ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย

สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
สุขุมวิท 23 วัฒนา กรุงเทพฯ 10110 โทร. 2584002-3

ว.ท.ป
วิ27
ร 4

ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย

โดย

ผ.ศ. ณรงค์ พ่วงพิศ

- 1 ต.ค. 2527
สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
สุขุมวิท 23 พระโขนง กรุงเทพฯ 11 โทร. 3921575, 3915058

ออกแบบปก วีระชาติ ธรรมชาติ
โสภณ อนันตพิบูล

โปรดติดต่อสั่งซื้อได้ที่ ร.ศ. ถนอม อานามวัฒน์
ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว. ประสานมิตร
โทร. ๓๕๒๒๕๖๔

๒๕.-

96696

คำอุทิศ

"คุณประโยชน์อันจะพึงบังเกิดมีขึ้นจากหนังสือเล่มนี้
ขออุทิศให้กับผู้เขียนหนังสือและบทความทุกท่าน
ที่ผู้เรียบเรียงได้อาศัยข้อมูลจากหนังสือและบทความ
เหล่านั้นมาประกอบการเขียนหนังสือเล่มนี้
จนสำเร็จออกมาเป็นรูปเล่ม"

คำนำในการพิมพ์ครั้งที่สอง

หนังสือประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย แต่เดิมใช้ชื่อว่า ประวัติศาสตร์ไทย ๓ : ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย พิมพ์ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้จำหน่ายหมดไปนานแล้ว ในการพิมพ์ครั้งนี้ได้ตัดคำว่า ประวัติศาสตร์ไทย ๓ เพื่อให้ชื่อหนังสือกระทัดรัดขึ้น และได้มีการจัดลำดับเรื่องเสียใหม่เพื่อความสะดวกในการอ่านเรื่องราวให้ต่อเนื่อง ผู้เขียนหวังว่าคงจะเป็นประโยชน์ต่อนักเรียน นิสิตนักศึกษาและผู้สนใจทั่วไปตามสมควร

ณรงค์ พ่วงพิศ
ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว. ประสานมิตร
๖ มิถุนายน ๒๕๒๗

สารบาญประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย

บทที่		หน้า
๑.	สังคมศักดินาในระบบการปกครองไทยสมัยโบราณ	๑
	ความเป็นมาของสังคมศักดินาไทย	๑
	สถานภาพของบุคคลในสังคมศักดินา	๕
	สถาบันพระมหากษัตริย์	๕
	พระบรมวงศานุวงศ์	๑๑
	ขุนนางข้าราชการ	๑๓
	ไพร่	๑๕
	ทาส	๒๐
	ความเสื่อมโทรมของระบบศักดินา	๒๓
	เชิงอรรถ	๒๕
๒.	ลักษณะการปกครองอาณาเขตในสมัยโบราณก่อนรับอารยธรรม จากตะวันตก	๓๐
	ลักษณะการปกครองอาณาเขตสุโขทัย	๓๒
	สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสิ้นกรุงธนบุรี	๓๔
	ลักษณะการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนารถ	๔๒
	ลักษณะการปกครองสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒	๔๙
	การปรับปรุงการปกครองสมัยสมเด็จพระเพทราชาจนถึงสิ้นกรุงธนบุรี	๕๒
	การปรับปรุงการปกครองสมัยต้นรัตนโกสินทร์	๕๓
	เชิงอรรถ	๕๔

บทที่ หน้า

๓. กฎหมายกับการปกครองอาณาจักรในสมัยโบราณ ๕๗

สมัยสุโขทัย ๕๗

สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสิ้นกรุงธนบุรี ๖๒

ขบวนการในการพิจารณาคดี ๗๗

การลงโทษ ๘๗

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ๘๙

เชิงอรรถ ๙๐

๔. สถานภาพของสถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยา ๙๔

การรักษาสถานภาพขององค์พระมหากษัตริย์ ๙๖

การแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในระหว่างพระมหากษัตริย์กับพระวรวงศ์

และกับขุนนาง ๑๐๑

สิ่งท้าทายความต้องการที่จะเป็นกษัตริย์ของพระราชวงศ์และขุนนาง ๑๑๑

บทบาททางการเมืองของขุนนางผู้ใหญ่ ๑๑๔

ปัญหาของระบบที่ก่อให้เกิดการแย่งชิงอำนาจทางการเมือง ๑๑๗

เชิงอรรถ ๑๒๕

๕ ลักษณะการประนีประนอมทางการเมืองในหมู่ผู้นำไทยระหว่าง

พ.ศ. ๒๓๒๕–๒๔๗๕ .... ๑๓๐

ความขัดแย้งในหมู่ผู้นำไทยระหว่าง พ.ศ. ๒๓๒๕–๒๔๗๕ .... ๑๓๑

ลักษณะของการประนีประนอมทางการเมืองในกลุ่มผู้นำไทยระหว่าง

พ.ศ. ๒๓๒๕–๒๔๗๕ .... ๑๔๙

เชิงอรรถ ๑๕๔

๖. พุทธศาสนากับการเมืองและการปกครองคณะสงฆ์ไทย ๑๕๗

การชักผนวชของพระมหากษัตริย์ในพระบรมวงศานุวงศ์ ๑๕๘

บทพระราชนิพนธ์วรรณคดีและเครื่องมือทางการเมือง ๑๖๑

บทที่		หน้า
	เจ้าพระฝาง	๑๖๔
	พระมหากษัตริย์ไทย : ประมุขของอาณาจักรและอัครศาสนูปถัมภก	๑๖๘
	การปกครองคณะสงฆ์ไทย	๑๗๐
	เชิงอรรถ	๑๘๑
๗	การปรับปรุงการปกครองให้ทันสมัยตามแบบตะวันตก	๑๘๔
	สาเหตุที่กระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองแบบตะวันตก	๑๘๔
	การแบ่งกลุ่มความเคลื่อนไหวทางการเมือง	๑๘๖
	การปรับตัวของรัฐในช่วงแรก	๑๘๘
	การปรับตัวของรัฐในช่วงที่สอง	๑๙๓
	การปรับตัวของรัฐในช่วงที่ ๓	๒๐๐
	การปรับตัวของรัฐในช่วงที่ ๔	๒๐๓
	ผลสะท้อนอันเกิดจากการปรับตัวของรัฐ	๒๐๘
	เชิงอรรถ	๒๑๑
๘	การเมืองไทยภายใต้การชี้นำของคณะราษฎร	๒๑๖
	ลักษณะรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว	๒๑๗
	การสละราชสมบัติของรัชกาลที่ ๗	๒๒๒
	การก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของหลวงพิบูลสงคราม	๒๒๔
	นโยบายต่างประเทศของไทยสมัยหลวงพิบูลสงคราม	๒๒๖
	การแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการเมืองของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง	๒๓๓
	ประชาธิปไตยภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒	๒๓๖
	บทสรุปเกี่ยวกับการแตกแยกของคณะราษฎร	๒๔๘
	เชิงอรรถ	๒๕๐
๙	การเมืองไทยภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร	๒๕๑
	กษฎนาธิการ	๒๕๑

บทที่		หน้า
	กบฏแบ่งแยกดินแดน	๒๕๒
	กบฏแมนฮัตตัน	๒๕๓
	กบฏสันติภาพ	๒๕๕
	การรัฐประหาร ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑	๒๖๑
	การบริหารประเทศภายใต้ระบอบเผด็จการของจอมพลสฤษดิ์	๒๖๓
	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑	๒๖๗
	การรัฐประหาร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔	๒๖๘
	รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕	๒๗๗
	วันมหาวิปโยค	๒๗๘
	เชิงอรรถ	๒๘๕
๑๑.	การเมืองไทยยุคหลังการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. ๒๕๑๖	๒๘๘
	ผลสะท้อนของรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗	๒๙๑
	รัฐบาลในระบบสหพรรค	๒๙๓
	การบริหารงานของรัฐบาลจตุรพรรค	๓๐๐
	วิเคราะห์สาเหตุของการรัฐประหาร ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙	๓๐๕
	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๒๑	๓๐๘
	เชิงอรรถ	๓๑๐
๑๑.	ทหารกับระบอบรัฐธรรมนูญไทย	๓๑๑
	สถานภาพของกองทัพบก	๓๑๗
	สิ่งเร้าที่ทำให้ทหารก่อการรัฐประหาร	๓๒๑
	อุปสรรคในการพัฒนาการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ	๓๒๖
	เชิงอรรถ	๓๓๓
๑๒.	ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ	๓๓๔
	การพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน	๓๓๕

เรื่อง วิเคราะห์ (สาระเพิ่มเติม) ในหลวง

บทที่ ๑๒ (ต่อ) หน้า

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน ๓๓๘
การบริหารส่วนกลาง ๓๓๘
การบริหารส่วนภูมิภาค ๓๔๑
เทศบาล ๓๔๙
วิวัฒนาการของสุขาภิบาล ๓๕๕
การจัดระเบียบราชการในกรุงเทพมหานคร ๓๖๒
เมืองพัทยา ๓๖๕
ข้อสังเกตเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ๓๗๐
เชิงอรรถ ๓๗๒
บรรณานุกรม ๓๗๖

บทที่ ๓

สังคมศักดินาในระบบการปกครองไทยสมัยโบราณ

ความเป็นมาของสังคมศักดินาไทย

ถ้าจะกล่าวว่าสังคมไทยสมัยโบราณเป็นสังคมศักดินาก็เห็นจะไม่ผิด เพราะในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยาได้ทรงตราพระราชกำหนดศักดินาขึ้นมาใช้อย่างเป็นทางการใน พ.ศ. ๑๙๙๗[๑] กำหนดให้บุคคลทุกประเภทในสังคมไทยมีศักดินาด้วยกันแทบทั้งสิ้น นับตั้งแต่พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนางผู้ใหญ่ลงไปจนถึงบรรดาไพร่พ้าและทาส ยกเว้นองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งไม่ได้ระบุศักดินาเอาไว้ เพราะทรงเป็นเจ้าของศักดินาทั้งปวงนั่นเอง

อย่างไรก็ตามก่อนหน้านี้ไปจนถึงยุคสุโขทัย สังคมไทยก็น่าจะเป็นสังคมศักดินาแล้วดังที่จิต ภูมิศักดิ์ได้วิเคราะห์ไว้ในงานเขียนที่ชื่อว่าโฉมหน้าศักดินาไทย[๒] แต่ยังไม่มีการตรากฎหมายออกมารับรองเหมือนอย่างในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเท่านั้น

คำว่า ศักดินา หมายถึงนาแห่งศักดิ์เป็นการถือเอาศักดิ์ของคนเป็นเกณฑ์แต่อย่างเดียว ทุกคนมีข้อกำหนดศักดิ์ตามแต่ละบุคคลโดยถือเป็นเครื่องกำหนดสิทธิและหน้าที่ในสังคมของบุคคลอย่างแน่นอน[๓] ส่วนเรื่องการถือครองกรรมสิทธิในที่นานั้นก็ย่อมมากน้อยตามแต่ศักดินาของแต่ละบุคคล แต่มิได้หมายความว่าศักดินาจะเป็นข้อกำหนดตายตัวเกี่ยวกับกรรมสิทธิถือครองที่ดิน ทั้งนี้เพราะในกฎหมายตราสามดวงที่ระบุไว้ว่าเมื่อผู้ใดหักร้างถางพงเป็นไร่นาแล้วก็ให้ไปแจ้งแก่เจ้าหน้าที่เพื่อจะได้ไปตรวจดูและออกใบโฉนดไว้ให้กับผู้นั้นเป็นหลักฐาน[๔] กฎหมายอยุธยาก็ไม่ปรากฏข้อความใด ๆ ที่จะแสดงถึงการกำหนดจำนวนที่นาที่บุคคลจะพึงมีสิทธิเป็นเจ้าของได้เท่านั้นเท่านี้ไร่แต่ประการใด ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าประมุขสูงสุดของราชอาณาจักรทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด และจะทรงพระราชทานให้กับผู้ใดก็ได้

คำว่า ศักดินา ถ้าพิจารณาดูแล้ว "ศักดิ์" เป็นคำสันสกฤต เป็นคำที่ทราบกันดีในลุ่มน้ำเจ้าพระยามานานแล้วจากพวกพราหมณ์ปุโรหิตชาวอินเดีย และ "นา" เป็น

คำไทยที่พัวพันกับการครองชีพของประชาชนไทยมาก่อนการสถาปนากรุงศรีอยุธยา เมื่อมีการตรากฎมณเฑียรบาลขึ้นใน พ.ศ. ๑๙๐๑ คำศักดินาจึงถูกนำมาใช้รวมกันเป็นครั้งแรก กำหนดสิทธิและหน้าที่ของเจ้านาย ขุนนาง ตลอดจนไพร่ไว้อย่างทั่วถึง[๔] พวกพราหมณ์เป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังการออกกฎมณเฑียรบาลดังกล่าว[๕]

ระบบศักดินากับการปกครองและการเมือง

รูปแบบของสังคมศักดินาทำให้สังคมไทยมีลักษณะโครงสร้างเป็นแบบรูปสามเหลี่ยม กล่าวคือตอนบนสุดยอดเป็นรูปสามเหลี่ยมซึ่งเป็นส่วนเล็กที่สุดของโครงสร้าง องค์ประกอบของโครงสร้างตอนบนก็ได้แก่พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางข้าราชการเป็นชนชั้นปกครอง ส่วนองค์ประกอบของโครงสร้างที่เหลือซึ่งเป็นฐานรองรับส่วนยอดเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคมล้วนแล้วแต่เป็นสามัญชนทั้งสิ้น ได้แก่ไพร่ และทาส[๖] คนเหล่านี้อยู่ภายใต้การปกครองของชนชั้นแรก

การที่ชนชั้นปกครองประกาศใช้กฎหมายศักดินาก็เพื่อเป็นการสนับสนุนให้โครงสร้างที่เป็นแบบนี้ดำรงอยู่ได้ เพราะว่าฐานะขององค์พระมหากษัตริย์และผู้ปกครองก็อยู่ในระดับสูง และมีอำนาจอยู่แล้ว กฎหมายศักดินาจะช่วยส่งเสริมอำนาจของชนชั้นปกครองให้เด่นชัดเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น เพราะชนชั้นปกครองเท่านั้นที่มีศักดินาสูง ดังนั้นอำนาจและสิทธิในเรื่องต่าง ๆ ก็ย่อมจะต้องเพิ่มพูนมากขึ้นตามไปด้วย ประกอบกับอิทธิพลของลัทธิเทวราชที่เชื่อว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นสมมุติเทพ ซึ่งไทยรับเอาคตินี้มาจากเขมรอีกต่อหนึ่ง ก็ยิ่งจะทำให้ฐานอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์และชนชั้นปกครองอื่น ๆ ดำรงอยู่อย่างมั่นคงได้

อย่างไรก็ตามในระบบศักดินาของอยุธยา กษัตริย์มีฐานะเป็นพระเจ้าแผ่นดินก็จริงอยู่ แต่ในทางปฏิบัติกษัตริย์มิได้เป็นเจ้าของโดยเด็ดขาด เพราะในกฎหมายได้ระบุถึงการอนุญาตให้ผู้ที่เข้ามาจับจองที่ดินที่ยังไม่ได้มีเจ้าของสำหรับทำไร่ทำนาให้เกิดประโยชน์ ด้วยการขออนุมัติจากเจ้าหน้าที่ให้ออกโฉนดให้แล้วผู้นั้นก็มีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินได้[๗] ในลักษณะดังกล่าวเช่นนี้ กษัตริย์กับขุนนางต้องมีความผูกพันและเกี่ยวข้องกันอย่างมาก พระมหากษัตริย์ต้องทรงเอาใจพวกขุนนางและข้าราชการ เช่น ทรงพระราชทานที่ดินหรือมอบ

หมายให้ไปปกครองเมืองต่าง ๆ ต่างพระเนตรพระกรรณ การทำเช่นนี้เป็นการเสริมสร้างพระราชอำนาจให้กับพระมหากษัตริย์เอง พวกขุนนางเหล่านี้จึงมักจะมีที่ดินในครอบครองมาก และมีอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ที่ได้จากการมีศักดินาและเพิ่มศักดินาด้วย

เกี่ยวกับการควบคุมผู้คนเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง กฎหมายศักดินาจะสามารถอำนวยประโยชน์ในการเกณฑ์ไพร่พลเข้ารับราชการในยามปรกติ เรียกคนเข้าประจำกองรบได้ในยามฉุกเฉิน การให้ชายฉกรรจ์เข้าสังกัดมูลนายทุกคนก็จะช่วยป้องกันมิให้ประชาชนธรรมดามีการจับกลุ่มชุมนุมเป็นหมู่เหล่าเพื่อคิดการกระด้างกระเดื่องได้ นอกจากนี้แล้วก็ยังอำนวยประโยชน์ในการควบคุมบังคับบัญชาผู้คนตามลำดับชั้นของศักดินา และการมอบหมายให้คนมีหน้าที่รับผิดชอบที่กำหนดไว้ด้วย เมื่อมีบุคคลทำผิดต่อกัน ก็สามารถใช้เป็นหลักในการปรับไหมได้ เช่น ผู้ใหญ่ทำผิดต่อผู้น้อย ก็ปรับไหมตามศักดินาของผู้ใหญ่ และถ้าผู้น้อยทำผิดต่อผู้ใหญ่ก็ปรับผู้น้อยตามศักดินาของผู้ใหญ่ เป็นต้น พอจะเป็นหลักการในการป้องกันมิให้ผู้ใหญ่รังแกผู้น้อย และมิให้ผู้น้อยละเมิดผู้ใหญ่เช่นเดียวกัน

ระบบศักดินากับเศรษฐกิจ

สังคมไทยในสมัยโบราณ ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ รายได้ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินหรือของบุคคลส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับผลิตผลทางเกษตรในที่ดิน ผู้ใดมีศักดินาสูงก็ย่อมจะได้ผลประโยชน์มากกว่าผู้ที่มีศักดินาต่ำเป็นธรรมดา ในสมัยนั้นแรงงานมีความสำคัญมาก เมื่อเทียบกับที่ดินการทำสงครามรบพุ่งกับอาณาจักรใกล้เคียงมิใช่เป็นสงครามเพื่อแย่งชิงยึดครองที่ดิน แต่เป็นสงครามที่กวาดต้อนเชลยเอามาใช้แรงงานในอาณาจักรของผู้ชนะสงคราม ดังนั้นการที่มูลนายที่มีศักดินาสูงทั้งหลายมีอำนาจควบคุมไพร่ในสังกัดก็ดีหรือทาสก็ดี ย่อมจะอำนวยประโยชน์ในแง่เศรษฐกิจให้มูลนายได้มาก ไพร่อาจต้องทำการผลิตในที่ดินของมูลนายให้มูลนายเสาะแสวงหาของมีค่าให้มูลนาย ก็ย่อมแล้วแต่นายจะใช้ กษัตริย์ก็เรียกเก็บผลประโยชน์จากมูลนายอีกต่อหนึ่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมูลนายมีหน้าที่เก็บผลประโยชน์ของแผ่นดินจากไพร่ทั้งหลาย ในท้องพระคลัง รายได้จากภาษีอากร จังกอบ ส่วย ค่าธรรมเนียม ฤชา และค่าปรับไหมต่าง ๆ ล้วนไปจากแรงงานของไพร่เป็นส่วนใหญ่ทั้งสิ้น

ระบบศักดินาก่อให้เกิดการผูกขาดทางเศรษฐกิจ เป็นต้นว่าการส่งขุนนางไปปกครองเมืองต่าง ๆ จะช่วยให้มูลนายผูกขาดการแสวงหารายได้และผลประโยชน์ในเมืองนั้นๆ ไว้อย่างเหนียวแน่นโดยอาศัยแรงงานของไพร่ เมื่อต่างชาติต้องการสินค้าซึ่งหายากในอาณาจักรอยุธยาเป็นจำนวนมาก ทำให้ราคาสินค้านั้น ๆ สูงมาก มูลนายซึ่งเป็นชนชั้นขุนนางและกษัตริย์ก็ผูกขาดการค้าขายสินค้าประเภทนั้น ๆ ได้ โดยอาศัยแรงงานของไพร่ซึ่งอยู่ในความควบคุมเป็นผู้เสาะแสวงหาสิ่งของต้องห้ามมาให้ เป็นต้น

ระบบศักดินากับสังคม

ระบบศักดินาก่อให้เกิดชนชั้นปกครองและชนชั้นผู้ถูกปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งชนชั้นผู้ได้เปรียบและชนชั้นผู้เสียเปรียบ ถึงแม้ว่าไพร่คนใด "หากเป็นผู้ที่มีความสามารถในการปกครองการงานและมีสติปัญญาแล้วก็จะได้เพิ่มศักดินาขึ้นไปเรื่อย ๆ จนเป็นชนชั้นผู้ดีไปในที่สุด ส่วนผู้ที่มีอยู่แล้ว หากประพฤติผิดพลาดก็อาจถูกลดศักดินาลงเป็นไพร่ได้ก็ตาม...."[๙] แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก กฎหมายอาจกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ แต่เจ้าขุนมูลนายเป็นผู้ควบคุมไพร่ การปกป้องผลประโยชน์ของมูลนาย จึงเป็นเรื่องของการปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้น ดังนั้นในระดับชนชั้นปกครองก็อาจสามารถเลื่อนฐานะขึ้นลงได้ ชนชั้นเดิม ส่วนไพร่และทาสนั้น ไพร่อาจกลายเป็นทาสและทาสอาจกลายเป็นไพร่ได้ โดยการปฏิบัติแล้วย่อมทำได้ง่ายกว่า

ตามกฎหมายศักดินาย่อมมีผลกระทบต่อระบบราชการแผ่นดิน เพราะเมื่อขุนนางรับราชการในฐานะชนชั้นปกครอง ชื่อเสียงและเกียรติยศถูกกำหนดโดยบรรดาศักดิ์และราชทินนาม เพราะฉะนั้นมูลนายก็จะต้องพยายามรักษาอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองเอาไว้เพื่อมิให้สูญเสียไป มีผลก่อให้เกิดความยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ก่อให้เกิดระบบที่ให้ชนชั้นปกครองที่เป็นขุนนางฉวยโอกาสพยายามดิ้นรนหาทางได้ตำแหน่งยศ ตลอดจนใช้ตำแหน่งหรือยศ ทำการแสวงหาประโยชน์ใส่ตน อันจะนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงในที่สุด ระบบศักดินาทำให้ราษฎรสามัญชนขาดความกระตือรือร้น เพราะชีวิตถูกควบคุมโดยมูลนาย และก่อให้เกิดความรู้สึกในการพึ่งมูลนายมากกว่าจะพึ่งตัวเอง

อย่างไรก็ตามระบบศักดินาก็ยังมีประโยชน์ต่อสังคมในยุคนั้นอยู่บ้าง กล่าวคือได้กำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบลดหลั่นกันตามยศ ฐานะ และศักดิ์ของแต่ละบุคคล เช่น มูลนายต้องให้ความคุ้มครองป้องกันไพร่พลของตนเมื่อขึ้นศาลพิจารณาคดี แต่ถ้าหากมูลนายผู้ใดที่ช่วยเหลือป้องกันมิให้ไพร่ถูกจับกุมจากขุนนางที่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ในนามขององค์พระมหากษัตริย์ มูลนายคนนั้นจะต้องได้รับการลงโทษอย่างรุนแรง มูลนายต้องรับผิดชอบในการแบ่งผลิตผลให้แก่มูลนายที่เหนือกว่าขึ้นไปจนถึงขั้นสูงสุด คือ พระมหากษัตริย์ ถ้าหากมูลนายเป็นขุนนางที่มีบรรดาศักดิ์สูงก็จะมีขุนนางในระดับรองลงมาเป็นผู้จัดการ ส่วนไพร่ก็ต้องรับผิดชอบต่อการใช้แรงงานในยามสงบ ต้องรับราชการตามกำหนดช่วยงานด้านโยธาเกี่ยวกับสาธารณะประโยชน์ด้วย ในยามสงครามต้องถูกเกณฑ์ไปทำศึกให้ความช่วยเหลือมูลนายด้วยการจับกุมคนร้ายขึ้นศาล ถ้าหากไพร่หลีกเลี่ยงสังกัดมูลนายก็มีความผิดจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายของบ้านเมือง เป็นต้น

สถานภาพของบุคคลในสังคมศักดินา สังคมศักดินาประกอบด้วยชนชั้นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. สถาบันพระมหากษัตริย์

ในสมัยที่สังคมไทยยังอยู่ในระบบศักดินานั้น ฐานะของพระมหากษัตริย์ก็แตกต่างกันไปในแต่ละยุคแต่ละสมัย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยอันเกิดจากสภาพแวดล้อมในสมัยนั้น ๆ

เมื่อครั้งที่ศูนย์กลางของชุมนุมชาวไทยอยู่ที่สุโขทัยนั้น ในยุคต้น ๆ ที่ไทยต้องทำสงครามกับเขมรเพื่อความเป็นอิสระของตนเองนั้น คนไทยเรียกพระมหากษัตริย์หรือพระเจ้าแผ่นดินของตนเองว่าพ่อขุน เช่น พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ พ่อขุนรามคำแหง เป็นต้น แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองเป็นไปในลักษณะแบบพ่อกับลูก

อย่างไรก็ตามลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนดังกล่าวแล้วนั้น ก็มิได้หมายถึงว่าจะทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลดน้อยลงไปได้แต่ประการใดไม่ พระมหากษัตริย์ยังคงเป็นผู้นำของชุมชนชาวไทยและมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองดูแลทุกข์สุขของราษฎร และมีอำนาจที่จะลงพระราชอาญากับทุกคนที่ละเมิดพระราชอำนาจของพระองค์

นอกจากนั้น พระมหากษัตริย์ไทยในสมัยสุโขทัยตอนต้น ๆ ยังดำรงฐานะเป็นตุลาการที่จะพิจารณาตัดสินคดีความให้กับราษฎร เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมดังจะเห็นได้จากการที่พ่อขุนรามคำแหงโปรดให้แขวนกระดิ่งไว้ที่ประตูวัง เพื่อให้ราษฎรที่เดือดร้อนได้ไปสั่นกระดิ่งร้องทุกข์ แล้วพระองค์จะเสด็จออกรับเรื่องราวที่ราษฎรร้องทุกข์ไปพิจารณาด้วยพระองค์เอง หรือบางครั้งในวันธรรมสวนะพ่อขุนรามคำแหงจะทรงประทับบนพระแท่นมนังคศิลาอาสน์ เพื่อทรงอบรมสั่งสอนอาณาประชาราษฎร์ด้วยพระองค์เองอย่างใกล้ชิด

การที่ในสมัยสุโขทัยยุคต้น ๆ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงฐานะของผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน แต่ก็ทรงมีความสัมพันธ์กับราษฎรประดุจดังบิดากับบุตรนั้นอาจสืบเนื่องมาจากเหตุผลบางประการ กล่าวคือ

๑. ไทยเพิ่งประกาศอิสระภาพจากเขมร จำเป็นจะต้องรวบรวมผู้คนให้เป็นปึกแผ่นโดยเร็ว การที่ผู้นำมีความใกล้ชิดกับราษฎรเป็นพิเศษจะช่วยให้คนที่ได้ทราบกิตติศัพท์พากันอพยพมาพึ่งและอยู่ใต้บารมีของผู้นำสุโขทัยมากขึ้น

๒. เนื่องจากชุมชนสุโขทัยยังเป็นชุมชนขนาดเล็ก พระราชอาณาเขตก็ยังไม่กว้างใหญ่มากนัก ผู้คนก็ยังมีจำนวนน้อยอยู่ สังคมยังไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนมากนัก ดังนั้นความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรจึงเกิดขึ้นได้ง่าย

ต่อมาในสมัยพระมหาธรรมราชาลิไทย ฐานะของพระมหากษัตริย์เริ่มเปลี่ยนไปจากเดิม จากหลักฐานจารึกสุโขทัยหลักที่ ๔ ปรากฏว่ามีคำว่า เสวยราชย์ไอศูรย์ธิบัตย์ พระราชบัญญัติ[๑๐] เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าอิทธิพลของพราหมณ์ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในสังคมไทย และถ้าสังเกตให้ดีจะพบว่าการเรียกชื่อของพระมหากษัตริย์นั้น คำนำหน้าพระนามแทนที่จะเป็นพ่อขุน กลับเป็น พญา หรือไม่ก็พระ เช่น พญาลิไท หรือพระมหาธรรมราชาลิไท เป็นต้น แสดงถึงฐานะที่พิเศษออกไปมิใช่พ่อกับลูกดังที่ปรากฏในตอนต้น ๆ อีกต่อไปแล้ว จากศิลาจารึกสุโขทัยตอนหนึ่งก็กล่าวถึงว่าก่อนที่พญาลิไทจะเสด็จขึ้นครองกรุงสุโขทัยนั้น ก็ต้องเสด็จมาจากเมืองศรีสัชนาลัย และใช้ขวานพ่นประตูเมืองสุโขทัยจึงเข้าเมืองได้" ในกรณีเช่นนี้การขึ้นครองราชย์ของพญาลิไทก็ต้องมีเงื่อนไข และต้องปราบปรามศัตรูทางการเมืองฝ่ายตรงข้าม การเสริมสร้างบารมีและพระราชอำนาจให้กับพระองค์เอง

เพื่อหาความชอบธรรมก็ย่อมเป็นเรื่องธรรมดา การมีความสัมพันธ์กับราษฎรในฐานะบิดากับบุตรดังเช่นแต่ก่อนมาย่อมอาจจะไม่เป็นการปลอดภัยแก่ตัวเองในขณะที่มีศัตรูทางการเมือง ฐานะของพระมหากษัตริย์สุโขทัยในยุคนั้นจึงเริ่มเปลี่ยนไป

ภายหลังการตั้งกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีแล้ว อิทธิพลทางด้านวัฒนธรรมต่างชาติก็เพิ่มมากขึ้น เมื่อไทยสามารถตีนครธมได้ใน พ.ศ. ๑๙๗๔ ได้กวาดต้อนบรรดาพราหมณ์และขุนนางเขมรเข้ามายังกรุงศรีอยุธยาเป็นจำนวนมาก จึงทำให้ฐานะหน้าที่และบทบาทของพระมหากษัตริย์เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก

อย่างไรก็ตาม เราจะพบว่าภายหลังที่พระเจ้าอู่ทองได้ทรงสถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีใน พ.ศ. ๑๘๙๓ แล้วนั้น พระองค์ใช้พระนามว่าสมเด็จพระรามาธิบดี หรือพระราชโอรสของพระองค์ก็ใช้พระนามว่าพระราเมศวร • การออกพระนามพระมหากษัตริย์เสมือนหนึ่งพระนามของพระผู้เป็นเจ้าในศาสนาพราหมณ์ เช่น พระนารายณ์ พระศิวะ เป็นต้น แสดงให้เห็นถึงคตินิยมที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประดุจดังเทพเจ้า การที่อยุธยารับเอาลัทธิเทวราชมาจากเขมรซึ่งเห็นว่าพระมหากษัตริย์เป็นเทพเจ้านั้น ทำให้สถาบันกษัตริย์ต้องสร้างวิธีการและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเชื่อว่า พระมหากษัตริย์เป็นเทพเจ้าจริง วิธีการและกฎเกณฑ์ดังกล่าวมีอยู่หลายประการด้วยกันคือ

๑. การตั้งที่ประทับของพระมหากษัตริย์จะต้องอยู่เหนือคนอื่น ๆ จะต้องประทับอยู่บนพระที่นั่ง ซึ่งบางครั้งอาจจะจำลองรูปแบบมาจากที่ประทับของพระศิวะบนยอดเขาไกรลาส ดังเช่น พระที่นั่งพุดตาลทวยจนสิงหาสน์ ส่วนบนสุดจะเป็นยอดพระนพปฎลมหาเศวตฉัตร ซึ่งเป็นฉัตรเก้าชั้นสีขาว แสดงถึงยอดเขาไกรลาสซึ่งมีเมฆขาวปกคลุม ต่อมาก็ถึงที่ประทับของพระมหากษัตริย์ซึ่งเปรียบได้กับที่ประทับของพระศิวะ รองลงมาใต้ที่ประทับก็ทำเป็นรูปเทพพนมอันเป็นสัญญลักษณ์แทนบรรดาทวยเทพต่าง ๆ ที่เฝ้าแหนพระศิวะอยู่ ใต้รูปเทพพนมลงมาก็เป็นรูปครุฑที่หมายถึงพวกกินนรและคนธรรพ์ ต่อมาก็ทำเป็นรูปฐานสิงห์ก็แทนพวกราชสีห์ที่พำนักอยู่เชิงเขาไกรลาส ส่วนต้นไม้เงินทองซึ่งตั้งอยู่บนพื้นใกล้พระที่นั่งก็แทนป่าหิมพานต์ซึ่งอยู่เชิงเขาไกรลาส เป็นการแสดงให้เห็นถึงความเป็นเทวะขององค์พระมหากษัตริย์

๒. องค์พระมหากษัตริย์ต้องมีที่ประทับอยู่ต่างหากไม่ปะปนกับผู้อื่น เพราะการเป็นเทพเจ้าจะมาคลุกคลีกับคนธรรมดาสามัญไม่ได้ จะทำให้ผู้คนขาดความเคารพเชื่อถือ ด้วยเหตุนี้พระมหากษัตริย์จะต้องมีปราสาท พระราชวัง เป็นที่ประทับเป็นกรณีพิเศษ ผู้ใดจะผ่านเข้าออกโดยมิได้รับพระบรมราชานุญาตมิได้ การออกแบบปราสาทพระราชวังก็ต้องให้เหมือนกับปราสาทของพระผู้เป็นเจ้าตามคติความเชื่อที่รับมา

๓. ในปราสาทพระราชวังจะต้องมีกฎเกณฑ์และพิธีการต่าง ๆ เหมือนกับที่ประทับของพระผู้เป็นเจ้า คล้าย ๆ กับในเทวสถานของศาสนาพราหมณ์ ซึ่งพราหมณ์จะมีพิธีกรรมต่าง ๆ เพื่อเป็นการบูชาสรรเสริญพระผู้เป็นเจ้า

๔. เนื่องด้วยพระมหากษัตริย์มีฐานะประดุจดังเทพเจ้า ดังนั้นการกราบทูลเรื่องราวต่าง ๆ ต่อองค์พระมหากษัตริย์จึงต้องใช้ราชาศัพท์ซึ่งเป็นถ้อยคำภาษาที่ใช้เฉพาะกับพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์เท่านั้น คำราชาศัพท์ที่เรานำมาใช้ก็เป็นภาษาเขมร ซึ่งเป็นต้นแบบของวัฒนธรรมดังกล่าวมาแล้ว

๕. มีการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งผู้ใดจะละเมิดมิได้ ถ้าผู้ใดละเมิดจะมีความผิดถึงขั้นต้องอาญาแผ่นดินอย่างรุนแรง กฎเกณฑ์เหล่านี้ในสมัยโบราณจะเป็นกฎหมายอยู่ในกฎมณเฑียรบาลทั้งสิ้น[๒]

อย่างไรก็ตาม ความเป็นเทวราชของพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยาก็มิได้สมบูรณ์อย่างแท้จริง เพราะได้ผสมผสานเข้ากับคัมภีร์ธรรมราชาซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากพุทธศาสนาและพระมหาธรรมราชาลิไทแห่งกรุงสุโขทัยได้นำเอามาใช้[๓] ทำให้พระมหากษัตริย์ถึงแม้จะมีฐานะเป็นเทวราชแต่ก็เป็นธรรมราชไปด้วย ทำให้พระมหากษัตริย์ไทยอยู่ในฐานะเป็นที่เคารพนับถือแต่ก็ไม่ห่างไกลกับประชาชนจนไม่สามารถจะสัมผัสได้ กล่าวคือไม่เป็นเทวดาอย่างเขมรและไม่เป็นคนธรรมดาอย่างสุโขทัย มีลักษณะปานกลางอย่างที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ทั้งนี้ก็สืบเนื่องมาจากสาเหตุ ๒ ประการด้วยกัน

๑. คนไทยเราถือครอบครัวเป็นหลักในการดำรงชีวิตจึงยังคงเห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้นำครอบครัวไทยอยู่นั่นเอง

๒. ศาสนาพุทธเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด คนไทยนับถือพระรัตนตรัยว่าเป็นสิ่งที่เคารพสูงสุด พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นเทวราชแต่ก็ยังต้องนับถือพระรัตนตรัยเหมือนคนทั้งปวง ดังนั้นความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็เกิดขึ้นได้[๔] นอกจากนี้ในศาสนาพุทธยังมีคำสั่งสอนสำหรับพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งถือกันว่าเป็นศีลของพระเจ้าแผ่นดินซึ่งจะทำให้พระเจ้าแผ่นดินต้องรับผิดชอบอยู่เสมอไม่กลายเป็นเทวราชอย่างจริงจังไปได้ ศีลดังกล่าวคือหลักธรรม ๑๐ ประการ[๕] นอกจากนี้ก็มีธรรมของพระมหากษัตริย์อีก ๕ อย่าง คือสังคหวัตถุ ๕ ประการ[๖] รวมทั้งจักรวรรดิวัตรอีก ๑๒ ประการ[๗]

เนื่องจากตำแหน่งพระมหากษัตริย์เป็นตำแหน่งที่สืบเชื้อสายโลหิต แต่เมื่อพิจารณาถึงความมั่นคงแล้ว แม้จะมีอำนาจสูงสุดแต่ก็เป็นอำนาจที่มีผู้ท้าทายอยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้พระมหากษัตริย์จึงต้องมีกุศโลบายที่จะสงวนรักษาพระราชอำนาจ และความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ด้วยวิธีหลายอย่างต่าง ๆ ประการด้วยกัน

๑. การรับเอาวัฒนธรรมทางศาสนาพราหมณ์มาใช้ นั่นคือการรับเอาลัทธิเทวราชตามคติพราหมณ์จากเขมรมาใช้ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

๒. การรับเอาวัฒนธรรมทางพุทธศาสนาเข้ามาใช้ นั่นคือการรับเอาแนวคิดแบบธรรมราชา และทศพิธราชธรรมที่ปรากฏอยู่ในพุทธศาสนามายึดถือปฏิบัติ ถ้าพระมหากษัตริย์พระองค์ใดทรงประพฤติและปฏิบัติได้ครบถ้วนตามนี้ ย่อมจะสามารถดำรงสถานภาพของตนไว้ได้

๓. การกำหนดพระราชพิธีบางอย่างเกี่ยวกับการปกป้องสถานภาพของพระมหากษัตริย์ เช่น พระราชพิธีศรีสัจปานกาลหรือพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยา ข้าราชบริพารขุนนางใหญ่น้อยจะต้องดื่มน้ำพิพัฒน์สัตยาถวายแด่องค์พระมหากษัตริย์ จะเห็นได้ว่าพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยาเป็นนโยบายที่จะคุมกำลังคนไม่ให้ทรยศ ซึ่งจะทำให้ผู้ดื่มน้ำสาบานแล้วไม่กล้าคิดกบฏต่อพระมหากษัตริย์ เป็นการรักษาสถานสภาพของสถาบันพระมหากษัตริย์ได้อีกประการหนึ่ง พระราชพิธีอื่น ๆ นอกจากนี้ก็มี เช่น พระราชพิธีบรมราชาภิเษก ก็เป็นไปเพื่อเสริมสร้างพระราชอำนาจ และความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกัน

๔. การตรากฎมณเฑียรบาลขึ้นใช้บังคับ หลักใหญ่ใจความหรือจุดประสงค์ของกฎมณเฑียรบาลที่ตั้งขึ้นมา ก็เพื่อพิทักษ์รักษาความปลอดภัยให้กับสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นต้นว่า ออกกฎขึ้นมาเพื่อป้องกันมิให้พระราชโอรสได้เข้ามาใกล้พระมหากษัตริย์โดยมิได้รับอนุญาต[๑๙] เพราะเกรงว่าจะมาทำร้ายเพื่อแย่งชิงราชสมบัติได้ หรืออาจจะออกกฎขึ้นมาเพื่อป้องกันมิให้ขุนนางที่มีบรรดาศักดิ์สูง ๆ ซึ่งมีข้าทาสบริวารมาก ได้มีโอกาสร่วมมือให้การสนับสนุนพระราชโอรสพระราชนัดดาต่อต้านพระมหากษัตริย์ได้[๑๙] นอกจากนี้ก็อาจจะจัดลำดับฐานะพระราชโอรสให้สูงต่ำตามฐานะทางฝ่ายพระราชมารดา[๒๐] เพราะในสมัยนั้นพระมหากษัตริย์ทรงมีพระมเหสี และพระสนมหลายคน พระราชโอรสอาจแย่งชิงราชสมบัติกันได้ เหล่านี้เป็นต้น

๕. การตราพระราชกำหนดศักดินาขึ้นใช้บังคับ ก็นับได้ว่าเป็นวิธีการรักษาสถานภาพขององค์พระมหากษัตริย์ได้อีกประการหนึ่ง กล่าวคือแสดงให้เห็นถึงสถานภาพอันสูงส่งของพระมหากษัตริย์ เนื่องด้วยทรงอยู่เหนือศักดินาทั้งปวงในแผ่นดิน ในฐานะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดิน ทรงพระราชทานที่ดินให้กับขุนนาง และราษฎรมากน้อยตามศักดินาที่แต่ละคนมีอยู่ตามกฎหมาย การใช้ที่ดินเป็นเครื่องต่อรองผลประโยชน์กับพระราชวงศ์ ขุนนาง และไพร่ทั้งหลายทำให้บุคคลเหล่านี้เกิดความสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ และจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ที่ทรงอำนวยผลประโยชน์ให้กับตน[๒๑] นอกจากนี้การกำหนดให้พระราชวงศ์มีศักดินาพลเรือน[๒๒] ทำให้บรรดาพระราชวงศ์ถูกกีดกันออกไปจากฐานอำนาจทางทหาร ซึ่งทำให้อันตรายอันอาจเกิดจากพระราชวงศ์ที่คิดจะแย่งชิงราชบัลลังก์จากองค์พระมหากษัตริย์ลดน้อยลงไปด้วย

๖. การกำหนดบทลงโทษที่รุนแรง และน่ากลัวในกรณีที่กระทำความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์[๒๓] กฎหมายเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดความครั่นคร้ามแก่ผู้ที่คิดจะละเมิดต่อพระมหากษัตริย์ได้ไม่น้อยทีเดียว

๗. ความพยายามที่จะรักษาดุลย์อำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์ และพระราชวงศ์รวมทั้งเสนาบดีผู้ใหญ่ เรื่องนี้อาจวิเคราะห์ได้จากการปรับปรุงการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถที่โปรดให้ยกเลิกเมืองลูกหลวง[๒๔] และกรณีที่ได้ทรงตั้งตำแหน่งขุนนางผู้ใหญ่สมุหนายก และสมุหพระกลาโหม[๒๕] ระบบการมีเมืองลูกหลวงก่อให้เกิดการ

แย่งชิงอำนาจทางการเมืองมาตั้งแต่ตอนต้น ๆ สมัยกรุงศรีอยุธยาแล้ว การยกเลิกเมืองลูกหลวง จุดมุ่งหมายประการหนึ่งก็เพื่อลดการแสการชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างพระราชวงศ์ และการแบ่งแยกอำนาจระหว่างสมุหนายกและสมุหพระกลาโหมจะเกิดการดุลย์อำนาจระหว่างขุนนางทั้งสองตำแหน่ง พระมหากษัตริย์อาจจะใช้ประโยชน์จากดุลย์อำนาจของเสนาบดีผู้ใหญ่ทั้งสองรักษาอำนาจของตนเองได้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีวิธีการหรือกุศโลบายต่าง ๆ ที่จะรักษาพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่พระมหากษัตริย์บางพระองค์ก็ต้องสูญเสียพระราชอำนาจไปในที่สุด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์เหล่านั้นว่าจะมีพระชนมายุน้อยหรือไม่มีผู้มือเข้มแข็งในการรบหรือไม่ ถ้าพระชนมายุน้อย และผู้มือที่อ่อนแอ ก็อาจถูกแย่งชิงอำนาจได้โดยง่ายได้เหมือนกัน

ข. พระบรมวงศานุวงศ์

ชนชั้นสูงที่มีฐานะรองลงมาจากพระมหากษัตริย์ได้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ ทั้งนี้หมายถึงพระบรมวงศานุวงศ์ของพระมหากษัตริย์ ซึ่งครองราชย์อยู่ในขณะใดขณะหนึ่งเท่านั้น หากเป็นพระราชวงศ์ของพระมหากษัตริย์ที่ถูกสำเร็จโทษไปแล้ว ถ้ายังมีชีวิตอยู่ก็คงจะอยู่ในฐานะต่ำต้อยไม่มีผู้ใดยกย่องนับถือ บรรดาเจ้านายในพระราชวงศ์นั้นทรงมีศักดินามาตั้งแต่แรกประสูติทั้งสิ้น ศักดินาของพระราชวงศ์เพิ่มขึ้นและลดลงได้ตามความชอบ และความผิดที่มีต่อแผ่นดิน แต่ศักดินาที่มีมาแต่แรกประสูตินั้น ถ้าจะถือตามเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในสมัยรัตนโกสินทร์ ชั้นเจ้าฟ้าทรงศักดินาตั้งแต่ ๑๕๐๐๐ – ๒๐๐๐๐ ไร่ ชั้นพระองค์เจ้าตั้งแต่ ๑๕๐๐–๗๐๐๐ ไร่ หม่อมเจ้ามีศักดินา ๑๐๐๐ ไร่ หม่อมราชวงศ์มีศักดินา ๕๐๐ ไร่ และหม่อมหลวงมีศักดินา ๒๐๐ ไร่[๒๖]

ในเรื่องตำแหน่งของเจ้านายหรือพระบรมวงศานุวงศ์นั้น ค่อย ๆ ลดหลั่นกันลงมาตามหลักการสืบสายราชสกุล ตำแหน่งของเจ้านายแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือสกลยศและอิสริยยศ สำหรับสกลยศนั้นก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีอยู่ ๓ ตำแหน่งด้วยกัน คือ เจ้าฟ้า พระองค์เจ้า และหม่อมเจ้า ชั้นหม่อมราชวงศ์ และหม่อม

หลวงนั้นเพิ่งตั้งขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า[๒๗] และไม่นับอยู่ในฐานะว่าเป็นเจ้า[๒๘]

ในเรื่องอิสสริยยศนั้น เมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงเลื่อนพระยศเจ้านายขึ้น พระยศที่ได้รับเลื่อนเรียกว่าอิสสริยยศ อิสสริยยศที่สำคัญที่สุดและสูงสุดก็ได้แก่ มหาอุปราช นอกจากนี้ก็มีการพระราชทานตำแหน่งกรมเหล่าเจ้านาย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ตำแหน่งกรมพระเป็นตำแหน่งที่พระราชทานแก่ มหาอุปราช เจ้าวังหน้า เจ้าวังหลัง และพระเชษฐภคินีในรัชกาลที่ ๑ ตำแหน่ง กรมหลวง และกรมขุนเป็นตำแหน่งพระราชทานแก่เจ้าฟ้า /พระองค์เจ้าได้รับพระราชทานตำแหน่งกรมหมื่น พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยได้พระราชทานตำแหน่งกรมสมเด็จพระแต่พระราชชนนี พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงยกตำแหน่งพระราชชนนีของพระเจ้าแผ่นดินให้มีอิสสริยยศเป็นกรมเสด็จพระ ดังนั้นในรัชสมัยของพระองค์ ทั้งพระองค์เจ้าและเจ้าฟ้าจึงได้รับพระราชทานแต่งตั้งให้ทรงกรมได้ ๕ ตำแหน่งด้วยกัน ได้แก่กรมหมื่น กรมขุน กรมหลวง กรมพระ กรมสมเด็จพระ[๒๙] ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ปรากฏว่าทรงพระราชทานเลื่อนพระอิสสริยยศเจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ และเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธพระราชโอรส ขึ้นเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมารตามลำดับ

บรรดาเจ้านายหรือพระบรมวงศานุวงศ์เหล่านี้ ในสมัยโบราณจะได้รับส่วนแบ่งจากรายได้ภาษีอากรของแผ่นดิน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานให้ ภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ที่เก็บได้ บางประเภทจะมีบัญชีรายการส่งเงินถวายเจ้านายตามวังต่าง ๆ มากบ้างน้อยบ้าง แล้วแต่จะทรงพระราชทาน นับได้ว่าเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ตามฐานะของชนชั้นเจ้านายพอสมควร

สิทธิตามกฎหมายของเจ้านายก็คือจะถูกพิจารณาคดีในศาลใด ๆ ไม่ได้นอกจากศาลของกรมวัง และจะนำเจ้านายไปขายเป็นทาสมิได้[๓๐] เพราะเจ้าหน้าที่จะไม่ยอมให้กระทำสัญญาซื้อขายเช่นนั้นได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย[๓๑]

โดยปรกติ เจ้านายจะมิทรงได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งบริหารที่สำคัญ ๆ เลย แต่พอมาถึงในรัชสมัยพระพุทธเลิศหล้านภาลัยได้ทรงแต่งตั้งเจ้านาย ๕ พระองค์ ให้ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษามหาดไทยและวัง มหาดไทยและกลาโหมกับเมือง เมือง และ

คลัง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เจ้านายสองพระองค์ทรงได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในฐานะที่ปรึกษาคลังและมหาดไทย วัง และสังฆการี ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็มีเจ้านายสามพระองค์ที่ทรงดำรงตำแหน่งนี้ในฐานะเป็นที่ปรึกษา นา วัง และเมือง[๓๒] ตำแหน่งเหล่านี้เรียกว่า ผู้กำกับราชการคือเป็นที่ปรึกษาราชกิจนั่นเอง[๓๓] บางทีตำแหน่งนี้ก็เป็นตำแหน่งลอย ๆ มิได้มีอำนาจจริง ๆ เลย

ค. ขุนนางข้าราชการ ชุดหลัง

ขุนนางในสมัยโบราณก็คือ บุคคลที่รับราชการ ขุนนางคงมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย แต่ไม่มีหลักฐานพอที่จะกล่าวถึงรายละเอียดได้ ในสมัยอยุธยาขุนนางมีฐานะตั้งอยู่บนเกณฑ์ ๔ ประการคือ ศักดินา ยศ ราชทินนาม และตำแหน่ง และเกณฑ์ดังกล่าวก็ยังคงใช้กันมาถึงสมัยรัตนโกสินทร์[๓๔]

ในเรื่องศักดินาสมัยอยุธยานั้น ตำแหน่งสมุหพระกลาโหมมียศเป็นเจ้าพระยามหาเสนาบดี จะถือศักดินา ๑๐,๐๐๐ ไร่[๓๕] ส่วนเจ้าพระยาจักรีสมุหนายกก็ถือศักดินา ๑๐,๐๐๐ ไร่[๓๖] เช่นกัน พวกเสนาบดีทั้งหลายก็ถือศักดินา ๑๐,๐๐๐ ไร่เช่นกัน ในสมัยรัตนโกสินทร์ พวกขุนนางที่มิใช่เจ้านาย ได้แก่ สมเด็จเจ้าพระยาถือศักดินา ๓๐,๐๐๐ ไร่ เจ้าพระยาที่เป็นเสนาบดีถือศักดินา ๑๐,๐๐๐ ไร่ ศักดินาจะลดหลั่นกันลงมาจนถึงพัน[๓๗] ถือศักดินาต่ำสุด ๑๐๐ ไร่[๓๘] ผู้ที่ถือศักดินาตั้งแต่ ๔๐๐ ไร่ขึ้นไปจึงจะได้เป็นขุนนาง ยกเว้นพวกกรมมหาดเล็ก เพราะว่าพวกนี้ถือว่าเป็นขุนนาง[๓๙] ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรากฏว่ามียศอยู่ ๘ ลำดับ นับตั้งแต่สูงสุดจนต่ำสุดดังนี้คือ สมเด็จเจ้าพระยา เจ้าพระยา พระยา พระ หลวง ขุน หมื่น และพัน[๔๐]

ขุนนางเหล่านี้มักจะมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบและพึงปฏิบัติดังต่อไปนี้คือ

๑. จะต้องปฏิบัติราชการตามยศ ตำแหน่ง ราชทินนาม ที่ได้รับ พระราชทานจากพระมหากษัตริย์ทั้งในยามปรกติและในยามสงคราม

๒. มีหน้าที่ควบคุมกำลังคนสำหรับใช้ในราชการในเวลาเกิดศึกสงคราม และราชการอื่น ๆ ในยามปรกติซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของขุนนาง เพราะกำลังคน

เหล่านี้ก็คือพวกไพร่ที่จะต้องมาขึ้นสังกัดมูลนาย คนพวกนี้จะเป็นกำลังสำคัญที่จะค้ำจุนและเป็นฐานทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

๓. จะต้องเอาใจใส่ดูแลบรรดาไพร่เหล่านี้ให้มีความสุข มีความปลอดภัยและได้รับความเป็นธรรม เวลาที่คนในสังกัดของตนเกิดไปมีคดีความกับใคร มูลนายของตนก็อาจจะส่งทนายไปแก้คดีให้ได้

ส่วนทางด้านสิทธินั้น ขุนนางมีสิทธิต่าง ๆ ที่พึงได้รับตามกฎหมายดังต่อไปนี้ คือ

๑. ได้รับการยกเว้นจากการเกณฑ์แรงงานไปใช้ และการยกเว้นดังกล่าวได้ต่อเนื่องไปถึงบุตรของขุนนางด้วย โดยห้ามมิให้ถือว่าฐานะของบุตรของผู้ถือศักดินาตั้งแต่ ๔๐๐ ไร่ขึ้นไปเป็นไพร่[๔๐] ข้าราชการที่มียศต่ำจะได้รับเอกสารยกเว้นการสักเลขเป็นรายบุคคล แต่ทว่าเอกสารนี้มิได้คลุมไปถึงลูกของข้าราชการเหล่านั้นด้วย ข้าราชการพวกนี้จำต้องจ่ายเงินให้นายของตนเพื่อที่จะได้มาซึ่งเอกสารดังกล่าวนี้[๔๒]

๒. ผู้ที่ถือศักดินาตั้งแต่ ๔๐๐ ไร่ขึ้นไป จะได้รับสิทธิเข้าเฝ้าในการเสด็จออก ขุนนางได้รับอนุญาตให้ผู้อื่นขึ้นศาลแทนตนได้ และสามารถมีไพร่จำนวนหนึ่งเป็นเสมียนได้[๔๓]

๓. ขุนนางจะไปไหนมาไหนโดยไม่มีคนรับใช้ไม่ได้[๔๔]

๔. ก่อน พ.ศ ๒๓๖๗ ขุนนางได้รับการยกเว้นภาษีที่นา[๔๕]

๕. บ้านของขุนนางจะได้รับการยกเว้นจากการตรวจค้นบางประการ[๔๖]

๖. กฎหมายจะให้ความคุ้มครองขุนนางในกรณีที่ผู้ใดก็ตามใช้คำหยาบคายกับผู้ถือศักดินาตั้งแต่ ๔๐๐ ไร่ขึ้นไปจะต้องถูกลงโทษอย่างหนัก[๔๗]

๗. มีสิทธิในการถือครองที่ดิน ถ้ามีตำแหน่งสูงก็ยิ่งมีโอกาสมากขึ้น

๘. มีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์จากผู้คนที่ต้องมาขึ้นสังกัด หรืออยู่ภายใต้ความดูแลและควบคุมของตน

๙. มีสิทธิได้รับค่าประทับตราตำแหน่งตลอดจนเงินค่าปรับ และเบี้ยหวัดเงินบี้ตามที่พระมหากษัตริย์จะพระราชทานหรือแบ่งให้จากผลประโยชน์รายได้ของแผ่นดิน

๑๐. มีสิทธิในการตั้งทนายว่าความให้ตนเองเมื่อเกิดคดีความ แต่ต้องเป็น

ขุนนางชั้นสัญญาบัตรซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เอง มีสิทธิในการเก็บอากรบ่อนเบี้ยในเขตของตนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย สามารถตรวจค้นจับกุม คุมขัง บุคคลที่ลักลอบเปิดบ่อนเบี้ยในเขตของตน ก่อนที่จะส่งตัวไปยังกรมกองที่เกี่ยวข้องตลอดจนเรียกเอาค่าปรับได้[๔๘]

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าขุนนางจะมีสิทธิต่าง ๆ อยู่หลายประการก็ตาม แต่ขุนนางก็มีโอกาสที่จะถูกลอดออกจากตำแหน่งได้ ถ้าไม่เป็นที่พอพระทัยของพระมหากษัตริย์[๔๙] และบรรดาศักดิ์ของขุนนางก็มิได้เป็นสิ่งที่จะตกทอดไปถึงลูกหลานได้ เมื่อตายแล้วก็หมดสิ้นไป และบรรดาศักดิ์นี้อาจหมดสิ้นไปในขณะที่ขุนนางยังมีชีวิตอยู่ก็ได้ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

นอกจากนี้ เวลาที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายใน โดยเฉพาะในยุคที่มีการผลัดเปลี่ยนแผ่นดินใหม่หรือราชวงศ์ใหม่ ขุนนางชุดเก่าอาจถูกกำจัดถึงตายได้ เนื่องจากถูกสงสัยว่าเป็นขุมกำลังของกษัตริย์องค์เก่า และมีการกวาดล้างศัตรูทางการเมืองเกิดขึ้น

ง. ไพร่

ไพร่ ก็คือราษฎรในความหมายปัจจุบันนั่นเอง ไพร่ต้องมีภาระคือการรับใช้ราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ ไพร่จะเป็นชายฉกรรจ์ที่มีความสูงเสมอไหล่ ๒ ศอกครึ่ง จะถูกมูลนายเอาชื่อเข้าบัญชีไว้เพื่อเกณฑ์ใช้ในราชการต่าง ๆ[๕๐] ด้วยเหตุนี้ไพร่จึงต้องสังกัดอยู่กับเจ้าขุนมูลนายที่ตนสมัครอยู่ด้วย ถ้าเจ้าขุนมูลนายท่านสังกัดอยู่ในกรมกองใด ไพร่ผู้นั้นก็ต้องสังกัดตามเจ้านายด้วย เรียกว่าเป็นข้าราชการทั่วทุกชายฉกรรจ์ แต่มีลักษณะพิเศษที่เป็นข้าราชการไม่มีเบี้ยหวัดบำนาญ หรือเงินเดือนต้องหาเลี้ยงปากเลี้ยงท้องเองตามอัตภาพ[๕๑] การเป็นไพร่นับว่าเป็นความจำเป็นในสมัยนั้น เพราะเป็นการแลกเปลี่ยนกับการที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เพราะตามกฎหมายระบุไว้ว่า ถ้าชายฉกรรจ์ไม่มีสังกัดก็ไม่มีสิทธิในทางการศาล และไม่มีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย[๕๒]

ในสมัยสุโขทัย ไม่มีหลักฐานระบุแน่ชัดว่ามีการแบ่งไพร่ออกเป็นประเภทต่าง ๆ หรือเปล่า แต่ในสมัยอยุธยา ได้มีการแบ่งไพร่ออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ไพร่หัวงานศักดินา ๒๕ ไร่ ไพร่มีครัวศักดินา ๒๐ ไร่ ไพร่ราบศักดินา ๑๕ ไร่ และไพรเลวศักดินา ๑๐ ไร่[๕๓]

เนื่องจากการแบ่งประเภทของไพร่ในสมัยอยุธยาเป็นการแบ่งตามฐานะทางเศรษฐกิจมากกว่าอย่างอื่น ดังนั้นคำจำกัดความของไพร่ประเภทต่าง ๆ จึงควรจะเป็นดังนี้

ไพร่หัวงาน หมายถึงไพร่ที่ทำหน้าที่ควบคุมงาน เป็นไพร่ระดับหัวหมู่ทำหน้าที่คุมไพร่ประเภทอื่น ๆ ทำงานตามที่มูลนายมอบหมาย

ไพร่มีครัว หมายถึงไพร่ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี มีทาส มีนา มีที่ดิน อาจจะไม่แต่งงานหรือแต่งงานแล้วก็ถือว่าเป็นไพร่มีครัว ๕๐

ไพร่ราบ คงเป็นไพร่ที่ยากจน อาจมีที่ทำกิน หรือทรัพย์สินอื่นบ้าง ก็เพียงเล็กน้อยและไม่มีทาส

ไพร่เลว คงเป็นไพร่ระดับต่ำสุด คงเป็นไพร่ที่ยากจนมาก อาจเป็นไพร่ที่เพิ่งไถ่ตัวพ้นจากการเป็นทาสก็เป็นได้[๕๔]

อย่างไรก็ตาม การแบ่งประเภทของไพร่ตามฐานะทางเศรษฐกิจย่อมไม่แน่นอน ฐานะทางเศรษฐกิจอาจเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้นอาจแบ่งประเภทตามสังกัด ซึ่งแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทคือ ไพร่หลวงกับไพร่สม[๕๕]

ไพร่หลวง หมายถึงไพร่ที่พระราชทานแก่กรมกองต่าง ๆ เป็นไพร่ของพระมหากษัตริย์โดยตรง หน้าที่ของไพร่หลวงจึงแตกต่างกันไปตามแต่หน้าที่ของกรมกองนั้น เนื่องจากกรมกองที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบริหารมีจำนวนน้อยกว่าไพร่หลวง ไม่มีงานให้ไพร่ทำได้หมดทุกคน จึงได้เกิดกรมที่ทำหน้าที่เพียงเก็บผลประโยชน์ ได้แก่ เงินค่าราชการส่วยส่งรัฐแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้นไพร่หลวงจึงอยู่ในกรม ๒ ประเภทคือ ประเภทหนึ่ง ไพร่ต้องมารับราชการตามที่ทางการกำหนดให้ หากมาไม่ได้ต้องให้ผู้อื่นมาแทนหรือส่งเงินแทนการมารับราชการ อีกประเภทหนึ่ง ไพร่ต้องเสียเงินแต่ไม่ต้องมารับราชการ[๕๖] ซึ่งเรียกว่าไพร่หลวงส่วย ไพร่ส่วยนั้นในสมัยกรุงศรีอยุธยาช่วงแรกมักจะส่งส่วยเป็นสิ่งของมาแทนการเข้าเวร การส่งเงินค่าราชการจะมามีขึ้นในระยะหลังคือตอนปลายกรุงศรีอยุธยา

ไพร่สม เป็นไพร่ที่พระมหากษัตริย์พระราชทานให้แก่เจ้านายและขุนนางที่มีตำแหน่งทำราชการ เพื่อเป็นผลประโยชน์ เนื่องจากในสมัยก่อนนั้นยังไม่มีเงินเดือน การควบคุมไพร่ของมูลนายหมายถึงผลประโยชน์ เช่น ส่วนลดจากการเก็บเงินค่าราชการ ของ

กำนัลจากไพร่เบื้องต้น ไพร่สมนั้นจะตกเป็นของมูลนายตราบเท่าที่ขุนนางผู้เป็นมูลนายยังมีชีวิตอยู่ในตำแหน่งราชการ เมื่อมูลนายถึงแก่กรรมไพร่สมจะถูกโอนมาเป็นไพร่หลวง นอกจากบุตรของขุนนางผู้นั้นจะยื่นคำร้องขอควบคุมไพร่สมสืบต่อไปจากบิดา[๖๐]

ไพร่หลวงเป็นของพระมหากษัตริย์และจะต้องถูกเกณฑ์แรงงานไปใช้เป็นเวลา ๖ เดือนต่อปี เรียกว่าทำราชการ อย่างไรก็ตามพระมหากษัตริย์ก็ได้ทรงแจกจ่ายให้ไพร่หลวงเหล่านั้นไปอยู่ใต้การปกครองดูแลของขุนนางกรมต่าง ๆ ขุนนางเหล่านั้นมีฐานะเป็นนาย[๖๑] ส่วนไพร่สมนั้นขึ้นอยู่กับนายของตนและไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงาน ไม่มีหลักฐานใด ๆ ที่จะชี้ให้เห็นว่ามีการเกณฑ์แรงงานไพร่สมไปใช้ทำงานหลวงเป็นเวลาปีละ ๖ เดือน[๖๒]

ต่อมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้โปรดเกล้า ฯ ให้ไพร่หลวงเปลี่ยนเป็นอยู่เวรรับราชการปีละ ๔ เดือน คือเข้า ๑ เดือน ออก ๒ เดือน[๖๓] ในสมัยพระพุทธเลิศหล้านภาลัยได้ลดเวลารับราชการของไพร่หลวงลงไปอีกจาก ๔ เดือนเป็น ๓ เดือน คือเข้า ๑ เดือน ออก ๓ เดือน[๖๔]

ฐานะของไพร่โดยทั่วไปนั้น ประการแรก ตามกฎหมายระบุว่า ไพร่คือบุคคลที่อยู่ใต้ปกครองและสังกัดมูลนายคนใดคนหนึ่งเพื่อจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ไพร่จะขอย้ายกรมไม่ได้เว้นแต่ว่าจะได้รับอนุญาตจากมูลนาย ลูกหลานก็จะต้องสังกัดกรมเดียวกันด้วย ประการที่สอง ตามทฤษฎีไพร่จะมีศักดินาระหว่าง ๑๐–๒๕ ไร่ แล้วแต่ลักษณะประเภทของไพร่[๖๕] พวกไพร่สามารถส่งทอดที่ดินให้ลูกหลานของตนได้ ถ้าใครบุกรุกจะถูกปรับ แต่ถ้าลูกหลานปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นเวลา ๙–๑๐ ปี ไม่ทำให้ผลผลิตงอกเงยขึ้น ที่ดินผืนนี้ต้องยกต่อไป[๖๖] ประการที่สาม ไพร่ถูกจำกัดสิทธิในการเคลื่อนย้ายที่อยู่ ต้องขึ้นทะเบียนตามภูมิลำเนาของตน ถ้าใครไม่คงอยู่ตามหมู่ของตนจะมีความผิด แต่เดิมผู้คนสามารถเคลื่อนย้ายอพยพไปตามที่ต่าง ๆ ได้ตามต้องการแต่เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานในด้านต่าง ๆ มากขึ้น จึงจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตให้ไพร่อยู่ในที่ใดที่หนึ่ง เพื่อความสะดวกในการเกณฑ์แรงงาน ถ้าใครไม่ทำตามนี้จะถือว่ามีความผิด ประการที่สี่ ไพร่มีฐานะต่ำต้อย อาจถูกเหยียดหยามและอาจถูกเอาเปรียบจากชนชั้นสูง เช่น ในการฟ้องร้องขึ้นโรงขึ้นศาล ไพร่ไม่มีสิทธิตั้งทนาย กรรมวิธีในการฟ้องร้องก็ยุ่งยาก ต้องเสียค่าธรรมเนียม

มากมายในกฎหมายตราสามดวงได้กำหนดการเสียค่าธรรมเนียมในการฟ้องร้องไว้หลายขั้น ผู้ฟ้องร้องเสียค่ารับฟ้อง เมื่อจะเสนอหนังสือฟ้องก็ต้องเสียเงินอีก นอกจากนี้ถ้าไพร่เรียกชื่อยศตำแหน่งขุนนางผิดไปจากสิ่งที่เป็นจริงจะต้องถูกปรับไหม[๖๗] อัตราการปรับไหม ไพร่ก็เสียเปรียบขุนนาง เพราะเมื่อเวลาขุนนางทำผิดต่อไพร่ ใช้ศักดินาขุนนางปรับขุนนาง แต่ในกรณีที่ไพร่ทำผิดต่อขุนนางกลับไม่ใช้ศักดินาของไพร่ปรับไพร่ แต่ใช้ศักดินาของขุนนางปรับไพร่

อย่างไรก็ตามไพร่ก็สามารถเปลี่ยนฐานะของตนเองได้เป็น ๒ ระดับ ระดับสูงคือขุนนาง ส่วนระดับต่ำก็คือทาส แต่ก็เป็นเรื่องยากที่จะผลักดันตนเองไปสู่ระดับสูงทั้งนี้เพราะการที่ไพร่จะมีโอกาสเลื่อนฐานะตนเองไปสู่ระดับสูงได้นั้นต้องมีความชอบเป็นพิเศษ ทำสงครามประสบชัยชนะต่อข้าศึก อาจจะได้ปูนบำเหน็จรางวัลถึงขั้นได้รับแต่งตั้งเป็นขุนนางได้ ส่วนไพร่ที่เสียชีวิตในสงคราม หนี้สินที่ติดตัวอยู่ก็ถือกันว่าหมดสิ้นไปด้วย และให้บุตรหลานได้รับราชการแทนต่อไป ส่วนพวกที่รอดชีวิตกลับมาก็จะได้บำเหน็จรางวัลตอบแทน[๖๘] แต่ถ้าไพร่คนใดไม่มีเงินเสียภาษีอากรหรือส่งส่วยให้รัฐ มีหนี้สินอันเกิดจากความยากจนหรือจากสาเหตุต่าง ๆ ก็ดี ก็ต้องตกเป็นทาสของมูลนายซึ่งเป็นเจ้าหนี้จนกว่าจะไถ่ถอนตนเองออกไปได้

แรงงานของไพร่มีประโยชน์ต่อมูลนายทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่า ถ้าขุนนางคนใดมีไพร่อยู่ในสังกัดมากก็ย่อมจะมีอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจสูง กล่าวคือไพร่เป็นกำลังสำคัญ ถ้าได้รับการติดอาวุธก็จะมีสภาพเป็นกองทัพได้ ไพร่มีส่วนทำให้ฐานะของขุนนางมั่นคง ในกรณีเกิดการแย่งชิงราชสมบัติกันในหมู่ผู้ปกครอง ไพร่มักถูกเกณฑ์ไปสู้รบกันในสงครามกลางเมือง ไพร่จึงเป็นต้นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการขัดแย้งในหมู่พวกขุนนางตลอดจนก่อให้เกิดความไม่สงบแก่บ้านเมืองได้[๗๐] ดังนั้นเมื่อพวกขุนนางลักลอบเอาไพร่ไว้ใช้เป็นการส่วนตัว ไม่ส่งรายชื่อไปขึ้นทะเบียนหางว่าว จึงเป็นที่หวั่นเกรงของพระมหากษัตริย์ว่าขุนนางจะคิดล้มล้างอำนาจของพระองค์ด้วยสาเหตุนี้เองจึงต้องมีกฎหมายลงโทษผู้บีดบังเอาไพร่ไว้ใช้ส่วนตัว[๗๑] นอกจากนี้ไพร่ยังเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในสมัยโบราณ ดังนั้นเมื่อขุนนางคนใดมีที่ดินเป็นจำนวนมาก

แรงงานที่จะต้องใช้ในที่ดินก็เพิ่มมากขึ้นด้วย ก็เลยอาศัยวิธีเบียดบังแรงงานไพร่ไว้ใช้ทำการผลิตในไร่นาของตนเอง ไม่ส่งบัญชีหางว่าวแสดงจำนวนไพร่ที่จะต้องถูกเกณฑ์แรงงานไปใช้ในราชการไปให้หลวงบ่อย ๆ ทางราชการจึงได้ออกกฎหมายลงโทษผู้ที่เบียดบังเอาไพร่ไปใช้เป็นการส่วนตัว[๗๒] ในตอนปลายสมัยอยุธยา เมื่อทางราชการต้องการใช้เงินมาก อนุโลมให้ไพร่เสียเงินแทนการเข้าเวรได้ พวกมูลนายที่เป็นประโยชน์จากการที่จะใช้แรงงานไพร่ ก็จะออกเงินให้กับไพร่แทนไปก่อน แล้วนำตัวไพร่มาใช้ในที่ดินของตนเองในภายหลัง[๗๓]

การที่คนไทยไม่สู้จะมีความเชี่ยวชาญทางด้านการค้าขาย เมื่อเทียบกับชาวจีนในประเทศไทยนั้น อาจเป็นเพราะระบบไพร่ของไทยก็เป็นได้ เพราะบรรดาไพร่ทั้งหลายจะถูกจำกัดให้อยู่กับที่จะโยกย้ายถิ่นฐานหรือเดินทางออกนอกพื้นที่โดยมูลนายมิได้อนุญาตไม่ได้แต่การค้าขายที่จะให้ได้กำไรและประโยชน์มาก ๆ นั้น พ่อค้าจะต้องสืบเสาะไปหาแหล่งสินค้าให้ทั่ว รู้แหล่งตลาดที่จะรับซื้อ กล่าวโดยสรุปก็คือรู้สิ่งที่ในท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นอย่างดี แต่เมื่อถูกจำกัดบริเวณในการเดินทาง การค้าขายก็คงอยู่ในวงจำกัด และต้องถูกเกณฑ์แรงงานไปทำงานให้กับรัฐปีละ ๖ เดือน ที่เรียกว่าเข้าเดือนออกเดือน การดำเนินธุรกิจการค้าคงทำติดต่อกันไม่ได้ แต่ในขณะเดียวกันไพร่ต้องถูกเกณฑ์ส่วยสิ่งของมีค่าเพื่อจัดส่งเข้ามาท้องพระคลัง ส่วยเหล่านี้กลับกลายเป็นสินค้าทำรายได้ให้กับท้องพระคลัง ก่อให้เกิดระบบผูกขาดการค้าโดยพระคลังสินค้าในที่สุด

บรรดาไพร่ทั้งหลายไม่สู้จะมีเวลามากนัก การเพิ่มผลผลิตในที่ดินของตนเองไม่สู้จะกระทำได้เต็มที่ เพราะนอกจากไพร่จะต้องถูกเกณฑ์แรงงานให้กับทางราชการแล้วยังต้องรับใช้เจ้านายของตนเองอีกด้วย ในกรณีที่ต้องไปทำงานให้มูลนายนั้นไพร่ต้องนำอาหารเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงานของตนไปด้วย นอกจากนี้ไพร่อาจต้องถูกเกณฑ์แรงงานในบางครั้งบางคราวนอกเหนือจากการถูกเกณฑ์เป็นประจำอยู่แล้วส่วนจะถูกเกณฑ์ไปทำอะไรนั้น ก็แล้วแต่มูลนายจะใช้ เช่น การสร้างวัด สร้างพระพุทธรูป ฯลฯ เป็นต้น การสร้างวัดในสมัยนั้นนอกจากมุ่งหมายเป็นงานบุญแล้ว บางครั้งก็เพื่อแสดงความยิ่งใหญ่ของตนอีกด้วย[๗๔]

ในเรื่องความเป็นอยู่ของไพร่นั้น ไพร่หลวงมีฐานะลำบากที่สุด ส่วนไพร่ส่วยสบายที่สุด เพราะไพร่หลวงจะถูกเกณฑ์เข้ารับราชการทั้งในยามสงครามและในยามสงบ ถ้าไม่ต้องการเข้าเวรก็อาจจะเสียเงินจ้างผู้อื่นมาทำแทนเป็นรายเดือน ๆ ละ ๔–๖ บาท ส่วนไพร่ส่วยมีหน้าที่ส่งส่วยแทนการเข้าเวรเพียงปีละครั้ง ถ้าหาส่วยมาส่งไม่ทันตามกำหนด จะใช้วิธีส่งเงินมาแทนปีละ ๗–๑๐ บาท เท่านั้น ส่วนไพร่สมนั้นมีหน้าที่รับใช้มูลนายแต่อย่างเดียว ไม่ต้องถูกเกณฑ์ไปทำงานให้หลวง ยกเว้นราชการสงครามซึ่งทุกคนจะต้องไป ไพร่สมจึงทำงานเบากว่าไพร่หลวง[๗๕]

ด้วยฐานะที่แตกต่างกันของไพร่เช่นนี้ จึงทำให้เกิดความรู้สึกที่แบ่งแยกกันระหว่างไพร่หลวงกับไพร่สม ผู้คนทั้งหลายที่ต้องเป็นไพร่ จึงพยายามหลีกเลี่ยงการเป็นไพร่หลวงไปสังกัดมูลนายเพื่อเป็นไพร่สม บางครั้งก็อาจใช้วิธีอ้างว่าเป็นทาสของขุนนาง[๗๖] พวกเจ้าขุนมูลนายทั้งหลายก็มักจะรู้เห็นเป็นใจด้วย เพราะว่าตนเองได้รับเงินตอบแทนก็จะเขียนรายงานส่งไปยังหน่วยราชการของไพร่ ได้รับความทุกข์ยาก จนต้องตกเป็นทาส[๗๗] เมื่อเกิดปัญหาไพร่หลบหนีการเกณฑ์แรงงานบ่อย ๆ จำนวนไพร่หลวงก็ลดลงเรื่อย ๆ และขาดกำลังคน แต่ไพร่ที่อยู่ใต้สังกัดของมูลนายกลับเพิ่มจำนวนมากขึ้น ภายหลังได้มีการออกกฎหมายห้ามการให้ลูกหลานของไพร่หลวงเป็นไพร่สม ถ้ามูลนายรู้เห็นเป็นใจจะถูกลงโทษ[๗๘]

กล่าวโดยสรุปไพร่ คือแรงงานที่สำคัญสำหรับใช้ในการผลิตและใช้ในการทำสงคราม ไพร่มีประโยชน์ต่อมูลนายทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจในขณะที่มูลนายก็ต้องให้ความคุ้มครองทางกฎหมายกับไพร่ ด้วยเหตุนี้ระบบอุปถัมภ์จึงเกิดขึ้นในวงราชการไทยมาตั้งแต่มีระบบไพร่แล้ว

จ. ทาส

ทาสหมายถึงบุคคลที่มิได้เป็นกรรมสิทธิ์ในแรงงานและชีวิตของตนเอง แต่กลับตกเป็นของนายจนกว่าจะได้รับการไถ่ตัวพ้นจากความเป็นทาส นายมีสิทธิในการซื้อขายทาสได้ ลงโทษทุบตีทาสได้ แต่จะให้ถึงตายไม่ได้ ทาสมีศักดินา ๕ ไร่ เท่านั้น

สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ถนนวิภา 23 พระโขนง กรุงเทพฯ 11 โทร. 3921575, 3915058

ทาสมีอยู่ในสังคมไทยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา ธนบุรี เรื่อยมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ จึงได้มีการประกาศเลิกทาสในสมัยรัชกาลที่ ๕ ในสมัยอยุธยา กฎหมายระบุว่าทาสมี ๗ ชนิด ประกอบด้วย ทาสได้มาด้วยทรัพย์ ลูกทาสที่เกิดในเรือนเบี้ย ทาสที่ได้มาข้างฝ่ายบิดามารดา ทาสมีผู้ให้ ทาสอันได้ช่วยกังวลธุระทุกข์ด้วยคนต้องโทษเกณฑ์ ทาสที่เลี้ยงเอาไว้ในเวลาข้าวยากหมากแพง และทาสเชลย[๗๙] ล้วนแล้วแต่ไม่มีสิทธิเสรีภาพทางร่างกายในตัวเองเลย ยกเว้นแต่นายจะกรุณาเท่านั้น คนที่มีฐานะดีก็มักจะมีทาสไว้ใช้ สภาพความอดอยากในท้องถิ่นต่าง ๆ การเล่นการพนันจนมีหนี้สินล้นพ้นตัวก็ตาม หรือความยากจนจนหมดทางหากินก็ตาม จะทำให้คนเป็นทาสมากขึ้น คนพวกนี้อาจไม่ยอมขอทานเพราะถือว่าเป็นเรื่องน่าอับอายสู้ยอมขายตัวลงเป็นทาสไม่ได้[๘๐]

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างนายกับทาสนั้น ในกฎหมายลักษณะทาสได้กำหนดอำนาจของนายที่จะมีเหนือทาสดังนี้

๑. นายมีสิทธิที่จะลงโทษทัณฑ์ จำโซ่ตรวน ขื่อคา ทวนด้วยลวดหนังหรือสามารถทำทารุณกรรมต่าง ๆ กับทาสของตนเองได้ถึงบาดเจ็บสาหัส หรือแม้แต่ตาบอดก็ทำได้ แต่อย่าให้ถึงตายได้ รวมทั้งนายมีอำนาจสั่งทาสของตนให้ไปรับโทษคดีใด ๆ แทนบุตรภรรยาและญาติพี่น้องของนายเงินได้[๘๑]

๒. นายมีอำนาจที่จะสั่งให้ทาสไปราชการแทนตนได้ แม้ราชการนั้นจะเป็นเหตุให้ทาสต้องตายก็ตาม[๘๒]

๓. ถ้านายทาสสั่งให้ทาสดูแลรักษาสิ่งของใด ๆ ถ้าหากทรัพย์สิ่งของนั้นแตกหักเสียหาย ทาสก็ต้องใช้ราคาแก่นายจนเต็ม[๘๓]

๔. นายมีสิทธิที่จะขับทาสหนีได้ หรือขายทาสได้เมื่อตนไม่สามารถจะเลี้ยงดูได้[๘๔]

๕. ถ้าทาสหลบหนีไปแห่งใด เมื่อเจ้าเบี้ยนายเงินได้เสียค่าบำเหน็จค่าจ้างแก่ผู้ได้มานั้นเท่าใด เจ้าทาสมีสิทธิคิดเอาแก่ลูกหนี้จนเต็ม[๘๕]

๖. ถ้าทาสกล่าวหาว่านายเงินเป็นโจรปล้นทรัพย์สิ่น หรือฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือกล่าวหาว่าเป็นกบฏประทุษร้ายประการใด ๆ ก็ดี ถ้าพิจารณาแล้วมิได้ความสัตย์จริง

๑๑๘๙๖

ประการใด ทาสผู้เคราะห์ร้ายนั้นจะต้องขึ้นขาหยั่งถูกเฉลวปะหน้าแล้วลงโทษทวนด้วยหวายตัดปาก แล้วให้ขายทาสนั้นเสีย[๗๖]

จะเห็นได้ว่าอำนาจของนายที่มีเหนือทาสนั้นมากพอที่มีผลทำให้ทาสหมดอิสรภาพในตนเอง ตราบใดที่ยังไม่หลุดพ้นจากความเป็นทาส ตราบนั้นก็ไม่มีโอกาสที่จะมีกรรมสิทธิ์ในแรงงานของตนเองได้ อย่างไรก็ตามโอกาสที่ทาสจะได้รับการปลดปล่อยให้หลุดพ้นจากความเป็นทาสก็มีอยู่บ้าง กล่าวคือ

๑. ถ้านายเงินโปรดให้ทาสบวชเป็นภิกษุหรือสามเณรนางชี ก็ถือว่าหลุดพ้นจากความเป็นทาส แม้ภายหลังจะลาสิกขาบทแล้วก็จะเอาคืนมาเป็นทาสของตนไม่ได้[๗๗]

๒. ในกรณีนายเงินใช้ทาสไปทำสงครามถูกจับเป็นเชลยได้ ต่อมาหนีรอดมาได้ก็หลุดพ้นจากความเป็นทาส[๗๘]

๓. ถ้าทาสฟ้องนายว่าเป็นกบฏและสอบสวนได้ความเป็นสัตย์ให้ทาสนั้นพ้นจากความเป็นทาสได้[๗๙]

๔. นายเงิน พ่อของนายเงิน หรือพี่น้องลูกหลานของนายเงิน เอาทาสเป็นภรรยาให้ทาสนั้นเป็นไทย และลูกที่เกิดมาก็เป็นไทยด้วย[๘๐]

๕. ถ้าทาสนั้นตายด้วยการทำธุรกิจใด ๆ ให้นายเงิน นายเงินจะเรียกคืนจากผู้ขายมิได้ แต่ถ้าตายด้วยเหตุอื่น นายเงินจะเรียกเอาเงินคืนจากผู้ขายได้บ้าง[๘๑]

๖. เป็นอิสระด้วยการไถ่ตัว อาจจะเป็นผู้ขอมาไถ่หรือไถ่ตัวเอง หรือบุคคลใดก็ได้มาไถ่ให้เป็นอิสระ[๘๒]

จากเงื่อนไขดังกล่าว โอกาสของทาสที่จะหลุดพ้นไปจากการเป็นทาสก็ลำบากมาก ในบางครั้งก็ต้องอาศัยเมตตาธรรมจากผู้เป็นนายด้วย กฎหมายจึงจะอำนวยประโยชน์ต่อทาสได้ นอกจากนี้การร่วมมือกันรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นมูลนาย ซึ่งต่างก็มีทาสไว้ในครอบครอง อาจไม่เปิดโอกาสให้ทาสเรียกร้องความยุติธรรมจากกฎหมายได้ สำหรับทาสที่เกิดในเรือนเบี้ยหรือลูกทาสนั้น นอกจากจะต้องตกเป็นทาสโดยมิได้มีความผิดอันใดแล้วยังยากที่จะหลุดพ้นจากความเป็นทาสด้วย เพราะต้องตกเป็นทาสมาตั้งแต่กำเนิด เนื่องจากพ่อทาสแม่ทาส สมสู่ได้เสียกันจนเกิดลูกออกมาต้องตกเป็นทาสของนายโดยปริยายโอกาสที่จะหาเงินมาไถ่ถอนตัวเองจึงแทบไม่มีเลย

กล่าวโดยสรุป ทาสในสังคมไทยเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของสังคม ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยและฝังรากลึกในสมัยอยุธยา เพราะสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสนับสนุนให้มีทาส แม้ทาสจะมีปัจจัยทั้งสี่คือ อาหาร ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และถึงแม้จะเป็นทาสกันด้วยความสมัครใจ ไม่ได้ถูกกวาดต้อนยกเว้นทาสเชลย แต่ก็ได้รับการบีบบังคับ ยากที่จะเป็นอิสระ แม้จะมีช่องทางอยู่บ้าง แต่โอกาสก็เป็นไปได้ยาก ทาสจัดว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทั้งทางด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ เพราะการมีทาสเป็นการส่งเสริมให้คนไม่รู้จักทำมาหากินและการแก้ปัญหาชีวิตในทางที่ถูก เพราะว่าพวกทาสต่างคนต่างคิดว่าเมื่อเกิดความคับขันทางการเงิน ก็เอาลูกเอาภรรยาไปขาย เป็นทาสเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า บางทีก็ยอมขายตัวเองลงเป็นทาสด้วย เพื่อให้มีอาหารกินไปมื้อหนึ่ง และขอให้มีที่อยู่อาศัยพอหลับนอนได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อสังคมมากนัก

การเสื่อมโทรมของระบบศักดินา

จากโครงสร้างของสังคมศักดินาที่ประกอบด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนางข้าราชการ ไพร่ และทาส เป็นสำคัญนั้น ปรากฏว่าภายหลังจากที่ได้ดำรงติดต่อกันมานับตั้งแต่ยุคสุโขทัยจนมาถึงยุครัตนโกสินทร์ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ก็เริ่มเปลี่ยนแปลงไป จากผลกระทบของอิทธิพลทางวัฒนธรรมของโลกตะวันตกที่ไทยได้รับภายหลังการเปิดประเทศคบหากับชาติตะวันตกของรัชกาลที่ ๔ แล้ว ก็มีผลทำให้ไทยต้องปรับตัวอย่างขนานใหญ่ และการปรับตัวที่สำคัญก็คือการปรับตัวทางสังคม ด้วยการที่รัชกาลที่ ๕ ทรงประกาศยกเลิกระบบไพร่และเลิกทาสที่มีมาในสังคมไทยเป็นเวลาหลายร้อยปี ถ้าจะยึดถือในเรื่องของรูปแบบ ก็อาจกล่าวได้ว่านับเป็นการสิ้นสุดของระบบศักดินาไทย แต่ถ้ามองในเรื่องเนื้อหา ระบบศักดินายังคงหลงเหลืออยู่ มันเป็นเพียงลักษณะของการเสื่อมถอยของระบบศักดินาเท่านั้นเอง

การที่กล่าวว่าเป็นลักษณะเสื่อมถอย ก็เพราะว่า ถึงแม้ว่าเราจะยกเลิกระบบไพร่ยกเลิกการมีทาสไปแล้วก็ตาม แต่วัฒนธรรมในระบบไพร่และวัฒนธรรมของพวกทาสยังคง

มีอยู่ในสังคมไทย วัฒนธรรมของพวกมูลนายยังคงปรากฏตัวให้เห็นอยู่เป็นอันมากในหมู่ชนชั้นปกครอง

ความไม่เป็นตัวของตัวเองก็ดี การแสวงหาผู้ที่จะให้ความคุ้มครองกับตนเองก็ดี ความไม่กล้าตัดสินใจด้วยตนเองก็ดี ความไม่กล้าพูดในสิ่งที่ถูกต้องก็ดี การยอมลดตัวลงเป็นลูกน้องของผู้อื่นก็ดี การขายลูกหลานของตนเองให้กับบุคคลที่มีอาชีพประกอบการค้าประเวณีก็ดี เหล่านี้ล้วนแต่เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมของไพร่และทาสทั้งสิ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับชนชั้นปกครองนั้น เราจะพบว่าการที่ข้าราชการทำตัวเป็นนายเหนือประชาชนก็ดี การกดขี่ข่มแหงประชาชนโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ทางราชการของตนเองก็ดี การเบียดบังผลประโยชน์ของแผ่นดินโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนก็ดี เหล่านี้ล้วนแต่เป็นการสะท้อนถึงวัฒนธรรมของชนชั้นปกครองในสังคมศักดินาทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตามสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ซึ่งเป็นสัญญลักษณ์ของสังคมศักดินา นับวันก็จะค่อย ๆ เลือนโทรมไป เมื่อประชาชนมีการศึกษาสูงและได้รับการศึกษาทั่วหน้ามากขึ้น ก็จะมีความเฉลียวฉลาดและสติปัญญามากขึ้น รู้จักคิดและมีเหตุผล ในไม่ช้าก็คงจะสามารถสลัดคราบของสังคมศักดินาออกจากตัวเองได้โดยไม่ยากนัก

เชิงอรรถ บทที่ ๑

๑. กรมศิลปากร *พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา* (*เล่ม ๑*) หน้า ๔๕๗

๒. สมสมัย ศรีศูทรพรรณ *โฉมหน้าศักดินาไทย* หน้า ๑๔๑–๑๔๒

๓. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓ หน้า ๑๑๐–๑๑๑

๔. ขจร สุขพานิช *ฐานันดรไพร่* หน้า ๗๐

๕. เล่มเดียวกัน หน้า ๗๑

๖. พระสงฆ์โดยทั่วไปก็มาจากพวกไพร่ ซึ่งออกบวชเมื่ออายุครบบวช อาจจะสึกออกเป็นไพร่ตามเดิม หรืออาจไม่สึกก็ได้ นอกจากนี้ก็อาจมีพวกเจ้านายและขุนนางออกบวชเป็นสงฆ์ด้วยก็ได้ พวกทาสถ้านายอนุญาตให้บวชก็จะพ้นจากความเป็นทาส

๗. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓ หน้า ๑๑๐–๑๑๑

๘. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช "สังคมอยุธยา" *ประวัติศาสตร์และการเมือง* หน้า ๕๕

๙. พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร *ชุมนุมพระนิพนธ์* หน้า ๘๔

๑๐. ขจร สุขพานิช อ้างแล้ว หน้า ๗๑–๗๒

๑๒. โปรดดูรายละเอียดใน ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช สถาบันพระมหากษัตริย์ หน้า ๗–๑๐

๑๓. พระมหาธรรมราชาทรงนิพนธ์หนังสือเรื่อง "ไตรภูมิพระร่วง" โดยได้กล่าวถึงความเป็นธรรมราชาของพระมหากษัตริย์ผู้ปกครองแผ่นดิน นับเป็นแนวคิดทางการเมืองที่ได้รับอิทธิพลมาจากพุทธศาสนา

๑๔. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เล่มเดียวกัน หน้า ๑๐

๑๕. ประกอบด้วย (๑) ทาน คือการให้ (๒) ศีล คือการสังวรกายใจให้สุจริต (๓) บริจาค คือการเสียสละ (๔) อาชวะ คือความซื่อตรง (๕) มัทวะ คือความอ่อนโยน

(๖) ตปะ คือการทำหน้าที่ของพระมหากษัตริย์โดยครบถ้วน (๗) อโกธ คือความไม่โกรธ (๘) อวิหึสะ คือความไม่เบียดเบียนผู้ใด (๙) ขันติ คือความอดทน (๑๐) อวิโรธนะ คือคิดและทำการทั้งปวงโดยปราศจากการนึกถึงตัว

๑๖. ประกอบด้วย (๑) สัสเมธ คือรู้บำรุงพืชผลในประเทศให้สมบูรณ์ (๒) ปริสเมธ คือรู้จักว่าใครดีใครชั่ว (๓) สัมมาปาสะ คือต้องรู้จักผูกใจคนทั้งประเทศให้ภักดีต่อพระองค์ด้วยการปกครองที่ดีและถูกใจคนทั้งประเทศ (๔) วาจาเปยยะ คือรับสั่งด้วยคำพูดที่อ่อนหวาน (๕) นิรัคคฬะ คือถ้าทรงปฏิบัติได้ครบถ้วนทั้ง ๕ ประการข้างต้น ประชาชนก็จะอยู่อย่างเป็นสุข

๑๗. ประกอบด้วย (๑) ควรอนุเคราะห์คนในราชสำนักและคนภายนอกให้มีความสุข ไม่ปล่อยปละละเลย (๒) ควรผูกไมตรีกับประเทศอื่น (๓) การอนุเคราะห์พระราชวงศานุวงศ์ (๔) ควรเกื้อกูลพราหมณ์และผู้คนที่อยู่ในตัวเมือง (๕) ควรอนุเคราะห์ประชาชนในชนบท (๖) ควรอุปการะสมณพราหมณ์ผู้มีศีล (๗) ควรรู้จักรักษาฝูงเนื้อนก และสัตว์ทั้งหลายมิให้สูญพันธ์ (๘) ควรห้ามชนทั้งหลายมิให้ประพฤติผิดธรรมและชักนำด้วยตัวอย่างให้อยู่ในกุศลจริต (๙) ควรเลี้ยงดูคนจนเพื่อมิให้ประกอบการทุจริตเป็นภัยต่อสังคม (๑๐) ควรเข้าใกล้สมณพราหมณ์ เพื่อศึกษาบุญและบาป กุศลและอกุศลให้ชัดเจน (๑๑) ควรห้ามจิตมิให้ต้องการไปในที่ ๆ พระมหากษัตริย์ไม่ควรเสร็จ (๑๒) ควรกำจัดความโลภมิให้ปรารถนาลาภที่พระมหากษัตริย์ควรจะได้

๑๘. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๒ หน้า ๗๙

๑๙. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๐๒

๒๐. เล่มเดียวกัน หน้า ๗๐–๗๑

๒๑. สมสมัย ศรีศูทรพรรณ *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๕๕

๒๒. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ หน้า ๒๑๙–๒๒๐

๒๓. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๔ หน้า ๖, ๑๒๐, ๑๒๔

๒๔. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ หน้า ๓๒๓

๒๕. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๒๔, ๒๒๘

๒๖. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช "สังคมอยุธยา" *ประวัติศาสตร์และการเมือง* หน้า ๕๒–๕๓

๒๗. ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ *สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์*: พ.ศ. ๒๓๒๕–๒๔๑๖ หน้า ๒๐๑

๒๘. ที่เดียวกัน

๒๙. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๐๔

๓๐. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๐๖

๓๑. ที่เดียวกัน

๓๒. ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๒๐๗ อ้างถึง "เรื่องผู้บริหารราชการในอดีต" ในหนังสือ *พระราชนิพนธ์รัชกาลที่ ๔* (กรุงเทพฯ ๒๕๐๕) หน้า ๖๕–๑๐๘

๓๓. ที่เดียวกัน

๓๔. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๐๖

๓๕. *กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑* หน้า ๒๗๘

๓๖. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๒๔

๓๗. ยศของข้าราชการตามลำดับ คือ สมเด็จเจ้าพระยา เจ้าพระยา พระยา พระหลวง ขุน หมื่น พัน

๓๘. ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๒๐๘

๓๙. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๐๘

๔๐. ที่เดียวกัน

๔๑. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๑๐ อ้างถึง *ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ ๑ เล่ม ๑* หน้า ๒๘๑

๔๒. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๑๐

๔๓. ที่เดียวกัน

๔๔. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๑๑

๔๕. ที่เดียวกัน

๔๖. ที่เดียวกัน

๔๗. ที่เดียวกัน

๔๘. สรรค์ รังสฤษดิ์ *วิวัฒนาการแห่งสังคมสยาม* หน้า ๘๔

๔๙. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช "สังคมอยุธยา" *ประวัติศาสตร์และการเมือง* หน้า ๕๖

๕๐. บียะฉัตร บีตะวรรณ *การยกเลิกระบบไพร่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* (พ.ศ. ๒๔๑๑–๒๔๕๓) หน้า ๑

๕๒. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ หน้า ๒๗๗

๕๓. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ หน้า ๒๗๗

๕๔. บียะฉัตร บีตะวรรณ *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๑๐–๑๑

๕๘. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๑

๕๙. ที่เดียวกัน

๖๐. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๙

๖๑. ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ *เล่มที่อ้างแล้ว* ๖๕–๖๖

๖๒. เล่มเดียวกัน หน้า ๗๑

๖๔. บียะฉัตร บีตะวรรณ *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า

๖๕. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ หน้า ๒๗๗

๖๖. ขจร สุขพานิช *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๘๖

๖๗. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๕ หน้า ๑๕๖–๑๕๗

๖๘. สรรค์ รังสฤษดิ์ *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๘๔

๖๙. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๕ หน้า ๑๕๖–๑๕๗

๗๐. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช "สังคมอยุธยา" *ประวัติศาสตร์การเมือง* หน้า ๖๑

๗๑. *กฎหมายตราสามดวง* เล่ม ๕ หน้า ๙๖

๗๒. ที่เดียวกัน

๗๓. พรรณี อวลสกุล "ระบบผูกขาดทางเศรษฐกิจสมัยอยุธยา" *วารสารธรรมศาสตร์* ๔ (๓) หน้า ๒๕

๗๔. สรรค์ รังสฤษดิ์ *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๙๘

๗๕. ที่เดียวกัน

๗๖. ที่เดียวกัน

๗๗. ที่เดียวกัน

๗๘. ที่เดียวกัน

๗๙. *กฎหมายตราสามดวง* เล่ม ๒ หน้า ๒๘๖–๒๘๗

๘๐. เดอะ ลา ลู แบร์ *จดหมายเหตุลาลูแบร์* เล่ม ๑ หน้า ๓๔๑–๓๔๒

๘๑. *กฎหมายตราสามดวง* เล่ม ๒ หน้า ๒๘๙

๘๒. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๙๕

๘๓. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๙๓

๘๔. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๙๖

๘๕. เล่มเดียวกัน หน้า ๓๖๔

๘๖. เล่มเดียวกัน หน้า ๓๓๕–๓๓๖

๘๗. เล่มเดียวกัน หน้า ๓๒๘–๓๒๙

๘๘. เล่มเดียวกัน หน้า ๓๓๑

๘๙. ที่เดียวกัน

๙๐. เล่มเดียวกัน หน้า ๓๓๑

๙๑. วิชัย เสวะมาตย์ *การเลิกทาสในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* หน้า ๑๕ อ้างถึง ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ ประจำกฎหมายประจำศก เล่ม ๑ หน้า ๓๙๗–๔๐๕

๙๒. ที่เดียวกัน

บทที่ ๒

ลักษณะการปกครองอาณาเขตในสมัยโบราณก่อนรับอารยธรรมจากตะวันตก

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประมุขของอาณาจักรกับพลเมือง

ถ้าจะพิจารณาถึงหลักของความเป็นจริงแล้ว การปกครองของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงยุครัตนโกสินทร์ก่อน พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็คือระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั่นเอง แต่เนื่องด้วยเป็นระยะเวลานานถึงหกร้อยปีเศษ แต่ละสมัยก็มีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไป ลักษณะการปกครองก็แตกต่างกันออกไปทั้งในเรื่องของรายละเอียดปลีกย่อย แต่หลักการใหญ่ก็คงเป็นลักษณะเดียวกันคือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในการพิจารณาถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประมุขของอาณาจักรกับพลเมืองนั้น จะเห็นได้ว่าในระยะแรกตั้งสุโขทัยเป็นอิสระจากเขมร ในสมัยพ่อขุนศรีอินทราทิตย์เป็นระยะที่เราเริ่มต้นเป็นตัวของตนเอง ลักษณะการปกครองจึงมีเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมไทยในเชิงระบบครอบครัวแฝงอยู่มาก ดังนั้นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประมุขของอาณาจักรกับพลเมืองจึงเป็นไปในรูปแบบที่ว่าพระเจ้าแผ่นดินเปรียบเสมือนบิดาของประชาชนทั้งปวง มีความใกล้ชิดสนิทสนมเป็นพิเศษแบบคนไทย วิธีการปกครองจึงถือเอาลักษณะการปกครองแบบสกุลวงศ์เป็นหลัก คือเริ่มต้นด้วยมีผู้ปกครองครัวเรือนเรียกว่าพ่อครัวหรือพ่อเรือน หลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในปกครองของพ่อบ้าน ผู้อยู่ในความปกครองของพ่อบ้าน เรียกว่าลูกบ้าน หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง ถ้าเป็นเมืองขึ้นอยู่ในความปกครองของพ่อเมือง ถ้าเป็นเมืองประเทศราชเจ้าเมืองก็เป็นขุน หลายเมืองรวมกันเป็นประเทศอยู่ในความปกครองของพระเจ้าแผ่นดินเรียกว่าพ่อขุน ส่วนข้าราชการ

ตำแหน่งต่าง ๆ เรียกว่าพ่อขุน* เชื่อกันว่าสุโขทัยในสมัยตอนต้น คือตั้งแต่สมัยพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ลงมาจนถึงสมัยพ่อขุนรามคำแหง ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประมุขของอาณาจักรกับพลเมืองเป็นเช่นนี้

สิ่งที่พอจะพิสูจน์ได้ในเรื่องดังกล่าวนี้ ก็มีตัวอย่างเช่น ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงได้ทรงเป็นพระราชธุระอบรมพระราชวงศ์และข้าราชการ ตลอดจนประชาชนให้มีความรู้ในการบริหารบ้านเมืองและตั้งมั่นอยู่ในศีลธรรมอันดี เพื่อประโยชน์ในการอบรมนั้น พระองค์ได้ทรงสร้างพระแท่นศิลาขึ้นองค์หนึ่ง ชื่อว่า "มะนังศิลาบาตร" แล้วโปรดให้นำไปตั้งไว้ในดงตาล ซึ่งอยู่ภายในกำแพงเมืองสุโขทัย ในวันธรรมสวนะทรงโปรดให้พระเถระที่มีความรู้ในเรื่องพระพุทธศาสนาอย่างแตกฉานแสดงพระธรรมเทศนาแก่ประชาชน ส่วนในวันอื่น ๆ นั้น พระองค์เสด็จประทับเป็นประธานให้เจ้านายและประชาชนปรึกษาหารือในการบริหารประเทศร่วมกัน ไม่ทรงใช้พระราชอำนาจโดยเด็ดขาด ในการบริหารงานบ้านเมืองแต่พระองค์เดียว ทำให้ขุนนางมีหน้าที่บริหารราชการสมัครสมานสามัคคีและร่วมใจปฏิบัติงานด้วยดี[๒]

ต่อมาในยุคหลัง ๆ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประมุขอาณาจักรกับพลเมืองเริ่มจะเปลี่ยนไปบ้าง เพราะว่าอิทธิพลของพระพุทธศาสนาลัทธิลังกาวงศ์ที่เข้ามาในสุโขทัย อาจจะมีบทบาทมากขึ้น กษัตริย์ของสุโขทัยมีลักษณะเป็นจักรพรรดิราช ผู้ซึ่งขยายอำนาจทางธรรมออกไปอย่างกว้างขวาง จะเห็นได้จากหนังสือไตรภูมิพระร่วงที่เกิดขึ้นในสมัยพระยาลิไท และกษัตริย์ก็เริ่มยกฐานะตนเองให้สูงยิ่งขึ้น จาก "พ่อขุน" กลายเป็น "พระมหาธรรมราชา" ดังนี้ เป็นต้น อันแสดงให้เห็นว่ากษัตริย์จะต้องมีฐานะยิ่งใหญ่กว่า "พ่อขุน" ธรรมดาดังเช่นที่เคยเป็น และบางทีอาจพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปได้ว่า กษัตริย์ทำหน้าที่คล้ายกับพระพุทธองค์ผู้ประกาศสัจธรรมอันยิ่งใหญ่ในสมัยพุทธกาล นอกจากนี้อาจจะมีอิทธิพลของลัทธิเทวราชจากเขมรเข้ามาปะปนบ้างแล้ว[๓] ก็ได้ ด้วยเหตุนี้โอกาสที่กษัตริย์จะใกล้ชิดกับประชาชนก็ไม่มีเหมือนอย่างเดิม แม้แต่จารึกของสุโขทัยสมัยหลัง ๆ ก็ไม่ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองเหมือนสมัยพ่อขุนรามคำแหงอีกเลย

ในสมัยกรุงศรีอยุธยานับตั้งแต่สมัยพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง) ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประมุขของอาณาจักรกับพลเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมจนเห็นได้ชัดเจนมากขึ้น ทั้งนี้เพราะถือว่ากษัตริย์ทรงเป็นเทวราช ดังจะเห็นได้จากพระนามของพระเจ้าอู่ทองที่เรียกเป็นสมเด็จพระรามาธิบดี เนื่องจากไทยทางใต้ได้คลุกคลีอยู่กับพวกเขมรเป็นเวลานาน จึงได้รับอิทธิพลทางด้านระเบียบประเพณีของพวกเขมรมากกว่าไทยทางเหนือ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประมุขของรัฐกับพลเมืองเปลี่ยนไป รับอิทธิพลของเขมรมากขึ้น กษัตริย์อยู่ในฐานะที่สูงส่ง แตกต่างและเหินห่างจากราษฎรยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะถือว่ากษัตริย์ทรงเป็นเทวราช จึงทำให้ลักษณะความสัมพันธ์แบบ "บิดากับบุตร" ที่สุโขทัยตอนต้นยึดถือปฏิบัติอยู่เปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกับอิทธิพลของลัทธิ "ธรรมราชา" ก็ยังมีอยู่มาก เพราะฉะนั้นความเป็นเทวราชของพระมหากษัตริย์ในบางสมัยก็อ่อนลง แต่กลับไปเน้นความเป็นธรรมราชามากขึ้น เช่นในสมัยรัตนโกสินทร์ เป็นต้น

ลักษณะการปกครองอาณาเขต

สมัยสุโขทัย

เมื่อผู้นำของไทยในแถบบริเวณเมืองสุโขทัยยึดอำนาจจากเขมรได้นั้น อาณาจักรสุโขทัยคงจะเป็นอิสระภายใต้การนำของพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ซึ่งเป็นอาณาจักรเล็ก ๆ เริ่มต้นด้วยเมืองสุโขทัยและศรีสัชนาลัยเท่านั้น ในช่วงสมัยของพ่อขุนศรีอินทราทิตย์และพ่อขุนบาลเมืองนั้น อาณาจักรสุโขทัยแผ่ขยายออกไปเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้จากการทำสงครามกับเจ้าเมืองฉอด อาณาเขตขยายออกไปกว้างขวางครอบคลุมบริเวณที่ขึ้นอยู่กับเมืองลูกหลวงทั้งสี่ คือ เมืองศรีสัชนาลัย เมืองสองแคว เมืองสระหลวง และเมืองกำแพงเพชร

การปกครองอาณาเขตของสุโขทัย อาจแบ่งออกได้ดังนี้ คือ

(๑) หัวเมืองชั้นใน ได้แก่ราชธานีและเมืองลูกหลวง (หรือเมืองหน้าด่าน) ซึ่งกินใจความถึงเมืองต่าง ๆ ที่ขึ้นอยู่กับเมืองลูกหลวงด้วย ราชธานีก็ได้แก่สุโขทัย เมืองลูกหลวงที่รักษาหน้าด่านสี่ทิศ คือ เมืองศรีสัชนาลัย ซึ่งอยู่ทางด้านเหนือ เมืองสองแควอยู่ทางด้านตะวันออก เมืองสระหลวง ซึ่งอยู่ทางด้านใต้ เมืองกำแพงเพชร ซึ่งอยู่ทางด้านตะวันตก

ระยะเดินทางตั้งแต่เมืองหน้าด่านถึงราชธานีเพียง ๒ วัน ทุกด่าน[๕] เมืองต่าง ๆ ที่ขึ้นอยู่กับเมืองลูกหลวง เช่น เมืองตาก พระฝาง ลุ่ม แพร่ สรรค์บุรี เป็นต้น เมืองลูกหลวงนี้เป็นเมืองที่โอรสหรือหลานของกษัตริย์สุโขทัยได้รับแต่งตั้งให้ไปปกครอง

๒ หัวเมืองชั้นนอก ได้แก่ หัวเมืองที่อยู่นอกเขตเมืองหน้าด่านออกไป ให้เป็นเมืองที่ปกครองกันเอง เป็นประเทศราชบ้าง ตั้งเป็นเมืองพระยามหานครบ้าง หัวเมืองชั้นนอกแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะด้วยกัน คือ

หัวเมืองพระยามหานคร ทางเขตราชธานีจะแต่งตั้งเจ้าเมืองไปปกครองมีฐานะเป็นเจ้าพระยามหานครขึ้นตรงต่อราชธานีเช่นเดียวกัน แต่เจ้าเมืองหรือพ่อเมืองในเขตหัวเมืองชั้นนอกดังกล่าว มีอิสระในการปกครองหัวเมืองของตนเองพอสมควร โดยสุโขทัยราชธานีกระจายอำนาจการปกครองมาให้ เช่น ราชบุรี เพชรบุรี เป็นต้น

– หัวเมืองประเทศราช เจ้าเมืองไม่ได้รับแต่งตั้งจากสุโขทัย แต่อาจเป็นชนต่างชาติต่างภาษาที่มีเจ้าปกครองของตนเอง หรืออาจเป็นพวกคนไทยด้วยกัน แต่ยอมอ่อนน้อมต่อสุโขทัยในฐานะประเทศราช เช่น เมืองอู่ทอง ทวาย เมาะตะมะ หงสาวดี เป็นต้น ส่วนมะละกา ยะโฮร์นั้นไม่น่าจะขึ้นกับสุโขทัย เพราะระยะทางห่างไกลกันมาก และมะละกาก็ยังไม่ได้สถาปนาขึ้นมาในขณะนั้น มะละกาตั้งขึ้นใน พ.ศ. ๑๙๔๓[๖] ซึ่งเป็นสมัยที่สุโขทัยเสื่อมอำนาจไปแล้ว

กล่าวได้ว่าหัวเมืองชั้นนอกนั้น สุโขทัยมิได้มีอำนาจในการปกครองอย่างจริงจัง เพียงแต่เมืองประเทศราชสวามิภักดิ์ และเมืองพระยามหานครก็อยู่ห่างไกลราชธานีเกินไป การปกครอง การออกกฎหมาย การเก็บภาษี ยังคงอยู่ในอำนาจของบรรดาเมืองเหล่านั้นเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น เมื่ออำนาจส่วนกลางในราชธานีอ่อนแอ หัวเมืองเหล่านี้ก็มักแยกตัวเป็นอิสระ หรือไม่ก็ไปสวามิภักดิ์กับนครรัฐอื่น หรืออาณาจักรอื่นที่มีอำนาจแทน

เป็นที่ควรสังเกตเอาไว้ด้วยว่า อาณาเขตสุโขทัยนั้นไม่ได้กินใจความถึงดินแดนที่เป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือดินแดนทางทิศตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาแต่อย่างใด ดังมีข้อสังเกตว่าบรรดาเมืองต่าง ๆ เช่น ลพบุรี (ละโว้) หรือเมืองในแถบที่จะกลายมาเป็นอาณาจักรอยุธยานั้นมิได้ปรากฏนามอยู่ในศิลาจารึกหลักที่ ๑

สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสิ้นกรุงธนบุรี

ลักษณะการปกครองในสมัยพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง)

การปกครองพระราชอาณาเขตในสมัยนี้เป็นแบบสุโขทัยและเขมรผสมกัน กล่าวคือ เอาพระนครศรีอยุธยาเป็นราชธานีอยู่กลาง มีเมืองหน้าด่านทั้ง ๔ ด้าน ลพบุรีอยู่ทางทิศเหนือ นครนายกอยู่ด้านตะวันออก พระประแดงทางทิศใต้ และสุพรรณบุรีอยู่ด้านตะวันตก ระยะทางไปมาถึงราชธานีได้ภายใน ๒ วัน ในลักษณะเดียวกัน หัวเมืองนอกนั้นก็ให้ปกครองกันเอง[๖]

ลักษณะการปกครองในสมัยพระรามาธิบดีที่ ๑ สามารถแยกออกได้ดังนี้

การปกครองภายในราชธานี พระรามาธิบดีที่ ๑ ทรงตั้งตำแหน่งเสนาบดีที่สำคัญ ๔ ตำแหน่ง ที่เรียกว่า "จตุสดมภ์" คือ

กรมเมือง มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง รักษาสันติสุข ซึ่งจะต้องบังคับบัญชาไพร่บ้านพลเมืองเมืออยู่ในท้องถิ่นภูมิลำเนา ในปัจจุบันเทียบได้กับกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญาด้วย

กรมวัง มีหน้าที่เกี่ยวกับราชสำนักและพิพากษาคดีด้วย เหตุที่กรมวังได้ว่าการยุติธรรมด้วย เพราะประเพณีโบราณถือว่าเป็นคติเหมือนกันหมดทุกประเทศว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ประทานความยุติธรรมแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน เมื่อราษฎรเกิดคดีใครนำความกราบทูลพระเจ้าแผ่นดิน พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ซึ่งจะชี้ว่าผู้ใดผิดและบังคับให้ต้องรับโทษตามสมควรแก่ความผิดนั้น แต่เนื่องจากมีหน้าที่หลายอย่าง จึงแบ่งอำนาจให้เสนาบดีกรมวังเป็นเจ้าหน้าที่กระทรวง และมีอำนาจตั้งยกกระบัตรเมือง ไปอยู่ตามหัวเมืองเมืองละคน

กรมคลัง มีหน้าที่จ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์ และการเงินของประเทศ

กรมนา มีหน้าที่เกี่ยวกับเรือกสวนไร่นา และออกกรรมสิทธิ์ที่นาซึ่งถือว่าเป็นการสำคัญยิ่ง เพราะการทำนาเป็นอาชีพของราษฎร หน้าที่กรมนาอีกอย่างหนึ่งก็คือ เก็บหางข้าวขึ้นฉางหลวง ครั้งโบราณมิได้เรียกเป็นเงินค่านา ใครทำนาได้ข้าวต้องแบ่งเอามาส่งขึ้นฉางหลวงไว้สำหรับใช้ในราชการ เรียกว่า "หางข้าว"

ตำแหน่ง "ขุน" ที่ใช้เรียกตำแหน่งพระเจ้าแผ่นดินในสมัยสุโขทัย เอามาเรียกตำแหน่งจตุสดมภ์ คือ ขุนเมือง ขุนวัง ขุนคลัง ขุนนา

การปกครองหัวเมืองชั้นใน ใช้แบบสุโขทัย คือ เอากรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองหลวง มีเมืองหน้าด่านอยู่รอบสี่ทิศ โดยให้พวกเชื้อพระวงศ์ไปปกครองคือ ทิศเหนือได้แก่ ลพบุรี ทิศตะวันออกได้แก่นครนายก ทิศตะวันตกคือสุวรรณภูมิ (สุพรรณบุรี) ทิศใต้คือพระประแดง หัวเมืองชั้นในได้แก่ ปราจีนบุรี พระรถ (พนัสนิคม) ชลบุรี เพชรบุรี ราชบุรี แพรก เป็นต้น เมืองเหล่านี้การปกครองต้องขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยา

การปกครองหัวเมืองชั้นนอก ได้แก่ เมืองประยามหานคร มีเจ้าเมืองปกครองกันเอง หรือทางกรุงศรีอยุธยาแต่งตั้งให้ไปครอง แต่ต้องขึ้นตรงต่ออยุธยา เช่น โคราช จันทบุรี ไชยา นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ถลาง เป็นต้น ส่วนเมืองประเทศราชนั้น เจ้าประเทศราชปกครองตนเองเพียงแต่ส่งบรรณาการให้กรุงศรีอยุธยา ได้แก่ ตะนาวศรี ทวาย เมาะตะมะ เมาะลำเลิง เป็นต้น สำหรับมะละกา ยะโฮร์นั้น ยังมิได้เป็นประเทศราชของอยุธยาแต่ประการใด เพราะมะละกาเพิ่งมาตั้งขึ้นใน พ.ศ. ๑๙๔๓ ซึ่งเป็นสมัยหลังพระเจ้าอู่ทองมาก

วิธีการปกครองก็ถือเอาหลักในการป้องกันประเทศเป็นสำคัญ คือ พลเมืองที่เป็นคนไทยและชายฉกรรจ์ทุกคนถือว่าเป็นทหารของประเทศ พระเจ้าแผ่นดินทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพ พวกข้าราชการก็มีตำแหน่งลดหลั่นกันลงมาตามลำดับ เวลาที่บ้านเมืองสงบก็ทำมาหากินบังคับบัญชาย่างพลเรือน ในเวลาสงครามก็บังคับบัญชากันอย่างทหาร ถ้าเมืองไหนถูกเกณฑ์ เจ้าเมือง กรมการเมือง และราษฎร ก็รวมกันเป็นทัพยกลงมาสมทบราชธานี

อิทธิพลที่อยู่เบื้องหลังการปกครองในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑

ถ้าพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นได้ว่าลักษณะการปกครอง ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ยังคงเหมือนกับสมัยสุโขทัยในแง่ที่ว่าเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เช่นเดียวกัน จะต่างกันในแง่ของการเน้นความสำคัญของผู้ปกครองคนละลักษณะ สุโขทัยเน้นความสำคัญคุณธรรมของผู้ปกครองบุตร วิธีการปกครองก็เอาลักษณะการปกครองสกุลมาเป็นหลัก การที่กล่าวว่าเป็นลักษณะการปกครองอย่างหนึ่งของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะหลักใหญ่และความสำคัญของการปกครองจะอยู่ที่ตัวผู้ปกครอง ทุกคนต้องเคารพยำเกรงเชื่อฟังประดุจบิดา กษัตริย์จะต้องให้ความเป็นธรรม เป็นการปกครองแบบ

ถ้อยทีถ้อยอาศัย แต่อำนาจใหญ่ยกอยู่ที่ตัวผู้ปกครอง แต่การที่ไม่นำเอาความเชื่อในระบบเทวราชมาใช้ ก็อาจเป็นเพราะต้องการผลทางจิตวิทยา เพราะสุโขทัยเพิ่งรวบรวมคนไทยเข้าด้วยกัน ให้ร่วมมือร่วมใจกันต่อต้านเขมร จึงต้องการความสามัคคีให้เชื่อฟังผู้นำ ดังนั้นการจะทำตัวให้แตกต่างจากผู้ที่อยู่ใต้การปกครองอย่างมากมายนั้น เป็นการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้นอย่างแน่นอน ดังนั้นผู้ปกครองสุโขทัยในระยะต้นๆ จึงยังไม่ยกตัวเป็นเทวราช ซึ่งทั้งนี้อาจไม่ใช่เพราะเห็นว่ากระบวนการปกครองของไทยเราดีกว่าเขมร หรือว่าเพิ่งมาตั้งกรุงสุโขทัยยังไม่ทราบกระบวนการปกครองของเขมรว่ามีคุณหรือโทษอย่างไร แต่เพราะต้องการรักษาผลประโยชน์ในการรวมตัวของผู้คนเป็นหลักใหญ่นั่นเอง

ในระยะหลังๆ ของสุโขทัย จะเห็นว่าสุโขทัยเริ่มมีความเอนเอียงไปทางเขมรมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากการเปลี่ยนฐานะของผู้ปกครอง มีการยกฐานะให้สูงขึ้นกว่าการเป็นพ่อขุน ดังจะเห็นได้จากรายพระนามมีคำว่า พระยา หรือ พระ นำหน้า ซึ่งแสดงให้เห็นฐานะของผู้ปกครองที่สูงส่งมากขึ้นกว่าเดิม เมื่อเป็นเช่นนี้ลักษณะความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างจะใกล้ชิดดังในสมัยเริ่มแรกของกรุงสุโขทัยระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง จึงเริ่มคลายความสำคัญลงไปแต่ยังไม่เห็นชัด

ส่วนในสมัยอยุธยาผู้ปกครองเป็นกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อย่างแท้จริง กษัตริย์มีฐานะเป็นสมมติเทพอย่างเห็นได้ชัด พิจารณาได้จากวรรณคดี "ลิลิตโองการแช่งน้ำ" ซึ่งจะยกย่องกษัตริย์ให้เป็นที่สั่นพ้นมาก ๆ และมีกล่าวพระนาม "สมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรบรมมหาจักรพรรดิศรราชาธิราช" หมายความว่าทรงอำนาจเป็นใหญ่กว่าราชาทั้งหลาย ความรู้สึกห่างเหินระหว่างราษฎรและผู้ปกครองจึงมีมากขึ้นกว่าสมัยสุโขทัย แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของเขมรอย่างเห็นได้ชัด และในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ได้ทรงสร้างพระราชอำนาจให้ตนเองเป็นกษัตริย์ที่ยิ่งใหญ่ เป็นสมมติเทพที่มีอำนาจล้นพ้นก็พอดีกับที่สุโขทัยเริ่มเสื่อมอำนาจลง สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ทรงตั้งตัวเป็นอิสระไม่ขึ้นกับกรุงสุโขทัย จึงพยายามสร้างอำนาจให้กับตนเอง เพื่อรักษาอำนาจไว้ให้ได้อย่างมั่นคงและมีประสิทธิภาพ ฉะนั้นอาวุธทางการเมืองที่สำคัญของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ก็คงจะต้องควบคุมกำลังคนไว้ให้ได้ จะต้องทำให้ผู้คนจงรักภักดีต่อกษัตริย์และเห็นว่ากษัตริย์เป็นผู้มีความ

ศักดิ์สิทธิ์ มีบุญญาธิการบารมีมากมาย ซึ่งคนธรรมดาไม่อาจจะมีได้ นับว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับชุมชนอยุธยา เพราะขณะนั้นอาณาจักรลานนาไทยและล้านช้างก็พยายามจะตั้งตนเป็นใหญ่เช่นเดียวกัน

ถ้าพิจารณาดูเนื้อความในลิลิตโองการแช่งน้ำแล้วจะเป็นการอ้าง พระพุทธ พระธรรม พระสงฆ์ และเทพยดา เจ้าบ่า เจ้าเขา เจ้าน้ำ เจ้าดิน เป็นต้น ให้ช่วยลงโทษผู้ไม่ซื่อสัตย์และผู้คิดทรยศ ขอให้ภูติผีปีศาจกำจัด "ผู้บคบซื่อ ซื่อใคร ใจคด บถแก่เจ้าผู้ผ่านเกล้าอยุธยา สมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรบรมมหาจักรพรรดิศรราชาธิราช ท่านมีอำนาจมีบุญคุณอเนกา" แล้วสาปแช่งว่า "ตนทั้งหลายมาเพื่อจะทำขบถ ทรยศแก่เจ้าตน จงเทพยดาฝูงนี้ให้ตายสามวัน อย่าให้ทันสามเดือน อย่าให้เคลื่อนในสามปี อย่าให้มีสุขสวัสดิใด" ทั้งยังสาปแช่งขอให้ "จรเข้งับเสือพ่ดหมีแรดถวัดแสนงขนาย หอกบินหลายบ่กครอบ ใครต้องจอบต้องตาย งูเขี้ยวพิษมีทั้งหลายลุ่มฟ้าตายต่ำหน้ายังดิน"[๔] และกล่าวคำอวยพรแก่ผู้ตั้งอยู่ในความจงรักภักดี ซื่อสัตย์สุจริต เช่นความว่า "ขอให้มีอำนาจมาก ขอให้เทพยดาอำนวยความสำเร็จ ขอให้กษัตริย์ประทานยศและอนงค์นางให้ ขอให้มีบุญหนักศักดิ์ใหญ่แพร่หลายเป็นมิ่งขวัญเมือง ขอให้บริบูรณ์มั่งคั่งด้วยเงินทอง มีช้างม้าวัวควายเพิ่มพูน สมบูรณ์แก้วแหวนเงินทองเป็นต้น จบลงด้วยคำถวายพระพรว่า "ขยายขจรเอนกบุญ สมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรบรมมหาจักรพรรดิศรราชเรืองช้า สุขผ่านพ้าเบิก สมบูรณ์พ่อสมบูรณ์" พิธีนี้เรียกว่าพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัจจา เป็นการพิสูจน์ความจงรักภักดีของเหล่าข้าราชการที่มีต่อกษัตริย์ เป็นพิธีที่กฎหมายบังคับกำหนดไว้ในกฎมณเฑียรบาล ลงโทษไว้ว่าผู้ใดขาดถือน้ำพิพัฒน์สัจจาถือว่าเป็นขบถโทษถึงตาย เว้นแต่บ่วยไข้[๕]

จะเห็นได้ว่าวรรณคดีเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นการปกครองที่ได้รับอิทธิพลจากเขมรอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น และเป็นพิธีที่ปฏิบัติกันเรื่อยมา เป็นการคุมกำลังคนไม่ให้ทรยศ ซึ่งจะทำให้คุมได้ง่าย การสาปแช่งต่าง ๆ ชี้ให้เห็นว่า การทรยศต่อกษัตริย์จะได้รับการลงโทษอย่างหนักทั้งในทางจิตใจและทางปฏิบัติ กษัตริย์ถือว่าเป็นขบถจะต้องถูกลงโทษถึงตาย ฉะนั้นการปกครองสมัยนี้มุ่งให้คนกลัวและเชื่อฟัง ผิดกับสมัยสุโขทัยมุ่งให้คนรักและร่วมมือ เท่ากับเป็นการควบคุมจิตใจประชาชนไว้

ถ้าพิจารณาการปกครองส่วนภูมิภาคแล้ว จะเห็นได้ว่าสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ยังคงใช้แบบสุโขทัย กล่าวคือยังมีเมืองลูกหลวง ๔ ทิศ เป็นเมืองหน้าด่านสำหรับราชธานี แต่จะเห็นว่าเบื้องหลังการมีเมืองลูกหลวงต่างกัน สำหรับสุโขทัยเมืองลูกหลวงจะเป็นเมืองหน้าด่าน ป้องกันข้าศึกจากเขมรและลานนา การที่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ยังคงมีเมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่านทั้ง ๔ ทิศเอาไว้ก็เพื่อประโยชน์แก่อาณาจักรอยุธยาเอง กล่าวคือ การส่งพระราเมศวรราชโอรสไปครองเมืองลพบุรี ก็เพื่อป้องกันศัตรูอันอาจจะยกลงมาจากเมืองเหนืออันได้แก่ สุโขทัย ลานนาไทย และการที่ทรงส่งขุนหลวงพระงั่ว (พี่พระมเหสี) ไปครองสุพรรณบุรี ก็เป็นการขยายอาณาเขตให้กว้างขวางกว่าสมัยสุโขทัย การควบคุมกำลังคนเพื่อป้องกันอาณาจักร จึงนับได้ว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้หัวเมืองต่าง ๆ แข็งข้อหรือหันไปสวามิภักดิ์ต่อผู้อื่น จะเห็นได้ว่ามีการกำหนดให้ราษฎรต้องขึ้นสังกัดมีเจ้านายควบคุมและทุกคนจะต้องเป็นทหาร สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ทรงยอมรับหลักการสมมติเทพเพื่อให้คนเห็นความศักดิ์สิทธิ์และมีความจงรักภักดีมากขึ้น ประกอบกับพระองค์ทรงมีความสามารถที่จะใช้นโยบายหยั่งเชิงสุโขทัยโดยยกทัพไปตีชัยนาท พญาลิไททรงขอคืนก็ทรงยอมคืนให้ แสดงถึงพระราชอำนาจของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ จะเห็นได้ว่าเมื่อพระเจ้าอู่ทองประกาศอิสรภาพแล้ว พวกเจ้าเมืองทางใต้ตั้งแต่เมืองสรรค์ลงมายอมอ่อนน้อมต่ออยุธยาหมด ทำให้สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ทรงมีกำลังมากขึ้น[๑๐]

จะเห็นได้ว่าดินแดนที่ตั้งของอาณาจักรอยุธยานั้น เป็นดินแดนที่เขมรเคยปกครองมาก่อน ดังนั้นเมื่อไทยมาตั้งภูมิลำเนาอยู่ในดินแดนนี้จึงได้รับเอาประเพณีต่าง ๆ ของเขมรมาใช้ เพราะประชาชนแถบนั้นเคยชินต่อการปกครองของเขมร จึงจำเป็นต้องใช้ตามที่เขมรเคยใช้ และข้าราชการผู้บริหารกลไกการปกครองก็เป็นคนทางฝ่ายใต้ ซึ่งเคยชินต่อประเพณีการปกครองแบบนี้อยู่แล้วไม่จำเป็นจะต้องฝึกใหม่ พอเริ่มงานก็สามารถหาคนใช้ได้ทันที เพราะใช้ประเพณีที่คุ้นเคยมาแล้วนั่นเอง แม้ว่าอาจจะคิดเปลี่ยนแปลงปรับปรุงบ้าง ก็ยากที่จะทำได้ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นนั้น[๑๑] ความจำเป็นที่จะต้องใช้แบบเคยชินจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อความเรียบร้อยสงบสุขของประชาชนภายใต้ปกครอง

ก่อนหน้าที่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ จะทรงประกาศอิสรภาพ ได้ทรงดำเนินการทางการทูตติดต่อกับเขมรเป็นทางลับ[๒] เพื่อให้เขมรร่วมมือด้วย และเขมรก็เป็นศัตรูกับสุโขทัยซึ่งเขมรมีความคิดว่าสุโขทัยมาแย่งชิงความเป็นใหญ่เหนือแคว้นสุวรรณภูมิไปจากเขมร จึงมีความคิดเป็นปฏิปักษ์กับสุโขทัยอยู่ทุกขณะ ด้วยประโยชน์ดังกล่าวที่พระเจ้าอู่ทองจะใช้เขมรเป็นกำลังสนับสนุนตน จึงจำเป็นที่จะต้องมีหลักการปกครองอย่างเดียวกันกับเขมรด้วย จึงจะเป็นไมตรีกันได้อย่างสนิทใจ หลักฐานที่แสดงว่าสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ จะต้องทรงเป็นไมตรีกับเขมร ได้ปรากฏอยู่ในพระราชพงศาวดารกล่าวไว้ว่า "แล้วให้ขึ้นไปเชิญสมเด็จพระเจ้าลูกเธอพระราเมศวร ลงมาแต่เมืองลพบุรี ทรงพระกรุณาตรัสว่า ขอมแปรพักตร์จะให้ออกไปทำการปราบปรามเสีย"[๓] แสดงให้เห็นว่าขอมหรือเขมรต้องเป็นไมตรีกับอยุธยาแล้วภายหลังเปลี่ยนใจหันมาเป็นศัตรูกับอยุธยา จึงเรียกว่าขอมแปรพักตร์

สรุปแล้ว จะเห็นได้ว่า พระเจ้าอู่ทองทรงเห็นว่าการปกครองแบบจตุสดมภ์เหมาะสมกับสถานการณ์ที่กรุงศรีอยุธยากำลังเผชิญอยู่ขณะนั้น กรุงศรีอยุธยาตั้งตัวและเป็นอิสระขึ้นมา จึงเป็นการท้าทายอำนาจของสุโขทัยอย่างมาก ฉะนั้นสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ จึงทรงมีความจำเป็นต้องอาศัยกำลังและใช้ความเด็ดขาด การยึดแบบการปกครองของเขมรมาใช้จะสะดวกต่อการปกครองมาก

ถ้าจะพิจารณาทางด้านเศรษฐกิจของอยุธยาขณะนั้น จะเห็นได้ว่าในบริเวณที่เป็นที่ตั้งของอยุธยา เป็นเมืองที่มีน้ำบริบูรณ์ บริเวณรอบ ๆ อยุธยาซึ่งเป็นที่ราบลุ่มเหมาะสมแก่การเพาะปลูก ในน้ำก็มีสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์ ทำให้พลเมืองได้ทำมาหากินอย่างสุขสมบูรณ์ นอกจากนี้การค้าขายกับภายนอกอาณาจักร มีแม่น้ำใหญ่ไหลผ่านไปยังสุโขทัย สุโขทัยเองก็สูญเสียหัวเมืองมอญซึ่งเป็นเส้นทางออกทะเลที่สำคัญของการค้าขายกับต่างประเทศของอาณาจักรสุโขทัย ทำให้สุโขทัยต้องอาศัยอยุธยาเป็นเส้นทางค้าขายด้วย ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าลู่ทางทางเศรษฐกิจของอยุธยาแจ่มใสมากทีเดียว สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ จึงต้องทรงหาทางที่จะควบคุมดูแลเศรษฐกิจของอาณาจักรให้รัดกุม โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง เพราะปัจจัยทางเศรษฐกิจย่อมจะเป็นพื้นฐานของความมั่นคงปลอดภัยของประเทศและด้านอื่น ๆ อีกด้วย การปกครองแบบจตุสดมภ์ของเขมรจะช่วยได้มากในเรื่องนี้

ผลสะท้อนจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ผลสะท้อนจากการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ มีทั้งผลดีและผลเสีย กล่าวคือ ในด้านผลดี สรุปได้ดังนี้

๑. ทำให้ระบบการปกครองเข้มแข็งและรัดกุมกว่าอาณาจักรสุโขทัย ทำให้พระองค์สามารถควบคุมกำลังพลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม กำลังพลดังกล่าวจะได้นำมาใช้แรงงานเพื่อการก่อสร้างบ้อมปราการ หรือมิฉะนั้นก็ใช้ทำสงครามป้องกันอาณาจักร เพราะฉะนั้นการที่อยุธยาเริ่มควบคุมคนได้อย่างเคร่งครัดและประกอบกับอยุธยากำลังจะตั้งตัว จึงเป็นการง่ายต่อการสถาปนาอาณาจักรอยุธยาให้ยิ่งใหญ่ต่อไป

๒. ทำให้อาณาจักรอยุธยาสามารถควบคุมและพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้บ้านเมืองเจริญตามไปด้วย สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ สามารถสร้างอำนาจของอยุธยาให้มั่นคงได้ก็เพราะอาศัยความได้เปรียบทางเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานของอำนาจทางการเมือง

๓. มีผลทำให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข เพราะถ้าสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ไม่ยอมรับการปกครองของเขมรมาใช้ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับความเคยชินของประชาชนในแถบนั้นมาก่อนแล้ว ก็ย่อมจะต้องเกิดปัญหาขัดแย้งขึ้นในสังคมไทยได้ และเป็นการสร้างความสำคัญของอาณาจักรอยุธยาขึ้นมาใหม่ไม่เลียนแบบสุโขทัยไปเสียทั้งหมด ทำให้สุโขทัยยอมรับฐานะและความสำคัญของอาณาจักรอยุธยาว่าเท่าเทียมกับสุโขทัย

๔. ทำให้อยุธยาสามารถขยายอาณาเขตและขยายอิทธิพลออกไปอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อพระรามาธิบดีที่ ๑ ทรงประกาศอิสรภาพ หัวเมืองข้างเคียง เช่น นครสวรรค์ ราชบุรี เพชรบุรี ฯลฯ ก็ยอมรับอยุธยาเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรไทยโดยยอมรับสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ เป็นกษัตริย์ทั้งสิ้น[๑๔] นอกจากนี้ยังตีได้ทวาย ตะนาวศรี ซึ่งตั้งตัวเป็นอิสระจากสุโขทัย เอาเข้ามารวมกับอาณาจักรอยุธยาได้ การขยายอิทธิพลและได้ผู้คนไว้ในครอบครองมากขึ้น ทำให้สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ สามารถปกป้องตนเองให้พ้นจากศัตรูทางการเมืองภายในได้อีกด้วย

๕. การมีเมืองลูกหลวงทั้ง ๔ ทิศ เท่ากับว่าเป็นเมืองหน้าด่านคอยป้องกันข้าศึกที่มารุกรานก่อนจะบุกเข้ามาได้ถึงราชธานีเพราะ การเป็นเมืองลูกหลวงนั้น จะต้องเป็นเมืองใหญ่มีปราการล้อมรอบ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการป้องกันข้าศึกศัตรู เป็นศูนย์กลางของการเศรษฐกิจและคมนาคมของท้องถิ่น[๕] นอกจากนี้เมืองลูกหลวงยังมีอำนาจในการปกครองอย่างมีอิสระ สามารถผูกพันกับแคว้นอื่น ๆ ได้อีก และเจ้าเมืองลูกหลวงก็มักจะเป็นพระญาติพระวงศ์ของกษัตริย์ที่ออกไปปกครอง นับเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่จากราชธานีไปได้บ้าง และยังเท่ากับเป็นการขยายอาณาเขตของการเป็นเมืองออกไปได้อีก เพราะเมืองลูกหลวงสามารถผูกพันกับเมืองอื่น ๆ เท่ากับได้พันธมิตรไว้ช่วยเหลือในการสงคราม นอกจากนี้ยังทำให้เมืองลูกหลวงไม่อิดถบฏ (ต่อกษัตริย์ผู้ทรงแต่งตั้ง) ได้อีกด้วย เพราะการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งญาติสนิทที่ไว้ใจได้ ทำให้เกิดความสัมพันธ์ในแบบผู้มีอุปการะคุณกับผู้ให้อุปถัมภ์ ทำให้เจ้าเมืองลูกหลวงจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์เป็นอย่างยิ่ง[๖]

ส่วนทางด้านผลเสียนั้น สรุปได้ดังนี้

๑. ถึงแม้ว่าการปกครองในสมัยนี้จะเข้มแข็งเด็ดขาดพยายามจะทำให้ผู้คนจงรักภักดีซึ่งก็ได้ผล เพราะการใช้อำนาจย่อมทำให้ผู้คนหวั่นเกรง แต่ถ้าผู้ใช้อำนาจนั้นกระทำโดยขาดธรรมะแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจแก่ประชาชนอย่างแน่นอน อาจก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้าน แม้จะไม่ใช่ในสมัยที่ผู้ใช้อำนาจยังคงอำนาจอยู่ แต่ก็อาจจะเกิดขึ้นในภายหลังเมื่อผู้ใช้อำนาจสิ้นอำนาจลงแล้วได้ การที่กษัตริย์เป็นสมมติเทวราชทำให้ประชาชนไม่กล้าวิพากษ์วิจารณ์หรือแสดงอำนาจอะไร เพราะกษัตริย์เป็นทั้งเจ้าเหนือหัวและเจ้าชีวิตด้วย ผู้ที่จะต่อต้านส่วนมากเป็นขุนนางและราชวงศ์เท่านั้น

๒. การปล่อยให้เจ้าเมืองลูกหลวงมีอิสระในการปกครองตนเอง ก็ทำให้เป็นผลเสีย เพราะอาจจะสร้างอำนาจให้กับตนเองได้มาก และเมื่อสิ้นรัชกาลของกษัตริย์ที่ราชธานี ความจงรักภักดีและความผูกพันในฐานะเป็นที่อุปการะคุณก็หมดไปด้วย พระมหากษัตริย์องค์ใหม่อาจเป็นเพียงญาติที่มีอายุรุ่นเดียวกับเจ้าเมืองลูกหลวง ทำให้ความเกรงใจและความนับถือน้อยลงไป หรือกษัตริย์องค์ใหม่อาจส่งพระญาติพระวงศ์ที่สนิทเป็นพรรคพวก

มาปกครองเมืองลูกหลวงแทนเจ้าเมืองคนเก่าได้ เพราะฉะนั้นเจ้าเมืองลูกหลวงจึงเกิดความไม่แน่นอนใจ มักจะสะสมกำลังผู้คนและสร้างไมตรีกับเมืองอื่น ๆ ทำการแข็งข้อเป็นอิสระไม่ขึ้นกับเมืองหลวง หรืออาจจะเห็นว่ากษัตริย์องค์ใหม่ก็เคยเป็นเจ้าเมืองลูกหลวงมาก่อนเช่นเดียวกับตน ก็อาจจะรวบรวมพลมาแย่งชิงราชสมบัติ[๙] ได้ ดังเช่นเมื่อสิ้นรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ขุนหลวงพระงั่วยกทัพจากสุพรรณบุรีแย่งราชสมบัติจากพระราเมศวร และเมื่อสิ้นรัชกาลขุนหลวงพะงั่ว สมเด็จพระราเมศวรยกทัพมาแย่งราชสมบัติจากพระเจ้าทองลันเป็นต้น

ลักษณะการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงเป็นกษัตริย์ที่ได้รับการอบรมอย่างดี เกี่ยวกับระเบียบแบบแผนการปกครองและประเพณีต่าง ๆ จากราชสำนักศรีอยุธยาและราชสำนักของราชวงศ์พระร่วงที่พิษณุโลก เพราะทรงเป็นเชื้อสายของทั้งสองราชวงศ์ ทรงเป็นโอรสของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ (เจ้าสามพระยา)[๙] และทรงมีพระราชมารดาเป็นเชื้อสายของราชวงศ์พระร่วง ได้รับแต่งตั้งให้เป็นที่พระมหาอุปราชเมื่อพระชนมายุได้ ๑๕ ปี และได้เสด็จไปครองเมืองพิษณุโลกในฐานะอุปราชใน พ.ศ. ๑๙๘๙ เมื่อพระราชบิดาเสด็จสวรรคตจึงได้เสด็จกลับมาครองกรุงศรีอยุธยาใน พ.ศ. ๑๙๙๑

ในสมัยของพระองค์ได้ทรงปรับปรุงการปกครองอาณาเขตเสียใหม่โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

การปกครองส่วนกลาง ทรงรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง คือ ราชธานี และยกการทหารออกจากพลเรือนเป็นครั้งแรก เนื่องจากกิจการปะปนกัน การปกครองส่วนกลางแยกออกเป็นดังนี้ คือ

ฝ่ายทหาร มีเจ้าพระยามหาเสนาบดีสมุหกลาโหมเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาและตรวจตราราชการฝ่ายทหารทั่วพระราชอาณาจักร ทั้งยังดำรงตำแหน่งเป็น "อัครมหาเสนาบดี" ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ด้วย หน้าที่ของฝ่ายทหาร คือ ทำการรบในเวลาสงครามและเวลาปรกติก็รวบรวมจัดหากำลังคนกำลังอาวุธและสัตว์พาหนะเอาไว้ให้พร้อม

กองทัพใหญ่มีอยู่สองกองทัพ คือ กองทัพเดโชซึ่งออกญาสีหราชเดโชไชย

ศักดินาหนึ่งหมื่นไร่เป็นแม่ทัพฝ่ายขวา อีกกองทัพหนึ่งก็คือ กองทัพท้ายน้ำ มีออกญาท้ายน้ำศักดินาหนึ่งหมื่นไร่เช่นเดียวกันเป็นแม่ทัพฝ่ายซ้าย ทั้งหมดสองท่านนี้เรียกชื่อกันทั่วไปว่าพระยาเดโชและพระยาท้ายน้ำ เป็นแม่ทัพใหญ่ประจำราชธานี[๑๕]

ส่วนแม่ทัพรองโดยปรกติมาจากเจ้าเมืองเจ้าพระยามหานคร และเมืองด่านสำคัญได้แก่

เจ้าพระยาสุรสีห์พิศนวาธิราช	ประจำอยู่ที่เมือง พิษณุโลก
เจ้าพระยาศรีธรรมราชชาติเดโชชัย	ประจำอยู่ที่เมือง นครศรีธรรมราช
ออกญาศรีธรรมราชชาติบดินทร์สุรินทรฤาชัย	ประจำอยู่ที่เมือง สุโขทัย
ออกญารามรณรงค์สงคราม	ประจำอยู่ที่เมือง กำแพงเพชร
ออกญาเพชรรัตนสงคราม	ประจำอยู่ที่เมือง เพชรบุรี
ออกญากำแหงสงคราม	ประจำอยู่ที่เมือง นครราชสีมา
ออกญาชัยยาธิบดีศรีณรงค์ฤาชัย	ประจำอยู่ที่เมือง ตะนาวศรี

จะเห็นว่าเจ้าเมืองทั้งหลายมีชื่อเกี่ยวกับสงครามหรือการรบทั้งสิ้น แสดงว่าหน้าที่เจ้าเมืองนอกจากจะดูแลกิจการฝ่ายพลเรือนในยามปรกติแล้ว ในยามมีศึกสงครามก็จะต้องมีหน้าที่ป้องกันบ้านเมืองให้พ้นจากข้าศึกศัตรู แม่ทัพรองเหล่านี้จะต้องเตรียมกองทัพมาสมทบกับกองทัพในเขตราชธานี หรือปฏิบัติตามรับสั่งของกษัตริย์ซึ่งเป็นจอมทัพ

ฝ่ายพลเรือน มีเจ้าพระยาจักรีศรีองครักษ์ สมุหนายกเป็นหัวหน้าดูแลฝ่ายกิจการพลเรือน ควบคุมจตุสดมภ์ทั้งสี่ คือ

นครบาล มีพญายมราชถือศักดินา ๑๐,๐๐๐[๒๐] เป็นผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองรักษาสันติสุข ซึ่งจะต้องบังคับบัญชาไพร่บ้านพลเมืองเมื่ออยู่ในท้องถิ่นภูมิลำเนา

ธรรมาธิกรณ์ มีออกพญาธรรมาธิบดี ถือศักดินา๑๐,๐๐๐[๒๑] เป็นผู้รับผิดชอบมีหน้าที่เกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ ดูแลกิจการภายในพระราชวังและคอยดูแลปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาล

โกษาธิบดี มีออกพญาศรีธรรมราชเดชะ ถือศักดินา ๑๐,๐๐๐[๒๒] เป็นผู้รับผิด

ชอบ มีหน้าที่เก็บรวบรวมทรัพย์สมบัติในท้องพระคลังรวมทั้งดูแลเกี่ยวกับเรื่องการเก็บภาษีอากร กรมนี้ต้องทำหน้าที่ติดต่อกับพ่อค้าซึ่งเป็นชาวต่างประเทศโดยตรง

เกษตราธิการ มีออกญาพลเทพ ถือศักดินา ๑๐,๐๐๐[๒๓] เป็นผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่ตรวจตราการทำไร่นาของราษฎรรวมทั้งการออกกรรมสิทธิ์ในที่นาให้ด้วย นอกจากนี้ก็ดูแลเกี่ยวกับการเก็บข้าวขึ้นฉางหลวงเพื่อใช้เป็นเสบียงเมื่อเวลาเกิดศึกสงคราม ในสมัยโบราณมิได้เรียกเก็บค่านาเป็นเงิน แต่ใครทำนาต้องแบ่งข้าวส่งขึ้นฉางหลวงไว้สำหรับใช้ในราชการเรียกว่า "หางข้าว"[๒๔]

การปกครองส่วนภูมิภาค สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงโปรดให้ยกเลิกประเพณีการปกครองที่มีเมืองลูกหลวงทั้งสี่ด้านราชธานีเสีย[๒๕] เลิกล้มเมืองเก่าที่กันดารและขยายเขตการปกครองราชธานี ให้กว้างขวางออกไปโดยรอบ โดยได้แบ่งหัวเมืองออกเป็นประเภทต่าง ๆ ๔ ประเภท คือ

หัวเมืองชั้นใน เป็นเมืองที่อยู่ในวงราชธานี เป็นเมืองจัตวามีผู้รั้งกับกรมการเมืองเป็นพนักงานปกครองขึ้นอยู่ในอำนาจเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตราชธานี เช่น ราชบุรี เพชรบุรี นครชัยศรี ชัยนาท ปราจีนบุรี เป็นต้น

หัวเมืองชั้นนอก เป็นหัวเมืองซึ่งอยู่ภายนอกราชธานีออกไป เนื่องด้วยอยู่ไกลจะปกครองจากราชธานีไม่สะดวก หรือเพราะอยู่หน้าด่านชายแดน จึงจัดเป็นเมืองพระยามหานคร ชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี โดยลำดับกันตามขนาดและความสำคัญของเมือง เมืองชนิดนี้ต่อมาเรียกว่า "หัวเมืองชั้นนอก" ต่างมีเมืองขึ้นอยู่ในอาณาเขตทำนองเดียวกับราชธานีและบรรดาเมืองชั้นนอกนั้นพระเจ้าแผ่นดินทรงตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูงศักดิ์เป็นผู้สำเร็จราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิ์อย่างเป็นผู้ต่างพระองค์ทุกอย่าง และมีกรรมการพนักงานปกครองทุกแผนกอย่างเช่นในราชธานี[๒๖] ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถหัวเมืองชั้นเอกมีอยู่ ๒ เมือง คือ พิษณุโลกและนครศรีธรรมราช[๒๗]

หัวเมืองประเทศราช เป็นเมืองต่างชาติและต่างภาษาอยู่ชายแดนต่อประเทศอื่น มีเจ้านายของชนชาตินั้นเองปกครองตามจารีตประเพณีของชนชาตินั้น ๆ เพียงแต่ว่าผู้ใดจะเป็นเจ้าเมืองต้องบอกเข้ามาทูลขอให้พระเจ้าแผ่นดินที่กรุงศรีอยุธยาทรงแต่งตั้ง และเมือง

นั้นต้องถวายต้นไม้เงินทองกับเครื่องราชบรรณาการมีกำหนด ๓ ปีต่อครั้ง เช่น เมืองศรีสัตนาคนหุต เชียงกราน เชียงแสน เชียงรุ้ง เชียงราย แสนหวี แพร่ น่าน มะละกา มลายู เป็นต้น[๒๘]

การปกครองส่วนท้องที่ เริ่มต้นตั้งแต่หมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า หลายหมู่บ้านรวมกันเป็น "ตำบล" มีกำนันเป็นหัวหน้า ตัวกำนันมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น "พัน" หลายตำบลรวมกันเป็น "แขวง" มีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกันเป็นเมือง มีผู้รั้งเมืองหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง[๒๙]

อิทธิพลอยู่เบื้องหลังการปรับปรุงการปกครอง สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ปัจจัยสำคัญที่เป็นสาเหตุให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงปรับปรุงการปกครองอย่างที่ไม่เคยมีใครทำมาก่อน พอจะสรุปได้ดังนี้

๑. เพื่อความสะดวกในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากสมัยที่สามารถรวมราชวงศ์สุโขทัยและราชวงศ์สุวรรณภูมิได้สำเร็จ เพราะสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเป็นเชื้อสายของทั้งสองราชวงศ์ทำให้อาณาเขตของกรุงศรีอยุธยากว้างขวางขึ้น มีข้าราชการเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการปกครองแบบจตุสดมภ์ที่ใช้มาตั้งแต่สมัยพระเจ้าอู่ทองจึงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ไม่สามารถปกครองให้รัดกุมและทั่วถึง จำเป็นจะต้องรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางให้มากที่สุด การแยกตำแหน่งเจ้าเสนาบดีออกเป็น ๒ ตำแหน่ง คือ สมุหนายกและสมุหกลาโหม ดังกล่าวมาแล้วก็เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสะดวกคล่องตัวยิ่งขึ้น

๒. ต้องการลดบทบาทของเจ้าเสนาบดีให้อยู่ในสภาวะที่เหมาะสม การแยกตำแหน่งเจ้าเสนาบดีออกเป็น ๒ ตำแหน่ง จะช่วยให้ทั้งสองฝ่ายคานอำนาจกันเองเป็นการลดอำนาจของเสนาบดี มีผลดีทางอ้อมก็คือ ทำให้ฐานะของกษัตริย์มั่นคงขึ้น ปัญหาเจ้าเสนาบดีมีอำนาจมากเป็นที่หนักพระทัยของกษัตริย์กรุงศรีอยุธยามาแล้ว เพราะเคยมีประวัติเมื่อ พ.ศ. ๑๙๕๒ ในรัชกาลของสมเด็จพระรามราชาธิราช เจ้าเสนาบดีประพฤติตัวมิชอบทำให้ทรงพระพิโรธจะจับกุมตัวมาลงโทษ แต่เจ้าเสนาบดีกลับหนีออกจากเมืองไปทูลเชิญ

สมเด็จพระนครอินทร์จากสุพรรณบุรีให้มาชิงราชสมบัติได้สำเร็จ[๓๐]

๓. ต้องการลดอำนาจของพระราชวงศ์ให้น้อยลง อันจะเป็นผลดีต่อฐานะขององค์พระมหากษัตริย์ เพราะแต่เดิมการปกครองแบบเก่าที่กษัตริย์ทรงกระจายอำนาจการปกครองให้แก่เจ้านายในราชวงศ์ไปปกครองเมืองหน้าด่านทั้งสี่ทิศได้อย่างอิสระ ก็มักเกิดปัญหาเมื่อสิ้นรัชกาล พวกเจ้าเมืองลูกหลวงมักจะไม่ยอมอ่อนน้อมต่อกษัตริย์พระองค์ใหม่ อาจเป็นเพราะว่า พระเจ้าแผ่นดินองค์ใหม่เคยเป็นบุคคลรุ่นเดียวกันมาก่อน ที่เคยปกครองเมืองลูกหลวงมาเช่นเดียวกัน หรือมีอายุน้อยกว่าก็เลยไม่เชื่อถือและก่อการกบฏเพื่อช่วงชิงราชบัลลังก์ได้ทุกเวลาเมื่อมีโอกาส ทำให้ฐานะของกษัตริย์และราชบัลลังก์ไม่มั่นคง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงยกเลิกระบบการปกครอง โดยส่งพระราชวงศ์ออกไปปกครองเมืองหลวง แต่ทรงใช้ระบบขุนนางแทน โดยที่กษัตริย์จะทรงแต่งตั้งขุนนางที่มีความสามารถและมีความจงรักภักดีไปปกครองเมืองลูกหลวงแทน โดยรับนโยบายจากส่วนกลางซึ่งได้แก่พระมหากษัตริย์ นับเป็นการลดอำนาจของพระราชวงศ์ให้น้อยลงและอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างแท้จริง เป็นการเสริมสร้างพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มากยิ่งขึ้น[๓๑] นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องตำแหน่งรัชทายาทซึ่งเป็นผู้สืบราชบัลลังก์อีกด้วย สมัยก่อน ๆ ไม่มีการกำหนดตัวบุคคลเอาไว้แน่นอน ทำให้เกิดปัญหาแย่งชิงราชบัลลังก์ในหมู่พระราชวงศ์ ใครมีอำนาจทางทหารมากมักทำการปราบดาภิเษกขึ้นเป็นกษัตริย์องค์ต่อมา จึงทำให้การสืบสันตติวงศ์ไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอน จึงเป็นสาเหตุให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถตรากฎมณเฑียรบาลขึ้นในปี พ.ศ. ๒๐๑๑ เพื่อกำหนดตัวผู้มีสิทธิในการสืบต่อราชสมบัติกันตามลำดับ อันจะลดกระแสการแย่งชิงราชสมบัติจากพระราชวงศ์ให้น้อยลง

๔. เพื่อสร้างความผสมกลมกลืนระหว่างอาณาจักรสุโขทัยและอยุธยาให้บังเกิดมากขึ้น ความจำเป็นในการรวมหัวเมืองเหนือเข้ากับอาณาจักรอยุธยา ทำให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงดำเนินการยอมรับประเพณีของทางสุโขทัยมาประพฤติปฏิบัติหลายอย่าง เช่น การที่พระองค์ออกผนวชนับว่าเป็นกำไรทางการเมืองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถอย่างหนึ่ง เพราะว่าการออกผนวชในครั้งนั้นของพระองค์ มีข้าราชการติดตามออกบวชด้วย

เป็นจำนวนมาก เมื่อพระองค์สึกออกมาปกครองอาณาจักรก็มีขุนนางบางคนไม่ยอมสึก มีผลทำให้พระเหล่านั้นเป็นตัวกลางประสานไมตรีและความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์และประชาชนได้เป็นอย่างดี อีกทั้งพระองค์ยังทรงอุทิศวังให้สร้างวัด โปรดให้แต่งมหาชาติคำหลวงเลียนแบบพญาลิไทยของสุโขทัยซึ่งแต่งไตรภูมิพระร่วง จึงสร้างความนิยมให้แก่ชาวเมืองเหนือมาก เพราะว่าประชาชนเลื่อมใสในพุทธศาสนามาก[๓๒] นอกจากนี้การตราพระราชกำหนดศักดินาขึ้นใช้บังคับทั่วราชอาณาจักรทั้งเหนือและใต้ ทำให้เกิดความรู้สึกที่ดีต่อพลเมืองตอนเหนือของอาณาจักร เพราะคนทางเหนือที่มีศักดินาสูง ๆ ก็อาจบังคับบัญชาคนทางใต้ที่มีศักดินาต่ำกว่าได้ เท่ากับว่าได้ให้ความเสมอภาคแก่คนในอาณาจักรสุโขทัยและอยุธยานั่นเอง

ผลของการปรับปรุงการปกครอง

การปรับปรุงการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถก่อให้เกิดผลดีหลายประการโดยสรุป เช่น

๑. ทำให้การปกครองมีลักษณะกระชับและรัดกุม สามารถควบคุมบังคับบัญชาจากส่วนกลางออกไปได้ทั่วถึงกว่าแต่ก่อน และเป็นการเสริมสร้างอำนาจของกษัตริย์มากขึ้น โดยการลดอำนาจของพระญาติวงศ์และควบคุมอำนาจของขุนนางข้าราชการอย่างใกล้ชิดมากขึ้น เป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางคืออยุธยาอย่างเห็นได้ชัด ทำให้พระเจ้าแผ่นดินทรงมีอำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาและวางนโยบายในการบริหารประเทศ อีกทั้งเป็นผู้รับผิดชอบแต่ผู้เดียวไม่ตกอยู่ในอำนาจของสมุหกลาโหมดังแต่ก่อน

๒. ทำให้เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันกษัตริย์ ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ทำให้การบริหารงานและการปกครองมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่นการประกาศใช้กฎมณเฑียรบาล เป็นต้น

๓. การปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาค มีผลดีในอาณาเขตประเทศกว้างขวางขึ้น และอาจกล่าวได้ว่าการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นการวางแผนยุทธศาสตร์ เพื่อทำแผนป้องกันประเทศไว้ในยามปรกติ เพราะส่วนกลางสามารถเรียกระดมพลได้มากขึ้น สามารถปลูกข้าวได้ปริมาณมากเก็บไว้ใช้ในยามสงคราม[๓๓]

๔. ทำให้สังคมไทยมีระเบียบปกครองง่ายด้วยการกำหนดขั้นของพลเมืองด้วยศักดินา ผู้มีศักดินาย่อมรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายของบ้านเมือง การประกาศศักดินายังมีผลดีต่อการปกครองหัวเมืองเหนือ ทำให้เป็นที่พอใจของข้าราชการเมืองเหนือที่สามารถเลื่อนชั้นได้ด้วยการรับราชการ[๓๔]

๕. เป็นแบบฉบับของการปกครองสมัยหลัง ๆ ต่อมาตลอดสมัยอยุธยา จนถึงรัชกาลที่ ๔ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ถึงจะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างก็เพียงแต่รายละเอียดปลีกย่อย หลักใหญ่แล้วยังคงใช้วิธีการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ถึงแม้ว่าการปรับปรุงการปกครองของพระองค์จะก่อให้เกิดผลดีนานับประการ แต่สิ่งใดมีผลดีก็ย่อมมีผลเสียบ้างเหมือนกัน ผลเสียที่เกิดจากการปรับปรุงการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมีดังนี้

๑. ทำให้ระบบการปกครองแบบพ่อกับลูกของสมัยสุโขทัยเปลี่ยนแปลงไป การปรับปรุงการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถในด้านต่าง ๆ ทำให้ฐานะของกษัตริย์สูงขึ้นเป็นสมมติเทพอย่างแท้จริง เนื่องจากการปรับปรุงหลายอย่างพยายามส่งเสริมและรักษาอำนาจของพระเจ้าแผ่นดินให้มั่นคงมากขึ้น เช่น การประกาศใช้กฎมณเฑียรบาลเป็นต้น

๒. การรวมอำนาจการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ เข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้เมืองหน้าด่านมีอำนาจทางทหารอ่อนลง ทำให้กำลังในการป้องกันประเทศอ่อนลงด้วย เนื่องจากการคมนาคมลำบาก เวลาเกิดศึกสงครามทางเมืองหลวงมักส่งทหารไปช่วยไม่ทัน นับว่าเป็นจุดบกพร่องของการปรับปรุงการปกครองในครั้งนี้

๓. เจ้าเมืองที่เคยมีอำนาจมาแต่ก่อนเมื่อถูกริดรอนอำนาจก็ไม่พอใจ เพราะผลประโยชน์และอำนาจที่ตนเคยมีอยู่ ก็ถูกจำกัดเขต จึงมักหาโอกาสแสวงหาอำนาจคืนด้วยการกบฏ เช่น พระยายุธิษฐีระ เจ้าเมืองชะเลียง (สวรรคโลก) เป็นต้น

๔. การกำหนดศักดินามีผลทางด้านจิตใจ ทำให้คนถูกแบ่งออกเป็นหลายชั้น และเป็นการปิดโอกาสคนเลื่อนชั้นด้วยความสามารถ ความดีความชอบมักตกทอดเป็นมรดกถึงลูกหลานได้ ทำให้คนมุ่งทำงานด้วยการรับราชการ เพราะเป็นชนชั้นที่สังคมยกย่องและเลื่อนชั้นของตนด้วยการรับราชการ

ลักษณะการปกครองสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒

ลักษณะการปกครองโดยทั่วไปยังจัดตามแบบของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถดังได้กล่าวมาแล้ว จะมีเพิ่มเติมก็ได้แก่ การปรับปรุงการบริหารงานฝ่ายทหารเสียใหม่ดังนี้ คือ

การทำสารบัญชี คือวิธีเกณฑ์คนเข้ารับราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน โดยตั้งขึ้นเป็นกรมเรียกว่า "กรมสุรัสวดี" หรือกรมสัสดี จะแบ่งหน้าที่การงานออกเป็น ๓ ส่วน ดังนี้ ส่วนแรกคือสุรัสวดีกลาง มีหน้าที่บัญชาการทั่วไป ทำบัญชีพลในเขตราชธานีและทำบัญชีพลหัวเมืองชั้นใน การทำบัญชีนั้นเรียกว่า "บัญชีหางว่าว" ในบัญชีหางว่าวจะลงทะเบียนจัดแยกขุนนางให้มีเลขสมสังกัดทั่วทุกคน ส่วนที่สองคือสุรัสวดีขวา มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับบัญชีกำลังพลหัวเมืองฝ่ายเหนือ ส่วนที่สามคือสุรัสวดีซ้าย มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับบัญชีกำลังพลหัวเมืองฝ่ายใต้ กรมสุรัสวดีจะต้องมีหน้าที่ทำทะเบียนพลเมือง ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเป็นทหารอยู่ลอยตัวเฉย ๆ ไม่ได้ จะต้องขึ้นทะเบียนเป็นไพร่ตั้งแต่อายุ ๑๘ ปี

การทำพิธีทุกหัวเมือง คือพิธีเกณฑ์ไพร่พลนั่นเอง กล่าวคือเมื่อมีเหตุการณ์จำเป็นต้องใช้ไพร่พล หรือถึงกำหนดระดมพลสำหรับใช้ในการทหาร กรมสุรัสวดีจะบงการให้สุรัสวดีขวาและซ้ายมีหมายเกณฑ์ไปยังกรมในหัวเมืองตน กรมจะมีหมายเกณฑ์ไปยังหมวด หมวดก็มีหมายเกณฑ์ไปยังหมู่ หมู่ก็จะเรียกลูกหมู่เข้าประจำการทันที

การแต่งตำราพิชัยสงคราม พระรามาธิบดีที่ ๒ ทรงแต่งตำราพิชัยสงครามขึ้นเป็นตำราว่าด้วยการจัดทัพ การตั้งทัพเป็นรูปครุฑ นาค การตั้งค่าย การเดินทัพซึ่งขึ้นอยู่กับแผนยุทธศาสตร์ การจัดกระบวนทัพขบวนรบขึ้นอยู่กับแผนยุทธวิธี และมีกองอาสาของทหารต่างชาติ เช่น อาสาโปรตุเกส เป็นต้น

อิทธิพลที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองสมัยพระรามาธิบดีที่ ๒

เนื่องจากว่าในสมัยพระรามาธิบดีที่ ๒ นั้น ได้อาศัยหลักการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นหลักสำคัญ จะมีแตกต่างออกไปก็เกี่ยวกับเรื่องการบริหารทางฝ่ายทหารเท่านั้น เบื้องหลังการปรับปรุงก็คือ

๑. ราชการฝ่ายทหารยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง แม้ว่าพระบรมไตรโลกนาถจะแยกการฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกันแล้วก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่าวิธีปฏิบัติยังคงผูกพัน

ปะปนในหน้าที่ของคน ๆ เดียวอยู่ เป็นแต่แยกหน่วยสังกัดว่า ส่วนราชการใดจะเป็นฝ่ายพลเรือนขึ้นกับสมุหนายก และส่วนใดจะนับว่าเป็นทหารขึ้นสังกัดสมุหพระกลาโหม แต่อย่างไรก็ตามการแยกสังกัดทหารและพลเรือนนี้เป็นเพียงทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติผู้เป็นทหารมีโอกาสได้ใช้เวลาว่างผึกปรือการใช้อาวุธและยุทธวิธี คือเป็นทหารอยู่ได้ตลอดไปยามสงบก็เหมือนทหารกองหนุน ส่วนฝ่ายพลเรือนเวลาปรกติก็จะถูกเกณฑ์พลรับราชการ แต่เมื่อยามสงครามฝ่ายพลเรือนก็ต้องไปคุมกำลังทัพเป็นนายทหารด้วยกันหมดทุกคน แต่ด้วยเหตุที่ว่าในสมัยก่อนจำเป็นต้องใช้กำลังคน ฉะนั้นพระรามาธิบดีที่ ๒ จึงมุ่งมายังเรื่องการเกณฑ์กำลังมากกว่า การเตรียมพลในสมัยก่อนยังไม่รัดกุมดีพอ เพราะยังขาดเจ้าหน้าที่ชั้นรอง ๆ ช่วยควบคุมดูแล บางครั้งอาจเรียกระดมพลไม่ทัน หรือยอดบัญชีกำลังพลจะมีจำนวนตามที่เจ้าเมืองนั้น ๆ แจ้งมาให้ราชธานีหรือไม่ ทางราชธานีก็ไม่อาจจะทราบได้ นอกจากนี้พวกเจ้าเมืองก็อาจยักยอกคนไว้ใช้ประโยชน์ส่วนตัวได้ ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อทางราชการโดยเฉพาะในยามศึกสงคราม ฉะนั้นพระรามาธิบดีที่ ๒ จึงทรงปรับปรุงโดยตั้งหน่วยรับผิดชอบโดยตรงและมีเจ้าหน้าที่ออกไปควบคุมดูแลตามหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อให้การเตรียมพลนั้นได้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม

๒. เนื่องจากว่าในสมัยนี้มีศึกสงครามอยู่บ่อย ๆ เช่นสงครามกับเชียงใหม่จำเป็นต้องปรับปรุงเพื่อผลประโยชน์ในการป้องกันราชอาณาจักร

๓. ในสมัยพระรามาธิบดีที่ ๒ นี้ เริ่มมีฝรั่งเข้ามาติดต่อโดยเฉพาะโปรตุเกสเป็นชาติแรกที่เข้ามาติดต่อ น่าจะเป็นไปได้ที่พระรามาธิบดีที่ ๒ ทรงปรับปรุงการทหารให้ดีขึ้น ภายใต้การแนะนำทางการทหารของโปรตุเกส ประกอบกับไทยต้องการปืนและกระสุนดินดำจากโปรตุเกส[๓๕] ดังจะเห็นได้จากการที่สมัยนี้ไทยมีทหารรับจ้างชาวโปรตุเกสในการทำสงครามช่วยรบพม่า ทำให้ชาวโปรตุเกสเข้ามาอยู่ในไทยมากขึ้น เมื่อเราได้คำแนะนำทางการทหารจากโปรตุเกสก็น่าจะทำให้การทหารของเราดีขึ้นในสายตาของต่างชาติ เพราะโปรตุเกสย่อมมีความรู้ทางการทหารมากกว่าไทยอย่างแน่นอน และอาวุธยุทธภัณฑ์ก็ทันสมัยมากกว่า

ฉะนั้นก็อาจกล่าวได้ว่า บั่นจัยจากการติดต่อกับฝรั่งนี้เอง ที่ทำให้พระรามาธิบดีที่ ๒ ทรงปรับปรุงการทหารให้ทันสมัยขึ้น ซึ่งข้อนี้น่าจะดูตัวอย่างในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้รับ

อารยธรรมตะวันตก ทำให้รัชกาลที่ ๕ ทรงปฏิรูปบ้านเมือง ข้อนี้น่าจะนำมาเทียบกันได้กับในสมัยพระรามาธิบดีที่ ๒ นี้

๔. พระรามรามาธิบดีที่ ๒ ทรงย้ายเมืองหลวงจากพิษณุโลกมาอยู่อยุธยาตามเดิม ผลจากการย้ายราชธานีห่างไกลออกมาเช่นนี้ (ห่างหัวเมืองเหนือ) ทำให้ชาวลานนาไทยถือโอกาสมาก่อกวนเมืองเหนืออีก โดยยกทัพมาล้อมและกวาดต้อนผู้คนไปบ้าง ทางอยุธยาก็ยกทัพไปป้องกันราชอาณาเขตกวาดต้อนครอบครัวตามชายแดนกลับภูมิลำเนา[๓๖]

จะเห็นว่าศึกลานนานี้เป็นการต่อเนื่องมาจากสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ลานนายังไม่เข็ดหลาบ และไม่ล้มเลิกนโยบายรุกรานเข้าเมืองเหนือ การสงครามกับลานนาน่าจะทำให้พระรามาธิบดีที่ ๒ ทรงปรับปรุงการทหารให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะวิธีการเกณฑ์กำลังคนเพื่อใช้ในการสงคราม

ผลสะท้อนจากการปรับปรุงการปกครองในสมัยพระรามาธิบดีที่ ๒

๑. ทำให้ฝ่ายทหารมีผู้บังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมา สะดวกในการควบคุมและสามารถทำให้การเกณฑ์พลได้มากขึ้น

๒. การที่ได้รับการแนะนำทางทหารจากโปรตุเกสที่มีอาวุธยุทธภัณฑ์ที่ทันสมัย ก็เป็นผลประโยชน์สำหรับไทย ที่ช่วยให้การทหารของไทยทันสมัยยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้อาวุธพวกปืนและดินประสิวมาใช้ในการรบทำให้ชาติไทยมีอาวุธที่ถือว่าดีในสมัยนั้น การรบของไทยจึงมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ยังอาศัยทหารรับจ้างโปรตุเกสมาช่วยในการรบทำให้ได้กำลังทหารเพิ่มขึ้น

๓. การให้เจ้าหน้าที่ออกไปควบคุม ถ้าเจ้าหน้าที่ทำงานอย่างเต็มความสามารถผลงานที่ได้ก็จะเป็นผลดี แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ อาจมีการทุจริต ผลงานก็จะไม่บรรลุผลการเกณฑ์กำลังคนเพื่อมารบในยามสงคราม อาจจะไม่ทันท่วงทีจะเห็นได้ว่าอุปสรรคในการเกณฑ์คนไม่พอมีอยู่บ่อย ๆ จะมาเห็นได้ในสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ เมื่อมีศึกพม่ามาติดพันดังข้อความปรากฏในพงศาวดารว่า "สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตรัสว่าไพร่บ้านพลเมือง ตรี จัตวา ปากใต้ เข้าพระนครครั้งนี้น้อย ออกอยู่บ่า ห้วย เขา ต้อนไม่ได้เป็นอันมาก"[๓๗]

การปรับปรุงการปกครองสมัยสมเด็จพระเพทราชาจนถึงสิ้นกรุงธนบุรี

การที่มีกบฏเกิดขึ้นหลายครั้งในสมัยนี้ แสดงให้เห็นถึงความไม่มั่นคงในเสถียรภาพของบ้านเมือง ซึ่งพระเพทราชาและหลวงสรศักดิ์ก็ไม่ไว้วางใจข้าราชการ ฉะนั้นเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของราชบัลลังก์จึงมีการปรับปรุงการปกครองคือ ทรงแบ่งแยกการปกครองประเทศออกเป็น ๒ ภาค คือ ให้สมุหนายก ปกครองบังคับบัญชาฝ่ายทหารและพลเรือนทางหัวเมืองเหนือทั้งหมด และให้สมุหพระกลาโหม ปกครองบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนทางหัวเมืองทางใต้ทั้งหมด ซึ่งแตกต่างไปจากสมัยพระบรมไตรโลกนาถ สมัยนั้นต้องการลดอำนาจทางทหารของสมุหพระกลาโหมลง นอกจากนี้ก็จัดตั้งทำเนียบขุนนางวังหน้าเพิ่มเติมทั้งนี้เป็นกำลังรักษาความปลอดภัยให้แก่หลวงสรศักดิ์ ซึ่งเป็นกรมพระราชวังบวร ฯ มหาอุปราชเอง แสดงว่าต่างมุ่งกันสร้างกำลังขึ้นไว้เพื่อต่อสู้ศัตรูภายในมากกว่าศัตรูภายนอก และเป็นเครื่องแสดงว่าขาดความสามัคคี [๓๔]

ต่อมาสมัยพระเจ้าท้ายสระ หรือสมัยพระเจ้าอยู่หัวบรมโกษฐ์ ก็ยังไม่ทราบแน่ชัดได้มีการปรับปรุงการปกครองอีกคือ ให้หัวเมืองฝ่ายใต้ไปขึ้นกับกรมท่า ทำให้สมุหกลาโหมหมดอำนาจลงไป ส่วนสมุหนายกคงปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือตามเดิม

สรุปรวม ๆ แล้วจะเห็นได้ว่า การปกครองส่วนกลางมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในตำแหน่งสมุหกลาโหมและสมุหนายกบ้างบางสมัย ส่วนการปกครองแบบจตุสดมภ์ยังคงตามเดิมไม่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างใด

ส่วนการปกครองส่วนภูมิภาค เมืองหลวงดูแลหัวเมืองชั้นในโดยตรง เพราะเอาเข้ามารวมไว้เป็นเขตราชธานี จัดเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางดำรงตำแหน่งรั้ง มีคณะกรรมการเมืองเป็นผู้ช่วย

หัวเมืองชั้นนอก เอก โท ตรี พระมหากษัตริย์แต่งตั้งเชื้อพระวงศ์หรือขุนนางผู้ใหญ่เป็นผู้ว่าราชการเมือง มีอำนาจสิทธิขาดในการปกครอง

การตั้งทำเนียบขุนนางวังหน้าเพิ่มเติมขึ้น ก็เพื่อสร้างความปลอดภัยให้แก่หลวงสรศักดิ์ลูกของพระองค์นั่นเอง [๓๕]

แสดงว่าการปรับปรุงการปกครองของพระเพทราชา เพื่อสิ่งเสริมอำนาจของตนให้เข้มแข็งขึ้น เพราะพระองค์ปราบดาภิเษกขึ้นมาครองราชย์ก็ย่อมมีขุนนางข้าราชการที่ยัง

จงรักภักดีต่อพระเจ้าแผ่นดินองค์ก่อนไม่พอใจ อาจก่อการกบฏในประเทศมากกว่าจะคำนึงถึงความมั่นคงและความสงบสุขของประเทศ ไม่ใช่ปรับปรุงการปกครองเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม แต่หากเพื่อผลประโยชน์ของตนมากกว่า ซึ่งการปกครองในลักษณะนี้จะพบมากในช่วงปลายกรุงศรีอยุธยา มีผลทำให้ประเทศอ่อนแอลงอย่างเห็นได้ชัด จนกระทั่งต้องเสียกรุงแก่พม่าอีกเป็นครั้งที่สอง ซึ่งที่จริงแล้วการเสียกรุงครั้งที่หนึ่ง น่าจะเป็นบทเรียนที่ดีคอยเตือนใจผู้ปกครองประเทศ ให้คำนึงถึงความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว แต่แล้วก็ต้องเสียกรุงครั้งที่สองอีกจนได้ เมื่อคนเห็นประโยชน์ส่วนตัวสำคัญกว่าชาติ

การที่กล่าวว่าการปรับปรุงการปกครองสมัยหลังพระรามาธิบดีที่ ๒ นี้ก่อให้เกิดผลอย่างไรก็กล่าวได้เพียงเรื่องเดียว คือ ทำให้ฐานะของพระมหากษัตริย์สูงขึ้น และจะมั่นคงมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับความหวาดกลัวของกษัตริย์พระองค์นั้นว่ากลัวคนล้มล้างอำนาจของตนแค่ไหน ถ้ากลัวมากก็พยายามปรับปรุงการปกครองที่ส่งเสริมฐานะของกษัตริย์มากเท่านั้น ส่วนผลเสียก็เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่า ถ้าการปกครองสมัยปลายกรุงศรีอยุธยาดีแล้วก็คงไม่เสียกรุงแก่พม่าเป็นครั้งที่สองอย่างแน่นอน

การปรับปรุงการปกครองสมัยต้นรัตนโกสินทร์

รัชกาลที่ ๑ ทรงแต่งตั้งขุนนางข้าราชการใหม่ ๆ ตามตำแหน่งในกรุงศรีอยุธยา แต่ก็มีเปลี่ยนแปลงมาก เพราะตำแหน่งเจ้าพระยาจักรีไม่มีอีกต่อไป แต่มีเจ้าพระยารัตนาพิพิธเป็นสมุหนายก เจ้าพระยามหาเสนาเป็นสมุหกลาโหม พระยาพระคลังเป็นเสนาบดีกรมท่า พระยายมราชเป็นเสนาบดีกรมเมือง พระยาธรรมาธิกรณ์เป็นเสนาบดีกรมวัง พระยาพลเทพเป็นเสนากรมนา

นอกจากนี้ รัชกาลที่ ๑ ยังทรงปรับปรุงบริหารราชการส่วนภูมิภาค สมัย ร. ๑ ทรงเห็นว่าเจ้าพระยาสมุหกลาโหมมีความชอบ จึงได้แบ่งการบริหารเสียใหม่กล่าวคือ

หัวเมืองปักษ์ใต้ขึ้นอยู่กับสมุหกลาโหม มี สงขลา พัทลุง นครศรีธรรมราช ไชยา หลังสวน ชุมพร ปะทิว คลองวาน เมืองกุย เมืองปราณ ตะนาวศรี มะริด กระ ตะกั่วป่า พังงา ถลาง กาญจนบุรี ไทรโยค เพชรบุรี

กรมท่า ขึ้นอยู่กับพระยาพระคลัง เช่น ตราด จันทบุรี ระยอง บางละมุง ชลบุรี สระบุรี สมุทรปราการ นนทบุรี สมุทรสงคราม ฉะเชิงเทรา เป็นต้น

สำหรับหัวเมืองทางเหนือขึ้นอยู่กับมหาดไทยหรือสมุหนายกตามเดิม

เราปกครองแบบนี้มาจนถึงสมัยรัชกาลที่ ๕

ส่วนการปกครองประเทศราชก็ดำเนินการปกครองแบบอยุธยาเช่นกัน คือให้ประเทศราชต้องส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทอง แต่อำนาจต่าง ๆ เป็นระเบียบกว่าสมัยอยุธยา ต้นไม้เงินต้นไม้ทองทางไทยเป็นผู้กำหนดสัดส่วนและต้องส่ง ๓ ปีต่อครั้ง ถ้าไม่ส่งตามกำหนดถือว่าแข็งเมือง พระเจ้าแผ่นดินมีสิทธิถอดถอนได้ วิธีการดำเนินการติดต่อของเจ้าประเทศราชต้องติดต่อมายังเจ้าเมืองหัวเมืองเอกเสียก่อน ที่จะผ่านมาถึงสมุหกลาโหมหรือสมุหนายกต้นสงกัด แล้วจึงนำความกราบทูล

ประเทศราชของไทยขณะนั้นคือ เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน หลวงพระบาง เวียงจันทน์ จำปาศักดิ์ หัวเมืองพวน ไทรบุรี ปัตตานี กลันตัน ตรังกานู เขมร เป็นต้น

เชิงอรรถ บทที่ ๒

๑. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ลักษณะการปกครองสยามแต่โบราณ *ประวัติศาสตร์การเมือง* (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ ๒๕๑๖) หน้า ๙

๒. ศรี อมาตยกุล ประวัติศาสตร์สุโขทัย วิธีการปกครอง *แถลงงานประวัติศาสตร์เอกสารโบราณคดี* ๓ (๓): กันยายน ๒๕๒๒ หน้า ๒๙–๓๐

๓. ขจร สุขพานิช *ฐานันดรไพร่* (ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว. ประสานมิตร กรุงเทพฯ ๒๕๑๙) หน้า ๗๐–๗๒

๔. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๙–๑๐

๕. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ อำนาจทางการเมืองของอาณาจักรสุโขทัย *วารสารธรรมศาสตร์* ๕ (๒) ต.ค. ๑๘–ม.ค. ๑๙ หน้า ๕

๖. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๑๑

๗. เล่มเดียวกัน หน้า ๘

๘. ธนิต อยู่โพธิ์ ลิลิตโองการแช่งน้ำ วรรณคดีรัฐประศาสโนบายสมัยต้นกรุงศรีอยุธยา *อนุสรณ์พระเจ้าอู่ทองรามาธิบดีศรีสินทรบพิตรพระพุทธเจ้าอยู่หัว* (ศิริมิตรการพิมพ์ ๒๕๑๓) หน้า ๑๕๗

๙. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๘๕

๑๐. กรมศิลปากร *ประชุมพงศาวดารเล่ม* ๑๔ ภาค ๒๒–๒๕ (โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๐๗) หน้า ๔๒

๑๑. กระทรวงมหาดไทย *ประวัติมหาดไทย* ภาค ๒ เล่ม ๑

๑๒. กรมศิลปากร *พระนิพนธ์สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพเรื่องพระร่วง* หน้า ๙

๑๓. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ *พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาเล่ม* ๑ (คลังวิทยา กรุงเทพฯ ๒๕๑๖) หน้า ๙๘

๑๔. ธนิต อยู่โพธิ์ *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๑๕๑

๑๕. ศรีศักดิ์ วัลลิโภดม "*เมืองลูกหลวงกับการปกครองไทยโบราณ*" วารสารธรรมศาสตร์ ๔ (๓) กุมภาพันธ์–พฤษภาคม ๒๕๑๘ หน้า ๗๙

๑๖. เล่มเดียวกัน หน้า ๘๘

๑๗. เล่มเดียวกัน หน้า ๘๒

๑๘. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ *พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาเล่ม* ๑ หน้า ๔๐๙

๑๙. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๑

๒๐. *กฎหมายตราสามดวง เล่ม* ๑ (โรงพิมพ์คุรุสภา กรุงเทพฯ ๒๕๑๕) หน้า ๒๒๙

๒๑. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๓๗ (นิยมเรียกราชทินนามของเสนาบดีว่าธรรมาธิบดี)

๒๒. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๓๓ (นิยมเรียกราชทินนามของเสนาบดีว่าโกษาธิบดี)

๒๓. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๓๑

๒๔. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ *ประวัติศาสตร์และการเมือง* หน้า ๒๑

๒๕. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๒

๒๖. ที่เดียวกัน

๒๗. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ หน้า ๓๑๗–๓๑๘

๒๘. เล่มเดียวกัน หน้า ๗๐

๒๙. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ *ประวัติศาสตร์และการเมือง* หน้า ๑๒–๑๓

๓๐. กระทรวงมหาดไทย *ประวัติมหาดไทย* เล่ม ๒ ตอน ๑ หน้า ๘๔

๓๑. ศรีศักดิ์ วัลลิโภดม *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๘๖

๓๒. กระทรวงมหาดไทย *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๘๓

๓๓. พ.อ. คำเนิน เลขะกุล การทหารสมัยอยุธยา *รวมปาฐกถางานอนุสรณ์อยุธยา ๒๐๐ ปี เล่ม ๒* (โรงพิมพ์คุรุสภา กรุงเทพฯ ๒๕๑๐) หน้า ๙๓

๓๔. ณรงค์ พ่วงพิศ *ประวัติศาสตร์ไทย ๑* (คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพฯ ๒๕๑๔) หน้า ๙๐

๓๕. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๐๘

๓๖. กระทรวงมหาดไทย *ประวัติมหาดไทย เล่ม ๒ ตอน ๒* หน้า ๓๒๕

๓๗. กรมศิลปากร *พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับหอสมุดแห่งชาติ* หน้า ๖๐

๓๘. กรมศิลปากร *ประชุมพงศาวดาร เล่ม ๑๔* (ภาคที่ ๒๒–๒๕) หน้า ๑๒๙

๓๙. ที่เดียวกัน

บทที่ ๓

กฎหมายกับการปกครองอาณาจักรในสมัยโบราณ

สมัยสุโขทัย

มีการค้นพบกฎหมายลักษณะโจรของสุโขทัยซึ่งจารึกเอาไว้เมื่อปี พ.ศ. ๑๙๑๖[๑] ตรงกับสมัยพระมหาธรรมราชาที่ ๒ (พ.ศ. ๑๙๑๒-๑๙๓๑) มีข้อน่าสังเกตอยู่ประการหนึ่ง คือ พระยามังรายสร้างเมืองเชียงใหม่ใน จ.ศ. ๖๕๔ (พ.ศ. ๑๘๓๕) แล้วให้บัญญัติ (ตั้ง อาญา) ไว้เกี่ยวกับกฎหมายพระเจ้ามังราย (มังรายศาสตร์) พ่อขุนรามคำแหงสุโขทัย ครองราชย์อยู่ระหว่าง พ.ศ. ๑๘๒๒-๑๘๔๓ อาจจะได้รับอิทธิพลจากกฎหมายของพระเจ้ามังรายบ้าง พระเจ้ามังรายอาจได้รับธัมมสัตถ (ธรรมศาสตร์) แบบเดียวกันมาจากหริภุญชัย (มอญ) ซึ่งพระเจ้าพ้ารั่วผู้ครองราชย์สร้างขึ้นไว้ โดยรับหลักการมาจากพระธรรมศาสตร์ของพวกฮินดูมาอีกต่อหนึ่ง แต่เปลี่ยนข้อความที่เกี่ยวกับศาสนาพราหมณ์เป็นศาสนาพุทธ หรือสุโขทัยก็อาจจะรับมาจากมอญโดยตรงก็ได้

อย่างไรก็ตาม ข้อความตอนต้นของมังรายศาสตร์อาจจะมีมาแต่สมัยพระเจ้ามังรายหรือจากกษัตริย์ราชวงศ์นี้ ซึ่งปกครองลานนาอยู่จนถึง พ.ศ. ๒๑๐๑ จึงตกเป็นของพม่าและคงขึ้นอยู่กับอยุธยาระหว่าง พ.ศ. ๒๑๔๑-๒๑๗๔ แล้วตกอยู่ใต้พม่าอีกจนถึง พ.ศ. ๒๒๗๒[๒]

พระเจ้าพ้ารั่วแห่งชาวรามัญครองราชย์ปี พ.ศ. ๑๘๒๔-๑๘๕๖ พระเจ้าพ้ารั่วหรือพระเจ้าราชาธิราชเป็นบุตรเขยของพ่อขุนรามคำแหง และยอมสามิภักดิ์ต่อกรุงสุโขทัย กฎหมายลักษณะโจรของสุโขทัยที่ค้นพบได้จารึกไว้เมื่อ พ.ศ. ๑๙๑๖ ตรงกับสมัย

พระมหาธรรมราชาที่ ๒ ซึ่งอาจจะได้อิทธิพลมาจากลานนาไทย หรือจากมอญก็ได้ไม่ทางใดทางหนึ่ง

ในกฎหมายลักษณะโจร เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับการลักพาผู้คนซึ่งเป็นข้าทาสของผู้อื่นเอาไว้ใช้ประโยชน์ส่วนตนและเกี่ยวกับการขโมยทรัพย์สินของผู้อื่น ผู้กระทำผิดก็จะได้รับโทษทัณฑ์ตามที่บัญญัติไว้แตกต่างกันออกไป เช่น "ในบ้านมีผู้ถูกกล่าวหาว่าขโมยลักคนก็ดี ช้างม้า วัวควายก็ดี แล้วเอาเก็บไว้กบตนหรือที่บ้านของตน ให้ผู้เป็นเจ้าบ้านเจ้าเรือนพิจารณาดู ถ้ารู้ว่าเป็นขโมยจริงและเจ้าหน้าที่ว่าจริงให้เอาตัวขโมยและของที่ถูกขโมยให้เจ้าของดูเขาก็ว่าจริง ให้ลงโทษสักที่ร่างกายเพื่อให้ใครเห็นก็รู้ว่าเคยเป็นผู้ร้าย..." เป็นต้น[๓]

เป็นที่น่าสังเกตว่า บทลงโทษในกฎหมายลักษณะโจรเป็นการปรับไหมหรือไม่ก็สักร่างกายทั้งสิ้น ไม่ปรากฏมีโทษหนักถึงขั้นประหารชีวิตเลยและในกฎหมายก็มิได้ระบุถึงการกระทำในลักษณะโจรที่รุนแรงถึงกับทำร้ายเจ้าทรัพย์ถึงกับชีวิต แสดงให้เห็นถึงสภาพของสังคมในสมัยนั้นเป็นอย่างดีว่า จิตใจของผู้คนก็อาจจะไม่สู้รุนแรงโหดร้าย ทั้งนี้ก็อาจจะเป็นเพราะอิทธิพลของพุทธศาสนาก็อาจเป็นได้ โดยเฉพาะอิทธิพลจากหนังสือ "ไตรภูมิพระร่วง" อันเกี่ยวกับเรื่องนรกสวรรค์ บาปและบุญคุณโทษต่าง ๆ เป็นต้น แต่นี่ก็เป็นเพียงข้อสันนิษฐานเท่านั้น

ตามข้อความในศิลาจารึกที่ค้นพบเมื่อ พ.ศ. ๒๓๗๖ ถ้าจะพิจารณาตีความตามแนวความเห็นของขุนประเสริฐมาตรา[๔] ก็พอจะบอกถึงลักษณะของกฎหมายในสุโขทัยได้ดังนี้คือ

(๑) กฎหมายภาษี (คำจารึกหลักที่ ๒ ด้านที่ ๑ บรรทัดที่ ๑๘–๑๙) "เมื่อชั่วสมัยพ่อขุนรามคำแหง เมืองสุโขทัยนี้ดี เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ลู่ทาง"

(๒) กฎหมายเกี่ยวกับการค้าขาย (คำจารึกหลักที่ ๑ ด้านที่ ๒ บรรทัดที่ ๒๐–๒๑) "เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองค้า ไพร่ฟ้าหน้าใส"

(๓) กฎหมายเกี่ยวกับลักษณะจับจองทรัพย์สิน (คำจารึกหลักที่ ๑ ด้านที่ ๒ บรรทัดที่ ๒–๓–๔–๕) "สร้างบ่าหมากบ่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง บ่าพร้าวก็หลายใน

เมืองนั้น บ่าลางก็หลายในเมืองนั้น หมากม่วงก็หลายในเมืองนั้น หมากขามก็หลายในเมืองนั้น ใครสร้างได้ไว้แก่มัน"

(๔) กฎหมายมฤดก (คำจารึกหลักที่ ๑ ด้านที่ ๑ บรรทัดที่ ๒๒–๒๓–๒๔) "ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดล้มตายหายกว่า (เสียแล้ว) เหย้าเรือนพ่อเชื้อ (ของ) ลูกเต้ามัน ช้างขอลูกเมียเยียข้าว (ฉางข้าว) ไพร่พ้าข้าไทย บ่าหมากบ่าพลู พ่อเชื้อมัน (ให้) ไว้แก่ลูกมันสิ้น"

(๕) กฎหมายเรื่องการพิจารณาคดี (คำจารึกหลักที่ ๑ ด้านที่ ๑ บรรทัดที่ ๑๕–๑๖) มีว่า "ไพร่พ้าลูกเจ้าลูกขุน มิแลผิดแผกแลกว้างกัน สวนดูแท้ แลจึงแล่งความแก่ข้าด้วยซื่อ บ่เข้าผู้ลักมักผู้ชู่ถน"

(๖) กฎหมายเกี่ยวกับการร้องทุกข์ (คำจารึกหลักที่ ๑ ด้านที่ ๑ บรรทัดที่ ๓๒–๓๓–๓๔) มีว่า (ในปากประตูมีกระดึงอันหนึ่งแขวนไว้นั้น ไพร่พ้าหน้าปก กลางบ้านกลางเรือน มีถ้อยมีความ เจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงเจ้าความแก่มันถึงขุนบ่ไร้ไปสั่นกระดึงอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียก เมื่อสวนถามด้วยซื่อไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม"

(๗) กฎหมายเกี่ยวกับเชลยศึก (คำจารึกหลักที่ ๑ ด้านที่ ๑ บรรทัดที่ ๓๑) มีว่า "ได้ข้าเสือกข้าเสือ หัวพุ่งหัวรบก็ดี บ่ฆ่าบ่ตี" (จับเชลยได้ไม่ฆ่าไม่ตี)

(๘) กฎหมายเกี่ยวกับการอพยพชาวต่างประเทศ (คำจารึกหลักที่ ๑ ด้านที่ ๑ บรรทัดที่ (๒๘–๒๙–๓๐) มีว่า "คนใดขี่ช้างมาหา พาเมืองมาสู่ ช่วยเหลือเฟื้อกู้มัน (อพยพมา) บ่มีช้างบ่มีม้า บ่มีบ้วบ่มีนาง บ่มีเงินบ่มีทอง ให้แก่มัน ช่วยกันตวงเป็นบ้านเป็นเมือง"

(๙) กฎหมายเกี่ยวกับการทำสงคราม (คำจารึกหลักที่ ๑ ด้านที่ ๑ บรรทัดที่ ๓–๔–๕–๖–๗–๘–๙) มีว่า "เมื่อกูขึ้นใหญ่สิบเก้าเข้า (ปี) ขุนสามชนเจ้าเมืองฉอดมาตีเมืองตาก พ่อกูไปรบขุนสามชนหัว (ทาง) ซ้าย ขุนสามชนขับมาหัว (ทาง) ขวา ขุนสามชนเกลือนเข้า เข้าทาง ไพร่พ้าหน้าไส (ของ) พ่อกูหนีญย่ายพ่ายจแจ"

(๑๐) กฎหมายโจร[๕] แยกออกเป็นตอน ๆ ที่สำคัญมี

๑. "คนเมืองนั้นที่เป็นข้า (คนรับใช้) ของคนอื่น หนีเตลิดไปสู่บ้านเรือนใคร ผู้นั้นได้ข้าของเขาไว้โดยมิรู้ ครั้นพอสองวันก็รู้ว่าเป็นข้าของคนอื่นหลบหนีมาสู่ตน แต่พอรู้ความจริงเป็นเวลาค่ำคืน ส่งคืนไม่ทัน รุ่งขึ้นก็ไม่เร่งเอาไปคืนเจ้าของ สุภาวดีรู้เข้าและไปถามหา ให้คืนแก่เจ้าของตามกฎหมาย" (ความผิดฐานบีดบังคนรับใช้ผู้อื่น)

๒. "ผู้ใหญ่ผู้โต ไม่ส่งคืนข้าของผู้อื่นและเอาข้าเขาไว้ ภรรยาเขาไว้ ให้ทอดสินไหมเท่ากับตัวการขโมยลักคนของคนอื่น แม้ว่ายังไม่ย้ายหนีเอาไปไว้เมืองอื่น คงซ่อนอยู่กลางเมือง"

๓. "ผู้ใดอยู่ในบ้านน้อยเมืองเล็กไกลจากเมืองใหญ่ (เช่น เมืองเชลียง) ถ้ามีข้าในสังกัดคนอื่นก็ดีข้าของชีบาอุปชาฌาย์ก็ดี หนีเตลิดไปสู่บ้านช่องเหย้าเรือนของตน หรือมีคนพาข้า (คนรับใช้) ของคนอื่นหนีไปสู่ตนก็ดี ต้องคืนข้านั้นแก่เจ้าสังกัดให้ได้ การเอาข้าของคนอื่นไว้ ท่านว่าเป็นผิดต่อแผ่นดิน ต่อเจ้านายผู้ใหญ่ แม้เจ้านายผู้ใหญ่ไม่อยู่ให้ไปบอกแก่เจ้าเมือง เจ้าเมืองก็จะบังคับการคืนให้แก่เจ้าสังกัดของข้าคนนั้น การไปเอาคนของท่านมา ย่อมไม่พ้นอาญา

๔. "ถ้าผู้ใดละเมิดโดยเอาข้า (คนรับใช้) ของคนอื่นไป ๓ วัน มีโทษ ๓ ขนาดดังนี้ คือ

– เอาข้าคนอื่นไปเกิน ๓ วัน ปรับวันละหมื่นหนึ่งพันดังนี้ไปจนถึง ๕ วัน

– ถ้าเอาไปตั้งแต่ ๕ วันให้ปรับเพิ่มวันละ ๕๕,๐๐๐ จนถึง ๘ วัน

– ถ้าเกิน ๘ วันแม้เพียงวันเดียวนอกจากปรับวันละ ๕๕,๐๐๐ ต้องเพิ่มสินไหมเท่ากับผู้ทำผิดฐานลักทรัพย์ของผู้อื่น

๕. "ในบ้านมีผู้กล่าวหาว่าขโมยลักคนก็ดี ช้างม้าวัวควายก็ดี แล้วเอาเก็บไว้กับคนหรือที่บ้านของตน ให้ผู้เป็นเจ้าบ้านเจ้าเรือนพิจารณาดู ถ้ารู้ว่าเป็นขโมยจริง และเจ้าหน้าที่ว่าจริง ให้เอาตัวขโมยและของที่ถูกขโมยให้เจ้าของดู เขาก็ว่าจริงให้ลงโทษสักที่ร่างกายเพื่อให้ใครเห็นก็รู้ว่าเคยเป็นผู้ร้าย"

๖. "จับกุมขโมยพร้อมด้วยของกลางเบื้นต้นว่า ฆ่าคน วัวใช้งาน เชือก ปอแล้วกลับ (ขมาย) เอาไปไว้ในเมืองที่มีพวกพ้องพี่น้องหรือภรรยาเบื้นเวลาเกือบเต็มวัน มิให้ลงโทษสักอย่างใด แต่ให้ลงโทษขนาดหนักเบื้นผู้ลักทรัพย์แอบเอาทรัพย์ (ย่องเบา) ตามราชศาสตร์

๗. "มีขโมยลักทรัพย์ เช่น วัวใช้งานและเชือกปอนำไปถึงเรือนผู้ใด ผู้นั้นไม่นำมาปล่อยให้ขโมยหนีไป ทั้ง ๆ ที่ตนก็รู้ว่าเบื้นขโมย แต่โดยเหตุที่ขโมยเบื้นบิดา เบื้นพี่น้องของตนหรือเบื้นข้าในสังกัดของคนใหญ่คนโตจึงปล่อยไป เพราะเกรงศักดิ์ของผู้ใหญ่ก็ดี ปล่อยเพราะเห็นแก่สินจ้างที่ขโมยให้จึงปล่อยไปก็ดี" (ไม่บัญญัติโทษ เข้าใจว่าจะใช้โทษอย่างเดียวกับในข้อ ๘)

๘. "เจ้าของทรัพย์หรือเจ้าสังกัดข้าไล่ขโมยไปถึงบ้านผู้ใด เจ้าของร้องให้ช่วยจับกุม เจ้าบ้านเรือนนั้นก็อยู่ที่บ้านแต่ไม่มีใครช่วยจับ กลับปล่อยให้ขโมยหนีไป โดยอาการทำอุเบกขาเฉยบ้าง หรือโดยอ้างว่าขโมยเบื้นพ่อแม่พี่น้องของตนบ้าง เบื้นข้าของผู้ใหญ่บ้าง เคยรับสินจ้างจากขโมยบ้าง กล่าวว่าจับขโมยหนีไม่ทันบ้าง โดยอคติต่าง ๆ เมื่อใดเกิดกรณีเช่นนี้ในบ้านเรือนใคร ให้ลงโทษเสมือนลักภรรยาและผู้คนหรือทรัพย์ของคนอื่น ก็เท่ากับเบื้นขโมยอยู่นั่นเอง ท่านให้ใช้หนี้สิน (ค่าเสียหาย) และให้ปรับไหมผู้นั้นเสียด้วย"

๙. "มีการลักขโมยเกิดขึ้น ผู้ใดประสงค์ชื่อเสียง ไปเวนคืนแก่เจ้าของ ไม่มีความผิดทางอาญา โดยขนาดราชศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ให้มีสิทธิได้สินจ้างที่รางวัล หรือได้ค่าที่ถูกขโมยขู่ขวัญ หรือค่าส่วนแบ่งในทรัพย์ทั้งหมดตามที่เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่จะกำหนดเบื้นบำเหน็จ"

๑๐. "ผู้ใดเห็นแก่ขโมยยิ่งกว่าเห็นแก่โทษตามกฎหมายอาญาดังที่เจ้านายบัญญัติไว้ และยังแถมให้ร้ายเจ้าทุกข์ ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษ เพื่อมิให้เกิดความเจริญแก่ตัวมันและเพื่อนของมัน" (บ่ายความผิดคิดร้ายแก่เจ้าทุกข์)

๑๑. "รู้ชื่อผู้ร้ายลักของจากบ้านคนอื่นก็ดี ลักข้าของคนอื่นก็ดี หรือมีคนชวนไปลักทรัพย์ก็ดี สมคบไปลักทรัพย์ด้วยกันก็ดี หรือผู้ใดรู้ว่ามีการยักยอกทรัพย์

อำพรางไว้เป็นความลับไว้ได้ประมาณสิบปีหรือในบัจจุบันนี้ก็ดี โดยทั้งหมดนี้หากคนอื่นเห็นมิได้ และผู้นั้นกลับเห็นอกเห็นใจโจรไม่บอกกล่าวเจ้าหน้าที่หรือบรรดาคหบดีให้ทราบ ท่านให้ลงโทษปรับไหมแก่มันอย่างเป็นผู้ลักทรัพย์โดยตนเอง"

๑๒. "แม้ว่ามีการใช้กำลังชิงทรัพย์เอาข้าวของคนอื่น เช่น ลูกส้มและผลไม้อันเจ้าของมิได้อนุญาต ไม่มีใครผู้ใดช่วยจับกุมเอาตัวผู้ร้ายก็ดี หากมีผู้ไล่ติดตามไปพร้อมด้วย หอก ดาบ ตราบเครื่องเหล็กใหญ่โตจนจับผู้ร้ายได้ ท่านให้จัดการเอาตัวผู้ร้ายไปถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อท่านจะได้สินไหมผู้ร้ายตามกำหนด ให้บำเหน็จรางวัลแก่ผู้ซึ่งจับผู้ร้ายได้"

๑๓. "ผู้ใดจักกระทำการฆ่าวัว ฆ่าควาย ให้เอาวัวควายตัวที่มันจักฆ่านั้นไปชี้ให้เห็นกันทั่ว ๆ ไป ตลอดจนให้มูลนายรู้เห็นด้วยว่า เพื่อนของตนเป็นใจกับผู้กระทำ"

สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยกรุงธนบุรี

ระบบการปกครองสมัยอยุธยาเราจะเห็นได้ชัดว่าระบบกษัตริย์มีอำนาจมาก กล่าวคือ มิได้หมายถึงตัวกษัตริย์จะมีอำนาจ แต่หมายความถึงสถาบันกษัตริย์และสถาบันชั้นสูง (พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง) กลุ่มดังกล่าวจะเป็นผู้ที่มีอิทธิพลมากที่สุดในระบบการปกครองในสมัยอยุธยา

ระบบการปกครองดังกล่าวสืบเนื่องมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความรู้สึกไม่ปลอดภัย จึงต้องรวมกันเป็นกลุ่ม หมู่ และต้องมีหัวหน้าเป็นคนคอยปกครองเป็นผู้นำ อาณาจักรอยุธยาก็เช่นกัน เมื่อมีกลุ่มคนมารวมเป็นอาณาจักรใหญ่ก็ต้องประกอบไปด้วยบุคคลสองฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งต้องการความคุ้มครอง อีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ให้ความคุ้มครอง เพราะฉะนั้นโครงสร้างของสังคมอยุธยา จึงพอจะเห็นได้ว่ามี ๒ ชั้น คือ ชนชั้นปกครอง และชนชั้นผู้อยู่ใต้ปกครอง

ชนชั้นปกครอง เป็นชนชั้นสูงประกอบด้วยกษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนาง โดยมีกษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด แต่เนื่องจากขุนนางและพระบรมวงศานุวงศ์มีพวกและใกล้ชิดกษัตริย์มากทำให้มีโอกาสค้านหรือท้าทายอำนาจได้อยู่เสมอ บางทีก็หาโอกาสโค่นล้มกษัตริย์ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง ทำให้ผู้เป็นกษัตริย์เองก็ต้องคอยระมัดระวังตัวเอง

และหาวิธีจะคุมขุนนางด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้มีความจงรักภักดี เช่น กฎหมายหรือพิธีการต่าง ๆ ที่ทำให้กษัตริย์รู้สึกยิ่งใหญ่หรือรู้สึกมั่นใจในความซื่อสัตย์ของขุนนาง เช่น พิธีราชาภิเษก พิธีโองการแช่งน้ำ

ชนชั้นผู้อยู่ใต้ปกครอง เป็นชนส่วนใหญ่ของอยุธยาเป็นผู้ที่ต้องการความคุ้มครอง จึงให้ความไว้วางใจแก่กษัตริย์ในฐานะนักรบประกอบกับความเลื่อมใสที่มีอยู่แล้ว ถ้ากษัตริย์สั่งอะไร, ที่ไม่ขัดกับความรู้สึกเท่าไรก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม มาตรการของกษัตริย์ที่ใช้คุมชนชั้นนี้ คือใช้พิธีการและความเชื่อทางศาสนารวมทั้งระบบไพร่ด้วย ชนชั้นนี้มีความแตกต่างจากชนชั้นสูงหรือชนชั้นปกครองมาก โอกาสที่จะเลื่อนฐานะจากชนชั้นนี้ขึ้นเป็นชนชั้นหนึ่งมีอยู่น้อยมาก ทั้งนี้เพราะระบบสังคมก้นอยู่ การเลื่อนฐานะดังกล่าวก็มีข้อจำกัดอยู่ที่ว่าจะต้องได้รับความสนับสนุนจากผู้มีบุญวาสนาเท่านั้น โอกาสของชนชั้นสองที่จะไต่เต้ามาด้วยตนเองไม่มีเลย นอกจากจะอาศัยเกาะบุคคลชั้นสูงขึ้นมา ซึ่งโอกาสเช่นนี้ก็ยากอีกนั่นแหละ เพราะธรรมดาคนชั้นสูงก็คงจะสนับสนุนแต่พวกพ้องหรือเครือญาติของตนเอง ที่จะสนับสนุนชนชั้นสองคงมีน้อยหรือแทบจะไม่มีเลย ดังนั้น ความเคลื่อนไหวของคนชั้นสองที่จะขึ้นมาอยู่ชั้นหนึ่งยากเต็มที เรียกว่าแทบจะหยุดนิ่งในขณะที่ความเคลื่อนไหวระหว่างชนชั้นหนึ่งเป็นไปตลอดเวลา

การที่โอกาสของผู้ที่อยู่ใต้ปกครองจะก้าวขึ้นมาเป็นชนชั้นผู้ปกครองเป็นไปด้วยความยากลำบากนั้น ก็เป็นทางหนึ่งที่ทำให้ความเป็นธรรมในสังคมมีได้ยากเช่นกัน แต่เราจะสรุปในทันทีว่าสังคมอยุธยาไม่เป็นธรรมโดยพิจารณาดูจากกรณีนี้เพียงอย่างเดียวไม่ได้ทางที่ถูกแล้ว จำเป็นจะต้องพิจารณากันให้ลึกลงไปว่าผู้ปกครองให้ความเป็นธรรมและความคุ้มครองแก่ผู้อยู่ใต้ปกครองได้มากน้อยเพียงใด วิธีพิจารณาในครั้งนี้จะขอพิจารณาในด้านกฎหมายเป็นหลักสำคัญตั้งแต่ความมุ่งหมายในการตรากฎหมาย กระบวนการในการพิจารณาคดีตลอดจนลักษณะกฎหมายบางอย่างที่สำคัญว่าเป็นประการใด นอกจากนี้จะต้องดูว่าโอกาสหรือสภาพตามความเป็นจริงจะเป็นไปตามที่ระบุไว้มากน้อยเพียงไร สิ่งเหล่านี้เมื่อพิจารณาแล้วก็สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ความเป็นธรรมในสังคมอยุธยามีมากน้อยเพียงไร

ความเป็นมาของกฎหมายอยุธยา

คำว่า "กฎหมาย" ในสมัยอยุธยาหมายถึง "การบันทึกคำพิพากษาในคดีความเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้เป็นหลักฐาน ส่วนตัวกฎหมายที่ใช้บังคับนั้นเรียกชื่อเป็นเอกเทศแต่ละอย่างว่า พระอัยการบ้าง พระราชบัญญัติบ้าง พระราชกำหนดบ้าง พระราชกฤษฎีกาบ้าง สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจ กระทรวง ศาลต่าง ๆ และเกี่ยวกับตราแผ่นดิน ใช้คำว่าพระธรรมนูญ เป็นกริยาก็มี[๖]

แต่เดิมนั้นกฎหมายของชาติไทยก็เช่นเดียวกับกฎหมายของชนชาติทั้งหลาย คือได้แก่จารีตประเพณี อันเป็นข้อบังคับที่เกิดขึ้นโดยอาศัยความเคยชินของชุมชนในทางปฏิบัติ แม้ในสมัยต่อมาเมื่อชาติไทยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองประเทศชาติ พระมหากษัตริย์เหล่านั้นก็หาได้ทรงบัญญัติกฎหมายขึ้นอย่างแท้จริงเสมอไปไม่ พระราชภาระของพระองค์ก็คือปกครองดูแล ให้บ้านเมืองอยู่ในความสงบเรียบร้อย ส่วนกฎหมายนั้นยังคงอยู่ในจารีตประเพณีและระเบียบแบบแผนแต่เดิมมา กษัตริย์ทรงเป็นแต่ผู้คุ้มครองป้องกันค้ำชูจารีตประเพณีและแบบแผนนั้น ๆ แต่เมื่อกษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะเช่นนี้ก็ย่อมจะมีอำนาจชี้ขาดตัดสินคดีพิพาททั้งหลายได้ เพราะมิฉะนั้นก็จะไม่สามารถปฏิบัติพระราชภาระต่อไปได้ เมื่อทรงมีอำนาจดังกล่าวผลก็คือว่าได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย หรือพระราชโองการเกี่ยวกับการชี้ขาดตัดสินคดีนั้น ๆ

พระราชกำหนดศักดินา

นอกจากจะปรับปรุงการปกครองแล้ว สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถยังทรงตั้งทำเนียบศักดินา ตราเป็นกฎหมายเรียกว่า พระราชกำหนดศักดินา เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยฐานะของบุคคลมากหรือน้อยกว่ากันตามยศทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร ทรงกำหนดให้เชื้อพระวงศ์ทุกตำแหน่งอยู่ทางฝ่ายพลเรือนหมด ซึ่งเป็นพระบรมราโชบายที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะทรงลดอำนาจของบรรดาเชื้อพระวงศ์

วัตถุประสงค์ของพระองค์ในการตั้งศักดินาคือ คนรับราชการสมัยนั้นมิได้รับค่าจ้างเป็นเงินเดือนเหมือนปัจจุบันนี้ พระเจ้าแผ่นดินจึงพระราชทานที่ดินให้ทำมาหากินได้มากน้อยตามฐานะ เป็นการตอบแทนแรงงานที่รับใช้ราชการและเวลานั้นที่ดินคือที่นา

เป็นสมบัติล้ำค่า เพื่อมิให้มีการแย่งที่ดินกันและเพื่อให้มีคนมีที่ดินนั้น มีที่ดินในครอบครองที่เหมาะสมกับยศศักดิ์และกำลังความสามารถเพื่อใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ไม่ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า จึงได้ตั้งพระราชบัญญัติกำหนดศักดินา

ถึงแม้ว่ากษัตริย์จะพระราชทานที่นาให้ขุนนางตามกฎหมายนี้ก็ตาม แต่ขุนนางก็มิได้มีที่นาจริงตามกฎหมาย ขุนนางที่มีศักดินาหนึ่งหมื่นไร่อาจมีที่นาจริงไม่ถึงหมื่นไร่ก็ได้ เป็นแต่เพียงกำหนดระดับฐานะของบุคคลในสังคมไว้เท่านั้น

ศักดินาเพิ่มขึ้นได้ด้วยการทำความดีความชอบในราชการหรือประกอบอาชีพที่ทำประโยชน์ให้แก่สังคม และสามารถลดลงได้ถ้าทำผิดกฎหมายบ้านเมือง แต่ที่สำคัญคือศักดินาซึ่งทุกคนมีอยู่ประจำตัวนั้น เป็นเครื่องกำหนดสิทธิและหน้าที่ในสังคมอย่างแน่นอน

ต่อมาภายหลังเกณฑ์ศักดินาตามกฎหมายนี้ ได้ถูกนำไปใช้เป็นหลักในกรณีอย่างอื่นอีก เช่น ใช้เป็นหลักในการปรับไหม[๗] ใครมีศักดินามากถ้าทำผิดในลักษณะเดียวกัน ก็ต้องปรับมากกว่าผู้มีศักดินาน้อยกว่า ถ้าไพร่ทำผิดต่อขุนนางต้องเอาศักดินาของขุนนางปรับไพร่ ถ้าขุนนางทำผิดต่อไพร่ให้ปรับตามศักดินาของขุนนาง เพื่อให้ผู้น้อยยำเกรงผู้ใหญ่ และเพื่อไม่ให้ขุนนางกดขี่ข่มเหงราษฎร ทำให้เกิดผลดีต่อสังคม[๘]

นอกจากนี้ผู้มีศักดินาตั้งแต่ ๔๐๐ ไร่ขึ้นไป มีสิทธิบางประการเหนือกว่าผู้ที่มีศักดินาต่ำกว่านั้น ตนเองและครอบครัวไม่ต้องถูกเกณฑ์ไปใช้ราชการ ในฐานะที่เรียกกันว่า "เลข" และเมื่อมีคดีความถึงศาลก็มีสิทธิส่งผู้แทนที่เรียกกันว่า "ทนาย" ไปให้การแทนตนในศาลได้ ยกเว้นคดีความอาญาแผ่นดินที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นกบฏ[๙]

กฎหมายศักดินาให้ประโยชน์เรื่องการปกครอง กฎหมายได้กำหนดศักดินาของทุกคนในประเทศไว้แน่นอน นับตั้งแต่ขุนนาง พระราชวงศ์ ราษฎรทุกฐานะและอาชีพแม้กระทั่งพระสงฆ์ กษัตริย์ไม่มีศักดินาเพราะทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั่วประเทศ ศักดินาทำให้มีความสะดวกต่อการปกครอง โดยต่างฝ่ายต่างก็นับถือและระมัดระวังมิให้มีการล่วงเกินหรือละเมิดกันได้ทั้งสองฝ่าย

การใช้ระบบศักดินาแม้จะเป็นการแยกประชาชนลดหลั่นกันลงไปตามลำดับชั้น ทุกคนอาจสามารถเลื่อนศักดินาของตนเองได้ด้วยการทำความดีความชอบแก่ชาติ พระราช

วงศ์ และสังคม ศักดินาไม่ใช่เครื่องกำหนดตายตัวตลอดไป จึงก่อให้เกิดความสะดวกเรียบร้อยในการปกครองด้วย

การประกาศใช้พระราชกำหนดศักดินาของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ยังมีผลดีต่อการปกครองหัวเมืองเหนือ ที่ยังไม่สามารถรวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ชาวเมืองเหนือระแวงอยู่เสมอว่าตนเองตกเป็นทาสของชาวอยุธยา เกรงชาวอยุธยาจะกดขี่เหยียดหยามตน จึงเป็นชนวนให้เกิดความบึ้นบ่วนในการปกครองได้ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงให้สิทธิชาวเมืองเหนือทุกคนเท่าเทียมกับชาวเมืองใต้ แม้ขุนนางชั้นผู้ใหญ่หลายตำแหน่ง เช่น เจ้าเมืองพิษณุโลก สุโขทัย กำแพงเพชร ก็มีศักดินาเท่ากับสมุหนายก และเสนาบดีจตุสดมภ์ในราชธานี คือ ๑ หมื่นไร่ จึงสามารถขจัดความหวาดระแวงราชวงศ์พระร่วงและชาวเมืองเหนือลงได้มาก เพราะถึงจะไม่มีอำนาจก็ได้รับการยกย่องควรแก่ฐานะ และอาจมีอำนาจได้ถ้าปฏิบัติราชการดีก็มีสิทธิเป็นขุนนางชั้นสูงทัดเทียมกับขุนนางในราชธานีได้เช่นเดียวกัน **

กฎมณเฑียรบาล

กฎมณเฑียรบาล เป็นกฎหมายชนิดหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์พระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ หลักใหญ่ใจความหรือจุดประสงค์ของกฎมณเฑียรบาลก็เพื่อพิทักษ์รักษาความปลอดภัยให้แก่สถาบันกษัตริย์ อย่างน้อยที่สุดก็พอจะเป็นที่อุ่นใจได้ว่ามีกฎมณเฑียรบาลเป็นเสมือนหนึ่งเกราะที่คอยคุ้มกันภัยให้พระมหากษัตริย์ไว้ชั้นหนึ่งก่อนแล้ว

กฎมณเฑียรบาลอาจแบ่งลักษณะออกได้ตามความสัมพันธ์ดังนี้

๑. ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ ตามปรกติคนโดยทั่วไปจะมีความวางใจคนใกล้ชิดกับตนมากที่สุด ยิ่งถ้าเป็นญาติสนิทขนาดพ่อแม่พี่น้องลูกหลานแล้ว ก็ยิ่งเพิ่มความไว้วางใจมากยิ่งขึ้น แต่สำหรับองค์พระมหากษัตริย์แล้วกฎข้อนี้ยกเว้นเป็นพิเศษ ความไว้วางใจดังกล่าวแทบจะไม่มีเลย มีแต่ความหวาดระแวงว่าบุคคลใกล้ชิดเหล่านั้นจะมาแย่งชิงอำนาจ แม้กระทั่งพระราชโอรสของตนก็ยังระแวง ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์มีมเหสีและสนมมากมาย และมีฐานะต่างกัน ความสนิทสนมฉันท์พ่อกับลูกย่อมมีน้อยกว่าคนธรรมดา ประกอบกับอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็เป็นสิ่งที่ใคร ๆ ก็

ปรารถนาทำให้พระมหากษัตริย์รู้สึกหวาดหวั่น จึงต้องวางมาตรการเพื่อจะป้องกันการแย่งชิงอำนาจดังกล่าว ดังจะเห็นได้ชัดในกฎมณเฑียรบาลบางตอนที่ว่า "อนึ่งสมเด็จหน่อพระพุทธเจ้าก็ดี พระราชกุมารก็ดี มีกิจเข้ามาในประตูเรือไซร้ ให้เรือประตูโบกผ้า ถ้ามิพึงให้ขว้างด้วยอิฐ ด้วยไม้ ถ้ามิพึงให้พุ่งด้วยหอก ถ้าทอดพระเนตรเห็นตรัสให้เข้ามาไซร้ให้เอาเรือประตูรับอย่าให้เข้ามาด้วยเรือเอง ครั้นมาถึงให้อยู่แค่แคมเรือ ให้ขุนตำรวจนั่งกลางกั้นอยู่ ถ้ามิทำตามโทษถึงตาย" [๑๐] จากข้อความดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นถึงความห่างเหนระหว่างพระมหากษัตริย์กับพระโอรสของพระองค์ว่ามีมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดฐานะความสำคัญของพระราชโอรส และพระราชนัดดาเอาไว้ในกฎมณเฑียรบาล "ฝ่ายพระราชกุมารเกิดด้วยพระอัครมเหสี คือสมเด็จหน่อพระพุทธเจ้า อันเกิดด้วยแม่ยั้วเมืองเป็นพระมหาอุปราช เกิดด้วยลูกหลวงกินเมืองเอก เกิดด้วยหลานหลวงกินเมืองโท เกิดด้วยพระสนมเป็นพระเยาวราช" [๑๑]

การจัดลำดับฐานะพระราชโอรสและให้ไปกินเมืองต่าง ๆ ถ้าพิจารณาโดยทั่วไปจะเห็นว่าเป็นการพระราชทานยศฐาบรรดาศักดิ์และแบ่งปันเมืองให้ไปปกครองด้วยความรักใคร่ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นประโยชน์แก่พระมหากษัตริย์เอง การส่งพระราชโอรสไปกินเมืองต่าง ๆ ทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในหัวเมืองชั้นต่าง ๆ มั่นคง ดังเช่นสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ ทรงส่งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเมื่อครั้งเป็นพระราเมศวรไปครองเมืองพิษณุโลกเพื่อควบคุมหัวเมืองทางเหนือโดยเฉพาะสุโขทัย ในขณะเดียวกันการกระทำเช่นนี้ยังอาจสามารถอำนวยประโยชน์ให้แก่พระมหากษัตริย์มากขึ้นอีกด้วย กล่าวคือทำให้พระองค์สามารถส่งผู้ที่ตนไม่พอใจหรือหวาดระแวงว่าจะเป็นอันตรายต่อตนเองให้ไปอยู่ห่างไกล ทำให้อันตรายลดน้อยลงไปได้

ในกฎมณเฑียรบาลยังมีข้อห้ามบางประการกล่าวคือ "อนึ่งผู้เป็นข้าพระบาทให้รู้จักในราชการมณเฑียรบาล ในปถมยามซึ่งท่านห้ามบัญญัติไว้ ถ้าแลพระราชบุตรี พระราชนัดดา เสด็จไปโดยปถมยาม ทุติยาม บัจฉิมยาม ผิดโดยทำกำหนดให้ผู้ตามเสด็จห้ามไว้ อย่าให้ท่านเสด็จไป ถ้าผู้ใดไปโดยเสด็จนั้นมิได้ห้ามดังกล่าวนี้ ท่านให้ลงโทษทวนแล้วฆ่าเสีย" [๑๒] ข้อห้ามดังกล่าวนี้เป็นการป้องกันเบื้องต้นไม่ให้บรรดาพระราชโอรสและพระราชนัดดาคิดกบฏ

เพราะยามค่ำคืนเป็นยามวิกาลไม่เหมาะแก่การไปไหนมาไหนภายในพระราชวัง ถ้าหากไม่ห้ามไว้ คนที่คิดมุ่งร้ายต่อพระมหากษัตริย์อาจใช้เวลานี้คบคิดกันได้ จึงต้องห้ามไว้ก่อน แม้กระทั่งลูกหรือหลานก็ตาม ถ้าผ่าฝืนต้องสงสัยไว้ก่อน ตามกฎมณเฑียรบาลข้อนี้ไม่ปรากฏว่ากำหนดโทษของบรรดาเจ้านายชั้นสูง แต่กลับกำหนดโทษผู้ตามเสด็จซึ่งไม่รู้จักหน้าที่ของตนว่าจะต้องได้รับโทษอย่างรุนแรง

นอกจากนี้ยังมีข้อห้ามบางประการเกี่ยวกับลูกขุนนาง หรือขุนนางเอง กล่าวคือ "อนึ่งลูกขุนนาง ๑๐,๐๐๐ ถึง ๘๐๐ แลไปคบไปหาพระราชบุตรพระราชนัดดา โทษถึงตาย อนึ่งขุนหมื่นหัวพันผู้ใด ท่านมิให้เบ็นใจแก่พระราชกุมารพระราชนัดดาพระวาชบุตรี เล็อกช้างตีม้าตีให้นั้นมิได้ ถ้ามิได้รับสั่งกับลูกหลานเธอไซร้ให้เพ็ดทูลร่ำเรียนจึงพ้นพระราชอาญา" [๔] กฎมณเฑียรบาลข้อนี้มีความเกี่ยวพันไปถึงขุนนางด้วย แสดงให้เห็นถึงความกลัวว่าขุนนางที่มีบรรดาศักดิ์สูง ๆ มีข้าทาสบริพารมากอาจจะร่วมมือสนับสนุนพระราชโอรส พระราชนัดดา ทั้งพระราชบุตรี ทางด้านกำลังคนหรือพาหนะมาต่อต้านกษัตริย์ จึงได้ออกกฎนี้ไว้บังคับกัน

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนาง ขุนนางนั้นเป็นบุคคลจำพวกหนึ่งที่มีความใกล้ชิดพระมหากษัตริย์อย่างเท่าเทียมหรือบางครั้งอาจมากกว่าพระบรมวงศานุวงศ์ก็ได้ ในกรณีที่ได้เข้าเผ้าใกล้ชิดในการปฏิบัติราชการ อาจทำให้เห็นข้อบกพร่องของพระมหากษัตริย์ในบางสิ่งบางอย่าง และรู้ว่าพระมหากษัตริย์เองก็มิได้มีอำนาจและความศักดิ์สิทธิ์เท่าใดนัก ขุนนางบางคนก็อาจจะคิดเลยไปว่าตนเองสามารถเป็นกษัตริย์ได้ ถ้าหากมีกำลังพรรคพวกสนับสนุนเพียงพอ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้พระมหากษัตริย์ต้องวางกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อตัดรอนอำนาจของขุนนาง โดยใช้กฎมณเฑียรบาลเป็นเครื่องมือ เช่น "อนึ่งลูกขุนผู้ใดขาดถือน้ำพิพัทธโทษถึงตาย ถ้าบอกบ่วยคุ้ม ถ้าลูกขุนถือน้ำพิพัทห้ามถือแหวนนาก แหวนทอง แลกินข้าว กินปลาน้ำยา แลข้าวยาคูก่อนน้ำพิพัท ถ้ากินน้ำพระพิพัทจอกหนึ่ง แลยื่นให้แก่กันกิน กินแล้วแลมิได้ใส่ผม เหลือนั้นล้างเสีย โทษเท่านี้ในระวางกระบถ" [๕]

การถือน้ำพระพิพัฒน์สัจจามีมานานตั้งแต่สมัยพระเจ้าอู่ทองซึ่งเป็นปฐมกษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา ในขณะนั้นพระเจ้าอู่ทองเองก็กำลังรวบรวมผู้คนให้เป็นปึกแผ่น ไม่แน่ใจว่าขุนนางที่แวดล้อมอยู่จะมีผู้ใดที่จงรักภักดีอย่างแท้จริงบ้าง พระองค์จึงใช้พิธีทางศาสนาพราหมณ์ คือพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัจจามาเป็นเครื่องช่วย เพื่อให้คนที่คิดร้ายเกรงกลัว เพราะพระราชพิธีดังกล่าวมีการประกาศโองการแช่งน้ำ ซึ่งได้สาปแช่งบุคคลที่คิดคดทรยศต่อพระมหากษัตริย์อย่างน่ากลัว เช่น "....ใครใจคดขบถต่อเจ้า ผู้ผ่านเกล้าอยุธยา สมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรบรมมหาจักรพรรดิศร.... จงเทพดาฝูงนี้ให้ตาย ในสามวัน อย่าให้ทันในสามเดือน อย่าให้เคลื่อนในสามปี อย่าให้มีสุขสวัสดิ์เมื่อใด" [๖]

การใช้พระราชพิธีดังกล่าวมีมาตลอดสมัยอยุธยา นอกจากเป็นประเพณีที่ทำสืบกันมาแล้ว พิธีนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง คนที่มุ่งร้ายต่อองค์พระมหากษัตริย์บางคนก็อาจจะพยายามหลบลี้ไม่ยอมเข้าร่วมพิธี และถือว่าผู้ที่ไม่ยอมเข้าร่วมพิธีโดยไม่มีเหตุผล ก็ถือว่าเป็นกบฏ มีโทษรุนแรง ตัวอย่างก็มีอยู่ในสมัยสมเด็จพระเพทราชาเมื่อขึ้นครองราชย์ก็ให้บรรดาเจ้าเมืองต่าง ๆ มาร่วมพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัจจา เมื่อมีเจ้าเมืองบางคนไม่มาร่วมพิธี พระเพทราชาจึงต้องปราบปราม เพราะพวกนั้นมีพฤติกรรมเยี่ยงกบฏ

ตามปรกติขุนนางที่อยู่ห่างไกลพระมหากษัตริย์ หรือบรรดาเจ้าเมืองประเทศราชทั้งหลายนั้น มีหนังสือกราบทูลเรื่องทุกข์สุขเข้ามายังเมืองราชธานี "ยังมิได้มีหนังสือไปให้หาแลมาก่อนหนังสือให้มัดไว้หน้าศาลาลูกขุนสามวัน แล้วให้ไหมจตุรคูณ ทวีคูณลาหนึ่ง แล้วถอนออกจากราชการใส่ตรุไว้เดือนหนึ่ง ถ้าคงพระกรุณาจะให้คงที่ไว้ ให้ใส่ตรุไว้ ๑๕ วัน" [๗] ตามกฎมณเฑียรบาลข้อนี้ทำให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์จำเป็นต้องระมัดระวังภัยอันอาจเกิดจากบรรดาขุนนางและเจ้าเมืองประเทศราชเป็นอย่างมากทีเดียว

ในกรณีที่มีผู้ "ทำเทียมเครื่องต้น โทษถึงมือคุงข้อ" [๘] นั้น การทำเทียมเครื่องต้นหมายถึงการแต่งเครื่องแต่งกายเลียนแบบกษัตริย์ จึงห้ามมิให้เลียนแบบกษัตริย์ เพราะถ้าไม่มีข้อห้าม ขุนนางบางคนอาจแต่งตัวเหมือนกษัตริย์ก็ได้ ความจงรักภักดีของราษฎรทั่วไปอาจหันไปชื่นชมขุนนางมากกว่ากษัตริย์ก็ได้

นอกจากนี้ยังมีข้อห้ามต่าง ๆ ซึ่งถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามก็จะได้รับโทษอย่างรุนแรง เช่นในขณะที่กำลังเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์ในท้องพระโรง ผู้ที่เข้าเฝ้าถ้ามีเรื่องสำคัญก็ควรกราบบังคมทูลห้ามพูดคุยกันเอง หากพูดคุยกันจะมีโทษกำหนดตามขั้นบรรดาศักดิ์ [๑๙] เป็นต้น

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชน ตามธรรมดาโอกาสที่ประชาชนจะใกล้ชิดกษัตริย์ก็มีอยู่น้อย แต่กษัตริย์ก็ยังไม่วายที่จะป้องกันอำนาจของตนให้พ้นจากการทำลายล้างของประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ จากกฎมณเฑียรบาลทำให้เห็นว่าโอกาสที่ประชาชนจะได้พบกษัตริย์จึงยากมาก คนในสมัยนั้นจึงมีความคิดว่า ผู้ใดได้พบเห็นกษัตริย์ย่อมมีบุญวาสนายิ่ง ความเชื่อดังกล่าวนอกจากเพราะการอบรมสั่งสอนให้เชื่อแบบนี้แล้ว ประสบการณ์ที่ประชาชนทั่วไปได้รับก็ดูเหมือนจะเป็นเครื่องสนับสนุนให้เชื่อแบบนี้ ดังปรากฏอยู่ในกฎมณเฑียรบาลบางตอนที่กล่าวว่า

> อนึ่งถ้าเสด็จหนเรือ ผู้มีบรรดาแห่ขุนคาบขุนเรือแลเรือประตูดั้งแนมกัน ประทับอยู่ก็ดี ไปมาก็ดี แลเรือผู้ร้ายเรือกระบดโจรเมาเล่าบ้าก็ดี และถวายของถวายฎีกาก็ดี และเข้ามาในประตูมหาดไทย ประตูขุนคาบ ประตูตำรวจ ถึงเรือดั้งเรือกันให้โบกผ้าถ้ามิพึงให้คว่างด้วยไม้ด้วยคาบ ถ้ามิพึงให้ว่ายน้ำยุดเอาเรือออกมา ถ้าทอดพระเนตรเห็นแลตรัสเรียกเข้าไปใช้ให้เอาเรือใช้รับ ถ้าแลผู้ใดเข้าไปแลมิได้หามแหนไซร้ โทษขุนคาบขุนเรือตำรวจให้พันคอริบเรือน [๒๐]

ตามกฎมณเฑียรบาลข้อนี้ ดูเหมือนจะตีความว่าผู้ที่จะนำเรือเข้ามายังเรือของพระมหากษัตริย์จะต้องไม่ใช่คนธรรมดา กล่าวคือถ้าไม่บ้าก็ต้องเมา ทำให้ผู้คิดจะร้องทุกข์ไม่มีโอกาสเพราะต้องโดนกว้างป่าด้วยสิ่งของต่าง ๆ กว่าพระมหากษัตริย์จะทอดพระเนตรเห็นก็อาจได้รับบาดเจ็บไปแล้ว และจะเป็นตัวอย่างต่อไปให้ผู้ร้องทุกข์ไม่กล้าร้องทุกข์เพราะเกรงว่าจะเจ็บตัวฟรี ดังนั้นโอกาสของคนที่จะเข้าเฝ้าถึงตัวกษัตริย์ แทบจะไม่มีเลย เพราะนอกจากจะเสี่ยงกับการเจ็บตัวแล้วยังต้องสบโอกาสรอจังหวะที่จะให้กษัตริย์เผอิญเห็น

และอารมณ์ดีพอจะเรียกเข้าเฝ้า จึงสรุปว่าผู้ใดผ่านพ้นถึงขั้นนี้ เรียกได้ว่ามหัศจรรย์ที่สุดและเป็นคนกล้าหาญที่สุดด้วย

ในกรณีที่จะต้องเข้าไปในพระราชวัง ก็ต้องระวังกฎมณเฑียรบาลที่กล่าวว่า "ถ้าถีบประตูวัง ให้ตัดตีนเสีย เอามือผลักประตูวังเข้าไปเอง ให้ตีด้วยไม้หวาย ๒๐ ที ถ้าบีนกำแพงวังชั้นนอก ให้ตัดตีนเสีย ถ้าเป็นกำแพงวังชั้นใน ให้ฆ่าเสีย ถ้าถือเครื่องศาสตราวุธเข้าไปในพระราชวัง ให้นายประตูถามดูดีร้าย ถ้าใช่งานที่จะเอาเข้ามา ให้ตัดมือผู้เอาเข้ามานั้นเสีย"[๒๐] แสดงว่าไม่มีทางที่จะเข้าไปในพระราชวังได้เลย

จากกฎมณเฑียรบาลที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นถึงโอกาสที่คนธรรมดาจะเข้าไปร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์นั้นเป็นไปได้ยากมาก ดังนั้นถ้าหากประชาชนคนใดมีเรื่องเดือดร้อนหรือถูกขุนนางข่มเหง ถ้าทนไม่ได้ก็ต่อสู้หรือไม่ก็หลบหนีเข้าป่าไป ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของประชาชนต่อพระมหากษัตริย์ ก็มีกฎมณเฑียรบาลระบุเอาไว้ เพื่ออำนวยประโยชน์สำหรับองค์พระมหากษัตริย์เอง เช่น ถ้าพบช้างดี ๆ ต้องนำมาถวายหรือกราบทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบ ถ้าไม่ปฏิบัติตามจะต้องมีความผิดต้องเดินป่าหาช้างนั้นเป็นเวลา ๓ ปี

ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้กล่าวไว้ในหนังสือกฎหมายอยุธยาว่า "เพชรแท้น้ำหนึ่งของกฎหมายอยุธยามีอยู่ในกฎมณเฑียรบาล . . . เพื่อยับยั้งการใช้พระราชอำนาจของพระองค์เอง"[๒๒] โดยยกตัวอย่างว่า "สมัยกรุงศรีอยุธยา พระเจ้าแผ่นดินเป็นทั้งเจ้าของแผ่นดินและเจ้าชีวิต จะสั่งประหารชีวิตใครเสียก็ได้ หรือจะทรงประหารชีวิตใครเสียเองด้วยพระหัตถ์ก็ได้ แต่แม้กระนั้นก็ยังมีกฎมณเฑียรบาลที่ ๑๑๓ ตราไว้ว่า "อนึ่งทรงพระโกรธผู้ใด และตรัสเรียกพระแสง อย่าให้เจ้าพนักงานยื่น ถ้ายื่นโทษถึงตาย"[๒๓]

จากตัวอย่างดังกล่าว ถ้ามองในตัวบทกฎหมายโดยตรงก็น่าจะมีความรู้สึกเช่นนั้น แต่ถ้าพิจารณากันถึงข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปได้ยากมาก เพราะในขณะที่พระมหากษัตริย์ทรงพระพิโรธ เมื่อผู้ใดขัดขืนรับสั่งก็อาจจะทรงพิโรธผู้นั้น และอาจมีรับสั่งให้ประหารชีวิตผู้นั้นเสียก็ได้ สรุปได้ว่ากรรมหนักตกอยู่กับพนักงานผู้นั้น ถ้าไม่ยื่นอาวุธให้ก็ต้องตาย เพราะขัดกระแสรับสั่ง แต่ถ้ายื่นให้ก็ต้องตาย เพราะขัดต่อกฎมณเฑียรบาล

กฎมณเฑียรบาลที่กล่าวมาทั้งหมดพอจะเป็นที่สังเกตได้ว่า มีบทลงโทษรุนแรงกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป ส่วนมากถึงพ่นคอริบเรือน หรือต้องพิกลพิการถึงขนาดแขนด้วน ขาด้วน ถูกเฉาะปาก เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วก็เห็นว่าการลงโทษตามกฎมณเฑียรบาลคงจะต้องเคร่งครัดเท่ากับกฎหมายอื่น ๆ เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยของพระมหากษัตริย์ ตัวอย่างที่พบในพระราชพงศาวดารที่แสดงให้เห็นถึงการใช้กฎมณเฑียรบาลอย่างเคร่งครัด เช่น ในสมัยพระเจ้าเสือแห่งกรุงศรีอยุธยา ทรงเสด็จเรือพระที่นั่งผ่านคลองโคกขาม ซึ่งคดเคี้ยว จนศีรษะเรือพระที่นั่งกระทบกิ่งไม้ตกลงไปในน้ำ ผู้ที่ถือท้ายเรือคือพันท้ายนรสิงห์จึงทูลขอให้ประหารชีวิตเสีย เนื่องจากมีกฎมณเฑียรบาลว่า "อนึ่ง ถ้าหมื่นเรือแลทำให้คันหักขาดปลิวลงน้ำ แลเอาข้างบนลงข้างล่างขึ้น โทษพ่นคอริบเรือนทั้งพ่อโทน" [๒๔]

ในกรณีของพันท้ายนรสิงห์ แม้พระเจ้าเสือจะทรงเห็นว่าสุดวิสัยและไม่ทรงเอาโทษ แต่ตัวพันท้ายนรสิงห์เองกลับเห็นว่าไม่ควรละเลยกฎมณเฑียรบาลซึ่งมีมาจนเป็นประเพณี และยังอ้อนวอนให้ทรงประหารชีวิตเสีย ย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎมณเฑียรบาลเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

ในสมัยพระเจ้าอยู่หัวบรมโกษฐ์ เจ้าพ่ากุ้งถูกกล่าวหาว่าเป็นชู้กับพระสนมของพระราชบิดา จึงถูกประหารชีวิต เพราะมีกฎมณเฑียรบาลระบุว่า "อนึ่งผู้ใดทำชู้ด้วยชะแม่พระสนม ให้ฆ่าผู้นั้นเสียตวันจึ่งให้ตาย ส่วนหญิงนั้นให้ฆ่าเสียด้วย" [๒๕]

อย่างไรก็ตามแม้จะกำหนดโทษรุนแรงหรือปฏิบัติให้เคร่งครัดดังกล่าว แต่ก็จะเห็นได้ว่าไม่สามารถจะปกป้องพระมหากษัตริย์ได้อย่างเต็มที่ จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาเราจะเห็นการแย่งชิงอำนาจของพระราชวงศ์และขุนนาง แต่ก็อาจจะมีประเด็นแย้งว่าในระยะแรก ๆ สมัยกรุงศรีอยุธยายังไม่มีกฎมณเฑียรบาลออกมาใช้จึงต้องมีการแย่งชิงอำนาจกัน ถึงกระนั้นก็ตามในสมัยหลัง ๆ ตอนปลายศรีอยุธยาถึงแม้ว่าจะมีกฎมณเฑียรบาลออกมาใช้แล้ว ก็ยังมีการกบฏแย่งชิงอำนาจกันอยู่และมีมากกว่าในสมัยแรก ๆ เสียอีก ดังนั้นถึงแม้ว่ากฎมณเฑียรบาลจะเป็นเครื่องมือป้องกันพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถป้องกันได้โดยเด็ดขาด มักจะขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์พระองค์นั้นว่าทรงเข้มแข็งมากน้อยเพียงใดด้วย

สำหรับกรณีที่ขุนนางแย่งชิงราชสมบัติเห็นได้ชัดในสมัยพระเชษฐาธิราช และพระอาทิตยวงศ์ซึ่งถูกเจ้าพระยากลาโหมสุริยวงศ์แย่งชิงอำนาจ แต่ด้วยความฉลาดของเจ้าพระยากลาโหมเอง จึงทำให้ดูเหมือนว่าการแย่งชิงอำนาจในครั้งนั้นเป็นความชอบธรรม เพื่อความอยู่รอดของบ้านเมือง แต่ตามจดหมายเหตุของฝรั่งเศสเช่นวันวลิตได้บอกว่าเป็นเพราะการวางแผนอย่างแนบเนียนของเจ้าพระยากลาโหม ซึ่งต่อมาภายหลังขึ้นครองราชสมบัติแล้วมีพระนามว่าพระเจ้าปราสาททอง กล่าวคือสามารถใช้กฎมณเฑียรบาลกำจัดศัตรูได้อย่างแนบเนียน เช่นเมื่อไม่พอใจขุนนางคนใดก็กล่าวหาว่าเป็นกบฏต่อราชบัลลังก์ ดังเช่นออกญาจักรีได้จัดเลี้ยงอาหารค่ำที่บ้านของตนแก่ออกญา ๓ คน ออกพระ ๓ คน และออกหลวง ๒ คน ทำให้ถูกกล่าวหาว่า ทำการพูดจาอวดอ้างว่ามีสมัครพรรคพวกเพื่อนฝูงเพียงพอที่จะหักโค่นพระเจ้าแผ่นดิน[๒๖] พระเจ้าปราสาททองก็อ้างกฎมณเฑียรบาลกำจัดได้อย่างเรียบร้อยไม่มีใครตำหนิ

กล่าวโดยสรุป กฎมณเฑียรบาลเป็นสิ่งรักษาและป้องกันพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างชัดเจน มีข้อที่น่าสังเกตว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนแล้วเป็นส่วนที่ป้องกันได้อย่างมั่นคงที่สุด ดังจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาว่าไม่เคยมีสามัญชนคนใดสามารถลบล้างพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้เลย ส่วนที่เกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางแล้ว แม้ว่าจะมีบทลงโทษอย่างรุนแรงและเฉียบขาดอย่างไรก็ตามก็ไม่สามารถจะป้องกันได้ การสูญอำนาจของพระมหากษัตริย์เกิดจากชนชั้นดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญ

ลำดับขั้นตอนของกฎหมายที่ใช้พิจารณาคดี

ก่อนอื่นขอให้พิจารณาถึงกระบวนการทางศาล วิธีพิจารณาคดีในศาล ในสมัยกรุงศรีอยุธยาว่าเป็นอย่างไร การพิจารณาคดีในศาล พอจะจัดลำดับพิจารณาตามขั้นตอนของกฎหมายดังนี้คือ กฎหมายพระธรรมนูญ กฎหมายลักษณะรับฟ้อง กฎหมายลักษณะพยาน กฎหมายลักษณะพิสูจน์ กฎหมายลักษณะตะลาการ และกฎหมายลักษณะอุทธรณ์ ตามลำดับ

ในเบื้องต้นมีกฎหมายพระธรรมนูญกำหนดกระทรวงศาล ว่าคดีอย่างไรจะขึ้นศาลไหน เช่นคดีปล้นสะดม ลักทรัพย์สิ่งของ ฆ่าเจ้าเรือนตายกลางวันก็ดีกลางคืนก็ดี ทำชู้ด้วยเมียท่าน ฆ่าพันกัน และคดีจะกละกระสือกระหาง ทำยาแฝดยาเมา รีดลูก ให้ฟ้อง

ณ กระทรวงนครบาล ถ้าไม่ถึงตายให้ขึ้นขุนพรหมสุภาพิจารณา ถ้าเป็นความหัวเมืองเบ็ดต่ำกว่าแสน ให้ขุนแขวงหมื่นแขวงพิจารณาความ ด่าว่าสบประมาท ข่มขืนไปถึงชำเรา ผัวเมียหย่ากันแบ่งสิ่งของ ถ่มน้ำลายรดหัวท่าน ขึ้นกระทรวงแพ่ง ความชาวกรุงก็ดี ต่างประเทศก็ดี พิพาทถ้อยความแก่ฝรั่ง อังกฤษ วิลันดา แขกประเทศ ชวา มาลายู มักกะสัน ญวน จีน ซึ่งเข้ามาสู่พระบรมโพธิสมภาร ขึ้นกระทรวงขุนพินิจใจราชปลัดพิจารณา ถ้าเป็นความหัวเมืองให้ยกกระบัตพิจารณา[๒๗]

เมื่อราษฎรมีถ้อยความต่อกันต้องนำไปพ้องร้องตามกระทรวงศาลที่พิกัดไว้ เมื่อมีคนนำคดีมาพ้องร้องต่อกระทรวงศาลเป็นการถูกต้องแล้ว กฎหมายลักษณะรับพ้องบัญญัติไว้ห้ามบุคคล ๗ ประเภททำการพ้องร้องคดีความ ได้แก่ คนวิกลจริต คนตาบอดทั้งสองข้าง คนหูหนวกทั้งสองข้าง คนที่เป็นง่อยเดินไม่ได้ คนขอทาน คนสูงอายุหลงใหลแล้ว เด็กที่มีอายุน้อยเอาถ้อยคำมิได้[๒๘] นอกจากนี้ในบางลักษณะ เช่น ผู้ใดไม่รู้จักคุณบิดามารดาจะพ้องร้องท่านไม่ได้ หรือราษฎรคนใดที่มิได้สังกัดมูลนายกฎหมายก็ห้ามรับพ้อง

สำหรับอายุความพ้องร้องก็ได้กำหนดไว้ว่าในแต่ละคดีจะพ้องร้องภายในไม่กี่วัน เช่น ตามมาตราที่ ๑๐ ในกฎหมายรับพ้องว่า คดีวิวาทด่าตีให้พ้องร้องภายใน ๑๕ วัน ถ้าพ้นจากนั้นจะไม่รับพ้อง

พระไอยการลักษณะรับพ้องนี้ยังกำหนดไว้ว่า ผู้มีบรรดาศักดิ์ไม่ว่าจะเป็นโจทก์หรือจำเลยต้องมีทนายแก้ต่างแทนตัว มิฉะนั้นจะรับพิจารณาไว้ไม่ได้[๒๙] ทนายว่าต่างแก้ตัวผู้มีบรรดาศักดิ์มาตั้งแต่ ๔๐๐ ขึ้นไป ไม่เหมือนทนายความในปัจจุบัน แต่เป็นการเอาตัวทนายไปแทนตัวผู้มีบรรดาศักดิ์ในตระลาการ เพื่อที่ผู้มีบรรดาศักดิ์จะได้ไม่ต้องถูกเกาะตัวให้เสียศักดิ์ศรี[๓๐]

ขั้นต่อไปก็มีกฎหมายลักษณะพยาน บัญญัติไว้เกี่ยวกับปัญหาเมื่อถึงขั้นเป็นความสืบพยานกัน พยานอย่างใดจะฟังได้หรือไม่ได้ คนที่จะเป็นพยานไม่ได้มีอยู่ ๓๓ จำพวก เช่นคนหูหนวก คนตาบอด หญิงโสเภณี คนวิวาทกับผู้เป็นถ้อยความ เป็นต้น[๓๑] และได้กำหนดไว้ว่า ลักษณะพยานมี ๓ จำพวก[๓๒] คือ ทิพพญาณ ได้แก่ พระภิกษุ นักปราชญ์

ขุนนางผู้มีบรรดาศักดิ์ อุดรพญาณ คือนายหัวปากภูดาษทำมรง พ่อค้าแม่ค้า และอุตริพญาณ คือพยานที่เป็นพวกเดียวกันกับฝ่ายอ้าง เช่น พี่น้อง มิตรสหาย เป็นต้น

ลำดับต่อไปก็มีกฎหมายลักษณะพิสูจน์คำน้ำลุยเพลิง เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของคู่ความเองว่าฝ่ายไหนเท็จฝ่ายไหนจริง หรือมีข้อเท็จจริงที่จะพิสูจน์ด้วยพยานไม่ได้ ก็ให้อาศัยวิธีพิสูจน์คำน้ำลุยเพลิง

กฎหมายลักษณะตระลาการ กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ชี้ขาดและตัดสินคดีเอาไว้ โดยระบุลักษณะตระลาการมี ๖ ประเภท กล่าวคือ ประเภทแรก ได้แก่ตระลาการที่เป็นผักฝ่ายคู่ความข้างหนึ่ง ประเภทที่สอง ได้แก่ตระลาการที่เป็นนายร้อยนายแขวงเมืองนอก ประเภทที่สาม ได้แก่ตระลาการที่มีใจเสมอทั้งสองข้างคือมิได้ลำเอียง ประเภทที่สี่ ได้แก่ตระลาการที่ตระลาการผู้ใหญ่ตั้งให้เป็น ประเภทที่ห้า ได้แก่ตระลาการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และประการสุดท้าย ได้แก่ ตระลาการที่คู่ความยอมให้บังคับเอง[๓๓]

ตระลาการ ๕ ประเภทแรกนั้น ถ้าบังคับคดีแล้วคู่ความไม่พอใจ ก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ได้ แต่ตระลาการประเภทสุดท้าย ถ้าบังคับคดีแล้วคู่ความจะอุทธรณ์ไม่ได้

เมื่อคดีมีการตัดสินแล้ว ก็มีกฎหมายลักษณะอุทธรณ์อุทธรณ์คดีได้ ลักษณะที่จะอุทธรณ์ได้มี ๕ ประการใหญ่ ๆ คือ ประการแรก ลักษณะองค์อุทธรณ์ มี ๙ ประการ เช่น รับพี่องคนทุศีลหาความพ่อแม่ ปู่ ย่า ตา ยาย แต่งพ้องให้โจทก์ แต่งพ้องให้จำเลย เป็นต้น ประการที่สอง ลักษณะสุธะอุทธรณ์ มี ๑๒ ประการ เช่น หาว่าคัดเทียบสำนวนมิให้โจทก์หรือจำเลยรู้ ตัดข้อใจความเสีย หาว่าเขียนระวางใบ มิได้อ่านให้คู่ความฟัง และแปลงใบสัจ เป็นต้น ประการที่สาม ลักษณะอุตริอุทธรณ์ มี ๒๑ ประการ เช่นหาว่ามิได้เกาะคู่ความทั้งสองข้าง เกาะไว้แต่ข้างเดียว หาว่ามิได้ถามพยานโดยบังคับพยานไว้มิให้แก้ค้าน หาว่ามิได้อ่านคำพิพากษาให้ลูกความฟัง เป็นต้น[๓๔]

วิธีพิจารณาและพิพากษาคดีในสมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นวิธีที่เอาแบบอย่างของอินเดียมาผสมกับแบบไทย ใช้บุคคล ๒ จำพวก เป็นพนักงานตุลาการ หน้าที่ของตุลาการก็คือ เผชิญ พิสูจน์ และปรับ พนักงานตุลาการจำพวกหนึ่งเป็นพราหมณ์ชาวต่างประเทศซึ่งเชี่ยวชาญนิติศาสตร์ เรียกว่า ลูกขุน ณ ศาลหลวง มีทั้งหมด ๑๒ คน หัวหน้าเป็นพระ

มหาราชครูปุโรหิตคนหนึ่ง กับพระมหาราชครูมหิธรอีกคนหนึ่ง ถือศักดินาเท่าเจ้าพระยา หน้าที่ของลูกขุน ณ ศาลหลวง ก็คือการชี้ตัวบทกฎหมาย แต่จะบังคับบัญชาอย่างใดมิได้ อำนาจการบังคับบัญชาทุกอย่างอยู่ที่ขุนนางไทยซึ่งเรียกว่าลูกขุน ณ ศาลา[๓๕] คือตัวลูกขุน ณ ศาลหลวงทั้งหมดเป็นแต่ผู้พิพากษาความชี้ผิดชี้ชอบอย่างเดียว ไม่ได้เป็นผู้พิจารณาความอันใด ต้องมีตุลาการที่จะพิจารณาความนั้นตลอดแล้วไปขอคำตัดสินอีกชั้นหนึ่ง[๓๖]

คดีเริ่มด้วยการมีข้อกล่าวหามาร้องทุกข์กฎหมายไว้ยังขุนการ (คือกรมรับพ้องนั่นเอง) เมื่อขุนการรับพ้องแล้ว จะนำเสนอกรมลูกขุนที่เป็นอิสระอีกกรมหนึ่ง เมื่อลูกขุนตรวจพ้องว่าเป็นพ้องที่ถูกต้องแล้ว กรมรับพ้องจะจ่ายพ้องนั้นไปยังศาลหนึ่งศาลใด แล้วแต่ความนั้นจะตกอยู่ในเขตอำนาจของใคร เมื่อเป็นคดีที่จะรับไว้พิจารณาได้แล้ว โจทก์จะต้องขอให้นักการภูดาษพระทำมรง ไปเกาะเอาตัวจำเลยมาไว้ในตระลาการ แล้วทั้งสองฝ่ายคือโจทก์และจำเลยจะต้องถูกเกาะตัวไว้ในตระลาการไปไหนมาไหนไม่ได้ การสืบพยานไปสืบที่ศาล แต่ตระลาการจะไปสืบที่บ้านพยาน เมื่อสืบพยานแล้ว และศาลได้ชำระความเสร็จสำนวนแล้ว ต้องส่งขึ้นไปยังลูกขุน ณ ศาลหลวง ให้ชี้ขาดว่าฝ่ายไหนแพ้คดีเพราะเหตุใด ๆ ตระลาการก็นำคำพิพากษาไปส่งผู้ปรับให้วางบทอีกชั้นหนึ่ง ผู้ปรับจะวางโทษว่าควรปรับเช่นนั้น ๆ ส่งให้ตระลาการบังคับ สำหรับคดีใดเป็นการยากที่จะตัดสินไม่ว่าในทางข้อเท็จจริงหรือกฎหมาย ต้องกราบบังคมทูลให้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย

ถ้าจะพิจารณาแล้ว ขบวนการทางศาลดังกล่าวก็จัดว่ามีข้อดีในแง่ที่ว่า การตัดสินเป็นการแยกอำนาจทำให้เกิดความยุติธรรมในการตัดสินคดี คืออำนาจไม่ได้ไปรวมอยู่ที่ใดที่หนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ตระลาการมีหน้าที่พิจารณาความโดยตลอด ทำการสืบพยานและอื่น ๆ แต่ผู้ที่มีหน้าที่ตัดสินว่าคดีใดจะชนะหรือแพ้กลับเป็นลูกขุน ณ ศาลหลวง ซึ่งเป็นพวกพราหมณ์ และพวกนี้ก็มีหน้าที่ชี้ขาดตามตัวบทกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา แม้แต่การปรับก็มีผู้ปรับแยกไปต่างหาก โดยผู้ปรับจะเป็นผู้วางโทษการปรับ แล้วจึงค่อยให้ตระลาการ รับไปบังคับ ซึ่งถ้าหากว่าอำนาจต่าง ๆ ดังที่กล่าวแล้ว เช่นการสอบพยาน การตัดสินคดี การวางโทษปรับ ไปรวมอยู่ที่ตระลาการคนเดียวหมดแล้ว โอกาสที่จะเกิดความไม่ยุติธรรมในทางศาลย่อมมีได้ง่าย

อย่างไรก็ตาม ขบวนการทางศาลเช่นนี้ก็จัดได้ว่าเป็นผลเสีย คือมีวิธีการที่ยืดเยื้อแต่ละคดีกว่าจะพิจารณาเสร็จก็กินเวลา บางทีกินเวลาเป็นปี ๆ ทั้งโจทก์และจำเลยก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากมาย

ขบวนการในการพิจารณาคดี

เมื่อถึงขั้นที่เอาตัวโจทก์และจำเลยมาไว้ในตระลาการจะทำให้เกิดการฉ้อราษร์บังหลวงหรือไม่ คิดว่าน่าจะมีโอกาสเป็นไปได้ ซึ่งจะได้เห็นจากกฎหมายบางมาตราที่ได้กำหนดขึ้น เช่นในกฎหมายลักษณะตระลาการที่กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า "ผู้พิจารณาตระลาการกรมใดพิจารณาอรรถคดีซึ่งคิดมิชอบในแผ่นดินก็ดี เบียดบังพระราชทรัพย์ก็ดี และเฉียนให้ตายให้เสียเนื้อความซึ่งพิจารณาสืบไปนั้น ท่านว่าผู้พิจารณาตระลาการเลมิด"[๓๗] แสดงให้เห็นว่าจะต้องเคยเกิดกรณีตระลาการทำการฉ้อราษร์บังหลวงมาแล้ว จึงมีกฎหมายกำหนดโทษเอาไว้

ในกรณีที่เอาคู่ความมาไว้ที่บ้านตระลาการ หากว่าคู่กรณีนำสิ่งของต่าง ๆ มาให้แก่ตระลาการ ตระลาการก็อาจจะมีใจเอนเอียงไปทางฝ่ายที่ให้ของกับตน การพิจารณาคดีจึงอาจจะมีอคติแฝงอยู่ นอกจากนี้โอกาสที่คู่ความจะให้สินบนตระลาการก็มีมากด้วย ดังนั้นจึงมีกฎหมายวางโทษแก่ตระลาการที่รับสินบนดังในบทที่ ๙๐ ว่า "คู่ความให้สินจ้างแก่ผู้พิจารณาตระลาการ ๆ เอามาถวายแก่ผู้เป็นเจ้าแต่ใน ๓ วันไซ้ ท่านว่าให้ลงโทษแก่มันผู้ให้สินจ้าง ส่วนสินจ้างนั้นให้ ๆ แก่ผู้เอามาถวาย ถ้าพ้น ๓ วันแล้ว ผู้รับสินจ้างเอาสินจ้างมาถวายให้ลงโทษแก่ผู้รับสินจ้างโดยขนาด"[๓๘] การให้สินจ้างแก่ตระลาการอาจจะออกมาในรูปอื่น เช่น ถ้าลูกความเป็นหญิงก็อาจจะยอมเป็นชู้กับตระลาการเพื่อให้ตนพ้นคดี เป็นต้น ซึ่งกฎหมายถึงกับกำหนดไว้ว่า...." "นายสุภาตระลาการทำชู้ด้วยลูกความอันอยู่กลางจำนำเสมอให้สินจ้าง...."[๓๙] ดังนั้นจึงนับว่าเป็นข้อบกพร่องของวิธีพิจารณาคดีในขั้นตอนที่เกาะเอาคู่ความไว้ในตระลาการ เพราะเท่ากับเปิดช่องให้ตระลาการมีโอกาสทำการทุจริตในหน้าที่ซึ่งอาจจะโดยเจตนาหรือไม่เจตนา ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น

นอกจากนี้ยังไม่มีมาตรการที่จะควบคุมตระลาการให้ได้ผล ความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีจะเกิดขึ้นหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับตัวตระลาการเอง เห็นได้ชัดว่า แม้แต่ใน

คัมภีร์พระธรรมศาสตร์เองก็ได้แต่ระบุให้ตระลาการมีเมตตาจิตกับคู่ความทั้งสองข้าง ตระลาการคนไหนพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมก็จะมีเกียรติยศมีความเจริญ แต่ถ้าคนไหนไม่เป็นธรรม กินสินบาทคาดสินบน ในคัมภีร์ก็ได้แต่แช่งชักหักกระดูกให้ผู้นั้นตกนรกเมื่อตายไปแล้ว เท่านั้น"....อันว่าบุคคลผู้ใดเป็นตระลาการ ประกอบด้วยศีลสัจ และพิจารณาข้ยคดีแห่งราษฎรทั้งปวงถูกต้องตามพระธรรมศาสตร์กล่าวไว้นั้น อันว่าเกียรติยศและโภคศิริสวัสดิมงคลแห่งตระลาการผู้นั้น ก็จะจำเริญขึ้นทุกวันคุจพระจันทร์ในวันศุขบักก....ถ้าตระลาการผู้ใดให้กำลังแก่คู่ความผู้เท็จกินสินจ้าง....ครั้นทำกาลกิริยาตายแล้ว ก็ไปไหม้อยู่ในอบายภูมิ...."[๔๐]

จริงอยู่กฎหมายบางมาตราอาจจะระบุโทษของตระลาการในกรณีที่ตระลาการทุจริต เช่น ในบทที่ ๗๕ การที่ตระลาการข่มเหงลูกความโดยการ จำ ตรวน ทุบ ตี ข่มขืนลูกความ ฯลฯให้ถือว่าตระลาการทำละเมิดพระราชอาชญา[๔๑] หรือการตัดสินอย่างไม่เป็นธรรมเบียดบังพระราชทรัพย์ก็ถือว่าตระลาการละเมิดตามบทที่ ๗๘ นั้น แม้กฎหมายจะให้สิทธิแก่ลูกความที่จะกล่าวโทษตระลาการได้ตามบทที่ ๔๓ แต่ในภาคปฏิบัติโอกาสที่จะพ้องร้องตระลาการก็คงจะไม่ใช่ที่ง่ายนัก เพราะการที่จะกล่าวโทษตระลาการได้...."ท่านว่าให้พ่อแม่พี่น้องลูกเมียอายัดและแทงสังกัดมูลนายพ้องให้เรียกตระลาการมาพิจารณา จึงให้รับพ้องอาชาอุธรว่า ถ้าอายัดแลแทงสังกัดมิได้ท่านว่าอย่าให้รับพ้องมันเลย"[๔๒] และสิ่งที่จะเป็นอุปสรรคทำให้ลูกความไม่ค่อยอยากอุทธรณ์พ้องตระลาการก็คือบทที่ ๑๓ ของกฎหมายลักษณะอุทธรณ์ที่กล่าวไว้ว่า "....แลลูกความเห็นข้างตัวนั้นพิรุทแลทำฎีกาทุลเกล้าฯ ถวายกล่าวโทษหาอาญาอุทธรณ์ตระลาการ....ข้อก็ดี ถ้าโจทก์แพ้ตระลาการแต่ข้อหนึ่งไซ้ เนื้อความซึ่งหาอาญาอุทธรณ์....ข้อนั้นให้เอาเบ็นแพ้ด้วยจงสิ้น ถ้าเบ็นเนื้อความหลวงให้ขับเมียนโจทก์นั้นจงหนัก ให้ริบราชบาทเอาตัวเข้าคุก ถ้าเนื้อความราษฎรหาแก่กัน ให้ปรับไหมเอาตามบันดาศักดิ์ตามพระไอยะการให้ทุนผู้ชะณะจงเต็ม"[๔๓] ดังนั้นใครที่คิดจะพ้องร้องกล่าวโทษตระลาการ ก็คงจะต้องไตร่ตรองให้ดีเสียก่อนว่าตนมีทางที่จะชนะความหรือไม่ เพราะถ้าเกิดแพ้ก็จะได้รับโทษหนัก ที่ช้ำอยู่แล้วก็จะช้ำยิ่งขึ้น จริงอยู่ถ้าแม้ตระลาการแพ้ ตระลาการก็จะได้รับโทษ แต่โอกาสที่ใครจะชนะความนั้นเป็นสิ่งที่น่าคิด เพราะตระลาการย่อมจะมีอิทธิพลและอำนาจเหนือกว่า

กฎหมายมาตราที่ ๑๕ ในลักษณะอุทธรณ์ให้สิทธิแก่ผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการตัดสินคดี ทำฎีกาทูลเกล้าฯ ถวายกล่าวโทษตระลาการได้ ถ้าผู้อุทธรณ์เป็นข้าราชการคิดว่าโอกาสที่จะฎีกาเพื่อเรียกหาความยุติธรรมก็เป็นไปได้ แต่เราต้องไม่ลืมว่าข้าราชการก็ยังแบ่งออกเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยอีก ซึ่งพวกนี้โอกาสที่จะเข้าเฝ้ากษัตริย์นั้นยากมาก แม้แต่ชาวต่างประเทศ ชูเตน ก็ยังได้บันทึกไว้ว่า "กษัตริย์ไม่ค่อยเสด็จออกให้ราษฎรสามัญได้ชมพระบารมีบ่อยนัก แม้แต่กับขุนนางและข้าราชการพระองค์ยังเสด็จออกมาให้เข้าเฝ้าได้ตามวันเวลาที่มีกำหนดไว้เท่านั้น"[๔๔] การฎีกาจึงเป็นไปได้ยาก แล้วประชาชนธรรมดาเมื่อถูกตระลาการข่มเหงจะมีโอกาสไปฎีกาอย่างไร ทั้งนี้เพราะการเข้าถึงตัวกษัตริย์นั้นยังถูกกีดกันด้วยกฎมณเฑียรบาลอีกชั้นหนึ่ง

นอกจากนี้ก็มีวิธีป้องกันไม่ให้มีการถวายฎีกาพร่ำเพรื่อโดยการที่ผู้ถวายฎีกาต้องระวังตัว ถ้าเอาความเท็จไปถวายฎีกา ก็จะถูกพระราชอาญา[๔๕] ในกรณีที่ไม่มีพยานหลักฐานคณะผู้พิพากษาเมื่อไม่สามารถจะพิพากษาให้เด็ดขาดไปได้ และถ้าทางฝ่ายโจทก์และจำเลยขอร้องให้ใช้วิธีพิสูจน์ คณะผู้พิพากษาก็จะอนุมัติได้ การพิสูจน์ความบริสุทธิ์ทำได้หลายอย่าง เช่น ดำน้ำ ลุยเพลิง สาบาน ล้วงตะกั่ว ว่ายน้ำแข่งกัน เป็นต้น ซึ่งผลที่ตัดสินออกมาก็กล่าวได้ว่าจะมีความเป็นธรรมโดยปริยาย ตัวอย่างเช่น การดำน้ำ วิธีดำน้ำคือบังคับหลักให้คู่ความทั้งสองฝ่ายเกาะคำลงไปในน้ำ ใครผุดขึ้นมาก่อนเอาคนนั้นเป็นแพ้ ดังนั้นถ้าเกิดผู้ร้ายกลั้นใจได้นานกว่าก็จะกลายเป็นผู้ชนะคดีไป

ค่าธรรมเนียมในการศาล

ในสมัยก่อนข้าราชการไม่ได้รับเงินเดือนเหมือนปัจจุบัน ดังนั้นจึงหารายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการมีคดีความกันในศาลแต่ละครั้ง คู่ความจะต้องเสียค่าธรรมเนียมยุบยิบมากมาย เช่น ค่ารับฟ้อง ๒ เฟื้อง ค่าหนังสือฟ้อง ๑ บาท ค่าอ่านฟ้อง ๑ บาท ค่าลอกฟ้อง ๒ เฟื้อง ค่าเดินของนายพะทำมะรง ๒ เฟื้อง (ถ้าเมืองไกลคู่ความก็ต้องเสียค่าเดินมาก เมืองที่อยู่ใกล้ก็เสียน้อย) ค่าเชิงประกัน ๑ ตำลึง ค่ารักษาสำนวน ๑ บาท ค่าสืบพยาน ๑ บาท ๒ เฟื้อง[๔๖] เป็นต้น

แม้แต่ในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คู่ความก็ยังต้องเสียค่าธรรมเนียมซ้ำซ้อนในพิธีการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ เช่น พิสูจน์โดยการลุยไฟทั้งโจทก์และจำเลยต้องเสียค่าธรรมเนียมคือ ค่าขุดรางเพลิงคนละ ๑ ตำลึง ค่าสัจจาธิษฐานคนละ ๑ บาท ๒ เฟื้อง ค่าอ่านสำนวนคนละ ๑ บาท ๒ เฟื้อง ค่าผู้คุมคนละ ๑ บาท ๒ เฟื้อง ค่าบายศรีคนละ ๓ เฟื้อง[๔๗] เป็นต้น

รวมเบ็ดเสร็จต้องเสียคนละ ๓ ตำลึง ๓ บาท ๒ เฟื้อง จะเห็นได้ว่าคู่ความจะต้องเสียเงินค่าใช้จ่ายเป็นค่าธรรมเนียมในโรงศาลมากมาย ดังนั้นในขบวนการทางศาลเท่าที่ได้กล่าวมา คู่กรณีจะต้องเสียทั้งเงินเสียทั้งเวลาและยังไม่มีหลักประกันที่จะให้ความมั่นใจได้ว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากการตัดสินหรือไม่ ฉะนั้นจึงคิดว่า คนอยุธยาถ้าไม่มีความจำเป็นจริง ๆ แล้ว ก็คงจะไม่ขึ้นถึงโรงศาลแน่

เท่าที่กล่าวมาแล้ว ดูเหมือนกับว่าเราจะพิจารณาในแง่ที่ว่าชาวอยุธยามีความรู้ในกฎหมายกันทุกคน แต่ความจริงแล้วโอกาสที่คนจะรู้กฎหมายมีมากน้อยเพียงใดนั้นก็เป็นสิ่งที่น่าคิด เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจุบันซึ่งจัดว่าเป็นสังคมที่ก้าวไปไกลกว่าสมัยอยุธยาในหลายด้าน ทั้งทางด้านการศึกษา ศิลปวิทยาการ ความตื่นตัวทางการเมืองของคนไทย ฯลฯ แต่เปอร์เซ็นต์ของคนที่รู้กฎหมาย สิทธิและหน้าที่ของตนนั้นกล่าวได้ว่ายังมีไม่มากนัก ดังนั้นในสมัยอยุธยาคิดว่าผู้ที่จะรู้กฎหมายและใช้สิทธิในการป้องกันผลประโยชน์ของตนคงจะไม่มีเลยในระดับชาวบ้านธรรมดา ทั้งนี้เพราะสมัยอยุธยามีข้อจำกัดหลายด้าน เช่น ชีวิตความเป็นอยู่ซึ่งเป็นไปในรูปแบบระบบไพร่ ทาส ฯลฯ และสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือเรื่องการศึกษา จำนวนคนที่ได้รับการศึกษามีน้อยมาก โอกาสที่จะรู้กฎหมายก็มีน้อยลงไปด้วยและระบบวิธีการศึกษาในสมัยนั้นมีโอกาสที่จะครอบให้คนไม่เกิดความตื่นตัวในสิทธิของตนเอง

การคุ้มครองประชาชน

เท่าที่ได้กล่าวมาตอนต้น ๆ จะเห็นว่า กฎหมายนั้นให้ความคุ้มครองแก่พระมหากษัตริย์ดังในกฎมณเฑียรบาล นอกจากนี้ยังมีกฎหมายลักษณะอาญาหลวง ลักษณะกบฏศึก ซึ่งได้กล่าวถึงบทลงโทษผู้คิดร้ายต่อพระมหากษัตริย์ต่อแผ่นดินและขุนนาง (ข้าราชการ) แต่มุ่งเน้นที่พระมหากษัตริย์มากกว่า อย่างไรก็ตามขุนนางก็มีฐานะอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของ

พระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป แต่ขุนนางกลับได้รับความคุ้มครองมากกว่า ดังจะเห็นได้จากกฎหมายลักษณะอาญาหลวงมาตรา ๒๘ ว่า "มีผู้มาพ้องหาข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใด ๆ ให้เอาคดีเนื้อความนั้นขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณาจึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาไถ่ถามตีโบยจำจองโทษพลการเอง ท่านว่าผู้นั้นลเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ ๖ สถาน"[๔๘]

ดังมาตรา ๒๘ นี้ ถ้าจะมีผู้มาพ้องพวกขุนนางจะต้องเสนอให้พระมหากษัตริย์ก่อน ซึ่งการจะเสนอพระมหากษัตริย์จะทำให้เรื่องราวใหญ่โต และกระทบกระเทือนขุนนางนั้นด้วย แล้วคิดหรือว่าขุนนางจะยอมส่งผ่านให้พระมหากษัตริย์ และถ้าพ้องร้องขุนนางได้ ขุนนางก็มีทนายว่าต่างแก้ต่างแทนตัว[๔๙] แม้ทนายเหล่านี้จะไม่เหมือนปัจจุบัน แต่อย่างน้อยที่สุดการที่จะมาเป็นตัวแทนขุนนางนั้นจำเป็นต้องรู้ตัวบทกฎหมายและต้องเป็นคนที่มีความรู้ เพราะฉะนั้นโอกาสที่จะชนะความ มีมากกว่าคนอื่น ๆ (ประชาชนสามัญทั่วไป) และนอกจากนี้ยังมีกฎหมายลักษณะอาญามาตรา ๕๘ ว่า "....ถ้าท่านผู้มีบรรดาศักดิ์ ลงโทษ ๔ สถาน"[๕๐] ซึ่งจะเห็นว่าไปทะเลาะกับขุนนางไม่ได้ แต่กฎหมายก็ได้ระบุถึงมาตรการตัดสินหรือปรับไหมในกรณีที่เกิดทะเลาะกันดังในกฎหมายลักษณะวิวาทต่างว่า (มาตรา ๑ "วิวาทต่อกันโทษ ๙–๑๐ ทหง มิให้เรียกทหงไหม โทษสิ่งใดหนักให้เอาสิ่งหนึ่งตั้งไหม ต่ำนา ๔๐๐ ลงมา ให้เอาบันดาศักดิ์ผู้เจ็บได้ตั้งไหม แต่นา ๔๐๐ ขึ้นไปให้เอาบันดาศักดิ์ผู้สูงนาผ่ายเดียวตั้งไหมแก่ผู้ชนะ ถ้อยทีถ้อยต่อกันให้ไหมกลบลบกันเหลือนั้นเป็นสินไหมพินัยกึ่ง"[๕๑]) บทการลงโทษนี้ถ้าดูเผิน ๆ ดูเหมือนจะเป็นธรรม แต่ถ้าพิจารณาแล้วคดีที่เกิดขึ้นท่านคิดว่าผ่ายใดเป็นผ่ายชนะ ในเมื่อพวกที่มีศักดินาสูงล้วนแล้วแต่มีเงินมีอำนาจและบางคนยังเป็นตระลาการด้วย ดังนั้นจึงแน่ใจว่าพวกขุนนางต้องรักษาผลประโยชน์ของตนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

นอกจากนี้กฎหมายยังเน้นความสำคัญให้แก่ข้าราชการ (ขุนนางนั่นเอง) โดยให้ได้รับอภิสิทธิ์ (ถูกต้องตามกฎหมาย) มากกว่าคนธรรมดา ดังเห็นได้จากกฎหมายลักษณะมรดก มาตรา ๙, ๑๐, ๑๑, ๑๒, ๑๖, ๑๗[๕๒] กล่าวคือ ในการแบ่งปันมรดกนั้น ถ้าเป็นข้าราชการจะได้รับมรดกเพิ่มขึ้น อย่างเช่นลูกชายหรือลูกหญิงที่เกิดจากเมียที่แต่งให้หรือพระราชทาน จะได้รับทรัพย์ ๓ ส่วน แต่ถ้ารับราชการได้ ๔ ส่วน เป็นต้น หรือในมาตรา

๓๐ ก็เช่นเดียวกันถ้าหากไม่ได้ดูแลรักษาปลงศพจะไม่ได้รับมรดก แต่ถ้าหากไม่อยู่เพราะไปราชการหรือติดราชการก็ยังมีสิทธิ์ได้รับมรดกอยู่เช่นเดิม[๕๓]

ส่วนการคุ้มครองประชาชนนั้น ตามกฎหมายลักษณะอาญาหลวงมาตรา ๒๐, ๒๒, ๒๓, ๒๔, ๒๘ กล่าวถึงการคุ้มครองในแง่ที่ไม่ให้พวกขุนนางที่มีอำนาจมาข่มขู่หรือฉุดลากตามอำเภอใจเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นถึงความจริงใจในการคุ้มครองนี้ว่า ทำไปเพื่อเป็นการรักษากำลังไพร่พล และมิให้ขุนนางสองสุมผู้คนและป้องกันมิให้หนีเข้าบ้ำเพราะทนกดขี่ไม่ไหวดังนั้นกฎหมายนี้ก็ให้ประโยชน์แก่พระมหากษัตริย์มากกว่า และประกอบกับระบบไพร่ที่ให้ราษฎรสังกัดเจ้าขุนมูลนาย และเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือไม่เข้าสังกัด ก็ออกกฎหมายมาในทำนองให้ความคุ้มครองแก่ผู้มีสังกัดเท่านั้นที่จะมีสิทธิทางกฎหมายได้ เช่นการฟ้องร้อง[๕๔]

ถ้าหากประชาชนไปฟ้องร้องตระลาการไม่ได้ให้ความยุติธรรม ประชาชนมีสิทธิจะอุทธรณ์ได้ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายลักษณะอุทธรณ์มาตรา ๑๐๓ ที่ให้สิทธิอุทธรณ์ (ฟ้องตระลาการ) แต่ถ้าหากแพ้คดีจะต้องถูกลงโทษอย่างหนัก[๕๕] ดังนั้นการคุ้มครองสิทธิประชาชนช่างดูคับแคบจริง ๆ

อย่างไรก็ตามกฎหมายยังให้สิทธิประชาชนในการเข้าถือครองที่ดิน ซึ่งมีคติว่าที่ดินทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นสมบัติของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว การเข้าครอบครองจึงต้องไปบอกแก่เจ้าพนักงานให้เขียนโฉนดให้[๕๖] ดังนั้นแม้ว่าจะให้ครอบครองที่ดิน แต่พระมหากษัตริย์ก็ยังคงดำรงเป็นเจ้าของที่ดินโดยเก็บค่าเช่าในรูปของภาษีอากร และเพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงภาษี ใครมิได้ไปทำโฉนดก็จะมีโทษอย่างหนักซึ่งไม่ผิดกับกบฏ เช่น ริบเรือน ริบราชบาทว์ เป็นต้น

คนในอยุธยาโดยทั่วไป นอกจากจะเป็นไพร่ก็ยังมีส่วนหนึ่งที่เป็นทาส ซึ่งพวกนี้จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายน้อยมาก เพราะมักจะถือว่าอยู่ในความคุ้มครองของนายเงินเป็นผู้รับชอบตลอดจนถูกลงโทษเวลาทำผิด แต่มีข้อแม้ว่าจะต้องลงโทษไม่ถึงขั้นเสียชีวิต ดังกฎหมายลักษณะทาสมาตรา ๘ ว่า "ผู้ใดขึ้งเครียดแก่ข้าคนตนไซร้ท่านให้ตีภอให้หลาบปราบภอให้กลัว ท่านมิให้ล้มตาย"[๕๗] ถ้าหากทาสเกิดความไม่พอใจก็มีสิทธิที่จะฟ้องร้องได้ แต่

หากว่าจะต้องส่งเงินค่าตัวให้ก่อน[๕๘] การตั้งข้อจำกัดไว้เช่นนี้เป็นการเปิดโอกาสที่จะเรียกร้องความเป็นธรรมและถ้าหากทาสมีเงินพอที่จะไถ่ค่าตัวทาสคงจะไม่ต้องทนทุกข์ทรมานและทาสเองก็คงพอเห็นตัวอย่างการฟ้องร้องในสมัยนั้นบ้างว่าจะต้องเสียเวลา และเสียเงินค่าธรรมเนียมมากมายเพียงไร ทาสคงไม่มีให้แน่นอน และทาสเองก็คงไม่แน่ใจว่าการตัดสินนั้นจะให้ความยุติธรรมแก่ตนแค่ไหนและถ้าแพ้แล้วก็ต้องลำบากยิ่งกว่าเดิมอีก

กฎหมายสมัยอยุธยาได้เปิดโอกาสให้เป็นไทได้ นอกเหนือจากการเสีย (ไถ่) ค่าตัวแล้วในกรณีดังต่อไปนี้

ทาสไปฟ้องร้องนายเงินเป็นโจรฉกลักปล้นสะดมทรัพย์สินของผู้อื่น ของหลวง หรือเป็นกบฏ แล้วไต่สวนว่าเป็นความจริง แต่ถ้าหากไม่เป็นจริง ทาสจะถูกลงโทษอย่างหนัก[๕๙]

เพราะฉะนั้นในประเด็นนี้ทาสก็คงไม่กล้า ไม่แน่ใจในความยุติธรรมในทางศาล เพราะนายเงินก็เป็นพวกเดียวกับตระลาการ ดังนั้นในประวัติศาสตร์ไทยจึงไม่เคยปรากฏว่าทาสเป็นไทได้ในกรณีนี้ การตรากฎหมายเช่นนี้ก็คงเพื่อให้ทาสเป็นหูเป็นตาให้มากกว่ามุ่งให้เป็นไท

ในกรณีที่ทาสไปทำสงครามแทนนายเงิน การไปทำสงครามแทนนายเงิน ถ้าหากไปทำสงครามได้รบพุ่งกับศัตรูรอดตายกลับมาหรือตกเป็นเชลยแล้วรอดกลับมาได้ หรือเกิดอุบัติเหตุเจ็บไข้ตาย ก็จะเป็นไทได้ แต่ถ้าไปสงครามมิได้รบพุ่งกับข้าศึกกลับมาก็ทำค่าตัวเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งให้แก่นายเงิน[๖๐]

เพียงแค่นี้คงมองเห็นความเป็นธรรมของกฎหมายได้บ้างแล้ว ทั้ง ๆ ที่ได้บ่งว่าทาสไปทำสงครามแทนนายเงินก็จะได้เป็นไท แต่กว่าจะเป็นไทก็มิใช่ของง่าย จะต้องไปถูกจับเป็นเชลยแล้วหนีรอดกลับมาได้ หรือไม่ก็ตายไปเลย และถ้าไปแล้วไม่ได้รบกับข้าศึกแทนที่จะให้อิสระก็ยังต้องเอาเงินค่าตัวครึ่งหนึ่งก่อนจึงจะให้เป็นอิสระ คิดหรือว่าทาสจะมี เพราะตอนไปรบทาสคงไม่มีเวลาไปหาเงิน หรือบางทีอาจจะได้เงินหรือทรัพย์สินบ้างเมื่อการรบนั้นชนะ (สงครามปล้นเมือง) และโอกาสที่จะรอดชีวิตกลับมานั้นคงมีไม่มาก อีกประการหนึ่ง การสงครามจะต้องตระเตรียมเสบียงอาหารไปเองและทาสก็คงมีไม่มากพอ เวลาเสบียง

หมดก็ต้องไปขอซื้อจากคนอื่น ทาสก็คงไม่มีเงิน เมื่อกลับมาก็ต้องใช้หนี้อีก เพราะฉะนั้น โอกาสจะเป็นไทนั้นถึงแม้จะมีก็จริงอยู่ แต่ในทางปฏิบัตินั้นดูเหมือนจะยากมาก

สำหรับทาสหญิง การเป็นไทของอาศัยรูปโฉม โดยการไปเป็นภรรยานายเงิน แต่ก็ใช่ว่าจะได้ทันทีไม่ เพียงแต่มีฐานะดีขึ้นกว่าเดิมนิดหน่อย จะต้องรอให้นายเงินผู้เป็นสามีตายก่อน จึงจะเป็นไทได้ ภรรยาโดยทั่วไปเมื่อสามีตายก็จะได้รับมรดก แต่ในฐานะเป็นทาสมาก่อนจะไม่มีสิทธิรับมรดกเช่นภรรยาคนอื่น ๆ นอกจากลูกคนเองจะตาย มรดกจึงตกเป็นของเมียทาส เพราะตามกฎหมายให้สิทธิลูกที่เกิดจากเมียทาสรับมรดกได้ แต่ก็ได้ยากกว่าลูกที่เกิดจากเมียอื่น ๆ[๖๐]

เพราะฉะนั้นดังที่กล่าวมานี้ จะเห็นว่ากฎหมายได้เปิดโอกาสให้ทาสเป็นไทแก่ตัวเองได้ แต่ก็ไม่วายวางข้อแม้หรือข้อจำกัดไว้มากมายจนเป็นการปิดโอกาสมากกว่า

มนุษยธรรม

กฎหมายอยุธยาพยายามให้สังคมมีมนุษยธรรมต่อกันมาก ทั้งในด้านบุคคลต่อบุคคล และทั่วไป แต่กฎหมายยังมีข้อบกพร่องอย่างชัดเจนในแง่ของการกดขี่ทางเพศ ผู้หญิงอยุธยาดูเหมือนไร้ค่า เป็นเพียงเครื่องบำเรอความสุข เป็นสิ่งประดับบารมี การมีภรรยาหลายคนแสดงให้เห็นถึงบารมีของคนนั้น[๖๒] โดยที่กฎหมายยอมรับและยังแจกแจงฐานะภรรยาไว้ดังจะเห็นได้จากกฎหมายผัวเมีย และลักษณะมรดก กล่าวคือมีทั้งภรรยาพระราชทาน ภรรยาหลวง (พ่อแม่แต่งให้) ภรรยากลางนอก (อนุภรรยา ตัวเองชอบเอง) และภรรยาทาส (ตัวเองชอบเอง)

ภรรยาเหล่านี้มีฐานะแตกต่างกัน ดังนั้นการรับมรดกก็แตกต่างกันตามลำดับและที่น่าสงสารที่สุดก็คือเมียทาส จะไม่ได้รับมรดก ได้แค่เป็นไทแก่ตัวเอง และเมื่อนึกถึงสภาพของครอบครัวที่มีเมียมากมายหลายคน จะต้องมีความลำบากในการดำรงชีวิตอยู่ เพราะความสุขที่ได้รับจากสามีคงไม่ทั่วถึง และถ้าหากผู้หญิงเกิดไปมีชู้ก็จะถูกลงโทษอย่างรุนแรงมาก[๖๓] เช่น เอาเฉลวปะหน้า ทัดดอกชบาแดงสองหู ร้อยดอกชบาเป็นมาลัยใส่คอและหัว แล้วเอาไปประจาน ๓ วัน ฉะนั้นหญิงต้องจำทนอยู่เช่นนั้นตลอดไป

กฎหมายลักษณะกู้หนี้แสดงให้เห็นถึงการกดขี่ทางเพศ ดังในมาตรา ๓ ที่ให้การใช้หนี้ได้ด้วยการแต่งงานกับเจ้าหนี้ โดยบอกว่าถ้าลูกหนี้เป็นผู้หญิงแล้วแต่งงานกับเจ้าหนี้ หนี้นั้นก็หมดไป แต่ถ้าต่อมาภายหลังหญิงนั้นไม่สมัครใจอยู่ก็ให้ใช้หนี้คืนเฉพาะเงินต้น และในกรณีที่ลูกหนี้เป็นชายไปชำระหนี้ด้วยการแต่งงานกับเจ้าหนี้ซึ่งเป็นหญิง ต่อมาเจ้าหนี้ซึ่งเป็นหญิงไม่สมัครใจ ลูกหนี้ไม่ต้องใช้หนี้คืนแม้แต่เงินต้น[๖๔]

จากกฎหมายมาตรานี้ ไม่ว่าผู้ชายจะเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ก็ได้รับอภิสิทธิ์กว่า และถ้าหากเลิกร้างไปก็กลายเป็นแม่หม้าย ซึ่งในสังคมอยุธยาแม่หม้ายมีฐานะที่ต่ำต้อยลงไปอีก ดังปรากฏอยู่ในกฎหมายอาญาหลวงตอนหนึ่งว่า ห้ามไม่ให้แม่หม้ายขึ้นเรือนโดยมิได้บอกกล่าว ถ้าฝ่าฝืนจะถูกลงโทษ[๖๕] และแม่หม้ายนี้จะไม่ได้รับมรดกในกรณีที่แต่งงานใหม่อยู่กินกับสามีต่ำกว่า ๓ ปี และไม่มีบุตร[๖๖] และจะได้ต่อเมื่อเป็นที่พ่อแม่ของฝ่ายชายแต่งให้และมีลูกด้วยกัน แต่ถ้าไม่มีลูกก็ได้เพียงครึ่งหนึ่งของส่วนที่ได้

ผู้หญิงที่ได้รับการดูถูกเหยียดหยามมากที่สุดในสังคมคือโสเภณี กฎหมายบีดกั้นไว้มิให้กลับตัวเป็นคนดี ปานประหนึ่งว่าชั่วแล้วก็ต้องชั่วตลอด ดังจะเห็นได้จากคดีพ้องร้องในสมัยนั้น กล่าวคือ "พันไกรมือเพชรพ้องจีนใหม่ว่าไปข่มขืนเมียตน เมียตนชื่ออีมีขณะที่นอนอยู่ในเรือ แต่ศาลกลับตัดสินไม่เอาความผิดกับจีนใหม่ เพราะถือว่าอีมีเคยเป็นโสเภณีมาก่อน แม้แต่งงานแล้ว แต่ยังไม่มีบุตร ผู้ที่มาข่มขืนจึงไม่มีความผิด มิหนำซ้ำพันไกรมือเพชรต้องถูกลงโทษในฐานะที่เอาเรื่องน่าขายหน้ามาพ้องอีก[๖๗]"

เพราะฉะนั้นเท่าที่กล่าวมา จะเห็นว่ากฎหมายอยุธยาคำนึงถึงความมีมนุษยธรรมสำหรับผู้ชายมากกว่า อย่างไรก็ตามก็มีท่านผู้รู้ได้ชมกฎหมายอยุธยาว่าเป็นกฎหมายที่มีมนุษยธรรม โดยกล่าวว่า "ตามกฎหมายลักษณะหนี้ ท่านกำหนดให้เจ้าหนี้เอาดอกเบี้ยได้คำลึงละเฟื้องต่อเดือน ลูกหนี้กลับไปตกลงยินยอมให้เจ้าหนี้เอาได้ตั้งเดือนละสลึงสองสลึง กฎหมายอยุธยาผู้ปราณีจะว่าอย่างไร ท่านก็ว่าของท่านไว้ดีเหมือนกัน โดยให้เจ้าหนี้เรียกเอาดอกเบี้ยเกินอัตราได้เพียงเดือนเดียวเท่านั้น พ้นนั้นท่านให้เรียกได้เพียงเดือนละ ๑ เฟื้อง"[๖๘] คนเราเมื่อได้เป็นคนจนต้องกู้เงินเขาใช้แล้ว เจ้าหนี้เขาเรียกเอาอะไรก็ต้องให้เขา มิฉะนั้นจะเอาเงินเขามาใช้ได้อย่างไร โดยที่มนุษยธรรมเป็นเช่นนี้ กฎหมายจึงไม่ให้เจ้าหนี้เอาเปรียบคนยากจน

แต่เมื่อพิจารณาในกฎหมายลักษณะกู้หนี้ ซึ่งกำหนดการคิดดอกเบี้ยไว้ตำลึงละ ๑ สลึงต่อเดือน[๖๕] และการส่งดอกเบี้ยก็ส่งเป็นรายเดือน ถ้าค้างดอกเบี้ย เจ้าหนี้ก็ไปฟ้องศาลใช้อำนาจศาลบังคับให้ลูกหนี้ใช้ให้ตามมากน้อยไม่มีการลดหย่อน เว้นแต่จะตกลงกันได้เอง อย่างไรก็ตามกฎหมายอยุธยาก็ได้ให้ความสำคัญในด้านมนุษยธรรมแก่โจรบ้างในการพิจารณาคดีว่า การกระทำของโจรนั้นเกิดขึ้นในขณะที่สภาพของบ้านเมืองกำลังอดหยากยากแค้นเพียงใด ถ้ากำลังอดหยากก็จะลดโทษ[๗๐]

การขจัดการเอารัดเอาเปรียบ

ในกฎหมายอยุธยาได้พยายามที่จะกำจัดการเอารัดเอาเปรียบ ตัวอย่างเช่น ในกฎหมายลักษณะอาญาหลวง มาตรา ๓๖ ให้ซื้อขายตามราคาที่กำหนด ห้ามซื้อถูกขายแพง[๗๑] หรือกฎหมายลักษณะมรดก ให้แบ่งปันมรดกตามบรรดาศักดิ์ ศักดินาตั้งแต่ ๔๐๐ ขึ้นไป จะต้องแบ่งมรดกออกเป็น ๔ ส่วน ให้พระคลังหลวง ให้บิดามารดา ให้สามี (ภรรยา) และญาติพี่น้องลูกหลานเหลน[๗๒] การขจัดการเอารัดเอาเปรียบในกฎหมายอยุธยาไม่ค่อยเห็นเด่นชัดนัก ส่วนมากมักจะมุ่งเน้นในการรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นขุนนาง (นายเงิน) อย่างเช่นในกฎหมายลักษณะลักพา มาตรา ๑๙ และ ๒๐ กล่าวว่า เมื่อทาสหนีนายเงินไป แต่ก็ถูกจับมาขายอีก เจ้าของตามมาพบเข้าจะต้องเอาเงินมาซื้อคืนตามราคาตลาด จะไปเอามาเลยไม่ได้[๗๓] ซึ่งการกำหนดไว้นี้ ก็เป็นการรักษาผลประโยชน์ระหว่างนายทาสกันเอง ทาสก็ยังคงเป็นทาสเหมือนเดิม

การป้องกันผู้กระทำความผิด

เมื่อผู้ถูกสงสัยว่าจะกระทำความผิดถูกจับกุมตัวนั้น ดูเหมือนว่ากฎหมายอยุธยายังรับรองความบริสุทธิ์อยู่และจะต้องมีการสอบสวนให้แน่ชัดเสียก่อน ดังในลักษณะกฎหมายโจรที่ระบุว่าเมื่อจับโจรมาได้แล้วก็ให้ไต่สวนว่าเป็นความหรือไม่ จะใช้ระบบซ้อมให้ยอมรับไม่ได้ ผู้ซ้อมจะถูกลงโทษถ้าไม่ใช่เป็นความจริง[๗๔] แต่ในทางปฏิบัติ ถ้าหากผู้สอบสวนได้ลงโทษผู้ต้องสงสัยให้ยอมรับสารภาพ ในกรณีที่เป็นผู้บริสุทธิ์จริงแต่ทนความเจ็บปวดไม่ไหวก็ต้องยอมรับสารภาพ เพราะหากไม่รับสารภาพแล้วผู้สอบสวนก็จะมีความผิดและต้องได้รับโทษ หรือว่าผู้สอบสวนจะเบิดช่องให้อันตรายแก่คนอย่างนั้นหรือ

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดคดีความขึ้นมาแล้วจะตั้งศาลเตี้ยพิจารณาความกันเองไม่ได้ จะต้องไปพึ่งรองที่ศาล ดังในกฎหมายลักษณะอาญาหลวงที่ว่า "ทวยราษฎร์ผู้ใดใดแลมีบรรดาศักดิ์แลหาบรรดาศักดิ์ใดใดไม่ได้ก็ดี อันต้องกันโชกริบราชบาทเอาทรัพย์สิ่งสินแลต้องยื้อชักเอาข้าคนบ่าวไพร่ข้าคน ไปทุบถองตีจำจองใส่ขื่อคาโซ่ตรวน แลทำตนบ้างก็ดี แลต้องเบ็นโจรตีโจรสลมลักข้าคน พั่นแทงโคกระบือ และลอบลักพั่นแทงกันก็ดี....ท่านให้มาว่ากล่าวพ้องร้อง ณ โรงศาล"[๗๕]

การลงโทษ

บทลงโทษเมื่อทำผิดในสมัยอยุธยา มีลักษณะเด่น ๆ พอสรุปได้ ๓ ลักษณะ

๑. การลงโทษที่รุนแรงในกรณีคิดร้ายต่อพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าด้วยกาย วาจา หรือใจก็ตาม การเบ็นกบฏจะเห็นได้จากมาตรา ๑ ในกฎหมายอาญาหลวงว่า "ผู้ใดใจโลภนัก ทำใจใฝ่สูงให้เกินศักดิ์ กระทำให้ล้ำเหลือบันดาศักดิ์อันท่านให้แก่ตน แลมิจำพระราชนิยมพระเจ้าอยู่หัว แลถ้อยคำมิควรมาเจรจา....แลสิ่งของมิควรประดับเอามาเบ็นเครื่องประดับตน ท่านผู้นั้นทนงองอาจ ท่านให้ลงโทษ ๙ สถาน ให้บั่นคอ ริบเรือน ให้เอามะพร้าวห้าวยัดปาก ให้ริบราชบาตร แล้วเอาตัวลงหญ้าช้าง ให้ไหมจตุรคูณแล้วออกจากราชการ...."[๗๖] หรือในกรณีคิดกบฏในมาตรา ๑ ลักษณะกบฏศึก กล่าวว่าจะได้รับโทษ ๓ สถานคือ ให้ริบราชบาตรฆ่าเสียทั้งโคตร ให้ริบราชบาตรฆ่าเสีย ๗ โคตร ให้ริบราชบาตรฆ่าเสีย โคตรนั้นอย่าให้เลี้ยงสืบไป และการประหารให้ทิ้งไว้ ๗ วันถึงให้ตาย และอย่าให้เลือดตกพื้นดิน แล้วใส่แพลอยตามน้ำ...[๗๗]

๒. การลงโทษแบบตาต่อตาพั่นต่อพั่น ในกรณีฆ่าคนตายไม่ว่าจะเบ็นพระมหากษัตริย์ พระสงฆ์ บิดามารดา คณาญาติ ครูอุปัชฌาจารย์ เด็กและผู้อื่นจะได้รับโทษ ๒๑ สถาน อาทิเช่น ให้ต่อยกระบาลศีศะเลิกออกเสียแล้วเอาคีมคีบเหล็กแดงใส่ลงให้มันหม่องศีศะพลุ่งฟูขึ้นดังม่อเคี่ยวน้ำส้มพระอุม ฯลฯ หรือในกรณีที่เบ็นโจรปล้นบ้านเรือนก็จะได้รับโทษ ๑๑ สถาน[๗๘] อย่างเช่น ให้ทวนด้วยหวายให้ตัดนิ้วตัดเท้าทั้งสองข้าง ให้ตัดมือทั้งสองข้าง เบ็นต้น

๓. การลงโทษขั้นลหุโทษ ด้วยการทวน การปรับไหมซึ่งเกิดจากการทะเลาะวิวาท กู้หนี้ ผัวเมีย ลักพา อย่างเช่น "...วิวาทร้องด่าเถียงกัน ผู้ใดออกไปจากแดนตน รุกเข้าไปถึงที่แดนท่านด่าตีกันไซ้ ท่านว่าผู้นั้นรุกให้ไหมโดยพระราชอาญา[๗๕]... ถ้าลูกหนี้ยังมิได้ส่งเงินตามสารกรมทันต่อสู้ว่าส่งแล้ว ท่านว่ามันละเมิดสินท่าน ให้ไหมเบื้นทวีคูณ"[๘๐]

การลงโทษตามลักษณะที่ ๑ นั้นเป็นการป้องกันมิให้ใครคิดร้ายต่อพระมหากษัตริย์หรือเพียงท่าทีว่าจะไม่ซื่อสัตย์ ทั้งนี้ก็ต้องลงโทษกันอย่างจริงจังเพื่อมิให้เป็นแบบอย่างแก่ใคร ดังในกรณี กบฏญาณพิเชียร กบฏนครศรีธรรมราช (สมัยพระเพทราชา) เมื่อถูกจับได้ก็ประหารชีวิตทันที การทำเช่นนี้ก็เพื่อคงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของพระมหากษัตริย์และกฎหมายแต่อย่างไรก็ตามตลอด ๔๑๗ ปีของอาณาจักรอยุธยา เหตุการณ์บ้านเมืองภายในเต็มไปด้วยการแก่งแย่งชิงอำนาจ มีการฆ่าฟันกันอยู่เกือบตลอดเวลา การเป็นเช่นนี้ดูเหมือนว่ากฎหมายหรือบทลงโทษไม่เป็นผล แต่คนที่จะกระทำต้องมีสมัครพรรคพวกมากจนแน่ใจว่าตนต้องเป็นฝ่ายชนะ และนอกจากนั้นก็กวาดล้างพวกตรงข้ามและเมื่อได้อำนาจแล้วก็ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือป้องกันฐานะของตนต่อไป

ส่วนความเป็นไปได้ของลักษณะที่ ๒ ยังน่าสงสัย เพราะเป็นบทลงโทษที่น่าหวาดเสียวสยดสยองและน่ากลัวมาก และจากกฎหมายลักษณะโจรที่บรรยายประเภทของโจรไว้มีต่าง ๆ นานาชนิด จนถึงกับเรียกสารพัดโจร ถ้าหากดำเนินตามกฎหมายอย่างที่ว่าคนอยุธยาคงต้องเต็มไปด้วยคนมือกุดตีนด้วนหมด แต่จากการมีระบบไพร่ที่ต้องการแรงงานและกำลังรบและจากพงศาวดารหรือจดหมายเหตุของต่างชาติก็ไม่เห็นกล่าวถึงว่า คนอยุธยามีลักษณะพิกลพิการแต่อย่างใด เพราะฉะนั้นการตรากฎหมายมีบทลงโทษแบบนี้ ก็คงเพื่อเป็นการข่มขวัญหรือเสือกระดาษเท่านั้นเอง เว้นเสียแต่ว่ามีคดีอุกอาจจริง ๆ ที่น่ากลัวอย่างเช่นฆ่าคนตาย ก็ต้องตายตกตามกันเพื่อไม่ให้เป็นตัวอย่าง เพื่อความสงบสุขและเพื่อการรักษากำลัง

โอกาสที่เป็นไปได้มากที่สุดก็คือ ลักษณะที่ ๔ เพราะเป็นการลงโทษแบบปรับไหมซึ่งเป็นการนำรายได้มาสู่ประเทศและไม่สูญเสียกำลังคนด้วย แต่การปรับไหมนี้ก็เหลือทนแล้วทั้งนี้เนื่องจากไหมเป็น ๒–๓ เท่า หรือตามบรรดาศักดิ์ของคู่คดีและลองคิดซิว่าคนธรรมดา

จะมีเงินมากพอมาเสียค่าปรับหรือ เพราะการดำเนินชีวิตก็เป็นแบบเลี้ยงตัวเองไปวัน ๆ มิได้เก็บและมีการเพิ่มผลิตผลเพื่อการค้าขายพอจะได้ร่ำรวย การปรับไหมจึงเป็นการลงโทษที่ไม่เบาเลย อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาว่า กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ประชาชนมีส่วนรับรู้หรือรู้เรื่องมากน้อยแค่ไหน ถึงแม้จะได้บ่าวประกาศแต่พวกขุนนางนายเงินหรือกำนันผู้ใหญ่บ้านคงไม่ประกาศเป็นแน่ หากกฎหมายนั้นเกิดไปกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของคน และหากบีดประกาศไว้ตามบ้านขุนนางหรือวัด คนที่อ่านออกเขียนได้ในสังคมอยุธยามีสักกี่คน ทั้งนี้ก็เพราะว่าระบบการศึกษาสมัยอยุธยายังไม่เปิดโอกาสให้แก่คนทั่วไป

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในสมัยรัชกาลที่ ๑ มีรับสั่งให้ประมวลกฎหมายขึ้นใหม่เรียกกฎหมายตราสามดวงที่เป็นเช่นนี้เพราะเหตุว่า มีคดีความเกิดขึ้นคดีหนึ่ง กล่าวคือ นายบุญสี ช่างเหล็กหลวงร้องทุกข์กล่าวโทษพระเกษมว่า "อำแดงบ๋อมภรรยานายบุญสีพ่องหย่านายบุญสี นายบุญสีไม่ยอมให้หย่า เพราะอำแดงบ๋อมเล่นชู้ พระเกษมหาได้พิจารณาตามคำให้การไม่ แต่กลับพิจารณาไม่เป็นธรรมเข้ากับอำแดงบ๋อม แล้วตัดข้อความให้ลูกขุน ณ ศาลหลวงพิจารณา ลูกขุน ณ ศาลหลวงได้พิจารณาให้ขาดจากผัวเมียตามกฎหมาย" จึงทรัสว่าหญิงนอกใจชายแล้วมาพ่องหย่าชาย แล้วลูกขุนให้หย่ากันหาความยุติธรรมไม่ได้ จึงให้ตรวจสอบกฎหมายต่าง ๆ ปรากฏว่าชายไม่ผิดแต่หญิงขอหย่าให้หย่าได้ ความเป็นเช่นนี้เหมือนกันทุกฉบับ รัชกาลที่ ๑ ทรงเชื่อว่าน่าจะจำและลอกกันผิด ๆ จึงทรงตั้งคณะกรรมการชำระกฎหมายขึ้นใหม่ มีจำนวน ๑๑ นาย คือ อาลักษณ์ ๔ นาย ลูกขุน ๓ นาย และราชบัณฑิต ๔ นาย คัดแปลงให้ถูกต้องและยุติธรรมจัดเป็นหมวดหมู่ให้เรียบร้อยขึ้นส่วนใหญ่แล้วเป็นกฎหมายดั้งเดิมในสมัยอยุธยาทั้งสิ้น มีที่ออกมาใช้ใหม่ในรัชกาลที่ ๑ บางส่วนเท่านั้น รัชกาลที่ ๑ ทรงโปรดให้อาลักษณ์เขียนไว้ ๓ ชุด ไว้ห้องเครื่อง หอหลวง และศาลหลวงสำหรับลูกขุน ทุกเล่มประทับตราพระราชสีห์ พระคชสีห์ บัวแก้ว ไว้เป็นสำคัญซึ่งเรียกกันว่า "กฎหมายตราสามดวง" ดังกล่าว

กฎหมายดังกล่าวได้ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ มาจนถึงสมัยรัชกาลที่ ๕ จึงได้มีการปฏิรูปกระบวนยุติธรรมต่าง ๆ ตลอดจนกฎหมายที่เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าทางด้านยุติธรรมจากโลกตะวันตก

เชิงอรรถบทที่ ๓

๑. กรมศิลปากร *ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ ๑ จารึกสุโขทัย* พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระราชประสิทธิคุณ ๘ เมษายน ๒๕๑๕ หน้า ๑๐๘

๒. โปรดดูรายละเอียดใน ประเสริฐ ณ นคร *มังรายศาสตร์* ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว ประสานมิตร กรุงเทพฯ ๒๕๒๑ หน้า ๔๓–๔๔

๓. กรมศิลปากร เล่มที่อ้างแล้ว หน้า ๑๐๒

๔. ขุนประเสริฐศุภมาตรา "แนวความเห็นโดยย่อเกี่ยวกับกฎหมายสุโขทัย" *คำบรรยายโบราณคดีสมัยสุโขทัย พ.ศ. ๒๕๐๓* ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิวพร พระนคร ๒๕๐๗ หน้า ๑๐๖–๑๑๒

๕. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๑๒–๑๒๓

๖. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช *กฎหมายสมัยอยุธยา* ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิวพร พระนคร ๒๕๑๐ หน้า ๒

๗. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช "สังคมอยุธยา" *รวมปาฐกถางานอนุสรณ์อยุธยา ๒๐๐ ปี เล่ม ๑* โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๑๐ หน้า ๒๙๒–๒๙๓

๘. ณรงค์ พ่วงพิศ *ประวัติศาสตร์ไทย ๑* คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพฯ ๒๕๑๔ หน้า ๘๓

๙ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เล่มที่อ้างแล้ว หน้า ๒๙๔

๑๐. กระทรวงมหาดไทย *ประวัติศาสตร์ไทย* หน้า ๖๙

๑๑. กฎหมายตราสามดวงเล่ม ๒ โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๑๕ หน้า ๗๙

๑๒. เล่มเดียวกัน หน้า ๗๐–๗๑

๑๓. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๐๙

๑๔. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๐๒

๑๕. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๐๔

๑๖. เปลื้อง ณ นคร *ประวัติวรรณคดีไทยสำหรับนักศึกษา* ไทยวัฒนาพาณิช พระนคร ๒๔๙๘ หน้า ๔๕

๑๗. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๑๕ หน้า ๑๐๙

๑๘. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๑๓

๑๙. เล่มเดียวกัน หน้า ๗๘–๗๙

๒๐. ที่เดียวกัน

๒๑. เล่มเดียวกัน หน้า ๙๘

๒๒. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เล่มที่อ้างแล้ว หน้า ๗๘

๒๓. เล่มเดียวกัน หน้า ๗๙

๒๔. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ หน้า ๑๐๕–๑๐๖

๒๕. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๑๙

๒๖. กรมศิลปากร *ประชุมพงศาวดารภาคที่ ๗๙* โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๐๗ หน้า ๙๓

๒๗. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เล่มที่อ้างแล้ว หน้า ๔๑–๔๒

๒๘. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๒ หน้า ๒๘

๒๙. เล่มเดียวกัน หน้า ๓๙

๓๐. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เล่มที่อ้างแล้ว หน้า ๔๓

๓๑. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๒ หน้า ๗๔–๗๕

๓๒. เล่มเดียวกัน หน้า ๗๕–๗๖

๓๓. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๒๘

๓๔. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๘๖–๑๙๑

๓๕. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" *ในประวัติศาสตร์และการเมือง* หน้า ๗๐

๓๖. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" ใน *ประวัติศาสตร์และการเมือง* หน้า ๒๐๔

๓๗. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๒ หน้า ๑๖๖

๓๘. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๗๑

๓๙. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๒ หน้า ๑๗๘

๔๐. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๒๓–๑๒๔

๔๑. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๖๕

๔๒. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๔๙

๔๓. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๒ หน้า ๑๙๘–๑๙๙

๔๔. กรมศิลปากร *ประชุมพงศาวดารภาคที่ ๗๕* โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒ หน้า ๑๒๓

๔๕. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" *ประวัติศาสตร์และการเมือง* หน้า ๗๑

๔๖. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๕ โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๑๕ หน้า ๑๐–๑๗

๔๗. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๒ หน้า ๑๐๙

๔๘. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๔ โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๑๕ หน้า ๒๙–๓๐

๔๙. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช *กฎหมายอยุธยา* หน้า ๔๒

๕๐. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๔ หน้า ๕๑

๕๑. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓ หน้า ๒๘–๓๓

๕๒. ที่เดียวกัน

๕๓. เล่มเดียวกัน หน้า ๓๓–๓๙

๕๔. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๔ หน้า ๒๓–๓๐

๕๕. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓ หน้า ๑๙๘

๕๖. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๒ หน้า ๑๙๖

๕๗. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๕ หน้า ๔๕

๕๘. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๒ หน้า ๓๓

๕๙. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๔ หน้า ๗๗

๖๐. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๒ หน้า ๒๙๕

๖๑. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓ หน้า ๒๘–๒๙

๖๒. ลา ลู แบร์ *จดหมายเหตุลาลูแบร์เล่ม ๑* สันต์ ส. โกมลบุตรแปล สำนักพิมพ์ก้าวหน้า กรุงเทพ ฯ ๒๕๒๐ หน้า ๒๒๙

๖๓. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๒ หน้า ๒๐๖

๖๔. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓ หน้า ๙๑

๖๕. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๔ หน้า ๖๕

๖๖. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓ หน้า ๔๑

๖๗. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๔ หน้า ๒๗๔–๒๗๗

๖๘. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช *กฎหมายอยุธยา* หน้า ๗๗

๖๙. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓ หน้า ๖๔

๗๐. เล่มเดียวกัน หน้า ๖๔

๗๑. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๔ หน้า ๓๗

๗๒. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓ หน้า ๒๓–๒๔, ๕๘

๗๓. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๒–๑๓

๗๔. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๓

๗๕. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๔ หน้า ๗๑–๗๒

๗๖. เล่มเดียวกัน หน้า ๖

๗๗. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๔ หน้า ๑๒๔

๗๘. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๒๐

๗๙. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓ หน้า ๒๐๓

๘๐. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๐๓

บทที่ ๕

สถานภาพของสถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยา : บทวิเคราะห์ว่าด้วยการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในหมู่ผู้นำไทยระหว่าง พ.ศ. ๑๘๙๓-๒๓๑๐

บทนำ

สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดสถาบันหนึ่งของไทยสมัยอยุธยา เนื่องจากเป็นสถาบันสูงสุดทางการเมืองการปกครองของไทยในสมัยนั้น ถ้าพิจารณาในแง่ของชนชั้น สถาบันพระมหากษัตริย์ก็เป็นสถาบันสำหรับบุคคลที่อยู่ในฐานันดรสูงสุดในสังคม ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในฐานันดรต่าง ๆ อันได้แก่ พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง ไพร่ และ ทาส ตามลำดับ ดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในลักษณะโครงสร้างของสังคมไทยในสมัยอยุธยา

ในสมัยอยุธยา สถาบันพระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงตลอดระยะเวลา ๔๑๗ ปี ไม่ปรากฏแนวความคิดที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสถาบันพระมหากษัตริย์เหมือนกับสมัยรัตนโกสินทร์ ซึ่งเริ่มปรากฏแนวความคิดที่จะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสถาบันพระมหากษัตริย์นับตั้งแต่ได้มีคณะเจ้านายและข้าราชการเสนอคำกราบบังคมทูลให้เปลี่ยนแปลงการปกครองใน ร.ศ. ๑๐๓ เป็นต้นมา ตราบจนกระทั่งเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญใน พ.ศ. ๒๔๗๕

เมื่อเปรียบเทียบดูความมั่นคงของสถานภาพของสถาบันพระมหากษัตริย์ระหว่างสมัยอยุธยากับสมัยรัตนโกสินทร์แล้วก็จะพบว่า ในสมัยอยุธยาสถานภาพของสถาบันพระมหากษัตริย์มีความมั่นคงกว่าสมัยรัตนโกสินทร์ เพราะเหตุว่าความเชื่อถือต่อแนวความคิดทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของคนอยุธยายังมิได้เปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใด

แต่ถึงกระนั้นก็ตามพระราชอำนาจของตัวบุคคลที่ดำรงฐานะของตนอยู่ในสถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยาก็ถูกท้าทายอยู่ตลอดเวลา ระหว่าง พ.ศ. ๑๘๙๓–๒๓๑๐ เมื่อครั้งกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ได้เกิดการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองสูงสุดเพื่อจะได้ก้าวขึ้นไปดำรงฐานะตนเองอยู่ในสถาบันพระมหากษัตริย์ รวมแล้วประมาณ ๑๕ ครั้ง เฉลี่ยแล้วเกิดการแย่งชิงราชสมบัติกันทุก ๆ ๒๗ ปีกับอีก ๙ เดือน บางครั้งก็เป็นการยินยอมมอบอำนาจให้กันโดยไม่สูญเสียเลือดเนื้อ ในบางครั้งก็เกิดเป็นสงครามกลางเมืองสู้รบฆ่าฟันกันเองในหมู่คนไทยอย่างใหญ่โต เป็นผลทำให้อาณาจักรอยุธยาต้องอ่อนแอลงและพบกับความอวสานในที่สุดเมื่อต้องเผชิญกับการรุกรานของพม่าใน พ.ศ. ๒๓๑๐

ปัญหาที่น่าพิจารณาก็คือ ประการแรก สถาบันพระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ด้วยความเชื่อมั่นและยอมรับของชาวไทยสมัยอยุธยาในฐานะองค์กรที่มีอำนาจทางการเมืองสูงสุดของระบบการเมืองการปกครองสมัยนั้นได้อย่างไร ประการที่สอง ฐานันดรพระมหากษัตริย์มีกุศโลบายที่จะดำรงรักษาไว้ซึ่งสถานภาพของสถาบันพระมหากษัตริย์ให้มีความมั่นคงได้อย่างไร ประการที่สาม เพราะเหตุใดการเป็นพระมหากษัตริย์ของกรุงศรีอยุธยา จึงต้องเสี่ยงต่อการถูกแย่งชิงอำนาจดังปรากฏอยู่ในประวัติศาสตร์อยุธยาเช่นนั้น ทั้ง ๆ ที่พระมหากษัตริย์ก็ทรงเป็นผู้มีอำนาจล้นพ้นสูงสุดมิได้ ประการที่สี่ การเป็นพระมหากษัตริย์ของกรุงศรีอยุธยามีสิ่งท้าทายต่อความใคร่จะเป็นของผู้มีอำนาจทางการเมืองในสมัยนั้น ทั้ง ๆ ที่ต้องเสี่ยงต่อการถูกแย่งชิงอำนาจในที่สุด ประการที่ห้า การแย่งชิงตำแหน่งพระมหากษัตริย์มิได้มีอยู่แต่ระหว่างพระมหากษัตริย์กับพระราชวงศ์เท่านั้น แต่กลับมีการแย่งชิงอำนาจกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางผู้ใหญ่อีกด้วย ที่เป็นเช่นนี้เพราะเหตุใด ประการที่หก การรักษาดุลย์อำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์ พระราชวงศ์ และขุนนาง มีมากน้อยเพียงไร และเกิดผลดีผลเสียอย่างไร หรือไม่ ประการที่เจ็ด ระบบการเมือง การปกครอง สังคม และเศรษฐกิจจะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองดังกล่าวบ้างหรือไม่ และถ้ามีส่วนสนับสนุนจะมากน้อยเพียงใด ประการสุดท้าย เมื่อพิจารณาถึงสถาบันของพระมหากษัตริย์

ในส่วนย่อย แต่ละราชวงศ์ที่ปกครองอาณาจักรอยุธยาต่างดำรงสถานภาพแตกต่างกันอย่างไร บัญหาเหล่านี้น่าจะมีคำตอบที่สอดคล้องกับสภาพของความเป็นจริงในสมัยนั้น

การรักษาสถานภาพขององค์พระมหากษัตริย์

ก่อนที่จะพิจารณาถึงการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองสมัยนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงการรักษาสถานภาพขององค์พระมหากษัตริย์เสียก่อนว่า ตลอดระยะเวลา ๔๑๗ ปี และมีพระมหากษัตริย์ปกครองแผ่นดิน ๓๕ พระองค์นั้น กรุงศรีอยุธยามีระบบรักษาพระราชอำนาจตลอดจนสถานภาพขององค์พระมหากษัตริย์อย่างไร และมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงไร

๑. การรับวัฒนธรรมของลัทธิไศเลนทร์จากเขมรมาใช้ เป็นวัฒนธรรมที่เข้ามามีบทบาททางด้านการปกครองอยู่มาก บางทีก็เรียกลัทธินี้ว่า "เทวราช" เป็นลัทธิซึ่งเป็นทั้งระบบการปกครองและระบบศาสนา[๓] กล่าวคือเป็นศาสนาที่เห็นว่าพระมหากษัตริย์เป็นวัตถุเคารพ มีการบูชาพระมหากษัตริย์อยู่เนืองนิจ ลัทธิไศเลนทร์นี้จะเน้นความสำคัญและพระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ แทนที่พระมหากษัตริย์จะมีลักษณะเหมือนคนธรรมดาทั่วไปที่มีความสามารถแต่กลับกลายเป็นว่ากษัตริย์แตกต่างจากคนธรรมดา เพราะเป็นสมมติเทพ ปกครองเพื่อความร่มเย็นเป็นสุขของอาณาประชาราษฎร์ กล่าวคือ "พระเจ้าแผ่นดินได้รับการยกย่องพระเกียรติเสมอด้วยพระผู้เป็นเจ้า พระองค์ทรงเลือกเอาประโยชน์ทางบำเพ็ญพระองค์ให้เป็นที่เกรงกลัวแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินยิ่งกว่าจะทรงพอพระราชหฤทัยให้เป็นที่รักแก่ประชาชนทั้งหลายเสียอีก และไม่ค่อยทรงปรากฏพระองค์ต่อสาธารณชนมากนัก อาจเป็นเพราะเกรงว่าถ้าปรากฏพระองค์ให้พลเมืองเห็นพวกราษฎรก็จะประจักษ์ว่าอันเจ้าชีวิตของพวกตนนั้นที่แท้ก็คือมนุษย์ธรรมดาสามัญที่ยังมีความขาดตกบกพร่อง และจุดอ่อนแออยู่ดี"[๔] ลัทธิเทวราชซึ่งเห็นว่าพระมหากษัตริย์เป็นเทพเจ้านั้น เมื่อรับลัทธินั้นเข้ามาแล้วก็จะต้องมีวิธีการและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะทำให้คนมีความเห็นคล้อยตามลัทธินั้น โดยทำให้คนนึกว่าพระมหากษัตริย์เป็นเทพเจ้าจริง ๆ[๕] ด้วยเหตุนี้ลัทธิไศเลนทร์หรือลัทธิเทวราชจึงมีความสำคัญต่อการรักษาสถานภาพขององค์พระมหากษัตริย์อยู่มาก

๒. การรับวัฒนธรรมทางพุทธศาสนา แนวความคิดทางพุทธศาสนาที่เข้ามามีบทบาทต่อการปกครองและสังคมไทย คือแนวความคิดแบบธรรมราชาและทศพิธราชธรรม แนวความคิดดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังที่พระพุทธศาสนาได้แพร่อิทธิพลเข้ามาในดินแดนสุวรรณภูมิ ความคิดทางพุทธศาสนาได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวคิดทางการเมือง นับตั้งแต่สมัยพระมหาธรรมราชาลิไทยในยุคสุโขทัย ตามหลักฐานที่ปรากฏอยู่ในไตรภูมิพระร่วงและศิลาจารึกสมัยสุโขทัยหลักต่าง ๆ ตั้งแต่สมัยอยุธยาลงมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ [๖] การกล่าวอ้างถึงทศพิธราชธรรม [๗] มีอยู่ทั่ว ๆ ไปทุกสมัยทั้งในทางหลักการที่พระมหากษัตริย์ควรยึดถือในการปกครองและการอธิบายความเสื่อมโทรมของอาณาจักรของระบบการปกครองว่ามาจากการที่กษัตริย์ได้มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากหลักการดังกล่าว นอกจากหลักทศพิธราชธรรม ๑๐ ประการแล้ว ก็มีธรรมของพระมหากษัตริย์อีก ๕ อย่าง คือสังคหวัตถุ ๕ ประการ [๘] รวมทั้งจักรวรรดิวัตรอีก ๑๒ ประการด้วย [๙] ถ้าพระมหากษัตริย์พระองค์ใดทรงประพฤติปฏิบัติได้ครบถ้วนก็ย่อมจะสามารถดำรงสถานภาพของตนเองไว้ได้

๓. การกำหนดพระราชพิธีบางอย่างที่เกี่ยวกับการปกป้องสถานภาพของพระมหากษัตริย์ พระราชพิธีดังกล่าวพราหมณ์ซึ่งเข้ามามีบทบาทในพระราชสำนักของกรุงศรีอยุธยาจะเป็นผู้กำหนดถวาย ที่สำคัญก็คือ พระราชพิธีศรีสัจปานกาลหรือพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยา ซึ่งเริ่มมีมาตั้งแต่แรกตั้งกรุงศรีอยุธยา ข้าราชบริพารขุนนางใหญ่น้อยจะต้องดื่มน้ำพิพัฒน์สัตยาถวายแด่องค์พระมหากษัตริย์ ถ้าพิจารณาดูเนื้อความในลิลิตโองการแช่งน้ำในสมัยพระรามาธิบดีที่ ๑ แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการอ้างถึงพระรัตนตรัยเทพยดาอารักษ์ทั้งปวง โดยขอให้ทรงลงโทษผู้ทรยศหรือคิดกบฏ ขอให้ผู้ทรยศตายด้วยคมหอกคมดาบและศาสตราวุธต่าง ๆ หรือไม่ก็ให้ถูกขบกัดด้วยสัตว์ร้ายนานาชนิด เมื่อสาปแช่งแล้วก็กล่าวคำอำนวยพรให้แก่ผู้อยู่ในความจงรักภักดีซื่อสัตย์สุจริตให้ประสบความสุขความเจริญด้วยการต่าง ๆ [๑๐] พระราชพิธีดังกล่าวนี้เป็นการพิสูจน์ความจงรักภักดีของเหล่าขุนนางข้าราชการที่มีต่อกษัตริย์ เป็นพิธีที่กฎหมายบังคับกำหนดไว้ในกฎมณเฑียรบาลวางโทษไว้ว่า ผู้ใดขาดถือน้ำพิพัฒน์สัตยาถือว่าเป็นกบฏโทษถึงตาย เว้นแต่จะป่วยไข้เท่านั้น [๑๑] จะเห็นได้ว่าพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยาเป็นนโยบายที่จะคุมกำลังคนไม่ให้ทรยศ ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ดื่มน้ำสาบานแล้วไม่กล้า

คิดกบฏต่อพระมหากษัตริย์ เป็นการรักษาสถานภาพของสถาบันพระมหากษัตริย์ได้อีกประการหนึ่งพระราชพิธีอื่น ๆ นอกจากนี้ก็มีเช่น พระราชพิธีบรมราชาภิเษก ก็เป็นไปเพื่อเสริมสร้างพระราชอำนาจและความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกัน

๔. การตรากฎมณเฑียรบาลขึ้นใช้บังคับ [๖] กฎมณเฑียรบาลเป็นกฎหมายชนิดที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ หลักใหญ่ใจความหรือจุดประสงค์ของกฎมณเฑียรบาลที่ตั้งขึ้นมาก็เพื่อพิทักษ์รักษาความปลอดภัยให้กับสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นต้นว่าออกกฎขึ้นมาเพื่อป้องกันมิให้พระราชโอรสได้มีโอกาสเข้ามาใกล้โดยมิได้รับอนุญาต [๗] เพราะเกรงว่าอาจจะมาทำร้ายเพื่อแย่งชิงราชสมบัติได้ หรืออาจจะออกกฎขึ้นมาเพื่อป้องกันมิให้ขุนนางที่มีบรรดาศักดิ์สูง ๆ ซึ่งมีข้าทาสบริวารมากได้มีโอกาสร่วมมือให้การสนับสนุนพระราชโอรสพระราชนัดดาต่อต้านพระมหากษัตริย์ได้ [๘] นอกจากนี้ก็อาจจะจัดลำดับฐานะพระราชโอรสให้สูงต่ำตามฐานะตามฝ่ายพระราชมารดา [๙] เพราะในสมัยนั้นพระมหากษัตริย์ทรงมีพระมเหสีและพระสนมหลายคน พระราชโอรสอาจแย่งชิงราชสมบัติกันได้ เหล่านี้ล้วนแต่เกี่ยวข้องกับลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับพระบรมวงศานุวงศ์ทั้งสิ้น ส่วนลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางนั้นก็มีการป้องกันการละเมิดของขุนนางด้วยการใช้กฎมณเฑียรบาลเป็นเครื่องมือ เป็นต้นว่า ผู้ใดทำเทียมเครื่องต้นเครื่องทรงของพระมหากษัตริย์จะต้องถูกลงโทษด้วยการตัดมือ [๑๐] หรือในขณะที่ขุนนางกำลังเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์อยู่ในท้องพระโรง ผู้ที่เข้าเฝ้าถ้ามีเรื่องสำคัญก็ควรกราบทูลกษัตริย์ห้ามพูดคุยกันเอง หากพูดคุยกันเองจะมีโทษตามชั้นบรรดาศักดิ์ [๑๑] ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราษฎรนั้น ตามธรรมดาโอกาสที่ประชาชนจะใกล้ชิดกับกษัตริย์ก็มีน้อยอยู่แล้ว แต่กฎมณเฑียรบาลก็จะทำให้ราษฎรมีโอกาสน้อยที่จะได้ใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ของตน เป็นต้นว่าถ้าพระมหากษัตริย์ทรงประทับอยู่ในเรือ ถ้าราษฎรจะพายเรือเข้าไปใกล้เพื่อถวายฎีการ้องทุกข์อาจถูกมองว่าเป็นพวกกบฏ คนบ้า หรือคนเมา และจะถูกลงโทษจนได้รับความเจ็บปวดได้ [๑๒] หรือในกรณีอื่นดังเช่น "ถ้าถีบประตูวังให้ตัดตีนเสีย เอามือผลักประตูวังเข้าไปเองให้ตีด้วยไม้หวายยี่สิบที ถ้าขึ้นกำแพงชั้นนอกให้ตัดตีนเสีย ถ้าขึ้นกำแพงวังชั้นในให้ฆ่าเสีย ถ้าถือเครื่องศาสตราวุธเข้าไปในพระราชวัง ให้นายประตูถามดูดีร้าย ถ้าใช่งานที่จะเอา

เข้ามาให้ตัดมือผู้เอาเข้ามานั้นเสีย"[๑๙] แสดงให้เห็นว่าคนธรรมดาไม่ค่อยจะมีโอกาสร้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์มากนัก ทั้งหมดนี้ก็ล้วนแต่เป็นไปเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจจะเกิดจากการประทุษร้ายของบุคคลอื่นทั้งสิ้น

๕. การตราพระราชกำหนดศักดินาขึ้นใช้บังคับ[๒๐] ก็นับได้ว่าเป็นวิธีการรักษาสถานภาพขององค์พระมหากษัตริย์ได้อีกประการหนึ่ง กล่าวคือแสดงให้เห็นถึงสถานภาพอันสูงส่งของพระมหากษัตริย์ เนื่องด้วยทรงอยู่เหนือศักดินาทั้งปวงในแผ่นดินในฐานะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดิน ทรงพระราชทานที่ดินให้กับขุนนางและราษฎรมากน้อยตามศักดินาที่แต่ละคนมีอยู่ตามกฎหมาย การใช้ที่ดินเป็นเครื่องต่อรองผลประโยชน์กับพระราชวงศ์ ขุนนางและไพร่ทั้งหลาย ทำให้บุคคลเหล่านี้เกิดความสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณและจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ที่ทรงอำนวยผลประโยชน์ให้กับตน[๒๑] นอกจากนี้การกำหนดให้พระราชวงศ์มีศักดินาทางฝ่ายพลเรือนทั้งหมด[๒๒] ก็ทำให้บรรดาพระราชวงศ์ถูกกีดกันออกไปจากฐานอำนาจทางทหาร ซึ่งทำให้อันตรายอันอาจเกิดจากพระราชวงศ์ที่คิดจะแย่งชิงราชบัลลังก์จากองค์พระมหากษัตริย์ลดน้อยลงไปด้วย

๖. การกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงและน่าสะพึงกลัวในกรณีที่กระทำผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ เป็นต้นว่า มาตรา ๑ ในกฎหมายอาญาหลวงว่า "....ผู้ใดใจโลภนัก ทำใจใฝ่สูงให้เกินศักดิ์ กระทำให้ล้ำเหลือบรรดาศักดิ์อันท่านให้แก่ตนแลมิจำพระราชนิยมพระเจ้าอยู่หัวแลถ้อยคำมิควรมาเจรจาเช่นในระวางราชาสีขบและสิ่งของมิควรประดับเอามาเป็นเครื่องประดับตน ท่านว่าผู้นั้นทนงองอาจ ท่านให้ลงโทษแปดสถาน ให้บั่นคอ ริบเรือน ให้เอามะพร้าวห้าวยัดปาก...."[๒๓] หรือในกรณีที่คิดกบฏในลักษณะกบฏศึก มาตรา ๑ กล่าวว่าจะได้รับสามสถานคือให้ริบราชบาท ฆ่าเสียทั้งโคตร ให้ริบราชบาท ฆ่าเสียเจ็ดโคตร ให้ริบราชบาท ฆ่าเสียโคตรนั้นอย่าให้เลี้ยงสืบต่อไป และการประหารให้ทิ้งไว้เจ็ดวันถึงให้ตายและอย่าให้เลือดตกดิน แล้วใส่แพลอยตามน้ำ[๒๔] หรือในกรณีที่ฆ่าคนตายไม่ว่าจะเป็นพระมหากษัตริย์ พระสงฆ์ บิดามารดา ญาติพี่น้อง ครูอุปัชฌาจารย์ เด็กและผู้อื่น จะได้รับโทษ ๒๑ สถาน เช่น "ให้ถ่อยกระบานศีศะเลิกออกเสีย แล้วเอาคีมคีบก้อนเหล็กแดงใส่ลง

ให้มันหมองศีศะพลุ่งฟูดังม่อเกี่ยวน้ำสัมพระอูม"[๒๕] กฎหมายเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดความครั่นครั้นแก่ผู้ที่คิดจะละเมิดต่อพระมหากษัตริย์ได้ไม่น้อยทีเดียว

ทั้งหกประการที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ เป็นเพียงตัวอย่างที่ยกมาเพื่อชี้ประเด็นที่เกี่ยวกับภูมิคุ้มกันพระราชอำนาจและสถานภาพของพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้นว่า น่าจะทำให้ผู้ที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ครองราชสมบัติไปได้จนตลอดรัชกาลโดยไม่มีการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองกัน แต่ก็หาได้เป็นเช่นนั้นไม่เพราะประวัติศาสตร์ได้พิสูจน์ตัวเองว่าภูมิคุ้มกันเหล่านี้ไม่สามารถคุ้มกันมิให้มีการแย่งชิงราชสมบัติจากพระมหากษัตริย์พระองค์เดิมได้เลย พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกละเมิดจากพระราชวงศ์และขุนนางอยู่เสมอ

๗. ความพยายามที่จะรักษาดุลย์อำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์รวมทั้งเสนาบดีผู้ใหญ่ เรื่องนี้อาจวิเคราะห์ได้จากการปรับปรุงการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถที่โปรดให้ยกเลิกเมืองลูกหลวง[๒๖] และการที่ได้ทรงตั้งตำแหน่งขุนนางผู้ใหญ่สมุหนายกและสมุหกลาโหม[๒๗] ระบบการมีเมืองลูกหลวงก่อให้เกิดการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองมาตั้งแต่ตอนต้น ๆ สมัยกรุงศรีอยุธยาแล้ว เช่น กรณีขุนหลวงพะงั่วจากเมืองสุพรรณบุรีกับพระราเมศวรที่กรุงศรีอยุธยา พระราเมศวรจากลพบุรีกับพระเจ้าทองลันที่อยุธยา หรือกรณีพระนครินทราชาจากเมืองสุพรรณบุรีกับพระรามราชาที่กรุงศรีอยุธยาเป็นต้น การยกเลิกเมืองลูกหลวงและตรากฎมณเฑียรบาลขึ้นมาในสมัยพระบรมไตรโลกนาถวิเคราะห์ดูแล้วเห็นได้ว่าจุดมุ่งหมายประการหนึ่งก็เพื่อลดกระแสการชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างพระราชวงศ์[๒๘] ซึ่งแต่เดิมมีโอกาสได้ครองเมืองลูกหลวงให้น้อยลง นอกจากนี้การที่พระบรมไตรโลกนาถได้ทรงตั้งตำแหน่งสมุหนายกและสมุหพระกลาโหมคุมพลเรือนและทหารแยกจากกันนั้น นอกเหนือจากเพื่อความสะดวกในการปกครองอาณาจักรแล้วอาจวิเคราะห์ได้ว่าทรงหาทางที่จะมิให้อำนาจ ทั้งทางทหารและพลเรือนตกอยู่ในกำมือของบุคคลเพียงคนเดียว เพื่อความปลอดภัยและเป็นการรักษาสถานภาพของพระมหากษัตริย์ เพราะขุนนางอาจมีอำนาจมากจนสามารถจะท้าทายอำนาจของกษัตริย์ได้ถ้ามีอำนาจคุมทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน นอกจากนี้การแบ่งแยกอำนาจระหว่างสมุหนายกและสมุหพระกลาโหมจะเกิดดุลย์อำนาจระหว่างขุนนางทั้งสองตำแหน่ง พระมหากษัตริย์อาจจะใช้ประโยชน์จากดุลย์อำนาจของ

เสนาบดีผู้ใหญ่ทั้งสองรักษาอำนาจของตนเองได้ [๒๙] แต่เมื่อเวลาได้ผ่านพ้นไปขุนนางผู้ใหญ่ในตำแหน่งสมุหกลาโหมเกิดมีอำนาจถึงกับแย่งชิงอำนาจของกษัตริย์ได้ การรักษาดุลย์อำนาจระหว่างขุนนางกับกษัตริย์ก็เกิดขึ้น กล่าวคือ สมเด็จพระเพทราชาได้ทรงปรับปรุงการปกครองเพื่อรักษาดุลย์ระหว่างขุนนางและกษัตริย์ ด้วยการให้สมุหพระกลาโหมดูแลหัวเมืองฝ่ายใต้และสมุหนายกดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งนี้ให้รับผิดชอบทั้งด้านทหารและพลเรือน [๓๐] นับเป็นการลดอำนาจของสมุหพระกลาโหมให้น้อยลง ครั้นต่อมา (จะเป็นในรัชกาลไหนไม่ทราบแน่) สมุหพระกลาโหมคนหนึ่งมีความผิด โปรดให้เอาหัวเมืองที่อยู่ภายใต้การดูแลของสมุหพระกลาโหมไปขึ้นกับเสนาบดีพระคลัง จนกระทั่งมาถึงสมัยสร้างกรุงเทพ ฯ เป็นราชธานี สมุหพระกลาโหมจึงได้ดูแลหัวเมืองฝ่ายใต้ตามเดิม [๓๑] จะเห็นได้ว่าตำแหน่งขุนนางนั้น ตามประวัติศาสตร์อยุธยา "สมุหพระกลาโหม" เป็นอันตรายต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในบางยุคเหมือนกันจึงถูกเปลี่ยนแปลงสถานภาพอยู่บ่อย ๆ ทั้งนี้ก็คงจะเนื่องมาจากการรักษาสถานภาพขององค์พระมหากษัตริย์นั่นเอง

การแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในระหว่างพระมหากษัตริย์กับพระวรวงศ์และกับขุนนาง

ไม่ว่าจะมีกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ที่ตราขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือรักษาสถานภาพของพระมหากษัตริย์ก็ดี หรือไม่ว่าจะรับเอาอิทธิพลความคิดทางทฤษฎีการปกครองต่าง ๆ มาจากภายนอกราชอาณาจักรก็ดี การแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในสมัยอยุธยาก็เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ โปรดดูตารางข้างล่าง

ตาราง ก.

พ.ศ.[๓๒]	เหตุการณ์	คู่กรณี	ระยะห่างกันแต่ละครั้ง
๑๘๙๓	ตั้งกรุงศรีอยุธยา	–	ตั้งกรุงศรี ฯ
๑๙๑๓	ขุนหลวงพะงั่วแย่งชิงราชสมบัติจากพระราเมศวร	กษัตริย์กับพระราชวงศ์	๒๐
๑๙๒๕	พระราเมศวรแย่งชิงราชสมบัติจากพระเจ้าทองลัน	กษัตริย์กับพระราชวงศ์	๑๒
๑๙๔๔	เจ้านครอินทร์แย่งชิงราชสมบัติจากพระรามราชา	กษัตริย์กับพระราชวงศ์	๑๙
๑๙๖๑	เจ้าอ้ายพระยาแย่งชิงราชสมบัติกับเจ้ายี่พระยา	พระราชวงศ์กับพระราชวงศ์	๑๗
๒๐๕๗	พระชัยราชาแย่งชิงราชสมบัติจากพระรัษฎาธิราช	กษัตริย์กับรพระราชวงศ์	๙๖
๒๐๗๒	ขุนวรวงศาแย่งชิงราชสมบัติจากพระยอดฟ้า	ขุนนางกับกษัตริย์	๑๕
๒๐๗๒	ขุนพิเรนทรเทพกำจัดขุนวรวงศาธิราช	ขุนนางกับกษัตริย์	ไม่ถึงปี
๒๑๔๕	พระเจ้าทรงธรรมแย่งชิงราชสมบัติจากเจ้าฟ้าศรีเสาวภาคย์	พระราชวงศ์กับกษัตริย์	๗๓
๒๑๗๓	เจ้าพระยากลาโหมกำจัดพระเชษฐาธิราช	ขุนนางกับกษัตริย์	๒๘
๒๑๗๓	เจ้าพระยากลาโหมแย่งชิงราชสมบัติจากพระอาทิตย์วงศ์	ขุนนางกับกษัตริย์	ไม่ถึงปี
๒๑๙๙	พระศรีสุธรรมราชแย่งชิงราชสมบัติจากเจ้าฟ้าชัย	พระราชวงศ์กับกษัตริย์	๒๖
๒๑๙๙	พระนารายณ์แย่งชิงราชสมบัติจากพระศรีสุธรรมราชา	พระราชวงศ์กับกษัตริย์	ไม่ถึงปี
๒๒๓๑	พระเพทราชายึดอำนาจจากพระนารายณ์	ขุนนางกับกษัตริย์	๓๒

พ.ศ.	เหตุการณ์	คู่กรณี	ระยะห่างกันแต่ละครั้ง
๒๒๗๕	เจ้าฟ้าพรแย่งชิงราชสมบัติกับเจ้าฟ้าอภัย และเจ้าฟ้าปรเมศวร	พระราชวงศ์กับพระราชวงศ์	๔๔
๒๓๐๑	เจ้าฟ้าอุทุมพรทรงถวายราชสมบัติแก่เจ้าฟ้ากรมขุนอนุรักษ์มนตรีด้วยความจำพระทัย	กษัตริย์กับพระราชวงศ์	๒๖
๒๓๑๐	กรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่า		

ถ้าจะเปรียบเทียบระยะเวลาที่ว่างเว้นจากการชิงอำนาจทางการเมือง ก็จะพบว่า จาก พ.ศ. ๑๙๖๒–๒๐๕๖ เป็นระยะเวลาที่ว่างมากที่สุดถึง ๙๔ ปี จาก พ.ศ. ๒๐๗๓–๒๑๔๔ ว่างถึง ๗๑ ปี และจาก พ.ศ. ๒๒๓๒–๒๒๗๔ ว่างเป็นลำดับที่สามคือว่างถึง ๔๒ ปี ลดหลั่นกันไปเรื่อย ๆ จนน้อยที่สุดไม่ถึง ๑ ปี โปรดดูตาราง ข.

ตาราง ข.

จาก พ.ศ. – พ.ศ.	จำนวนปีที่ว่างการชิงอำนาจ	มากเป็นลำดับที่จากมากไปหาน้อย
๑๙๖๒–๒๐๕๖	๙๔	๑
๒๐๗๓–๒๑๔๔	๗๑	๒
๒๒๓๒–๒๒๗๔	๔๒	๓
๒๑๔๖–๒๑๗๒	๒๖	๔
๒๑๗๔–๒๑๙๘	๒๔	๕
๒๒๐๐–๒๒๒๔	๒๔	๕
๒๒๗๗–๒๓๐๐	๒๓	๖
๑๘๙๓–๑๙๑๒	๑๙	๗
๑๙๔๕–๑๙๖๐	๑๕	๘

จาก พ.ศ.–พ.ศ.	จำนวนปีที่ว่างการชิงอำนาจ	มากเป็นลำดับที่จากมากไปหาน้อย
๒๐๕๘–๒๐๗๑	๑๓	๙
๑๙๑๔–๑๙๒๔	๑๐	๑๐
๒๓๐๒–๒๓๑๐	๘ (แล้วจึงเสียกรุง)	๑๑
๒๐๗๒–๒๐๗๒	ไม่ถึงปี	๑๒
๒๑๗๒–๒๑๗๓	ไม่ถึงปี	๑๒
๒๑๙๙–๒๑๙๙	ไม่ถึงปี	๑๒
รวม ๑๘๙๓–๒๓๑๐	๓๘๐	–

เมื่อรวมตั้งแต่เริ่มสร้างกรุงศรีอยุธยาจนถึงเสียกรุงแก่พม่าใน พ.ศ. ๒๓๑๐ จะมีเวลาว่างจากการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองจากองค์พระมหากษัตริย์และในระหว่างผู้มีสิทธิ์ได้ราชสมบัติถึง ๓๘๐ ปี ดังนั้นเวลาที่เกิดการแย่งชิงอำนาจในลักษณะดังกล่าวจะมีเพียง ๓๗ ปี จากอายุของกรุงศรีอยุธยาทั้งสิ้น ๔๑๗ ปี

ในจำนวน ๑๕ ครั้ง ของการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในสมัยกรุงศรีอยุธยาเกิดขึ้นในหมู่พระราชวงศ์ด้วยกันเองและพระราชวงศ์กับพระมหากษัตริย์ ๑๐ ครั้ง ระหว่างขุนนางกับพระมหากษัตริย์ ๕ ครั้ง เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองเป็นไปในหมู่พระราชวงศ์และพระมหากษัตริย์มากกว่าขุนนางกับพระมหากษัตริย์คิดเป็นอัตราส่วน ๒ : ๑ และถ้าเปรียบเทียบกันในหมู่พระราชวงศ์ด้วยกันแล้ว จะเห็นว่าจำนวนความถี่ของการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองที่เกิดขึ้นแตกต่างกันดังนี้ (โปรดดูตาราง ค.)

ตาราง ค.

ราชวงศ์	จาก พ.ศ.–พ.ศ	จำนวนครั้งของการแย่งชิงอำนาจจากมากไปหาน้อย	จำนวนปีที่ครองราชย์	เฉลี่ยจำนวนปีต่อ ๑ ครั้ง
สุวรรณภูมิ	๑๙๑๓ – ๑๙๒๕ ๑๙๔๕ – ๒๑๑๒	๔	๑๘๐	๔๕
พระร่วง	๒๑๑๒ – ๒๑๗๓	๓	๖๑	๒๐
ปราสาททอง	๒๑๗๓ – ๒๒๓๑	๓	๕๘	๑๙
อู่ทอง	๑๘๙๓ – ๑๙๑๒ ๑๙๒๕ – ๑๙๔๔	๒	๓๘	๑๙
บ้านพลูหลวง	๒๒๓๑ – ๒๓๑๐	๒	๗๙	๓๙
นอกราชวงศ์ (ขุนวรวงศาธิราช)	๒๐๙๑ – ๒๐๙๑	๑	๑	๑

จากตารางข้างบนนี้ (ตาราง ค.) ถ้าไม่นับขุนวรวงศาธิราชซึ่งครองราชย์เพียงปีเดียวก็หมดยุคแล้วจะพบว่า ในช่วงเวลาที่ครองอำนาจนั้นราชวงศ์ปราสาททองและราชวงศ์อู่ทองเกิดแย่งชิงอำนาจทางการเมืองเร็วที่สุดคือเฉลี่ยแล้วประมาณ ๑๙ ปีต่อครั้ง ราชวงศ์พระร่วง ๒๐ ปีต่อครั้ง ราชวงศ์สุวรรณภูมิ ๔๕ ปีต่อครั้งและ ราชวงศ์บ้านพลูหลวง ๓๙ ปีต่อครั้ง

ถ้าพิจารณาจากตาราง ก. และ ค. ประกอบกันจะเห็นว่าขุนนางแย่งชิงอำนาจมากที่สุดในสมัยราชวงศ์พระร่วงตอนปลายจำนวน ๒ ครั้ง ราชวงศ์สุวรรณภูมิกับราชวงศ์ปราสาททองราชวงศ์ละ ๑ ครั้ง (โดยไม่นับในสมัยขุนวรวงศาธิราชอีก ๑ ครั้ง) นอกนั้นเป็นบทบาทของพระราชวงศ์ทั้งสิ้น

จากตารางเปรียบเทียบที่ได้แสดงมาแล้วข้างต้น สามารถหาข้อสรุปเกี่ยวกับการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้ดังนี้ คือ

๑. ความสัมพันธ์ระหว่างราชวงศ์อู่ทองและสุวรรณภูมิก่อให้เกิดการแย่งชิงอำนาจการเมืองรวมแล้ว ๖ ครั้ง แสดงถึงว่าการผูกพันด้วยการแต่งงานของคนในราชวงศ์ทั้งสองเมื่อเริ่มต้นนั้น มิได้ช่วยขจัดปัญหาการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองแต่ประการใด

๒. ในสมัยราชวงศ์สุวรรณภูมิซึ่งมีกษัตริย์ครองราชย์สืบต่อกันมาถึง ๑๘๐ ปีนั้น มีการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองถึง ๔ ครั้งนับว่ามากที่สุด แต่เมื่อเฉลี่ยแล้วอัตราความถี่กลับต่ำกว่าในสมัยราชวงศ์ปราสาททองซึ่งครองราชย์เพียง ๕๘ ปี แต่แย่งชิงอำนาจทางการเมืองถึง ๓ ครั้งซึ่งมากที่สุด

๓. ในสมัยราชวงศ์บ้านพลูหลวงถึงแม้ว่าการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองจะมีความถี่ต่ำ คือเฉลี่ย ๓๙ ปีต่อ ๑ ครั้ง แต่ก็นับว่าสงครามชิงอำนาจทางการเมืองสมัยนี้ใหญ่โตที่สุดและสูญเสียชีวิตกำลังผู้คนมากที่สุด[๓๓]

๔. ไม่ปรากฏว่าราชวงศ์ใดในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่ปกครองอาณาจักรโดยปราศจากการแย่งชิงอำนาจทางการเมือง

๕. แนวโน้มของการก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองของขุนนางเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ปลายสมัยราชวงศ์สุวรรณภูมิและชัดขึ้นในตอนปลายสมัยราชวงศ์พระร่วงและปลายสมัยราชวงศ์ปราสาททอง

อย่างไรก็ตามในสถานการณ์ทางการเมืองที่เป็นอยู่ขณะนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ขึ้นครองราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์ของกรุงศรีอยุธยา ต้องเสี่ยงต่อการถูกแย่งชิงอำนาจ ทั้งนี้ก็ด้วยสาเหตุหลายประการ

๑. โดยสภาวะตามธรรมชาติเมื่อพิจารณาในแง่ของกลุ่มผลประโยชน์เป็นหลัก พระมหากษัตริย์ทรงมีศัตรูทางการเมืองที่สำคัญยิ่งอยู่ ๒ กลุ่มคือ กลุ่มแรกได้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ซึ่งต่างก็มีความหวังในราชสมบัติด้วยกันทั้งสิ้นถ้าโอกาสจะอำนวยให้ ส่วนกลุ่มที่สองได้แก่ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมีอิทธิพลต่อพระมหากษัตริย์ในทางการเมืองการปกครอง ในระดับสูง

๒. ถ้าพระมหากษัตริย์องค์ใดเสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อพระชนมายุยังน้อยก็มักจะไม่ได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากพระราชวงศ์ที่เป็นผู้ใหญ่กว่า และจากบรรดาขุนนาง

ผู้ใหญ่ที่อาวุโสกว่าด้วย ดังเช่น กรณีของพระยอดฟ้า พระอาทิตย์เป็นต้น

๓. โดยสภาพของสังคมไทยสมัยโบราณผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมกำลังคนที่แท้จริงนั้นไม่ใช่พระมหากษัตริย์ แต่เป็นพวกเจ้านายและขุนนางใหญ่น้อยทั้งปวง

สถานการณ์ดังกล่าวทำให้พระมหากษัตริย์ของกรุงศรีอยุธยา เสี่ยงต่อการถูกแย่งชิงอำนาจทางการเมืองเป็นอย่างมาก เพราะเมื่อพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่าสถานภาพของพระมหากษัตริย์ไม่สู้มั่นคง ถึงแม้จะได้กฎหมายทางปรัชญาทางการเมืองจากพุทธศาสนาและศาสนาพราหมณ์ หรือการปรับปรุงโครงสร้างของระบบการปกครองในบางยุคบางสมัยมาเป็นเครื่องมือปกป้องสถานภาพของพระมหากษัตริย์อย่างเต็มที่แล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะว่าพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางระดับสูงย่อมทราบดีว่ากฎหมาย ระเบียบ ประเพณี ลัทธิ หรือปรัชญาต่าง ๆ ที่ชนชั้นปกครองนำมาใช้นั้น เพื่อความสะดวกต่อการควบคุมผู้คนที่อยู่ใต้ปกครองเท่านั้น แต่สำหรับชนชั้นปกครองด้วยกันแล้วเป็นการรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นเดียวกัน ก็เท่ากับว่าถ้าเมื่อใดพระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางสามารถประสานประโยชน์กันได้ การแย่งชิงอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวก็ไม่เกิดขึ้น แต่ถ้าไม่สามารถประสานประโยชน์กันได้การแย่งชิงอำนาจก็ย่อมจะต้องเกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ระบบศักดินาจึงสอดคล้องกับลักษณะของการประสานประโยชน์ ระหว่างพระมหากษัตริย์กับพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางทั้งหลายเป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่าจะไม่สัมฤทธิ์ผลตลอดไปแต่อย่างน้อยก็ช่วยลดปัญหาการเผชิญหน้า และการขัดแย้งผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวไปได้ในช่วระยะเวลาหนึ่งตราบเท่าที่ยังมีเงื่อนไขอื่นเด่นชัดกว่า เช่น การรุกรานจากพม่า เป็นต้น

จากการพิจารณาประวัติศาสตร์อยุธยา ถ้าพระมหากษัตริย์พระองค์ใดทรงเป็นนักรบและได้เคยแสดงฝีมือในการรบพุ่งให้ประจักษ์ต่อพระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนางและไพร่ทั้งปวง ย่อมช่วยเสริมสร้างความมั่นคงแก่สถานภาพของพระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก ดังเช่นในสมัยพระรามาธิบดีที่ ๑ สมัยพระบรมราชาธิราชที่ ๑ หรือสมัยสมเด็จพระนเรศวร เป็นต้น

ในสมัยราชวงศ์อู่ทองกับราชวงศ์สุวรรณภูมินั้น มีเรื่องเกี่ยวข้องกันอยู่เกี่ยวกับเรื่องความชอบธรรมในการครองราชสมบัติที่กรุงศรีอยุธยา ขุนหลวงพะงั่วพี่พระมเหสีของ

สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ครองอยู่ที่สุพรรณบุรี ในขณะที่พระราเมศวรราชโอรสของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ครองอยู่ที่เมืองลพบุรี ทั้งเมืองลพบุรีและเมืองสุพรรณบุรีต่างก็เป็นเมืองลูกหลวงและเมืองหน้าด่านด้วยกันทั้งคู่[๓๔] ปัญหาอยู่ตรงที่ว่าพระราเมศวรพระราชโอรสกับขุนหลวงพะงั่วผู้เป็นลุงของพระราเมศวรเองนั้น ผู้ใดที่จะมีความชอบธรรมมากกว่ากันในการครองราชสมบัติสืบต่อจากสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ถ้าพิจารณาในแง่ของการต่อรองอำนาจทางการเมืองแล้ว ขุนหลวงพะงั่วมีข้อต่อรองเหนือกว่าพระราเมศวรอยู่หลายประการ กล่าวคือ ประการแรก ขุนหลวงพะงั่วมีศักดิ์เป็นลุงของพระราเมศวรได้มีส่วนเกื้อกูลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ในการสถาปนาอยุธยามาแล้ว ผู้คนทั้งปวงน่าจะให้ความเชื่อถือ ประการที่สอง ขุนหลวงพะงั่วปกครองเมืองสุพรรณบุรี ซึ่งถือว่าเป็นเมืองสำคัญทางด้านตะวันตกและมีฐานอำนาจมั่นคงมาก่อนหน้าที่พระรามาธิบดีที่ ๑ จะทรงสถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี อิทธิพลของขุนหลวงพะงั่วปกคลุมไปทั่วภาคตะวันตกในขณะที่พระราเมศวรเพิ่งจะมีอิทธิพลในหัวเมืองลพบุรีซึ่งอยู่ทางตอนเหนือ ประการที่สาม เมื่อครั้งเขมรแปรพักตร์สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ทรงโปรดให้พระราเมศวรยกทัพไปปราบแต่ทำท่าว่าจะพ่ายแพ้เขมร จนสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ต้องมีพระบรมราชโองการให้ขุนหลวงพะงั่วไปช่วยและรบพุ่งได้รับชัยชนะต่อเขมรในที่สุด[๓๕] การตีเขมรในครั้งนั้นมีผลทำให้ฐานอำนาจทางการเมืองของขุนหลวงพะงั่วมั่นคงและเข้มแข็งรวมทั้งก่อให้เกิดความมั่นใจแก่ขุนหลวงพะงั่วมากขึ้น เมื่อสิ้นรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ และสมเด็จพระราเมศวรได้เสด็จขึ้นครองราชย์แทนแล้วก็จำเป็นถวายราชสมบัติให้ขุนหลวงพะงั่วซึ่งเสด็จมาจากสุพรรณบุรีโดยดุษณีภาพ

จากการแย่งชิงอำนาจทางการเมือง ระหว่างราชวงศ์อู่ทองกับราชวงศ์สุวรรณภูมิเมื่อ พ.ศ. ๑๙๑๓ เป็นครั้งแรกในสมัยกรุงศรีอยุธยา ครั้งนั้นเองได้ก่อให้เกิดเงื่อนไขที่สมเด็จพระราเมศวรจะยอมไม่ได้ เพราะสมเด็จพระราเมศวรยินยอมให้เฉพาะแต่สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑ (ขุนหลวงพะงั่ว) แต่สำหรับพระเจ้าทองลันซึ่งเป็นพระราชโอรสของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่๑นั้น สมเด็จพระราเมศวรก็คงยอมรับไม่ได้เช่นเดียวกันกับที่สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑ ไม่ยอมรับพระองค์มาก่อน ดังนั้นเมื่อพระเจ้าทองลันขึ้นครองราชย์ สมเด็จพระราเมศวรก็ทวงคืนความชอบธรรมในราชสมบัติของตน ด้วยการจับพระเจ้าทองลัน

ประหารเสีย ต่อมาเมื่อพระราเมศวรเสด็จสวรรคตพระรามราชาโอรสของพระราเมศวรก็เสด็จขึ้นครองราชย์ สมเด็จพระอินทราชา[๓๖] แห่งพระราชวงศ์สุวรรณภูมิก็ชิงอำนาจทางการเมืองจากพระรามราชาได้สำเร็จใน พ.ศ. ๑๙๔๔ นับเป็นการสิ้นสุดราชวงศ์อู่ทอง การชิงอำนาจทางการเมืองของกรุงศรีอยุธยาในช่วงนั้น เป็นลักษณะของการช่วงชิงการนำทางการเมืองระหว่างราชวงศ์อู่ทองกับราชวงศ์สุวรรณภูมิ ผลสุดท้ายราชวงศ์อู่ทองเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในที่สุด การช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างราชวงศ์สองราชวงศ์จะไม่ปรากฏขึ้นอีกในประวัติศาสตร์อยุธยา แต่การเกิดราชวงศ์ใหม่จะเป็นเพราะขุนนางกวาดล้างอำนาจของราชวงศ์เก่า และสถาปนาราชวงศ์ใหม่ขึ้นมาแทน

การสิ้นสุดราชวงศ์อู่ทอง ทำให้ลักษณะการถ่วงดุลย์อำนาจของราชวงศ์ทั้งสองหมดไป แต่อำนาจทั้งหมดจะตกอยู่กับราชวงศ์สุวรรณภูมิมาตลอดจนถึงสิ้นรัชกาลพระมหินทราธิราช ในลักษณะเช่นนี้ดุลย์อำนาจทางการเมืองภายในของกรุงศรีอยุธยาจะเปลี่ยนไป เพราะสถาบันขุนนางยังไม่สู้มั่นคงแข็งแรงเหมือนพวกราชวงศ์ จึงขาดอำนาจที่จะต่อรองผลประโยชน์กับราชวงศ์ได้ ด้วยเหตุนี้การแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในราชวงศ์สุวรรณภูมิกันเองเมื่อสิ้นแผ่นดินพระอินทราชาใน พ.ศ. ๑๙๖๑ จึงอุบัติขึ้น[๓๗] เป็นผลทำให้เจ้าสามพระยาพระราชโอรสองค์หนึ่งของสมเด็จพระอินทราชาได้ราชสมบัติโดยมิต้องลงทุนแต่ประการใด

ราชวงศ์สุวรรณภูมิจะประสบความเสื่อมโทรมในตอนท้าย ๆ เพราะกษัตริย์ในราชวงศ์สุวรรณภูมิระหว่าง พ.ศ. ๒๐๕๖–๒๐๗๒ ล้วนแล้วแต่ทรงพระเยาว์ กล่าวคือ สมเด็จพระรัษฎาธิราช เสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อพระชนมายุได้ ๕ พรรษา และสมเด็จพระยอดฟ้าเสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อพระชนมายุได้ ๑๑ พรรษา ทั้งสองพระองค์จึงถูกแย่งชิงอำนาจทั้งคู่โดยผีมือของพระราชวงศ์ด้วยกันเอง และผีมือของขุนนางร่วมมือกับพระราชชนนีของตนเองตามลำดับ ถึงแม้ว่าในสมัยขุนวรวงศาธิราชซึ่งตั้งตัวเป็นกษัตริย์แทนสมเด็จพระยอดฟ้าจะมีบทบาทอยู่ชั่วระยะเวลาอันสั้น เพราะถูกขุนพิเรนทรเทพร่วมมือกับขุนนางอื่น ๆ กำจัดออกไปจากราชบัลลังก์เมื่อ พ.ศ. ๒๐๗๒ ไปแล้วก็ตาม ความเสื่อมของราชวงศ์สุวรรภูมิก็เสื่อมลงไปเรื่อย ๆ สถานภาพของสถาบันขุนนางซึ่งมีขุนพิเรนทรเทพเป็นตัวแทนได้ถูกฟูมฟักขึ้นมาจนกระทั่งได้เป็นเจ้า คือสมเด็จพระมหาธรรมราชาและเป็นราชบุตรเขยของพระมหาจักรพรรดิอีกด้วย ด้วยเหตุนี้สมเด็จพระมหาธรรมราชาจึงกลายเป็นกลุ่มอำนาจอีกกลุ่มหนึ่งที่

จะต่อรองและถ่วงดุลย์กับอำนาจของราชวงศ์สุวรรณภูมิ และน่าจะมีความชอบธรรมในราชสมบัติไม่ด้อยไปกว่าสมเด็จพระมหินทราธิราช โอรสของสมเด็จพระมหาจักรพรรดิและพระอนุชาของพระชายาของสมเด็จพระมหาธรรมราชานั่นเอง เมื่อเกิดแรงผลักดันจากการรุกรานของพม่าประกอบกับการประสานประโยชน์ภายในกลุ่มผู้นำทางการเมืองของอยุธยาก็เป็นไปไม่ได้ ราชวงศ์พระร่วง[๓๙] จึงได้รับการสถาปนาขึ้นมารับผิดชอบสูงสุดทางการเมืองของอาณาจักร ภายใต้การสนับสนุนของผู้นำพม่า ผู้ประสบชัยชนะในสงครามสู้รบกับอยุธยาในช่วงเวลาตอนท้ายที่สุดของรัชสมัยสมเด็จพระมหินทราธิราช

ในสมัยที่ราชวงศ์พระร่วงช่วงชิงความเป็นผู้นำทางการเมืองของอยุธยาจากราชวงศ์สุวรรณภูมิมาได้แล้วนั้น จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่สมัยสมเด็จพระมหาธรรมราชาเป็นต้นมาจนถึงสิ้นแผ่นดินสมเด็จพระเอกาทศรถนั้น การเมืองภายในเรียบร้อยเป็นปกติไม่มีการแตกแยกกัน และประกอบกับสมเด็จพระนเรศวรกับสมเด็จพระเอกาทศรถทรงเป็นนักรบ ทั้งสองพระองค์ได้ทรงร่วมกันทำสงครามเพื่อป้องกันราชอาณาจักรและขยายออกไปให้กว้างขวางอยู่ตลอดเวลา จึงทรงสามารถบดบังกลุ่มอำนาจและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองอื่น ๆ ลงได้ แต่ภายหลังจากที่พระเจ้าทรงธรรม (โอรสลับของสมเด็จพระเอกาทศรถ) ชิงราชสมบัติจากเจ้าฟ้าศรีเสาวภาคย์ราชโอรสของสมเด็จพระเอกาทศรถเมื่อ พ.ศ. ๒๑๔๕ แล้ว สถาบันขุนนางภายใต้การนำของพระยากลาโหมในฐานะสมุหพระกลาโหมก็ก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองสูงสุดถึงขั้นยึดอำนาจทางการเมืองจากพระมหากษัตริย์ถึง ๒ ครั้งติด ๆ กันใน พ.ศ. ๒๑๗๓ กล่าวคือพระเชษฐาธิราชถูกประหารชีวิตและพระอาทิตย์วงศ์ถูกถอดออกจากราชสมบัติ นับเป็นการสิ้นสุดราชวงศ์พระร่วงและเป็นการเริ่มต้นของราชวงศ์ใหม่คือราชวงศ์ปราสาททอง

ในลองราชวงศ์สุดท้ายของกรุงศรีอยุธยาคือราชวงศ์ปราสาททองและราชวงศ์บ้านพลูหลวงมีสิ่งเหมือนกันก็คือผู้สถาปนาราชวงศ์เป็นขุนนางผู้ใหญ่มาก่อน โดยชิงอำนาจทางการเมืองมาจากพระมหากษัตริย์ในราชวงศ์เดิม สิ่งที่เหมือนกันอีกประการหนึ่งก็คือมีการแย่งชิงอำนาจกันเองในระหว่างพระญาติพระวงศ์ด้วยกัน ส่วนที่แตกต่างกันคือราชวงศ์ปราสาททองถูกโค่นล้มโดยขุนนางผู้ใหญ่ ส่วนราชวงศ์บ้านพลูหลวงถูกโค่นล้มโดยศึกพม่า

การชิงอำนาจทางการเมืองทั้ง ๑๕ ครั้งนั้นมีเพียง ๒ ครั้งเท่านั้นที่ตกลงกันได้ด้วยดีโดยไม่เสียเลือดเนื้อหรือเกิดความบาดหมางน้ำใจกันระหว่างผู้คนทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ

ครั้งแรกเมื่อสมเด็จพระราเมศวรทรงมอบราชสมบัติให้กับขุนหลวงพะงั่วเมื่อ พ.ศ. ๑๙๑๓ ครั้งหลังเมื่อพระเจ้าอุทุมพรทรงมอบราชสมบัติให้กับขุนหลวงสุริยามารินทร์ ใน พ.ศ. ๒๓๐๑ นอกนั้นแล้วใช้วิธีบังคับด้วยกำลังอาวุธและกำลังคนทั้งสิ้น ถ้าดุลย์อำนาจระหว่างผู้ครองอำนาจกับผู้ชิงอำนาจแตกต่างกันมากก็เสียเลือดเนื้อเพียงเล็กน้อย ถ้าดุลย์อำนาจของทั้งสองฝ่ายใกล้เคียงกันก็ต้องสู้รบกันเป็นสงครามกลางเมืองใหญ่โต ดังเช่นการแย่งชิงอำนาจกันในสมัยสิ้นแผ่นดินพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระ เป็นต้น

สิ่งท้าทายความต้องการที่จะเป็นกษัตริย์ของพระราชวงศ์และขุนนาง

ได้วิเคราะห์ในตอนแรก ๆ แล้วว่าการเป็นพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยาเสี่ยงต่อการถูกโค่นล้มอำนาจจากพระราชวงศ์และพวกขุนนางเป็นอย่างมาก แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ผู้นำทางการเมืองสมัยนั้นก็มีความกระตือรือร้นที่จะได้เป็นพระมหากษัตริย์ ถึงแม้ว่าจะต้องแย่งชิงกันจนถึงเกิดบาดเจ็บล้มตายก็ตาม การวิเคราะห์ถึงสิ่งเร้าในเรื่องนี้จะต้องอยู่บนรากฐานที่เป็นทั้งรูปธรรมและนามธรรม กล่าวคือ รูปธรรมก็ได้แก่ผลประโยชน์ซึ่งอาจเป็นทั้งอำนาจ สิ่งบริการความสะดวกสบาย ทรัพย์สินเงินทองหรือการเสพย์สุขต่าง ๆ ส่วนในแง่ของนามธรรมก็ได้แก่อุดมคติ คุณธรรม ความรักในบ้านเมืองหรือเผ่าพันธุ์ ฯลฯ

สิ่งท้าทายประการแรกคือเรื่องของผลประโยชน์ ถ้าพิจารณาถึงสถานที่ตั้งหรือภูมิศาสตร์ของกรุงศรีอยุธยาซึ่งเป็นศูนย์กลางของโลกคนไทยในสมัยนั้นแล้วก็จะพบว่า มีทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่อุดมสมบูรณ์ พอที่จะสร้างความมั่งคั่งให้กับชนชั้นปกครองได้อย่างเหลือเฟือทีเดียว นั่นก็หมายความว่าใครสามารถยึดอำนาจไว้ได้ ระบบสังคมและระบบการเมืองการปกครอง จะเป็นปัจจัยส่งเสริมให้ชนชั้นปกครองผู้นั้นสามารถแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นเครื่องบริโภคและอุปโภคต่าง ๆ หรือสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ก็ตาม ยกตัวอย่างเช่นเครื่องบรรณาการที่หัวเมืองขึ้นนำมาถวาย ส่วยสาอากรที่เก็บจากไพร่ทั้งหลายและกำไรที่ได้จากการผูกขาดการค้าโดยพระคลังสินค้า ราชบรรณาการจากพ่อค้าต่างประเทศ แม้กระทั่งการเป็นเจ้าของแรงงานของไพร่ทั้งปวง รวมทั้งการเป็นเจ้าชีวิตของทุกชีวิตในแผ่นดินด้วย บันทึกของนิโกลาส์ แชร์แวส ก็เคยกล่าวถึง

ความมั่งคั่งในราชสำนักสมเด็จพระนารายณ์เอาไว้ว่า "พระเจ้าแผ่นดินทรงมีพระราชทรัพย์อยู่แปดหรือสิบท้องพระคลัง ที่มีทรัพย์สินอันล้ำค่ายิ่งกว่าท้องพระคลังอื่น ๆ ในห้องหรือท้องพระคลังแห่งหนึ่งมีไหเป็นอันมากทั้งเรียงสลับซับซ้อนอยู่จนถึงหลังคา เต็มไปด้วยเงินเหรียญบาทและทองคำแท่ง...."[๓๕] เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า รายได้ทุกประเภทของแผ่นดินตกอยู่กับท้องพระคลังของกษัตริย์ทั้งหมด รายได้เหล่านี้มิได้กลับคืนสู่ประชากรในด้านบริการสาธารณะต่าง ๆ เหมือนปัจจุบัน เพราะสมัยนั้นไพร่ทุกคนต้องถูกเกณฑ์แรงงาน ถูกเกณฑ์ทรัพย์สินไปใช้ในราชการอยู่ แล้วกษัตริย์ไม่ต้องจ่ายเงินเดือนให้ขุนนาง และขุนนางในครั้งนั้นก็ได้รับพระราชทานส่วนรายได้จากหัวเมืองที่ตนได้รับแบ่งให้บริหารกิจการ และจากมรดกอันสืบเนื่องมาตามตำแหน่งยศ พอที่จะอยู่ดีกินดีมีศักดิ์ศรีแล้ว[๔๐] จะมีก็เพียงแต่นำออกใช้จ่ายเมื่อมีราชการงานสงครามหรือเมื่อเกิดทุพภิกขภัยขึ้นเพื่อแจกจ่ายให้ราษฎรและเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร รวมทั้งพระราชทานสิ่งของกำนัลให้แก่เอกอัครราชทูตแห่งประเทศใกล้เคียงและเจ้านายในต่างประเทศบ้างเป็นบางครั้ง ด้วยเหตุนี้ทรัพย์สินในท้องพระคลังหลวงย่อมจะอำนวยความผาสุกส่วนพระองค์ ให้กับพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ทั้งปวงเป็นอย่างดี เมื่อกษัตริย์สามารถควบคุมผลประโยชน์เศรษฐกิจไว้ได้ อำนาจทางการเมืองก็ย่อมจะขยายกว้างออกไปได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้ตำแหน่งพระมหากษัตริย์จึงเป็นที่พึงปรารถนาของชนชั้นปกครองทุกคนถ้ามีโอกาสจะกระทำเช่นนั้นได้

สิ่งท้าทายประการที่สอง ได้แก่ อุดมคติ คุณธรรม ความรักในบ้านเมืองหรือเผ่าพันธุ์ ในกรณีนี้เป็นเพียงนามธรรมที่เห็นได้ยากเพราะเรื่องผลประโยชน์จะบดบังสิ่งเหล่านี้จนแทบจะเป็นจริงไปไม่ได้ ที่จะกล่าวถึงอุดมคติ คุณธรรม ความรักในบ้านเมืองหรือเผ่าพันธุ์ท่ามกลางผลประโยชน์อันมหาศาลทั้งปวง แต่ประวัติศาสตร์อยุธยาก็แสดงให้เห็นได้ในบางครั้งถึงสิ่งที่เป็นนามธรรมเหล่านี้ เช่น กรณีของพระเพทราชาซึ่งยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเมื่อใกล้จะสิ้นแผ่นดินพระนารายณ์[๔๑] หรือในครั้งที่ขุนพิเรนทรเทพและขุนอินทรเทพร่วมมือกันกำจัดขุนวรวงศาธิราช แล้วถวายสมบัติให้กับพระเทียรราชา (สมเด็จพระมหาจักรพรรดิ) เป็นต้น ซึ่งเป็นผลให้ขุนพิเรนทรเทพก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองสูงสุดในไม่ช้า กล่าว

คือ ได้เป็น สมเด็จพระมหาธรรมราชา กษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยาเมื่อ พ.ศ. ๒๐๙๑ ทั้งสองกรณีดังกล่าวอาจมองให้เห็นในด้านรูปธรรมได้ แต่ทางด้านนามธรรม ถ้าพิจารณาถึงเงื่อนไขในขณะนั้นแล้วก็เป็นความชอบธรรมเหมือนกัน

ปัญหาที่จะต้องถกเถียงกันต่อไปว่า สิ่งท้าทายเหล่านี้สามารถทำให้พระราชวงศ์หรือขุนนางกล้าเสี่ยงกระทำการเช่นนั้นหรือ ข้อนี้สามารถวินิจฉัยได้ว่าเปรียบเสมือนการค้าขาย พ่อค้าถ้าหวังกำไรมหาศาลคุ้มค่าก็ต้องกล้าลงทุนสูง และตรวจสอบภาวะเศรษฐกิจการค้าในขณะนั้นให้รอบคอบรัดกุม เมื่อเห็นว่าตัวเองพร้อมและสถานการณ์รอบข้างอำนวยพ่อค้าก็ต้องกล้าลงมือทำการค้า ถ้าสำเร็จตามแผนการที่วางไว้ก็หมายถึงความผาสุกของตัวเองและครอบครัวไปอีกนาน แต่ถ้าขาดทุนก็ต้องพร้อมที่จะยอมรับชะตากรรมที่จะบังเกิดขึ้น การชิงอำนาจในสมัยอยุธยาก็เช่นเดียวกัน ผลประโยชน์มหาศาลรออยู่ข้างหน้าและมันก็มากพอที่จะทำให้พระราชวงศ์และขุนนางกล้าเสี่ยง ส่วนประเด็นที่ว่าเมื่อได้อำนาจมาแล้วก็จะต้องเสี่ยงต่อการถูกแย่งอำนาจนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่ากษัตริย์พระองค์ใหม่จะสามารถควบคุมขุนนางและพระราชวงศ์ให้อยู่ในพระราชอำนาจได้มากน้อยเพียงใด โดยปกติแล้วการสูญเสียอำนาจทางการเมืองมักจะเกิดขึ้นในภายหลังในสมัยพระราชโอรส หรือพระราชนัดดามากกว่าที่จะเกิดในสมัยของกษัตริย์พระองค์นั้นเอง ทั้งนี้เพราะถ้าสามารถชิงอำนาจทางการเมืองมาได้ก็แสดงว่าต้องมีอิทธิพลมาก่อนหน้านั้นแล้ว

บทบาททางการเมืองของขุนนางผู้ใหญ่

ในประวัติศาสตร์อยุธยา ขุนนางผู้ใหญ่ที่มิใช่พระญาติพระวงศ์ที่ใกล้ชิดของพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา แต่สามารถชิงอำนาจจนตั้งตัวเป็นกษัตริย์สถาปนาราชวงศ์ใหม่ได้มีอยู่ ๒ คน คือ เจ้าพระยากลาโหมสุริยวงศ์[๔๒] ในสมัยสมเด็จพระเชษฐาธิราชและสมเด็จพระอาทิตยวงศ์กับอีกคนหนึ่งคือพระเพทราชาในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ที่ไม่ทันจะสืบราชวงศ์มีอยู่หนึ่งคน คือขุนวรวงศาธิราชในสมัยสมเด็จพระยอดฟ้า ส่วนขุนพิเรนทรเทพผู้กำจัดขุนวรวงศาธิราชนั้นได้ถวายราชสมบัติให้กับพระเทียรราชายังไม่เด่นชัดจึงงดเว้นที่จะกล่าวถึง แต่จะวิเคราะห์เพียงสองคน คือเจ้าพระยากลาโหมสุริยวงศ์และพระเพทราชา

เจ้าพระยากลาโหมสุริยวงศ์ผู้นี้ แต่เดิมทีในสมัยพระเจ้าทรงธรรมกินตำแหน่งพระยาศรีวรวงศ์ ตำแหน่งจางวางมหาดเล็ก แต่เนื่องด้วยมีส่วนช่วยให้สมเด็จพระเชษฐาธิราชได้ราชสมบัติสืบต่อจากพระเจ้าทรงธรรมซึ่งเป็นพระราชบิดา[๙๓] จึงได้รับบำเหน็จเลื่อนขึ้นเป็นเจ้าพระยามหาเสนา เสนาบดีที่สมุหพระกลาโหมของพระยาศรีวรวงศ์ นับได้ว่าก้าวขึ้นมาพร้อมกับฐานอำนาจทางการเมืองที่อยู่ในกำมืออย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ ประการแรก ได้รับความไว้วางพระทัยจากพระเจ้าทรงธรรมให้เป็นผู้คิดอ่านวางแผนบ้องกันราชสมบัติไว้สำหรับพระเชษฐาธิราชให้จงได้ เพราะขุนนางที่สนับสนุนพระศรีศิลป์พระอนุชาของพระเจ้าทรงธรรมยังมีอยู่ เรื่องเช่นนี้ขุนนางซึ่งเป็นฐานอำนาจให้กับพระเจ้าทรงธรรมก็ย่อมจะให้การสนับสนุนพระยาศรีวรวงศ์อยู่มากแล้ว ประการที่สอง เมื่อพระยาศรีวรวงศ์สามารถวางแผนกำจัดศัตรูทางการเมืองของพระเชษฐาธิราชได้อย่างราบคาบแล้ว ขุนนางชั้นผู้น้อยซึ่งเคยสนับสนุนพระศรีศิลป์และขุนนางผู้ใหญ่ฝ่ายพระศรีศิลป์ก็ย่อมจะอ่อนน้อมต่อพระยาศรีวรวงศ์ทั้งหมด ประการที่สาม การได้รับตำแหน่งเจ้าพระยามหาเสนาที่พระสมุหกลาโหมเป็นบำเหน็จ อำนาจทางการเมืองที่แท้จริงนั้นได้ย้ายศูนย์จากสมเด็จพระเชษฐาธิราชมาอยู่ที่พระยากลาโหมโดยสิ้นเชิง ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีที่ "เจ้าพระยากลาโหมทำการปลงศพมารดาทำเป็นการใหญ่โตหลายวัน ข้าราชการพากันไปช่วยถึงไปนอนค้างอยู่ก็มีมาก สมเด็จพระเชษฐาธิราชเสด็จออกว่าราชการ ไม่มีข้าราชการเข้าเผ้าตามตำแหน่งก็ทรงพระพิโรธตรัสบริภาษกาดโทษว่า จะลงพระราชอาญาบรรดาข้าราชการที่ละหน้าที่ไปประจบประแจงเจ้าพระยากลาโหม"[๙๔] ด้วยเหตุนี้ขุนนางผู้ใหญ่ที่จะก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองสูงสุดในแผ่นดินสมัยนั้น จึงอาศัยเงื่อนไขสำคัญสองประการคือ เงื่อนไขของสถานการณ์และเงื่อนไขของระบบการเมืองการปกครองในสมัยนั้นเอง และเจ้าพระยากลาโหมก็อาศัยเงื่อนไขสองประการดังกล่าวก้าวขึ้นสู่ความเป็นพระมหากษัตริย์ต้นราชวงศ์ปราสาททอง ภายหลังจากกำจัดพระมหากษัตริย์ในราชวงศ์พระร่วงเสีย ๒ พระองค์

ในกรณีของพระเพทราชานั้นจะเห็นได้ว่าพระเพทราชาดำรงตำแหน่งฝ่ายทหารมาตลอด ได้เคยเป็นจางวางกรมช้าง มีผีมือในการทำสงครามกระทำความดีความชอบในราชการทัพมาหลายครั้งแล้ว[๙๕] ตราบจนกระทั่งถึง พ.ศ. ๒๒๒๕ สมเด็จพระนารายณ์ทรงพระประ-

ชวรหนักขณะประทับที่พระราชวังลพบุรี ไม่สามารถออกว่าราชการได้ก็ทรงมอบหมายให้พระเพทราชาว่าราชการแทนพระองค์[๔๖] ทำให้อำนาจสิทธิ์ขาดทั้งปวงในราชการบริหารราชการแผ่นดินตกอยู่กับพระเพทราชาอย่างแท้จริงในขณะนั้น ประกอบกับได้แรงสนับสนุนจากหลวงสรศักดิ์อีกแรงหนึ่ง[๔๗] ก็ทำให้ฐานอำนาจทางการเมืองของพระเพทราชามั่นคงพอที่จะถ่วงดุลย์อำนาจกับกลุ่มเจ้าพระยาวิชาเยนทร์ เมื่อการกำจัดกวาดล้างกลุ่มเจ้าพระยาวิชาเยนทร์สำเร็จ อำนาจทั้งหมดก็ตกอยู่กับพระเพทราชา ทั้งๆ ที่สมเด็จพระนารายณ์ยังไม่เสด็จสวรรคตเสียด้วยซ้ำไป เมื่อสมเด็จพระนารายณ์สวรรคตตำแหน่งพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยาจึงตกอยู่ในกำมือของพระเพทราชาอย่างไม่มีปัญหา ดังนั้นเงื่อนไขของการขึ้นเป็นกษัตริย์ของพระเพทราชาจึงขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองและระบบการเมืองการปกครองในสมัยนั้น เช่นเดียวกับกรณีของเจ้าพระยากลาโหมสุริยวงศ์ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ถ้าจะพิจารณาในแง่ของการรักษาดุลย์อำนาจทางการเมืองในหมู่ขุนนาง พระราชวงศ์ และพระมหากษัตริย์แล้วก็จะพบว่า การชิงอำนาจทางการเมืองปรากฏขึ้นเป็นระยะๆ เร็วบ้าง ช้าบ้าง ในระยะแรกตั้งแต่สมัยพระรามาธิบดีที่ ๑ เป็นต้นมาจนถึงสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ การแย่งชิงอำนาจทางการมืองเป็นไปในหมู่พระราชวงศ์ทั้งสิ้น[๔๘] การปรับปรุงการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถที่โปรดให้ยกเลิกเมืองลูกหลวงก็ดี[๔๙] การสถาปนาตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีฝ่ายทหารและพลเรือนก็ดี[๕๐] การออกกฎหมายศักดินากำหนดให้พระราชวงศ์อยู่ทำเนียบศักดินาพลเรือนก็ดี[๕๑] ดูเหมือนจะเป็นการริดรอนอำนาจของพระราชวงศ์ให้น้อยลง แต่จะทรงยกฐานะของขุนนางให้สูงขึ้นเพื่อถ่วงดุลย์กับพระราชวงศ์ กษัตริย์สามารถอาศัยความจงรักภักดีของสมุหนายกและสมุหพระกลาโหมเป็นข้อต่อรองกับฝ่ายพระราชวงศ์ได้ และขุนนางผู้ใหญ่ทั้งสองต่างฝ่ายก็จะถ่วงดุลย์อำนาจกันเอง แต่ความสมดุลย์อำนาจทางการเมืองก็มีอยู่ได้เพียงระยะเวลาหนึ่ง เมื่อเวลาผ่านไปสถานการณ์ก็เปลี่ยนแปลง ดังนั้นพระราชวงศ์ก็กลับมีอำนาจแย่งชิงราชสมบัติกันได้ต่อไปอีก มิหนำซ้ำอำนาจของขุนนางก็เพิ่มพูนมากขึ้นและสูงสุดจนเห็นได้ชัดในปลายแผ่นดินสมเด็จพระเชษฐาธิราชต้นแผ่นดินพระเจ้าอาทิตยวงศ์และตอนปลายแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์ การปรับดุลย์อำนาจกระทำกันอีกในสมัยสมเด็จพระเพทราชา กล่าวคือ ริดรอนอำนาจของสมุหนายกและสมุหพระ

กลาโหมให้น้อยลง โดยให้แต่ละฝ่ายรับผิดชอบเรื่องทหารและพลเรือนเฉพาะในเขตหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ตามลำดับเท่านั้น[๕๒] เพราะแต่เดิมสมุหพระกลาโหมควบคุมอำนาจฝ่ายทหารทั่วราชอาณาจักร บทเรียนในสมัยสมเด็จพระเชษฐาธิราชและสมเด็จพระอาทิตยวงศ์ย่อมแสดงให้เห็นแล้วว่าสมุหพระกลาโหมมีอำนาจมากเพียงใด การถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างกษัตริย์และสมุหพระกลาโหมจึงเกิดขึ้นอีกครั้งในสมัยพระเพทราชา โดยให้สมุหนายกเป็นเครื่องมือถ่วงดุลย์อำนาจกับสมุหพระกลาโหมให้มากขึ้น หลังสมัยพระเจ้าเสือไปแล้วมีการริดรอนอำนาจของสมุหพระกลาโหมให้หมดไป ด้วยการให้ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์เฉย ๆ ส่วนอำนาจการปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ตกอยู่กับกรมท่า[๕๓] พระราชวงศ์ก็ลุกขึ้นมาแย่งชิงอำนาจกันอีกในสมัยสิ้นแผ่นดินพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระและในสมัยพระเจ้าอุทุมพร ทั้งนี้คงเป็นเพราะขาดอำนาจของสถาบันขุนนางเป็นเครื่องถ่วงดุลย์อำนาจก็ได้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่ผ่านมาจึงพอสรุปได้ว่า *ในระยะแรกอำนาจตกอยู่ในกำมือของสถาบันกษัตริย์ โดยที่สถาบันขุนนางยังไม่เข้มแข็งพอ ผู้ที่จะถ่วงดุลย์กับพระมหากษัตริย์ก็คือพระราชวงศ์ เมื่อมีการยกฐานะของสถาบันขุนนางให้สูงขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเพื่อถ่วงดุลย์กับพระราชวงศ์ ขุนนางก็เลยมีอำนาจมากขึ้นและมั่นคงขึ้นเป็นลำดับจนสามารถยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์ได้สำเร็จ หลังจากนั้นสถาบันขุนนางก็ถูกริดรอนอำนาจไร้ความเป็นเอกภาพลงเรื่อย ๆ จนในที่สุดอำนาจกลับไปอยู่ในหมู่พระราชวงศ์และเริ่มชิงอำนาจกันอีกดังได้กล่าวมาแล้ว

ปัญหาของระบบที่ก่อให้เกิดการแย่งชิงอำนาจทางการเมือง

การแย่งชิงอำนาจทางการเมืองของไทยระหว่าง พ.ศ. ๑๘๙๓–๒๓๑๐ นั้น ถ้าพิจารณาในแง่ของระบบอาจพบว่าระบบต่าง ๆ ในสมัยอยุธยาเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดการแย่งชิงอำนาจทางการเมือง คนเป็นผู้สร้างระบบแต่ต่อมาระบบนั้นก็จะสร้างคนและคนเหล่านี้ก็จะสร้างพฤติกรรมต่าง ๆ ขึ้นมาตามกลไกของระบบ การพิจารณาเพียงตัวบุคคลอาจได้ภาพไม่ชัดเจนเท่ากับการพิจารณาถึงระบบตลอดจนโครงสร้างของระบบ

๑. *ปัญหาของระบบสังคมไทย* ระบบไพร่ตั้งแต่แรกสถาปนา อาณาจักรอยุธยาอาจก่อให้เกิดเงื่อนไขการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองได้ พวกบรรดาเจ้านายเชื้อพระวงศ์

และพวกขุนนางได้อาศัยกำลังส่วนใหญ่ของไพร่เพื่อประโยชน์ทางการเมือง ขุนนางหรือเจ้านายคนใดที่มีไพร่อยู่ใต้ปกครองมากจะเป็นผู้ที่มีอำนาจมาก ดังนั้นพวกขุนนางจึงมักลักลอบเอาไพร่ไว้ใช้เป็นการส่วนตัว ไม่ส่งรายชื่อของไพร่ไปขึ้นทะเบียนหางว่าว ไพร่มีส่วนทำให้ฐานะของขุนนางมั่นคงและเป็นที่หวั่นเกรงของพระมหากษัตริย์ว่าขุนนางจะคิดล้มล้างอำนาจ ดังนั้นจึงได้มีกฎหมายลงโทษผู้ที่บีดบังเอาไพร่ไว้ใช้ส่วนตัว[๕๔] และการที่เจ้านายบางพระองค์มีไพร่ในสังกัดมากก็อาจคิดกบฏขึ้นมาเมื่อใดก็ได้[๕๕] เมื่อพิจารณากันอย่างลึกซึ้งผู้ที่จะแย่งชิงอำนาจทางการเมืองจากพระมหากษัตริย์จะต้องมีฐานอำนาจมั่นคง และฐานอำนาจดังกล่าวก็คือ กำลังคนที่อยู่ภายใต้การควบคุมระบบไพร่ คือระบบสังคมที่ให้ขุนนางน้อยใหญ่คุมกำลังคนไว้มากน้อยตามลำดับฐานะของขุนนางเหล่านั้น พวกขุนนางและเจ้านายทั้งหลายก็มีไพร่สมอยู่ภายใต้กำกับของตนอย่างมากมาย ในขณะที่ไพร่หลวงซึ่งสังกัดอยู่กับพระมหากษัตริย์ก็ต้องอยู่ภายใต้การนำของขุนนางหรือเจ้านายอยู่ดีในระบบคุมคนกันตามลำดับชั้นเช่นระบบไพร่เช่นนี้ คนที่คุมกำลังคนไว้ในกำมือจริง ๆ นั้นไม่ใช่พระมหากษัตริย์แต่กลับเป็นขุนนางและเจ้านายทั้งหลายนั่นเอง เพราะ "พวกไพร่หลวงที่พยายามหนีร้อนไปพึ่งเย็นและหนีไปสมัครเป็นไพร่สมอยู่กับเจ้านายและบรรดาขุนนางก็มีมาก"[๕๖] ทั้งนี้ก็เนื่องด้วยระบบที่กำหนดให้ไพร่หลวงต้องรับภาระหน้าที่ต่อแผ่นดินอันยากลำบาก ผู้คนก็เลยหลบหนีจากการเป็นไพร่หลวงซึ่งขึ้นตรงต่อกษัตริย์ไปสมัครเป็นไพร่สมอยู่กับเจ้านายและขุนนาง ทำให้กำลังคนของเจ้านายและขุนนางเข้มแข็งมาก ดังนั้นเมื่อเจ้านายประสานประโยชน์กับขุนนางได้แล้ว การแย่งชิงอำนาจทางการเมืองจากพระมหากษัตริย์ก็ย่อมบังเกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ตราบใดที่ระบบสังคมไทยยังมีลักษณะเช่นนี้แล้ว โอกาสที่พระราชวงศ์หรือขุนนางจะตั้งตนเป็นใหญ่และแย่งชิงราชสมบัติจากพระมหากษัตริย์จึงมีอยู่เสมอ ยกเว้นพระมหากษัตริย์พระองค์นั้นจะทรงมีพระปรีชาสามารถในการรบพุ่งเข้มแข็ง หรือสามารถประสานประโยชน์กับพระราชวงศ์หรือขุนนางผู้ใหญ่ได้เท่านั้นจึงจะสามารถดำรงสถานภาพอยู่ได้ หากจะพิจารณาในแง่ของกฎหมายก็จะยิ่งเห็นว่าตัวปัญหาอยู่ที่ระบบ เพราะระบบการคุมคนในสมัยนั้นนับได้ว่ามีความสำคัญต่อการอยู่รอดของอาณาจักร กฎหมายระบุว่าถ้าชายฉกรรจ์ไม่สังกัดมูลนายก็ไม่มีสิทธิ์ในทางการศาล และไม่มีสิทธิ์จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและต้องตกเป็นคนของหลวง[๕๗]

เมื่อสังคมส่วนใหญ่ถูกกำหนดด้วยกฎหมายเช่นนี้ ชายฉกรรจ์ทุกคนก็จำต้องมีสังกัด การสังกัดของชายฉกรรจ์ก็เท่ากับผลักให้ชายฉกรรจ์เหล่านี้เข้าไปมีพันธะผูกพันกับมูลนายซึ่งเป็นขุนนาง ในทางทฤษฎีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าชีวิตของคนทั้งปวง แต่ในทางปฏิบัติมูลนายของไพร่ย่อมจะเป็นเจ้าชีวิตของไพร่มากกว่า เพราะถ้าพิจารณาตามกฎหมายแล้วจะพบว่ากฎหมายนั่นเองจะช่วยเสริมสร้างความสำคัญของมูลนายที่มีต่อไพร่ให้มากยิ่งขึ้นจนไพร่เองก็ดิ้นไม่หลุด มูลนายจะเป็นทั้งเกราะทำบังภัยให้ไพร่ในขณะเดียวกันกับที่สามารถบันดาลความชั่วร้ายให้กับไพร่ได้ ถ้าไพร่ไม่สนองประโยชน์ให้กับมูลนาย ไพร่จึงใกล้ชิดและเห็นความสำคัญของมูลนายทั้งที่เป็นขุนนางหรือเจ้านายมากกว่าองค์พระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ห่างจากไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินมากกว่ามูลนายที่เป็นขุนนางหรือเจ้านาย ดังนั้นเมื่อเกิดการขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับพระราชวงศ์หรือขุนนางแล้ว พวกไพร่เหล่านี้เองที่จะเป็นตัวชี้ขาดว่าฝ่ายใดที่จะเป็นผู้ชนะ เพราะถ้าไพร่สนับสนุนฝ่ายใดแล้วฝ่ายนั้นก็ย่อมจะมีฐานอำนาจเหนือกว่า พระราชวงศ์หรือขุนนางที่มีกำลังไพร่ในสังกัดมาก ก็สามารถลุกขึ้นมาท้าทายอำนาจของพระมหากษัตริย์องค์เดิมได้ ระบบไพร่จึงทำให้ผู้ที่ขึ้นสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ประสบกับความโดดเดี่ยวและเสี่ยงต่อการถูกแย่งชิงอำนาจจากผู้ที่ควบคุมกำลังคนไว้ในกำมือมากกว่า

๒. *ปัญหาของระบบการเมืองการปกครอง* จะพบว่าปัญหาเมืองลูกหลวงก็คือ ปัญหาการแบ่งอำนาจการปกครองของขุนนางชั้นผู้ใหญ่ออกเป็นฝ่ายสมุหนายกและฝ่ายสมุหพระกลาโหมก็ดี หรือการลดอำนาจของสมุหพระกลาโหมให้น้อยลงก็ดี ล้วนแล้วจะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองได้ทั้งนั้น ถึงแม้ว่าจะสามารถอำนวยประโยชน์ต่อการปกครองราชอาณาจักรโดยทั่วไปในยุคหนึ่ง ๆ ก็ตาม กล่าวคือ กรณีเมืองลูกหลวงที่ใช้เป็นที่ผึกหัดขนบธรรมเนียมประเพณีการปกครองบ้านเมืองให้กับพระราชวงศ์ที่ใกล้ชิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้ เนื่องจากเป็นระบบที่กษัตริย์ทรงจะกระจายอำนาจการปกครองให้กับเจ้านายในราชวงศ์ปกครองเมืองหน้าด่าน หรือเมืองลูกหลวงทั้งสี่ทิศได้อย่างอิสระ จึงนับได้ว่าเป็นผลดีต่อการเตรียมคนที่จะขึ้นมาเป็นผู้ปกครองอาณาจักรต่อไป กษัตริย์เองก็ทรงเห็นว่าเป็นพวกเดียวกันคงไม่ทรยศต่อสถาบันกษัตริย์ที่มีคุณ แต่ก็มักจะเกิดปัญหาเมื่อสิ้นรัชกาลไปแล้ว บรรดาเจ้านายที่ไปครองเมืองลูกหลวงก็หมดความจงรักภักดีไปด้วย

พวกเจ้าเมืองลูกหลวงมักจะไม่ยอมอ่อนน้อมต่อกษัตริย์พระองค์ใหม่ อาจเป็นเพราะว่าพระเจ้าแผ่นดินองค์ใหม่เคยเป็นคนรุ่นเดียวกันมาก่อน เคยปกครองเมืองลูกหลวงมาเช่นเดียวกัน หรือมีอายุน้อยกว่าจึงไม่เคารพ เป็นต้น และอาจก่อการกบฏช่วงชิงราชบัลลังก์ได้ทุกเวลาเมื่อมีโอกาส ทำให้ฐานะของกษัตริย์และราชบัลลังก์ไม่มั่นคง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเลิกระบบการปกครองที่ส่งพระราชวงศ์ออกไปปกครองเมืองลูกหลวงแต่จะใช้ระบบขุนนางแทน โดยกษัตริย์จะแต่งตั้งผู้มีความสามารถและมีความจงรักภักดีไปปกครองเมืองลูกหลวงแทน ซึ่งพระมหากษัตริย์จะเป็นผู้วางนโยบายและมีอำนาจสิทธิ์ขาดแต่เพียงผู้เดียว ทำให้เป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างแท้จริง เป็นการเสริมสร้างพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้มากยิ่งขึ้น[๕๘] แต่ก็สามารถแก้ปัญหาการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองไปได้เพียงระยะหนึ่งเท่านั้น เพราะเมื่อเวลาผ่านพ้นไปนานเข้า สถานการณ์และสภาพแวดล้อมก็เปลี่ยนแปลงไปก่อให้เกิดเงื่อนไขใหม่ขึ้นมาอีก ในกรณีที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงปรับปรุงการปกครอง โดยให้มีตำแหน่งสมุหนายกและสมุหพระกลาโหม แบ่งแยกหน้าที่กันดูแลฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารนั้น ถ้าพิจารณาสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงก่อนหน้านั้น นับตั้งแต่เริ่มตั้งกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีเรื่อยมาก็น่าจะวินิจฉัยได้ว่า สถาบันขุนนางได้รับการส่งเสริมให้เข้มแข็งและมั่นคงขึ้น เพื่อประโยชน์ทางด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของกษัตริย์ที่จะได้ใช้ขุนนางถ่วงดุลย์กับพระราชวงศ์ไปด้วยเมื่อระบบการปกครองออกมาในรูปนี้ ในที่สุดอำนาจในการควบคุมกำลังคนที่แท้จริงก็ตกอยู่ในกำมือของสมุหพระกลาโหม ตำแหน่งสมุหพระกลาโหมก็อยู่ในฐานะผู้ท้าชิงอำนาจจากพระมหากษัตริย์ต่อไปอีกนอกเหนือจากพระราชวงศ์ด้วยกันเองแล้ว และการลดอำนาจของสมุหพระกลาโหมและสมุหนายกในสมัยสมเด็จพระเพทราชาเพื่อป้องกันสถาบันขุนนางแย่งชิงอำนาจจากกษัตริย์ กลุ่มพระราชวงศ์ก็ขาดกลุ่มอำนาจอื่นมาถ่วงดุลย์อำนาจมีผลทำให้กลุ่มพระราชวงศ์ฟื้นตัวขึ้นมาอีก และแสวงหาลู่ทางแย่งชิงอำนาจทางการเมืองกันต่อไปดังปรากฏในประวัติศาสตร์ของราชวงศ์บ้านพลูหลวงเมื่อสิ้นแผ่นดินพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระ จากระบบการเมืองการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาจะเห็นได้ว่า ระบบที่อาศัยพระราชวงศ์เป็นหลักในการบริหารราชการ

แผ่นดินก็ไว้ใจไม่ได้ ระบบที่อาศัยขุนนางเป็นหลักในการบริหารแผ่นดินก็ไว้ใจไม่ได้ และระบบที่อาศัยการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างขุนนางกับพระราชวงศ์หรือขุนนางกับขุนนางก็ไว้ใจไม่ได้ ล้วนแล้วแต่เปิดโอกาสให้พระราชวงศ์และขุนนางมีโอกาสแย่งชิงอำนาจทางการเมืองจากพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น ยกเว้นแต่พระมหากษัตริย์พระองค์นั้นจะทรงมีผีมือในการสู้รบเข้มแข็งและไม่ทรงมีพระชนมายุน้อยเกินไปก็ย่อมมีคนยำเกรงมากเป็นธรรมดา เช่น สมเด็จพระนเรศวรมหาราชหรือสมเด็จพระเอกาทศรถ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ระบบการเมืองการปกครองที่พระมหากษัตริย์แต่ละสมัยในยุคนั้น ทรงคิดปรับปรุงแก้ไขหรือเสริมสร้างขึ้นมาใช้ในการปกครองราชอาณาจักร จึงเป็นอันตรายต่อสถานภาพของพระมหากษัตริย์ในกาลเวลาต่อมา ตราบเท่าที่ยังไม่มีเงื่อนไขอื่นมาทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสภาวการณ์ดังกล่าว

๓. *ปัญหาของระบบเศรษฐกิจ* การพิจารณาในแง่ของระบบเศรษฐกิจอาจจะไม่ชัดในตอนต้นสมัยอยุธยา แต่ในระยะหลัง ๆ อาจจะตั้งข้อสันนิษฐานได้ว่าระบบเศรษฐกิจน่าจะมีปัญหาที่กระทบกระเทือนต่อสถานภาพขององค์พระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยาได้ ปัญหาดังกล่าวก็คือปัญหาที่เกิดจากระบบผูกขาดการค้าของพระคลังสินค้า ซึ่งจะเอื้ออำนวยผลประโยชน์อันมหาศาลต่อพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้นเป็นอันมาก ข้อสันนิษฐานที่ว่าในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถน่าจะเริ่มมีการจัดตั้งพระคลังสินค้าขึ้นอยู่กับกรมพระคลังสินค้า[๕๙] ขึ้นเป็นครั้งแรก เพราะมีหลักฐานในกฎหมายตราสามดวงในบทที่ว่าด้วยกฎหมายศักดินาพลเรือน มาตรา ๑๑ พระอัยการตำแหน่งกรมท่าศักดินาพลเรือนได้กล่าวถึงศักดินาของขุนนางข้าราชการที่รับราชการในกรมพระคลังสินค้า[๖๐] แล้ว ก็แสดงว่าหลังสมัยพระบรมไตรโลกนาถไปแล้วผลประโยชน์ที่ผูกพันอยู่กับฐานะความเป็นพระมหากษัตริย์ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ท้าทายให้พระราชวงศ์และขุนนางผู้ใหญ่กล้าเสี่ยงแย่งชิงอำนาจพระมหากษัตริย์องค์เดิมมากขึ้น ถึงแม้ว่าในตอนแรกนั้นสาเหตุที่จะมีพระคลังสินค้าอาจจะสืบเนื่องมาจากทางราชการแผ่นดินต้องการป้องกันมิให้สินค้าประเภทอาวุธและดินดำกำมะถันตกไปอยู่ในมือของฝ่ายศัตรู ซึ่งอาจจะหมายถึงทั้งจากภายในและภายนอกราชอาณาจักรก็ได้ จึงบังคับให้ต่างประเทศขายให้กับทางราชการแห่งเดียว เมื่อราชการซื้อไว้จนเกินแล้วก็ขายเป็นรายย่อยให้แก่ไพร่บ้านพลเมือง[๖๑] เกิดกำไรแก่ทางราชการ นอกจากนี้อาจจะมีสินค้าพื้นเมืองบางชนิด

ซึ่งหาได้ยากและมีน้อย เช่น ดีบุกมีราคาแพง พ่อค้าต่างประเทศต้องการซื้อไปขายต่างประเทศเพราะได้กำไรดี ถ้าปล่อยให้ค้าเสรีอาจจะไม่เหลือสำหรับใช้ในราชการบ้านเมืองได้ ทางราชการก็เลยกำหนดให้เป็น "สินค้าต้องห้าม" มิให้ซื้อขายกันในท้องตลาด ใครมีสินค้าต้องห้ามเหล่านั้น ถ้าจะขายให้เอามาขายกับพระคลัง ใครจะซื้อก็ให้ซื้อที่พระคลัง รัฐบาลเปิดขายให้แต่พอเห็นสมควร"[๖๒] ถึงกระนั้นก็ตามในรัชกาลพระเจ้าปราสาททอง (ระหว่าง พ.ศ. ๒๑๗๓–๒๑๙๘) ต้องการค้าขายให้ได้ประโยชน์มากขึ้น จึงตั้งพิกัดสินค้าต้องห้ามมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ สินค้าเข้าที่เป็นสินค้าต้องห้ามขายได้กับพระคลังสินค้าเท่านั้น นอกจากสินค้าประเภทอาวุธและดินปืนต่าง ๆ แล้ว ยังกำหนดสินค้าต้องห้ามประเภทผ้าด้วย "ใครบรรทุกผ้าเข้ามาต้องให้รัฐบาลรับซื้อเข้าพระคลังแล้วจำหน่ายไปยังตลาดทั้งในกรุงฯ และหัวเมือง"[๖๓] ส่วนสินค้าออกนั้นได้กำหนดดินประสิว ตะกั่ว ฝาง หมากสง หนังสัตว์ เนื้อไม้ ช้าง และงาช้าง ว่าเป็นสินค้าต้องห้ามเพิ่มขึ้นมาอีก รัฐบาลจึงได้กำไรในพระคลังเป็นผลประโยชน์ต่อแผ่นดินยิ่งขึ้นอีกทางหนึ่ง"[๖๔] และระบบการผูกขาดทางเศรษฐกิจเช่นนี้กระมังอาจจะมีส่วนสนับสนุนส่งเสริมให้ทรัพย์สินในท้องพระคลังของพระมหากษัตริย์มีมากมายมหาศาล เพียงพอที่จะใช้จ่ายในราชการแผ่นดินและบำรุงความสุขให้กับส่วนพระองค์และพระบรมวงศานุวงศ์ ดังเช่นที่ นิโกลาส์ แชรแวส ได้บรรยายเอาไว้เกี่ยวกับความมั่งคั่งในราชสำนักของสมเด็จพระนารายณ์[๖๕] ระบบเศรษฐกิจเช่นนี้อาจมีส่วนทำให้เกิดการท้าทายให้มีการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ดังกล่าวก็เป็นได้

บทสรุปเกี่ยวกับสถานภาพของสถาบันของพระมหากษัตริย์

ถ้าพิจารณาในแง่ของเหตุผลและใช้กฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์มากำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มอำนาจและผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมอยุธยา ก็พอที่จะสร้างรูปแบบหรือโครงสร้างทางการเมืองในสมัยดังกล่าวได้ดังนี้คือ สังคมอยุธยาจะประกอบด้วยบุคคล ๒ ประเภท ประเภทแรกได้แก่ชนชั้นปกครองเป็นคนส่วนน้อย ประกอบด้วยพระมหากษัตริย์ พระราชวงศ์และขุนนางใหญ่น้อยทั้งปวง ประเภทที่สองได้แก่ชนชั้นผู้ถูกปกครอง ประกอบด้วยไพร่และทาสเป็นส่วนใหญ่ ในสังคมไทยขณะนั้น บุคคลทั้งสองประเภทต้องอยู่ร่วมกันในอาณาจักรเดียวกันโดยมีชนชั้นปกครองเป็นผู้นำ ปัญหาการตั้งอาณาจักร

และการควบคุมผู้คนจำเป็นจะต้องมีผู้นำที่เข้มแข็งและผู้ช่วยเหลือที่มีความสามารถ ดังนั้น การยอมรับผู้นำคนใดคนหนึ่งขึ้นเป็นกษัตริย์จึงเป็นสิ่งจำเป็นของสังคมในขณะนั้น แต่การเป็นกษัตริย์ในลักษณะของเทวราชนั้น เป็นไปในลักษณะการต่อรองผลประโยชน์ในหมู่ชนชั้นปกครองกันเอง กล่าวคือเมื่อผู้ใดได้รับการยอมรับให้ดำรงสถานภาพเป็นพระมหากษัตริย์แล้ว ก็จะต้องมีกลุ่มบุคคลในหมู่ชนชั้นปกครองเป็นฐานอำนาจให้ เพื่อการควบคุมผู้อยู่ใต้ปกครองจะได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรดาญาติพี่น้องของผู้นำก็จะได้รับการสถาปนาเป็นพระราชวงศ์มีเชื้อสายสัมพันธ์กับองค์เทวราช คนที่มิใช่ญาติพี่น้องแต่มีส่วนร่วมในการนำกลุ่มชนที่อยู่ใต้การปกครอง ก็ได้รับการสถาปนาให้เป็นขุนนางใหญ่น้อยตามลำดับ และช่วยกันเสริมสร้างพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งได้รับการยอมรับให้เป็นผู้นำในการสถาปนาอาณาจักรให้มั่นคงและเข้มแข็งยิ่งขึ้น จนเป็นที่แน่ใจว่าจะสามารถควบคุมชนชั้นที่อยู่ใต้ปกครองให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขปราศจากอันตรายต่อชนชั้นปกครอง ด้วยเหตุนี้ พิธีกรรมทางศาสนา ปรัชญาทางการเมือง กฎหมาย ขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ตามลัทธิไศเลนทร์จึงได้รับการถ่ายแบบเอามาจากประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงเป็นการใหญ่ องค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองไม่กล้าท้าทายต่ออำนาจของพระมหากษัตริย์ด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตามอำนาจของพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยาได้มาด้วยการต่อรองผลประโยชน์กับพระญาติพระวงศ์และขุนนางใหญ่น้อยทั้งปวง การที่ชนชั้นปกครองด้วยกันยอมรับพระราชอำนาจ จึงมิได้ขึ้นอยู่กับความเป็นเทวราชหรือปรัชญาทางการเมืองของลัทธิไศเลนทร์แต่ประการใด หากขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่า พระมหากษัตริย์องค์นั้นและองค์ต่อ ๆ มาทรงมีอำนาจการต่อรองผลประโยชน์กับพระญาติพระวงศ์และขุนนางทั้งหลายมากน้อยเพียงใด ในกรณีที่พระมหากษัตริย์สามารถประสานประโยชน์กับพระญาติพระวงศ์และขุนนางได้สถานภาพขององค์พระมหากษัตริย์ก็มั่นคง แต่ถ้าหากไม่สามารถประสานประโยชน์กับกลุ่มบุคคลเหล่านั้นได้ฐานอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็คลอนแคลน และผลสุดท้ายก็จะต้องสูญอำนาจในที่สุดด้วยน้ำมือของพระราชวงศ์และขุนนางอื่น ๆ ที่มีอำนาจต่อรองเหนือกว่า หมุนเวียนเป็นวัฏจักรอยู่อย่างนี้ตลอดไปจวบจนเสียกรุงศรีอยุธยาแก่พม่าใน พ.ศ. ๒๓๑๐

ปัญหาที่อาจจะทบทวนหาคำตอบในที่นี้เพื่อเป็นการสรุปไปในตัวก็คือ ทั้ง ๆ ที่มีการแย่งชิงราชสมบัติกันจนเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพระมหากษัตริย์เป็นพระองค์ใหม่ทั้ง ๆ ที่อยู่ในราชวงศ์เดียวกันและบางครั้งก็มีผลให้เปลี่ยนราชวงศ์ใหม่เลยก็มี แต่สถาบันพระมหากษัตริย์ก็สามารถดำรงสถานภาพอยู่ได้โดยไม่เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างอื่นเพราะเหตุใด สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจสืบเนื่องมาจากสถาบันพระมหากษัตริย์ก็คือ "ศูนย์การนำ" ที่จำเป็นสำหรับสังคมไทยในสมัยนั้นมากที่สุดนั่นเอง บุคคลอาจขึ้นไปเป็นพระมหากษัตริย์ได้แต่ก็มีสิทธิ์ตกจากอำนาจได้ แต่สถาบันพระมหากษัตริย์ก็ยังคงมีอยู่ต่อไปในสังคมอยุธยา ในฐานะของ "ศูนย์การนำ" ที่มีลักษณะพิเศษและแตกต่างออกไปจาก "ศูนย์การนำ" ในสมัยสุโขทัย และสมัยรัตนโกสินทร์ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ สถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยาอาจเปรียบเสมือนกับนามธรรมอย่างหนึ่งที่คนโดยทั่วไปในสมัยอยุธยาต่างก็มีคติว่าจำเป็นต้องมี ส่วนผู้ใดจะดำรงตนเป็นผู้ใช้อำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ และเป็นรูปธรรมที่เห็นได้นั้นไม่จำเป็นจะต้องดำรงอยู่ตลอดไปจนชั่วอายุขัยและไม่ต้องสืบทอดอำนาจดังกล่าวทางสายโลหิตเสมอไป ไม่มีกฎเกณฑ์อะไรที่จะปกป้องรักษาให้พระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ดำรงสถานภาพของตนตลอดไปจนชั่วลูกหลานได้ นอกจากพระราชอำนาจอันเกิดจากผีมือในการรบพุ่งที่เข้มแข็ง หรือมิฉะนั้นก็จะต้องมี "กุศโลบายทางการเมือง" อันชาญฉลาดที่สามารถสร้างฐานอำนาจทางการเมืองซึ่งประกอบด้วยพระราชวงศ์และขุนนางเท่านั้นจึงจะทำให้สามารถดำรงสถานภาพของตนเองอยู่ได้ บรรดาไพร่ทาสทั้งหลายที่ขอบเขตของสติปัญญาถูกจำกัดให้อยู่ในวงแคบตลอดจนขุนนางและพระราชวงศ์ที่จงรักภักดีเท่านั้นอาจมีความศรัทธาอย่างสนิทใจว่า พระมหากษัตริย์คือ "เทวราช" ซึ่งทรงมีพระบรมเดชานุภาพที่ผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ แต่ขุนนางและพระราชวงศ์บางคนที่มีความทะเยอทะยานและคิดว่าตนเองก็สามารถตั้งตัวเองเป็น "เทวราช" ได้ ก็เลยคิดที่จะล้มล้างพระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์อย่างไม่เกรงกลัวภัยพิบัติ โดยเข้าใจว่ากษัตริย์นั้นไม่มีฐานอำนาจทางการเมืองที่เข้มแข็งอย่างแท้จริง และไร้ความสามารถในการเป็นผู้นำโดยสิ้นเชิง

เชิงอรรถบทที่ ๔

๑. บางพระองค์เป็นกษัตริย์สองสมัยก็นับเป็นพระองค์เดียวและนับขุนวรวงศาธิราชรวมอยู่ด้วย

๒. เขมรรับมาจากชวาและชวารับมาจากอินเดียอีกต่อหนึ่ง

๓. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช *สถาบันพระมหากษัตริย์* ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว. ประสานมิตร กรุงเทพฯ ๒๕๑๖ หน้า ๔

๔. นิโกลาส์ แชรแวส *ประวัติศาสตร์การเมืองและธรรมชาติสยาม* (สันต์ ท. โกมลบุตร แปล) สำนักพิมพ์ก้าวหน้า พระนคร ๒๕๐๖ หน้า ๒๙–๗๐

๕. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เล่มที่อ้างแล้ว หน้า ๗

๖. ชัยอนันต์ สมุทวณิช *ความคิดทางการเมืองการปกครองไทยโบราณ* คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ ๒๕๒๐ หน้า ๕๙

๗. ประกอบด้วย (๑) ทาน คือการให้ (๒) ศีล คือการสังวรกายใจให้สุจริต (๓) บริจาค คือการเสียสละ (๔) อาชวะ คือความซื่อตรง (๕) มัทวะ คือความอ่อนโยน (๖) ตปะ คือการทำหน้าที่ของพระมหากษัตริย์โดยครบถ้วน (๗) อโกธ คือความไม่โกรธ (๘) อวิหิสะ คือไม่เบียดเบียนผู้ใด (๙) ขันติ คือความอดทน (๑๐) อวิโรธนะ คือคิดและทำการทั้งปวงโดยปราศจากการนึกถึงตัว

๘. ประกอบด้วย (๑) รู้บำรุงพืชผลในประเทศให้สมบูรณ์ (๒) รู้จักว่าใครดีใครชั่ว (๓) ต้องรู้จักผูกใจคนทั้งประเทศ (๔) รับสั่งด้วยคำพูดที่อ่อนหวาน (๕) ถ้าทรงปฏิบัติได้ครบถ้วนทั้ง ๕ ประการข้างต้นประชาชนก็อยู่อย่างเป็นสุข

๙. ประกอบด้วย (๑) ควรอนุเคราะห์คนในราชสำนักและคนภายนอกให้มีความสุขไม่ปล่อยปละละเลย (๒) ควรผูกไมตรีกับประเทศอื่น (๓) ควรอนุเคราะห์พระราชวงศ์ (๔) ควรเกื้อกูลพราหมณ์และคนที่อยู่ในตัวเมือง (๕) ควรอนุเคราะห์ประชาชนในชนบท (๖) ควรอุปการะสมณพราหมณ์ผู้มีศีล (๗) ควรจัดรักษาฝูงเนื้อ นก และสัตว์

ทั้งหลายมิให้สูญพันธ์ (๘) ควรห้ามชนทั้งหลายมิให้ประพฤติผิดธรรมและชักนำด้วยตัวอย่างให้อยู่ในกุศลสุจริต (๙) ควรเลี้ยงดูคนจนเพื่อมิให้ประกอบการทุจริตเป็นภัยต่อสังคม (๑๐) ควรเข้าใกล้สมณพราหมณ์เพื่อศึกษาบุญและบาป กุศลและอกุศลให้แจ้งชัด (๑๑) ควรห้ามจิตใจมิให้ต้องการไปในที่ ๆ พระมหากษัตริย์ไม่ควรเสด็จ (๑๒) ควรดับความโลภมิให้ปรารถนาลาภที่พระมหากษัตริย์มิควรจะได้

๑๐. ธนิต อยู่โพธิ์ "ลิลิตโองการแช่งน้ำ วรรณคดีรัฐประศาสโนบายสมัยต้นกรุงศรีอยุธยา" อนุสรณ์สมเด็จพระเจ้าอู่ทองรามาธิบดีศรีสินทรบรมบพิตร พระพุทธเจ้าอยู่หัว หน้า ๑๕๗

๑๑. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๕๘

๑๒. ตราขึ้นมาใน พ.ศ. ๑๙๐๑ ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

๑๓. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๒ หน้า ๗๙

๑๔. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๐๒

๑๕. เล่มเดียวกัน หน้า ๗๐–๗๑

๑๖. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ หน้า ๑๑๓

๑๗. เล่มเดียวกัน หน้า ๗๘–๗๙

๑๘. ที่เดียวกัน

๑๙. เล่มเดียวกัน หน้า ๙๘

๒๐. ตราขึ้นในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ

๒๑. สมสมัย ศรีศูทรพรรณ *โฉมหน้าศักดินาไทย* หน้า ๕๕

๒๒. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ หน้า ๒๑๙–๒๒๐

๒๓. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๔ หน้า ๖

๒๔. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๒๔

๒๕. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๒๐

๒๖. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ หน้า ๓๒๓ (แสดงตำแหน่งผู้ครองเมืองลพบุรีเป็นเพียงออกพระนครพรามพระลพบุรีเท่านั้น)

๒๗. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ หน้า ๒๒๔, ๒๗๘

๒๘. ก่อนหน้าสมัยพระบรมไตรโลกนาถเกิดแย่งชิงอำนาจในหมู่ราชวงศ์ถึง ๕ ครั้ง กล่าวคือใน พ.ศ. ๑๙๑๓ จำนวน ๒ ครั้ง และ พ.ศ. ๑๙๓๑, ๑๙๕๒, ๑๙๖๗ อีกปีละครั้ง

๒๙. จากสมัยพระบรมไตรโลกนาถไปแล้วปราศจากการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองถึง ๘๔ ปี (พ.ศ. ๑๙๙๒–๒๐๗๖)

๓๐. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" *ประวัติศาสตร์และการเมือง* หน้า ๒๒

๓๑. ที่เดียวกัน

๓๒. ตัวเลขปี พ.ศ. ที่เกิดเหตุการณ์นั้นยึดพระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาเป็นหลัก

๓๓. เกิดขึ้นเมื่อสิ้นแผ่นดินพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระ ซึ่งเป็นการแย่งชิงอำนาจกันครั้งแรกของราชวงศ์บ้านพลูหลวง ส่วนครั้งหลังสมัยพระเจ้าอุทุมพรไม่รุนแรงเพราะชิงถวายราชสมบัติเสียก่อน

๓๔. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เล่มที่อ้างแล้ว หน้า ๑๑

๓๕. หอสมุดแห่งชาติ พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับสมเด็จพระพนรัตน์ หน้า ๒

๓๖. บางแห่งเรียกพระนครินทราชา

๓๗. เจ้าอ้ายพระยาและเจ้ายี่พระยาโอรสของพระอินทราชาชิงอำนาจกันเองจนสิ้นพระชนม์ทั้งคู่

๓๘. พระมหาธรรมราชามีเชื้อสายราชวงศ์พระร่วงแห่งกรุงสุโขทัย

๓๙. นิโกลาส์ แชรแวส ประวัติศาสตร์ธรรมชาติและการเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม (แปลโดย ท. โกมลบุตร) หน้า ๒๗๘–๒๗๙

๔๐. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๗๘

๔๑. โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน ขจร สุขพานิช ออกญาวิไชเยนทร์ สำนักพิมพ์ก้าวหน้า พระนคร ๒๕๐๖ หน้า ๓๐๗–๓๑๒, ๓๓๓–๓๔๒

๔๒. จดหมายเหตุวันวลิตกล่าวว่า เดิมเป็นบุตรออกญาศรีธรรมราช เป็นราชนิกูลฝ่ายพระชนนีของพระเจ้าทรงธรรม หาได้เป็นเชื้อสายในราชวงศ์ไม่ โปรดดูรายละเอียดใน สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ *ไทยรบกับพม่า* หน้า ๒๔๐

๔๓. แต่เดิมนั้นสมัยพระเจ้าทรงธรรม ข้าราชการทั้งปวงไม่นิยมพระราชโอรส จึงดำรัสสั่งเป็นความลับให้พระยาศรีวรวงศ์เป็นผู้อุปการะพระราชโอรสและให้คิดอ่านหากำลังผู้คนไว้ให้พอป้องกัน

๔๔. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ *ไทยรบพม่า* คลังวิทยา พระนคร ๒๕๑๔ หน้า ๒๐๗

๔๕. กรมศิลปากร *พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับสมเด็จพระพนรัตน์* หน้า ๔๖๔

๔๖. กรมศิลปากร *พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับสมเด็จพระพนรัตน์* หน้า ๔๘๐

๔๗. โปรดดูตาราง ก.

๔๘. นัยว่าเป็นโอรสลับของสมเด็จพระนารายณ์

๔๙. ศรีศักดิ์ วัลลิโภดม "เมืองลูกหลวงกับการปกครองไทยโบราณ" *วารสารธรรมศาสตร์* ๔ (๓) กุมภาพันธ์–พฤษภาคม ๒๕๑๘ หน้า ๗๙

๕๐. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ "ลักษณะการปกครองสยามแต่โบราณ" *ประวัติศาสตร์และการเมือง* หน้า ๒๑

๕๑. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ หน้า ๒๑๙–๒๒๐

๕๒. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เล่มที่อ้างแล้ว หน้า ๖๐

๕๓. ที่เดียวกัน

๕๔. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๕ หน้า ๑๔๑

๕๕. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช "สังคมอยุธยา" *ประวัติศาสตร์และการเมือง* หน้า ๖๐

๕๖. ขจร สุขพานิช *ฐานันดรไพร่* ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว. ประสานมิตร กรุงเทพฯ ๒๕๑๙ หน้า ๒๙

๕๗. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๒ หน้า ๓๒

๕๘. ศรีศักดิ์ วัลลิโภดม เล่มที่อ้างแล้ว หน้า ๘๖

๕๙. สมคิด ศรีสิงห์ *การบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น* ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มศว. ประสานมิตร กรุงเทพฯ ๒๕๑๕ หน้า ๙–๑๐

๖๐. กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ หน้า ๑๘๙

๖๑. หอสมุดแห่งชาติ *ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ เล่มจบ* ภาคที่ ๑๖ คลังวิทยา พระนคร ๒๕๐๖ หน้า ๑๕๑

๖๒. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๕๑–๑๕๒

๖๓. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๕๒

๖๔. ที่เดียวกัน

๖๕. นิโกลาส์ แชรแวส เล่มที่อ้างแล้ว หน้า ๒๗๘–๒๗๙

บทที่ ๕

ลักษณะการประนีประนอมทางการเมืองในหมู่ผู้นำไทย ระหว่าง พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๔๗๕

บทนำ

ระหว่าง พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๕๒๑ ได้ปรากฏว่ามีเหตุการณ์ทางการเมืองภายในหลายครั้งที่ส่อแนวโน้มว่าน่าจะขยายตัวบานปลายออกไปจนกลายเป็นความแตกแยกภายในที่รุนแรง แต่กลับปรากฏว่าบรรดาผู้นำของไทยในช่วงเวลาเหล่านั้นได้หันไปใช้นโยบายประนีประนอมทางการเมืองกันเป็นส่วนใหญ่ซึ่งบังเกิดผลดีต่อราชอาณาจักรไทยโดยส่วนรวมในที่สุด ถึงแม้ว่าในบางครั้งจะมีเหตุการณ์รุนแรงถึงขั้นนองเลือดและแตกแยกกันไปข้างใดข้างหนึ่งอยู่บ้างก็ตาม แต่ถ้าพิจารณาในส่วนรวมแล้วภาพของการประนีประนอมก็ยังคงปรากฏให้เห็นชัดอยู่นั่นเอง

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ช่วงเวลาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๑-๔ เป็นช่วงที่สถานการณ์จากภายนอกประเทศมีอิทธิพลต่อความอยู่รอดของประเทศชาติอยู่มาก จากรัชกาลที่ ๑-๒ ก็มีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องศึกสงครามจากพม่า ในสมัยรัชกาลที่ ๓ ก็มีปัญหากับเวียดนามและกับฝรั่งตะวันตกชาติอังกฤษ ในสมัยรัชกาลที่ ๔-๕ ก็ต้องเผชิญกับนักล่าอาณานิคมตัวฉกาจอันได้แก่อังกฤษกับฝรั่งเศส ถ้าเสถียรภาพทางการเมืองภายในของไทยไม่มั่นคงแล้วก็เท่ากับว่าเป็นการเปิดช่องให้มีการแทรกแซงจากภายนอกอย่างแน่นอน และประวัติศาสตร์ของรัตนโกสินทร์ในช่วงนี้อาจเดินตามรอยเดิมของกรุงศรีอยุธยาก็เป็นได้

ครั้นมาถึงสมัยที่ไทยปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญแล้ว (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๒๑) ก็มีการเผชิญหน้าของบรรดาผู้นำทางการเมืองในลักษณะรุนแรงถึงขั้นแตกหักอยู่บ้าง เช่น

กรณี กบฏบวรเดช กบฏวังหลวง กบฏแมนฮัตตัน เป็นต้น แต่ภายหลังการรัฐประหารหลายครั้งอีกเหมือนกันที่มีลักษณะของการประนีประนอมยอมความกันเสียเป็นส่วนใหญ่ การประนีประนอมกันได้เช่นนี้ก็อาจจะมีทั้งผลดีและผลเสียต่อประเทศชาติหรือสังคมไทยโดยส่วนรวม ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาถึงรายละเอียดกันต่อไป

ความขัดแย้งในหมู่ผู้นำไทยระหว่าง พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๔๗๕

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงสถาปนากรุงเทพ ฯ เป็นเมืองหลวง ใน พ.ศ. ๒๓๒๕ พร้อมกับทรงปราบดาภิเษกขึ้นเป็นปฐมบรมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี โดยมีสมเด็จกรมพระราชวังบวรสถานมงคล ซึ่งเป็นสมเด็จพระอนุชาธิราช ขึ้นเป็นพระมหาอุปราช ตำแหน่งวังหน้า เหตุการณ์ก็ดูสงบเรียบร้อยดี แต่แล้วใน พ.ศ. ๒๓๓๙ หลังสร้างกรุงเทพ ฯ ได้ ๑๓ ปี "กรมพระราชวังบวรสถานมงคล ก็บาดหมางพระทัยไม่ได้ลงมาเผ้า" [๑] ไม่น่าเป็นไปได้ที่ว่าทั้งสองพระองค์เคยใกล้ชิดสนิทสนมร่วมทุกข์ร่วมสุขกันมาแต่ครั้งสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงกอบกู้เอกราชของชาติไทยจะต้องมาบาดหมางพระทัยเช่นนี้

ก่อนหน้านี้ประมาณ ๖ เดือน ได้มีการถวายพระเพลิงพระบรมอัฐิของสมเด็จพระชนกนาถของทั้งสองพระองค์ในท้องสนามหลวง และได้มีการมหรสพสมโภชพระบรมอัฐิ มีโขนชักรอกโรงใหญ่ ทั้งโขนวังหลวงและวังหน้า แล้วประสมโรงเล่นกลางแปลง "โขนวังหลวงเป็นทัพพระราม ยกไปแต่ทางพระบรมมหาราชวัง โขนวังหน้าเป็นทัพทศกรรฐ์ ยกออกจากพระราชวังบวร ฯ มาเล่นรบกันในท้องสนามหน้าพลับพลา ถึงมีปืนบาเหรี่ยมรางเกวียนลากออกมายิงกันดังสนั่นไป" [๒] กรณีเช่นนี้มองดูอาจเห็นเป็นเรื่องสนุก แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปแล้ว การเล่นสมมติกันเช่นนี้ การกระทบกระทั่งกันระหว่างไพร่พลของวังหลวงกับวังหน้าในขณะที่แสดงการเล่นอยู่นั้นจะมีโอกาสเกิดขึ้นได้หรือไม่ ? และถ้าเกิดขึ้นแล้ว "องค์ประมุข" ของวังหลวงกับวังหน้าจะทรงรู้สึกอย่างไรบ้าง ? ปัญหาเหล่านี้ไม่ควรจะมองข้ามไป

หลังจากเล่นโขนไปแล้ว ๖ เดือน ก็มีการเล่นแข่งเรือเปรียบผีพายระหว่างเรือวังหลวงที่ชื่อทองปลิวกับเรือวังหน้าที่ชื่อมังกร เมื่อเปรียบผีพายแล้ว สมเด็จกรมพระราชวัง

บวรสถานมงคล ทรงจัดผีพายสำรับอื่นที่แข็งแรงซ่อนไว้ เมื่อเวลาแข่งจะเอาคนสำรับใหม่ลง "ข้าราชการฝ่ายวังหลวงแจ้งดังนั้นจึงนำความขึ้นกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทราบแล้ว ดำรัสว่าเล่นดังนี้จะเล่นด้วยที่ไหนได้ ให้เลิกการแข่งเรือตั้งแต่นั้นมา" [๓] มาถึงตอนนี้ดู ๆ ก็รู้สึกว่าวังหน้ากับวังหลวงจะแข่ง ๆ กันอยู่

อย่างไรก็ตามเรื่องก็ยังไม่ถึงขั้นรุนแรง ตราบจนกระทั่งอีก ๒ เดือนต่อมา สมเด็จกรมพระราชวังบวรสถานมงคลลงมาเฝ้ากราบทูลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกว่า เงินที่พระราชทานขึ้นไปบีละ ๑๐๐๐ ชั่งนั้นไม่พอแจกเบี้ยหวัดข้าราชการในวังหน้า จะขอรับพระราชทานเงินเพิ่มเติมอีกให้พอแจกจ่ายกัน แต่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงปฏิเสธ และทรงให้เหตุผลว่า เงินเก็บมาได้ก็แต่ส่วยสาอากร พอใช้ทำนุบำรุงแผ่นดิน ที่เหลือก็เอามาแจกจ่ายเบี้ยหวัดซึ่งก็ไม่เพียงพอ ต้องเอาเงินกำไรจากการค้าสำเภามาเพิ่มเติมจึงพอใช้ไปได้บีหนึ่ง ๆ เงินคงคลังที่สะสมไว้ก็ยังไม่มี กรมพระราชวังบวร ฯ ไม่ได้รับเงินตามพระประสงค์ก็ขัดเคือง มิได้ลงมาเฝ้าเลย" [๔]

ความในพระทัยของชนชั้นระดับผู้นำไทยทั้ง ๒ พระองค์จะเป็นเช่นใดนั้น ขอให้พิจารณาถึงบทบาทของพระยาเกษตร (บุญรอด) ของวังหน้า กับ เจ้าพระยารัตนาพิพิธของวังหลวงดูก็แล้วกัน เพราะพระยาเกษตรเห็นว่า "เจ้านายทรงขัดเคืองกันก็กะเกณฑ์ข้าราชการให้เอาบีนขึ้นบ่อมวังหน้า แล้วให้ตระเตรียมศาสตราวุธตั้งนอนกองระวังอยู่ ส่วนเจ้าพระยารัตนพิพิธสืบรู้ว่า ที่วังหน้าจัดเตรียมการเป็นสงครามไม่ไว้ใจแก่ราชการ ก็กราบทูลขอรักษาพระราชวังให้มั่นคงแข็งแรง เกณฑ์คนรักษาหน้าที่และเอาบีนขึ้นบ่อมบ้าง ครั้งนั้นเกือบจะเกิดการยุทธสงครามแก่กัน...." [๕] เกือบจะต้องเล่นโขนกลางแปลงกันอีกครั้งหนึ่ง เพียงแต่ว่าไม่ใช่เรื่องของพระรามกับทศกรรฐ์ เหมือนครั้งที่ถวายพระเพลิงพระบรมอัฐิของสมเด็จพระชนกนาถที่ผ่านมานั้น แต่เป็นเรื่องของวังหลวงกับวังหน้าโดยตรงทีเดียว

ความหวาดระแวงซึ่งกันและกันระหว่างวังหลวงกับวังหน้าไม่มีแต่เฉพาะพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก กับ สมเด็จกรมพระราชวังบวรเท่านั้น แต่ในหมู่ขุนนางข้าราชการทั้ง ๒ พระราชวังก็เป็นไปด้วยเหมือนกัน จะเห็นได้จากเมื่อครั้งสมเด็จกรมพระราชวังบวรประชวรพระอาการหนัก พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกจะเสด็จขึ้นไปทรง

พยาบาล "ครั้นข้าราชการวังหลวงจะขึ้นไปล้อมวงตามธรรมเนียม เห็นกิริยาพวกข้าราชการวังหน้ากระด้างกระเดื่องจะเกิดวิวาทกันขึ้น สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าพี่กรมหลวงอิศรสุนทร ต้องเสด็จขึ้นไปพร้อมด้วยเจ้าพระยารัตนาพิพิธ และพระยายมราช เดินยืดไปสองข้างพระเสลี่ยง ไปทรงจัดวางการล้อมวงเอง จึงเบ็นการเรียบร้อย"[๖]

แม้กระทั่งเมื่อสมเด็จกรมพระราชวังบวรสถานมงคลเสด็จสวรรคต จะต้องมีพระราชพิธีสรงและทรงเครื่องพระศพ สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก พร้อมด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อยทั้งปวงจะต้องเสด็จและตามเสด็จเข้าไปสรงและทรงเครื่องพระศพ ปรากฏว่า "เจ้านายฝ่ายพระบรมมหาราชวังที่ตามเสด็จต้อง "ขัดคาบทุก ๆ พระองค์"[๗]

ความขุ่นเคืองระหว่างวังหน้ากับวังหลวงในแผ่นดินรัชกาลที่ ๑ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์จะมีเบื้องหน้าเบื้องหลังอย่างไรนั้น จะเห็นได้เมื่อสมเด็จกรมพระราชวังบวรสถานมงคลเสด็จสวรรคตแล้ว ได้มีการจับกุมพระองค์เจ้าลำดวน พระองค์เจ้าอินทบุตร พระโอรสของสมเด็จกรมพระราชวังบวรสถานมงคล รวมทั้งพระยากลาโหม (ทองอิน) ของวังหน้ากับพรรคพวกไว้ได้ทั้งหมด เพราะบุคคลเหล่านี้วางแผนจะกอการรัฐประหารในวันถวายพระเพลิงพระศพสมเด็จกรมพระราชวังบวรสถานมงคล สอบสวนแล้วได้ความสัตย์จริง พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกโปรดให้ถอดพระองค์เจ้าลำดวน และพระองค์เจ้าอินทบุตร ออกเสียจากเกียรติยศพระองค์เจ้า แล้วนำไปสำเร็จโทษด้วยท่อนจันทน์ ส่วนพระยากลาโหมกับพวกก็ถูกประหารชีวิตทั้งหมด

ปัญหาก็มีอยู่ว่า เพราะเหตุใดพระองค์เจ้าลำดวน และพระองค์เจ้าอินทบุตรกล้าคิดการใหญ่เช่นนั้นได้ เบื้องหลังของเรื่องก็มีอยู่ว่า เมื่อครั้งสมเด็จกรมพระราชวังบวรสถานมงคลประชวรครั้งสุดท้ายก่อนหน้าจะเสด็จสวรรคตนั้นทรงรับสั่งเป็นนัยให้โอรสผู้ใหญ่ทั้งสองคิดการแผ่นดิน ทรงมีพระราชดำรัสว่า "สมบัติทั้งนี้พระองค์ได้กระทำศึกสงครามกู้แผ่นดินขึ้นได้ ก็เพราะพระองค์ทั้งสิ้นไม่ควรจะให้สมบัติตกไปได้แก่ลูกหลานวังหลวง ผู้ใดมีสติปัญญาก็ให้เร่งคิดเอาเถิด...."[๘] เมื่อเป็นเช่นนี้ก็พอจะมองเห็นได้ถึงข้อขัดแย้งระหว่างวังหลวงกับวังหน้าในสมัยนั้นได้

อย่างไรก็ตาม ความบาดหมางระหว่างผู้นำทางการเมืองทั้งสองพระองค์เมื่อครั้งขุนนางของทั้งสองฝ่ายเตรียมการเอาบั้นบ่อมเตรียมพร้อมจะทำสงครามต่อกันนั้นก็สามารถประนีประนอมกันได้ ก็เพราะสมเด็จพระพี่นางทั้ง ๒ พระองค์ได้เสด็จขึ้นไปในพระราชวังบวรฯ "ทั้ง ๒ พระองค์ทรงพระกันแสง ตรัสประเล้าประโลมไปถึงความเก่า ๆ แต่ครั้งตกทุกข์ได้ยากมาจนได้ราชสมบัติขึ้น สมเด็จพระอนุชาธิราชก็มีพระทัยลดหย่อนอ่อนลงสิ้นความพระพิโรธ"[๙]

ครั้นต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยเสด็จขึ้นครองราชย์ ก็มีการกวาดล้างทางการเมืองกันอีก กล่าวคือ พระเจ้าหลานเธอเจ้าฟ้าธรรมาธิเบศร ซึ่งเป็นกรมขุนกระษัตรานุชิตราชโอรสของพระเจ้ากรุงธนบุรีกับพระราชธิดาของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ร่วมกับพี่น้องร่วมบิดาเดียวกันอีก ๒ คน คือนายหนูดำ กับจอมมารดาสำลีในพระบัณฑูรน้อยคบคิดกับขุนนางหลายนายคิดจะแย่งชิงราชสมบัติ จึงถูกจับสำเร็จโทษและประหารชีวิตทั้งหมด[๑๐]

เสี้ยนหนามแผ่นดินและศัตรูทางการเมืองของสมเด็จพระพุทธเลิศหล้า ก็ถูกกำจัดจนหมดสิ้น เสถียรภาพทางการเมืองในสมัยพระพุทธเลิศหล้านภาลัยก็ดูแจ่มใสดี ตราบจนกระทั่งมาถึงตอนปลายแผ่นดินสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ก็ดูเหมือนจะมีปัญหาทางการเมืองภายในขึ้นมาอีก กล่าวคือเมื่อสิ้นแผ่นดินรัชกาลที่ ๒ แล้วผู้ใดควรจะได้รับราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ระหว่างกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์และเจ้าฟ้ามงกุฎ

เมื่อเอ่ยถึงพระองค์เจ้าชายทับ ผู้ศึกษาประวัติศาสตร์ย่อมคุ้นเคยกับพระนามนี้ดี พระองค์ทรงเป็นพระราชโอรสของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยเมื่อครั้งยังเป็นสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงอิศรสุนทร กับกรมสมเด็จพระศรีสุลาไลยเมื่อครั้งยังเป็นหม่อมเรียม

พระองค์เจ้าชายทับทรงประสูติ ณ พระราชวังเดิมของพระเจ้ากรุงธนบุรี ในขณะที่พระบิดา คือ พระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงอิศรสุนทรได้เสด็จไปประทับอยู่ ณ. ที่นั้น นอกจากนี้พระองค์เจ้าชายทับยังมีพระอนุชาร่วมพระมารดาอีก ๒ พระองค์ คือ พระองค์เจ้าน้อย และพระองค์เจ้าหนูดำ แต่ก็สิ้นพระชนม์ในเวลาต่อมาทั้ง ๒ พระองค์ **คงเหลือ** พระองค์เจ้าชายทับเพียงพระองค์เดียวเท่านั้น

"หม่อมเรียม" พระมารดาของพระองค์เจ้าชายทับเป็นธิดาของพระยานนทบุรีศรีมหาอุทยานกับท่านเพ็งผู้เป็นภรรยาใหญ่ พระยานนทบุรีผู้นี้ได้เข้ามารับราชการในพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย แต่ยังเป็นสมเด็จพระเจ้าลูกเธอ ๑๐

เมื่อเป็นเช่นนี้ เราก็ทราบได้ว่า การที่พระองค์เจ้าชายทับมิได้รับการสถาปนาเป็น "เจ้าฟ้า" ก็เพราะเหตุว่าพระมารดาของพระองค์เป็นเพียงสามัญชนธรรมดาที่มีชื่อเดิมว่า "เรียม" มาได้รับการสถาปนาเป็นสมเด็จพระศรีสุลาไลย เมื่อพระองค์เจ้าชายทับได้เสด็จขึ้นครองราชย์แล้ว

พระองค์เจ้าชายทับได้รับพระราชทานพระสุพรรณบัตร เลื่อนพระเกียรติยศเป็นพระเจ้าลูกเธอ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ เมื่อสมเด็จเจ้าฟ้ากรมหลวงอิศรสุนทรได้เสด็จเถลิงถวัลยราชปราบดาภิเษกเป็นกษัตริย์ สืบต่อจากสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก

พระองค์เจ้าชายทับทรงทำความดีความชอบแก่แผ่นดินอย่างไร จึงได้รับการสถาปนาทรงกรมเป็นกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชนิพนธ์ไว้ว่า สมัยเมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเสด็จสวรรคต ทรงมอบศิริราชสมบัติพระราชทานแด่พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ในขณะนั้นมีหนังสือกล่าวทั้งโทษ เจ้าฟ้าอภัยธิเบศร์ กรมขุนกษัตรานุชิต ผู้เป็นพระราชโอรสแห่งพระเจ้ากรุงธนบุรี ว่าจะคิดประทุษร้ายต่อพระองค์ เมื่อได้ทรงทราบแล้วก็ทรงพระราชดำริเห็นว่า "พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการผู้อื่น จะมีผู้ใดกอปรด้วยสติปัญญาและกล้าหาญซื่อตรงจงรักภักดีต่อพระองค์ยิ่งขึ้นไปกว่าพระเชษฐราโชรสพระองค์นี้ได้ ถ้าให้ผู้อื่นชำระเนื้อความจะยืดยาว ฤๅเคลือนคลายไป ไม่เป็นการจับมั่นทั่วถึงโดยรอบคอบ ก็จะเป็นเหตุให้เกิดเสี้ยนศัตรูลุกลามมากไป...." ๑๒

นี่ก็แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้าทรงไว้พระทัยในพระราชโอรสพระองค์นี้มากกว่าเสนามาตย์และพระบรมวงศานุวงศ์พระองค์ใดทั้งหมด ถึงกับมอบหน้าที่ในการตัดสินชำระคดีที่มีผู้กล่าวฟ้องร้องเรียนว่า เจ้าฟ้าอภัยธิเบศร์ กรมขุนกษัตรานุชิตเป็นกบฏต่อแผ่นดิน ทั้ง ๆ ที่พระองค์เจ้าชายทับมีพระชนมายุเพียง ๒๓ พรรษาเท่านั้น และทุกสิ่งทุกอย่างก็เรียบร้อย กรมขุนกษัตรานุชิตถูกสำเร็จโทษในที่สุด ด้วยเหตุนี้สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ

กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ จึงได้รับการสถาปนาพระนามและจารึกลงในสุพรรณบัตรเป็นหลักฐานมาตั้งแต่บัดนั้น

สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ ทรงรับเป็นพระราชธุระเกี่ยวกับกิจการของบ้านเมืองแทนองค์พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยอยู่หลายด้านในขณะนั้น ทรงดูแลกิจการค้าขายเพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ท้องพระคลัง ทรงมีเรือสำเภาของพระองค์เองส่งไปค้าขายได้ผลดี จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยทรงตรัสล้อเรียกว่า "เจ้าสัว" ๑๓

เป็นที่น่าสังเกตว่า สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ผู้นี้มีผู้นิยมชมชอบอยู่ไม่น้อยตั้งแต่ก่อนจะได้เถลิงถวัลราชเป็นกษัตริย์แล้ว ความนิยมชมชอบนี้ ถ้าจะกล่าวกันไปแล้วก็ต้องด้วยเหตุผลที่น่าจะเป็นเช่นนั้น เนื่องด้วยพระองค์ทรงปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ต้องด้วยความต้องการของผู้คนจำนวนมาก "ทรงกว้างขวางกับทั้งพระราชวงศ์และขุนนาง และทรงรับรองเลี้ยงดูอย่างดีที่วังมิได้ขาด เสด็จประทับอยู่ในที่ประชุมพิพากษาคดีทั้งปวงในขั้นฎีกาเพื่อช่วยกรมพระราชวังบวร ฯ (หมายถึงสมเด็จเจ้าฟ้ากรมขุนเสนานุรักษ์ พระอนุชาร่วมพระมารดาของสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย) ซึ่งทรงเป็นประธาน ทรงพิจารณาไต่สวนข้อความของราษฎรให้เสร็จสิ้นไปโดยความยุติธรรมและรวดเร็ว ประทานทานแก่คนชรา คนจน ครั้นถึงวันพระก็ทรงซื้อสัตว์เป็นอันมากที่เขาจะเอาไปฆ่าแล้วทรงปล่อย ครั้นเมื่อกรมพระราชวังบวร ฯ เสด็จสวรรคตไปแล้ว ใน พ.ศ. ๒๓๖๐ พระองค์จึงได้ทรงรับตำแหน่งบังคับการสิทธิขาดในกรมพระตำรวจ ซึ่งเป็นพื้นเดิมของกองพลทหารรักษาพระองค์ปัจจุบัน...." ๑๔

การที่สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ ทรงรับรองเลี้ยงดูพระราชวงศ์และขุนนางที่วังของพระองค์เป็นอย่างดีมิได้ขาดก็ดี การที่ทรงพิจารณาไต่สวนความพื่องของประชาชนด้วยความยุติธรรมก็ดี การประทานทานแก่คนยากจนก็ดี ย่อมจะต้องทรงเป็นที่นิยมชมชอบของคนชั้นสูงและคนชั้นต่ำส่วนมากในขณะนั้น กล่าวกันอย่างง่าย ๆ ว่าทรงมีพวกมากและเมื่อเทียบกับสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้ามงกุฎ เมื่อยังทรงพระเยาว์อยู่ในขณะนั้นแล้ว สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ ทรงมีเสียง "ดัง" กว่ามากนัก

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๓๖๐ เมื่อพระองค์กลับได้รับตำแหน่งบังคับการสิทธิขาดในกรมตำรวจอิทธิพลของกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ก็ยิ่งมีมากขึ้น เพราะเท่ากับทรงรับผิดชอบต่อความปลอดภัยของพระมหากษัตริย์และราชบัลลังก์อย่างใกล้ชิดโดยตรงด้วย และจะต้องเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยมากที่สุดอีกด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า ก่อนหน้าที่พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยจะเสด็จสวรรคตในปี พ.ศ. ๒๓๖๗ นั้นเพียง ๑๕ วัน ทรงโปรดให้มีการจัดการพระราชพิธีอุปสมบทสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้ามงกุฎซึ่งมีพระชนมายุครบ ๒๐ พรรษา และได้เสด็จไปจำพรรษาอยู่ ณ วัดมหาธาตุ เมื่อเจ้าฟ้ามงกุฎผนวชแล้วได้ ๘ วัน พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยก็ทรงเริ่มประชวร พระอาการมีแต่ทรงกับทรุด มิได้ตรัสสั่งเสียประการใด ในที่สุดอยู่ได้ ๗ วันก็เสด็จสวรรคต.

เมื่อพระองค์มิได้ทรงสั่งเสียเกี่ยวกับการสืบสันตติวงศ์แต่ประการใด ก่อนจะเสด็จสวรรคตเช่นนั้น ปัญหาจึงมีอยู่ว่าราชสมบัติควรจะตกอยู่กับผู้ใดใน ๒ พระองค์ คือสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ หรือสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ามงกุฎ ซึ่งขณะนั้นผนวชอยู่ และยังไม่ครบพรรษา

ถ้าพิจารณากันตามฐานะแล้ว สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้ามงกุฎ ก็ควรจะได้รับมอบราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไป แต่เมื่อแรกตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ก็ไม่มีกฎแห่งการสืบสันตติวงศ์ว่าราชโอรสซึ่งประสูติจากพระอัครชายาจะต้องเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไปแต่ประการใด และพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้า ฯ ก็มิได้ทรงมอบราชสมบัติแด่สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ามงกุฎด้วยพระองค์เองเหมือนกับที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงมอบราชสมบัติให้กับพระองค์อีกด้วย ดังนั้นผู้ที่คิดว่าราชสมบัติควรจะได้แก่สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ามงกุฎในขณะนั้นก็จะต้องกระอักกระอ่วนใจ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าไม่มีเหตุผลดังกล่าวทั้งสองประการมาอ้าง เพื่อจะมอบราชสมบัติให้กับเจ้าฟ้ามงกุฎได้ และการจะถือโอกาสมอบราชสมบัติให้กับเจ้าฟ้ามงกุฎโดยไม่มีประเพณีปฏิบัติมาก่อน ในขณะที่มีสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธออีกพระองค์หนึ่ง ผู้ทรงเคยว่าราชการต่างพระเนตรพระกรรณใกล้ชิดพระเจ้าแผ่นดินผู้เป็นพระราชบิดามาแล้ว และทรงมีพระชนมายุที่เป็นผู้ใหญ่กว่าด้วยเช่นนั้

ย่อมจะต้องมีผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลังของกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์เป็นแน่แท้ "กล่าวกันตามทรรศนะของไทยนั้นว่า บรรดาพระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่กับบรรดามุขอำมาตย์ ได้พิจารณาถึงกรณีเจ้าพ้ามงกุฎยังทรงพระเยาว์อยู่ยังไม่ทรงมีความชัดเจน อีกทั้งไม่มีพระประสงค์จะคัดค้านการตกลงใจใด ๆ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติ เพราะพระองค์ทรงเกรงว่าจะเกิดความไม่สงบสุขขึ้นภายในพระราชอาณาจักร ที่ประชุมจึงลงมติเลือกกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ว่าทรงเป็นผู้เหมาะสมที่สุดที่จะดำรงราชวงศ์จักรีอันสถาปนาขึ้นยังไม่นานนักให้วัฒนาถาวรสืบไป...."[๑๕]

เมื่อพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วจะพบว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าพ้ามงกุฎทรงเกรงพระทัยกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์อยู่มาก ไม่ทรงยอมลาผนวช ขออยู่ในเพศบรรพชิตต่อไป เพราะถ้าทรงลาผนวชออกมาแล้ว ทรงเกรงว่าบ้านเมืองจะจลาจลวุ่นวาย[๑๖] แสดงว่าต้องมีผู้สนับสนุนให้พระองค์ทรงลาผนวชเพื่อชิงอำนาจการเป็นกษัตริย์อยู่ด้วยเหมือนกัน และถ้าทรงลาผนวชออกมาจริง ๆ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ก็จะต้องทรงหวาดระแวงพระทัยในท่าทีของเจ้าพ้ามงกุฎด้วย อาจเกิดความเข้าใจผิดและเกิดจลาจลขึ้นได้ ดูประหนึ่งว่าเจ้าพ้ามงกุฎทรงเห็นแก่ประโยชน์ของแผ่นดินจึงไม่ทรงลาผนวช และยอมให้กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ขึ้นครองราชเป็นกษัตริย์

ความสับสนยังมีอยู่ กล่าวคือบรรดาขุนนางพระบรมวงศานุวงศ์ได้ไปถวายบังคมทูลเจ้าพ้ามงกุฎให้ทรงลาผนวชหรือไม่ หรือเพียงแต่ไปถามความเห็นว่าจะลาผนวชหรือไม่ ถ้าเป็นไปในประการแรก และเจ้าพ้ามงกุฎทรงปฏิเสธก็นับได้ว่าพระองค์ทรงเกรงพระทัยกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ แต่ถ้าในประการหลังแล้ว เจ้าพ้ามงกุฎต้องเกรงอิทธิพลของกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์อย่างมาก

เมื่อพิจารณาความเห็นของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วก็พิจารณาเห็นว่า ประการแรกคนทั่วไปขณะนั้นเชื่อถือในพระสติปัญญาของกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์อยู่แล้วอย่างมากเสียด้วย ประการที่สองคนทั่วไปเล็งเห็นว่า เจ้าพ้ามงกุฎพระชนมายุน้อยเกินไป ประการที่สาม กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์เคยผ่านศึกสงครามมาแล้ว จะคิดการป้องกันพระนครจากศัตรูภายนอกได้ดีกว่าเจ้าพ้ามงกุฎ[๑๗] จะเห็นได้ว่าเสียงสนับสนุนกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์

มีอยู่อย่างท่วมท้นทีเดียว และเจ้าฟ้ามงกุฎจะไม่ทรงรับรู้สิ่งเหล่านี้บ้างเชียวหรือย่อมจะเป็นไปไม่ได้แน่

ในเวลากลางคืนวันสวรรคตของสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยนั้น สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ใหญ่เสด็จประทับอยู่ในพระที่นั่งจักรพรรดิพิมานทางเฉลียงด้านตะวันออกตั้งกองล้อมวงทั้งชั้นในและชั้นนอก พระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่และเสนาบดีทั้งปวง ได้มีความเห็นพ้องต้องกันว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ ทรงพระสติปัญญาเฉลียวฉลาด ได้ว่าราชการต่างพระเนตรพระกรรณในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาช้านาน สมควรจะเป็นผู้ครอบครองราชสมบัติสืบไป[๙] สรุปความได้ว่ามีผู้สนับสนุนกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์อย่างมากมาย ดังนั้นโอกาสที่จะได้เป็นกษัตริย์ของกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ก็ย่อมไม่มีปัญหา

เรื่องที่จะขบคิดกันต่อไปนั้นก็มีอยู่ว่า เพราะเหตุใดกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ จึงไม่ทรงขอให้เจ้าฟ้ามงกุฎลาผนวชมารับราชสมบัติด้วยพระองค์เอง เพราะในฐานะที่เจ้าฟ้ามงกุฎทรงเป็นเจ้าฟ้าโอรสของพระอัครชายาในพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้าฯ โดยแท้จริงก็ควรจะเสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราช ถึงแม้ว่าบรรดาขุนนางและพระบรมวงศานุวงศ์ทั้งปวง จะกราบทูลอัญเชิญพระองค์ให้เสด็จครองราชแล้วก็ตาม หรือว่าพระองค์คิดจะแย่งราชสมบัติจากเจ้าฟ้ามงกุฎ "ส่วนทรรศนะของชาวยุโรปเห็นกันว่า กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ทรงแย่งราชสมบัติจากเจ้าฟ้ามงกุฎ ความคิดเห็นนี้มีปรากฏอยู่ในกฎมณเฑียรบาลที่ใช้กันมา....ดังข้อความที่พระราชโอรสที่บังเกิดแก่สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ทรงเป็นทายาทของราชบัลลังก์...."[๑๐]

เมื่อพิจารณาดูทัศนะดังกล่าวนี้ก็น่าจะวิเคราะห์กันต่อไปว่า ทัศนะดังกล่าวของชาวยุโรปนี้ถูกต้องหรือผิดพลาดจากความจริงมากน้อยเพียงไร เพราะเมื่อพิจารณาดูกฎมณเฑียรบาลซึ่งเริ่มใช้กันมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๐๑๑ แล้วก็เห็นจะจริงดังคำกล่าวนี้ ถ้าจะคิดว่ามิได้มีการยกเลิกกฎมณเฑียรบาลนี้แต่อย่างใด

ถ้าจะถือเป็นพระราชประเพณีแต่โบราณ แต่ครั้งกรุงศรีอยุธยาได้เสียแก่พม่าเมื่อ พ.ศ. ๒๓๑๐ ก็ดูเหมือนว่าทุกสิ่งทุกอย่างได้เสื่อมสูญไปมาก และเมื่อพระบาทสมเด็จพระ

พุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงสถาปนากรุงเทพ ฯ เป็นนครหลวงก็มิได้ปรากฏว่าได้ทรงโปรดให้ตรากฎมณเฑียรบาลหรือร้อฟื้นปรับปรุงกฎมณเฑียรบาลสมัยครั้งกรุงเก่ามาใช้แต่อย่างใด จึงน่าจะถือได้ว่า ได้ยกเลิกไปโดยปริยายแล้ว ตลอดเวลาที่ผ่านมาในประวัติศาสตร์ไทยจนถึง พ.ศ. ๒๓๖๗ ก็ได้มีการละเมิดไม่ปฏิบัติตามกฎนี้อยู่เสมอ กฎมณเฑียรบาลข้อนี้จึงสิ้นความศักดิ์สิทธิ์ไป "ตอนนั้นดูเหมือนว่ามิได้มีการบันทึกไว้เป็นหลักฐาน ต่างพากันมุ่งคำนึงถึงแต่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงเลือกรัชทายาท หรือการที่จะให้พระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่กับมุขอำมาตย์เลือกบุคคลที่เหมาะสมขึ้นเสวยราชย์เป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่..."[๒๐]

เมื่อเป็นเช่นนี้กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ก็น่าจะทรงพ้นข้อหาว่าแย่งราชสมบัติเจ้าฟ้ามงกุฎไปได้ เพราะไม่มีกฎเกณฑ์ข้อใดที่กำหนดไว้มิให้ทรงกระทำเช่นนั้นก็น่าจะทรงรับมอบราชสมบัติด้วยการสนิทพระทัย แต่ก็น่าประหลาดไม่น้อยเมื่อคราวมีพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ขณะที่พราหมณ์มหาราชครูถวายพระมหามงกุฎแด่พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๓ เมื่อทรงรับมาแล้วก็มิได้ทรง แต่พระราชทานไปยังจางวางมหาดเล็กผู้ใหญ่ พลางตรัสว่า "จงเก็บไว้ให้เขา"[๒๑] เพราะเหตุใดจึงทรงกระทำเช่นนั้น

พระองค์ทรงเกรงพระทัยเจ้าฟ้ามงกุฎ หรือว่าทรงรับเป็นพระมหากษัตริย์ด้วยความไม่สนิทพระทัย หรือพระองค์ทรงต้องการเป็นกษัตริย์เพื่อรักษาแผ่นดินไว้ให้เจ้าฟ้ามงกุฎในเวลาต่อไป หรือพระองค์แสร้งทำเพื่อแสดงให้เจ้าฟ้ามงกุฎทราบว่าทรงยอมรับเป็นกษัตริย์ครั้งนี้ เพราะทรงขัดต่อที่ประชุมขุนนางและพระบรมวงศานุวงศ์ไม่ได้ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้วพระองค์ทรงเต็มพระทัยอยู่แล้ว

พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้ราชสมบัติคราวนี้ เพราะบรรดาขุนนางผู้ใหญ่และพระบรมวงศานุวงศ์ พร้อมกันกราบบังคมทูลอัญเชิญให้เสด็จขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์ แล้วเจ้าฟ้ามงกุฎเล่าในฐานะเป็นราชโอรสอันประสูติจากพระอัครชายาในรัชกาลที่ ๒ ไม่มีผู้ใดเห็นชอบที่จะให้เป็นกษัตริย์ตามสิทธิโดยชอบธรรมกระนั้นหรือ

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเลี้ยงดูขุนนางและพระบรมวงศานุวงศ์ที่วังของพระองค์อยู่เสมอ ตั้งแต่เมื่อครั้งทรงเป็นสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ

กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ แสดงว่าทรงมีบริวารอยู่ไม่น้อย และบริวารของพระองค์เหล่านี้จะต้องมีส่วนช่วยให้พระองค์ขึ้นครองราชย์ครานี้โดยปราศจากผู้คัดค้านโดยแน่แท้

เหตุผลที่สนับสนุนข้ออ้างในเรื่องนี้ก็คือ การที่พระองค์ทรงสถาปนากรมหมื่นศักดิพลเสพเสด็จอา ซึ่งมีพระชนม์แก่กว่าพระองค์ ๒ ปีขึ้นเป็นกรมพระราชวังบวร (วังหน้า) แทนที่จะทรงตั้งสมเด็จเจ้าฟ้ามงกุฎ ตำแหน่ง "วังหน้า" ถึงแม้จะมิใช่ตำแหน่งรัชทายาท แต่ก็เป็นตำแหน่งที่สำคัญรองจากพระเจ้าแผ่นดิน เช่นตำแหน่งวังหน้าในรัชกาลที่ ๑ เป็นต้น ถ้าพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีน้ำพระทัยรำลึกถึงสมเด็จพระมงกุฎบ้างแล้ว ก็น่าทรงมอบตำแหน่ง "วังหน้า" ให้กับสมเด็จเจ้าฟ้ามงกุฎ หรือเป็นเพราะว่าตำแหน่ง วังหน้า" ในสมัยของพระองค์คือ "บำเหน็จ" สำหรับเจ้านายชั้นสูงที่มีส่วนสนับสนุนพระองค์อยู่เบื้องหลัง

พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ ได้ทรงนิพนธ์ไว้ในหนังสือ "เจ้าชีวิต" ตอนหนึ่งว่า

> ....ครั้นงานพระราชพิธีพระบรมราชาภิเษกเสร็จสิ้นแล้ว ก็มีการเลื่อนและแต่งตั้งกรม ถ้าจะนับตำแหน่งกรมพระราชวังบวรฯ นั้นควรเป็นตำแหน่งรัชทายาทโดยสมบูรณ์ ถ้าเช่นนั้นพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใหม่ก็ดูออกจะมีพระราชประสงค์ค่อนข้างแปลก คือพระองค์ไม่ทรงมีพระอนุชาร่วมพระมารดา เพราะฉะนั้นแทนที่จะทรงตั้งพระอนุชาพระองค์อื่น กลับทรงสถาปนาเสด็จอา คือกรมหมื่นศักดิพลเสพ ผู้ทรงเป็นองค์ที่ ๑๗ ในหมู่พระราชโอรสธิดาของพระพุทธยอดฟ้าฯ ซึ่งมีพระชนม์แก่กว่าพระเจ้าอยู่หัว ๒ ปี....อาจจะเป็นพระเจ้ากรมหมื่นศักดิพลเสพ ทรงเคยกำกับราชการกรมพระกลาโหมและสนิทสนมกันมากกับพระเจ้าอยู่หัว จึงทรงแต่งตั้งพระองค์เป็นพระองค์เจ้าพระองค์แรกที่ได้เป็น "วังหน้า" ในพระบรมราชวงศ์จักรีและทรงดำรงตำแหน่งอยู่ ๘ ปี เสด็จสวรรคตใน พ.ศ. ๒๓๗๕ ต่อนั้นมารัชกาลที่ ๓ ก็มิได้ตั้งเจ้านายพระองค์ใดเป็น "วังหน้า" อีกจนตลอดรัชกาล....[๒๒]

ถ้าข้อสันนิษฐานของพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ ในข้อที่ว่าอาจจะเป็นด้วยกรมหมื่นศักดิพลเสพ ทรงเคยกำกับราชการกรมพระกลาโหมและสนิทสนมกันมากกับพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงแต่งตั้งพระองค์เจ้าขึ้นเป็น "วังหน้า" เป็นความจริงแล้วก็เป็นที่เชื่อได้ว่ากรมหมื่นศักดิพลเสพพระองค์นี้ทรงเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีส่วนสนับสนุนพระนั่งเกล้า ฯ ให้ได้ราชสมบัติแน่นอน และเป็นบุคคลสำคัญที่ทรงไว้พระทัยมาก จึงบำเหน็จตำแหน่ง "วังหน้า" ให้เป็นรางวัล แทนที่จะทรงมอบให้กับสมเด็จเจ้าพ่ามงกุฎ ซึ่งต้องลี้ภัยการเมืองอยู่ในเพศบรรพชิตตลอดรัชกาล

อีกกรณีหนึ่งที่น่าประหลาดใจก็คือ กรณีกรมหลวงรักษรณเรศวรถูกกล่าวหาว่าเป็นกบฏ กรมหลวงรักษรณเรศวรนี้แต่เดิมทรงเป็นกรมหมื่นรักษรณเรศวร ทรงเป็นโอรสของรัชกาลที่ ๑ และได้ทรงรับเลื่อนขึ้นเป็นกรมหลวงรักษรณเรศวรในรัชกาลที่ ๓ เป็นเจ้านายผู้ทรงอาวุโสที่สุดในพระราชวงศ์ เมื่อกรมหมื่นศักดิพลเสพ "วังหน้า" ของรัชกาลที่ ๓ สวรรคตแล้วมีข่าวลือว่าเชื้อพระวงศ์พระองค์นี้จะได้รับตำแหน่ง "วังหน้า" สืบแทนต่อไป แต่มิได้เป็นเช่นนั้น

กรมหลวงรักษรณเรศวร ถูกกล่าวหาว่าคบคิดจะเป็นกบฏ ทั้ง ๆ ที่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าอยู่หัว ทรงชุบเลี้ยงให้เป็นใหญ่ในรัชกาลของพระองค์ยิ่งกว่าสมัยใด เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ได้ทรงนิพนธ์ ไว้ในพระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๓ มีข้อความตอนหนึ่งที่ชวนให้น่าสนใจว่า

> ครั้นมาถึงวันศุกร์ เดือน ๑ ขึ้น ๓ ค่ำ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตระลาการทำกระทู้ซักถามกรมหลวงรักษรณเรศวรที่ว่าตัวได้เป็นใหญ่มากขึ้นกว่าแต่ก่อนก็ในแผ่นดินสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนี้ยิ่งกว่าเจ้านายทุก ๆ พระองค์จึงได้คิดกำเริบใจขึ้น แต่ก่อนนั้นยังกำเริบน้อย ๆ เดี๋ยวนี้มากขึ้น ๆ จนกระทั่งทุกวันนี้ได้ ๒๕ ปีแล้ว บัดนี้ก็ถึงปรารถนาจะเป็นพระเจ้าแผ่นดินให้ตัวระลึกถึงความหลังคุแต่ก่อนสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และกรมหมื่นสุรินทรรักษ์กับตัวได้ทำ

ราชการมาในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพระบรมโกศ จนถูกหนังสือทิ้งด้วยกัน สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสำคัญพระทัยว่าได้เป็นเพื่อนยากกันมา ผ่ายกรมหมื่นสุรินทรรักษ์สิ้นพระชนม์ไปแล้ว ยังอยู่แต่ตัว สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงไว้วางพระทัยให้ช่วยราชการแผ่นดินต่อมา....[๒๓]

เมื่อพิจารณาดูจะเห็นได้ว่า กรมหลวงรักษรณเรศวรผู้นี้เคยใกล้ชิดสนิทสนมกับรัชกาลที่ ๓ มาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยแล้ว และมาได้เป็นใหญ่รับใช้ใกล้ชิดจนคิดกันว่าจะได้เป็น "วังหน้า" สืบต่อจากกรมหมื่นศักดิพลเสพ ในสมัยรัชกาลที่ ๓ เช่นนี้ก็น่าจะต้องมีความชอบเป็นการส่วนพระองค์กับรัชกาลที่ ๓ มาก่อนได้ราชสมบัติ และความชอบดังกล่าวก็คือการสนับสนุนอยู่เบื้องหลังให้รัชกาลที่ ๓ ได้ราชสมบัติทั้งสิ้น

หากสังเกตดูท่าทีของกรมหลวงรักษรณเรศวรแล้ว ก็จะเห็นได้ว่าทรงถือข้างสมเด็จพระนั่งกล้าอย่างออกหน้าออกตา กล่าวอย่างตรงไปตรงมาก็คือ ตั้งตนเป็นปฏิปักษ์ต่อสมเด็จเจ้าพ้ามงกุฎอย่างเต็มที่ และกล้ากล่าวความนัยออกมาเช่นนั้นจริง ๆ ดังที่เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ได้นิพนธ์ไว้ในหนังสือพระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๓ เกี่ยวกับเหตุการณ์ตอนสอบสวนกรมหลวงรักษรณเรศวรเป็นกบฏ ความตอนหนึ่งว่า

> ถามอีกข้อหนึ่งว่า เกลี้ยกล่อมเจ้าขุนนางไว้เป็นพรรคพวกมากจะคิดกบฏหรือ กรมหลวงให้การว่าไม่ได้คิดกบฏ (ตรงนี้สำนวนบ่งให้เห็นว่าคงจะมีคำถามอีกคำหนึ่งว่า ถ้าไม่คิดกบฏก็เกลี้ยกล่อมหาพรรคพวกไว้ทำไม จึงตอบว่า) คิดอยู่ว่าถ้าสิ้นแผ่นดินไปก็ไม่ยอมเป็นข้าใคร ถามอีกข้อหนึ่งว่า ถ้าได้อย่างนั้นแล้วจะเอาผู้ใดเป็นวังหน้า ให้การว่าคิดไว้จะเอากรมขุนพิพิธภุเบนทร์....[๒๔]

ถ้าคิดตามสามัญสำนึกแล้ว กรมหลวงรักษรณเรศวรมิได้ทรงเกรงพระทัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเลย เพราะการที่ทรงกราบทูลรัชกาลที่ ๓ เช่นนั้น เท่ากับว่าไม่ทรงนับถือในตัวสมเด็จเจ้าพ้ามงกุฎ ซึ่งทรงเป็นพระอนุชาต่างมารดาของรัชกาลที่ ๓ และคิดจะ

เป็นกษัตริย์เสียเอง เมื่อสิ้นรัชกาลที่ ๓ แล้ว จนถึงกับคิดจะเอากรมขุนพิพิธภูเบนทร์เป็น "วังหน้า"

การที่กราบทูลเช่นนี้อาจจะคิดว่าถูกพระทัยรัชกาลที่ ๓ กระมัง โทษอาจจะลดหย่อนลงบ้าง เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เท่ากับว่ากรมหลวงรักษรณเรศวรทรงรู้ความนัยบางอย่างตรงกันกับพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้า ฯ และคงจะมีความชอบพิเศษจึงได้รับการชุบเลี้ยงให้เป็นใหญ่กว่าผู้ใดอีกหลายคนในสมัยรัชกาลที่ ๓ แต่เมื่อกรมหลวงรักษรณเรศวรทรงคิดการเกินกว่าที่ควรจะเป็นเช่นนี้ก็เกรงว่าจะเลี้ยงต่อไปไม่ได้ จึงต้องดำรัสสั่งให้สำเร็จโทษด้วยท่อนจันทร์เสียตามประเพณี

"ความนัย" ที่กล่าวถึงนี้ก็คือ กรมหลวงรักษรณเรศวรรู้กันกับสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวในอันที่จะใช้อิทธิพลของเชื้อพระวงศ์นี้ชักจูงให้ที่ประชุมขุนนางและพระบรมวงศานุวงศ์กราบบังคมทูลถวายราชสมบัติแก่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่นเดียวกับที่ทรงใช้อิทธิพลของกรมหมื่นศักดิพลเสพ ในหมู่ราชวงศ์เหมือนกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมด ทำให้น่าจะสันนิษฐานได้ว่า สมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนินนโยบายทางการเมืองอย่างเงียบเชียบด้วยการสร้างบารมีครอบคลุมไปทั่วทั้งบรรดาขุนนางและพระบรมวงศานุวงศ์ ตั้งแต่ครั้งยังทรงกรมเป็นกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ เรียกว่าเป็นการ "หาเสียง" ไว้ล่วงหน้า จนเมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศล้านภาลัยสวรรคต พระองค์จึงทรงมี "เสียง" ในที่ประชุมขุนนางและบรมวงศานุวงศ์ดังกว่าเจ้าฟ้ามงกุฎมากนัก และสมเด็จเจ้าฟ้ามงกุฎก็จำเป็นต้องผนวชเพื่อลี้ภัยการเมืองต่อไปจนสิ้นรัชกาล

เมื่อสมเด็จเจ้าฟ้ามงกุฎผู้ทรงมีสิทธิ ในราชสมบัติอย่างเต็มที่ตามขัตติยประเพณีกลับต้องมาตกอยู่ในฐานะเช่นนี้แล้ว ถ้าไม่ได้พูดว่าพระองค์ทรงถูกกระทำ "รัฐประหาร" เงียบแล้วก็จะให้พูดว่าอย่างไรดีกันเล่า

อย่างไรก็ตาม เมื่อสิ้นรัชกาลที่ ๓ ไปแล้ว ปัญหาการเมืองภายในก็หมดสิ้นไป เพราะบรรดาเจ้านาย และขุนนางทั้งปวงก็กราบถวายบังคมอัญเชิญให้เจ้าฟ้ามงกุฎเสด็จขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบต่อไป

การก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ของรัชกาลที่ ๔ ภายหลังเมื่อสิ้นแผ่นดินรัชกาลที่ ๓ แล้ว นับว่าเป็นความปลอดโปร่งและหมดสิ้นปัญหาโดยสิ้นเชิง กล่าวคือบรรดาขุนนางข้าราชการ สมณชีพราหมณ์ และพระบรมวงศานุวงศ์ใหญ่น้อยทั้งปวง ได้กราบบังคมทูลอัญเชิญให้พระองค์เสด็จขึ้นครองราชย์โดยพร้อมเพรียงกัน ความขัดแย้งทางการเมืองมิได้ปรากฏขึ้นแต่ประการใดจนตลอดรัชกาล

ตราบจนกระทั่งเมื่อสิ้นแผ่นดินรัชกาลที่ ๔ ล่วงเข้าสู่สมัยของรัชกาลที่ ๕ ปัญหาทางการเมืองก็เริ่มตั้งเค้าขึ้นมาอีก เพราะเมื่อสิ้นแผ่นดินรัชกาลที่ ๔ นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์อยู่ เมื่อตอนที่รัชกาลที่ ๔ ทรงใกล้จะเสด็จสวรรคต ก็ยังมีพระราชกระแสรับสั่งต่อหน้าพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางผู้ใหญ่ว่า "....ขอฝากแต่พระเจ้าลูกยาเธอ และพระเจ้าลูกเธอด้วย ถ้ามีความผิดสิ่งหนึ่งสิ่งใดเป็นข้อใหญ่ขอแต่ชีวิตไว้ ให้เป็นแต่โทษเนรเทศ...."[๒๕] นอกจากนี้ก็ทรงฝากฝั่งสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้า ฯ กรมขุนพินิตประชานาถ (รัชกาลที่ ๕) ไว้กับเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ โดยทรงมีพระราชกระแสรับสั่งว่า "....ไหน ๆ สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ ฯ ก็ได้เป็นเขย การที่ได้ปรึกษาเห็นพร้อมกันว่าจะให้สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ ฯ ครองราชย์ต่อไปนั้น ขอทรงฝากฝั่งให้ช่วยกันทำนุบำรุงให้ดีอย่าให้มีเหตุการณ์เกิดขึ้นได้ การเปลี่ยนแปลงแผ่นดินใหม่ ถ้าไม่ระวังให้ดีอาจจะเกิดรบพุ่งฆ่าฟันกัน...."[๒๖] แสดงให้เห็นว่ารัชกาลที่ ๔ ทรงห่วงใยสถานการณ์ของบ้านเมืองภายหลังที่พระองค์เสด็จสวรรคตไปแล้ว ทั้งนี้เพราะผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ยังทรงพระเยาว์อยู่นั่นเอง

ครั้นต่อมาเมื่อรัชกาลที่ ๔ เสด็จสวรรคตแล้ว ขุนนางข้าราชการ สมณชีพราหมณ์ และพระบรมวงศานุวงศ์ ได้พร้อมใจกันถวายราชสมบัติให้กับสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนพินิตประชานาถแล้ว ในที่ประชุมได้ลงมติขอให้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนพระองค์ไปจนกว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ ฯ จะผนวช[๒๗] เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ก็ไม่ขัดข้อง ครั้นแล้วเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ก็ถามในที่ประชุมต่อไปว่าที่ประชุมเห็นสมควรจะมีพระมหาอุปราชฝ่ายหน้าด้วยหรือไม่ กรมหลวงเทเวศรวัชรินทร์ก็

ตรัสในที่ประชุมว่า ควรจะยกกรมหมื่นบวรวิชัยชาญ พระโอรสพระองค์ใหญ่ของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าขึ้นเป็นกรมพระราชวังบวรสถานมงคล ที่ประชุมก็ไม่มีผู้ใดคัดค้าน ยกเว้นกรมขุนวรจักรธานุภาพ พระองค์เดียวเท่านั้น ที่ทรงทักท้วงว่ามิใช่หน้าที่ของที่ประชุมที่จะเลือกพระมหาอุปราช เพราะตามประเพณีตำแหน่งพระมหาอุปราชเป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย จนกระทั่งเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ขัดเคืองว่ากล่าวกรมขุนวรจักรธานุภาพต่าง ๆ นานา และในที่สุดทูลถามว่า "ที่ไม่ยอมนั้นอยากจะเป็นเองหรือ"[๒๔] ในที่สุดกรมขุนวรจักรธานุภาพก็ไม่ทรงคัดค้านแต่ประการใด

เบื้องหลังเกี่ยวกับเรื่องนี้ สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีข้ออธิบายไว้ว่า

> ....เรื่องตอนประชุมถวายราชสมบัติที่กล่าวมานี้ ได้ทูลถามกรมหมื่นราชศักดิ์สโมสร ท่านตรัสเล่าให้ฟังว่า ด้วยเวลานั้นท่านทรงผนวชเป็นสามเณรได้ประทับอยู่ในที่ประชุม ทรงจำความที่กล่าวกันในที่ประชุมได้ถ้วนถี่ละเอียดกว่าจดหมายเหตุที่เจ้าพระยาทิพากรวงศ์และเจ้าพระยามหินทร ฯ ได้จดไว้ เนื้อความก็ไม่เคลื่อนคลาดกัน ความในจดหมายเหตุของเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ และเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรง กล่าวถึงการเลือกกรมพระราชวังบวร ฯ แต่ตอนปลายว่าที่ประชุมยอมพร้อมกัน เห็นจะเป็นเพราะแต่งหนังสือในเวลาผู้ซึ่งเกี่ยวข้องยังอยู่จึงไม่กล้ากล่าวถึงการที่มีผู้คัดค้าน แต่ท่านผู้หลักผู้ใหญ่ทั้งเจ้านายและขุนนางผู้อยู่ในที่ประชุมนั้น ท่านเล่าเป็นอย่างที่กล่าวมานี้ทราบกันโดยมาก ต่อมาได้ฟังเจ้าพระยาภานุวงศ์ ฯ เล่าเมื่อก่อนท่านจะอสัญกรรมไม่ช้านักอีกครั้งหนึ่งว่า การเลือกกรมพระราชวังบวร ฯ ครั้งนั้น ถ้อยคำที่กรมหลวงเทเวศร ฯ ตรัสเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์จดถวายให้เจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ (พุ่ม) แต่ยังเป็นขุนสมุทโคจรนั่งเขียนที่พระทวารเมื่อก่อนเวลาประชุม และในเมื่อปรึกษากันนั้น ในข้อจะถวายราชสมบัติแก่พระบาทสมเด็จ ฯ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ยินยอมพร้อมกันด้วยความยินดีจริง แต่เมื่อเลือก

พระมหาอุปราช ท่านสังเกตดูผู้ที่อยู่ในที่ประชุมไม่เห็นชอบโดยมาก ที่ยอมเป็นด้วยกลัวเจ้าพระยาศรีวรวงศ์เท่านั้น....[๒๙]

การที่ที่ประชุมขุนนาง พระบรมวงศานุวงศ์ ได้ประกาศยกกรมหมื่นบวรวิชัยชาญขึ้นเป็นสมเด็จกรมพระราชวังบวรสถานมงคลเช่นนี้ จะก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองภายในต่อไป เพราะในขณะนั้นกรมหมื่นบวรวิชัยชาญ ทรงมีพระชันษาแก่กว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึง ๑๖ พรรษา นอกจากนี้ใน "วังหน้า" ก็มีกำลังทหารที่ผึกหัดแบบยุโรป ซึ่งเคยอยู่ภายใต้การดูแลของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้ามาแล้ว การต่อรองอำนาจทางการเมืองในสมัยนี้ระหว่าง "วังหน้า" กับ "วังหลวง" จะต้องบังเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ทรงรีบรัดให้ที่ประชุมเลือกเจ้านายที่เหมาะสมขึ้นเป็น "วังหน้า" เสียเลยในครั้งนั้นอาจพิจารณาความได้ ๒ ประเด็นด้วยกัน

๑. เจ้าพระยาศรีวรวงศ์ เห็นว่าการตั้งเจ้านายที่เหมาะสมขึ้นเป็น "วังหน้า" นั้น ก็เท่ากับเป็นการสร้างฐานอำนาจต่อรองทางการเมือง กับ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การสร้างกลุ่มผลประโยชน์ "วังหน้า" ขึ้นมาถ่วงดุลย์กับ "วังหลวง" ย่อมจะทำให้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ จะยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ใหญ่ของแผ่นดินในกรณีเกิดการขัดแย้งระหว่างวังหลวงกับวังหน้า ฐานะของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ก็มั่นคงต่อไป

๒. เกรงว่าผู้คนจะหวาดระแวงสงสัยในฐานะผู้สำเร็จราชการแผ่นดินของตนที่อาจลุกขึ้นมาแย่งชิงอำนาจทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ผู้ทรงพระเยาว์อยู่ ก็จำเป็นจะต้องหาเครื่องบ้องกันอย่าให้คนทั้งหลายสงสัยว่าตนเองจะแย่งชิงราชสมบัติ ก็เลยให้กรมหมื่นวิชัยชาญเป็นพระมหาอุปราช เพราะเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์อาจจะคิดว่า "....ไม่มีการเสี่ยงภัยอันใดในเรื่องสืบราชสันตติวงศ์ ด้วยกรมหมื่นบวรวิชัยชาญพระชันษาแก่กว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึง ๑๖ ปีคงจะล่วงลับไปก่อนสิ้นรัชกาลที่ ๕ ไม่มีช่วงจะได้รับรัชทายาท...."[๒๙]

อย่างไรก็ตาม เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินนโยบายปฏิรูปแผ่นดินเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกตะวันตกด้วยการยกเลิกระบบไพร่ ระบบทาสตลอดทั้งการปฏิรูปภาษีอากรเสียใหม่ก็เกิดขัดแย้งกับวังหน้า เพราะการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทางกรมหมื่นบวรวิชัยชาญทรงเข้าใจว่า ทาง "วังหลวง" คิดริดรอนอำนาจทางการเมืองของพระองค์ "ความข้องพระทัยสำคัญอย่างหนึ่งของวังหน้านั้นเกิดขึ้นเพราะไม่อาจขอเพิ่มเงินรายได้ตามสัดส่วนของวังหลวงได้"[๓๐] พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพยายามที่จะออกกฎข้อบังคับป้องกันมิให้เอาเงินรายได้ของประเทศซึ่งได้มาจากการเก็บภาษีอากรเกิดการรั่วไหล แต่วังหน้าทรงขัดขวางมิให้มีการออกกฎข้อบังคับนั้น เพื่อว่าพระองค์ยังคงสามารถเก็บเงินรายได้ โดยไม่มีผู้ใดขัดขวางเหมือนที่เคยปฏิบัติมา[๓๑] ด้วยเหตุนี้ความขัดแย้งระหว่างวังหลวงกับวังหน้าก็เกิดขึ้น "ทั้งวังหลวงและวังหน้าต่างก็เตรียมกำลังทหารของตนเป็นการใหญ่ และดูประหนึ่งว่ามีท่าทีจะเกิดสงครามกลางเมืองกันขึ้น"[๓๒] ผลสุดท้ายกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญได้เสด็จหนีไปลี้ภัยอยู่ในสถานกงสุลอังกฤษ[๓๓] ดังปรากฏอยู่ในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งมีใจความตอนหนึ่งว่า "กรมพระราชวังวิ่งหนีลงไปบ้านกงสุลอังกฤษ จะขอให้คอเวอนแมนอังกฤษช่วยแต่คอเวอนแมนอังกฤษเขาไม่ช่วยก็ค้างอยู่ การที่กรมพระราชวังทำดังนี้ เพราะคิดจะหาอำนาจผู้อื่นมากดบ้านเมืองของตัวเองให้เป็นอำนาจในตัว แต่เขาเห็นว่าผิดทางยุติธรรมจึงไม่เล่นด้วย"[๓๔] เหตุการณ์ครั้งนั้นเรียกว่า "วิกฤติการณ์วังหน้า" เรื่องลงเอยเมื่อบรรดาเสนาบดีผู้ใหญ่ของไทยรวมทั้งกงสุลชาวต่างประเทศต่างก็ได้ช่วยประนีประนอมจนวิกฤติการวังหน้าสงบลง[๓๕] ภายหลังเมื่อสมเด็จกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญเสด็จทิวงคตใน พ.ศ. ๒๔๒๘ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงสถาปนาตำแหน่ง มงกุฎราชกุมารขึ้นมาแทน ตำแหน่งวังหน้าก็ถูกยกเลิกไปในที่สุด

นับตั้งแต่ "วิกฤติการณ์วังหน้า" ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ยุติลงแล้ว ปรากฏว่าความขัดแย้งในหมู่พระบรมวงศานุวงศ์ที่จะนำไปสู่การเผชิญหน้าทางการเมืองก็ไม่ปรากฏขึ้นมาอีกตราบจนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่เป็นเช่นนี้อาจมีปัจจัยเกื้อหนุนอยู่หลายประการด้วยกัน

๑. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งตำแหน่งมกุฎราชกุมารขึ้นมา ตำแหน่งนี้ได้แก่พระราชโอรสองค์ที่ทรงมุ่งหวังจะมอบหมายราชสมบัติให้เพื่อจะได้เป็นพระมหากษัตริย์องค์ต่อไปซึ่งเรียกว่า สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร ดังเช่น สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สยามมกุฎราชกุมาร หรือสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ สยามมกุฎราชกุมาร เป็นต้น เป็นการยกเลิกตำแหน่งวังหน้าหรืออุปราชซึ่งมาทางพระอนุชาโดยสิ้นเชิง

๒. พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตรากฎมณเฑียรบาลขึ้นมาเพื่อใช้เป็นหลักในการสืบสันตติวงศ์ ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีปัญหาว่าเมื่อใดสิ้นรัชกาลใดรัชกาลหนึ่งแล้ว จะหาเจ้านายพระองค์ใดพระองค์หนึ่งขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบต่อไปไม่ได้

๓. กรณีวิกฤติการณ์วังหน้า ทำให้เป็นบทเรียนอย่างสำคัญที่ทำให้ผู้นำทางการเมืองไทยขณะนั้นตระหนักดีว่า การแตกสามัคคีภายในนั้นอาจทำให้ประเทศชาติต้องตกเป็นเหยื่อของการล่าอาณานิคมได้

๔. กลุ่มบัญญาชนซึ่งได้รับการศึกษาตามแบบอย่างตะวันตกได้รวมกลุ่มกันขึ้นมาท้าทายอำนาจของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมุ่งหวังที่จะให้ประเทศเปลี่ยนแปลงการปกครองตามแบบอย่างตะวันตก ตลอดจนการวิพากษ์วิจารณ์ของสื่อมวลชนต่าง ๆ ทำให้พวกเจ้านายจะต้องเกาะกลุ่มประสานประโยชน์กันให้ได้เพื่อเอาไว้ต่อรองกับกลุ่มบัญญาชนที่อาจจะสร้างเงื่อนไขเพื่อการเปลี่ยนแปลงขึ้นมาก็ได้

ด้วยเหตุนี้ภายหลังรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าอยู่หัวจึงเสด็จขึ้นครองราชย์โดยปราศจากความยุ่งยากแต่ประการใด

ลักษณะของการประนีประนอมทางการเมืองในกลุ่มผู้นำไทยระหว่าง พ.ศ. ๒๓๒๕–๒๔๗๕

นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๑ เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ ๕ เราจะพบว่าข้อขัดแย้งทางการเมืองของผู้นำไทยมักจะลงเอยด้วยการประนีประนอมเป็นสำคัญ ถ้า

พิจารณาคุกรณีของรัชกาลที่ ๑ กับสมเด็จกรมพระราชวังบวรสถานมงคลก็ดี กรณีของรัชกาลที่ ๓ กับเจ้าฟ้ามงกุฎพระอนุชาก็ดี หรือในกรณีของรัชกาลที่ ๕ กับกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญก็ดี ผลสุดท้ายก็ลงเอยด้วยการประนีประนอมกันทั้งสิ้น

การที่ความขัดแย้งของผู้นำทางการเมืองในสมัยนั้นไม่รุนแรงจนถึงกับกลับกลายเป็นสงครามกลางเมืองนั้น อาจจะเป็นเพราะปัจจัยจากภายนอกเป็นสำคัญ ปัจจัยจากภายนอกที่ว่านี้ก็คือพม่าและประเทศมหาอำนาจตะวันตก พม่านั้นคนไทยเคยมีประสบการณ์เมื่อครั้งกรุงศรีอยุธยาต้องสูญเสียอิสระภาพให้กับพม่าใน พ.ศ. ๒๓๑๐ ทำให้คนไทยต้องมีพระนครหลวงใหม่ที่กรุงธนบุรีและกรุงเทพ ฯ ตามลำดับ ครั้นมาถึงสมัยของกรุงเทพ ฯ พม่าก็ยังยกทัพมารุกรานพระราชอาณาเขตอยู่อีกแต่ก็ถูกกองทัพไทยตีแตกพ่ายกลับไปทุกครั้ง ถึงกระนั้นก็ดี ศึกพม่าน่าจะเป็นเครื่องเตือนใจมิให้ผู้นำไทยลุแก่โทสะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมุ่งเอาชนะกันโดยไม่มีใครยอมใคร จนกลายเป็นความแตกสามัคคีภายในอย่างรุนแรง กลายเป็นช่องทางที่ทำให้พม่ายกทัพมาตีกรุงเทพ ฯ ได้ และกรุงเทพ ฯ อาจต้องตกอยู่ในกำมือของกองทัพพม่าอีกก็เป็นได้ กรณีดังกล่าวนี้อาจเป็นได้จากการประนีประนอมทางการเมืองระหว่างรัชกาลที่ ๑ กับสมเด็จกรมพระราชวังบวรสถานมงคล และรัชกาลที่ ๓ กับเจ้าฟ้ามงกุฎ

จะเห็นได้ว่ารัชกาลที่ ๑ และสมเด็จพระอนุชาธิราชเกิดการขัดแย้งกันอย่างหนักด้วยสาเหตุหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ "การขัดเคืองระหว่างสองพระองค์ครั้งนั้นได้สงบลง ก็ต่อเมื่อสมเด็จพระพี่นางสองพระองค์ทรงไกล่เกลี่ย ซึ่งทรงทำได้สำเร็จเช่นนั้นมาหลายครั้ง"[๓๖] แม้กระทั่งภายหลังที่สมเด็จกรมพระราชวังบวร ฯ สวรรคตแล้ว เมื่อทรงทราบว่าสมเด็จพระอนุชาธิราชทรงเอาพระทัยเข้ากับกบฏ ก็ทรงโทมนัสอย่างที่สุด ครั้นเมื่อถึงกำหนดจะพระราชทานเพลิง ปรากฏว่าทรงเตรียมจะไม่เสด็จ มีพระราชดำรัสว่าสมเด็จกรมพระราชวังบวรสถานมงคลทรงรักลูกหลานมากกว่าแผ่นดิน แต่ในที่สุดก็ทรงโอนอ่อนพระทัยเชื่อคำแนะนำของเสนาบดีผู้ใหญ่เสด็จไปพระราชทานเพลิง"[๓๗]

ในการขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ ๓ นั้น ทำให้เจ้าฟ้ามงกุฎทรงหมดโอกาสไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง ตามหลักการแล้วราชสมบัติน่าจะต้องตกอยู่กับเจ้าฟ้ามงกุฎ แต่เมื่อ

เหตุการณ์ได้ผันแปรไปเช่นนั้น เจ้าฟ้ามงกุฎก็อยู่ในเพศบรรพชิตต่อไป ตราบจนกระทั่งรัชกาลที่ ๓ เสด็จสวรรคต จึงได้ลาผนวชออกมารับราชสมบัติตามที่คณะขุนนางและพระบรมวงศานุวงศ์กราบบังคมอัญเชิญเสด็จให้ขึ้นครองราชย์สืบต่อจากรัชกาลที่ ๓

จะเห็นได้ว่าเจ้าฟ้ามงกุฎทรงเป็นฝ่ายประนีประนอม กล่าวคือ ประการแรก พระองค์ไม่ทรงคิดการต่อสู้เพื่อรักษาสิทธิอันชอบธรรมในราชบัลลังก์ เพราะถ้าทำเช่นนั้น สถานการณ์อาจรุนแรงและบานปลาย พม่าและอังกฤษอาจได้ประโยชน์จากการนี้ ประการที่สองพระองค์ทรงอยู่ในเพศบรรพชิตตลอดรัชกาลที่ ๓ ถ้าไม่คิดในแง่ของการศึกษาพระธรรมวินัยแล้ว การอยู่ในเพศบรรพชิตจะช่วยให้รัชกาลที่ ๓ คลายความหวาดระแวงลงได้ ยิ่งพระองค์ทรงหมกมุ่นกับศิลปวิทยาการสมัยใหม่และการพระศาสนาด้วยแล้ว "ความในพระทัย" ระหว่างรัชกาลที่ ๓ กับเจ้าฟ้ามงกุฎก็จะต้องค่อย ๆ หมดไปเอง ประการที่สาม เมื่อเจ้าฟ้ามงกุฎเสด็จครองราชย์เป็นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ทรงได้หม่อมเจ้าหญิงรำเพย พระธิดาของกรมหมื่นมาตยาพิทักษ์โอรสของรัชกาลที่ ๓ เป็นพระอัครมเหสี และพระราชทานพระอิสริยยศให้ทรงเป็นสมเด็จพระนางรำเพยภมราภิรมย์[๓๕] สมเด็จพระนางรำเพยภมราภิรมย์นี้เอง[๓๖] ที่ได้ทรงประสูติพระราชโอรสพระองค์แรกคือเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ นับได้ว่ารัชกาลที่ ๔ ทรงหาทางประนีประนอมกับพระญาติทางฝ่ายรัชกาลที่ ๓ ได้เป็นผลสำเร็จ เพราะเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ก็คือสายใยประสานความสัมพันธ์ระหว่างพระญาติฝ่ายข้างสมเด็จพระราชบิดาและสมเด็จพระราชมารดาเข้าด้วยกันนั่นเอง

นอกจากนี้เจ้าฟ้ามงกุฎได้ขึ้นครองราชย์เป็นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ก็ได้ทรงสถาปนาให้พระอนุชาคือ สมเด็จพระปิ่นเกล้า ได้ดำรงตำแหน่ง "พระมหากษัตริย์องค์ที่สอง" ทัดเทียมกับพระองค์ พระบรมราโชบายของรัชกาลที่ ๔ ดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าทรงต้องการประสานประโยชน์และรักษาความสัมพันธ์อันดีในหมู่พระราชวงศ์เอาไว้ เพื่อมิให้ปัญหาการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นในหมู่พระราชวงศ์อุบัติขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นได้ว่าพระองค์ทรงได้รับบทเรียนมาแล้วในสมัยที่รัชกาลที่ ๓ เสด็จขึ้นครองราชย์โดยที่พระองค์เองกลับต้องได้รับสิทธิดังกล่าวในภายหลัง การประสานประโยชน์ดังกล่าวจะช่วยก่อให้เกิดความสงบภายในอันจะเป็นประโยชน์ต่อแผ่นดินในขณะที่ฝรั่งตะวันตกทั้งอังกฤษ และฝรั่งเศสกำลังมีท่าทีที่ไม่น่าไว้วางใจสำหรับการขยายอิทธิพลเข้าครอบงำประเทศไทย

มาถึงสมัยรัชกาลที่ ๕ ยิ่งจะมองเห็นได้ชัดถึงการประนีประนอมทางการเมืองในหมู่ผู้นำไทย การขัดแย้งระหว่างกลุ่ม "สยามหนุ่ม" (Young Siam)[๔๐] อันมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นหัวหน้า กับกลุ่มของสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ซึ่งเป็นพวกขุนนางผู้ใหญ่ นับได้ว่าเป็นความขัดแย้งที่ยังสามารถประสานประโยชน์กันได้ทั้งๆ ที่กลุ่ม "สยามหนุ่ม" เป็นฝ่ายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงไปในทางก้าวหน้า แต่กลุ่มขุนนางผู้ใหญ่กลับเป็นฝ่ายดึงรั้ง พระบรมราโชบายในการปฏิรูปของรัชกาลที่ ๕ เป็นไปในลักษณะสุขุมคัมภีรภาพ ผ่อนหนักผ่อนเบากับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยไม่ใช้วิธีหักด้ามพร้าด้วยเข่า การเลิกไพร่และเลิกทาสก็ดี การปฏิรูประบบภาษีอากรเสียใหม่ก็ดี การปฏิรูปการเมืองและการปกครองก็ดี เป็นลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่ต้องอาศัยขั้นตอนและเวลาพอสมควร เพื่อให้ฝ่ายที่ดึงรั้งการเปลี่ยนแปลงได้มีเวลาเตรียมตัวรับสถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลงและยอมรับความจริงในที่สุด

ในกรณีของวิกฤติการณ์วังหน้า จะเห็นได้ว่ารัชกาลที่ ๕ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ สมเด็จกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ ต่างก็ยอมรับการประนีประนอมเพื่อให้วิกฤติการณ์ของความแตกร้าวยุติลง จะเห็นได้ว่าการที่สมเด็จกรมพระราชวังบวร เสด็จหนีเข้าไปอยู่ในสถานกงกุลอังกฤษเมื่อคราวเกิดวิกฤติการณ์วังหน้านั้น มีความหมายเท่ากับว่าทรงเข้าไปขอความคุ้มครองจากกงสุลอังกฤษนั่นเอง และถ้าจะย้อนกลับไปดูเหตุการณ์เมื่อตอนที่รัชกาลที่ ๕ เสด็จขึ้นครองราชย์โดยมีสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนพระองค์ และมีสมเด็จกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญทรงเป็นอุปราชแล้ว ก็อาจจะวิเคราะห์ได้ว่าสมเด็จกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญกับสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ต้องเป็นกลุ่มผลประโยชน์เดียวกันแน่ การปฏิรูปการคลังของรัชกาลที่ ๕ นั้น กลุ่มที่ต้องสูญเสียผลประโยชน์ที่เคยมีจากรายได้ภาษีอากรต่าง ๆ ก็คือสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และสมเด็จกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญนั่นเอง ดังนั้นกลุ่มที่จะต้องต่อรองผลประโยชน์กับกลุ่มปฏิรูปของรัชกาลที่ ๕ ก็คือบุคคล ๒ กลุ่มที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่เมื่อเหตุการณ์บานปลายออกไปถึงขั้นสมเด็จกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญเข้าไปพึ่งพาร่มธงอังกฤษ

เช่นนี้ก็เท่ากับว่าทรงพยายามจะดึงมหาอำนาจซึ่งกำลังล่าอาณานิคมอยู่ในขณะนั้นเข้ามายุ่งเกี่ยวด้วย แต่เนื่องด้วยในขณะนั้นอังกฤษยังไม่มีนโยบายเข้าแทรกแซงกิจการภายในของไทย ประกอบกับทุกฝ่ายหันมารับนโยบายการประนีประนอมกัน เรื่องร้ายแรงจึงยุติลงได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

จะเห็นได้ว่าปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ผู้นำทางการเมืองของไทยในขณะนั้นหันหน้ามาประนีประนอมกันโดยไม่ถึงกับมีการเผชิญหน้ากันถึงขั้นแตกหักนั้น ก็คือกระแสการเมืองจากภายนอก นั่นคือการล่าอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก ไม่ว่าฝ่ายใดจะมีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือเฉพาะกลุ่มอย่างไรก็ตาม แต่ทุกฝ่ายก็ตระหนักดีว่าประเทศไทยกำลังล่อแหลมต่ออันตรายซึ่งเกิดจากลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกเป็นอย่างมาก เหตุการณ์ในพม่า ในกัมพูชา ในเวียดนาม และในแหลมมลายู เป็นสัญญาณบอกเหตุให้ทุกฝ่ายตระหนักว่ายิ่งสถานการณ์ภายในแตกร้าวมากขึ้นเท่าใด เอกราชของชาติก็ลดน้อยลงเท่านั้น อีกประการหนึ่ง การที่อังกฤษกับฝรั่งเศสกำลังแข่งขันกันขยายอิทธิพลในแหลมอินโดจีน อังกฤษก็คงไม่มีนโยบายที่จะสร้างความหวาดระแวงให้กับฝรั่งเศสมากนัก จึงไม่มีนโยบายจะเข้าแทรกแซงในวิกฤติการณ์วังหน้า ดังนั้นเมื่อบรรดาเสนาบดีผู้ใหญ่ของไทยรวมทั้งกงสุลชาวต่างประเทศต่างได้พากันช่วยประนีประนอม วิกฤติการณ์วังหน้าจึงยุติลง

เชิงอรรถบทที่ ๕

๑. เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๑* โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๐๔ หน้า ๒๕๕

๒. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๕๔

๓. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๕๕

๔. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๕๖

๕. ที่เดียวกัน

๖. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๔๙

๗. ที่เดียวกัน

๘. เล่มเดียวกัน หน้า ๓๐๖

๙. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๕๖–๒๕๗

๑๐. เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๒* โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๐๔ หน้า ๒

๑๑. กรมศิลปากร *ประชุมพงศาวดาร* เล่มที่ ๒๐ (ภาคที่ ๓๓–๓๔) โรงพิมพ์คุรุสภา พ.ศ. ๒๕๑๐ หน้า ๑๘–๑๙, ๔๒

๑๒. เล่มเดียวกัน หน้า ๔๔

๑๓. เล่มเดียวกัน หน้า ๔๘

๑๔. พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ *เจ้าชีวิต* คลังวิทยา พระนคร ๒๕๐๕ หน้า ๒๗๕

๑๕. วอลเตอร์ เอฟ เวลลา *แผ่นดินพระนั่งเกล้า* (พ.อ. พิเศษ นิจ ทองโสภิต แปล) หน้า ๕ อ้างถึงสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๒ หน้า ๓๕๓ กับหนังสือของ John Crawfurd, Journal of an Embassy from the Govern or General of India to the Courts of Siam and Cochin china 2. nd ed. เล่ม ๑ หน้า ๑๙๓

๑๖. กรมศิลปากร *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๕๖–๕๗

๑๗. ที่เดียวกัน

๑๘. เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๓* (เล่ม ๑) โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๐๔ หน้า ๑–๒

๑๙. วอลเตอร์ เอฟ เวลลา *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๖ อ้างถึง John Craufurd *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๑๕๒–๑๕๓

๒๐. ที่เดียวกัน

๒๑. พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๒๗๖

๒๒. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๗๖–๒๗๗

๒๓. เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๓* (เล่ม ๒) หน้า ๑๓๔–๑๓๕

๒๔. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๓๓

๒๕. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ *พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ ๕* คลังวิทยา พระนคร ๒๕๐๖ หน้า ๑๔–๑๕

๒๖. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ *พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ ๕* หน้า ๒๔

๒๗. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๖

๒๘. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๖–๒๗

๒๙. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๗

๓๐. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๙๑

๓๑. Stanley Bedlington, "Knox and the Front Palace Crisis : 1874–75 กาญจนี สมเกียรติกุล ผู้แปล ใน *จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์* ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๔ ก.ค. ๒๕๑๘ หน้า ๖๘

๓๒. ที่เดียวกัน

๓๓. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ "วังหน้า : ตำแหน่งผู้สืบราชสมบัติ" ใน *รักเมืองไทย* (สมบัติ จันทรวงศ์, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ บรรณาธิการ) หน้า ๑๐ อ้างถึง David A. Wyatt, *politics of Reform in Thailand* 1969 p. 46

๓๔. ที่เดียวกัน

๓๔. Stanley Bedlington *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๗๓–๗๔ อ้างถึง เอกสารไทย ๑๘๕ พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ ถึงพระยาอนุชิตชาญไชย วันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๔๑๗

๓๕. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๑๑

๓๖. พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ *เจ้าชีวิต* หน้า ๒๐๓

๓๗. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๐๗

๓๘. ต่อมาได้รับสถาปนาเป็นสมเด็จพระเทพศิรินทรามาตย์

๓๙. เอกกมล สายจันทร์ "บทบาทบั่ญญาชนไทยต่อการพัฒนาการเมือง" ใน *"การพัฒนาการเมืองไทย"* ลิขิต ธีระเวคิน บรรณาธิการ แพร่พิทยา กรุงเทพ ฯ ๒๕๑๙ หน้า ๒๕๖

บทที่ ๖

พุทธศาสนากับการเมือง และการปกครองคณะสงฆ์ไทย

พระพุทธศาสนากับการเมืองในประวัติศาสตร์ไทยบางตอน

บทนำ

พุทธศาสนาเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตคนไทยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยตราบจนกระทั่งถึงยุคปัจจุบันและอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของพระมหากษัตริย์ไทยมาโดยตลอดทุกพระองค์ ในบางครั้งที่สถานการณ์บ้านเมืองแปรปรวนและยุ่งเหยิงเป็นเหตุให้พระสงฆ์ในพุทธศาสนาประพฤติปฏิบัติตนนอกเหนือคำสั่งสอนของพระศาสดา พระมหากษัตริย์ก็จะทรงถือเป็นพระราชภาระปรับปรุงแก้ไขตลอดจนชำระสะสางพระสงฆ์ปลอมเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป ยังความเจริญก้าวหน้ามาให้คณะสงฆ์ และพุทธศาสนาในราชอาณาจักรไทยเป็นอย่างมาก เช่น ในสมัยสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี และสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เป็นต้น

นอกจากนั้น พระมหากษัตริย์หลายพระองค์ทรงถือโอกาสออกผนวชเป็นพระภิกษุสงฆ์ ในบวรพุทธศาสนาด้วยพระราชศรัทธาเป็นอย่างยิ่ง เช่น พระมหาธรรมราชาที่ ๑ (พญาลิไท) แห่งกรุงสุโขทัย สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ แห่งกรุงศรีอยุธยา และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นต้น นับเป็นแบบอย่างอันดีงามสำหรับพสกนิกรที่เป็นกุลบุตรทั้งหลายจะได้ปฏิบัติตามพระราชจริยาวัตรของพระมหากษัตริย์ไทยดังกล่าวมาแล้ว

โดยปรกติแล้ว การบริจาคทรัพย์สินเงินทองเพื่อก่อสร้างและปฏิสังขรณ์วัดวาอารามอันเป็นที่พำนักของพระสงฆ์ก็ถือว่า เป็นพระราชกรณียกิจประการหนึ่งของพระมหา

กษัตริย์ในขณะเดียวกันบรรดาพสกนิกรทั้งหลายก็ร่วมกันบำเพ็ญกุศลดังกล่าวด้วยความศรัทธา จนกลายเป็นประเพณีอย่างหนึ่งของคนไทยในการสร้างวัดวาอาราม นับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน เช่นเดียวกับประเพณีการออกบวชเมื่ออายุครบ ๒๐ ปี ของชายไทยทุกคน

อย่างไรก็ตามถ้าจะพิจารณาให้ลึกซึ้ง ก็จะพบว่าพุทธศาสนาถูกดึงเข้าไปเป็นเครื่องมือทางการเมืองการปกครองมาโดยตลอดนับตั้งแต่สมัยสุโขทัย ในบางครั้งก็ก่อให้เกิดผลดีกับอาณาจักรและราษฎรโดยส่วนรวม แต่บางครั้งก็ก่อให้เกิดผลร้ายต่อพุทธศาสนาและความมั่นคงของอาณาจักร

การออกผนวชของพระมหากษัตริย์ในพระบรมวงศานุวงศ์

การออกบวชในพุทธศาสนาเป็นประเพณีที่สำคัญของชายไทยมาตั้งแต่สมัยโบราณ เพราะถือกันว่าเป็นการสืบพระศาสนาให้มั่นคงสืบไป แต่ในบางครั้งการออกผนวชของพระมหากษัตริย์ไทยบางพระองค์ในบางยุคบางสมัยก็อาจพิจารณาได้ว่ามีจุดมุ่งหมายทางการเมืองแอบแฝงอยู่เหมือนกัน นอกเหนือไปจากพระราชศรัทธาในส่วนพระองค์

ในคำแปลจารึกวัดป่ามะม่วง (หลักที่ ๔) ด้านที่ ๑ ของสุโขทัยก็ได้แสดงให้เห็นว่า พญาลิไทก่อนเสด็จขึ้นครองราชย์ที่สุโขทัยก็ต้องยกกองทัพจากศรีสัชนาลัยเข้ามาล้อมสุโขทัยและเกิดการต่อสู้กับเจ้านายพระองค์อื่นที่ยึดกรุงสุโขทัยไว้ นับได้ว่าพญาลิไทต้องมีศัตรูทางการเมืองอย่างแน่นอน การปราบปรามศัตรูทางการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามจะต้องบังเกิดขึ้นอย่างไม่ต้องสงสัย การจะรวมกลุ่มผู้คนที่เป็นไพร่ทั้งหลายให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอาจประสบความยากลำบาก การที่พญาลิไทออกผนวชและทรงตั้งสัตยอธิษฐานว่า "ผลบุญที่อาตมาบรรพชาอุปสมบทท่อพระศาสนาพระพุทธเป็นเจ้าคราวน้ีอาตมาไม่ปรารถนา จักรพรรดิสมบัติ อินทรสมบัติ พรหมสมบัติ ปรารถนาเป็นองค์พระพุทธเจ้านำสัตว์ทั้งหลายข้ามไตรภพนี้เทอญ...."[๒] ย่อมแสดงถึงความสอดคล้องกับศรัทธาของคนสุโขทัยที่มีต่อพุทธศาสนามาตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหงอยู่แล้ว ผู้คนก็ย่อมจะหันมาจงรักภักดีและรวมตัวกันเป็นปึกแผ่นอยู่ภายใต้การปกครองของพญาลิไทต่อไปได้ ถึงอย่างไรก็ตาม บรรดาไพร่ฟ้าข้าไทยทั้งหลายก็เล็งเห็นว่าพระองค์ทรงประพฤติธรรม

จากกรณีของพญาลิไท ถ้าเปรียบเทียบกับกรณีของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยาก็จะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน พระราชพงศาวดารกรุงเก่าฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ กล่าวว่า "ศักราช ๘๒๗ ระกาศก (พ.ศ. ๒๐๐๘) สมเด็จพระบรมไตรโลกเจ้าทรงพระผนวช ณ วัดจุฬามณีได้ ๘ เดือนแล้วลาผนวช"[๓] เพราะเหตุใดสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงต้องเสด็จขึ้นไปทรงผนวชถึงพิษณุโลก ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นเมืองลูกหลวงของกรุงสุโขทัย[๔] ข้อนี้เป็นปัญหาที่น่าคิด ถ้าพิจารณาต่อไปจะพบว่าสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเสด็จไปประทับเสวยราชย์ที่เมืองพิษณุโลกเมื่อ พ.ศ. ๒๐๐๖[๕] และก่อนหน้านั้นไม่นาน คือใน พ.ศ. ๒๐๐๔ "พระยาเชลียงนำมหาราชมาจะเอาเมืองพิษณุโลก เข้าปล้นเมืองเป็นสามารถมิได้เมืองและจึงยกทัพเปร่อไปเอาเมืองกำแพงเพชร และเข้าปล้นเมืองเถิงเจ็ดวันมิได้เมือง และมหาราชก็เลิกทัพคืนไปเชียงใหม่"[๖] และใน พ.ศ. ๒๐๐๕ "เมืองนครไทยพาเอาครัวอพยพหนีไปน่าน และให้พระยากลาโหมไปตามได้คืนมา แล้วพระกลาโหมยกพลไปเอาเมืองสุโขทัยได้เมืองคืนดุจเก่า"[๗] ทั้งหมดนี้เป็นเรื่องการเมือง เป็นความเข้ากันไม่ได้ของผู้คนทางอาณาจักรสุโขทัยเดิมกับอาณาจักรอยุธยา ศาสตราจารย์ขจร สุขพานิช กล่าวว่าเป็นความขัดขืนของพระยาเชลียงซึ่งนับว่าเป็นเชื้อสายราชวงศ์สุโขทัยที่มีต่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ[๘] จึงหันไปเข้ากับพระเจ้าติโลกราชแห่งเชียงใหม่และนำทัพลานนามาตีชากังราวและสุโขทัย จนกระทั่งเกิดการปะทะครั้งใหญ่ใน พ.ศ. ๒๐๐๕[๙]

จากกรณีของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถข้างต้นอาจวิเคราะห์ได้ว่า การที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเสด็จขึ้นไปประทับเสวยราชย์ที่พิษณุโลก และออกผนวชที่วัดจุฬามณี น่าจะมีจุดมุ่งหมายทางการเมืองแอบแฝงอยู่ด้วย ถ้าจะพิจารณาว่าเป็นการสร้างภาพพจน์ของพระองค์ให้ชาวเมืองเหนือเห็นว่าพระองค์ทรงเป็นผู้เลื่อมใสในพระพุทธศาสนาเช่นเดียวกับประชาชนในอาณาจักรสุโขทัย และทรงบำเพ็ญบุญในลักษณะเดียวกันกับพระมหาธรรมราชาที่ ๑ (พญาลิไท) แห่งกรุงสุโขทัย ก็อาจจะสามารถโน้มน้าวจิตใจของผู้คนทางเมืองเหนือให้ประสานสัมพันธ์กับผู้คนทางใต้คืออาณาจักรอยุธยาได้ จะเห็นได้ว่าทั้งกรณีของพระธรรมราชาที่ ๑ (พญาลิไท) กับสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมีจุดมุ่งหมายทางการเมืองคล้ายคลึงกัน

พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขากล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า "ถึง ณ เดือน ๘ บีขาล ฉศก (พ.ศ. ๒๐๙๗) สมเด็จพระมหาจักรพรรดิพระเจ้าช้างเผือกก็เสด็จทรงพระผนวช ข้าราชการก็บวชโดยเสด็จเป็นอันมาก"[๕๐] ในกรณีของสมเด็จพระมหาจักรพรรดิทรงออกผนวชนี้เป็นไปหลังจากที่ได้ทรงสละราชสมบัติให้กับสมเด็จพระมหินทราธิราชเมื่อพ.ศ.๒๐๙๕ การออกผนวชครั้งนั้น น่าจะเชื่อได้ว่าทรงหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างพระมหาธรรมราชาผู้เป็นราชบุตรเขย กับสมเด็จพระมหินทราธิราชผู้เป็นราชโอรสนับตั้งแต่หลังสงครามช้างเผือกกับพม่าเป็นต้นมา "ครั้งนั้นเมืองเหนือทั้งปวงเป็นสิทธิ์แก่พระมหาธรรมราชาเจ้า อนึ่งการแผ่นดินในกรุงพระมหานครศรีอยุธยาพระมหาธรรมราชาบังคับบัญชาลงมาประการใด สมเด็จพระมหินทราธิราชเจ้าแผ่นดินต้องทำตามทุกประการ ก็ขุ่นเคืองพระราชหฤทัย"[๕๑] จนถึงกับสมเด็จพระมหินทราธิราชทรงคิดกำจัดพระมหาธรรมราชาโดยนัดแนะให้พระเจ้ากรุงศรีสัตนาคนหุตยกทัพมาตีเมืองพิษณุโลก ดังนั้นการออกผนวชของสมเด็จพระมหาจักรพรรดิก็อาจจะเป็นเรื่องการเมืองได้เหมือนกัน

ส่วนในกรณีการออกผนวชของกรมขุนพรพินิต (กรมขุนอุทุมพร) ในปลายแผ่นดินกรุงศรีอยุธยาก็มีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อกรมขุนพรพินิตได้ราชสมบัติแล้วแต่พระเชษฐาธิราชกรมขุนอนุรักษ์มนตรี ซึ่งพระราชบิดามิได้ทรงมอบราชสมบัติให้กลับ "ปรารถนาราชสมบัติ มิได้เสด็จไปอยู่ที่อื่น เสด็จขึ้นอยู่บนพระที่นั่งสุริยามารินทร์ สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินมิรู้ที่จะทำประการใด ด้วยร่วมพระอุทรเดียวกัน....จึงกราบทูลถวายราชสมบัติ.... ก็ถวายบังคมลา .... ออกไปทรงผนวช ณ วัดเดิม...."[๕๒] อย่างนี้อาจลงความเห็นได้ว่าทรงผนวชเพื่อหนีความยุ่งยากทางการเมือง

ถ้าพลิกประวัติศาสตร์มาถึงยุครัตนโกสินทร์ในปลายแผ่นดินพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ก่อนหน้าที่พระองค์จะเสด็จสวรรคตใน พ.ศ. ๒๓๖๗ เพียง ๑๕ วัน ทรงโปรดให้มีการจัดพระราชพิธีอุปสมบทสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้ามงกุฎ ซึ่งมีพระชนมายุครบ ๒๐ พรรษา เมื่อเจ้าฟ้ามงกุฎผนวชแล้วได้ ๘ วัน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๒ ก็ทรงเริ่มประชวร พระอาการมีแต่ทรงกับทรุด มิได้ตรัสสั่งเสียประการใด ในที่สุดอยู่ได้ ๗ วันก็เสด็จสวรรคต พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยมิได้ทรงเตรียมการแต่อย่างใด

เมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนี้ จึงเป็นภาระแก่พระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่พร้อมทั้งคณะเสนาบดีที่จะดำเนินการ เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า เจ้าฟ้ามงกุฎจะทรงได้รับเลือกเป็นพระเจ้าแผ่นดิน แต่การณ์หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ราชสมบัติกลับตกไปอยู่กับพระเชษฐาต่างพระชนนีของเจ้าฟ้ามงกุฎซึ่งทรงถือกำเนิดเมื่อปี พ.ศ. ๒๓๓๐ จากพระสนมซึ่งมิได้มีเชื้อสายเป็นเจ้า การที่เหตุการณ์กลับกลายมาเป็นเช่นนี้ มีบางคนกล่าวว่า "เป็นผลสืบเนื่องมาจากการดำเนินงานทางการเมืองอย่างละเอียดรอบคอบของพระราชชนนีของพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใหม่...." [๑๓] ดังนั้นการที่เจ้าฟ้ามงกุฎทรงตัดสินพระทัยครองเพศสมณะต่อไปตราบจนสิ้นแผ่นดินรัชกาลที่ ๓ อาจมองได้ว่าเป็นการผนวชเพื่อลี้ภัยทางการเมืองได้เหมือนกัน [๑๔]

บทพระราชนิพนธ์ : วรรณคดีและเครื่องมือทางการเมือง

บทพระราชนิพนธ์ที่จะกล่าวถึงนี้ มุ่งวิเคราะห์ถึงบทพระราชนิพนธ์ในบางเรื่องบางสมัยที่เกี่ยวข้องกับพุทธศาสนา โดยสามารถจะวินิจฉัยได้ว่าเป็นทั้งวรรณคดีและเครื่องมือทางการเมือง ทั้งนี้ก็ด้วยการอาศัยพิจารณาจากสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับประเด็นของการออกผนวชของพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์บางพระองค์ น่าจะต้องมีมูลเหตุทางการเมืองแอบแฝงอยู่บ้าง ทำให้แลเห็นว่าพุทธศาสนามีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องทางการเมืองในฐานะถูกใช้เป็นเครื่องมือมากกว่าองค์การทางศาสนาจะมากระทำการทางการเมืองเสียเอง เช่นเดียวกับบทพระราชนิพนธ์ทางพุทธศาสนาก็น่าจะถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองได้โดยนัยเดียวกน

"ไตรภูมิพระร่วง" ของ พญาลิไท หรือสมเด็จพระมหาธรรมราชาที่ ๑ แห่งกรุงสุโขทัยอาจถือได้ว่าเป็นเครื่องมือทางการเมืองได้อย่างชัดเจน เพราะว่าในหนังสือเล่มนี้มีทั้งเรื่องของนรก สวรรค์ และโลกมนุษย์ มีเรื่องราวของการทำบาป และการสร้างบุญรวมทั้งผลกรรมที่จะพึงได้รับไม่ว่าจะเป็นการตกนรกหรือขึ้นสวรรค์ และที่สำคัญยังได้เสนอปรัชญาทางการเมืองเอาไว้ด้วย ดังที่กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า "ท้าวพระญาทั้งหลายจงตั้งอยู่ในทศพิธราชธรรมทั้งหลาย ๑๐ ประการอย่าให้ขาด.... [๑๕] ทศพิธราชธรรมดังปรากฏอยู่ในหนังสือ "ไตรภูมิพระร่วง" นนโดย "เนื้อแท้แล้วก็คือธรรมสำหรับผู้ปกครองนั่นเอง" [๑๖] นอกจากทศพิธราชธรรมแล้ว ก็ยังมีแนวความคิดทางการเมืองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้

อำนาจปกครองของกษัตริย์อีกด้วยคือ จักรวรรดิวัตร ๑๒ ประการ ซึ่งเป็นเพียงข้อสรุปจากหลักการปกครองที่ดี ซึ่งปรากฏอยู่ในไตรภูมิพระร่วงอีกต่อหนึ่ง

ในกรณีของพญาลิไทซึ่งขึ้นครองราชย์ที่กรุงสุโขทัย ด้วยการต้องปราบเสี้ยนหนามของตนเองก่อนอื่น ย่อมต้องใช้ความพยายามที่จะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพของผู้คนในอาณาจักร ตลอดจนเสริมสร้างความศรัทธาและความจงรักภักดีต่อตนเองในหมู่ไพร่ฟ้าข้าไททั้งหลายด้วย พิจารณาจากไตรภูมิพระร่วงก็ดูประหนึ่งว่าพระจักรพรรดิราชที่กล่าวถึงซึ่งต้องประพฤติธรรมและเผยแพร่ธรรมไปสู่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินทั้งปวง และจัดว่าเป็นธรรมราชานั้นก็คือพญาลิไทนั่นเอง ถ้าความหมายที่ซ่อนอยู่ในไตรภูมิพระร่วงเป็นเช่นนี้ก็เท่ากับว่าพญาลิไทเหมาะสมที่จะเป็นผู้ครองกรุงสุโขทัยโดยชอบธรรม เพราะทรงเป็นผู้ที่นำธรรมะมาสู่ประชาชน แผ่นดินย่อมเกิดความสันติสุขและไพร่ฟ้าข้าไทก็ย่อมจะพบกับความผาสุก ในขณะเดียวกันเรื่องของนรก สวรรค์ และบาปบุญ ในไตรภูมิพระร่วงย่อมจะส่งผลให้ไพร่ฟ้าข้าไททั้งหลายไม่กล้าประพฤติชั่วเพราะเกรงจะตกนรกในชาติหน้า อันจะทำให้สังคมสุโขทัยดำรงอยู่ได้ด้วยความสงบ ทั้งหมดนี้ก็พิจารณาดูตามนัยของเจตนารมย์ทางการเมืองของพญาลิไทที่ทรงแต่งไตรภูมิพระร่วงขึ้นมา ส่วนเจตนารมย์ทางด้านอื่นมิได้อยู่ในประเด็นที่ต้องการจะศึกษา จึงมิได้กล่าวถึงแต่ประการใด

ตามพระราชพงศาวดารกรุงเก่าฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ กล่าวว่า "ศักราช ๘๔๔ ขาลศก (พ.ศ. ๒๐๒๕) ท่านให้เล่นการมหรสพ ๑๕ วัน ฉลองพระศรีรัตนมหาธาตุแล้วจึงพระราชนิพนธ์มหาชาติคำหลวงจบบริบูรณ์" [๑๗] ความตอนนี้อยู่ในสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ภายหลังจากที่พระองค์ได้เสด็จไปประทับที่เมืองพิษณุโลกและทรงออกผนวช ณ วัดจุฬามณีแล้ว ถ้าพิจารณาถึงลักษณะของมหาชาติคำหลวงก็เป็นเรื่องราวของพระพุทธองค์โดยเฉพาะ เป็นเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับพุทธศาสนาโดยตรง มีสิ่งที่น่าสังเกตอยู่ประการหนึ่งก็คือ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจทางด้านพุทธศาสนาคล้ายคลึงกับพระมหาธรรมราชาลิไทยแห่งกรุงสุโขทัย ทรงออกผนวช ทรงแต่งหนังสือเกี่ยวกับพุทธศาสนาเหมือนกัน ดูประหนึ่งว่าสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเลียนแบบอย่างจากพระมหาธรรมราชาลิไท ส่วนเหตุผลของการเลียนแบบนั้นก็อยู่ที่ว่าทรง

ต้องการสร้างความประทับใจให้กับชาวเมืองเหนือที่ยังไม่ค่อยจะยอมรับอำนาจของคนไทยทางใต้ในอาณาจักรอยุธยา การที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจะบำเพ็ญพระองค์ประดุจดังธรรมราชา เช่นเดียวกับพระมหาธรรมราชาลิไทย่อมสอดคล้องกับความรู้สึกและมีชีวิตจิตใจของผู้คนในอาณาจักรสุโขทัยที่มีความเลื่อมใสในพุทธศาสนามาโดยตลอดตั้งแต่แรกแล้ว การสร้างความผสมกลมกลืนระหว่างชาวสุโขทัยและชาวอยุธยาเข้าด้วยกันย่อมสะดวกสบายขึ้น นับว่าการแต่งมหาชาติคำหลวงที่พิษณุโลก ก็ย่อมสนองเจตนารมย์ทางการเมืองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้เหมือนกัน

การค้นพบรอยพระพุทธบาท : โบราณวัตถุที่มีเลศนัยทางการเมือง

ช่างเป็นการบังเอิญที่มีการค้นพบรอยพระพุทธบาทที่เมืองสระบุรี ในรัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าทรงธรรมแห่งกรุงศรีอยุธยาผู้ซึ่งแย่งชิงราชสมบัติมาจากเจ้าฟ้าศรีเสาวภาคย์ สมเด็จพระเจ้าทรงธรรมเดิมเป็นพระศรีศิลป์ "บวชอยู่วัดระฆัง รู้พระไตรปิฎกสันทัด ได้สมณฐานันดรเป็นพระพิมลธรรมอนันตปรีชา ชำนาญทั้งไตรเพทางคศาสตร์ราชศาสตร์มีศิษย์โยมมาก"[๙] ได้คุมสมัครพรรคพวกบุกเข้าพระราชวังแล้วจับเจ้าฟ้าศรีเสาวภาคย์สำเร็จโทษ แล้วปราบดาภิเษกขึ้นครองราชย์ทรงพระนามว่าสมเด็จพระเจ้าทรงธรรม

ก่อนหน้าจะมีการค้นพบรอยพระพุทธบาทที่สระบุรี สมเด็จพระเจ้าทรงธรรมก็เกิดเรื่องราวกับพ่อค้าญี่ปุ่นที่เข้ามาค้าขายในกรุงศรีอยุธยา เพราะพวกญี่ปุ่นเหล่านี้เป็นพวกพ้องของพระเจ้าแผ่นดินองค์เดิม ต้องปราบปรามจนเสียเลือดเนื้อกันมาก หลังจากนั้นต่อมากองทัพพม่าและมอญมาตีเอาเมืองตะนาวศรีไปได้ โดยที่ฝ่ายไทยไม่สามารถจะตีเอาคืนมาได้ แสดงว่าสมเด็จพระเจ้าทรงธรรมจะต้องมีศัตรูทางการเมืองและความสามารถในเชิงนักรบก็คงจะมีน้อยมาก และการแย่งชิงราชสมบัติมาจากเจ้าฟ้าศรีเสาวภาคย์ซึ่งเป็นพระราชโอรสของสมเด็จพระเอกาทศรถ และพระราชนัดดาของสมเด็จพระนเรศวรก็ย่อมจะต้องมีผู้คนไม่พอใจกันอยู่มาก ด้วยเหตุนี้การสร้างภาพพจน์ของความเป็นผู้มีบุญญาบารมีของสมเด็จพระเจ้าทรงธรรมน่าจะต้องมาจากสาเหตุดังกล่าว การค้นพบรอยพระพุทธบาทตามความเชื่อถือของคนในสมัยนั้น ย่อมจะช่วยเสริมสร้างบารมีให้กับสมเด็จพระเจ้าทรงธรรมอย่างมิต้องสงสัย บรรดาอาณาประชาราษฎร์ทั้งปวงก็จะพากันแซ่ซ้องสาธุการก่อให้เกิด

เสถียรภาพทางการเมืองแก่แผ่นดินสมเด็จพระเจ้าทรงธรรมอย่างแน่นอน ในพระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขากล่าวว่า "ในปีนั้นเมืองสระบุรีบอกมาว่าพรานบุญพบรอยเท้าอันใหญ่บนไหล่เขาเห็นประหลาด สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวดีพระทัย....ทอดพระเนตรเห็นแท้เป็นรอยพระบรมพุทธบาท มีลายลักษณ์กงจักรประกอบด้วยอัฏฐุตรสต มหามงคลร้อยแปดประการ สมด้วยพระบาลี แล้วต้องกับเมืองลังกาบอกเข้ามาว่า กรุงศรีอยุธยามีรอยพระพุทธบาทอยู่เหนือยอดเขาสุวรรณบรรพต ก็ทรงโสมนัสปรีดาปราโมทย์...." [๑๙]

การค้นพบรอยพระพุทธบาทในขณะที่เหตุการณ์ทางการเมืองภายในสมัยสมเด็จพระเจ้าทรงธรรมไม่สู้ดี อาจจะตั้งข้อสันนิษฐานเอาไว้ก่อนว่า รอยพระพุทธบาทแห่งนี้อาจเป็นเครื่องมือทางการเมืองของสมเด็จพระเจ้าทรงธรรมก็เป็นได้ รอยพระพุทธบาทดังกล่าวอาจมีการสร้างขึ้นมาโดยผีมือของคนไม่ใช่การเสด็จมาประทับรอยพระพุทธบาทของสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าแต่ประการใด บรรดาช่างผีมือหลวงหรือสมัครพรรคพวกของสมเด็จพระเจ้าทรงธรรมตั้งแต่เมื่อครั้งยังทรงเป็นพระภิกษุสมเด็จพระพิมลธรรมซึ่งรู้ดีถึงความเชื่อถือศรัทธาในรอยพระพุทธบาทของคนไทย อาจลอบประดิษฐ์ขึ้นไว้ด้วยเจตนารมย์ทางการเมืองก็ได้ เพราะสมเด็จพระพิมลธรรมจะต้องคิดการใหญ่แย่งชิงอำนาจทางการเมืองจากเจ้าฟ้าศรีเสาวภาคย์ การค้นพบรอยพระพุทธบาทของพรานบุญอาจจะเป็นแผนการทางการเมืองของสมเด็จพระเจ้าทรงธรรม ที่จะเอาความเลื่อมใสศรัทธาของคนไทยที่มีต่อพุทธศาสนาเป็นเครื่องมือทางการเมืองก็เป็นได้

เจ้าพระฝาง : ปีศาจในคราบนักบุญ

การที่ไพร่ฟ้าประชาราษฎร์ทั้งหลายเลื่อมใสศรัทธาในพระพุทธศาสนาที่ปราศจากการพิจารณาในแง่ของเหตุผลตามคำสั่งสอนของพระพุทธองค์ คนไทยส่วนหนึ่งจึงตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองของผู้ที่ยึดเอาพุทธศาสนาเป็นเกราะกำบังเจตนารมย์ที่แท้จริงของตัวเอง ดังเช่นในกรณีของเจ้าพระฝางเมืองสวางคบุรี "ซึ่งเป็นใหญ่ในหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวงนั้น ประพฤติพาลทุจริตทุศีลกรรมลามก บริโภคสุรา กับทั้งพวกสงฆ์อลัชชี ซึ่งเป็นนายทัพนายกองทั้งปวงนั้น และชวนกันกระทำมนุษวิคหฆาฏกกรรมปาราชิก แล้วยังนุ่งห่มผ้ากาสาวพัสตร์อยู่หาละจากเพศสมณะไม่...." [๒๐] การที่กรุงศรีอยุธยาต้องเสียให้กับพม่าใน

พ.ศ. ๒๓๑๐ ทำให้หัวเมืองรอบนอกที่อยู่ห่างไกลจากการโจมตีของกองทัพพม่าต่างพากันตั้งตัวเป็นอิสระ เจ้าพระฝางแห่งเมืองสวางคบุรีก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่ตั้งตัวเป็นใหญ่ไม่ยอมรับอำนาจของผู้ใด เมื่อเจ้าพระยาพิษณุโลก (เรือง) ถึงแก่พิราลัย เจ้าพระฝางก็ยกทัพลงมาตีเมืองพิษณุโลกได้ กวาดต้อนทรัพย์สิน ผู้คน และศาสตราวุธ เป็นจำนวนมากกลับไปสวางคบุรี "ขณะนั้นบรรดาหัวเมืองเหนือทั้งปวงนั้นก็เป็นสิทธิ์แก่เจ้าพระฝางทั้งสิ้น" ๒๑

กรณีของเจ้าพระฝางนี้ก็แปลกกว่าผู้นำทางการเมืองคนอื่น ๆ ในยุคนั้น เพราะเจ้าพระฝางเป็นพระภิกษุ แม่ทัพนายกองก็ล้วนแต่เป็นพระทั้งหมด อาจจะเรียกว่า "กองทัพพระ" ก็คงจะได้ และการที่เจ้าพระฝางสามารถรวบรวมผู้คนเป็นกองทัพยกไปปราบก๊กเจ้าพระยาพิษณุโลกได้ ก็ต้องนับว่ามีผู้คนให้การสนับสนุนอยู่มิใช่น้อย สนับสนุนให้พระไปฆ่าคนทั้ง ๆ ที่รู้ว่าผิดศีลของพระภิกษุ แม้ฆราวาสก็ยังถูกห้ามปฏิบัติ ถ้าเป็นเช่นนี้ก็ต้องสันนิษฐานเอาไว้ก่อนว่า เจ้าพระฝางเป็นพระคงมีผู้คนที่เลื่อมใสในพุทธศาสนาเคารพนับถืออยู่มิใช่น้อย เมื่อมีผู้คนนับถือมากมีลูกศิษย์มากก็คิดตั้งตัวเป็นใหญ่ เจ้าพระฝางจะเป็นพระภิกษุที่ชอบแสดงความอยู่ยงคงกระพันตามคติความเชื่อในเรื่องไสยศาสตร์ของคนไทยในสมัยโบราณหรือไม่นั้น หลักฐานไม่ปรากฏ แต่ถ้าดูสภาวะแวดล้อมของสังคมไทยในสมัยนั้น เจ้าพระยาฝางอาจแสดงตนประดุจผีบุญก็ได้ และถ้าสามารถหลอกให้คนที่ยึดมั่นในเรื่องไสยศาสตร์เชื่อถือได้ เจ้าพระฝางก็ต้องสามารถจัดตั้งกองทัพได้โดยไม่ต้องสงสัย ต่อมาภายหลังเมื่อสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงยกกองทัพขึ้นไปปราบก๊กเจ้าพระฝางได้แล้ว "ทรงพระกรุณาให้สืบเสาะจับพระสงฆ์พวกเหล่าร้าย ได้ตัวพระครูศิริมานนท์หนึ่ง อาจารย์ทองหนึ่ง อาจารย์จันทร์หนึ่ง อาจารย์เกิดหนึ่ง ล้วนเป็นแม่ทัพอ้ายเรือนพระฝางทั้งสี่รูป" ๒๒ นอกจากนั้นทรงนิมนต์พระสงฆ์เมืองเหนือมาประชุมพร้อมกัน พร้อมกับทรงมีพระราชดำรัสในที่ประชุมว่า "พระสงฆ์บรรดาอยู่ฝ่ายเหนือนี้เป็นพรรคพวกอ้ายเรือนพระฝางทั้งสิ้น ย่อมถืออาวุธและยืนรบศึกฆ่าคนปล้นเอาทรัพย์สิ่งของ และกินสุราเมรัยล้วงเสพอนาจารด้วยหญิง ต้องจตุปาราชิกาบัติต่าง ๆ ขาดจากสิกขาบทในพระพุทธศาสนาล้วนลามกจะละไว้ให้คงอยู่ในสมณเพศฉะนี้มิได้" ๒๓ แสดงให้เห็นว่าพระชั่ว ๆ เหล่านี้ก็ยังมีผู้คนเคารพนับถือยอมเป็นพวกเพราะหลงผิด จึงอำนวยประโยชน์ให้กับเจ้าพระฝางได้อย่างน้อยก็ชั่วระยะเวลาหนึ่ง เจ้าพระฝางใช้พุทธศาสนาเป็นเครื่องมือทางการเมืองได้เกือบสำเร็จ

การปรับปรุงคณะสงฆ์และการสังคายนาพระไตรปิฎก : กุศโลบายทางการเมืองการปกครอง

ถ้าสังเกตให้ดีจะพบว่าในประวัติศาสตร์ไทยที่ผ่านมา เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองขึ้นในอาณาจักร เช่น เกิดการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในหมู่ผู้นำไทยด้วยกันเอง หรือเกิดสภาพบ้านแตกสาแหรกขาดเพราะการรุกรานจากภายนอกก็ดี เมื่อสถานการณ์กลับคืนสู่ปกติ คณะสงฆ์มักจะถูกเพ่งเล็งและได้รับการปรับปรุงเป็นพิเศษ เพราะขณะที่บ้านเมืองกำลังยุคเข็ญ คณะสงฆ์ก็เสื่อมโทรมไปด้วย ดังเช่นกรณีของพวกเจ้าพระฝางเป็นต้น

การปรับปรุงคณะสงฆ์ให้กลับคืนสู่ความดีงาม และความถูกต้องตามลักษณะของเพศบรรพชิตของพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยโบราณถือได้ว่าเป็นกุศโลบายทางการเมืองการปกครองได้เป็นอย่างดี เหตุผลก็คือสภาพของสังคมไทยในสมัยโบราณ คนไทยส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดนับถือและเลื่อมใสในพุทธศาสนา การอบรมสั่งสอนบรรดากุลบุตรกุลธิดาทั้งหลายก็เป็นหน้าที่ของวัดซึ่งมีพระภิกษุสงฆ์เป็นครูโดยปริยายอยู่แล้ว ถ้าคณะสงฆ์ปฏิบัติตนถูกต้องตามกฎเกณฑ์ของสงฆ์และถูกต้องตามคำสั่งสอนขององค์พระสัมมาสัมพุทธเจ้าแล้ว ก็หมายถึงว่ากุลบุตรทั้งหลายที่ได้รับการอบรมสั่งสอนจากพระภิกษุสงฆ์ ก็จะต้องเป็นผู้ที่มีความศรัทธาในการปฏิบัติความดีด้วยเช่นเดียวกัน เมื่อพระภิกษุประพฤติธรรมโดยเคร่งครัด อาณาประชาราษฎร์ส่วนใหญ่นับถือพระก็ย่อมเชื่อฟังพระ การประพฤติธรรมของประชาชนโดยส่วนรวมย่อมต้องบังเกิดขึ้น สังคมก็สงบเรียบร้อยเป็นผลดีต่อการปกครองอาณาจักรโดยทางอ้อม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว จึงเห็นได้ว่าสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีจึงทรงจัดการชำระสะสางคณะสงฆ์ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย เมื่อครั้งยกทัพไปปราบก๊กเจ้าพระฝาง เมืองสวางคบุรี เพราะทรงเห็นว่า "พระสงฆ์ฝ่ายเหนือฝ่ายใต้ ก็จะแปลกปลอมปะปนกันอยู่ มิรู้ว่าองค์ใดดีองค์ใดชั่ว จะได้ไหว้นบเคารพบูชาให้เป็นเนื้อนาบุญได้มีพลานิสงส์แต่เราท่านทั้งปวง"[๒๙] หรือในสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เมื่อทรงปราบดาภิเษกเสด็จขึ้นครองราชย์ แล้วก็ทรงบังคับให้สึกพระสงฆ์เสียถึง ๑๒๘ รูป เพราะ "เสพสุรายาเมา

น้ำตาลต้ม...เที่ยวกลางวันกลางคืน ดูโขนหนังหุ่นละคอน เบียดเสียดอุบาสกสีกา พูดจาตลกคนอง เฮฮาหยาบช้าทารุณ...ขึ้นเที่ยวบนสำเภา ซุกซนซื้อหาของเล่นปนละวล" [๒๕] นอกจากนี้พระองค์ทรงออก "กฎหมายพระสงฆ์" เพื่อที่จะควบคุมให้พระสงฆ์และคฤหัสถ์ประพฤติตนให้เรียบร้อยสมกับที่เป็นพุทธศาสนิกชน

เพื่อที่จะฟื้นฟูพระธรรม สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงเห็นเป็นการจำเป็นที่จะต้องทรงทำสังคายนาชำระพระไตรปิฎก และก่อนที่จะทรงชำระได้เป็นผลสำเร็จจะต้องทรงจัดการให้วินัยของพระสงฆ์และการปกครองคณะสงฆ์นั้นเรียบร้อยมั่นคงขึ้นกว่าดังที่เป็นอยู่ในตอนต้นรัชกาล "ทรงโปรดให้อาราธนาพระสงฆ์ชั้นผู้ใหญ่มาประชุมกัน พ.ศ. ๒๓๓๑ (ค.ศ. ๑๗๘๘) อันเป็นปีที่หกในรัชกาลที่ ๑ เพื่อจะชำระพระไตรปิฎกให้ได้ความถูกต้องจริง ๆ" [๒๖] พระราชกรณียกิจของสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกในเรื่องนี้ก็เช่นเดียวกับพระราชกรณียกิจของสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี เป็นกุศโลบายทางการเมืองการปกครองที่ลึกซึ้งจริง ๆ

พระเถระชั้นผู้ใหญ่กับคุณูปการทางการเมืองต่อแผ่นดิน

ทั้ง ๆ ที่เรื่องของการบ้านการเมืองเป็นเรื่องของฆราวาสมิใช่กิจของสงฆ์ แต่ในบางครั้งพระเถระชั้นผู้ใหญ่ก็อาจต้องเข้าไปเกี่ยวข้องโดยมิได้ตั้งใจ แต่การเข้าไปเกี่ยวข้องเป็นไปในลักษณะที่เป็นคุณค่าต่อราชการแผ่นดิน พฤติกรรมดังกล่าวจึงมิได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ไปในทางที่เสียหายแต่ประการใด ดังเช่น กรณีที่สมเด็จพระพนรัตน์ วัดบ่าแก้ว และพระราชาคณะจำนวน ๒๕ รูป พากันเข้าเฝ้าสมเด็จพระนเรศวรมหาราชเมื่อครั้งเสร็จสงครามยุทธหัตถีกับสมเด็จพระมหาอุปราชาของพม่า ทั้งนี้เพื่อถวายพระพรถามข่าวซึ่งเสด็จงานพระราชสงคราม ในครั้งนั้นสมเด็จพระนเรศวรทรงให้คณะลูกขุนพิจารณาโทษแม่ทัพนายกองที่ตามเสด็จไม่ทันขณะเกิดการสู้รบถึงขั้นประหารชีวิตเพราะผิดพระอัยการศึก สมเด็จพระพนรัตน์อ้างเหตุผลเปรียบเทียบต่าง ๆ นานา เพื่อให้สมเด็จพระนเรศวรคลายพิโรธ แล้วก็ถวายพระพรว่า "อาตมาภาพพระราชาคณะทั้งปวงเห็นว่า ข้าราชการซึ่งเป็นโทษเหล่านี้ผิดหนักหนาอยู่แล้ว แต่ทว่าได้ทำราชการมาแต่ครั้งสมเด็จพระบรมราชอัยกา และสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง และทำราชการมาได้ละอองธุลีพระบาทของพระราชสมภารเจ้าแต่

เดิมมา ดุจพุทธบริษัทสมเด็จพระบรมครูเหมือนกัน ขอพระราชทานบิณฑบาตโทษคนเหล่านี้ไว้สักครั้งหนึ่งเถิด จะได้ทำราชการฉลองพระเดชพระคุณสืบไป" ๒๗

ในกรณีของสมเด็จพระพนรัตน์นับได้ว่าอิทธิพลของพระเถระผู้ใหญ่ของคณะสงฆ์ซึ่งเป็นที่เคารพสักการะของผู้นำทางการเมือง ดังเช่นสมเด็จพระนเรศวรมหาราชย่อมมีส่วนต่อการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองของไทยสมัยโบราณอยู่มาก และถ้าพระเถระชั้นผู้ใหญ่ดังกล่าวเพรียบพร้อมไปด้วยจริยาวัตรของผู้ทรงศีลที่แท้จริงแล้วก็ยิ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองมากยิ่งขึ้น จนอาจจะกลายเป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์อย่างลับ ๆ ก็เป็นได้ นอกจากนี้สมเด็จพระนเรศวรเมื่อครั้งก่อนที่จะเสด็จขึ้นครองราชย์ได้เสด็จยกกองทัพไปช่วยพระเจ้ากรุงหงสาวดีปราบกบฏเมืองอังวะ แต่ปรากฏว่าเมื่อเสด็จไปถึงเมืองแครง พระมหาเถระคันฉ่องซึ่งรับทราบมาว่าพระเจ้าหงสาวดีมีแผนการกำจัดพระนเรศวรก็นำความมากราบทูลพระนเรศวรให้ทรงทราบ สมเด็จพระนเรศวรก็ถือโอกาสประกาศอิสรภาพไม่ขึ้นต่อพม่าอีกต่อไป การกระทำของมหาเถรคันฉ่องของชาวเมืองแครงก็ต้องถือว่าพระสงฆ์ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง แต่การยุ่งเกี่ยวของมหาเถรคันฉ่องนั้นกลับเป็นผลดีต่ออาณาจักรไทยและต่อเอกราชของอยุธยาในเวลาต่อมา

พระมหากษัตริย์ไทย : ประมุขของอาณาจักรและอัครศาสนูปถัมภก

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาของประวัติศาสตร์ชาติไทยเราจะพบว่าองค์การทางพุทธศาสนาในประเทศไทยนับตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา ธนบุรี และรัตนโกสินทร์อยู่ภายใต้การนำของฝ่ายอาณาจักรมาโดยตลอด พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้ทรงสถาปนาประมุขแห่งคณะสงฆ์หรือพระราชาคณะชั้นผู้ใหญ่และชั้นผู้น้อยทั้งปวง พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในอันที่จะถอดถอนตำแหน่งหน้าที่ของพระภิกษุสงฆ์ทุกระดับ กล่าวได้ว่าทางฝ่ายศาสนจักรไม่มีอำนาจจะเป็นผู้นำของฝ่ายอาณาจักร แต่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้มีพระราชอำนาจเหนือฝ่ายศาสนาจักรและเป็นองค์อัครศาสนูปถัมภกมาโดยตลอด ดังเช่นเมื่อครั้งที่สมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวใกล้จะสวรรคตก็ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งกับพระยาศรีสุริยวงศ์ด้วยความห่วงใยว่า "ทุกวันนี้คิดสละห่วงใหญ่ให้หมด อาลัยอยู่แต่วัด สร้างไว้ใหญ่โตหลายวัด ที่ยังค้างอยู่ก็มี ถ้าชำรุดทรุดโทรมไปจะไม่มีผู้ช่วยทะนุบำรุง เงินในพระคลังที่

เหลือจับจ่ายใช้ราชการแผ่นดินมีอยู่ ๔ หมื่นชั่ง ขอสัก ๑ หมื่นเถิด ถ้าผู้ใดเป็นเจ้าแผ่นดินแล้ว ให้ช่วยบอกแก่เขาขอเงินรายนี้ให้ช่วยทะนุบำรุงวัดที่ชำรุด และการวัดที่ยังค้างอยู่นั้นให้แล้วเสียด้วย"[๒๙]

อย่างไรก็ตาม องค์การทางพุทธศาสนาในพระราชอาณาจักรก็หนีไม่พ้นที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองของฝ่ายอาณาจักร ในบางครั้งก็ดูเหมือนว่าตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองไปโดยทางอ้อม ถึงแม้ว่าองค์การทางพุทธศาสนาจะมิได้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองการปกครองของฝ่ายอาณาจักรโดยตรงก็ตาม ทั้งนี้ก็เพราะเหตุที่องค์การทางพุทธศาสนาของไทย ต้องพึ่งพาการอุปถัมภ์จากทางฝ่ายอาณาจักรโดยตลอดจำเป็นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการของทางฝ่ายอาณาจักรเพื่อการดำรงอยู่ขององค์การทางพุทธศาสนาเอง ทั้ง ๆ ที่ตามหลักของพุทธศาสนาแล้ว อำนาจทางการเมืองคือเรื่องของกิเลสและตัณหา เป็นเรื่องของผู้ครองเรือนที่ยังวนเวียนอยู่ในวัฏฏจักรของโลกีย์วิสัย เป็นเรื่องที่คณะสงฆ์ซึ่งเป็นศิษย์สาวกของพระตถาคตมิควรเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในความขัดแย้งทางการเมืองด้วยเป็นอันขาด

บทสรุป

พุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติไทยมาโดยตลอดตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงยุคปัจจุบัน เป็นที่ศรัทธาเลื่อมใสของอาณาประชาราษฎร์โดยมิเสื่อมคลาย ในบางครั้งเมื่อบ้านเมืองเกิดสถานการณ์บีบบังคับวุ่นวาย องค์การพุทธศาสนาก็เสื่อมโทรมไปชั่วขณะ แต่ก็ได้รับการฟื้นฟูปรับปรุงแก้ไขให้เป็นระเบียบเรียบร้อยตลอดมา และสามารถดำรงอยู่ในสถานภาพอันน่าเคารพเลื่อมใสได้อย่างมั่นคงโดยมิเปลี่ยนแปลง

อย่างไรก็ตาม โดยเนื้อแท้ของพุทธศาสนาก็มิได้เกี่ยวข้องกับการเมืองแต่ประการใด แต่พุทธศาสนาหรือคณะสงฆ์ หรือองค์การต่าง ๆ ของคณะสงฆ์อาจตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองของกลุ่มบุคคลหรือผู้นำทางการเมืองได้ ปัญหาอยู่ที่ว่าการเป็นเครื่องมือดังกล่าวจะส่งผลดีต่อสังคมหรือส่วนรวมหรือไม่ มากกว่าที่จะเป็นปัญหาว่าสมควรจะใช้พุทธศาสนาหรือองค์การต่าง ๆ ของศาสนาเป็นเครื่องมือทางการเมืองหรือไม่ ถ้าเป็นผลดีก็น่าจะอนุโลมเพราะว่าพระพุทธศาสนาสอนให้ทุกคนเป็นคนดี แต่เมื่อไรก็ตามพุทธศาสนา

ถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มบุคคลแต่ไม่เกิดผลดีต่อส่วนรวมหรือประเทศชาติแล้ว ความเสื่อมเสียย่อมเกิดขึ้นกับองค์การพุทธศาสนาและคณะสงฆ์อย่างไม่ต้องสงสัย อาจก่อให้เกิดความเสื่อมศรัทธาต่อพุทธศาสนาขึ้นในหมู่ประชาชน และจะเกิดผลเสียต่อสังคมและการเมืองการปกครองไทยไม่ใช่น้อยเลย

การปกครองคณะสงฆ์ไทย

สมัยสุโขทัย

ในสมัยของพ่อขุนรามคำแหง มีการตั้งสมณศักดิ์ซึ่งปรากฏในศิลาจารึกกล่าวถึงตำแหน่ง เช่น สังฆราช ปู่ครู มหาเถระ และเถระ[๒๙] แต่ราชทินนามสมณศักดิ์มิได้กล่าวไว้ แต่มีปรากฏในพงศาวดารเหนือ กล่าวไว้ว่า ครั้งนครสุโขทัยเป็นราชธานีนั้น จัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์เป็นฝ่ายขวาและฝ่ายซ้าย มีราชทินนามสำหรับสังฆนายกดังนี้

ฝ่ายขวา	พระสังฆราชา	อยู่วัดมหาธาตุ
	พระครูธรรมไตรโลก	อยู่วัดเขาอินทรแก้ว
	พระครูยาโชค	อยู่วัดอุทยานใหญ่
	พระครูธรรมเสนา	อยู่วัดใดไม่ปรากฏ
ฝ่ายซ้าย	พระครูธรรมราชา	อยู่วัดไตรภูมิบ่าแก้ว
	พระครูญาณไตรโลก	อยู่วัดใดไม่ปรากฏ
	พระครูญาณสิทธิ	อยู่วัดใดไม่ปรากฏ[๓๐]

ในสมัยพระมหาธรรมราชาลิไทย ทรงแยกการปกครองสงฆ์ออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายแรก ฝ่ายที่มาจากลังกาวงศ์ เรียก ฝ่ายอรัญวาสีฝ่ายที่สองฝ่ายคณะสงฆ์เดิม เรียก ฝ่ายคามวาสี แต่ละฝ่ายมีสังฆราชเป็นตำแหน่งสังฆนายก มีตำแหน่งปู่ครู ซึ่งเพี้ยนมาเป็นตำแหน่ง "พระครู" ในปัจจุบัน เป็นตำแหน่งสังฆนายกรองลงมาจากสังฆราช (การแยกเป็นฝ่ายอรัญวาสีและคามวาสี ยังไม่ชัดแจ้งว่าจัดในสมัยพ่อขุนรามคำแหงหรือพระมหาธรรมราชาลิไทยกันแน่นอนนัก)[๓๑]

นอกจากนี้ พระมหาธรรมราชาลิไทย ได้ทรงอราธนาพระเถระชาวลังกาเข้ามาเป็นสังฆราช คือ พระมหาสวามี และได้เป็นอุปัชฌาย์ของพระองค์เพื่อบรรพชาอุปสมบท

เป็นพระภิกษุอยู่ ณ บ่ามะม่วงในอรัญญิก นับเป็นแบบอย่างสืบมาจนทุกวันนี้ที่พระมหากษัตริย์เสด็จออกผนวช[๓๒]

สมัยอยุธยา

ในสมัยอยุธยา การปกครองคณะสงฆ์ก็เป็นแบบเดียวกับสุโขทัย และสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงกำหนดศักดินาสำหรับฝ่ายสงฆ์ขึ้น เรียก ทำเนียบศักดินา คือ

พระครูผู้รู้ธรรม	ศักดินา	๒,๐๐๐ ไร่
พระครูไม่รู้ธรรม	ศักดินา	๑,๐๐๐ ไร่
พระภิกษุผู้รู้ธรรม	ศักดินา	๖๐๐ ไร่
พระภิกษุไม่รู้ธรรม	ศักดินา	๔๐๐ ไร่
สามเณรผู้รู้ธรรม	ศักดินา	๓๐๐ ไร่
สามเณรไม่รู้ธรรม	ศักดินา	๒๐๐ ไร่[๓๓]

ส่วนในการจัดองค์กรทางศาสนา ระบุให้มีการเคารพลดหลั่นกันลงมาตามฐานานุรูปเป็นการแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบ พระเถระเจ้าอาวาสมหาวิหารในกรุงศรีอยุธยาบังคับบัญชาสงฆ์ทุกองค์ (ทำหน้าที่พระสังฆราชนั่นเอง)

ในจดหมายเหตุแกมป์เฟอร์ ได้กล่าวถึงการแบ่งลำดับขั้นคณะสงฆ์ในฐานานุกรมพระสงฆ์ไทยตามลำดับ ดังนี้

ระดับที่หนึ่ง ลำดับอ่อนที่สุด เรียก เจ้าเณรเป็นอนุสัมบรรณ พออายุ ๒๐ ปี ก็เลื่อนฐานะเป็น เจ้ากู โดยการอุปสมบท

ระดับที่สอง ได้แก่ เจ้ากู คือ พระภิกษุสงฆ์

ราดับที่สาม ได้แก่ หลวงวัด หรือ สมภาร เป็นผู้ปกครองพระสงฆ์ทั้งหมดในจังหวัด

ระดับที่สี่ ได้แก่ พระครู

ระดับสูงสุด คือ พระสังฆราช บังคับบัญชาพระครูตลอดจนพระสงฆ์ทั้งหมดในราชอาณาจักร ซึ่งมีสังฆานุภาพสูงสุดแม้แต่พระเจ้าแผ่นดินเองก็ต้องถวายสักการะ

สมัยกรุงธนบุรี

เป็นสมัยแห่งการฟื้นฟูชาติบ้านเมืองหลังจากการสูญเสียเอกราชแก่พม่า พระเจ้ากรุงธนบุรีทรงขวนขวายอย่างมากที่จะตั้งสังฆมณฑลให้คืนคงตามแบบอย่างครั้งกรุงศรีอยุธยา เช่น สร้างซ่อมแซมวัดวาอารามที่ตกอยู่ในสภาพทรุดโทรม แสวงหาพระสงฆ์ที่มีคุณธรรมความรู้มาตั้งเป็นพระราชาคณะ เป็นเจ้าอาวาสปกครองสงฆ์และสั่งสอนปริยัติธรรมและภาษาไทย อย่างเช่นสมัยกรุงศรีอยุธยา ส่งพระราชาคณะไปเที่ยวจัดสังฆมณฑลตามหัวเมืองฝ่ายเหนือ เพราะเกิดวิปริตครั้งเจ้าพระฝางตั้งตนเป็นใหญ่และทำสงครามทั้ง ๆ ที่เป็นพระสงฆ์ เมื่อจัดตั้งสังฆมณฑลแล้วและรวบรวมพระไตรปิฎกได้ทรงตั้งสมเด็จพระสังฆราชขึ้น ในตำนานคณะสงฆ์พระนิพนธ์สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กล่าวว่า พระเจ้ากรุงธนบุรีทรงสถาปนา พระอาจารย์ดี เดิมอยู่วัดประดู่ในกรุงศรีอยุธยา เป็นสมเด็จพระสังฆราชองค์แรก องค์ที่ ๒ ได้พระอาจารย์สี เดิมอยู่วัดพนัญเชิง อยุธยา และองค์ที่ ๓ ชื่อ ชื่น เป็นเจ้าคณะเมืองระยองเดิมเป็นพระครูที่ "พระครูสุธรรมธิราชามหามุณี"

แต่อายุของกรุงธนบุรีมีเพียง ๑๕ ปี และตลอดระยะเวลา ๑๕ ปีนั้น ก็เต็มไปด้วยการสลัดแอกจากพม่า การรวบรวมชนชาติตั้งอาณาจักรขึ้นใหม่ การรบพุ่งขับไล่ศัตรู และการขยายพระราชอาณาเขต ซึ่งเป็นพระราชกรณียกิจของกษัตริย์จนพระองค์แทบจะไม่มีเวลาว่างเว้น เป็นเหตุให้การทำนุบำรุงสังฆมณฑลในสมัยกรุงธนบุรีไม่มั่นคงเท่าใดนัก ปลายรัชกาลมีเหตุทำให้สังฆมณฑลกลับเสื่อมลงไปอีก

สมัยรัตนโกสินทร์

ในตอนต้นสมัยรัตนโกสินทร์ การปกครองคณะสงฆ์ยังใช้แบบอย่างของกรุงศรีอยุธยาเพียงแต่เพิ่มและเปลี่ยนนามเจ้าคณะต่าง ๆ เช่น เปลี่ยนนามพระธรรมโคดม เจ้าคณะรองคามวาสีฝ่ายขวาเป็น พระธรรมอุดม เปลี่ยนนามพระราชาคณะตำแหน่งพระอุบาลีเป็น พระวินัยรักขิต เปลี่ยนตำแหน่งพระญาณไตรโลก ซึ่งเป็นเจ้าคณะรองฝ่ายอรัญวาสี เป็นพระญาณสังวร ในสมัยรัชกาลที่ ๑ ทรงจัดให้มีการชำระพระไตรปิฎกขึ้นใหม่ เรียก ฉบับทองใหญ่ ประดิษฐานไว้ในหอพระมณเฑียรในวัดพระศรีรัตนศาสดาราม โปรดให้มีการ

สอบไล่พระปริยัติธรรมพระภิกษุสามเณรรับเป็นราชการแผ่นดินอย่างหนึ่งด้วย[๓๔] รัชกาลที่ ๒ ได้แก้ไขวิธีสอบพระปริยัติธรรม โดยกำหนดเปรียญ (มหา) เป็น ๓ ขั้น เรียกว่า เปรียญเอกชั้น ๑ สำหรับผู้แปลได้ทั้งพระสูตร พระวินัยและพระปรมัตถ์ เปรียญโทชั้น ๑ สำหรับผู้แปลได้ทั้งพระสูตรและพระวินัย เปรียญตรี สำหรับผู้แปลพระสูตรได้ และได้กำหนดวิธีสอบเป็น ๙ ประโยค เพื่อกวดขันให้มหาเปรียญมีความรู้ยิ่งขึ้น[๓๕] ในรัชกาลที่ ๓ ได้แบ่งการปกครองคณะสงฆ์ออกเป็น ๔ คณะ คือ คณะเหนือ คณะใต้ คณะกลาง ซึ่งได้แก่ พระอารามหลวงและวัดราษฎร์ในเขตกรุงเทพ ฯ และคณะอรัญวาสี โปรดเกล้า ฯ ให้สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมสมเด็จพระปรมานุชิตชิโนรสเมื่อครั้งดำรงพระยศเป็นกรมหมื่นนุชิตชิโนรส เป็นเจ้าคณะใหญ่หนกลาง[๓๖]

ในรัชกาลที่ ๔ ทรงตั้งคณะธรรมยุติกา เมื่อครั้งพระองค์ยังผนวชอยู่วัดมหาธาตุแล้วย้ายไปอยู่วัดสมอราย (วัดราชาธิวาส) ได้ประกาศประดิษฐานวงศ์ธรรมยุกต์ ณ วัดนั้น แต่ครั้งในแผ่นดินรัชกาลที่ ๓ ยังไม่ได้รับนับถือเป็นราชการ[๓๗] และได้ตั้งแบบแผนทำเนียบราชทินนามสำหรับหมู่คณะเจ้าพระราชาคณะ

ในรัชกาลที่ ๕ โปรดให้จัดระเบียบคณะสงฆ์สำหรับคณะกลาง ซึ่งขึ้นอยู่กับกรมสมเด็จพระปรมานุชิตชิโนรสและต่อมาเมื่อกรมสมเด็จ ฯ สิ้นแล้ว คณะกลางก็ยังขึ้นแก่พระอัฐกรมสมเด็จ ฯ นั้นออกเป็นอีกคณะหนึ่งต่างหาก และตั้งคณะธรรมยุติกามีเจ้าคณะใหม่ปกครองขึ้นเป็นครั้งแรก พระราชทานสมณฐานันดรศักดิ์แก่พระซึ่งเป็นหัวหน้าของพระญวนและพระจีน คือ นิกายญวนผู้เป็นหัวหน้าตำแหน่งพระอาจารย์ และพระทั้งสองนิกายขึ้นต่อกระทรวงธรรมการ[๓๘]

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครองคณะสงฆ์นั้น ได้มีการพัฒนามาเป็นระยะ ๆ คือ กฎหมายคณะสงฆ์ในรัชกาลที่ ๑ มี ๔ ฉบับ มีสาระสำคัญดังนี้[๓๙]

ฉบับที่หนึ่ง (พ.ศ. ๒๓๒๕) ให้พระสงฆ์แสดงพระธรรมเทศนาพระมหาชาติชาดกตามแบบบาลี ห้ามกล่าวเป็นลำนำ แสดงด้วยถ้อยคำตลก หยาบช้า

ฉบับที่สอง (พ.ศ. ๒๓๒๖) ห้ามพระภิกษุสงฆ์รับฝากทรัพย์สมบัติหรือพัวพันกับเรื่องทรัพย์ของฆราวาส

– ให้เจ้าสำนักมีบัญชีภิกษุที่อยู่ใต้บังคับบัญชาและมีบัตรประจำตัวภิกษุ

– ให้พระราชาคณะทำบัญชีภิกษุในบังคับบัญชาสังฆการี

– วางโทษอุกฤษแก่ผู้ปกปิดความที่ตนต้องอาบัติปาราชิก

– ห้ามพระหากินจุกจิกกับฆราวาส

– ห้ามนำข้ออันสงฆ์วิวาทกันด้วยกิจพระวินัยมากราบบังคมทูลข้ามหน้าสมเด็จพระสังฆราช

ฉบับที่สาม (พ.ศ. ๒๓๓๒) เป็นกฎเกี่ยวกับอลัชชี

ฉบับที่สี่ (พ.ศ. ๒๓๔๔) ให้พระราชาคณะฐานานุกรมสังฆการีธรรม การราชบัณฑิต พร้อมกับชำระพระสงฆ์ซึ่งเป็นอลัชชี หากจริงให้สึก สักแขนเป็นไพร่หลวงต่อไป

ในรัชกาลที่ ๔ มีกฎหมายคณะสงฆ์ ๒๒ ฉบับ ว่าด้วยเรื่องต่าง ๆ ดังนี้[๔๐]

ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๓๙๕) ว่าด้วยสังฆทาน

ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๓๙๕) ว่าด้วยห้ามบวชชายอายุพ้น ๒๔ ถึง ๗๐ ปี เป็นเถรหรือเณร

ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๓๙๕) ว่าด้วยการสร้างวัด

ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๓๙๖) ให้พระสงฆ์บูชาพระแก้วมรกตในเดือน ๘ แรม ๘ ค่ำ

ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๓๙๖) ว่าด้วยเรื่องพ้องหาปาราชิก

ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๓๙๖) ว่าด้วยภิกษุสามเณรรักใคร่ผู้หญิงจนถึงปาราชิก ให้มาลุกะโทษจะยกโทษ

ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๓๙๖) ไม่ให้เอาแผงไม้ไผ่จากมาทำเพิงในพระธรรมหลวง

ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๓๙๖) ห้ามสักชื่อและชวนภิกษุสามเณรที่ประพฤติอนาจาร

ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๓๙๖) ห้ามคฤหัสถ์สมทบภิกษุสามเณรประพฤติอนาจาร

ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๓๙๗) ว่าด้วยพระสงฆ์ที่จะสึกมารับราชการ

ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๓๙๗) ว่าด้วยเขตรังวัดผู้ร้ายบุกวัด

ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๓๙๗) ห้ามภิกษุสามเณรคบผู้หญิงมาพูดที่กุฏิ

ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๓๙๗) ว่าด้วยพระราชาคณะฐานาเปรียญสึกมากเกินไป

ฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๓๙๙) ให้สำรวจคฤหัสถ์อาศัยวัด

ฉบับที่ ๑๕ (พ.ศ. ๒๓๙๙) เรื่องปาวารณา

ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๔๐๐) ห้ามพระสงฆ์สามเณรเที่ยวเตร่ในทางเสด็จพระราชดำเนิน

ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๔๐๑) ห้ามพระสงฆ์พายเรือ แจวเรือ เวลาเสด็จทางชลมารค

ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๔๐๒) ว่าด้วยพระราชบัญญัติพระสงฆ์สามเณรและศิษย์วัด ซึ่งเป็นฉบับแรกที่เรียกว่า "พระราชบัญญัติ" มีเรื่องเกี่ยวกับการชำระอธิกรณ์พระสงฆ์สามเณรที่ประพฤติผิดวินัย จัดระเบียบศิษย์วัด การสงเคราะห์ภิกษุชรา พิการ และภิกษุที่สัญจรมาจากต่างถิ่น ฯลฯ

ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๔๐๒) ว่าด้วยการยกโทษแก่ภิกษุสามเณรและศิษย์วัดเมื่อประพฤติอนาจารแล้วมาลุแก่โทษ

ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๔๐๓) ว่าด้วยการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา

ฉบับที่ ๒๑ (พ.ศ. ๒๔๐๓) ห้ามพระสงฆ์บอกใบ้เทงหวยและประพฤติอนาจาร

ฉบับที่ ๒๒ (พ.ศ. ๒๔๐๔) ว่าด้วยพระสงฆ์สามเณรลักเพศ

ต่อมาในรัชกาลที่ ๕ ได้มีการออกพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ซึ่งเรียกว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑[๔๐] พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ประกาศใช้ในวันที่ ๑๖ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๖) โดยพระองค์ทรงเห็นว่า การปกครองฝ่ายพระราชอาณาจักรได้จัดตั้งเป็นแบบแผนการปกครองให้เรียบร้อยเจริญดีขึ้นกว่าแต่ก่อนจึงเห็นสมควรจัดการปกครองฝ่ายพุทธจักรควบคู่ไปด้วย ย่อมจะเป็นประโยชน์แห่งการศาสนาสืบไป

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสมเด็จเจ้าคณะใหญ่ ๔ ตำแหน่ง คือ เจ้าคณะใหญ่คณะเหนือ เจ้าคณะใหญ่คณะใต้ เจ้าคณะใหญ่คณะธรรมยุติกา และเจ้าคณะใหญ่คณะกลาง

พระราชบัญญัตินี้เป็นฉบับแรกที่ได้จัดรูปการปกครองคณะสงฆ์ให้เข้าระเบียบทั้งหมด อนุโลมการปกครองทางราชอาณาจักร คือ จัดเป็นมณฑล จังหวัด แขวง หมวด อาวาส และมีมหาเถรสมาคม ประกอบด้วยสมเด็จพระราชาคณะเจ้าคณะใหญ่ทั้ง ๔ และพระราชาคณะเจ้าคณะรองทั้ง ๔ รวมกันเป็นพระมหาเถระ ทั้งนี้ประชุมวินิจฉัยในที่มหาเถรสมาคมตั้งแต่ ๕ องค์ขึ้นไป คำตัดสินของมหาเถรสมาคมนั้นให้เป็นสิทธิ์ขาด ผู้ใดจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปอีกไม่ได้นี้เรียกว่าเป็นส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาคที่จัดเป็นมณฑลเป็นต้นนั้น ก็มีเจ้าคณะมณฑล เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะแขวง (เท่ากับอำเภอ) เจ้าคณะหมวด (เท่ากับตำบล) เจ้าอาวาส ปกครองกันลงมาโดยลำดับก่อนแต่ใช้พระราชบัญญัตินี้ รูปการปกครองจัดเป็นคณะดังกล่าวข้างต้นในหัวเมืองก็มีเจ้าคณะเมืองนั้น และเมื่อมีเรื่องอะไร สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจะได้ทรงมีพระบรมราชโองการเป็นเรื่อง ๆ ไป[๔๒]

ส่วนในเรื่องอำนาจที่จะใช้ควบคุมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้นนั้น เป็นหน้าที่ของเจ้ากระทรวงธรรมการและเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ ที่จะช่วยอุดหนุนเจ้าคณะให้ได้กำลังและอำนาจพอที่จะจัดการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้มีการออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ขึ้นใหม่แทนของเดิม เรียกว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔[๔๓] ซึ่งตราเป็นกฎหมายออกใช้ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอนันทมหิดล เมื่อ ๑๔ ตุลาคม ๒๔๘๔ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑

พระราชบัญญัติฉบับนี้ จัดระเบียบการปกครองคล้ายกับฝ่ายราชอาณาจักร กล่าวคือ สมเด็จพระสังฆราชเท่ากับพระมหากษัตริย์ สังฆสภาเท่ากับรัฐสภา คณะสังฆมนตรีเท่ากับคณะรัฐมนตรี และคณะวินัยธรเท่ากับฝ่ายตุลาการ จึงแยกกล่าวสาระสำคัญ ๆ ดังนี้

สมเด็จพระสังฆราช พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปรินายก สมเด็จพระสังฆราชทรงบัญญัติสังฆฑีกาโดยคำแนะนำของสังฆสภา ทรงบริหารการคณะสงฆ์ทางคณะสังฆมนตรีและทรงวินิจฉัยอธิการณ์ทางคณะวินัยธร

สังฆสภา ประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน ๔๕ รูป จากพระเถระชั้นธรรมขึ้นไป พระคณาจารย์เอก พระเปรียญเอก ซึ่งเลือกเอาตามลำดับดังกล่าวและลำดับอาวุโส สังฆสภา

ทำหน้าที่พิจารณาสังฆาณัติ เมื่อสังฆนายกนำถวายสมเด็จพระสังฆราชเพื่อลงพระนาม และเมื่อประกาศในแถลงการณ์คณะสงฆ์แล้วใช้บังคับได้ ญัตติที่จะรับเข้าปรึกษาในที่ประชุมสังฆสภา จะเสนอได้ทางกระทรวงศึกษาธิการและทางสมาชิกสังฆสภาซึ่งสังฆนายกรับรองแล้ว ในปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่งหรือหลายสมัยแล้วแต่สภาจะกำหนด โดยสมเด็จพระสังฆราชทรงเรียกประชุม และทรงปิดประชุม

คณะสังฆมนตรี

สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งสังฆมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยสังฆนายกรูปหนึ่ง สังฆมนตรีไม่เกิน ๙ รูป การแต่งตั้งนั้นรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการลงนามรับสนอง สังฆนายกและสังฆมนตรีอย่างน้อย ๔ รูป ต้องเลือกจากสมาชิกสังฆสภา สังฆนายกรับผิดชอบในการบริหารทางคณะสงฆ์ ส่วนสังฆมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้บริหารองค์การใดต้องรับผิดชอบในหน้าที่องค์การนั้น สังฆมนตรีทุกรูปต้องรับผิดชอบร่วมกันในกิจการทั่วไปของคณะสังฆมนตรี สังฆมนตรีอยู่ในหน้าที่คราวละ ๔ ปี

ระเบียบบริหารการคณะสงฆ์ส่วนกลางเป็นองค์การต่าง ๆ คือ องค์การปกครอง องค์การศึกษา องค์การเผยแพร่ และองค์การสาธารณูปการ

ระเบียบบริหารการคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสังฆาณัติ และให้มีเจ้าคณะตรวจการในภาคต่าง ๆ ทำหน้าที่ควบคุมสั่งการและแนะนำชี้แจงกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย สังฆาณัติ กติกาสงฆ์ กฎองค์การ กฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบ

สังฆาณัติ กติกาสงฆ์ และพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช อันเกี่ยวกับการคณะสงฆ์ ต้องมีสังฆมนตรีรูปหนึ่งลงนามรับสนอง

คณะวินัยธร การพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะวินัยธร ระเบียบการแต่งตั้งคณะวินัยธร ระเบียบวิธีพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ให้เป็นไปตามสังฆาณัติ

กรมการศาสนา ทำหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสังฆสภาและสำนักงานเลขาธิการคณะสังฆมนตรี

กระทรวงศึกษาธิการ ดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง และจัดทำงบประมาณประจำปีของศาสนสมบัติกลาง

ครั้นต่อมาในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ขึ้นใหม่ ได้แก่ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕[๔๔] เป็นพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน ตราเป็นกฎหมายใช้วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๐๕ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่การจัดดำเนินกิจการคณะสงฆ์ มิใช่กิจการอันพึงแบ่งแยกอำนาจดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการถ่วงดุลอำนาจ เช่นที่เป็นอยู่ตามกฎหมายในปัจจุบัน และโดยที่ระบบเช่นว่านั้นเป็นผลบั่นทอนประสิทธิภาพแห่งการดำเนินกิจการ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ ให้สมเด็จพระสังฆราชสกลมหาสังฆปรินายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ทางมหาเถรสมาคมตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัย ทั้งนี้ เพื่อความเจริญรุ่งเรืองแห่งพระพุทธศาสนา

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจของสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง จึงขอกล่าวในส่วนของมหาเถรสมาคมเป็นส่วนใหญ่

มหาเถรสมาคม ประกอบด้วย สมเด็จพระสังฆราช ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการโดยตำแหน่ง สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและพระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้ง ๔–๘ รูป เป็นกรรมการ อธิบดีกรมการศาสนา เป็นเลขาธิการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่งและกรมการศาสนาทำหน้าที่สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม กรรมการมหาเถรสมาคม ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชแต่งตั้งนั้น อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปี การแต่งตั้งและให้ออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย จึงให้อำนาจมหาเถรสมาคมที่จะตรากฎหมายมหาเถรสมาคมออกข้อบังคับ วางระเบียบ หรือออกคำสั่งโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้

การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้จัดแบ่งเขตการปกครองเป็น ภาค จังหวัด อำเภอและตำบล โดยมีพระภิกษุเป็นผู้ปกครองตามชั้นตามลำดับ คือ เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอและเจ้าคณะตำบล

การแต่งตั้งถอดถอนพระอุปัชฌาย์ เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส พระภิกษุอันเกี่ยวกับตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์อื่น ๆ และไวยาวัจกร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎมหาเถรสมาคม

นิคหกรรมและการสละสมณเพศ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กล่าวถึงอำนาจของมหาเถรสมาคมเกี่ยวกับการตรากฎมหาเถรสมาคม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเพื่อให้ลงนิคหกรรมเป็นไปอย่างถูกต้อง สะดวกรวดเร็วและเป็นธรรม และให้ถือว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายด้วย ที่มหาเถรสมาคมจะกำหนดในกฎมหาเถรสมาคมให้มหาเถรสมาคมหรือพระภิกษุผู้ปกครองสงฆ์ตำแหน่งใดเป็นผู้มีอำนาจลงนิคหกรรมแก่พระภิกษุผู้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัย และถ้าผู้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัย ได้มีคำวินิจฉัยให้ได้รับนิคหกรรมให้สึก หากขัดขืนมีบทกำหนดโทษต้องระวางโทษจำคุกอีกด้วย พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกรให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา

กระทรวงศึกษาธิการ จัดทำงบประมาณประจำปีของศาสนสมบัติกลาง ด้วยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้งบประมาณนั้นได้ กรมการศาสนาดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง

ภาคในการปกครองคณะสงฆ์ปัจจุบัน แบ่งเป็น ๑๘ ภาค คือ[๔๕]

ภาค ๑ มี ๕ จังหวัด คือ พระนคร ธนบุรี นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ
ภาค ๒ มี ๓ จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สระบุรี
ภาค ๓ มี ๔ จังหวัด คือ ลพบุรี สิงห์บุรี ชัยนาท อุทัยธานี
ภาค ๔ มี ๔ จังหวัด คือ นครสวรรค์ กำแพงเพชร พิจิตร เพชรบูรณ์
ภาค ๕ มี ๔ จังหวัด คือ พิษณุโลก สุโขทัย ตาก อุตรดิตถ์
ภาค ๖ มี ๔ จังหวัด คือ ลำปาง เชียงราย แพร่ น่าน

ภาค ๗ มี ๓ จังหวัด คือ เชียงใหม่ ลำพูน แม่ฮ่องสอน
ภาค ๘ มี ๔ จังหวัด คือ อุดรธานี หนองคาย เลย สกลนคร
ภาค ๙ มี ๔ จังหวัด คือ ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด
ภาค ๑๐ มี ๔ จังหวัด คือ อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ นครพนม
ภาค ๑๑ มี ๓ จังหวัด คือ นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์
ภาค ๑๒ มี ๓ จังหวัด คือ ปราจีนบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา
ภาค ๑๓ มี ๔ จังหวัด คือ ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด
ภาค ๑๔ มี ๔ จังหวัด คือ นครปฐม สุพรรณบุรี กาญจนบุรี สมุทรสาคร
ภาค ๑๕ มี ๔ จังหวัด คือ ราชบุรี เพชรบุรี สมุทรสงคราม ประจวบคีรีขันธ์
ภาค ๑๖ มี ๓ จังหวัด คือ นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร
ภาค ๑๗ มี ๖ จังหวัด คือ สงขลา พัทลุง สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส
ภาค ๑๘ มี ๕ จังหวัด คือ ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง

เจ้าคณะใหญ่มี ๕ เขตการปกครองดังนี้ คือ

เจ้าคณะใหญ่หนกลาง ปกครองคณะสงฆ์ ๖ ภาค คือ ภาค ๑, ๒, ๓, ๑๓, ๑๔, ๑๕
เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ ปกครองคณะสงฆ์ ๔ ภาค คือ ภาค ๔, ๕, ๖, ๗
เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออก ปกครองคณะสงฆ์ ๕ ภาค คือ ภาค ๘, ๙, ๑๐, ๑๑, ๑๒
เจ้าคณะใหญ่หนใต้ ปกครองคณะสงฆ์ ๓ ภาค คือ ภาค ๑๖, ๑๗, ๑๘
เจ้าคณะใหญ่ธรรมยุต ปกครองคณะสงฆ์ธรรมยุตภาคทุกภาค[๔๖]

ทุกภาคมีเจ้าคณะภาค ทุกจังหวัด อำเภอ ตำบล อาวาส มี เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล และเจ้าอาวาส การปกครองคณะสงฆ์จึงมีความสัมพันธ์กันโดยตลอดจากเจ้าอาวาสขึ้นไปถึงมหาเถรสมาคมและสมเด็จพระสังฆราช หรือจากสมเด็จพระสังฆราชมหาเถรสมาคมลงมาถึงเจ้าอาวาส

เชิงอรรถบทที่ ๖

๑. กรมศิลปากร *ประชุมศิลาจารึกภาคที่ ๑ จารึกกรุงสุโขทัย* หน้า ๕๖

๒. เล่มเดียวกัน หน้า ๕๙

๓. กรมศิลปากร คำให้การชาวกรุงเก่า คำให้การขุนหลวงหาวัด และพระราชพงศาวดารกรุงเก่า ฉบับหลวงประเสริฐ ฯ สำนักพิมพ์คลังวิทยา กรุงเทพ ฯ ๒๕๑๖ หน้า ๔๔๙

๔. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า ๙

๕. กรมศิลปากร เล่มที่อ้างแล้ว หน้า ๔๔๙

๖. ที่เดียวกัน

๗. ที่เดียวกัน

๘. ขจร สุขพานิช ประวัติศาสตร์ไทย พ.ศ. ๑๖๐๐–๒๓๑๐ ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว.ประสานมิตร หน้า ๑๑๔

๙. ที่เดียวกัน

๑๐. กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา (เล่ม๑) หน้า๑๘๕

๑๑. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๘๑

๑๒. กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา (เล่ม๒) หน้า ๑๘

๑๓. แอ็บบ็อต โลว์ มอฟแฟ็ต *แผ่นดินพระจอมเกล้า* (พ.อ.นิจ ทองโสภิต แปล) โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย กรุงเทพ ฯ ๒๕๒๐ หน้า ๑๘

๑๔. โปรดดูรายละเอียดใน..... ณรงค์ พ่วงพิศ "รัฐประหารเงียบเมื่อสิ้นแผ่นดินรัชกาลที่ ๒" ใน *ประวัติศาสตร์รัตนโกสินทร์เฉพาะกรณี* หน้า ๑–๔

๑๕. พญาลิไท *ไตรภูมิพระร่วง* หน้า ๑๐

๑๖. ชัยอนันต์ สมุทวณิช *ความคิดทางการเมืองการปกครองไทยโบราณ* หน้า ๖๑

๑๗. กรมศิลปากร คำให้การชาวกรุงเก่า คำให้การขุนหลวงหาวัด และพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ หน้า ๔๕๑

๑๘. กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม ๑ หน้า ๓๘๑

๑๙. กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม ๒ หน้า ๒

๒๐. เล่มเดียวกัน หน้า ๓๔๒–๓๔๓

๒๑. เล่มเดียวกัน หน้า ๓๓๒

๒๒. เล่มเดียวกัน หน้า ๓๔๗

๒๓. ที่เดียวกัน

๒๔. ที่เดียวกัน

๒๕. พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ เจ้าชีวิต หน้า ๑๕๒–๑๕๓ อ้างถึง พระยงค์ธานีฯ "เรื่องพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงฟื้นฟูวัฒนธรรม" ทรงลอกมาจาก "ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ ๑" ฉบับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์การเมือง

๒๖. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๕๑

๒๗. กรมศิลปากร *พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับพันจันทนุมาศ (เจิม) กับพระจักรพรรดิพงศ์ (จาด)* คลังวิทยาพระนคร ๒๕๐๗ หน้า ๒๐๗

๒๘. เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๓ พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ มหาอำมาตย์โท พระยาไพบูลย์สมบัติ (เดช บุนนาค) ๒๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๗ ณ สุสานหลวงวัดเทพศิรินทราวาส หน้า ๓๗๐

๒๙. กรมศิลปากร ประชุมศิลาจารึกภาคที่ ๑ จารึกสุโขทัย หน้า ๙

๓๐. กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดารเล่ม ๑ (ภาค ๑ ตอนต้น) หน้า ๓๑

๓๑. ธำรงศักดิ์ อายุวัฒนะ ประวัติกรมการศาสนาและการพระศาสนาในประเทศไทย โรงพิมพ์กรมศาสนาพระนคร ๒๕๐๖ หน้า ๑๑

๓๒. กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดาร เล่ม ๑ ภาค ๑ ตอนต้น โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๐๗ หน้า ๑๘๔

๓๓. กฎหมายตราสามดวงเล่ม ๑ หน้า ๓๑๕

๓๔. ธำรงศักดิ์ อายุวัฒนะ ประวัติกรมการศาสนาและการพระศาสนาในประเทศไทย หน้า ๔๐–๔๒

๓๕. เล่มเดียวกัน หน้า ๔๘–๕๐

๓๖. เล่มเดียวกัน หน้า ๕๔

๓๗. เล่มเดียวกัน หน้า ๕๘

๓๘. เล่มเดียวกัน หน้า ๖๐

๓๙. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๔๓–๑๔๙

๔๐. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๕๐–๑๕๒

๔๑. โปรดดูรายละเอียดใน "พระราชบัญญัติ ลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑" ในธำรงศักดิ์ อายุวัฒนะ ประวัติกรมการศาสนาและพระศาสนาในประเทศไทย หน้า ๑๕๓–๑๖๖

๔๒. พระศาสนโสภณ "การปกครองคณะสงฆ์" ใน สังคมศาสตร์ปริทัศน์ฉบับพิเศษ สิงหาคม ๒๕๐๙ หน้า ๒๔

๔๓. โปรดดูรายละเอียดใน "พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔" ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๘ ตอนที่ ๗๒ หน้า ๑๓๙๑ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๔๘๔

๔๔. โปรดดูรายละเอียดใน *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม ๗๙ ตอนที่ ๑๑๕ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๐๕

๔๕. พระศาสนโสภณ "การปกครองคณะสงฆ์" ใน สังคมศาสตร์ปริทัศน์ฉบับพิเศษ สิงหาคม ๒๕๐๙ หน้า ๒๙

๔๖. เล่มเดียวกัน หน้า ๓๐

บทที่ ๗
การปรับปรุงการปกครองให้ทันสมัยตามแบบตะวันตก
(พ.ศ. ๒๓๙๘ – ๒๔๗๕)

สาเหตุที่กระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองแบบตะวันตก

แนวความคิดทางการเมืองแบบตะวันตก ซึ่งมีลักษณะเสรีนิยมเริ่มต้นขยายตัวเข้ามายังประเทศไทย เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเปิดประเทศคบค้ากับโลกตะวันตกเมื่อ พ.ศ. ๒๓๙๘ เป็นต้นมา แนวความคิดทางการเมืองของโลกตะวันตกดังกล่าว เป็นแนวความคิดอันเกี่ยวกับการมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ และอำนาจอธิปไตยจะต้องมาจากปวงชนโดยผ่านรัฐสภาเป็นหัวใจสำคัญ โดยความเป็นจริงแล้วแนวความคิดทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวนี้จะเริ่มมีอิทธิพลโดยตรงต่อความรู้สึกนึกคิดของคนไทยส่วนหนึ่งตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ แต่การที่รัชกาลที่ ๔ ทรงเปิดประเทศด้วยการเซ็นสัญญาเบาริงกับอังกฤษเมื่อ พ.ศ. ๒๓๙๘ และกับประเทศตะวันตกอื่น ๆ ในภายหลังต่อมา ก็ยอมเปิดโอกาสให้ความคิดแบบโลกตะวันตกเริ่มหลั่งไหลเข้าสู่สังคมไทยตั้งแต่ขณะนั้น

ถ้าจะพิจารณาถึงสาเหตุ ที่กระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวด้านความคิดทางการเมืองแบบตะวันตก ซึ่งมีมาตลอดเวลาระหว่างช่วง พ.ศ. ๒๓๙๘–๒๔๗๕ จนในที่สุดก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญขึ้นในประเทศไทย อันเป็นผลทำให้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชต้องสิ้นสุดลงใน พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น อาจจะสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การเปิดประเทศติดต่อค้าขายกับประเทศตะวันตก ใน พ.ศ. ๒๓๙๘ นับเป็นการเริ่มต้นนโยบาย "เปิดประตูค้า" ของไทยในยุคใหม่ยุคแรก ๆ เลยทีเดียว ไทยได้ยกเลิกระบบผูกขาดการค้า แต่ได้เริ่มต้นระบบเสมอภาคทางการค้า (ในหมู่ชาติตะวันตกด้วยกันเอง) เริ่มรู้จักเสรีภาพทางการค้า เศรษฐกิจก้าวหน้าขยายตัวมากขึ้นตามลำดับ ชาวต่างประเทศในซีกโลกตะวันตกติดต่อไปมาค้าขายมากขึ้นทุกขณะ มีผลทำให้ไทยจะต้องปรับ

ตัวปรับความคิดเพื่อให้สามารถสมาคมสอดคล้องเข้ากันได้กับชาวตะวันตกที่เข้ามาติดต่อ การปรับตัวดังกล่าวทำให้สังคมไทยเริ่มต้นเลียนแบบหรือเอาอย่างฝรั่งทีละน้อยและมากขึ้นทุกที

๒. อิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตกที่มุ่งขยายอำนาจเข้ามายังแถบเอเชีย และโดยเฉพาะในบริเวณแหลมอินโดจีนประเทศเพื่อนบ้านของไทย เช่น พม่า ญวน เขมร กำลังตกเป็นเหยื่อของลัทธิจักรวรรดินิยมของอังกฤษและฝรั่งเศส สถานการณ์เช่นนี้ได้กระตุ้นเตือนให้คนไทยกลุ่มหนึ่งเริ่มตระหนักถึงอันตรายที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ ความล้าหลังของประเทศชาติภายใต้ระบอบการปกครองแบบเก่าที่กำลังเป็นอยู่จะส่งผลให้ประเทศไทยต้องสูญเสียเอกราชในที่สุด จำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงระเบียบประเพณีต่าง ๆ ที่ล้าสมัยให้สอดคล้องกับความคิดแบบโลกตะวันตก แนวความคิดทางการเมืองแบบสมัยใหม่ของยุโรปจึงค่อย ๆ เริ่มขยายตัวเข้าสู่สังคมไทยทีละน้อย ๆ และมากขึ้นทุกทีจนถึงที่สุดใน พ.ศ. ๒๔๗๕

๓. ความก้าวหน้าสติปัญญาในสังคมไทยก็เป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดความคิดทางการเมืองแบบสมัยใหม่ได้เช่นเดียวกัน นับตั้งแต่รัชกาลที่ ๔ ทรงมีนโยบายเริ่มเรียนรู้ศิลปวิทยาการแบบตะวันตก พอตกมาถึงรัชกาลที่ ๕ ทรงปฏิรูปการศึกษาภายในประเทศพร้อมกับส่งคนไปศึกษาต่อยังต่างประเทศในซีกโลกตะวันตก จนกลายเป็นผู้นำสมัยใหม่ (Modern Elite)[๒] ความคิดแบบเสรีนิยม ความคิดแบบวิทยาศาสตร์ ความคิดอย่างมีเหตุมีผล ตลอดจนความคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ ก็คิดตามกลุ่มบุคคลที่ไปศึกษาต่อยังต่างประเทศกลับเข้ามาในประเทศไทยเรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ ๗ กลุ่มบุคคลนี้เริ่มมีอิทธิพลต่อสังคมไทยสมัยใหม่มากขึ้นเป็นลำดับ

๔. ความขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์ในสังคมไทยเริ่มมีมากขึ้นภายหลังการเปิดประเทศติดต่อกับโลกตะวันตก แรงกระทบจากอิทธิพลภายนอกทำให้เกิดการปรับตัวภายในแต่การปรับตัวของรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีผลทำให้กลุ่มราชวงศ์มีบทบาทในการบริหารบ้านเมืองและควบคุมปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่น ๆ มากขึ้น ผลประโยชน์ต่าง ๆ กระจายมาถึงมือประชาชนธรรมดาในลักษณะเชื่องช้ามากไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้สูญเสียผลประโยชน์เริ่มมองถึงความผิดพลาดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และคิดถึงระบบ

การเมืองที่ให้ความเสมอภาคแก่ประชาชนทุกระดับ นั่นคือการมีรัฐธรรมนูญ มีรัฐสภา และพระมหากษัตริย์จะต้องอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ

การแบ่งกลุ่มความเคลื่อนไหวทางการเมือง

จาก พ.ศ. ๒๓๙๘ ถึง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถ้าจะศึกษาถึงการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับความคิดทางการเมืองสมัยใหม่แล้ว อาจแบ่งกลุ่มความเคลื่อนไหวออกได้เป็น ๓ กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ กลุ่มแรกก็คือกลุ่มเจ้านายซึ่งประกอบด้วย พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มขุนนางและข้าราชการและกลุ่มสุดท้ายคือกลุ่มราษฎรสามัญชนธรรมดา

ความเคลื่อนไหวของกลุ่มเจ้านายอาจจะพิจารณาย้อนหลังไปถึงรัชกาลที่ ๔ ก็ได้ แต่ไม่สู้เห็นเด่นชัดนัก เพราะความคิดของพระองค์เพิ่งจะเริ่มต้นในเรื่องของการปฏิรูปขนบธรรมเนียมประเพณีบางอย่างที่ล้าสมัย แต่การปฏิรูปการเมืองการปกครองก็ยังไม่ได้เริ่มต้น จนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ ๕ ก็ได้มีกลุ่มเจ้านายพวกหนึ่งที่เรียกว่า "สยามหนุ่ม" (Young-Siam)[๓] ซึ่งประกอบด้วยพระเจ้าน้องยาเธอเป็นจำนวนมากเป็นกลุ่มคนหนุ่มที่ได้รับการศึกษาอย่างดีตามแบบตะวันตกโดยพวกมิชชันนารี และกลุ่มนี้เป็นคนหนุ่มหัวรุนแรงที่ต้องการเปลี่ยนแปลงประเทศอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากความคิดอ่านที่กลุ่มนี้แสดงออกมาในหนังสือ "ครูโณวาท" และที่เห็นได้ชัด คือการปฏิรูปการคลังและการศาลในช่วงแรก[๔] กลุ่มสยามหนุ่มนี้ถ้าจะกล่าวกันให้ชัดลงไปแล้ว รัชกาลที่ ๕ ทรงเป็นหัวหน้ากลุ่มด้วยพระองค์เอง

① กลุ่มเจ้านายอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความเคลื่อนไหวทางการเมืองสมัยใหม่ก็ได้แก่ กลุ่มเจ้านายที่เสนอคำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ (พ.ศ. ๒๔๒๗) ร่วมกับข้าราชการอีก ๗ คน เจ้านายดังกล่าวมีอยู่ด้วยกัน ๔ พระองค์ คือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนเรศวรฤทธิ์[๕] (พระองค์เจ้าชายกฤษดาภินิหาร พระโอรสของรัชกาลที่ ๔ กับเจ้าจอมมารดากลิ่น ซึ่งเป็นลูกศิษย์ของแหม่มแอนนา เลียวโนเวนส์ กรมพระนเรศวรฤทธิ์ คงได้อิทธิพลในทางความคิดไปจากเจ้าจอมมารดากลิ่นมาก เจ้าจอมมารดากลิ่นเป็นผู้ปล่อยทาสในวังเป็นครั้งแรก)[๖] พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา[๗]

๖ รับสนองพระราชดำรัสแอนด์เป็นคนแรก

(พระโอรสของรัชกาลที่ ๔ กับเจ้าจอมมารดาวาด) สมเด็จ ฯ กรมพระสวัสดิ์วัดวิศิษฏ์[๙] (พระองค์เจ้าชายสวัสดิโสภณ พระโอรสรัชกาลที่ ๔ กับเจ้าจอมมารดาเชื่อม) และพระองค์เจ้าปฤษฎางค์[๑๐] (หม่อมเจ้าชายปฤษฎางค์ ชุมสาย) เจ้านายทั้ง ๔ พระองค์จัดเป็นเชื้อสายของราชวงศ์จักรี ซึ่งได้รับการศึกษาตามแนวคิดตะวันตกได้ร่วมกับข้าราชการอีก ๗ คน เสนอคำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดินต่อรัชกาลที่ ๕ เมื่อ ร.ศ. ๑๐๓ เหตุผลที่เสนอก็คือ เพราะได้เล็งเห็นถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยโดยการกระทำของชาติมหาอำนาจของยุโรปในสมัยนั้น ถ้าประเทศไทยมีการปกครองแบบเดิมอยู่จะเสียเอกราชของชาติได้ จึงมีความเห็นว่ารัชกาลที่ ๕ ควรจะต้องทรงปฏิรูปการเมืองเสียใหม่จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญโดยเร็วที่สุด

(๒) กลุ่มที่สอง คือกลุ่มชุนนางและข้าราชการก็มีความเคลื่อนไหวมาเป็นลำดับนับตั้งแต่กลุ่มข้าราชการ ๗ คน** ที่ร่วมกับเจ้าชายอีก ๔ พระองค์เสนอคำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ ต่อมาจนถึงกลุ่มผู้ก่อการ ร.ศ. ๑๓๐[๑๒] ในสมัยรัชกาลที่ ๖ กลุ่มนี้มีอุดมคติที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นระบอบประชาธิปไตย ใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายปกครองประเทศ[๑๓] ได้วางแผนการที่จะเคลื่อนไหวเป็น ๒ ขั้น กล่าวคือในขั้นต้นกำหนด ๑๐ ปีจะเร่งสอนการเมืองแทรกให้กับเหล่าทหารในกองทัพ เมื่อครบ ๑๐ ปีจะลงมือก่อนการปฏิวัติ เริ่มมีความคิดตั้งแต่ปลายสมัยรัชกาลที่ ๕ ในภายหลังเปลี่ยนแผนเป็นลงมือปฏิวัติใน ร.ศ. ๑๓๐ แต่แผนการรั่วไหลถูกจับได้เสียก่อน ความเคลื่อนไหวก็หยุดชะงักไปพักหนึ่ง

ต่อมาในรัชกาลที่ ๗ กลุ่มข้าราชการเริ่มปรากฏตัวอีกครั้งหนึ่ง กลุ่มข้าราชการดังกล่าวนี้ ต่อมาเปิดเผยตัวเองในนาม "คณะราษฎร" ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ นั่นเอง ทั้งนี้คณะราษฎรรุ่นแรกได้เข้าร่วมประชุมเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ ที่บ้านพักเลขที่ ๙ Rue Dusummerad ในประเทศฝรั่งเศส ผู้เข้าร่วมประชุมมี ร.ท. ประยูร ภมรมนตรี ร.ท. แปลก ขีตตะสังคะ ร.ต. ทัศนัย มิตรภักดี นายตั้ว ลพานุกรม หลวงสิริราชไมตรี (จรูญ สิงหเสนี) นายแนบ พหลโยธิน นายปรีดี พนมยงค์[๑๔] บุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นข้าราชการที่ได้รับทุนเล่าเรียนหลวงไปศึกษาและดูงานต่อ

ในยุโรปทั้งสิ้น ทุกคนมีความคิดเคลื่อนไหวที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทย เป็นแบบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นหลัก และเมื่อกลับมายังประเทศไทยแล้วก็ร่วมมือกับ พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา พ.อ. พระยาทรงสุรเดช พ.อ. พระยาฤทธิ์อากเณย์ พ.ท. พระประศาสน์พิทยายุทธ์ น.ท. หลวงสินธุ์สงครามชัย เป็นต้น ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นผลสำเร็จเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕

(๓) กลุ่มที่สามมีความเคลื่อนไหว คือกลุ่มราษฎรสามัญธรรมดา บุคคลในกลุ่มนี้มีความคิดในทางการเมืองสมัยใหม่เช่นเดียวกับกลุ่มแรกๆ และได้เสนอข้อคิดเห็นของตนออกมาในหน้าหนังสือพิมพ์ซึ่งถือกันว่าเป็นปากเสียงของประชาชน ไม่ใช่หนังสือของทางราชการ เช่น ก.ศ.ร. กุหลาบ (ตรุษ ตฤษณานนท์) เคยเป็นบรรณาธิการหนังสือพิมพ์สยามออบเซอร์เวอร์อยู่ชั่วระยะหนึ่ง ก่อนมาทำหนังสือพิมพ์ "สยามประเภท" ของตนเองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ หนังสือ "สยามประเภท" ของ ก.ศ.ร. กุหลาบ ได้ลงบทความวิพากษ์วิจารณ์สังคม กระทบกระเทียบชนชั้นสูงที่ทำตัวพุ่งเพื่อ[๕] อีกคนหนึ่งก็ได้แก่ เทียนวรรณ (ต.ว.ส. วัณณาโภ) เขาได้ออกหนังสือพิมพ์รายปักษ์ชื่อ "ตุลวิภาคพจนกิจ" เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๓–๒๔๔๙ และ "ศิริพจนภาค" ออกเป็นรายเดือน พ.ศ. ๒๔๕๑ ผลงานเขียนของเทียนวรรณได้ชี้แนวทางใหม่ๆ แก่สถาบันผู้ปกครองอย่างชัดเจนและตรงไปตรงมาอย่างไม่เคยมีมาก่อน และอย่างที่ไม่คาดคิดว่าจะมีบุคคลใดกล้าหาญพอที่จะทำเช่นนั้นได้ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กล่าวคือ เรียกร้องให้มีการปกครองโดยระบบรัฐสภา เพื่อให้ประชาชนมีส่วนในการปกครอง[๖] นอกจากนี้ยังเสนอเป็นโครงร่างเรื่องต้องการให้เปลี่ยนระบบการปกครองเป็นประชาธิปไตยถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว[๗] อีกทั้งยังเคยยื่นข้อเสนอในการปรับปรุงชาติให้แก่ฝ่ายบริหารถึง ๓๔ ข้อ[๘]

นอกจากนี้ก็มีหนังสืออื่นๆ อีกหลายๆ ฉบับ เช่น จีนโนสยามวรศัพท์ (ภาษาไทย) ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๖–๒๔๕๐ มีบทความชักจูงให้ประชาชนเห็นความสำคัญและเข้าใจต่อกระบวนการประชาธิปไตย เช่น ลงบทความ "อินเดียกับความอิสระภาพ"[๙] บางกอกการเมืองก็มีส่วนวางรากฐานประชาธิปไตยด้วยการเรียกร้องให้รัฐบาลปรับปรุงระบบการปกครอง ลงบทความ "กฎหมายธรรมนูญประเพณี" เสนอให้รัฐบาลออกกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อ

ช่วยในการปกครองบ้านเมืองให้ดำเนินไปอย่างมีหลักเกณฑ์และมีประสิทธิภาพ หรือบทความ "อัครมหาเสนาบดีควรจะมีหรือไม่" ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการเลือกใช้บุคคลเข้าทำราชการ เสนอให้มีการ "โหวต" เลือกอัครมหาเสนาบดีเป็นประมุขของเสนาบดีสภา ต่อมาในระยะหลัง ๆ ใกล้จะถึงยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ หนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ก็เรียกร้องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น เป็นต้นว่า หนังสือพิมพ์สยามรีวิว ฉบับวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๔๗๐ ได้เรียกร้องอย่างตรงไปตรงมาที่จะให้รัฐบาลจัดตั้งรัฐสภาและให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนบริหารประเทศ[๒๐] จนกระทั่งบรรณาธิการถูกสอบสวน หนังสือพิมพ์ "ไทยใหม่" เสนอบทความเกี่ยวกับการกบฏเพื่อการเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยในสเปน[๒๑] และหนังสือพิมพ์อื่น ๆ อีกหลายฉบับก็มีความเคลื่อนไหวดังกล่าวเช่นเดียวกัน

การปรับตัวของรัฐในช่วงแรก (พ.ศ ๒๔๑๑–๒๔๒๗)

ในด้านการปรับตัวของรัฐในช่วงแรกเป็นการปรับตัวเพื่อรักษาสถานภาพของตัวเองพร้อม ๆ กับเพื่อความมั่นคงและเอกราชของชาติด้วย กล่าวคือรัชกาลที่ ๕ ทรงขึ้นครองราชย์[๒๒] โดยปราศจากฐานอำนาจรองรับ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการแผ่นดินทั้งปวงตกอยู่ภายใต้การดูแลของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ที่สมุหพระกลาโหมในฐานะผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน และการขึ้นครองราชย์ก็ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขแล้วแต่ความเห็นของที่ประชุมเสนาบดีและพระราชวงศ์ผู้ใหญ่ ซึ่งมีเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นประธาน[๒๓] นอกจากนี้ในที่ประชุมครั้งนั้นเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ยังได้เสนอผู้ที่จะเป็นอุปราชหรือวังหน้าของรัชกาลที่ ๕ ด้วย นั่นคือกรมหมื่นบวรวิไชยชาญโอรสองค์โตของพระปิ่นเกล้า แต่เนื่องด้วยผิดประเพณีของการแต่งตั้งวังหน้าที่เคยมีมา จึงมีพระราชวงศ์ผู้ใหญ่พระองค์หนึ่งทรงคัดค้านและเสนอให้รัชกาลที่ ๕ ทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เองในภายหลังตามพระราชอัธยาศัย[๒๔] คำคัดค้านดังกล่าวไร้ผลเพราะขัดกับความเห็นของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ กรมหมื่นบวรวิไชยชาญจึงทรงได้รับแต่งตั้งเป็นอุปราชในขณะนั้นด้วย จึงดูประหนึ่งว่าเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์จะใช้กรมหมื่นบวรวิไชยชาญเป็นเครื่องมือสำหรับถ่วงดุลย์อำนาจของรัชกาลที่ ๕ ด้วยเหตุนี้การได้ราชสมบัติของรัชกาลที่ ๕ จึงต้องทรงยินยอมประสานประโยชน์กับขุนนางในตระกูลบุนนาคโดยปราศจากข้อต่อรองใดๆ

ในเบื้องแรกและทรงค่อยๆ แสวงหาข้อต่อรองในภายหลัง ต่อมาในเวลาเดียวกันอันตรายจากการล่าอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศสก็ปรากฏชัด และใกล้เข้ามาทุกทีทั้งในพม่า มลายู เขมร และญวน จะทำเป็นวางเฉยอยู่ไม่ได้[๒๕] การปรับตัวของรัฐจึงต้องเกิดขึ้นในช่วงนี้ และเป็นไปเพื่อรักษาสถานภาพขององค์พระมหากษัตริย์ไปด้วยในเวลาเดียวกัน

การปฏิรูปสังคม

การปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ ๕ ในช่วงนี้เป็นการปรับตัวที่สำคัญของไทยสมัยต่อสู้กับอิทธิพลตะวันตก ปัญหาการปรับตัวครั้งนี้ที่สำคัญคือการปกครองและขนบธรรมเนียมประเพณี ในการปรับปรุงประเทศให้เป็นประเทศสมัยใหม่ตามแบบตะวันตก รัชกาลที่ ๕ ทรงเห็นว่าจะปรับปรุงเฉพาะการปกครองไม่ได้ จะต้องปรับปรุงลึกลงไปถึงสังคมไทยด้วย ต้องปรับคนไทยให้มีเกียรติยศ เกียรติภูมิ มีสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ ต้องปรับทาสและไพร่ให้เป็นพลเมือง ให้ทุกคนมีความรับผิดชอบต่อบ้านเมืองอันจะเป็นการเริ่มต้นแนวทางที่สำคัญในการพิจารณาสังคมและการเมืองต่อไป การปฏิรูปทางสังคมของรัชกาลที่ ๕ ที่สำคัญคือการเลิกระบบไพร่และทาส ซึ่งจะก่อให้เกิดผลสะท้อนด้วยกันหลายประการ

๑. การเลิกระบบไพร่ทำให้คนไทยได้รับการปลดปล่อยให้มีอิสระในแรงงานของตน พ้นจากพันธะการ "เข้าเวร" รับราชการหรือรับใช้เจ้าขุนมูลนาย คนไทยทั้งประเทศได้หลุดพ้นจากฐานะไพร่มาเป็นพลเมืองที่สมบูรณ์ สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างอิสระเป็นตัวของตัวเอง หลุดพ้นจากการกดขี่บีบคั้นทางแรงงาน

๒. การเลิกระบบไพร่เป็นผลดีต่อการปฏิรูปการปกครองของรัชกาลที่ ๕ ในภายหลัง เพราะเมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงทบวงกรมในรูปหน่วยงานบริหารดังเช่นปัจจุบันการที่จะได้หน่วยงานดังกล่าว เป็นแหล่งควบคุมแรงงานเหมือนอยู่ที่เจ้าขุนมูลนายเคยควบคุมไพร่ใช้สอยมาแล้วย่อมไม่เป็นผลดี เพราะจะกลายเป็นว่าไพร่จะต้องทำงานให้เจ้าขุนมูลนายมิใช่เพื่อชาติ และอีกประการหนึ่งระบบ "เข้าเวร" และ "ออกเวร" ตามระบบไพร่จะก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานตามระบบการปกครองแบบใหม่ เพราะจะไม่สามารถทำงานเต็มเวลาตลอดทั้งปีแบบข้าราชการได้

๓. การเลิกระบบไพร่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือความจงรักภักดีของพลเมืองต่อเจ้าขุนมูลนาย กลายเป็นความจงรักภักดีโดยตรงต่อรัฐซึ่งในระบบราชาธิปไตยย่อมหมายถึงพระมหากษัตริย์นั่นเอง ทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์มั่นคงขึ้น เพราะอำนาจของเจ้าขุนมูลนายถูกริดรอนให้อ่อนแอลง

๔. การเลิกระบบไพร่ก่อให้เกิดกองทัพสมัยใหม่ที่เรียกว่า กองทัพประจำการติดอาวุธแทนกองทัพแบบเก่า พวกไพร่จะกลายเป็นทหารรับใช้ชาติด้วยการเข้ารับราชการฝึกฝนยุทธวิธีในกองทัพประจำการในเวลา ๒ ปี แล้วปลดเป็นกองหนุนออกไป การแปรสภาพจาก "ไพร่" มาเป็นกองทัพใหม่ มีผลทำให้กลุ่มวิชาชีพฝ่ายทหารพลิกตัวมีบทบาทสำคัญในชีวิตการเมืองของไทยยุคใหม่

๕. การเลิกทาสก็ดี การเลิกระบบไพร่ก็ดี ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของขุนนางและนายทาสทั่วไปทำให้คนเหล่านี้เริ่มไม่พอใจการปฏิรูปของรัชกาลที่ ๕

การปฏิรูปทางการเมือง

ในระหว่างที่รัชกาลที่ ๕ ยังทรงมีผู้สำเร็จราชการอยู่นั้น ได้เสด็จประพาสต่างประเทศ ๒ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๔๑๓ และใน พ.ศ. ๒๔๑๔ ครั้งแรกเสด็จไปสิงคโปร์ บัตตาเวีย (จาการ์ตา) และสะมารัง ครั้งหลังไปอินเดียถึงเดลฮี โดยแวะที่สิงคโปร์ บีนัง ย่างกุ้ง กัลกัตตา ผลจากการที่รัชกาลที่ ๕ เสด็จต่างประเทศนี้เอง ทรงพบเห็นรูปแบบการปกครองในประเทศใกล้เคียงจึงนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูป โดยจัดตั้งสภาที่ปรึกษาขึ้น ๒ สภาเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๔๔๒ คือสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นขุนนางและพระราชวงศ์จำนวน ๒๐ คน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ ๒ คือ สภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นขุนนางและเชื้อพระวงศ์หนุ่มๆ มีหน้าที่เป็นหูเป็นตาให้พระมหากษัตริย์และให้คำแนะนำแก่พระองค์รวมทั้งมีอำนาจทางด้านการศาลและมีสิทธิพิเศษในการเข้าเฝ้าทั้งที่ประชุมเสนาบดีและการเฝ้าส่วนพระองค์ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council

of State) รุ่นแรกมีจำนวนสมาชิก ๑๒ คน เป็นขุนนางทั้งหมดไม่มีพระราชวงศ์เข้ามาปะปนเลย พระองค์ทรงอนุญาตให้ที่ปรึกษากราบทูลคัดค้านและแสดงความคิดเห็นของตนได้ หน้าที่ของสภานั้นนอกจากช่วยพิจารณาให้คำพิพากษาข้อราชการที่สำคัญแล้ว ยังทำหน้าที่พิพากษาในคดีพิเศษโดยมากเป็นคดีในกรณี "ศาลรับสั่ง" ซึ่งเป็นศาลพิเศษที่พระมหากษัตริย์ตั้งขึ้นพิจารณาคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใด งานสำคัญที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทำมาตลอดและได้ทำสำเร็จคือการเลิกทาส

ส่วนสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) รัชกาลที่ ๕ ทรงออกพระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่ คุณสมบัติไว้เช่นเดียวกับสภาแรกและทรงส่งพระราชบัญญัติ และพระราชหัตถเลขาไปยังบุคคลที่พระองค์ประสงค์จะให้เป็นสมาชิก ส่วนผู้ใดจะยอมรับหรือไม่รับก็ได้ (ตำแหน่งของสมาชิกสภานี้เป็นตลอดชีวิตและไม่มีการถูกถอด) มีหน้าที่ช่วยสอดส่องดูแลความเดือดร้อนของราษฎร ของขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยและของพระราชวงศ์ที่พระองค์ไม่มีโอกาสเห็นด้วยพระองค์เอง แลให้ทำหนังสือทูลเกล้าฯ ถวายพระองค์ (คล้ายใบฎีกา) ช่วยสั่งราชการเป็นผู้พิพากษาชำระความและปฏิบัติหน้าที่ราชการอื่น ๆ ตามรับสั่ง สภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) ในครั้งแรกมี ๔๙ คน ตั้งแต่พระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ชั้นเจ้าฟ้าพระองค์เจ้า และขุนนางตั้งแต่เจ้าพระยาจนถึงตำแหน่งต่ำเช่น จมื่น มีทั้งสูงอายุและคนหนุ่มๆ สมาชิกของสภานี้ต้องถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาเป็นพิเศษเพราะพระองค์ทรงอ้างว่าการที่พระมหากษัตริย์ยอมลดอำนาจลงมาทรงยอมให้สภาทูลคัดค้านพระราชดำริต่าง ๆ และถวายความคิดเห็นต่าง ๆ ได้ ก็จำเป็นจะต้องถวายความซื่อสัตย์ต่อพระองค์เป็นพิเศษเช่นกัน

การตั้งสภาทั้ง ๒ สภานี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควรรัชกาลที่ ๕ ทรงให้เหตุผลว่าเป็นเพราะ

๑. ข้าราชการ (ที่ปรึกษา) ไม่มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของตน

๒. ข้าราชการไม่สนใจในการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบยุโรป

๓. มักมีความเห็นขัดกันและเมื่อขัดกันแล้วจะทำการอันใดไม่สะดวก แทนที่จะเป็นเครื่องช่วยให้เกิดความเจริญ กลับเป็นเครื่องถ่วงความเจริญของชาติไป

๔. ชาวยุโรปมีความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแต่ของไทยไม่ต้องการเปลี่ยนแปลง ฉะนั้นเมื่อคิดจะปรับปรุงถนน บ้านเรือน ราษฎรก็ร้องว่าเดือดร้อนที่จะต้องรื้อถอนโยกย้าย

๔. เกิดความเข้าใจผิดของขุนนางบางพวกที่เข้าใจว่าการที่พระองค์ทรงตั้งสภาขึ้นเพื่อที่จะลบล้างอำนาจเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่บางคนที่พระองค์ไม่ทรงโปรดปรานให้หมดไป ขุนนางที่ดำรงตำแหน่งในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ก็ดี ในสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ก็ดี (Privy Council) มีความรู้สึกว่าตนอยู่ในระหว่างอันตราย ฉะนั้นจึงไม่ค่อยเข้าประชุม

การปฏิรูปภาษีอากร

รัชกาลที่ ๕ ทรงริเริ่มการปฏิรูปภาษีอากรด้วยการทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๖ เพื่อกำหนดธรรมเนียมสำหรับเจ้าพนักงานบัญชีกลางเจ้าจำนวนและเจ้าภาษีอากรได้ปฏิบัติตาม อันจะนำไปสู่การปฏิรูปการจัดเก็บรายได้อันเป็นผลประโยชน์ของชาติในที่สุด ซึ่งทำให้รัฐมีรายได้มากขึ้นพอที่จะนำไปใช้สร้างสรรค์ความเจริญในด้านต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

การปฏิรูปการศาล

ใน พ.ศ. ๒๔๑๗ รัชกาลที่ ๕ ทรงพยายามปฏิรูประบบศาลให้ดีขึ้น โดยจัดตั้งศาลพิเศษ (Special Court) ซึ่งขึ้นตรงต่อพระองค์เอง เพื่อพิจารณาคดีที่อยู่ในกรมพระนครบาล มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า การปฏิบัติทำให้เกิดความกระทบกระเทือนถึงอำนาจทางศาลของเสนาบดีแต่ละกรม เพราะว่าในระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ เสนาบดีต่าง ๆ มีอำนาจในการปกครอง การเก็บภาษี การศาล ฯลฯ ในเขตที่ตนรับผิดชอบอยู่ เมื่อรัชกาลที่ ๕ ทรงรวมอำนาจทางการศาลไปขึ้นส่วนกลาง ทำให้ค่าธรรมเนียมและรายได้ที่พวกขุนนางเคยได้จากการศาลลดลงและไม่เปิดโอกาสให้ใช้อำนาจทางการศาลในทางที่ผิดได้ต่อไปอีก

การปรับตัวของรัฐในช่วงที่สอง (พ.ศ. ๒๔๒๗–๒๔๕๓)

คำกราบบังคมทูลของเจ้านายและข้าราชการให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ร.ศ. ๑๐๓

ถึงแม้ว่า ร. ๕ จะทรงจัดตั้งสภาทั้ง ๒ สภาแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ผลจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๒๘ ก็ได้มีบุคคลกลุ่มหนึ่งประกอบด้วยเจ้านาย ๔ พระองค์ และข้าราชการ ๗ คน กราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินต่อรัชกาลที่ ๕

เหตุผลก็คือเพราะเล็งเห็นถึงอันตรายที่จะเกิดกับประเทศไทยโดยการกระทำของชาติมหาอำนาจของยุโรปสมัยนั้น ถ้าประเทศไทยยังมีการปกครองแบบเดิมอยู่ก็จะสูญเสียเอกราชของชาติได้ กลุ่มเจ้านายและข้าราชการดังกล่าวต้องการให้พระองค์ทรงปฏิรูปทางการเมืองเสียใหม่ กล่าวคือการจะออกพระราชกำหนดกฎหมายปกครองบ้านเมืองในเรื่องใด ๆ ก็ดี พระองค์จะทำตามพระทัยตัวเองไม่ได้ ต้องให้เสนาบดีผู้ใหญ่ลงมติเห็นพ้องเสียก่อน เพราะลำพังความคิดของพระองค์เองแล้วย่อมผิดพลาดได้ง่าย กล่าวกันง่าย ๆ ก็คือ ขอร้องให้พระองค์ทรงสละอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ให้ลดน้อยลง

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ร. ๕ ก็มิได้ถือโทษกลับมีพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองพอสรุปได้ดังนี้

๑. ทรงเห็นด้วยกับเหตุอันตรายของชาติและการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ของชาติที่ควรกระทำต่อไปอยู่แล้ว

๒. ทรงแก้ข้อกล่าวหาที่ว่าพระองค์เป็นคนอ่อนไม่กล้าจัดการเด็ดขาดอันใดลงไปกับบรรดาเสนาบดีที่ไม่ให้ความร่วมมือว่า คนมีอำนาจ เสนาบดีเจริญขึ้นมาได้นั้นเพราะเสนาบดีมีอำนาจสั่งการเจ้าแผ่นดินมาก่อนแล้วมากนัก จนกระทั่งเมื่อพระองค์ขึ้นครองราชย์ก็เป็นเวลาเคราะห์ร้ายเพราะยังทรงเป็นเด็ก ดังนั้นเสนาบดีก็มีโอกาสจะถอนอำนาจของพระองค์ไปได้หมด เมื่อพระองค์ขึ้นมามีอำนาจจึงค่อยทำค่อยไป จะทรงหักหาญด้วยพระราชอำนาจของพระองค์แต่ลำพังมิได้

๓. ราชการของเมืองไทยนั้น แต่เดิมอำนาจการบริหารและอำนาจนิติบัญญัติรวมอยู่ที่พระเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่ต่อมาเมื่อต้นรัชกาลที่ ๕ มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อำนาจทั้งสองก็เลยตกอยู่กับผู้สำเร็จราชการและเสนาบดี ต่อมาเมื่อพระองค์ขึ้นครองราชย์อำนาจการบริหารก็กลายเป็นที่หวงแหนของผู้สำเร็จราชการและเสนาบดีเป็นอย่างยิ่ง แต่ตำแหน่งทางด้านนิติบัญญัติกลับไม่มีใครชอบ พระองค์ท่านก็เลยให้ความสนับสนุนจนกระทั่งได้มีสภาที่ปรึกษาร่างกฎหมายออกมาใช้อยู่บ่อย ๆ จนกลายมาเป็นคณะเสนาบดีและกลายมาเป็นคณะรัฐบาลขึ้น พระองค์ท่านก็เลยกลายเป็นหัวหน้าสภาที่ปรึกษาร่าง

กฎหมาย และเป็นตำแหน่งของรัฐบาลโดยตรงต่อมาพระองค์ท่านก็เลยได้อำนาจทางบริหารกลับมาทีละน้อย จนในที่สุดพระองค์ท่านก็เลยกลายเป็นตัวรัฐบาลเสียเองและคุมอำนาจการบริหารเอาไว้ แต่ก็ทำให้คณะนิติบัญญัติอ่อนแรงไป เพราะขาดผู้สนับสนุน

๔. ทรงปรารภว่างานในหน้าที่บริหารคณะรัฐบาลของพระองค์มากเหลือเกิน เพราะต้องทรงทำสารพัดและเป็นรัฐมนตรีเสียเองทุกกระทรวง ทำให้พระองค์ไม่มีเวลาดูแลด้านนิติบัญญัติ ทรงต้องการปฏิรูปการปกครอง คือให้ข้าราชการแผ่นดินทุกกรม ทำการได้เต็มตามหน้าที่ และให้ได้ปรึกษาหารือกัน รับผิดชอบหน้าที่ของตัวเองให้เต็มที่

๕. ทรงต้องการให้มีผู้ออกกฎหมายไว้เป็นหลักในการตัดสินวินิจฉัยกิจการที่กระทำลงไปในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะ

๖. การจะจัดตำแหน่งเสนาบดีให้รับงานที่จะปรับปรุงสู่ระเบียบใหม่นั้นไม่ยาก แต่เสียที่เสนาบดีผู้ใหญ่มีทิษฐิ ถือว่าเคยเป็นผู้ใหญ่มีผู้คล้อยตามความเห็นของตนมามากเสียจนเคยตัว พอมีผู้มากล่าวค้านความเห็นของตนก็ไม่พอใจ หรือบางครั้งก็แกล้งคัดค้านความเห็นที่ตนไม่เห็นด้วยจนเสียการก็มี

๗. ทรงเห็นว่าจะต้องปฏิรูปการปกครองก่อนสิ่งอื่นใดทั้งหมด ถ้าเรื่องนี้ยังไม่เรียบร้อย เรื่องอื่นก็จะดำเนินไปไม่ได้ตลอด[๒๗]

การปรับปรุงการปกครองในส่วนกลาง

หลังจากที่เจ้านายและข้าราชการถวายคำกราบบังคมทูลให้ทรงเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินใน พ.ศ. ๒๔๒๘ แล้ว ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๓๐ ทรงโปรดให้สมเด็จกรมพระยาเทวงศ์วโรปการเสด็จไปศึกษาและดูงานเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะเสนาบดีตามแบบยุโรปที่ประเทศอังกฤษ เมื่อสมเด็จกรมพระยาเทวงศ์วโรปการเสด็จกลับมาก็ถวายรายงานการดูงานตามที่ได้ทรงรับมอบหมาย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศตั้ง "เสนาบดีสภา" ขึ้น ใน พ.ศ. ๒๔๓๑ พระองค์ทรงเลือกตั้งคนที่จะมาดำรงตำแหน่งเสนาบดี มีการอบรม ประชุม โดยพระองค์ทรงเป็นประธานในที่ประชุม ทรงให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับราชการและการบัญชางานแก่เสนาบดีแบบใหม่พอสมควรแล้ว รัชกาลที่ ๕

ก็ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศตั้งกระทรวงแบบใหม่ขึ้น เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ โดยจัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงไว้เป็นสัดส่วน มีด้วยกันทั้งหมด ๑๒ กระทรวง[๒๘]

ภายหลังที่พระองค์ทรงประกาศตั้งกระทรวงต่าง ๆ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕ แล้ว ต่อมาทรงเห็นว่างานในกระทรวงยังซ้ำ ๆ ปะปนกันอยู่จึงทรงปรับปรุงเสียใหม่[๒๙] การแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ พอสิ้นรัชกาลก็มีกระทรวงต่าง ๆ รวม ๑๐ กระทรวงด้วยกันคือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงนครบาล กระทรวงวัง กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงโยธาธิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงธรรมการและกระทรวงเกษตราธิการ

การปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาค

ก่อนที่รัชกาลที่ ๕ จะได้ทรงเปลี่ยนแปลงจัดระเบียบการปกครองครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ เหตุการณ์ระหว่างประเทศตามชายแดนมีท่าทีจะทวีความรุนแรงขึ้น จำเป็นต้องจัดการรักษาพระราชอาณาจักรให้ทันท่วงที จึงได้ทรงจัดการรวบรวมหัวเมืองตามชายแดนที่สำคัญ ๆ ขึ้นเป็นเขตการปกครองเรียกว่า "มณฑล" โดยมุ่งที่จะป้องกันพระราชอาณาจักรให้พ้นจากการคุกคามจากภายนอกเป็นหลัก และในขณะเดียวกันก็เป็นการทดลองจัดระเบียบการปกครองอย่างใหม่ ซึ่งพระองค์สนพระทัยที่จะจัดให้มีขึ้นในประเทศต่อไป พระองค์ได้ทรงเลือกบุคคลที่ทรงคุณวุฒิมีความสามารถสูง และเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยออกไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลบัญชาการต่างพระเนตรพระกรรณ กำกับว่าราชการซึ่งผู้ว่าราชการและกรมการเมืองปฏิบัติอยู่ให้ดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมายด้วยความสุจริตยุติธรรมและรวดเร็ว ดูแลทุกข์สุขของราษฎรโดยทั่วถึง ซึ่งเรียกว่า "การเทศาภิบาล"

หลักของการปกครองแบบเทศาภิบาล ถ้าจะดูรายละเอียดหลักก็คือ รัฐบาลจะทำการปกครองหัวเมืองตั้งแต่ขั้นต่ำสุดจนถึงสูงที่สุด เริ่มต้นด้วยพลเมืองมีสิทธิจะเลือกตัวผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านประมาณ ๑๐ หมู่ มีสิทธิเลือกตั้งนายกำนันของตำบล ตำบลหลาย ๆ ตำบลมีพลเมืองประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน รวมกันเป็นอำเภอ หลายอำเภอรวมกันเป็นเมือง หลายเมืองรวมเป็นมณฑล ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นข้าราชการสูงสุดในมณฑล โดยที่ตัวเสนา

บดีจะดูแลบังคับบัญชาตรงถึงหัวเมืองทั้งปวง ก็เป็นอันเหลือวิสัยที่จะทำได้ตลอด จึงต้องตัดหัวเมืองซึ่งใกล้ชิดติดต่อไปมาถึงกันได้ง่าย ๆ หลาย ๆ เมืองรวมเป็นมณฑลหนึ่ง มีตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลบังคับบัญชาการมณฑลละคน แบ่งอำนาจและหน้าที่ของเสนาบดีเจ้ากระทรวงไปไว้ในตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลประจำมณฑล เป็นผู้ตรวจตราบังคับบัญชาในท้องที่ เสนาบดีเป็นผู้รับกระแสพระราชดำริคิดอ่านกับข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลทั้งปวง จัดวางแบบแผนการปกครองให้สำเร็จตลอดทั่วพระราชอาณาจักร

การเปลี่ยนแปลงการปกครองหัวเมือง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ เป็นไปอย่างล่าช้า เพราะสาเหตุสำคัญอยู่หลายประการ คือ

๑. งบประมาณมีจำกัด ต้องใช้จ่ายอย่างประหยัด ต้องจ้างข้าราชการแต่น้อย และอาคารสถานที่ต่าง ๆ ก็ไม่สมบูรณ์ ข้าราชการหัวเมืองยังไม่ได้รับเงินเดือนเป็นข้าราชการจริง ๆ อย่างเต็มที่ ขาดกำลังใจ

๒. รัฐบาลไม่ปรารถนาจะนำการปกครองแบบใหม่เช่นนี้ไปใช้ในหัวเมืองที่อยู่ตามชายแดน ในกรณีที่เป็นหัวเมืองใกล้กับดินแดนภายใต้การปกครองของฝรั่งเศสและหัวเมืองภาคเหนือ ภาคใต้ที่อยู่ใกล้กับอังกฤษ เพราะอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากทางการเมืองได้

๓. รัฐบาลต้องคอยระมัดระวังมิให้ขุนนาง เจ้าเมืองโกรธเคืองเสียใจที่จะหมดอำนาจไป เพราะข้าราชการเหล่านี้มีเงินมีคนมากมาย รัฐบาลต้องพยายามถนอมน้ำใจเอาไว้มิให้ก่อเรื่องร้ายแรงได้

๔. ข้าราชการยังมีจำนวนน้อยไม่พอกับงาน และผู้ที่เข้ามาแล้วอาจจะไม่มีคุณวุฒิเหมาะสมกับตน

การปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคดังกล่าวค่อยทำค่อยไป กล่าวคือ ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ ได้เริ่มจัดตั้งมณฑลต่าง ๆ ขึ้น ๖ มณฑล ต่อมาขยายออกไปอีกจนก่อนหน้าจะสิ้นรัชสมัยของรัชกาลที่ ๕ ก็มีถึง ๑๙ มณฑลรวมทั้งมณฑลกรุงเทพ ฯ แต่พอสิ้นรัชกาลก็เหลือเพียง ๑๗ มณฑล (เสียให้แก่ฝรั่งเศสและอังกฤษไป ๒ มณฑล คือ มณฑลบูรพา ฝรั่งเศสผนวกกับดินแดนของอินโดจีนฝรั่งเศสในปี ๒๔๕๐ และมณฑลไทรบุรี (ยกเว้นสตูล) กลันตัน

ตรังกานู เสียให้อังกฤษปี ๒๔๕๒ ฉะนั้นในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ ได้มีประกาศจัดบันหน้าที่ระหว่างกระทรวงมหาดไทยและการปกครองแบบเทศาภิบาลก็เริ่มอย่างจริงจังในปีนี้

"มณฑล" ใน พ.ศ. ๒๔๓๒ หมายถึงการรวบรวมเขตเมืองตั้งแต่ ๓ เมืองขึ้นไป มากบ้างน้อยบ้าง ตามความสะดวกแก่การปกครองและการตรวจตราของผู้บัญชาการมณฑล และข้าราชการเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ด้วย

"ผู้บัญชาการมณฑล" คือบุคคลที่กษัตริย์ทรงเลือกตั้งจากผู้ที่มีความสามารถและทรงไว้วางพระราชหฤทัย ให้ดำเนินงานต่างพระเนตรพระกรรณได้ประจำมณฑล ๑ คนเรียกว่า "ข้าหลวงเทศาภิบาล" สำเร็จราชการมณฑลเช่นเดียวกัน ยกเว้น ๒ มณฑลคือ ผู้บัญชาการมณฑลลาวพวน (อุดร) และมณฑลลาวกาว (อิสาน) ซึ่งมีพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม และพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงสรรพสิทธิ์ประสงค์เป็นผู้บัญชาการมณฑล ให้เรียกว่า "ข้าหลวงต่างพระองค์สำเร็จราชการมณฑล" (ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๖ โปรดให้เรียกตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลว่า "สมุหเทศาภิบาลมณฑล" เหมือนกันหมดทุกมณฑล)

ข้าหลวงเทศาภิบาลมีฐานันดรรองจากเสนาบดีและเหนือผู้ว่าราชการเมือง เป็นประธานข้าราชการทั้งปวงในมณฑลนั้น

อำนาจและหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาล คือ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในมณฑลให้ปฏิบัติราชการในทางที่ชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่งของเจ้ากระทรวง ตรวจตราสอดส่องความประพฤติของข้าราชการในมณฑล ตรวจตราความทุกข์สุขของประชาชน หาทางช่วยเหลือผู้ที่ประพฤติดีให้ได้รับความเที่ยงธรรมขึ้นและช่วยทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาให้เจริญรุ่งเรือง

นอกจากนี้ ใน พ.ศ. ๒๔๔๐ รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ สำหรับการจัดการปกครองระดับ อำเภอ ตำบลและหมู่บ้านอีกด้วย

การปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่น

รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงริเริ่มทดลองจัดการ "สุขาภิบาล" ในเขตกรุงเทพฯ และตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาครอีกด้วย

นอกจากนี้ ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ รัชกาลที่ ๕ ยังได้ทรงตั้งองคมนตรีสภา (Privy Council) คล้าย ๆ กับสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์แต่เดิมอีกด้วย[๓๐] ครั้นล่วงมาใน พ.ศ. ๒๔๓๗ ได้ทรงตั้งรัฐมนตรีสภา (Legislative Council) โดยมีจุดมุ่งหมายให้ทำหน้าที่ตรากฎหมายโดยเฉพาะ ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นเสนาบดี หรือผู้แทนเสนาบดี และผู้ที่ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งอีกจำนวนหนึ่ง[๓๑] แต่แล้วในที่สุดรัชกาลที่ ๕ ก็ทรงโปรดให้โอนงานตรากฎหมายไปขึ้นอยู่กับเสนาบดีสภาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๓ งานของรัฐมนตรีสภาก็เป็นอันหยุดชะงักลง

ถ้าสังเกตให้ดีจะเห็นว่า การปรับปรุงประเทศในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดในด้านต่าง ๆ ของโลกตะวันตกในช่วงเวลาดังกล่าวข้างต้น ของรัชกาลที่ ๕ มิได้นำไปสู่การมีรัฐธรรมนูญและรัฐสภาเป็นหลักในการปกครองประเทศแต่ประการใด แต่กลับเป็นการเสริมสร้างอำนาจให้แก่รัชกาลที่ ๕ และพระราชวงศ์เป็นส่วนใหญ่ จนแทบจะกล่าวได้ว่าเป็นยุคที่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีความสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่เคยมีมา จนหลัง พ.ศ. ๒๔๔๐ เป็นต้นมาก็เริ่มปรากฏการณ์วิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้มากขึ้นในหน้าหนังสือพิมพ์รายวันและเร่งเร้าให้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น

* ปัญหาก็มีอยู่ว่าเพราะเหตุใด รัชกาลที่ ๕ จึงยังไม่ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญและจัดตั้งรัฐสภาตามแบบตะวันตก ถ้าพิจารณาจากพระราชนิพนธ์เรื่อง "พระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคี" และพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินก็จะพบว่า พระองค์ยังทรงเชื่อว่าในเวลานั้นการปกครองแบบราชาธิปไตยยังคงเป็นระบบที่เหมาะสมที่สุด เพราะพระองค์เชื่อว่ากษัตริย์ทรงมีทศพิธราชธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวอยู่แล้ว พระองค์ยังไม่ทรงเห็นด้วยกับระบบรัฐสภาเพราะสมัยนั้นประชาชนยังไม่สามารถตื่นตัวในการคุ้มครองผลประโยชน์ของตนในรูปแบบรัฐสภาได้ นอกจากนี้ก็ไม่ทรงเห็นด้วยกับการมีระบบพรรคการเมืองเพราะทำให้คนไทยแตกสามัคคีธรรม พระองค์ยังทรงเชื่อว่าคนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นผู้นำของสังคมและมีความเห็นสอดคล้องกันทางการเมืองในรูปสามัคคีธรรม โดยพร้อมกันเดินสายกลางและมีพระเจ้าแผ่นดินเป็นหลัก จะปกครองประเทศให้เกิดผลดีได้มากกว่าวิธีอื่นในขณะนั้น[๓๒] เมื่อการปรับปรุงของรัฐในสมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นไปในลักษณะเช่นนี้ กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔)

ก็ต้องอุบัติขึ้น นับเป็นความพยายามที่จะใช้กำลังบีบบังคับให้รัฐเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ แต่ความพยายามดังกล่าวก็ล้มเหลวในที่สุด เพราะรัฐบาลทราบเบาะแสจึงกวาดล้างจับกุมคณะผู้ก่อการไว้ได้หมด

การปรับตัวของรัฐในช่วงที่ ๓–(พ.ศ. ๒๔๕๓–๒๔๖๘)

การเกิดกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔) ในสมัยรัชกาลที่ ๖ ดังกล่าวมาแล้วนั้น ก็เป็นสิ่งกระตุ้นเตือนให้รัชกาลที่ ๖ ได้ทรงปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองบ้านเมืองให้ทันสมัยตามแบบอย่างตะวันตกต่อไป ความจริงแล้วในสมัยรัชกาลที่ ๖ พระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถกรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ได้ทรงกราบทูลให้รัชกาลที่ ๖ ทรงนำเอา "รัฐมนตรีสภา" เมื่อครั้งสมัยรัชกาลที่ ๕ มาใช้อีก เพราะทรงเห็นว่ารัชกาลที่ ๖ ทรงถูกโจมตีในหนังสือพิมพ์บ่อยครั้งแต่ทรงปฏิเสธ เพราะทรงเชื่อว่าถึงอย่างไรก็ต้องถูกโจมตีว่าทรงแต่งตั้งพวกสอพลอไปเป็นสมาชิกอีก เมื่อไม่พร้อมจะมีรัฐสภาที่ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกทุกคนโดยเสรีภาพ ก็ไม่ควรมีเสียเลย[๓] ระบอบรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจมีขึ้นได้ แต่ถึงกระนั้นก็ตามรัชกาลที่ ๖ ก็ทรงริเริ่มทดลองประชาธิปไตยด้วยการจัดตั้งดุสิตธานี เมืองประชาธิปไตยขึ้นในบริเวณพระราชวังดุสิต เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๑ แต่การปรับตัวดังกล่าวไม่มีผลต่อประเทศชาติส่วนรวมแต่อย่างใด เพราะเป็นการผึกหัดเรียนรู้ประชาธิปไตยอยู่ในหมู่ข้าราชการบริหารที่ใกล้ชิดของพระองค์เท่านั้น บรรดาสื่อมวลชนเริ่มเคลื่อนไหววิพากษ์วิจารณ์มากขึ้น รัชกาลที่ ๖ ได้ทรงนำประเทศไทยเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ ๑ ก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง สิ่งนี้ดูเหมือนว่าจะสามารถหลบเลี่ยงการเรียกร้องรัฐธรรมนูญและรัฐสภาไปได้ แต่เหตุการณ์กลับหาเป็นเช่นนั้นไม่ ดังนั้นการปรับตัวของรัฐในช่วงที่สามคือในสมัยรัชกาลที่ ๖ จึงไม่มีผลแต่ประการใด จนแทบจะกล่าวได้ว่ารัฐไม่ได้นำพาต่อการที่จะปรับตัวเพื่อนำไปสู่ระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

การจัดตั้งดุสิตธานี

เมืองดุสิตธานีก็เป็นเมืองประชาธิปไตยขั้นทดลองของรัชกาลที่ ๖ เริ่มตั้งเมื่อปี ๒๔๖๑ ในการสร้างเมืองนั้นพระองค์ทรงกะแผนที่ดิน (สนามหญ้า) บริเวณที่จะจัดขึ้นเป็น

เมืองดุสิตธานีข้างพระที่นั่งอุดร ด้านตะวันออกเป็นสถานที่สร้างเมือง แบ่งเขตเป็นอำเภอ ตำบล แบ่งพื้นที่เป็นตอน ๆ ขนาด ๒–๓ ตารางเมตรสร้างเป็นสถานที่ทำการรัฐบาล วัดวาอารามและสำหรับสร้างบ้านเรือนราษฎรพร้อมทั้งตัดถนนหนทางและแม่น้ำลำคลอง ตลอดทั้งไฟฟ้าประปา ให้สมกับบ้านเรือนที่สร้างขึ้นตามผังที่ถูกต้องจริง ๆ แล้วให้ประชาชนเข้าไปอยู่ในเขตเมืองดุสิตธานี

รัชกาลที่ ๖ ทรงเรียกประชุมประชาชนชาวนครดุสิตธานีพร้อมกัน แล้วทรงอธิบายวิธีการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก เมื่อ ๒๗ ตุลาคม ๒๔๖๑ ครั้งถึงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๔๖๑ ได้มีการประกาศรัฐธรรมนูญรักษาการปกครองฉบับแรกออกมาใช้ในเขตดุสิตธานี ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขพระราชกำหนดเพิ่มเติมธรรมนูญลักษณะการปกครองนครภิบาล พ.ศ. ๒๔๖๑

การปกครองในดุสิตธานี ก็ดำเนินรอยตามแบบอย่างประชาธิปไตย มีการเลือกตั้ง "นครภิบาล" ซึ่งเปรียบได้กับนายกเทศมนตรี นครภิบาลจะต้องได้รับเลือกเป็นเชษฐบุรุษมาก่อน "เชษฐบุรุษ" นี้อาจเปรียบได้กับ "สมาชิกเทศาภิบาล" ซึ่งจะต้องได้รับเลือกโดย "ทวยนาคร" หรือปวงประชาราษฎรนั่นเอง

"นครภิบาล" เมื่อได้รับเลือกจากราษฎรใน "ดุสิตธานี" โดยเสียงข้างมากแล้วก็จะมีสิทธิเป็นผู้ปกครอง "ดุสิตธานี" ตามรัฐธรรมนูญและมีอำนาจจะเลือกตั้ง "นครภิบาล" คือ เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เช่น เจ้าพนักงานคลัง เจ้าพนักงานโยธา นายแพทย์สุขาภิบาล ผู้รักษาความสงบของประชาชน (Inspector of Nuisances) เป็นต้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เท่ากับว่าเป็น "คณะเทศมนตรี" ในปัจจุบัน

ทั้งหมดนี้อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๑ ปี หลังจากนั้นจะต้องมีการเลือกตั้งกันใหม่ นครภิบาลจะรับเลือกเป็นนครภิบาลอีก ๑ ปี ติด ๆ กันมิได้ แต่ตำแหน่ง "เชษฐบุรุษ" ไม่มีข้อห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญ

การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง

รัชกาลที่ ๖ ทรงตั้งกระทรวงขึ้นใหม่ คือ กระทรวงมรธาธร กระทรวงทหารเรือ กระทรวงพานิชย์ (ยุบกระทรวงนครบาล) และเปลี่ยนชื่อกระทรวงโยธาธิการเป็นกระ

ทรวงคมนาคม ส่วนอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของกระทรวงก็ยังเหมือนรัชกาลที่ ๕ กระทรวงต่าง ๆ ประกอบไปด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงวัง กระทรวงทหารเรือ กระทรวงเกษตราธิการ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมุรธาธร

การปรับปรุงการบริหารส่วนภูมิภาค

รัชกาลที่ ๖ ทรงตั้งมณฑลเพิ่มขึ้นดังนี้คือ มณฑลร้อยเอ็ด ทรงตั้งขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๕๕ โดยแยกมณฑลอิสานเดิมออกเป็นสองมณฑล คือ มณฑลร้อยเอ็ด กับมณฑลอุบลราชธานี มณฑลร้อยเอ็ดมี ๓ หัวเมืองคือ ร้อยเอ็ด มหาสารคาม และกาฬสินธ์ ศูนย์กลางอยู่ที่ร้อยเอ็ด อีกมณฑลหนึ่ง คือ มณฑลมหาราษฎร์ เป็นมณฑลที่แยกออกมาจากมณฑลพายัพ มี ๓ หัวเมือง คือ ลำปาง น่าน และ แพร่ ศูนย์กลางอยู่ที่ลำปาง

การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลดำเนินมา ๒๐ กว่าปี บ้านเมืองเจริญก้าวหน้าและขยายตัวออกไปมากมาย รัชกาลที่ ๖ ทรงเห็นว่าราชการในหน้าที่ของมณฑลซึ่งต้องติดต่อกับกระทรวงในส่วนกลางมีมากขึ้น เกินกำลังของเจ้าพนักงานกระทรวง ถ้าจะเพิ่มอัตราเจ้าพนักงานในกระทรวง งบประมาณก็มีไม่เพียงพอ จึงทรงโปรดให้รวบรวมมณฑลสองหรือสามมณฑลเข้าเป็นภาคเรียกว่า "มณฑลภาค" สำหรับดำเนินราชการระหว่างมณฑลกับกระทรวง เป็นการแบ่งเบาภาระของกระทรวง งานสิ่งใดที่มณฑลภาคสามารถจัดการได้ดีก็ไม่ต้องส่งถึงกระทรวง ให้มีข้าราชการชั้นสูงเป็นอุปราชประจำมณฑลภาค ตัวบุคคลที่จะเป็นอุปราชไม่ตั้งคนใหม่ คงเลือกจากข้าหลวงเทศาภิบาลที่เด่นกว่ากันโดยเกียรติคุณ ให้ดำรงตำแหน่งอุปราช อุปราชมีหน้าที่ ๒ อย่างคือ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลที่เคยปกครอง และเป็นอุปราชที่ตั้งมณฑลภาคคือมณฑลที่ข้าหลวงเทศาภิบาลได้รับแต่งตั้งเป็นอุปราช ที่ตั้งมณฑลภาคคือมณฑลที่ข้าหลวงภิบาลได้รับแต่งตั้งเป็นอุปราช เงินเดือนที่ได้รับนั้นมีเพียงตำแหน่งเดียวคือเงินเดือนของข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งจะได้รับสูงขึ้นอีกเล็กน้อย ส่วนภาคใดที่เห็นว่าไม่มีข้าหลวงคนใดเหมาะสมกับตำแหน่งอุปราช ทางกรุงเทพ ฯ ก็แต่งตั้งอุปราชไปประจำ และเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลที่ตั้งภาคด้วย ส่วนข้าหลวงเทศาภิบาลคนเก่าให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น

การปรับตัวของรัฐในช่วงที่ ๔ (พ.ศ. ๒๔๖๘–๒๔๗๕)

การปรับตัวของรัฐในช่วงที่ ๔ เริ่มต้นใน พ.ศ. ๒๔๖๘ ภายหลังเมื่อรัชกาลที่ ๗ เสด็จขึ้นครองราชย์ได้ ๒ วันคือเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘ [๓๔] การปรับตัวของรัฐดังกล่าวได้แก่การที่รัชกาลที่ ๗ ได้ทรงแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีสภา [๓๕] ที่เรียกว่า (1) "คณะรัฐมนตรีชั้นสูง (super cabinet) [๓๖] เพื่อเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในพระองค์ ทั้งนี้เพราะพระองค์ทรงเชื่อมั่นว่า การแก้ปัญหาของชาติบ้านเมืองในขณะนั้น จะทรงกระทำอยู่ตามลำพังพระองค์เองไม่ได้ จะต้องอาศัยความคิดหลาย ๆ ความคิดมาร่วมมือกัน ปรากฏว่าอภิรัฐมนตรีสภาก็ได้ให้คำปรึกษาแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดินหลายเรื่อง เป็นต้น ว่า เรื่องแรก (2) ทรงให้อภิรัฐมนตรีสภาร่างพระราชบัญญัติ "สภากรรมการองคมนตรี" (Privy Council) ซึ่งมีลักษณะเป็นสภาที่ปรึกษา (Advisory Body) แต่มีหน้าที่จำกัดคือ "ให้คำปรึกษาหารือข้อราชการซึ่งพระราชทานลงมาให้ศึกษาและที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ปรึกษาแล้วนำคำปรึกษาขึ้นถวายบังคมทูล" [๓๗] จึงดูคล้ายกับว่า อภิรัฐมนตรีสงวนอำนาจของตนเองเพื่อประโยชน์ส่วนตน ไม่พยายามจะตอบสนองพระบรมราโชบายของรัชกาลที่ ๗ ที่จะทรงพัฒนาขั้นตอนของระบอบประชาธิปไตย เรื่องที่สอง (3) พระองค์ทรงมอบหมายให้อภิรัฐมนตรีสภาวางรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล โดยการปรับปรุงแก้ไขสุขาภิบาล ที่มีอยู่ให้เป็นเทศบาล เพราะถ้ากิจการบริหารส่วนท้องถิ่นเจริญขึ้นแล้ว ประชาชนรู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนเอง ก็ย่อมจะพัฒนาไปสู่การเมืองในระบบรัฐสภาได้รวดเร็วขึ้น แต่การปรับปรุงเป็นไปล่าช้าไม่ทันการ ไม่ทันได้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติ ก็เกิดการปฏิวัติใน พ.ศ. ๒๔๗๕ เสียก่อน เรื่องสุดท้ายก็คือ (4) การพิจารณาเรื่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ พระยากัลยาณไมตรี (ดร. ฟรานซิส บี แซร์) ได้กลับมาเยี่ยมเยียนประเทศไทย และได้ทูลเกล้าถวายรัฐธรรมนูญฉบับร่างให้รัชกาลที่ ๗ ได้ทรงทอดพระเนตรร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมี ๑๒ มาตรา เป็นระบบนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินโดยทรงแทนองค์พระมหากษัตริย์ โดยให้นายกรัฐมนตรีมีสิทธิเลือกคณะรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลเอง พระมหากษัตริย์ยังคงไว้ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ตามแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อภิรัฐมนตรีสภาถูกถอนอำนาจไม่มีอำนาจบริหารแต่อย่างใด มีหน้าที่เพียงถวายคำปรึกษาเท่า

นั้น ไม่มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการ สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงคัดค้านในเรื่องนี้ เพราะทรงเห็นว่าประเทศไทยยังขาดความพร้อม [๓๕] รัฐธรรมนูญฉบับร่างดังกล่าวจึงยุติไป

ต่อมาพระยาศรีวิศาลวาจาและนายสตีเวนส์ได้ทำบันทึกความเห็นขึ้นทูลเกล้าถวายรัชกาลที่ ๗ กล่าวคือนายสตีเวนส์เขียน "เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง" ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น "เค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญ" นั่นเอง [๓๖] บันทึกดังกล่าวลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๗๒ อีกสองฉบับเป็นบันทึกความเห็นประกอบเกี่ยวกับเรื่อง "เค้าโครงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง" ของนายสตีเวนส์ และพระยาศรีวิศาลวาจา ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๒ โดยที่บุคคลทั้งสองยังไม่เห็นด้วยกับการที่จะทรงให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นแบบพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญในขณะนั้น เพราะประชาชนยังไม่พร้อม และเทศบาลก็ยังมิได้มีการจัดตั้งขึ้น นอกจากนี้ในอภิรัฐมนตรีสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ และสมเด็จกรมพระนครสวรรค์วรพินิตก็ทรงคัดค้านไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองเช่นเดียวกัน เพราะทรงอ้างว่ายังไม่ถึงเวลา [๔๐] เมื่อการปรับตัวของรัฐทางการเมืองต้องชะงักงันลงไปเช่นนี้การปฏิวัติในปี ๒๔๗๕ ก็ต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เมื่อเราได้พิจารณาถึงลักษณะการปรับตัวของรัฐเพื่อสนองต่อความเคลื่อนไหวทางการเมืองใหม่ในประเทศไทยจาก พ.ศ. ๒๓๙๘–๒๔๗๕ แล้วก็จะพบว่าการปรับตัวกับปฏิกิริยา [๔๑] ที่เกิดขึ้นเพราะการปรับตัวเป็นเหตุผลต่อเนื่องกันประดุจลูกโซ่ เพราะการปรับตัวของรัฐบาลอาจก่อให้เกิดปฏิกิริยาโต้ตอบได้ ถ้าการปรับตัวของรัฐไปกระทบผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้า ดังเช่นปฏิกิริยาจากกลุ่มผลประโยชน์วังหน้าใน พ.ศ. ๒๔๑๘ จนเกิด "วิกฤติการณ์วังหน้า" [๔๒] หรือการปรับตัวของรัฐในการปกครองเมือ พ.ศ. ๒๔๓๕ เป็นต้นมา ก็ก่อให้เกิดปฏิกิริยาตามหัวเมืองชั้นนอกดังเช่นปฏิกิริยาใน พ.ศ. ๒๔๔๖ (ร.ศ. ๑๒๑) อันได้แก่กบฏผีบุญ ร.ศ. ๑๒๑ กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ. ๑๒๑ และกบฏแขกเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๑ ทั้งนี้เพราะการปรับตัวของรัฐในครั้งนั้นทำให้เจ้าเมืองต่าง ๆ ที่ปกครองในระบบเก่าต้องสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ ปฏิกิริยาดังกล่าวไม่มีผลดีต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบใหม่แต่อย่างใด เพราะเป็นปฏิกิริยาที่ขัดขวาง

การเปลี่ยนแปลงในทางก้าวหน้า จึงถือว่าเป็นปฏิกิริยาที่มีผลลบ แต่ในทางกลับกันเมื่อรัชกาลที่ ๕ ทรงปรับประเทศไม่ถึงจุดที่จะสนองความต้องการของกลุ่มก้าวหน้าได้ กลุ่มก้าวหน้าใน พ.ศ. ๒๔๔๕ (ร.ศ. ๑๒๐) คือกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ก็ต้องเกิดขึ้น แต่ก็ถูกปราบได้ ในที่สุดเรื่องก็สงบลงได้ ความจริงแล้วภายหลังกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ถ้ารัชกาลที่ ๖ ทรงดำเนินนโยบายก้าวหน้าต่อไปจนถึงขั้นพระราชทานรัฐธรรมนูญ การปฏิวัติใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งมีลักษณะก้าวหน้าก็อาจไม่เกิดขึ้น แต่ปฏิกิริยาที่เป็นผลลบอาจเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นเมื่อรัชกาลที่ ๖ ไม่ทรงปรับตัวเพื่อสนองตอบต่อความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครอง ใน พ.ศ. ๒๔๔๕ อย่างจริงจัง เมื่อขึ้นสมัยรัชกาลที่ ๗ จึงต้องเร่งปรับประเทศทางการเมืองเป็นการสำคัญ แต่ก็ถูกขัดขวางจากอภิรัฐมนตรีสภา ทำให้การปรับตัวของรัฐไปไม่ถึงสิ่งที่ประชาชนต้องการ นั่นคือรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ พฤติการณ์เช่นเดียวกับ ร.ศ. ๑๓๐ จึงเกิดขึ้นอีกครั้งและประสบความสำเร็จ นั่นก็คือการปฏิวัติใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ทั้งกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ และการปฏิวัติใน พ.ศ. ๒๔๗๕ อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นผลกระทบอันเกิดจากการปรับตัวของรัฐ และเป็นตัวเร่งให้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางก้าวหน้าจึงถือว่ามีผลไปทางบวก

การปฏิวัติใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปแล้วจะเห็นว่า การปฏิรูปของรัชกาลที่ ๕ เป็นการปูทางที่จะให้เกิดการปฏิวัติใน พ.ศ. ๒๔๗๕ อย่างแน่นอน ถ้าหากการปฏิรูปของพระองค์ไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านสนองเจตนารมย์ทางการเมืองของประชาชนให้ถึงที่สุดได้ เพราะการปฏิรูปสังคมไทยของพระองค์ด้วยการยกเลิกระบบไพร่จนกระทั่งพัฒนาไปสู่การจัดตั้งกองทัพประจำการทันสมัยใหม่ก็ดี หรือการปฏิรูปการศึกษาเพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศตามแบบตะวันตกก็ดี จนกลายเป็นก่อให้เกิดกลุ่มผู้นำที่ไปรับแนวคิดการเมืองการปกครองตามแบบตะวันตกกลับมาในระยะหลังนั้น จะเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสูงต่อการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. ๒๔๗๕

โดยหลักธรรมชาติของมนุษย์ทุก ๆ คนย่อมต้องการความเจริญก้าวหน้าของตน ต่างคนต่างก็มีความรักในหมู่พวกของตน สถาบันทหารเป็นสถาบันหนึ่งที่ได้รับการฟูมฟักเป็นอย่างดีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ได้รับการปูนบำเหน็จตอบแทนรวมทั้งอภิสิทธิ์ต่าง ๆ มา

ตั้งแต่เริ่มต้น พระราชโอรสของพระองค์เป็นส่วนใหญ่ถูกส่งไปศึกษาต่อวิชาการทหารในประเทศยุโรปตะวันตกและกลับมาปรับปรุงกองทัพในระยะแรก ๆ แต่ในระยะหลัง ๆ จนมาถึงสมัยรัชกาลที่ ๗ คนสามัญชนก็เริ่มมีโอกาสได้รับทุนไปศึกษาต่อวิชาการทหารในต่างประเทศ เช่น พระยาพหลพลพยุหเสนา หลวงพิบูลสงคราม เป็นต้น นายทหารที่มิใช่เจ้านายเริ่มเป็นปัญหาในกองทัพ เริ่มมองถึงปัญหาของชาติบ้านเมืองที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของพระราชวงศ์เป็นส่วนใหญ่ ในขณะเดียวกันสามัญชนที่มิใช่เจ้านายแต่ได้ศึกษาต่อยังต่างประเทศ เมื่อกลับมายังบ้านเกิดเมืองนอนของตนก็เริ่มมองเห็นปัญหาของชาติบ้านเมืองเช่นเดียวกับบุคคลในกองทัพส่วนหนึ่งเหมือนกัน บุคคลเหล่านี้ส่วนหนึ่งก็วางแผนคิดการกันมาตั้งแต่อยู่ในต่างประเทศแล้ว แต่ปฏิกิริยาอาจจะไม่เกิดขึ้นได้ถ้าหากผลของการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ ๕ จะไม่ออกมาในทางเป็นตัวเร่งให้บุคคลเหล่านี้ลงมือปฏิบัติงานเร็วขึ้น กล่าวคือ การปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของบ้านเมือง พระองค์จำเป็นจะต้องใช้พระญาติพระวงศ์ที่มีความเห็นสอดคล้องกันช่วยกันคิดช่วยกันทำงาน พระราชโอรสของพระองค์จำนวนมากได้กลายมาเป็นผู้ริเริ่มกิจการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยหลายประการ แต่เนื่องด้วยราชวงศ์จักรีเป็นพระราชวงศ์ใหญ่ มีลักษณะเป็นครอบครัวแบบขยาย (Extensive Family) กว่าจะถึงสมัยรัชกาลที่ ๗ ในเวทีข้าราชการก็เต็มไปด้วยพระราชวงศ์ทั้งหลายมากมาย เมื่อบ้านเมืองต้องประสบกับความยากลำบากในสมัยรัชกาลที่ ๗ ความรับผิดชอบทั้งหลายจึงต้องตกอยู่กับสถาบันกษัตริย์ในขณะนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะสถาบันกษัตริย์ในขณะนั้นก็คือรัฐบาลโดยตรงนั่นเอง

ถ้าหันกลับไปพิจารณาการปฏิรูปของรัชกาลที่ ๕ ที่ผ่านมา ก็จะพบว่าพระองค์ทรงริเริ่มงานด้านต่าง ๆ ไว้มากมาย เช่น การปฏิรูปการปกครอง การปรับปรุงการคมนาคม การปฏิรูปกิจการทหาร การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปภาษีอากร การปฏิรูปการศาล ฯลฯ ล้วนแล้วแต่เป็นการเริ่มต้นงานที่จะต้องขยายตัวต่อไปมากขึ้นตามลำดับ สังคมจะต้องพัฒนาไปจากเดิม ประชาชนพลเมืองจะเพิ่มมากขึ้น ปัญหาต่าง ๆ ก็จะตามมาเป็นทับทวีคูณ เช่น ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น ปัญหาของชาติบ้านเมืองที่ตามมาภายหลังการปฏิรูปจะขยายตัวมากขึ้นตามหลักของเหตุผลและระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะก่อ

ให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารราชการเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ของชาติซึ่งมีเพิ่มมากขึ้นทุกที ความไม่สอดคล้องกันระหว่างระบบการปกครองและงานของชาติที่ขยายตัวออกไปจะทำให้กลายเป็นตัวเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองเสียใหม่ เพราะปัญหาของชาติที่กำลังเผชิญหน้าอยู่ในขณะนั้นจำเป็นต้องอาศัยความคิดของคนหลายฝ่าย รวมทั้งจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก การแก้ปัญหาจึงจะบรรลุผลสำเร็จ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศจึงเป็นทางออกที่เหมาะที่สุดในขณะนั้น และวิธีการเช่นนี้ย่อมจะมีผลดีต่อการแก้ปัญหาของชาติ ยิ่งกว่าการให้พระมหากษัตริย์ทรงรับผิดชอบต่อการบริหารประเทศแต่เพียงพระองค์เดียว

ตัวเร่งสำคัญที่ก่อให้เกิดปฏิกิริยา พ.ศ. ๒๔๗๕ อีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาเศรษฐกิจซึ่งกำลังท้าทายความสามารถของรัฐบาลในขณะนั้น ถ้าจะพิจารณาย้อนกลับไปถึงการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ ๕ แล้ว ก็จะเห็นว่าเป็นงานแผ่นดินที่ต้องอาศัยเงินทุนทั้งสิ้น ดังนั้นการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจจึงต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงด้วยเพื่อเป็นรากฐานรองรับการขยายตัวในกิจการต่าง ๆ ของประเทศที่ต้องอาศัยเงินทุนเป็นจำนวนมากทั้งสิ้น เมื่อประเทศไทยถูกบังคับให้จำต้องทำสนธิสัญญากับประเทศทุนนิยมต่าง ๆ ในยุโรปนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๓๙๘ เป็นต้น ทำให้ประเทศไทยจำต้องรับเอาระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเข้ามาคู่เคียงกับระบบเศรษฐกิจศักดินาสมัยเก่า [๙๓] การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในขณะนั้น และจะมีผลทำให้รายได้ของประเทศไม่พอกับรายจ่าย ในระยะหลังต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๖ ทรงหมกมุ่นอยู่แต่ในศิลปวิทยาการจนทำให้รัชสมัยของพระองค์มีลักษณะแห่งความอ่อนแอในการบริหารประเทศ [๙๔] เมื่อตกมาถึงสมัยรัชกาลที่ ๗ เศรษฐกิจของชาติก็อยู่ในสภาพทรุดหนัก นอกจากนี้สภาพเศรษฐกิจของโลกซึ่งเริ่มตกต่ำมาเป็นลำดับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๒ และทรุดหนักลงไปอีกใน พ.ศ. ๒๔๗๔ มีผลทำให้สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของชาติภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชขณะนั้นตกต่ำลงจนถึงที่สุด จนกลายเป็นเงื่อนไขสำหรับใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎรจนเป็นผลสำเร็จ ถึงแม้ว่ารัชกาลที่ ๗ จะทรงใช้นโยบายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติอย่างเต็มพระสติกำลังก็ตามที แต่การแก้ไขดังกล่าวก็ช่วยทำ

ให้เงื่อนไขที่มีอยู่แล้วเด่นชัดขึ้นเท่านั้นเอง โดยธรรมชาติของระบบที่เป็นอยู่ในขณะนั้นการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ จะต้องเกิดขึ้นแน่นอน ถ้าไม่เกิด พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็ต้องเกิดก่อนหน้านั้นหรืออาจจะหลังไปจากนั้นบ้างเล็กน้อยเท่านั้น

ผลสะท้อนอันเกิดจากการปรับตัวของรัฐ

ในด้านผลสะท้อนอันเกิดจากการปรับตัวของรัฐและการตอบโต้ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมาแล้วข้นต้น ถ้าจะมองในลักษณะส่วนรวมอย่างกว้าง ๆ แล้วจะเห็นได้ว่า ในประการแรก การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นการสร้างรัฐประชาชาติ (nation state) ขึ้นได้ ประเทศไทยกลายเป็นรัฐเดียว ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปมณฑลเทศาภิบาล ผลสำคัญของการก่อตั้งรัฐประชาชาติก็คือ การรวมอำนาจการปกครองมาไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งในยุคหลังการปฏิรูปย่อมหมายถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ดังกล่าวแล้ว ประการที่สองสังคมไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงค่านิยมเป็น "ยกย่องฝรั่ง" ความคิดและขนบธรรมเนียมประเพณีแบบตะวันตกเริ่มแพร่ขยายอิทธิพลเข้าสู่สังคมไทย คนไทยเริ่ม "สำลัก" ความคิดแบบตะวันตก ทั้งนี้เพราะเรายอมรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเพื่อความอยู่รอดของบ้านเมือง จนลืมการเลือกสรรในสิ่งที่เหมาะสมกับสภาพของสังคมและวัฒนธรรมไทย ประการที่สาม เกิดกลุ่มอภิสิทธิ์ทางการเมืองกลุ่มใหม่คือ ข้าราชการประจำเริ่มเข้าไปมีอิทธิพลทางการเมืองแทนพวกเจ้านายพระราชวงศ์ และขุนนางในระบอบเก่า และหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ไปไม่นานนัก คุลย์อำนาจทางการเมืองย้ายศูนย์มาอยู่ที่สถาบันทหาร จึงทำให้ข้าราชการทหารประจำการมีบทบาททางการเมืองควบคู่ไปด้วยตลอดมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนเป็นผู้เข้าร่วมในชนบทนั้นด้วย ประการที่สี่ การเปลี่ยนแปลงใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้เกิดการขาดคุลย์อำนาจทางการเมืองในระยะหลังต่อมา เพราะแต่เดิมอำนาจตกอยู่กับสถาบันกษัตริย์ก็มีพวกขุนนางเป็นกลุ่มถ่วงคุลย์ เมื่อรัชกาลที่ ๕ ทรงปฏิรูปแผ่นดินคุลย์อำนาจก็เปลี่ยนไปเลื่อนมาอยู่กับสถาบันกษัตริย์ โดยอาศัยหลักธรรมชาติแล้ว ธรรมชาติจะต้องดำรงอยู่ในสภาวะที่สมคุลย์ของสภาวะ

แวดล้อมทั้งมวล เมื่อดุลย์อำนาจทางการเมืองเปลี่ยนไปอยู่ที่สถาบันกษัตริย์มากเกินไปเช่นนั้น การสร้างความสมดุลย์ก็เกิดขึ้น กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ก็ดี การปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็ดี เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อสร้างความสมดุลย์ แต่เมื่อรัชกาลที่ ๗ ทรงขัดแย้งกับคณะราษฎร จนถึงกับสละราชสมบัติ และรัชกาลที่ ๘ จึงต้องเสด็จขึ้นเสวยราชย์ขณะที่ทรงพระเยาว์ในฐานะพระมหากษัตริย์ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จนกว่าจะทรงบรรลุนิติภาวะ ดุลย์อำนาจทางฝ่ายสถาบันกษัตริย์ซึ่งเป็นตัวถ่วงกับคณะราษฎรก็เสียไปอีก การสร้างความสมดุลย์แห่งอำนาจในหมู่ผู้ก่อการ ๒๔๗๕ จึงต้องอุบัติขึ้นมาเพื่อทดแทน และนำไปสู่การช่วงชิงอำนาจทางการเมืองกันในที่สุด ประการที่ห้า การปรับตัวทางการเมืองในสมัยรัชกาลที่ ๕ ถึงรัชกาลที่ ๗ มิได้ขยายลงไปถึงระดับพื้นฐานของสังคม[๕] คือประชาชนธรรมดาทั่วไปที่อยู่ในชนบท การเตรียมประชาชนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองสมัยใหม่ จึงไม่สู้จะเป็นบึกแผ่นแน่นหนามากนัก[๔๕] หรืออาจจะกล่าวได้ว่าแทบไม่มีเลย เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ความระส่ำระสายทางการเมืองในระบบรัฐสภาจึงเกิดขึ้น เพราะประชาชนขาดการพัฒนาทางการเมืองมาก่อน จึงไม่พร้อมที่จะรวมตัวเพื่อการจัดตั้งสำหรับการต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิของตนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในรูปแบบของรัฐสภาได้ จึงทำให้การเมืองตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำตลอดมา ประการสุดท้าย การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ มีผลทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ตกต่ำลงทุกขณะ นับตั้งแต่รัชกาลที่ ๗ ต้องทรงประกาศสละราชสมบัติเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ จนกระทั่งมาถึงกรณีสวรรคตของรัชกาลที่ ๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๘๙[๔๖] สถาบันพระมหากษัตริย์มาได้รับการฟื้นฟูอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่งภายหลังการรัฐประหาร ใน พ.ศ. ๒๕๐๐ ภายใต้การนำของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

กล่าวโดยสรุปภายหลังการเปิดประเทศในสมัยรัชกาลที่ ๔ เมื่อ พ.ศ. ๒๓๙๘ ประเทศไทยก็เริ่มติดต่อสัมพันธ์กับนานาประเทศในซีกโลกตะวันตกอย่างกว้างขวางและแพร่หลายยิ่งขึ้น การติดต่อกับต่างประเทศเช่นนั้น ทำให้แนวความคิดทางการเมืองสมัยใหม่เริ่มเข้ามามีอิทธิพลในสังคมไทยเพิ่มมากขึ้นทีละน้อย ๆ เริ่มต้นด้วยการปรับตัวทางวัฒนธรรมบางอย่างในสมัยรัชกาลที่ ๔ เพื่อให้สอดคล้องกับอารยธรรมตะวันตก ต่อมาในสมัยรัชกาล

ที่ ๕ อันตรายจากลัทธิอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกอันได้แก่อังกฤษและฝรั่งเศสเริ่มมีมากขึ้น รัชกาลที่ ๕ จึงต้องปรับปรุงประเทศเป็นการใหญ่ เพื่อเตรียมตัวรับสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ แต่การปรับปรุงของรัฐในสมัยรัชกาลที่ ๕ ส่วนหนึ่งก็เป็นไปเพื่อรักษาสถานภาพของสถาบันกษัตริย์ที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของขุนนางผู้ใหญ่ที่มีอำนาจมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๔ ด้วย ดังนั้นการปฏิรูปแผ่นดินของรัชกาลที่ ๕ จึงส่งผลให้อำนาจทางการเมืองทั้งหมดตกอยู่กับสถาบันกษัตริย์ ความเคลื่อนไหวที่จะริดรอนอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงเริ่มเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ และมารุนแรงถึงขั้นจะใช้กำลังอาวุธกระทำการใน พ.ศ. ๒๔๕๕ (ร.ศ. ๑๓๐) แต่ไม่สำเร็จ มาสำเร็จได้เมื่อคณะราษฎร กระทำการปฏิวัติใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ตรงกับสมัยรัชกาลที่ ๗ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญจึงได้รับการวางรากฐานลงในราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

เชิงอรรถบทที่ ๗

๑. แอ็บบ็อต โลว์ มอฟแพ็ท *แผ่นดินพระจอมเกล้า* (นิจ ทองโสภิต แปล) หน้า ๓๓–๓๔

เอกกมล สายจันทร์ "บทบาทบัญญาชนไทยต่อการพัฒนาการเมือง" *การพัฒนาการเมืองไทย* (ลิขิต ธีรเวคิน บรรณาธิการ) หน้า ๒๕๖

๒. เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์ "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" *ประวัติศาสตร์และการเมือง* หน้า ๒๑๐

๓. เอกกมล สายจันทร์ "บทบาทบัญญาชนไทยต่อการพัฒนาบ้านเมือง" *การพัฒนาการเมืองไทย* (ลิขิต ธีรเวคิน บรรณาธิการ) หน้า ๒๕๖

๔. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๕๖

๕. ทรงเสนอขณะเป็นทูตประจำอังกฤษ พระชนมายุ ๓๐ พรรษา

๖. ชัยอนันต์ สมุทรวานิช *แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย* อักษรสัมพันธ์ พระนคร หน้า ๑๐๒

๗. คือพระองค์เจ้าชายโสณบัณฑิต ทรงเสนอความเห็นเมื่อพระชนมายุ ๒๒ พรรษา ขณะเป็นที่ปรึกษาสถานทูตไทยประจำอังกฤษ

๘. ทรงสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด ทรงเสนอความเห็นเมื่อพระชนมายุ ๒๑ พรรษา

๙. ทรงสำเร็จการศึกษาจากสิงคโปร์และอังกฤษ ทรงเสนอความเห็นเมื่อชนมายุ ๓๔ พรรษา ขณะเป็นทูตไทยประจำฝรั่งเศส

๑๐. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ *เอกสารรัชกาลที่ ๕ ข.* ๒/๑๖ (เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓)

๑๑. ได้แก่พระยาดำรงค์ราชพลขันธ์ หลวงเดชนายเวร หลวงวิเศษสาลี นายบุษย์ เพ็ญกุล ขุนปฏิภาณพิจิตร นายเปลี่ยน และ ลัฟ เลฟเตอร์แนนต์สะอาด

๑๒. ผู้ริเริ่มคือ ร.ต. เหรียญ ศรีจันทร์ ขณะนั้นมีอายุ ๑๘ ปี และ ร.ต. จรูญ ษตะเมษ ขณะนั้นมีอายุ ๒๔ ปี เริ่มคิดเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๑ และล้มเหลวในปี ๒๔๕๔

๑๓. ร.ต. เหรียญ ศรีจันทร์ "เรื่องปฏิวัติครั้งแรกของไทย" *เหรียญรำลึก* ที่ระลึกในการพระราชทานเพลิงศพ ร.ต. เหรียญ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม ๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ หน้า ๙

๑๔. พลโท ประยูร ภมรมนตรี "การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕" *เบื้องแรกประชาธิปไตย* สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย พระนคร ๒๕๑๖ หน้า ๘๐

๑๕. พรภิรมย์ เอียมธรรม *บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย (๒๔๗๕–๒๔๘๘)* โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช กรุงเทพฯ ๒๕๒๕ หน้า ๓๑

๑๖. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๕

๑๗. เล่มเดียวกัน

๑๘. เล่มเดียวกัน

๑๙. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๙

๒๐. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๘

๒๑. เล่มเดียวกัน หน้า ๓๑

๒๒. เสด็จครองราชย์เมื่อพระชนมายุ ๑๕ พรรษา ตรงกับ พ.ศ. ๒๔๑๑

๒๓. เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ ๔)* คลังวิทยา พระนคร ๒๕๐๔ หน้า ๘๓๑–๘๔๐

๒๔ สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ ๕)* โรงพิมพ์คุรุสภา กรุงเทพฯ ๒๕๐๕ หน้า ๑๘–๒๔

๒๕. *การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า* หนังสือทางพระราชไมตรี ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิวพรการพิมพ์ พระนคร ๒๕๑๒ หน้า ๓๓

๒๖. เดวิด เค วายอัต "การปฏิรูปและวิกฤติการณ์วังหน้า" (เก็บความโดยกาญจนา สมเกียรติกุล และยุพา ชุมจันทร์) *จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษย์ศาสตร์* ๑: (๓) ๒๕๑๖ หน้า ๑๙

๒๗. ชัยอนันต์ สมุทวานิช *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๙๐–๙๑

๒๘. ประกอบด้วย กระทรวงกลาโหม กระทรวงนครบาล กระทรวงวัง กระทรวงกระเกษตรพานิชการ กระทรวงพระคลัง กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงยุทธนาธิการ กระทรวงโยธาธิการ กระทรวงธรรมการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมุรธาธิการ และ กระทรวงมหาดไทย

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การปรับปรุงและจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ ตามแบบตะวันตกในครั้งนั้น ยังคงยึดหลักการแบ่งหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ดังเช่นที่เคยปฏิบัติกันมาตั้งแต่โบราณ กล่าวคือ กระทรวงกลาโหม ยังมีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตกตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช ส่วนกระทรวงมหาดไทย ก็ยังคงมีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและประเทศราชที่อยู่ทางแถบนั้น ดูไปแล้วคล้ายกับยังมีตำแหน่งสมุหนายก กับสมุหพระกลาโหมแยกหน้าที่กันบริหารและควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ

สำหรับกระทรวงยุทธนาธิการที่ตั้งขึ้นมานั้น ก็เท่ากับเป็นการแย่งงานของกระทรวงกลาโหมมาทำ เพราะกระทรวงยุทธนาธิการนั้น ได้แยกเอาทหารบก ทหารเรือมาดูแลแทนกระทรวงกลาโหม

กระทรวงต่างประเทศ ก็แบ่งหน้าที่มาจากกระทรวงการคลังเดิม เพราะในตอนแรก กระทรวงคลังมีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องติดต่อค้าขายกับต่างประเทศอยู่แล้ว จึงทำหน้าที่สร้างความสัมพันธ์กับต่างประเทศที่มาติดต่อด้วย แต่เมื่อมีกระทรวงต่างประเทศเกิดขึ้น ก็จะช่วยให้งานด้านสร้างความสัมพันธ์กับต่างประเทศเข้ารูปเข้ารอยมากขึ้น

๒๙. ได้มีการแบ่งแยกหน้าที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมเสียใหม่ กล่าวคือให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชั้นใน และหัวเมืองประเทศราช ส่วนกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่รักษาการเกี่ยวกับทหารบก ทหารเรือ และเครื่องสรรพวุธยุทธภัณฑ์ ป้อมค่าย คู อู่ เรือรบ และพาหนะสำหรับทหาร เสนาบดีกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รับใบบอกรายงานการทหาร พระบรมราโชวาท ในราชการทหารทั่วหัวเมือง ประเทศราชทางภาคใต้และภาคเหนือ ลดฐานะกระทรวงยุทธนาธิการเป็นกรมยุทธนาธิการโดยเปลี่ยนเป็นผู้บัญชากรมยุทธนาธิการ แต่ผู้บัญชาการกรมคงมียศเสมอเสนาบดี และให้เข้าประชุมเสนาบดีด้วย กรมยุทธนาธิการนี้ขึ้นกับกระทรวงกลาโหม

ยุบกระทรวงมุรธาธิการ โอนราชการในกระทรวงนั้นไปขึ้นกับคณะราชเลขานุการ ส่วนราชการที่เคยแบ่งเป็นแผนกในกระทรวงนั้นก็ให้เป็น "กรมพระอาลักษณ์" ขึ้นอยู่ในสภารัฐมนตรี รวมกระทรวงเกษตรพานิชการเข้ากับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ คือ ลดกระทรวงเกษตรพานิชการไปขึ้นอยู่กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพราะเหตุว่าราชการในกระทรวงเกษตรพานิชเป็นหน้าที่ของกรมพระคลังเสียโดยมาก แต่แล้วในที่สุดก็ตั้งกระทรวงเกษตราธิการขึ้นมาใหม่ เพราะการรวมเอากระทรวงพานิชการเดิมเข้ากับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทำให้งานของกระทรวงพระคลังมากเกินไป เกินกำลังของเสนาบดีจะทำได้จึง ได้แยกงานออกจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแล้วตั้งเป็นกระทรวงเกษตราธิการขึ้นอีก

๓๐. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ *บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกกล้าเจ้าอยู่หัว* ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร กรุงเทพฯ ๒๕๑๙ หน้า ๖๔

๓๑. เล่มเดียวกัน หน้า ๖๙

๓๒. เกษม ศิริสัมพันธ์ และ นิออน สนิทวงศ์ "แนวพระราชดำรัสทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" *ประวัติศาสตร์และการเมือง* หน้า ๒๐๔-๒๐๕

๓๓. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๘๕

๓๔. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๘๙

๓๕. ครั้งแรกมีทั้งสิ้น ๕ พระองค์ คือสมเด็จกรมพระยาภาณุพันธ์วงศ์วรเดช สมเด็จกรมหลวงนครสวรรค์ วรพินิต สมเด็จกรมพระนริศรานุวัตติวงศ์ สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ และสมเด็จกรมพระจันทบุรี นฤนาท

๓๖. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๑๖ อ้างถึง Great Britain Foreign Archives, F. 6256/183/40, 1 December 1925, Greag to Chamber Lain

๓๗. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๕๐

๓๘. เล่มเดียวกัน หน้า ๓๖๘

๓๙. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๗๒

๔๐. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๗๔–๒๗๕

๔๑. หมายถึงผู้ต้องการเหนี่ยวรั้งระบบสังคมเก่าให้คงอยู่กับที่หรือถอยหลังยิ่งขึ้นไปอีก

๔๒. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ "วังหน้า: ตำแหน่งผู้สืบราชสมบัติ" *รักเมืองไทย* (สมมิต จันทรวงศ์ และรังสรรค์ ธนะพรพันธ์ บรรณาธิการ) โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช กรุงเทพฯ ๒๕๑๙ หน้า ๑๑

๔๓. ปรีดี พนมยงค์ *บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบอบประชาธิปไตย* โรงพิมพ์กิติเวชช์ พระนคร ๒๕๑๕ หน้า ๙

๔๔. เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ ปฏิวัติ ๒๔๗๕ แพร่พิทยา พระนคร ๒๕๑๕ หน้า ๕๘ อ้างถึง Wendell Blanchard, *Thailand, Its People, Its Society, Its culture country Scrvecy Series*; (*New Harven* : *Hraf Press, 1957*) p. 153

๔๕. ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ทรงริเริ่มสุขาภิบาลไว้บ้างแล้ว ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๗ ได้เตรียมการปรับปรุงให้เป็นเทศบาลแต่ล่าช้าเกินไปเลยเกิดการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ เสียก่อน

๔๖. ในคำแถลงการณ์ของคณะรัฐประหารภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐ นั้นได้ประกาศย้ำในอันที่จะคุ้มครองราชบัลลังก์อย่างเต็มที่ และได้กระทำการส่งเสริมสถาบันกษัตริย์อย่างจริงจัง จนเป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชนโดยทั่วไป

บทที่ ๘

การเมืองไทยภายใต้การชี้นำของ "คณะราษฎร"

(พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๔๙๐)

ความเป็นมาเบื้องต้น

คณะปฏิวัติใน พ.ศ. ๒๔๗๕ อันเกิดจากการรวมตัวกันทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน เรียกตัวเองว่า "คณะราษฎร" ได้มีการวางแผนกันขณะที่อยู่ในต่างประเทศและภายหลังเมื่อเดินทางกลับเข้ามารับราชการภายในประเทศรวมทั้งผู้ที่อยู่ในประเทศแล้วด้วย ผู้ร่วมขบวนการมี ๔ พวกด้วยกันคือ กลุ่มพลเรือน มีหลวงประดิษฐ์มนูธรรมเป็นหัวหน้า กลุ่มทหารเรือ มีนาวาตรีหลวงสินธุ์ สงครามชัยเป็นหัวหน้า กลุ่มทหารบกชั้นผู้น้อย มีพันตรีหลวงพิบูลสงครามเป็นหัวหน้า และกลุ่มนายทหารบกชั้นผู้ใหญ่ มีพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้า ร่วมด้วย พันเอกพระยาทรงสุรเดช พันเอกพระยาฤทธิ์อาคเณย์ และพันโทพระประศาสน์พิทยายุทธ์ และเมื่อรวมตัวกันเป็น "คณะราษฎร" ก่อการปฏิวัติในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็มีพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้า โดยมีจุดมุ่งหมายจะเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ

หลักการของคณะราษฎร

"คณะราษฎร" ได้กำหนดเจตนารมย์ในการปฏิวัติไว้ ๖ ประการ คือ

๑. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจของประเทศไว้ให้มั่นคง

๒. จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันน้อยลงให้มาก

๓. จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนที่จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก

๔. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน

๕. จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพไม่ขัดต่อหลัก ๔ ประการดังกล่าวข้างต้น

๖. จะต้องให้การศึกษาเต็มที่แก่ราษฎร

ภายหลังจากที่ "คณะราษฎร" ได้นำร่างรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ฉบับชั่วคราว ซึ่งหลวงประดิษฐ์ มนูธรรมและคณะราษฎรบางคนได้รีบร่างขึ้นทูลเกล้าถวายรัชกาลที่ ๗ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และส่งคืนมาในวันที่ ๒๗ มิถุนายนแล้ว ก็มีพิธีเปิดสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕

ลักษณะรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕

ในรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับชั่วคราวที่ระบุว่า อำนาจสูงสุดในแผ่นดินประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ซึ่งแต่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้นให้เป็นของปวงชนชาวไทย

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังได้รวมกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอาไว้ด้วยกัน ๓ สมัยคือ

สมัยที่หนึ่ง นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นต้นไป จนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิกในสมัยที่สองจะเข้ารับตำแหน่ง ให้คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทนจัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน ๗๐ นาย เป็นสมาชิกในสภา

สมัยที่สอง ภายในเวลา ๖ เดือนหรือจนกว่าจะจัดประเทศเป็นปรกติเรียบร้อย สมาชิกในสภาจะต้องมีบุคคล ๒ ประเภท ทำกิจกรรมร่วมกันคือ ประเภทที่หนึ่ง ผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นจังหวัดละ ๑ นายต่อราษฎร ๑๐๐,๐๐๐ คน ประเภทที่สอง

ผู้เป็นสมาชิกอยู่ในสมัยที่หนึ่ง มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่หนึ่ง ถ้าจำนวนเกินให้เลือกกันเอาเองว่าผู้ใดเป็นสมาชิกต่อไป ถ้าจำนวนขาดให้ผู้ที่มีอยู่เลือกบุคคลใด ๆ ขึ้นแทนจนครบ

สมัยที่สาม เมื่อจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรได้สอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนกว่าครึ่งและอย่างช้าต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่สองเป็นอันไม่มีอีกต่อไป[๒]

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนาซึ่งเป็นหัวหน้าคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร ได้เสนอให้พระยามโนปกรณ์นิติธาดาเป็นประธานคณะกรรมการราษฎรหรือนายกรัฐมนตรี กับคณะรัฐมนตรีรวม ๑๕ นาย ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าที่ประชุมรับรองเป็นเอกฉันท์ หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้สภาผู้แทนราษฎรร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ในที่สุดได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรในวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ และได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งพระยามโนปกรณ์นิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕

รัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับนี้มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

๑. ทางด้านนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญได้ระบุไว้ในมาตรา ๑๖ ให้มีสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น แต่มีบทเฉพาะกาลอยู่ในตอนท้าย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกีดขวางความเจริญก้าวหน้าในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ในมาตรา ๖๕ ได้กำหนดเงื่อนไขเอาไว้ว่า ถ้าราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด และอย่างช้าต้องไม่เกินกว่าสิบปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท มีจำนวนเท่ากัน คือ สมาชิกประเภทที่ ๑ ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาตามเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา ๑๖ และ ๑๗ ส่วนสมาชิกประเภทที่ ๒ ได้แก่ผู้

ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนในระหว่างที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕[๓]

๒. ทางฝ่ายบริหาร พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหนึ่งนาย และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อยสิบสี่นาย อย่างมากยี่สิบสี่นาย และในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นอกจากนั้นจะเลือกจากผู้ที่เห็นว่ามีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ แม้มิได้เป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรก็ได้ แต่ต้องเป็นผู้ที่อาจดำรงตำแหน่งการเมืองได้[๔]

การปิดสภาผู้แทนราษฎรและการงดใช้รัฐธรรมนูญ

ภายหลังจากที่รัฐบาลของพระยามโนปกรณ์นิติธาดาบริหารงานไปได้ระยะหนึ่งก็เกิดการแตกแยกกันภายในคณะราษฎร สาเหตุเนื่องมาจากการที่คณะราษฎรได้มอบให้หลวงประดิษฐ์มนูธรรมเป็นผู้ร่างโครงการเศรษฐกิจขึ้น[๕] เมื่อหลวงประดิษฐ์ได้ร่างเสร็จแล้วก็พิมพ์แจกจ่ายไปยังมวลหมู่คณะปฏิวัติ และคณะกรรมการราษฎรแล้ว ความไม่เห็นด้วยก็เกิดขึ้น พระยามโนปกรณ์นิติธาดาได้โต้แย้ง เพราะเห็นว่าโครงการดังกล่าวดำเนินตามหลักการของลัทธิคอมมิวนิสต์ รัชกาลที่ ๗ เองก็ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยว่าโครงร่างหลักเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์เหมือนกับโครงการที่ใช้อยู่ในประเทศรุสเซีย ด้วยเหตุนี้ในสมาชิกในคณะราษฎรก็แตกแยกออกเป็นสองฝ่าย โดยมีพระยามโนปกรณ์นิติธาดาฝ่ายหนึ่ง กับหลวงประดิษฐ์อีกฝ่ายหนึ่ง กลุ่มที่สนับสนุนหลวงประดิษฐ์ก็กล่าวโจมตีพระยามโนปกรณ์นิติธาดาว่าเป็นผู้ขัดขวางนโยบายก้าวหน้าของรัฐบาล นอกจากนี้ก็ยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนพกอาวุธเข้าไปในสภา

ในที่สุดพระยามโนปกรณ์นิติธาดาจึงสั่งให้ตำรวจสภาตรวจค้นและยึดอาวุธเก็บไว้ ทำให้ที่ประชุมสภาเกิดอลเวงอย่างหนัก พระยามโนปกรณ์นิติธาดาจึงได้กราบบังคมทูลแนะนำพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ออกพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทน และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราเสียชั่วคราว ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๖ เป็นต้นไป พร้อมกันนั้นรัฐบาลได้ออกแถลงการณ์ให้ประชาชนทราบมีสาระสำคัญบางประการ

๑. คณะรัฐมนตรีมีความเห็นแตกแยกออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งมีความเห็นค่อนข้างน้อยปรารถนาจะวางนโยบายเศรษฐกิจบางอย่างแบบคอมมิวนิสต์ อีกพวกหนึ่งเป็นพวกมีความเห็นฝ่ายข้างมากไม่เห็นด้วยกับโครงการนี้ โดยเห็นว่าโครงการนี้จะนำมาซึ่งความหายนะของประเทศชาติ

๒. สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งขึ้นชั่วคราว ไม่ควรมีเจตจำนงวางนโยบายเศรษฐกิจใหม่ เป็นการเปลี่ยนแปลงของเก่าที่มีอยู่เดิม

๓. สภา คณะรัฐมนตรี มีความเห็นแตกแยกกัน ก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ

๔. ฐานะของสภาและรัฐมนตรี ที่กำลังอยู่ในขณะนี้ จะปล่อยให้คงอยู่ในสภาพดังกล่าวต่อไปอีกไม่ได้[๖]

หลังจากได้มีการปิดสภาผู้แทนราษฎรประมาณ ๒ เดือน ก็มีทหารกลุ่มหนึ่งอันมีพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้าเข้าทำการรัฐประหารรัฐบาลชุดเดิมและบังคับให้พระยามโนปกรณ์นิติธาดาสละตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๕ และมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ซึ่งมีพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาพระยาพหล ฯ ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๔๗๖ แต่รัชกาลที่ ๗ ก็ทรงโปรดเกล้า ฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปอีก

การที่ พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้าร่วมกับกลุ่มนายทหารอันประกอบด้วย พ.ท. หลวงพิบูลสงคราม น.ท. หลวงศุภชลาศัย และหลวงนฤเบศร์มานิต ฯลฯ เป็นต้น ทำการรัฐประหารในครั้งนี้ก็เพราะสืบเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญหลายประการคือ

๑. เกิดการแตกแยกกันเองภายในคณะราษฎร ระหว่างกลุ่มนายทหารอาวุโสกับกลุ่มนายทหารหนุ่ม

๒. การเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ก่อให้เกิดความแตกแยกทางความคิดเห็นของคณะรัฐมนตรีออกเป็นสองฝ่าย คือฝ่ายที่ต้องการจะมีนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมกับฝ่ายต้องการจะใช้นโยบายแบบสังคมนิยม

๓. ภายหลังการเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ทำให้คณะรัฐมนตรีแตกแยกออกเป็นสองพวก คือ ฝ่ายพระยามโนปกรณ์นิติธาดา และฝ่ายหลวงประดิษฐ์มนูธรรม

๔. พระยามโนปกรณ์นิติธาดาซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีขณะนั้น ไม่ยอมให้ "คณะชาติ" อันเป็นพรรคการเมืองใหม่ ก่อตั้งขึ้นแข่งขันกับพรรคฝ่ายคณะราษฎร ทำให้เกิดเสียงแตกแยกวิพากษ์วิจารณ์กันในเวลานั้น

๕. เพื่อความอยู่รอดของ "คณะราษฎร" และการปฏิวัติ เพราะการที่พระยามโนปกรณ์นิติธาดากระทำการปิดสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราได้เช่นนี้ อาจจะทำให้จุดมุ่งหมายของการปฏิวัติล้มเหลว และกลุ่มกษัตริย์นิยมอาจฟื้นตัวขึ้นได้อีกอันจะทำให้ "คณะราษฎร" ประสบความยากลำบากก็ได้

เมื่อรัฐบาลของ พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนาได้เข้ามาบริหารงานได้ไม่นานก็มีบุคคลคณะหนึ่งซึ่งมีพระองค์เจ้าบวรเดชเป็นหัวหน้า ได้คิดทำการล้มล้างรัฐบาลในเดือนตุลาคม ๒๔๗๖ โดยอ้างว่ารัฐบาลได้ปล่อยให้บุคคลทำการหมิ่นประมาทองค์พระประมุขของชาติ และรับนายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐ์ มนูธรรม) ซึ่งถูกส่งออกไปต่างประเทศระยะหนึ่ง เมื่อครั้งกรณีอื้อฉาวเกี่ยวกับเรื่องเค้าโครงเศรษฐกิจ กลับเข้ามาดำเนินการปกครองประเทศโดยลัทธิคอมมิวนิสต์

พระองค์เจ้าบวรเดชได้วางแผนรัฐประหาร โดยการสั่งการให้กำลังทหารเข้ายึดกรุงเทพฯ ตั้งกำลังอยู่ที่ดอนเมือง และพร้อมกันนั้นก็ได้ยื่นเงื่อนไขบางประการให้รัฐบาลปฏิบัติตาม คือ

๑. รัฐบาลจะต้องจัดการทุกอย่างที่จะอำนวยผลให้ประเทศชาติมีพระมหากษัตริย์ปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ

๒. รัฐบาลจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง การตั้งและถอดถอนรัฐบาลจะต้องเป็นไปตามมติส่วนมาก ไม่ใช่กระทำด้วยการจับอาวุธดังที่แล้วมา

๓. ข้าราชการซึ่งอยู่ในตำแหน่งทั้งทหารและพลเรือนต้องอยู่นอกวงการเมือง เว้นแต่ที่อยู่ในตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ในทางการเมืองโดยตรง

๔. การบรรจุหรือแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ ต้องถือคุณวุฒิและความสามารถเป็นหลัก ไม่ถือเอาความเกี่ยวข้องทางการเมืองเป็นความชอบ

๕. การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ต้องถวายให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเลือกจริง ๆ

๖. การปกครองกองทัพบก จะต้องให้มีหน่วยผสมตามยุทธวิธีเฉลี่ยอาวุธสำคัญแยกกันไปประจำตามท้องถิ่น มิให้มีกำลังเฉพาะแห่งใดแห่งหนึ่ง"

อย่างไรก็ตาม ในที่สุดคณะรัฐประหารได้ยื่นคำขาดให้รัฐบาลลาออกโดยทันที และให้ออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่คณะ "กู้บ้านเมือง" ด้วย ทางฝ่ายรัฐบาลไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ จึงทำการสู้รบกันที่ดอนเมืองและบางเขนเป็นเวลาหลายวัน ในที่สุดฝ่ายรัฐบาลชนะ สำหรับพระองค์เจ้าบวรเดชได้เสด็จลี้ภัยต่างประเทศ

หลังจากรัฐบาลปราบปรามฝ่ายกบฏราบคาบแล้ว ก็ได้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในเดือนพฤศจิกายน–ธันวาคม โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนตำบลก่อน แล้วจึงจะเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ปรากฏว่า มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศจำนวน ๔,๒๗๘,๒๓๑ คน มีผู้มาใช้สิทธิเพียง ๑,๗๗๓,๕๓๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๑.๔๕ และได้ผู้แทนจำนวน ๗๘ คน แม้ว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิจะไม่ถึงครึ่งของทั้งหมด แต่ก็ชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งในครั้งนั้นประชาชนให้ความสนใจพอสมควร และการที่รัฐบาลยังไม่ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรโดยตรงนั้น ก็เพราะในเวลานั้นจำนวนผู้ที่อ่านออกเขียนได้มีน้อยมาก

การสละราชสมบัติของรัชกาลที่ ๗

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว รัชกาลที่ ๗ ทรงเห็นว่าการมีคณะราษฎรผูกขาดทางการเมืองอยู่พรรคเดียว ทำให้ผิดหลักในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ให้มีพรรคการเมืองหลายพรรค สำหรับจะให้ต่างพรรคต่างเหนี่ยวรั้งซึ่งกันและกัน พระองค์จึงแนะนำว่าควรที่จะให้มีพรรคการเมืองขึ้นอีก นอกเหนือจากคณะราษฎรซึ่งเป็นพรรคการเมืองของฝ่ายรัฐบาลแต่เพียงพรรคเดียว หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าการไม่ยอมให้มีพรรคการเมืองฝ่ายค้านนั้น ย่อมเป็นการขัดกับหลักการในระบอบประชา

ธิปไตย ทั้งนี้เพราะฝ่ายค้านนั้นถือเป็นสิ่งสำคัญในระบอบประชาธิปไตย การโจมตีพรรคการเมืองเป็นหน้าที่ของพรรคฝ่ายค้านหรือชี้ให้รัฐบาลรู้ว่ามีข้อบกพร่องตรงไหน ควรจะแก้ไขอย่างไร หรืออะไรคือประโยชน์สุขที่แท้จริงของราษฎรอันเป็นปัจจัยสำคัญ การค้านในสภาไม่ใช่เป็นการก่อให้เกิดการแตกความสามัคคีแต่กลับช่วยให้การบริหารประเทศเป็นไปด้วยความระมัดระวัง ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อส่วนรวม

อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ไม่สามารถปฏิบัติตามพระราชประสงค์ในการที่จะยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีก นอกเหนือจากคณะราษฎร นอกเหนือจากสาเหตุดังกล่าวแล้วน่าจะมีเหตุผลอื่นแอบแฝงอยู่ด้วย เช่น ถ้าหากเปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองหลายพรรคแล้วคณะราษฎรก็อาจเสื่อมจากความนิยมได้ เพราะจะต้องมีคนดีตั้งพรรคขึ้นมาแข่งกับคณะราษฎรทำให้การบริหารอาจเปลี่ยนมือได้

ในระหว่างรัชกาลที่ ๗ เสด็จไปประทับยังประเทศอังกฤษเพื่อรักษาพระเนตร ก็ได้ทรงมีบันทึกถึงรัฐบาลเพื่อให้นำเสนอสภาผู้แทนพิจารณารวม ๘ ข้อ ซึ่งถ้าหากรัฐบาลสามารถปฏิบัติตามพระราชประสงค์ ตามที่ปรากฏในพระราชบันทึกแล้วพระองค์ก็เสด็จกลับจากอังกฤษทันที

ความสำคัญในพระราชบันทึกมีสาระสำคัญดังนี้คือ

๑. พระองค์มีพระราชประสงค์ให้แก้ไขเกี่ยวกับการตั้งสมาชิกประเภทที่สองเสียใหม่ เพราะเท่าที่เห็นมา รัฐบาลเลือกแต่พวกที่อยู่ในคณะราษฎรเป็นส่วนมาก โดยมิได้พิจารณาถึงคุณวุฒิและความเหมาะสมเฉพาะบุคคล

๒. ทรงเห็นว่า มาตรา ๓๙ แห่งรัฐธรรมนูญยังไม่เหมาะสม เพราะพระราชบัญญัติใดที่พระมหากษัตริย์คัดค้าน สภาอาจยืนยันให้เป็นไปตามเดิมโดยความเห็นข้างมากเพียงเสียงเดียว จึงควรแก้เป็นว่า "ถ้าสภาลงมติตามเดิมโดยให้มีเสียงข้างมาก ๓ ใน ๔ ของสมาชิก"

๓. ทรงขอร้องให้รัฐบาลทำมาตรา ๑๔ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญจริง ๆ ได้แก่ เสรีภาพในการพูด การเขียน การโฆษณา การประชุมโดยเปิดเผย และการตั้งสมาคม

๔. ทรงขอให้ยกเลิก พระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญ เพราะมีวิธีการที่ขัดกับหลักเสรีภาพทางกายของประชาชน

๕. ทรงขอให้รัฐบาลอภัยโทษนักการเมือง อันได้แก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษด้วยการถูกปลดออกจากราชการ เพราะถูกสงสัยว่ามีผิดทางการเมืองก็ดี หรือถูกกล่าวหาว่ากล่าวร้ายรัฐบาลก็ดี ถูกลงโทษและพ้นโทษก็ดีแต่ถูกตัดสิทธิในการรับเบี้ย บำเหน็จบำนาญก็ดี ขอให้ได้รับบำเน็จบำนาญตามที่มีเกณฑ์ และข้าราชการที่ถูกสงสัยในข้อหาที่เป็นกบฏและที่กำลังจะถูกฟ้องร้อง ขอให้งดการฟ้องร้องจับกุม

๖. ทรงขอให้รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรให้คำมั่นเป็นลายลักษณ์อักษรว่าจะไม่ตัดกำลัง และตัดงบประมาณของทหารรักษาวังให้น้อยกว่าเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้[๕]

ปรากฏว่ารัฐบาลได้นำพระราชบันทึกดังกล่าวเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา สภาได้มีมติให้ผ่านระเบียบวาระนี้ไป เพราะเห็นว่ารัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติตามพระราชประสงค์ได้ ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงสละราชสมบัติ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๔๗๗ รัฐบาลได้กราบบังคมทูลอัญเชิญพระองค์เจ้าอานันทมหิดลขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป โดยมีกรมหมื่นอนุวัตรจาตุรนต์ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพยอาภา และเจ้าพระยายมราชเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

การก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกของหลวงพิบูลสงคราม

ก่อนหน้าที่ พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา จะอำลาไปจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยโดยสิ้นเชิงนั้น พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา ได้ประสบกับมรสุมทางการเมืองไม่น้อยเลยนับตั้งแต่หลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกกลางเดือนพฤศจิกายน ถึงเดือนธันวาคม ๒๔๗๖ แล้ว พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา ต้องกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถึง ๓ ครั้ง

ครั้งแรก รัฐบาลแพ้โหวตในสภาเกี่ยวกับสภาไม่ยอมให้สัตยาบันสัญญาจำกัดยางกับนานาประเทศ ในวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๔๗๗ ด้วยคะแนน ๗๕ ต่อ ๒๕ เสียง รัฐบาลก็เลยลาออก แต่ พ.อ. พระยาพหล ฯ ก็ได้รับการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใหม่ ได้มีการปรับปรุงตัวรัฐบาลด้วย

ครั้งที่สอง รัฐบาลถูกสมาชิกสภาตั้งกระทู้ถามเรื่องการขายที่ดินของพระคลังข้างที่ โดยสงสัยว่าจะมีการคอรัปชั่น และมีสมาชิกบางคนขอเปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายของรัฐบาล

รัฐบาลไม่ขัดข้อง แต่แล้วในคืนนั้นเอง พ.อ. พระยาพหล ฯ ก็กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายดำเนินการสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับการขายที่ดินของพระคลังข้างที่ได้โดยชอบธรรม พร้อมกันนั้นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ลาออก เพราะประธานผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ขอลาออก เนื่องด้วยมีสมาชิกบางคนกล่าวถ้อยคำพาดพิงถึงพระองค์ แต่ในที่สุดก็ได้เลือกให้ดำรงตำแหน่งต่อไปใหม่ทั้งคณะ และได้มีพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้ง พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๔๘๐ โดยมีหลวงพิบูลสงครามเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หลวงประดิษฐ์มนูธรรมเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

ครั้งที่สาม รัฐบาลแพ้มติสภาเรื่องให้มีรายละเอียดงบประมาณโดยแจ่มแจ้ง โดยนายถวิล อุดล ผู้แทนจังหวัดร้อยเอ็ดกับพวก เสนอญัตติขอแก้ไขข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับวิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณว่า การที่รัฐบาลจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภานั้น ให้รัฐบาลเสนอรายละเอียดทั้งรายรับรายจ่ายตามงบประมาณโดยแจ้งชัด เพื่อมิให้สมาชิกซึ่งเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณได้ทราบก่อนที่จะพิจารณาอนุมัติไปตามยอดงบประมาณที่เสนอมา รัฐบาลคัดค้านว่าไม่สามารถจะปฏิบัติได้ เมื่อลงมติในที่ประชุมเห็นด้วยกับญัตติด้วยคะแนนเสียง ๔๕ ต่อ ๓๑ ดังนั้นเมื่อเลิกการประชุม พระยาพหล ฯ ก็เลยกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ยอมรับใบลา โดยให้เหตุผลว่าสถานการณ์ของโลกกำลังบ็นป่วน ประกอบกับคณะรัฐมนตรีจะต้องเตรียมการรับเสด็จพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ซึ่งจะเสด็จพระราชดำเนินกลับสู่พระนคร จำเป็นจะต้องมีรัฐบาลบริหารราชการต่อไป จึงโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติกฤษฎีกายุบสภาเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๔๘๐ และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ภายใน ๙๐ วัน นับตั้งแต่วันยุบสภา ภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๔๘๑ แล้ว พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา ไม่ยอมรับตำแหน่งอีกต่อไป สภาจึงเสนอให้ พ.อ. หลวงพิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี

ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง พ.อ. หลวงพิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๔๘๑ โดยหลวงพิบูลสงครามเป็นรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย หลวงประดิษฐ์มนูธรรม เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ส่วนหลวงโกวิท อภัยวงศ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงธรรมการ หลังจากนั้นไม่นาน กล่าวคือ ในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๔๘๑ (ขณะนั้นยังถือเอาเดือนเมษายนเป็นเดือนแรกของปีใหม่) รัฐบาลได้เข้าทำการจับกุมบุคคลกลุ่มหนึ่งมีทั้งพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการพลเรือน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ และสมาชิกประเภทที่ ๒ รวมอยู่ด้วย โดยกล่าวหาว่าบุคคลคณะนี้กำลังก่อความไม่สงบขึ้นในประเทศ เพื่อที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยใช้กำลังบังคับ จึงถือว่ามีความผิดฐานก่อการกบฏ

ในการจับกุมครั้งนี้ พระยาทรงสุรเดช เป็นผู้หนึ่งที่ถูกจับกุมเพราะถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ร่วมก่อการกบฏด้วย และถูกเนรเทศออกนอกประเทศไปนับตั้งแต่วันที่ถูกจับกุม ส่วน พ.อ. พระยาฤทธิอาคเณย์ และ พ.ท. พระประศาสน์พิทยายุทธ์ ก็ถูกส่งตัวไปเป็นทูตยังต่างประเทศ ต่อมาในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๑ รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ เพื่อพิจารณาคดีกบฏครั้งนี้ซึ่งสภาผู้แทนได้อนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ศาลพิเศษได้พิจารณาพิพากษาคดีกบฏครั้งนี้ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๔๘๒ โดยได้ตัดสินลงโทษผู้ถูกฟ้องให้ได้รับโทษประหารชีวิตหลายคน โดยเฉพาะพระบรมวงศ์เธอกรมขุนชัยนาทนเรนทร พลโทพระยาเทพหัสดินทร พ.อ. หลวงชำนาญยุทธศิลป์ ซึ่งต้องคำพิพากษาคดีให้ประหารชีวิตนั้น ศาลพิจารณาเห็นว่า เป็นผู้ทำคุณความดีให้แก่ประเทศชาติมาก่อน จึงลดโทษให้เป็นจำคุกตลอดชีวิต

ในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๔๘๓ ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลจากที่กำหนดจะให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ประเภทเดียวคือประเภทที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเท่านั้น ภายหลังจากมีรัฐธรรมนูญ ๑๐ ปี โดยขอยืดเวลาออกไปเป็น ๒๐ ปี สภาลงมติรับหลักการ และประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๔๘๓ เป็นอันว่าประชาธิปไตยก็ไม่สมบูรณ์ต่อไปอีก

นโยบายต่างประเทศของไทยในสมัย พ.อ. หลวงพิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก (๒๔๘๑–๒๔๘๗)

ภายหลังเมื่อฝรั่งเศสได้ยอมแพ้แก่เยอรมนี โดยทำสัญญาสงบศึกเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๔๘๓ แล้ว รัฐบาลฝรั่งเศสได้เร่งรัดมายังประเทศไทย ขอใช้กติกาไม่รุกรานซึ่งกันและกันระหว่างไทยกับฝรั่งเศสที่ลงนามกันไว้นั้น มีผลใช้บังคับทันที โดยไม่ต้องรอผลตามหนังสือแลกเปลี่ยนที่ตกลงกันไว้นั้น

ฝ่ายไทยก็ตอบไปว่า หากต้องการเช่นนั้นทางประเทศไทยก็พร้อม เพราะมีความร้อนใจอยู่ ที่จะให้การบักบั่นเขตแดนได้เป็นไปโดยแน่นอนและเรียบร้อย เพื่อคนไทยจะได้คลายความวิตกกังวล แต่ขอให้ฝรั่งเศสตกลงในหลักการเสียก่อน กล่าวคือ

๑. ให้เส้นเขตแดนตามลำน้ำโขงเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือถือร่องน้ำลึกเป็นเกณฑ์

๒. ปรับปรุงเส้นเขตแดนให้เป็นไปตามธรรมชาติ คือให้ถือว่าแม่น้ำโขงเป็นเขตแดนระหว่างประเทศไทยและอินโดจีน ตั้งแต่ทิศเหนือมาจดทิศใต้ จนถึงเขตแดนกัมพูชา โดยให้ฝ่ายไทยได้รับดินแดนทางฝั่งขวาของแม่น้ำโขงตรงข้ามหลวงพระบางและตรงข้ามกับปากเซคืนมา

๓. ขอให้ฝ่ายฝรั่งเศสรับรองว่า ถ้าอินโดจีนเปลี่ยนจากอธิปไตยฝรั่งเศสไปฝรั่งเศสจะต้องคืนอาณาเขตลาวและกัมพูชาให้แก่ไทย [๕]

อย่างไรก็ตามฝรั่งเศสไม่ยอมตกลงด้วย จึงเกิดกระทบกระทั่งกันเสมอ ทั้งในทางหนังสือพิมพ์และประชาชน ทำให้พลเมืองของทั้งสองฝ่ายเป็นศัตรูกันไป ทางฝ่ายฝรั่งเศสที่ปกครองอินโดจีนได้มีการเคลื่อนไหวทางทหาร เตรียมการต่าง ๆ ดุจจะเข้ารุกรานประเทศไทย มีการลาดตระเวนโดยเครื่องบินรุกล้ำเข้ามาในเขตแดนไทยรวมทั้งยิงปืนเข้ามาในเขตแดนไทย ทำให้ประชาชนล้มตายและทรัพย์สินเสียหายหลายครั้ง เหตุการณ์ชักจะรุนแรงขึ้นทุกที

ทางฝ่ายไทยได้ประท้วงทางการทูตแต่ไม่ได้ผล การเจรจาเรื่องบักบั่นเขตแดนก็ไม่สามารถเจรจาให้ก้าวหน้าต่อไปได้ เพราะฝรั่งเศสไม่สามารถส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากฝรั่งเศสมาเจรจาได้ นอกจากให้ข้าราชการที่ประจำอยู่ในอินโดจีนเป็นผู้เจรจา จึงไม่สามารถตกลงกันในปัญหาระหว่างประเทศได้ เหตุการณ์นับวันแต่จะทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ

การปะทะกับฝรั่งเศสครั้งนี้ทำให้ประเทศไทยประกาศใช้กฎอัยการศึกในจังหวัดชายแดนทุกจังหวัดรวม ๒๔ จังหวัด และรัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์สงครามกับอินโดจีนฝรั่งเศสตั้งแต่วันที่ ๒ มกราคม ๒๔๘๔ เป็นต้นไป โดยสงกองทัพยึดพื้นที่ของอินโดจีนฝรั่งเศสได้แก่เมืองหลวงพระบาง นครจำปาศักดิ์ และอื่น ๆ หลายแห่ง

ภายหลังเมื่อประเทศไทยกับอินโดจีนฝรั่งเศสได้ใช้กำลังทหารเข้าทำการรบต่อสู้กันอันอาจเป็นเรื่องใหญ่ต่อไป ญี่ปุ่นซึ่งขณะนั้นได้มีอิทธิพลอยู่ในอินโดจีนทั้งทางกำลังคนและการค้า เห็นว่าประเทศไทยกับอินโดจีนกำลังจะกลายเป็นเรื่องใหญ่ ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงได้ยื่นมือเข้ามาเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งสองฝ่าย ไทยและอินโดจีนฝรั่งเศสจำต้องยินยอม จึงได้มีการประชุมกันที่กรุงโตเกียวเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๔ ผลการเจรจาปรากฏว่าฝรั่งเศสยอมยกดินแดนคืนให้แก่ไทยคืออาณาเขตบางส่วน ๑๐ ได้แก่ เมืองศรีโสภณ มงคลบุรี พระตะบอง โดยฝ่ายไทยต้องเสียเงิน ๕ ล้านเยี่ยส เป็นค่าใช้จ่ายในการซ่อมค่าเสียหายในกรณีพิพาทครั้งนี้

ในขณะเดียวกันสถานการณ์ของโลกอยู่ในภาวะตึงเครียด มีกรณีพิพาทขึ้นทั้งในทวีปเอเชียและยุโรป ประเทศไทยทั้ง ๆ ที่ประกาศนโยบายเป็นกลางแต่ก็ได้เตรียมการไว้ทุกทาง เช่น ได้พยายามให้ประชาชนพลเมืองมีความสามัคคีตั้งหน้าทำมาหากิน แนะนำในการทำสวนครัว เลี้ยงสัตว์ (ส่งเสริมวัฒนธรรมเพื่อให้ประชาชนมีความรักชาติ ให้เสียสละเพื่อชาติ การกระทำนี้ได้กระทำทั้งทางบทความทางวิทยุกระจายเสียงและทางหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้เป็นไปเพื่อปลุกใจประชาชนให้มีความรักชาติให้เสียสละเพื่อชาติเป็นส่วนรวม

ในวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๔๘๔ รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่คนไทยในเวลาสงครามต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยมีหลักสำคัญว่า เพื่อกำหนดหน้าที่ของคนไทยเมื่อประเทศต้องเข้าทำการรบกับศัตรูต่างประเทศ และมีเหตุผลว่าเมื่อประเทศไทยต้องเข้าทำการรบ ประชาชนชาวไทยทุกคน ทุกเพศและทุกวัย ต้องมีหน้าที่ช่วยเหลือบ้านเมืองทุกทาง โดยมอบกำลังกาย กำลังใจ กำลังทรัพย์ รับใช้บ้านเมืองจนสุดความสามารถ เข้าต่อต้านมิให้ต่างประเทศรุกล้ำเข้ามาในเขตบ้านเมืองเราได้ และป้องกันทุกวิถีทาง มิให้ต่างประเทศจะพึงใช้ประโยชน์ในสิ่งที่เรามีอยู่แล้วนั้นได้

อย่างไรก็ตามเป็นที่เข้าใจแน่ชัดแล้วว่า ญี่ปุ่นจะต้องเปิดฉากสงครามเอเชียบูรพาแน่ ประเทศไทยจะต้องตกอยู่ในฐานะลำบากแน่นอน ทางฝ่ายไทยได้ทาบทามอังกฤษว่าถ้าญี่ปุ่นเข้าเมืองไทยจะทำอย่างไร ทางฝ่ายอังกฤษก็ตอบว่าถ้าไทยสู้อังกฤษก็จะต้องช่วยเต็มที่เท่าที่จะช่วยได้ ไทยเองก็ยืนยันจะสู้แน่ แต่ไม่ทราบว่าจะสู้ได้นานเท่าใด

ในคืนวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๔๘๔ นายซุโบกามิ เอกอัครราชทูตญี่ปุ่นพร้อมด้วยคณะ คือผู้ช่วยทูตทหารบก ผู้ช่วยทูตทหารเรือ ได้เข้าพบนายดิเรก ชัยนาม รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศไทยโดยแจ้งให้ทราบว่า ญี่ปุ่นจำเป็นต้องประกาศสงครามกับสหรัฐและอังกฤษ กองทัพญี่ปุ่นจำต้องขอเดินผ่านประเทศไทยเพื่อโจมตีประเทศทั้งสองซึ่งเป็นศัตรู ญี่ปุ่นจึงขอแจ้งให้ทราบเป็นทางการ ทางฝ่ายไทยได้ตอบไปว่าประเทศไทยประกาศวางตัวเป็นกลาง ไม่มีนโยบายช่วยเหลือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและมีนโยบายแน่นอนว่า ไม่ว่ากองทหารประเทศใดถ้าเข้าในดินแดนไทยให้ต่อต้านเต็มที่ ในขณะนั้นผู้ที่จะสั่งเปลี่ยนนโยบายได้คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ** ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและนายกรัฐมนตรี แต่ก็ไม่อยู่ในกรุงเทพ ฯ ขณะนั้น ในที่สุดญี่ปุ่นก็ยกพลขึ้นบกตามจุดต่าง ๆ ของประเทศไทย เกิดการต่อสู้กันอย่างนองเลือดในคืนนั้น

ในเช้ารุ่งขึ้นวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๔๘๔ นายกรัฐมนตรีกลับมาจากตรวจราชการและได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรี โดยสรุปให้ในที่ประชุมเห็นว่าไม่มีทางต่อสู้อย่างใดและฝ่ายสัมพันธมิตรก็มาช่วยไม่ได้ ในที่สุดจอมพล ป. พิบูลสงครามก็ตกลงที่จะยุติการต่อสู้กับญี่ปุ่น โดยพิจารณาข้อเสนอของญี่ปุ่นที่ยื่นมา ๓ แผนให้เลือกเอาแผนใดแผนหนึ่งคือ แผนแรก ญี่ปุ่นเพียงขอเดินทหารผ่านไปเท่านั้น แผนที่สอง ไทยกับญี่ปุ่นทำสัญญาสัมพันธมิตรกันเพื่อป้องกันประเทศไทย แผนที่สาม ไทยกับญี่ปุ่นประกาศเป็นสหายสงครามร่วมรุกร่วมรบต่ออังกฤษและสหรัฐ และในการนี้ญี่ปุ่นพร้อมที่จะให้ดินแดนที่ไทยเสียให้แก่อังกฤษและฝรั่งเศสกลับคืนมาทั้งหมด

คณะรัฐมนตรีมีความคิดเห็นแตกแยกหลายฝ่าย มีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยกับแผนที่สาม ฝ่ายไม่ออกความเห็นและฝ่ายที่เห็นด้วยกับแผนที่หนึ่ง ฝ่ายหลังมี ๓ คน คือ นายดิเรก ชัยนาม พล. ต.อ. อดุลย์ อดุลเดชจรัส และนายปรีดี พนมยงค์ ในที่สุดที่ประชุมลงมติให้รับแผนที่หนึ่ง

ในที่สุดรัฐบาลได้ออกแถลงการณ์ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันว่า เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๔๘๔ เวลาประมาณ ๒.๐๐ น. กองทหารญี่ปุ่นได้เข้าสู่ประเทศไทยโดยทางทะเลในจังหวัดสงขลา ปัตตานี ประจวบคีรีขันธ์ นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี (บ้านดอน) และบางปู ส่วนทางบกได้เข้ามาทางจังหวัดพระตะบองและพิบูลสงคราม เกือบทุกแห่งทหารและตำรวจไทยได้ทำการต่อสู้อย่างเข้มแข็ง

อนึ่งในเวลาเดียวกันก็ได้มีข่าวจากต่างประเทศว่ากองทัพเรือญี่ปุ่นได้เข้าโจมตีเกาะฮาวายและฟิลิปปินส์ของสหรัฐ ได้ส่งทหารขึ้นบกที่โกตาบารูในเขตมลายูของอังกฤษและเข้าโจมตีสิงคโปร์โดยเครื่องบินอย่างหนัก

ในเรื่องนี้เอกอัครราชทูตญี่ปุ่นได้มาที่ทำเนียบนายกรัฐมนตรีในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๔๘๔ เวลา ๒๒.๓๐ น. ได้ชี้แจงต่อรัฐมนตรีต่างประเทศว่า ได้ประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐ แต่มิได้ถือว่าไทยเป็นศัตรูหากแต่มีความจำเป็นต้องขอทางเดินผ่านอาณาเขตไทย

รัฐบาลไทยเห็นว่าเหตุการณ์ครั้งนี้ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และเนื่องจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นการจะต่อสู้ไปก็เป็นการเสียเลือดเนื้อชาวไทยโดยเปล่าประโยชน์ จึงจำต้องพิจารณาตามข้อเสนอของรัฐบาลญี่ปุ่นและผ่อนผันให้ทางเดินแก่กองทัพญี่ปุ่น โดยได้คำมั่นจากรัฐบาลญี่ปุ่นเป็นลายลักษณ์อักษรว่า จะเคารพเอกราชอธิปไตยและเกียรติศักดิ์ของไทย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้ตกลงให้ทางเดินทัพแก่ญี่ปุ่นและการต่อสู้ระหว่างไทยกับญี่ปุ่นก็ได้หยุดลง

หลังจากที่นายกรัฐมนตรีได้ตกลงยินยอมให้กองทัพญี่ปุ่นผ่านประเทศแล้ว ปรากฏว่ารัฐมนตรีหลายคนถูกญี่ปุ่นตั้งข้อรังเกียจ หาว่ามีเจตนาขัดขวางกองทัพญี่ปุ่น บุคคลที่ถูกเพ่งเล็งที่สุดคือ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพราะเหตุที่หลังจากประเทศไทยยอมให้กองทัพญี่ปุ่นผ่านประเทศไทยแล้ว กองทัพญี่ปุ่นก็ได้เจรจาขอยืมเงินจากประเทศไทยหลายสิบล้านบาท เพื่อใช้จ่ายขณะที่พำนักอยู่ในประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงได้ชี้แจงเหตุผลคัดค้านการกระทำครั้งนี้ เพราะผิดเงื่อนไขที่ญี่ปุ่นขอตกลงในครั้งแรก การขอร้องในครั้งแรกของญี่ปุ่นเพียงขอให้กอง

ทัพญี่ปุ่นผ่านเท่านั้น แต่กลับมาขอกู้เงินซึ่งนอกเหนือจากเงื่อนไขที่ตกลงกัน และถ้ายอมให้แล้วประเทศไทยจะได้รับความเสียหายโดยที่ต้องพิมพ์ธนบัตรเพิ่มขึ้น จะทำให้เงินหมุนเวียนในตลาดเมืองไทยมากเป็นเหตุให้เงินเฟ้อ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงเสนอต่อสภาให้แต่งตั้งนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เมื่อ ๑๖ ธันวาคม ๒๔๘๔ แทนเจ้าพระยายมราชซึ่งถึงแก่อสัญกรรม สภาผู้แทนก็อนุมัติและในวันรุ่งขึ้นคือวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๔๘๔ รัฐบาลก็แต่งตั้ง พลตรีเภา เพียรเลิศบริภัณฑ์ยุทธกิจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอีกตำแหน่งหนึ่ง และต่อมาในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๔๘๔ ได้ใช้กติกาสัญญาสัมพันธไมตรีระหว่างไทยกับญี่ปุ่น ซึ่งเป็นการร่วมมือระหว่างไทยกับญี่ปุ่นนั่นเอง

นายปรีดี พนมยงค์ ได้ริเริ่มตั้งขบวนการเสรีไทยอย่างลับ ๆ ในระหว่างผู้ที่ไว้เนื้อเชื่อใจกัน หลังจากวันที่รัฐบาลยอมให้กองทัพญี่ปุ่นผ่านเข้าประเทศไทยแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้ประเทศไทยและคนไทยได้สิทธิเสรีภาพคืนมาเหมือนเมื่อครั้งก่อนวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๔๘๔ เมื่อนายปรีดี พนมยงค์ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยงานเสรีไทยก็ได้เป็นปึกแผ่นเข้มแข็งยิ่งขึ้น ทางฝ่ายกองทัพญี่ปุ่นมีความพอใจที่นายปรีดี พนมยงค์ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไป เพราะจะได้ไม่มีโอกาสขัดขวางความต้องการของฝ่ายญี่ปุ่นเกี่ยวกับการเงินได้ ทั้งนี้ด้วยเข้าใจว่าเมื่อไปดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เสียแล้วก็หมดอำนาจไป เหตุการณ์เช่นนี้กลับทำให้นายปรีดี พนมยงค์ ดำเนินการเกี่ยวกับขบวนการเสรีไทยได้อย่างเสรียิ่งขึ้น

ในที่สุดประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนนโยบายเป็นประกาศสงครามกับสหรัฐและอังกฤษ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๔๘๕ โดยตกลงว่าจะประกาศสงครามในเวลา ๑๒.๐๐ น. ตรง แต่เมื่อใกล้เวลาปรากฏว่าผู้สำเร็จราชการอยู่ในกรุงเทพ ฯ เพียงสองคน ส่วนนายปรีดีไม่อยู่ไปต่างจังหวัด ในที่สุดประธานผู้สำเร็จราชการให้ประกาศชื่อของนายปรีดีลงไปในตำแหน่งผู้สำเร็จ ฯ ด้วย แม้จะไม่ได้ลงนาม จึงเป็นอันว่าลงชื่อ ๒ คน ประกาศเป็น ๓ คน

เนื่องจากไทยประกาศสงครามต่อสหรัฐและอังกฤษแล้ว เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๔๘๕ จอมพล ป. ก็กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เพื่อที่จะให้โอกาสได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ในขณะนั้น และได้ทรงโปรดเกล้า ฯ ให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปเมื่อ ๗ มีนาคม ๒๔๘๕

ต่อมารัฐบาลได้เสนอรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยได้มีบทบัญญัติว่า "ถ้ามีพฤติการณ์สำคัญกระทบถึงนโยบายภายในและภายนอกประเทศอันเป็นการพ้นวิสัยหรือมีเหตุขัดข้องที่จะทำให้การเลือกตั้งในขณะที่กำหนดเวลาสี่ปีสิ้นสุดลงไม่ได้ ก็ให้ตราพระราชบัญญัติขยายเวลาออกไปอีกคราวละไม่เกินสองปีได้ ที่ประชุมรับหลักการและประกาศใช้เมื่อ ๓ ธันวาคม ต่อมา ๕ ธันวาคม รัฐบาลได้เสนอพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปไม่เกิน ๔ ปี นับตั้งแต่วันที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนสิ้นสุดลง ที่ประชุมรับหลักการและได้ลงมติใช้เป็นกฎหมายได้

* วันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๔๘๖ รัฐบาลญี่ปุ่นซึ่งยึดดินแดนต่าง ๆ ได้เพราะผลแห่งสงครามได้ตกลงยินยอมให้ประเทศไทยขยายอาณาเขต โดยยกรัฐกลันตัน ตรังกานู ไทรบุรี ปลิสและเชียงตุงกับเมืองพานให้เป็นราชอาณาจักรไทย

๓ *สาเหตุการสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. ในยุคแรก*

ในช่วงระยะเวลาที่จอมพล ป. พิบูลสงครามดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกนั้นเป็นช่วงที่ไทยต้องเข้าไปมีส่วนพัวพันกับสงครามด้านเอเชียบูรพาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสงครามโลกครั้งที่ ๒ และเมื่อใกล้ถึงเวลาที่จะสิ้นสุดสงครามเอเชียบูรพา จอมพล ป. ก็ต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองไปตามวิถีทาง สาเหตุที่จอมพล ป. ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีอยู่หลายประการกล่าวคือ

๑. การประกาศพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ ๒๔๘๗ (ขณะสมัยปิดประชุมสภา) และแต่งตั้งให้ พ.อ. ช่วง เชวงศักดิ์สงคราม รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองนายกรัฐมนตรีมีอำนาจบริหารราชการทั้งสิ้นที่เพชรบูรณ์แทนนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ ๖ ก.พ. ๒๔๘๗ เพื่อเตรียมการย้ายกรุงเทพ ฯ ไปอยู่เพชรบูรณ์

๒. ประกาศพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล พ.ศ. ๒๔๘๗ เพื่อจัดสร้างพุทธบุรีมณฑลขึ้น เพื่อเป็นแหล่งประดิษฐานพระบวรพุทธศาสนาที่สระบุรี

ต่อมาในเมื่อสิ้นสมัยบีคประชุม รัฐบาลได้นำพระราชกำหนดเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติตามรัฐธรรมนูญในวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๔๘๗ ที่ประชุมลงคะแนนลับไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับแรกและลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับที่สองในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม๒๔๘๗

ดังนั้นในวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๔๘๗ จอมพล ป. จึงกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งโดยอ้างเหตุว่า เพราะสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ อันเป็นผลให้พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพยอาภา ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทรงลาออกจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ดังนั้นคณะผู้สำเร็จ ฯ ก็เลยเหลือเพียงคนเดียวคือ นายปรีดี พนมยงค์ ดังนั้นในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๘๗ สภาก็ลงมติให้นายปรีดีเป็นผู้สำเร็จราชการเพียงคนเดียว และในวันเดียวกันนั้นเองประธานสภาก็รับสนองพระบรมราชโองการประกาศตั้งนายควง อภัยวงศ์ รองประธานสภาให้เป็นนายกรัฐมนตรี จอมพล ป. ก็ยังคงดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก

นายควงซึ่งแต่งตั้งให้จอมพล ป. เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๔๘๗ ได้ประกาศยุบเลิกตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและรอง โดยตั้งแม่ทัพใหญ่และรองแม่ทัพใหญ่แทนโดยให้ พลเอกพจน์ พหลโยธิน (พระยาพหลฯ) เป็นแม่ทัพใหญ่ และผู้บัญชาการทหารบก และพลโทชิต มั่นศิลป สินาด โยธารักษ์ เป็นรองแม่ทัพใหญ่

การแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการเมืองของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

เนื่องจากประเทศชาติตกอยู่ในสภาวะสงคราม รัฐบาลจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๒) โดยกำหนดให้ขยายอายุของสมาชิกชุดนี้ออกไปอีกไม่เกิน ๒ ปี นับแต่สิ้นวาระเป็นต้นไป โดยมีเหตุผลว่าอยู่ในระหว่างสงครามไม่สามารถดำเนินการเลือกตั้งได้และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๘๗

อนึ่งเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๔๘๘ สภาลงมติเห็นชอบกับข้อเสนอของรัฐบาล

จัดตั้งกรรมาธิการวิสามัญไปพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญจำนวน ๒๗ นาย เมื่อ ๑๙ กรกฎาคม ๒๔๘๘ และเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขต่อสภาเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๙

ภายหลังจากที่ญี่ปุ่นประกาศยอมแพ้พันธมิตรในวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๔๘๘ แล้ว ท่าทีของประเทศไทยก็เริ่มเด่นชัดขึ้นถึงลักษณะของการเอาตัวรอด ในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินได้ออกประกาศสันติภาพ โดยถือว่าการประกาศสงครามของไทยต่อสหรัฐและอังกฤษเป็นโมฆะและประเทศไทยก็พร้อมจะคืนดินแดนให้กับอังกฤษไป เพื่อความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ นายควง อภัยวงศ์ จึงกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๔๘๘

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนพระองค์ คือนายปรีดี พนมยงค์ ได้เชิญประธานสภาผู้แทนราษฎรไปพบ ณ ทำเนียบท่าช้างวังหน้า แจ้งให้ทราบว่านายกรัฐมนตรีได้ลาออกไปตามเหตุผลที่กล่าวและชี้แจงให้ทราบว่าในสถานการณ์เช่นนี้ผู้ที่สมควรจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อเจรจากับพันธมิตรควรจะเป็น ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าเสรีไทยนอกประเทศ แต่โดยเหตุที่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ยังไม่เดินทางเข้ามาในประเทศ จึงควรให้นายทวี บุญยเกต เป็นนายกรัฐมนตรีไปพลางก่อน ดังนั้นในวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๔๘๘ ประธานสภาจึงเรียกประชุมสภาและเสนอประกาศแต่งตั้งนายทวี บุญยเกต เป็นนายกรัฐมนตรีต่อผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนพระองค์ต่อไป (ตั้งเมื่อ ๓๑ สิงหาคม ๒๔๘๘) นายทวี บุญยเกต เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อรอการกลับมารับตำแหน่งแทนในฐานะนายกรัฐมนตรีคนต่อไปของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ภายหลังที่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐ เดินทางกลับมาถึงกรุงเทพ ฯ แล้ว นายทวี บุญยเกต ก็กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งและมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ในวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๔๘๘

ในสมัยที่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่นั้นเอง ปรากฏว่าชาวจีนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดพระนคร ตอนถนนเยาวราชและบริเวณสำเพ็งได้ก่อความไม่สงบขึ้น รัฐบาลจึงเข้าดำเนินการระงับเหตุและได้ทำเรื่องเสนอต่อสภาเมื่อ ๒๒ กันยายน ๒๔๘๘ พอสรุปเป็นสาเหตุที่เกิดกรณีดังกล่าวได้ ๓ ประการ คือ

๑. ชาวจีนคับแค้นมานาน สมัยรัฐบาลนายควงและจอมพล ป. ทิเดียนคนจีนรุนแรง

๒. ชาวจีนเข้าใจผิดคิดว่ารัฐบาลห้ามมิให้ชักธงชาติจีนขึ้นเพื่อฉลองชัยชนะ รัฐบาลเพียงแต่ขอร้องให้ชักธงชาติไทยด้วยแต่ชาวจีนไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย

๓. พวกอาชญากรส่งคนยุแหย่

ต่อมาในวันที่ ๑ มกราคม ๒๔๘๙ รัฐบาลได้ออกแถลงการณ์ ยกเลิกสถานการณ์สงครามระหว่างไทยกับอังกฤษและตกลงทำสัญญาสมบูรณ์แบบกับอังกฤษเมื่อ ๑ มกราคม ๒๔๘๙ (กับออสเตรเลียเมื่อ ๒ มีนาคม ๒๔๘๙)

สาระสำคัญของความตกลงสมบูรณ์แบบ มีอยู่หลายประการด้วยกัน[๖] คือ

๑. ไทยจะต้องจัดการเรื่องที่ไทยประกาศสงครามกับอังกฤษให้สู่สภาพเดิมก่อนวันประกาศ

๒. ไทยยืนยันว่าการกระทำต่าง ๆ ซึ่งไทยกระทำต่ออังกฤษภายหลังญี่ปุ่นเข้าเมืองไทยเป็นโมฆะ และจะจัดการให้สู่สภาพเดิมหรือให้ค่าทดแทนสำหรับทรัพย์สินของอังกฤษที่เสียหายไป

๓. ไทยยอมรับผิดชอบในการพิทักษ์รักษาและคืนสภาพไม่เสื่อมเสียซึ่งราคาทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ทุกชนิดของอังกฤษในประเทศไทย

๔. ไทยยอมรับว่าสงครามที่ญี่ปุ่นทำครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความสำคัญเกี่ยวกับการป้องกันมาลายู พม่า อินเดีย และอินโดจีน และความมั่นคงทางมหาสมุทรอินเดีย และแคว้นแปซิฟิคตะวันออกเฉียงใต้ ฉะนั้นจะร่วมมือเต็มที่ในบรรดาข้อตกลงเพื่อความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งองค์การสหประชาชาติหรือคณะมนตรีความมั่นคงเห็นชอบแล้ว

๕. ไทยจะไม่ตัดคลองข้ามอาณาเขตไทยเชื่อมมหาสมุทรอินเดียกับอ่าวไทย (ขุดคอคอดกระ) โดยรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักรมิเห็นพ้องด้วย

๖. ไม่ช้ากว่าวันที่ ๑ กันยายน ๒๔๙๐ รัฐบาลไทยรับว่านอกจากจะได้เป็นไปตามคำแนะนำของคณะกรรมการประสมในวอชิงตัน หรือองค์คณะใด ๆ ที่จะทำการแทน

และในกรณีข้าว นอกจากจะให้เป็นไปตามคำร้องขอขององค์การพิเศษที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อการนั้นแล้ว จะห้ามบรรดาการส่งข้าว ดีบุก ยาง และไม้สักออกนอกประเทศ และจะจัดระเบียบการค้าและเร่งเร้าการผลิตโภคภัณฑ์เหล่านี้

๗. ไทยจะให้ข้าวสารโดยไม่คิดมูลค่า ๑ ½ ล้านตันแก่องค์การซึ่งรัฐบาลสหราชอาณาจักรจะได้ระบุ ซึ่งในขณะนั้นตันละประมาณ ๒๘ ปอนด์ (ปอนด์ละ ๖๐ บาท) เท่ากับ ๒,๕๒๐ ล้านบาท

๘. ไม่ช้ากว่าวันที่ ๑ กันยายน ๒๔๙๐ รัฐบาลไทยจะจัดให้องค์การข้าวดังกล่าวใช้ประโยชน์ได้ในข้าวทั้งหมดอันเป็นส่วนที่เหลือจากความต้องการภายในประเทศ โดยคิดราคาที่กำหนดด้วยความตกลงกับองค์การนั้น

๙. ไทยจะทำความตกลงกับรัฐบาลอังกฤษและอินเดียเกี่ยวกับการร่วมบำรุงรักษาที่ฝังศพสงคราม

๑๐. โดยคำนึงถึงคำมั่นสัญญาซึ่งไทยให้โดยความตกลงนี้ รัฐบาลอังกฤษและอินเดียจะสนับสนุนไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ

ผลจากข้อตกลงสมบูรณ์แบบดังกล่าวนี้เอง จะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองภายในของไทยในช่วงเวลาต่อไป

๔ ประชาธิปไตยภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒

รัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ ๑ ในวันที่ ๖ มกราคม ๒๔๘๙ โดยวิธีแบ่งเขต เขตละ ๑ คน ได้สมาชิกสภาผู้แทนจำนวน ๙๖ คน จึงเป็นอันว่าคณะรัฐบาลสิ้นสุดลงตามวาระ ภายหลังการเลือกตั้งได้ผ่านพ้นไปแล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้เปิดประชุมสภาเสนอให้นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีสืบต่อจาก ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๔๘๙ ต่อมาในวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๙ สมาชิกสภาประเภทที่ ๒ มีจำนวน ๖ นาย ประกอบด้วย พระยามานวราชเสวี นายทองเย็น ลีละเมียน พลโท หลวงเกรียงศักดิ์พิชิต ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นายยล สมานนท์ และนายดิเรก ชัยนาม ได้

เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับแก้ไขใหม่ สภารับหลักการและตั้งกรรมาธิการรับไปพิจารณา

นับตั้งแต่เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญและมีข่าวว่าจะเลิกสมาชิกสภาผู้แทนประเภท ๒ ได้มีนักการเมืองจับกลุ่มกันในสภาหลายกลุ่มหรือจะเรียกว่าพรรคก็ได้ ที่สำคัญได้แก่ พรรคสหชีพ มีนายเดือน บุนนาค เป็นหัวหน้า พรรคแนวรัฐธรรมนูญ มีพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นหัวหน้า พรรคประชาธิปัตย์ มีพันตรีควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้า พรรคกสิกร มีพันเอกช่วง เชวงศักดิ์สงคราม เป็นหัวหน้า นอกจากนี้ก็มี พรรคธรรมาธิปัตย์ พรรคก้าวหน้า พรรคชาติสังคมประชาธิปไตย และพรรคประชาชน เป็นต้น

ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อสภา แต่สภายังไม่เห็นสมควรให้มีจึงยังไม่ยอมรับหลักการของพระราชบัญญัติดังกล่าว

เนื่องด้วยสถานการณ์ทางเศรษฐกิจหลังสงครามกำลังตกต่ำอย่างมาก ประชาชนได้รับความเดือดร้อน นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ส.ส. อุบลราชธานีกับพวกจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในสภาวะคับขันต่อสภา เพื่อป้องกันผู้ขายหรือจำหน่ายตั้งราคาตามใจชอบและแสวงหากำไรพิเศษ รวมทั้งป้องกันข้าราชการสมรู้ร่วมคิดกับพ่อค้าด้วย ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในสภาต่อเนื่องกัน ๒ คราวประชุม ที่ประชุมลงมติเมื่อ ๑๘ มีนาคม ด้วยการลงคะแนนลับ ๖๕ ต่อ ๖๓ นับว่ารัฐบาลแพ้มติสภา

ก่อนจะตั้งกรรมาธิการไปพิจารณา นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อที่ประชุมว่า คณะรัฐมนตรีเกรงว่า กฎหมายดังกล่าวจะเป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชนจึงไม่สามารถบริหารราชการได้จึงขอลาออกจากตำแหน่งตั้งแต่ ๑๘ มีนาคม ๒๔๘๙ สภาชาวเสียงจะเลือกนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่รอให้ประธานสภา (พระยามานวราชเสวี) ไปทาบทามในที่สุดนายปรีดี พนมยงค์ ยอมรับ แต่โดยที่นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภา ดังนั้นนายจำรัส สุวรรณชีพ สมาชิกสภาประเภท ๒ จึงลาออกเพื่อเปิดโอกาสให้ตั้งนายปรีดีเป็นสมาชิกสภาประเภท ๒ เมื่อนายปรีดี พนมยงค์ ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาประเภทที่ ๒ แล้ว ต่อมาในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๔๘๙ นายปรีดีก็ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

ศาลฎีกาได้วินิจฉัยชี้ผ่านเมื่อต้นเดือนเมษายน ๒๔๘๙ ว่าบทบัญญัติแห่งอาชญากรสงครามที่บัญญัติให้ลงโทษแก่การกระทำที่ได้ทำไปก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นโมฆะใช้บังคับคดีไม่ได้ ผู้ถูกจับและพ้องร้องกล่าวหาว่าเป็นอาชญากรสงครามจึงถูกปล่อยตัวทุกคน

รัฐบาลได้เจรจากับอังกฤษตกลงกันว่าแทนที่ฝ่ายไทยจะส่งข้าวให้แก่อังกฤษนั้น แต่ต่อไปนี้อังกฤษจะเป็นฝ่ายซื้อข้าวไปจากรัฐบาลไทย (จำนวนล้านสองแสนตัน) ภายใน ๑๒ เดือน ถ้าส่งให้ไม่หมดที่ขาดจะต้องส่งให้เขาเปล่า ๆ โดยกำหนดจากราคา ๑ ตันหรือ ๒ ตัน เป็นราคาข้าว ๑๒ ปอนด์ ๑๔ ชิลลิง คือมาตรฐาน ทั้งยังหัก ๓๕% ถ้าข้าวมีจำนวนไม่ครบถ้วน นอกจากนี้ก็ยังติดต่อกับอังกฤษให้เพิกถอนเงินไทยที่กักกันไว้ที่อังกฤษ ๑๕ ล้านปอนด์ด้วย ส่วนรัฐบาลสหรัฐก็ได้ประกาศเพิกถอนการกักกันเงินไทยไว้เช่นกัน สำหรับรัฐบาลฝรั่งเศสได้ยื่นข้อเสนอทวงดินแดนสี่จังหวัดในอินโดจีนที่ได้มาในสมัยจอมพล ป. กลับคืน ไทยอยู่ในสภาพเสียเปรียบ สมาชิกสภาฝ่ายค้านได้อภิปรายโจมตีอย่างรุนแรง ในที่สุดรัฐบาลได้แต่งตั้งนายควง อภัยวงศ์ เป็นผู้แทนไปเจรจาและได้ตกลงคืนให้ฝรั่งเศสไปทั้งหมด

ในวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๔๘๙ ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มี ๒ สภา คือ พฤฒสภากับสภาผู้แทน

พฤฒสภา ประกอบด้วยสมาชิกสภา ๘๐ คน ราษฎรเลือกตั้งมีอายุคราวละ ๖ ปี ในวาระแรก "ให้มีองค์การเลือกตั้ง" ได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนที่อยู่ในตำแหน่งในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ ให้เลือกภายใน ๑๕ วัน นับแต่ใช้รัฐธรรมนูญ (ต้องมีผู้สมัคร)

สภาผู้แทน ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ราษฎรเลือกตั้ง เริ่มแรกให้สมาชิกสภาที่กำลังอยู่ในตำแหน่ง ๙๐ คนเป็นผู้แทนต่อไป และที่จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน ให้เลือกสมาชิกสภาเพิ่มขึ้นอีกคนหนึ่ง คือ จำนวนทุกแสนคน

ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว นายปรีดี พนมยงค์ ก็กราบถวายบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง แต่สภาก็ตกลงเลือกนายปรีดีเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป ภายหลังจากที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งนายปรีดีเป็นนายกรัฐมนตรี ในคืนวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๔๘๙ รัชกาลที่ ๘ ก็เสด็จสวรรคต และในคืนนั้นเองนายปรีดีขอความเห็นชอบต่อสภาให้

อัญเชิญพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดช กรองราชย์สืบสันตติวงศ์ต่อไป โดยมีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประกอบด้วย พระสุธรรมวินิจฉัย พระยานลราชสุวจน์ นายสงวน จุฑะเตมีย์ (พฤฒสภา) และในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๔๘๙ หลังเลิกประชุมสภา นายกรัฐมนตรีถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง โดยเหตุผลที่ว่า พระเจ้าอยู่หัวผู้ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีได้เสด็จสวรรคต นายกรัฐมนตรีจึงต้องลาออก

อย่างไรก็ตาม นายปรีดีก็ยังได้รับความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปอีก แต่เนื่องด้วยกรณีสวรรคตของรัชกาลที่ ๘ รัฐบาลยังไม่สามารถจะหาสาเหตุที่แท้จริงได้ เสียงตำหนิรัฐบาลจึงเริ่มรุนแรงขึ้นทุกที ในที่สุดนายปรีดีจึงกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งโดยอ้างว่าตรากตรำมานาน อนามัยเสื่อมโทรม รัฐสภาจึงตกลงเลือกพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์เป็นนายกรัฐมนตรีแทนต่อไปเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๔๘๙

ในสมัยแรกของรัฐบาลชุดนี้ นายทองเปลว ชลภูมิรัฐมนตรีได้แสดงวัตถุประสงค์การตั้งองค์การสรรพาหาร วิธีดำเนินการ การเงินขององค์การตลอดจนอุปสรรคต่าง ๆ ในการจัดตั้งต่อที่ประชุม องค์การสรรพาหารเป็นองค์การซื้อสินค้ามาจำหน่ายแก่ประชาชนในราคาพอสมควร ส่วนใหญ่เกี่ยวกับอาหารการกิน เนื่องด้วยรัฐบาลไม่สามารถจะแก้ปัญหาค่าครองชีพได้ ในที่สุดเมื่อถึงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๔๙๐ พรรคประชาธิปัตย์ได้ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลติดต่อกันถึง ๗ วัน ๗ คืน และวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๔๙๐ เมื่อลงมติแล้วสภาไว้วางใจ ๘๖ : ๕๕ งดออกเสียง ๑๖ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจึงกราบถวายบังคมลาออกเพื่อปรับปรุงคณะรัฐมนตรี แต่แล้วในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๔๙๐ ก็โปรดเกล้า ฯ ให้พลเรือตรีถวัลย์ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และในสมัยที่สองนี้เองรัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ก็ถูกคณะทหารก่อการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐

* *การรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐*

สาเหตุของการรัฐประหารใน พ.ศ. ๒๔๙๐ พอสรุปสาระสำคัญได้หลายประการ[๓] คือ

(๑) ความเดือดร้อนของประชาชนอันเนื่องมาจากขาดแคลนข้าวบริโภค ทั้งนี้

เป็นผลมาจากอุทกภัยในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ทำให้เนื้อที่เพาะปลูกเสียหายหมด นอกจากนั้น ข้าวที่ผลิตได้ต้องถูกญี่ปุ่นบังคับซื้อเพื่อนำไปเลี้ยงทหารญี่ปุ่น ที่ตั้งอยู่ในและนอกประเทศ ประกอบกับจำนวนผู้บริโภคเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่การผลิตข้าวมีปริมาณคงที่หรือลดลง จึงทำให้เกิดขาดแคลนข้าวบริโภคและยิ่งเมื่อไทยทำสัญญา "ความตกลงสมบูรณ์แบบ" กับอังกฤษในสมัย ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นรัฐบาล ซึ่งตามสัญญาไทยจะต้องส่งข้าวให้อังกฤษเป็นจำนวน ๑ ล้าน ๕ แสนตันโดยไม่คิดมูลค่าภายในวันที่ ๑ กันยายน ๒๔๙๐ แต่ต่อมาในสมัยนายปรีดีแก้ไขใหม่เป็นการขายข้าวให้อังกฤษในราคาตันละ ๑๒ ปอนด์ ๑๔ ชิลลิง โดยต้องส่งให้ครบภายในเวลา ๑๒ เดือน ถ้าส่งไม่ครบตามเวลารัฐบาลไทยต้องส่งข้าวที่เหลือให้โดยไม่คิดมูลค่า ต่อมาในสมัยพลเรือตรีถวัลย์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการตกลงใหม่ โดยประเทศไทยขายข้าวให้อังกฤษจำนวน ๖ แสนตันราคาตันละ ๒๐ ปอนด์ ถ้าส่งไม่ครบตามกำหนด ๗ เดือนรัฐบาลไทยต้องส่งข้าวจำนวนที่เหลือให้โดยไม่คิดมูลค่า ครั้งสุดท้ายได้เพิ่มราคาข้าวเป็นตันละ ๓๓ ปอนด์ ๖ ชิลลิง ๖ เพนซ์ จากการที่มีกรณีดังกล่าวรัฐบาลจึงได้ดำเนินการควบคุมข้าวที่ผลิตได้ภายในประเทศด้วยการออกพระราชบัญญัติสำรวจและหรือกักกันข้าว พ.ศ. ๒๔๘๙ และพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. ๒๔๘๙ โดยหวังผลสองประการคือ เพื่อจัดสรรแบ่งปันข้าวจากท้องที่ผลิตได้ตรงไปยังท้องที่ขาดแคลน และเพื่อให้องค์การของรัฐบาลสามารถซื้อหาข้าวส่งไปยังต่างประเทศได้ครบจำนวนภายในเวลากำหนดตามสัญญา การดำเนินงานดังกล่าวทำให้ประชาชนต้องเดือดร้อนในการซื้อหาข้าวบริโภค โดยเฉพาะในพระนคร ธนบุรี ต้องใช้บัตรปันส่วนข้าว นอกจากนี้ มีการลักลอบนำข้าวส่งไปขายต่างประเทศเพราะได้ราคาสูงพิเศษ ในแถบมลายูราคาตันละ ๕๐๐ ปอนด์สเตอรลิง กล่าวกันว่าข้าวที่ส่งออกนอกประเทศระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๘๙–๒๔๙๐ มีจำนวนเท่ากับหรืออาจจะมากกว่าข้าวที่ทางราชการส่งออกตามสัญญา

(๒.) ภาวะเศรษฐกิจเสื่อมโทรมภายหลังสงคราม ผลของสงครามทำให้เศรษฐกิจของไทยในระยะหลังอยู่ในสภาพไม่มั่นคง เกิดภาวะเงินเฟ้อ ค่าของเงินตกต่ำ สินค้ามีราคาแพง ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากค่าครองชีพสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นเช่น ข้าว เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม เป็นต้น ใน

ระยะหลังสงครามตัวเลขดรรชนีค่าครองชีพสูงขึ้น ขณะเดียวกันอำนาจซื้อของเงินบาทก็ต่ำลง ในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ข้าวสารราคากระสอบละ ๘–๑๐ บาท แต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ราคากระสอบละ ๑๗๐–๑๙๐ บาท ส่วนอาหารอื่น ๆ ก็เพิ่มประมาณ ๑๐–๒๐ เท่าตัว

สาเหตุของภาวะเงินเฟ้อ ค่าของเงินตกต่ำ และราคาสินค้าสูงก็ได้แก่ ประการแรก สถานการณ์ทางการเงินพิมพ์ธนบัตรออกใช้มีปริมาณเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว อันเป็นผลมาจากการใช้จ่ายของคนญี่ปุ่นและการเปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทกับเงินเยน มีผลทำให้ค่าของเงินบาทลดลงราวร้อยละ ๓๖ ประการที่สองสถานการณ์การคลัง รัฐบาลจ่ายเงินเกินกว่ารายได้ของรัฐบาลทุกปี ทำให้เงินหมุนเวียนในท้องตลาดมีมากขึ้นกับมีส่วนช่วยให้ราคาสินค้าสูงขึ้นนำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อ ประการที่สาม ขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ จากการตกลงในสัญญา "ความตกลงสมบูรณ์แบบ" กับอังกฤษหลังสงคราม ซึ่งห้ามมิให้รัฐบาลไทยส่งสินค้าออกที่สำคัญ เช่น ดีบุก ยาง ไม้สัก ไปขายนอกประเทศ ยิ่งกว่านั้นราคาค่าตอบแทนที่ได้จากการส่งข้าวให้อังกฤษก็ได้รับต่ำมากเพียงตันละ ๑๒ ปอนด์ ๑๔ ชิลลิง ในขณะที่พม่าได้รับตันละ ๓๕ ปอนด์ ทำให้รัฐบาลขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ สำหรับซื้อสินค้าบรรเทาความขาดแคลนภายในประเทศ

นอกจากนี้ อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศได้เพิ่มมากกว่าก่อนสงครามมาก ดังจะเห็นได้ว่า ก่อนสงครามอัตราแลกเปลี่ยน ๑๐ บาทต่อ ๑ ปอนด์สเตอรลิง และ ๒.๕๐ บาทต่อ ๑ ดอลล่าร์ เมื่อหลังสงครามอัตราได้เปลี่ยนเป็น ๔๐ บาทต่อ ๑ ปอนด์สเตอรลิง และ ๑๐๐ บาทต่อ ๑๐.๗๕ ดอลล่าร์ ทำให้สินค้าที่ซื้อจากต่างประเทศแพงมาก

การแก้ไขภาวะเงินเฟ้อ ได้เริ่มมาตั้งแต่ปลายสงครามสมัยนายควง อภัยวงศ์เป็นนายกรัฐมนตรี โดยประกาศเก็บธนบัตรใบละพันเข้าคลัง อนุญาตให้เบิดบ่อนการพนันชั่วคราว หลังสงครามรัฐบาลชุดนายปรีดี พนมยงค์ ได้กู้เงินจากสหรัฐอเมริกา ๑๐ ล้านดอลล่าร์ จากอินเดีย ๕๐ ล้านรูปี ถึงกระนั้นก็ยังแก้ปัญหาไม่ได้ รัฐบาลชุดพลเรือตรีถวัลย์จึงขายทองคำทั้งในประเทศและนอกประเทศ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการบูรณะประเทศและในที่สุดก็ถูกรัฐประหารไป

๓. ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ หลังจากสงครามสงบลงไปแล้ว รัฐบาลต้องเผชิญปัญหาความระส่ำระสายภายในประเทศ เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุมทั้งในพระนครและต่างจังหวัด จนกระทั่งพรรคประชาธิปัตย์ได้นำมาเป็นหัวข้อหนึ่งในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงว่า เป็นผลมาจากการบีบคั้นทางจิตใจขณะอยู่ในภาวะสงคราม ภาวะเศรษฐกิจทรุดโทรมทำให้ประชาชนได้รับความลำบากยากแค้นในการทำมาหากิน ความบกพร่องในการเคลื่อนย้ายทหารและปลดปล่อยทหาร ทำให้เกิดความระส่ำระสายไม่เป็นระเบียบในเหล่าทหาร เป็นเหตุให้ทหารบางพวกหันไปกระทำการทุจริตและเกิดความไม่สงบในหมู่คนจีนกันเอง ตลอดทั้งเรื่องคนจีนกับสารวัตรทหารและตำรวจเกิดการปะทะกัน

๔. กรณีรัชกาลที่ ๘ สวรรคต ในรัฐบาลชุดนายปรีดี พนมยงค์เป็นนายกรัฐมนตรี กรณีสวรรคตของรัชกาลที่ ๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๔๘๙ ซึ่งทางสำนักพระราชวังกับกรมตำรวจได้ออกแถลงการณ์ว่า การสวรรคตเป็นไปโดยอุบัติเหตุ แต่แถลงการณ์ดังกล่าวไม่อาจขจัดความสงสัยในหมู่ประชาชน จึงเกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางทั้งในหน้าหนังสือพิมพ์และจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน คือพรรคประชาธิปัตย์ ต่อมารัฐบาลได้ประกาศตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีสาเหตุ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังได้ ณ กระทรวงยุติธรรมในการรับฟังนั้นการวิพากษ์วิจารณ์ยังคงมีอยู่เรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน้าหนังสือพิมพ์ รัฐบาลจึงได้ออกประกาศภาวะฉุกเฉิน และเริ่มตรวจข่าวหนังสือพิมพ์บางคนรวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในข้อหายุยงกล่าวร้ายป้ายสีรัฐบาล

การสอบสวนเสร็จสิ้นลงไปในสมัยรัฐบาลยุคพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ สรุปผลได้ว่า กรณีอุบัติเหตุนั้นเป็นไปไม่ได้ ส่วนอีกสองกรณีคือ ถูกลอบปลงพระชนม์และปลงพระชนม์เองนั้นก็ไม่มีหลักฐานและเหตุผลที่แน่นอน แต่ก็ไม่สามารถตัดออกเสียโดยสิ้นเชิง การที่ไม่สามารถวินิจฉัยได้โดยเด็ดขาด ทำให้ความคลางแคลงใจสงสัยของประชาชนที่มีมาแต่สมัยนายปรีดี พนมยงค์ สืบเนื่องมาถึงสมัยพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ด้วย จนพรรคประชาธิปัตย์นำมาเป็นหัวข้อในการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร นอกนั้นก่อนเกิดรัฐประหาร ก็มีการปล่อยข่าวโฆษณาโดยวิธีกระซิบบอกคนรู้จักให้ช่วยบอกต่อ ๆ ไปเป็น

ทำนองให้เข้าใจว่าในหลวงรัชกาลที่ ๘ ถูกลอบปลงพระชนม์ และมีการเขียนบัตรสนเท่ห์แจกไปตามสถานที่ราชการและแก่บุคคลต่าง ๆ การที่กรณีสวรรคตกลายเป็นเรื่องมืดมนมีผู้วิพากษ์วิจารณ์ไปต่าง ๆ นานา เป็นเหตุให้ความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลลดน้อยถอยลง ทำให้รัฐบาลต้องอยู่ในฐานะลำบากจนกระทั่งเกิดรัฐประหาร

(๕.) รัฐบาลหย่อนสมรรถภาพในการบริหารงาน ผลจากการสงครามทำความเสียหายให้แก่ประเทศเป็นส่วนรวม ฉะนั้นการฟื้นฟูบูรณะประเทศจึงต้องการรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพทั้งต้องอาศัยเวลาในการดำเนินงานอีกด้วย แต่ปรากฏว่ารัฐบาลชุดหลังสงครามทั้ง ๗ ชุด แต่ละชุดมีอายุสั้นคิดโดยเฉลี่ยแล้วรัฐบาลชุดหลังสงครามมีอายุเพียง ๔ เดือนเศษ ทำให้การบริหารไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้)

ชี้ รัฐบาลชุดสุดท้ายก่อนที่มีการรัฐประหารได้แก่ รัฐบาลชุดพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งถูกโจมตีมากที่สุดเกี่ยวกับการหย่อนสมรรถภาพในการบริหารงาน ความล้มเหลวในการจัดตั้งองค์การสรรพาหาร เกิดการคอรัปชั่น มีการมอบให้สมาชิกสภาผู้แทนทำหน้าที่บางอย่างแบบข้าราชการประจำ เช่น ซื้อจอบจากรัฐบาลไปจำหน่ายให้แก่ประชาชน นำเงินไปแลกธนบัตรที่รัฐบาลต้องการเก็บจากประชาชน จนเกิดกรณี "ผู้แทนกินจอบ กินเสียม กินธนบัตร"

บัญหาต่อมา ได้แก่ลักลอกนำข้าวออกนอกประเทศซึ่งรัฐบาลแก้ไม่ตก หนังสือพิมพ์และประชาชนกล่าวหาบุคคลในคณะรัฐบาลมีส่วนพัวพันอยู่ด้วย นอกจากนั้นปรากฏว่าข้าวสารที่เหลือตกถึงมือประชาชนก็กลายเป็นข้าวสารชนิดเลวเป็นข้าวเก่าที่เหม็นสาปหรือไม่ก็เป็นข้าวที่แหลกหาชั้นดีมิได้

ผลของการหย่อนสมรรถภาพและการคอรัปชั่นในวงการรัฐบาล ทำให้หน่วยราชการอื่น ๆ เช่น กรมตำรวจขาดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกับรัฐบาล แม้กระทั่งมีนายตำรวจขอจับกุมผู้ที่สืบทราบว่าจะก่อการรัฐประหาร อธิบดีกรมตำรวจไม่อนุมัติแต่บอกว่าขอเป็นกลางเพราะเห็นว่าราษฎรและหนังสือพิมพ์ต่างก็ไม่ชอบรัฐบาลชุดนี้

(๖) การเปิดอภิปรายทั่วไปลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในเดือนพฤษภาคม ๒๔๙๐ พรรคประชาธิปัตย์ได้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่องลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยใช้เวลาถึง ๑๘ วัน

ปรากฏว่ารัฐบาลชนะการลงมติไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง ๘๖ : ๕๕ ผลของการอภิปรายยังความกระทบกระเทือนต่อฐานะของรัฐบาลเป็นอย่างมากเพราะเหตุว่าใช้เวลานาน และมีการถ่ายทอดวิทยุกระจายเสียงทั่วประเทศ กับทั้งเป็นข่าวใหญ่ในหน้าหนังสือพิมพ์ทุกฉบับ เป็นการกระตุ้นเร่งเร้าความรู้สึกและความสนใจของประชาชนไม่ว่าเรื่องนั้นจะเป็นเรื่องจริงหรือไม่ก็ตาม การหล่อหลอมจูงใจความคิดเห็นของประชาชน ยังผลให้เกียรติภูมิและอำนาจของรัฐบาลถูกทำลาย และยังเป็นการสร้างบรรยากาศของความสับสนวิกฤติการณ์รวมทั้งการคาดการณ์ต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่าการเปิดอภิปรายของพรรคประชาธิปัตย์ เสมือนเน้นการทำรัฐประหารทางสภา เปิดทางให้คณะทหารทำรัฐประหารรัฐบาลในเวลาต่อมา

(๗) ความไม่พอใจของทหารบก เริ่มแต่การปลดปล่อยทหารที่ไปรบยังภาคเหนือ การโยกย้ายมิได้เป็นไปด้วยความราบรื่นต้องเดินเท้ากลับบ้านก็มี ซ้ำร้ายเมื่อกลับมาแล้วก็ไม่ได้รับการต้อนรับบำรุงขวัญจากทางการและประชาชน นอกจากนั้น ทางกองหนุนที่ถูกปลดปล่อยออกไป ก็ไม่อาจหางานทำได้ทันทีเป็นเหตุให้หันไปประกอบอาชีพทุจริต

เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ สมัยนั้นอำนาจของทหารบกถูกลดลงยิ่งกว่าสมัยใด ๆ พรรคการเมืองกำลังเป็นที่นิยม รัฐบาลต้องอาศัยความสนับสนุนจากรัฐสภาจึงจะอยู่ได้ นอกจากนี้การยกย่องขบวนการเสรีไทยว่าเป็นผู้สร้างคุณประโยชน์แก่ประเทศ ก้าวไปสู่การเหยียดหยามกองทัพบก ทำให้ความน้อยใจที่มีเป็นทุนเดิมอยู่แล้วกลายเป็นช้ำใจหนักขึ้น เมื่อถูกยุแหย่หรือชักชวนก็ทำให้คล้อยตามไปได้ง่ายขึ้น

ผู้ก่อการรัฐประหารส่วนใหญ่เป็นนายทหารนอกประจำการ ได้แก่ พลโทผิน ชุณหวัณ นาวาอากาศเอกกาจ กาจสงคราม พ.อ. สวัสดิ์ สวัสดิรณชัย เป็นต้น หลังจากการประชุมร่วมกันตกลงให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร คณะรัฐประหารได้ตั้งจุดประสงค์ไว้ ๖ ประการ คือ

(๑) เป็นการกระทำเพื่อชาติ

(๒) ตั้งรัฐบาลที่มีประสิทธภาพ เคารพในรัฐธรรมนูญ

(๓) เชิดชูเกียรติทหารบกให้กลับคืนมา

(๔) แก้ไขภาวะเสื่อมโทรมในประเทศให้ประชาชนอยู่ดีกินดี

(๕) เพื่อสืบหาตัวผู้ร้ายลอบปลงพระชนม์พระมหากษัตริย์

(๖) เพื่อกำจัดลัทธิคอมมิวนิสต์ให้สูญสิ้นจากแผ่นดินไทย

ในการรัฐประหารคราวนี้ นายปรีดี พนมยงค์ พลเรือตรีหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ และพลเรือตรีสังวร สุวรรณชีพ อธิบดีกรมตำรวจ ได้หลบหนีไปได้

หลังจากยึดอำนาจได้แล้ว คณะทหารก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๙๐ ข้อสังเกตเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่ การถวายอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติให้แก่ประมุขของประเทศ ผิดระบอบรัฐธรรมนูญแห่งประชาธิปไตยที่มีการปกครองโดยรัฐสภา นอกจากนั้น ยังเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายได้ตามใจชอบ และนำเอาพระมหากษัตริย์เข้ามาเกี่ยวข้องกับการต่อสู้ทางการเมือง อันเป็นการขัดต่อหลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง

โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ อำนาจนิติบัญญัติมี ๒ สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนมีจำนวนเท่ากัน วุฒิสมาชิก เป็นผู้ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ มีอายุคราวละ ๖ ปี เมื่อครบ ๓ ปี ให้เปลี่ยนสมาชิกครึ่งหนึ่งโดยวิธีจับฉลาก ในวาระเริ่มแรกให้ตั้งสมาชิกวุฒิสภาภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้และให้ทำหน้าที่รัฐสภาด้วย จนกว่าจะได้เลือกตั้งผู้แทน สภาผู้แทนมีอายุคราวละ ๔ ปี ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งโดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรสองแสนคนต่อผู้แทนหนึ่งคน เศษของสองแสนถ้าถึงกึ่งหรือกว่าให้นับเป็นสองแสน การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานคณะอภิรัฐมนตรีเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการ ต่อจากนั้นได้มีการประกาศแต่งตั้งอภิรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เมื่อ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ ประกอบด้วย พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาถนเรนทร เป็นประธาน พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต พลโทพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลงกฎ และพลตำรวจเอกอดุล อดุลเดชจรัส

คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย ตามมาตรา ๑๐ ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว

คณะรัฐประหารได้มอบให้นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ ด้วยเหตุผลที่ว่าประชาชนอาจตำหนิว่าทำรัฐประหารเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประกอบกับภาวะการณ์ของบ้านเมืองยังไม่เข้าสู่ภาวะปกติซึ่งคณะรัฐประหารไม่แน่ใจว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ และที่สำคัญ คือ เกรงว่าต่างประเทศจะไม่รับรองรัฐบาลของคณะรัฐประหาร เพราะอังกฤษและสหรัฐยังไม่ลืมการกระทำของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เมื่อคราวสงครามโลกครั้งที่ ๒

เพื่อป้องกันและปราบปรามผู้กระทำการต่อต้านการรัฐประหาร รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ได้ให้อำนาจแก่คณะรัฐประหารที่จะใช้อำนาจทางทหารในการป้องกันและปราบปรามเหตุร้ายอันอาจจะมีขึ้นได้ การมอบอำนาจดังกล่าวทำให้มีผู้วิจารณ์ว่ารัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ไม่มีอำนาจอันครบบริบูรณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน จนถึงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๐ จึงได้ประกาศยกเลิกอำนาจทางทหารของคณะรัฐประหาร

วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๔๙๑ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน มีผู้มาใช้สิทธิประมาณ ๒๗ เปอร์เซ็นต์ ผลปรากฏว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด และมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทน นายควง อภัยวงศ์ จึงได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลชุดนายควง อภัยวงศ์ บริหารประเทศได้หนึ่งเดือน คณะรัฐประหารก็บังคับให้รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ลาออกเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๙๑ ต่อจากนั้น จอมพล ป. พิบูลสงครามได้เข้าดำรงตำแหน่งแทน

อนึ่ง ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ ดังนี้ คือ

ครั้งที่หนึ่ง รัฐบาลเสนอขอแก้ไขเพื่อแก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งในวาระให้เหมาะสม คือ กำหนดอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี และยอมให้พระบรมวงศานุวงศ์รับเลือกตั้ง ซึ่งสภาลงมติเห็นชอบด้วยและประกาศใช้เมื่อ ๕ ธันวาคม ๒๔๙๐

ครั้งที่สอง วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๔๙๑ รัฐบาลเสนอรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๑ ต่อสภาเพื่อตั้งสภาร่างรัฐ

ธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่ร่างธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิก ๔๐ คน ให้สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เลือกจากสมาชิกวุฒิสภา ๑๐ คน สภาผู้แทนราษฎร ๑๐ คน และจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกสี่ประเภท ประเภทละห้าคน

ประเภทที่หนึ่ง เลือกจากผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. (ประชาชนทั่วไป)

ประเภทที่สอง เลือกจากผู้ที่ดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรืออธิบดีหรือเทียบเท่า

ประเภทที่สาม เลือกจากผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกพฤฒิสภาหรือดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ประเภทที่สี่ เลือกจากผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

ทั้งได้กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญร่างฉบับถาวรให้เสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น

ครั้งที่สาม วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๔๙๑ (สมัยจอมพล ป.) ได้มีการแก้ไขครั้งที่สาม โดยให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีเอกสิทธิ์และคนคุ้มครองเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทน

ในที่สุด ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวร เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๙๒

ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อำนาจนิติบัญญัติมี ๒ สภา

วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิก ๑๐๐ คน พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง มีอายุคราวละ ๖ ปี เมื่อครบกำหนด ๓ ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งโดยใช้วิธีจับฉลาก ในวาระเริ่มแรกให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญนี้คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อไป โดยให้นับอายุตั้งแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งมา

สภาผู้แทน ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยตรงและวิธีรวมเขตจังหวัด โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัด ๑๕๐,๐๐๐ คนต่อสมาชิกหนึ่งคนและให้มีอายุคราวละ ๔ ปี ในวาระเริ่มแรกให้สมาชิกสภาผู้แทนซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญนี้

คงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนต่อไป และให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเพิ่มขึ้นให้ครบตามจำนวนพลเมือง

บทสรุปเกี่ยวกับการแตกแยกของคณะราษฎร

การรัฐประหารใน พ.ศ. ๒๔๙๐ มีผลเท่ากับคณะราษฎรซึ่งร่วมก่อการปฏิวัติใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้สลายตัวลงอย่างสิ้นเชิง นับตั้งแต่ได้เริ่มแตกแยกกันมาตั้งแต่ภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา เพราะเจตนารมย์ของคณะราษฎรที่จะสถาปนาระบอบประชาธิปไตยได้ถูกทำลายโดยปริยาย ภายหลังการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๐ บรรดานักการเมืองกลุ่มเสรีนิยมของนายปรีดี พนมยงค์ และตัวของนายปรีดี พนมยงค์ เองก็ได้ถูกกวาดล้างโดยกลุ่มเผด็จการทหาร ภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม อย่างถอนรากถอนโคน

ถ้าจะวิเคราะห์ดูองค์ประกอบของคณะผู้ก่อการ พ.ศ. ๒๔๗๕ ตั้งแต่ต้นแล้ว โดยธรรมชาติก็ปรากฏถึงความแตกแยกอยู่ในตัวของ "คณะราษฎร" จะประกอบไปด้วยบุคคล ๓ กลุ่ม คือ พลเรือน ทหารบก และทหารเรือ

ในแต่ละกลุ่มนั้นมีเจตนาร่วมกันในตอนแรก คือ การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ แต่ภูมิหลังและโลกทัศน์ของทั้ง ๓ กลุ่มจะแตกต่างกันออกไป ทหารก็อยู่ในระบบของทหาร ส่วนพลเรือนซึ่งไม่ติดอยู่กับระบบของทหารก็จะมองเหตุการณ์ซึ่งแตกต่างไปจากทหารแต่ในตอนแรกมีศัตรูร่วมกัน คือ กลุ่มที่สูญเสียอำนาจ ได้แก่พวกกษัตริย์นิยม ก็สามารถประสานประโยชน์กันได้อยู่ในช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น

ในฝ่ายทหารเองก็แตกแยกกันโดยธรรมชาติอยู่แล้ว กล่าวคือ มีทั้งกลุ่มทหารบกและทหารเรือ ทหารบกยังแบ่งย่อยออกเป็นกลุ่มนายทหารอาวุโสและนายทหารชั้นผู้น้อยอีก

ด้วยเหตุนี้เองถ้าจะสรุปถึงสาเหตุของความแตกแยกของ "คณะราษฎร" ซึ่งร่วมมือกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๐ รวมเวลาประมาณ ๑๕ ปี ซึ่งถือว่าเป็นเวลาที่คณะราษฎรส่วนใหญ่มีบทบาทอยู่อย่างสำคัญในการเสริมสร้างระบบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญอยู่นั้นก็พอจะแยกประเด็นพิจารณาได้ดังนี้ คือ

๑. อุดมการณ์แตกต่างกันกล่าวคือ ทางเศรษฐกิจ นายปรีดี พนมยงค์ กับพวก เช่น นายทวี บุนยเกต มีความเห็นว่าควรจัดวางแผนเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม (Socialism) แต่กลุ่มของนายทหารอาวุโส เช่น พ.อ. พระยาทรงสุรเดช คัดค้านในที่สุดและกล่าวหาว่านายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้จะชักนำเอาลัทธิเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์เข้ามาใช้ในประเทศไทย สำหรับทางการเมือง กลุ่ม พ.อ. พระยาทรงสุรเดชเป็นพวกเสรีนิยมในระยะแรก แต่ภายหลังก็หันกลับไปร่วมมือกับพวกกษัตริย์นิยม คือ พระยามโนปกรณ์นิติธาดา กลุ่ม พ.ต. หลวงพิบูลสงคราม เป็นพวกเสรีนิยมในระยะแรกแต่ภายหลังก็หันกลับไปนิยมเผด็จการทหาร และกลุ่ม น.ต. หลวงสินธ์สงครามชัยเป็นพวกเสรีนิยมเช่นเดียวกับนายปรีดี พนมยงค์ นอกจากนั้น ทางนโยบายต่างประเทศ กลุ่มหลวงพิบูลสงครามต้องการร่วมมือกับญี่ปุ่นเมื่อครั้งสงครามโลกครั้งที่สอง แต่กลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์ ต้องการร่วมมือกับ สหรัฐ อังกฤษ ฝรั่งเศส ต่อต้านญี่ปุ่นถึงกับตั้งขบวนการเสรีไทยขึ้นมา

๒. พื้นฐานทางด้านผลประโยชน์ต่างกัน พลเรือนและทหารมีพื้นฐานทางด้านผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันอยู่แล้ว เช่น ทหารเป็นสถาบันทางสังคมที่มีอภิสิทธิ์มาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ในขณะที่ฝ่ายพลเรือนมีอภิสิทธิ์ด้อยกว่าทหารอยู่แล้ว การเป็นผู้นำการใช้กำลังเป็นฐานอำนาจทหารมีโอกาสดีกว่าพลเรือนซึ่งปราศจากกำลังอาวุธอยู่ในมือ ทำให้ "คณะราษฎร" ฝ่ายพลเรือนเกิดแตกคอกับฝ่ายทหารในที่สุด

เชิงอรรถบทที่ ๔

๑. ปรีดี พนมยงค์ *บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย* โรงพิมพ์นิติเวชช์ กรุงเทพฯ ๒๕๑๕ หน้า ๒

๒. สัมฤทธิ์ วงศ์อุโฆษ *สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์บันทึกประวัติศาสตร์* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕–๒๕๑๙ หน้า ๓–๕

๓. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๖,๒๔

๔. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๑

๕. โปรดดูรายละเอียดใน สิริ เปรมจิตต์ *พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าทรงโต้แย้ง "เค้าโครงเศรษฐกิจ" ของนายปรีดี พนมยงค์* โรงพิมพ์เสาวภาค กรุงเทพฯ ๒๕๑๖

๖. "แถลงการณ์ของรัฐบาล" *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๕๐ หน้า ๗–๘

๗. เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ *ปฏิวัติ ๒๔๗๕* แพร่พิทยา พระนคร ๒๕๑๕ หน้า ๑๖๘–๑๗๐ อ้างถึง สงบ สุริยัน ประวัติ ๑๑ นายกรัฐมนตรี หน้า ๖๙๖–๖๙๗

๘. อนันต์ อมรรตัย *แผนการณ์มหาชนรัฐของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์* เอเชียการพิมพ์ พระนคร ๒๕๑๗ หน้า ๑๙–๓๑

๙. คิเรก ชัยนาม *ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ ๒ เล่ม ๑* ไทยวัฒนาพานิช พระนคร ๒๕๑๕ หน้า ๔๒

๑๐. มีการจัดตั้งเป็นจังหวัดพระตะบอง ลานช้าง นครจำปาศักดิ์

๑๑. หลวงพิบูลสงครามได้รับพระราชทานยศจอมพลเมื่อเสร็จศึกอินโดจีน พ.ศ. ๒๔๘๔

๑๒. โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน คิเรก ชัยนาม *ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ ๒ เล่ม ๑* หน้า ๒๙๑–๒๙๒

๑๓. โปรดดูรายละเอียดใน สุชิน ตันตระกูล *รัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐* สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พระนคร ๒๕๑๕ หน้า ๒๖–๗๖

บทที่ ๙
การเมืองไทยภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร ครั้งที่ ๒
ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๐-๒๕๑๖

หลังจากที่คณะรัฐประหารได้ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของ พล.ร.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ แล้ว คณะรัฐประหารก็มอบหมายให้ นายควง อภัยวงศ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศอยู่ชั่วระยะหนึ่ง แต่แล้วในที่สุดคณะรัฐประหารก็บีบบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออก เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๙๑ หลังจากนั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อไป

ความยุ่งยากทางการเมืองภายในภายหลังการรัฐประหาร ๒๔๙๐

ภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ปรากฏว่าได้เกิดความยุ่งยากทางการเมืองภายใน อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาลหลายกรณีด้วยกัน คือ

กบฏเสนาธิการ

ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๙๑ ได้มีการจับกุมคณะนายทหารในข้อหาว่าจะคิดก่อการปฏิวัติ นายทหารส่วนมากที่ถูกจับเป็นนายทหารระดับเสนาธิการชั้นหัวหน้าของกองทัพบกร่วมอยู่ด้วย เช่น พล.ต. เนตร เขมะโยธิน เป็นต้น นอกจากนี้ปรากฏว่ามีพันโทพโยม จุฬานนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรีร่วมด้วย พวกนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้ทหารประจำการแยกตัวออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้เพราะเหตุว่าก่อนหน้าจะเกิดการรัฐประหารในปี ๒๔๙๐ นั้น การเมืองไทยกำลังพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น การเข้ามาบริหารประเทศและการสิ้นสุดอำนาจเป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว แต่เมื่อคณะรัฐประหาร ๒๔๙๐ ใช้

กำลังอำนาจของกองทัพเข้าแก้ไขปัญหาของชาติ ระบอบประชาธิปไตยก็ต้องหยุดชะงักลงไปด้วย จึงทำให้ทหารกลุ่มหนึ่งวางแผนคิดจะปฏิวัติ เพื่อวางรากฐานทางการเมืองเสียใหม่ แต่การทำเช่นนี้ก็เป็นการถอยหลังเข้าคลองอยู่ดีนั่นเอง

(๑) *กบฏแบ่งแยกดินแดน*

ในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๔๙๑ ได้มีการจับกุมตัวนายฟอง สิทธิธรรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ในข้อกล่าวหาว่าสมคบกับพวกชักชวนชายฉกรรจ์จำนวนหนึ่งให้ลักลอบเดินทางออกไปศึกษาวิชาทหารที่คุนมิง ประเทศจีน เพื่อกลับมาเป็นกำลังดำเนินการแบ่งแยกการปกครองดินแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือออกไปเป็นอิสระ โดยพยายามยุยงให้ชาวไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกลียดชังรัฐบาล แต่สภาลงมติให้ปล่อยผู้ถูกกล่าวหาในสมัยประชุมสภา

เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะควบคุมนักการเมืองที่เป็นฝ่ายค้านรัฐบาลให้อยู่ในความสงบ ด้วยการหยิบยื่นข้อกล่าวหาที่รุนแรงให้ และกระทำการร้าวรานต่อสมาชิกสภาผู้แทนในสมัยประชุมสภาซึ่งสมาชิกมีเอกสิทธิ์ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ นับได้ว่ารัฐบาลได้มีพฤติการณ์เป็นเผด็จการมากขึ้น

(๒) *การฉ้อราษฎร์บังหลวงในกระทรวงกลาโหม*

ได้เกิดกรณีทุจริตเกี่ยวกับการเงินในกระทรวงกลาโหม ทำให้เกิดความเสื่อมเสียต่อคณะรัฐประหารเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น ได้แก่ พล. ท. กาจ กาจสงคราม[๖] ใช้อำนาจหน้าที่ไม่ชอบด้วยระเบียบเบิกเงินบาทจำนวนนับล้านบาทไปแลกเงินรูปีและเงินปอนด์ เป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบเป็นเงินทั้งหมด ๑,๖๒๑,๙๑๐ รูปีเศษ กับเงินปอนด์อีก ๘๑,๒๕๐ ปอนด์ สำหรับค่าของเงินบาทที่เบิกเอาไปแลกกับเงินรูปีนั้น อัตราของทางราชการ ๑ รูปี เท่ากับ ๓ บาท แต่ราคาตลาด ๔.๕๐ บาท เงินปอนด์อัตราทางราชการ ๔๐ บาท ราคาตลาด ๕๘ บาท นับว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่

(๓) *กบฏวังหลวง*

เกิดจากการกระทำของผู้สูญเสียอำนาจก่อการรัฐประหารซ้อนในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๒ โดยยึดเอาพระบรมมหาราชวังเป็นศูนย์กลางการดำเนินงาน ฝ่ายรัฐบาล

ได้ทำการปราบปรามอย่างเฉียบขาด มีการใช้รถถังบุกทำลายประตูพระราชวัง มีการปะทะกันอย่างรุนแรงตามจุดต่าง ๆ จนถึงนองเลือดในที่สุดฝ่ายกบฏเป็นฝ่ายพ่ายแพ้

ผลของการจลาจลครั้งนั้นนอกจากทำให้เกิดการนองเลือดแล้ว ยังทำให้บุคคลหลายท่านถูกกำจัดออกจากวงการเมือง เช่น ดร. เดือน บุนนาค นายวิจิตร ลุลิตานนท์ คนสำคัญของพรรคสหชีพด้วยกันทั้งคู่ก็ถูกจับกุม พ.ต.อ. บรรจงศักดิ์ ชีพเป็นสุข อดีตนายทหารเรือซึ่งโอนมารับราชการตำรวจก็ถูกยิงเสียชีวิต อดีตรัฐมนตรี นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายถวิล อุดล นายจำลอง ดาวเรือง นายทองเปลว ชลภูมิ ก็ถูกจับกุมและถูกยิงตายบนทางหลวงพหลโยธินกลางดึกคืนวันที่ ๔ มีนาคม ๒๔๙๒ ระหว่างการย้ายที่คุมขังเพื่อความปลอดภัย โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจกล่าวว่ามีการแย่งชิงผู้ต้องหาและถูกโจรจีน่มลายูแย่งตัวผู้ต้องหาเกิดการต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ กระสุนปืนของผู้ร้ายพลาดไปถูกนักโทษเสียชีวิตทั้งหมด

(๖) กบฏแมนฮัตตัน

ในวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๔๙๔ กลุ่มนายทหารเรือนำโดย น.อ. อานนท์ บุญฑริกาภา และ น.ต. มนัส จารุภา ได้ทำการจี้ตัวจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีระหว่างกระทำพิธีรับมอบเรือขุดอเมริกัน ชื่อ แมนฮัตตัน ต่อหน้าหัวหน้าคณะทูตและนายทหารชั้นผู้ใหญ่จำนวนมาก กลุ่มนายทหารเรือได้นำตัวจอมพล ป. พิบูลสงครามไปลงเรือศรีอยุธยาซึ่งเป็นเรือรบที่มีแสนยานุภาพมากที่สุดของกองทัพเรือ และได้ยื่นคำขาดให้รัฐบาลชุดนั้นลาออก แต่กลุ่มจอมพล ป. ตกลงใจสู้พวกกองทัพเรือไม่ยอมปล่อยจอมพล ป. ออกมา ในที่สุดก็เกิดการสู้รบนองเลือดในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๔๙๔ รัฐบาลเป็นฝ่ายชนะจอมพล ป. พิบูลสงครามหนีออกมาได้ มีนายทหารหรือชั้นผู้ใหญ่และผู้ร่วมอยู่ในคณะกบฏถูกจับได้ประมาณ ๗๐ คน รวมทั้งผู้บัญชาการทหารเรือ คือ พลเรือเอกหลวงสินธุสงครามชัย ได้มีการกวาดล้างจับกุมกลุ่มของนายปรีดีอย่างถอนรากถอนโคน และประเทศไทยก็ตกอยู่ในอำนาจของกลุ่มเผด็จการ "พิบูลสงคราม" มาจนถึงปี ๒๕๐๐

กบฏแมนฮัตตัน ถือได้ว่าเป็นการชิงอำนาจรุนแรงที่สุดภายในกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ และกบฏแมนฮัตตันเป็นการต่อสู้ระหว่างกองทัพเรือและพลเรือนที่สนับสนุน นายปรีดี พนมยงค์อดีตนายกรัฐมนตรีของไทย กับกองทัพบก อากาศ ตำรวจ ซึ่งสนับสนุนจอมพล ป.

พิบูลสงคราม กลุ่มกบฏแมนฮัตตันเรียกตัวเองว่า "คณะกู้ชาติ" ประกอบด้วยนายทหารเรือรุ่นหนุ่ม

กบฏแมนฮัตตันเป็นการแสดงออกของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่รุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย นับแต่มีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศ กลุ่มของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เปลี่ยนโฉมหน้าไปมากหลังรัฐประหารปี พ.ศ. ๒๔๙๐ กลุ่มนี้ประกอบด้วยผู้นำทางทหาร ส่วนมากได้รับการศึกษาอบรมทางวิชาทหารในเมืองไทยและไม่คุ้นกับแนวประชาธิปไตยของตะวันตก (ผิดกับพวกก่อการ ๒๔๗๕) เมื่อพวกนี้เข้ามามีอำนาจก็เรียกร้องและสนับสนุนอำนาจนิยมซึ่งพวกตนคุ้นเคยมาก่อน โดยไม่สนใจต่อความพยายามของพวกนักเสรีนิยมซึ่งต้องการสร้างรัฐบาลตามระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับในกลุ่มของนายปรีดี นายทหารเรือหนุ่มที่หัวรุนแรงก็เริ่มมีบทบาทเด่นขึ้นมา และเนื่องจากไม่มีนายปรีดีอยู่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยระหว่างทหารบกและทหารเรือ จึงทำให้นายทหารเรือหนุ่มพวกนี้มีข้อขัดแย้งถึงขั้นปะทะและก่อการกบฏ

ก่อนหน้ากบฏแมนฮัตตัน บรรยากาศทางการเมืองไม่สู้แจ่มใสนัก มีผู้กล่าวว่าเป็น "ยุคมืด" ของการเมืองไทย พวกที่ตั้งตัวเป็นปรปักษ์กับรัฐบาลจะถูกฆ่าหรือหายไปอย่างลึกลับเช่น กรณี ๔ อดีตรัฐมนตรีถูกฆ่า การฆ่า พ.ต.อ. บรรจงศักดิ์ ชีพเป็นสุขอดีตผู้บังคับตำรวจสันติบาลในรัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ทำให้กลุ่มนายทหารเรือหนุ่มที่นิยมนายปรีดีก่อกบฏแมนฮัตตัน

ผลของการกบฏครั้งนี้ ทำให้ทหารเรือและพลเรือนที่เคยมีส่วนร่วมในการเมืองไทยในอดีตต้องชะงักลง หลังการกบฏเล็กน้อย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ทำการสอบสวนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องการกบฏอย่างเข้มงวด และมีทีท่าคุกคามฝ่ายปรปักษ์อื่น ๆ และจากนั้นรัฐบาลก็เข้มแข็งขึ้นตามลำดับ ได้มีการจับกุมนายทหารเรือมากกว่าพันคน และลบชื่อนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ออกถึง ๕๐ คน จัดรูปแบบกองทัพเรือใหม่และลดจำนวนทหารเรือลงถึง ๗๕ เปอร์เซ็นต์ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กล่าวหาว่าพวกคอมมิวนิสต์เป็นตัวการก่อการกบฏแมนฮัตตันและกล่าวหาว่านายปรีดีกับพวกเสรีไทยมีส่วนร่วมในการกบฏด้วย

การรัฐประหารตัวเองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ภายหลังกบฏแมนฮัตตัน ทางฝ่ายรัฐบาลเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ไม่เหมาะสมกับภาวะบ้านเมือง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีอำนาจน้อยเกินควรจึงทำการปฏิวัติตัวเองเพื่อปรับปรุงคณะรัฐมนตรีและแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยมีนายทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศเข้าร่วมในการนี้จำนวน ๙ คน ในจำนวนนี้มี พลเอกผิน ชุณหวัณ รวมอยู่ด้วยในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติ การปฏิวัตินี้มีขึ้นเมื่อ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ คณะปฏิวัติได้ตั้งคณะบริหารประเทศชั่วคราวขึ้นและประกาศนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๔๗๕ กลับมาใช้ โดยอ้างว่าสถานการณ์ของโลกกำลังคับขันและภายในก็มีการคอรัปชั่นมากขึ้น ผลของการปฏิวัติรัฐบาลชุดก่อนเลิกล้มไป รัฐสภาถูกยุบ และคณะปฏิวัติตั้งคณะบริหารประเทศชั่วคราว

เมื่อยุบรัฐสภาแล้ว คณะบริหารประเทศชั่วคราวก็เริ่มดำเนินงานตามแผนการที่วางไว้คือ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้ทรงแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาประเภทที่ ๒ ขึ้นจำนวน ๑๒๓ นาย เมื่อ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ และตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นตามความในรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ นับว่าการปฏิวัติครั้งนี้มีส่วนทำให้ระบบประชาธิปไตยของไทยต้องประสบอุปสรรค แถลงการณ์ของคณะบริหารประเทศชั่วคราวหลายฉบับกลายเป็นคำสั่งบังคับใช้ได้โดยเฉพาะฉบับที่ ๖ ซึ่งประกาศแต่งตั้งจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีและมีพลเอกผิน ชุณหวัณ เป็นรองนายกรัฐมนตรีและบุตรเขยของพลเอกผินคือ พล ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ เป็นรัฐมนตรี

ในสมัยนี้ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ เสร็จเรียบร้อยในวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๔๙๕ เสนอต่อสภา ที่ประชุมลงมติรับหลักการและตั้งคณะกรรมการแปรญัตติ เสร็จเรียบร้อยประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๙๕ เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ [๓]

๖ กบฏสันติภาพ

รัฐบาลได้ทำการจับกุมนายกุหลาบ สายประดิษฐ์ และพวกในข้อหากบฏทั้งๆ ที่ข้อเท็จจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ กล่าวคือ ใน พ.ศ. ๒๔๙๗ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้เกิด

ความแห้งแล้งอย่างหนัก เป็นเหตุให้ชาวนาจำนวนไม่น้อยต้องอพยพถิ่นฐานย้ายที่ทำกินไปเป็นคนงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพ ฯ บ้างก็ถูกหลอกให้เป็นกรรมกรทาสในไร่อ้อยหัวเมืองชายฝั่งทะเล ดังนั้น ประชาชน นักศึกษา และนักหนังสือพิมพ์กลุ่มหนึ่ง ได้ช่วยกันเรี่ยไรเงินออกไปแจกจ่ายกับประชาชนในแถบนั้น โดยมีนายกุหลาบ สายประดิษฐ์ และคณะผู้ร่วมเดินทางหลายคนถูกจับในข้อหากบฏและถูกจำคุก ๕ ปีเต็ม

สาเหตุของการสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

(๑) *การแตกแยกระหว่างผู้นำฝ่ายทหารและอธิบดีกรมตำรวจ*

ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๐–๒๕๐๐ เมืองไทยมีคู่แข่งทางอำนาจแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ กล่าวคือ กลุ่มหนึ่งนำโดย พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ อีกกลุ่มหนึ่งนำโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กลุ่มทั้งสองนี้ขึ้นมาสู่อำนาจภายหลังการรัฐประหาร ๒๔๙๐ ของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เนื่องจาก จอมพล ป. ไม่มีกำลังสนับสนุนในการทำรัฐประหารด้วยตนเองได้ จึงได้อาศัยกลุ่มอำนาจสองกลุ่มมาเป็นฐาน กล่าวคือ กลุ่มคณะนายทหารหนุ่มซึ่งมี พ.อ. สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ยศขณะนั้น) เป็นหัวหน้า และอีกกลุ่มหนึ่งนำโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุด อันได้แก่ พล.ท. ผิน ชุณหวัน ซึ่งมีบุตรเขย คือ พ.อ. เผ่า ศรียานนท์ (ยศขณะนั้น) อยู่เบื้องหลัง หลังจากขึ้นสู่อำนาจกลุ่มทั้งสองเริ่มแสวงหาบารมีเพื่อสร้างฐานแห่งอำนาจถึงกระนั้นอำนาจทางทหารก็ไม่กระทบกระเทือนเปลี่ยนแปลงไปเท่าใดนัก ภายหลังเมื่อ พล. ต.อ. เผ่าได้เลื่อนเป็นอธิบดีกรมตำรวจในปี ๒๔๙๔ กำลังตำรวจที่สนับสนุนมีเพียง ๔๐,๐๐๐ คน เท่านั้น เมื่อเทียบกับกำลังทหารของ พ.อ. สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งควบคุมอยู่มีมากกว่า ๔๕,๐๐๐ คน นอกจากนั้น กลุ่มพลเรือนและกลุ่มพ่อค้าก็แบ่งแยกออกโดยจับตามองดูกลุ่มใหญ่ทั้งสองซึ่งกำลังเริ่มต่อสู้กันอยู่ และคอยทีท่าว่ากลุ่มใดจะก้าวขึ้นสู่อำนาจก็จะได้ให้การสนับสนุนเพื่อฐานอำนาจของตัวเอง

ในพ.ศ. ๒๔๙๔ ยงค์การสืบราชการลับกลางของสหรัฐ (C.I.A.) ได้จัดตั้งบริษัท ซี ซัพพลาย คอร์เพอเรชัน (Sea Supply Corporation) ขึ้นมาเพื่อให้การช่วยเหลือทางด้านอาวุธยุทโธปกรณ์แก่กรมตำรวจ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากสถานการณ์การเมืองในเอเชียตะวันออก กล่าวคือจีนคอมมิวนิสต์สามารถยึดแผ่นดินใหญ่จีนได้ และขับไล่จีนคณะชาติที่

สหรัฐให้การสนับสนุนอยู่ในขณะนั้นไปสู่เกาะไต้หวัน ทางจีนคณะชาติไม่สามารถจะถอนกองพล ๙๓ ออกไปได้ทัน กองพลที่ ๙๓ ของจีนคณะชาติจึงเป็นกองกำลังติดอาวุธคอยก่อกวนจีนคอมมิวนิสต์ทางตอนใต้ สหรัฐต้องการให้กองพลที่ ๙๓ ของจีนคณะชาติทำงานให้องค์การสืบราชการลับกลางทางด้านการข่าว โดยมีข่ายการติดต่อผ่านทางพรมแดนด้านเหนือของไทย แต่เนื่องด้วยเป็นราชการลับ จึงต้องทำให้สมเหตุผล การจัดตั้งกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนของไทย จะทำให้ตำรวจตระเวนชายแดนติดต่อกับกองพลที่ ๙๓ ของจีนชาติได้ ดังนั้นกองทัพตำรวจจึงกลายเป็นฐานให้องค์การสืบราชการลับกลางสหรัฐในอันที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่กองพลที่ ๙๓ ของจีนคณะชาติในพม่า แต่เนื่องจากกองพล ๙๓ ของจีนคณะชาติได้ปลูกฝิ่นขายเพื่อแลกกับอาวุธและสิ่งของจำเป็นต่าง ๆ โดยขอส่งฝิ่นผ่านไทยอย่างลับ ๆ จึงทำให้ มีข่าวว่า พล. ต.อ. เผ่า เข้าไปมีอิทธิพลควบคุมการค้าฝิ่นและเส้นทางลำเลียงฝิ่นตั้งแต่นั้นมา จากการที่มีการจับกุมฝิ่น ๒๐ ตันของพวกกองพลที่ ๙๓ ของจีนคณะชาติ และทางกรมตำรวจขออนุมัติกระทรวงการคลังจ่ายเงินสินบน ๒๔ ล้านบาท ทำให้ พล.ต.อ. เผ่า ต้องมัวหมองและถูกโจมตีอย่างหนักรวมทั้งเรื่องบริษัทซีซีพพลายคอร์เพอเรชัน ฉากบังหน้าขององค์การสืบราชการลับกลางของสหรัฐด้วย การสร้างรัฐตำรวจของพล.ต.อ. เผ่าทำให้มองดูเหมือนว่าเขากำลังสร้างกำลังไว้ต่อรองอำนาจกับจอมพลสฤษดิ์ ทำให้บุคคลทั้งสองกินแหนงแคลงใจกันมากขึ้น นอกจากนี้การแข่งขันกันในทางการค้าเศรษฐกิจ และการธนาคารระหว่างสองกลุ่มนี้ก็มีอยู่เสมออันเป็นผลให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ แตกแยกกันโดยเด็ดขาด หลังจากเลือกตั้ง ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐ กรณีขัดแย้งก็ได้แก่การจับกุมฝิ่น การปล้นธนาคารเอเชีย การเผาโรงภาพยนตร์ เป็นต้น

(๒) การทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐ รัฐบาลแสดงเจตนาที่จะทุจริตการเลือกตั้ง โดยมุ่งให้พรรคเสรีมนังคศิลาฝ่ายรัฐบาลได้ประสบชัยชนะในที่สุดด้วยการโกงคะแนนเสียงการเลือกตั้ง ดังนั้นเมื่อปรากฏผลการเลือกตั้งออกมา ปรากฏว่าพรรคเสรีมนังคศิลาชนะ ประชาชนซึ่งได้ทราบพฤติการณ์ของฝ่ายรัฐบาลก็ไม่พอใจ หนังสือพิมพ์ ประชาชนนิสิตนักศึกษาไม่พอใจก็รวมกลุ่มเดินขบวนประท้วงการเลือกตั้ง รัฐบาลต้องประกาศภาวะฉุกเฉิน

ทำให้สถานการณ์ตึงเครียดยิ่งขึ้น โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการทหารบก เป็นผู้บัญชาการฝ่ายทหารสามารถสั่งการใช้กำลังทหารทั้งสามเหล่าทัพรวมทั้งตำรวจด้วย การที่จอมพลสฤษดิ์ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้บัญชาการฝ่ายทหารดังกล่าว ทำให้ดุลย์อำนาจทางการเมืองเปลี่ยนไป ฐานอำนาจทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์มั่นคงมากขึ้น และการที่จอมพลสฤษดิ์ สามารถแก้สถานการณ์การเมืองคลี่คลายลงได้ จึงกลายเป็นขวัญใจของประชาชนขึ้นมา ทั้งนี้เพราะท่าทีของจอมพลสฤษดิ์ที่โน้มเอียงไปทางยืนหยัดเคียงข้างประชาชนที่กำลังไม่พอใจรัฐบาล ทำให้จอมพลสฤษดิ์พร้อมที่จะก้าวไปสู่ความแตกหักกับจอมพลป. พิบูลสงครามมากขึ้น.

(๓) ความแตกแยกระหว่างจอมพลสฤษดิ์กับจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ความไม่ลงรอยระหว่างจอมพลสฤษดิ์กับจอมพล ป. ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล อาจพิจารณาได้จากหลายประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ

๑. จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รองหัวหน้าพรรคเสรีมนังคศิลา ไม่ยอมสนับสนุนรัฐบาลในเรื่องการใช้ทหารเป็นเครื่องมือสนับสนุนลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครผู้แทนสังกัดพรรคเสรีมนังคศิลาเพราะปรารถนาให้ใช้การวิจารณาญาณด้วยตัวเอง ไม่ต้องไปกลัวอิทธิพลของผู้ใด หลังจากการประท้วงการเลือกตั้งไม่เรียบร้อยแล้ว จอมพลสฤษดิ์ ก็มิได้ใช้กำลังปราบปรามคนร่วมชาติอย่างที่คนหลายคนในคณะรัฐบาลหวัง โดยจอมพลสฤษดิ์ กล่าวว่าเมื่อประชาชนเห็นว่าการเลือกตั้งไม่เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ก็ลุกฮือขึ้นทวงสิทธิของตนแล้วจะให้ทหารไปปราบปรามประชาชนย่อมทำไม่ได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้จอมพลสฤษดิ์กลายเป็นอุปสรรคทางการเมืองของจอมพล ป. โดยไม่มีโอกาสที่จะหลีกเลี่ยงได้ ถ้าพิจารณาในแง่ของการต่อรองผลประโยชน์ทางการเมือง ก็นับว่าเป็นโอกาสเหมาะของจอมพลสฤษดิ์ที่จะริดรอนอำนาจของจอมพล ป. ให้ลดน้อยลงไปได้ทุกขณะ

๒. จอมพลสฤษดิ์ ได้สนับสนุนให้จัดตั้งพรรคการเมืองชื่อ "สหภูมิ" ซึ่งมีนายสงวน จันทรสาขา น้องชายต่างบิดาของจอมพลสฤษดิ์ เป็นเลขาธิการ และมีนายสุกิจ นิมมานเหมินทร์ เป็นหัวหน้าพรรค การกระทำของจอมพลสฤษดิ์เช่นนี้ ถึงแม้ว่าจะไม่เป็นการเปิดเผย เพราะจอมพลสฤษดิ์มิได้เป็นหัวหน้าพรรค หรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรค

แต่ก็เป็นที่รู้กันดีว่า จอมพลสฤษดิ์หนุนหลังพรรคการเมืองนี้อยู่อย่างลับ ๆ ย่อมสร้างความไม่พอใจให้กับจอมพล ป. เป็นอย่างยิ่ง

๓. รัฐมนตรีฝ่ายทหารผู้คุมกำลังลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี สาเหตุของการลาออกมิใช่เป็นเพราะสมีริดทางการเมืองในเรื่องการเลือกตั้งไม่เรียบร้อยแต่ประการใด แต่เป็นเพราะคำสั่งของจอมพล ป. หัวหน้าคณะรัฐบาลที่แจ้งไปยังรัฐมนตรีทุกคนให้ถอนตัวทางการค้า กล่าวคือให้รัฐมนตรีทุกคนเลิกมีตำแหน่งเป็นประธานกรรมการบริษัทการค้า การที่จอมพล ป. ออกคำสั่งเช่นนี้เมื่อวิเคราะห์ดูแล้วจะเห็นได้ว่ามิใช่เพราะความปรารถนาที่จะสร้างรูปแบบที่ถูกต้องทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด หากแต่เป็นเพราะว่าจอมพลสฤษดิ์กับพวกที่เป็นทหารร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรีมีหุ้นส่วนและมีตำแหน่งอยู่ในบริษัทการค้ามากมาย ผลประโยชน์จากนักธุรกิจที่ร่วมมือกับจอมพลสฤษดิ์กับพวกอาจเป็นกำลังสำคัญให้ฐานอำนาจทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์เติบใหญ่และกล้าแข็งมากขึ้น จนอาจเป็นอันตรายต่อฐานะทางการเมืองของจอมพล ป. ได้ แต่การกระทำเช่นนี้ของจอมพล ป. กลับทำให้จอมพลสฤษดิ์มีทางเลือกน้อยลงทุกทีสำหรับการอยู่ร่วมกันกับรัฐบาลของจอมพล ป.

๔. คณะทหารที่เป็นกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ได้ประชุมลงมติให้ยื่นข้อเสนอต่อหัวหน้าคณะรัฐบาลเพื่อดำเนินการให้ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ต้นเหตุของความยุ่งยากทั้งหลายลาออกจากตำแหน่งและออกเดินทางไปนอกประเทศ ข้อเสนอดังกล่าวนี้เท่ากับว่าคณะทหารได้เพิ่มความกดดันหัวหน้าคณะรัฐบาลมากขึ้น เพราะในสถานการณ์ของความขัดแย้งระหว่างจอมพล ป. กับจอมพลสฤษดิ์ ในขณะนั้นยากที่จะประสานกันได้อีกต่อไปแล้ว ดังนั้น พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมตำรวจ จึงเปรียบเสมือนฐานค้ำจุนอำนาจของจอมพล ป. ในวาระสุดท้าย แต่เมื่อคณะทหารยื่นคำขาดให้จอมพล ป. เช่นนี้ จึงเท่ากับยื่นข้อเสนอเพื่อหวังผลให้จอมพล ป. ปฏิเสธ ซึ่งจะได้เป็นเงื่อนไขสำหรับฝ่ายทหารต่อไป

๕. คณะทหารที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สองได้พากันลาออกจากพรรคเสรีมนังคศิลาซึ่งเป็นพรรคการเมืองของรัฐบาล การที่คณะทหารได้พากันลาออกจากพรรครัฐบาล เป็นการแสดงให้เห็นว่า จอมพล ป. กับจอมพลสฤษดิ์ ไม่สามารถประนี

ประนอมทางการเมืองกันอีกต่อไปได้แล้ว เพราะคณะทหารที่ลาออกจากพรรคเสรีมนังคศิลา ล้วนแต่เป็นพรรคพวกของจอมพลสฤษดิ์ทั้งสิ้น การที่คณะทหารซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สองลาออกจากพรรคการเมืองของรัฐบาล เท่ากับว่าเสียงสนับสนุนของรัฐบาลส่วนหนึ่งซึ่งมีจำนวนไม่น้อยจะกลายเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลทันที เท่ากับว่าเป็นการบีบบังคับให้รัฐบาลลาออกโดยปริยายนั่นเอง

(๔) ประชาชนเอือมระอาต่อรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ด้วยเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่องด้วยกัน เช่น สภาวะเศรษฐกิจที่กำลังทรุดโทรม การฉ้อราษฎร์บังหลวงของนักการเมืองและข้าราชการประจำของรัฐ การละเมิดพระบรมเดชานุภาพ การใช้อำนาจเผด็จการกำจัดศัตรูทางการเมืองและการเลือกตั้งไม่เรียบร้อย ฯลฯ ดังนี้เป็นต้น ดังนั้นถ้ามองทางด้านจิตวิทยา ประชาชนต้องการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่แต่ประชาชนไม่มีโอกาส ถ้ามีผู้ใดก้าวออกมาสนองตอบความต้องการในใจของประชาชนได้ก็จะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างมิต้องสงสัย และนี่ก็คือโอกาสทองของจอมพลสฤษดิ์ ที่จะล้มอำนาจรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

(๕) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักฟอกรัฐบาลของพรรคฝ่ายค้าน

ในขณะที่เสถียรภาพของรัฐบาลที่กำลังทรุดโทรมอย่างหนัก พรรคฝ่ายค้านเห็นเป็นโอกาสที่จะโค่นล้มรัฐบาล พรรคสหภูมิและพรรคประชาธิปัตย์จึงขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักฟอกการบริหารงานของรัฐบาล ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถโค่นล้มรัฐบาลได้ แต่การเปิดอภิปรายโจมตีรัฐบาลในสภาก็สามารถสร้างกระแสของความเกลียดชังต่อรัฐบาลในหมู่ประชาชนทั่วไปได้มากขึ้น ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลคลอนแคลนมากขึ้นทุกที

(๖) บทบาทขององค์การสืบราชการลับกลางของสหรัฐ

ความยุ่งเหยิงทางการเมืองภายในของไทย เป็นสาเหตุที่จะทำให้เกิดความยุ่งยากในการใช้ประเทศไทยเป็นฐานปฏิบัติการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในลาว พม่า กัมพูชา และเวียดนาม ของสหรัฐ ประกอบกับรัฐบาลของจอมพล ป. เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายหันไปติดต่อคืนดีกับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน หลังจากที่ไทยดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์มาตลอดหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ อาจจะเป็นผลทำให้สหรัฐต้องสูญเสียผลประโยชน์ในไทย

และอินโดจีน องค์การสืบราชการลับกลาง ของสหรัฐจึงให้การสนับสนุนจอมพลสฤษดิ์ ยึดอำนาจจากจอมพล ป. และหลังจากนั้นไทยกับสหรัฐก็สนิทสนมกันมากยิ่งขึ้น

ปรากฏว่าการยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จอมพล ป. หลบหนีออกนอกประเทศทางด้านกัมพูชา และไปพำนักอยู่ในญี่ปุ่นจวบจนสิ้นชีวิต ส่วน พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ เมื่อรู้ว่าพ่ายแพ้แก่จอมพลสฤษดิ์ก็ยอมรับการพ่ายแพ้และเดินทางไปอยู่สวิตเซอร์แลนด์จวบจนสิ้นชีวิต

ภายหลังการยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์แล้ว ก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ ต่อจากนั้นก็มีการตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ จำนวน ๑๒๑ คน ทำหน้าที่เป็นสมาชิกรัฐสภาไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งกันใหม่ หลังจากแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ แล้ว คณะทหารก็ทาบทามให้นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๐๐ รัฐบาลของนายพจน์ สารสิน ได้ดำเนินการให้มีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๐ ผลปรากฏว่าพรรคสหภูมิได้ ๔๔ คน พรรคประชาธิปัตย์ได้ ๓๙ คน พรรคเศรษฐกรได้ ๔ คน พรรคชาตินิยมได้ ๑ คน พรรคขบวนการไอด์ปาร์คได้ ๑ คน และไม่สังกัดพรรคใดได้ ๕๙ คน หลังจากนั้นนายพจน์ก็ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และพลโทถนอม กิตติขจร ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป

การรัฐประหารในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑

พล.ท. ถนอม กิตติขจร ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบแทนนายพจน์ สารสิน ตามความต้องการของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยที่จอมพลสฤษดิ์ได้อ้างเหตุผลว่าได้กระทำรัฐประหารขับไล่รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ออกไป เพราะเห็นแก่ความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติและความสงบสุขของประชาชนเป็นสำคัญ มิได้มีความปรารถนาจะเป็นใหญ่แต่อย่างใด จึงไม่ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียเองนั้น น่าจะเป็นกลอุบายทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์เสียมากกว่า ทั้งนี้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับตนเอง ในภายหลังที่จะกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียเอง ในกรณีที่ พล.ท. ถนอม จะบริหารประเทศไปได้ไม่ตลอดนั่นเอง

ภายหลังที่พลโทถนอม กิตติขจร เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ไม่นาน ก็เกิดความยุ่งยากทางการเมืองหลายประการ กล่าวคือ

๑. ความขัดแย้งเกี่ยวกับการแต่งตั้งเลขานุการรัฐมนตรี ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากว่านายกรัฐมนตรีเห็นว่าควรจะแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ เพื่อจะได้ให้สมาชิกเหล่านั้นได้ผึกฝนงานทางด้านบริหารและเรียนรู้เรื่องต่าง ๆ ในวงการบริหารระดับสูง นอกจากนั้นสมาชิกสภาประเภทที่ ๑ เหล่านี้ก็เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ต่างก็เข้าใจถึงความทุกข์ยากเดือดร้อนของราษฎร การเป็นเลขานุการรัฐมนตรีจะสามารถช่วยผ่ายบริหารให้เข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นกับราษฎร และจะสามารถกำหนดนโยบายในการช่วยเหลือได้อย่างถูกต้อง แต่ปรากฏว่ามีรัฐมนตรีบางท่านไม่เห็นด้วย เพราะเห็นว่าเลขานุการรัฐมนตรีควรจะมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องงานในหน้าที่ของกระทรวงนั้น ๆ เป็นอย่างดีแล้ว จึงควรเป็นเอกสิทธิของรัฐมนตรีจะเลือกเลขานุการของตนเอง เรื่องนี้ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ส่วนใหญ่รู้สึกไม่พอใจ เมื่อขัดแย้งกันเช่นนี้ ก็เป็นผลทำให้มีรัฐมนตรีบางท่านลาออกไป

๒. รัฐบาลได้จัดตั้งพรรคชาติสังคมซึ่งเป็นพรรคการเมืองของรัฐบาลขึ้นมาใหม่ โดยล้มพรรคสหภูมิเดิม ครั้นต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งซ่อมเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๐๑ ผลปรากฏว่ารัฐบาลได้รับเลือกเพียง ๙ คน จากจำนวน ๒๖ คน ทำให้หัวหน้ารัฐบาลถูกโจมตีจากบรรดาลูกพรรคชาติสังคมว่าไร้สมรรถภาพในการเป็นหัวหน้าพรรค เกิดความไม่พอใจในตัวหัวหน้ารัฐบาลในหมู่สมาชิกสภาที่สังกัดพรรครัฐบาลเป็นอย่างมาก

๓. การฉ้อราษฎร์บังหลวงของบุคคลในคณะรัฐบาล เช่น กรณีโควต้าน้ำตาล และการซื้อขายที่ดินของกระทรวงกลาโหม หนังสือพิมพ์ต่างพากันลงข่าววิพากษ์วิจารณ์ทำให้ภาพพจน์ของรัฐบาลเสื่อมเสียมาก

๔. การเรียกร้องอภิสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีดังกล่าวได้ปรากฏว่าบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เรียกร้องขอให้รัฐบาลแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อันเป็นการเรียกร้องผลตอบแทนในการให้การสนับสนุนรัฐบาล เมื่อไม่ได้ตามที่ต้องการก็ปลีกตัวออกจากการสนับสนุนรัฐบาล ทำให้การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปด้วยความยุ่งยาก

๕. ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่รายรับน้อยกว่ารายจ่าย รัฐบาลจำเป็นต้องปรับปรุงภาษีและงดจ่ายเงินบำรุงจังหวัด ๗๐ จังหวัด การปรับปรุงภาษีทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น ทำให้ประชาชนเดือดร้อน และได้กลายเป็นเครื่องมือบีบบังคับรัฐบาลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครัฐบาล จำนวน ๑๒ คน ยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลแก้ไขเรื่องการปรับปรุงภาษีโดยด่วนในเวลา ๑ เดือน มิฉะนั้นจะลาออกจากสมาชิกสังกัดพรรครัฐบาล ด้วยเหตุนี้กว่ารัฐบาลจะประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีได้ก็ล่วงเลยมาถึงเดือนกรกฎาคม

เมื่อสถานการณ์ยุ่งยากหนักขึ้น และพลเอกถนอม กิตติขจร[๔] ไม่สามารถจะควบคุมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครัฐบาล ให้อยู่ในระเบียบวินัยของพรรคได้ ในที่สุดจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็เดินทางกลับจากสหรัฐ และในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ พลเอกถนอมก็เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี และในค่ำวันนั้นเองจอมพลสฤษดิ์ก็ทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง โดยมี พล.อ. ถนอม และ พล.ท. ประภาส จารุเสถียร เข้าร่วมด้วย โดยได้ทำการยุบสภาผู้แทนราษฎร ยกเลิกพรรคการเมือง และยกเลิกรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะรัฐประหารยึดอำนาจแล้ว ก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๒๔๐ คน ให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นสภานิติบัญญัติด้วย ในที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวปกครองประเทศ และจัดตั้งรัฐบาจโดยมีจอมพลสฤษดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

การบริหารประเทศภายใต้ระบอบเผด็จการของจอมพลสฤษดิ์

นับตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากที่ได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ตราบจนกระทั่งถึงเวลาอสัญกรรมใน พ.ศ. ๒๕๐๖ ปรากฏว่าจอมพลสฤษดิ์ได้ใช้อำนาจเผด็จการปกครองประเทศอย่างเฉียบขาด และกล้าประกาศโดยเปิดเผยว่าประเทศไทยยังไม่เหมาะสมที่จะเป็นประชาธิปไตย ได้ประกาศยุบสภา ยกเลิกรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งระบบเผด็จการทหารขึ้นมาแทน

ถ้าดูภูมิหลังทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์แล้วก็จะพบว่า จอมพลสฤษดิ์มิได้มีส่วนร่วมในการปฏิวัติ ๒๔๗๕ ดังเช่นจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายปรีดี พนมยงค์ และนายควง อภัยวงศ์ ฯลฯ แต่ประการใด และไม่เคยได้เป็นผู้นำกลุ่มทางการเมืองมาก่อนตราบจนกระทั่งมีการรัฐประหารปี ๒๕๐๐ การก้าวขึ้นสู่อำนาจของจอมพลสฤษดิ์จึงเท่ากับว่าเป็นการก้าวขึ้นสู่อำนาจของคนรุ่นใหม่ซึ่งแตกต่างไปจากคนรุ่นก่อนหน้านั้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จอมพลสฤษดิ์จะปกครองประเทศด้วยระบบเผด็จการอย่างเฉียบขาด และเป็นการริดรอนเสรีภาพทางการเมือง และสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนโดยทั่วไป แต่จอมพลสฤษดิ์ก็พยายามที่จะทุ่มเทความตั้งใจให้กับการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจัง โดยขาดการสนใจที่จะพัฒนาทางด้านการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้ก้าวหน้าสืบไป สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติก็ดี สภาการศึกษาแห่งชาติก็ดี รวมทั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และอื่น ๆ อีกมากมายหลายอย่าง ล้วนแล้วแต่เกิดขึ้นในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ทั้งสิ้น ซึ่งนับว่าได้ก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็เริ่มจัดทำกันในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ มหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคได้รับการจัดตั้งขึ้นทุกภาค ทำให้การศึกษาของประชาชนขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ถึงกระนั้นก็ตาม จอมพลสฤษดิ์ก็คงรวบอำนาจทางการเมืองไว้ในกำมือโดยมิได้เตรียมตัวผู้นำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่จะมารับช่วงแทน เมื่อจอมพลสฤษดิ์วางมือจากทางการเมืองไปแล้ว ย่อมจะส่งผลกระทบตามมาในภายหลังอย่างแน่นอน

องค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้จอมพลสฤษดิ์ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนชาวไทยเป็นส่วนมาก ก็คือ การที่จอมพลสฤษดิ์ได้ฟื้นฟูเกียรติคุณของสถาบันพระมหากษัตริย์ตลอดจนพระราชพิธีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพระองค์ท่านซึ่งมีมาแต่อดีตและถือกันว่าเป็นสิ่งที่สำคัญมาก จอมพลสฤษดิ์ต่างกับจอมพล ป. และนายปรีดี ตรงที่ได้พยายามส่งเสริมให้พระมหากษัตริย์ได้มีบทบาทที่สำคัญมากขึ้น เพราะเชื่อว่าสถาบันกษัตริย์นั้นเป็นจุดศูนย์รวมของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาวไทย ทั้งนี้เป็นเพราะจอมพลสฤษดิ์มิได้เป็นผู้ร่วมการปฏิวัติ ๒๔๗๕ และอาจเป็นเพราะจอมพลสฤษดิ์มิได้เป็นผู้ยึดในแนวความคิดแบบเสรีประชาธิปไตย[๖]

หลังการรัฐประหารใหม่ ๆ จอมพลสฤษดิ์ได้อาศัย "ประกาศของคณะปฏิวัติ" เป็นตัวบทกฎหมาย เพื่อดำเนินการบริหารประเทศให้ต่อเนื่องกันไปจนถึงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๐๒ จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวปกครองประเทศมี ๒๐ มาตรา[๗] หลังจากนั้นก็จัดตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๒๔๐ คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและเป็นสภานิติบัญญัติด้วย

อย่างไรก็ตามมีข้อที่น่าสังเกตบางประการเกี่ยวกับการปกครองภายใต้อำนาจเผด็จการของจอมพลสฤษดิ์ กล่าวคือ

(๑) จอมพลสฤษดิ์ ได้คุมอำนาจทั้งทางฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติไว้ในกำมือโดยเด็ดขาด ทั้งนี้เพราะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญล้วนเป็นคนของจอมพลสฤษดิ์ทั้งสิ้น มีทั้งข้าราชการ ทหารพลเรือน ตำรวจ และนักธุรกิจ นอกจากนี้จอมพลสฤษดิ์ยังมีอำนาจเผด็จการที่สามารถละเมิดอำนาจของศาลได้นั่นคืออำนาจตามมาตรา ๑๗ ในรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่ใช้ปกครองประเทศ

(๒) จอมพลสฤษดิ์ ได้เป็นทั้งนายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก อธิบดีกรมตำรวจ (ภายหลังที่ พล. อ. ไสว ไสวแสนยากร อธิบดีตำรวจคนแรกภายหลังการรัฐประหารได้เกษียณอายุ) เท่ากับว่าจอมพลสฤษดิ์เป็นผู้คุมอำนาจทั้งฝ่ายกำลังทหารและพลเรือนทั้งหมด เป็นเผด็จการทั้งทางนิตินัยและพฤตินัย

(๓) จอมพลสฤษดิ์ ได้ทำการปราบปรามผู้กระทำความผิดทางอาชญากรรมอย่างเฉียบขาด เช่น ยิงเป้าผู้ค้าเฮโรอีน และผู้ลักลอบวางเพลิง กวาดล้างและจับกุมผู้ประพฤติตนเป็นอันธพาล ฯลฯ ทำให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อยกว่าเดิมมาก

(๔) การปราบปรามผู้ต้องสงสัยว่าฝักใฝ่ในลัทธิคอมมิวนิสต์อย่างเฉียบขาดและรุนแรงถึงขั้นยิงเป้าและกวาดล้างด้วยกำลังทหารอย่างเฉียบขาด ก่อให้เกิดเงื่อนไขทางการเมืองในระยะหลังต่อมาตราบเท่าทุกวันนี้ ซึ่งรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องประสบปัญหาในการปราบปรามบุคคลเหล่านี้มาตลอด ถึงแม้ว่าในช่วงเวลาที่จอมพลสฤษดิ์มีอำนาจอยู่นั้น เหตุการณ์ทั่วไปจะดูสงบเรียบร้อยดีก็ตาม

(๕) การมีอำนาจสูงสุดทั้งทางทหารและพลเรือนของจอมพลสฤษดิ์ ทำให้มีการนำเงินของทางราชการไปใช้ส่วนตัวอย่างมากมาย จนรัฐบาลในระยะหลังต่อมาต้องใช้มาตรา ๑๗ ประกาศยึดทรัพย์ของจอมพลสฤษดิ์เป็นของรัฐ

(๖) การดึงเอางานในกรมกองต่าง ๆ มารวมกันแล้วจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โดยจอมพลสฤษดิ์เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นเอง เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและเป็นการทำงานซ้ำซ้อนกับกระทรวงอื่น

(๗) การดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างเหนียวแน่นของจอมพลสฤษดิ์ ทำให้สหรัฐได้เข้ามามีบทบาทต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการป้องกันประเทศไทยจนกระทั่งทุกวันนี้ ถึงแม้ว่าในปัจจุบัน ประเทศไทยจะพยายามดำเนินนโยบายที่เป็นกลางมากขึ้น แต่ก็เป็นกลางแบบมีใจเอนเอียงไปทางข้างสหรัฐอยู่มาก

อย่างไรก็ตาม ทางด้านแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบการเมืองของชาติ ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ได้แสดงออกให้ปรากฏต่อสาธารณชนในที่ต่าง ๆ อาจแยกออกได้เป็นลักษณะสำคัญอยู่ ๓ ประการ คือ

(๑) การเมืองจะต้องอาศัยหลักการของไทย จะต้องละทิ้งอุดมการต่างประเทศ และจะต้องฟื้นฟูอุดมการณ์แบบไทย ๆ ให้เป็นอุดมการณ์หลัก[๙] ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการเน้นถึงประชาธิปไตยแบบไทย[๑๐] และเชื่อว่าความสัมพันธ์ระหว่างสายงานการปกครองด้านบริหารและนิติบัญญัติ ซึ่งปฏิบัติไปตามระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกนั้น ใช้ไม่ได้กับการปกครองของไทย เนื่องจากไม่ส่งเสริมทั้งเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการปกครอง[๑๑] ในการเลือกผู้นำทางการเมือง (ตามหลักทฤษฎี) ควรต้องขึ้นอยู่กับพระราชประสงค์ขององค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีโดยไม่คำนึงถึงเรื่องการสังกัดพรรค ดังนั้นรัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลของชาติโดยแท้จริง มิใช่เป็นรัฐบาลของพรรคใดพรรคหนึ่งโดยเฉพาะ โดยนัยนี้คณะปฏิวัติจึงยืนยันว่า คณะปฏิวัติเป็นตัวแทนความต้องการของประชาชน[๑๒]

(๒) จอมพลสฤษดิ์ เชื่อว่า ประเทศชาติจะเป็นระเบียบไม่ได้ ถ้ายังมีระบบพรรคการเมืองที่แบ่งแยกตามแนวตั้ง แต่ควรที่จะต้องอาศัยการแบ่งตามแนวนอนระหว่าง

ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองอีกด้วย นั่นคือประเทศควรแบ่งเป็น ๓ ชั้น คือ รัฐหรือรัฐบาล ข้าราชการ และประชาชน[๖] โดยที่รัฐหรือรัฐบาลจะต้องเป็นตัวแทนเจตนารมย์ของประชาชนและจะกำหนดแนวทางของชาติ รัฐบาลมีอำนาจสูงสุด และการวางนโยบายที่สำคัญ ๆ ทั้งหมดก็จะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลย่อมทราบดีถึงสิ่งที่ประชาชนต้องการ รัฐบาลจะต้องเป็นรัฐบาลที่ดี และงานสำคัญของรัฐบาลก็คือจะต้องทำให้มีเสถียรภาพทางการเมืองและธำรงไว้ซึ่งความเป็นปึกแผ่นของชาติ ส่วนข้าราชการของชาติจะต้องเป็นข้าราชการที่จงรักภักดีของผู้ทรงอำนาจที่มีกรุณาธรรม เป็นชนชั้นปกครองที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งและวัตถุประสงค์ของรัฐบาล และผู้นำทางการเมือง ส่วนประชาชนโดยทั่วไป อย่างน้อยที่สุดชั่วระยะเวลาหนึ่งจะต้องคงเป็นเกษตรกรอยู่ต่อไป และปล่อยให้รัฐบาลช่วยเหลือในสิ่งที่จำเป็นทางด้านวัตถุให้ตน การเลื่อนชั้นทางสังคมควรจะต้องลดลง เพราะเป็นเหตุให้เกิดความแตกแยกในชาติและในค่านิยม[๗]

(๓) จอมพลสฤษดิ์ มองดูการปกครองประเทศเป็นแบบบิดาปกครองบุตร เขาเปรียบเทียบประเทศเป็นครอบครัวใหญ่ และตนเองเป็นบิดาแห่งครอบครัวนั้น "ประเทศชาติก็เหมือนกับครอบครัว หากครอบครัวใดทะเลาะเบาะแว้งกัน ไม่มีความสามัคคีกัน ครอบครัวนั้นก็จะหาความสุขมิได้"[๘]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

ภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรมเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๐๖ แล้ว พล. อ. ถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรีก็ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีชุดที่ ๓๑ และทำการร่างรัฐธรรมนูญต่อไปจนกระทั่งถึงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๑๑ จึงแล้วเสร็จ ในวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑ ได้มีพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. ๒๕๑๑

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ ทางด้านอำนาจนิติบัญญัติมีสภา ๒ สภา สภาแรกคือ วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปี มีสัญชาติไทย มีจำนวน ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๖ ปี แต่ ๓ ปี เปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่ง ในคราวแรกใช้จับสลาก นายก

รัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา สภาที่สองคือสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขต โดยให้ราษฎรจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ คน มีผู้แทนราษฎรได้ ๑ คน ถ้าจังหวัดใดพลเมืองไม่ถึง ๑๕๐,๐๐๐ คน ถ้ามีเศษเกินกว่า ๗๕,๐๐๐ คน ก็ให้นับเป็น ๑๕๐,๐๐๐ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีอายุ ๒๓ ปี บริบูรณ์ มีสัญชาติไทย[๕] รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันไม่ได้ คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายในการเข้าบริหารราชการแผ่นดินต่อสภา แต่ไม่มีการลงมติความไว้วางใจ[๖] และได้มีการร่างพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ มีพรรคการเมืองขอจดทะเบียนด้วยกัน ๑๕ พรรค

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ นี้นับว่าเป็นกุศโลบายอันฉลาดของผู้ครองอำนาจเมืองไทย เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้เปลี่ยนแปลงหรือทำความกระทบกระเทือนต่อผู้ครองอำนาจอยู่แต่อย่างใดเลย หากแต่เป็นผลดีที่ทำให้ผู้ครองอำนาจเหล่านั้นได้ชื่อว่าเป็นผู้ปกครองบริหารประเทศโดยยึดถือรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด เปรียบเสมือนกติกาในการปกครองประเทศเป็นหลักเสียอีก รัฐธรรมนูญนี้ ๒๕๑๑ นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ต้องใช้เวลาร่างนานที่สุดและเสียค่าใช้จ่ายมากที่สุด

หลังจากนี้ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ โดยที่รัฐบาลได้จัดตั้งพรรคสหประชาไทยขึ้นมาและส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งด้วย ผลปรากฏว่าพรรคสหประชาไทยได้รับเลือกตั้งมากที่สุดแต่มิใช่เสียงข้างมากเท่าใดนัก แต่อาศัยกำลังสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกสภา จอมพลถนอม[๗] หัวหน้าพรรคสหประชาไทย จึงได้รับความไว้วางใจให้เป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศสืบไป

การรัฐประหารในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔

หลังจากที่รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ปกครองประเทศไปชั่วระยะหนึ่ง ก็บังเกิดความยุ่งยากทางการเมืองขึ้นอีก จนกระทั่งจอมพลถนอม ต้องหาทางออกด้วยการทำรัฐประหารตัวเองไปเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ถ้าจะวิเคราะห์ดูสาเหตุของการรัฐประหารตัวเองในครั้งนี้อาจสรุปสาระสำคัญได้หลายประการด้วยกัน

(๑) *ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ*

นับตั้งแต่ต้นปี ๒๕๑๓ ทหารอเมริกันที่เข้ามาตั้งฐานทัพอยู่ในประเทศไทยรวมทั้งบรรดาทหารอเมริกันที่ไปทำการรบในสมรภูมิเวียดนาม ซึ่งผ่านเข้ามาพักผ่อนในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก อันเป็นเหตุให้ภาวะเศรษฐกิจของเมืองไทยอยู่ในภาวะคล่องตัวชั่วระยะเวลาหนึ่งนั้นได้เริ่มถอนตัวออกไปตามนโยบายของประธานาธิบดีนิกสัน (Nixon Doctrine) การถอนตัวของทหารอเมริกันเริ่มส่งผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ประกอบกับงานก่อสร้างใหม่ ๆ เช่น ฐานทัพ ท่าเรือ ได้เสร็จสิ้นลง ภาวะความคล่องตัวทางการเงินก็หยุดชะงักลง กลับกลายมาเป็นเงินฝืด บัญหาคนว่างงานก็ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนและมีผลกระทบกระเทือนต่อทุกวงการ ในเวลาเดียวกัน หนังสือพิมพ์ก็เริ่มลงข่าว (ลือ) เกี่ยวกับการลดค่าของเงินบาท ดุลการค้าที่เสียเปรียบก็ยังแก้ไขไม่ได้ จนกระทั่งกระทรวงการคลังดำริที่จะยับยั้งการสั่งรถยนต์เข้ามาในราชอาณาจักร

นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ยอมผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณจนถึงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓ ทำให้เป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจ ธนาคารไทยพัฒนาซึ่งต้องอาศัยเงินฝากจากเงินงบประมาณของหน่วยราชการต่าง ๆ ถึงกับขาดแคลนเงินหมุนเวียนจนจะตั้งอยู่ไม่ได้ จนเป็นเหตุให้ธนาคารอื่น ๆ ต้องยื่นมือเข้าพยุงฐานะเอาไว้ ต่อมาในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๑๓ มีการแถลงจากรัฐบาลว่างบประมาณประจำปี ๒๕๑๔ จะมียอดถึง ๒๙,๓๐๐ ล้านบาท ซึ่งจะเป็นบัญหาว่ารัฐบาลจะเอาเงินรายได้มาจากไหนเพื่องบประมาณได้ลงตัว ในที่สุดรัฐบาลก็หาทางออกด้วยการประกาศขึ้นอัตราภาษีครั้งใหม่ โดยประกาศให้เพิ่มภาษีรถยนต์อีก ๓๓ เปอร์เซ็นต์ โดยรัฐบาลให้เหตุผลว่า เพื่อลดปริมาณสินค้าเข้าโดยเฉพาะสินค้าที่ฟุ่มเฟือยไม่จำเป็นต่อการครองชีพอันจะเป็นผลดีในการแก้ไขดุลการค้า นอกจากนี้ก็จะทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มมากขึ้นสำหรับใช้จ่ายในปีงบประมาณต่อไปอีกด้วย การขึ้นภาษีทำให้วงการค้าประสบภาวะเงินฝืดอย่างหนัก ผลของการขึ้นภาษีจะไปตกอยู่กับประชาชนผู้บริโภค บรรดาสมาชิกสภาต่างคัดค้านเต็มที่โดยเฉพาะในการลงมติรับพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีอากรเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๑๓ รัฐบาลชนะคะแนนหวุดหวิดเพียง ๙ คะแนน เท่านั้น

(๒) *ประชาชน นิสิตนักศึกษาไม่พอใจพฤติการณ์ของบุคคลในคณะรัฐบาล*

นับตั้งแต่จอมพลถนอมได้จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นต้นมา ปรากฏว่าประชาชน นิสิตนักศึกษา ทั้งหลายต่างวิพากษ์วิจารณ์ถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ ของบุคคลในคณะรัฐบาลด้วยความไม่พอใจในหลายกรณีด้วยกัน คือ

๑. เรื่องการทุจริตเกี่ยวกับผลประโยชน์จากที่ดินในจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย ซึ่งเข้าใจว่าอาจมีผู้ใหญ่ในวงการรัฐบาลบางคนมีส่วนร่วมอยู่ด้วย หนังสือพิมพ์ต่างประโคมข่าวเรื่องนี้อย่างละเอียดและเร่งเร้าให้ตำรวจสอบสวนหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ แต่แล้วในที่สุดก็ได้แต่เพียงผู้มีส่วนต้องรับผิดชอบระดับรอง ๆ ลงมาเท่านั้น ทำให้ประชาชนแลเห็นว่ารัฐบาลไม่สุจริตในเรื่องนี้

๒. เรื่องการพังบ้อมยามตำรวจที่บางเขนโดยมีข่าวว่าบุตรชายนายกรัฐมนตรีอยู่เบื้องหลังเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๓ การพังบ้อมยามตำรวจดังกล่าวนั้นว่ามิใช่เรื่องทะเลาะวิวาทธรรมดา ๆ หรือเรื่องของความคึกคะนองแต่ประการใด แต่วิเคราะห์กันให้ลึกซึ้งลงไปเป็นเรื่องของการขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์ และการพังบ้อมยามตำรวจก็เป็นเพียงแสดงบารมีของกลุ่มที่สูญเสียผลประโยชน์ หนังสือพิมพ์ได้เรียกร้องให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อทางราชการและถูกลงโทษตามกฎหมายอาญา แต่เรื่องกลับลงเอยด้วยการเลี่ยงปรับความเข้าใจระหว่างทหารกลุ่มหนึ่งกับตำรวจอีกกลุ่มหนึ่งที่สังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล ทำให้ประชาชนเห็นว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหัวหน้ารัฐบาลไม่ว่าจะเป็นบุตรหลาน ญาติมิตร ล้วนแต่เป็นอภิสิทธิ์ชนเหนือราษฎรธรรมดามากขึ้นทุกที

๓. เรื่องที่กองทัพอากาศสั่งกัดกระทรวงกลาโหมฝากเรียนนักเรียนนายเรืออากาศสังกัดโรงเรียนนายเรืออากาศเข้าเรียนในคณะวิศวกรรมศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยไม่ต้องสอบคัดเลือกเหมือนกับนักศึกษาคณะวิศวกรรมศาสตร์โดยทั่วไป ทำให้นักศึกษาคณะวิศวกรรมศาสตร์ไม่พอใจมาก เพราะเห็นว่านักเรียนนายทหารดังกล่าวมีอภิสิทธิ์มากเกินไป ทางที่ถูกต้องแล้วควรจะให้นักเรียนเตรียมทหารมาสอบคัดเลือกเข้าเรียนต่อเช่นเดียวกับนักเรียนเตรียมอุดมโดยทั่วไป ถ้าสอบได้ก็สามารถเข้าเรียนได้โดยไม่น่ารังเกียจ

แต่ประการใด ในกรณีดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้กับคู่กรณีมาก และแล้วในวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๑๓ ก็เกิดมีการโปรยใบปลิวต่อต้านการจัดนิทรรศการของนักศึกษาคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยทางเฮลิคอปเตอร์หนังสือพิมพ์ลงข่าวกันเกรียวกราว เรียกร้องให้มีการสอบสวนว่าผู้ใดนำเอาเฮลิคอปเตอร์ของทางราชการมาใช้ แต่ทางรัฐบาลก็ปฏิเสธความรับผิดชอบ เรื่องราวได้ขยายตัวออกไปเมื่อปรากฏมีข่าวว่านักเรียนโรงเรียนเตรียมทหารจะยกพวกปะทะกับนิสิตคณะวิศวกรรมศาสตร์ จนกระทั่งทางโรงเรียนเตรียมทหารต้องออกคำสั่งกักบริเวณนักเรียนเตรียมทหาร เพื่อป้องกันการวิวาทกับนิสิตคณะวิศวกรรมศาสตร์ กรณีดังกล่าวนับได้ว่าไม่เป็นผลดีต่อความสามัคคีภายในชาติในขณะที่บ้านเมืองกำลังเผชิญหน้ากับสถานการณ์การสู้รบในอินโดจีนแต่ประการใด จนพรรคประชาธิปัตย์ขอเปิดอภิปรายเรื่องนี้ในสภาผู้แทนราษฎร

๔. เรื่องการทุจริตในกรมชลประทาน สังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ความรับผิดชอบของนายพจน์ สารสิน หนังสือพิมพ์รายวันแทบทุกฉบับในสมัยนั้นได้ตีแผ่หลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงการทุจริตในกรมชลประทาน ซึ่งเป็นหน่วยราชการที่ต้องกู้เงินจากต่างประเทศโดยเฉพาะธนาคารโลกมาใช้ในการสร้างเขื่อนชลประทาน แต่ทางกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในขณะนั้นก็ปฏิเสธข่าวว่าไม่เป็นความจริง ในที่สุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ในนามของหนังสือพิมพ์ทุกฉบับก็ได้ขอโอกาสพบกับนายพจน์ สารสิน ทางสถานีโทรทัศน์ เพื่อสัมภาษณ์และพิสูจน์หลักฐานเกี่ยวกับเรื่องนี้ ผลปรากฏว่า ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ มีหลักฐานที่ยืนยันถึงการทุจริตในหน่วยงานดังกล่าวอย่างแน่ชัด ซึ่งนายพจน์ สารสิน ไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบในฐานะเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดไปได้ ทำให้ภาพพจน์ของรัฐบาลเสื่อมเสียมากขึ้น

๕. เรื่องที่รัฐบาลมีนโยบายขัดขวางกิจกรรมทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนที่สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เพราะเกรงไปว่ารัฐบาลจะถูกโจมตีจนเสียภาพพจน์มากขึ้น กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด สั่งจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าร่วมสัมมนาอภิปรายกันที่บึงพลาญชัย จังหวัดร้อยเอ็ด ในหัวข้อเกี่ยวกับเศรษฐกิจและการศึกษารวมทั้งหมด ๑๖ คน ในข้อหาฝ่าฝืนคำสั่งคณะปฏิวัติที่ห้ามชุมนุมทางการเมือง สมาชิกสภาต่างไม่พอใจ

และประท้วงการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐบาลรวมไปถึงการติดแขนดำไว้ทุกข์ด้วย นอกจากนี้ก็มีกรณีแม่ทัพกองทัพภาคที่ ๒ สั่งห้าม ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เปิดอภิปรายทางการเมืองในภาคอีสาน ทำให้ประชาชนเห็นว่ารัฐบาลกำลังพยายามบีบหุบีดตาประชาชน

๖. เรื่องการขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศกับนักหนังสือพิมพ์ จนกลายเป็นความบาดหมางกันอย่างรุนแรง ทั้งนี้เพราะในระยะหลังไทยเริ่มเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศจะเห็นได้จากการที่ได้มีการอภิปรายในที่ต่าง ๆ ซึ่ง พ.อ. ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีต่างประเทศก็ได้แสดงทัศนะให้เห็นถึงความเหมาะสม ที่จะต้องดำเนินนโยบายที่เป็นอิสระให้มากขึ้น นักหนังสือพิมพ์จึงวิจารณ์ไปในทำนองที่ว่ารัฐบาลควรจะเปลี่ยนรัฐมนตรีต่างประเทศคนใหม่ เพราะรัฐมนตรีต่างประเทศคนเดิมดำเนินนโยบายที่ผูกพันกับสหรัฐมากเกินไป ถึงกับมีการแจ้งจับนักหนังสือพิมพ์ในข้อหาหมิ่นประมาท

๗. เรื่องที่คณะรัฐมนตรีลงมติต่ออายุราชการจอมพลถนอม กิตติขจร ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดออกไปอีก ๑ ปี การต่ออายุดังกล่าวเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมาก เพราะการต่ออายุดังกล่าวจอมพลถนอมไม่อยู่ในประเทศแต่ได้ออกเดินทางไปเยือนมาเลเซีย เป็นทำนองว่าตนเองไม่มีส่วนรู้เห็นด้วย แต่เมื่อกลับมาก็ยอมรับการต่ออายุดังกล่าว ทำให้เห็นกันว่าจอมพลถนอมคิดผูกขาดอำนาจอยู่แต่เพียงผู้เดียวกระแสคัดค้านจึงเกิดขึ้นทั้งในหมู่บุคคลภายนอกและในวงการทหารด้วยกันเอง

๘. เรื่องสมาชิกพรรคสหประชาไทยยื่นญัตติด่วนซักฟอกนายสุกิจ นิมมานเหมินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในการที่เสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งนายรังสฤษฎ์ เชาวน์ศิริ เป็นรองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เพราะเห็นว่าเป็นการผิดขั้นตอนทำให้ข้าราชการประจำคนอื่น ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการที่เหมาะสมเหมือนกันเกิดการเสียกำลังใจได้ แต่นายสุกิจก็ยืนยันว่าการแต่งตั้งนายรังสฤษฎ์เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว ทำให้สมาชิกสภาไม่พอใจอย่างยิ่ง

(๓) *การแตกแยกกันเองระหว่างบุคคลในคณะรัฐบาล*

นอกเหนือไปจากการที่ประชาชนไม่พอใจพฤติการณ์ของบุคคลในคณะรัฐบาลแล้วก็ได้ปรากฏว่าเกิดความขัดแย้งในวงการรัฐบาลเองเป็นอย่างมาก และเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กัน

ว่ารัฐบาลจะบริหารประเทศไปด้วยความยากลำบากเพราะขาดความร่วมมือที่ดีต่อกัน เป็นต้น ว่า เรื่องแรกก็ได้แก่การขัดแย้งระหว่างกระทรวงเศรษฐการกับกระทรวงต่างประเทศ เกี่ยวกับการที่สหรัฐทุ่มยางออกขายในตลาดโลก ทำให้ราคายางตกต่ำลงจนกระทบกระเทือนต่ออาชีพการทำสวนยางของคนไทย ทางกระทรวงเศรษฐการกล่าวหาว่ากระทรวงต่างประเทศไม่ประท้วงสหรัฐในเรื่องนี้ ส่วนกระทรวงต่างประเทศก็โต้ว่าเรื่องการขายยางเป็นเรื่องของกระทรวงเศรษฐการไม่ใช่เรื่องของกระทรวงต่างประเทศ เรื่องที่สองก็ได้แก่บันทึกของทูตไทยในสหรัฐของนายบุญชนะ อัตถากร ในสมัยที่ไปดำรงตำแหน่งเป็นทูตไทยประจำอชิงตันประมาณ ๑ ปี ได้รับการวิจารณ์อย่างกว้างขวางมากและทำความไม่พอใจให้กับบุคคลหลายคนแม้ในคณะรัฐบาลเองโดยเฉพาะรัฐมนตรีต่างประเทศ เพราะบันทึกฉบับนี้มีการเปิดเผยข้อตกลงระหว่างไทยกับสหรัฐในบางเรื่องที่ไม่สมควรนำมาเปิดเผย นอกจากนี้ก็มีเรื่องการขัดแย้งระหว่างนายบุญชนะ อัตถากร กับพล.ต.ท. พิชัย กุลวณิชย์ รัฐมนตรีกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐการ จนต้องมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่าง ๆ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

(๔) *ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ*

เรื่องนี้อาจเป็นความตื่นตระหนกของรัฐบาลมากเกินไปก็ได้ ทั้งนี้เพราะว่าประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนได้รับการรับรองให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ รัฐบาลมีความวิตกว่า กลัวจะคุมคนจีนในประเทศไม่อยู่หากคนจีนเหล่านั้นนับถือลัทธิคอมมิวนิสต์ และถ้าคนจีนเหล่านี้เป็นจีนนิยมไต้หวัน อาจทำให้เศรษฐกิจของชาติบั่นบ่วนได้ เพราะคนจีนเหล่านี้คุมเศรษฐกิจไว้ในมือ เมื่อไทยต้องเปลี่ยนนโยบายหันไปรับรองสาธารณรัฐประชาชนจีนความยุ่งยากภายในอาจเกิดขึ้นได้ และในขณะนั้นสถานการณ์การเมืองไทยของเราเองก็กำลังขาดเสถียรภาพเป็นอย่างมาก ผู้นำของรัฐบาลจึงเห็นว่าการปกครองโดยระบอบเผด็จการอาจเป็นทางออกของการแก้ปัญหาได้

(๕) *ปัญหาเกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิกสภาผู้แทนบางกลุ่ม*

รัฐบาลของจอมพลถนอม ภายหลังการเลือกตั้งที่ผ่านมาต้องประสบกับความยุ่งยากเพราะสมาชิกสภาผู้แทนบางกลุ่มเป็นต้นเหตุ ทั้งนี้เพราะพรรคสหประชาไทยของรัฐบาล

เกิดขึ้นมาเพราะการรวมเอาสมาชิกสภาเก่า ๆ ตั้งแต่สมัยพรรคเสรีมนังคศิลา พรรคสหภูมิ และพรรคชาติสังคมเดิม มาตั้งเป็นพรรคสหประชาไทย ดังนั้นความยุ่งยากที่เกิดขึ้นจึงคล้าย ๆ กับสมัยเมื่อจอมพลถนอมต้องประสบในสมัยเมื่อเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก กล่าวคือ ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนบางคนอ้างตัวเป็นกรรมการงบประมาณขอเงินค่าบ่วยการจากหน่วยราชการ โดยอ้างว่าจะช่วยให้งบประมาณของหน่วยงานนั้นผ่านไปโดยราบรื่น สมาชิกสภาบางกลุ่มได้เข้าชื่อกันเสนอนายกรัฐมนตรีให้ซื้อรถแทร็กเตอร์แจกสมาชิกสภาคนละ ๖ คัน เพื่อนำไปช่วยชาวนาชาวสวน ทางด้านรัฐบาลก็จะจัดสรรงบกลางให้แก่สมาชิกสภาที่เป็นลูกพรรครัฐบาลนำเงินไปใช้ในจังหวัดของตน

รัฐบาลมีมติในพรรคแล้วว่าจะไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติถ่ายทอดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๒ แต่เมื่อเข้าที่ประชุมสภากลับได้รับเสียงสนับสนุน ๘๘ ต่อ ๘๓ เสียง แสดงว่ารัฐบาลคุมลูกพรรคให้อยู่ในระเบียบวินัยของพรรคไม่ได้ จนถึงกับหัวหน้าคุมคะแนนของพรรครัฐบาลต่างยื่นใบลาออก ต่อมาในปี ๒๕๑๓ ได้มีการแฉข้อเท็จจริงว่ารัฐบาลตั้งงบประมาณแผ่นดินให้ลูกพรรคสหประชาไทยซึ่งเป็นพรรครัฐบาลนำเงินไปบำรุงจังหวัดคนละ ๑ ล้านบาท ทำให้สมาชิกนอกสังกัดพรรคไม่พอใจมาก เพราะถือว่ารัฐบาลไม่ยุติธรรม ที่ไม่ยอมให้สมาชิกพรรคฝ่ายค้านบ้าง แสดงว่ารัฐบาลมุ่งจะหาเสียงให้กับพรรครัฐบาลเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีเรื่องที่รัฐบาลหนักใจเกี่ยวกับพฤติการณ์ของสมาชิกสภาสังกัดพรรคสหประชาไทย กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลไม่ยอมให้เงินแก่สมาชิกสภาสังกัดพรรคสหประชาไทยคนละ ๒ ล้านบาท ก็จะไม่สนับสนุนให้พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ๒๕๑๕ ผ่านสภาไปได้ และถ้าเป็นเช่นนั้นจริงรัฐบาลก็ต้องลาออก ถ้าจอมพลถนอมนำรัฐบาลลาออกก็ไม่แน่ใจว่าจะได้ตั้งรัฐบาลใหม่หรือไม่ หรือถ้ายุบสภาก็ไม่แน่ใจว่าสมาชิกพรรคสหประชาไทยจะได้รับเลือกเข้ามาอีกหรือไม่ ส่วนการให้เงินสมาชิกพรรคคนละ ๒ ล้านบาทนั้นปัญหาก็มีอยู่ว่าจะยุติเพียงเท่านั้น หรือว่าจะต้องให้กันอยู่เรื่อย ๆ ตลอดไป

* จากกรณีต่าง ๆ ดังกล่าวนี้เองอาจเป็นแรงกดดันให้จอมพลถนอม ต้องก่อการรัฐประหารยึดอำนาจตัวเอง และล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ หันกลับไปปกครองประเทศในระบอบเผด็จการตามเดิม

การรัฐประหารในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ นั้น อาจพิจารณาย้อนหลังไปได้นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๑๑ มาแต่ต้นนั้น ผู้นำทหารไม่สู้พอใจและเมื่อฝ่ายทหารจัดตั้งพรรครัฐบาลขึ้นก็มิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในพรรค ข้อขัดแย้งระหว่างผู้นำทางทหารกลุ่มต่าง ๆ ปรากฏให้เห็นอย่างรวดเร็วเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้น โดยทางฝ่ายพลโทแสวง เสนาณรงค์ และ พ.อ. สนอง ถมังรักสัตย์ ซึ่งอยากให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรครัฐบาลเป็นพวกหน้าใหม่และต้องซื่อสัตย์ต่อการนำของพรรคอยู่ฝ่ายหนึ่ง ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งได้แก่ พลเอกประภาส จารุเสถียร และพลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์ ซึ่งให้ความสนใจแก่ความจงรักภักดีของผู้สมัครในนามของพรรครัฐบาลเป็นการส่วนตัวมากกว่าความจงรักภักดีต่อพรรคเป็นส่วนรวม ยังเป็นที่เห็นได้ชัดว่าหลังการเลือกตั้งพรรครัฐบาลแตกแยกกันมาก โดยที่สมาชิกส่วนมากเป็นพรรคพวกของพลเอกประภาส ในเมื่อมีการแบ่งแยกกันเองภายในพรรคเช่นนี้แล้ว ก็กลายเป็นข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารด้วย เพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติที่สังกัดพรรครัฐบาลหลายคนรู้สึกว่าตนไม่ได้รับความสนใจโดยผู้นำของพรรค นอกจากนี้แล้วสมาชิกสภาปรารถนาจะมีอำนาจมากกว่าที่ฝ่ายรัฐบาลคิดว่าควรจะเป็น บัญหาเหล่านี้แสดงออกมาเมื่อคราวที่สภานิติบัญญัติพิจารณางบประมาณ เช่น การเผชิญหน้าระหว่าง นายเรณู สุวรรณสิทธิ์ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นคนของฝ่ายพลโทแสวง เสนาณรงค์ กับสมาชิกสภาซึ่งเป็นคนของประภาส เมื่อทำท่าว่าจะเกิดบัญหาเรื่องงบประมาณขึ้นอีกในปลายปี ๒๕๑๔ รัฐประหารก็เกิดขึ้น[๙]

การรัฐประหารในปี ๒๕๑๔ แสดงว่าฝ่ายพลโทแสวงและพันเอกสนองเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ พลเอกประภาสไม่เป็นมิตรกับการจัดตั้งสภานิติบัญญัติมาตั้งแต่ต้น ลักษณะอาการดื้อดึงของสภานิติบัญญัติอย่างที่พลเอกประภาสเองหนุนให้เกิดขึ้นนั้น ก็เป็นสิ่งที่เร่งให้เกิดรัฐประหารต่อต้านสภานิติบัญญัติมาแล้วในอดีต

บัญหาสำคัญของระบบการเมืองไทย คือ บัญหาการสืบต่ออำนาจทางการเมือง เพราะระยะเวลา ๑๓ เดือนที่คณะปฏิวัติมีอำนาจอยู่โดยไม่มีรัฐธรรมนูญหรือรัฐบาลตามกฎหมายนั้น เป็นผลมาจากบัญหาเรื่องนี้มากกว่าข้ออ้างที่ว่า คณะปฏิวัติมีงานสำคัญที่ต้องใช้

อำนาจเด็ดขาดของคณะปฏิวัติเหลืออยู่ ปัญหาดังกล่าวก็คือใครเป็นผู้นำสืบต่ออำนาจทางการเมืองจากจอมพลถนอม กิตติขจร ถึงแม้ว่าพลเอกประภาส จารุเสถียร จะเป็นผู้ที่ควรจะสืบตำแหน่งต่อจากจอมพลถนอมต่อไป

ขณะนั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองสูงสุดมี ๔ คน คือ จอมพลถนอม พลเอกประภาส พลเอกกฤษณ์ และพันเอกณรงค์ ในขณะที่ผู้นำบางคนหมดความสำคัญในทางอำนาจการเมืองลงไปมาก ในขณะเดียวกันลักษณะที่สำคัญอย่างหนึ่งของกลุ่มผู้นำหลังการรัฐประหารก็คือ การที่กลุ่มผู้นำมีลักษณะ "เป็นทหาร" มากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ผู้นำทั้งทางทหารและตำรวจที่มีลักษณะ "เป็นพลเรือน" คือ ผู้นำที่สนใจกับการสร้างสถาบันการพัฒนาทางการเมือง ช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท และการเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองของประชาชน เช่น พลโทแสวง และ พล. ต.ต. สง่า ต่างก็หมดอำนาจไปด้วยกัน เพราะหลังจากรัฐประหารแล้ว กลุ่มผู้นำก็ไม่มีความจำเป็นต้องมีคนกลางที่คอยประสานระหว่างกลุ่มทหารกับนักการเมืองที่ได้รับเลือกเข้ามาอีกต่อไป[๑๙]

อย่างไรก็ดี แม้เมื่อหลังการรัฐประหารแล้วการแก่งแย่งกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในคณะปฏิวัติก็ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะ พ.อ. ณรงค์ มีฐานอำนาจอยู่ ๕ ประการ คือจอมพลถนอมผู้บิดา พลเอกประภาส พ่อตา พรรคพวกและผู้อยู่ในอุปถัมภ์ของทั้งสองคนที่กล่าวมาแล้ว กลุ่มนายทหารหนุ่มของตนเอง บัญญาชนและผู้อยู่ในวงวิชาการบางคน แต่ถึงกระนั้นก็ตามการรัฐประหาร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ก็มิใช่จะปราศจากผู้ไม่เห็นด้วยเสียเลย ดังจะเห็นได้จากการแสดงออกซึ่งการไม่เห็นด้วยถูกทำให้แตกแยกกันเอง ถูกคุกคาม หรือถูกให้สิ้นบนด้วยตำแหน่งที่ปรึกษาต่าง ๆ ในวงรัฐบาล จึงทำให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลไม่อาจรวมกันเพื่อถ่ายทอดความเห็นของตนต่อรัฐเป็นกลุ่มเป็นก้อนได้[๒๐]

ฝ่ายค้านที่เหลืออยู่ก็คือ ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ปัญหาผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ได้ทำให้สถานการณ์ได้เลวร้ายลงกว่าเดิม เช่น กรณีการคุกคามในภาคตะวันออกเฉียงเหนือภาคเหนือ (กรณีลงครามหินร่องกล้า) และภาคใต้

ด้านต่างประเทศ คณะรัฐประหารผูกพันกับสหรัฐมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากเปิดสนามบินให้สหรัฐใช้ทำสงครามในอินโดจีนมากขึ้น และการเข้าไปมีส่วนร่วมสงครามในลาว

ของไทยโดยทุนของสหรัฐ ในขณะที่การติดต่อกับจีนแดงซึ่งไทยทำตามอย่างสหรัฐนั้นมิได้มีทีท่าว่าจะสำเร็จอะไรขึ้นมาเลย

กล่าวโดยสรุป คณะรัฐประหารมิได้ทำอะไรที่รัฐบาลภายใต้ระบบรัฐสภาจะกระทำไม่สำเร็จ ดังจะเห็นได้ว่า อาชญากรรมก็ยังคงมีระดับสูง การคอรัปชั่นยังมีกว้างขวาง ปัญหาผู้ก่อการร้ายมีแต่จะเพิ่มขึ้น ฐานะอันล่อแหลมของประเทศไทยในเอเชียอาคเนย์ก็ยังคงมีอยู่อย่างเดิม ปัญหาต่าง ๆ ในเขตนครหลวงก็ยังคงมีอยู่มากมายและการปรับปรุงการบริหารงานก็มิได้มีคุณค่าอะไรนัก ในขณะเดียวกันที่หนทางสำหรับระบายข้อทุกข์ยากของชาวบ้านอันมีอยู่จำกัด และการก้าวไปสู่การสร้างสถาบันทางการเมืองและความตื่นตัวทางการเมืองที่กำลังเติบโตต้องสงบไป

คณะรัฐประหารได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๕ เวลา ๒๑.๐๐ น. (ฉบับชั่วคราว)

รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕

รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร ๒๕๑๕ มี ๒๓ มาตรา บัญญัติให้มีสภาเพียงสภาเดียวเรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" มีสมาชิกซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดอายุ ๓๕ ปี จำนวน ๒๙๙ คน

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยให้ประธานสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันไม่ได้

สมาชิกไม่มีอำนาจเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี จะตั้งกระทู้ถามรัฐบาลก็ได้แต่จะอภิปรายหรือซักถามเพิ่มเติมมิได้

หลังจากได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๒๙๙ คนแล้ว ก็มีการประชุมสภาและสภาลงมติให้นำความกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้งจอมพลถนอมเป็นนายกรัฐมนตรี

ก่อนหน้าที่จะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จอมพลถนอมดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะปฏิวัติและคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นกฎหมายใช้บังคับ

ได้ ในตอนแรกไม่มีคณะรัฐมนตรี แต่คณะปฏิวัติแบ่งหัวหน้าควบคุมบริหารราชการเป็นฝ่ายต่าง ๆ เช่น พล ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ เป็นผู้อำนวยการฝ่ายการศึกษาและสาธารณสุข พลอ.อ. ทวี จุลละทรัพย์ เป็นผู้อำนวยการฝ่ายเกษตร อุตสาหกรรมและคมนาคม พล อ. ประภาส จารุเสถียร เป็นผู้อำนวยการฝ่ายรักษาความมั่นคงและปลอดภัยแห่งชาติ จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นผู้อำนวยการฝ่ายยุติธรรมและการต่างประเทศ แต่เมื่อมีธรรมนูญการปกครองประเทศแล้วก็มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศ ส่วนผู้อำนวยการฝ่ายต่าง ๆ ก็ยกเลิกไป

กรณี "วันมหาวิปโยค"[๒๐] ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖

หลังจากการทำรัฐประหารตัวเองของจอมพลถนอมกับพวกในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ แล้ว จอมพลถนอมก็ต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเมืองอย่างร้ายแรงในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะภาพพจน์ของรัฐบาลได้เสื่อมลงจนถึงระดับต่ำสุด ถ้าจะกล่าวถึงสาเหตุอันแท้จริงของการเกิดกรณีวันมหาวิปโยค ก็จะต้องยอมรับกันโดยไม่มีข้อกังขาว่า การรัฐประหารตัวเองของจอมพลถนอมกับพวกเมื่อวันที่๑๗พฤศจิกายน ๒๕๑๔ นั่นแหละคือชนวนที่จะก่อให้เกิดการปะทุขึ้นมาในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

ก่อนหน้าที่จอมพลถนอมจะทำการยึดอำนาจตัวเอง ประชาชน นิสิตนักศึกษาและบัญญาชนก็ไม่สู้จะพอใจรัฐบาลเท่าใดนัก แต่ความรุนแรงก็ผ่อนคลายลงไปได้บ้าง เพราะในขณะนั้นยังมีสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นปากเสียงของประชาชนอยู่บ้าง นอกจากนั้นบรรดาสื่อมวลชนทั้งหลายก็ยังสามารถวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้อย่างกว้างขวางอยู่บ้าง และหลายคนก็ยังหวังว่ารัฐบาลของจอมพลถนอมอาจต้องหมดอำนาจไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญได้ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ จะมิใช่รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงเท่าใดนักก็ตาม แต่ครั้นรัฐบาลเลือกใช้วิธีรัฐประหารยึดอำนาจ ยกเลิกรัฐธรรมนูญหันไปใช้อำนาจเผด็จการ จึงทำให้เกิดกระแสต่อต้านรัฐบาลมากขึ้นทั้งอย่างลับ ๆ และเปิดเผย และเมื่อมีผู้ใช้อำนาจของคณะปฏิวัติ (ที่จริงคือคณะรัฐประหารนั่นเอง) ไปในทางที่ไม่ชอบ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนทั่วไป ก็ยิ่งทำให้เกิดแนวร่วมต่อต้านรัฐบาลขยายตัวออก

ไปมากขึ้น เพราะการที่ประชาชนโดยทั่วไปได้เสื่อมความนิยมในตัวรัฐบาลถึงที่สุด เมื่อนิสิตนักศึกษาเห็นว่าการแก้ปัญหาของชาติประการแรกสุดจะต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศเสียก่อน ดังนั้นการเรียกร้องรัฐธรรมนูญของนิสิตนักศึกษา อาจารย์มหาวิทยาลัย และประชาชน จำนวน ๑๓ คนจึงอุบัติขึ้น และเมื่อรัฐบาลจับกุมบุคคลทั้ง ๑๓ คน และตั้งข้อหาเป็นการอบฏ การรวมพลังของนิสิตนักศึกษาและประชาชนเพื่อต่อต้านรัฐบาลก็อุบัติขึ้น เมื่อรัฐบาลใช้กำลังปราบปราม การนองเลือดก็ตามมาอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง ทำให้นิสิตนักศึกษาและประชาชนล้มตายเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตามก่อนจะถึงวันมหาวิปโยค ในขณะที่คณะทหารกำลังครองอำนาจอยู่นั้นเป็นช่วงที่ขุมกำลัง ๒ รูปเกิดขึ้น คือ "กลุ่มทหาร" และ "กลุ่มนิสิตนักศึกษา" การที่คณะทหารเข้ายึดอำนาจในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ทำให้ความไม่พอใจของประชาชนต่อคณะทหารได้เพิ่มมากขึ้น และได้กลายเป็นสัญญลักษณ์ของความชั่วช้าและอยุติธรรมไป การเข้าควบคุมกลไกการบริหารงานประเทศไว้จนหมดสิ้น ได้ทำให้จอมพลถนอม จอมพลประภาส และ พ.อ. ณรงค์ โดดเดี่ยวออกจากคนไทยที่เหลือรวมทั้งฝ่ายทหารด้วย โดยเฉพาะ พ.อ. ณรงค์ ซึ่งทำตัวเป็นพหูสูตรผู้มีคำตอบสำหรับปัญหาทุกอย่างของประเทศไทย และก้าวขึ้นมามีอำนาจอย่างรวดเร็วจนเกินไป ได้ทำตนให้เป็นที่ไม่พอใจของฝ่ายทหารเองก็มาก[๒๒] พ.อ. ณรงค์ สร้างอำนาจให้กับตนเองโดยอาศัยอำนาจของพ่อตัวและพ่อตาเป็นฐาน และภายในเวลาอันจำกัด พ.อ. ณรงค์ ก็ดูเหมือนจะมีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานทุกอย่างของข้าราชการและสังคมไทย ทั้งนี้โดยอาศัยกองอำนวยการปราบปรามผู้เป็นภัยแก่สังคมและต่อมาก็คือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคดมิชอบ (ก.ต.ป.) ที่ พ.อ.ณรงค์เป็นรองเลขาธิการอยู่เป็นหลัก การปฏิบัติงานของ พ.อ. ณรงค์ บางครั้งก็เป็นการก้าวก่ายเข้าไปในธุรกิจส่วนตัวอันชอบด้วยกฎหมายของประชาชน แม้เมื่อในสมัยของคณะปฏิวัติก็เริ่มทำให้เกิดความไม่พอใจในตัว พ.อ. ณรงค์ กิตติขจร ขึ้นเหมือนกัน ดังจะเห็นได้จากการที่ พ.อ. ณรงค์ พยายามที่จะเข้าแข่งขันในตำแหน่งประธานสภานิติบัญญัตินั้น พ.อ. ณรงค์ต้องประสบความพ่ายแพ้ด้วยคะแนนเสียง ๒๔๒ : ๓๔

ผู้ที่มีส่วนสำคัญในการสร้างขบวนการนิสิตนักศึกษา คือ ธีรยุทธ บุญมี ซึ่งเป็นเลขาธิการศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยในระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๔–๒๕๑๕ ส่วนผู้นำนิสิตนักศึกษาที่รับช่วงต่อจากธีรยุทธ ก็มีความคิดเบื้องต้นอย่างเดียวกันคือการต่อสู้เพื่อรัฐธรรมนูญ ถ้าจะแตกต่างกันก็ตรงที่ขณะที่ผู้นำนิสิตนักศึกษาคนอื่นเข้ารับช่วงต่อจากธีรยุทธ บุญมีนั้น การต่อสู้ของนิสิตนักศึกษาได้แปรสภาพเจตนารมย์ และเป้าหมายของขบวนการไปไกลยิ่งกว่าที่ผู้นำทางทหารของไทยขณะ นั้นอาจคิดได้[๒๓]

ในขณะที่ธีรยุทธ กำลังก่อร่างสร้างขบวนการนิสิตนักศึกษาอยู่นั้น การแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองในสมัยที่อำนาจเผด็จการทหารกำลังปกครองบ้านเมืองอยู่ ยังคงเป็นเรื่องที่น่ากลัวอันตราย ด้วยเหตุนี้ขบวนการนิสิตนักศึกษาจึงหันไปทำการรณรงค์เพื่อต่อต้านการเข้ามาครอบงำเศรษฐกิจไทยของชาวญี่ปุ่น ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยกำลังประสบกับภาวะการขาดดุลย์ทางการค้ากับประเทศญี่ปุ่นในอัตราที่สูงมาก การดำเนินงานของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาในครั้งนั้นจึงสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่จะลดดุลย์การค้าที่เสียเปรียบญี่ปุ่นอยู่พอดี อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของการต่อต้านญี่ปุ่นมิได้อยู่ที่เนื้อหาแต่อยู่ที่ว่าการต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นนั้น คือก้าวสำคัญในการพัฒนา และการรวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของนักศึกษา ที่จริงแล้วอาจกล่าวได้ว่า การต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นนั้นมิได้ประสบผลสำเร็จอย่างที่ควรหวังเลย แต่ผลที่ได้รับก็คือ การเผยแพร่กิจกรรมของศูนย์นิสิตนักศึกษาโดยสื่อมวลชนทั้งหลายและการปลูกฝังความรู้สึกชาตินิยมในหมู่นิสิตนักศึกษา

เราจะพบว่าในตอนต้น ๆ ปี ๒๕๑๖ จะเต็มไปด้วยการประท้วงในแบบต่าง ๆ ของนิสิตนักศึกษาทั่วราชอาณาจักร เช่น การประท้วงการประกวดนางสาวไทยของนิสิตนักศึกษาของจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การรณรงค์ต่อต้านการซื้อสินค้าฟุ่มเฟือยของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย การประท้วงของนักศึกษาวิทยาลัยวิชาการศึกษากรณีที่รัฐบาลไม่ยอมยกฐานะวิทยาลัยขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย ฯลฯ ผลของ

การประท้วงเหล่านี้อย่างหนึ่งก็คือการสร้างความรู้สึกร่วมกันในบรรดานิสิตนักศึกษา และถึงแม้ว่าการประท้วงทั้งหลายจะทำไปโดยมิได้มีการประสานงานกันแต่อย่างใด แต่ความจริงก็มีอยู่ว่าไม่ว่าจะโดยรู้ตัวหรือไม่ก็ตามนิสิตนักศึกษาก็มีวัตถุประสงค์ร่วมกันในอันที่จะ "ท้าทาย" ระบบที่เป็นอยู่เดิม[๒๔]

ⓚ ก้าวสำคัญของพลังนิสิตนักศึกษา เกิดขึ้นเมื่อนิสิตนักศึกษาประสบความสำเร็จในการประท้วงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙ ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเหนือศาล การที่คณะปฏิวัติมิได้ดำเนินการอย่างเฉียบขาดในขณะนั้นอาจเป็นเพราะว่า คณะปฏิวัติกำลังตั้งรัฐบาลใหม่ประกอบกับพิธีสถาปนาสยามมกุฎราชกุมารกำลังจะมีขึ้นพอดี อีกทั้งยังมีทนายความ นักกฎหมายและอาจารย์สอนกฎหมายอีกหลายคนที่สนับสนุนการประท้วงของนักศึกษาอยู่ด้วย จึงนับเป็นชัยชนะของนิสิตนักศึกษาและมีผลอย่างยิ่งต่อความรู้สึกของขบวนการนักศึกษาส่วนรวม

ⓛ จากนั้นก็ถึงกรณีทุ่งใหญ่อันอื้อฉาว[๒๕] ซึ่งเป็นผลเสียอย่างยิ่งต่อความนิยมและความเชื่อถือของรัฐบาล แต่ก็ไม่ร้ายแรงเท่ากับการต่ออายุราชการของทั้งจอมพลถนอมและพลเอกประภาส และหลังจากนั้นไม่นานก็คือการเลื่อนยศเป็นจอมพลของพลเอกประภาส ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก อธิบดีกรมตำรวจ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อม ๆ กัน

ⓜ ยังไม่ทันที่กรณีทุ่งใหญ่จะจางหายไป ก็เกิดกรณีนักศึกษารามคำแหงขึ้น[๒๖] และในขณะที่มีการต่อต้าน ดร. ศักด์ ที่รามคำแหง ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็มีการประท้วงกรณีนักเรียนนายเรืออากาศได้เข้ามาศึกษาในมหาวิทยาลัยโดยไม่ต้องผ่านการสอบคัดเลือก การประท้วงของนิสิตนักศึกษากว่า ๓ หมื่นคน เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๑๖ ขณะนั้น จัดได้ว่าเป็นการประท้วงที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของนักศึกษาในประวัติศาสตร์ไทย โดยนักศึกษาได้เรียกร้องให้ ดร. ศักด์ ลาออก ให้รับนักศึกษารามคำแหงที่ถูกไล่ออกไปเข้ามาใหม่ และให้นักเรียนนายเรืออากาศออกไปจากจุฬา ฯ แต่เมื่อธีรยุทธ ได้มากล่าวคำปราศรัยต่อที่ชุมนุมนั้น เขาได้เพิ่มข้อเรียกร้องเข้าไปอีกข้อหนึ่ง คือให้มีรัฐธรรมนูญ ภายใน ๖ เดือน

จะเห็นได้ว่า ในระยะหลังนี้ นิสิตนักศึกษาได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดีสาระสำคัญของการประท้วงก็ยังคงเป็นเรื่องทางการศึกษาและการเล่าเรียนเกินกว่าจะเรียกร้องความสนใจของประชาชนได้ในที่สุด รัฐบาลขณะนั้นทำท่าว่าจะยินยอมตามคำเรียกร้องของนิสิตนักศึกษาและกลับคำในภายหลัง เช่นแทนที่จะรับเข้าเป็นนักศึกษา กลับให้มีการพักการเรียนของนักศึกษารามคำแหงที่ถูกไล่ออกสองเทอมก่อนนั้น ได้ทำให้นิสิตนักศึกษาไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งจะเป็นผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อรัฐบาลในอีกไม่กี่เดือนต่อมา

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่าง พ.อ. ณรงค์ กิตติขจร กับนิสิตนักศึกษานั้น ในตอนนั้น พ.อ. ณรงค์ พยายามจะมีความสัมพันธ์กับนิสิตนักศึกษาอยู่เหมือนกัน เช่น การไปพบนิสิตนักศึกษาประสานมิตร ในเดือนมกราคม ๒๕๑๖ แต่พอถึงเดือนมีนาคม พ.อ. ณรงค์ก็เริ่มวิจารณ์กระบวนการนักศึกษาว่าไม่มีจุดประสงค์ที่แน่นอน

เมื่อคราวที่นักศึกษาประท้วง ดร. ศักดิ์ พ.อ. ณรงค์ กล่าวโจมตี ธีรยุทธ และศูนย์นิสิตนักศึกษาโดยตรง และเมื่อถึงเดือนกรกฎาคม เห็นได้ชัดว่า พ.อ. ณรงค์ และนิสิตนักศึกษาอยู่คนละข้างกัน แต่ในขณะที่นิสิตนักศึกษามีกำลังเพิ่มขึ้น การใช้อำนาจอย่างตามอำเภอน้ำใจของ พ.อ. ณรงค์ นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตรวจเก็บภาษี และในเรื่องการค้าขายได้ทำให้ พ.อ. ณรงค์มีศัตรูมากมาย และในไม่ช้าก็เริ่มมีการซุบซิบกันในวงการธุรกิจว่า พ.อ. ณรงค์ ใช้คณะกรรมการตรวจสอบและป้องกันปราบปรามการทุจริตคิดมิชอบ (ก.ต.ป.) เป็นเครื่องมือโฆษณาทางการเมืองและเพิ่มพูนรายได้ทรัพย์สินให้กับตัวเอง ในบรรยากาศเช่นนี้เอง ขณะที่พลังของฝ่ายนิสิตนักศึกษากำลังเป็นรูปร่างขึ้นไปเรื่อย ๆ และในขณะที่ประชาชนกำลังเบื่อหน่ายรัฐบาลของจอมพลถนอม และ พ.อ. ณรงค์ ก็เกิดกรณีจับกุมกบฏรัฐธรรมนูญ ๑๓ คน

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลังการจับกุมกบฏรัฐธรรมนูญ ๑๓ คน จนถึงการโค่นล้มรัฐบาลจอมพลถนอมกับพวก อาจกล่าวได้ว่ามีผลสืบเนื่องมาจากการสนับสนุนของนิสิตนักศึกษาอย่างพร้อมเพรียงของประชาชนโดยทั่วไป เพราะรัฐบาลไม่อาจแก้ปัญหาราคาข้าวที่ขึ้นสูงเกินไป การทำลายสภาพแวดล้อม การจราจรที่คับคั่งในเมืองหลวง การระบาดของคอรัปชั่น ล้วนแต่ส่งเสริมให้ประชาชนหาทางออกด้วยการประท้วงทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ในเมื่อการต่อสู้เพื่อรัฐธรรมนูญในประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญนั้น ได้กลายเป็นวิธีแสดงออกซึ่งการต่อต้านรัฐบาลอย่างหนึ่งไป แต่ควรเป็นที่สังเกตว่า การปฏิวัติครั้งนี้ กระทำโดยนิสิตนักศึกษาซึ่งเป็นบุคคลชั้นนำของประเทศ และเป็นชนชั้นกลางหรือชั้นสูงในกรุงเทพ ฯ อาจกล่าวได้ว่าไม่ใช่การปฏิวัติที่เป็นประชาธิปไตยเท่าใดนัก แต่อย่างน้อยที่สุดมันก็แสดงให้เห็นว่าอำนาจอยู่ที่ไหน

นับตั้งแต่เหตุการณ์ที่เรียกว่า "วันมหาวิปโยค" ได้สิ้นสุดลง[๒๗] และจอมพลถนอม จอมพลประภาส และ พ.อ. ณรงค์ ได้เดินทางออกนอกประเทศไปแล้ว เหตุการณ์ต่าง ๆ ก็ยุติลง และนายสัญญา ธรรมศักดิ์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในขณะนั้นก็ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งประเทศไทยสืบไป นายสัญญาได้เร่งรีบจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นบริหารประเทศ จุดหมายปลายทางคือการร่างรัฐธรรมนูญปกครองประเทศโดยเร็วที่สุด

ผลสะท้อนจากกรณี ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

๑. เกิดการรวมกลุ่มเพื่อต่อรองผลประโยชน์อย่างมากมายอย่างไม่เคยมีมาก่อน โดยเฉพาะศูนย์กลางนิสิตนักศึกษามีบทบาทอย่างสำคัญต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติตลอดมา นอกจากนี้ก็มีสหพันธ์นักศึกษาเสรีแห่งประเทศไทย ศูนย์พิทักษ์สิทธิครู ประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ศูนย์กลางนักศึกษาอาชีวศึกษาแห่งประเทศไทย การรวมกลุ่มของชาวนาชาวไร่ กรรมกร พระสงฆ์ ขบวนการชนวน และแนวร่วมนิสิตนักศึกษาและประชาชน เป็นต้น

๒. การเดินขบวน การก่อการสไตรค์ และการรวมพลังเพื่อบีบบังคับได้กลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มผู้เรียกร้องในเรื่องต่าง ๆ มากที่สุด และเป็นผลให้ประชาชนตื่นตัวต่อการพิทักษ์สิทธิของตนในการรวมกลุ่มเรียกร้องว่าเป็นสิ่งได้ผลดีกว่าจะอาศัยระบบรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย

๓. จากวีรกรรม ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ทำให้เยาวชนบางกลุ่มสำคัญตนผิดไปจากเจตนารมย์ของวีรชนเมื่อ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ กระทำการเบ็นอภิสิทธิ์ชนละเมิดกฎหมายอยู่เสมอ ก่อความเดือนร้อนวุ่นวายให้สังคมด้วยความลำพองใจและหลงลืมตัว มีผลสะท้อนถึงการร่างรัฐธรรมนูญ คนอายุ ๑๘ ปีไม่มีสิทธิเลือกตั้งและคนอายุ ๒๓ ปีไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เพราะเกรงว่ายังเป็นผู้ใหญ่น้อยไปจะขาดความรับผิดชอบ

๔. การเผยแพร่ความคิดในลัทธิการเมืองและรูปแบบสังคม ตลอดจนวัฒนธรรมต่าง ๆ ของลัทธิสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์เป็นไปอย่างเปิดเผยและกว้างขวางอย่างไม่เคยมีปรากฏการณ์มาก่อน นับว่ารัฐบาลให้เสรีภาพอย่างเต็มที่ การบริหารของรัฐบาลต้องยึดหลักการประนีประนอมมากที่สุด เพราะขณะนั้นประชาชนกำลังเกลียดชังการใช้กำลังทหารและกำลังตำรวจ อันเนื่องมาจาก ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ การใช้กำลังรุนแรงอาจนำไปสู่การแตกแยกภายในมากขึ้น

๕ อำนาจของทหารเสื่อมลง ทำให้พลเรือนเริ่มคึกคักเข้มแข็งยิ่งขึ้น เพราะคิดว่าโอกาสที่ทหารจะเสียงเข้ามาเล่นการเมืองมีน้อย ทำให้เกิดการแก่งแย่งชิงดีกันระหว่างกลุ่มพลเรือน จะเห็นได้ว่าแม้แต่กลุ่มสังคมนิยมก็ยังแยกไปถึง ๓ กลุ่ม กลุ่มนายทุนนิยมอีกมากมายหลายกลุ่ม (ขวา) ส่วนกลุ่มสายกลางก็มีบ้าง (แต่เพียงนโยบาย) เช่น กิจสังคม ความจริงน่าจะรวมกันเสียโดยรวม ฝ่ายทุนนิยมทั้งหมดฝ่ายหนึ่งกับฝ่ายสังคมนิยมทั้งหมดอีกฝ่ายหนึ่งแล้วก็มีกลุ่มสายกลางอีกกลุ่มหนึ่งเพื่อสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับนโยบายของแต่ละกลุ่ม เห็นได้ชัดว่าการแยกไปตั้งพรรคเล็กพรรคน้อยก็เพื่อเป็นข้อต่อรองทางผลประโยชน์ทางการเมืองนั่นเอง

เชิงอรรถบทที่ ๙

๑. บางทีก็เรียกว่า "กบฏนายพล"

๒. เดิมคือนาวาอากาศเอก กาจ กาจสงคราม เป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งในคณะรัฐประหาร ๒๔๙๐

๓. รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ มีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎรในวาระเริ่มแรกในระยะเวลา ๑๐ ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภทมีจำนวนเท่ากัน เมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้ไปแล้ว ๕ ปี ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดใดได้รับการศึกษาอบรมจนจบชั้นประถมศึกษาเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดของจังหวัด ให้สมาชิกประเภทที่ ๒ จับฉลากกันออกจากตำแหน่งเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น และให้เลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ เพิ่มขึ้นเท่ากับจำนวนสมาชิกประเภทที่สอง ต้องออกจากตำแหน่งภายในวันที่ ๑ เมษายนของทุก ๆ ปี

๔. ภายหลังดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกไม่นานก็ได้รับการเลื่อนยศเป็นพลเอก

๕. คณะรัฐประหารเรียกตัวเองว่าเป็นคณะปฏิวัติ แต่ในที่นี้จะเรียกคณะรัฐประหาร เพราะมีพฤติกรรมเหมือนกับการรัฐประหารทั่ว ๆ ไป มิใช่เป็นการปฏิวัติที่แท้จริง

๖. Donald E Nuechterlein Thailand After Sarit, Asian Survey (May, 1964) pp. 842–850 ใน จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์มนุษยศาสตร์ หน้า ๑๑–๑๒

๗. สำคัญมากในมาตรา ๑๗ ให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรีกระทำการใด ๆ ในกรณีที่เห็นว่าเป็นการป้องกันเอกราชของชาติและบัลลังก์

๘. ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ พรรณี ฉัตรพลรักษ์ และ ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข แปล สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพ ฯ ๒๕๒๖ หน้า ๒๐๔

๙. โปรดดูรายละเอียดใน สถานีวิทยุกองทัพบก "๒๐" ๑๗ สิงหาคม ๒๕๐๙ ใน ประชาธิปไตยแบบไทย ๆ โรงพิมพ์โชคชัยเทเวศร์ กรุงเทพ ฯ ๒๕๐๙ หน้า ๖๕

๑๐. โปรดดูรายละเอียดในสถานีวิทยุกองทัพบก "๒๐ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๐๓" ใน ประชาธิปไตยแบบไทย หน้า ๙๓–๑๐๑

๑๑. ทักษ์ เฉลิมเตียรณ เล่มที่อ้างแล้ว หน้า ๒๐๙

๑๒. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๑๒

๑๓. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๑๒–๒๑๔

๑๔. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๑๖

๑๕. สัมฤทธิ์ วงศ์อุโมษ *สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสาร และเหตุการณ์บันทึกประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๕* หน้า ๑๗๓–๑๗๕

๑๖. ที่เดียวกัน

๑๗. ได้รับโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งเป็นจอมพล ภายหลังจอมพลสฤษดิ์ ถึงอสัญกรรมไปแล้ว

๑๘. Michael L. Mezey. The 1971 Coup in Thailand: Understanding Why the Legislatue Fails. Asian Survey, Vol. XIII. No 3 (March pp. 306–307 ในจุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษย์ศาสตร์ หน้า ๒๑–๒๒

๑๙. David Morell, Thailand Asian Survey. Vol XIII. No 2 (February, 1973) pp. 162–178 ในเล่มเดียวกัน หน้า ๒๔–๒๕

๒๐. ที่เดียวกัน

๒๑. วันนั้นเป็นวันที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงใช้คำว่า "วันมหาวิปโยค" ซึ่งหมายถึงว่าเป็นวันที่เศร้าใจอย่างใหญ่หลวง

๒๒. "นักศึกษาและประชาธิปไตยในเมืองไทย สมบัติ จันทรวงศ์ เก็บความจาก M. Rojaretnam "Students and Democracy in Contemporary Thailand," Southeast Asian Affairs 1974. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1974 ใน จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ กันยายน ๒๕๑๗ หน้า ๕

๒๓. เล่มเดียวกัน หน้า ๕–๖

๒๔. ที่เดียวกัน

กรณีทุ่งใหญ่ คือกรณีเฮลิคอปเตอร์ของทหารบกตกที่นครปฐม ปรากฏข้อเท็จจริงว่าบรรดานายทหารของกองทัพบกบางกลุ่มนำเฮลิคอปเตอร์ดังกล่าวไปเที่ยวล่าสัตว์ในป่าสงวนที่เป็นเขตอนุรักษ์สัตว์ป่า หรือที่เรียกว่าทุ่งนเรศวร (ทุ่งใหญ่). จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อหนังสือพิมพ์ขุดคุ้ยเรื่องนี้ จอมพลถนอมกลับชี้แจงปฏิเสธโดยอ้างว่านายทหารชุดดังกล่าวไปราชการลับชายแดนพม่า

๒๖. กรณีนักศึกษารามคำแหงนั้นเกิดขึ้นภายหลังกรณีทุ่งใหญ่ และการต่ออายุราชการของจอมพลถนอมและจอมพลประภาสออกไปอีกคนละ ๑ ปี กล่าวคือ ได้มีภาพล้อการเมืองออกมาในหน้าหนังสือพิมพ์ที่นักศึกษารามคำแหงกลุ่มหนึ่งจัดทำขึ้น โดยมีคำบรรยายใต้ภาพในทำนองที่ว่า สภาสัตว์ป่าแห่งทุ่งใหญ่ ขอลงมติต่ออายุให้หัวหน้าสัตว์ป่าดำรงตำแหน่งต่อไปอีก ๑ ปี ทำให้ ด.ร. ศักดิ์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงสั่งไล่นักศึกษาที่รวมกันทำหนังสือดังกล่าวจำนวน ๙ คนออก นักศึกษาจึงรวมกันประท้วงโดยกล่าวหาว่า ด.ร. ศักดิ์ เป็นผู้รับใช้นักการเมืองมากกว่าที่จะเป็นนักวิชาการที่ดี

๒๗. สิ้นสุดลงในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๖ เมื่อสถานีวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ได้ประกาศว่า "บุคคลทั้ง ๓" ได้เดินทางออกนอกประเทศไปแล้ว

บทที่ ๑๐

การเมืองไทยยุคหลังการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. ๒๕๑๐

รัฐบาล "พระราชทาน" กับ สภา "สนามม้า"

ภายหลังที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้นาย สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของนายสัญญาจะต้องรีบเร่งจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นบริหารประเทศโดยด่วนให้จงได้ จะเห็นได้ว่านายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งโดยไม่ต้องมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพราะขณะนั้นรัฐบาลสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่รัฐบาลเผด็จการของจอมพลถนอมเป็นผู้แต่งตั้งได้สิ้นสภาพไปโดยปริยายภายหลังเหตุการณ์นองเลือด ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังจากที่จอมพลถนอมได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็เพราะเหตุว่าประเทศจะว่างนายกรัฐมนตรีไม่ได้ สภาที่เกิดจากการแต่งตั้งโดยอำนาจของคณะปฏิวัติก็ยุบตัวลงไปแล้ว ความจำเป็นเฉพาะหน้ากำลังบังเกิดขึ้นแล้ว การตัดสินพระทัยมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายสัญญาเป็นนายกรัฐมนตรีจึงนับได้ว่าสามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปได้

ส่วนทางด้านสภานิติบัญญัตินั้น เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้บุคคลทุกอาชีพจำนวนหนึ่งเป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ และให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติเลือกกันเองว่าผู้ใดจะเหมาะทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยให้มีหน้าที่ในการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากการออกกฎหมายธรรมดาอีกด้วย เนื่องจากในการประชุมสมัชชาแห่งชาติในครั้งแรกกระทำกันที่สนามม้าราชตฤณมัยสมาคม จึงเรียกกันว่าสภา "สนามม้า"

ปัญหาการเมืองที่เผชิญหน้ารัฐบาล "พระราชทาน"

ภายหลังจากที่รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ บริหารประเทศไปได้ระยะหนึ่ง ก็ปรากฏว่ารัฐบาลชุดนี้ต้องประสบกับปัญหานานับประการทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งรัฐบาลก็พยายามที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยความสุขุมและนุ่มนวล แต่ก็ดูเหมือนว่าจะไม่สามารถแก้ปัญหาให้ลุล่วงไปได้อย่างเด็ดขาด จนกระทั่งนายสัญญาเกิดความท้อถอยคิดจะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

แรงผลักดันที่ทำให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์คิดลาออกก็คือ

๑. ผลสะท้อนจากวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๖ ทำให้บุคคลละเมิดกฎหมายและเรียกร้องสิ่งที่ตนต้องการด้วยวิธีกฎหมู่มากขึ้น ทำให้สถานการณ์ยุ่งเหยิงไม่เรียบร้อยอยู่ตลอดเวลา รัฐบาลก็ไม่กล้าใช้อำนาจรุนแรงเพราะเกรงประวัติศาสตร์จะซ้ำรอย เหตุการณ์จึงยุ่งยากมากขึ้น

๒. การฟอร์มคณะรัฐมนตรีของนายสัญญากระทำอย่างรีบด่วนหลัง ๑๖ ตุลาคม และไม่มีเวลาจะไปทาบทามบุคคลใดได้มากนัก ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีมีทั้งคนแก่ซึ่งประชาชนไม่สู้พอใจและคนใหม่ซึ่งมือยังไม่ถึงขั้น

๓. ปัญหาราคาน้ำมันตลาดโลกขึ้นสูง มีผลทำให้รัฐบาลต้องขึ้นราคาน้ำมันในประเทศทำให้น้ำมันในประเทศขาดแคลน ส่งผลกระทบกระเทือนต่อการผลิตสินค้าต่าง ๆ ทำให้เครื่องอุปโภคบริโภคและบริการต่าง ๆ มีราคาขึ้นตามไปด้วย

๔. นโยบายการคลังของนายบุญมา วงศ์สวรรค์ รัฐมนตรีการคลังใช้วิธีประหยัดไม่กู้เงินเพิ่ม จึงต้องเก็บภาษีภายในเพิ่มโดยเฉพาะภาษีคนรวยทำให้ถูกโจมตีมาก แต่ก็ส่งผลดีในระยะหลังต่อมา

๕. รัฐบาลบริหารประเทศด้วยความไม่สบายใจตลอดเวลาด้วยเรื่องผู้สูญอำนาจจะกลับมาปฏิวัติซ้อน ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์จะฉวยโอกาส ความรุนแรงของนิสิตนักศึกษาประชาชนตลอดจนการแตกสามัคคีระหว่าง ทหาร ตำรวจกับประชาชน ทำให้รัฐบาลไม่กล้าใช้อำนาจรุนแรง

๖. สภานิติบัญญัติไม่พยายามให้ความร่วมมือกับรัฐบาล แต่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่จะปกป้องประโยชน์ของกลุ่ม เช่น ข้าราชการ พ่อค้า นักธุรกิจ และธนาคาร และบีบบังคับรัฐบาลด้วยการไม่ผ่านกฎหมายต่าง ๆ หลายฉบับ เช่น ไม่ยอมยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ ทำให้ค้าขายกับสาธารณรัฐประชาชนจีนไม่ได้[๓]

๗. ปัญหาเรื่อง ดร. ศักดิ์ ผาสุกนิรันดร์ จะกลับเข้าเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง รัฐมนตรีหลายคนยืนยันให้ ดร. ศักดิ์ กลับเข้าเป็นอธิการบดีได้ ปัญหา ดร. ศักดิ์ จะก่อให้เกิดความแตกแยกรุนแรง เพราะศูนย์นิสิตนักศึกษาและกรรมกรจะสนับสนุนนักศึกษาฝ่ายค้านที่ไม่ต้องการให้ ดร. ศักดิ์ กลับเข้ามาเป็นอธิการบดีอีก[๔]

๘. ปัญหาครูโรงเรียนราษฎร์ถูกเจ้าของโรงเรียนราษฎร์เลิกจ้าง ทำให้ครูถูกลอยแพและถ้าจ้างก็จะให้ค่าสอนถูกมาก โดยเจ้าของโรงเรียนราษฎร์อ้างว่าไม่มีเงินจ้าง เพราะกระทรวงศึกษาธิการไม่ยอมให้ขึ้นค่าเล่าเรียน[๕]

๙. ปัญหาน้ำในแม่น้ำแม่กลองเน่า เพราะโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลปล่อยน้ำเสียลงในแม่น้ำ รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการกับโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านั้นอย่างเด็ดขาด ทำให้ประชาชนเดือดร้อนมาก โดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่สองฟากฝั่งลำน้ำแม่กลอง

๑๐. คณะกรรมาธิการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญ และสภาดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอย่างชักช้า ทำให้สื่อมวลชนกล่าวโจมตีว่านายสัญญาต้องการหน่วงเวลาไว้เพื่อจะได้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป[๖]

๑๑. การที่สมาชิกสภานิติบัญญัติยื่นหนังสือให้นายกรัฐมนตรีใช้มาตรา ๑๗ ยึดทรัพย์ของ ๓ ทรราชย์และครอบครัว โดยได้รับการสนับสนุนจากนักศึกษาประชาชนหนังสือพิมพ์เป็นระยะ ๆ มา ทำให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีบางคนที่ตั้งมั่นอยู่ในมโนธรรมของนักกฎหมายต้องลำบากใจเพราะไม่ต้องการใช้มาตรา ๑๗ ทำให้คิดถึงการลาออก[๗]

๑๒. เสียงเรียกร้องจากประชาชนให้รัฐบาลปรับปรุงคณะรัฐมนตรีบางกระทรวง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น แต่นายสัญญาถือว่าท่านเป็นผู้รับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ เพราะเป็นผู้ไปเชิญเข้ามาร่วมรัฐบาล อีกประการหนึ่งก็เป็นเพียงรัฐบาลชั่วคราว ซึ่งเข้ามารั้งตำแหน่งจนกว่าจะมีการ

ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ และมีรัฐบาลที่เลือกตั้งโดยประชาชนเข้ามาบริหารประเทศ ถ้าจะปรับปรุงก็ต้องลาออกทั้งคณะ

ด้วยเหตุนี้นายสัญญาจึงกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่แล้วสภาก็ลงมติให้นายสัญญาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการเป็นรัฐบาลในครั้งหลังนี้นายสัญญาได้ถือโอกาสปรับปรุงคณะรัฐมนตรีด้วย

ภายหลังที่สภานิติบัญญัติได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ และมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๑๘

ผลสะท้อนของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗

✳รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ นี้ประกาศใช้เมื่อ วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗ มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น ๒๓๘ มาตรา มีเนื้อหาสาระมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่เคยมีมา รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ

๑. มีสภา ๒ สภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า ๒๔๐ คนและไม่เกิน ๓๐๐ คน ดำรงตำแหน่ง คราวละ ๔ ปี มีอำนาจเต็มที่ในการออกกฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ๑๐๐ คน มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ตามคำเสนอของนายกรัฐมนตรี มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี แต่ทุก ๆ ๓ ปี สมาชิกจำนวนครึ่งหนึ่งจะต้องออกไปเพื่อเปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกใหม่ วุฒิสมาชิกมีหน้าที่เพียงกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วเท่านั้น และมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีบ้างเล็กน้อย เช่น ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ เป็นต้น แต่ไม่มีอำนาจร่วมในการอภิปราย และการออกเสียงไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด

๒. ข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ปรึกษาของรัฐบาลในขณะเดียวกันไม่ได้

๓. แยกนักการเมืองออกจากวงการค้าและธุรกิจที่มุ่งหากำไร

๔. บังคับให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง

๕. หัวหน้าคณะรัฐบาลต้องเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรเท่านั้น

หลังจากได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งได้รัฐบาลชุดใหม่เข้าบริหารประเทศแล้ว ก็เกิดปัญหายุ่งยาก ซึ่งนับเป็นผลสะท้อนของรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่บ้าง กล่าวคือ

๑. ปัญหาเรื่องพรรคการเมืองเสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาลไม่ได้ เพราะพรรคการเมืองมีด้วยกันหลายพรรคโดยไม่จำกัดจำนวนตามรัฐธรรมนูญ ทำให้เสียงสมาชิกแตกแยกกันไปมาก ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม[๙]

๒. การให้เอกสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนลับโดยไม่ระบุกรณีไว้ในระเบียบข้อบังคับการประชุม เปิดโอกาสให้สมาชิกหลีกเลี่ยงการแสดงความบริสุทธิ์ใจให้ประชาชนเห็นได้ ดังนั้นหากมีการซื้อเสียงสมาชิก สมาชิกบางคนอาจคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประเทศชาติได้

๓. ปัญหาเรื่องคณะรัฐมนตรีซึ่งระบุว่า ต้องมาจากราษฎรเลือกตั้งครึ่งหนึ่ง นอกนั้นจะมาจากบุคคลภายนอกก็ได้ แต่ปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับเลือกเข้ามากลับไม่เป็นที่สบอารมณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง ๆ ที่โดยหลักการแล้วไม่ผิดรัฐธรรมนูญ การร่างรัฐธรรมนูญของไทยประสบปัญหา เพราะคนไทยคำนึงถึงตัวบุคคลมากกว่าหลักการ

๔. ผู้แทนราษฎรยังขาดสปิริตทางการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหน้าเก่าๆ ความประพฤติแบบเก่า ๆ ยังได้รับเลือกเข้ามาอีกและได้ก่อความยุ่งยากให้กับสภา เป็นไปได้หรือไม่ ถ้าเปิดโอกาสให้คนหนุ่มสาวอายุ ๑๘ ปีมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง และให้คนอายุ ๒๓ ปี สมัครรับเลือกตั้งได้ โฉมหน้าของรัฐสภาไทยอาจเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีกว่านี้ก็อาจเป็นได้

๕. การที่ระบุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรค เพื่อป้องกันความวุ่นวายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรค ที่อาจจะเล่นตัวและเปิดโอกาสให้ซื้อตัวเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งในตอนหลังนั้น เป็นที่เห็นได้ชัดว่าถึงแม้สังกัด

พรรคก็อาจถูกซื้อเสียงได้ แม้แต่สมาชิกที่สังกัดพรรครัฐบาลก็ตามที เพราะการออกเสียงลงคะแนนลับย่อมจะไม่มีโอกาสทราบได้ว่าใครมีความประพฤติอย่างไร

๖. การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองต่างๆ ทุ่มเงินซื้อเสียงได้ง่ายขึ้น ส่วนคนที่เกรงว่าการเลือกตั้งแบบรวมเขต คนที่มีทุนทรัพย์น้อยจะหมดโอกาสก็ไม่จริง เพราะถ้าไม่แจกเงินแล้วย่อมจะออกหาเสียงได้ และการที่คนไม่กล้าทุ่มมาก ๆ อาจจะทำให้มติมหาชนเปลี่ยนแปลงได้

๗. เกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งที่ไม่ระบุให้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะของหัวหน้าพรรค เมื่อปรากฏว่าลูกพรรคได้รับเลือก แต่หัวหน้าพรรคไม่ได้รับเลือก ทำให้หัวหน้าพรรคที่ประชาชนไม่ต้องการเข้ามาบงการลูกพรรคซึ่งประชาชนเลือกเข้ามาได้

๘. ควรจะกำหนดเวลาไว้ให้พร้อมหรือไม่ว่า เมื่อได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีแล้ว จะต้องรีบขอความไว้วางใจจากสภาก่อนแล้วจึงจะถวายสัตย์ปฏิญาณหรือถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนแล้วจึงจะขอความไว้วางใจจากสภา เพราะเรื่องนี้ได้สร้างปัญหายุ่งยากในการตีความตามรัฐธรรมนูญมาก [illegible]

รัฐบาลในระบบสหพรรค

ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๘ แล้ว ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองต่าง ๆ ส่งเข้าสมัคร ๔๒ พรรค จำนวนผู้สมัคร ๒๑๙๙ คน พรรคที่ได้รับเลือกตั้ง ๒๒ พรรค พรรคที่ได้รับเลือกมากที่สุด คือ พรรคประชาธิปัตย์ คือได้ถึง ๗๓ ที่นั่ง แต่ไม่สามารถจะจัดตั้งรัฐบาลได้ เพราะยังมีเสียงน้อยกว่าเสียงของพรรคฝ่ายค้านรวมกัน ในที่สุดพรรคประชาธิปัตย์ได้ร่วมกับพรรคเกษตรสังคม จัดตั้งรัฐบาลโดยมีคะแนนเสียงเพียง ๙๑ เสียงขาดอีก ๔๔ เสียงจึงจะเกินครึ่ง ครั้นถึงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘ รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ก็แถลงขอความไว้วางใจต่อสภาผู้แทนราษฎร ผลปรากฏว่าไม่ได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงดังนี้คือ ไว้วางใจ ๑๑๑ เสียง ไม่ไว้วางใจ ๑๕๒ เสียง ไม่ออกเสียง ๓ เสียง บัตรเสีย ๑ เสียง รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และเกษตรสังคม จึงต้องสิ้นสภาพไปตามรัฐธรรมนูญ สภาจึงชาวเสียงที่จะเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ในที่สุด วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๑๘ ก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งมีสมาชิกในสภาของพรรคเพียง ๑๘ เสียง เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลสหพรรคจึงเกิดขึ้นมาในครั้งนั้น ประกอบด้วยพรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคธรรมสังคม พรรคสังคมชาตินิยม พรรคสันติชน พรรคไท พรรคพลังประชาชน และพรรคอื่น ๆ อีกหลายพรรค โดยได้รับเสียงสนับสนุนในสภาด้วยคะแนนเสียง ๑๔๐ ต่อ ๑๒๕ เสียง

อย่างไรก็ตาม การรวมตัวเป็น "สหพรรค" ของพรรคกิจสังคม และพรรคอื่น ๆ อีกหลายพรรคเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมก็ไม่สู้จะราบรื่นเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะได้เกิดความแตกแยกภายในสหพรรคซึ่งรวมกันจัดตั้งรัฐบาล การแตกแยกของสหพรรคมีสาเหตุมาจากเงื่อนไขต่าง ๆ ดังนี้

๑. ความเคลื่อนไหวของ พล.อ. กฤษณ์ สีวะรา ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้น กล่าวคือในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๑๘ พล.อ. กฤษณ์ จะปลดเกษียณอายุ มีพรรคการเมืองหลายพรรคต้องการแย่งตัวไปร่วมด้วย บางพรรคต้องการให้เป็นหัวหน้าพรรค ทั้งนี้เนื่องจาก พล.อ. กฤษณ์ เป็นผู้กว้างขวางในวงการเมือง เคยเป็นรองเลขาธิการพรรคสหประชาไทยสมัยจอมพลถนอม มือดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเคารพนับถือมาก มีอัธยาศัยใจคอกว้างขวาง มีอิทธิพลในกองทัพ หัวหน้าพรรคธรรมสังคมได้เสนอให้นายกรัฐมนตรีปรับปรุงคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ย้ายพล.ต. ประมาณ อดิเรกสาร ออกไปจากกระทรวงกลาโหม และให้พล.อ. กฤษณ์ สีวะราห์มาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแทน

๒. พรรคการเมืองที่เข้าร่วมกับรัฐบาลมีถึง ๑๖ พรรค ต่างก็แย่งชิงผลประโยชน์กัน บางพรรคก็มิได้เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ ได้ใช้การมีเสียงสนับสนุนรัฐบาล เป็นเครื่องต่อรองเรียกร้องผลประโยชน์ตามที่ต้องการ เช่นต้องการตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และผลประโยชน์อื่น ๆ

๓. การบริหารงานของรัฐบาลสหพรรค ต้องเผชิญอุปสรรคนานับประการอันมีผลสืบเนื่องมาจากรัฐบาลชุดที่แล้ว ๆ ได้แก่ปัญหาต่าง ๆ คือ ปัญหาแรก ได้แก่การนัดหยุดงานข่มขู่ เรียกร้องต่าง ๆ ของกรรมกร ชาวนา ชาวไร่ และนิสิตนักศึกษา ปัญหา

ที่สอง ได้แก่การจัดตั้ง "กลุ่มสามประสาน" อันประกอบไปด้วย นักศึกษา ชาวนาและกรรมกร เพื่อต่อรองกับรัฐบาล ปัญหาที่สาม การหยุดงานของคนงานโรงแรมดุสิตธานี โรงงานแสตนดาร์ดการ์เมนท์ การชุมนุมของไทยการ์ด การขับไล่ทหารอเมริกัน การชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้ปล่อยตัวชาวนาและนักศึกษาที่ถูกจับกุม ปัญหาที่สี่ การประกันราคาข้าวเปลือกและปรับราคาข้าวสาร ถูกต่อต้านจากสหภาพแรงงาน และรัฐวิสาหกิจ ปัญหาที่ห้า ขบวนการแบ่งแยกดินแดนทางภาคใต้ และปัญหาสุดท้ายก็คือ การอพยพของผู้คนในอินโดจีนได้เพิ่มภาระให้กับรัฐบาล ผู้คนส่งเงินออกนอกประเทศเพราะไม่ไว้ใจในสถานการณ์ของประเทศ ธุรกิจการค้าชะงักงัน

เพื่อที่จะแก้ไขให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงได้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ โดยชักชวนให้พรรคเกษตรสังคมมาร่วมรัฐบาลด้วย พรรคเกษตรสังคมมีนายสวัสดิ์ คำประกอบ เป็นหัวหน้าพรรค เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๙ แต่การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลก็ไม่ได้ช่วยให้เสถียรภาพของรัฐบาลดีขึ้นแต่อย่างใด กลับมีการแตกแยกมากขึ้น สาเหตุเพราะมีรัฐมนตรีบางคนไม่พอใจตำแหน่งที่ได้รับ และผู้ที่ไม่ได้รับแต่งตั้งก็เกิดปฏิกริยา ผู้ที่พ้นตำแหน่งก็เกิดปฏิกริยา ได้มีผู้บริหารบางคนรังเกียจพรรคเกษตรสังคม เพราะเคยร่วมกับพรรคประชาธิปัตย์มาก่อน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งของพรรคธรรมสังคม พรรคสังคมชาตินิยม และพรรคเกษตรสังคมแปรพักตร์ไปร่วมกับฝ่ายค้าน ซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ นอกจากนี้พรรคสังคมนิยม พรรคแนวร่วมสังคมนิยม และพรรคพลังใหม่ เสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๕๙ และได้รับบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสมัยวิสามัญในวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๑๙

ปัญหาต่าง ๆ ที่รุมล้อมรัฐบาลสหพรรค ทั้งปัญหาภายใน และภายนอกประเทศ และปัญหาการเมืองระหว่างพรรคได้บั่นทอนสมรรถภาพของรัฐบาลให้อ่อนเปลี้ย จนเป็นที่วิตกว่ารัฐบาลจะไม่สามารถนำประเทศไปได้โดยปลอดภัย

ได้มีผู้วิเคราะห์วิกฤติการณ์ของรัฐบาลสหพรรคไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งได้เสนอข้อแก้ไขเอาไว้ด้วยกัน ๔ วิธี[๑๐]

วิธีแรก รัฐบาลลาออก แต่มีข้อเสียคือ เมื่อรัฐบาลลาออก พรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ไม่สามารถร่วมจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาใหม่ได้ เพราะไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากในสภา หรือถ้าหากสามารถร่วมจัดตั้งรัฐบาลได้ก็จะต้องใช้เวลานาน และเป็นรัฐบาลที่อ่อนแอ ไม่สามารถบริหารประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรืองได้ นับเป็นภัยต่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติอย่างร้ายแรง ขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยกำลังคุกคามอย่างหนัก

วิธีที่สอง ยุบสภา เมื่อยุบสภาก็จะมีการเลือกตั้งกันใหม่ ระหว่างมีการเลือกตั้งก็จะมีการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งซ้ายและขวา หรือฝ่ายเป็นกลางอย่างหนักหน่วง ความวุ่นวายและไม่สงบอาจเกิดขึ้นได้ เศรษฐกิจจะหยุดชะงัก หลังการเลือกตั้ง ถ้ามีพรรคการเมืองเสียงข้างมากจัดตั้งได้สำเร็จ ก็ต้องใช้เวลาปรับปรุงฐานอำนาจของตนชั่วระยะเวลาหนึ่ง แต่ถ้าหากว่าไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงสนับสนุนข้างมาก ความวุ่นวายต่าง ๆ ก็จะเกิดขึ้น เช่นเดียวกับรัฐบาลที่แล้ว ๆ มา สถานการณ์ในการบริหารประเทศของรัฐบาลชุดใหม่ที่จัดตั้งขึ้นคงมีสภาพเช่นเดียวกับรัฐบาลของนายพลลอนนอลแห่งประเทศกัมพูชา เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ ไม่สามารถนำประเทศให้พ้นจากการยึดครองจากฝ่ายตรงข้ามได้

วิธีที่สาม รัฐบาลประกาศยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่ ระหว่างที่เป็นรัฐบาลชั่วคราวทำการปฏิวัติทางรัฐบาลร่วมกับฝ่ายทหาร ตามหนทางปฏิบัติดังกล่าวนั้น หมายความว่า ระหว่างที่เป็นรัฐบาลชั่วคราวนั้น รัฐบาลได้มอบอำนาจบางส่วนให้ฝ่ายทหารเป็นผู้ดำเนินการ การดำเนินนโยบายทุกอย่างเป็นไปในลักษณะกึ่งทหารและกึ่งพลเรือน แต่มีความเข้มแข็งเด็ดขาดที่จะปฏิบัติการใด ๆ ที่เป็นภัยต่อประเทศชาติได้เฉียบขาดขึ้น ภายหลังยุบสภามีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาสูงสุดแทนวุฒิสภา ฉวยโอกาสในการปฏิวัติ ปรับปรุงกลไกตำรวจและอย่างอื่นที่บกพร่อง ในด้านการเลือกตั้งและการบริหารประเทศ ฝ่ายทหารก็จะมอบให้แก่ฝ่ายพลเรือนเป็นผู้ดำเนินการ แต่อยู่ภายในขอบเขตของอำนาจฝ่ายทหารซึ่งเป็นผู้กำหนด มีลักษณะเป็นกึ่งเผด็จการและกึ่งเสรีประชาธิปไตย เมื่อการปกครองบ้านเมืองกลับคืนสู่สภาพเดิมแล้ว และมีพื้นฐานทางประชาธิปไตยมั่นคง ฝ่ายทหารก็จะมอบอำนาจประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ให้แก่ฝ่ายพลเรือนตามลำดับขั้นตอนที่แน่นแฟ้นมั่นคง

อย่างไรก็ตามวิธีนี้ก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือในส่วนที่เป็นข้อดีนั้น เป็นการประนีประนอมการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพื้นฐานไม่มั่นคงและเด็ดขาด กับอำนาจฝ่ายทหารที่ใช้อำนาจเด็ดขาดและสามารถนำประเทศให้อยู่รอดด้วยการปกครองแบบประชาธิปไตยต่อไปได้จากสภาวการณ์ที่ถูกคุกคามจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ ส่วนข้อเสียก็คือ บุคคลผู้นำทางทหารที่กุมอำนาจ มักจะเหลิงในอำนาจที่มีอยู่และไม่ยอมปล่อย ควรจะพิจารณาให้ผู้นำทางทหารตระหนักในข้อนี้ และพิจารณาให้บุคคลอื่นที่มีคุณความดี เห็นแก่ความเจริญของชาติบ้านเมือง ไม่เห็นแก่ตัว รับช่วงอำนาจทางทหารเป็นระยะ ๆ อย่างมีกฎเกณฑ์โดยไม่เห็นแก่พรรคพวก

วิธีที่สี่ รัฐบาลมอบอำนาจให้ฝ่ายทหารปฏิวัติโดยสมบูรณ์หรือกำลังทหารเข้าทำการปฏิวัติ ตามวิธีที่สี่นี้หากเกิดขึ้น ขบวนการแนวร่วมของพรรคคอมมิวนิสต์ก็สามารถหาแนวร่วมจากฝ่ายขวาอื่น ๆ และฝ่ายเป็นกลางได้ และจะตั้งตัวเป็นปฏิปักษ์กับฝ่ายปฏิวัติอย่างกว้างขวาง พฤติการณ์นองเลือดขนาดใหญ่อาจเกิดขึ้นได้และอาจกลายเป็นสงครามกลางเมือง การปฏิบัติวิธีนี้ นอกจากจะไม่เป็นการนำประเทศไปสู่หนทางที่ปราศจากการนองเลือดแล้ว ยังอาจเป็นการส่งเสริมให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์มีเงื่อนไขที่จะนำไปดำเนินการต่อต้านได้ ทางพรรคชาติไทยได้ปรึกษาหารือกับนายทหารชั้นผู้ใหญ่ของกองทัพหลายคน โดยต้องการวิธีที่สาม แต่พรรคกิจสังคมต้องการวิธีที่สอง ในที่สุดได้ออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๑๙ และให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๙

เหตุผลในการยุบสภาของรัฐบาลในครั้งนี้ก็มีอยู่ว่า ประการแรก รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมถึง ๑๘ พรรค เกิดความยุ่งยากวุ่นวายสับสนทางการเมือง เพราะแย่งชิงผลประโยชน์ ตำแหน่ง ฐานะทางการเมือง ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ประการที่สอง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้นำ และฝ่ายที่สนับสนุนรัฐบาลจำนวนหนึ่งได้เข้าร่วมเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้น ได้วางแผนจัดตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้นมาแล้ว โดยให้ชื่อรัฐบาลใหม่นี้ว่า "รัฐบาลประสานนโยบาย" เป็นรัฐบาลผสมที่มีฝ่ายสังคมนิยมเข้าร่วมรัฐบาลด้วย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องตกลงใจยุบสภาผู้แทนราษฎร เพราะถ้ามีพรรคสังคมนิยมเข้าร่วมด้วย ทหารก็จะต้องทำการรัฐประหาร

แน่นอน เพราะแนวโน้มของผู้นำฝ่ายทหารในขณะนั้นมองว่าพรรคสังคมนิยมมีแนวโน้มเป็นแนวร่วมของพรรคคอมมิวนิสต์ ทหารสามารถหยิบยกเงื่อนไขดังกล่าวเป็นข้ออ้างเพื่อความชอบธรรมในการยึดอำนาจได้

การประชุมระหว่างผู้นำพรรคการเมืองของรัฐบาล เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๑๙ ระหว่าง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช พล.ต. ชาติชาย ชุณหวัน พล.ต. เฉลิม คำรพวงศ์ เจ้ากรมการขนส่งทางบก และ พล.ต. ประมาณ อดิเรกสาร ในที่ประชุม ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ เสนอแต่งตั้ง พล.อ. ฉลาด หิรัญศิริ เป็นรอง ผบ.ทบ. ส่วนทางพรรคชาติไทย เสนอ พล.ท. ไพฑูรย์ อิงคตานุวัฒน์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ยืนยันที่จะให้ พล.อ. ฉลาด เป็นให้ได้ ซึ่ง พล.ต. ประมาณ ได้ทักท้วงว่า พล.อ. ฉลาด เคยได้รับการเสนอชื่อเมื่อปลายปี ๒๕๑๘ แต่นายทหารส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย แต่เมื่อ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ยังยืนยันพร้อมทั้งเสนอให้ลูกพรรคชาติไทยเป็นวุฒิสมาชิกด้วย พล.ต. ประมาณ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจึงต้องประกาศแต่งตั้ง พล.อ. ฉลาด ผลก็คือกองทัพแตกแยกออกเป็นสามกลุ่ม คือ กลุ่ม พล.อ. บุญชัย บำรุงพงษ์ พล.ร.อ. สงัด ชลออยู่ พล.อ.อ. กมล เดชะตุงคะ พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ กลุ่ม พล.อ. ฉลาด หิรัญศิริ กับพวก และกลุ่มที่วางตัวเป็นกลาง

การเลือกตั้ง ๔ เมษายน ๒๕๑๙

การรณรงค์หาเสียงได้ดำเนินไปอย่างคึกคักในรูปแบบของพรรคการเมือง เนื่องจากได้มีการโฆษณาให้รู้ถึงภัยของคอมมิวนิสต์อย่างกว้างขวาง ประกอบกับเหตุการณ์ในลาว เขมรเวียดนาม ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประเทศไทย ได้ก่อให้เกิดความวิตกกังวลต่อคนไทยมาก พรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายซ้ายถูกโจมตีจากการหาเสียงอย่างหนักหน่วง ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายได้สูญเสียเสียงของตนเองในสภาไปเกือบสิ้นเชิง

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ ๑๑๔ ที่นั่ง พรรคชาติไทย ๕๐ ที่นั่ง พรรคกิจสังคม ๔๕ ที่นั่ง พรรคธรรมสังคม ๒๘ ที่นั่ง พรรคเกษตรสังคม ๙ ที่นั่ง พรรคสังคมชาตินิยม ๘ ที่นั่ง พรรคพลังใหม่ ๓ ที่นั่ง พรรคพลังประชาชน ๓ ที่นั่ง พรรค

สังคมนิยม ๒ ที่นั่ง พรรคพัฒนาจังหวัด ๒ ที่นั่ง พรรคแนวร่วมสังคมนิยม ๑ ที่นั่ง และพรรคอื่น ๆ อีก ๘ พรรค ๆ ละ ๑ ที่นั่ง รวม ๒๗๙ ที่นั่ง

การที่พรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนนนิยม เพราะประชาชนเอือมระอาและผิดหวังกับความอ่อนแอของรัฐบาลชุดที่แล้ว ประกอบกับประชาชนหวาดระแวงภัยจากคอมมิวนิสต์ หวาดระแวงพรรคการเมืองฝ่ายก้าวหน้า แต่ที่นิยมก็นิยมอย่างมีเงื่อนไข กล่าวคือ พรรคประชาธิปปัตย์กับพรรคใหญ่ ๆ อีก ๒–๓ พรรค จะต้องสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สร้างความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยภายในชาติ ปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นประชาธิปไตย ปรับปรุงความเป็นธรรมในสังคมให้ดีขึ้น

ในที่สุด หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์และชาติไทยได้พบกันที่โรงแรมมณเฑียร ห้อง ๗๐๑ วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๑๙ เวลา ๑๘.๐๐ น. ได้พบกันหลายครั้งแต่ตกลงกันไม่ได้ เพราะกรรมการกลางพรรคประชาธิปัตย์ก็มีปัญหาขัดแย้งกันเอง ๒ เรื่อง คือ เรื่องแรกได้แก่ จะตั้งรัฐบาลโดยมีพรรคชาติไทยเข้าร่วมด้วยหรือไม่ เรื่องที่สองได้แก่ จะยอมรับพลเอกกฤษณ์ สีวะรา เข้าร่วมรัฐบาลในโควต้าพรรคประชาธิปัตย์ด้วยหรือไม่

ในกรณีแรก พวกกลุ่มหนุ่มไม่เห็นด้วยที่จะให้พรรคชาติไทยร่วมด้วย ต้องการให้พรรคประชาธิปัตย์ร่วมกับพรรคธรรมสังคมและพรรคสังคมชาตินิยมเท่านั้น

ในกรณีที่สอง มีการตั้งข้อรังเกียจว่า พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน การให้ทุนและสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์จนทำให้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องพ่ายการเลือกตั้งในเขตคุลิคซึ่งเป็นเขตทหารนั้น จะนำมาเป็นการตอบแทนโดยให้เป็นรัฐมนตรีร่วมคณะด้วยจะทำให้พรรคประชาธิปัตย์เสียชื่อเสียง

แต่แล้วในที่สุด กรรมการกลางของพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้มีมติเชิญพรรคชาติไทยและพลเอกกฤษณ์ สีวะรา เข้าร่วมรัฐบาล การจัดตั้งรัฐบาลก็สำเร็จลงโดยมี ๔ พรรคเข้าร่วมรัฐบาลผสม คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคธรรมสังคม และพรรคสังคมชาตินิยม

ในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๑๙ ได้มีการประชุมลงนามแถลงการณ์ร่วมกันระหว่างหัวหน้าพรรคทั้ง ๔ พรรค เพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมโดย

พรรคประชาธิปัตย์ มีรัฐมนตรีว่าการ ๖ ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ ๑๑ ตำแหน่ง
พรรคชาติไทย มีรัฐมนตรีว่าการ ๓ ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ ๕ ตำแหน่ง
พรรคธรรมสังคม มีรัฐมนตรีว่าการ ๓ ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ ๓ ตำแหน่ง
พรรคสังคมชาตินิยม มีรัฐมนตรีว่าการ ๑ ตำแหน่ง

ประธานสภาผู้แทนได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ รองประธานสภาได้แก่ พรรคชาติไทย

๒๐ เมษายน ๒๕๑๙ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี

๒๑ เมษายน ๒๕๑๙ ประกาศตั้งคณะรัฐมนตรี

การบริหารงานของรัฐบาลฉตุรพรรค

การบริหารของรัฐบาลในตอนต้น ๆ ก็เรียบร้อยดีมีทีท่าว่าจะไปได้ราบรื่น ทางด้านสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ต้องห่วงเพราะมีเสียงสนับสนุนถึง ๒๐๐ เสียงจาก ๒๗๙ เสียง นับว่าเป็นรัฐบาลที่มีฐานสนับสนุนเข้มแข็งมาก แต่ในระยะต่อมา อาจจะเป็นด้วยความประมาทว่าพรรคประชาธิปปัตย์เป็นแกนนำในคณะรัฐบาล หรือในสภาผู้แทนราษฎรมีเสียงสนับสนุนล้นแล้ว หรือเป็นด้วยความใจร้อนที่จะให้มีราชการแผ่นดินรุดหน้าไปทันใจแต่ขาดประสบการณ์ ได้ทำให้การปฏิบัติการของรัฐมนตรีในพรรคประชาธิปัตย์บางคนขาดการประสานงานและความบริสุทธิ์ใจ เข้าก้าวก่ายงานของกระทรวงอื่น ทำความไม่พอใจให้แก่พรรคอื่นที่ร่วมรัฐบาลด้วย และได้ทวีถึงขั้นไม่สนับสนุนการแต่งตั้งกรรมการ ป.ป.ป. ในสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ

ในวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๑๙ รัฐบาลได้เสนอขอความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต่อสภาผู้แทนราษฎร หลังจากการอภิปรายแล้วได้ขอมติต่อที่ประชุม การลงมติกระทำถึง ๓ ครั้ง คือ

ครั้งที่ ๑ เห็นด้วย ๑๐๓ ไม่เห็นด้วย ๑๐๑ มีผู้ประท้วงจึงลงมติใหม่
ครั้งที่ ๒ เห็นด้วย ๑๐๘ ไม่เห็นด้วย ๑๑๑ มีผู้ประท้วงจึงลงมติใหม่
ครั้งที่ ๓ เห็นด้วย ๑๑๖ ไม่เห็นด้วย ๑๒๔

เป็นอันว่า สภา ฯ ไม่เห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้

สมาชิกฝ่ายรัฐบาลได้ลงมติคัดค้านไม่เห็นด้วยจำนวนมาก รวมทั้งนายทวิช กลิ่นประทุม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

กรณีที่สมาชิกในพรรคร่วมรัฐบาล ไม่สนับสนุนเห็นชอบกับการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดนั้น เป็นสัญญาณเตือนภัยแก่รัฐบาลจตุรพรรคที่จะต้องสำรวจหาสาเหตุและข้อบกพร่องหรือแก้ไข พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะเป็นแกนนำของรัฐบาลรู้สึกเสียหน้าและอับอายมาก ได้มีสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เสนอให้ยุบสภาผู้แทนและบางคนก็ขอลาออกจากตำแหน่งการเมืองเป็นการประท้วง

การคัดค้านไม่เห็นด้วยต่อการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดนั้น พรรคที่ร่วมรัฐบาลที่คัดค้านนั้น ไม่ใช่คัดค้านไม่ให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่ไม่เห็นด้วยเพราะเหตุผลหลายประการด้วยกัน คือ

๑. ไม่เห็นด้วยที่ตั้งข้าราชการประจำเป็นกรรมการ เพราะจะทำให้เกิดความระส่ำระสายในการปกครองบังคับบัญชาในวงราชการนั้น ๆ

๒. ไม่เห็นด้วยบุคคลบางคน แต่การลงมติต้องลงมติทั้งคณะไม่สามารถกระทำเป็นรายตัวบุคคลได้

๓. กรรมการทั้งหมดพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้จัดหาทั้งสิ้น ทำให้ไม่มีความไว้วางใจในกลการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์

๔. ในการอภิปรายสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ได้ใช้คารมก้าวร้าวและข่มขู่ว่าจะยุบสภา ทำให้เกิดปฏิกริยาโต้ตอบ

ความล้มเหลวในการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำความแค้นเคืองแก่กลุ่มหนุ่มในพรรคประชาธิปัตย์มาก ทางพรรคประชาธิปัตย์ได้ติดต่อกับพรรคชาติไทยว่า จะบีบพรรคธรรมสังคมออกจากการร่วมรัฐบาลและจะยกตำแหน่งต่าง ๆ ที่พรรคธรรมสังคมดำรงอยู่ให้แก่พรรคชาติไทยทั้งหมด แต่ขอให้พรรคชาติไทยสนับสนุนการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดที่ผ่านไปแล้วนั้น ทางพรรคชาติไทยปฏิเสธ

ในที่สุด ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ประกาศลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๑๙

สาเหตุที่ทำให้นายกรัฐมนตรีประกาศลาออกสืบเนื่องมาจากสาเหตุ ๓ ประการด้วยกัน** คือ

๑. เหตุภายในพรรค เป็นเหตุที่เกิดภายในพรรคประชาธิปัตย์โดยเฉพาะ แต่เนื่องจากเป็นแกนกลางในการจัดตั้งรัฐบาล เมื่อแกนกลางแตกแยกก็ย่อมทำให้ทุกสิ่งที่เกาะกลุ่มอยู่ต้องหลุดพังไปด้วย ความแตกแยกภายในพรรคประชาธิปัตย์ จุดเริ่มต้นเกิดจากการแย่งความเป็นใหญ่ในพรรค ต่อมาเกิดการแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งหัวหน้าพรรคดำรงอยู่ มีการแบ่งกลุ่มเป็นฝักฝ่าย กลุ่มหนุ่ม กลุ่มแก่ กลุ่มกลาง ซ้าย ขวา เกินขั้นเชิงทางการเมืองต่อกันจนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ต้องลาออกเพราะทนไม่ได้ พร้อมกันนั้นก็ผลักดันให้นายกรัฐมนตรีหัวหน้าพรรครับตำแหน่งว่าการกลาโหมอีกตำแหน่งหนึ่ง โดยหวังผลให้หัวหน้าพรรคสละตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การแตกแยกเป็นไปถึงขั้นบริภาษกันทางหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์เป็นข่าวอื้อฉาวอยู่แทบทุกวัน มีการเผาหุ่นรัฐมนตรีกลุ่มคนหนุ่มที่ถูกกล่าวหาว่ามีหัวสังคมนิยมที่สนามหลวง ความรุนแรงในการแตกแยกทำให้ประชาชนเอือมระอาต่อพรรคประชาธิปัตย์มากขึ้น ซึ่งเป็นผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และการบริหารราชการแผ่นดิน

ขณะที่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นตำแหน่งไปเพราะนายกรัฐมนตรีลาออกนั้น ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่าอาจเป็นขั้นเชิงทางการเมืองเพื่อให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี เพราะเมื่อ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เข้ามาเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลอีกเป็นครั้งที่สอง ไม่ได้ตั้งกลุ่มบุคคลในกลุ่มขวาจัดในพรรคเข้าร่วมคณะรัฐมนตรีด้วยแต่ประการใด

๒. เหตุระหว่างพรรค เป็นเรื่องของการขาดมนุษยสัมพันธ์ ไม่ประหยัดและระมัดระวังวาจาตลอดจนการกระทำต่างๆ ของพรรคประชาธิปัตย์ที่มีต่อพรรคอื่นระหว่างคณะรัฐบาล มีการกล่าวกระทบกระเทียบและก้าวก่ายงานในความรับผิดชอบของพรรคอื่นอยู่เนือง ๆ ก่อให้เกิดความแสลงใจจนกลายเป็น ๒ พวกขึ้นโดยปริยาย คือ ประชาธิปัตย์พวกหนึ่ง และอีก ๓ พรรคพวกหนึ่ง การไม่ลงรอยมีมากขึ้นจนเห็นได้จากกรณีรัฐบาลแพ้การออกเสียงลงมติ ๑๑๖ ต่อ ๑๒๔ เสียง เกี่ยวกับเรื่องการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. การที่ ๓ พรรคไม่สนับสนุนให้ความเห็นชอบตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้มีส่วนผลักดันให้การ

แตกแยกในพรรคประชาธิปัตย์ทวียิ่งขึ้น เพราะเสียงของทั้ง ๓ พรรคได้กลายเป็นลิ่มเข้าแทรกระหว่างรอยแตกของพรรคประชาธิปัตย์

๓. พฤติการณ์ทางการเมือง ได้แก่การเข้าเมืองไทยของจอมพลประภาส และจอมพลถนอม ซึ่งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาได้ชุมนุมประท้วงทั้งสองคราว คราวแรกจอมพลประภาส เข้ามาเมื่อ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๑๙ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาก็ได้ประท้วงและเกิดการต่อสู้กับผู้ไม่เห็นด้วย การก่อการประท้วงของนิสิตนักศึกษาเป็นผลให้มีคนตาย ๒ คน และบาดเจ็บ ๓๘ คน จอมพลประภาส ได้ยินยอมกลับออกนอกประเทศเมื่อ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๑๙ เพื่อเห็นแก่ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ต่อมาวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๑๙ จอมพลถนอมกลับเข้ามาและอุปสมบทที่วัดบวรนิเวศวิหาร ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ก็ชุมนุมประท้วงขับไล่อีก การชุมนุมทั้งสองคราวบุคคลสำคัญบางคนของประชาธิปัตย์ก็ให้การสนับสนุน และได้มีการกล่าวทั้งในสภาและทางโทรทัศน์ ในทำนองสนับสนุนให้นักศึกษาทำการต่อต้านเพื่อขับไล่ให้ออกไป แต่บางคนก็แสดงทีท่าไม่เห็นด้วยกับการที่นักศึกษากระทำการต่อต้าน

* เนื่องจากการกระทำของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษานั้นเอง จึงเกิดกลุ่มต่อต้าน เช่น กลุ่มนวพล นักเรียนอาชีวะ กระทิงแดง ลูกเสือชาวบ้าน สหพันธ์นักศึกษาครูแห่งประเทศไทยได้พากันชุมนุมร่วมมือกันต่อต้านอย่างรุนแรง

ทางพรรคการเมืองก็แบ่งกันอย่างชัดแจ้งเป็นพรรคฝ่ายขวา ซ้าย พรรคประชาธิปัตย์ก็แบ่งเป็นซ้ายเป็นขวา ทำให้สถานการณ์เพิ่มความรุนแรงจนไม่สามารถจะระงับด้วยสันติวิธี ได้มีกระทู้ถามและเสนอญัตติให้ขับไล่จอมพลถนอมเข้าสู่สภา พรรคประชาธิปัตย์เองก็โจมตีหัวหน้าคณะรัฐบาลอย่างไม่ไว้หน้า ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช จึงต้องประกาศลาออกกลางสภาผู้แทน เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๑๙ เวลา ๑๓.๐๕ น.

ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองที่ผ่านมาของไทย พรรคประชาธิปัตย์มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลถึง ๕ ครั้ง คือ

ครั้งแรก นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ๑๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๐–๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๑ (๒ เดือน ๒๖ วัน) ลาออก

ครั้งที่สอง นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๑–๘ เมษายน ๒๔๙๑ (๑ เดือน ๑๕ วัน) ถูกบังคับให้ออก

ครั้งที่สาม ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘–๖ มีนาคม ๒๕๑๘ (๑๔ วัน) สภาไม่ไว้วางใจ

ครั้งที่สี่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ๒๑ เมษายน ๒๕ ๑๙–๒๓ กันยายน ๒๕๑๙ (๕ เดือน ๑๒ วัน) ลาออก

ครั้งที่ห้า ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ๕ ตุลาคม ๒๕๑๙–๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ (๑ วัน) ถูกปฏิรูป

ถึงแม้ว่ารัฐบาลซึ่งพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำจะได้ล้มไปเพราะ นายกรัฐมนตรีลาออกเมื่อ ๒๓ กันยายน ๒๕๑๙ แล้วก็ตาม ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช กลับเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป มีพรรคชาติไทย พรรคธรรมสังคม และพรรคสังคมชาตินิยมเข้าร่วมตามเดิม โปรดเกล้า ฯ ตั้งคณะรัฐมนตรีเมื่อ ๕ ตุลาคม ๒๕๑๙

ในระยะเวลาที่รัฐบาลจตุรพรรค ๑ ได้รักษาการอยู่จนถึงประกาศแต่งตั้งคณะรัฐบาลจตุรพรรค ๒ นั้น เหตุการณ์ชุมนุมของศูนย์นิสิตนักศึกษาเพื่อขับไล่จอมพลถนอม กิตติขจร ได้เพิ่มความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ

สภาแรงงานแห่งประเทศไทยมีอยู่ ๔๓ สหภาพได้ยื่นคำขาดต่อรัฐบาลให้นำพระภิกษุถนอมออกนอกประเทศภายใน ๕ วัน มิฉะนั้น จะหยุดงานทั่วประเทศตั้งแต่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นต้นไป มหาวิทยาลัยในต่างจังหวัดก็มีการชุมนุมเบียดอภิปรายโจมตีรัฐบาลและคัดค้านการกลับมาของพระภิกษุจอมพลถนอม

ต่อมากลุ่มศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา สภาแรงงาน และกลุ่มพลังที่สนับสนุนได้ย้ายจากสนามหลวงเข้าไปชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในขณะเดียวกันนั้นก็มีกลุ่มต่อต้านศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาจำนวน ๑๓ กลุ่ม ร่วมกันแถลงการณ์โจมตีศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา สภาแรงงานและนักการเมืองประชาธิปัตย์

ปรากฏว่ามีภาพถ่ายจากหนังสือพิมพ์เป็นภาพคล้ายกับการแขวนคอบุคคลที่มีรูปร่างคล้ายสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เกิดการชุมนุมของกลุ่มต่าง ๆ เพื่อต่อต้านการชุมนุม

เพราะเข้าใจว่ามีการกระทำในลักษณะดูหมิ่นพระบรมโอรสาธิราช เรียกร้องให้รัฐบาลจับกุมและปลดรัฐมนตรีบางคนที่สนับสนุนศูนย์นิสิตนักศึกษา

ในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เวลา ๖.๐๐ น. ตำรวจบุกเข้าเคลียร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในเวลา ๙.๐๐ น. คณะรัฐมนตรีประชุมพิจารณาประกาศภาวะฉุกเฉิน (แต่ไม่ได้ประกาศ) พล.ต.ท. ชุมพล โลหะชาละ ได้เข้ารายงานเหตุการณ์และหวังว่าภายใน ๑๕.๐๐ น. จะสามารถคุมสถานการณ์ได้เรียบร้อย เวลา ๑๖.๐๐ น. กลุ่มนวพลและลูกเสือชาวบ้านกลุ่มหนึ่งเดินทางจากพระบรมรูปทรงม้ามายังทำเนียบรัฐบาล เรียกร้องให้รัฐบาลปลดรัฐมนตรี ๓ คน โดยกล่าวหาว่าสนับสนุนนิสิตนักศึกษา · นายกรัฐมนตรีรับปากถ้าทำไม่ได้จะลาออก และในเวลา ๑๘.๐๐ น. คณะปฏิรูปภายใต้การนำของ พล.ร.อ. สงัด ชลออยู่ เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ

วิเคราะห์สาเหตุของการรัฐประหารวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙

กรณีที่คณะปฏิรูปเข้าทำการยึดอำนาจในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ถ้าพิจารณาถึงสาเหตุในด้านโครงสร้างแล้ว อาจสรุปได้ดังนี้ คือ

๑. การต่อสู้ระหว่างฝ่ายอนุรักษ์นิยมกับฝ่ายหัวก้าวหน้า หลังจากวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นต้นมา กลุ่มที่มีความคิดก้าวหน้าได้ลุกขึ้นเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น เช่น นิสิตนักศึกษา กรรมกร ชาวนาชาวไร่ โดยมีสื่อมวลชนก้าวหน้าส่วนหนึ่งเห็นว่าเป็นความชอบธรรม และให้การสนับสนุนการต่อสู้เรียกร้องเหล่านั้นมาโดยตลอด ทำให้กลุ่มอนุรักษ์นิยมซึ่งเป็นฝ่ายขวา ประกอบด้วยนักธุรกิจ ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนส่วนใหญ่ และชนชั้นสูงอื่น ๆ มีความหวาดกลัวว่าการต่อสู้เรียกร้องเหล่านั้นจะเป็นช่องทางให้พรรคคอมมิวนิสต์ยึดอำนาจรัฐได้ จึงเกิดการรวมกลุ่มขึ้นต่อต้านการกระทำของฝ่ายแรกมาโดยตลอด ในที่สุดการกลับมาของจอมพลถนอม-กิตติขจร จึงตกเป็นเหยื่อของทั้งสองฝ่าย ฝ่ายอนุรักษ์นิยมก็ต้องการใช้จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นเงื่อนไขเพื่อปราบปรามพวกฝ่ายก้าวหน้าซึ่งชุมนุมต่อต้าน และฝ่ายก้าวหน้าก็ถือโอกาสเอากรณีการ

กลับเข้ามาของจอมพลถนอม เป็นเงื่อนไขในการหาความสนับสนุนจากประชาชนเพื่อความชอบธรรมในการต่อสู้ของพวกตน

๒. การแตกแยกในพรรคประชาธิปัตย์ เป็นที่ทราบกันดีว่าพรรคประชาธิปัตย์เองในขณะนั้นก็เกิดการแตกแยกกันอย่างหนัก เกิดการแบ่งกลุ่มเป็นกลุ่มก้าวหน้า กลุ่มอนุรักษ์นิยม กลุ่มหนุ่มและกลุ่มแก่ รวมทั้งการแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกันเอง การแตกแยกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้แต่ละฝ่ายต่างก็หาฐานอำนาจสนับสนุนตนเอง การดึงเอาเผด็จการทหารมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองจึงเกิดขึ้นจากการกระทำของสมาชิกอีกฝ่ายหนึ่งในที่สุด

๓. การแตกแยกระหว่างบุคคลในกองทัพ กล่าวคือ กลุ่มพลเอกฉลาด หิรัญศิริกับกลุ่มพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ พล.อ.อ. กมล เดชะตุงคะ พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ พล.อ. เสริม ณ นคร ทั้งสองกลุ่มกำลังชิงไหวชิงพริบที่จะโค่นล้มกันอยู่แล้ว การกลับมาของจอมพลถนอม กิตติขจร ก็กลายเป็นเงื่อนไขโดยปริยาย

๔ ความอ่อนแอของหัวหน้ารัฐบาล กล่าวคือ ไม่สามารถควบคุมกองทัพได้ และไม่กล้าตัดสินใจกระทำการใด ๆ เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จนสถานการณ์บานปลายออกไปจนสุดจะแก้ไขได้ จึงต้องถูกรัฐประหารไปในที่สุด

ภายหลังการปฏิรูป ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ สิ้นสุดลงแล้ว นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ก็ได้รับโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีของคณะรัฐบาลชุด "ปฏิรูป" ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งมีมาตรา ๒๑ เช่นเดียวกับมาตรา ๑๗ ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีสภาปฏิรูปซึ่งประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้ง ๓๔๐ คน ส่วนคณะปฏิรูปก็กลายสภาพไปเป็น "สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี"

วิเคราะห์สาเหตุของการรัฐประหารในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐

การรัฐประหารในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ ภายใต้การนำของ พล.ร.อ. สงัด ชลออยู่ มีสาเหตุที่อยู่เบื้องหลังหลายประการ กล่าวคือ

๑. การดำเนินนโยบายขวาจัดของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ก่อให้เกิดผล

สะท้อนคือความแตกสามัคคีภายในชาติ ประชาชนถูกแบ่งแยกออกเป็นขวาและซ้ายโดยปราศจากเหตุผล การต่อต้านคอมมิวนิสต์ของรัฐบาลก่อให้เกิดความตึงเครียดกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว กัมพูชา เวียดนาม และ พม่า มากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันการปราบคอมมิวนิสต์ก็เพิ่มมวลชนให้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยมากขึ้น เพราะคนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากนโยบายขวาจัดก็ต้องหลบหนีเข้าป่า การริดรอนสิทธิมนุษยชนภายในประเทศมีเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัวตามเงื่อนไขนโยบายของรัฐบาล มีผลทำให้สหรัฐซึ่งผูกพันกับกองทัพไทยไม่สู้จะพอใจนโยบายดังกล่าว และมีข่าวแพร่ออกมาว่าสหรัฐอาจตัดความช่วยเหลือที่เคยให้กับประเทศไทยให้น้อยลง

๒. การบริหารประเทศชาติอ่อนแอ ไม่สามารถแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองได้ เพราะรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลไม่มีความสามารถสูงพอกับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น ส่วนใหญ่มีนโยบายขวาจัดซึ่งมีโลกทัศน์คับแคบ รัฐมนตรีส่วนหนึ่งก็ดีแต่พูด แต่มีผลงานออกมาน้อยมาก รัฐมนตรีส่วนใหญ่ล้วนเป็นข้าราชการประจำมาก่อนไม่รู้ปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง ตัวนายกรัฐมนตรีเองก่อนหน้าก็เป็นเพียงผู้พิพากษาจึงมีอำนาจต่อรองกับกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองกลุ่มอื่น ๆ น้อยมาก ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรจะเป็นในภาวะการณ์ที่กำลังล่อแหลมต่ออันตรายของประเทศชาติ

๓. รัฐบาลคำนึงถึงทางด้านอุดมคติมากกว่าทางด้านปฏิบัติ เช่น ขอเวลาเตรียมประชาธิปไตยถึง ๑๒ ปี งานอาสาพัฒนาในฤดูแล้ง ความมั่นใจในเสถียรภาพของรัฐบาลมากเกินไปจนเปรียบเทียบว่าสภาที่ปรึกษาเป็นเปลือกหอย รัฐบาลเป็นเนื้อหอยและรัฐมนตรีร้องเพลงรับบริจาคเงิน เป็นต้น

๔. ความเคลื่อนไหวของกลุ่มยังเติร์กในกองทัพบก นายทหารหนุ่มที่อยู่ในสายควบคุมกำลังของกองทัพบกที่เรียกกันว่ายังเติร์กเคลื่อนไหวที่จะให้มีการทำรัฐประหาร เพราะทหารหนุ่มพวกนี้ไม่พอใจนโยบายขวาจัดของรัฐบาลธานินทร์ ซึ่งจะทำให้ประเทศชาติตกอยู่ในภาวะอันตราย นอกจากนี้ก็ไม่พอใจกลุ่มนายทหารนอกราชการที่ยังยึดอำนาจปกครองประเทศอยู่โดยที่ไม่มีผลงานดีเด่นอะไรเลย นอกจากรวบอำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

ของพวกพ้องและบริวาร พวกทหารหนุ่มเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นที่จะเอาชนะพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้

๕. แรงผลักดันของบรรดานักธุรกิจและนักการธนาคารที่ต้องการให้มีการกำจัดรัฐบาลธานินทร์ เพราะไม่พอใจนโยบายขวาจัดของรัฐบาลซึ่งได้ส่งผลให้การลงทุนหยุดชะงัก เศรษฐกิจตกต่ำลงอย่างมากมาย พวกนักธุรกิจและนักการธนาคารทั้งหลายกลัวประเทศไทยจะต้องตกอยู่ในเงื้อมมือของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย

ทั้งหมดนี้ได้กลายเป็นเงื่อนไขและแรงผลักดันให้เกิดการรัฐประหารขึ้นเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐

ภายหลังการรัฐประหารในวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ แล้ว ได้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้ "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐" ประกอบด้วยข้อความทั้งหมด ๓๒ มาตรา ซึ่งมีสมาชิกสภานิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้งจำนวนหนึ่งไม่น้อยกว่า ๓๐๐ คน และไม่เกิน ๔๐๐ คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และมีสภานโยบายแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิวัติเป็นประธานสภานโยบาย

คณะรัฐประหารลงมติเห็นชอบให้ พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ บุคคลสำคัญในคณะรัฐประหาร (ผู้บัญชาการทหารสูงสุด) เป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

หลังจากที่ พล อ. เกรียงศักดิ์ ได้จัดตั้งรัฐบาลแล้ว สภานิติบัญญัติได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อจะได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามเสียงเรียกร้องของประชาชน สภานิติบัญญัติได้ร่างเสร็จและประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๒ โดยมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้ คือ ประการแรก รัฐสภาประกอบด้วย วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิมีความรู้ประสบการณ์ อายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด โดยให้มีจำนวนไม่เกิน ๓ ใน ๔ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อยู่ในตำแหน่ง

คราวละ ๖ ปี นับแต่วันแต่งตั้ง ในวาระเริ่มแรกครบ ๒ ปี ให้สมาชิกสภาดังกล่าวออกจากตำแหน่ง ๑ ใน ๓ โดยวิธีจับฉลาก และเมื่อครบ ๔ ปี นับแต่วันพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้สมาชิกวุฒิสภาในจำนวนที่เหลือจากการจับฉลากออกเมื่อครบ ๒ ปีแรก ออกจากตำแหน่ง ๑ ใน ๒ ของจำนวนดังกล่าวโดยวิธีจับฉลาก ส่วนสภาผู้แทนราษฎร ราษฎรเลือกตั้งโดยตรง จำนวนราษฎร ๑๕๐,๐๐๐ คน ต่อสมาชิกสภา ๑ คน ถ้าเกินครึ่งก็เพิ่มอีก ๑ คนทุกครั้ง ดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ประการที่สอง คณะรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกไม่เกิน ๔๔ คน เป็นคณะรัฐมนตรี บริหารราชการแผ่นดิน และให้ประธานวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ประการที่สาม ให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๐๐ อำนาจดังกล่าวจะสิ้นสุดลงภายหลังที่มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแล้ว

เชิงอรรถบทที่ ๑๐

๑. อาจจะกล่าวได้ว่ามีการชุมนุมและเดินขบวนเรียกร้องสิทธิ และความเป็นธรรมกันอยู่เป็นประจำเกือบทุกวัน ไม่ว่าจะเป็นพวกกรรมกร ชาวไร่ชาวนา แม่ค้าหาบเร่ นิสิตนักศึกษา

๒. ใน พ.ศ. ๒๕๑๖ สถิติการใช้น้ำมันของไทย ปรากฏว่า ใช้น้ำมันเบนซีน ๑๖๐๐ ล้านลิตร น้ำมันดีเซล ๒๗๐๐ ล้านลิตร เฉลี่ยใช้น้ำมันวันละ ๘.๓ ล้านลิตร การใช้น้ำมันกันอย่างฟุ่มเฟือยเช่นนี้เมื่อมีการขึ้นราคาน้ำมัน มีผลทำให้เรือประมงนับหมื่นลำทั่วประเทศต้องจอดนิ่งอยู่ที่ท่าเพราะขาดน้ำมัน

๓. "ไทยน้อย" นามแฝง *เกมการเมืองของนายสัญญา ธรรมศักดิ์* แพร่พิทยา กรุงเทพฯ ๒๕๑๗ หน้า ๑๐๓–๑๐๔

๔. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๙๑–๑๙๓

๕. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๕๓–๑๖๕

๖. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๗๗

๗. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๘๗

๘. กมล ทองธรรมชาติ *วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย* สำนักพิมพ์บรรณกิจ เทรดดิ้ง กรุงเทพฯ ๒๕๒๐ หน้า ๑๐๕–๑๑๙

๙. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๒๑–๑๒๓

๑๐. พล ต. ประมาณ อดิเรกสาร *บันทึกความจำเมื่อข้าพเจ้าเป็นหัวหน้าพรรคชาติไทย* กรุงเทพฯ ๒๕๒๐ หน้า ๑๐๗–๑๑๐

๑๑. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๑๖–๑๗๐

บทที่ ๑๑

ทหารกับระบอบรัฐธรรมนูญของไทย

/ วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยโดยสังเขป

นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. ๒๕๒๑ ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ไม่ว่าจะออกมาในรูปของธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราวหรือฉบับถาวรก็ตาม มีมากมายหลายฉบับด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรก ได้แก่ ประเภทที่รัฐบาลผู้ประกาศใช้ตั้งใจจะใช้เป็นหลักการและแนวทางในการปกครองประเทศชั่วคราว มีอยู่ทั้งหมด ๕ ฉบับ ได้แก่ฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ ฉบับที่ประกาศเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ ฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๐๒ ฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๕ และฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐

ประเภทที่สอง ได้แก่ ประเภทที่รัฐบาลผู้ประกาศใช้ตั้งใจจะใช้เป็นหลักการและแนวทางการปกครองประเทศเป็นการถาวร มีอยู่ทั้งหมด ๘ ฉบับ ได้แก่ ฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕, ๑๐ พฤษภาคม ๒๔๘๙, ๒๓ มีนาคม ๒๔๙๒, ๘ มีนาคม ๒๔๙๕, ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑, ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗, ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๙ และ ๒๕๒๑

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง ๑๓ ฉบับก็ตาม แต่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มิได้เกิดขึ้นจากความต้องการอันแท้จริงของประชาชนเลย ทั้งนี้เพราะ

เหตุว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยแต่ละฉบับส่วนใหญ่เกิดขึ้นเพราะอำนาจของคณะทหารที่เข้ามายึดอำนาจการปกครองประเทศและแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาปกครองประเทศ โดยที่ประชาชนไม่มีสิทธิเลือกผู้แทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเลย จะมีบ้างบางยุคบางสมัยที่รัฐบาลได้เปิดโอกาสกว้างให้ร่างรัฐธรรมนูญ โดยพังเสียงเรียกร้องของมหาชนบ้าง ดังเช่น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งนับได้ว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเท่าที่เคยมีรัฐธรรมนูญมา เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้รับการแต่งตั้งจากคณะทหารเช่นนี้ ก็ต้องร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความต้องการและผลประโยชน์ของคณะบุคคลเพียงบางกลุ่มเป็นสำคัญ รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จึงเปิดโอกาสให้คณะบุคคลบางกลุ่มมีอำนาจในการปกครองประชาชน แทนที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิในการปกครองตนเอง

ถ้าจะพิจารณากันมาตั้งแต่ต้นก็จะเห็นได้ว่า ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ เกิดขึ้นมาเพราะ "คณะราษฎร" ที่ยึดอำนาจการปกครองจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเกิดขึ้นด้วยอำนาจของการปฏิวัติของ "คณะราษฎร" ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นเครื่องมือที่จะใช้สำหรับปกป้องอำนาจทางการเมืองของคณะราษฎร กล่าวคือ จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้งกับเลือกตั้งอย่างละเท่า ๆ กัน หลังจาก "คณะราษฎร" ได้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนชั่วคราวจำนวน ๗๐ นาย ไปแล้ว ๖ เดือนหรือกว่าประเทศจะเรียบร้อยและการมีผู้แทนราษฎรสองประเภทเช่นนี้จะมีต่อไปได้ จนราษฎรทั่วประเทศสอบไล่ได้วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่งและอย่างช้าต้องไม่เกิน ๑๐ ปี[๒] ผลปรากฏว่า การมีสมาชิกสภาสองประเภทดังกล่าวได้ยืดเวลามาจนถึง พ.ศ. ๒๕๐๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ในส่วนที่ว่าด้วยเรื่อง "สภาผู้แทนราษฎร" ก็ระบุไว้ว่า สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดแต่ในตอนท้ายกลับมีบทเฉพาะกาล ให้มีสมาชิกได้ทั้งประเภทแต่งตั้งและเลือกตั้งต่อไปเป็นเวลา ๒๐ ปี[๓] แสดงให้เห็นถึงการริดรอนสิทธิในทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง ประชาชนไม่มีสิทธิจะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนเองได้อย่างเต็มที่อย่างน้อย ๆ ก็อีก ๒๐ ปี แสดงให้เห็นถึงเจตนารมย์ของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้นต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๘๙ ก็มีรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นอีกฉบับหนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ โดยมีนายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เริ่มพิจารณาร่างกันมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี และมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และได้พิจารณาศึกษาเรื่อยมาในสมัยของรัฐบาลนายทวี บุณยเกตุ และรัฐบาลของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช จนกระทั่งมาประกาศใช้ใน พ.ศ. ๒๔๘๙ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสภา ๒ สภา คือ พฤฒสภา และสภาผู้แทน ซึ่งก็เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกผู้แทนราษฎรได้ทั้งสองสภา ถึงแม้ว่าจะมีบทเฉพาะกาลในตอนท้ายว่า "ในวาระเริ่มแรก พฤฒสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภาเป็นผู้เลือกตั้งภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และองค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภาประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญนี้"[๔] ก็ตาม

ภายหลังเกิดการรัฐประหารในวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ จึงได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ คณะรัฐประหารได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๙๐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยที่สมาชิกวุฒิสภาจะประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน ส่วนสภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมาย[๕]

ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๙๒ ก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ ซึ่งได้กำหนดให้มีทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยพระมหากษัตริย์จะทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน โดยมีองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรนั้นราษฎรจะเลือกตั้งเอง[๖] รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อน่าสังเกตว่า พยายามจะดึงสถาบันพระมหากษัตริย์ให้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองด้วย[๗]

ในการรัฐประหารครั้งที่ ๒ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๑ ก็ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้อยู่และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการ

ปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ แทน ซึ่งธรรมนูญการปกครองฉบับนี้เป็นเผด็จการอย่างชัดแจ้งเพราะ "ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย โดยประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง" นอกจากนี้ก็มีมาตรา ๑๗ ซึ่งให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรีอย่างเต็มที่อีกด้วย[๗]

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้ใช้เรื่อยมาจนถึง พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ในสมัยของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นมาก็เพื่อรักษาอำนาจของจอมพลถนอมกับคณะต่อไป กล่าวคือ ให้มีสภา ๒ สภา คือ วุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และมีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ส่วนสภาผู้แทนนั้นราษฎรเป็นผู้เลือก[๘]

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ จะได้ระบุให้มีวุฒิสมาชิกถึงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่เสถียรภาพของรัฐบาลจอมพลถนอม ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคสหประชาไทยก็ยังไม่มั่นคง ความที่เกรงจะสูญอำนาจจอมพลถนอมกับพวกจึงทำรัฐประหารยึดอำนาจตัวเองเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ หลังจากนั้นก็ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ แทน

ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ ระบุให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และมีความเป็นเผด็จการเต็มรูปแบบในมาตรา ๑๗ ซึ่งระบุให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรี[๙]

ภายหลังกรณี ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ผ่านไปแล้ว "รัฐบาลพระราชทาน" ยุคนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เร่งรีบที่จะให้มีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจริง ๆ จึงเปิดให้มหาชนได้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญและร่วมเสนอความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ในที่สุดได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ จัดว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะรัฐสภาประกอบด้วยสภา ๒ สภา คือ วุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก ๑๐๐ คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๒๘๐ แต่ไม่เกิน ๓๐๐ คน และการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้นกระทำได้โดยสภาที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งเท่านั้น** การจะผ่านร่างกฎหมายใด ๆ ก็ขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ**

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยสาระแล้วจะมีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดก็ตามแต่แล้วก็เกิดการรัฐประหารอีกครั้งหนึ่งในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ และได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ คณะรัฐประหารได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ แทน

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ นี้เป็นรัฐธรรมนูญที่แสดงเจตนารมย์ของเผด็จการไว้อย่างเต็มที่ นับตั้งแต่คำปรารภที่จะให้ประชาชนมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว โดยไม่ต้องมีวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งหลังจากเวลาผ่านไปแล้ว ๑๒ ปี** กำหนดให้มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติโดยการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์และมีมาตรา ๒๑ ที่ให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรีอย่างเต็มที่**

เมื่อเป็นเผด็จการมากเกินไปเช่นนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เลยต้องถูกยกเลิกไปด้วยอำนาจของคณะรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ โดยคณะรัฐประหารได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐ แทน

ธรรมนูญการปกครองอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐ ก็ยังคงเป็นเผด็จการอยู่เช่นเดิม มีสภานิติบัญญัติซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง มีมาตรา ๒๗ ซึ่งให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรี** และให้สภานิติบัญญัติทำการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเปิดให้มีการเลือกตั้งภายในปี ๒๕๒๑ หรือถ้าไม่ทันก็กระทำการเลือกตั้งใน พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นอย่างช้า

ในที่สุดรัฐบาลก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เพื่อเตรียมการจะให้มีการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงความเป็นเผด็จการ

เอาไว้อีกเช่นเดิม กล่าวคือ ระบุให้มีรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งมีจำนวนสามในสี่ของสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และยังมีมาตรา ๒๐ ที่ให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรีอีกด้วย[๕] จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรียบร้อยแล้ว

สาเหตุที่ทำให้รัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยเกินไป

การที่รัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ ในแต่ละฉบับส่วนใหญ่มักจะไม่ยอมให้สิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนอย่างแท้จริง ถ้าพิจารณาถึงสาเหตุก็พอจะวิเคราะห์ได้ดังนี้

๑. ค่านิยมในทางเหยียดหยามสติปัญญาพลเมืองไทย ค่านิยมเช่นนี้ทำให้ประเมินค่าของราษฎรผิดไปจากความจริง กล่าวคือ ชาวไทยส่วนหนึ่งพื้นฐานการศึกษาอาจจะต่ำไม่เข้าใจในระบอบประชาธิปไตย ยังไม่รู้จักปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตนเอง ผู้กุมอำนาจรัฐก็เกรงไปว่าการเปิดกว้างซึ่งแนวทางประชาธิปไตยให้กับประชาชนเหล่านี้มากเกินไป อาจเป็นผลเสียต่อระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ จึงต้องสงวนสิทธิบางอย่างเอาไว้ เช่น มีบทเฉพาะกาลให้มีสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่งและมาจากการแต่งตั้งเพื่อเป็นสภาพี่เลี้ยงของสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนี้เป็นต้น

ค่านิยมดังกล่าวอาจมีได้ในระยะแรก ๆ ของการเริ่มต้นมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักบริหารประเทศ แต่เมื่อเวลาผ่านพ้นไปเป็นเวลาหลายสิบปี มหาวิทยาลัย วิทยาลัยและโรงเรียนซึ่งเป็นสถานศึกษาของคนไทยในทุกระดับขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ค่านิยมหรือความเชื่อดังกล่าวน่าจะต้องลดน้อยลง ผู้กุมอำนาจรัฐจะต้องเชื่อมั่นในการพัฒนาทางด้านสติปัญญาของคนบ้าง ความคิดที่เกรงว่าคนไทยยังไม่เข้าใจประชาธิปไตยดีพอ ได้ประชาธิปไตยมากเกินไป จะก่อให้เกิดความหายนะ การร่างรัฐธรรมนูญออกมาในลักษณะสำหรับการปกครองคนโง่เขลา ย่อมจะไม่เป็นผลดีต่อประชาธิปไตย

๒. เจตนาเพื่อสงวนรักษาอำนาจของผู้กุมอำนาจรัฐให้คำรงอยู่ต่อไป การร่างรัฐธรรมนูญมักอยู่ภายใต้การชี้นำของผู้กุมอำนาจรัฐอยู่ในขณะนั้นเป็นส่วนใหญ่ และสามารถพิสูจน์ได้ว่า ภายหลังมีรัฐธรรมนูญแล้วผู้กุมอำนาจรัฐก็ต้องการจะคุมอำนาจรัฐต่อไปอีก

เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ภายหลังที่รัฐบาลของจอมพลถนอม ประกาศใช้แล้วจอมพลถนอมก็ตั้งพรรคการเมืองที่ชื่อว่า "สหประชาไทย" และต้องการจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศต่อไปอีก รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ต้องออกมาในลักษณะที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับจอมพลถนอมต่อไปตราบใดที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังต้องมีผลได้ผลเสียจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ตนร่าง อันจะนำไปสู่การสูญเสียหรือได้อำนาจเพิ่มขึ้นของตนเอง รัฐธรรมนูญก็จะต้องเป็นประชาธิปไตยยังไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญยังมีเจตนารมย์เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มคณะ มิใช่ผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง

๓. ความเกรงกลัวการขยายตัวของลัทธิการเมืองฝ่ายตรงข้าม กล่าวคือ การกลัวลัทธิคอมมิวนิสต์จะเข้ามาแทรกแซง*ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากสมมติฐานที่ผิด ๆ ที่ว่า ถ้ามีประชาธิปไตยมากเกินไป ให้สิทธิเสรีภาพแก่ราษฎรมากเกินไปจะเกิดความวุ่นวายอันเป็นช่องทางให้คอมมิวนิสต์แทรกตัวเองเข้ามาในช่องว่างซึ่งเกิดความวุ่นวายเหล่านั้นได้ง่าย ดังนั้น*รัฐธรรมนูญบางฉบับจึงให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรีอย่างเห็นได้ชัดเจน ทำให้รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมาไม่ค่อยจะมีความเป็นประชาธิปไตย

๔. การตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ การร่างรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งถ้าจะพิจารณาดูจะเห็นว่าเต็มไปด้วยตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งมีฐานะเป็นอภิสิทธิ์ชนในสังคมทั้งสิ้น เช่น นายทหารระดับสูงของกองทัพ ข้าราชการพลเรือนระดับสูง นายธนาคาร นักกฎหมาย ส่วนชาวไร่ ชาวนา กรรมกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศไม่มีโอกาสจะได้เข้าไปเป็นผู้กำหนดเจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญเท่าใดนัก รัฐธรรมนูญจึงไม่ออกมาในลักษณะเอื้ออำนวยประโยชน์เพื่อคนส่วนใหญ่ ตามหลักของลัทธิประชาธิปไตย

ทหารกับระบอบรัฐธรรมนูญของไทย

สถานภาพของกองทัพบก

เดวิด เอ วิลสัน (David A. Wilson) ได้กล่าวถึง การเมืองของประเทศไทยไว้ว่า ประเทศไทยก็เหมือนกับประเทศด้อยพัฒนาอีกหลาย ๆ ประเทศ ในเขตลาตินอเมริกา แอฟริกา และเอเชียในแง่ที่ว่าทหารได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองประเทศ ในกรณีของไทยเรามีลักษณะพิเศษนอกเหนือไปอีกอย่างหนึ่ง คือ ทหารมีส่วนเป็นผู้กำหนด

พฤติกรรมและคุณค่านิยมทางการเมืองเป็นอย่างมาก ภายหลังการปฏิวัติ ๒๔ มิถุนายน๒๔๗๕ กองทัพบกเป็นสถาบันเดียวที่ผูกขาดอำนาจการเมืองไว้เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น จะเข้าใจการเมืองในระบอบรัฐธรรมนูญของไทยจะต้องเข้าใจประวัติศาสตร์การจัดกองทัพของฝ่ายทหาร ตลอดจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองกับสถาบันทางฝ่ายรัฐบาล (ระบบราชการ) เป็นพื้นฐานเสียก่อน[๖]

ถ้าจะมีคำถามว่า เพราะเหตุใดทหารจึงเข้ามายึดอำนาจการปกครองประเทศมาโดยตลอดหลังจากที่ประเทศไทยได้ปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญเป็นหลัก และทหารดังกล่าวก็คือทหารบก คำตอบง่าย ๆ ก็อาจตอบได้ว่า เพราะกองทัพบกมีทั้งกำลังและอาวุธมากกว่าองค์การอื่นใด จึงสามารถทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองไว้ได้โดยตลอด แต่คำพังอาวุธไม่อาจจะมีความหมายได้เลย ปัจจัยที่ทำให้กองทัพบกได้เปรียบก็คือ[๗]

๑. ลักษณะการจัดองค์การของกองทัพบกเป็นแบบสายการบังคับบัญชาจากบนลงล่างโดยตรง ลักษณะเช่นนี้เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับทัศนคติของคนไทยในแง่ที่ว่า คนไทยนั้นมักจะเข้าใจว่า ในสังคมหรือกลุ่มคนจะต้องมีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ทรงอำนาจกับผู้อยู่ใต้อำนาจเสมอ และผู้บังคับบัญชาจะให้ผู้อยู่ใต้อำนาจคนไหนเป็นอะไร (มีตำแหน่งอะไร) ก็ย่อมได้เช่นเดียวกัน ในกองทัพบก ผู้บังคับบัญชาจะให้ลูกน้องมีตำแหน่งใดก็ได้ทั้งนั้น และกองทัพบกจะเรียกร้องความภักดีและลงโทษ ทุกคนก็ยอมรับ ซึ่งก็เช่นเดียวกับแบบแผนและประเพณีที่ยึดถือกันในสังคมดั้งเดิมว่า ผู้มีฐานะเหนือกว่าจะต้องได้รับการเคารพนับถือและความภักดีจากผู้ที่ต่ำกว่า

๒. กองทัพบกสามารถสร้างเอกภาพและความสามัคคีขึ้นได้มากกว่า โดยเหตุที่มีเครื่องแบบ สัญญลักษณ์ ตำแหน่ง เป็นแกนกลางให้คนยอมรับและกองทัพบกก็จะรับคนที่มีสิ่งดังกล่าวว่าเป็นพวกเดียวกับตน ทุกคนจึงสามารถคาดหวังการยอมรับฐานะของตนในกองทัพบกได้ เกียรติยศและชะตากรรมของกองทัพบกก็คือเกียรติยศและชะตากรรมของทุกคน และยิ่งกองทัพบกเป็นผู้ปกป้องแผ่นดินด้วยแล้ว ก็ดูเหมือนว่าความรู้สึกเหล่านี้จะยิ่งมีมากขึ้น

๓. การรับราชการทหารได้กลายเป็นอาชีพที่มั่นคงของคนไทย กองทัพสามารถสะสมกำลังคน อาวุธยุทธภัณฑ์และพัฒนาหลักยุทธศาสตร์ตลอดมา จึงสามารถที่จะระดมสิ่งเหล่านี้เพื่อวัตถุประสงค์อันใดก็ได้ทุกสถานการณ์ ซึ่งองค์กรอื่นทำไม่ได้

๔. ตั้งแต่ยุครัฐธรรมนูญเป็นต้นมา กระทรวงกลาโหมมีอิสระมากขึ้น และกองทัพบกก็เป็นผู้ครอบงำกระทรวงนี้เสียเป็นส่วนใหญ่ การบริหารงานในกระทรวงก็เป็นไปตามสายบังคับบัญชาแบบทหารโดยเคร่งครัด การเสนอของบประมาณในสภาก็ไม่ต้องพูดกันมาก ไม่มีใครกล้าแสดงความข้องใจต่อรายจ่ายของกลาโหม และในวงงบประมาณทั้งหมด ก็ปรากฏว่า กองทัพบกได้มากกว่าเพื่อน นอกจากนี้ กระทรวงกลาโหมยังมีอิสระที่จะประกอบการใด ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการทหาร อันเป็นผลในการเพิ่มรายได้อีกด้วย เช่น ทำกิจการน้ำมัน สินค้าหนังสัตว์ แก้ว ผ้าขนสัตว์ อาหารกระป๋อง มีสถานีวิทยุเป็นของตัวเอง มีหุ้นในธนาคารทหารไทยเป็นส่วนใหญ่ เป็นต้น

๕. กลาโหมสามารถรับบุคคลเข้าบรรจุและผึกอบรมได้อย่างอิสระ เป็นตัวของตัวเอง โดยเฉพาะกองทัพบกมีสถาบันทางทหารเป็นเอกเทศ (เช่น โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า ฯ) เหตุนี้จึงสามารถคัดเลือกบุคคลและอบรมให้มีทัศนคติต่อการเมืองไปในทางใดก็ได้ตามความต้องการ

นอกจากนี้ ทหารยังมีสิ่งยึดเหนี่ยวบางประการ กล่าวคือ[๙]

๑. ทหารมีทัศนคติต่อประเทศชาติในแง่ที่ถือว่า ตนเป็นผู้รักษาเกียรติยศของชาติ ป้องกันชาติ และเป็นสัญญลักษณ์ของสถานภาพแห่งชาติในวงการเมืองระหว่างประเทศ

๒. ทหารยึดถือคติที่ว่า จะต้องรักษาหน้าที่ รักษาเกียรติยศ และรักชาติ

๓. การอบรมทางทหารเน้นที่การปฏิบัติการและการเป็นผู้นำ โดยลักษณะเช่นนี้ ทหารจึงคิดว่าชะตากรรมของชาติขึ้นอยู่กับตนเป็นสำคัญ และเกิดความเชื่อว่าตนเป็นส่วนหนึ่งขององค์การที่มีความสำคัญยิ่งต่ออนาคตและเกียรติภูมิของชาติ เราจึงมักจะเห็นได้ว่าทหารจะไม่รีรอที่จะกระทำการใด ๆ ถ้าตนคิดว่าการกระทำนั้น ๆ จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ เพราะในความคิดของทหาร สิ่งที่ดีสำหรับกองทัพบกก็คือ สิ่งที่ดีสำหรับประเทศชาติด้วยนั่นเอง

ในการเล่นเกมการเมืองในระบบราชการทหารโดยเฉพาะกองทัพบกเอง ก็มีปัจจัยเอื้ออำนวยที่จะสร้างอำนาจให้แก่สถาบันของตัวเองได้มาก กล่าวคือ

๑. กองทัพบกสามารถยึดครองเมืองหลวงได้ทั้งหมด ด้วยมีกองพล ๑ เป็นขุมกำลังสำคัญ ประกอบกับการมีระบบสื่อสารที่รวดเร็วในระหว่างหน่วยทหารด้วยกันอีกด้วย แม้จะไม่มีการเปิดเผยว่ามีหน่วยทหารอยู่เท่าใดในกรุงเทพ ฯ แต่ก็เชื่อได้แน่ ๆ ว่าทหารมีจำนวนมากกว่ากลุ่มอื่นใดทั้งหมด การมีหน่วยทหารในกรุงเทพ ฯ เช่นนี้ ทำให้กองทัพบกกระทำการสำเร็จมาแล้วทุกครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการปราบกบฏหรือยึดอำนาจเสียเอง นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา

๒. ทหารเป็นองค์การที่ใหญ่มากทั้งในด้านสถานะและขนาด บรรดานายทหารก็มีเวลาว่างมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ ในอันที่จะเตรียมแผนการเพื่อที่จะกระทำการใด ๆ ทั้งในทางลับและไม่ลับ เช่น การป้องกันภัยจากภายนอก ตลอดจนถึงการปฏิบัติการใด ๆ ในวงการเมืองภายใน ในบางกรณีทหารก็ถูกใช้เป็นเครื่องมือของนโยบายทางการทูตอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม เท่าที่ผ่านมาเป็นที่น่าสงสัยเหมือนกันว่า ทหารเป็นเครื่องมือป้องกันประเทศได้จริงหรือเปล่า เพราะในหลายกรณีที่ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า นโยบายทางการทูตมีความสำคัญกว่ากำลังทหาร เช่นในระยะต้นศตวรรษที่ ๒๐ ที่ไทยถูกฝรั่งเศสและอังกฤษบีบเป็นต้น ยิ่งในโลกปัจจุบัน เส้นทางการเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนไป ชะตากรรมของหลายประเทศรวมทั้งไทย มีส่วนพัวพันอยู่กับสหรัฐและจีนมาก นโยบายเพื่อความอยู่รอดก็น่าจะได้ปรับเปลี่ยนให้ทันการณ์

๓. โดยพันธะของทหารก็คือ ผู้รักษาความสงบสุขภายในประเทศ ทหารโดยเฉพาะกองทัพบกก็ฉลาดพอที่จะใช้หน้าที่ดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการสร้างความชอบธรรมให้แก่การกระทำของตนได้ทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นการคว่ำรัฐบาล การบังคับขู่เข็ญ และการปราบปรามการปฏิวัติซ้อน ซึ่งการเหล่านี้กองทัพบกก็อ้างว่าทำไปในนามของ "ความสงบสุขของประชาชนและความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติ" ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของกองทัพบกได้สร้างสิ่งหนึ่งให้แก่การเมืองไทย คือ แนวโน้มในการใช้อำนาจเผด็จการเพื่อการแก้ปัญหา ในหลายกรณีคนไทยจะต้อนรับทหารให้

เข้ามาเถลิงอำนาจเพื่อแก้สถานการณ์เฉพาะหน้า แต่ในความรู้สึกทั่วไป ทหารไม่ค่อยจะมีความชอบธรรมนัก ถึงกระนั้นก็ตาม แบบแผนการใช้อำนาจของกองทัพบกก็ได้กลายเป็นประเพณีของสังคมไปเสียแล้ว การแยกสถาบันกษัตริย์ออกจากการเมืองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยตัวของมันเอง ก็เป็นการล้มล้างความเชื่อในเรื่องก้มหัวยอมรับอำนาจเบื้องสูงโดยไม่ปริปาก แต่หลังจากนั้นกองทัพบกเองก็ไม่วายที่จะสร้างทัศนคติเช่นนั้นขึ้นมาเหมือนกัน ในการเข้าไปผูกพันกับกลุ่มอื่น กองทัพบกต้องการให้กลุ่มเหล่านั้นอยู่ใต้อำนาจตนมากกว่าที่จะล้มล้างกลุ่มเหล่านั้นเสีย และนายทหารผู้นำก็ไม่มีความคิดที่จะปฏิวัติระบบเศรษฐกิจเลย ยังคงเป็นพวกอนุรักษ์นิยมและพวกปฏิกิริยาเสียมากกว่า นายทหารเหล่านั้นคิดแต่เพียงว่าจะต้องปกครองประเทศโดยใช้ระบบราชการเป็นเครื่องมือ เมื่อทหารรู้ตัวว่าอำนาจของตนไม่ถูกต้องตามกฎหมายเพราะถูกคัดค้านท้าทายจากคนบางส่วน ทหารก็แสดงให้เห็นว่าตนไม่ใช่นักเผด็จการด้วยการหยิบยื่นรัฐธรรมนูญให้ แต่วิธีการเช่นนี้ก็กลับเป็นผลร้ายแก่ทหารเอง เพราะทหารไม่สามารถจะควบคุมสมาชิกสภาที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาตามรัฐธรรมนูญนั้นได้ จะควบคุมได้ก็แต่สมาชิกประเภทที่ทหารเป็นผู้แต่งตั้งเท่านั้น ทหารจึงต้องเปลี่ยนวิธีใหม่ด้วยการยื่นโยนตำแหน่ง สิทธิพิเศษ และสินบนให้แก่คนที่จะมาคัดค้านอำนาจของตน และวิธีการเช่นนี้ก็ดูจะได้ผล เพราะสามารถปิดปากและเบนสายตาของคนเหล่านั้นออกไปจากพฤติการณ์ของทหารได้ชั่วคราว

สิ่งเร้าที่ทำให้ทหารเข้ารัฐประหาร

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงบัดจุบัน ปรากฏว่า คณะทหารซึ่งมีกองทัพบกเป็นหลักได้เข้ายึดอำนาจและล้มรัฐธรรมนูญอยู่เป็นประจำนั้น อาจกล่าวได้ว่า ผลประโยชน์ของกลุ่ม (Corporate Society) มีบทบาทในการกระตุ้นให้เกิดการรัฐประหารดังกล่าวจะแตกต่างกันเพียงแต่ว่าจะมีบทบาทมากน้อยเพียงใด [๒๐] เพื่อเปรียบเทียบกับพลังของอุดมการที่ต้องการเปลี่ยนแปลงประเทศให้ก้าวหน้า

ผลประโยชน์ของกลุ่มทหารอาจแยกออกได้เป็นหลายลักษณะที่สำคัญ คือ การได้รับการสนับสนุนทั้งทางงบประมาณและในด้านของเกียรตินิยม ทหารจะไม่พอใจถ้างบประมาณ

ถูกตัด ผลประโยชน์ทางด้านการเงินอื่นๆ ถูกยกเลิก กำลังทหารถูกลด และเกียรติยศตลอดจนความสำคัญของตนถูกลบหลู่ ความเป็นอิสระของกลุ่มทหาร (Military Autonomy) ถือเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มอีกประการหนึ่ง ความเป็นอิสระนี้รวมถึงการไม่ให้ฝ่ายพลเรือนเข้ามายุ่งเกี่ยวในการศึกษา ฝึกอบรม การโยกย้ายแต่งตั้ง นายทหารจะวางแผนยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศ นอกจากนี้ การที่มีหน่วยกำลังที่ทำหน้าที่คล้ายทหารมากขึ้น เช่น ตำรวจ อาจกระทบถึงผลประโยชน์ของกลุ่มทหารเช่นกัน [๒๑]

สำหรับการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ ผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญน้อยกว่าพลังของอุดมการที่ต้องการเปลี่ยนแปลงประเทศให้เป็นสมัยใหม่ ส่วนการรัฐประหารในปี ๒๔๙๐, ๒๕๐๐, ๒๕๑๔, และ ๒๕๑๙ การรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นสิ่งเร้าสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การแซกแซงย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองในขณะนั้นด้วย สภาวะที่เปิดโอกาสให้ทหารทำรัฐประหารนั้นมีอยู่ ๒ ประการ คือ ประการแรกคือความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือนในการบริหารงาน และประการที่สอง สภาพที่ความชอบธรรมของรัฐบาลพลเรือนหมดสิ้นไปหรือลดลง [๒๒]

วิธีการสงวนรักษาอำนาจของคณะทหาร

ถ้าพิจารณาดูถึงการเข้ามาสู่อำนาจทางการเมืองของคณะทหารด้วยการทำรัฐประหารแล้วล้มรัฐบาลที่กำลังใช้อยู่ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จนเกือบจะเป็นปรกติวิสัยการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญของไทยนั้น โดยที่ฝ่ายพลเรือนหรือนักการเมืองอาชีพไม่สามารถจะต่อต้านหรือโค่นล้มอำนาจของฝ่ายทหารนั้นได้แสดงให้เห็นว่า คณะทหารย่อมมียุทธโลบายตลอดจนวิธีการที่จะสงวนรักษาอำนาจของตนเองเอาไว้อย่างเหนียวแน่น กล่าวคือ

๑. ใช้วิธีการรัฐประหารยึดอำนาจตัวเอง หรือมิฉะนั้นก็ยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือน ในกรณีนี้จะเห็นได้ชัดในกรณีรัฐประหารในวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม การรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ใน พ.ศ. ๒๕๐๑ การรัฐประหารของจอมพลถนอมในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ เหล่านี้ถือว่าเป็นการยึดอำนาจตัวเองเพื่อให้ตนเองอยู่ในอำนาจได้ต่อไป ในกรณีที่คณะทหารทำการยึดอำนาจและมอบอำนาจ

ให้พลเรือนบริหารประเทศอยู่เพียงระยะหนึ่งและแล้วก็ยึดอำนาจกลับคืนไปก็เป็นการรักษาอำนาจของตนเองไว้เช่นเดียวกัน เช่น กรณีที่คณะทหารยึดอำนาจจากรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๒ และรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ถูกยึดอำนาจเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ เป็นต้น

๒. การปราบปรามนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามอย่างรุนแรง ภายหลังการเข้าคุมอำนาจทางการเมืองของคณะทหารแล้ว การปราบปรามนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามซึ่งคอยท้าทายอำนาจของรัฐบาลอยู่ในขณะนั้นก็ตามมา ทหารสามารถกระทำได้เพราะอำนาจการบังคับบัญชาขุมกำลังต่าง ๆ ก็อยู่ในกำมือของผู้นำทหารอยู่แล้ว การปราบปรามกบฏ ๑๘ ศพ ของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในสมัยเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรกสุดใน พ.ศ. ๒๔๘๑ การปราบปรามนักการเมืองฝ่ายเสรีนิยมของจอมพล ป. พิบูลสงครามภายหลังการรัฐประหาร ใน พ.ศ. ๒๔๙๐ หรือการปราบปรามผู้มีความคิดก้าวหน้าของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ภายหลังการรัฐประหารใน พ.ศ. ๒๕๐๐ ล้วนแล้วแต่เป็นความพยายามเพื่อจะสงวนรักษาอำนาจของคณะทหารเอาไว้ให้มั่นคงทั้งสิ้น

๓. การใช้นโยบายชาตินิยมเพื่อสร้างศรัทธาในแสนยานุภาพของกองทัพบกต่อประชาชน ในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีหลังจากที่พระยาพหลพลพยุหเสนาได้วางมือจากการเมืองไปแล้ว จอมพล ป. พิบูลสงครามได้ดำเนินนโยบายเร่งเร้าให้คนไทยเกิดความรู้สึกในทางชาตินิยม โดยมีหลวงวิจิตรวาทการเป็นผู้ร่วมมืออย่างใกล้ชิด จากการใช้นโยบายชาตินิยม เชื่อผู้นำชาติพันภัยนี้เอง ทำให้ประเทศไทยต้องเกิดการสู้รบกับอินโดจีนของฝรั่งเศสและทำให้ไทยได้ดินแดนส่วนหนึ่งกลับคืนมา นโยบายของจอมพล ป. ดังกล่าว ทำให้ผู้คนชื่นชมกับกองทัพอยู่พักหนึ่งจวบจนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ความนิยมในกองทัพก็เริ่มเสื่อมลง ต่อมาหลังการรัฐประหาร ๒๔๙๐ ไปแล้ว รัฐบาลทหารของจอมพล ป. ได้กลับเข้ามาบริหารประเทศอีก ได้ใช้นโยบายปลุกเร้าให้คนไทยเห็นถึงอันตรายจากการรุกรานจากภายนอก โดยเฉพาะคอมมิวนิสต์นอกประเทศและคนไทยจะต้องเตรียมพร้อมที่จะต่อสู้ มีการเข้าร่วมเป็นสมาชิก ส.ป.อ. ส่งทหารไปร่วมรบกับองค์การสหประชาชาติในประเทศเกาหลีใต้ ส่งทหารไปช่วยสหรัฐรบในเวียดนาม ในลาวและกัมพูชา

เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นแก่ทหารในฐานะที่เป็นผู้รักษาเอกราชของชาติ ก็จะทำให้ประชาชนเล็งเห็นความสำคัญของรัฐบาลทหารที่จะต้องสนับสนุนต่อไป

๔. การรับความช่วยเหลือจากสหรัฐทางด้านการทหารด้วยการใช้นโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ หลังปี ๒๔๙๐ เป็นต้นมา ประเทศไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศ ผูกพนสนิทสนมกับสหรัฐมากขึ้น นับตั้งแต่การรับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ วิชาการและด้านการทหารจากสหรัฐและได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การ ส.ป.อ. อันเป็นองค์การที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์โดยพร้อมที่จะดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแข็งกร้าว ทำให้สหรัฐพอใจมากเพราะสหรัฐได้มาพัวพันในสงครามอินโดจีนอย่างเต็มที่ภายหลังจากที่ฝรั่งเศสถอนตัวออกไปจากอินโดจีนภายหลังสงครามเดียนเบียนฟู ด้วยเหตุนี้ สหรัฐจึงได้ให้ความช่วยเหลือรัฐบาลทหารของไทยมากขึ้น ทำให้ทหารบกเป็นองค์การที่เข้มแข็งในด้านกำลังอาวุธมากที่สุด ความเข้มแข็งของกองทัพบกได้เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลทหารมากกว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเสียอีก เพราะกองทัพบกจะเป็นฐานอำนาจของรัฐบาลทหารได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้การดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแข็งกร้าวทั้งภายใน และภายนอกประเทศทำให้ได้รับความสนับสนุนทางด้านการเมืองจากรัฐบาลสหรัฐเป็นอย่างยิ่งอีกด้วย

๕. การอ้างอันตรายจากลัทธิคอมมิวนิสต์ นับตั้งแต่การรัฐประหารปี ๒๔๙๐ เป็นต้นมา ได้มีการอ้างถึงการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์เพื่อสนับสนุนความชอบธรรมในการทำรัฐประหารตลอดมาเกือบทุกครั้ง เป็นการเน้นให้ประชาชนเห็นถึงอันตรายของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังคุกคามต่อเอกราชและความปลอดภัยของชาติ และจะได้เกิดภาพพจน์ที่ว่ารัฐบาลที่มาจากทหารเท่านั้นจึงจะสามารถป้องกันมิให้ประเทศชาติตกเป็นเหยื่อของลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ การมีประชาธิปไตยซึ่งจำเป็นจะต้องมีการถกเถียงและโต้แย้งกันก็ดีหรือความบกพร่องของรัฐบาลทหารชุดก่อนหน้านั้นก็ดี จะต้องได้รับการหยุดยั้งโดยอำนาจของกองทัพ เพราะมิฉะนั้นจะเป็นช่องทางให้ลัทธิคอมมิวนิสต์ยึดอำนาจรัฐได้ แต่อย่างไรก็ตาม โดยข้อเท็จจริงแล้ววิธีการดังกล่าวไม่สามารถยุติความเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์ได้เลย

๖. การเข้าควบคุมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นฐานอำนาจทางการเมือง การแต่งตั้งนายทหารระดับสูงของกองทัพให้เข้าไปควบคุมผลประโยชน์ทาง

เศรษฐกิจต่าง ๆ ก็เป็นวิธีการรักษาอำนาจของรัฐบาลทหารได้ประการหนึ่ง เพราะเท่ากับว่าทุกคนได้มีส่วนร่วมในผลประโยชน์ด้วยกัน ก็จะต้องช่วยกันรักษาอำนาจของรัฐบาลทหารเอาไว้ เพราะถ้าเปลี่ยนเป็นรัฐบาลพลเรือนผลประโยชน์เหล่านี้อาจถูกริดรอนได้ เช่นการเข้าไปควบคุมกิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น การรถไฟ องค์การ ร.ส.พ. ธนาคารทหารไทย โรงงานทอผ้า โรงกลั่นน้ำมัน ฯลฯ เป็นต้น

๗. การอ้างสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ทหารมักจะได้รับความชอบธรรมจากบุคคลภายนอกอยู่ประการหนึ่ง คือ การเป็นผู้ยึดมั่นในสถาบันชาติ ศาสนาพระมหากษัตริย์ และเป็นผู้ปกป้องสถาบันทั้งสามให้พ้นจากการถูกทำลาย ในอดีตที่ผ่านมาทหารก็ได้พิสูจน์มาแล้วถึงการรับภาระหน้าที่ในการปกป้องอธิปไตยของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ในเรื่องชาติกองทัพได้ออกสู้รบกับศัตรูของชาติในสงครามเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศส เป็นต้น ถ้าชาติอยู่ได้ศาสนาก็อยู่ได้ ส่วนสถาบันพระมหากษัตริย์รัฐบาลทหารสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ ก็มีนโยบายปกป้องและเทอดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างเข้มแข็ง เพื่อสร้างความพอใจให้กับประชาชนส่วนใหญ่ ความชอบธรรมในการเป็นรัฐบาลปกครองประเทศก็อาจจะมีสูง ในขณะที่มีสถานการณ์หลายอย่างบ่งออกถึงการกระทบกระเทือนต่อสถาบันทั้งสาม ทหารจึงสามารถยืนหยัดอยู่ได้ต่อไป

๘. การใช้ระบบถ่วงดุลย์อำนาจและประสานประโยชน์ในกองทัพในประวัติศาสตร์การปกครองของไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ รัฐบาลต้องสูญเสียอำนาจอาจ จะเป็นเพราะแพ้โหวตในสภาเกี่ยวกับเรื่องนโยบายที่สำคัญ ๆ ก็จำเป็นต้องลาออก อย่างเช่นจอมพล ป. พิบูลสงครามต้องลาออกในตอนปลายสงครามโลกครั้งที่สองเพราะแพ้โหวตเกี่ยวกับพระราชกำหนดพุทธมณฑลบุรี และพระราชกำหนดนครบาลเพชรบูรณ์ เป็นต้น และบางทีก็อาจสูญอำนาจเพราะถูกรัฐประหาร ซึ่งในประการหลังนี้ก็มีตัวอย่าง เช่น จอมพล ป. พิบูลสงครามถูกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหาร เป็นต้น การสร้างระบบถ่วงดุลย์และประสานประโยชน์ในกองทัพ จะช่วยรักษาสถานภาพของรัฐบาลให้ดีพอสมควร เช่นหลังการรัฐประหาร ๒๔๙๐ จอมพล ป. พิบูลสงคราม แต่งตั้งให้ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ไปคุม

กรมตำรวจเพื่อถ่วงดุลย์กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งกำลังมีอิทธิพลอยู่ทางกองทัพบก ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ให้จอมพลถนอม กิตติขจร คุมกระทรวงกลาโหมและพลเอกประภาส จารุเสถียร คุมกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ในสมัยรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ ก็ให้พลเอกเสริม ณ นคร คุมกองบัญชาการทหารสูงสุด ส่วนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คุมกองทัพบก พลโทเทพ กรานเลิศคุมกองทัพ ภาค ๑ พลเรือเอกกวี สิงหะ คุมกองทัพเรือและพลอากาศเอกพะเนียง กานตะรัตน์ คุมกองทัพอากาศ บุคคลเหล่านี้ต่างอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์ที่ต่างกันออกไป กล่าวคือ บางคนเป็นฐานอำนาจของพลเอกเกรียงศักดิ์ แต่บางคนก็เป็นฐานอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์อื่น แต่สามารถจะคานอำนาจกันได้ด้วยวิธีการดุลย์อำนาจและประสานประโยชน์ก็ทำให้รัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ รอดพ้นจากการรัฐประหารไปได้ เป็นต้น

๙. การตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาสนับสนุนรัฐบาลทหาร ในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ช่วงเวลาก่อนหน้าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. ๒๕๐๐ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งพรรคเสรีมนังคศิลาขึ้นมาสนับสนุนรัฐบาลทหาร ส่วนจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ตั้งพรรคสหภูมิและพรรคชาติสังคม จอมพลถนอมก็ตั้งพรรคสหประชาไทย ซึ่งดำเนินการโดยคณะทหารทั้งสิ้น เพื่อเอาไว้เป็นฐานต่อสู้ในสภานิติบัญญัติ

อุปสรรคในการพัฒนาการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ

จากประวัติศาสตร์การปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่ามีลักษณะถอยหลังเข้าคลอง กล่าวคือ มีการยึดอำนาจเกิดขึ้นบ่อย ๆ รัฐธรรมนูญร่างขึ้นใหม่บ่อยครั้งและแทนที่จะเป็นประชาธิปไตยกลับเป็นเผด็จการมากขึ้นกว่าเดิมก็มี ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญของไทยขาดการพัฒนาเท่าที่ควรจะเป็น ที่เป็นเช่นนี้เพราะเหตุใด ?

ถ้าจะตอบปัญหาดังกล่าวแบบกำปั้นทุบดินก็คือ เป็นเพราะทหารเข้ามาเล่นการเมืองด้วยกำลังอาวุธ จึงทำให้การพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเชื่องช้าลง ถ้าสามารถป้องกันมิให้ทหารใช้อาวุธเข้ามาเล่นการเมืองได้ ปล่อยให้การเมืองคลี่คลายไปโดยธรรมชาติของมันเองแล้ว การพัฒนาการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญก็จะคลี่คลายไปได้เอง

อุปสรรคที่ทำให้ระบบรัฐสภาไทยล้มเหลวจนทหารเข้ามายึดอำนาจ อาจพิจารณาโดยแยกออกเป็นประเด็นได้ดังนี้ คือ

๑. อิทธิพลของสังคมไทย สังคมไทยตั้งแต่สมัยโบราณคนส่วนใหญ่เป็นไพร่และทาส ถูกผีกให้เป็นผู้ตามที่ดีตลอดมา เพราะชีวิตประจำวันต้องขึ้นอยู่กับมูลนายมาทำมาหากินเลี้ยงครอบครัวเลี้ยงตัวเองไปวันหนึ่ง ๆ นอกจากนี้ยังได้รับความเชื่อที่สั่งสอนกันมาว่าผู้ปกครองเปรียบเสมือนเจ้านายของตน เป็นผู้มีบุญวาสนา ดังนั้นหน้าที่ในการปกครองประเทศจึงต้องตกเป็นของผู้มีบุญวาสนา ไม่ใช่เรื่องของประชาชน ประชาชนไม่ควรไปยุ่งเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง ด้วยเหตุนี้ ประชาชนในสังคมไทยส่วนหนึ่งจึงยังไม่กระตือรือร้นเท่าที่ควรจะเป็น เมื่อประชาชนไม่สนใจต่อการปกครองบ้านเมืองในระบบรัฐสภาแล้วก็มีผลไปถึงการต่อรองกับอำนาจเผด็จการด้วย

นอกจากนี้ สามัญสำนึกของคนไทยโดยทั่วไป เป็นเผด็จการมาแต่สายเลือด บิดามารดาที่มีหัวอนุรักษ์นิยมมักไม่ยอมฟังเหตุผลของลูก ครูไม่ชอบให้ลูกศิษย์แสดงความคิดเห็นโต้แย้ง ผู้บังคับบัญชาระดับสูงไม่ยอมฟังความคิดเห็นของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ดังนี้ เป็นต้น คนไทยส่วนใหญ่จึงมักไม่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ พอใจหรือไม่พอใจก็นิ่งเฉย เกิดปฏิกริยาน้อยมาก ถึงแม้จะมีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของตนเองโดยบุคคลอื่นก็ตาม

ลักษณะเฉื่อยชาของสังคมไทยดังกล่าว จะมีผลต่อการเลือกผู้แทนราษฎรตามหลักของระบอบประชาธิปไตย อาจไม่สนใจการเลือกตั้ง ไม่สนใจต่อการพิจารณาถึงผลได้ผลเสียของการเลือกผู้แทนราษฎรที่ดีและไม่ดี และอาจไม่เห็นความสำคัญของการเลือกผู้แทนราษฎรก็ได้

๒. อิทธิพลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวคำปราศรัยทางวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๑๙ ถึงเหตุผลที่ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ว่า "ผู้แทนราษฎรที่ไม่สู้จะมีอุดมการณ์นัก บางหมู่บางคณะ หรือบางคน ก็ถือเป็นโอกาสที่จะกดดันรัฐบาลหรือดำเนินแต้มคูในทางการเมือง เพื่อประโยชน์ส่วนตัว เพื่อตำแหน่งฐานะและเพื่อประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งไม่ใช้ประโยชน์ส่วนรวม เพราะเหตุว่า มีการแย่งกันอยากเป็น

รัฐมนตรี และในที่สุดก็มีการกดดันเพื่อเรียกผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่ประโยชน์ของสาธารณะ..." [๒๓] นี่ก็เป็นตัวอย่างให้เห็นได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดความสำนึกและรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเพียงใด ถ้า ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ไม่ประกาศยุบสภา คณะทหารซึ่งคอยทีอยู่อาจก่อการรัฐประหารได้ ในสมัยที่จอมพลถนอม เป็นนายกรัฐมนตรีทั้งในสมัยที่พรรคชาติสังคมเป็นรัฐบาลก็ดีหรือในยุคของพรรคสหประชาไทยเป็นพรรครัฐบาลก็ดี การแย่งชิงผลประโยชน์ส่วนตัวของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนบางกลุ่ม ก็ยังมีปรากฏเป็นหลักฐานอยู่ เป็นผลทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลสั่นคลอนได้ ความวุ่นวายของสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะดังกล่าวย่อมไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการปกครองในระบบรัฐสภาแต่ประการใด

๓. อิทธิพลของกองทัพ ถ้ากองทัพไทยมีไว้เพื่อปกป้องอธิปไตยของประเทศเพียงอย่างเดียว ก็สอดคล้องกับระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย แต่เมื่อใดกองทัพเข้ายึดอำนาจรัฐระบอบเผด็จการก็เกิดขึ้นอีก รัฐธรรมนูญก็ถูกทำลายและถูกร่างขึ้นมาใหม่อีก ประชาธิปไตยก็ถอยหลังเข้าคลองโดยธรรมชาติ กองทัพเป็นฝ่ายของเงื่อนไขในการเข้ายึดอำนาจการปกครองถ้าสถาบันประชาชนและสภาผู้แทนราษฎรไม่เข้มแข็งพอ กล่าวคือ ประชาชนก็ไม่สนใจในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขาดการพิจารณาไตร่ตรองในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทน ไม่ติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมือง สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สำนึกหน้าที่ในความรับผิดชอบของตน ย่อมก่อให้เกิดเงื่อนไขในการยึดอำนาจและถ้าผลประโยชน์ของกองทัพถูกคุกคามจากพฤติกรรมดังกล่าว การยึดอำนาจก็ย่อมเกิดขึ้น ทหารจึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ทั้งนี้โดยการพิจารณาจากประวัติศาสตร์การเมืองไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา

๔. อิทธิพลของมหาอำนาจ อุปสรรคสำคัญในการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยที่ผ่านมาในอดีตที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ อิทธิพลของมหาอำนาจซึ่งมีอยู่เหนือประเทศไทยและรัฐบาลไทย ยกตัวอย่างเช่น ประเทศไทยต้องพึ่งพิงสหรัฐมาตลอด ตั้งแต่ภายหลังการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๐ จนกระทั่งประเทศไทยไม่สามารถจะยืนหยัดอยู่ได้ตามลำพังโดยไม่มีสหรัฐ ทำให้รัฐบาลไทยมีข้อต่อรองกับสหรัฐน้อย

มาก นโยบายต่างประเทศของไทยจึงต้องให้สอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศสหรัฐ เมื่อใดก็ตามที่สหรัฐเห็นว่านโยบายของไทยจะคุกคามผลประโยชน์ของสหรัฐ สหรัฐก็จะมีส่วนสนับสนุนให้เกิดรัฐประหารล้มรัฐบาลเก่า เช่น การรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขับไล่รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซี.ไอ.เอ. ก็ให้การสนับสนุนอยู่ด้วย ทั้งนี้เพราะจอมพล ป. พิบูลสงคราม เริ่มมีนโยบายที่จะประนีประนอมกับสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัฐบาลชุดใดที่สนับสนุนนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ สหรัฐก็หนุนหลังมาตลอดโดยไม่คำนึงว่าประชาชนจะพอใจหรือไม่ เช่น รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นต้น ทั้ง ๆ ที่สหรัฐเป็นประเทศแม่บทประชาธิปไตยที่สำคัญประเทศหนึ่ง

ข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขอุปสรรคในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

การแก้ไขอุปสรรคอันเกิดจากอิทธิพลทางสังคม

๑. จะต้องขยายการศึกษาให้กับประชาชนโดยทั่วถึงทุกระดับ นับตั้งแต่ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นสายอาชีพหรือสายสามัญ เพื่อให้ประชาชนฉลาดและรู้จักพัฒนาความคิดของตนเอง พร้อมกันนั้นก็จะต้องให้ความรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยด้วย ได้มีโอกาสฝึกฝนและหาประสบการณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมอันเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยทั้งในสถานศึกษาและนอกสถานศึกษา หน่วยงานระดับนโยบายที่จะต้องรับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรงก็คือ กระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย

๒. จะต้องรณรงค์เพื่อต่อต้านวัฒนธรรมบางอย่างที่ตั้งอยู่บนรากฐานของสังคมเก่า เช่น สังคมที่รวมความสำคัญไว้ที่ส่วนกลาง (Centralized Society) สังคมเจ้าขุนมูลนาย (Prestige Society) สังคมที่เป็นผู้ตามที่ดี การนับถือผีสางเทวดา การผลักภาระหน้าที่ของกิจการบ้านเมืองให้กับชนชั้นสูง ความเกรงใจในเรื่องที่ไม่ควรจะเกรงใจ วัฒนธรรมเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย จะต้องปฏิรูปให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย เพราะวัฒนธรรมเหล่านี้เป็นวัฒนธรรมในยุคการปกครองระบอบสมบูร

ณาญาสิทธิราชย์ซึ่งมีความสอดคล้องกันมาก แต่ถ้าในระบอบประชาธิปไตยแล้วไม่เหมาะสม เพราะไม่มีเหตุผล

๓. บิดามารดาสมัยใหม่จะต้องสอนลูกให้เกิดสำนึกของประชาธิปไตยจนเกิดเป็นนิสัยและกลายเป็นวัฒนธรรมในครอบครัว บิดามารดาจะต้องไม่ใช้วิธีเผด็จการแก่บุตรธิดา แต่จะต้องอบรมให้เขาเชื่อในเหตุในผลและการโต้เถียงก็ทั้งอยู่บนรากฐานของความมีเหตุผล

การแก้ไขอุปสรรคอันเกิดจากสภาผู้แทนราษฎร

๑. จะต้องเร่งฟื้นฟูระบบพรรคการเมืองให้เกิดมีขึ้นให้ได้โดยเร็ว เพื่อความมั่นคงของพรรคการเมืองต่าง ๆ พรรคการเมืองทั้งหลายจะต้องมีกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมความประพฤติของสมาชิกพรรค พรรคจะต้องฝึกฝนสมาชิกพรรคให้เล่นการเมืองตามอุดมการของพรรคให้ได้ มีบทลงโทษสมาชิกพรรคที่ทำผิดเจตนารมย์ของพรรค และเมื่อถึงคราวประเทศชาติจะตกไปอยู่ในกำมือของเผด็จการ พรรคการเมืองเหล่านี้จะต้องรวมตัวกันเพื่อถ่วงดุลย์อำนาจเผด็จการให้ได้ และพรรคการเมืองจะต้องสามัคคีกัน เพื่อต่อรองกับอำนาจเผด็จการ

๒. นอกเหนือจากนักการเมืองจะต้องเป็นสมาชิกแล้ว ก็ควรจะเปิดโอกาสให้กว้างสำหรับประชาชนทั่วประเทศ ที่จะเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด ๆ ตามอุดมการของตัวเองมากที่สุด เพื่อสนับสนุนให้คนทุกคนได้มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง รวมทั้งมีโอกาสควบคุมตัวแทนของพรรคในรัฐสภาอีกด้วย

๓. ควรมีกฎหมายควบคุมพรรคการเมือง โดยห้ามมิให้สมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการซึ่งมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเอกชน เพราะการมีผลประโยชน์ดังกล่าวอาจทำให้การออกพระราชบัญญัติใด ๆ เพื่อมหาชนถูกขัดขวางได้

๔. สมควรจะเปิดโอกาสให้นักการเมืองอาชีพ ได้มีโอกาสหาประสบการณ์ทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเสียก่อน เช่น การให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล หรือสภาของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ถ้านักการเมือง

เหล่านี้ได้คุ้นเคยกับการเมืองระดับท้องถิ่นเป็นอย่างดีแล้ว ก็ย่อมจะนำเอาประสบการณ์ที่ได้รับมาประยุกต์ใช้ได้กับการเมืองระดับชาติ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การแก้ไขอุปสรรคอันเกิดจากอิทธิพลของกองทัพ

๑. จะต้องสร้างกลุ่มอิทธิพลเพื่อเอาไว้ถ่วงดุลย์กับกองทัพที่อาจจะใช้กำลังบีบบังคับ หรือยึดอำนาจทางการเมือง กลุ่มอิทธิพลดังกล่าวจะต้องเป็นของประชาชนส่วนใหญ่จริง ๆ และจะต้องมีเจตนารมย์ที่จะต่อสู้กับเผด็จการทุกรูปแบบ มีการจัดตั้งที่เหมาะสม รู้จักคุณค่าของประชาธิปไตย และชิงชังเผด็จการ นิสิต นักศึกษา บัญญาชนทุกระดับ ชาวนา ชาวไร่ กรรมกร และข้าราชการทั้งหลายที่ศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย จะต้องถอนตัวออกมาจากการให้ความร่วมมือกับกลุ่มที่มีความคิดเผด็จการทุกรูปแบบ ประชาชนส่วนใหญ่จะพร้อมใจกันโดดเดี่ยวพวกเผด็จการให้จงได้ และโดยสันติวิธี

๒. จะต้องดึงกองทัพให้ลงมาสัมผัสความนึกคิดของประชาชนให้ได้ จะต้องหาวิธีการต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดกิจกรรมร่วมกันระหว่างกองทัพ และประชาชน เปิดโอกาสให้นักเรียนทหารระดับต่าง ๆ ได้มีโอกาสสัมมนาทางวิชาการฝ่ายพลเรือนร่วมกับนักวิชาการในระดับต่าง ๆ เพื่อสลายความคิดแบบอนุรักษ์นิยมที่เป็นอุปสรรคต่อความคิดแบบประชาธิปไตย

๓. รัฐบาลพลเรือนหรือสภาผู้แทนราษฎรจะต้องระมัดระวัง ที่จะไม่กระทำการใด ๆ อันจะก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากับกองทัพ แต่จะต้องหาวิธีประนีประนอมต่อรองให้ถึงที่สุด เพื่อคลี่คลายสถานการณ์อันอาจจะนำไปสู่การรัฐประหารครั้งใหม่ได้

๔. *การแก้ไขอุปสรรคอันเกิดจากอิทธิพลของมหาอำนาจ*

ปัญหาข้อนี้ขึ้นอยู่กับสถาบันประชาชนและสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ ถ้าสองสถาบันนี้เข้มแข็งพอเพียงก็สามารถจะต่อต้านมหาอำนาจที่จะมาครอบงำเหนือกองทัพของชาติได้อย่างแน่นอน แต่ที่สำคัญก็คือ ประเทศไทยจะต้องสามารถดำเนินนโยบายพึ่งตัวเองได้ และหันมาใช้นโยบายต่างประเทศที่เป็นกลางให้มากยิ่งขึ้น รัฐบาลจะต้องเกิดจากการเลือกตั้งของประชาชนอย่างแท้จริงและรัฐสภาจะต้องมีบทบาทในการควบคุมนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลอีกด้วย

ทหารควรมีบทบาททางการเมืองมากน้อยเพียงใด

ในฐานะที่ทหารก็คือ พลเมืองของชาติคนหนึ่ง ทหารก็ควรมีสิทธิรักและห่วงใยในอนาคตของชาติได้เท่ากับบุคคลในอาชีพอื่น ๆ ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสเอาไว้ให้ แต่รัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมาจากการร่างของสภาซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการประจำจะเข้ามามีบทบาททางการเมืองก็จำเป็นต้องลาออกจากตำแหน่งหน้าที่งานประจำเสียก่อน ทหารซึ่งเป็นข้าราชการประจำก็สมควรจะต้องลาออกจากตำแหน่งในกองทัพเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อให้หลุดพ้นจากอิทธิพลของกองทัพและเล่นการเมืองโดยปราศจากอาวุธหนุนหลังเช่นเดียวกับคนอื่น ๆ และให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่าจะเลือกตั้งผู้ใดเป็นตัวแทนของตน

สำหรับกรณีที่บ้านเมืองตกอยู่ในสถานการณ์คับขัน รัฐบาลพลเรือนไม่สามารถสั่งการหรือแก้ไขสถานการณ์ได้ นำมาซึ่งความบิ่นบั่วนวุ่นวายของประเทศชาติ ทหารอาจต้องทำหน้าที่เข้าควบคุมสถานการณ์ชั่วขณะ หรือเป็นพี่เลี้ยงให้กับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และจะต้องรีบถอนตัวออกไปทันทีที่มีรัฐบาลของประชาชนเข้ามารับช่วงแก้ไขสถานการณ์ของบ้านเมืองต่อไป

เชิงอรรถบทที่ ๑๑

๑. กมล ทองธรรมชาติ *วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย* หน้า ๓๑

๒. สัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ *สยามจดหมายเหตุ* บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์บันทึกประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๙ สยามบรรณ กรุงเทพ ฯ ๒๕๒๐ หน้า ๔

๓. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๕

๔. เล่มเดียวกัน หน้า ๓๘–๓๙, ๕๒

๕. เล่มเดียวกัน หน้า ๖๐–๖๑

๖. เล่มเดียวกัน หน้า ๙๘–๙๙

๗. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๕๐–๑๕๒

๘. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๗๓–๑๗๕

๙. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๐๑–๒๐๕

๑๐. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๔๓

๑๑. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๗๔

๑๒. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๖๙

๑๓. เล่มเดียวกัน หน้า ๒๗๑–๒๗๔

๑๔. กมล ทองธรรมชาติ *เล่มที่อ้างแล้ว* หน้า ๑๘๗

๑๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

๑๖. สุทัศน์ นำพูลสุข "ทหารกับการเมืองไทย" ใน *จุลสารโครงการตำรา สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์* ๒ (๒) มกราคม ๒๕๑๘ หน้า ๔

๑๗. เลมเดียวกัน หน้า ๙–๑๐

๑๘. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๐

๑๙. เล่มเดียวกัน หน้า ๑๑

๒๐. สุจิต บุญบงการ "การแทรกแซงของทหารในการเมืองไทย" *วารสารสังคมศาสตร์* ๑๕ (๒) เมษายน ถึง มิถุนายน ๒๕๒๑ หน้า ๓๕

๒๑. เล่มเดียวกัน หน้า ๓๕–๓๖

๒๒. พล.ต. ประมาณ อดิเรกสาร *บันทึกความจำเมื่อข้าพเจ้าเป็นหัวหน้าพรรค* หน้า ๑๑๕–๑๑๖

บทที่ ๑๒

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ในระบอบรัฐธรรมนูญ

การพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน

นับตั้งแต่ยุคสุโขทัยมาจนถึงรัตนโกสินทร์ รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้มีการพัฒนาให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมมาเป็นระยะ ๆ ในสมัยโบราณ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสิทธิขาดในการบริหารราชการ ในสมัยรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี ในสมัยโบราณมีเพียงจตุสดมภ์และสมุหนายกกับสมุหพระกลาโหม แต่ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ทรงปฏิรูปเสียใหม่ มีกระทรวงรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ถึง ๑๐ กระทรวง โดยที่พระมหากษัตริย์ยังคงมีพระราชอำนาจทั้งในทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ จนกระทั่งในสมัยรัฐธรรมนูญมีกระทรวงมากกว่า ๑๐ กระทรวง และมีนายกรัฐมนตรีเป็นประมุขฝ่ายบริหาร ประธานสภานิติบัญญัติเป็นประมุขฝ่ายนิติบัญญัติ และประธานศาลฎีกาเป็นประมุขของฝ่ายตุลาการ โดยที่พยายามจะให้อำนาจทั้ง ๓ ทางนี้ไม่ขึ้นต่อกัน แต่ให้แยกจากกันอย่างเป็นอิสระ สิ่งเหล่านี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นมาเรื่อย ๆ

อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ใน พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว คณะราษฎรได้ตราพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นฉบับแรก โดยยกเลิกการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลทั้งหมด คงมีแต่จังหวัดเป็นเขตปกครองที่ใหญ่ที่สุด และยังได้เปลี่ยนรูปการบริหารและผู้บริหารของจังหวัดเสียใหม่ เป็นคณะกรรมการจังหวัดและกรรมการอำเภอ

เหตุผลที่ยุบเลิกมณฑลนั้นพอจะสรุปได้ดังนี้คือ

๑. เนื่องมาจากการคมนาคมและการสื่อสารของประเทศ สะดวกและรวดเร็วขึ้นกว่าแต่ก่อนสามารถจะติดต่อและสั่งข้อราชการได้ทั่วถึง

๒. เพื่อประหยัดรายจ่ายของประเทศและตัวบุคคลในการปกครอง

๓. เนื่องด้วยหน่วยมณฑลไปซ้อนกับหน่วยจังหวัด เพราะตามรูปงาน จังหวัดต้องรายงานไปยังมณฑล และมณฑลต้องรายงานกระทรวงทบวงกรมล่าช้ามาก เมื่อยุบมณฑลราชการของจังหวัดจะได้ติดต่อกระทรวงโดยตรง

๔. เพื่อกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น

๕. รัฐบาลต้องการควบคุมหัวเมืองให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ระยะนั้นหัวเมืองบางเมืองอิทธิพลของเจ้านายพื้นเมืองยังมีมาก บางเมืองก็มีเจ้าผู้ครองนครแต่เดิมซึ่งยังคงมีบทบาททางการเมืองอยู่ เช่น เชียงใหม่ ลำพูน เป็นต้น

พระราชบัญญัติราชการบริหารแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการบริหารแผ่นดินที่เคยเป็นมาโดยสิ้นเชิง คณะราษฎรได้มอบหมายให้นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ร่าง สาระสำคัญของระเบียบการปกครองใหม่นั้น ก็คือการแบ่งการปกครองออกเป็น ๓ ส่วน

๑. ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่กระทรวง ทบวงการเมือง ซึ่งเป็นหน่วยราชการที่เป็นนิติบุคคลที่สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลาง มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา มีรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชากระทรวง กระทรวงยังได้แบ่งออกเป็นทบวง กรม กอง ตามความเหมาะสม

๒. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาจังหวัด

๓. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดหนึ่งถ้าท้องที่ใดมีความเจริญมากก็จัดตั้งเป็นเทศบาล มีเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

ในพระราชบัญญัติราชการบริหารแผ่นดินฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้มีการแบ่งภาคไว้ด้วย แต่คำว่า "ภาค" ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เป็นส่วนราชการภูมิภาคในขณะนั้น ภาคเพียงแต่การแบ่งเขตที่ข้าหลวงตรวจราชการภาคซึ่งประจำอยู่กระทรวง จะได้ออกไปตรวจตราดูแลในเขตภาคของตนเป็นครั้งคราว

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคในการบริหารงานก็ยังคงมีอยู่ กล่าวคือ

๑. จังหวัดไม่ได้รับอำนาจจากส่วนกลางอย่างเด็ดขาด มีหน้าที่รายงานกิจการตามคำสั่ง งานจึงกลับล่าช้า

๒. เขตตรวจการมีมากไม่มีผู้ควบคุมใกล้ชิดเหมือนครั้งมีมณฑล เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ที่จะออกจากส่วนกลางไปตรวจตรามีน้อย เป็นเหตุให้ข้าราชการบกพร่องมาก และความประพฤติของข้าราชการเสื่อมเสียมาก

๓. ข้าหลวงประจำจังหวัดมีฐานะเพียงแต่เป็นประธานคณะกรรมการจังหวัดและควบคุมนโยบายใหญ่ ๆ ของรัฐบาลไม่ได้รับอำนาจการปกครองบังคับบัญชาโดยตรง ไม่มีอำนาจให้คุณและโทษตลอดถึงการแต่งตั้งได้ นอกจากนี้ กระทรวงแต่ละกระทรวงก็พยายามดึงอำนาจไว้เสียในส่วนกลาง ทำให้เกิดการลักลั่นในการสั่งงานและความเลื่อมใสในตัวข้าหลวงประจำจังหวัด

๔. ขณะนั้นพระราชบัญญัติราชการบริหารแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ ยังไม่ได้แยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำ ทำให้การเมืองเข้าแทรกแซงราชการประจำอยู่เนือง ๆ

ด้วยความบกพร่องดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติราชการบริหารแผ่นดิน ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๕ และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติราชการบรหารแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ เสีย (ขอให้สังเกตว่าเป็นเวลาถึง ๒๐ ปี) แต่ก่อนจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๙๕ เล็กน้อย กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ ๔๘๒/๒๔๙๔ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๔๙๕ กำหนดหน้าที่และวางวิธีปฏิบัติงานของข้าหลวงตรวจการมหาดไทยภาคขึ้น โดยมีเจตนาจะให้ภาคมีอำนาจและหน้าที่กว้างขวางกว่าเดิม ส่วนข้าหลวงประจำจังหวัดนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติราชการบริหารแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้แก้ไขเป็นข้อ ๆ ดังนี้

๑. แก้ไขระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง ให้อำนาจปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำและควบคุมรับผิดชอบงานของกระทรวงรองจากรัฐมนตรีลงมา ซึ่งเดิมหามีเช่นนี้ไม่ การแก้ไขดังกล่าวจะช่วยให้รัฐมนตรีได้ควมคุมดำเนินงานด้านนโยบายของกระทรวงได้เต็มที่ เพราะมีปลัดกระทรวงควบคุมงานประจำอยู่แล้ว

๒. แก้ไขระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้ยกฐานะของภาคเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาค มีผู้ว่าราชการภาค เป็นหัวหน้า ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในภาค ส่วนจังหวัดและอำเภอนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจรับผิดชอบในการงานและเป็นผู้บังคับบัญชาให้คุณและโทษแก่ข้าราชการได้

ต่อมาปี พ.ศ. ๒๔๙๙ ก็ได้มีพระราชบัญญัติราชการบริหารแผ่นดินประกาศใช้อีก (ฉบับที่ ๓) ได้ยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๕ บางมาตรา สาระสำคัญก็คือ ได้เน้นถึงอำนาจผู้ว่าราชการภาคให้กว้างขวางยิ่งขึ้น คือ ภาคมีอำนาจและหน้าที่ตรวจตรา ชี้แจง แสดงความคิดเห็น แนะนำ การปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน คำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี สำนักคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และการให้ภาคมีอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษข้าราชการในภาคได้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีผู้ช่วยผู้ตรวจราชการภาคหรือรองผู้ตรวจราชการภาคมีอำนาจสั่งราชการแทนภาคได้

แต่ในปลายปี พ.ศ. ๒๔๙๙ นั่นเอง พระราชบัญญัติราชการบริหารแผ่นดิน ฉบับที่ ๔ ก็ได้ประกาศใช้อีก สาระสำคัญก็คือ

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกภาคเสียทั้งหมด แล้วโอนอำนาจทุกอย่างที่ภาคเคยมีให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ตัวภาคเข้าประจำกระทรวง

มาตรา ๗ การจัดระเบียบบริหารส่วนท้องถิ่น ให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เขตสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (สภาตำบลมีขึ้นตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้)

ต่อมา พ.ศ. ๒๕๐๐ พ.ร.บ. ราชการบริหารแผ่นดิน ฉบับที่ ๕ ได้ประกาศใช้อีก สาระสำคัญมีว่า ตามระเบียบราชการบริหารแผ่นดินให้แบ่งส่วนราชการ กรมต่าง ๆ เป็นกองหรือแผนก ไม่เหมาะสมแก่การแบ่งส่วนราชการตำรวจ จึงแก้ไขให้กรมตำรวจแบ่งส่วนราชการได้เป็นอย่างอื่นตามความเหมาะสมแก่กิจการตำรวจ

๓. แก้ไขระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่เดิมระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๙๙ ได้เปลี่ยนเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลและ

องค์การบริหารส่วนตำบล มีข้อสังเกตเกี่ยวกับเขตสุขาภิบาลนั้น มักจัดตั้งในท้องถิ่นที่มีความเจริญบ้างพอสมควร มีจุดประสงค์เพื่อให้ประชาชนในเขตสุขาภิบาลมีความเคยชินในงานปกครองตนเอง เมื่อเจริญก้าวหน้ามากแล้วจะได้จัดตั้งเป็นเทศบาลต่อไป

ในสมัยปัจจุบัน ระเบียบราชการบริหารแผ่นดินของไทย ได้อาศัยประกาศของ. คณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้นไป กล่าวคือ ให้จัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินออกดังนี้ คือระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง ระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค และระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ระเบียบราชการบริหารแผ่นดินในปัจจุบัน

โดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง แยกออกเป็น ๕ ลักษณะ ได้แก่สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรี[๖] สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้มีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีหรือมีทั้งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีก็ได้

ในกรณีที่มีรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีหรือมีทั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี การสั่งและการปฏิบัติราชการของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ในระหว่างที่คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานไปจนกว่าจะตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่เพราะนายกรัฐมนตรีตายหรือขาดคุณสมบัติ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี ถ้าไม่มีผู้ใดดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองนายกรัฐมนตรีหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน๓

กระทรวง ระเบียบราชการของกระทรวงแบ่งออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางกระทรวงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการดังกล่าวขึ้นเป็นกรมก็ได้

ในกระทรวงหนึ่ง นอกจากมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง และกำลังเร่งรัดติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และจะให้มีรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือมีทั้งรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวง เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการได้

สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขานุการรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และมีผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนเลขานุการรัฐมนตรีก็ได้

สำนักงานปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรี มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวง โดยเฉพาะ มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง และในกรณีที่มีรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือมีทั้งรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวง ให้รองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงรองจากปลัดกระทรวง[๕]

ทบวง ระเบียบราชการในทบวงจะแบ่งออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีสำนักงานปลัดทบวง และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางทบวงซึ่งเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้

ทบวงหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการทบวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวง และให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวงเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการทบวงได้ ในกรณีที่เป็นทบวงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงปฏิบัติราชการภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แล้วแต่กรณี

นอกจากจะมีรัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวงแล้วให้มีปลัดทบวงคนหนึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในทบวง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในทบวงรองจากรัฐมนตรี และจะให้มีรองปลัดทบวงหรือผู้ช่วยปลัดทบวง หรือมีทั้งรองปลัดทบวงและผู้ช่วยปลัดทบวง เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนปลัดทบวงก็ได้

สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขานุการรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักเลขานุการรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการทบวง และจะให้มีผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนเลขานุการรัฐมนตรีได้

สำนักงานปลัดทบวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำของทบวง และราชการ

ที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดทบวงโดยเฉพาะ มีปลัดทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง และในกรณีที่มีรองปลัดทบวงหรือผู้ช่วยปลัดทบวง หรือมีทั้งรองปลัดทบวงและผู้ช่วยปลัดทบวง ให้รองปลัดทบวงหรือผู้ช่วยปลัดทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดทบวงรองจากปลัดทบวง[๖]

กรม กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง จะแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ สำนักงานเลขานุการกรม กอง และแผนก

กรมมีอธิบดีเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรม และจะได้มีรองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดี หรือมีทั้งรองอธิบดีและผู้ช่วยอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการแทนก็ได้

ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมจะมีเลขาธิการ ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าอธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และจะให้มีรองเลขาธิการ รองผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งรองของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น หรือผู้ช่วยเลขาธิการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งผู้ช่วยของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นหรือมีทั้งรองเลขาธิการและผู้ช่วยเลขาธิการ หรือทั้งรองผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการและทั้งตำแหน่งรองและตำแหน่งผู้ช่วยของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและช่วยปฏิบัติราชการแทนได้[๗]

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค แยกออกเป็น ๒ ลักษณะคือ จังหวัด และอำเภอ

จังหวัด ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ได้ระบุให้รวมท้องที่หลายๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้งยุบและเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด จะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ให้มีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น ๆ คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการจังหวัดโดยตำแหน่ง ในกรณีที่มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการจังหวัดด้วย[๙]

ในจังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ และหน้าที่หลายประการด้วยกัน กล่าวคือ (๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ (๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล (๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการ ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี (๔) ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น และอยู่ในการบังคับบัญชาและรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีให้มีอำนาจตรวจตรา แนะนำ ชี้แจง หรือสั่งให้ข้าราชการในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัด

ต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง (๕) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดตามกฎหมาย (๖) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ (๗) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวงปลัดทบวงหรืออธิบดีมอบหมาย[๕]

ส่วนราชการของจังหวัดจะแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ส่วนแรก ได้แก่ สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ ส่วนที่สอง ได้แก่ ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นเป็นผู้ปกครองรับผิดชอบ เช่น อัยการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด สรรพากรจังหวัด เป็นต้น

อำเภอ ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด เรียกว่า อำเภอ การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในอำเภอหนึ่ง ๆ มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ในอำเภอหนึ่ง ๆ นอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และรับผิดชอบแล้ว ก็ยังมีปลัดอำเภอและหัวหน้าราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรมนั้น ในอำเภอนั้น

นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่หลายประการด้วยกัน กล่าวคือ (๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการ

ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย (๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรี สั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล (๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีกระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี (๔) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

การแบ่งส่วนราชการของอำเภอ กระทำเป็น ๒ ลักษณะคือ ส่วนแรก ได้แก่ สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ นายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ ส่วนที่สอง ได้แก่ ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีเจ้าหน้าที่ส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ เรื่องระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ นั้น ได้ระบุให้ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็น ๔ ลักษณะด้วยกันคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๘ เป็นครั้งแรก และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง คือ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๙ แก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๖, ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๖, ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๙ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๐ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง และประกาศใช้ของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ ๒ ส่วน คือสภาจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่เสมือนฝ่าย

นิติบัญญัติ และมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เสมือนฝ่ายบริหาร สำหรับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ท้องที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดองค์การประกอบด้วย สภาจังหวัด ที่ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาจังหวัด สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกินสองแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้สิบแปดคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าสองแสนคน แต่ไม่เกินห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้ยี่สิบสี่คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าสองแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้ยี่สิบสี่คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าห้าแสนคน แต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้สามสิบคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าหนึ่งล้านคนขึ้นไปให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้สามสิบหกคน

ในอำเภอหนึ่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดได้หนึ่งคน เมื่อได้รวมจำนวนสมาชิกตามเกณฑ์นี้แล้วยังไม่ครบจำนวนสมาชิกที่จะมีการเลือกตั้งได้ตามนี้ ให้เอาจำนวนสมาชิกที่จังหวัดมีได้ไปหารจำนวนราษฎรทั้งจังหวัดได้ผลลัพธ์เท่าใด ให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกเพิ่ม โดยอำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุดให้อำเภอนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน แล้วให้เอาผลลัพธ์ดังกล่าวหักจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น เหลือเท่าใดให้ถือเป็นจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น ในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกที่ยังขาดจำนวนอยู่ และให้กระทำดังนี้ต่อ ๆ ไป จนได้สมาชิกครบจำนวน

สมาชิกสภาจังหวัดให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แต่ถ้าตำแหน่งสมาชิกว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นแทนให้เต็มตำแหน่งที่ว่างภายในกำหนดเก้าสิบวัน แต่สมาชิกสภาจังหวัดที่เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน แต่ถ้าตำแหน่งสมาชิกจังหวัดว่างลงก่อนถึงกำหนด

ออกตามวาระไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน จะไม่เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้[๑๐]

สมาชิกภาพของสภาจังหวัดยอมสิ้นสุดลงในเหตุ ๔ ประการคือ ประการแรก ถึงคราวออกตามวาระ หรือยุบสภาจังหวัด ประการที่สอง ตาย ประการที่สาม ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ประการที่สี่ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยปรากฏว่าต่อมาเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ประการสุดท้าย สภาจังหวัดวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียประโยชน์ของจังหวัด มติในข้อนี้ต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง[๑๑]

สภาจังหวัดมีอำนาจเลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาและมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกสภา หรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตามเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภาในการประชุมสภาจังหวัดครั้งแรก ในสภาจังหวัดเลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา เพื่อพิจารณาการให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติชั่วคราว และในการประชุมของคณะกรรมการดังกล่าว ต้องมีคณะกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม[๑๒]

ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดทั้งหมด โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอจะเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

จังหวัดจะแบ่งการบริหารออกเป็น ๒ ส่วนด้วยกันคือ ส่วนแรกได้แก่สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของจังหวัด มีเลขานุการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานในหน้าที่ ส่วนที่สอง ได้แก่ส่วนต่าง ๆ ซึ่งจังหวัดตั้ง

ขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนจังหวัดในส่วนนั้น มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานในหน้าที่[๓]

ข้าราชการส่วนจังหวัดแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทด้วยกัน กล่าวคือ ประเภทแรกได้แก่ข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญ ประเภทที่สอง ได้แก่ข้าราชการส่วนจังหวัดวิสามัญ ข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน และให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนวิสามัญมาใช้บังคับเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดโดยอนุโลม[๔]

อำนาจหน้าที่ส่วนจังหวัด จังหวัดอาจดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดนอกเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาล ได้ดังต่อไปนี้ (๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน (๒) การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม (๓) การสาธารณูปการ (๔) การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล (๕) การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (๖) การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก (๗) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ (๘) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (๙) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (๑๐) การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ (๑๑) จัดให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม (๑๒) การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (๑๓) การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน (๑๔) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร (๑๕) การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร (๑๖) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น (๑๗) การจัดการคุ้มครอง ดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด (๑๘) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๑๙) การพาณิชย์ (๒๐) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด ทั้งนี้ให้ดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด ซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว[๕]

นอกจากนี้จังหวัดอาจทำกิจการนอกเขตได้ เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน รวมทั้งได้รับความยิน

ยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย[๖] จังหวัดอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อบริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค โดยจังหวัดจะต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือนั้นรวมกัน และจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย[๗]

งบประมาณรายได้และรายจ่าย ส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จาก (๑) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว (๒) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (๓) รายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด (๔) รายได้จากการสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ของจังหวัด (๕) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกำหนดไว้ (๖) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม นิติบุคคล หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้ จังหวัดต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี (๗) เงินอุดหนุนรัฐบาล (๘) เงินที่ผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณประโยชน์ (๙) เงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้[๘]

ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ และผลประโยชน์ซึ่งเป็นรายได้เทศบาล ตามกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล จะตราพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วน หรือบั่นให้จังหวัด หรือให้จังหวัดจัดเก็บ หรือจัดเก็บเพิ่มขึ้นเฉพาะท้องที่นอกเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาล เพื่อกิจการส่วนจังหวัดด้วยก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าในพระราชกฤษฎีกามิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นให้นำความในกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาลมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้จังหวัดมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาล กับให้ข้อบัญญัติจังหวัดใช้บังคับได้เช่นเดียวกับเทศบัญญัติ[๙]

ส่วนรายได้ของจังหวัดอาจมาจาก (๑) เงินเดือน (๒) ค่าจ้าง (๓) เงินตอบแทนอื่น ๆ (๔) ค่าใช้สอย (๕) ค่าวัสดุ (๖) ค่าครุภัณฑ์ (๗) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ (๘) เงินอุดหนุน (๙) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้[๑๐]

การควบคุม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาจังหวัดเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่ ในคำสั่งยุบเช่นนี้ต้องแสดงเหตุผล และมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ ภายใน ๙๐ วัน ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัดเมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด ภายใน ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่สภาจังหวัดมีมติโดยแจ้งคำสั่งเพิกถอน พร้อมด้วยเหตุผลไปยังประธานสภาจังหวัด หากพ้นกำหนด ๖๐ วันแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตามมตินั้นทันที ห้ามมิให้สภาจังหวัดอภิปรายคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดตามความในมาตรานี้

เทศบาล เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาลและกฎหมายอื่น ๆ แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท กล่าวคือ

๑. เทศบาลตำบล เทศบาลตำบลได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

๒. เทศบาลเมือง ได้แก่ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๓๐๐๐ คน ต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

๓. เทศบาลนคร ได้แก่ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๓๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย[๒๐]

องค์การเทศบาล องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๔ ปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนแล้วแต่กรณีให้เต็มตำแหน่งที่ว่างภายในกำหนด ๙๐ วัน แต่สมาชิกสภาเทศบาลที่เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกิน ๖ เดือน จะไม่เลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้[๒๒]

สมาชิกภาพของสภาเทศบาลย่อมสิ้นสุดลงเมื่อ (๑) ถึงคราวออกตามวาระหรือยุบสภาเทศบาล (๒) ตาย (๓) ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (๕) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้ว สั่งให้ออกโดยเห็นว่าไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น (๖) สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออก โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาล มติในข้อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง ทั้งนี้มิให้ผลตั้งแต่วันที่สภาเทศบาลลงมติ (๗) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกโดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือราชการ ผ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาล ๓ ครั้งติด ๆ กันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร[๒๓]

สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาลมีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล มีหน้าที่กระทำกิจการแทนประธานสภาเทศบาล ในเมื่อประธานสภาเทศบาลไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เมื่อประธานและรองประธานสภาเทศบาลไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกสภาเทศบาลเลือกตั้งกันเองเป็นประธานเฉพาะในคราวประชุมนั้น[๒๔]

คณะเทศมนตรี คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และเทศมนตรีอื่นมีจำนวนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล เมื่อประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลผู้ใดได้รับแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลนั้น

คณะเทศมนตรีมีหน้าที่ควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจบริหารกิจการได้ให้นายกเทศมนตรีตั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งทำการแทน การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติกิจการที่คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมายได้ ถ้ากฎหมายนั้นมิได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรีปลัดเทศบาล หรือรองปลัดเทศบาลทำการแทนคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณีได้ และในกรณีได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบอำนาจให้พนักงานเทศบาลตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้าแผนกขึ้นไปทำการแทนได้

เทศบาลจะมีพนักงานเทศบาล และจัดแบ่งการบริหารออกเป็นส่วนต่าง ๆ ตามปริมาณและคุณภาพของงาน โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล

เทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อ (๑) สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลชุดที่คณะเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่สิ้นสุดลง ทั้งนี้ให้คณะเทศมนตรีที่ออกนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ (๒) สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้น หรือสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด (๓) ความเป็นเทศมนตรีของนายกเทศมนตรีสิ้น

สุดลงหรือเทศมนตรีต้องออกทั้งคณะ (๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง[๒๕]

นอกจากนี้ความเป็นเทศมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ (๑) สมาชิกภาพของสภาเทศบาลสิ้นสุดลง (๒) ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยเห็นว่า เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับเทศบาลหรือกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม (๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออก[๒๖]

หน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลตำบลมีสมาชิก ๑๒ คน และให้คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีอีกด้วย ๒ คน

เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล คือ (๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (๓) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (๔) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (๕) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง (๖) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม (๗) หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

นอกจากนี้เทศบาลตำบลอาจทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลได้คือ (๘) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (๙) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (๑๐) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม (๑๑) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (๑๒) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร (๑๓) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ (๑๔) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (๑๕) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (๑๖) เทศพาณิชย์[๒๗]

หน้าที่ของเทศบาลเมือง เทศบาลเมืองมีสมาชิก ๑๘ คน และให้คณะมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีกับเทศมนตรีอีกด้วย ๒ คน

เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล คือ (๑) กิจการในลักษณะเดียวกันของเทศบาลตำบลจากข้อ ๑-๗ (๒) ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา (๓) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ (๕) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(๖) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ (๗) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (๘) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น[๒๙]

นอกจากนี้เทศบาลเมืองอาจทำกิจการอื่น ๆ ในเขตเทศบาลได้คือ (๙) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม (๑๐) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (๑๑) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร (๑๒) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก (๑๓) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล (๑๔) ให้มีการสาธารณูปการ (๑๕) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข (๑๖) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา (๑๗) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา (๑๘) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (๑๙) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น (๒๐) เทศพาณิชย์[๒๙]

สภาเทศบาลนครมีสมาชิกสภา ๒๔ คน และให้คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีอื่นอีก ๔ คน

เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องกระทำในเขตเทศบาลดังนี้คือ (๑) กิจการในลักษณะเดียวกับเทศบาลเมืองในข้อ ๑-๗ (๒) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก (๓) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข (๔) อาจทำกิจการอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันของเทศบาลเมืองในข้อ ๔-๒

นอกจากนี้เทศบาลนครอาจกระทำกิจการนอกเขตได้เมื่อ (๑) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน (๒) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาลคณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง (๓) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย[๓๐]

เทศบาลนครอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ (๑) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค (๒) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล

หรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือนั้นรวมกัน (๓) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย[๓๐]

งบประมาณรายรับรายจ่ายของเทศบาล เทศบาลอาจมีรายได้จาก (๑) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (๒) ธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (๓) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล (๔) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ (๕) พันธบัตรหรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (๖) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ (๗) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (๘) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ (๙) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้[๓๒]

ส่วนในด้านรายจ่าย เทศบาลอาจมีรายจ่ายในเรื่องต่าง ๆ คือ (๑) เงินเดือน (๒) ค่าจ้าง (๓) เงินตอบแทนอื่น ๆ (๔) ค่าใช้สอย (๕) ค่าวัสดุ (๖) ค่าครุภัณฑ์ (๗) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ (๘) เงินอุดหนุน (๙) รายจ่ายอื่นใดก็ตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้[๓๓]

การควบคุมเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น และให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ ผู้ใดปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือแก่ทางราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้รีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนด ๑๕ วัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือ

ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาล เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ในคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้นต้องกำหนดให้เลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายใน ๙๐ วัน

สุขาภิบาล

วิวัฒนาการของสุขาภิบาล รัชกาลที่ ๕ โปรดให้จัดตั้งสุขาภิบาลแห่งแรกใน พ.ศ. ๒๔๔๐ (ร.ศ. ๑๑๖) คือสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ ซึ่งเรียกตามท้องที่ความรับผิดชอบตั้งอยู่ภายในบริเวณตั้งแต่ปากคลองบางลำภูบนจนถึงปากคลองโอ่งอ่าง กรุงเทพ ฯ มีการสุขาภิบาลโดยกระทรวงนครบาลเป็นฝ่ายดำเนินงาน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ (ร.ศ. ๑๒๔) ได้โปรดเกล้า ฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่ตำบลท่าฉลอม อำเภอเมือง สมุทรสาคร เรียกว่า "สุขาภิบาลท่าฉลอม" ใน พ.ศ. ๒๔๗๔ ปรากฏว่ามีสุขาภิบาลถึง ๓๕ แห่ง หน้าที่ของสุขาภิบาลส่วนใหญ่ในระยะนั้น หนักไปในทางป้องกันและรักษาความสะอาด รักษาโรคภัยไข้เจ็บและบำรุงรักษาทางไปมาในท้องถิ่น ใน พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้มีพระราชบัญญัติสุขาภิบาล เป็นหลักในการบริหารราชการท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลอีกด้วย และหลังจากนั้นก็ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาอีกหลายฉบับ

การจัดตั้งสุขาภิบาล เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาลได้ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล สุขาภิบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งสุขาภิบาลจะกระทำได้โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยโดยให้ระบุชื่อและเขตของสุขาภิบาลไว้ด้วย

คณะกรรมการสุขาภิบาล คณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย (๑) นายอำเภอของท้องที่ซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ (๒) ปลัดอำเภอแห่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ ๑

คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ประกาศแต่งตั้งขึ้น (๓) หัวหน้าสถานี ตำรวจ อำเภอ หรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ (๔) สาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ (๕) สมุหบัญชีอำเภอ หรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ (๖) กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้น (๗) ผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย ว่าด้วยการปกครองท้องที่ ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้น ๔ คน การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลตามข้อ (๗) นั้น ให้อนุโลมใช้วิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่[๓๔]

คณะกรรมการดังกล่าวนี้จะมีนายอำเภอประจำท้องที่นั้น ๆ ซึ่งสุขาภิบาลตั้งอยู่เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และให้เลือกกันเองในหมู่คณะกรรมการสุขาภิบาลขึ้นเป็นรองประธานกรรมการ ๑ คน โดยให้รองประธานกรรมการอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๑ ปี ส่วนกรรมการสุขาภิบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๕ ปี

กรรมการสุขาภิบาลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (๑) ถึงคราวออกตามวาระ (๒) ตาย (๓) ลาออก ทั้งนี้จะสมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตอบรับใบลาเป็นหลักฐานแล้วหากไม่ตอบรับภายใน ๓๐ วันก็ให้ถือว่าการลาออกมีผลสมบูรณ์ นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๓๐ วัน (๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนแล้วสั่งให้ออก โดยเห็นว่าเป็นผู้ซึ่งขาดคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน (๕) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก โดยเห็นว่าไม่มีสถานที่อยู่เป็นหลักแหล่งในเขตสุขาภิบาล (๖) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก หรือกรรมการสุขาภิบาลไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการทั้งหมดมีมติให้ออกโดยเห็นว่าเป็นผู้มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่สุขาภิบาล หรือแก่ราชการ หรือผ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล ๓ ครั้งติด ๆ กันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร[๓๕]

การบริหารสุขาภิบาล คณะกรรมการสุขาภิบาลจะเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของสุขาภิบาลตามกฎหมาย สุขาภิบาลจะมีพนักงานสุขาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยปลัดสุขาภิบาล สมุหบัญชีสุขาภิบาลและพนักงานสุขาภิบาลอื่นตามความจำเป็น

กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้วางระเบียบพนักงานสุขาภิบาล การปฏิบัติหน้าที่ให้ถือว่ากรรมการสุขาภิบาล และพนักงานสุขาภิบาลมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายของกฎหมายลักษณะอาญา เพื่อเป็นหลักในการบริหารกิจการสุขาภิบาล ให้แต่ละสุขาภิบาลมีแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลไว้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้วจึงให้ปฏิบัติตามแผนดำเนินงานนั้นได้ การเปลี่ยนแปลงแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลที่วางไว้แล้วจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด[๓๖]

หน้าที่ของสุขาภิบาล สุขาภิบาลมีหน้าที่จัดทำกิจการภายในเขตสุขาภิบาล คือ (๑) ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก (๒) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (๓) รักษาความสะอาดของถนนทางเดินและที่สาธารณะ (๔) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (๕) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (๖) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (๗) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (๘) ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม (๙) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (๑๐) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง (๑๑) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (๑๒) ป้องกันและระงับสาธารณภัย (๑๓) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ (๑๔) ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม (๑๕) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร (๑๖) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร (๑๗) ส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และศีลธรรม (๑๘) การสาธารณูปการ (๑๙) การพาณิชย์ (๒๐) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่นหรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล[๓๗]

นอกจากนี้สุขาภิบาลอาจทำกิจการนอกเขตได้เมื่อ (๑) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน (๒) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง (๓) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย[๓๘]

สุขาภิบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ต่อเมื่อ (๑) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค (๒) สุขาภิบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของทุนที่บริษัทนั้น

จดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือนั้นรวมกัน (๓) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย[๓๙]

รายรับรายจ่ายของสุขาภิบาล สุขาภิบาลอาจมีรายได้จาก (๑) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (๒) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (๓) ทรัพย์สินของสุขาภิบาล (๔) การสาธารณูปโภคของสุขาภิบาล (๕) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (๖) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้สุขาภิบาลต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย (๗) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (๘) เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณประโยชน์ (๙) เงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้[๔๐]

ส่วนรายจ่ายของสุขาภิบาลแบ่งออกเป็น ๗ ประเภท คือ (๑) เงินเดือน (๒) ค่าใช้สอย (๓) การจร (๔) รายจ่ายในการลงทุน (๕) การชำระหนี้เงินกู้ (๖) การจ่ายตามข้อผูกพัน (๗) รายจ่ายในกิจการอื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้[๔๑]

การควบคุมสุขาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาลในจังหวัดนั้น ๆ ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจสั่งให้เพิกถอน หรือให้ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และให้มีหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนสุขาภิบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานเอกสาร หรือสถิติใด ๆ จากสุขาภิบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกกรรมการสุขาภิบาลหรือพนักงานสุขาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้ โดยให้ผู้ตรวจการเทศบาลจังหวัดมีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลในจังหวัดนั้น ๆ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล และมีอำนาจออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาลได้

องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบลเริ่มมีเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๙ โดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๒/๒๔๙๙ เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน สั่ง ณ วันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๙๙ และได้วิวัฒนาการมาจนถึงประกาศของคณะ

ปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล

คณะกรรมการสภาตำบล ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ ระบุให้สภาตำบลประกอบด้วยคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งมีกำนันท้องที่เป็นประธานกรรมการสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลนั้นเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ ๑ คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือก สภาตำบลมีที่ปรึกษาสภาตำบล ๑ คน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนาการท้องที่และมีเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น นายอำเภอท้องที่จะเป็นผู้คัดเลือกที่ปรึกษาสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบล แล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

คุณสมบัติของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ จะต้องมีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามดังนี้ คือ (๑) มีสัญชาติไทย (๒) บรรลุนิติภาวะแล้ว (๓) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๖ เดือน (๔) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ (๕) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช (๖) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ หรือวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือไม่เป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (๗) ไม่เป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (๘) ไม่เป็นผู้มีชื่อเสียงในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม (๙) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก หรือปลดออกฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล และยังไม่พ้นกำหนดเวลา ๓ ปี นับแต่วันถูกไล่ออกหรือปลดออก (๑๐) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา ๓ ปีนับตั้งแต่วันพ้นโทษ (๑๑) มีพื้นฐานความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบเท่าไม่ต่ำกว่าประโยค

ประถมศึกษาตอนต้น เว้นแต่ในท้องที่ซึ่งไม่อาจเลือกผู้มีความรู้ดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจพิจารณาตามที่เห็นสมควรได้[๔๒]

การเลือกกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ให้นายอำเภอหรือผู้ที่นายอำเภอมอบหมายเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอย่างน้อย ๑ คน ประชุมราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามดังนี้ คือ (๑) มีสัญชาติไทย (๒) บรรลุนิติภาวะแล้ว (๓) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน (๔) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช (๕) ไม่เป็นผู้วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ[๔๓]

เมื่อราษฎรส่วนมากเลือกผู้ใด ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ และให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่ผู้ได้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากันให้จับฉลาก วิธีเลือกจะทำโดยลับหรือโดยเปิดเผยก็ได้ กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี

กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิต้องออกจากตำแหน่งก่อนวาระด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งคือ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) ขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในข้อ (๖) และผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออก (๔) กรรมการสภาตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียประโยชน์ของตำบล มติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการสภาตำบลทั้งหมด (๕) ไม่มาประชุม ๓ ครั้งติดกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออก (๖) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ยุบสภาตำบล[๔๔]

หน้าที่ของสภาตำบล สภาตำบลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ (๑) บริหารงานของสภาตำบลหรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด (๒) พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล (๓) ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศลตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล (๔) เผยแพร่

การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรในตำบลทราบ (๕) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบล (๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการจะได้มอบหมาย[๔๕]

รายได้ของสภาตำบล ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวมาแล้วนั้นได้ระบุให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินให้กับสภาตำบลเพื่อเป็นรายได้ของสภาตำบลดังนี้คือ (๑) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (๒) ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล (๓) ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล (๔) เงินอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ที่เก็บได้เนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล (๕) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น (๖) รายได้อื่น ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดสรรให้[๔๖]

การควบคุมสภาตำบล นายอำเภอจะเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และมีอำนาจสั่งให้ระงับการดำเนินการใดซึ่งเห็นว่าเป็นผลเสียหายแก่ท้องที่หรือราชการ แต่สภาตำบลอาจอุทธรณ์ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดให้วินิจฉัยชี้ขาดได้

หากสภาตำบลใดดำเนินการหรือมีพฤติการณ์ที่จะเป็นการเสียหายแก่ท้องที่หรือราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยุบสภาตำบลได้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาตำบลแล้ว ให้นายอำเภอดำเนินการเลือกตั้งและแต่งตั้งกรรมการสภาตำบลขึ้นแทนภายใน ๔๕ วัน ระหว่างรอการเลือกและแต่งตั้งนี้ ให้นายอำเภอรับผิดชอบดำเนินงานแทนสภาตำบล

กรุงเทพมหานคร[๔๗] กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง โดยมีระเบียบการปกครองตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารกรุงเทพมหานคร และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยแบ่งพื้นที่การปกครองกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตและแขวงตามลำดับ

การจัดระเบียบราชการในกรุงเทพมหานคร องค์การของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับสภากรุงเทพมหานคร ส่วนการจัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานครนั้นแบ่งออกเป็น (๑) สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (๒) สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร (๓) สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร (๔) สำนักงานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าสำนัก (๕) เขต[๔๘]

กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ๑ คน และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ๔ คนเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการบริหารงาน นอกจากนี้ยังมีปลัดกรุงเทพมหานคร ๑ คน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดและตามคำสั่งผู้ของว่าราชการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำตลอดทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครรองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีกด้วย และจะให้มีรองปลัดกรุงเทพมหานครหรือผู้ช่วยปลัดกรุงเทพมหานครหรือมีทั้งรองปลัดและผู้ช่วยปลัดกรุงเทพมหานครก็ได้

เขต ในแต่ละเขตมีหัวหน้าเขต ๑ คน มีอำนาจรับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต โดยมีผู้ช่วยหัวหน้าเขตเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าเขตได้ตามที่ได้รับมอบหมาย หัวหน้าเขตมีอำนาจหน้าที่คือ (๑) อำนาจหน้าที่ตามที่มีกฎหมายใด ๆ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ หัวหน้าส่วนอำเภอ และประธานกรรมการสุขาภิบาล เว้นแต่พระราชบัญญัติจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (๒) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขต (๓) อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และหรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมายตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้[๔๙]

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทั้ง ๔ คนนั้นมาจากการเลือกตั้ง[๕๐] ทั้งโดยตรงและลับ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องสมัครเป็นคณะและให้ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งทำการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะด้วย ทั้งผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้คือ (๑) รับผิดชอบใน

การกำหนดนโยบายและการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย (๒) สั่ง อนุมัติ อนุญาต เกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (๓) แต่ง ตั้งเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพ มหานครหรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ (๔) กำหนดค่าตอบแทนสำหรับ ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษา และเบี้ยประชุมสำหรับคณะที่ปรึกษา หรือคณะกรรมการ ทั้ง นี้โดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย (๕) บริหารราชการตามที่นายกรัฐมนตรี คณะ รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย (๖) วางระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงิน การคลัง การพัสดุ การจ้าง และอื่น ๆ ทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกรุงเทพ มหานคร (๗) รักษาการณ์ให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร (๘) อำนาจหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายกำหนด[๕๑] (๙) ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามประกาศ ของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ กฎหมายว่าด้วยระเบียบ บริหารราชการส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล และกฎหมาย อื่นที่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี ประธานกรรมการสุขาภิบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล แล้วแต่กรณีโดยอนุโลม ทั้งนี้เว้นแต่ พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น[๕๒]

สภากรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานครประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือก ตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุง เทพมหานครให้ถือเกณฑ์ ๑๐๐,๐๐๐ คนต่อสมาชิกสภา ๑ คน เศษของหนึ่งแสนคน ถ้า ๕๐,๐๐๐ คน หรือกว่านั้นให้นับเป็น ๑๐๐,๐๐๐ คน

อายุของสภากรุงเทพมหานครมีกำหนดคราวละ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้ง เมื่ออายุ ของสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลง ให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครใหม่ เป็น การเลือกตั้งทั่วไปซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่อายุของสภากรุงเทพ มหานครสิ้นสุดลง

สภากรุงเทพมหานครจะต้องเลือกประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานไม่เกิน ๒

คนโดยให้ดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก นอกจากนี้สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญได้ คณะกรรมการสามัญประจำสภากรุงเทพมหานคร ได้แก่ คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม กับคณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญอย่างน้อยก็มีถึง ๙ ชุด คือ (๑) คณะกรรมการการศึกษา (๒) คณะกรรมการโยธา และสาธารณูปโภค (๓) คณะกรรมการสาธารณสุข (๔) คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์และสันทนาการ (๕) คณะกรรมการรักษาความสะอาดและสิ่งแวดล้อม (๖) คณะกรรมการเศรษฐกิจการคลัง (๗) คณะกรรมการกฎหมาย (๘) คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพ (๙) คณะกรรมการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย[๕๓]

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับ (๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งการจัดให้มีตำรวจกรุงเทพมหานคร และการดูแลบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร (๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (๓) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (๔) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล (๕) การสาธารณูปโภค (๖) การจัดการศึกษา (๗) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ (๘) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๙) การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (๑๐) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม (๑๑) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน (๑๒) การวิศวกรรมจราจร (๑๓) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (๑๔) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (๑๕) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ (๑๖) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (๑๗) การควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ (๑๘) การสาธารณูปการ (๑๙) การสังคมสงเคราะห์ (๒๐) การส่งเสริมการกีฬา (๒๑) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร (๒๒) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบหมาย หรือกฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร[๕๔]

รายรับรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจมีรายรับหลายประเภท คือ (๑) รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร (๒) รายได้จากการสาธารณูปโภค (๓) รายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร (๔) ภาษีอากรตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ (๕) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ (๖) ค่าบริการต่าง ๆ ซึ่งอาจได้จากเอกชน องค์การของรัฐหรือหน่วยราชการต่าง ๆ (๗) รายรับจากการจำหน่ายพันธบัตร โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร (๘) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ โดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร (๙) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการหรือท้องถิ่นอื่น (๑๐) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (๑๑) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ (๑๒) เงินช่วยเหลือหรือค่าตอบแทนอื่น ๆ (๑๓) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหาผลกำไรในกรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนด (๑๔) รายได้จากการเก็บภาษีทรัพย์สินหรือค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด (๑๕) รายได้อื่นใดก็ตามที่จะมีกฎหมายกำหนด[๕๕]

ทางด้านรายจ่ายกรุงเทพมหานครอาจมีรายจ่ายดังนี้ คือ (๑) เงินเดือน (๒) ค่าจ้างประจำ (๓) ค่าจ้างชั่วคราว (๔) ค่าตอบแทน (๕) ค่าใช้สอย (๖) ค่าวัสดุ (๗) ค่าครุภัณฑ์ (๘) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (๙) เงินอุดหนุน (๑๐) รายจ่ายอื่นตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกรุงเทพมหานครกำหนดไว้ (๑๑) รายจ่ายตามข้อผูกพัน[๕๖]

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกรุงเทพมหานคร รัฐบาลมีหน้าที่ตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้กับกรุงเทพมหานครโดยตรง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้กรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ของกรุงเทพมหานครที่ขัดต่อกฎหมายได้

เมืองพัทยา[๕๗] เมืองพัทยาแต่เดิมเป็นสุขาภิบาลนาเกลือ ใน พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้

ยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือและจัดตั้งเป็นเมืองพัทยาแทน เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การบริหารเมืองพัทยาประกอบด้วย สภาเมืองพัทยา กับปลัดเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือ ประเภทหนึ่ง ได้แก่สมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติเมืองพัทยา ๙ คน ประเภทที่สอง ได้แก่สมาชิกซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ๘ คน โดยแต่งตั้งจากบุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ กันจำนวน ๔ คน ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยาจำนวน ๔ คน

ในการประชุมครั้งแรกภายหลังวันเลือกตั้งทั่วไป ให้สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นนายกเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยามีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยและข้อบัญญัติ ทำหน้าที่เป็นประธานสภาเมืองพัทยา ตลอดจนเป็นผู้แทนและผู้นำของเมืองพัทยาในงานหรือพิธีการต่าง ๆ นายกเมืองพัทยาอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปี นับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่อาจได้รับเลือกใหม่ได้

สภาเมืองพัทยามีอำนาจ (๑) วางนโยบายและอนุมัติแผน เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการเมืองพัทยา (๒) พิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติ (๓) แต่งตั้งสมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา แล้วรายงานต่อสภาหรือเพื่อให้คำแนะนำแก่สภาเมืองพัทยาหรือปลัดเมืองพัทยาแล้วแต่กรณี (๔) ควบคุมการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ข้อบัญญัติ นโยบายและแผน[๕๙]

ปลัดเมืองพัทยาและรองปลัดเมืองพัทยา เมืองพัทยาสามารถมีปลัดเมืองพัทยาคนหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารกิจการเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเมืองพัทยา และจะมีรองปลัดเมืองพัทยาจำนวนไม่เกิน ๒ คน ทำหน้าที่ช่วยปลัดเมืองพัทยาบริหารกิจการเมืองพัทยาตามที่ปลัดเมืองพัทยามอบหมายให้

นายกเมืองพัทยาจะเป็นผู้เสนอชื่อผู้ซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยา และมีคุณสมบัติตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเมืองพัทยาอย่างน้อย ๒ คนแต่ไม่เกิน ๓ คน เพื่อให้

สภาเมืองพัทยาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเป็นปลัดเมืองพัทยา และให้ปลัดเมืองพัทยาแต่งตั้งรองปลัดเมืองพัทยาจากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ ทั้งปลัดและรองปลัดเมืองพัทยามีอายุการว่าจ้างคราวละ ๔ ปี

หน้าที่ของปลัดเมืองพัทยาประกอบด้วย (๑) ร่างแผนเพื่อเสนอสภาเมือง (๒) บริหารกิจการตามนโยบายและแผนของสภาเมืองพัทยา (๓) ร่างข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่นเพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัทยา (๔) ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติ (๕) รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัทยาพร้อมด้วยข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอเมืองพัทยา (๖) รายงานผลปฏิบัติงานประจำปีของเมืองพัทยาต่อสภาเมืองพัทยา (๗) ปฏิบัติงานอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติเมืองพัทยา[๕๖]

ทั้งนี้ปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาพนักงาน และลูกจ้างเมืองพัทยา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการเมืองพัทยาด้วย

การจัดระเบียบราชการของเมืองพัทยา เมืองพัทยาจะแบ่งส่วนราชการออกเป็น (๑) สำนักปลัดเมืองพัทยา (๒) ฝ่ายหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

สำนักปลัดเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของเมืองพัทยา และราชการที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ มีหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยาเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของสำนักปลัดเมืองพัทยาขึ้นตรงต่อปลัดเมืองพัทยา

ฝ่ายหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น มีอำนาจหน้าที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายหรือส่วนราชการนั้น โดยมีพนักงานเมืองพัทยาคนหนึ่งเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมือง ดังนี้ คือ (๑) การรักษาความสงบเรียบร้อย (๒) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (๓) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง (๔) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (๕) การรักษาความสะอาดของ

ถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ (๖) การจำกัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (๗) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (๘) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือและที่จอดรถ (๙) การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น (๑๐) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว (๑๑) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา[๖๐]

เมืองพัทยาอาจดำเนินกิจการนอกเขตเมืองพัทยาได้เมื่อ (๑) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเมืองพัทยา หรือเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา (๒) ได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา (๓) ได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินการ[๖๑]

อย่างไรก็ตามเมืองพัทยาอาจทำร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลตลอดจนถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวได้ เมื่อ (๑) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค (๒) เมืองพัทยาต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละ ๕๐ ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีเมืองพัทยา หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือรวมกัน (๓) สภาเมืองพัทยามีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา (๔) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี[๖๒]

รายได้และรายจ่ายของเมืองพัทยา เมืองพัทยาจะมีรายได้จาก (๑) ภาษีบำรุงท้องที่ (๒) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (๓) ภาษีสำหรับป้ายที่แสดงไว้ (๔) อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์ (๕) ภาษีสถานการค้าน้ำมันเบนซินไม่เกินลิตรละ ๕ สตางค์ (๖) ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เนื่องในกิจการใด ๆ ที่มีกฎหมายมอบหน้าที่ให้เทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ถ้ากิจการนั้นอยู่ในเขตเมืองพัทยา นอกจากนี้เมืองพัทยามีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ ดังนี้คือ (๑) ภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากร (๒) อากรมหรสพตามประมวลรัษฎากร (๓) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา (๔) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน[๖๓]

อนึ่งภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดชลบุรีให้ปันแก่เมืองพัทยาด้วย โดยให้ถือว่าเมืองพัทยาเป็นเทศบาลตามกฎหมาย

นอกจากเมืองพัทยาจะมีรายได้ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เมืองพัทยาอาจมีรายได้จาก (๑) ทรัพย์สินของเมืองพัทยา (๒) การสาธารณูปโภคของเมืองพัทยา (๓) การพาณิชย์ของเมืองพัทยา (๔) การจำหน่ายพันธบัตรเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกัน และตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว (๕) เงินกู้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาและกระทรวงมหาดไทยแล้ว แต่ถ้าเป็นเงินกู้จากต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วย ทั้งนี้ให้ตราเป็นข้อบัญญัติ (๖) เงินอุดหนุน (๗) เงินช่วยเหลือจากประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ (๘) เงินช่วยเหลือและค่าตอบแทน (๙) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ (๑๐) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจ ที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรในเมืองพัทยา ตามที่มีกฎหมายบัญญัติ (๑๑) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของเมืองพัทยา[๖๔]

ทางด้านรายจ่าย เมืองพัทยาอาจมีรายจ่ายดังนี้คือ (๑) เงินเดือน (๒) ค่าจ้างประจำ (๓) ค่าจ้างชั่วคราว (๔) ค่าตอบแทน (๕) ค่าใช้สอย (๖) ค่าวัสดุ (๗) ค่าครุภัณฑ์ (๘) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (๙) เงินอุดหนุน (๑๐) รายจ่ายตามข้อผูกพัน (๑๑) รายจ่ายอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติกำหนด[๖๕]

การควบคุม บรรดาเรื่องที่เมืองพัทยาต้องเสนอไปยังรัฐมนตรีหรือกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ปลัดเมืองพัทยาเสนอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำความเห็นเสนอรัฐมนตรีหรือกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้เมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าปลัดเมืองพัทยาปฏิบัติการในทาง ที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติของเมืองพัทยา และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจง

แนะนำหรือตักเตือนแล้ว แต่ปลัดเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร แต่ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วนจะรอช้าไม่ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติการของปลัดเมืองพัทยาไว้ก่อนได้

บรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติเมืองพัทยา ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นสมควร จะทำหนังสือมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดหรือนายอำเภอบางละมุงปฏิบัติแทนก็ได้ และให้รายงานกระทรวงมหาดไทยทราบด้วย

ข้อสังเกตเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาหลายครั้งแล้วก็ตามแต่โครงสร้างของระเบียบบริหารก็ยังคงลักษณะเดิมไม่เปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใด เรายังไม่สามารถทำลายระบบอมาตยาธิปไตยซึ่งเคยมีมาแล้วในอดีตให้หมดสิ้นลงไปได้ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมาแล้วก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยของไทยอาจขึ้นอยู่กับกลไกการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วยก็เป็นได้

มีข้อที่น่าสังเกตบางประการเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ประการแรกประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับ ๔ จังหวัดภาคใต้ คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล โดยที่พลเมืองส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามรวมทั้งมีคติความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างไปจากพลเมืองในภาคอื่น ๆ น่าจะต้องมีระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ หรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของการบริหารส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นก็ตาม โดยอาจจะต้องมีระเบียบบริหารราชการแผ่นดินสำหรับ ๔ จังหวัดภาคใต้อีกลักษณะหนึ่งโดยเฉพาะ ประการที่สองเพื่อเป็นการขจัดระบอบอมาตยาธิปไตยให้หมดสิ้นไปเราจะหันไปใช้วิธีการเลือกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดจะเหมาะสมหรือไม่ โดยให้อยู่ในตำแหน่งตามวาระ เมื่อครบกำหนดก็เลือกกันใหม่ ทั้งนี้ให้รวมไปถึงการเลือกทั้งนายอำเภอของแต่ละอำเภอด้วย เพื่อให้ผู้ปกครองเหล่านี้ได้รับการเลือกสรรจากผู้อยู่ภายใต้การปกครองมากขึ้น การทำตนเป็นเจ้าขุนมูลนายเหนือประชาชนของผู้บริหารระดับผู้ว่าราชการ

จังหวัดและนายอำเภอจะได้ลดน้อยลงไป ประการที่สาม ทั้ง ๆ ที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วจะเป็นผลดีต่อการวางรากฐานของระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ตลอดเวลาที่ผ่านมาก็มีอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้ก็สืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจปฏิวัติรัฐประหารกันนั่นเอง ทำให้การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองต้องหยุดชะงักลงแทบทุกครั้ง คณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารมักจะหันกลับไประงับการออกเสียงเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นเช่นเดียวกับในเขตส่วนกลางอยู่เสมอ ทำให้ระบบการปกครองตนเองสั่นคลอนมาก ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ จึงขาดความกระตือรือล้นในทางการเมืองเป็นอย่างมาก ประการที่สี่ การตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ นั้น ถ้ามีคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบประเมินผลของการทำงานในส่วน ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนอีกโสดหนึ่ง นอกเหนือไปจากคณะกรรมการตรวจสอบจากหน่วยราชการหรือโดยผู้บังคับบัญชาของหน่วยราชการนั้น ๆ ด้วยแล้ว จะก่อให้เกิดผลดียิ่งขึ้นหรือไม่ เพราะถ้าการบริหารราชการแผ่นดินมีจุดมุ่งหมายเพื่อความผาสุกของราษฎรทั้งปวงแล้ว ข้าราชการก็สมควรจะต้องมีข้อผูกพันกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยถ้าจะกล่าวกันเฉพาะเรื่องของเนื้อหาจริง ๆ แล้วน่าจะเรียกได้ว่าเป็นการพัฒนามาจากระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยาโดยแท้ การเปลี่ยนแปลงในรัชสมัยของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ก็นับได้ว่าเป็นการพัฒนาไปอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งก็ยังคงเหมาะสมกับสังคมศักดินาในยุคนั้น แต่ในปัจจุบันกาลเวลาได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว สถานการณ์และสภาพแวดล้อมก็เปลี่ยนไปด้วย การสื่อสารคมนาคมสะดวกรวดเร็ว การศึกษาขยายตัวออกไปในหมู่ประชาชนอย่างกว้างขวาง แม้กระทั่งการต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคมก็ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งแตกต่างไปจากอดีตที่ผ่านมาในสมัยโบราณเป็นอย่างมากมาย ดังนั้นการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่กระทำกันอยู่ในปัจจุบันจะสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของไทย มากน้อยเพียงใด จึงยังเป็นเรื่องที่น่าสงสัย ตราบใดที่เรายังไม่คิดจะปฏิวัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ แทนที่จะเป็นการปฏิรูปดังที่เป็นมาแล้วหลายชั่วอายุคน

เชิงอรรถบทที่ ๑๒

๑. สุพจน์ ด่านตระกูล *ชีวิตและผลงานของ ดร. ปรีดี พนมยงค์* ประจักษ์การพิมพ์ พระนคร ๒๕๑๔ หน้า ๑๔๑–๑๔๗

๒. ส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีบรรดาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นกรม

๓. ร.ต.ท. เสถียร วิชัยลักษณ์ (ผู้รวบรวม) *ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ เรื่องระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน* โรงพิมพ์นิติเวชช์ กรุงเทพฯ ๒๕๒๓ หน้า ๔

๔. ร.ต.ท. เสถียร วิชัยลักษณ์ (ผู้รวบรวม) *ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ เรื่องปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม* โรงพิมพ์นิติเวชช์ กรุงเทพฯ ๒๕๒๐ หน้า ๕๙–๖๐

๕. ร.ต.ท. เสถียร วิชัยลักษณ์ (ผู้รวบรวม) *ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ เรื่องระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน* หน้า ๑๒

๖. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๔

๗. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๗

๗. สำหรับกรมตำรวจ จะแบ่งส่วนราชการเป็นอย่างอื่นให้เหมาะสมกับกิจการของราชการตำรวจต่างหาก

๘. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๒๒

๙. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๒๘–๒๙

๑๐. ร.ต.ท. เสถียร วิชัยลักษณ์ กับ พ.ต.อ. สืบวงศ์ วิชัยลักษณ์ (ผู้รวบรวม) *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ พร้อมด้วยพระราชบัญญัติและประกาศของคณะปฏิวัติแก้ไขเพิ่มเติม ฯลฯ* โรงพิมพ์นิติเวชช์ กรุงเทพฯ ๒๕๒๐ หน้า ๓–๕

๑๑. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๔–๕

๑๒. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๘

๑๓. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๙

๑๔. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๙

๑๕. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๒–๑๓

๑๖. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๓

๑๗. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๓–๑๔

๑๘. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๖–๑๗

๑๙. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๗–๑๘

๒๐. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๘–๑๙

๒๑. ร.ต.ท. เสถียร วิชัยลักษณ์ กับ พ.ต.อ. สืบวงศ์ วิชัยลักษณ์(ผู้รวบรวม) *พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติเทศบาลและประกาศของคณะปฏิวัติแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับแล้ว) พร้อมด้วยกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติ* โรงพิมพ์นิติเวชช์

๒๒. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๕

๒๓. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๕–๖

๒๔. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๖–๗

๒๕. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๒

๒๖. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๒–๑๓

๒๗. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๕

๒๘. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๖

๒๙. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๖–๑๗

๓๐. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๗–๑๘

๓๑. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๘

๓๒. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๒๒

๓๓. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๒๒–๒๓

๓๔. ร.ต.ท. เสถียร วิชัยลักษณ์ พ.ต.อ. สืบวงศ์ วิชัยลักษณ์ (ผู้รวบรวม) *พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ พร้อมด้วยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม* โรงพิมพ์นิติเวชช์ กรุงเทพฯ ๒๕๒๒ หน้า ๓

๓๕. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๔

๓๖. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๖

๓๗. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๗–๘

๓๘. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๘–๙

๓๙. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๙

๔๐. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๑

๔๑. *เล่มเดียวกัน*

๔๒. ร.ต.ท. เสถียร วิชัยลักษณ์ พ.ต.อ. สืบวงศ์ วิชัยลักษณ์ (ผู้รวบรวม) *ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พร้อมด้วยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดตั้งสภาตำบล* โรงพิมพ์นิติเวชช์ กรุงเทพฯ ๒๕๒๓ หน้า ๒–๓

๔๓. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๓

๔๔. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๔

๔๕. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๕–๖

๔๖. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๖–๗

๔๗. ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ซึ่งประกาศใช้เมื่อ ๒๐ กันยายน ๒๕๑๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มิได้กล่าวถึงกรุงเทพมหานครไว้ด้วย เนื่องจากเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงได้นำมากล่าวรวมไว้ในที่นี้ด้วย

๔๘. ร.ต.ท. เสถียร วิชัยลักษณ์ พ.ต.อ. สืบวงศ์ วิชัยลักษณ์ (ผู้รวบรวม) *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ พร้อมด้วยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกฤษฎีกา และประกาศกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัตินี้* โรงพิมพ์นิติเวชช์ กรุงเทพฯ ๒๕๒๓ หน้า ๔

๔๙. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๕

๕๐. ภายหลังต่อมาได้หันกลับไปใช้วิธีแต่งตั้งอีก

๕๑. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๔๓–๔๔

๕๒. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๗

๕๓. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๒๕

๕๔. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๒๗–๒๘

๕๕. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๓๓–๓๔

๕๖. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๓๔

๕๗. ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มิได้กล่าวถึงเมืองพัทยาไว้ด้วย แต่ได้นำมากล่าวไว้ในที่นี้ด้วย เพราะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเหมือนกัน เมืองพัทยาอยู่ในเขตจังหวัดชลบุรี

๕๘. ร.ต.ท. เสถียร วิชัยลักษณ์ กับ พ.ต.อ. สืบวงศ์ วิชัยลักษณ์ (ผู้รวบรวม) *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑* หน้า ๑๒–๑๓

๕๙. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๑๖

๖๐. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๒๐

๖๑. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๒๑

๖๒. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๒๑–๒๒

๖๓. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๒๕–๒๗

๖๔. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๒๗–๒๘

๖๕. *เล่มเดียวกัน* หน้า ๒๓

บรรณานุกรม

กมล ทองธรรมชาติ *วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย* บรรณกิจเทรดดิ้ง พระนคร ๒๕๒๐

กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๑๕

กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๒ โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๑๕

กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓ โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๑๕

กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๔ โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๑๕

กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๕ โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๑๕

การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า หนังสือทางราชไมตรี ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิวพรการพิมพ์ พระนคร ๒๕๑๒

เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ *ปฏิวัติ ๒๔๗๕* แพร่พิทยา พระนคร ๒๕๑๕

ชจร สุขพานิช *ฐานันดรไพร่* ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว. ประสานมิตร กรุงเทพ ฯ ๒๕๑๙

– *ประวัติศาสตร์ไทย พ.ศ. ๑๖๐๐–๒๓๑๐* ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว. ประสานมิตร กรุงเทพ ฯ ๒๕๒๑

– *ออกญาวิไชเยนทร์* สำนักพิมพ์ก้าวหน้า พระนคร ๒๕๐๖

คณะกรรมการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา *อนุสรณ์สมเด็จพระเจ้าอู่ทองรามาธิบดีศรีสินทร บรมบพิตรพระพุทธเจ้าอยู่หัว* ศิริมิตรการพิมพ์ ๒๕๑๓

คึกฤทธิ์ ปราโมช ม.ร.ว. *สถาบันกษัตริย์* ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว. ประสานมิตร กรุงเทพ ฯ ๒๕๑๖

ชนม์สวัสดิ์ ชมพูนุท ม.ร.ว. *ชีวิตและงานของสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลผู้พิชิต* สำนักพิมพ์บันดาลสาส์น กรุงเทพ ฯ (ไม่ปรากฏปีที่ตีพิมพ์)

ชัยอนันต์ สมุทวานิช *ความคิดทางการเมืองการปกครองไทยสมัยโบราณ* คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย กรุงเทพ ฯ ๒๕๒๐

– *แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย* โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ พระนคร ๒๕๑๓

ชาญชัย รัตนวิบูลย์ *บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว* ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มศว. ประสานมิตรกรุงเทพฯ ๒๕๑๙

จุลจักรพงศ์ พระองค์เจ้า *เจ้าชีวิต* คลังวิทยา กรุงเทพฯ ๒๕๐๕

จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (ไม่ปรากฏปีที่ตีพิมพ์)

จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๑ : (๓) ๒๕๑๖

จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒ : (๑) ๒๕๑๗

จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒ : (๒) ๒๕๑๘

จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒ : (๔) ๒๕๑๘

ณรงค์ พ่วงพิศ *ประวัติศาสตร์ไทย* ๑ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พระนคร ๒๕๐๔

– *ประวัติศาสตร์รัตนโกสินทร์เฉพาะกรณี* ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว. ประสานมิตร ๒๕๒๒

คำรงราชานุภาพ สมเด็จกรมพระยา *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๕* โรงพิมพ์คุรุสภา กรุงเทพฯ ๒๕๐๕

– *ไทยรบพม่า* คลังวิทยา พระนคร ๒๕๑๔

คิเรก ชัยนาม *ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ ๒ เล่ม ๑* ไทยวัฒนาพานิช พระนคร ๒๕๑๕

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ *การเมืองระบบพ่อขุนอุปภัมภ์แบบเผด็จการ* สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ ๒๕๒๖

ทวิช เสนีวงศ์ ณ อยุธยา พล.อ. *บันทึกการเมือง คนหัวโขน* โรงพิมพ์พิฆเณศ กรุงเทพฯ ๒๕๒๑

"ทหารเก่า" (นามแฝง) *ประภาส ทวงสมบัติ* ชินพรการพิมพ์ กรุงเทพฯ ๒๕๒๑

"ไทยน้อย" (นามแฝง) *เกมการเมืองของนายสัญญา ธรรมศักดิ์* แพร่พิทยา กรุงเทพฯ ๒๕๑๗

ทิพากรวงศ์ เจ้าพระยา *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๑* โรงพิมพ์คุรุสภา กรุงเทพฯ ๒๕๐๓

– *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๒* โรงพิมพ์คุรุสภา กรุงเทพ ฯ ๒๕๐๔

– *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๓ เล่ม ๑* โรงพิมพ์คุรุสภา กรุงเทพ ฯ ๒๕๐๔

– *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๓ เล่ม ๒* โรงพิมพ์คุรุสภา กรุงเทพ ฯ ๒๕๐๔

– *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๓* พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ มหาอำมาตย์โท พระยาไพบูลย์สมบัติ (เดช บุนนาค) ๒๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๗ ณ สุสานหลวงวัดเทพศิรินทราวาส กรุงเทพ ฯ

– *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๔ เล่ม ๑* คลังวิทยา พระนคร ๒๕๐๔

– *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๔ เล่ม ๒* คลังวิทยา พระนคร ๒๕๐๔

– *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๕* คลังวิทยา พระนคร ๒๕๐๖

ธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัย *ประวัติศาสตร์และการเมือง* โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพ ฯ ๒๕๑๖

ธรรมคามภ์ โภวาที *ประวัติมหาดไทย, (ส่วนกลาง) ภาคที่ ๒ ตอนที่ ๒* กระทรวงมหาดไทย พระนคร ๒๕๒๑

ธำรงศักดิ์ อายุวัฒนะ *ประวัติกรมการศาสนาและการพระศาสนาในประเทศไทย* โรงพิมพ์กรมศาสนา พระนคร ๒๕๐๖

นรนิติ เศรษฐบุตร *เมืองไทยในระบบรัฐสภา* แพร่พิทยา พระนคร ๒๕๑๗

"นายหนหวย" (นามแฝง) *เบื้องหลังยึดทรัพย์จอมพล* วัชรินทร์การพิมพ์ กรุงเทพ ฯ ๒๕๒๑

นิโกลาส์ แชรแวส *ประวัติศาสตร์และการเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม* สันต์ ท. โกมลบุตร แปล สำนักพิมพ์ก้าวหน้า พระนคร ๒๕๐๖

บันทึกประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕–๒๕๑๙ สำนักพิมพ์สยามจดหมายเหตุ (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)

ประมาณ อดิเรกสาร พล.ต. *บันทึกความจำเมื่อข้าพเจ้าเป็นหัวหน้าพรรค* จัดพิมพ์โดยพรรคชาติไทย กรุงเทพ ฯ ๒๕๒๐

ประเสริฐ ณ นคร *มังรายศาสตร์* ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว. ประสานมิตร กรุงเทพฯ ๒๕๒๑

ประยูร ภมรมนตรี "การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕" *เมื่องแรกประชาธิปไตย* สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย พระนคร ๒๕๑๖

ปรีดี พนมยงค์ *บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย* โรงพิมพ์กิติเวชช์ พระนคร ๒๕๑๕

เปลื้อง ณ นคร *ประวัติวรรณคดีไทยสำหรับนักศึกษา* ไทยวัฒนาพานิช พระนคร ๒๔๙๘

พญาลิไท *ไตรภูมิพระร่วง* คลังวิทยา กรุงเทพฯ ๒๕๑๕

พิทยลาภพฤฒิยากร กรมหมื่น พระวรวงศ์เธอ *ขุมนุมพระนิพนธ์* สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พระนคร ๒๕๐๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ (กำแหง ภิรตานนท์ ผู้รวบรวม) อักษรบัณฑิต กรุงเทพฯ ๒๕๒๒

เหรียญรำลึก ที่ระลึกในการพระราชทานเพลิงศพ ร.ต. เหรียญ ณ. เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม ๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๔

ลา ลูแบร์ *จดหมายเหตุลาลูแบร์ เล่ม ๑* สันต์ ท. โกมลบุตร แปล สำนักพิมพ์ก้าวหน้า กรุงเทพฯ ๒๕๒๐

ลิขิต ธีระเวคิน (บรรณาธิการ) *การพัฒนาการเมืองไทย* แพร่พิทยา กรุงเทพฯ ๒๕๑๙

วอลเตอร์ เอฟ เวลลา *แผ่นดินพระนั่งเกล้า* พ.อ. นิจ ทองโสภิต แปล สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พระนคร ๒๕๑๔

วิลเลียม แบรตลีย์ เดวิด มอแรลล์ *เดวิด* แชนตัน สตีเฟน ยัง *เหตุการณ์ ๖ ตุลาคมในทัศนะนักวิชาการอเมริกัน* เอกรงค์ ประทีป แปล แสงรุ้งการพิมพ์ กรุงเทพฯ ๒๕๒๑

วารสารธรรมศาสตร์ ๔ : (๓) กุมภาพันธ์–พฤษภาคม ๒๕๑๓

วารสารธรรมศาสตร์ ๕ : (๒) ตุลาคม ๒๕๑๘–มกราคม ๒๕๑๙

วารสารธรรมศาสตร์ ๑๕ : (๒) เมษายน–มิถุนายน ๒๕๒๑

วิชัย เสวะมาตย์ *การเลิกทาสในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ ๒๔๐๙

ศิลปากร กรม *ประชุมพงศาวดาร เล่ม ๑* โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๐๖

– *ประชุมพงศาวดาร เล่ม ๑๔* โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๐๗

– *ประชุมพงศาวดาร เล่ม ๒๐* โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๑๐

– *ประชุมพงศาวดาร เล่ม ๔๘* โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๐๗

– *ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ ๑ กรุงสุโขทัย* พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระราชประสิทธิคุณ ๘ เมษายน ๒๕๑๕

– *พระราชพงศาวดารจากต้นฉบับที่เป็นสมบัติของบริติชมิวเซียม* สำนักพิมพ์ก้าวหน้า พระนคร ๒๕๐๗

– *พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับพันจันทนุมาศ (เจิม) กับฉบับพระจักรพรรดิพงศ์ (จาด)* คลังวิทยา พระนคร ๒๕๐๗

– *พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับสมเด็จพระพนรัตน์* คลังวิทยา กรุงเทพฯ ๒๕๑๖

– *พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม๑* สำนักพิมพ์คลังวิทยา กรุงเทพฯ ๒๕๑๖

– *พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม ๒* สำนักพิมพ์คลังวิทยา กรุงเทพฯ ๒๕๑๖

– *คำให้การขาวกรุงเก่า คำให้การขุนหลวงหาวัด และพระราชพงศาวดารกรุงเก่า ฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ* สำนักพิมพ์คลังวิทยา กรุงเทพฯ ๒๕๑๖

– *คำบรรยายสัมมนาโบราณคดีสมัยสุโขทัย* ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิวพร พระนคร ๒๕๐๗

– *รวมปาฐกถางานอนุสรณ์อยุธยา ๒๐๐ ปี เล่ม ๒* โรงพิมพ์คุรุสภา ๒๕๑๐

– *ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ ฉบับหอสมุดแห่งชาติเล่มจบ* คลังวิทยา กรุงเทพฯ ๒๕๑๖

สละ ลิขิตกุล *คึกฤทธิ์ ปราโมช เบื้องนายก ชีวิตและงาน* ศึกษาสัมพันธ์ กรุงเทพฯ (ไม่ระบุปีที่พิมพ์)

สมคิด ศรีสิงห์ *การบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น* ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร พ.ศ. ๒๕๑๕

สมบัติ จันทรวงศ์ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ บรรณาธิการ *รักเมืองไทย* โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ กรุงเทพฯ ๒๕๑๙

สมสมัย ศรีศูทรพรรณ *โฉมหน้าศักดินาไทย* ชมรมหนังสือแสงตะวัน พระนคร ๒๕๐๗

สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์ *การปฏิรูปภาษีอากรในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร พระนคร ๒๕๑๕

สิริ เปรมจิตต์ *พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงโต้แย้ง "เค้าโครงเศรษฐกิจ" ของนายปรีดี พนมยงค์* โรงพิมพ์เสาวภาค กรุงเทพฯ ๒๕๑๖

สุชิน ตันตระกูล *รัฐประหาร ๒๔๙๐* สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พระนคร ๒๕๑๕

สุพจน์ ด่านตระกูล *ดร. ปรีดี พนมยงค์* ประจักษ์การพิมพ์ พระนคร ๒๕๑๔

เสนีย์ ปราโมช ม.ร.ว *กฎหมายอยุธยา* ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิวพร พระนคร ๒๕๑๐

เสถียร ลายลักษณ์ ร.ต.ท. *ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม ๑ กฎหมายตราสามดวง ตอนที่ ๑* พระนคร โรงพิมพ์เดลิเมล์ พระนคร ๒๔๗๘

เสถียร วิชัยลักษณ์ ร.ต.ท. สิบวงศ์ วิชัยลักษณ์ พ.ต.อ. (ผู้รวบรวม) *ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ เรื่องระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พร้อมด้วยพระราชบัญญัติและประกาศของคณะปฏิวัติแก้ไขเพิ่มเติม* โรงพิมพ์นิติเวชช์ กรุงเทพฯ ๒๕๒๓

– *ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ เรื่องปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พร้อมด้วยประกาศของคณะปฏิวัติ และ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม* โรงพิมพ์นิติเวชช์ กรุงเทพฯ ๒๕๒๐

– *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ พร้อมด้วยพระราชบัญญัติ และประกาศของคณะปฏิวัติแก้ไขเพิ่มเติม* โรงพิมพ์นิติเวชช์ กรุงเทพฯ ๒๕๒๐

– *พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มพร้อมด้วยพระราชบัญญัติเทศบาลและประกาศของคณะปฏิวัติ แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ) พร้อมด้วยกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติ* โรงพิมพ์นิติเวชช์ กรุงเทพ ฯ ๒๕๒๓
– *พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ พร้อมด้วยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม* โรงพิมพ์นิติเวชช์ กรุงเทพ ฯ ๒๕๒๒
– *ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พร้อมด้วยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องจัดตั้งสภาตำบล* โรงพิมพ์นิติเวชช์ กรุงเทพ ฯ ๒๕๒๒
– *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ พร้อมด้วยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกฤษฎีกา และประกาศกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติ* โรงพิมพ์นิติเวชช์ กรุงเทพ ฯ ๒๕๒๓
– *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑* โรงพิมพ์นิติเวชช์ กรุงเทพ ฯ ๒๕๒๑

สำนักนายกรัฐมนตรี *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๘ ตอน ๗๒ ๑๔ ตุลาคม ๒๔๘๔*
– *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๙ ตอน ๑๑๕ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๐๕*
– *แถลงงานประวัติศาสตร์เอกสารโบราณคดี ๓ (๓)* กันยายน ๒๕๑๒

อนันต์ อมรรตัย *แผนการณ์มหาชนรัฐของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์* เอเชียการพิมพ์ พระนคร ๒๕๑๗

แอ็บบ็อต โลว์ มอฟแฟ็ต *แผ่นดินพระจอมเกล้า* พ.อ. นิจ ทองโสภิต แปล โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์ แห่งประเทศไทยกรุงเทพ ฯ ๒๕๒๐

หนังสือที่น่าสนใจ

โดย ร.ศ. ถนอม อานามวัฒน์

๑. ประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่สมัยเริ่มแรกถึงสิ้นอยุธยา ราคา ๔๕ บาท

๒. ภูมิหลังของความสัมพันธ์ไทย เขมร ญวน ราคา ๓๐ บาท

๓. ประวัติศาสตร์และการวิเคราะห์เอเชียปัจจุบัน ราคา ๖๐ บาท

๔. ประวัติศาสตร์เอเชียใต้ : อดีตถึงปัจจุบัน ราคา ๖๐ บาท

โดย ผ.ศ. ณรงค์ พ่วงพิศ

ประวัติศาสตร์การเมืองและการปกครองไทย ราคา ๖๕ บาท

ทั้ง ๕ เล่มดังกล่าว *โปรดติดต่อสั่งซื้อได้ที่ ร.ศ. ถนอม อานามวัฒน์*
ภาควิชาประวัติศาสตร์ ม.ศ.ว. ประสานมิตร
(*โทรที่ทำงาน* ๓๕๒๒๕๖๔ *โทรบ้าน* ๓๑๔๖๐๓๓)

จะได้รับการลดราคาเป็นพิเศษ

พิมพ์ที่ อมรการพิมพ์ 900/15-16 ถนนเจริญรัถ คลองสาน กรุงเทพมหานคร
นายอมร เจียระสุพัฒน์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา 2527 โทร. 4660089