

หลักกฎหมายมหาชน

Principles of Public Law

LW 101

บทที่ 5

พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.สุทธิญา วัฒนรุ่ง

ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทที่ 5

พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในประเทศไทย

1. ระบบการปกครองของประเทศไทยสมัยโบราณ

1.1 สมัยสุโขทัย

สุโขทัยเป็นชุมชนเมืองที่มีผู้นำของชุมชนปกครองอยู่ก่อนแล้วแต่อยู่ใต้อิทธิพลของขอม ต่อมาราวๆ กลางพุทธศตวรรษที่ 18 "ขอม" ย่นกำลังอำนาจทางการเมือง พ่อขุนบางกลางหาวจึงขึ้นครองราชย์ ทรงพระนามว่า "พ่อขุนศรีอินทราทิตย์" และสถาปนาสุโขทัยเป็นราชธานี

ต่อมาในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช (พ.ศ.1822-พ.ศ.1842) สุโขทัยจึงได้ขยายอาณาเขตและอำนาจทางการเมืองออกไปอย่างกว้างขวาง โดยมีสุโขทัยเป็นศูนย์กลางของการปกครอง มีเมืองสำคัญเป็น เมืองลูกหลวง ตั้งอยู่โดยรอบสุโขทัยทั้งสิ้นทิศ ระยะห่างจากสุโขทัย ช่วงเดินถึงกันได้ 2 วัน ปริมาณพลโดยรอบเมืองลูกหลวงเป็น หัวเมืองชั้นใน ถัดออกไปจึงเป็น หัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองพระยามหานคร หรือ หัวเมืองประเทศราชตามลำดับ สุโขทัยจึงมีอำนาจเป็นราชอาณาจักรโดยสมบูรณ์ในรัชสมัยพ่อขุนรามคำแหง

ระบบสังคมสมัยอาณาจักรสุโขทัย

เสรีภาพในสมัยอาณาจักรสุโขทัยเป็นความพยายามจะทำให้คนไทยรุ่นหลังเกิดความภาคภูมิใจว่า คนไทยเป็นชนชาติที่มีเสรีภาพมาช้านานแล้ว แต่ในความเป็นจริงนั้นสังคมสุโขทัยเป็นสังคมที่มีชนชั้น และอาจเป็นสังคมที่มีทาสด้วยซ้ำ เนื่องจากได้รับแบบอย่างระบบทาสมาจากขอม ชนชั้นในสังคมสุโขทัยนั้นแบ่งออกได้เป็น 4 ชั้น คือ:-

1) **ชนชั้นผู้นำ** ได้แก่ กษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และพระสงฆ์ ฐานะของกษัตริย์ในสมัยแรกตั้งอาณาจักรนั้นมีฐานะเสมือน "พ่อ" ปกครองโดยระบบพ่อปกครองลูก ต่อมาเมื่ออาณาจักรขยายตัวกว้างขวางมากขึ้น ความใกล้ชิดก็ลดลง ในตอนแรกคติความเชื่อในเรื่องเกี่ยวกับกษัตริย์ได้ถือตามแบบอย่างขอมคือ ถือคติว่า กษัตริย์คือเทพอวตารลงมาบังโลกมนุษย์ดังจะเห็นได้จากพระนามของกษัตริย์จะมีคำซึ่งแสดงถึงความเป็นเทพ เช่น คำว่า "อินทร์" หรือ "ราม" เป็นต้น ต่อมาสมัยหลังๆ กษัตริย์ได้หันมานับถือพุทธศาสนา พระนาม

ของกษัตริย์ก็เปลี่ยนมาใช้คำที่แสดงความหมายว่าทรงเป็นองค์ธรรมิกราช และความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับผู้บริหารก็มีพิธีการมากขึ้นด้วย

2) **ชนชั้นผู้บริหาร** ได้แก่ เจ้านาย ข้าราชการที่มีหน้าที่ช่วยกษัตริย์ในการปกครองดูแลทุกข์สุขของไพร่ฟ้า พลเมืองมีส่วนร่วมในการปกครองแต่คงจะหมายถึงการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น อำนาจตัดสินใจก็คงเป็นอำนาจของกษัตริย์ ผู้ที่มีหน้าที่ในด้านการปกครองนี้มีทั้ง "อำมาตย์มุขมนตรี" "ขุนยี่ ขุนนาง" "นายพันเทพรักษา" "นายพันสุริยามาศ" "ท้าวเจ้าขุนหลวง" เป็นต้น

3) **สามัญชน หรือ ไพร่ ไพร่** หมายถึง สามัญชนทั่วไป และถือเป็นกำลังที่สำคัญที่สุดของสังคมเพราะว่าในสมัยนั้นผู้คนมีจำนวนน้อย และจำเป็นสำหรับการก่อสร้างสาธารณสถานของบ้านเมือง เช่น วัดวาอาราม ถนนหนทาง ฯลฯ และจำเป็นสำหรับการศึกสงครามทั้งป้องกันอาณาจักรและเพื่อการขยายอาณาเขต

4) **ทาส** ชนชั้นทาสในสมัยสุโขทัยนั้นยังเป็นที่ถกเถียงกันว่าจะมีทาสในสมัยนี้หรือไม่ แต่ในศิลาจารึกมีปรากฏคำว่า "ไพร่ฟ้าหน้าใส" กับคำว่า "ไพร่ฟ้าข้าไท" ซึ่งแตกต่างกันและน่าจะหมายถึง อาจจะมีทั้งไพร่ที่เป็นอิสระชน และไพร่กึ่งอิสระ นอกจากนี้ยังมีจารึกที่กล่าวถึงการซื้อคนในตลาดเพื่อปล่อยให้เป็นอิสระ ซึ่งอาจจะเป็นทาสที่เป็นเชลยศึก คนต่างดาว หรืออาจจะเป็นคนสุโขทัยเองก็ได้

ระบบการปกครองสมัยอาณาจักรสุโขทัย

รูปแบบการปกครองของอาณาจักรสุโขทัยอาจพิจารณาได้ ดังนี้-

1) **การปกครองแบบพ่อปกครองลูก** เป็นรูปแบบการปกครองในช่วงสมัยแรกๆ พ่อขุนหรือผู้ปกครองมีความใกล้ชิดกับผู้บริหารหรือผู้ใต้ปกครองเสมือนพ่อกับลูก และจะทรงเป็นพระบรมข้าราชการและประชาชนให้รอบรู้ในกิจการบ้านเมือง ส่วนในวันพระก็จะนิมนต์พระสงฆ์มาแสดงพระธรรมเทศนา นอกจากนี้ยังปรากฏหลักฐานว่า พ่อขุนได้ทรงแขวนกระดิ่งไว้ที่ประตูวังเพื่อให้ราษฎรมาตั้งกระดิ่งร้องทุกข์กับพ่อขุนได้โดยตรง

2) **การปกครองแบบกระจายอำนาจ** ต่อมาเมื่ออาณาจักรพัฒนาอาณาเขตกว้างขวางมากขึ้น มีผู้คนพลเมืองมากขึ้น ราชกิจของพ่อขุนย่อมมากขึ้น ดังนั้นความใกล้ชิดสนิทสนมย่อมลดลง จึงจำเป็นต้องใช้นโยบายกระจายอำนาจปกครองไปตามหัวเมืองต่างๆ เพื่อปกครองดูแลบ้านเมืองที่อยู่ห่างไกลออกไป

การแบ่งเขตปกครองในท้องถิ่นนั้น ปรากฏหลักฐานในจารึกว่ามีการแบ่งเป็น "บ้าน" ซึ่งคงจะหมายถึง "หมู่บ้าน" เช่น บ้านไผ่ล้อม บ้านสุกพร้อม เป็นต้น และมีการรวมหลาย ๆ หมู่บ้านเป็น "ตำบล" ด้วย เช่น "ตำบลกาวยอน" เป็นต้น

การกระจายอำนาจปกครองเป็นหัวเมืองระดับต่างๆนี้มีผลโดยตรงที่ทำให้บ้านเมืองเจริญเร็วขึ้นเพราะสามารถปกครองดูแลได้อย่างทั่วถึง แต่ข้อเสียคือ หากผู้ปกครองในราชธานีไม่ทรงมีพระบรมเดชานุภาพเพียงพอ บรรดาหัวเมืองต่างๆก็จะพากันแยกตัวออกเป็นอิสระทันที ทำให้เสถียรภาพของอาณาจักรไม่มั่นคงยืนยาว

ระบบกฎหมายของสุโขทัย

หลักฐานเกี่ยวกับกฎหมายในสมัยอาณาจักรสุโขทัยมีอยู่ไม่มากนัก เท่าที่ปรากฏจากศิลาจารึกพอทำให้มองเห็นได้ว่า สุโขทัยเป็นเมืองแห่งเสรีภาพ ราษฎรมีสិทธิเท่าเทียมกันทางด้านการยุติธรรม ระหว่างลูกเจ้าลูกขุนกับไพร่ฟ้าซึ่งหมายถึงราษฎร แม้ว่าจะต่างชนชั้นกัน แต่ในทางยุติธรรมแล้วทุกคนจะได้รับการพิจารณาคดีโดยเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ยังพบหลักฐานว่า สุโขทัยมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน และเกี่ยวกับมรดกแล้ว

อาณาจักรสุโขทัยตกเป็นเมืองขึ้นของอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาเมื่อปี พ.ศ.1921 ในรัชสมัยของพระมหาธรรมราชาที่ 2 ต่อมาในปี พ.ศ.1981 เมื่อพระมหาธรรมราชาที่ 4 สวรรคตลงแล้ว สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ แห่งอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาก็เสด็จขึ้นมาครองเมืองสุโขทัย และนับตั้งแต่นั้นก็ถือว่าการปกครองของอาณาจักรสุโขทัยก็สิ้นสุดลงโดยสมบูรณ์

1.2 สมัยอาณาจักรกรุงศรีอยุธยา

แต่เดิมกรุงศรีอยุธยาเป็นชุมชนเมืองของคนไทยอีกกลุ่มหนึ่งที่ตั้งบ้านเมืองอยู่แถบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาทางตอนใต้ของอาณาจักรสุโขทัย กลุ่มคนไทยดังกล่าวนี้มีความเข้มแข็งขึ้นเรื่อยๆในขณะที่สุโขทัยเริ่มเสื่อมอำนาจลง เมื่อสิ้นรัชกาลพ่อขุนรามคำแหงมหาราชแล้ว ผู้นำกลุ่มคนไทยที่ปรากฏพระนามว่า "พระเจ้าอู่ทอง" ได้ทรงสถาปนากองศรีอยุธยาขึ้นเป็นราชธานีเมื่อวันศุกร์ ขึ้น 6 ค่ำ เดือน 5 ปีชวด ตรงกับปี พ.ศ.1893 และจะคงเป็นราชธานีอยู่ต่อไปอีกนานถึง 417 ปี

กรุงศรีอยุธยาได้ขยายอิทธิพลทางการเมืองจนอาณาจักรสุโขทัยตกเป็นเมืองขึ้นเมื่อปีพ.ศ.1921 และเมื่อสิ้นราชวงศ์พระร่วงในปีพ.ศ.1981 อาณาจักรสุโขทัยก็ถูกรวมเข้ากับอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาอย่างสมบูรณ์

ระบบสังคมสมัยอาณาจักรกรุงศรีอยุธยา

สังคมอยุธยาเป็นสังคมที่มีชนชั้นเช่นเดียวกับสุโขทัย หากจะแบ่งเป็นประเภทใหญ่ๆก็อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ชนชั้นคือ ชนชั้นผู้ปกครอง กับชนชั้นผู้อยู่ใต้ปกครอง สถานะของคนในชนชั้นต่างๆ ในสมัยอยุธยานี้มีข้อกำหนด ชัดเจนยิ่งกว่าสมัยสุโขทัย เป็นการแบ่งเพื่อกำหนดฐานะของคนในสังคมเพื่อให้รู้ถึงสิทธิหน้าที่ของคนแต่ละคนในแต่ละชนชั้น แต่ไม่ได้เป็นการแบ่งอย่างถาวรเหมือนการแบ่งวรรณะของทางอินเดีย กล่าวคือ ชนชั้นของอยุธยามีการเปลี่ยนแปลงได้ คืออาจจะเปลี่ยนแปลงชนชั้นสูงขึ้น หรือลดชั้นลงก็ได้ เช่นชนชั้นผู้ปกครองหากกระทำความผิด หรือเกิดการเปลี่ยนราชบัลลังก์ก็อาจถูกถอดลงสามัญชนได้ หรือสามัญชนหากมีความรู้ความสามารถ หรือเกิดศึกสงคราม ได้ออกรบทำคุณความดีรบชนะศึก ก็อาจได้รับการเลื่อนชั้นสูงขึ้นได้

ชนชั้นผู้ปกครอง ในสังคมอยุธยา อาจแบ่งได้อีก ดังนี้ :-

1) พระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ในสมัยอาณาจักรอยุธยาทรงมีฐานะเป็น " เอนกชนนิกรสโมสรสมมุติ " หมายถึง ประชาชน และ ขุนนางข้าราชการทั้งปวงพร้อมใจกันยอมรับยกให้พระองค์ขึ้นครองราชอาณาจักร ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงทรงมีฐานะหลายประการ คือ ทรงเป็นเจ้าชีวิต หมายความว่าทรงมีพระราชอำนาจเหนือชีวิตทุกคนในแผ่นดิน แต่ขณะเดียวกันก็มีกฎหมายที่พระมหากษัตริย์เองทรงตราออกมาเพื่อยับยั้งพระราชอำนาจของพระองค์เองเช่น กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระพิโรธ และเรียกหาพระแสง ก็อย่าให้เจ้าพนักงานยื่นพระแสงให้ ถ้ายื่นเจ้าพนักงานนั้นมีโทษถึงตาย เป็นต้น ฐานะอีกประการหนึ่งของพระมหากษัตริย์ คือ ทรงเป็นเจ้าแผ่นดิน ซึ่งทำให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชภารกิจในการปกป้องรักษาพระราชอาณาจักรเพื่อให้อาณาประชาราษฎร์ได้อยู่อย่างร่มเย็นเป็นสุข พระมหากษัตริย์จึงทรงมีฐานะเป็นจอมทัพ ทรงอยู่ในฐานะเทวราชา โดยถือคติว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเทวราชาหรือสมมุติเทพ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมพระราชอำนาจซึ่งมีผลต่อรูปแบบและระบบการปกครองโดยตรง กิจต่างๆ ที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ล้วนทำให้สูงส่งและมีพิธีการมากมาย เพื่อแยกให้แตกต่างไปจากคนทั่วไป พระบรมเตชานูภาของพระมหากษัตริย์แห่งอาณาจักรกรุงศรีอยุธยามีลักษณะเข้มแข็งเตี้ยขนาดทรงอำนาจสูงยิ่ง ซึ่งเหมาะกับการปกครองอาณาจักรขนาดใหญ่ที่มีพลเมืองจำนวนมาก ทรงเป็นธรรมราชา กล่าวคือ ทรงเป็นองค์อุปถัมภ์ของพุทธศาสนาและศาสนาอื่นๆ โดยองค์พระมหากษัตริย์เองต้องทรงตั้งอยู่ในหลักธรรมของกษัตริย์ เช่น ทศพิธราชธรรม 10, ราชจรรยาวัตร 4, หรือ ราชสังคหวัตร 4, จักรวรรดิวัตร 12 และศีลต่างๆ เป็นต้น

2) **ชนชั้นพระบรมวงศานุวงศ์** คือ เชื้อสายของพระมหากษัตริย์ มีชั้นลดหลั่นกันลงมา เมื่อพ้น 5 ช่วงอายุคนก็จะเป็นสามัญชน การแบ่งชั้นกำหนดตามชาติกำเนิด เช่น ประสูติจากพระมารดาชั้นใดก็มีชั้นตามที่กำหนดไว้

3) **ชนชั้นขุนนาง** มีการกำหนด ตำแหน่ง สิทธิหน้าที่ขุนนางไว้ในพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือนและนาทหารหัวเมือง ขุนนางยังแยกออกได้อีกตาม "ศักดิ์" 4 ประการ คือ **ศักดิ์นายศ, ราชทินนาม, และตำแหน่ง** ซึ่ง "ศักดิ์" ทั้ง 4 นี้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน และเกี่ยวข้องกับระบบบริหารราชการ แต่ "ศักดิ์นา" จะถือว่าสำคัญที่สุด

4) **นักบวช** เป็นชนชั้นที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้การอุปถัมภ์ ได้แก่ พระภิกษุสงฆ์ในพระพุทธศาสนา พราหมณ์ พระมหाराชครู ราชครู เป็นต้น

ชนชั้นผู้ได้ปกครอง สังคมอยุธยาเป็นสังคมที่ใช้ระบบไพร่ซึ่งเป็นระบบควบคุมกำลังคน และจัดระเบียบการใช้กำลังคนเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาอาณาจักรทางด้านเศรษฐกิจ และด้านการขยายอำนาจทางการเมืองตลอดจนเพื่อความรวดเร็วในการระดมกำลังพลเพื่อการสงคราม สามัญชนจึงต้องอยู่ใต้การปกครองของมูลนาย แบ่งออกเป็น 2 พวก คือ ไพร่ และ ทาส

1) **ไพร่** คือ สามัญชนทั้งหญิงและชาย ศักดินา 10-25 ไร่ อายุ 9 ปีต้องเข้าสังกัดกรมกอง แต่การเกณฑ์แรงงานไพร่จะกระทำได้เมื่อไพร่ได้ "สักเลก" แล้ว ไพร่ยังแบ่งประเภทออกได้อีก ดังนี้ :-

- **ไพร่หลวง** คือ ไพร่ที่ขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์ สังกัดอยู่ตามกรมกองต่าง ต้องทำงานให้หลวงปีละ 6 เดือนโดยต้องจัดหาเสบียงอาหารมาเอง

- **ไพร่สม** คือ ชายฉกรรจ์ที่สังกัดมูลนาย ขุนนางจะมีไพร่ในสังกัดของตนได้มากน้อยตามศักดินา ไพร่สมต้องทำงานให้หลวงปีละ 1 เดือน ในยามปกติมูลนายจะทำกาการฝึกหัดการทหารเป็นการเตรียมไว้ยามสงคราม

- **ไพร่ส่วย** คือไพร่ที่อยู่ห่างไกลไม่อาจเดินทางมาทำงานให้หลวงได้ จึงให้ส่งสิ่งของมีค่าหายากที่มีอยู่ตามท้องถิ่นตามที่กำหนดมาแทนตัว

ระบบไพร่ในสังคมอยุธยามีความรัดกุมมาก เป็นเรื่องสำคัญของความเข้มแข็งของอาณาจักรกรุงศรีอยุธยา อยุธยาจึงมีกฎหมายให้ความคุ้มครองไพร่เพื่อป้องกันมิให้มูลนายกดขี่ข่มเหงซึ่งอาจเป็นเหตุให้มีการหลบหนีเข้าป่าเข้าดงไป ซึ่งผลสุดท้ายก็จะกระทบกระเทือนต่อกำลังคนที่จำเป็นสำหรับอาณาจักร ในระยะหลังๆ ได้มีการให้คนมาทำงานหลวงแทนไพร่ หรืออาจส่งเป็นเงินมาแทนได้

ระบบการปกครองอาณาจักรกรุงศรีอยุธยา

ระบบการปกครองอยุธยาได้รับเอาแบบอย่างมาจากสุโขทัยและขอม อยุธยาสามารถจัดการปกครองอาณาจักรได้อย่างมีประสิทธิภาพ จุดมุ่งหมายคือ การรักษาพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และเพื่อการป้องกันราชอาณาจักร

ในระยะแรกนั้น การปกครองส่วนกลาง ใช้หลัก "จัดสดมภ์" ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ฝ่าย คือ :-

- เวียง มีขุนเมืองบังคับบัญชา มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ปราบปรามโจรผู้ร้าย และลงโทษผู้กระทำผิด
- วัง มีขุนวังเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานในพระราชสำนัก และพระราชพิธีต่างๆ รวมทั้งการพิจารณาพิพากษาคดีราษฎร
- คลัง มีขุนคลังเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่เก็บรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน ได้แก่ การภาษีอากรต่างๆ และมีหน้าที่ทางด้านการค้าต่างประเทศด้วย
- นา มีขุนนาเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ดูแลการเพาะปลูก ทำนาทำไร่ เพื่อการจัดเก็บทางข้าวหรือส่วนแบ่งข้าวมาเก็บไว้ยังฉางหลวงเป็นเสบียงของกองทัพยามสงคราม

ส่วน การปกครองส่วนภูมิภาค นั้น อยุธยาได้แบ่งเมืองออกเป็น 3 ประเภท คือ :-

- หัวเมืองชั้นใน มีกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี มีเมืองหน้าด่านสำหรับป้องกันพระนครล้อมรอบอยู่ทั้ง 4 ทิศ ระยะห่างเดินทางถึงกันได้ภายใน 2 วัน
- หัวเมืองพระยามหานคร เป็นหัวเมืองชั้นนอกที่ตั้งอยู่ห่างไกลออกไปแต่เป็นเมืองใหญ่มีความสำคัญ
- หัวเมืองประเทศราช หรือเมืองขึ้น เป็นเมืองที่มีการปกครองตนเอง แต่การแต่งตั้งผู้ครองเมืองต้องกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์อยุธยาทรงแต่งตั้ง และต้องส่งเครื่องราชบรรณาการ ดันไม้เงิน ดันไม้ทองมาถวาย 3 ปีต่อครั้ง

ต่อมาในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงปฏิรูปการปกครองให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยแบ่งการปกครองส่วนกลางออกเป็น 2 ฝ่าย คือ :-

- ฝ่ายทหาร มีสมุหพระกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชา ตำแหน่งเทียบเท่าอัศวินมหาเสนาบดี บรรดาศักดิ์เป็น เจ้าพระยามหาเสนาบดี ถือตรา คชสิทธิ์ ตักดินนา 10,000

• ฝ่ายพลเรือน มี สมุหนายก เป็นหัวหน้า ความคุมกิจการพลเรือนทั่วไป มีบรรดาศักดิ์เป็น เจ้าพระยาจักรีศรีอริวงค์ ถือตรา ราชสีห์ และ ตราจักร ศักดินา 10,000 มี เสนาบดีจัดตุตศตมภ์ เป็นเจ้ากระทรวงตำแหน่งรองลงมา ทำหน้าที่ตามเดิมแต่เปลี่ยนชื่อเรียก เสียใหม่ คือ กรมเมือง เปลี่ยนเป็น นครบาล, กรมวัง เปลี่ยนเป็น อรรณมาภิกรณ์, กรมคลัง เปลี่ยนเป็น โกษาธิบดี, กรมนา เปลี่ยนเป็น เกษตราธิการ

ส่วน การปกครองส่วนภูมิภาค นั้น ได้ทรงยกเลิกเมืองลูกหลวง และขยายเขต ราชอาณาจักรออกไป และจัดให้มีรูปแบบการปกครองแบบจัดตุตศตมภ์ขึ้นในหัวเมืองต่างๆ เป็นแบบ เดียวกับราชอาณาจักร ส่วนการปกครองท้องถิ่นนั้น คงมีการแบ่งเขตปกครองออกเป็น "บ้าน" หรือ "หมู่บ้าน" "ตำบล" "แขวง" และ "เมือง"

ในรัชสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ได้มีการปรับปรุงการปกครองอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ กล่าวคือ ทรงให้จัดทำ "สารบัญชี่" ขึ้นหรือเป็นการจัดทำ ทะเบียนสำมะโนครัวนั่นเอง เพื่อให้ชัดเจนว่า เมืองแต่ละเมืองมีชายฉกรรจ์อยู่จำนวนเท่าใด โดยจัดตั้ง "กรมพระสุรัสวดี" หรือ "กรมตี่ตี่" ขึ้นทำหน้าที่รายงานบัญชีกำลังคน

ต่อมา ในรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา ทรงเห็นว่าอำนาจของสมุหพระกลาโหม มีมากเกินไปจนทำร้ายพระราชอำนาจ และมีเหตุการณ์วุ่นวายขึ้นหลายครั้ง จึงปรับปรุงเพื่อ ลดอำนาจดังกล่าว โดยแบ่งให้สมุหนายกซึ่งแต่เดิมปกครองแต่เฉพาะฝ่ายพลเรือน ให้ ปกครองทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนทางหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมด ส่วนสมุหพระกลาโหมให้ ปกครองทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนทางหัวเมืองฝ่ายใต้ แต่ต่อมาในรัชกาลสมเด็จพระเจ้า อยู่หัวท้ายสระหรือสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ ทรงโปรดให้หัวเมืองฝ่ายใต้ไปขึ้นในปกครอง ของ "กรมท่า" ทำให้สมุหพระกลาโหมหมดอำนาจไป

รูปแบบการปกครองอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาได้ใช้ปกครองอาณาจักรมาจน ถึงยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งจะได้อีกกล่าวถึงรายละเอียดต่อไป

ระบบกฎหมายและการศาลสมัยอาณาจักรกรุงศรีอยุธยา

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ ให้อาณาประชาราษฎร์ยึดถือปฏิบัติ กฎหมายของอยุธยาเป็นกฎหมายที่พยายามให้ความยุติธรรมแก่สังคม และมีปรับปรุงให้เหมาะสมกับเหตุการณ์เสมอ และมีกฎหมายใช้ครบทุกด้าน รวมกฎหมายทุกลักษณะแล้วมีถึง 1,603 บท จำแนกได้ ดังนี้ :-

สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 มีกฎหมาย 10 ฉบับ คือ :-

- 1) ลักษณะพยาน ตราเมื่อ พ.ศ.1894
- 2) ลักษณะอาญาหลวง ตราเมื่อ พ.ศ.1895

- 3) ลักษณะรับฟ้อง ตราเมื่อ พ.ศ.1899
- 4) ลักษณะลักพา ตราเมื่อ พ.ศ.1899
- 5) ลักษณะอาญาราษฎร ตราเมื่อ พ.ศ.1901
- 6) ลักษณะโจร ตราเมื่อ พ.ศ.1903
- 7) ลักษณะโจร (เพิ่มเติม) ตราเมื่อ พ.ศ.1910
- 8) ลักษณะเบ็ดเสร็จ (ว่าด้วยที่ดิน) ตราเมื่อ พ.ศ.1903
- 9) ลักษณะผัวเมีย ตราเมื่อ พ.ศ.1904
- 10) ลักษณะผัวเมีย (เพิ่มเติม) ตราเมื่อ พ.ศ.1905

ต่อมา ในสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ทรงตรากฎหมายอีก 1 ฉบับคือ
ลักษณะอาญาหลวง (เพิ่มเติม) ตราเมื่อ พ.ศ.1976

ระบบการศาล

พระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นเจ้าของชีวิต ทรงใช้อำนาจทางการศาลยุติ
ธรรมผ่านทางคณะตุลาการ มีศาล 4 ประเภท คือ

- 1) ศาลกรมวัง พิจารณาพิพาทภาคคีที่ราษฎรฟ้องกันเอง
- 2) ศาลกรมเมือง พิจารณาพิพาทภาคคีร้ายแรงเป็นภัยต่อความมั่นคงภายใน
- 3) ศาลกรมคลัง พิจารณาพิพาทภาคคีเกี่ยวกับทรัพย์สินของหลวง
- 4) ศาลกรมนา พิจารณาพิพาทภาคคีเกี่ยวกับ โคน กระจบ และข้อพิพาทของ

ชาวนา

สำหรับการพิจารณาพิพาทภาคคี จะใช้บุคคล 2 ประเภท คือ **สุกขุน ณ ศาลา**
ซึ่งเป็นข้าราชการไทย มีหน้าที่รับฟ้อง บังคับคดี และลงโทษ บุคคลอีกประเภทหนึ่ง คือ **สุกขุน ณ ศาลหลวง** ซึ่งเป็นพราหมณ์ผู้เชี่ยวชาญพระธรรมศาสตร์ จำนวน 12 คนทำหน้าที่ตรวจ
สำนวนและชี้ขาด ส่วนพิธีพิจารณาภาคคีนั้นได้มีการกำหนดแบบแผนไว้ทั้งสิ้นแล้วตามกฎหมาย
ลักษณะต่างๆ นอกจากนี้ยังมีวิธีการปฏิบัติสำหรับคดีบางประเภท เช่นคดีตัดสินยากร หรือคดี
ที่คู่คีไม่พอใจคำตัดสิน จึงให้นำความกราบบังคมทูลตามพระโอัยการลักษณะตุลาการ เพื่อให้
ให้ "พระพุทธิเจ้าอยู่หัว" ตรัสเอง

ต่อมาในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการตรากฎหมายเพิ่มเติม
คือ :-

1) *กฎหมายว่าด้วยการเทียบตักดินา* เป็นกฎหมายกำหนดฐานะของคนในสังคม
เพื่อให้แต่ละคนรู้ถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตน

2) *กฎหมายลักษณะอาญาภอลศีก* ไร่ลงโทษผู้กระทำผิดฐานเป็นกบฏ และผู้
กระทำผิดยามสงคราม

3) *กฎหมายเตียรบาล* ซึ่งแบ่งเป็น 3 แผนก คือ *แผนกตำรา* ว่าด้วยแบบแผน
กำหนดการพระราชกิจประจำวัน ประจำเทศกาลต่างๆ *แผนกพระธรรมนูญ* ว่าด้วยการจัด
ตำแหน่งหน้าราชการและการจัดตำแหน่งต่างๆ ของพระราชวงศ์ *แผนกพระราชกำหนด* เป็นข้อ
บังคับว่าด้วยระเบียบการปกครองในราชสำนัก

4) *กฎหมายลักษณะอาญาหลวง*

ในรัชกาลนี้ ระบบการศาลยังคงยึดถือหลักแบบอย่างเดิม แต่ได้ทรงตรา
กฎหมายปลีกย่อยมาปรับปรุงวิธีการศาลให้เหมาะสมยิ่งขึ้น คือ ทรงตรา*กฎหมายว่าด้วยการ
รับฟ้อง*, *กฎหมายลักษณะพยาน* ซึ่งกำหนดประเภทพยานออกเป็น 3 ประเภท คือ *ทักพยาน* อัน
ได้แก่พยานที่เป็นสมณะชีพรามณ์ ผู้ทรงศีล *อุตรพยาน* อันได้แก่ คนทั่วไปที่ปกติและมีความ
ประพฤติดี *อุตริพยาน* ได้แก่พยาน 33 จำพวกที่เชื่อถือมิได้ นอกจากนี้ยังมี *กฎหมายลักษณะ
พิสูจน์ความผิดอีกด้วย*

1.3 สมัยกรุงธนบุรี และ กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

กรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าเมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ.2310 พม่าตั้งให้สุกี้พระนาย
กองวังอยู่ดูแลกวาดต้อนเชลยและทรัพย์สินที่ตกค้างโดยตั้งอยู่ที่ค่ายโพธิ์สามต้น หลังจากเสีย
กรุงแล้วสภาพภายในบ้านเมืองเกิดแยกกันเป็นกลุ่มหรือเป็นชุมนุมอยู่ตามหัวเมืองต่างๆ
ชุมนุมที่มีพระยาตากเป็นหัวหน้าเข้มแข็งกว่าชุมนุมอื่น สามารถรบชนะพม่าที่ค่ายโพธิ์สามต้น
ได้เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2310 จึงถือเป็นการประกาศอิสรภาพจากพม่า ปีต่อมาพระ
ยาตากจึงปราบดาภิเษกขึ้นเป็นกษัตริย์ ทรงพระนามว่า " สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 4 และ
ย้ายเมืองหลวงมาตั้งอยู่ที่กรุงธนบุรี

เดิมนั้นพระเจ้ากรุงธนบุรีตั้งใจจะฟื้นฟูบูรณะกรุงศรีอยุธยาขึ้นใหม่ แต่กรุงศรี
อยุธยาถูกทำลายเผาผลาญเสียหายมาก ยากจะบูรณะให้ตึ้ตั้งเดิมได้ และยังมีขนาดใหญ่ยากที่
กองกำลังของพระองค์ซึ่งมียังมีอยู่น้อยในขณะนั้นจะป้องกันรักษาไว้ได้ ดังนั้นจึงทรงให้ย้าย
เมืองหลวงมาตั้งที่กรุงธนบุรีซึ่งเหมาะสมกว่า

สภาพบ้านเมืองหลังเสียกรุงนั้นมีปัญหามากมาย โดยเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจ เนื่องจากระหว่างที่พม่าล้อมกรุงศรีอยุธยาไว้พม่าต้องการให้เกิดความอดอยาก อยุธยาถูกล้อมติดต่อกันหลายปีไม่ได้ และพม่าใช้ปืนใหญ่ยิงรบกวนจนไม่อาจทำนาได้จึงเกิดการขาดแคลนข้าวอาหาร เกิดภาวะข้าวยากหมากแพง เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุม มีการปล้นฆ่าแข่งชิงอาหาร ภาวะดังกล่าวนี้ยังคงมีต่อเนื่องมาจนถึงสมัยกรุงธนบุรี พระเจ้ากรุงธนบุรีก็พยายามแก้ไขปัญหานี้ก่อน เมื่อยังผลิตข้าวเองไม่ได้จึงต้องซื้อข้าวจากพ่อค้าต่างประเทศซึ่งแพงกว่าปกติถึง 12 เท่า เพื่อเอามาแจกจ่ายให้กับราษฎรที่เริ่มอพยพกลับเข้ามา และยังพระราชทานเสื่อผ้าเงินตราอีกด้วย แต่ความขาดแคลนก็ยังคงมีอยู่

ปัญหาการเมืองภายใน

ปัญหาการเมืองภายใน ได้แก่ **ปัญหาเรื่องการตั้งเจ้านายเชื้อพระวงศ์เก่าของกรุงศรีอยุธยา และปัญหาการรวมชาติ** กล่าวคือ เมื่อทรงตั้งกรุงธนบุรีเป็นราชธานีแล้ว บรรดาเชื้อพระวงศ์และเจ้านายจากราชวงศ์เดิมของอยุธยายังคงมีอยู่ซึ่งอาจก่อปัญหาการแย่งชิงอำนาจได้ จึงทรงให้รับเจ้านายเชื้อพระวงศ์มาประทับและตั้งให้มียศฐาบรรดาศักดิ์เหมือนเช่นเดิมและให้ไปเกลี้ยกล่อมชักชวนป่าวไพร่ข้าเก่าที่แตกกระสานซ่านเซ็นไปนั้นให้กลับมาเพื่อเป็นกำลังของบ้านเมืองต่อไป

ส่วน**ปัญหาการรวมชาตินั้น** ได้แก่การปราบปรามชุมนุมต่าง ๆ ให้มาขึ้นกับกรุงธนบุรี พระเจ้ากรุงธนบุรีทรงปราบปรามชุมนุมต่าง ๆ อยู่หลายถึง 3 ปี ถึง พ.ศ.2313 จึงปราบปรามได้อย่างราบคาบ ดินแดนที่ปราบปรามได้นี้ก็คือดินแดนอาณาจักรเดิมของอยุธยา ดังนั้นศูนย์กลางแห่งอำนาจการปกครองจึงย้ายมายังกรุงธนบุรี

ปัญหาการจัดอิทธิพลของพม่า

ในปี พ.ศ. 2310 หลังตีกรุงศรีอยุธยาได้แล้ว พม่าก็เกิดศึกกับจีน พม่าจึงต้องถอนทัพใหญ่กลับไปในทันที แต่ได้ทิ้งกองกำลังไว้ร่ายทางด่านทิศตะวันตก ดังนั้น พระเจ้ากรุงธนบุรีจึงต้องทำสงครามขับไล่กองกำลังพม่าเหล่านี้ออกไปจากแดนไทย ในสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรีได้เกิดการสงครามกับพม่าอีกถึง 6 ครั้งด้วยกัน

การปรับปรุงบ้านเมืองสมัยกรุงธนบุรี

• ด้านการปกครอง

รูปแบบและระบบการปกครองสมัยกรุงธนบุรียังคงยึดถือแบบอย่างตามกรุงศรีอยุธยา พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน การบริหารแบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ **ส่วนกลาง** มีอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือฝ่ายทหาร มีสมุหกลาโหมเป็นหัว

หน้า และฝ่ายพลเรือน มีสมุหนายกเป็นหัวหน้า มีหน่วยงานจัดศตมภ์ขึ้นกับฝ่ายพลเรือน ส่วน *การปกครองส่วนภูมิภาค* แบ่งเป็น หัวเมืองชั้นใน มีฐานะเป็นเมืองจัตวารายรอบพระนคร และหัวเมืองชั้นนอก ซึ่งแบ่งตามขนาดและความสำคัญเป็นเมืองเอก โท ตรี จัตวา และสุดท้ายคือ หัวเมืองประเทศราช ส่วนบรรดาศักดิ์ขุนนางและการจัดระบบชนชั้นในสังคมก็ใช้ตามแบบอยุธยาทั้งสิ้น

● ระบบกฎหมายและการศาล

สมัยกรุงธนบุรียังคงใช้กฎหมายและระบบการศาลเช่นเดียวกับอยุธยา ไม่ปรากฏว่ามีการตรากฎหมายใหม่ออกมาแต่อย่างใด งานศาลยังคงแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายรับฟ้อง กับ ฝ่ายตรวจสำนวนการพิพากษา มี ลูกขุน ๗ ศาลหลวง จำนวน 12 คนทำหน้าที่นี้ แต่ปรากฏว่าตลอดรัชกาลของพระองค์ทรงใช้ "ศาลทหาร" บ่อยที่สุด คือทรงมีพระบรมราชโองการโดยไม่ได้ปรึกษาลูกขุน และมักมีโทษอื่นควบคู่ไปด้วยกัน เช่น "ให้เขียน 50 ที ตระเวนบก 3 วัน ตระเวนน้ำ 3 วัน สักหน้าแล้วประหาร" ซึ่งการสั่งลงโทษแบบนี้ก็ได้ประหารไปเสียทุกคน เพราะกว่าจะเขียน กว่าจะตระเวนน้ำ ตระเวนบกเสร็จก็พอดีหายกริ้ว ก็รับสั่งให้หาตัวผู้ต้องโทษเข้าเฝ้า และมักให้ไปทำราชการแก้ตัวลบล้างความผิด

กรุงธนบุรีเป็นราชธานีได้เพียง 15 ปีก็สิ้นสุดเพราะเกิดเหตุการณ์วุ่นวายปลายรัชกาล สมเด็จพระเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึกต้องรีบกลับจากการปราบจลาจลในกัมพูชามารับเหตุการณ์วุ่นวายในกรุงธนบุรี และได้ปราบดาภิเษกขึ้นเป็นกษัตริย์ และสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานีแห่งใหม่ของไทย เมื่อ พ.ศ.2325

โครงสร้างสังคมสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นโครงสร้างสังคมมีรูปแบบเดียวกับอยุธยา สังคมทั่วไปแบ่งคนออกเป็น 2 ชั้น คือ *ชนชั้นผู้ปกครอง* ซึ่งประกอบไปด้วย พระมหากษัตริย์ เจ้านาย ขุนนาง ข้าราชการ นักบวช อีกชั้นหนึ่ง คือ *ชนชั้นผู้อยู่ใต้ปกครอง* ได้แก่ ไพร และทาส

ชนชั้นผู้ปกครองที่เป็นมูลนายนั้นอาจเป็นมูลนายโดยกำเนิดได้แก่เจ้านายเชื้อพระวงศ์ และมูลนายโดยการดำรงตำแหน่ง ได้แก่ขุนนางและข้าราชการที่ได้รับมอบให้ควบคุมไพร่ตามตำแหน่ง

ชนชั้นผู้อยู่ใต้ปกครองนั้น คือไพร่ และทาส ไพร่ต้องสังกัดมูลนายเช่นเดียวกับสมัยอยุธยา แต่ในสมัยรัตนโกสินทร์มีการกำหนดอายุปลดไพร่ ในพ.ศ.2442 กล่าวคือให้ปลดเมื่อไพร่มีอายุ 60 ปี ไพร่ในสมัยนี้ยังคงมี 3 ประเภทเช่นเดิมคือ *ไพร่หลวง, ไพร่สม, และไพร่*

ช่วย ส่วน ทาส ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นก็คงมีสถานะเหมือนเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของ นายเงินเหมือนกับทาสสมัยอยุธยา

การควบคุมคนตามระบบไพร่

ตามหัวเมืองต่างๆ จะแบ่งคนออกเป็น 2 กลุ่ม คือ *กลุ่มมูลนาย* ซึ่งเป็นผู้ปกครอง และ*กลุ่มไพร่* ผู้ใต้ปกครองของมูลนาย กลุ่มมูลนายประกอบไปด้วย *เจ้าเมือง กรมการเมือง* ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ให้ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในเมืองที่รับผิดชอบ *ปลัดเมือง* มีหน้าที่ช่วยราชการของเจ้าเมือง *จวงวรวง* มีหน้าที่บังคับบัญชาคนไพร่ในเมืองนั้น *นายกอง ปลัดกอง* เป็นตำแหน่งรองลงมาจากจวงวรวง *เจ้าหมื่นนายหมวด* เป็นมูลนายที่ใกล้ชิดไพร่มากที่สุด เป็นคนในท้องถิ่นทำหน้าที่เกณฑ์แรงงานไพร่ และรวบรวมส่งมูลนายชั้นเหนือขึ้นไป *นายบ้าน กำนัน พัน อำเภอ* เจ้าเมืองกรมการเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง มีหน้าที่ช่วยเหลือนายกองดูแลไพร่ ทำส่วย และทำบัญชีผู้คน นายอำเภอเป็นตำแหน่งสูงขึ้นมากอยควบคุมดูแลอีกชั้นหนึ่ง

ส่วนไพร่ซึ่งเป็นกลุ่มใต้ปกครองนั้นมีการแบ่งประเภทมีหน้าที่แตกต่างกัน คือ *เลกคองเมือง* คือไพร่หลวงประจำเมืองเป็นกำลังประจำเมืองนั้น มีหน้าที่เพาะปลูก ทำส่วย และป้องกันเมือง และต้องเข้าเดือนทำงานให้หลวง ปีละ 4 เดือน ต่อมาลดลงเหลือ 3 เดือน *เลกกรมการเมือง* คือราษฎรที่เป็นไพร่สมของเจ้าเมืองกรมการเมือง มีหน้าที่เหมือนเลกคองเมือง *เลกเข้าเดือน* คือพวกไพร่หลวงที่มีหน้าที่ทำงานให้เมืองของตนหรือตามแต่จะส่งไปช่วยงานเมืองอื่นหรือราชธานี บางครั้งเมื่อมีการเกณฑ์พิเศษก็ถูกเกณฑ์ให้หาส่วยจัดส่งไปตามสั่ง *เลกกองนอก* คือเลกที่ตั้งบ้านเรือนอยู่นอกราชธานี มีทั้งไพร่หลวงและไพร่สม บางพวกมีหน้าที่ส่งส่วยให้รัฐเป็นรายปี เรียกว่า *เลกกองส่วย*ซึ่งกระจายอยู่ตามหัวเมืองต่างๆ *เลกกองด่าน* ทำหน้าที่ลาดตระเวนตรวจตราเขตแดนระหว่างเมืองหรือตามด่านชายแดนพระราชอาณาจักร อาจมีหน้าที่ส่งส่วยให้รัฐด้วย

จุดอ่อนของการควบคุมกำลังคนระบบไพร่ก็คือ การที่มูลนายเบียดบังแรงงานไพร่ไว้ใช้ส่วนตัว การแสวงหาประโยชน์จากไพร่การเกณฑ์แรงงานและบังคับช่วยจนเกินกำลังของไพร่จะทนได้ พวกไพร่จึงหาทางออกด้วยวิธีต่างๆ เช่น หนีเข้าป่า หนีไปเมืองอื่น หรือปลอมให้ตัวตกเป็นทาส หรืออาจจะไปบวชเป็นพระ บางครั้งอาจถึงกับรวมตัวกันก่อการกบฏก็มี

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้มีชาวต่างชาติเข้ามาในราชอาณาจักรมากแล้ว เช่น พวกคนจีน และชาวตะวันตกชาติต่างๆ ชาวต่างชาติเหล่านี้ไม่ได้ถูกรวมเข้าในระบบไพร่

ด้วยแต่ก็ต้องเสียเงินให้กับรัฐ เช่นกรณีของคนจีนเรียกว่า "ผูกปี้" อัตรา 1.50 บาทต่อทุกๆ 3 ปีในสมัยรัชกาลที่ 2 แลเพิ่มขึ้นในตอนหลัง ทำให้คนจีนไม่ต้องอยู่ประจำสังกัดมูลนาย คนจีนจึงมีอิสระในการเดินทางค้าขายและเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้คนจีนมีโอกาสสั่งสมทุนจนสามารถกุมอำนาจทางเศรษฐกิจได้ในเวลาต่อมา ส่วนชาวตะวันตกนั้นก็ไม่ต้องเข้าระบบไพร่เพราะว่ารัฐบาลไทยต้องการให้ชาวตะวันตกเข้ามารับใช้บ้านเมืองในฐานะผู้เชี่ยวชาญงานทั่วไปที่คนไทยยังไม่มีความรู้ความสามารถหรือยังทำได้ไม่ดีเท่า ในภายหลังชาวตะวันตกเหล่านี้จะสร้างปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรอย่างมาก โดยเฉพาะข้อเรียกร้องในเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งชาวตะวันตกเรียกร้องจะให้ครอบคลุมไปถึงพวก ลาว ญวน เขมร แม้กระทั่งคนไทยบางกลุ่มที่อยู่ในบังคับของคนด้วย

ส่วนคนต่างด้าวที่เข้าระบบไพร่ก็มีเช่น พวก ชาวลาว ชาวญวน ชาวเขมร ชาวแขก ชาวมอญ ที่อพยพเข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร หรือเป็นเชลยศึกถูกกวาดต้อนมา

การเมืองสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น *สภามันษัตริย์* เป็นสถาบันสูงสุดแต่คลายความเป็นเทวราชลงมาก เน้นคติในรูปแบบธรรมราชา และทรงเป็นมูลนายสูงสุดแต่ในความเป็นจริงพระองค์ไม่สามารถดูแลไพร่ได้ทั่วถึงจึงต้องแบ่งพระราชอำนาจการบังคับบัญชาและแบ่งกำลังคนให้มูลนายระดับรองๆ ลงดูแลแทน

กลุ่มขุนนาง เป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองและการบริหารอย่างมากเพราะช่วงที่กำลังสร้างบ้านเมืองใหม่ๆ นั้นจำเป็นต้องใช้ขุนนางซึ่งเป็นขุนนางรุ่นใหม่ที่ตั้งขึ้นมา โดยต้องลดกฎเกณฑ์คุณสมบัติที่เคยใช้ในสมัยอยุธยาลง เป็นการเปิดโอกาสให้สามัญชนที่มีความรู้ความสามารถและประพฤติดีถวายเป็นตัวเข้ามาเป็นขุนนาง ทำให้กลุ่มขุนนางมีการสั่งสมและสืบทอดอำนาจเข้าก็สามารถทำลายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ถึงขนาดสามารถผลักดันให้เจ้านายฝ่ายที่กลุ่มขุนนางสนับสนุนขึ้นเป็นกษัตริย์ หรือ เป็น "วังหน้า" ก็เคยมี

ปัญหาเรื่อง "วังหน้า" ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญมากในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เพราะ "วังหน้า" นั้นมีฐานะเป็นพระมหาอุปราชซึ่งเป็นตำแหน่งรองมาจากพระมหากษัตริย์ ความขัดแย้งระหว่างวังหลวงกับวังหน้าจึงนำไปสู่วิกฤตการณ์หลายครั้ง ที่อันตรายที่สุดก็คือในช่วงเวลานั้น ชาติตะวันตกกำลังขยายอิทธิพลล่าอาณานิคมจึงอาศัยช่องว่างตรงความขัดแย้งระหว่างวังหลวงกับวังหน้าพยายามจะแทรกเข้ามาก่อสถานการณ์แล้วจะอาศัยความวุ่นวายที่เกิดขึ้นเข้ายึดครองประเทศดังที่เคยทำกับประเทศอื่นมาแล้ว

เศรษฐกิจในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ต้นสมัยรัตนโกสินทร์ระบบเศรษฐกิจเป็นแบบปิด คนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีการตัดถกรรมและอุตสาหกรรมบ้างภายในครอบครัว การตลาดไม่มีบทบาทมากเพราะแต่ละครอบครัวจะผลิตสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ ใช้ได้เอง เป็นเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง รัฐบาลมีรายได้จากการค้า และการเก็บส่วยอากร

การค้าต่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองนั้นเพียงพอสำหรับประชาชน แต่สำหรับรัฐบาลแล้วมีค่าใช้จ่ายมากหลายด้าน รัฐจึงจำเป็นต้องหารายได้โดยทำการค้ากับต่างประเทศด้วยเรือสำเภา โดยรัฐจะนำผลผลิตที่ได้จากการเก็บส่วยสิ่งของมีค่าหายากไปขาย และยังได้ภาษีจากเรือต่างชาติที่เข้ามาค้าขายอีกทางหนึ่ง พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจในการทำการค้าต่างประเทศแต่เพียงผู้เดียว และมีพระคลังเป็นฝ่ายรับผิดชอบ การค้าทั่วไปก็จะทำการค้ากับเขมร ญวน หมูเกาะทางมะละกา และที่สำคัญคือการค้ากับจีน ต่อมาเมื่อชาวฝรั่งเศสตะวันตกเข้ามาติดต่อค้าขายด้วยจึงมีการเปลี่ยนแปลงระบบการค้าบางอย่างตามข้อเรียกร้องของพวกตะวันตก มีการทำสัญญาทางการค้าในสมัยรัชกาลที่ 3 เพื่อยกเลิกระบบการค้าแบบผูกขาด เมื่อมีการพยายามหลีกเลี่ยงการผูกขาดการค้าที่เคยกระทำโดยพระคลัง จึงเปลี่ยนมาเป็นการผูกขาดโดยเอกชนที่เป็นเจ้าภาษี ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้มีการทำสัญญาเบาริง ซึ่งกระทบต่อการค้าของไทยมาก

การเก็บส่วย เป็นรายได้อีกทางหนึ่งของรัฐบาลไทย ส่วยมี 2 ประเภทคือ ส่วยสิ่งของและส่วยเงิน ส่วยสิ่งของนั้นได้แก่พวกสิ่งของที่มีค่าหายากเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศอาทิเช่น เร่ว ครั่ง รง ผ่าง กระวาน พริกไทย ไม้ชนิดต่างๆ ทองคำ งาช้าง ชีผึ้ง ไหม ป่าน ผ้าย ตีนบก ฯลฯ เป็นต้นเพื่อประโยชน์ของรัฐ คือ เพื่อใช้เป็นสินค้าขายออก เพื่อใช้ในการก่อสร้างและเพื่อใช้ในการซ่อมสร้างเรือ **ส่วยเงินแทนสิ่งของ** การค้าที่เคยผูกขาดโดยพระคลังเปลี่ยนไปตามสนธิสัญญาทำให้เอกชนค้าขายกับสำเภาต่างประเทศได้โดยตรง ส่วยสิ่งของที่ต้องเก็บส่งรัฐจึงหมดความจำเป็นจึงให้มีการเก็บส่วยเป็นเงินมากขึ้น เพื่อนำมาใช้ในการจ้างแรงงานก่อสร้างต่างๆ และเพื่อนำมาใช้จ่ายซื้อสิ่งของจำเป็นเพื่อใช้ในราชการ

การเก็บภาษีอากร สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์มีการเก็บภาษีอากรเช่นเดียวกับอยุธยาแต่เมื่อเวลาผ่านไปสังคมมีการติดต่อค้าขายกันมากขึ้นทั้งภายในประเทศและติดต่อกับต่างประเทศจึงมีการเพิ่มประเภทภาษีขึ้นอีกหลายประเภท

การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของไทย

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ได้มีการทำสัญญาทางไมตรีและทางการค้ากับอังกฤษเมื่อ พ.ศ.2398 จากนั้นก็มีชาติอื่นๆ ติดตามเข้ามา ผลจาก

การทำสัญญาดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การเศรษฐกิจ และสังคมขนาดใหญ่ในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป การที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงผนวชอยู่นานถึง 27 พรรษาจึงทรงรอบรู้ในวิทยาการด้านต่างๆ ของตะวันตกและทรงทราบสถานการณ์บ้านเมืองว่า ชาติตะวันตกนั้นเจริญกว่าไทยมาก พระองค์จึงทรงดำริวางรากฐานการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ไทยสามารถรับมือกับชาติตะวันตกได้ จึงทรงดำเนินการเปลี่ยนแปลงหลายด้านด้วยกันเพื่อสร้างความมั่นคงของราชอาณาจักรโดยเริ่มจากสถาบันกษัตริย์ก่อนและขยายออกไปด้านอื่นๆ แบบค่อยเป็นค่อยไป เช่น *การทรงให้ยกเลิกประเพณีดั้งเดิมที่เจ้าพนักงานจะคอยกีดกันราษฎรมิให้เข้าใกล้องค์พระมหากษัตริย์ และทรงยกเลิกการยิงกระสุนใส่ราษฎรที่แอบดูขบวนเสด็จ* พระราชพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยาภิเษกพร้อมด้วยเป็นครั้งแรก ทั้งนี้เพื่อให้อาณาประชาราษฎร์ ชำราชบริพารมีน้ำใจจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์เพื่อเป็นศูนย์รวมในการต่อต้านภัยจากชาติตะวันตกต่อไป

ในด้านการดูแลทุกข์สุขของราษฎรนั้น *ทรงสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการโดยทรงอนุญาตให้ราษฎรเข้าเฝ้าถวายฎีกาได้ ณ พระที่นั่งพุทไธสวรรย์ โดยเสด็จออกเดือนละ 4 ครั้ง และโปรดให้ตุลาการชำระความโดยเร็ว*

ทางด้านนโยบายต่างประเทศนั้นทรงเห็นว่า การตั้งรับที่ปากน้ำนั้นไม่สามารถจะหยุดยั้งอำนาจที่เหนือกว่าของชาติตะวันตกได้ จะนำมาซึ่งอันตรายแก่เอกราชของชาติมากกว่า สมควรที่จะดำเนินนโยบายทางไมตรี ขณะเดียวกันก็เร่งปรับปรุงกิจการบ้านเมืองและกิจการทหารไปด้วย

นอกจากนี้ *ยังทรงปรับปรุงด้านการคมนาคมเพื่อการป้องกันข้าศึก ได้ขยายพระนครให้กว้างออกไปโดยขุดคูเมืองอีกชั้นหนึ่ง คือ "คลองผดุงกรุงเกษม" และสร้างป้อมเพิ่มอีก 8 ป้อม มีการตัดถนนทางหลายสายเชื่อมโยงไปยังเมืองต่างๆ ทำให้การติดต่อสั่งการสะดวกรวดเร็วขึ้น*

ทางด้านเศรษฐกิจนั้น หลังจากมีการทำสัญญาทางการค้าแล้ว *ก็มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตเงินตราโดยนำเครื่องจักรมาผลิตเหรียญกษาปณ์เมื่อ พ.ศ.2401 มีการผลิตเหรียญเงิน เหรียญตึก และเหรียญทองในราคาต่างๆ เพื่อใช้ในการค้าขายหมุนเวียนในตลาดอย่างเป็นระบบเดียวกัน และทรงส่งเสริมการเกษตร* เพราะการค้าข้าวเป็นที่ต้องการของตลาดมาก ทำให้ราษฎรที่เป็นชาวนามีฐานะดีขึ้น เมื่อคนมีเงินมากขึ้นสภาพของสังคมก็ย่อมมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปทำให้ความเป็นอยู่ของราษฎรทั่วไปดีขึ้นด้วย

การปรับปรุงที่สำคัญยิ่งอีกอย่างหนึ่งก็คือ *การส่งเสริมการศึกษาแบบตะวันตก* โดยเริ่มจากในพระราชวังก่อน ทรงจ้างครูที่เป็นภรรยาพวกมิชชันนารีมาสอนภาษาอังกฤษและวิชา

อื่นๆ และได้จ้างนางแอนนา เลียวโนแวนส์ มาสอนภาษาอังกฤษให้กับพระราชโอรสและพระราชธิดา ส่วนด้านการศึกษาของประชาชนนั้นทรงสนับสนุนให้มีชั้นนาหรือเมรินันต์ตั้งโรงเรียนขึ้นในพระนครและตามหัวเมืองต่างๆ

การวางรากฐานเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบสังคมในด้านต่างๆ ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 นับว่า ได้ริเริ่มกระทำขึ้นในช่วงเวลาที่สำคัญยิ่ง กล่าวคือ เมื่อการริเริ่มเปลี่ยนแปลงเริ่มเห็นผล ก็ทันเวลาที่ชาติตะวันตกขยายอิทธิพลเข้ามาพอดี และด้วยพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งได้ทรงดำเนินการสานต่ออย่างมีประสิทธิภาพ ราชอาณาจักรไทยจึงรอดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตกในยุคนั้นและคงความเป็นเอกราชมาจนทุกวันนี้ พระราชกรณีกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเป็นกรณีที่จะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในบทต่อไป

2. การปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5

มูลเหตุของการปฏิรูป

การปฏิรูปครั้งใหญ่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีสาเหตุที่เป็นทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก *ปัจจัยจากภายนอก* ที่สำคัญได้แก่ การคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคมของประเทศจักรวรรดินิยมตะวันตก และการเปลี่ยนแปลงของระบบการผลิตและระบบเศรษฐกิจของโลกซึ่งเริ่มมีผลกระทบต่อระบบสังคมไทย *ปัจจัยจากภายใน* ก็คือ การจัดรูปแบบการปกครองของไทยซึ่งมีหัวเมืองประเทศราชขึ้นกับการปกครองของไทยอย่างหลวมๆ เป็นจุดอ่อนสำคัญที่นำมาซึ่งการแทรกแซงของจักรวรรดินิยมตะวันตกที่กำลังพยายามเข้ามามีอิทธิพลเหนือดินแดนในภูมิภาคนี้ *ปัญหาอำนาจของกลุ่มขุนนาง* ที่มีอยู่มากจนอาจกระทบต่อสถานะภาพของพระมหากษัตริย์ *ปัญหาความค้างคั่งของระบบสังคม* และ*ปัญหาความล้าหลังของระบบการเมืองการปกครอง*

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัตินั้น พระองค์ทรงมีพระชนมายุเพียง 15 พรรษาจึงต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คือสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ในระหว่างที่ยังไม่ได้ทรงว่าราชการด้วยพระองค์เองนี้ พระองค์ทรงศึกษาขนบวิทยาหาความรู้เกี่ยวกับการบริหารปกครองบ้านเมือง และมีการเสด็จประพาสต่างประเทศถึง 2 ครั้ง ครั้งแรก พ.ศ. 2413 เสด็จประพาสสิงคโปร์ และ ซัว ครั้งที่สอง พ.ศ. 2414 เสด็จประพาสอินเดียและพม่า เป็นครั้งแรกที่พระมหากษัตริย์ไทยทรงเสด็จต่างประเทศ พระองค์ได้พบเห็นและนำเอาแบบอย่างการปกครองบางส่วนและนำเอาวิธี

การทำนุบำรุงบ้านเมืองที่ฝรั่งเศสตะวันตกใช้กับประเทศเหล่านี้มาดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองและวิถีชีวิตของไทยเพื่อปรับปรุงให้ไทยทัดเทียมกับอารยประเทศ

ในปี พ.ศ.2416 เมื่อพระชันษาครบ 20 พรรษาแล้ว พระองค์ทรงออกผนวช และเมื่อทรงลาสิกขาบทแล้ว จึงโปรดเกล้าให้มีพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ.2416 แล้วพระองค์จึงทรงบริหารบ้านเมืองด้วยพระองค์เอง โดยพระองค์ทรงดำเนินตามรัฐประศาสน์นโยบายที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบรมชนกนารถได้ทรงวางไว้ พระองค์ทรงดำเนินสืบต่อพระบรมราโชบายนั้นและทรงพระราชดำริกว้างขวางออกไปอีกจนสำเร็จเป็นความเจริญรุ่งเรืองของประเทศชาติสืบต่อมา

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงขึ้นครองราชย์นั้น พระราชภารกิจอันยิ่งใหญ่รออยู่เพื่อให้พระองค์ทรงแก้ไข ปรับปรุงหลายด้านหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ :-

1) **อำนาจของขุนนางและเสนาบดี** ในต้นรัชกาลนั้นอำนาจของกลุ่มขุนนางมีมากจนอาจกระทบสถานะภาพของพระมหากษัตริย์ จึงต้องทรงหามาตราการต่าง ๆ มาใช้เพื่อลดอำนาจขุนนางและดึงอำนาจให้กลับมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์

2) **กระแสนทางการเมืองทั้งภายในและภายนอก** ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยเป็นมา และเป็นเงื่อนไขสำคัญที่พระองค์จะต้องทรงเลือกวิถีทางการเมือง ระบบการปกครอง การทหารที่ทรงเชื่อว่าเหมาะสมกับกาลสมัย

3) **การปฏิรูประบบการบริหารราชการ** รูปแบบโครงสร้างระบบราชการเดิมไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ ต้องมีการปฏิรูประบบบริหารราชการเสียใหม่ซึ่งจะเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตยต่อไป

4) **การปฏิรูประบบสังคม** ที่สำคัญก็คือการทรงเลิกทาสและยกเลิกระบบไพร่ที่ชาติตะวันตกยกมาเป็นข้อูดูกว่าสังคมไทยล้าหลังและละเมิดสิทธิมนุษยชน

5) **ปัญหาการล่าอาณานิคมของจักรวรรดินิยมตะวันตก**ที่กำลังคุกคามทุกประเทศในภูมิภาคเอเชีย ประเทศต่าง ๆ รอบบ้านเมืองตกเป็นเมืองขึ้นชาติตะวันตกหมดสิ้นแล้ว การจะรักษาเอกราชของไทยไว้ให้ได้นั้นจึงต้องดำเนินการนโยบายหลายประการด้วยกัน

6) **ปัญหาเมืองประเทศราช** ซึ่งบรรดาประเทศราชขึ้นอยู่กับไทยอย่างหลวมๆ เมื่อการขยายตัวของการล่าอาณานิคมเข้ามา เรื่องเขตแดนและอำนาจปกครองเหนือเมืองประเทศราชอาจเป็นข้อขัดแย้งกับจักรวรรดินิยมตะวันตกได้ จึงต้องปรับปรุงการปกครองกำหนดให้หัวเมืองประเทศราชเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทยอย่างชัดเจน

การฟื้นฟูพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นพระราชโอรสองค์ใหญ่ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประสูติเมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2396 ทรงพระนามว่าเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคตแล้ว ขุนนางและเสนาบดีเห็นชอบให้เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ขึ้นครองราชย์สมบัติเป็นพระมหากษัตริย์องค์ที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี เนื่องจากขณะนั้นยังทรงพระเยาว์อยู่มาก พระชนมายุเพียง 15 พรรษา จึงมีสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน อำนาจของขุนนางและเสนาบดีในยุคนั้นมีมากจนเป็นที่วิตกว่าอาจจะกระทบต่อสภาวะของสถาบันกษัตริย์ เพราะอำนาจในการจัดการปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับกิจการบ้านเมืองตกอยู่ในอำนาจของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินทั้งสิ้น เสมือนผู้สำเร็จราชการฯเป็นพระมหากษัตริย์ที่เดียว อำนาจทางการเมืองในขณะนั้นอยู่ที่ขุนนางและเสนาบดีซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจเก่า

ในการต่อสู้เพื่อให้อำนาจทางการเมืองกลับมาสู่สถาบันกษัตริย์นั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการอย่างมีขั้นตอนไปตามลำดับโดยเริ่มจากการโปรดให้มีพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 โดยทรงให้เหตุผลว่าการทรงออกผนวชนั้นหมายถึงการที่ได้สละทุกสิ่งทุกอย่างไปแล้ว จึงต้องกระทำพิธีบรมราชาภิเษกใหม่ เหตุผลที่แท้จริงก็คือ การประกาศให้ชัดเจนว่า "ใคร คือ พระมหากษัตริย์" ซึ่งในสมัยนั้นพระมหากษัตริย์เท่านั้นที่ทรงพระราชอำนาจในการตรากฎหมายต่างๆ ออกมาใช้บังคับ เพราะในเวลาต่อมาจะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้กฎหมายเป็นพื้นฐานรองรับพระราชอำนาจในการดำเนินการปฏิรูปด้านต่างๆทั้งสิ้น

เนื่องจากอำนาจตรากฎหมายเป็นอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ ขุนนางกลุ่มอำนาจเก่าจึงไม่อาจใช้อำนาจนี้ได้ ดังนั้นพระองค์จึงมีอิสระโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราออกมารับการดำเนินการในเรื่องต่างๆ และเป็นการลดอำนาจของขุนนางลงเพราะว่าขุนนางทั้งปวงก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ทรงตราขึ้นนี้

การปฏิรูประบบการเงินการคลัง : การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการให้ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นในปี พ.ศ.2416 ซึ่งเป็นปีเดียวกับที่ทรงกระทำพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 นั้นเองโดยกำหนดให้เสนาบดีทุกกระทรวงจะต้องจัดส่งรายได้ที่จัดเก็บได้นำส่งพระคลังโดยตรง พระองค์คงทรงเล็งเห็นก่อนแล้วว่า การจะดำเนินการเรื่องใดๆนั้นต้องมีพระราชทรัพย์ในการใช้จ่าย ก่อนหน้านั้นการจัดเก็บภาษีอากรกระจัดกระจายอยู่ตามกรมต่างๆ เช่น กรม

พระคลังสินค้า กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมท่า กรมพระกลาโหม เป็นต้น ซึ่งมีขุนนางในเมืองหลวงและขุนนางหัวเมืองเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบเมื่อชักส่วนของตนแล้วเหลือเท่าไรจึงส่งมาเข้าพระคลัง การจัดเก็บวิธีนี้จึงมีการเบียดบังรายได้ของแผ่นดินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวกันมาก

การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์จึงเป็นการจัดเก็บภาษีอันเป็นรายได้ของแผ่นดินไว้ที่หน่วยงานแห่งเดียวและเป็นรายได้ของแผ่นดินโดยแท้ มิให้ขุนนางชักส่วนภาษีเป็นรายได้ของขุนนางแบบกินเมืองดังแต่ก่อน แต่ทรงให้รับพระราชทานเงินเดือนแทน นอกจากนี้รายได้ด้านอื่นๆนอกจากภาษีอากรเช่น กิจการด้านป่าไม้ก็ทรงให้รวมอำนาจในกิจการป่าไม้มาไว้ที่พระมหากษัตริย์ เจ้าเมืองไม่อาจให้สัมปทานป่าไม้ดังเช่นแต่ก่อน การปฏิรูปด้านการคลังทำให้มีรายได้เข้าแผ่นดินเพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายเรื่องเงินเดือนในระบอบข้าราชการที่ได้ทรงจัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ ต่อไป

การสถาปนาสถาบันทางการเมือง

อำนาจทางการเมืองในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์นั้นยังไม่มีลักษณะเป็นสถาบัน แต่อำนาจทางการเมืองขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ซึ่งขึ้นอยู่กับกลุ่มขุนนางดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การตั้งสถาบันทางการเมืองนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการตั้งแต่ยังมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน กล่าวคือ :-

1) การตั้งกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ โดยทรงก่อตั้งขึ้นก่อนเป็นอย่างแรกในปีพ.ศ.2413 ทรงคัดเลือกทหารมหาดเล็กจากลูกเจ้าลูกผู้ดีที่เป็นมหาดเล็กที่เป็นพระสหายในวัยเด็กของพระองค์ และได้ทรงทำนุบำรุงขยายกำลังและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในปีพ.ศ.2416 ก็โปรดให้รับบุคคลภายนอกพระราชสำนักที่มีการศึกษาดีเป็นลูกผู้ดีมีตระกูล เมื่อพระองค์ทรงอำนาจเด็ดขาดแล้วจึงโปรดให้กรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองทัพบก และได้พระราชทานนามว่า กรมทหารราบที่ 1 รักษาพระองค์

2) การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ให้ตั้ง "สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ" ขึ้นโดยตรา "พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน" ขึ้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ.2417 เป็นการจัดสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นตามแบบอย่างของ "สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ" (Council of State หรือ Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศส มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการคือ ประการแรก เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และในการร่างกฎหมาย ประการที่สอง คือ พิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน

3) การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2417 โดยเรียกทับศัพท์ว่า "ปริวิเคาน์ซิล" (Privy Council) มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ และช่วยปฏิบัติราชการต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

การจัดตั้งคณะที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์นี้ ในการเชิญบุคคลเป็นสมาชิก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเชิญ สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) อดีตผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในช่วงต้นรัชกาล และทรงเชิญเจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ (วอน บุนนาค) เข้าร่วมเป็นสมาชิกด้วย แต่ทั้งสองท่านปฏิเสธ โดยสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์อ้างว่าไม่อาจถอนำชีพพัฒนสัตยาเป็นครั้งที่ 2 ส่วนเจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์อ้างติดราชการอื่นมากเกรงว่าจะรับใช้สนองพระเดชพระคุณได้ไม่เต็มที่ แสดงให้เห็นถึงปฏิกิริยาของกลุ่มขุนนางเก่าที่เคยมีอำนาจได้เป็นอย่างดี

การจัดตั้งสภาทั้งสองนี้ นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปบ้านเมืองอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นสถาบันทางการเมืองที่ตั้งเอาอำนาจทางการเมืองจากกลุ่มขุนนางเก่ากลับมายังสถาบันกษัตริย์อีกด้วย เมื่อทรงพระราชอำนาจเด็ดขาดแล้ว ก็โปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต พ.ศ.2417 เมื่อ พ.ศ.2434 ส่วนสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์นั้นยังคงไว้และมีสมาชิกเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ถึงต้นรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ มีจำนวนที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ถึง 227 คน

การปฏิรูปการปกครอง

ระบบการปกครองของกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีรูปแบบที่เหมือนกับอยุธยา คือ มีอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ สมุหนายก และ สมุหกลาโหม และมีจัตุสดมภ์ทั้ง 4 คือ เวียง วัง คลัง นา

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวบ้านเมืองเจริญมากขึ้น อารยธรรมแบบตะวันตกหลาย ๆ ด้านเริ่มเข้ามาในสังคมไทย การปกครอง การบริหารราชการแบบเดิมไม่เหมาะสมกับกาลสมัย แต่เดิมนั้นเขตการปกครองแบ่งเมืองออกเป็น 3 ประเภทดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้ว คือ เมืองในวงราชธานี, เมืองพระยามหานคร, และเมืองประเทศราช หัวเมืองต่างๆ เหล่านี้ใช้วิธีส่งคนจากเมืองหลวงไปปกครอง หรือแต่งตั้งผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้ปกครอง เรียกว่า "กินเมือง" หัวเมืองเหล่านี้รวมกันเป็นราชอาณาจักรไทย เฉพาะหัวเมืองประเทศราชนั้น มีการปกครองและรูปแบบวัฒนธรรมและภาษาของตนเอง การขึ้นกับกรุงเทพฯ นั้นเป็นเพียงความสัมพันธ์แบบหลวมๆ หัวเมืองประเทศราชเพียงแต่ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการมาถวายตามกำหนดเวลาเท่านั้น บางครั้งมูลค่าของสิ่งของที่พระมหากษัตริย์

สยามพระราชทานให้กับหัวเมืองประเทศราชจะมีมูลค่ามากกว่ามูลค่าของเครื่องราชบรรณาการด้วยซ้ำไป ดังนั้น เมื่อมีการคุกคามของลัทธิลัทธิอาณานิคมของจักรวรรดินิยมตะวันตก หัวเมืองประเทศราชเหล่านี้ย่อมท้อหวัดจากการชักจูงเสนอผลประโยชน์ตอบแทนรูปแบบต่างๆหรือจากการแสดงอาการคุกคามของชาติตะวันตก และพร้อมจะแยกตัวเป็นอิสระจากไทยได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ความขัดเจนในเรื่องอาณาเขตและอำนาจทางการเมืองการปกครองเหนือหัวเมืองประเทศราชก็เป็นจุดอ่อนที่ชาติตะวันตกอาจจะยกขึ้นมาเพื่อเป็นสาเหตุรุกรานเอาด้วยกำลังทหารได้ซึ่งปรากฏตัวอย่างมาแล้วในประเทศข้างเคียงสมัยนั้น

การปฏิรูประบบบริหารราชส่วนกลาง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงปฏิรูปการปกครองเพื่อ "สร้างรัฐชาติ" โดยทรงจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางเสียใหม่ ในปีพ.ศ.2435 ได้ทรงเปลี่ยนแปลงจากการปกครองแบบ "จัดตั้งกรม" แบบเดิม มาเป็นแบ่งส่วนราชการออกเป็นกรม ซึ่งถือว่าเป็นการนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ในการปฏิรูปมี 12 กรม ทำหน้าที่ต่างๆ ได้แก่ :-

- 1) กรมมหาดไทย บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ และหัวเมืองลาวซึ่งเป็นเมืองประเทศราช
- 2) กรมพระกลาโหม บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และหัวเมืองมลายูประเทศราช
- 3) กรมท่า เป็นกรมว่าการต่างประเทศอย่างเดียว ไม่ต้องว่าการหัวเมือง
- 4) กรมวัง ว่าการในพระราชวัง และกรมใกล้ชิดรับราชการในพระองค์
- 5) กรมเมือง ว่าการไปรษณีย์และการบัญชีคน และรักษาคนโทษ
- 6) กรมนา ว่าการเพาะปลูก ป่าไม้ ป่อแร่
- 7) กรมพระคลัง ว่าการภาษีอากรและเงินที่รับจ่ายในแผ่นดิน
- 8) กรมยุติธรรม บังคับศาลที่ชำระความ รวมกันทั้งแพ่ง อาญา นครบาล อุตสาหกรรมทั้งแผ่นดิน
- 9) กรมยุทธนาธิการ เป็นพนักงานที่จะได้ตรวจตราจัดการในกรมทหารบก ทหารเรือ
- 10) กรมธรรมการ บังคับบัญชาเกี่ยวกับพระสงฆ์ โรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วราชอาณาจักร
- 11) กรมโยธาธิการ ตรวจตราการก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลอง การช่างทั่วไปตลอดจนการไปรษณีย์โทรเลข

12) กรมมูรธาธิการ รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนดกฎหมาย และหนังสือราชการ

ต่อมา ได้ยุบเหลือ 10 กรมและในปี พ.ศ. 2435 ได้ทรงโปรดเกล้าให้ยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวง มีเจ้ากระทรวงเป็นเสนาบดี ได้รับเงินเดือนจากรัฐบาล คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงนครบาล กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงวัง กระทรวงเกษตรธิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงโยธาธิการ และกระทรวงธรรมการ

การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การปฏิรูปการปกครองในส่วนภูมิภาค ก็เพราะต้องการให้รวมอำนาจการปกครองหัวเมืองเข้ามาไว้ที่ศูนย์กลางเพียงแห่งเดียวแทนการปกครองหัวเมืองแบบเดิมที่เป็นไปอย่างหลวมๆ จึงทรงให้ยกเลิกระบบ "กินเมือง" และจัดให้มีการปกครองแบบเทศาภิบาลขึ้น โดยเริ่มในปี พ.ศ.2437 ปีเดียวกับที่มีการแบ่งหน้าที่ระหว่างมหาดไทยกับกลาโหม การปกครองระบบเทศาภิบาลเป็นระบบการบริหารราชการที่ประกอบด้วยข้าราชการของพระมหากษัตริย์ไปทำหน้าที่แทนรัฐบาลกลางในส่วนภูมิภาค โดยแบ่งออกเป็น

มณฑล มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

เมือง มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบ

อำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ

ตำบล มีกำนันเป็นผู้รับผิดชอบ

หมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับผิดชอบ

ข้าหลวงใหญ่หัวเมืองในเขตมณฑลเป็นเจ้าหน้าที่ที่ส่งไปจากส่วนกลาง ส่วนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นทรงโปรดให้ใช้วิธีการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 แทนการแต่งตั้งโดยเจ้าเมืองแบบเดิม เท่ากับเป็นการลดอำนาจของเจ้าเมืองลงไป

การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคเช่นนี้ประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง จนเป็นรากฐานของการปกครองในปัจจุบัน ในปี พ.ศ.2499 ราชอาณาจักรสยามมีมณฑลถึง 18 มณฑลรวมทั้งกรุงเทพมหานคร ต่อมาได้ทรงโปรดเกล้าให้แบ่งงานในส่วนจังหวัดออกเป็น 3 แผนก คือ แผนกมหาดไทย แผนกยุติธรรม และแผนกคลัง สำหรับแผนกคลังนี้ ข้าราชการแผนกคลังได้รับพระราชทานเงินเดือนแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็น "เงินเดือน" ก่อนหน่วยอื่น เพื่อขจัดปัญหาการแสวงหารายได้แบบเดิมของข้าราชการ ทำให้มีรายได้เข้าพระคลังเพิ่มจำนวนขึ้น ต่อมาจึงขยายการให้เงินเดือนข้าราชการไปยังหน่วยอื่นๆ จนถึงปี พ.ศ.2440 ที่ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 จึงกำหนดให้ข้าราชการรับเงินเดือนจากรัฐบาลเป็นการปฏิรูป

ฐานไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยต่อไป แต่การเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองนี้ยังไม่เป็นที่ยอมรับกันในสมัยนี้ เพราะว่าราษฎรส่วนมากยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครอง

การปฏิรูประบบการปกครองจากแบบเก่ามาสู่ระบบใหม่นี้ ได้ทรงดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป หาใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหันไม่ นอกจากมี *อุปสรรคทางด้านการเงิน* ของประเทศแล้ว *อุปสรรคทางด้านการเมือง* ก็ละเอียดอ่อนและสำคัญอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะหัวเมืองตามชายแดนที่อาณาเขตติดต่อกับเมืองขึ้นของอังกฤษและเมืองขึ้นของฝรั่งเศส เพราะว่าหากหักหาญจัดการเปลี่ยนแปลงเอาโดยบังคับแล้ว ก็อาจได้รับการยุบชกทำให้เกิดเหตุขึ้นได้ และยังคงคอยระมัดระวังถนอมน้ำใจของขุนนางเจ้าเมืองที่สูญเสียสถานะเดิมไปอีกด้วย ส่วน *อุปสรรคด้านอื่นๆ* ก็มีเช่น ข้าราชการมีจำนวนน้อย หรือมีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอ หรือไม่เหมาะสมกับงาน ปัญหานี้สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงเข้าใจดียิ่ง เห็นได้จากก่อนที่จะใช้การปกครองระบบเทศบาลเป็นครั้งแรกในมณฑลอีสานเมื่อ พ.ศ.2451 นั้น ได้รับสั่งว่า "การทั้งปวงจะสำเร็จไปได้ด้วยใช้ข้าราชการในพื้นที่ที่มีอยู่แล้ว หรือจัดหาฝึกหัดขึ้นในท้องถิ่นอันนั้น ค่อยเปลี่ยนแปลงไปโดยสำคัญ"

การที่รัฐบาลกลางได้เข้าไปจัดการปกครองหัวเมืองและรับผิดชอบในสวัสดิภาพของหัวเมืองทุกแห่งในพระราชอาณาจักรอย่างเต็มตัวเป็นการประกาศถึงพระราชอำนาจและสิทธิทางการเมืองการปกครองของรัฐบาลไทยเหนือดินแดนหัวเมืองเหล่านี้ และเป็นการเปลี่ยนแปลงข้าราชการหัวเมืองที่เป็นแบบเจ้าขุนมูลนายมาเป็นข้าราชการที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในที่สุด

การปฏิรูประบบกฎหมาย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงถือว่าการปฏิรูประบบกฎหมายเป็นงานสำคัญอีกประการหนึ่ง ในเรื่องกฎหมายนี้พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ให้ระบบกฎหมายไทยมีความก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศ ในปี พ.ศ.2435 จึงทรงจ้างนาย โรแลน ยัคแมงส์ (Rolin Jacquemyns) นักกฎหมายชาวเบลเยียมเข้ามาเป็นที่ปรึกษาราชการทั่วไป นายยัคแมงส์ได้กราบบังคมทูลให้ทรงจ้างนักกฎหมายต่างประเทศมาดำเนินการจัดทำกฎหมายแบบตะวันตกซึ่งมีตัวอย่างที่ญี่ปุ่นประสบผลสำเร็จในการยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตมาแล้ว

ระบบกฎหมายที่จะนำมาเป็นแบบอย่างในการปฏิรูปมี 2 ระบบด้วยกันคือ ระบบกฎหมายแบบคอมมอน ลอว์ (Common Law) ของอังกฤษ กับระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ของประเทศในภาคพื้นยุโรป แม้ว่าในขณะนั้นประเทศตะวันตกที่มีอิทธิพลมากในภูมิภาค

ภาคเอเชียคืออังกฤษ แต่เมื่อพระองค์ทรงพิจารณาแล้วเห็นว่าระบบกฎหมายเดิมของไทยมีแนวโน้มไปทางระบบประมวลกฎหมาย จึงเป็นการง่ายและเหมาะสมกว่าหากปฏิรูปให้เป็นแบบระบบประมวลกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ.2447 โดยการถวายคำแนะนำของรัฐบาลฝรั่งเศส รัฐบาลไทยจึงแต่งตั้งให้นาย ยอร์ช ปาดู (Georges PADOUX) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง "ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย" ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่มีตำแหน่งนี้ นาย ยอร์ช ปาดู ได้มีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งในการจัดทำประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทย คือ กฎหมายลักษณะอาญา ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตรวจแก้ไขด้วยพระองค์เองเมื่อปี พ.ศ.2450 และต่อมาจึงประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 เมษายน พุทธศักราช 2451 นอกจากกฎหมายลักษณะอาญาแล้ว ยังมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งประมวลกฎหมายดังกล่าวนี้ยังคงใช้เป็นพื้นฐานของกฎหมายมาจนถึงปัจจุบัน

การปฏิรูประบบการศาล

การปฏิรูประบบการศาลเป็นอีกภารกิจหนึ่งที่ทรงถือว่ามีความสำคัญยิ่ง ทรงเห็นว่าจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้หลุดพ้นจากความเสียหายเปรียบและข้อยุ่งยากจากสนธิสัญญาสงวนสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เพราะชาวต่างประเทศรังเกียจวิธีปฏิบัติงานและเจ้าหน้าที่ของศาลไทยขณะนั้น พระองค์ได้ทรงสถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้นในปี พ.ศ.2434 และจัดระเบียบการศาลไทยให้เป็นสากลมากขึ้น ทรงรวบรวมศาลพิจารณาคดีแพ่งของราษฎรและคดีอาญาซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามกรมต่างๆ ให้มาอยู่ในการดูแลของกระทรวงยุติธรรมแห่งเดียว ส่วน "คดีปกครอง" ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ยังคงใช้วิธีการร้องทุกข์ต่ออธิบดี หรือเจ้ากระทรวงซึ่งเป็นตัวแทนของกษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน

การปฏิรูปสังคม

การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทางสังคมในรัชกาลนี้ ประกอบด้วยการเปลี่ยนแปลงทางสังคม 2 ระดับ คือ ในระดับล่างคือการยกเลิกระบบสังคมที่มีไพร่ และ ทาส รวมทั้งประเพณีเกี่ยวกับวิธีชีวิตและประเพณีที่เป็นส่วนรวมบางอย่าง การเปลี่ยนแปลงในระดับสูง คือการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับพระราชพิธี ขนบธรรมเนียมประเพณีในราชสำนักและการเปลี่ยนแปลงสถานะของขุนนางจากแต่เดิมที่มักจะใช้วิธีการสืบทอดทางสายโลหิต มาเป็นการใช้ระบบความรู้ความสามารถตามแบบอย่างตะวันตก ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เกิด "ปัญญาชน" ขึ้นในประเทศ

การปฏิรูปทางสังคมทั่วไปนี้ ก็คือการเปลี่ยนแปลงระบบสังคมแบบเดิมที่ล้าหลัง ไม่ทันต่อเหตุการณ์เพื่อให้สังคมทั่วไปมีสภาวะที่พร้อมรับการการเปลี่ยนแปลงของระบบอื่นๆ ที่กำลังเกิดขึ้นพร้อมกันไปหรือที่กำลังจะมีการเปลี่ยนแปลงติดตามมา

การเลิกทาส

ทาสในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์มีสภาพเช่นเดียวกับทาสในสมัยอยุธยาและอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมุ่งมั่นพระทัยที่จะปลดปล่อยทาสให้เป็นอิสระ โดยมีปัจจัยสำคัญทั้งปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกดังนี้

ปัจจัยจากภายนอก เนื่องจากมีการติดต่อกับชาวยุโรปมากขึ้นเช่นอังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศสทั้งในทางราชการและส่วนตัว แต่พื้นฐานทางสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณีของไทยกับชาติตะวันตกแตกต่างกันจึงก่อให้เกิดปัญหาติดตามมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกวิธีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงจากของเดิมที่ล้าหลังโดยทรงเลือกเอาสิ่งที่ดีงามและเป็นประโยชน์ของชาวยุโรปมาใช้ กล่าวคือ ในเรื่องทาสนี้แนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนอันสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสเมื่อปีพ.ศ.2332 และการปฏิวัติอเมริกา เมื่อปี พ.ศ.2403 ทำให้ความสัมพันธ์ของคนทางยุโรปไม่ได้เป็นแบบนายกับข้าเหมือนสังคมไทย ชาวยุโรปในไทยจึงไม่ยอมรับระบบทาส นอกจากนี้ในทางการเมือง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงพิจารณาแล้วว่า การปฏิรูปเพื่อปรับปรุงประเทศให้เจริญแบบตะวันตกจะสำเร็จได้ยากหากผู้คนพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศยังเป็นทาสที่ไม่มีอิสระของตนเอง ดังนั้นการปรับปรุงสถานะภาพของพลเมืองจึงเป็นภารกิจอันสำคัญและเร่งด่วน ซึ่งทรงดำเนินการก่อนการปฏิรูปการปกครอง สุดท้ายการเลิกทาสยังเป็นเตรียมพื้นฐานไว้รองรับระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ที่จะกลายเป็นระบบการจ้างแรงงานตามแบบตะวันตก แทนที่การใช้แรงงานในระบบทาสที่เป็นมาแต่เดิม

ปัจจัยจากภายใน สังคมไทยในระยะหลังๆ มีปัญหาเรื่องทาสมากขึ้น มีทาสหลบหนีนายเงิน มีการฟ้องร้องเรื่องทาสอยู่ในศาลจำนวนมาก การที่ทางราชการออกกฎหมายเรื่องทาสเข้มงวดขึ้น ทำให้สังคมมีความกดดันมากยิ่งขึ้นไปอีก ทำให้เห็นว่าประเพณีการมีทาสไม่เป็นธรรมในสังคมแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับการศึกษาตามแบบตะวันตก แม้ว่าพระองค์จะทรงอยู่ในการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แต่พระองค์ก็มีน้ำพระทัยเปี่ยมด้วยพระเมตตาธรรมที่ทรงมีต่ออาณาประชาราษฎร์ของพระองค์ การเสด็จประพาสต้นทำให้พระองค์ทรงเห็นสภาพที่แท้จริงของราษฎร ชัดเจนขึ้น และทำให้ทรงมองเห็นว่า การมีระบบทาสนั้นขัดขวางต่อความเจริญทางเศรษฐกิจอีกด้วย เพราะทาสไม่มีอิสระ จึงขาดความคิดริเริ่มทางเศรษฐกิจ ไม่เป็นการส่งเสริมคนให้รู้จักทำมาหา

กินเพราะในระบบทาสเมื่อคัมชันเข้าก็นำลูกเมียไปขายเป็นทาสได้ สภาพสังคมไทยใน
ลักษณะเช่นนี้จึงล้าหลังไม่เหมาะสมกับกาลสมัยพระองค์จึงทรงให้มีการเลิกทาสโดยทรง
ดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยกฎหมายที่ใช้ในการเลิกทาสนั้นก็ต้องใช้กฎหมายมหาชน

การเลิกทาสเป็นภาระกิจที่ยิ่งใหญ่และทำได้ยาก เพราะว่ามีคนจำนวนมากเป็น
ฝ่ายที่สูญเสียประโยชน์ที่เคยได้รับมาแต่เดิม และยังมีคนอีกจำนวนมากเช่นกันที่ไม่พอใจแม้
กระทั่งตัวทาสเองบางคนก็ไม่พอใจเพราะเป็นทาสมานาน การให้เลิกเป็นทาสเสีย พวกนี้ก็ไม่รู้
จะไปทำมาหากินอะไร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมองเห็นปัญหาที่
จะติดตามมาจึงทรงร่วมกับสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินหาหรือกำหนดแผนการและเตรียมการ
แก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ล่วงหน้า แล้วจึงทรงดำเนินการเลิกทาสไปตามลำดับจากการกำหนดให้
ลูกทาสเป็นไทก่อน แล้วลดค่าไถ่ตัวคนที่เป็นทาสอยู่แล้วลงมา และห้ามมีการซื้อขายทาสกัน
อีก เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 นั้นก็มีบทบัญญัติลงโทษผู้ซื้อขาย
ทาสแล้ว ด้วยนโยบายของพระองค์ท่าน ทาสจึงหมดไปจากสังคมไทยในที่สุด

การยกเลิกระบบไพร่

ระบบไพร่เป็นปัญหาของสังคมไทยมาโดยตลอดตั้งแต่ต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์
แล้ว ปัญหาดังกล่าวคือ การขาดประสิทธิภาพในการควบคุมกำลังคน มุลนายเบียดบังแรงงาน
ไพร่ไว้ด้วยวิธีการต่างๆ มุลนายบางคนมีไพร่ในครอบครองมากจนสามารถทำทนายพระราช
อำนาจได้ ไพร่เองก็มีปัญหา เพราะระบบการเกณฑ์แรงงานและการส่งส่วยเป็นการบีบบังคับ
จนไพร่ต้องหาทางหลีกเลี่ยงด้วยวิธีการต่างๆ เช่นหนีไปบวชเป็นพระสงฆ์ ซึ่งก็ไปก่อปัญหาให้
กับพระศาสนาอีกเพราะไม่ได้ตั้งใจมาบวช ไพร่บางคนซึ่งเป็นจำนวนมากก็หลบหนีมุลนายเข้า
ป่าดงไปบุกเบิกที่ทำกินเองในที่ห่างไกล บ้างก็ป้องกันตนเองจากการติดตามของมุลนายด้วย
การต้องสวมกำไลเป็นโจรบ้าง กลายเป็นกบฏก็มีเช่น กบฏอ้ายเกียดสาโง้ง ในสมัยรัชกาลที่ 2
ซึ่งมีกำลังคนถึง 6,000-8,000 คน แต่ทางการสามารถปราบปรามลงได้ เหตุการณ์เหล่านี้
แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในระบบการควบคุมกำลังคน ซึ่งเมื่อมาถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ที่มี
ภัยจากการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก ทำให้การรวบรวมคนเข้าไว้เป็นกองทัพเป็น
ความจำเป็นอย่างยิ่ง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงหาทางแก้ไขระบบไพร่
โดยพยายามดึงอำนาจในการควบคุมกำลังคนให้มาขึ้นกับรัฐบาลกลาง คนต่างชาติเองก็รัง
เกียจการมีระบบไพร่ หลังการลงนามในสนธิสัญญาเบาริงกับอังกฤษแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้น
คือ ไพร่หนีไปเข้าในบังคับของชาติตะวันตกเพื่ออยู่ภายใต้การคุ้มครองของสิทธิสภาพนอก
อาณาเขตจำนวนมาก ทำให้เกิดแรงผลักดันที่ต้องดำเนินการแก้ไขระบบไพร่อย่างเร่งด่วน แต่
ได้ทรงดำเนินการอย่างมีขั้นตอน

การเปลี่ยนระบบไพร่ ได้ทรงเพิ่มอำนาจให้กับกรมพระสุรัสวดีโดยให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องกำลังคนทุกด้านเช่นควบคุมการสักเลก การเร่งรัดให้มูลนายนำไพร่มาสักเลก การทำสำมะโนครัว การชำระทะเบียนไพร่สมและการตัดสินคดีความเกี่ยวกับไพร่ เป็นต้น จากนั้นจึงทรงตรากฎหมายทหารออกมาหลายฉบับเพื่อจัดการทหารให้เป็นแบบตะวันตก โดยประกาศรับสมัครทหารหน้าใน พ.ศ.2425 เพื่อตั้งไพร่สมที่ยังไม่ได้สักเลกมาเป็นทหารโดยให้เป็นทหาร 5 ปีติดต่อกัน และได้รับพระราชทานเบี้ยหวัดกับเครื่องแบบสักทลาดดำ มีเงินเดือนๆละ 10บาทมีอาหารกลางวันๆละ 2 มื้อ เมื่ออยู่ครบ 5 ปีแล้ว ให้เกณฑ์มาฝึกอีกเป็นช่วงๆในระยะเวลาสั้นๆ และให้ปลดชราเมื่อมีอายุ 50 ปี ปรากฏว่ามีไพร่สมมาสมัครกันมากจนสามารถตั้งกองทหารขึ้นได้หลายกอง เช่น กองทหารม้า กองทหารช่าง เป็นต้น

ต่อมาจึงเปลี่ยนแปลงจากการสมัครทหารม้ามาเป็นการเกณฑ์ทหารเข้ากองทัพประจำการโดยทรงจัดตั้ง กรมยุชนาธิการ ขึ้นก่อนในปี พ.ศ.2430 เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่อง การทหารโดยเฉพาะ ต่อมาในปี พ.ศ.2435 กรมยุชนาธิการจึงขึ้นกับกระทรวงกลาโหม และในปี พ.ศ.2437 ก็ทรงแยกหน้าที่ฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือนออกจากกัน ในปี พ.ศ.2442 ทรงประกาศให้เลิกทุกคนที่ไม่ได้เป็นทหารเป็นเลกคงเมืองสังกัดหัวเมืองที่เลขนั้นตั้งถิ่นฐานอยู่ ซึ่งเป็นการโอนการควบคุมจากมูลนายไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่นและได้รับเงินเดือนตามระบบราชการแบบใหม่ด้วย

ในปี พ.ศ.2443 ทรงประกาศให้มีการจ่ายเงินตอบแทนให้กับการเกณฑ์แรงงาน สิ่งของ หรือสัตว์พาหนะจากราชรัฐ ถ้าการเกณฑ์นั้นมีใช้เพื่อการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือเพื่อการสาธารณูปโภค และทรงผ่อนผันภาระของไพร่หลวงโดยออกพระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ.120 ลดอัตราจาก 18 บาท เป็น 6 บาทต่อปี

ในปี พ.ศ.2448 ทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะการเกณฑ์ทหาร ร.ศ.124 เพื่อเปลี่ยนแปลงจากการสมัครมาเป็นเกณฑ์ทหารประจำการด้วยวิธีการคัดเลือก ซึ่งเมื่อประจำการครบ 2 ปีแล้วจะได้รับการปลดเป็นทหารกองหนุนและไม่ต้องเสียเงินค่าราชการอีกต่อไปตลอดชีวิต คนที่ไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นทหารในปีนั้นจะเสียเงินราชการแทนหรือรอไปคัดเลือกในปีหน้าก็ได้ การเปลี่ยนแปลงระบบไพร่เช่นนี้ทำให้ระบบไพร่ค่อยหมดไป ราษฎรทั้งหลายก็เป็นอิสระแก่ตัวมากขึ้นเมื่อคนสามารถประกอบอาชีพได้อย่างอิสระ ทำให้ทางราชการได้ผลผลิตเพิ่มมากขึ้นตามความต้องการของตลาดการค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นผลให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศดีขึ้น

นอกจากการปฏิรูปสังคมในด้านต่างๆ ดังกล่าวมาข้างต้นนี้แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงริเริ่มดำเนินการปฏิรูปและพัฒนาประเทศในด้านอื่นพร้อมๆ กันไปด้วย เช่นทรงปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้คนไทยมีระบบการศึกษา มีภาษาที่เป็นเอกลักษณ์

ของชาติเหมือนกันทั่วทั้งพระราชอาณาจักรรวมทั้งในหัวเมืองที่เป็นประเทศราชด้วย และมี การปรับปรุงประเพณีวัฒนธรรมบางประการให้เหมาะสม มีการปรับปรุงระบบเงินตราให้สอดคล้องกับระบบการค้ากับต่างประเทศ มีการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ พัฒนาด้านเกษตรจากเดิมที่ผลิตเพื่อการยังชีพในครัวเรือนมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า มีการขุดคลองเพื่อประโยชน์ทั้ง ด้านการคมนาคมขนส่ง และด้านการชลประทานเพื่อควบคุมให้น้ำทำนาทำการเกษตรได้ตลอดปี มีการสร้างทางรถไฟ ซึ่งแม้ว่าจุดประสงค์คือเพื่อความรวดเร็วในการเคลื่อนย้ายกองทหารไปทางมณฑลอีสาน และมณฑลพายัพ แต่ก็เกิดผลทางเศรษฐกิจด้วยคือการก่อสร้างทางรถไฟได้ขยายพื้นที่ทำการเกษตรและมีทางเข้าไปยังแหล่งแร่ธาตุ แหล่งทรัพยากร ธรรมชาติที่มีค่า สามารถขนส่งออกมาเป็นสินค้าเกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอีกทางหนึ่งด้วย

จะเห็นได้ว่า ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงปฏิรูปการปกครอง การเศรษฐกิจ และสังคมในทุกๆ ด้าน เพื่อนำประเทศไปสู่ความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ที่มีเอกภาพด้านการปกครอง มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านสังคมเพื่อเผชิญกับวิกฤติการณ์จากลัทธิล่าอาณานิคมของจักรวรรดินิยมตะวันตก โดยเฉพาะการปฏิรูปการปกครองนั้น ได้ทรงรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและปรับปรุงโครงสร้างของระบบการบริหารราชการทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค รวมทั้งทรงริเริ่มให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการปกครองอันเป็นการวางรากฐานให้กับระบอบประชาธิปไตยต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นรากฐานสำคัญยิ่งต่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในสมัยต่อมาจนถึงปัจจุบัน

บทความแทรกท้ายเรื่องต่อไปนี้เป็นบทสรุปเพื่อประกอบความเข้าใจที่ชัดเจนในหัวข้อเรื่อง การใช้หลักกฎหมายมหาชนในการปฏิรูปในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งประเทศไทย หรือ ราชอาณาจักรสยามในขณะนั้นยังอยู่ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเนื่องมาจากภัยจากการคุกคามของชาติตะวันตกในการล่าอาณานิคม ทำให้ราชอาณาจักรสยามต้องทำการปฏิรูปในทุกๆด้าน ทั้งทางสังคม ทางเศรษฐกิจ และทางการปกครอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจรัฐจากศูนย์กลางที่กรุงเทพฯอันมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนทำการปฏิรูปดังกล่าว ทำให้ราชอาณาจักรสยามมีความเป็นปึกแผ่นในลักษณะที่เป็นรัฐชาติ และการปฏิรูปของพระองค์ในครั้งนั้น ก็เป็นรากฐานของกฎหมายมหาชนในประเทศไทยมาจนถึงทุกวันนี้

พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน

ผศ.ดร.ภูริญา วัฒนรุ่ง

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ราชอาณาจักรสยาม,ต้นพุทธศตวรรษที่ 24

สภาพสังคมทั่วไปก่อนการปฏิรูป

ยุคต้นแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ราชอาณาจักรสยามมีลักษณะเป็นสังคมที่มีระบบการเมืองการปกครองแบบกึ่งราชอาณาจักรโบราณ ระบบศักดินายังเป็นเครื่องมือในการกำหนดสถานะ หน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลในสังคม ระบบการปกครองยังเป็นระบอบจตุสดมภ์ ขุนนางยังคงได้รับค่าตอบแทนในระบบ "กินเมือง" กล่าวคือ การชักส่วนที่เป็นรายได้ของขุนนางก่อนส่งให้เมืองหลวง ไพร่และทาส ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะไพร่นับ ถือได้ว่าเป็นฐานอำนาจทางการเมือง และเป็นฐานกำลังทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดของสังคม ระบบการเมืองการปกครองของกรุงรัตนโกสินทร์ในยุคต้นๆ ถือได้ว่า มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคมได้ดี ในระดับหนึ่ง แต่หลังจาก ปีพุทธศักราช 2360 เป็นต้นมา มีสาเหตุอย่างน้อย 3 ประการด้วยกัน ที่ทำให้ราชอาณาจักรสยามประสบกับปัญหาใหม่ๆซึ่งระบบการเมืองการปกครองที่ดำเนินมาแบบเดิมนั้นไม่

สามารถจะแก้ปัญหาเหล่านั้นได้ด้วยดี ราชอาณาจักรสยามจึงจำเป็นต้องทำการปฏิรูปขนานใหญ่ทั้งทางด้านการเมือง การปกครองและด้านสังคม

สาเหตุประการแรก คือ ปัญหาที่เป็นผลกระทบมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตและระบบเศรษฐกิจ ฐานอำนาจทางเศรษฐกิจเปลี่ยนจากอำนาจในการควบคุมกำลังคนในระบบไพร่ ไปเป็นทรัพย์สินหรือความมั่งคั่งอันเป็นตัวแทนที่ได้มาจากการทำธุรกิจการค้า และการครอบครองทรัพย์สินทางเศรษฐกิจ

สาเหตุประการที่สอง คือ การเกิดชนชั้นใหม่ 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มชาวนาชาวไร่อิสระ กับ กลุ่มแรงงานชาวจีนอพยพในเขตเมือง ซึ่งชนชั้นเกิดใหม่ทั้งสองกลุ่มนี้เติบโตนอกกระบวนศักดินา และส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดิน และระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม

สาเหตุประการที่สาม คือ การเผชิญกับการแผ่อิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตกนักล่าอาณานิคม ที่กำลังแผ่อิทธิพลครอบงอมภูมิภาคเอเชีย

สาเหตุประการแรก แต่เดิมมานั้น ไพร่และทาส ถือได้ว่าเป็นระบบการควบคุมกำลังคน ซึ่งเป็นฐานของอำนาจทางการเมืองและเป็นฐานอำนาจในการผลิต แต่ด้วยความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และความก้าวหน้าในการเดินเรือทำให้การค้าของโลกเจริญรุ่งเรืองขึ้นอย่างมาก ความจริง การเปลี่ยนแปลงนี้ได้เกิดขึ้นมาก่อนแล้ว แต่เห็นได้ชัดเจนนับตั้งแต่ ปี พ.ศ.2360 เป็นต้นมา **ฐานอำนาจทางการเมือง และฐานอำนาจทางเศรษฐกิจจึงเปลี่ยนย้าย ออกจากควบคุมกำลังคนในระบบไพร่มาเป็นความมั่งคั่งที่เกิดจากการทำธุรกิจการค้า และการครอบครองทรัพย์สินทางเศรษฐกิจ** ตลาดการค้าที่ใหญ่ที่สุดและสำคัญที่สุดของราชอาณาจักรสยามในสมัยนั้น ก็คือ จีน นอกนั้นก็มีการค้าตามเมืองท่าชายฝั่งมหาสมุทรอินเดียอยู่บ้าง แต่ว่า ความผันผวนของเหตุการณ์ทางการเมืองภายใน จีน อันเกิดจากกบฏไต้เผง ทำให้การค้าระหว่างสยามกับจีน ลดลงอย่างมากนับตั้งแต่ ปี พ.ศ.2380 เป็นต้นมา ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ทั้งพระมหากษัตริย์ และขุนนางสยามต่างก็มีฐานะอ่อนแอลง การแข่งขันกันเพื่อส่วนแบ่งของรายได้ที่ลดลงนั้นจึงทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ส่วนสาเหตุประการที่สองที่เกิดจาก การเกิดของชนชั้นใหม่ 2 กลุ่ม นั้น เฉพาะเรื่อง กลุ่มชาวนาชาวไร่อิสระ มีสาเหตุมาจาก การค้าข้าวที่เพิ่มปริมาณความต้องการมากขึ้นนับตั้งแต่ ปี พ.ศ.2410 เป็นต้นมา เมื่อความต้องการข้าวสยามของตลาดโลกมีมากขึ้น พื้นที่เพาะปลูกข้าวก็ขยายมากขึ้น **การปลูกข้าวนี้เองที่ได้ดึงดูดไพร่และทาสออกจากระบบเกณฑ์แรงงานตามระบบไพร่ดั้งเดิม และกระบวนการนี้ก็ได้สร้างสังคมของคนกลุ่มใหม่ขึ้นมาในชนบท** อันได้แก่ กลุ่มชาวนาชาวไร่อิสระผู้บุกเบิกที่ดินทำกินห่างออกไปจากบริเวณเขตโดยรอบกรุงเทพฯ

เมื่อการปลูกข้าวกลายเป็นเรื่องสำคัญขึ้นมา **ที่ดิน ก็กลายเป็นทรัพยากรอันมีค่า** จึงเกิดการแข่งขันเพื่อควบคุมที่ดินที่จะใช้ในการปลูกข้าว มีการขูดขูดคลองเพื่อการท่อน้ำทำนาโดยกลุ่มขุนนาง เพื่อถือสิทธิในที่ดินริมฝั่งคลอง ซึ่งแน่นอนว่าเป็นการหวังผลในเรื่องการเช่าที่ดินเพื่อทำนา และหวังผลในการควบคุมผลผลิตข้าว

จากการทำนาอีกด้วย ซึ่งทั้งค่าเช่านา และมูลค่าของผลผลิตข้าวจากที่นา ก็คือ แหล่งรายได้อันมหาศาลของขุนนางเจ้าของที่ดินนั่นเอง สถานะการณเช่นนี้กระทบต่อฐานะของพระมหากษัตริย์ จึงมีการพยายามยับยั้งการเพิ่มมูลค่าผลผลิตอันเป็นที่มาของรายได้ของกลุ่มขุนนางที่เป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ พร้อมกับนั้น ราชสำนักก็พยายามส่งเสริมกระบวนการบุกเบิกออกไปจับจองที่ดินทำกินของชาวนาชาวไร่อิสระ โดยกระทำควบคู่ไปกับการเร่งรัดกวดขันในการเก็บภาษี และควบคู่ไปกับความพยายามในการเปลี่ยนมาตราการจากการเกณฑ์แรงงานตามระบบไพร่ มาเป็นการจ่ายเงินให้กับรัฐแทน ในรูปของเงินรัชูปการ

สังคมของชาวนาชาวไร่อิสระเหล่านี้ มีการพัฒนาวัฒนธรรมขึ้นในกลุ่มของตนเอง มีความรักในความ เป็นอิสระของชุมชน มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับหมู่บ้านที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ จากการขยายตัวของบรรดาครอบครัวชาวนาชาวไร่ในรูปแบบของ "ความเป็นพี่น้องกัน" หรือ ไม่ก็ โดยความเชื่อในเรื่อง "การเป็นคนบ้านเดียวกัน" ดังนั้น ความพยายามของรัฐที่จะเข้าไปควบคุมและมีอำนาจเหนือชุมชนชาวนาชาวไร่อิสระในเขตบุกเบิกซึ่งเป็นชนบทห่างไกล ในระยะแรกๆจึงเกิดการต่อต้าน เพราะถูกมองว่า เป็นการแทรกแซงของรัฐบาตที่ กรุงเทพฯ

ในปัญหาเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่า ในเขตพื้นที่หัวเมืองห่างไกล โดยเฉพาะหัวเมืองประเทศราช หรือพื้นที่ที่มีอิทธิพลของศูนย์กลางอำนาจอื่นด้วยนอกจากการสวามิภักดิ์ต่อราชอาณาจักรสยาม จะปรากฏว่ามีการต่อต้านของกลุ่มชาวนาชาวไร่อิสระที่เป็นการประท้วงอย่างมีการจัดตั้ง ซึ่งหลายแห่งมีความรุนแรงถึงขั้นเป็นกบฏ ที่ต้องทำการปราบปรามด้วยกำลังทหาร

ส่วนปัญหาจากกลุ่มแรงงานชาวจีนอพยพในเขตเมือง นั้น มีสาเหตุมาจากนโยบายของราชสำนักสยาม นั่นเองที่ให้ผู้ค้าชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะชาวจีนเป็นผู้ทำการค้า เพราะพ่อค้าเหล่านี้มีความสัมพันธ์และมีเครือข่ายทางการค้าอยู่แล้ว นอกจากนี้ ระบบเจ้าภาษีนาอกรซึ่งใช้วิธีการประมูล ก็ตกอยู่ในมือของชาวจีนเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับการหลั่งไหลเข้ามาของชาวจีนอพยพ ได้ทวีจำนวนมากขึ้นนับแสนๆคน ทำให้เกิดการจัดตั้งกลุ่มของตนเองขึ้นมา เพื่อใช้อิทธิพลของกลุ่มในการสรรหารายได้จากแหล่งรายได้ต่างๆ อิทธิพลของกลุ่มชาวจีนอพยพซึ่งสมัยนั้นเรียกว่า "ฮังฮี้" มีมากจนต้องเป็นที่ระแวงระวังว่า อาจก่อจลาจลและยึดกรุงเทพฯ ได้ แม้กระทั่งธุรกิจบางอย่างที่อาศัยแรงงานชาวจีนก็วิตกว่าอาจมีการนัดหยุดงานที่จะส่งผลกระทบต่อธุรกิจนั้น

สาเหตุประการที่สาม คือ เรื่องการแผ่อิทธิพลของจักรวรรดินิยมนักล่าอาณานิคม นั้น ก็นับว่าเป็นภัยคุกคามที่สำคัญ ซึ่งราชอาณาจักรสยามกำลังเผชิญอยู่เฉพาะหน้า เพราะ ว่า บรรดาประเทศต่างๆรอบข้างนั้น ต่างก็ตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก โดยเฉพาะ อังกฤษ และฝรั่งเศสไปหมดสิ้น แม้กระทั่ง จีน แม้ว่า กรณีของจีนนั้นจะไม่อิงกับสัญญาเสียเอกราช แต่จีนก็ถูกบังคับให้เปิดเมืองท่า และสูญเสียอำนาจการปกครองในพื้นที่บางแห่งไป ในภูมิภาคเอเชียนี้ คงมีเพียง ราชอาณาจักรสยาม กับ ญี่ปุ่นเท่านั้นที่ยังคงรักษาเอกราชไว้ได้ ทั้งนี้ ก็ด้วย นโยบายเปิดประเทศ และการรับเอาอารยธรรมตะวันตกมาทำการปรับปรุงกิจการภายในประเทศ ให้มีความเจริญก้าวหน้าขึ้น นั่นเอง

ต้นพุทธศตวรรษที่ 25 , แผ่นดินสยามสมัยพระพุทธเจ้าหลวง การปฏิรูปครั้งใหญ่

การปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ความจริงได้มีการตระเตรียมมาก่อนแล้ว ตั้งแต่สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้เพราะการที่พระองค์ได้ทรงผนวชอยู่นานถึง 27 พรรษา พระองค์ได้ทรงศึกษาวิทยาการความก้าวหน้าด้านต่างๆของชาติตะวันตก และได้ทรงสันทัดเหตุการณ์ความเป็นไปทางการเมืองระหว่างประเทศมาโดยตลอด พระองค์จึงทรงตระหนักดีว่า การจะนำราชอาณาจักรสยามให้พ้นจากภัยคุกคาม ของการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตกได้นั้น หนทางก็คือ การเปิดประเทศ และรับเอาอารยธรรมตะวันตกมาปรับปรุงกิจการภายในประเทศ เพื่อการนี้พระองค์จึงทรงริเริ่มดำเนินการในบางอย่าง เช่นการยกเลิกขนบธรรมเนียมประเพณีที่ล้าหลัง และฟื้นฟูสิ่งที่เชิดหน้าชูตาของประเทศ ที่สำคัญก็คือพระองค์ทรงเตรียมกษัตริย์องค์ใหม่ให้พร้อมเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว โดยทรงให้พระราชโอรส พระราชธิดาได้รับการศึกษาตามแบบอย่างตะวันตก และได้มีการเรียนรู้แบบอย่างวัฒนธรรมของตะวันตกไว้

ในปี พุทธศักราช 2411 ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จขึ้นครองราชย์นั้น พระองค์ทรงมีพระชนมายุเพียง 15 พรรษา และยังคงมีขุนนางซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจมากที่สุดขณะนั้น คือ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน แต่พระองค์ก็ทรงเริ่มการปฏิรูปพระราชอาณาจักรสยามในทันที หลังจากที่ได้ทรงพิจารณาสถานะการณ์ทั้งภายในและภายนอกแล้ว พระองค์ทรงดำริว่า การบริหารราชการแผ่นดินของราชอาณาจักรสยามจะต้องกระทำให้เป็นระบบ มิฉะนั้นแล้ว รัฐบาลจะมีรายได้ไม่เพียงพอ สำหรับการใช้จ่ายเพื่อป้องกันประเทศ และเพื่อการปฏิรูปสังคมด้านต่างๆ อำนาจของรัฐบาลต้องพึ่งพามีซึ่งกับอารยชาติ อันเป็นน้ำพิกน้ำแรงของชาวนาชาวไร่อิสระ ที่เป็นชนชั้นเกิดใหม่ และอยู่นอกระบบศักดินาดั้งเดิม

เพื่อจะให้การอันได้ทรงดำรินี้บรรลุผล ในปี พ.ศ. 2417 พระองค์จึงทรงโปรดให้ตั้งสภาที่ปรึกษาขึ้นมา 2 สภา คือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ซึ่งนำแบบอย่างมาจาก "สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ" (Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศส มีหน้าที่สองประการ คือ เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมาย กับ พิจารณาในเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ส่วนอีกสภาหนึ่ง คือ สภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาข้อราชการและข้อคิดเห็นต่างๆที่จะทรงนำเข้าสู่สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน กับมีหน้าที่สนองพระบรมราชโองการ ให้พิจารณาหรือปฏิบัติราชการการต่างๆที่ได้ครึ่ตตั้งเป็นพิเศษ

ในช่วงสิบปีแรกนั้น พระองค์มุ่งไปที่การจัดระบบเพื่อควบคุมและเพิ่มรายได้ของทางการ ด้วยมาตรการต่างๆเช่นการเพิ่มรายได้จากแหล่งภาษีเดิม การรวมระบบของเจ้าภาษีนาอากรเข้าเป็นกลุ่มเดียวกันภายใต้เจ้าภาษีนาอากรที่มีอิทธิพลสูงอยู่ในท้องถิ่น และหลังจากพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 แล้ว ก็ทรงตั้ง "หอรัษฎากรพิพัฒน์" ขึ้นเพื่อรวบรวมให้รายได้ของแผ่นดินส่งมายังหน่วยงานนี้แห่งเดียว การปฏิรูประบบรายได้ของแผ่นดินนี้กระทบต่อฐานะเดิมของขุนนางกลุ่มที่มีอำนาจอยู่เดิม แต่ไม่ปรากฏว่ามีการต่อต้านแต่อย่างใด การควบคุมการเก็บภาษีเช่นนี้ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นจำนวนมาก และทำให้กลุ่มขุนนางกับพ่อค้าชาวจีนที่มีอิทธิพลอ่อนกำลังลง ประกอบกับราชสำนักสนับสนุนให้ไพร่จ่าเป็นเงินภาษีรัฐูปการแทนการเกณฑ์แรงงาน และการพยายามในการเลิกทาส นโยบายนี้ทำให้กลุ่มขุนนางสูญเสียกำลังคน แต่ราชสำนักได้รับรายได้จากภาษีเพิ่มขึ้น

ทางด้านกรปกครองนั้น ปัญหาเรื่องเขตแดนพระราชอาณาเขต และการปกครองหัวเมืองประเทศราช เป็นกรณีที่สำคัญ หัวเมืองประเทศราชซึ่งอยู่ห่างไกลสุดเขตพระราชอาณาจักรนั้น ตามสภาพความเป็นจริงแล้ว มีการสวามิภักดิ์ต่อศูนย์กลางอื่นอยู่ด้วยนอกจากราชอาณาจักรสยาม การเข้ามาแผ่อิทธิพลของชาติตะวันตก ได้มีการขอให้กำหนดเส้นเขตแดนที่ชัดเจน ราชอาณาจักรสยามก็ตระหนักได้ในทันทีว่า มีวิกฤตประสพเพื่อการติดกันทางด้านการค้าซึ่งจะทำให้ราชอาณาจักรสยามต้องสูญเสียอิทธิพลในเขตหัวเมืองเหล่านี้ไป

ในระยะแรกๆนั้น ราชอาณาจักรสยามยังไม่พร้อมสำหรับการกำหนดเขตแดน เนื่องจากการปกครองระหว่างราชอาณาจักรสยามกับบรรดาหัวเมืองประเทศราชนั้นมีลักษณะเป็น ไปอย่างหลวมๆ เป็นความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันทางการค้าร่วมกันมากกว่าเป็นการปกครองอย่างเป็นทางการ ต่อมา ในปลายทศวรรษที่ 2410 ราชสำนักที่กรุงเทพฯ ได้ตั้ง "ข้าหลวงตรวจพระองค์" เข้าไปดูแลหัวเมืองตามชายแดน พร้อมกับ การนำระบบการปกครองแบบใหม่ที่เรียกว่า "ระบบเทศาภิบาล" ไปใช้ ซึ่งนอกจากจะเป็นการปกครองที่เชื่อมโยงอำนาจปกครองโดยตรงกับศูนย์กลางอำนาจที่กรุงเทพฯ แล้ว ยัง เป็นการขยายและคงไว้ ซึ่งอิทธิพลของราชอาณาจักรสยามในเขตหัวเมืองชายแดน และเป็นการป้องกันการรุกเข้ามาของชาติตะวันตกนักล่าอาณานิคมอีกด้วย

ในการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนกลาง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้ทดลองในขั้นต้น โดยจัดระบบการบริหารเขตนครบาล โดยได้ทรงจัดแบ่งสายงานระบบราชการแบบยุโรปเป็นกรมทำหน้าที่ต่างๆในทางปกครอง ต่อมาจึงปรับขยายไปเป็นระบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแบ่งเป็นกระทรวงต่างๆ ในราชการส่วนกลางที่กรุงเทพฯ

การเข้าควบคุมฝ่ายกลาโหมและฝ่ายมหาดไทยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในช่วงปี พ.ศ.2435-2437 พระองค์ได้ทรงจัดระบบมหาดไทยเสียใหม่ อันเป็นจุดสำคัญที่ทำให้ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในระบบใหม่สามารถพัฒนาไปได้ ในที่สุด กระบวนการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบใหม่ที่เรียกว่า "ระบบเทศาภิบาล" ก็ได้สร้างระบบการควบคุมทางการปกครองจากศูนย์กลาง อันได้แก่ กรุงเทพฯ สำเร็จ ข้าราชการของมหาดไทยได้ดึงเอาหน้าที่ใหม่ๆของรัฐมาดำเนินการ และราชสำนักสยามก็ได้ใช้กลไกของมหาดไทยนี้เองในการสร้างระบบการปกครอง และ การควบคุมแทนที่ระบบศักดินา ซึ่งมิใช่แต่

คังเคิมและถ้าสมัยไปแล้ว กลไกดังกล่าวของมหาดไทย ก็คือ ระบบข้าราชการพลเรือน ที่พระองค์ได้ทรงปฏิรูปเสียใหม่โดยให้ได้รับพระราชทานเงินเดือนแทนการชักส่วนรายได้ตามระบบ"กินเมือง"ที่เป็นมาแต่เดิม ข้าราชการจะทำหน้าที่ต่างๆ ในนามของรัฐบาลที่กรุงเทพฯ ดังนั้น ระบบข้าราชการที่ทรงจัดตั้งขึ้นจึงเป็นหนึ่งเดียวกันกับอำนาจรวมศูนย์ที่กรุงเทพมหานครนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การขยายอำนาจควบคุมทางปกครองของรัฐบาลที่กรุงเทพฯ นี้ ก็ได้เป็นไปอย่างรวดเร็วที่เดียวกับการต่อต้านจากกลุ่มต่างๆ มีอยู่ทั่วไป แต่รัฐบาลก็สามารถจัดการกับการประท้วงในรูปแบบต่างๆ ได้ด้วยการดำเนินคุก โสภายและวิธีการอันเชี่ยวชาญ การประท้วงที่มีการจัดตั้งและมีความรุนแรงขึ้นเป็นกบฏ ทำให้เกิดความจำเป็นในการ ก่อตั้งกองทหารประจำการ การขยายข่ายงานตำรวจ การก่อตั้งระบบศาลยุติธรรมที่ส่วนกลาง และการปฏิรูปกฎหมาย

ในการปฏิรูปกองทัพนั้น พระองค์ตั้งพระทัยให้กองทัพมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานแบบยุโรป มิใช่เพื่อการทำสงครามกับชาติตะวันตก แต่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และในปี พ.ศ.2432 ได้มีการจัดตั้งกองทหารประจำการขึ้นที่กรุงเทพฯ โดยใช้วิธีสมัครแทนการเกณฑ์

การขยายข่ายงานตำรวจก็เพื่อช่วยเหลือ ในการควบคุมสถานการณ์ในหัวเมือง แต่การขยายงานตำรวจในกรุงเทพฯ นั้น เป็นผลมาจากความต้องการกำลังตำรวจในการปราบปรามบ่อนการพนันตามนโยบายของกระทรวงพระคลังในการปิดบ่อนการพนัน

เมื่อมีการตั้งกองกำลังตำรวจขึ้นก็มีการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม ซึ่งแต่เดิมมานั้น ศาลยุติธรรมได้กระจัดกระจายอยู่ในความดูแลของมุลนายทั่วไป และเป็นข้อร้องเรียนอย่างหนึ่งของชาวต่างประเทศ เพราะเหตุความล่าช้า มีวิธีพิจารณาซับซ้อน มีค่าใช้จ่ายมากมาย โดยจัดรวบรวมศาลยุติธรรมให้มาอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว

ในการปฏิรูปกฎหมาย นั้น ในปี พ.ศ.2435 ได้ทรงว่าจ้างชาวต่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา และมีการจัดทำกฎหมายขึ้นตามแบบตะวันตก โดยทรงเลือกดำเนินการตามแนวทางของระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป (Civil Law)

การปฏิรูปที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การจัดระบบการบริหารจัดการผู้คนในประเทศ และ การรักษาความสงบเรียบร้อยในระยะยาว กล่าวคือ ราชอาณาจักรสยามในสมัยนั้น เป็นสังคมที่ประกอบไปด้วยผู้คนหลากหลายเชื้อชาติ หลากหลายภาษาและมีความแตกต่างกันทางด้านพื้นหลังทางประวัติศาสตร์ ยิ่งในเขตป่าเขาของหัวเมืองประเทศราชด้วยแล้ว ผู้คนเหล่านี้จึงต่างอยู่ในการปกครองอย่างหลวมๆ โดยเจ้าประเทศราช รัฐบาลที่กรุงเทพฯ มองการณ์เห็นปัญหาที่จะตามมาจากสาเหตุของความแตกต่างกันเหล่านี้ จึงมุ่งที่จะสร้างวัฒนธรรมเพื่อเชื่อมโยงชุมชนเชื้อชาติต่างๆ ให้รวมเข้าเป็นหนึ่งเดียวกัน ทั้งนี้ ด้วยกระบวนการทางศาสนา ภาษา การศึกษา และ ฤคมนตรีในเรือชาติ

ทางด้านศาสนา นั้น มุ่งให้พุทธศาสนาเป็นเครื่องร้อยรัดระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โดยให้มีการควบคุม และกำหนดแนวปฏิบัติทางศาสนา ให้เป็นมาตรฐานแบบเดียวกันทั่วประเทศ พร้อมทั้งมีผลไปถึงการ

ศึกษาและด้านภาษา เพราะว่า ตั้งแต่สมัยนั้น การศึกษากระทำกันในวัดต่างๆ ด้วยการบวชเรียน ในการนี้มีการฝึกพระสงฆ์ให้ทำหน้าที่เป็นครู และเน้นการศึกษาไปที่การใช้ภาษาไทยในการเรียนการสอน และเมื่อได้อิโณการศึกษาไปให้กระทรวงมหาดไทย ก็มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดที่จะให้ภาษาไทยเป็นทั้งภาษาพูดและภาษาเขียนที่แพร่หลาย

ภายใต้โครงการสร้างภาษาเดียว หลักสูตรการศึกษาเดียว และศาสนาหนึ่งเดียวนั้น ก็มี การพัฒนาแนวความคิด หรือ จุดมการณ์ในเรื่อง "ชาติ" อันเป็นชาติหนึ่งเดียว ภายใต้พระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรสยาม ด้วย จุดมการณ์ในเรื่อง "ชาติ" ถูกเน้นย้ำและขยายวงกว้างออกไป เมื่อราชอาณาจักรสยามปะทะกับอิทธิพลของชาติตะวันตกนักล่าอาณานิคม และเมื่อมีการกำหนดแนวเขตชายแดนชัดเจนขึ้น ผู้คนที่อาศัยอยู่ตามชายแดนเหล่านี้ก็ถูกโยกเข้ามาสู่ศูนย์กลางอำนาจการปกครองที่กรุงเทพฯ และทำให้จุดมการณ์เรื่องชาติเป็นจริงขึ้นมาทั้งในทางการเมืองและในทางภูมิศาสตร์ จากเดิมที่หัวเมืองประเทศราชต่างมีชื่อเรียกต่างกันไปตามเชื้อชาติของผู้คนที่อาศัยอยู่ เช่น ลาวอีสาน ลาวพวน ลาวเขมร ลาวญวน หรือ เขมร ก็ได้รับการเปลี่ยนแปลงเรียกชื่อเสียใหม่ โดยให้สอดคล้องกับแนวความคิดในเรื่อง "รัฐชาติ" ซึ่งหมายถึง "ประชาชนไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติใด ที่อาศัยอยู่ในเขตแดนที่กำหนดชัดเจน มีความสามัคคีทางการเมืองต่อผู้มีอำนาจสูงสุดคนเดียวกัน"

การปฏิรูปด้านสังคมที่สำคัญมากที่สุด คือ การยกเลิกระบบไพร่ และการเลิกทาส ซึ่งการยกเลิกทั้งสองระบบนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่ออำนาจและ โครงสร้างของอำนาจทางการเมืองเดิม และอ่อนไหวอย่างยิ่งต่อการเกิดปฏิกิริยาต่อต้าน แต่ด้วยพระปรีชาที่ได้ทรงกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตามขั้นตอน ประกอบไปกับการดำเนินการทางการเมืองด้านอื่นๆ การยกเลิกระบบไพร่ และการเลิกทาส ก็กระทำได้สมบูรณ์โดย ไม่มีการสูญเสียเลือดเนื้อแต่อย่างใด

การปฏิรูปราชาอาณาจักรสยามไปสู่ความทันสมัย ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นกรณี ที่พระองค์ทรงกระทำได้โดยใช้พระราชอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งในรัฐธรรมนูญสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์เท่านั้น ที่ทรงมีพระราชอำนาจนี้ เพราะ " พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์นั้น คือ กฎหมาย "

การปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง การปฏิรูประบบกฎหมาย การปฏิรูประบบการศาล การปฏิรูประบบการคลัง และการปฏิรูปสังคมในด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ล้วนเป็น "การใช้หลักกฎหมายมหาชน" ทั้งสิ้น

แม้ว่า การปฏิรูปของพระองค์ จะทำให้เกิดความขัดแย้งเพราะมีผลกระทบต่อกลุ่มอำนาจเดิม และ เกิดความรู้สึกเป็นปฏิกิริยาทางต่อต้านอยู่บ้าง แต่ด้วยพระปรีชาและด้วยพระราชกุศโลบายที่พระองค์ทรงดำเนินการอย่างเชี่ยวชาญและแหลมคม ปัญหาความขัดแย้งทั้งหมดก็หมดสิ้นไป

ราชอาณาจักรสยามได้ก้าวเข้าสู่ยุคใหม่แห่งความทันสมัย เป็นการก้าวสู่ความเป็นอารยประเทศด้วยดี ไม่มีสิ่งใดเหลือเป็นข้อเคืองแค้นคาใจของผู้คนในประเทศนี้ ไม่ว่าจะเป็นคนกลุ่มใด จะเคยมีความขัดแย้ง หรือ เคยสูญเสียสถานะเดิมมาก่อนหรือไม่ก็ตาม

เราทุกคนคงเห็นด้วยในข้อที่ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆที่กล่าวมาข้างต้น โดยใช้หลักกฎหมายมหาชนทั้งสิ้น และเมื่อถึงวันนี้...วันที่ “ประโยชน์สาธารณะ” และ “สิทธิเสรีภาพของประชาชน” กำลังได้รับการพิจารณาและยกย่อง อันเป็นความก้าวหน้าในทางการเมืองการปกครองอีกก้าวหนึ่งของประเทศไทย เราจึงหวังว่าถึงถึงพระมหากษัตริย์คุณของพระองค์ท่าน ในฐานะที่ทรงเป็นผู้วางรากฐานในเรื่อง “กฎหมายมหาชน” ไว้เมื่อครั้งที่ทรงทำการปฏิรูปพระราชอาณาจักรสยามในครั้งนั้น

ข้าพระพุทธเจ้าขอตั้งดวงจิต น้อมถวายสักการะดวงพระวิญญาณศักดิ์สิทธิ์แห่งองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 และขอเชิญชวนมหาชนชาวไทย ร่วมใจเทอดพระเกียรติพระองค์ท่าน ด้วยการน้อมเกล้าฯ ถวายพระสมัญญานามแด่พระองค์ท่านเป็น “พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน” ของประเทศไทย สืบไป.

การเผยแพร่แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนในประเทศไทยในสมัย รัชกาลที่ 6

การจัดตั้งกรมร่างกฎหมาย

หลังจากการปฏิรูปสังคมในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ต่อมา ในสมัยรัชกาลที่ 6 ประเทศไทยเกิดความจำเป็นต้องปฏิรูประบบกฎหมายและระบบการศาลของไทยให้ทันสมัย เพื่อขอยกเลิกสนธิสัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่ทำไว้กับต่างประเทศ ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายต่างๆ ขึ้นหลายคณะ และมีการแต่งตั้ง นักกฎหมายไทยชาวฝรั่งเศส¹ ให้ดำรงตำแหน่งเป็น "ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย" ใน พ.ศ. 2447 เพื่อเป็นการสนองข้อเรียกร้องของรัฐบาลฝรั่งเศสในการที่จะยอมแก้ไขสนธิสัญญายกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศตั้ง "กรมร่างกฎหมาย" ขึ้นใน พ.ศ. 2466 ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยให้มีหน้าที่ชำระประมวลกฎหมายและร่างกฎหมายอื่น ๆ ด้วย ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดยตรงขึ้นในประเทศไทย

กรมร่างกฎหมายมีลักษณะเป็นหน่วยงานบริหารโดยทั่วไป คือ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมาย โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเฉพาะเรื่อง (ad hoc committee) เป็นครั้งคราว ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสถาบันที่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งและไม่มีการเปรียบเทียบการปฏิบัติงานที่เป็นระบบ

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2475 ให้โอนกรมร่างกฎหมายในกระทรวงยุติธรรมไปขึ้นต่อ "คณะกรรมการราษฎร" โดยตรง เพื่อความสะดวกในการดำเนินการออกกฎหมาย

จากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2475 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 12 พฤษภาคม 2476 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้กรมร่างกฎหมายเป็นกรมอิสระที่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี

¹นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ชื่อ มาเรียนนี กียง (Marie GUYON)

4. การปฏิรูปการปกครองหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

4.1 การจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นใน พ.ศ. 2476

4.1.1 แนวความคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐในขณะนั้นโดยดำริของนายปรีดี พนมยงค์² ประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นในประเทศไทยเพื่อทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยให้มีสภาพเช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศส ดังปรากฏจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 39/2476 (วิสามัญ) วันพุธที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2476 ดังนี้

"หลวงประดิษฐมนูธรรม แถลงว่า เรื่องคณะกรรมการกฤษฎีกานี้เป็นเรื่องค้างมาตั้งแต่รัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นภายหลังพระราชทานรัฐธรรมนูญแล้วว่า เราจะยกฐานะของกรมร่างกฎหมายให้มีสภาพเป็นศาลปกครองอย่างที่เขาได้กระทำมาแล้วหลายประเทศ ความคิดอันนั้นมาภายหลังนี้ เราก็ได้กลับนำมาใช้อีกในเวลาปัจจุบันนี้ คือ เรามีประสงค์อยากให้มีคณะกรรมการอิสระคนหนึ่ง ให้มีหน้าที่จัดร่างกฎหมาย สำหรับหน้าที่อื่น ๆ ทั่วไปจะให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ข้อนี้เป็นปัญหาสำคัญอยู่ อะไรที่เราเรียกว่า คดีปกครอง เวลานี้เรายังไม่มีกฎหมายวางไว้ เราเพียงแต่ทำเช่นนี้ให้เป็นรูปขึ้นว่า ถ้ามีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นคดีปกครองที่จะให้ว่ากล่าวทางคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีหน้าที่ต่อไป ถ้ายังไม่มีกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ทำหน้าที่กฎหมาย หน้าที่ปกครองจะทำเมื่อมีกฎหมายอีกอันหนึ่งตลอดจนวิธีการพิจารณาที่ศาลปกครองที่เราใช้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ ก็เพราะสัญญาทางพระราชไมตรีวางอำนาจศาล ถ้าเราเรียกว่าศาลปกครองแล้ว อาจเปิดช่องให้เขามีหนทางเกี่ยวข้องได้ แต่ความจริงถึงแม้ว่าจะเรียกตรง ๆ ก็เกี่ยวข้องไม่ได้ แต่เพื่อป้องกันไม่เปิดโอกาสให้เขายื่นมือเข้ามา เราจึงให้นามว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา วิธีนี้เราประสงค์อยากให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมจริง ๆ ถ้าคำสั่งการปกครองเป็นคำสั่งผิดแล้ว มีหนทางร้องเรียนไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ญี่ปุ่น อังกฤษ และเยอรมัน เขาทำกันคือ เขาไม่เกรงขาม

² ปรากฏตามเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ผู้ที่กำหนดหลักการ คือ นายปรีดี พนมยงค์ โดยไปพระสารสาสน์ประพันธ์ เป็นผู้ร่าง และปรึกษาหารือกับที่ปรึกษากฎหมายชาวฝรั่งเศส คือ นายเรอเน่ กิซง (René Guyon)

อันใด ทำผิดแล้วยอมรับผิด นอกจากนั้นก็มีรายละเอียดที่ว่า ควรมีกรรมการ
ชนิดใดบ้างและผู้ที่จะต้องเป็นกรรมการนั้น จะมีคุณสมบัติอย่างไร ...³

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้เสนอให้มีการ
ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จัดตั้ง "คณะ
กรรมการกฤษฎีกา" ขึ้นโดยให้อิโณงานของกรมร่างกฎหมายซึ่งทำหน้าที่ทางด้านกร่าง
กฎหมายอยู่แล้วไปเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา

4.2 การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476
บัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วย

(ก) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดย
ตำแหน่ง

(ข) กรรมการกฤษฎีกา

(ง) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา⁴

(1) การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรรมการกฤษฎีกาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมการ
ร่างกฎหมาย และกรรมการกฤษฎีกา

(ก) กรรมการร่างกฎหมาย

กรรมการร่างกฎหมายนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรด
เกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4
ปี⁵

กรรมการร่างกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำร่าง
กฎหมายและรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล

(ข) กรรมการกฤษฎีกา

กรรมการกฤษฎีกาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ
กรรมการกฤษฎีกาสามัญ และกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญ

³รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 พ.ศ. 2476, หน้า 784 - 785 และ เอกสารในภาคผนวก 2.1

⁴โปรดดูบทบัญญัติมาตรา 2

⁵พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 มีกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการร่างกฎหมายไว้ ต่อมาจึงได้มีการ
แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2510 กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการร่าง
กฎหมายไว้ 4 ปี

กรรมการกฤษฎีกาสามัญนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

กรรมการกฤษฎีกาสามัญนั้นได้แก่รัฐมนตรีทุกคน กรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ กรรมการร่างกฎหมาย กับมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(2) บทบาทและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการของคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยรับผิดชอบขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายกรัฐมนตรี)

4.3 ข้อขัดข้องของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง

โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 เพียงแต่กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น แต่คณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่สามารถทำหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครองได้ เพราะจะต้องมีการตรากฎหมายขึ้นอีกฉบับหนึ่งเพื่อกำหนดว่าคดีประเภทใดบ้างเป็น "คดีปกครอง" และคดีปกครองประเภทใดบ้างที่จะให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของคณะกรรมการกฤษฎีกา อีกทั้งจะต้องมีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองสำหรับคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นมาด้วย

รัฐบาลได้ยกร่างและเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2478 แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมาได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายประมวล กุลมาตย์) เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พ.ศ. ต่อสภาผู้แทน

ราษฎรอีกใน พ.ศ. 2486 แต่รัฐบาลในขณะนั้นได้ขอรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาก่อนรับหลักการ

4.4 การปรับปรุงคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย

(1) การปรับปรุงการจัดองค์กรของระบบคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้ปรับปรุงการจัดองค์กรของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 เสียใหม่โดยนำเอา "คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์" ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 มารวมไว้กับคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกำหนดให้เป็น "กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ซึ่งเป็นกรรมการประเภทหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อแทนที่ "กรรมการกฤษฎีกา" ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476

ระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่ง

(2) กรรมการกฤษฎีกา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(ก) กรรมการร่างกฎหมาย

(ข) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(3) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำหรับกรรมการร่างกฎหมายนั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ฯลฯ และมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วอีกก็ได้

ส่วนกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาจาก

ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ฯลฯ และมีคุณสมบัติตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ (ซึ่งสูงกว่าคุณสมบัติที่กำหนดไว้สำหรับกรรมการร่างกฎหมาย) โดยมี วาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้พ้นจาก ตำแหน่งแล้วอีกก็ได้

ปัจจุบันมีแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองโดยพัฒนา องค์การคณะกรรมกราวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครองต่อไป

5. บทสรุปพัฒนาการของกฎหมายมหาชนในประเทศไทย

ดังนั้น นักกฎหมายไทย เพิ่งจะรู้จักการแบ่งสาขาของกฎหมายออกเป็นกฎหมาย เอกชน และกฎหมายมหาชน ในสมัยรัชกาลที่ 6 นี้เอง พระยานิติไพศาลย์ ผู้สอนวิชา กฎหมาย ณ โรงเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรม เมื่อปีพ.ศ. 2466 ว่า (คำสอนตามดร.เอ กูร์)

"การแบ่งกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องในสิทธิเอกชน และที่เกี่ยวข้องในสิทธิมหาชนนี้ มีมา ตั้งแต่สมัยโรมัน โดยจัดแบ่งออกเป็น Jus Privatum และ Jus Publicum

Jus Privatum ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Private Law

Jus Publicum ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Public Law

1. Jus Privatum นั้นว่าด้วยหลักกฎหมายหรือข้อบัญญัติในความสัมพันธ์ระหว่าง ราษฎรกับราษฎร

2. Jus Publicum รวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองอำนาจ สิทธิหน้าที่ และ ความเป็นไปของบ้านเมือง

ก่อนหน้านั้นขึ้นไป (ก่อนรัชกาลที่ 6) นักกฎหมายไทยเข้าใจกันว่า กฎหมายแบ่งออกเป็น 2 สาขา คือ กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเท่านั้น ดังที่เสด็จกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงอธิบายไว้ตั้งแต่พ.ศ. 2444 ว่า

"กฎหมายนั้น แบ่งออกเป็น 2 อย่างคือ แพ่งอย่างหนึ่ง อาญาอย่างหนึ่ง"

แต่ภายหลังได้ทรงอธิบายอีกอย่างหนึ่งว่า

"กฎหมายแบ่งออกเป็น 3 แขนง คือ แพ่ง อาญา และ ระหว่างประเทศ"

คำว่า "แพ่ง" และ "อาญา" เป็นคำเก่าในภาษากฎหมายไทย แต่ใช้ปนกันจนหาหลักเกณฑ์ แน่นนอนไม่ได้ ในยุคนั้นเสด็จในกรมหลวงราชบุรีฯ เองก็ทรงอธิบายว่า

"ทำผิดอย่างไรเรียกว่า ผ่าง ทำผิดอย่างไรเรียกว่าอาญานั้นอธิบายไม่ได้ เพราะไม่มีสิ่งไรจะเป็นหลักเกณฑ์เลย"

เป็นอันว่าก่อนสมัยรัชกาลที่ 6 นั้น เรายังไม่รู้จักกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน คงรู้จักแต่กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ทั้งๆที่ในความเป็นจริง ในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ในการปฏิรูปการเมืองการปกครองแล้ว เช่นการตั้งเคาน์ซิลออฟสเตท ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน การยกเลิกระบบจตุสดมภ์ และจัดตั้งกระทรวงขึ้นการออกกฎหมายเลิกทาส ดังนี้ เป็นต้น

ความสำคัญในการแบ่งแยกสาขาออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน เพิ่งจะปรากฏจริงจังในตอนปลาย สมัยรัชกาลที่ 6 หรือต้นรัชกาลที่ 7 เมื่อมีนักกฎหมายภาคพื้นยุโรปเข้ามาสอนกฎหมาย เช่น นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส

คำอธิบายกฎหมายปกครองของ ดร.แอลดูปลาตร์

"กฎหมายปกครอง เป็นสาขาวิชาอันสำคัญแยกมาจากกฎหมายมหาชนนั้นต่างกับกฎหมายเอกชน และการจัดแบ่งเช่นนี้ ซึ่งยังใช้อยู่ในสมัยปัจจุบัน มีกำหนดมาแต่สมัยโบราณด้วยเหตุที่ได้ปรากฏแล้วในกฎหมายโรมัน

กฎหมายมหาชนอาจให้บทวิเคราะห์ที่ศัพท์ได้ดังนี้ คือ เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายซึ่งบังคับนิติสัมพันธ์อันเกิดขึ้นเนื่องจากการที่ประเทศแสดงตัวเป็นผู้บังคับปกครองในพระราชอาณาจักร โดยรักษาความสงบเรียบร้อย ระเบียบการ เก็บภาษีอากร และการที่ประเทศแสดงตัวนอกพระราชอาณาจักรเป็นผู้ทำการเกี่ยวข้องกับประเทศอื่น ๆ

กฎหมายมหาชนย่อมมีสาขากฎหมายปกครองเป็นส่วนประกอบอย่างสำคัญ กล่าวโดยเฉพาะสำหรับประเทศซึ่งอยู่ในคอนติเนนตยุโรป มีประเทศฝรั่งเศสเป็นอาทิ ซึ่งเป็นประเทศที่กฎหมายปกครองได้มีความเจริญมาก..."

คำสอนของ ดร.เอกูต์ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส

"การแบ่งแยกซึ่งตามธรรมชาติที่มีผู้ใช้กันมากก็คือ แบ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเอกชนและกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิมหาชน การแบ่งแยกวิธีนี้มาจากกฎหมายโรมัน..."

"บทกฎหมายซึ่งชาวยุโรปเรียกว่า Constitution เป็นกฎหมายพิเศษ ซึ่งสำคัญกว่ากฎหมายอื่นทั้งหมด และวางกฎเกณฑ์แห่งแบบและอำนาจของรัฐบาลในประเทศหนึ่ง กฎหมาย Constitution เป็นสาขากฎหมายที่กล่าวถึงปัญหานี้ คือ การตั้งรัฐาธิปัตย์นั้น

กระทำกันอย่างไร อำนาจอธิปไตยนั้นมีเพียงไร...กฎหมาย Constitution ยังวางหลักกฎหมายรับรองป้องกันสิทธิและอิสรภาพของราษฎรในประเทศ... สรุปความในประเทศสยามไม่มี Constitution โดยแท้จริง

"ในประเทศสยามไม่มีศาลพิเศษประกอบด้วยคณะผู้พิพากษาพิเศษ สำหรับพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับการปกครอง"

และหลังจากนั้นในปี 2475 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองชั่วคราวฉบับ 2475 จนถึงปัจจุบันเรามีรัฐธรรมนูญถึง 16 ฉบับ

โดยสรุป : พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ยังเทียบไม่ได้กับพัฒนาการของกฎหมายในประเทศภาคพื้นยุโรป เพราะ

1. เราเพิ่งรู้จักกฎหมายสาขามหาชน เมื่อ 65 ปีมาแล้ว หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก

แต่พัฒนาการกฎหมายมหาชน ในประเทศภาคพื้นยุโรปมีประวัติยาวนานตั้งแต่คริสต์ศตวรรษ 13 - 14

2. อิทธิพลของกฎหมายอังกฤษที่ประเทศไทยได้รับเข้ามาในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็เป็นอีกเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยเราไม่เห็นความจำเป็นในการแบ่งแยกสาขากฎหมายในทางปฏิบัติ แม้ไทยเรายอมรับระบบประมวลกฎหมายตามระบบโรมานอ - เยอรมานิค ในช่วงรัชกาลที่ 5 แต่ไทยเราไม่ยอมรับการแบ่งแยกสาขากฎหมายเพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติดังที่ได้กระทำกันในกลุ่มระบบประมวลกฎหมาย (หรือระบบโรมานอ - เยอรมานิค)

3. กรณีของประเทศไทยเรา ขาดตัวอย่างกฎหมายที่พอจะจัดเป็นกฎหมายมหาชนได้อย่างแท้จริง เพราะรัฐธรรมนูญเพิ่งจะเริ่มมี ตั้งแต่พ.ศ. 2475 ส่วนกฎหมายปกครอง ก็มีแต่ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลัก และกฎหมายเหล่านี้ยังมิได้พัฒนาไปเท่าที่ควร (พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2476 หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง)

4. กฎหมายมหาชน เกี่ยวพันกับอำนาจอธิปไตยเป็นสำคัญ การเกี่ยวข้องกับการเมืองจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ กฎหมายมหาชนจึงพัฒนาไปตามพัฒนาทางการเมือง

ในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ทำให้กลไกการปกครองหยุดชะงัก การใช้อำนาจอธิปไตย ขาดรัฐบาลที่มีเสถียรภาพทางการเมือง ทำให้นโยบายไม่แน่ชัด กฎหมายหลายเรื่องเช่นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับพัฒนาการของกฎหมายมหาชนต้องหยุดชะงัก

หรือต้องทบทวนใหม่ทุกครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทำให้การพัฒนากฎหมายมหาชนทำได้ยากและไม่ต่อเนื่อง

5. นักกฎหมายไทยยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับ หลักวิชาการบางเรื่องไม่ตรงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการแบ่งแยกอำนาจ

6. ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย

จากการศึกษาความเป็นมาของพัฒนาการของกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ในอดีตดังกล่าวแล้วข้างต้น พอสรุปได้ว่า การปฏิรูประบบกฎหมายไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 นั้น ได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตกมากพอสมควร นอกจากนี้ในสมัยนั้น⁽¹⁾ ได้เริ่มมีการเผยแพร่แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย จนถึงกับมีการเปิดสอนวิชากฎหมายปกครองในโรงเรียนกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2474 และยังมี การสอนวิชากฎหมายปกครองนี้กันมาเรื่อย ๆ จนถึงปัจจุบันนี้ แต่เหตุใดกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยจึงยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร อะไรคืออุปสรรคในการพัฒนาก็คือ กฎหมายมหาชนในประเทศไทย มีอยู่หลายประการดังนี้

1. ความเข้าใจที่ผิดพลาดของนักกฎหมายไทยในหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ พอสรุปได้ว่า นักวิชาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักกฎหมายของไทยนั้นส่วนใหญ่เข้าใจหลักการแบ่งแยกอำนาจว่า อำนาจอธิปไตยแยกออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการและจากสามอำนาจนี้ กลไกของรัฐก็มีองค์กรที่สำคัญได้เพียง 3 องค์กร คือ สภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และศาลยุติธรรม⁽²⁾ ซึ่งท่านศาสตราจารย์ ดร.อมรฯ เห็นว่าความเข้าใจดังกล่าวเป็นความเข้าใจที่ผิดพลาด⁽³⁾

สาเหตุที่เกิดความเข้าใจผิดเช่นนี้ก็เพราะรัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทยตั้งแต่ปีพ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล เหตุผลของการบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วเข้าใจว่า ในระยะเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง "คณะราษฎร" ผู้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่มีความประสงค์ที่จะให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจในฐานะประมุขของรัฐด้วยพระองค์เองจริงจิ่ง จึงใช้ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นการจำกัดการใช้พระราชอำนาจด้วยการบัญญัติรัฐธรรมนูญให้ทรงใช้อำนาจได้โดยผ่านองค์กรทั้งสาม คือ สภานิติบัญญัติ/คณะรัฐมนตรี และศาลเท่านั้น ซึ่งถ้าหากจะเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศแล้ว ก็จะพบว่า

ประมุขของรัฐต่างประเทศ (รวมทั้งพระราชินีของอังกฤษ) นั้น ต่างก็มีอำนาจมากกว่า
อำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยทั้งสิ้น

ความเข้าใจในหลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวได้กลายเป็นอุปสรรคในการศึกษา
การจัดและการปรับปรุงกลไกของรัฐ ซึ่งเป็นขอบเขตของวิชากฎหมายปกครอง เนื่องจาก
นักกฎหมายบางท่านมีความเห็นว่า "อำนาจตุลาการ" นั้นก็คือศาลยุติธรรมเท่านั้น และยัง
มีความเห็นต่อไปว่า "ศาลยุติธรรม" ก็คือผู้พิพากษาโดยอาชีพด้วยการผ่านการสอบพื้น
ฐานความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ
มาเท่านั้น ดังนั้นการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นในเรื่องทางการเมือง หรือเรื่องของ
กฎหมายมหาชน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายปกครอง กฎหมายแรงงาน หรือกฎหมายสังคม จะ
ต้องเป็นอำนาจเด็ดขาดของผู้พิพากษาโดยอาชีพเหล่านี้เท่านั้น เป็นความเข้าใจที่ผิด
พลาดในเรื่องของหลักการแบ่งอำนาจ

ความเห็นเช่นนี้จึงอุปสรรคหนึ่งว่า การวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องอื่น ๆ นั้น รัฐจะสร้าง
ระบบความเป็นอิสระและความเป็นกลางให้แก่ผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขามี
ได้ ทั้ง ๆ ที่ในขณะนี้รัฐได้ตรากฎหมายในสาขาต่าง ๆ ออกใช้บังคับเป็นจำนวนมาก และ
กฎหมายในแต่ละสาขาก็มีเจตนารมณ์ ขอบเขตของการใช้บังคับ และฐานะของผู้ใช้ได้
บังคับของกฎหมายที่แตกต่างกัน

2. ความสับสนในการแยกสาขากฎหมายของนักกฎหมายไทย

นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างการแยกสาขา
กฎหมายโดยคำนึงถึงหลักกฎหมาย กับการแยกสาขากฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ในการ
สอนวิชากฎหมายในมหาวิทยาลัยออกจากกันได้"

โดยการคำนึงถึงหลักกฎหมาย ในทางทฤษฎีก็อาจแยกกฎหมายออกได้เป็น 3
สาขาใหญ่ ๆ เท่านั้น คือ กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายปกครอง เหตุที่เป็นเช่น
นี้เพราะว่า หลักกฎหมายสำหรับกฎหมายสาขาหนึ่งย่อมจะเหมาะสมกับกฎหมายที่มีจุด
มุ่งหมายอย่างเดียวกัน เช่นหลักกฎหมายแพ่งจะยึดถือเป็นหลักในการตีความและในการ
บังคับใช้กฎหมายโดยถือตามเจตนาหรือตามความสมัครใจของคู่สัญญาเป็นสำคัญ แต่
หลักเรื่องเจตนาหรือความสมัครใจนี้จะนำไปใช้กับหลักกฎหมายอาญาไม่ได้ เพราะจุดมุ่ง
หมายของกฎหมายอาญานั้น คือ การคุ้มครองความปลอดภัยของสังคม

แต่การเรียนการสอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยจะแบ่งการศึกษาไปตามประมวล
กฎหมายหรือตามพระราชบัญญัติต่างๆ การแยกสาขากฎหมายจึงไม่ตรงกับหลักกฎหมาย
เช่นว่า การศึกษาพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ตามหลักสูตรในมหาวิทยาลัยในประเทศ

ไทย จะจัดเป็นสาขาวิชาเดียวเท่านั้น คือสาขาวิชากฎหมายแรงงาน ทั้งที่ในความจริงแล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวจะรวมหลักกฎหมายถึง 3 สาขาไว้ด้วยกัน คือ หนึ่ง หลักกฎหมายอาญา ในเรื่องกำหนดโทษอาญา สอง หลักกฎหมายแพ่ง ในเรื่องการตกลงให้มีการชื้อขาดข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ และสาม หลักกฎหมายปกครอง ในเรื่องการทำอำนาจบริหารแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการวินิจฉัยสั่งการกรณีสำคัญหรือกรณีร้ายแรง หรือกรณีฉุกเฉิน

การแบ่งสาขากฎหมายข้างต้นเป็นการแบ่งตามความสะดวกในการเรียนการสอน ไม่ได้เป็นการแบ่งสาขากฎหมายตามทฤษฎีซึ่งเป็นการแบ่งสาขากฎหมายตามพื้นฐานของปรัชญาและตรรกทางกฎหมาย เพื่อนำกฎหมายแต่ละสาขาไปใช้ให้ตรงกับวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของกรที่รัฐได้ตรากฎหมายนั้นขึ้นมา

การนำหลักกฎหมายของสาขากฎหมายที่แตกต่างกันมาใช้ ทำให้ผลของการตีความและการบังคับใช้กฎหมายนั้นแตกต่างกัน และมีผลที่สำคัญคือ ความสับสนในแง่แยกสาขากฎหมายดังกล่าวของนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ ทำให้มีการนำเอาหลักกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นหลักกฎหมายเอกชนมาใช้ในสาขากฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้หลักกฎหมายมหาชน ความสับสนดังกล่าวทำให้ไม่อาจสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองขึ้นมาเป็นเอกเทศได้

3. อิทธิพลแนวความคิดที่ได้รับมาจากระบบศาลยุติธรรมอังกฤษ

ตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้วว่า ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งได้มีการปฏิรูประบบกฎหมายไทยนั้น ประเทศไทยได้เลือกใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) แต่ในสมัยนั้นนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ก็ยังนิยมที่จะไปศึกษากฎหมายต่อในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ซึ่งมีแนวความคิด มีวิธีการแยกสาขากฎหมาย และมีวิธีการตีความกฎหมายที่แตกต่างไปจากระบบประมวลกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้นยังมีแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครองที่แตกต่างกับแนวความคิดในระบบประมวลกฎหมายอีกด้วย

ย่อมเป็นธรรมดาที่บรรดาผู้ที่ศึกษากฎหมายมาจากประเทศอังกฤษย่อมจะได้รับอิทธิพลทางแนวความคิดของประเทศนั้นมา ดังนั้นเมื่อมีปัญหาอย่างใด ๆ เกิดขึ้นก็ย่อมจะนำเอาทศนะ หรือแนวความคิดตามแบบอย่างที่ได้ศึกษามาหรือที่ได้พบมานั้นมาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว ซึ่งเป็นการนำเอาแนวความคิดตามหลักกฎหมายของระบบหนึ่ง (Common law) มาใช้กับระบบกฎหมายอีกระบบหนึ่ง (Civil law) และในกรณีที่เป็นปัญหาเรื่องอันมาจากคำสั่งการ หรือจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองก็เช่นเดียวกัน ศาลยุติธรรมซึ่งผู้พิพากษาส่วนใหญ่มักจะได้รับแนวความคิดตามแบบของระบบ

กฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษ ก็มีแนวโน้มอย่างมากที่จะนำเอาแบบอย่างคำพิพากษาของศาลยุติธรรมอังกฤษมาใช้ ซึ่งเป็นการอันไม่ถูกต้อง เพราะเหตุว่า ในประเทศไทยมีระบบกฎหมายเป็นแบบประมวลกฎหมายซึ่งมีหลักกฎหมายแตกต่างกัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

4. ปัญหาในการศึกษาเกี่ยวกับวิชากฎหมายปกครองและวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารของรัฐ

ในประเทศไทยการศึกษาวิชานิติศาสตร์มักกำหนดหลักสูตรโดยเน้นการศึกษาไปที่บทบัญญัติของประมวลกฎหมายต่าง ๆ อันได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความและลักษณะพยาน โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับระบบกฎหมายที่วิวัฒนาการจากกฎหมายเอกชนไปสู่ระบบกฎหมายมหาชน

การกำหนดหลักสูตรให้มีการศึกษาเช่นนี้ ทำให้เห็นว่า เป็นการศึกษาที่มุ่งผลิตให้ผู้สำเร็จการศึกษาออกไปประกอบอาชีพเป็นผู้ใช้กฎหมายคือ ผู้พิพากษา อัยการ ทนายความหรือพนักงานสอบสวน มากกว่าจะผลิตให้ได้แก่นักนิติศาสตร์ที่มีความรู้พื้นฐานในระบบกฎหมายทั้งระบบ ซึ่งจะทำให้เป็นนักนิติศาสตร์ที่มีความรู้ความชำนาญในสาขากฎหมายต่างๆโดยเฉพาะกฎหมายปกครอง

ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษาที่มุ่งเน้นแต่เพียงการศึกษาตัวบทกฎหมาย โดยไม่ได้ให้ความเข้าใจในแนวความคิดทางปรัชญากฎหมายด้วย นักกฎหมายจึงขาดสิ่งที่จะเป็นตัวเชื่อมกับความเข้าใจในระบบเศรษฐกิจและระบบสังคม และเป็นนักกฎหมายที่ไม่รู้ในโครงสร้างของกฎหมายที่จัดตั้งสถาบัน กลไกของรัฐ และระบบพนักงานของรัฐอันได้แก่ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

บทบาทของมหาวิทยาลัยในการให้การศึกษากฎหมายจึงควรมีลักษณะที่ไม่ใช่แต่เพียงสอนว่า กฎหมายบัญญัติในเรื่องต่างๆไว้ว่าอย่างไรเท่านั้น แต่ควรที่จะมุ่งเน้นในการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย มีการวิพากษ์วิจารณ์ และควรมีการเสนอแนะแนวความคิด หรือทฤษฎีใหม่ๆเพื่อช่วยให้หลักกฎหมายของไทยมีพัฒนาการมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นการกำหนดหลักสูตรก็ควรจะต้องมีความสมดุลกันระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน ซึ่งเนื้อหาของตำราควรจะเป็นในแบบที่ มีความครอบคลุมหลักกฎหมายที่มีอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องนั้นๆ กล่าวคือ ตัวอาจารย์ผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยควรจะเป็นผู้สรุปหลักเกณฑ์และสาระสำคัญของหลักกฎหมายออกมาเป็นคำบรรยายหรือเป็นตำราเพื่อให้นักศึกษาได้รับความรู้มากที่สุดในช่วงเวลาของการศึกษาใน

มหาวิทยาลัยนั้น และวิธีการสอนก็ควรเป็นการสอนแบบกระตุ้นให้นักศึกษาหัดใช้ความคิดของตนเอง พินิจพิเคราะห์ถึงความถูกต้อง ความเหมาะสมของบรรดาตัวบทกฎหมาย หรือแนวคำวินิจฉัย หรือแนวคำพิพากษาว่าเหมาะสม เป็นธรรมแล้วหรือไม่ว่าไร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสามารถในเชิงความคิดแบบสร้างสรรค์ที่จะนำไปเป็นเครื่องมือในการพัฒนาหลักกฎหมายของประเทศไทยในสาขาต่างๆต่อไป

นอกจากนั้น หลักสูตรของมหาวิทยาลัยก็ควรให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาของประเทศตามยุคสมัย โดยการมีการปรับเปลี่ยนหลักสูตรให้ทันต่อเหตุการณ์เสมออีกด้วย

ปัญหาจากเรื่องการศึกษาอีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาที่เกิดจากการที่นักกฎหมายไทยได้ไปศึกษาต่อยังต่างประเทศที่แตกต่างกัน แต่ละคนจึงมีแนวความคิดที่ต่างกันไปตามประเทศที่ตนได้รับการศึกษามา เช่น ผู้ศึกษากฎหมายจากสหรัฐอเมริกา ก็จะทำให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และในการจัดหน่วยงานก็มักเน้นไปตามแนวความคิดทางสังคมจิตวิทยามากกว่าแนวความคิดทางด้านการเมืองและกฎหมาย ส่วนผู้ที่ศึกษามาจากภาคพื้นยุโรปก็จะมุ่งให้ความสำคัญกับหลักการของกฎหมายปกครองตามแบบยุโรป โดยเฉพาะตามแบบของประเทศฝรั่งเศส แต่อย่างไรก็ตามก็ยังปรากฏว่า การสอนหลักการของกฎหมายปกครองแบบภาคพื้นยุโรปนี้ มักจะขาดเนื้อหาสาระอันสำคัญของหลักกฎหมายปกครองไป คำสอนและคำบรรยายมักจะเป็นแต่เพียงการสอนในเรื่องระเบียบบริหารราชการเท่านั้น จึงกลายเป็นว่า เป็นการสอนแต่ในเรื่องหลักกฎหมายปกครองของไทยเท่านั้น ซึ่งไม่ได้ให้ความรู้แก่นักศึกษาในทางทฤษฎี ในทางปรัชญา หรือในวิวัฒนาการของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองทั้งที่เป็นความรู้พื้นฐาน และที่เป็นความรู้ใหม่ๆของประเทศอันเป็นแม่แบบของภาคพื้นยุโรป

ปัญหาและอุปสรรคข้างต้น คือสาเหตุที่ทำให้กฎหมายปกครองของไทยไม่สามารถพัฒนาได้อย่างเหมาะสมกับเหตุการณ์ ในกรณีปัญหาดังกล่าวนี้ เห็นว่าองค์กรอิสระที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองหรือข้อพิพาททางการบริหารนับว่าเป็นองค์กรในเบื้องต้นที่จะสามารถสร้างหลักกฎหมายปกครองและทำให้หลักกฎหมายปกครองของไทยพัฒนาและมีลักษณะเป็นเอกเทศได้ เมื่อประเทศไทยมีองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง อันได้แก่ "ศาลปกครอง" แล้ว ก็จะทำให้ให้นักกฎหมาย และนักศึกษานิติศาสตร์มองเห็นได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นถึงบทบาท และความสำคัญของการศึกษาให้รู้ลึกลงไปถึงหลักของกฎหมาย และรู้ลึกลงไปถึงเนื้อหาอันเป็นปรัชญาของหลักกฎหมาย โดยเฉพาะหลักกฎหมายปกครองอันเป็นหลักกฎหมายมหาชน