

### บทที่ 3

## วิวัฒนาการการปกครองของไทย

ก่อนที่ไทยจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างที่เราเห็นในปัจจุบันนี้ ได้ผ่านเหตุการณ์มากมาย หลายยุคหลายสมัยเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ละเล็กละน้อย จนเป็นระบบที่ผสมปนเปกันไป เหตุการณ์บ้านเมืองซ้อนขึ้นอยู่กัปัจจัยหลายอย่าง เช่น ดินแดนประชาชน ระบบความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา สภาพระบบสังคม ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง เหตุการณ์แวดล้อม ภูมิศาสตร์และทรัพยากร อิทธิพลจากภายนอกอื่น ๆ รวมทั้งบทบาทของผู้นำ การเมืองจึงมีลักษณะเป็นพลวัต คือ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จะขอแบ่งวิวัฒนาการทางการปกครองของไทยเป็นยุคสมัยกว้าง ๆ ดังนี้คือ

#### สมัยก่อนสุโขทัย

ดินแดนไทยในสุวรรณภูมิ<sup>1</sup> มีหลักฐานได้แย้งกันหลายกระแสว่าคนไทยจากแถบภูเขาอัลไตในเอเชียเหนือแล้วอพยพมาถึงจีนตอนกลาง ก่อนจะถอยร่นลงมาสู่สุวรรณภูมิ แต่ในทางโบราณคดีมีหลักฐานว่าคนไทยได้อาศัยอยู่ในดินแดนแถบนี้ต่อเนื่องกันมานานแล้ว<sup>1</sup> มีการตั้งเป็นอาณาจักร และบ้านเมืองต่าง ๆ กระจายกันทั้งสุวรรณภูมิในลักษณะนครรัฐ ซึ่งลักษณะการจัดการปกครอง สรุปได้ว่า

1. กลุ่มการเมืองต่าง ๆ คงมีการตั้งบ้านเมืองในระดับชุมชน เมืองเล็กเมืองใหญ่กระจายอยู่ทั่วไป ทั้งคาบสมุทรและเกาะต่าง ๆ
2. กลุ่มใดมีประชากรมาก และหัวหน้าสนใจในสงคราม ก็คงจะแผ่อาณาเขตออกไปครอบครองหลายเมืองจนเติบโตเป็นระดับแคว้นและอาณาจักร

<sup>1</sup>จิน อยุ่ดี, สมัยก่อนประวัติศาสตร์ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2510), หน้า 10.

3. เมืองและแคว้นต่าง ๆ ข้อมมีการเกิดขึ้น, ขยายตัว, หดตัว เลื่อมสลายไปตามกาลเวลา โดยมีการผูกมิตรและศัตรูกันเป็นคราว ๆ

4. ลักษณะการปกครองของเมือง โดยทั่วไปน่าจะเป็นแบบนครรัฐที่ต่างคนต่างบริหารบ้านเมืองของตนเองและเป็นอิสระแก่กัน นอกจากจะถูกครอบงำโดยเมือง หรือแคว้นที่มีอำนาจ หลักการปกครองคงใช้ หลักบิดากับบุตรหรือบิดาธิปไตย สืบเนื่องมาจากช่วงนั้นพลเมืองน้อย ความสนิทสนมระหว่างผู้นำและประชาชนมีมากจึงมีความรู้สึกเหมือนญาติ โดยเจ้าเมืองอาจมีศักดิ์เป็นขุนนางหรือพระยา

5. ลักษณะความเชื่อถือ คงใช้หลักนับถือผีปู่ย่าตายาย บรรพบุรุษ และผีสงฆ์ เทวดา จนกระทั่งศาสนาพุทธได้เข้ามาแพร่หลาย ทั้งนิกายมหายานและหินยาน ตลอดจนความเชื่อแบบจีน และพราหมณ์จากอินเดียผสมปนกันไป<sup>2</sup>

การรวมตัวกันเป็นเมืองในยุคนครรัฐนี้ อาจเป็นไปได้โดยธรรมชาติหรือรับแบบมาจากพม่า อินเดีย และจีน โดยในแต่ละรัฐมีอิสระในการบริหารภายในเมืองของตน เมืองใดมีความเข้มแข็งก็จะได้ครอบครองเมืองอื่น ๆ ด้วย ซึ่งจะเรียกว่า “แคว้น” หรือ “อาณาจักร” เช่น ศรีวิชัย (ทางเหนือ) ทวารวดี (ภาคกลาง) และศรีวิชัย (ทางใต้) เป็นต้น

การรวมตัวกันเป็นแคว้นมักเกิดจากความสัมพันธ์ทางเครือญาติของเจ้าเมือง การแต่งงานของเจ้านายระหว่างเมือง การส่งโอรสไปครองเมืองใหม่ มีความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมและการค้าขาย หรือการยกทัพไปรบได้เป็นเมืองขึ้น<sup>3</sup>

### สมัยสุโขทัย พ.ศ. 1781 - 1962

ระบอบการปกครองได้เปลี่ยนจากระบบรัฐอิสระหรือแคว้นขนาดเล็ก ซึ่งเป็นพันธมิตรหรือ ศัตรูกันเป็นครั้งคราว มาสู่ระบอบอาณาจักรขนาดใหญ่ขึ้น ประชากรมากขึ้น โดยมีกษัตริย์พระองค์แรก คือ พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ หรือ พระร่วง (ต้นราชวงศ์พระร่วง) มีการปกครองแบบสม

---

<sup>2</sup>อมร รัชศาสตร์, การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ วิ. เจ. พรินต์ติ้ง, 2544), หน้า 22.

<sup>3</sup>อมร รัชศาสตร์, ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน: คู่มือการเรียนรู้ การเผยแพร่ และการมีส่วนร่วมสำหรับครู อาจารย์ และผู้นำชุมชน (กรุงเทพฯ: การ์นด์การพิมพ์, 2542), หน้า 50.

นุรณาญาสิทธิราชหรือแบบปิตราชาธิปไตย คือ อำนาจในการปกครองอยู่ที่กษัตริย์ ซึ่งเรียกว่า “พ่อขุน” เพียงพระองค์เดียวปกครองในลักษณะบิดาปกครองบุตร โดยกษัตริย์หรือพ่อขุนนับเป็น พ่อของบรรดาขุนนางทั้งหลาย (ลูกขุน) ส่วนพลเมืองในสมัยนั้นเรียกว่า “ท่วย” หมายถึง ไพร่ หรือ ไพร่ฟ้า สังคมสุโขทัยจึงมี 3 ชั้น คือ กษัตริย์ (พ่อขุน) ขุนนาง (ลูกขุน) และไพร่<sup>4</sup>

ในสมัยสุโขทัยประมาณปี พ.ศ.1820 ถือว่ามีความรุ่งเรืองที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ ศาสนาและวัฒนธรรม ในช่วงที่พ่อขุนรามคำแหงขึ้นครองราชย์ได้ทรงประดิษฐ์อักษรไทยขึ้นเมื่อ พ.ศ. 1826 รวมทั้งปรากฏหลักฐานการจารึกเมื่อ 1835 จึงถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของ ประเทศสยาม (เทียบเคียงได้กับมหาบัตร (Magna Carta) ของอังกฤษ ซึ่งพระเจ้า จอห์นลูกขุนนาง บังคับให้จำกัดพระราชอำนาจ เมื่อ พ.ศ. 1758) อันมีหลักการที่เป็นประชาธิปไตยมากดังนี้คือ

1. ให้เสรีภาพในทางเศรษฐกิจ (ใครจักใครค้าช้าง ใครจักใครค้าม้าค้า....)
2. ไม่เก็บภาษีจังกอบ (เจ้าเมืองบ่เอาจกอบ ในไพร่สู่ทาง.....)
3. ทรัพย์สินของผู้ตายให้เป็นมรดกถึงลูกได้ (ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล้ สัมหายตายกว่า เหย้า เรือน.....เสื่อคำ.....ช้างลูกเมียเขี่ยข้าว.....ป่าหมากป่าพลูพ่อเชื่อมั่น ไว้แก่ลูกมันสิ้น)
4. ประกันความยุติธรรมเมื่อพลเมืองคิดใจเป็นความกันจะมีการสอบสวนจนแน่ชัด จึงตัดสินโดยยุติธรรม (ลูกเจ้าลูกขุนมิแลผิดแผลกแกกกว้างกัน สวนดูแท้แลจึงแล่งความแก่ข้าด้วย ชื้อ บ่เข้าสู่ลักมักผู้ช้อน.....)
5. ช่วยเหลือเอื้อเฟื้อแก่ผู้มาอยู่ในบ้านเมือง ให้ตั้งตัวได้ (คนใดขี่ช้างมาหาพาเมืองมาสู่ช่วย เหนือเพื่อผู้ มันบ่มีช้างบ่มีม้าบ่มีวัวบ่มีเงือนบ่มีทองให้แก่มัน ช่วยมันดวงเป็นบ้านเป็นเมือง)
6. ข้าศึกแม่ทัพนายกองจับได้ก็ไม่ว่าตี (ได้ข้าเลือก ข้าเลือกหัวฟุงหัวรบก็ตีบ่ฆ่าบ่ตี)
7. ประชาชนเดือดร้อนให้มาสิ้นกระดัง ให้พ่อขุนรามคำแหงได้ยินจะออกมาสอบสวน ตัดสินโดยยุติธรรม (ไพร่ฟ้าหน้าปก.....มีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจ.....บ่ไว้ไปสิ้นกระดังอัน ท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถาม สวนความแก่มันด้วยซื้อ)
8. ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายใน เมืองนี้ใครสร้างได้ไว้แก่มัน)

---

<sup>4</sup>อมร รักษาสัตย์, ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 50.

9. ส่งเสริมให้พลเมืองถือศีลถวายทาน (คนในเมืองสุโขทัยนี้มักทาน มักทรงศีล มักโอบทาน พ่อขุนรามคำแหง ทั้งชาวแม่ ชาวเจ้าท่วยบัวท่วยนาง ลูกเจ้าลูกขุน.....ทั้งผู้ชายผู้หญิง มีศรัทธาใน พระพุทธศาสนา)

10. ทรงจัดการปกครองบ้านเมือง โดยเปิดเผยบนแท่นในวันธรรมดา หลังจากที่พระสอนธรรมะในวันโคนวันพระ (คือวันสุคตธรรม พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองศรีสุขานาลัยสุโขทัยขึ้นนั่งเหนือขดานหินให้ฝูงท่วยลูกเจ้าลูกขุน ฝูงท่วยถือบ้านถือเมืองคัล)

11. ทรงประดิษฐ์อักษรไทย เพื่อเปิดโอกาสให้คนไทยรู้บุญรู้ธรรม จึงมีความฉลาด กล่าวหาญ ขยันขันแข็ง ปรานฝูงข้าศึกได้ เมืองจึงกว้างขวาง (เมื่อก่อนลายสือไทยนี้มี (พ.ศ. 1826) พ่อขุนรามคำแหงใคร่ใจในใจแลสือไทยนี้ หาเป็นท้าวเป็นพระราชาไทยทั้งหลาย หาเป็นครูอาจารย์สั่งสอนไทยทั้งหลายให้รู้บุญรู้ธรรมแท้ แต่คนอันมีในเมืองไทยด้วยรู้ด้วยลวดด้วยแก้วด้วยหาญ ด้วยแคะด้วยแรง หากคนจักเสมอมิได้อาจปรานฝูงข้าศึกมีเมืองกว้างขวางหลาย)<sup>5</sup>

12. ทรงปรานปรามบ้านเมืองต่าง ๆ ทุกทิศ แต่ก็ทรงเลี้ยงลูกบ้านลูกเมืองนั้นด้วยชอบด้วยธรรมทุกคน

จะเห็นได้ว่าในสมัยสุโขทัยไม่มีทาสกรรมกร จะมีก็เพียงทาสเชลยจากสงครามเท่านั้น ต่อมาในช่วงรัชกาลที่ 6 คือ พญาภิไธ (เสวยราชย์ พ.ศ. 1890) ก็ทรงเฉลิมพระนามว่า “**พระมหาธรรมราชา**” ถือเป็นการแยก “**พ่อขุน**” มาเป็น “**พระราช**” โดยยังเป็นมนุษย์ (ไม่เป็นเทพ) ปกครองโดยใช้หลักธรรมะของพระศาสนาเป็นหลัก<sup>6</sup> ด้วยความเชื่อที่ว่า พระราชอำนาจของกษัตริย์จะต้องถูกกำกับด้วยหลักธรรมะ ประชาชนซึ่งจะอยู่เย็นเป็นสุข และเมื่อสิ้นพระชนม์ก็จะได้ไปสู่สวรรค์ จึงเรียกว่า “**สวรรค์**” หลักธรรมสำคัญที่ใช้กำกับอำนาจของกษัตริย์คือ “**ทศพิธราชธรรม 10 ประการ**” และ “**จักรวรรดิวัตร 12 ประการ**” และหลักในการปกครองก็ยังมีปรากฏใน “**ไตรภูมิพระร่วง**”

การปกครองแบบธรรมราชาธิปไตยนี้น่าจะทำให้ประเทศชาติมั่นคงกว่าการปกครองราชาธิปไตยแบบสมบูรณาญาสิทธิราช แต่การนี้ไม่พยายามออกไปสู้รบทำการสงครามเพื่อแผ่ขยายอาณาเขต รวมทั้งไม่บำรุงกำลังรบให้เข้มแข็ง เพื่อป้องกันประเทศ ทำให้บ้านเมืองอ่อนแอลง (อาจเป็นจากการที่กษัตริย์ไม่ได้ใช้หลักธรรมให้ครบถ้วน หรืออาจเกิดจากการแข่งขันราชสมบัติใน

<sup>5</sup> กมร รักษาศักดิ์, การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตย, หน้า 25-26.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

ราชวงศ์หรือพวกขุนนาง) ดังปรากฏในปลายราชวงศ์พระร่วง จนเข้าสู่สมัยอยุธยาซึ่งเป็นราชธานีของไทยอยู่นานถึง 416 ปีกับ 35 วัน (4 มีนาคม ค.ศ. 1893 - 7 เมษายน พ.ศ. 2310) ซึ่งสามารถแบ่งเป็นสมัยที่สำคัญ 3 สมัยด้วยกันคือ

#### สมัยอยุธยาตอนต้น พ.ศ. 1893-1991

โดยอาณาจักรอยุธยาได้ขยายไปจากเมืองอู่ทอง (ในเขตสุพรรณบุรี) โดยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 หรือ พระเจ้าอู่ทอง และในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) กัศิเขมรได้เป็นประเทศราช จนได้รับอิทธิพลจากเขมร คือ ลัทธิเทวราชา โดยเชื่อว่ากษัตริย์เป็นเทพเจ้าที่อวดความเป็นผู้ปกครองมนุษย์ให้พ้นจากยุคเข็ญต่าง ๆ แต่เนื่องจากคนไทยนับถือศาสนาพุทธ ซึ่งนำมาปรับใช้โดยถือว่ากษัตริย์เป็นสมมุติเทพหรือลัทธิสมมติเทวราชาเป็นการปกครองแบบ “เทวธิปไตย” ขึ้นคือ อำนาจในการปกครองอยู่ที่กษัตริย์ซึ่งเป็นสมมุติเทพเพียงผู้เดียว ทำให้เกิดธรรมเนียมพิธีต่าง ๆ ขึ้นมากมาย เพื่อเสริมสร้างพระราชอำนาจ เกิดราชาศัพท์ขึ้น

การจัดรูปแบบการปกครอง แบ่งเป็น 5 ชั้น คือ

1. ส่วนกลาง หรือ ราชธานี จัดการปกครองที่เรียกว่า “**จตุสดมภ์**” แบ่งเป็นกรมเวียง กรมวัง กรมคลัง กรมมนา
2. ส่วนหัวเมือง แบ่งเป็น
  - 2.1 **หัวเมืองชั้นใน** ประกอบด้วยเมืองเล็ก ๆ หรือเมืองลูกหลวง เช่น ปราชินบุรี, ชลบุรี, เพชรบุรี, ราชบุรี ขึ้นตรงต่อราชธานีหรือเมืองลูกหลวง
  - 2.2 **เมืองลูกหลวง** หรือเมืองหน้าด่านทั้ง 4 ทิศ เช่น ลพบุรี, นครนายก, นครเขื่อนขันธ์ และสุพรรณบุรี มักเป็นเมืองใหญ่มีปราการล้อมเพื่อป้องกันข้าศึก ปกครองตนเองอย่างอิสระ เศรษฐกิจดี เป็นเมืองที่มีความสำคัญ มักจะส่งพระราชโอรสหรือ พระราชบุตรเขยไปปกครอง
  - 2.3 **หัวเมืองชั้นนอก** หรือ**เมืองพระยามหานคร** เป็นเมืองสำคัญที่อยู่ไกลราชธานีออกไป มักส่งขุนนางใหญ่ไปปกครอง หรือเชื้อสายเจ้าเมืองเดิมปกครองสืบทอดไป เช่น โคราช จันทบุรี ไชยา นครศรีธรรมราช ทวาย ฉะนาวศรี

2.4 หัวเมืองประเทศราช ได้แก่ มะละกา ไซโฮร์ และเขมร มีเจ้าเมืองปกครองเองแต่ต้องส่งบรรณาการมาตามกำหนด และจัดทัพมาสมทบเมื่อได้รับคำสั่ง<sup>7</sup>

จากการย้ายเมือง สร้างเมือง สึกสงคราม จึงจำเป็นต้องมีการเกณฑ์ราษฎรเพื่อทำงานและเป็นทหาร จึงเริ่มมีระบบมุลนายและป่าวไฟร์ขึ้นแล้ว ปรากฏในกฎหมายลักษณะรับฟ้อง พ.ศ. 1899 มาตรา 9 ระบุว่า “ราษฎรมาร้องฟ้องด้วยคดีประการใด ๆ และมีได้ตั้งสังกัดมุลนายอย่าพึงรับไว้บังคับบัญชาเป็นอันขาดที่เดี๋ยวจึงส่งตัวผู้ต้องหาสังกัดมุลนายมิได้นั้น แก่สัสดีเป็นคนหลวง”<sup>8</sup>

#### สมัยอยุธยาตอนกลาง (พ.ศ. 1991 - 2199)

อาณาจักรกรุงศรีอยุธยาได้แผ่ขยายออกไปมากกว่าในสมัยพระเจ้าอู่ทอง จำเป็นต้องปฏิรูปการปกครองบ้านเมืองใหม่ โดยในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991 - 2031) ได้รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางคือราชธานีมากขึ้น โดยการตรากฎหมาย “ราชศาสตร์” โดยกษัตริย์จะมีพระราชอำนาจวินิจฉัยปัญหากฎหมายและวางมาตรฐานใหม่ให้สอดคล้องกับพลเมืองในแต่ละยุคได้ มีกฎหมายตราสามดวงเกิดขึ้น ฯลฯ

“กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นเพชรน้ำหนึ่ง ไม่แต่ในกฎหมายไทยเท่านั้น แต่เป็นเพชรน้ำหนึ่งในการปกครอง กฎหมายโลกด้วยเพราะนอกจากกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาจะมีทั้งกฎหมายสารบัญญัติ กำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนและกฎหมายปกครองทำนองรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินมากมายหลายลักษณะแล้วกฎหมายกรุงศรีอยุธยายังมีบทบัญญัติขยับขยายใช้อำนาจสูงสุดของพระมหากษัตริย์ไว้ด้วย...”<sup>9</sup>

มีการแยกการบริหารราชการออกเป็นฝ่ายพลเรือนและทหาร โดยมีสมุหนายกเป็นหัวหน้าทำหน้าที่บังคับบัญชาฝ่ายพลเรือนทั่วราชอาณาจักรในตำแหน่งเจ้าพระยามหาเสนาและสมุหกลาโหมเป็นหัวหน้าทำหน้าที่บังคับบัญชาทหารทั่วราชอาณาจักรในตำแหน่งเจ้าพระยาจักรีองค์ครุภัณฑ์เช่นกัน โดยทั้ง 2 ตำแหน่งขึ้นตรงต่อกษัตริย์

<sup>7</sup> ภาวดี มหาพันธ์, ประวัติศาสตร์การปกครองไทย (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 22-24.

<sup>8</sup> กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: องค์การคุรุสภา, 2537), หน้า 32.

<sup>9</sup> บ.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิวิลพร, 2510), หน้า 80.

ในด้านการปฏิรูปสังคม จากเดิมกลายเป็น 5 ชั้น โดยมีการจัดวางระบบศักดินา ซึ่งได้รับอิทธิพลจากระบบอัครศักดิ์ของอินเดีย ดังนี้คือ

1. พระมหากษัตริย์ ทรงดำรงอยู่ในฐานะสูงสุดชั้นหนึ่งต่างหากไม่มีใครเทียบได้
2. พระบรมวงศานุวงศ์
3. ขุนนาง, ข้าราชการ
4. ไพร่, พลเมือง แบ่งเป็นไพร่สม และไพร่หลวง
5. ทาส แบ่งเป็น 7 ประเภท จากกฎหมายตราสามดวงในรัชกาลที่ 1<sup>10</sup>

โดยมีระบบศักดินาซึ่งเป็นการกำหนดอำนาจ สิทธิ และความรับผิดชอบของบุคคล ตามจำนวนนาที่กำหนดให้ เช่น อำนาจในการรับราชการ สิทธิในการครองที่ดิน รวมทั้งใช้เป็นหลักในการปรับไหม ลงโทษ โดยมีระบบยศ, ฐานันดร, บรรดาศักดิ์ และราชทินนามเป็นตัวช่วยเสริมระบบศักดินาให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นมากขึ้น รวมทั้งการมีทาส ซึ่งนายเงินสามารถปฏิบัติต่อทาสได้ทุกอย่าง นอกจากลงโทษถึงตายและทาสก็ได้รับการคุ้มครองไม่ต้องไปเป็นไพร่หลวง ไพร่สม ทำให้เกิดสถานการณ์ที่จะทำให้เป็นทาสได้มากขึ้น และทาสอาจมีความสุข หรือ ความทุกข์ได้ตามอัธยาศัยของนายเงิน ผลที่เกิดขึ้นโดยส่วนรวม คือ ทำให้คนไทยมีจิตสำนึกยกย่องและเกรงกลัวคนมีเงินเพราะจะมีอำนาจร่วมด้วย เมื่อเสริมกับระบบศักดินาทำให้เกิดจิตสำนึกชอบรับการอุปถัมภ์แถมกับความจงรักภักดี จิตสำนึกนี้เมื่อรวมกันเข้าทำให้คนไทยจำนวนมากมีจิตสำนึกอย่างทาสชอบรับใช้ รับคำสั่ง คิดเองทำเอง พึ่งตนเองไม่เป็น มีนิสัยเกรงกลัวอำนาจเงิน อำนาจ

---

<sup>10</sup>ทาสมี 7 ประการคือ

1. ทาสสินไถ่ คือ ทาสที่นายเงินซื้อไว้จากบิดา มารดา ญาติ สามีหรือนายเงินเดิม
2. ทาสในเรือนเบี้ย คือ ทาสที่เกิดจากพ่อแม่เป็นทาส
3. ทาสที่ได้มาแต่บิดามารดา คือ รับมาเป็นมรดก
4. ทาสท่านให้ คือมีผู้ยกให้
5. ทาสที่ได้มาเมื่อนายเงินไปช่วยให้ผู้นั้นพ้นโทษปรับ
6. ทาสอันได้เลี้ยงไว้ในเวลาเกิดข้าวยากหมากแพง
7. ทาสเชลย ได้มาจากสงคราม คือเป็นของพระมหากษัตริย์ที่พระราชทานแจกจ่ายให้

แม่ทัพนายกองที่มีความชอบ

ราชศักดิ์ ไม่เคารพตนเองหรืออุดมการณ์ใด ๆ จนกระทั่งถึงทุกวันนี้ ซึ่งจิตสำนึกเหล่านี้ขัดแย้งต่อหลักและอุดมการณ์ประชาธิปไตยอย่างชัดเจน<sup>11</sup>

#### สมัยอยุธยาตอนปลาย (พ.ศ.2199 - 2310)

นับตั้งแต่แผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์เจงเจียงกรุงเก่า มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก เพราะหลังจากรัชกาลพระเชษฐาธิราช ไทยมีสงครามกับพม่ายึดเชียงใหม่ใช้เวลาปรับปรุงระบบการปกครอง นอกจากปรับปรุงเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารราชการ และสภาพทางการเมืองบ้างเท่านั้น มีการทรากฎหมายมากขึ้น รุนแรงขึ้น เนื่องจากสถาบันพระมหากษัตริย์ไม่ค่อยมีเสถียรภาพ เกิดความเสื่อมโทรมของระบบราชาธิปไตยเพราะเกิดกบฏและการแย่งชิงอำนาจกันบ่อยครั้ง ขุนนางแตกความสามัคคี สถาบันกษัตริย์อ่อนแอจึงไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะรักษาอาณาจักรไว้ได้จนต้องเสียดินแดนจักรใให้กับพม่าในปี พ.ศ. 2310

#### สมัยกรุงธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ.2310 - 2430)

เมื่อได้รับเอกราชคืนจากพม่าในสมัยกรุงธนบุรีนั้น ได้มีการรื้อฟื้นระบอบการปกครองและธรรมเนียมราชประเพณีในสมัยอยุธยา โดชนำมาใช้มาเป็นแบบอย่าง รวมทั้งยังใช้ระบบการปกครองแบบสมมุติเทวราชาธิปไตยเหมือนเดิมด้วย

นอกจากนี้ ยังต้องปรับตัวเพื่อไม่ให้ตกเป็นเมืองขึ้นหรือเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตกที่เริ่มเข้ามามีอิทธิพลในดินแดนแถบนี้ เช่น การขอมทำสัญญากับอังกฤษในสมัยรัชกาลที่ 3 เรียกสัญญาเบอร์นี และในสมัยรัชกาลที่ 4 คือ สัญญาเบาว์ริง เนื่องจากขณะนั้นอังกฤษมีชัยชนะเหนือพม่า และจีนสงครามฝิ่น และเมืองประเทศราชของไทยก็ตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศส ทำให้ไทยเริ่มตระหนักถึงอันตรายและจำเป็นต้องมีการปฏิรูปทางวัฒนธรรมด้วย เพื่อไม่ให้ล่าถอยนานาอารยประเทศ เพราะต่างชาติอาจอ้างเอาความกล้าหลังของไทยเข้ามาคุกคามเอกราชของไทยได้ โดยอ้างหลักการ “ภาระของคนผิวขาว” (The white Man's Burden) ที่ชาวตะวันตกมักใช้เป็น

<sup>11</sup>อมร รักษาศักดิ์, การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 40.



ข้ออ้างในการยึดครองดินแดนต่าง ๆ ไว้เป็นอาณานิคม<sup>12</sup> และในสมัยรัชกาลที่ 4 นี้ไทยได้เปิดประเทศออกสู่สังคมโลกทำให้ความรู้ วิทยาการและแนวคิดแบบตะวันตกทั้งเรื่องสิทธิเสรีภาพเริ่มแพร่เข้ามาด้วย

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ยกเลิกระบบกินเมือง (คือ การให้เจ้าเมืองสืบทอดและการส่งขุนนางไปปกครองหัวเมือง) โดยส่งข้าราชการและเจ้านายที่มีการศึกษาแบบใหม่ไปแทน

- ทรงยกเลิกตำแหน่งอัครเสนาบดี ทั้งสมุหนายกและสมุหกลาโหม

- ทรงยกเลิกระบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) โดยจัดเป็นการบริหารราชการส่วนกลางแทน โดยแบ่งเป็นกระทรวง ส่วนหัวเมืองแบ่งเป็นมณฑล และเมือง อำเภอ และหมู่บ้าน และมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ สุขาภิบาลกรุงเทพ และสุขาภิบาลหัวเมือง

- มีการส่งนักเรียนไทยไปศึกษาต่อต่างประเทศ คือ ยุโรป รวมทั้งเสด็จไปเยือนประเทศต่าง ๆ ทั้งในยุโรปและเอเชีย ได้เห็นความเจริญก้าวหน้า ทรงนำแนวคิดและวิธีการต่าง ๆ มาปรับปรุงการปกครองให้ทันสมัย เป็นการปูพื้นฐานระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

- มีการสร้างโรงเรียนสำหรับราษฎรขึ้น คือ โรงเรียนวัดมหรณพาราม ส่วนเจ้านายและขุนนางได้ทรงเปิดโรงเรียนขึ้นในพระบรมมหาราชวัง

- ด้านการปฏิรูปสังคม รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดให้มีการเลิกทาสโดยมิให้เสียเลือดเนื้อ โดยมีการตราพระราชบัญญัติเลิกทาสรัตนโกสินทร์ ศก 124 (2448) แม้มิได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชไปเป็นแบบปรimitคณาญาสิทธิราช (การจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ หรือ Constitutional Monarchy) แต่รัชกาลที่ 5 ก็ได้ทรงปฏิรูปบ้านเมืองให้ทันสมัย ทัดเทียมนานาอารยประเทศ

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ได้ การเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมาย หลายประการ เช่น

- ออกประกาศ พระราชบัญญัตินามสกุล

- ยกฐานะ โรงเรียนข้าราชการพลเรือน เป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (26 มี.ค.2459)

- ส่งนักเรียนคะแนนยอดเยี่ยมไปศึกษาต่อต่างประเทศ เพื่อนำความรู้กลับมาปรับใช้ชาติ

---

<sup>12</sup>อมร รักษาสัตย์, ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน: คู่มือการเรียนการสอน การเผยแพร่ และการมีส่วนร่วมสำหรับครู อาจารย์และผู้นำชุมชน, หน้า 50.

- ตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา
- ให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นมากขึ้นรวมทั้งสื่อต่าง ๆ
- สร้างคูศิดธานีเป็นเมืองทดลองการปกครองระบอบประชาธิปไตย
- ทรวงภัยโทษกบฏ รศ.130 (กบฏหมอมเหตัง) ให้จำคุกแทนการประหารชีวิตเนื่องจากฝ่าย

กบฏต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นประชาธิปไตย แต่กระทำการไม่สำเร็จ

เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้น ไทยเข้าร่วมกับฝ่ายพันธมิตร แต่ก็ยังได้รับผลกระทบจากสงคราม โดยเกิดภาวะข้าวยากหมากแพง ระบบเศรษฐกิจฝืดเคือง รัชกาลที่ 7 ได้ทรงแก้ปัญหาการคลังด้วยการจัดระเบียบการใช้จ่ายเงินภายในพระราชสำนัก ตัดทอนรายจ่ายของแผ่นดิน ลดจำนวนข้าราชการ ตัดทอนเงินงบประมาณส่วนพระมหากษัตริย์ เรียกเก็บเงินจากชาวนครจักร์ เก็บภาษีเพิ่ม และปลดข้าราชการออกจนทำให้เกิดความไม่พอใจและเกิดปัญหาคนว่างงานเพิ่มขึ้น

การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย ในสมัยรัชกาลที่ 7 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพยายามมากกว่าในสมัยรัชกาลที่ 6 ด้วยการตั้งคณะอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นเพื่อทำหน้าที่ปรึกษาราชการ เมื่อ 28 พฤศจิกายน 2468 และทรงขอให้พระยาภิธานไมตรี (Dr. Francis B. Sayre) เสนอแนวทางเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2469 แต่ได้รับคำตอบว่า เมืองไทยยังไม่พร้อมที่จะให้มีการเลือกตั้งแต่ควรให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินแทนพระมหากษัตริย์ แต่คณะอภิรัฐมนตรีสภาไม่เห็นด้วยจึงชะลอไว้ก่อน

ต่อมาได้ทรงตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้นในปี 2470 เพื่อเป็นการทดลองและฝึกอภิปรายโต้เถียงตามแบบสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษ โดยเปิดประชุมครั้งแรกเมื่อ 30 ธันวาคม 2470 ต่อมากลุ่มนี้มีฝ่ายค้านขึ้นในการอภิปรายด้วย ได้ทรงมีพระราชดำริจะจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้นเพื่อส่งเสริม และฝึกฝนการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการให้ไปศึกษาดูงานในยุโรปและกลับมาร่างเป็นกฎหมายเทศบาล โดยกระทรวงมหาดไทย แต่ยังมีหันบังเกิดผลก็เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ขึ้นเสียก่อน

นอกจากนั้น ยังได้เตรียมพระราชทานรัฐธรรมนูญในวันที่ 6 เมษายน 2475 ซึ่งถือเป็นวันครบรอบ 150 ของพระบรมราชจักรีวงศ์ โดยให้นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ ที่ปรึกษาราชการกระทรวงการต่างประเทศ ร่วมกับพระยาศรีวิสารวาท ปลัดทูลฉลองเป็นผู้ร่าง “เค้าโครงการเปลี่ยนแปลง รูปแบบการปกครอง” ในวันที่ 8 มีนาคม 2474 แต่อภิรัฐมนตรีสภาไม่เห็นชอบด้วย

จึงยังมีได้นำมาประกาศใช้วันครบรอบ จนเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้น โดยคณะราษฎร ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475

ที่กล่าวเบื้องต้นทั้งหมดเป็นวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของไทยตั้งแต่ยุคก่อน สมัยสุโขทัยจนถึงปลายยุคสมบูรณาญาสิทธิราช ก่อนเป็นระบอบประชาธิปไตยจากระบบพ่อบ้าน พ่อเมือง ในสมัยก่อนสุโขทัย มาเป็นพ่อขุนไพรีฟ้า หรือ ปิตุราชาธิปไตยและธรรมราชา ในสมัย สุโขทัย เข้าสู่สมมติเทวสิทธิราชย์หรือ เทวราชาธิปไตยในสมัยอยุธยา ใช้สืบต่อมาจนถึงกรุงธนบุรีและ รัตนโกสินทร์ ก็ยังเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชซึ่งถือว่ากษัตริย์เป็นผู้มีพระราชอำนาจโดย สมบูรณ์สูงสุดแต่เพียงพระองค์เดียว ทรงอยู่เหนือกฎหมาย

จากระบบการปกครองหลายรูปแบบของไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ ทำให้จิตวิญญาณ ของคนไทยในอดีตที่ถูกหล่อหลอมจากการปกครองแบบชนชั้น ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูก ปกครอง แยกกันอย่างชัดเจนโดยอำนาจในการปกครองทั้งหมดเป็นของผู้ปกครองแต่เพียงฝ่าย เดียว ราษฎรไม่มีสิทธิหรือเสรีภาพใด ๆ ในการเรียกร้อง การมีส่วนร่วมในการปกครองแม้แต่น้อย ทำให้เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง ค่านิยมที่สั่งสมมานานเหล่านี้ ได้แก่

- ความยึดมั่นในระบบศักดินา เจ้าขุนมูลนาย
- ความไม่รักศักดิ์ศรีในความเสมอภาคของมนุษย์ (อันเนื่องมาจากระบบทาส)
- ความยึดมั่นในระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม ตอบแทนบุญคุณในทางที่ผิด
- จิตวิสัยขอทาน โดยหวังพึ่งความช่วยเหลือจากผู้อื่นไม่พยายามช่วยตนเอง<sup>13</sup> เป็นต้น

จนแม้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชไปสู่ระบอบ ประชาธิปไตยโดยคณะราษฎรเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 การเมืองการปกครองของไทยก็ยังมีใช้ ประชาธิปไตยโดยแท้จริง หากเป็นการแต่เปลี่ยนมือผู้ถืออำนาจเดิมจากกษัตริย์ไปสู่กลุ่มบุคคลทำ นั้น หากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในระบอบนี้ แต่อย่างไรก็ดี ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชน ยังขาดจิตวิญญาณ ตลอดจนความรู้ในเรื่องระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย รวมทั้งกลุ่ม ผู้ปกครองในขณะนั้น แม้เบื้องต้นต้องการทำเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม โดยหวังจะให้มีการ เปลี่ยนแปลงเต็มรูปแบบ มีรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศและมีรัฐบาล

---

<sup>13</sup>อมร รัชศาสตร์, ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน: คู่มือการเรียนการสอน การเผยแพร่ และการมีส่วนร่วม สำหรับครู อาจารย์และผู้นำชุมชน, หน้า 49.

อันเป็นของประชาชน โดยประชาชนจะเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีสถาบันกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้งที่เป็นธรรม แต่เนื่องจากความไม่พร้อมของสภาพบ้านเมือง ประชาชนรวมทั้งสถานการณ์โลกในขณะนั้น ทำให้อำนาจอธิปไตยยังคงตกอยู่ในกลุ่มคนเพียงบางกลุ่ม โดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นฉากบังหน้าเพื่อใช้อำนาจในการปกครอง หากผลประโยชน์ให้กลุ่มคนโดยชอบธรรมเท่านั้น ดังจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

### หนังสืออ่านประกอบบทที่ 3

- กรมพล ท่องธรรมชาติ. การเมืองการปกครองของไทย. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2526.  
กฎหมายตราสามดวง. กรุงเทพฯ: องค์การคุรุสภา, 2537.  
ชิน อยู่ดี. สมัยก่อนประวัติศาสตร์ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2517.  
ตำราวิชาประวัติศาสตร์ไทย (HI 121).  
ตำราวิชาประวัติศาสตร์ไทย 2 (HI 222).  
ภารดี มหำพันธ์. ประวัติศาสตร์การปกครองของไทย. กรุงเทพฯ: บุรณสาส์น, 2527.  
ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช. กฎหมายกรุงศรีอยุธยา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิวิลพร, 2510.  
สมพงษ์ เกษมสิน. การปกครองของไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2538.  
Carlton C. Rodee. *Introduction to Political Science*. Tokyo: McGrawHill, 1957.