



บทที่ 2

ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์

ในการศึกษาเรื่องวิวัฒนาการศัพท์การเมืองการปกครอง ผู้วิจัยคิดว่าควรจะศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของไทยเสียก่อน เพื่อจะช่วยให้การศึกษาศัพท์การเมืองการปกครองง่ายขึ้น ดังนั้นในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึง การเมืองการปกครองของไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ถึงสมัยรัชกาลที่ 7 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เพื่อให้เห็นภาพรวมของการปกครองของไทยว่ามีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้างในแต่ละยุค แต่ละสมัยตามลำดับ ดังต่อไปนี้

การเมืองการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 4

รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนับเป็นช่วงเวลาที่เราเรียกว่าเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อของไทย พระองค์ได้รวมเอาลักษณะความขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรมตะวันออกและวัฒนธรรมตะวันตกเข้าด้วยกันได้อย่างกลมกลืน ในสมัยนี้ไทยได้เริ่มทำสัญญากับต่างประเทศ

ในด้านการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงรูปแบบเดิมที่ใช้มาตั้งแต่สมัยอยุธยา ดังนี้

1. เศรษฐกิจสังคมกับการเมืองไทยสมัยรัชกาลที่ 4. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 1-7. สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2528. หน้า 349 - 402.

ก. การปกครองส่วนกลาง ยังคงใช้รูปแบบเดิมตามสมัยอยุธยา คือ มี อัครมหาเสนาบดี 2 ฝ่าย ได้แก่ สมุหพระกลาโหม และ สมุหนายก และมีเสนาบดี บังคับบัญชากรมทั้ง 4 ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา (จตุสดมภ์ 4) ดังนี้

กรมพระกลาโหม ดูแลหัวเมืองภาคใต้ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน มี สมุหพระกลาโหมเป็นผู้บัญชาการ

กรมมหาดไทย ดูแลหัวเมืองภาคเหนือทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน มี สมุหนายกเป็นผู้บัญชาการ

กรมเมือง หรือนครบาล ดูแลความสงบในเมืองหลวง

กรมวัง ดูแลความเรียบร้อยในพระราชวัง

กรมนา ดูแลเรื่องที่ดิน การทำนาของราษฎรตลอดจนการเก็บภาษีซึ่งเป็นผลผลิต

กรมคลัง ดูแลการเก็บรายได้และรายจ่ายของทุกกรม และติดต่อการค้ากับต่างประเทศ

ข. การปกครองส่วนภูมิภาค ในสมัยรัชกาลที่ 4 มีการปกครองส่วนภูมิภาคโดยแบ่งหัวเมืองออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. หัวเมืองชั้นใน ได้แก่ เมืองเล็ก ๆ มีฐานะเป็นเมืองจัตวาอยู่รายรอบพระนคร

2. หัวเมืองชั้นนอก เป็นเมืองซึ่งอยู่ไกลจากเมืองหลวงออกไป แบ่งตามขนาดความสำคัญของเมือง เป็น เมืองเอก โท ตรี ตามลำดับ

3. เมืองประเทศราช

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การเมืองการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5

หลังจากรัชกาลที่ 4 สวรรคต ขุนนางและเสนาบดีได้ลงมติเห็นชอบให้เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ราชโอรสในรัชกาลที่ 4 ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์องค์ที่ 5 โดยมีสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน อำนาจของเสนาบดีในยุคต้นรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 มีมาก เพื่อเป็นการลดอำนาจของเสนาบดี พระองค์ทรงตั้งสถาบันการเมืองที่สำคัญ 2 สถาบัน คือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน Council of State และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ Privy Council

ในสมัยนี้จักรวรรดินิยมตะวันตกเริ่มขยายอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงต้องมีการปรับปรุงการปกครองประเทศใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพในสมัยนั้น จุลจักราช 1236 (พ.ศ. 2417) รัชกาลที่ 5 ได้ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัตินิวกัดเกเซียณอายุลูกทาส-ลูกไท และทรงตราพระราชบัญญัติทาส ร.ศ. 124 ให้ลูกทาสทุกคนเป็นไท ในปี พ.ศ. 2448 ได้ออกพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารกำหนดให้ชายฉกรรจ์อายุ 18 ปีบริบูรณ์เข้ารับราชการทหารทำให้ระบบไพร่ซึ่งมีมาแต่สมัยอยุธยาสิ้นสุดลง เป็นการดึงเอาชายฉกรรจ์มาอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางเพียงแห่งเดียว

ก. การปกครองส่วนกลาง ก่อนมีการปฏิรูปการปกครองรูปแบบการปกครองเหมือนกับสมัยอยุธยา ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีต่อมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ คือ มีอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง ได้แก่ สมุหนายก และสมุหพระกลาโหม และมีจตุสดมภ์ทั้ง 4 ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. การปฏิรูปสังคมและการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15. สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2528. หน้า 407 - 466.

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ความเจริญของบ้านเมืองเพิ่มขึ้น งานบริหารในรูปเดิมย่อมไม่เหมาะสมกับกาลสมัย จึงเกิดความจำเป็นต้องมีการปรับปรุงการบริหารประเทศขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นการตอบสนองข้อเรียกร้องของเจ้านายและข้าราชการที่ได้กราบบังคมทูลให้ทรงปรับปรุงระบบการบริหารแผ่นดินเสียใหม่

ในปี พ.ศ. 2435 รัชกาลที่ 5 ได้ทรง ยกเลิกตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี เปลี่ยนแปลงการปกครองจากแบบเดิมเป็นระบบกระทรวง โดยมีกระทรวงทั้งสิ้น 12 กระทรวง ได้แก่

1. กรมมหาดไทย บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาวประเทศราช
2. กรมพระกลาโหม บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก ตะวันออกและเมืองมลายูประเทศราช
3. กรมท่า เป็นกรมว่าการต่างประเทศอย่างเดียวไม่ต้องว่าหัวเมือง
4. กรมวัง ว่าการในพระราชวัง และกรมซึ่งใกล้ชิดเคียงรับราชการในพระองค์พระเจ้าแผ่นดิน
5. กรมเมือง ว่าการโปลิศ และการบัญชาคน และรักษาคนโทษ
6. กรมนา ว่าการเพาะปลูก ป่าไม้ บ่อแร่
7. กรมพระคลัง ว่าการภาษีอากรและเงินที่รับจ่ายในแผ่นดิน
8. กรมยุติธรรม บังคับศาลที่ชำระความรวมกันทั้งแพ่ง อาญานครบาล อุตสาหกรรม ทั้งแผ่นดิน
9. กรมยุทธนาธิการ เป็นพนักงานสำหรับที่จะได้ตรวจตราจัดการในกรมทหารบก ทหารเรือ
10. กรมธรรมการ บังคับบัญชาเกี่ยวกับพระสงฆ์ โรงเรียน และโรงพยาบาลทั่วราชอาณาจักร
11. กรมโยธาธิการ ตรวจตราการก่อสร้างทำถนน ขุดคลอง การช่างทั่วไปตลอดจนการไปรษณีย์โทรเลข
12. กรมมรุธาธิการ รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนดกฎหมาย และหนังสือราชการ

ในปี พ.ศ. 2437 โปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงมหาดไทยดูแลหัวเมืองทั้งหมดยกเว้นกรุงเทพ กระทรวงกลาโหมดูแลการทหาร

ข. การปกครองส่วนภูมิภาค รัฐบาลต้องการรวมอำนาจการปกครองเข้าไว้ยังจุดเดียว จึงจัดให้มีการปกครองแบบเทศาภิบาลขึ้น โดยเริ่มเมื่อปีพ.ศ. 2437 ซึ่งมีการแบ่งหน้าที่ระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงมหาดไทย การปกครองโดยระบบเทศาภิบาลเป็นระบบที่มีหน่วยบริหารราชการที่ประกอบด้วยข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของกษัตริย์ไปทำหน้าที่แทนรัฐบาลกลางในส่วนภูมิภาค โดยแบ่งเป็น

มณฑล มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

เมือง มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบ

อำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ

ตำบล มีกำนันเป็นผู้รับผิดชอบ

หมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับผิดชอบ

การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดีจนเป็นรากฐานของการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ส่วนท้องถิ่นได้โปรดให้มีการประกาศตั้งสุขาภิบาลขึ้น เมื่อปีพ.ศ. 2446 เป็นการช่วยส่งเสริมการบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของมวลชนให้มีประสิทธิภาพขึ้น ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นการปูพื้นฐานไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย

แม้ว่าจะมีการปฏิรูปทางด้านการเมืองการปกครอง แต่สิ่งที่ยังไม่ยอมรับกันในยุคนี้ คือ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง เนื่องจากทรงเห็นว่าการเมืองแบบรัฐสภายังไม่เหมาะกับยุคนี้ เพราะคนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจการปกครองตนเองดีพอ

การเมืองการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 6

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. 2453 พระองค์ทรงตั้งพระทัยที่จะปรับปรุงการปกครองของประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับอารยประเทศ

ในสมัยนี้ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการบริหารการปกครองประเทศ ดังนี้

ก. การปกครองส่วนกลาง ทรงตั้งกระทรวงขึ้นมาใหม่คือ กระทรวงทหารเรือ และตั้งกระทรวงมุรธาธรที่ได้ถูกยกเลิกไปในสมัยรัชกาลที่ 5 ขึ้นมาใหม่ และทรงปรับปรุงราชการกระทรวงโยธาธิการเปลี่ยนนามกระทรวงเป็น กระทรวงคมนาคม

ข. การปกครองส่วนภูมิภาค โปรดเกล้าฯ ให้รวมมณฑลเข้าเป็นภาค มีอุปราชเป็นผู้บังคับบัญชา

ในช่วงที่รัชกาลที่ 6 ครองราชย์ มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มขบวนการ ร.ศ. 130 เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่สำเร็จ รัชกาลที่ 6 ทรงเห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยยังไม่เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในเวลานั้น ดังที่ทรงแสดงข้อคัดค้านไว้ในจดหมายเหตุร้ายวันส่วนพระองค์² สรุปได้ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. การเมืองการปกครองสมัยรัชกาลที่ 6. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15. สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2528. หน้า 467 - 482.

2. ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย 2411 - 2475. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523. หน้า 56 - 61.

1. ประชาชนยังไม่มีความรู้พอที่จะปกครองตนเองได้
ถ้าให้อำนาจให้สิทธิที่จะตัดสินใจเองก็จะนำไปใช้ในทางที่ผิด เป็นผลร้ายต่อ
ชาติ
2. ไม่เชื่อมั่นในระบบการเลือกตั้ง การเป็นตัวแทนและระบบ
พรรคการเมือง
3. ไม่เชื่อมั่นในการที่บุคคลจะเป็นนักการเมืองอาชีพ ไม่เชื่อ
ในการใช้เสียงข้างมากในสภา
4. พรรคการเมืองที่ผลัดกันเป็นรัฐบาลมักจะใช้ระบบการเล่นพวก
โดยที่ไม่มีทางแก้ไขได้
5. การมีรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขปัญหาการจ้อราษฎร์บังหลวงได้

อย่างไรก็ตามรัชกาลที่ 6 ยังทรงวางรากฐานประชาธิปไตยให้แก่
ชาวไทยโดยทรงสนับสนุนด้านการศึกษา และทรงทดลองการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยโดยการสร้างดุสิตธานีเมืองประชาธิปไตยในพระราชวัง
นอกจากนี้ยังทรงเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นทางการเมือง
มากขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การเมืองการปกครองสมัยรัชกาลที่ 7

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคต พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติสืบต่อมา การปกครองประเทศก่อนการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 เป็นการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมีอำนาจสูงสุดเหนือกฎหมาย พระราชกรณียกิจที่สำคัญของรัชกาลที่ 7 ในด้านการเมืองการปกครอง คือ การตั้งอภิรัฐมนตรีสภาเป็นที่ปรึกษาชั้นสูงในพระองค์ ส่วนในด้านการปกครองส่วนภูมิภาคได้ทรงโปรดฯ ให้ตั้งเทศบาลขึ้นในท้องถิ่น

ในสมัยนั้นบ้านเมืองประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ จึงต้องมีการปลดข้าราชการออกจากตำแหน่ง สร้างความไม่พอใจให้แก่บุคคลหลายกลุ่ม ประกอบกับในสมัยนี้มีผู้ไปศึกษาต่อต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ได้เห็นการปกครองของต่างประเทศต้องการนำมาเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทย เมื่อรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำได้ อีกทั้งไม่พอใจอำนาจของพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางเก่าๆ คณะกลุ่มบุคคลซึ่งเรียกตนเองว่า "คณะราษฎร" จึงทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยประกาศหลัก 6 ประการ ดังนี้¹

1. การเมืองการปกครองสมัยรัชกาลที่ 7. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน้าที่ 8-15. สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2528. หน้า 509 - 560.
2. ชัยอนันต์ สมุทรวณิช และ ชัดติยา กรรณสูตร. เอกสารการเมืองการปกครองของไทย พ.ศ. 2411-2477. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2518. หน้า 373 - 403.

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ไว้ให้มั่นคง
2. จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลง
3. จะต้องบำรุงความสุขสบายสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดให้ราษฎรมีงานทำทุกคน จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ให้อาณาจักรอดอยาก
4. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาค
5. จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนั้นไม่ขัดกับหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น
6. ต้องการให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ 3 วัน คือ 27 มิถุนายน 2475 รัชกาลที่ 7 ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม วันที่ 10 ธันวาคม 2475 และใช้รูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา ประกอบด้วยสภานิติบัญญัติและคณะรัฐมนตรี

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ได้เปลี่ยนโครงสร้างของอำนาจ คือ จากอำนาจที่อยู่ในมือของคน คนเดียว มาเป็นอำนาจของประชาชนทุกคน ประชาชนใช้อำนาจโดยผ่านทางรัฐสภาโดยมีบุคคลและคณะบุคคลใช้อำนาจแทนราษฎร ดังนี้

1. กษัตริย์
2. สภาผู้แทนราษฎร
3. คณะกรรมการราษฎร
4. ศาล

สถาบันที่เกิดจากผลของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือ

1. สถาบันรัฐธรรมนูญ เป็นแม่บทกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนไว้ โดยแยกเป็นผู้ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ
2. พรรคการเมือง
3. การเลือกตั้ง

4. การกระจายอำนาจปกครองในรูปแบบของเทศบาล
ต่อมารัชกาลที่ 7 ทรงเห็นว่ารัฐบาลดำเนินการปกครองขัดต่อหลัก
ประชาธิปไตย จึงทรงสละราชสมบัติ เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2477

การเมืองการปกครองตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ถึงรัชกาลที่ 7 แห่ง
กรุงรัตนโกสินทร์ ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดทางการเมืองการปกครอง
จากตะวันตก จึงอาจกล่าวได้ว่า ลักษณะการเมืองการปกครองในช่วงนี้เป็น
การผสมผสานระหว่างรูปแบบการปกครองของไทย และแนวความคิดใหม่
จากตะวันตก

1. ชัยอนันต์ ลมุทรวิเศษ และ ชัดติยา กรรณสูตร. เอกสาร
การเมืองการปกครองของไทย พ.ศ. 2411-2477. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2518. หน้า 373 - 403.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย