



การเมืองการปกครองในสมัยสุโขทัย

3.1 การเมืองสุโขทัยยุคพ่อขุนศรีนาวนำถม ใช้ระบบเครือญาติและสร้างบ้านแปลงเมืองโดยใช้เมืองคู

ในยุคต้น ๆ ของราชวงศ์ศรีนาวนำถม การขยายอำนาจทางการเมือง ของสุโขทัย ยังคงเป็นเช่นเดิม คือ ขยายอำนาจด้วยระบบเครือญาติ โดยการส่งบุตรหลานไปครองบ้านเมืองที่อยู่รอบ ๆ เมืองหลวง หรือส่งลูกหลานภายในราชวงศ์ ไปแต่งงานกับราชวงศ์ในแคว้นอื่น ๆ

เหตุนี้จึงมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า นางเสืองอาจเป็นลูกสาวคนโตของพ่อขุนศรีนาวนำถมที่ไป แต่งงานกับพ่อขุนบางกลางหาว หมายความว่านางเสืองเป็นพี่สาวพ่อขุนผาเมือง ดังนั้นพ่อขุนผาเมืองจึงต้องยกเมืองสุโขทัยให้พ่อขุนบางกลางหาวครอบครองเมื่อชิงเมืองได้จากขอมสภายุทธโยธยวงศ์แล้ว (สุจิตต์ วงษ์เทศ, 2539: 66) เพราะลำดับการสืบราชวงศ์ในเครือญาติเรียงลำดับจาก "พี่น้องลูกหลาน" ดังมีร่องรอยในจารึกวัดศรีชุมว่า "พ่อขุนนำถมรบศึกมา ได้ให้เข้าให้สินแก่ท่านแล พี่สองน้องได้หนึ่ง ..." ซึ่งน่าจะมีความหมายทางประเพณีว่าการแบ่งทรัพย์สินสืบสายตระกูลจากพี่ก่อนไปหาน้อง แล้วจึงนับเรียงไปทางลูก หลาน ซึ่งประเพณีการสืบราชวงศ์แบบนี้มีต่อมาในยุคหลัง ๆ ของกษัตริย์สมัยสุโขทัยด้วย (พิเศษ เจียรจันทร์พงษ์ อ้างถึงใน สุจิตต์ วงษ์เทศ, 2539: 67)

ในยุคของพ่อขุนศรีนาวนำถมเป็นยุคเริ่มแรกก่อตั้งแคว้นสุโขทัย ดังนั้นการสร้างบ้านแปลงเมือง ที่ต้องอาศัยความสัมพันธ์ทางเครือญาติทำให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมืองจากเมืองหลวงเดิมไปยังเมืองใหม่อิสระที่กำลังจะเกิดขึ้น ส่วนขั้นต่อไปก็คือ เมืองอิสระเหล่านั้นสร้างระบบ "เมืองคู" ขึ้นเพื่อควบคุมบรรดาเมืองอื่น ๆ ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน ระหว่างเมืองคูนี้ไม่มีเมืองหนึ่งเมืองใดมีอำนาจทางการเมืองยิ่งใหญ่กว่ากัน ทั้งนี้เพราะเป็นการกระจายอำนาจกันในกลุ่มเครือญาติที่ใกล้ชิด ในที่สุดแล้วบรรดาเมืองคูต่าง ๆ ก็ผนึกกำลังร่วมกันทาง

เศรษฐกิจและการเมือง เพื่อสร้างราชธานีหรือศูนย์กลางขึ้นมา หลังจากนั้นก็จะมีพัฒนาการเป็นระบบ “เมืองลูกหลวง” (ธิดา สาระยา อ้างถึงใน สุจิตต์ วงษ์เทศ, 2539: 68)

บ้านเมืองในยุคแรกนี้ล้วนแต่เป็นเมืองคู่ โดยพ่อขุนศรีนาวนำถม ผู้เป็นพ่อขุนในแคว้นสุโขทัย ก็ครองเมืองคู่ คือ เมืองสุโขทัย และเมืองศรีสัชนาลัย เป็นเมืองคู่อยู่ลุ่มแม่น้ำยม

พ่อขุนผาเมืองครอง เมืองราดและเมืองลุม เป็นเมืองคู่อยู่ลุ่มแม่น้ำน่าน และยังมีเมืองที่สมเด็จพระมหาเถรศรีศรัทธาฯ เกิด คือ เมืองสระหลวง และเมืองสองแคว เป็นเมืองแฝดเมืองคู่อยู่ลุ่มแม่น้ำน่าน นอกจากนี้น่าจะมีเมืองคู่อื่น ๆ อีกที่คาดว่ามีอยู่ แต่ปัจจุบันยังไม่ค้นพบเพิ่มเติม (สุจิตต์ วงษ์เทศ, 2539: 67)

3.2 อาณาเขตของแคว้นสุโขทัย

สำหรับอาณาเขตของแคว้นสุโขทัยแต่เดิมเราเชื่อกันว่ามีขนาดกว้างใหญ่ ครอบคลุมเกือบทั่วทั้งดินแดนที่เป็นประเทศไทยในยุคปัจจุบัน เพราะผู้ทำการศึกษาเรื่องแคว้นสุโขทัยในระยะเริ่มแรก ได้อ้างอิงขอบเขตอาณาจักรสุโขทัยจากเพียงข้อความที่มีปรากฏอยู่ในตอนท้ายของศิลาจารึกหลักที่ 1 คือ จารึกพ่อขุนรามคำแหง มีความปรากฏดังนี้

“... อาจปราบฝูงช้างศึกมีเมืองกว้างขวางหลาย ปราบเบื้องตะวันออกจรดสระหลวง สองแคว ลุมบาจาย สคา เท้าฝั่งของถึงเวียงจันทน์เวียงคำเป็นที่แล้ว เบื้องหัวนอนรอดคนที พระบาง แพรก สุพรรณภูมิ ราชบุรี เพชรบุรี ศรีธรรมราช ฝั่งทะเลสมุทรเป็นที่แล้ว เบื้องตะวันตก รอดเมื่ออด เมือง... น หงสาวดี สมุทรหาเป็นแดน เบื้องดินนอนรอดเมืองแพร่ เมืองม่าน เมืองน.. เมืองพลัว ฝั่งของเมืองขวาเป็นที่แล้ว ปลุกเลี้ยงฝูงลูกบ้านลูกเมืองนั้น ขอบด้วยธรรมทุกคน” (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 1(จารึกหลักที่ 1) 2521: 26.)

จากแนวความเชื่อเดิมนี้นี้จะเห็นได้ว่า ขอบเขตของอาณาจักรสุโขทัยมีขอบเขตที่กว้างขวาง กล่าวคือ ทิศตะวันออกมีขอบเขตขยายไปถึงเมืองเวียงจันทน์ เวียงคำ ในเขตประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาวในปัจจุบัน ทิศใต้ได้มีขอบเขตไปถึงเมืองนครศรีธรรมราช และตลอดไปในเขตแดนของประเทศสาธารณรัฐมาเลเซียในปัจจุบัน ทิศตะวันตกมีขอบเขต

ขยายไปถึงหัวเมืองต่าง ๆ ทางลุ่มแม่น้ำอิระวดี ในเขตประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมพม่าในปัจจุบัน ส่วนทางทิศเหนือมีขอบเขตไปถึงเมืองน่าน และเลยไปถึงเมืองหลวงพระบางในเขตประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (นคร พันธุ์ณรงค์ 2528: 12)

จากการศึกษาในยุคหลัง ๆ ต่อมานักประวัติศาสตร์ และนักโบราณคดีศึกษาเรื่องแคว้นสุโขทัยในวงกว้างมากขึ้น มีการทำการวิจัย และค้นคว้าหลักฐานเพิ่มเติมจึงพบว่าขอบเขตแคว้นสุโขทัยดังปรากฏในจารึกพ่อขุนรามคำแหงชัดเจนกับหลักฐานเกี่ยวกับพัฒนาการของบ้านเมืองและแคว้นแคว้นอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ เช่น

ชัดเจน กับพื้นฐานทางการเมืองและการปกครอง รวมทั้งสังคมและวัฒนธรรมของบ้านเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในสมัยนั้น

ชัดเจน กับพัฒนาการของแคว้นนครศรีธรรมราช

ชัดเจน กับพัฒนาการของแคว้นสุพรรณภูมิหรือกลุ่มสยาม

ชัดเจน กับพัฒนาการของแคว้นล้านนา และแคว้นล้านช้าง รวมทั้งกลุ่มเมืองเวียงจันทน์และเมืองเวียงคำ(สุจิตต์ วงษ์เทศ, 2539: 70)

จากอดีตถึงปัจจุบันมีผู้ศึกษาค้นคว้าเรื่องขอบเขตของแคว้นสุโขทัยกันมาก ในที่นี้ขอหยิบยกเอาการศึกษาของ นคร พันธุ์ณรงค์ ได้เสนอขอบเขตของอาณาจักรสุโขทัยโดยอ้างหลักฐานเพิ่มเติมขึ้นจากเดิม โดยมีหลักฐานดังต่อไปนี้คือ ศิลาจารึกหลักที่ 1 ศิลาจารึกหลักที่ 46 (จารึกวัดตาเถรซึ้งหนั่ง) และศิลาจารึกหลักที่ 93 (จารึกวัดอโศการวม) รวมทั้งผลการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับเมืองที่มีชื่อปรากฏในสมัยสุโขทัย นคร พันธุ์ณรงค์ เห็นว่าขอบเขตของอาณาจักรสุโขทัย อาจแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ (นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 13)

ก. *ขอบเขตภายนอก* คือ ขอบเขตที่แคว้นสุโขทัยมีอำนาจปกครองอยู่เพียงระยะหนึ่งเท่านั้น หรือขอบเขตในช่วงเวลาที่แคว้นสุโขทัยมีความเจริญรุ่งเรืองมาก ดังมีปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 (ซึ่งขอบเขตนี้นักวิชาการและนักประวัติศาสตร์บางท่านเห็นว่าไม่เป็นจริง ที่ระบุมาในศิลาจารึกเป็นการสรรเสริญบารมีของพ่อขุนรามคำแหง แต่อาณาเขตของแคว้นสุโขทัยไม่ได้เป็นไปตามที่ระบุในศิลาจารึก โดยขอบเขตภายนอกนี้แคว้นสุโขทัยไม่ได้มีอำนาจปกครองแน่นอนตลอดไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมือง อำนาจของแคว้น และกษัตริย์ผู้ครองแคว้นในแต่ละยุคสมัย)

ข. ขอบเขตภายใน ขอบเขตภายในของแคว้นสุโขทัย คือ ขอบเขตที่แคว้นสุโขทัยมีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองอยู่จริง ๆ และมีอำนาจในตลอดระยะเวลาที่สุโขทัยยังไม่ได้ถูกแทรกแซงทางการเมืองจากอาณาจักรอยุธยา ซึ่ง นคร พันธุ์ณรงค์ ได้รวบรวมขึ้นจากหลักฐานต่าง ๆ ดังนี้

1 ศิลปจารึกหลักที่ 46 จารึกวัดตาเถรซึ่งหนึ่ง หรือวัดศรีพิจิตรกัณฑ์ถาวรามปรากฏข้อความในจารึกตอนหนึ่งว่า

“ศักราช 762 นาคนักษัตริย์ ปีมะโรง สมเด็จพระราชชนนีศรีธรรมราชมาตามมหาติลกรัตนราชนาถกรรโลงแม่ และสมเด็จพระมหาธรรมราชาธิบดีศรีสุริยวงศ์ (โอรส) ราชยานาจน้าวหัวหาญ นำพ(ล) รบราคมลาภรณ์ดลสกลกษัตริย์ (หากขึ้นเสวยใน) มหามโหสวริยอัศวราช เป็นท้าวพระยามหากษัตริย์ (นครศรีสุโขทัย) สุโขทัยแกวกลอยผลาญปรบักษัตริ์ อนุพระราชสิมา ... เป็นชนอบขอบพระบางเป็นแดน เท้าแสนสองหนองห้วยและแพร่...” (ประชุมศิลปจารึกภาคที่ 1 (จารึกหลักที่ 46), 2521: 71-73.)

ความในศิลปจารึกนี้ ได้กล่าวถึงเหตุการณ์ในปี พ.ศ. 1943 ตอนที่สมเด็จพระมหาธรรมราชาธิบดีศรีสุริยวงศ์ (พระมหาธรรมราชาที่ 3) ได้เสด็จขึ้นครองราชสมบัติในเมืองสุโขทัย และได้ปราบปรามศัตรูจนมีเขตแดนทางทิศใต้ถึงเมืองพระบาง และทางทิศเหนือไปถึงเมืองแพร่ (นคร พันธุ์ณรงค์ 2528: 14)

2 ศิลปจารึกหลักที่ 93 จารึกวัดอโศการามปรากฏความในจารึกตอนหนึ่งว่า

“... ในวันอังคาร เดือน 8 ปีวอก กำหนดเป็นจุลศักราช 730 พระมหากษัตริย์เป็นต้นพระราชวงศ์ใหญ่ทรงพระนามว่าธรรมราชาธิราช ทรงประสูติจากพระครุภักดิ์พระมารดาผู้มีบุญมากโดยสวัสดิ์... พระราชามีพระชนมายุ 38 ทรงปกครองแคว้นและโลกทั้งสาม ได้รับการปกครองโดยธรรม มีความปรารถนาสมบูรณ์แล้ว... รัฐมณฑลกว้างขวาง ทั้งปราศจากภัยอันตราย และนำมาซึ่งความรุ่งเรือง รัฐสีมาของพระราชเจ้าผู้ทรงบุญสมภารพระองค์นั้นเป็นที่รู้จักกันอยู่ว่า ในด้านทิศตะวันออกทรงทำเมืองขึ้นนครไทยเป็นรัฐสีมา ในด้านทิศตะวันออกเฉียงใต้ทรงทำเมืองวัชระปุระเป็นรัฐสีมา ด้านทิศใต้ทรงทำดอกอัญชิ่งตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำพิงเป็นรัฐสีมา ด้านทิศตะวันออกเฉียงใต้ทรงทำเมืองเชียงทองเป็นรัฐสีมา ด้านทิศตะวันตกทรงทำเมืองนาคปุระเป็นรัฐ

สีมา ที่แยกแม่น้ำยมเรียกว่า (แควน้อย) ได้ทรงสร้างเมืองขึ้นที่นั่นเรียกว่าเมืองลักขะ (เมืองแสน ปัจจุบันเรียกว่า เมืองสร้อย) อยู่ในด้านทิศตะวันตกเฉียงเหนือเป็นรัฐสีมา ในด้านทิศเหนือทรงทำรัฐหนึ่ง (ติดต่อขวา) เป็นรัฐสีมา พระองค์ทรงสถาปนารัฐสีมาขึ้นแล้ว ทรงประทานความสุขแก่สัตว์ทั้งหลายทั้งเทวดา..." (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 1 (จารึกหลักที่ 93), 2521: 54-55)

จากการศึกษาของ นคร พันธุ์ณรงค์ ได้เสนอขอบเขตของอาณาจักรสุโขทัยโดยอ้างหลักฐานเพิ่มเติมขึ้นจากเดิมตั้งที่กล่าวมาแล้ว สามารถแบ่งขอบเขตของอาณาจักรสุโขทัยตามแต่ละยุคสมัยได้เป็น 5 ยุคสมัยดังนี้ (นคร พันธุ์ณรงค์ 2528: 15-18)

3.2.1 ขอบเขตของแคว้นสุโขทัยสมัยพ่อขุนศรีนาวนำถม ขอบเขตของแคว้นสุโขทัยในสมัยนี้ มีปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 2 หรือจารึกวัดศรีชุม มีดังต่อไปนี้(ก่องแก้ว วีระประจักษ์, 2526: 112-113)

ทิศตะวันออก ข้อความในจารึกลบเลือนไป

ทิศใต้ มีขอบเขตถึงขุนลุนดา ขุนดา ขุนด่าน

ทิศตะวันตกเฉียงใต้ มีขอบเขตถึงเมืองฉอด เวียงเหล็ก

ทิศตะวันตก มีขอบเขตถึงเมืองละพูน (ลำพูน)

ทิศตะวันตกเฉียงเหนือ มีขอบเขตถึงเมืองเชียงแสน เมืองพยาว (พะเยา)

เมืองลาว

ทิศเหนือ มีขอบเขตถึงเมืองด.. ขุนด่าน ขุนด...

ต่อมาภายหลังจากที่ขอมสบาดโขลญลำพงได้เข้ายึดครองเมืองสุโขทัย และเมืองศรีสัชนาลัย และมีอำนาจปกครองอยู่ระยะหนึ่ง ในระยะนี้อาจทำให้ขอบเขตของอาณาจักรสุโขทัยแคบลง จนกระทั่งพ่อขุนบางกลางหาว และพ่อขุนผาเมือง ได้รวมกำลังกันเข้าโจมตีและยึดเมืองสุโขทัยจากขอมสบาดโขลญลำพงกลับคือมาได้ และพ่อขุนบางกลางหาวได้รับสถาปนาเป็นกษัตริย์ มีพระนามว่าพ่อขุนศรีอินทราทิตย์เป็นผู้ปกครองเมืองสุโขทัยต่อมา (นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 15)

3.2.2 ขอบเขตแคว้นสุโขทัยสมัยพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ และพ่อขุนบานเมือง
 ขอบเขตของอาณาจักรสุโขทัยในระยะเริ่มต้นนี้ ประกอบด้วย เมืองสุโขทัย เมืองเชลียง เมือง
 ศรีษะนาลัย เหล่านี้มีปรากฏหลักฐานในจุลยุทธการวงศ์ (ประชุมพงศาวดาร เล่ม 41 (จุลยุทธ
 การวงศ์ความเรียง) อ้างถึงใน นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 8) มีเรื่องเล่าว่า พระร่วงโอรสของ
 พระเจ้าศรีธรรมโศกราชได้ขออนุญาตพระราชบิดาไปสร้างเมืองสวรรคโลก และพงศาวดาร
 เหนือ กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างเมืองสวรรคโลก (เมืองสุโขทัย) กับเมืองฉะเชิงเทรา (เมือง
 เชลียง) ว่าเมืองทั้งสองมีความสัมพันธ์ติดต่อกันอย่างใกล้ชิด ในระยะนี้ขอบเขตของอาณาจักร
 สุโขทัยคงแผ่ขยายไปตามลำดับจนทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับเมืองต่าง ๆ ดังที่ระบุไว้ใน
 ศิลลาจารึกหลักที่ 1 เช่น การทำสงครามกับขุนสามชนเจ้าเมืองฉะเชิงเทรา การยกกองทัพไปโจมตี
 บ้านเมืองต่าง ๆ ของพระรามคำแหงผู้เป็นพระราชโอรสของพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ ดังนั้น
 ขอบเขตของอาณาจักรสุโขทัยในสมัยนี้คงจะครอบคลุมเป็นบริเวณกว้างขึ้นกว่าสมัยพ่อขุนศรี
 นาวานาถุม คือ (นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 15)

ทิศเหนือ มีขอบเขตถึงเมืองศรีษะนาลัย เมืองทุ่งยั้ง

ทิศใต้ มีขอบเขตถึงเมืองนครชุม เมืองพระบาง

ทิศตะวันออก มีขอบเขตถึงเมืองสองแคว เมืองสระหลวง

ทิศตะวันตก มีขอบเขตถึงเมืองตาก

3.2.3 ขอบเขตแคว้นสุโขทัยสมัยพ่อขุนรามคำแหง ในสมัยนี้ขอบเขตของแคว้น
 สุโขทัย ขยายออกไปกว้างขวางมาก ขอบเขตสมัยนี้มีปรากฏในศิลปจารึกหลักที่ 1 คือ ศิลป
 จารึกพ่อขุนรามคำแหง มีขอบเขต ดังต่อไปนี้ (ประชุมศิลปจารึกภาคที่ 1(จารึกหลักที่ 1) 2524:
 28 อ้างถึงใน นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 16)

ทิศเหนือ มีขอบเขตไปถึงเมืองหลวงพระบาง โดยมีเมืองต่าง ๆ คือ เมืองแพร่
 เมืองน่าน เมืองพลัว (ปัว) เข้ามาอยู่ในอำนาจ

ทิศใต้ มีขอบเขตไปถึงฝั่งทะเลสุดเขตแดนแหลมมลายู โดยมีเมืองต่าง ๆ คือ
 เมืองคนที เมืองพระบาง เมืองแพร่ เมืองสุพรรณภูมิ เมืองเพชรบุรี และเมืองนครศรีธรรม
 ราชเข้ามาอยู่ในอำนาจ

ทิศตะวันออก มีขอบเขตไปถึงเมืองเวียงจันทน์และเมืองเวียงคำ โดยมีเมือง
 ต่าง ๆ คือ เมืองสระหลวง เมืองสองแคว เมืองลุมพญา และเมืองสกาเข้ามาอยู่ในอำนาจ

ทิศตะวันตก มีขอบเขตไปถึงเมืองหงสาวดีและฝั่งทะเล โดยมีเมืองจอดเข้ามาอยู่ในอำนาจ

อย่างไรก็ดีขอบเขตของแคว้นสุโขทัยในสมัยพ่อขุนรามคำแหง ยังมีนักวิชาการหลายท่านที่ไม่เชื่อว่าจะเป็นไปได้ เพราะขัดแย้งกับหลักฐานทางประวัติศาสตร์อื่น ๆ แต่อาจเป็นไปได้ว่า การทำสงครามของแคว้นต่าง ๆ ในดินแดนแหลมทอง เมื่อทำสงครามชนะก็จะยึดถือว่าเมืองนั้น ๆ อยู่ในอำนาจของตน แล้วเก็บบริบททรัพย์สินเงินทองรวมทั้งกวาดต้อนผู้คนของเมืองนั้น โดยยึดถือว่าเมืองที่ไปทำลายนั้นเป็นเมืองที่อยู่ในอำนาจ แต่เมื่อกองทัพของแคว้นที่รบชนะกลับแคว้นของตนไป แคว้นที่รบแพ้ก็ตั้งตนเป็นอิสระอีก ในกรณีของแคว้นสุโขทัยก็เช่นเดียวกัน อาจมีหลายแคว้นที่ถูกรุกรานโดยแคว้นสุโขทัยแล้วรบแพ้ แต่เมื่อกองทัพสุโขทัยถอยกลับไปบ้านเมืองแคว้นเหล่านั้นก็ประกาศตัวเป็นอิสระอีก แต่แคว้นสุโขทัยยังอ้างว่าเมืองเหล่านั้นคือเมืองขึ้นของตนดังมีปรากฏในจารึกหลักที่ 1 (นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 16)

3.2.4 ขอบเขตแคว้นสุโขทัยหลังสมัยพ่อขุนรามคำแหงจนถึงสมัยพระมหาธรรมราชาลิไท (นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 17) หลังจากสิ้นสมัยพ่อขุนรามคำแหงแล้ว อาณาจักรสุโขทัยเริ่มเกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง ดังปรากฏหลักฐาน คือ ตีลาจารึกหลักที่ 3 (จารึกนครชุม) กล่าวถึงเมืองที่แยกตัว ตั้งตนเป็นอิสระ เช่น เมืองเชียงทอง เมืองบางพาน และเมืองบางฉิ่ง เป็นต้น (ประชุมตีลาจารึกภาคที่ 1 (จารึกหลักที่ 3), 2521: 68) นอกจากนี้ภายหลังจากสิ้นสมัยพระเจ้าเลอไทยแล้วได้เกิดการแก่งแย่งอำนาจกันจน ในที่สุดพระมหาธรรมราชาลิไทได้ปราบดาภิเษกขึ้นเป็นกษัตริย์ (ประชุมตีลาจารึกภาคที่ 1 (จารึกหลักที่ 4), 2521: 70) และเริ่มรวบรวมอาณาเขตของแคว้นสุโขทัยใหม่ ดังจะเห็นจากการยกกองทัพไปตีเมืองแพร่เมื่อ พ.ศ. 1902-1903 (ประชุมตีลาจารึกภาคที่ 1 (จารึกหลักที่ 8), 2521: 121) และไปปราบหัวเมืองทางด้านตะวันออก (ประชุมตีลาจารึกภาคที่ 1 (จารึกหลักที่ 8), 2521: 116) หรือการใช้ศาสนาเป็นสื่อชักนำให้เมืองต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในอาณาจักร เช่น การสร้างพระพุทธรูป การสร้างศาสนสถาน และการชักนำประชาชนเมืองต่าง ๆ ไปนมัสการพระพุทธรูปและศาสนสถานที่พระองค์ทรงสร้างขึ้น (ประชุมตีลาจารึกภาคที่ 1 (จารึกหลักที่ 8), 2521: 117) ขอบเขตของอาณาจักรสุโขทัยในระยะนี้คงลดน้อยลง โดยสามารถกำหนดขอบเขตของอาณาจักรสุโขทัยในระยะนี้ได้ดังนี้ (ประชุมตีลาจารึกภาคที่ 1 (จารึกหลักที่ 8), 2521: 116-117)

ทิศเหนือ มีขอบเขตถึงเมืองแพร่

ทิศใต้ มีขอบเขตถึงเมืองพระบาง โดยมีเมืองซากังราว เมืองปากยม เมืองนครพระชุม เมืองสุพรรณภาว เมืองพานรวมอยู่ด้วย

ทิศตะวันออก มีขอบเขตถึงเขตแดนอาณาจักรล้านช้าง โดยมีเมืองสระหลวง เมืองสองแคว เมืองราด เมืองลุมบาจาย เมืองสการรวมอยู่ด้วย

ทิศตะวันตก มีขอบเขตถึงเมืองฉอด

3.2.5 ขอบเขตแคว้นสุโขทัยหลังสมัยพระมหาธรรมราชาลิไทจนสิ้นสุดแคว้นสุโขทัย หลังสมัยพระมหาธรรมราชาลิไท อำนาจของแคว้นสุโขทัยอ่อนกำลังลงมาก ในขณะที่ยังคงมีอำนาจอยู่ คือ อาณาจักรอยุธยา รวมทั้งอาณาจักรล้านนาไทยทางภาคเหนือ มีกำลังเข้มแข็งขึ้นมา ในช่วงเวลานี้อาณาจักรอยุธยาได้แผ่ขยายอำนาจขึ้นมารุกแคว้นสุโขทัย และสามารถรวมแคว้นสุโขทัยมาเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยาได้ในเวลาต่อมา

หลังสมัยพระมหาธรรมราชาลิไท แคว้นสุโขทัยสูญเสียดินแดนทางการเมืองกลายเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยาแล้ว แต่ยังคงมีตำแหน่งกษัตริย์ปกครองอยู่ ต่อมาสุโขทัยจะรวมเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยาอย่างเป็นทางการ ในสมัยพระมหาธรรมราชาที่ 3 ประมาณ พ.ศ. 1943 ปรากฏหลักฐานในศิลาจารึกหลักที่ 46 ระบุถึงขอบเขตของแคว้นสุโขทัยว่า ทางทิศใต้ถึงเมืองพระบาง ทางทิศเหนือถึงเมืองแพว (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 3 (จารึก หลักที่ 46) , 2508: 73.) และมีหลักฐานปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 93 ระบุถึงขอบเขตของแคว้นสุโขทัยในสมัยพระมหาธรรมราชาที่ 3 ดังนี้ (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 4 (จารึกหลักที่ 93) , 2513: 54-55)

ทิศเหนือ มีขอบเขตถึงเมืองอิฐรูปภูวนะ (น่าจะเป็นเมืองท่าอิฐ ซึ่งเป็นชื่อเก่าของเมืองอุตรดิตถ์)

ทิศใต้ มีขอบเขตถึงเมืองอุยพพต ซึ่งตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำปิง

ทิศตะวันออก มีขอบเขตถึงเมืองนครเทยย (คือ เมืองนครไทย ในเขตจังหวัดพิษณุโลกในปัจจุบัน)

ทิศตะวันออกเฉียงใต้ มีขอบเขตถึงเมืองวชรปุระ (คือ เมืองเพชรบูรณ์บนฝั่งแม่น้ำป่าสัก)

ทิศตะวันตก มีขอบเขตถึงเมืองตากปุระ (คือ เมืองตากเก่า)

ทิศตะวันตกเฉียงเหนือ มีขอบเขตถึงเมืองลกขปุระ (คือเมืองแสน บนแควน้อย แม่น้ำยม)

ทิศตะวันตกเฉียงใต้ มีขอบเขตถึงเมืองเหมปฺระ (คือเมืองเชียงทองใกล้กับตัวจังหวัดตากในปัจจุบัน)

ขอบเขตของแคว้นสุโขทัยในแต่ละยุคสมัยดังที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่า แคว้นสุโขทัยมิได้มีขอบเขตเหมือนกันตลอดทุกยุคทุกสมัย แต่มีขอบเขตเปลี่ยนแปลงไปตามความสามารถและความเข้มแข็งของกษัตริย์ที่ปกครองแคว้นแต่ละพระองค์ รวมทั้งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองโดยรอบด้วย

3.3 การปกครองสมัยสุโขทัย

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้สันนิษฐานถึงลักษณะการปกครองแคว้นสุโขทัยไว้ อาจสรุปความได้ดังต่อไปนี้ (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ 2505: 124-125)

การปกครองแคว้นสุโขทัยเกิดขึ้นจากแนวความคิดทางการเมืองการปกครอง 2 ประการ คือ

ก. **แบบดั้งเดิม** เป็นวิธีการปกครองที่นิยมใช้กันมานานแล้ว เป็นรากเหง้าทางวัฒนธรรมการปกครองของชุมชนในดินแดนแถบนี้ นับถือผู้ปกครองหรือกษัตริย์เป็นบิดาของประชาชนทั้งปวง ประชาชนและกษัตริย์จึงเหมือนเป็นครอบครัวเดียวกัน

ข. **แบบขอม** นำแบบขอมเข้ามาผสมใช้กับการปกครองแบบดั้งเดิมเพราะต้องปรับปรุงการปกครองไปตามยุคสมัย เพื่อต้องการให้แคว้นสุโขทัยมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงยุคหลัง ๆ เสถียรภาพทางการเมืองของแคว้นสั่นคลอนมากเพราะ แคว้นอื่น ๆ โดยรอบมีอำนาจมากขึ้น การปกครองแบบขอมนี้มีแนวคิดตามอย่างคติชาวอินเดีย คือ ถือว่า กษัตริย์หรือผู้ปกครองเป็นสมมติเทพหรือเป็นพระอิศวร หรือพระนารายณ์อวตารลงมาปกครองประชาชน

สำหรับการปกครองแคว้นสุโขทัยยึดรูปแบบวิธีดั้งเดิมเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาภายหลังจึงได้นำรูปแบบวิธีของขอมเข้ามาปรับใช้มากขึ้นเรื่อย ๆ การนำแนวคิดทางการเมืองการปกครองของ

ขอมมาใช้ พร้อมทั้งสร้างความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับขอมในอาณาจักรกัมพูชาจึงเป็นนโยบายทางการเมืองเพื่อสร้างความยำเกรงแก่แคว้นอื่น ๆ ทั่วไป ในดินแดนแถบนี้ ถือเป็น การสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่แคว้นสุโขทัย เพราะการปกครองแบบขอมเป็นวัฒนธรรมการปกครองที่ยาวนานและชัดเจนเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ในดินแดนแถบนี้

ส่วนเหตุผลที่ไม่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบขอมทั้งหมด เพราะหลักการเดิมเป็นหลักการที่ยอมรับของชุมชนซึ่งกลายเป็นวัฒนธรรมไปแล้ว ครั้นจะยกเลิกให้หมดไปก็ไม่ได้ เพราะชุมชนยังคงเชื่อในแนวทางการปกครองแบบเก่าอยู่ จึงต้องพัฒนาปรับแต่งไปตามกาลเวลา

แนวคิดทางการปกครองแบบดั้งเดิมเป็นรากเหง้าทางวัฒนธรรมของชุมชนในดินแดนแถบนี้ ซึ่งข้องเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ผู้ปกครองอาจเป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานมาจากคัมภีร์ทางพุทธศาสนา คือ "พระไตรปิฎก" ปรากฏมีกล่าวถึงเกี่ยวกับ การกำเนิดของรัฐและผู้ปกครองในพระสุตตันตปิฎกตอนทศนิกายปาฏิวารค มีชื่อเรียกว่า "อัครคัมภีร์" เป็นอรรถอธิบายเกี่ยวกับการกำเนิดของรัฐและผู้ปกครอง ชัยอนันต์ สมุทรมณีฯ สรุปได้ดังนี้ (ชัยอนันต์ สมุทรมณีฯ อ้างถึงใน นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 53)

3.3.1 แนวคิดในการปกครองแคว้นสุโขทัย

3.1.1.1 สภาวะธรรมชาติดั้งเดิมเป็นสภาวะที่สงบสุข อุดมสมบูรณ์ต่างคนต่างอยู่ โดยปราศจากกฎหมายและอำนาจของรัฐ มนุษย์ดำรงชีพได้โดยอาศัยปัจจัยเลี้ยงชีพขั้นพื้นฐาน คือ อาหารจากพื้นดินอันอุดม สภาพธรรมชาติดั้งเดิมปราศจากการกดขี่ขูดรีด

3.1.1.2 สังคมดั้งเดิมไม่มีทรัพย์สินส่วนบุคคล เพราะมนุษย์ไม่รู้จักการสะสมทรัพย์สินตามธรรมชาติ เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน

3.1.1.3 ครอบครัวเกิดหลังชุมชน ชุมชนดั้งเดิมมีลักษณะเป็นเพียงที่รวมของมนุษย์ที่ไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวต่อกัน นอกเหนือไปจากการเป็นเพียงสัตว์โลกที่มีชีวิตไปวันหนึ่ง ๆ กล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็นชุมชนบุพกาล

3.1.1.4 มนุษย์ในชั้นแรกไม่มีกิเลส แม้ว่าอาจมีสัญชาตญาณ ในการสืบพันธุ์ แต่ก็ยังมีได้กระทำการสมสู่กันอย่างมีความผูกพันเป็นเจ้าของ ต่อมาเมื่อคู่สมสู่อยู่กินกันเป็นประจำ บ้านเรือน ครอบครัวยังเกิดขึ้น เมื่อเกิดครอบครัวความผูกพันเฉพาะครอบครัวทำให้เกิดความคิดสะสม หากกรรมสิทธิ์ส่วนครอบครัว ก่อให้เกิดการแบ่งปันปักเขตทำมาหากิน

3.1.1.5 มนุษย์มีติมีชั่ว ผู้ที่ชอบแสวงหาของที่ไม่ใช่ของตน ทำให้สังคมเริ่มระส่ำระสาย ในชั้นแรกการลงโทษผู้กระทำผิดเป็นเรื่องส่วนตัวของแต่ละคน นานเข้ามนุษย์ไม่สามารถจัดการกับภัยของตนโดยลำพังได้ จึงขอให้บุคคลที่มีกำลังแข็งแรงกว่า มีคุณธรรม เป็นผู้ทำหน้าที่แทนและสมมติให้บุคคลนั้นเป็นผู้นำเป็นการตอบแทน แต่ความสัมพันธ์ระหว่างมหาชนสมมติกับคนอื่น ๆ ในสังคมอยู่ในรูปของสัญญา เป็นความสัมพันธ์ทางหน้าที่มากกว่าการยอมรับในบุญญาธิการว่าผู้ปกครองเป็นสมมติเทวราช

3.1.1.6 ตามอัคคัณฺณสูตรนั้น การมอบอำนาจให้ผู้ปกครอง ซึ่งเป็น “มหาชนสมมติ” เป็นการให้อำนาจในการปกป้องคุ้มครอง ช่วยเป็นผู้ตัดสินในกรณีที่มีการขัดแย้งกันในสังคม การให้ข้าวสาลีเป็นสิ่งตอบแทน มีลักษณะเป็นการมอบทรัพย์สินบางส่วนให้กับผู้ทำการปกป้องคุ้มครองรักษาความสงบ ไม่ปรากฏว่าผู้ปกครองได้รับการมอบอำนาจให้กระทำการอย่างอื่นนอกเหนือไปจากการปกป้องคุ้มครอง

3.1.1.7 แนวความคิดที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง ที่ปรากฏอยู่ในอัคคัณฺณสูตร ได้แก่ ความเสมอภาคของมนุษย์ ชาติกำเนิดมิใช่เป็นเครื่องกำเนิดฐานะและคุณค่าของคน แต่เป็นการประพฤติปฏิบัติหรือการกระทำมากกว่าอย่างอื่น

3.1.1.8 แนวความคิดทางการเมืองอีกอย่างหนึ่งก็คือ ความขัดแย้งและการเอาวัดเอาเปรียบกันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมิรัฐ มีผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง ถ้าไม่มีความขัดแย้งและไม่มีการเอาวัดเอาเปรียบซึ่งกันแล้วก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องมิรัฐบาล

สรุปว่าปรัชญาทางการเมืองใน “อัคคัณฺณสูตร” คือ สภาพดั้งเดิมของสังคมนั้นเป็นสภาพสังคมอุดมคติ และรัฐในอุดมคติคือ การปราศจากรัฐนั่นเอง โดยมนุษย์เริ่มต้นพัฒนาสังคมจากระบบที่ไม่มีรัฐ จนกระทั่งมีรัฐขึ้นและได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐไปตามกาลเวลา

มีระเบียบข้อบังคับเพิ่มขึ้น (นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 55) ซึ่งแนวคิดทางการปกครองในอัครคัมภีร์ที่มีลักษณะเป็นสังคมนิยมคตินี้ จะเกิดผลสัมฤทธิ์ก็ต่อเมื่อทั้งผู้นำของรัฐ และประชาชนมีคุณธรรมและจริยธรรมสูง รวมทั้งสภาพแวดล้อมในชุมชนต้องมีความอุดมสมบูรณ์และไม่มี การรุกรานหรือการทำสงครามกับแคว้นหรือชุมชนอื่น ๆ

อาจเป็นไปได้ว่า แนวคิดในอัครคัมภีร์นี้ถูกนำมาใช้ โดยผู้นำชุมชนโบราณต่าง ๆ ในดินแดนสยามประเทศตั้งแต่โบราณแล้ว ที่ปรากฏมีหลักฐานแน่นอนคือเนื้อความใน พระไตรปิฎก ในส่วนของ พระสูตรตันตปิฎกตอนที่ฌนิกายปาฏิหาริยวรรค ได้ถูกนำมาเผยแพร่ในดินแดนสยามประเทศตั้งแต่เมื่อพุทธศักราช 234 และเป็นประโยชน์เพื่อใช้เป็นพุทธธรรมในการก่อตั้ง แคว้นหรือรัฐต่าง ๆ ขึ้นเรื่อยมา และตกทอดแนวคิดนี้เลยตลอดมาจนกระทั่งสมัยสุโขทัย

พบว่าจากแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญในอัครคัมภีร์เกี่ยวกับรัฐและผู้ปกครอง ได้มีการสืบทอดเอามาใช้ในสมัยสุโขทัยต่อมา ซึ่งปรากฏในรูปของหนังสือชื่อ “ไตรภูมิพระร่วง” หนังสือเล่มนี้เชื่อกันว่าพระมหาธรรมราชาที่ 1 (ลิไทย) หรือพญาลิไทย เมื่อครั้งเป็นเจ้ากรุงศรี สัชชนาลัยได้นิพนธ์ขึ้น เมื่อปีระกา พุทธศักราช 1888 (พระยาวิไลไทย 2515: 1) “ไตรภูมิพระร่วง” นับเป็นวรรณกรรมชิ้นเอกของไทย โดยได้กล่าวถึงกำเนิดของโลก กำเนิดของมนุษย์ กำเนิดสังคมและผู้ปกครองไว้ในส่วนสุดท้ายของหนังสือ ใจความที่เกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ในไตรภูมิพระร่วงตรงกับ “อัครคัมภีร์” แม้ว่าจะมีข้อปลีกย่อยแตกต่างกันไปบ้างเล็กน้อย แต่ก็แสดงถึงการสืบทอดแนวความคิดเรื่องกำเนิดโลก กำเนิดมนุษย์ กำเนิดสังคม และการมีผู้ปกครองจากพระสูตรอย่างชัดเจน (ชัยอนันต์ สมุทรวณิช อ้างถึงใน นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 55)

ดังนั้น ความคิดในอัครคัมภีร์กิติ หรือความคิดในอัครคัมภีร์ที่สืบทอดมาปรากฏอยู่ในไตรภูมิพระร่วงกิติ จึงเป็นความคิดทางการเมืองที่สนับสนุน “การปกครองแบบราชาธิปไตย” การมีผู้ปกครองคนเดียวมีอำนาจสูงสุดจึงเป็นรูปการปกครองที่สอดคล้องกับความจำเป็นของสังคมดั้งเดิมมากกว่าการปกครองในรูปแบบอื่น ๆ (นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 55)

3.3.2 ความหมายและฐานะของผู้ปกครองในคัมภีร์ทางศาสนา

นคร พันธุ์ณรงค์ ได้รวบรวมความหมายของผู้นำสังคมตามคัมภีร์ในศาสนาต่าง ๆ ไว้ดังนี้ ซึ่งความหมายและลักษณะของผู้นำเหล่านี้อาจเป็นได้ว่า คือ ความหมายและลักษณะของผู้นำชุมชนโบราณ ผู้อยู่ในดินแดนสยามมาตั้งแต่โบราณกาล

อัคคัณฺญสูตร ได้บรรยายไว้ว่า (ชยอนันต์ สมุทวณิช อ้างถึงใน นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 57)

มหาชนสมมติ คือ หัวหน้าผู้ทำหน้าที่คอยดูแลคุ้มครองรักษาทรัพย์สินในสังคมดั้งเดิม โดยได้รับการมอบหมายจากคนทั้งปวง

กษัตริย์ คือ มหาชนสมมติซึ่งจะต้องปกป้องคุ้มครองคนจำนวนมาก มีอาณาเขตกว้างขวาง

ราชา คือ ผู้ที่เป็นหัวหน้าที่มีคุณธรรม สามารถ "ยังชนเหล่าอื่นให้สุขใจได้โดยธรรม"

หนังสือพุทธประวัติฝ่ายมหายานในทิเบต ได้บรรยายขยายความคำว่า กษัตริย์นอกเหนือไปจากอัคคัณฺญสูตร คือ อธิบายว่ามหาชนสมมตินี้เป็นเจ้าปกครองและป้องกันให้พ้นอันตราย จึงได้รับนามอีกอย่างหนึ่งว่า "ผู้ปกครองนา" (เกษตร) หรือ "กษัตริย์" ดังนั้น ตามคำอธิบายนี้คำว่า "กษัตริย์" จึงมาจากคำว่า "เกษตร" ซึ่งแปลว่าผู้ปกป้องคุ้มครองนานั้นเอง (ชยอนันต์ สมุทวณิช อ้างถึงใน นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 55)

ตำนานมูลศาสนา ได้บรรยายความหมายผู้ปกครองไว้ดังนี้

พระมหาสมมติราช หรือ ผู้ได้รับมอบหมายจากคนทั้งปวง

ขัตติย คือ ผู้ปกครองนา

ราชา คือ ผู้ปกครองอันเป็นที่รักที่พึงพอใจ

ไตรภูมิพระร่วง ได้บรรยายความหมายผู้ปกครองไว้ดังนี้ (พระยาสิทธิไทย, 2515:

331)

มหาสมมติราช คือ ผู้ที่คนทั้งหลายยอมตั้งให้ท่านเป็นใหญ่

ขัตติย คือ ผู้ที่แบ่งปันไร่นาข้าวน้ำแก่งคนทั้งหลาย

ราชา คือ ผู้ปกครองที่ถูกเนื้อพึงใจคนทั้งหลาย

โดยชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้จัดลำดับชั้นของผู้ปกครองออกเป็นชั้น ๆ ตามลักษณะ ดังนี้ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช อ้างถึงใน นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 56)

กษัตริย์ คือ ผู้ทำหน้าที่ปกครอง

ราชา คือ ผู้ปกครองที่ยุติธรรมที่ปฏิบัติหน้าที่โดยปวงชนพอใจ

จักรพรรดิ คือ ผู้ปกครองที่ปวงชนพอใจและเป็นผู้มีคุณธรรมสูงเกินกว่ากษัตริย์หรือราชาทั้งปวง

3.3.3 ฐานะของกษัตริย์ในสมัยสุโขทัย

จากความหมายและลักษณะของผู้หน้าที่มีปรากฏอยู่ในคัมภีร์ทางศาสนาต่าง ๆ ซึ่งเป็นคัมภีร์ที่มีปรากฏแล้วในสมัยสุโขทัย ทำให้สามารถจำแนกฐานะของผู้นำกษัตริย์ในสมัยสุโขทัยได้ 3 ฐานะ คือ (นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 56-57)

3.3.3.1 พระมหากษัตริย์ในฐานะบิดาของประชาชน (วิไลลักษณ์ เมฆารัตน์ และมิลลิกา มัสสุดา 2524: 120) ลักษณะของผู้ปกครองเช่นนี้ คือ แบบอย่างของกษัตริย์ในสมัยสุโขทัยระยะแรก ๆ ช่วงเวลาที่สุโขทัยเริ่มมีอำนาจทางการเมืองขึ้นเหนือรัฐไทยอื่น ๆ นั้น เป็นช่วงความเปลี่ยนแปลงจากลักษณะกลุ่มเมืองเล็กมาสู่ความเป็นปึกแผ่นเป็นแคว้นแคว้น ในระยะเวลานี้ยังมีอาณาเขตไม่กว้างขวางนัก จำนวนพลเมืองยังไม่มาก และยังคงลักษณะของสังคมที่อาศัยหลักความผูกพันในครอบครัวเป็นหลักในการปกครอง หลายครอบครัวรวมกันเป็นชุมชน ผู้นำเปรียบเสมือนหัวหน้าครอบครัวใหญ่ ลักษณะของผู้นำจึงได้มาจากความเคยชินที่ติดค้างมาจากสังคมแต่เดิม คือ มีความเรียบง่ายเป็นหลัก พระมหากษัตริย์สุโขทัยในระยะแรก ๆ ใช้คำนำหน้าว่า "พ่อขุน" ลักษณะเช่นนี้คล้ายกับรัฐไทยทางเหนือซึ่งยังไม่ได้รับอิทธิพลความคิดทางการเมืองการปกครองจากแหล่งอื่น ๆ เช่น พ่อขุนมังราย ซึ่งครองแคว้นล้านนา และพ่อขุนงำเมืองซึ่งครองแคว้นพะเยา พระมหากษัตริย์จะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน ปกครองดูแลไพร่บ้านพลเมืองด้วยความเอาใจใส่เหมือนพ่อบ้านที่ดูแลรับผิดชอบลูกบ้านของคน คือ เป็นผู้นำในยามมีศึกสงคราม ในยามสงบก็พร้อมจะให้คำปรึกษาวินิจฉัยปัญหายุ่งยากและข้อพิพาทของพลเมืองเสมอ จะเป็นได้จากจารึกหลักที่ 1 ที่กล่าวถึงการแขวนกระดิ่งไว้ปากประตูวัง สำหรับให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนไปสั่นเพื่อร้องทุกข์ และเมื่อได้ยินเสียงกระดิ่งพ่อขุนรามคำแหง จะเสด็จออกมาแก้ไขปัญหานั้นให้

3.3.3.2 พระมหากษัตริย์ในฐานะธรรมราชา (วิไลลักษณ์ เมฆารัตน์ และ มัลลิกา มัสสุดา 2524: 123-124) ธรรมราชา หมายถึง พระมหากษัตริย์ผู้มีธรรมหรือพระราชปฏิบัติตามธรรม ธรรมในที่นี้หมายถึงหลักธรรมในพุทธศาสนา ธรรมราชาในอีกความหมายหนึ่งหมายถึง พระมหากษัตริย์ผู้ยอมรับการปกครองโดยธรรม เป็นสิ่งกำหนดเงื่อนไขที่เป็นคุณค่าสำคัญสำหรับผู้ปกครองพึงประพฤติปฏิบัติ

ตามที่ปรากฏในแนวความคิดทางการเมืองในพุทธศาสนาเกี่ยวกับลักษณะผู้ปกครองที่ดีเลิศ อำนาจของธรรมราชาจึงเป็นอำนาจที่ชอบด้วยธรรมเสมอ ไม่ใช่อำนาจที่เกิดจากกำลังหรืออำนาจจากแหล่งอื่น ๆ ธรรมราชาจึงไม่ใช่ผู้ปกครองที่อยู่ในระดับเดียวกับผู้นำที่ใช้กำลังหรืออำนาจอื่น เป็นฐานอำนาจทางการเมืองการปกครอง ผู้ที่จะเป็นธรรมราชาได้นั้นจะต้องมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การสร้างคุณธรรม อำนาจที่ใช้ในการปกครองก็เป็นอำนาจที่อิงหลักธรรม ไม่ใช่การใช้อำนาจโดยอารมณ์หรือเหตุผลส่วนตัว หรือโดยยึดถือผลประโยชน์ของผู้ปกครอง ธรรมที่ใช้เป็นหลักในการปกครองที่มักกล่าวถึงในที่ต่าง ๆ คือ ทศพิธราชธรรม ราชจรรยา นวัตกรรม และจักรวรรดิวัตร

3.3.3.3 พระมหากษัตริย์ในฐานะเทวราชา (วิไลลักษณ์ เมฆารัตน์ และ มัลลิกา มัสสุดา 2524: 120) พระมหากษัตริย์ในสมัยตอนปลายสุโขทัยและโดยเฉพาะตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมา ทรงรับคติเทวราชาอันเป็นขนบธรรมเนียมของกษัตริย์กัมพูชามาเป็นแบบอย่างกำหนดฐานะของพระองค์ ตามคติเทวราชาซึ่งเป็นอิทธิพลจากลัทธิพราหมณ์นั้น ฐานะของพระมหากษัตริย์หลุดพ้นจากความเป็นคนธรรมดามาเป็นปางอวตารของพระผู้เป็นเจ้าของศาสนาพราหมณ์ ดังปรากฏในพิธีบรมราชาภิเษกซึ่งพราหมณ์จะเป็นผู้สาธยายมนต์ อันเชิญพระเป็นเจ้าของเจ้าให้เข้ามาสิงสถิตในพระมหากษัตริย์ ในพิธีนี้พราหมณ์จะใช้คำพูดกับพระองค์เหมือนพูดแก่พระศิวะหรือพระนารายณ์จะถวายพระบรมนามาภิไธย ซึ่งมีคำว่า “ทิพยเทพาวตาร” ทั้งหมดเหล่านี้คือสัญลักษณ์เพื่อแสดงว่าองค์พระมหากษัตริย์ได้กลายเป็นพระเป็นเจ้าของแล้ว ในฐานะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเทพเจ้า ระเบียบพิธีการที่ แวดล้อมองค์พระมหากษัตริย์ได้จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับฐานและความยิ่งใหญ่ของพระองค์

พระมหากษัตริย์ ผู้ปกครองในสมัยสุโขทัยส่วนใหญ่ยึดมั่นในหลักธรรม ในการปกครองอาณาจักรในระยะแรกของสมัยสุโขทัยพระมหากษัตริย์จะแสดงออกในฐานะ บิดาของประชาชน แต่ต่อมาในระยะหลังของยุคสมัยพระมหากษัตริย์จะแสดงออกในฐานะ ธรรมราชา

เป็นส่วนใหญ่ ส่วนฐานะ เทวราชา นั้นมีน้อยมาก การที่พระมหากษัตริย์ของอาณาจักรสุโขทัยปกครองบ้านเมืองโดยยึดมั่นในหลักธรรมเช่นนี้จึงก่อให้เกิดความสงบสุขทั่วไปในราชอาณาจักร โดยเฉพาะในสมัยพ่อขุนรามคำแหงและสมัยพระมหาธรรมราชาที่ 1 ในหนังสือ ไตรภูมิพระร่วง ปรากฏหลักธรรมที่พญามหาจักรพรรดิราช ทรงสั่งสอนท้าวพระยาทั้งหลาย ธรรมนี้กว้างและครอบคลุมทั้ง ทศพิชราชธรรมและจักรวรรดิวัตร นับเป็นหลักการปกครอง ประเพณีการปกครอง และการให้ความยุติธรรมในสังคมของสุโขทัย อาจสรุปหลักธรรมได้ดังนี้ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อ้างถึงใน นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 60)

3.3.4 หลักธรรมของกษัตริย์สมัยสุโขทัย

3.3.4.1 ให้รักประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองอย่างเสมอหน้ากัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ไม่ว่าจะเป็นคนระดับใด

3.3.4.2 ให้ผู้ปกครอง คือ ท้าวพระยาทั้งหลายยึดมั่นในธรรม มีทิริโอตบปะและดำเนินการปกครองตัดสินข้อพิพาทของประชาชนอย่างเที่ยงธรรม ให้ผู้ปกครองรู้จักของพระรัตนตรัยและฟังความเห็นของนักปราชญ์ อะไรที่นักปราชญ์เห็นว่าชอบธรรมก็ควรทำตาม และอะไรที่เห็นว่าไม่ชอบธรรมพึงละเว้น ให้ยึดมั่นในศีล 5 ข้ออย่างเคร่งครัด และควรนำไปสั่งสอน

3.3.4.3 เป็นที่น่าสังเกตว่าทันทีที่ได้สั่งสอนเรื่องบาปบุญคุณโทษ และให้ผู้ปกครองรักประชาชนเสมอหน้ากันแล้ว เรื่องต่อไปที่พญาจักรพรรดิราชทรงสั่งสอนท้าวพระยาทั้งหลาย คือ การไม่ให้ขูดรีดเอาไรด์เอาเปรียบประชาชน โดยกำหนดหลักการว่าถ้าประชาชนทำนาได้ข้าวคิดรวมทั้งหมดเท่ากับ 10 ส่วน ควรเก็บเอามาเป็นของหลวงเพียงส่วนเดียว และถ้าผู้ใดไม่สามารถผลิตข้าวได้ก็ไม่ควรเรียกเอาข้าวจากผู้นั้น ซึ่งเท่ากับเป็นการวางหลักเกณฑ์ในการเก็บภาษีในสมัยนั้น ซึ่งเก็บจากการผลิตข้าวที่เป็นพืชเพาะปลูกสำคัญนั่นเอง

3.3.4.4 ผู้ปกครองควรเลี้ยงดูไพร่ที่ใช้งาน และทหาร โดยแบ่งปันข้าวให้พอกันพอใช้ไม่ให้อดอยาก และให้งานแต่พอควรอย่าให้มากจนเกินไป สำหรับคนเฒ่าคนแก่นี้ควรปล่อยให้อยู่ตามลำพังอย่าไปเกณฑ์แรงงาน

3.3.4.5 ผู้ปกครองควรเก็บภาษีเงินส่วนจากราษฎรตามอัตราเดิมที่ได้กำหนดไว้ในสมัยก่อน ๆ ไม่ควรเก็บเงินส่วนเพิ่มขึ้น เพราะจะเป็นตัวอย่างเป็นธรรมเนียมที่ผู้ปกครองคนต่อ ๆ ไปจะถือเอาเป็นแบบอย่างและบาปก็จะตกกับผู้ขึ้นภาษีนั้น

3.3.4.6 ผู้ปกครองควรสนับสนุนช่วยเหลือเกื้อกูลพ่อค้าประชาชน โดยไม่คิดผลประโยชน์ตอบแทนมากไปกว่าที่ได้ช่วยเหลือไป คือ ไม่คิดดอกเบี้ย

3.3.4.7 ผู้ปกครองควรรับเสด็จข้าราชการสำนักให้สุขสบายโดยไม่คิดเสียดาย

3.3.4.8 ผู้ปกครองควรตั้งอยู่ในความไม่ประมาท และไม่ลืมตน ให้คำนึงถึงความชอบธรรม บังคับคดีด้วยความยุติธรรม

3.3.4.9 ผู้ปกครองควรเลี้ยงดูรักษาสมณพราหมณ์ นักปราชญ์ ราชบัณฑิตผู้รู้ธรรมและปรีชาผู้รู้อยู่เสมอ

3.3.4.10 ผู้ปกครองควรให้สิ่งตอบแทนบำเหน็จรางวัล แก่ผู้ทำความดีมากนัก้อยตามประโยชน์ที่เขานำมาให้

จึงกล่าวได้ว่าในสมัยสุโขทัยพระมหากษัตริย์ผู้ปกครองเป็นผู้ที่ยึดมั่นอยู่ในหลักธรรม จึงปกครองบ้านเมืองด้วยความร่มเย็นเป็นสุข ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ภายในจึงไม่ค่อยปรากฏ

3.3.5 กฎหมายในแคว้นสุโขทัย

กฎหมายในแคว้นสุโขทัยมิได้มีการรวบรวมเป็นหมวดหมู่ดังเช่นแคว้นที่เจริญรุ่งเรืองในระยะเดียวกันจัดทำ กล่าวคือ แคว้นล้านนาไทยได้มีกฎหมายของพระเจ้ามังราย หรือ “มังรายศาสตร์” (ประเสริฐ ณ นคร 2514: 126) ส่วนอาณาจักรอยุธยา ก็มี กฎหมายของพระเจ้ารามาธิบดีอยู่ทอง (นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 62)

อย่างไรก็ตามในศิลาจารึกหลักที่ 1 ได้มีการกล่าวถึงจารัตประเพณีซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคมสุโขทัยและอาจแปลเป็นกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้จารึกหลักที่ 38 ได้กล่าวถึงการตรากฎหมายและบทบัญญัติต่าง ๆ ตลอดจนบนลงโทษผู้กระทำผิดด้วย อาจแยกพิจารณาสาระที่เกี่ยวกับกฎหมายสุโขทัยออกเป็น 2 หัวข้อ ดังนี้ (นคร พันธุ์ณรงค์, 2528: 62)

ก. **กฎหมายลักษณะเป็นจารัตประเพณี** เป็นกฎหมายที่ไม่ได้ระบุเป็นกฎหรือบัญญัติแต่เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมสุโขทัย ชุนประเสริฐสุภมาตราได้แปลความจากจารึกหลักที่ 1 แยกเป็นกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ดังนี้ (ชุนประเสริฐสุภมาตรา 2503: 106-112)

1. **กฎหมายภาษี** ตามปกติแล้วบ้านเมืองทุกแห่งทุกอาณาจักรจะต้องมีเงินไว้สำหรับบำรุงบ้านเมือง รัฐบาลจะต้องเก็บภาษีจากประชาชนผู้มียาไรได้ทุกคน แต่ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงพระองค์ให้บัญญัติว่า "... เมื่อชั่วพ่อขุนรามคำแหง เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลาในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ ลู่ทาง..." หมายความว่าแคว้นสุโขทัยได้ปล่อยให้มีการค้าขายกันได้โดยเสรี ไม่มีการเก็บภาษีผ่านด่าน

2. **กฎหมายเกี่ยวกับการค้าขาย** มีลักษณะเป็นเรื่องซื้อ ๆ ขาย ๆ กันมาก เข้าใจว่าคงรวมถึงการแลกเปลี่ยนด้วย ดังปรากฏข้อความในจารึกว่า "... เพื่อนจูงวัวไปค้า ชีม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้าง ค้า ใครจักใคร่ค้าม้า ค้า ใครจักใคร่ค้าเงือนค้าทอง ค้า..."

3. **กฎหมายเกี่ยวกับการจับจองทรัพย์สิน** เป็นลักษณะการจับจองที่ดิน กล่าวคือ ถ้าใครหักร้างถางพงทำให้เกิดเป็นสวนเป็นไร่เป็นนาไว้ ณ ที่แห่งใด ที่แห่งนั้นก็ถือว่าตกเป็นของคน ๆ นั้นเท่าที่เขาอุทิศสำหรับหักล้างถางพง ดังปรากฏข้อความในจารึกว่า "... สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน..."

4. **กฎหมายมรดก** เมื่อบรรพบุรุษของผู้ใดล้มตายลง ก็ให้ทรัพย์สินตกเป็นมรดกของทายาทดังปรากฏข้อความในจารึกว่า "... ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล้วล้มตายหายกว่า เหย้าเรือนพ่อเชื้อ เลือคำมัน ช้างขอลูกเมียเย็บข้าว ไพร่ฟ้าชาวไทย ป่าหมากป่าพลูพ่อเชื้อมันไว้แก่ลูกมันสิ้น..."

5. กฎหมายเรื่องการพิจารณาคดี เมื่อประชาชน เจ้านาย หรือขุนนางเกิดกรณีพิพาทเป็นความกัน ท่านบอกให้ไต่สวนดูให้แน่นอนแล้วจึงตัดสินความด้วยความซื่อตรง ดังปรากฏข้อความในจารึกว่า "... ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุน มิแผลมิคแผลกแสกกว้างกัน สนวนดูแท้แล จึงแล่งความแก่เขาด้วยชื่อ บ่เข้าผู้ลักมักผู้ซ่อน เห็นข่าวท่านบ่ใคร่พิน เห็นสินท่านบ่ใคร่เดือด..."

6. กฎหมายเกี่ยวกับการร้องทุกข์ เป็นการแสดงให้เห็นว่าในระยะตอนต้นของสมัยสุโขทัยนั้นมีประชาชนน้อย พระมหากษัตริย์ทรงสนพระทัยในทุกข์สุขของประชาชนอย่างจริงจัง ทรงดูแลปกครองอย่างใกล้ชิดด้วยพระเนตรพระกรรณของพระองค์เอง ฉะนั้นพระองค์จึงเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าถึงพระองค์เมื่อมีความทุกข์ร้อน ดังความปรากฏในจารึกว่า "... ในป่ากประดุมิกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ นั้น ไพร่ฟ้าหน้าปก กลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความ เจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงเจ้าถึงขุนบ่อไร่ ไปสิ้นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถามสวนความแก่มันด้วยชื่อ ไพรในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม..."

7. กฎหมายเกี่ยวกับเชลยศึก ถ้ามีการรบพุ่งกันเกิดขึ้นจนได้ชัยชนะเด็ดขาด ศัตรูยอมแพ้เป็นเชลยราบคาบแล้ว ก็จะไม่โหดร้ายต่อศัตรู ดังความปรากฏในจารึกว่า "... ได้ข้าเสือก ข้าเสื่อ หัวพุ่ง หัวรบก็ตีบฆ่าบตี..."

8. กฎหมายเกี่ยวกับการอพยพชาวต่างประเทศ จะให้คนที่สวามิภักดิ์นับถือเอาเมืองสุโขทัยเป็นบ้านเมืองของตน คือ ให้เป็นหมู่เหล่าไม่กระจัดกระจาย จึงต้องช่วยคนเหล่านั้นตั้งตัวได้ ดังความปรากฏในจารึกว่า "...คนใดซี่ข้างมาหา พาเมืองมาสู่ช้อยเหนือเพื่อกู้ มันบ่มีช้าง บ่มีม้า บ่มีบัว บ่มีนาง บ่มีเงื่อน บ่มีทองให้แก่มัน ช้อยมันดวงเป็นบ้านเป็นเมือง..."

9. กฎหมายเกี่ยวกับการทำสงคราม ภาวะสงครามในสมัยนั้นคงเริ่มเมื่อเวลาฝ่ายหนึ่งเคลื่อนทัพแล้วอีกฝ่ายหนึ่งก็ไปตั้งรับ หรือยกไปปะทะกัน ณ ที่ใดที่หนึ่งแม่ทัพหรือประมุขของอาณาจักรที่คุมกองทัพไปยอมต่อสู้กันตัวต่อตัว ดังความในจารึกว่า "...เมื่อกูขึ้นใหญ่ได้สิบเก้าชั่ว ขุนสามชนเจ้าเมืองฉอดมาท่เมืองตาก พ่อกูไปรบขุนสามชนหัวซ้าย

ขุนสามชนขับมาหัวขวา ขุนสามชนเคลื่อนเข้า ไพร่ฟ้าหน้าใสพอกุหนิญญาพายจแจ้ (น) กุบ
หนี กุขี่ข้างเบกพล กุขีบเข้าก่อนพอกุ กุด่อ (ข้า) ง ด้วยขุนสามชน ตนกูฟ่งข้างขุนสามชนตัว
ชื่อสามเมืองแพ้ว ขุนสามชนพายหนี..”

กฎหมายที่มีลักษณะเป็นจารีตประเพณีเหล่านี้เป็นที่ทราบกันอย่างดีในหมู่พวก
ประชาชนและผู้ปกครองได้ยึดถือปฏิบัติ เนื่องจากศิลาจารึกหลักที่ 1 กล่าวเน้นถึงเหตุการณ์ใน
สมัยพ่อขุนรามคำแหงเป็นส่วนใหญ่ จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าทางล้านนาไทยในระยะเวลาเดียวกัน
นี้มี กฎหมาย “มังรายศาสตร์” หรือกฎหมายพระเจ้ามังรายเป็นหมวดหมู่ ระบุถึงความผิดและ
บทกำหนดโทษ แต่ไม่ปรากฏหลักฐานกฎหมายในลักษณะเดียวกันในสุโขทัยเลย (นคร พันธุ์
ณรงค์ 2528: 63.)

อย่างไรก็ตามกฎหมายซึ่งเป็นจารีตประเพณีซึ่งแปลความจากจารึกหลักที่ 1 นี้ก็นำ
ถึงสิทธิของพลเมืองหลายประการที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย กล่าวคือ ถ้ามีการ
พิพาทกันในกรณีใดก็ตามที่จะมีการสอบสวนพิจารณาคดี การสอบสวนนั้นจะถือหลักความยุติ
ธรรมเป็นสำคัญ เพราะเป็นหัวใจของการปกครองบ้านเมืองให้อยู่เย็นเป็นสุขและสงบราบคาบ
ได้ (สินชัย กระบวนแสง 2520: 70)

ข. กฎหมายลักษณะลักพา ในปี พ.ศ. 1940 ได้มีการออกกฎหมายลักษณะ
ลักพาขึ้นใช้ในเมืองสุโขทัย เมืองเซลิยง เมืองกำแพงเพชร เมืองทุ่งยั้ง เมืองปากยม เมือง
สองแคว หลายมาตรา กฎหมายดังกล่าวออกในสมัยพระมหาธรรมราชาที่ 2 รายละเอียดของ
กฎหมายฉบับนี้แบ่งเป็นมาตราต่าง ๆ ดังนี้ (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 3 (จารึกหลักที่ 38)
2508: 26-36. และศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ ณ นคร ช่วยอ่านแก้ไขให้ใหม่.)

มาตรา 1 หากข้าขอท่านหนีไปอยู่ในบ้านผู้ใด หากไม่ส่งข้าท่านคืน
ภายในสองวัน กล่าวคือ ถ้าข้าท่านไปถึงบ้านจนด้าแล้วไม่ส่งคืนและไม่เร่งนำข้าท่านไปมอบ
ให้แก่เจ้าข้าในวันรุ่งขึ้น หากเจ้าข้าสุภาวดีทราบเรื่องไปตามข้าให้แก่เจ้าของถือว่ามีความผิด
หนึ่ง ถ้าผู้ใดถือว่าตนยิ่งใหญ่ไม่ส่งข้าท่าน ภรรยาท่านคืน จะมีความผิดตามที่กำหนดไว้ในราช
ศาสตร์และธรรมศาสตร์ และจะถูกปรับโทษเช่นเดียวกับขโมย ซึ่งลักพาคนของท่านไปไว้กลาง
เมืองและยังไม่ทันพาออกไปจากเมือง

มาตรา 1 หากผู้ใดอยู่บ้านนอกเมืองเล็กไกลจากเมืองใหญ่ไปชั่ววันหนึ่งหรือครึ่งวัน ถ้ามีข้าซึ่งขึ้นกับปึกท่าน (สังกัดท่าน) หรือข้าของชีบาพระอุปัชฌายาจารย์หนีไปสูบ้านตน หรือมีคนพาข้าท่านหนีมาสูบ้านตนให้ส่งคืนให้ได้ (ให้มอบแก่) พระเจ้าแผ่นดิน เจ้าบ้าน เจ้าเมือง... หากเจ้าไทยไม่อยู่ให้นำไป (ให้แก่...) ... ถ้าหากปล่อยข้าท่านอยู่ในบ้านเกินสามวันให้ไปปรับไหมตามจำนวนวันที่เกินไปวันละ 11,000 เบี้ย จนถึงห้าวัน ให้ปรับไหมจนถึง 55,000 เบี้ย หากปล่อยไว้ถึงแปดวันและยังไม่เกินวันที่แปด คงไหม 55,000 เบี้ย ถ้าเกินวันที่แปดไปแม้แต่วันเดียวก็ตีให้ปรับไหมมันเท่ากับลักพาคนไป และที่เอาไปไว้ที่บ้านก็ตีเสมือนพาออกไปจากเวียง ให้ไหมตามศักดิ์ดังกำหนดไว้ในธรรมศาสตร์ ราชศาสตร์

มาตรา 1 หากมีขโมยลักพาผู้คนของท่านไปพักที่บ้านตนหรือผ่านข้างบ้านตนไปก็ตี ให้เจ้าบ้านพิจารณาดู หากรู้ว่าเป็นขโมยให้จับให้ได้ และนำขโมยและของที่ลักมานั้น ... ศิมันเป็นผู้ไปช่วยขโมยลักของท่าน (เมื่อเจ้าของมาเห็นจวนตัวจึงนำของไปคืนให้เจ้าของ) ท่านมิให้จ่ายรางวัลแก่มัน มันจะอ้างว่าตามกฎหมายควรจะได้รับรางวัลนั้นอ้างมิได้ เพราะมันทำเฉยอยู่จนกระทั่งเจ้าของไปถึงจึงเอาของมาคืน ท่านตัดสินให้มึงโทษสถานวางเฉยอยู่จนเจ้าของไปหา ภายหลังหากได้ความว่ามันมีส่วนช่วยขโมยก็ให้ลงโทษสถานนั้นด้วย

มาตรา 1 หากจับกุมขโมยได้พร้อมกับข้าวของ เช่น ข้าคน วัวมอ ปอปั่น (สันนิษฐานว่าคือวัวที่มีเชือกผูก หมายถึงวัวที่มีเจ้าของผูกไว้แล้ว) หากได้เก็บตัว ขโมย ข้าวของ ข้าคน ฟีน้อง ภรรยาท่านไว้เกือบถึงวันหนึ่ง ท่านมิให้ของที่จับได้ไว้เลย และยังให้ได้รับโทษเท่ากับผู้ลักและอำลัก (หมายถึงซ่อนของที่ลักไว้) ตามบัญญัติในราชศาสตร์

มาตรา 1 หากมีโจรลักผู้คน วัวมอ ปอปั่นหนีไปผ่านข้างบ้านก็ตี ไปพักที่เรือนคนก็ตี ถ้าเจ้าบ้านวางเฉยไม่จับและปล่อยโจรไป หรือทราบว่าเป็นขโมยแต่เป็นพี่น้องตนแลปล่อยตัวไม่ หรือเห็นขโมยเป็นข้าของผู้ใหญ่เกิดความกลัวจึงปล่อยตัวไป หรือจับขโมยได้ ขโมยให้สินจ้างจึงปล่อยตัวไป หรือหากเจ้าของหรือเจ้าของข้าใส่ขโมยไปถึงบ้านตน เจ้าของร้องให้ช่วย เจ้าของอยู่ที่บ้านแต่ไม่ช่วย ปล่อยให้ขโมยหนีไปก็ตี กรณีใดกรณีหนึ่งดังกล่าวมาแล้วนี้ ให้ลงโทษเจ้าบ้านดูจะเป็นขโมยลักภริยาคน และข้าวของท่านราคาของเท่าใด และสินไหมจะเรียกได้จากขโมยเท่าใด ให้เจ้าบ้านใช้ค่าของและไหมตามศักดิ์ (เหตุใดจึงไหมเช่นนั้น เพราะเหตุว่าถ้าเจ้าบ้านจะส่งขโมยและข้าวของคืนให้ นอกจากจะพ้นอาณาดามราช

ศาสตร์ ธรรมชาติแล้ว ยังจะได้คำสินจ้าง ค่าของที่จับได้อีก เมื่อรู้ว่าท่านบัญญัติเกี่ยวกับรางวัลไว้ให้เหตุใดจึงวางเฉยเห็นแก่ขโมยยิ่งกว่ากลัวอาญาตามกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้รับทุกข์ (เจ้าของ) เสียหายจึงให้มันรับโทษดังกล่าว)

มาตรา 1 ผู้ใดไปลักของในบ้านท่านหรือไปล่าฆ่าฟันท่าน ผู้อื่นชวนตนไปลักของท่านก็ดี ไปลักของด้วยกันก็ดี และรู้ว่าผู้ใดลักเสียม (ตามกฎหมายมาตราสามดวงลักเสียมได้แก่เอาของผู้อื่นไปโดยไม่ได้รับอนุญาต เมื่อท่านไปพบเข้าอ้างว่าหยอกล้อหรือขอยืม) สิ่งสินท่านนานประมาณภายในสิบปี ไม่มีผู้รู้เห็นผู้ลักนี้ หากผู้นั้นจับขโมยได้ แต่ไม่บอกแก่เจ้าหน้าที่และเจ้าของ ท่านให้โทษมันเหมือนดังมันเป็นขโมย และสินไหมสถานเดียวกับคนมา (พา) ลักเมียท่าน (ไป)

มาตรา 1 หากมีคนจะไปแย่งชิงข้าวของท่าน แม้จะเป็นผลไม้อันเจ้าของมิได้ให้ก็ตาม หากไม่มีคนช่วยจับกุมให้ช่วยจับกุมมันให้ได้ แม้คนร้ายถือหอกดาบหรืออาวุธใหญ่โต ก็ให้จับมันให้ได้ แล้วนำมาไปถวายแก่ท่าน ท่านปรับไหมได้ให้เป็นรางวัลแก่ผู้จับ "ถ้ามันเตรียมจะแย่งชิงอันใดให้ปรับไหมขนาดเตรียมการกระทำผิด" ผู้ใดวางเฉยจับได้คนร้ายแล้วปล่อยไปหรือไม่ช่วยจับกุมให้ปรับไหมตามโทษและของที่เสียหาย เพราะคนร้ายชิงเท่าใด ให้ผู้นั้นใช้ทั้งสิ้น

มาตรา 1 ผู้ใดจะมีงาน ถ้าจะฆ่าวัวควาย ให้นำวัวควายนั้นมาแสดงให้คนทั้งหลายเห็น ถ้าเป็นมุนานให้แสดงให้ไพร่รู้ ถ้าเป็นไพร่ให้แสดงให้มุนนายรู้ ให้เพื่อนบ้านรู้ แล้วจึงฆ่ากิน บัญญัติไว้ดังนี้ เพื่อกันผู้ร้ายขโมยวัวควายท่านมาฆ่ากิน...

นอกจากกฎหมายดังกล่าวมานี้แล้วในจารึกหลักที่ 38 ยังมีกฎหมายที่ระบุไว้อีก แต่เนื่องจากตัวอักษรลบเลือนไปมาก ไม่สามารถจะจับความได้ชัดเจนซึ่งก็หมายความว่ายังมีกฎหมายลักษณะอื่น ๆ อีก แต่ไม่ปรากฏหลักฐานยืนยันชัดเจน กฎหมายลักพาของสุโขทัยในสมัยพระมหาธรรมราชาที่ 2 นี้ก็อาจจะเป็นหมายลักพาของอยุธยา เพราะการติดต่อสัมพันธ์ทางการเมืองทำให้อิทธิพลกฎหมายอยุธยาขยายขึ้นไปและใช้แพร่หลายในสุโขทัย(นคร พันธุ์รงค์ 2528: 65)

3.4 การแบ่งเขตปกครองในสมัยสุโขทัย

การแบ่งเขตการปกครองในสมัยสุโขทัยอาจถือกำหนดจาก “คัมภีร์ราชศาสตร์” ของพราหมณ์เป็นหลัก คือ มีเมืองราชธานีตั้งเป็นศูนย์กลาง เป็นที่ประทับของพระมหากษัตริย์ เนื่องจากพระองค์เป็นหัวใจของการปกครองบ้านเมือง และทรงเป็นจอมทัพของอาณาจักรตามประเพณี ฉะนั้นถ้าพระองค์ทรงมีอันตรายจากข้าศึกศัตรูแล้ว บ้านเมืองก็หมดอำนาจ จึงต้องป้องกันมิให้เมืองราชธานีถูกโจมตีโดยไม่ทันรู้ตัว โดยการวางกำลังทหารป้องกันไว้เป็นชั้น ๆ ให้ราชธานีอยู่ตรงกลาง แล้วกำหนดหัวเมืองโดยรอบ มีเมืองลูกหลวงเป็นส่วนป้องกันลดหลั่นกันออกมาเป็นชั้น ๆ จุดตั้งดาวล้อมเดือน วิธีแบ่งเขตการปกครองแบบนี้สามารถแยกเมืองต่าง ๆ ออกได้ดังนี้ (นคร พันธุ์ณรงค์ 2528: 65)

ก. เมืองหลวงหรือเมืองราชธานี ตั้งที่เมืองสุโขทัย เมืองนี้เป็นเมืองที่พระมหากษัตริย์ประทับ มีกำแพงเมืองหนาแน่นมั่นคง มีพระราชวังและวัดวาอารามที่ใหญ่โต ทั้งที่อยู่ในกำแพงเมืองและนอกกำแพงเมือง เป็นศูนย์รวมการปกครองอาณาจักรและเป็นศูนย์กลางวัฒนธรรม พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้บัญชาการและทรงมีคำสั่งไปยังเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ในพระราชอาณาจักรตลอดจนเมืองขึ้นทั้งปวงให้ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือคงปฏิบัติการใด ๆ แล้วแต่จะทรงเห็นสมควร

ข. เมืองลูกหลวง ที่เรียกว่า “เมืองลูกหลวง” เพราะทรงส่งลูกหลวงหรือบุคคลในราชวงศ์หรือข้าราชการที่ไว้วางพระราชหฤทัยไปปกครอง และเตรียมกำลังทหารไว้ป้องกันเมืองสุโขทัยหรือเข้าสมทบกับกองทัพหลวง เมืองลูกหลวงเป็นเมืองที่มีความสำคัญทางด้านยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นเหตุให้เรียกว่า “เมืองด่าน” หรือ “เมืองหน้าด่าน” ในสมัยสุโขทัยปรากฏมีเมืองลูกหลวงที่ยอมรับกัน 4 เมือง (ศรีสัคร วิลลิโกดม มีความเห็นว่า เมืองลูกหลวงอาจจะมีจำนวนมากนี้ก็ได้) คือ เมืองศรีสัชชนาลัย เมืองสองแคว เมืองสระหลวง และเมืองนครชุม ในระหว่างเมืองสุโขทัยกับเมืองลูกหลวงดังกล่าวอาจมี “เมืองเล็ก ๆ” อีกหลายเมืองตั้งอยู่ในที่อุดมสมบูรณ์ เพราะในจารึกปรากฏชื่อ เมืองบางขลง เมืองบางพาน และเมืองเชียงทอง เป็นต้น แต่การปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ทั้งหมดที่กล่าวนี้ขึ้นตรงกับราชธานี คือ กรุงสุโขทัยทั้งสิ้น ระหว่างเมืองราชธานีกับเมืองลูกหลวงทั้ง 4 จะอยู่ห่างกันระยะทางเดินเท้า 2 วัน

ค. เมืองพระยามหานคร คือ เมืองที่ตั้งห่างจากกลุ่มหัวเมืองชั้นใน หรือ เมืองลูก หลวงดั่งที่กล่าวมาแล้ว ออกมามาก และเป็นหัวเมืองใหญ่ อาจมี เมืองเล็ก ๆ ขึ้นด้วยแบบเดียวกับเมืองราชธานีกับเมืองลูกหลวง หัวเมืองเหล่านี้อาจเป็นเมืองมาขอขึ้นหรือเป็นเมืองที่อาณาจักรสุโขทัยได้รวบรวมเมืองเล็ก ๆ จัดตั้งขึ้นใหม่ เช่น เมืองคนที เมืองพระบาง เมืองเชียงทอง และเมืองบางฉลิ่ง เป็นต้น การปกครองหัวเมืองเหล่านี้จะมี "ขุน" ปกครองโดยเด็ดขาด แต่ในด้านการต่างประเทศและการทหารจะต้องขึ้นกับพระมหากษัตริย์สุโขทัย

ง. เมืองออกหรือเมืองขึ้น หมายถึง อาณาจักรหรือแคว้นหรือเมืองที่มีการปกครองเป็นส่วนสัดของตนอยู่ก่อนแล้ว แต่ภายหลังมาขอขึ้นหรือยอมอ่อนน้อม พึ่งพระบรมโพธิสมภารเพื่อขอพระบารมีคุ้มครอง เพราะถูกคุกคามจากอาณาจักรอื่น หรือเกรงกลัวอาณาจักรสุโขทัย การปกครองเมืองออก เช่น เมืองแพร์ เมืองบัว เมืองน่าน เมืองขวา(หลวงพระบาง) เมืองเวียงจันทร์ เมืองหงสาวดี เมืองสุพรรณภูมิ และเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นเมืองออกของสุโขทัยทั้งนั้น สุโขทัยจะไม่เข้าไปแทรกแซง เพียงแต่เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วเมืองออกเหล่านี้ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวายพระมหากษัตริย์สุโขทัย ถ้าขาดการส่งเครื่องราชบรรณาการแสดงว่าเมืองออกนั้นได้แข็งเมืองและตั้งตนเป็นอิสระ เมื่อเกิดสงครามทางสุโขทัยจะส่งกองทัพไปช่วยเหลือ หรือถ้ามีข้าศึกยกทัพมาตีกรุงสุโขทัย เมืองออกทั้งหลายต้องส่งกองทัพมาช่วย หรือให้ส่งเสบียงอาหารตามที่กำหนดเกณฑ์ไป

3.5 การควบคุมอำนาจในกลุ่มคน 3 กลุ่ม เพื่อเสถียรภาพทางการเมืองของแคว้นสุโขทัย

ตามที่ได้กล่าวถึงมาแล้วว่า แคว้นสุโขทัยมีวิธีการปกครองตามแบบดั้งเดิมที่นิยมใช้กันมาแต่ยุคศึกษาวรรพภายในชุมชนผู้อยู่อาศัยในดินแดนสยาม คือ "แบบพ่อปกครองลูก" และ "ธรรมราชา" การปกครองทั้งสองลักษณะนี้ส่งผลให้อำนาจทั้งหมดจะรวมศูนย์ไปอยู่ที่กษัตริย์และกษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจโดยสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้นจึงกษัตริย์จึงทรงรับภาระทางการเมืองการปกครองมาก ต้องขยันขันแข็งและเข้าถึงประชาชนจริง ๆ จึงจะบรรลุผลทางการเมืองการปกครองและรักษาพระราชอำนาจไว้ได้ (นคร พันธุ์ณรงค์ 2528: 65) ด้วยเหตุที่ความมั่นคงทางการเมืองของแคว้นขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งและความมี "ธรรม" ของกษัตริย์ทั้งสิ้น เสถียรภาพของแคว้นจะด้อยลงเมื่อถึงเวลาเปลี่ยนรัชกาลใหม่ หรือเมื่อกษัตริย์องค์ใหม่เพิ่งขึ้นครองราชย์มี

พระปรีชาสามารถหรือมี “ธรรม” น้อยกว่ากษัตริย์องค์เดิม การปกครองระบบนี้จึงเป็นการปกครองที่ “ขาดความเข้มแข็ง มีลักษณะอ่อนแอ”

อย่างไรก็ตาม วิธีการที่จะรักษาพระราชอำนาจตามประเพณีและวิถีทางของการปกครองในระบบนี้ยังคงมีอยู่ โดยการควบคุมและสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มบุคคล 3 กลุ่ม นครพันธุ์นรงค์ ได้รวบรวมไว้มีดังต่อไปนี้ (นคร พันธุ์นรงค์ 2528: 65-68)

3.5.1 การสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนและการควบคุมประชาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนขึ้นอยู่กับฐานะหน้าที่ของพระมหากษัตริย์และหลักการที่ทรงใช้ในการปกครอง

ก. การให้ความคุ้มครองแก่ไพร่บ้านพลเมือง หน้าที่สำคัญของพระมหากษัตริย์ คือ ความคุ้มครองที่สำคัญได้แก่ การที่พระมหากษัตริย์ทรงรวบรวมและนำกองทัพเข้าต่อสู้กับอริราชศัตรู และทรงป้องกันภัยอันตรายอันพึงบังเกิดต่อทรัพย์สินและชีวิตของประชาชน ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเคร่งครัด สามารถนำความสุขมาให้กับประชาชนได้ก็จะเป็นที่รักใคร่ของประชาชน ซึ่งมีผลต่อความมั่นคงด้านการเมืองการปกครองด้วย

ข. ต้องมีหลักการทางด้านการปกครอง ซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้ ก็จะเป็นผลต่อความมั่นคงทางด้านการเมืองการปกครองของพระมหากษัตริย์ด้วย หลักการดังกล่าวได้แก่

1 พระมหากษัตริย์จะต้องทรงมีลักษณะทางความเชื่อและศาสนา คือ ทรงเป็นสื่อกลางระหว่างธรรมชาติกับสิ่งที่อยู่นอกเหนือธรรมชาติ เพื่อบันดาลให้สิ่งที่อยู่นอกเหนือการกระทำของพระองค์ดำเนินไปโดยเรียบร้อย จะเห็นได้จากการที่พระมหากษัตริย์นอกจากจะต้องมีความสามารถทางการรบเพื่อป้องกันบ้านเมืองแล้ว ยังต้องเช่นบวงสรวงผีที่คุ้มครองราชธานี เพื่อให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข ดังความปรากฏในจารึกหลักที่ 1 ว่า “... เมืองห้วนอนเมืองสุโขทัยนี้... มีน้ำโคก มีพระขพูง มีเทพดาในเขอันนั้นเป็นใหญ่กว่าทุกผี ในเมืองนี้ ขุนผู้ใดถือเมืองสุโขทัยนี้แล ไหว้ดีพลีถูก เมืองนี้เที่ยง เมืองนี้ดี ผีไหว บดีพลีถูก ผีในเขอันมีคัมภ์เกรงเมืองนี้หาย...” (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 1 (จารึกหลักที่ 1) 2521: 23)

1.2 ทรงลงไถนาเปิดหน้าดินเป็นพระองค์แรก ในพระราชพิธีจรดพระนังคัลแรกนาขวัญ อันเป็นพระราชพิธีควบคุมระดับน้ำและควบคุมลมฝน เกี่ยวข้องกับความสมบูรณ์พูนสุข เพื่อเป็นสิ่งปารุงขวัญและให้ความเชื่อมั่นแก่ประชาชนในการผลิตพืชผลตลอดปีนั้น

1.3 ทรงใช้อำนาจในการปกครอง เพื่อทำให้เกิดประโยชน์สุขและความยุติธรรมในสังคม โดยใช้หลักการทางการปกครอง ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะบิดาของประชาชน ตามวิถีทาง การปกครองแบบธรรมราชา

จากหน้าที่และหลักการในการปกครองดังกล่าว สามารถที่จะผูกมัดจิตใจของประชาชนให้นิยมยินดีในองค์พระมหากษัตริย์ได้ ซึ่งก็เป็นผลในการควบคุมกลุ่มชนที่เป็นส่วนใหญ่ของอาณาจักร ทำให้การปกครองดำเนินไปด้วยดี บ้านเมืองสงบเรียบร้อย การควบคุมกำลังประชาชนนี้นับว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก ซึ่งนอกเหนือจากนี้ยังมีบทกำหนดให้ทุกคนเป็นทหารในการป้องกันประเทศซึ่งเป็นประเพณีของสังคมที่จะต้องปฏิบัติตามปกติด้วย

3.5.2 การสร้างความสัมพันธ์กับหัวเมืองในภายใน

หัวเมืองที่อยู่ในอำนาจของแคว้นสุโขทัยนี้ จำกัดเฉพาะเมืองที่อยู่ในอำนาจของอาณาจักรสุโขทัยจริง ๆ ซึ่งนักประวัติศาสตร์บางท่านแยกออกเป็น เมืองลูกหลวง เมืองพระยามหานคร (ตรี อมาตยกุล 2512: 30-31) แต่บางท่านแยกเป็นเมืองลูกหลวง และเมืองเล็ก ๆ ที่เป็น บริวาร (ศรีตักกร วิลลิโกดม 2520: 68) ซึ่งในความหมายของคำว่า "เมืองลูกหลวง" ของทั้งสองท่านนี้ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน

ตรี อมาตยกุล เห็นว่า เมืองลูกหลวงได้แก่ เมืองใหญ่ที่ส่งรองจากเมืองหลวง และมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจต่อเมืองหลวงมาก เมืองลูกหลวงตามความเชื่อของนายตรี อมาตยกุล จะมี 4 เมือง คือ เมืองศรีสัชชนาลัย เมืองสองแคว เมืองสระหลวง และเมืองนครชุม ความเชื่อนี้ก็สืบไปตามปาฐกถาของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงกล่าวไว้

ส่วน ศรีศักร วัลลิโภดม เชื่อว่า เมืองลูกหลวงเป็นเมืองที่พระมหากษัตริย์โปรดให้เจ้านายที่เป็นพระราชโอรส พระราชนัดดา หรือพระญาติที่สนิทไว้วางพระทัยไปปกครองเป็นเจ้าเมือง และเกี่ยวกับจำนวนของเมืองลูกหลวงนั้น นายศรีศักร วัลลิโภดม เชื่อว่า "...เมืองลูกหลวงของแต่ละแคว้นไม่มีกำหนดจำนวนแน่นอน ดูจะขึ้นอยู่กับ (1) พระราโชบายหรือพระราชนิยมในส่วนพระมหากษัตริย์ที่จะส่งเจ้านายผู้ใดไปครองเมือง แคว้นเล็ก ๆ บางแคว้นอาจมีจำนวนเมืองลูกหลวงมากก็ได้ (2) อาณาเขตของแคว้นกว้างใหญ่ เมืองหลวงปกครองไม่ทั่วถึงพระมหากษัตริย์ต้องทรงส่งเจ้านายไปปกครองหัวเมืองใหญ่ ๆ เป็นเมืองลูกหลวง ในลักษณะนี้จำนวนเมืองลูกหลวงอาจมีมากได้..." พระมหากษัตริย์สุโขทัยจะต้องพยายามสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าเมืองต่าง ๆ ดังเช่น

2.1 ถ้าเป็นเมืองที่มาขอสวามิภักดิ์ พระมหากษัตริย์สุโขทัยจะให้ความช่วยเหลือในการ "สร้างบ้านแปงเมือง" รวมทั้งให้ประชาชนและทรัพย์สินเงินทูน เพื่อให้เมืองนั้นเป็นบ้านเป็นเมืองได้ การที่ได้รับความช่วยเหลือก็จะทำให้เมืองนั้นสวามิภักดิ์อย่างจริงใจ ดังปรากฏข้อความในจารึกหลักที่ 1 ความว่า "... คนใดซึ่งเข้ามาหา พาเมืองมาสู่ ซอยเหนือเพื่อกู้ มันบ่มีช้าง บ่มีม้า บ่มีบัว บ่มีนาง บ่มีเรือน บ่มีทอง ให้แก่มัน ซอยมันดวงเป็นบ้าน เป็นเมือง..." (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 1 (จารึกหลักที่ 1) 2521: 19)

2.2 พยายามผูกสัมพันธ์กับเมืองทั้งหลาย โดยเฉพาะเมืองลูกหลวง จะเห็นว่าเจ้าเมืองลูกหลวงจะได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์สุโขทัย โดยจะเลือกเฟ้นบุคคลที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องในทางพระญาติพระวงศ์ พระมหากษัตริย์สุโขทัยจะใช้ระบบเครือญาติในครอบครัวผูกมัดจิตใจเจ้าเมืองลูกหลวงให้สวามิภักดิ์ต่อสุโขทัย

2.3 กษัตริย์สุโขทัยพยายามใช้ธรรมในการปกครองและให้ความยุติธรรมเสมอกัน โดยแสดงให้เห็นว่าทุกเมืองมีความสำคัญต่อแคว้นสุโขทัยทั้งสิ้น การให้ความรักความเอาใจใส่เสมอกันเช่นนี้จักทำให้เกิดความจงรักภักดีของหัวเมืองต่าง ๆ มากขึ้น

3.5.3 การสร้างความสัมพันธ์กับหัวเมืองในภาย ในประวัติศาสตร์

การสืบทอดอำนาจของกษัตริย์สุโขทัยเป็นไปตามระบบการปกครอง “แบบพ่อปกครองลูก” หรือ “แบบธรรมราชา” ตลอดช่วงระยะเวลาที่มีอาณาจักรสุโขทัย มีตระกูลที่ครองแคว้นสุโขทัยอยู่เพียงสองตระกูล คือ ตระกูลศรีนาวานาถม และตระกูลพระร่วง หรือมีอีกชื่อหนึ่งว่า ตระกูลศรีอินทราทิตย์ หลังจากตระกูลศรีนาวานาถมได้สละอำนาจให้ตระกูลพระร่วง (ศรีอินทราทิตย์) โดยพ่อขุนผาเมือง มอบนาม “ศรีอินทราทิตย์” พร้อมทั้งตำแหน่ง กมรเตงอัญ และพระขรรค์ศรีให้แก่พ่อขุนบางกลางหาว(ศรีอินทราทิตย์)แล้ว ตระกูลพระร่วงหรือตระกูลศรีอินทราทิตย์ก็ครองอำนาจเหนือแคว้นสุโขทัยตลอดมา โดยอำนาจทางการเมืองของสุโขทัยถูกสืบทอดในสายตระกูลเดียวตลอดมา จากพี่ไปถึงน้องไปยังลูกไปยังหลาน จนกระทั่งแคว้นสุโขทัยเสื่อมอำนาจลง มีปัญหาเกิดขึ้นบ้างตั้งแต่ในสมัยพระมหาธรรมราชาลิไทลงมา แต่ท้ายที่สุดอำนาจก็ยังคงตกอยู่ในตระกูลเดียว

การที่พระมหากษัตริย์สุโขทัยสามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มประชาชน กลุ่มเจ้าเมืองลูกหลวง และกลุ่มราชวงศ์ จึงทำให้อำนาจทางการเมืองของกษัตริย์สามารถรักษาให้มั่นคงได้ ปัญหาทางด้านปกครองจึงลดน้อยลง (นคร พันธุ์ณรงค์ 2528: 68) แต่อย่างไรก็ดีระบบการปกครองที่แคว้นสุโขทัยนำมาใช้มีการปรับปรุงตามยุคสมัยขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในยุคหลัง ๆ ต้องปรับเปลี่ยนฐานะของกษัตริย์ตามเหตุการณ์ทางการเมือง ผสมผสานคติขอมมากขึ้น ตามอย่างอยุธยาเพื่อปรับอำนาจทางการเมืองให้มีความเข้มแข็งขึ้น ดังนั้นฐานะของพระมหากษัตริย์จึงห่างจากความหมายของ “กษัตริย์” ตั้งเดิมใน “อัครัญญสูตร” และห่างจากความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น แต่หากเปรียบเทียบกับระบบการปกครองแบบที่อยุธยานำมาใช้แล้ว การปกครองของสุโขทัยยังมีความมั่นคงน้อยกว่า

3.3.4 ลักษณะการปกครองในแคว้นสุโขทัย

สุโขทัยมีลักษณะการปกครองแบบ “ราชาธิปไตย แบบพ่อปกครองลูก” หรือเรียกสั้น ๆ ว่า “พ่อปกครองลูก” ยึดถือแนวคิดการปกครองดั้งเดิมที่มีใช้กันมานานแล้ว อันมีพื้นฐานมาจากแนวคิดการปกครองภายในครอบครัวนั่นเอง โดยแคว้นสุโขทัยและได้ใช้แนวคิดทางการเมืองการปกครองแบบนี้เป็นพื้นฐาน ซึ่งมีระบบเดียวกันครอบคลุมไปทั่วทั้งแคว้น ตั้งแต่หน่วยเล็กไปจนถึงหน่วยใหญ่ ดังนี้

ใน *ครอบครัว* มีบิดา หรือ “พ่อ” เป็นผู้นำครอบครัว หลายครอบครัวรวมกันเป็น หมู่บ้าน มี “พ่อบ้าน” ปกครอง หลายหมู่บ้านรวมกันเป็น เมือง มี “ขุน” หรือ “พ่อเมือง” ปกครอง หลายเมืองรวมกันเป็น แคว้น มี “พ่อขุน” ปกครอง “พ่อขุน” ถือเป็นพระเจ้าแผ่นดินเป็นพ่อของประชาชนทั้งปวงในแผ่นดิน มีข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ในราชสำนักนามว่า “ลูกขุน” ดังนั้นจึงเรียกว่าการปกครองแบบ “พ่อปกครองลูก” นอกจากนี้ยังมีหัวเมืองประเทศราชที่อยู่ภายใต้ อำนาจของแคว้นสุโขทัยมี “ขุน” เป็นผู้ปกครองเช่นกัน (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา ต๋านราชนุกภาพ อ้างถึงใน นคร พันธุ์ณรงค์ 2528: 59)

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า ลักษณะการปกครองของสุโขทัย ยึดแนวคิดการปกครองแบบ “ครอบครัว” เป็นหลัก ดังมีปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 ข้อความในจารึกได้แสดงให้เห็นชัดเจน ถึงความผูกพันในครอบครัวอันเป็นหลักแห่งการปกครองแบบพ่อ “ปกครองลูก” บุตรต้องเคารพ ต่อบิดามารดา ต้องบ่าเรอหรืออุปการะบิดามารดาในทางวัตถุ เมื่อบิดามารดาเสียชีวิตแล้วพี่ชายคนใหญ่จะเป็นผู้สืบตระกูลเป็นหัวหน้าครอบครัวต่อไป ผู้ที่เป็นน้องต้องเคารพและให้ความอุปการะต่อพี่เช่นเดียวกับที่เคยกระทำต่อบิดามารดา (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 1 (จารึกหลักที่ 1) 25228 อ้างถึงใน นคร พันธุ์ณรงค์ 2528: 59)

ลักษณะการปกครองแบบพ่อปกครองลูกนี้มีความชัดเจนในสมัยสุโขทัยตอนต้น ซึ่งมีองค์ประกอบที่เอื้ออำนวยให้เกิดการปกครองแบบราชาธิปไตยแบบพ่อปกครองลูกดังนี้ (นคร พันธุ์ณรงค์ 2528: 59)

1. เมื่อแคว้นมีอาณาเขตไม่กว้างขวางมากนัก และมีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางธรรมชาติ
2. เมื่อประชาชนในแคว้นมีจำนวนไม่มากนัก
3. เมื่อกษัตริย์ผู้ปกครองตั้งอยู่ใน ทศพิธราชธรรม และประชาชนในแคว้นส่วนใหญ่เป็นผู้มีศีลธรรมจรรยา
4. เมื่อสถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็ง แต่ละชุมชนในแคว้นมีขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม และมีความผูกพันกันเป็นอย่างดี เป็นระบบเครือญาติ ครอบครัว

3.3.4.1 **ลักษณะเด่นของการปกครองแบบพ่อปกครองลูกในแคว้นสุโขทัย**

1. ผู้ปกครองมีอำนาจเด็ดขาด และมีฐานะเป็นเหมือนพ่อผู้นำครอบครัว สามารถเขียนตักสุกได้ เพื่อเป็นการสั่งสอนตามประเพณีที่มีในระบบเครือญาติ ดังนั้นพ่อขุนผู้ปกครองจึงต้องเอาใจใส่ดูแล อุ้มชูประชาชนเสมือนเป็นคนในครอบครัวเดียว(นคร พันธุ์ณรงค์ 2528: 59) จะเห็นว่า อำนาจทั้งหมดรวมอยู่ที่กษัตริย์เพียงองค์เดียว ทรงมีหน้าที่ปกครองดูแลให้ประชาชนเป็นสุข ดังนี้ (นคร พันธุ์ณรงค์ 2528: 60)

1. ทรงเป็นที่พึ่งในยามมีภัยพิบัติเกิดขึ้นแก่บ้านเมือง แคว้น แคว้น
2. ทรงป้องกันศัตรูจากภายนอก
3. ทรงระงับและตัดสินข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแคว้น แคว้นด้วยความยุติธรรม
4. ทรงส่งเสริมจริยธรรมตลอดจนความรู้ต่าง ๆ อันมีส่วนช่วยให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

2. ผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด มีความเข้าใจและเห็นอกเห็นใจกันดี การปกครองแบบพ่อปกครองลูกเกิดจากความร่วมมือกันของทั้งสองฝ่าย ซึ่งต่างก็พึ่งความคิดเห็นของกันและกัน ดังปรากฏข้อความในศิลาจารึกหลักที่ 1 ความว่า "... ภิไช้ วันสุทธธรรม พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองศรีสัตตนาลัยสุโขทัยขึ้นนั่งเหนือชดานหิน ให้ฝูงท่วยลูกเจ้าลูกขุนฝูงท่วยถือบ้านถือเมืองคัน..." จากข้อความแสดงให้เห็นว่า ผู้ปกครองได้ยินยอมให้ประชาชนเข้าเฝ้าอย่างใกล้ชิด เพื่อพิจารณาความทุกข์สุขของประชาชน และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง (นคร พันธุ์ณรงค์ 2528: 59)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย