

แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วยอำนาจรัฐ
ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕

นายเอกลักษณ์ ลีเมธีลักษณ์

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา ๒๕๕๖

ISBN 974-17-4161-8

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**CONCEPT OF PUBLIC LAW IN THAILAND ON STATE POWER
FROM B.E. 2411 TO B.E. 2475**

Mr. Akekalak Limsirilak



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2003

ISBN 974-17-4161-8

หัวข้อวิทยานิพนธ์	แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึงพุทธศักราช ๒๔๗๕
โดย	นายเอกลักษณ์ ลิ้มศิริลักษณ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อติพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ฉันทิชย์ โสติดิพันธุ์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พิณจิววอล)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์)

เอกลักษณ์ ลี้มศิริลักษณ์ : แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕. CONCEPT OF PUBLIC LAW IN THAILAND ON STATE POWER FROM B.E.2411 TO B.E.2475. อาจารย์ที่ปรึกษา : ผศ.ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ๒๗๒ หน้า. ISBN : 974-17-4161-8.

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕” จะทำให้เห็นถึงพัฒนาการของแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ เกี่ยวกับอำนาจรัฐที่มีอิทธิพลต่อการจัดระเบียบการปกครองของไทยตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทำให้เกิดระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (Absolute Monarchy) และมีลักษณะความเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State)

ผลการศึกษาพบว่า รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการแพร่หลายของแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ในชนชั้นผู้ปกครอง กลุ่มขุนนางและบุคคลที่ได้รับการศึกษาหรือมีความสนใจเกี่ยวกับลัทธิทางการเมืองของต่างประเทศ กล่าวคือพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเมืองการปกครอง ซึ่งทำให้เกิดผลในทางกฎหมายมหาชนหลายประการ กล่าวคือ สามารถลิดรอนอำนาจจากกลุ่มขุนนางในระบอบเก่าและรวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม มีคณะบุคคลกลุ่มหนึ่งพยายามท้าทายอำนาจรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยจัดให้มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดอันมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงไม่เห็นด้วย หากแต่แนวความคิดในการเรียกร้องรัฐธรรมนูญดังกล่าวน่าจะมีผลต่อพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยก่อให้เกิดการแบ่งอำนาจรัฐออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ซึ่งพระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจทั้งสามโดยผ่านทางสถาบันทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้น

ครั้นมาถึงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงได้รับการคาดหวังว่าจะพระราชทานการปกครองระบบรัฐสภาและรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนในทันทีที่ขึ้นครองราชย์ แต่พระองค์หาได้ทรงดำเนินการเช่นนั้นไม่ ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่คณะนายทหารรุ่นใหม่มกลุ่มหนึ่ง ถึงขั้นพยายามดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้น และตลอดรัชกาลก็หาได้มีการพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนแต่อย่างใด หากแต่ยังคงระบอบการปกครองแบบราชาธิปไตยต่อไป

ต่อมา เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ ทรงมีพระราชดำริที่ชัดเจนที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน ถึง ๒ ครั้ง โดยครั้งแรก มอบหมายให้พระยาภิรมย์ภักดี (Francis B. Sayre) ส่วนครั้งที่สอง มอบหมายให้นายสตีเวนส์ และพระยาศรีวิสารวาจา เป็นผู้ดำเนินการ แต่ก็ได้รับการคัดค้านจากพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมพระยาดำรงราชานุภาพ แม้แต่ผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งที่ ๒ เอง ยังได้ถวายความเห็นเพิ่มเติมแก่พระเจ้าอยู่หัวว่าประเทศสยามยังไม่พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่ ทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลังเลพระทัยและยังไม่ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน จนเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองขึ้นในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....

ปีการศึกษา.....๒๕๕๖.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4386160334 : MAJOR LAWS

KEY WORD: PUBLIC LAW / CONSTITUTION / STATE POWER/ SOVERIENGTY POWER/

AKEKALAK LIMSIRILAK : CONCEPT OF PUBLIC LAW IN THAILAND ON

STATE POWER FROM B.E.2411 TO B.E.2475. THESIS ADVISOR : ASST. PROF.

KRIENKRAI CHAROENTHAVAT, 272 pp., ISBN 974-17-4161-8.

Research on “Concept of Public Law in Thailand on State Power from B. E. 2411 to B. E. 2475” demonstrates the development of the concept of modern public law regarding state power, which has dominated the Thai administration since the reign of King Chulalongkorn. Such administration led first to the regime of the absolute monarchy and then to a modern state.

During the reign of King Chulalongkorn, the concepts of modern public law were widely understood by the rulers, lords, well-educated people and those interested in foreign political doctrines. King Chulalongkorn reformed the country in various aspects, particularly in politics and administration. The reforms had an effect on the public law i.e. rapid limitation of lords’ power in the old regime and centralization of power in the hands of the king. However, a group of people attempted to challenge the absolute monarchy regime. This group called for the change of the administration by asking for promulgating of a constitution which is the highest law and where the king is under the law. His Majesty the King did not agree. The notion of such challenge most possibly affects the idea of King Chulalongkorn such that the state power is divided into legislative power, administrative power and judicial power and the king exercises three powers through the political institutions established.

In the reign of King Vajiravuth, his Majesty the King was expected to establish an administration in the form of a parliamentary regime and a written constitution immediately at the time of his ascendancy of the throne. Nevertheless, his Majesty the King did not do so. This resulted such dissatisfaction among a group of new soldiers that there was an attempt to change the regime. During the reign of King Vajiravuth, the constitution was not granted to people and the absolute monarchy still remained in place.

Subsequently in the reign of King Prajadhipok, his Majesty the King tried to give a constitution to people twice. His Majesty the King assigned Francis B. Sayre first and secondly Mr. Stevens and Phya Srivisanvaja to take care of the process of establishing the constitution. This was objected to by the elderly members of the royal family, particularly Prince Damrong Rajanubhab. The draftsmen of the constitution in the second round were of the opinion that Siam was not ready for the change. This caused his Majesty the King to hesitate and not to grant a constitution for the people. Finally, in B. E. 2475, there was a revolution and a change of the regime.

Field of study.....Laws..... Student’s signature.....

Academic year.....2003..... Advisor’s signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาอย่างดีเยี่ยมจากท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ตลอดจนได้ตรวจสอบแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาตั้งแต่ต้นจนแล้วเสร็จ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่ได้กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉันทิชย์ โสทธิพันธุ์ ท่านรองศาสตราจารย์ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณภูวดล และท่านอาจารย์ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ที่ได้กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้ข้อคิดและคำแนะนำจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาปาสมชาย-แม่มงลักษณ์ ลิมศิริลักษณ์ ที่ให้ความรัก กำลังใจและให้การสนับสนุนในทุก ๆ ด้าน ด้วยดีเสมอมา รวมทั้งขอขอบคุณ คุณบุญทิwa-คุณธนาลักษณ์ ลิมศิริลักษณ์ น้องสาวกับน้องชายที่น่ารักของผู้เขียน ตลอดจนแรงใจที่ดีเยี่ยมจากคุณณวภา รุจิภักดิ์หะ ซึ่งมีให้ผู้เขียนมาโดยตลอด จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปโดยปราศจากอุปสรรคทั้งปวง

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณเกษมสี สกุศลชัยสิริวิช สำหรับคำแนะนำในเรื่องการแปลภาษาต่างประเทศจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ และคุณอรรธรณ คุณเงิน ผู้อำนวยการสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในฐานะผู้บังคับบัญชา ตลอดจนเพื่อนร่วมงานทุกท่านที่เข้าใจและให้โอกาสแก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ

ท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่ประจำห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน ที่ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกทุก ๆ ด้านในการค้นคว้าข้อมูลแก่ผู้เขียน ตลอดจนผู้มีอุปการะคุณทุกท่านซึ่งไม่อาจกล่าวนามได้ทั้งหมดมา ณ ที่นี้ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียวและต้องขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฐ
บทที่ ๑ บทนำ	
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๑.๒ สมมติฐานของการวิจัย.....	๓
๑.๓ วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	๔
๑.๔ ขอบเขตการวิจัย.....	๔
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	๕
๑.๖ วิธีการดำเนินการวิจัย.....	๖
บทที่ ๒ รากฐานแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในทางกฎหมายมหาชน	
๒.๑ ปรากฏการณ์ของอำนาจในสังคมมนุษย์ยุคโบราณก่อนเกิดรัฐ.....	๗
๒.๑.๑ สังคมและอำนาจในการควบคุมสังคม.....	๗
๒.๑.๒ ที่มาของแนวความคิดในเรื่องอำนาจควบคุมสังคมก่อนเกิดรัฐ.....	๑๑
๒.๑.๒.๑ ความชอบธรรมของอำนาจที่เกิดขึ้นจาก จารีตประเพณีของกลุ่ม (Tradition).....	๑๒
๒.๑.๒.๒ ความชอบธรรมของอำนาจที่เกิดขึ้นจากความสามารถ หรือบุคลิกพิเศษเฉพาะตัว (Charisma).....	๑๓
๒.๑.๒.๓ ความชอบธรรมของอำนาจที่เกิดขึ้นจาก ความชอบด้วยกฎหมาย (Legality).....	๑๓
๒.๑.๓ ลักษณะของอำนาจในสังคมก่อนเกิดรัฐ.....	๑๔

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๒.๒ แนวความคิดของการก่อให้เกิดรัฐและสนับสนุนการใช้อำนาจโดยรัฐ.....๑๗

 ๒.๒.๑ แนวความคิดว่าด้วยการกำเนิดรัฐสมัยใหม่.....๑๘

 ๒.๒.๑.๑ แนวความคิดว่าด้วยรัฐของแมคคီอาเวลลี
 และลักษณะอำนาจอธิปไตยของโบแดง.....๑๘

 ๒.๒.๑.๒ ความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองที่เรียกว่ารัฐ
 กับอำนาจทางการเมืองสูงสุด.....๒๒

 ๒.๒.๒ แนวความคิดที่สนับสนุนการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลคนเดียว : กษัตริย์
 เป็นรัฐาธิปัตย์.....๒๔

 ๒.๒.๒.๑ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของโบแดง.....๒๔

 ๒.๒.๒.๒ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของฮอบส์.....๒๖

 ๒.๒.๓ แนวความคิดว่าด้วยการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคล
 เพียงคนเดียว : ประชาชนเป็นรัฐาธิปัตย์.....๓๐

 ๒.๒.๓.๑ แนวความคิดว่าด้วยสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก.....๓๐

 ๒.๒.๓.๒ แนวความคิดว่าด้วยสัญญาประชาคมของรูสโซ.....๓๕

 ๒.๒.๓.๓ แนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติของซีเอเย์ส์.....๓๗

 ๒.๒.๓.๔ แนวความคิดในการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยของมงเตสกิเออ.....๔๒

๒.๓ ลักษณะทางกฎหมายของการแยกอำนาจไปเป็นของสถาบัน : รัฐสมัยใหม่.....๔๔

 ๒.๓.๑ ลักษณะของรัฐ : มิติทางกฎหมาย.....๔๔

 ๒.๓.๑.๑ ดินแดนที่มีเอกภาพแน่นอน.....๔๔

 ๒.๓.๑.๒ ชุมชนที่รวมเป็นสังคมมนุษย์ (สังคมชาติ).....๔๕

 ๒.๓.๑.๓ มีโครงสร้างทางการเมืองและกฎหมายที่มีอำนาจสูงสุด
 ที่จะใช้กำลังบังคับอย่างเด็ดขาด.....๔๘

 ๒.๓.๒ ลักษณะของรัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนโดยสภาพ.....๕๓

 ๒.๓.๒.๑ ความหมายของนิติบุคคลและนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน.....๕๔

 ๒.๓.๒.๒ ลักษณะความเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนของรัฐ.....๕๗

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ ๓ แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕

๓.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับผู้ปกครอง ของไทยสมัยโบราณ.....	๖๓
๓.๑.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและผู้ปกครองยุคดั้งเดิม.....	๖๓
๓.๑.๑.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับผู้ปกครอง.....	๖๓
๓.๑.๑.๒ แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐและผู้ปกครอง (พระมหากษัตริย์).....	๖๖
๓.๑.๒ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐและผู้ปกครองสมัยสุโขทัย.....	๗๕
๓.๑.๒.๑ แนวความคิดแบบพ่อปกครองลูก.....	๗๖
๓.๑.๒.๒ แนวความคิดแบบธรรมราชา.....	๘๐
๓.๑.๒.๓ แนวความคิดแบบสมมติเทพ.....	๘๕
๓.๑.๓ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐและผู้ปกครองไทย สมัยอยุธยาและธนบุรี.....	๘๗
๓.๑.๔ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐและผู้ปกครองในสมัย รัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. ๒๓๒๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๑๑).....	๙๔
๓.๑.๕ ข้อจำกัดของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับผู้ปกครองสมัยโบราณ.....	๙๗
๓.๑.๕.๑ อำนาจรัฐขาดความต่อเนื่องในการปกครอง.....	๙๗
๓.๑.๕.๒ อำนาจรัฐอาจจะถูกทำลายได้ตลอดเวลา.....	๙๘
๓.๒ แนวความคิดในการสถาปนาอำนาจรัฐภายใต้การปกครองระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ : กำเนิดรัฐสมัยใหม่ (Modern State).....	๑๐๓
๓.๒.๑ สภาพทางสังคมและการเมืองที่มีผลกระทบต่อบอำนาจรัฐ ขณะที่รัชกาลที่ ๕ ขึ้นครองราชย์.....	๑๐๓
๓.๒.๑.๑ มูลเหตุภายในประเทศอันนำไปสู่แนวคิด ในการปฏิรูปอำนาจรัฐ.....	๑๐๓

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๑. สถานภาพและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในฐานะผู้ปกครอง.....	๑๐๓
๒. ความเสื่อมโทรมของรูปแบบการปกครองเดิม.....	๑๐๕
๓.๒.๑.๒ มูลเหตุภายนอกประเทศอันนำไปสู่แนวคิด ในการปฏิรูปอำนาจรัฐ.....	๑๐๗
๓.๒.๒ แนวความคิดการรวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์.....	๑๑๐
๓.๒.๒.๑ การรวมศูนย์อำนาจรัฐทางการคลัง.....	๑๑๒
๓.๒.๒.๒ การปฏิรูปการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน.....	๑๑๕
๑. ระบบการปกครองส่วนกลาง.....	๑๑๕
๒. ระบบการปกครองส่วนภูมิภาค.....	๑๑๘
๓.๒.๓ แนวความคิดการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองเพื่อเป็น ผู้ใช้อำนาจรัฐแทนพระมหากษัตริย์.....	๑๒๓
๓.๒.๓.๑ การจัดตั้งสถาบันทางการเมืองเพื่อเป็นที่ปรึกษาในการ บริหารราชการแผ่นดิน.....	๑๒๓
๓.๒.๓.๒ การสร้างกฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติที่แน่นอน.....	๑๒๘
๓.๒.๓.๓ การจัดตั้งศาลยุติธรรมขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ.....	๑๓๒
๓.๒.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับกษัตริย์ภายหลังรวมศูนย์อำนาจ.....	๑๓๖
๓.๒.๔.๑ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการ ก่อตั้งองค์การทางการเมือง (pouvoir constituant).....	๑๓๗
๓.๒.๔.๒ มีลักษณะของความเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State).....	๑๓๘
๑. มีการสร้างกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งที่แน่นอน.....	๑๓๙
๒. มีความต่อเนื่องของการใช้อำนาจ.....	๑๔๐

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๓.๓ แนวความคิดในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับอำนาจรัฐ ตามแนวทางของกฎหมายมหาชน.....	๑๔๑
๓.๓.๑ พระราชดำริในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	๑๔๑
๓.๓.๒ พระราชดำริเกี่ยวกับอำนาจรัฐในทางกฎหมายมหาชนของ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	๑๕๐
๓.๓.๓ พระราชดำริเกี่ยวกับอำนาจรัฐในทางกฎหมายมหาชนและการจัดทำ ร่างรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	๑๖๕
๓.๓.๓.๑ สภาพปัญหาทางสังคมและการเมืองในขณะที่ยกเลิกการปกครองราชย์.....	๑๖๕
๓.๓.๓.๒ พระราชดำริในการปฏิรูปการจัดระเบียบการบริหาร ราชการแผ่นดินที่เกี่ยวกับอำนาจรัฐในทางกฎหมายมหาชน.....	๑๖๗
๓.๓.๓.๓ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพระราชทานให้แก่ประชาชน.....	๑๗๑
๓.๔ แนวความคิดในการปฏิเสธอำนาจรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : การเรียกร้อง ของประชาชน.....	๑๘๐
๓.๔.๑ แนวความคิดแบบสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ ๕.....	๑๘๑
๓.๔.๒ แนวความคิดของกลุ่มกบฏ ร.ศ. ๑๓๐.....	๑๙๓
๓.๔.๓ แนวความคิดของคณะราษฎร : มูลเหตุการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕.....	๑๙๘

บทที่ ๔ แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้และควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕

๔.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	๒๐๔
๔.๑.๑ รูปแบบดั้งเดิมก่อนปฏิรูปการปกครองประเทศในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	๒๐๔
๔.๑.๒ ภายหลังการปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว : แนวคิดระบบรัฐสภาในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	๒๐๘

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๔.๑.๒.๑ การใช้พระราชอำนาจในทางบริหาร.....	๒๐๙
๔.๑.๒.๒ การใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ.....	๒๑๕
๔.๑.๒.๓ การใช้พระราชอำนาจในทางตุลาการ.....	๒๑๘
๔.๑.๒.๔ แนวคิดการปกครองระบบรัฐสภาภายใต้ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	๒๑๙
๔.๒ แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	๒๒๗
บทที่ ๕ บทสรุป	๒๓๕
รายการอ้างอิง	๒๔๘
ภาคผนวก	
<u>ตารางที่ ๑</u> ลำดับเหตุการณ์เกี่ยวกับแนวความคิดว่าด้วยอำนาจรัฐในประเทศไทย ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕.....	๒๖๓
<u>ตารางที่ ๒</u> พัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในประเทศไทย ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕.....	๒๖๗
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	๒๗๒

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

หน้า

- ตารางที่ ๑ ลำดับเหตุการณ์เกี่ยวกับแนวความคิดว่าด้วยอำนาจรัฐในประเทศไทย
ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕ ๒๖๓-๒๖๖
- ตารางที่ ๒ พัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในประเทศไทย
ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕ ๒๖๗-๒๗๑



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประวัติศาสตร์ชาติไทยเริ่มต้นราวปีพุทธศักราช ๑๙๐๐ เป็นต้นมา ซึ่งในแต่ละยุคแต่ละสมัยก็จะมีพัฒนาการของแนวความคิดทางการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน โดยอาจจะปรับเปลี่ยนไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของท้องถิ่นในขณะนั้น ประกอบกับอิทธิพลของแนวความคิดของต่างชาติที่เข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดแนวนโยบายการจัดการปกครองประเทศ แต่ไม่ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนแนวความคิดไปเช่นไรก็ตาม ย่อมตั้งอยู่บนพื้นฐานของจารีตประเพณีและขนบธรรมเนียมดั้งเดิมของไทยซึ่งได้ยึดถือมาแต่ช้านาน

การปฏิรูประบบการปกครองที่สำคัญของประเทศอาจจะแบ่งออกได้เป็น ๒ ครั้ง คือ การปฏิรูปที่เกิดขึ้นในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พระมหากษัตริย์พระองค์ที่ ๙ แห่งกรุงศรีอยุธยาครั้งหนึ่ง และอีกครั้ง ได้เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งการปฏิรูปทั้งสองครั้ง ล้วนแล้วแต่มีการนำเอาแนวคิดของต่างชาติมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูป กล่าวคือ ครั้งในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงนำเอาแนวความคิดของอาณาจักรขอม ซึ่งเป็นชนชาติที่มีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมเข้มแข็งที่สุดในขณะนั้น แต่เนื่องจากหากจะได้ศึกษาค้นคว้าถึงแนวความคิดทางการเมืองการปกครองในยุคนี้ จะมีข้อจำกัดในหลาย ๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็น หลักฐานข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่ปราศจากซึ่งการเก็บและจดบันทึกเอาไว้ว่าเป็นลายลักษณ์อักษรในลักษณะที่มีความน่าเชื่อถือ ประกอบกับแนวความคิดดังกล่าวได้ยึดถือปฏิบัติมาอย่างยาวนาน ผสมผสานกับแนวความคิดที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีดั้งเดิมของไทย จึงเป็นการยากที่จะแบ่งแยกให้เห็นได้อย่างเด่นชัด ซึ่งจะแตกต่างไปจากการปฏิรูปในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นการปฏิรูปโดยนำเอาแนวความคิดของประเทศในตะวันตกมาใช้เป็นแนวทาง ซึ่งเป็นแนวความคิดที่มีความแตกต่างไปจากแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองดั้งเดิมของไทยอย่างสิ้นเชิง ประกอบกับเป็นช่วงที่ประเทศไทยกำลังจะก้าวเข้าสู่ความทันสมัย จึงมีการจดบันทึกเหตุการณ์ต่าง ๆ ลงในพงศาวดาร

และเอกสารจดหมายเหตุ ซึ่งมีความน่าเชื่อถือได้มากกว่าในครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยา นอกจากนั้น การปฏิรูปที่เกิดขึ้นในสมัยรัตนโกสินทร์นี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนถึงความแตกต่างระหว่างแนวความคิดที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้ปกครอง รวมถึงแนวความคิดที่เกี่ยวกับการใช้และการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งด้านหนึ่งเป็นของดั้งเดิมตามจารีตประเพณีของไทย ในขณะที่อีกด้านหนึ่งเป็นของประเทศตะวันตกที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสมัยใหม่และเป็นสากล ซึ่งแนวความคิดของประเทศตะวันตกนี้ ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดการปกครองของไทยในยุคดังกล่าว และยังเป็นรากฐานของการปกครองในปัจจุบันอีกด้วย

การศึกษาถึงแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐ ระหว่างปีพุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึงปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ สิ่งสำคัญที่สุดที่จะได้รับการวิจัยในครั้งนี้นี้คือจะได้เห็นถึงการเข้ามาของแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับอำนาจรัฐ โดยผ่านทางพระบรมวงศานุวงศ์และลูกหลานของขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่ได้รับการศึกษาตามแนวทางสมัยใหม่ จากต่างประเทศ และได้นำมาใช้ในการปฏิรูปประเทศ ซึ่งจะเห็นถึงพัฒนาการของความขัดแย้งระหว่างแนวความคิดของเชื้อพระวงศ์และขุนนางในระบอบเก่ากับระบอบใหม่ ที่ฝ่ายหนึ่งมีความหวงแหนอำนาจ โดยต้องการที่จะรักษาอำนาจเอาไว้ในนานที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งกลับต้องการพัฒนาประเทศให้มีความเป็นสมัยใหม่ ได้รับการยอมรับจากต่างชาติ ซึ่งหมายความว่า จะต้องเริ่มต้นให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นนั่นเอง อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่จะจัดให้มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองหรือเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐด้วยนั้น มิได้เกิดขึ้น แต่เฉพาะการเรียกร้องของประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ฝ่ายพระมหากษัตริย์ในฐานะของผู้เป็นเจ้าของและผู้ใช้อำนาจรัฐก็ได้มีความพยายามที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนเช่นกัน แต่ด้วยความคิดเห็นและความแตกต่างทางด้านแนวความคิด จึงยังมีได้ดำเนินการใด ๆ จนกระทั่งส่งผลให้เกิดการก่อรัฐประหารเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕

แนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนในประเทศไทยที่เกี่ยวกับอำนาจรัฐ มิได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะในพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่ได้รับการศึกษามาจากต่างประเทศ หรือบุคคลที่มีความรู้ความสนใจในวิทยาการของต่างประเทศอันเกิดจากการศึกษาด้วยตนเองเท่านั้น หากแต่ยังมีบุคคลชาวต่างชาติที่ได้จ้างเข้ามาตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เพื่อให้ นำเอาความรู้และเทคโนโลยีความก้าวหน้าของตะวันตกมาประยุกต์เพื่อปรับใช้กับสภาพสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของไทยอีกด้วย ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทต่อการปฏิรูปแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทยเป็นอย่างมาก

ฉะนั้น งานวิจัยชิ้นนี้ จึงเป็นการนำเสนอแนวความคิดที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย โดยพิจารณาเป็นรายบุคคลเท่าที่จะพึงมีและสามารถหาข้อมูลเพื่อนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์และสังเคราะห์ได้ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นว่าเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางเช่นไร และการเปลี่ยนแปลงเช่นนั้นเป็นผลโดยตรงมาจากแนวความคิดนั้นอย่างไรบ้าง นอกจากนี้จะได้ทราบถึงวิวัฒนาการของแนวคิดของกฎหมายมหาชนในประเทศไทยที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ระหว่างปีพุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึงพุทธศักราช ๒๔๗๕ อย่างต่อเนื่องและชัดเจน

๑.๒ สมมติฐานของการวิจัย

ในระหว่างปีพุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕ มีการแพร่หลายของแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนว่าด้วยอำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นในกลุ่มของชนชั้นผู้ปกครองเชื้อพระวงศ์และขุนนาง รวมตลอดถึงนักปราชญ์ที่ได้เห็นรูปแบบการปกครองของต่างประเทศ ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อปรากฏการณ์ทางการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองการปกครองเป็นอันมาก กล่าวคือ ทำให้ประเทศไทยมีลักษณะเป็นรัฐสมัยใหม่และมีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์เป็นรูปแบบการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) อย่างไรก็ตาม อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของพระมหากษัตริย์ได้ถูกท้าทายโดยกลุ่มบุคคลและมีการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นกฎหมายสูงสุด รวมทั้งให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว

๑.๓ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕ นี้ มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยดังนี้

๑. เพื่อศึกษาถึงจุดกำเนิดของแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วยอำนาจรัฐ ในช่วงระหว่าง พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕

๒. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับอำนาจรัฐ ของบุคคลที่มีบทบาททางการเมืองการปกครองในช่วงเวลาดังกล่าวต่อปรากฏการณ์ทางการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

๓. เพื่อนำผลการศึกษาวิเคราะห์ไปใช้ประกอบการศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมาย และของแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยเกี่ยวกับอำนาจรัฐ

๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕ นี้ ต้องการมุ่งเน้นที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึง แนวความคิดของกฎหมายมหาชนในประเทศไทยที่เกี่ยวกับอำนาจรัฐ ว่ามีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองและจัดรูปแบบองค์กรในขณะนั้นเช่นไรบ้าง ซึ่งในกรณีนี้จะจำกัดขอบเขตในการศึกษาวิจัยเฉพาะ “อำนาจรัฐ” ที่ปรากฏเป็นอำนาจสูงสุดสำหรับใช้ในการปกครองประเทศเท่านั้น จะไม่รวมถึงอำนาจรัฐประการอื่น ๆ ซึ่งมีอีกมากมายด้วย โดยจะได้ศึกษาวิเคราะห์เหตุการณ์และข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์กฎหมายมหาชน โดยเฉพาะหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในระหว่างปีพุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕ คือตั้งแต่เริ่มการปฏิรูปการปกครองประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) จนถึงก่อนการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ภาค คือ ภาค ๑ แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจรัฐในกฎหมายมหาชน ตั้งแต่บท

ที่ ๑ – ๒ และภาค ๒ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในประเทศไทย (พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕) ตั้งแต่ บทที่ ๓ – ๕ ดังนี้

ภาค ๑ แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจรัฐในกฎหมายมหาชน

บทที่ ๑ บทนำ

บทที่ ๒ ศึกษารากฐานแนวความคิดและทฤษฎีทางด้านกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับอำนาจรัฐ

ภาค ๒ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในประเทศไทย (พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕)

บทที่ ๓ ศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึงพุทธศักราช ๒๔๗๕ ว่าบุคคลที่มีบทบาทและอิทธิพลในการปกครองประเทศในขณะนั้น มีแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการบริการราชการแผ่นดินเช่นไร และจะได้ศึกษาถึงแนวความคิดในการเรียกร้องให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันนำไปสู่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕

บทที่ ๔ ศึกษาถึงแนวความคิดในเรื่องการใช้อำนาจรัฐและการควบคุมการใช้อำนาจรัฐในประเทศไทย ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕ ว่าแนวความคิดของบุคคลที่มีบทบาททางการเมืองการปกครอง มีผลต่อการจัดรูปแบบการใช้อำนาจรัฐและการควบคุมการใช้อำนาจรัฐอย่างไรบ้าง

บทที่ ๕ บทสรุป

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เมื่อได้ศึกษาตามวัตถุประสงค์และทดสอบความถูกต้องตามสมมติฐานแล้วคาดว่าจะได้ทราบถึงแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยเกี่ยวกับอำนาจรัฐ ในช่วงระหว่างพุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕ อันเป็นช่วงที่ประเทศอยู่ในระบอบการปกครองแบบ

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่าบุคคลที่มีบทบาททางด้านการเมืองการปกครองในเวลานั้น มีแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับอำนาจรัฐอย่างไร แนวคิดดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้หรือมีผลต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินเช่นไรบ้าง อันเป็นการรวบรวมและจัดทำองค์ความรู้ใหม่ไว้ให้เป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการศึกษาต่อไป

๑.๖ วิธีการดำเนินการวิจัย

หลังจากได้วางโครงร่างอย่างสังเขปแล้ว ผู้เขียนได้ดำเนินการวิจัยทางเอกสาร (documentary research) คือ ค้นคว้าข้อมูลโดยอาศัยเอกสารซึ่งประกอบด้วยเอกสารชั้นต้น เช่น จดหมายเหตุ ประกาศพระบรมราชโองการต่าง ๆ โดยเอกสารเหล่านี้สามารถศึกษาค้นคว้าได้จากหอจดหมายเหตุ กรมศิลปากร ส่วนเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ได้แก่หนังสือและวารสารอ้างอิง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ หลังจากได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดแล้ว จะทำการเรียบเรียงเอกสารให้รัดกุมเป็นระเบียบ ตามโครงร่างที่วางไว้ในตอนแรก ซึ่งอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างตามหลักฐานอื่นที่ปรากฏในภายหลัง



บทที่ ๒

รากฐานแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในทางกฎหมายมหาชน

ในการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในทางกฎหมายมหาชนนั้น ก่อนอื่นต้องศึกษาถึงลักษณะและพัฒนาการของการใช้อำนาจในสังคมมนุษย์ยุคต่าง ๆ เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบของอำนาจรัฐในสังคมยุคก่อนที่อำนาจยังอยู่ที่ตัวบุคคลเป็นหลักและยึดถือที่ความสามารถของผู้นำเป็นเกณฑ์ จากนั้นจะได้ศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคล โดยการจัดตั้งสถาบันแห่งอำนาจจนเกิดเป็นรัฐสมัยใหม่ขึ้น รวมถึงผลที่ได้รับจากการเกิดสถาบันแห่งอำนาจที่เรียกว่า “รัฐ”

๒.๑ ปรากฎการณ์ของอำนาจในสังคมมนุษย์ยุคโบราณก่อนเกิดรัฐ

๒.๑.๑ สังคมและอำนาจในการควบคุมสังคม

ในอดีตก่อนยุคประวัติศาสตร์ มนุษย์อาจจะดำรงชีพกันอยู่อย่างโดดเดี่ยวปราศจากการติดต่อและคบค้าสมาคมซึ่งกันและกัน แต่ต่อมาด้วยเหตุผลและปัจจัยทางด้านการดำรงชีพในการร่วมกันหาอาหารเพื่อใช้บริโภคในชีวิตประจำวัน และเพื่อความปลอดภัยในชีวิตของตนและครอบครัวจากภัยอันตรายต่าง ๆ จึงทำให้มนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคมขึ้น

สังคม (Society) จึงเป็นการรวมตัวหรือการอยู่อาศัยร่วมกันของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งซึ่งมีมากพอสมควร เพื่อวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายอย่างหนึ่งอย่างใดที่เหมือนหรือคล้าย ๆ กัน รวมถึงเพื่อตอบสนองความต้องการบางอย่างที่มนุษย์โดยลำพังคนเดียวไม่อาจจะทำได้ เช่น มนุษย์บางคนอาจจะผลิตอาหารได้ แต่ผลิตที่อยู่อาศัยหรือเครื่องนุ่งห่มและยารักษาโรคไม่ได้ บางคนสามารถผลิตที่อยู่อาศัยหรือเครื่องนุ่งห่มและยารักษาโรคได้ แต่ไม่สามารถผลิตอาหารได้ บางคนสามารถใช้แรงงานทางกายภาพหรือทางสมอง แต่ผลิตชีวปัจจัยโดยตรงไม่ได้ บางคนอาศัยอำนาจแห่งสมบัติอันเป็นปัจจัยการผลิต โดยใช้คนที่ไม่มีปัจจัยการผลิตหรือผู้ใช้สมบัติทำงานให้

บางคน เช่น เด็กต้องอาศัยชีวิตปัจจัยปิตามารดา ฯลฯ ดังนั้น มนุษย์จำต้องมีความสัมพันธ์กันอยู่เป็นสังคมเพื่อผลิตและได้มาซึ่งปัจจัยนั้น^๑

สังคมจึงเป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งของมนุษย์ ที่เป็นศูนย์รวมของกลุ่มคนที่ประกอบไปด้วยเด็ก ผู้ใหญ่ ทั้งเพศหญิงและเพศชาย โดยที่ภายในสังคมนั้นจะมีองค์การขนาดเล็กอยู่ภายในเป็นจำนวนมาก เช่น กลุ่มเพื่อน กลุ่มหนุ่มสาว กลุ่มกรรมการ สมาคม สโมสร ครอบครัว ชนชั้นวรรณะ ฐานันดร กระทรวง ทบวง กรม สหกรณ์ ธนาคาร บริษัท ห้างร้าน โรงหนัง โรงละคร เป็นต้น^๒ ประชาสังคมเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์ต่อกันในลักษณะของเครือข่ายที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจของประชาชน เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านใดด้านหนึ่ง อาทิเช่น เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม เพื่อส่งเสริมกิจกรรมหรือผลักดันการกระทำบางอย่างเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ เป็นต้น เมื่อองค์การเหล่านี้จะต้องมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันเพื่อก่อให้เกิดเป็นสังคมขนาดใหญ่ขึ้น และสิ่งที่ติดตามมากับการเกิดสังคมก็คือ “อำนาจ” อำนาจจึงมิได้เป็นเรื่องเฉพาะบุคคลและไม่สามารถเกิดขึ้นหากคนอยู่คนเดียว ความสัมพันธ์ทางสังคมเริ่มต้นด้วยการกระทำทางสังคม (Social Act) หากที่ใดมีการกระทำทางสังคมเกิดขึ้น ก็เท่ากับว่าที่นั้นย่อมเกิดมีอำนาจขึ้นด้วย ดังเช่นที่ Hawley นักสังคมวิทยาผู้หนึ่งกล่าวไว้ว่า *“Every social act is an exercise of power, every social relationship is a power equation, and every group or system is an organization of power”*^๓ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าในการกระทำทางสังคมทุก ๆ อย่าง ย่อมจะต้องมีการบังคับควบคุมเกิดขึ้นในลักษณะที่เรียกว่า “อำนาจ” ด้วยเสมอ

เมื่อมีการรวมตัวกันขึ้นเป็นสังคมแล้ว ย่อมจำเป็นอย่างยั้งที่จะต้องมีการกลไกสำหรับควบคุมสังคม นั่นคือ “อำนาจ” ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลสังคมให้มีความเรียบร้อย รมเย็นเป็นสุข ซึ่งแมก เวเบอร์ (Max Weber) ได้ให้นิยามความหมายของคำว่าอำนาจไว้ว่า “อำนาจ” หมายถึง ความเป็นไปได้ในความสัมพันธ์ทางสังคม ที่บุคคลคนหนึ่งจะกระทำให้

^๑ บริติ พนมยงค์, รวมข้อเขียนบริติ พนมยงค์ : บริติ พนมยงค์ กับสังคมไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖), หน้า ๒๗.

^๒ สัญญา สัญญาวิวัฒน์, สังคมวิทยาการเมือง : หลักการและการประยุกต์ (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, ๒๕๓๒), หน้า ๑๔๗.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓.

เป็นไปตามเจตนารมณ์ของตน แม้ว่าจะมีการต่อต้านจากบุคคลอื่นก็ตาม อำนาจถูกนำมาใช้ในความสัมพันธ์ทางสังคมทุกชนิด ตั้งแต่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เช่น การแต่งงาน และจะใช้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐด้วย อำนาจอุบัติขึ้นเป็นผลมาจากการใช้กำลัง (force) หรือการข่มขู่ว่าจะใช้กำลัง หรือในกรณีทั่วไป จะเกิดขึ้นจากการมีอำนาจหน้าที่ (authority) และความชอบธรรม (legitimacy) หรือสังคมให้การยอมรับ^๔ จึงเห็นได้ว่าลักษณะพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ จะหมายถึง ความสามารถของบุคคลหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงหรือกระทำให้อีกบุคคลหนึ่งยินยอมกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ไม่ว่าบุคคลนั้นจะกระทำด้วยความเต็มใจหรือจำใจก็ตาม ตัวอย่างเช่น บิดามารดามีอำนาจอบรมสั่งสอนบุตรให้เป็นคนดีหรือครูบาอาจารย์มีอำนาจในการออกคำสั่งห้ามนักเรียนมิให้พูดคุ้ยหรือส่งเสียงดังภายในห้องเรียน หากบุตรไม่เชื่อฟังบิดามารดาหรือนักเรียนไม่เชื่อฟังครูบาอาจารย์ อาจจะถูกลงโทษได้

แต่ก่อนที่จะได้ศึกษาถึงลักษณะและรูปแบบของอำนาจภายในสังคมต่อไปนั้น ในเบื้องต้นควรที่จะต้องกล่าวถึงคำว่า “อิทธิพล (Influence)” เสียก่อน เนื่องจากความหมายของคำทั้งสองคำนี้ จะหมายถึงความสามารถในการสั่งการ บังคับหรือควบคุมบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้กระทำการตามที่ต้องการเช่นกัน แต่สิ่งที่ทำให้แตกต่างกันก็คือ อำนาจจะเป็นความสามารถในการควบคุมบุคคลในสังคม ซึ่งจะเกิดขึ้นมาจากการที่ประชาชนในสังคมยินยอมพร้อมใจกัน สละสิทธิตามธรรมชาติของตนเองไปให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองตามแนวความคิดเรื่องสัญญาประชาคม หรืออาจจะได้มาจากความสามารถเฉพาะตัวของบุคคลที่จะต้องมีความเฉลียวฉลาด มีความสามารถเฉพาะตัวที่เก่งกล้า มีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำเผ่าได้อันจะเห็นได้จากธรรมเนียมการปกครองแบบโบราณของชนเผ่าต่าง ๆ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องถูกใช้ไปในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการของสาธารณะชนส่วนรวมในสังคม เพื่อป้องกันความเดือดร้อนที่จะเกิดขึ้น ฉะนั้น อำนาจจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบของความชอบธรรมด้วย แม้ในบางครั้งอาจที่จะเห็นว่าอำนาจอาจจะที่ถูกใช้ไปในทางที่มีชอบ แต่ก็ถือได้ว่าในเบื้องต้นมีที่มาโดยความชอบธรรม ส่วนอิทธิพลนั้น จะมีฐานที่มาจากความไม่ชอบธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสามารถบังคับควบคุมบุคคลให้กระทำในสิ่งที่มีวัตถุประสงค์ที่ผิดกฎหมาย

^๔ นิยม รัฐมฤต, เอกสารการบรรยาย PS ๖๑๑ (รัฐ อำนาจและนโยบายสาธารณะ), (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕), หน้า ๔๒.

ในลักษณะของการบังคับ ช่มชู้ หรือสร้างภาวะปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ให้แก่บุคคลอื่น ซึ่งการที่จะถือว่าบุคคลเป็นผู้มีอิทธิพล จะต้องเป็นผู้มีอิทธิพล จะต้องเป็นผู้นำที่มีบารมีที่อยู่ภายใต้การปกครองดูแลอันเกิดมาจากความสามารถเฉพาะตัวของบุคคลดังกล่าว แต่การยกย่องนับถือของผู้อื่น จะไม่ใช่เกิดจากความยินยอมพร้อมใจโดยบริสุทธิ์ อาจที่จะเกิดขึ้นจากความเกรงกลัวยำเกรงต่อบารมีหรือภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้น หากได้ลุกขึ้นต่อต้านอิทธิพลดังกล่าวได้ ฉะนั้นหากที่จะเปรียบเทียบความหมายของทั้ง ๒ คำให้เห็นอย่างชัดเจนก็คือ อำนาจเป็นความสามารถในการบังคับ ควบคุมในเชิงสร้างสรรค์ ในขณะที่อิทธิพลจะมีความหมายในลักษณะที่ตรงกันข้ามนั่นเอง

ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าการบังคับถือเป็นลักษณะพื้นฐานที่สำคัญที่ทำให้เกิดอำนาจ เพราะหากบุคคลใดกระทำตามที่บุคคลอื่นบอกหรือสั่งโดยสมัครใจ ปราศจากข้อโต้แย้งใด ๆ ย่อมจะไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจเหนือบุคคลดังกล่าว หากแต่จะเป็นเพียงความนับถือยำเกรงหรือเพื่อการถ้อยทีถ้อยอาศัยกันเท่านั้น แต่เมื่อใดก็ตามที่บุคคลจำต้องกระทำการใด ตามคำสั่งหรือคำบอกของผู้อื่นโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ย่อมเป็นการบังคับอันเป็นการใช้อำนาจเหนืออีกบุคคลหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ปรากฏอยู่ในสังคมนั้น จะมีอยู่ด้วยกันหลายระดับ โดยที่แต่ละระดับก็จะแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลนั้น จะมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจแต่เพียงประการเดียวที่ถือว่าเป็นสิ่งที่ยิ่งใหญ่ที่สุด โดยที่สามารถบังคับแก่บุคคลทุก ๆ คนในสังคมได้ ซึ่งเรียกอำนาจนั้นว่า “อำนาจทางการเมือง”^๔

อำนาจทางการเมือง (Political Power) หรืออำนาจรัฐ (State Power) เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับการที่มนุษย์ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือชุมชน เหตุที่กล่าวเช่นนี้ เนื่องจากหากมนุษย์อยู่เพียงตัวคนเดียวบนโลก ย่อมจะไม่เกิดปัญหาใด ๆ ขึ้น แต่เมื่อใดก็ตามที่มนุษย์มีอยู่มากกว่า ๑ คนขึ้นไปหรือเป็นการรวมตัวขึ้นเป็นสังคมหรือประชาคมแล้ว ย่อมที่จะหลีกเลี่ยงมิให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งมิได้ อำนาจทางการเมืองนี้จึงเป็นกลไกในการกำกับดูแลและจัดระเบียบภายในสังคมเพื่อให้เกิดความสงบสุข ซึ่งจะมีความแตกต่างไปจากอำนาจ

^๔ Alan R. Ball, *Modern Politic And Government* (Great Britain : Macmillan, 1971), p.27.

ที่เกิดขึ้นภายในสังคมระหว่างคนภายในกลุ่มเดียวกันหรือระหว่างกลุ่มประชาคมอื่น ๆ ในเรื่องความสมบูรณ์ของการจัดระเบียบแห่งอำนาจปกครอง กล่าวคือ อำนาจทางการเมืองนี้จะมี ความสมบูรณ์ในตัวเองมากกว่าอำนาจอื่น ๆ ที่ปรากฏอยู่ในสังคม เพราะจะมีการจัดระเบียบแห่งอำนาจ ในการบังคับควบคุมสังคมให้เป็นระบบ โดยผ่านทางกฎเกณฑ์ที่จะบังคับใช้เป็นการทั่วไป แม้ว่าในขณะนั้นยังถือไม่ได้ว่ามีสภาพเป็นกฎหมายอย่างเช่นในปัจจุบัน แต่กฎเกณฑ์ดังกล่าวก็จะมี วัตถุประสงค์หลักเพื่อควบคุมคนในสังคมให้มีวินัย ไม่ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่จะสร้างความ เดือดร้อนให้แก่ผู้อื่น หรือเป็นสิ่งที่ขัดต่อศีลธรรมและจารีตประเพณีของคนในสังคม

แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ จนก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลอื่น ๆ แล้ว อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจรัฐ ก็จะเป็นเครื่องมือในการลงโทษ ผู้นั้น จึงเป็นอำนาจที่มีสภาพบังคับอยู่ในตัวเอง โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจอื่นใดอีก อำนาจทาง การเมืองหรืออำนาจรัฐจึงเป็นอำนาจสูงสุดภายในรัฐ เพื่อจะเป็นพลังที่สนับสนุนผลักดันและ ควบคุมรักษาระเบียบวินัยของสังคมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อจุดมุ่งหมายสุดท้ายคือ ความสุขร่วมกันนั่นเอง

๒.๑.๒ ที่มาของอำนาจทางการเมืองในสังคมก่อนเกิดรัฐ

จากพัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในสังคมก่อนเกิดรัฐ แม้ว่าจะ แบ่งออกได้เป็นหลายยุคที่แตกต่างกัน แต่สิ่งหนึ่งที่สังเกตเห็นได้จากความเปลี่ยนแปลงนั้น คือ การยอมรับในอำนาจที่จะใช้เป็นรากฐานของการจัดระเบียบการปกครองสังคมภายในรัฐ และทำ ให้เกิดความชอบธรรมในการปกครอง เพราะมีฉะนั้นแล้วก็จะมีแต่การใช้กำลังบังคับเพียงอย่างเดียว ที่ใช้เป็นหลักในการปกครอง^๖ โดยปราศจากความตกลงร่วมใจกันของคนในสังคม และยอมไม่ อาจเกิดสถานะในทางนิติบัญญัติ

^๖ George Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politique*, 18th ed. (Paris : LGDJ, 1977), p. 11.

รูปแบบของอำนาจในสังคมยุคโบราณก่อนเกิดรัฐ จะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองว่าเป็นสิ่งที่มีความถูกต้องชอบธรรม ซึ่งแมก เวเบอร์ (Max Weber) ได้อธิบายว่าความชอบธรรมของผู้ปกครองจะมีที่มาได้ อยู่ ๓ ทาง คือ^๑

๒.๑.๒.๑ ความชอบธรรมของอำนาจที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีของกลุ่ม (Tradition)

๒.๑.๒.๒ ความชอบธรรมของอำนาจที่เกิดขึ้นจากความสามารถหรือบุคลิกพิเศษเฉพาะตัว (Charisma)

๒.๑.๒.๓ ความชอบธรรมของอำนาจที่เกิดขึ้นจากความชอบด้วยกฎหมาย (Legality)

๒.๑.๒.๑ ความชอบธรรมของอำนาจที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีของกลุ่ม (Tradition)

จะเป็นลักษณะของอำนาจที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ยุคแรก ๆ สภาพสังคมจะไม่มี ความซับซ้อน การอยู่ร่วมกันภายในชุมชนจะให้ความสำคัญกับครอบครัว โดยผู้ที่มีอาวุโสที่สุดก็จะเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่ปกครองดูแลคนในครอบครัวนั้นเอง เมื่อผู้อาวุโสถึงแก่ความตาย บุคคลที่มีอาวุโสรองลงมาจะได้รับเลือกให้เป็นหัวหน้าสืบทอดต่อ ๆ กันมา กลายเป็นจารีตประเพณีของกลุ่มหรือชนเผ่า่นั้น สำหรับใช้ในการจัดระเบียบการปกครอง

ความชอบธรรมของอำนาจที่ผู้ปกครองใช้จัดระเบียบสังคมสำหรับปกครองกลุ่มของตนนี้ จะใช้ความต้องการหรือแนวคิดร่วมกันของคนในสังคม แต่ละยุคสมัยที่ได้สั่งสมถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง ซึ่งกลายเป็นจารีตประเพณีของกลุ่มเป็นหลักเกณฑ์ของสังคม สภาพบังคับหรือบทลงโทษที่เกิดจากจารีตประเพณีจะไม่มี ความรุนแรง อย่างมากที่สุดก็เพียงการขับไล่ออกจากกลุ่มเท่านั้น

^๑ นิยม รัฐมฤต, เอกสารการบรรยาย PS ๖๑๑ (รัฐ อำนาจและนโยบายสาธารณะ), หน้า ๔๒.

๒.๑.๒.๒ ความชอบธรรมของอำนาจที่เกิดขึ้นจากความสามารถหรือบุคลิกพิเศษเฉพาะตัว (Charisma)

รูปแบบของอำนาจในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นในระยะต่อมา ภายหลังจากที่สังคมเริ่มมีการรวมกลุ่มกันและมีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น การจะใช้จารีตประเพณีเป็นกฎเกณฑ์ทางการปกครองสำหรับเผ่าย่อมไม่เพียงพอประกอบกับมีการต่อสู้รุกรานเพื่อแย่งชิงทรัพยากรระหว่างเผ่ามากขึ้น ทำให้บทบาทความสำคัญของบุคคลที่มีความสามารถทางการต่อสู้เริ่มปรากฏเด่นชัดขึ้น และได้รับการยอมรับให้เป็นหัวหน้าเผ่าเหนือหัวหน้ากลุ่มที่จะมีหน้าที่ในการจัดระเบียบการปกครองสังคม

ลักษณะของความชอบธรรมแห่งอำนาจที่จะขึ้นอยู่กับความสามารถและคุณสมบัติเฉพาะตัวของบุคคลผู้ปกครองนี้ หากในสังคมใดที่มีผู้ปกครองเป็นบุคคลที่มีจิตใจเมตตากรุณา มีคุณธรรม สังคมก็จะเต็มไปด้วยความสงบสุข แต่ในทางตรงกันข้าม หากสังคมมีผู้นำที่มีจิตใจโหดร้ายทารุณ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ย่อมจะนำพาความหายนะมาสู่สังคมได้ ซึ่งการปกครองสังคมโดยบุคคลนั้นจะต้องระมัดระวังต่ออารมณ์สนองตอบของผู้ปกครอง (passion) ตามแต่จะเกิดขึ้น^๕ รวมทั้งข้อเสียเกี่ยวกับความไม่แน่นอนของบุคคลที่จะเป็นผู้ปกครองและผลที่จะตามมาอีกหลายประการ จึงทำให้รูปแบบของอำนาจในลักษณะนี้ต้องเสื่อมลงไป ประกอบกับมีแนวความคิดร่วมกันของสังคมว่าควรที่จะต้องมีการแยกอำนาจปกครองออกจากตัวบุคคลมอบให้แก่สถาบันที่เป็นนามธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจแทน จนเกิดเป็นระบบกฎหมายที่มีความแน่นอน จนเกิดเป็นแนวความคิดว่าด้วยรัฐขึ้นในเวลาต่อมา

๒.๑.๒.๓ ความชอบธรรมของอำนาจที่เกิดขึ้นจากความชอบด้วยกฎหมาย (Legality)

ในสังคมก่อนการเกิดรัฐนั้น ที่มาของอำนาจทางการเมืองของผู้ปกครอง จะต้องเกิดขึ้นมาจากความชอบธรรมของจารีตประเพณีเฉพาะกลุ่ม และความสามารถเฉพาะตัวของบุคคลเพียง ๒ ประการเท่านั้น แต่ด้วยสภาพของความไม่แน่นอนของการใช้อำนาจทางการเมืองของผู้ปกครองที่เปรียบเสมือนเป็นทรัพย์สินส่วนตัวที่สามารถคิด ตัดสินใจที่จะกระทำการเช่นใด

^๕ Aristotle, Politics 1281a (Trans. Jowett, 1926) อังโน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพฯ : จีริชการพิมพ์, ๒๕๔๐), หน้า ๑๑.

ก็ได้ จึงไม่มีความแน่นอน การแก้ปัญหาที่จึงสร้างแนวความคิดขึ้นโดยมีฐานที่มาของความชอบธรรมแห่งอำนาจปกครองที่มาจากการมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนที่เรียกว่ากฎหมายนั่นเอง

การเกิดขึ้นของรัฐที่เป็นการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองขึ้นและแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลให้มีลักษณะของความเป็นสถาบันนี้ เกิดขึ้นมาจากสภาพสังคมที่เต็มไปด้วยปัญหาการแก่งแย่งชิงอำนาจที่มีการรบพุ่งอยู่ตลอดเวลา ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวมีแนวความคิดทางกฎหมายร่วมกันของประชาชนที่เห็นชอบตามปรัชญาเมธีที่พยายามนำเสนอแนวคิดของตนเอง ดังจะได้กล่าวต่อไป

๒.๑.๓ ลักษณะของอำนาจทางการเมืองในสังคมก่อนเกิดรัฐ

ในสภาพการเมืองการปกครองของสังคมในอดีต จะมีลักษณะการจัดรูปแบบการปกครองที่ความชอบธรรมแห่งอำนาจเกิดขึ้นมาจากความสามารถและคุณสมบัติส่วนตัวของผู้นำ (personalization of power) ที่มีการปะปนระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวมอย่างแยกไม่ออก จนเกิดความเป็นเอกสิทธิ์เฉพาะตัวขึ้น โดยที่ยังไม่ปรากฏแนวความคิดในการแยกประโยชน์ส่วนตัว (personal interest) และอำนาจส่วนบุคคล (personal power) ของผู้ปกครองออกจากอำนาจทางการเมือง (political power) ซึ่งเป็นของรัฐ หรือที่เรียกว่า “การจัดสถาบันของอำนาจการเมือง (institutionalization of political power)”^๙ ฉะนั้น เมื่อลักษณะการปกครองที่อำนาจยังถือว่าเป็นของส่วนตัวเฉพาะบุคคล ที่ผู้มีอำนาจจะสามารถใช้อำนาจนั้นได้อย่างเต็มที่และตามใจชอบ แม้ว่าการมีอำนาจในลักษณะนี้ จะทำให้การปกครองรัฐเกิดความเป็นปึกแผ่นและมีเอกภาพทางการเมือง แต่ได้ส่งผลเสียมากมายหลายประการเช่นกัน กล่าวคือ^{๑๐}

ประการแรก อำนาจปกครองของผู้ปกครองนี้ จะมีลักษณะที่ไม่แน่นอน ไม่มีความมั่นคงต่อฐานอำนาจดังกล่าว จึงขาดความเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครอง เนื่องจากอำนาจนี้ย่อมจะถูกท้าทายจากบุคคลที่มีความสามารถและพลังกำลังที่แข็งแกร่งกว่า แล้วในที่สุด ผู้ที่มี

^๙ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๔๒), หน้า ๕๑-๕๒.

^{๑๐} George Burdeau, Droit constitutionnel et institutions politique, p. 12.

อำนาจอยู่เดิมอาจจะต้องพ่ายแพ้ผู้ที่มีความสามารถที่ดีกว่าก็ได้ และผู้ชนะก็จะได้เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวต่อไป อำนาจเช่นนี้จึงไม่มีความสูงสุด ปราศจากซึ่งความแน่นอน เป็นการพิสูจน์กันแต่เพียงผละกำลังทางด้านกายภาพเท่านั้น

ประการที่สอง อำนาจนี้จะขาดความต่อเนื่องในการปกครอง สืบเนื่องจากที่อำนาจรัฐในสมัยนี้ ไม่ใช่เป็นอำนาจสูงสุด หากแต่ว่าจะพิสูจน์ที่ความสามารถของบุคคลแต่เพียงอย่างเดียว ฉะนั้น หากผู้ที่มีความสามารถและพลังที่แข็งแกร่งกว่า ก็ย่อมจะเข้าสู่ตำแหน่งผู้ปกครองได้ และการปกครองที่มีอยู่โดยผู้ปกครองคนเดิมก็ต้องหยุดชะงัก การปกครองโดยผู้ปกครองคนใหม่อาจจะมียุทธศาสตร์ที่แตกต่างไปจากเดิมก็ได้ และการนำพาประโยชน์สุขมาสู่ประชาชนย่อมจะไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างต่อเนื่อง สังคมย่อมจะไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น

ประการที่สาม เมื่อผู้ปกครองเข้าสู่ตำแหน่งด้วยความสามารถเฉพาะตัว จึงรู้สึกว่าตนเองได้อำนาจมาด้วยความชอบธรรมและมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว อำนาจดังกล่าวอาจจะถูกใช้ไปในทางขัดต่อกฎหมายธรรมชาติ สร้างความเดือดร้อนเสียหายขึ้นแก่ประชาชนได้ และในที่สุดแล้ว ผลร้ายก็ย่อมจะเกิดขึ้นแก่ประชาชนทั้งปวงนั่นเอง

จากลักษณะของอำนาจในสังคมก่อนเกิดรัฐ ที่โดยทั่วไปแล้ว อำนาจจะไม่มี ความสูงสุด ปราศจากความแน่นอน การใช้อำนาจขาดความต่อเนื่องและในบางครั้งจะขาดความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งจะเห็นตัวอย่างที่ชัดเจนจากสภาพการปกครองในยุคกลาง ภายหลังจากที่อาณาจักรโรมันล่มสลายในราวคริสต์ศตวรรษที่ ๕ สภาพการณ์โดยทั่วไปของยุคนี้ อำนาจที่เป็นศูนย์กลางทางการปกครองของความเจริญรุ่งเรืองและความสงบสุขที่มีอยู่ทั่วไปก็พลอยสิ้นสุดลงด้วย เกิดมีการรบพุ่งแย่งชิงความเป็นใหญ่และแย่งชิงโภคสมบัติกันตามท้องถิ่นต่าง ๆ ในยุโรป โดยไม่มีใครมีอำนาจยิ่งใหญ่พอที่จะควบคุมให้อยู่ในความสงบได้อย่างเช่นในสมัยโรมัน บรรดาผู้นำท้องถิ่นที่มีกำลังต่างก็ตั้งตนเป็นใหญ่ รวมกลุ่มกันเป็นหมู่เหล่าเพื่อรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมขึ้น คือ ส่วนหนึ่งเป็นผู้ให้ความคุ้มครอง กับอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้รับใช้ คนที่มีกำลังด้อยกว่าจึงต้องเป็นผู้เข้า

สวามิภักดิ์ต่อผู้ที่มีกำลังแข็งแกร่งกว่า”^{๑๑} จนเกิดเป็นระบบฟิวดัลลิสม์ (Feudalism) ขึ้น ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่ฝังรากลึกในสังคมตะวันตกยุคกลางนานหลายร้อยปี

สภาพสังคมในช่วงต้นยุคกลางนี้ จะเต็มไปด้วยปัญหาความขัดแย้ง การแก่งแย่งชิงดี อยู่ในสภาพที่ไร้กฎเกณฑ์ ไม่มีความเป็นระเบียบแบบแผน ประชาชนแต่ละคนจึงต้องแสวงหาความปลอดภัยของตนเองและครอบครัว การต้องการความคุ้มครองในยุคนี้ จึงเกิดขึ้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความคุ้มครองนี้คือการอ่อนอำนาจของรัฐในทุกประเทศ แม้ว่าในทุกประเทศจะมีพระเจ้าแผ่นดินและรัฐบาลกลางปกครองอยู่ มีสิทธิมีอำนาจปกครองทั่วประเทศ แต่ความเป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินและรัฐบาลกลางมีแต่สิทธิตามกฎหมาย หากได้มีอำนาจปกครองอันแท้จริงไม่ เพราะในทุกประเทศ เพราะในทุกประเทศได้แบ่งแยกดินแดนออกเป็นแคว้นแคว้นต่าง ๆ มีเจ้าหรือขุนนางทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองโดยอิสระ^{๑๒} โดยที่ขุนนางเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่มีความสามารถและกำลังทางการทหารที่เข้มแข็ง เพื่อจะดูแลคุ้มครองตนเองและกลุ่มคนที่เข้ามาขออยู่ภายใต้การคุ้มครอง โดยมีเพียงข้อผูกพันที่เป็นคำมั่นสัญญาระหว่างกันเท่านั้น ซึ่งอาจจะเป็นได้ทั้งใน ชั้นบน และ ชั้นล่าง ของสังคม “ชั้นบน” คือ พระเจ้าแผ่นดินย่อมต้องการความคุ้มครองจากการรุกรานภายนอกประเทศหรือ จากขุนนางและราษฎรที่คิดกบฏ พระเจ้าแผ่นดินจึงต้องผูกมิตรกับขุนนางและโปรยปรายผลประโยชน์ ช้องสมผู้คนไว้คุ้มครองคนให้พ้นจากภัยเหล่านี้ ส่วนทางด้านขุนนางก็ต้องการความคุ้มครองให้พ้นภัยเช่นกัน คือ ภัยที่เกิดจากการถูกพระเจ้าแผ่นดินรังแก หรือราษฎรลุกฮือไม่ยอมอยู่ภายใต้อำนาจ จึงต้องเอาใจขุนนางโดยให้ที่ดินเพื่อทำมาหากินและให้ความคุ้มครองราษฎรจากภัยอันตรายต่าง ๆ ส่วนใน “ชั้นล่าง” ของสังคม คือราษฎรทั่วไปอาจได้รับภัยจากขุนนางแคว้นอื่นเข้าปล้นสะดมเอาทรัพย์สินไป หรือโจรภัยจากผู้ร้าย ภัยเหล่านี้ พระเจ้าแผ่นดินหรือรัฐจะไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้อย่างทั่วถึง เพราะอยู่ห่างไกลและอ่อนอำนาจ ราษฎรจึงต้องยึดหาขุนนางเป็นที่พึ่งคุ้มครอง^{๑๓}

^{๑๑} ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๑๓๓.

^{๑๒} คีฤทธิ ปราโมช, ม.ร.ว., ฝรั่งเศสศึกษา, (กรุงเทพฯ : ก้าวหน้า, ๒๕๐๔), หน้า ๘.

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙.

ฉะนั้น จะสังเกตเห็นได้จากความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของแต่ละบุคคล จึงจำเป็นต้องแสวงหาที่พึ่งคุ้มครองจากภัยอันตรายต่าง ๆ จึงเป็นช่องทางให้ขุนนางหรือบุคคลที่มีพลังกำลัง ตั้งตนเป็นหัวหน้า กระจายเป็นแคว้นเล็กแคว้นน้อย อยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วดินแดนในยุโรป สภาพในเวลานั้น จึงกลับไปใช้กฎหมายจารีตประเพณีของเผ่าต่าง ๆ ซึ่งเดิมใช้หลักกฎหมายจารีตประเพณีตามสายโลหิต แต่ต่อมาเมื่อมีการติดต่อระหว่างเผ่าและมีการสมรสข้ามเผ่ามากขึ้น ก็หันมาใช้หลักกฎหมายจารีตประเพณีของพื้นที่แทน สภาพเช่นนี้ทำให้เกิดความหลากหลายในการใช้บังคับกฎหมายมาก เพราะกฎหมายเปลี่ยนไปตามพื้นที่ อย่างที่วอลแตร์ตั้งข้อสังเกตว่า หากเดินทางจากฝรั่งเศสตอนเหนือไปถึงฝรั่งเศสตอนใต้ จะต้องเปลี่ยนระบบกฎหมายมากกว่าเปลี่ยนม้าเสียอีก^{๑๔}

๒.๒ แนวความคิดของการก่อให้เกิดรัฐและสนับสนุนการใช้อำนาจรัฐ

รัฐที่เกิดขึ้นตามแนวความคิดสมัยใหม่ เพิ่งปรากฏขึ้นเมื่อประมาณ ๒๐๐ - ๓๐๐ ปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้ปกครองไปเป็นของสถาบันที่ได้จัดตั้งขึ้น แนวความคิดดังกล่าวนี้ ไม่ได้เกิดขึ้นมาจากสุญญากาศโดยปราศจากเบื้องหลังของความคิด หากแต่ทฤษฎีหรือแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐในความหมายสมัยใหม่ ได้ถือกำเนิดขึ้นมาจากบริบททางสังคมในยุคกลาง ซึ่งเป็นสังคมที่อยู่ในสภาพไร้กฎระเบียบและเกิดความไม่สงบ (unlawfulness and disorder) “รัฐ” ที่เกิดขึ้นจึงเป็นคำตอบสำหรับบรรยากาศและความไม่มั่นคงทางการเมืองในสมัยนั้น^{๑๕} และแนวความคิดนี้ได้ถูกนำไปใช้ปฏิบัติให้เกิดผลขึ้นเป็นรูปธรรม

การนำแนวความคิดของรัฐ ไปก่อให้เกิดเป็นองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองขึ้นนั้น นอกจากที่คนในสังคมจะต้องมีแนวความคิดทางกฎหมายร่วมกันโดยมุ่งหมายถึงการจัดระเบียบสังคมที่ดีขึ้นแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ขาดเสียมิได้คือ ต้องมีบุคคลที่เป็นผู้จุดประกายความคิดหรือปรัชญาเมธีทั้งหลาย ที่ได้สร้างแนวคิดหรือทฤษฎีต่าง ๆ จนทำให้บุคคลในสังคมยอมรับและ

^{๑๔} บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ : วิชาการทางปรัชญาและลักษณะกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๗), หน้า ๒๖.

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๙.

เห็นพ้องกับความคิดดังกล่าว จึงเกิดเป็นพลังทางสังคมที่สำคัญและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโดยนำเอาแนวความคิดและทฤษฎีนั้น ไปทำให้เกิดผลขึ้นในทางกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาและความวุ่นวายที่เกิดขึ้นนั่นเอง

ปรัชญาเมธีที่มีบทบาทและมีส่วนชี้นำต่อแนวความคิดร่วมกันทางกฎหมายของชนในสังคมเกี่ยวกับรัฐในสมัยใหม่ โดยการแยกอำนาจไปเป็นของสถาบันนั้นจนได้รับการนำมาใช้และปฏิบัติอย่างแพร่หลายในปัจจุบันนี้ ได้แก่ แมคคิอาเวลลี ซึ่งเป็นผู้วางรากฐานแนวความคิดเรื่องเจ้าชาย (The prince) จนก่อให้เกิดการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองที่เรียกว่ารัฐขึ้นกับอีกผู้หนึ่งคือ โบแดง ซึ่งได้ทำให้สถาบันที่ได้จัดตั้งขึ้นนี้มีอำนาจสูงสุดเพื่อใช้ในการปกครองรัฐได้อย่างแท้จริง

ฉะนั้น การศึกษาถึงแนวความคิดว่าด้วยเจ้าชายของแมคคิอาเวลลีและทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของโบแดง จะทำให้ทราบถึงแนวความคิดต้นแบบที่ทำให้เกิดแนวความคิดทางกฎหมายร่วมกันของประชาชนในสังคมสำหรับการแก้ไขปัญหาคความวุ่นวายที่เกิดขึ้นและจัดระเบียบการปกครองสังคม จนได้แยกอำนาจออกจากบุคคลไปให้แก่สถาบันทางการเมืองได้สำเร็จและได้รับการยอมรับปฏิบัติมาจนกระทั่งปัจจุบัน

๒.๒.๑ แนวความคิดว่าด้วยการกำเนิดรัฐสมัยใหม่

๒.๒.๑.๑ แนวความคิดว่าด้วยรัฐของแมคคิอาเวลลีและลักษณะอำนาจอธิปไตยของโบแดง

นิโคโล แมคคิอาเวลลี (Nicolos Machiavelli ค.ศ. ๑๔๖๙ - ๑๕๒๗) นักปรัชญาเมธีชาวอิตาลีเลียนที่มีแนวความคิดแตกต่างและตรงกันข้ามกับนักปรัชญาเมธีในอดีตที่ผ่านมา คือความคิดทางการเมืองของแมคคิอาเวลลีมีเป้าหมายในการรักษาอำนาจโดยไม่คำนึงถึงวิธีการ อาจกล่าวได้ว่าแมคคิอาเวลลีเป็นนักปฏิบัตินิยม (pragmatist) ที่มุ่งการธำรงรักษาอำนาจ โดยไม่คำนึงถึงเรื่องจริยธรรมและคุณธรรมแต่อย่างไร^{๑๑}

^{๑๑} สมบัติ อรรถธัญวงศ์, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒ (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๘๙.

ผลงานของแมคคิอาเวลลีที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางรัฐศาสตร์ และกฎหมายมหาชนสมัยใหม่เป็นอย่างมาก คือ หนังสือเรื่อง “เจ้าชาย” (Le Prince ๑๕๑๓) อันเป็นรากฐานของแนวความคิดเรื่อง “รัฐ” ในความหมายที่รู้จักในปัจจุบันเนื่องจากได้แยกทฤษฎีการเมืองออกไปพ้นจากวงกรอบของศาสนา^{๙๙} ซึ่งเคยเป็นส่วนประกอบอันหนึ่งในความคิดของยุคกลาง โดยแนวความคิดหลักของแมคคิอาเวลลีในบทแรก ๆ ของหนังสือเรื่อง “เจ้าชาย” ได้จำแนกรัฐออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ สาธารณรัฐกับราชอาณาจักรที่ปกครองโดยกษัตริย์ ซึ่งในส่วนของรัฐที่เป็นแบบราชอาณาจักรนั้นสามารถจะแบ่งออกได้เป็นราชอาณาจักรที่มีการสืบราชสมบัติ, รัฐใหม่ซึ่งผู้ปกครองได้อำนาจใหม่และรัฐที่ได้สถาปนาตนเองเป็นเจ้า โดยแมคคิอาเวลลีได้ให้ความสำคัญและสนใจที่ศึกษาในการปกครองแบบหลังมากกว่า ต่อมาเขาได้กล่าวถึงคุณสมบัติของผู้ปกครองและวิธีการในการรักษาอำนาจของผู้ปกครองให้คงอยู่อย่างมั่นคงคือ ผู้ปกครองรัฐจะเป็น “เจ้าชาย” (prince) ที่มีความสามารถในลักษณะที่เป็นทั้งผู้นำและสถาบัน^{๑๐๐} คือจะต้องเป็นคนกล้าหาญ มีสัจจะ มีเมตตาปราณีต่อผู้อยู่ใต้ปกครอง ใจกว้างและชอบช่วยเหลือผู้อื่น เคารพศาสนา อันเป็นการแสดงให้เห็นเสมือนหนึ่งว่าตนมีคุณสมบัติที่ดีพอ^{๑๐๑} แต่อย่างไรก็ตามหากจำเป็นที่จะต้องรักษาอำนาจนั้นไว้เพื่อความคงอยู่ของรัฐ แม้ว่าจะต้องกระทำการบางอย่างซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยความถูกต้องและคุณธรรม เพื่อให้อำนาจของเจ้าชายไม่ถูกกระทบกระเทือน อาจจะต้องยอมทรยศสัตย์ มีความโหดร้ายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนใหญ่ให้ได้รับความผาสุกแก่ผู้ใต้ปกครองแล้ว ย่อมที่จะสามารถทำได้เพียงเพื่อ “เหตุผลของรัฐ” (Reason of State) เป็นสำคัญ แนวความคิดเรื่อง “เจ้าชาย” ได้ถูกตีพิมพ์เผยแพร่หลังจากที่แมคคิอาเวลลีได้เสียชีวิตแล้ว ซึ่งได้รับกระแสการต่อต้านว่าเป็น ผลงานที่เขียนโดยมือปีศาจ เนื่องจากเป็นการนำเสนอโดยที่ปราศจากหลักศีลธรรมและความดีซึ่งเป็นรากฐานของปรัชญาในยุคโบราณ แต่แมคคิอาเวลลีได้นำเอาข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์มาใช้ในการสร้างทฤษฎีดังกล่าว อย่างไรก็ตามแม้แนวความคิด

^{๙๙} เอ็ม เจ ฮาร์มอน, ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน, แปลโดย เสน่ห์ จามริก, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๐), หน้า ๑๙๙.

^{๑๐๐} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า ๓๐.

^{๑๐๑} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ของแมคคือาเวลลีจะถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากมาย แต่ก็มียอิทธิพลต่อวงการรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชนในปัจจุบันเป็นอย่างมาก

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แมคคือาเวลลีได้จุดกำเนิดและให้แนวทางของความคิดในเรื่องการแยกอำนาจปกครอง (หรืออำนาจรัฐ) ที่เดิมเป็นของ “เจ้าชาย” ในฐานะที่เป็นตัวบุคคล ให้กลายเป็นของสถาบันทางการเมืองที่ถูกจัดตั้งขึ้นที่เรียกว่า “รัฐ” (State) โดยผ่านกลไกและแนวคิดในเรื่อง “เหตุผลแห่งรัฐ” จึงเท่ากับว่าได้เกิดมีสถาบันที่เป็นเจ้าของอำนาจและจะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแทนตัวบุคคลที่ไม่มีความแน่นอน โดยการใช้อำนาจอ้างกล่าวจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขร่วมกันของประชาชนเป็นสำคัญ

จากแนวความคิดของแมคคือาเวลลีนี้ เป็นเพียงแนวความคิดเรื่องการสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้น โดยแยกอำนาจปกครองของรัฐออกจากตัวบุคคลไปให้แก่สถาบันทางการเมืองดังกล่าวที่เรียกว่า “รัฐ” เท่านั้น แต่มีข้อสังเกตว่า แนวความคิดของแมคคือาเวลลียังไม่ปรากฏแนวความคิดในเรื่องอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยเลย จนกระทั่งฌอง โบแดง (Jean Bodin ค.ศ. ๑๕๓๐ - ๑๕๙๖) ได้เสนอแนวความคิดดังกล่าวไว้ในหนังสือเรื่อง “สาธารณรัฐใน ๖ บรรพ (Six Livres de la République - ๑๕๗๖)” และเมื่อนำแนวความคิดทั้งสองผสมผสานกันแล้ว จะทำให้อำนาจรัฐที่เป็นของสถาบันภายหลังจากที่ได้แยกออกมาจากตัวบุคคลแล้วกลายเป็นอำนาจสูงสุดหรือที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยนั่นเอง

โบแดง ปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศส เกิดที่เมืองอังเจอร์ (Angers) ได้รับความศึกษาและสอนกฎหมายที่ตูลุส (Toulouse) หลังจากนั้นได้ประกอบอาชีพทนายความ จนกระทั่งได้รับการยกย่องนับถืออย่างสูงจากกษัตริย์อั้งรีที่ ๓ โดยสภาพแวดล้อมและสังคมของประเทศฝรั่งเศสในขณะนั้นมีแต่ความวุ่นวาย เกิดความขัดแย้งทางด้านแนวความคิดและทัศนคติต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหามูลฐานพันธะทางการเมืองอันไม่อาจอ้อมชอมกันได้ ปัญหาเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองที่ไม่แน่นอน ดังนั้น ผลงานที่ปรากฏในหนังสือ “สาธารณรัฐใน ๖ บรรพ” จึงมุ่งเน้นที่จะเป็นแนวทางในการพัฒนาการเมืองของประเทศฝรั่งเศส

ให้หลุดพ้นจากสภาพสงครามและการปราศจากกฎหมาย โดยอยู่ภายใต้อำนาจสูงสุดที่ออกกฎหมาย และรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมของกษัตริย์นั่นเอง^{๖๐}

ตามแนวความคิดของโบแดงเห็นว่า รากฐานของรัฐกำเนิดขึ้นมาจากครอบครัวทั้งหลาย ที่รวมตัวกันเข้าเป็นสังคมการเมืองหรือมาจากบิดาที่เป็นหัวหน้าครอบครัว ผู้ซึ่งใช้อำนาจอันเกือบสมบูรณ์ภายในวงครอบครัว การที่บิดาสามารถจะกระทำการเช่นนั้นได้เพราะว่าเขาจะมีเหตุผลที่อยู่เหนือกว่าเหตุผลของสมาชิกคนอื่น ๆ บุตรหลานที่ยังเล็กและภรรยาที่เป็นเพียงสตรีที่มีอารมณ์อ่อนไหวเกินกว่าจะรับผิดชอบได้ ฉะนั้น สำหรับแนวความคิดของโบแดงแล้ว จะเน้นที่อำนาจเด็ดขาดของบิดาในฐานะที่เป็นประมุขของครอบครัว

เมื่อเวลาล่วงไป ครอบครัวทั้งหลายได้รวมกันเข้าเป็นสังคมการเมืองจำนวนหนึ่ง เพื่อจุดประสงค์ต่าง ๆ กัน ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ความฝักใฝ่ทางศาสนาและความต้องการที่จะได้รับความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน ทำให้จำเป็นต้องเกิดความร่วมมือทางสังคมที่สูงขึ้นและไม่อาจจะพบได้ในระดับครอบครัว การรวมตัวเป็นกลุ่มคนที่ใหญ่ขึ้นก็เพื่อตอบสนองความต้องการเหล่านี้ จนก่อให้เกิดเป็นรัฐขึ้นในท้ายที่สุด และรัฐจะมีอยู่ได้ก็ต่อเมื่อมีอำนาจอธิปไตย กล่าวคือเป็นอำนาจที่สมบูรณ์ในการจัดทำและบังคับใช้กฎหมายเป็นที่ยอมรับร่วมกัน^{๖๑} ซึ่งเป็นการยึดโยงมาจากแนวความคิดที่ว่าบิดาต้องเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเด็ดขาดภายในครอบครัวนั่นเอง

ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจที่โดยธรรมชาติจะติดมากับรัฐ ต้องเป็นอำนาจที่ปราศจากขอบเขต ถาวร เด็ดขาด มีความสูงสุดเป็นล้นพ้นซึ่งไม่อาจถูกจำกัดหรือแบ่งแยกได้โดยประการใด ๆ และอำนาจนี้จะถูกแสดงออกได้โดยการบัญญัติกฎหมาย กฎหมายทั้งปวงจะมาจากองค์อธิปัตย์ แม้แต่กฎหมายประเพณีก็ยังได้รับผลบังคับใช้จากองค์อธิปัตย์และอาจถูกยกเลิกไปโดยบัญญัติขององค์อธิปัตย์เช่นกัน จึงแสดงให้เห็นโดยนัยว่าอำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจสูงสุดที่อยู่เหนือพลเมืองภายในรัฐ และเป็นศูนย์รวมของทุก ๆ สิ่งเข้าไว้ด้วยกันเพราะสามารถจะอนุญาตให้บุคคลกระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ ก็ได้^{๖๒} ด้วยเหตุนี้ จึงถือได้ว่ากษัตริย์ (หรือองค์อธิปัตย์) ที่มีอำนาจเด็ดขาดเกี่ยวกับพลังบังคับทางกฎหมาย นอกจากจะไม่ต้อง

^{๖๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓.

^{๖๑} เอ็ม เจ ฮาร์มอน, ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน, แปลโดย เสน่ห์ จามริก, หน้า ๒๖๒.

^{๖๒} ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, หน้า ๑๖๐.

อยู่ภายใต้อำนาจบังคับของกฎหมายของกษัตริย์องค์ก่อน ๆ แล้ว ยังไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของกฎหมายที่พระองค์บัญญัติขึ้นอีกด้วย”^{๒๓}

ฉะนั้น แม้จะถือว่าอำนาจอธิปไตยได้กำเนิดมาจากธรรมชาติในสังคมมนุษย์ แต่เมื่อกลายเป็นของผู้ปกครองแล้ว ย่อมจะไม่สามารถลุกขึ้นต่อต้านหรือเรียกคืนได้ จึงเท่ากับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่ไม่อาจจะถูกจำกัดได้โดยกฎหมายใด ๆ กล่าวคือ ไม่อาจจะถูกจำกัดได้โดยกฎหมายที่มนุษย์ได้บัญญัติขึ้นเท่านั้น แต่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายธรรมชาติ (Jus Naturale) และไม่สามารถออกกฎหมายใดเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินั้นได้”^{๒๔} เพราะถ้าย่อมถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่ปราศจากซึ่งการถูกควบคุมได้แล้ว จะเท่ากับไม่ได้เป็นการตอบสนองความต้องการอันเป็นจุดประสงค์สูงสุดของรัฐ คือการช่วยให้ประชาชนบรรลุถึงคุณธรรม และสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศีลธรรม อันเป็นลักษณะที่เรียกว่า “มีระเบียบอันดี”^{๒๕} อันจะนำพาไปสู่ประโยชน์สุขร่วมกันของคนในสังคม

๒.๒.๑.๒ ความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองที่เรียกว่ารัฐกับอำนาจทางการเมืองสูงสุด

สภาพสังคมยุคโบราณที่ยังมิได้มีการจัดระเบียบการปกครองรัฐอย่างเป็นระบบหรือเป็นสังคมยุคก่อนการเกิดรัฐสมัยใหม่ขึ้น อำนาจในการปกครองสังคม (อำนาจทางการเมือง) จะยังยึดถือที่ความสามารถของตัวบุคคลเป็นสำคัญ กล่าวคือ ผู้ที่จะมีและใช้อำนาจปกครองนั้นได้จะต้องมีความสามารถที่เก่งกล้า เพื่อจะได้เป็นที่เคารพยำเกรงแก่บุคคลผู้อยู่ใต้ปกครองทั่วไป การจะคัดสรรผู้ปกครองนี้อาจจะมีกฎเกณฑ์ของการเข้าสู่ตำแหน่งอย่างชัดเจนหรือไม่ก็ได้ ซึ่งไม่ค่อยจะมีความสำคัญมากนัก เนื่องจากคนที่ต้องการมีอำนาจและความเป็นใหญ่ ก็จะมีวิธีการได้มาโดยใช้กำลัง หากมีผู้มีความสามารถหลายคนที่ต้องการเป็นหัวหน้า ต่างคนก็จะรบพุ่งเพื่อแย่งชิงความเป็นใหญ่อยู่ตลอดเวลา ฉะนั้น การเข้าสู่ตำแหน่งหัวหน้าที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวจึงปราศจากความแน่นอนและขึ้นอยู่กับความสามารถส่วนตัวของผู้นั้นเป็นสำคัญ อำนาจในการปกครองสูงสุด (หรือที่เรียกในยุคต่อมาว่าอำนาจอธิปไตย) ที่แท้จริงจึงยังไม่ปรากฏขึ้น

^{๒๓} พงศ์เพ็ญ ศกุนตภักย์, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๖), หน้า ๒๖.

^{๒๔} ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, หน้า ๑๖๒

^{๒๕} เอ็ม เจ ฮาร์มอน, ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน, แปลโดย เสน่ห์ จามริก, หน้า ๒๖๓.

ในยุคต่อมา เมื่อสังคมรับรู้ถึงข้อเสียที่อำนาจทางการเมืองได้ปะปนอยู่ที่ตัวบุคคลหลาย ๆ ประการ การปกครองขาดความต่อเนื่อง สังคมไม่สามารถพัฒนาความเจริญไปได้เต็มที่ ปรัชญาเมธีหลายท่านได้นำเสนอแนวความคิดบางประการเพื่อเป็นทางเลือกให้แก่สังคม จนในที่สุดคนในสังคมจึงเกิดความประสงค์ร่วมกันที่เรียกว่าเป็นแนวความคิดทางกฎหมายขึ้น โดยเห็นด้วยกับทางออกในการแยกอำนาจทางการเมืองออกจากตัวบุคคล ในขณะที่เดียวกันก็เห็นควรที่ต้องจัดตั้งสถาบันในทางการเมืองขึ้นใหม่ที่เรียกว่า “รัฐ (State)” เพื่อเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองแทนรูปแบบการปกครองเดิม ลักษณะของการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมืองที่เรียกว่ารัฐ จะทำให้เกิดความต่อเนื่องและถาวร ไม่แปรเปลี่ยนไปตามตัวบุคคล เพราะรัฐถูกสมมติขึ้นให้มีลักษณะที่เป็นนามธรรม ไม่ได้มีชีวิตจิตใจและตัวตนในความเป็นจริง ฉะนั้น การใช้อำนาจยังคงต้องอาศัยตัวบุคคลให้เข้าเป็นผู้ใช้อำนาจและแสดงเจตนาแทนรัฐอยู่ หากแต่สิ่งที่ทำให้เกิดความต่างไปจากในอดีตคือ การแสดงออกของบุคคลนี้ ได้กระทำในนามรัฐที่เป็นองค์กร ไม่ใช่กระทำในนามของตัวบุคคล อำนาจของรัฐจึงคงอยู่ตลอดไปไม่แปรเปลี่ยนไปตามบุคคลผู้ปกครองที่อาจจะต้องออกจากตำแหน่งไปได้

เมื่ออำนาจทางการเมืองสำหรับใช้ในการจัดระเบียบการปกครองนี้ ถูกใช้โดยองค์กรที่เรียกว่ารัฐ อำนาจนี้จึงมีความสูงสุดและเป็นหนึ่งเดียวภายในรัฐ ที่ได้รับการยอมรับว่ามีความชอบธรรมจากคนในสังคม ไม่สามารถจะมีอำนาจอื่นใดมาท้าทายอำนาจของรัฐเช่นนี้ได้ ซึ่งในภายหลังเรียกอำนาจเช่นนี้ว่า “อำนาจอธิปไตย” จะแสดงออกได้โดยการบัญญัติหรือยกเลิกกฎหมายเพื่อวางกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับสำหรับประโยชน์สุขร่วมกันของประชาชนในสังคม นอกจากนี้เมื่อยอมรับความเป็นอำนาจสูงสุดของอำนาจรัฐที่กลายเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ จะทำให้จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ของการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ปกครอง (หรือผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ) ที่แน่นอนชัดเจน และได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพราะมีฉะนั้นแล้ว จะทำให้เกิดความไม่ชอบธรรมได้

หากพิจารณาถึงการยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดภายในรัฐ และเป็นกฎหมายแม่บทที่จะเป็นบทบังคับแก่คนในสังคมเพื่อมีความสงบสุข โดยการออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมาย อันเป็นการแสดงออกตามอิทธิพลของแนวความคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง (Legal Positivism) ที่ว่า “กฎหมายคือคำสั่งของรัฐอธิปไตย” ซึ่งรากฐานของแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐไว้เสมอ จึงจะสามารถกระทำการใด ๆ

อันเป็นการกระทบสิทธิของประชาชนได้ จึงเท่ากับว่า “รัฐ” และ “อำนาจอธิปไตย” เป็นที่มาของกฎหมายนั่นเอง

โดยสรุปแล้ว จึงถือได้ว่าแนวความคิดว่าด้วยรัฐของแมคคีอาเวลลีและแนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของโบแดง ได้มีบทบาทและอิทธิพลอันถือว่าเป็นรากฐานของแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนเป็นอย่างมาก เพราะถือว่ารัฐเป็นการจัดสถาบันทางการเมืองของอำนาจ ในขณะที่อำนาจอธิปไตยก็จะเป็นการทำให้สถาบันทางการเมืองนั้นมีอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐกับอำนาจอธิปไตยจึงเปรียบเสมือนเหรียญสองหน้า คือ จะไม่มีรัฐ ถ้าไม่มีอำนาจอธิปไตย และจะไม่มีอำนาจอธิปไตยโดยไม่มีรัฐ^{๒๖}

๒.๒.๒ แนวความคิดที่สนับสนุนการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลเพียงคนเดียว : กษัตริย์เป็นรัฐาธิปัตย์

แนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยที่เกิดขึ้นในระยะแรกนั้น เกิดขึ้นโดยมีบริบทของสังคมในยุคหนึ่งที่ได้รับความคิดตันมาจากความเลื่อมโทรมของระบอบการปกครอง ตลอดจนความทุกข์ทรมานที่ได้รับจากการอิทธิพลของศาสนจักรที่ครอบงำฝ่ายอาณาจักร จึงทำให้ปรัชญาเมธีได้สร้างแนวคิดทฤษฎีเพื่อสนับสนุนการปกครองโดยกษัตริย์ที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในนามของรัฐาธิปัตย์แต่เพียงพระองค์เดียว ซึ่งมีอยู่ ๒ แนวความคิดที่มีบทบาทในทางการเมืองการปกครองจนกลายมาเป็นรากฐานของกฎหมายมหาชนในปัจจุบัน คือ แนวความคิดของโบแดงและฮอบส์ ดังนี้

๒.๒.๒.๑ แนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของโบแดง

ในทัศนะของโบแดง เห็นว่าภายในรัฐอาจจะมีลักษณะการใช้อำนาจของผู้ปกครองอยู่ ๓ ประเภท แต่จะพิจารณาได้จากการทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของรัฐ รูปแบบเหล่านี้ได้แก่ ประชาธิปไตย อภิชนาธิปไตยและราชาธิปไตย กล่าวคือ หากประชาชนส่วนใหญ่เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยแล้ว จะเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่หากอำนาจถูกใช้และตกอยู่ภายใต้คนกลุ่มน้อยเพื่อปกครองคนส่วนใหญ่ก็จะเป็นอภิชนาธิปไตย ในขณะที่รูปแบบ

^{๒๖} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ : วัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า ๔๗.

สุดท้าย โบแดงให้ความสนใจมากเป็นพิเศษและเห็นว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดเพราะเป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองที่มีลักษณะเด็ดขาด ถาวรไว้ในความครอบครองของกษัตริย์ แต่เพียงผู้เดียว จะทำให้บังเกิดผลได้เป็นอย่างดีและจริงจัง จะต่างไปจากการปกครองที่อำนาจอยู่ในมือของรัฐบาลแบบประชาธิปไตยหรืออภิชนาธิปไตย ย่อมจะบั่นทอนจุดประสงค์อันแท้จริงของการใช้อำนาจอธิปไตย เพราะจุดอ่อนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ของรัฐบาลเช่นว่านั้น คือ ความรวนเรของการใช้อำนาจ^{๒๗} ด้วยเหตุผลดังกล่าว แนวความคิดของโบแดงที่สะท้อนออกมาถึงลักษณะของอำนาจอธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่เป็อำนาจสูงสุด เพราะต้องการให้อำนาจดังกล่าวถูกใช้โดยกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว อันจะสอดคล้องกับหลักกฎหมายธรรมชาติเป็นอย่างมาก เพราะกฎหมายธรรมชาติย่อมจะนำพาทุกสิ่งทุกอย่างไปสู่สิ่งซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดแต่เพียงประการเดียวเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากในครอบครัวที่จะมีหัวหน้าครอบครัวแต่เพียงผู้เดียว หรือบนผืนฟ้าก็จะมีดวงอาทิตย์แต่เพียงดวงเดียว เป็นต้น^{๒๘}

อำนาจอธิปไตยของรัฐที่จะถูกใช้โดยกษัตริย์ตามทัศนะของโบแดง จะต้องอยู่เหนือสิ่งอื่นใด อันอาจจะแสดงออกได้โดยการบัญญัติหรือยกเลิกกฎหมาย ฉะนั้น กฎหมายทั้งปวงจึงต้องมาจากองค์อธิปัตย์^{๒๙} ได้แสดงให้เห็นถึงลักษณะความชอบธรรมของอำนาจดังกล่าวที่เป็นอำนาจในการบังคับบัญชาควบคุมสังคม เพื่อนำพาไปสู่จุดมุ่งหมายที่สงบสุขร่วมกันของประชาชน ฉะนั้น การอ้างถึงความชอบธรรมดังกล่าวจะต้องเป็นสิ่งที่ประชาชนทั้งหลายในสังคมให้การยอมรับนับถืออำนาจอธิปไตย และรวมถึงบุคคลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐหรือที่เรียกว่ากษัตริย์ด้วย กล่าวคือ กษัตริย์จะต้องได้เข้าสู่ตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดเอาไว้แน่นอน เท่ากับว่าจะต้องมีการกำหนดตัวของรัชทายาทไว้ชัดเจน ซึ่งอาจจะมาจากวิธีการเลือกตั้ง หรือจากผลของสงครามที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงจะถือว่าเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายอันจะมีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างเต็มที่^{๓๐} รัฐและกษัตริย์จึงต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของธรรมชาติ ซึ่งไม่อาจจะกระทำการใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ ในขณะที่เดียวกันแนวความคิดนี้ ยังได้ปฏิเสธการ

^{๒๗} เอ็ม เจ ฮาร์มอน, ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน, แปลโดย เสน่ห์ จามริก, หน้า ๒๖๔.

^{๒๘} พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, หน้า ๓๐.

^{๒๙} เอ็ม เจ ฮาร์มอน, ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน, แปลโดย เสน่ห์ จามริก, หน้า ๒๖๓.

^{๓๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖๖.

ใช้อำนาจรัฐที่กระทำโดยพระราชย์ด้วย เพราะอำนาจอธิปไตยนี้ไม่ได้เป็นแต่เพียงของผู้หนึ่งผู้ใดที่เป็นผู้ใช้อำนาจ^{๑๑} ได้อย่างกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนตัว หากแต่ถือว่าอำนาจอธิปไตยนี้เป็นของสถาบันทางการเมืองที่ได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้นตามแนวความคิดทางกฎหมายร่วมกันของประชาชนจนเกิดเป็นรัฐ บุคคลธรรมดาเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจในนามของรัฐเท่านั้น ฉะนั้น การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐนี้จึงต้องมุ่งเน้นถึงวัตถุประสงค์ของการเกิดขึ้นของสถาบันทางการเมือง คือต้องการธำรงไว้ซึ่งสิทธิตามธรรมชาติและประโยชน์สุขร่วมกันของประชาชนเป็นสำคัญ

๒.๒.๒.๒ แนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของฮอปส์

โทมัส ฮอปส์ (Thomas Hobbes ๑๕๘๘ – ๑๖๗๙) เป็นนักปรัชญาเมธีชาวอังกฤษ ได้นำเสนอผลงานเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยไว้ในหนังสือเรื่อง “Leviathan” ซึ่งเขาเห็นว่าโดยธรรมชาติแล้ว มนุษย์ถูกสร้างให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งทางด้านร่างกายและทางจิตใจ แม้ว่า ในส่วนของร่างกายบางคนจะเข้มแข็ง บางคนจะอ่อนแอ แต่ก็มิได้หมายความว่าคนเข้มแข็งจะได้เปรียบคนอ่อนแอเสมอไป คนอ่อนแออาจจะใช้วิธีการลอบทำร้ายหรือร่วมมือกันทำร้ายคนที่เข้มแข็งกว่าด้วยอาวุธก็ได้ สำหรับทางด้านจิตใจ คือ ความรอบคอบ มนุษย์สามารถมีความรอบคอบทัดเทียมกัน ถ้ามีโอกาสสั่งสมประสบการณ์ได้เท่า ๆ กัน แต่เนื่องจากในสภาวะธรรมชาติสังคมจะปราศจากกฎระเบียบในการควบคุมความประพฤติของบุคคลในสังคมประกอบกับมนุษย์จะสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเองที่มีอยู่ตามธรรมชาติได้อย่างเต็มที่ เพื่อสนองตัณหาของมนุษย์ที่มีอยู่ ๓ อย่าง คือ การแข่งขันกันเพราะอยากมีอยากได้หรือไม่ยอมมีไม่ยอมได้ (Competition) ความกลัว (Diffidence) และความอยากมีอำนาจและได้เป็นใหญ่ (Glory) ฉะนั้น เพื่อที่จะบรรลุถึงจุดมุ่งหมายในการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขภายในสังคมมนุษย์จึงจำเป็นต้องทำสัญญาร่วมกันโดยยอมสละสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติบางส่วนที่ตนเองมีอยู่ให้แก่รัฐอธิปัตย์ เพื่อให้รัฐอธิปัตย์ทำหน้าที่ผู้ปกครองและเป็นหลักประกันว่าสิทธิเสรีภาพของตนเองจะไม่ถูกกระทำละเมิดจากบุคคลภายนอก โดยนัยนี้ จึงถือได้ว่าสังคมการเมืองของมนุษย์เกิดขึ้นจากความขัดแย้งและความกลัว โดยเฉพาะความตาย ที่ซึ่งมนุษย์ต้องการจะหลุดพ้นไปจากสภาวะธรรมชาติ มนุษย์จึงได้ทำสัญญาระหว่างกันเพื่ออยู่ร่วมกันเป็นสังคมการเมืองโดยมี

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

วัตถุประสงค์เพื่อให้หลุดพ้นจากสภาวะธรรมชาติที่น่าสะพรึงกลัวและสามารถอยู่รอดได้อย่างปลอดภัย ซึ่งแนวความคิดของฮอบส์ดังกล่าวนี้ จะแตกต่างไปจากแนวความคิดของอริสโตเติลอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากอริสโตเติลเห็นว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคม ในสภาวะธรรมชาติโดยของมนุษย์เกิดมาเพื่อดำรงชีวิตร่วมกันเป็นสังคม สังคมการเมืองจึงถือเป็นสภาวะปกติที่เกิดขึ้นนั่นเอง

สังคมนการเมืองที่เกิดขึ้นมาจากสัญญาที่มนุษย์ได้ตกลงกันนั้น สำหรับฮอบส์แล้ว เห็นว่า พันธะสัญญาที่มนุษย์ได้ตกลงร่วมกันนี้ อาจจะทำให้เกิดการละเมิดข้อตกลงหรือผิดสัญญาได้ เนื่องจากโดยพื้นฐานของมนุษย์ที่เป็นคนเห็นแก่ตัวประกอบกับพันธะของคำพูดนั้นอ่อนแอเกินกว่าที่จะควบคุมความทะเยอทะยาน ความโลภ ความโกรธและอารมณ์อื่น ๆ ของคนได้^{๑๖} จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีลักษณะเด็ดขาดและเป็นอำนาจสูงสุด โดยเกิดขึ้นมาจากมนุษย์แต่ละคนได้ยินยอมสละสิทธิตามธรรมชาติของตนเองที่มีอยู่ โดยการมอบให้แก่รัฐอธิปัตย์เป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง มนุษย์จึงมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพรัฐอธิปัตย์และสัญญาสังคมนี้ หรือที่ฮอบส์เรียกว่า Leviathan ฉะนั้น รัฐอธิปัตย์ที่เกิดจากสัญญานี้ จึงมีสภาพเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยสูงสุดเพื่อให้สามารถรักษาความสงบได้ อำนาจรัฐที่ว่านั้นจะไม่มีข้อจำกัดไม่ว่าด้วยทางกฎหมายหรือทางศีลธรรม ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้วิจารณ์ว่าฮอบส์เป็นผู้เสนอทฤษฎีรัฐเผด็จการเบ็ดเสร็จขึ้น^{๑๗} ดังจะได้กล่าวอธิบายต่อไป

Leviathan หรือสัญญาประชาคมในทัศนะของฮอบส์ เป็นสัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับประชาชน โดยประชาชนยินยอมพร้อมใจกันที่จะโอนสิทธิธรรมชาติอันเด็ดขาดที่แต่ละคนมีอยู่เหนือทุกสิ่งทุกอย่างไปให้แก่บุคคลที่สามหรือรัฐอธิปัตย์ในฐานะของผู้ปกครอง เพื่อให้เกิดเป็นเจตจำนงร่วมกันของบุคคลทั้งหมด หากแต่ว่าการตกลงระหว่างประชาชนด้วยกันนี้จะไม่ก่อให้เกิดพันธะสัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชนด้วย รัฐเป็นแต่เพียงผู้รับมอบและผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนเท่านั้น หากประชาชนไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับการกระทำใด ๆ ของรัฐอธิปัตย์ ย่อมจะไม่สามารถโต้แย้งขัดขืนหรือทวงอำนาจคืนได้ เนื่องจากไม่มีพันธะสัญญาที่รัฐอธิปัตย์มีต่อประชาชนแล้ว รัฐอธิปัตย์ย่อมไม่ผูกพันตามสัญญาดังกล่าว

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘๘.

^{๑๗} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ : วิชาพัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า ๓๔.

ฉะนั้น รัฐธิปไตยมีหน้าที่จะต้องสนองตอบจุดมุ่งหมายของการที่รัฐได้ถูกจัดตั้งขึ้น นั่นคือ ให้ความคุ้มกัน ความปลอดภัยแก่ประชาชน ความปลอดภัยนี้ไม่ได้หมายถึงแต่เพียงการธำรงรักษาชีวิตของประชาชนให้พ้นจากภัยอันตรายต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังหมายถึงการให้ประชาชนสามารถแสวงสุขจากชีวิตของตนได้อย่างชอบธรรมและมีความสุขมากที่สุดหรือมีความทุกข์น้อยที่สุดเท่าที่สภาวะของมนุษย์จะอำนวย

อย่างไรก็ตาม อำนาจที่รัฐธิปไตยได้รับมอบมาจากประชาชนนี้ หรือที่เข้าใจกันว่าอำนาจอธิปไตยนั้น จะต้องเป็นอำนาจสูงสุดเด็ดขาดและแบ่งแยกไม่ได้ ซึ่งทั้งฮอปส์และโบแดงมีความเห็นที่สอดคล้องตรงกันว่า สัญลักษณ์ของความสูงสุด เด็ดขาดและแบ่งแยกไม่ได้ของอำนาจอธิปไตยนี้ คือจะเป็นอำนาจที่แสดงออกโดยการบัญญัติหรือยกเลิกกฎหมาย หากแต่โบแดงมีความคิดที่ล้ำลึกกว่าฮอปส์ในแง่ที่ว่า โบแดงยังคงยึดติดอยู่กับประเพณีสโตอิซิเซียนและคริสต์ (tradition stoïcienne et chrétienne) ตรงที่มีกฎหมายธรรมชาติมาจำกัดอำนาจอยู่^{๑๔} ในความเห็นของโบแดงแล้ว กฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นโดยรัฐธิปไตย จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อแนวความคิดในหลักกฎหมายธรรมชาติ อันจะเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ แต่สำหรับฮอปส์มีสมมติฐานว่า นอกเหนือไปจากกฎหมายแล้ว ไม่มีอะไรที่จะถือได้ว่าเป็นความยุติธรรม ซึ่งกฎหมายที่ออกโดยรัฐธิปไตย แม้จะขัดต่อหลักกฎหมายธรรมชาติ อาจจะเป็นกฎหมายที่เลวและไม่มีความจำเป็นได้ แต่จะไม่อาจจะเป็นกฎหมายที่ขาดความยุติธรรม เพราะความยุติธรรมจะเกิดขึ้นมาจากรัฐเท่านั้น^{๑๕} เมื่อรัฐเป็นผู้ออกกฎหมายจึงต้องถือว่ากฎหมายดังกล่าวมีความยุติธรรมด้วย การใช้อำนาจของรัฐธิปไตยไม่ว่าจะเป็นการก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนก็ตาม ย่อมต้องถือว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรมเสมอ เพราะประชาชนได้มอบอำนาจเด็ดขาดให้แก่รัฐธิปไตยแล้ว เท่ากับว่าฮอปส์ได้ปฏิเสธสิทธิในการปฏิวัติเพื่อเรียกร้องอำนาจกลับคืน เนื่องจากเห็นว่ารัฐธิปไตยอาจกระทำการอันไม่เป็นธรรมได้ แต่ไม่ใช่ความอยุติธรรมหรือเสียหายในความหมายที่ถูกต้อง การปฏิวัติหรือการ

^{๑๔} Chevallier, Les grandes oeuvres politiques, p. 54 อ้างใน พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักย์, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, หน้า ๔๓.

^{๑๕} พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักย์, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, หน้า ๔๓.

ต่อต้านรัฐาธิปไตย จึงต้องใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่ง ซึ่งอาจจะส่งผลทำลายอำนาจปกครองของรัฐาธิปไตยและหวนกลับไปสู่สภาวะธรรมชาติที่เลวร้ายยิ่งกว่าสิ่งใด ๆ ได้

โดยสรุปแล้ว แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของโบแดงและฮอปส์นีย์ เป็นแนวความคิดที่เกิดมาจากความขัดแย้งทางด้านการเมืองการปกครองเพื่อต่อต้านการปกครองของศาสนจักรที่ครองอำนาจในยุคมืด และสนับสนุนการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย จนก่อให้เกิดการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างเด็ดขาด อันจะเห็นได้ว่าแนวความคิดดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นจุดร่วมทางความคิดของบุคคลที่ต้องการจัดระเบียบสังคมโดยการเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐที่ในอดีตจะมุ่งเน้นถือตัวบุคคลที่มีความสามารถและคุณสมบัติส่วนตัวที่กล้าหาญ แข็งแรงเป็นสำคัญ หากแต่ว่าการให้อำนาจรัฐโดยขึ้นกับความสามารถของตัวบุคคลแต่เพียงอย่างเดียว นั้นจะดำรงอยู่ได้แต่เพียงชั่วระยะเวลาใดชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ทำให้ขาดความต่อเนื่องแห่งการใช้อำนาจ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเคลื่อนย้ายอำนาจรัฐไปสู่สถาบันเพื่อให้เป็นผู้ใช้อำนาจ โดยถูกสมมติขึ้นเป็นสถาบันนามธรรมที่เรียกว่า “รัฐ (STATE)” บุคคลจะเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจแทนรัฐเท่านั้น ดังที่มีผู้เปรียบไว้ว่า หากแมคคืออาเวลลีเป็นผู้ให้กำเนิด “รัฐ” สมัยใหม่แล้ว โบแดงก็เปรียบเสมือนเป็นผู้ทำให้รัฐนั้นมี “อำนาจอธิปไตย” ขึ้นมา ฉะนั้นเมื่อมีการจัดตั้งสถาบันขึ้นเพื่อเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐหรืออำนาจอธิปไตยแทนตัวบุคคล จะก่อให้เกิดผลที่ตามมาหลายประการ อันนำไปสู่แนวความคิดในเรื่องรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ดังนี้

ประการแรก เมื่อได้จัดตั้งสถาบันแห่งอำนาจขึ้นแล้ว การใช้อำนาจรัฐจะมีความต่อเนื่องเพราะอำนาจรัฐถูกใช้โดยผ่านองค์กรหรือสถาบันที่ถูกสมมติขึ้น แม้จะมีตัวบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แต่เป็นเพียงผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมเท่านั้น รัฐจึงมีสถานะภาพที่คงอยู่ตลอดไปอย่างต่อเนื่อง หากมีการเปลี่ยนแปลงบุคคลที่ใช้อำนาจก็ไม่ทำให้ส่งผลกระทบต่อภารกิจหรือการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐที่ผ่านมา

ประการที่สอง รัฐในฐานะขององค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นให้เป็นสถาบันแห่งอำนาจ จะต้องสร้างกฎเกณฑ์ของการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลที่จะมาเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ ซึ่งจะไม่ใช่เป็นการอาศัยแต่เพียงคุณสมบัติหรือความสามารถส่วนตัวที่เก่งกาจกล้าหาญอย่างเช่นใน

อดีตที่ผ่านมา หากแต่บุคคลที่จะมาเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแทนรัฐจะต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะทำให้บุคคลนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย โดยนัยนี้ จะเห็นได้ว่าการปกครองโดยบุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุด จะแปรเปลี่ยนไปจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทางสังคมเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามกฎหมายหรือรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั่นเอง^{๖๖}

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ ตกอยู่ที่บุคคลแต่เพียงคนเดียวหรือคณะเดียวแล้ว ย่อมจะทำให้เกิดการใช้อำนาจได้อย่างสุดโต่ง เป็นการใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขตได้ (Abuse of Power) จนจะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันขึ้นภายในสังคม ดังนั้น ต่อมาในภายหลังจึงมีนักปรัชญาเมธีได้พยายามนำเสนอแนวความคิดหรือทางเลือกในการจัดระเบียบเกี่ยวกับสถาบันแห่งอำนาจรัฐ โดยการพยายามจำกัดอำนาจรัฐที่ใช้โดยบุคคลเพียงคนเดียวให้ไปเป็นของประชาชนเพื่อป้องกันการใช้อำนาจไปในทางมิชอบ จนเกิดเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยและรัฐประชาธิปไตยขึ้น

๒.๒.๓ แนวความคิดว่าด้วยการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลเพียงคนเดียว : ประชาชนเป็นรัฐอธิปัตย์

๒.๒.๓.๑ แนวความคิดว่าด้วยสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก

จอห์น ล็อก (John Locke ๑๖๓๒ - ๑๗๐๔) เป็นนักปรัชญาเมธีชาวอังกฤษ ได้มีผลงานทางด้านความคิดทางการเมืองที่สำคัญหลายเรื่อง คือ Two Treatises of Government, Letter Concerning Toleration, An Essay Concerning Human Understanding, A Peraphase และ Note on the Epistles of st. Pual แต่เฉพาะผลงาน ๒ เล่มแรกเท่านั้นที่ได้ทำให้ล็อกมีชื่อเสียงโด่งดัง และได้รับความสนใจในทางการเมืองในฐานะปรัชญาเมธีผู้ยิ่งใหญ่สำหรับการเมืองสมัยใหม่

^{๖๖} นพัตถร ฤทธิกาญจน์, พัฒนาการและที่มาของอำนาจและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๓๗.

ลือคเริ่มต้นด้วยการศึกษาถึงสภาวะธรรมชาติของมนุษย์ ในแนวทางเดียวกับที่ ฮอปส์ได้กระทำ แต่แนวความคิดของบุคคลทั้งสองนี้แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ในทัศนะของฮอปส์เห็นว่าธรรมชาติของมนุษย์เป็นผู้ที่มีแต่ความโหดร้าย ก้าวร้าวและเห็นแก่ตัว ชอบทะเลาะวิวาท แต่สำหรับลือคแล้วเห็นว่ามนุษย์ในภาวะธรรมชาติเป็นผู้ที่มีคุณธรรมพอสมควร มีจิตใจงดงาม เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีความโน้มเอียงที่ต้องการใช้ชีวิตร่วมกันในสังคมมาก มีการดำเนินชีวิตโดยใช้ “เหตุผล” เป็นเครื่องชี้นำ ซึ่งเป็นกฎสามัญที่พระเจ้าผู้เป็นเจ้าได้ประทานมาให้แก่มนุษยชาติ ดังนั้น สังคมการเมืองของลือคจึงตั้งอยู่โดยความร่วมมือร่วมใจกัน เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันซึ่งมีคุณค่าเหนือส่วนบุคคล มีสิทธิและเสรีภาพที่เสมอภาค เท่าเทียมกัน อย่างเต็มที่ แต่ไม่ได้หมายความว่า จะกระทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจ เนื่องจากจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎธรรมชาติ ซึ่งเป็นกฎที่สามารถเข้าใจได้สำหรับคนที่มีเหตุผลอันพื้นฐานของมนุษย์อยู่แล้ว โดยไม่ต้องจำกัดอยู่แต่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายดังเช่นที่ฮอปส์ได้เสนอไว้

แม้ว่าในสภาวะธรรมชาติของมนุษย์จะเป็นสิ่งสมบูรณ์แบบที่สุดของมนุษย์ที่พึงประสงค์อยู่แล้วก็ตาม แต่เหตุที่ทำให้มนุษย์จะต้องรวมตัวกันขึ้นเป็นสังคมการเมือง เนื่องจากเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของสภาวะธรรมชาติ ๓ ประการ กล่าวคือ^{๑๑}

๑. ในสภาวะธรรมชาติจะไม่มีกฎหมายที่เป็นกฎเกณฑ์ในการตกลงยอมรับและเป็นที่เข้าใจของมนุษย์ได้ เนื่องจากคนส่วนใหญ่จะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลประโยชน์ส่วนตัว

๒. ในสภาวะธรรมชาติจะไม่มีตุลาการที่แน่นอนและเที่ยงธรรม เพื่อทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายใต้กฎเกณฑ์ของธรรมชาติดังกล่าว และจะไม่สามารถให้แต่ละคนเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากจะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนจนมีการเอารัดเอาเปรียบผู้อื่นมากเกินไป ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม

๓. ในสภาวะธรรมชาติจะไม่มีการบริหารที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำตัดสินต่าง ๆ เนื่องจากแต่ละคนอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน

^{๑๑} เอ็ม เจ ฮาร์มอน, ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน, แปลโดย เสน่ห์ จามริก, หน้า ๓๐๘.

การปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของสภาวะธรรมชาติทั้ง ๓ ประการข้างต้นให้ดีขึ้น ประการแรก ล็อคเห็นว่ามนุษย์จะต้องรวมกลุ่มจัดตั้งขึ้นเป็นสังคมการเมือง เพื่อทำสัญญาประชาคมระหว่างมนุษย์ทั้งหลายในการจัดให้มีองค์การทางการเมืองขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย สัญญาประชาคมจึงเกิดขึ้นจากการสละสิทธิที่จะลงโทษการละเมิดกฎธรรมชาติของมนุษย์จำนวนหนึ่งที่มาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและจัดตั้งองค์การทางการเมืองขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพตามธรรมชาติของแต่ละบุคคลที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิทธิที่มีมานานแล้ว แต่มีความจำเป็นที่จะต้องสถาปนาองค์การทางการเมืองดังกล่าวเพื่อทำหน้าที่รักษาสิทธิของประชาชนนี้ จะไม่สามารถจำกัดหรือลิดรอนได้เป็นอันขาด ฉะนั้น การจำกัดอำนาจขององค์การทางการเมืองซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับมอบจากประชาชน ให้สามารถใช้ได้อย่างจำกัดและมีเงื่อนไข (Limited and Condition Government) จึงเป็นกระบวนการเพื่อคุ้มครองและรักษาทรัพย์สินของบุคคลนั่นเอง

สัญญาประชาคมของล็อคจะแตกต่างไปจากแนวความคิดที่ฮอบส์ได้นำเสนอ เพราะมนุษย์ไม่ได้หนีออกจากสภาวะสงครามอย่างที่ฮอบส์เข้าใจ แต่เห็นว่าการที่มนุษย์เข้าทำสัญญาต่อกันนั้น เป็นการเลือกที่จะเข้าสู่สังคมการเมืองโดยร่วมกันทำพันธะสัญญาต่อกัน เพื่อชีวิตที่สะดวกสบายกว่า ฉะนั้นสัญญาประชาคม ในทัศนะของล็อคจึงเป็นการมอบอำนาจการบังคับการตามกฎหมายแห่งธรรมชาติไปยังองค์การทางการเมืองในฐานะของรัฐบาล ให้ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครอง โดยมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักเพื่อพิทักษ์รักษาสิทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในทรัพย์สินและคุ้มครองเสรีภาพในทางธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งพันธะสัญญานี้จะแยกออกได้เป็นสองพันธะสัญญา กล่าวคือ พันธะสัญญาที่ประชาชนได้กระทำต่อประชาชนด้วยกันเป็นอย่างแรก เพื่อจุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาคาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความมั่นคงแห่งชีวิตของทุกคน โดยยินยอมที่จะสละสิทธิต่าง ๆ บางประการไปให้แก่รัฐบาล เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม แต่ยังคงสงวนไว้ซึ่งสิทธิทางธรรมชาติของตนเองบางประการ ซึ่งพันธะสัญญานี้ ทั้งล็อคและฮอบส์มีแนวความคิดที่สอดคล้องตรงกัน เนื่องจากภายหลังจากการเกิดขึ้นของสังคมการเมืองแล้ว จำเป็นต้องมีการสถาปนาอำนาจร่วมเพื่อใช้เป็นอำนาจสูงสุดอันเกิดจากการสมยอมของทุกคน เรียกว่าอำนาจอธิปไตย มีหน้าที่ในการออกกฎหมายซึ่งต้องเป็นไปตามบรรทัดฐานของครรลองของกฎแห่งธรรมชาติ แต่สำหรับในพันธะสัญญาที่สอง

ฮอปส์เห็นว่าพันธะสัญญาระหว่างรัฐกับประชาชนไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะรัฐ (รัฐบาล) เป็นเพียงคนกลางซึ่งถูกกำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง และอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าทุกคนในสังคม ในขณะที่ล็อคเห็นว่าเป็นพันธะสัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนที่กระทำต่อรัฐบาล (ในสถานะของผู้ปกครอง) โดยรัฐบาลจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมการใช้อำนาจโดยกฎหมายที่ออกมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อใดก็ตามหากรัฐบาลกระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดสัญญาที่รัฐมีต่อประชาชน ประชาชนทั้งหลายย่อมที่จะแสดงเจตนาถอดถอนหรือเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้อันเป็นการต่อต้านอำนาจเผด็จการที่มีชอบ ฉะนั้น ทฤษฎีของล็อคในเรื่องนี้จึงจัดอยู่ในแนวคิดอนุรักษนิยม กล่าวคือ การรับรู้สิทธิในการต่อต้านอำนาจเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้รัฐต้องไตร่ตรองให้ดีก่อนที่จะทำอะไรลงไป และทำให้หลักความชอบด้วยกฎหมายได้รับการเคารพปฏิบัติตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะเป็นการเชื่อเชิญให้มีการลุกฮือกันขึ้นแต่อย่างใด โดยสรุปแล้ว ล็อคเห็นว่าสิทธิในการลุกฮือขึ้นเพื่อต่อต้านอำนาจก็คือการเรียกร้องให้ใช้ความสุ่มและประนีประนอมกันนั่นเอง^{๑๑}

หากได้พิจารณาถึงแนวความคิดของล็อคเกี่ยวกับสัญญาประชาคมดังได้กล่าวแล้วข้างต้นจะพบว่า ล็อคได้หลีกเลี่ยงที่จะเรียกองค์การทางการเมืองที่มีและใช้อำนาจสูงสุดอย่างไม่จำกัดว่าเป็น “องค์อธิปัตย์ (Sovereign)” อย่างที่ฮอปส์เข้าใจ แต่ในแนวความคิดดังกล่าวได้อธิบายถึงการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองหรือรัฐบาล โดยถือว่าผู้ที่มีอำนาจสูงสุดที่แท้จริงได้แก่ประชาชน รัฐบาลเป็นเพียงตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชน และจะต้องกระทำการใด ๆ ภายใต้อำนาจของกฎแห่งธรรมชาติอันจะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ จึงเท่ากับว่าล็อคปฏิเสธแนวความคิดที่จะรวมอำนาจปกครองไว้ที่บุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้เป็นผู้ใช้อำนาจ และได้เสนอหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของบุคคล โดยถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั่นเอง

ล็อคได้แบ่งแยกอำนาจตามแนวความคิดของตนเอง เพื่อตอบสนองและแก้ไขข้อบกพร่องของสภาวะธรรมชาติที่ได้จำแนกไว้เป็น ๓ ประการข้างต้น กล่าวคือ ประการแรกเมื่อไม่มีกฎหมายที่ตกลงยอมรับและเป็นที่ยุติกัน จึงต้องมีองค์การจัดทำกฎหมายซึ่งเรียกว่า องค์กร

^{๑๑} พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, หน้า ๕๘.

นิติบัญญัติ อันเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด ซึ่งเขาสันนิษฐานที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรมีฐานะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ แต่ได้สร้างข้อจำกัดการใช้อำนาจสูงสุดเพื่อไม่ให้เป็นการเด็ดขาดจนกลายเป็นเผด็จการพระราชย์ได้คือ^{๑๔}

- จะไม่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามอำเภอใจ
- การใช้อำนาจจะต้องมุ่งประสงค์โดยคำนึงถึงประโยชน์ของสังคมเป็นสำคัญ
- ไม่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวลิดรอนทรัพย์สินของบุคคลอื่นได้โดยปราศจากความยินยอม ซึ่งจะเป็นการละเมิดในสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งจะขัดต่อหลักกฎหมายธรรมชาติ
- ไม่สามารถจะสละอำนาจนิติบัญญัตินี้ไปให้แก่บุคคลหรือองค์กรใดทำหน้าที่ในการออกกฎหมายได้ เนื่องจากประชาชนเท่านั้นที่มีสิทธิมอบหมายอำนาจนิติบัญญัติให้ ฉะนั้นอำนาจนิติบัญญัติจึงเป็นอำนาจสูงสุดที่อยู่เหนือทุกองค์กร แต่จะไม่สามารถอยู่เหนือประชาชนที่เป็นผู้ก่อตั้งอำนาจนี้ได้

ประการที่ ๒ ไม่มีตุลาการที่แน่นอนและเที่ยงธรรม ที่จะให้ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น จึงต้องมีการสถาปนาอำนาจตุลาการขึ้น เพื่อให้เป็นที่รู้จักกันได้แน่นอนชัดเจน และประการที่ ๓ ไม่มีการบริหารที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำตัดสินต่าง ๆ ดังนั้นจึงจะต้องจัดตั้งอำนาจบริหารขึ้น ซึ่งองค์กรบริหารนี้จะต้องอยู่แยกต่างหากจากอำนาจนิติบัญญัติ เนื่องจากหากอำนาจทั้งสอง คืออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรเดียวกันแล้ว จะทำให้เกิดอันตรายขึ้นจากการใช้อำนาจไปในทางที่ผิดจนกลายเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขต (Abuse of Power) ได้ ลึกลับจึงต้องการให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเกิดการแยกอำนาจ ซึ่งไม่ใช่เป็นการแยกที่องค์กรหรือสาขาต่าง ๆ ของรัฐบาล แต่เป็นกรณีเมื่ออำนาจสูงสุดถือเป็นขององค์กรนิติบัญญัติแล้ว องค์กรบริหารซึ่งจะถูกใช้โดยสมาชิกส่วนหนึ่งในสังคม จึงเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนขององค์กรนิติบัญญัติและต้องถูกควบคุมการกระทำให้

^{๑๔} เอ็ม เจ ฮาร์มอน, ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน, หน้า ๓๑๓ - ๓๑๔.

เป็นไปตามกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็
 องค์กรอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจบริหารต่างเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชน
 โดยผ่านทางพันธสัญญา (ประชาคม) ที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐ เมื่อสัญญาประชาคมนี้
 เป็นการก่อตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะต้องการคุ้มครองป้องกันและรักษาสิทธิเสรีภาพของ
 ประชาชนทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลด้วยแล้ว หากองค์กรผู้ใช้อำนาจ
 ดังกล่าวกระทำการใด ๆ อันเป็นการละเมิดกฎหมายแห่งธรรมชาติอันเป็นเป้าหมายสำคัญแล้ว
 ประชาชนย่อมสามารถเรียกร้องสิทธิของตนเองกลับคืนมาได้ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นการ
 ใช้สิทธิปฏิวัติเพื่อถอดถอนและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนั่นเอง

๒.๒.๓.๒ แนวความคิดว่าด้วยสัญญาประชาคมของรูสโซ

รูสโซ (Jean Jacques Rousseau ๑๗๑๒ - ๑๗๗๘) เป็นนักปรัชญาเมธีที่มี
 อิทธิพลทางด้านแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนเป็น
 อย่างมาก โดยรูสโซได้เริ่มต้นศึกษาถึงมนุษย์ในสภาวะธรรมชาติ จะเป็นมนุษย์ที่ดีและมีความสุข
 มากที่สุด แต่สังคมจะเป็นต้นเหตุที่ทำให้มนุษย์ดูร้ายและมีความเสื่อมในชีวิต ซึ่งเขาได้จำแนก
 ความไม่เสมอภาคในหมู่มนุษย์ออกเป็น ๒ รูปแบบด้วยกัน คือ รูปแบบแรก “เป็นความไม่เสมอภาค
 ตามธรรมชาติ” อันได้แก่ข้อแตกต่างทางด้านอายุ สุขภาพ พละกำลังทางด้านร่างกายและคุณภาพ
 ของความคิดความอ่านหรือจิตใจของคน ส่วนอีกประการหนึ่ง คือ “ความไม่เสมอภาคทางด้าน
 สังคม” อันเกิดจากความมือคติต่าง ๆ ของคนในสังคม เช่น ความร่ำรวย การมีเกียรติ หรือการมี
 อำนาจมากกว่า เป็นต้น ซึ่งในสังคมนั้นเริ่มแรกจะมีเฉพาะความแตกต่างทางด้านสภาวะ
 ธรรมชาติเท่านั้น แต่ต่อมามีความจำเป็นของมนุษย์บางประการที่จะต้องเข้าร่วมตัวกันเป็นสังคม
 อันเป็นการทำลายจิตใจและศีลธรรมอันดีที่มนุษย์ตามสภาวะธรรมชาติมีอยู่ดั้งเดิม และสิ่งที่ช่วย
 ดอกย้ำให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคทางสังคมของมนุษย์มากยิ่งขึ้นคือ การที่ยอมรับระบบ
 กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลจนเกิดมีการสั่งสมความมั่งคั่งขึ้น แต่บรรดาผู้มั่งมีเหล่านี้
 ขาดความมั่นใจต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จึงได้คิดโครงการที่แบบเนียนที่สุดเพื่อ
 จัดตั้งอำนาจรัฐขึ้นคุ้มครองพวกตน โดยใช้พลังของบุคคลทั้งหมดในสังคม ให้มาอยู่ภายใต้
 รัฐบาลและอยู่ภายใต้กฎหมายซึ่งโดยผิวเผินแล้วจะให้หลักประกันชีวิตและทรัพย์สินแก่ทุกคน

แต่ในความเป็นจริงแล้ว ประโยชน์ทั้งหมดจะตกอยู่กับบรรดาผู้มั่งมีทั้งหลายเท่านั้น ซึ่งรุสโซ ได้สรุปไว้อย่างน่าฟังว่า “นี่คือต้นกำเนิดของสังคมและกฎหมายซึ่งสร้างพันธนาการใหม่ ให้กับผู้อ่อนแอให้สร้างพลังใหม่ ๆ แก่ผู้แข็งแรงเป็นการทำลายล้างเสรีภาพธรรมชาติอย่างไม่มีวันกลับคืนมาและสร้างระเบียบข้อบังคับว่าด้วยทรัพย์สินและความไม่เสมอภาคไว้ชั่วนิรันดร์”^{๔๐} เหตุนี้เอง จึงทำให้ประชาชนทุก ๆ คนในสังคม ยินยอมร่วมใจกันที่จะสละสิทธิที่ตนมีอยู่อย่างปราศจากเงื่อนไข ไปให้แก่บุคคลผู้ร่วมสัญญาทั้งหมด โดยไม่ถือว่าเป็นการมอบให้แก่ผู้ร่วมสัญญาคนหนึ่งคนใดโดยเฉพาะ จึงทำให้ทั้งหมดกลายเป็นบุคคลที่มีความรับผิดชอบร่วมกันภายใต้เจตจำนงทั่วไป (volonté générale หรือ general will)

สัญญาประชาคม (Social Contract) ตามแนวความคิดของรุสโซนั้น จะต้องเกิดขึ้นมาจากเจตจำนงทั่วไปของประชาชนในสังคมที่แสดงออกโดยเสียงข้างมาก ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นเสียงเอกฉันท์เสมอไป แต่จำเป็นที่จะต้องนับเสียงทั้งหมด การกีดกันไม่ว่าจะในรูปใดก็ตาม จะทำลายลักษณะอันเป็นการทั่วไปของเจตจำนง^{๔๑} และเจตจำนงทั่วไปของประชาชนนี้ จะถือว่าเป็นสิ่งสูงสุดที่จะตอบสนองความต้องการและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนอันเป็นที่มาของอำนาจอธิปไตย ซึ่งรุสโซเห็นว่า อำนาจอธิปไตยมีลักษณะสำคัญ ๒ ประการ^{๔๒} คือ

ประการแรก เป็นสิ่งที่โอนให้แก่กันไม่ได้ (The Inalienability of Sovereignty) เนื่องจากอำนาจอธิปไตยจะเกิดขึ้นมาจากเจตจำนงร่วมกันของประชาชนเพื่อสละอำนาจไปให้แก่รัฐาธิปัตย์เป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง ฉะนั้นจึงเป็นสิ่งเฉพาะตัวของรัฐาธิปัตย์และรัฐบาลหรือผู้แทนราษฎรที่ถูกจัดตั้งขึ้นจะมีสถานะเป็นเพียงรัฐมนตรีของรัฐาธิปัตย์เท่านั้น จึงไม่อาจจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนได้ จะเป็นได้แต่เพียงผู้ปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น ข้อบัญญัติที่ไม่ได้ออกโดยความเห็นชอบหรือเจตจำนงทั่วไปของประชาชนนั้น ย่อมจะไม่มีผลบังคับใช้เพราะนั้นไม่ใช่กฎหมาย

ประการที่สอง เป็นสิ่งที่แบ่งแยกมิได้ (The Indivisibility of Sovereignty) คือเจตจำนงทั่วไปอันเป็นที่มาของอำนาจอธิปไตย เป็นสิ่งที่ประชาชนแต่ละคนได้มอบหรือโอนมา

^{๔๐} พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษิ, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, หน้า ๘๗.

^{๔๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๔.

^{๔๒} สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา, หน้า ๑๖๓.

ให้แก่รัฐอธิปไตย เมื่อแต่ละคนได้ยินยอมสละแล้วก็จะกลายเป็นหนึ่งเดียว ฉะนั้นหลักการที่จะแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารที่เท่าเทียมกันจึงเป็นการทำลายล้างหลักเรื่องอำนาจอธิปไตยซึ่งไม่อาจแบ่งแยกได้เช่นกัน^{๓๓} แต่ทั้งนี้ควรจะต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างการบัญญัติกฎหมายกับหน้าที่ในการบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด เพื่อป้องกันมิให้เกิดระบบทรราชย์ขึ้นได้

เพราะฉะนั้น สำหรับรูสโซแล้วเห็นว่า อำนาจอธิปไตยจะต้องเป็นของปวงชน เพราะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากเจตจำนงทั่วไปของประชาชนในสังคม โดยการมอบหรือโอนไปให้แก่รัฐอธิปไตย เพราะเป็นหลักการเดียวเท่านั้นที่จะช่วยให้สิทธิตามธรรมชาติต่าง ๆ ของมนุษย์ที่มีอยู่ดั้งเดิมได้รับการยอมรับและเคารพจากทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

๒.๒.๓.๓ แนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติของซีเอเย่ส์

ซีเอเย่ส์ (Sieyes ๑๗๔๘-๑๘๓๖) เป็นนักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ที่ได้รับอิทธิพลทางแนวความคิดของล็อดเป็นอย่างมาก แนวคิดของซีเอเย่ส์จึงต้องการที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยต่อต้านระบบอภิสิทธิ์ที่เหล่าขุนนางและกษัตริย์มีอยู่เหนือประชาชนทั้งหลาย สิ่งที่ซีเอเย่ส์ได้นำเสนอในทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนนั้นคือแนวความคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ซึ่งเป็นการปฏิเสธทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างรุนแรง เนื่องจากรูสโซเห็นว่า อำนาจอธิปไตยเกิดขึ้นมาจากการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนทั้งหมดทุกคนในสังคม เกิดเป็นสัญญาประชาคมขึ้น อันถือว่าเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนทั้งมวล (General Will) ดังนั้น อำนาจอธิปไตยนี้ จึงไม่สามารถโอนเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนแต่ละคนในสังคมไปให้แก่ผู้แทนได้ ผู้แทนจึงมีฐานะเป็นเพียงกรรมการ (Commissaire) ที่ประชาชนตั้งขึ้นเท่านั้น^{๓๔}

แต่สำหรับซีเอเย่ส์แล้ว การแสดงเจตจำนงร่วมกันของประชาชนนี้เป็นการกระทำที่แสดงออกในนามของชาติ (Nation) ชาติจึงเกิดมาจากเจตนารมณ์หรือสัญญาประชาคมที่

^{๓๓} พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, หน้า ๙๖.

^{๓๔} บวรศักดิ์ อูรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า ๕๗.

ประชาชนได้ร่วมกันก่อตั้งขึ้น เพื่อต่อต้านอำนาจปกครองของขุนนางและกษัตริย์ที่มีอภิสิทธิ์เหนือประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงถือว่าชาติมีอยู่ก่อนสิ่งใด เป็นที่มาของทุกสิ่งและเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย ไม่ใช่เป็นของประชาชนอย่างที่รัฐโซเชอิลซึมเข้าใจ ชาติจึงเป็นลักษณะในทางความเป็นจริงที่มีชีวิตจิตใจ ที่จะใช้อำนาจควบคุมและกำกับดูแลเหนือราษฎรทั้งหลาย เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในสังคม โดยที่ประชาชนจะมิได้มีส่วนร่วมในการปกครองแต่ประการใด หากแต่การที่ประชาชนได้มีสิทธิเลือกผู้แทน เป็นเพียงการเลือกผู้แทนเข้าไปกระทำการในนามของชาติเท่านั้น เจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกโดยผ่านทางผู้แทนเหล่านี้ แม้ผู้แทนจะได้รับการเลือกมาจากประชาชน แต่ก็จะมีความเป็นอิสระและแยกออกจากประชาชนทันที เพราะการเลือกผู้แทนนี้เป็นกรกระทำตามหน้าที่อย่างหนึ่งของประชาชน เพื่อให้ผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยของชาติ ไม่ใช่เป็นอำนาจอธิปไตยของประชาชน ดังนั้น ผู้แทนจึงไม่มีความสัมพันธ์ใด ๆ กับประชาชน และไม่จำเป็นที่จะต้องเชื่อฟังประชาชน ในทางตรงกันข้าม กลับสามารถกระทำการใด ๆ ได้อย่างเต็มที่ในนามของรัฐหรือชาติ จึงก่อให้เกิดทฤษฎีการเป็นผู้แทนขึ้น อันเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางอ้อม (la democratic indirecte)^{๔๔} ซึ่งแนวความคิดของซีเอเย่ส์นี้มีความแตกต่างไปจากรัฐโซเชอิลซึมที่ปฏิเสธแนวคิดในเรื่องการเป็นผู้แทนของปวงชนอย่างมาก

นอกจากนี้ สิ่งใหม่ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ซีเอเย่ส์มอบไว้ให้แก่วงการกฎหมายมหาชนก็คือแนวความคิดในเรื่องอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด (pouvoir constituant) กับอำนาจที่ได้รับมอบมาจากการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constitué) โดยอำนาจทั้งสองนี้แตกต่างกันและส่งผลต่อแนวคิดทางกฎหมายมหาชนเป็นอย่างมาก อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด จะเป็นอำนาจของชาติ ที่จะใช้โดยผ่านทางผู้แทนให้เป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นกฎหมายสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองอื่น ๆ เพื่อปกครองประเทศ เพราะฉะนั้น อำนาจนี้จึงต้องเป็นอำนาจสูงสุด ปราศจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด ๆ จะแตกต่างไปจากอำนาจประการที่สอง คือ เป็นอำนาจขององค์กรที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นอำนาจสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายตุลาการ

^{๔๔} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “แนวคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส,” ใน รวบรวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net, นันทวัฒน์ บรมานันท์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๕), หน้า ๓๓๑.

หรือองค์กรอื่น ๆ ณ จุดนี้ แนวความคิดของซีเอเย่ส์นี้ แสดงให้เห็นว่า กฎหมายจะต้องมีลำดับศักดิ์ (hiérarchie) ซึ่งอาจจะแยกออกได้เป็นกฎหมายธรรมชาติหรือเรียกว่า Grundnorm จะมีสถานะสูงสุด ซึ่งไม่อาจจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ สิ่งที่ยังรองลงมาก็คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ อันเกิดจากชาติได้อำนาจของ Grundnorm นำมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร (หรืออาจไม่ใช่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษก็ได้) และโดยที่กฎหมายรัฐธรรมนูญนี้จะมอบอำนาจให้แก่องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมา เพื่อใช้ตรากฎหมายลำดับรอง คือ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินี้ จะมีความแตกต่างไปจากแนวความคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่รุสโซได้นำเสนออย่างสิ้นเชิง แต่ว่าแนวคิดทั้งสองนี้ ก็ยังได้มีบทบาทและอิทธิพลต่อการจัดทำเอกสารทางกฎหมายภายหลังการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๙ นั่นคือ คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส (La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๑๗๘๙ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาของฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังรวมถึงการจัดทำรัฐธรรมนูญของไทยด้วย แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและแนวความคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินี้ มีผลแตกต่างกันที่สำคัญ ๆ หลายประการ คือ

ประการแรก การที่รุสโซเห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จึงถือว่าประชาชนเป็นทั้งเจ้าของอำนาจและเป็นรัฐอธิปไตย แม้จะมีการเลือกตั้งผู้แทนให้เข้าไปทำหน้าที่ในสภา ก็จะมีสถานะเป็นเพียงกรรมการ ที่ประชาชนยินยอมให้ใช้อำนาจรัฐแทนเท่านั้น ผู้แทนจึงต้องอยู่ภายใต้อาณัติของราษฎร ส่วนในเรื่องการบัญญัติกฎหมาย ก็สามารถทำได้โดยการที่ประชาชนเป็นผู้ออกเองหรือจะต้องได้รับความเห็นชอบจากการลงประชามติโดยประชาชนก่อน จึงจะสามารถประกาศใช้บังคับได้ แม้กฎหมายจะผ่านการพิจารณาจากผู้แทน หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากการลงมติโดยประชาชน ก็จะถือว่ายังไม่มีผลบังคับใช้ จึงเท่ากับว่าแนวความคิดของรุสโซนี้เป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง

แต่สำหรับแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้น จะให้ความสำคัญแก่ชาติเป็นอย่างมาก โดยถือว่าชาติเป็นสิ่งสำคัญที่สุดและเป็นที่มาของทุกสิ่งในสังคม ชาติจึงมีสภาพความเป็นจริงอยู่เหนือราษฎรทั้งหลาย สร้างความเป็นสถาบันให้เกิดความต่อเนื่องขึ้นในชาติ การใช้

อำนาจอธิปไตยของผู้แทนจึงไม่ใช่เป็นการกระทำในนามของประชาชน หากแต่เป็นการกระทำในนามของชาติ ซึ่งจะส่งผลถึงความเป็นอิสระของผู้แทนที่จะต้องแยกออกอย่างเด็ดขาดจากประชาชน เพราะเมื่อผู้แทนได้รับเลือกมาจากประชาชน เท่ากับว่าสมาชิกเหล่านั้นได้ผันตัวเองมาเป็นผู้แทนของชาติแล้ว การกระทำทุก ๆ อย่างจึงเป็นอิสระและเป็นอำนาจเฉพาะที่ผู้แทนสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนอีกต่อไป ในขณะที่เดียวกันเมื่อประชาชนได้ใช้อำนาจที่ชาติให้มาโดยการเลือกผู้แทนไปแล้ว ก็จะหมดสิทธิที่จะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองดังกล่าวอีกต่อไป อันเป็นรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางอ้อมนั่นเอง

ประการที่สอง จากแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ที่ถือว่าอำนาจทั้งหมดอยู่ที่ประชาชน การเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเพื่อให้เข้าไปทำหน้าที่แทนตนเองในสภานั้น จึงถือว่าเป็นสิทธิโดยทั่ว ๆ ไปของประชาชนที่จะพึงได้รับ เนื่องจากเมื่อตนเองเป็นเจ้าของอำนาจแล้ว การที่จะกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ย่อมสามารถทำได้โดยอิสระ ปราศจากข้อจำกัดใด ๆ ที่จะมาตัดสิทธิของตนเอง และจะถือว่าประชาชนทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ไม่ว่าจะบุคคลดังกล่าวจะอยู่ในสถานะเช่นไรในสังคม ย่อมไม่อาจจะถูกกีดกันสิทธิในการเลือกผู้แทนของตนได้หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าจะอ้างเหตุผลความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา การศึกษา ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมหรือฐานะทางเศรษฐกิจ เพื่อตัดสิทธิของประชาชนในการเลือกตั้งผู้แทนของตนมิได้ จึงเท่ากับว่าตามแนวความคิดของรูสโซ การเลือกตั้งผู้แทนจะต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป (le suffrage universel) อันจะสอดคล้องกับการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนจนก่อให้เกิดเป็นสัญญาประชาคมขึ้น

แต่ในทัศนะของซีเอเย่ส์ เมื่อถือว่าชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นศูนย์รวมของทุกสิ่งในรัฐ การจะแยกประชาชนออกเป็นปัจเจกชนแต่ละคนย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่ประการใด ในทางตรงกันข้าม ประชาชนกลับต้องรวมตัวขึ้นและจะต้องเลือกผู้แทนของตนให้ไปทำหน้าที่ในนามของชาติ ซึ่งการเลือกตั้งผู้แทนนี้จะไม่ใช่เป็นสิทธิของประชาชนดังเช่นแนวความคิดของรูสโซ แต่ถือว่าเป็นหน้าที่ของปัจเจกชนทุกคนที่จะต้องกระทำเพื่อชาติ หากปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว อาจจะมีบทลงโทษในทางการเมืองแก่บุคคลผู้นั้นได้ ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ได้รับอิทธิพลของซีเอเย่ส์เป็น

อย่างมากถึงกับได้บัญญัติไว้ในหมวด ๔ หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง ว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” ซึ่งจะส่งผลให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และรวมถึงการเลือกตั้งในระดับอื่น ๆ ถือเป็นหน้าที่ของประชาชน หากไม่ไปลงคะแนนเลือกตั้ง ย่อมจะต้องได้รับผลตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร ที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” เช่น ห้ามมิให้เข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายหรือห้ามมิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. หรือ ส.ว. เป็นต้น นอกจากนี้ ผลที่แตกต่างอีกประการหนึ่งจากแนวคิดของรัสเซีย คือ ในเรื่องรูปแบบของการเลือกตั้ง เนื่องจากเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติแล้ว ชาติ (ที่แสดงเจตนาออกโดยผ่านทางผู้แทน) ย่อมที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และลักษณะของการเลือกตั้งได้ว่า อาจจะเป็นการเลือกตั้งเฉพาะบุคคลที่มีคุณสมบัติเฉพาะ (le suffrage restreint) ซึ่งกำหนดไว้ว่าจะให้เฉพาะบุคคลที่มีหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้นมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนได้ เช่น ตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ ๓ กันยายน ๑๗๙๑ กำหนดไว้ว่า บุคคลที่จะมีสิทธิเลือกตั้งได้จะต้องเป็นบุคคลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า ๒๕๐ ฟรังก์ และได้เสียภาษีไม่น้อยกว่า ๓ วันก่อนการเลือกตั้ง เป็นต้น^{๑๖} ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ว่าแนวความคิดของซีเอเย่ส์นี้ จะมุ่งเน้นถึงความต่อเนื่องของการปกครองของรัฐ เพื่อให้เกิดความมั่นคง ผาสุกและมีความเป็นปึกแผ่นของราษฎรเป็นสำคัญ จนในบางครั้งอาจจะไม่ได้คำนึงถึงสิทธิและความเสมอภาคของประชาชนเท่าที่ควร เพราะการกำหนดให้มีการเลือกตั้งเฉพาะบุคคลบางกลุ่มนี้ จะทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน และอาจจะเป็นการสนับสนุนให้ชนชั้นกลางที่มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี ใช้โอกาสดังกล่าวในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวได้ อย่างไรก็ตาม แม้แนวความคิดของรัสเซียและซีเอเย่ส์จะมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง แต่ก็ยังมีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนในปัจจุบันเป็นอย่างมาก ในเกือบจะทุกประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย

^{๑๖} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๓), หน้า ๑๙.

๒.๒.๓.๔ แนวความคิดในการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยของมงเตสกีเออ

มงเตสกีเออ (Montesquieu ๑๖๘๙ - ๑๗๕๕) เป็นนักปรัชญาเมธีที่มีอิทธิพลต่อการจัดรูปแบบการเมืองการปกครองในปัจจุบันเป็นอย่างมาก เนื่องจากเขาปฏิเสธการใช้อำนาจอธิปไตยโดยบุคคลคนเดียว ดังนั้นจึงได้เสนอแนวคิดไว้ในหนังสือเรื่อง “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (De l'esprit des lois)” โดยได้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ (puissance législative) อำนาจปฏิบัติกิจการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens) และอำนาจปฏิบัติกิจการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง (puissance exécutrice de celles (choses) qui dépendent du droit civil) โดยอำนาจชนิดแรกคืออำนาจนิติบัญญัติ เป็นอำนาจสำหรับผู้ปกครองที่เป็นประมุขของรัฐจะใช้ในการออกแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายเพื่อบังคับใช้แก่ประชาชน อำนาจชนิดที่สองคืออำนาจปฏิบัติกิจการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชนหรืออำนาจบริหาร (puissance exécutrice de l'Etat) เป็นอำนาจที่มอบไว้ให้ใช้ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคมหรือป้องกันมิให้มีการรุกรานจากรัฐอื่น ส่วนอำนาจที่สามคืออำนาจปฏิบัติกิจการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่งหรืออำนาจพิพากษา (puissance de juger) เป็นอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนและตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิด^๙ ซึ่งหากรวมอำนาจปกครองทั้งสามอำนาจนี้ไว้ที่บุคคลคนเดียวแล้ว ย่อมจะทำให้ผู้ปกครองมีอำนาจเบ็ดเสร็จ อันกลายเป็นรูปแบบการปกครองแบบทรราชย์ได้ เนื่องจากมนุษย์ทุกคนที่มีอำนาจมักจะต้องลุแก่อำนาจ ซึ่งทางแก้ไขเพื่อป้องกันมิให้เสรีภาพของประชาชนถูกทำลายคือจะต้องทำให้อำนาจมีความอ่อนตัว ไม่ใช่เป็นสิ่งที่แข็งแกร่งโดยการจัดให้อำนาจมาหยุดยั้งอำนาจด้วยกันเอง ซึ่งเท่ากับว่าจะต้องแบ่งแยกอำนาจออกจากกันทั้งหมดเพื่อให้มีดุลยภาพ มีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน ไม่ให้ผู้ปกครองสามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพราะหากอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารมารวมกันอยู่ในตัวบุคคลหรือในองค์กรเดียวกันแล้ว เสรีภาพจะไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย เพราะผู้มีอำนาจนั้นจะตรากฎหมายออกมาและจะใช้บังคับกฎหมายนั้นกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้หรือถ้าอำนาจพิพากษามีได้แยกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เสรีภาพก็ไม่มีเช่นเดียวกัน เพราะชีวิตและเสรีภาพของประชาชนก็จะมีความเป็นอยู่ตามความพอใจ

^๙ เดือน บุญนาค, การแยกอำนาจ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๕๔๗), หน้า ๘ - ๙.

ของผู้ใช้อำนาจทั้งสองเพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ตรากฎหมายด้วย และถ้าอำนาจพิพากษาไปรวมอยู่กับอำนาจบริหารแล้ว ผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจที่จะทำการบีบคั้นได้เต็มที่และก็ไม่มื่ออะไรเหลือเลย จะสูญสิ้นไปหมด ถ้าบุคคลคนเดียวหรือองค์การเดียวกันจะเป็นองค์การฝ่ายผู้ดีหรือฝ่ายประชาชนก็ตาม เป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสาม คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจปฏิบัติกิจการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (อำนาจบริหาร) และอำนาจปฏิบัติกิจการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง (อำนาจตุลาการ) กฎหมายก็จะไม่แน่นอน การใช้กฎหมายบังคับก็จะผันแปรไปตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจบริหารและถ้าใครไม่กระทำตามประสงค์นั้น ผู้มีอำนาจนั้นก็ลงโทษตามความพอใจของตน กฎหมายจะเลื่อนลอย บ้านเมืองก็จะไม่มีความสงบสุข“

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ในข้อเขียนของมงเตสกีเออนั้น ไม่ได้ใช้คำว่า “การแบ่งแยกอำนาจ (séparation des pouvoirs หรือ separation of power)” แต่ประการใด เนื่องจากเขาเป็นผู้มีชื่อเสียงในแนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของจอห์น ล็อค อย่างแรงกล้า ฉะนั้น เขาขอมที่จะเห็นด้วยกับล๊อคที่ว่าอำนาจอธิปไตยถือเป็นอำนาจสูงสุด เด็ดขาด และไม่สามารถแบ่งแยกได้ แต่การเสนอความคิดเห็นว่าอำนาจอธิปไตยควรจะต้องแบ่งแยกออกเป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นนั้น เห็นว่ามงเตสกีเออคงไม่ได้ต้องการให้มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกจากกันอย่างเด็ดขาดเช่นที่คนรุ่นหลังเข้าใจ เพียงยืนยันว่าอำนาจทั้ง ๓ ประการนี้ จะต้องไม่มารวมอยู่ที่องค์กรเดียวกันดังเช่นที่ปรากฏในระบอบการปกครองของอังกฤษซึ่งมงเตสกีเออนิยมชมชอบเป็นอย่างมาก ในขณะเดียวกันจะต้องมีความสอดคล้องกลมกลืนกันระหว่างอำนาจต่าง ๆ และให้ทั้งสามองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดร่วมกันอย่างแยกไม่ได้ อีกนัยหนึ่งคือ ต้องการความเป็นสหอธิปไตย (la co-souveraineté) ของพลังทางการเมืองและสังคมสามพลังด้วยกัน คือ กษัตริย์ ขุนนางและประชาชน แต่ก็เป็นดุลยภาพที่มีแนวโน้มจะให้ความสำคัญแก่กลุ่มขุนนางมาก จนมีผู้กล่าวว่าเสรีนิยมของมงเตสกีเออก็คือเสรีนิยมอภิชนาธิปไตย (le libéralisme aristocratique)“ ฉะนั้น การนำเสนอแนวความคิดนี้จึงมีความมุ่งหมายที่จะเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ (function) หรือ การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ (organ) เท่านั้น เพื่อจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งถือเป็นของสถาบันที่เรียกว่า “รัฐ” ไม่ให้อยู่ที่

“ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑ - ๑๒.

“ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, หน้า ๗๕.

บุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว อันจะเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ได้รับความเดือนร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จหรือการปกครองในรูปแบบทรราชย์นั่นเอง

๒.๓ ลักษณะทางกฎหมายของการแยกอำนาจไปเป็นของสถาบัน : อำนาจอธิปไตย

๒.๓.๑ ลักษณะของรัฐ : มิติทางกฎหมาย

การจะให้คำจำกัดความของ “รัฐ” ให้ครบถ้วนและมีความหมายครอบคลุมชัดเจนนั้นไม่ใช่เรื่องง่ายนัก แม้ว่าตามอนุสัญญามอนเตวิเดโอ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ (The Montevideo Convention on the Right and Duties of State) ค.ศ. ๑๙๓๓ มาตรา ๑ ซึ่งได้นิยามองค์ประกอบของรัฐเอาไว้อย่างชัดเจนว่า ประกอบไปด้วย ดินแดน ประชากร รัฐบาลและอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นการอธิบายโดยมีวัตถุประสงค์ในทางกฎหมายระหว่างประเทศและในเชิงวิชารัฐศาสตร์เท่านั้น โดยไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางกฎหมายที่จะเป็นการอธิบายถึงผลของการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลมาเป็นขององค์กรแต่ประการใด

ส่วนการศึกษาถึงลักษณะของรัฐในมิติทางกฎหมายนั้น จะเน้นหนักไปทางด้านการอธิบายถึงปรากฏการณ์ของการแยกอำนาจจากตัวบุคคลไปเป็นสถาบันทางการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” ซึ่งแบร์เชอรง (Bergeron) ได้สรุปองค์ประกอบของการก่อให้เกิดรัฐว่า มีอย่างน้อย ๓ ประการคือ ดินแดนที่มีเอกภาพที่แน่นอน มีชุมชนที่รวมเป็นสังคมมนุษย์ และอยู่ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองและกฎหมายที่มีอำนาจสูงสุดในตนเองที่จะใช้อำนาจบังคับที่มีแต่เพียงผู้เดียว^{๕๐} ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

๒.๓.๑.๑ ดินแดนที่มีเอกภาพแน่นอน

ดินแดนถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญของการประกอบขึ้นเป็นรัฐ สืบเนื่องมาจากการรวมตัวเป็นกลุ่มขึ้นของมนุษย์ในสมัยโบราณที่ได้ปักหลักตั้งถิ่นฐานขึ้นบนพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งซึ่งถือว่า

^{๕๐} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า ๔๖.

เป็นอาณาบริเวณของชนเผ่าหรือกลุ่มของตน เพียงแต่ว่าในยุคนั้นยังไม่อาจที่จะกำหนดเส้นเขตแดนได้อย่างชัดเจนแน่นอน ต่อมาเมื่อวิทยาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ก้าวหน้าขึ้น การจัดทำแผนที่ในทางภูมิศาสตร์ก็ก้าวหน้าขึ้นตามด้วย ทำให้สามารถคำนวณพื้นที่และการจัดทำเขตแดนมีความแน่นอนชัดเจนมากขึ้น ส่งผลต่อการใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองเพราะอำนาจรัฐนี้จะมีผลบังคับเฉพาะแต่ประชาชนภายในดินแดนของรัฐนี้เท่านั้น ไม่สามารถจะใช้อำนาจนี้ไปล่วงละเมิดในดินแดนของประเทศอื่นได้

ดินแดนจึงหมายถึงพื้นที่ที่มีอาณาเขตหรือเส้นเขตแดน (frontier) ที่แน่นอนและชัดเจน ซึ่งสามารถคำนวณได้ทางภูมิศาสตร์ แต่ดินแดนนี้ไม่ได้หมายความถึงเฉพาะพื้นที่ที่เป็นพื้นดินเท่านั้น ยังรวมถึงพื้นที่ที่เป็นพื้นน้ำด้วย แม้ว่าจะไม่ได้มีประชาชนเข้าไปตั้งถิ่นฐานหรือทำกินก็ตาม และพื้นที่ทางอากาศเหนือพื้นดินและพื้นน้ำซึ่งเป็นเขตแดนที่แน่นอนนั้นด้วย

การกำหนดให้ดินแดนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอันแรกของการเกิดเป็นรัฐและจะมีผลต่อแนวความคิดในทางกฎหมายหลายประการ เพราะเมื่อถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคลโดยสภาพทั้งในทางกฎหมายมหาชนภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ การใช้อำนาจของรัฐย่อมจะต้องมีความเป็นเอกภาพเหนือดินแดนดังกล่าวอย่างเป็นทางการในเขตแดนที่เป็นของตนเท่านั้น^{๙๐} นอกจากนั้นยังสามารถใช้อำนาจของรัฐบังคับต่อบุคคลซึ่งเป็นประชากรภายในบังคับของตนเองได้อีกด้วย แต่จะไม่สามารถใช้อำนาจรัฐไปกระทบต่อรัฐอื่น ๆ ที่จะมีความเป็นเอกราชภายในดินแดนของตนเองเช่นกัน

๒.๓.๑.๒ ชุมชนที่รวมเป็นสังคมมนุษย์ (สังคมชาติ)

ประชากรหรือประชาชนพลเมืองภายในรัฐ ถือว่าเป็นปัจจัยอันหนึ่งที่มีความสำคัญตามแนวความคิดทางมนุษยชาติ (la nation humaine) ของกานีตริว^{๙๑} และจำเป็นยิ่งที่เมื่อเกิดมีดินแดนขึ้น จะต้องมีการประชากรหรือประชากรเกิดขึ้นตามมาด้วย หากมีแต่ดินแดนที่ว่างเปล่าโดยปราศจากมนุษย์อยู่ด้วย ก็ไม่มีความหมาย เพราะประชากรจะเป็นแรงขับเคลื่อนทำให้มีการตอบสนอง

^{๙๐} George Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politique*, p.17.

^{๙๑} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย : แนวความคิดพื้นฐานว่าด้วยรัฐและรัฐธรรมนูญ, หน้า ๑๘. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ความต้องการและกระทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐได้ ซึ่งไม่มีกฎเกณฑ์ที่กำหนดเอาไว้แน่นอนว่าจะต้องมีจำนวนประชากรมากน้อยเพียงใดจึงประกอบขึ้นเป็นรัฐได้ เพียงแต่จะต้องมีไม่น้อยเกินไปจนไม่สามารถที่จะรักษาเอกราชและอำนาจอธิปไตยของรัฐเอาไว้ได้

การอยู่ร่วมกันของประชากรหรือพลเมืองของรัฐ จะต้องตั้งถิ่นฐานที่อยู่เป็นหลักแหล่งที่แน่นอนภายในดินแดนซึ่งเป็นอาณาเขตของรัฐ ไม่ใช่มีลักษณะการเร่ร่อน อยู่ไปติดที่อย่างเช่นในสังคมยุคโบราณ นอกจากนี้ ประชาชนในสังคมจะต้องมีความรู้สึกนึกคิดร่วมกันในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเป็นชาติขึ้นด้วย

(๑) ความรู้สึกร่วมกันของคนในสังคมจนก่อให้เกิดความเป็นชาติขึ้น

สังคมมนุษย์ตั้งแต่ยุคโบราณจะมีพัฒนาการที่เริ่มตั้งแต่สังคมครอบครัว สังคมหมู่บ้าน สังคมเผ่าพันธุ์และสังคมชาติ จนในที่สุดจึงกลายเป็นสังคมนิติรัฐขึ้นอย่างเช่นในปัจจุบัน แต่สิ่งที่ควรให้ความสนใจศึกษาคือการแปรเปลี่ยนจากสังคมชาติจนกลายเป็นรัฐนั้น จะต้องอาศัยกลไกในความรู้สึกร่วมกันของประชาชนในสังคมภายหลังจากการรบบูงกันของสังคมเผ่าพันธุ์ ซึ่งเป็นผลให้สมาชิกของสังคมที่เป็นฝ่ายชนะได้ครอบครองอาณาเขตดินแดนที่กว้างขวางและประกอบไปด้วยกลุ่มคนหลายเผ่าพันธุ์ที่อยู่ในดินแดนเดียวกัน ระบบเศรษฐกิจเดียวกัน ระบบการเมืองเดียวกัน วรรณคดีหรือจิตใจทางสังคมเดียวกัน ภาษาทางการเดียวกัน มนุษย์ทั้งหลายในสังคมดังกล่าวจึงรู้สึกต่อการมีจิตสำนึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคมเช่นนั้น อันเป็นจุดกำเนิดของสังคมชาติขึ้น^{๑๑} กล่าวคือ พื้นฐานความรู้สึกร่วมกันของประชาชนภายในสังคมนั้น ๆ ต้องมีความผูกพันทางด้านวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ภาษา เป็นต้น จนก่อให้เกิดความรู้สึกถึงความเป็นชาติขึ้น ดังเช่นที่ ฟุสแตล เดอ กูลังซ์ (Fustel de Coulanges) นักประวัติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ได้อธิบายความแตกต่างของชาติต่าง ๆ ไว้ว่า “สิ่งที่ทำให้เห็นความแตกต่างของชาติต่าง ๆ นั้น มิใช่เกี่ยวข้องกับเชื้อชาติ มิใช่เกี่ยวข้องกับภาษา แต่เป็นการที่บุคคลมีความรู้สึกทางจิตใจของเขาเองว่า เขาเป็นประชาชาติเดียวกัน

^{๑๑} ปรีดี พนมยงค์, รวมข้อเขียนของปรีดี พนมยงค์ : ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย, หน้า ๒๘-๓๐.

เมื่อเขามีความคิด มีผลประโยชน์ส่วนได้เสีย มีความทรงจำและมีความหวังอย่างเดียวกัน นี้แหละที่เรียกว่าประชาชาติ”^{๔๔}

ฉะนั้น ความรู้สึกร่วมกันของคนในสังคมที่ก่อให้เกิดความเป็นชาติขึ้นนี้ จึงเป็นความผูกพันในอดีตของคนในสังคมที่มีประวัติศาสตร์ร่วมกัน และอาจจะรวมถึงความรู้สึกที่จะต้องรับรู้ถึงเหตุการณ์ในอนาคตร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายคือประโยชน์สุขของส่วนรวมนั่นเอง

(๒) ความเกี่ยวเนื่องกันจนทำให้ชาติกลายเป็นรัฐ

การอาศัยอยู่ร่วมกันของประชาชนในสังคมจนเกิดลักษณะของความเป็นชาติขึ้นเมื่อระยะเวลาได้ผ่านไปช่วงหนึ่งภายใต้ความรู้สึกร่วมกันในด้านต่าง ๆ ของคนในสังคมย่อมจะเกิดมีแนวความคิดในทางกฎหมายร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาคความวุ่นวายที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับระบอบการเมืองการปกครองในยุคดังกล่าว ที่อยู่ภายใต้อำนาจการครอบงำโดยศาสนจักรและถือว่าอำนาจสูงสุดอยู่ที่พระเจ้า ดังนั้น แนวความคิดทางกฎหมายร่วมกันที่เกิดขึ้นจึงต้องการจะล้มล้างแนวความคิดแบบเดิมจึงเกิดเป็นแนวความคิดใหม่ว่าอำนาจสูงสุดเป็นของพระมหากษัตริย์ และต่อมาแนวความคิดดังกล่าวได้ถูกแทนที่โดยแนวความคิดว่าอำนาจสูงสุดเป็นของชาติ ดังจะเห็นตัวอย่างจากการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๙^{๔๕} ซึ่งการแทรกสอดของแนวความคิดต่าง ๆ ตามลำดับนี้ ได้ก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างแนวความคิดเรื่องดินแดนและสังคมชาติ จนกลายเป็นรัฐขึ้นในเวลาต่อมา

โดยนัยแล้ว จึงต้องถือว่าชาติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นก่อนรัฐ ซึ่งชาติเป็นเพียงสิ่งสมมติที่มีลักษณะนามธรรมที่เกิดขึ้นจากความรู้สึกของคนในรัฐ แต่สิ่งที่ทำให้ชาติได้รับการรับรองให้มีสถานะในทางกฎหมายและเป็นนิติบุคคลโดยสภาพที่เรียกว่ารัฐนั้น คือกลไกในการแยกอำนาจของผู้ปกครองออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันทางการเมืองที่ถูกจัดตั้งขึ้นมา โดยให้เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองดังกล่าว ซึ่งก็เป็นผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากแนวความคิดทางกฎหมายร่วมกันของ

^{๔๔} ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันทางการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ความนำทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔), หน้า ๒๗๔.

^{๔๕} เกรียงไกร เจริญธนาวัดน์, รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย : แนวความคิดพื้นฐานว่าด้วยรัฐและรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒๑.

คนในสังคมที่ต้องการจะให้มีการจัดระเบียบการปกครองที่แน่นอนชัดเจนและมีความต่อเนื่อง สามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนภายในรัฐได้อย่างเต็มที่ ชาติจึงเป็นที่มา ของรัฐภายหลังจากได้มีการจัดระเบียบการปกครองและ รัฐก็จะเป็นเพียงผู้รับใช้และเป็น เครื่องมือของชาติ^{๖๖} ที่ใช้อำนาจนั้นบังคับเหนือประชาชนพลเมือง ดังนั้น “รัฐ” จึงหมายความว่า เป็นอำนาจบังคับเหนือปวงชนหรืออีกความหมายหนึ่งก็คืออำนาจรัฐนั่นเอง^{๖๗}

๒.๓.๑.๓ มีโครงสร้างทางการเมืองและกฎหมายที่มีอำนาจสูงสุด ที่จะใช้กำลังบังคับ อย่างเด็ดขาด

สิ่งที่มีความสำคัญของการประกอบขึ้นเป็นรัฐอีกประการหนึ่ง ซึ่งอาจจะถือว่าเป็น สิ่งสำคัญที่สุด หากขาดสิ่งนี้แล้ว ย่อมจะไม่ทำให้ดินแดน และพลเมืองหรือสังคมชาติ ประกอบขึ้นเป็นรัฐได้ นั่นคือ รัฐจะต้องมีการจัดโครงสร้างทางการเมืองขึ้นอย่างเป็นระบบ ประกอบกับ มีกฎหมายซึ่งเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดที่จะใช้บังคับได้อย่างเด็ดขาด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเกิดขึ้นของรัฐและอำนาจรัฐนี้จะต้องเป็นอำนาจที่ได้แยกออกมาจากตัวบุคคลมาไว้ให้แก่ สถาบันทางการเมืองและจะต้องทำให้อำนาจรัฐมีความเป็นสถาบันด้วย จึงจะเกิดเป็นรัฐที่สมบูรณ์ หากแต่รัฐในทางกฎหมายมหาชนนี้ แม้จะมีโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองที่ถือว่าเป็นนิติบุคคล ทางกฎหมายโดยสภาพของตัวเองก็ตาม แต่ก็จะไม่สามารถระบุว่าจะเกิดขึ้นในวันใด เวลาใดได้ชัดเจน เหมือนอย่างเช่นกับนิติบุคคลในทางกฎหมายเอกชนจำพวกบริษัทจำกัดหรือสมาคมและมูลนิธิ ที่นับเริ่มตั้งแต่มีการจดทะเบียนตามกฎหมาย หากแต่รัฐได้เกิดขึ้นมาจากเจตจำนงร่วมกันของ ประชาชนอันเป็นแนวความคิดในทางกฎหมาย จึงต้องอาศัยระยะเวลาและความรู้สึกนึกคิดของ ประชาชนในแต่ละยุคสมัยเป็นเครื่องชี้วัด ซึ่งจะพิจารณาได้จากองค์ประกอบบางประการ รวมถึง ยังจะส่งผลให้เกิดขึ้นอีกหลายประการ ดังจะได้กล่าวต่อไป

^{๖๖} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

^{๖๗} ปรีดี พนมยงค์, รวมข้อเขียนของปรีดี พนมยงค์ : ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย, หน้า ๓๕.

(๑) ลักษณะของการจัดโครงสร้างหรือองค์กรทางการเมือง โดยการแยกอำนาจออกไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ

ปัจจัยที่จะใช้พิจารณาว่าการจัดโครงสร้างทางการเมืองของรัฐมีความสมบูรณ์ เป็นระบบตามแนวความคิดแบบสมัยใหม่ที่มีการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลและทำให้อำนาจดังกล่าวมีความเป็นสถาบันแล้ว ย่อมจะต้องพิจารณาจากปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะแยกพิจารณาได้เป็นดังนี้

(๑.๑) มีกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งที่เป็นผู้ใช้อำนาจที่แน่นอน

ถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่จะแสดงถึงความเป็นรัฐสมัยใหม่อย่างชัดเจน เนื่องจากได้กำหนดกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ปกครองหรือบุคคลผู้ที่จะมาเป็นผู้ใช้อำนาจไว้ให้มีความแน่นอน จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ครั้งที่ยังไม่มีการจัดสถาบันแห่งอำนาจ เพราะผู้ปกครองหรือบุคคลที่จะมาเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ จะยึดถือที่ความสามารถและคุณสมบัติเฉพาะตัวว่าจะต้องมีความเฉลียวฉลาด รอบรู้ มีปฏิภาณไหวพริบที่ดี มีความกล้าหาญและต้องมีฝีมือในเชิงอาวุธดีเพียงพอที่จะใช้ในการต่อสู้เพื่อแย่งชิงตำแหน่งหัวหน้านั้นด้วย

แต่สำหรับในปัจจุบันนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้การต่อสู้แย่งชิงอำนาจผู้ปกครองที่อาศัยคุณสมบัติเฉพาะตัวเป็นสำคัญ เปลี่ยนไปโดยจะยึดถือที่ระบบระเบียบและแบบแผนที่วางเอาไว้มากกว่าตัวบุคคล ตัวอย่างเช่น ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะมีกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการขึ้นดำรงตำแหน่งพระประมุข หากพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนทรงเสด็จสวรรคตแล้ว หรือในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็จะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการกำหนดหลักเกณฑ์ของบุคคลและคณะบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐหรือคณะรัฐบาลนั่นเอง ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่อำนาจทั้งสิ้น หากบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนหรือตรงตามที่กำหนดไว้แล้ว แม้จะเป็นผู้ที่มีความสามารถส่วนตัวที่เก่งกล้าและมีคุณสมบัติส่วนตัวที่ดีเลิศเพียงใดก็ตาม ย่อมไม่สามารถที่จะกลายเป็นผู้ปกครองได้ และในทางกลับกัน หากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่จะสามารถก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งผู้ปกครองแล้ว แม้จะเป็นผู้ที่ด้อยความสามารถก็จะกลายเป็นผู้ปกครองได้ตามกฎเกณฑ์ที่ได้

กำหนดเอาไว้นั่นเอง ฉะนั้น จึงเท่ากับว่าตามแนวความคิดในเรื่องรัฐสมัยใหม่ จะมุ่งพิจารณาที่กฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ปกครองหรือการจัดสถาบันแห่งอำนาจที่เป็นนามธรรมเป็นสำคัญ ราชอาณาจักรจึงอยู่ที่องค์การหรือสถาบันทางการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้น โดยมีบุคคลเป็นเพียงผู้ใช้ อำนาจดังกล่าวในนามรัฐเท่านั้น

(๑.๒) อำนาจอธิปไตยจะเป็นอำนาจสูงสุดภายในรัฐ

ภายในดินแดนที่มีการรวมตัวของประชาสังคมกลุ่มย่อย ๆ ภายในรัฐ ดังได้กล่าวในข้างต้นแล้วว่า ในระหว่างกลุ่มคนนั้น ย่อมจะมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในรูปแบบของอำนาจควบคุมซึ่งกันและกันเอง แต่อย่างไรก็ตาม การจะทำให้ดินแดนมีสถานะภาพเป็นรัฐได้ จะต้องสถาปนาอำนาจหนึ่งทีเรียกว่าอำนาจอธิปไตยให้เป็นอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาสังคม ซึ่งอำนาจอธิปไตยจะต้องเป็นอำนาจสูงสุดภายในรัฐ จะแสดงออกโดยผ่านทางด้านนิติบัญญัติในการออกกฎหมาย ใช้อำนาจบริหารประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงอำนาจตุลาการเพื่อพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น ในประเทศที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะมีผู้ปกครองที่เรียกว่ากษัตริย์ เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ จะใช้อำนาจดังกล่าวในนามรัฐและใช้อำนาจได้แต่เพียงผู้เดียว จึงถือว่ากษัตริย์เป็นรัฐาธิปัตย์แต่เพียงพระองค์เดียวในพระราชอาณาจักร^{๔๔} แต่สำหรับในระบอบการปกครองแบบอื่น ๆ เช่น ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ก็จะถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ หากแต่การจะให้ประชาชนทุกคนเข้าเป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเอง ย่อมจะไม่สามารถทำให้การปกครองบรรลุผลได้อย่างแน่นอน จึงเกิดเป็นทฤษฎีว่าด้วยการเป็นผู้แทนของประชาชนขึ้น

นอกจากอำนาจอธิปไตยจะมีผลบังคับสูงสุดภายในประเทศแล้ว อำนาจอธิปไตย ยังจะบ่งบอกถึงสถานะของความเป็นรัฐในทางระหว่างประเทศได้อีกด้วย กล่าวคือ จะเป็นอำนาจของรัฐที่จะสามารถกระทำการใด ๆ ได้อย่างเต็มที่และเป็นอิสระ เนื่องจากรัฐมีสถานะความเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน (ทั้งตามกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ) จึง

^{๔๔} Pierre-Clement TIMBAL, Andre CASTALDO, Histoire des Institutions publiques et des faits sociaux, (Paris, Dalloz, 8th ed., 1990). pp 379-384. อ้างใน.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า ๕๑.

ไม่ควรที่จะถูกครอบงำไปจากรัฐอื่น ๆ มิฉะนั้น จะทำให้รัฐนั้นขาดความเป็นเอกภาพและปราศจากเอกราชของตนเอง อย่างเช่น ประเทศฮ่องกง แม้ว่าจะมีดินแดนและประชากร ของตนเอง หากแต่ว่า ก็ไม่มีอำนาจในการที่จะบริหารประเทศได้ด้วยตนเอง หากแต่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมจากประเทศจีน เป็นต้น ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะแสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกราชของประเทศ

(๒) ผลที่เกิดขึ้นจากการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบัน

เนื่องจากรัฐเป็นเพียงสถาบันหรือองค์กรทางการเมืองที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามแนวความคิดของแมคคิอาเวลลีและโบแดงดังได้ศึกษามาแล้วข้างต้น โดยได้รับความเห็นชอบร่วมกันของประชาชนในสังคม ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของแนวความคิดของรัฐสมัยใหม่ที่มีความแตกต่างไปจากรัฐในรูปแบบเช่นเดิม ลักษณะของรัฐเช่นนี้ได้ส่งผลสำคัญในปัจจุบันหลายประการ ดังนี้

(๒.๑) เป็นสถาบันที่รองรับแนวความคิดในการแยกอำนาจรัฐจากตัวบุคคล มาให้แก่องค์กร โดยมีบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ในนามของรัฐเท่านั้น

เมื่อมีแนวความคิดที่ต้องการจัดระเบียบการปกครองเพื่อให้เกิดความสงบสุข และมีการประสานประโยชน์ของคนในสังคมอย่างเต็มที่ จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกทางกฎหมายขึ้นเพื่อเป็นสถาบันที่มีความมั่นคง มีความต่อเนื่องในการใช้อำนาจ ซึ่งได้แก่รัฐนั่นเอง การแยกอำนาจของรัฐออกจากตัวบุคคลมาเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐนั้น สิ่งสำคัญที่จะแสดงให้เห็นว่าการแยกอำนาจได้เกิดขึ้นแล้วคือ ต้องมีกฎหมายเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งหรือกฎหมายเกณฑ์ในการเป็นผู้ใช้อำนาจที่ชัดเจน ดังจะเห็นได้จากกฎหมายระเบียบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือรัฐธรรมนูญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

หากแต่รัฐได้เกิดขึ้นจากปรัชญาทางกฎหมายโดยไม่ได้มีตัวตนหรือชีวิตจิตใจที่เป็นรูปธรรมอย่างเช่นบุคคลธรรมดาทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้มีการแยกอำนาจในการปกครองที่อยู่กับตัวบุคคลมามอบไว้ให้แก่สถาบันที่เรียกว่ารัฐ เพราะรัฐจะควรจะต้องเป็นสถาบันหรือองค์กรที่คงอยู่ตลอดไปโดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องเงื่อนไขเวลาอย่างเช่นบุคคลธรรมดาที่จะต้องตายเมื่อถึงเวลาอันสมควร เมื่ออำนาจได้แยกออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันแล้ว จะส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องในการใช้อำนาจเพื่อจะได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม รัฐจะไม่สามารถใช้อำนาจได้ด้วยตนเอง เนื่องจากรัฐเป็นเพียงนามธรรมที่ได้สมมติขึ้นเพื่อความจำเป็นทางการปกครองเท่านั้น ในความเป็นจริงแล้ว การใช้อำนาจก็ยังจะถูกกระทำโดยบุคคลธรรมดาเช่นเดิม หากแต่สิ่งที่ทำให้แนวความคิดนี้แตกต่างไปจากในอดีตคือ อำนาจในการปกครองสูงสุดจะเป็นของรัฐ การใช้อำนาจของบุคคลธรรมดาเป็นเพียงการใช้อำนาจในนามของรัฐ เพราะฉะนั้น การแสดงเจตนาหรือการกระทำการใด ๆ จึงต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมหรือความผาสุกส่วนรวมเป็นสิ่งสำคัญ และเมื่อใดที่ใช้อำนาจไปในทางแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหรือของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ จะถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ

(๒.๒) มีความต่อเนื่องของการใช้อำนาจ

หน้าที่สำคัญของผู้ปกครองประการหนึ่งคือจะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมภายในสังคมหรือเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งการจัดสถาบันของรัฐนอกจากจะต้องมีกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งที่แน่นอนแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือจะต้องมีความต่อเนื่องของการใช้อำนาจ เพราะเมื่อรัฐกลายเป็นสถาบันที่เป็นนามธรรมหรือเป็นสิ่งที่ถูกสมมติขึ้น และได้โอนอำนาจที่มีอยู่เฉพาะตัวของผู้ปกครองอย่างเช่นในอดีตไปให้แก่สถาบัน การใช้อำนาจก็จะถูกใช้ออกไปในนามของรัฐซึ่งเป็นหนึ่งเดียว ซึ่งจะเกิดความต่อเนื่องของการใช้อำนาจ เนื่องจากรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนจะสามารถคงอยู่ได้ตลอดไป แม้ว่าตัวของบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้ปกครองจะต้องออกไปจากตำแหน่งก็ตาม หากแต่ตัวบุคคลนั้นก็เพียงบุคคลที่ได้ใช้อำนาจรัฐนั้นในนามของรัฐเท่านั้น ดังเช่นสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “กษัตริย์ไม่เคยตาย (Rex nunquam moritur)”^{๔๔} ฉะนั้น เท่ากับว่ามีการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลธรรมดาและโอนอำนาจไปทำให้มีลักษณะของความเป็นสถาบันหรือองค์กรที่ได้จัดตั้งขึ้น โดยความต่อเนื่องของอำนาจนี้ ได้สะท้อนหลักการหรือแนวความคิดที่สำคัญทางด้านกฎหมายมหาชนที่ว่า “กษัตริย์ไม่สวรรคต (le roi ne meurt pas en France)” ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญที่สุดของรัฐสมัยใหม่มาจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากในประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศอังกฤษ

^{๔๔} พิชัยศักดิ์ ทรายางกูร, ภาษิตกฎหมายละติน-ไทย, (กรุงเทพฯ : สามย่านวิทยพัฒนา, ๒๕๔๐), หน้า ๑๓๒.

เมื่อครั้งที่พระมหากษัตริย์ได้สวรรคตแล้ว จะมีการตะโกนแห่ร้องทันทีในขณะนั้นว่า “พระมหากษัตริย์ (พระองค์เดิม) ทรงเสด็จสวรรคตแล้ว ขอพระมหากษัตริย์ (พระองค์ใหม่) ทรงพระเจริญ (le roi est mort, vive le roi!!)”^{๖๐}

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จะอธิบายได้ว่าอำนาจไม่ตายไปพร้อมกับตัวบุคคล หากแต่จะมีการแยกอำนาจปกครองออกจากตัวบุคคล โดยอำนาจจะมีความเป็นสถาบันที่เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองสูงสุด ที่เรียกว่า “รัฐ” จึงเท่ากับได้มีการแยกภาระหน้าที่ (function) ออกจากตัวบุคคล (Person) นั่นเอง^{๖๑} หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า บุคคลธรรมดา นั้น แม้จะมีอำนาจสูงสุดอย่างเช่นกษัตริย์หรือพระราช ก็ไม่ใช่เป็นเจ้าของอำนาจนั้นที่แท้จริง หากแต่เป็นเพียงผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสูงสุดแทนรัฐในนามรัฐ และในขณะเดียวกัน รัฐจะเป็นเพียงสถาบันเดียวเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่บุคคลธรรมดา^{๖๒} ซึ่งจะทำให้เกิดความต่อเนื่องของอำนาจรัฐ เพราะไม่ยึดติดอยู่ที่ตัวบุคคลที่เป็นเพียงผู้กระทำการหรือแสดงเจตนาแทนอย่างเช่นในอดีตอีกต่อไป

๒.๓.๒ ลักษณะของรัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนโดยสภาพ

จากแนวความคิดของการแยกสถาบันแห่งอำนาจโดยจัดตั้งองค์กรทางการเมืองที่เรียกว่ารัฐ ให้เป็นสถาบันที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ซึ่งสะท้อนถึงแนวความคิดว่าการแยกอำนาจทางการเมืองไปเป็นของสถาบัน โดยมีบุคคลธรรมดาเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจหรือแสดงเจตนาแทนในนามของรัฐเท่านั้น ซึ่งจะเปรียบได้กับบริษัทจำกัดตามกฎหมายเอกชนที่เป็นนิติบุคคลผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย แม้ว่าผู้จัดการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในบริษัท ก็เป็นเพียงผู้ทำการแทนในนามของบริษัทเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ไม่อาจจะนำเอาแนวความคิดหรือหลักการของกฎหมายเอกชนมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ในทางกฎหมายมหาชนได้ เพราะมีความแตกต่างกัน เพราะรัฐได้เกิดขึ้นจากแนวความคิดทางกฎหมายร่วมกันของคนในสังคม และแยกอำนาจมาให้มาเป็นของ

^{๖๐} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า ๔๑.

^{๖๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๒.

^{๖๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗.

สถาบันดังกล่าว รัฐจึงมีสถานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนโดยสภาพของตัวเอง โดยไม่ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้จดทะเบียนอย่างเช่นในกฎหมายเอกชน

๒.๓.๒.๑ ความหมายของนิติบุคคลและนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน

หากพิจารณาจากนัยตามแนวความคิดในทางกฎหมายแล้ว บุคคลจะมี ๒ ประเภท คือ บุคคลธรรมดาที่มีองค์ภาพทางชีวะหรือมีตัวตนอยู่ในความเป็นจริง ในขณะเดียวกันก็เป็นทั้งวัตถุแห่งกฎหมาย (Subject of law) ซึ่งหมายถึงเป็นศูนย์รวมแห่งผลประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย^{๖๓} หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายนั่นเอง

ส่วนอีกประเภทหนึ่งคือ นิติบุคคล หรือเป็นบุคคลในทางกฎหมายที่ไม่ได้มีตัวตนหรือมีชีวิตอยู่จริง หากแต่กฎหมายยอมรับรับรองคุ้มครองให้เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เพียงแต่อาจมีข้อจำกัดบางประการที่โดยสภาพแล้วนิติบุคคลจะไม่มีสิทธิเช่นว่านั้น เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง หรือสิทธิการรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม เป็นต้น ฉะนั้น นิติบุคคลจึงมีความหมาย ดังนี้^{๖๔}

๑. เป็นที่รวม คือเป็นกลุ่มบุคคล กลุ่มบุคคลนี้อาจเป็นกลุ่มปัจเจกชนรวมกันเป็นสมาคม บริษัท ฯลฯ หรือเป็นกลุ่มนิติบุคคลรวมกันเป็นนิติบุคคลใหม่หรืออาจจะเป็นกลุ่มทรัพย์สินที่มีเพื่อประโยชน์แห่งจุดมุ่งหมายที่แน่นอน อันได้แก่มูลนิธิ

อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มกันขึ้นนี้ มิได้ทำให้กลายเป็นนิติบุคคลเสมอไป เช่น ครอบครัว ห้างหุ้นส่วนไม่จดทะเบียน เป็นต้น หากจะต้องมีองค์ประกอบที่ ๒ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย คือ

^{๖๓} โภคิน พลกุล. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง ๖ (สิงหาคม ๒๕๓๐): ๒๔๑.

^{๖๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔๓.

๒. เป็นที่รวมที่มีการจัดระเบียบ

ก. ที่ร่วมนี้อาจจะมีการจัดระเบียบเพื่อจุดมุ่งหมายบางประการ นิติบุคคลมิได้เกิดขึ้นมาอย่างไร้จุดหมาย หากแต่เพื่อจุดประสงค์บางอย่าง เช่น อาจเป็นไปในทางการเมือง กีฬา การค้า เป็นต้น บุคคลรวมกันเพื่อดำเนินการให้บรรลุผลประโยชน์ร่วมที่แตกต่างจากประโยชน์ของแต่ละคนที่มาวมกัน ด้วยเหตุนี้ในทางนิติบัญญัติ การรวมตัวดังกล่าวจึงเป็นเรื่องเฉพาะด้าน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นเป็นสำคัญ

ข. เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กล่าวมา นิติบุคคลย่อมต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ทั้งในแง่ของการกำหนดทิศทางหรืออำนวยการนิติบุคคลนั้น ซึ่งถือเป็นเรื่องการบริหารภายในและในแง่ของการเป็นผู้แทนนิติบุคคลต่อบุคคลภายนอกไปพร้อม ๆ กัน องค์กรเช่นว่าก็คือ บุคคลธรรมดาที่มาทำหน้าที่แสดงเจตนาแทนนิติบุคคลตลอดจนรับผิดชอบนิติบุคคลในบางกรณี

ค. นิติบุคคลย่อมต้องมีปัจจัยในการดำเนินการ ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีทรัพย์สินและสิทธิต่าง ๆ ของตนโดยเฉพาะต่างหากจากบุคคลธรรมดาที่มาวมกัน ตลอดจนมีบุคลากรของนิติบุคคลนั้น

ง. ในการดำเนินกิจกรรม นิติบุคคลย่อมสามารถได้มาซึ่งสิทธิต่าง ๆ หรือก่อให้เกิดหนี้ได้

โดยสรุปแล้ว แม้กฎหมายจะจำแนกประเภทของบุคคลออกเป็น ๒ ประเภท คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งจะมีความแตกต่างกันในลักษณะทางกายภาพแล้ว แต่สิ่งที่เหมือนกันคือกฎหมายได้ให้การรับรองและคุ้มครองในฐานะที่เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายตามที่ได้บัญญัติไว้นั่นเอง

ข้อควรพิจารณาสำหรับนิติบุคคล คือ เมื่อนิติบุคคลเป็นเพียงองค์กรหรือสิ่งที่ถูกสมมติขึ้นเพื่อให้มีสถานะในทางกฎหมายเท่านั้น การดำเนินงานหรือการแสดงออกซึ่งวัตถุประสงค์และความต้องการของนิติบุคคลจึงยังคงต้องอาศัยสติปัญญาความรู้ความสามารถของบุคคลธรรมดาในการบริหารจัดการนิติบุคคล ซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเป็นนิติบุคคล ก็เพื่อให้มีลักษณะการดำรงอยู่อย่างถาวร ตลอดไปโดยไม่ต้องมีเงื่อนไขและข้อจำกัดทางด้านอายุไขอย่างเช่นบุคคลธรรมดา เพื่อจะได้สามารถดำเนินการหรือจัดทำภารกิจใด ๆ เพื่อให้สมตามจุดมุ่งหมายของนิติบุคคล

ได้อย่างต่อเนื่อง ฉะนั้น นิติบุคคลจึงเป็นเพียงวิธีการหรือเทคนิคในทางกฎหมายที่ถูกคิดค้นขึ้น เพื่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดเท่านั้น

สำหรับนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนนั้น ย่อมจะต้องมีลักษณะเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวเอาไว้ข้างต้น แต่สิ่งที่ทำให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแตกต่างไปจากนิติบุคคลในทางแพ่งหรือนิติบุคคลทางกฎหมายเอกชนนั้นคือ วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของการรวมตัวกันขึ้น ที่จะต้องตอบสนองปรัชญาพื้นฐานของกฎหมายมหาชน อันได้แก่ “ประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งอาจจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือการกระทำอื่น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความต่อเนื่องในการดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีเกณฑ์ในการพิจารณาถึงความแตกต่างกับนิติบุคคลทางกฎหมายเอกชนอยู่ ๓ ประการคือ

ประการแรก การจัดตั้งและการยุบเลิกนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน จะต้องมีการบัญญัติจัดตั้งไว้โดยเฉพาะ เช่น การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งถูกจัดตั้งโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ในขณะที่นิติบุคคลในทางกฎหมายเอกชน ได้แก่ บริษัทจำกัด สมาคม ฯลฯ ไม่จำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติเอาไว้โดยเฉพาะ เพียงแต่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็เพียงพอ เช่น ได้จดทะเบียนอย่างถูกต้อง ก็ถือว่ามีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว

ประการที่สอง การจัดทำกิจกรรมของนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนนี้ จะต้องมุ่งเน้นถึงการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนส่วนรวมเป็นลำดับแรก แม้ว่าอาจจะต้องกระทบกระเทือนถึงสิทธิประโยชน์ของคนส่วนน้อยบ้างก็ตาม ในขณะที่การดำเนินกิจกรรมของนิติบุคคลเอกชนนั้น จะมุ่งถึงกิจการส่วนตัว ที่มีลักษณะเป็นการแสวงหาประโยชน์หรือมุ่งค้ากำไรเป็นสำคัญ โดยจะไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเท่าที่ควร

ประการที่สาม ลักษณะของการใช้อำนาจของนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน จำเป็นที่จะต้องตอบสนองให้กิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะสามารถบรรลุผลได้เป็นอย่างดี ฉะนั้น จึงต้องกำหนดให้มีอำนาจพิเศษบางประการที่จะสามารถบังคับแก่ฝ่ายเอกชนได้ เช่น อำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือการออกคำสั่งบังคับฝ่ายเดียว เป็นต้น ซึ่งอำนาจเช่นว่านี้ นิติบุคคลเอกชนจะไม่สามารถใช้ได้เพราะมีหลักการพื้นฐานที่เท่าเทียมและเสมอภาคซึ่งกันและกัน

๒.๓.๒.๒ ลักษณะความเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนของรัฐ

จากแนวความคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ ดังที่ได้ศึกษามาแล้ว ในเบื้องต้น ถือว่า “รัฐ” เป็นสถาบันทางการเมืองหรือองค์กรอันมีที่มาจากความต้องการร่วมกันของประชาชนในสังคมที่ต้องการให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย รัฐจึงทำหน้าที่ผู้ปกครองโดยเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองหรือเรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” ที่ประชาชนมอบให้แก่องค์กรนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งและเจตจำนงของประชาชนทั้งหลายทั้งปวง จึงเท่ากับว่า “รัฐคือการทำให้ชาติ (Nation) เป็นบุคคล” กล่าวคือ ชาติจึงเป็นที่รวมของประชาชนทุกยุคสมัย โดยชาติจะไม่ใช่นิติบุคคลในตัวเอง หากแต่ชาติจะเป็นนิติบุคคลได้เพราะการทำให้ชาติกลายเป็นสถาบันที่เรียกว่ารัฐ^{๕๔} เพื่อตอบสนองประโยชน์สุขของส่วนรวมนั่นเอง

เหตุผลและความจำเป็นของการสถาปนารัฐ เพื่อให้เป็นสถาบันหรือองค์การทางการเมืองที่เป็นนามธรรม เนื่องจากต้องการจะให้สถานะของรัฐนี้มีความมั่นคงและต่อเนื่องในการใช้อำนาจและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต คือ ความไม่แน่นอนของอำนาจผู้ปกครอง เพราะในสมัยก่อนที่จะมีการสถาปนารัฐขึ้นนั้น ประชาชนในสังคมจะให้การยอมรับและยกย่องบุคคลที่มีความเฉลียวฉลาด มีความสามารถและคุณสมบัติเฉพาะตัวที่เหมาะสมขึ้นเป็นผู้ปกครอง แต่การนับถือผู้ปกครองโดยมุ่งหมายแต่ตัวบุคคลเป็นหลักนั้น จะทำให้ขาดความแน่นอน และมีความไม่ต่อเนื่องของการใช้อำนาจได้ ฉะนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องแยกอำนาจปกครองจากตัวบุคคลไปยังสถาบันที่เรียกว่า “รัฐ” โดยให้รัฐเป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทน อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐเป็นเพียงสถาบันหรือองค์กรที่ถูกสมมติขึ้น ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมเท่านั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีบุคคลธรรมดา เป็นผู้กระทำการหรือเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐดังกล่าว หากแต่ว่า การกระทำของบุคคลนี้จะแตกต่างไปจากในอดีตคือ ไม่ใช่เป็นการกระทำเพื่อตนเองแต่กลับเป็นการกระทำหรือแสดงเจตนาออกไปในนามของรัฐเท่านั้น ณ จุดนี้แสดงให้เห็นได้ถึงแนวความคิดในเรื่องรูปแบบและลักษณะของการใช้อำนาจของนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนว่า เมื่อรัฐเป็นสถาบันที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยมีสถานะที่แตกต่างหากออกไปจากตัวบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจแทนในนามของรัฐเท่านั้น แม้ว่าจะมีการผลิตเปลี่ยนตัวบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจดังกล่าว

^{๕๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๙๓.

ก็ไม่ได้ทำให้ความเป็นรัฐสิ้นสุดลง หากแต่ยังมีความต่อเนื่องและคงอยู่ตลอดไป ฉะนั้น รัฐจึงมีสถานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนโดยสภาพ เพราะรัฐได้เกิดขึ้นมาจากเจตจำนงและการยอมรับร่วมกันของคนในสังคม จึงไม่จำเป็นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติจัดตั้งเอาไว้ให้ชัดเจนเหมือนอย่างเช่นกับนิติบุคคลเอกชนอย่างเช่นบริษัทจำกัด มูลนิธิหรือสมาคม เป็นต้น หากแต่ว่าความเป็นรัฐจะเกิดขึ้นเมื่อใดนั้น จะต้องพิจารณาถึงเหตุผลและความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคมในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ว่าคนในสังคมมีแนวความคิดทางกฎหมายร่วมกันหรือไม่

เมื่อรัฐเกิดสถานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายโดยสภาพแล้ว ย่อมจะเกิดสิทธิและหน้าที่ทั้งในทางกฎหมายมหาชนภายในและในทางกฎหมายระหว่างประเทศ มีอำนาจอยู่เหนือดินแดนพื้นที่ที่มีขอบเขตจำกัด เหนือบุคคลที่อยู่ในดินแดนดังกล่าว ตลอดจนสามารถควบคุมการดำเนินกิจกรรมทั้งหลายที่กระทำภายใต้เขตแดนนั้นได้ทุกอย่าง^{๖๖}

เมื่อรัฐเป็นเพียงสิ่งสมมติที่ถูกจัดตั้งขึ้นให้เป็นสถาบันแห่งอำนาจทางการเมือง โดยไม่มีชีวิตจิตใจและตัวตนในความเป็นจริง จึงไม่สามารถคิดหรือกระทำการใด ๆ ด้วยตนเองได้ แต่จะแสดงออกได้โดยผ่านบุคคลธรรมดาที่เข้ามาใช้อำนาจแทนในนามของรัฐนั่นเอง ดังนั้น กฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนลักษณะของการใช้อำนาจดังกล่าวจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การปกครองสามารถกระทำเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายสุดท้ายคือประโยชน์สาธารณะได้ในที่สุด ด้วยเหตุนี้เอง รัฐจึงต้องกำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวเอาไว้ให้อย่างแน่นอนชัดเจนโดยมีหลักการแยกเรื่องส่วนตัว ออกจากภาระหน้าที่ในฐานะของเจ้าพนักงานของรัฐ (หรือในทางกฎหมายอาญาเรียกว่า “ตำแหน่งหน้าที่”) เป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการจัดสถาบันแห่งอำนาจ กล่าวคือ “ในฐานะส่วนพระองค์” หรือ “ส่วนตัว” ที่ได้กระทำการใดไปย่อมจะไม่ผูกพันรัฐ และการกระทำนั้น ๆ ก็ไม่ต่างไปจากที่คนสามัญทำ แต่ถ้าเป็นการกระทำในฐานะ “ตำแหน่งของกษัตริย์” ก็ดี “ในฐานะของเจ้าพนักงานของรัฐ” ก็ดี กษัตริย์และข้าราชการย่อมมีภาระหน้าที่ต้องปฏิบัติแทนรัฐ จึงเป็นการใช้อำนาจที่เหนือคนธรรมดา^{๖๗} หากบุคคลนั้นใช้อำนาจในนามของรัฐปฏิบัติหน้าที่ โดยแสวงหาประโยชน์ซึ่งไม่มีการแยกอำนาจส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ จะถือว่าเป็น

^{๖๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๙๔.

^{๖๗} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า ๔๘.

การกระทำดังกล่าวมิชอบและอาจถูกเพิกถอนได้^{๖๔} และถ้าหากว่าการกระทำนี้ได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลใดแล้ว บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้นสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องรัฐได้โดยตรง ไม่ใช่ฟ้องร้องกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเพียงหน่วยงานที่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลทางด้านงบประมาณของรัฐเท่านั้น มิฉะนั้นแล้ว จะทำให้ขาดความเป็นเอกภาพภายในรัฐ เนื่องจากรัฐจะต้องเป็นนิติบุคคลหนึ่งเดียว การกระทำทุกอย่างต้องแสดงออกในนามของรัฐ โดยมีกระทรวง ทบวง กรม เป็นเพียงหน่วยงานภายในของรัฐที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละด้านเท่านั้น ไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกันแต่ประการใด การฟ้องร้องกันเองระหว่างกันเองจึงไม่สามารถจะเกิดขึ้นได้

แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องรัฐสมัยใหม่ที่กำหนดให้มีสถานะความเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนนั้น ต้องการที่จะให้การใช้อำนาจในการปกครองประเทศมีความมั่นคงถาวร เกิดความต่อเนื่องและไม่ขาดตอน จะสะท้อนถึงหลักกฎหมายมหาชนที่สำคัญหลักหนึ่งซึ่งยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน นั่นคือหลัก the King never dies กล่าวคือ จะถือว่าพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองในนามของรัฐ อาจจะแบ่งแยกออกได้เป็น ๒ พระวรกาย พระวรกายแรกคือพระวรกายที่มีอยู่ในสภาวะปกติตามธรรมชาติ มีความรัก ความโลภ ความโกรธและยอมที่จะสูญสลายไปได้ตามกาลเวลา กับอีกพระวรกายหนึ่งในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง จะถือว่ามีความเป็นอมตะ คงอยู่ตลอดไป ไม่สามารถจะสลายไปได้ ฉะนั้น แม้ว่าพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนจะเสด็จสวรรคตไปแล้ว ก็จะมีผลเฉพาะพระองค์ในทางธรรมชาติเท่านั้น แต่พระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นผู้ปกครองยังคงอยู่

สถานะของรัฐในประเทศไทย อาจจะมีการแตกต่างไปจากหลักกฎหมายมหาชนค่อนข้างมาก เนื่องจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่มีการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ จึงทำให้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อนการแก้ไขปรับปรุง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๗๒ บัญญัติไว้ว่า “จำพวกที่กล่าวต่อไปนี้ ย่อมเป็นนิติบุคคล คือ (๑) ทบวงการเมือง ...” และ มาตรา ๗๓ บัญญัติไว้ว่า “ทบวงการเมืองนั้น คือ กระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาล ปกครองท้องถิ่นทั้งหลายและประชาบาลทั้งหลาย” อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสับสนของ

^{๖๔} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, หน้า ๕๓.

นักกฎหมายไทยที่ได้รับอิทธิพลของ Common Law ตั้งแต่สมัยที่มีการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เพราะว่าเมื่อกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนได้บัญญัติให้บรรดาทบวงการเมืองทั้งหลายเป็นนิติบุคคล (ในทางกฎหมายเอกชน) จึงทำให้นักกฎหมายไทยส่วนมากเข้าใจว่า “ทบวงการเมือง” ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารราชการส่วนกลาง องค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ “รัฐ” ซึ่งไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ จึงไม่มีสถานะความเป็นนิติบุคคล ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๒๔/๒๔๕๐ ระหว่าง พระยาปริदानฤเบศร์ ใจทัก กับ รัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยอธิบดีกรมอัยการและพนักงานอัยการประจำกรมอัยการผู้ดำเนินคดีแทน จำเลย ซึ่งตัดสินไว้ว่า

“...ผู้ที่จะฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยในศาลนั้น จะต้องเป็นบุคคล ทั้งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑(๑๑) ก็ยังได้บัญญัติ ยืนยันไว้ว่า คู่ความ หมายความว่า บุคคลผู้ซึ่งยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาล และที่กฎหมายเรียกว่าบุคคลนี้ก็มีอยู่เพียง ๒ ชนิด คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่ที่จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายได้ มาตรา ๖๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้บัญญัติบังคับไว้ว่า “อันว่าด้วยนิติบุคคลนั้น จะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติทั้งหลายขอประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น”

ตามนัยของคำพิพากษานี้จะขัดกับหลักการในทางกฎหมายมหาชน เนื่องจากแนวความคิดเรื่องความเป็นนิติบุคคลของรัฐ ไม่จำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เพราะรัฐจะมีความเป็นนิติบุคคลโดยสภาพอยู่แล้ว ในหลายประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษซึ่งมีระบบกฎหมายแบบ Common Law ก็ได้บัญญัติให้รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในแต่อย่างไร แต่เป็นที่ยอมรับตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ยึดถือและเชื่อกันต่อ ๆ มาว่า กษัตริย์อังกฤษ (crown) เป็นนิติบุคคล จะมีความต่อเนื่องของการใช้อำนาจเรื่อยไปจึงถือว่า กษัตริย์ก็คือรัฐนั่นเอง ฉะนั้น รัฐก็เป็นนิติบุคคลอย่างหนึ่ง เพียงแต่ได้กระทำการผ่านสถาบัน

กษัตริย์เท่านั้นเอง”^{๕๕} เมื่อ “รัฐ” มีความเป็นนิติบุคคลแล้ว ทบวงการเมืองอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐ ก็จะเป็นเพียงองค์กรหรือสถาบันที่ใช้อำนาจรัฐเท่านั้น ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะให้ทบวงการเมืองเหล่านี้เป็นนิติบุคคลแต่ประการใด

การที่กฎหมายไทยบัญญัติให้ทบวงการเมืองเป็นนิติบุคคล (ตามกฎหมายเอกชน) โดยไม่มีแนวความคิดในเรื่องความเป็นนิติบุคคลของ “รัฐ” ย่อมจะส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินบางประการ เมื่อการแพร่หลายของอิทธิพลของแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนในระยะเวลาต่อมา ทำให้มีการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในลักษณะดังกล่าว โดยยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓ ที่ถือว่า ทบวงการเมืองเป็นนิติบุคคล (ทางกฎหมายเอกชน) หากแต่ได้นำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้ถือว่าทบวงการเมืองทั้งหลายนี้เป็นนิติบุคคล (ทางกฎหมายมหาชน) แล้วก็ตาม จึงเป็นการแก้ไขในสิ่งที่เคยกระทำผิดมาแล้ว แต่ก็ยังมีได้ทำให้กลายเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ฉะนั้นจึงต้องรอดูต่อไปว่าศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่ได้จัดตั้งขึ้นนี้ จะได้สร้างแนวบรรทัดฐานเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของรัฐ เอาไว้อย่างไรในอนาคต

สรุป จากการศึกษารากฐานของแนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยอำนาจรัฐในทางกฎหมายมหาชน ที่เป็นแนวความคิดของสำนักกฎหมายในประเทศแถบตะวันตก ซึ่งมีพัฒนาการที่ยาวนานมาตั้งแต่ในสมัยโรมันเป็นต้นมา หากแต่ในช่วงแรก ๆ ยังถูกจำกัดและตีกรอบอยู่ในวงแคบ เฉพาะกลุ่มของผู้ปกครองหรือขุนนางชั้นสูง และได้ถูกถ่ายทอดให้แก่ลูกหลานในตระกูลเท่านั้น โดยไม่มีการเผยแพร่ออกสู่สาธารณะ หรือแม้แต่จะมีผู้ที่สนใจศึกษาบ้าง ก็จะเป็นจำนวนน้อยมาก เพราะการที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องอำนาจรัฐหรืออำนาจของผู้ปกครองแล้ว ย่อมจะไม่เป็นผลดีแก่ตนเองและครอบครัวเลย จนกระทั่ง ความกดดันที่ต้องตกอยู่ในสภาพที่ไร้กฎระเบียบ มีความวุ่นวายของยุคกลางจึงเกิดแนวความคิดต่าง ๆ ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทนี้

แนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนว่าด้วยอำนาจรัฐ ที่ได้ถูกพัฒนาขึ้นในประเทศแถบตะวันตก เป็นแนวความคิดที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายและเป็นสากล

^{๕๕} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ,” วารสารกฎหมายปกครอง ๖ (สิงหาคม ๒๕๓๐): ๓๒๙.

ในขณะเดียวกัน ประเทศในแถบตะวันออกอย่างเช่นในประเทศไทย ก็มีแนวความคิดที่เกี่ยวกับอำนาจรัฐเช่นกัน หากแต่ว่าตามรากฐานของความคิด ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของแต่ละชนชาติย่อมมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะได้ศึกษาถึงพัฒนาการของแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐในภาค ๒ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในประเทศไทย (พุทธศักราช ๒๕๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๕๗๕) ต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๓

แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕

๓.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับผู้ปกครองของไทยสมัยโบราณ

๓.๑.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและผู้ปกครองยุคดั้งเดิม

๓.๑.๑.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับผู้ปกครอง

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารและหลักฐานของนักประวัติศาสตร์และนักโบราณคดี เป็นที่ยอมรับว่า ในพื้นที่ตั้งของประเทศไทยหรือราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน (ในอดีตจะเรียกว่า ประเทศสยาม) ได้มีการรวมตัวกันของบุคคลจัดตั้งเป็นชุมชนขึ้นในบริเวณที่มีความอุดมสมบูรณ์ เหมาะสำหรับการอยู่อาศัย ซึ่งอาจจะเป็นบริเวณที่ราบลุ่มเชิงเขาที่มีลักษณะเป็นขั้นบันได หรืออาจจะเป็นที่ราบลุ่มใกล้หนองน้ำอันเหมาะแก่การเพาะปลูกหรือการจับปลาและสัตว์น้ำอื่น ๆ สังคมหมู่บ้านในระยะเริ่มแรกนี้จะพัฒนาขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยก่อนราว ๓,๐๐๐ ปีมาแล้ว ดังจะเห็นได้จากอารยธรรมของชุมชนบ้านเชียง ในเขตจังหวัดอุดรธานี เป็นต้น และได้มีพัฒนาการเรื่อยจนถึงพุทธศตวรรษที่ ๑๖ ซึ่งจะมีพื้นที่ที่ครอบคลุมในบริเวณภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้เป็นสำคัญ^๑ ลักษณะการรวมตัวของชุมชนในยุคนี้จะเป็นเพียงชุมชนเล็ก ๆ ที่กระจายตัวอยู่ตามท้องที่ต่าง ๆ สภาพสังคมจะมีความเรียบง่ายและไม่ซับซ้อน เนื่องจากในระยะเริ่มต้นของสังคมมนุษย์ยุคโบราณ ดำรงชีพด้วยการล่าสัตว์และการเก็บสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติใช้เป็นอาหาร ลักษณะการอยู่ร่วมกันจะเป็นแบบครอบครัวเดียว แล้วจึงรวมตัวเป็นหลายครอบครัวในเวลาต่อมา เมื่อสังคมมนุษย์พัฒนาขึ้น เริ่มรู้จักทำการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ จึงเกิดเป็นสังคมแบบเกษตรกรรมขึ้น สามารถควบคุมการผลิตและจัดหาอาหารได้เอง ทำให้อยู่ติดที่ได้ยาวนานกว่าสังคมสมัยก่อน^๒ ต่อมาเมื่อการรวมตัวของชุมชนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจาก

^๑ ศรีศักร วัลลิโภดม, สยามประเทศ : ภูมิหลังของประเทศไทย ตั้งแต่ยุคดึกดำบรรพ์จนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาของอาณาจักรสยาม, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๓๔), หน้า ๑๖๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔.

หลาย ๆ ครอบครัวจึงกลายเป็นหมู่บ้าน และมีการเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่ก็ยังไม่ปรากฏลักษณะของการจัดระเบียบการปกครองที่มีรูปแบบที่ชัดเจน ส่วนใหญ่จะยึดถือจารีตประเพณีของกลุ่มหรือชนเผ่าของตนที่ได้สั่งสมและถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษเป็นเกณฑ์สำคัญในการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน การปกครองจะใช้หลักอาวุโส กล่าวคือผู้เฒ่าผู้แก่ที่มีอาวุโสมาก ก็จะได้รับการยอมรับนับถือมากเป็นพิเศษในฐานะที่เป็นผู้มีประสบการณ์ให้เป็นที่ปรึกษาหรือผู้ปกครอง หาได้มีอำนาจในการควบคุมสั่งการคนภายในชุมชนแต่อย่างใด

พัฒนาการของสังคมมนุษย์ที่เริ่มต้นจากครอบครัวเล็ก ๆ เพียงครอบครัวเดียว เมื่อได้รวมตัวกันหลายครอบครัวเกิดเป็นสังคมเมือง ประกอบกับปัจจัยภายนอกที่แทรกสอดเข้ามาทั้งทางด้านความเชื่อ ศาสนา วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ จึงทำให้จากชุมชนกลายเป็นประเทศเป็นอาณาจักร และท้ายที่สุดก็จะกลายเป็นรัฐในเวลาต่อมา การรวมตัวกันของชุมชนเล็ก ๆ จึงก่อให้เกิดการขยายตัวเป็นโครงสร้างที่มีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ฉะนั้น แม้ในระยะเริ่มแรกของการก่อตั้งชุมชนเมืองนั้น การยอมรับนับถือในผู้เฒ่าผู้แก่ให้เป็นผู้ปกครองเผ่ายังมีความสำคัญอยู่มาก แต่เมื่อสังคมถูกพัฒนาขึ้นซับซ้อนกว่าเดิมมาก ปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งต่าง ๆ ภายในสังคมเกิดขึ้นมากมาย การยอมรับนับถือแต่เพียงความอาวุโสของผู้เฒ่าเพียงอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอ การอ้างอำนาจของสิ่งเร้นลับเหนือธรรมชาติ เพื่อสร้างความเลื่อมใสศรัทธาของบุคคลในชุมชนที่มีต่อตัวผู้นำจึงเป็นกลไกสำคัญที่เข้ามาช่วยในการจัดระเบียบของสังคมให้มีความสงบเรียบร้อย เพราะบุคคลที่จะมาเป็นหัวหน้าหรือผู้นำเผ่าได้นั้น ไม่เพียงแต่จะเป็นผู้อาวุโสเท่านั้น จะต้องสร้างความเชื่อแก่ชุมชนด้วยว่าตนเองเป็นบุคคลเหนือธรรมชาติที่มีอำนาจเวทมนตร์ต่าง ๆ เช่น บรรดาพอมด หมอผี เป็นต้น ฉะนั้น ระบบความเชื่อในสิ่งเร้นลับเหนือธรรมชาตินี้ จึงสะท้อนให้เห็นว่าผู้ที่จะเป็นผู้นำชุมชนนั้นจะต้องเป็นบุคคลเดียวกับผู้นำทางศาสนา^๑

ความเจริญที่เกิดขึ้นในชุมชน มีการสร้างระบบความเชื่อทางศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมของเผ่า ไม่ได้เกิดขึ้นแต่เพียงในชุมชนใดชุมชนหนึ่งเท่านั้น แต่กลับมีพัฒนาการของแต่ละกลุ่มชุมชนไปพร้อม ๆ กันหรืออาจจะในช่วงเวลาไล่เลี่ยกัน ตามแต่ลักษณะพื้น

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๗.

ฐานของแต่ละแห่ง เมื่อการขยายตัวของชุมชนทำให้การติดต่อค้าขายกันระหว่างชุมชนขึ้น มีการนำสินค้าพื้นเมืองของตนแลกเปลี่ยนกับสินค้าในภูมิภาคอื่น ๆ ซึ่งนอกจากจะเป็นการเพิ่มความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจแล้ว สิ่งที่ตามมาคือ การเผยแพร่อารยธรรมของชาติอื่น ๆ ที่มีการติดต่อกัน โดยอาจจะได้รับเอาวัฒนธรรมของชาติอื่น ๆ เข้ามาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับสภาพสังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่นอย่างกลมกลืน ซึ่งชุมชนที่เกิดขึ้นในดินแดนของประเทศไทยนี้ได้รับเอาอารยธรรมและคติความเชื่อของอินเดียโดยผ่านทางชนชาติมอญและขอมมาอย่างมาทั้งในด้านการเมือง การปกครองประเทศ ดังจะได้อธิบายในส่วนของแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐและผู้ปกครองต่อไป

การได้รับถ่ายทอดคติความเชื่อเกี่ยวกับการปกครองมาจากอินเดีย ไม่ว่าจะเป็นศาสนาพราหมณ์-ฮินดูหรือพุทธศาสนานี้ แม้ว่าจะมีอิทธิพลต่อแนวคิดในประเทศไทยเป็นอย่างมาก จนถึงทุกวันนี้ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ทำให้ระบบความเชื่อดั้งเดิมของชุมชนในดินแดนนี้ถูกกลืนหายไป หากมีการผสมผสานแนวความคิดโดยเลือกเฟ้นแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์และจำเป็นมาผสมผสานกับสิ่งที่มีมาแล้วแต่เดิม ซึ่งจะช่วยให้กลุ่มชนท้องถิ่นที่มีความหลากหลายทางเผ่าพันธุ์ เพราะกระจัดกระจายกันอยู่อย่างอิสระ สามารถนำเอาลัทธิทางศาสนา พิธีกรรม ขนบธรรมเนียมและความรู้ทางด้านการปกครองมาใช้เพื่อจะเกิดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในบรรดากลุ่มชนที่หลายหลายได้ และเป็นช่องทางที่จะนำไปสู่บูรณาการทางวัฒนธรรม ในขณะเดียวกันก็เอื้ออำนาจให้พวกผู้นำที่เป็นผู้อุปถัมภ์ได้รับการยอมรับในสังคมใหม่ที่เกิดขึ้น มีพลังและอำนาจที่จะทำให้เกิดบูรณาการทางการเมืองขึ้นในเวลาต่อมา^๔ จนเกิดเป็นแหล่งศูนย์กลางในรูปของเมืองที่มีเจ้าผู้ปกครองและมีชุมชนใหญ่น้อยเป็นบริวาร ซึ่งเท่ากับว่าได้มีการจัดระเบียบการปกครองสังคมขึ้น เพียงแต่จะยังไม่มีความซับซ้อนหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพอย่างเช่นแนวความคิดว่าด้วยรัฐในปัจจุบัน

จากสภาพการณ์เช่นนี้ ตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ ๗ เป็นต้นมา ลักษณะความเป็นบ้านเมืองได้เกิดขึ้นแล้ว รัฐไทยเริ่มมีการจัดระเบียบการปกครองสังคมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทันต่อสภาพสังคมวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไป จากที่ในระยะเริ่มแรกเป็นการจัดรูปแบบหลวม ๆ โดยมีผู้นำเป็นหัวหน้าที่เรียกว่า “ขุน” ทำหน้าที่ปกครองดูแลประชาชนภายในรัฐ ทั้งที่เป็นคนไทและ

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๓-๗๔.

คนต่างชาติ (จีน) จนกระทั่งประมาณคริสต์ศตวรรษที่ ๑๒ - ๑๔ เป็นช่วงที่รัฐไทยมีพัฒนาการเติบโตจากระดับเมืองที่มีหัวหน้าเป็นเจ้าเมือง (Chiefdom) กลายเป็นรัฐอาณาจักรที่มีผู้ปกครองเป็นกษัตริย์ (Kingdom)^๕ และมีบรรดาพราหมณ์-ฮินดูหรือพราหมณ์-พุทธประจำราชสำนักทำหน้าที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาและพระราชพิธีเกี่ยวกับบ้านเมือง จึงเท่ากับว่าพัฒนาการของชุมชนและท้องถิ่นจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นขั้นเป็นตอนเรื่อยมาจากแรกผลักดันในคติความเชื่อทั้งภายในและภายนอก

๓.๑.๑.๒ แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐและผู้ปกครอง (พระมหากษัตริย์)

เราอาจกล่าวได้ว่ารากฐานแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐและพระมหากษัตริย์ของไทยได้รับอิทธิพลมาจากศาสนาพราหมณ์-ฮินดูและพุทธศาสนา ซึ่งเป็นแนวความคิดที่แพร่หลายอยู่ในประเทศอินเดียในขณะนั้น แม้ว่าไทยจะไม่ได้รับอิทธิพลของแนวความคิดดังกล่าวโดยตรง หากแต่ได้รับผ่านทางตัวกลางโดยรัฐที่เรืองอำนาจในเวลาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นขอมหรือมอญ อย่างไรก็ตาม ทั้งแนวความคิดของศาสนาพราหมณ์และพุทธศาสนานั้น ได้ผสมผสานความเชื่อที่มีต่อกันอย่างลงตัวและมีบทบาทอย่างสูงต่อการจัดระเบียบการปกครองของไทยมาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งปัจจุบัน กล่าวคือ ตามคติโบราณของอินเดีย ซึ่งปรากฏทั้งในศาสนาพราหมณ์และพุทธศาสนานั้น เชื่อว่ามีมหาจักรวาลและอนุจักรวาล มหาจักรวาลเป็นจักรวาลอันกว้างใหญ่ไพศาล ประกอบด้วยจักรวาลย่อยหรืออนุจักรวาลซึ่งหมายถึงจักรวาลที่โลกรวมอยู่ด้วยความกลมกลืนของจักรวาลเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นต้นตอของความรุ่งเรือง ความสุขของสังคม โลกมนุษย์จึงจำต้องสะท้อนภาพของจักรวาล รัฐหรือชุมชนมนุษย์ที่ปกครองตนเองได้ก็จำเป็นต้องสะท้อนภาพของจักรวาลเพื่อความสมบูรณ์พูนสุขของรัฐเอง^๖ ดังปรากฏตามอัคคัญสูตรในทิมณิกาย ได้อธิบายถึงกำเนิดของโลก จักรวาลและมนุษย์ ไว้ดังนี้

^๕ สุภางค์ จันทวานิช, วิมาลา ศิริพงษ์, ระบบการเมืองการปกครองของชนชาติไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๑๑๕.

^๖ วิทยา สุจริตธนาภิรักษ์, “แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาวิวัฒนาการการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๒), หน้า ๑๗๒.

“โลกเรา (คือจักรวาลทั้งหมด) ครั้งตึกดำบรรพ์ เกิดน้ำท่วมถึง เป็น (ทะเล) อันเดียวกันทั้งหมด มีตมิดไปทั่วทุกทิศ ไม่มีดวงจันทร์ดวงอาทิตย์ หมู่ดวงดาวนักช้ตฤกษ์ ก็ไม่ปรากฏคืนวัน เดือนหนึ่งหรือครึ่งเดือน ตลอดทั้งฤดูและ ปีก็ไม่ปรากฏมีเพศหญิง เพศชายก็ไม่ปรากฏ พวกสัตว์เหมือนกันหมด (ไม่ได้มีชื่อ ว่ามนุษย์เป็นต้นเหมือนทุกวันนี้)

ครั้นกาลเวลาล่วงนานมา ก็มีรสแผ่นดินเกิดปรากฏขึ้นบนน้ำ เพื่อเป็นอาหารของสัตว์เหล่านั้น เหมือนน้ำมัน (ฝ้า) ที่ลอยอยู่บนน้ำที่เคี้ยวในหวัด ฉะนั้น จึงมีสีงาม กลิ่นหอม รสดี เหมือนกับเนยใส เนยข้น หรือน้ำผึ้งอย่างดี ๆ ซึ่งไม่มีตัวและฟองฉะนั้น มีสัตว์ตัวหนึ่ง นิสัยชุกชอน จึงได้เอานิ้วมือจุ่มรสแผ่นดิน มาเลียดู รสแผ่นดินก็ได้ซาบซ่าจับใจ จึงเกิดตัณหาความอยากขึ้น ต่อมาสัตว์อื่น ๆ ก็ได้ทำตามตั้งแต่กาลบัดนั้นมา

ครั้นกาลต่อมา สัตว์เหล่านั้นได้พยายามเอามือปั้นรสแผ่นดินเป็น คำ ๆ แล้วบริโภค เมื่อสัตว์เหล่านั้นบริโภครสแผ่นดิน รัศมีคือแสงสว่างในตัวก็ อันตรธานหายไป ก็เกิดมีดวงจันทร์ ดวงอาทิตย์และดวงนักช้ตฤกษ์ คืนวัน เดือนหนึ่ง กึ่งเดือน ตลอดถึงฤดูปีก็มีขึ้น โลกนี้ก็กลับเจริญขึ้นด้วยอาการอย่างนี้แล”^๗

ระยะแรกของการเกิดโลกมนุษย์นั้น มนุษย์จะมีแต่ความสุขสมบูรณ์ ไม่รู้จักกับความ ต้องการ ไม่มีความเจ็บป่วย มีความบริสุทธิ์ มีศีลธรรม ซึ่งในยุคนี้ตามแนวคิดในศาสนา ฮินดูเรียกว่าเป็นกฤตยะยุค (สัตตยะยุค) แต่ต่อมามนุษย์เริ่มมีกิเลส เริ่มสะสมทรัพย์สินส่วนตัว จากนั้นมนุษย์ก็เริ่มเสื่อมลงเป็นลำดับใน ไตรตายุค ทวาบรยุคและกลียุค ซึ่งเป็นยุคสุดท้าย^๘ แนวความคิดนี้จะสอดคล้องกับความคิดเรื่องการเสื่อมสิ้นของพุทธศาสนา ที่ถือนับแต่พุทธกาล เป็นต้นมา กำลังอยู่ในช่วงกลียุค ที่เต็มไปด้วยความเดือนร้อนวุ่นวาย มนุษย์มีแต่ความเอารัดเอาเปรียบ เห็นแก่ตัว ฉะนั้น คนไทยสมัยโบราณจึงมีความเชื่อว่า พระพุทธศาสนาจะยืนยงอยู่ได้

^๗ พระปริยัติเวที, พระไตรปิฎกแปลย่อ พระสุตตันตปิฎก (ทีฆนิกาย) (กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., ๒๕๐๑), หน้า ๒๘๙ - ๒๙๐.

^๘ สมบัติ จันทรวงศ์และชัยอนันต์ สมุทวณิช, ความคิดทางการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๗.

เพียง ๕,๐๐๐ ปี และจะเริ่มเสื่อมลงเป็นลำดับเมื่อพัน ๒,๕๐๐ ปี (กึ่งพุทธกาล) ไปแล้ว จากนั้นก็จะเกิดมีพระพุทธเจ้าพระองค์ใหม่คือพระศรีอาริยมัตตริยหรือพระศรีอาริย์ เพื่อนำพาความสุขให้เกิดขึ้นบนโลกมนุษย์ใหม่อีกครั้ง

ฉะนั้น ตามแนวความคิดของศาสนาพราหมณ์-ฮินดูและพุทธศาสนาที่ถือเป็นรากฐานของแนวคิดทางการปกครองไทยสมัยโบราณ จึงเห็นว่าธรรมชาติของมนุษย์นี้เป็นคนบาป มีกิเลส ตัณหา และความโลภ อยู่ในกมลสันดาน ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวความคิดของตะวันตกที่ปรากฏตามพระคัมภีร์ไบเบิล (Bible) ที่ถือว่ามนุษย์คู่แรกที่ถือกำเนิดขึ้นมาบนโลกได้แก่อาดัมกับอีฟ (หรืออีวา) ซึ่งทั้งคู่ได้มีบาปดั้งเดิม (Original Sin) ติดตัวมาด้วย เนื่องจากได้ละเมิดกฎข้อห้ามโดยการขโมยผลแอปเปิ้ลของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของมารับประทาน อันเป็นการสะท้อนถึงแนวความคิดของตะวันตกและตะวันออกที่เห็นว่าพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์มีความเห็นแก่ตัว มีกิเลส ตัณหาเช่นเดียวกัน ฉะนั้น เมื่อมนุษย์ได้กำเนิดขึ้นในโลกแล้ว หากปล่อยให้เป็นไปตามกฎของธรรมชาติ โดยไม่มีมาตรการแก้ไขป้องกัน ย่อมจะทำให้เกิดสภาพอนาธิปไตย (anarchy) ขึ้น มาตรการแก้ไขนี้จึงมีอยู่ ๒ ด้านคือ ทางศีลธรรมได้แก่ศาสนา และในทางโลกได้แก่รัฐบาลที่ทำการปกครองอย่างเด็ดขาดโดยอาศัยกฎหมายและการลงโทษ^๙ เพราะฉะนั้น กฎหมายจึงมีความสัมพันธ์กับระบบความเชื่อทางศาสนาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะกฎหมายเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการปกครองและการปกครองกับระบบความเชื่อทางศาสนาก็เป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่มาแห่งอำนาจปกครองและการตัดสินใจ^{๑๐}

ในสังคมมนุษย์ที่ไม่มีการจัดระเบียบการปกครองที่เป็นระบบ ปราศจากผู้นำและกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมสังคมแล้ว ย่อมจะทำให้คนที่แข็งแรงกว่าข่มเหงเอาเปรียบคนที่อ่อนแออยู่เสมอ ฉะนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองทั้งในศาสนาพราหมณ์-ฮินดูและพุทธศาสนา จึงมีความเห็นตรงกันว่า ผู้ปกครองเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่สุดสำหรับสังคม และจะเป็นสิ่งที่เลวร้ายสำหรับมนุษย์เป็นอย่างมากหากต้องตกอยู่ในสภาวะการณ์ที่ปราศจากผู้ปกครอง เพราะจะเปรียบเสมือนฝูงโคที่ปราศจากโคบาล กษัตริย์จึงจำเป็นอย่างยิ่ง และอาณาจักรจะว่างกษัตริย์มิได้เลย

^๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙.

^{๑๐} ศรีศักร วัลลิโภดม, กฎหมายตราสามดวงกับความเชื่อของไทย (กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ, ๒๕๕๕), หน้า ๑๙.

แม้ว่าในบางครั้งกษัตริย์อาจจะโหดร้ายไม่เป็นธรรมบ้าง ก็ยังเป็นสิ่งที่พึงปรารถนากว่าการไม่มีกษัตริย์เลย^{๑๑} กษัตริย์จึงเป็นผู้ปกครองที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้สังคมมนุษย์หลุดพ้นจากสภาพอนาธิปไตย โดยมีกฎเกณฑ์ทางศีลธรรมเป็นเครื่องมือสำหรับการปกครอง

อย่างไรก็ตาม กษัตริย์จะมีได้เป็นเพียงผู้นำทางการเมืองของรัฐเท่านั้น แต่กษัตริย์จะเป็นทั้งรัฐและสังคม อันเป็นศูนย์กลางที่สำคัญที่สุดของสังคมและเป็นจักรกลของการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงในสังคม การเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปในทางที่ดีขึ้นหรือเสื่อมลงของสังคม ที่ปรากฏทั้งด้านสภาวะธรรมชาติและความสัมพันธ์ของคนในสังคมก็จะขึ้นอยู่กับคุณธรรมของผู้ปกครอง^{๑๒} จึงเป็นสิ่งสะท้อนถึงลักษณะและรูปแบบการปกครองของพระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ที่พึงระลึกอยู่เสมอว่าหลักการปกครองที่ดีจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีเหนือสิ่งอื่นใด

การเลือกสรรบุคคลในสังคมขึ้นเพื่อทำหน้าที่กษัตริย์นี้ สิ่งสำคัญที่สุดคือบุคคลผู้นั้นจะต้องได้รับการยอมรับนับถือจากคนในสังคมให้ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองได้ แม้ว่าแนวความคิดของอินเดียโบราณที่เผยแพร่และเข้ามามีบทบาทต่อแนวความคิดในการปกครองของประเทศไทยในสมัยโบราณ จะมีทั้งแนวความคิดของศาสนาพราหมณ์-ฮินดูและพุทธศาสนา ที่มีรูปแบบความเชื่อไปในแนวทางเดียวกัน แต่ทว่า แนวความคิดดังกล่าวจะได้รับการปรุงแต่งและเอนเอียงไปในทางพุทธศาสนามากกว่า จึงเกิดเป็นคติในเรื่องเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ว่า พระมหากษัตริย์มาจากพระโพธิสัตว์มาบังเกิดเป็นพระมหากษัตริย์ และได้รับการเลือกจากฝูงชนให้เป็นพระเจ้ามหาสมมุติราชปกครองแผ่นดิน^{๑๓} ที่จะนำมาซึ่งความสงบสุขและความยุติธรรมแก่ประชาชนในบ้านเมือง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพุทธศาสนาจะมีความเชื่อดังกล่าว แต่แนวความคิดนี้ก็กลับปฏิเสธว่าพระโพธิสัตว์ที่ลงมาจุติยังโลกมนุษย์นี้ พร้อมกับความมีอิทธิฤทธิ์ปาฏิหาริย์ตั้งแต่เกิด หากแต่จะเกิดมาจากบุคคลธรรมดาที่ได้บำเพ็ญตบะและคุณความดี จึงได้รับเลือกขึ้นเป็นกษัตริย์นั่นเอง ซึ่งสอดคล้องกับพระไตรปิฎกใน อัครัญสูตร ที่ว่า

^{๑๑} สมบัติ จันทรวงศ์และชัยอนันต์ สมุทวณิช, ความคิดทางการเมืองไทย, หน้า ๑๐.

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑.

^{๑๓} ศรีศักร วัลลิโภดม, กฎหมายตราสามดวงกับความเชื่อของไทย, หน้า ๑๙.

“.....ควรจะสมมติตั้งสัตว์สักตนหนึ่งให้เป็นผู้ปกครอง รับผิดชอบเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ประกาศำจัดคนที่ควรกำจัด ตำหนิผู้ที่ควรตำหนิ เนรเทศผู้ที่ควรเนรเทศโดยชอบธรรม ส่วนพวกข้าวสาลิอันเป็นรายได้ของเราให้แก่ผู้ที่เป็นหัวหน้านั้น ครั้นตกลงกันดังนี้แล้ว จึงได้พากันไปเลือกสัตว์ ผู้มีรูปร่างงามนำดูน่าเลื่อมใส ทั้งมีเดชศักดิ์มากกว่าตน ครั้นแล้วจึงได้อ้อนวอนตั้งผู้นั้นให้เป็นผู้เป็นหัวหน้าดังกล่าวแล้ว ผู้ที่เป็นหัวหน้านั้น ก็ได้รับทำกิจทุกวิถีทางอันเป็นการชอบธรรม ทั้งได้รับส่วนแบ่งจากผู้อยู่ใต้ปกครองโดยสมบูรณ์พูนสุข

ด้วยประการฉะนี้แล คำว่า “มหาสมมติ” จึงได้เกิดขึ้น ซึ่งเพี้ยนมาจากคำว่า “มหาชนสมมติ” แปลว่า ผู้ที่มหาชนได้พร้อมเพรียงกันสมมติแต่งตั้งขึ้น ผู้ที่เป็นเจ้าแห่งนาทั้งหลายเรียกว่า “กษัตริย์” ซึ่งเกิดเป็นลำดับที่ ๒ รองจาก มหาสมมติ ผู้ที่ทำให้คนเหล่าอื่นดีใจรักใคร่ด้วยความชอบธรรม เรียกว่า “พระราชา””^{๑๔}

ฉะนั้น การให้ความสำคัญของพระมหากษัตริย์ในลักษณะเช่นนี้ จึงเท่ากับแสดงให้เห็นว่า คติความเชื่อของพุทธศาสนาจะเน้นการเลือกผู้ที่เป็นพระมหากษัตริย์ ต้องมาจากมหาชนนิกรสโมสรสมมติ ซึ่งแนวความคิดนี้ยังปรากฏอยู่จนกระทั่งถึงในปัจจุบัน โดยที่กษัตริย์ในยุคแรก ๆ นั้น จะมีหน้าที่ทำให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ในบ้านเมือง ยามมีเหตุข้าวยากหมากแพงเกิดความขัดสนขึ้น ในขณะเดียวกันก็จะดำรงอยู่ในฐานะของผู้นำหรือหัวหน้าในการรบบพุงป้องกันข้าศึกศัตรู รวมถึงป้องกันการรุกรานจากชนเผ่าอื่น ๆ ที่เข้ามาสร้างความวุ่นวายให้แก่เผ่าตนเองด้วย แต่ทว่า ตามระบบแนวความคิดดั้งเดิมในยุคโบราณ ระบบศาสนาจะมีความสัมพันธ์กับการเมืองอย่างแนบแน่น ทั้งนี้เนื่องจากจะเป็นอุดมการณ์เพียงรูปแบบเดียวของสังคมโบราณ ความคิดในทางศาสนาจึงเป็นเครื่องมือที่จะใช้ในการธำรงรักษาความชอบธรรมของระบอบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความชอบธรรมของผู้ปกครอง ฉะนั้น ผู้ปกครองจึงต้องนำเอาธรรมในทางศาสนามาใช้เป็นหลักสำคัญในการปกครอง มีความเชื่อว่า ในขณะที่พระโพธิสัตว์ลงมาจุติบนโลก

^{๑๔} พระปริยัติเวที, พระไตรปิฎกแปลย่อ พระสูตรตันตปิฎก (ทีฆนิกาย), หน้า ๒๙๑-๒๙๓.

มนุษย์นั้น ทางสวรรค์ได้ส่งผู้ช่วยลงมาด้วย เป็นผู้มีบุญบารมีเป็นท้าวมหาพรหม ชื่อ พรหมเทวะ ให้ทำหน้าที่เป็นอำมาตย์รับใช้ ซึ่งเชื้อสายของอำมาตย์ผู้นี้คือ มโนสารฤาษี (หรือ พระมโนสารจารย์) เป็นผู้นำเอาคัมภีร์พระธรรมศาสตร์มาจากกำแพงจักรวาล เพื่อนำมาสั่งสอน พระเจ้าสมมติราชาให้อยู่ในทศพิธราชธรรมคือ ธรรมะที่ควบคุมความประพฤติของพระมหากษัตริย์โดยตรง^{๑๔} รวมถึงอาจจะมีหลักธรรมอื่น ๆ สำหรับใช้ในการปกครองบ้านเมืองอีก ซึ่งถือเป็นที่มาของกฎหมายตราสามดวงและแนวความคิดในเรื่องธรรมราชา อันเป็นรากฐานของแนวความคิดทางการปกครองของไทยยุคโบราณ

แต่สำหรับอีกแนวความคิดหนึ่งของอินเดียโบราณ คือศาสนาพราหมณ์-ฮินดู ที่มีคติความเชื่อคล้ายคลึงกับพุทธศาสนา แต่จะมีแตกต่างกันในรายละเอียดปลีกย่อยบางประการเท่านั้น คือ ทางศาสนาฮินดูจะถือว่ากษัตริย์เป็นการอวตารภาคหนึ่งของพระนารายณ์ ที่จะลงมาปราบยุคเข็ญและสร้างความสมบูรณ์พูนสุขแก่โลกมนุษย์ มนุษย์จึงต้องให้การยกย่องนับถือและเคารพบูชาเป็นมาก จึงทำให้กษัตริย์จะมีฐานะที่สูงกว่าประชาชนธรรมดาทั่วไป ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้ได้ส่งผลต่อคติความเชื่อจนเกิดเป็นลัทธิเทวสิทธิ์หรือเทวราชาขึ้นในยุคต่อมา และมีบทบาทต่อการปกครองไทยโบราณเช่นกัน หากแต่ว่าอิทธิพลของพุทธศาสนาจะมีมากกว่า

อนึ่ง จากการศึกษาถึงแนวความคิดของพุทธศาสนาเกี่ยวกับการกำเนิดรัฐและพระมหากษัตริย์ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวความคิดและทฤษฎีดังกล่าว คือ

๑. การเกิดขึ้นของรัฐและผู้ปกครองที่เป็นพระมหากษัตริย์ตามแนวคิดตะวันออกที่ถือว่าเป็นสำนักความคิดที่สำคัญ และมีบทบาทต่อประเทศไทยรวมทั้งประเทศอื่น ๆ นี้ เห็นว่าหากมนุษย์ยังมีจิตใจที่บริสุทธิ์เหมือนในช่วงแรก ๆ รัฐและพระมหากษัตริย์ย่อมไม่มีความจำเป็น แต่รัฐเกิดขึ้นมาจากความเสื่อมทรามของสังคมมนุษย์ที่ได้รวมตัวกันขึ้นในชุมชน เพราะมีการแก่งแย่งทรัพย์สิน ลักขโมย มีความเห็นแก่ตัวขึ้นภายในจิตใจของแต่ละคน หากจะเปรียบรัฐตามแนวความคิดตะวันออกนี้กับแนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของตะวันตกแล้ว อาจมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันในความหมายของการจัดรูปแบบการปกครองอย่างหนึ่ง เพราะการกำหนดคัดเลือกตัวผู้ปกครอง เกิดขึ้นมาจากความต้องการหรือเจตจำนงร่วมกันของประชาชนในชุมชน ซึ่งตามแนว

^{๑๔} ศรีศักร วัลลิโภดม, กฎหมายตราสามดวงกับความเชื่อของไทย, หน้า ๓๒.

ความคิดตะวันตกจะเป็นการยินยอมสละสิทธิส่วนตัวบางประการไปให้แก่ผู้ปกครองใช้อำนาจปกครอง ในขณะที่แนวคิดตะวันออกซึ่งมีอายุเก่าแก่กว่าและเป็นเพียงคติความเชื่อได้สะท้อนออกมาในลักษณะของการยินยอม “สละข้าวปลาอาหาร” เป็นเครื่องตอบแทนพระมหากษัตริย์เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทำหน้าที่บังคับว่ากล่าวบรรดาคดีต่าง ๆ และปกครองชุมชนนั่นเอง

แต่สิ่งหนึ่งที่ปรากฏชัดเจนคือ คติความเชื่อของพุทธศาสนานี้จะสอดคล้องกับแนวความคิดของฮอปส์ที่เห็นว่าสภาพสังคมก่อนเกิดรัฐจะเต็มไปด้วยความโหดร้าย เห็นแก่ตัวปราศจากความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และหากได้ศึกษาถึงคติของศาสนาพราหมณ์-ฮินดูแล้ว ก็จะไม่แตกต่างกันมากนักเกี่ยวกับสภาพพื้นฐานของสังคมก่อนเกิดรัฐ ซึ่งไม่ใช่เป็นสังคมที่มีความสงบสุขอย่างที่ควรจะเป็น หากแต่เกิดจากความวุ่นวายเช่นกัน จนต้องรวมตัวกันเป็นรัฐและเลือกผู้ปกครองขึ้น

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกษัตริย์กับประชาชนจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของสัญญาประชาคมระหว่างรัฐบาลและประชาชนว่าต่างมีหน้าที่ต่อกัน แนวคิดเช่นนี้ไม่จำเป็นต้องส่งเสริมความคิดแบบประชาธิปไตยเสมอไป เพราะอาจพัฒนาไปสู่การจำกัดหน้าที่ของกษัตริย์ให้เหลือเพียงการรักษาความมีระเบียบในสังคมและประชาชนเป็นผู้ทำงานเลี้ยงดูกษัตริย์โดยไม่มีสิทธิอย่างใดเลยก็ได้

๓. คติความเชื่อในเรื่องพระมหากษัตริย์ที่ว่า พระโพธิสัตว์มาบังเกิดเป็นพระมหาบุรุษและได้รับการเลือกตั้งจากมหาชนให้เป็นพระมหากษัตริย์ปกครองแผ่นดิน ซึ่งเป็นหลักมหาชนสมมติ แต่ก็มีแนวความคิดที่ผสมกันอยู่คือต้องเป็นผู้ที่ได้สั่งสมบารมีไว้แต่ชาติปางก่อนด้วย อันจะพิสูจน์ได้จากการเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติจึงจะถือเป็นผู้มีบารมีสูงสุด ซึ่งในหนังสือไตรภูมิพระร่วงที่ถูกเขียนขึ้นโดยพญาสิทธิแห่งกรุงสุโขทัยจะเรียกผู้ปกครองเช่นนี้ว่าพระจักรพรรดิหรือจักรวาทีน คือเป็นพระมหากษัตริย์ผู้มีอำนาจเหนือกษัตริย์จำนวนมากเพราะมีเดชาบุญาบุญบารมีและความรู้ธรรม ซึ่งความคิดนี้เป็นรากฐานของการสถาปนาอาณาจักรและปกครองดูแลอาณาจักรนั่นเอง^{๑๖}

^{๑๖} วิชา สุจริตธนารักษ์, “แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาวิวัฒนาการการเมืองไทย, หน้า ๑๗๔.

แต่อย่างไรก็ตาม ยังยอมรับแนวความคิดว่าอาจจะมีบุคคลที่มีบุญบารมีสูงกว่า จะทำให้กษัตริย์ที่ครองราชย์อยู่ก็มีอันเป็นไป ซึ่งแนวความคิดนี้สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับว่า บุคคลที่มีคุณสมบัติดีเพียงพอ จะสามารถปราบดาภิเษกตนเองขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ ได้อย่างชอบธรรม

การรับคติธรรมจากภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับวัฒนธรรมอินเดีย จะมี ผลต่อการจัดระเบียบแบบแผนการปกครองสังคมอย่างมาก ความเชื่อเกี่ยวกับกษัตริย์ในพุทธศาสนา จะเปิดโอกาสให้เกิดความสมานฉันท์และการยอมรับในหมู่ของชนชั้นปกครองและผู้ที่ถูกปกครอง เชื่อมโยงให้เกิดบูรณาการทางสังคมและวัฒนธรรมเพื่อรองรับชนชั้นทางปกครอง กษัตริย์ใน ทางพุทธศาสนาคือองค์จักรพรรดิสมมุติที่มีหน้าที่ทั้งทางโลกและทางธรรม ซึ่งเรียกว่า “พระจักรพรรดิราช” กล่าวคือ หน้าที่ในทางโลกจะเป็นการจัดการปกครองให้เป็นระเบียบ นำมา ซึ่งความสงบสุขของผู้ใต้ปกครอง ในขณะที่หน้าที่ในทางธรรมคือการปกครองโดยหลักธรรมตาม แนวทางที่เรียกว่า “จักรวรรดิวัตร” เพื่อแผ่ร่มเงาแก่ปวงพสกนิกร แม้ว่ากษัตริย์จะไม่ได้เป็น ผู้ก่อกำเนิดกฎแห่งธรรมนี้ แต่พระองค์ก็คือผู้เริ่มหมุนวงล้อด้วยบุญญาบารมี จึงเป็นที่มาของ “จักรวาทิน” คือ พระราชาผู้มีวงล้อแห่งรศึกของพระองค์แล่นปราบได้ทั่วทั้งชมพูทวีป^{๑๓}

ฉะนั้น จึงสรุปหลักเรื่องธรรมราชาหรือพระราชาโดยธรรมได้ว่า จะหมายถึงพระ ราชาหรือผู้ปกครองที่มีธรรมมะเป็นวัตรปฏิบัติ เพื่อใช้ในการปกครองราษฎรและข้าราชการบริพารทั้ง ภายในพระนครของตนและบรรดาประเทศราช รวมถึงใช้เป็นเครื่องควบคุมการกระทำของตนมิ ให้ผิดทำนองคลองธรรม เกียรติร้ายหรือลุ่มหลงในสิ่งที่ไม่ควรแก่ผู้มีหน้าที่ปกครอง ซึ่งโดยทั่วไป มักจะกล่าวถึงธรรมซึ่งเป็นขัตติยราชประเพณีในการปกครอง อันได้แก่ทศพิธราชธรรมและธรรม อื่น ๆ ดังเช่นที่ปราชญ์กล่าวไว้ว่า

“อย่างในประเทศไทยตามขัตติยราชประเพณีในทางการปกครอง นำ เอาคำสอนทางพุทธศาสนา เกี่ยวกับหน้าที่และคุณธรรมของพระมหากษัตริย์ส่วนที่เป็น

^{๑๓} ธิดา สารยา, (ศรี) ทวารวดี : ประวัติศาสตร์ยุคต้นของสยามประเทศ, (กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ, ๒๕๓๒), หน้า ๒๓๗-๒๓๘.

กลาง ๆ คือ ทศพิธราชธรรม (๑๐) จักรวรรดิวัตร ๑๒ ราชสังคหวัตถุ ๔ และพลังของพระมหากษัตริย์ ๕ มาวางเป็นหลักและแปลความหมายให้เข้ากับยุคสมัย”^{๑๘}

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวความคิดในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐและพระมหากษัตริย์ของศาสนาพราหมณ์-ฮินดูและพุทธศาสนาจะมีความเชื่อเกี่ยวกับโลกและจักรวาลเช่นเดียวกัน หากแต่สำหรับหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ที่จะใช้เป็นหลักธรรมในการปกครองบ้านเมืองแล้ว จะมีความแตกต่างไปจากในทางพุทธศาสนา เพราะความเป็น “ธรรมราชา” ของพระมหากษัตริย์ในศาสนาพราหมณ์-ฮินดู ดังปรากฏในคำสอนมานาวรรณศาสตร์ ได้กำหนดหน้าที่ของกษัตริย์ไว้ว่า

“ป้องกันประชาชน บริจาคทาน บูชายัญ ศึกษาและความผูกพันจากวัตถุแห่งผัสสะ เป็นต้น คือหน้าที่ของกษัตริย์”^{๑๙}

หรือในคำสอนภควัทคีตา ได้อธิบาย “ธรรม” ที่เป็นหน้าที่ของคนแต่ละวรรณะไว้ว่า

“[๔๓] หน้าที่ของกษัตริย์ที่เกิดจากนิสสัยเดิมคือ ความกล้าหาญ
ทรงเดช ความมั่นคง ความขะมักเขม้น การไม่ครั่นคร้ามในสงคราม การบริจาคทาน
และความสามารถในการปกครอง”^{๒๐}

ฉะนั้น สิ่งที่ทำให้หน้าที่ของกษัตริย์ในศาสนาพราหมณ์แตกต่างไปจากพุทธศาสนาก็คือ การทำสงคราม แต่การทำสงครามนี้จะถือว่าเป็นหลักธรรมที่แท้จริง ต้องไม่ใช่เป็นการทำสงครามเพื่อรุกรานดินแดน เพื่อสร้างความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้อื่น เพราะในคำสอนภควัทคีตา มิได้มุ่งให้พระมหากษัตริย์ทั้งหลายมีความมักใหญ่ใฝ่สูงหรือกระหายสงคราม^{๒๑} แต่จะหมายถึงการสงครามเพื่อปกป้องคุ้มครองประชาชน ดังเช่นที่พระกฤษณะได้สอนท้าวอรชุนไว้ว่า

^{๑๘} พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตฺโต), พุทธธรรม, (กรุงเทพฯ : มหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย, ๒๕๓๑), หน้า ๙๑๘.

^{๑๙} Burnell, The Ordinances of Manu (London : Kegan Paul, Truch Treibner & Co. Ltd., 1981), 1/87-97.อ้างใน ปรีชา ช่างขวัญยืน, ธรรมรัฐ-ธรรมราชา, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๓.

^{๒๐} ภควัทคีตา, ๑๘/๔๓.

^{๒๑} ปรีชา ช่างขวัญยืน, ธรรมรัฐ-ธรรมราชา, หน้า ๕.

“[๓๑] พิจารณาหน้าที่โดยตรงของท่านซิ ท่านไม่ควรจะหวั่นไหว เพราะในนามกษัตริย์ไม่มีอะไรจะดีกว่าสงครามที่เป็นธรรม

[๓๒] ปารถ กษัตริย์ผู้มีความสุขย่อมได้สงครามอันผอญูมาถึง โดยลำพังเช่นนั้น และซึ่งนับว่าเป็นการเปิดประตูสวรรค์

[๓๓] ถ้าและว่า ท่านจะไม่ทำสงครามอันเป็นธรรมเช่นนี้ไซ้ ท่านก็จะละหน้าที่โดยตรงของท่านและเกียรติยศของท่านได้รับแต่ความชั่วช้าอยู่ ถ้ายเดียว”^{๒๒}

จากที่ได้ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ในศาสนาพราหมณ์และฮินดู จะสะท้อนความเชื่อในพระเจ้าผู้เป็นใหญ่ในทางศาสนา เช่น พระพรหม พระอินทร์หรือพระศิวะ ฉะนั้น กษัตริย์หรือผู้ปกครองรัฐจึงไม่ใช่บุคคลธรรมดาที่ได้รับการยอมรับตามหลักมหาชนสมมติ เช่นในพุทธศาสนา หากแต่จะมีลักษณะที่เหนือกว่าผู้ใต้ปกครองทั่วไปประหนึ่งเป็นเทวราชหรือ เทวราชา ที่มีความศักดิ์สิทธิ์ ความลึกลับและมีพระเดชมากกว่าพระคุณ^{๒๓} รูปแบบการกระทำที่แสดงต่อกษัตริย์ก็จะแตกต่างออกไป เช่น จะต้องบัญญัติศัพท์ขึ้นใหม่อีกชุดหนึ่งไว้สำหรับกษัตริย์ โดยเฉพาะ หรือมีการสร้างความศักดิ์สิทธิ์ในการประกอบพิธีกรรมต่าง ๆ เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือและความเลื่อมใสแก่ผู้ปกครอง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม อิทธิพลทางแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ของศาสนา พราหมณ์-ฮินดู รวมทั้งพุทธศาสนา ก็มีผลต่อการจัดระเบียบสังคมของประเทศไทยตั้งแต่ได้เริ่มก่อตั้งอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาขึ้น โดยมีเหตุผลและความจำเป็นบางประการ ดังจะได้ศึกษาต่อไป

๓.๑.๒ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐและผู้ปกครองในสมัยสุโขทัย

กรุงสุโขทัยถูกสถาปนาขึ้นเมื่อประมาณ ๘๐๐ ปีที่ผ่านมาหรือราวปี พ.ศ. ๑๗๙๒ นับตั้งแต่พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ได้สถาปนาราชวงศ์พระร่วงแห่งนครศรีสัชชนาลัยสุโขทัย ซึ่งเกิดจากการทำสงครามต่อสู้เพื่อความเป็นอิสระจากราชอาณาจักรขอม ที่ถือว่ายิ่งใหญ่และเรื่องอำนาจ

^{๒๒} ภควัทคีตา, ๒/๓๑-๓๓.

^{๒๓} ชาลวัญญ์ เกษตรศิริ, อารยธรรมไทย : พื้นฐานทางประวัติศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : ต้นอักษร, ๒๕๕๐), หน้า ๑๕๕.

มากที่สุดอาณาจักรหนึ่ง นอกจากนั้นยังมีอาณาจักรอื่น ๆ ที่มีอำนาจและความมั่นคงที่เข้มแข็งอย่างเช่น อาณาจักรอยุธยา ที่ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของสุโขทัย เป็นต้น ดังนั้น ในระยะเริ่มแรกของการสร้างเมืองจึงเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการพัฒนาสังคมแบบชาวบ้านให้เป็นสังคมเมืองโดยการดำเนินการกิจการในด้านการสร้างชาติให้มั่นคงเป็นปึกแผ่น การป้องกันภัยจากศัตรูภายนอก รอบ ๆ ด้าน รวมทั้งการจัดระเบียบให้ผู้คนพลเมืองตั้งหลักแหล่ง จึงเป็นภารกิจที่ต้องการความร่วมมือร่วมใจ สามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน นอกจากนั้น พระราโชบายที่สำคัญประการหนึ่งของพ่อขุนรามคำแหงซึ่งเป็นกษัตริย์ผู้ปกครองที่ยิ่งใหญ่ในยุคนั้น คือ การนำเอาอิทธิพลของพุทธศาสนาหลักธรรมคำสั่งและความเชื่อทางศาสนาพราหมณ์ (พระอิศวร พระนารายณ์ และพระหริหระ) มาคานอำนาจของความเชื่อดั้งเดิม (ผีต่าง ๆ รวมทั้ง พระขพุงผี)^{๒๔} จึงจะสามารถบรรลุถึงความสำเร็จตามเป้าหมายได้ ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐและกษัตริย์ของไทยได้สะท้อนถึงรูปแบบแนวความคิดและอิทธิพลทางด้านศาสนาออกมาทางการปกครอง ซึ่งจะแยกพิจารณาออกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ^{๒๕}

๓.๑.๒.๑ แนวความคิดแบบพ่อปกครองลูก

ตามหลักฐานที่ปรากฏว่า ในระยะเริ่มต้นของการก่อตั้งอาณาจักรสุโขทัย ต้องทำศึกสงครามกับราชอาณาจักรขอมเพื่อแยกตนเป็นอิสระ ซึ่งคนไทยในยุคนั้นจะเรียกผู้ปกครองหรือพระมหากษัตริย์ในยุคนั้นว่า “พ่อขุน” เช่น พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ พ่อขุนรามคำแหง เป็นต้น อันแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐกับผู้ถูกปกครองที่เป็นประชาชนว่าเป็นไปในลักษณะพ่อกับลูก^{๒๖} อาจสืบเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญ ๓ ประการ คือ

ประการแรก ชุมชนสุโขทัยเป็นชุมชนขนาดเล็ก ประชากรยังมีจำนวนน้อย อาณาเขตมีพื้นที่ไม่กว้างขวางมากนัก สภาพสังคมเรียบง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อน ดังนั้น กษัตริย์จึง

^{๒๔} ชลธิรา กลัดอยู่, “ไตรภูมิพระร่วง : รากฐานของอุดมการณ์การเมืองไทย,” วารสารธรรมศาสตร์ ๔ (มิถุนายน – กันยายน ๒๕๑๗): ๑๑๐.

^{๒๕} ณรงค์ พ่วงพิศ, “การเมืองการปกครองในสมัยสุโขทัย,” ใน สุโขทัยศึกษา : รวบรวมบทความทางวิชาการ, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๗), หน้า ๓๖

^{๒๖} พิทยาลภพฤติยากร, พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่น, ชุมนุมพระนิพนธ์, (พระนคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๗), หน้า ๘๔.

สามารถปกครองราษฎรได้อย่างใกล้ชิด ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรไม่แตกต่างกันมากนักเปรียบเสมือนกับพ่อและลูก

ประการที่สอง เนื่องจากการปกครองแบบพ่อปกครองลูกนี้ เป็นการปกครองแบบดั้งเดิมที่ให้ปกครองอยู่ก่อนที่จะได้ประกาศเอกราชจากขอม ฉะนั้น หากนำเอาการปกครองแบบใหม่ที่แตกต่างจากเดิม อาจทำให้เกิดความไม่เคยชินของราษฎรหรือเกิดการต่อต้าน จนนำไปสู่ปัญหาภายในได้

ประการที่สาม เนื่องจากอาณาจักรสุโขทัยเพิ่งจะประกาศเอกราชจากขอม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรวบรวมผู้คนให้เป็นปึกแผ่นโดยเร็ว เพื่อทำให้เกิดความเป็นเอกภาพและมั่นคงแก่ราชอาณาจักรสุโขทัยจากการรุกรานภายนอก ฉะนั้น หากความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างกษัตริย์กับราษฎรเปรียบเสมือนพ่อปกครองลูกแล้วย่อมทำให้ราษฎรอยากที่จะพึ่งพระบารมีของพระมหากษัตริย์มากยิ่งขึ้น ซึ่งก็จะเป็นผลดีแก่ราชอาณาจักรสุโขทัยด้วยเช่นกัน

สำหรับการจัดระเบียบการปกครองของไทยแบบพ่อปกครองลูกนี้ เป็นการปกครองซึ่งเกิดขึ้นตามคติความเชื่อของไทยแต่ดั้งเดิม จะมีความแตกต่างจากรูปแบบการปกครองของขอมที่ได้มาจากอินเดีย ที่ถือว่ากษัตริย์เสมือนสมมติเทพ ซึ่งจะอยู่เหนือกว่าประชาชน ดังจะเห็นได้จากข้อความที่ว่า “...แต่ประเพณีการปกครองของขอมและของไทยเหมือนกันอยู่อย่างหนึ่ง ซึ่งถือเอาอาญาสิทธิ์ของพระเจ้าแผ่นดินเป็นหลักในการปกครอง มาผิดกันที่พวกขอมถือลัทธิตามชาวอินเดีย สมมติว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นพระโพธิสัตว์หรือพระอิศวร พระนารายณ์แบ่งภาคลงมาเลี้ยงโลกและอาศัยพราหมณ์เป็นเจ้าตำราการปกครอง ลักษณะการที่พวกของปกครองราษฎรซึ่งคล้ายนายปกครองบ่าว ตรงกับภาษาอังกฤษซึ่งเรียกว่า *Autocratic Government* ส่วนวิธีการปกครองของไทยนั้นนับถือพระเจ้าแผ่นดินเป็นเช่นบิดาของประชาชนทั้งปวง วิธีการปกครองก็เอาลักษณะการปกครองสกุลเป็นคติ เป็นต้น แต่ถือว่าบิดาเป็นผู้ปกครองครัวเรือน (คำว่า “พ่อครัว” เดิมทีเดี๋ยวเห็นจะขยายความว่า ผู้ปกครองครัวเรือน อันธรรมาตย์อ้อมร่วมครัวไฟกัน ภายหลังจึงมาเข้าใจคำว่าพ่อครัวกลายเป็นผู้ประกอบอาหาร) หลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้าน อยู่ในปกครองของพ่อบ้าน ผู้อยู่ในปกครองเรียกว่า ลูกบ้าน หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง ถ้าเป็นเมืองขึ้นอยู่ในปกครองของ “พ่อเมือง” ถ้าเป็นประเทศราชเจ้าเมืองเป็น “ขุน” หลายเมืองรวม

กันเป็นประเทศ อยู่ในปกครองของพระเจ้าแผ่นดินแต่โบราณเรียกว่า “พ่อขุน” ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ได้นามว่า “ลูกขุน” ดังนั้นจะเห็นได้ว่าวิธีการปกครองของไทยเป็นอย่างไรบิดาปกครองบุตร หรือเรียกตามภาษาอังกฤษว่า *Paternal Government* ยังใช้เป็นหลักวิธีการปกครองประเทศสยามสืบมาจนถึงวันนี้”^{๒๓} ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าคตินิยมการปกครองแบบพ่อปกครองลูกของไทย มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

๑. ผู้ปกครองบ้านเมืองหรือผู้ปกครองอาณาจักร จะเรียกว่า “พ่อขุน” จะมีอำนาจเด็ดขาด และเป็นอำนาจสูงสุด

๒. พ่อขุน สามารถใช้อำนาจเด็ดขาดและสูงสุดในการปกครองราษฎรได้ แต่ทั้งนี้ย่อมอยู่บนพื้นฐานของความเอื้ออาทรและความเมตตาที่เปรียบเสมือนบิดามีให้ต่อบุตร ตลอดจนอยู่ภายใต้หลักพุทธศาสนาและทศพิธราชธรรม

๓. แม้ว่าพ่อขุนจะมีอำนาจเด็ดขาดและสูงสุด แต่สถานะของบุคคลไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือพ่อขุน กับผู้ใต้ปกครองหรือราษฎร ย่อมตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานของความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยที่มีการแบ่งหน้าที่ตามแต่สถานะของบุคคลที่ได้รับในชุมชน กล่าวคือ เมื่อผู้ปกครองมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชน ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน ผู้ใต้ปกครองหรือราษฎรย่อมมีหน้าที่เชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของพ่อขุนโดยเคร่งครัด หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือละเมิดแล้ว ผู้ปกครองหรือพ่อขุนสามารถลงโทษได้

เมื่อได้พิจารณาถึงการปกครองของไทยแล้ว การปกครองแบบพ่อปกครองลูกนี้เกิดขึ้นจากคตินิยมของไทยโบราณที่แตกต่างไปจากบริบทของสังคมของยุโรป แม้ว่าผู้ปกครองที่เรียกว่า “พ่อขุน” นั้น จะมีอำนาจปกครองที่เด็ดขาดและสูงสุดก็ตาม หากแต่ว่าประเทศไทยยังไม่รู้จักกับคำว่าอำนาจอธิปไตยอย่างในความหมายปัจจุบัน เช่นเดียวกับประเทศในยุโรปเพราะว่าเมื่อเปรียบเทียบช่วงเวลาของยุคสมัยอาณาจักรสุโขทัยแล้วจะตรงกันกับในยุคกลางของยุโรปซึ่งถูกปกครองโดยศาสนจักร และยังไม่มีความเข้าใจในแนวคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยด้วยอำนาจที่ใช้ในการปกครองทั้งหมดซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของ

^{๒๓} ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. “ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ,” *ชุมนุมนิพนธ์*. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๒๔). หน้า ๑๕ - ๑๘.

บุคคลทุกคน และการที่ “พ่อขุน” มีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ เพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชน และลงโทษกระทำผิดได้นั้น เป็นกรณีที่ราษฎรยอมสละอำนาจบางประการของตนเอง เพื่อที่จะได้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ฉะนั้น จึงเป็นสัญญาประชาคมที่ออกเสียงให้แก่ “พ่อขุน” ตามหลักในเรื่องจารีตประเพณีหรือการปกครองของชุมชนดั้งเดิมเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาถึงการปกครองในสมัยนี้ซึ่งเป็นแบบพ่อปกครองลูก (Paternal Government) โดยนำมาใช้จัดระเบียบการปกครองในอาณาจักรสุโขทัยภายหลังจากที่ประกาศเอกราชจากอาณาจักรขอมใหม่ ๆ เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวคิดและคตินิยมของการจัดการปกครองนี้แล้ว จะพบว่า แม้จะเป็นคตินิยมที่มีลักษณะเฉพาะของไทยแบบโบราณ แต่ก็เป็นการจัดระเบียบการปกครองที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับแนวความคิดของกฎหมายมหาชน อันพอจะเปรียบเทียบได้กับแนวคิดทางทฤษฎีสัญญาประชาคมของฮอบบส์ (Thomas Hobbs) เพราะว่าสภาพสังคมของในสมัยสุโขทัยนี้ ประชาชนทุกคนจะมีสิทธิเสรีภาพที่เสมอภาคและเท่าเทียมกัน แต่จำเป็นที่จะต้องมีการตกลงร่วมกันเพื่อคัดเลือกบุคคลขึ้นทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองที่เรียกว่า “พ่อขุน” ดังได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวความคิดของฮอบบส์ ที่ถือว่ามนุษย์ทุกคนในสังคมมีสิทธิเสรีภาพอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน แต่ด้วยสภาวะธรรมชาติที่โหดร้ายและน่าสะพรึงกลัว จึงทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมีการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติที่ดีพอที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ปกครอง โดยที่จะต้องยินยอมพร้อมใจกันที่จะโอนสิทธิในการปกครองไปให้บางส่วน เพื่อประโยชน์สุขร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น

อนึ่ง แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจของผู้ปกครองนี้ แม้ว่ารัฐาธิปไตยที่เกิดขึ้นจากสัญญาประชาคมของประชาชนในท้องถิ่นนี้ จะทำให้ผู้ปกครองกลายเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด แม้จะยังไม่ปรากฏว่าอำนาจสูงสุดนี้มีความหมายอย่างเช่นกับอำนาจอธิปไตยตามกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ก็ตาม โดยที่อำนาจรัฐในทัศนะของฮอบบส์นี้ จะเป็นอำนาจที่ปราศจากข้อจำกัดใด ๆ ทั้งในทางกฎหมายและทางศีลธรรม จนอาจถือได้ว่าเป็นทฤษฎีรัฐเผด็จการเบ็ดเสร็จ^{๒๔} ซึ่งเมื่อศึกษาวิเคราะห์ในทางทฤษฎีถึงลักษณะของอำนาจรัฐในสมัยสุโขทัยแล้ว จะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์หรือพ่อขุนยอมจะสามารถใช้อำนาจได้อย่างเด็ดขาด เพราะจะเป็นศูนย์รวมของอำนาจทั้งหมด

^{๒๔} เอ็ม เจ ฮาร์มอน, ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน, แปลโดย เสน่ห์ จามริก (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๐), หน้า ๒๘๙.

ทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ แต่สิ่งที่ทำให้ลักษณะของการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ ไม่กลายเป็นแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จก็คือกรอบความคิดในทางพระพุทธศาสนาของความเป็น ธรรมราชา และขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นหลักสำคัญ โดยไม่ต้องมีบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยทุก ๆ พระองค์แต่ประการใด

๓.๑.๒.๒ แนวคิดแบบธรรมราชา

เป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากพุทธศาสนา เพราะคำว่า “ธรรมราชา” จะหมายถึง ผู้นำที่ใช้ธรรมในการปกครองประชาชน^{๒๙} ซึ่งคติความเชื่อว่าพระมหากษัตริย์จะต้องเป็นผู้ทรงธรรมมาใช้ในการปกครองนี้ มิได้เพิ่งจะเกิดขึ้นในสมัยสุโขทัยเป็นแห่งแรก หากแต่เมื่อได้ ศึกษาจากคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนา ชินกาลมาลีปกรณ์ ได้ยกตัวอย่างให้เห็นถึงความหายนะ ของบ้านเมืองที่พระราชาไม่มีความยุติธรรม จนทำให้นครหลวง (นครธม) ถูกน้ำท่วมและต้องล่ม พินาศไปในที่สุด ดังนี้ “ได้ยินว่าครั้งนั้น พระราชบุตรของพระราชามหานครเสี้ยมแมลงวันเขียว ไว้ตัวหนึ่ง ส่วนบุตรของปุโรหิตพระราชาเสี้ยมเสื่อแมลงวัน (แมงมุมชนิดหนึ่ง) ไว้ตัวหนึ่ง ครั้งแล้ว เสื่อแมลงวันของบุตรปุโรหิตได้กัดกินแมลงวันที่พระราชบุตรเลี้ยงไว้ ฝ่ายพระราชบุตรก็ร้องให้ สะอึกสะอื้นหนักหนา เพราะเสียดายแมลงวัน ครั้นนั้นเสนาได้กราบทูลให้พระราชาทรงทราบ พระราชามหานครทรงสดับเรื่องนั้นแล้ว กริ้วบุตรปุโรหิต ตรัสสั่งให้นำบุตรปุโรหิตนั้นไปฆ่าเสียที่ สระแห่งหนึ่งชื่อว่า ทะเลสาบ ปุโรหิตจึงโกรธพระราชามหานคร หว่ากษัตริย์องค์นี้ไม่ยุติธรรม อย่างยิ่ง จึงพาภรรยาของตนหนีไป ครั้งนั้นพญานาคพิโรธพระราชามหานคร จึงบันดาลให้ครั้นนั้น พินาศล่มจมด้วยน้ำท่วมใหญ่ คนทั้งหลายเว้นแต่ผู้ที่อยู่ในเรือ นอกนั้นตายหมด”^{๓๐}

แม้ว่าเรื่องราวดังกล่าวจะเป็นเพียงความเชื่อในคัมภีร์ทางศาสนา แต่ได้สะท้อน ให้เห็นว่าบุคคลที่จะมาเป็นผู้ปกครองได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีธรรม จึงจะสามารถปกครองบ้านเมือง และนำพาความสุขร่มเย็นมาสู่ประชาชนทั้งปวงได้ ซึ่ง จามเทวีวงศ์ ก็ได้กล่าวถึงตำนานเมือง

^{๒๙} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ความคิดทางการเมืองการปกครองไทยโบราณ (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๙), หน้า ๖๒-๖๓.

^{๓๐} รัตนปัญญาเถระ, ชินกาลมาลีปกรณ์, แปลโดย แสง มนวิฑูร (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทาน เพลิงศพนายพงษ์สวัสดิ์ สุริโยทัย ณ เมรุวัดธาตุทอง วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๘), หน้า ๑๒๗.

หริปุณฺไซย (ลำพูน) ว่าภายหลังจากที่พระฤาษี ๓ พระองค์ คือ พระवासเทพ พระสุกกทันต์ และ พระสัชชนาไลย ได้ร่วมกันสร้างเมืองใหม่ ภายหลังได้เลือกผู้ปกครองเมืองโดยมีเงื่อนไขสำคัญคือ จะต้องเป็นผู้มีธรรม ฤาษีवासเทพเห็นว่า ชาวพื้นเมืองที่อยู่ในบริเวณที่จะสร้างเมืองใหม่ย่อมไม่สามารถครองราชย์สมบัติได้ เพราะขาดคุณสมบัติของการเป็นพระราชาที่มีธรรมนั่นเอง จึงขอให้ พระสุกกทันต์ช่วยเลือกให้โดยได้ไปเชิญพระธิดาพระเจ้าลโวราชมาปกครองเมืองใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากพระธิดานั้น “เป็นสุชาติ มีรูปงาม มีศีล มีปริษา” พระธิดานี้มีพระนามว่า “จามเทวี”^{๑๑}

ฉะนั้น เมื่อก้าวโดยทั่วไปถึงแนวความคิดธรรมราชา หรือหลักธรรมในทางพุทธศาสนาที่พระมหากษัตริย์จะได้ทรงใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศมาตั้งแต่โบราณแล้ว และยังคงทอดมาถึงในสมัยสุโขทัยนี้ด้วย ก็คือหลักธรรมที่สำคัญ ๓ หลัก ได้แก่ หลักทศพิธราชธรรม (หรือราชธรรม ๑๐ประการ) จักรวรรดิวัตร ๑๐ (หรือแสดงโดยพิสดารจะมี ๑๒ ประการ โดยแยกคหบดีออกต่างหากจากพราหมณ์ และแยกนกออกจากเนื้อ) และราชสังคหัตถ์ ๔ จะปรากฏอยู่ในพระไตรปิฎก คือ^{๑๒}

- ทศพิธราชธรรม (ราชธรรม ๑๐ ประการ) จะประกอบไปด้วย

๑. ทาน คือ การให้
๒. สีล คือ การตั้งสังวรรักษากายวาจาใจให้สะอาด ปราศจากโทษ
๓. ปริจาคาคือ การบริจาคสละ
๔. อาชชว คือ ความซื่อตรง
๕. มททว คือ ความอ่อนโยน
๖. ตป คือการกำจัดความเกียจคร้านและความชั่ว
๗. อกโกธ คือ การไม่โกรธ
๘. อวิหีสัญญ คือ การไม่เบียดเบียนผู้อื่นตลอดถึงสัตว์ให้ได้ทุกชัวยาก
๙. ขณติจจ คือ ความอดทนต่อสิ่งที่ควรอดทนเป็นเบื้องต้น

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๔ – ๗๗. (ดูในสมบัติฯ “ความคิดทางการเมืองไทย” หน้า 46*53)

^{๑๒} สมเด็จพระญาณสังวร, ทศพิธราชธรรมและหลักพระพุทธศาสนา, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๑-๒๐.

๑๐. อวิโรจน์ คือ การปฏิบัติไม่ให้ผิดจากการที่ถูกที่ตรง และดำรง
 อากาศคงที่ไม่ให้วิการด้วยอำนาจยินดียินร้าย

- จักรวรรดิวัตร คือ พระราชจรรยาวัตรสำหรับพระเจ้าจักรพรรดิ ๑๐.ประการ คือ

๑. อนุโตชนสุมี พลกายสุมี คือ พระราชทานโอวาทและอนุเคราะห์ราษฎร
๒. ขตุติเยสุ คือ ผูกพระราชไมตรีกับประเทศอื่น
๓. อนุยุนเตสุ คือ ทรงสงเคราะห์พระราชวงศานุวงศ์ตามควร
๔. พรามุณหคหปติเกสุ คือ ทรงเกื้อกูลพรามุณห คฤหัสถ์ คฤหบดีชน
๕. เนคมชานปะเทสุ คือ ทรงอนุเคราะห์ประชาชนในชนบท
๖. สมณพราหมณสุ คือ ทรงอุปการะสมณพราหมณ์ผู้ถือศีล
๗. มิคปกชีสุ คือ ทรงจัดรักษาฝูงเนื้อและนก ไม่ให้สูญพันธุ์
๘. อธมมการปฏิบัติเขโป คือ ทรงห้ามชนทั้งหลายไม่ให้ทำกิจการที่ไม่

ประกอบด้วยธรรม

๙. ธนนานิ ธนุปุปะทานิ คือ พระราชทานพระราชทรัพย์เจือจานคนขัดสน
๑๐. สมณพราหมณิ อุปสงกมิตวา ปญหาปุจจนิ คือ เสด็จเข้าใกล้

สมณพราหมณ์ ตรีสตามบุญบาป กุศล อกุศล

- สังคหัตถุ คือ พระราชจรรยาวัตร ที่มีมาจากทั้งพุทธศาสนาและพราหมณ์
 จำแนกออกได้เป็น ๔ ประการ ได้แก่

๑. สสสข มธิ คือ ความที่ทรงพระปรีชาในการบำรุงธัญญาหาร ผลาหาร
๒. ปุริสเมธิ คือ ความที่ทรงพระปรีชาในการสงเคราะห์บุรุษ
๓. สมมาปาสิ คือ ทรงบำบัดความทุกข์เดือดร้อน
๔. วาจา เปยยิ คือ ตรีสพระวาจาอ่อนหวาน ทำความเป็นที่รักให้เกิด

แต่ถ้าหากสามารถปฏิบัติตามสังคหัตถุ ๔ ได้อย่างเป็นนิจแล้ว ย่อมจะทำให้
 เกิดเป็น “นिरคคฬ” คือ สีสังคหวัตถุ ก่อให้เกิดรัฐมณฑลราบคาบปราศจากโจรภัย

นอกจากหลักธรรมในพุทธศาสนาทั้ง ๓ ที่ได้กล่าวในข้างต้นแล้ว หลักปฏิบัติ
 ของพระเจ้าอโศกมหาราชซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นธรรมราชา พระองค์หนึ่ง

ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการจัดระเบียบการปกครองของพระมหากษัตริย์ราชธานีที่ทรงต้องการปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมืองแบบธรรมราชาเป็นอย่างมาก ดังสรุปได้ว่า

“...เห็นได้ว่าพญาภิไธยพยายามทำหลายสิ่งหลายอย่างเลียนแบบพระเจ้าอโศก เช่น การปลูกป่ามะม่วง การปลูกต้นโพธิ์ ซึ่งตามจารึกหลักที่ ๑ (จารึกวัดเขากบ) ด้านที่สอง มีความว่าปลูกต้นโพธิ์เป็นจำนวนมากมาย มีการสร้างกุฎิ ศาลา มีบ่อน้ำ และในที่สุด แม้แต่การสร้างศิลาจารึกในสมัยสุโขทัย มีลักษณะเป็นการกล่าวถึงการซาบซึ้งในพุทธศาสนา พร้อมกันนั้นก็บรรยายประวัติส่วนพระองค์ การที่ทรงผนวช การให้ทาน และที่สำคัญที่สุดมีข้อความหลายตอนที่สั่งสอนประชาชนด้วย...”^{๓๓}

ฉะนั้น ในหนังสือเรื่อง ไตรภูมิพระร่วง ที่พระมหากษัตริย์ราชธานีได้ทรงนิพนธ์ไว้ตั้งแต่ประมาณ ปี พ.ศ. ๑๘๘๘ ตั้งแต่นั้นเป็นอุปราชครองเมืองศรีสัชชนาลัย โดยมีมุ่งหมายที่จะใช้เป็นแนวทางของการปกครองกรุงสุโขทัยในระยะเวลาต่อมา จึงได้สรุปรวบรวมธรรมที่พญามหาจักรพรรดิราช (พระเจ้าอโศกมหาราช) ทรงสั่งสอนท้าวพระยามหากษัตริย์ทั้งหลาย ซึ่งจะกว้างขวางกว่าหลักธรรมในพุทธศาสนา ดังที่ สมบัติ จันทรวงศ์ และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้สรุป ธรรมเหล่านี้ไว้ดังนี้

๑. ให้รักประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองอย่างเสมอหน้ากัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ไม่ว่าจะเป็นคนระดับใด

๒. ให้ผู้ปกครองยึดมั่นในหลักธรรม มีหิริโอตตัปปะ และดำเนินการปกครองตัดสินข้อพิพาทของประชาชนอย่างเที่ยงธรรม รู้คุณของพระรัตนตรัย และฟังความเห็นของปราชญ์อะไรที่เห็นว่าชอบธรรมก็ควรทำตาม และอะไรที่เห็นว่าไม่ชอบธรรมพึงละเว้นให้ยึดมั่นในศีล ๕ ข้ออย่างเคร่งครัด

๓. ห้ามมิให้ขุนศรีตเอาเปรียบประชาชน ดังที่ได้กำหนดว่าหากประชาชนทำนาได้ข้าวคิดรวมทั้งหมดเท่ากับ ๑๐ ส่วน ควรเก็บเอามาเป็นของหลวงเพียงส่วนเดียว

^{๓๓} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ความคิดทางการเมืองการปกครองไทยโบราณ, หน้า ๘๒.

๔. ควรใช้งานไพร่และทหารแต่พอควร ไม่มากจนเกินไป และต้องเลี้ยงดูแบ่งปันข้าวให้อย่างพอกินพอใช้ ไม่ให้อดอยาก สำหรับคนแก่เฒ่านั้น ควรปล่อยให้ได้อยู่ตามลำพัง ไม่ควรเกณฑ์แรงงานมาใช้อีก

๕. ผู้ปกครองควรเก็บภาษีเงินส่วนตามอัตราเดิมที่กำหนดไว้ในสมัยก่อน ๆ ไม่ควรเก็บเพิ่มขึ้นเพราะจะเป็นธรรมเนียมแก่ผู้ปกครองคนต่อ ๆ ไปที่จะถือเอาเป็นแบบอย่าง

๖. ผู้ปกครองควรสนับสนุนช่วยเหลือเกื้อกูลพ่อค้าประชาชน โดยไม่คิดผลประโยชน์ตอบแทนหรือดอกเบีย้มากเกินไป

๗. ผู้ปกครองควรชบเลี้ยงข้าราชการสำนักให้สุขสบายโดยไม่คิดเสียดาย

๘. ผู้ปกครองควรตั้งอยู่ในความไม่ประมาทและไม่ลืมนอน ให้คำนึงถึงแต่ความชอบธรรม บังคับคดีด้วยความยุติธรรม

๙. ผู้ปกครองควรเลี้ยงดูรักษาสมณพราหมณ์ นักปราชญ์ราชบัณฑิตผู้รู้ธรรม และปรีชาผู้รู้อยู่เสมอ

๑๐. ผู้ปกครองควรให้สิ่งตอบแทนบำเหน็จรางวัลแก่ผู้ทำความดีมากน้อยตามประโยชน์ที่เขานำมาให้^{๑๔}

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ไตรภูมิพระร่วงจะกล่าวถึงความสำคัญของพระราชหรือพระมหากษัตริย์ที่ปกครองโดยธรรมเพื่อจะได้ก่อให้เกิดประโยชน์สุขร่วมกันของคนในสังคมแล้ว นอกจากนั้น ไตรภูมิภคานบนี้ยังได้เน้นถึงหลักเกี่ยวกับการสั่งสมบารมีสูงสุดของพระมหากษัตริย์ที่พึงมี โดยกำหนดให้พระมหาสมมติราชเป็นพระโพธิสัตว์ ซึ่งแนวความคิดนี้ได้ดำรงอยู่สืบมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ดังจะเห็นได้จากงานเขียนสมัยนี้คือ ไตรโลกวินิจฉัย ซึ่งยังระบุว่าพระมหาสมมติราชเป็นพระโพธิสัตว์ ทั้งนี้ เพียงเพื่อต้องการอธิบายถึงทฤษฎีที่เกี่ยวกับบารมีสูงสุดของกษัตริย์นั่นเอง^{๑๕}

แม้ว่าแนวความคิดแบบธรรมราชานั้น จะสร้างความสงบสุขให้แก่อาณาจักรสุโขทัยก็จริงอยู่ แต่จะขัดกับการรักษาอำนาจและการขยายอำนาจทางการเมืองของรัฐในสมัยนั้นโดยตรง

^{๑๔} สมบัติ จันทรวงศ์และชัยอนันต์ สมุทวณิช, ความคิดทางการเมืองไทย, , หน้า ๖๔ – ๖๗.

^{๑๕} นิธิ เอียวศรีวงศ์, ประวัติศาสตร์รัตนโกสินทร์ ในพระราชพงศาวดารอยุธยา, หน้า ๗๒-๗๔.

และเป็นสาเหตุหลักที่สำคัญที่นำความเสื่อมสลายมาสู่อาณาจักรสุโขทัย โดยการท้าทายอำนาจของอาณาจักรอยุธยาที่มีการผสมผสานแนวความคิดแบบสมมติเทพและแบบธรรมราชา เพื่อใช้ปกครองบ้านเมือง จนต้องตกเป็นประเทศราชของอาณาจักรอยุธยาในที่สุด

๓.๑.๒.๓ แนวคิดแบบสมมติเทพ

แนวความคิดนี้จะยกย่องนับถือกษัตริย์ว่าเป็นเสมือนสมมติเทพ ตามลัทธิเทวสิทธิ์หรือเทวราชา ที่มีขอมเป็นศูนย์กลางทางอำนาจและวัฒนธรรมของอินเดียนำมาเผยแพร่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในเบื้องต้นอาจจะเข้าใจว่าแนวคิดสมมติเทพนี้ เกิดขึ้นตั้งแต่ได้สถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี เนื่องจากการรับเอาอิทธิพลของขอมโดยผ่านทางอำมาตย์ ราชครู บุโรหิตที่ถูกกวาดต้อนมาตั้งแต่ครั้งอาณาจักรขอมถูกทำลายโดยกรุงศรีอยุธยา อย่างไรก็ตาม ไม่ควรที่จะลืมว่าในช่วงเวลาก่อนหน้านั้น ขอมเป็นอาณาจักรที่เรืองอำนาจมากที่สุด และมีอิทธิพลทางการเมืองการปกครองของรัฐน้อยใหญ่ที่อยู่รายรอบเป็นอย่างมาก ซึ่งรวมถึงสุโขทัยที่ยังเป็นส่วนหนึ่งภายใต้การปกครองดูแลของขอม และมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ดังจะเห็นได้จากที่พ่อขุนผาเมือง เจ้าเมืองราด (พระราชบิดาคือ พ่อขุนศรีนาวนำถม ครองเมืองสุโขทัย) ทรงได้พระธิดาของขอมเป็นมเหสีรวมทั้งได้รับพระราชทานพระนามว่า “กมรเตงอัญศรีบริดินทราทิตย์” ต่อมาเมื่อพ่อขุนศรีนาวนำถมสิ้นพระชนม์ เกิดการแย่งชิงความเป็นใหญ่ในบ้านเมือง เป็นเหตุให้พ่อขุนผาเมืองและพระสหายชื่อพ่อขุนบางกลางทาว เจ้าเมืองบางยาง (บางแห่งเรียกว่า พ่อขุนบางกลางแหม่) ร่วมกันชิงเมืองสุโขทัยคืน ครั้นแล้วพ่อขุนผาเมืองก็อภิเษกพ่อขุนบางกลางทาวเป็นปฐมกษัตริย์ราชวงศ์พระร่วงแห่งราชวงศ์สุโขทัย โดยพระราชทานพระนามให้เช่นเดียวกับที่กษัตริย์ขอมพระราชทานให้แก่พระองค์ว่า “ศรีอินทบริดินทราทิตย์”^{๓๖}

แม้ว่า อาณาจักรสุโขทัยจะมีช่วงเวลาประมาณ ๑๐๐ ปี และมีกษัตริย์อยู่ ๙ พระองค์ จะได้ยึดถือรูปแบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกและธรรมราชามาอย่างต่อเนื่อง เช่น กษัตริย์ ๓ พระองค์แรกล้วนใช้คำนำหน้าว่า “พ่อขุน” ทั้งสิ้น แต่ภายหลังเริ่มเปลี่ยนมาเป็นธรรมราชามากขึ้น ดังปรากฏตามพระนามของพระมหากษัตริย์ เช่น พระมหาธรรมราชาที่ ๑ (ลิไท)

^{๓๖} ศรีศักร วัลลิโภดม, สยามประเทศ : ภูมิหลังของประเทศไทย ตั้งแต่ยุคดึกดำบรรพ์จนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาของอาณาจักรสยาม, หน้า ๒๐๐-๒๐๑.

เป็นต้น แต่อิทธิพลของขอมก็ถูกนำมาแทรกสอดทางด้านการเมืองกับการปกครองอย่างต่อเนื่อง เพียงแต่ในระยะแรกของการสถาปนาอาณาจักรที่ยังไม่นำลัทธิเทวสิทธิ์มาใช้ เพราะต้องการสร้างความเป็นปึกแผ่นภายในเมืองประกอบกับสภาพชุมชนที่มีขนาดเล็ก ทำให้พระมหากษัตริย์มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชน แต่สิ่งที่สะท้อนออกให้เห็นถึงการแฝงตัวของแนวความคิดแบบสมมติเทพ (ลัทธิเทวสิทธิ์หรือเทวราชา) จะปรากฏอยู่ในหลาย ๆ แห่ง กล่าวคือ

ตั้งแต่ในสมัยของพ่อขุนรามคำแหง ได้มีข้อความบันทึกไว้ในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง ครึ่งทำยุทธหัตถีชนะขุนสามชน ว่า

“...พ่อจิ้งจกขึ้นชื่อกู ชื่อพระรามคำแหง เพื่อกุฟุ้งซำง ขุนสามชน”

มีข้อสังเกตว่า ในศิลาจารึกนั้น บางแห่งใช้คำเรียกว่า “พ่อขุนรามคำแหง” บางแห่งเรียกว่า “พ่อขุนพระรามคำแหง” บ้างหรือ “พระรามคำแหง” ซึ่งหากจะแปลความหมายตามชื่อแล้วประกอบกับหลักฐานอื่น “รามคำแหง” น่าจะหมายถึง พระรามในมหากาพย์รามณะของอินเดีย ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริง ก็เท่ากับว่า ความเป็นธรรมราชายังปะปนและผสมผสานกับเทวราชาอย่างแยกกันไม่ออก และจะมีลักษณะที่ได้รับการเคารพยกย่องเหมือนกับชื่อ “รามธิบดี” ในสมัยอยุธยาตนเอง

หรืออีกกรณีหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นความเป็นแนวคิดสมมติเทพในสมัยสุโขทัยก็คือถ้อยคำที่ใช้กับกษัตริย์ จะเป็นถ้อยคำที่ถูกบัญญัติขึ้นใหม่ไว้โดยเฉพาะอีกชุดหนึ่ง ให้แตกต่างไปจากคนธรรมดาสามัญ ซึ่งจะสังเกตเห็นได้จากในศิลาจารึกวัดป่าม่วง (หลักที่ ๔) มีใจความตอนที่พระมหาธรรมราชาได้ทรงยกพลจากศรีสัชชนาลัยไปปราบและประหารศัตรูในสุโขทัย เมื่อพ.ศ. ๑๘๙๐ ว่า

“เสด็จนำพยุหเสนาทั้งหลายออกจากเมืองศรีสัชชนาลัยมา...
ให้พลเสนาทั้งหลายล้อมประตู (เอา) ขวานประหารศัตรูทั้งหลาย บัดนั้นจึง

เสด็จพระราชดำเนินเข้าเสวยราชย์ไอศูรยาศิปัตย์ ในเมืองสุโขทัยแทน

พระบิดา...^{๓๗}

จะสังเกตเห็นว่า ในประโยคนี้จะมีถ้อยคำที่แสดงลักษณะเฉพาะว่าจะใช้แต่กับกษัตริย์เท่านั้น หรือในแนวความคิดเกี่ยวกับการตั้งพระนามของกษัตริย์ก็เช่นกัน จึงแสดงให้เห็นว่า ในสังคมไทยสมัยสุโขทัยนั้น เริ่มปรากฏแนวความคิดแบบสมมติเทพขึ้นมาบ้างแล้ว เพียงแต่ยังไม่เกิดเป็นรูปธรรมขึ้นอย่างชัดเจนอย่างเช่นแนวคิดแบบธรรมราชา ต้องรอจนกระทั่งถึงสมัยอยุธยาจึงถูกนำมาใช้ในการจัดระเบียบการปกครองอย่างเป็นแบบแผน มีการผสมผสานแนวความคิดทั้งสองให้เข้ากันได้เป็นอย่างดี

๓.๑.๓ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐและผู้ปกครองไทยสมัยอยุธยาและธนบุรี

ตามสภาพสังคมสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรี ซึ่งมีระยะเวลาการปกครองบ้านเมืองรวมกันแล้ว ประมาณ ๔๓๒ ปี (กรุงศรีอยุธยาเกิดขึ้น ประมาณ ปี พ.ศ. ๑๘๗๓ – พ.ศ. ๒๓๑๐ รวม ๔๓๗ ปี ส่วนกรุงธนบุรี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๑๐ ถึง พ.ศ. ๒๓๒๕ รวม ๑๕ ปี) ได้มีวิวัฒนาการทางการเมืองและคติความเชื่อเปลี่ยนแปลงไปจากในสมัยสุโขทัยเป็นอย่างมาก เนื่องจากในช่วงระยะของอาณาจักรสุโขทัยนั้น ผู้ปกครองสูงสุดมีลักษณะที่เป็นแบบอย่างดั้งเดิมของสังคมไทยมาก่อน คือ เป็นแบบพ่อปกครองลูกกับธรรมราชา โดยแนวความคิดทางการเมืองของอินเดียจะยังมีอิทธิพลไม่มากนัก กล่าวคือ ยังไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ ลึกลับ น่าเกรงกลัวหรือมีพระเดชพระคุณเหมือนเช่นรูปแบบการปกครองแบบสมมติเทพที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปเป็นร่างพร้อม ๆ กับการสถาปนารุงศรีอยุธยา และส่งผลต่อแนวความคิดของสังคมอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าอาณาจักรอยุธยาจะต้องเผชิญกับการทำศึกสงครามทั้งภายในภายนอกอยู่เรื่อย ๆ และอย่างน้อยที่สุดก็ต้องเสียกรุงให้แก่พม่าถึง ๒ ครั้ง คือในปี พ.ศ. ๒๑๑๒ และ พ.ศ. ๒๓๑๐ ซึ่งในครั้งหลังนั้น ทำให้อาณาจักรกรุงศรีอยุธยาที่ยืนยงอยู่ได้อย่างยาวนานต้องล่มสลายลง เมื่อได้ย้ายราชธานีไปยังกรุงธนบุรีก็ยังมีแนวความคิดที่ได้รับถ่ายทอดไปจากสมัยอยุธยาติดตามไปด้วย แต่

^{๓๗} กรมศิลปากร, “คำแปลศิลาจารึกวัดป่าม่วง (หลักที่ ๔),” ประชุมศิลาจารึกภาคที่ ๑ : จารึกกรุงสุโขทัย (กรมศิลปากรจัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พระราชประสิทธิ์ธีรณ, ๘ เมษายน ๒๕๑๕), หน้า ๕๖.

เนื่องจากเป็นช่วงเวลาสั้น ๆ เพียง ๑๕ ปี ประกอบกับบ้านเมืองอยู่ในภาวะการศึกสงคราม จึงไม่ได้มีการปฏิรูปการปกครองใหม่แต่อย่างใด

อยุธยาเกิดขึ้นมาจากการรวมตัวกันของคนไทยในบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา อย่างน้อยที่สุด ๓ นครรัฐด้วยกัน คือ รัฐอโยธยา (หรือศรีรามเทพนคร) รัฐสุพรรณบุรี (หรือสุพรรณภูมิ) และรัฐลพบุรี (หรือละโว้) ภายใต้วงเวลาที่รัฐอื่นที่อยู่ข้างเคียงคือ สุโขทัยและล้านนา ต่างมีอำนาจและกำลังทางทหารที่รุ่งเรืองมาก ฉะนั้นเพื่อความมั่นคงแห่งอำนาจภายในรัฐ อยุธยาจึงมีนโยบายในการสถาปนาอำนาจรัฐให้เป็นที่ยอมรับของรัฐอื่น ๆ ประกอบกับการทำสงครามต่อสู้กับอาณาจักรขอมจนแตก จึงได้รับเอาอิทธิพลวัฒนธรรมของอินเดียจากขอมมาเป็นอย่างมาก การเกิดขึ้นของกรุงศรีอยุธยาจึงนับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นรูปธรรมในการรวมตัวกันขึ้นของรัฐกลายเป็นราชอาณาจักร นั่นก็คือ

ประการแรก กรุงศรีอยุธยากลายเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทั้งกับภายนอกทางทะเลและกับบรรดาบ้านเมืองภายในที่เด่นชัดและสำคัญกว่าบรรดาเมืองอื่น ๆ เนื่องจากมีสภาพภูมิศาสตร์ที่อยู่ใกล้กับทะเลอ่าวไทย

ประการที่สอง การรวมตัวกันเป็นกรุงศรีอยุธยาของรัฐทั้งสามข้างต้น ทำให้เกิดความยอมรับในการเป็นศูนย์กลางอำนาจทางการเมือง หรืออีกนัยหนึ่งความเป็นราชธานีของเมืองพระนครศรีอยุธยา เพราะเป็นเมืองที่พระมหากษัตริย์ต้องประกอบพระราชพิธีบรมราชาภิเษกและประทับเป็นหลักชัยในการปกครองบ้านเมือง^{๓๔}

กรุงศรีอยุธยาจึงกลายเป็นรัฐขนาดใหญ่และพัฒนาการเป็นราชอาณาจักรในเวลาต่อมา หากจะยึดถือรูปแบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกอย่างเช่นตามคติความเชื่อดั้งเดิมที่มีอยู่ตั้งแต่สมัยสุโขทัยย่อมจะไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมในยุคนี้ จึงนำเอาลัทธิเทวสิทธิ์หรือแบบสมมติเทพที่พระมหากษัตริย์ดำรงฐานะเป็นพระราชอิศวร มาประยุกต์ปรับใช้ให้เข้ากับวัฒนธรรมเดิมของท้องถิ่น เพื่อให้อยุธยาที่มีฐานะเป็นราชอาณาจักรกลายเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจของรัฐอย่างเด็ดขาดตามความเชื่อในเรื่องโลกภูมิวิทยา ที่ถือว่าผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐคือ

^{๓๔} ศรีศักร วัลลิโภดม, สยามประเทศ : ภูมิหลังของประเทศไทย ตั้งแต่ยุคดึกดำบรรพ์จนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาของอาณาจักรสยาม, หน้า ๒๕๑-๒๕๒.

พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจได้อย่างเด็ดขาดในการปกครองประเทศ จะเห็นได้ชัดเจนถึงแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐ ความเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดในพระราชอาณาจักรถือว่าอยู่ในความครองดูแลและเป็นกรรมสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ทั้งหมด ดังเช่นที่เรียกว่า “พระเจ้าแผ่นดิน” เป็นผู้อำนวยการความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชนทุกคนภายในราชอาณาจักร แม้ว่าในทางทฤษฎีแล้ว กษัตริย์ของอยุธยาจะต้องมีอำนาจที่เด็ดขาดและสูงสุดตามหลักการรวมศูนย์อำนาจ แต่ในความเป็นจริง ระบบการปกครองของไทยจะเปิดโอกาสให้บรรดาเจ้าเมืองทั้งหลายดึงอำนาจเอาไว้ส่วนหนึ่ง การบังคับใช้อำนาจรัฐจากศูนย์กลางจึงไม่มีความเด็ดขาดจริง ยกเว้นในบางช่วงบางสมัยที่กษัตริย์ทรงอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น^{๓๙} ซึ่งจะต้องพิจารณาที่ตัวบุคคลที่จะมาเป็นกษัตริย์เป็นสำคัญ ว่าเป็นผู้มีความสามารถและคุณสมบัติเหมาะสมเพียงใด หากในรัชสมัยใดที่พระมหากษัตริย์มีความเชี่ยวชาญด้านการศึกสงครามและมีความเข้าใจในระบบการปกครอง ก็จะทำให้บ้านเมืองสงบสุข แต่หากกษัตริย์อ่อนแอ ก็จะทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้น มีการแก่งแย่งชิงราชสมบัติอยู่ตลอดเวลา ฉะนั้น แม้ว่าจะมีกฎหมายตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์กำหนดกฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์เอาไว้ แต่กฎหมายดังกล่าวก็จะไม่ได้รับการยอมรับแต่อย่างใด เพราะจะพิจารณาเฉพาะแต่ความสามารถของกษัตริย์เท่านั้น ดังจะเห็นตัวอย่างจากกรณีของสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี และพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ไม่เพียงแต่มิได้เป็นเชื้อพระวงศ์ที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายตราตราในการขึ้นเป็นกษัตริย์เท่านั้น หากยังเป็นเพียงขุนนางในระดับกลางหรือค่อนข้างต่ำในขณะก่อนเสียกรุง คือสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี ทรงได้รับตำแหน่งเป็นเพียงพระยาวชิรปราการครองเมืองกำแพงเพชร ซึ่งเป็นเพียงหัวเมืองเล็ก ๆ และยังมีทันได้เสด็จขึ้นไปเมืองกำแพงเพชรด้วยซ้ำ ส่วนพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ก็ทรงมีบรรดาศักดิ์เป็นเพียงหลวงยกกระบัตรเมืองราชบุรี แต่ด้วยพระปรีชาความสามารถและคุณสมบัติส่วนพระองค์ จึงทำให้ได้ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ในที่สุด^{๔๐}

นอกจากนี้ อิทธิพลของแนวความคิดในทางศาสนาเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของผู้ปกครองที่ว่า พระโพธิสัตว์ผู้สั่งสมบารมีไว้สูงสุด จะได้ขึ้นครองราชย์สมบัติเป็นพระมหากษัตริย์ ก็

^{๓๙} วิทยา สุจริตนารักษ์, “แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาวิวัฒนาการการเมืองไทย, หน้า ๑๘๓.

^{๔๐} นิธิ เอียวศรีวงศ์, ประวัติศาสตร์รัตนโกสินทร์ ในพระราชพงศาวดารอยุธยา, หน้า ๕๔-๕๕.

มักจะถูกอ้างถึงความชอบธรรมในการปราบดาภิเษกตนเองขึ้นเป็นกษัตริย์เสมอ ดังจะเห็นได้จาก ภายหลังจากที่สมเด็จพระนารายณ์เสด็จสวรรคต พระเพทราชาได้ปฏิเสฐที่จะขึ้นเป็นกษัตริย์โดย อ้างว่า “จะช่วยรักษาราชการไปพลางก่อนจนกว่าผู้มีบุญจะมา” แต่แล้วในภายหลังเมื่อเสด็จ กลับจากการปราบยุคเข็ญที่ลพบุรี ก็ปรากฏว่ามีพระบรมสารีริกธาตุเสด็จปาฏิหาริย์ผ่านหน้าเรือ พระที่นั่ง อันเป็นการพิสูจน์ถึงความเป็นบุญบารมีของพระเพทราชาในฐานะกษัตริย์ และในเวลาต่อ มาก็ได้จัดพิธีปราบดาภิเษกตนเองขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไป^{๔๑}

จากรากฐานความคิดที่ถือว่ากษัตริย์เป็นสมมติราช ซึ่งอยู่ภายใต้รับเอาอิทธิพล ของขอมมาประยุกต์ใช้นี้ ได้นำเอาแบบอย่างทางการเมืองของขอมมาใช้ในอยุธยาด้วย ได้สร้าง พิธีกรรมสำหรับกษัตริย์ให้มีความศักดิ์สิทธิ์ นำเกรงขามต่ออำนาจมากขึ้นตามแบบของขอม เช่น การมีเครื่องราชกกุธภัณฑ์ คำราชาศัพท์ ประเพณีการเข้าเฝ้า หรือมีพิธีกรรมที่สำคัญ อาทิ พิธีแข่งน้ำ ที่ประทับของพระมหากษัตริย์มีลักษณะแตกต่างไปจากผู้อื่น พระศพของกษัตริย์ต้องบรรจุใน พระโกศ เป็นต้น นอกจากนี้ ในการประกอบพิธีกรรมของราชสำนักยังต้องใช้พราหมณ์ให้เป็น ผู้กระทำพิธีสำคัญ ๆ เพื่อยกฐานะของกษัตริย์ขึ้นเสมือนเทพเจ้า ปรากฏชัดเจนในลิลิตยวนพ่าย ที่ระบุว่า สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมีอำนาจของบรรดาเทวดาองค์สำคัญ ๆ ทั้งหลายรวมอยู่ใน พระองค์ พระนามของพระมหากษัตริย์จำนวนมากต่างบ่งบอกถึงลักษณะของความเป็นเทวดา^{๔๒} แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิเคราะห์ของ ศรีศักร วัลลิโภดม ซึ่งได้แสดงความเห็นไว้ว่า รูป แบบต่าง ๆ ที่ดูคล้ายกับเป็นการแสดงออกถึงความเป็นลัทธิเทวสิทธิ์ตามแบบขอมนี้ เป็นสิ่งที่ไม่ ได้มีน้ำหนักแต่ประการใด หากแต่เป็นเพียงกระพี้เพื่อแสดงความยิ่งใหญ่โอ้อ่าของราชสำนัก คล้าย ๆ กับเอาเครื่องทรงของกษัตริย์แบบเทวราชมาสวมใส่ ในขณะที่สิ่งที่เป็นแก่นหรือความ สำคัญคิดของพระมหากษัตริย์และผู้คนในสมัยนั้นเป็นชาวพุทธ พระมหากษัตริย์ก็ยังคงมีลักษณะ เป็นพระสมมติราชหรือพระยาธรรมมิกราชดั้งเดิม^{๔๓}

^{๔๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒.

^{๔๒} วิทยา สุจริตธนาภิรักษ์, “แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาวิวัฒนาการ การเมืองไทย, หน้า ๑๘๕.

^{๔๓} ศรีศักร วัลลิโภดม, กฎหมายตราสามดวงกับความเชื่อของสังคมไทย, หน้า ๒๘.

สำหรับในเรื่องนี้ ผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นที่ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและพระมหากษัตริย์ของไทยเป็นแบบธรรมราชามาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน แม้ว่า จะปรากฏแนวความคิดของเทวราชหรือทฤษฎีเทวสิทธิ์ แต่ก็ยังเป็นเพียงความคิด ที่สอดแทรกเข้ามาเพื่อเหตุผลบางประการ แต่ไม่ได้มีบทบาทมากนัก เนื่องจากรากฐานของความคิดและ คติความเชื่อของไทยจะได้รับอิทธิพลของพุทธศาสนาอย่างยาวนาน ในขณะเดียวกัน หากจะ ถือว่าตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาและธนบุรี (อาจต่อเนื่องจนถึงรัตนโกสินทร์) เป็นแนวความคิด แบบเทวราชาตามแบบขอมแล้ว จะไม่สามารถอธิบายถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในยุคต่อมา ๆ ได้ กล่าวคือ แม้ว่าพระมหากษัตริย์จะเป็นผู้ที่มีบุญญาธิการมาก แต่ก็ยังเป็นมนุษย์ธรรมดาที่ไม่ได้มี ความแตกต่างไปจากประชาชนคนอื่น ๆ แต่ประการใด ประกอบกับการที่แนวความคิดแบบเทว ราชา เป็นการสนับสนุนอำนาจของผู้ปกครองให้มีความเป็นเด็ดขาด สูงสุด ผู้ที่มีอำนาจย่อมจะ หวงแหนและยังคงต้องการสงวนอำนาจไว้ให้นานที่สุด จึงยากที่จะปฏิเสธหรือล้มเลิกแนวความ คิดดังกล่าวไม่ให้หลงเหลือมาถึงปัจจุบันได้โดยง่าย ฉะนั้น การปรุงแต่งรูปแบบและระบบการปก ครองในสมัยกรุงศรีอยุธยา จึงเป็นเพียงการเพิ่มความศักดิ์สิทธิ์ อันจะทำให้พระมหากษัตริย์ทรง มีอำนาจเด็ดขาดขึ้นเท่านั้น และก็เป็นเรื่องธรรมดาสำหรับรัฐอยุธยา ที่ได้พัฒนาขึ้นมาจากรัฐเล็ก ๆ อย่างเช่นสุโขทัย ซึ่งมีรูปแบบการปกครองที่เรียบง่าย มาเป็นรัฐแบบอาณาจักรและมีโครงสร้าง ทางการเมืองที่ซับซ้อนมากกว่าเดิม^{๔๔} ในกรณี การกระทำทุก ๆ อย่างจึงต้องเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการหรือมีระบบระเบียบแบบแผนที่แน่นอน พระมหากษัตริย์ในยุคนี้จึงต้องเป็นผู้ปกครองที่ มีทั้งลักษณะของพระเดชและพระคุณควบคู่กันไป

ในขณะเดียวกัน หากวิเคราะห์ถึงแนวความคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ในทาง พุทธศาสนา ด้วยลักษณะความเป็นธรรมราชา ทำให้กษัตริย์จะมีความใกล้ชิดกับศาสนา ทรงเป็น องค์อัครศาสนูปถัมภก แนวความคิดนี้ในทางทฤษฎี ศาสนาจะอยู่เหนือสถาบันการปกครอง แต่ในทางปฏิบัติ สถาบันการปกครองฝ่ายอาณาจักรจะมีอิทธิพลเหนือองค์การศาสนา ตำแหน่ง สังกษราชหรือตำแหน่งอื่น ๆ ในศาสนจักร จะได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนโดยพระมหากษัตริย์ จึงทำให้ศาสนากลายเป็นฐานอำนาจสนับสนุนและส่งเสริมฝ่ายอาณาจักรให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้น นอกจากนั้น มีการริเริ่มสร้างวัดขึ้นภายในพระบรมมหาราชวัง อันเป็นการแสดงให้เห็นถึง

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๙.

พระราชอำนาจและบุญบารมีของพระมหากษัตริย์ในฐานะของพระจักรพรรดิราชอย่างเด่นชัดกว่าในสมัยอื่น^{๔๔}

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจและผู้ปกครองประการหนึ่งคือ แม้จะถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองที่มีอำนาจสูงสุด มีภาวะเหนือมนุษย์และพระบรมเดชาานุภาพมากมายเท่าใดก็ตาม แต่การใช้อำนาจปกครองรัฐของพระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่เคยปรากฏว่ามีกษัตริย์พระองค์ใดเลยที่ใช้อำนาจบีบบังคับ ช่มชู้ราษฎรด้วยอำนาจของพระองค์อย่างเช่นทรราชย์ (Tyranny) ดังที่เคยเกิดขึ้นในพม่าหรือชอม ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากคติความเชื่อดั้งเดิมของไทยเรื่องความเป็นธรรมราชา ที่เปรียบเสมือนเป็นกลไก (ในทางศาสนา) สำหรับควบคุมการใช้อำนาจรัฐได้เป็นอย่างดี

สำหรับในเรื่องของการจัดระเบียบการปกครองของอาณาจักรอยุธยา ซึ่งมีขนาดใหญ่โตมาก จะต้องมียุทธศาสตร์การปกครองที่มีประสิทธิภาพ เพื่อบ้านเมืองจะได้มีความเป็นปึกแผ่น การนำเอาระบบไพร่และระบบศักดินามาใช้ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ จึงถือเป็นการปฏิรูปครั้งสำคัญที่เป็นรากฐานของสังคมไทยมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ

ระบบศักดินาของไทยเกิดขึ้นมาจากแนวความคิดที่ต้องการจัดระเบียบการปกครองของอาณาจักรอยุธยาให้เป็นระบบ มีการตรากฎหมายที่เรียกว่า “พระไอยการนาพลเรือนและนาทหารหัวเมือง” โดยใช้จำนวน “ที่นา” หรือ “ที่ดิน” เป็นเครื่องมือในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลที่ปรากฏตามตำแหน่งในทำเนียบศักดินา ซึ่งจะมีตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ ไร่สำหรับตำแหน่งอุปราช ลดหลั่นลงมาจนถึงไพร่สามัญชนธรรมดาและทาส ที่มีที่ดินต่ำสุดเพียง ๕ ไร่เท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว อาจจะไม่ได้มีการแบ่งแยกและมอบที่ดินให้ยึดถือครอบครองจริงก็ได้ เนื่องจากถือว่าที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ที่อยู่ในความครอบครองของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ดังเช่นปรากฏตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่ว่า

^{๔๔} ศรีศักร วัลลิโภดม, สยามประเทศ : ภูมิหลังของประเทศไทย ตั้งแต่ยุคศึกดาบรพจนจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาของอาณาจักรสยาม, หน้า ๒๖๖.

“ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยาหาดิลกนพรัตน์
ราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็น
ข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้”

จึงมีผลเท่ากับว่า ที่ดินทั้งหมดเป็นของกษัตริย์ แม้ว่าจะกำหนดให้แก่เชื้อพระวงศ์
และขุนนาง หรือราษฎรก็ตาม จะเป็นเพียงการแบ่งลำดับชั้นในทางสังคมและการปกครองเท่านั้น
สำหรับในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจสูงสุดอยู่ที่กษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว โดยไม่ได้แยก
องค์พระมหากษัตริย์และรัฐออกจากกัน ก็เท่ากับว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐ ราษฎรจะอาศัยที่ดิน
เพียงทำมาหากินโดยมีหน้าที่ต้องเสียภาษีและทำงานตอบแทนให้แก่รัฐ^{๕๖} โดยระบอบการปกครอง
ของไทยโบราณที่เรียกว่าระบบศักดินา จะต้องแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดกับระบบฟิวดัลลิสม์
ของฝรั่ง (Feudalism) เพราะการปกครองในรูปแบบหลังนี้ เกิดขึ้นจากบริบทของสังคมของฝรั่ง
ที่ต้องการแยกการปกครองของรัฐออกเป็นแคว้นแคว้นต่าง ๆ ใหญ่บ้างเล็กบ้าง แต่ละแคว้นจะมี
ขุนนางที่มีบรรดาศักดิ์เป็นดยุก (Duke) บารอน (Baron) หรือเคานต์ (Count) ทำหน้าที่เป็นผู้
ปกครอง จึงเท่ากับว่าเป็นการแบ่งแยกอำนาจรัฐอันเป็นของส่วนกลางออกเป็นอำนาจย่อย แยก
ต่างกันอย่างตรงกันข้ามกับระบบศักดินาของไทย ที่มีลักษณะรวบรวมอำนาจอิสระที่มีอยู่ปลีก
ย่อย เข้าเป็นอำนาจส่วนกลางอันเดียว^{๕๗} คืออำนาจของพระมหากษัตริย์นั่นเอง

การจำแนกศักดินาตามตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อ
ให้แบ่งแยกหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจง เพื่อความสะดวกในการบังคับบัญชาและการปฏิบัติราชการ
รวมทั้งยังทำให้มีการแบ่งลำดับชั้นทางสังคม ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวความคิดของอินเดียที่มีการ
แบ่งออกเป็นชนชั้นวรรณะทั้ง ๔ คือ กษัตริย์ พราหมณ์ แพทย์และศูทร ในขณะที่อิทธิพลใน
เรื่องดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้ทั้งหมด แต่มีการนำมาประยุกต์ใช้จะเกิดเป็นระบบศักดินาขึ้น และ
เป็นต้นแบบของระบบราชการของไทยในสมัยโบราณ ที่มีทำให้เกิดการแบ่งแยกชนชั้นในสังคม
ออกเป็น ๒ ประเภท คือ ชนชั้นผู้ปกครอง ได้แก่ กลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ เจ้านายและขุนนาง รวม

^{๕๖} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ศักดินา พัฒนาการของสังคมไทย, (กรุงเทพฯ : นานีอักษรการพิมพ์, ๒๕๑๙),
หน้า ๖๑.

^{๕๗} ศึกฤทธิ ปราโมช, ม.ร.ว., ฝรั่งศักดินา (กรุงเทพฯ : ก้าวหน้า, ๒๕๐๔), หน้า ๓๖.

ถึงเจ้าเมืองต่าง ๆ กับอีกกลุ่มหนึ่ง คือ ชนชั้นผู้ใต้ปกครอง ได้แก่ ไพร่และทาส แต่ทั้งนี้ ไพร่จะไม่รวมถึงพระภิกษุด้วย

สำหรับระบบศักดินาในสังคมไทยนั้น ขุนนางหรือเจ้าเมืองที่เป็นชนชั้นปกครองที่มีโอกาสจะทำทายอำนาจเด็ดขาดของรัฐบรมเดชาขุนภาพ ไม่อาจสะสมที่ดินโดยตกทอดเป็นมรดกได้ ทำให้การเพิ่มพูนอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นไปได้ในระยะสั้นชั่วอายุคนเพียงรุ่นเดียว และไม่สามารถทำให้ตระกูลขุนนางตระกูลใดตระกูลหนึ่งสามารถตั้งอาณาจักรอิสระขึ้นทำทายอำนาจของกษัตริย์ได้ นอกจากนี้การจัดการปกครองของไทยในสมัยอยุธยายังปิดกั้นการก่อตัวของศูนย์อำนาจต่าง ๆ^{๔๔} ข้าราชการไทยจะขึ้นตรงต่อพระเจ้าแผ่นดิน ๆ เป็นผู้ให้สิทธินั้นเฉพาะเมื่อดำรงตำแหน่งและหมดสิทธินั้นเมื่อตายหรือพ้นจากตำแหน่ง การจัดตั้งสถาบันกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Institution of Private Property) จึงไม่เกิดขึ้นในสังคมไทย ซึ่งจะแตกต่างไปจากระบบศักดินาหรือระบบฟิวดัล (Feudalism) ของประเทศในยุโรป ที่ขุนนาง (Lord) ได้รับความสิทธิ์ในที่ดินเด็ดขาดและเป็นกรรมสิทธิ์ตกทอดไปหลายชั่วอายุคน ทั้งนี้แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันกรรมสิทธิ์เพิ่งจะเริ่มมีขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ เมื่อมีการออกโฉนดกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ขุนนางพระราชวงศ์ที่ได้รับพระราชทานและผู้ไปจับจอง^{๔๕}

แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ในสมัยอยุธยา นี้ ถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในสังคมไทย แม้กระทั่งในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นก็ยังได้รับอิทธิพลมาเป็นอย่างมาก จนกระทั่งมีการปฏิรูป ในปี พ.ศ. ๒๔๑๑ ดังจะได้กล่าวต่อไป

๓.๑.๔ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐและผู้ปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. ๒๓๒๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๑๑)

จากเหตุการณ์เสียกรุงศรีอยุธยา ใน พ.ศ. ๒๓๑๐ ทำให้อำนาจการปกครองทั้งหมดที่ถูกรวมศูนย์ไว้ ณ ส่วนกลางคืออาณาจักรกรุงศรีอยุธยา แตกสลายไปด้วย หัวเมืองที่เคยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลได้สั่งสมกำลังและตั้งตัวเป็นใหญ่ขึ้น ทำให้ศูนย์อำนาจหลายระดับและ

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๓.

^{๔๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔.

หลายแห่ง เช่น พิษณุโลก นครราชสีมา นครศรีธรรมราช เป็นต้น จึงเรียกสถานการณ์ในช่วงนี้ว่าเป็น “การเมืองแบบชุมนุม”^{๕๐} แต่ที่เข้มแข็งที่สุดคือพระเจ้ากรุงธนบุรีที่ได้พยายามรวบรวมกำลังคนเพื่อก่อตั้งอาณาจักรไทยขึ้นมาใหม่แทนอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาเดิมที่ล่มสลายไป แม้กรุงธนบุรีจะเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ แต่มิได้เป็นศูนย์กลางแห่งอาณาจักรไทยเฉกเช่นเดียวกับในอดีต จนได้มีการย้ายราชธานีมาตั้งอีกฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งการก่อสร้างราชธานีใหม่นี้ ได้ลอกเลียนแบบลักษณะสถาปัตยกรรมและรูปแบบต่าง ๆ จากกรุงศรีอยุธยามาเกือบทั้งหมด รวมทั้งได้นำเอาระบบการปกครองมาใช้ด้วยเช่นกัน จึงเท่ากับว่ารัฐรัตนโกสินทร์ยังมีสภาพของความต่อเนื่องจากรัฐเดิมของไทย

การรับเอาอิทธิพลมาจากกรุงศรีอยุธยา ทำให้ได้รับแนวความคิดที่สำคัญตามคติพุทธศาสนา คือ ความเชื่อที่ถือว่ากษัตริย์ทรงเป็นพระโพธิสัตว์ที่ได้สั่งสมบุญบารมีมาแต่ชาติปางก่อน และคนทั้งหลายยกย่องให้เป็นพระมหากษัตริย์ (หรือพระเจ้าจักรพรรดิ) ซึ่งจะเน้นที่การปฏิบัติตนให้อยู่ในทำนองคลองธรรมตามหลักทศพิธราชธรรมและหลักจักรวรรดิวัตร ๑๐ เท่ากับว่าจะเน้นที่คติในเรื่องธรรมราชามากกว่าคติอื่น

แนวคิดเรื่องสมมติเทพในเรื่องสมมติเทพ ได้มีอิทธิพลต่อการปกครองสมัยรัตนโกสินทร์ด้วยเช่นกัน แต่จะมีบทบาทเฉพาะในระยะแรก ๆ ของการก่อตั้งราชธานีใหม่เท่านั้น แต่ต่อมาภายหลังแนวความคิดนี้เริ่มที่จะเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิเสธความเชื่อเรื่องพระโพธิสัตว์และคติเทวสิทธิ์ หากทรงยอมรับความเป็นมนุษย์ของพระมหากษัตริย์ การเสด็จขึ้นครองราชย์ได้นั้นจะต้องเป็นผู้มีความสามารถ อันมีลักษณะของความเป็นจริงมากกว่า ดังเช่นที่ทรงพระราชนิพนธ์ไว้ว่า

“... แต่ที่เป็นเจ้าแผ่นดินครั้งนี้ ครั้นจะว่าไปได้เป็นด้วยอำนาจเทวดา ก็จะเป็นอันลบหลู่บุญคุณของท่านผู้หลักผู้ใหญ่ ที่ต่างพร้อมใจกันอุปถัมภ์ค้ำชูให้เป็นเจ้าแผ่นดิน ความที่เป็นเจ้าแผ่นดินเพราะท่านผู้ใหญ่นำค้ำชู

^{๕๐} นิธิ เอียวศรีวงศ์, การเมืองไทยสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี (กรุงเทพฯ : ศิลปวัฒนธรรม, ๒๕๒๙), หน้า ๒๘-๓๐.

อดทนนั้นรู้อยู่แก่หู เห็นอยู่แก่ตาของคนเป็นอันมาก ไม่อ้างอำนาจเทวดา
แล้ว ...”^{๕๑}

จากพระราชนิพนธ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและพระมหากษัตริย์เริ่มเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ความชอบธรรมในการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์มิใช่จะอ้างถึงความสามารถหรือคุณสมบัติเฉพาะพระองค์แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากเชื้อพระวงศ์และขุนนางที่มีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นการกระทำในนามของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศด้วย โดยแนวความคิดนี้ได้ถูกสะท้อนออกมาในพระสุพรรณบัฏจารึกพระปรมาภิไธยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๔ และรัชกาลที่ ๕ ที่มีคำว่า “อเนกชนนิกรสโมสรสมมติ” ประกอบเป็นส่วนหนึ่งของพระปรมาภิไธย^{๕๒} ซึ่งแปลว่า ได้รับการเลือกมาจากที่ประชุมของประชาชน นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การกราบบังคมทูลขอให้ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ของบรรดาเชื้อพระวงศ์และขุนนางนั้น นอกจากจะพิจารณาตามความสามารถและความเหมาะสมตามแต่สถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นแล้ว ยังจะให้ความสำคัญแก่การสืบสายโลหิตเพราะเป็นสิ่งให้เห็นได้ตามประสพการณ์ที่เป็นจริง^{๕๓} และจะพบว่าตามกฎมณเฑียรบาลมักจะมีลักษณะของการสืบราชสมบัติจากพระราชบิดามารดาสู่พระราชโอรสเป็นหลัก แต่ในบางยุคบางสมัยกฎมณเฑียรบาลก็ไม่ได้มีความสำคัญและนำมาปฏิบัติในการเลือกพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งมีการนำแนวคิดสมัยใหม่มาใช้ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและพระมหากษัตริย์เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบที่มีกฎเกณฑ์ของการสืบราชสันตติวงศ์ที่ชัดเจน แนวความคิดที่เกี่ยวกับอำนาจรัฐและพระมหากษัตริย์จึงมีลักษณะของความเป็นสถาบันมากขึ้น

^{๕๑} จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ, พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในงานฉลองครอบ ๘๔ ปี มกุฎราชวิทยาลัย ๑-๕ ตุลาคม ๒๕๒๑ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มกุฎราชวิทยาลัย, ๒๕๒๑), หน้า ๒๐๓.

^{๕๒} เฉลียว พรโชทยา, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๕๙.

^{๕๓} อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นผู้นำไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ ๔ - พ.ศ. ๒๔๗๕ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘), หน้า ๓๖.

๓.๑.๕ ข้อจำกัดของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับผู้ปกครองไทยสมัยโบราณ

๓.๑.๕.๑ อำนาจรัฐขาดความต่อเนื่องในการปกครอง

นับตั้งแต่ราชธานีกรุงสุโขทัยถือกำเนิดขึ้นราวพุทธศตวรรษที่ ๑๘ เป็นต้นมา จนถึงกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ ๑ – รัชกาลที่ ๕ ก่อนมีการปฏิรูปการปกครอง) เป็นระยะเวลายาวนานเกือบ ๗๐๐ ปี มีพระมหากษัตริย์ปกครองไม่น้อยกว่า ๕๐ พระองค์ ซึ่งโดยหลักจะมีกฎเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์ที่ได้กำหนดเพื่อเป็นแนวทางในการสืบทอดราชสมบัติ เพื่อที่จะได้ทราบว่าหากพระมหากษัตริย์ทรงเสด็จสวรรคตแล้ว รัชทายาทหรือเชื้อพระวงศ์ที่ได้กำหนดไว้ตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวเท่านั้นจึงจะมีสิทธิขึ้นครองราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไป แต่ในความเป็นจริงแล้ว กฎเกณฑ์ดังกล่าวกลับไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติให้ถูกต้องตรงตามที่ได้กำหนดเอาไว้ เนื่องจากแนวความคิดในยุคโบราณจะให้ความสำคัญที่ความสามารถอันเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ปกครองหรือผู้เป็นหัวหน้า จึงยอมรับว่าการกระทำที่เป็นการทำทลายอำนาจของพระมหากษัตริย์เพื่อจะปราบดาภิเษกตนเองขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์นั้น สามารถกระทำได้โดยชอบธรรม

ฉะนั้น จะสังเกตเห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในฐานะที่เป็นอำนาจปกครองจะเป็นสิ่งเดียวกันกับอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นบุคคลธรรมดา แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐนี้ จึงเป็นการปกครองในรูปแบบของอาณาจักรโบราณที่ยังไม่มีกฎเกณฑ์การแยกอำนาจปกครองของรัฐออกจากตัวบุคคลที่เป็นพระมหากษัตริย์มาเป็นอำนาจของสถาบันตั้งที่เข้าใจในความหมาย “รัฐสมัยใหม่ (Modern State)” แต่ลักษณะการจัดรูปแบบอำนาจรัฐในอดีต มักจะอ้างว่าความชอบธรรมแห่งอำนาจรัฐเกิดขึ้นมาจากความสามารถและคุณสมบัติส่วนตัวของผู้นำ (personalization of power) ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำใด ๆ ที่ได้แสดงออกโดยพระมหากษัตริย์ ก็จะถูกถือว่าเป็นการกระทำที่ได้แสดงออกมาในนามของรัฐเช่นกัน พระมหากษัตริย์จึงถือเป็นเนื้อหาสาระของรัฐและรัฐก็คือพระมหากษัตริย์ด้วยกัน ดังเช่นวลีอมตะของพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ แห่งประเทศฝรั่งเศสที่ว่า “รัฐนี้หรือ คือตัวข้า (Etat, c'est moi)” ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ความต่อเนื่องของการใช้อำนาจรัฐ ย่อมจะไม่เกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน เพราะการที่อำนาจรัฐถูกนำไปยึดติดกับตัวบุคคลธรรมดา อำนาจรัฐย่อมจะต้องสูญสิ้นไปพร้อมกับการตายของบุคคลผู้นั้น

๓.๑.๕.๒ อำนาจรัฐอาจจะถูกทำลายได้ตลอดเวลา

สืบเนื่องมาจากคติความเชื่อดั้งเดิมในทางพุทธศาสนาที่ว่า บุคคลที่จะมาเป็นพระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครองได้นั้น จะต้องเป็นผู้มีบุญญาบารมีที่ได้สั่งสมเอาไว้มากพอสมควร ประกอบกับเมื่อยังไม่มีมีการแยกอำนาจออกมาให้เป็นของสถาบัน หากแต่ยึดติดอยู่กับตัวบุคคลเป็นสำคัญ ย่อมทำให้ผู้ที่มิมีกใหญ่ใฝ่สูงคิดที่จะทำลายอำนาจรัฐอยู่อย่างต่อเนื่องในทุก ๆ สมัย และมักจะมีการอ้างความชอบธรรมในการก่อกบฏเพื่อให้เห็นว่าตนเองเป็น “ผู้มีบุญ” สมควรจะได้เป็นพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีแนวความคิดอยู่ ๒ แนว คือ

ก. แนวความคิดว่าด้วย “ผู้มีบุญ”

แนวความคิดว่าด้วย “ผู้มีบุญ” นี้ แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับในสังคมไทย เป็นเวลานาน เช่น พระเจ้าสายน้ำผึ้ง ที่เดิมเคยเป็นเลี้ยงวัวมาก่อน แต่เนื่องจากเป็นผู้มีบุญ จึงทำให้เรือจากพิธีเสี่ยงเรือมาหยุดที่พระองค์และก็ได้ขึ้นเป็นกษัตริย์ นอกจากนั้นแนวความคิดนี้ยังได้รับการยอมรับจากกลุ่มที่ต้องการก่อกบฏด้วย ทั้งกบฏธรรมเสถียร (พ.ศ. ๒๒๓๗) และกบฏบุญกว้าง (พ.ศ. ๒๒๔๑) ที่เกิดขึ้นในสมัยอยุธยาต่างก็อ้างว่าตนเองเป็นผู้มีบุญ รวมถึงเหตุการณ์กบฏ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๕ ในภาคอีสาน ที่เรียกว่า “กบฏผีบุญ” ด้วย

แนวความคิดนี้ แม้จะอำนวยความสะดวกให้กับผู้ปกครองสูงสุด แต่ในขณะเดียวกันก็อาจเป็นอันตรายได้ด้วย เพราะอาจมีผู้อ้างสิทธิความชอบธรรมในแนวเดียวกัน^{๔๔}

ข. แนวความคิดว่าด้วย “พระศรีอารีย์-พระมัลลย์”

เป็นแนวความคิดที่ปรากฏเด่นชัดในสังคมไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา โดยมีความเชื่อว่า ในกายภาคหน้าจะเกิด *มิกสัณญ์* และ *กลียุค* มนุษย์จะมีอายุขัยลดลงเหลือ ๑๐ ปี เกิดมีสงครามที่ยิ่งใหญ่ บ้านเมืองมีแต่ความเดือดร้อนวุ่นวาย เมื่อ *พระมัลลย์* ขึ้นไปเฝ้า *พระศรีอารีย์* (หรือพระศรีอารีย์เมตตรัย) บนสวรรค์ พระศรีอารีย์ได้แจ้งถึงการที่พระองค์จะเสด็จลงมาโปรดสัตว์โลก ในเวลาที่เลวร้ายที่สุด คือ *มิกสัณญ์* และ *กลียุค*

^{๔๔} ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, “กบฏไพร่สมัยอยุธยากับแนวคิดผู้มีบุญ-พระศรีอารีย์-พระมัลลย์,” ใน อยุธยา : ประวัติศาสตร์และการเมือง, อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์, ๒๕๔๒), หน้า ๒๓๐-๒๓๑.

แนวความคิดนี้จะถูกประสานเข้ากับแนวความคิดเรื่อง “ผู้มีบุญ” เพื่อสร้างฐานอำนาจและความชอบธรรมให้แก่ตนเองในการก่อการกบฏ โดยจะอ้างสภาพการณ์จริงภายในบ้านเมืองที่กำลังประสบปัญหาว่าเป็นช่วงของมิคสัญญีและกลียุค เพื่อให้ไพร่ผู้นั้นเห็นว่า จะมี “ผู้มีบุญ” มาช่วยกู้สถานการณ์ และตนเองเปรียบเสมือนผู้ที่จะมาช่วยปลดปล่อยทุกข์ยากในสายตาของไพร่^{๔๔}

การยอมรับคติความเชื่อดังกล่าวจะทำให้บุคคลที่ได้สะสมกำลังคนและบารมีที่พอเพียง สามารถอ้างเหตุการณ์หรือสิ่งเร้นลับที่เหนือธรรมชาติเพื่อสร้างความชอบธรรมในการขึ้นเป็นผู้ปกครองหรือพระมหากษัตริย์ได้อย่างเต็มที่ ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าแนวความคิดนี้เป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้มีการก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเพื่อแย่งชิงอำนาจรัฐจากผู้ปกครองเดิมมาเป็นของตนเอง แม้ว่าจะได้มีการตรากฎหมายเทียบรางวัลด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์เอาไว้อย่างชัดเจนแน่นอน แต่กลับมิได้รับการยอมรับนับถือว่าให้ความสำคัญและบังคับใช้ได้ในทางปฏิบัติมากนัก

ฉะนั้น ผลเสียที่ตามมาเนื่องจากแนวความคิดของการทำทลายอำนาจรัฐได้ตลอดเวลา คือการใช้อำนาจรัฐจะปราศจากความแน่นอน ผู้ที่เป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้อำนาจนอกจากที่จะต้องปกครองดูแลบ้านเมืองแล้ว ในขณะเดียวกันก็ต้องระมัดระวังความมั่นคงของราชบัลลังก์ที่อาจจะมีผู้ที่คิดมิชอบทำทลายอำนาจได้อยู่เสมอ

สรุป รากฐานของแนวความคิดว่าด้วยอำนาจรัฐที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมาตั้งแต่ในอดีตจนกระทั่งก่อนที่จะมีการปฏิรูปการปกครองประเทศตามแนวทางของกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นภายใต้คติความเชื่อ จารีตประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิมที่มีอยู่แล้วในสังคมไทยโบราณ ซึ่งเป็นคติความเชื่อที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักธรรมะของพระพุทธศาสนา ที่พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองจะต้องตั้งมั่นอยู่ภายใต้หลักธรรมทางศาสนาเป็นสำคัญ อันจะสอดคล้องกับคำสอนของพระพุทธองค์ที่ทรงยอมรับระบบสามัคคีธรรม โดยไม่ทรงเห็นว่าระบอบการปกครองจะมีความสำคัญเท่า

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๘.

กับธรรมในการปกครอง^{๕๖} ฉะนั้น ไม่ว่าจะเป็ระบบใดหากปฏิบัติถูกต้องตามหลักธรรมแล้ว ก็เป็นการปกครองที่ดีได้ แม้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาและยุคต่อ ๆ มาจะได้รับเอาแนวความคิดของต่างประเทศที่มีความเจริญรุ่งเรืองในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็แนวความคิดของอาณาจักรขอมหรือคติความเชื่อของศาสนาพราหมณ์-ฮินดู ที่เกี่ยวกับรูปแบบการปกครองแบบเทวราชาหรือลัทธิเทวสิทธิ์เข้ามา แต่แนวความคิดดังกล่าวเป็นเพื่อสิ่งที่เป็นกระพี้ของรูปแบบการปกครองที่นำมาใช้เพื่อสร้างบารมีและสร้างฐานอำนาจเพื่อเพิ่มความน่าเลื่อมใสศรัทธาของผู้ปกครอง ให้เป็นที่น่าเกรงขามมากขึ้นเท่านั้น อันเป็นการปรับเปลี่ยนในรายละเอียดปลีกย่อยเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไปแต่ละยุคแต่ละสมัย แต่หาได้ทำให้รากฐานความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐและพระมหากษัตริย์ของไทยเปลี่ยนแปลงไปไม่

เมื่อเปรียบเทียบแนวความคิดของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐที่เกิดขึ้นในสังคมไทยยุคโบราณกับในสังคมตะวันตกดั้งเดิมนั้น จะเห็นได้ว่าไม่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด กล่าวคือ อำนาจรัฐเป็นสิ่งที่ปราศจากความแน่นอน อาจจะถูกทำลายจากผู้หนึ่งผู้ใดได้ตลอดเวลา จึงทำให้การใช้อำนาจขาดความต่อเนื่องและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่

สิ่งที่สังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนถึงความแตกต่างเกี่ยวกับอำนาจรัฐในฐานะที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ระหว่างสังคมตะวันตกและสังคมไทยนั้นคือ ในสังคมตะวันตกจะมีหลักกฎหมายสำคัญในทางกฎหมายมหาชนอันหนึ่งที่ยึดถือเป็นทฤษฎีมาตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน ได้แก่หลัก **The King can do no wrong** หรือพระมหากษัตริย์ไม่สามารถกระทำความผิดได้และกระทำความผิดไม่เป็น ซึ่งสะท้อนออกมาให้เห็นจากการปฏิบัติพระองค์ของพระมหากษัตริย์ที่ใช้อำนาจสร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน จนประชาชนได้ลุกฮือขึ้นต่อต้าน ดังจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์การเมืองของอังกฤษที่เกิดกฎหมายฉบับแรกเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เรียกว่า **Magna Carta** ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๒๑๕ จึงเท่ากับว่าพระมหากษัตริย์ในประเทศยุโรปได้ใช้อำนาจอย่างล้นพ้น จนประชาชนจำต้องจำกัดการใช้อำนาจของพระองค์ให้ลดลง

^{๕๖} ปรีชา ช่างขวัญยืน, ความคิดทางการเมืองในพระไตรปิฎก (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔), หน้า ๘๗.

แต่สำหรับในประเทศไทยนั้น ด้วยสภาพสังคมที่พระมหากษัตริย์ผู้ปกครองได้ยึดถือแนวความคิดทางด้านพุทธศาสนาและความเป็นธรรมราชาที่มีหลักธรรมเป็นแนวทางในการปกครองประเทศมาตั้งแต่อดีต จึงไม่ทำให้เกิดเหตุการณ์อย่างเช่นในประเทศยุโรป แต่ในทางกลับกัน พระเจ้าแผ่นดินของไทยทรงใช้พระราชอำนาจประพฤติการอันใดย่อมจะต้องเป็นไปในทางที่สมควรและยุติธรรมด้วย ย่อมหมายความว่าพระมหากษัตริย์จะต้องทรงระงับยับยั้งซึ่งพระทัยเอง (self-restraint) ด้วยคุณธรรมส่วนพระองค์หรือเพราะทรงตั้งอยู่ในทศพิธราชธรรมและจักรวรรดิวัตรก็เป็นได้ อันเป็นการสะท้อนแนวความคิดแบบธรรมราชาที่เป็นเอกลักษณ์ของการจัดระเบียบอำนาจรัฐของไทยโบราณ

นอกจากนั้น เอกลักษณ์สำคัญอีกประการหนึ่งที่ถือได้ว่าเป็นเพชรน้ำหนึ่งของกฎหมายอยุธยาก็คือ กฎมณเฑียรบาล ซึ่งเป็นกฎหมายที่พระเจ้าแผ่นดินในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ทรงตราขึ้นด้วยพระองค์เอง เพื่อยับยั้งการใช้พระราชอำนาจของพระองค์เอง จนทำให้การออกกฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยาแต่ละครั้ง ต้องขอโทษกันแล้วขอโทษกันอีก และชี้แจงแสดงเหตุผลอย่างละเอียดพิสดารว่า มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สุขของราษฎรโดยทั่วไปอย่างไร จึงต้องออกกฎหมายมาบังคับกัน รวมทั้งกฎหมายแต่ละฉบับยังต้องอ้างบาลีจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ที่พระมนัสสารจารย์ไปได้มาจากขอบจักรวาล อันเป็นของขลังและโบราณราชกษัตริย์ได้ทรงวินิจฉัยไว้เป็นแบบอย่างสาขาดีทั้งหลายเหล่านี้ เพื่อแสดงว่าอันกฎหมายนั้น รัฐาธิปัตย์ของไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยาหาได้ออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนพลเมืองโดยอำเภอใจไม่ หากแต่ต้องออกมาใช้บังคับเพื่อดับทุกข์ อำนวยสุขแก่ประชาชนหรือเพื่อประโยชน์ของประชาชนเอง^{๔๗} จากแนวความคิดดังกล่าวนี้ได้สะท้อนถึงความเป็นธรรมราชาของพระมหากษัตริย์ไทยที่ดำรงตนในฐานะองค์พระประมุข โดยอยู่ภายใต้หลักธรรมทางพุทธศาสนาเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ยังมีหลักจารีตประเพณีที่ได้ยึดถือมาแต่โบราณอีกด้วย จึงทำให้พระมหากษัตริย์ไทยทรงไม่ใช้พระราชอำนาจที่มีอยู่อย่างเด็ดขาดเป็นล้นพ้นไปในทางที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน รวมทั้งยังมีการตรากฎหมายอันเป็นการจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เองอีกด้วย ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้ หาได้เกิดขึ้นในประเทศยุโรปไม่

^{๔๗} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ฉะนั้น หากจะเปรียบเทียบถึงสถานะของพระมหากษัตริย์ผู้ปกครองของไทยในอดีตกับพระมหากษัตริย์ที่เป็นผู้ปกครองของประเทศยุโรปแล้ว แม้จะมีแนวความคิดพื้นฐานในทางทฤษฎีเกี่ยวกับพระราชอำนาจที่คล้ายคลึงกันคือ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมเดชานุภาพอย่างเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดอันเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่จะเห็นได้ว่าด้วยสภาพบริบททางสังคม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีและวัฒนธรรมของความเป็นตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวความคิดในทางพระพุทธศาสนาได้เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้รูปแบบการแสดงออกซึ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากรูปแบบของประเทศในยุโรป ซึ่งความข้อนี้ปรากฏดีแล้วแก่องค์พระมหากษัตริย์ทุก ๆ พระองค์ ดังจะเห็นได้จากพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ว่า

“...ประเทศอื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำ เป็นการผัดกันตรงกันข้าม และการที่จะปกครองบ้านเมืองเช่นประเทศสยามนี้ ตามอำนาจอย่างเช่นเจ้าแผ่นดินอื่น ๆ คือประเทศยุโรปก็จะไม่สามารถปกครองบ้านเมืองได้ และจะไม่เป็นที่ชอบใจของราษฎรทั่วหน้าด้วย ... ข้าพเจ้าจึงเห็นสมควรว่า ราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินควรกำหนดตามแบบเดิม แต่ในข้อที่เป็นข้อจริงอย่างไร คือเหมือนหนึ่งไม่กำหนดตามคำพูดกันนอก ๆ แบบ เช่นเรียกพระนามว่าเจ้าชีวิต ซึ่งเป็นที่หมายว่ามีอำนาจอันจะฆ่าคนให้ตาย โดยไม่มีความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ซึ่งความเป็นจริงสามารถจะทำได้ แต่ไม่เคยทำเลยนั้น...”^{๕๔}

ด้วยเหตุนี้เอง แม้ว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่อดีตจนถึงก่อนการปฏิรูปการปกครองโดยรัชกาลที่ ๕ นั้น จะปรากฏแนวความคิดตามคติลัทธิเทวราชหรือเทวราชา ที่ได้พยายามทำให้สถานะของพระมหากษัตริย์สูงส่งและมีความศักดิ์สิทธิ์อยู่ในฐานะที่เหนือราษฎรทั้งหลาย แต่การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยทุก ๆ พระองค์หาได้เป็นไปตาม

^{๕๔} ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๓๒), หน้า ๙๙.

แนวความคิดแบบเทวราชา เนื่องจากมีหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนา ขนบธรรมเนียม จารีต ประเพณีเป็นกรอบในการปฏิบัติพระองค์ รวมทั้งเป็นสิ่งยึดเหนี่ยวและควบคุมการใช้อำนาจให้ไปในทางที่ถูกต้องชอบธรรม โดยไม่จำเป็นต้องมีตัวบทกฎหมายที่เกิดจากการเรียกร้องของประชาชนออกมาจำกัดการใช้อำนาจอย่างเช่นประเทศในยุโรปแต่ประการใด

๓.๒ แนวความคิดในการสถาปนาอำนาจรัฐภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : กำเนิดรัฐสมัยใหม่ (Modern State)

๓.๒.๑ สภาพสังคมและการเมืองที่มีผลกระทบต่ออำนาจรัฐ ก่อนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์

นับตั้งแต่ครั้งแผ่นดินของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ แห่งกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. ๑๙๙๑ ถึง พ.ศ. ๒๐๓๑) ที่ได้มีการปฏิรูปการปกครองครั้งสำคัญ โดยปรับเปลี่ยนจากระบบการปกครองที่เรียบง่ายอันเป็นลักษณะการปกครองที่เป็นแว่นแคว้นหรือเมือง ดังปรากฏในสมัยสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยาตอนต้น มาเป็นระบบที่เหมาะสมกับอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาที่ยิ่งใหญ่ โดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างสมุหกลาโหมและสมุหนายกที่ถือเป็นอัครมหาเสนาบดีอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังได้วางรากฐานการจัดระเบียบสังคมแบบศักดินาและระบบไพร่ ซึ่งได้ใช้เรื่อยมาจนกระทั่งถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ระยะเวลากว่า ๔๐๐ ปีเศษ จึงได้ปฏิรูประบบการปกครองประเทศครั้งสำคัญอีกครั้ง เนื่องจากเป็นช่วงที่ประเทศกำลังเผชิญกับเหตุการณ์ความกดดันทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ดังนี้

๓.๒.๑.๑ มลเหตุภายในประเทศอันนำไปสู่แนวคิดในการปฏิรูปอำนาจรัฐ

๑. สถานะภาพและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้ปกครอง

จากประวัติศาสตร์การเมืองของกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น พบว่ากลุ่มขุนนางได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองการปกครองเป็นอย่างมาก ซึ่งจะแสดงออกให้เห็นถึงสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ไม่สามารถจะกระทำการใด ๆ ได้อย่างเด็ดขาดดังเช่น

อำนาจที่พระองค์มีอยู่ และในบางครั้งอาจจะต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและอำนาจของขุนนางอีกด้วย ดังจะสังเกตเห็นได้จากการเสด็จขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์ ในช่วงระยะเวลาที่กำลังจะผลัดเปลี่ยนแผ่นดินในเกือบทุกรัชกาล ของต้นกรุงรัตนโกสินทร์ กลุ่มขุนนางที่มีบทบาทและอิทธิพลมากที่สุด ได้แก่ ขุนนางตระกูลบุนนาค ที่มีเจ้าพระยาอรรคมหาเสนา (บุนนาค) เป็นต้นสกุล ได้เข้ารับราชการตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๑ เรื่อยมา จนกระทั่งถึงในสมัยรัชกาลที่ ๕

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จขึ้นครองราชย์ต่อจากพระราชนัดดา ในปี พ.ศ. ๒๔๑๑ ขณะที่พระชนม์มายุเพียง ๑๕ พรรษาเท่านั้น โดยได้รับการสนับสนุนจากขุนนางภายใต้การนำของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ว่าที่สมุหพระกลาโหม แต่เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์และยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมถึงไม่ทราบถึงกฎเกณฑ์และระเบียบวิธีการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ที่ประชุมของพระบรมวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ จึงมีมติแต่งตั้งเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพื่อทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในกิจการบ้านเมือง จนกว่าจะทรงบรรลุนิติภาวะ นอกจากนั้น บุคคลในตระกูลบุนนาคอีกหลายท่านที่ได้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีระดับสูง อาทิ เจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ (วร) บุตรชาย ดำรงตำแหน่งสมุหกลาโหม เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ท้วม) น้องชาย ได้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกรมพระคลัง และพระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุญ-หลง) หลาน ได้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีเกษตรธิการ จึงเท่ากับว่าเป็นการเพิ่มฐานอำนาจของกลุ่มขุนนางในตระกูลบุนนาคให้มากขึ้น สามารถควบคุมอำนาจรัฐทั้งด้านกำลังพลทางทหารและทางเศรษฐกิจได้ทั้งหมด จนกระทั่งพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์แทบจะไม่มีเหลืออยู่เลย ทำให้พระองค์ต้องทรงเผชิญกับสภาวะความกดดันต่าง ๆ รวมทั้งต้องทรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว เนื่องจากไม่มีผู้ใดที่ต้องการแสดงตัวว่าเป็นผู้จงรักภักดีต่อพระองค์ด้วยเกรงอำนาจของสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ดังจะเห็นได้จากพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีพระราชทานไปยังสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร ฉบับที่ ๒ เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม รัตนโกสินทร์ศก ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖) ใจความตอนหนึ่งว่า

“ในเวลานั้น อายุพ่อเพียง ๑๕ ปีกับ ๑๐ วัน ไม่มีมารดา มีญาติฝ่ายมารดาก็ล้วนแต่โลเลเหลวไหล หรือไม่โลเลเหลวไหลก็ได้ตั้งอยู่ในตำแหน่งราชการ

อันใดเป็นหลักฐาน ฝ่ายญาติข้างพ่อคือเจ้านายทั้งปวง ก็ตกอยู่ในอำนาจสมเด็จพระเจ้าพระยา และต้องรักษาตัวรักษาชีวิตอยู่ด้วยกันทั่วทุกองค์ ที่ไม่เอื้อเพื่อต่อกรอันใดเสียก็มีโดยมาก ฝ่ายข้าราชการถึงว่ามีผู้ที่ได้รับใคร่สนิทมมอยู่บ้างก็เป็นแต่ผู้น้อยโดยมาก ที่เป็นผู้ใหญ่ก็ไม่มีกำลังสามารถอาจจะอุดหนุนอันใด.....เปรียบเหมือนคนที่ศีรษะขาดแล้ว จับเอาแต่ร่างกายขึ้นตั้งไว้ในที่สมมติกษัตริย์ เหลือที่จะพรรณนาถึงความทุกข์อันต้องเป็นกำพร้าวในอายุเพียงเท่านั้น และความหนักของมงกุฎอันเหลือที่จะทานไว้ได้.....”^{๔๙}

จากพระบรมราโชวาทฉบับนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงสภาพการณ์ของการเมืองในสมัยนั้นเป็นอย่างดีว่า สถานะและพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในช่วงต้นรัชกาล ทรงถูกรอบงำโดยเหล่าขุนนางอย่างสิ้นเชิง จนไม่สามารถที่จะบริหารจัดการแผ่นดินด้วยพระองค์เองได้อย่างเต็มที่ ทรงเปรียบพระองค์ว่าเสมือนเป็นคนที่ถูกสมมติขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์เท่านั้น แต่ไม่สามารถใช้อำนาจเฉกเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ได้

ฉะนั้น แม้ว่าในทางทฤษฎีกฎหมายแล้ว จะถือว่าอำนาจรัฐเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่เพียงผู้เดียว หากแต่ในความเป็นจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ อำนาจทางการเมืองกลับอยู่ในขอบเขตที่จำกัดเฉพาะราชสำนักและกลุ่มขุนนางที่เกี่ยวข้องเพียงไม่กี่คน นอกจากนี้ ผู้นำทางการเมืองซึ่งได้แก่พระมหากษัตริย์ จะทรงมีและรักษาอำนาจไว้ได้ก็แต่ด้วยการสนับสนุนจากเสนาบดีคนสำคัญและขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ด้วยสาเหตุที่สำคัญเช่นนี้ จึงเป็นมูลเหตุจูงใจที่สำคัญประการหนึ่ง ทำให้พระองค์ทรงจัดการปฏิรูประบบการปกครองให้เป็นแบบสมัยใหม่ โดยการรวมศูนย์อำนาจในการปกครองทั้งหมดเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ และได้จัดตั้งกระทรวงขึ้น โดยมีเสนาบดีรับผิดชอบภายใต้การกำกับดูแลของพระมหากษัตริย์ ดังจะได้อธิบายต่อไป

๒. ความเสื่อมโทรมของรูปแบบการปกครองแบบเดิม

นับตั้งแต่สมัยพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง) เป็นต้นมาจนถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นระยะเวลายาวนานกว่า ๕๐๐ ปี ที่ประเทศสยามได้จัดโครงสร้างทาง

^{๔๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๔.

การเมืองการปกครองเป็นแบบจตุสดมภ์ อันเป็นรับอิทธิพลทางแนวความคิดที่ได้รับมาจากขอม โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองที่มีอำนาจสูงสุด และมีเสนาบดี ๔ คน คือ ขุนเมือง ขุนวัง ขุนคลังและขุนนา เป็นผู้ช่วยในงานเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

ต่อมาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการปรับปรุงระเบียบการบริหาร โดยแยกการบริหารราชการออกเป็นฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร มีสมุหนายกเป็นผู้รับผิดชอบด้านพลเรือนทั้ง ๔ ด้าน คือ เวียง วัง คลัง นา ส่วนสมุหพระกลาโหม รับผิดชอบงานทางด้านทหารและการป้องกันประเทศ แม้ว่าในยุคต่อ ๆ มา จะได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสม แต่เมื่อถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศต้องเผชิญกับอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจตะวันตก รวมถึงมีความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น จึงทำให้การจัดรูปแบบการปกครองเช่นเดิม เกิดความไม่เหมาะสม ขาดความคล่องตัว มีอำนาจหน้าที่บางประการที่เหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนกันอยู่ เกิดความไม่ชัดเจนในการบริหารราชการแผ่นดินจนขาดประสิทธิภาพ ดังตัวอย่างเช่น อำนาจในการตัดสินคดีหรืออำนาจตุลาการ ซึ่งโดยทั่วไปจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมวัง เว้นแต่ว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเกษตร ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมนา ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วต้องถือว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกัน เป็นต้น

สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการในส่วนภูมิภาค ได้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญหลายประการ อันนำไปสู่การปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ ๕ กล่าวคือ ในสมัยกรุงศรีอยุธยา และรัตนโกสินทร์ตอนต้น ได้จัดการปกครองส่วนภูมิภาคเลียนแบบมาจากในสมัยสุโขทัย แบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก (อาจแบ่งได้เป็นหัวเมืองชั้นเอก โท ตรี ตามลำดับของความสำเร็จและขนาดของแต่ละเมือง) และเมืองประเทศราช โดยผู้ปกครองในแต่ละเมืองจะถูกส่งออกไปจากส่วนกลางในลักษณะของ “การกินเมือง” คือ เจ้าเมืองสามารถปกครองดูแลเมืองได้อย่างเต็มที่ และค่อนข้างที่จะมีความเป็นอิสระจากส่วนกลาง เนื่องจากกลไกในการควบคุมและบังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอ จึงไม่สามารถจะรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลางได้ ประกอบกับแนวความคิดของระบบศักดินา ที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์จัดระเบียบลำดับชั้นของคนในสังคมให้เป็นระบบและรวบรวมอำนาจอิสระปลีกย่อยที่ตั้งอยู่ตามเขตแคว้นแคว้นต่าง ๆ เข้าเป็นอำนาจส่วนกลางทั้งหมดเพื่อความเป็น

อันเดียวกัน^{๖๐} เท่ากับว่าอำนาจทางการปกครองและอำนาจในการควบคุมสังคมทั้งหมดจะถูก รวมศูนย์ไว้ที่องค์พระมหากษัตริย์ แต่ในความเป็นจริงแล้ว กลับมีผลในทางตรงกันข้าม เนื่องจากไพร่ ซึ่งเป็นชนชั้นที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในสังคมและอาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นได้ มากมาย จึงกำหนดให้ไพร่ทุกคนต้องมีสังกัดมูลนาย เพื่อช่วยต่อการควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งการกระทำดังกล่าวกลับเป็นการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองให้แก่ขุนนางโดยตรง มีการสั่งสม ความมั่งคั่งเพื่อแข่งบารมีกับพระมหากษัตริย์ ในลักษณะของการคานและดุลอำนาจ จึงทำให้พระ มหากษัตริย์ไม่สามารถใช้อำนาจปกครองได้อย่างเต็มที่ กลับต้องคอยระแวดระวังภัยที่อาจจะเกิด ขึ้นจากความไม่พอใจของขุนนางที่จะใช้กำลังทางทหารก่อการกบฏ อันจะเป็นการกระทบ กระเทือนต่อราชบัลลังก์ของพระองค์ได้

๓.๒.๑.๒ มูลเหตุภายนอกประเทศอันนำไปสู่แนวคิดในการปฏิรูปอำนาจรัฐ

แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการติดต่อกับประเทศตะวันตกมาตั้งแต่ในแผ่นดิน ของสมเด็จพระนารายณ์มหาราชแห่งกรุงศรีอยุธยา หากแต่ในครั้งนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการ ค้าขายและการเผยแพร่คริสต์ศาสนาเท่านั้น โดยไม่มีจุดมุ่งหมายที่แอบแฝงอยู่แต่อย่างใด

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๓ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศสยามได้เริ่มมีการติดต่อกับ ต่างประเทศมากขึ้น แต่เนื่องจากในสมัยนั้น แนวความคิดหรือลัทธิการล่าอาณานิคมของ ประเทศตะวันตกกำลังมีอิทธิพลเป็นอย่างมาก โดยเริ่มตั้งแต่ที่จีนแพ้สงครามต่อประเทศอังกฤษ ในปี พ.ศ. ๒๓๘๕ ต่อมาประเทศตะวันตกเริ่มมีอำนาจมากขึ้นในดินแดนตะวันออก จนในที่สุด ประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ล้อมรอบประเทศไทยล้วนแต่ต้องตกเป็นอาณานิคมของตะวันตกทั้งสิ้น

การแผ่ขยายอิทธิพลของประเทศตะวันตก ตามแนวความคิดของลัทธิจักรวรรดินิยม ส่งผลให้ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำเป็นต้องเผชิญกับสถานการณ์ระหว่างประเทศ ที่ผิดแปลกไปจากเดิม เนื่องจากการกดดันของประเทศตะวันตก ให้ยอมรับระเบียบปฏิบัติและ กฎเกณฑ์ที่บรรดาประเทศตะวันตกได้กำหนดขึ้นเพื่อปฏิบัติระหว่างกัน ระบบการเมือง ความสัมพันธ์

^{๖๐} คีตกฤษ ปรามิซ, ม.ร.ว., ฝรั่งเศสศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ : สยามรัฐ, ๒๕๒๙), หน้า ๓๑.

ระหว่างประเทศจึงเริ่มเป็นไปตามกรอบกฎเกณฑ์และรูปแบบของตะวันตกมากขึ้น พระราชอำนาจในการปกครองประเทศถูกรบกวนและแทรกแซงจากปัจจัยภายนอกประเทศมากขึ้น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเสด็จขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ ๕ แห่งราชวงศ์จักรีในปี พ.ศ. ๒๔๑๑ ต่อจากสมเด็จพระราชชนก ในขณะที่ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะตัดสินพระทัยทางด้านพระราชโบายด้วยพระองค์เองได้ โดยไม่ต้องหารือกับผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ดังนั้น การพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินและการปรับปรุงกฎหมาย ตลอดจนระบบเศรษฐกิจ สังคมของประเทศสยาม ตามพระราชดำริของพระองค์ เพื่อความอยู่รอดของประเทศและให้ได้รับการยอมรับจากประเทศตะวันตก จึงต้องเผชิญกับอุปสรรคนานัปการอันเนื่องจากข้อเรียกร้องและเงื่อนไขที่มหาอำนาจยุโรปซึ่งแข่งขันกันสร้างอิทธิพลกดดันให้ประเทศสยามปฏิบัติตาม^{๖๑} ฉะนั้น ตลอดรัชสมัยของพระองค์ จึงเป็นช่วงเวลาที่ประเทศสยามได้ประสบปัญหาจากภัยจักรวรรดินิยม การคุกคามและได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากชาติตะวันตกเป็นอย่างมาก แต่ถ้าหากมองย้อนกลับไปถึงเหตุการณ์ก่อนหน้านั้น ไม่ว่าจะเป็นการทำสนธิสัญญาบาวริง หรือการปฏิรูปการปกครอง ว่าเป็นความพยายามของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ต้องการจะรักษาเอกราชของชาติไว้ จะทำให้เข้าใจถึงพัฒนาการในการขยายตัวของลัทธิการค้าอาณานิคมที่กำลังแพร่หลายอยู่ในประเทศยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส และได้ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ จนทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงปฏิรูปการปกครองประเทศในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้รอดพ้นจากภัยคุกคามดังกล่าว ดังนั้น ภาพลักษณ์ของความสัมพันธ์ระหว่างยุโรปและประเทศสยามตั้งแต่กลางศตวรรษที่ ๑๙ จนถึงต้นศตวรรษที่ ๒๐ จึงเป็นภาพของประเทศเล็ก ๆ ที่ถูกภัยจักรวรรดินิยมและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเปรียบเสมือนหมาป่าที่เตรียมจะขย้ำลูกแกะ* อันเป็นภาพที่สะท้อนถึงเหตุการณ์ในช่วงสมัยนั้นได้เป็นอย่างดี

^{๖๑} เทพ เทวกุล, ม.ร.ว., “การปฏิรูปสยามกับการต่อต้านอิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตก,” ใน ยุโรปกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ; โอกาส ความขัดแย้ง การเปลี่ยนแปลง (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ม.ป.ป.), หน้า ๓๖.

* ตัวแทนภาพดังกล่าว ดูได้จาก Patrick Tuck, *The French Wolf and the Siamese Lamb* (Bangkok : White Lotus, 1995).

การเข้าแทรกแซงของชาติตะวันตก เริ่มปรากฏความชัดเจนขึ้น จากความขัดแย้งระหว่างวังหลวง (พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว) กับวังหน้า (กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ) ในปี พ.ศ. ๒๔๑๗ สืบเนื่องจากเหตุการณ์ที่วังหน้าถูกลอบวางเพลิง ทำให้กรมพระวังบวรวิชัยชาญ ทรงคิดว่าเกิดขึ้นจากการกระทำของวังหลวงที่ต้องการจะกำจัดพระองค์ จึงได้ทรงเสด็จลี้ภัยไปอยู่ในสถานกงสุลอังกฤษ จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างวังหลวงและวังหน้าแตกหัก และแสดงความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง ถึงขั้นที่ต่างฝ่ายได้เตรียมกองกำลังทหารเพื่อจะรบพุ่งกัน จนเกือบที่จะเกิดเป็นสงครามกลางเมืองขึ้น ที่เรียกว่า “วิกฤติการณ์วังหน้า” แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอังกฤษจะไม่ได้มีนโยบายจะเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของสยามโดยตรง แต่ในการนี้รัฐบาลอังกฤษได้ส่งเซอร์แอนดรูว์ คลาก ซึ่งเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำสิงคโปร์ เข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ในแง่ที่ว่าเหตุการณ์ที่เป็นกรณีภายในประเทศ ประกอบกับบรรดาขุนนางเสนาบดีผู้ใหญ่ของสยาม รวมทั้งกงสุลต่างประเทศได้ช่วยกันประนีประนอมจนทำให้เหตุการณ์ดังกล่าวสงบลงได้^{๖๒}

จากที่เกิดวิกฤติการณ์ดังกล่าว สร้างความเสียหายพระทัยให้แก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอันมาก เนื่องจากกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ ได้ชักนำชาวต่างชาติให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการภายใน จึงทำให้พระองค์ต้องทรงชะลอการดำเนินการตามนโยบายปฏิรูปการปกครองบ้านเมือง รวมถึงทำให้โครงการต่าง ๆ ต้องหยุดชะงักลงเกือบทั้งหมด อย่างไรก็ตาม พระองค์ก็มีได้ทรงละทิ้งพระราชปณิธานที่จะปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศ จนกระทั่งภายหลังจากที่สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ได้ถึงแก่พิราลัย ในปี พ.ศ. ๒๔๒๕ และกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ ได้เสด็จทิวงคตในอีก ๓ ปีต่อมา จึงได้ทรงเริ่มดำเนินการปฏิรูปตามพระราชปณิธานของพระองค์ที่ได้วางไว้ตั้งแต่ต้นรัชกาล ในทุก ๆ ด้านเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ เพื่อให้มีความเป็นสมัยใหม่มากขึ้น

ภัยอันตรายที่เกิดจากจักรวรรดินิยมและการคุกคามของต่างชาติ จึงเป็นมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงรีบดำเนินการตามพระราชปณิธานที่จะทำนุบำรุงประเทศให้ก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศ รวมทั้งปลดแอกจาก

^{๖๒} สมบัติ จันทรวงศ์ และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, รักเมืองไทย เล่ม ๑, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๙), หน้า ๑๑.

ภัยคุกคามดังกล่าว ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปประเทศในทุก ๆ ด้าน ให้มีความเป็นสมัยใหม่ โดยการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) หรือให้เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จขององค์พระมหากษัตริย์ ในขณะเดียวกัน ได้สร้างระบบการบริหารการปกครองแบบให้ โดยแบ่งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ในแบบสมัยใหม่แทนการกระจายอำนาจให้ไปอยู่ในมือของขุนนางอย่างเช่นแต่โบราณกาล^{๖๓}

ด้วยเหตุนี้เอง จึงนำไปสู่การเสด็จพระราชดำเนินประพาสยุโรป ในปี ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๕๐) เพื่อจะได้ทรงศึกษาถึงรูปแบบ แนวความคิดในการปกครองประเทศตามแบบสมัยใหม่ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศสยาม ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเจ้าพระยาอภัยราชา (โรแลง ยัคแมงค์) ที่ได้ถวายความเห็นว่าการปฏิรูปบ้านเมืองในทุก ๆ ด้านเท่านั้น จะเป็นหนทางให้สยามประเทศ สามารถฝ่าฟันอุปสรรคและมรสุมที่รุมเร้าเอกราชและอิสรภาพไปได้^{๖๔} และในการเสด็จประพาสยุโรปครั้งนี้เอง ที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับพระเจ้าซาร์นิโคลัสแห่งรัสเซีย ซึ่งในความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างราชวงศ์ชั้นสูงของไทยและรัสเซียนี้ ได้มีอิทธิพลต่อพระราชดำริเกี่ยวกับอำนาจรัฐของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างมาก ในภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติยึดอำนาจของพระเจ้าซาร์นิโคลัส ดังจะได้ศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

๓.๒.๒ แนวความคิดการรวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเสด็จขึ้นครองราชสมบัติใน พ.ศ. ๒๔๑๑ ซึ่งในขณะนั้นอำนาจทางการเมืองเกือบทั้งหมดตกอยู่ที่ขุนนาง โดยเฉพาะเจ้าพระยามหาคีรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ฉะนั้น ฐานกำลังทางการเมืองของพระองค์จึงอ่อนแอมาก ดังที่พระองค์ได้ทรงเปรียบฐานะของพระองค์ในระยษณั้่นว่า

“...เหมือนตะเกียงริบหรี่ จวนจะดับ...”

^{๖๓} เทพ เทวกุล, ม.ร.ว., “การปฏิรูปสยามกับการต่อต้านอิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตก,” ใน ยุโรปกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ; โอกาส ความขัดแย้ง การเปลี่ยนแปลง, หน้า ๕๗.

^{๖๔} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

“...เปรียบเหมือนคนที่ศีรษะขาดแล้ว จับเอาแต่ร่างกายขึ้นตั้งไว้ในที่สมมุติภคัตรีย์เหลือที่จะพรรณนาถึงความทุกข์อันต้องเป็นก่าพราในอายุเพียงเท่านั้น และความหนักของมงกุฎอันเหลือที่ทนทานไว้ได้...”

พระองค์ทรงถือว่า “วันนั้นเป็นวันเคราะห์ร้ายอย่างยิ่ง” เนื่องจากอำนาจทั้งหลายที่พระมหากษัตริย์ทรงมีเป็นล้นพ้นเด็ดขาดตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ตกอยู่ในมือขุนนางตระกูลขุนนาค อันเป็นตระกูลที่มีความสำคัญอันใกล้ชิดทั้งในทางส่วนตัวกับราชวงศ์จักรีมาตั้งแต่ก่อนการสถาปนาราชวงศ์ และทางการแต่งงานกับราชินิกุลหรือบุตรหลานของขุนนางเสนาบดีต่างๆ ประกอบกับที่ทายาทของตระกูลนี้มีความสามารถสูงติดต่อกันมานาน และสามารถปรับตัวเข้ากับ การเปลี่ยนแปลงทั้งจากภายนอกและภายในประเทศได้อย่างดี รวมถึงบรรดาขุนนางเสนาบดีในตระกูลอื่น ๆ ที่เคยมีบทบาทอย่างมาในตอนต้นของราชวงศ์ เช่น ตระกูลสิงหนเสนีหรือตระกูลบุญรัตนพันธ์ ได้ลดบทบาททางการเมืองลง จึงทำให้ตระกูลขุนนาคยังคงสามารถกุมอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ ตั้งแต่ในช่วงปลายรัชกาลที่ ๓ เป็นต้นมา นอกจากนั้น การสนับสนุนให้เจ้าฟ้ามงกุฎซึ่งทรงผนวชอยู่ได้ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ รัชกาลที่ ๔ และสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ฯ ให้ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยมีสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๑๑ – พ.ศ. ๒๔๑๖ ยิ่งทำให้ขุนนางในตระกูลนี้ มีอำนาจเพิ่มมากขึ้นอย่างมากมาย จะเป็นรองก็แต่เพียงองค์พระมหากษัตริย์เท่านั้น แต่ในบางครั้ง การกระทำบางอย่างทำให้รู้สึกเสมือนว่าขุนนางมีอำนาจอยู่เหนือพระมหากษัตริย์ เช่น เมื่อครั้งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเสด็จประพาสต่างประเทศเป็นครั้งที่ ๒ (ในปี พ.ศ. ๒๔๑๕) ในระหว่างที่ยังทรงไม่บรรลุนิติภาวะ โดยต้องการเสด็จประพาสยุโรป แต่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ได้ปฏิเสธที่จะดำเนินการตามพระประสงค์เนื่องด้วยเป็นหนทางระยะไกลและอาจที่จะเกิดอันตรายได้ จึงได้จัดให้เสด็จประพาสอินเดียแทน อย่างไรก็ตาม แม้การเสด็จประพาสต่างประเทศในแถบเอเชียทั้ง ๒ ครั้ง ในระหว่างที่ยังทรงไม่บรรลุนิติภาวะ คือ สิงคโปร์ ปัตตาเวีย สุมาตรา และอินเดีย แต่พระองค์ก็ได้ทรงนำเอารูปแบบการปกครองตามแบบสมัยใหม่มาใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูปประเทศให้ทันสมัย อันก่อให้เกิดแนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยอย่างเช่นในตะวันตก จนประเทศรอดพ้นจากภัยจักรวรรดินิยมได้ในที่สุด

พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัวในการปฏิรูปการปกครองประเทศเพื่อรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์อย่างเด็ดขาด ตามระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ยังไม่สามารถกระทำได้ตั้งแต่พระองค์เสด็จขึ้นครองราชย์ใน พ.ศ. ๒๔๑๑ เนื่องจากอำนาจในการปกครองประเทศยังอยู่ที่ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน แต่ภายหลังเมื่อได้ทรงประกอบราชพิธีบรมราชาภิเษก ครั้งที่ ๒ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๖ แล้ว พระองค์จะทรงใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ การปฏิรูปประเทศทางด้านการเมืองการปกครองจึงเกิดขึ้น โดยแบ่งออกได้เป็น ๒ ช่วง คือ ในตอนต้นรัชกาล ที่มีขึ้นระหว่าง พ.ศ. ๒๔๑๖ – ๒๔๑๗ แต่ด้วยเหตุเกิดเหตุ “วิกฤตการณ์วังหน้า” ในปลายปี พ.ศ. ๒๔๑๗ จึงทำให้การปฏิรูปในช่วงแรกต้องหยุดชะงักลงเป็นเวลาถึง ๑๔ ปี จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๓๑ จึงได้เริ่มมีการปฏิรูปประเทศอีกครั้งหนึ่ง^{๖๔} ซึ่งแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการรวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ สามารถแบ่งแยกออกได้ ดังนี้

๓.๒.๒.๑ การรวมศูนย์อำนาจรัฐทางด้านการคลัง

ระบบการคลังและภาษีอากร เป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งในการรวมศูนย์อำนาจรัฐจากกลุ่มขุนนางที่ทรงอิทธิพลเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ เพราะระบบเศรษฐกิจถือเป็นปัจจัยพื้นฐานของการบริหารประเทศอย่างหนึ่งและในขณะเดียวกันก็ถือว่าเป็นกำลังสำคัญของขุนนางที่คิดจะสั่งสมอำนาจเพื่อท้าทายอำนาจของพระมหากษัตริย์ เนื่องจากในระบบการคลังและภาษีอากรแบบดั้งเดิม กำหนดให้กรมพระคลังมีหน้าที่ควบคุมงบประมาณของแผ่นดินทั้งรายรับและรายจ่าย แต่สำหรับในตอนต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กรมพระคลังขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน เนื่องจากมีแบ่งราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับรายรับ-รายจ่ายของประเทศออกเป็น ๘ หน่วยงาน เช่น กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระคลังสินค้า กรมพระคลังในซ้าย-พระคลังในขวา กรมท่ากลาง-ท่าซ้าย-ท่าขวา เป็นต้น^{๖๖} โดยที่แต่ละหน่วยงานจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บอย่างเป็นเอกเทศ ปราศจากหลักเกณฑ์หรือกฎข้อบังคับที่จะใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ประกอบกับที่ระบบการปกครองกำลังคนใน

^{๖๔} วุฒิชัย มูลศิลป์, พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กับการวางรากฐานประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา, ๒๕๔๒), หน้า ๓๗.

^{๖๖} สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์, การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยสมเด็จพระปิยะมหาราช (เอกสารนิเทศการศึกษ ฉบับที่ ๑๖๘ หน่วยงานนิเทศก์ กรมการฝึกหัดครู, ๒๕๑๘) หน้า ๒๕-๒๖.

สมัยก่อนยังเป็นระบบการกินเมือง ไม่มีเงินเดือนประจำอย่างเช่นข้าราชการในยุคปัจจุบัน จึงเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตได้ง่าย เช่น ไม่นำเงินส่งเข้าหลวง จนสถานะทางการเงินของประเทศอยู่ในฐานะที่ย่ำแย่

จากปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียที่สำคัญตามมา คือ เงินรายได้ของรัฐไม่เพียงพอต่อรายจ่าย แม้ว่าจะเก็บภาษีเพิ่มขึ้นหลายชนิด แต่จำนวนที่ได้กลับลดลงและไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการทำนุบำรุงประเทศ^{๖๓} ในการนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงดำเนินการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีการเก็บภาษีอากรเสียใหม่ โดยทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๑๖ เพื่อจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นให้เป็นสถาบันหรือหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่จัดเก็บรวบรวมพระราชทรัพย์และเงินภาษีอากรที่เคยขึ้นอยู่กับกรมกองต่าง ๆ ให้มารวมไว้ในที่แห่งเดียวกัน และกำหนดให้ขุนนางและข้าราชการจำต้องส่งเงินรายได้ของแผ่นดินทั้งหมดแก่หอรัษฎากรพิพัฒน์ เพื่อจะได้สามารถตรวจสอบถึงที่มาและที่ไปของงบประมาณทั้งหมดได้

ส่วนระบบการบริหารงานบุคคลที่กำหนดให้จ่ายเงินให้แก่ขุนนางและข้าราชการในลักษณะของเบี้ยหวัดรายปี ได้ปรับเปลี่ยนเป็นการให้เงินประจำเป็นรายเดือนในอัตราที่แน่นอน จึงเป็นการตัดช่องทางของขุนนางและข้าราชการไม่ให้ใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาประโยชน์อื่นอันมิชอบหรือเป็นการสร้างภาระความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้

นอกจากการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลเงินรายได้ของแผ่นดินแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังได้โปรดให้ตรากฎเกณฑ์เพื่อใช้ในการควบคุมการส่งเงินภาษีอากรที่เก็บได้ส่งให้แก่รัฐได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยขึ้นอีก ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังสมบัติ และพระราชบัญญัติเจ้าภาษีนยากรร จ.ศ. ๑๒๓๕

การปฏิรูประบบการคลังได้เริ่มต้นขึ้นจากส่วนกลางก่อนเป็นอันดับแรก ต่อมาจึงได้ขยายไปสู่ภูมิภาคโดยอาศัยกลไกการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลของกระทรวงมหาดไทย

^{๖๓} วรเดช จันทรศร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๓๔), หน้า ๑๖.

เพื่อช่วยในการรวมอำนาจทางการคลังจากหัวเมือง^{๖๔} ซึ่งเป็นผลให้ระบบผูกขาดเก็บภาษีอากร โดยเจ้าภาษีนายอากรลดความสำคัญและไม่ใช้แหล่งรายได้ที่สำคัญของรายได้แผ่นดินอีกต่อไป

การปฏิรูประบบการคลังและระบบภาษีอากรตามแนวความคิดแบบสมัยใหม่นี้ ทำให้บรรดาขุนนางไม่สามารถแสวงหาประโยชน์และรายรับจากแหล่งอื่น ๆ ได้ นอกจากเงินเดือนที่ได้รับจากทางราชการเป็นประจำเท่านั้น จึงทำให้สภาวะทางเศรษฐกิจของข้าราชการขาดสภาพคล่อง ไม่สามารถใช้เงินฟุ่มเฟือยได้อย่างเช่นในอดีต ฉะนั้น การจะสร้างฐานอำนาจทางการเมืองเพื่อจะแข่งกับพระมหากษัตริย์หรือเพื่อท้าทายอำนาจรัฐจึงทำได้ยากขึ้น ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ ที่นำมาใช้ปฏิรูปการปกครองประเทศ จึงทำให้การรวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ และจำกัดอำนาจของขุนนางให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัดสามารถกระทำได้ง่าย กรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการเอาจริงเอาจังของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการปฏิรูประบบการคลังและภาษีอากร ก็คือการลงโทษพระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุญ-หลง) เสนาบดีกรมนา ซึ่งถือเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และมีศักดิ์เป็นถึงหลานของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และความเด็ดขาดในการปราบปรามขุนนางที่เคยชินกับการได้ประโยชน์ในระบบเก่า โดยไม่คำนึงว่าจะมียศตำแหน่งหรือความสัมพันธ์กับข้าราชการระดับสูงเช่นไร หากได้กระทำความผิดตามกฎหมายแผ่นดินแล้ว ย่อมจะต้องได้รับโทษเสมอกันนี้ สร้างความเกรงกลัวต่อบรรดาขุนนางและข้าราชการเป็นอย่างมาก ซึ่งส่งผลให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้ของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้เพิ่มขึ้นจากแต่ก่อนมากมายหลายเท่า^{๖๕} ฉะนั้น เมื่อขุนนางและข้าราชการจำต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบทางด้านการเงินการคลังที่เคร่งครัด ประกอบกับถูกจำกัดด้วยสภาวะทางด้านเศรษฐกิจ จึงทำให้ไม่สามารถจะสร้างฐานอำนาจเพื่อแข่งบารมีกับพระมหากษัตริย์ได้ ในขณะเดียวกัน ก็ช่วยให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสามารถจะรวมศูนย์อำนาจทางด้านเงินการคลัง อันจะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งต่อความมั่นคงของประเทศในทุก ๆ ด้าน

^{๖๔} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

^{๖๕} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ. ๒๕๑๑-๒๕๗๕) (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๙), หน้า ๙.

๓.๒.๒.๒ การปฏิรูปการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

เนื่องจากระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้อยู่ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงขึ้นครองราชย์เป็นการปกครองแบบจตุสดมภ์ โดยมีอัตราเสนาบดีทั้ง ๒ ตำแหน่งคือ สมุหนายกและสมุหพระกลาโหม เป็นผู้ใช้อำนาจบังคับบัญชาทั้งหมด นอกจากตำแหน่งดังกล่าวแล้วยังมีเสนาบดีจตุสดมภ์อีก ๔ ตำแหน่ง คือ กรมเมือง กรมวัง กรมคลังและกรมนา เป็นผู้รับผิดชอบดูแลงานในแต่ละด้าน ซึ่งในสมัยนั้นเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่ทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสได้รับแนวความคิดของลัทธิจักรวรรดินิยม จึงต้องการจะเข้าครอบครองประเทศไทยให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศตน ประกอบกับรูปแบบการปกครองแบบเดิมที่มีลักษณะงานซ้ำซ้อนกันอยู่ “...เมื่อตกลงมาถึงภายหลังตามการที่เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ บางกรมก็มีการเหลื่อมล้ำจนทำไมไหว บางกรมก็ไม่มีอะไรจะทำ บางกรมก็มีผลประโยชน์มากเหลือล้นจนเกินไป บางกรมก็ไม่มีผลประโยชน์อันพอแก่การที่จะต้องกระทำ เพราะการที่ไม่สม่ำเสมอ ทั้งกระบวนการและผลประโยชน์เช่นนี้ ราชการจึงได้ค้างสะสมด้วยการมากเหลือแรงที่จะทำ ...”^{๑๐} ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสภาพสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นอย่างดีด้วยเหตุนี้เอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงเริ่มต้นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในเวลาต่อมา โดยการนำเอาแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่มาใช้ อย่างเช่นประเทศในยุโรป ซึ่งอาจแบ่งออกไปเป็น ๒ ด้าน คือ

๑. ระบบการปกครองส่วนกลาง

รูปแบบการปกครองดั้งเดิมก่อนสมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นรูปแบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ที่ได้ยึดถือมาตั้งแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตั้งที่ได้ศึกษามาแล้วในข้างต้น อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงนำเอาแนวความคิดในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินตามแบบประเทศในตะวันตกมาใช้โดยปรับเปลี่ยนจากรูปแบบเดิมที่มีสมุหนายกและสมุหพระกลาโหม รวมทั้งเสนาบดีทั้ง ๔ ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา มาเป็นระบบกระทรวง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการจัดหน่วยงานในการบริหารราชการแบบใหม่นี้ เพื่อต้องการกำหนด

^{๑๐} พระบรมราชาธิบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย.

หน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ไม่มีความซ้ำซ้อนและเหลื่อมล้ำในหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งจะได้เป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปเพื่อให้เกิดหน่วยงานราชการที่มีภาระต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายแทนการแบ่งงานกันทำแบบแบ่งเขตพื้นที่ในแบบเดิม^{๑๑} ซึ่งในช่วงแรกจัดตั้งไว้ทั้งหมด ๑๒ กรม ต่อมาได้ปรับปรุงตามความเหมาะสมรวมทั้งได้เปลี่ยนฐานะจากกรมให้กลายเป็นกระทรวง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๕

การปรับเปลี่ยนระเบียบการบริหารราชการส่วนกลางจากระบบจตุสดมภ์มาเป็นแบบสมัยใหม่ โดยมีกระทรวงที่กำหนดอำนาจหน้าที่เอาไว้ชัดเจน มีสำนักงานที่ทำการแน่นอน และจัดมีข้าราชการประจำทำงานโดยมีการควบคุมตามสายงานบังคับบัญชาตั้งแต่ข้าราชการระดับต่ำสุด ขึ้นไปตามลำดับชั้นจนถึงเสนาบดีเจ้ากระทรวง และจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของพระมหากษัตริย์ซึ่งถือว่าเป็นประมุขของประเทศ ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะทำให้พระมหากษัตริย์สามารถควบคุมการทำงานของข้าราชการได้อย่างใกล้ชิด รวมทั้งยังเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการตามสัดส่วนการทำงานของแต่ละบุคคล ซึ่งจะเป็นผลให้ข้าราชการสามารถทราบถึงจุดมุ่งหมายและความรับผิดชอบภายในหน่วยงานของตนเอง รวมทั้งสามารถทำงานสนองตอบให้ต้องตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ โดยมีการแบ่งสายงานการบังคับบัญชาข้าราชการภายในแต่ละกระทรวงอย่างเป็นระบบ คือ^{๑๒}

๑. เสนาบดี เป็นเจ้ากระทรวงที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานทั้งหมดภายในขอบเขตหน้าที่ของกระทรวง รวมทั้งงานที่ได้รับมอบหมายจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตามแต่กระแสรบมราชโองการและปฏิบัติจัดสั่งราชการ

๒. รองเสนาบดี ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเสนาบดี โดยรับคำสั่งเสนาบดีเพื่อไปจัดการและตรวจงานให้เป็นไปตามคำสั่ง และให้ทำหน้าที่ผู้แทนเสนาบดีในเวลา que เสนาบดีไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

^{๑๑} นพัตถร ฤทธิกาญจน์, พัฒนาการและที่มาของอำนาจและใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔), หน้า ๑๕๑.

^{๑๒} ปิยนาด บุนนาค, การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๓), หน้า ๑๕๕.

๓. ปลัดทูลฉลอง ทำหน้าที่ตรวจและจัดระเบียบกิจการงานภายใน (งานทางธุรการ) ของกระทรวงตามคำสั่งของเสนาบดี และให้เป็นผู้จัดทำหนังสือไปมากับปลัดทูลฉลองกระทรวงอื่น ๆ ในกรณีที่ต้องติดต่อประสานงานระหว่างกัน

๔. อธิบดีหรือเจ้ากรม มีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติจัดทำราชการตามคำสั่งของเสนาบดีและปลัดทูลฉลอง ภายในส่วนราชการระดับรองลงมาที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชาดูแล

๕. เจ้าพนักงานระดับต่าง ๆ ที่อยู่ในในสังกัดของหน่วยงาน มีหน้าที่ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาของตนโดยเคร่งครัด

การปฏิรูปการปกครองเป็นแบบกระทรวง ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงยึดถือตามแนวความคิดของประเทศในยุโรปนี้ ถือว่าเป็นการรวมศูนย์อำนาจทางการปกครองเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ได้อย่างแท้จริง เพราะเสนาบดีเจ้ากระทรวงทุกกระทรวงย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมายในการปฏิบัติตามพระกระแสรับสั่งของพระมหากษัตริย์โดยตรง หากฝ่าฝืนย่อมจะต้องได้รับโทษ แม้ว่าในระยะแรกของการแบ่งหน่วยราชการออกเป็นแต่ละกระทรวงนี้จะก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานเนื่องจากความซ้ำซ้อนในหน้าที่บางประการที่ยังไม่มีความชัดเจนว่า กระทรวงใดจะมีอำนาจหน้าที่จัดการในเรื่องดังกล่าว ซึ่งแต่ละครั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเข้ามามีบทบาทในการระงับข้อพิพาทเสมอ แม้บางกรณีอาจจะถึงขั้นเป็นความบาดหมางระหว่างตัวบุคคลก็ตาม แต่ก็ไม่รุนแรง จึงยังเป็นการแสดงออกให้เห็นถึงพระราชอำนาจในทางบริหารของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในฐานะพระประมุขของประเทศ

การปฏิรูประบอบราชการส่วนกลางนี้ แม้ว่าจะได้ดำเนินการตามแนวความคิดสมัยใหม่ แต่ในเบื้องต้นนี้จะเห็นได้ว่าการที่แต่ละหน่วยงานมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบโดยเฉพาะและกฎเกณฑ์การทำงานที่ชัดเจนเพื่อให้เสนาบดีและข้าราชการได้ยึดถือปฏิบัติ นั้น เท่ากับว่าเป็นเพียงผู้ปฏิบัติภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ไม่อาจใช้อำนาจดังกล่าวในลักษณะที่เป็นเอกสิทธิ์ส่วนบุคคลได้ และเมื่อบุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งไปการกระทำนั้น ๆ ที่ได้กระทำลงไปในช่วงที่ดำรงตำแหน่งก็ย่อมจะไม่เสียไป แต่ยังคงผูกพันและบังคับใช้ได้ต่อไป จึงแสดงให้เห็นว่า อำนาจจะไม่ยึดติดกับตัวบุคคลเหมือนเช่นในอดีต และเริ่มปรากฏแนวความคิด

ที่จะแยกอำนาจรัฐออกจากตัวบุคคลให้มีลักษณะของความเป็นสถาบันมากขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานของแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่มาจนกระทั่งปัจจุบัน

๒. ระบบการปกครองส่วนภูมิภาค

การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองก่อน พ.ศ. ๒๔๓๕ นั้น เป็นการปกครองแบบจตุสดมภ์ที่ยึดถือมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา โดยมีอัครมหาเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ อัครเสนาบดีกระทรวงกลาโหมบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ ซึ่งลักษณะของ “การบังคับบัญชา” นั้น มีความหมายที่แตกต่างกันไปตามความไกลใกล้ของท้องถิ่น หัวเมืองหรือประเทศราชยิ่งไกลไปจากเมืองหลวงเท่าใด ก็ยิ่งที่จะมีอิสรภาพมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากการคมนาคมเป็นการลำบากยิ่งในสมัยนั้น หัวเมืองที่รัฐบาลสามารถควบคุมและบังคับบัญชาได้โดยตรงมีแต่หัวเมืองจัตวาใกล้ ๆ ซึ่งอยู่ในบริเวณวังราชธานี ส่วนหัวเมืองอื่นซึ่งแบ่งไว้เป็นชั้นเอก โท ทรี ตามลำดับความสำคัญของเมือง ก็จะให้เจ้าเมืองที่เป็นชาวเมืองนั้นปกครองดูแลกันเอง ซึ่งอาจจะเป็นนักรบที่กล้าหาญ เช่น เจ้าเมืองราชบุรี ผู้เป็นต้นตระกูลวงศาโรจน์ หรืออาจจะเป็นเจ้าของภาชีนายอากรมาก่อน เช่น เจ้าเมืองสงขลา (ตระกูล ณ สงขลา) หรือเจ้าเมืองระนอง (ตระกูล ณ ระนอง)

ลักษณะการจัดการปกครองภายในหัวเมืองเช่นนี้เรียกกันมาแต่เดิมว่าแบบ “กินเมือง” ซึ่งเจ้าเมืองมีอำนาจเก็บภาษีอากรจากราษฎรผู้ใต้บังคับบัญชาได้ แต่ต้องมีส่วนเหลือไว้ให้เสนาบดีและพระคลังมหาสมบัติ เงินที่ผูกมาจากกรุงเทพฯ สำหรับภาษีอากรนั้น ต้องส่งมาแต่ที่เป็นกำไรก็เก็บไว้ได้ เงินค่าน้ำ ค่านา ค่าราชการ หลังจากที่เก็บส่วนลดแล้วต้องส่งมาเป็นส่วย แต่รัฐบาลก็ไม่มีทางที่จะรู้เสมอไปได้ว่าเจ้าเมืองเก็บเงินเหล่านี้ได้เป็นจำนวนเท่าไร^{๑๓} สำหรับประเทศราชต้องให้ส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองมาถวายสามปีต่อครั้ง แต่ภาชีอื่น ๆ แทบไม่ต้องส่งมาเลย จึงทำให้รัฐบาลกลางไม่สามารถจะเข้าควบคุมดูแลการบริหารหัวเมืองต่าง ๆ ให้เป็นไปตาม

^{๑๓} ประวัติกระทรวงเกษตร (พ.ศ. ๒๕๐๐), หน้า ๑๕-๑๖ อ้างใน ตำราราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา, “การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิบัติหรือวิวัฒนาการ,” ใน พระประวัติและพระกรณียกิจสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและเรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น (เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการโครงการตำราราชานุภาพศึกษา ครั้งที่ ๒ วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๕), หน้า ๘๔.

นโยบายของรัฐที่วางเอาไว้ได้ นอกจากนั้น การให้อำนาจแก่บรรดาเจ้าเมืองทั้งทางด้านทหาร การเงินการคลัง จึงเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้เจ้าเมืองสั่งสมบารมีและอำนาจทางทหารเพื่อท้าทายอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะทำให้เกิดผลร้ายต่อราชบัลลังก์ได้

ดังนั้น ภายหลังจากที่มีการปฏิรูประบบการปกครองส่วนกลางอย่างเป็นระบบ โดยจัดตั้งกระทรวงมหาดไทยให้มีหน้าที่ดูแลปกครองหัวเมืองแล้ว การปฏิรูปการปกครองในส่วนภูมิภาคก็เริ่มขึ้น ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมอบพระราโชบายเฉพาะแก่กระทรวงมหาดไทยไว้เป็นแนวทางให้ยึดถือปฏิบัติ โดยที่พระราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ พอจะตีความถึงพระราชดำริของพระองค์ ที่เกี่ยวกับการปรับปรุงระเบียบการปกครองหัวเมืองได้ดังนี้

ข้อ ๑ ให้แก่ลักษณะการปกครองแบบประเทศราชาธิราช Empire เป็นอย่างพระราชอาณาเขต Kingdom ประเทศไทยรวมกัน

พระราชประสงค์ในข้อนี้ แสดงให้เห็นว่าปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการจากแบบดั้งเดิม จากระบบราชาธิราช (Empire) โดยยุบระบบประเทศราชและระบบหัวเมืองต่าง ๆ ให้รวมมาเป็นเขตการปกครองอย่างเดียวกันทั่วทั้งพระราชอาณาจักร เพื่อต้องการจะสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ (National Unity) ให้มั่นคงโดยมุ่งที่จะขจัดความแตกแยกของชนชาติต่าง ๆ ให้หมดสิ้นไป นอกจากนั้น เมื่อมีการจัดระเบียบการปกครองเป็นแบบอาณาเขต (Kingdom) แล้ว ยิ่งทำให้เห็นได้ชัดเจนขึ้นว่า เมื่อไม่มีระบบประเทศราชหรือหัวเมืองชั้นต่าง ๆ ที่สามารถตัดสินใจได้โดยอิสระ แต่อำนาจปกครองประเทศทั้งหมดจะถูกรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางซึ่งขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์พระองค์เดียว ฉะนั้น พระมหากษัตริย์จึงทรงมีและใช้พระราชอำนาจปกครองด้วยพระองค์เองได้อย่างเต็มที่

ข้อ ๒ จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมือง ซึ่งเคยแยกกันอยู่ ๓ กรม คือ มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า ให้มารวมกันอยู่ในกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียว

ความมุ่งหมายประการที่สอง ที่จะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองมาไว้ที่มหาดไทยแต่กระทรวงเดียว นอกจากต้องการที่จะจัดระเบียบการปกครองประเทศเป็นแบบรวมอำนาจ

(Centralization) อันเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่เอกภาพของชาติตามหลักการในข้อแรกแล้ว ยังมุ่งที่จะจัดสรรราชการให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ทั้งนี้ เพื่อให้กิจการทั้งปวงในด้านการปกครองเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนและมาตรฐานเดียวกัน แก้ไขปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงานและแก้ข้อขัดแย้งในการจัดการปกครองอันเคยมีมาแต่เดิม

ข้อ ๓ จะรวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลตามสมควรแก่ภูมิลำเนาให้สะดวกแก่การปกครองและมีสมุหเทศาภิบาลบังคับบัญชาทุกมณฑล

พระราชประสงค์ประการที่สาม ก็เพื่อที่จะจัดการปกครองแบบรวมอำนาจนั้นจำเป็นต้องใช้รูปการปกครองส่วนภูมิภาคแบบมัธยนาภาค (Administrative Deconcentration) คือให้มีที่ทำงานส่วนภูมิภาค (Field Offices) เป็นสาขาของกระทรวงใหญ่ในนครหลวง และวิธีที่สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเลือกใช้ในการจัดตั้งส่วนราชการบริหารตามภูมิภาคนี้ก็คือ “ระบบเทศาภิบาล” ซึ่งเป็นแบบแผนการปกครองที่อังกฤษกำลังใช้ในประเทศพม่าและมลายูอยู่ในขณะนั้น เพื่อที่จะได้เป็นเครื่องมืออันทรงประสิทธิภาพในการควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ในแนวความคิดสมัยใหม่ อันจะสามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ (National Unity) และเพื่อที่จะเป็นปัจจัยสำคัญในการขยายราชการบริหาร (Extension of Administrative) ไปยังส่วนภูมิภาค

ข้อ ๔ การเปลี่ยนแปลงที่ทรงพระราชดำริ จะค่อยจัดไปเป็นชั้น ๆ มิให้เกิดยุ่งเหยิงในการที่จะเปลี่ยนแปลง

ประการสุดท้าย เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักดีถึงข้อจำกัดอันเกี่ยวกับโรคภัยต่าง ๆ ที่ประเทศไทยมีอยู่ จึงได้ทรงมีพระราชโองบายให้แผนการปรับปรุงระเบียบราชการบริหารแผ่นดินดังกล่าวเป็นโครงการระยะยาว อันจะเป็นการสะดวกและดำเนินการให้เป็นไปอย่างเรียบร้อยที่สุด^{๗๔}

^{๗๔} จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๔๕), หน้า ๙๔.

พระบรมราชาบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงให้ไว้เป็นแนวทางเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองในส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย โดยนำเอาการปกครองระบบการเทศาภิบาลมาใช้ ซึ่งพระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อดีตปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “การเทศาภิบาล คือ การปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นที่ไว้วางใจของรัฐบาลของพระองค์ รับผิดชอบการของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานีนั้น ออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคอันเป็นที่ใกล้ชิดติดต่ออาณาประชาราษฎร์เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุขและความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ จึงได้แบ่งส่วนการปกครองแคว้นแคว้นออกโดยลำดับชั้นเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัดจัดเป็นแผนกพนักงาน ทำนองการของกระทรวงในราชธานี อันเป็นวิธีนำมาซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวดเร็วและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระวังทุกข์บำรุงสุขด้วยความเที่ยงธรรมแก่อาณาประชาราษฎร์”^{๗๔} ดังนั้น จากคำจำกัดความข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นได้ว่าการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคตามระบบเทศาภิบาลอย่างเป็นระบบ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และรายละเอียดในการใช้อำนาจของแต่ละมณฑลเทศาภิบาลเอาไว้ได้อย่างชัดเจน ดังนี้

มณฑลเทศาภิบาล เป็นหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานในท้องถิ่นต่าง ๆ แทนรัฐบาลกลาง โดยมีข้าหลวงใหญ่หรือข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้รับผิดชอบในราชการบริหารทั่วไปของมณฑล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กว้างคือ “...ให้ผู้ว่าราชการเมืองฟังคำบังคับบัญชาข้าหลวงเทศาภิบาลในการตั้งปวง และเปลี่ยนวิธีการสั่งการซึ่งเคยมีตราสั่งตรงถึงผู้ว่าราชการเมืองแต่ก่อน มาสั่งตรงต่อข้าหลวงเทศาภิบาล ส่วนการที่หัวเมืองเคยมีใบบอกต่อเสนาบดี ก็ให้บอกแก่ข้าหลวงเทศาภิบาล เพื่อให้จัดและสั่งการซึ่งไม่จำเป็นจะต้องขอคำสั่งถึงกรุงเทพฯ ให้เสียเวลานั้นให้สำเร็จไป...”

สำหรับส่วนราชการที่อยู่ต่ำกว่ามณฑลเทศาภิบาลนั้น ได้มีการตรา “ข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑)” ได้กำหนดส่วนราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น

^{๗๔} ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาภิรมย์ภักดีพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญธรรม, ๒๔๙๕), หน้า ๑๗๗-๑๗๙.

เมือง อำเภอบ้านด่านและหมู่บ้าน ตามลำดับ โดยยังคงยึดถืออาณาเขตของเมืองเดิมเป็นหลัก แต่อาจมีการเปลี่ยนแปลงบ้างตามความเหมาะสมของพื้นที่ แต่ที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงลักษณะการบริหารงานตามสายงานการบังคับบัญชา รวมทั้งตำแหน่งของบุคคลซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองดูแลเมืองเสียใหม่ จากเดิมจะเรียกว่า “เจ้าเมือง” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างจะเด็ดขาดและมีความเป็นอิสระจากการควบคุมบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ ให้เปลี่ยนเป็น “ผู้ว่าราชการเมือง” ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการเมืองซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Governor” จะมีอำนาจน้อยกว่าเจ้าเมืองแบบเก่า และเปลี่ยนความรู้สึกจากการเป็น “เจ้า” ให้เป็นเพียงข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวคนหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการเพื่อประเทศและประชาชนเป็นสำคัญ^{๗๖} นอกจากนี้ ยังส่งผลให้สามารถแยกเรื่องส่วนตัวกับเรื่องราชการออกจากกันได้มากขึ้น เพราะส่วนราชการที่ตั้งขึ้นใหม่จะมีสภาพที่เป็นทางการ (Formal Organization) มากกว่าในอดีต อาทิเช่น มีสำนักงานซึ่งเป็นของรัฐ มีระเบียบการปฏิบัติในสำนักงานและมีเวลาราชการที่จะให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีกำหนด ทำให้การปฏิบัติราชการตามเป้าหมายของทางราชการ (Policy Implementation) สะดวกและชัดเจนขึ้น^{๗๗}

ฉะนั้น จึงแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า อำนาจปกครองประเทศในส่วนภูมิภาคถูกรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว หัวเมืองมีหน้าที่โดยตรงในการปฏิบัติตามคำสั่งและไม่สามารถกระทำการใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนหรือขัดต่อแนวนโยบายที่กำหนดโดยรัฐบาลกลางของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ ในขณะเดียวกัน มาตรการที่ส่วนกลางใช้ควบคุมและกำกับดูแลหัวเมืองก็สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุปแล้ว การดำเนินการปฏิรูปการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในระบบการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสามารถดำเนินการรวมศูนย์อำนาจจากหัวเมืองเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์เมื่อประกอบกับการดึงอำนาจจากกลุ่มขุนนางให้มาเป็นของพระองค์ได้แล้ว จึงทำให้ประเทศสยามเป็นการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง

^{๗๖} จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า ๒๐๘.

^{๗๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๗.

๓.๒.๓ แนวความคิดการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองเพื่อเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแทนพระมหากษัตริย์

๓.๒.๓.๑ การจัดตั้งสถาบันทางการเมืองขึ้นเพื่อเป็นที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดิน

พระราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้ทรงเริ่มกระทำภายหลังจากเข้าพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ ๒ ในปี พ.ศ. ๒๔๑๗ ซึ่งเท่ากับว่าพระองค์ทรงมีพระราชอำนาจตามกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างเต็มที่ คือ ทรงต้องการรวมศูนย์อำนาจรัฐที่ตกอยู่ภายใต้ขุนนางต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ เพื่อที่จะได้ทรงใช้พระราชอำนาจของพระองค์ได้อย่างเด็ดขาด โดยภายหลังจากที่ได้ทรงดำเนินการเพื่อรวมศูนย์อำนาจ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบการคลังและภาษีอากร การปฏิรูปการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเมื่อประกอบกับที่สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ได้ถึงแก่พิราลัยในปี พ.ศ. ๒๔๒๕ และกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ ได้ทิวงคตในปี พ.ศ. ๒๔๒๘ จึงทำให้พระราชอำนาจในการบริหารประเทศทั้งหมดถูกรวมศูนย์ไว้ที่องค์พระมหากษัตริย์ทั้งหมด และกลายเป็นระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี กลไกสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงนำมาใช้เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราโชบายในการรวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่พระองค์นั้น ได้ทรงนำเอาแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่เป็นแนวทาง โดยที่ทรงมีพระราชดำริว่า “.....ราชการผลประโยชน์บ้านเมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้น แลการที่ยังรกร้างมาแต่เดิมมานั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เดียวก็จะไม่มีใครสำเร็จไปได้ ถ้ามีผู้ช่วยกันคิดหลายปัญญาแล้ว การซึ่งรกร้างมาแต่เดิมก็จะได้ปลดเปลื้องไปได้ทีละน้อย ๆ ความดีความเจริญก็คงจะบังเกิดแก่บ้านเมือง จึงได้จัดสรรข้าทูลละอองธุลีพระบาท ซึ่งมีสติปัญญา โปรดเกล้าฯ ตั้งไว้เป็นที่ปรึกษาแห่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว.....” โดยในเบื้องต้นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าพระราชดำริดังกล่าว ทรงต้องการที่จะจัดตั้งคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลขึ้นเพียงเพื่อทำหน้าที่เสมือนผู้ช่วยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการดำเนินการในรูปแบบนี้ เท่ากับว่าพระองค์ทรงหลีกเลี่ยงที่จะปะทะโดยตรงกับกลุ่มอำนาจเก่าของขุนนางที่มีเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นหัวหน้า

ฉะนั้น บรรยากาศทางการเมืองระหว่างพระองค์กับขุนนางในระบอบเก่าจึงมิได้มีความตึงเครียดมากนัก แต่ผลการดำเนินงานของคณะบุคคลที่ได้ทรงจัดตั้งขึ้นโดยที่พระองค์ทรงเป็นองค์ประธานนี้ ก็ทำให้เป็นที่เข้าใจถึงความขัดแย้งระหว่างข้าอำนาจ ๒ กลุ่มได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากกรณีสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) มีคำสั่งให้ลงโทษพระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุญ-หลง) ซึ่งมีศักดิ์ถึงหลานของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และถือว่าเป็นขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่อยู่ในกลุ่มของขุนนางที่มีฐานอำนาจมากในขณะนั้น

สถาบันทางการเมืองที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินการจัดตั้งขึ้น โดยประสงค์จะให้ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น แบ่งได้เป็น ๒ สภา คือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) มีหน้าที่เพื่อช่วยดูแลบริหารราชการแผ่นดิน กับ สภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council) เพื่อให้เป็นเสมือนตัวแทนของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะได้รับรู้ความเดือดร้อนของประชาชน รวมทั้งจะได้ให้ทำงานเฉพาะอย่างที่ได้ทรงมอบหมายเป็นการส่วนพระองค์

การจัดตั้งสถาบันทางการเมืองทั้ง ๒ สภานี้ สภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council) ไม่ได้มีบทบาทที่เป็นรูปธรรมในการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินมากนัก จะต่างไปจากสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๑๗ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๑๗ ตามแบบอย่างของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศสที่เปลี่ยนแปลงจัดตั้งขึ้น^{๗๔} ประกอบไปด้วยเจ้านายซึ่งเป็นราชตระกูลและขุนนาง ที่มีความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน ๑๐-๒๐ นาย โดยมีพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน เป็นเพรสิเดน (President) หัวหน้าประธานาธิบดี นอกจากนั้นให้มีตำแหน่ง “เคลริกออฟเคาน์ซิล” (Clerk of Council) คือเสมียนใหญ่ที่ปรึกษานายหนึ่ง กับ “ดีปิวตีเคลริกออฟเคาน์ซิล” (Deputy Clerk of Council) คือเสมียนผู้ช่วยที่ปรึกษาอีกนายหนึ่ง ให้มีตำแหน่งราชการที่จะรักษาบัญชี และจดหมายเหตุในที่ปรึกษาทุกอย่างทุกประการ แต่จะนับรวม

^{๗๔} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๒ : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๗), หน้า ๗๒.

ในพวกที่ปรึกษาและจะเข้าประชุมปรึกษาราชการด้วยไม่ได้^{๙๙} ซึ่งในเบื้องต้นได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งที่ปรึกษาขึ้นจำนวน ๑๒ นายก่อน ให้มีอำนาจหน้าที่ ๒ ประการ คือ^{๑๐๐}

๑. เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมาย
๒. พิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน

ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินว่า ล้วนแต่เป็นขุนนางที่มาร่วมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่ม “สยามหนุ่ม (Young Siam)” ซึ่งมีแนวความคิดสนับสนุนการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ และการที่สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และเจ้าพระยาสุริยวงศ์ไวยวัฒน์ (บุตรชาย) ไม่ยอมรับเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน โดยอ้างเหตุผลว่าไม่อาจถือน้ำพิพัฒน์สัตยาเป็นครั้งที่ ๒ และไม่อาจรับคำสาบานเหมือนคนทั้งหลายได้นั้น^{๑๐๑} ทำให้การใช้อำนาจรัฐโดยสถาบันทางการเมืองที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดตั้งขึ้นนี้ สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่และเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้สามารถดึงอำนาจจากกลุ่มขุนนางในระบอบเก่ากระทำได้สะดวกยิ่งขึ้น อนึ่ง การปฏิเสธไม่เข้ารับตำแหน่งในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และเจ้าพระยาสุริยวงศ์ไวยวัฒน์นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า มีเหตุผลมาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตฯ ข้อ ๒๔ ที่กำหนดว่า “ถ้าเคาน์ซิลออฟสเตตผู้หนึ่งผู้ใด เพราะตนเป็นคนชรามาก กำลังปัญญาอ่อนแล้ว ฤ็เหตุขัดข้องอื่น ๆ จะรับราชการตำแหน่งเคาน์ซิลออฟสเตตทดลองพระเดชพระคุณต่อไปไม่ได้แล้ว จะกราบบังคับทูลลาออกจากตำแหน่งราชการเคาน์ซิลออฟสเตต การนี้สุดแล้วแต่จะทรงพระกรุณา ถ้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกจากตำแหน่งยศเคาน์ซิลออฟสเตต ก็ต้องออกจากราชการอื่น ๆ ที่ตนได้บังคับมานานด้วย ซึ่งจะเลิกแต่สิ่งที่ตนชอบและจะละวางซึ่งตนไม่ชอบเสียนั้นไม่ได้...” ซึ่งจะทำให้เห็นว่าสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และเจ้าพระยาสุริยวงศ์ไวยวัฒน์ ยังคงที่ระมัดระวังตนเองต่อการ

^{๙๙} ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชิตติยา วรรณสุด (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย, หน้า ๑๘-๒๐.

^{๑๐๐} คณะกรรมการกฤษฎีกา, หนังสือ ๑๒๐ ปี เคาน์ซิลออฟสเตต : จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรุงเทพฯ : ประชาชน, ๒๕๓๗), หน้า ๙.

^{๑๐๑} หจข., ร.๕ รล.๕/๖ เรื่อง หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (ม.ป.ป.).

สูญเสียอำนาจรัฐที่ตนเองมีและใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากได้เล็งเห็นถึงสภาวะความกดดันและความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ภายในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่สนับสนุนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกือบทั้งหมด และหากมีความขัดแย้งภายในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินจริงแล้ว อาจจะต้องสูญเสียซึ่งอำนาจทั้งหมด เนื่องจากการลาออกจากตำแหน่งแคนันซิลลอร์ออฟสแตตตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๔ ก็ได้ ด้วยเหตุนี้จึงปฏิเสธที่จะเข้ารับตำแหน่งดังกล่าว

การจัดตั้งสถาบันทางการเมืองขึ้นในรูปแบบของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งก็คือ “ให้เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมาย” ฉะนั้น อำนาจรัฐที่ถูกใช้โดยผ่านทางองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองนี้ ก็คือ “อำนาจนิติบัญญัติ” ซึ่งถือว่าเป็นพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งดำรงอยู่ในฐานะประมุขของประเทศโดยแท้ ฉะนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเป็นองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองที่เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น จะสอดคล้องกับแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่อันเป็นรากฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตยในอนาคต ตามแนวทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย ที่กำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการจะต้องแยกออกจากกันอย่างอิสระ

แม้ว่าการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินให้เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัตินี้ จะมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งเป็นสถาบันทางการเมืองที่ให้เป็นผู้ใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่ผลพลอยได้อีกประการหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นจากการใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติ โดยผ่านทางสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินก็คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะสามารถรวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากการนิติบัญญัติ (Legislation) แบบใหม่เป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดของการขยายพระราชอำนาจในแนวกว้างและหยั่งพระราชอำนาจในแนวลึกเพื่อการเปลี่ยนแปลงสังคมในด้านต่าง ๆ เนื่องจากพระราชอำนาจนิติบัญญัติเป็นของพระมหากษัตริย์โดยตรง ขุนนางจึงไม่อาจใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ การที่ทรงให้ความสำคัญกับการนิติบัญญัติจึงทำให้พระองค์มีอิสระจากขุนนาง (โดยเฉพาะสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์) และลด

ทอนอำนาจของขุนนางลงให้อยู่ภายใต้กฎหมายที่ทรงตราขึ้น^{๑๒} ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นเพียงช่องทางเดียวในขณะนั้นที่พระองค์จะทรงกระทำได้ ดังเช่นที่ทรงมีพระราชปรารภไว้ในพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. ๑๒๔๗ (พ.ศ. ๒๔๒๘) ที่ว่า “ตำแหน่งเอกเสกคิวดิพนธ์ เป็นที่หวงแหนของริเยนต์แลเสนาบดี แต่ลิสเลติพนั้น หากใครจะมีผู้ใดชอบใจไม่ เราจึงได้จัดอุดหนุนการลิสเลติพขึ้น จนมีถึงเคาน์ซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายเนื่อง ๆ เป็นต้น...” ประกอบกับการปรับเปลี่ยนแนวความคิดของระบบกฎหมายไทยให้มีลักษณะของระบบกฎหมายใหม่ แบบ ตะวัน ตก ที่เป็น แบบ ปฎิฐาน นิยม (Positivism) ของ สำนัก ก ก ฎ ห ม า ย ฝ่ายบ้านเมืองมากขึ้น กฎหมายจึงกลายเป็นคำสั่งทั้งหลายของผู้ปกครองหรือรัฐอธิปัตย์ที่ราษฎรจำต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นย่อมมีความผิดและต้องโทษด้วย จึงเป็นผลให้ทรงตราพระราชบัญญัติต่าง ๆ มากมาย ที่สามารถสร้างความเป็นรัฐชาติและทอนอำนาจขุนนางและวังหน้าลงได้สำเร็จและมีประสิทธิผลที่สุด เพราะขุนนางจำต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หากไม่ก็จะเป็นการขัดพระราชอำนาจต้องโทษตามกฎหมายมณเฑียรบาลและกฎหมายลักษณะอาญาหลวงในกฎหมายตราสามดวงโดยตรง หากคราใดที่เกิดความขัดแย้งขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดิน ก็จะใช้กฎหมายนั้นเป็นข้ออ้างจนสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์จำต้องยอมจำนนอยู่เสมอ^{๑๓}

อย่างไรก็ดี การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมุ่งประสงค์จะให้ทำหน้าที่แทนพระองค์ในทางนิติบัญญัตินั้น ก็จำเป็นต้องยุบเลิกไป เนื่องจากภายหลังจากที่ทรงรวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ได้ทั้งหมดแล้ว ทรงมีพระราชกิจในทางการบริหารดูแลกระทรวงต่าง ๆ มากขึ้น ประกอบกับสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินก็ไม่สามารถดำเนินงานได้ต้องตามพระราชประสงค์ที่ต้องการฝึกหัดให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินร่วมกันแสดงความคิดเห็นในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อที่จะพัฒนาให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถใช้อำนาจได้อย่างอิสระ แต่ในความเป็นจริงแล้ว สมาชิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินกลับเห็นคล้อยตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทุกประการ ซึ่งไม่ต่างไปจากที่ได้ทรงดำเนินการด้วยพระองค์เองแต่ประการใด แม้อ้อมาสภา

^{๑๒} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๒ : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า ๗๑-๗๒.

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๔.

ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้จะได้ถูกยุบเลิกไป แต่ก็ถือได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานของแนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรที่จะใช้อำนาจรัฐแทนพระมหากษัตริย์ต่อไป

๓.๒.๓.๒ การสร้างกฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติที่แน่นอน

จากสภาพปัญหาความขัดแย้งระหว่างวังหลวง-วังหน้า ที่เกิดขึ้นในตอนต้นรัชกาลจนเป็นสาเหตุสำคัญที่ไทยเกือบจะต้องสูญเสียเอกราชของชาติไป ซึ่งสาเหตุของความขัดแย้งเกิดขึ้นมาจากความหวาดระแวงและไม่เข้าใจซึ่งกันและกันเท่านั้น และหากย้อนกลับไปศึกษาข้อเท็จจริงในทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา จะพบว่าตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคล (หรือเป็นที่เรียกว่า “วังหน้า”) หมายความว่าถึงบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัชทายาท และน่าจะได้รับการสถาปนาให้ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไป ภายหลังจากสิ้นรัชกาลของพระมหากษัตริย์ในรัชกาลปัจจุบันแล้ว โดยที่อาจจะเป็นพระราชโอรส หรือพระราชอนุชาของพระมหากษัตริย์ก็ได้ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์ที่จะทรงแต่งตั้งตามแต่จะเห็นสมควร ทั้งนี้ทั้งนั้น ไม่ได้หมายความว่าเมื่อมีการแต่งตั้งตำแหน่งวังหน้าขึ้นแล้ว วังหน้าจะได้รับการสถาปนาให้เป็นพระมหากษัตริย์เสมอไปไม่ หากแต่ยังต้องคำนึงคุณสมบัติส่วนตัวที่เหมาะสมและมีความเก่งกล้าสามารถ เพื่อที่จะเข้าต่อสู้แย่งชิงกับบุคคลอื่นด้วย

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ ๑ ถึงรัชกาลที่ ๔) จึงได้มีการแต่งตั้ง “วังหน้า” ตามโบราณราชประเพณีเสมอมา แต่ก็ไม่ได้มีปัญหาเกิดขึ้นอาจจะเนื่องมาจากสาเหตุที่ “วังหน้า” ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไป หรือในบางรัชกาลก็ได้ทรงสิ้นพระชนม์ก่อนพระมหากษัตริย์ในรัชกาลนั้น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการสถาปนาสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ฯ ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ ๕ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๑๑ นั้น เชื้อพระวงศ์และบรรดาขุนนางโดยเฉพาะตระกูลขุนนางได้เข้ามามีบทบาทเป็นอย่างมาก นอกจากนั้น ที่ประชุมยังได้แต่งตั้งให้กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญขึ้นดำรงตำแหน่งวังหน้าอีกด้วย ซึ่งตามโบราณราชประเพณีแล้ว จะเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ที่จะแต่งตั้ง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ความสัมพันธ์

ระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กับกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ เป็นไปอย่างไม่ค่อยจะดีและราบรื่นเท่าที่ควร กล่าวคือ

๑. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงตั้งข้อสงสัยถึงความชอบธรรมในการเข้าดำรงตำแหน่งวังหน้าของกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญตลอดมา เนื่องจากเป็นการกระทำที่ขัดต่อโบราณราชประเพณีที่ถือว่าเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์โดยแท้ที่จะแต่งตั้งรัชทายาท นอกจากนี้ ยังทรงรู้สึกระแวงว่ากรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ จะไม่มีความจงรักภักดีต่อพระองค์เท่ากับที่มีต่อสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เพราะเป็นบุญคุณที่ได้รับการสนับสนุนให้ขึ้นเป็นวังหน้านั้นเอง

๒. กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญได้รับอนุญาตจากเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ผู้สำเร็จราชการในขณะนั้น ให้ทรงมีกำลังทหารบกและทหารเรือไว้ในสังกัดได้โดยไม่จำกัดจำนวนสามารถสะสมอาวุธยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ เช่น ปืน กระสุนดินดำ ได้ รวมทั้งมีข้าราชการบริพารไว้เป็นจำนวนมาก และมีอำนาจเก็บภาษีอากรไว้ใช้สอยได้ เสมือนกับพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อครั้งที่ยังมีพระชนม์ชีพ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าองค์พระมหากษัตริย์ในรัชกาลที่ ๔ ซึ่งความเป็นจริงแล้วกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญควรจะถูกลดเครื่องยศและกำลังคนให้เสมอเพียงกรมพระราชวังบวรมหาศักดิพลเสพย์ วังหน้าในรัชกาลที่ ๓ หรือต่ำกว่านั้นอีกก็ได้ แต่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ก็มีได้ลดอำนาจลงแต่ประการใด จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงระแวงว่าเจ้าพระยาสุริยวงศ์จะสนับสนุนให้กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญแข่งอำนาจและบารมีกับพระองค์ จนถึงขั้นคิดแย่งชิงราชบัลลังก์ก็ได้

๓. เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระชนม์มายุ่น้อยกว่ากรมพระราชวังบวรวิชัยชาญถึง ๑๖ พรรษา ทำให้พระองค์มีความกังวลพระทัยเนื่องจากทรงมีประสบการณ์ทำงานน้อยกว่ากรมพระราชวังบวร และเกรงว่าจะไม่ได้รับความเชื่อถือเท่าที่ควร

๔. การที่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์สนับสนุนกรมวังบวรวิชัยชาญเป็นวังหน้านั้น อาจเนื่องจากการที่จะรักษาอำนาจของตนในฐานะของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเอาไว้ รวมทั้งเพื่อ

คานอำนาจกับของพระองค์ เนื่องจากถ้าพระองค์เกิดไม่พอพระทัยเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์แล้วจะ
ได้มีฐานกำลังจากความสนับสนุนของกรมวังบวรวิชัยชาญ^{๔๔}

ด้วยสาเหตุความไม่พอพระทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ที่มีต่อกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ (วังหน้า) ต่อเหตุการณ์หลาย ๆ ครั้ง ตั้งแต่การได้รับแต่งตั้ง
รวมทั้งเหตุการณ์ “วิกฤตการณ์วังหน้า” จนในที่สุด เมื่อกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญได้เสด็จ
ทิวงคตในปี พ.ศ. ๒๔๒๘ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงมีประกาศยกเลิก
ตำแหน่ง “วังหน้า” เสีย โดยทรงให้เหตุผลว่า “เป็นตำแหน่งลอยอยู่ มิได้มีคุณต่อแผ่นดินอย่าง
หนึ่งอย่างใด เป็นแต่ต้องใช้เงินแผ่นดิน ซึ่งจะต้องใช้รักษาตำแหน่งยศพระมหากษัตริย์ (วังหน้า)
อยู่เปล่า ๆ โดยมาก” จึงเท่ากับว่าธรรมเนียมการแต่งตั้งวังหน้าที่มีมาตั้งแต่โบราณกาลได้สิ้นสุด
ลงในรัชกาลนี้

ต่อมา ภายหลังจากที่ได้ทรงยกเลิกตำแหน่ง “วังหน้า” แล้ว เพื่อที่จะป้องกันมิให้
เกิดปัญหาเกี่ยวกับการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์แทนพระองค์เดิม
อย่างเช่นในกรณีการสถาปนาเจ้าฟ้ามงกุฎฯ และเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ฯ ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์รัช
กาลที่ ๔ และรัชกาลที่ ๕ ตามลำดับ ภายใต้อำนาจของขุนนาง โดยเฉพาะตระกูลขุนนาง ที่มีบทบาท
ทางการเมืองในขณะนั้นเป็นอย่างมาก ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่แน่นอนของหลักเกณฑ์ใน
การสืบราชสมบัติ ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงตรากฎเกณฑ์ในการ
สืบราชสมบัติให้มีความแน่นอน โดยการสถาปนาแต่งตั้งตำแหน่ง “มกุฎราชกุมาร (Crown
Prince) ขึ้น ดังปรากฏในพระราชอาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ตอนหนึ่งว่า

“...ตำแหน่งผู้ซึ่งจะสืบราชสันตติวงศ์ในกฎหมายเทียรบาลซึ่งเป็นกฎหมายเก่า
ได้ออกชื่อปรากฏว่าเป็นสมเด็จพระนอพุทธเจ้า ครั้นภายหลังมา ชื่อแลตำแหน่งนั้นก็
หายไป กลายเป็นพระมหากษัตริย์ซึ่งมีมาในกฎหมายตำแหน่งนาพลเรือน ... ผู้ซึ่ง
ได้เป็นพระมหากษัตริย์นั้น ย่อมเป็นผู้เป็นพระโอรสองค์ใหญ่ซึ่งควรจะได้รับ
ราชสมบัตินั้นโดยมาก จึงเข้าใจกันว่าเป็นผู้ที่ได้รับราชสมบัติ แต่เพราะไม่มี

^{๔๔} วิชาตวงศ์ พงศะบุตร, “การสืบราชสมบัติ,” ใน ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม ๒ รัชกาลที่ ๔ –
พ.ศ. ๒๔๗๕ (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี, ๒๕๒๕), หน้า ๔๔-๔๗.

กฎหมายอันใดซึ่งชัดเจนว่าตำแหน่งเป็นอย่างไร ภายหลังมาก็ตั้งกันเลอะเทอะไป จนผู้ซึ่งไม่ควรจะได้รับราชสมบัติได้ตั้งอยู่ในตำแหน่งนั้น ก็เป็นเหตุให้เกิดความ ร้าวราน ต่างคนต่างถือ ต่างคิดไปต่าง ๆ กัน เหมือนหนึ่งเปิดช่องว่า ผู้ใดมีอำนาจ ก็ให้แย่งชิงเอาเถิด ... และตำแหน่งอันนี้ได้กำหนดลงเป็นชัดเจนชั้นหนึ่ง ในเมื่อ ตั้งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ควรที่จะให้มีพระราชกฤษฎีกาเป็นกำหนดลำดับราช สันตติวงศ์ให้มั่นคงเป็นแบบอย่างต่อไป”^{๔๔}

จากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้ทรงสถาปนา แต่งตั้งตำแหน่ง “มกุฎราชกุมาร” ขึ้นแทนตำแหน่ง “วังหน้า” ที่ได้ยึดถือมาตั้งแต่โบราณนั้น เป็นการสร้างกฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติไว้ในกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ให้มีความ แน่นนอนชัดเจนว่า หากพระมหากษัตริย์ได้ทรงเสด็จสวรรคตแล้ว เจ้าฟ้าหรือเจ้านายเชื้อพระวงศ์ พระองค์ใดจะได้ทรงขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไปในทันที ซึ่งจะทำให้เกิด ความต่อเนื่องและไม่ขาดตอนของราชบัลลังก์ในฐานะของประมุขประเทศ ดังปรากฏตามร่าง พระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม* มาตรา ๖ ที่บัญญัติไว้ว่า “พระเจ้าแผ่นดิน เปนอมฤตราช เพราะเหตุว่ามีมกุฎราชกุมารเป็นผู้สืบชาติสืบสันตติ แลแผ่นดินไม่ไร้พระเจ้าแผ่นดิน ได้ ด้วยราชประเพณีอันนี้เท่านั้น” ซึ่งคำว่า “อมฤตราช” หมายความว่า กษัตริย์ผู้ไม่สิ้นพระชนม์ ในที่นี้จึงหมายความว่า ทรงสืบราชสันตติวงศ์ไม่ขาดสายนั่นเอง^{๔๕} เท่ากับว่าได้มีการแยกอำนาจรัฐ ออกจากตัวบุคคลในฐานะพระมหากษัตริย์ที่มีเลือดเนื้อปกติไปให้แก่พระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็น สถาบัน โดยไม่ยึดติดกับตัวบุคคลธรรมดาที่อาจจะสิ้นอายุขัยไปตามกาลเวลา

^{๔๔} ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา วรรณสุต (รวมรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย, หน้า ๙๘.

* แม้ว่าร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยามนี้ จะไม่ได้ประกาศใช้บังคับก็ตาม แต่นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างมีความเห็นสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันว่า แท้ที่จริงแล้วร่างพระราชกฤษฎีกา นี้ ก็คือร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง เพราะมีลักษณะเนื้อหาที่ใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในประเทศต่าง ๆ ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างมาก ที่กล่าวถึงพระบรมราชานุญาตเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐและการ บริหารราชการแผ่นดินในลักษณะของงานนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ

^{๔๕} วิษณุ เครืองาม, “บทวิเคราะห์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เรื่องร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ว่าด้วย ราชประเพณีกรุงสยาม,” วารสารกฎหมายปกครอง ๑๔ (สิงหาคม ๒๕๓๘): ๑๙๐.

แต่อำนาจรัฐนี้จะต้องมีลักษณะที่ต่อเนื่องและคงอยู่ตลอดไป ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงความเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ตามแนวความคิดของกฎหมายมหาชนสมัยใหม่

อย่างไรก็ดี เมื่อเข้าสู่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แนวความคิดในการสร้างกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งให้มีความแน่นอนได้รับการยอมรับมากขึ้น จึงได้ทรงตรา กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ เพื่อรับรองหลักการตามแนวความคิดดังกล่าวให้เกิดผลในทางกฎหมายและได้นำมาใช้บังคับจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

๓.๒.๓.๓ การจัดตั้งศาลยุติธรรมขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

การจัดระบบกฎหมายและการศาลของประเทศไทยภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบดั้งเดิมที่ใช้มาตั้งแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก่อนที่จะมีการปฏิรูปโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการจัดระบบอำนาจรัฐใน ส่วนของอำนาจตุลาการตามที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายให้ขุนนางเข้าเป็นผู้รับผิดชอบแต่ที่ จะทรงแต่งตั้ง โดยที่หาได้กำหนดขอบเขตและหน้าที่ขององค์กรที่จะใช้อำนาจตุลาการเอาไว้โดย เฉพาะ จึงทำให้ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบทางด้านตุลาการโดยตรง ดังเช่น ที่เสด็จในกรมหลวงราชบุรีฯ ทรงกล่าวไว้ในหนังสือ พระราชบัญญัติในปีปัจจุบัน เล่ม ๑ ว่า

“ในศาลนั้น การพิจารณาและตัดสินคดีความทั้งหลายแบ่งเป็นหลายหน้าที่ หลายกรม เปนต้นคือ กรมรับฟ้อง ลูกขุน ผู้ปรับและขุนศาล ตระลาการ ศาลนครบาล ศาลแพ่งกลาง แพ่งเกษม ศาลมหาดไทย ศาลกลาโหม และกรมท่า เป็นศาลที่มีแต่ ตระลาการผู้ชำระ แต่ผู้รับฟ้องนั้น เปนกรมหนึ่งต่างหาก กรมรับฟ้องนำฟ้องเสนอ ลูกขุนที่เปนกรมอยู่ต่างหาก ไม่ขึ้นกระทรวงเหมือนกัน เมื่อศาลทั้งหลายนี้ได้ชำระ ความเสร็จสำนวนแล้ว ต้องส่งขึ้นไปยังลูกขุนให้ชี้ขาดและลูกขุนเองเมื่อได้ชี้ขาดแล้ว ว่าผู้ใดผิดผู้ใดถูก ยังต้องส่งสำนวนไปให้ผู้ปรับให้วางบทอีกต่อไป กว่าคดีจะได้ถึง เด็ดขาดมีคำพิพากษา จึงเห็นได้ว่าศาลที่เปนกลางไม่ขึ้นกระทรวงใดนั้น คือลูกขุน และผู้ปรับเท่านั้นเองที่มีอำนาจก็จริง แต่ตัวนั้ ๆ มือตีนอยู่แก่กระทรวงทั้งสิ้น และ กระทรวงทั้งหลายที่มีนายสำคัญก็ห้ามลูกขุนผู้ปรับเสียเสมอ ๆ การชำระความทั้ง

หลายเปแแบ่งปันกันคนละนิดคนละหน่อยมากมอด้วยกัน ไม่เชื่อกันเลยการรวน
 เรอย่างไรไม่เป็นการปลาต จะจับผิดกองอันโตก็ยาก ฯลฯ”^{๘๗}

จากลักษณะการจ้ตองค้กรของอำนาจตุลาการเช่นนี้ ทำให้การใช้อำนาจตุลาการ
 ซึ่งถือว่าอำนาจสำคัญประการหนึ่งของประเทศ มักที่จะถูกแทรกแซงจากอำนาจโดยองค้กรและ
 บุคลากรฝ่ายอื่น ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากรูปแบบการจ้ตองค้กรผู้ใช้อำนาจรัฐในอดีตซึ่งจ้ตตามภาระกิจ
 ของรัฐในด้านต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงลักษณะของภาระกิจที่แตกต่างกันทางด้านนิติบัญญัติ
 บริหารและตุลาการ จึงทำให้อำนาจตุลาการขาดความเป็นอิสระและถูกครอบงำจากอำนาจฝ่ายอื่น
 โดยง่าย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศไม่อาจเข้าค้มครองให้
 การใช้อำนาจตุลาการเป็นไปได้อย่างยุติธรรมสมดังเจตนารมณ์ของพระองค์เหมือนดังที่ทรงใช้
 อำนาจตุลาการในการตัดสินคดีด้วยพระองค์เองในทุกกรณี จากสภาพของการจ้ตองค้กรของ
 อำนาจตุลาการนี้ แสดงให้เห็นถึงความบกพร่องทางแนวความคิดของกระบวนการเพื่อจ้ตระบบ
 การใช้อำนาจรัฐในด้านอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด และเป็นสาเหตุประการสำคัญของการปฏิรูประบบ
 การศาลขึ้น

นอกจากสาเหตุภายในประเทศที่ทำให้ต้องปฏิรูปอำนาจตุลาการและระบบศาลแล้ว
 สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากเหตุภายนอกประเทศก็คือ ปัญหาสิทธิสภาพ
 นอกอาณาเขต อันเป็นปัจจัยสำคัญที่เร่งรัดให้จ้ตดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหา
 ขอบกพร่องที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งจ้ตอำนาจรัฐทางด้านตุลาการและระบบการศาล
 เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของต่างประเทศในที่สุด

สำหรับแนวความคิดที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนำมาใช้ในการ
 ปฏิรูปอำนาจรัฐทางด้านตุลาการและระบบศาล เริ่มขึ้นตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๓๕ โดยทรงดำเนินการ
 ตามหลักทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยของมงเตสกีเออ เพื่อให้การจ้ตระบบอำนาจรัฐใน
 ประเทศไทยเหมาะสมกับกาลสมัย ได้รับการยอมรับทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ และ
 สามารถรวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ได้อย่างแท้จริง แต่เนื่องจากวิกฤติการณ์

^{๘๗} ดุษฎี หลีละเมียร, “การตีความประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม เมื่อ ร.ศ.๑๑๐ ตามเจตนารมณ์ของ
 กฎหมายและหลักฐานทางประวัติศาสตร์,” ดุลพาท ๔๔ (มกราคม-มีนาคม ๒๕๔๐): ๑๖๐-๑๖๑.

เกี่ยวกับระบบศาลและงานทางด้านตุลาการเป็นปัญหาที่ใหญ่หลวงเกินกว่าที่จะเยียวยาแก้ไขได้ จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะปฏิรูปอำนาจรัฐที่เกี่ยวกับงานด้านตุลาการและระบบศาลไทยทั้งระบบ ดังเห็นได้จากทรงอธิบายไว้ในพระราชสาธิตบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินที่ว่า

“การในกรมลูกขุนหรือจะว่ารวบยอดว่าการในกรมยุติธรรมทั้งปวงซึ่งแยกไปเป็นหลายกรมนั้น จึงได้ทูลทูลหม่อมทราบบ้างว่า พ้นกำลังที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปของกระทรวงยุติธรรมนี้ใหม่ ให้เป็นทางอันคิดคราวเดียวตลอดเรื่อง ไม่เป็นแต่คิดปุยาแก้ไขครั้งหนึ่งคราวหนึ่ง การตำแหน่งในเมืองไทยนี้ เปรียบเหมือนเรือกำปั่นที่ถูกเพลิงและปลวกกินผุโทรมทั้งลำ แต่ก่อนทำมานั้นเหมือนรั้วแห่งใด ก็เข้าไม้ตามอุทยาแต่เฉพาะที่ตรงรั้วนั้น ที่อื่นก็โทรมลงไปอีก ครั้งชำนานเข้าก็ยิ่งชำรุดหนักลงทั้งลำ เป็นเวลาสมควรที่ต้องตั้งกงขึ้นกระดานใหม่ให้เปนของมัน คงถาวรสืบไป และเป็นการสำคัญยิ่งใหญ่ที่จะต้องรีบจัดการโดยเร็ว หาไม่ก็จะต้องจมลงด้วยผุยับไปเหมือนเรือกำปั่นที่ชำรุดเหลือที่จะเยียวยาจนต้องจมลง”

แนวความคิดที่สำคัญที่สุดของการปฏิรูปอำนาจรัฐที่เกี่ยวกับงานด้านตุลาการคือ ต้องมีการจัดองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐทั้ง ๓ ด้าน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ออกจากกันเช่นเดียวกับแนวความคิดของมงเตสกีเออ เพื่อที่องค์กรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวจะสามารถใช้อำนาจนั้นได้อย่างเป็นอิสระ

อย่างไรก็ตาม แม้การรวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ดังเช่นที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินการนั้น จะทำให้ประเทศสยามมีการปกครองเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่แท้จริง ซึ่งอำนาจรัฐในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งพระราชอำนาจทางตุลาการจะถือเป็นพระราชอำนาจเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงใช้ได้แต่เพียงผู้เดียวก็ตาม แต่ก็ควรต้องแบ่งแยกองค์กรที่จะให้เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการออกจากองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารด้วย เพื่อที่อำนาจทั้งสองจะได้มีความเป็นอิสระซึ่งกันและกัน มิให้เกิดความสับสนปะปนอยู่ภายในองค์กรเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณจึงได้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว “ขอพระราชทานให้รวม

สรรพคดีทั้งปวงที่ได้พิจารณาอยู่ในศาลกระทรวงต่าง ๆ พร้อมกับผู้พิจารณาตระลาการทั้งปวง
ไว้ยังกระทรวงศาลสถิตยุติธรรม ที่ตั้งขึ้นเป็นกระทรวงใหญ่ให้บังคับบัญชาทั้งปวง”^{๔๔}

การจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นในปีพุทธศักราช ๒๔๓๕ เพื่อทำหน้าที่ “บังคับ
บัญชาคดีทั้งปวง” อาจจะทำให้เกิดความเข้าใจผิดได้ว่าการรวมศาลที่กระจัดกระจายอยู่ตามกรม
กระทรวงต่าง ๆ ให้เข้าอยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว ก็ยังคงเป็นรูปแบบ
ของการจัดองค์กรตุลาการที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรบริหารอยู่เช่นเดิม แต่ถ้าหากพิจารณาถึงราย
ละเอียดของประกาศจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. ๑๑๐ ให้ถี่ถ้วนแล้ว จะเห็นได้ตามความในข้อ
๑ แห่งประกาศจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมที่ว่า

“กระทรวงยุติธรรมนี้ มีเสนาบดีเป็นประธานเพื่อจะได้บังคับแลแก้ไขการ
ขัดข้องในคดีแลรับผิดชอบในการพิพากษาแลพิจารณาเป็นไปโดยสะดวกและเป็น
ยุติธรรม มีหน้าที่แผนกหนึ่งต่างหากจากการพิพากษาและพิจารณาคดีนั้น แลมีเจ้า
พนักงานสำหรับกระทรวงตามสมควร”

จากประกาศดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจะทำหน้าที่ใน
การอำนาจความสะดวกทางด้านงานธุรการให้แก่ผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น
ส่วนการวินิจฉัยบทกฎหมายจะเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาโดยตรงที่สามารถกระทำได้โดยอิสระ
และปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจอื่น อันเป็นไปตามแนวทางของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ
อธิปไตย ซึ่งเป็นการเริ่มต้นจัดองค์กรของอำนาจตุลาการใหม่เฉพาะในส่วนของศาลล่างและจำกัด
อยู่แต่ในส่วนกลางของประเทศเท่านั้น ส่วนการดำเนินการในชั้นตอนต่อ ๆ มาเพื่อทำให้องค์กร
ตุลาการและบุคลากรฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระ รวมถึงการรับรองสถานะของการใช้อำนาจ
ตุลาการขององค์กรตุลาการ ได้กระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระ

^{๔๔} หจข., ร.๕ ย.๑/๓ เรื่อง ราชการเบ็ดเสร็จในกระทรวงยุติธรรม (๓ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๐๙-
๑๓ เมษายน ร.ศ. ๑๑๐).

พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (ก่อนเวลาที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕)^{๔๔} ซึ่งผลที่ได้รับจากการแยกศาลยุติธรรมออกจากฝ่ายบริหารนี้ ถือว่าเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้แก่ชาวต่างชาติได้ในระดับหนึ่งว่า ผู้พิพากษาจะมีหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร อันสอดคล้องกับหลักการสากลตามแนวคิดแบบสมัยใหม่

อย่างไรก็ดี แนวความคิดที่สำคัญประการหนึ่งในทางกฎหมาย ที่สังเกตเห็นได้จากการประกาศจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมและการปฏิรูประบบการศาลนี้ก็คือ การแยกอำนาจรัฐในส่วนของอำนาจตุลาการออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร โดยมอบให้แก่ศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าได้ปรากฏแนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองเพื่อให้สถาบันศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการแทนพระมหากษัตริย์ อันจะทำให้เกิดความต่อเนื่องของการใช้อำนาจรัฐ และเป็นการวางของแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนของไทย รวมทั้งเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

๓.๒.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับพระมหากษัตริย์ภายหลังรวมศูนย์อำนาจ

ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ซึ่งทำให้อำนาจรัฐที่เคยขึ้นตรงต่อขุนนาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งขุนนางในตระกูลขุนนางและสมเด็จพระยาบรมมหาราชวัง ได้ถูกรวมศูนย์ไว้ที่องค์พระมหากษัตริย์ทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว และในขณะเดียวกันพระองค์ก็ได้ทรงสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นเพื่อให้เป็นผู้ใช้พระราชอำนาจรัฐในด้านต่าง ๆ แทนพระองค์ แม้ว่าความพยายามในการสร้างสถาบันทางการเมืองดังกล่าวจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่ที่ทรงดำเนินการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่พระมหากษัตริย์ได้ทั้งหมดนั้น ทำให้ประเทศกลายเป็นระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง พระมหากษัตริย์จึงมีสถานะเป็นเจ้าของอำนาจรัฐหรืออำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ ซึ่งทำให้เกิดผลในทางกฎหมายมหาชนดังนี้

^{๔๔} ธนวิทย์ ขาศรี, พัฒนาการแห่งการปกครองของอำนาจตุลาการไทย ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๑๗ ถึงพุทธศักราช ๒๔๗๕ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑), หน้า ๙๗.

๓.๒.๔.๑ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant)

ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงสร้างสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ขึ้นโดยมีพระราชประสงค์ที่จะใช้เพื่อรวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ให้ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดนั้น สถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เริ่มเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป เพราะนอกจากองค์กรดังกล่าวจะเป็นตัวจักรสำคัญของการตั้งอำนาจออกจากกลุ่มขุนนางและเสนาบดีโดยเฉพาะตระกูลขุนนาง ภายใต้งานของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์แล้ว ยังเป็นลักษณะของการจัดสถาบันแห่งอำนาจ (Institutionalization of Power) แยกออกจากการใช้อำนาจเฉพาะตัวบุคคล (Personalization of Power) โดยวางกฎเกณฑ์ให้องค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว จึงเท่ากับว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงสามารถรวบรวมอำนาจทางการเมืองปกครองเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ได้อย่างเด็ดขาด ในขณะเดียวกันก็สามารถลิดรอนอำนาจของบรรดาขุนนางลงได้สำเร็จ จึงทำให้อำนาจรัฐทั้งหมดถูกรวมศูนย์อยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์จึงทรงกลายเป็นผู้ที่มีอำนาจรัฐเริ่มแรก ดังที่ซีเอเยสส์เรียกว่า “อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด (Pouvoir Constituant)” อำนาจนี้จะก่อให้เกิดผลสำคัญในทางกฎหมายมหาชนอยู่หลายประการ ดังนี้^{๙๐}

ประการแรก อำนาจรัฐที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์นั้น จะเป็นอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด (Pouvoir Constituant) ซึ่งเป็นอำนาจล้นพ้น ไม่มีข้อจำกัด สำหรับในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญก็จะทำหน้าที่ในการกำหนดขอบเขตอำนาจขององค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับรัฐไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งอำนาจรัฐถูกรวมศูนย์อยู่ที่พระมหากษัตริย์พระมหากษัตริย์จึงเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจและกระบวนการในการใช้อำนาจรัฐทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว

^{๙๐} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ : ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๘) หน้า ๑๙-๒๐.

ประการที่สอง อำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุด (Pouvoir Constituant) เป็นอำนาจสูงสุดที่มีอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญ และมีอยู่เหนือรัฐ ฉะนั้น อำนาจนี้จึงอยู่นอกรัฐเพราะมีอยู่ได้ทั้ง ๆ ที่ไม่มีรัฐ ไม่อยู่ได้รัฐ

ประการที่สาม อำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุด (Pouvoir Constituant) จะเป็นอำนาจก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ และก่อตั้งองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจรัฐในทางการเมืองการปกครอง กล่าวคือ องค์กรอื่น ๆ ที่ได้ก่อตั้งขึ้น จึงเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจ (Pouvoir Constitué) มาจากองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุด โดยนัยนี้ เมื่ออำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุดนี้ ได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารปกครองประเทศ โดยการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองขึ้น ให้มีอำนาจตามที่ได้รับมอบมาจากการก่อตั้ง ซึ่งอำนาจดังกล่าวก็จะถูกใช้โดยพระมหากษัตริย์อีกเช่นกัน จึงเท่ากับว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปลี่ยนสถานะจากผู้ที่มีอำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุดมาเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นแนวความคิดในการแยกอำนาจรัฐที่เป็นของตัวบุคคลออกมาให้กลายเป็นอำนาจของสถาบันที่เรียกว่า “รัฐ” โดยที่บุคคลธรรมดาจะเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐเท่านั้น ซึ่งถือว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวกล่าวนี เป็นรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างในทุกระบอบการปกครองไม่ว่าจะเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือประชาธิปไตย^{๑๑} ด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้พระองค์ทรงดำรงอยู่ในฐานะขององค์กรที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐอธิปไตยได้แต่เพียงผู้เดียว

๓.๒.๔.๒ มีลักษณะของความเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State)

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council) การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ หรือการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นระบบการเทศาภิบาล เป็นต้น ล้วนแต่เป็นกลไกที่นำเอาหลักทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ จึงทำให้ลักษณะการปกครองโบราณแบบ “หลวม ๆ” ในทำนอง

^{๑๑} นพัตถร ฤทธิกาญจน์, พัฒนาการและที่มาของอำนาจและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศไทย, หน้า ๑๗๗.

จักรวรรดิ (Empire) กลายเป็นรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะของความเป็นรัฐที่เป็นราชอาณาจักรอันปึกแผ่น (Kingdom) มากยิ่งขึ้น^{๑๒} รวมทั้งการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงสร้างกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งที่แน่นอน จึงทำให้ประเทศมีลักษณะของความเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ในทางกฎหมายมหาชน กล่าวคือ

๑. มีการสร้างกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งที่แน่นอน

ด้วยเหตุที่ในตอนต้นของรัฐสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ (วังหน้า) จนถึงกับต้องให้กงสุลใหญ่ของอังกฤษที่ประจำอยู่สิงคโปร์เข้ามาไกล่เกลี่ยนั้น ภายหลังเมื่อพระองค์ทรงรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้อย่างสมบูรณ์แล้ว ประกอบกับเมื่อกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญเสด็จทิวงคต พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ประกาศยกเลิกตำแหน่งวังหน้าเสีย เนื่องจากเห็นว่าเป็นตำแหน่งที่ไม่มีประโยชน์ และยังอาจจะก่อให้เกิดปัญหาความวุ่นวายขึ้นได้อีก ขณะเดียวกันได้แต่งตั้งตำแหน่ง “มกุฎราชกุมาร (Crown Prince)” ให้ขึ้นเป็นรัชทายาทแทน โดยกำหนดกฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติของมกุฎราชกุมารไว้ในกฎหมายระเบียบราชการชัดเจน และกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งของรัชทายาทตามที่ได้กำหนดเอาไว้ ก็ได้รับการนำไปใช้ปฏิบัติได้อย่างดี ดังจะเห็นได้จากกรณีของการเสด็จขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ ๖ และรัชกาลที่ ๗ ที่ปราศจากปัญหาและความวุ่นวายเช่นในรัชกาลก่อน ๆ

นอกจากการแต่งตั้งตำแหน่ง “มกุฎราชกุมาร” ขึ้นมาแทนตำแหน่งวังหน้าแล้ว ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้รับรองแนวความคิดดังกล่าว โดยทรงตรา กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ อันเป็นการยืนยันพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งรัชทายาท (มาตรา ๕ และมาตรา ๖) โดยการจัดลำดับบุคคลผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสืบราชสันตติวงศ์ไว้อย่างแน่นอนชัดเจน (มาตรา ๗) โดยนัยนี้ จึงทำให้จึงต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวซึ่งจะใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุด หากฝ่าฝืนย่อมจะต้องมีโทษ อันจะแตกต่างไปจากกฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติในอดีต

^{๑๒} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๒ : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนารากกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า ๑๖๔.

๒. มีความต่อเนื่องของการใช้อำนาจ

จากผลของการกำหนดกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ที่แน่นอนนี้ ทำให้ทราบว่าบุคคลที่จะเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไปนี้คือใคร จากการแต่งตั้งมกุฎราชกุมาร โดยพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อน ด้วยความแน่นอนของกฎเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์นี้เอง ทำให้อำนาจที่เคยเป็นของตัวบุคคลแปรเปลี่ยนไปเป็นของรัฐ โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นรัฐาธิปัตย์ที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐเท่านั้น โดยนัยนี้เมื่อมีการสืบทอดพระราชอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ก็จะเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าอำนาจได้แยกออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐแล้ว จึงทำให้เกิดความต่อเนื่องในการใช้อำนาจแทนรัฐของตัวบุคคลในการสร้างสรรค์ประโยชน์สุขให้กับสังคมสืบไป^๓

แนวความคิดในเรื่องความต่อเนื่องของอำนาจปกครองนี้ ถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในทางกฎหมายมหาชนที่จะทำให้สังคมหรือชุมชนดังกล่าวแตกต่างไปจากการรวมตัวอย่างเช่นในอดีต แต่จะปรากฏแนวความคิดในเรื่องของความเป็น “รัฐสมัยใหม่ (Modern State)” ซึ่งเท่ากับที่มีการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลไปให้แก่สถาบันทางการเมืองให้เป็นผู้ใช้อำนาจแทนสถาบันที่ได้สมมติขึ้นเท่านั้น โดยที่สถาบันทางการเมืองที่เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้จะคงอยู่ตลอดไปอันจะสอดคล้องกับหลักกฎหมายละตินที่ว่า Rex nunquam moritur ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า The King never died ทั้งนี้เพราะการที่พระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนเสด็จสวรรคต แต่ไม่ได้ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ต้องล่มสลายไปกับตัวบุคคล หากแต่ยังคงอยู่ต่อไปนั่นเอง อันเป็นสิ่งยืนยันถึงความต่อเนื่องของอำนาจปกครองนั่นเอง

สรุป แนวความคิดเรื่ององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจอธิปไตยที่เรียกว่ารัฐาธิปัตย์ ประกอบกับการกำหนดกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งที่แน่นอนของผู้ใช้อำนาจดังกล่าว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า แนวความคิดในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนยุคใหม่ที่มีการแยกอำนาจทางปกครองออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันทางการเมืองที่เรียกว่ารัฐได้เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์แล้ว โดยที่พระมหากษัตริย์จะเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในฐานะของรัฐาธิปัตย์แทนรัฐ อันส่งผลให้การปกครองมีความต่อเนื่อง เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ได้วางเอาไว้จนเกิดเป็นรัฐสมบูรณ์ภายใต้รัฐธรรมนูญขึ้น

^๓ นพัตถร ฤทธิกาญจน์, พัฒนาการและที่มาของอำนาจและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศไทย, หน้า ๑๗๘.

๓.๓ แนวความคิดในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวกับอำนาจรัฐตามแนวทางของกฎหมายมหาชน

๓.๓.๑ พระราชดำริในจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในตอนต้นของรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นช่วงรัชกาลที่ประเทศสยามได้รับเอาอิทธิพลและอารยธรรมในด้านต่าง ๆ ของประเทศในแถบยุโรปเข้ามาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเมืองการปกครอง เนื่องจากจะต้องทรงปรับปรุงประเทศเพื่อป้องกันมิให้ถูกนำไปใช้อ้างเป็นเหตุผลของการเข้ายึดครอบครองเป็นประเทศในอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศสได้ นอกจากนี้เหตุการณ์ภายในประเทศที่อำนาจการปกครองส่วนใหญ่จะตกอยู่ที่กลุ่มขุนนางเป็นส่วนใหญ่ พระองค์แม้ว่าจะมีสถานะเป็นพระมหากษัตริย์ แต่ในความเป็นจริงแล้ว การใช้อำนาจบริหารปกครองยังต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของขุนนางในแต่ละกลุ่มด้วย โดยคำนึงถึงความมั่นคงของราชบัลลังก์เป็นสำคัญด้วย ฉะนั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกอบพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ ๒ จึงได้ทรงดำเนินการปฏิรูปการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวทางของกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ คือ การแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันทางการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแทนด้วยเหตุนี้ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้บังคับกฎหมาย ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จ.ศ. ๑๒๓๖ และพระราชบัญญัติปริวีเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์ จ.ศ. ๑๒๓๖ ซึ่งเป็นผลให้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council) ขึ้นเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๔๑๗ โดยที่พระองค์ทรงพระราชดำริเห็นว่า “... ราชการผลประโยชน์บ้านเมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้น แลการที่ยังรกร้างมาแต่เดิมมานานนั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เดียวก็จะไม่มีใครสำเร็จไปได้ ถ้ามีผู้ช่วยกันคิดหลายปัญญาแล้ว การซึ่งรกร้างมาแต่เดิม ก็จะได้ปลดเปลื้องไปได้ทีละน้อย ๆ ความดีความเจริญก็คงจะบังเกิดแก่บ้านเมือง ...”^{๑๔}

^{๑๔} ประกาศว่าด้วยตั้งเคาน์ซิล แลพระราชบัญญัติ.ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. ๒๔๑๗ – ๒๔๗๗), หน้า ๑๕.

การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council) เป็นแนวพระราชดำริที่เกิดขึ้นจากการที่ “... ได้ทรงพระราชอุสาหเสด็จพระราชดำเนินทางทะเล ฝ่าคลื่นผืนลมไปประพาสเมืองต่างประเทศ เพราะจะได้ทรงทอดพระเนตรบ้านเมือง แลการธรรมเนียมต่าง ๆ สิ่งใดดีจะได้เป็นแบบอย่างแก่บ้านเมืองสยามต่อไป ...”^{๙๔} โดยที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินจาก “ราชตระกูลและข้าราชการซึ่งมีตระกูลและมีสติปัญญาอ่อนไว ะียบแหลมรอบรู้ในราชกิจการต่าง ๆ ที่มีชื่อเสียงปรากฏ” จำนวน ๑๐ – ๒๐ นาย (ในครั้งแรกที่ทรงแต่งตั้งมีจำนวน ๑๒ นาย) ส่วนสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์จะทรงเลือกจากพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางผู้ใกล้ชิด ตามแต่พระราชประสงค์ ซึ่งมีจำนวน ๕๐ นาย สภาที่ปรึกษาทั้งสองสภาที่ได้ทรงจัดตั้งขึ้นมานี้สามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ในช่วง ๙ เดือนแรกของการก่อตั้ง ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศหลายประการ แต่เมื่อถึงเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๑๗ (ถ้านับตามแบบใหม่จะเป็น พ.ศ. ๒๔๑๘) ได้เกิดเหตุ “วิกฤตการณ์วังหน้า” ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ร้ายแรงและสะท้อนให้เห็นความขัดแย้งในการปฏิรูปบ้านเมืองในเวลานั้น จึงทำให้บทบาทของสภาทั้งสองลดลงไปมากจนเกือบจะไม่มีการประชุมกันในเวลาต่อมา แต่ก็ยังทรงปรึกษาอยู่ตลอดมาและให้ถวายความเห็นได้เช่นเดิม^{๙๖}

การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) นั้น จะกระทำในรูปแบบของคณะบุคคลที่ประกอบไปด้วยพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจะทำหน้าที่เป็น “เพรสซิเดน” (President) หรือประธานในที่ประชุม และให้เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตต (Councillor of State) ทำการเลือกบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดในจำนวนนั้น ให้ทำหน้าที่เป็น “ไวซ์เพรสซิเดน” (Vice President) หรือรองประธานในที่ประชุม เพื่อทำหน้าที่ประธานสำหรับในการประชุมครั้งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทรงไม่เข้าร่วมประชุมด้วย โดยที่ไวซ์เพรสซิเดนนี้มีหน้าที่จะต้องดูแลจัดการประชุมให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย การประชุมของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในแต่ละครั้งจะต้องมีองค์ประชุมไม่ต่ำกว่า ๗ คน จึงจะเริ่มประชุมได้ ซึ่งการประชุมนั้นจะต้องให้โอกาสแก่สมาชิกสภา

^{๙๔} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

^{๙๖} วุฒิชัย มูลศิลป์, พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการวางรากฐานประชาธิปไตย, หน้า ๑๗.

ทุกคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระเสรี หากในการประชุมคราวใดเกิดปัญหาขัดแย้งกันจนหาข้อสรุปไม่ได้ ก็จะต้องให้ประธานในที่ประชุมเป็นผู้ตัดสินปัญหาดังกล่าวให้เป็นที่ยุติ หากในที่ประชุมไม่สามารถหาเสียงส่วนใหญ่ได้และจะต้องมีการออกเสียงลงมติก็ให้ดำเนินการด้วยวิธีการโหวต (Vote) ส่วนการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council) ก็มีระเบียบวิธีการประชุมในลักษณะที่คล้ายคลึงกับสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าจากลักษณะการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ทั้งสองสภานี้ ที่เปิดโอกาสให้แก่สมาชิกสภาสามารถแสดงความคิดเห็นของตนเองได้อย่างเต็มที่ ในประเด็นปัญหาที่เป็นหัวข้อการประชุมในครั้งนั้น โดยที่จะถือว่าสมาชิกของสภาทุกคนไม่ว่าจะมีฐานะทางสังคมหรือยศฐาบรรดาศักดิ์แตกต่างกันเช่นไรก็ตาม แต่สำหรับในที่ประชุมนั้น ทุกคนจะมีสถานะที่เท่าเทียมกัน ไม่มีอภิสิทธิ์เหนือผู้อื่นซึ่งกันและกัน แต่จะยกเว้นไว้เฉพาะไวซ์เปรสิเดน (Vice President) ซึ่งจะทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมเท่านั้น ดังนั้น สมาชิกทุกคนจึงสามารถแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนเองได้อย่างเต็มที่ อันจะถือว่าเป็นหลักการสำคัญที่ทำให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองมากขึ้นและถือได้ว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของระบบรัฐสภาในปัจจุบัน

สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ได้ปฏิบัติงานที่สำคัญ ๆ หลายอย่าง เช่น การประชุมปรึกษาเรื่องการเลิกทาส การจัดเก็บภาษีอากร หรือแม้กระทั่งการมีคำสั่งลงโทษพระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุญ-หลง) เสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ และมีศักดิ์เป็นหลานของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เนื่องจากการฉ้อโกงเงินของกรมนา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาราชการ (Privy Council) นั้น จะทำให้เห็นถึงพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ชัดเจนอีกประการหนึ่ง คือ สภาที่ปรึกษาทั้งสองสภานี้ ซึ่งจะทำหน้าที่เสมือนเป็นผู้ช่วยของพระมหากษัตริย์ในทางการเมืองการปกครอง ซึ่งที่สำคัญก็คือการกำกับดูแลฝ่ายบริหาร ได้แก่ขุนนางที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ โดยใช้กลไกทางกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของเสนาบดีกระทรวง จนทำให้มีอำนาจลดน้อยลงไปเรื่อย ๆ ซึ่ง ณ จุดนี้ได้ทำให้เกิดสถาบันทางการเมืองที่แยกออกจากกันอย่างชัดเจน โดยที่ฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรที่จะทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่สภาที่ปรึกษาราชการทั้งสองสภาซึ่งมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เป็นหัวหน้า ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ จะทำหน้าที่ทางด้านบริหารประเทศ ดังจะเห็นได้จากที่ได้ทรงมีพระราชปรารภเอาไว้ว่า

“... เราจึงได้จับอุดหนุนการลียิสเลติฟขึ้นจนมีถึงเคาน์ซิลที่ปรึกษาทำ
กฎหมายเนื่อง ๆ เป็นต้น จนตกลงเสนาบดีเป็นคอเวอร์เมนต์ เรากลายเป็นหัวหน้า
ของพวกลียิสเลติฟเคาน์ซิลเป็นออปโปสิชันของคอเวอร์เมนต์โดยตรง”^{๙๓}

ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชอำนาจในการปกครองประเทศ หรือที่พระองค์ทรงเรียกว่า “กลายเป็นตัวคอเวอร์เมนต์” แล้ว จึงทำให้บทบาทและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์หมดไป ประกอบกับเหตุผลบางประการ ดังที่ได้ทรงตั้งข้อสังเกตเอาไว้ในพระราชดำรัสในการเปิดรัฐมนตรีสภา เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๓๗ ความว่า “ตั้งแต่ปีแรก ๆ ในราชสมบัติของเรานั้น เราได้มีความคิดเห็นว่า ถ้าจะได้มีผู้ประกอบสติแลปัญญาประชุมกันอยู่เป็นอัตราบ้าง สำหรับที่จะได้ช่วยกันแก้ไขกฎหมายเก่าที่ใช้ไม่ได้แล้ว แลสำหรับที่จะได้คิดทำกฎหมายใหม่ตั้งนี้ก็จะเป็นการดีอยู่ เหตุฉะนั้นเราจึงได้ตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่เราได้เป็นประธานเองนั้น เป็นที่ประชุมอันหนึ่ง ซึ่งได้เห็นเป็นประโยชน์ที่ได้ตกแต่งการที่เกี่ยวข้องด้วยกฎหมายมาเป็นหลายปีแล้ว ครั้นต่อมาก็มีเหตุต่าง ๆ ที่ไม่ต้องการจะกล่าวถึงไว้ในที่นี้นั้น เณอญมาทำให้เป็นที่ขัดขวางน้ำใจอันดีของเรา...”^{๙๔} ซึ่งเหตุดังกล่าวที่พระองค์ท่านไม่ได้อ้างถึงนั้น น่าจะมาจากความผิดพลาดที่ในเริ่มแรกทรงมีพระราชประสงค์ในการก่อตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินว่า “... จะพระราชทานคำซึ่งทรงพระราชดำรินั้นให้ที่ปรึกษาทั้งปวงดำริตริตรองดู การจะเป็นคุณฤาเป็นโทษก็ให้กราบทูลขึ้นตามความที่เห็น ถ้าเห็นว่าสิ่งไรจะเป็นคุณ ฤาคิดการซึ่งจะให้เป็นคุณดีกว่าที่ทรงพระราชดำรินั้น ก็ให้กราบบังคมทูลขึ้น ถ้าเห็นว่าจะเป็นการไม่มีคุณเป็นโทษอย่างไรก็ให้กราบทูลได้ ไม่เป็นคนล้นคนทะเล้งไป ถ้าหากคำที่ว่าขึ้นมานั้นดีควรจะเอาเป็นแบบฉบับได้ ก็เอาคำนั้นใช้ ถ้าเห็นว่าเป็นประโยชน์ก็จะให้ยกเสีย แต่ผู้ซึ่งพูดขึ้นนั้นไม่มีโทษ ไม่มีผิดพลาด

^{๙๓} พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. ๑๒๔๗ ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. ๒๔๑๗ – ๒๔๗๗), หน้า ๖๓.

^{๙๔} พระราชดำรัสในการเปิดรัฐมนตรีสภา ๒๔ มกราคม ร.ศ. ๑๑๓ (พ.ศ. ๒๔๓๗).

สิ่งไรในตัว... ”^{๙๙} ซึ่งหากได้กระทำให้เป็นไปตามพระราชดำริดังกล่าวแล้ว ย่อมจะช่วยพัฒนาประเทศชาติบ้านเมืองไปสู่ความเจริญได้ แต่เมื่อได้ดำเนินงานไปจริง ๆ สมาชิกของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินกลับมิได้แสดงความคิดเห็นของตนเองอย่างอิสระ กลับมีความเห็นคล้อยตามกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยที่มิได้เป็นการแตกต่างไปจากการตัดสินพระทัยโดยพระองค์เอง แต่ประการใด ดังนั้น จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จ.ศ. ๑๒๓๖ (พ.ศ. ๒๔๑๗) นั้นเสีย ใน ร.ศ. ๑๑๓ (พ.ศ. ๒๔๓๗) ส่วนสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ยังได้ดำเนินการต่อเรื่อยมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว หากแต่ได้ปรับเปลี่ยนไปบ้างตามยุคสมัย

ระยะเริ่มต้นรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การดำเนินการปฏิรูปบ้านเมือง เพียงเพื่อต้องการจะตั้งอำนาจซึ่งอยู่ภายใต้ความควบคุมของขุนนางโดยเฉพาะสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ให้ถูกรวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ เพื่อจะได้ทรงมีและสามารถใช้อำนาจปกครองได้อย่างเต็มที่ตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเมื่อพระองค์สามารถรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้แล้ว ดังเช่นที่ทรงกล่าวเอาไว้ว่า “เราได้กลายเป็นตัวคอเวอร์เมนต์” จึงเท่ากับว่าอำนาจในการปกครองประเทศกลายเป็นของพระมหากษัตริย์อย่างเด็ดขาด

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงกลายเป็น “คอเวอร์เมนต์” อย่างแท้จริงแล้ว แต่ก็ได้มีการปฏิรูปการปกครองประเทศโดยทรงดำเนินการปฏิรูปการปกครองประเทศอีกครั้ง หากแต่ในครั้งนี้อำนาจการปกครองประเทศมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างออกไปจากครั้งแรก เพราะสถานการณ์ของประเทศสยามในขณะนั้น ตกอยู่ภายใต้ความกดดันของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสที่ต้องการจะให้สยามเป็นประเทศ

^{๙๙} ประกาศว่าด้วยตั้งเคาน์ซิลและพระราชบัญญัติ ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา วรรณสุต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. ๒๔๑๗ – ๒๔๗๗), หน้า ๑๕.

อาณานิคมของตน และการทำให้ประเทศสยามรอดพ้นจากภัยอันตรายดังกล่าว “... ที่เป็น
ต้องการสำคัญนั้น คือ คอเวนเมนต์รีฟอม ...”^{๑๐๐}

พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการ “คอเวนเมนต์
รีฟอม” นั้น ได้ทรงอธิบายไว้โดยละเอียดในพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลง
การปกครอง จ.ศ. ๑๒๔๗ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าคำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลง
ระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ ของเจ้านายและขุนนางที่อยู่ต่างประเทศจำนวน ๑๑ คนนั้น
ถือเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญที่ทำให้พระองค์ทรงดำเนินการปฏิรูประเบียบการปกครองประเทศให้
มีความก้าวหน้าทันสมัยตามแบบอย่างประเทศในแถบยุโรป เพื่อมิให้ประเทศต้องตกเป็นอาณานิคม
ของอังกฤษและฝรั่งเศส โดยที่การ “คอเวนเมนต์รีฟอม” เริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๓๑ อันถือ
ได้ว่าเป็นการวางรากฐานการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวความคิดของกฎหมาย
มหาชนสมัยใหม่ โดยมีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน อันถือว่า
สอดคล้องและเทียบเคียงได้กับแนวคิดทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยของมงเตสกีเออ ซึ่งจะ
พิจารณาได้ดังนี้

เสนาบดีสภา หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ลูกขุน ณ ศาลา เป็นสภาที่ทรงจัดตั้ง
ขึ้นใหม่และเป็นสภาที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นสภาของผู้บริหารที่จะเป็นที่ประชุมและ
ปรึกษาราชการของเสนาบดีเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ทั้ง ๑๒ กระทรวงที่ได้ทรงทดลองดำเนินการมา
ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๑ และได้ประกาศตั้งเป็นการถาวรเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ มีอำนาจ
หน้าที่ปรากฏตาม “พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ ๕ ว่าด้วยเสนาบดีสภา ฤา ลูกขุน ณ ศาลา” ซึ่งม
ีความยาวทั้งสิ้น ๗๐ มาตรา โดยกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติงานของเสนาบดีและบุคคลต่าง ๆ
ในกระทรวงจนกระทั่งถึงคนงานภารโรงในเรื่องการบริหาร การออกและการรักษากฎหมาย การเงิน
ที่สำคัญที่ควรจะกล่าวในที่นี้คือ เสนาบดีต้องเป็นองคมนตรีมาก่อนและจะต้องรับผิดชอบงานทั้ง
หลายในกระทรวงให้สำเร็จลุล่วงไป ถ้าทำไม่ได้ก็ต้องลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งเสนาบดีจะมีภารกิจ
ที่สำคัญ ๔ ประการที่จะมอบหมายให้ผู้อื่นทำแทนไม่ได้ คือ (๑) การลงมติในที่ประชุมเสนาบดี

^{๑๐๐} พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. ๑๒๔๗ ใน ชัยอนันต์
สมุทวนิช และชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. ๒๔๑๗ – ๒๔๗๗),
หน้า ๖๔.

สภา (๒) การลงมติในที่ประชุมปรึกษาราชการแผ่นดินหรือรัฐมนตรีสภา (๓) การรับสนองพระบรมราชโองการ การออกกฎหมาย (๔) การออกข้อบังคับสำหรับกระทรวง

อนึ่ง ในการประชุมเสนาบดีสภา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะเสด็จเป็นประธานในที่ประชุมหรือโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีคนใดเป็นประธานแทนก็ได้ ถ้าไม่เสด็จ จะต้องมิให้เสนาบดีสภาเข้าร่วมเป็นองค์ประชุมอย่างน้อย ๘ นาย การลงมติใด ๆ ต้องถือตามเสียงข้างมาก ถ้าเท่ากันประธานจะเป็นผู้ชี้ขาดหรือตามพระบรมราชวินิจฉัย ถ้าเสด็จร่วมประชุมในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับหัวเมืองต่าง ๆ จะต้องมีท้องตราพร้อมกับชี้แจงรายละเอียดที่ต้องการ การแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการในกระทรวงตั้งแต่ปลัดกรมขึ้นไปให้นำความกราบบังคมทูลก่อน ถ้าได้รับพระบรมราชานุญาตแล้วจึงแต่งตั้งหรือถอดถอนได้ แต่ถ้าต่ำกว่าเป็นอำนาจของเสนาบดีเจ้ากระทรวง แต่ละปีจะต้องทำรายงานผลงานของปีที่ผ่านมาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ในส่วนที่เหลือ พระราชกฤษฎีกากล่าวถึงวิธีการใช้เงินงบประมาณ ตำแหน่งหน้าที่และการบังคับบัญชาตามรายงานของข้าราชการในกระทรวงตั้งแต่ปลัดทูลฉลอง (ปลัดกระทรวง) ลงมาถึงคนงานภารโรงไว้อย่างชัดเจน ทั้งหมดจึงเท่ากับเป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการสมัยใหม่^{๑๑๑} ซึ่งยังนำมาใช้จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

การจัดตั้งเสนาบดีสภา ให้ทำหน้าที่เป็นที่ประชุมของเสนาบดีเจ้ากระทรวงต่าง ๆ จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงตั้งมั่นไว้ตั้งแต่ในขณะที่ยังครองราชย์ใหม่ โดยการต้องการให้มีบุคคลช่วยกันคิดหลายปัญญาเพื่อช่วยกันพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า จนเกิดเป็นสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) แต่สิ่งที่ทำให้เสนาบดีสภามีความแตกต่างออกไปก็คือ การกำหนดให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงมีอำนาจตัดสินใจดูแลบริหารจัดการงานในกระทรวงได้อย่างเต็มที่ ซึ่งพระองค์จะทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลเฉพาะเพียงบางเรื่องเท่านั้น อันจะเป็นการทำให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงได้เข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น ซึ่งเปรียบเสมือนกับเป็นการจัดตั้งสภาขึ้นมาเพื่อที่จะให้ทำหน้าที่ทางด้านบริหาร โดยมีองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นปรีเมียร์ (หรือนายกรัฐมนตรี)

^{๑๑๑} พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ ๕ ว่าด้วยเสนาบดีสภา ฎากุณ ชน ศาลา ใน วุฒิชัย มูลศิลป์, พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการวางรากฐานประชาธิปไตย, หน้า ๘๓.

นั่นเอง และด้วยการดำเนินงานที่บรรลุตรงตามพระราชประสงค์ จึงได้ทรงจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพิ่มเติมขึ้นอีก ๒ สภา คือองคมนตรีสภา (พ.ศ. ๒๔๓๕) และรัฐมนตรีสภา (พ.ศ. ๒๔๓๗)

องคมนตรีสภา หรือสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๔๓๕ ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทั้งการวินิจฉัยและทำการให้สำเร็จเพื่อ “ให้เป็นเกียรติยศ เป็นยุติธรรม เป็นการดี เป็นการจริง เป็นคุณประโยชน์แก่บ้านเมืองและอาณาราษฎรทั่วไป” ส่วนรัฐมนตรีสภา หรือที่เรียกว่า ลูกขุน ณ ศาลหลวง ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติรัฐมนตรีสภา ร.ศ. ๑๑๓ ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม พ.ศ. ๒๔๓๗ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการประชุมปรึกษาราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายโดยเฉพาะ และถวายความเห็นในเรื่องการตีความราชประเพณีและกฎหมายว่ามีความหมายเช่นไร การร่างกฎหมายเพื่อประกาศใช้หรือยกเลิกกฎหมายเดิม การตรวจสอบญัตติต่างประเทศ การบังคับใช้กฎหมายหรือตั้งกฎหมายเพื่อบังคับใช้^{๑๐๒} เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาทั้ง ๒ สภา นี้ จะทำให้เห็นได้ว่า เป็นการวางแนวทางและฝึกหัดให้แก่บุคลากรเพื่อที่จะทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ อันถือว่าเป็นองค์กรหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิรูปที่มีความหมายต่อประเทศสยามเป็นอย่างมาก แม้ว่าในครั้งนั้นจะยังไม่มีพระราชทานรัฐธรรมนูญตามความประสงค์ของบุคคลหรือคณะบุคคลต่าง ๆ ที่ได้พยายามเรียกร้อง และทำทนายอำนาจรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่พระองค์ได้ทรงให้เสนาบดีและข้าราชการทั้งหลายที่ทำงานสนองเบื้องพระยุคลบาทได้ทำงานในวิถีทางของประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าในตอนต้นรัชกาล ซึ่งน่าจะเป็นการวางรากฐานระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวความคิดกฎหมายมหาชนเพื่อที่จะได้พัฒนาประเทศอย่างเป็นระบบ โดยมีใช่เป็นการเร่งรีบดำเนินการโดยไม่คำนึงถึงผลที่จะตามมา ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายมากกว่าจะได้รับผลดีก็ได้ ดังเช่นที่พระองค์ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาตอบเจ้านายและขุนนางที่ได้กราบบังคับทูลขอให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ ร.ศ. ๑๐๓ ว่า

^{๑๐๒} วุฒิชัย มูลศิลป์, พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการวางรากฐานประชาธิปไตย, หน้า ๒๕.

“... ถ้าจะจัดตั้งปาลิเมนต์หรือให้เกิดมีปอลิติกส์ปาตีขึ้นในเวลาที่บ้านเมือง
ยังไม่ต้องการดังนี้ ก็จะมีแต่ข้อทู่มเถียงกันจนการอันใดไม่สำเร็จไปได้ เป็นเครื่องถ่วง
ให้บ้านเมืองมีความเจริญช้านั้นอย่างเดียว ...”^{๑๐๓}

สำหรับแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยในส่วนของอำนาจตุลาการนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงละเลยเพิกเฉยต่อการปฏิรูปไม่ แต่โดยที่อำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นและมีมาอยู่แล้วในประเทศไทย หากแต่การใช้อำนาจตุลาการในยุคดั้งเดิม จะขาดความเป็นระบบระเบียบ ผู้พิพากษาระลาการอาจจะถูกแทรกแซงการใช้อำนาจโดยองค์กรฝ่ายอื่นได้ ดังนั้น จึงได้ทรงดำเนินการเพื่อให้อำนาจตุลาการนั้นมีรูปแบบตามแนวความคิดสมัยใหม่กล่าวคือ จะต้องถือว่าอำนาจตุลาการเป็นอำนาจหนึ่งของอำนาจอธิปไตยที่จะต้องแบ่งแยกจากกันอย่างชัดเจน การใช้อำนาจตุลาการโดยองค์กรศาลจะต้องใช้อำนาจได้อย่างอิสระปราศจากการแทรกแซงโดยการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายอื่น อันได้แก่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือแม้กระทั่งจากการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เอง จึงทรงเริ่มต้นการปฏิรูประบบอำนาจตุลาการโดยการรวมศูนย์อำนาจตุลาการเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์โดยการตราพระราชบัญญัติระลาการศาลรับสั่ง พ.ศ. ๒๔๑๗ เพื่อที่จะป้องกันมิให้ขุนนางที่มีได้รับรับหน้าที่เป็นผู้พิพากษาระลาการแสวงหาประโยชน์จากการเป็นคดีความของชาวบ้าน ซึ่งจะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเกิดความไม่เป็นธรรมได้

ต่อมาเมื่อพระองค์ทรงรวมศูนย์อำนาจทางการปกครองเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้อย่างเบ็ดเสร็จกลายเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง ได้ทรงดำเนินการปฏิรูประบบการศาลและการใช้อำนาจตุลาการอย่างจริงจัง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๕ โดยการรวบรวมศาลที่กระจัดกระจายอยู่ตามองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ให้ขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรมแต่เพียงแห่งเดียว เพื่อเป็นระบบระเบียบในการบริหารจัดการ ในขณะเดียวกัน ก็ได้จัดให้มีหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา ปราศจากซึ่งการแทรกแซงจากอำนาจอื่น รวมทั้งการจัดให้การบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่าการ

^{๑๐๓} พระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคี ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. ๒๔๑๗ – ๒๔๗๗), หน้า ๑๓๒.

ดำเนินการจะยังไม่สำเร็จบริบูรณ์ในรัชสมัยของพระองค์ แต่จากการที่ได้ทรงสนับสนุนอย่างจริงจัง รวมถึงการสนับสนุนจากองค์พระมหากษัตริย์ในรัชกาลต่อ ๆ มา จึงทำให้อำนาจตุลาการมีพัฒนาการทางด้านแนวความคิดสอดคล้องตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยได้อย่างต่อเนื่อง^{๑๐๔}

ฉะนั้น จึงอาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า สิ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงดำเนินการเพื่อเป็นการปฏิรูปการเมืองการปกครองตลอดรัชสมัยของพระองค์นั้น ไม่ว่าจะพระองค์ จะได้ทรงยึดถือตามแบบอย่างของประเทศยุโรปหรือไม่ก็ตาม แต่สิ่งได้กระทำนั้น แสดงให้เห็นถึงพระราชดำริที่เป็นการวางแนวทางในการจัดรูปแบบของอำนาจรัฐหรืออำนาจอธิปไตยแบบสมัยใหม่ โดยแบ่งออกเป็น ๓ องค์การที่จะให้เป็นองค์ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ แม้ว่าจะยังไม่มีคุณสมบัติ ปราศจากการควบคุมการใช้อำนาจซึ่งกันและกันก็ตาม แต่อาจจะพอถือได้ว่าเป็นการจุดประกายของแนวความคิดทางด้านกฎหมายสมัยใหม่ และในที่สุดประเทศสยามก็ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นอันมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น

๓.๓.๒ พระราชดำริเกี่ยวกับอำนาจรัฐในทางกฎหมายมหาชนของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดี ศรีสินทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติเป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ ๖ เมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๕๓ ซึ่งถือว่าเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกที่ทรงได้รับการศึกษาตามแบบวิทยาการสมัยใหม่ เพราะได้เสด็จไปทรงศึกษา ณ ประเทศอังกฤษเป็นเวลาถึง ๙ ปี เมื่อพระองค์เสด็จขึ้นครองราชย์แล้วได้ทรงทำนุบำรุงบ้านเมืองในด้านต่าง ๆ อย่างใหญ่หลวง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ศิลปวัฒนธรรม การศึกษาและการศาสนา โดยทรงนำสยามประเทศให้สามารถยืนขึ้นทัดเทียมกับนานาอารยประเทศได้อย่างเต็มภาคภูมิ

^{๑๐๔} ธนวิทย์ ขำศรี, พัฒนาการแห่งการปกครองของอำนาจตุลาการไทย ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๑๗ ถึงพุทธศักราช ๒๔๗๕, หน้า ๒๒๖ - ๒๓๑.

สำหรับในด้านการเมืองการปกครองแล้ว ซึ่งถือว่าเป็นยุคสมัยหัวเลี้ยวหัวต่อของประเทศที่มีความจำเป็นและต้องการจะพัฒนาระบบการเมืองให้มีความทันสมัยตามแบบอารยธรรมตะวันตกซึ่งเป็นรูปแบบที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครอง อันเป็นแนวความคิดที่ปรากฏขึ้นตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังที่ได้มีบุคคลบางกลุ่มที่ได้รับการศึกษาตามแบบสมัยใหม่ได้ทูลเกล้าถวายความเห็นให้จัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งพระมหากษัตริย์จะต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเมื่อ ร.ศ. ๑๐๓ เป็นต้น การแพร่หลายของแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนว่าด้วยอำนาจอธิปไตยใหม่และการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครองนี้เป็นเหตุการณ์ที่ปราศจากความรุนแรง โดยที่กลุ่มบุคคลที่มีความจงรักภักดีต่อชาติได้เล็งเห็นภัยอันตรายอันจะเกิดขึ้นขึ้นจากการขยายอำนาจของลัทธิจักรวรรดินิยมซึ่งกำลังจะแผ่มาถึงประเทศสยามในเวลานั้น จึงควรที่จะต้องมี การแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองแบบที่ใช้อยู่ให้มีความคล้อยคลึงกับระบบการปกครองของประเทศที่เจริญแล้ว อันจะเป็นหนทางเดียวที่จะรักษาบ้านเมืองไว้ได้โดยไม่ต้องตกเป็นเมืองอาณานิคมของประเทศตะวันตก

ครั้นมาถึงรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อิทธิพลของแนวความคิดดังกล่าวเริ่มมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เพราะหลังจากที่พระองค์ได้ทรงขึ้นครองราชย์ได้เพียงปีเศษ ได้มีคณะนายทหารและพลเรือนกลุ่มหนึ่งได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคม “อานาคิส (Anarchist)” (ซึ่งแปลความหมายได้ว่า พวกก่อการจลาจล) ได้วางแผนที่จะก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพื่อลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลงมาอยู่ภายใต้กฎหมายเหมือนอย่างเช่นพระมหากษัตริย์อังกฤษหรือพระมหากษัตริย์โปรตุเกส^{๑๐๔} จากผลของการก่อกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ นี้ แม้ว่าจะไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากถูกจับได้เสียก่อน แต่ก็ได้ส่งผลให้พระราชดำริทางการเมืองการปกครองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปลี่ยนแปลงไป ดังจะพิจารณาได้จากพระราชดำรัส พระราชนิพนธ์ทั้งในรูปแบบของบันทึกจดหมายเหตุรายวัน หรือบทละครต่าง ๆ ที่เปรียบเสมือนเป็นกระจกเงาจะสะท้อนพระราชดำริในทางการเมืองการปกครองของพระองค์ได้เป็นอย่างดี

^{๑๐๔} หจข., ร.๖ บ.๑๗/๑ สำเนารายงาน ร.ต.ล. วันที่ ๑ มีนาคม ร.ศ. ๑๓๐.

พระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่แสดงออกชัดเจนที่สุด ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ ร.ศ. ๑๓๐ ขึ้น คือ พระองค์ได้ทรงปฏิเสธแนวความคิดแบบสังคมนิยมหรือแบบโซเชี่ยลิสต์อย่างสิ้นเชิง โดยทรงตั้งคำถามว่า ระบอบการปกครองที่เรียกกันว่า “โซเชี่ยลิสต์” แท้ มีอยู่จริงหรือไม่? เพราะเป้าหมายของการปกครองแบบนี้ จะมุ่งอ้างไว้ซึ่งความสงบสุขแก่พลเมืองทุกคนโดยทั่ว ๆ ไป รวมทั้งยึดถือมั่นตาม “ศีล” ของโซเชี่ยลิสต์อย่างเคร่งครัดทุกข้อ โดยที่ไม่มีการหวังแสวงหาซึ่งผลประโยชน์ของตนเองแต่อย่างใด หรือว่าจะเป็นเพียงต้องการแสวงหาชื่อเสียงและอำนาจส่วนตัว เพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ^{๑๐๖} ซึ่งมีตัวอย่างที่เห็นได้จากในประเทศรัสเซียหรือประเทศจีน ที่ได้ปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบโซเชี่ยลิสต์ อันเป็นต้นเหตุของความวุ่นวายในบ้านเมืองในเวลาต่อมา ดังนั้น พระองค์จึงทรงสรุปเอาไว้ว่า ลัทธิโซเชี่ยลิสต์นั้น ไม่ใช่เป็นลัทธิที่คนจะถ้อยยืนไปได้จริง ๆ จะเป็นแต่เพียงคนที่ตกอยู่ในภาวะขัดสนก็จะเรียกร้องให้มีการเฉลี่ยทรัพย์ เนื่องจากตนไม่มีทางที่จะขาดทุนได้เลยจากการเฉลี่ยทรัพย์ หากแต่จะมีกำไรได้ฝ่ายเดียว โดยจะอ้างถึงการทำให้ประโยชน์แก่พลเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเมื่อใดที่มีเหตุอันจะทำให้ต้องเสียเปรียบ ก็พร้อมที่จะออกจากการเป็นโซเชี่ยลิสต์ได้ทันที การเป็นโซเชี่ยลิสต์จึงไม่ใช่สิ่งที่ยากเย็นเข็ญใจแต่อย่างใด ใคร ๆ ก็อาจจะเป็นไปได้ทั้งนั้น หากบุคคลดังกล่าวมีความหน้าด้านพอ^{๑๐๗}

จากพระราชดำริดังกล่าวนี้อันแสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงต่อต้านและไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งกับรูปแบบการปกครองในระบอบโซเชี่ยลิสต์ แม้ว่าในทางทฤษฎีจะถือว่าระบอบการเมืองนี้ เป็นรูปแบบที่จะสร้างความเสมอภาคให้แก่บุคคลทุกคนในสังคม โดยที่ทุกคนจะมีความเท่าเทียมกันและถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ มีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำงานและปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐอย่างเคร่งครัด อันจะทำให้ปราศจากซึ่งความเหลื่อมล้ำของแต่ละบุคคล แต่ในความเป็นจริงหาได้เป็นไปตามสิ่งที่คาดหวังไว้ไม่ กลับจะมีผลในทางที่

^{๑๐๖} มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ, จดหมายเหตุรายวันของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ร.ศ. ๑๓๑ (พระนคร : ตวงกมล, ม.ป.ป.), หน้า ๓๘.

^{๑๐๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐.

ตรงกันข้าม เพราะจะเป็นเครื่องนำพามาซึ่งความแตกฉาน ความฉิบหายมาสู่คน สูชาติ สูบ้าน และจะเป็นเครื่องทำลายอิสรภาพเป็นแน่แท้^{๑๐๘}

เมื่อพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงต่อต้านระบอบสังคมนิยมอย่างเช่นที่ทรงอธิบายเอาไว้ถึงปัญหาและความยุ่งยากของระบอบการปกครองนี้ ปัญหาต่อไปที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ก็คือ พระราชดำริของพระองค์นี้มีความโน้มเอียงไปในทางระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันเป็นรูปแบบการปกครองดั้งเดิมของประเทศไทยมาแต่โบราณ หรือว่าการที่พระองค์ทรงได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ จะทำให้พระองค์มีพระราชดำริที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอย่างเช่นในหลาย ๆ ประเทศ

ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ เป็นปัญหาที่นักวิชาการไทยยังมีความเห็นที่แบ่งแยกออกได้เป็น ๒ ฝ่าย ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างมีเหตุผลที่จะสนับสนุนความเห็นของตน รวมทั้งหักล้างความเห็นของอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อที่จะให้คล้อยตามความเห็นของตน กล่าวคือ ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า ทรงเป็นนักประชาธิปไตย ที่ทรงนำเอาแนวความคิดแบบประชาธิปไตยที่กำลังแพร่หลายอยู่ในประเทศตะวันตกมาใช้ในประเทศไทย โดยที่ทรงดำเนินการตามพระราชดำริอย่างค่อยเป็นค่อยไป ขณะที่ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่าพระองค์ยังคงมีพระราชดำริที่ต้องการจะให้ เป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อไป โดยที่ต่างฝ่ายต่างให้เหตุผลสนับสนุนแนวความคิดของตนเองอย่างสมเหตุสมผล ในขณะที่เดียวกันก็ได้อธิบายเหตุผลที่จะทำให้ความน่าเชื่อถือของอีกฝ่ายหนึ่งด้วย ซึ่งพอที่จะสรุปแนวความคิดของทั้งสองฝ่ายได้ดังนี้

สำหรับฝ่ายที่มีความเห็นว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริในทางการเมืองการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่ม กลุ่มแรก ได้แก่ผู้ที่รวบรวมและเรียบเรียงพระราชประวัติและพระราชกรณียกิจในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น ทวี มุขระโกษา ประยูทธ สิทธิพันธ์ และเสฐียร พันธรั้งษ์ เป็นต้น ส่วนอีกกลุ่มหนึ่ง ได้แก่อดีตข้าราชการบริพารในพระองค์ อาทิ ม.ล.ปิ่น มาลากุล จมื่นอมรตรุณารักษ์ และพระยาสุนทรพิพิธ โดยเหตุผลที่เด่นชัดที่บุคคลในกลุ่มนี้ได้ยกมาเป็นข้ออ้างสนับสนุนความคิดของฝ่ายตนนั้น ได้แก่พระราชกรณียกิจที่สำคัญ ๒ ประการคือ

^{๑๐๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๔.

ประการแรก การที่ทรงพระราชนิพนธ์บทความแสดงความคิดเห็นและโต้ตอบความเห็นของบุคคลต่าง ๆ ในหน้าหนังสือพิมพ์อย่างไม่ถือพระองค์ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงเสรีภาพในการแสดงออกของสื่ออย่างเด่นชัดที่สุด อันถือว่าเป็นรากฐานของแนวความคิดทางประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง

ประการที่สอง การที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งเมืองจำลอง “ดุสิตธานี” เพื่อที่จะให้เป็นตัวอย่างในการทดลองการปกครองแบบรัฐสภาและเปิดให้มีการเลือกตั้งตัวแทนจากบรรดามหาตเล็กอันจะเป็นการให้การศึกษาวางรากฐานการปกครองแบบใหม่ ที่ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น และต่อไปในอนาคตจะได้สามารถนำมาใช้ในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับความเห็นของอีกฝ่ายที่เห็นว่าพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ส่วนใหญ่จะได้แก่นักวิชาการสมัยใหม่ อาทิ ศ.ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช นีออน สนิทวงศ์ อัจฉราพร กมุทพิสมัย ดร.แถมสุข นุ่มนนท์ และ มัทนา เกษกมล เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความเห็นที่สอดคล้องไปในทางที่ว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มิได้มีพระราชดำริทางการเมืองเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง หากแต่สิ่งที่พระองค์ได้ทรงประพฤติปฏิบัติไปนั้น ไม่ว่าจะเป็นเมืองจำลองดุสิตธานีหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดตั้งกองเสือป่าหรือโรงเรียนพรานหลวง ก็เป็นแต่เพียงความพยายามในการสงวนรักษาอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์เอาไว้ให้นานที่สุด โดยทรงเห็นว่าเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย และใช้กิจกรรมดังกล่าวเพื่อจะหวังผลในทางการเมืองโดยการเผยแพร่ความสำนึกในเรื่องชาตินิยม ทำให้ประชาชนศรัทธาและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนอาจจะสรุปได้ว่าในยุคสมัยดังกล่าวนี้เป็นช่วงเวลาที่น่าประจักษ์ชัดซึ่งการพัฒนาทางการเมือง

ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางประวัติศาสตร์ของผู้เขียนที่เกี่ยวข้องกับพระราชดำริทางการเมืองการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ว่าจะเป็นจดหมายเหตุรายวัน พระราชดำรัส พระราชนิพนธ์และบทประพันธ์ต่าง ๆ ของพระองค์ จะทำให้ทราบถึงพระราชดำริที่แท้จริงของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า พระองค์ทรงมีความเข้าพระทัยเกี่ยว

กับการปกครองในระบอบรัฐสภาของอังกฤษ รวมทั้งการปกครองในรูปแบบอื่น ๆ เป็นอย่างดี เนื่องจากที่ทรงได้รับการศึกษาตามแบบสากล ณ ประเทศอังกฤษ เป็นระยะเวลาถึง ๙ ปี ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบรัฐสภาที่เก่าแก่ที่สุดประเทศหนึ่ง จึงทำให้สามารถคิดและตัดสินใจพระทัยเกี่ยวกับการวางแผนการทางการเมืองของประเทศได้อย่างเป็นระบบ และด้วยภูมิหลังเช่นนี้ ปัญญาชนรุ่นใหม่ต่างคาดหมายกันว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใหม่นี้ จะทรงเป็นนักปกครองที่มีหัวก้าวหน้า มีพระราชดำริทางการเมืองแบบเสรีนิยม และคงจะพระราชทานรัฐธรรมนูญในไม่ช้า^{๑๐๔}

แต่มีข้อสังเกตว่า ขณะที่พระองค์ได้ทรงขึ้นครองราชย์ในปลายปี พ.ศ. ๒๔๕๓ ในยุคนี้อือเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของระบอบการปกครองจากแบบเก่าไปสู่แบบใหม่ ซึ่งรูปแบบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงพระราชอำนาจอย่างเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว กำลังถูกท้าทายอำนาจจากกลุ่มบุคคลหัวก้าวหน้า ที่พยายามจะเรียกร้องให้ประชาชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองมากขึ้น ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากการปฏิวัติเพื่อล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ในหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งพอที่จะแบ่งแยกออกได้เป็น ๒ แนวความคิดคือ แนวคิดทางสังคมนิยมอันเกิดขึ้นจากการใช้กำลังปฏิวัติโดยประชาชน ได้แก่ รัสเซีย จีน เป็นต้น ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งได้แก่แนวคิดแบบประชาธิปไตยหรือคอนสติติวชันโมนากี (Constitutional Monarchy) ได้แก่ ญี่ปุ่น โดยที่องค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขของชาติที่ปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งจากการแพร่หลายของแนวความคิดแบบสมัยใหม่จนก่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงขึ้นในประเทศต่าง ๆ นี้ ได้รับความสนใจแก่กลุ่มขุนนางและประชาชนชาวไทยที่ได้รับการศึกษาหรือติดตามไฝหาความรู้สมัยใหม่เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ได้รับการศึกษามาจากประเทศในแถบยุโรป

พระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวกับการปกครองที่ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง โดยทรงบันทึกไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๔ ในรูปของจดหมายเหตุนานวันส่วนพระองค์ ซึ่งในเวลานั้นได้เสด็จขึ้นครองราชย์ได้เพียงปีเดียวเท่านั้น และเป็นเวลาภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ แต่บันทึกนี้ก็มิได้เคยเปิดเผย

^{๑๐๔} จุลจักรพงษ์, พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า, เจ้าชีวิตสยามก่อนยุคประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : ดวงกมลสมัย, ๒๕๓๖), หน้า ๒๖๖.

ออกมาแต่อย่างใด คงเก็บไว้เป็นความลับส่วนพระองค์ตลอดสิ้นรัชกาล^{๑๑๐} ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงอธิบายไว้ว่า

“... “เสียงประชาคือเสียงเทวดา” ความนิยมของคนโดยมากในสมัยนี้ทั่วไปมีอยู่ว่า การที่มอบอำนาจไว้ในมือบุคคลคนเดียว ให้เป็นผู้จัดการปกครองชาติบ้านเมืองคนเดียว นั้น ต้องได้คนที่ดีจริง เก่งจริง สามารถจริง จึงจะควรไว้ใจให้เป็นผู้ครอบครองได้ แต่การจะหาคนเช่นนี้มีใช่ง่ายและถ้าพระเจ้าแผ่นดินไม่เป็นผู้ที่เหมาะสมแก่หน้าที่แล้วจะเปลี่ยนตัวก็ยาก เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว มหาชนจึงได้พากันค้นหาทางแก้ไขความไม่แน่นอนแห่งลักษณะปกครอง แก้ไปทางมี “คอนสตีติวชัน” ขึ้นและตัดอำนาจพระเจ้าแผ่นดินเสียทั้งหมด .. จึงเห็นได้ว่า ความนิยมของมหาชนเวลานี้เดินไปหาทางประชาธิปไตย คือทางให้อำนาจอยู่ในมือของประชาชน .. และเมื่อปรากฏอยู่เช่นนี้แล้ว ก็ไม่มีข้อควรสงสัยเลยว่าเมืองไทยเรานี้คงจะต้องเป็นไปอย่างประเทศอื่น ๆ ได้เป็นมาแล้ว คงจะต้องมี “คอนสตีติวชัน” อันหนึ่งเป็นแน่แท้ ...”^{๑๑๑}

“... การมีคอนสตีติวชันนั้น เป็นอันตัดความไม่แน่นอนไปได้มาก เพราะอำนาจมิใช่อยู่ในมือคน ๆ เดียว ซึ่งถึงแม้ว่าจะดีชั่วปานใดก็เปลี่ยนไม่ได้ ประชาชนได้มีเสียงในการปกครองบ้านเมืองของตนเอง ตำแหน่งหน้าที่ปกครองก็ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน จำเป็นต้องทำการให้เป็นไปอย่างดีที่สุดที่จะเป็นไปได้ เพราะถ้าแม้ว่าทำการในหน้าที่บกพร่อง ประชาชนไม่เป็นที่ไว้วางใจต่อไป ก็อาจจะร้องขึ้นด้วยกันมาก ๆ จนเสนาบดีต้องออกจากตำแหน่ง ...”^{๑๑๒}

^{๑๑๐} อมรตรุณารักษ์, จมีน, (แจ่ม สุนทรเวช), พระบรมราชาไชยทางการเมือง (กรุงเทพฯ : องค์การค้าคุรุสภา, ๒๕๑๙), หน้า ๙๒.

^{๑๑๑} มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ, จดหมายเหตุรายวันในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงพระศพ หม่อมเจ้าชัชวลิต เกษมสันต์ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๑๗).

^{๑๑๒} เรื่องเดียวกัน.

จากพระราชปรารภดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระองค์ทรงเห็นด้วยกับประเทศที่มีกฎหมายที่เรียกว่า “คอนสติติวชั่น” หรือรัฐธรรมนูญนั้น จะทำให้มีความแน่นอนในการใช้อำนาจปกครองมากกว่าประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เนื่องจากคอนสติติวชั่นจะเป็นกฎหมายที่ลำดับศักดิ์สูงสุดที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยอำนาจรัฐ ซึ่งผู้ปกครองจะต้องกระทำภายในกฎเกณฑ์และขอบเขตของกฎหมายดังกล่าว จะไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างอำเภอใจเช่นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่จะมุ่งเน้นถึงคุณสมบัติส่วนตัวของพระมหากษัตริย์กษัตริย์เป็นสำคัญ ดังเช่นพระองค์กล่าวว่าจะต้องมีคุณลักษณะที่ ดีจริง เก่งจริง และสามารถจริง แต่คุณสมบัติเช่นว่านี้ อาจจะไม่มีความจำเป็นแต่ประการใดสำหรับระบอบประชาธิปไตยเพราะการกระทำทุก ๆ อย่าง ย่อมจะต้องกระทำภายใต้กฎหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระองค์จะทรงเข้าพระทัยและเห็นด้วยกับการปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและมีสภาที่เรียกว่า “ปาร์ลีย์เมนต์” ให้ทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ โดยการมีปาร์ลีย์เมนต์นั้น จะเป็นการดีและสะดวกแก่พระองค์มาก เพราะจะได้เป็นเครื่องช่วยแบ่งเบาภาระและเอาการถูกขัดต่าง ๆ ไปจากพระองค์ให้ได้บ้าง^{๑๑๑} แต่ในการที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการปกครองในทันทีนั้น พระองค์กลับทรงไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะการกระทำเช่นนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาและจะนำมาซึ่งความเสียหายได้ ดังที่พระองค์ได้ทรงอธิบายเอาไว้อย่างชัดเจน จึงขอคัดลอกมาไว้ทั้งหมดดังนี้

“๑. แสดงโทษอันอาจจะมีมาได้ แม้เมื่อใช้ลักษณะการปกครองมี “คอนสติติวชั่น” (คอนสติติวชั่น ได้แก่ รัฐธรรมนูญ)

ประชาชนยังไม่มีความรู้พอที่จะทำการปกครองตนเองได้ เพราะฉะนั้นอาจที่จะใช้อำนาจอันมีในมือตนในหนทางที่ผิดวิปลาศ บางสิ่งซึ่งต้องการให้มีขึ้นถ้าให้ไปจะไม่เป็นสิ่งที่น่าประโยชน์มาสู่ชาติถ้ากลับจะให้โทษ แต่ประชาชนมีความเห็นพร้อม ๆ กันมาก ก็ต้องไปทำตามความเห็นของพวกเขา (แบบอย่างทำนองนี้ ย่อมมีการผิดพลาดได้ ดังที่ได้เป็นกันอยู่เสมอในสมัยนี้ ที่เรียกกันว่า “กฎหมาย” ก็เกิดผลเสียในด้านเศรษฐกิจอย่างใหญ่หลวง) คิดถึงแต่ส่วนการต่อสู้และหวังเอาชัยแก่ศัตรูเท่านั้น ต่อเมื่อสงบศึกแล้ว จึงจะรู้สึกโทษแห่งการสงคราม คือ การทำมา

^{๑๑๑} งาม วชิราวุธ, ประวัติต้นรัชกาลที่ ๖ (กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๔๕), หน้า ๖๘.

หาเลี้ยงชีพจะฝืดเคือง การค้าขายซึ่งต้องงดไว้ในระหว่างสงครามนั้น มาจับลงมือทำขึ้นอีก ก็ย่อมจะไม่สะดวกเหมือนแต่ก่อน เปรียบเหมือนเครื่องกลไกอันจักรและโยเคลื่อนที่เสียหายแล้ว กว่าที่จะแก้ไขให้เดินดีและเรียบร้อยอย่างเดิมก็เป็นการยากนัก ทั้งการปกครองท้องถิ่นที่ต้องจัดการเอาลงระเบียบอีก เมื่อแลเห็นผลแห่งการสงครามฉนี้แล้ว ประชาชนรู้สึกตัว ถ้ายิ่งในกาลสงครามนั้นได้พ่ายแพ้แก่ศัตรูภายนอกด้วยความลำบากยากเข็ญต่าง ๆ อันจะมีมาเป็นเครื่องตามหลังก็จะยิ่งมากขึ้นเป็นทวีคูณเป็นแน่แท้ ที่กล่าวมาแล้วนี้เป็นโทษแห่งการที่ประชาชนอันไม่รู้จักใช้อำนาจจะใช้เงื่อนไขที่ผิด แต่ยังมีอีกประการหนึ่ง ซึ่งควรคำนึงและพิจารณาดูเหมือนกัน คือ

การเป็นผู้แทนอย่างให้สินบน

๒. ประชาชนรู้สึกตนว่าไม่มีความสามารถพอที่จะถืออำนาจและใช้อำนาจ ทุก ๆ คนจึง ไขว่ไขว่ใจมอบอำนาจให้บุคคลบางคนถืออำนาจและใช้อำนาจนั้นแทน บุคคลเหล่านี้คือที่เลือกสรรให้เข้าไปนั่งในรัฐสภา (ปาร์ลีเมนต์) เป็นผู้แทนประชาชน ผู้แทนเช่นนี้ ถ้าแม้ว่าประชาชนรู้จักจริง รู้แน่นอนว่าเป็นคนดีจริงแล้วจึงเลือกเข้าไปเป็นผู้แทนคน ดังนี้ก็จะไม่มีที่เสียหายจะบังเกิดขึ้นได้เลย แต่ตามความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ตามความจริงนั้น ประชาชนโดยมากก็มีกิจธุระทำมา หาเลี้ยงชีพอยู่ด้วยกันทุกคน จะมัวสละเวลาเพื่อกระทำความวิสาสะกับผู้ที่จะเป็นผู้แทนตนในรัฐสภาก็ไม่ได้ด้วยเอง เพราะฉะนั้นแบบธรรมเนียมจึงมีอยู่ว่า เมื่อถึงเวลาจะต้องเลือกผู้แทนเข้าไปนั่งในรัฐสภา ก็มีคน ๒ คน ๓ คนนั้น

เมื่อชอบคนไหนก็เลือกคนนั้น โดยต่างคนต่างให้คะแนนของตน ใครได้คะแนนมากก็ได้เข้าไปนั่งในรัฐสภาดังนี้ แต่ถ้ามีผู้มารับเลือกแต่คนเดียวก็นับว่าไม่เป็นปัญหา ประชาชนไม่ต้องลงคะแนนคน ๆ นั้นเป็นอันได้เข้าไปนั่งในรัฐสภาทีเดียว

ส่วนการที่จะจัดคนให้มีคนมารับเลือกนั้น ตามคอนสติติวชันว่าให้มีผู้หนึ่งผู้ใดในเขตนั้น เป็นผู้นำขึ้นว่าผู้ใดควรได้รับเลือกถ้าไม่มีผู้อื่นนำเสนอนามใครอีกคนหนึ่งแล้วคนที่หนึ่งเป็นอันได้เข้ารัฐสภาอยู่เอง

แต่ถ้ามีผู้เสนอนามบุคคลใดขึ้นอีกคนหนึ่ง จึงต้องนัดวันให้ประชาชนในเขตนั้นลงคะแนนในระหว่างคนสองคนที่ได้มีผู้เสนอนามขึ้น ดูเห็น ๆ เพียงนี้ก็ยังคงอยู่ แต่ความจริงนั้นไม่ใช่ใคร ๆ ลักแต่เป็นมนุษย์แล้วก็จะมีโอกาสได้รับเลือกได้ ผู้ที่หิบบกตัวบุคคลออกมาให้ราษฎรเลือกนั้นคือ คณะสภาปาร์ตี(ได้แก่ พรรค) ซึ่งมีแบ่งกันอยู่ตั้งแต่ ๒ ขึ้นไป

การที่ต้องมีปาร์ตีนั้น เพราะถ้าแม้ผู้ที่เข้าไปนั่งประชุมในรัฐสภา ต่างคนต่างพูดไปแสดงความคิดเห็นไปตามอัตโนมัตของตนทุกคน ก็คงจะไม่มีใครตกลงกันได้ในเรื่องใดเลยสักเรื่องเดียว จึงต้องเกิดใช้วิธีจัดรวมเป็นคณะ คือ ผู้ที่มีความเห็นพ้องกันในปัญหาสำคัญ ๆ รวมกันเข้าเป็นคณะหรือปาร์ตี เพื่อจะได้ช่วยกันลงความเห็นเหมือน ๆ กันมาก

ในเมื่อเข้าที่ประชุมรัฐสภาดังนี้เป็นที่ตั้ง ครั้นเมื่อเวลาจะมีการเลือกสมาชิกเข้ามาใหม่ต่างคณะก็ย่อมจะต้องมีความประสงค์ที่จะให้ผู้มีความเห็นพ้องกับคณะตนได้รับเลือก ต่างคณะจึงต่างคนดำเนินการให้คนของตนได้รับเลือก วิธีดำเนินอันถูกต้องตามกฎหมายนั้น คือ แต่งสมาชิก

แห่งคณะไปพูดจาเกลี้ยกล่อมราษฎรให้แลเห็นผลอันดีที่จะพึงมีมา โดยทางที่ให้คณะได้มีโอกาสทำการโดยสะดวก

เมื่อกล่าวมาถึงแค่นี้แล้ว ก็ยังไม่มีสิ่งไรที่นับว่าเสียหายอันจะบังเกิดมีมาได้จากการใช้วิธีเช่นนี้ และถ้าความเปนไปเปนจริงแต่เพียงเท่านั้นก็เปนอันไม่มีที่ติ แต่ความจริงมิได้หมดอยู่เพียงแค่นี้ คือ การเกลี้ยกล่อมมิได้ใช้แต่เฉพาะทางที่พูดจา ไม่ได้ใช้ล่อใจราษฎรแต่ด้วยถ้อยคำเท่านั้น ยังมีล่อใจโดยทางอื่น ๆ อีก ตั้งแต่ทางเลี้ยงดู จัดยานพาหนะให้ไปมาโดยสะดวกและไม่ต้องเสียทุนทรัพย์ จนถึงติดสินบนตรง ๆ โดยที่สุด คณะใดมีทุนมากจึงได้เปรียบอยู่มาก ก็ตกลงรวบรวมใจความว่า ราษฎรไม่ได้เลือกผู้แทนของตนเพราะรู้แน่ว่าเป็นคนดีสมควรจะเป็นผู้แทนตนด้วยประการทั้งปวงฉนี้ตามจริงเลือกบุคคลผู้นั้นผู้นี้เพราะมีผู้บอกให้เลือกถนัดสินบนให้เลือกเท่านั้น เมื่อเปนเช่นนั้นแล้ว ก็นับว่าผิดความมุ่งหมายเดิมของคอนสติตูชันแล้ว คืออำนาจไม่ได้อยู่ในมือประชาชนจริง ๆ แต่ไปอยู่ในมือแห่งคนส่วนหนึ่งซึ่งเปนส่วนน้อยแห่งชาติเท่านั้น แต่ถ้าคนเหล่านี้มีความตั้งใจดีอยู่ และเป็นผู้ที่มีความรักชาติบ้านเมืองของตน ก็คงจะอุตส่าห์พยายามกระทำการงานไปตามหน้าที่อันได้รับมอบไว้นั้นโดยสุจริต แต่ผู้ที่มีความคิดซื่อตรงต่อชาติฝ่ายเดียว ไม่คิดถึงตนเองฤาผลประโยชน์ของตนมีอยู่บ้างฤาเข้าใจถึงจะมีก็จะไม่มากปานใด

คนโดยมากถึงว่าจะรักชาติบ้านเมืองก็มักจะมีความคิดถึงประโยชน์ส่วนตัวเจือปนอยู่เป็นอันมาก คงยังมีความต้องการอำนาจและต้องการผลอันจะพึงมีมาแต่การเป็นผู้มีอำนาจ ต้องการโอกาสที่จะได้อำนาจแก่ญาติมิตรพี่น้องญาติมิตรที่นอกราชอาณาจักรบ้างเป็นธรรมดาอยู่ ความประสงค์อันนี้ทำให้เกิดมีผลอันหนึ่งซึ่งเชื่อว่าผู้ที่ริเริ่มปกครองด้วย "คอนสติตูชัน" มิได้ตั้งใจไว้ว่าจะให้มีคือ

เกิดความไม่เปนธรรมแก่ข้าราชการประจำ

๓. เกิดมีคนจำพวกหนึ่งซึ่งเอาการบ้านเมือง (ปอลิติคได้แก่เหล่าเหล่าการเมือง) เปนทางหาชื่อเสียง เอาเปนงานประจำสำหรับทำเอาเปนทางเลี้ยงชีพทีเดียว ที่มีบุคคลทำเช่นนี้ได้ฉนี้ดกก็เพราะเหตุอันใดกล่าวมาแล้วในข้อ ๒ คือ โดยเหตุที่ประชาชนโดยมากมีธุระและกิจการประจำต้องกระทำอยู่ไม่มีเวลาพอที่จะดูแลถาดำริที่ในทาง "ปอลิติค" จึงยอมให้ผู้ที่เขามีเวลาจะดำรงที่ทาง "ปอลิติค" นั้น นึกแทนพูดแทนไป

การที่มีบุคคลจำพวกหนึ่งซึ่งทำการคิดการทาง "ปอลิติค" ขึ้นนี้ ถ้าจะว่าไปตามตำราก็ต้องว่าไม่สมควร เพราะตำราว่าด้วยการบ้านเมืองให้เปนไปตามแต่ประชาชนจะเห็นชอบพร้อมกันต่างหาก การที่มีบุคคลจำพวกหนึ่งซึ่งหาชื่อทาง "ปอลิติค" มาเป็นผู้คิดแทนดังนี้ ก็กลายเป็นอำนาจอยู่ในมือคนจำพวกนี้โดยเฉพาะ จำพวกอื่นถึงจะต้องการอะไร ๆ ก็ไม่ได้สมประสงค์ นอกจากที่ความปรารถนาจะไปตรงกันข้ามกับพวกนักเลงปอลิติค

ถ้าจะเถียงว่า การที่เปนเช่นนี้มีทางแก้ได้ง่าย ๆ คือจัดหาคนที่ไม่ใช่พวก "ปอลิติเซียน" (ได้แก่ นักการเมือง) เข้าไปรับเลือกเสียบ้างก็แล้วกันฉนี้ไซ้ก็ต้องตอบว่าขอให้ดูความจริงว่าเปนไปได้ฤาไม่ บุคคลที่เรียกตนว่า "อิสระ" (ได้แก่ พรรคอิสระ) นั้น นาน ๆ จะหลุดเข้าไปนั่งเปนสมาชิกแห่งรัฐสภาได้สักคนหนึ่งหรือสองคนแต่ถึงเข้าไปได้แล้วก็ไม่ได้เข้าไปทำประโยชน์อะไร

เพราะการงานใด ๆ ที่จะบรรลุถึงซึ่งความอะไร เพราะการงานใด ๆ ที่จะบรรลุถึงซึ่งความสำเร็จได้ก็ปรากฏว่าคนโดยมากเห็นชอบพร้อมกัน คือ เมื่อตั้งปัญหาขึ้นในที่ประชุมปาร์ลิวเมนต์แล้ว เมื่อถึงเวลาลงคะแนนกันก็ต้องเป็นไปตามความเห็นของคะแนนข้างมาเสมอ ก็ผู้ที่ลงคะแนนนั้น โดยมากก็คงจะลงคะแนนตาม ๆ กันสุดแต่หัวหน้าแห่งคณะของตนจะบอกให้ลงทางไหน ผู้ที่เรียกตนว่า "อิสระ" นั้นไม่มีพวกพ้องที่จะนัดแนะ เพราะฉะนั้นถึงแม้ว่าจะมีความคิดความเห็นดีปานใดก็ตาม แต่ก็คงจะไม่สามารถจะบันดาลให้การเป็นไปตามความคิดเห็นของตนได้

เมื่อการเป็นอยู่เช่นนี้แล้ว จะหาผู้ที่สมัครเข้าไปเป็นสมาชิกอิสระเช่นนั้นก็ยาก ผู้ที่จะประสงค์เข้าปาร์ลิวเมนต์ (ได้แก่ รัฐสภา) โดยมากจึงมักแสดงตนว่าเป็นผู้เห็นพ้องด้วยปาร์ตีใดปาร์ตีหนึ่งแล้วแต่จะเป็นการสะดวกและตรงความเห็นของตนในขณะนั้น ลักษณะการปกครองเช่นนี้จึงมีนามปรากฏว่า "ปาร์ตี ลิสเต็ม" (ลักษณะการปกครองด้วยคณะ) คณะผลัดเปลี่ยนการเข้ารับหน้าที่ปกครอง ภาวเรียกตามภาษาของเขาวว่า "รัฐบาล" (เคาเวอร์นเมนท์) อีกคณะหนึ่งเรียกว่าเป็น "ผู้คัดค้าน" (ได้แก่ ที่เรียกกันว่า "ฝ่ายค้าน")

คณะที่เป็นรัฐบาลนั้น คือ คณะที่มีพวกมากในที่ประชุมปาร์ลิวเมนต์ สามารถที่จะเชื่อถือใจได้ อยู่ว่าที่คิดจัดขึ้น แม้ว่าจะเกิดเป็นปัญหาขึ้นในที่ประชุมบ้าง ก็สามารถที่จะทำให้งลงคะแนนกันได้ โดยไม่ต้องวิตกว่าจะต้องแพ้กันในทางจำนวนคะแนน พอเมื่อใดไม่มีความเชื่อถือได้แน่นอนในข้อนี้แล้ว ถ้าเมื่อทำลงคะแนนกันแล้วแพ้ข้างฝ่ายผู้คัดค้าน ฝ่ายรัฐบาลก็ลาออกจากตำแหน่งผู้คัดค้านเข้ารับตำแหน่งแทนต่อไปกลับไปมาอยู่เช่นนี้อีกประการหนึ่ง คณะเมื่อปาร์ตีใดได้รับหน้าที่ปกครอง ภาวพูดตามภาษาอังกฤษว่า "ถืออำนาจ" (อินเปาเวอร์) ปาร์ตีนั้นก็เอาแต่ผู้มีความเห็นพ้องกับตนไปแต่งตั้งไว้ในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ในรัฐบาล เป็นทางรางวัลผู้ที่ไปพวกพ้องและที่ได้ช่วยเหลือปาร์ตีในเมื่อกำลังหาอำนาจอยู่นั้นพอเปลี่ยนปาร์ตีใหม่ได้เข้าถืออำนาจเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ก็เปลี่ยนไปด้วยทั้งชุดตั้งแต่ตัวเสนาบดี

การเปลี่ยนเจ้าหน้าที่รัฐบาลทั้งชุดเช่นนี้ถ้ายังเปลี่ยนบ่อยเท่าใดก็ยิ่งชอกช้ำมากเท่านั้น การงานก็อาจที่จะเสียหายไปได้มาก ๆ เพราะบางทีคนพวกหนึ่งได้เริ่มคิดไว้แล้ว แต่ยังมีทันจะได้กระทำไปได้สำเร็จก็มีคนอื่นเข้ามารับหน้าที่เสียแล้ว งานการก็เท่ากับต้องริเริ่มกันใหม่ เขาแลเห็นกันอยู่เช่นนี้ทั่วกันจึงต้องจัดให้มีคนจำพวกหนึ่งซึ่งเรียกว่า "ข้าราชการประจำ" (เปอร์มะเนนต์ ออฟฟิเชียล) ไว้ในกระทรวงและกรมทุกแห่ง เพื่อเป็นผู้ดำเนินการงานของรัฐบาลไปตามระเบียบเรียบร้อย ซึ่งไม่ผิดอะไรกันกับวิธีจัดระเบียบข้าราชการในรัฐบาลแห่งเมืองอันพระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจเต็มเป็นผู้ปกครองนั่นเอง เสนาบดีเขาพวกหัวหน้ากรมกระทรวงที่ผลัดกันเข้าออกอยู่นี้เป็นแต่ผู้คิดทางการที่จะดำเนินต่อไปอย่างไร เมื่อคิดแล้วก็ต้องมอบให้พวกข้าราชการประจำเป็นผู้ทำต่อไป จะทำได้แค่ไหนก็แค่นั้น

พวกข้าราชการประจำเหล่านี้คือผู้ที่ต้องเห็นจเห็น้อยจริงกรากกรำลำบากจริง นั่งออฟฟิศจริง ทำการงานของรัฐบาลจริง แต่พวกเหล่านี้เขาได้รับบำเหน็จรางวัลลาภยศถาหรณันดรศักดิ์หามาได้เลย ผู้ที่ได้รับบำเหน็จรางวัลคือผู้ที่มาซื้อหลัง คือ ผู้ที่เข้ามาครอบ คือผู้ที่ไปพวกพ้องของหัว

หน้าปาร์ตีที่ถืออำนาจ ถ้าแม่ใคร ๆ ที่มีความรู้พอและพยายามที่จะอ่านหนังสือพิมพ์ต่างประเทศ อยู่เนื่อง ๆ และหมั่นตรวจดูอยู่ว่าผู้ที่ได้รับบำเหน็จมีเลือนยศ รับยศใหม่ รับตรา เปนต้น เหล่านี้ คือใครบ้าง แล้วและสืบสาวดูว่าบุคคลนั้น ๆ ได้กระทำความชอบแก่ชาติบ้านเมืองอย่างไรคงได้แล เห็นว่าในจำพวกที่รับบำเหน็จนั้น มีผู้ที่ปรากฏว่าได้ทำประโยชน์แก่ชาติบ้านเมืองจริง ๆ เปนส่วน น้อย (และทหารบก ทหารเรือ นาน ๆ จะมีนามอยู่ในหมู่ผู้รับบำเหน็จสูง ๆ สักคราวหนึ่ง) โดยมาก เปนผู้มีทรัพย์เท่านั้น ซึ่งเห็นได้ว่าการมีทรัพย์นั้นแลเป็นเครื่องที่จะบันดาลให้คนได้รับบำเหน็จ ดู ๆ ไปคล้าย ๆ ซื้อบำเหน็จกันได้ วิธีซื้อนั้น ไม่ใช่ซื้อกันตรง ๆ มักเป็นไปทางอ้อม คือทางส่งเงินไป เข้าเรียรายในเงินกองกลางของปาร์ตี ปาร์ตีใช้เงินกองกลางนี้สำหรับใช้จ่ายในเมื่อจัดให้คนพวก ของตนไปรับเลือกเป็นเมมเบอร์ปาร์ลีเมนต์ (ได้แก่ สมาชิกรัฐสภา) นับว่าเป็นอันได้ช่วยโดยทาง อ้อมเพื่อให้ปาร์ตีได้ถืออำนาจยกเอาว่าเป็นความชอบแก่รัฐบาล จึงได้บำเหน็จเพื่อแสดงความพอ ใจของปาร์ตี เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่ผิดอะไรกันกับพระเจ้าแผ่นดินบำเหน็จรางวัลแต่พวกพ้องของ ตนที่ประจบประแจง บำเหน็จรางวัลก็คงเป็นอันไปได้แก่คนหัวประจบอีก ไม่ใช่ได้แก่ผู้ที่ทำงาน จริง ๆ คราวนี้ก็จะต้องแก้มันว่า ถึงแม้จะเป็นไปได้เช่นนั้นก็ตาม แต่ถ้าเมื่อใดปรากฏขึ้นว่าคณะซึ่ง เปนรัฐบาลมีความลำเอียงตาประพฤติไม่เปนยุติธรรม ราษฎรก็อาจจะร้องขึ้นได้ และอาจที่จะร้อง ให้คณะนั้นออกจากหน้าที่รัฐบาลเสียได้

เพราะฉะนั้นคณะที่เป็นรัฐบาลจำจะต้องระวังอยู่ ข้อนี้จริงและถูกต้องทุกประการตามตำรา แต่ตามความจริงนั้นเปนอยู่อย่างไร? ประชาชนจะร้องทักท้วงขึ้นได้ก็โดยอาศัยปากแห่งผู้แทนซึ่ง ได้รับเลือกให้เข้าไปเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาอยู่แล้ว ก็ในที่ประชุมปาร์ลีเมนต์นั้น แล้วแต่คะแนน มากและน้อยมิใช่เถา พวกรัฐบาลเขามีอยู่มากถึงใคร ๆ จะร้องจะว่าเขาอย่างไร ๆ เมื่อทำลงคะแนน กันเข้าเมื่อใดก็ต้องแพ้เขาเมื่อนั้น อีกประการหนึ่งการให้บำเหน็จรางวัลผู้ที่ให้เงิน "ลงขัน" กอง กลางของปาร์ตีนั้น มิใช่ว่าจะกระทำอยู่แต่เฉพาะปาร์ตีเดียว ย่อมจะกระทำอยู่ด้วยกันทุกปาร์ตี เพราะฉะนั้นปาร์ตีใดจะร้องติเตียนอีกปาร์ตีหนึ่งก็ไม่ใคร่ถนัดเป็นเรื่อง "ไก่เห็นตีนงู งูเห็นนมไก่" อยู่ฉนี้ จึงเป็นการยากที่จะแก้ไขให้หายไป ข้อที่แสดงมาแล้วนี้ก็นับว่าร้ายอยู่แล้วแต่ยังมีต่อไป อีกชั้นหนึ่ง คือ

กลายเป็นพรรคเกาะกินเมืองอยู่ตลอดไป

๔. คณะปาร์ตีทั้ง ๒ ฝ่ายต่างตกลงกันเสียว่าจะผลัดเปลี่ยนกันเข้าเป็นรัฐบาล ผลัดเปลี่ยน กันก็มีโอกาสได้อุดหนุนพวกพ้องของตน เมื่อได้ตกลงกันเช่นนี้แล้วเมื่อใดก็แปลว่าถึงที่สุดแห่ง ความเลวทราม เพราะเปนอันหมดหนทางที่จะแก้ไขได้ ในระหว่างที่ปาร์ตี "ก" เป็นรัฐบาล ก็ อุดหนุนพวกพ้องของตนเสียเต็มที่ ฝ่ายปาร์ตี "ข" ก็ไม่คัดค้านจริงจังอันใด จะคัดค้านบ้างก็ แต่พอเปนกริยา เพราะนึกอยู่ว่าไม่ช้าก็จะถึงคราวฝ่ายตนได้เข้าไปนั่งกันบ้าง ความเสียหายอันนี้มี อยู่แก่ปาร์ลีเมนต์แทบทุกเมือง แม้แต่ที่เมืองอังกฤษซึ่งนิยมกันว่าเปนประเทศซึ่งมีปาร์ลีเมนต์อัน ดีที่สุด ก็ยังมีคนอังกฤษร้องติเตียนอยู่ในเรื่อง "ขายบำเหน็จ" นั้น ถึงแม้ใคร ๆ จะร้องขึ้นในปาร์ลี เมนต์ก็ไม่เป็นผลอันใด เพราะทั้งคณะลิเบอรัลและคอนเซอร์วาติฟพากันตัดรอนปัญหาเสีย มิได้

ทันต้องถึงไปปลูกหากันถาลงคะแนนกันเลย ฝ่ายพระเจ้าแผ่นดินนั้นแม้ว่าจะทรงทราบเรื่องนี้ก็ไม่
มีอำนาจจะทรงแก้ไขอย่างใดได้ การที่จะประทานบำเหน็จรางวัลแก่ผู้ใด ก็ต้องเป็นไปตามความ
แนะนำของเสนาบดีเป็นพื้น จะมีที่เลือกประเองได้บ้างก็แต่พวกข้าราชการในราชสำนักนี้เท่านั้น ก็
เมื่อในประเทศอังกฤษเป็นเช่นนี้แล้ว ในประเทศอื่นจะเป็นอย่างไร^{๑๑๔}

นอกจากนั้น ผู้เขียนยังมีความเห็นอีกว่า แม้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า
อยู่หัวจะทรงได้รับการศึกษาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยอันเป็นระบอบที่เก่าแก่ที่สุดประเทศหนึ่ง จึงทำให้พระองค์ทรงมีความรู้ความเข้าใจ
ถึงระบอบการเมืองการปกครองต่าง ๆ เป็นอย่างดีก็ตาม แต่สำหรับพระราชดำริทางการเมือง
การปกครองแล้ว พระองค์ยังทรงมีพระราชดำริทางการเมืองที่ยังเป็นแบบอนุรักษนิยมที่ยังคง
ต้องการจะรักษารูปแบบการปกครองให้เป็นแบบราชาธิปไตยหรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
ต่อไป โดยที่ได้ทรงมีพระราชดำรัสตอบในพิธีถวายชัยมงคลของโรงเรียนมหาดเล็กหลวง เนื่องใน
งานพระราชพิธีฉัตรมงคล ณ พระที่นั่งอัมพรสถาน เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๕
ความว่า “... การที่เราเห็นอะไรของใครแปลก เราพอใจและจะถือเอาเป็นแบบอย่าง นำมาใช้
สำหรับประเทศเราบ้างนั้น จำเราจะต้องใช้วิจารณญาณสอดส่องเลือกพินให้เห็นเหมาะสมว่าจะ
เป็นประโยชน์แก่เราแท้จริงเสียก่อน สิ่งซึ่งเหมาะสมแก่ประเทศเขาใช้ว่าจะเหมาะสมแก่ประเทศเรา
เสมอไปก็หาไม่ บางที่อาจใช้ไม่ได้ในประเทศเราเสียเลยก็เป็นได้ หรือบางอย่างจะใช้ได้ก็ด้วยเอา
มาปรุงใหม่ให้เหมาะสมแก่เรา เพราะฐานะและนิติธรรมของชาติย่อมต่าง ๆ กัน การเอาอย่างเขา
โดยมิได้พิจารณาใคร่ครวญให้รอบคอบ เห็นของเขายังไร่นีก็ว่าเก็ก็เอาอย่างมาทั้งดุ้น ๆ นั้น
ถ้าไม่เหมาะสมแก่เราหรือขัดต่อนิติธรรมของเราก็จะหาเป็นไปได้อย่างที่เราเห็นของเขานั้นไม่ การ
เอาอย่างผิดเช่นนี้เท่ากับกินของแสลงให้โทษมากนักจะปรากฏอย่างอาการที่เรียกว่าผิดสำแลงทันที
ถ้าว่าด้วยการปกครองบ้านเมืองแล้ว วิธีปกครองอย่างราชาธิปไตยเป็นนิติธรรมของเราสืบ
มาแต่โบราณกาล ถ้อยคำที่เราผู้เป็นพระเจ้าแผ่นดินกล่าวเช่นนี้ไม่ใช่จะกล่าวเข้ากับตนเอง
ถ้าหากเราไม่ใช่เป็นพระเจ้าแผ่นดินเราก็คงต้องกล่าวอย่างนี้เหมือนกันเพราะเรากล่าวด้วย

^{๑๑๔} พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, จดหมายเหตุรายวันในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัว, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงพระศพ หม่อมเจ้าชัชวลิต เกษมสันต์ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๑๗.

ความเห็นอันแน่ชัดแก่ใจเรา ...”^{๑๑๔} จากพระราชดำรัสนี้ แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีความนิยมที่จะให้ประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบราชาธิปไตยเช่นเดิมเพราะเป็นการปกครองที่มีมาแต่ดั้งเดิม ดังนั้น พระองค์จึงทรงปฏิเสธที่จะพระราชรัฐธรรมนูญและเปลี่ยนแปลงการปกครองให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยเช่นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้พระราชทานเอาไว้ในตอนปลายของรัชกาลหรือที่ปัญญาชนหัวก้าวหน้าในสมัยนั้นได้เรียกร้องกันอย่างแพร่หลายมากยิ่งขึ้น

แม้จะสรุปได้ว่าพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นแบบราชาธิปไตยก็ตาม แต่พระองค์ก็ได้ทรงเห็นคุณประโยชน์ของระบอบการปกครองที่ให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยจะทำให้การใช้อำนาจของผู้ปกครองมีความแน่นอนมากกว่าการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รวมทั้งจะเป็นการแบ่งอำนาจให้อยู่ตามองค์กรต่าง ๆ เพื่อจะได้เป็นการแบ่งเบาพระราชภาระให้แก่พระองค์ด้วย แต่เนื่องจากความพร้อมและข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยในขณะนั้น จึงทำให้พระองค์มิได้ทรงดำเนินการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ดังที่ได้มีคณะบุคคลและผู้ที่มีความสนใจเกี่ยวกับวิทยาการความรู้ของต่างประเทศพยายามเรียกร้องให้ทรงมอบอำนาจอธิปไตยให้แก่ประชาชน แต่ยังคงรูปแบบการปกครองเช่นเดิมดังที่ได้ปฏิรูปโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า การปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทำให้รัฐไทยเกิดสถานะเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ตามแนวความคิดของกฎหมายมหาชนเพื่อที่จะพยายามแก้ไขปัญหาคritical ที่เกิดขึ้น เช่น การต่อต้านแนวความคิดจักรวรรดินิยมของต่างประเทศที่กำลังแพร่หลายอยู่ในประเทศไทย หรือ ความพยายามในการตั้งอำนาจจากกลุ่มขุนนางเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นต้น แต่หากจะพิจารณาว่า เมื่อรัฐไทยเกิดสถานะของการเป็นรัฐสมัยใหม่นั้น ได้มีการก่อรูปของการเป็น

^{๑๑๔} มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ, พระราชดำรัส ๑๐๐ ครั้ง ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการมูลนิธิพระบรมราชานุสรณ์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๒๙), หน้า ๓๐.

รัฐประชาชาติ (Nation State) ด้วยหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็จะพบว่า เป็นเพียงการนำเอาแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนมาใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดความเป็นรัฐสมัยใหม่ โดยที่มิได้มีการพัฒนาแนวความคิดเพื่อนำไปสู่ความเป็นรัฐชาติแต่ประการ เนื่องจากความเกี่ยวพันระหว่างอำนาจรัฐกับวัฒนธรรมนั้น จะเป็นสะพานเชื่อมกันเพื่อก่อให้เกิดความรู้สึกถึงความเป็นชาติ^{๑๑๖} อันเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้เกิดรัฐมีความเป็นรัฐชาติหรือรัฐประชาชาติ (Nation State) ดังนั้น การเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นเพียงการพัฒนาแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรเท่านั้น โดยมิได้พัฒนาแนวความคิดหรือความรู้สึกร่วมกันของคนในสังคมถึงความเป็นชาติเลย จึงเท่ากับว่าการเป็นรัฐสมัยใหม่นี้มิได้ทำให้รัฐไทยมีสถานะของความเป็นรัฐประชาชาติด้วย

แต่เมื่อพิจารณาพระราชดำริที่เกิดขึ้นในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในด้านต่าง ๆ เช่น นโยบายการต่อต้านคนจีน หรือปัจจัยอื่น ๆ จากอิทธิพลของลัทธิล่าอาณานิคมที่มีส่วนผลักดันให้เกิดฐานะพลเมือง (Citizenship) ขึ้นในประเทศไทย ด้วยการบังคับใช้หลักสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extraterritorial Right) กับคนของเขาก่อนในกรุงเทพฯ จนเกิดการจำแนกว่าใครบ้างที่เป็นคนในบังคับสยามและใครเป็นคนในบังคับของต่างชาติ และแนวความคิดนี้ถูกรับรองโดยการตราพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ยิ่งทำให้ฐานะของ “ความเป็นคนไทย” มีนิติลักษณะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จึงทำให้ปรากฏการณ์ทางสังคมที่สะท้อนถึงแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็น “ชาติ” ซึ่งเป็นแนวความคิดที่จะเน้นหนักไปในทางความผูกพันระหว่างบุคคลที่มีถิ่นกำเนิดมาจากที่เดียวกันหรือจากแหล่งเดียวกันย่อมจะต้องมีความรู้สึกร่วมกันมากกว่าบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่อาศัยร่วมกันในเขตแดนของประเทศเดียวกัน^{๑๑๗} เกิดขึ้นอย่างชัดเจนจากพระราชดำริและพระราชกรณียกิจในด้านต่าง ๆ ที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกระทำขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเมื่อระบบสิทธิสภาพนอกอาณาเขตสิ้นสุดลง และ

^{๑๑๖} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตยกับอนาคตการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : ผู้จัดการ, ๒๕๓๘), หน้า ๑๓๑.

^{๑๑๗} วิจิตรวาทการ, หลวง, “คำบรรยายเรื่องชาตินิยม” ใน รำลึก ๑๐๐ ปี พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ : บทคัดสรรว่าด้วยชีวประวัติและผลงาน (กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์บุ๊ค, ๒๕๔๑), หน้า ๑๔๖.

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มอบสิทธิในการเลือกตั้งให้กับราษฎรไทย ก็อาจกล่าวได้ว่าพัฒนาการของแนวความคิดว่าด้วยความเป็นชาติหรือเป็นพลเมืองของคนไทยได้คลี่คลายมาถึงจุดครบถ้วนสมบูรณ์^{๑๑๔}

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชดำริเรื่อง “ชาตินิยม” ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า พระราชกรณียกิจของพระองค์ได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่จะสร้างความผูกพันหรือความรู้สึกร่วมกันของคนในชาติว่าต้องเป็นหนึ่งเดียว การกระทำต้องเป็นการกระทำเพื่อความ “รักชาติ” โดยจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติหรือต้องการกระทำเพื่อบ้านเกิดเมืองนอนให้มีความเจริญรุ่งเรืองทัดเทียมกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งจะแตกต่างไปจากแนวความคิดที่ต้องการสร้างชาติในลักษณะของการ “บ้าชาติ” หรือ “คลั่งชาติ” อย่างเช่นในยุคของสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งเป็นความคิดที่เห็นว่าชาติของตนยิ่งใหญ่และสามารถจะกระทำการใดได้ทุก ๆ อย่าง ในขณะเดียวกัน ก็จะดูถูกว่าชาติอื่นด้อยกว่าชาติของตน

๓.๓.๓ พระราชดำริเกี่ยวกับอำนาจรัฐในทางกฎหมายมหาชนและการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

๓.๓.๓.๑ สภาพปัญหาทางสังคมและการเมืองในขณะที่ยังขึ้นครองราชย์

๑. ปัญหาทางเศรษฐกิจ

เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ขณะนั้น สถานการณ์โลกตกอยู่ในภาวะของสงครามโลกครั้งที่ ๑ ซึ่งส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของโลกหยุดชะงัก ทุก ๆ ประเทศมีปัญญาเรื่องการขาดสภาพคล่องทางการเงินอย่างรุนแรง ซึ่งปัญหานี้ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วยเช่น

^{๑๑๔} เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, “พัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในประเทศไทย,” ใน *วิพากษ์สังคมไทย*, ฉลอง สุนทราวาณิชย์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๓๘), หน้า ๑๑๗.

นอกจากนั้น ได้เกิดอุทกภัยขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๖๐ ทำให้กรุงเทพมหานคร ตลอดจนเมืองใกล้เคียงได้รับผลกระทบอย่างหนัก ยิ่งส่งผลให้ปัญหาระบบเศรษฐกิจของประเทศขาดความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

๒. ปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในสถาบันพระมหากษัตริย์

สืบเนื่องมาจากท้องคพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสนพระทัยศิลปวิทยาการเกี่ยวกับนาฏศิลป์ การประพันธ์บทละครและการจัดแสดงละคร ประกอบกับสภาวะการตกต่ำของเศรษฐกิจทั่วโลก เกิดปัญหาข้าวยากหามากแพง ประชาชนได้รับความยากลำบาก ทำให้มีบุคคลบางกลุ่มที่เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีทรงใฝ่ใจในพระราชกรณียกิจเกี่ยวกับการบริหารปกครองประเทศ หากแต่ทรงมุ่งเฉพาะกิจการเสือป่าและการนาฏศิลป์ ทรงนำเงินพระคลังข้างที่ไปใช้อย่างสุรุ่ยสุร่าย ฟุ่มเฟือย จึงทำให้บุคคลบางกลุ่มขาดความเชื่อมั่นในสถาบันพระมหากษัตริย์

ครั้นมาถึงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ก็ทรงทราบและตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างดี และเห็นว่าการจะทำให้ประชาชนนับถือในองค์สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินเหมือนอย่างเช่นที่เคยเป็นมาแต่ก่อน คงจะทำให้กลับเหมือนเดิมไม่ได้อีกแล้ว ฉะนั้นทางออกที่ดีที่สุดที่จะพึงกระทำได้ในขณะนี้ก็คือเตรียมการที่จะเปลี่ยนเป็น Institutional Monarchy โดยเร็วที่สุดที่จะทำได้^{๑๑๙}

๓. ปัญหาจากอิทธิพลทางแนวความคิดของนักเรียนไทยในยุโรป

จากที่ไทยต้องการพัฒนาประเทศให้มีความทันสมัยทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ ฉะนั้น ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว บรรดาเชื้อพระวงศ์และขุนนางชั้นสูงจึงได้ส่งบุตรหลานของตนไปศึกษาต่ออย่างต่างประเทศ รวมทั้งแนวความคิดของรัฐบาลไทยในขณะนั้น ก็ต้องการที่จะส่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถไปศึกษาต่างประเทศเพื่อที่จะได้นำเอาความรู้และเทคโนโลยีสมัยใหม่ของประเทศตะวันตกมาใช้ปรับปรุงพัฒนาประเทศ ซึ่งนักเรียนไทยที่รัฐบาลได้ส่งไปศึกษาต่างประเทศรุ่นแรก ๆ อาทิเช่น นายปรีดี พนมยงค์ เป็นต้น

^{๑๑๙} หจข., ร.๗ ต.๓๘/๑๗ เรื่อง พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อความเห็นของนายมุสโสลินี เรื่องการศึกษาของอิตาลี ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๔๗๕

ผลของการส่งนักเรียนไทยไปศึกษาต่างประเทศนั้น เป็นสาเหตุที่ทำให้นักเรียนไทยเหล่านี้ ได้รับเอาอิทธิพลทางด้านความคิดในด้านต่าง ๆ เข้ามาประยุกต์และปรับใช้กับประเทศไทยในด้านต่าง ๆ รวมทั้งทางด้านการเมืองการปกครองด้วย และเหตุการณ์ปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่แพร่หลายอยู่ในประเทศยุโรปด้วยเช่นกัน

๓.๓.๓.๒ พระราชดำริในการปฏิรูปการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวกับอำนาจรัฐในทางกฎหมายมหาชน

นับตั้งแต่ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. ๒๔๖๘ แม้ว่าพระองค์จะทรงทราบถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อเนื่องมาตั้งแต่ในรัชกาลก่อนรวมทั้งกระแสเรียกร้องของปัญญาชนที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ ซึ่งเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นกฎหมายสูงสุด โดยจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นยังประสงค์จะให้มียุทธสภาเพื่อทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองในการใช้อำนาจรัฐแทนพระมหากษัตริย์ด้วย แต่ในการนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมีพระราชดำริว่า “เรื่อง *Form of Government* ทรงตระหนักพระราชหฤทัยอยู่ว่ารูปการปกครองอย่างที่ดีนั้น ก็คือ ที่เหมาะที่สุดสำหรับบ้านเมืองโดยกาละ ถึงแม้ว่าในเวลาที่ยังจำเป็นต้องคงใช้รูปการปกครองโดยอาณัติ อาณัตินั้นก็จะต้องให้เป็นอย่าง *liberal* อย่างยิ่ง จึงจะทรงตัวอยู่ได้ ... เมื่อไรที่ประชาชนมีความรู้พอแก่การแล้วจึงจะใช้ *parliament system* เป็นผลได้ และก็จะต้องถึงเวลาอันควรเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเช่นนั้นในวันหนึ่งแน่นอน”^{๑๖๐}

หากแต่ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง เนื่องจาก “การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ยากที่จะเป็นไปได้ในประเทศไทยโดยฉับพลันทันที และ

^{๑๖๐} รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๑๑ เมษายน ๒๔๗๐ ใน สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๖๙-๒๔๗๕) (กรุงเทพฯ : โครงการผลิตเอกสารทางวิชาการ ภาควิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๑๙), หน้า ๑๙๒.

ยังอาจจะเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชนอีกด้วย และหากประเทศสยามได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาแล้ว แม้ว่าจะไม่ให้สิทธิทางการเมืองแก่ชาวจีนที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศสยามทุกประการเช่นคนสยาม แต่บรรดาชาวจีนย่อมจะมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองต่าง ๆ ในระบบรัฐสภา เพราะชาวจีนมีอำนาจทางการเงินที่จะให้การสนับสนุนพรรคการเมืองได้ ฉะนั้น แม้ว่าพระองค์จะไม่ทรงเห็นด้วยที่จะนำเอาระบอบการปกครองของรัฐสภามาใช้ในประเทศสยามเพราะไม่เหมาะสมกับลักษณะนิสัยและการศึกษาของคนไทยในขณะนั้น แต่ก็ยังมีพระราชดำริว่าในที่สุดแล้วประเทศไทยก็ต้องมีการปกครองในระบอบรัฐสภา”^{๑๒๑}

ด้วยเหตุผลนี้เอง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำริเห็นว่า “ถ้ามีการยอมรับกันว่า วันใดวันหนึ่งเราอาจจะต้องถูกบังคับให้มีประชาธิปไตยแบบใดแบบหนึ่งในประเทศสยาม เราจะต้องเตรียมตัวของเราเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราจะต้องเรียนรู้และจะต้องให้การศึกษาแก่ตัวของเราเอง จะต้องเรียนและทดลองเพื่อที่จะได้รู้ว่าระบอบการปกครองแบบรัฐสภาจะดำเนินไปได้อย่างไรในประเทศสยาม เราต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อที่จะให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมือง ที่จะตระหนักถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงของพวกเขาเหล่านี้ เพื่อที่ประชาชนจะได้ไม่ถูกชักนำไปโดยพวกนักปลุกระดมหรือพวกที่ฝันหวานถึงพระศรีอาริย์ ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา เราต้องสอนประชาชนว่าจะออกเสียงอย่างไร และจะเลือกผู้แทนที่มีจิตใจฝักใฝ่กับผลประโยชน์ของพวกเขาอย่างแท้จริง”^{๑๒๒} อย่างไรก็ตาม ด้วยความที่พระองค์ยังทรงมีความเชื่อมั่นในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มากว่ายังมีความเหมาะสมกับเมืองไทยในขณะนั้น ในแง่ที่ว่าคนไทยยังไม่สามารถมีสิทธิมีเสียงในการปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่อย่างเช่นประเทศในยุโรป แต่ยังคงเหมาะสมกับการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อไป หากแต่จะต้องได้ปรับเปลี่ยนหลักการบางประการที่มีลักษณะเป็นจุดอ่อนของระบอบนี้และในขณะเดียวกันก็ต้องสร้างพื้นฐานของแนวความคิดที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐควบคู่กันไปด้วย ฉะนั้น พระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของรูปแบบการปกครองเดิมและในขณะ

^{๑๒๑} หจข., ร.๗ สบ.๒.๔๒/๖๗ เรื่อง Democracy in Siam.

^{๑๒๒} เรื่องเดียวกัน.

เดียวกันจะได้เป็นการวางรากฐานสำหรับจัดระเบียบการปกครองแบบใหม่ก่อนที่จะให้ประชาชนเป็นเจ้าของและใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางสถาบันทางการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้น ซึ่งสิ่งสำคัญที่สุด ได้แก่ การปรับปรุงสภาองคมนตรีใหม่ เนื่องจากเป็นสถาบันที่สืบเนื่องมาจากสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๑๗ แต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีองคมนตรีมากถึง ๒๒๗ คน ทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ เพราะองคมนตรีบางท่านก็เป็นเพียงในนามเท่านั้น ด้วยเหตุผลนี้เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเสด็จขึ้นครองราชย์แล้ว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการเพื่อจัดระเบียบองคมนตรีขึ้นเสียใหม่

ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากคณะกรรมการจัดระเบียบองคมนตรีก็คือ พระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช ๒๔๗๐ ซึ่งกำหนดให้มีสภากรรมการองคมนตรี จำนวน ๔๐ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี และมีอำนาจหน้าที่ในการประชุมปรึกษาหารือเรื่องต่าง ๆ ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาจากรัชกาลพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติคุ้มครองการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมของกรรมการองคมนตรี รวมทั้งบุคคลที่สภากรรมการองคมนตรีเชิญมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นต่อสภากรรมการองคมนตรีด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้จะมีลักษณะเช่นเดียวกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในประเทศประชาธิปไตยนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช ๒๔๗๐ จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภากรรมการองคมนตรีเอาไว้ โดยที่มิใช่รัฐสภาอย่างเช่นในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย หากแต่จุดประสงค์ของการจัดตั้งนี้ได้กำหนดเอาไว้อย่างแน่ชัดว่าเพื่อจะแก้ไขรูปแบบการปกครองประเทศให้เหมาะสม ทำให้เกิดความชอบธรรมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ด้วยการนำเอาหลักการของแนวความคิดกฎหมายมหาชนสมัยใหม่มาใช้ โดยมีแนวทางที่สำคัญ ๒ ข้อ คือ

ประการแรก. การปรับปรุงโครงสร้างทางการบริหารประเทศ นับแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา โครงสร้างการเมืองการบริหารประเทศจะมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ เพื่อลดทอนบทบาทและอำนาจของบรรดาขุนนางเสนาบดีให้น้อยลง จนในที่สุดอำนาจทางการบริหารประเทศได้ถูกรวมศูนย์อยู่ที่พระมหากษัตริย์อย่างสิ้นเชิง แต่ครั้งมาถึงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถานการณ์ทาง

การเมืองการปกครองประเทศเริ่มแปรเปลี่ยนไป เนื่องจากอิทธิพลของแนวความคิดตะวันตก นั่นคือการเรียกร้องให้มีการปกครองในระบบรัฐสภา แต่เนื่องด้วยผู้ปกครองประเทศในขณะนั้น ยังมีความเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควรที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญและเปลี่ยนแปลงการปกครอง ให้เป็นประชาธิปไตย หากแต่ควรที่จะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินให้ เหมาะสม ดังเช่นที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ที่ได้ รับการยกย่องนับถือจากบุคคลต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ ได้ทรงบันทึกเอาไว้ว่า

“..... แต่สิ่งที่จำเป็นจะต้องแก้ไขอย่างรีบด่วนคือ การปรับปรุงระบบ บริหารราชการให้มีประสิทธิภาพขึ้นกว่าแต่ก่อน และนี่เป็นสิ่งที่จะต้องทำก่อนสิ่ง อื่นใดทั้งสิ้น”^{๑๒๓}

เนื่องจากโครงสร้างการบริหารประเทศไทยในขณะนั้น แม้ว่าจะมีกระทรวงต่าง ๆ ทำหน้าที่ดูแลบริหารจัดการงานภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อองค์ พระมหากษัตริย์ โดยไม่ปรากฏว่าเสนาบดีมีความรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดิน ขาดการติดต่อประสานงานระหว่างกระทรวงด้วยกัน จึงเป็นสาเหตุให้การบริหารราชการไม่เป็นไป ในรูปแบบและทิศทางเดียวกัน ฉะนั้น เมื่อพระราชสมเด็จพระเจ้าปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงขึ้นครอง ราชย์ และทรงทราบถึงปัญหาดังกล่าวนี้แล้ว จึงได้ทรงสนับสนุนให้จัดตั้ง “อภิรัฐมนตรีสภา” เพื่อ ให้กลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่จะช่วยบริหารราชการของประเทศ ประกอบกับการสร้างความ เชื่อมั่นให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ที่กำลังอยู่ในภาวะตกต่ำตั้งแต่ในรัชกาลก่อน

ประการที่สอง ให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง เพื่อเป็นรากฐานที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองในอนาคต โดยทรงมีพระราชดำริที่จะจัดรูปแบบ การปกครองแบบเทศบาลขึ้น อันจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ต่อการเปลี่ยนแปลงเป็นระบอบประชาธิปไตยที่กำลังจะเกิดขึ้นภายใน อนาคต อันจะสอดคล้องกับพระราชบันทึกใน Democracy in Siam ที่ว่า “มันจะเป็นการดีกว่า อย่างแน่นอน สำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่น ก่อนที่พวกเขาพยายาม

^{๑๒๓} หจข., ร.๗ บ.๑.๓/๓๒ เอกสารส่วนพระองค์สมเด็จพระยาดำรงฯ บันทึกความเห็นเรื่องการ ปกครองของสมเด็จพระยาดำรงฯ ทูลเกล้าฯ ถวาย ๑ สิงหาคม ๒๔๖๙.

จะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางสภา ซึ่งหากการปฏิรูประบบนี้ได้เริ่มใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่นวิธีนี้ การปกครองในระบบประชาธิปไตยจะสามารถจะถูกนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก แต่กระบวนการนี้จะต้องค่อยเป็นค่อยไปและกระทำอย่างระมัดระวัง ถ้าหากการทดลองนี้ล้มเหลวในทุกขั้นตอน เมื่อนั้นจึงเป็นไปได้ที่จะชักจูงให้ประชาชนเชื่อว่า ประชาธิปไตยเป็นไปได้ไม่ได้สำหรับประเทศสยาม^{๑๒๔} ซึ่งพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถือว่าสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกับที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้นำมาใช้สำหรับการจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งประสงค์ที่จะจัดให้เป็นอย่างเทศบาล (Municipality) โดยให้ราษฎรในท้องที่รู้สึกว่าได้รับพระราชทานอำนาจให้จัดการในท้องถิ่นของตนเอง เพื่อประโยชน์ในชุมชนของตนเองเป็นสำคัญ จึงเป็นการสร้างความรู้สึกให้มีส่วนร่วมในการปกครองก่อน แล้วจึงจะจัดตั้งขึ้นเป็นสุขาภิบาล

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ขึ้นบังคับใช้ โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาลทำหน้าที่เป็นผู้แต่งตั้งผู้เข้าดำรงตำแหน่ง แต่ด้วยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีขอบเขตที่จำกัด เพราะประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างแท้จริง และไม่ได้มีการวางแผนในการพัฒนาอย่างเป็นระบบ จึงทำให้การวางรากฐานการปกครองในระบบประชาธิปไตยไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

๓.๓.๓.๓ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพระราชทานให้แก่ประชาชน

ขณะที่พระองค์ทรงเสด็จขึ้นครองราชสมบัตินั้น พระองค์ทรงทราบถึงสถานการณ์ความไม่มั่นคงของราชบัลลังก์เป็นอย่างดี ดังเช่นที่ทรงมีพระราชปรารภว่า “วันเวลาของการปกครองแบบผู้นำถืออำนาจสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียวใกล้จะหมดลงทุกที”^{๑๒๕} ประกอบกับอิทธิพลของแนวความคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยกำลังเป็นที่ได้รับการกล่าวถึงในหมู่ของนักเรียนไทยที่ศึกษาอยู่ในประเทศยุโรปเป็นอย่างมาก ซึ่งแม้ว่าแนวความคิดดังกล่าวจะได้เคยเกิดขึ้นบ้างแล้วในรัชกาลก่อน ๆ ถึงขั้นที่มีการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบ

^{๑๒๔} หจข., ร.๗ สบ.๒.๔๒/๖๗ เรื่อง Democracy in Siam.

^{๑๒๕} หจข., ร. ๗ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง เรื่อง Problems of Siam ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๔๖๙. แปลโดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง, หน้า ๑๘๓.

ประชาธิปไตยอย่างเช่น เมื่อ ร.ศ. ๑๐๓ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางถวายคำกราบบังคมทูลขอให้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ หรืออย่างเช่นในปีที่รัชกาลที่ ๖ ขึ้นครองราชย์ ได้มีทหารหนุ่มกลุ่มหนึ่งภายใต้ชื่อ “กบฏ ร.ศ. ๑๓๐” คิดที่จะทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย (หรือแบบสาธารณรัฐก็ได้) ซึ่งทั้ง ๒ กรณีที่เกิดขึ้นนี้ เป็นตัวอย่างที่ชี้ชัดว่าแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐแบบสมัยใหม่ที่ให้ประชาชนส่วนใหญ่เป็นเจ้าของอำนาจได้เข้ามามีอิทธิพลต่อกลุ่มคนรุ่นใหม่มาอย่างต่อเนื่อง หากยังไม่มี ความรุนแรงเท่ากับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กลายเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้กลายเป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นแนวความคิดแบบประชาธิปไตยอย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวก็ได้แฝงตัวอยู่ในกลุ่มของปัญญาชนและนักเรียนที่ได้รับการศึกษาตามแบบของยุโรป รวมทั้งสื่อมวลชนบางกลุ่ม ดังจะเห็นได้จากคำยืนยันของนายปรีดี พนมยงค์ ที่กล่าวเอาไว้ว่า

“... เมื่อข้าพเจ้ากลับประเทศไทยใน พ.ศ. ๒๔๗๐ หลังจากไปอยู่ฝรั่งเศสเกือบ ๗ ปีนั้นแล้ว ปรากฏว่าชนรุ่นหนุ่มสมัยนั้นชนิดที่ไม่เคยไปเห็นระบบประชาธิปไตยในต่างประเทศ แต่ก็มีความตื่นตัวที่ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทั้งนี้ก็แสดงถึงว่า ผู้ที่มีได้มีความเป็นอยู่อย่างระบบศักดินาเกิดจิตสำนึกที่เขาประสพแก่ตนเอง ถึงความไม่เหมาะสมของระบบนั้น และอิทธิพลที่เขาได้รับจากสื่อมวลชนที่มีลักษณะก้าวหน้าในสมัยนั้น เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบศักดินามาเป็นระบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ เพราะเหตุนี้ พวกข้าพเจ้าจำนวนน้อยที่กลับจากยุโรป จึงไม่มีความลำบากมากนักในการชวนผู้ตื่นตัวในเมืองไทยให้เขาเป็นสมาชิกในคณะราษฎร เพราะเขามีพื้นฐานแห่งความต้องการนั้นอยู่แล้ว ...”^{๑๒๖}

^{๑๒๖} ปรีดี พนมยงค์, “บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบอบประชาธิปไตย,” แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์, วาณี พนมยงค์ สายประดิษฐ์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : มูลนิธิปรีดี พนมยงค์ โครงการ ๖๐ ปี ประชาธิปไตย, ๒๕๓๕), หน้า ๑๐.

อย่างไรก็ตามพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีว่า พระองค์ทรงเป็น “ม้ามีด” และยิ่งขาดประสบการณ์ในการปกครองแผ่นดิน ดังปรากฏตามพระราชหัตถเลขาถึงพระยากัลยาณไมตรีที่ว่า “For myself I was a **dark horse** and in any case inexperienced in affair of state” ประกอบกับที่มีแนวความคิดของประชาชนในการเรียกร้องให้พระราชทานรัฐธรรมนูญโดยมอบอำนาจรัฐให้เป็นของประชาชน จึงเป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพระราชทานให้แก่ประชาชนถึง ๒ ครั้ง กล่าวคือ

การเตรียมการสำหรับพระราชทานรัฐธรรมนูญนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริตั้งแต่ในตอนต้นรัชกาลถึงกับทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทย โดยที่องค์พระมหากษัตริย์เป็นผู้ดำริจะให้มีการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitution Monarchy)^{๑๒๗} โดยที่สืบเนื่องจากพระองค์ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยากัลยาณไมตรี (Francis B. Sayre) เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ ในหัวข้อเรื่อง “Problem of Siam” ซึ่งเป็นพระราชปุจฉา ๙ ข้อ เกี่ยวกับความพร้อมของประเทศไทยหากจะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองให้เป็นระบบรัฐสภาโดยมีผู้แทนของปวงชนอย่างเช่นที่ใช้อยู่แถบประเทศยุโรป ในการนี้พระยากัลยาณไมตรีได้ตอบพระราชปุจฉาทุกข้อ รวมทั้งยังได้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นพร้อมกับจัดทำร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นการจัดโครงสร้างของรัฐบาลตามความเห็นของตนเอง โดยใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “Outline of Preliminary Draft”

ความเห็นของพระยากัลยาณไมตรีที่ได้ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เห็นว่า ประเทศสยามยังไม่ควรมีการปกครองเป็นระบบรัฐสภา เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังได้รับการศึกษาน้อย จึงทำให้ไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการปกครองแบบรัฐสภาได้ดี ทั้งนี้ เนื่องจากความสำเร็จและประสิทธิภาพของระบบรัฐสภาจะขึ้นอยู่กับความสามารถของประชาชนในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน ซึ่งหมายความว่าจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองเป็นอย่างดีเสียก่อน เพราะหากรัฐสภาขาดความควบคุม

^{๑๒๗} สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๖๙-๒๔๗๕), หน้า ๑๔๐.

จากประชาชนแล้ว อาจก่อให้เกิดเป็นระบบเผด็จการทางรัฐสภาได้ ดังนั้น จึงควรรอให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษามากขึ้นเสียก่อน จึงจะจัดให้มีรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง พระยาภิรมย์ภักดี จึงเห็นสมควรควรระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อไป แต่ได้แนะนำให้มียุติมากรรม “นายกรัฐมนตรี (Premier)” เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินแทนพระมหากษัตริย์ ในฐานะของหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ประจำกระทรวงต่าง ๆ มีความเป็นระเบียบ แบ่งแยกงาน และหน้าที่ของแต่ละบุคคลได้อย่างเหมาะสม^{๑๒๔}

ฉะนั้น ตามความเห็นของพระยาภิรมย์ภักดี หากมีการแต่งตั้ง “นายกรัฐมนตรี” ให้เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน จะก่อให้เกิดประโยชน์ ๔ ประการใหญ่ คือ

๑. พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ ถ้าการปฏิบัติของคณะรัฐบาลไม่ดี หรือมีการคอร์รัปชัน หรือมีผู้คิดการกบฏ หรือมีกลุ่มบุคคลที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเข้ามามีบทบาทมีอำนาจในคณะรัฐบาล

๒. ระบบนี้ สามารถเลือกบุคคลที่มีความสามารถในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มีความซื่อสัตย์ เข้มแข็ง มีบุคลิกภาพและมีความรับผิดชอบมาปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้

๓. นายกรัฐมนตรี จะเป็นผู้วางนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้งานของรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ประสานงานกันง่ายขึ้น และนายกรัฐมนตรีจึงต้องพบปะบุคคลที่นำเอานโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติได้อย่างสม่ำเสมอ นายกรัฐมนตรีจึงต้องเป็นผู้ที่นำเอานโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติได้อย่างสม่ำเสมอ นายกรัฐมนตรีจึงต้องเป็นผู้ที่เข้าพบได้ง่าย ในขณะที่การปฏิบัติดังกล่าวเป็นไปได้ยากสำหรับพระมหากษัตริย์ ปัญหาความยุ่งยากในรัชกาลที่ผ่านมาเป็นเพราะผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่สามารถเข้าเฝ้าใกล้ชิดได้ ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงทรงตัดสินพระทัยโดยอาศัยความคิดของกลุ่มบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ ที่เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศก็เข้าไม่ถึง

^{๑๒๔} หจข., ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง เรื่อง Sayre 's Memorandum ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๔๖๙.

องค์พระมหากษัตริย์ พระองค์จึงมีทรงทราบสภาพการณ์หลายอย่าง ดังนั้น จึงทรงปฏิบัติไปโดยไม่รู้ และบางครั้งก็ก่อให้เกิดผลที่น่าเสียใจ

๔. นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ ซึ่งโดยปกติก็มีพระราชภาระมากอยู่แล้ว ซึ่งเป็นภารกิจที่เกินกำลังของบุคคลเพียงคนเดียวจะรับภาระได้ เพราะกิจการของรัฐบาลสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกที แต่อำนาจลัทธิชาติยังอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์เพียงแต่ทรงมอบความรับผิดชอบในการบริหารให้กับนายกรัฐมนตรี ส่วนนโยบายของประเทศยังคงให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ตัดสินพระทัยอยู่ และเนื่องจากนายกรัฐมนตรีจะต้องมีความรับผิดชอบมาก จึงควรให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจเลือกตั้งรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ เอง นายกรัฐมนตรีจะได้มีความรับผิดชอบต่องานของรัฐมนตรีต่าง ๆ ได้^{๑๒๙}

อย่างไรก็ดี หากวิเคราะห์ถึงแนวความคิดของพระยาภิรมย์ภักดี เกี่ยวกับการจัดรูปแบบการใช้อำนาจรัฐในการปกครองประเทศและจะจัดให้มีตำแหน่ง “นายกรัฐมนตรี” ขึ้นทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาลอย่างเช่นในระบบประชาธิปไตย แต่กลับมิได้มีการแบ่งแยกอำนาจรัฐให้เกิดความสมดุล ที่สามารถตรวจสอบซึ่งกันและกัน (Check and Balance) แต่อำนาจรัฐยังคงอยู่ภายใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อยู่เช่นเดิม ฉะนั้น Outline of Preliminary Draft ที่พระยาภิรมย์ภักดีเสนอ จึงเป็นการรับรองความเป็นราชาธิปไตยในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หากได้มีการเปลี่ยนแปลงในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญอันจะนำไปสู่แนวความคิดตามระบอบประชาธิปไตยแต่ประการใด

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงส่งบันทึกความเห็นทั้งของพระองค์เอง พร้อมกับความเห็นและเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญของพระยาภิรมย์ภักดีไปให้อภิรัฐมนตรีสภาพิจารณา ในฐานะที่ทรงเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ที่เคยเป็นกำลังสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ว่าจะทรงมีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้เช่นไร เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมากในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งปรากฏแต่เพียงหลักฐานของ

^{๑๒๙} นัยนา หงษ์ทองคำ, พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและคณะราษฎร, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐), หน้า ๔๒.

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ แต่เพียงพระองค์เดียว^{๑๑๐} โดยจะมีความเห็น
 ก่อนไปในแนวทางที่ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของพระยาภิรมย์ภักดีที่ต้องการจะจัดให้มีตำแหน่ง
 “นายกรัฐมนตรี” โดยมีพระดำริว่า “การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นเป็นตำแหน่งใหม่ จะเป็นการ
 กระทบกระเทือนต่อพระบรมเดชาานุภาพ เพราะประชาชนอาจตั้งข้อสงสัยว่าเป็นเพราะพระมหากษัตริย์
 ไม่มีพระราชประสงค์ที่จะทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจ ซึ่งเป็นหน้าที่หรือเป็นเพราะไม่ทรง
 พระปรีชาสามารถเพียงพอ และในกรณีที่พระมหากษัตริย์จะถอดถอนนายกรัฐมนตรีที่ทรงไว้วาง
 พระราชหฤทัย ก็จะเป็นไปได้ยากที่จะหาเหตุผลที่น่าเชื่อถือมาอธิบายให้ประชาชนเข้าใจว่า เหตุใด
 จึงทรงถอนถอนบุคคลซึ่งทรงแต่งตั้งขึ้นเอง โดยมีให้คนทั่วไปมีความรู้สึกว่าการที่พระมหากษัตริย์ทรง
 ใช้พระราชอำนาจไปในทางที่ไม่เป็นธรรม”^{๑๑๑} ซึ่งถือว่าเป็นแรงชักจูงที่สำคัญต่อการตัดสินใจ
 ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างมาก เนื่องจากการตัดทานของพระบรม
 วงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ และในที่สุด พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงพระราชทาน
 รัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนดังพระราชประสงค์ที่ตั้งไว้แต่เดิม

อย่างไรก็ดี ตอนปลายของรัชสมัย พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า
 เจ้าอยู่หัวได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่เร่งรีบที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน ดังที่
 ทรงพระราชทานสัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ระหว่างที่ทรงรักษาพระจักษุที่ประเทศสหรัฐอเมริกาว่า
 กำลังทรงเตรียมการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น ฉะนั้น เมื่อ
 เสด็จกลับถึงประเทศไทยแล้ว จึงได้มีพระบรมราชโองการให้พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทวะวงศ์วโรป
 เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจะพระราชทาน
 ให้แก่พสกนิกรชาวไทย เนื่องในโอกาสวันครบรอบ ๑๕๐ ปีแห่งจักรีวงศ์ คือในวันที่ ๖ เมษายน
 พ.ศ. ๒๔๗๕ ดังเช่นที่พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทวะวงศ์วโรป ได้ทรงรับสั่งเอาไว้ภายหลังจากที่
 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และทูตอังกฤษได้รายงานไปยังกระทรวงต่างประเทศอังกฤษว่า
 “... some six months ago the kings had instructed him to draw up a constitution to be presented

^{๑๑๐} สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราช
 ดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๖๙-๒๔๗๕), หน้า ๑๔๑.

^{๑๑๑} หจข., ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง เรื่อง Prince Damrong's memorandum ลงวันที่ ๑
 สิงหาคม ๒๔๖๙.

to the people on the occasion of the 150th anniversary of the Chakri Dynasty ...”^{๑๓๖} โดยมอบหมายให้นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และพระยาศรีวิสารวาท ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้รับผิดชอบในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยที่เค้าโครงรัฐธรรมนูญนี้ได้ร่างเป็นภาษาอังกฤษ เรียกว่า “An Outline of Change in the Form of Government” ซึ่งมีข้อสังเกตว่า แม้จะไม่มีพระบรมราชโองการสั่งการให้พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทวะวงศัวโรทัย หรือนายสตีเวนส์หรือพระยาศรีวิสารวาทโดยตรง แต่มีเหตุที่ทำให้เชื่อได้ว่า เป็นการจัดทำขึ้นตามพระราชดำริของพระองค์*

เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง หรือ An Outline of Change in the Form of Government หรือที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “ร่างรัฐธรรมนูญ” เพราะเป็นเอกสารที่กำหนดถึงหลักการปกครองในระบอบรัฐสภา โดยกำหนดรูปแบบการปกครองและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ ให้มีกลไกการบริหารประเทศ ประกอบด้วยพระมหากษัตริย์ ทรงดำรงตำแหน่งประมุขทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศแทนพระองค์ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเพื่อช่วยในการบริหารประเทศ ส่วนองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือ สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการและ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งสภานิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อีกด้วย^{๑๓๗}

^{๑๓๖} Great Britain Foreign Office, F. 5918/4260/40, Confidential, 29 June 1932, Johns to Sir John Simon. อ้างใน สุวดี เจริญพงศ์, ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาบริหารธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๑๙), หน้า ๑๕๔.

* จะเห็นได้จาก คำกล่าวนำในเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญที่นายสตีเวนส์กล่าวไว้ว่า “There is submitted herewith, **in accordance with** the wish of His Majesty ...” เช่นเดียวกับบันทึกของพระยาศรีวิสารวาทที่ว่า “In compliance with the Royal command, a plan for the institution of government by Prime Minister and for the establishment of a Legislative Council has been drawn up.” ดูรายละเอียดใน ม.ล. วัลย์วิภา จรุงวิโรจน์, แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว : การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์, หน้า ๑๒๒.

^{๑๓๗} หจข., ร.๗ สบ.๒.๔๗/๑๔๒ เรื่อง An Outline of Change in the Form of Government ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๗๕.

มีข้อสังเกตว่า ในการเสนอเค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองนั้น นายสตีเวนส์ และพระยาศรีวิสารวาจา ได้เสนอบันทึกความเห็นของตนเองประกอบไปด้วย ซึ่งมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ยังไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่า ยังไม่ถึงเวลา เนื่องจากคนไทยส่วนใหญ่ ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและต้องการที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง แต่ควรจะต้องให้ประชาชนได้มีประสบการณ์ในการปกครองตนเองโดยเริ่มต้นจากการปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน^{๑๓๔}

นอกจากนั้น เมื่อได้เสนอเค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง พร้อมบันทึกความเห็นของบุคคลทั้งสอง ไปยังอภิรัฐมนตรีสภาเพื่อพิจารณาว่ามีความเห็นในเรื่องนี้เช่นไร ซึ่งปรากฏหลักฐานที่แน่ชัดแต่เพียงของพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเท่านั้นว่า ทรงเห็นพ้องกับความเห็นของนายสตีเวนส์และพระยาศรีวิสารวาจาว่า “ยังไม่ถึงเวลาที่จะจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในขณะนี้”^{๑๓๕} ส่วนสมาชิกอภิรัฐมนตรีท่านอื่น ๆ แม้จะไม่มีหลักฐานปรากฏชัดเจนว่าทรงมีพระราชดำริเช่นไร แต่เมื่อพิจารณาจากแนวพระราชดำริของแต่ละพระองค์ พอสันนิษฐานได้ว่า สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระยานครสวรรค์วรพินิต และ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ ค่อนข้างจะโน้มเอียงไปในทางที่ไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง ในขณะที่พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทวะวงศ์วโรปกษัตริย์น่าจะทรงสนับสนุนให้มีการพระราชทานรัฐธรรมนูญขึ้นโดยเร็ว ส่วนอภิรัฐมนตรีอีก ๒ พระองค์ คือ สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ และ กรมพระกำแพงเพชร ยังไม่สามารถหาข้อมูลที่จะสันนิษฐานได้ว่าทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับเรื่องนี้ไปในทิศทางใด^{๑๓๖}

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ในอภิรัฐมนตรี จะมีพระดำริไปในทางที่ไม่ค่อยจะเห็นด้วยเป็นส่วนใหญ่ แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังคงทรงปรารถนาที่จะให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

^{๑๓๔} หจข., ร.๗ สบ.๒.๕๗/๒๕๒ เรื่อง Memorandum Concerning The Proposal Changes In The Form of Government ของนายสตีเวนส์ และ Memorandum ของ พระยาศรีวิสารวาจา, ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๗๕.

^{๑๓๕} หจข., ร.๗ สบ.๒.๕๒/๓๓๕ เรื่อง ร่างลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยาดำรงราชานุภาพ ถึงเจ้าพระยามหิธร ไม่ปรากฏวันเดือนปี.

^{๑๓๖} สุวดี เจริญพงศ์, ปฎิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๕๗๕, หน้า ๑๖๒-๑๖๔.

(Constitutional Monarchy) อย่างเช่นประเทศยุโรป ดังจะเห็นได้จากพระราชกระแสที่มีเกี่ยวกับความเห็นของนายมุสโสลินี ต่อการจัดการศึกษาของประเทศอิตาลี ว่า “*Interesting* มาก เขาสอนให้เด็กของเขานิยมการปกครองอย่างวิธีของ *Fascist* ได้ แต่เราจะสอนคนไทยให้นิยมการปกครองอย่าง *Absolute Monarchy* ได้หรือไม่? ฉันสงสัยมาก เพราะถ้าทำได้เดี๋ยวนี้มันเข้าเกินไปแล้ว ความนิยมและนับถือในพระองค์สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอย่างที่เคยเป็นมาแต่ก่อน ฉันเห็นว่าจะกลับให้ฟื้นขึ้นอย่างแต่ก่อนไม่ได้อีกแล้ว เพราะคนที่เป็นบิดาของเด็ก ๆ ที่กำลังเรียนอยู่เดี๋ยวนี้ เคยชินและชอบการนิทาพระเจ้าแผ่นดินเสียจนติดตัวแล้ว เมืองเราใช้วิธีการปกครองอย่าง *Dictator* (ระบอบเผด็จการ – ผู้เขียน) แต่ไม่ใช้วิธีการอย่างอื่น ๆ ของ *dictator* กลับใช้ลักษณะการของ *democracy* หลายอย่าง จึงเป็นการครึ่ง ๆ กลาง ๆ และยังไม่ตกลงใจกันจริง ๆ ว่าจะเอาอย่างไรด้วย ถ้าจะไม่ใช้แบบ *democracy* เราก็ก้าวฝั้งจะติเตียนว่า *uncivilized*. *Italy* เขาไม่ต้องกลัว ใครจะด่าก็ช่าง เมืองเราจะต้องตก *between two stools* เพราะลังเลใจ นี่จริงถ้าเอาแบบ *fascist* ที่เดียว และมี *fascist party* ขึ้นบางทีจะดี และจะเป็น *way out* ที่ดีที่สุด แต่จะทำได้หรือไม่? ถ้าทำไม่ได้ ก็ควรเตรียมการที่จะเปลี่ยนเป็น *Institutional Monarchy* โดยเร็วที่สุดที่จะทำได้ และต้องให้การศึกษาไปในทางนั้นละกระมัง?”^{๑๓๗} ซึ่งเอกสารของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวฉบับนี้ ถือว่าเป็นเอกสารทางการเมืองฉบับสุดท้ายในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และด้วยความล้นเกล้าพระทัย จึงทำให้อีก ๒๘ วันหลังจากนั้น ได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร เป็นระบอบประชาธิปไตยโดยพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ซึ่งเท่ากับว่าพระราชดำริของพระองค์ที่ทรงต้องการจะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนนั้น ไม่อาจเป็นไปได้ดังที่ได้ทรงตั้งพระทัยไว้

^{๑๓๗} หจช., ร.๗ ต.๓๘/๑๗ เรื่อง พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อความเห็นของนายมุสโสลินี เรื่องการศึกษาของอิตาลี ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๔๗๕.

๓.๔ แนวความคิดในการปฏิเสธอำนาจรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : การเรียกร้องของประชาชน

ภายในช่วงระยะเวลาประมาณ ๖๐ ปี นับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ได้ทรงขึ้นครองราชย์สมบัติเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๑๑ จนถึงก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น เป็นช่วงที่ประเทศสยามมีพัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากในสมัยรัชกาลที่ ๕ บรรดาเชื้อพระวงศ์และขุนนางผู้มีตระกูล นิยมที่จะส่งบุตรหลานของตนเองไปศึกษาต่อยังต่างประเทศเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอังกฤษ ดังจะเห็นได้จากพระเจ้าลูกยาเธอหลาย ๆ พระองค์ ดังนั้น เมื่อบุคคลดังกล่าวได้สำเร็จการศึกษา กลับมาจากต่างประเทศแล้ว จึงนำเอาวิชาความรู้ที่ได้ร่ำเรียนมาปรับใช้กับสภาพบ้านเมืองของประเทศในขณะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคสมัยที่ประเทศสยามได้รับเอาอิทธิพลและอารยธรรมตะวันตกอย่างเต็มที่

จากเหตุผลดังกล่าวนี้เอง ได้ส่งผลให้แนวความคิดแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขและทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดสำหรับปกครองบ้านเมืองได้ถูกกระทบกระเทือน ในลักษณะของการท้าทายอำนาจรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเกิดขึ้นจากบรรดากลุ่มคนที่ได้รับการศึกษามาจากประเทศในยุโรปหรือปัญญาชนหัวก้าวหน้า ที่แม้จะไม่ได้ไปศึกษายังประเทศในยุโรปแต่ก็ศึกษาค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเอง โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวความคิดทางการเมืองการปกครอง และเห็นว่าประเทศสยามควรที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นแบบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศ ซึ่งการท้าทายอำนาจรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยประชาชนนี้ ถือได้ว่าเป็นแรงกระตุ้นสำคัญที่ทำให้พระมหากษัตริย์โดยเฉพาะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตื่นตัวและมีพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนชาวไทย

อย่างไรก็ดี การท้าทายอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของพระมหากษัตริย์นี้ มีข้อสังเกตว่า เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นจากผลิตผลของคนรุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษาและอิทธิพลทางแนวความคิดจากต่างประเทศ และพัฒนาการของแนวความคิดดังกล่าวได้ถูกบ่มเพาะอย่างต่อเนื่อง และทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งจะแยกพิจารณาออกได้ดังนี้

๓.๔.๑ แนวความคิดแบบสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ ๕

แนวความคิดในการเรียกร้องให้ประเทศสยามมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยนั้น เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จากการที่เจ้านาย ๔ พระองค์และข้าราชการอีก ๗ ท่าน ซึ่งประกอบไปด้วย พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศวรวรฤทธิ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา สมเด็จเจ้า กรมพระสวัสดิวัตน์วิศิษฐ์ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ นายนกแก้ว คชเสนี หลวงเดชนายเวร (สุน์ สัตราภัย) นายบุศย์ เพ็ญกุล ขุนปฏิภาณพิจิตร (หุ่่น) หลวงวิเสศาสลี (นาค) นายเปลี่ยนและสับสูตเตอ แนนต์สอาด ได้เสี่ยงต่อการถูกลงโทษฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ กราบบังคมทูลถวายความเห็นจัด การเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อ ร.ศ. ๑๐๓ ว่า สถานการณ์ของโลกในเวลานั้น มีลักษณะเป็นที่น่าวิตกว่าจะมีผลกระทบต่อนประเทศไทยได้ เมื่อเห็นว่าจะเกิดภัยอันตรายขึ้นจึงได้กราบบังคมทูลตามที่รู้เห็นข้อเท็จจริงโดยเจ้านายและข้าราชการกลุ่มนี้เห็นว่า “ถ้ามิได้กราบบังคมทูลพระกรุณาตามรู้เห็นแล้ว ก็เป็นการขาดจากความ กตัญญูและน้ำพิพัฒน์ ทั้งความรักใคร่ในใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทและทั้งพระราชอาณาเขตซึ่ง เป็นของข้าพระพุทธเจ้าสยามทั่วกันหมด”

ในเบื้องต้นนี้ จะเห็นได้ว่าเจ้านายและข้าราชการเหล่านี้ได้กล่าวถึงประเทศหรือ แผ่นดินสยามว่าเป็นของชาวสยามทั้งหมด ซึ่งเป็นการสอดแทรกแนวความคิดที่ว่าชาวสยาม ทุกคนมีส่วนร่วมกันเป็นเจ้าของมิใช่พระเจ้าแผ่นดินองค์เดียวเท่านั้น ข้อความเช่นนี้มีปรากฏอยู่ น้อยมาก เพราะเมื่อมีผู้กล่าวถึงประเทศสยาม ก็มักจะพูดแต่เพียงว่าเป็นพระราชอาณาจักร อันได้แก่อาณาจักรของพระเจ้าแผ่นดิน แต่ในครั้งนี้เจ้านายและข้าราชการกลุ่มนี้ได้เน้นย้ำว่า พระราชอาณาเขตนั้นเป็นของชาวสยามทุกคน ซึ่งเป็นข้อพิจารณาเบื้องต้นอันเป็นฐานของความคิด ที่จะตามมาภายหลังว่า ทุกคนจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในการทำนุบำรุงชาติ มิใช่เฉพาะแต่พระเจ้าอยู่หัว เพียงพระองค์เดียวเท่านั้น อันเป็นการแทรกสอดความคิดแบบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชน ทุกคนได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศนั่นเอง

นอกจากนั้นภัยอันตรายที่จะมาถึงกรุงสยามนั้นแม้จะเป็นภัยมาจากภายนอก แต่ สาเหตุที่จะก่อให้เกิดภัยอันตรายที่ว่านี้ เจ้านายและข้าราชการกลุ่มนี้มีความเห็นว่า การปกครอง

ประเทศในขณะนั้นก็มีส่วนด้วยเป็นอย่างมาก ฉะนั้น การที่จะรักษาบ้านเมืองให้พ้นภัยอันตรายนั้น จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองแบบที่ใช้อยู่ ให้คล้ายคลึงกับระบบการปกครองของประเทศที่เจริญแล้ว การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้นับว่าเป็นทางเดียวเท่านั้นที่จะรักษาบ้านเมืองไว้ได้ ในตอนนี้ได้เริ่มกล่าวถึง “รัฐธรรมนูญ (Constitution)” ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยเรียกว่าคอนสตีติวชัน ซึ่งเป็นการชี้แจงถึงหลักการปกครองประเทศตามแบบสมัยใหม่ ที่จะต้องมีกฎหมายสูงสุดที่เป็นเครื่องกำหนดพระราชอำนาจ และแบ่งพระราชอำนาจที่มีอยู่แต่เดิมให้แก่เสนาบดีซึ่งได้ประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรี มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์ประธานของคณะรัฐมนตรี อันอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญดังที่เรียกว่า “คอนสตีติวชันแนลโมนาเกี (Constitutional Monarchy)” เพราะการปกครองในรูปแบบนี้จะช่วยทำให้บ้านเมืองมีความมั่นคงถาวรขึ้นกว่าการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว อำนาจการปกครองจะถูกรวมศูนย์อยู่กับพระองค์เพียงชั่วระยะเวลาที่ยังทรงมีพระชนม์ชีพอยู่เท่านั้น “อุปมาเหมือนอุบะที่แขวนไว้ด้วยเชือกเส้นเดียว พวงอุบะซึ่งอาศัยเชือกอยู่นั้น ถ้ามีอันตรายเชือกขาดก็ต้องตกถึงพื้น ถึงแก่ฟกช้ำเปลี่ยนแปลงรูปพรรณไปได้ต่าง ๆ ฤาบางที่ทำลายยับเยินสิ้นทีเดียว ฉันทใด การปกครองทุกวันนี้คิดด้วยเกล้าฯ เห็นว่า ถ้าประดุจหนึ่งไม่มีพระองค์ในใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาท ทรงเป็นพระราชธุระในเวลาใดแล้ว การบ้านเมืองทุกอย่างก็จะเป็นที่ฟกช้ำระส่ำระสาย แลบางที่ถึงจะให้เกิดจลาจลแก่บ้านเมืองได้”^{๑๓๘} ฉะนั้น การที่เจ้านายและข้าราชการกลุ่มนี้ได้เสนอแนวความคิด “คอนสตีติวชันแนลโมนาเกี” ต่อองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว นอกจากจะช่วยแก้ไขปัญหาการถูกรุกรานจากชาติมหาอำนาจตะวันตกแล้ว ยังเป็นการนำเอาแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนที่ให้แยกอำนาจรัฐออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันทางการเมืองที่ต้องการจะให้มีส่วนซึ่งได้แก่ “ปาลิเมนต์” แม้ว่าจะมีได้ประสงค์ที่จะให้มีขึ้นในเวลานี้ แต่ก็มิได้หมายความว่า หาได้ประสงค์ที่จะให้มีการปาลิเมนต์ขึ้นแต่อย่างไรรึ

การทูลเกล้าถวายความเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของเจ้านายและขุนนางกลุ่มนี้ ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่กล้าหาญ

^{๑๓๘} คำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. ๒๔๑๗ - ๒๔๗๗), หน้า ๔๘.

เพราะเป็นการทำทลายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างรุนแรงโดยต้องการที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงตามหลักการสากล กล่าวคือ

“๑. ต้องเปลี่ยนแปลงประเพณีปัจจุบัน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต้องทรงพระราชวินิจฉัยราชการบ้านเมืองทุกสิ่งไปใพระองค์ ซึ่งมีประเพณีที่อังกฤษเรียกว่าแอบโซลูตโมนากี ให้เป็นประเพณีซึ่งเรียกว่าคอนสตีติวชันแนลโมนากี ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นมหาประธานของบ้านเมืองที่จะทรงพระราชวินิจฉัย มีพระบรมราชโองการเป็นสิทธิ์ขาด แก่ข้าทูลละอองธุลีพระบาทผู้ใหญ่ ดังเช่นสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทุก ๆ พระองค์ในยุโรป ที่มีต้องการทรงราชการด้วยพระองค์เองทั่วไปทุกอย่าง”

หมายความว่า ต้องการจะจัดให้มี “รัฐธรรมนูญ” ขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลง มิให้มีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอย่างเช่นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยใช้กฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดถึงความสัมพันธ์ของอำนาจรัฐในการปกครองประเทศ โดยที่องค์พระมหากษัตริย์จะทรงอยู่ในฐานะประมุขของประเทศที่จะทรงมีพระราชวินิจฉัยที่เป็นสิทธิ์ขาด ที่จะพระราชทานให้แก่เสนาบดีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐปกครองดูแลบ้านเมืองแทนพระมหากษัตริย์เช่นในการปกครองแบบเดิม

“๒. การป้องกันรักษา แลทำนุบำรุงบ้านเมืองทุกอย่างนั้น ต้องอยู่ในความคิดความตัดสินใจของข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นไว้เป็นที่ปรึกษาและที่จะจัดการไปได้โดยพระบรมราชานุญาตก่อนทุกอย่าง ข้าราชการเหล่านี้เป็นหัวหน้าของกรมหรือดีปาดเมนต์ทุก ๆ กรม และมีอำนาจตัดสินใจบังคับการรับผิดชอบของกรมนั้น ๆ ด้วยตนเองในการที่ได้ทำไปทุกอย่าง กรมเหล่านี้ต้องสามารถที่จะทำการในกรมได้เอง ดุจเครื่องจักรที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิต้องทรงเป็นพระราชกั้วลอีกต่อไป ต้องมีพระราชประเพณีแน่นอน ที่จะสืบสันตติวงศ์ที่มีต้องให้พระสงฆ์และข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อยเลือกเมื่อเวลาถึงกาล แต่ให้รู้เป็นแน่นอนทั่วกันเพื่อในเวลาถึงคราวเปลี่ยนแผ่นดิน การบ้านเมืองก็จะไม่เป็นระส่ำระสาย และเป็นทางป้องกันเสนาบดีผู้หนึ่งผู้ใดที่จะคิดเอาอำนาจเข้าใส่ตัวเองได้ด้วย”

หมายความว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะต้องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จัดให้มีคณะบุคคลขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คาบิเนต” หรือคณะรัฐมนตรี ให้เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ประเทศในฐานะของเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ โดยที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแล จากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเท่านั้น โดยมีต้องเข้าไปใช้พระราชอำนาจดังกล่าวด้วยพระองค์เองแต่อย่างใด ซึ่งเท่ากับว่าให้เสนาบดีมีอำนาจที่จะบริหารงานได้ตามหน้าที่ความรับผิดชอบของตน จะสะท้อนให้เห็นถึงการแยกอำนาจบริหาร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ประกอบกับขึ้นเป็นอำนาจรัฐ ตามแนวคิดแบบสมัยใหม่ ให้กลายเป็นอำนาจที่มีลักษณะของความเป็นสถาบันมากขึ้น ไม่ได้ยึดติดอยู่ที่เฉพาะตัวบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดแต่เพียงผู้เดียว หากแต่เป็นการใช้อำนาจออกไปในนามของคาบิเนตหรือคณะรัฐมนตรีนั่นเอง

นอกจากนี้ ยังได้ทูลเกล้าฯ เสนอความเห็นให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์เสียใหม่ เพื่อให้มีความชัดเจนแน่นอนและจะได้ทราบถึงพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไปที่จะได้ทรงขึ้นครองราชย์ อันจะทำให้สถานะของพระมหากษัตริย์ในฐานะของผู้ปกครองเกิดความต่อเนื่องและไม่ขาดตอน เท่ากับว่าได้มีการจัดสถาบันอำนาจทางการเมือง (institutionalization of political power) อย่างเป็นระบบ^{๑๓๙} โดยไม่ได้ยึดถือที่ความสามารถเฉพาะตัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่เพียงผู้เดียว

“๓. ต้องปิดทางลिनบนให้หมดทุกทางที่จะมีขึ้นได้ แลต้องให้ผู้ทำราชการมีผลประโยชน์ตรง ๆ เงินเดือนให้พอใช้ตามฐานานุรูปจริง”

หมายความว่า ควรจะต้องนำหลักการบริหารงานบุคคลมาใช้ ซึ่งแม้ว่าจะมิใช่เป็นกรณีเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง แต่การปฏิรูประบบบุคลากรก็ถือได้ว่าสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการดำเนินงานจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพแค่ไหนเพียงไรนั้น บุคคลซึ่งถือว่าเป็นกลไกหลักในการทำงานย่อมจะต้องมีคุณภาพ ปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งวิธีที่เจ้านายและขุนนางกลุ่มนี้ได้นำเสนอมานั้น เป็นการป้องกันมิให้ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ ซึ่งจะสร้างความเดือดร้อนเสียหายขึ้นแก่ประชาชน รวม

^{๑๓๙} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๔๒), หน้า ๕๑-๕๒.

ทั้งประเทศชาติได้ ฉะนั้น การให้เงินตอบแทนแก่ข้าราชการในรูปของเงินเดือนที่เพียงพอจะใช้ได้ตามฐานานุกรม จึงช่วยทำให้ข้าราชการไม่ต้องดิ้นรนที่จะแสวงประโยชน์อื่น ๆ อีก เพื่อที่จะได้มีความตั้งใจทำงานได้อย่างเต็มที่นั่นเอง

“๔. ต้องให้มนุษย์มีความสุขเสมอกัน แลถือกฎหมายอันเดียว แลในเรื่องเก็บภาษีแลสักเลกต้องให้ความยุติธรรมที่จะไม่เป็นที่ลำเอียงญาติเตียนได้ทั้งไทยแลฝรั่ง”

หมายความว่า เป็นแนวความคิดที่ต้องการจะให้มีการรับรองถึงสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลแต่ละคน ไม่ว่าผู้หนึ่งจะมีศถาบรรดาศักดิ์ที่สูงส่งถึงชั้นเจ้าพระยาหรือเป็นเพียงไพร่สามัญชนธรรมดาหรือแม้กระทั่งทาสซึ่งเป็นคนชั้นต่ำที่สุดในสังคม ก็ควรที่จะได้รับสิทธิและการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน เพราะทุกคนเกิดมาในประเทศเดียวกัน มีผู้ปกครองคนเดียวกัน อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน ฉะนั้น หากได้เลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันแล้ว ย่อมจะเป็นการขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งถือได้ว่าหลักเรื่องสิทธิเสรีภาพนี้เป็นหลักที่สำคัญของแนวความคิดสมัยใหม่ที่กำลังได้รับการแพร่หลายในขณะนั้น จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

“๕. ขนบธรรมเนียมแลกฎหมายแผ่นดิน ซึ่งเป็นการที่ยุโรเปียนติเตียนแลจะเป็นข้อกีดขวางความเจริญของบ้านเมืองแล้ว ถ้าที่ไม่เป็นประโยชน์แท้ ถึงธรรมเนียมนี้จะมิมาแต่โบราณครั้งใด ๆ ก็ดี ต้องเปลี่ยนแปลงไปให้สมควรแก่การ”

หมายความว่า การปรับปรุงแก้ไขขนบธรรมเนียมการบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายที่บังคับใช้ภายในประเทศ เพื่อให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศในแถบยุโรปนี้ แม้ว่าจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนธรรมเนียมและกฎเกณฑ์ที่เป็นประเพณีดั้งเดิมแต่โบราณบางประการก็จำเป็นที่จะต้องทำ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดสมัยใหม่ ซึ่งแนวความคิดของกลุ่มเจ้านายและขุนนางในข้อนี้ อาจจะมีได้หมายความว่าเฉพาะประเพณีการปกครองประเทศที่ต้องการให้เป็นแบบพระมหากษัตริย์ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเท่านั้น อาจจะเป็นประเพณีอื่นด้วยก็ได้

“๖. ข้าทูลละอองธุลีพระบาทแลราษฎรทั่วพระราชอาณาเขต ต้องมีใส่ถ้อยคำแลความคิดความเห็นของตนที่เป็นประโยชน์ แลมีอำนาจที่จะแสดงออกมาให้ปรากฏในท่ามกลางที่ประชุมก็ดี ฤาในหนังสือพิมพ์ก็ดี แต่การใส่ถ้อยความที่ไม่จริงนั้น จึงจะมีโทษานุโทษตามพระราชกำหนดกฎหมาย”

หมายความว่า เป็นการเปิดโอกาสให้แก่เจ้านายราชตระกูล ขุนนาง ตลอดจนถึงไพร่ฟ้าข้าราษฎรทั้งหลาย ต้องมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของตนเองได้อย่างเต็มที่ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นพื้นฐานของแนวความคิดแบบประชาธิปไตยที่จะให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ หากการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวเป็นไปได้โดยความสุจริตและมีได้เป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิของผู้อื่นจนเกินสมควร ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวได้เป็นรากฐานมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากข้อบังคับการประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๙ เป็นต้น

“๗. ข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อยซึ่งมีตำแหน่ง หรือหาตำแหน่งมิได้ก็ดี ต้องเลือกเอาคนที่มีความรู้ตั้งแต่หนังสือ เลขและภาษาไทยขึ้นไป ๑ ต้องมีชื่อเสียง แลความประพฤติดีที่เป็นหลักฐาน ๑ แลมีอายุพ้น ๒๐ ปีขึ้นไป ๑ จึงจะเข้ารับราชการได้ แลคนที่ทำชั่วจนถึงถอดจากยศถาบรรดาศักดิ์ด้วยความชั่ว แลผิดต่อกฎหมายแผ่นดินแล้วนั้น จะรับราชการต่อไปในกรมหนึ่งกรมใดอีกไม่ได้ เพื่อจะให้เป็นความยุติธรรม แลได้คนที่สมควรรับราชการได้ตามขนบธรรมเนียมยุโรปได้จริงทุกอย่าง”

หมายความว่า บุคคลที่จะต้องมีความรู้ความสามารถในการทำงานได้ตามสมควร ไม่ใช่จะเป็นการอุปถัมภ์ค้ำชูบุคคลที่มีความสนิทสนม โดยอาจจะปราศจากซึ่งความรู้ความสามารถเลย ซึ่งจะสอดคล้องกับความเห็นในข้อที่ผ่านมา ที่มุ่งประสงค์จะให้บุคคลแต่ละคนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ในการปกครองประเทศ เพราะประเทศนี้ไม่ใช่ของผู้ใดผู้หนึ่งแต่เพียงคนเดียว หากแต่เป็นของประชาชนทุกคนที่จะต้องร่วมกันรับผิดชอบ

จากแนวความคิดของเจ้านายและขุนนางที่ได้กราบบังคมทูลเสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดการปกครองแผ่นดินทั้ง ๗ ข้อ ข้างต้นที่ได้กล่าวมานั้น ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าแนว

ความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่บ้านเมืองเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียวและจะทรงใช้พระราชอำนาจบริหารปกครองประเทศได้โดยอิสระและเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยมีการเรียกร้องให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากขึ้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าคำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดินนี้มีได้มุ่งเน้นเฉพาะแต่ให้จัดการเปลี่ยนแปลงกลไกของการบริหารราชการเท่านั้น หากอยู่ที่การเปลี่ยนรูปแบบของระบบการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองแบบมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักสำคัญในการจัดอำนาจรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่อย่างเช่นที่กำลังได้รับความแพร่หลายอยู่ในประเทศยุโรป

ข้อควรพิจารณาประการหนึ่งจากคำกราบบังคมทูลฯ นี้ ก็คือ เจ้านายและขุนนางผู้เสนอความเห็นนี้ เพียงต้องการเสนอแนะให้มีการเปลี่ยนการปกครองเป็นแบบคอนสติติวชันแนลโมนากีเท่านั้น โดยหาได้ต้องการจะให้มีการจัดตั้งปาลิเมนต์หรือสภาผู้แทนราษฎรขึ้นในขณะนั้นไม่ ซึ่งมีใช่เป็นเพราะไม่เข้าใจถึงแนวความคิดแบบประชาธิปไตยที่ถูกต้องเช่นเดียวกับประเทศในยุโรปหรือละเลยไม่นำพาต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนพลเมืองของรัฐแต่อย่างใด แต่เนื่องจากต้องการที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบดั้งเดิมให้เป็นแบบประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไป ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอในข้อ ๕ และ ๖ ในข้างต้น ที่เป็นการก่อเชื้อและได้มีธาตุ (Elements) ของแนวความคิดแบบประชาธิปไตยเอาไว้มาก ซึ่งรูปแบบการปกครองตามที่ได้เสนอมานี้ น่าจะเป็นแบบอภิชนาธิปไตย (Aristocracy) ผสมกับประชาธิปไตย (Democracy) เพื่อที่จะได้พัฒนาให้กลายเป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบในอนาคต^{๑๔๐}

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการเสนอให้มีเปลี่ยนรูปแบบการปกครองเป็นแบบคอนสติติวชันแนลโมนากี ซึ่งจะเป็นผลให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดก็ตาม แต่แนวความคิดนี้ก็มิได้ขัดแย้งกับประเพณีการปกครองและธรรมเนียมปฏิบัติดั้งเดิมของประเทศแต่ประการใด เนื่องจากการศึกษาถึงแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐและผู้ปกครอง (พระมหากษัตริย์) ของไทยในอดีต จะทำให้เห็นว่า คติความเชื่อทาง

^{๑๔๐} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย : คำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ (กรุงเทพฯ : ผู้จัดการ, ๒๕๓๘), หน้า ๔๖.

พระพุทธศาสนาได้เข้ามามีอิทธิพลต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก ฉะนั้น แนวความคิดถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้ปกครองของประเทศไทยจึงเป็นแบบธรรมราชา แม้ว่าจะปรากฏแนวความคิดของลัทธิเทวราชาหรือทฤษฎีเทวลีทธีในบางยุคบางสมัย แต่ก็ยังเป็นเพียงความคิดที่สอดแทรกเข้ามาเพื่อเหตุผลในทางการเมืองการปกครองหรือเพื่อเหตุจำเป็นอื่นบางประการเท่านั้น โดยมีได้มีบทบาทต่อการจัดระเบียบการปกครองแต่อย่างไร จึงเท่ากับว่าแนวความคิดแบบลัทธิเทวลีทธีหรือเทวราชา (Divine Right of King) ไม่เคยปรากฏขึ้นในประเทศไทยเลย ฉะนั้น แม้ประเพณีการปกครองดั้งเดิมของไทยที่เป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดก็ตาม แต่ก็ยังคงถือหลักธรรมะในพระพุทธศาสนา ไม่ว่าจะเป็นหลักธรรมศาสตร์หรือหลักราชศาสตร์เป็นแนวทางการปกครองแล้ว หากจะมีการเปลี่ยนเป็นแบบคอนสติติวชันแนลโมนากี โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด พระมหากษัตริย์ก็ย่อมที่จะถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญได้เฉกเช่นเดียวกัน จึงสามารถดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศในฐานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญได้^{๑๙๑}

นอกจากคำกราบบังคมทูลความเห็นขอให้จัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินของเชื้อพระวงศ์และข้าราชการไทยที่ได้เสนอเมื่อ ร.ศ. ๑๐๓ แล้ว หากจะไม่กล่าวถึงความคิดเห็นของปราชญ์ในทางการเมืองการปกครองของยุคนั้นอีก ๒ ท่าน คือ เทียนวรรณ และ ก.ศ.ร. กุหลาบ ย่อมจะถือว่าวิทยานิพนธ์เล่มนี้ขาดความสมบูรณ์ของการทำทนายอำนาจรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างมาก

เทียนวรรณ และ ก.ศ.ร. กุหลาบ เป็นบุคคลร่วมสมัยที่เกิดในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๓) และเติบโตในขณะที่อิทธิพลของอารยธรรมตะวันตกกำลังแพร่สะพัดอยู่ในสังคมระดับสูง ซึ่งแม้ว่าบุคคลทั้งสองจะมีได้มีตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการก็ตาม แต่มีโอกาสได้เรียนรู้ความก้าวหน้าของตะวันตกอันเนื่องจากที่ได้เคยบวชเรียนในพระพุทธศาสนา กับนักปราชญ์คนสำคัญของศาสนา รวมทั้งได้มีโอกาสคุ้นเคยกับพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า

^{๑๙๑} นราธิปพงศ์ประพันธ์, พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่น, “ประชาธิปไตยแบบไทย,” วารสารสมาคมกิจการวิเทศสัมพันธ์และกฎหมายระหว่างประเทศในพระบรมราชูปถัมภ์ ๑ (มกราคม ๒๕๐๙): ๑๙๐-๒๐๑.

เจ้าอยู่หัว และเจ้านายพระองค์อื่นที่มีความสัมพันธ์กับฝรั่งเศสตะวันตก จึงทำให้บุคคลทั้งสองมีความสามารถในการติดต่อสื่อสารและรับเอาวิทยาการแผนใหม่จากตะวันตกได้เป็นอย่างดี

แนวความคิดของเทียนวรรณและ ก.ศ.ร. กุหลาบ ถือได้ว่าเป็นนักคิดที่มีผลงานวิจารณ์สังคมในแนวทางที่ต้องการปฏิรูปบ้านเมืองให้มีเจริญก้าวหน้าอย่างเช่นประเทศอื่น ๆ ซึ่งถือว่ามีความเป็น “สมัยใหม่” มาก และจัดได้ว่าแนวความคิดของบุคคลทั้งสองเป็นแนวคิดที่รุนแรงเพื่อต่อต้านระบอบความเชื่อดั้งเดิม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นการท้าทายอำนาจรัฐของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นเรื่องที่ร้ายแรงมากสำหรับการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

งานเขียนของ ก.ศ.ร. กุหลาบ ที่ได้นำเสนอนั้น แม้ว่าจะมิใช่เป็นการวิจารณ์สังคมและการปกครองที่รุนแรงอย่างเช่นเทียนวรรณ แต่ได้สะท้อนความคิดเห็นของเขาว่า การปกครองในอุดมคติหรือการปกครองที่ดีนั้น ควรจะเป็นการปกครองที่ยึดถือเอาความยุติธรรมเป็นหลัก ซึ่งได้แก่การปฏิบัติตามหลักธรรมะทางพุทธศาสนา และการนำคำสอนของพระพุทธศาสนามาเป็นหลักในการปกครองและการบริหารราชการทุกระดับ^{๑๔๖} โดย ก.ศ.ร. กุหลาบ ได้กล่าวไว้ในหนังสือสยามประเภท ฉบับที่ ๑ เกี่ยวกับ “ความเป็นเอกราชของบ้านเมือง” ที่จะประกอบไปด้วยหลักประธาน ๔ ประการ คือ จตุเทวาริบาลสี่องค์ ได้แก่

๑. พระชื่อเมือง ได้แก่ พระพุทธจักรหรือที่เรียกว่าพระไตรปิฎก อันได้แก่คำสั่งสอนของสมเด็จพระพุทธเจ้า

๒. พระทรงเมือง ได้แก่ พระราชอาณาจักร (Kingdom) คือการปกครองเขตแดนโดยอาศัยพระราชกำหนดกฎหมายที่เรียกว่า “กฎหมาย” เป็นแนวทางในการปกครอง

๓. พระหลักเมือง ได้แก่ เสวยกามาตรัยราชบริพาร ที่มีหน้าที่พิพากษาคัดสินคดีของราษฎร หรือหากจะเรียกตามภาษาสมัยใหม่ก็คือ รัฐมนตรี (Minister) หรือรัฐบาล (Government) ซึ่งหากในความหมายปัจจุบันก็คือ “ราชาธิปไตย” และ

๔. พระกาลเมือง ได้แก่ จตุรงค์เสนามัตย์ ซึ่งหมายถึงปัจจัยที่ถือเป็นกำลังสำคัญของบ้านเมือง ๔ อย่าง คือ ช้าง ม้า เกวียนระแทะ และไพร่พล

^{๑๔๖} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ชีวิตและงานของเทียนวรรณและ ก.ศ.ร. กุหลาบ, (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, ๒๕๒๔), หน้า ๒๑๒.

จากแนวความคิดของ ก.ศ.ร. กุหลาบ แสดงให้เห็นถึงหลักประธาน ๔ ประการที่เป็นแนวทางของการปกครองประเทศ ซึ่งสิ่งสำคัญที่สุดได้แก่ พระชื่อเมือง หมายถึงหลักคำสอนของพระพุทธเจ้า อันเปรียบเสมือนหลักการปกครองบ้านเมือง และถือว่าเป็นที่มาของพระทรงเมือง (ตัวบทกฎหมาย) เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่แล้ว จึงอาจอนุมานเอาได้ว่าพระชื่อเมืองในความหมายของ ก.ศ.ร. กุหลาบ น่าจะหมายถึง “รัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดที่กำหนดกติกา รูปแบบการปกครองของประเทศเอาไว้อย่างชัดเจน และถือว่าเป็นที่มาของอำนาจทั้งหมดภายในประเทศนั่นเอง เท่ากับว่าแนวความคิดดังกล่าวสนับสนุนให้จำกัดการใช้อำนาจรัฐของพระมหากษัตริย์ว่าควรจะต้องมีหลักเกณฑ์หรือกฎหมายสูงสุดที่มีใช้แต่เพียงหลักธรรมะในทางพระพุทธศาสนาเพียงอย่างเดียว จึงเป็นนัยของการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นแบบพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้กฎหมาย (Limited Monarchy หรือ Constitutional Monarchy) หากแต่ว่าความคิดเห็นของ ก.ศ.ร. กุหลาบ นั้น กลับเป็นที่รู้จักและเข้าใจว่าเป็นผู้ที่ดัดแปลงหรือปลอมแปลงประวัติศาสตร์^{๑๔๓} ฉะนั้น ผลงานของนายกุหลาบ ก.ศ.ร. จึงมิได้รับการยอมรับเท่าที่ควร

ในขณะที่ปราชญ์ที่มีชื่อเสียงแห่งยุคอีกท่านหนึ่ง ได้แก่ เทียนวรรณ ซึ่งเป็นผู้มีความคิดแบบสมัยใหม่ และได้เสนอแนวความคิดนั้นออกทางสื่อหนังสือพิมพ์ที่ตนเองเป็นบรรณาธิการอยู่ ชื่อว่า “ตุลยวิภาคพจนกิจ” และ “ศิริพจนภาค” ซึ่งมุ่งเสนอความเห็นในการปรับปรุงประเทศสยามให้เจริญรุ่งเรือง ขจัดชนบทรหมเนียมประเพณี และค่านิยมที่ไม่พึงปรารถนา แต่ด้วยความคิดเห็นที่ค่อนข้างจะก้าวหน้าล้ำสมัย จึงทำให้ความคิดของเขาไม่มีอิทธิพลแพร่หลายเท่าที่ควร เพราะในสมัยนั้นมีผู้รู้หนังสือเป็นจำนวนน้อย ข้อเขียนของเทียนวรรณจึงจำกัดอยู่แต่ในวงแคบ เฉพาะคนชั้นปกครองและขุนนางบางคนเท่านั้น แต่ก็มิได้ถือเอาเป็นธุระมากมายนัก^{๑๔๔}

เทียนวรรณได้เสนอความคิดในรูปแบบของการวิจารณ์สังคมและระบบการเมืองอย่างรุนแรงที่สุดคนหนึ่ง แม้จะมีได้วิจารณ์รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

^{๑๔๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙๑.

^{๑๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๗.

โดยตรง แต่ก็ได้อธิบายเปรียบเทียบธรรมะในทางพระพุทธศาสนาเพื่อนำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศ

ข้อเขียนของเทียนวรรณว่าด้วยกำลังใหญ่ ๓ ประการของบ้านเมือง ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับหลักสำคัญที่ถือเป็นกำลังของบ้านเมืองประกอบไปด้วย ๓ สิ่ง คือ วิชาความรู้ ประการหนึ่ง ทรัพย์และบ่อเกิดแห่งทรัพย์ ประการหนึ่ง และประชาชนพลเมืองที่มีความชำนาญทางการศึกษาอีกประการหนึ่ง ซึ่งเทียนวรรณเห็นว่าสิ่งสำคัญที่สุดก็คือประชาชนพลเมืองอันเป็นกำลังของประเทศ เท่ากับชี้ให้พระมหากษัตริย์ในฐานะผู้ปกครองของประเทศในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต้องให้ความสำคัญกับราษฎรเพราะ “ราษฎรเป็นแก้วตาของพระมหากษัตริย์ ต้องระวังรักษาถนอมอย่าเอกที่สุด ต้องเอื้อเพื่อ เห็นสิ่งใดจะเป็นอันตรายแก่ราษฎร ต้องรีบร้อนเอาใจใส่ตัดรอนเสียให้เหมือนเราเอาใจใส่บุตรภรรยาที่รักของเรา”^{๑๔๔} โดยเปรียบราษฎรเสมือน “สายโลหิตของแผ่นดิน” ดังนั้น เทียนวรรณจึงมีความฝันว่า สักวันหนึ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมประเพณีของบ้านเมือง “จะตั้งปาลิเมนต์อนุญาตให้มีหัวหน้าราษฎร มาพูดธุระชี้แจงของตนแก่รัฐบาลได้ ในข้อที่มีคุณแลมีโทษทางความเจริญแลไม่เจริญนั้น ๆ ได้ตามเวลาที่กำหนดอนุญาตไว้”^{๑๔๕} หรือคำกลอนเรียกร้องให้มีการปกครองในระบอบรัฐสภาที่เทียนวรรณได้เสนอไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๘ ว่า

“ไพร่เป็นพื้นยื่นร้องทำนองชอบ ตามระบอบปาลิเมนต์ประเด็นข้า

แม้เง้งซ้าล้าหลังยังมีทำ	จะตกต่าเหนื่อยหน้าเวลาสาย
ขอให้เห็นเช่นเราผู้เฒ่าทัก	บำรุงรักษาชาติสอาดศรี
ทั้งเจ้านายฝ่ายพลและมนตรี	จงเป็นศิวิไลซ์จริงอย่านิ่งนาน
ให้รับหาปาลิเมนต์ขึ้นเป็นหลัก	จะได้ชักน้อมใจไพร่สถาน
เร่งเป็นฟรีปริดาอย่าช้านาน	รักษาบ้านเมืองเราช่วยเจ้านาย” ^{๑๔๖}

^{๑๔๔} ตูลวิภาคพจนกิจ เล่ม ๔ (วันที่ ๑๖ ตุลาคม ร.ศ. ๑๒๒) และ “ว่าด้วยรัตน” ใน ตูลวิภาคพจนกิจ เล่ม ๑ (วันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๙) อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ชีวิตและงานของเทียนวรรณและ ก.ศ.ร. กุหลาบ, หน้า ๓๓.

^{๑๔๕} “ว่าด้วยความฝันละเมอ แต่มิใช่ฝันหลับ” ใน ตูลวิภาคพจนกิจ เล่ม ๕ (วันที่ ๑๖, ๒๓ ธันวาคม และ ๑ มกราคม ร.ศ. ๑๒๓)

^{๑๔๖} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ชีวิตและงานของเทียนวรรณและก.ศ.ร. กุหลาบ, หน้า ๔๑.

ฉะนั้น แนวความคิดของเทียนวรรณที่ได้เสนอมานี้ แสดงให้เห็นว่าเทียนวรรณเป็นผู้ที่มีความคิดหัวก้าวหน้าตามแบบสมัยใหม่เป็นอย่างมาก กล่าวคือ ต้องการจะให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองทางการเมือง (Political Participation) โดยให้เปลี่ยนแปลงประเพณีการปกครองแผ่นดินจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขและมีพระราชอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว มาเป็นแบบรัฐสภาหรือที่ในขณะนั้นเรียกว่า “ปาลิเมนต์” (Parliament) ซึ่งเท่ากับว่าอำนาจรัฐจะมีได้เป็นของพระมหากษัตริย์เหมือนอย่างเช่นในอดีต แต่ราษฎรส่วนใหญ่ของประเทศจะเป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยผ่านทางหัวหน้าราษฎรที่ประชาชนได้ร่วมกันเสนอแต่งตั้งขึ้น

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า เทียนวรรณมิได้กล่าวถึงการจัดให้มีกฎหมายสูงสุดสำหรับเป็นเครื่องมือในการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองและกำหนดแนวทางการปกครองประเทศหรือรัฐธรรมนูญ อย่างเช่นที่ปรากฏในคำกราบบังคมทูลฯ เมื่อ ร.ศ. ๑๐๓ และความเห็นของ ก.ศ.ร. กุหลาบ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าการเสนอความคิดเพื่อวิจารณ์สังคมของเทียนวรรณนั้นจะเป็นไปในทางปฏิบัติที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคนในสังคมเป็นหลักสำคัญ เขาจึงปรารถนาที่จะให้ประชาชนได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองประเทศ ซึ่งในที่สุดแล้ว ย่อมจะต้องมีรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในฐานะของกฎหมายสูงสุดของประเทศ ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามแนวความคิดของกฎหมายมหาชนสมัยใหม่นั้นเอง

นอกจากนั้น สิ่งที่สังเกตเห็นได้จากแนวความคิดของบุคคลที่เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ว่าจะเป็นคำกราบบังคมทูลฯ เทียนวรรณ หรือ ก.ศ.ร. กุหลาบ ก็คือว่า แม้การกระทำเช่นนี้ จะเป็นการท้าทายอำนาจรัฐแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างรุนแรง ที่ต้องการจะให้เปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐจากพระมหากษัตริย์ไปสู่ประชาชน อย่างเช่นในหลาย ๆ ประเทศ แต่ทั้งหมดกลับปรารถนาที่จะให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ริเริ่มและจัดให้มีขึ้นเพื่อที่จะได้พัฒนาประเทศอย่างค่อยเป็นค่อยไป ให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองไทยในขณะนั้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็จะต้องยอมรับในข้อจำกัดบางประการของสังคมไทย ดังที่เทียนวรรณเรียกว่า “โรคของสามัญชน” คือ “เป็นคนโง่เขลาปราศจากสติปัญญาวิชาความรู้ มีสันดานหยาบช้าสามานย์ ประกอบการทุจริตชั่วร้ายต่าง ๆ เต็มไปด้วยการเล่นการพนันอันไม่เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ

ศาสนาและบ้านเมืองของตน”^{๑๔๘} ซึ่งเท่ากับว่าประชาชนในสังคมขณะนั้นมีความรู้และความเข้าใจ รวมทั้งความปรารถนาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองน้อย หากจะให้น้ำเอาระบอบการปกครอง ซึ่งเป็นสิ่งใหม่ อย่างเช่นแบบอย่างของประเทศตะวันตกมาใช้ในทันทีแล้ว ย่อมจะไม่เกิดผลสำเร็จ ได้อย่างแน่นอน แต่แล้วภายหลังจากที่เทียนวรรณได้เตือนไว้ว่าให้รีบทำการจัดตั้งปาลิเมนต์ขึ้น ก่อนที่จะสายเกินกาล ซึ่งก็เป็นจริงดังเช่นค่านาย เพราะภายหลังจากที่เทียนวรรณเรียกร้องให้มี รัฐสภาเพียง ๒๗ ปี ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็น แบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมาย ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ นั่นเอง

๓.๔.๒ แนวความคิดของกลุ่มกบฏ ร.ศ. ๑๓๐

กลุ่มบุคคลของคณะ ร.ศ. ๑๓๐ เป็นการรวมตัวกันของนายทหารสัญญาบัตรชั้นผู้น้อย และอยู่ในวัยรุ่นหนุ่ม ที่เพิ่งสำเร็จการศึกษาและออกมารับราชการประจำอยู่ตามหน่วยทหารหรือ หน่วยราชการต่าง ๆ นับเป็นคนรุ่นใหม่ที่จะก้าวผ่านโลกของการศึกษาและยังด้อยต่อประสบการณ์ ทางสังคม ซึ่งเป็นมูลเหตุให้ทหารใหม่กลุ่มนี้เต็มเปี่ยมไปด้วยความศรัทธาในพลังความคิดและความเชื่อของตนจากที่ได้เรียนรู้และอบรมมาจากสถานศึกษาของตน ซึ่งเมื่อพิจารณารายชื่อของ บุคคลในคณะ ร.ศ. ๑๓๐ ส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่มีพื้นฐานมาจากสามัญชน^{๑๔๙} เพราะฉะนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นจากการกระทำของคณะ ร.ศ. ๑๓๐ นี้ จึงเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนถึงแนวความคิด ของประชาชนที่เป็นผลผลิตจากการปฏิรูปเพื่อให้เกิดความเป็นสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นในรัชกาลที่ ๕ และในขณะเดียวกันก็ต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประเทศมากกว่า ในอดีต เนื่องจากความเชื่อมั่นของราษฎรในพระบรมราชาบายของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว นับตั้งแต่ปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเริ่มจะลดน้อยลง เกิดมีความเห็น ว่าทำอย่างนั้นจะดีกว่า อย่างนี้จะดีกว่า ทำอย่างนั้นจะเป็นการเดือดร้อนแก่ราษฎร ความคิดดังนี้มี

^{๑๔๘} ตูลวิภาคพจนกิจ เล่ม ๔ (วันที่ ๑๖ เมษายน ร.ศ. ๑๒๓) อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ชีวิตและ งานของเทียนวรรณและก.ศ.ร. กุหลาบ, หน้า ๓๒.

^{๑๔๙} อัจฉราพร กมฺพพิสมัย, กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ กบฏเพื่อประชาธิปไตย : แนวคิดทหารใหม่ (กรุงเทพฯ : อมรินทร์วิซาร์, ๒๕๕๐), หน้า ๑๖๐.

อยู่แพร่หลาย^{๑๕๐} ซึ่งแนวความคิดและการดำเนินการของบุคคลคณะนี้ได้เริ่มปรากฏอย่างชัดเจนในปีแรกของการเริ่มต้นรัชกาลใหม่ เพียงแต่ว่าแนวความคิดนี้ยังมีได้เริ่มกระทำการใด ๆ ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ทางรัฐบาลก็สับสนและปราบปรามได้สำเร็จในปี พ.ศ. ๒๔๕๔ นี้เอง

ความคิดในการเริ่มก่อการของคณะ ร.ศ. ๑๓๐ เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๒ โดยมี ร.ต. เจริญ ศรีจันทร์ ผู้เป็นต้นความคิดที่ต้องการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าทัดเทียมกับอารยประเทศ^{๑๕๑} และประกอบไปด้วยบุคคลใกล้ชิดที่เกิดจากการชักชวนต่อ ๆ กัน โดยบุคคลที่มีบทบาทในกลุ่มได้แก่ ร.อ. ขุนทวยหารพิทักษ์ (เหล็ง ศรีจันทร์) ซึ่งเป็นพี่ชายของ ร.ต. เจริญที่มีความสนใจเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การเมือง ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ จึงได้ถ่ายทอดให้แก่น้องชาย และผู้ร่วมก่อการปฏิวัติคนอื่น ๆ เป็นประจำ โดยได้ยกตัวอย่างความเจริญของประเทศเพื่อนบ้านเช่น ประเทศญี่ปุ่น เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาให้กับสังคมไทย

การพิจารณาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองการปกครองที่คณะ ร.ศ. ๑๓๐ ได้วางแผนเตรียมการเอาไว้แล้ว สามารถพิจารณาได้จากเอกสาร ๒ ฉบับ คือ “กฎข้อบังคับสำหรับสโมสร” และ “บันทึกเรื่องความเจริญและความเสื่อมชามของประเทศ” ซึ่งเป็นเอกสารที่ ร.อ. ขุนทวยหารพิทักษ์ ได้จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานดังกล่าว^{๑๕๒} อันจะสะท้อนถึงแนวความคิดของคณะ ร.ศ. ๑๓๐ ได้เป็นอย่างดี

เอกสาร “กฎข้อบังคับสำหรับสโมสร” ของคณะ ร.ศ. ๑๓๐ นี้ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับการปฏิบัติตัวของสมาชิกในกลุ่ม เช่น คุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าเป็นสมาชิก หรือการปฏิบัติตัวในเหตุการณ์ต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งเอกสารฉบับนี้มีได้แสดงนัยสำคัญที่จะทำให้ทราบถึงแนวความคิดของบุคคลคณะนี้แต่ประการใด

^{๑๕๐} หจข., ร. ๖ ก.๑/๑๒ ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, ๘ มิถุนายน ๒๔๕๔. อ้างถึงใน มัทยา เกษกมล, “การเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว,” สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ๑๔ (เมษายน-พฤษภาคม ๒๕๑๙): ๘๗.

^{๑๕๑} ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน์, “ประวัติย่อของ ร.ต. เจริญ ศรีจันทร์”, ร.ต.สอน วงษ์โต, “เจริญเพื่อนร่วมชีพ” และ ร.ต.จรรยา ษตะเมษ, “เพื่อนร่วมคิดมิตรร่วมชีพ” ใน เจริญรำลึก (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ร.ต. เจริญ ศรีจันทร์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม, ๒๕๑๔), หน้า ๒-๑๐.

^{๑๕๒} หจข., ร. ๖ บ.๑๗/๓ หนังสือที่ค้นได้จากบ้านของ ร.อ. ขุนทวยหารพิทักษ์.

ในขณะที่ “บันทึกเรื่องความเสื่อมชามและความเจริญของประเทศ” เป็นเอกสารที่แสดงออกซึ่งความคิดทางการเมืองของ ร.อ. ขุนทวยหารพิทักษ์ ซึ่งเปรียบเสมือนมันสมองของคณะ ร.ศ. ๑๓๐ ได้เป็นอย่างดี โดยบันทึกฉบับนี้ได้อธิบายว่า “... ประเทศใดซึ่งจะมีความรุ่งเรืองหรือเกิดความเสื่อมทรามลงนั้น ย่อมเป็นไปโดยความปกครองของประเทศ ซึ่งเป็นเหตุที่จะกระทำให้ประเทศนั้นเกิดความเจริญหรือเกิดความซุดโซมด้วยประการต่าง ๆ ถ้าประเทศหนึ่งประเทศใดรู้จักจัดการปกครองดีโดยใช้กฎหมายแลแบบธรรมเนียมที่ยุติธรรม ซึ่งไม่กดขี่แลเบียดเบียนให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ประเทศนั้นก็จะมี ความเจริญรุ่งเรืองแลศรีวิไลยิ่งขึ้นทุกที ...” ซึ่งเท่ากับเป็นการทำนายอำนาจรัฐแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอย่างเด็ดขาดในการบริหารปกครองประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า “การปกครองประเทศตามวิธีนี้ เป็นวิธีที่ร้ายแรงมากเพราะกษัตริย์มีอำนาจเต็มที่ได้โดยอยู่เหนือกฎหมาย กษัตริย์จะทำการชั่วร้ายอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ เพราะไม่มีใครขัดขวาง ... เพราะเหตุนี้เอง ประเทศที่มีกษัตริย์ปกครองเป็นแอ็บโซลูตจึงต้องล่มจมถึงกับความวินาศ ต้องเป็นข้าเป็นเชลยของประเทศที่มีแบบธรรมเนียมปกครองดี ...” ฉะนั้น คณะ ร.ศ. ๑๓๐ จึงมีความคิดเห็นควรว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดการเปลี่ยนแปลงประเพณีการปกครองเสียใหม่ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ให้กลายเป็นระบอบการปกครองที่มีกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งอาจจะยังมีผู้ปกครองที่ยังคงสถานะเป็นพระมหากษัตริย์อยู่ต่อไปหรือไม่ก็ได้ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐ มิให้ตกอยู่ที่ผู้ปกครองซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์ที่จะใช้อำนาจนั้นแต่เพียงผู้เดียว อันจะเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองได้ หากแต่ควรจะให้ประชาชนร่วมเป็นเจ้าของอำนาจรัฐ ซึ่งพระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครองจะดำเนินการใด ๆ ควรคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ

ดังนั้นคณะ ร.ศ. ๑๓๐ จึงได้เสนอแนวความคิดที่ต้องการจะให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง โดยที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของและการใช้อำนาจรัฐได้มากขึ้น โดยแบ่งออกเป็น ๒ แนวทาง ก็คือ

แนวทางแรก เป็นการจัดการปกครองแบบลิมิตเต็ดมอนากี้ (Limited Monarchy) กล่าวคือ กษัตริย์จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่มีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามภาระของตนเอง

การทำงานของบ้านเมืองที่จะจัดทำขึ้นนั้นต้องแล้วแต่ที่ประชุมจะเห็นสมควร ซึ่งหมายถึงที่ประชุมของเสนาบดีหรือสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน จึงแสดงให้เห็นว่ามีความต้องการที่จะให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้นกว่าเดิม มิใช่ว่าจะต้องอยู่ภายใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งระบอบการปกครองนี้ คณะ ร.ศ. ๑๓๐ มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่าเป็นระบอบการปกครองที่ดีมากที่สุดที่ทำให้พระมหากษัตริย์จะต้องถูกบังคับให้อยู่ภายใต้กฎหมาย และจะเป็นวิธีการปกครองแบบหนึ่งที่จะทำให้ประเทศมีความเจริญรุ่งเรือง ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากประเทศอังกฤษซึ่งถือเป็นต้นแบบการปกครองในระบอบนี้ หรือประเทศในแถบเอเชียก็ได้จัดการเปลี่ยนแปลงตามแบบใหม่นี้เช่นกัน อาทิเช่น ตุรกี ญี่ปุ่น เป็นต้น และการปกครองอีกแบบหนึ่งที่คณะ ร.ศ. ๑๓๐ ได้เสนอไว้ก็คือ

แนวทางที่สอง เป็นการจัดการปกครองตามแบบรีพับลิค (Republic) กล่าวคือ ต้องยกเลิกมิให้มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองอีกต่อไป แต่จะต้องจัดให้มีที่ประชุมสำหรับจัดการบ้านเมืองอย่างแข็งแรง และมีประธานาธิบดีเป็นประธานสำหรับปกครองประเทศ ส่วนราษฎรพลเมืองทุกคนก็ต้องให้มีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ให้มีใครเป็นตระกูลต่ำแลเป็นตระกูลสูงกว่ากัน เพราะฉะนั้นการดูถูกแลการข่มเหงซึ่งกันและกันก็จะหมดไป ไม่มีใครเป็นเจ้าของ เป็นบ่าว เป็นนายเหมือนกับการปกครองในระบอบอื่น เพราะฉะนั้นราษฎรในเกือบทุกประเทศจึงอยากเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นแบบรีพับลิกันนี้

แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองที่คณะ ร.ศ. ๑๓๐ ได้เสนอเอาไว้ในบันทึกดังกล่าว ซึ่งเป็นผลจากความคิดของ ร.อ. ชุนทวยหารพิทักษ์ ที่ได้เขียนขึ้น ถือได้ว่าเป็นแนวทางในการอบรมสั่งสอนเรื่องลัทธิทางการเมืองให้แก่นายทหารในทุกระดับชั้น อันเป็นการปลูกฝังแนวความคิดอุดมการณ์ทางการเมือง เพื่อที่จะขยายฐานความคิดของการปฏิวัติที่ต้องการจะมีขึ้นในอนาคต มากกว่าที่จะเป็นการวางแผนสำหรับดำเนินการปฏิวัติ^{๑๔๓}

อย่างไรก็ดี แม้เป้าหมายการดำเนินงานของคณะ ร.ศ. ๑๓๐ ที่ต้องการจะเปลี่ยนรูปแบบการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย โดยที่ยังมิได้กำหนดให้ชัดเจนว่าจะเป็นแบบลิมิเต็ดมอนากี้หรือแบบรีพับลิค แต่คณะ ร.ศ. ๑๓๐ ได้กำหนดนัดประชุมและวางตัวบุคคลที่จะให้เป็นผู้ปกครอง

^{๑๔๓} อัจฉราพร กมฺพพิสมัย, กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ กบฏเพื่อประชาธิปไตย : แนวคิดทหารใหม่, หน้า ๑๗๑.

ภายหลังจากได้ปฏิวัติว่า หากตกลงให้มีการปกครองเป็นแบบลิมิเต็ดมอนากี้ จะทูลเชิญสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ หรือสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิจ ให้เป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่หากให้เป็นแบบรีพับลิก จะทูลเชิญสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ให้เป็นประธานาธิบดี ซึ่งแนวความคิดส่วนใหญ่ของสมาชิกจะคล้อยตามไปในทางรีพับลิก^{๑๔๔}

จากแนวความคิดและการกระทำของคณะ ร.ศ. ๑๓๐ นี้ แสดงให้เห็นถึงความพยายามของทหารใหม่รุ่นหนุ่มที่ต้องการจะทำทลายอำนาจรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยต้องการจะเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐจากของพระมหากษัตริย์ให้มาเป็นของประชาชน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการปกครองแบบลิมิเต็ดมอนากี้ หรือแบบรีพับลิกก็ตาม ย่อมต้องการจะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองอันถือว่าเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

การดำเนินงานของคณะปฏิวัติ ร.ศ. ๑๓๐ แม้ว่าจะเป็นการกระทำของกลุ่มคนจำนวนไม่มากและยังจำกัดอยู่เฉพาะในวงแคบเท่านั้น แต่ก็ถือได้ว่ามีบทบาทต่อพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างมาก กล่าวคือ พระราชดำริที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของพระองค์ได้แสดงออกในทางที่ทรงไม่เห็นชอบด้วยที่จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทย แต่กลับทรงเห็นชอบกับแบบราชาธิปไตยเช่นเดิม ดังนั้น วิธีการที่ทรงคัดค้านจึงมิใช่เป็นการปราบปรามหรือกีดกันความคิดเห็น เพราะทรงถือว่าไม่มีใครจะบังคับให้คนคิดได้ แต่สามารถจะหว่านล้อมชักจูงจิตใจคนได้ จึงทรงใช้พระราชปรีชาสามารถทางวรรณกรรมทางบทละคร พระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทที่มีในสถานที่ประชุมต่าง ๆ แสดงให้เห็นผลเสียของระบอบรัฐสภา (ลิมิเต็ดมอนากี้) และระบอบสาธารณรัฐ (รีพับลิก) ว่าเป็นสิ่งที่ขัดต่อประเพณีดั้งเดิมของสังคมไทย^{๑๔๕} แต่อย่างไรก็ดี การขัดแย้งกันทางด้านแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองนี้ ก็เป็นเพียงผลผลิตที่เกิดขึ้นตามพลวัตของสภาพสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปยุคเก่าไปสู่ยุคใหม่

^{๑๔๔} หจข., ร.๖ บ.๑๗/๑๗ คำปาถกษาโทษนายทหารก่อการกำเริบ (๔ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๓๑).

^{๑๔๕} แกมสุข นุ่มนนท์, ยังเติร์กรุ่นแรก : กบฏ ร.ศ. ๑๓๐, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : สายธาร, ๒๕๕๕), หน้า ๑๗๙.

๓.๔.๓ แนวความคิดของคณะราษฎร : มูลเหตุการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕

“คณะราษฎร” เป็นคณะบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความคิดก้าวหน้าหรือหัวสมัยใหม่ตามแบบแนวความคิดประชาธิปไตยที่กำลังแพร่หลายอยู่ในประเทศยุโรป ซึ่งเห็นว่าประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ เพื่อที่จะได้พัฒนาให้ทันกับสถานะของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป

คณะราษฎรได้รวมตัวกันขึ้นและมีการดำเนินการประชุมอย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๒๗ (พ.ศ. ๒๔๗๐) ที่หอพักแห่งหนึ่ง ณ Rue du Sommerard โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมด ๗ คน คือ

๑. ร.ท. ประยูร ภมรมนตรี นายทหารกองหนุน ซึ่งเคยเป็นผู้บังคับหมวดทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์รัชกาลที่ ๖

๒ ร.ท. แปลก ขิตตะสังคะ สำเร็จวิชาจากโรงเรียนเสนาธิการทหารบกสยาม แล้วมาศึกษาต่อที่โรงเรียนนายทหารปืนใหญ่ฝรั่งเศส

๓. ร.ต. ทศนัย มิตรภักดี นายทหารกองหนุน เคยเป็นผู้บังคับหมวดกรมการทหารม้าที่ ๕ นครราชสีมา แล้วมาศึกษาที่โรงเรียนนายทหารม้าฝรั่งเศส

๔. นายตัว ลพานุกรม นักศึกษาวิทยาศาสตร์ในสวิตเซอร์แลนด์ เคยเป็นจำนายสิบในกองทหารอาสาสงครามโลกครั้งที่ ๑

๕. หลวงสิริราชไมตรี (จรูญ สิงหเสนี) ผู้ช่วยสถานทูตสยามประจำกรุงปารีส เคยเป็นนักเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรม

๖. หลวงประดิษฐ์มนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) นักเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรม กำลังศึกษาต่อระดับปริญญาเอกทางด้านกฎหมายในฝรั่งเศส โดยทุนการศึกษาของรัฐบาล

วัตถุประสงค์หลักที่สำคัญของคณะราษฎรคือ ต้องการ Coup d'Etat หรือ Revolution ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีศัพท์ภาษาไทยที่จะสื่อความหมายว่า “ปฏิวัติ” หรือ “อภิวัฒน์” ดังนั้น คณะราษฎรจึงใช้คำศัพท์ธรรมดาว่า “เปลี่ยนแปลงการปกครองของกษัตริย์เหนือกฎหมายมาเป็นการปกครองที่มีกษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย” โดยมีการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุ

หลัก ๖ ประการ คือ (๑) รักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง (๒) รักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดลงให้มาก (๓) บำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก (๔) ให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน (๕) ให้ราษฎรมีเสรีภาพที่ไม่ขัดต่อหลัก ๔ ประการดังกล่าวแล้ว (๖) ให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร^{๑๕๖}

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้ว ย่อมจะปฏิเสธไม่ได้เลยว่า ผู้ที่เป็นมันสมองของของคณะราษฎร ได้แก่ หลวงประดิษฐมนูธรรม หรือนายปรีดี พนมยงค์ แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แสดงออกมาในนามของ “คณะราษฎร” จึงล้วนแล้วแต่เป็นความคิดที่เกิดขึ้นมาจากนายปรีดีฯ ทั้งสิ้น ฉะนั้น การศึกษาถึงแนวความคิดของนายปรีดีฯ ย่อมจะทำให้เห็นถึงแนวความคิดโดยรวมของคณะราษฎรที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงการปกครองให้พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมายได้เป็นอย่างดี

การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่เกิดขึ้นนี้ ถือว่าเป็นปรากฏการณ์ปกติธรรมดาที่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ เพราะเมื่อสภาพสังคมในยุคสมัยหนึ่งเปลี่ยนไป ระบอบการเมืองการปกครองย่อมจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม ดังที่นายปรีดีฯ กล่าวเอาไว้ในหนังสือความเป็นอนิจจังของสังคมว่า “ตามกฎธรรมชาตินั้น กายาพยพ (ระบอบการเมือง) ต้องสมานกับสสาร (ระบอบเศรษฐกิจ) ดังนั้น ถ้ากายาพยพของสังคมเปลี่ยน ล้าช้ากว่าความเป็นอยู่ทางชีวปัจจัยของสังคมจนเนิ่นนานเกินสมควรแล้ว ธรรมชาติก็บังคับให้กายาพยพจำต้องสมานกับสสารจนได้ คือ เมื่อไปเป็นไปตามวิถีวิวัฒนาการก็ต้องเป็นไปตามวิถีวิวัฒนาการ เช่นการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ต้องเป็นไปเช่นนั้น เพราะกายาพยพของสังคมเปลี่ยนแปลงล่าช้าเกิดสมควรกว่าการเปลี่ยนแปลงทางชีวปัจจัยของสังคม”

^{๑๕๖} ปรีดี พนมยงค์, “บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบอบประชาธิปไตย,” แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์, วาณี พนมยงค์ สหายประดิษฐ์ บรรณาธิการ, หน้า ๓.

แนวความคิดการทำทนายอำนาจรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง โดยให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยนั้น มิใช่จะมีแต่เฉพาะคณะราษฎรเท่านั้น กระแสแนวความคิดที่ต้องการเปลี่ยนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็มีความตื่นตัวอยู่ในกลุ่มคนรุ่นหนุ่มสาวสมัยนั้นเช่นกัน ทั้งนี้ แสดงถึงว่าผู้ที่มิได้มีความเป็นอยู่อย่างระบบศักดินาเกิดจิตสำนึกที่เขาประสบแก่ตนเองถึงความไม่เหมาะสมของระบอบนั้น และอิทธิพลที่เขาได้รับจากสื่อมวลชนที่มีลักษณะก้าวหน้าในสมัยนั้นที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนเป็นระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ เพราะเหตุดังกล่าวนี้ จึงทำให้การดำเนินงานของคณะราษฎรซึ่งมีจำนวนน้อยที่กลับมาจากยุโรปจึงไม่มีความลำบากมากนักในการชวนผู้ตื่นตัวในเมืองไทยให้เข้าเป็นสมาชิกคณะราษฎร เพราะเขามีพื้นฐานแห่งความต้องการนั้นอยู่แล้ว^{๑๔๗}

ภายหลังจากที่นายปรีดีฯ ได้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกทางด้านกฎหมายจากประเทศฝรั่งเศสและเดินทางกลับประมาณปลายปี พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้เข้าทำงานในกระทรวงยุติธรรม ขณะเดียวกันได้ทำหน้าที่อาจารย์สอนวิชากฎหมายปกครองที่โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม ซึ่งถือว่าเป็นการปลูกฝังแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนว่าด้วยอำนาจรัฐตามแบบสมัยใหม่ โดยยึดถือตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศสเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากหนังสือคำอธิบายวิชากฎหมายปกครองของนายปรีดีฯ ที่เขียนขึ้นเป็นตำราประกอบการเรียนการสอนเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้อธิบายถึงแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจปกครองที่ถือเป็นอำนาจสูงสุดตามระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่า *“ในประเทศสยาม อำนาจสูงสุดทั้งสิ้นนี้เป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่ถัดจากพระองค์ไปก็มีทบวงการเมืองต่าง ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายจากพระองค์ให้ใช้อำนาจเหล่านี้ เหตุฉะนั้นการแบ่งแยกอำนาจในประเทศสยามก็อาจมีได้ในระวางทบวงการต่าง ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายอำนาจจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว”*^{๑๔๘} โดยหลักการของระบอบการปกครองนี้ จะถือว่าอำนาจการปกครองทั้งหมดถูกรวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ ที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจได้แต่เพียงผู้เดียว แต่เนื่องจากความไม่แน่นอนเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ที่ปราศจากกฎเกณฑ์ในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองมิให้เกิน

^{๑๔๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐.

^{๑๔๘} ปรีดี พนมยงค์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พระนคร : พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พล.ต.ต.พัฒน์ นิลวัฒนานนท์, ๒๕๑๓), หน้า ๔๐.

ขอบเขตจนเกิดความเสียหายแก่ประชาชนและประเทศชาติ นอกเสียจากหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ที่เป็นเพียงคติความเชื่อโดยไม่มีสภาพบังคับที่แน่นอน ดังนั้น แนวความคิดตามแบบสมัยใหม่จึงได้สร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครอง ที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” เพื่อจำกัดการใช้อำนาจของบุคคลเพียงคนเดียว และให้ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตย* ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศออกเป็น ๓ ประการ คือ

๑. อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย หรืออำนาจนิติบัญญัติ (Pouvoir législatif)
๒. อำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมาย หรืออำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ (Pouvoir exécutif)
๓. อำนาจในการวินิจฉัยกฎหมาย หรืออำนาจตุลาการ ((Pouvoir judiciaire)

โดยที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการนั้น ตามลัทธิกฎหมายฝรั่งเศสย่อมแยกออกจากอำนาจบริหารหรือตุลาการ เพราะถ้าจะให้รวมกันอยู่แล้วในการปกครอง อาจจะนำมาซึ่งความไม่ยุติธรรมได้^{๑๔๙} หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นายปรีดีฯ ได้รับเอาอิทธิของแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยของมงเตสกิเออมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของคณะราษฎร เพื่อให้ดำเนินไปในแนวทางเดียวกับประเทศยุโรปนั่นเอง

การดำเนินการเพื่อสร้างอุดมการณ์ของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของคณะราษฎรนั้น ไม่อาจจะทำได้โดยเปิดเผยเพราะ

* โดยนัยนี้ คณะบุคคลที่ได้ดำเนินการตามแนวความคิดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ จึงได้เรียกตนเองว่า “คณะราษฎร” ทั้งนี้ นายปรีดี พนมยงค์ได้อธิบายเหตุผลไว้ว่า ตามแนวคิดทางวิทยาศาสตร์ทางสังคมที่ก้าวหน้า ได้จำแนกบุคคลเป็น ๒ ประเภทใหญ่ คือ (๑) พวกปฏิกริยา (Reactionaries) ซึ่งต้องการเหนี่ยวรั้งระบอบสังคมแบบเก่าให้คงอยู่ (๒) บุคคลอื่น ๆ นอกจากจากพวกปฏิกริยา ซึ่งจะเรียกว่า People หรือ “ราษฎร” หมายถึงพลเมืองส่วนที่ถูกปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ฉะนั้น เมื่อได้กระทำโดยปราศจากซึ่งการต่อต้านโดยชัดแจ้งจากราษฎรแล้ว ย่อมจะถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจากความต้องการของราษฎรส่วนใหญ่ของประเทศจริง ๆ การอ้างว่าได้กระทำในนามคณะราษฎร จึงถือได้ว่าเป็นการแสดงออกซึ่งความต้องการที่แท้จริงของราษฎร อันเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศนั่นเอง

^{๑๔๙} ปรีดี พนมยงค์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๓.

ภายใต้การปกครองระบอบราชาธิปไตย บุคคลไม่มีสิทธิรวมตัวก่อตั้งคณะกรรมการเมือง และยังเป็นคณะกรรมการเมืองที่มีวัตถุประสงค์ล้มล้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ด้วยแล้ว ถือเป็นการทำทลายอำนาจรัฐโดยตรง ฉะนั้น นายปรีดีฯ จึงได้ปลุกฝังแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐที่กำลังแพร่หลายอยู่ในประเทศยุโรป ที่พระมหากษัตริย์จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายโดยเทียบเคียงและอ้างถึงระเบียบการปกครองในสมัยพุทธกาลว่า ในการจัดระเบียบการปกครองในชมพูทวีป มีลัทธิต่าง ๆ มากมาย บางอาณาจักรมีพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ปกครองที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุด ในขณะที่บางอาณาจักรจะไม่มีพระเจ้าแผ่นดิน แต่จะมีการปกครองอย่างที่เราเรียกว่า โดยสามัคคีธรรม กล่าวคือ เมื่อมีกิจการแผ่นดินที่จะต้องวินิจฉัย ผู้เป็นหัวหน้าราษฎรก็ประชุมกันปรึกษาแล้วช่วยกันจัดการตามสมควร ดังเช่นธรรมเนียมในแคว้นแคว้นวัชชีและแคว้นแคว้นมัลละ เรียกว่ามัลละเป็นผู้ปกครอง แต่ในแคว้นแคว้นมัลละมี ๒ นคร คือ กุสินารา ๑ ปาวา ๑ ในวงศ์เจ้าทั้งสองนั้นไม่ได้เรียกผู้ใดผู้หนึ่งว่าเป็นราชา แต่เจ้าในพระวงศ์ทั้งสองนั้น เขาเรียกว่าลิจฉวีและมัลละเสมอ กัน เมื่อมีกิจการเกิดขึ้น มีการสงคราม เป็นต้น เจ้าเหล่านั้นก็ประชุมกันปรึกษา แล้วช่วยกันจัดการ ซึ่งความสันนิษฐานก็จะพึงมีว่า สักกะชนบทอันอยู่ในปกครองโดยสามัคคีธรรมหา มีพระราชามา^{๑๖๐} จากลักษณะการจัดระเบียบวิธีการปกครองในแคว้นมัลละสมัยพุทธกาลนี้ พอที่จะอนุมานถึงความคิดเห็นของนายปรีดีฯ ในการเผยแพร่แนวความคิดว่าด้วยอำนาจรัฐที่ต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในระเบียบการปกครองทุกคนตั้งแต่ราษฎรชั้นต่ำสุดไปจนถึงพระมหากษัตริย์ผู้ปกครอง ฉะนั้น จึงแสดงให้เห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบอำนาจรัฐของยุโรปโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ได้มีส่วนสำคัญต่อแนวความคิดที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบอำนาจรัฐของไทยในเวลาต่อมา

สรุป เมื่อได้ศึกษาถึงแนวความคิดที่เป็นการทำทลายอำนาจรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ซึ่งพระราชอำนาจสิทธิเด็ดขาดอยู่ที่พระองค์แต่เพียงผู้เดียว แม้จะถือว่าการกระทำที่มีความผิดต่อกฎหมายบ้านเมืองอย่างร้ายแรง แต่เมื่อพิจารณาในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ที่เริ่มเข้ามามีอิทธิพลในประเทศไทย ตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา จะเห็นได้ถึงพัฒนาการของแนวคิดที่เป็น

^{๑๖๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘.

การทำทลายอำนาจรัฐ โดยมีความพยายามเรียกร้องให้พระมหากษัตริย์เปลี่ยนแปลงพระราชดำริ ในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินจากที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด โดยให้ ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศด้วย นอกจากนี้ยังปรารถนาจะให้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๔

แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้และควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕

๔.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

หากจะแบ่งแยกแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐของประเทศสยามตั้งแต่โบราณจนถึงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ จะแบ่งออกได้เป็น ๒ ช่วงเวลา กล่าวคือ รูปแบบการปกครองและการใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองแบบโบราณที่มีมาตั้งแต่ในสมัยสุโขทัยจนถึงตอนต้นของรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นช่วงแรก กับ ภายหลังจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงประกอบพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ ๒ ในปี พ.ศ. ๒๔๑๗ โดยได้ทรงนำเอาแนวความคิด ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินและลักษณะการใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองตามแบบสมัยใหม่เช่นที่กำลังแพร่หลายอยู่ในประเทศยุโรปมาใช้เป็นแนวทางการปฏิรูปบ้านเมืองให้มีความเป็นสมัยใหม่

ฉะนั้น การศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐของไทยก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ จึงแบ่งออกได้เป็น ๒ ช่วง กล่าวคือ

๑. แบบดั้งเดิมก่อนปฏิรูปการปกครอง

๒. ภายหลังจากการปฏิรูปการปกครองโดยรัชกาลที่ ๕

๔.๑.๑ รูปแบบดั้งเดิมก่อนปฏิรูปการปกครองประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ตามประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของชนชาติไทยที่ได้บันทึกไว้ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีปรากฏว่า ลักษณะการใช้อำนาจรัฐในสมัยนี้ยังเป็นรูปแบบดั้งเดิมที่ยังมิได้มีการจัดระเบียบการปกครองมากนัก ซึ่งเรียกว่าเป็นการปกครองแบบนครรัฐ (City State) กล่าวคือ จะยึดถือขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น เพื่อสนองตอบประโยชน์สุขของประชาชนที่เป็นชาวเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งพระมหากษัตริย์ที่เรียกว่า “พ่อขุน” จะปฏิบัติหน้าที่

ต่าง ๆ ในฐานะของผู้ปกครองเยี่ยงบิดาที่พึงจะกระทำต่อบุตร เนื่องจากขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรมีอยู่ไม่มากนัก พ่อขุนจึงดูแลปกครองด้วยพระองค์เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ความจำเป็นในการปกครองคนนั้น บังคับให้จำเป็นต้องมีเครื่องมือในการปกครอง อันได้แก่ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ดังปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ ๑ ของพ่อขุนรามคำแหงว่า พระองค์ทรงเสด็จออกว่าราชการทุกวันเว้นวันพระ และ “ให้ฝูงท่วยลูกเจ้าลูกขุน ฝูงท่วยถือบ้านถือเมืองกัน” ซึ่งลูกเจ้าในที่นี้ น่าจะเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ และลูกขุนก็จะหมายถึงบรรดาข้าราชการที่ได้รับมอบหมายจากพระมหากษัตริย์ให้มีหน้าที่ในการปกครองนั่นเอง^๑ ซึ่งการจัดลักษณะการปกครองจะประกอบด้วย เมืองราชธานีและเมืองลูกหลวง ล้อมรอบทั้ง ๔ ทิศ โดยจะทรงแต่งตั้งให้เชื้อพระวงศ์ไปทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองเมืองดังกล่าว และในแต่ละเมืองจะปรากฏการจัดแบ่งลักษณะการปกครองภายในเขตท้องที่เมือง ตามพระราชกำหนดเก่าจะแบ่งออกเป็น “บ้าน” มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งผู้ว่าราชการเมืองเลือกตั้งเป็นหัวหน้า หลายบ้านรวมกันเป็น “ตำบล” มีกำนันเป็นหัวหน้า ตัวกำนันมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” หลายตำบลรวมเป็น “แขวง” มีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมเป็นเมือง มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง^๒

ณ จุดนี้ จะสังเกตเห็นแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในสมัยสุโขทัย ว่ายังเป็นแนวความคิดในการแบ่งเขตอำนาจทางการปกครองแบบโบราณ ซึ่งเป็นไปตามระบบจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของสังคมในขณะนั้น โดยให้ความสำคัญแก่บุคคลที่ได้ยกย่องให้เป็นผู้ปกครองซึ่งเรียกว่า “พ่อขุน” ให้มีอำนาจในการปกครองได้อย่างเป็นสิทธิขาด บรรดาเจ้าเมืองต่าง ๆ หรือหัวหน้าผู้ดูแลท้องถิ่น เช่น หมื่นแขวง พัน เป็นต้น จะเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายเท่านั้น และบุคคลที่มีกำลังพลอยู่ในความครอบครองดูแล มักจะปกครองดูแลด้วยความสงบ โดยไม่คิดจะก่อการกบฏอันจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อราชบัลลังก์เป็นอันขาด เนื่องจากรากฐานของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐของไทยโบราณ จะให้ความสำคัญต่อการยินยอมพร้อมใจ ที่จะสนับสนุนบุคคลให้เป็นผู้ปกครองในลักษณะของสัญญาประชาคมร่วมกันของคนในสังคม มาก

^๑ คีกรุทธิ์ ปราโมช, ม.ร.ว., “การปกครองสมัยสุโขทัย,” ใน หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคมและการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๓๕.

^๒ ตำราฐานภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. “ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ,” ชุมนุมนิพนธ์. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๒๔). หน้า ๒๗-๒๘.

กว่าที่จะยอมรับแนวความคิดของผู้มีบุญ-พระศรีอารีย์ เป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่บุคคล ในการปราบดาภิเษกตนเองขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์

ครั้นถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองเริ่ม จะเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากอิทธิพลของอินเดียที่ได้รับมาโดยผ่านทางอาณาจักรขอม จึงทำให้ ระบบการปกครองของกรุงศรีอยุธยาเป็นระบบการปกครองซึ่งพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจ เป็นล้นพ้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว พระราชอำนาจนั้นได้ถูกจำกัดอยู่ภายในขอบเขตอย่างกว้าง ๆ และอาจแปรรูปไปได้ตามกาลสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขอบเขตทางด้านการเมืองที่สังคมสมัย กรุงศรีอยุธยายอมรับว่าแนวความคิดในการปราบดาภิเษกตนเองขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์นั้น เป็นการก้าวขึ้นสู่ราชบัลลังก์โดยชอบธรรม ด้วยเหตุนี้ พระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึง ต้องทรงระมัดระวัง คอยเอาใจใส่คนบางหมู่บางเหล่าในสังคมไว้เสมอ เพราะเกรงว่าจะเกิดกบฏขึ้น หากว่าบุคคลเหล่านั้นไม่พอใจในพระองค์ คนที่พระมหากษัตริย์ต้องคอยเอาใจใส่หรือเกลี้ยกล่อม เอาไว้นั้นได้แก่ชนชั้นสูง ซึ่งมีทั้งเจ้านายในพระราชวงศ์และขุนนาง เพราะคนเหล่านี้มีพวกพ้อง และมีผู้คนอยู่ใต้บังคับบัญชามาก หากไม่พอใจแล้วอาจคิดกบฏขึ้นเมื่อไรก็ได้ แต่สำหรับประชาชน ทั่วไปนั้น ไม่ปรากฏว่าสนใจในโชคชะตาของพระมหากษัตริย์พระองค์ใดพระองค์หนึ่งโดยเฉพาะ และไม่เคยปรากฏว่าเกิดการริเริ่มคิดก่อการกบฏหรือคิดโค่นล้มราชบัลลังก์ของพระมหากษัตริย์ ที่เกิดขึ้นจากประชาชนเลยแม้แต่ครั้งเดียว ความผันผวนทางการเมืองสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงเป็น เรื่องของชนชั้นสูงหรือของผู้ที่มีอำนาจทั้งสิ้น^๑

นอกจากนั้น แนวความคิดของระบบศักดินาที่ถือเป็นรากฐานของแนวความคิด เกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของไทยในอดีต ซึ่งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงนำมาใช้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นกฎเกณฑ์ในการควบคุมกำลังคนให้จำต้องมีสังกัดมูลนาย แต่ในทางปฏิบัติ ระบบศักดินากลับเป็นเครื่องมือที่ชนชั้นสูงหรือผู้ที่คิดจะก่อการกบฏใช้เป็นฐานอำนาจทางการเมือง เพื่อต่อรองกับพระมหากษัตริย์ จนทำให้พระมหากษัตริย์ขาดความเป็นเอกภาพที่จะใช้อำนาจปกครองรัฐได้อย่างเป็นอิสระ

^๑ คีฤทธิ์ ปราโมช, ม.ร.ว., “สังคมสมัยอยุธยา,” ใน หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคมและการเมือง, หน้า ๔๙.

รูปแบบการปกครองและการใช้อำนาจอรัฐดังกล่าว ได้ตกทอดมาถึงกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยดำเนินการตามแนวทางของแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ เพื่อลิดรอนอำนาจจากกลุ่มขุนนางในระบบเก่าและรวมศูนย์อำนาจของรัฐเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้ในที่สุด

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่ารูปแบบของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอรัฐของไทยในสมัยโบราณ ไม่สามารถสนองตอบต่อแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่องค์พระมหากษัตริย์ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่จะทรงใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกัน ประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ก็หาได้สนใจเกี่ยวกับโชคชะตาของพระมหากษัตริย์ภายในพระบรมมหาราชวังแต่อย่างใดไม่ กล่าวคือ ราษฎรทุกคนพร้อมที่จะเป็นข้าแผ่นดินที่ภักดีและซื่อสัตย์ต่อพระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ ไม่ว่าจะบุคคลผู้นั้นจะเป็นใครก็ตาม เนื่องจากคนไทยจะนับถือที่สถาบันมากกว่าตัวบุคคลที่เข้ารับตำแหน่ง ซึ่งเกิดขึ้นจากพื้นฐานความเชื่อที่ว่า พระผู้เป็นเจ้าของจะไม่ทรงสนับสนุนพระมหากษัตริย์ที่ไม่มีสิทธิโดยชอบธรรม^๔ ด้วยเหตุนี้เอง จากประสบการณ์ทางด้านการเมืองการปกครองที่ผ่านมา ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า หากเกิดการจลาจลขึ้นภายในบ้านเมืองเนื่องจากมีบุคคลที่คิดปราบดาภิเษกเพื่อตั้งตนเป็นพระมหากษัตริย์แล้ว บุคคลผู้นั้นซึ่งทรงไว้ซึ่งอำนาจและความเก่งกล้าสามารถย่อมจะได้พระมหาพิชัยมงกุฎไปครอบครองโดยไม่ยากเย็นนัก อย่างไรก็ตาม ในอดีตเคยเกิดเหตุการณ์ในลักษณะเช่นนี้บ่อยครั้ง อันเป็นการทำทลายอำนาจอรัฐที่เป็นปกติธรรมดาสำหรับแนวความคิดทางการปกครองแบบโบราณ แต่จะไม่ปรากฏว่ามีการใช้วิธีการที่รุนแรงเพื่อต่อต้านหรือกำจัดพระราชย์ของแผ่นดินแต่อย่างไร

อย่างไรก็ดี การทำทลายอำนาจอรัฐของพระมหากษัตริย์เช่นว่านี้ มิใช่จะสามารถกระทำได้โดยปราศจากข้อจำกัดใด ๆ หากแต่ว่าการกระทำนั้น ๆ จะต้องไม่เป็นการสร้างความเดือดร้อนเสียหายจนเกินสมควร และทำให้หลักประกันความสงบสุขของราษฎรถูกกดขี่ข่มเหงไปมากกว่าเดิม ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ ราษฎรผู้ที่มีความสามารถและจงรักภักดีต่อแผ่นดินอาจจำต้องใช้วิธีการที่รุนแรงเพื่อปราบปรามพระราชย์ของแผ่นดินที่ใช้อำนาจอรัฐไปในทางที่สร้าง

^๔ ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, กาญจนี ละอองศรี และยุพา ชุมจันทร์ (แปล), (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๒๗), หน้า ๑๕-๑๖.

ความเดือดร้อนให้แก่สังคมโดยรวม จึงเห็นได้ว่า แม้จะเป็นการใช้อำนาจเฉพาะตัวและปราบดาภิเษกตนเองขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์จะต้องกระทำบนหลักของแนวความคิดธรรมราชาซึ่งเป็นแนวความคิดที่ได้ยึดถือมาตั้งแต่อดีต

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อวิเคราะห์รูปแบบการปกครองของไทยในสมัยโบราณตามแนวคิดของอริสโตเติล ซึ่งถือว่าเมื่อพระมหากษัตริย์ไม่สามารถจะใช้พระราชอำนาจในทางการปกครองได้อย่างเต็มที่ หากแต่ต้องคำนึงถึงความพึงพอใจของบรรดาขุนนาง เสนาอำมาตย์ด้วย มิฉะนั้นแล้ว อาจจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของราชบัลลังก์ได้ ในกรณีเช่นนี้จึงถือได้ว่าเป็นการปกครองโดยมีคณะรัฐบาลที่ไม่ใช่มีพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว หากแต่เป็นรัฐบาลที่ประกอบด้วยคณะบุคคลจำนวนพอประมาณซึ่งถือว่าเป็นส่วนน้อย และมีใช้เกิดขึ้นจากเสียงส่วนใหญ่หรือเสียงส่วนมากของประชาชนในทั้งหมด เมื่อการปกครองยังคงยึดถือเอาประโยชน์ของส่วนรวมเป็นแนวทางในการบริหารประเทศ จึงเท่ากับยังคงความเป็นรัฐบาลที่มีรูปแบบบริสุทธิ์ (formes pure) โดยเรียกระบอบการปกครองเช่นนี้ว่า อมาตยาธิปไตย (aristocracy)^๕ ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ประเทศไทยได้ยึดถือมาโดยตลอด กระทั่งได้รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ จึงทำให้บทบาทและความสำคัญของขุนนางและเสนาอำมาตย์ลดลง เป็นเพียงผู้รับใช้สนองตามพระราโชบายของพระมหากษัตริย์เท่านั้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นรากฐานของแนวความคิดของการปกครองแบบสมัยใหม่ในยุคต่อมา

๔.๑.๒ ภายหลังการปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : แนวคิดระบบรัฐสภาในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ดังที่ได้ศึกษาถึงสภาพของสังคมการเมืองของประเทศไทยในช่วงรอยต่อระหว่างแนวความคิดแบบอำนาจเก่าซึ่งมีกลุ่มขุนนางในตระกูลขุนนางเป็นแกนนำ กับความพยายามในการสถาปนาแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐแบบใหม่เพื่อที่จะถ่ายโอนอำนาจที่เคยตกอยู่ภายใต้ขุนนางให้มาเป็นของพระมหากษัตริย์ ตามระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครองประเทศให้มี

^๕ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ : วิชาพัฒนการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๘), หน้า ๑๗.

แนวความคิดอย่างเช่นประเทศสมัยใหม่ควบคู่ไปกับความพยายามในการตั้งอำนาจรัฐจากกลุ่มขุนนางในระบอบเก่าที่มีฐานอำนาจอย่างเข้มแข็ง ภายใต้การนำของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง) และขุนนางอื่น ๆ ในตระกูลขุนนางอีกหลายท่าน ซึ่งกลไกและวิธีการที่ได้ทรงนำมาใช้เพื่อตั้งอำนาจจากกลุ่มขุนนางให้รวมศูนย์อยู่ที่พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวนั้น ได้ทรงนำเอาแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่มาใช้เป็นแนวทางการปฏิรูปจนประสบผลสำเร็จ และสามารถรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ได้อย่างรวดเร็ว

พระราชกรณียกิจที่สำคัญของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่สำคัญอีกประการหนึ่งในทางปกครองก็คือ การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ ซึ่งตั้งแต่นั้นที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงปฏิรูปการปกครองเป็นแบบจตุสดมภ์ อันประกอบไปด้วยหน่วยงาน ๔ หน่วย คือ เวียง วัง คลัง นา และมีอัครมหาเสนาบดีอีก ๒ ตำแหน่ง ได้แก่ สมุหนายก และสมุหพระกลาโหม เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด รองจากพระมหากษัตริย์ แต่ครั้นมาถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สถานการณ์บ้านเมือง สภาพสังคม เศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไปตามพลวัตของโลกมากขึ้น การจัดการปกครองแบบเดิมย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และความน่าเชื่อถือของต่างชาติที่มีต่อประเทศสยาม เนื่องจากมีความสับสนในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขาดความชัดเจน ฉะนั้น พระองค์จึงทรงปฏิรูปและจัดระเบียบการบริหารแผ่นดินครั้งใหญ่ โดยทรงดำเนินการตามแนวความคิดของกฎหมายมหาชนแบบสมัยใหม่ ซึ่งมีรูปแบบของการใช้อำนาจรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก จึงอาจแบ่งแยกลักษณะการใช้พระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในฐานะที่ทรงมีและทรงเป็นผู้ใช้พระราชอำนาจของรัฐได้ออกเป็นดังนี้

๔.๑.๒.๑ การใช้พระราชอำนาจในทางบริหาร

การนำแนวความคิดในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินตามแบบประเทศในตะวันตกซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่มาใช้ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญมิใช่เพียงเพื่อจัดองค์กรให้รัฐบาลกลางสามารถแผ่ขยายอำนาจให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงเท่านั้น แต่ยังต้องการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้มีความชัดเจน ปราศจากความเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนในหน้าที่ต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงาน เพื่อที่จะได้สามารถปฏิบัติงานตามหน้าที่

ได้อย่างมีระเบียบแบบแผน ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปหน่วยงานราชการเพื่อให้มีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย มิใช่เป็นการแบ่งงานกันทำในลักษณะของการแบ่งเขตพื้นที่ในแบบเดิม^๖ โดยในช่วงแรกได้จัดตั้งไว้ทั้งหมด ๑๒ กรม ต่อมาได้ปรับปรุงตามความเหมาะสม และได้เปลี่ยนเป็นกระทรวง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ดังนี้^๗

- กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาวประเทศราช
- กระทรวงกลาโหม มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก ตะวันออกและเมืองมลายูประเทศราช
- กระทรวงวัง มีหน้าที่ว่าการในพระราชวังและกรมซึ่งใกล้เคียงกับราชการในองค์พระมหากษัตริย์
- กระทรวงนครบาล (กรมเมือง) ว่าการโปลิศ การบัญชีคนและการรักษาคนโทษ
- กระทรวงเกษตรราธิการ (กรมนา) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเพาะปลูก การค้าขาย ป่าไม้และบ่อแร่
- กระทรวงต่างประเทศ (กรมท่า) มีหน้าที่ทางด้านกิจการต่างประเทศทั้งหมด
- กระทรวงพระคลัง มีหน้าที่ว่าการทางด้านการเงินการคลังของประเทศ
- กระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่บังคับบัญชาศาลที่จะชำระความแบ่งความอาญา นครบาล อุทธรณ์ทั้งแผ่นดิน

^๖ นพัตถร ฤทธิกาญจน์, พัฒนาการและที่มาของอำนาจและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔), หน้า ๑๕๑.

^๗ พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. ๒๔๑๗-๒๔๗๗) (กรุงเทพฯ : สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๓๒), หน้า ๙๖-๙๗.

- กระทรวงยุทธนาธิการ เป็นพนักงานสำหรับที่จะได้ตรวจตราจัดการในกรมทหารบก ทหารเรือ ซึ่งจะมีผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือต่างหากอีกตำแหน่งหนึ่ง
- กระทรวงธรรมการ เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชาการเกี่ยวข้อในพระสงฆ์ เป็นผู้บังคับการโรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วทั้งพระราชอาณาเขต
- กระทรวงโยธาธิการ เป็นพนักงานที่จะตรวจการก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลองและการช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์ โทรเลขและรถไฟ
- กระทรวงมรธาธร เป็นพนักงานรักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนดกฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง

นอกเหนือจากที่ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองในทางด้านองค์กรหรือหน่วยงานที่เป็นผู้ใช้อำนาจแล้ว รูปแบบการบังคับบัญชาภายในหน่วยงานก็ได้มีการปรับเปลี่ยนด้วยเช่นกัน เพื่อที่พระมหากษัตริย์จะสามารถควบคุมได้อย่างใกล้ชิด รวมทั้งยังเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการตามสัดส่วน ซึ่งจะส่งผลให้ข้าราชการสามารถทราบถึงจุดมุ่งหมายและความรับผิดชอบภายในหน่วยงานของตนเอง^๕ สามารถทำงานสนองตอบตามวัตถุประสงค์ได้อย่างเต็มที่ โดยแบ่งสายงานบังคับบัญชาของข้าราชการภายในแต่ละกระทรวงอย่างเป็นระบบ ประกอบด้วย^๖ เสนาบดี รองเสนาบดี ปลัดทูลฉลอง (ซึ่งภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้เปลี่ยนเป็น “ปลัดกระทรวง”) อธิบดีหรือเจ้ากรม และเจ้าพนักงานในระดับต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติ โดยที่จะถือว่าบุคคลในตำแหน่งทั้งหมด เป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่มีหน้าที่โดยตรงในการประพฤติปฏิบัติตามพระราโชบายของพระมหากษัตริย์อย่างเคร่งครัด

ณ จุดนี้ จะเห็นได้ว่าพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน สอดคล้องกับแนวความคิดในการจัดระเบียบ

^๕ ปิยนาด บุณนาค, “การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทชั้นปริญญาโท ภาควิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๓), หน้า ๑๕๕.

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

การปกครองของประเทศฝรั่งเศสสมัยกลาง โดยเฉพาะในรัชกาลของพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๓ ซึ่งถือว่าพระมหากษัตริย์จะเป็นเจ้าของอำนาจรัฐในทางการเมืองทั้งปวง รวมทั้งยังเป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินในปัญหาหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้น การกระทำใด ๆ ในทางการเมืองจะต้องได้กระทำภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์^{๑๐} แต่อย่างไรก็ตาม แม้พระมหากษัตริย์จะมีอำนาจสูงสุดแต่ย่อมจะไม่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้โดยปราศจากผู้ช่วยเหลือ ที่จะเป็นผู้ดำเนินการให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมตามพระราชประสงค์ ฉะนั้น ริเชอริเออ (Richelieu) (ค.ศ. ๑๕๘๕ – ๑๖๔๒) ซึ่งเป็นพระและปรีชญาเมธีการเมืองในยุคนั้น จึงได้เสนอแนวความคิดคือ “ทฤษฎีว่าด้วยรัฐมนตรี (théorie du ministériat)” เอาไว้ในงานเขียนเรื่อง “Testament Politique” โดยมุ่งหวังว่าจะให้พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๓ และพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อ ๆ ไป ของฝรั่งเศส นำเอาแนวความคิดดังกล่าวไปใช้ในการกำหนดนโยบายและจัดระเบียบการบริหารประเทศภายหลังจากที่ตนเองได้ตายไปแล้ว^{๑๑} โดยมีสาระสำคัญว่า แม้ประเทศจะมีระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งอำนาจรัฐทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์และมีอำนาจสูงสุดในการปกครอง แต่พระมหากษัตริย์ย่อมไม่สามารถบริหารประเทศได้โดยลำพัง หากแต่ต้องมี “รัฐมนตรี” ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือในการปกครองประเทศ ซึ่งรัฐมนตรีที่ดีควรจะต้องมีคุณสมบัติ ๔ ประการ คือ ประการแรก มีความรู้ความสามารถ ประการที่สอง มีความซื่อสัตย์สุจริต ประการที่สาม มีความกล้าหาญ และประการสุดท้าย มีสติปัญญาที่ดีและขยันหมั่นเพียร^{๑๒} โดยพระมหากษัตริย์จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ส่วนรัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงมือปฏิบัติ ซึ่งภายหลังจากริเชอริเออได้นำเอาแนวความคิดนี้มาใช้ในรัชกาลของพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๓ และเขาได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี ค.ศ. ๑๖๒๔ นั้น ไม่เพียงแต่สามารถ

^{๑๐} Orest A. Ranum, **Richelieu and the Councillors of the Louis XIII** (Oxford : Clarendon Press, 1963), p. 10.

^{๑๑} Henry Bertram Hill, **The Political Testament of Cardinal Richelieu** (USA : The University of Wisconsin Press, 1965), p. 5. และ C. V. Wedgwood, **Richelieu and the French Monarchy** (London : The English Universities Press, 1961), p. 191.

^{๑๒} C. V. Wedgwood, **Richelieu and the French Monarchy** (London : The English Universities Press, 1961), p. 192.

รวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่ส่วนกลางได้อย่างเบ็ดเสร็จเท่านั้น แต่ยังสามารถสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่าง คณะรัฐบาลบนพื้นฐานของเจตจำนงและความต้องการของพระมหากษัตริย์ได้เป็นอย่างดี^{๑๓}

ฉะนั้น แม้ว่าจะไม่พบหลักฐานหรือเอกสารที่เป็นบ่งชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้รับเอาอิทธิพลของแนวความคิดทฤษฎีว่าด้วยรัฐมนตรี ของริชเชอริเออมาใช้ในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ แต่จะเห็นว่าการปฏิรูป การปกครองประเทศตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น สอดคล้อง กับการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสตามแนวความคิดของริชเชอริเออ ซึ่งบุคคลที่ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นคณะเสนาบดีเพื่อดูแลรับผิดชอบกระทรวง ต่าง ๆ สามารถที่จะรับใช้เบื้องพระยุคลบาทได้นั้น ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีแนวคิดแบบหัวก้าวหน้าและ สนับสนุนแนวคิดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่จะให้รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ ฉะนั้น คณะเสนาบดี (หรือรัฐมนตรี) ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึง สามารถปฏิบัติงานและสามารถตอบสนองพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ได้เป็นอย่างดี

นอกจากนั้น ผู้เขียนยังมีข้อสังเกตว่า การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของข้าราชการ ในลักษณะเช่นนี้ ได้สะท้อนถึงแนวความคิดของการจัดระบบคณะรัฐมนตรีของอังกฤษใน ลักษณะเช่นเดียวกับที่เจ้านายและข้าราชการฯ ได้กราบบังคมทูลเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงการ ปกครองแผ่นดิน ดังความที่ว่า “การป้องกันรักษา และทำนุบำรุงบ้านเมืองทุกอย่างนั้น ต้องอยู่ใน ความคิดความตัดสินใจของข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นไว้ในที่เป็นพวก คาบิเนต แลที่จัดการไปได้โดยพระบรมราชานุญาตก่อนทุกอย่าง ข้าราชการเหล่านี้เป็นหัวหน้า ของกรม หรือติดาตเมนต์ทุก ๆ กรม แลมีอำนาจตัดสินใจบังคับการรับผิดชอบของกรมนั้น ๆ ด้วย ตนเอง ในการที่ได้ทำไปทุกอย่าง กรมเหล่านี้ต้องสามารถที่จะทำการในกรมได้เอง ดุจเครื่องจักร ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิต้องทรงเป็นพระราชกังวลอีกต่อไป”^{๑๔} ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการลด พระราชอำนาจและบทบาทหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ให้น้อยลง ซึ่งพระองค์น่าจะทรงมีพระราชดำริเห็นชอบกับรูปแบบของคณะรัฐมนตรีแบบอังกฤษ แต่เนื่องจาก

^{๑๓} Orest A. Ranum, **Richelieu and the Councillors of the Louis XIII**, p. ๒๙.

^{๑๔} ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา วรรณสุต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. ๒๔๑๗-๒๔๗๗), หน้า ๔๘.

ข้อจำกัดเกี่ยวกับความพร้อมของประชาชนที่ยังไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองได้ จึงแต่งตั้งให้ขุนนางเข้าปฏิบัติหน้าที่ตามแต่ละกระทรวงที่ได้จัดตั้งขึ้น โดยที่การจัดองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงดังเช่นระบบคณะรัฐมนตรี จะเกิดความชัดเจนในการปฏิบัติตามหน้าที่ภายในขอบเขตของกระทรวง ไม่มีการก้าวล่วงงานของกระทรวงอื่น ๆ ประกอบกับที่ประเทศสยามอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศ จะมีพระราชอำนาจสูงสุด ย่อมจะทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวโดยผ่านทางคณะเสนาบดี และข้าราชการในลำดับรอง ๆ ตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งเท่ากับว่าอำนาจรัฐในส่วนของอำนาจบริหารยังคงถูกรวมศูนย์ที่องค์พระมหากษัตริย์ไว้ทั้งหมด ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับระบบคณะรัฐมนตรีของอังกฤษให้เห็นภาพที่ชัดเจนก็คือ นอกจากพระมหากษัตริย์จะเป็นพระประมุขของประเทศแล้ว ก็ยังเป็นประมุขของฝ่ายบริหารหรือ “นายกรัฐมนตรี” อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงอธิบายไว้ในพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน จ.ศ. ๑๒๔๗ ว่า “... การที่เราทำอยู่ในตำแหน่งเอกเสกคิวตีฟคองเวนเมนต์นี้ ถ้าจะเปรียบกับการคองเวนเมนต์อังกฤษ ก็เหมือนหนึ่งเป็นปรีเมียเองในตัว แต่ได้เปรียบกว่ากันคนละอย่าง คือปรีเมียอังกฤษต้องรู้การคิดการที่สำคัญทุกสิ่งทุกอย่าง เว้นไว้แต่การเล็กน้อย คนอื่นทำไปได้ตามตำแหน่งมินิสตรีของตัวเอง แต่ส่วนเราต้องรู้การตั้งแต่ใหญ่ลงไปจนเล็กทุกสิ่งทุกอย่าง ต้องทำเองสิ่งเองทุกอย่างตลอดจนถ้อยความเล็กน้อย ใครจะได้อาศัยฤาไม่ได้อาศัยเสนาบดีตามตำแหน่งนั้น ๆ เลย ...”^{๑๔} การที่ได้ใช้อาศัยเสนาบดีได้นั้น มีข้อสังเกตว่า ก่อนที่จะเริ่มมีการปฏิรูปการปกครองในปีพุทธศักราช ๒๔๓๕ นั้น บรรดาคณะเสนาบดีส่วนใหญ่ ล้วนแต่เป็นคนรุ่นเก่าเสียเกือบทั้งหมด ซึ่งเคยอยู่ภายใต้อำนาจของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และเมื่อได้มีการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองขึ้นมาเป็นฝ่ายตรงกันข้ามด้วยแล้ว เสนาบดีเหล่านั้น ย่อมจะไม่ให้ความร่วมมือกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นธรรมดา ดังครั้งหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตำหนิเสนาบดีบางท่านเกี่ยวกับการทำงาน เช่น เจ้าพระยาภาณุวงศ์ เกี่ยวกับกรณีฝรั่งเศสประกาศห้ามไม่ให้บรรดากำลังศึกเข้าไปในเมืองจีนว่า ทำงานไม่เรียบร้อย ดังพระราชปรารภที่ว่า “... ครั้นเมื่อร่างประกาศมาให้เราดู มีข้อความเพิ่มเติมลงไปอีกว่า เมืองไทยเรามีแต่เข้าเป็นสินค้าเข้าไม่เป็นอาวุธ

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔.

ไม่ต้องห้ามดังนี้ ที่เดิมลงนี้ก็ประสงค์จะให้ดีเท่านั้น ไข่จะแก่งอย่างหนึ่งอย่างใดเลย แต่หาได้ดูในหนังสือฉบับที่ให้แปลนั้นเองไม่ ว่าเขาจะกำหนดห้ามอันใดจะประกาศให้ทราบ แลไม่มีกำหนดว่าจะห้ามอันใดบ้าง ... ท่านเสนาบดีกรมนี้ ก็นับว่าเป็นผู้มีสติปัญญาช่วยชั้วกว่ากรมอื่น ๆ ยังเป็นดังนี้ จะป่วยกล่าวไปไยถึงกรมอื่น ๆ เล่า เพราะเหตุอันนี้ เราจึงต้องรับภาระอันหนักโดยมิได้ อยากจะชวนชวายไปรับเอามาเลย ...”^{๑๖} ด้วยเหตุนี้เอง แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่จะมีพระราชประสงค์ที่จะกระจายอำนาจและสร้างบุคลากรให้สามารถช่วยเหลือพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เจริญก้าวหน้า แต่ก็ยังถือว่าปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลเป็นข้อจำกัดอันสำคัญ เนื่องจากไม่มีความสามารถเพียงพอ ฉะนั้น การปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปีพุทธศักราช ๒๔๓๕ จึงมิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงในด้านของการจัดองค์กรเท่านั้น แต่ยังเป็น การเปลี่ยนตัวบุคคลจากกลุ่มอำนาจเก่า มาเป็นบุคคลชุดใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพระเจ้าน้องยาเธอ และขุนนางผู้ใกล้ชิดที่มีแนวความคิดแบบสมัยใหม่ อันเคยมีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการตั้งอำนาจจากฝ่ายสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ในช่วงต้นรัชกาล แต่อย่างไรก็ดี การทำงานของเสนาบดีเจ้ากระทรวงนี้ ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอย่างใกล้ชิด อันเป็นสิ่งแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนกับนายกรัฐมนตรีภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั่นเอง

๔.๑.๒.๒ การใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ

ในตอนต้นรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ (Privy Council) ขึ้นเมื่อพ.ศ. ๒๔๑๗ โดยมีพระราชประสงค์จะให้สภาที่ปรึกษาทั้งสอง เป็นสถาบันทางการเมืองที่จะช่วยตั้งอำนาจจากกลุ่มขุนนางและรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) จะมีบทบาทและความสำคัญต่อการปฏิรูปการปกครองเป็นอย่างมาก กล่าวคือ สภานี้จะมีหน้าที่สำคัญ ๒ ประการ ได้แก่ เป็นที่ปรึกษาของพระองค์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ประการหนึ่ง กับ หน้าที่ในการ

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๕.

ร่างกฎหมายกับพิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน อีกประการหนึ่ง^{๑๓} โดยนัยนี้ แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพัฒนาสภาพที่ปรึกษาราชการแผ่นดินให้เป็นสถาบันทางการเมือง เพื่อเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติ ดังที่ทรงมีพระอรรถาธิบายไว้ในพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน จ.ศ. ๑๒๕๗ ว่า “... แต่ลีสเลตีฟนั้น หาใครจะมีผู้ใดชอบใจไม่ เราจึงได้จัดอุดหนุนการลีสเลตีฟขึ้น จนมีถึงเคาน์ซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายเนื่อง ๆ เป็นต้น ...”^{๑๔}

การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน แม้จะมีบทบาทที่สำคัญในทางการเมืองที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดึงอำนาจจากสมเด็จพระยาบรมมหารัชมังคลาจารย์ และขุนนางอื่น ๆ โดยสามารถรวมศูนย์อำนาจไว้ที่องค์พระมหากษัตริย์ได้อย่างรวดเร็วและเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่สำหรับแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนที่พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์จะสร้างสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินให้เป็นสถาบันทางการเมืองในฐานะของสภานิติบัญญัติที่จะให้ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายและใช้อำนาจนิติบัญญัติ ก็ไม่ก่อให้เกิดผลสำเร็จดังที่ทรงตั้งพระทัยเอาไว้ เนื่องจากภายหลังการรวมศูนย์อำนาจได้แล้ว ทำให้พระองค์ทรงอยู่ในฐานะของหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารได้อย่างเต็มตัวแล้ว จึงมีพระราชภารกิจที่เพิ่มขึ้น จนไม่สามารถที่จะดูแลงานในด้านนิติบัญญัติของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับบุคคลในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินก็ไม่สามารถดำเนินงานได้เอง เพราะว่า “... ไม่เป็นการง่ายเลย ที่จะหาตัวผู้ซึ่งจะเป็นการได้จริง ผู้ซึ่งจะมีปัญญาชี้เหตุการณ์ดีแลมได้นั้นมีมากคนไป แต่ไม่พ้นจากที่จะเหมือนกับขี้บอกวาสิ่งนี้แดงสิ่งนี้ดำ สิ่งนี้ขาว ซึ่งแลเห็นอยู่แก่ตาทั่วกันแล้วอย่างนั้นเอง แต่ผู้ซึ่งจะทำให้เป็นรูปร่างอย่างใดเข้านั้นไม่มีใครมีตัวเลย อยู่ในไม่พ้นแล้วแต่จะโปรด ถ้าถ้าจะทรงแล้วก็ได้ แต่ถ้าจะทรงด้วยกำลังเองไม่ไหว ให้ไปทำมาก็เปล่าทั้งนั้น นิ่งเงียบ ๆ เสียพลล้มแล้วก็กลายเป็นเพราะไม่ทรงจึงได้ค้ำ ส่วนตัวเราจะทรงเองที่ไหนไหวเพราะ

^{๑๓} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๑๒๐ ปี เคาน์ซิลออฟสเตต : จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๑๗ - พ.ศ. ๒๕๓๗ (กรุงเทพฯ : ประชาชน, ๒๕๓๗), หน้า ๙.

^{๑๔} ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา วรรณสุต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. ๒๔๑๗-๒๕๓๗), หน้า ๖๓.

การออกเป็นกายเป็นกองดังเช่นกล่าวมาแล้ว ถ้าลิสเลตีฟเคาน์ซิลที่จะตั้งขึ้นใหม่ยังเป็นอย่างนี้ อยู่แล้ว ไม่มีดีกว่ามี ...”^{๑๔} ซึ่งจากพระราชดำรัสนี้ แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าสมาชิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินส่วนใหญ่ ยังไม่มีความสามารถที่จะคิดทำการหรือเสนอความคิดเห็นของตนเองให้เป็นที่แตกต่างไปจากพระมหากษัตริย์ ในทางที่จะก่อให้เกิดคุณประโยชน์ต่อบ้านเมือง แต่ในทางกลับกัน โดยส่วนมากมักจะเห็นคล้ายตามที่ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยอยู่เสมอ จึงเท่ากับว่าพระมหากษัตริย์จะต้องทรงดำเนินการด้วยพระองค์เองเช่นเดิม และในที่สุดก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกเมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๓๗

ส่วนที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council) ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดตั้งขึ้นด้วยนั้น ก็ได้ทรงใช้เป็นที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ แต่ไม่มีใครมีบทบาทที่เป็นรูปธรรมมากเท่ากับสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประสบความสำเร็จในการเวนคืนอำนาจจากกลุ่มขุนนางเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้อย่างเด็ดขาดแล้ว สภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์นี้ ยังคงทำหน้าที่อยู่เรื่อยมา แต่เนื่องจากในระยะหลังพบว่า บุคคลที่เป็นสมาชิกของสภานี้ มักที่จะเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ได้เคยรับใช้เบื้องพระยุคลบาทมาก่อน จึงได้รับแต่งตั้งเพื่อเป็นบำเหน็จรางวัลแก่บุคคลผู้นั้น มากกว่าที่จะประสงค์ให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ ซึ่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีจำนวนมากถึง ๒๒๗ คน ซึ่งไม่สามารถจะปฏิบัติงานจริงได้ จึงได้มีการปรับปรุงขึ้นใหม่ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เรียกว่า “สภากรรมการองคมนตรี” เพื่อที่จะให้เป็นสถาบันเรียนรู้และปกครองการปกครองในระบอบรัฐสภา ดังจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อต่อ ๆ ไป

ดังนั้น แนวความคิดในการใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ โดยผ่านทางองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองในยุคนี้จึงไม่ค่อยมีความชัดเจนมากนัก เมื่อเทียบกับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในด้านบริหารหรือด้านตุลาการ แต่อย่างไรก็ดี ก็ได้มีความพยายามในการฟื้นฟูและปฏิรูปสถาบันทางการเมืองเพื่อจะให้เป็นที่ตั้งขององค์กรที่ทดลองการปกครองในระบอบรัฐสภาต่อไปนั่นเอง

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๕.

๔.๑.๒.๓ การใช้พระราชอำนาจในทางตุลาการ

แม้ว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงนำเอาแนวความคิดทางการปกครองแบบใหม่มาใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูปบ้านเมืองก็ตาม แต่หากได้ย้อนกลับไปพิจารณาถึงรากฐานแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจในทางตุลาการของพระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่อดีตเป็นต้นมานั้น จะเห็นได้ว่ามีพัฒนาการเริ่มต้นมาตั้งแต่ในสมัยกรุงสุโขทัยที่พ่อขุนรามคำแหงมหาราชได้ทรงนำกระดิ่งแขวนไว้ที่ประตูเมือง เพื่อให้ประชาชนที่มีความเดือดร้อนสั่งกระดิ่ง ซึ่งพระองค์จะได้ทรงออกกว่าราชการด้วยพระองค์เอง ครั้นถึงในสมัยกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ การใช้อำนาจตุลาการก็ยังถือว่าเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อยู่เช่นเดิม หากแต่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างตามแต่ละยุคสมัย กล่าวคือพระมหากษัตริย์ได้ทรงมอบหมายให้ขุนนางและเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบ ทำหน้าที่ผู้พิพากษา ตระลาการเพื่อตัดสินของราษฎร อันเท่ากับว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการแทนพระมหากษัตริย์นั่นเอง แต่อย่างไรก็ดี ก็ยังต้องถือว่าการใช้อำนาจตุลาการเป็นพระราชอำนาจโดยแท้ของพระมหากษัตริย์ที่เป็นพระราชภารกิจสำคัญและได้ยึดถือเป็นนิตราษประเพณีตลอดมา

ฉะนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในปีพุทธศักราช ๒๔๓๕ อันก่อให้เกิดกระทรวงยุติธรรมและสถาบันศาลยุติธรรมนั้น จึงมิใช่เป็นสิ่งใหม่สำหรับแนวความคิดในการใช้พระราชอำนาจทางตุลาการของพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด หากแต่เป็นเพียงผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการจัดองค์กรอำนาจตุลาการของไทย ให้มีลักษณะของความเป็นสถาบันมากขึ้น ซึ่งจะแตกต่างไปจากในอดีตที่ผ่านมา ประกอบกับพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เป็นรากฐานของการจัดอำนาจรัฐ ตามแนวทางทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอิตาเลียนของมงเตสกีเออซึ่งกำลังแพร่หลายอยู่ในประเทศยุโรป จึงทำให้สถาบันศาลยุติธรรม ซึ่งมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร กลายเป็นสถาบันหรือองค์กรที่มีหน้าที่ใช้พระราชอำนาจในทางตุลาการแทนพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งจะสังเกตได้จากลักษณะของการใช้อำนาจของผู้พิพากษา ซึ่งจำต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ เพื่อให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนภายใต้พระปรมาภิไธยนั่นเอง และมีข้อสังเกตอยู่ประการหนึ่งคือ การใช้อำนาจตุลาการโดยสถาบันศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นการกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์นี้ จะมีความแตกต่างไปจากการใช้พระราชอำนาจของ

พระมหากษัตริย์ในด้านอื่น ๆ ตามที่ได้กำหนดเอาไว้ตามประเพณีการปกครองแผ่นดิน หรือตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้เกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว กล่าวคือ การใช้อำนาจตุลาการโดยการพิจารณาพิพากษาคดีอาชญากรรมนั้น ไม่จำเป็นต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการอย่างเช่นการใช้อำนาจในทางบริหารหรืออำนาจนิติบัญญัติ เนื่องจากจะถือว่าผู้พิพากษาเป็นผู้รับผิดชอบแทนอยู่แล้วนั่นเอง^{๒๐}

แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการของพระมหากษัตริย์ จึงเป็นแนวความคิดที่ค่อนข้างจะคงรูปแบบเช่นเดิมตลอดมาตั้งแต่ในอดีต โดยอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างตามแต่สภาพสังคม การเมืองแต่ละยุคสมัย จนกระทั่งได้เปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ และได้มีการรับรองอำนาจตุลาการให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยซึ่งถือเป็นอำนาจอธิปไตยสูงสุดของประเทศตามรัฐธรรมนูญที่ได้จัดตั้งขึ้น

๔.๑.๒.๔ แนวคิดการปกครองระบบรัฐสภาภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

หากพิจารณาถึงแนวความคิดในแง่ของการจัดอำนาจรัฐซึ่งถือเป็นอำนาจอธิปไตยสูงสุดของประเทศ ตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองราชการแผ่นดินนี้ ซึ่งเป็นเพียงเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการเมืองที่ต้องการจะรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์เท่านั้น โดยที่ยังไม่ปรากฏแนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหรือแนวความคิดในการปกครองระบอบรัฐสภาแต่ประการใด จนกระทั่งมาถึงในตอนปลายของรัชกาลซึ่งเพียงจะมีความชัดเจนที่พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเอนเอียงไปในแนวทางที่เห็นด้วย โดยปรารถนาที่จะให้มีการพระราชทานรัฐธรรมนูญและรัฐสภาให้แก่ประชาชนในรัชกาลต่อไปก็ตาม

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงนำแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนว่าด้วยอำนาจอธิปไตยตามแบบสมัยใหม่มาใช้ในประเทศไทย จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นการปฏิรูปการจักระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็น “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์” อย่างแท้จริง

^{๒๐} วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๓๗๐.

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตถึงแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับอำนาจรัฐในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็น ๒ แนวทาง คือ แนวความคิดที่หนึ่ง เห็นว่าระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนานแล้ว ผู้ที่เป็นแกนนำหลักที่เห็นว่า แนวความคิดในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นสิ่งที่ควบคุมกำกับสังคมไทยเป็นระยะเวลาหลายร้อยปี อำนาจรัฐถูกรวมศูนย์ที่องค์พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ได้แก่ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ซึ่งมีความเห็นที่ชัดเจนว่า “ประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบราชาธิปไตย ซึ่งพระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดติดต่อกันมาเป็นเวลาหลายร้อยปี แม้ว่าในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านผู้นำและการสับเปลี่ยนราชวงศ์หลายครั้งหลายหน สิ่งที่ได้อำนาจติดต่อกันมาโดยไม่เปลี่ยนแปลงคือ รูปแบบการปกครองที่สถาบันพระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดสมบูรณ์ รูปแบบการปกครองเช่นนี้ได้สะดุดลงในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ในขณะที่ราชวงศ์จักรีมีอำนาจเด็ดขาดอยู่เป็นเวลา ๑๕๐ ปี และก่อนหน้าที่จะระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สมัยอยุธยา มีมาแล้ว ๔๑๗ ปี”^{๒๑}

ส่วนแนวความคิดที่สอง เห็นว่า ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองที่มีพัฒนาการทางความเปลี่ยนแปลงในระยะสั้น และเพิ่งจะเกิดขึ้นในภายหลังจากที่มีการปฏิรูปการเมืองการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ นี้เอง ดังที่ ศ.ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์ กล่าวไว้ว่า “การปฏิรูปการปกครองซึ่งมีจุดมุ่งหมายจะให้สถาบันกษัตริย์ได้มีพระราชอำนาจเด็ดขาดในการบริหารและการเมืองของประเทศ ลิดรอนอำนาจตามประเพณีซึ่งมีแต่โบราณกาลของขุนนางส่วนกลาง ขุนนางส่วนภูมิภาค เจ้าประเทศราชและสถาบันสงฆ์ออกไป ยิ่งทำให้ความเห็นเกี่ยวกับ “กำเนิด” มีความสำคัญและเด่นชัดขึ้นไปอีก ยิ่งในครั้งแรกของพุทธศตวรรษที่ ๒๕ ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เต็มตามความหมายของคำนี้อย่างสมบูรณ์เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์”^{๒๒}

^{๒๑} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, ๒๕๒๓), หน้า ๑๖๘.

^{๒๒} นิธิ เอียวศรีวงศ์, วัฒนธรรมกรรมพิทักษ์บรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์, (เอกสารวิชาการ หมายเลขที่ ๒๐ สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๕), หน้า ๒๐๓.

โดยส่วนตัวของผู้เขียนแล้ว มีความเห็นคล้ายตามกับความเห็นที่ว่า ประเทศไทย เพิ่งจะมีระบอบการปกครองเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายหลังจากได้รวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ นี้เอง ทั้งนี้ เพราะเมื่อได้พิจารณาถึงรูปแบบการปกครองในอดีตแล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ยังปราศจากความแน่นอน ไม่สามารถใช้อำนาจปกครองประเทศได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งในบางรัชกาลยังมีการทำทลายหรืออาจจะถูกปฏิเสธอำนาจของพระมหากษัตริย์บ้าง แต่เมื่อมีการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ทำให้ทราบกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งที่แน่นอน มีความต่อเนื่องของการใช้อำนาจมากขึ้นนั่นเอง

พระราชดำริในทางการเมืองการปกครองที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้นำมาใช้ในการจัดระเบียบอำนาจรัฐในรัชกาลของพระองค์ ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการทั้ง ๒ สภาก็ดี การจัดตั้งกระทรวงขึ้นและปฏิรูปการบริหารงานบุคคลภายในคณะเสนาบดีและชั้นเจ้าหน้าที่ก็ดี หรือการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมและสถาบันศาลยุติธรรมก็ดี มีลักษณะของการจัดแบ่งอำนาจรัฐหรืออำนาจอธิปไตยในลักษณะเช่นเดียวกับแนวความคิดทางกฎหมายมหาชน แต่สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์ในฐานะของเจ้าของอำนาจรัฐกับสถาบันทางการเมืองที่ได้ทรงสร้างขึ้นให้เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ก็มีอาจเรียกว่าเป็น “รัฐสภา” ได้อย่างชัดเจนนัก เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าระบบรัฐสภายังไม่เหมาะสมสำหรับเมืองไทย เนื่องจาก

“... ถ้าจะมีปาลิเมนต์จะไม่มีผู้ใดซึ่งสามารถเป็นเมมเบอร์ได้สักก็คน และโดยว่าจะมีเมมเบอร์เหล่านั้นเจรจาการได้ก็ไม่เข้าใจในราชการทั้งปวงทั่วถึง เพราะไม่มีความรู้และการฝึกหัดอันใดแต่เดิมมาเลย ก็คงจะทำให้การทั้งปวงไม่มีอันใดสำเร็จไปได้ ... ราษฎรคงจะเชื่อเจ้าแผ่นดินมากกว่าผู้ซึ่งจะมาเป็นเมมเบอร์ออฟปาลิเมนต์ เพราะปกติทุกวันนี้ ราษฎรย่อมเชื่อถือเจ้าแผ่นดินว่าเป็นผู้อยู่ในยุติธรรม และเป็นผู้รักใคร่คิดจะทำนุบำรุงราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุขยิ่งกว่าผู้อื่นทั้งสิ้น ...”^{๒๓}

^{๒๓} พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ขัตติยา วรรณสุต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. ๒๔๑๗-๒๔๗๕), หน้า ๙๙.

ฉะนั้น พระองค์จึงทรงคงรูปแบบการปกครองระบอบราชาธิปไตยต่อไป เช่นเดียวกับรูปแบบที่ใช้อยู่ในอดีต โดยปรับปรุงลักษณะของการจัดแบ่งและการใช้อำนาจ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่สามารถใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ มิใช่เป็นเพียงแนวความคิดในทางทฤษฎี โดยไม่สามารถปฏิบัติได้จริง เพราะต้องระมัดระวังต่อความพึงพอใจของขุนนางอำมาตย์ อันจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

ครั้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงมีพระราชดำริในแนวทางที่ไม่เห็นด้วยกับการนำเอาแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่มาใช้เป็นแนวทางในการจัดระเบียบอำนาจรัฐที่ให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในทางการปกครอง หากแต่ปรารถนาจะให้คงรูปแบบราชาธิปไตยเช่นเดิมต่อไป ฉะนั้น พระองค์จึงมิได้ให้ความสำคัญต่อองคมนตรีสภาซึ่งจะเป็นรากฐานของระบบรัฐสภามากเท่าที่ควร ตำแหน่งองคมนตรีสภาจึงเปรียบเสมือนเป็นการให้บำเหน็จรางวัลแก่ขุนนางมากกว่า เพราะผู้ที่ได้รับพระราชทานพานทองก็จะได้รับพระมหากษัตริย์คุณแต่งตั้งให้เป็นองคมนตรีด้วย จึงทำให้มีจำนวนมากถึง ๒๒๗ คน ซึ่งไม่สามารถจะปฏิบัติงานจริงได้ จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูปและปรับปรุงขึ้นเสียใหม่ เรียกว่า “สภากรรมการองคมนตรี”

พระราชประสงค์ที่สำคัญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงปรับปรุงองคมนตรีสภาหรือปรีวีเคาน์ซิล (Privy Council) ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๑๗ นั้น จะพิจารณาได้จากพระราชดำรัสในวันเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรีครั้งแรก เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๗๐ ความสำคัญตอนหนึ่งว่า

“... เราขอให้ท่านเข้าใจว่า สภากรรมการขององคมนตรี ... ต้องเป็นไปตามสภาพที่เหมาะสมแก่ประเทศของเรา กล่าวคือ **เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปรึกษาโต้เถียงให้สำเร็จเป็นมติตามแบบอย่างที่เหมาะสมใหญ่** เพราะฉะนั้น จึงได้ตัดแปลงสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ใช้การได้เหมาะสมตามสภาพของบ้านเมืองที่มีอยู่ในเวลานี้ ถ้าหากถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีปกครองประเทศต่อไป ก็จะได้ทำได้โดยสะดวก ... และท่านทั้งหลายพึงเข้าใจว่าเรามีได้เลือกท่านมาเป็นผู้แทนชนคณะใดหรือเหล่าใดโดยเฉพาะ ท่าน

ทั้งหลายจงออกความเห็นโดยระลึกถึงประโยชน์ส่วนรวมส่วนใหญ่ของแผ่นดิน และประชาชนชาวสยามโดยทั่วไปเป็นสำคัญ เราเชื่อว่าท่านคงจะดำเนินการประชุมให้เป็นประโยชน์แก่บ้านเมือง แม้มีสิ่งไรที่ท่านเห็นว่าจะยังความผาสุกให้บังเกิดขึ้นแก่ประชาชน ก็ให้ท่านถวายนความเห็นได้ทุกเมื่อ เรายินดีที่จะฟังเสมอ ...”^{๒๔}

จากพระราชดำรัสดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าสภากรรมการองคมนตรีจะมีอำนาจหน้าที่อยู่ ๒ ประการด้วยกัน คือ เพื่อทดลองและปลูกฝังการศึกษาตามวิธีการปกครองที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐมากขึ้น ประการหนึ่ง กับ เพื่อเป็นพลังที่จะเหนี่ยวรั้งต้านทานการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไปในทางที่ผิด อีกประการหนึ่ง ซึ่งถือเป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวความคิดของกฎหมายมหาชนแบบสมัยใหม่นั้นเอง

สภากรรมการองคมนตรี ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช ๒๔๗๐ โดยกำหนดให้มีสภากรรมการองคมนตรี จำนวน ๔๐ คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นจากผู้เป็นองคมนตรี (มาตรา ๑๒) มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี (มาตรา ๑๕) และมีอำนาจประชุมปรึกษาหารือเรื่องต่าง ๆ ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมา (มาตรา ๑๑) แต่ในกรณีที่มีเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิภาพของประเทศชาติและประชาชน กรรมการองคมนตรีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คนสามารถทำหนังสือกราบบังคมทูลพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้มีการประชุมกันได้ รวมทั้งให้สามารถเชิญเสนาบดีเจ้ากระทรวงมาชี้แจงข้อขัดข้องต่อสภาได้ (มาตรา ๑๓) และอาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำรายงานความเห็นเสนอต่อสภาก็ได้ (มาตรา ๒๙) นอกจากนี้พระราชบัญญัติองคมนตรีฯ ยังได้กำหนดให้คุ้มครองการแสดงความคิดเห็นหรือการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมของกรรมการองคมนตรี ว่าผู้ใดจะฟ้องร้องด้วยเหตุดังกล่าวมิได้ (มาตรา ๑๔) และเอกสิทธิ์ดังกล่าวให้นำไปใช้แก่บุคคลที่สภากรรมการองคมนตรีได้เชิญมาชี้แจงหรือคณะอนุกรรมการที่ได้แต่งตั้งขึ้นด้วย (มาตรา ๒๙ วรรคสอง)

อย่างไรก็ดี แม้สภากรรมการองคมนตรีนี้ จะมีใช้ป็นรัฐสภาอย่างเช่นในระบบของการปกครองของอังกฤษก็ตาม แต่จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติองคมนตรีฯ และการดำเนินงานประชุมปรึกษาตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น ก็พอที่จะถือได้ว่าสภากรรมการ

^{๒๔} หจข. ร.๗ รล.๖/๖ เรื่องเปิดประชุมกรรมการองคมนตรี, ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๗๐.

องคมนตรีเป็นก้าวแรกของการเตรียมการปกครองระบอบรัฐสภาที่จะได้มีขึ้นในอนาคต ดังเช่นที่ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ฯ สภานายกกรรมการองคมนตรี ได้ตรัสไว้ในที่ประชุมกรรมการองคมนตรี ครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๐ ความสำคัญตอนหนึ่งว่า

“... สภากรรมการองคมนตรีของเรา นี้ ถึงมิใช่ป่าเลี้ยเมนตฺก็จริง และถึงในเวลา นี้เมืองเรายังไม่ควรมีป่าเลี้ยเมนตฺก็จริง แต่ระเบียบการประชุมและ ขนบธรรมเนียมที่จะตั้งขึ้นนั้น จะหนีแบบป่าเลี้ยเมนตฺไปคงจะไม่ได้ แท้จริงข้อ บังคับรัฐมนตรีในรัชกาลที่ ๕ นั้น ก็เป็นแบบป่าเลี้ยเมนตฺนั่นเอง ก็การใช้วิธีดำเนิน การประชุมเป็นทำนองป่าเลี้ยเมนตฺนั้น ย่อมจะได้ประโยชน์ปัจจุบันคือ ได้ดำเนินงาน ตามบรรทัดฐานที่เมืองอื่น ๆ ทดลองใช้กันมานานแล้ว จนปรากฏว่าใช้ได้ นั้นก็อย่างหนึ่ง อีกอย่างหนึ่งถึงแม้ว่าในเวลา นี้ยังไม่มีป่าเลี้ยเมนตฺในเมืองเราก็ดำเนินตาม แต่จะกล่าวไม่ได้ว่า ต่อไปในคราวหน้าความสามารถของประชาชน และความจำเป็นของบ้านเมืองจะไม่ ทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะพระราชทานให้มี ป่าเลี้ยเมนตฺขึ้นบ้าง ถ้าพระเจ้าแผ่นดินโปรดเกล้าฯ เช่นนั้น จะในชั่วอายุคนรุ่นนี้หรือ รุ่นหน้า รุ่นโน้นก็ตาม ป่าเลี้ยเมนตฺที่เกิดขึ้นใหม่ก็จะต้องย้อนหลังมาหาระเบียบการ ที่ใช้ในสภานี้ เพื่อจะเอาแบบไปใช้ตามที่ใช้ได้ สภานี้ก็จะตกอยู่ในตำแหน่งสภาครู ป่าเลี้ยเมนตฺไทยต่อไปในอนาคต”^{๒๔}

การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ที่จะจัดตั้งให้ สภากรรมการองคมนตรีมีสภาพเป็นการทดลองและฝึกฝน เพื่อจะนำไปสู่การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอนาคต ฉะนั้น ในการประชุมของสภากรรมการองคมนตรีนี้ จึงได้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นภาระและหน้าที่ของสภานายกซึ่งจะได้มาจากการลงคะแนนเสียง เลือกตั้งกันเองจากกรรมการองคมนตรีนั่นเอง เพื่อความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็น เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติบ้านเมืองเป็นสำคัญ โดยที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

^{๒๔} หจข. ร.๗ รล.๖/๘ เรื่องรายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี, ๑๔ ธันวาคม ๒๔๗๐.

จะไม่ทรงประทับร่วมประชุมอยู่ด้วย^{๒๖} นอกจากนี้ พระองค์ยังได้ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการประชุมของกรรมการองคมนตรี เพื่อประชาชนจะได้รู้จักการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยทรงมีพระราชปรารภว่า ควรที่จะให้จัดการประชุมสภากรรมการองคมนตรีอย่างเปิดเผยหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ได้ถูกอภิปรายเอาไว้ตั้งแต่ในชั้นยกร่างพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช ซึ่งในที่ประชุมของกรรมการองคมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๔๗๐ มีความเห็นว่าไม่ควรระบุเอาไว้ในพระราชบัญญัติ เพราะอาจจะเป็นการเหนี่ยวพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้มากจนเกินไป หากแต่ควรจะให้นายกสภาและกรรมการองคมนตรีทำเป็นข้อบังคับการประชุม ซึ่งจะมีความยืดหยุ่นได้ดีกว่า แต่ในที่สุดแล้ว เมื่อมีการหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นอภิปรายก็จะได้รับการปฏิเสธอยู่เสมอ จะได้อนุมัติแต่เพียงให้ทำเป็นรายงานแจกจ่ายแก่ประชาชนให้รับรู้ในรูปของหนังสือพิมพ์เท่านั้น^{๒๗}

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของสภากรรมการองคมนตรีว่าจะสามารถตอบสนองพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ต้องการจะวางรากฐานของระบบรัฐสภาได้มากน้อยเพียงใดนั้น มีข้อพิจารณาที่สำคัญอยู่ ๒ ประการ^{๒๘}

๑. ปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการองคมนตรี เนื่องจากยังขาดความรู้ความสามารถในการอภิปรายเพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้พิจารณา ดังตัวอย่าง ในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๔๗๓ ซึ่งมีกรรมการเข้าร่วมประชุมเพียง ๒๗ คน จากทั้งหมด ๔๐ คน มีการถอนมติบ่อยครั้ง และเมื่อมีการลงมติ ได้เห็นด้วยเพียง ๗-๘ ท่าน ที่เหลือออกจากรั้นไม่ได้แสดงความคิดเห็นว่าเห็นด้วยหรือคัดค้านแต่ประการใด ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระกระแสในเรื่องนี้ว่า “การประชุมคราวนี้ออกจะสนุกมาก เห็นชัดได้ว่ากรรมการยังไม่คุ้นกับข้อบังคับและวิธีประชุม

^{๒๖} วัลย์วิภา จรุงญโรจน์, ม.ล., “แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว : การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐), หน้า ๑๑๕.

^{๒๗} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

^{๒๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๖-๑๑๘.

อย่างนี้ การประชุมวันนี้เป็นบทเรียนอย่างดีสำหรับต่อ ๆ ไป กรรมการออกจะไม่มาเป็นจำนวน มากพอใช้ และไม่ลงมติก็มาก เห็นจะเกี่ยวด้วยเป็นปัญหาที่เข้าใจยาก ไม่ค่อยจะมีใครมีความรู้ นอกจากหมอคความ”

จะเห็นได้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของตัวบุคคลเนื่องจากความบกพร่อง ที่ไม่อาจแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ นั้น เป็นปัญหาเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนเป็นเหตุให้พระองค์จะต้องทรงยกเลิกสภาที่ปรึกษา ราชการแผ่นดิน (Council of State) แม้แต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ความบกพร่องในเรื่องความสามารถของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง ก็ยังเกิดขึ้น เป็นปัญหาสำคัญอยู่เช่นเดิม

๒. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาและวันประชุม ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการ นัดประชุมสภากรรมการองคมนตรี ตั้งแต่ได้เริ่มจัดตั้งขึ้นในปีพุทธศักราช ๒๔๗๐ จนถึงปีพุทธ ศักราช ๒๔๗๓ มีการประชุมเพียง ๒๓ ครั้ง และในระยะหลังจะค่อย ๆ ชบเซาไป ซึ่งเป็นไป ตามที่สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ได้ทรงวิจารณ์เอาไว้ตั้งแต่เมื่อครั้งตรวจร่างข้อ บังคับการประชุมสภากรรมการองคมนตรี ดังนี้ “ข้าพเจ้าเห็นพ้องตามพระราชปรารภว่า ร่างข้อ บังคับนี้เอาแบบรัฐสภาอังกฤษมาใช้มาก การที่ทำเช่นนั้นก็ไม่ควรมีข้อเสียหายอันใด แต่ถ้าเพลน ไปในทางที่รู้สึกว่าการนี้เป็นปาเลียมেন্ট เพราะวางระเบียบไว้จนเกินฐานะและสภาพ ของการแต่ในส่วนใดส่วนหนึ่ง ทำให้ส่วนนั้นเป็นหมัน ไม่ใช่ได้โดยพฤติการณ์ ก็อาจเป็นเครื่อง ใ้คนหัวเราะหรือเห็นเป็นของเล่นได้ เช่นในข้อ ๙ และ ๑๐ มีกำหนดฤดูกาลประชุมแบบปาเลียม েন্ট และกำหนดวันประชุมประจำสัปดาห์ เป็นต้น ดูเหมือนว่าสภากรรมการนี้มีงานทำมาก มาย ซึ่งแท้จริง เวลานี้ยังห่างจากสภาพเช่นนั้นมาก ถึงแม้ในอนาคตก็เห็นว่าจะยังห่างอยู่ กว่า สภานี้จะมีการส่งเสริมถึงต้องมีระเบียบเช่นในข้อ ๙ และ ๑๐ นี้ เพียงแต่นัดเรียกกันตามเวลา ตามคราวที่ราชการปรึกษาน่าจะพอแล้ว”

ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐภายหลังจากที่พระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครองมาจนถึงในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (ระหว่างปีพุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕)

เป็นช่วงเวลาประเทศไทยเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐตามแบบของกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ โดยมีการจัดระเบียบและแบ่งแยกอำนาจรัฐอย่างเป็นระบบ ซึ่งอำนาจบางอย่างก็เป็นสิ่งที่มีอยู่ ตามนิติราชประเพณีมาตั้งแต่โบราณ เช่นอำนาจตุลาการ หรืออาจมีการจัดรูปแบบองค์กรและแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในด้านอื่น ๆ อาทิเช่น อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ให้มีความชัดเจนและแน่นอนมากขึ้น โดยที่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบ เป็นขั้นเป็นตอน รวมถึงพระมหากษัตริย์ในฐานะของเจ้าของและผู้ใช้อำนาจรัฐ ได้มีความพยายามที่จะสร้างสถาบันหรือองค์กรที่จะเป็นการปลูกฝังและให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อจะได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น อันจะเป็นสิ่งสำคัญต่อการกระทำกรอย่างหนึ่งอย่างใดในอนาคต

๔.๒ แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การศึกษาถึงแนวความคิดทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนว่าด้วยอำนาจรัฐ ได้กำหนดแนวความคิดเกี่ยวกับระบอบการปกครองประเทศเอาไว้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับว่าอำนาจรัฐนั้นกำหนดให้อยู่ที่ผู้ใดให้เป็นเจ้าของและผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ตัวอย่างเช่น หากอำนาจรัฐตกอยู่ที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองด้วยแล้ว ถือว่าเป็นระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ดังเช่นประเพณีการปกครองของไทยในปัจจุบัน แต่หากย้อนกลับไปถึงช่วงเวลาก่อนที่จะมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ กล่าวคือตั้งแต่ได้เริ่มมีการบันทึกประวัติศาสตร์ของประเทศไทยในสมัยสุโขทัยเป็นต้นมา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้นำเอาแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนแบบสมัยใหม่มาใช้ปฏิรูปโดยการรวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ จึงทำให้เกิดเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง จึงส่งผลให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจและสิทธิอย่างเด็ดขาดที่จะทรงกระทำการเช่นไรก็ได้ตามแต่พระราชประสงค์ของพระองค์เอง และหากย้อนกลับไปพิจารณาลักษณะการใช้พระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ของไทยตั้งแต่อดีตจะดูประหนึ่งว่ามีอำนาจเต็มทุกอย่างเช่นเทวราชาของศาสนาพราหมณ์ ซึ่งหากวิเคราะห์ให้ดีจะเห็นว่าเป็นเพียง “กะพี้” แห่งวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครอง ที่ถูกนำมาสร้างเสริมความเป็นสถาบันของพระมหากษัตริย์ เพื่อให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใสและนับถือศรัทธามากขึ้นเท่านั้น

ในความเป็นจริงแล้ว แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ปรากฏอยู่เช่นกัน หากแต่เป็นแนวความคิดที่อยู่ภายนอกกรอบการปกครองของสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทั้งสิ้น เพราะการที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยพระองค์เองอย่างเบ็ดเสร็จแล้ว ย่อมจะไม่อาจถูกควบคุมการใช้อำนาจจากฝ่ายเจ้านายและขุนนางในแวดวงชนชั้นปกครองซึ่งอยู่ในสถานะที่ต่ำกว่าได้ ขณะเดียวกันกลับมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์อย่างเคร่งครัดอีกด้วย

แต่สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจปกครองของสถาบันพระมหากษัตริย์ อาจถูกจำกัดจากปัจจัยที่เกิดขึ้นภายนอกกรอบบริบทของการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้แก่หลักธรรมคำสั่งสอนทางพระพุทธศาสนาเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นสิ่งที่ได้ยึดถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติจนกลายเป็นนิติราชประเพณีที่จะใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยมาจนถึงปัจจุบัน

แนวความคิดของการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือกฎหมายและมีพระราชอำนาจสิทธิเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งได้ใช้ตั้งแต่ในอดีตเป็นต้นมา จนถึงก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ แม้ว่าจะเป็น การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งอำนาจรัฐทั้งหมดจะถูกรวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ทั้งหมดก็ตาม ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าด้วยการเกิดรัฐของแมคคิอาเวลลีและแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของโบแดง ที่ถือเป็นรากฐานของแนวความคิดว่าด้วยรัฐและอำนาจรัฐในทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ ซึ่งจะเน้นถึงความสำคัญของรูปแบบหรือกระบวนการทางการเมืองที่ทำให้เกิดผู้ปกครองแต่เพียงอย่างเดียวว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องหรือไม่เท่านั้น และในขณะเดียวกันผู้ปกครองก็อาจจะกระทำการใด ๆ ที่มีใช้ความชอบธรรมในทางศาสนาก็ได้หากว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ปฏิเสธคุณสมบัติในอุดมคติของผู้ปกครองตามแนวทางของพระพุทธศาสนา ดังเช่นที่พระพุทธองค์ทรงกำหนดเอาไว้

อย่างไรก็ดี การที่ประเทศไทยได้รับเอาอิทธิพลของพระพุทธศาสนาเข้ามาใช้จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมและจารีตประเพณีไทยที่ได้รับสืบทอดมาแต่โบราณ ฉะนั้นหลักสำคัญในทางพระพุทธศาสนาที่เน้นถึงการประพฤติปฏิบัติของผู้ปกครอง โดยใช้ธรรมะเป็น

แนวทางสำหรับปกครองรัฐและประชาชน จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองเป็นอย่างดี แม้ว่ารัฐไทยจำเป็นต้องมีการปรับตัวตามสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละยุคสมัย ก็มีได้ทำให้แนวความคิดทางพระพุทธศาสนาเสื่อมลงจากระบบการปกครองของไทยแต่ประการใด ทั้งยังเปรียบเสมือนเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่สำคัญอันอยู่ภายนอกบริบทของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่เป็นสิ่งที่สามารถควบคุมการใช้อำนาจรัฐได้เป็นอย่างดี

ฉะนั้น ตามแนวความคิดของพระพุทธศาสนาจึงสอนเอาไว้ว่า การเป็นผู้ปกครองทั้งในสถานะที่เรียกว่าพระมหากษัตริย์หรือจะเรียกอย่างอื่นก็ตาม ย่อมจะต้องยึดมั่นตามหลักธรรมอย่างเช่นคนทั่วไปพึงยึดถือปฏิบัติอยู่ก่อนเป็นพื้นฐาน จากนั้นเมื่อได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ผู้ปกครองแล้ว ก็ย่อมจะต้องมีหลักธรรมสำหรับผู้ปกครองเพิ่มเข้าไปอีก^{๒๙} และเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วก็เท่ากับว่า รัฐนั้นหรือเมืองนั้นมีผู้ปกครองที่ดีที่ใช้หลักธรรมเป็นแนวทางในการปกครองประเทศ ซึ่งจะทำให้ทุก ๆ อย่างในสังคมได้รับผลดีตามไปด้วย เท่ากับว่าเป็นการสะท้อนแนวความคิดความเป็นธรรมราชาของพระมหากษัตริย์ไทยที่พึงยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมาตั้งแต่อดีต*

แม้ว่าก่อนที่ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งได้รับเอาอิทธิพลทางความคิดมาจากประเทศตะวันตก ที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนชาวไทย แต่โดยเหตุที่ยังรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์เพราะเป็นสถาบันที่ได้รับการเคารพนับถือของปวงชนชาวไทย แต่หากย้อนไปถึงพระราชอำนาจทางการปกครองของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่าพระองค์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐได้อย่างสมบูรณ์และเป็นสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียว แต่หากพิจารณาในแง่ธรรมรัฐซึ่งเป็นอุดมคติในการปกครองของพระเจ้าแผ่นดินไทยหลายพระองค์และเป็นแนวความคิดที่มีอิทธิพลต่อการปกครองของพระเจ้าแผ่นดินไทยตลอดมาแล้ว อำนาจอธิปไตยจะเกิดขึ้นจากธรรมชาติ และ

^{๒๙} ปรีชา ช่างขวัญยืน, *ทรรศนะทางการเมืองของพระพุทธศาสนา* (กรุงเทพฯ : โครงการตำรา คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๐), หน้า ๑๓๐.

* หากสนใจศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับหลักธรรมะที่ผู้ปกครองพึงยึดถือปฏิบัติ ผู้เขียนได้สรุปไว้แล้วในหน้า ๘๐ - ๘๕.

โดยที่หลักธรรมชาติมิได้เป็นของใครผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ ฉะนั้น จึงไม่มีใครจะอ้างความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้

ด้วยความเป็นธรรมราชาของพระมหากษัตริย์ไทย ที่ทรงเคร่งครัดต่อการนำเอาหลักธรรมมาใช้เป็นแนวทางการปกครองประเทศตลอดมา เพราะว่าพระมหากษัตริย์ก็เป็นเพียงบุคคลผู้หนึ่งที่ไม่ใช่อำนาจเหนือกว่าผู้ใดเหมือนเช่นมหาสมมติราชในอัครคัมภีร์ เมื่อยังมิได้รับเลือกให้เป็นผู้ปกครองก็ไม่มีอำนาจอะไร แต่เมื่อได้รับเลือกให้ปกครองโดยประชาชนสัญญาว่าจะเชื่อฟัง อำนาจก็เกิดขึ้นต่อนั้น อำนาจนั้นไม่ใช่ของประชาชนและประชาชนยกให้สมมติราช แต่ประชาชนยอมอยู่ใต้อำนาจของธรรม คือนับถือธรรม เมื่อมหาสมมติราชคือผู้ที่ปฏิบัติตามธรรม ประชาชนจึงยกให้มีอำนาจเหนือตน ประชาชนยอมรับอำนาจของธรรมเหมือนเรายอมรับอำนาจของธรรมชาติ อำนาจมีอยู่แล้วในธรรมชาติเราจึงได้ยอมรับ มิใช่ที่เรามอบอำนาจให้แก่ธรรมชาติแล้วจึงยอมอยู่ใต้อำนาจนั้น เช่นเดียวกับธรรมก็เป็นกฎของโลกเช่นเดียวกับกฎธรรมชาติ มีอำนาจที่คนยอมรับเช่นเดียวกัน และอำนาจดังกล่าวธรรมควบคุมอยู่ ถ้าผิดจากธรรมก็ถือว่าไม่เป็นธรรม มิใช่ว่าธรรมเกิดจากการกำหนดขึ้นด้วยอำนาจดั่งที่นักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง (Positive law) ยึดถือ แต่เป็นกฎธรรมชาติ (Natural law) อย่างที่นักกฎหมายธรรมชาตินิยมรับ

เมื่ออำนาจอธิปไตยไม่เป็นของใคร ก็ไม่มีฝ่ายใดอ้างได้ว่าใครเป็นใหญ่ ทุกฝ่ายต้องอยู่ภายใต้อำนาจนี้ทั้งหมด หากฝ่ายใดละเมิดอำนาจด้วยการไม่ปฏิบัติตามธรรม ผู้ที่ตั้งอยู่ในธรรมก็มีความชอบธรรมที่จะไม่เชื่อฟัง ไม่ยอมรับอำนาจของฝ่ายนั้นและสามารถลงโทษได้ โดยการตัดสินว่าผู้ใดยังคงเหมาะสมกับตำแหน่งฐานะที่ดำรงอยู่หรือไม่ควรดำรงตำแหน่งนั้น ๆ อีกต่อไป จึงตัดสินได้ด้วยธรรม^{๓๐}

จากลักษณะการปกครองเช่นนี้ สะท้อนออกมาในรูปแบบของกฎหมาย ซึ่งในอดีตจะใช้กฎหมายจารีตประเพณีเป็นหลัก แม้ต่อมาจะได้รับเอาอิทธิพลของธรรมสัจธรรมในฐานะของคัมภีร์กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ฝ่ายพระพุทธศาสนาเข้ามาเป็นลายลักษณ์อักษร แต่จะต้องเข้าใจว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่า “ธรรมสัจธรรม” และ “จารีตประเพณี” ไม่ใช่กฎหมายที่พระ

^{๓๐} ปรีชา ช่างขวัญยืน, ธรรมรัฐ-ธรรมราชา (กรุงเทพฯ : โครงการตำรา คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๑๒๐-๑๒๒.

มหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจที่ทรงมีภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์บัญญัติขึ้นเองไม่ แต่เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของหลักความยุติธรรมตามศาสนาที่แม้แต่พระมหากษัตริย์ก็ต้องทรงให้ความเคารพและทำหน้าที่เป็นผู้ป้องกันและอุปถัมภ์ค้ำชูจารีตประเพณีและธรรมสัจธรรม^{๑๑} ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหลักธรรมะตามหลักศาสนาถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ซึ่งแม้แต่พระมหากษัตริย์ภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจและสิทธิเด็ดขาดในการปกครองประเทศ ยังต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตาม ทั้งนี้ จะทรงใช้พระราชอำนาจนั้นให้ขัดต่อธรรมสัจธรรมไม่ได้ เพราะกฎเกณฑ์นี้จะไม่ถือว่าเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นอย่างชอบธรรม และเมื่อสิ้นรัชกาลแล้ว กฎเกณฑ์ที่ตั้งอยู่ได้ด้วยอำนาจบังคับนั้นก็จะสิ้นผลไปตามการสวรรคตของพระมหากษัตริย์ที่ใช้อำนาจตราขึ้น แต่ถ้ากฎเกณฑ์ดังกล่าวสอดคล้องกับ “ธรรมศาสตร์และจารีตประเพณี” กฎเกณฑ์เช่นนั้น ก็จะมีผลเป็น “ราชศาสตร์” อันหมายถึงการใช้พระราชอำนาจที่ถูกต้องตามธรรม ที่พระมหากษัตริย์พระองค์ต่อ ๆ ไป ก็จะเคารพและปฏิบัติตามต่อไป ซึ่งหากพิเคราะห์เช่นนี้จะเห็นได้ว่าทั้งจารีตประเพณี ธรรมศาสตร์และราชศาสตร์ จะไม่อาจขัดแย้งกันได้เลย หากมีแต่จะส่งเสริมเพิ่มเติมรายละเอียดและเกื้อหนุนซึ่งกันและกันให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น^{๑๒}

นอกเหนือจากการดำรงตนของพระมหากษัตริย์ไทยในอดีตที่จะต้องทรงเคารพจารีตประเพณีและธรรมศาสตร์อย่างเคร่งครัดแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือได้ว่าเป็นเอกลักษณ์ของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทยที่มีรากฐานของแนวความคิดทางพุทธศาสนาเป็นที่ตั้ง จึงทำให้มีความแตกต่างไปจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เคยใช้อยู่ในประเทศยุโรป นั่นคือแนวความคิดเรื่องจำกัดและควบคุมการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังเช่นที่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช อธิบายเอาไว้อย่างชัดเจนว่า

“เพชรแท้หนึ่งของกฎหมายอยุธยาอยู่ในกฎหมายอินเดีย เป็นกฎหมายที่พระเจ้าแผ่นดินสมบูรณาญาสิทธิราชย์ประกาศใช้ด้วยพระองค์เอง เพื่อยับยั้งการใช้พระราชอำนาจของพระองค์เอง กฎหมายฝรั่งถือเป็นทฤษฎีมาแต่ติกดาบรพจน ถึงทุกวันนี้ว่า พระเจ้าแผ่นดินทำผิดไม่ได้และทำผิดไม่เป็น (The King can do no

^{๑๑} ร. แลงกัต, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม ๑ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๖), หน้า ๔๔.

^{๑๒} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๒ : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๘), หน้า ๕๙-๖๐.

wrong) จนเป็นผลอยู่ในกฎหมายอังกฤษปัจจุบันว่า สิ่งใดที่ทำในนามของพระมหากษัตริย์ ผู้ใดจะนำคดีมาฟ้องร้องผู้ปฏิบัติตามไม่ได้ แต่กฎหมายไทยดังตราไว้ในกฎหมายเทียรบาล ยอมรับสารภาพว่าพระเจ้าแผ่นดินไทยทำผิดเป็นและทำผิดได้ เพราะไม่ยอมทำผิด จึงได้ตรากฎหมายเทียรบาลขึ้นไว้ เป็นการยับยั้งการใช้พระราชอำนาจของพระองค์เอง

กฎหมายเทียรบาลมีตราไว้ในบทที่ ๑๐๖ ว่า อนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวดำรัสด้วยกิจราชการคดีถ้อยความประการใด ๆ ต้องกฎหมายประเพณีเป็นยุติธรรมแล้วให้กระทำตาม ถ้ามีข้อบกพร่องจกพิสดารทัตทานครั้งหนึ่งสองครั้งสามครั้ง ถ้ามีฟังให้งดไว้ อย่าเพื่อส่งไปให้ทูลในทรีโหราน ถ้ามีฟังจึงให้กระทำตาม ถ้าผู้ใดมิได้กระทำตามพระอัยการดังนี้ ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญา

ตามที่ได้พิจารณากันมาแล้ว พระเจ้าแผ่นดินในสมัยกรุงศรีอยุธยาทรงพระราชอำนาจสูงสุดในทางคดีความ แต่แม้กระนั้น ก็ยังทรงออกกฎหมายยับยั้งการใช้พระราชอำนาจของพระองค์เองไว้ว่า ต่อเมื่อทรงตัดสินคดีถูกต้องตามกฎหมาย ประเพณีและความยุติธรรมแล้ว จึงให้บังคับตามคำพิพากษา ถ้าทรงวินิจฉัยโดยมิชอบด้วยกฎหมายประเพณีและความยุติธรรม ก็ให้บังอาจทัตทานขึ้นถึง ๓ ครั้ง ๓ หน ถ้าไม่ฟังยังให้ระงับยับยั้งไว้ก่อน มิให้ปฏิบัติตามพระบรมราชวินิจฉัย เพราะอาจทรงละอายต่อการที่มีผู้บังอาจทัตทานขึ้น ดังนั้น จึงให้บังอาจเข้าไปทัตทานอีกในทรีโหราน คือที่ลับ ต่อเมื่อไม่ฟัง จึงให้ปฏิบัติตามพระบรมราชวินิจฉัย

.....

ขอให้สังเกตว่า กฎหมายอยุธยาดังกล่าวมานี้ มิได้ประกาศไว้เพียงแต่เป็นบทโทษณาหรือบทเทศนาให้โอวาทอบรมสั่งสอนข้าราชการหรือประชาชนพลเมือง แต่ประกาศออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมาย เพราะถ้าผู้ใดไปฝ่าฝืนเข้า ผู้นั้นมีโทษเป็นอย่างหนัก โดยเฉพาะเช่นเมื่อทรงพระโกรธผู้ใด และรับสั่งเรียกหาพระแสงดาบกฎหมายห้ามมิให้เจ้าพนักงานถวาย ถ้าฝ่าฝืนโทษเจ้าพนักงานนั้นถึงตาย

เพราะองค์รัฐาธิปัตย์ จะเป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือสภาผู้แทนราษฎรของชาติในระบอบประชาธิปไตยก็ตาม เป็นอำนาจสูงสุดในแผ่นดินนั่นเอง การออกกฎหมายยับยั้งการใช้อำนาจสูงสุดนั้น ตามทฤษฎีจึงทำได้ และไม่มีใครทำกัน ศาสตราจารย์ไคเซ ผู้ชำนาญกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษจึงได้กล่าวไว้ว่า ถ้าสภาผู้แทนจะออกกฎหมายสั่งฆ่าทารกตาสีน้ำเงิน ๆ เสียให้หมด กฎหมายที่ออกมานั้นก็จะเป็นกฎหมายใช้บังคับได้ กฎหมายยับยั้งการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐาธิปัตย์จึงไม่มี แต่ของไทยเรามี ดังตราไว้ในกฎหมายอยุธยา

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อรัฐาธิปัตย์เป็นอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย ย่อมไม่มีกฎหมายใด ๆ ที่จะออกมาสั่งการแก้รัฐาธิปัตย์ได้ กฎหมายเช่นนี้จึงไม่มีในโลก แม้แต่ในเมืองไทยของเราเอง ซึ่งเป็นเมืองนอกตำรา ก็ไม่เห็นมี แต่กฎหมายเช่นนี้มีในสมัยเมืองกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ... ข้าพเจ้าจึงได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า กฎหมายอยุธยาเป็นเพชรน้ำหนึ่ง ไม่แต่ในประวัติศาสตร์กฎหมายไทย แต่เป็นเพชรน้ำหนึ่งในประวัติศาสตร์กฎหมายของโลก เพราะเท่าที่ข้าพเจ้าทราบไม่มีกฎหมายอย่างนี้ในโลกที่ใครเคยบัญญัติไว้ หรือจะหามาอ่านได้”^{๑๓}

ฉะนั้น จึงทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า สถาบันและแนวความคิดทางพุทธศาสนาที่พระมหากษัตริย์ไทยได้ยึดถือเป็นแนวทางในการปกครองมาตลอดตั้งแต่โบราณกาลนั้น มีอิทธิพลต่อแนวความคิดเกี่ยวกับการจำกัดและควบคุมการใช้อำนาจรัฐของได้เป็นอย่างดี แม้จะเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่ภายนอกบริบทของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และปราศจากซึ่งสภาพบังคับหรือบทลงโทษที่ชัดเจนก็ตาม

อย่างไรก็ดี แม้พระมหากษัตริย์ของไทยในอดีตบางพระองค์จะเข้าไม่ถึงอุดมคติของหลักธรรมะทางพระพุทธศาสนา แต่ความเป็นธรรมราชานั้น ๆ ก็เป็นเครื่องนำทางในการใช้อำนาจรัฐปกครองประเทศ อย่างน้อยขุนนางประชาราษฎรที่มีความรู้หรือพระสงฆ์องค์เจ้าย่อมเป็นคณะบุคคลที่คอยตรวจสอบพระราชจริยวัตรได้อย่างห่าง ๆ หรืออย่างใกล้ชิด แล้วแต่โอกาส

^{๑๓} เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว., กฎหมายสมัยอยุธยา (พระนคร : คณะกรรมการจัดงานอนุสรณ์อยุธยา, ๒๕๑๐), หน้า ๗๘-๘๐.

ของท่านนั้น ๆ จะอำนวยให้มากขึ้นเพียงใด โดยเราต้องไม่ลืมว่าเจ้านายและเสนาบดีนอกแควดวงขององค์พระมหากษัตริย์ก็เป็นตัวถ่วงดุลแห่งอำนาจ โดยอาศัยธรรมะในทางพุทธศาสนาเป็นตัวกำหนดหรือข้ออ้างรวมอยู่ด้วย พร้อมกันนั้น คณะสงฆ์ทางด้านพุทธจักรหรือธรรมจักร ก็เป็นวงล้อที่ควบคุมและตรวจสอบวัตรปฏิบัติหรือการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ให้เป็นไปตามกรอบของหลักธรรมะทางพุทธศาสนาอย่างมีพลัง^{๓๔}

กล่าวโดยสรุปก็คือ แม้ว่าประเทศไทยจะมีระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่จะเน้นถึงพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ว่าทรงมีอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดก็ตาม แต่ทั้งนี้ก็ไม่ปรากฏว่าพระมหากษัตริย์ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะมีกฎเกณฑ์ที่เป็นเครื่องมือในการควบคุมและจำกัดการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้อย่างชัดเจน นอกเสียจากหลักธรรมคำสั่งสอนในทางพระพุทธศาสนา ซึ่งถือเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่ภายนอกบริบทของการปกครอง แต่มีบทบาทและได้รับการปฏิบัติถ่ายทอดจากชนชั้นปกครองรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่งอย่างเคร่งครัดจนกลายเป็นนิติราชประเพณีในทางการปกครองของไทย และด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้บรรยากาศการเมืองของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีลักษณะที่แตกต่างไปจากรูปแบบของประเทศในยุโรป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๓๔} สุลักษณ์ ศิวรักษ์, สถาบันพระมหากษัตริย์กับอนาคตของประเทศไทย (กรุงเทพฯ : เคนส์ไทย, ๒๕๕๐), หน้า ๑๐-๑๑.

บทที่ ๕

บทสรุป

แนวความคิดเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือชุมชนในลักษณะที่เป็นกฎเกณฑ์และกติกาของการอยู่ร่วมกันจะไม่มีประโยชน์และเป็นสิ่งที่ไร้ค่า หากบนโลกนี้มีมนุษย์อาศัยอยู่เพียงคนเดียว แต่ในความเป็นจริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะมนุษย์ไม่สามารถจะอยู่เพียงตัวคนเดียวได้โดยปราศจากการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น ในทางตรงกันข้ามไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางธรรมชาติหรือเหตุผลทางด้านอื่น ๆ ก็ตาม มนุษย์กลับต้องอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นสังคมหรือชุมชนต่าง ๆ ฉะนั้น เมื่อมนุษย์ได้อาศัยอยู่ร่วมกันที่เกินกว่าหนึ่งคนขึ้นไป การจัดระเบียบภายในสังคมหรือชุมชนนั้น ๆ ที่จะเรียกว่า “กฎหมาย” ก็เกิดขึ้น หากสังคมยังมีขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนมากเพียงใด กฎหมายก็ย่อมมีความสำคัญและจำเป็นต่อสังคมมากขึ้นดุดกัน

นอกจากนี้ แนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนว่าด้วยอำนาจรัฐ ซึ่งมีสาระสำคัญส่วนใหญ่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การจัดระเบียบการปกครองภายในสังคม ซึ่งย่อมถือว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการเกิดขึ้นของสังคมมาตั้งแต่ยุคดึกดำบรรพ์ หากแต่ว่าแนวความคิดดังกล่าวอาจจะยังไม่มีความชัดเจนของการจัดอำนาจรัฐเหมือนอย่างเช่นในปัจจุบัน กล่าวคือ สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของแต่ละชุมชนในอดีตที่ยังไม่สลับซับซ้อน การอาศัยอยู่ร่วมกันจึงเป็นลักษณะของสังคมเผ่า โดยอิงกับแนวความคิดของระบบครอบครัวเป็นหลักคือให้ผู้ที่มีความอาวุโสสูงสุดเป็นผู้ปกครอง การควบคุมความสงบเรียบร้อยภายในสังคมก็จะใช้ความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณีของชนเผ่าที่ถูกสั่งสมและได้รับการถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง จนกลายเป็นจารีตประเพณีของกลุ่มที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ของสังคม

แต่ต่อมาเมื่อสังคมได้ขยายใหญ่โดยมีจำนวนประชากรภายในกลุ่มเพิ่มมากขึ้น ความต้องการในการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ก็เพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน แนวความคิดเกี่ยวกับจัดระเบียบภายในชุมชนและบทบาทผู้ใช้อำนาจปกครองจึงเปลี่ยนไปในลักษณะที่ให้ความสำคัญแก่คุณสมบัติส่วนตัวของบุคคลมากขึ้น โดยที่บุคคลดังกล่าวซึ่งจะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าเผ่าจะต้องมีความสามารถในการต่อสู้ มีความกล้าหาญ เด็ดเดี่ยว ที่จะปกครองสังคมและตอบสนองความต้องการ

ของชุมชนในด้านต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ ฉะนั้น สภาพสังคมในยุคนี้ หัวหน้าหรือผู้นำเผ่าจึงอาจจะไม่ใช่เป็นผู้ที่มีอาวุโสสูงสุดที่ได้รับการยอมรับจากทุกคนในชุมชนให้เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองก็ได้ หากแต่การให้ความสำคัญแก่ความสามารถและคุณสมบัติส่วนตัวของหัวหน้า ซึ่งจะเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองนี้ แม้ว่าจะช่วยตอบสนองความต้องการทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ สร้างความมั่นใจให้แก่ประชากรในสังคมได้ว่าจะได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินก็ตาม แต่ในทางตรงกันข้าม กลับเกิดความไม่แน่นอนในตัวบุคคลที่จะเป็นผู้ปกครอง เพราะเท่ากับว่าการยอมรับความสามารถของบุคคลเช่นนี้ จะเป็นแรงจูงใจเพื่อสนับสนุนบุคคลที่มีความสามารถให้ทำทลายอำนาจของหัวหน้าหรือผู้ปกครองอยู่ตลอดเวลา แล้วในที่สุดสังคมก็จะเกิดความวุ่นวาย ไม่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย เกิดการต่อสู้รบพุ่งเพื่อแย่งชิงอำนาจอยู่เสมอ

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐที่ให้ความสำคัญแก่คุณสมบัติและความสามารถ เฉพาะตัวเช่นนี้ เป็นแนวความคิดรากฐานทางกฎหมายมหาชนในยุคดั้งเดิมที่เกิดขึ้นในทุก ๆ สังคม ตัวอย่างเช่นในสังคมไทย เมื่อย้อนกลับไปในสมัยกรุงศรีอยุธยา จะเห็นได้ว่าเกิดแนวความคิดของการปราบดาภิเษกตนเองขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์อยู่ในหลาย ๆ รัชกาล หรือแม้กระทั่งในประเทศแถบตะวันตก ก็มีแนวความคิดในลักษณะนี้เช่นกัน ซึ่งก็ถือว่าเป็นการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ปกครองด้วยความชอบธรรม จนกว่าจะมีการทำทลายอำนาจจากบุคคลที่มีความสามารถหรือคุณสมบัติที่ดี และในที่สุดก็เกิดการรบพุ่งเพื่อแย่งชิงอำนาจปกครอง ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าผู้ปกครองเดิมหรือผู้ที่ทำทลายอำนาจจะมีความสามารถดีกว่ากัน บุคคลนั้นก็จะได้เป็นผู้ปกครองต่อไป ซึ่งแนวความคิดในลักษณะเช่นนี้ เกิดขึ้นอยู่ในสังคมเป็นระยะเวลายาวนานนับพันปี จนกระทั่งได้มีนักปรัชญาเมธีทางการเมืองของประเทศในตะวันตก ทนรับกับสภาพการเมืองการปกครองที่ขาดความแน่นอน เช่นนี้ไม่ได้ จึงได้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐสมัยใหม่ขึ้น ซึ่งจะได้กำหนดกฎหมายของบุคคลและการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใช้อำนาจรัฐให้มีความชัดเจน สร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นเพื่อให้การใช้อำนาจรัฐได้กระทำในนามของสถาบันทางการเมืองดังกล่าว โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับความสามารถหรือคุณสมบัติส่วนตัวของผู้ปกครองอย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งจะส่งผลให้สังคมมีความแน่นอน ดังนั้น ความชอบธรรมแห่งอำนาจของผู้ปกครองตามแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่จึงเป็นความชอบธรรมที่เกิดขึ้นจากความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การก้าวเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใช้อำนาจปกครองนั้น จะอาศัยความสามารถ

และคุณสมบัติส่วนตัวของผู้ปกครองแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่สามารถกระทำได้ หากแต่จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้กำหนดกฎเกณฑ์เอาไว้ โดยกฎเกณฑ์ที่ว่านั้นก็คือ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” นั่นเอง ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร อย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย เป็นต้น หรืออาจจะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Convention) เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษก็ได้

สำหรับการศึกษาถึงแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนว่าด้วยอำนาจรัฐ ของประเทศไทย ที่เกิดขึ้นในช่วงปีพุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง ปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ นั้น ถือว่าเป็นรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงจากแนวความคิดว่าด้วยอำนาจรัฐในระบอบเก่า ซึ่งเป็นลักษณะของอำนาจรัฐแบบดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับคุณสมบัติส่วนตัวและความสามารถของบุคคลเป็นหลัก ฉะนั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงขึ้นครองราชสมบัติ จึงได้นำเอากลไกและวิธีการตามแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนแบบสมัยใหม่มาปรับใช้เพื่อปฏิรูปการปกครองของไทย ซึ่งก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายหลายประการ อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาประมาณ ๖๕ ปี คือตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕ จะทำให้เห็นถึงพัฒนาการของแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนอย่างเป็นลำดับขั้น ซึ่งจะมีความขัดแย้งทางด้านแนวความคิดของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ที่ได้รับอิทธิพลมาจากต่างประเทศ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๒ ฝ่ายอย่างชัดเจน คือ ฝ่ายหนึ่งยังคงต้องการที่จะสงวนรักษาการปกครองในระบอบราชาธิปไตยหรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เช่นนี้ต่อไป เพราะเห็นว่าเป็นระบอบการปกครองที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทยในขณะนั้นมากที่สุด ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งค่อนข้างจะมีหัวคิดแบบก้าวหน้า จึงได้พยายามที่จะเสนอให้พระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นเจ้าของและผู้ใช้อำนาจรัฐดำเนินการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทางกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองมากกว่าในอดีต

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นยุคเริ่มต้นของการนำเอาแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนว่าด้วยอำนาจรัฐแบบสมัยใหม่อย่างเช่นประเทศตะวันตกมาใช้เป็นแนวทางการปฏิรูปการปกครองของบ้านเมืองด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ สืบเนื่องจากการติดต่อและมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับต่างประเทศตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔) จึงทำให้อิทธิพลของแนวความคิดแบบตะวันตกเริ่มเผยแพร่

เข้ามาในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการขยายตัวของลัทธิจักรวรรดินิยมเข้าสู่ดินแดนแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงทำให้จำต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นโดยการรุกรานจากภายนอกประเทศ นอกจากนี้ ปัญหาทางการเมืองภายในที่อำนาจรัฐเกือบทั้งหมดตกอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาโดยกลุ่มขุนนางและคณะเสนาบดีในตระกูลขุนนาง จึงทำให้พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ขาดความมั่นคงและไม่สามารถใช้พระราชอำนาจของพระองค์ในฐานะของพระมหากษัตริย์ได้อย่างเต็มที่ ฉะนั้น สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งจากภายนอกและภายในประเทศเช่นนี้ จึงเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต้องทรงปฏิรูปบ้านเมืองให้มีความทันสมัย เพื่อจะได้แก้ไขความบกพร่องของประเทศในขณะนั้นให้หมดสิ้นไปโดยเร็ว และวิธีการเดียวที่จะทำให้บรรลุตามพระราชประสงค์ได้คือ การนำเอากลไกและวิธีการทางด้านกฎหมายมหาชนมาใช้เป็นแนวทางการปฏิรูป ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ช่วง คือ

ระยะแรก ในตอนต้นรัชกาล เป็นความพยายามในการใช้แนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนเพื่อลดทอนอำนาจของกลุ่มขุนนางอำมาตย์ในระบบการปกครองแบบดั้งเดิม และรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ อันเป็นพระราชประสงค์ในทางการเมืองที่ต้องการจะให้พระมหากษัตริย์ได้ทรงเป็นเจ้าของและใช้อำนาจรัฐได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงดำเนินการตามพระราชโบาย โดยการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองขึ้นในทันทีที่ทรงมีพระราชอำนาจเต็มที่ คือภายหลังจากที่ได้ประกอบพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ครั้งที่ ๒ ในปี พ.ศ. ๒๔๑๗ ซึ่งได้แก่ หอรัษฎากรพิพัฒน์ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และ สภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญ ในการช่วยดึงอำนาจจากกลุ่มขุนนางในระบบเก่ามาไว้ยังสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยที่ไม่ต้องมีการเผชิญหน้ากันโดยตรงระหว่างขั้วอำนาจทั้ง ๒ ฝ่ายแล้วในที่สุด ก็สามารถรวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้อย่างรวดเร็ว คือภายหลังจากนั้นประมาณ ๑๐ ปี เมื่อขาดผู้นำในกลุ่มอำนาจเก่า กล่าวคือ เมื่อสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ได้ถึงแก่พิราลัยในปี พ.ศ. ๒๔๒๕ และ กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญเสด็จทิวงคต ในปี พ.ศ. ๒๔๒๘ ฉะนั้น จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสามารถดำเนินพระราชโบายในการบริหารประเทศได้อย่างเต็มที่ตามที่พระองค์ได้ทรงมีพระราชดำริไว้ตั้งแต่แรก

ปรากฏการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่ง นอกเหนือจากผลทางการเมืองที่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้รับจากที่ทรงปฏิรูปการปกครองประเทศในตอนต้น รัชกาลนั้น ก็คือพัฒนาการของแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่เกี่ยวกับอำนาจรัฐ กล่าว คือ การจัดตั้งสถาบันทางการเมืองดังกล่าว เป็นการนำเอาแนวความคิดของการแยกอำนาจรัฐที่เคย เน้นถึงคุณสมบัติและความสามารถเฉพาะตัวของบุคคล (Personalization of Power) เป็นหลัก โดย แยกอำนาจดังกล่าวออกไปมอบไว้ให้แก่องค์กรที่ได้จัดตั้งขึ้น โดยมุ่งประสงค์จะให้มีลักษณะความเป็น สถาบันแห่งอำนาจ (Institutionalization of Power) และจะได้ทรงใช้พระราชอำนาจโดยผ่าน สถาบันดังกล่าว ซึ่งแนวความคิดในการแยกอำนาจรัฐออกจากตัวบุคคลให้มีลักษณะความเป็น สถาบันทางการเมืองนี้ จะทำให้การใช้อำนาจรัฐเกิดความต่อเนื่องและแน่นอน โดยที่ไม่ต้อง ถูกจำกัดอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามธรรมชาติเกี่ยวกับอายุขัยของมนุษย์ ที่จะต้องถึงแก่ความตายหรือ ไร้ซึ่งความสามารถจนไม่อาจทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองได้ ณ จุดนี้ได้สะท้อนแนวคิดพื้นฐานทาง กฎหมายมหาชนที่ว่า ความเป็นผู้ปกครองจะต้องคงอยู่ตลอดไป ไม่ได้ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ จะต้องล่มสลายพร้อมกับการจากไปของตัวบุคคล ดังปรากฏในภาษาละตินที่ว่า “Rex nunquam moritur” หรือ The Kings never died ซึ่งจะเป็นเครื่องยืนยันถึงความต่อเนื่องของอำนาจปกครอง นั้นเอง

อย่างไรก็ดี เมื่ออำนาจรัฐซึ่งจะถูกใช้โดยสถาบันทางการเมืองนั้น แต่เมื่อสถาบัน ทางการเมืองเป็นเพียงองค์กรที่มีลักษณะเป็นนามธรรม ปราศจากซึ่งชีวิตจิตใจที่จะสามารถดำเนินการ ได้ด้วยตนเอง จึงจำต้องให้มนุษย์เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว หากแต่เป็นการใช้อำนาจที่ได้แสดง ออกไปในนามของสถาบัน ด้วยเหตุนี้ กฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ปกครองจึงเป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นเพื่อที่จะได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่าเมื่อใดที่พระมหากษัตริย์ (ผู้ปกครอง) พระองค์เดิมทรงพ้นจากตำแหน่งแล้ว ผู้ใดจะได้ขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองรัฐต่อไป โดยนัยนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้สร้างกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งเสียใหม่ โดย ทรงยกเลิกตำแหน่ง “วังหน้า” และได้สถาปนาตำแหน่ง “มกุฎราชกุมาร (Crown Prince)” ขึ้นแทน เพื่อให้เป็นองค์รัชทายาทที่จะได้สืบราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไป ซึ่งกฎเกณฑ์ดัง กล่าวได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัดและปราศจากปัญหาความวุ่นวายอย่างเช่นในอดีต จน นำไปสู่การตรานิติบรรพชาว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช ๒๔๖๗ และแนวความคิดนี้ก็

ได้รับการปฏิบัติสืบทอดต่อกันมา ดังจะเห็นได้จากกรณีการเสด็จขึ้นครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อ ๆ มา ฉะนั้น จึงทำให้ประเทศไทยเกิดลักษณะความเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ขึ้นในที่สุด

นอกจากนี้ การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้ทั้งหมดนั้น เท่ากับว่าเกิดแนวความคิดที่ชัดเจนว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของและสามารถใช้อำนาจรัฐได้แต่เพียงผู้เดียวอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยมีขุนนางหรือลูกขุน เป็นเสมือนผู้ช่วยขององค์พระมหากษัตริย์ในการบริหารประเทศในด้านต่าง ๆ ตามแต่จะทรงมอบหมายให้ ในขณะที่เดียวกัน ก็มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามพระราชดำริและพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์อย่างเคร่งครัด ไม่อาจจะมิและใช้อำนาจของรัฐในลักษณะที่เป็นการต่อรองกับพระมหากษัตริย์ เพื่อข้ออ้างในการลดทอนความมั่นคงของราชบัลลังก์ได้อย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมา ดังนั้น จึงเท่ากับว่าในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ได้เกิดแนวความคิดทางการเมืองการปกครองที่เป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ขึ้นอย่างแท้จริง

ระยะที่สอง ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้รวมศูนย์อำนาจรัฐเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและทรงเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐด้วยพระองค์เองได้อย่างแท้จริงแล้วนั้น พระองค์จึงได้ทรงเริ่มดำเนินการปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองภายในประเทศ โดยจัดแบ่งอำนาจรัฐออกเป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งจะทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวโดยผ่านทางองค์หรือสถาบันทางการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นมา ได้แก่

- อำนาจนิติบัญญัติ ได้ใช้อำนาจโดยผ่านทางสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ที่ได้ทรงจัดตั้งขึ้นเมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๑๗ แต่ในภายหลังจากที่มีพระราชภาระทางด้านการบริหารในฐานะที่ทรงเป็นหัวหน้ารัฐบาล ก็ทำให้กิจการทางด้านนิติบัญญัติไม่ได้รับการอุดหนุนดูแล ประกอบกับขุนนางเสนาบดีที่ได้รับพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภานั้น ก็ไม่สามารถจัดให้กิจการงานทางด้านนิติบัญญัติดำเนินต่อไปได้ด้วยตัวเอง โดยปราศจากการกำกับดูแลขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และในที่สุดสภาที่ปรึกษาราชการ

แผ่นดินก็ได้ถูกยกเลิกไปในปีพุทธศักราช ๒๔๓๗ ฉะนั้น การใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติจึงไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

- อำนาจบริหาร มีการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองเพื่อให้เป็นผู้ใช้อำนาจในรูปแบบของกระทรวง และมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้ากระทรวงในตำแหน่งเสนาบดี เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ โดยที่เสนาบดีเจ้ากระทรวงต่าง ๆ นี้ แม้จะมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารจัดการงานภายในกระทรวง แต่ในกิจการบางเรื่องก็ยังคงต้องกราบบังคมทูลฯ เพื่อขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์เสียก่อน

- อำนาจตุลาการ เป็นพระราชอำนาจโดยแท้ของพระมหากษัตริย์ที่ได้กระทำโดยผ่านทางสถาบันศาลยุติธรรม ทั้งนี้ จะต้องได้กระทำภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ซึ่งต้องการความเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงของอำนาจฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ดี การจัดรูปแบบของอำนาจรัฐโดยแบ่งออกเป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ เป็นอิทธิพลที่ได้รับเอามาจากแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนว่าด้วยอำนาจรัฐ เช่นเดียวกับที่ใช้อยู่ในประเทศยุโรป ซึ่งจะเป็นการกระจายอำนาจรัฐไปสู่สถาบันทางการเมืองที่ได้ทรงจัดตั้งขึ้น อันจะเป็นการฝึกให้บุคคลในองค์กรนั้นให้มีแนวความคิดและรู้จักแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารประเทศมากขึ้น โดยที่การตัดสินใจครั้งสุดท้ายในทุกเรื่อง ยังถือเป็นพระราชอำนาจเด็ดขาดขององค์พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นแนวความคิดทางการปกครองในรูปแบบรัฐสภาภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

อิทธิพลของแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนใหม่ที่ต้องการจะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทางการปกครองได้มีบทบาทต่อกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่มีหัวคิดแบบก้าวหน้าหรือได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ ถึงกับมีคณะบุคคลกลุ่มหนึ่ง ประกอบไปด้วยเจ้านายและข้าราชการจำนวน ๑๑ ท่าน ได้กราบบังคมทูลฯ ถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ ซึ่งมีสาระสำคัญคือต้องการให้มี “รัฐธรรมนูญ” ในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมและจำกัดการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และในขณะเดียวกันก็ประสงค์จะให้มีคณะบุคคลหนึ่งที่เรียกว่า “คาบิเนต” ให้เป็นผู้ใช้อำนาจ

บริหารประเทศ โดยที่พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงดำเนินการด้วยพระองค์เองอย่างเช่นในระบบ
การปกครองแบบเดิม แต่จะทรงใช้อำนาจโดยผ่านทางคณะเสนาบดีที่ทรงแต่งตั้งขึ้น ภายใต้
กฎหมายสูงสุดที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” แต่ในการนี้ พระองค์ก็ได้ทรงมีพระราชดำรัสตอบความเห็น
ผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. ๑๒๔๗ รวมถึงจากพระราชดำรัส พระราชปราวณ ในโอกาสต่าง ๆ
ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า พระองค์ทรงไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งที่จะจัดให้มีการปกครอง
โดยประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ อย่างเช่นที่เจ้านายและข้าราชการได้กราบบังคมทูล เนื่องจาก
ประเทศสยามยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับความรู้ความสามารถในการมีส่วนร่วมทางการปกครอง ไม่ว่าจะ
เป็นตั้งแต่เสนาบดีจนถึงประชาชนราษฎรธรรมดา หากนำเอาแนวความคิดดังกล่าวมาใช้แล้ว
ย่อมจะไม่ก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดเกี่ยวกับความรู้ความสามารถในการมีส่วนร่วมทางการ
ปกครองของประชาชนดังเช่นเหตุผลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เจ้านาย
และข้าราชการผู้ถวายความเห็น ต่างยอมรับถึงสภาพความเป็นจริงของประเทศในขณะนั้นเป็น
อย่างดี จึงได้กราบบังคมทูลเพิ่มเติมด้วยว่า “... ทางที่ข้าพระพุทธเจ้ากราบบังคมทูลพระกรุณาว่า
เป็นคอนสติติวชันยุโรปนั้น หาได้ประสงค์ที่จะให้มีปาลีเมนต์ในเวลาอันไม่ ...” ซึ่งจากคำกราบ
บังคมทูลนี้ นำที่จะมีอิทธิพลต่อพระราชดำริเกี่ยวกับการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน
ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวบ้างพอสมควร ดังจะเห็นได้จากในตอนปลายของ
รัชกาล ได้ปรากฏพระราชดำริที่เด่นชัดขึ้นว่า ปราวณานาที่จะให้มีการพระราชทานรัฐธรรมนูญและ
รัฐสภาให้แก่ประชาชนในอนาคต ดังที่ได้ทรงมีพระราชดำรัสเอาไว้ในปีสุดท้ายของรัชกาลที่ว่า
“ฉันจะให้ลูกศิษย์รูดมอบของขวัญให้แก่พลเมืองในทันทีที่ขึ้นสู่อำนาจบัลลังก์ ในขณะที่สิ้นตำแหน่ง
กษัตริย์ กล่าวคือ ฉันจะให้เขาให้ปาลีเมนต์และคอนสติติวชัน”^๑

ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็น
จุดเริ่มต้นแห่งพัฒนาการของแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่เกี่ยวกับอำนาจรัฐ
โดยการนำเอากลไกทางกฎหมายมหาชนมาใช้ในการจัดระเบียบการปกครองได้เป็นอย่างดี แม้ว่าจะ
จะมีการทำทนายอำนาจรัฐสมบูรณ์ตามนิติราชาชน โดยการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็น

^๑ ว.ช. ประสังสิต, แผ่นดินพระปกเกล้า (พระนคร : ผดุงชาติ, ๒๕๐๕), หน้า ๔๖.

แบบประชาธิปไตยก็ตาม ซึ่งเป็นเพียงการมีความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกันเท่านั้น และเนื่องด้วยข้อจำกัดของสภาพบ้านเมืองและความพร้อมของประชาชนที่ยังได้รับการศึกษาน้อย ย่อมจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมือง จึงทำให้ยังไม่ได้มีการพระราชทานรัฐธรรมนูญในรัชกาลนี้แต่อย่างไร

ครั้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น จึงได้รับการคาดหวังจากเจ้านายและขุนนางที่มีหัวก้าวหน้า พระองค์จะพระราชทานรัฐธรรมนูญและการปกครองในระบบรัฐสภาให้แก่ประชาชนดังเช่นพระราชดำริของพระมหากษัตริย์รัชกาลก่อน แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชกรณียกิจ พระราชดำริที่เกี่ยวกับการปกครองและพระราชนิพนธ์ บทประพันธ์ต่าง ๆ ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ทำให้มีความเห็นที่แตกออกเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายแรก เห็นว่าทรงมีพระราชดำริที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและต้องการจะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน แต่เนื่องจากสภาพสังคมไทยและประชาชนในขณะนั้น ยังไม่มีความพร้อมต่อการจัดระเบียบการปกครองตามแนวความคิดดังกล่าวซึ่งถือว่าเป็นของใหม่ ฉะนั้น จึงทรงพยายามให้การศึกษาและปลูกฝังแนวความคิดด้านประชาธิปไตยแก่ข้าราชการไพร่พลใกล้ชิด รวมถึงประชาชนต่าง ๆ เพื่อจะได้ไม่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเมืองจำลองประชาธิปไตย “ดุสิตธานี” โดยกำหนดให้มีกฎหมายสูงสุดในการปกครอง จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ปกครองอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน เป็นต้น หรือการให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น อันจะเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งกลับมีความเห็นไปในทางตรงกันข้ามว่า พระองค์หาได้ทรงมีพระราชดำริเป็นประชาธิปไตยไม่ แม้ว่าจะทรงได้รับการศึกษาอย่างเช่นแบบธรรมเนียมของประเทศอังกฤษซึ่งถือเป็นต้นแบบของระบอบประชาธิปไตยก็ตาม ฉะนั้น สิ่งที่พระองค์ได้ทรงปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเมืองจำลองประชาธิปไตย “ดุสิตธานี” หรือกิจกรรมการจัดตั้งกองเสือป่าโรงเรียนพรานหลวง ก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการสร้างค่านิยมเพื่อให้ประชาชนศรัทธาและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้เท่านั้น หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือต้องการสงวนรักษาอำนาจเก่าแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เอาไว้ให้นานที่สุด โดยที่มิได้มีพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

ความคาดหวังของเจ้านายและขุนนางหัวก้าวหน้าที่ต้องการจะเห็นความเปลี่ยนแปลงทางด้านการปกครองเป็นประชาธิปไตย เกิดขึ้นพร้อมกับการขึ้นครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีอยู่ค่อนข้างสูงมาก แต่จากพระราชดำริของผู้ปกครองที่ได้แสดงออกมา ทำให้อนุมานได้ว่าความคาดหวังดังกล่าวคงจะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้โดยง่าย ฉะนั้น ในปีแรกของรัชกาล จึงมีทหารหนุ่มกลุ่มหนึ่งรวมตัวกันเป็นสมาคม “อานาคิซ” ได้ร่วมคบคิดและวางแผนการก่อกบฏขึ้นในปีพุทธศักราช ๒๔๕๔ (ร.ศ. ๑๓๐) ซึ่งมีแนวความคิดที่ต้องการจะให้เปลี่ยนแปลงโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองหรือเป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐได้มากขึ้นกว่าระบอบราชาธิปไตย จึงได้เสนอความคิดออกเป็น ๒ แนวทาง แนวทางแรก ให้จัดการปกครองเป็นแบบลิมิเต็ดโมนากี (Limited Monarchy) หรือแนวทางที่สอง เป็นแบบสาธารณรัฐ (Republic) แต่ยังมีทันได้เริ่มดำเนินการก็ถูกจับได้เสียก่อน

จากเหตุการณ์กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ นี้ แม้ว่าจะมิใช่เป็นเรื่องแปลกที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทของสังคมที่ได้รับเอาอิทธิพลทางด้านการเมืองการปกครองมาจากต่างประเทศ รวมถึงมีความแตกต่างทางด้านแนวความคิดทางการเมืองการปกครองที่หลากหลาย แต่เหตุการณ์ดังกล่าวได้มีผลกระทบต่อพระราชดำริในทางการเมืองการปกครองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างชัดเจน ซึ่งทำให้ต้องทรงระมัดระวังความมั่นคงของราชบัลลังก์มากขึ้น เนื่องจากเกรงว่าอาจจะเกิดเหตุการณ์ล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นกับราชวงศ์โรมานอฟแห่งรัสเซีย อย่างไรก็ดี ในรัชสมัยของพระองค์นี้ ก็ได้มีความเปลี่ยนแปลงทางด้านการปกครองที่ก่อให้เกิดสิ่งใหม่แต่อย่างไร หากเป็นเพียงการรักษาความต่อเนื่องของอำนาจและราชบัลลังก์ โดยสอดคล้องต่อแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนที่ได้รับการวางรากฐานมาเป็นอย่างดีตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พัฒนาการของแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับอำนาจรัฐได้มาถึงจุดอิมพัลส์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จนนำไปสู่เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ขณะที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์สืบต่อจากสมเด็จพระบรมเชษฐาธิราชในปีพุทธศักราช ๒๔๖๘ นั้น เนื่องด้วยพระองค์ทรงมิใช่บุคคลที่ได้รับการคาดหมายว่าจะได้เป็นพระมหากษัตริย์ จึงทำให้ความเชื่อมั่นของบุคคลต่าง ๆ ที่มีต่อพระมหากษัตริย์พระองค์นี้ไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร ประกอบกับ

เหตุปัจจัยหลาย ๆ ประการที่เกิดขึ้นในตอนต้นรัชกาล เช่น ความเสื่อมศรัทธาของประชาชนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ที่สืบเนื่องมาตั้งแต่ในรัชกาลก่อน ปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเพราะเกิดสงครามโลกครั้งที่ ๑ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนทั่วไปเป็นอย่างมาก รวมทั้งบุคคลที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศได้นำเอาแนวความคิดซึ่งได้ศึกษาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะการจัดให้มี “รัฐธรรมนูญ” ใช้เป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น จึงทำให้แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนเช่นนี้ ซึ่งได้เกิดขึ้นและมีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเริ่มเห็นผลที่ค่อนข้างจะเป็นรูปธรรมมากขึ้น ฉะนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีพระราชดำริที่ชัดเจนว่าจะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน และได้ทรงดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งอาจจะแบ่งออกได้เป็น ๒ แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางแรก การวางรากฐานการมีส่วนร่วมในการปกครองกล่าวคือ ให้การศึกษาแก่ประชาชนโดยจัดให้มีส่วนร่วมทางการปกครองมากขึ้น โดยเริ่มจากกลุ่มหรือชุมชนเล็ก ในรูปแบบของระบบเทศบาลซึ่งเป็นกิจการท้องถิ่นก่อน จากนั้นเมื่อมีความรู้ความชำนาญแล้วจึงจะให้เข้าทำหน้าที่ควบคุมกิจการรัฐสภาซึ่งเป็นกิจการทั้งหมดของประเทศ ซึ่งการเรียนรู้และเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างค่อยเป็นค่อยไปในลักษณะเช่นนี้ จะเป็นรากฐานการการพัฒนาแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนที่ดีในอนาคตต่อไป

แนวทางที่สอง การปฏิรูปแนวความคิดในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่พระราชดำริที่โปรดให้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อจะพระราชทานให้แก่ประชาชน โดยครั้งแรกเกิดขึ้นในปีพุทธศักราช ๒๔๖๙ ร่างโดยพระยากัลยาณไมตรี (Francis B. Sayre) เรียกว่า “Outline of Preliminary Draft” ซึ่งเมื่อวิเคราะห์โดยละเอียดแล้วจะเป็นเพียงการรับรองความเป็นราชาธิปไตยภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เท่านั้น หากได้เป็นไปตามหลักการแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใดไม่ และในที่สุดร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ได้รับการคัดค้านจากบุคคลหลายฝ่ายที่มีบทบาทในทางการเมืองการปกครองขณะนั้น จึงมิได้มีการพระราชทานให้แก่ประชาชน ส่วนในครั้งที่ ๒ เกิดขึ้นในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ ก่อนจะมีการทำรัฐประหารเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรเพียงไม่กี่เดือน ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens)

และพระยาศรีวิสารวาจา เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำครั้งนี้ เรียกว่า “An Outline of Change in the Form of Government” ซึ่งมีสาระสำคัญที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ที่สามารถควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ อันเป็นการนำหลักการแนวความคิดที่เป็นสากลเช่นเดียวกับในประเทศยุโรปมาใช้ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนในวันเฉลิมฉลองกรุงรัตนโกสินทร์ครบรอบ ๑๕๐ ปี ในวันที่ ๖ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากการคัดค้านของเจ้านายและขุนนางที่มีบทบาทในทางการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นเหตุผลเช่นเดียวกับในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงรั้งรออยู่จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติขึ้น เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕

อนึ่ง ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นทั้งสองครั้ง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานร่างรัฐธรรมนูญไปยังคณะอภิรัฐมนตรีสภา ซึ่งประกอบไปด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ที่มีความชำนาญในการบริหารราชการแผ่นดินและรับราชการมาตั้งแต่ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้พิจารณาว่ามีพระดำริเกี่ยวกับเรื่องนี้เช่นไร ซึ่งในเรื่องนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานเอกสารของอภิรัฐมนตรีพระองค์อื่น นอกจากพระบรมวงศเธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ โดยมีพระดำริเอาไว้อย่างชัดเจนที่เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับว่า ทรงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งที่จะจัดให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงบันทึกเอาไว้ว่า นอกจากจะไม่เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยแล้ว การแต่งตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขึ้นทำหน้าที่ผู้ช่วยเหลือพระมหากษัตริย์ จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อพระบรมเดชานุภาพได้ เพราะประชาชนอาจตั้งข้อสงสัยได้ว่าไม่ทรงมีพระปรีชาสามารถเพียงพอในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนั้น การที่กำหนดให้ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ด้วยพระองค์เอง ก็จะเป็นการยากที่จะอธิบายให้น่าเชื่อถือได้ว่าเหตุใดจึงทรงถอดถอนบุคคลที่ได้ทรงแต่งตั้งขึ้นเอง ซึ่งพระดำริของกรมพระยาดำรงราชานุภาพนี้มีอิทธิพลต่อพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมากสำหรับร่างรัฐธรรมนูญอีกฉบับหนึ่งที่ร่างโดยนายสตีเวนส์และพระยาศรีวิสารวาจา นั้น กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ก็ทรงมีพระดำริที่ไม่เห็นด้วยเช่นเดิม ซึ่งสอดคล้องกับบันทึกความเห็นของผู้ร่าง

ที่ได้เสนอแนบท้ายไปด้วยว่า ประเทศสยามยังไม่ถึงเวลาที่จะจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงปกครองในขณะนี้ ซึ่งก็คือเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลี้ภัยและยังไม่ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้พยายามที่จะร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพระราชทานให้แก่ประชาชนนั้น อีกด้านหนึ่งคือฝ่ายประชาชนในนาม “คณะราษฎร” ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลรุ่นใหม่ที่จะเห็นประวัติศาสตร์ทางการเมืองและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกอบกับได้รับการศึกษาตามแบบอย่างของประเทศในยุโรป จึงได้รวมตัวกันเพื่อทำทลายอำนาจรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีแนวความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับที่ใช้อยู่ในประเทศยุโรป แล้วในที่สุด แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนว่าด้วยอำนาจรัฐก็ได้ถูกนำมาใช้ซึ่งเป็นผลจากการกระทำของ “คณะราษฎร” ในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ อันเป็นการสิ้นสุดระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของประเทศไทยที่มีมาอย่างยาวนาน และกลายเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

โดยสรุปแล้ว แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วยอำนาจรัฐตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕ จึงเป็นช่วงรอยต่อแห่งการเปลี่ยนแปลงทางด้านแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐจากรูปแบบการปกครองสมัยโบราณเพื่อนำไปสู่แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐตามแบบกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ที่ได้รับอิทธิพลมาจากต่างประเทศ ซึ่งจะเห็นถึงความขัดแย้งทางความคิดระหว่างบุคคล ๒ กลุ่มอย่างชัดเจน กล่าวคือ กลุ่มหนึ่งเป็นฝ่ายที่มีแนวความคิดค่อนข้างจะเป็นระบอบเก่า ยังคงต้องการจะสงวนรักษาอำนาจรัฐแบบราชาธิปไตยหรือรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์เอาไว้เช่นเดิม ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่ง ค่อนข้างจะมีแนวความคิดที่เป็นสมัยใหม่และต้องการจะปรับเปลี่ยนประเทศสยามให้มีความทันสมัยเช่นเดียวกับประเทศในยุโรปแล้วในที่สุด ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ ให้ประเทศสยามกลายเป็นระบอบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จนถึงปัจจุบัน

รายการอ้างอิง

เอกสารชั้นต้น

หจช., ร.๕ ย.๑/๓ เรื่อง ราชการเบ็ดเสร็จในกระทรวงยุติธรรม (๓ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๐๙ - ๑๓ เมษายน ร.ศ. ๑๑๐).

หจช., ร.๕ ฝ. ๑๘/๗ Prince Devavonge – Prince Vadhana, July 21st 1893.

หจช., ร.๕ รล.๕/๖ เรื่อง หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,
(ม.ป.ป.)

หจช., ร.๖ ก.๑/๑๒ ถายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, ๘ มิถุนายน ๒๔๕๔.

หจช., ร.๖ บ.๑๗/๑ สำเนารายงาน ร.ต.ล. วันที่ ๑ มีนาคม ร.ศ. ๑๓๐.

หจช., ร.๖ บ.๑๗/๓ หนังสือที่ค้นได้จากบ้านของ ร.อ. ขุนทวยหารพิทักษ์. (ม.ป.ป.)

หจช., ร.๖ บ.๑๗/๑๗ คำปรึกษาโทษนายทหารก่อการกำเริบ (๔ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๓๑).

หจช., ร.๗ บ.๑.๓/๓๒ เอกสารส่วนพระองค์สมเด็จพระยาตำรางฯ บันทึกความเห็นเรื่อง
การปกครองของสมเด็จพระยาตำรางฯ ทูลเกล้าฯ ถวาย ๑ สิงหาคม ๒๔๖๙.

หจช., ร.๗ รล.๖/๖ เรื่องเปิดประชุมกรรมการองคมนตรี, ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๗๐.

หจช., ร.๗ รล.๖/๘ เรื่องรายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี, ๑๔ ธันวาคม ๒๔๗๐.

หจช., ร.๗ ต.๓๘/๑๗ เรื่อง พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ต่อความเห็นของ
นายมุสโสลินี เรื่องการศึกษาของอิตาลี ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๔๗๕.

หจช., ร. ๗ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง เรื่อง Problems of Siam ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม
๒๔๖๙.

หจช., ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง เรื่อง Sayre 's Memorandum ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๔๖๙.

หจช., ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง เรื่อง Prince Damrong's memorandum ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๖๙.

หจช., ร.๗ สบ.๒.๔๒/๖๗ เรื่อง Democracy in Siam. (ม.ป.ป.)

หจช., ร.๗ สบ.๒.๔๗/๑๔๒ เรื่อง An Outline of Change in the Form of Government ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๗๕.

หจช., ร.๗ สบ.๒.๔๗/๒๔๒ เรื่อง Memorandum Concerning The Proposal Changes In The Form of Government ของนายสตีเวนส์ และ Memorandum ของ พระยาศรีวิสารวาจา, ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๕.

หจช., ร.๗ สบ.๒.๕๒/๓๓๕ เรื่อง ร่างลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าพระยามหินทร. (ม.ป.ป.)

เอกสารชั้นรอง

ภาษาไทย

กรมศิลปากร. “คำแปลศิลาจารึกวัดป่าม่วง (หลักที่ ๔),” ประชุมศิลาจารึกภาคที่ ๑ : จารึกกรุงสุโขทัย. กรมศิลปากรจัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พระราชประสิทธิ์ธรร. ๘ เมษายน ๒๕๑๕.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๓.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “แนวคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส,” ใน **รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net**. นันทวัฒน์ บรมานันท์ บรรณาธิการ.

กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๕.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย : แนวความคิดพื้นฐานว่าด้วยรัฐและรัฐธรรมนูญ (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)**.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. **หนังสือ ๑๒๐ ปี เคนซีลอฟสแตต : จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา**. กรุงเทพฯ : บริษัท ประชาชน จำกัด, ๒๕๓๗.

ควอริทซ์ เวลส์. **การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ**. แปลโดย กาญจณี ละอองศรี และยุพา ชุมจันทร์. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๒๗.

คึกฤทธิ์ ปราโมช, ม.ร.ว. **ฝรั่งเศสัดินา**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยามรัฐ, ๒๕๒๙.

คึกฤทธิ์ ปราโมช, ม.ร.ว. “การปกครองสมัยสุโขทัย,” ใน **หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคมและการเมือง**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘.

จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. **พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว**. ในงานฉลองครบ ๘๔ ปี มกุฎราชวิทยาลัย ๑-๕ ตุลาคม ๒๕๒๑. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มกุฎราชวิทยาลัย, ๒๕๒๑.

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. **สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย**. กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๔๕.

จุลจักรพงษ์, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้า. **เจ้าชีวิตสยามก่อนยุคประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : ดวงกมลสมัย, ๒๕๓๖.

เจษฎา พรไชยา. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทาง
รัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
๒๕๔๓.

ชมพูท นาศิริรักษ์. บทบาทของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๓.

ชลธิรา กลัดอยู่. “ไตรภูมิพระร่วง : รากฐานของอุดมการณ์การเมืองไทย,” วารสารธรรมศาสตร์ ๔
(มิถุนายน – กันยายน ๒๕๑๗): ๑๑๐.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ. ๒๔๑๑-๒๔๗๕).
กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๙.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, ๒๕๒๓.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ความคิดทางการเมืองการปกครองไทยโบราณ. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๙.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ชีวิตและงานของเทียนวรรณและ ก.ศ.ร. กุหลาบ. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ,
๒๕๒๔.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ประชาธิปไตยกับอนาคตการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : ผู้จัดการ, ๒๕๓๘.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย : คำกราบบังคมทูลความเห็นจัด
การเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓. กรุงเทพฯ : ผู้จัดการ, ๒๕๓๘.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ศักดินา พัฒนาการของสังคมไทย, กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์, ๒๕๑๙.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม). เอกสารการเมืองการปกครองไทย.

กรุงเทพฯ : สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๓๒.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ : จีระวิชาการพิมพ์,

๒๕๔๐.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ,” วารสารกฎหมายปกครอง ๖

(สิงหาคม ๒๕๓๐): ๓๒๙.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. “อิทธิพลฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย,” วารสารกฎหมายปกครอง ๑๔

(สิงหาคม ๒๕๓๘): ๗๗.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. อารยธรรมไทย : พื้นฐานทางประวัติศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ :

ต้นอ้อ แกรมมี, ๒๕๔๐.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. “กบฏไพร่สมัยอยุธยากับแนวคิดผู้มีบุญ-พระศรีอารีย์-พระมาลัย,” ใน

อยุธยา : ประวัติศาสตร์และการเมือง. อารักษ์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ บรรณาธิการ.

กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์, ๒๕๔๒.

ณรงค์ พ่วงพิศ. “การเมืองการปกครองในสมัยสุโขทัย,” ใน สุโขทัยศึกษา : รวมบทความทางวิชาการ.

พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๗.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. “ลักษณะการปกครองประเทศสยาม

แต่โบราณ”. ชุมนุมนิพนธ์. พระนคร : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๒๔.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. “การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็น

ระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ,” ใน พระประวัติและพระกรณียกิจสมเด็จพระเจ้า

บรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและเรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครองส่วน

ท้องถิ่น. เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการโครงการดำรงราชานุภาพศึกษา ครั้งที่ ๒,

วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๕.

ตำราพระราชานุญาต, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาฯ กับ พระยาราชเสนา.

เทศาภิบาล. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญธรรม, ๒๔๙๕.

ตำราพระราชานุญาต, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. “ลักษณะการปกครองประเทศสยาม

แต่โบราณ,” ชุมนุมนิพนธ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๒๔.

ตำราพระราชานุญาต, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. “การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็น

ระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ,” ใน พระประวัติและพระกรณียกิจสมเด็จพระเจ้า

บรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและเรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครองส่วน

ท้องถิ่น. เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการโครงการตำราพระราชานุญาตศึกษา ครั้งที่ ๒

วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๕.

เดือน บุญนาค. การแยกอำนาจ. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง,

๒๔๘๗.

ดุขฎิ หลีละเมียร. “การตีความประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม เมื่อ ร.ศ.๑๑๐ ตามเจตนารมณ์ของ

กฎหมายและหลักฐานทางประวัติศาสตร์,” ดุลพาท ๔๔ (มกราคม-มีนาคม ๒๕๕๐):

๑๖๐-๑๖๑.

แถมสุข นุ่มนนท์. ยิ่งเติร์กรุ่นแรก : กบฏ ร.ศ. ๑๓๐. กรุงเทพฯ : สายธาร, ๒๕๕๕.

เทพ เทวกุล, ม.ร.ว. “การปฏิรูปสยามกับการต่อต้านอิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตก,” ใน ยุ

โรปกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ; โอกาส ความขัดแย้ง

การเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, (ม.ป.ป.)

ธนวิทย์ ข้าศรี. “พัฒนาการแห่งการจัดตงค์กรของอำนาจตุลาการไทย ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๑๗

ถึงพุทธศักราช ๒๔๗๕. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑.

ธิดา สาระยา. (ศรี) ทวารวดี : ประวัติศาสตร์ยุคต้นของสยามประเทศ. กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ,
๒๕๓๒.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. การปฏิรูปกฎหมายและการศาลสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว. พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๑.

นพัตถร ฤทธิกาญจน์. พัฒนาการและที่มาของอำนาจและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศไทย.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.

นราธิปพงศ์ประพันธ์, พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่น. “ประชาธิปไตยแบบไทย,” วารสารสมาคม
กิจการวิเทศสัมพันธ์และกฎหมายระหว่างประเทศในพระบรมราชูปถัมภ์ ๑
(มกราคม ๒๕๐๙): ๑๙๐-๒๐๑.

นัยนา หงส์ทองคำ. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและคณะราษฎร. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
๒๕๒๐.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. การเมืองไทยสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี. กรุงเทพฯ : ศิลปวัฒนธรรม, ๒๕๒๙.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. ประวัติศาสตร์รัตนโกสินทร์ ในพระราชพงศาวดารอยุธยา, พิมพ์ครั้งที่ ๒.
กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๔๓.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. วัฒนธรรมกระฎุมพีกับวรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์. เอกสารวิชาการหมายเลข
ที่ ๒๐ สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๕.

นิยม รัฐอมฤต. เอกสารการบรรยาย PS ๖๑๑ (รัฐ อำนาจและนโยบายสาธารณะ). กรุงเทพฯ :
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕.

เนตร พูนวิวัฒน์, ร.ต. และคณะ. เกร็ดวิทยุรำลึก. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ
ร.ต. เกร็ดวิทยุ ศรีจันทร์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม, ๒๕๑๔.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพฯ :
วิญญูชน, ๒๕๔๒.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะกฎหมาย
มหาชนยุคต่าง ๆ. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๗.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๒ : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและ
พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๗.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ : ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๘.

ปรีชา ช่างขวัญยืน. ธรรมรัฐ-ธรรมราชา. กรุงเทพฯ : โครงการตำราคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒.

ปรีชา ช่างขวัญยืน. ความคิดทางการเมืองในพระไตรปิฎก. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔.

ปรีชา ช่างขวัญยืน. วรรณคดีทางการเมืองของพระพุทธศาสนา. กรุงเทพฯ : โครงการตำรา
คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๐.

ปรีดี พนมยงค์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พระนคร : พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ
พล.ต.ต.พัฒน์ นิลพัฒน์, ๒๕๑๓.

ปรีดี พนมยงค์. “บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบอบประชาธิปไตย,” แนวความคิด
ประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์, วาณี พนมยงค์ สายประดิษฐ์ บรรณาธิการ.
กรุงเทพฯ : มูลนิธิปรีดี พนมยงค์ โครงการ ๖๐ ปี ประชาธิปไตย, ๒๕๓๕.

ปรีดี พนมยงค์. รวมข้อเขียนปรีดี พนมยงค์ : ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สำนัก
พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖.

ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๙.

ปิยนาด บุนนาค. บทบาททางการเมืองการปกครองของเสนาบดีตระกูลบุนนาค. กรุงเทพฯ : ดวงกมล, ๒๕๒๐.

ปิยนาด บุนนาค. การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ ภาควิชา รัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๓.

พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย. ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๖.

พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต). พุทธธรรม. กรุงเทพฯ : มหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย, ๒๕๓๑.

พระปริยัติเวที. พระไตรปิฎกแปลย่อ พระสูตรต้นตปิฎก (ที่มณิกาย). กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., ๒๕๐๑.

พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์. การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทย ตั้งแต่พ.ศ. ๒๔๑๑ จนถึง พ.ศ. ๒๕๗๘. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗.

พิทยาลภพฤติยากร, พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่น. ชุมนุมพระนิพนธ์. พระนคร : สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๗.

พิชัยศักดิ์ ทรยางกูร. ภาษีตกกฎหมายละติน-ไทย. กรุงเทพฯ : สามย่านวิทย์พัฒนา, ๒๕๔๐.

ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันทางการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ความนำทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔.

โกคิน พลกุล. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง ๖ (สิงหาคม ๒๕๓๐): ๒๘๑.

มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. จดหมายเหตุรายวันของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ร.ศ. ๑๓๑. พระนคร : ดวงกมล, (ม.ป.ป.)

มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. จดหมายเหตุรายวันในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงพระศพ หม่อมเจ้าชัชวลิต เกษมสันต์ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๑๗.

มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ, พระราชดำรัส ๑๐๐ ครั้ง ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการมูลนิธิพระบรมราชานุสรณ์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๒๙.

มัทยา เกษกมล. “การเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว,” สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ๑๔ (เมษายน-พฤษภาคม ๒๕๑๙): ๘๗.

ร. แลงกาด์. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม ๑. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๖

ราม วชิราวุธ. ประวัติต้นรัชกาลที่ ๖. กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๔๕.

รัตนปัญญาเถระ. ชินกาลมาลีปกรณ์. แปลโดย แสง มนวิฑูร. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายพงษ์สวัสดิ์ สุริโยทัย ณ เมรุวัดธาตุทอง วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๘.

ว.ช. ประสังสิต. แผ่นดินพระปกเกล้า. พระนคร : ผดุงชาติ, ๒๕๐๕.

วรเดช จันทรศร. การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๓๔.

วันทนีย์ ส่งศิริ. การขึ้นครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาควิชาประวัติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๒๕.

วัลย์วิภา จรูญโรจน์, ม.ล., “แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว : การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐.

วิจิตรวาทการ, หลวง. “คำบรรยายเรื่องชาตินิยม” ใน รำลึก ๑๐๐ ปี พลตรี หลวงวิจิตรวาทการ : บทคัดสรรว่าด้วยชีวิตประวัติและผลงาน. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : สว่างสรรค์บุ๊ค, ๒๕๕๑.

วิทยา สุจริตธนารักษ์. “แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาวิวัฒนาการการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๑. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๒.

วิลาศวงศ์ พงศบุตร. “การสืบราชสมบัติ,” ใน ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม ๒ รัชกาลที่ ๔ – พ.ศ. ๒๔๗๕. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี, ๒๕๒๕.

วิชฌ วรรณัญญ. “พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย,” วารสารกฎหมายปกครอง ๑๔ (สิงหาคม ๒๕๓๘): ๔๗.

วิชฌ เครื่องาม. “บทวิเคราะห์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เรื่องร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม,” วารสารกฎหมายปกครอง ๑๔ (สิงหาคม ๒๕๓๘): ๑๙๐.

วิชฌ เครื่องาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐.

วุฒิชัย มูลศิลป์. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กับการวางรากฐานประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : องค์การค้าของคุรุสภา, ๒๕๔๒.

ศรีศักร วัลลิโภดม. กฎหมายตราสามดวงกับความเชื่อของไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ, ๒๕๔๕.

ศรีศักร วัลลิโภดม. สยามประเทศ : ภูมิหลังของประเทศไทย ตั้งแต่ยุคศักดินาบรรพจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาของอาณาจักรสยาม. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๓๔.

สนธิ เตชานันท์. แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
ด้านการพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (๒๔๕๓-๒๔๖๘).

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรุงเทพฯ, ๒๕๒๙.

สนธิ เตชานันท์. แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริ
ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๖๙-๒๔๗๕). กรุงเทพฯ :
โครงการผลิตเอกสารทางวิชาการ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะ
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๑๙.

สมเด็จพระญาณสังวร. ทศพิธราชธรรมและหลักพระพุทธศาสนา. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช,
๒๕๑๖.

สมบัติ อารังญวงศ์. การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ ๑๒. กรุงเทพฯ :
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๔.

สมบัติ จันทรวงศ์ และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ความคิดทางการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันไทย
คดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๓.

สมบัติ จันทรวงศ์ และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. รักเมืองไทย เล่ม ๑. กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคม
ศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๙.

สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์. การปฏิรูปภาชีอกรในรัชสมัยสมเด็จพระปิยะมหาราช. เอกสารนิเทศ
การศึกษา ฉบับที่ ๑๖๘ หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมการฝึกหัดครู, ๒๕๑๘.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. สังคมวิทยาการเมือง : หลักการและการประยุกต์. กรุงเทพฯ : เจ้าพระยา
การพิมพ์, ๒๕๓๒.

สุภางค์ จันทวานิช. วิมาลา ศิริพงษ์. ระบบการเมืองการปกครองของชนชาติไท. กรุงเทพฯ :
สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒.

สุลักษณ์ ศิวรักษ์. สถาบันพระมหากษัตริย์กับอนาคตของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : เคล็ดไทย, ๒๕๔๐.

สุวดี เจริญพงศ์. ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๙.

สุวิทย์ พิทักษ์. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ร.ศ. ๑๑๒ – ๑๒๖. เอกสารนิเทศการศึกษานิตยสาร ๑๕๐ กรมการฝึกหัดครู, ๒๕๑๙.

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. “พัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในประเทศไทย,” ใน วิทยานิพนธ์สังคมไทย. ฉลอง สุนทรวานิชย์ บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๓๘.

เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. กฎหมายสมัยอยุธยา. พระนคร : คณะกรรมการจัดงานอนุสรณ์อยุธยา, ๒๕๑๐.

อดิน รพีพัฒน์. ม.ร.ว. สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๔๑๖, แปลโดย ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข และ พรรณี ฉัตรพลรักษ์. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๒๗.

อมรตฤณารักษ์, จมื่น, (แจ่ม สุนทรเวช). พระบรมราชาบายทางการเมือง. กรุงเทพฯ : องค์การคำคุณาสภา, ๒๕๑๙.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นผู้นำไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ ๔ – พ.ศ. ๒๔๗๕. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.

อัจฉราพร กมฺพิสัย. กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ กบฏเพื่อประชาธิปไตย : แนวคิดทหารใหม่. กรุงเทพฯ : อมรินทร์วิชาการ, ๒๕๔๐.

เอ็ม เจ ฮาร์มอน. ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน. แปลโดย เสน่ห์ จามริก. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๐.

ภาษาอังกฤษ

Alan R. Ball. **Modern Politic And Government.** Great Britain : Macmillan, 1971.

C. V. Wedgwood. **Richelieu and the French Monarchy.** London : The English Universities Press, 1961.

George Burdeau. **Droit constitutionel et institutions politique.** 18th ed. Paris : LGDJ, 1977.

Henry Bertram Hill. **The Political Testament of Cardinal Richelieu.** USA : The University of Wisconsin Press, 1965.

Orest A. Ranum, **Richelieu and the Councillors of the Louis XIII.** Oxford : Clarendon Press, 1963.

Patrick Tuck. **The French Wolf and the Siamese Lamb.** Bangkok : White Lotus, 1995.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ๑

ลำดับเหตุการณ์เกี่ยวกับแนวความคิดว่าด้วยอำนาจรัฐในประเทศไทย
ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์	
	พระราชดำริเกี่ยวกับการปกครองของกษัตริย์	แนวความคิดเกี่ยวกับการทำทนายอำนาจรัฐ
๒๔๑๑	<p>- สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ จุฬาลงกรณ์ เสด็จขึ้นครองราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยมีสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง) เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน จนกว่าพระองค์จะทรงบรรลุนิติภาวะ</p>	<p>- ระหว่างที่สมเด็จพระยาฯ เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน (พ.ศ. ๒๔๑๑-๒๔๑๗) อำนาจปกครองทั้งหมด ตกอยู่ภายใต้อำนาจของสมเด็จพระยาฯ และขุนนางอื่น ๆ โดยเฉพาะขุนนางตระกูลขุนนาคน จนทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่สามารถใช้พระราชอำนาจได้อย่างเต็มที่</p>
๒๔๑๓	<p>- พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินประพาสต่างประเทศ (ครั้งที่ ๑) ณ ประเทศสิงคโปร์ ปัตตาเวียและสุมาตรา</p>	
๒๔๑๕	<p>- พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินประพาสต่างประเทศ (ครั้งที่ ๒) ณ ประเทศอินเดีย</p>	
๒๔๑๖	<p>- จัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น เพื่อดำเนินการรวมศูนย์อำนาจทางด้านการคลัง ควบคุมรายรับและรายจ่ายเงินของประเทศ</p>	
๒๔๑๗	<p>- พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกอบพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ครั้งที่ ๒ ซึ่งในช่วงนี้ มีการแบ่งแยกกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองเอาไว้อย่างเด่นชัดถึง ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มสยามหนุ่ม กลุ่มอนุรักษนิยม และกลุ่มสยามเก่า</p> <p>- กลุ่มสยามหนุ่ม โดยมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นผู้นำ ได้ออกหนังสือพิมพ์การเมือง "ตรุโณวาท" เพื่อนำเสนอแนวคิดในการปฏิรูปบ้านเมือง และขจัดอิทธิพลของขุนนางรุ่นเก่า</p> <p>- ทรงจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council) ให้เป็นสถาบันทางการเมืองเพื่อใช้ในการดึงอำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์</p> <p>- ทรงประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลิกทาสและกระษัตริย์อายุลูกทาสลูกไท จึงเป็นพระราชดำริในการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยว่าจะไม่ต้องถูกกดขี่ข่มเหงอีกต่อไป</p>	<p>- พระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุญ-หลง) เสนาบดีกรมนา ทจริดไม่ส่งเงินหลวงเข้าหอพิพัฒน์รัษฎากร อันเป็นการทำทนายอำนาจรัฐ สมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยตรง จึงถูกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินลงโทษถอดออกจากตำแหน่ง</p> <p>- เกิดวิกฤตการณ์วังหน้า เป็นกรณีขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กับกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ จนเป็นเหตุให้พระราชดำริในการปฏิรูปการปกครองต้องหยุดชะงักลง</p>
๒๔๒๕		<p>- สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง) ถึงแก่พิราลัย จึงทำให้ฐานอำนาจของขุนนางในระบบเก่าเริ่มสั่นคลอน</p>

ตารางเปรียบเทียบ (ต่อ)

๒๔๒๗		- กลุ่มเจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓
๒๔๒๘	- กระบวนการปฏิรูปการเมืองการปกครองเริ่มต้นอย่างจริงจัง - ทรงประกาศยกเลิกตำแหน่ง "วังหน้า" และมีพระบรมราชโองการสถาปนาตำแหน่ง "มกุฎราชกุมาร (Crown Prince)" แทน	- กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ (วังหน้า) เสด็จทิวงคต
๒๔๓๐	- พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน และทรงเริ่มกระบวนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินตามพระราชดำริที่ทรงแถลง	
๒๔๓๕	- การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ที่ทรงมีพระราชดำริตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๓๐ เกิดผลขึ้นเป็นรูปธรรม โดยได้จัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่ ๑๒ กระทรวง ให้รับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ ซึ่งมีเสนาบดี ทำหน้าที่เป็นเจ้ากระทรวง ปฏิบัติงานตามพระราโชบายของพระมหากษัตริย์โดยตรง - ทรงดำเนินการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลไทย อันเป็นส่วนหนึ่งของพระราชดำริในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมของประเทศ ให้มีความทันสมัย เช่นเดียวกับประเทศในยุโรป	
๒๔๔๐	- พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเสด็จประพาสยุโรป ครั้งที่ ๑ เพื่อศึกษาและนำเอาแนวความคิดของประเทศในตะวันตก มาปรับปรุงพัฒนาประเทศให้มีความเป็นสมัยใหม่	
๒๔๔๑	- ทรงตราข้อมบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๗ กำหนดให้นำเอาระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลมาใช้ อันเป็นการปฏิรูปราชการส่วนภูมิภาคใหม่ โดยยึดถือหลักการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง	
๒๔๔๓		- เทียนวรรณ ปราศัญแห่งยุคที่มีบทบาททางการเมืองมากคนหนึ่ง โดยการออกหนังสือพิมพ์ทางการเมืองรายปักษ์ ชื่อ "ดลวิภาคพจนกิจ" ดำเนินงานจนถึง พ.ศ. ๒๔๔๙ และในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้เริ่มทำให้โดยเปลี่ยนชื่อเป็น "ศิริพจนภาค" ซึ่งหนังสือพิมพ์ดังกล่าว ได้มีข้อเขียนของเทียนวรรณปรากฏอยู่หลาย ๆ เรื่อง ที่มีลักษณะเป็นการท้าทายอำนาจรัฐ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาทิ ว่าด้วยกำลังใหญ่ ๓ ประการ, ว่าด้วยความฝืนละเมอแต่มีไขนอนหลับ, ว่าด้วยสมัยหรือเวลา เป็นต้น

ตารางเปรียบเทียบ (ต่อ)

<p>๒๔๔๖</p>	<p>- ทรงมีพระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคี แก่ความในคาถา ที่มีในอามแผ่นดิน อันเป็นการแสดงความคิดเห็นตอบโต้ข้อเขียนของ เทียนวรรณ เรื่อง "ว่าด้วยกำลังใหญ่ ๓ ประการ"</p>	
<p>๒๔๕๐</p>	<p>- พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเสด็จ ประพาสยุโรป ครั้งที่ ๒ เพื่อศึกษาและนำเอาแนวความคิดของประเทศ ในตะวันตก มาปรับปรุงพัฒนาประเทศให้มีความเป็นสมัยใหม่</p>	
<p>๒๔๕๓</p>	<p>- พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เริ่มปรากฏแนวความคิดที่จะให้มีการพระราชทานรัฐธรรมนูญและ ระบบรัฐสภาแก่ประชาชนในรัชกาลต่อไป เพื่อที่จะได้ให้ประชาชนได้มี ส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย - พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเสด็จสวรรคต ทำให้สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธฯ ทรงขึ้นครองราชย์ เป็นพระมหากษัตริย์ รัชกาลที่ ๖ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์</p>	
<p>๒๔๕๕</p>		<p>- กลุ่มทหารภายใต้ชื่อว่า "คณะ ร.ศ. ๑๓๐" ได้ก่อการกบฏเพื่อ เปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นแบบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ หรือเป็นแบบสาธารณรัฐ แต่ถูกจับได้เสียก่อน</p>
<p>๒๔๖๑</p>	<p>- พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดให้จัดตั้ง โครงการเมืองจำลองประชาธิปไตยขึ้น ชื่อว่า "ดุสิตธานี"</p>	
<p>๒๔๖๘</p>	<p>- ในระหว่างรัชกาลนี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงใช้พระปรีชาสามารถทางด้านวรรณศิลป์ ในการโต้ตอบและแสดง ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย กับประชาชน โดยไม่มีการว่าการแสดงความคิดเห็นเช่นนั้น เป็นการท้าทายอำนาจอธิปไตย ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ - พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเสด็จสวรรคต ทำให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าประชาธิปกศักดิเดชน์ ทรงขึ้น ครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ รัชกาลที่ ๗ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ - พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเริ่มวางรากฐาน ในการปลูกฝังแนวความคิดที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครองมากขึ้น</p>	<p>- ในระหว่างรัชกาลที่ ๖ นี้ ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการ แสดงความคิดเห็นโดยผ่านทางสื่อสิ่งพิมพ์อย่างเสรี จึงมีแนวความคิด เกี่ยวกับการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นแบบมีรัฐธรรมนูญ อยู่อย่างต่อเนื่อง</p>

ตารางเปรียบเทียบ (ต่อ)

<p>๒๔๖๙</p>	<p>- พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นระบบรัฐสภา จึงมอบให้พระยาพระยากัลยาณไมตรี (Francis B. Sayre) จัดทำร่างรัฐธรรมนูญถวาย เพื่อเป็นแนวทางที่จะพระราชทานให้แก่ประชาชน ซึ่งมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขึ้น</p>	<p>- กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ โดยทรงมีพระดำริว่า การแต่งตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์</p>
<p>๒๔๗๐</p>	<p>- ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. ๒๔๗๐ อันเป็นการเตรียมความพร้อมในการสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้น เพื่อจะได้จัดให้มีการพระราชทานรัฐธรรมนูญ</p>	<p>- คณะนักเรียนไทยในประเทศฝรั่งเศส ภายใต้ชื่อ "คณะราษฎร" ได้เริ่มรวมตัวและนัดประชุมกันขึ้น เพื่อก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ</p>
<p>๒๔๗๔</p>	<p>- พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมอบหมายให้นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ และพระยาศรัวิสารวจา จัดทำร่างรัฐธรรมนูญมาถวายอีกครั้ง เพื่อที่จะได้เตรียมการพระราชทานให้แก่ประชาชน</p>	<p>- กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาที่เหมาะสม - จากหลักฐานที่พอจะสันนิษฐานได้เกี่ยวกับพระดำของสมาชิกอภิรัฐมนตรีบางพระองค์ ก็มีแนวโน้มที่ทรงไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นระบอบรัฐสภา</p>
<p>๒๔๗๕</p>		<p>- คณะราษฎร ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ</p>

ภาคผนวก ๒

พัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในประเทศไทย ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕

ปีพุทธศักราช	พัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในประเทศไทย
๒๔๑๑ - ๒๔๑๗	<p>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ แต่ยังไม่สามารถพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเต็มที่ เนื่องจากทรงพระเยาว์และยังไม่บรรลุนิติภาวะ จึงมีสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน และควบคุมดูแลอำนาจทั้งหมดไปจนกว่าจะได้เข้าพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ ๒ (ในปี พ.ศ. ๒๔๑๗)</p> <p>แนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนในช่วงต้นรัชกาลนี้ ยังไม่ปรากฏเด่นชัด หากแต่มีการแบ่งแยกออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ กลุ่มสยามหนุ่ม กลุ่มสยามเก่า และกลุ่มอนุรักษนิยม ซึ่งแต่ละฝ่ายได้พยายามสร้างฐานอำนาจให้แก่ฝ่ายของตน โดยที่กลุ่มสยามหนุ่ม ซึ่งนำโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้สร้างสถาบันทางการเมืองขึ้น ได้แก่ หอรัษฎากรพิพัฒน์ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน สภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ เป็นต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้ มีบทบาทในการช่วยรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก</p> <p>อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาข้อพิพาทระหว่างวังหลวง-วังหน้า ในปี พ.ศ. ๒๔๑๗ จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะต้องทรงชะลอพระราชดำริที่จะปฏิรูปการปกครองประเทศ เนื่องจากเกรงว่า หากเกิดปัญหาภายในประเทศเช่นนี้อีก อาจจะเป็นช่องทางทำให้ฝรั่งต่างชาติเข้ายึดอำนาจเป็นเมืองขึ้นของตะวันตกได้</p> <p>พระองค์ได้เริ่มดำเนินการตามพระราชดำริอีกครั้ง ภายหลังจากที่สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ถึงแก่พิราลัย ในปี พ.ศ. ๒๔๒๕ และในอีก ๓ ปีต่อมา กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ ก็เสด็จทิวงคต จึงนับว่าเป็นการเริ่มต้นของพัฒนาการของแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับอำนาจรัฐสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย</p>
๒๔๒๘	<p>เมื่อสิ้นผู้นำของกลุ่มอำนาจในระบอบเก่าคือ สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญแล้ว เท่ากับว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด</p>

ตารางแสดงพัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในประเทศไทย
ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕ (ต่อ)

	<p>และอำนาจรัฐได้ถูกรวมศูนย์เข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ทั้งหมดแล้ว โดยที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจโดยผ่านทางสถาบันทางการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นในตอนต้นรัชกาล</p> <p>จากนั้น จึงทรงปรับปรุงวิธีการสืบราชสมบัติเสียใหม่ โดยประกาศยกเลิก ตำแหน่ง “วังหน้า” เสีย และได้มีพระบรมราชโองการสถาปนาตำแหน่ง “มกุฎราชกุมาร” (Crown Prince) ขึ้นแทน จึงทำให้มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนของการเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองรัฐ</p> <p>ณ จุดนี้ แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับอำนาจรัฐที่เกิดขึ้นว่า ประเทศไทยหรือสยามในขณะนั้น ได้มีลักษณะของการเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) อย่างเช่นประเทศในยุโรป เนื่องจากอำนาจรัฐมิได้ขึ้นอยู่กับความสามารถของบุคคลหนึ่งบุคคลใดอีกต่อไป แต่อำนาจรัฐถูกมอบไปให้แก่สถาบันทางการเมือง จึงทำให้มีลักษณะความเป็นสถาบัน (Institutionalization of Power) ซึ่งบุคคลธรรมดาจะเป็นเพียงผู้กระทำการแทนในนามของสถาบันดังกล่าวเท่านั้น</p>
๒๔๓๕	<p>ทรงยกเลิกระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ ซึ่งได้ใช้มาตั้งแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา และได้ปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ โดยทรงจัดแบ่งหน่วยงานราชการออกเป็นกระทรวง และมีเสนาบดีเจ้ากระทรวงทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราโชบายของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอย่างเคร่งครัด</p> <p>นอกจากนั้น ได้ปฏิรูประบบศาลสถิตยุติธรรมขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการได้อย่างเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร</p> <p>ณ จุดนี้ ถือได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐของประเทศไทย มีลักษณะการจัดรูปแบบของอำนาจรัฐเช่นเดียวกับอำนาจอธิปไตยภายใต้การปกครองในระบอบรัฐสภา กล่าวคือ มีการแบ่งอำนาจรัฐ ออกเป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ</p>

**ตารางแสดงพัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในประเทศไทย
ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕ (ต่อ)**

๒๔๔๐	<p>ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูประบบราชการส่วนกลางโดยเกิดผลสำเร็จเรียบร้อยแล้ว ต่อมาจึงได้เริ่มต้นดำเนินการปฏิรูประบบราชการส่วนภูมิภาค จากเดิมที่แบ่งออกเป็นหัวเมืองตามขนาดและลำดับความสำคัญของแต่ละเมือง โดยทรงตราข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๗ ซึ่งได้นำเอาระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลมาใช้ แทนการปกครองในรูปแบบเดิม</p> <p>ผลของการปฏิรูประบบการปกครองส่วนภูมิภาคโดยการนำเอาระบบเทศาภิบาลมาใช้นี้ เท่ากับเป็นการรวมศูนย์อำนาจรัฐที่เคยตกอยู่ภายใต้เจ้าเมืองต่าง ๆ อย่างเป็นอิสระ ให้เข้ามาอยู่ที่ส่วนกลาง และขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว</p> <p>อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ในฐานะของผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจรัฐย่อมจะแบ่งอำนาจปกครอง (Déconcentration) ไปให้ยังองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งได้แก่ จังหวัด อำเภอ โดยให้สามารถใช้อำนาจได้แต่เพียงบางส่วนเท่าที่ได้มอบหมายให้ไปเท่านั้น อย่างไรก็ดี ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากพระมหากษัตริย์อย่างใกล้ชิด</p>
๒๔๕๓	<p>เป็นปีสุดท้ายของรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งตลอดรัชกาลของพระองค์นี้ ได้มีพัฒนาการของแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนอย่างเป็นลำดับและเป็นขั้นเป็นตอน หากแต่ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจรัฐและจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินให้มีลักษณะของความเป็นสมัยใหม่</p> <p>แม้ว่าในตอนต้นรัชกาล จะได้มีกลุ่มเจ้านายและข้าราชการได้กราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ (พ.ศ. ๒๔๒๗) ให้พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) แต่แนวความคิดนี้ ก็มีได้รับการเห็นชอบจากองค์พระมหากษัตริย์แต่อย่างใด ซึ่งจะปรากฏเพียงการปฏิรูประบบราชการ (Government Reform) ในด้านต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นเท่านั้น</p>

ตารางแสดงพัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในประเทศไทย
ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕ (ต่อ)

	<p>อย่างไรก็ดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพิ่งจะมีพระราชดำรัสที่ชัดเจนให้ทราบว่า พระองค์ทรงเห็นด้วยที่จะให้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวความคิดของกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ เช่นเดียวกับที่คณะเจ้านายและข้าราชการได้กราบบังคมทูลฯ เมื่อ ร.ศ. ๑๐๓ และมีพระราชประสงค์ที่จะให้สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญและระบบรัฐสภาให้แก่ประชาชนในทันทีที่ได้ทรงขึ้นครองราชย์</p>
๒๔๕๓ - ๒๔๖๘	<p>สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ ทรงขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ ๖ มีพระนามว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้รับการคาดหวังจากขุนนางและประชาชนที่มีหัวก้าวหน้าว่าจะทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญและระบบรัฐสภาให้แก่ชาวไทย เพื่อให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ในรัชกาลก่อน</p> <p>แต่ปรากฏว่า พระองค์หาได้ทรงมีพระราชดำริที่เป็นประชาธิปไตย และจะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนแต่ประการใด จนกระทั่งมีคณะบุคคลกลุ่มหนึ่ง ได้พยายามก่อการยึดอำนาจใน ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔) แต่ถูกจับกุมได้เสียก่อน ประกอบกับ เหตุการณ์การล้มล้างราชวงศ์โรมานอฟแห่งรัสเซีย ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับพระราชวงศ์ของไทยเป็นอย่างมาก ยิ่งทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องระมัดระวังความมั่นคงของราชบัลลังก์ยิ่งขึ้น</p> <p>ฉะนั้น ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ จึงมิได้มีการพัฒนาแนวความคิดว่าด้วยอำนาจรัฐ ในแนวทางที่จะได้พระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนแต่ประการ แม้ว่าจะมีการกระทำหลาย ๆ ประการที่อาจจะแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปลูกฝังการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะทำให้เชื่อได้ว่าทรงมีพระราชดำริที่เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับอนุมานได้ว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นเพียงการสร้าง ความเชื่อและความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยมุ่งหวังถึงความมั่นคงของราชบัลลังก์เท่านั้น</p>

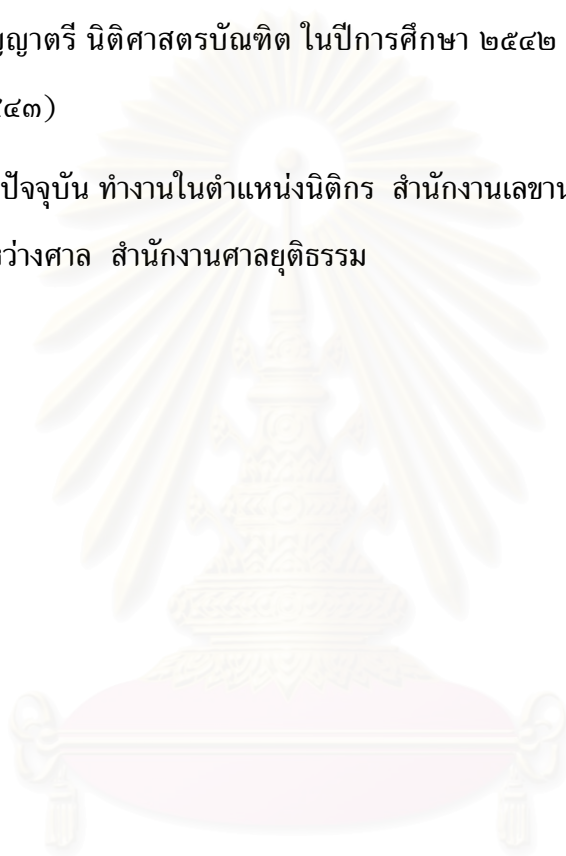
ตารางแสดงพัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในประเทศไทย
ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึง พุทธศักราช ๒๔๗๕ (ต่อ)

	<p>แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในยุคนี้ จึงมิได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร หากแต่เป็นเพียงการดำเนินตามแนวทางของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้วางรากฐานเอาไว้อย่างมั่นคงแล้วเท่านั้น</p>
๒๔๖๘ – ๒๔๗๕	<p>ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. ๒๔๖๘ นั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบรัฐสภาที่กำลังได้รับการแพร่หลายอยู่ในสังคม ซึ่งพระองค์เองก็ทรงทราบดี ทรงมีพระราชดำริที่จะพระราชรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนชาวไทยโดยเร็ว ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๔๖๙ จึงได้ทรงมอบหมายให้พระยากัลยาณไมตรี (Francis B. Sayre) จัดทำร่างรัฐธรรมนูญถวาย แต่ในการนี้ ก็ได้รับการคัดค้านจากอภิรัฐมนตรี โดยเฉพาะ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง จึงทำให้พระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญในครั้งแรก ต้องล้มเลิกไป</p> <p>ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ก่อนจะมีการปฏิวัติโดยคณะราษฎรเพียงไม่กี่เดือน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมอบหมายให้นายสตีเวนส์ และพระยาศรีวิศาสุวาจา จัดทำร่างรัฐธรรมนูญถวายอีกเป็นครั้งที่ ๒ แต่ก็ได้รับการคัดค้านจากกรมพระยาดำรงราชานุภาพ รวมทั้งนายสตีเวนส์ และพระยาศรีวิศาสุวาจาอีก เนื่องจากเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะใช้การปกครองระบอบรัฐสภาในเวลานี้ จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงลังเลพระทัยที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน จนเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติเพื่อยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์ในที่สุด</p> <p>ฉะนั้น จากความพยายามถึง ๒ ครั้ง เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญพระราชทานให้แก่ประชาชนนั้น ได้แสดงให้เห็นถึงพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างแท้จริง แต่เนื่องจากการทัดทานของคณะอภิรัฐมนตรีสภา จึงทำให้ทรงลังเลพระทัย จนเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ขึ้น</p>

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายเอกลักษณ์ ลิ้มศิริลักษณ์ เกิดวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๒ ที่จังหวัดพิษณุโลก สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนพิษณุโลกศึกษา จังหวัดพิษณุโลก ต่อมา ในปีการศึกษา ๒๕๓๙ ได้เข้าศึกษาต่อในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต ในปีการศึกษา ๒๕๔๒ และเนติบัณฑิตไทย สมัยที่ ๕๓ (ปีการศึกษา ๒๕๔๓)

ปัจจุบัน ทำงานในตำแหน่งนิติกร สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล สำนักงานศาลยุติธรรม



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย