ประวัติศาสตร์การปกครอง

959.3
ณ 1ฯ
ร.3

ประวัติศาสตร์การปกครอง (และการเมือง) ไทย

ณรงค์ พ่วงพิศ

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

ก.ค. 2522

ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

เอกสารประกอบคำบรรยายลำดับที่ 11

2522

74214

พิมพ์ครั้งแรก 200 เล่ม

ผลิตโดย

งานตำราและคำสอน
กองบริการวิชาการ
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
2522

ผู้พิมพ์ : คุณนวลสวาสดิ์ รอดวรรณะ, คุณวินัย สัมมาวีพ
ผู้พิสูจน์อักษร : อาจารย์มรงค์ ห่วงพิศ
ผู้พิมพ์ปกและเย็บเข้าเล่ม : คุณเพชร สระทองไล

คำนำ

หนังสือ "ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย" เล่มนี้ ผู้เขียนตั้งใจเรียบเรียงขึ้นใช้เป็นแนวทางในการบรรยายวิชา ป.311 ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกของผู้เรียนที่จะไม่ต้องพะวงกับการจดคำบรรยาย แต่จะได้มีโอกาสอภิปรายปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครองไทยในสมัยต่าง ๆ ได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสิ่งที่มิได้กล่าวถึงไว้โดยละเอียดในหนังสือเล่มนี้ ดังนั้น ผู้ใช้หนังสือเล่มนี้จึงจะต้องเข้าฟังการบรรยายและอธิบายในชั้นเรียนอีกส่วนหนึ่งด้วย เพื่อจะได้ต่อเติมเสริมความรู้ความเข้าใจในสิ่งที่มิได้ปรากฏอยู่ในหนังสือเล่มนี้ให้สมบูรณ์ต่อไป

ณรงค์ ทำวงพิศ
ภาควิชาประวัติศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

สารบาญ

บทที่	เรื่อง	หน้า
	ลักษณะพื้นฐานและโครงสร้างของสังคมไทย	1
	ความหมายของศักดินา	1
	วิวัฒนาการและกำเนิดของสังคมศักดินา	2
	ระบบศักดินากับการปกครอง	4
	ระบบศักดินากับเศรษฐกิจ	5
	ระบบศักดินากับสังคม	6
	สถานภาพของบุคคลในสังคมศักดินา	7
2	พื้นฐานดั้งเดิมของวัฒนธรรมไทย	23
	การรับวัฒนธรรมทางพุทธศาสนา	24
	การรับวัฒนธรรมของลัทธิพราหมณ์	25
2	ลักษณะการปกครองอาณาเขตในสมัยโบราณก่อนรับอิทธิพลตะวันตก	28
	ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประมุขของอาณาจักรกับพลเมือง	28
	ลักษณะการปกครองอาณาเขต	30
	สมัยสุโขทัย	30
	สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสิ้นกรุงธนบุรี	32
	การปรับปรุงการปกครองสมัยต้นรัตนโกสินทร์	64
3	กฎหมายกับการปกครองอาณาจักรในสมัยโบราณ	66
	สมัยสุโขทัย	66
	สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสิ้นกรุงธนบุรี	71
	สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น	129

บทที่	เรื่อง	หน้า
4	การปรับปรุงการปกครองให้ทันสมัยตามแบบตะวันตก (2398–2465)	131
	สาเหตุที่กระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองแบบตะวันตก	131
	การแบ่งกลุ่มความเคลื่อนไหวทางการเมือง	133
	การปรับตัวของรัฐ	138
	ผลสะท้อนอันเกิดจากการปรับตัว	162
5	การเมืองไทยภายใต้ระบบ "คณะราษฎร์" (2475–2490)	166
	ความเบื้องต้น	166
	หลักการของ "คณะราษฎร"	166
	ลักษณะรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2475	167
	การปิดสภาผู้แทนและการงดใช้รัฐธรรมนูญ	168
	การสละราชสมบัติของรัชกาลที่ 7	172
	การก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกของหลวงพิบูล–สงคราม	174
	นโยบายต่างประเทศของไทยในสมัย พ.อ. หลวงพิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก	176
	สาเหตุของการสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. ในยุคแรก	182
	การแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมืองของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง	183
	การรัฐประหาร ปีพ.ศ. 2490	191
	บทสรุปเกี่ยวกับการแตกแยกของคณะราษฎร์	201
	บทวิเคราะห์กลุ่มอำนาจ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มปรีดี พนมยงค์ และกลุ่มหลวงพิบูลสงคราม	203

บทที่	เรื่อง	หน้า
6	การเมืองไทยภายใต้ระบบเผด็จการทหาร (2490-2521)	206
	ระบอบ "พิบูลสงคราม" (2490 - 2500)	206
	กบฏเสนาธิการ	206
	กบฏแบ่งแยกดินแดน	206
	การคอรัปชั่นในกระทรวงกลาโหม	206
	การประกาศภาวะฉุกเฉิน	207
	กบฏวังหลวง	207
	กบฏแมนฮัตตัน	207
	กบฏสันติภาพ	210
	สาเหตุของการสูญอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ 16 กันยายน 2500	211
	การรัฐประหารในวันที่ 20 ตุลาคม 2501	215
	การบริหารประเทศภายใต้ระบอบเผด็จการของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	217
	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511	219
	การรัฐประหารในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514	220
	รัฐธรรมนูญปกครองอาณาจักร 2515	227
	กรณีวันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516	228
	รัฐบาลพระราชทาน	231
	ผลสะท้อนจากกรณี 14 ตุลาคม 2516	234
	ผลสะท้อนของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517	235
	รัฐบาลในระบบ	237
	วิเคราะห์สาเหตุของการรัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม 2519	250
	สาเหตุของการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2520	252

บทที่	เรื่อง	หน้า
7	ทหารกับระบอบรัฐธรรมนูญของไทย	255
	วิวัฒนาการการปกครองของระบอบรัฐธรรมนูญไทยโดยสังเขป	255
	สาเหตุที่ทำให้รัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยเกินไป	261
	ทหารกับระบอบรัฐธรรมนูญของไทย	262
	อุปสรรคในการพัฒนาการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ	270
	ข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขอุปสรรคในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย	275
8	ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย	279
	การพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดิน	279
	การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง	282
	การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค	283
	การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	285
9	การปกครองคณะสงฆ์ไทย	294
	สมัยสุโขทัย	294
	สมัยกรุงศรีอยุธยา	295
	สมัยกรุงธนบุรี	296
	สมัยกรุงรัตนโกสินทร์	297
–	บรรณานุกรม	308
–	ภาคผนวก	312

บทที่ 1

ลักษณะพื้นฐานและโครงสร้างของสังคมไทย

การพิจารณาถึงลักษณะพื้นฐานและโครงสร้างของสังคมไทยก็เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบลักษณะการปกครองของไทยในยุคสมัยต่าง ๆ อันจะทำให้เข้าใจถึงการเมืองการปกครองของไทยดียิ่งขึ้น สมมติฐานที่กำหนดขึ้นไว้ในที่นี้ก็คือสังคมไทยนับตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมาเป็นสังคมศักดินา และสังคมศักดินาของไทยนี้เองจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความคลี่คลายขยายตัวตลอดจนการพัฒนาและความเสื่อมของของการปกครองของไทยในยุคสมัยต่าง ๆ ตลอดมา ดังนั้นการศึกษาถึงลักษณะพื้นฐานและโครงสร้างของสังคมไทยจึงเป็นสิ่งจำเป็นในอันดับแรก

๑. ความหมายของศักดินา

ศักดินา หมายถึงนาแห่งศักดิ์ เป็นการถือเอาศักดิ์ของคนเป็นเกณฑ์เทียบอย่างเดียว ทุกคนมีของกำหนดศักดิ์ตามแต่ละบุคคล กล่าวคือเป็นเครื่องกำหนดสิทธิและหน้าที่ในสังคมของบุคคลอย่างแน่นอน ส่วนเรื่องการถือครองกรรมสิทธิในที่ดิน (ที่นา) นั้นย่อมจะมากน้อยตามศักดินาของแต่ละบุคคล ตามสิทธิของแต่ละคน แต่มิได้หมายความว่าศักดินาจะเป็นของกำหนดตายตัวเกี่ยวกับกรรมสิทธิถือครองที่ดิน ทั้งนี้เพราะในกฎหมายตรา 3 ดวง ได้ระบุไว้ว่าเมื่อผู้ใดหักร้างถางพงเป็นไร่นาเลือกสวนแล้วแจ้งให้เจ้าหน้าที่ไปตรวจดูให้ทราบแล้วก็จะออกใบโฉนดไว้ให้กับผู้นั้นเป็นหลักฐาน[2] กฎหมายอยุธยาบทนี้ไม่ปรากฏข้อความใด ๆ ที่จะจำกัดจำนวนที่ดินว่าให้มีสิทธิทำได้เพียงเท่านั้นเท่านี้ไร่แต่ประการใด ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าประมุขสูงสุดของอาณาจักรคือเจ้าของที่ดินทั้งหมดจะให้ใครก็ได้

---

[1] ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช "สังคมสมัยอยุธยา" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า [illegible] 2517 หน้า 67

[2] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 (ฉบับกรุงเก่า) หน้า 110–111

250
150
120
190

260

2. วิวัฒนาการและการกำเนิดของสังคมศักดินา

ถ้าจะเริ่มต้นที่สุโขทัยอันเป็นราชธานีของไทยแห่งแรกนั้น ก็น่าจะพิจารณาได้ว่าสังคมสุโขทัยเป็นสังคมศักดินา แต่ยังไม่มีกฎหมายรับรองเหมือนอย่างในสมัยอยุธยาเท่านั้น เพราะถ้าดูศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงตอนหนึ่งจะบอกว่า "คนใดขี้ข้างมาหาพาเมืองมาสู่ ช่วยเหลือเฟื้อกู มันบมีช้าง บมีม้า บมีเงินบมีทอง ให้แก่มัน ช่วยมันต้องเป็นบ้านเป็นเมือง" ซึ่งเท่ากับว่า ผู้ที่มาสวามิภักดิ์ก็คือผู้ที่นำเมืองของตนมาขอเป็นเมืองออกต่อสุโขทัย ทางสุโขทัยก็จะช่วยเหลือเอื้อเฟื้อประทานช้างม้าบ่าวไพร่ชายหญิง เงินทอง [illegible] เป็นบ้านเป็นเมืองขึ้น เป็นลักษณะของการช่วยเหลือที่ฝ่ายเจ้าที่ดินใหญ่ให้แก่พวกเจ้าที่ดินย่อยมาขอพึ่งบุญ หรือออกกฎหมายลักษณะโจรสมัยสุโขทัยตอนหนึ่งกล่าวว่า "มีขโมยลักทรัพย์ เช่น วัวใช้งานและเรือกปอพาไปถึงเรือนผู้ใด ผู้นั้นไม่นำพาปล่อยให้ ขโมยหนีไป ทั้ง ๆ ที่รู้ว่าตนเป็นขโมย แต่โดยเหตุที่ขโมยเป็นบิดาเป็นพี่น้องของตน หรือเพราะขโมยเป็นข้าในสังกัดของคนใหญ่คนโต จึงปล่อยไป เพราะเกรงศักดิ์ของผู้ใหญ่กว่า" แสดงว่าคนในสังคมสุโขทัยมีศักดิ์ไม่เท่ากัน และในกรณีอย่างเดียวกันก็คือที่กล่าวว่า ผู้ใดไม่ช่วยจับขโมย ปล่อยให้ โมยหนีไป หรือรับสินจ้างจากขโมย ฯลฯ ก็เท่ากับได้ชื่อว่าเป็นขโมยอยู่นั่นเอง "ท่านให้ [illegible] สินและให้ปรับไหมขโมยผู้นั้นด้วย"[4] การปรับไหมดังกล่าวอาจจะเป็นการปรับไหมตามศักดิ์ของคนอย่างระบอบศักดินาก็ได้ ก็เป็นเพียงข้อสันนิษฐานเพื่อชี้ให้เห็นว่าระบบศักดินาอาจจะเริ่มขึ้นในสุโขทัยแล้วแต่ยังไม่เด่นชัด เพราะไม่มีกฎหมายระบุไว้ชัดเจน

---

1 กรมศิลปากร ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย หน้า 8

2 สมสมัย ศรีฐูทรพรรณ โฉมหน้าศักดินาไทย หน้า 141 - 142

3 ฉ่ำ ทองคำวรรณ "กฎหมายลักษณะโจรสมัยสุโขทัย" ศิลปากร ฯ หน้า 104

4 ก. หน้า 104 - 105

เป็นที่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่า สังคมไทยเริ่มมีกฎหมายรับรองระบบศักดินาอย่างเป็นทางราชการในสมัยอยุธยา เมื่อ พ.ศ. 1997 ตรงกับสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ[1] อันเป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนทุกชั้น นับตั้งแต่พระมหากษัตริย์ไปจนถึงระดับประชาชนธรรมดาและคนต่างด้าวในอยุธยาด้วย ประกอบกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นเกษตรกรรมที่ต้องอาศัยที่ดินเป็นหลัก จึงได้ช่วยสนับสนุนให้สังคมอยุธยามีลักษณะเด่นชัดในความเป็นสังคมศักดินา

ศักดินาของไทยสมัยอยุธยานี้ ถ้าพิจารณาดูแล้ว "ศักดิ์" เป็นคำสันสกฤต เป็นคำที่ทราบกันมาในลุ่มน้ำเจ้าพระยานานแล้ว จากพวกพราหมณ์ปุโรหิต ชาวอินเดีย และ "นา" เป็นคำไทยซึ่งพัวพันกับการครองชีพของประชาชนไทยมาก่อนสถาปนากรุงศรีอยุธยา เมื่อมีการตรากฎหมายเทียรบาลขึ้นในปี พ.ศ. 1901 คำศักดินาจึงถูกใช้รวมกันเป็นครั้งแรก กำหนดสิทธิและหน้าที่ เจ้านาย ขุนนาง ตลอดจนมาถึงไพร่ ไว้อย่างทั่วถึง[2] และพวกพราหมณ์เป็นพวกที่อยู่เบื้องหลังการออกกฎหมายเทียรบาลดังกล่าว[3]

อิทธิพลของพราหมณ์เริ่มเข้ามาในสังคมไทยนับตั้งแต่ยุคสุโขทัย สมัยสมเด็จพระมหาธรรมราชาลิไท ทั้งนี้อาศัยหลักฐานจากจารึกสุโขทัยหลักที่ 4 ซึ่งมีคำว่า "เสวยราชย์" "ไอศูรยาธิปัตย์" "พระราชบัญญัติ" เป็นต้น[4] และในพ.ศ. 1901 สมัยกรุงศรีอยุธยา กฎมณเทียรบาลนำคติมาจากสุโขทัย และสุโขทัยรับมาจากขอม ขอมรับมาจากอินเดียอีกต่อหนึ่ง หรือไม่ก็อยุธยารับมาจากขอมโดยตรงเลยก็ได้ และการที่เราต้องรับอิทธิพลในเรื่องศักดินามาใช้ ก็เพราะความจำเป็นในเรื่องการปกครองและควบคุมผู้คนเพื่อผลทางเศรษฐกิจและการเมืองเป็นสำคัญ

---

[1] กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา (เล่ม 1) หน้า 457

[2] ขจร สุขพานิช ราชันครไพร่ หน้า 70

[3] ก. หน้า 71

[4] ก. หน้า 71 - 72

/3. ระบบศักดินากับการปกครอง

รูปแบบของศักดินาทำให้สังคมมีโครงสร้างแบบรูปสามเหลี่ยมได้ กล่าวคือชั้นสุดยอดของรูปสามเหลี่ยมซึ่งมีประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ เป็นสถาบันพระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง ข้าราชการ เป็นชนชั้นปกครอง ส่วนอีกประมาณ 80 เปอร์เซ็นต์ของโครงสร้างของสังคมที่เหลืออยู่เป็นส่วนฐาน คือระดับชนชั้นสามัญชน ได้แก่ ไพร่ ทาส ที่อยู่ภายใต้การปกครองของชนชั้นแรก หรือ ชนชั้นผู้ถูกปกครอง ในกรณีที่ผู้ปกครองเป็นผู้สร้างกฎหมายศักดินา ก็เพื่อเป็นการช่วยสนับสนุนให้โครงสร้างที่เป็นแบบนี้คงอยู่ได้ เพราะว่าฐานะขององค์พระมหากษัตริย์และผู้ปกครองก็อยู่ในระดับสูงและมีอำนาจอยู่แล้ว กฎหมายนี้ก็ยิ่งเป็นการช่วยส่งเสริมอำนาจให้เด่นชัดขึ้นอีกอย่างไม่ต้องสงสัยเพราะชนชั้นปกครองเท่านั้นที่มีศักดินาสูง ก็ย่อมมีอำนาจสิทธิสูงส่งตามไปด้วย ประกอบกับอิทธิพลของลัทธิเทวราช* ก็ทำให้ฐานอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์และชนชั้นปกครองอื่น ๆ อยู่เหนือสุดและมั่นคงได้

อย่างไรก็ตามในระบบศักดินาของอยุธยา กษัตริย์ฐานะเป็นพระเจ้าแผ่นดินก็จริงอยู่ แต่ในทางปฏิบัติ กษัตริย์มิได้เป็นเจ้าของโดยเด็ดขาด เพราะในกฎหมายได้ระบุถึงการอนุญาตให้ผู้ที่เข้ามาจับจองหน้าที่ยังไม่ได้มีเจ้าของแล้วไปทำไร่ทำนาให้เป็นประโยชน์ โดยการขออนุมัติจากเจ้าหน้าที่ให้ออกโฉนดให้ แล้วผู้นั้นก็มีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินได้[1] ในลักษณะสังคมดังกล่าวเช่นนี้ กษัตริย์กับขุนนางต้องมีความผูกพันและเกี่ยวข้องกันอย่างมาก พิจารณาจากการที่พระมหากษัตริย์ต้องเอาใจพวกขุนนางข้าราชการ เช่น พระราชทานที่ดินให้ หรือมอบหมายให้ไปกินเมืองนั้นเมืองนี้ การทำเช่นนี้เป็นการเสริมสร้างอำนาจให้กับตัวเอง พวกขุนนางเหล่านี้จึงมีที่ดินมาก และมีอภิสิทธิต่าง ๆ ที่ได้จากการมีศักดินาและการเพิ่มศักดินาด้วย

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 (ฉบับคุรุสภา) หน้า 110 – 111

*หมายถึงลัทธิที่เห็นว่าพระมหากษัตริย์เป็นเทพเจ้า ซึ่งไทยรับมาจากวัฒนธรรมเขมร

เกี่ยวกับการควบคุมผู้คนเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง กฎหมายศักดินาสามารถจะอำนวยประโยชน์ในการเกณฑ์ไพร่พลเข้ารับราชการในยามปรกติ เรียกคนเข้าประจำกรมกองรบได้ในยามฉุกเฉิน โดยดูจากบัญชีหางว่าว การให้ชายฉกรรจ์เข้าสังกัดมูลนายทุกคนก็จะช่วยป้องกันมิให้ประชาชนธรรมดามีการจับกลุ่มชุมนุมเป็นหมู่เหล่า เพื่อคิดกระด้างกระเดื่องได้ นอกจากนี้แล้วก็ยังอำนวยประโยชน์ในการควบคุมบังคับบัญชาผู้คนตามลำดับชั้นของศักดินา และการมอบหมายคนหน้าที่รับผิดชอบที่กำหนดไว้ด้วย เมื่อมีบุคคลทำผิดต่อกัน ก็สามารถใช้เป็นหลักในการปรับไหมได้ เช่น ผู้ใหญ่ทำผิดต่อผู้น้อยปรับไหมตามศักดินาของผู้ใหญ่ และถ้าผู้น้อยทำผิดต่อผู้ใหญ่ ก็ปรับผู้น้อยตามศักดินาของผู้ใหญ่ เป็นต้น พอจะเป็นหลักการในการป้องกันมิให้รังแกผู้น้อยและมิให้ผู้น้อยละเมิดผู้ใหญ่ในทำนองเดียวกัน

4. ระบบศักดินากับเศรษฐกิจ

สังคมไทยสมัยโบราณ ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ เศรษฐกิจหรือรายได้ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดินหรือของบุคคลจึงขึ้นอยู่กับผลิตผลทางเกษตรในที่ดิน ผู้ใดมีศักดินาสูงย่อมจะพึงได้ผลประโยชน์มากกว่าผู้ที่มีศักดินาต่ำเป็นธรรมดา ในสมัยนั้นแรงงานมีความสำคัญมากเมื่อเทียบกับที่ดิน การทำสงครามรบพุ่งกับอณาจักรใกล้เคียงมิใช่เป็นสงครามเพื่อแย่งชิงยึดครองที่ดิน แต่เป็นสงครามที่กวาดต้อนเชลย เอามาใช้แรงงานในอาณาจักรของผู้ชนะสงคราม ดังนั้นการมีมูลนายที่มีศักดินาสูงทั้งหลายมีอำนาจควบคุมไพร่ในสังกัดก็ดี หรือทาสก็ดี ย่อมละอำนวยประโยชน์ในแง่เศรษฐกิจให้มูลนายได้มาก ไพร่อาจต้องทำการผลิตในที่ดินของมูลนายให้มูลนาย เสาะแสวงหาของมีค่าให้มูลนายก็ย่อมแล้วแต่นายจะใช้ กษัตริย์ก็เรียกเก็บผลประโยชน์จากมูลนายอีกต่อหนึ่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมูลนายมีหน้าที่เก็บผลประโยชน์ของแผ่นดิน จากไพร่ทั้งหลายให้ท้องพระคลัง รายได้จากภาษีอากร จังกอบ ส่วย ค่าธรรมเนียมถชา และค่าปรับไหมต่าง ๆ ล้วนไปจากแรงงานของไพร่ เป็นส่วนใหญ่ทั้งสิ้น

ระบบศักดินาก่อให้เกิดการผูกขาดทางเศรษฐกิจ เช่นการส่งขุนนางไป "กินเมือง" ต่าง ๆ ระบบช่วยทำให้มูลนายผูกขาดการแสวงหารายได้และผลประโยชน์ในเมืองนั้น ๆ ไว้อย่างแน่นเหนียวโดยอาศัยแรงงานของไพร่ เมื่อต่างชาติต้องการสินค้าซึ่งหายากในอาณาจักรอยุธยาเป็นจำนวนมากทำให้ราคาสินค้านั้น ๆ สูงมาก มูลนายซึ่งเป็นชนชั้นขุนนางและกษัตริย์ผูกขาดการค้าขายสินค้าประเภทนั้น ๆ ได้โดยอาศัยแรงงานของไพร่ซึ่งอยู่ในความควบคุมเป็นผู้เสาะแสวงหาสิ่งของต้องห้ามมาให้ เป็นต้น

5. ระบบศักดินากับสังคม

ระบบศักดินาก่อให้เกิดชนชั้นปกครองและชนชั้นถูกปกครอง กล่าวคือ ชนชั้นศักดินา ซึ่งได้แก่พระมหากษัตริย์ เจ้าขุนมูลนาย ซึ่งเป็นข้าราชการ ประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ เป็นผู้ปกครอง ส่วนชนชั้นพื้นฐานของสังคมคือไพร่ (และทาส) ซึ่งมีประมาณ 80 เปอร์เซ็นต์ เป็นผู้ถูกปกครอง ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนั้น เราต้องยอมรับว่าระบบศักดินาทำให้เกิดลักษณะของชนชั้นขึ้นในสังคมอย่างแท้จริง คือชนชั้นปกครอง และชนชั้นผู้ถูกปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งคือชนชั้นผู้ได้เปรียบและชนชั้นผู้เสียเปรียบ ถึงแม้ว่าไพร่คนใด "หากเป็นผู้ที่มีความสามารถในการปกครองการงานและมีสติปัญญาแล้ว ก็จะได้เพิ่มศักดินาขึ้นไปเรื่อย ๆ จนเป็นชนชั้นผู้ดีไปในที่สุด ส่วนผู้ดีอยู่แล้ว หากประพฤติผิดพลาดก็อาจถูกลดศักดินาลดเป็นไพร่ได้เช่นกัน"[1] แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก กฎหมายอาจกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ แต่เจ้าขุนมูลนายเป็นผู้ควบคุมไพร่การปกป้องผลประโยชน์ของมูลนายจึงเป็นเรื่องของการปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้น ดังนั้นในระดับชนชั้นปกครองก็อาจสามารถเลื่อนฐานะขึ้นลงได้ในชนชั้นเดียวกัน ส่วนไพร่และทาสนั้นไพร่อาจกลายเป็นทาสและทาสก็อาจกลายเป็นไพร่ได้ โดยการปฏิบัติแล้ว ย่อมทำได้ง่ายกว่า

ตามกฎหมายศักดินานี้ผลกระทบถึงระบบราชการแผ่นดิน เพราะเมื่อชนชั้นปกครองรับราชการในฐานะชนชั้นผู้ปกครอง ชื่อเสียงและเกียรติยศจะถูกกำหนดโดยบรรดาศักดิ์และราชทินนาม เพราะฉะนั้นมูลนายก็จะต้องพยายามรักษาอำนาจและผลประโยชน์ทาง

---

[1] ส.ว. ศิกฤทธิ์ ปราโมช "สังคมอยุธยา" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 55

การเมืองเอาไว้เพื่อมิให้สูญเสียไป มีผลก่อให้เกิดความยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ก่อให้เกิดระบบที่ให้คน (ชนชั้นปกครอง) ฉวยโอกาสพยายามอิ้นรมหาทางได้ตำแหน่ง, ยศ, ตลอดจนใช้ตำแหน่งและยศในการหาผลประโยชน์ใส่ตน อันนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงในที่สุด ระบบศักดินาทำให้ราษฎรสามัญชนขาดความกระตือรือร้นกัน เพราะชีวิตถูกควบคุมโดยมูลนาย และก่อให้เกิดความรู้สึกในการพึ่งมูลนายมากกว่าจะพึ่งตนเอง

อย่างไรก็ตามระบบศักดินาก็ยังมีประโยชน์ต่อสังคมในยุคนั้นอยู่บ้าง กล่าวคือ ได้กำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบลดหลั่นกันตามยศ ฐานะและศักดิ์ ของแต่ละบุคคล เช่น มูลนาย ต้องให้ความคุ้มครองป้องกันไพร่พลของตนเมื่อขึ้นศาลพิจารณาคดี แต่ถ้าหากมูลนายผู้ใดที่ช่วยเหลือป้องกันมิให้ไพร่ถูกจับกุมจากขุนนางที่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ในนามขององค์พระมหากษัตริย์ มูลนายคนนั้นจะต้องได้รับการลงโทษอย่างรุนแรง มูลนายต้องรับผิดชอบในการแบ่งผลิตผลให้แก่มูลนายที่เหนือกว่าขึ้นไปจนถึงขั้นสูงสุด คือ พระมหากษัตริย์ ถ้าหากมูลนายเป็นขุนนางที่มีบรรดาศักดิ์สูง งานในการเกณฑ์ผู้คนก็จะมีขุนนางในระดับรองลงมาเป็นผู้จัดการ ส่วนไพร่ก็ต้องรับผิดชอบต่อการใช้แรงงานในยามสงบ ต้องรับราชการตามกำหนด ช่วยงานด้านโยธาเกี่ยวกับสาธารณะประโยชน์ด้วย ในยามสงครามต้องถูกเกณฑ์ไปทำศึกให้ความช่วยเหลือมูลนายด้วยการจับกุมคนร้ายมาขึ้นศาล ถ้าหากไพร่หลีกเลี่ยงสังกัดมูลนาย ก็มีความผิดจะไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายของบ้านเมือง เป็นต้น

6. สถานภาพของบุคคลในสังคมศักดินา

6.1 สถาบันพระมหากษัตริย์

ในสมัยสุโขทัย มีการปกครองแบบราชาธิปไตย เพราะมีความจำเป็นที่จะต้องรวมกำลังเพื่อให้พร้อมต่อสภาวะสงครามกับขอม คำว่า "พระมหากษัตริย์" ซึ่งในสมัยต้นของสุโขทัย เรียกว่า "พ่อขุน" มีความหมายเท่ากับผู้นำและผู้คุ้มครองประชาชนในยามสงคราม แต่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองจะมีลักษณะแบบพ่อกับลูก

---

[1] พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ชุมนุมพระนิพนธ์ หน้า 84

ทั้งเป็นตุลาการของราษฎรในยามสงบสุข จะเห็นได้จากที่มีกระดิ่งแขวนไว้ที่ประตูวังเพื่อให้ราษฎรร้องทุกข์ในสมัยพ่อขุนรามคำแหง โดยพระองค์จะเสด็จออกฟังความด้วยตนเอง ต่อมาในสมัยพระมหาธรรมราชาลิไท ได้รับอิทธิพล จากขอม ทำให้ฐานะของความเป็น "พระมหากษัตริย์" เริ่มเปลี่ยนไปจากเดิม และภายหลังการตั้งอยุธยาเป็นราชธานีแล้ว อิทธิพลจากต่างชาติก็เพิ่มมากขึ้น เมื่อไทยสามารถตีนครธมได้ในปี พ.ศ. 1974 และได้กวาดต้อนบรรดาพราหมณ์ ชุนนางเขมร เข้ามาเป็นจำนวนมาก จึงทำให้ฐานะหน้าที่และบทบาทของกษัตริย์เปลี่ยนไปจากเดิม

การที่อยุธยาได้รับเอาลัทธิเทวราชมาจากขอม ซึ่งเห็นว่าพระมหากษัตริย์เป็นเทพเจ้านั้นทำให้ต้องมีวิธีการและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะทำให้คนนึกว่าพระมหากษัตริย์เป็นเทพเจ้าจริง ๆ[1] กล่าวคือในประการแรกมีขนบธรรมเนียมประเพณีหรือเป็นกฎมังคับไว้ว่า การยั่งที่ประทับของพระมหากษัตริย์จะต้องอยู่เหนือคนอื่น ๆ ประการที่สององค์พระมหากษัตริย์ต้องแยกไว้ต่างหาก เพราะเมื่อเป็นเทพเจ้าแล้วจะมาคลุกคลีกับคนธรรมดาสามัญไม่ได้จะทำให้ขาดความเคารพและทำให้เสื่อมในคติความเชื่อถือ ประการที่สามที่ประทับของพระมหากษัตริย์ คือ พระราชวังนั้นจงใจเจตนากระทำให้มีกฎเกณฑ์และพิธีการต่าง ๆ เหมือนกับว่าเป็นเทวสถาน คือเป็นเทวสถานของพระผู้เป็นเจ้าในลัทธิพราหมณ์ ประการที่สี่มีการใช้ราชาศัพท์สำหรับองค์พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ และประการที่ห้ามีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์เกิดขึ้นหลายอย่าง ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้แตกฉานเป็นหมายทั้งสิ้นอยู่ในกฎมณเฑียรบาล ถ้าใครทำผิดแล้วก็มีโทษทางอาญา[2]

อย่างไรก็ตามความแตกต่างของกษัตริย์สมัยกรุงสุโขทัยกับกรุงศรีอยุธยาได้ถูกนำมาผสมผสานเข้าจนกระทั่งพระมหากษัตริย์ของไทยเกิดขึ้นเป็นอีกรูปหนึ่ง แต่จะเป็นเทวราชโดยสมบูรณ์ไม่ได้ โดยพระมหากษัตริย์ไทยอยู่ในฐานะเป็นที่เคารพนับถือและไม่ห่างไกลจากประชาชน กล่าวคือไม่เป็นเทวดาอย่างเขมรและไม่เป็นคนธรรมดาอย่าง

---

[1] ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช สถาบันกษัตริย์ หน้า 7

[2] ก. หน้า 10

สุโขทัย แต่มีลักษณะปานกลางอย่างที่เห็นกันอยู่ทุกวันนี้ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากสาเหตุ 2 ทาง ด้วยกัน คือ ประการแรกคนไทยเราถือกรอบครัวเป็นหลักในการก่อร่างชีวิตจึงยังคงเห็นว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำกรอบครัวไทยอยู่นั่นเอง ประการที่สอง ศาสนาพุทธเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด คนไทยนับถือพระรัตนตรัยว่าเป็นสิ่งเคารพสูงสุด พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นเทวราชแต่ก็ยังต้องนับถือศาสนาพุทธเหมือนกับคนทั้งปวง ดังนั้นความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ในศาสนาพุทธยังมีคำสั่งสอนสำหรับพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งถือกันว่าเป็นศีลของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งจะทำให้พระเจ้าแผ่นดินต้องรับผิดชอบอยู่เสมอไม่กลายเป็นเทวราชอย่างจริงจังไปได้ ศีลดังกล่าวก็คือ หลักทศพิธราชธรรม 10 ประการ นอกจากนี้ก็มีธรรมของพระมหากษัตริย์อีก 5 อย่าง คือ สังคหวัตถุ 5 ประการ รวมทั้งจักรวรรดิวัตร อีก 12 ประการด้วย[1]

เนื่องจากตำแหน่งพระมหากษัตริย์ เป็นตำแหน่งที่สืบสายโลหิต แต่เมื่อพิจารณาถึงความมั่นคงแล้ว แม้จะมีอำนาจสูงสุดแต่ก็เป็นอำนาจที่มีผู้ทักทายอยู่เสมอ พระราชอำนาจนั้นมีลักษณะถูกบีบบังคับให้อยู่ในขอบเขตโดยสถานการณ์แวดล้อมที่สำคัญ กล่าวคือ ประการแรกอำนาจของพระมหากษัตริย์ต้องเป็นไปตามหลักทศพิธราชธรรม ถ้าไม่ทรงปฏิบัติตามก็เปิดโอกาสให้ผู้อื่นคิดกบฏได้ ประการที่สอง กษัตริย์มีแนวทางรักษาพระราชอำนาจโดยวิธีต่าง ๆ เช่นตรากฎหมายเทียรบาล บังคับให้ขุนนางข้าราชการเข้าพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา แต่บางครั้งก็ไม่ได้ผล ประการที่สาม กษัตริย์ไม่อาจควบคุมพฤติการณ์ทางด้านการเมืองของบรรดาขุนนางผู้ใหญ่และพระญาติวงศ์ได้ เมื่อขุนนาง และเชื้อพระวงศ์เหล่านี้คิดมักใหญ่ใฝ่สูงก็อาจคิดล้มล้างพระราชอำนาจได้ ดังจะเห็นตัวอย่างได้ทั้งในสมัยสุโขทัย อยุธยา และกรุงธนบุรี เป็นต้น ซึ่งมีการเปลี่ยนพระมหากษัตริย์กันอยู่บ่อย ๆ ก็มี

---

[1] ดู หน้า 20 – 27

6.2 พระบรมวงศานุวงศ์

ชนชั้นสูงสุดในสังคมไทยสมัยศักดินาที่เราจะรวมถึงมาจากพระมหากษัตริย์ ก็ได้แก่ พระบรมวงศานุวงศ์ ทั้งนี้หมายถึงพระบรมวงศานุวงศ์ของพระมหากษัตริย์ ซึ่งกรองราชย์อยู่ในขณะใดขณะหนึ่งเท่านั้น หากเป็นพระราชวงศ์ของพระมหากษัตริย์ที่ถูกสำเร็จโทษไปแล้ว ถ้ายังมีชีวิตอยู่ก็คงจะอยู่ในฐานะต่ำต้อยไปมีผู้ใดยกย่องนับถือ บรรดาเจ้านายในพระราชวงศ์นั้นทรงมีศักดินามาตั้งแต่แรกประสูติทั้งสิ้น ศักดินาของพระราชวงศ์เพิ่มขึ้นและลดลงได้ตามความชอบและความผิดที่มีต่อแผ่นดิน แต่ศักดินาที่มีมาแต่แรกประสูตินั้นถ้าจะถือตามเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในสมัยรัตนโกสินทร์ ชั้นเจ้าฟ้าทรงศักดินาตั้งแต่ 15000–20000 ไร่ ชั้นพระองค์เจ้าตั้งแต่ 1500 – 7000 ไร่ หม่อมเจ้ามีศักดินา 1500 ไร่ หม่อมราชวงศ์มีศักดินา 500 ไร่ และหม่อมหลวงมีศักดินา 200 ไร่[1]

6.3 ขุนนาง

ขุนนางในสังคมไทยสมัยโบราณก็คือข้าราชการในยุคปัจจุบันนี่เอง สถาบันขุนนางคงจะต้องมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยแล้ว แต่ไม่มีหลักฐานพอที่จะกล่าวถึงรายละเอียดได้ แต่ในสมัยอยุธยาขุนนางมีฐานะตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ ศักดินา ยศหรือบรรดาศักดิ์ และ ตำแหน่ง ขุนนางเหล่านี้มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติราชการตามยศ ตำแหน่งราชทินนาม นอกจากนี้ก็มีหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือหน้าที่ต่อองค์พระมหากษัตริย์ในการควบคุมคนจำนวนหนึ่ง สำหรับใช้ราชการเวลาสงครามหรือราชการอื่น ๆ ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ ๆ สำคัญที่สุดของขุนนาง เพราะกำลังคนหรือกำลังไพร่เป็นกำลังสำคัญของสังคม เป็นกำลังที่จะก่อให้เกิดเศรษฐกิจ การเมือง สังคม เพื่อให้อยู่รอดได้ การควบคุมดูแลไพร่นี้ ขุนนางจะต้องเอาใจใส่ต่อทุกข์สุขและความปลอดภัยของไพร่ทุกคน เวลาที่คนในสังกัดเกิดไปมีคดีกับใคร มูลนายของคนก็อาจส่งทนายของตนไปแก้คดีให้ได้

---

[1] ม.ร.ว. กีฤทธิ์ ปราโมช "สังคมอยุธยา" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 52 –53

สำหรับอิทธิพลของขุนนางตามกฎหมายมีมากมาย สิทธิแรกที่สำคัญก็คือสิทธิในการถือครองที่ดิน ยิ่งตำแหน่งสูงก็ยิ่งมีโอกาสมากขึ้น สิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์จากผู้คนในความควบคุมของตน นอกจากนี้ก็มีสิทธิได้กำไรประทับตราตำแหน่งตลอดจนเงินค่าปรับหรือเบี้ยหวัดเงินเดือนตามที่พระมหากษัตริย์พระราชทาน หรือแบ่งให้จากผลประโยชน์รายได้ของแผ่นดิน และผู้มีศักดินา 400 ไร่ ขึ้นไปครอบครัวของตนทั้งหมดไม่ต้องเข้าเวรหรือถูกเกณฑ์ไปใช้ในราชการในฐานะที่เรียกว่า "เลข" ซึ่งเป็นการอำนวยประโยชน์ทางเศรษฐกิจในทางอ้อมแก่ครอบครัวขุนนาง เพราะคนสามารถจะใช้แรงงานหรือเวลาของคนในการแสวงหาทรัพย์สินให้ครอบครัวด้วยวิธีอื่น ๆ ขุนนางยังมีสิทธิตามกฎหมายอาญา ๆ เช่น สิทธิในการตั้งทนายว่าความให้ตนเอง เมื่อเกิดคดีความได้ แต่ต้องเป็นขุนนางชั้นสัญญาบัตร ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เอง สิทธิในการเก็บอากรบ่อนเบี้ยในเขตของตนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย สามารถตรวจค้น จับกุม คุมขัง บุคคลที่ลักลอบเปิดบ่อน เล่นเบี้ยในเขตของตนก่อนที่จะส่งตัวไปยังกรมกองที่เกี่ยวข้องตลอดจนเรียกเอาค่าปรับได้[1] นอกจากนี้ก็มีสิทธิในการเข้าเฝ้า ทั้งนี้ต้องศักดินา 400 ไร่ ขึ้นไป[2] เป็นต้น

ขุนนางเหล่านี้ล้วนมีบทบาทสำคัญหลายประการ เช่น ประการแรก บทบาทการเมือง ซึ่งมีอยู่สูงมาก เพราะขุนนางมีหน้าที่ควบคุมตำแหน่งราชการสำคัญทั้งหมด มีสิทธิถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก มีหน้าที่ในการควบคุมกำลังคนเป็นจำนวนมาก ย่อมจะเป็นเครื่องมือส่งเสริมอำนาจให้ขุนนาง และขุนนางเหล่านี้ย่อมสามารถก่อการกบฏได้เมื่อมีโอกาส นอกจากนี้บางครั้งขุนนางก็มีบทบาทสำคัญอยู่เบื้องหลังพระมหากษัตริย์ในฐานะเป็นผู้ตรวจคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ ทำให้พระมหากษัตริย์ต้องเอาใจขุนนางเพื่อสถานภาพของตัวเอง ในประการที่สองก็ได้แก่บทบาททางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะว่าขุนนางเป็นผู้ควบคุมจำนวนคน

---

[1] สรรค์ รังสฤษดิ์ วิวัฒนาการแห่งสังคมสยาม หน้า 84

[2] ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ส.ก. หน้า 56

และมีกรรมสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินไว้มาก จึงย่อมจะถือโอกาสแสวงหาผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจให้กับตนเองได้มากทั้งจากแรงงานและไพร่ และการควบคุมกิจการค้าขายโดยเฉพาะในกรุงพระอยุธยา ซึ่งขุนนางมักจะอาศัยเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนเสมอ นอกจากนี้ก็อาจแสวงหาผลประโยชน์จากการเก็บผ้าบังอากรจากราษฎร เป็นต้น ประการสุดท้าย บทบาทในการป้องกันพระราชอาณาเขต เมื่อยามมีศึกสงครามมาประชิดติดพันอาณาจักร ขุนนางจะต้องควบคุมไพร่พลออกรบพุ่งกับข้าศึกตามกฎพระอัยการศึก ส่วนในยามสงบก็ต้องฝึกปรือไพร่พลซ้อมรบเข้าเวรรับราชการ และทำงานให้กับทางราชการตามที่ทางราชการต้องการ

ถึงแม้ว่าขุนนางจะมีบทบาทสำคัญอย่างไรก็ตาม แต่ฐานะของขุนนางก็มิใช่จะมั่นคงตลอดไป เพราะมีกฎข้อบังคับบางอย่างที่ทำให้ขุนนางไม่สามารถจะมีอำนาจมั่นคงอยู่ตลอดไปได้ เช่น ในเรื่องบรรดาศักดิ์ของขุนนาง มิได้เป็นสิ่งที่จะตกทอดไปถึงลูกหลานได้ เมื่อตายแล้วก็หมดสิ้นไป และบรรดาศักดิ์นี้อาจหมดสิ้นไปแม้ที่ขุนนางผู้นั้นยังมีชีวิตอยู่ก็ได้ ถ้าหากกษัตริย์ไม่ทรงพอพระทัยและให้ถอดเสียจากตำแหน่ง[1] เนื่องจากเหตุนี้จึงมีผลทำให้ขุนนางทั้งหลาย ต่างก็พยายามรักษาตำแหน่งของตนอย่างสุดความสามารถ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตาม และพยายามที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งของตนอย่างเต็มที่ให้มากที่สุด ถ้ามีโอกาส นอกจากนี้ในทางปฏิบัติขุนนางก็มิใช่จะมีความมั่นคงปลอดภัยเสมอไป จะเห็นว่าจำนวนขุนนางที่ถูกฆ่าตายก็มีเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในยุคที่มีการผลัดเปลี่ยนแผ่นดินใหม่ ๆ ขุนนางชุดเก่าอาจถูกกำจัดถึงตายได้ เนื่องจากถูกสงสัยว่าเป็นขุมกำลังของกษัตริย์องค์เก่าก็เป็นได้

---

[1] ม.ร.ว. กีฤทธิ์ ปราโมช "สังคมอยุธยา" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 65

1 6.4 ไพร่

ไพร่ คือ ชายฉกรรจ์ ผู้ที่มีหน้าที่รับใช้รัฐบาลโดยสังกัดอยู่กับเจ้าขุนมูลนายที่ตนสมัครอยู่ด้วย ถ้าเจ้าขุนมูลนายท่านสังกัดอยู่ในกรมกระทรวงใด (จตุสดมภ์ทั้ง 4 เป็นต้น) ไพร่ผู้นั้นก็ต้องสังกัดตามเจ้านายด้วย เรียกว่าเป็นข้าราชการทั่วทุกชายฉกรรจ์ แต่มีลักษณะพิเศษที่เป็นข้าราชการไม่มีเบี้ยหวัดบำนาญหรือเงินเดือน ต้องหาเลี้ยงปากเลี้ยงท้องเองตามอัตภาพ โดยที่ไพร่มีสิทธิจับจองที่ดินว่างเปล่าได้ การเป็นไพร่เป็นความจำเป็นในสมัยนั้น เพราะเป็นการแลกเปลี่ยนกับการที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เพราะกฎหมายระบุไว้ว่า ถ้าชายฉกรรจ์ไม่มีสังกัด ก็ไม่มีสิทธิในทางการศาล และไม่มีสิทธิจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และจะต้องตกเป็นคนของหลวง[2]

ไพร่ มีหลายประเภท เช่น ไพร่หลวง ไพร่สม ไพร่ส่วย เป็นต้น[3] แต่ละประเภทก็มีฐานะบทบาทและหน้าที่แตกต่างกันออกไป เกี่ยวกับฐานะของไพร่โดยทั่วไปนั้น ประการแรก ตามกฎหมายระบุว่า ไพร่ คือบุคคลที่อยู่ใต้ปกครอง ต้องสังกัดมูลนายคนใดคนหนึ่ง เพื่อจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ไพร่จะขายขาดกรมไม่ได้เว้นแต่ว่าจะได้รับอนุญาตจากมูลนาย ลูกหลานไพร่ก็เช่นกัน จะต้องสังกัดกรมเหมือนพ่อแม่ของตน ประการที่สอง ตามทฤษฎีแล้วไพร่จะมีที่ดินทำได้ 25 ไร่ จนถึงต่ำสุด 10 ไร่ แล้วแต่ลักษณะหรือประเภทของไพร่[4]

---

[1] ชวน สุขพานิช ราชนิกรไพร่ หน้า 76 - 77

[2] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 (ฉบับคุรุสภา) หน้า 32

[3] โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน ชวน สุขพานิช "ฐานันดรไพร่" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 71 -120

[4] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 (ฉบับคุรุสภา) หน้า 277

พวกไพร่มีสิทธิพิเศษอย่างหนึ่งก็คือสามารถสืบทอดที่ดินของตนให้ลูกหลานได้ ถ้าใครบุกรุกจะถูกปรับ แต่ถ้าลูกหลานปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า เป็นเวลา 9 - 10 ปี ไม่ทำให้ผลผลิตงอกเงยขึ้น ที่ดินนั้นก็ตกเป็นของผู้อื่นทำกินต่อไป[1] ประการที่สามไพร่อยู่ในฐานะต่ำต้อย ถูกเหยียบหยาม และอาจถูกเอาเปรียบจากชนชั้นสูง เช่น ในการฟ้องร้อง ขึ้นโรงขึ้นศาล ไพร่ไม่มีสิทธิที่จะตั้งทนาย กรรมวิธีในการฟ้องตามลำดับขั้นก็ยุ่งยากต้องเสียค่าธรรมเนียมต่าง ๆ มากมาย ซึ่งไพร่ฐานะก็ไม่สู้จะร่ำรวย คงจะไม่มีเงินเสียเป็นแน่ ในกฎหมายตราสามดวงได้กำหนดการเสียค่าธรรมเนียมในการฟ้องร้องไว้หลายขั้น ผู้ฟ้องต้องเสียค่ารับฟ้อง เมื่อจะเสนอหนังสือฟ้องก็เสียเงิน การยื่นขอเสนอก็เสียเงินอีก[2] ในการฟ้องร้องนอกจากจะต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แล้ว ผู้ที่จะฟ้องได้จะถูกโบย 30 ที ก่อนที่จะยื่นฎีกา[3] นอกจากนี้ถ้าไพร่เรียกชู้อุ้นนาง ยศ ตำแหน่ง ผิดไปจากสิ่งที่เป็นจริงจะต้องถูกปรับไหม[4] วิธีการปรับไหมไพร่ก็เสียเปรียบขุนนาง เพราะเมื่อเวลาขุนนางทำผิดต่อไพร่ใช้ศักดินาขุนนางปรับขุนนาง แต่ในกรณีที่ไพร่ทำผิดต่อขุนนางกลับไปใช้ศักดินาของไพร่ปรับไพร่ แต่ใช้ศักดินาขุนนางปรับไพร่ ด้วยเหตุที่ระเบียบในการฟ้องร้องมีอยู่หลายอย่าง และส่วนใหญ่ฝ่ายขุนนางได้เปรียบ ฉะนั้นเมื่อเกิดกรณีวิวาทขึ้น ไพร่มักจะหาทางประนีประนอมมากกว่าที่จะไปฟ้องร้องต่อถูกขุน ณ. ศาลหลวง ประการที่สี่ ไพร่ถูกจำกัดสิทธิในการเคลื่อนย้ายที่อยู่ ต้องขึ้นทะเบียนตามภูมิลำเนาของตน ถ้าใครไม่คงอยู่ตามหมู่จะมีความผิด ซึ่งแต่เดิมแล้วผู้ชายสามารถเคลื่อนย้ายอพยพไปตามที่ต่าง ๆ ได้ตามความต้องการ แต่เมื่อมีความจำเป็นที่ต้องใช้แรงงานในด้านต่าง ๆ จากไพร่มากขึ้น จึงจำต้องกำหนดขอบเขตให้ไพร่อยู่ในที่ใดที่หนึ่ง เพื่อความสะดวกในการเกณฑ์แรงงาน ถ้าใครไม่ทำตามนี้ จะถือว่ามีความผิด

---

[1] ชวน สุขพานิช "ฐานันดรไพร่" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 82

[2] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 (ฉบับกรุสภา) หน้า 78

[3] ชวน ชนากร: ชำสุวัฒน์ แผ่นดินไทยที่มารู้ หน้า 15

[4] สรรค์ รังสฤษฎ์ วิวัฒนาการทางสังคมสยาม หน้า 85

เมื่อไพร่มีฐานะดังที่กล่าวมาแล้ว ก็มีปัญหาต่อไปว่าไพร่สามารถจะเปลี่ยนฐานะของตนเองได้หรือไม่ จากหลักฐานปรากฏว่าไพร่อาจจะเปลี่ยนฐานะได้ใน 2 กรณี คือ ให้สูงขึ้นหรือต่ำลง ไพร่จะมีฐานะสูงขึ้นได้เมื่อไปทำสงคราม แล้วมีชัยชนะแก่ข้าศึก ถ้าหากพวกไพร่เสียชีวิตในสงครามหนึ้สินที่ติดตัวอยู่ก็ให้ยกให้ และให้ลูกหลานได้รับราชการต่อไปแทน ส่วนพวกที่รอดชีวิตกลับมาได้ก็จะได้บำเน็จรางวัลเป็นการตอบแทน[1] ไพร่อาจลดฐานะต่ำลงได้ก็อกลายเป็นทาสในกรณีที่ไพร่ไม่มีเงินเสียภาษีอากร หรือส่งส่วยให้รัฐ หรือมีหนี้สินจากการเล่นการพนัน หรือทำผิดไม่มีเงินเสียค่าปรับ ต้องให้มูลนายออกเงินไปให้ก่อน เมื่อหาเงินมาใช้มูลนายไม่ได้ ก็ลดฐานะลงเป็นทาสของมูลนาย

*ส่วนบทบาทของไพร่นั้น ทางด้านการเมือง พวกขุนนางได้อาศัยกำลังส่วนใหญ่ของไพร่เพื่อเป็นผลประโยชน์ทางการเมือง ขุนนางที่มีไพร่อยู่ใต้ปกครองมากจะเป็นผู้ที่มีอิทธิพลมาก ดังนั้นพวกขุนนางจึงมักจะลอบเอาไพร่ไว้ใช้เป็นการส่วนตัว ไม่ส่งรายชื่อของไพร่ไปขึ้นทะเบียนทางวัง ไพร่มีส่วนทำให้ฐานะของขุนนางมั่นคง และเป็นที่หวั่นเกรงของกษัตริย์ว่าขุนนางจะก่อตั้งอำนาจ ดังนั้นก็เคยมีกฎหมายลงโทษผู้ที่ปิดบังเอาไพร่ไว้ใช้ส่วนตัว[2] นอกจากไพร่จะมีความสำคัญต่อพวกมูลนายแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญต่อความมั่นคงของอาณาจักรด้วย ไพร่มีบทบาทในการป้องกันการรุกรานจากศัตรูภายนอกด้วย ในยามที่เกิดสงครามไพร่ทุกคนจะต้องถูกเกณฑ์ไปทำสงครามโดยไม่มีข้อยกเว้น แม้ว่าไพร่ผู้นั้นจะมีความผิดและอยู่ในชั้นการรอพิจารณาคดี ก็ต้องหยุดการพิจารณาไว้ก่อนเพื่อเข้าประจำการ เมื่อมีกรณีแย่งชิงราชสมบัติกันในหมู่ผู้ปกครอง ก็ต้องอาศัยกำลังจากไพร่เป็นสำคัญ ไพร่จึงเป็นต้นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการขัดแย้งในหมู่พวกขุนนางตลอดจนก่อให้เกิดความไม่สงบแก่บ้านเมืองได้[3]

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 (ฉบับกรุงเก่า) หน้า 156 – 157

[2] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 (ฉบับกรุงเก่า) หน้า 96

[3] ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช "สังคมอยุธยา" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 61

ทางด้านเศรษฐกิจนั้น ถ้าจะกล่าวว่าไพร่เป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจของสังคมอยุธยาก็ไม่ผิดนัก เพราะว่าอาชีพหลักในสมัยนั้นคือการเพาะปลูก และไพร่จะเป็นแรงงานสำคัญในการผลิต นอกจากไพร่จะเข้าเวรรับราชการแล้ว เวลาอีกส่วนหนึ่งก็อาจจะต้องทำการผลิตให้มูลนาย ดังนั้นขุนนางคนใดที่มีที่ดินเป็นจำนวนมาก แรงงานที่จะต้องใช้ในที่ดินก็ต้องเพิ่มมากขึ้นด้วย จึงทำให้เกิดปัญหา ขุนนางไม่ส่งบัญชีแจ้งว่าไปให้หลวงบ่อย ๆ หรือมีการปล่อยการสักข้อมือไพร่ ทางฝ่ายปกครองจึงได้ออกกฎหมายลงโทษผู้ที่เบียดบังข้าแผ่นดินไว้ใช้เป็นไพร่ส่วนตัว[1] ในช่วงตอนปลายสมัยอยุธยานั้น ทางฝ่ายผู้ปกครองต้องการใช้เงินมาก ไพร่ที่มักจะเสียเงินแทนการเข้าเวรเสมอ ๆ พวกมูลนายเห็นประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากแรงงานไพร่ ก็จะช่วยออกเงินให้แก่ไพร่แทนไปก่อน เพื่อจะนำตัวไพร่มาใช้ในที่ดินของตน[2]

ระบบไพร่เป็นกลไกส่งเสริมให้ระบบผูกขาดสินค้ามั่นคง เพราะว่าไพร่มีข้อจำกัดว่าจะต้องสังกัดมูลนาย จึงทำให้ระบบการดำเนินชีวิตของคนสมัยอยุธยาติดอยู่กับระบบราชการ จะมีผลต่อด้านเศรษฐกิจในการที่จำกัดสิทธิ์ในการประกอบอาชีพในการค้า เพราะคนไทยถูกจำกัดให้อยู่กับที่จะโยกย้ายไปไหนไม่ได้เว้นแต่มูลนายจะอนุญาต การที่คนไทยต้องติดแน่นอยู่กับระบบไพร่ จึงทำให้ขาดความสามารถในด้านการค้า ขุนนางเป็นฝ่ายได้รับผลประโยชน์จากไพร่เป็นอันมาก ทั้งในด้านแรงงาน ผลผลิต ตลอดจนส่วยค้าอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ส่วนส่วยที่ไพร่ใช้สิ่งของมาแทนการเข้าเวรนั้นมักจะเป็นของที่จำเป็นสำหรับทางราชการ เท่ากับการที่พระคลังสินค้าได้สิ่งของที่จำเป็นโดยไม่ต้องซื้อเอง ดังนั้นไพร่จึงเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะนำประโยชน์ทางเศรษฐกิจมาสู่ชนชั้นปกครอง

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 (ฉบับกรุงเก่า) หน้า 96

[2] พรรณี อวนสกุล "ระบบผูกขาดทางเศรษฐกิจสมัยอยุธยา" วารสารธรรมศาสตร์ เล่มที่ 3 ปีที่ 4 หน้า 25

ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของไพร่นั้น ไพร่จะต้องถูกเกณฑ์แรงงานประจำ กล่าวคือไพร่จะต้องเข้าเวรชวงละ 6 เดือน โดยใช้วิธีเข้าเดือนออกเดือน ในช่วง 6 เดือนที่เหลือเป็นเวลาที่จะต้องทำงานในที่ดินของตนเองแต่ก็ไม่ใช่จะเต็มที่ เพราะไพร่ต้องมีหน้าที่รับใช้เจ้านายด้วย ไพร่จึงมีฐานะลำบากในบางครั้งเป็นฤดูการทำนาไม่ได้น้ำหาอุดมสมบูรณ์ แต่ไพร่ถูกเกณฑ์แรงงานไปก็ไม่มีเวลาทำกินในที่ดินของตน ในช่วงที่ไพร่ต้องไปทำงานให้มูลนายนั้น ไพร่จะต้องรับผิดชอบตัวเอง กล่าวคือหาอาหารไปเอง และนำเครื่องมือเครื่องใช้ตลอดจนตัวเองไปช่วยทำงานในที่ดินของเจ้านาย ถ้าหากว่าไพร่ไม่ต้องการไปเองจะต้องส่งคนไปทำแทน หรืออาจจะเสียเงินหรือสิ่งของแทนก็ได้ นอกจากนี้ไพร่ก็ต้องถูกเกณฑ์แรงงานชั่วคราว ที่นอกเหนือจาก 6 เดือนที่ต้องเข้าเวรประจำแล้ว แต่ว่าจะต้องถูกเกณฑ์เมื่อใด หรือไปทำอะไร เช่น ถูกเกณฑ์ไปรักษาด่าน ทำสิ่งของให้นายสร้างสถาน ขุดคลอง ถูกเกณฑ์ไปสร้างวัด หรือพระบรมธาตุ เพราะในสมัยอยุธยานี้ พระมหากษัตริย์และขุนนางนิยมในการสร้างวัดกันมากเพื่อแสดงความยิ่งใหญ่ของตน

ถ้าจะเปรียบเทียบหน้าที่ของไพร่ต่างกันแล้ว ไพร่สวยมีภาระเป็นอยู่ที่ดีที่สุด ไพร่หลวงมีฐานะลำบากที่สุด เพราะไพร่หลวงต้องถูกเกณฑ์เข้ารับราชการทั้งในยามสงครามและในยามสงบ ถ้าหากไม่ต้องการจะเข้าเวรก็ต้องเสียเงินแล้วจ้างผู้อื่นทำแทนเป็นรายเดือน ๆ ละ 4-6 บาท ส่วนไพร่สวยนี้ หน้าที่ส่งสวยแทนการเข้าเวรเพียงปีละครั้ง ถ้าหามาส่งไม่ทัน ก็เสียเงินแทนปีละ 7-10 บาท เท่านั้นซึ่งนับว่าถูกมาก ส่วนไพร่สมนั้นมีหน้าที่รับใช้มูลนายแต่อย่างเดียว ไม่ต้องถูกเกณฑ์ไปทำงานให้หลวง ยกเว้นราชการสงครามซึ่งทุกคนจะต้องไป ไพร่สมจึงทำงานเบากว่าไพร่หลวง[2]

---

[1] สรรค์ รังสฤษดิ์ วิวัฒนาการแห่งสังคมสยาม หน้า 98

[2] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 (ฉบับกรุงเก่า) หน้า 261

จากสภาพฐานะของไพร่ที่แตกต่างกันนี้เอง จึงทำให้ความสามัคคีในหมู่ไพร่กันเองมีน้อยและเกิดการหลีกเลี่ยงการเข้าเวรประจำการ คือหลีกเลี่ยงการเป็นไพร่หลวงไปขึ้นสังกัดกับมูลนายเพื่อเป็นไพร่สม ไพร่หลวงที่มีลูกหลานก็จะสนับสนุนให้ลูกหลานของตนหลีกเลี่ยงจากการเป็นไพร่หลวงไปอยู่ในกรมที่มีงานน้อยกว่า เพราะไม่อยากให้ลูกหลานของตนต้องได้รับความลำบาก เช่น ที่ตนเองเคยประสพมา การหลีกเลี่ยงที่ทำได้ง่ายคือการอ้างว่าตนเป็นทาสของพวกขุนนาง[1] พวกเจ้านายบางพระองค์ บางท่านรู้เห็นเป็นใจด้วย เพราะว่าตนได้รับเงินตอบแทน ก็จะเขียนรายงานส่งไปยังหมายราชการว่า ไพร่ได้รับความทุกข์ยากจนต้องตกเป็นทาส[2] เมื่อเกิดปัญหาไพร่หลบหนีราชการบ่อย ๆ จึงทำให้จำนวนไพร่หลวงลดลงเรื่อย ๆ และขาดกำลังคน แต่ไพร่ที่อยู่ใต้สังกัดมูลนายกลับเพิ่มจำนวนมากขึ้น ในภายหลังทางราชการแก้ปัญหานี้โดยการออกกฎหมายห้ามการให้ลูกหลานของไพร่หลวงไปเป็นไพร่สม ถ้าหากมูลนายเจ้านายรู้เห็นเป็นใจต่อการขายไพร่หลวง จะถูกลงโทษ[3]

ด้วยเหตุนี้ไพร่จึงเป็นพื้นฐานของสังคมทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เพราะชนชั้นปกครองต้องอาศัยแรงงานของไพร่ทั้งในด้านการรบและแรงงานในการผลิต ไพร่อาจจะมองไม่เห็นความสำคัญในตัวเองว่ามีอิทธิพลต่อมูลนายหรือระบบสังคมอย่างไร แต่ตามสภาพเป็นจริงแล้ว สังคมไทยสมัยโบราณจะขาดไพร่ไม่ได้ ถ้าไม่มีไพร่บ้านเมืองก็จะไม่มีผู้ป้องกัน และผลิตผลที่ใช้เลี้ยงสังคมก็จะไม่เกิดขึ้น การจะอาศัยกำลังของทาสนั้นย่อมไม่เพียงพอ แต่ถึงกระนั้นก็ตามไพร่ก็ยังหนีได้ทั้ง ๆ ที่อยู่ในฐานะที่ต่ำต้อยกว่าพวกขุนนางและถูกบีบคั้นพอสมควร ทั้งนี้ก็เพราะไพร่ต้องอาศัยมูลนายเพื่อการคุ้มกรองทางกฎ—

---

[1] ก.

[2] ก.

[3] ก.

หมาย สภาพสังคมเป็นตัวบีบบังคับให้ไพร่ต้องยอมทนและเข้าสังกัดมูลนายเพื่อให้ได้ตรา คุ้มกันตราที่ไพร่จะได้รับการคุ้มครองจากสังคมนั่นเอง

6.5 ทาส

ทาส หมายถึง บรรดาบุคคลที่ทำงานให้แก่บุคคลอื่นในลักษณะต่ำและไร้ซึ่งอิสรีของความเป็นมนุษย์ที่สุด เนื่องจากพวกนี้นอกจากจะต้องทำงานให้แก่ผู้เป็นนายตามที่เขาบงการแล้ว เจ้านายก็ยังมีกรรมสิทธิ์ในตัวทาสผู้นั้นในการที่จะซื้อขายหรือทุบตีได้ตามความพอใจ เว้นแต่จะไม่ให้ถึงตายเท่านั้น บางคนบอกว่า ทาส เป็นสัตว์พูดได้ เจ้าทาสมีสิทธิใช้ ลงโทษ ขายทาส ได้[1]

ทาสมีมาในสังคมไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา ธนบุรี ตลอดจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ซึ่งมายกเลิกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การมีทาสในสังคมคนไทยแต่เดิมในสมัยอยุธยากฎหมายระบุไว้ว่ามี 7 ชนิด[2] แต่ละชนิดก็ลวนแล้วแต่ไม่มีสิทธิ เสรีภาพทางร่างกาย แล้วแต่นายเงินของตนจะทำอย่างไรก็ได้ โอกาสที่จะมีการเอาคนลงเป็นทาสก็มีมาก ทั้งนี้เนื่องจากมีทาสหลายประเภท เพราะฉะนั้นถ้าไม่เป็นทาสชนิดนี้ ก็ต้องเป็นทาสชนิดนั้น ในสังคมของคนร่ำรวยก็มีทาสไว้ใช้มาก ประกอบกับสภาพแวดล้อมในสมัยนั้นอำนวยด้วย จึงทำให้คนมาเป็นทาสมาก คนที่ยากจนมาก ๆ เมื่อหมดหนทางทำมาหากินก็ไม่ยอมขอทาน เพราะถือว่าเป็นเรื่องน่าอับอาย สู้ยอมขายตนเองลงเป็นทาสก็ว่าจะเป็นขอทาน[3]

---

[1] อำนาจ ยุทธวิวัฒน์ วิวัฒสังคมไทย หน้า 14

[2] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 (ฉบับกรุงเก่า) หน้า 287 (โปรดดูรายละเอียดของแต่ละประเภท)

[3] เดอะลาลูแบร์ จดหมายเหตุลาลูแบร์ ฉบับสมบูรณ์ เล่ม 1 หน้า 341 – 342

ในเรื่องฐานะของทาส กฎหมายยังได้ระบุให้การมีอำนาจเหนือทาสอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทำให้ทาสแทบไม่มีสิทธิของความเป็นมนุษย์เหลืออยู่ ทาสมีสิทธิที่จะลงโทษทัณฑ์จำโซ่ตรวนเฝ้าคา ทวนด้วยลวดหนัง หรือสามารถทำทารุณกรรมต่าง ๆ กับทาสของตนเองได้ถึงบาดเจ็บสาหัส แต่อย่าให้ถึงตาย รวมทั้งนายก็ยังมีอำนาจสั่งทาสของตนให้ไปรับโทษคดีใด ๆ แทนบุตร ภรรยา และญาติพี่น้องของนายเงินได้[1] นายมีอำนาจที่จะสั่งให้ไปราชการแทนตนได้ แม้ราชการนั้นจะถึงตายก็ตาม เช่น การออกไปราชการสงครามเป็นต้น[2] ในกรณีที่ถ้าทาสที่นายส่งให้ดูแลรักษาสิ่งของใด ๆ ถ้าหากทรัพย์สิ่งของนั้นแตกหักเสียหาย ทาสก็ต้องใช้ราคาแก่นายจนเต็ม[3] ซึ่งถ้าดูแล้วก็จะเห็นว่าพวกทาสก็คงไม่มีปัญญาที่จะไปเอาเงินที่ไหนมารับใช้ ซึ่งก็คงจะต้องมีการเอาเงินไปบวกกับค่าตัวเพิ่มขึ้นนั่นเอง ทำให้ทาสยิ่งต้องตกเป็นทาสยิ่งขึ้น ไม่มีวันจะไถ่ตัวออกมาได้แน่ นอกจากนี้นายมีสิทธิที่จะขับทาสหนีได้ หรือ ขายได้เมื่อตนไม่สามารถเลี้ยง[4] ซึ่งอันนี้ทำให้ฐานะของทาสไม่แน่นอน ถ้านายพอใจจะเลี้ยงก็เลี้ยง ถ้านายไม่พอใจเลี้ยงขึ้นมา ทาสผู้นั้นก็ลำบาก ไม่รู้ว่าจะออกไปประกอบอาชีพอะไร ถ้าทาสลูกหนี้หลบไปแห่งใดเมื่อเจ้าเบี้ยนายเงินได้เสียค่าบำเหน็จค่าจ้างแก่ผู้ได้มานั้นเท่าใด เจ้าทาสมีสิทธิคิดเอาแก่ทาสลูกหนี้จนเต็ม ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบของพวกนายเงินอย่างมาก และนอกจากนี้ในกรณีที่ทาสกล่าวว่านายเงินเป็นโจรปล้นทรัพย์สิน หรือฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือกล่าวหาว่าเป็นกบฏประทุษร้ายประการใด ๆ ก็ดี ถ้าพิจารณาดูแล้วได้ว่า ไม่เป็นความจริง ทาสผู้เคราะห์ร้ายต้องขึ้นขาดยัง เอาเฉลาะหน้าแล้วลงโทษทวน ตัดปากแล้วให้ขายทาสนั้นเสีย ซึ่งเป็นความไม่เป็นธรรมต่อทาสอย่างยิ่ง ฐานะตามศักดินาของทาสนั้นตามพระไอยการศักดินาพลเรือนและศักดินาทหารในสมัยอยุธยาได้ระบุไว้ว่าทาสมีศักดินาได้ 5 ไร่ เช่นเดียวกับศักดินาของคนขอทาน หรือคนยากจนที่เป็นไทแก่ตัวแล้ว

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 (ฉบับคุรุสภา) หน้า 289

[2] ก. หน้า295

[3] ก. หน้า 293

[4] ก. หน้า 236

สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ถนนสุขุมวิท ๒๓ พระโขนง กรุงเทพฯ ๑๑ โทร. ๓๙๒๑๕๗๕, ๓๙๑๕๐๕๘

ส่วนโอกาสที่ทาสจะหลุดพ้นจากความเป็นทาสได้ในสังคมไทยแต่เดิมมีกฎหมายระบุไว้ว่าประการแรก ถ้านายเงินโปรดให้ทาสบวชเป็นภิกษุหรือสามเณร หรือบางชี ก็ถือว่าหลุดพ้นจากความเป็นทาส แม้ภายหลังจะลาสิกขาบทแล้วก็จะเอาคืนมาเป็นทาสของคนไม่ได้[1] ประการที่สอง ในกรณีนายเงินใช้ทาสไปสงคราม ถูกจับเป็นเชลย ต่อมาหนีรอดมาได้ ก็หลุดพ้นจากความเป็นทาส[2] ประการที่สาม ถ้าทาสฟ้องนายว่าเป็นกบฏ และสอบสวนได้ความเป็นสัตย์ ให้ทาสนั้นพ้นจากความเป็นทาสได้[3] ประเภทที่สี่ นายเงินพ่อของนายเงิน หรือพี่น้องลูกหลานของนายเงิน เอาทาสเป็นภรรยาให้ทาสนั้นเป็นไท และลูกที่เกิดมาก็เป็นไทด้วย[4] ประการที่ห้า ถ้าทาสนั้นตายด้วยการทำกิจธุระใด ๆ ให้นายเงิน นายเงินจะเรียกคืนจากผู้ตายมิได้ แต่ถ้าตายด้วยเหตุอื่น นายเงินจะเรียกเอาเงินคืนจากผู้ตายได้บ้าง[5] ประการที่หก เป็นอิสระโดยการไถ่ตัว อาจจะเป็นผู้ตายมาไถ่หรือไถ่ตัวเอง หรือบุคคลใด ๆ ก็ได้ มาไถ่ให้เป็นอิสระ[6]

---

[1] ค. หน้า 328 – 329

[2] ค. หน้า 331

[3] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 (ฉบับกรุงเก่า) หน้า 331.

[4] ค. หน้า 340

[5] ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 1 หน้า 397 – 405 อ้างไว้ใน วิชัย เสวะมาตย์ การเลิกทาสในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 15.

[6] ค.

74214

จากเงื่อนไขดังกล่าว โอกาสของทาสที่จะหลุดพ้นไปจากการเป็นทาสก็ลำบากมาก ในบางครั้งก็ต้องอาศัยเมตตาธรรมจากผู้เป็นนายล้วย กฎหมายจึงจะอำนวยประโยชน์ต่อทาสได้ นอกจากนี้การร่วมมือกันรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นมูลนายซึ่งต่างก็มีทาสไว้ในครอบครองอาจไม่เปิดโอกาสให้ทาสได้เรียกร้องความยุติธรรมจากกฎหมายได้ สำหรับทาสที่เกิดในเรือนเบี้ย หรือลูกทาสนั้น นอกจากจะต้องตกเป็นทาสโดยมิได้มีความผิดอะไรแล้วยังยากที่จะหลุดพ้นจากความเป็นทาสด้วย เพราะต้องเป็นทาสมาแต่กำเนิด เนื่องจากพ่อทาสแม่ทาสสมสู่ได้เสียกันเกิดลูกออกมาต้องตกเป็นทาสของนายไปโดยปริยาย โอกาสที่จะหาเงินมาไถ่ตัวเองจึงแทบไม่มีเลย

กล่าวโดยสรุป ทาสในสังคมไทยเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของสังคม ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย และมาชัดเจนถึงในสมัยอยุธยา เพราะสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสนับสนุนให้มีทาส แม้ทาสจะมีปัจจัยทั้ง 4 คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และถึงแม้จะเป็นทาสกันโดยความสมัครใจ ไม่ได้ถูกกวาดต้อนยกเว้นทาสเชลย แต่ก็ได้รับการบีบบังคับยากที่จะเป็นอิสระ แม้จะมีช่องทางอยู่บ้าง เช่น การบวชเป็นพระไปรบแล้วถูกจับเป็นเชลย แต่หลบหนีมาได้ หรือการฟ้องร้องว่านายเป็นกบฏสอบแล้วได้ความสัตย์เป็นต้น แต่ช่องทางเหล่านี้เป็นได้ยาก อย่างไรก็ตาม ทาสก็จัดว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทั้งทางด้านสังคม การเมือง และที่สำคัญ คือ ทางด้านเศรษฐกิจ เพราะการมีทาสเป็นการส่งเสริมให้คนไม่รู้จักทำมาหากินและการแก้ปัญหาชีวิตในทางที่ถูก เพราะว่าพวกทาสต่างคนต่างคิดว่าเมื่อเกิดความกดดันทางการเงิน ก็เอาลูกเอาเมียไปขายเป็นทาสเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า บางทีก็ยอมขายตัวเองลงเป็นทาสด้วย เพื่อให้มีอาหารกินไปมื้อหนึ่ง ๆ และขอให้มีที่อยู่อาศัยซุกหัวนอนโดยไม่ต้องรับผิดชอบอะไรต่อสังคมมากนัก

จากการที่ได้กล่าวถึงลักษณะพื้นฐานและโครงสร้างของสังคมไทยในเรื่องชนชั้น โดยสังเขปนี้ ก็เพื่อจะได้มีความเข้าใจ สำหรับเป็นพื้นฐานในการศึกษาเรื่องการเมือง

การปกครองต่อไป เพราะการปกครองก็คือการวางระเบียบแบบแผนที่จะให้สังคมดำรงอยู่ได้ แต่ในขณะเดียวกันสังคมก็มีส่วนกำหนดรูปแบบการปกครองได้เช่นเดียวกัน การมองให้ลึกลงไปถึงลักษณะพื้นฐานและโครงสร้างของสังคมไทย ซึ่งยังมีอิทธิพลมาถึงสังคมไทยในยุคปัจจุบัน จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการพิจารณาถึงลักษณะการปกครองของไทยในสมัยโบราณและในยุคสมัยใหม่เป็นอย่างมาก

๑. พื้นฐานดั้งเดิมทางวัฒนธรรมไทย

อิทธิพลทางความคิดดั้งเดิมที่มีต่อการปกครองและสังคมไทยแต่เบื้องแรก คือ ลัทธิวิญญาณนิยม หรือการนับถือผี ดังจะเห็นได้จากศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง[1] จึงเห็นได้ว่าการนับถือผีนั้นนับได้ว่าเป็นศาสนาหรือความเชื่อถือของคนไทยโบราณเก่าแก่กว่าศาสนาฮินดู หรือพุทธศาสนาที่คนไทยจะรับมาที่หลัง ลักษณะดังกล่าวฝังลึกอยู่ในความเชื่อของคนไทย ถึงแม้จะไม่รับความเชื่อจากต่างชาติ ก็ยังไม่สามารถจะลบล้างความเชื่อเก่านั้นได้ ผีได้กลายเป็นเครื่องมือของนักปกครองในสมัยนั้น ที่จะปราบปรามให้ผู้ปกครองเมืองสุโขทัยคนไหนว่าไม่ยำเกรงใหญ่เหนือกว่าคน เพราะอันที่จริงแล้วยังมีผีรักษาเมืองอยู่เหนือขึ้นไปอีกในระดับเทพยดา ถ้าทำดีประพฤติดีเที่ยงตรงอยู่ในธรรม ผีก็ยอมจะคุ้มกรอง ถ้าทำไม่ดีผีก็จะไม่คุ้มกรอง[2] และก็ใช้ปรามไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินทั้งหลายให้เกรงกลัวกฎผีในทำนองที่ว่าผีเป็นผู้คุ้มครองรักษาประดับบารมีของชนชั้นปกครองให้กับประชาชน ถ้าปกครองดีผีก็ยอมรับ ถ้าปกครองไม่ดีผีก็ไม่ยอมรับ

อาจกล่าวได้ว่า การนับถือผีเป็นลักษณะทั่วไปของสังคมเริ่มแรกที่วิวัฒนาการของอารยธรรมยังไม่สลับซับซ้อน ทุกเมืองต่างมีผีประจำเมืองของตนเอง และผีนี้เป็น

---

[1] กรมศิลปากร ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ 1 จารึกสุโขทัย หน้า 9

[2] ก.

ความเชื่อร่วมกันที่จะทำให้ผู้คนพลเมืองเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ลักษณะที่ว่านี้เป็นเรื่องของสังคมที่ก่อนข้างเล็กไม่สลับซับซ้อน[1] ดังจะเห็นได้จากสมัยสุโขทัยตอนต้น ๆ ที่มีการปกครองเป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างพ่อกับลูก ซึ่งผู้ปกครองก่อนข้างจะใกล้ชิดกับผู้อยู่ใต้ปกครอง ทำหน้าที่ตัดสินกดี พิพากษาตามกฎหมายด้วยตนเอง หลังจากนั้นก็ผสมผสานกับสิทธิความเชื่อถืออย่างอื่นที่รับเข้ามาปฏิบัติในตอนหลัง

8. การรับวัฒนธรรมทางพุทธศาสนา

แนวความคิดทางพุทธศาสนาที่เข้ามามีบทบาทต่อการปกครอง และสังคมไทยก็คือแนวคิดแบบธรรมราชา และทศพิธราชธรรม แนวความคิดดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังที่พุทธศาสนาได้แพร่อิทธิพลเข้ามาในดินแดนสุวรรณภูมิ ความคิดทางพุทธศาสนาได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวความคิดทางการเมือง นับตั้งแต่สมัยพระมหาธรรมราชาลิไทย ยุคสุโขทัย ตามหลักฐานที่ปรากฏอยู่ในไตรภูมิพระร่วง และศิลาจารึกสมัยสุโขทัยหลักต่าง ๆ ตั้งแต่สมัยอยุธยาลงมาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ การกล่าวอ้างถึงทศพิธราชธรรมมีอยู่ทั่ว ๆ ไปทุกสมัย ทั้งในทางหลักการที่พระมหากษัตริย์ควรยึดถือในการปกครอง และการอธิบายความเสื่อมโทรมของสังคมของอาณาจักร ของระบอบการปกครองว่ามาจากการที่กษัตริย์ไม่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากหลักการดังกล่าว

ในบรรดาผู้ปกครองประเภทต่าง ๆ อาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ กษัตริย์ หมายถึงผู้ทำหน้าที่ปกครอง ราชาหมายถึงผู้ปกครองที่ยุติธรรม ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยปวงชนพอใจ จักรพรรดิ์ หมายถึงผู้ปกครองที่ปวงชนพอใจ และเป็นผู้บำเพ็ญกุศลธรรมสูง เกินกว่ากษัตริย์หรือราชาทั้งปวง[2] จักรพรรดิ์ได้ถือเอาภารกิจที่จะช่วยคนในโลกให้พ้นจากวัฏ-

---

[1] ชาญวิทย์ เกษตรศิริ "การปกครองสมัยสุโขทัย" วารสารธรรมศาสตร์ 5 : (2) หน้า 16

[2] ชัยอนันต์ สมุทวณิช ความคิดทางการเมืองการปกครองไทยสมัยโบราณ หน้า 63

สงสารซึ่งราชาและกษัตริย์ไม่ได้มีภาระกิจดังกล่าว ในกรณีที่ "มหาจักรพรรดิ" ในความหมายของไตรภูมิพระร่วง จึงได้แก่ พระพุทธเจ้า พระเจ้าอโศกมหาราช (พระยาศรีธรรมาโศกราช) ซึ่งพระมหาธรรมราชาลิไท ทรงถือว่าเป็นจักรพรรดิ์ ผู้ยิ่งใหญ่ในความหมายดังกล่าวข้างต้น[1]

ในไตรภูมิพระร่วง กล่าวถึงทศพิธราชธรรม 10 ประการ[2] ของผู้ปกครองทั้งหลายซึ่งแตกต่างไปจาก "ทศพิธราชธรรม"[3] ซึ่งเราเคยรู้จักกัน ทศพิธราชธรรมในไตรภูมิพระร่วง อาจเรียกว่าเป็นหลักการปกครอง ประเพณีการปกครอง เป็นความถูกต้องเป็นความยุติธรรมทางการเมืองก็ว่าได้ นอกจากนี้ในไตรภูมิพระร่วงก็กล่าวถึงจักรวรรดิวัตร 12 ประการ[4] อันเป็นสิ่งที่พระเจ้าจักรพรรดิ์ หรือ ราชาเอกในโลกพึงปฏิบัติตามคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าอีกด้วย

แนวความคิดเรื่องธรรมราชา ซึ่งมีปรากฏอยู่ในสมัยสุโขทัย ส่วนใหญ่เป็นแนวความคิดและหลักของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองที่สำคัญที่สุด แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าในสมัยสุโขทัย ผู้ปกครองเมืองใหญ่น้อยทั้งหลายต่างยึดมั่นในหลักทศพิธราชธรรมนี้ เพราะในไตรภูมิพระร่วงเองก็ได้บอกว่าท้าวพระยาบางคนก็ทำตามคำสั่งสอน บางคนก็ไม่ทำตาม

9. การรับวัฒนธรรมของลัทธิพราหมณ์

ไทยรับมาจากต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งเขมร เขมรเองรับมาจากอินเดียโดยผ่านชวา เป็นวัฒนธรรมที่เข้ามามีบทบาททางด้านการเมือง การปกครองอยู่มาก

---

[1] ก.

[2] หอสมุดแห่งชาติ ไตรภูมิพระร่วง อ้างไว้ใน ชัยอนันต์ สมุทวานิช ความคิดทางการเมืองการปกครองไทยโบราณ หน้า 69

[3] ม.ร.ว. กึกฤทธิ์ ปราโมช สถาบันพระมหากษัตริย์ หน้า 23 – 24

[4] สมเด็จพระสังฆราชเจ้ากรมหลวงวชิรญาณวงศ์ ทศพิธราชธรรมและหลักพุทธศาสนา อ้างไว้ใน ชัยอนันต์ สมุทวานิช ก.ก. หน้า 65

ที่เราเรียกว่าลัทธิเทวราช แต่ได้รับการเกี่ยวข้องกับอิทธิพลความศักดิ์สิทธิ์เนื่องในลัทธิพราหมณ์ ต่อเมื่อวิธีการปกครองของอินเดีย แพร่เข้ามาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และพราหมณ์เป็นผู้เข้ามาให้ความศักดิ์สิทธิ์แก่ผู้ปกครองแผ่นดินในภาคนี้กับการพัฒนากันขึ้นมา จนในที่สุดประเทศขอมเป็นประเทศแรกที่ยอมรับนับถือพระมหากษัตริย์เป็นเทวราช เป็นลัทธิอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นทั้งระบบการปกครองและระบบศาสนา คือศาสนาที่เห็นว่าพระมหากษัตริย์เป็นวัตถุที่เคารพ มีการบูชาพระมหากษัตริย์อยู่เนืองๆ ซึ่งเรียกว่า "ลัทธิไกเลนทร" มาจากศัพท์ 2 คำ คือ ไกล แปลว่าภูเขา กับ อินทร์ แปลว่าผู้ยิ่งใหญ่ ก็คือเทพเจ้า ไกเลนทร์ แปลว่า เทพเจ้าผู้สถิตย์อยู่บนภูเขา หมายถึงองค์พระศิวะ หรือพระอิศวร หรือมิฉะนั้นก็หมายถึงองค์พระภัทรุในเทือกเขาหิมาลัย ซึ่งประทับอยู่บนยอดเขาพระสุเมรุอย่างใดอย่างหนึ่ง และนับถือพระอิศวรนิกายหนึ่ง เขมรรับอิทธิพลลัทธิไกเลนทร์เข้ามาจากชวา ไทยก็รับวัฒนธรรมและระบบการปกครองนั้นเข้ามาอีกทอดหนึ่งจากเขมร[1]

ความจริงก่อนที่คนไทยเราจะได้สร้างกรุงศรีอยุธยาขึ้นนั้น ทางภาคกลางของประเทศไทยนั้นตกอยู่ใต้อิทธิพลในทางวัฒนธรรมของเขมรมาก ลัทธิเทวราชก็เกิดขึ้นด้วย อิทธิพลในทางวัฒนธรรมซึ่งเราตกอยู่ใต้เขมร[2] ลัทธิเทวราชดังกล่าวเห็นว่าพระมหากษัตริย์เป็นเทพเจ้านั้น เมื่อรับลัทธิเข้ามาแล้วก็จะต้องวิธีการและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะทำให้คนมีความเห็นคล้อยตามลัทธินั้น โดยทำให้เห็นว่า พระมหากษัตริย์เป็นเทพเจ้าจริง ๆ

อย่างไรก็ตามลัทธิเทวราชนั้น เมื่อมาถึงไทยก็มีลักษณะเป็นของไทยอยู่บ้าง กล่าวคือไม่เป็นเทวราชอย่างเขมร และจะเหมือนกันก็ไม่เป็นเทวราชอย่างสมบูรณ์เต็มที่ ลักษณะปานกลางอย่างที่เราเห็นกันอยู่ทุกวันนี้ มีเหตุมาจาก 2 ทาง[3] คือ

---

[1] ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ล.ค. หน้า 4 – 5

[2] ค. หน้า 6 – 7

[3] ค. หน้า 24

(1) จากความเป็นไทยและการที่ถือครอบครัวเป็นหลักในการดำรงชีวิต เรายังเห็นว่า พระมหากษัตริย์ คือ ผู้นำครอบครัว มีโอกาสใกล้ชิดก็ร้องเรียนกราบทูลฎีกาได้

(2) จากศาสนาพุทธสำคัญที่สุด สิ่งที่เคารพบูชาสูงสุดของศาสนาพุทธ คือ พระพุทธ พระธรรม พระสงฆ์ เรารับลัทธิเทวราชมาจากเขมร ซึ่งถือพระมหากษัตริย์เป็นเทวดา แต่พระมหากษัตริย์นั้นเองก็ยังนับถือศาสนาพุทธ เพราะอิทธิพลของพุทธศาสนานี้เอง พิธีกรรมบางอย่างที่ใช้ในเขมร ถ้าถูกปรับปรุงให้เข้ากับจิตใจของคนไทยได้

บทที่ 2

ลักษณะการปกครองอาณาเขตในสมัยโบราณก่อนรับอิทธิพลตะวันตก

1. ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประมุขของอาณาจักรกับพลเมือง

ถ้าจะพิจารณาถึงหลักของความเป็นจริงแล้ว การปกครองของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงยุครัตนโกสินทร์ก่อนปี พ.ศ. 2475 ก็คือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชนั่นเอง แต่เนื่องด้วยเป็นระยะเวลานานถึงหกร้อยปีเศษ แต่ละสมัยก็มีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไป ลักษณะการปกครองก็แตกต่างกันออกไปทั้งในเรื่องของรายละเอียดปลีกย่อย แต่หลักการใหญ่ก็ยังคงเป็นลักษณะเดียวกันคือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในการพิจารณาถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประมุขของอาณาจักรกับพลเมืองนั้นจะเห็นได้ว่าในระยะแรกตั้งสุโขทัยเป็นอิสระจากอำนาจของในสมัยพ่อขุนศรีอินทราทิตย์เป็นระยะที่เราเริ่มต้นเป็นตัวของตัวเอง ลักษณะการปกครองจึงมีเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมไทยในเชิงระบบครอบครัวแฝงอยู่มาก ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประมุขของอาณาจักรกับพลเมือง จึงเป็นไปในรูปแบบที่ว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นเสมือนบิดาของประชาชนทั้งปวง มีความใกล้ชิดสนิทสนมกันเป็นพิเศษแบบคนไทย วิธีการปกครองจึงถือเอาลักษณะการปกครองวงศ์ตระกูลเป็นหลัก คือเริ่มต้นด้วยมีผู้ปกครองครัวเรือนเรียกว่า พ่อครัวหรือพ่อเรือน หลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในปกครองของพ่อบ้าน ผู้อยู่ในความปกครองของพ่อบ้านเรียกว่า ลูกบ้าน หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง ถ้าเป็นเมืองขึ้นอยู่ในความปกครองของพ่อเมือง ถ้าเป็นเมืองประเทศราชเจ้าเมืองก็เป็นขุน หลายเมืองรวมกันเป็นประเทศอยู่ในความปกครองของพระเจ้าแผ่นดิน เรียกว่าพ่อขุน ส่วนข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ เรียกว่าพ่อขุน[1] เรื่อยกันว่าสุโขทัยในสมัยก่อนโน้น คือตั้งแต่สมัยพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ลงมาจนถึงสมัยพ่อขุนรามคำแหงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประมุขของอาณาจักรกับพลเมืองเป็นเช่นนี้

---

[1] สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ "ลักษณะการปกครองสยามแต่โบราณ ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 9

สิ่งที่พอจะสืบสวนได้ในเรื่องดังกล่าวนี้ ก็มีตัวอย่างเช่น ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงได้ทรงเป็นพระราชธุระอบรมพระราชวงศ์และข้าราชการรวมจนประชาชนให้มีความรู้ในการบริหารบ้านเมืองและตั้งอยู่ในศีลธรรมอันดี เพื่อประโยชน์ในการอบรมนั้น พระองค์ได้ทรงสร้างพระแท่นศิลาขึ้นองค์หนึ่งให้ชื่อว่า "มะนังศิลาบาตร" แล้วโปรดให้นำไปตั้งไว้ในศาล ซึ่งอยู่ภายในกำแพงเมืองสุโขทัยในวันธรรมสวนะทรงโปรดให้พระเถระที่มีความรู้ในเรื่องพระพุทธศาสนาอย่างแตกฉานแสดงพระธรรมเทศนาแก่ประชาชน ส่วนในวันอื่น ๆ นั้นพระองค์เสด็จประทับเป็นประธานให้เจ้านายและประชาชนปรึกษาหารือในการบริหารประเทศร่วมกัน ไม่ทรงใช้พระราชอำนาจโดยเด็ดขาดในการบริหารบ้านเมืองแต่พระองค์เดียว ทำให้ขุนนางมีหน้าที่บริหารราชการสมัครสมานสามัคคีและร่วมใจปฏิบัติงานด้วยดี

ต่อมาในยุคหลัง ๆ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประมุขของอาณาจักรกับพลเมืองเริ่มจะเปลี่ยนไปบ้าง เพราะเหตุว่าอิทธิพลของพระพุทธศาสนาอาจจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้น กษัตริย์สุโขทัยมีลักษณะของจักรพรรดิราช ผู้ซึ่งขยายอำนาจทางธรรมออกไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะเห็นได้จากหนังสือไตรภูมิพระร่วงที่เกิดขึ้นในสมัยของพระยาลิไท และกษัตริย์ก็เริ่มยกฐานะตนเองให้สูงยิ่งขึ้นจาก "พ่อขุน" ก็กลายเป็น "พระมหาธรรมราชา" ดังนั้นเป็นต้น อันแสดงให้เห็นว่ากษัตริย์จะต้องมีฐานะที่ยิ่งใหญ่กว่า "พ่อขุน" ธรรมดาดังเช่นที่เคยเป็นและบางทีอาจพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปได้ว่ากษัตริย์ทำหน้าที่คล้ายกับพระพุทธองค์ผู้ประกาศสัจธรรมอันยิ่งใหญ่ในสมัยพุทธกาล นอกจากนี้อาจจะมีอิทธิพลของลัทธิ "เทวราช" จากขอมเข้ามาปะปนบ้างแล้วก็ได้ด้วยเหตุนี้โอกาสที่กษัตริย์จะใกล้ชิดกับประชาชนก็ไม่มีเหมือนอย่างเดิม แม้แต่จารึกของสุโขทัยสมัยหลัง ๆ ก็ไม่ค่อยได้กล่าวถึงความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างผู้ปกครอง กับผู้อยู่ใต้ปกครองเหมือนสมัยพ่อขุนรามคำแหงอีกเลย

ศรี อมาตยกุล "ประวัติศาสตร์สุโขทัย : วิธีการปกครอง" แถลงงานประวัติศาสตร์ เอกสารโบราณคดี 3 (3) : กันยายน 2512 หน้า 29 – 30

ต่อมาในสมัยพระราเมศวรครั้งที่ 1 (ครั้งหลัง) สมัยกรุงศรีอยุธยาก็เปลี่ยนแปลงจากเดิมจนเห็นได้ชัดเจนมากขึ้น ทั้งนี้เพราะไทยทางใต้ได้คลุกคลีอยู่กับพวกขอมเป็นเวลานาน จึงได้รับอิทธิพลทางด้านระเบียบประเพณีและวัฒนธรรมมากกว่าไทยทางเหนือ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประมุขของรัฐกับพลเมืองเปลี่ยนไปรับอิทธิพลของขอมมากขึ้น พระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะที่สูงส่งแตกต่างและเห็นห่างจากราษฎรยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเทวราช จึงทำให้ลักษณะความสัมพันธ์แบบ "บิดากับบุตร" ที่สุโขทัยเคยยึดถือปฏิบัติอยู่เปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกันอิทธิพลของลัทธิ "ธรรมราชา" ก็ยังมีอยู่มากเพราะฉะนั้นความเป็นเทวราชของพระมหากษัตริย์ไทยในบางสมัยก็ออกลงแตกลับไปเน้นความเป็นธรรมราชามากขึ้น เช่นในสมัยรัตนโกสินทร์เป็นต้น

2. ลักษณะการปกครองอาณาเขต

2.1 สมัยสุโขทัย

เมื่อผู้นำของไทยในแถบบริเวณเมืองสุโขทัยยึดอำนาจจากเขมรได้นั้น อาณาจักรสุโขทัยคงจะเป็นอิสระภายใต้การนำของพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ซึ่งเป็นอาณาจักรเล็ก ๆ เริ่มต้นด้วยเมืองสุโขทัยและศรีสัชนาลัยเท่านั้น ในช่วงสมัยของพ่อขุนศรีอินทราทิตย์และพ่อขุนบาลเมืองนั้นอาณาจักรสุโขทัยแผ่ขยายออกไปเรื่อย ๆ คงจะเห็นได้จากการสงครามกับเจ้าเมืองฉอก อาณาเขตขยายออกไปกว้างขวางกว้างครอบคลุมบริเวณที่ตั้งอยู่กับเมืองลูกหลวงทั้งสี่ คือ เมืองศรีสัชนาลัย เมืองสองแคว เมืองสระหลวง และเมืองกำแพงเพชร

การปกครองอาณาเขตของสุโขทัยอาจแบ่งออกได้ดังนี้คือ

1. หัวเมืองชั้นใน ได้แก่ราชธานีและเมืองลูกหลวง (เมืองหน้าด่าน) ซึ่งก็นับใจความถึงเมืองต่าง ๆ ที่ขึ้นอยู่กับเมืองลูกหลวงด้วย ราชธานีก็ได้แก่สุโขทัย เมืองลูกหลวงที่รักษาหน้าด่าน 4 ทิศ คือ เมืองศรีสัชนาลัย (สวรรคโลก) ซึ่งอยู่ด้านเหนือ เมืองสองแคว (พิษณุโลก) ซึ่งอยู่ด้านตะวันออก เมืองสระหลวง (พิจิตร) อยู่ด้านใต้ เมืองกำแพงเพชรอยู่ด้านตะวันตก ระยะทางเดินตั้งแต่เมืองหน้าด่านถึงราชธานีเพียง 2 วันทุกด้าน[1]

---

[1]สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ "ลักษณะการปกครอง" ประเทศสยามแต่โบราณ ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 9-10

เมืองต่าง ๆ ที่ขึ้นอยู่กับเมืองลูกหลวงเช่น เมืองตาก พระบาง(นครสวรรค์) ลุ่ม (หล่มสัก) แพร่, สรรค์บุรี เป็นต้น เมืองลูกหลวงนี้เป็นเมืองที่โอรสหรือหลานของกษัตริย์สุโขทัยได้รับการแต่งตั้งให้ไปปกครอง

2. หัวเมืองชั้นนอก ในส่วนที่อยู่นอกเขตเมืองหน้าด่านออกไป "ก็ให้เป็นเมืองปกครองกันเองเป็นประเทศราชเช่นเมืองอู่ทองเป็นต้น ซึ่งเป็นเมืองพ่อเมืองครองบ้าง"[1] วิเคราะห์ได้ว่าหัวเมืองชั้นนอกเป็นเมืองที่อยู่ห่างราชธานีออกไปไกลมาก แบ่งอากเป็น 2 ลักษณะด้วยกันคือ

2.1 เมืองพระยามหานคร ราชธานีจะแต่งตั้งเจ้าเมืองไปปกครองมีฐานะเป็นเจ้าพระยามหานครชั้นตรงกอราชธานีเช่นเดียวกัน แก่เจ้าเมืองหรือพ่อเมืองในเขตหัวเมืองชั้นนอกดังกล่าวมีอิสระในการปกครองหัวเมืองของตนเองพอสมควร โดยสุโขทัยราชธานีกระจายอำนาจการปกครองมาให้ เช่น ราชบุรี เพชรบุรี เป็นต้น

2.2 เมืองประเทศราช เจ้าเมืองไม่ได้รับแต่งตั้งจากสุโขทัย แต่อาจเป็นชนชาติต่างภาษาที่มีเจ้าปกครองของตนเอง หรืออาจเป็นพวกคนไทยด้วยกัน แต่ยอมออนน้อมมาอยู่สุโขทัยในฐานะประเทศราชเช่นเมืองอู่ทอง, ทวาย, เมาะตะมะ, หงสาวดี เป็นต้น ส่วนมะละกา - ยะโฮร์ นั้นไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าขึ้นกับสุโขทัย เพราะระยะทางห่างไกลกันมาก และมะละกาก็ยังไม่ได้สถาปนาขึ้นมาในขณะนั้น มะละกาตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 1943[2] ซึ่งเป็นสมัยที่สุโขทัยเสื่อมอำนาจไปแล้ว

✓ กล่าวได้ว่าหัวเมืองชั้นนอกนั้น สุโขทัยมิได้มีอำนาจในการปกครองอย่างจริงจังเพียงแต่เมืองประเทศราชมาส่งบรรณาการ และเมืองพระยามหานครอยู่ห่างไกลราชธานีเกินไป

---

[1] ค. หน้า 10

[2] ชาญวิทย์ เกษตรศิริ "อำนาจทางการเมืองของอาณาจักรสุโขทัย" วารสารอักษรศาสตร์ 5(2) กค. 18 - มค. 19 หน้า 5

การปกครอง การออกกฎหมาย การเก็บภาษี ยังคงอยู่ในอำนาจของบรรดาเมืองเหล่านั้นเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นเมื่ออำนาจส่วนกลางในราชธานีอ่อนแอ หัวเมืองเหล่านี้ก็มักแยกตัวเป็นอิสระหรือไม่ก็ไปสามิภักดิ์กับนครรัฐอื่น หรือกลายเป็นจักรวรรดิที่มีอำนาจแทน

เป็นที่ควรสังเกตเอาไว้ด้วยว่า อาณาเขตสุโขทัยนั้นมิได้กินใจความถึงดินแดนที่มีเป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือดินแดนทางทิศตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาแต่อย่างใด ดังมีข้อสังเกตว่าบรรดาเมืองต่าง ๆ เช่น สวรรคโลก (ละโว้) หรือเมืองในแถบที่จะกลายเป็นอาณาจักรอยุธยานั้นมิได้ปรากฏนามอยู่ในศิลาจารึกหลักที่ 1

2.2 สมัยกรุงศรีอยุธยาถึงสิ้นกรุงธนบุรี

ⓐ ลักษณะการปกครองในสมัยพระรามาธิบดีที่ 1 (อู่ทอง)

การปกครองพระราชอาณาเขตในสมัยนี้เป็นแบบสุโขทัยและขอมผสมกัน กล่าวคือ เอาพระนครศรีอยุธยาเป็นราชธานีอย่างกลาง มีเมืองหน้าด่านทั้ง 4 ด้าน เมืองลพบุรีอยู่ทางเหนือเมืองนครนายกอยู่ทางตะวันออก เมืองพระประแดงอยู่ทางใต้ เมืองสุพรรณบุรีอยู่ทางตะวันตก ระยะทางไปมาถึงราชธานีไม่ภายใน 2 วัน เช่นเดียวกัน หัวเมืองนอกนั้นก็ยังให้ปกครองกันเอง[1]

ลักษณะการปกครองในสมัยพระรามาธิบดีที่ 1 สามารถแยกออกได้ดังนี้

(1) การปกครองภายในราชธานี ทรงตั้งตำแหน่งเสนาบดีที่สำคัญ 4 ส่วนเรียกว่า จตุสดมภ์ สี่เหล่า คือ

กรมเมือง มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง รักษาสันติสุข ซึ่งขึ้นกับบัญชาบรรดาไพร่บ้านพลเมือง เมื่ออยู่ในพงศาวดารเหนือ ในปัจจุบันเทียบเท่ากับกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎร

---

[1] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ในประวัติศาสตร์และการเมือง หนังสือวันประกอบวิชา พื้นฐานอารยธรรมไทย (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2516 หน้า 213) หน้า 11.

1883 ค.ศ.

กรมกลัง มีหน้าที่จาย และเก็บรักษาพระราชทรัพย์ และการเงินของประเทศ

กรมนา มีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องสวนไรนา และออกสิทธิที่นา ซึ่งถือว่าเป็นการสำคัญอย่างยิ่ง เพราะการทำนาเป็นอาชีพของราษฎร หน้าที่กรมนาอีกอย่างหนึ่งคือ เก็บหางข้าวขึ้นฉางหลวงแต่โบราณมิได้เรียกเป็นเงินก่านา ใครทำนาได้ข้าวต้องแบ่งเอามาส่งขึ้นฉางหลวงไว้สำหรับใช้ในราชการ เรียกว่า "หางข้าว"

ตำแหน่ง "ขุน" ที่ใช้เรียกตำแหน่งพระเจ้าแผ่นดินในสมัยสุโขทัยเอามาเรียกตำแหน่งจตุสดมภ์ คือ ขุนเมือง ขุนวัง ขุนคลัง ขุนนา

(2) การปกครองหัวเมืองชั้นใน ใช้แบบสุโขทัย คือเอากรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองหลวงมีเมืองหน้าด่านอยู่รอบสี่ทิศ โดยให้พวกเชื้อพระวงศ์ไปปกครองคือ

ทิศเหนือ	ลพบุรี
ตะวันออก	นครนายก
ตะวันตก	สุวรรณภูมิ (สุพรรณบุรี)
ทิศใต้	พระประแดง

หัวเมืองชั้นใน ได้แก่ ปราจีนบุรี เมืองพระรถ (ฉะเชิงเทรา) ชลบุรี เพชรบุรี ราชบุรี แพรก (สรรคบุรี) เป็นต้น เมืองเหล่านี้มีการปกครองขึ้นตรงกับกรุงศรีอยุธยา

(3) การปกครองหัวเมืองชั้นนอก ได้แก่ เมืองพระยามหานคร มีเจ้าเมืองปกครองกันเองหรือทางกรุงศรีอยุธยาแต่งตั้งไปปกครอง แต่ต้องขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยาได้แก่ เมืองโคราชบุรี (นครราชสีมา) จันทบุรี ไชยา นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ถลาง ตะนาวศรี ทวาย และเชียงกราน

ส่วนเมืองขึ้นประเทศราชนั้น เดิมเคยเชื่อว่าได้แก่มะละกา ยะโฮร์ แต่ปัจจุบันพบว่ามีน้ำหนักไม่เพียงพอที่เชื่อดังนั้น เพราะปรากฏว่าเมืองมะละกา มาตั้งขึ้นใน พ.ศ. 1943 ซึ่งเป็นสมัยหลังพระเจ้าอู่ทองมาก (1893 - 1912)

วิธีการปกครองก็ถือเอาหลักการป้องกันประเทศเป็นสำคัญคือ พลเมืองที่เป็นคนไทยและเป็นชายฉกรรจ์ทุกคน ถือว่าเป็นทหารของประเทศ พระเจ้าแผ่นดินทรงกำรงตำแหน่งจอมทัพ พวกข้าราชการก็มีตำแหน่งลดกลั่นกันลงมาตามลำดับ เวลาที่บ้านเมืองสงบ ต่างทำมาหากิน

บังคับบัญชาอย่างพลเรือนในเวลาสงครามก็บังคับบัญชากันอย่างทหาร ถ้าเกณฑ์เมืองไหน เจ้าเมือง กรมการเมือง และราษฎรก็รวมกันเป็นทัพยกลงบาสมทบทัพราชธานี

(2) ลักษณะการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงเป็นกษัตริย์ที่ได้รับการอบรมมาอย่างดีเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนการปกครองและประเพณีต่าง ๆ จากราชสำนักศรีอยุธยาและสำนักพระร่วงที่พิษณุโลก เพราะทรงเป็นเชื้อสายของทั้งสองราชวงศ์ ทรงเป็นโอรสของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา)[1] และทรงมีพระราชมารดาเป็นเชื้อราชวงศ์พระร่วง เมื่อพระชนมายุได้ 7 พรรษา พระราชบิดาสถาปนาให้เป็นพระมหาอุปราช เมื่อปี พ.ศ. 1981 พระราชทานพระนามว่า พระราเมศวร ต่อมาพระชันษาได้ 15 ปี โปรดให้เป็นพระมหาอุปราช เสด็จขึ้นไปครองราชหัวเมืองเหนือที่พิษณุโลก ในปี พ.ศ. 1989 ครองอยู่ได้ 2 ปี พระราชบิดาสวรรคต จึงได้รับการสถาปนาเป็นพระเจ้าแผ่นดินกรุงศรีอยุธยา ในปี พ.ศ. 1991 เมื่อทรงขึ้นครองราชย์ ก็ต้องสะสางปัญหาทั้งเรื่องการปกครองและทางการเมืองหลายเรื่อง งานใดที่รัชกาลก่อน ๆ ไม่อาจจัดทำได้ ก็ทรงพยายามปฏิบัติจัดทำให้ลุล่วงไปได้ โดยเฉพาะเรื่องการปรับปรุงการปกครอง[2] เพราะทรงเห็นว่ากรุงศรีอยุธยามีอาณาเขตกว้างขวางขึ้น วิธีการปกครองแบบจตุสดมภ์ที่ใช้มาตั้งแต่สมัยพระเจ้าอู่ทองนั้น ไม่สามารถปกครองได้รัดกุม และทั่วถึงพอ ดังนั้นพระองค์จึงทรงปรับปรุงการปกครองโดยการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางให้มากที่สุดโดยจัดแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. การปกครองส่วนกลาง ทรงรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง คือราชธานี และยกการทหารออกจากพลเรือนเป็นครั้งแรกเนื่องจากกิจการปะปนกัน การปกครองตามแบบจตุสดมภ์จะมีตำแหน่งข้าราชการผู้เป็นหัวหน้าของเสนาบดีจตุสดมภ์ทั้ง 4 เรียกว่า "เจ้าเสนาบดี"

---

[1] สมเด็จกรมพระยาดำรงค์ราชานุภาพ พระราชพงศาวดารฉบับราชหัตเลขาหน้า 409

[2] กระทรวงมหาดไทย ประวัติมหาดไทย ภาคที่ 2 ตอนที่ 2 หน้า 34

นอกจากจะเป็นนายของเสนาบดีทั้งปวงแล้วยังเป็นหัวหน้าข้าราชการทั้งหมดด้วย และยังรวมหน้าที่บริหารทุกประการอยู่กับเสนาบดีทั้งหมดเมื่อเกิดศึกสงคราม เจ้าเสนาบดีก็ต้องจัดเตรียมทัพและดูแลความสงบภายในราชอาณาจักร ในเวลาเดียวกันทั้ง 2 หน้าที่จึงเป็นเรื่องยุ่งยาก * ทำให้ต้องแยกตำแหน่งเจ้าเสนาบดีออกมาเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนดังจะเห็นได้จากราชดำริของสมเด็จกรมพระยาดำรงฯ ว่า "ที่หนังสือพระราชพงศาวดารว่าสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงตั้งตำแหน่งเสนาบดี เอาทหารเป็นกลาโหม พลเรือนเป็นสมุหนายก เอาขุนเมืองเป็นนครบาล เอาขุนวังเป็นพระธรรมาธิกรณ์ เอาขุนนาเป็นพระเกษตรา เอาขุนคลังเป็นโกษาธิบดีนั้นข้าพเจ้าเข้าใจว่าที่จริงก็อ จัดระเบียบการปกครองบ้านเมือง มิใช่แต่ตั้งยศขุนนางเท่านั้น"[1] การปกครองส่วนกลางนี้ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงปรับปรุงโดยกำหนดให้

ก. ฝ่ายทหาร มีเจ้าพระยามหาเสนาบดีสมุหกลาโหม เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาและตรวจราชการฝ่ายทหาร ทั่วพระราชอาณาจักรทั้งยังดำรงตำแหน่งเป็น "อัครมหาเสนาบดี" ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ด้วย

หน้าที่ของฝ่ายทหารก็อ ทำการรบในเวลาสงคราม และเวลาปกติก็รวบรวมกำลังคนกำลังอาวุธและสัตว์พาหนะไว้

กองทัพใหญ่ มี 2 กองทัพคือ

– กองทัพเดโช มีออกญาเดโชไชย ศักดินา 1 หมื่นไร่ เป็นแม่ทัพฝ่ายขวา

– กองทัพท้ายน้ำ มีออกญาท้ายน้ำ ศักดินา 1 หมื่น ไร่เช่นเดียวกัน เป็นแม่ทัพฝ่ายซ้าย

ทั้งหมดสองท่านนี้เรียกรื่อกันต่อไปว่า พระยาเดโชและพระยาท้ายน้ำ เป็นแม่ทัพใหญ่ประจำราชธานี[2]

---

*ท้ายน้ำ

[1] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ล.ก. หน้า 412

[2] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสด็จอ่างแก้ว หน้า 21

ส่วนแม่ทัพรอง โดยปกติมาจากเจ้าเมืองพระยามหานครและเมืองด่านสำคัญ

เจ้าพระยาสุรสีหพิศนาธิราช	ประจำอยู่ที่เมือง พิษณุโลก
เจ้าพระศรีธรรมราชชาติเดโชชัย	" นครศรีธรรมราช
ออกญาศรีธรรมราชชาติบดินทร์สุรินทรฤาชัย	" สุโขทัย
ออกญารามรณรงค์สงคราม	" กำแพงเพชร
ออกญาเพชรรัตนสงคราม	" เพชรบุรี
ออกญากำแหงสงคราม	" นครราชสีมา
ออกญาชัยยาธิบดีศรีณรงค์ฤาชัย	" ตะนาวศรี

ซึ่งจะเห็นว่าเจ้าเมืองทั้งหลายมีชื่อเกี่ยวกับสงครามหรือการรบทั้งสิ้น แสดงว่าหน้าที่ของเจ้าเมือง นอกจากบริหารอย่างพบเรือนตามปกติแล้ว หน้าที่ ๆ สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การป้องกันบ้านเมืองให้พ้นจากข้าศึกษศัตรู ในยามสงครามแม่ทัพรองเหล่านี้จะต้องจัดกองทัพมาสมทบอองทัพหลวงจากราชธานีหรือปฏิบัติตามคำสั่งพระเจ้าแผ่นดินซึ่งเป็นจอมทัพ

ข. ฝ่ายพลเรือน มีเจ้าพระยาจักรีศรีองครักษ์ สมุหนายก เป็นหัวหน้าปกครองบ้านเมืองฝ่ายพลเรือน แบ่งหน้าที่ออกเป็น 4 ส่วน เรียกว่า จตุสดมภ์ คือ นครบาล (เวียง) ธรรมาธิกรณ์ (วัง) โกษาธิบดี(คลัง) เกษตราธิการ(นา) มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นส่วน ๆ ดังนี้

(1) นครบาล มีหมายมราช เป็นผู้รับผิดชอบในหน้าที่คือศักดินา 10000[1] มีหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อย และความเป็นอยู่โดยทั่วไปในพระบรมราชวัง รักษาพระนครและทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาคดีในเขตของเมืองหลวงอีกด้วย

(2) ธรรมาธิบดี มีออกพญาธรรมาธิบดี เป็นผู้รับผิดชอบ คือศักดินา 10000[2] มีหน้าที่เกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ ดูแลกิจการภายในพระราชวัง และคอยดูแลปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาล

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 หน้า 229

[2] ก. หน้า 237

(3) โกษาธิบดี มีออกพญาศรีธรรมราช เป็นผู้รับผิดชอบคือ ศักดินา 10000[1] รับผิดชอบในหน้าที่เก็บรวบรวมทรัพย์สมบัติท้องพระคลัง กรมนี้ต้องทำหน้าที่ติดต่อกับพ่อค้าวานิชซึ่งเป็นชาวต่างประเทศโดยตรง กรมท่า.

(4) เกษตรธิการ มีออกญาพลเทพ เป็นผู้รับผิดชอบ ถือศักดินา 10000[2] มีหน้าที่ตรวจตราการทำไร่นาและออกสิทธิที่นา ซึ่งถือว่าสำคัญยิ่งเพราะคนไทยส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตรกรรมทำนา แต่กรมนามิได้มีหน้าที่เกี่ยวข้องถึงการให้กรรมสิทธิ์ที่บ้านและที่สวนแต่อย่างไร ที่บ้าน นครบาล (กรมเมือง) เป็นผู้ให้กรรมสิทธิ์ ส่วนที่สวนกรมคลังเป็นผู้ให้กรรมสิทธิ์

หน้าที่ของเกษตราธิการอีกอย่างหนึ่งคือ การเก็บข้าวขึ้นฉางหลวง เพื่อใช้เป็นเสบียงเมื่อเวลาเกิดศึกสงคราม ในสมัยโบราณมิได้เรียกเก็บค่านาเป็นเงินแต่ใครทำนาต้องแบ่งข้าวส่งขึ้นฉางหลวงไว้สำหรับใช้ในการราชการ เรียกว่า "หางข้าว[3]

การที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงแยกการทหารและพลเรือนออกจากกันเป็นการวางหลักการทางทฤษฎี (นิตินัย) เท่านั้น แต่ในการปฏิบัติ(พฤตินัย) นั้นยังคงเป็นแบบเดิม คือเมื่อเกิดสงครามทุกคนต้องเป็นทหาร เพื่อป้องกันประเทศเพราะว่ากำลังทหารของไทยมีน้อย จึงไม่อาจแยกหน้าที่ป้องกันประเทศไว้กับทหารแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ และต่อมาภายหลังในสมัยพระเพทราชา ปรากฏว่าอำนาจหน้าที่ของอักรมหาเสนาบดีทั้ง 2 เปลี่ยนแปลงไป คือได้มีการแบ่งหัวเมืองออกเป็น 2 ภาค

หัวเมืองฝ่ายเหนือ ให้สมุหนายกบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน

หัวเมืองฝ่ายใต้ ให้สมุหพระกลาโหมบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเช่นเดียวกัน

ต่อมาสมัยพระเจ้าท้ายสระหรือพระเจ้าบรมโกศ (ไม่ทราบแน่ชัด) ได้โอน

---

[1] ค. หน้า 233

[2] ค. หน้า 231

[3] สมเด็จกรมพระยาดำรงค์ราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ประวัติศาสตร์การเมือง หน้า 21

หัวเมืองภาคใต้ไปขึ้นกับกรมท่า คือ เสนาบดีคลัง จนตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยา ครั้นถึงสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์จึงได้โปรดให้คืนหัวเมืองขึ้นกับสมุหกลาโหมตามเดิม ตามแบบสมัยพระเพทราชา คงเหลือไว้แต่หัวเมืองชายทะเล ที่ยังขึ้นกับกรมท่า[1] [illegible]

(2) การปกครองส่วนภูมิภาค สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โปรดให้ยกเลิกแบบที่มีเมืองลูกหลวงทั้งสี่ด้านราชธานีเสีย เลิกล้มเมืองเก่าที่กันการ ดังนั้นหัวเมืองสำคัญ ๆ เท่า ๆที่เคยมีชื่อปรากฏในพงศาวดาร เช่น เมืองพังคา นอก คณฑี บางยาง ปุ ราด วัง และพรหมพิราบ ฯลฯ เหล่านี้จึงสูญชื่อ และถูกปล่อยให้เป็นเมืองร้างไปตั้งแต่ครั้งนั้น เมื่อเลิกเมืองลูกหลวงแล้ว ก็ได้ขยายเขตการปกครองของราชธานีให้กว้างขวางออกไปโดยรอบ โดยแบ่งหัวเมืองออกเป็นประเภทต่าง ๆ 4 ประเภท[2] คือ

ก. หัวเมืองชั้นใน (จัตวา) กำหนดบรรดาเมืองซึ่งอยู่ใกล้ในวงราชธานีเป็นเมืองจัตวา เช่น ราชบุรี เพชรบุรี นครชัยศรี นครสวรรค์ และชัยนาท เป็นต้น เมืองชั้นในมีผู้รั้งและกรมการเมืองเป็นผู้ดูแลขึ้นตรงต่อจตุสดมภ์ทั้งสี่ในนครหลวง[3]

ข. หัวเมืองชั้นนอก กำหนดตามความสำคัญของเมืองต่อออกไปจากหัวเมืองชั้นใน จัดเป็นเมืองตรี โท เอก ทุกหัวเมืองมีเจ้าเมือง กรมการปกครองแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย เหมือนกับเมืองหลวง คือฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือน มีจตุสดมภ์ครบทั้ง 4 ตำแหน่ง ราชการฝ่ายทหารยึดถือระเบียบปฏิบัติตามสมุหกลาโหมของราชธานี ทางฝ่ายพลเรือนก็ถือระเบียบปฏิบัติตามสมุหนายกของราชธานีเช่นเดียวกัน

---

[1] ค. หน้า 22

[2] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 หน้า 317

[3] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เล่มที่อ้างแล้ว หน้า 12

การแบ่งออกเป็นหัวเมือง ตรี โท เอก ก็เป็นความสำคัญลดหลั่นกันตามลำดับ หัวเมืองชั้นตรี และชั้นโท เป็นเมืองที่อยู่นอกราชธานี คล้าย ๆ กับ เมืองหน้าด่านใกล้และไกลออกไปตามลำดับ จัดเป็นเมืองชนิด มหานครชั้นตรีและ โท ส่วนหัวเมืองชั้นเอก คือเมืองที่เคยเป็นเมืองลูกหลวงเดิมบ้าง และเป็นเมืองใหญ่ในแต่ละภาค อาจเป็นเจ้านายทรงกรมหรือมิฉะนั้นก็ขุนนางชั้นเจ้าพระยาไปปกครอง เมืองเอกสมัยนั้นก็ได้แก่ พิษณุโลก สวรรคโลก จันทบุรี และนครศรีธรรมราชเป็นต้น

ก. หัวเมืองประเทศราช ได้แก่เมืองที่อยู่ไกลออกไปนอกพระราชอาณาเขตของกรุงศรีอยุธยา เป็นเมืองใหญ่ปกครองเมืองน้อย ๆ อีกหลายเมือง หัวเมืองเหล่านี้ยอมให้เจ้าเมืองเดิมทำการปกครองต่อไป แต่ต้องส่งบรรณาการมาถวายทุกปี เมื่อมีราชการศึกต้องยกทัพมาช่วย ถ้าเปลี่ยนเจ้าเมืองใหม่ ก็ต้องบอกให้กรุงศรีอยุธยาแต่งตั้งถ้าไม่ส่งบรรณาการ หรือไม่เมื่อมีสงครามไม่มาช่วยถือว่าเป็นกบฏ ได้แก่ เมืองศรีสัตนาคนหุต เชียงใหม่ เชียงตุง แสนหวี แพร่ น่าน มะละกา มลายู[1] เป็นต้น

(3) การปกครองส่วนท้องที่ เริ่มตั้งแต่ "บ้าน" มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า หลายบ้านรวมกันเป็น "ตำบล" มีกำนันเป็นหัวหน้า ตัวกำนันได้รับบรรดาศักดิ์เป็น "ขุน" หลายตำบลรวมกันเป็น "แขวง" มีปลัดแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมเป็นเมือง มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง เป็นหน่วยสุดของระเบียบการปกครองท้องที่[2]

ลักษณะการปกครองตั้งแต่สมัยพระราชาธิบดีที่ 2 จนถึงสิ้นกรุงธนบุรี

(1) สมัยพระราชาธิบดีที่ 2

ลักษณะการปกครองโดยทั่วไปยังจัดตามแบบของพระบรมไตรโลกนาถ คือการบริหารการปกครองส่วนกลางได้จัดแบ่งแยกฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือนออกจากกัน

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 หน้า 70

[2] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เล่มที่อ้างแล้ว หน้า 12-13

ฝ่ายทหารก็ให้สมุหกลาโหมเป็นผู้ดูแลควบคุม ฝ่ายพลเรือนก็มีสมุหนายกควบคุม โดยมีจตุสดมภ์ 4 เหล่า ดูแลรับผิดชอบงานในหน้าที่ของคนอีกต่อหนึ่ง

ในด้านทหาร ได้ทรงปรับปรุงเสียใหม่ให้รัดกุม เพราะในรัชสมัยของพระองค์มีการดำเนินศึกสงครามอยู่เสมอ ได้มีการปรับปรุงบริหารงานฝ่ายทหารเสียใหม่ดังนี้คือ

ก. การทำสารบัญชี คือวิธีเกณฑ์คนเข้ารับราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน โดยตั้งขึ้นเป็นกรม เรียกว่า "กรมสุรัสวดี" หรือกรมสัสดี จะแบ่งหน้าที่การงานออกเป็นส่วน ๆ ดังนี้

— สุรัสวดีกลาง มีหน้าที่บัญชาการทั่วไป ทำบัญชีพลในเขตราชธานี และทำบัญชีพลหัวเมืองชั้นใน การทำบัญชีนั้นเรียกว่า "บัญชีทางว่าว" ในบัญชีทางว่าวจะลงทะเบียนจัดแยกขุนนางให้มีเลขสมสังกัด ทั่วทุกคน

สุรัสวดีขวา มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับบัญชีกำลังพลหัวเมืองฝ่ายเหนือ

สุรัสวดีซ้าย มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับบัญชีกำลังพลหัวเมืองฝ่ายใต้

กรมสุรัสวดีจะต้องมีหน้าที่ทำทะเบียนพลเมืองชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเป็นทหารจะอยู่ลอยตัวเฉย ๆ ไม่ได้ จะต้องขึ้นทะเบียนเป็นไพร่ตั้งแต่อายุ 18 ปี

ข. การทำพิธีทุกหัวเมือง คือพิธีเกณฑ์ไพร่พลนั่นเอง กล่าวคือเมื่อมีเหตุการณ์จำเป็นต้องใช้ไพร่พล หรือถึงกำหนดระดมพลสำหรับใช้ในราชการทหาร กรมสุรัสวดีจะบงการให้สุรัสวดีขวาและซ้าย มีหมายเกณฑ์ไปยังกรมในหัวเมืองคน กรมจะมีหมายเกณฑ์ไปยังหมวด หมวดก็มีหมายเกณฑ์ไปยังหมู่ หมู่ก็จะเรียกลูกหมู่เป็นประจำการทันที

ค. การแต่งตำราพิชัยสงคราม พระรามาธิบดีที่ 2 ทรงแต่งตำราพิชัยสงครามขึ้นเป็นตำราว่าด้วยการจัดทัพ การตั้งทัพเป็นรูปครุฑ นาค การตั้งค่าย การเดินทัพ ซึ่งขึ้นอยู่กับแผนยุทธศาสตร์ การจัดขบวนทัพ ขบวนรบขึ้นอยู่กับแผนยุทธวิธี และมีกองอาสาของทหารต่างชาติ เช่น อาสาปอรตุเกส เป็นต้น

(2) สมัยสมเด็จพระเพทราชา

สมัยนี้เป็นสมัยที่บ้านเมืองวุ่นวายมีกบฏอยู่เสมอ เพื่อความปลอดภัยและมั่นคงของราชบัลลังก์ จึงได้เปลี่ยนแปลงอำนาจของสมุหกลาโหมและสมุหนายกเสียใหม่

ทั้งนี้เพราะต้องการแจกอำนาจการควบคุมทหาร พระองค์ไม่ต้องการให้สมุหกลาโหม คุมกำลังทหารแต่ผู้เดียว ต้องการให้สมุหกลาโหมและสมุหนายกแบ่งความรับผิดชอบคนละครึ่งเพื่อดุลย์อำนาจ พระองค์จึงแบ่งพระราชอาณาจักรออกเป็น 2 ส่วน คือ หัวเมืองฝ่ายเหนือ และหัวเมืองฝ่ายใต้ สมุหนายกปกครองบังคับบัญชาฝ่ายทหารและพลเรือนทางหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมด สมุหกลาโหม บังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนทางหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งหมด

เป็นอันว่า สมุหกลาโหมถูกระงับอำนาจทางทหารลง ไม่เป็นตำแหน่งที่ทำให้พระเจ้าแผ่นดินทรงหวาดระแวง เกรงว่าจะก่อการกบฏขึ้นได้ การแบ่งเช่นนี้เท่ากับทำให้สมุหกลาโหมและสมุหนายกคุมกัน และแบ่งบันกันทำราชการไปในตัว

การปกครองแบบนี้ใช้มาได้เรียงหนึ่งหรือสองรัชกาล (ไม่แน่ว่าจะเป็นสมัยของพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระหรือพระเจ้าอยู่หัวบรมโกษฐ์) ก็มีการเปลี่ยนแปลงอีก อำนาจของของสมุหกลาโหมไม่มีเหลืออยู่เลย มีหน้าที่เป็นเพียงที่บริหารราชการทางทหารเท่านั้น ไม่มีหัวเมืองใด ๆ อยู่ในอำนาจเลย (มาถึงสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์จึงได้คืน) ได้ทรงเอาหัวเมืองฝ่ายใต้ไปขึ้นเสียกับกรมท่า จึงเป็นอันว่าสมุหกลาโหมหมดอำนาจไป ส่วนสมุหนายกยังคงปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือตามเดิม

กล่าวโดยสรุปการปกครองในสมัยหลังพระบรมไตรโลกนาถมาแล้ว ยังคงยึดถือหลักการปกครองในสมัยพระบรมไตรโลกนาถเป็นหลักตลอดมาทั้งในเขตราชธานีและนอกราชธานีรวมทั้งประเทศราชทั้งหลายด้วย

✓ อิทธิพลที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงลักษณะการปกครองและผลสะท้อน

สมัยพระเจ้าอยู่หัว ถ้าพิจารณาโดยแล้ว ก็จะเห็นได้ว่าลักษณะการปกครองในสมัยพระรามาธิบดีที่ 1 (อู่ทอง) ไม่แตกต่างจากสมัยของสุโขทัยมากนัก ในแง่ที่ว่าลักษณะการปกครองบางประการ คือ ปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชเหมือนกัน จะต่างกันในแง่ของการเน้นความสำคัญของผู้ปกครองคนละด้าน สุโขทัยเน้นความสำคัญในพระคุณสมบัติการปกครองบุตร "นับถือพระเจ้าแผ่นดินเช่นบิดาของปวงชนทั้งมวล วิธีการปกครองก็เอาลักษณะการปกครองสกุลมาเป็นคติ"[1] การที่กล่าวว่าเป็นลักษณะการปกครองอย่างหนึ่งของการปกครองในระบอบ

---

[1] กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 8

สมบูรณาญาสิทธิราชเพราะ หลักใหญ่สำคัญของการบกครองจะอยู่ที่ตัวผู้ปกครอง ทุกคนต้องเคารพยำเกรงเชื่อฟังประดุจบิดา กษัตริย์จะต้องให้ความเป็นธรรม เป็นการปกครองแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน แต่อำนาจใหญ่ตกอยู่ที่ตัวผู้ปกครอง แต่การที่ไม่นำเอาความเชื่อในระบบเทวราชมาใช้ ก็อาจเป็นเพราะต้องการผลทางจิตวิทยาเพราะสุโขทัยเพิ่งรวบรวมคนไทยเข้าด้วยกันให้ร่วมมือร่วมใจกันต่อต้านขอมจึงต้องการความสามัคคีให้เชื่อฟังผู้นำ ดังนั้น การจะทำตัวให้แตกต่างจากผู้ที่อยู่ใต้การปกครองมากมายนั้นเป็นการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้นเป็นแน่นอน ดังนั้นผู้ปกครองสุโขทัยในระยะนั้น จึงยังไม่ยกตัวเป็นเทวราชซึ่งทั้งนี้อาจไม่ใช่เพราะว่าเห็นว่ากระบวนการปกครองของไทยเราดีกว่าขอมหรือว่าเพิ่งมาตั้งกรุงสุโขทัยยังไม่ทราบกระบวนการปกครองของขอมว่ามีดีหรือไม่อย่างไรแต่เพราะต้องการรักษาผลประโยชน์ในการรวมตัวของผู้คนเป็นหลักใหญ่นั่นเอง

และในระยะหลัง ๆ ของสุโขทัยจะเห็นว่าสุโขทัยเริ่มมีความเอนเอียงไปทางของมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากการเปลี่ยนฐานะของผู้ปกครอง มีการยกฐานะให้สูงขึ้นกว่าการเป็นพ่อขุน ดังจะเห็นได้จากรายพระนามที่นำหน้าว่า พระยา หรือ พระเจ้า ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นฐานะของผู้ปกครองในรูปแบบที่ว่าเป็นสมมติเทพนั่นเอง ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ลักษณะความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างจะใกล้ชิดดังในสมัยเริ่มแรกของกรุงสุโขทัยระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองจึงเริ่มคลายความสำคัญลงไปแต่ยังไม่เด็ดขาด

พ.ศ. 2231 พระนารายณ์มหาราชสวรรคต พระเพทราชาได้ราชสมบัติสืบต่อจากพระนารายณ์ เพราะความมักใหญ่ใฝ่สูงของหลวงสรศักดิ์ (พระเจ้าเสือ) ซึ่งเป็นลูกได้ถามพระเพทราชา (พ่อ) ว่า ถ้ากษัตริย์ตายจะทำอย่างไร พระเพทราชาตอบว่าจะถวายราชสมบัติให้เจ้าฟ้าอภัยทศ หลวงสรศักดิ์ให้พระเพทราชาเป็นกษัตริย์ โดยมีหลวงสรศักดิ์เป็นผู้ช่วย จึงต้องมีคนที่ไม่ยอมร่วมมือด้วยเป็นอันมาก มีหัวเมืองใหญ่ ๆ แข็งเมืองหลายเมืองก่อการกบฏ เช่น กบฏธรรมเถียรเป็นลูกหลวงเจ้าฟ้าอภัยทศ กบฏนครราชสีมา เจ้าเมืองนครราชสีมาไม่ได้มาถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยากับนครศรีธรรมราช พระรามเดโชเจ้าเมืองนครฯ ไม่ได้มาถือน้ำพิพัฒน์สัตยาเหมือนกัน และกบฏบุญกว้างเป็นคนลาวอยู่นครราชสีมา

การที่มีกบฏมากแสดงให้เห็นถึงความไม่มั่นคงในเสถียรภาพของบ้านเมือง ซึ่งพระเพทราชาและหลวงสรศักดิ์เองก็ไม่ไว้วางใจข้าราชการ ฉะนั้นเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของบัลลังก์จึงมีการปรับปรุงการปกครองคือ

1. แบ่งแยกการปกครองประเทศออกเป็น 2 ภาค

ให้สมุหนายก ปกครองบังคับบัญชาฝ่ายทหารและพลเรือนทางหัวเมืองทั้งหมด

ให้สมุหกลาโหม ปกครองบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนทางหัวเมืองทางใต้ทั้งหมด ซึ่งแตกต่างจากสมัยพระบรมไตยโลกนาถ สมัยนี้ต้องการลดอำนาจทางทหารของสมุหกลาโหมลง

2. จัดตั้งทำเนียบขุนนางวังหน้าเพิ่มเติมทั้งนี้เป็นกำลังรักษาความปลอดภัยให้แก่หลวงสรศักดิ์ ซึ่งเป็นกรมพระราชวังบวรฯ มหาอุปราชเองแสดงว่าต่างมุ่งกันสร้างกำลังขึ้นไว้เพื่อต่อสู้ศัตตรูภายในมากกว่าศัตรูภายนอก และเป็นเครื่องแสดงว่าขาดความสามัคคี [1]

ต่อมาสมัยพระเจ้าท้ายสระ หรือ สมัยพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ ก็ยังไม่ทราบแน่ชัดได้มีการปรับปรุงการปกครองอีก คือ ให้หัวเมืองฝ่ายใต้ไปขึ้นกับกรมท่า ทำให้สมุหกลาโหมหมดอำนาจลงไป ส่วนสมุหนายกคงปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือตามเดิม

สรุปรวม ๆ แล้วจะเห็นได้ว่า การปกครองส่วนกลางมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในตำแหน่งสมุหกลาโหมและสมุหนายกบ้างบางสมัย ส่วนการปกครองแบบจตุสดมภ์ยังคงตามเดิมไม่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างใด

ส่วนการปกครองส่วนภูมิภาค เมืองหลวงดูแลหัวเมืองชั้นในโดยตรง เพราะเอาเข้ามารวมไว้เป็นเขตราชธานี จัดเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางดำรงตำแหน่งเป็นรั้ง มีคณะกรมการเมืองเป็นผู้ช่วย

หัวเมืองชั้นนอก เอก, โท, ตรี พระมหากษัตริย์แต่งตั้งเชื้อพระวงศ์หรือขุนนางผู้ใหญ่เป็นผู้ว่าราชการเมือง มีอำนาจสิทธิขาดในการปกครอง

---

[1] กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดาร เล่ม 14 (ภาคที่ 22 – 25) หน้า 129

มีกรมการเมือง พนักงาน ปกครองแบบจตุสดมภ์ เหมือนเมืองหลวงส่วนเมืองประเทศราชปกครองกันเอง แต่ต้องส่งบรรณาการและส่งกองทัพมาช่วยเวลามีศึกสงคราม และถ้าเปลี่ยนแปลงการปกครอง

สรุปในปัญหาที่ว่าพระเจ้าอู่ทองเป็นกษัตริย์หรือสมมุติราชาธิราชอย่างแท้จริง กษัตริย์ก็ย่อมจะเป็นสมมุติเทพอย่างเต็มที่ได้รับ อิทธิพลโดยตรงจากลัทธิเทวราช ซึ่งจะยกย่องกษัตริย์ให้เป็นที่เคารพนับถือมาก ๆ และมีคำว่าพระราชบาทว่า "ดุจเกศพระรามาธิบดีศรีสินทรบรมมหาจักรพรรดิศรีราชาธิราช" หมายความว่าพระองค์ทรงมีอำนาจเหนือกว่าราชาทั้งหลาย ความรู้สึกห่างเหินระหว่างราษฎรและผู้ปกครองจึงมีมากกว่าสมัยสุโขทัย แสดงให้เห็นอิทธิพลของขอมอย่างเห็นได้ชัดและในสมัยพระเจ้าอู่ทองลักษณะการปกครองก็ยังดำเนินการตามแบบสุโขทัยในเรื่องของอำนาจผู้นำ ซึ่งในสมัยอยุธยามีมาก ฉะนั้นถ้าจะพิจารณาดูสาเหตุของการที่พระเจ้าอู่ทองทรงสร้างพระราชอำนาจให้แก่ตนเองเป็นกษัตริย์ที่ยิ่งใหญ่เป็นสมมุติเทพที่มีอำนาจอย่างล้นพ้นก็จะมองเห็นได้ว่า ในช่วงที่พระเจ้าอู่ทองสถาปนากรุงศรีอยุธยา เป็นระยะเวลาที่ทางกรุงสุโขทัยเริ่มเสื่อมอำนาจลง พระเจ้าอู่ทองคิดตั้งตัวเป็นอิสระไม่ขึ้นกับสุโขทัย จึงพยายามสร้างอำนาจให้กับตนเองเพื่อรักษาอำนาจไว้ให้ได้อย่างมั่นคงและมีประสิทธิภาพ ฉะนั้นวาทุฮาการเบื้องต้นที่สำคัญของพระเจ้าอู่ทอง คือ พยายามควบคุมกำลังคน จะเห็นได้ว่า พระเจ้าอู่ทองรับอิทธิพลจากขอมมาใช้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะทำให้คนจงรักภักดี และเห็นว่ากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจศักดิ์สิทธิ์ มีบุญญาธิการบารมีมากมาย ซึ่งคนธรรมดาไม่อาจที่จะมีได้ ดังจะเห็นได้ว่าในการที่พระเจ้าอู่ทองจะสถาปนากรุงศรีอยุธยา จะสำรวจภูมิประเทศให้ขุนนางตรวจสำรวจในราชซึ่งปรากฏว่า พระเจ้าอู่ทองเป็นผู้มีบุญญาธิการกลับชาติมาเกิดเป็นกษัตริย์ในชาตินี้ สร้างบ้านเมืองที่ทางไสน แล้วประกาศให้ประชาชนทราบ

อันนี้แสดงให้เห็นว่า อาจจะเป็นไปได้ที่พระเจ้าอู่ทองพยายามสร้างอำนาจแก่ตนเอง หรือ ขุนนางเป็นผู้สร้างอำนาจให้ประชาชนมองเห็นว่ากษัตริย์เป็นผู้มีบุญญาบารมีมากมาย เพราะฉะนั้นความคิดแบบสมมุติเทวราช ซึ่งพระเจ้าอู่ทองยอมรับมาใช้อย่างเต็มที่ ก็อาจจะเป็นด้วยสาเหตุของการสร้างอำนาจของพระองค์ให้มั่นคงและสามารถตั้งตัว

เป็นใหญ่ได้ดีกว่าอาณาจักรอิสระอื่น ๆ เพราะในช่วงที่พระเจ้าอู่ทองสถาปนาอยุธยาเป็นอิสระ ก็ยังมีอาณาจักรไทยอื่น ๆ ที่ยังเป็นอิสระอยู่และพยายามจะตั้งตนเป็นใหญ่เช่นกัน เช่น เชียงใหม่ ลานช้าง เป็นต้น และเมื่อสุโขทัยเสื่อม เมืองขึ้นต่าง ๆ ของสุโขทัยก็เริ่มจะตั้งตนเป็นอิสระบ้าง ทำให้พระเจ้าอยู่หองมั่นใจได้ว่า พระองค์คงจะมีอำนาจพอที่ประชาชนจะมองเห็นว่าพระองค์เป็นผู้นำที่ดีและเข้มแข็งต่อไป เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่านโยบายการใช้ลัทธิเทวราชก็สามารถจะรวมกำลังคนไว้ได้ประการหนึ่ง สรุปการที่พระเจ้าอู่ทองรับทฤษฎีสมมติเทพของขอม ก่อให้เกิดอำนาจมั่งคั่งและประสิทธิภาพจนอยุธยาสามารถทำงานใหญ่ได้สำเร็จ เช่น ปราบขอม ปราบสุโขทัย

ถ้าพิจารณาดูจากวรรณคดีที่แต่งขึ้นในสมัยพระเจ้าอู่ทองนี้ คือ ลิลิตโองการแช่งน้ำ ทำให้เราคิดได้ว่าเมื่อเริ่มสมัยกรุงศรีอยุธยา ย่อมเป็นสมัยหัวเลี้ยวหัวต่อ ซึ่งพระเจ้าอู่ทองจำเป็นต้องหาคนที่จงรักภักดี ซื่อสัตย์สุจริตต่อพระองค์และไว้วางใจได้ "โองการแช่งน้ำ" นี้เป็นวรรณคดีที่มีลิทธิพลอย่างยิ่งเหนือนจิตใจของประชาชนในการปกครอง เนื่องจากว่าประชาชนมีความเชื่อในเรื่องนรก สวรรค์ อยู่แล้ว

ถ้าพิจารณาดูเนื้อความในลิลิตโองการแช่งน้ำแล้วจะเป็นการอ้าง พระพุทธ พระธรรม พระสงฆ์ และเทพยดา เจ้า ป่า เจ้าเขา เจ้าน้ำ เจ้าดิน เป็นต้น ให้ช่วยลงโทษผู้ไม่ซื่อสัตย์ ผู้คิดทรยศและขอให้ถูกผีปีศาจกำจัด "ผู้บดีบซื่อ ชื่อใครใจคดบถแก่เจ้า ผู้ผ่านเกล้าอยุธยา สมเด็จพระรามาธิบดีศรีทรมหาจักรพรรดิศรราชาธิราชท่าน มีอำนาจมีบุญคุณอเนกา" แล้วสาปแช่งว่า "ตนทั้งหลายมาเพื่อจะทำขบถ ทรยศแก่เจ้าตน จงเทพยดาฝูงนี้ให้ตายสมมวัน อย่าให้ทันในสามเดือน อย่าให้เคลื่อนในสามปี อย่างให้มีสุขสวัสดีใด" ทั้งยังสาปแช่งขอให้ "จงเข้ารับเสือหักหมีแรดถวักแสนงขนาย หอกปืนหลายปักครอบ ใครต้องจอบต้องตาย งูเงี้ยวพิษมีทั้งหลายลุ่มฟ้าตายตกหน้ายังดิน [1] และกล่าวคำอวยพรแก่ผู้ตั้งอยู่ในความจงรักภักดี ซื่อสัตย์สุจริต เช่นความว่า ขอให้มีอำนาจมาก

---

[1] ธนิต อยู่โพธิ์ "ลิลิตโองการแช่งน้ำวรรณคดีรัฐประศาสโนบาย สมัยต้นกรุงอยุธยา" อนุสรณ์สมเด็จพระเจ้าอู่ทองรามาธิบดีศรีสินทรบรมบพิตรพระพุทธเจ้าอยู่หัว หน้า 157

ขอให้เทพยดาอำนวยความสำเร็จ ขอให้กษัตริย์ประทานยศและอมงค์นางให้ ขอให้มีบุญหนักศักดิ์ใหญ่แพร่หลายเป็นมิ่งขวัญเมือง ขอให้บริบูรณ์มั่งคั่งด้วยควายทอง มีช้างม้าวัวควายเพิ่มพูน สมบูรณ์แก้ว แหวนเงินทอง เป็นต้น จบลงด้วยคำถวายพระพรว่า "ขยายขจรเอนกบุญ สมเด็จพระราชาธิบดีศรีสินทรบรมมหาจักรพรรดิศรราชเรื่อยช้าสุขผ่านฟ้าเบิก สมบูรณ์ พ่อสมบูรณ์" พิธีนี้เรียกว่าพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัจจา เป็นการพิสูจน์ความจงรักภักดีของเหล่าข้าราชการซึ่งมีต่อกษัตริย์เป็นพิธีที่กฎหมายบังคับกำหนดไว้ในกฎมณเฑียรบาล วางโทษไว้ว่าผู้ใดขาดคือน้ำพิพัฒน์สัจจาคือว่าเป็นขบถโทษถึงตาย เว้นแต่ป่วยไข้ [1]

จะเห็นได้ว่าวรรณคดีเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นการปกครองที่ได้รับอิทธิพลจากขอมอย่างชัดเจนยิ่งขึ้นและเป็นพิธีที่ปฏิบัติกันเรื่อยมา เป็นการคุมกำลังคนไม่ให้ทรยศ ซึ่งจะทำให้คุมได้ง่ายขึ้น การสาปแช่งต่าง ๆ ชี้ให้เห็นว่า การทรยศต่อกษัตริย์จะได้รับการลงโทษอย่างหนักทั้งในความคิดและในทางปฏิบัติคือ กษัตริย์จะถือว่าเป็นขบถลงโทษถึงตาย ฉะนั้นการปกครองสมัยนี้มุ่งให้คนกลัวและเชื่อฟังผิดกับสมัยสุโขทัยมุ่งให้คนรักและร่วมมือ เท่ากับเป็นการควบคุมจิตใจประชาชนไว้

ถ้าพิจารณาการปกครองส่วนภูมิภาคแล้วจะเห็นได้ว่ากษัตริย์อู่ทองยังใช้แบบสุโขทัยอยู่ คือ ยังมีเมืองลูกหลวง 4 ทิศ เป็นเมืองหน้าด่านสำหรับราชธานี แต่จะเห็นว่าเบื้องหลังการมีเมืองลูกหลวงต่างกัน สำหรับสุโขทัยเมืองลูกหลวงจะเป็นเมืองหน้าด่านป้องกันข้าศึกจากขอม และลานนา ส่วนอยุธยานั้นกษัตริย์ทรงดำเนินนโยบายส่งขุนหลวงพะงั่วไปครองสุพรรณบุรี (อู่ทอง) อาณาจักรนี้กล่าวกันโดยทั่วไปแล้วก็กินอาณาเขตกว้างขวาง กินไปใกล้นครศรีธรรมราช เมื่อรวบรัด อู่ทองเข้าไว้ได้ก็หมายความว่าแคว้นต่าง ๆ ที่รวมอยู่ในอาณาจักรนี้เข้ารวมอยู่ในกรุงศรีอยุธยาด้วย ส่วนนโยบายทางหัวเมืองเหนือส่งพระราเมศวรไปครองลพบุรี เพื่อยันทัพฝ่ายเหนือไว้ เพราะฉะนั้นจะเห็นว่าการที่พระเจ้าอู่ทองยังยอมรับนโยบายการปกครองส่วนภูมิภาคของสุโขทัยมาบ้างก็เพื่อเป็นประโยชน์แก่อาณาจักรอยุธยาเอง ซึ่งกำลังตั้งตัวขึ้นใหม่ แต่พระเจ้าอู่ทองมีนโยบายนอกเหนือไปจาก

---

[1] ค. หน้า 158

สมัยสุโขทัยด้วยคือ การส่งขุนหลวงพะงั่วไปครอง เป็นการขยายอาณาเขตเพื่อคุมกำลังคน ให้กว้างขวางออกไปอีกเป็นการสร้างอำนาจยิ่งขึ้น และอาณาจักรอยุธยาในสมัยนี้ก็กว้างขวางขึ้นกว่าในสมัยสุโขทัย ฉะนั้นการคุมกำลังคนเพื่อป้องกันก็จำเป็นอย่างยิ่ง รัฐบาลก็จำเป็นต้องปกครองอย่างเคร่งครัด เพื่อไม่ให้หัวเมืองต่าง ๆ แข็งข้อหรือหันไปสวามิภักดิ์กับผู้อื่น จะเห็นได้ว่ามีการกำหนดให้ราษฎรต้องขึ้นสังกัดมีเจ้านายควบคุม และทุกคนจะต้องเป็นทหาร ซึ่งกรณีนี้เหมือนกับสุโขทัยแต่เราจะสังเกตเห็นได้ว่าสมัยสุโขทัยควบคุมกำลังไม่เคร่งครัด แต่มิได้หมายความว่าสุโขทัยจะปล่อยให้คนของตนไปไหนก็ได้ แต่จะเป็นนโยบายเสรีเพื่อดึงดูดคนให้ขึ้นกับตน สมัยอยุธยาจำเป็นต้องหามาตรการในการที่จะปกครองราษฎร ให้รวมกันอยู่อย่างมั่นคง ซึ่งพระเจ้าอู่ทองได้ยอมรับหลักการสมมติเทพเพื่อให้คนเห็นความศักดิ์สิทธิ์และจงรักภักดีมากยิ่งขึ้น ประกอบกับพระเจ้าอู่ทองมีความสามารถจะยังใช้นโยบายหยั่งเชิงสุโขทัยโดยยกทัพไปตีชัยนาท พญาลิไทขอคือก็ยอมคนให้ ทางสุโขทัยจึงยังมิได้มารุกรานอยุธยา ทำให้คนยอมอยู่ใต้ปกครองพระเจ้าอู่ทอง แม้ว่าจะเป็นการปกครองที่เคร่งครัดกว่าทางสุโขทัยก็ตาม ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อพระเจ้าอู่ทองประกาศอิสรภาพแล้ว พวกเจ้าเมืองทางใต้ตั้งแต่เมืองสวรรค์ลงมาอ่อนน้อม เป็นพรรคพวกพระเจ้าอู่ทองหมดทุกเมือง ทำให้พระเจ้าอู่ทองมีกำลังมากขึ้น[1]

จะเห็นได้ว่า ดินแดนที่ตั้งเป็นอาณาจักรกรุงศรีอยุธยานี้เป็นดินแดนที่ขอมเคยปกครองมาก่อน ดังนั้น เมื่อไทยมาตั้งภูมิลำเนาอยู่ในดินแดนนี้จึงได้รับเอาประเพณีต่าง ๆ ของขอมมาใช้ อาจเป็นเพราะให้ต้องด้วยความเคยชินของประชาชนอยู่ใต้ปกครอง เพราะประชาชนแถบนั้นเคยชินต่อการปกครองของขอม จึงจำเป็นต้องใช้ตามอย่างที่ขอมเคยใช้ และข้าราชการผู้บริหารกลไกรการปกครองก็เป็นคนทางฝ่ายใต้ ซึ่งเคยชินต่อประเพณีการปกครองแบบนี้อยู่แล้ว ไม่จำเป็นจะต้องฝึกใหม่ พอเริ่มงานก็สามารถหาคนใช้ได้ทันที เพราะใช้ตามแบบวิธีที่เคยมานั้นเอง แม้ว่าอาจจะมีความคิดเปลี่ยนแปลงปรับปรุงบ้าง ก็ยากที่จะทำได้ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นนั้น[2] ความจำเป็นที่จะต้องใช้แบบเคยชินจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้

---

[1] กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดาร เล่ม 14 (ภาค 22 – 25) หน้า 92

[2] กระทรวงมหาดไทย ประวัติมหาดไทย ภาค 2 เล่ม 1 หน้า 215

เพื่อความเรียบร้อยและความสงบของประชาชนภายใต้การปกครอง

ก่อนพระเจ้าอู่ทองจะประกาศอิสรภาพ ได้ดำเนินการทางการทูตติดต่อกับขอม เป็นทางลับ [1] เพื่อให้ขอมรวมมือด้วย และขอมก็เป็นศัตรูกับสุโขทัยซึ่งขอมมีความคิดว่า สุโขทัยมาแย่งชิงความเป็นใหญ่เหนือแคว้นสุวรรณภูมิไปจากขอม จึงมีความคิดล้มล้างสุโขทัย อยู่ทุกขณะ ด้วยประโยชน์ดังกล่าวนี้พระเจ้าอู่ทองจะใช้ขอมเป็นกำลังสนับสนุนตนจึงจำเป็น ที่จะต้องมีหลักการปกครองอย่างเกี่ยวกับขอมด้วย จึงจะถูกกับใจอย่างสนิท หลักฐานที่แสดง ว่าพระเจ้าอู่ทองจะต้องเป็นไมตรีกับขอมคือ ในพระราชพงศาวดารกล่าวไว้ว่า "แล้วให้ ขึ้นไปเจริญสมเด็จพระเจ้าลูกเธอพระราเมศวร ลงมาแต่เมืองลพบุรี ทรงพระกรุณาตรัสว่า ขอมแปรพักตร์ จะให้ออกไปทำการปราบปรามเสีย [2] แสดงให้เห็นว่า ขอมต้องเป็นไมตรี กับอยุธยา แล้วภายหลังเปลี่ยนใจมาเป็นศัตรูกับอยุธยา จึงเรียกว่า ขอมแปรพักตร์

สรุปแล้วจะเห็นได้ว่าพระเจ้าอู่ทองทรงเห็นว่าการปกครองแบบจตุสดมภ์ เหมาะสมกับสถานการณ์ที่กรุงศรีอยุธยาเผชิญอยู่ขณะนั้น อยุธยาทั้งตัวเกาะเป็นเอิสระจึงเป็นการ ทำทายอำนาจของสุโขทัยอย่างมากฉะนั้นพระเจ้าอู่ทองจำเป็นต้องอาศัยกำลังและใช้ความ เด็ดขาด หากคิดจะปรับปรุงการปกครองเป็นอย่างอื่นเสียก็จะเกิดความยุ่งยากแก่การ ปกครองและอาจจะไม่มีเวลามาทำงานอื่นต่อไป

ถ้าเราจะมาพิจารณาในด้านเศรษฐกิจของอยุธยาขณะนั้น จะเห็นได้ว่าในบริเวณ ที่เป็นที่เป็นที่ตั้งของอยุธยา เป็นเมืองที่อุดมสมบูรณ์บริเวณรอบ ๆ อยุธยาก็เป็นที่ราบลุ่มเหมาะ แก่การเพาะปลูกในน้ำก็มีสัตว์น้ำอุดม ทำให้พระเจ้าอู่ทองได้ทำนุบำรุงกิจการเป็นไปอย่างเจริญรุ่งเรือง นอกจากนี้ การเศรษฐกิจที่สำคัญของอยุธยาคือ การค้าขายยิ่งเจริญรุ่งเรือง เนื่องจาก อยุธยาเป็นศูนย์กลางทั้งการค้าขายภายในและต่างประเทศเพราะเป็นที่แม่น้ำใหญ่ไหลผ่าน

---

[1] กรมศิลปากร พระนิพนธ์สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เรื่องพระร่วง หน้า 19

[2] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 1 หน้า 99

และคุมสายน้ำที่ผ่านไปยังสุโขทัย การค้างพระการค้ากับต่างประเทศอยุธยาก็จะทราบเรื่องของสุโขทัย และสุโขทัยเวงก็เสียหัวเมืองบูรณซึ่งสำคัญทางเศรษฐกิจทำให้สุโขทัยต้องอาศัยอยุธยาเป็นเส้นทางค้าขายด้วย ฉะนั้นจะเห็นว่า เศรษฐกิจอยุธยาจะเจริญรุ่งเรืองอยู่มากที่เดียว ซึ่งดูแลเกี่ยวกับการทำไร่ทำนาของราษฎรและเศรษฐกิจของชาติก็พอจะเห็นได้ว่า พระเจ้าอู่ทองได้หาทางเพื่อจะควบคุมเศรษฐกิจไว้ โดยมีหน่วยรับผิดชอบเกี่ยวกับทางนี้โดยตรง ซึ่งปัจจัยทางเศรษฐกิจก็จะเป็นพื้นฐานของความมั่นคงปลอดภัยของประเทศและด้านอื่นด้วย ซึ่งพระเจ้าอู่ทองก็คงจะมองเห็นข้อนี้ จึงยอมรับการปกครองของขอมไว้อย่างเต็มที่

การเก็บหางข้าวขึ้นฉางหลาง ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมนา ซึ่งเป็นเสบียงไว้ในยามสงครามก็แสดงให้เห็นว่าเศรษฐกิจยังยึดมั่นต่อการเมืองและการป้องกันประเทศซึ่งพระเจ้าอู่ทองก็ตระหนักดีจึงมีหน่วยงานรับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจโดยตรง

ที่กล่าวมาก็เป็นอิทธิพลที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงลักษณะการปกครองโดยเฉพาะสมัยพระเจ้าอู่ทอง เป็นการผสมผสานระหว่างไทย (สุโขทัย) กับขอม แสดงให้เห็นว่าวัฒนธรรมและอิทธิพลของขอมเรื่องมูลมากในระยะนั้น ก็จำเป็นที่วัฒนธรรมขอมจะต้องเผยแพร่เข้ามา โดยที่เราหลีกเลี่ยงไม่ได้

ผลสะท้อนจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

สมัยพระราเมศวรครั้งที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง)

ดังจะเห็นได้ว่าการปกครองในสมัยพระเจ้าอู่ทองที่ทรงปรับปรุงนั้น เป็นการผสมผสานระหว่างการปกครองของสุโขทัยและของขอมรวมกัน ประเด็นสำคัญที่ทรงปรับปรุง คือ ต้องการควบคุมกำลังพล ดังได้กล่าวมาแล้ว ฉะนั้นผลสะท้อนของการเปลี่ยนแปลงจึงมีทั้งผลดีและผลเสีย

ผลดีของการปกครอง

เมื่อพระเจ้าอู่ทองต้องการควบคุมกำลังพล การปกครองที่ทรงทำให้เข้มแข็งเด็ดขาดมากกว่าสมัยสุโขทัยนั้นก็ส่งผลให้พระองค์สามารถควบคุมกำลังพลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มากกว่าเดิม ซึ่งกำลังพลในการก่อสร้างป้อมปราการหรืออื่น ๆ การใช้กำลังคนในการสงครามหรือเพื่อประโยชน์ออาณาจักรนั้น ๆ ฉะนั้นการที่อยุธยาเริ่มควบคุมคนได้อย่างเคร่งครัดประกอบกับระยะนั้นอยุธยากำลังจะตั้งตัว จึงเป็นการง่ายต่อการสถาปนาอาณาจักรอยุธยาให้ยิ่งใหญ่ต่อไป

นอกจากนี้ทางด้านเศรษฐกิจก็ยังส่งเสริมให้พระเจ้าอู่ทองต้องยอมรับการปกครองมาจากขอม เช่น มีขุนนางตำแหน่ง "กลัง" และ "นา" ดังได้กล่าวไปแล้วเช่นกัน ก็น่าจะคิดได้ว่า พระเจ้าอู่ทองต้องการสร้างฐานะอำนาจของอยุธยาให้มั่นคงโดยอาศัยเศรษฐกิจที่ได้เปรียบเป็นพื้นฐานของอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจจะมีผลส่งเสริมด้านการเมืองได้เช่นกัน เพราะปัญหาเศรษฐกิจย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะและนโยบายทางการเมืองของรัฐนั้น ๆ ด้วย ฉะนั้น ผลดีทางด้านเศรษฐกิจคือการสามารถควบคุมเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งจะทำให้บ้านเมืองเจริญตามไปด้วย

เพราะฉะนั้นเมื่อเทียบกับอาณาจักรอื่น ๆ ที่เป็นอิสระในช่วงเดียวกับที่อยุธยาเป็นอิสระกำลังมีอำนาจ และด้วยเหตุผลต่าง ๆ อีกหลายประการทั้งในเรื่องการปกครองเศรษฐกิจ สังคมและลักษณะที่ตั้งของอยุธยาประกอบแล้วทำให้การปกครองที่เคร่งครัดของอยุธยาส่งเสริมให้อยุธยาสามารถตั้งตัวได้ดีกว่าอาณาจักร ๆ และกลายเป็นศูนย์ของโลกคนไทยตอมาเป็นเวลาถึง 417 ปี

ถ้าพิจารณาดูแล้วจะเห็นว่า การที่พระเจ้าอู่ทองทรงปรับปรุงการปกครองในสมัยนั้นซึ่งเป็นการเหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้นเป็นอย่างดี ซึ่งเป็นผลให้ประชาชนสามารถอยู่รวมกันได้อย่างสงบสุขเพราะถ้าพระเจ้าอู่ทองไม่ยอมรับการปกครองของขอมซึ่งประชาชนแถบนั้นเคยชินมาแล้ว ก็ย่อมจะมีอุปสรรคมากมาย เช่น ในเรื่องของการขัดแย้งเพราะต้องไม่มีผู้ไม่พอใจอย่างแน่นอน และคงจะปรับตัวไม่ทันต่อสิ่งใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงอย่างกระทันหัน หรือสาจะกล่าวว่า ทำไมกษัตริย์อู่ทองไม่รับเอาการปกครองสมัยสุโขทัยมาทั้งหมด อันนี้ถ้าดูให้ดีแล้วจะเห็นว่า ถ้าทำเช่นนั้นอยุธยาก็คงจะเสียศักดิ์ศรีมิใช่น้อย เพราะสุโขทัยช่วงนั้นอ่อนแอลงมาก อยุธยาประกาศเป็นอิสระจากสุโขทัย ก็ย่อมมีผลทางการปกครองอาจทำให้ประชาชนมองเห็นพระเจ้าอู่ทองไม่เข้มแข็งหรือมีศักดิ์ศรีก็พอได้

ฉะนั้นการที่พระเจ้าอู่ทองทรงปรับปรุงการปกครอง เป็นการรักษาเสถียรภาพของบ้านเมืองไว้ได้โดยเรียบร้อย และสามารถทำให้สุโขทัยยอมรับฐานะใหม่เท่าเทียมกันคือ เป็นอิสรภาพโดยสมบูรณ์ทั้งกิจการภายในและภายนอกประเทศ

นอกจากนี้การที่อยุธยามีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองทำให้ขยายอาณาเขตขยายอิทธิพลออกไป ดังจะเห็นได้จากเมื่อพระเจ้าอู่ทองประกาศอิสรภาพ หัวเมืองอื่นข้างเคียงฝ่ายใต้ เช่น เมืองนครสวรรค์ ราชบุรี เพชรบุรี ฯลฯ ก็ยอมออนน้อมต่อสมเด็จพระรามาธิบดีอู่ทองทั้งสิ้น [1] และยังได้ไทยวาย ตะนาวศรี ซึ่งตั้งตัวเป็นอิสระจากสุโขทัย สรุปแล้ว นอกจากนี้พระเจ้าอู่ทองจะได้กำลังพลและขยายอิทธิพลได้ ยังส่งผลให้พระเจ้าอู่ทองสามารถป้องกันตัวเองจากศัตรูได้อีกด้วย ผลดีอีกประการหนึ่งคือในกรณีของการมีเมืองลูกหลวง แม้การปกครองแบบเมืองลูกหลวงนี้จะเลียนแบบจากสุโขทัยก็ตาม แต่การที่ในสมัยนี้ได้มีการผสมผสานระหว่างอิทธิพลของสุโขทัยแน่นอน (สุโขทัยปกครองในลักษณะบิดาปกครองบุตรก็คงจะไม่เข้มแข็งกับราษฎรมากนัก) และเมืองลูกหลวงซึ่งถือว่าเป็นเมืองหน้าด่านของราชธานี การที่กษัตริย์อู่ทองใช้นโยบายโดยส่งพระราเมศวร โอรส และขุนหลวงพะงั่ว ที่เขย ไปครองลพบุรีและสุพรรณบุรีตามลำดับ ก่อให้เกิดผลดีในแง่ของ "การเป็นเมืองลูกหลวงนั้นจะต้องเป็นเมืองใหญ่ มีปราการล้อมรอบ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการป้องกันข้าศึกศัตรู การเศรษฐกิจและคมนาคมของท้องถิ่น [2] ฉะนั้นการเป็นเมืองลูกหลวงจึงทำให้เป็นเมืองด่านกลายป้องกันข้าศึกถ้าข้าศึกจะบุกเข้ามาได้ถึงราชธานี และเมืองลูกหลวงยังมีอำนาจในการปกครองอย่างมีอิสระ สามารถผูกพันกับแคว้นอื่น ๆ ได้อีก และเจ้าเมืองลูกหลวงก็มักเป็นพระญาติพระวงศ์ของกษัตริย์ที่อยุธยาออกไปปกครอง

---

[1] ชนิต อยู่โพธิ์ "ลิลิตโองการแช่งน้ำ วรรณคดีรัฐศาสตร์โบราณยุคต้นกรุงศรีอยุธยา" อนุสรณ์สมเด็จพระเจ้าอู่ทองรามาธิบดีศรีสินทรบรมบพิตรพระพุทธเจ้าอยู่หัว, 2513 หน้า 151

[2] ศรีศักร วัลลิโภดม, "เมืองลูกหลวงกับการปกครองไทยโบราณ" วารสารอรรถศาสตร์ ปีที่ 4 เล่มที่ 3 กุมภาพันธ์ – พฤษภาคม 2518, หน้า 79

ฉะนั้นจึงส่งผลดีในแง่ของการแบ่งเบาภาระหน้าที่จากราชธานีไปได้บ้างและยังเท่ากับเป็นการขยายอาณาเขตของการเป็นเมืองออกไปได้เพราะเมืองลูกหลวงสามารถผูกมิตรกับเมืองอื่น ๆ ได้อีก เท่ากับได้พันธมิตรไว้ช่วยเหลือในการสงคราม นอกจากนี้ยังทำให้เมืองเหล่านี้ไม่คิดขบถได้ด้วย เพราะการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งญาติสนิทไว้ไว้ได้ ทำให้เกิดความสัมพันธ์ในแบบผู้มีอุปการคุณกับผู้ให้อุปถัมภ์ ทำให้เจ้าเมืองลูกหลวงจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ นอกจากนี้เขตของแคว้นออกไป [1]

ผลเสียของการปกครอง

เมื่อมีผลดีย่อมมีผลเสียเป็นธรรมดา แม้ว่าการปกครองในสมัยนี้จะเข้มแข็งเด็ดขาดพยายามทำให้จงรักภักดี ซึ่งก็ได้ผล เพราะการใช้อำนาจย่อมทำให้คนหวั่นเกรง แต่ถ้าผู้ใช้อำนาจนั้นกระทำไปอย่างไม่ถูกต้องแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ประชาชนอย่างแน่นอน ย่อมก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้าน แม้จะไม่ปรากฏในสมัยผู้ใช้อำนาจยังคงอำนาจอยู่ ก็จะเกิดตามมาภายหลัง เพราะเมื่อผู้ใช้อำนาจสิ้นอำนาจลงแล้ว จะส่งผลให้ผู้ใช้อำนาจนั้นต่อมา แต่ในช่วงนี้ยังไม่ปรากฏปฏิกิริยาต่อต้านอย่างใดจากประชาชน อาจเป็นเพราะการใช้อำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์ปิดปากประชาชนไว้อย่างดี และการที่กษัตริย์เป็นสมมติเทวราชทำให้ประชาชนไม่กล้าวิจารณ์หรือแสดงอำนาจอะไร เพราะกษัตริย์เป็นทั้งเจ้าเหนือหัวและเจ้าชีวิตด้วย ผู้ที่จะทำให้สามารถเป็นพวกขุนนางราชวงศ์เท่านั้น

✓ นอกจากนี้การที่ปล่อยให้เจ้าเมืองลูกหลวงมีอิสระในการปกครองตนเองก็ทำให้เป็นผลเสียเพราะอาจจะสร้างอำนาจให้กับตนเองอย่างมากมายได้อย่างสบาย และการที่ส่งพระญาติพระวงศ์ไปปกครองนั้นก็เป็นผลดีในเรื่องของความจงรักภักดีต่อกษัตริย์ แต่มีข้อเสียบ้างคือเมื่อสิ้นรัชการของกษัตริย์ที่ราชธานีล่ม ความจงรักภักดีและความผูกพันในฐานะผู้เป็นอุปการะคุณก็หมดไปด้วย พระมหากษัตริย์องค์ใหม่ อาจเป็นเพียงญาติที่มีอายุรุ่นเดียวกับเจ้าเมืองลูกหลวง ทำให้ความเกรงใจหรือความนับถือน้อยลง หรือกษัตริย์องค์ใหม่อาจส่งพระญาติวงศ์ที่สนิทเป็นพวกมาปกครองเมืองลูกหลวงแทนเจ้าเมืององค์เก่าได้

---

[1] ก. หน้า 88

เพราะฉะนั้นเจ้าเมืองลูกหลวงจึงเกิดความไม่แน่นอนใจ มักจะสะสมกำลังผู้คนและสร้างไมตรีกับเมืองอื่น ๆ ทำการแข็งข้อเป็นอิสระไม่ขึ้นกับเมืองหลวง หรืออาจจะเห็นว่ากษัตริย์องค์ใหม่ก็เกรงเป็นเจ้าเมืองลูกหลวงมากกว่าเช่นเกี่ยวกับคน ก็อาจจะรวบรวมพลมาแย่งชิงราชสมบัติ[1] ดังเช่น เมื่อสิ้นรัชกาลพระเจ้าอู่ทอง ขุนหลวงพะงั่ว ยกทัพจากสุพรรณบุรีแย่งราชสมบัติจากพระราเมศวร และสิ้นรัชกาลขุนหลวงพะงั่ว พระราเมศวรยกทัพมาแย่งราชสมบัติจากพระเจ้าทองลัน เป็นต้น

นอกจากนี้ในกรณีที่เจ้าเมืองลูกหลวงเกี่ยวดองเป็นญาติกับเจ้าเมืองในแคว้นชั้นอาจนำเอาเมืองลูกหลวงไปขึ้นกับแคว้นนั้นได้ หรือเมืองลูกหลวงหลาย ๆ เมืองรวมตัวกันตั้งเป็นแคว้นใหม่ได้ เนื่องจากผลเสียมีมาก ทำให้พระบรมไตรโลกนาถทรงเห็นข้อบกพร่องจึงให้ยกเลิกเมืองลูกหลวงเสีย เป็นการดึงอำนาจการปกครองมาไว้ที่กษัตริย์ที่เมืองหลวง และให้ขุนนางบริหารแทน ซึ่งเป็นผลให้เกิดการแน่นอนในการปกครองอาณาเขตตามมา

เมื่อกล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าในช่วงสมัยพระราชาธิบดีที่ 1 ผลสะท้อนมักจะเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย จึงกล่าวได้ว่า การปกครองในสมัยพระเจ้าอู่ทอง เหมาะสมกับสภาพการณ์ของอยุธยาในช่วงนั้นมาก

✓ <u>อิทธิพลเบื้องหลังการปรับปรุงการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและผลสะท้อน</u>

การปรับปรุงการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เป็นการปรับปรุงครั้งยิ่งใหญ่ของสมัยกรุงศรีอยุธยา และใช้เป็นแบบฉบับของการปกครองมาตลอดสมัยอยุธยา ถึงจะมีการปรับปรุงการปกครองบ้างในรัชกาลหลัง ๆ ก็เปลี่ยนแปลงแต่หลักการย่อย ๆ แต่ยังคงรูปแบบของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

<u>ปัจจัยสำคัญสำคัญที่เป็นสาเหตุให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงปรับปรุงการปกครอง</u> อย่างที่ไม่เคยมีใครทำมาก่อน พอจะสรุปสาเหตุได้ 3 ประเด็น คือ

---

[1] ศรีศักดิ์ วัลลิโภดม "เมืองลูกหลวงกับการปกครองไทยโบราณ" <u>วารสารธรรมศาสตร์</u> ปีที่ 4 เล่ม 3 กุมภาพันธ์ – พฤษภาคม 2518 หน้า 82

ทางด้านการปกครอง เนื่องจากสมัยนี้สามารถรวมวงศ์สุโขทัยและสุพรรณบุรีได้สำเร็จ เพราะสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเป็นเชื้อสายของทั้ง 2 วงศ์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้อาณาเขตของกรุงศรีอยุธยากว้างขวางขึ้น มีราษฎรเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการปกครองแบบจตุสดมภ์ที่ใช้มาตั้งแต่สมัยพระเจ้าอู่ทอง จึงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ไม่สามารถปกครองได้รัดกุมและทั่วถึง ซึ่งเป็นสาเหตุให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงปรับปรุงการปกครอง โดยรวบอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางให้มากที่สุด. โดยแบ่งการปกครองเป็น 3 ส่วน คือ การปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น โดยเฉพาะการปกครองส่วนกลาง ทรงแยกการทหารออกจากพลเรือน ซึ่งแต่เดิมหัวหน้าของเสนาบดีจตุสดมภ์ทั้งสี่ที่เรียกว่าเจ้าเสนาบดี ต้องทำหน้าที่เป็นหัวหน้าทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน จึงทรงแยกตำแหน่งเจ้าเสนาบดีออกเป็น 2 ตำแหน่ง เป็นฝ่ายทหารตำแหน่งหนึ่ง เรียกว่า สมุหกลาโหม และฝ่ายพลเรือน เรียกว่า สมุหนายก เพื่อให้การบริหารงานสะดวกขึ้น และที่สำคัญคือ ต้องการให้ทั้งสองฝ่ายถ่วงอำนาจกันเอง เป็นการลดอำนาจของเสนาบดี มีผลดีทางอ้อมคือทำให้ฐานะของกษัตริย์มั่นคงขึ้น ซึ่งปัญหาเจ้าเสนาบดีมีอำนาจมากเป็นที่หนักพระทัยของกษัตริย์กรุงศรีอยุธยามาตลอดเพราะเคยมีประวัติว่า ในปี พ.ศ. 1952 ในรัชกาลของพระรามราชาธิราช เจ้าเสนาบดีประพฤติตัวมิชอบ ทำให้ทรงพระพิโรธจะจับกุมตัวมาลงโทษ แต่เจ้าเสนาบดีกลับหนีออกจากเมืองไปทูลเชิญสมเด็จพระนครินทร์ให้มาชิงราชสมบัติได้สำเร็จ

ดังนั้นในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ จึงทรงลดอำนาจเจ้าเสนาบดีโดยการตั้งให้มี 2 ตำแหน่ง เพื่อถ่วงอำนาจกันและยังสามารถป้องกันการชิงราชสมบัติได้สำเร็จ เพราะต่างฝ่ายจะคุมอำนาจซึ่งกันและกัน ไม่ให้ใครมีอำนาจเหนือใคร นอกจากนี้ยังทรงเกรงว่าสมุหนายกและสมุหกลาโหมอาจจะร่วมมือกันโค่นล้มสถาบันกษัตริย์ได้ จึงทรงแก้ไขโดยการรวบรัดกองทหารบางเหล่าให้ขึ้นกับเจ้าพระยาธรรมาธิบดีเสนาบดีวัง[1] โดยกันให้พ้นจากอำนาจของทั้งสมุหนายกและสมุหกลาโหม เช่น ทหารรักษาพระองค์ ทหารรักษาพระราชมณเฑียร ทหารอาสาแม่นปืน กรมช้าง กรมม้า ฯลฯ

---

[1] กระทรวงมหาดไทย ประวัติมหาดไทย เล่ม 2 ตอน 1 หน้า 84

แสดงว่าในสมัยนี้การปรับปรุงการปกครองเพื่อมุ่งให้อำนาจส่วนใหญ่ในการบริหารประเทศอยู่ในมือของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว มิใช่อยู่ในมือเจ้าเสนาบดีอย่างแต่ก่อน ซึ่งจะสามารถแก้ปัญหาเรื่องข้าราชการที่มีอำนาจทางทหาร เข้าช่วงชิงราชบัลลังก์ได้ ส่วนการปกครองส่วนภูมิภาคแบบเก่าก็เป็นปัญหายุ่งยาก ก่อให้เกิดการช่วงชิงอำนาจในราชวงศ์ขึ้น เพราะเป็นระบบที่กษัตริย์ทรงกระจายอำนาจการปกครองให้แก่เจ้านายในราชวงศ์และขุนนางต่าง ๆ ปกครองเมืองขึ้นด่านสี่ทิศได้อย่างวิสระ เพราะทรงเห็นว่าเป็นพวกเดียวกันคงไม่ทรยศต่อสถาบันกษัตริย์ที่มีคุณ แต่มักเกิดปัญหาเมื่อสิ้นรัชกาลก็หมดความจงรักภักดีไปด้วย พวกเจ้าเมืองลูกหลวงมักจะไม่ยอมอ่อนน้อมต่อกษัตริย์องค์ใหม่ อาจเป็นเพราะว่าพระเจ้าแผ่นดินองค์ใหม่เคยเป็นคนรุ่นเดียวกันมาก่อนที่เคยปกครองเมืองลูกหลวงมาเช่นเดียวกัน หรือมีอายุน้อยกว่าก็เลยไม่เคารพ เป็นต้น และอาจก่อการกบฏช่วงชิงราชบัลลังก์ได้ทุกเวลาเมื่อมีโอกาส ทำให้ฐานะของกษัตริย์และราชบัลลังก์ไม่มั่นคง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเลิกระบบการปกครองโดยการส่งพระราชวงศ์ออกไปปกครองเมืองลูกหลวง แต่จะใช้ระบบขุนนางแทน โดยกษัตริย์จะแต่งตั้งผู้มีความสามารถและมีความจงรักภักดี ไปปกครองเมืองลูกหลวงแทน ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินจะเป็นผู้วางนโยบายการปกครอง และมีอำนาจสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียวทำให้เป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างแท้จริง เป็นการเสริมสร้างอำนาจของพระมหากษัตริย์มากยิ่งขึ้น [1]

ทั้ง 2 สาเหตุ เป็นปัญหาสำคัญของความยุ่งยากทางการปกครองที่เป็นปัจจัยสำคัญทำให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงปรับปรุงการปกครองเสียใหม่

ทางด้านการเมือง การที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงต้องการรวมสุโขทัยและหัวเมืองทางเหนือ ก็เพราะปัจจัยทางเศรษฐกิจในแง่ที่ว่า ทั้ง สุโขทัยและอยุธยามักมีปัญหาเรื่องการแย่งกำลังคน ซึ่งในสมัยนั้นกำลังคนเป็นทรัพยากรณ์ที่สำคัญในการพัฒนาประเทศเพราะมีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก อยุธยายังมีปัญหาเรื่องคนอพยพหนีไปอยู่สุโขทัยเพราะหนีทหาร ไม่อยากเข้าเวร เนื่องจากอยุธยามีระบบการควบคุมคนหรือ

---

[1] ศรีศักดิ์ วัลลิโภดม, "เมืองลูกหลวงกะบการปกครองไทยโบราณ" ล.ค. หน้า 86

ระบบไพร่เข้มงวด คนจึงไม่ค่อยพอใจ ดังนั้นเพื่อระงับกรณีพิพาทกับสุโขทัยด้วยเรื่องนี้ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงต้องการรวมหัวเมืองเหนือเข้าไว้ในอำนาจเพื่อความสงบสุขของประเทศและจำทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองด้วย การรวมหัวเมืองเหนือโดยเฉพาะเมืองที่อยู่ในอำนาจของราชวงศ์พระร่วง สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงดำเนินการโดยยอมรับประเพณีหลายอย่างของสุโขทัย เช่น การบวช เพื่อพยายามเข้าถึงจิตใจของคนพื้นเมือง การที่พระองค์ทรงผนวชก็เป็นการดำเนินรอยตามอย่างพระเจ้าลิไทหรือลือไทที่เอาชนะใจประชาชนด้วยการบวชนับว่าเป็นกำไรทางการเมืองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถอย่างหนึ่งเพราะว่าการผนวชในครั้งนี้ของพระองค์ มีข้าราชการติดตามบวชถึง 2,000 คน เมื่อพระองค์สึกออกมาปกครองประเทศต่อก็มีบางคนไม่ยอมสึกมีผลทำให้พระเหล่านี้เป็นตัวกลางประสานไมตรีและความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์และประชาชนได้อย่างดี อีกทั้งพระองค์ยังทรงอุทิศวังให้สร้างวัด โปรดให้แต่งมหาชาติคำหลวงเลียนแบบพระเจ้าลิไท ของสุโขทัย ซึ่งแต่งไตรภูมิพระร่วง จึงสร้างความนิยมให้แก่ชาวเมืองเหนือมากเพราะว่าประชาชนเลื่อมใสในพุทธศาสนามาก [1]

ถึงแม้ว่าสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจะทรงพยายามรวมหัวเมืองทางเหนือเข้ากับทางใต้ด้วยนโยบายที่อ่อนโยนที่สุด โดยคำนึงถึงความรู้สึกและจิตใจของชาวเมืองเหนือมากแต่ก็ยังกระทบกระเทือนถึงอำนาจที่เคยมีอยู่ ของราชวงศ์พระร่วงหลายองค์ด้วยกัน ถึงขนาดที่ราชวงศ์องค์สำคัญของเมืองเหนือเป็นมิตรร่วมมือกับพระเจ้าติโลกราชเจ้าเมืองลานนาทำสงครามกับกรุงศรีอยุธยาเป็นเหตุให้พระองค์ต้องเปลี่ยนที่ตั้งของราชธานี จากกรุงศรีอยุธยาขึ้นไปอยู่ที่พิษณุโลก เพื่อทำสงครามดังที่ได้กล่าวแล้ว

<u>สาเหตุปัจจัยอื่น ๆ</u> ที่เป็นแรงกระตุ้นให้พระเจ้าบรมไตรโลกนาถทรงปรับปรุงการปกครอง เช่น สาเหตุทางด้านเศรษฐกิจ อยุธยาเจริญมั่งคั่งเพราะมีการติดต่อกับฝรั่งตะวันตก เช่น ชาวโปรตุเกส ซึ่งนอกจากจะได้รับผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจแล้ว

---

[1] การทรวงมหาดไทย <u>ถ.ค.</u> หน้า 83.

ยังได้รับเทคนิควิทยาการใหม่ ๆ เกี่ยวกับในด้านการทหารและการใช้อาวุธปืน ทำให้มีกำลังกล้าแข็งที่จะปราบปรามหัวเมืองต่าง ๆ ได้ จึงทำให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงมีความพร้อมที่จะจัดการปรับปรุงแก้ไขระบบการปกครองเสียใหม่ [1]

การปรับปรุงแก้ไขการปกครองของพระองค์ยังมีจุดประสงค์ที่จะกำจัดอำนาจทางทหารของพระญาติวงศ์ที่มีอำนาจให้น้อยลงที่สุดโดยการที่พระองค์ทรงกำหนดศักดินาของพระญาติวงศ์ที่รับราชการให้มีตำแหน่งทางบ้านเมืองเรือนแห่งหนเพื่อป้องกันการสะสมกำลังทหาร ซึ่งสมัยนี้เชื่อว่ากำลังทหารเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดที่สามารถโค่นล้มอำนาจของสถาบันกษัตริย์ได้

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องตำแหน่งรัชทายาทจะเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งสมัยก่อน ๆ ไม่มีการกำหนดตัวบุคคลใดไว้แน่นอน ทำให้เกิดปัญหาแย่งชิงราชบัลลังก์ในหมู่พระราชวงศ์ ใครมีอำนาจทางทหารมากมักทำการปราบดาภิเษกขึ้นเป็นกษัตริย์ต่อมา จึงทำให้กฎการสืบสันติวงศ์ไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอน จึงเป็นสาเหตุให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงตั้งกฎมณเฑียรบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2011 เพื่อกำหนดตัวผู้มีสิทธิในการสืบราชสมบัติเป็นลำดับ อีกทั้งยังทรงกำหนดกฎระเบียบการปกครองในราชสำนัก โดยเฉพาะกำหนดให้ขุนนาง ข้าราชการ ที่เข้ารับราชการถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาเพื่อถวายสัตย์ปฏิญาณว่า จะซื่อสัตย์ จงรักภักดี ต่อประเทศ และพระมหากษัตริย์ โดยการใช้หลักศาสนาพราหมณ์ประยุกต์เข้ากับศาสนาพุทธ เพื่อให้เกิดความเลื่อมใสศรัทธาเป็นการขู่คนให้กลัวไว้ก่อน จะได้ไม่ทำการกบฏหรือทุจริต ซึ่งจะเป็นผลพลอยได้ทางด้านการเมือง ทำให้เกิดเสถียรภาพในสถาบันกษัตริย์มากที่สุด เป็นการเสริมสร้างอำนาจของพระเจ้าแผ่นดินให้มั่นคงขึ้นกว่าสมัยเก่า ๆ อย่างเห็นได้ชัด

ทั้ง 3 ปัจจัย เป็นสาเหตุใหญ่ที่ทำให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถต้องทรงปรับปรุงการปกครอง ซึ่งจะเกิดผลดีประสิทธิภาพมาก ถ้าผู้ปกครองหรือกษัตริย์มีความเข้มแข็ง เพราะกำลังอำนาจเท่านั้นที่จะรักษาเสถียรภาพทางการเมือง และความสงบสุขในการปกครองประเทศได้สำเร็จ

---

[1] ศรีศักดิ์ วัลลิโภดม ส.ก. หน้า 86

การปรับปรุงการปกครองในสมัยระบบไตรโลกนาถก่อให้เกิดผลดีหลายประการโดยสรุปได้ดังนี้

1. ทำให้การปกครองมีลักษณะรวมศูนย์และรัฐบาลสามารถควบคุมบังคับบัญชาจากส่วนกลางออกไปถึงหัวเมืองต่างๆ ได้ และเป็นการเสริมสร้างอำนาจของกษัตริย์มากขึ้น โดยการลดอำนาจของขุนนางสายต่างๆ และรวมอำนาจบางส่วนของข้าราชการอย่างใกล้ชิดมากขึ้น โดยการใช้ระบบเจ้าขุนมูลนายอย่างเข้มงวดกวดขัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นการทำลายล้างอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ให้เข้มแข็งขึ้น เป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางคือกรุงศรีอยุธยาอย่างเห็นได้ชัด ทำให้พระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาและวางนโยบายในการบริหารประเทศ อีกทั้งเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว ไม่ตกอยู่ในอำนาจของขุนนางโดยดังแต่ก่อน

2. ทำให้เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงแก่ราชอาณาจักร ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางด้านการเมือง ทำให้การบริหารงานและการปกครองมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การประกาศใช้กฎหมายตราสามดวง เป็นต้น

3. การปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นการใช้อำนาจเขตประเทศกว้างขวางขึ้น และอาจกล่าวได้ว่าการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นการวางแผนยุทธศาสตร์ เพื่อทำแผนป้องกันประเทศไว้ในเบื้องต้น เพราะส่วนกลางสามารถเรียกระดมพลได้มากขึ้น สามารถปลูกข้าวได้ปริมาณมากเก็บไว้ใช้ในยามสงคราม [1]

4. ทำให้สังคมไทยมีระเบียบแบบแผนการปกครองงานด้วยการกำหนดชั้นของยศเมืองด้วยศักดินา ผู้มีศักดินามากย่อมมีฐานะสิทธิและหน้าที่ต่างๆ อยู่ตามกฎหมายตราสามดวง การประกาศศักดินายังมีผลดีต่อการปกครองหัวเมืองเหนือ ทำให้เป็นที่พอใจของข้าราชการเมืองเหนือที่สามารถเลื่อนชั้นได้ด้วยการรับราชการ [2]

---

[1] พ.อ. คำเนิน เลขะกุล "การทหารสมัยอยุธยา" รวมปาฐกถางานอนุสรณ์อยุธยา 200 ปี เล่ม 2 หน้า 93

[2] ณรงค์ พ่วงพิศ ประวัติศาสตร์ไทย 1 หน้า 90

5. เป็นแบบฉบับของการปกครองสมัยหลัง ๆ ต่อมาจนตลอดสมัยอยุธยา จนถึงรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ จึงจะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างก็เพียงแต่รายละเอียดปลีกย่อย หลักใหญ่แล้วคงใช้วิธีการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ถึงแม้ว่าการปรับปรุงการปกครองของพระองค์จะก่อให้เกิดผลดีนานับประการ แต่สิ่งใดมีผลดีก็ย่อมมีผลเสียบ้างเหมือนกัน เช่น ผลเสียที่เกิดจากการปรับปรุงการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมีดังนี้

1. ทำให้ระบบการปกครองแบบพ่อกับลูกของสมัยสุโขทัยเปลี่ยนแปลงไป เพราะการปรับปรุงการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถในงานต่าง ๆ ทำให้ฐานะของกษัตริย์สูงขึ้นเป็นสมมติเทพอย่างแท้จริง เนื่องจากการปรับปรุงหลายอย่าง พยายามส่งเสริมและรักษาอำนาจของพระเจ้าแผ่นดินให้มั่นคงมากขึ้น เช่น การประกาศใช้กฎมณเฑียรบาล

2. กรรรวมอำนาจการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ เข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้เมืองหน้าด่านมีอำนาจทางการทหารอ่อนลง ทำให้กำลังในการป้องกันประเทศก็อ่อนลงด้วยเนื่องจากการคมนาคมลำบาก เวลาเกิดศึกสงคราม ทางเมืองหลวงมักส่งทหารไปช่วยไม่ทัน นับว่าเป็นจุดบกพร่องของการปรับปรุงการปกครองในครั้งนี้

3. เจ้าเมืองที่เคยมีอำนาจมาแต่ก่อน เมื่อถูกริดรอนอำนาจก็ไม่พอใจเพราะผลประโยชน์และอำนาจที่ตนเคยมีอยู่ ก็ถูกกำจัดขอบเขต จึงมักหาโอกาสแสวงหาอำนาจคืนด้วยการกิตกบฏ เช่น พระยายุธิษฐีระ เจ้าเมืองชะเลียง (สวรรคโลก) เป็นต้น

4. การกำหนดศักดินามีผลทางด้านจิตใจ ทำให้คนถูกแบ่งออกเป็นหลายชั้น และเป็นการปิดโอกาสคนเลื่อนชั้นด้วยความสามารถ ความดี ความชอบ มักตกทอดเป็นมรดกถึงลูกหลานได้ ทำให้คนมุ่งทำงานด้วยการรับราชการเพราะเป็นชนชั้นที่สังคมยกย่อง และเลื่อนชั้นของตนด้วยการรับราชการ

จะเห็นว่าปัจจัยหรือสาเหตุที่ผลักดันให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงปรับปรุงการปกครองนั้น เป็นทั้งสาเหตุภายในประเทศและนอกประเทศดังกล่าว มีส่วนส่งเสริมซึ่งกันและกัน ซึ่งการปรับปรุงการปกครองของพระองค์ก็ก่อผลประโยชน์แก่ประเทศอย่างมาก เป็นแบบฉบับการปกครองของไทยแบบแรกที่เดียว แต่อย่างไรก็ตามผลเสียก็ย่อมมีอยู่บ้างเพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบเก่าที่เคยใช้กันมาก่อน ก็ย่อมมีส่วนดี -

ส่วนเสียปะปนกันบ้าง บางสมัยก็ได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น

อิทธิพลที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองสมัยรามาธิบดีที่ 2

เนื่องจากว่าในสมัยพระรามาธิบดีที่ 2 นี้ ได้อาศัยหลักการปกครองแบบสมัยพระบรมไตรโลกนาถนอกจากปรับปรุงในเรื่องของการฝ่ายทหารเท่านั้น อิทธิพลที่อยู่เบื้องหลังการปรับปรุงนี้คือ

1. ราชการฝ่ายทหารยังมีผลบกพร่องอยู่บ้าง แม้ว่าพระบรมไตรโลกนาถจะแยกการฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกันแล้วก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่าวิธีปฏิบัติยังคงผูกพันปะปนในหน้าที่ของคน ๆ เดียวอยู่ เป็นแต่แยกหน่วยสังกัดว่า ส่วนราชการใดจะเป็นฝ่ายพลเรือนขึ้นกับสมุหนายก และส่วนใดจะนับว่าเป็นทหารขึ้นสังกัดสมุหพระกลาโหม แต่อย่างไรก็ตามการแยกสังกัดทหาร – พลเรือน นี้เป็นเพียงทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติ ผู้เป็นทหารมีโอกาสได้ใช้เวลาว่างฝึกหรือการใช้อาวุธและยุทธวิธี คือเป็นทหารอยู่ได้ตลอดไป ยามสงบก็เหมือนทหารกองหนุน ส่วนฝ่ายพลเรือนเวลาปรกติก็จะถูกเกณฑ์พลรับราชการแต่เมื่อยามสงครามฝ่ายพลเรือนก็ต้องไปคุมกำลังทัพเป็นนายทหารด้วยกันหมดทุกคน แต่ด้วยเหตุที่ว่าในสมัยก่อนจำเป็นต้องใช้กำลังคน. ฉะนั้นพระรามาธิบดีที่ 2 จึงมุ่งมายังเรื่องการเกณฑ์กำลังมากกว่าการเตรียมพลในสมัยก่อนยังไม่รัดกุมดีพอ เพราะยังขาดเจ้าหน้าที่ชั้นรอง ๆ ช่วยควบคุมดูแลบางครั้งอาจเรียกระดมพลไม่ทัน หรือ ยอดบัญชีกำลังพลจะมีจำนวนที่เจ้าเมืองนั้น ๆ แจ้งมาให้ ราชธานีหรือไม่ทางราชธานีก็ไม่อาจจะทราบได้ นอกจากนี้ พวกเจ้าเมืองก็อาจยักยอกคนไว้ใช้ประโยชน์ส่วนตัวได้ ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อทางราชการโดยเฉพาะในยามศึกสงคราม ฉะนั้นพระรามาธิบดีที่ 2 จึงทรงปรับปรุงโดยตั้งหน่วยรับผิดชอบโดยตรง และมีเจ้าหน้าที่ออกไปควบคุมดูแลตามหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อให้การเตรียมพลนั้นได้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม

2. เนื่องจากว่าในสมัยนี้มีศึกสงครามอยู่บ่อย ๆ เช่น สงครามกับพม่า , เชียงใหม่จำเป็นต้องปรับปรุงเพื่อประโยชน์ในการป้องกันราชอาณาจักร

3. ในสมัยพระรามาธิบดีที่ 2 นี้เริ่มมีฝรั่งเข้ามาติดต่อ โดยเฉพาะโปรตุเกสเป็นชาติแรกที่เข้ามาติดต่อ น่าจะเป็นไปได้ที่พระรามาธิบดีที่ 2 ทรงปรับปรุงการทหารให้ดีขึ้น ภายใต้การแนะนำทางการทหารของโปรตุเกส ประกอบกับไทยต้องการปืนและกระสุนดินดำจากโปรตุเกส[1] ดังจะเห็นได้จากการที่ในสมัยนี้ไทยมีทหารรับจ้างชาวโปรตุเกสในการทำสงครามช่วยรบพม่า ทำให้มีชาวโปรตุเกสเข้าอยู่ในไทยมากขึ้น เมื่อเราได้คำแนะนำทางการทหารจากโปรตุเกสก็น่าจะทำให้การทหารของเราดีขึ้นในสายตาของต่างชาติ เพราะโปรตุเกสย่อมมีความรู้ทางการทหารมากกว่าไทยอย่างแน่นอน และอาวุธยุทธภัณฑ์ก็ทันสมัยมากกว่า

ฉะนั้นก็อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยจากการติดต่อกับฝรั่งนี้เอง ที่ทำให้พระรามาธิบดีที่ 2 ทรงปรับปรุงการทหารให้ทันสมัยขึ้น ซึ่งข้อนี้น่าจะดูตัวอย่างในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้รับอารยธรรมตะวันตก ทำให้รัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปบ้านเมือง ข้อนี้น่าจะนำมาเทียบกันได้ในสมัยรามาธิบดีที่ 2 นี้

4. ปัญหาลานนาไทย ดังได้กล่าวแล้วในครั้งก่อนว่าพระรามาธิบดีที่ 2 ทรงย้ายเมืองหลวงจากพิษณุโลกมาอยู่อยุธยาตามเดิม ผลจากการย้ายราชธานีห่างไกลออกมาเช่นนี้ (ห่างหัวเมืองเหนือ) ทำให้ชาวลานนาไทยถือโอกาสมาก่อกวนเมืองเหนืออีก โดยยกทัพมาล้อมและกวาดต้อนผู้คนไปบ้างทางอยุธยาก็ยกทัพไปป้องกันราชอาณาเขตกวาดต้อนครอบครัวตามชายแดนกลับภูมิลำเนา [2]

จะเห็นว่าศึกลานนานี้เป็นการต่อเนื่องมาจากสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ลานนายังไม่เข็ดหลาบและไม่ล้มเลิกนโยบายรุกรานเขตเมืองเหนือ การสงครามกับลานนาน่าจะทำให้พระรามาธิบดีทรงปรับปรุงการทหารให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะวิธีการเกณฑ์กำลังคนเพื่อใช้ในการสงคราม

---

[1]ณรงค์ พ่วงพิศ ประวัติศาสตร์ไทย 1 หน้า 108

[2]กระทรวงมหาดไทย, ประวัติมหาดไทยเล่ม 2 ตอน 2, หน้า 325

ผลดี

– ทำให้ฝ่ายทหารมีผู้บังคับบัญชาคล่องตัวเกี่ยวกับกำลังพล สะดวกในการควบคุมและสามารถทำให้การเกณฑ์ทหารได้มากขึ้น

– การที่ได้รับคำแนะนำทางทหารจากโปรตุเกสที่มีอาวุธยุทธภัณฑ์ที่ทันสมัยก็เป็นประโยชน์สำหรับไทย ที่ช่วยให้การทหารของไทยทันสมัยยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้อาวุธที่ยึดมาได้และคิดประดิษฐ์ขึ้นมาใช้ในการรบทำให้ชาติใดมีอาวุธที่ดีกว่าในสมัยนั้น การรบของไทยจึงมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ยังอาศัยทหารรับจ้างโปรตุเกสมาช่วยในการรบ ทำให้ได้กำลังทหารเพิ่มขึ้น

ผลเสีย

การให้เจ้าหน้าที่ออกไปควบคุม ถ้าเจ้าหน้าที่ทำงานอย่างเต็มความสามารถผลงานที่ได้ก็จะเป็นผลดี แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติงานหน้าที่ อาจมีการทุจริต ผลงานก็จะไม่บรรลุผลการเกณฑ์กำลังคนเพื่อการรบในยามสงคราม อาจจะไม่ทันท่วงทีจะเห็นได้ว่าอุปสรรคในการเกณฑ์คนไม่ใช่เป็นของง่ายเลย จะมาเกี่ยวได้ดังเช่นพระราชวิจารณ์ เมื่อมีศึกพม่ามาติดพัน ดังข้อความปรากฏในพงศาวดารว่า "ฝ่ายเจ้าพระยาจักรีนั้นอยู่ทัพรั้งว่าไพร่บ้านพลเมืองครั้งจัดว่า ปากใต้ เอาพระยากรุงนั้นอย ออกอยู่ป่า ห้วย เขา ต้อนไม่ได้เป็นอันมาก..." [1] หรือการที่ในสมัยที่เริ่มมีทหารรับจ้างชาวโปรตุเกสนั้นจะคิดไว้ว่าชาวโปรตุเกสไม่ใช่คนไทย การรบเพื่อป้องกันเอกราชของไทยพวกนี้จะปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่หรือไม่ ถ้าเกิดการคิดไม่ซื่อต่อประเทศก็จะเป็นได้ ดังเช่น ในพม่าชาวโปรตุเกสซึ่งเป็นทหารรับจ้างก็ได้คิดไม่ซื่อ ยึดเมืองสำคัญหลายภาคใต้ของพม่าไว้ได้ (คือ เตอบริโต) แต่ในไทยยังไม่ปรากฏเช่นนั้น แต่อันตรายในเรื่องนี้น่าจะเป็นผลเสียต่อไปอย่างยิ่ง แม้ว่าในช่วงนี้โปรตุเกสจะยังไม่มีนโยบายการล่าอาณานิคมก็ตาม แต่เพื่อจะชี้ให้เห็นว่าถ้าโปรตุเกสมีนโยบายดังกล่าวในช่วงที่โปรตุเกสเข้ามาติดต่อค้าขายในไทยก็น่าทำให้ไทยตกเป็นเมืองขึ้นของโปรตุเกสได้ง่าย เพราะชาวโปรตุเกสส่วนหนึ่งได้เข้ามาเป็นกำลังทหารให้ไทย อาวุธต่าง ๆ จึงมีพร้อมดังเช่นยกตัวอย่างให้เห็นในพม่า

---

[1] กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับหอสมุดแห่งชาติ หน้า 60

อิทธิพลเบื้องหลังการปรับปรุงการปกครองสมัยหลังสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 และผลสะท้อน

หลังสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและพระรามาธิบดีที่ 2 แล้ว การปกครองของกรุงศรีอยุธยาในระยะหลัง ๆ ยังคงรูปแบบการปกครองของสมัยพระบรมไตรโลกนาถอยู่ ในช่วยหลังสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 จนถึงสมัยพระเจ้าเอกทัศน์ เป็นช่วงที่มีความยุ่งยากทั้งด้านการเมืองภายในและภายนอก ทำให้การปกครองไม่มีประสิทธิภาพ สมัยใดที่การเมืองภายนอกสงบไม่มีศึกสงครามกับพม่าหรือประเทศเพื่อนบ้านก็จะเป็นช่วงที่การเมืองภายในประเทศวุ่นวายที่สุด มีการกบฏแย่งชิงบัลลังก์ เกิดสงครามกลางเมืองบ่อยครั้ง เช่น ในปลายสมเด็จพระมหาธรรมราชา

"ถ้าสมัยใดมีศึกสงครามกับพม่า จะเป็นช่วงที่การเมืองภายในสงบ ไม่ค่อยมีการแย่งชิงราชสมบัติ เช่น สมัยกษัตริย์ 3 องค์แห่งราชวงศ์พระร่วงคือ พระมหาธรรมราชา พระนเรศวร และพระเอกาทศรถ

อาจจะกล่าวได้ว่าการปกครองจะมีประสิทธิภาพมากแค่ไหนขึ้นอยู่กับตัวผู้ปกครองประเทศจะเข้มแข็งมากแค่นั้น ถ้าสภาพการเมืองภายในสงบจะทำให้การปกครองมีประสิทธิภาพ การที่อยุธยาต้องทำศึกสงครามกับพม่าและประเทศเพื่อนบ้านหลายครั้ง เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ทำให้กษัตริย์ไทยต้องทรงปรับปรุงการปกครองให้เหมาะสมกับสถานะการณ์เพื่อเตรียมการรบ ไม่ใช่จะปรับปรุงการปกครองเพื่อรักษาอำนาจของตนแต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนสมัยหลัง ๆ เป็นการปรับปรุงการปกครองเพื่อจะต่อสู้กับศัตรูภายนอกประเทศมากกว่าศัตรูทางการเมืองภายในประเทศ เช่น สมัยพระมหาจักรพรรดิ พระนเรศวร จะเห็นได้ว่าทั้งสองพระองค์ทรงปรับปรุงการปกครอง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศมากกว่า

แต่ในปลายสมัยกรุงศรีอยุธยามีการช่วงชิงราชบัลลังก์กันบ่อยครั้ง ซึ่งเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งของกษัตริย์องค์ใหม่ที่ทำการปราบดาภิเษก ขึ้นมาครองราชย์ได้สำเร็จจะทำการปรับปรุงการปกครองเพื่อรักษาและส่งเสริมอำนาจของตัว ให้เข้มแข็งและปลอดภัยที่สุด เช่น สมัยพระเพทราชาทรงลดอำนาจทางทหารของสมุหกลาโหมให้น้อยลง

และตั้งทำเนียบขุนนางวังหน้าเพิ่มเติมขึ้น เพื่อสร้างความปลอดภัยให้แก่หลวงสรศักดิ์ลูกของพระองค์เอง[1]

แสดงว่าการปรับปรุงการปกครองของพระเพทราชา เพื่อส่งเสริมอำนาจของตนให้เข้มแข็งขึ้น เพราะพระองค์ปราบดาภิเษกขึ้นมาครองราชย์ก็ย่อมมีขุนนางข้าราชการที่ยังจงรักภักดีต่อพระเจ้าแผ่นดินองค์ก่อนไม่ผลใจ อาจก่อการขบถในประเทศมากกว่าจะคำนึงถึงความมั่งคงและความสงบสุขของประเทศไม่ใช่ปรับปรุงการปกครองเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม แต่หากเพื่อผลประโยชน์ของตนมากกว่า ซึ่งการปกครองในลักษณะนี้จะพบมากในช่วงปลายกรุงศรีอยุธยา มีผลทำให้ประเทศอ่อนแอลงอย่างเห็นได้ชัดจนกระทั่งต้องเสียกรุงแก่พม่าอีกครั้งที่สอง ซึ่งที่จริงแล้วการเสียกรุงครั้งที่หนึ่ง น่าจะเป็นบทเรียนที่ดีคอยเตือนใจผู้ปกครองประเทศ ให้คำนึงถึงความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว แต่แล้วแระวัติศาสตร์ก็ซ้ำรอยเดิม เมื่อตนเห็นประโยชน์ส่วนสำคัญกว่าชาติ

การที่จะกล่าวว่าการปรับปรุงการปกครองสมัยหลังพระรามาธิบดีที่ 2 นี้ก่อให้เกิดผลอย่างไรก็กล่าวได้เพียงเรื่องเดียวคือ ทำให้ฐานะของพระมหากษัตริย์สูงขึ้นและจะมั่นคงมากแค่ใดขึ้นอยู่กับความหวาดกลัวของกษัตริย์องค์นั้นว่ากลัวคนล้มล้างอำนาจของตนมากแค่ไหน ถ้ากลัวมากก็พยายามปรับปรุงการปกครองที่ส่งเสริมฐานะของกษัตริย์มากเท่านั้น ส่วนผลเสียก็เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่าถ้าการปกครองสมัยปลายกรุงศรีอยุธยาดีแล้วก็คงไม่เสียกรุงแก่พม่าเป็นครั้งที่สองอย่างแน่นอน

การปรับปรุงการปกครองสมัยต้นรัตนโกสินทร์

ร. 1 ทรงแต่งตั้งขุนนางข้าราชการใหม่ ๆ ตามตำแหน่งในสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่ก็มีเปลี่ยนแปลงมาก เพราะตำแหน่งเจ้าพระยาจักรไม่มีอีกต่อไป แต่มีเจ้าพระยารัตนพิพิธเป็นสมุหนายก, เจ้าพระยามหาเสนาเป็นสมุหกลาโหม, พระยาพระคลังเป็นเสนาบดีกรมท่า, พระยายมราชเป็นเสนาบดีกรมเมือง, พระยาธรรมาธิกรณ์ เป็นเสนาบดีกรมวัง, พระยาพลเทพเป็นเสนาบดีกรมนา.

---

[1]กรมศิลปกร ประชุมพงศาวดาร เล่ม 4 (ภาคที่ 22-25) หน้า 129

นอกจากนี้ ร.1 ยังทรงปรับปรุงบริหารราชการส่วนภูมิภาค สมัย ร.1 ทรง เห็นว่า เจ้าพระยาสมุหกลาโหมมีความรอบ จึงได้แบ่งการบริหารเสียใหม่ กล่าวคือ

หัวเมืองปักษ์ใต้ ขึ้นอยู่กับสมุหกลาโหม มี สงขลา, พัทลุง, นครศรีธรรมราช ไชยา, หลังสวน, ชุมพร, ปะทิว, กุยบุรี, เมืองกุย, เมืองปราณ, ตะนาวศรี, มะริด, กระ, ตะกั่วป่า, พังงา, กระบุรี, ภูเก็ต, ไทรโยค, เขมรบุรี

กรมท่า ขึ้นอยู่กับพระยาพระคลัง เช่น กรวด, จันทบุรี, ระยอง, บางละมุง, ชลบุรี, ศรีราชา, สมุทรปราการ, นนทบุรี, สมุทรสงคราม, ฉะเชิงเทรา เป็นต้น

สำหรับหัวเมืองทางเหนือขึ้นอยู่กับมหาดไทย หรือสมุหนายกตามเดิม เราปกครองแบบนี้มาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5

บทที่ 3

✓ กฎหมายกับการปกครองอาณาจักรในสมัยโบราณ

มีการค้นพบกฎหมายลักษณะโจรของสุโขทัยซึ่งจารึกเอาไว้เมื่อปี พ.ศ. 1916[1] ตรงกับสมัยพระมหาธรรมราชาที่ 2 (พ.ศ. 1912 – 1931) มีข้อที่น่าสังเกตอยู่บางการหนึ่งคือ พระยามังรายสร้างเมืองเชียงใหม่ในจ.ศ. 654 (พ.ศ. 1835) แล้วให้บัญญัติ (ตั้งอาชญา) ไว้เกี่ยวกับกฎหมายพระเจ้ามังราย (มังรายศาสตร์) พ่อขุนรามคำแหงสุโขทัยครองราชย์อยู่ระหว่าง พ.ศ. 1822 – 1843 อาจจะได้รับอิทธิพลจากกฎหมายของพระเจ้ามังรายบ้าง พระเจ้ามังรายอาจได้รับธัมมสัตถ (ธรรมศาสตร์) แบบเดียวกันมาจากหริภุญชัย (มอญ) ซึ่งพระเจ้าฟ้ารั่ว ผู้ครองราชย์สร้างขึ้นไว้ โดยรับหลักการมาจากพระธรรมศาสตร์ของพวกฮินดูมาอีกต่อหนึ่ง แต่เปลี่ยนข้อความที่เกี่ยวกับศาสนาพราหมณ์เป็นศาสนาพุทธ หรือสุโขทัยก็อาจจะรับมาจากมอญโดยตรงก็ได้

อย่างไรก็ตาม ข้อความตอนต้นของมังรายศาสตร์ อาจจะมีมาแต่สมัยพระเจ้ามังราย หรือก็จากกษัตริย์ราชวงศ์นี้ ซึ่งปกครองล้านนาอยู่จนถึง พ.ศ. 2101 จึงตกเป็นของพม่า และคงขึ้นอยู่กับอยุธยาระหว่าง พ.ศ. 2141 – 2174 แล้วตกอยู่ใต้พม่าอีก จนถึง พ.ศ. 2272[2]

พระเจ้าฟ้ารั่วแห่งชาวรามัญครองราชย์ปี พ.ศ. 1824 – 1856 พระเจ้าฟ้ารั่วหรือพระเจ้าราชาธิราช เป็นบุตรเขยของพ่อขุนรามคำแหง และบวชสามีภักดิ์อกรุงสุโขทัย กฎหมายลักษณะโจรของสุโขทัยที่ค้นพบได้จารึกไว้เมื่อ พ.ศ. 1916 ตรงกับสมัยพระมหาธรรมราชาที่ 2 จึงอาจจะได้อิทธิพลมาจาก ล้านนาไทย หรือจากมอญก็ได้ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

ในกฎหมายลักษณะโจร เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับการลักพาผู้คนซึ่งเป็นข้าทาสของผู้อื่นเอาไว้ใช้ประโยชน์ส่วนตน และเกี่ยวกับการขโมยทรัพย์สินของผู้อื่น ผู้กระทำผิดก็จะได้รับ–

---

[1] กรมศิลปากร ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ 1 จารึกสุโขทัย พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระราชประสิทธิคุณ 8 เมษายน 2515 หน้า 108.

[2] โปรดดูรายละเอียดใน ประเสริฐ ณ นคร มังรายศาสตร์ หน้า ๔๓ – ๔

โทษทัณฑ์ตามที่บัญญัติไว้แตกต่างกันออกไป เช่น "ในบ้านมีผู้ถูกกล่าวหาว่าขโมยลักคนก็ดี ช้างม้าวัวควายก็ดี แล้วเอาเก็บไว้กับคนหรือที่บ้านของตน ให้ผู้เป็นเจ้าบ้านเข้าเรือนพิจารณาดู ถ้ารู้ว่าเป็นขโมยจริงและเจ้าหน้าที่ว่าจริง ให้เอาตัวขโมยและของที่ถูกขโมยให้เจ้าของดู เขาก็ว่าจริง ให้ลงโทษลักหนึ่งร่างกายเพื่อให้ใครเห็นก็รู้ว่าเคยเป็นผู้ร้าย..." เป็นต้น[1]

เป็นที่น่าสังเกตว่า บทลงโทษในกฎหมายลักษณะโจรเป็นการปรับไหมหรือไม่ก็สักร่างกายทั้งสิ้น ไม่ปรากฏมีโทษหนักถึงขั้นประหารชีวิตเลย และในกฎหมายก็มิได้ระบุถึงการกระทำในลักษณะโจรที่รุนแรงถึงกับทำร้ายเจ้าทรัพย์ถึงกับชีวิต แสดงให้เห็นถึงสภาพของสังคมในสมัยนั้นเป็นอย่างดีว่า จิตใจของผู้คนก็อาจจะไม่รุนแรงโหดร้าย ทั้งนี้ก็อาจจะเป็นเพราะอิทธิพลของพุทธศาสนาก็อาจเป็นได้ โดยเฉพาะอิทธิพลจากหนังสือ"ไตรภูมิพระร่วง" อันเกี่ยวกับเรื่องนรกสวรรค์ บาปและบุญคุณโทษต่าง ๆ เป็นต้น แต่นี่ก็เป็นเพียงข้อสันนิษฐานเท่านั้น

ตามข้อความในศิลาจารึกที่ค้นพบเมื่อ พ.ศ. 2376 ถ้าจะพิจารณาตีความตามแนวความเห็นของชุนประเสริฐมาตรา[3] ก็พอจะบอกถึงลักษณะของกฎหมายในสมัยสุโขทัยได้ดังนี้คือ

(1) กฎหมายภาษี (คำจารึกหลักที่ 2 ด้านที่ 1 บรรทัดที่ 18 – 19) "เมื่อชั่วสมัยพ่อขุนรามคำแหง เมืองสุโขทัยนี้ดี เจ้าเมืองบ่อเอาจกอบในไพร่ลูทาง"

(2) กฎหมายเกี่ยวกับการค้าขาย (คำจารึกหลักที่ 1 ด้าน 2 บรรทัดที่ 20 และ 21) "เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองค้า ไพร่ฟ้าหน้าใส"

(3) กฎหมายเกี่ยวกับลักษณะจับจองทรัพย์สิน (คำจารึกหลักที่ 1 ด้านที่ 2 บรรทัดที่ 2 – 3 – 4 – 5) "สร้างป่าหมากป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน"

---

[1] ก. หน้า

[2] กรมศิลปากร ล.ค. หน้า 102.

[3] ชุนประเสริฐศุภมาตรา "แนวความเห็นโดยย่อเกี่ยวกับกฎหมายสุโขทัย" คำบรรยายโบราณคดีสมัยสุโขทัย พ.ศ. 2503, หน้า 106 – 112.

(4) กฎหมายมรดก (คำจารึกหลักที่ 1 ด้านที่ 1 บรรทัดที่ 22 – 23 – 24) "ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดสมภายหายกว่า (ตายแล้ว) เมียเรือนพ่อเรือ(ขอย) ลูกเต้ามัน ช้างลูกเมียเยียข้าว (ฉางข้าว) ไร่ฟ้าข้าไท ป่าหมากป่าพลู พ่อเรือมัน (ให้) ไว้แก่ลูกมันสิ้น"

(5) กฎหมายเรื่องการพิจารณาอรรถคดี (คำจารึกหลักที่ 1 ด้านที่ 1 บรรทัดที่ 15 – 26 มีว่า "ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุน ผิแลผิดแผก แสกว้างกัน สวนดูแท้ แล้จึงแล่งความแก่ข้าด้วยซื่อ บอเข้าผู้ลักมักผู้ขอน"

(6) กฎหมายเกี่ยวกับการร้องทุกข์ (คำจารึกด้าน 1 หลักที่ 1 บรรทัดที่ 32 – 33 – 34) มีว่า "ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้นั้น ไพร่ฟ้าหน้าปก กลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความ จับท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงเจ้าความแก่มันถึงขุนบ่ไร้ไปสั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียก เมื่อถามสวนด้วยซื่อ ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม"

(7) กฎหมายเกี่ยวกับเชลยศึก (คำจารึกหลักที่ 1 ด้านที่ 1 บรรทัดที่ 31) มีว่า "ไค้ข้าเสือกข้าเสือ หัวพุ่งหัวรบที่ก็ บ่มาบ่ตี" (จับเชลยได้ไม่ฆ่าไม่ตี)

(8) กฎหมายเกี่ยวกับการอพยพชาวต่างประเทศ (คำจารึกหลักที่ 1 ด้านที่ 1 บรรทัดที่ 28 – 29 – 30) มีว่า "คนใดขี้ช้างมาหา พาเมืองมาสู่ ช่วยเหลือเฟื้อผู้มัน (อพยพมา) บ่มีช้างบ่มีม้า บ่มีไร่บ่มีนา บ่มีเงินบ่มีทอง ให้แก่มัน ช่วยกันถวงเป็นบ้านเป็นเมือง

(9) กฎหมายเกี่ยวกับการทำสงคราม (คำจารึกหลักที่ 1 ด้านที่ 1 บรรทัดที่ 3 – 4 – 5 – 6 – 7 – 8 – 9) มีว่า "เมื่อกูขึ้นเหนือสิบเก้าเข้า (ปี) ขุนสามชนเจ้าเมืองฉอดมาตีเมืองศาก พ่อกูไปรบขุนสามชนหัว (ท่าง) ซ้าย ขุนสามชนขับมาหัว (ทาง) ขวา ขุนสามชนเกลื่อนเข้า (เข้าทาง) ไพร่ฟ้าหน้าใส (ของ) พ่อกูหนียายพายจแจ

(10) กฎหมายโจร[1] แยกออกเป็นตอน ๆ ที่สำคัญมี

1. "คนเมืองนั้นที่เป็นข้า (คนรับใช้) ของคนอื่น หนีเตลิดไปสู่บ้านเรือนใคร ผู้นั้นได้ข้าของเขาไว้โดยมิรู้ ครั้นพ้นสองวันก็รู้ว่าเป็นข้าของคนอื่นหลบหนีมาสู่คน แต่พอ

---

[1] ด. หน้า 112 – 123.

รู้ความจริงเป็นเวลาค่ำคืน ส่งคืนไม่ทัน รุ่งขึ้นก็ไม่เร่งเอาไปคืนเจ้าของ สุภาวดีรู้เข้าและไปถามหา ให้คืนแก่เจ้าของตามกฎหมาย" (ความผิดฐานเปิดบังคนรับใช้คนอื่น)

2. "ผู้ใหญ่ผู้โต ไม่ส่งคืนข้าของคนอื่น และเอาข้าเขาไว้ ภรรยาเขาไว้ ให้ทอดสินไหมเท่ากับตัวการขโมยลักคนของคนอื่น แม้ว่ายังไม่ย้ายหนีเอาไปไว้เมืองอื่น คงซ่อนอยู่กลางเมือง"

3. "ผู้ใดอยู่ในบ้านน้อยเมืองเล็กไกลจากเมืองใหญ่ (เช่น เมืองเชลียง ถ้ามีข้าในสังกัดคนอื่น ก็ดี ข้าของชีบาอุปชฌาย์ ก็ดี หนีเตลิดไปสู่บ้านช่องเหย้าเรือนของตน หรือมีคนมา ข้า (คนรับใช้) ของคนอื่นหนีไปสู่ตนก็ดี ต้องคืนข้านั้นแก่เจ้าสังกัดให้ได้ การเอาข้าของคนอื่นไว้ ท่านว่าเป็นผิดต่อแผ่นดิน ต่อเจ้านายผู้ใหญ่ แม้เจ้านายผู้ใหญ่ไม่อยู่ ให้ไปบอกแก่เจ้าเมือง ๆ ก็จะบังคับการคืนให้แก่เจ้าสังกัดของข้าคนนั้น การไปเอาคนของท่านมา ย่อมไม่พ้นอาญา

4. "ถ้าผู้ใดละเมิดโดยเอาข้า (คนรับใช้) ของคนอื่นไป 3 วัน มีโทษ 3 ขนาดดังนี้ คือ

- เอาข้าคนอื่นไปเกิน 3 วัน ปรับวันละหมื่นหนึ่งพัน ดังนี้ไปจนถึง 5 วัน
- ถ้าเอาไปตั้งแต่ 5 วัน ให้ปรับเพิ่มวันละ 55000 จนถึง 8 วัน
- ถ้าเกิน 8 วัน แม้เพียงวันเดียว นอกจากปรับวันละ 55000 ต้องเพิ่มสินไหมเท่ากับผู้ทำผิดฐานลักทรัพย์ของผู้อื่น

5. "ในบ้านมีผู้กล่าวหาว่าขโมยลักคนก็ดี ช้างม้าวัวควายก็ดี แล้วเอาเก็บไว้กับตนหรือที่บ้านของตน ให้ผู้เป็นเจ้าบ้านเจ้าเรือนพิจารณาดู ถ้ารู้ว่าเป็นขโมยจริงและเจ้าหน้าที่ว่าจริง ให้เอาตัวขโมยและของที่ถูกขโมยให้เจ้าของดู เขาก็ว่าจริงให้ลงโทษสักที่ร่างกาย เพื่อให้ใครเห็นก็รู้ว่าเคยเป็นผู้ร้าย"

6. "จับคุมขโมยพร้อมด้วยของกลางเป็นต้นว่า ม้าคน วัว-ใช้งานเชือกปอ แล้วกลับ (ขมาย) เอาไปไว้ในเมืองที่มีพวกพ้องพี่น้องหรือภรรยาเป็นเวลาเกือบเต็มวัน มิให้ลงโทษสักอย่างใด แต่ให้ลงโทษขนาดหนักเป็นผู้ลักทรัพย์แอบเอาทรัพย์ (ย่องเบา) ตามราชศาสตร์"

7. "มีขโมยลักทรัพย์ เช่น วัวใช้งานและเชือกปอทำไปถึงเรือนผู้ใด ผู้นั้นไม่นำมา ปล่อยให้ขโมยหนีไป ทั้ง ๆ ที่ตนก็รู้ว่าเป็นขโมย แต่โดยเหตุที่ขโมยเป็นบิดาเป็นพี่น้องของตน หรือเป็นเพราะขโมยเป็นข้าในสังกัดของคนใหญ่คนโต จึงปล่อยไป เพราะเกรงศักดิ์ของผู้ใหญ่ก็ดี ปล่อยเพราะเห็นแก่สินจ้างที่ขโมยให้จึงปล่อยไปก็ดี"...(ไม่บัญญัติโทษ เข้าใจว่าจะใช้โทษอย่างเดียวกับในข้อ 8)

8. "เจ้าของทรัพย์หรือเจ้าสังกัดข้าไล่ขโมยไปถึงบ้านผู้ใด เจ้าของร้องให้ช่วยจับกุม เจ้าบ้านเจ้าเรือนนั้นก็อยู่ที่บ้านแต่ไม่มีใครช่วยจับ กลับปล่อยให้ขโมยหนีไป โดยอาการทำอุเบกขาเฉยบ้าง หรือโดยว่างว่าขโมยเป็นพ่อแม่พี่น้องของตนบ้าง เป็นข้าของผู้ใหญ่บ้าง โดยรับสินจ้างจากขโมยบ้าง กล่าวว่าจับขโมยหนีไม่ทันบ้าง โดยอคติต่าง ๆ เมื่อใดเกิดกรณีเช่นนี้ในบ้านเรือนใคร ให้ลงโทษเสมือนลักภรรยา และผู้คนหรือทรัพย์ของคนอื่น ก็คือเท่ากับเป็นขโมยอยู่นั่นเอง ท่านให้ใช้หนีสิน (ค่าเสียหาย) และให้ปรับไหมผู้นั้นเสียด้วย"

9. "มีการลักขโมยเกิดขึ้น ผู้ใดประสงค์ชื่อเสียง ไปเวนคืนแก่เจ้าของไม่มีความผิดทางอาญา โดยชั่วราชศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ให้มีสิทธิได้สินจ้างที่รางวัล หรือได้ค่าที่ถูกขโมยชู่ขวัญ หรือค่าส่วนแบ่งในทรัพย์ทั้งหมดตามที่เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่จะกำหนดเป็นบำเหน็จ"

10. "ผู้ใดเห็นแก่ขโมยยิ่งกว่าเห็นแก่โทษตามกฎหมายอาญาดังที่เจ้านายบัญญัติไว้ และยังแถมให้ร้ายแก่เจ้าทุกข์ ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษ เพื่อมิให้เกิดความเจริญแก่ตัวมันและเพื่อนของมัน (ป้ายความผิดคิดร้ายแก่เจ้าทุกข์)

11. "รู้ชื่อผู้ร้าย ลักของจากบ้านคนอื่นก็ดี ลักข้าของคนอื่นก็ดี หรือมีคนชวนไปลักทรัพย์ก็ดี สมคบไปลักทรัพย์ด้วยกันก็ดี หรือผู้ใดรู้ว่ามีการยักยอกทรัพย์อำพรางไว้เป็นความลับไว้ไต่ประมาณสิบปี หรือในปัจจุบันนี้ก็ดี โดยทั้งหมดนี้หาคนอื่นเห็นมิได้ และผู้นั้นกลับเห็นอกเห็นใจโจรไม่บอกกล่าวเจ้าหน้าที่ หรือบรรดาคหบดีให้ทราบ ท่านให้ลงโทษปรับไหมแก่มันอย่างเป็นผู้ลักทรัพย์โดยตนเอง"

12. "แม้ว่ามีการใช้กำลังชิงทรัพย์เอาข้าวของคนอื่น เช่น ลูกส้ม และผลไม้อันเจ้าของมิได้อนุญาต ไม่มีใครผู้ใดช่วยจับกุมเอาตัวผู้ร้ายก็ดี หากมีผู้ไล่ติดตามไปพร้อมด้วยหอก ดาบ ตราบเครื่องเหล็กใหญ่โต จนจับผู้ร้ายได้ ท่านให้จัดการเอาตัวผู้ร้ายไปถาย—

พระมหากษัตริย์ เพื่อท่านจะได้รับไหมผู้ร้ายโดยกำหนด ให้บำเหน็จรางวัลแก่ผู้ซึ่งจับผู้ร้ายได้"

13. "ผู้ใดจักกระทำการฆ่าวัว ฆ่ากวาย ให้เอาวัว ควาย ตัวที่มันจักฆ่านั้นไปชี้ให้รู้เห็นกันทั่ว ๆ ไป ตลอดจนให้พูลนายรู้เห็นด้วยว่า เพื่อนของคนเป็นใจกับผู้กระทำ"

2. สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสิ้นกรุงธนบุรี

ระบบการปกครองสมัยอยุธยา เราจะเห็นได้ชัดว่าระบบกษัตริย์มีอำนาจมาก กล่าวคือ มิได้หมายถึงตัวกษัตริย์จะมีอำนาจ แต่หมายความถึงสถาบันกษัตริย์และสถาบันชั้นสูง (พระบรม-วงศานุวงศ์ ขุนนาง) กลุ่มคนดังกล่าวจะเป็นผู้ที่มีอิทธิพลมากที่สุดในระบบการปกครองสมัยอยุธยา

ระบบการปกครองดังกล่าวสืบเนื่องมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความรู้สึกไม่ปลอดภัย จึงต้องรวมกันเป็นกลุ่ม, หมู่ และต้องมีหัวหน้าเป็นคนคอยปกครอง เป็นผู้นำ อาณาจักรอยุธยาก็เช่นกัน เมื่อมีกลุ่มคนมารวมเป็นอาณาจักรใหญ่ก็ต้องประกอบไปด้วยบุคคล 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งต้องการความคุ้มครอง อีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ให้ความคุ้มครอง เพราะฉะนั้นโครงสร้างของสังคมอยุธยาจึงพอจะเห็นได้ว่ามี 2 ชั้น คือ ชนชั้นปกครอง และชนชั้นผู้อยู่ใต้ปกครอง

ชนชั้นปกครอง เป็นชนชั้นสูงประกอบด้วยกษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนาง โดยมีกษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด แต่เนื่องจากขุนนางและพระบรมวงศานุวงศ์มีพวกและใกล้ชิดกษัตริย์มากทำให้มีโอกาสคานหรือท้าทายอำนาจได้อยู่เสมอ บางทีก็หาโอกาสโค่นล้มกษัตริย์ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง ทำให้ผู้เป็นกษัตริย์เองก็ต้องคอยระมัดระวังตัวเองและหาวิธีจะคุมขุนนางด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้มีความจงรักภักดี เช่น ฌาหมายหรือพิธีการต่าง ๆ ที่ทำให้กษัตริย์รู้สึกยิ่งใหญ่หรือรู้สึกมั่นใจความซื่อสัตย์ของขุนนาง เช่น พิธีราชาภิเษก พิธีโองการแช่งน้ำ

ชนชั้นผู้อยู่ใต้ปกครอง เป็นชนส่วนใหญ่ของอยุธยา เป็นผู้ที่ต้องการความคุ้มครอง จึงให้ความไว้วางใจแก่กษัตริย์ในฐานะนักรบประกอบกับความเลื่อมใสที่มีอยู่แล้ว ตกษัตริย์สั่งอะไรที่ไม่ขัดกับความรู้สึกเท่าไรก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม มาตรการของกษัตริย์ที่จะใช้คุมชนชั้นนี้ คือ ใช้พิธีการ และความเชื่อทางศาสนา รวมทั้งระบบไพร่ด้วย ชนชั้นนี้มีความแตกต่างจากชนชั้นสูงหรือชนชั้นปกครองมาก โอกาสที่จะเลื่อนฐานะจากชนชั้นนี้ขึ้นเป็นชนชั้นหนึ่งมีอยู่น้อยมาก ทั้งนี้เพราะระบบสังคมกันอยู่ การเลื่อนฐานะดังกล่าวก็มีข้อจำกัดอยู่ที่ว่าจะต้องได้รับความสนับสนุน

จากผู้มีบุญวาสนาเท่านั้น โอกาสของคนชั้นสองที่จะไต่เต้ามาด้วยตนเองไม่มีเลย นอกจากอาศัยเ
เกาะบุคคลชั้นสูงขึ้นมา ซึ่งโอกาสเช่นนี้ก็ยากอีกนั่นแหละ เพราะธรรมดาคนชั้นสูงก็คงจะสนับ
สนุนแต่พวกพ้องหรือเครือญาติของตนเอง ที่จะสนับสนุนคนชั้นสองคงมีน้อย หรือแทบจะไม่มีเลย

ดังนั้นความเคลื่อนไหวของคนชั้นสองที่จะขึ้นมาสู่ชั้นหนึ่งยากเต็มที เรียกว่าแทบจะหยุด
นิ่ง ในขณะที่ความเคลื่อนไหวระหว่างชนชั้นหนึ่งเป็นไปตลอดเวลา

การที่โอกาสของผู้ที่อยู่ใต้ปกครองจะก้าวขึ้นมาเป็นผู้ปกครองเป็นไปได้ยาก ก็เป็นทาง
หนึ่งที่ทำให้ความเป็นธรรมในสังคมมีได้ยากเช่นกัน แต่เราจะสรุปโดยทันทีว่าสังคมอยุธยาไม่เป็น
ธรรมโดยพิจารณาดูจากกรณีนี้เพียงอย่างเดียวไม่ได้ ทางที่ถูกเราจะต้องพิจารณาลงไปอีกว่า
ผู้ปกครองให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่ผู้อยู่ใต้ปกครองได้มากน้อยเพียงใด วิธีการ
พิจารณาในครั้งนี้จะขอพิจารณาในด้านกฎหมายเป็นหลักสำคัญ ตั้งแต่ความมุ่งหมายที่ตรากฎหมาย
กระบวนการในการพิจารณาคดี ตลอดจนลักษณะกฎหมายบางอย่างที่สำคัญว่าเป็นประการใด
นอกจากนี้ยังได้ดูว่าโอกาสหรือสภาพตามเป็นจริงจะเป็นไปตามที่ระบุไว้มากน้อยเพียงไร สิ่งเหล่า
นี้เมื่อพิจารณาแล้วก็สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ความเป็นธรรมในสังคมอยุธยามีมากน้อยเพียงไร

ความเป็นมาของกฎหมายสมัยอยุธยา

คำว่า "กฎหมาย" ในสมัยอยุธยาหมายถึง "การบันทึกคำพิพากษาในคดีความเรื่องใด
เรื่องหนึ่งไว้เป็นหลักฐาน ส่วนตัวกฎหมายเองที่ใช้บังคับนั้นเรียกชื่อเป็นเอกเทศแต่ละอย่างว่า
พระอัยการบ้าง พระราชบัญญัติบ้าง พระราชกำหนดบ้าง พระราชกฤษฎีกาบ้าง สำหรับ
กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจกระทรวงศาลต่าง ๆ และเกี่ยวกับการแผ่นดิน ใช้คำว่าพระธรรมนูญเป็น
กริยาก็มี"[1]

ในชั้นดั้งเดิม กฎหมายของชาติไทยก็เช่นเดียวกับกฎหมายของชนชาติทั้งหลาย คือได้แก่
จารีตประเพณี อันเป็นข้อบังคับที่เกิดขึ้นโดยอาศัยความเคยชินของชุมชนในทางปฏิบัติ แม้ในลำดับ
ต่อมาเมื่อชาติไทยมีบรมกษัตริย์เป็นผู้ปกครองประเทศชาติ บรมกษัตริย์เหล่านั้นก็หาได้ทรงบัญญัติ
กฎหมายขึ้นอย่างแท้จริงเสมอไปไม่ พระราชภาระของพระองค์คือปกครองดูแลให้บ้านเมืองอยู่
ในความสงบเรียบร้อย ส่วนกฎหมายนั้นคงอยู่ในจารีตประเพณีและระเบียบแบบแผนแต่เดิมมา

[1] เสนีย์ ปราโมช (ม.ร.ว.) กฎหมายสมัยอยุธยา หน้า 1

กษัตริย์ทรงเป็นแต่ผู้คุมครองป้องกันด้วยจารีตประเพณีและแบบแผนนั้น ๆ แต่เมื่อกษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะเช่นนี้ก็ย่อมจะมีอำนาจชี้ขาดตัดสินคดีพิพาทหลายได้ เพราะมิฉะนั้นก็จะไม่สามารถปฏิบัติพระราชภาระต่อไปได้ เมื่อทรงมีอำนาจดังกล่าวผลก็คือว่าได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย หรือพระราชโองการเกี่ยวกับการชี้ขาดตัดสินคดีนั้น ๆ

* พระราชกำหนดศักดินา

นอกจากจะปรับปรุงการปกครองแล้ว สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถยังทรงตั้งทำเนียบศักดินา ตราเป็นกฎหมายเรียกว่า พระราชกำหนดศักดินา เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยฐานะของบุคคลมากหรือน้อยกว่ากันตามยศทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร ทรงกำหนดให้เชื้อพระวงศ์ทุกตำแหน่งอยู่ทางฝ่ายพลเรือนหมด ซึ่งเป็นพระบรมราโชบายที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะทรงลดอำนาจของบรรดาเชื้อพระวงศ์

วัตถุประสงค์ของพระองค์ในการตั้งศักดินาคือ คนรับราชการสมัยนั้นไม่ได้รับค่าจ้างเป็นเงินเดือนเหมือนปัจจุบันนี้ พระเจ้าแผ่นดินจึงพระราชทานที่ดินให้ทำมาหากินได้มากน้อยตามฐานะเป็นการตอบแทนแรงงานที่รับใช้ราชการและเวลานั้นที่ดิน คือที่นา เป็นสมบัติล้ำค่า เพื่อมิให้มีการแย่งที่ดินกัน และเพื่อให้มีคนมีที่ดินนั้นมีที่ดินในครอบครองที่เหมาะสมกับยศศักดิ์และกำลังความสามารถเพื่อใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ไม่ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า จึงได้ตั้งพระราชบัญญัติกำหนดศักดินา บังให้มียศเท่าใดจะมีที่นาได้เท่าไรจะมีเกินอนุญาตไม่ได้

ถึงแม้ว่ากษัตริย์จะพระราชทานที่นาให้ขุนนางตามกฎหมายนี้ก็ตาม แต่ขุนนางก็มิได้มีที่นาจริงตามกฎหมาย ขุนนางที่มีศักดินา ๑ เช่นไร อาจมีที่นาจริงไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ก็ได้ เป็นแต่เพียงกำหนดอย่างสูงไว้เท่านั้น เพื่อป้องกันมิให้ขุนนางข้าราชการผู้มีอำนาจ มีที่นามากเกินไปจนราษฎรไม่มีที่นาทำกิน

ศักดินาเพิ่มขึ้นได้ด้วยการทำความดีความชอบในราชการ หรือประกอบอาชีพที่ทำประโยชน์ให้แก่สังคม และสามารถลดลงได้ถ้าทำผิดกฎหมายบ้านเมือง แต่ที่สำคัญคือศักดินาซึ่งทุกคนมีอยู่ประจำตัวนั้น เป็นเครื่องกำหนดสิทธิและหน้าที่ในสังคมอย่างแน่นอน

ตกมาภายหลังเกณฑ์ศักดินาตามกฎหมายนี้ ได้ถูกนำไปใช้เป็นหลักในกรณีอย่างอื่นอีก เช่น

ใช้เป็นหลักในการปรับไหม ใครมีศักดินามากถ้าทำผิดในลักษณะเดียวกัน ก็ต้องปรับมากกว่าผู้มีศักดินาน้อยกว่า ถ้าไพร่ทำผิดต่อขุนนางต้องเอาศักดินาของขุนนางปรับไพร่ ถ้าขุนนางทำผิดต่อไพร่ให้ปรับตามศักดินาของขุนนาง เพื่อให้ผู้น้อยเคารพยำเกรงผู้ใหญ่ และเพื่อไม่ให้ขุนนางกดขี่ข่มเหงราษฎร ทำให้เกิดผลดีต่อสังคม[2]

นอกจากนี้ผู้ที่มีศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไป มีสิทธิบางประการเหนือกว่าผู้ที่มีศักดินาต่ำนั้น เช่นตนเองและครอบครัวไม่ต้องถูกเกณฑ์ไปใช้ในราชการ ในฐานะที่เรียกกันว่า "เลข" และเมื่อมีคดีความถึงศาลก็มีสิทธิส่งผู้แทนที่เรียกกันว่า "ทนายความ" ไปว่าความแทนตนในศาลได้ ยกเว้นคดีความที่อาญาแผ่นดินถูกกล่าวหาว่าเป็นกบฏ[3]

กฎหมายศักดินาให้ประโยชน์ในเรื่องการปกครอง ที่กำหนดศักดินาของทุกคนในประเทศไว้แน่นอน นับตั้งแต่ข้าราชการ พระราชวงศ์ ราษฎรประชาชนทุกฐานะและอาชีพ แม้กระทั่งพระสงฆ์ กษัตริย์ไม่มีศักดินาเพราะทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั่วพระราชอาณาจักร ซึ่งศักดินานี้ทำให้มีความสะดวกต่อการปกครอง โดยต่างฝ่ายต่างก็นับถือและระมัดระวังมิให้มีการล่วงละเมิดกันและกัน เพราะทางราชการใช้ศักดินานี้ปรับการละเมิดได้ทั้งสองฝ่าย

การใช้ระบบศักดินาแม้จะเป็นการแยกประชาชนลดหลั่นกันตามลำดับชั้น ทุกคนอาจสามารถเลื่อนศักดินาของตนได้ ถ้วยการทำความดีความชอบแก่ชาติ ราชวงศ์ และสังคม ศักดินาไม่ใช่เครื่องกำหนดตายตัวตลอดไป จึงก่อให้เกิดความสะดวกเรียบร้อยในการปกครองด้วย

การประกาศใช้ศักดินาของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ยังมีผลดีต่อการปกครองหัวเมืองเหนือ ที่ยังไม่สามารถรวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ชาวเมืองเหนือระแวงอยู่เสมอว่าตนเองตกเป็นทาส เกรงชาวอยุธยาจะกดขี่หรือเหยียดหยามตน จึงเป็นชนวนให้เกิดการปั่นป่วนในการ-

---

[1]ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช "สังคมสมัยอยุธยา" รวมปาฐกถางานอนุสรณ์อยุธยา 200 ปี เล่ม 1 หน้า 292 - 293

[2]ณรงค์ พ่วงพิศ ประวัติศาสตร์ไทย 1 หน้า 83.

[3]ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ล.ค. หน้า 294.

ปกครองได้ พระบรมไตรโลกนาถได้ทรงให้สิทธิชาวเมืองเหนือทุกคนเท่าเทียมกับชาวใต้ แม้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในหัวเมืองหลายตำแหน่ง เช่น ผู้ครองเมืองพิษณุโลก สุโขทัย กำแพงเพชร ก็มีศักดินาเท่ากับสมุหนายก และเสนาบดีจตุสดมภ์ในราชธานีคือ ๑ หมื่นไร่ ซึ่งสามารถขจัดความหวาระแวงราชวงศ์พระร่วง และชาวเมืองเหนือลงได้มาก เพราะถึงจะไม่มีอำนาจก็คงได้รับการยกย่องควรแก่ฐานะ และอาจมีอำนาจได้ถ้าปฏิบัติหน้าที่ราชการดี ก็มีสิทธิเป็นข้าราชการชั้นสูงทัดเทียมกับข้าราชการในราชธานีเช่นกัน[1]

กฎมณเฑียรบาล

เป็นกฎหมายชนิดหนึ่งที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ หลักใหญ่ใจความหรือจุดประสงค์ของกฎมณเฑียรบาลก็ตั้งขึ้นเพื่อพิทักษ์รักษาความปลอดภัยให้แก่สถาบันกษัตริย์ อย่างน้อยที่สุดก็จะอุ่นใจว่ามีกฎมณเฑียรบาลเป็นเสมือนหนึ่งเกราะที่คุ้มกันภัยไว้ให้ชั้นหนึ่งแล้ว

ในกฎมณเฑียรบาลดังกล่าวเพื่อจะเห็นได้ชัด เราอาจแบ่งออกเป็นข้อ ๆ ตามลักษณะความสัมพันธ์ ดังต่อไปนี้ คือ

๑. ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับพระบรมวงศานุวงศ์ ตามปรกติคนทั่ว ๆ ไปจะมีความวางใจคนอยู่ใกล้ชิดกับคนมากที่สุด ยิ่งถ้าเป็นญาติสนิทขนาดพ่อแม่พี่น้องลูกหลานแล้ว ก็ยิ่งเพิ่มความไว้วางใจมากยิ่งขึ้นเพราะเป็นเชื้อสายเดียวกัน แต่สำหรับพระมหากษัตริย์แล้วกฎนี้ยกเว้นเป็นพิเศษ ความไว้วางใจดังกล่าวแทบจะไม่มี มีแต่ความหวาดระแวงว่าบุคคลใกล้ชิดเหล่านั้นจะมาแย่งอำนาจ แม้กระทั่งโอรสของตนก็ยังระแวง ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์มีเหลือและสนมมากมายมาย มีฐานะลดหลั่นกันไปเรื่อย ๆ ดังนั้นจึงมีโอรสมากมายและมีฐานะแตกต่างกันด้วยเช่นกัน ความสนิทสนมฉันท์พี่อลูกย่อมมีน้อยกว่าคนธรรมดา ประกอบกับอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นสิ่งที่ใคร ๆ ก็ปรารถนา ทำให้กษัตริย์รู้สึกหวั่นหวาด จึงต้องวางมาตราการ เพื่อจะป้องกันการแย่งชิงดังกล่าว จะเห็นได้ชัดในกฎมณเฑียรบาล ซึ่งขอยกตัวอย่างบางข้อดังนี้คือ

"อนึ่งสมเด็จพ่อพระพุทธเจ้าก็ดี พระราชกุมารก็ดี มีกิจเข้ามาในเรือประตูไชย ให้เรือ

---

[1] กระทรวงมหาดไทย ประวัติมหาดไทย หน้า 69.

ประตูโบกผ้า ถ้ามีฟังให้กว้างด้วยอิดด้วยไม้ทำด้วย ถ้ามีฟังให้พุ่งด้วยหอก ถ้าหอดพระเนตรเห็นตรัสให้เข้ามาไซ้ ให้เอาประตูรับอย่าให้เข้ามาด้วยเรือเอง ครั้นมาถึงให้อยู่แค่แคมเรือ ให้ขุนทำรวลนั่งกลางกันอยู่ ถ้ามิทำตามโทษถึงตาย"[1]

จากข้อความดังกล่าวในกฎมณเฑียรบาลย่อมแสดงให้เห็นถึงความห่างเหินระหว่างพระมหากษัตริย์กับโอรสของพระองค์ว่ามีมากน้อยเพียงไร แม้ขนาดพระโอรสจะเข้าเฝ้าก็เมื่อมีกิจธุระ ก็ยังไม่ปล่อยโอกาสโดยใช้วิธีรุนแรงเป็นขั้น ๆ คือ โบกผ้า, ขว้างด้วยอิฐ, พุ่งด้วยหอก, จึงนับว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่งแก่โอรสซึ่งเป็นถึงหน่อพระพุทธเจ้า หรือราชกุมาร ซึ่งแสดงว่าเป็นโอรสที่เกิดจากมเหสี มียศถาบรรดาศักดิ์สูงกว่าโอรสทั้งปวง จึงทำให้น่าคิดว่า แม้เป็นลูกของพระมเหสียังถึงเพียงนี้ ถ้าเป็นลูกของสนมธรรมดาจะถึงขนาดไหน (เพราะยังไม่ปรากฏโทษไว้) แต่คิดไปอีกแง่ว่ายิ่งโอรสที่มีบรรดาศักดิ์หวังจะเป็นพระมหากษัตริย์ยิ่งต้องเกรงภัยเพราะมีอิทธิพลและสมัครพรรคพวกมาก อาจก่ออันตรายได้ง่ายกว่าโอรสธรรมดา ซึ่งไม่มีอิทธิพลหรืออำนาจมากนัก จึงได้ตรากฎข้อนี้ไว้ป้องกันพระองค์

ผลสะท้อนจากกฎมณเฑียรบาลข้อนี้คือบรรดาโอรสของกษัตริย์ ถ้าไม่จำเป็นจริง ๆ คงไม่สามารถเข้าเฝ้าเพราะโอกาสจะเจ็บตัวถึงตายมีมากกว่าโอกาสที่พระราชบิดาจะเห็นและรับสั่งให้เข้าเฝ้า ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ความใกล้ชิดระหว่างพ่อ – ลูกแบบธรรมดาสามัญจึงไม่ค่อยมี

"กำหนดพระราชกฤฎีกาอัยการ พระราชกุมาร พระราชนัดดา ฝ่ายพระราชกุมารเกิดด้วยพระอัครมเหสี คือสมเด็จหน่อพระพุทธเจ้า อันเกิดด้วยแม่ยั่วเมืองเป็นพระ มหาอุปราช เกิดด้วยลูกหลวงกินเมืองเอก เกิดด้วยหลานหลวงกินเมืองโท เกิดด้วยพระสนมเป็นพระเยาวราช"[2]

การจัดระดับฐานะพระโอรสและส่งให้ไปครองเมือง ถ้าดูโดยทั่วไปจะเห็นว่าเป็นการให้ยศถาบรรดาศักดิ์และแบ่งปันเมืองให้ครอบครองด้วยความรักใคร่ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นประโยชน์แก่พระมหากษัตริย์เอง คือการส่งโอรสไปคุมเมืองทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์ต่อหัวเมืองและประเทศราชมั่นคง ดังกรณีเจ้าสามพระยาที่ให้พระบรมไตรโลกนาถ (ขณะเป็นพระราเมศวร)

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 (ฉบับคุรุสภา) หน้า 79.

[2] ก. หน้า 70 – 71.

ไปครองพิษณุโลก เพื่อควบคุมหัวเมืองทางเหนือโดยเฉพาะสุโขทัย

ในกรณีดังกล่าวถ้าดูให้ลึกซึ้งลงไปอีกก็จะเห็นว่าการกระทำแบบนี้ยังสามารถอำนวยประโยชน์ให้แก่พระมหากษัตริย์มากขึ้น คือ ทำให้พระองค์สามารถส่งผู้ที่คนไม่พอใจหรือหวาดระแวงว่าคิดร้ายเป็นอันตรายต่อตนให้ไปอยู่ห่างไกล ทำให้อันตรายลดน้อยลง

"อนึ่งผู้เป็นข้าพระบาทให้รู้จักในราชการมณเฑียรบาลในปฐมยามซึ่งท่านห้ามบัญญัติไว้ ถ้าแลพระราชบุตรี พระราชนัดดาเสด็จไปโดยปฐมยามทุติยาม ตติยยาม ปัจฉิมยาม ผิดโดยทำกำหนดให้ผู้ตามเสด็จห้ามไว้ อย่าให้ท่านเสด็จไป ถ้าผู้ใดไปโดยเสด็จนั้นมิได้ห้ามดังกล่าวนี้ ท่านให้ลงโทษทวนแล้วฆ่าเสีย"[1]

ข้อห้ามดังกล่าวนี้เป็นการป้องกันเบื้องต้นไม่ให้บรรดาพระราชโอรสและพระราชนัดดาคิดการกบฏ เพราะยามค่ำคืนเป็นยามวิกาลไม่เหมาะแก่การไปไหนมาไหนภายในพระราชวัง ถ้าหากไม่ห้ามไว้คนที่คิดมุ่งร้ายต่อกษัตริย์อาจใช้เวลานี้คบคิดกันได้ จึงต้องห้ามไว้ก่อนเพื่อป้องกัน แม้กระทั่งลูกหรือหลานก็ตาม ถ้าฝ่าฝืนต้องสงสัยไว้ก่อน ตามกฎมณเฑียรบาลข้อนี้ไม่ปรากฏว่ากำหนดโทษของบรรดาเจ้านายชั้นสูง แต่กลับกำหนดโทษผู้ที่ตามเสด็จซึ่งไม่รู้จักหน้าที่ของตนว่าจะต้องได้รับโทษอย่างรุนแรง

"อนึ่งลูกขุนนาง 10000 ถึง 800 แลไปคบไปหาพระราชบุตรพระราชนัดดา โทษถึงตาย อนึ่งขุนหมื่นหัวพันผู้ใด ท่านมิให้เป็นใจแก่พระราชกุมารพระราชนัดดาพระราชบุตรี เลือกช้างตีม้าที่ให้นั้นมิได้ ถามิได้รับสั่งแก่ลูกหลานเธอไซ้ให้เพ็ดทูลว่าเรียนจึงพ้นพระราชอาญา"[2]

กฎมณเฑียรบาลข้อนี้มีความเกี่ยวไปถึงขุนนางด้วย แสดงให้เห็นถึงความกลัวว่า ขุนนางที่มีบรรดาศักดิ์สูง ๆ มีข้าทาสบริพารมากอาจจะรวมมือสนับสนุนกับพระโอรส พระราชนัดดา ทั้งพระราชบุตรี (รวมถึงลูกผู้หญิงด้วย) ในด้านกำลังคนหรือพาหนะมาต่อต้านกษัตริย์ จึงได้ออกกฎนี้ไว้ป้องกัน (หรืออาจเป็นไปได้ว่ามีตัวอย่างเกิดขึ้น ทำนองเดียวกันนี้จึงแก้ไข

2. <u>ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนาง</u> ขุนนางนั้นเป็นบุคคลจำพวกหนึ่งที่มี–

---

[1] ก. หน้า 109.

[2] ก. หน้า 102

ใกล้ชิดพระมหากษัตริย์อย่างเท่าเทียมหรือบางครั้งอาจมากกว่าพระบรมวงศานุวงศ์ก็ได้ ในกรณีที่ได้เข้าเฝ้าในการปฏิบัติข้อราชการ (ในขณะที่พระบรมวงศานุวงศ์เข้าเฝ้าลำบากดังกล่าวมาแล้ว) ความใกล้ชิดทำให้อาจเห็นความบกพร่องของพระมหากษัตริย์บางอย่างและรู้สึกว่ากษัตริย์เองก็มิได้มีอำนาจและความศักดิ์สิทธิ์เท่าไรนัก ขุนนางบางคนอาจคิดเลยเถิดไปถึงว่าตนเองอาจสามารถเป็นกษัตริย์ได้ ถ้าหากมีกำลังพรรคพวกสนับสนุนเพียงพอ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้พระมหากษัตริย์ต้องวางกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อตัดรอนอำนาจของขุนนางโดยใช้กฎมณเฑียรบาร เป็นเครื่องมือ เช่น

"อนึ่งลูกขุนผู้ใดขาดถือน้ำพิพัทโทษถึงตาย ถ้าบอกป่วยคุ้ม ถ้าลูกขุนผู้ถือน้ำพิพัทห้ามถื้อแหวนนาก แหวนทอง แลกินข้าวกินปลาน้ำยา แลเข้ายาดูก่อนน้ำพระพิพัท ถ้ากินน้ำพระพิพัทจอกหนึ่งแลยื่นให้แก่กันกิน กินแล้วแลมิได้ใส่ผมเหลือนั้นล้างเสีย โทษเท่านี้ในระวางกระบถ"[1]

การถือน้ำพระพิพัฒน์ฯ มีมานานตั้งแต่สมัยพระเจ้าอู่ทองซึ่งเป็นปฐมกษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา เพราะในขณะนั้นพระเจ้าอู่ทองเองกำลังรวบรวมคนมาเป็นปึกแผ่นไม่แน่ใจว่าบรรดาขุนนางที่แวดล้อมพระองค์จะมีผู้ใดจงรักภักดีอย่างแท้จริง พระองค์จึงใช้พิธีทางศาสนาพราหมณ์คือถือน้ำพิพัฒน์ฯ มาเป็นเครื่องช่วยเพื่อให้คนที่คิดร้ายเกรงกลัวทำเพราะพิธีนี้มีการประกาศโองการแช่งน้ำ ซึ่งได้แช่งชักบุคคลที่คิดทรยศต่อพระมหากษัตริย์ไว้อย่างน่ากลัว เช่น

"เยียพลุ่ง จุ่งมาสูบเอา เขาผู้บ่ ซื่อซื่อใครใจคด ขบถเกียกกาย ว่ายทู้ฟาดผิด มัดศอกหอกเถ้าเท้าถก ถลกเท้ามิให้ทันตายหงายระงมระงมยมบบาลลากไป ไปนรกปลาบปลิ้นดับพลาง เขาวางเหนือพิจัยผู้บ่ดีบ่อซื่อ ซื่อใครใจคดขบถต่อเจ้า ผู้ผ่านเกล้าอยุธยาสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรบรมมหาจักรพรรดิ์คร....จงเทพดาฝูงนี้ให้ตาย ในสามวัน อย่าให้ทันในสามเดือน อย่าให้เคลื่อนในสามปีอย่าให้มีสุขสวัสดิเมื่อใด อย่ากินเข้าเยือไฟจนตาย[2]

การใช้พิธีดังกล่าวก็มีตลอดสมัยอยุธยาเพราะนอกจากเป็นประเพณีที่ทำกันสืบ ๆ มาแล้ว พิธีนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง คนที่มุ่งร้ายต่อพระมหากษัตริย์บางคนก็อาจพยายามหลบลี้ไม่ยอมเข้าร่วมพิธี และถือว่าผู้ที่ไม่เข้าร่วมพิธีโดยไม่มีเหตุผล ก็ถือว่าเป็นกบฏ มีโทษรุนแรง

---

[1] ดู. หน้า 104.

[2] เปลื้อง ณ นคร ประวัติวรรณคดีไทย หน้า 45.

ซึ่งตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นได้ชัดเจนในสมัยพระเพทราชาเมื่อขึ้นครองราชย์ก็ให้บรรดาเจ้าเมืองต่าง ๆ เข้ารวมพิธีถือน้ำฯ พระเพทราชาจึงต้องปราบปราม

"อนึ่ง ท้าวพญาสามลราชแลท้าวพญาประเทศราช พระหลวงขุนหมื่นท่านให้ไปรั้งเมืองแลไปการณรงค์สงครามก็ดี แลทำหนังสือบอกสุขทุกข์มามิได้แลมาเองก็ดี แลเอาทรัพย์มาทอดแพละโลมเอาไพร่พลในราชธานีของท่านไปก็ดี ท่านว่าขี่นั่งน้อยจะใคร่ผ่ายขี่นั่งอันใหญ่ ท่านให้พันคอริบเรือน ถ้าทรงพระกรุณาให้มาตีเสียไซ้ให้ทรัพย์พัทธยากรจนสิ้น เอาตัวลงเป็นไพร่เกี่ยวหญ้าช้าง อนึ่งมีหนังสือบอกสุขทุกข์มา ยังมิได้มีหนังสือไปให้หาแลมาก่อนหนังสือให้มัดไว้หน้าศาลาลูกขุนสามวันแล้วให้ไหมจตุรคูณทวีคูณสามหมื่น แล้วถอนออกจากราชการใส่ตรุไว้เดือนหนึ่ง ถ้าทรงพระกรุณาจะให้คงที่ไว้ ให้ใส่ตรุไว้ 15 วัน"[1]

ตามธรรมดาขุนนางที่อยู่ห่างไกลพระมหากษัตริย์ เช่น เป็นเจ้าเมืองประเทศราชดังกล่าวนี้ รู้สึกว่าได้เปรียบกว่าขุนนางที่อยู่ใกล้ชิดกษัตริย์ในด้านความปลอดภัยจากการถูกลงโทษเพราะสามารถทำอะไร ๆ (ที่ไม่หนักหนา) โดยกษัตริย์ไม่ทรงทราบ และยังตั้งตนเป็นใหญ่แบบกษัตริย์น้อย ๆ กับบรรดาหัวเมืองของตน แต่ก็ต้องไม่อะไรให้เกินของเขตถึงขนาดยกทัพ ไปประชิดหัวเมืองดังกล่าว ซึ่งเห็นได้ชัดว่าต้องการเป็นใหญ่และทำมากไป กษัตริย์จึงต้องมีข้อห้ามไว้ก่อน ทำให้บรรดาเจ้าเมืองประเทศราชถ้าไม่มั่นใจว่าจะมีกำลังมากพอที่จะสู้รบกับกษัตริย์ก็จะไม่กล้าทำเกินของเขตดังกล่าว ผู้ที่ทำก็จะต้องมั่นใจในอำนาจของตนเองหรือไม่ก็กษัตริย์อ่อนแอ

ตามกฎมณเฑียรบาลข้อนี้ยังทำให้เห็นว่ากษัตริย์ระมัดระวังภัยอันอาจเกิดจากบรรดาประเทศราชเหล่านี้เพียงใดคือถ้ากรณีที่กษัตริย์มิได้เรียกตัวมาพบ ถ้าหากมาจะมีโทษตามกำหนดดังกล่าวเพราะเกรงว่าอาจจะคิดร้ายต่อกษัตริย์.

"อนึ่งผู้ใดทำเทียมเครื่องต้นโทษถัดมือคุงข้อ"[2]

การทำเทียมเครื่องต้นหมายถึงการแต่งเครื่องแต่งกาย ใช้ของเลียนแบบกษัตริย์ ข้อห้ามดังกล่าวดูเผิน ๆ จะเป็นเรื่องปลีกย่อย แต่ถ้าพิจารณาให้ดีก็เห็นว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการจะล้มล้างเกียรติยศของกษัตริย์ได้ ถ้าไม่มีข้อห้าม ขุนนางบางคนอาจแต่งตัวเท่าหรืออาจจะดีกว่ากษัตริย์ก็จะทำให้กษัตริย์ถูกมองว่าต่ำกว่า ศรัทธาที่คนทั่วไปรวมทั้งขุนนางอื่น ๆ ที่มีต่อกษัตริย์ก็จะหมดไป

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 (ฉบับกรุงเก่า) หน้า 109 – 110.

[2] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 (กรุงเก่า) หน้า 113.

จึงมีข้อห้ามไว้

นอกจากจะมีข้อห้ามต่าง ๆ ซึ่งถ้าไม่ปฏิบัติก็จะมีโทษรุนแรงแล้ว กษัตริย์มีวิธีการที่ผ่อนปรนกับขุนนาง ยิ่งมียศสูงเท่าไรก็จะได้รับการผ่อนปรนเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น ขณะที่กำลังเข้าเฝ้าพระเจ้าอยู่หัวในท้องพระโรง ผู้ที่เข้าเฝ้าถ้ามีเรื่องสำคัญก็ควรกราบทูลกษัตริย์ ห้ามพูดคุยกันเอง หากพูดคุยจะมีโทษกำหนดตามขั้นบรรดาศักดิ์ดังนี้

"บรรดาศักดิ์ตั้งแต่ 8000 – 10000 ถ้าเจรจาครั้งหนึ่งให้รู้โทษตัวเอง ถ้าเจรจาสองครั้งให้ภาคทัณฑ์ ถ้าสามครั้งห้ามเข้าเฝ้า บรรดาศักดิ์ตั้งแต่ 1200 – 2400 ถ้าเจรจาครั้งหนึ่งให้รู้โทษสองครั้ง คร่ามือออกจากท้องพระโรงและห้ามเข้าเฝ้า สามครั้งให้คร่ามือออกจากท้องพระโรงแล้วปรับไหมตามศักดินา บรรดาศักดิ์ตั้งแต่ 4000 – 12000 ถ้าเจรจาครั้งหนึ่งให้รู้โทษตัวเอง สองครั้งให้คร่ามือออกเฆี่ยนตามอาญาสามสบที แล้วปรับไหมอย่าให้เข้าเฝ้ากษัตริย์อีก บรรดาศักดิ์ตั้งแต่ 200 – 300 ถ้าเจรจาครั้งหนึ่งให้ลงโทษพระราชอาญาตี 10 ที สองครั้ง 20 ที บรรดาศักดิ์ตั้งแต่ 200 – ไพร่ เจรจาครั้งหนึ่งให้ทวนลวกหนัง ๑๕ ที สองครั้ง ๒๐ ที สามครั้ง 25 ที"[1]

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ชัดว่ายิ่งศักดินาสูง ๆ กลับมีโทษน้อย ส่วนศักดินาต่ำลงมาก็มีโทษมากขึ้น ๆ แทนที่จะได้ลดหย่อนในฐานะที่ไม่คุ้นกับพระราชกำหนดกฎหมายกลับถูกลงโทษหนัก กฎมณเฑียรบาลข้อนี้จึงสะท้อนให้เห็นวิธีที่ปฏิบัติต่อขุนนางในอีกลักษณะหนึ่งต่างไปจากลักษณะแรก (หามาตราการกับขุนนาง) แสดงว่ายิ่งเป็นข้าราชการผู้ใหญ่ กษัตริย์ยิ่งเกรงใจ ฐานะของกษัตริย์กับขุนนางชั้นสูงอยู่ในลักษณะพึ่งพาอาศัยและระมัดระวังอำนาจของกันและกัน จนถ้าไม่จำเป็นไม่อยากลงโทษและพยายามผ่อนปรนในบางเรื่อง

3. <u>ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชน</u> ตามธรรมดาโอกาสที่ประชาชนจะใกล้ชิดกษัตริย์ก็มีน้อยอยู่แล้ว แต่กษัตริย์ก็ยังไม่วายที่จะป้องกันอำนาจของตนจากประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ จากกฎมณเฑียรบาลทำให้เห็นว่าโอกาสที่ประชาชนจะได้พบกษัตริย์จึงยากนักหนา ทำให้น่าเห็นใจที่คนทั้งหลายในสมัยนั้นมีความคิดว่า "ผู้ใดได้พบเห็นกษัตริย์ย่อมมีบุญวาสนาอย่างยิ่ง"

---

[1] <u>ค</u>. หน้า 78 – 79.

ความคิดดังกล่าวนอกจากเพราะการอบรมให้เชื่อแบบนี้จะฝังอยู่ในความรู้สึกของคนตลอดมาแล้ว ในด้านประสบการณ์ที่ประชาชนทั่วไปได้รับก็ดูเหมือนจะเป็นเครื่องสนับสนุนให้เชื่อแบบนี้ ดังในกฎมณเฑียรบาลดังต่อไปนี้คือ

"อนึ่งถ้าเสด็จหนเรือ ผู้มีบันดาแห่ชุนดาบชุนเรือแลเรือประตูดั้งแนมกัน ประทับอยู่ก็ดี ไปมาก็ดี แลเรือผู้ร้ายเรือกระบถโจรเมาเล่าบ้าก็ดี และถวายของถวายฎีกาก็ดี แลเข้ามาในประตูมหาดไท ประตูชุนดาบ ประตูตำรวจ ถึงเรือดั้งเรือกันให้โบกผ้า ถามิฟังให้ว่างด้วยไม้ด้วยดาบ ถามิฟังให้ว่ายน้ำยุดเอาเรือออกมา ถ้าทอดพระเนตรเห็นแลตรัสเรียกเข้าไปใช้ให้เอาเรือใช้รับ ถ้าแลผู้ใดเข้าไปแลมิได้ห้ามแหนไว้ โทษชุนดาบชุนเรือตำรวจให้ฟันคอริบเรือน"[1]

ตามกฎมณเฑียรบาลข้อนี้ ดูเหมือนจะตีความว่า ผู้ที่จะนำเรือเข้ามายังเรือกษัตริย์ต้องไม่ใช่คนปกติธรรมดา คือเห็นว่าถ้าไม่บ้าก็เมา ซึ่งทำให้ผู้ที่คิดจะร้องทุกข์ไม่มีโอกาสเพราะต้องโดนข้างด้วยสิ่งต่าง ๆ ตลอดจนถูกเรือไป กว่ากษัตริย์จะเห็นก็อาจได้รับบาดเจ็บไปแล้ว และเป็นตัวอย่างให้ผู้ที่จะร้องทุกข์ต่อไปไม่กล้าร้องทุกข์ เพราะเกรงว่าจะเจ็บตัวฟรี ดังนั้นโอกาสของคนที่จะเข้าเฝ้าจนถึงตัวกษัตริย์แทบจะไม่มีเลย เพราะนอกจากจะเสี่ยงกับการเจ็บตัวแล้วยังต้องสบโอกาสรอจังหวะที่ให้กษัตริย์เผอิญเห็นและยารมณ์ดี พอจะเรียกเข้าเฝ้า จึงสรุปว่าผู้ใดผ่านพ้นถึงขั้นนี้ เรียกได้ว่าน่ามหัศจรรย์ที่สุด และเป็นคนกล้าหาญที่สุดด้วย

"ถ้าถีบประตูวัง ให้ตัดตีนเสีย เอามือผลักประตูวังเข้าไปเอง ให้ตีด้วยไม้หวาย 20 ที ถ้าปีนกำแพงวังชั้นนอก ให้ตัดตีนเสีย ถ้าปีนกำแพงวังชั้นใน ให้ฆ่าเสีย ถ้าถือเครื่องสาตราอาวุธเข้าไปในพระราชวัง ให้นายประตูถามดูดีร้าย ถ้าใช่งานที่จะเอาเข้ามา ให้ตัดมือผู้เอาเข้ามานั้นเสีย"[2]

แสดงว่าไม่มีทางที่จะเข้าไปในวังได้เลย ขนาดเฉียดเข้าไปใกล้ยังโดนตัดมือ

จากกฎมณเฑียรบาลทั้งสองข้อที่กล่าวมานี้ จึงแสดงให้เห็นถึงโอกาสที่คนธรรมดาจะเข้าไปร้องทุกข์ต่อกษัตริย์นั้น เป็นไปได้ยากที่สุด ดังนั้นถ้าหากประชาชนคนใดมีเรื่องเดือดร้อนหรือถูกขุนนางข่มเหง ถ้าทนไม่ได้ก็ต่อสู้หรือไม่ก็หนีเข้าป่าไป

---

[1] ก. หน้า 78 – 79.

[2] ก. หน้า 98.

ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของประชาชนต่อกษัตริย์ ก็มีกฎมณเฑียรบาลระบุไว้เพื่อให้ประโยชน์แก่กษัตริย์เอง เช่น ถ้าพบช้างดี ๆ ต้องนำมามอบหรือแจ้งต่อกษัตริย์ ถ้าไม่ทำตามที่ระบุจะมีความผิดต้องให้เดินป่าหาช้างนั้นเป็นเวลา 3 ปี

ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เคยกล่าวว่า "เพชรแท้น้ำหนึ่งของกฎหมายอยุธยามีอยู่ในกฎมณเฑียรบาล... เพื่อยับยั้งการใช้พระราชอำนาจของพระองค์เอง"[1] โดยยกตัวอย่างว่า "สมัยกรุงศรีอยุธยา พระเจ้าแผ่นดินเป็นทั้งเจ้าของแผ่นดินและเจ้าชีวิต จะสั่งประหารชีวิตใครเสียก็ได้ หรือจะทรงประหารใครเสียเองด้วยพระหัตถ์ก็ได้ แต่แม้กระนั้นก็ยังมีกฎมณเฑียรบาลบทที่ 113 ตราไว้ว่า "อนึ่ง ทรงพระโกรธแก่ผู้ใด และตรัสเรียกพระแสง อย่าให้เจ้าพนักงานยื้น ถ้ายื้น โทษถึงตาย"[2]

จากตัวอย่างดังกล่าว ม.ร.ว. เสนีย์ มองไปในแง่ตัวบทกฎหมายโดยตรง จึงมีความรู้สึกเช่นนั้น แต่ ในสภาพความเป็นจริงแล้ว การปฏิบัติยากมาก เพราะในขณะที่กษัตริย์ทรงพระพิโรธ เมื่อคนขัดขืนก็อาจจะพิโรธคน ๆ นั้น และอาจจะรับสั่งประหารชีวิตเสียก็ได้ (ถ้าหากไปพบกับกษัตริย์ที่มีพระราชอัธยาศัยรุนแรง) จึงสรุปว่า กรรมหนักตกอยู่กับพนักงานผู้นั้น ซึ่งถ้าไม่ยื้นอาวุธก็ต้องตายเพราะคำบัญชา หรือยื้นก็ต้องตายเพราะขัดกับกฎมณเฑียรบาล.

กฎมณเฑียรบาลที่กล่าวมาทั้งหมดพอจะเป็นที่สังเกตว่า กำหนดการลงโทษอย่างรุนแรงกว่ากฎหมายธรรมดา ส่วนมากถึงฟันคอริบเรือน หรือต้องพิกลพิการถึงขนาดแขนด้วน ขาด้วน ถูกเฉาะปาก เป็นต้น ซึ่งถ้าพิจารณาแล้วก็เห็นว่าการลงโทษในกฎมณเฑียรบาลคงจะต้องเคร่งครัดเท่ากฎหมายอื่น ๆ เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยของกษัตริย์โดยตรง ตัวอย่างที่พบในพงศาวดารที่แสดงให้เห็นถึงการใช้กฎมณเฑียรบาลอย่างเคร่งครัด เช่น สมัยพระเจ้าเสือ ทรงเสด็จเรือพระที่นั่งผ่านคลองโคกขาม ซึ่งคดเคี้ยวจนศีรษะเรือพระที่นั่งกระทบกิ่งไม้หักลงไปในน้ำ ผู้ถือท้ายเรือคือพันท้ายนรสิงห์จึงทูลขอให้ประหารชีวิตเสีย เนื่องจากมีกฎมณเฑียรบาลว่า "อนึ่ง ถ้าหมื่นเรือแลทำให้คันหักขาดปลิวลงน้ำ แลเอาข้างบนลงข้างล่างขึ้น โทษฟันคอ ริบเรือนทั้งพ่อโทน"[3]

---

[1] เสนีย์ ปราโมช ล.ค. หน้า 78.

[2] ค. หน้า 79.

[3] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 (ฉบับคุรุสภา) หน้า 105 – 106.

ในกรณีพันท้ายนรสิงห์ แม้พระเจ้าเสือจะทรงเห็นว่าสุดวิสัย และไม่ทรงเอาโทษ แต่ตัวพันท้ายนรสิงห์เอง กลับเห็นว่าไม่ควรละเลย กฎมณเฑียรบาลซึ่งมีมาจนเป็นประเพณี และยังออนวอนให้ทรงประหารชีวิตเสีย จากกรณีนี้แสดงให้เห็นว่า กฎมณเฑียรบาลเป็นของสักสิ่งที่ต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

สมัยพระเจ้าบรมโกษฐ เจ้าฟ้ากุ้ง ถูกกล่าวหาว่าเป็นชู้กับพระสนมของพระบิดา (พระบรมโกษฐ) จึงถูกประหารชีวิต เพราะมีกฎมณเฑียรบาลระบุว่า "อนึ่ง ผู้ใดทำชู้ด้วยชะแม่ พระสนมให้ฆ่าผู้นั้นเสียตวันจึงให้ตาย ส่วนหญิงนั้นให้ฆ่าเสียด้วย"[1]

แต่อย่างไรก็ตามแม้จะกำหนดโทษรุนแรงหรือปฏิบัติให้เคร่งครัดดังกล่าว แต่ก็จะเห็นว่าไม่สามารถป้องกันกษัตริย์ได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะจากพระบรมวงศานุวงศ์กับขุนนาง จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาเราจะเห็นการแย่งชิงอำนาจของพระราชวงศ์กับขุนนาง ซึ่งเราอาจชี้ประเด็นว่าในระยะแรก ๆ สมัยกรุงศรีอยุธยายังไม่มีกฎมณเฑียรบาลออกมา แต่ก็มีข้อโต้แย้งว่าถึงในสมัยหลัง ๆ (ปลายอยุธยา) ซึ่งคิดว่ากฎมณเฑียรบาลออกมาแล้วก่อนมีการกบฏแย่งอำนาจกันอยู่และมากกว่าในสมัยแรกเสียอีก เมื่อมาถึงกรณีนี้ทำให้เราพูดได้ว่า กฎมณเฑียรบาลเป็นเครื่องป้องกันอำนาจกษัตริย์ก็แต่มิได้ป้องกันได้ร้อยเปอร์เซนต์ ขึ้นอยู่กับกษัตริย์องค์นั้น ๆ มากกว่าว่าจะเข้มแข็งเพียงไร

ตัวอย่างของการแย่งชิงอำนาจของพระราชวงศ์คือ

พระราเมศวรถูกขุนหลวงพะงั่วแย่งอำนาจ (ลุงแย่งหลาน)

พระเจ้าทองลั่นถูกพระราเมศวรแย่งอำนาจและฆ่าเสีย (ลูกผู้พี่แย่งลูกผู้น้อง)

ท้าวศรีสุดาจันทร์รวบอำนาจให้ชู้คือขุนวรวงษาโดยฆ่าพระยอดฟ้าโอรสของตนเอง(แม่ฆ่าลูก)

พระศรีสุธรรมราชาแย่งราชสมบัติเจ้าฟ้าชัย (อาแย่งหลาน)

พระนารายณ์แย่งราชสมบัติพระศรีสุธรรมราชา (หลานแย่งอา)

นอกจากนี้ในสมัยหลัง ๆ ยังมีการแย่งชิงอำนาจฆ่าฟันอีกมาก

ส่วนขุนนางแย่งสมบัติเห็นได้ชัดในสมัยพระเจ้าปราสาททองที่วางแผนแย่งชิงอำนาจจากพระอาทิตย์และพระเชษฐาธิราช แต่ด้วยความฉลาดของพระเจ้าปราสาททอง ทำให้ดูเหมือนว่าการแย่งชิงอำนาจเป็นของที่ถูกต้อง เพื่อความอยู่รอดของบ้านเมือง แม้ในพงศาวดารก็เขียนดังกล่าว แต่—

---

[1] ดู. หน้า 119.

จากจดหมายของฝรั่ง (เช่นวันวลิต) แล้วจะเห็นว่าเป็นเพราะการวางแผนอย่างแนบเนียนของพระเจ้าปราสาททองในสมัยเป็นพระกลาโหมข้อที่น่าสังเกตในสมัยพระเจ้าปราสาททองคือสามารถใช้กฎมณเฑียรบาลเพื่อกำจัดศัตรูได้อย่างแนบเนียน เช่นเมื่อไม่พอใจขุนนางคนใดก็กล่าวว่าจะเป็นกบฏพระราชบัลลังก์ยกตัวอย่างเช่น ยอกษาจักรีได้รับเลี้ยงอาหารค่ำที่บ้านของคนแก่ออกญา 3 คน ออกพระ 3 คน และออกหลวง 2 คน ทำให้ถูกกล่าวหาว่า ได้พูดจาอวดอ้างว่ามีสมัครพรรคพวกเพื่อนฝูงเพียงพอที่จะหักโค่นพระเจ้าแผ่นดิน[1] พระเจ้าปราสาททองก็อ้างกฎมณเฑียรบาลกำจัดได้อย่างเรียบร้อยไม่มีใครตำหนิ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดพอจะสรุปได้ว่า กฎมณเฑียรบาลเป็นสิ่งป้องกันรักษาอำนาจกษัตริย์อย่างชัดเจน และมีข้อที่น่าสังเกตว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนแล้วจะเป็นส่วนที่ป้องกันได้อย่างมั่นคงที่สุด จะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาว่าไม่เคยมีสามัญชนผู้ใดสามารถล้มล้างกษัตริย์ได้ ซึ่งนอกจากจะเป็นเพราะเหตุว่าบทการลงโทษที่รุนแรงและเฉียบขาดดังที่กล่าวมาแล้ว ข้อที่สำคัญที่สุดเพราะสถานการณ์และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ไม่เอื้ออำนวยให้ล้มล้างได้

ส่วนที่เกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์กับขุนนางแล้ว แม้จะมีกฎเกณฑ์อย่างเฉียบขาดและรุนแรงเท่าใดก็ตามก็ไม่สามารถป้องกันกษัตริย์ได้จะเห็นได้จากการสิ้นอำนาจของกษัตริย์ก็เพราะชนพวกนี้

กฎมณเฑียรบาลเปรียบเสมือนด่านป้องกันด่านแรกให้ต้านชนชั้นสูงให้กษัตริย์เท่านั้น ที่สำคัญขึ้นอยู่กับกษัตริย์เองว่ามีความเข้มแข็งเพียงใด ถ้ากษัตริย์ไม่เข้มแข็ง กฎมณเฑียรบาลก็หมดความหมาย แต่ถ้ากษัตริย์เข้มแข็งกฎมณเฑียรบาลก็เป็นเครื่องหนับสนุนอำนาจของกษัตริย์อย่างเต็มที่โดยไม่มีผู้ใดค้านได้

ระบบการควบคุมคน

ในการที่จะพิจารณาถึงสภาพความเป็นธรรมในสังคม เพื่อที่จะทำให้มองเห็นได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ว่ามีความเป็นธรรมหรือไม่ น่าจะได้พิจารณาจากระบบของสังคม นั่นคือวิธีการรวมคนในสังคมให้อยู่ร่วมกัน

สำหรับสังคมอยุธยา ดังได้กล่าวมาแล้วว่าสังคมอยุธยาแบ่งออกเป็นลักษณะคร่าว ๆ เป็นไปในรูป

---

[1] กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดารภาคที่ 79 หน้า 93.

สามเหล่ียมที่แบ่งคนออกเป็น 2 ชนชั้น คือ

— กษัตริย์และขุนนาง

— ไพร่ — ทาส

ผู้ที่อยู่ตรงยอดสามเหลี่ยมก็คือพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองผู้ที่อยู่ในอันดับรอง ๆ ลงมาก็เป็นผู้อยู่ใต้การปกครอง กรัตริย์เป็นผู้ออกระเบียบฎเกณฑ์ทุกประการที่สำคัญต่อการอยู่รอดของสังคมแบบนี้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ลักษณะการปกครองซึ่งมีกษัตริย์เป็นประมุข มีอำนาจมากที่สุด ก็ต้องพยายามควบคุมคนที่อยู่ในระดับต่ำกว่าให้เชื่อฟัง และปฏิบัติตามความประสงค์ของผู้นำ กษัตริย์จะต้องควบคุมขุนนางให้ได้ และในขณะเดียวกันก็ต้องควบคุมประชาชนสามัญให้ได้ด้วย สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์และขุนนาง ตลอดจนการควบคุมของกษัตริย์ที่มีต่อขุนนาง ท่านก็ได้อ้างจากเรื่องกฎมณเฑียรบาล

ต่อไปจะกล่าวถึงลักษณะการควบคุมประชาชนสามัญ ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งเท่า ๆ กับการควบคุมขุนนางทีเดียว การควบคุมขุนนางก็เพื่อให้ทำหน้าที่ไปควบคุมคนอื่นต่ออีกทีหนึ่ง แต่เนื่องจากระแวงว่าขุนนางอาจรวบรวมคนมาโค่นอำนาจกษัตริย์ ก็จำเป็นต้องหาทางควบคุมขุนนาง ขณะเดียวกันก็ต้องพยายามหาทางทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นศรัทธาต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อที่จะได้ยอมรับกับระบบและยอมเป็นฐานกำลังอำนาจให้สถาบันพระมหากษัตริย์ด้วย

<u>การเรียกร้องให้คนเข้ามาอยู่ภายใต้พระบรมโพธิสมภาร</u>

ในระยะแรกที่อยุธยาสร้างบ้านแปลงเมืองที่อยุธยา มีความจำเป็นที่จะต้องดึงดูดคนให้เข้ามาเป็นแรงงานในการสร้างเมือง เพราะเมืองที่สร้างขึ้นใหม่มีปัญหาในการสร้างให้ครบทุกสิ่งทุกอย่าง เพราะฉะนั้นแรงงานจึงเห็นเป็นสิ่งจำเป็นมาก จึงมีความพยายามที่จะชักชวนคนให้เข้ามาอยู่ในเมือง และเมื่อมีคนเข้ามาแล้ว ไม่ว่าจะมากหรือน้อยเพียงใดก็เป็นความจำเป็นที่จะต้องหาวิธีมาควบคุมคน ยิ่งมีคนมาอยู่มากก็ต้องหาวิธีที่จะควบคุมให้รัดกุมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อความเป็นระเบียบและเพื่อความสะดวกในการปกครองและการเกณฑ์แรงงาน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญเพราะถ้าควบคุมคนได้ไม่ดี การสร้างเมืองก็จะไม่เป็นไปอย่างมีแบบแผน ซึ่งจะเป็นเหตุให้สภาพบ้านเมืองอ่อนแอไม่สามารถจะตั้งเมืองอยู่รอดได้ ฉะนั้นระบบการควบคุมคนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าในการคิดหาวิธีการสำหรับจะควบคุมคนนั้น

ผู้ปกครองใช้อะไรเป็นเกณฑ์ตัดสินและเมื่อคิดวิธีแล้วสามารถให้ความเป็นธรรมแก่คนในสังคมได้หรือไม่ และนี่ก็คือที่มาของระบบการควบคุมคนโดยใช้ระบบไพร่–ทาส และระบบศักดินา

ดังได้กล่าวแล้วว่าสำหรับการตั้งเมืองใหม่ ปัญหาที่สำคัญคือปัญหาแรงงาน ต้องหาวิธีการดึงดูดคนให้เข้ามาอยู่ในเมืองให้มาก ในตอนแรกก็ทำโดยการประกาศให้ความคุ้มครองต่อผู้ที่มีสังกัดเท่านั้นโดยการตรากฎหมายไว้ว่า "ผู้ที่มีสังกัดมูลนายเท่านั้น บ้านเมืองจะให้ความพิทักษ์รักษาในชีวิตและทรัพย์สินของตน" [1]

นั่นคือถ้าหากยอมอพยพเข้ามาอยู่ในบริเวณอาณาจักรและยอมขึ้นสังกัดกับคนของพระเจ้าแผ่นดินก็จะมีโอกาสได้รับความคุ้มครองป้องกันจากภยันตรายทั้งปวง อย่างเช่นการแย่งชิงทรัพย์ การปล้นสดมภ์ ส่วนนี้เป็นส่วนที่ดึงดูดคนให้เข้ามาอยู่ในสังคมแม้ว่าเขาจะต้องเข้ามาในลักษณะที่ต้องใช้แรงงานทดแทนแต่ต้องยอมอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกฎเกณฑ์ที่พระเจ้าแผ่นดินกำหนดซึ่งมีมากมายหลายอย่าง การที่คนยังยินยอมก็เป็นเพราะโดยธรรมชาติแล้วมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ต้องอยู่รวมกันเป็นหมู่เป็นพวก เพราะมนุษย์แต่ละคน ๆ ไม่สามารถยังชีวิตของตนเองอยู่ได้ เพราะไม่สามารถประดิษฐ์ทุกสิ่งทุกอย่างที่จำเป็นจะต้องใช้ได้เอง ดังนั้นจึงเกิดการแบ่งหน้าที่กันทำงานเพื่อจะแลกเปลี่ยนผลผลิตกัน ทำให้มนุษย์นิยมที่จะอยู่กันเป็นสังคมมากกว่า เมื่อชั่งตรองดูระหว่างการเป็นอยู่อิสระ กับการมาอยู่ในชุมชนแม้ว่าจะมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับมากมายเห็นว่าสมควรที่จะเข้ามาอยู่มากกว่าเพราะถ้าหากไปแยกอยู่ตามลำพังอาจถูกแกล้งหรือข่มเหงได้ง่าย แล้วก็ไม่สามารถฟ้องร้อง หรือเรียกร้องค่าเสียหายได้แต่ประการใด การที่มีสังกัดอาจอำนวยประโยชน์ให้ได้มากกว่า ถ้าพิจารณาในแง่นี้

ในช่วงที่มีการประกาศกฎหมายนี้ออกไป จึงเป็นช่วงที่มีการอพยพเข้ามาในอาณาจักรอยุธยามากขึ้น วิธีการที่พระเจ้าแผ่นดินใช้ในการควบคุมคนให้ได้อย่างทั่วถึงก็คือทำโดยการแบ่งการควบคุมคนออกเป็นลำดับชั้น โดยพระมหากษัตริย์จะแบ่งหน้าที่ให้ขุนนางควบคุมกันลงไปเป็นชั้น ๆ และอยู่ภายใต้พระมหากษัตริย์ทั้งหมด เช่น ราษฎร 10 คน อยู่ภายใต้สังกัดขุนนางชั้นผู้น้อยตำแหน่งหนึ่ง ขุนนางชั้นนี้อีกสัก 10 คน ต้องขึ้นสังกัดขุนนางในระดับกลาง (ที่สูงกว่าระดับของขุนนางชั้นนั้น) ขุนนางในระดับกลางสัก 10 คน ต้องอยู่ภายใต้สังกัดขุนนางผู้ใหญ่ 1 คน ขุนนางผู้ใหญ่สัก 5 คน ต้องขึ้นสังกัดขุนนางในระดับสูงขึ้นไป และขุนนางระดับสูงก็ต้องอยู่ภายใต้พระบรมโพธิสมภารของกษัตริย์

ในลักษณะเช่นนี้ ก็คือ การกำหนดให้ขุนนางหรือเจ้าสังกัด หรือที่เราเรียกว่าเจ้านาย มีไพร่ทาสอยู่ภายใต้การควบคุมดูแล และเป็นการกระจายอำนาจจากกษัตริย์ให้แก่ขุนนางด้วย.

---

[1] ชจร สุขพานิช รัตนกรุไพร่ หน้า 12.

การใช้ระบบไพร่ – ทาส

ในการกระจายอำนาจการปกครองของกษัตริย์ ก็ต้องพยายามกระจายให้แก่ขุนนางคนสนิทที่ใกล้ชิด เพราะการกระจายอำนาจเช่นนี้ลดแหล่งมากต่อการรักษาอำนาจของพระมหากษัตริย์ เนื่องจาก เท่ากับว่า กษัตริย์หยิบยื่นกำลังคนให้แก่ขุนนาง ที่มีความใกล้ชิดกษัตริย์และพอที่จะทราบว่ากษัตริย์มีความเข้มแข็งหรืออ่อนแอเพียงใด ฉะนั้นโอกาสที่ขุนนางผู้นั้นจะมาริดรอนอำนาจของกษัตริย์ย่อมไม่ยาก ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องหาทางให้โอกาสขุนนางที่ใกล้ชิดเสียก่อน

ความจริงการที่กษัตริย์กระจายอำนาจก็ถือได้ว่าเป็นผลดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ด้วย มิฉะนั้นกษัตริย์ก็คงไม่ยอมให้มีระบบนี้

ประการแรกเป็นการแบ่งเบาภาระของกษัตริย์ เพราะกษัตริย์องค์เดียวย่อมไม่สามารถจะควบคุมดูแลอาณาจักรทั้งหมดได้ แม้ว่ากษัตริย์จะต้องการหรือไม่ก็ตาม ถึงอย่างไรก็ต้องมีผู้ช่วยปกครองด้วย

ประการที่สอง ใช้ถือเป็นการให้รางวัลของกษัตริย์ เพราะในสมัยก่อนข้าราชการหรือขุนนางไม่ได้รับเงินเดือนจากกษัตริย์โดยตรง แต่ถึงอย่างไรกษัตริย์ก็ต้องหาผลประโยชน์ตอบแทนให้ขุนนางที่มาช่วยทำราชการ ผลประโยชน์ที่หยิบยื่นให้ก็คือที่ดินและแรงงาน ให้ขุนนางไปดำเนินการเอาเอง ซึ่งเราก็จะเห็นได้จากการที่ขุนนางได้อาศัยแรงงานจากไพร่ – ทาส ทำประโยชน์ให้จากการเพาะปลูก และการค้าขาย และจะเห็นได้จากการทำการค้า ผู้ที่เป็นพ่อค้าใหญ่ของอยุธยาก็คือกษัตริย์ และขุนนางชั้นสูง เช่นการตั้งพระคลังสินค้า สำหรับผู้ผูกขาดการค้าขาย ในลักษณะเช่นนี้ประชาชนก็มีหน้าที่เพียงแต่ทำประโยชน์ให้ขุนนางโดยที่คนไม่ค่อยได้รับผลประโยชน์แต่อย่างใด นอกจากส่วนที่จะทำให้ดำเนินชีวิตอยู่ได้

การที่กษัตริย์ให้ประโยชน์แก่ขุนนางเช่นนี้ เป็นการผูกใจให้จงรักภักดีต่อกษัตริย์ด้วย เนื่องจากขุนนางที่เคยร่วมรบเคียงบ่าเคียงไหล่กับกษัตริย์มาก่อนพอจะรู้ฝีมือและน้ำใจกันอยู่

แต่การที่แบ่งคนให้อยู่ภายใต้การควบคุมของขุนนางนั้น บางทีก็ก่อให้เกิดปัญหาแก่กษัตริย์เองในภายหลัง เพราะอาจก่อให้เกิดการท้าทายอำนาจของกษัตริย์ได้อย่างง่ายดายยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นการหยิบยื่นกำลังคนให้แก่ขุนนางดูแล คนเหล่านี้อาจจะกลัวกษัตริย์ แต่ความใกล้ชิดและจงรักภักดีมักจะอยู่ที่ขุนนางที่เป็นเจ้านายมากกว่า ถ้าหากเจ้านายทำให้เกิดความพอใจได้ หรือไม่ก็

อาจจะถูกบังคับให้ทำตามคำสั่งซึ่งคนในสังกัดก็ต้องฟังคำสั่งจากเจ้าสังกัดอยู่แล้ว

ดังนั้นกษัตริย์จึงต้องหาวิธีการที่จะควบคุมไพร่พลให้รัดกุมมากขึ้น โดยการเน้นอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างเต็มที่ ทำให้ฐานะของคนในสังคมยิ่งแตกต่างกันออกไปเรื่อย ๆ และเกิดการจำกัดขอบเขตของชนชั้นอย่างเต็มที่ ทำให้ลักษณะชนชั้นในสังคมอยุธยามีลักษณะที่ เมื่อมองจากภายนอกจะดูหยุดนิ่ง แต่ถ้ามองให้ลึกลงไปในแต่ละชนชั้น จะเกิดความเคลื่อนไหวกันอยู่ตลอดเวลา โดยไม่มีการก้าวข้ามเส้นเขตแดนระหว่างชนชั้น คือ

ชนชั้นสูง ขุนนางและกษัตริย์จะชิงอำนาจกันอยู่ตลอดเวลา ผลัดกันเป็นกษัตริย์เปลี่ยนราชวงศ์บ่อยที่สุด

ไพร่ – ทาส ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ ก็จะมีการเคลื่อนไหว เช่น จากทาสไถ่ตัวขึ้นมาเป็นไพร่ จากไพร่ขายตัวหรือด้วยสาเหตุประการอื่น ๆ ตกลงมาเป็นทาส แต่ข้อสำคัญคือ โอกาสที่ไพร่ – ทาส จะขึ้นไปเป็นขุนนางนั้นยากลำบากมากไม่มีเลย ด้วยสาเหตุต่าง ๆ ดังจะกล่าวต่อไปข้างหน้า

<u>การนำลัทธิไศเลนทร์เข้ามาใช้เพื่อทำให้ระบบไพร่และทาสคงใช้อยู่อย่างได้ผล</u>

ดังได้กล่าวแล้วถึงความต้องการของกษัตริย์ที่จะควบคุมให้อยู่ภายใต้การปกครองของกษัตริย์ จึงพยายามหาทางทุกวิถีทางที่จะทำให้ความประสงค์สมประสงค์และมีผู้สนองอย่างสมบูรณ์ จึงเกิดการนำลัทธิไศเลนทร์เข้ามาใช้

ลัทธิไศเลนทร์นี้ต้นกำเนิดคืออินเดียจากนั้นขอมก็รับมาใช้ สำหรับลัทธิไศเลนทรนี้ เป็นลัทธิซึ่งเน้นความสำคัญและอำนาจของกษัตริย์ แทนที่กษัตริย์จะมีลักษณะเหมือนคนธรรมดาทั่วไปที่มีความสามารถ แต่กลับกลายเป็นว่ากษัตริย์แตกต่างจากคนธรรมดา เพราะมีเชื้อสายของเทวดาลงมาปกครองเพื่อความอยู่เย็นเป็นสุขของอาณาประชาราษฎร์ คือเป็นการอ้างสิทธิจากเทวดา ทำให้กษัตริย์มีอำนาจมั่นคงขึ้น การใช้อำนาจในลักษณะที่อ้างสิทธิจากเทวดานี้ปรากฏให้เห็นได้ชัดจากการใช้คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ หลักอินทภาษมาใช้ในการบัญญัติกฎหมายดังที่ท่านได้ผ่านมาแล้วในตอนต้น และเพื่อที่จะเป็นการยืนยันให้เห็นถึงอำนาจของกษัตริย์ว่ามีอำนาจมากจะขอยกจากคำพูดของฝรั่งที่เข้ามาติดต่อกับอยุธยากล่าวถึงสถาบันกษัตริย์ไว้ว่า ไม่มีรัฐใดในโลกพูทวีปที่จะเป็นราชาธิปไตยเท่าประเทศสยาม พระเจ้าแผ่นดินที่จะทรงครองราชย์มาจนกระทั่งถึงองค์ปัจจุบันนี้ (พระนารายณ์) ได้รับการ–

ยกย่องพระเกียรติเสมอด้วยพระผู้เป็นเจ้า พระองค์ทรงเลือกเอาประโยชน์ทางบำเพ็ญพระองค์ให้เป็นที่เกรงกลัวแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ยิ่งกว่าจะทรงพอพระราชหฤทัยให้เป็นที่รักแก่เขาทั้งหลายเสียอีก และไม่ค่อยทรงปรากฏพระองค์ต่อสาธารณะนัก อาจเป็นเพราะทรงเกรงว่าถ้าปรากฏพระองค์ให้พลเมืองเห็นแล้ว พวกราษฎรก็จะประจักษ์ว่า อันเจ้าชีวิตของพวกเขานั้นที่แท้ก็คือมนุษย์ธรรมดาสามัญที่ยังมีความชาดตกบกพร่องและจุดอ่อนแอยู่ดี[1]

จากตัวอย่างที่ยกมานี้ เป็นการบันทึกในสมัยปลายกรุงศรีอยุธยาแล้ว ซึ่งก็ทำให้เห็นว่าสถาบันพระมหากษัตริย์นั้นคงมาเพียงใด

ที่นี้จะกล่าวถึงสาเหตุของการรับลัทธิไศเลนทร์จากประชุมพงศาวดารภาคที่ 23 ซึ่งกล่าวถึงตำนานการเกณฑ์ทหารกล่าวว่า

เมื่อพระเจ้าอู่ทองประกาศเป็นอิสระนั้น พวกเจ้าเมืองฝ่ายใต้ตั้งแต่เมืองสรรค์ลงมาอ่อนน้อมเป็นพรรคพวกหมดทุกเมือง พระเจ้าอู่ทองมีกำลังมากจนสามารถตีเมืองนครหลวง (ขอม เรียกว่านครธม) ราชธานีของขอมได้ ได้หัวเมืองขอมที่ต่อเขตแดนอยุธยา (คือมณฑลนครราชสีมาและจันทบุรี) มาไว้ในอาณาเขต พญาลิไทเริ่มอ่อนอำนาจลงจึงยอมเป็นไมตรีด้วย และในที่สุดพอถึงสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ก็สามารถรวบรวมเอาสุโขทัยเข้ามาไว้ในอำนาจได้หมด[2]

จากการที่อยุธยาแผ่อำนาจทางการเมืองไปครอบคลุมเมืองที่มีวัฒนธรรมที่รุ่งเรืองแล้วอย่างขอมหรือสุโขทัย ทำให้อยุธยายอมรับเอาวิธีการปกครองซึ่งนั่นคงว่ามาไว้ด้วย อีกประการหนึ่งทางอาณาจักร อยุธยาเองก็ต้องได้รู้เห็นระบบการบกครองแบบเทวราชมาแล้ว เพราะในช่วงเวลานั้นอาณาจักรรอบข้างล้วนแต่ใช้ระบบนี้ และอยุธยาเองก็เคยรวมกันอยู่เป็นเมืองมาก่อน เพียงแต่ว่าการนำมาใช้อย่างเต็มที่จะส่งเสริมฐานะของกษัตริย์ทันที ดังจะเห็นได้จากการที่พระเจ้าอู่ทองเมื่อขึ้นครองราชย์ ก็โปรดให้มีพระราชพิธีศรีสัจปานกาล หรือพิธีถือน้ำพิพัฒสัตยาทันที เป็นอันว่าในสมัยอยุธยาตั้งแต่ต้นนั้น ก็รับลักษณะการปกครองแบบเทวราชา ซึ่งรับมาจากลัทธิไศเลนทร์มาใช้แล้ว

---

[1] สันต์ ท. โกมลบุตร ประวัติศาสตร์การเมืองและธรรมชาติสยาม หน้า 69 – 70.

[2] กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดารภาคที่ 23 หน้า 92 – 93.

สาเหตุทำให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิไสเลนทร์อย่างได้ผล เป็นเพราะพื้นฐานของคนในสังคมที่มีการนับถือศาสนาพุทธ ในลักษณะที่ไม่ใช่พุทธแท้ หมายถึงเมื่อพิจารณาจากหลักธรรม แต่เป็นศาสนาที่ผสมผสานกันกับลัทธิพราหมณ์ และการเชื่อถือผีสางเทวดาหรือไสยศาสตร์ อันเป็นความเชื่อถือของชาวบ้านโดยทั่ว ๆ ไป สำหรับเรื่องอิทธิพลและความเชื่อถือทางศาสนานั้นจะกล่าวโดยละเอียดต่อไปในเรื่องอิทธิพลของพุทธศาสนาโดยเฉพาะในตอนหลัง

ดังนั้นถ้ากษัตริย์ใช้พิธีกรรมที่มีลักษณะศักดิ์สิทธิ์อย่างเช่น พระราชพิธีราชาภิเษก พระราชพิธีศรีสัจปานกลาล พระราชพิธีจรดพระนังคัล (แรกนาขวัญ) พระราชพิธีจองเปรียงลอยพระประทีป ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเชื่อมั่นศรัทธาในองค์พระมหากษัตริย์มากยิ่งขึ้น ในลักษณะที่พึ่งทางใจ ผู้นำทางความคิด ฉะนั้นทำให้ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ของกษัตริย์ สามารถจะนำไปปฏิบัติได้ด้วยจากความนิยมยกย่องที่มีอยู่แล้ว

การที่กษัตริย์ตรากฎเกณฑ์ข้อบังคับออกมาเป็นกฎหมาย จึงดูง่ายกลัว ศักดิ์สิทธิ์ ไม่อยากละเมิด กษัตริย์เองต้องการสร้างความปลอดภัยมั่นคงให้กับสถาบันพระองค์เองมากที่สุด ดังที่ได้อ่านมาแล้วจากเรื่องกฎมณเฑียรบาล ซึ่งท่านก็คงสังเกตเห็นได้ว่า การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายตราสามดวง จะทำให้ฐานันดรพระมหากษัตริย์และประชาชนธรรมดาอยู่ห่างไกลกันเพียงใด ห่างไกลกันแทบว่าจะไม่สามารถมีความสัมพันธ์กันได้เลย อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของกษัตริย์และขุนนางผู้ใหญ่เท่านั้น ประชาชนธรรมดาหรือไพร่ – ทาส มีหน้าที่เป็นเพียงผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น ถ้าฝ่าฝืนคำสั่งหรือกฎหมายก็จะถูกลงโทษอย่างหนักตามบทกำหนด อย่างเช่นในกรณีที่จะล้มล้างอำนาจกษัตริย์ เรียกว่าเป็นกบฏ และโทษของกบฏคือตาย

ในพ.ศ2232 มีพระมอญรูปหนึ่ง เดิมถูกคุมขังอยู่ในกรุงศรีอยุธยา อ้างว่าเป็นพระอนุชาของพระนารายณ์ ซึ่งถูกสำเร็จโทษไปแล้วโดยพระเพทราชา พยายามไปเกลี้ยกล่อมผู้คนให้มาล้มล้างอำนาจของพระเพทราชา พยายามหาทางทำร้าย เช่น ทาร้ายกรมพระราชวังบวรเมื่อเสด็จไปแห่งใดแห่งหนึ่งที่สืบรู้มา แล้วจะยกกำลังจู่โจมในพระนคร แต่แผนการนี้ล้มเหลว พระเจ้าแผ่นดินระดมไพร่พลได้หมื่นสองพันคนออกไปโจมตีทัพกบฏอย่างรวดเร็ว พวกกบฏก็แตกพ่ายไป ต่อมาอีก 2 – 3 วัน พบพระกบฏนอนหลับอยู่ใต้ไม้ใหญ่กับเด็กคนหนึ่ง จึงส่งตัวเข้าไปในกรุง ถูกจำตรวนใส่ขื่อขาเข้าสังคลิกพันธ์ประจานแก่ชาวเมืองหลายวัน แล้วถูกแหวะท้องทั้งเป็น เอาไส้พุงออกให้สุนัขกิน

ซึ่งก็ทำให้เห็นได้ว่าตัวบทกฎหมายที่กำหนดไว้นั้น มิได้ตั้งเพียงเพื่อจูเท่านั้น ในกรณีที่มีผู้กระทำผิดก็สามารถใช้ลงโทษได้ และจะมีการทำโทษอย่างน่าสยดสยองและประจานให้ชาวเมืองได้เห็น เพื่อที่จะได้บังเกิดความกลัว ไม่กล้าทำความผิดเช่นนี้อีก ซึ่งก็เป็นสาเหตุประการที่ทำให้คนไม่กล้ากระทำอะไรที่แหวกแนวออกไป เพราะไม่แน่ใจว่าจะผิดกฎหมายหรือไม่ ทำให้ยอมรับกฎเกณฑ์โดยไม่คิดโต้แย้ง ยิ่งถ้าหากไม่พอใจจนถึงที่สุด ก็จะพากันหนีออกจากสังคมเข้าไปอยู่ในป่า ดังจะเห็นได้จากเมื่อบ้านเมืองเกิดความระส่ำระสาย วุ่นวาย ข้าวยากหมากแพง จะมีพลเมืองหลายคนที่พากันละทิ้งถิ่นฐาน หนีเข้าไปอยู่ในป่า เพราะไม่อยากถูกเก็บภาษี เนื่องจากว่าคนก็ไม่มีเงินกัน ความรู้สึกรักชาติ ยังไม่มีในความคิด เพราะยังไม่มีการปลุกให้มีความรู้สึกว่าเป็นชาติ ทุกคนก็อยู่ด้วยผลประโยชน์ ถ้าหากประโยชน์ของตนยังไม่เสียมากนักก็ยังยอมทนอยู่ได้ แต่ถ้าหากว่าถึงขั้นทนไม่ได้ ก็ต้องหนีเข้าป่ากันไป ความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพคงยังไม่มีใครนึกถึง และถ้าจะให้นึกถึงก็ยากมาก เพราะเวลาจะมากินก็ไม่มี ต้องทำงาน และนอกจากนั้นระบบสังคม ทั้งทางด้านกฎเกณฑ์จากกฎหมาย และขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนความเชื่อทางศาสนา ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ตรึงคนไว้ไม่ให้มีความคิดริเริ่มขึ้นมาได้

เพื่อที่จะทำให้การดำเนินการควบคุมคนโดยใช้ระบบไพร่ – ทาส ให้ได้ผล ก็มีการตราเป็นกฎหมายไว้ มีการกำหนดถึงสิ่งที่พลเมืองจะต้องทำ กำหนดพรมศักดิ์ และพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือนด้วย

การกำหนดพรมศักดิ์

เป็นการกำหนดค่าหรือราคาของคนว่าเป็นเท่าใด ๆ อย่างเช่น กำหนดไว้เลยว่าเด็กตั้งแต่อายุเท่าใดมีค่าตัวเท่าใด โดยปกติค่าตัวของคนจะเป็นดังนี้ เด็กตั้งแต่เกิดค่าตัวจะต่ำ เมื่อมีอายุมากขึ้น ค่าตัวก็จะสูงขึ้น จนเมื่อโตเป็นผู้ใหญ่ วัยฉกรรจ์ ค่าตัวจะสูงที่สุด แล้วจะค่อย ๆ ลดลงตามอายุที่ชรามากขึ้น นั่นคือการกำหนดค่าตัวของคน คิดจากประโยชน์ที่จะได้รับจากคนนั้น เพราะคนในวัยหนุ่มฉกรรจ์จะมีพละกำลังมากที่สุด ก็จะมีค่าตัวสูงสุด ครั้นเมื่อแก่เฒ่าลง ทำประโยชน์ได้น้อยลง ค่าตัวก็ลดต่ำลง

ประโยชน์ของการกำหนดพรมศักดิ์ ก็คือในกรณีที่เกิดการวิวาทกันขึ้น ถึงขั้นเป็นคดีขึ้นโรง

ขึ้นศาล อย่างเช่น การฆ่ากันตาย หรือทำให้คนอื่นต้องสูญเสียอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งไป เช่น แขน ขา ก็จะได้ใช้ดูเป็นอัตราที่ใช้ในการปรับตามโทษ สะดวกต่อการพิพากษาพิจารณาคดี[1]

พระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน

ส่วนพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน ก็เป็นการกำหนดทำเนียบศักดินานั่นเอง คือจะมีการกำหนดว่า ถ้าชุนนางในระดับต่าง ๆ กัน จะมีศักดินาเท่าใด ไพร่หรือสามัญจะมีศักดินาเท่าใด สำหรับเรื่องศักดินาที่มีการกำหนดเป็นตัวเลขนั้น อย่างที่เรียกว่าพระยานาหมื่น ยังคงเป็นที่โต้แย้งหาข้อสรุปไม่ได้ว่าหมายถึงจำนวนไร่ของที่นาจริง ๆ หรือว่าเป็นเพียงการกำหนดศักดิ์ของคนให้รู้และสำหรับการปรับไหมเท่านั้น จึงยังไม่อาจแน่ใจได้ว่าเป็นอย่างไรแน่ หลักฐานที่มีหลงเหลือจนถึงปัจจุบัน ก็ยังไม่สามารถให้เป็นหลักฐานได้ในกรณีนี้

อย่างไรก็ดีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงแสดงความคิดเห็นไว้ในพระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขาว่า การตั้งทำเนียบศักดินา ตั้งมาแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ปีจอ จุลศักราช 816 (1997) ตั้งเพื่อ

1. เป็นการตั้งข้อกำหนดว่าผู้มียศระดับใดควรจะมีที่นาได้เท่าใด อย่างเช่นคำว่าเจ้าพระยานาหมื่น ก็จะมีนาได้ 10,000 ไร่ ชุนนางชั้นผู้น้อยมีที่นาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไป พลเมือง 24 ไร่ ในประเด็นนี้ คือเชื่อว่าคำว่าศักดินาก็คือการแบ่งที่นากันจริง ๆ

2. ข้าราชการไม่มีเบี้ยหวัดเงินเดือน ที่ดินเป็นสิ่งที่มีค่า เพราะฉะนั้นกษัตริย์จึงพระราชทานที่ดินให้แก่ชุนนาง ข้าราชการ เพื่อให้ใช้ทำมาหากิน

3. เพื่อไม่ให้มีการแย่งที่ดินกัน โดยการกำหนดให้เป็นสัดส่วน จะได้ทราบว่าของใครอยู่ตรงไหน ไม่ต้องมาวิวาทกัน

4. เพื่อจะให้คนมีที่ดินมากน้อยตามกำลังความสามารถและยศศักดิ์ของตน ในประเด็นนี้หมายความว่า เป็นการกำหนดแบ่งชนชั้นให้เห็นอย่างชัดเจนนั่นเอง

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 ตอนเกี่ยวกับพรมศักดิ์. หน้า 199 – 206.

5. เป็นหลักในการปรับไหม เพราะในการปรับไหมต้องมีการคำนึงถึงยศศักดิ์ของคู่ความด้วย และต้องปรับตามฐานะ

6. ให้เป็นหลักอำนาจบางอย่าง หรือแต่งหนายว่าความ[1]

ถ้าจะพิจารณากันแล้ว ยังไม่อาจสรุปลงความเห็นให้เหมือนกับสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงฯ ได้ เพียงแต่เห็นด้วยในบางข้อเท่านั้น คือในข้อ 2 – 6 แต่ไม่เห็นด้วยกับข้อ 1 น่าเชื่อ.. ว่าการกำหนดศักดินาเป็นตัวเลข หมายถึงจำนวนที่ดิน การกำหนดตัวเลขอาจเป็นเพียงการบอกตำแหน่งของคนว่าสูงต่ำระดับไหนเท่านั้น หรือไม่ก็ถ้าจะมองในลักษณะของการแบ่งที่ดินก็อาจจะเป็นไปได้ ในลักษณะที่ว่าพระมหากษัตริย์มอบหมายให้ขุนนางระดับนั้น มีศักดินาเท่านั้น ไปครองเมืองหรือมณฑลหนึ่ง ซึ่งมีอาณาบริเวณใกล้เคียงกับตัวเลขของจำนวนศักดินา ซึ่งก็หมายความว่าขุนนางผู้นั้นไปครองเมืองนั้นเอง การครองเมืองหมายถึงว่าไปดูแลรับผิดชอบท้องที่เมืองนั้น ตลอดจนผู้คนที่อยู่ในเมือง ถ้าเป็นลักษณะเช่นนี้ก็อาจเป็นไปได้ เพราะตามข้อกำหนดของกฎหมายไทย ขุนนางไม่สามารถจะสืบทอดศักดินาให้แก่บุตร ธิดา ของตนเองได้ เมื่อสิ้นชีวิตแล้วก็ต้องคืน ส่วนบุตร ธิดา ถ้าอยากได้ตำแหน่งก็ต้องไต่เต้าขึ้นมาเอง แต่ตามปกติ ถ้าหากใครเป็นบุตรขุนนางก็จะมีโอกาสดีกว่าลูกคนธรรมดาอยู่แล้ว เนื่องจากรู้ลู่ทางที่จะเข้ารับราชการ เพราะการเป็นขุนนางก็ต้องไปฝึกกับขุนนางก่อนตั้งแต่เล็ก ๆ ถ้ามีบิดาเป็นขุนนางก็ย่อมไม่ยากนัก

สำหรับสามัญชน หรือไพร่ – ทาสนั้น เพื่อที่จะได้มองเห็นความเป็นไปอย่างชัดเจน สังฆราชเลอกัวส์ เขียนไว้ว่า แบ่งออกเป็น 5 ชั้น

1. ไพร่หลวง คือไพร่ที่รัฐบาลเกณฑ์ไว้ในกรณีที่จะทำสงคราม

2. ไพร่สม คือผู้ที่เรียกว่า ถูกเกณฑ์ข้าเดือนออกเดือน สำหรับให้แรงงานในการโยธา เช่น สร้างป้อมปราการ ขุดคลอง ทำถนน สร้างวัง

3. ไพร่ส่วย ในกรณีที่ไม่ต้องการมาใช้แรงงาน ก็เสียเงินหรือทรัพยากรที่มีค่าอื่น ๆ ที่กำหนดก็ได้ เช่น เหล็ก เงิน ดีบุก เป็นต้น

---

[1] สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา หน้า 416.

4. เลก คือครอบครัวที่ลงงานไว้เพื่อเข้ารับราชการ แบ่งออกเป็น เลกไพร่ กับ เลกทาส ต้องชำระเงินให้ท้องพระคลังทุกปี อาจถูกเรียกตัวมาให้งานได้เป็นครั้งคราว ถ้าเลกไม่มีเงินชำระ บางทีเจ้าสังกัดจะออกเงินให้ก่อน แล้วคิดดอกเบี้ย จนในที่สุดถ้าหากไม่มีเงินมาเสียให้ก็ตกเป็นทาสในที่สุด

5. ทาส[1]

ไพร่ – ทาสทั้ง 5 ประเภท ก็เป็นแต่เพียงผู้ถูกเกณฑ์แรงงานเท่านั้น

<u>ชีวิตความเป็นอยู่ของคนธรรมดา</u>

ราษฎรสามัยต้องทำงานให้หลวงปีละ 6 เดือน (ขึ้นกับการกำหนดจากความจำเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ผู้ใดจะหลีกเลี่ยงเสียมิได้ ส่วนอีกครึ่งปีนั้นต่างก็ทำนาทำสวน ซ่อมบ้านเรือน ซ่อมเรือและประกอบอาชีพของตนไป พวกที่ยากจนก็รับทำงานเป็นรายวัน ได้ค่าแรงวันละเฟื้อง

หญิงผู้มีฐานะดี ทำงานอยู่ในบ้านเรือนของตน เพื่ออำนวยความผาสุกให้แก่สมาชิกในครัวเรือน บงการให้ทำอาหารการกินหรือลงมือปรุงอาหารด้วยตนเองให้สามีบริโภค และใช้เวลาที่เหลือปักสะดึงกรึงไหมทอง ไหมเงิน และไหมธรรมดา

หญิงที่มีฐานะต่ำลงมาก็ปั่นฝ้ายและทอผ้า ทำเป็นผ้านุ่งของสามีและเครื่องนุ่งห่มของตนเอง ถ้านางยากจนไม่มีด้ายจะทอผ้าหรือเมล็ดพันธ์ผัดที่จะเพาะปลูกแล้ว ก็ไปรับจ้างทำงานเพื่อได้เงินมาจุนเจือครอบครัว หรือช่วยเขาทาไร่ทำสวน หรือนวดข้าวฝัดข้าว ผู้หญิงชาวสยามชอบสนทนาเหมือนผู้หญิงฝรั่งเศส มีการไปมาหาสู่บ่อยเหมือนกัน[2]

ทำให้เรามองเห็นสภาพความเป็นอยู่ของชาวไทยอยุธยาได้ดีพอสมควร จากบันทึกของแชรแวสนี้ แสดงให้เห็นว่าโดยปกติงานของชาวสยามเองก็มีมากอยู่แล้ว แต่ก็ยังต้องถูกเกณฑ์แรงงานให้ไปทำงานหลวงถึง 6 เดือน โดยปกติ ถ้าหากงานน้อยอาจจะลดเหลือ 4 – 3 เดือนบ้าง อย่างในสมัยรัตนโกสินทร์ ในระหว่างที่ฝ่ายชายถูกเกณฑ์แรงงาน หญิงชาวสยามก็ต้องรับภาระ

---

[1]ขจร สุขพานิช <u>ล.ค.</u> หน้า 3 – 5.

[2]สันต์ ท.โกมลบุตร, <u>ประวัติศาสตร์สยาม</u> หน้า 117.

ในการดูแลครอบครัวเอง ซึ่งก็เป็นงานที่หนักมากทีเดียว ยิ่งถ้าหากเป็นครอบครัวที่ค่อนข้างยากจนแล้ว ต้องรับจ้างทำงานเป็นวัน ๆ มีแรงงานเพียงคนเดียว ถ้าหากเป็นครอบครัวที่ค่อนข้างร่ำรวยก็คงสบายหน่อย เพราะสามารถเป็นไพร่ส่วนได้ คือให้เงินแทนแรงงาน

สำหรับรายได้และทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ ภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ นั้น ปีหนึ่ง ๆ เก็บได้เป็นจำนวนมาก รายได้ส่วนมากเก็บจากข้าวเปลือก ข้าวสาร ไม้ฝาง ดีบุก ตะกั่ว เกลือสินเธาว์ กษัตริย์จะทรงทำหน้าที่เป็นผู้ค้าขายกับพ่อค้าชาวต่างประเทศ นอกจากนี้ก็ยังได้รายได้จากการเก็บภาษีสินค้าขาเข้าจากต่างประเทศ บรรดาเครื่องราชบรรณาการจากประเทศราชและหัวเมืองชั้นนอกก็เป็นรายได้ไม่น้อย กษัตริย์เองก็ทรงแต่งสำเภาไปค้าขายทางฝั่งทะเลอินเดียและจีน[1]

รายได้ของกษัตริย์ก็ได้มาจากการเก็บภาษีนั่นเอง ซึ่งก็ต้องเก็บมาจากประชาชน นั่นก็หมายความว่านอกจากจะเกณฑ์แรงงานไปใช้แล้ว สำหรับผลผลิตที่ทำได้ทางบ้าน กษัตริย์ก็ตามไปเก็บเป็นภาษีจนถึงบ้าน กษัตริย์เป็นผู้เดียวที่สบาย เนื่องจากได้ประโยชน์ทุกทาง ได้ทั้งแรงงานและภาษี ทำให้กษัตริย์กลายเป็นพ่อค้าที่ร่ำรวยที่สุด ฉะนั้นนับได้ว่าระบบไพร่ – ทาสนี้ให้ประโยชน์แก่สถาบันพระมหากษัตริย์อย่างมาก

วิธีการรวบรวมไพร่

เดิมทีก็คงไม่มีแบบแผนที่เคร่งครัดเท่าใดนัก ก็คงเป็นการเกณฑ์คนให้มาทำงานตามธรรมดา แต่เนื่องจากในตอนต้นอยุธยา นอกจากจะต้องการแรงงานเพื่อใช้ในการโยธา ก็ยังต้องการแรงงานสำหรับเป็นทหารเพื่อป้องกันเมืองและขยายอาณาเขต

การจัดตั้งเป็นแบบแผนเริ่มขึ้นเมื่อแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งก็ได้ดัดแปลงวิธีการที่เคยใช้มาแล้ว เห็นจะได้มาจากขอมและสุโขทัย เป็นประเพณีที่แบ่งราชการออกเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในยามสงบ แต่ถ้าหากมีศึกสงคราม ทุกคนต้องเป็นทหาร[2] ลักษณะนี้คือการแบ่ง

---

[1] ชจร สุขภานิช จดหมายเหตุโยส เซาเต็น หน้า 9.

[2] ประชุมพงศาวดารภาคที่ 23 หน้า 95 – 97.

เป็นสมุหนายก สมุหพระกลาโหม และเสนาบดีจตุสดมภ์ ซึ่งเป็นต้นสังกัด

สำหรับวิธีการรวบรวมไพร่นั้น ในกฎหมายข้อหนึ่งระบุให้ เจ้าหน้าที่หัวเมืองฝ่ายทหารและพลเรือน ให้ขึ้นทะเบียนหางว่าว พวกไพร่พลวง ไร่ส่วม เลก ทาส ให้แก่พระสัสดี ต้องแยกหมวดหมู่ให้เรียบร้อย ซึ่งโดยปกติแล้ว ใครมีพ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย สังกัดอยู่หมู่ไหนก็ต้องสังกัดอยู่นั้น คลาย ๆ กับเป็นการทำสามะโนครัว และเป็นการตรวจสอบดูด้วยว่าจะมีใครหนีจากการขึ้นสังกัดบ้าง ถ้าหนีจับได้จะถูกลงโทษ[2]

ในการทำทะเบียนหางว่างนี้ นับว่าให้ประโยชน์ต่อการรวบรวมคนให้เป็นหมวดหมู่สะดวกต่อการควบคุม แต่บางครั้งก็เกิดปัญหาอยู่บ้าง เช่น เจ้าหน้าที่มีหน้าที่สักข้อมือไพร่ อาจหาโอกาสโกงเอาเลกไพร่ของหลวงไปโดยการทำตราปลอม ก็มีข้อกำหนดในพระราชกำหนดเก่าข้อ 34 กล่าวว่า ถ้าหากมีการทำเหล็กปลอมสักข้อมือ หรือขโมยเหล็กของหลวงไปสักตามอำเภอใจ เท่ากับว่าผิดพระไอยการปลอมพล มีโทษถึงตายทั้งสิ้น ให้ข้าราชการ กรมการเมืองทั้งหลายคอยสอดส่องดูแลด้วย[2] จากการที่กำหนดกฎหมายข้อนี้ออกมาแสดงให้เห็นว่ามีการโกง ยักยอกเอาไพร่ไปใช้ในการส่วนตัวมาก ทำให้ขาดแรงงานของทางหลวงไป และอีกประการหนึ่ง อาจเป็นการทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลไปก็ได้ เพราะถ้ามองอีกแง่หนึ่งก็เหมือนกับเป็นการสะสมพลนั่นเอง ยิ่งถ้าอยู่หัวเมืองไกล ๆ ออกไปแล้ว โอกาสที่กษัตริย์จะเรียกร้องความจงรักภักดีจากขุนนางก็ย่อมเป็นไปได้ยาก ฉะนั้นบทลงโทษของการยักยอกไพร่จึงร้ายแรงถึงขั้นให้ประหารชีวิตทีเดียว

นอกจากนั้นก็มีเกี่ยวกับโทษของผู้บังเลก ในพระราชกำหนดใหม่ข้อ 17 กำหนดไว้ว่า

"ข้าหลวงกรมพระราชวังหลังจับอ้ายจันมิได้สักข้อมือมาจะให้กองสักสักพญาพิพิทอัยสวรรคว่าอ้ายจันเป็นทาสนายทองอยู่บ่าวพญาพิพิทอัยสวรรคนั้น มีกฎหมายเลกทานเลกสม อายุสมควรสักได้ให้เอามาสักใช้ราชการเจ้าทาสยังไว้มิได้เอามาสัก ต่อมีผู้จับจึงมาว่าเป็นเลกทาส ครั้นจะตัดสินให้เลกตัวนั้นคงเป็นทาษเล่า เลกทานหาได้เข้าเดือนไม่ ต่อมีการสงครามจึงได้ใช้ ผู้ซึ่งมิได้กลัวความผิด เลกมิได้เป็นทาสก็จะอ้างว่าเป็นทาสขุนมากขึ้น ครั้นจะพิจารณาให้เห็นเท็จแลจริงว่า

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 หน้า 1 – 6.

[2] ดู หน้า 95 – 96.

เป็นทาสมิเป็นทาสเล่า การสักจะช้าไป ครั้นจะสักเลกตัวนั้นให้แก่ผู้จับ เกลือกจะเป็นเลกทาสจริง ฝ่ายเจ้าทาสก็จะได้รับความเดือดร้อนขัดสนนั้น[1]

จึงห้ามบังเลกไว้เป็นอันขาด ถ้าหากปิดบังไว้ไม่เอามาสักให้ทวีโทษ ถ้านายเงินจะเอาเลกมาสักเป็นทาส ให้นายเงินสบถสาบานว่าเป็นจริง ถ้าหากใครจับได้เลกซึ่งยังไม่ได้สักหลังมือเป็นเลกให้สักมอบไว้แก่ผู้จับตามรับสั่ง ถ้าหากรู้เรื่องแต่ไม่ยอมแจ้งให้ทางการทราบเพราะได้สินบนหรือสมรู้ร่วมคิด ให้มีโทษตั้งแต่ปรับจนถึงประหารชีวิต

แสดงให้เห็นฐานะของไพร่ทาส ว่ามีฐานะที่ต่ำต้อยมาก มีลักษณะเหมือนเป็นทรัพย์สินสิ่งของ สังเกตจากการใช้สรรพนามว่ามัน และจากพฤติการที่กระทำกันก็คงมีการเบียดบัง ยักยอกทาสหรือไพร่กันมาก โทษของการยักยอกก็ร้ายแรงตั้งแต่ปรับถึงประหารชีวิต สะท้อนให้เห็นว่ากษัตริย์จำเป็นต้องระมัดระวังตนจากการท้าทายอำนาจ ถ้าหากปล่อยให้ขุนนางมีอำนาจจากการส้องสุมผู้คน

จากข้อที่ 21 ในพระราชกำหนดใหญ่ก็ทำให้เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น กำหนดไว้ว่าห้ามมิให้ข้าทูลลอองทุลีพระบาท ผู้ใหญ่ผู้น้อย และข้าหลวงต่างกรมฝ่ายหน้าฝ่ายใน เอาเลกลูกหมู่ไพร่หลวงไพร่สม กำลังผู้อื่นมาสักเป็นเลกของตัว ให้พระสัสดีนายกองให้เรียกเอาทานบนผู้จะเอาเลกมาสักไว้ แล้วจึงสักเลกให้ตามหางว่าว แต่ก็มีการละเลยกัน คบคิดกันสักเอาเลกหมู่ไพร่หลวงสมกำลังของผู้อื่นมาสัก ทำให้หมู่ไพร่หลวง–สม กำลังอ่อนลงมาก บางทีก็มีผู้ถวายเป็นมหาดเล็กขอเฝ้าข้าเจ้าต่างกรมฝ่ายหน้าฝ่ายใน ต่อไปทำเช่นนี้ ถ้าทำให้เลกแทน และเฆี่ยนขุนนางที่คบคิด 100 ที สำหรับตัวเลกที่ต้องการให้ละเมิดกฎหมายเช่นนั้น ให้เอาตัวมาลงพระราชอาญาเฆี่ยน 3 ยก ให้ใช้ราชการตราไป 3 ปี จึงให้เข้าเดือนออกเดือนตามปกติ ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ควบคุมดูแลสอดแนม สืบสาวพิจารณาชำระได้ดี[2]

ซึ่งก็ทำให้เห็นว่ามีการหนี หรือยักยอกกันมากดังคำกล่าวในตัวกฎหมายเอง ก็ทำให้กำลังของกองทัพกลาง คือทางฝ่ายหลวงอ่อนกำลังลง จึงจำเป็นต้องหาทางควบคุมให้รัดกุมขึ้น ทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อที่จะควบคุมคน เป็นการกำหนดจาก

---

[1] ค. หน้า 256 – 259.

[2] ค. หน้า 270 – 272.

ส่วนกลางซึ่งก็มีปัญหาอยู่บ้างที่ชาวบ้านทั่ว ๆ ไปก็ไม่ได้รู้สึกว่าเป็นสิ่งดีที่จะต้องกระทำ รู้แต่ว่าถ้าไม่กระทำตามต้องถูกลงโทษ ก็ต้องทำ ในกรณีที่ไม่รู้ก็จะเพิกเฉยเสีย ซึ่งเป็นหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ จะต้องสอดส่องดูแล แต่ถ้าหากว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองต้องการที่จะส้องสุมสมัครพรรคพวกก็อาจเกลี้ยกล่อมจากผู้คนบริเวณนั้น หรืออาจจะหลอกให้มาเข้าพวกด้วยได้ ซึ่งถ้าทำการไม่สำเร็จก็จะถูกลงโทษทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าราษฎรทั่วไปมิได้ผูกพันกับส่วนกลางนัก มักสนิทสนมและเชื่อฟังเจ้านายส่วนท้องถิ่นมากกว่า ดังนั้นส่วนกลางจึงต้องพยายามหาทางควบคุมให้รัดกุม

ในด้านวิธีการควบคุมคน โดยการทำทะเบียนหางว่าว เพื่อเป็นทะเบียนสำหรับการเก็บภาษีและการเกณฑ์การงานนั้น บางทีก็มีปัญหายุ่งยากมาก เนื่องมาจากการทำมาหากินของชาวบ้านบางทีก็ไม่อยู่เป็นหลักแหล่ง อพยพไปมาอยู่ตลอดเวลา เช่น การทำไร่ทำนาในลักษณะเลื่อนลอย เมื่อที่ดินเก่าเสื่อมคุณภาพ ก็จะเคลื่อนย้ายไปหาที่ใหม่สำหรับทำกินต่อไปเรื่อย ๆ การทำไร่ทำนาแบบนี้ทำให้ไม่สามารถจะกำหนดได้ว่าไพร่คนนั้นขึ้นสังกัดหมู่ใดกันแน่ ดังนั้นจึงหาทางโดยตรากฎหมาย จากข้อ 44 ของพระราชกำหนดเก่ากล่าวไว้ว่า

...ผู้มีชื่อโก่นช่างเลิกรั้วทำนาขึ้นใหม่นั้น จะได้บอกแก่กรมนานั้นหามิได้ ต่อกรมนาเสนาเจ้าสัดไปพิจารณาสืบสาวดูจึงรู้ว่า ผู้นั้นโก่นช่างเลิกรั้วทำนาขึ้นเท่านั้น ๆ ... ปีเดียวบ้างข้างเสนาจะเรียกเอาอากอนค่านายอมวิวาทเป็นถ้อยความแก่กันเนือง ๆ ภากันเสียค่าฤทธากระลาการมากกว่าค่านาอากอนนั้นอีก...จึงโปรดเกล้าให้

ถ้าผู้ใดจะโก่นช่างทำนาขึ้นใหม่ก็ดี...ถ้าแสนาเลิกรั้งนายอยู่ ต้นไม้งอกขึ้นในท้องนาใหญ่รอบแต่ลองกำขึ้นไปนั้นก็ดี แสนารั้งหาผู้ใดทำมิได้ 3 – 4 ปีแล้วก็ดี...ถ้า...บอกแก่เสนาเจ้าสัจก่อน ให้เจ้าสัจบอกแก่เสนาเจ้าอำเภอ ให้ไปดูนาซึ่งจะโก่นช่างเลิกรั้งขึ้นนั้น ให้รู้จักว่านามากน้อย...ให้...เขียนโฉนดให้รู้ว่า...ทำนาขึ้นใหม่ในปีนั้น เขตเท่านั้น ให้...บอกแก่ขุนทิพโพธนากลางให้กฎหมายไว้...

แลซึ่งผู้มีชื่อโก่นช่างทำนาขึ้นใหม่ แลรั้งนาเนาต้นไม้งอกขึ้นในท้องนาใหญ่รอบสองกำขึ้นไปนั้น ให้ยกอากอนค่านาหางเข้าเสียสองปี ต่อถึง 3 ปีแล้ว จึงให้เรียกเอาอากอนค่านาหางเข้าสืบไป...[1]

---

[1] ค.. หน้า 120 – 123.

การเคลื่อนย้ายของพลเมืองก็เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง เพราะทำให้ยุ่งยากมากต่อการเกณฑ์คนและการเก็บภาษีอากร ดังนั้นจึงได้ให้บอกเจ้าหน้าที่ให้ทราบเป็นเรื่องราวเสียก่อนจึงจะเคลื่อนย้ายไปทำอะไรได้ ซึ่งก็ทำให้การตัว เป็นไปได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น และนอกจากนี้ยังจะเป็นประโยชน์คือการเก็บภาษีอากร เพราะสามารถที่จะคำนวณได้ถูกต้องว่าที่นาหรือไร่จำนวนเท่านั้น ควรจะเก็บภาษีเท่าใด ที่มีปัญหาก็คือเมื่อราษฎรอพยพเข้าไปทำกินใหม่ ๆ ยังอยู่ในระยะตั้งตัว มีค่าใช้จ่ายมาก ผลผลิตยังไม่คงตัวไม่สามารถเสียภาษีมาก ๆ ได้ เพราะฉะนั้นจึงต้องมีการตรากฎหมายระบุไปเลยว่าระยะ 2–3 ปีแรก ไม่ต้องเสียภาษีอากร ซึ่งก็ขึ้นกับขนาดของผืนนา และความอุดมสมบูรณ์ ปีต่อ ๆ มาจึงให้เก็บภาษีอากร

ความรู้สึกของราษฎรที่มีต่อระบบไพร่–ทาส

ลาลูแบร์กล่าวว่า ในประเทศสยามนั้น บุคคลทุกคนถ้าไม่เป็นไทก็ต้องเป็นทาสอย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้เป็นมูลนายมีอำนาจทุกประการเหนือทาสยกเว้นแต่จะฆ่าทาสเสียไม่ได้เท่านั้น และแม้จะมีผู้กล่าวกันว่าทาสนั้นถูกโยยสาหัสนักก็ตาม (ซึ่งน่าจะเป็นความจริง ในประเทศที่แม้ผู้ที่เป็นไทแก่ตัวก็ยังถูกโบยอย่างหนัก) แม้กระนั้นการเป็นทาสในประเทศสยามก็ยังเป็นที่นิยมอยู่[1]

พิจารณาดูแล้ว ก็คงเป็นความจริงไปได้ที่ชาวสยามจะมีความรู้สึกว่ายอมรับกับระบบสังคมเพราะก็เชื่อตามกฎหมายประเพณีที่มีมา ไม่อยากแหวกแนวออกไป แต่ในลักษณะการที่ยอมรับนั้นมิได้หมายความว่าจะพอใจเสมอไป จริงอยู่เขาอาจจะพอใจในกรณีที่สบายและไม่ต้องดิ้นรนหรือทำงานหนัก แต่ถ้าหากต้องทำงานหนักหรือได้รับประโยชน์น้อยเขาก็จะไม่มีความพอใจ ดังเช่นราษฎรไทยทั่ว ๆ ไปที่เป็นไพร่ จะมีที่แตกต่างกัน 2 ชนิด คือไพร่หลวง กับ ไพร่สม ส่วนไร่ส่วยนั้นจะพูดถึงน้อยหน่อย เพราะ . เป็นไพร่ที่สบายที่สุดเนื่องจากมีเงินทองทรัพย์สินมาก สามารถจะใช้ทรัพย์สินแทนกำลังแรงงาน (ยกเว้นกรณีสงคราม) ส่วนพวกที่ไม่มีทรัพย์สินก็จำเป็นต้องใช้แรงงาน ในที่นี้จะกล่าวถึงทาสน้อย เพราะจะนำไปกล่าวอย่างละเอียดในหัวข้อทาสโดยเฉพาะ

---

[1] เดอะลาลูแบร์ จดหมายเหตุลาลูแบร์ เล่ม 1 (สันต์ ท.โกมลบุตร แปล) หน้า 341.

ในระหว่างไพร่หลวงและไร่สม คนไม่ค่อยอยากเป็นไพร่หลวง เพราะต้องทำงานหนัก ในพระราชกำหนดเก่า ข้อ 48 ก็กล่าวไว้ถึงมูลเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงและกำหนดกฎหมายใหม่ว่า

...ไพร่ท้องหมู่เข้าเดือนออกเดือนทำราชการทุกวันนี้ ได้ความยากกว่าไพร่ส่วนทั้งปวงเป็นหลายเท่า ด้วยไพร่ข้าส่วนตีบุกนั้น ถ้าแลมิได้เอาตีบุกมาส่งต้องเสียเงินแทน...แลบันดาส่วยทั้งปวงต้องทำราชการแต่พนักงานตัว แลถึงว่าสัสดีจะเกณฑ์แลกรมการแขวงนายอำเภอจะวานใช้ราชการบ้างนั้นก็เป็นแต่ละครั้งด้วยว่าผู้มีชื่อได้ถือตราคุ้มห้ามอยู่ แต่ส่วนไพร่ท้องหมู่นั้น ถ้ามิได้ทำราชการก่อน ปกกะติอยู่อยู่กับกรุงเทพมหานครนั้น ต้องเสียค่าจ้างคนทำราชการแทน... ถ้าจะคิดไพร่ท้องหมู่ต้องเสียเงินค่าจ้าง...มากกว่าค่าส่วนทั้งปวงถึงสองส่วนสามส่วน แลที่มิได้ถือตราคุ้มห้ามนั้น ครั้นออกเดือนไปจะได้ทำกินเป็นกำลังราชการฝ่ายข้างกรมการแลแขวงนายอำเภอเกาะเอาไปใช้ราชการเบดเสร็จตามมีราชการนั้นอยู่เนือง ๆ อีกเล่า เพราะเหตุฉะนี้ไพร่หมู่จึงตั้งตัวรับราชการอยู่มิได้ มีบุตรหลานซึ่งจะได้บวชขึ้นเป็นสกรรใช้ราชการสืบไปนั้นย่อมเลือกไสไปเสียให้พ้นจากหมู่ ๆ ไพร่หลวงจึ่งร่วงโรยลง...[1]

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าไพร่หลวงมีงานหนักมาก แม้ว่าจะมีการกำหนดระยะเวลาทำงานเพียงแค่เข้าเดือนออกเดือน แต่ตามสภาพความเป็นจริงแล้วต้องทำงานให้ทุกเวลาที่มีงานมา เช่นในกรณีที่กษัตริย์เสด็จไปคล้องช้าง ก็ต้องช่วยทำงานให้ ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีใครอยากเป็นไพร่หลวง จึงต้องออกกฎใหม่ให้ลดหย่อนลงโดยการกำหนดให้ราษฎรสามัญที่บวชและสึกออกมาแล้วยังไม่ต้องรับราชการ ต่อเมื่อตั้งตัวได้แล้ว คือมีงานทำ มีครอบครัว จึงค่อยทำ และ...อนึ่ง ไพร่ท้องหมู่บุตรภรรยาไพร่หมู่นั้น ห้ามอย่าให้กรมการแขวงอำเภอเกาะกุมไปใช้ราชการนอกพนักงานเป็นอันขาดทีเดียว...[2] เป็นการลดหย่อนงานให้ไพร่หลวงเพื่อที่จะได้ไม่รู้สึกกดดันหรือบีบคั้นมากเกินไป

นอกจากนี้ในกฎการเกณฑ์ไพร่หลวง ก็จะทำเพื่อให้ผลประโยชน์แก่เจ้านายอีกมากมาย เช่น

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 หน้า 137 – 139.

[2] ค. หน้า 140.

"...ถ้าไพร่หมู่จะต้องคดีว่าทำด้วยเนื้อความประการใดนอกกว่าเป็นโจรผู้ร้ายซึ่งเป็นโทษหนัก ถ้าแลเดือนเข้าราชการนั้น ถ้ามีหมายปิดราชมุทรามาถึง ไปเบิกแล้ว ก็ให้ปล่อยตัวมาทำราชการก่อน ก่อเมื่อใดออกเดือนไปจึ่งให้กระลาการพิจารณาเนื้อความนั้นไป"..[1]

เป็นการให้ประโยชน์แก่หลวงก่อน แล้วจึงไปทำโทษ

"อนึ่ง เมื่อไพร่เข้าเดือนจะรับราชการนั้น ถ้ามีเข้าปลาเนื้ออย่างเนื้อแผ่นฟองเปดฟองไก่ หมากพลูสิ่งของเล็กน้อยแลน้อยแลผ้าไหมเข้ามาด้วยสามผืนสี่ผืน ก็จะเป็นเสบียงราชการแลกำนันมูลนายไม่สมควรที่ว่าจะเป็นเรือค้าขายหามิได้นั้น ห้ามอย่าให้นายพะนักงานเบอกเกบเอาเป็นหัวมือหัวของแต่ละสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้เป็นอันขาดทีเดียว"..[2]

นั่นคือไม่ให้เก็บภาษีไพร่ที่มาเข้ารับราชการ เพราะอาจจะนำเข้าของกินมาฝากเจ้านายด้วย

ถ้าหากหลบเลี่ยงไม่ยอมเข้ารับราชการ ให้เฆี่ยน 1 ยก และเอาตัวใช้ราชการ 6 เดือน แล้วจึงให้เข้าเดือนออกเดือนตามธรรมเนียม ถ้าหากไพร่ต้องการเปลี่ยนหมู่ หรือคิดฟ้องร้องเพื่อจะออกจากหมู่นั้น ต้องพิจารณาให้เห็นว่าเป็นความจริง ให้ลงโทษเฆี่ยน 2 ยก แล้วเอาตัวจ่ายตรา 1 ปี จึงจะเข้าเดือนออกเดือนตามธรรมเนียม[3]

การไปสมัครเป็นข้าหลวงต่างกรมใด ๆ ให้สืบดูว่าหม่อมเจ้า ปู่ย่า ตายาย เป็นหมู่กรมใด ถ้าเป็นว่านเครือไพร่หลวง อย่าเอาไป ถ้าไม่ดังจะถูกลงโทษเฆี่ยน และจ่ายตรา 6 เดือน จึงเข้าเดือนออกเดือนได้

จากกฎหมายที่กำหนดมานี้ ทำให้เห็นว่า โดยสภาพความเป็นจริงแล้ว ไพร่หลวงมีงานหนักมาก แต่ต้องสูญเสียผลประโยชน์มากมายนอกจากนี้ยังมีกฎจุกจิก และมีข้อกำหนดไม่ให้ได้ออกจากพ่หลวง ทำให้คนไม่อยากเป็นเลย สู้เป็นไพร่สมชั้นสังกัดเจ้านายส่วนท้องถิ่นไม่ได้

---

1 ก. หน้า 141.

2 ก.

3 ก.

จากสภาพที่กล่าวมาแล้ว โดยสภาพความเป็นจริง อำนาจของส่วนกลางไม่สามารถเข้ามาครอบคลุมได้อย่างแท้จริงและทั่วถึง แม้จะได้มีการระยายามให้อำนาจให้สถาบันพระมหากษัตริย์อย่างสมบูรณ์มาก แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ฐานอำนาจซึ่งเรียกได้ว่าเป็นไพร่ของกษัตริย์โดยตรงกลับไม่มีใครอยากเข้ามาเป็น เพราะต้องทำงานหนักและความใกล้ชิดกับกษัตริย์ก็ไม่มี เวลาปรกติก็ต้องมาอยู่หัวเมือง ความใกล้ชิดกับเจ้านายหัวเมืองก็ไม่มี เพราะเป็นคนของหลวง จึงขาดประโยชน์ทุกทาง ดังนั้นสู้เป็นไพร่สมดีกว่า เพราะมีโอกาสใกล้ชิดเจ้านายตามหัวเมืองก็จะช่วยปกป้องคุ้มครองให้ได้ คนจึงเข้าฝืนออกมาเป็นไพร่สมมาก ทำให้ไพร่หลวงมีน้อย ส่วนกลางจึงต้องทำการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อทำให้อำนาจของส่วนกลางมีมากขึ้น

การที่ราษฎรต้องหาเจ้านายมาคุ้มชีวิตก็เป็นเพราะว่าระบบสังคมที่แบ่งชนชั้นกำหนดให้คนต้องตรึงติดอยู่กับที่ ไม่สามารถจะเคลื่อนไหวได้ เมื่อหาทางออกไม่ได้ก็จำต้องยอมรับระบบสังคมนั้น และปฏิบัติตาม ตราบใดที่ยังให้ความสะดวกแก่คนอยู่ ถ้าจะกล่าวว่าเป็นความเห็นแก่ตัวย่อมได้ เพราะความมิรู้ และถูกกำหนดมาให้อยู่ในสถานะดังกล่าว ซึ่งเป็นความผิดที่ยิ่ง ต้องเปลี่ยนให้ทุกคนมีความรับผิดชอบร่วมกัน

เท่าที่กล่าวมาเสรีภาพมีน้อยนิดจนเรียกได้ว่าไม่มี เพราะแม้การเปลี่ยนสังกัดก็ยังไม่ยอม ทั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงการแย่งชิงอำนาจระหว่างกษัตริย์และขุนนาง แต่อย่างไรก็มิได้ห้ามการเปลี่ยนสังกัดเสียเลย มีโอกาสแต่ริบหรี่เหลือเกิน ฉะนั้นสังคมลักษณะเช่นนี้สรุปได้ว่า ไม่เป็นธรรม

/ <u>โอกาสที่ไพร่จะเรียกร้องความเป็นธรรม</u>

พอมีแสงแห่งความหวังบ้าง แต่วิถีการยากมาก ถ้าจะพิจารณาดูในแง่นี้ ก็พอจะมีความเป็นธรรมอยู่ จากความกดดัน ความไม่พอใจ ก็อาจหาโอกาสเรียกร้องหรือฟ้องร้องเพื่อสร้างดุลย์แห่งความเป็นธรรมในสังคม สำหรับทางด้านกฎหมายต่าง ๆ ที่จะฟ้องร้องต่อศาล จะได้กล่าวในเรื่องขบวนการทางศาลต่อไป ... ที่นี้เราจะกล่าวเฉพาะสถานะของไพร่-ทาส เท่านั้น

จากพระราชกำหนดใหม่ข้อ 4 เปิดโอกาสให้ไพร่ฟ้องกล่าวโทษมูลนายได้

...เมื่อครั้งที่ล่วงไปนั้น ไพร่หลวงสมกำลังมิได้ผลัดเปลี่ยนเข้าออกเดือน ให้ตรากตรำได้ความขัดสนเดือดร้อนเจบแค้นพะยาบาท คิดอ่านผูกพันข้อความร้องฟ้องกล่าวโทษมูลนายเจ้าหมู่

สมุหาญชัย นาบกอง นายหมวด ว่าใช้สอยราก[illegible]...ต้องพิจารณาชำระว่ากล่าวเนื่อง...[1] แสดงสภาพให้เห็นว่า มูลนายมีโอกาสระแวงไพร่ทาสได้อย่างเต็มที่ ถ้าหากไพร่ทาสทนไม่ได้ ก็จะฟ้องร้องกษัตริย์ออกกฎหมายว่า

...ถ้าไพร่หลวง–สมกำลังจะร้องฟ้องกล่าวโทษมูลนายประการใด ๆ ถ้าพิจารณาเป็นสัจ สมฟ้องว่านายทำผิด ให้เอาตัวเป็นโทษปรับไหมตามรูปความยกเพราะอายการ ถ้าไพร่สมกำลังเป็นผู้ฟ้องนั้นให้ขาดมูลนายเอาเป็นไพร่หลวง ถ้าไพร่หลวงเป็นผู้ฟ้องให้คงหมวดกองตามเดิม ถ้าพิจารณามูลนายไม่เป็นสัจ ให้เอาตัวไพร่ผู้ฟ้องเป็นโทษ เสียน 2 ยก 60 ที...ส่งตัวไพร่นั้นให้แก่มูลนาย คงหมู่ หมวด กอง ใช้ราชการตามเดิม[2]

จะเห็นได้ว่า โอกาสที่ไพร่จะลุกขึ้นมาฟ้องร้องก็คงเป็นไปได้ยากเพราะถ้าหากว่ามูลนายผิดจริง ไพร่ก็จะได้หลุดจากการเป็นไพร่สมมาเป็นไพร่หลวง ซึ่งตามปกติก็ไม่ค่อยมีใครอยากเป็นนัก นอกเสียจากว่านายเก่าจะหารุณมากเสียจนกระทั่งทนไม่ได้ กระนั้นก็ตามอาจกล่าวได้ว่าไพร่ไม่ได้รับความเป็นธรรมนัก เพราะต้องทำงานอยู่ดังเดิม เพียงแต่เปลี่ยนนายเท่านั้น และโปรดสังเกตดูที่โทษของมูลนายและของไพร่จะแตกต่างกันมาก ถ้าหากไพร่กล่าวโทษผิดได้รับโทษมาก ส่วนมูลนายเพียงแต่ปรับไหมกับเสียไพร่เท่านั้น และถ้าจะคิดดูตามความเป็นจริง หากไพร่มาฟ้องร้องก็จะทำให้มูลนายโกรธ และมูลนายก็มีพวกพ้องมาก อาจหาทางกลั่นแกล้งไพร่ได้ ยิ่งทำให้ทุกข์ทรมานไปอีก ฉะนั้นโอกาสที่ไพร่จะฟ้องร้องก็คงเป็นไปได้ยากมาก แม้กฎหมายจะเปิดช่องให้ ยิ่งถ้าหากพิจารณาควบคู่ไปกับกระบวนการทางการศาลก็จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ว่าเป็นพิธีการที่ยุ่งยากมากเพียงใด

ข้อ 5 พระราชกำหนดใหม่ กล่าวว่า

"ซึ่งเจ้าหมู่ฝ่ายทหาร พลเรือน พิจารณาดูลูกหมู่ใด ๆ ก็ดี ซึ่งเป็นสัจว่าทุกขยากไปเป็นทาษผู้มีชื่อ...แลผู้จะช่วยนั้นได้บอกกล่าวมูลนายผู้ใดผู้หนึ่งเป็นมั่นคงไซร้ ในพระอายการเก่านั้น ว่าชอบให้เอาตัวผู้นั้นใช้ราชการเดือนหนึ่ง ให้เอาเงินใช้เดือนหนึ่ง ให้ทำกินเป็นเสบียงอีกเดือนหนึ่ง สลับกันไป"

---

[1] ดู. หน้า 203.

[2] ดู. หน้า 205.

สภาพดังนี้แม้จะดีขึ้น แต่ยังก่อน ยังไม่ดีนัก สภาพของคนอยุธยาถ้ามองย้อนไปจากปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าถูกกดขี่บีบคั้นมาก แต่การที่เขาเหล่านั้นต้องยอมทนอยู่ได้ ก็เพราะใช้ระบบสังคมให้เป็นที่เชื่อถือ และปฏิบัติโดยการใช้กฎหมาย, กฎเกณฑ์ประเพณี และ อิทธิพลของศาสนา

โอกาสที่จะถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ก็เป็นไปอย่างยากลำเค็ญ อันเนื่องจากกฎบุณเฑียรบาลคอยขัดขวาง ดังที่ท่านได้ทราบมาแล้วจากตอนต้น โอกาสที่คนสามัญจะเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์ได้ก็ต่อเมื่อเสด็จเลียบพระนครทั้งทางสถลมารคและชลมารค ซึ่งก็มีข้อห้ามว่าให้เจ้าหน้าที่รักษาพระองค์คอยกันคนให้ห่างจากทาง 8 – 10 เส้นทั้งสองข้าง เพื่อป้องกันคนหรือสัตว์ร้ายที่บังอาจเข้ามาใกล้ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ยังมีหน้าที่คอยกีดกันชาวบ้านอย่าให้เข้าใกล้หรือตากแขวนผ้าให้ดูรกรุงรังเป็นรังหนู หากห้ามแล้วมิฟังยังฝ่าฝืนเข้าก็ให้ประทะได้ทันที[1]

ด้วยลักษณะเช่นนี้ ความเป็นธรรมจึงไม่ย่างกรายเข้ามาใกล้

/ <u>สถานะของทาส</u>

จากพระไอยการทาส กล่าวไว้ว่ามีทาส 7 ชนิด คือ

1. ทาสไถ่มาด้วยทรัพย์
2. ลูกทาสเกิดในเรือนเบี้ย
3. ทาสได้มาแต่ฝ่ายข้างบิดามารดา
4. ทาสมีผู้ให้
5. ทาสอันได้ด้วยช่วยกังวลทุระทุกขแห่งคนอันต้องทัษฑโทษ
6. ทาสอันได้เลี้ยงไว้ในกาลเมื่อข้างแพง
7. ไปรบศึกแล้วได้มาเป็นทาสเชลย[2]

ลักษณะของสังคมอยุธยา การเคลื่อนย้ายกันเองภายในชนชั้นมีอยู่ตลอดเวลา คือจากไพร่อาจตกลงไปเป็นทาส หรือจากทาสไถ่ตัวออกมาเป็นไพร่ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นโดยปรกติอย่างช่วยไม่ได้ การตกเป็นทาสเป็นไปอย่างง่ายดายมาก ดังเหตุของทาส 7 ชนิดนั้น ชาวสยามอาจตกเป็นทาสได้

---

[1] <u>ค.</u> หน้า 192 – 197.

[2] <u>กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2</u> หน้า 285 – 286.

โดยการเล่นการพนันหรือยอมแลกกับอาหาร เพราะสถานะของทาสดีกว่าจะตกลงมาเป็นขอทาน[1]

หน้าที่ของทาส นายใช้ให้ทาสทำนาทำสวน และทำการในบ้านเรือนบางประการ หรือไม่ก็ให้ทำงานหาเลี้ยงตนเอง[2] คือช่วยทำงานให้เจ้านายแล้วแต่จะใช้ ซึ่งต้องทำงานหนักมากได้รับความทรมานสุดแสน

สถานะของทาสก็เหมือนกับเป็นวัตถุชิ้นหนึ่งของนายเงินนั่นเอง ต้องทำตามคำสั่ง คำสั่งคำสั่งนายทุกประการ ถือว่านายเงินมีสิทธิครอบครองทั้งหมด โอกาสที่จะช่วยให้ทาสรอดพ้นจากความเป็นทาสก็มีบ้าง ดังเช่นทาสสามารถหาเงินได้ครบจำนวนแล้ว ทาสก็อาจสามารถไถ่ตนเองได้ในกรณีที่ตกลงกันไว้ แต่ทาสบางประเภทก็ต้องเป็นทาสตลอดชีวิต ไม่สามารถจะไถ่ถอนตัวได้ อย่างเช่น ลูกทาส เพราะถือว่าเป็นสมบัติของมูลนาย ในการให้โอกาสทาสไถ่ถอนตัวก็อาจจะมีผู้มาขอถอนตัวทาสได้ ซึ่งทาสจะต้องชดใช้แรงงานหรือทรัพย์สินเพื่อเป็นการตอบแทน

ถ้าในกรณีที่ตกเป็นทาสอย่างไม่เต็มใจ หรือถูกบังคับให้เป็นทาส ก็อาจจะพ้องร้องเพื่อไถ่ตัวเป็นไพร่ได้ ดังเช่นในพระราชกำหนดใหม่ ข้อ 19 กล่าวว่า

...ไพร่ฟ้าประชากรทุกวันนี้ คบหากันกระทำโจรกรรม เพื่อลวงลักภาเอาบุตรภรรยาผู้คนทาษครอกทาษสินไถ่ ลูกทาษ ลูกครอก ของอาณาประชาราษฎร์ แลทั้งหน้าทั้งในไปขื่อขาย เอาเงินแบ่งปันกันก็มีบ้าง ลางทีพูดจาด้วยหญิง ๆ มีความรักใคร่ ภาไปขายเสียบ้านอื่นเมืองไกลก็มีบ้าง ลางทีก็สมยอมจ้างงานกันไปขายเอาเงินมาแบ่งปันกันก็มีบ้าง เจ้าเบี้ยนายเงินที่ทาสติปัญญามิได้ช่วยไล่ไว้ มิได้ใส่ส่วนดูให้รู้ว่าเป็นผู้คนลูกเมียข้าไทของผู้ใด มีแต่เงินก็ช่วยไถ่ไว้อยู่มาเรือนเบี้ยหนีก็มีบ้าง ย่อมมาร้องเรียกเจ้าเงินไหม...จึ่งให้มีพระราชกำหนดไว้ ให้มาชำระไถ่คอหน้าลูกขุน ณ สานหลวง เจ้าเมืองกรมการ เพื่อว่าจะระงับคนขี้ฉ้อโกหกในแผ่นดิน...[3]

จากข้อความในกฎหมายข้อนี้ แสดงให้เห็นว่าการตกเป็นทาส บางทีก็เกิดจากการลักขโมยตัวหรือล่อลวงเอาไปขาย อันแสดงให้เห็นว่าเสถียรภาพของคนในสังคมไม่ดีนัก อาจเกิด—

---

[1] เดอะ ลา ลู แบร์ จดหมายเหตุลาลูแบร์ เล่ม 1 หน้า 341 – 344.

[2] ก. หน้า 342.

[3] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 หน้า 264 – 265.

ร้อยชั้นเมื่อใดก็ได้ หนทางที่ทาสจะเรียกร้องความเป็นธรรม ให้ได้รับการไถ่ตัวจากการเป็นทาส ก็ต้องไปฟ้องร้องกับต่อหน้าลูกขุน คือต้องกระทำกันตามลำดับขั้นของกระบวนการทางการศาลซึ่งเป็นการยากมาก และเต็มไปด้วยวิธีการมากมาย ตลอดจนต้องเสียทรัพย์สินเงินทอง อีกประการหนึ่ง การที่จะคิดหวังพึ่งกระบวนการทางศาลนับเป็นไปไม่ได้อย่างมาก เพราะขึ้นกับความพอใจเป็นส่วนบุคคลมากกว่า ซึ่งส่วนใหญ่ก็ต้องติดสินบนกันจึงจะได้รับการพิจารณา เมื่อเป็นเช่นนี้โอกาสจะไปขอความเป็นธรรมก็ยิ่งยากมาก เพราะทาสเองมักจะไม่รู้จักทาง ไม่มีพรรคพวกและไม่มีทรัพย์สิน ดังนั้นก็จำเป็นที่จะต้องยอมรับระบบสังคมที่เป็นเช่นนี้ต่อไป

/ การเลื่อนฐานะทางสังคมของคนอยุธยา

ก็ต้องเน้นให้เห็นอีกครั้งหนึ่ง ถึงโครงสร้างทางสังคมของอยุธยา ที่มีลักษณะเป็นรูปสามเหลี่ยม และแบ่งออกเป็นสองชนชั้นใหญ่ ๆ คือ ผู้ปกครองอันได้แก่กษัตริย์และขุนนาง และผู้ถูกปกครองคือสามัญชน ไพร่ – ทาส

เราได้กล่าวมาแล้วว่า ในชนชั้นไพร่ – ทาส หรือสามัญชน โอกาสที่คนจะเปลี่ยนสถานะกันนั้น ง่ายมาก คือจากทาสเป็นไพร่ และจากไพร่ขึ้นมาเป็นทาส

สำหรับในชนชั้นปกครอง การขึ้นมาเป็นกษัตริย์ก็สามารถกระทำโดยมีเชื้อสายของกษัตริย์องค์ก่อนตามกฎมณเฑียรบาล หรือไม่ก็โดยการแย่งอำนาจจากกษัตริย์องค์ก่อน คือการทำรัฐประหาร ดังที่เห็นมีตัวอย่างมากมายในสมัยอยุธยา นั่นคือขุนนางอาจเปลี่ยนฐานะเป็นกษัตริย์ได้ และกษัตริย์ก็มีโอกาสที่จะตกต่ำลงมาได้ทุกเมื่อและจะหวนกลับไปมีอำนาจใหม่ก็ได้ ดังกรณีพระรามาธิบดีที่ 2 ที่หลีกทางให้ขุนหลวงพระงั่วครองราชสมบัติก่อน แล้วพระองค์ก็หันมากำจัดโอรสของขุนหลวงพระงั่ว แล้วสถาปนาตัวเองขึ้นเป็นกษัตริย์อีกต่อหนึ่ง

แต่ถ้าเราจะมาพิจารณาดูว่าโอกาสของสามัญชนที่จะขึ้นไปเป็นกษัตริย์หรือขุนนางมีหรือไม่นั้น เราอาจหาคำตอบได้อย่างไม่เกินกว่าแน่จะไม่มีโอกาสเลย เพราะขุนนางและกษัตริย์อยู่ในสภาพที่สุขสบาย ก็ต้องพยายามรักษาระดับอำนาจ ความเป็นอยู่ของตนไว้ หาทางกันอำนาจไม่ให้ผู้อื่นเข้ามามีโอกาสในการปกครอง โดยการออกกฎหมายระบุโทษ การยกฐานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ให้สูงส่งยิ่งขึ้น กลายเป็นเทวะ ต้องเคารพบูชา และการแทรกอิทธิพลลงในศาสนา

และระเบียบประเพณีขนบธรรมเนียม อันเป็นส่วนกำหนดระบบสังคม และการดำเนินวิถีชีวิตของคน

ในที่นี้จะพิจารณาทางด้านกฎหมาย จากพระราชกำหนดเก่า ข้อ 50 ได้กล่าวระบุไว้ว่า ห้ามยกความชอบของคนมากราบทูลเพื่อจะเลื่อนบรรดาศักดิ์ สำหรับข้อนี้ก็มีกำหนดไว้ในกฎมณเฑียรบาล[1] และสำหรับธรรมเนียมของการเข้ามาเป็นขุนนาง ก็มีบทกำหนดไว้ดังนี้

อนึ่ง ขนบทำเนียมผู้เป็นพระหลวงขุนหมื่นผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการย่อมมีความชอบตามคุณานุรูป สมควรแลกชบรด้วยวุธ 4 ประการ คือ

1. ชาติวุธิ ตระกูลเป็นอัครมหาเสนาบดีสืบต่อ ๆ กันมา

2. วัยวุธิ คืออายุสมควร ตั้งแต่สามสิบเอ็ดปีขึ้นไป

3. คุณวุธิ คือมีความรู้ฝ่ายทหารและพลเรือนอย่างชำนิชำนาญ

4. ปัญญาวุธิ คือเจริญด้วยปัญญา ฉลาดในการที่จะตอบแทนแก้ไขอรรถปริศนาทั้งภายในและระหว่างประเทศ แลคิดอ่านให้รอบด้วยโลกียราชกิจธรรมทั้งปวง ควรสมุหะกระลาโหมสมุหะนายกจตุสดมปฤกษาพร้อมกัน จึ่งนำเอาความกราบทูลพระกรุณาเอาผู้กอปรด้วยวุธิ 4 ประการนั้นเป็นที่พระหลวงขุนหมื่น แม้นแต่สองประการ สามประการก็อาจจะเอาเป็นที่พระหลวงขุนหมื่นตามสมควร.

อนึ่ง...ย่อมประกอบด้วยอิธิบดีสี่ประการ คือฉันทาธิบดี วิริยาธิบดี จิตาธิบดี วิมังสาธิบดี

1. ฉันทาธิบดี คือฉันเกล้ากระหม่อมต้องพระราชประสงค์สิ่งใด ผู้นั้นนำซึ่งสิ่งนั้นมาทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย

2. วิริยาธิบดี คือ กอปรด้วยความพากเพียรในราชการมิได้ขาด

3. จิตตาธิบดี คือ มีน้ำใจกล้าหาญในการพรรณค์สงคราม

4. วิมังสาธิบดี คือ ฉลาดในเพทพิภาษาความและอุบายในราชการต่าง ๆ

ถ้าผู้ใดมิประกอบกอปรด้วยวุทธิสี่ประการและอิธิบดีสี่ประการแต่ประการใดประการหนึ่งไซร้ ถึงคุณานุรูปสมควรก็ดี อย่าให้สมุหะกลาโหม สมุหะนายกจัตุสดมกราบทูลพระกรุณาตั้งแต่งผู้นั้นเป็นพระหลวงขุนหมื่นเป็นอันขาดทีเดียว...[2]

---

[1] ก. หน้า 146 – 149.

[2] ก. หน้า 149 – 150.

จากข้อความในกฎหมายข้อนี้ ทำให้เห็นว่า การที่จะขึ้นไปเป็นชุนนางมิใช่เป็นกันได้อย่างง่าย ๆ อย่างน้อยผู้ที่จะเป็นได้ก็ต้องเป็นเชื้อสายของชุนนางอยู่แล้ว ทั้งวุฒิ 4 ประการ และอธิบดี 4 ประการ ส่วนแต่จำกัดสิทธิของสามัญชนอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งวุฒิ 4 ประการ คือ ชาติวุฒินี้ต้องมีเชื้อสายเป็นชุนนาง ประการอื่น ๆ สามัญชนพอจะเป็นได้ แต่สำหรับประการชาติวุฒินี้ไม่สามารถเปลี่ยนกันได้ นอกจากจะหาทางอ้างอิงอำนาจจากสวรรค์หรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์ นอกจากนี้การที่จะเข้าเฝ้าเพื่อจะถวายตัวก็ต้องทำการคัดต่อผ่านทางสมุหกลาโหม สมุหนายก และเสนาบดีจตุสดมภ์ ซึ่งหมายความว่าต้องทำความสนิทสนมกับชุนนางเหล่านี้ให้ได้เสียก่อน

โดยปกติการเข้าเป็นชุนนาง จึงมักกระทำโดย เมื่อเล็ก ๆ ก็เข้าไปศึกษาวิชาความรู้ในวัดพอโตขึ้นมาหน่อย ก็จะฝึกงานกับชุนนาง และก็จะให้ชุนนางเป็นคนฝากเข้ารับราชการ คือเป็นผู้รับรองว่าเด็กคนนี้สามารถรับราชการได้

นอกจากนี้ก็จะมีข้อกำหนดเลยว่าไม่ให้สามัญชนหรือทาสเข้ามารับราชการ

อนึ่งถ้าผู้ใดหาตระกูลมิได้ เป็นหินชาติเป็นทาส ผู้มีชื่อไซ้สอยอยู่แล้ว ครั้นเล่นเบี้ยได้ก็จะคืนจะได้เงินแห่งใดมาเสียแก่เจ้าเงินแล้ว เหตุว่ามิได้เคยสู่พระราชฐาน ด้วยว่าพระราชสถานนั้นกอปรด้วยเครื่องประดับประดาอลังการทั้งปวง อนึ่งพระสุรเสียงแลองค์พระมหากษัตริย์เจ้านั้นยากที่บุคคลจะได้ยินได้เห็น ครั้นเป็นคนหินชาติได้เห็น พระราชสถานแลองค์สมเด็จพระมหากษัตริย์เจ้า แลได้สังสุรเสียงอันมิควรจะได้เห็นได้ฟังนั้น ก็มีใจกำเริบมัวเมาไปก็สำคัญว่าอาตมาจะได้เป็นใหญ่ ครั้นออกจากพระราชสถานแล้วก็จะนำเอาการในเป็นการนอก แลทะนงองอาจ...[1]

เป็นการตัดโอกาสไม่ให้สามัญชนเข้ามามีสิทธิได้เลย โดยการกำหนดเป็นการย้ำว่าคนธรรมดาถ้าหากมีโอกาสมาเฝ้าพระบารมีก็คงจะคิดกำเริบเสิบสาน ซึ่งก็อาจจะเป็นไปได้เพราะถ้าหากประชาชนอยู่นอกรั้วนอกวัง ฟังข่าวร่ำลือถึงเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ก็คงจะเชื่อและยอมรับอำนาจ แต่ถ้าเห็นพระองค์จริงก็จะทราบว่าแท้จริงแล้วก็เหมือนสามัญชนนั่นเอง ก็จะไม่เกิดความยำเกรง และอาจกล้าคิดที่ทำลายอำนาจได้

ดังนั้นการที่คนจะได้เลื่อนขั้นทางสังคมย่อมเป็นไปได้อย่างยากยิ่ง ด้วยข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว

---

[1] ฯ. หน้า 150 – 151.

อาจสรุปได้ว่าระบบการควบคุมคนอยุธยา โดยการใช้ระบบไพร่ และทาษนี้สามารถใช้ได้เป็นอย่างดี เนื่องจากทำให้สามารถตรวจสอบจำนวนคนได้ และทำให้สะดวกต่อการเกณฑ์แรงงานเพื่อเข้าเดือนออกเดือน และในการเก็บภาษี นอกจากนี้การกำหนดระบบไพร่–ทาส มีส่วนทำให้ระบบสังคมที่แบ่งออกเป็น 2 ชั้น สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงยิ่งขึ้น เป็นประโยชน์แก่ผู้ปกครอง และทำให้เกิดความเคยชินในหมู่ชาวไทยจนปัจจุบัน ในลักษณะที่ยอมรับว่าผู้ปกครองเป็นเจ้านาย ข้าราชการต่าง ๆ มิใช่ผู้มาให้บริการแก่ประชาชน แต่มีลักษณะเป็นเจ้านายที่ต้องหวาดกลัว ยกย่อง และในการทำงานก็ต้องหาผู้อุปถัมภ์ รับประกันให้เหมือนการเข้าเป็นขุนนาง คือปัจจุบันก็ยังคงได้รับอิทธิพลจากวิธีการแบบเก่าอยู่ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหามากในปัจจุบัน ซึ่งสมควรที่แก้ไข และยกเลิกสังคมเช่นนี้เสีย

กฎหมายตราสามดวงในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนในสมัยอยุธยา

ก่อนอื่นขอให้เรามาพิจารณาถึงขบวนการทางการศาล วิธีพิจารณาคดีความในโรงศาลสมัยกรุงศรีอยุธยาหรือที่เรียกว่ากฎหมายวิธีสบัญญัติว่าเป็นอย่างไร

วิธีพิจารณาคดีความในโรงศาล พอจะจัดลำดับพิจารณาความขั้นตอนของกฎหมายดังนี้คือ

1. กฎหมายพระธรรมนูญ
2. กฎหมายลักษณะรับฟอง
3. กฎหมายลักษณะพยาน
4. กฎหมายลักษณะพิสูจน์
5. กฎหมายลักษณะตระลาการ
6. กฎหมายลักษณะอุทธรณ์

ในเบื้องต้นมีกฎหมายพระธรรมนูญกำหนดกระทรวงศาลว่าคดีอย่างไรจะขึ้นศาลไหน เช่น คดีปล้นสะดมลักทรัพย์สิ่งของฆ่าเจ้าเรือนตายกลางวันก็ดีกลางคืนก็ดี ทำชู้ด้วยเมียท่าน ฆ่าฟันกันและคดีจะกลัดกระสือกระหาง ทำยาแฝดยาเมา รีดลูก ให้ฟอง ฯ กระทรวงนครบาล ถ้าไม่ถึงตายให้ขึ้นขุนพรหมสุภาพิจารณา ถ้าเป็นความตัวเมืองเบี้ยต่ำกว่าแสน ให้ขุนแขวงหมื่นแขวงพิจารณาความต่ำว่าสบประมาทหมื่นขึ้นไม่ถึงชำเรา ชิงเมียหย่ากันแย่งสิ่งของ ฉ้อน้ำลายรดหัวท่าน ขึ้นกระทรวง-

แพ่ง ความชาวกรุงก็ดี ต่างประเทศก็ดีพิพาทถ้อยความแก่ฝรั่ง อังกฤษ วิลันดา แขกประเทศชะวา มะลายู มักกะสัน ญวน จีน ซึ่งเข้ามาสู่พระบรมโพธิสมภาร ขึ้นกระทรวงขุนพินิจใจราชปลัดพิจารณา ถ้าเป็นความหัวเมืองให้ยกกระบัดพิจารณา[1]

เมื่อราษฎรมีถ้อยความต่อกันต้องนำไปร้องฟ้องตามกระทรวงศาลที่พิกัดไว้ เมื่อคดีมีคนนำมาร้องฟ้องต่อกระทรวงศาลเป็นการถูกต้องแล้วจะมี กฎหมายลักษณะรับฟ้อง บัญญัติไว้ห้ามบุคคล 7 ประเภท มิให้ฟ้องคดี คือ คนวิกลจริต คนตาบอดทั้งสองข้าง คนหูหนวกทั้งสองข้าง คนที่เป็นง่อยเดินไม่ได้ คนขอทาน คนสูงอายุที่หลงใหลแล้ว เด็กที่มีอายุน้อยเอาถ้อยคำมิได้[2] นอกจากนี้ในบางลักษณะเช่น ผู้ใดไม่รู้จักคุณบิดามารดาจะฟ้องท่านไม่ได้ หรือราษฎรคนใดที่มิได้สังกัดมูลนาย กฎหมายก็ห้ามรับฟ้อง

สำหรับอายุความฟ้องร้องก็ได้กำหนดไว้ว่าในแต่ละคดีจะต้องฟ้องภายในกี่วัน เช่น ตามมาตราที่ 10 ในกฎหมายรับฟ้องว่าคดีวิวาทด่าตีให้ฟ้องร้องภายใน 15 วัน ถ้าพ้นจากนั้นจะไม่รับฟ้อง

พระไอยการลักษณะรับฟ้องนี้ยังกำหนดไว้ว่า ผู้มีบรรดาศักดิ์ไม่ว่าจะเป็นโจทก์หรือจำเลยต้องมีทนายว่าต่างแก้แทนตัวไม่เช่นนั้นจะรับพิจารณาไว้ไม่ได้[3] ทนายว่าต่างแก้ต่างผู้มีบรรดาศักดิ์นาตั้งแต่ 400 ขึ้นไปนั้น ไม่เหมือนทนายความในปัจจุบัน แต่เป็นการเอาตัวทนายไปแทนตัวผู้มีบรรดาศักดิ์ในตระลาการ เพื่อที่ผู้มีบรรดาศักดิ์จะได้ไม่ต้องถูกเกาะตัวให้เสียศักดิ์ศรี[4]

ขั้นต่อไปก็มี กฎหมายลักษณะพยาน บัญญัติไว้เกี่ยวกับปัญหาเมื่อถึงขั้นเป็นความสืบพยานกัน พยานอย่างใดจะฟังได้หรือไม่ได้ คนที่จะเป็นพยานไม่ได้มี 33 จำพวก เช่น คนหูหนวก คนตาบอด หญิงโสเภณี คนวิวาท กับผู้เป็นถ้อยความ เป็นต้น[5] และได้กำหนดไว้ว่าลักษณะพยานมี 3 จำพวก[6] คือ

---

[1] ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช <u>กฎหมายสมัยอยุธยา</u> หน้า 41 – 42.

[2] <u>กฎหมายตราสามดวง</u> เล่ม 2 หน้า 28.

[3] <u>ค.</u> หน้า 39.

[4] ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช <u>ล.ค.</u> หน้า 43.

[5] <u>กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2</u> หน้า 74 – 75.

[6] <u>ค.</u> หน้า 75 – 76.

1. ทิพพญาณ ได้แก่ พระภิกษุ นักปราชญ์ ชุนนางผู้มีบันดาศักดิ์

2. อุดรพญาน คือ นายหัวปากภูดาษทำมรง พ่อค้าแม่ค้า

3. อุตริพญาณ คือ พยานที่เป็นพวกเดียวกันกับฝ่ายอ้าง เช่น พี่น้อง มิตรสหาย เป็นต้น

ต่อไปมีกฎหมายลักษณะพิสูจน์ดำน้ำลุยเพลิง เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของคู่ความเองว่าฝ่ายไหนเท็จฝ่ายไหนจริง เข้าใจว่าคดีใดไม่มีพยานจะพิสูจน์ความเท็จและจริง หรือมีข้อเท็จจริงที่จะพิสูจน์ด้วย พยานไม่ได้ ก็ให้อาศัยวิธีพิสูจน์ดำน้ำลุยเพลิง

กฎหมายลักษณะตระลาการ กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ชี้ขาดตัดสินคดี ลักษณะตระลาการมี 6 จำพวก[1] คือ

1. ตระลาการเป็นผักฝ่ายคู่ความข้างหนึ่ง

2. ตระลาการเป็นนายร้อยนายแขวงเมืองนอก

3. ตระลาการมีใจเสมอทั้งสองข้างคือมิได้ลำเอียง

4. ตระลาการซึ่งตระลาการผู้เป็นใหญ่ตั้งให้เป็น

5. ตระลาการที่พระมหากษัตริย์ตั้ง

6. ตระลาการที่คู่ความยอมให้บังคับเอง

ตระลาการหมายเลข 1 – 5 นั้น ถ้าบังคับคดีแล้วคู่ความไม่พอใจก็มีสิทธิที่จะอุธรณ์ได้ แต่ตระลาการหมายเลข 6 ถ้าบังคับคดีแล้ว คู่ความจะอุธรณ์ไม่ได้

<u>หน้าที่ของตระลาการ</u> คือ เผชิญ พิสูจน์ และปรับ

เมื่อคดีมีการตัดสินแล้ว ก็มีกฎหมายลักษณะอุธรณ์ บัญญัติไว้ให้อุธรณ์คดีได้ ลักษณะที่จะอุธรณ์ได้มี 5 ประการใหญ่ ๆ[2] คือ

1. ลักษณะองค์อุธรมี 9 ประการ เช่น รับฟ้องคนทุศีลหาความพ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย แต่งฟ้องให้โจทก์แต่งคำให้การให้จำเลย เป็นต้น

---

[1] <u>ค.</u> หน้า 128.

[2] <u>ค.</u> ดูรายละเอียดได้ที่หน้า 186 – 191.

2. ลักษณะสุธะอุธรมี 12 ประการ เช่น หาว่าคัดเทียบสำนวรมิให้โจทก์หรือจำเลยรู้ ตัดข้อใจความเสียหาว่าเขียนระวางใบ มิได้อ่านให้คู่ความฟังและแปลงใบสัจ เป็นต้น

3. ลักษณะอุตริอุธรมี 21 ประการ เช่น หาว่ามิได้เกาะคู่ความทั้งสองข้าง เกาะไว้แต่ข้างเดียว หาว่ามิได้ถามพญาณโดยบังคับพญาณไว้มิให้แก้ค้าน หาว่ามิได้อ่านคำพิพากษาให้ลูกความฟัง เป็นต้น

5. ลักษณะอาษาชะณะอุธรมี 5 ประการ เช่น หาว่าพยานแก้ค้านมิจริง นิ่งเสียก็ดีมิได้ สาบานตัวก็ดี หาว่าพยานรู้เห็นมิได้รับตามรู้ตามเห็น เป็นต้น

วิธีการพิจารณาและพิพากษาคดีในสมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นวิธีที่เอาแบบอินเดียมาประสมกับแบบไทย ใช้บุคคล 2 จำพวก เป็นพนักงานตุลาการ จำพวกหนึ่งเป็นพราหมณ์ชาวต่างประเทศ ซึ่งเชี่ยวชาญนิติศาสตร์เรียกว่าลูกขุน ณ ศาลหลวง มี 12 คน หัวหน้าเป็นพระมหาราชครูปุโรหิตคนหนึ่ง พระมหาราชครูมหิธรคนหนึ่ง ถือศักดินาเท่าเจ้าพระยา หน้าที่ของลูกขุน ณ ศาลหลวง สำหรับชี้บทกฎหมาย แต่จะบังคับบัญชาอย่างใดไม่ได้ อำนาจการบังคับบัญชาทุกอย่างอยู่กับเจ้าพนักงานที่เป็นไทย[1] คือตัวลูกขุนทั้งหมดเป็นแต่ผู้พิพากษาความชี้ผิดชี้ชอบอย่างเดียว ไม่ได้เป็นผู้พิจารณาความอันใด ต้องมีตระลาการที่จะพิจารณาความนั้นตลอด แล้วไปขอคำตัดสินอีกชั้นหนึ่ง[2]

คดีเริ่มด้วยการที่ผู้กล่าวหามาร้องทุกข์กฎหมายไว้ยังขุนการ (คือกรมรับฟ้องนั่นเอง) เมื่อขุนการรับฟ้องแล้ว จะนำเสนอกรมลูกขุนที่เป็นกรมอิสระอีกกรมหนึ่ง เมื่อลูกขุนตรวจฟ้องว่าเป็นฟ้องที่ถูกต้องแล้ว กรมรับฟ้องจะจ่ายฟ้องนั้นไปยังศาลหนึ่งศาลใดแล้วแต่ความนั้นจะตกอยู่ในเขตอำนาจของใคร เมื่อเป็นคดีที่จะรับไว้พิจารณาได้แล้ว โจทก์จะต้องขอให้นักการภูดาษพะทำมะรงไปเกาะเอาตัวจำเลยมาไว้ในตระลาการ แล้วทั้งสองฝ่าย คือ โจทก์ จำเลยจะต้องถูกเกาะตัวไว้ในตระลาการไปไหนมาไหนไม่ได้ การสืบพยานไม่สืบที่ศาล แต่ตระลาการจะไปสืบที่บ้านพยาน

---

[1]สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" <u>ประวัติศาสตร์และการเมือง</u> หน้า 70,

[2]พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" <u>ล.ค.</u> หน้า 204.

เมื่อสืบพยานแล้ว และศาลได้ชำระความเสร็จสำนวนแล้ว ต้องส่งขึ้นไปยังลูกขุน ณ ศาลหลวงให้ชี้ขาดว่าฝ่ายไหนแพ้คดีเพราะเหตุใด ๆ กระลาการก็นำคำพิพากษาไปส่งผู้ปรับให้วางบทอีกชั้นหนึ่ง ผู้ปรับจะวางโทษว่าควรปรับโทษเท่านั้น ๆ ส่งให้กระลาการไปบังคับ สำหรับคดีใดเป็นการยกที่จะตัดสินไม่ว่าโดยทางข้อเท็จจริงหรือกฎหมายต้องกราบบังคมทูลให้ทรงพระบรมราชวินิจฉัย

ถ้าจะพิจารณาแล้ว ขบวนการทางการศาลดังกล่าวก็จัดว่ามีข้อดีในแง่ที่ว่า การตัดสินเป็นการแยกอำนาจทำให้เกิดความยุติธรรมในการตัดสินคดี คือ อำนาจไม่ได้ไปรวมอยู่ในที่ใดที่หนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ตระลาการมีหน้าที่เพียงการฟังความโดยตลอด ทำการสืบพยาน ฯลฯ แต่ผู้ที่มีหน้าที่ตัดสินว่าคดีใดจะชนะแพ้กลับเป็นลูกขุน ณ ศาลหลวงซึ่งเป็นพวกพราหมณ์ และพวกนี้ก็มีหน้าที่ชี้ขาดตามตัวบทกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา แม้แต่การปรับก็จะมีผู้ปรับแยกต่างหากโดยผู้ปรับจะเป็นผู้วางโทษการปรับ แล้วจึงค่อยให้กระลาการรับไปบังคับ ซึ่งถ้าหากว่าอำนาจต่าง ๆ ดังที่กล่าวแล้ว เช่น การสอบพยาน การตัดสินคดี การวางโทษปรับ ไปรวมอยู่ที่ตระลาการคนเดียวหมดแล้ว โอกาสที่จะเกิดความไม่ยุติธรรมในการศาลย่อมมีได้ง่าย

อย่างไรก็ตาม ขบวนการทางการศาลเช่นนี้ก็จัดได้ว่าเป็นผลเสีย คือ มีวิธีการที่ยืดเยื้อแต่ละคดีกว่าจะพิจารณาเสร็จก็กินเวลานาน บางทีกินเวลาเป็นปี ๆ ทั้งโจทก์และจำเลยก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากมาย

✓ วิเคราะห์ขบวนการในการพิจารณาคดี

เมื่อถึงขั้นที่เอาตัวโจทก์และจำเลยมาไว้ในตระลาการจะทำให้เกิดการคอรับชั้นหรือไม่ คิดว่ามีโอกาสเป็นไปได้ ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายบางมาตราที่ได้กำหนดขึ้น เช่น บทที่ 78 ในกฎหมายลักษณะตระลาการที่กล่าวว่า "ผู้พิจารณาตระลาการกรมใด พิจารณาอรรถคดีซึ่งคดีมีชอบในแผ่นดินก็ดี เนื้อความมะกรบาลก็ดี เบียดบังพระราชทรัพย์ก็ดี และเฉยนให้ตายให้เสียเนื้อความซึ่งพิจารณาสืบไปนั้น ท่านว่าผู้พิจารณากระลาการเลมิด"[1] แสดงให้เห็นว่าจะต้องเคยเกิดกรณีตระลาการทำการคอรับชั้นมาแล้ว จึงมีกฎหมายกำหนดโทษเอาไว้

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 หน้า 166.

ในกรณีที่เอาคู่ความมาไว้ที่บ้านตระลาการ หากว่าคู่กรณีนำสิ่งของต่าง ๆ มาให้แก่ตระลาการ ตระลาการก็อาจจะมีใจเอนเอียงไปทางฝ่ายที่ให้ของกับตน การพิจารณาคดีจึงอาจจะมีอคติแฝงอยู่ นอกจากนี้โอกาสที่คู่ความจะให้สินบนตระลาการก็มีมากด้วย ดังนั้นจึงมีกฎหมายวางโทษแก่ตระลาการที่รับสินบนดังในมาตรา ๕๐ ว่า "คู่ความให้สินจ้างแก่ผู้พิจารณาตระลาการ ๆ เอามาถวายแก่ผู้เป็นเจ้า แต่ใน ๓ วัน ไซ้ ท่านว่าให้ลงโทษแก่ทั้งผู้ให้สินจ้าง ส่วนสินจ้างนั้นให้ ๆ แก่ผู้เอามาถวาย ก้าพ้นสามวันแล้ว ผู้รับสินจ้างเอาสินจ้างมาถวาย ให้ลงโทษแก่ผู้รับสินจ้างโดยขนาด..."[1] การให้สินจ้างแก่ตระลาการอาจจะออกมาในรูปอื่น เช่น เจ้าคู่ความเป็นหญิงก็อาจจะยอมเป็นชู้กับตระลาการเพื่อให้คดีพ้นคดี เป็นต้น ซึ่งกฎหมายถึงกับกำหนดไว้ว่า "...นายสุภาตระลาการทำชู้ด้วยลูกความอันอยู่กลางจำนำเสมอให้สินจ้าง..."[2] ดังนั้นจึงนับว่าเป็นช่องโหว่ของวิธีพิจารณาคดีในขั้นตอนที่เกาะเอาตัวคู่ความมาไว้ในตระลาการ เพราะเท่ากับเปิดช่องให้ตระลาการมีโอกาสทำการทุจริตในหน้าที่ ซึ่งอาจจะโดยเจตนาหรือไม่เจตนา ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น

นอกจากนี้ยังไม่มีมาตรการที่จะควบคุมตระลาการให้ได้ผล ความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีจะเกิดขึ้นหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับตัวตระลาการเอง เห็นได้จากว่า แม้แต่ในกัมภีร์พระธรรมศาสตร์เองก็ได้แต่ระบุให้ตระลาการมีเมตตาจิตกับคู่ความทั้งสองข้าง ตระลาการคนไหนพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมก็จะมีเกียรติยศมีความเจริญ แต่ถ้าคนไหนไม่เป็นธรรมกินสินบวทคาดสินบน ในคัมภีร์ก็ได้แต่แช่งชักหักกระดูกให้ผู้นั้นตกนรกเมื่อตายไปแล้ว เท่านั้น"...อันว่าบุคคลผู้ใดผู้เป็นตระลาการ...ประกอบด้วยศีลสัจ แลพิจารณาซ่อศรีแห่งราษฎรทั้งปวงถูกต้องตามพระธรรมศาสตร์กล่าวไว้นั้น อันว่าเกียรติยศและโภคสิริสวัสดิมงคลแห่งตระลาการผู้นั้น ก็จะจำเริญขึ้นทุกวันดุจพระจันทร์ในวันศุขปักษ์...ถ้าตระลาการผู้ใดให้กำลังแก่คู่ความผู้เท็จ กินสินจ้าง...ครั้นทำกาลกิริยาตายแล้ว ก็จะไปไหม้อยู่ในอบายภูมิ..."[3]

---

[1] ก. หน้า 171.

[2] ก. หน้า 178.

[3] ก. หน้า 123 - 124.

จริงอยู่กฎหมายบางมาตราอาจจะระบุโทษของตระลาการในกรณีที่ตระลาการทุจริต เช่น ในบทที่ 75 การที่ตระลาการข่มเหงลูกความโดยการ จำ ตรวน ทุบ ตี ข่มขืนลูกความ ฯลฯ ให้ถือว่าตระลาการทำเลมิดพระราชอาชญา[1] หรือการที่ตัดสินคดีอย่างไม่เป็นธรรม เบียดบังพระราชทรัพย์ก็ถือว่าตระลาการเลมิดตามบทที่ 78 นั้น แม้กฎหมายจะให้สิทธิแก่ลูกความที่จะกล่าวโทษตระลาการได้ตามบทที่ 43 แต่ในภาคปฏิบัติโอกาสที่จะฟ้องร้องตระลาการก็คงจะไม่ใช่ที่ง่ายนัก เพราะการที่จะกล่าวโทษตระลาการได้"...ท่านว่าให้พ่อแม่พี้น้อง ลูกเมียอายัดแทงสังกัดมูลนายฟ้องให้เรียกตระลาการมาพิจารณา จึงให้รับฟ้อง อาชาอุธรว่า ถ้าหาอายัดแลแทงสังกัดมิได้ท่านว่าอย่าให้รับฟ้องมันเลย"[2] และสิ่งที่จะเป็นบราการทำให้ลูกความไม่ค่อยอยากจะอุทธรณ์ฟ้องตระลาการก็คือบทที่ 13 ของกฎหมายลักษณะอุทธรณ์ที่กล่าวไว้ว่า"...แลลูกความเห็นข้างตัวนั้นพิรุทแลทำฎีกาทูลเกล้าฯ ถวาย กล่าวโทษหาอาญาอุธรกระลาการ ข้อก็ดี ถ้าโจทแพ้กระลาการแต่ข้อหนึ่ง ไซ้ เนื้อความซึ่งหาอาญาอุธร ข้อนั้นให้เอาเปนแพ้ด้วยจงสิ้น ถ้าเปนเนื้อความหลวงให้ขับเฆี่ยนโจทนั้นจงหนัก ให้ริบราชบาทเอาตัวเข้าคุก ถ้าเนื้อความราษฎรหาแก่กัน ให้ปรับไหมเอาตามบันดาศักดิตามพระไอยะการให้ให้ทุนผู้ชะณะจงเต็ม...[3] ดังนั้นใครที่คิดจะฟ้องร้องกล่าวโทษตระลาการ ก็คงจะต้องไตร่ตรองให้ดีเสียก่อนว่าตนมีทางที่จะชนะความหรือไม่ เพราะถ้าเกิดแพ้ก็จะได้รับโทษหนัก ที่ซ้ำอยู่แล้วก็จะซ้ำยิ่งขึ้น จริงอยู่ถ้าแม้ตระลาการแพ้ ตระลาการก็จะได้รับโทษ แต่โอกาสที่ใครจะชนะความนั้นเป็นสิ่งที่น่าคิด เพราะตระลาการย่อมจะมีอิทธิพลและอำนาจเหนือกว่า

กฎหมายมาตราที่ 15 ในลักษณะอุธรให้สิทธิแก่ผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการตัดสินคดี ทำฎีกาทูลเกล้าฯ ถวายกล่าวโทษตระลาการได้ ถ้าผู้อุทธรณ์เป็นข้าราชการ คิดว่าโอกาสที่จะฎีกาเพื่อเรียกหาความยุติธรรมก็เป็นไปได้ แต่เราต้องไม่ลืมว่า ข้าราชการก็ยังแบ่งออกเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยอีก ซึ่งพวกนี้โอกาสที่จะเข้าเฝ้ากษัตริย์นั้นยากมาก แม้แต่ชาวต่างประเทศ

---

[1] ค. หน้า 165.

[2] ค. หน้า 149.

[3] ค. หน้า 198 – 199.

ชูเกน ก็ยังได้บันทึกไว้ว่า "...กษัตริย์ไม่ค่อยเสด็จออกให้ราษฎรสามัญได้พบพระบารมีบ่อยนัก แม้แต่กับขุนนางและข้าราชการ พระองค์ยังเสด็จออกมาให้เข้าเฝ้าได้ตามวันเวลาที่มีกำหนดไว้เท่านั้น..." [1] การฎีกาจึงเป็นไปได้ยาก แม้ประชาชนธรรมดาละ เมื่อถูกตระลาการข่มเหงจะมีโอกาสไปฎีกาอย่างไร ทั้งนี้เพราะการเข้าถึงตัวกษัตริย์นั้นยังถูกกีดกันด้วยกฎมณเฑียรบาลอีกชั้นหนึ่ง

นอกจากนี้ก็ยังมีวิธีการป้องกันไม่ให้มีการถวายฎีกาพร่ำเพรื่อโดยการที่ผู้ถวายฎีกาต้องระวังตัว ถ้าเอาความเท็จไปถวายฎีกา ก็จะถูกพระราชอาชญา [2]

ชั้นพิสูจน์คำน้ำลุยเพลิง ในกรณีที่ไม่มีพยานหลักฐาน คณะผู้พิพากษาเมื่อไม่สามารถจะพิพากษาให้เด็ดขาดไปได้ และถ้าทั้งฝ่ายโจทก์และจำเลยขอร้องให้ใช้วิธีพิสูจน์ คณะผู้พิพากษาก็จะอนุมัติได้ การพิสูจน์ความบริสุทธิ์ทำได้หลายอย่าง เช่น ดำน้ำ ลุยเพลิง สาบาน ลวงตะกั่วว่ายน้ำแข่งกัน เป็นต้น ซึ่งผลที่ตัดสินอาจมากกล่าวได้ว่าจะไม่มีความเป็นธรรมโดยเปรียบตัวอย่างเช่น การดำน้ำ วิธีดำน้ำก็คือปักหลักให้คู่ความทั้ง 2 ฝ่ายเกาะลำลงไปในน้ำ ใครผุดขึ้นมาก่อนเอาคนนั้นเป็นแพ้ ดังนั้นถ้าเกิดผู้ร้ายกลั้นใจได้นานกว่าก็จะกลายเป็นผู้ชนะคดีไป

ค่าธรรมเนียมในการศาล

ในสมัยก่อนข้าราชการไม่ได้รับเงินเดือนเหมือนปัจจุบัน ดังนั้นจึงต้องหารายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการมีคดีความกันในศาลแต่ละครั้ง คู่ความจะต้องเสียค่าธรรมเนียมยุบยิบมากมาย [3] เช่น

ค่ารับฟ้อง	2	เฟื้อง
ค่าหนังสือฟ้อง	1	บาท

---

[1] ประชุมศาวการภาคที่ 75 ฉบับกุรุสภา หน้า 123.

[2] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 71.

[3] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 หน้า 10 – 17.

ค่าอ่านฟ้อง	1	บาท
ค่าลอกฟ้อง	2	เฟื้อง
ค่าเดินของนายพะทำมะรง	2	เฟื้อง

(ถ้าเมืองไกลคู่ความก็ต้องเสียค่าเดินมาก เมืองที่อยู่ใกล้ก็เสียน้อย)

ค่าเบิกประกัน	1	ตำลึง
ค่ารักษาสำนวน	1	บาท
ค่าสืบพยาน	1 บาท	2 เฟื้อง ฯลฯ

แม้แต่ในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ซึ่งที่ได้กล่าวมาแล้ว คู่ความก็ยังต้องเสียค่าธรรมเนียมซ้ำซ้อนในพิธีการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ เช่น พิสูจน์โดยการลุยไฟ ทั้งโจทก์และจำเลยต้องเสียค่า[1]

ค่าชุดรางเผิงคนละ	1	ตำลึง
ค่าสัจจาธิษฐานคนละ	1	บาท 2 เฟื้อง
ค่าอ่านสำนวนคนละ	1	บาท 2 เฟื้อง
ค่าผู้คุมคนละ	1	บาท 2 เฟื้อง
ค่าบายศรีคนละ	3	เฟื้อง ฯลฯ

รวมเบ็ดเสร็จทั้งหมดต้องเสียคนละ 3 ตำลึง 3 บาท 2 เฟื้อง จะเห็นได้ว่าคู่ความจะต้องเสียเงินค่าใช้จ่ายเป็นค่าธรรมเนียมในโรงศาลมากมาย ดังนั้นในขบวนการทางการศาลเท่าที่ได้กล่าวมา คู่กรณีจะต้องเสียทั้งเงิน เสียทั้งเวลา และยังไม่มีหลักประกันที่จะให้ความมั่นใจได้ว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากการตัดสินหรือไม่ นะมั่นจึงคิดว่า คนอยุธยาถ้าไม่มีความจำเป็นจริง ๆ แล้ว ก็คงจะไม่ขึ้นถึงโรงศาลแน่

เท่าที่กล่าวมา คูเหมือนกับว่าเราจะสรุปว่าชาวอยุธยามีความรู้ในกฎหมายกันทุกคน แต่ตามความเป็นจริงแล้ว โอกาสที่ราษฎรจะรู้กฎหมายมีมากน้อยเพียงใดนั้นก็เป็นสิ่งที่น่าคิด เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจุบันซึ่งจัดว่าเป็นสังคมที่ก้าวไปไกลว่าสมัยอยุธยาในหลายด้าน ทั้งทางด้านการศึกษา ศิลปวิทยาการ ความตื่นตัวทางการเมืองของคนไทย ฯลฯ แต่เปอร์เซ็นต์

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 หน้า 105.

ของคนที่รู้กฎหมาย สิทธิและหน้าที่ของตนนั้นเข้าใจได้ว่ายังไม่มากนัก ดังนั้นในสมัยอยุธยาคิดว่าผู้ที่จะรู้กฎหมายและใช้สิทธิในการป้องกันผลประโยชน์ของตนคงจะไม่มีเลย ในระดับชาวบ้านธรรมดาทั้งนี้เพราะสมัยอยุธยามีข้อจำกัดหลายด้าน เช่น วิถีความเป็นอยู่ยังเป็นไปในรูปแบบระบบไพร่-ทาส ฯลฯ และสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือเรื่องการศึกษา ชาวบ้านคนที่ได้รับการศึกษามีน้อยมาก โอกาสที่จะรู้กฎหมายก็น้อยลงไปด้วย และระบบวิธีการศึกษาในสมัยนั้นมีโอกาสที่จะครอบให้คนไม่เกิดความตื่นตัวในสิทธิของตนเอง ซึ่งรายละเอียดของการศึกษา ระบบ และผลสะท้อนจะออกมาในรูปใดบ้างนั้น จะได้กล่าวในบทต่อไป

<u>กฎหมายกับความเป็นธรรมในสังคม</u>

กฎหมายเป็นเครื่องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคนในสังคมให้ประพฤติปฏิบัติต่อกันในทางที่ดีงาม เพื่อให้สังคมมีความสงบสุขและเป็นแหล่งที่ให้ความยุติธรรมในกรณีที่เกิดการตกลงกันไม่ได้ เพราะฉะนั้นภายใต้กฎหมาย ราษฎรทุกคนต้องปฏิบัติตามและดำเนินไปตามกระบวนการทางการศาล

ในกฎหมายอยุธยาก็เช่นเดียวกัน ผู้ใดได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้อื่น จะแก้แค้นแก่ผู้กระทำผิดด้วยผลการหรือลักษณะใดก็ไม่ได้ จะต้องไปยังร้องที่ศาลซึ่งมีกระบวนการต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่เนื่องจากสังคมอยุธยา เป็นสังคมศักดินาที่แบ่งคนออกเป็น 2 พวกใหญ่ ๆ คือ ชนชั้นผู้ปกครอง และชนชั้นผู้อยู่ใต้ปกครองซึ่งยังมีศาสดาด้วย และเมื่อประกอบคำพูดที่ว่า "ชนชั้นใดที่ออกกฎหมาย กฎหมายก็เป็นของชนชั้นนั้น" ด้วยเหตุนี้กฎหมายอยุธยาจึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับการให้ความเป็นธรรมในสังคมขึ้น ก่อนที่เราจะตัดสิน เราจะพิจารณากฎหมายอยุธยาในแง่ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

<u>การคุ้มครองประชาชน</u>

เท่าที่ได้กล่าวมาตอนต้น ๆ ของรายงานนี้ จะเห็นว่ากฎหมายนั้นให้ความคุ้มครองแก่พระมหากษัตริย์ดังในกฎมณเฑียรบาล นอกจากนี้ยังมีกฎหมายลักษณะอาญาหลวง ลักษณะกบฏศึกซึ่งได้กล่าวถึงบทลงโทษผู้ที่คิดร้ายต่อพระมหากษัตริย์ต่อแผ่นดิน และขุนนาง (ข้าราชการ) แม้มุ่งเน้นที่พระมหากษัตริย์มากกว่า อย่างไรก็ตามขุนนางก็มีฐานะอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์

เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป แต่ขุนนางกลับได้รับการคุ้มครองมากกว่า ดังเห็นได้จากกฎหมายลักษณะอาญาหลวงมาตรา 28 ว่า

"มีผู้มาฟ้องหาว่าทูลอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใด ๆ ให้เอาคดีเนื้อความนั้นขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อนถ้าธรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณาจึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาไถ่ถามตีโบยจำจองโทษพละการเอง ท่านว่าผู้นั้นเลมิดพระราชอาชาท่านท่านให้ลงโทษ 6 สถาน"[1]

ดังมาตรา 28 นี้ ถ้าจะมีผู้มาฟ้องพวกขุนนางจะต้องเสนอให้พระมหากษัตริย์ก่อน ซึ่งการจะเสนอพระมหากษัตริย์จะทำให้เรื่องราวใหญ่โตและกระทบกระเทือนขุนนางนั้นด้วย แล้วคิดหรือว่าขุนนางจะยอมส่งผ่านให้พระมหากษัตริย์ และถ้าหากฟ้องร้องขุนนางได้ ขุนนางก็มีทนายว่าต่างแก้ต่างแทนตัว[2] แม้ทนายเหล่านี้จะไม่เหมือนปัจจุบัน แต่อย่างที่สุดการที่จะมาเป็นตัวแทนขุนนางนั้นจำเป็นต้องรู้ตัวบทกฎหมายและต้องเป็นคนที่มีความรู้ เพราะฉะนั้นโอกาสที่จะชนะความมีมากกว่าคนอื่น ๆ (ประชาชนสามัญทั่วไป) และนอกจากนี้ยังมีกฎหมายลักษณะมาตรา 58 ว่า "... ถ้าท่านผู้มีบันดาศักดิ์ ลงโทษ 4 สถาน"[3] ซึ่งจะเห็นว่าจะไปทะเลาะกับขุนนางไม่ได้ แต่กฎหมายก็ได้ระบุถึงมาตราการตัดสินหรือปรับไหมในกรณีที่เกิดทะเลาะกันดังในกฎหมายลักษณะวิวาทตีว่า (มาตรา 1) "–"–วิวาทตี– กันโทษ 9 – 10 ทุบ มีให้เรียกทุบไหม โทษสิ่งใดหนักให้เอาสิ่งหนึ่งตั้งไหม ต่ำนา 400 ลงมา ให้เอาบันดาศักดิ์ผู้เจ็บ–ได้ตั้งไหม แต่นา 400 ขึ้นไปให้เอาบันดาศักดิ์ผู้สูงนาฝ่ายเดียวตั้งไหมแก่ผู้ชนะ ถ้อยทีถ้อยตีกันให้ไหมกลบลบกันเหลือนั้นเป็นสินไหม–พินัย กึ่ง[4] บทการลงโทษนี้ถ้าดูเผิน ๆ ดูเหมือนจะเป็นธรรม แต่ถ้าพิจารณา

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 29 – 30

[2] ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กฎหมายสมัยอยุธยา หน้า 42

[3] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 51

[4] ก. เล่ม 3 หน้า 28 – 33

แล้วคดีที่ขึ้นท่านคิดว่าฝ่ายใดจะเป็นฝ่ายชนะ ในเมื่อพวกที่มีศักดินาสูงล้วนแล้วแต่มีเงินมีอำนาจ และบางคนยังเป็นตระลาการด้วยกันนั้นจึงแน่ใจว่าพวกขุนนางต้องรักษาผลประโยชน์ของตนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

นอกจากนี้กฎหมายยังเน้นความสำคัญให้แก่ข้าราชการ (ขุนนางนั่นเอง) โดยให้ได้รับอภิสิทธิ์ (ถูกต้องตามกฎหมาย) มากกว่าคนธรรมดา ดังเห็นได้จากกฎหมายลักษณะมรดก มาตรา 9, 10, 11, 12, 16, 17[1] กล่าวคือ ในการแบ่งปันมรดกนั้น ถ้าเป็นข้าราชการจะได้รับมรดกเพิ่มขึ้น อย่างเช่นลูกชายหรือลูกหญิงที่เกิดจากเมียที่แต่งให้หรือพระราชทานจะได้รับทรัพย์ 3 ส่วน แต่ถ้ารับราชการได้ 4 ส่วน เป็นต้น หรือในมาตรา 30 ก็เช่นเดียวกันถ้าหากไม่ได้ดูแลรักษาปลงศพจะไม่ได้รับมรดก แต่ถ้าหากไม่อยู่เพราะไปราชการหรือติดราชการก็ยังมีสิทธิรับมรดกอยู่เช่นเดิม[2]

ส่วนการคุ้มครองประชาชนนั้น ตามกฎหมายลักษณะอาญาหลวงมาตรา 20, 22, 23, 24, 28 กล่าวถึงการให้ความคุ้มครองในแง่ที่ไม่ให้พวกขุนนางที่มีอำนาจมาข่มขู่หรือฉุดลากตามอำเภอใจ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นถึงความจริงใจในการคุ้มครองนี้ว่า ทำไปเพื่อเป็นการรักษากำลังไพร่พล และมิให้ขุนนางชอบสุมผู้คนและกันมิให้หนีเข้าป่าเพราะทนกดขี่ไม่ไหว ดังนั้นกฎหมายนี้ก็ให้ประโยชน์แก่พระมหากษัตริย์มากกว่า และประกอบกับระบบไพร่ที่ให้ราษฎรสังกัดเจ้าขุนมูลนายและเมื่อกันการหลบหนีหรือไม่เข้าสังกัด ก็ออกกฎหมายมาในทำนองให้ความคุ้มครองแก่ผู้มีสังกัดเท่านั้นจะมีสิทธิทางกฎหมายได้เช่นการฟ้องร้อง[3]

ถ้าหากประชาชนไปฟ้องร้องตระลาการไม่ได้ให้ความยุติธรรม ประชาชนมีสิทธิจะอุทธรณ์ได้ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายลักษณะอุทธรณ์มาตรา 103 ที่ให้สิทธิอุทธรณ์ (ฟ้องตระลาการ) แต่ถ้าหากแพ้คดีจะต้องถูกลงโทษอย่างหนัก ดังนั้นการคุ้มครองสิทธิประชาชนช่างกูดับแคบจริง ๆ

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 (ฉบับคุรุสภา) หน้า 28 - 33.

[2] ดู หน้า 38 - 39.

[3] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 (ฉบับคุรุสภา) หน้า 23 - 30.

[4] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 (ฉบับคุรุสภา) หน้า 198.

อย่างไรก็ตามกฎหมายยังให้สิทธิประชาชนในการเข้าครอบครองที่ดิน ซึ่งมีทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นสมบัติของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว การเข้าครอบครองจึงจะต้องไปบอกแก่เจ้าพนักงานให้เขียนโฉนดให้[1] ดังนั้นแม้ว่าจะให้ครอบครองที่ดินให้แต่พระมหากษัตริย์ก็ยังคงดำรงเป็นเจ้าของที่ดินโดยเก็บค่าเช่าในรูปของภาษีอากร และเพื่อการหลบลี้ภาษีโดยมิได้ไปทำโฉนดก็จะมีโทษอย่างหนักซึ่งไม่ผิดกับกบฏ เช่นริบเรือน ริบราชบาทว์ เป็นต้น

คนในอยุธยา (คนทั่วไป) นอกจากจะเป็นไพร่ ก็ยังมีส่วนหนึ่งที่เป็นทาส ซึ่งพวกนี้จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายน้อยมาก เพราะมักจะถือว่าอยู่ในความคุ้มครองของนายเงิน โดยนายเงินเป็นผู้รับผิดชอบ ตลอดจนลงโทษเวลาทำผิด แต่มีข้อแม้ว่าจะต้องลงโทษไม่ถึงขั้นเสียชีวิต ดังกฎหมายลักษณะทาสมาตรา 8 ว่า "... ผู้ใดคึ่งเคียดแกข้าคนตนไซร้ ท่านให้ตีภอให้หลาบปราบให้ภอให้กลัว ท่านมิให้ล้มตาย...[2] ถ้าหากทาสเกิดความไม่พอใจก็มีสิทธิที่จะฟ้องร้องได้ แต่หากว่าจะต้องส่งเงินค่าตัวให้ก่อน[3] การตั้งข้อจำกัดไว้เช่นนี้เป็นการปิดโอกาสที่จะเรียกร้องความเป็นธรรมได้ยาก และถ้าหากทาสมีเงินพอจะไถ่ค่าตัวทาสคงจะไม่ต้องทนทุกข์ทรมาน และทาสเองก็คงพอเห็นตัวอย่างการฟ้องร้องในสมัยนั้นบ้างว่าจะต้องเสียเวลาและเสียเงินค่าธรรมเนียมมากมายเพียงไร ทาสคงไม่มีให้แน่นอน และทาสเองก็คงไม่แน่ใจว่าการตัดสินนั้นจะให้ความยุติธรรมแก่ตนแค่ไหน และถ้าแพ้แล้วก็ต้องลำบากยิ่งกว่าเดิมอีก

กฎหมายสมัยอยุธยาได้เปิดโอกาสให้เป็นไทได้ นอกเหนือจากการเสีย (ไถ่) ค่าตัวแล้ว ในกรณีดังต่อไปนี้

— ทาสไปฟ้องร้องว่านายเงินเป็นโจรฉกลักปล้นสดมภ์ทรัพย์สินของผู้อื่นของหลวง หรือเป็นกบฏ แล้วไต่สวนว่าเป็นความจริง แต่ถ้าหากไม่เป็นจริง ทาสจะถูก

---

[1] <u>กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2</u> หน้า 196

[2] <u>กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4</u> หน้า 45

[3] <u>กฎหมายตราสามดวง</u> เล่ม 2 หน้า 33

ลงโทษอย่างหนัก[1]

เพราะฉะนั้นในประเด็นนี้ ทาสก็คงไม่กล้า ไม่แน่ใจในความยุติธรรมในทางศาล เพราะนายเงินก็เป็นพวกเดียวกับตระลาการ ดังนั้นในประวัติศาสตร์ไทยจึงไม่เคยปรากฏว่า ทาสเป็นไทได้ในกรณีนี้ การตรากฎหมายเช่นนี้ก็คงเพื่อให้ทาสเป็นหูเป็นตาให้มากกว่าที่จะมุ่งที่จะให้เป็นไท

— ในกรณีที่ทาสไปสงครามแทนนายเงิน

การไปทำสง... มแทนนายเงิน ถ้าหากไปทำสงครามได้รบพุ่งกับศัตรูรอดตายกลับมา หรือตกเป็นเชลยแล้วรอดกลับมาได้ หรือเกิดอุบัติเหตุเจ็บไข้ ตาย (จะไปเอากับใครอีกหรือ) ก็จะเป็นไทได้ แต่ถ้าไปสงครามมิได้รบพุ่งกับข้าศึก กลับมาก็ทำค่าตัวเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งให้แก่นายเงิน[2]

เพียงแต่นี้คงมองเห็นความเป็นธรรมของกฎหมายได้บ้างแล้ว ทั้ง ๆ ที่ได้บ่งว่าทาสไปทำสงครามแทนนายเงินก็จะได้เป็นไท แต่ว่าจะเป็นไทมิใช่ของง่าย จะต้องไปแล้วรอดตายกลับมาก่อน หรือไปตายเลย และถ้าหากไปแล้วไม่ได้รบกับข้าศึกแทนที่จะให้อิสระก็ยังเอาเงินค่าตัวครึ่งหนึ่งก่อนจึงจะให้เป็นอิสระ คิดหรือว่าทาสจะมีเพราะตอนไปรบทาสคงไม่มีเวลาไปหาเงิน หรืออาจจะได้ทรัพย์สินบ้างเมื่อการรบนั้นชนะ (สงครามปล้นเมือง) และโอกาสที่จะรอดชีวิตกลับมานั้นคงไม่มีมาก อีกประการหนึ่งการไปสงครามจะต้องตระเตรียมเสบียงอาหารไปเอง และทาสคงมีไม่มากพอเวลาหมดก็ต้องไปขอซื้อจากคนอื่น ซึ่งทาสก็ไม่มีเงิน เมื่อกลับมาก็ต้องใช้หนี้อีก เพราะฉะนั้นโอกาสจะเป็นไทนั้นมีก็จริง ตามกฎหมายแต่ทางปฏิบัติยากลำบากมาก

— สำหรับทาสหญิง การเป็นไทต้องอาศัยรูปโฉม โดยการได้ไปเป็นเมียนายเงิน แต่ก็ใช่ว่าจะได้เป็นไททันทีไม่ เพียงแต่มีฐานะดีขึ้นกว่าเดิมนิดหนึ่งจะต้องรอให้นายเงินผู้เป็นสามีตายก่อน จึงจะเป็นไทได้ เมียโดยทั่วไปเมื่อสามีตายจะได้รับมรดก

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 77

[2] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 หน้า 295

แต่ในฐานะเป็นทาสมาก่อนจะไม่มีสิทธิรับมรดกเช่นเมียคนอื่น นอกจากลูกตนเองจะตายมรดกจึงเป็นของเมียทาส เพราะตามกฎหมายให้สิทธิลูกที่เกิดจากเมียทาสรับมรดกได้ แต่ก็ได้กว่าลูกที่เกิดจากเมียอื่น ๆ [1]

เพราะฉะนั้น ดังที่กล่าวมานี้ จะเห็นว่ากฎหมายได้เปิดโอกาสให้ทาสเป็นไทแก่ตัวเองได้ แต่ก็ไม่วายวางข้อแม้หรือข้อจำกัดไว้มากมายจนเป็นการปิดโอกาสมากกว่า

<u>มนุษยธรรม</u>

ในแง่นี้กฎหมายอยุธยาพยายามให้สังคมมีมนุษยธรรมมาก ทั้งในด้านบุคคลต่อบุคคลและโดยทั่วไป แต่กฎหมายยังมีข้อยกเว้นอย่างชัดเจนในแง่การกดขี่ทางเพศ ผู้หญิงอยุธยาถูกเหมือนไร้ค่า เป็นเพียงเครื่องบำเรอความสุข เป็นสิ่งประดับบารมี การมีภรรยาหลายคนแสดงให้เห็นถึงบารมีของชายนั้น[2] โดยที่กฎหมายยอมรับและยังแจกแจงฐานะภรรยาไว้ ดังเห็นจากกฎหมายลักษณะผัวเมีย และลักษณะมรดก

1. ภรรยาพระราชทาน
2. ภรรยาหลวง (ขอมาแต่งงาน)
3. ภรรยากลางนอก (อยู่กินกันเอง ตัวเองชอบเอง)
4. ภรรยาทาส (ตัวเองซื้อเอง)

ภรรยาเหล่านี้มีฐานะแตกต่างกัน ดังนั้นการรับมรดกก็แตกต่างตามลำดับ และที่น่าสงสารที่สุดคือ เมียทาสจะไม่ได้รับมรดกใดๆ เป็นไทแก่ตัวเอง (ดังที่กล่าวมาแล้ว) และเมื่อนึกถึงสภาพการครองครัวที่มีเมียมากหลายคน จะต้องมีความลำบากในการดำรงชีวิตอยู่ เพราความสุขที่ได้รับจากสามีคงไม่ทั่วถึง และถ้าภรรยาผู้หนึ่งเกิดไปมีชู้ก็จะถูกลงโทษอย่างรุนแรงมาก[3] เช่น เอาเฉลวปะหน้า ตัดจมูกขบาแดงสองหู ร้อยคอกขบาเป็นมาลัยใส่คอ-หัว

---

[1] <u>กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3</u> หน้า 28 - 29

[2] เดอะ ลาูแบร์ <u>จดหมายเหตุลาลูแบร์ เล่ม 1</u> (สันต์ ท. โกมลบุตร แปล) หน้า 229

[3] <u>กฎหมายตราสามดวง</u> เล่ม 2 หน้า 206

แล้วเอาไปประจาน 3 วัน ฉะนั้นหญิงต้องจำหนายู่เช่นนั้นตลอดไป

กฎหมายลักษณะลูกหนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการกดขี่ทางเพศ ดังในมาตรา 3[1] ที่ให้การชดใช้หนี้ได้ด้วยการแต่งงานกับเจ้าหนี้ โดยบอกว่า ถ้าลูกหนี้เป็นผู้หญิงแล้วแต่งงานกับเจ้าหนี้ หนี้นั้นก็หมดไป แต่ถ้าหากเกิดต่อมาภายหลังหญิงนั้นไม่สมัครใจอยู่ก็ให้ใช้หนี้คือเฉพาะเงินต้น และในกรณีที่ลูกหนี้เป็นชายไปชำระหนี้ด้วยแต่งงานกับเจ้าหนี้เป็นหญิงและต่อมาเจ้าหนี้ (ผู้หญิง) ไม่สมัครใจ ลูกหนี้ไม่ต้องใช้หนี้คืน (แม้แต่เงินต้น)

จากกฎหมายมาตรานี้ ไม่ว่าผู้ชายจะเป็นลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ก็ได้รับอภิสิทธิกว่า และผู้หญิงถ้าหากเลิกร้างไปก็กลายเป็นแม่มายซึ่งในสังคมอยุธยาแม่มายมีฐานะที่ต่ำต้อยไปอีก ดังในมาตราหนึ่งในกฎหมายอาญาหลวง[2] จะห้ามไม่ให้แม่มายขึ้นเรือนโดยมิได้บอกกล่าวจะถูกลงโทษ และแม่มายนี้จะไม่ได้รับมรดกในกรณีที่แต่งงานใหม่ถ้าอยู่ต่ำกว่า 3 ปี และไม่มีลูก[3] และจะได้ต่อเมื่อเป็นเมียที่ชอบแม่ชายแต่งให้และมีลูกด้วยกัน แต่ถ้าไม่มีลูกก็ได้เพียงครึ่งหนึ่งของส่วนที่ได้

ผู้หญิงที่ได้รับการดูถูกหรือเหยียดหยามมากที่สุดในสังคมคือโสเภณี กฎหมายปิดกั้นไว้ไม่ให้โอกาสกลับตัวเป็นคนดี ซึ่งประหนึ่งว่า ชั่วแล้วก็ต้องชั่วตลอด ดังเห็นได้จากคดีฟ้องร้องในสมัยนั้น กล่าวคือ พันไกรมือเพชฟ้องจีนใหม่ ว่าไปข่มขืนเมียคนเมียคนชื่ออีมีขณะที่นอนอยู่ในเรือ แต่ศาลกลับตัดสินไม่เอาความผิดกับจีนใหม่ เพราะถือว่าอีมีเคยเป็นโสเภณีมาก่อนแม้แต่งงานแล้วแต่ยังไม่มีบุตรผู้ที่ข่มขืนจึงไม่มีความผิด มิหนำซ้ำพันไกรมือเพชต้องถูกลงโทษในฐานะที่เอาเรื่องนำชายหน้ามาฟ้องอีก (ถูกตี 5 ที)"[4]

เพราะฉะนั้นเท่าที่กล่าวมา จะเห็นความมีมนุษยธรรมของกฎหมายอยุธยาว่าให้ผู้ชายมากกว่า แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีท่านผู้รู้ได้ชมกฎหมายอยุธยาว่าเป็นกฎหมายที่มีมนุษยธรรม

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 หน้า 91

[2] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 65

[3] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 หน้า 41

[4] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 274 — 277

ว่า[1] "ตามกฎหมายลักษณะหนี้ ท่านกำหนดให้เจ้าหนี้เอาดอกเบี้ยได้ตำลึงละเฟื้องต่อเดือน ลูกหนี้กลับไปตกลงยินยอมให้เจ้าหนี้เอาได้ตั้งเดือนละ 1 สลึง 2 สลึง กฎหมายอยุธยาผู้ปราณีจะว่าอย่างไร ท่านก็ว่าของท่านไว้ก็เหมือนกัน โดยให้เจ้าหนี้เรียกเอาดอกเบี้ยเกินอัตราได้เพียงเดือนเดียวเท่านั้น พ้นนั้นท่านไม่ให้เรียกได้เพียงเดือนละ 1 เฟื้อง ..... คนเราลงได้เป็นคนจนต้องกู้เงินเขาใช้แล้วเจ้าหนี้เขาเรียกเอาอะไรก็ต้องให้เขา มิฉะนั้นจะเอาเงินเขามาใช้ได้อย่างไร โดยที่มนุษยธรรมเป็นเช่นนี้ กฎหมายจึงไม่ให้เจ้าหนี้เอาเปรียบมนุษยธรรม .....

แต่เมื่อพิจารณาในกฎหมายลักษณะกู้หนี้ ซึ่งกำหนดการคิดดอกเบี้ยไว้ตำลึงละ 1 สลึงต่อเดือน[2] และการส่งดอกเบี้ยก็ส่งเป็นรายเดือน ถ้าค้างดอกเบี้ย เจ้าหนี้ก็ไปฟ้องศาลใช้อำนาจศาลบังคับให้ลูกหนี้ใช้ให้ตามมากน้อยไม่มีการลดหย่อน เว้นแต่จะตกลงกันได้เอง

อย่างไรก็ตามกฎหมายอยุธยาก็ได้ให้ความสำคัญในด้านมนุษยธรรมพอสมควร ดังเห็นได้ในกฎหมายลักษณะโจร[3] โดยให้ความเป็นมนุษยธรรมแก่โจรบางในการพิจารณาคดีว่า การกระทำของโจรนั้นเกิดขึ้นในขณะที่สภาพบ้านเมืองกำลังอดอยากยากแค้นเพียงใด ถ้ากำลังอดอยากก็จะลดโทษ

<u>การขจัดการเอารัดเอาเปรียบ</u>

ในกฎมายอยุธยาได้พยายามขจัดการเอารัดเอาเปรียบ อย่างเช่นในกฎหมายลักษณะอาญาหลวง มาตรา 36[4] ให้ซื้อขายตามราคาที่กำหนด ห้ามมิให้ขายแพงหรือกฎหมายลักษณะมรดก[5] ก็ได้แบ่งปันมรดกตามบรรดาศักดิ์ ศักดินาตั้งแต่ 400 ขึ้นไป จะต้อง

---

[1] ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช <u>กฎหมายสมัยอยุธยา</u> หน้า 77.

[2] <u>กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3</u> หน้า 64

[3] <u>กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3</u> หน้า 64

[4] <u>กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4</u> หน้า 37

[5] <u>กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3</u> หน้า 23-24, 58

แบ่งมรดกออกเป็น 4 ส่วน คือ ให้พระสังฆวง ให้บิดามารดา ให้ภรรยา ให้พี่น้องลูกและญาติ และถ้าศักดินา 400 ลงมาถึง 10 ไร่ก็แบ่งเป็น 3 ส่วน คือให้บิดามารดา ให้สามี (ภรรยา) และญาติพี่น้องลูกหลานเหลน การขจัดการเอารัดเอาเปรียบในกฎหมายอยุธยาไม่ค่อยเห็นเด่นชัดนัก ส่วนมากมักจะมุ่งเน้นในการรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นขุนนาง (นายเงิน) อย่างในกฎหมายลักษณะลักพา มาตรา 19,20[1] เมื่อเทาสหนีนายเงินไป แต่ก็ถูกจับมาขายอีก เจ้าของเดิมมาพบเข้าจะต้องเอาเงินมาซื้อคืนตามราคาตลาดจะไปเอามาเลยไม่ได้ ซึ่งการกำหนดไว้นี้ ก็รักษาผลประโยชน์ระหว่างนายทาสกันเอง ทาสก็ยังเป็นทาสเหมือนเดิม

<u>การป้องกันผู้กระทำผิด</u>

เมื่อจับผู้ที่ถูกสงสัยว่ากระทำผิดนั้น กฎหมายอยุธยาดูเหมือนว่ายังรับรองความบริสุทธิ์อยู่และจะต้องมีการสอบสวนให้แน่ชัดก่อน ดังในกฎหมายลักษณะโจรบทที่ 27 ว่า[2] เมื่อจับโจรมาได้แล้วก็ให้ไต่สวนว่าเป็นความจริงไหม จะใช้ระบบซัดให้ยอมรับไม่ได้ ผู้ซัดจะถูกลงโทษถ้าไม่ใช่เป็นความจริง แต่ในทางปฏิบัติ ถ้าหากผู้สอบสวนได้ลงโทษ (ซัด) ผู้ต้องสงสัยให้ยอมรับสารภาพซึ่งอาจเป็นผู้บริสุทธิ์คนความเจ็บปวดไม่ไหวก็ต้องรับสารภาพ เพราะมากไม่ให้รับสารภาพแล้วผู้สอบสวนก็จะมีความผิดและต้องได้รับโทษ คือหรือว่าผู้สอบสวนจะเปิดช่องให้อันตรายแก่คนอย่างนั้นหรือ

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดคดีความขึ้นมาแล้วจะตั้งศาลเตี้ยพิจารณากันเองไม่ได้ จะต้องไปฟ้องร้องที่ศาล ดังในกฎหมายลักษณะอาญาหลวงว่า "—ทวยราษฎร์ผู้ใดใด แลมีบรรดาศักดิ์และหาบรรดาศักดิ์มิได้ก็ดี อันต้องกันโชกริบราชบาทเอาทรัพย์สิ่งสิน แล้ต้องยื้อชักเอาข้าคนบ่าวไพร่คนไม่หุบถ่องที่จำจองใส่ขื่อคาโซ่ตรวน และทำอนบางก็ดี และต้องเป็นโจรคือโจรสลมลักข้าคน ฟันแทงโลกระบือ แลลอบลักฟันแทงกันก็ดี แลข้าหนีกู้นี้เอกดีค่าไพร่หนีนาย แลพินาศกันด้วยประการใดก็ดี ท่านให้มาจากล่าวร้องฟ้อง ณ โรงศาล"

---

[1] ดู หน้า 12 – 13

[2] ดู หน้า 23

การลงโทษ

บทลงโทษเมื่อทำผิดในสมัยอยุธยา มีลักษณะเด่น ๆ พอสรุปได้ 3 ลักษณะ คือ

1. การลงโทษที่รุนแรงในกรณีคิดร้ายต่อพระมหากษัตริย์ไม่ว่าด้วยกายวาจาใจ การเป็นกบฏดังเห็นได้จากมาตรา 1 ในกฎหมายอาญาหลวงว่า " – ผู้ใดใจโลภนัก ทำใจใฝ่สูงให้เกินศักดิ์ กระทำให้ล้วเหรือบันดาศักดิ์อันท่านให้แก่ตนแลมิจำพระราชนิยมพระเจ้าอยู่หัว แลถ้อยคำมีควรมาเจรจาเช่นในระวางราชาสีขบ และสิ่งของมิควรประดับเอามาเป็นเครื่องประดับตน ท่านว่าผู้นั้นทนงองอาจ ท่านให้ลงโทษ 8 สถาน ให้บั่นคอริบเรือน ให้เอามะพร้าวห้าวยักปาก ให้ริบราชบาตรแล้วเอาตัวลงหญ้าช้างให้โหมจตุรคูณแล้วออกจากราชการ....."[1] หรือในกรณีคิดกบฏ ในมาตรา 1 ลักษณะกระบดศึก กล่าวว่า จะได้รับโทษ 3 สถานคือ [2] ให้ริบราชบาทฆ่าเสียทั้งโคตร ให้ริบราชบาทฆ่าเสีย 7 โคตรให้ริบราชบาทฆ่าเสียโคตรนั้นอย่าให้เลี้ยงสืบต่อไป และการประหารให้ทิ้งไว้ 7 วันถึงให้ตาย และอย่าให้เลือดตกพื้นดินแล้วใส่แพลอยตามน้ำแผ่นดินหนา 240000 โยชน์

2. การลงโทษแบบตาต่อตาฟันต่อฟันในกรณีฆ่าคนตายไม่ว่าจะเป็นพระมหากษัตริย์ พระสงฆ์ บิดามารดา คณาญาติคฤกุบัญญาจารย์ เด็กและผู้อื่นจะได้รับโทษ 21 สถาน อาทิเช่น ให้ต่อยกระบานศีศะเลิกออกเสียแล้วเอาดิ่มคีบก้อนเหล็กแดงใส่ลงให้มันหม่องศีศะพลุ่งฟูขึ้นดั่งม่อเคี่ยวน้ำส้มพระอูม ฯลฯ หรือในกรณีที่เป็นโจรปล้นบ้านเรือนก็จะได้รับโทษ 11 สถาน[3] อย่างเช่น ให้ทวนก๊วยหวายให้ตัดนิ้วให้ตัดเท้าทั้งสองข้าง ให้ตัดมือทั้งสองข้าง (เท้าทั้งสองข้าง) ฯลฯ เป็นต้น

3. การลงโทษขั้นลหุโทษ ด้วยการทวน การปรับไปมาซึ่งเกิดจากการทะเลาะวิวาท กู้หนี้ ผัวเมีย ลักพา อย่างเช่น "..... วิวาทร้องค่าเถียงกัน ผู้ใดออกไปจากแดน

---

[1] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 6

[2] ค. หน้า 124

[3] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 120

คน รุกเข้าไปถึงที่แคนท่านค่าตีกันไซ้ ท่านว่าผู้นั้นรุกให้ไหมโดยพระราชกฤษฎีกา.....[1] .....ถ้าลูกหนี้ยังมิได้ส่งเงินตามสารภรมหันต่อสู้ว่าส่งแล้ว ท่านว่ามันประบัดสินท่าน ให้ไหมเปนทวีคูณ"[2] ฯลฯ

<u>ความเป็นไปได้ของการลงโทษ</u>

การลงโทษตามลักษณะที่ 1 นั้นซึ่งเป็นการป้องกันมิให้ใครคิดร้ายต่อพระมหากษัตริย์หรือเพียงมีท่าทีว่าจะไม่ซื่อสัตย์ ทั้งนี้ก็ต้องลงโทษกันอย่างจริงจังเพื่อมิให้เป็นแบบอย่างแก่ใคร ดังในกรณี กบฏญาณพิเชียญ กบฏนครศรีธรรมราช (สมัยพระเพทราชา) เมื่อถูกจับได้ก็ประหารชีวิตทันที การทำเช่นนี้ก็เพื่อคงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของพระมหากษัตริย์และกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามตลอด 417 ปี ของอาณาจักรอยุธยา เหตุการณ์การเมืองภายในเต็มไปด้วยการแก่งแย่งชิงอำนาจ มีการฆ่าฟันกันอยู่เกือบตอลดเวลา การเป็นเช่นนี้ดูเหมือนว่ากฎหมายหรือบทลงโทษไม่เป็นผล แต่คนที่จะกระทำต้องมีสมัครพรรคพวกมากจนแน่ใจว่าตนต้องเป็นฝ่ายชนะ และจากนั้นก็กวาดล้างพวกตรงข้าม และเมื่อได้อำนาจแล้วก็ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือป้องกันฐานะของตนต่อไป

ส่วนความเป็นไปได้ของลักษณะที่ 2 ยังน่าสงสัย เพราะเป็นบทลงโทษที่น่าหวาดเสียวสยดสยองและน่ากลัวมาก และจากกฎหมายลักษณะโจรที่บรรยายประเภทของโจรไว้มีต่าง ๆ นานาชนิด จนถึงกับเรียกสารพัดโจร ถ้าหากดำเนินตามกฎหมายอย่างที่ว่าคนอยุธยาคงต้องเต็มไปด้วยคนมือกุดตีนด้วนหมด แต่จากการมีระบบไพร่ที่ต้องการแรงงานและกำลังรบและจากพงศาวดารหรือจดหมายเหตุของต่างชาติก็ไม่เห็นกล่าวถึงว่า คนอยุธยามีลักษณะพกลพิการแต่อย่างใด เพราะฉะนั้น การตรากฎหมายมีบทลงโทษแบบนี้ ก็คงเพื่อเป็นการข่มขวัญหรือเสือกระดาษเท่านั้นเอง เว้นเสียแต่ว่ามีคดีอุกอุอาจจริง ๆ ที่น่ากลัว อย่างเช่น ฆ่าคนตายก็ต้องตายตกไปตาม เพื่อไม่ให้เป็นตัวอย่าง เพื่อความสงบสุขและการรักษากำลัง

---

[1] <u>กฎหมายตราสามดวง</u> เล่ม 3 หน้า 203

[2] <u>ภ.</u> หน้า 29

โอกาสที่เป็นไปได้มากที่สุดก็คือ ลักษณะที่ 4 เพราะเป็นการลงโทษแบบปรับไหม ซึ่งเป็นการนำรายได้มาสู่ประเทศและไม่สูญเสียกำลังคนด้วย แต่การปรับไหมนี้ก็เหลือทนแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากไหมเป็น 2 – 3 เท่า หรือตามบรรดาศักดิ์ของคู่คดี และลองคิดซิว่าคนธรรมดาจะมีเงินมากพอมาเสียค่าปรับหรือ เพราะการดำเนินชีวิตก็เป็นไปแบบเลี้ยงตัวเองไปวัน ๆ มีได้เก็บและไม่มีการเพิ่มผลิตผล เพื่อการค้าขายพอจะได้กำไรรวย การปรับไหมจึงเป็นการลงโทษที่ไม่เบาเลย อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาว่า กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ประชาชนมีส่วนรับรู้หรือรู้เรื่องมากน้อยแค่ไหน ถึงแม้จะได้การป่าวประกาศ แต่พวกขุนนางนายเงิน หรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน คงไม่ประกาศเป็นแน่ หากกฎหมายนั้นเกิดไปกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของตน และหากปิดประกาศไว้ตามบ้านขุนนางหรือวัด คนที่อ่านออกเขียนได้ในสังคมอยุธยาจะมีสักกี่คน ทั้งนี้ก็เพราะว่าระบบการศึกษาสมัยอยุธยายังไม่เปิดโอกาสให้แก่คนทั่วไป

3 สมัยรัตนโกสินทรตอนต้น

ในสมัยรัชการที่ 1 มีรับสั่งให้ประมวลกฎหมายขึ้นใหม่ เรียกกฎหมายตราสามดวง ที่เป็นเช่นนี้ เพราะเห็นว่า มีคดีความเกิดขึ้นคดีหนึ่ง กล่าวคือ นายบุญสี ชาวเหล็กหลวง ร้องทุกข์กล่าวโทษพระเกษมว่า "อำแดงบ้อมภรรยานายบุญสีฟ้องหย่านายบุญสี นายบุญสีไม่ยอมให้หย่า เพราะอำแดงบ้อมเล่นชู้ พระเกษมหาได้พิจารณาตัดสินให้การไม่ แต่กลับพิจารณาไม่เป็นธรรมเข้ากับอำแดงบ้อม แล้วตัดข้อความให้ลูกขุน ณ ศาลหลวงพิจารณา ลูกขุน ณ ศาลหลวงได้พิจารณาให้ขาดจากผัวเมียตามกฎหมาย จึงตรัสว่าหญิงนอกใจชายแล้วมาฟ้องหย่าชาย แล้วลูกขุนให้หย่ากัน หาความยุติธรรมมิได้ จึงให้ตรวจสอบกฎหมายต่าง ๆ ปรากฏว่า ชายไม่ผิดแต่หญิงขอหย่าให้หย่าได้ ความเป็นเช่นนี้เหมือนกันทุกฉบับ รัชกาลที่ 1 ทรงเชื่อว่าน่าจะจำและลอกกันมาผิด ๆ จึงทรงตั้งคณะกรรมการชำระกฎหมายขึ้นใหม่ มีจำนวน 11 นาย คืออาลักษณ์ 4 ลูกขุน 3 และราชบัณฑิต 4 คัดแปลงให้ถูกต้องและยุติธรรม จัดเป็นหมวดหมู่ให้เรียบร้อยขึ้นใหม่ ส่วนใหญ่แล้วเป็นกฎหมายดั้งเดิมในสมัยอยุธยาทั้งสิ้นมีที่ออกมาใช้ใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 1 บางส่วนเท่านั้น รัชกาลที่ 1 ทรงโปรดให้อาลักษณ์เขียนไว้ 3 ชุด ไว้หอหลวง หอหลวง และศาลหลวงสำหรับลูกขุน ทุกฉบับโคตรพระราชสีห์ พระคชสีห์ ตราบัวแก้ว ไว้เป็นสำคัญ ซึ่งเรียกกันว่า "กฎหมายตราสามดวง" ดังกล่าว

กฎหมายเดิม กล่าวได้ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 จึงได้มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมต่าง ๆ และกฎหมายที่เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าด้านยุติธรรมจากโลกตะวันตก

บทที่ 4

การปรับปรุงการปกครองให้ทันสมัยตามแบบตะวันตก

(พ.ศ. 2398 -2475)

1. สาเหตุที่กระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองแบบตะวันตก

แนวความคิดทางการเมืองแบบตะวันตกซึ่งมีลักษณะเสรีนิยมเริ่มต้นขยายตัวเข้ามายังประเทศไทย เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเปิดประเทศสมพาคากับโลกตะวันตกเมื่อ พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา แนวความคิดทางการเมืองของโลกตะวันตกดังกล่าวเป็นแนวความคิดอันเกี่ยวกับการมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ และอำนาจอธิปไตยจะต้องมาจากปวงชนโดยผ่านรัฐสภาเป็นหัวใจสำคัญ โดยความเป็นจริงแล้วแนวความคิดทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวนี้จะเริ่มมีอิทธิพลโดยตรงต่อความรู้สึกนึกคิดของคนไทยส่วนหนึ่งตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 แต่การที่รัชการที่ 4 ทรงเปิดประเทศด้วยการเซ็นสัญญาเบาริงกับอังกฤษเมื่อ พ.ศ. 2398 และกับประเทศตะวันตกอื่น ๆ ในภายหลังต่อมาก็ย่อมเปิดโอกาสให้ความคิดแบบโลกตะวันตกเริ่มหลั่งไหลเข้าสู่สังคมไทยตั้งแต่ขณะนั้น

ถ้าจะพิจารณาถึงสาเหตุที่กระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวด้านความคิดทางการเมืองแบบตะวันตก ซึ่งมีมาตลอดเวลาระหว่างช่วง พ.ศ. 2398 – 2475 จนในที่สุดก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญขึ้นในประเทศไทยอันเป็นผลทำให้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชต้องสิ้นสุดลงใน พ.ศ. 2475 นั้น อาจจะสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ประการแรก การเปิดประเทศติดต่อค้าขายกับประเทศตะวันตกใน พ.ศ. 2398 นับเป็นการเริ่มต้นนโยบาย "Open door policy" ของไทยในสมัยใหม่ยุคแรก ๆ เลยที่เดียว ไทยได้ยกเลิกระบบผูกขาดการค้า แต่ได้เริ่มต้นระบบเสมอภาคทางการค้า (ในหมู่ชาติตะวันตกด้วยกันเอง) เริ่มรู้จักเสรีภาพทางการค้า เศรษฐกิจก้าวหน้าขยายตัวมากขึ้นตามลำดับ ชาวต่างประเทศในซีกโลกตะวันตกติดต่อไปมาค้าขายมากขึ้นทุกขณะ มีผลทำให้ไทยจะต้องปรับตัว ปรับความคิด เพื่อให้สามารถสมาคมสอดคล้องเข้ากันได้กับชาวตะวันตกที่เข้ามาติดต่อ การปรับตัวดังกล่าวทำให้สังคมไทยเริ่มต้นเลียนแบบหรือเอาอย่างฝรั่งทีละน้อยและมากขึ้นทุกที

ประการที่สอง อิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตกที่มุ่งขยายอำนาจเข้ามายังแถบเอเชีย และโดยเฉพาะในบริเวณแหลมอินโดจีนประเทศเพื่อนบ้านของไทย เช่น พม่า ญวน เขมร กำลังตกเป็นเหยื่อของลัทธิจักรวรรดินิยมของอังกฤษและฝรั่งเศส สถานการณ์เช่นนี้ได้กระตุ้นเตือนให้คนไทยกลุ่มหนึ่งเริ่มตระหนักถึงอันตรายที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่[1] ความล้าหลังของประเทศชาติภายใต้ระบบการปกครองแบบเก่าที่กำลังเป็นอยู่ จะส่งผลให้ประเทศไทยต้องสูญเสียเอกราชในที่สุด จำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงระเบียบประเพณีต่าง ๆ ที่ล้าสมัยให้สอดคล้องกับความคิดแบบโลกตะวันตก แนวความคิดทางการเมืองแบบสมัยใหม่ของยุโรปจึงค่อย ๆ เริ่มขยายตัวเข้ามาสู่สังคมไทยทีละน้อย ๆ และมากขึ้นทุกทีจนถึงที่สุดใน พ.ศ. 2475

ประการที่สาม ความก้าวหน้าสติปัญญาในสังคมไทยก็เป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดความคิดทางการเมืองแบบสมัยใหม่ได้เช่นเดียวกัน นับตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ทรงมีนโยบายเริ่มเรียนรู้ศิลปวิทยาการแบบตะวันตก พอตกมาถึงรัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปการศึกษาภายในประเทศพร้อมกับส่งคนไปศึกษาต่อยังต่างประเทศในซีกโลกตะวันตก จนกลายเป็นผู้นำสมัยใหม่ (Modern Elite)[2] ความคิดแบบเสรีนิยม ความคิดแบบวิทยาศาสตร์ ความคิดอย่างมีเหตุผล กลอกจนความคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญก็คือความคิดของกลุ่มบุคคลที่ไปศึกษาต่อยังต่างประเทศกลับเข้ามาในประเทศไทยเรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 7 กลุ่มบุคคลนี้เริ่มมีอิทธิพลต่อสังคมไทยสมัยใหม่มากขึ้นเป็นลำดับ

---

[1]แอ็บบ็อต โลว์ มอฟแฟ็ท แผ่นดินพระจอมเกล้า (นิจ ทองโสภิต แปล) หน้า 33 - 34

เอกกมล สายจันทร์ "บทบาทปัญญาชนไทยต่อการพัฒนาการเมือง" การพัฒนาการเมืองไทย (ลิขิต ธีรเวคิน บรรณาธิการ) หน้า 256.

[2]เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิอวน สนิทวงศ์ "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 210.

ประการที่สี่ ความขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์ในสังคมไทยเริ่มมีมากขึ้นภายหลังการเปิดประเทศติดต่อกับโลกตะวันตก แรงกระทบจากอิทธิพลภายนอกทำให้เกิดการปรับตัวภายใน แต่การปรับตัวของรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีผลทำให้กลุ่มราชวงศ์มีบทบาทในการบริหารบ้านเมือง และควบคุมปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่น ๆ มากขึ้น ผลประโยชน์ต่าง ๆ กระจายมาถึงมือประชาชนธรรมดาในลักษณะเรื่องช้ามากไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้สูญเสียประโยชน์เริ่มมองถึงความผิดพลาดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และคิดถึงระบบการเมืองที่ให้ความเสมอภาคแก่ประชาชนทุกระดับ นั่นคือการมีรัฐธรรมนูญ มีรัฐสภา และพระมหากษัตริย์จะต้องอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ

/ 2. การแบ่งกลุ่มความเคลื่อนไหวทางการเมือง

จาก พ.ศ. 2398 ถึง พ.ศ. 2475 ถ้าจะศึกษาถึงความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับความคิดทางการเมืองสมัยใหม่แล้ว อาจแบ่งกลุ่มความเคลื่อนไหวออกได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ กลุ่มแรก ① ได้แก่กลุ่มเจ้านายซึ่งประกอบด้วย พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ กลุ่มที่สอง ② เป็นกลุ่มขุนนางและข้าราชการ และกลุ่มสุดท้าย ③ คือกลุ่มราษฎรสามัญชนธรรมดา

--ความเคลื่อนไหวของกลุ่มเจ้านายอาจจะพิจารณาย้อนหลังไปถึงรัชกาลที่ 4 ก็ได้ แต่ไม่สู้เห็นเด่นชัดนัก เพราะความคิดของพระองค์เพิ่งจะเริ่มต้นในเรื่องการปฏิรูปขนบธรรมเนียมประเพณีบางอย่างที่ล้าสมัย แต่การปฏิรูปการเมืองการปกครองก็ยังไม่ได้เริ่มต้น จนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ได้มีกลุ่มเจ้านายพวกหนึ่งที่เรียกว่า "สยามหนุ่ม" (Young Siam)[1] ซึ่งประกอบด้วยพระเจ้าน้องยาเธอเป็นจำนวนมากเป็นกลุ่มคนหนุ่มที่ได้รับการศึกษาอย่างดีตามแบบตะวันตกโดยพวกมิชชันนารี และกลุ่มนี้เป็นคนหนุ่มหัวรุนแรงที่ต้องการเปลี่ยนแปลงประเทศอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากความคิดตอนที่กลุ่มนี้แสดงออกมาในหนังสือ "กรุโฒวาท" และที่เห็นได้ชัด คือการปฏิรูปการคลังและการศาลในช่วงแรก[2] กลุ่มสยามหนุ่มนี้ถ้าจะกล่าวให้ชัดลงไปแล้ว รัชกาลที่ 5 ทรงเป็นหัวหน้ากลุ่มด้วยพระองค์เอง

---

[1] เอกกมล สายจันทร์ "บทบาทปัญญาชนไทยต่อการพัฒนาการเมือง" อ.ก. หน้า 256.

[2] อ.

กลุ่มเจ้านายอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความเคลื่อนไหวทางการเมืองสมัยใหม่ก็ได้แก่ กลุ่มเจ้านายที่เสนอกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 (พ.ศ. 2427) ส่วนกับข้าราชการอีก 7 คน เจ้านายดังกล่าวมีอยู่ด้วยกัน 4 พระองค์ คือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนเรศวรฤทธิ์ (พระองค์เจ้าชายกฤษดาภินิหาร พระโอรสของรัชกาลที่ 4 กับเจ้าจอมมารดากลิ่น ซึ่งเป็นลูกศิษย์ของแหม่มแอนนา เลียวโนเวนส์ กรมพระนเรศวรฤทธิ์ คงได้อิทธิพลในทางความคิดไปจากเจ้าจอมมารดากลิ่นมาก เจ้าจอมมารดากลิ่น เป็นผู้ปล่อยทาสในวังเป็นครั้งแรก)[1] พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยลาภ-พฤฒิชากา* (พระโอรสของรัชกาลที่ 4 กับเจ้าจอมมารดาวาก) สมเด็จฯกรมพระสวัสดิ์-วัฒวิศิษฏ์** (พระองค์เจ้าชายสวัสดิโสภณ พระโอรสรัชกาลที่ 4 กับเจ้าจอมมารดาเชื่อม) และพระองค์เจ้าปฤษฎางค์*** (หม่อมเจ้าชายปฤษฎางค์ ชุมสาย) เจ้านายทั้ง 4 พระองค์จัดเป็นเชื้อสายของราชวงศ์จักรี ซึ่งได้รับการศึกษาตามแนวคิดตะวันตกได้ร่วมกับข้าราชการอีก 7 คน เสนอกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดินต่อรัชกาลที่ 5 เมื่อ ร.ศ. 103 เหตุผลที่เสนอก็คือเพราะได้เล็งเห็นถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยโดยการกระทำของชาติมหาอำนาจตะวันตกในยุโรปในสมัยนั้น ถ้าประเทศไทยมีการปกครองแบบ

---

*ทรงเสนอขณะเป็นทูตประจำอังกฤษ พระชนมายุ 30 พรรษา

[1]ชัยอนันต์ สมุทวานิช แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย หน้า 102.

**คือพระองค์เจ้าชายโสณบัณฑิต ทรงเสนอความเห็นเมื่อพระชนมายุ 22 พรรษา ขณะเป็นที่ปรึกษาสถานทูตไทยประจำอังกฤษ

***ทรงสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด ทรงเสนอความเห็นเมื่อพระชนมายุ 21 พรรษา

****ทรงสำเร็จการศึกษาจากสิงคโปร์ และอังกฤษ ทรงเสนอความเห็นเมื่อพระชนมายุ 34 พรรษา ขณะเป็นทูตไทยประจำฝรั่งเศส

เดิมอยู่จะสูญเสียเอกราช ของชาติได้ จึงมีความเห็นว่ารัชกาลที่ 5 ควรจะต้องทรงปฏิรูปการเมืองเสียใหม่จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญโดยเร็วที่สุด[1]

กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มขุนนางและข้าราชการก็มีความเคลื่อนไหวมาเป็นลำดับนับตั้งแต่กลุ่มข้าราชการ 7 คน* ที่รวมกับเจ้าชายอีก 4 พระองค์เสนอคำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน ร.ศ. 103 ต่อมาจนถึงกลุ่มผู้ก่อการ ร.ศ. 130** ในสมัยรัชกาลที่ 6 กลุ่มนี้มีความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นระบอบประชาธิปไตย ใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายปกครองประเทศ[2] ได้วางแผนการที่จะเคลื่อนไหวเป็น 2 ขั้น กล่าวคือในขั้นต้นกำหนด 10 ปี จะเร่งสอนการเมืองแทรกให้กับเหล่าทหารในกองทัพ เมื่อครบ 10 ปี จะลงมือก่อการปฏิวัติ เริ่มมีความคิดตั้งแต่ปลายสมัยรัชกาลที่ 5 ในภายหลังเปลี่ยนแผนเป็นลงมือปฏิวัติใน ร.ศ. 130 แต่แผนการณ์รั่วไหลถูกจับได้เสียก่อน ความเคลื่อนไหวก็หยุดชะงักไปชั่วหนึ่ง

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 กลุ่มข้าราชการก็เริ่มปรากฏตัวอีกครั้งหนึ่ง กลุ่มข้าราชการดังกล่าวนี้ ต่อมาเปิดเผยตัวเองในนามของคณะราษฎร ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2475 นั่นเอง ทั้งนี้ คณะราษฎรรุ่นแรกได้เข้าร่วมประชุมเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2467 ที่บ้านพักเลขที่ 9 Rue Dusommered ในประเทศฝรั่งเศส ผู้เข้าร่วมประชุมนี้

---

[1]กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ช.2/16 (เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103)

*ได้แก่พระยาคำรงค์ราชพลันธ์ หลวงเดชนายเวร หลวงวิเศษสาลี นายบุศย์ เพ็ญกุล ขุนปฏิภาณพิจิตร นายเปลี่ยน และสัน เลฟเตอร์แนนต์สอาด

** ผู้ริเริ่มคือ ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์ ขณะนั้นมีอายุ 18 ปี และร้อยตรีจรูญ ษตะเมษ ขณะนั้นมีอายุ 24 ปี เริ่มคิดเมื่อ พ.ศ. 2451 และล้มเหลวในปี พ.ศ. 2454

[2]ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์ "เรื่องปฏิวัติครั้งแรกของไทย" เหรียญชำลึก หน้า 9.

ร.ท.ประยูร ภมรมนตรี ร.ท.แปลก ขีตะสังคะ ร.ต.ทัศนัย มิตรภักดี นายตั้ว ลพานุกรม หลวงสิริราชไมตรี (จรูญ สิงหเสนี) นายแนบ พหลโยธิน และนายบรีดี พนมยงค์[1] บุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นข้าราชการที่ได้รับทุนเล่าเรียนหลวงไปศึกษาต่อและดูงานในยุโรปทั้งสิ้น ทุกคนมีความคิดที่จะเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยเป็นแบบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นหลัก และเมื่อกลับมายังประเทศไทยแล้วก็ร่วมมือกับ พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา พ.อ.พระยาทรงสุรเดช พ.อ.พระยาฤทธิอัคเนย์ พ.ท.พระประศาสน์-พิทยายุทธ์ นท.หลวงสินธุ์สงครามชัย ฯลฯ เป็นต้น ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นผลสำเร็จเมื่อ พ.ศ. 2475

กลุ่มที่สาม ที่มีความเคลื่อนไหว คือกลุ่มราษฎรสามัญธรรมดา บุคคลในกลุ่มนี้มีความคิดในทางการเมืองสมัยใหม่เช่นเดียวกับกลุ่มแรก ๆ และได้เสนอข้อคิดเห็นของตนออกมาในหน้าหนังสือพิมพ์ซึ่งถือกันว่าเป็นปากเสียงของประชาชนไม่ใช่หนังสือของทางราชการ เช่น ก.ศ.ร. กุหลาบ (ตรุษกฤษณานนท์) เคยเป็นบรรณาธิการหนังสือพิมพ์สยามออบเซอร์เวอร์อยู่ชั่วระยะหนึ่ง ก่อนมาทำหนังสือพิมพ์ สยามประเภทของตนเอง เมื่อ พ.ศ. 2440 หนังสือสยามประเภทของ ก.ศ.ร.กุหลาบได้ลงบทความวิพากษ์วิจารณ์สังคม ระหนกระเทียบชั้นสูงที่ทำตัวฟุ้งเฟ้อ[2] อีกคนหนึ่งก็ได้แก่เทียนวรรณ (ต.ว.ส. วัณณาโภ) เขาได้ออกหนังสือพิมพ์รายปักษ์ชื่อ "ตุลวิภาคพจนกิจ" เมื่อ พ.ศ. 2443-2449 และ "ศิริพจนภาค" ออกเป็นรายเดือน พ.ศ. 2461 ผลงานเขียนของเทียนวรรณได้ชี้แนวทางใหม่ ๆ แก่สถาบันผู้ปกครองอย่างชัดเจน และตรงไปตรงมาอย่างไม่เคยมีมาก่อน และอย่างที่ไม่คาดคิดว่าจะมีบุคคลใดกล้าหาญพอที่จะทำเช่นนั้นได้ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กล่าวคือเรียกร้องให้มีการปกครองโดยระบบรัฐสภา เพื่อให้ประชาชนมีส่วนในการปกครอง[3] นอกจากนี้ยังเสนอเป็นโครงร่าง

---

[1]พลโทประยูร ภมรมนตรี "การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475" เรื่องแรกประชาธิปไตย หน้า 80.

[2]พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย(2475-2488) หน้า 13.

[3]ก หน้า 15.

เรื่องต้องการให้เปลี่ยนระบบการปกครองเป็นประชาธิปไตย ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว[1] อีกทั้งยังเคยยื่นข้อเสนอในการปรับปรุงชาติให้แก่ฝ่ายบริหารถึง 34 ข้อ[2]

นอกจากนี้ก็มีหนังสืออื่น ๆ อีกหลาย ๆ ฉบับ เช่น จินโนสยามวรศัพท์ (ภาษาไทย) ระหว่าง พ.ศ. 2446 - 2450 มีบทความชักจูงให้ประชาชนเห็นความสำคัญและเข้าใจต่อกระบวนการประชาธิปไตย เช่น ลงบทความ "อินเดียกับความอิสรภาพ[3] บางกอกการเมืองก็มีส่วนวางรากฐานประชาธิปไตยด้วยการเรียกร้องให้รัฐบาลปรับปรุงระบบการปกครอง ลงบทความ "กฎหมายธรรมนูญประเพณี" เสนอให้รัฐบาลออกกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อช่วยในการปกครองบ้านเมืองให้ดำเนินไปอย่างมีหลักเกณฑ์ และมีประสิทธิภาพ หรือบทความ "อัครมหาเสนาบดีควรจะมีหรือไม่" ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการเลือกใช้บุคคลเข้าทำราชการ เสนอให้มีการ "โหวต" เลือกอัครมหาเสนาบดีเป็นประมุขของเสนาบดีสภา ต่อมาในระยะหลัง ๆ ใกล้จะถึงยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 หนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ก็เรียกร้องการปกครองในระบบประชาธิปไตยมากขึ้น เป็นต้นว่า หนังสือพิมพ์สยามรีวิว ฉบับวันที่ 10 กรกฎาคม 2470 ได้เรียกร้องอย่างตรงไปตรงมาที่จะให้รัฐบาลจัดตั้งรัฐสภา และให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนบริหารประเทศ[4] จนกระทั่งบรรณาธิการถูกสอบสวน หนังสือพิมพ์ไทยใหม่" เสนอบทความเกี่ยวกับการรบเพื่อการเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยในสเปน[5]

---

[1]ก. อ้างถึง ชัยอนันต์ สมุทวณิช "เทียนวรรณ" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 23 (10 พ.ย. 2515) หน้า 68.

[2]ก.

[3]ก. หน้า 19.

[4]พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม บทบาทหางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย (2475-2488) หน้า 28.

[5]ก. หน้า 31.

และหนังสือพิมพ์อื่น ๆ อีกหลายฉบับที่มีความเคลื่อนไหวดังกล่าวเช่นเดียวกัน

✱ 3. การปรับตัวของรัฐ

3.1 การปรับตัวของรัฐในช่วงแรก (พ.ศ. 2411 — 2427)

ในด้านการปรับตัวของรัฐในช่วงแรกเป็นการปรับตัวเพื่อรักษาสถานภาพของตัวเอง พร้อม ๆ กับเพื่อความมั่นคงและเอกราช ของชาติด้วย กล่าวคือรัชกาลที่ 5 ทรงขึ้นครองราชย์[1] โดยปราศจากฐานอำนาจรองรับ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการแผ่นดินทั้งปวงตกอยู่ภายใต้การดูแลของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ที่สมุหพระกลาโหมในฐานะผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน และการขึ้นครองราชย์ก็ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขแล้วแต่ความเห็นของที่ประชุมเสนาบดีและพระราชวงศ์ผู้ใหญ่ ซึ่งมีเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นประธาน[2] นอกจากนี้ในที่ประชุมครั้งนั้น เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ยังได้เสนอผู้ที่จะเป็นอุปราชหรือวังหน้าของรัชกาลที่ 5 อีกด้วย นั่นคือกรมหมื่นบวรวิไชยชาญ โอรสองค์โตของพระปิ่นเกล้า แต่เนื่องด้วยผิดประเพณีของการแต่งตั้งหัวหน้าที่เคยมีมาจึงมีพระราชวงศ์ผู้ใหญ่พระองค์หนึ่งทรงคัดค้านและเสนอให้รัชกาลที่ 5 ทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เองในภายหลังตามพระราชอัธยาศัย[3] คำคัดค้านดังกล่าวไร้ผลเพราะขัดกับความเห็นของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ กรมหมื่นบวรวิไชยชาญ จึงได้รับแต่งตั้งเป็นอุปราชในฐานะนั้นด้วย จึงถูประหนึ่งว่า เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์จะใช้กรมหมื่นบวรวิไชยชาญเป็นเครื่องมือสำหรับถ่วงดุลย์อำนาจของรัชกาลที่ 5 ด้วยเหตุนี้การได้ราชสมบัติของรัชกาลที่ 5 ในครั้งนั้นจึงนับได้ว่าเป็นการเพิ่มอำนาจและบารมีให้กับเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์มากขึ้น เป็นหวีดูณโดยแท้ รัชกาลที่ 5 จึงต้องทรงยินยอมประสานประโยชน์กับขุนนางในตระกูลบุนนาค

---

[1] เสด็จครองราชย์เมื่อพระชนมายุ 15 พรรษา ตรงกับ พ.ศ. 2411.

[2] เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ 4) หน้า 836 — 840.

[3] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 หน้า 18 — 24.

โดยปราศจากข้อต่อรองใด ๆ ในเบื้องแรก และทรงค่อย ๆ แสวงหาข้อต่อรองในภายหลังต่อมา ในเวลาเดียวกันอันตรายจากการล่าอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศสก็ปรากฏชัดและใกล้เข้ามาทุกที่ทั้งในพม่า มลายู เขมร และญวน จะทำเป็นวางเฉยอยู่ไม่ได้[1] การปรับตัวของรัฐจึงต้องเกิดขึ้นในช่วงนี้ และเป็นไปเพื่อรักษาสถานภาพขององค์พระมหากษัตริย์ไปด้วยในเวลาเดียวกัน

การปรับตัวของรัฐในช่วงนี้ ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางการปกครองได้แก่

ก. การปฏิรูปสังคม

การปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 ในช่วงนี้ เป็นการปรับตัวที่สำคัญของไทย สมัยต่อสู้กับอิทธิพลตะวันตก ปัญหาการปรับตัวครั้งนี้ที่สำคัญก็คือการปกครองและขนบธรรมเนียมประเพณีในการปกครองประเทศให้เป็นสมัยใหม่ตามแบบตะวันตก รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าจะปรับปรุงเฉพาะการปกครองไม่ได้ จะต้องปรับปรุงลึกลงไปถึงสังคมไทยด้วย ต้องปรับคนไทยให้มีเกียรติยศ เกียรติภูมิ มีสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ ต้องปรับทาสและไพร่ให้เป็นพลเมือง ให้ทุกคนมีความรับผิดชอบต่อบ้านเมืองอันจะเป็นการเริ่มต้นแนวทางที่สำคัญในการพัฒนาสังคมและการเมืองต่อไป การปฏิรูปทางสังคมของรัชกาลที่ 5 ที่สำคัญคือการเลิกระบบไพร่และทาส

ผลสะท้อนจากการเลิกระบบไพร่และทาส อาจวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. การเลิกระบบไพร่ ทำให้คนไทยได้รับการปลดปล่อยให้มีอิสระในแรงงานของตน พ้นจากพันธะการ "เข้าเวร" รับราชการหรือรับใช้เจ้าขุนมูลนาย คนไทยทั้งประเทศได้หลุดพ้นจากฐานะไพร่มาเป็นพลเมืองที่สมบูรณ์ สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างอิสระเป็นตัวของตัวเอง หลุดพ้นจากการกดขี่บีบคั้นทางแรงงาน

[1] การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า หนังสือทางพระราชไมตรี หน้า 33.

2. การเลิกระบบไพร่ เป็นผลดีต่อการปฏิรูปการปกครองของ ร.5 ในภายหลัง เพราะเมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงหรือกรมในรูปหน่วยงานบริหารดังเช่นปัจจุบันการที่จะได้หน่วยงานดังกล่าวเป็นแหล่งควบคุมแรงงานเหมือนอยู่ที่เจ้าขุนมูลนายเคยควบคุมไพร่ใช้สอยมาแล้วย่อมไม่เป็นผลดี เพราะจะกลายเป็นว่าไพร่จะต้องทำงานให้เจ้าขุนมูลนายมิใช่เพื่อชาติ และอีกประการหนึ่งระบบ "เข้าเวร" และ "ออกเวร" ตามระบบไพร่จะก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานตามระบบการปกครองแบบใหม่ เพราะจะไม่สามารถทำงานเต็มเวลาตลอดทั้งปีแบบข้าราชการได้

3. การเลิกระบบไพร่ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือคุณจงรักภักดีของพลเมืองต่อเจ้าขุนมูลนาย กลายเป็นความจงรักภักดีโดยตรงต่อรัฐซึ่งในระบบราชาธิปไตยย่อมหมายถึงพระมหากษัตริย์นั่นเอง ทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์มั่นคงขึ้น เพราะอำนาจของเจ้าขุนมูลนายถูกริดรอนให้อ่อนแรงลง

4. การเลิกระบบไพร่ก่อให้เกิดกองทัพสมัยใหม่ ที่เรียกว่า กองทัพประจำการ ติดอาวุธแทนกองทัพแบบเก่า พวกไพร่จะกลายสภาพเป็นทหารรับใช้ชาติด้วยการเข้ารับราชการฝึกฝนยุทธวิธีในกองทัพประจำการในเวลา 2 ปี แล้วปลดเป็นกองหนุนออกไป กลายสภาพจาก "ไพร่" มาเป็นกองทัพใหม่ มีผลทำให้กลุ่มวิชาชีพฝ่ายทหารผงาดขึ้น มีบทบาทสำคัญในชีวิตการเมืองของไทยยุคใหม่

5. การเลิกทาสก็ดี การเลิกระบบไพร่ก็ดี ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของขุนนางและนายทาสโดยทั่วไป ทำให้คนเหล่านี้เริ่มไม่พอใจการปฏิรูปของ ร.5

ค/ข. การปฏิรูปทางการเมือง

ในระหว่างที่ ร.5 ยังทรงพระเยาว์เสด็จราชการอยู่นั้น ได้เสด็จประพาสต่างประเทศ 2 ครั้ง คือ พ.ศ. 2413 และใน พ.ศ. 2414 ครั้งแรกเสด็จไปสิงคโปร์, ปัตตาเวีย (จาการ์ตา) และสะมารัง ครั้งหลังไปอินเดีย, เกลี โดยแวะที่สิงคโปร์ ปีนัง ร่างกุ้ง กัลกัตตา จากผลที่ ร.5 เสด็จประพาสต่างประเทศนี้เอง ทรงพบเห็นรูปแบบการปกครองใน

ประเทศใกล้เคียงจึงนำมาใช้เป็นแนวทางในการปกิรูป โดยจัดตั้งสภาที่ปรึกษาขึ้น 2 สภา เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2442 คือสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นขุนนางและพระราชวงศ์จำนวน 20 คน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ 2 คือ สภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นขุนนางและเชื้อพระวงศ์หนุ่ม ๆ มีหน้าที่เป็นหูเป็นตาให้พระมหากษัตริย์และให้คำแนะนำแก่พระองค์ รวมทั้งมีอำนาจทางด้านการศาลและมีสิทธิพิเศษในการเข้าเฝ้าทั้งที่ประชุมเสนาบดี และการเข้าเฝ้าส่วนพระองค์

สภา Council of State รุ่นแรกมีจำนวนสมาชิก 12 คน เป็นขุนนางทั้งหมด ไม่มีพระราชวงศ์เข้ามาปะปนเลย ร.5 ทรงอนุญาตให้ที่ปรึกษากราบทูลคัดค้านและแสดงความคิดเห็นของตนได้ หน้าที่ของสภานี้นอกจากช่วยพิจารณาให้คำปรึกษาข้อราชการที่สำคัญแล้ว ยังทำหน้าที่พิพากษาในคดีพิเศษ โดยมากเป็นคดีในกรณี"ศาลรับสั่ง" ซึ่งเป็นศาลพิเศษที่พระมหากษัตริย์ตั้งขึ้นพิจารณาคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใด งานสำคัญที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทำมาตลอดและได้ทำสำเร็จคือการเลิกทาส

ส่วน Privy Council เป็นที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ ร.5 ทรงออก พ.ร.บ.กำหนดหน้าที่ คุณสมบัติไว้ เช่นเดียวกับสภาแรก และทรงสั่ง พ.ร.บ.และพระราชหัตถเลขาไปยังบุคคลที่พระองค์ประสงค์จะให้เป็นสมาชิก ส่วนผู้ใดจะยอมรับหรือไม่รับก็ได้ (ตำแหน่งของสมาชิกสภานี้เป็นตลอดชีวิตและไม่มีการถูกถอด) มีหน้าที่ช่วยสอดส่องดูแลความเดือดร้อนของราษฎรของขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อย และของพระราชวงศ์ที่พระองค์ไม่มีโอกาสเห็นด้วยพระองค์เอง และให้ทำหนังสือทูลเกล้าฯ ถวายพระองค์ (คล้ายในฎีกา) ช่วยสั่งราชการ เป็นผู้พิพากษาชำระความ และปฏิบัติหน้าที่ราชการอื่น ๆ ตามรับสั่ง Privy Council ในครั้งแรกมี 49 คน ตั้งแต่พระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ชั้นเจ้าฟ้า พระองค์เจ้า และขุนนางตั้งแต่เจ้าพระยา จนถึงตำแหน่งต่ำ เช่น จมื่น มีทั้งสูงอายุและคนหนุ่ม ๆ สมาชิกของสภานี้ต้องถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาเป็นพิเศษ เพราะพระองค์ทรงอ้างว่าการที่พระมหากษัตริย์ยอมลดอำนาจลงมาทรงยอมให้สภาทูลคัดค้านพระราชดำริต่าง ๆ และถวายความคิดเห็นต่าง ๆ ได้ ก็จำเป็นจะต้องถวายความซื่อสัตย์ต่อพระองค์เป็นพิเศษเช่นกัน

การตั้งสภาทั้ง 2 สภานี้ ไม่ได้ผลเช่นที่ควร ร.5 ทรงให้เหตุผลว่าเป็นเพราะ

1. ข้าราชการ (ที่ปรึกษา) ไม่มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของตน

2. ข้าราชการไม่สนใจในการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบยุโรป

3. มักมีความเห็นขัดกัน และเมื่อขัดกันแล้วจะทำการอันใดไม่สดวก แทนที่จะเป็นเครื่องช่วยให้เกิดความเจริญ กลับเป็นเครื่องถ่วงความเจริญของชาติไป.

4. ชาวยุโรปมีความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแต่ของไทยไม่ต้องการเปลี่ยนแปลง ฉะนั้น เมื่อคิดจะปรับปรุงถนน บ้านเรือน ราษฎรก็ร้องว่าเดือดร้อนที่จะต้องรื้อถอนโยกย้าย

5. เกิดความเข้าใจผิดของขุนนางบางพวก ที่เข้าใจว่าการที่พระองค์ทรงตั้งสภาขึ้นเพื่อที่จะลบล้างอำนาจเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่บางคนที่พระองค์ไม่ทรงโปรดปรานให้หมดไป ขุนนางที่ดำรงตำแหน่งในCouncil State ก็ดี ใน Privy Council ก็ดีมีความรู้สึกว่าตนอยู่ในระหว่างอันตราย ฉะนั้นจึงไม่ค่อยเข้าประชุม

ค. การปฏิรูปภาษีอากร

รัชกาลที่ 5 ทรงริเริ่มการปฏิรูปภาษีอากร ด้วยการทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ เมื่อ พ.ศ. 2416 เพื่อกำหนดธรรมเนียมสำหรับเจ้าพนักงานบัญชีกลางเจ้าจำนวน และเจ้าภาษีอากรได้ปฏิบัติตาม อันจะนำไปสู่การปฏิรูปการจัดเก็บรายได้ อันเป็นผลประโยชน์ของชาติในที่สุด ซึ่งทำให้รัฐมีรายได้มากขึ้น พอที่จะนำไปใช้สร้างสรรค์ความเจริญในด้านต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

ง. การปฏิรูปการศาล

ใน พ.ศ. 2417 รัชกาลที่ 5 ทรงพยายามปฏิรูประบบการศาลให้ดีขึ้น โดยจัดตั้งศาลพิเศษ (Special Court) ซึ่งขึ้นตรงต่อพระองค์เอง เพื่อพิจารณาคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของศาลในกรมพระนครบาล มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า การปฏิรูปทำให้เกิดความกระทบกระเทือนถึงอำนาจทางศาลของเสนาบดีแต่ละกรม เพราะว่าในระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ เสนาบดีต่าง ๆ มีอำนาจในการปกครอง การเก็บภาษี การศาล ฯลฯ ในเขตที่ตนรับผิดชอบอยู่ เมื่อรัชกาลที่ 5 ทรงรวมอำนาจทางการศาลไปขึ้นส่วนกลาง ทำให้ค่าธรรมเนียมและรายได้ที่พวกขุนนางเคยได้จากการศาลลดลง และไม่เปิดโอกาส ใช้อำนาจ

ทางการศาลในทางที่ผิดได้ต่อไปอีก[1]

3.2 การปรับตัวของรัฐในช่วงที่สอง (พ.ศ. 2427 - 2453)

ก. กรานบังคมทูลของเจ้านายและข้าราชการได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ร.ศ. 103 (พ.ศ. 2428)

ถึงแม้ว่า ร.5 จะทรงจัดตั้งสภาทั้ง 2 สภาแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ผลจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2428 ก็ได้มีบุคคลกลุ่มหนึ่งประกอบด้วยเจ้านาย 4 พระองค์ และข้าราชการ 7 คน กราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินต่อ ร.5 เหตุผลก็คือเพราะเล็งเห็นถึงอันตรายที่จะเกิดกับประเทศไทยโดยการกระทำของชาติมหาอำนาจของยุโรปสมัยนั้น ถ้าประเทศไทยยังมีการปกครองแบบเดิมอยู่ ก็จะสูญเสียเอกราชของชาติได้ กลุ่มเจ้านายและข้าราชการดังกล่าวต้องการให้ ร.5 ปฏิรูปทางการเมืองเสียใหม่ กล่าวคือการจะออกพระราชกำหนดกฎหมายปกครองบ้านเมืองในเรื่องใด ๆ ก็ดี ร.5 จะทำตามพระทัยตัวเองไม่ได้ ต้องให้เสนาบดีผู้ใหญ่ลงมติเห็นพ้องเสียก่อน เพราะลำพังความคิดของพระองค์เองแล้ว ย่อมผิดพลาดได้ง่าย กล่าวกันง่าย ๆ ก็คือ ขอร้องให้ ร.5 ทรงสละอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบ Absolute Monarchy ให้ลดน้อยลง

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ร.5 ก็มิได้ทรงถือโอกาสกลับมีพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองพอสรุปได้ดังนี้

1. ทรงเห็นด้วยกับเหตุอันตรายของชาติ และการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ของชาติที่ควรกระทำต่อไปอยู่แล้ว

2. ทรงแก้ข้อกล่าวหาที่ว่าพระองค์เป็นคนอ่อน ไม่กล้าจัดการเด็ดขาดอันใดลงไปกับบรรดาเสนาบดีที่ไม่ให้ความร่วมมือว่า คนมีอำนาจเสนาบดีเจริญขึ้นมาได้นั้น เพราะเสนาบดีมีอำนาจสั่งการเจ้าแผ่นดินมาก่อนแล้วมากนัก จนกระทั่งเมื่อพระองค์ขึ้นครองราชย์

---

[1]เดวิด เค วายอัต "การปฏิรูปและวิกฤตการณ์วังหน้า" (เก็บความโดย กาญจนา สมเกียรติกุล และยุพา ชุมจันทร์) จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ 1 : (3) 2516 หน้า 19.

ก็เป็นเวลาเคราะห์ร้าย เพราะยังทรงเป็นเด็ก ดังนั้นเสนาบดีก็มีโอกาสจะถอนอำนาจของพระองค์ไปได้หมด เมื่อพระองค์ขึ้นมามีอำนาจ จึงค่อยทำค่อยไป จะทรงหักหาญก็ยากพระราชอำนาจของพระองค์แต่ล่ำพังมิได้

3. ราชการของเมืองไทยนั้น แต่เดิมอำนาจการบริหารและอำนาจนิติบัญญัติรวมอยู่ที่พระเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่ต่อมาเมื่อในรัชกาลที่ 5 มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อำนาจทั้งสองก็เลยตกอยู่กับผู้สำเร็จราชการและเสนาบดี ต่อมาเมื่อพระองค์ขึ้นครองราชย์อำนาจการบริหารก็กลายเป็นที่หวงแหนของผู้สำเร็จราชการ และเสนาบดีเป็นอย่างยิ่ง แต่ตำแหน่งทางด้านนิติบัญญัติกลับไม่มีใครชอบ พระองค์ท่านก็เลยให้ความสนับสนุนจนกระทั่งได้มีสภาที่ปรึกษาร่างกฎหมายออกมาใช้อยู่บ่อย ๆ จนกลายมาเป็นคณะเสนาบดีและกลายมาเป็นคณะรัฐบาลขึ้น พระองค์ท่านก็เลยกลายเป็นหัวหน้าสภาที่ปรึกษาร่างกฎหมายและเป็นตำแหน่งของรัฐบาลโดยตรง ต่อมาพระองค์ท่านก็เลยได้อำนาจทางบริหารกลับคืนมาทีละน้อยจนในที่สุดพระองค์ท่านก็เลยกลายเป็นตัวรัฐบาลเสียเองคุมอำนาจการบริหารเอาไว้ แต่ก็ทำให้คณะนิติบัญญัติอ่อนแอลงไป เพราะขาดผู้สนับสนุน

4. ทรงปรารภว่า งานในหน้าที่บริหารคณะรัฐบาลของพระองค์มากเหลือเกิน เพราะต้องทรงทำสารพัดและเป็น ร.ม.ต. เสียเองทุกกระทรวง ทำให้พระองค์ไม่มีเวลามาดูแลด้านนิติบัญญัติ ทรงต้องการปฏิรูปการปกครอง คือให้ข้าราชการแผ่นดินทุกกรม ทำการได้เต็มความหน้าที่ และให้ได้ประชุมปรึกษาหารือกัน รับผิดชอบหน้าที่ของตัวเองให้เต็มที่

5. ทรงต้องการให้มีผู้จดกฎหมายไว้เป็นหลักในการตัดสินวินิจฉัย กิจการที่กระทำลงไปในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะ

6. การจะจักตำแหน่งเสนาบดีให้รับงานที่จะปรับปรุงสู่ระเบียบใหม่นั้นไม่ยาก แต่เสียอยู่ที่เสนาบดีผู้ใหญ่มีทิษฐิ ถือว่าตนเป็นผู้ใหญ่มีผู้คล้อยตามความเห็นของตนมามากเสียจนเคยตัวพอมีผู้มากล่าวค้านความเห็นของตนก็ไม่พอใจ หรือบางครั้งก็แกล้งคัดค้านความเห็นที่ตนไม่เห็นด้วยจนเสียการไปก็มี

7. ทรงเห็นว่าจะต้องปฏิรูปการปกครองก่อนสิ่งอื่นใดทั้งหมด ถ้าเรื่องนี้ยังไม่เรียบ

ร้อย เรื่องอื่นก็จะเาเนินเปไม่ได้ตลอด[1]

*ข. การปฏิรูปการปกครอง

การปรับปรุงการปกครองในส่วนกลาง

หลังจากที่เจ้านายและข้าราชการถวายกราบบังคมทูลให้ทรงเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2428 แล้ว ครั้งถึง พ.ศ. 2430 ทรงโปรดให้สมเด็จกรมพระยาทเววงศ์วโรปกร เสด็จไปในงานพระยาเทววงศ์ฯ ศึกษาการจัดตั้งคณะเสนาบดีแบบยุโรปด้วย เมื่อกรมพระยาเทววงศ์กลับมาก็ถวายรายงานความที่ได้รับมอบหมาย พระองค์ทรงประกาศตั้งแต่ "เสนาบดีสภา" ขึ้นในปี พ.ศ. 2431 พระองค์ทรงเลือกตั้งบุคคลที่จะดำรงขับแหน่งเป็นเสนาบดี มีการอบรม ประชุม โดยพระองค์เป็นประธานในที่ประชุม ทรงแนะนำในการปรึกษาราชการและบัญชางานแ่เสนาบดีแบบใหม่พอสมควรแล้ว ร.5 ก็ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศตั้งกระทรวงแบบใหม่ขึ้น เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 โดยได้จัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงไว้เป็นส่วนสัดดังนี้ คือ

1. กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและประเทศราช

2. กระทรวงกลาโหม มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และเมืองมลายู ประเทศราช

3. กระทรวงนครบาล มีหน้าที่บังคับบัญชาพระนครและหัวเมืองใกล้เคียง

4. กระทรวงวัง มีหน้าที่บังคับบัญชาการภายในราชวังให้เรียบร้อย

5. กระทรวงเกษตรพานิชการ ดูแลการเพาะปลูก การค้าขาย การทำไร่ ทำนา ป่าไม้ ป่อแร่ และเก็บข้าวเข้าหลวง

6. กระทรวงพระคลัง มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ ปรรดาภาษีอากรและรายรับรายจ่ายของแผ่นดิน

---

[1]ชัยอนันต์ สมุทวานิช แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย หน้า 90 - 96.

7. กระทรวงการต่างประเทศ แบ่งหน้าที่จากกระทรวงคลังเดิม ความจำเป็นในการจัดตั้งกระทรวงนี้ขึ้น เพราะขณะนั้นมีชาวยุโรปเข้ามาตั้งกงสุลบ้างแล้ว

8. กระทรวงยุทธนาธิการ แยกคณะทหารบก ทหารเรือ แกมาจากกระทรวงกลาโหม

9. กระทรวงโยธาธิการ รวบรวมงานโยธาจากกระทรวงต่าง ๆ เข้ามาไว้ด้วยกัน กรมไปรษณีย์ - โทรเลข และการรถไฟก็รวมอยู่ในกระทรวงนี้

10. กระทรวงธรรมการ แยกกรมสังฆมนตรีจากกระทรวงมหาดไทยรวมกับกรมศึกษาธิการ ตั้งขึ้นเป็นกระทรวงธรรมการมีหน้าที่ตั้งโรงเรียน ฝึกหัดอาจารย์ สอนนักเรียนตามแบบยุโรป เรียบเรียงตำราและตั้งโรงเรียนทั่วราชอาณาจักร

11. กระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่ในการพิพากษาคดี โดยการพิจารณาพิพากษาคดี ที่กระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ สมัยก่อนเข้าด้วยกัน รวมผู้พิพากษาจากกระทรวงต่าง ๆ ตั้งเป็นกระทรวงยุติธรรม

12. กระทรวงมุรธาธิการ มีหน้าที่รักษาการราชลัญจกร พระราชกำหนดกฎหมาย หนังสือราชการทั้งปวงตลอดจนราชพิธีและกฎมณเฑียรบาลต่าง ๆ

หลังจากที่พระองค์ทรงประกาศตั้งกระทรวงต่าง ๆ เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2435 แล้ว ต่อมาทรงเห็นว่างานในกระทรวงยังซ้ำ ๆ ซ้อนกันอยู่ จึงทรงปรับปรุงเสียใหม่ดังนี้

1. แบ่งแยกหน้าที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมเสียใหม่ ได้มีประกาศพระบรมราชโองการ แบ่งนั้น ระหว่างหน้าที่ 2 กระทรวงนี้เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2438 คือกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชั้นใน และหัวเมืองประเทศราช กระทรวงกลาโหม มีหน้าที่รักษาการเกี่ยวกับการทหารบก ทหารเรือ และเครื่องสรรพาวุธยุทธภัณฑ์ ป้อมค่าย คู อู่ เรือรบ และพาหนะสำหรับทหาร เสนาบดีกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รับใบบอกรายงานการทหาร พระบรมราชโองการ ในราชการทหารทั่วหัวเมืองประเทศราชทางภาคใต้และภาคเหนือ

2. ลดฐานะกระทรวงยุทธนาธิการ เป็นกรมยุทธนาธิการ ใน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2436) ยกเลิกเสนาบดีกรมยุทธนาธิการ โดยเปลี่ยนเป็นผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการ แต่ผู้บัญชาการกรมคงมียศเสมอเสนาบดี และให้เข้าประชุมเสนาบดีด้วย กรมยุทธนาธิการนี้ขึ้นกับกระทรวงกลาโหม

3. ยุบกระทรวงมุรธาธิการ ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2439) ยุบตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมุรธาธิการ โอนราชการในกระทรวงนี้ไปขึ้นกับคณะราชเลขานุการ ส่วนราชการที่เคยแบ่งเป็นแผนกในกระทรวงนี้ โดยเรียกว่า "กรมพระอาลักษณ์" ขึ้นอยู่ในสภานายกรัฐมนตรี

4. รวมกระทรวงเกษตรพานิชการ เข้ากับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ คือ ลดกระทรวงเกษตรพานิชการ เป็นกรม ขึ้นอยู่กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพราะเหตุว่าราชการในกระทรวงเกษตรพานิชเป็นหน้าที่ของกระทรวงพระคลัง เสียโดยมาก

5. ตั้งกระทรวงเกษตรธิการขึ้นในปี พ.ศ. 2442 โดยทรงดำริเห็นว่า การรวมเอากระทรวงเกษตรพานิชการเดิมเข้ากับกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินั้น ทำให้งานของกระทรวงพระคลังมากเกินไป เกินกำลังของเสนาบดีกระทรวงพระคลังจะทำได้ จึงทรงแยกงานออกจากพระทรวงพระคลังฯ ตั้งเป็นกระทรวงเกษตรธิการขึ้นอีก

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขของพระองค์นี้ ~~พอสิ้นรัชกาลมีกระทรวงต่าง~~ 10 กระทรวงคือ

1. กระทรวงมหาดไทย
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงนครบาล
4. กระทรวงวัง
5. กระทรวงต่างประเทศ
6. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
7. กระทรวงโยธาธิการ
8. กระทรวงยุติธรรม
9. กระทรวงธรรมการ
10. กระทรวงเกษตรธิการ

* การปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาค

ก่อนที่ ร. 5 จะได้ทรงเปลี่ยนแปลงจัดระเบียบการปกครองครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2435 เหตุการณ์ระหว่างประเทศตามชายแดน มีท่าทีจะทวีความรุนแรงขึ้น จำเป็นต้องจัดการรักษาพระราชอาณาจักรให้ทันท่วงที จึงได้ทรงจัดการรวบรวมหัวเมืองตามชายแดนที่สำคัญ ๆ ขึ้นเป็นเขตการปกครอง เรียกว่า "มณฑล" โดยมุ่งที่จะป้องกันพระราชอาณาจักรให้พ้นจากการคุกคามจากภายนอกเป็นหลัก และในขณะเดียวกันก็เป็นการทดลองจัดระเบียบการปกครองอย่างใหม่ ซึ่งพระองค์สนพระทัยที่จะจัดให้มีขึ้นในประเทศต่อไป พระองค์ได้ทรงเลือกบุคคลที่ทรงคุณวุฒิ มีความสามารถสูง และเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยออกไปดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ ประจำมณฑลบัญชาการต่างพระเนตรพระกรรณกำกับว่าราชการซึ่งผู้ว่าราชการเมืองกละกรมการเมืองปฏิบัติอยู่ได้ดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมายด้วยความสุจริต ยุติธรรมและรวดเร็ว ดูแลทุกข์สุขของราษฎรโดยทั่วถึง ซึ่งเรียกว่า "การเทศาภิบาล"

หลักของการปกครองแบบเทศาภิบาล ถ้าจะดูรายละเอียดหลักก็คือ รัฐบาลจะจัดการปกครองหัวเมืองตั้งแต่ขั้นต่ำสุดจนถึงสูงที่สุด เริ่มต้นด้วยพลเมืองมีสิทธิจะเลือกตัวผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านประมาณ 10 หมู่ มีสิทธิเลือกตั้งนายกำนันของตำบล ตำบลหลาย ๆ ตำบลมีพลเมืองประมาณ 10,000 คน รวมกันเป็นอำเภอ หลายอำเภอรวมกันเป็นเมือง หลายเมืองรวมเป็นมณฑล ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นข้าราชการสูงสุดในมณฑล โดยที่ตัวเสนาบดีจะดูแลบังคับบัญชาตรงถึงหัวเมืองทั้งปวง ก็เป็นอันเหลือวิสัยที่จะทำได้ตลอด จึงต้องจัดหัวเมืองซึ่งท้องที่ใกล้ติดต่อไปมาถึงกันได้ง่าย ๆ หลาย ๆ เมืองรวมเป็นมณฑลหนึ่ง มีตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลบังคับบัญชาการมณฑลละคน แบ่งอำนาจและหน้าที่ของเสนาบดีเจ้ากระทรวงไปไว้ในตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลประจำมณฑลเป็นผู้ตรวจตราบังคับบัญชาในท้องที่ เสนาบดีเป็นผู้รับกระแสพระราชดำริคิดอ่านกับข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลทั้งปวงจัดวางแบบแผนการปกครองให้สำเร็จตลอดทั่วพระราชอาณาจักร

การเปลี่ยนแปลงการปกครองหัวเมืองเมื่อ พ.ศ. 2435 เป็นไปอย่างล่าช้า เพราะ

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

2. รัฐบาลไม่ปรารถนาจะนำการปกครองแบบใหม่เข้าไปใช้ในหัวเมืองที่อยู่ตามชายแดน ในกรณีที่เป็นหัวเมืองใกล้กับดินแดนภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส, และหัวเมืองภาคเหนือ ภาคใต้ที่อยู่ใกล้กับอังกฤษ เพราะอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากทางการเมืองได้

3. รัฐบาลต้องคอยระมัดระวังมิให้ขุนนางเจ้าเมืองโกรธเคืองเสียใจที่จะหมดอำนาจไป เพราะข้าราชการเหล่านี้มีเงิน มือแขนยาว รัฐบาลต้องพยายามถนอมน้ำใจเอาไว้ มิให้ก่อเรื่องร้ายแรงได้

4. ข้าราชการยังมีจำนวนน้อย ไม่พอกับงาน และผู้ที่เข้ามาแล้วอาจจะไม่มีคุณวุฒิเหมาะสมกับตน

การปรับปรุงปกครองส่วนภูมิภาคดังกล่าวค่อยทำค่อยไปกล่าวคือ ในพ .ศ. 2435 ได้เริ่มจัดตั้งมณฑลต่าง ๆ ขึ้น 6 มณฑล ต่อมาขยายออกไปอีกจนก่อนหน้าจะสิ้นรัชสมัยของ ร.5 ก็มีถึง 19 มณฑล รวมทั้งมณฑลกรุงเทพฯ แต่หลังสิ้น ร.5 ก็เหลือเพียง 17 มณฑล (เสียให้แก่ฝรั่งเศสและอังกฤษไป 2 มณฑล คือ

1. มณฑลบูรพา ฝรั่งเศสผนวกกับดินแดนของอินโดจีนฝรั่งเศสในปี 2450

2. มณฑลไทรบุรี (ยกเว้นสตูล) กลันตัน ตรังกานู เสียให้อังกฤษปี 2452

ฉะนั้นในปี พ.ศ. 2437 ได้มีประกาศจัด ปันหน้าที่ระหว่างกระทรวงมหาดไทยและการปกครองแบบเทศาภิบาลก็เริ่มอย่างจริงจังในปรนี้

"มณฑล" ใน พ.ศ. 2432 หมายถึงการรวบรวมเขตเมืองตั้งแต่ 3 เมืองขึ้นไปมากบ้างน้อยบ้าง ตามความสะดวกแก่การปกครองและการตรวจตราของผู้บัญชาการมณฑลและข้าราชการเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ด้วย

"ผู้บัญชาการมณฑล" คือบุคคลที่กษัตริย์ทรงเลือกตั้งจากผู้ที่มีความสามารถและทรงไว้วางพระราชหฤทัย ให้ดำเนินงานต่างพระเนตรพระกรรณ ไปประจำมณฑล 1 คน เรียกว่า "ข้าหลวงเทศาภิบาล" สำเร็จราชการมณฑล เช่นเดียวกัน ยกเว้น 2 มณฑล คือ ผู้บัญชาการมณฑลลาวพวน (อุดร) และมณฑลลาวกาว (อีสาน) ซึ่งมีพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม และพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงสรรพสิทธิ์ประสงค์ เป็นผู้บัญชาการมณฑล ให้เรียกว่า "ข้าหลวงต่างพระองค์สำเร็จราชการมณฑล" (ต่อมาในสมัย ร.6 โปรดให้เรียกตำแหน่งหลวงเทศาภิบาลว่า "สมุหเทศาภิบาลมณฑล" เหมือนกันหมดทุกมณฑล)

ข้าหลวง "เทศาภิบาลมีฐานันดรรองจากเสนาบดี และเหนือผู้ว่าราชการเมือง เป็นประธาน ข้าราชการทั้งปวงในมณฑลนั้น

อำนาจและหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาล คือ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในมณฑล ให้ปฏิบัติราชการในทางที่ชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่งของเจ้ากระทรวง ตรวจตราสอดส่องความประพฤติของข้าราชการในมณฑล ตรวจตราความทุกข์สุขของประชาชน หาทางช่วยเหลือผู้มีประพฤติดีให้ได้รับความเที่ยงธรรมขึ้น และช่วยทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาให้เจริญรุ่งเรือง

นอกจากนี้ ใน พ.ศ. 2440 รัชกาลที่ 5 ได้ทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ สำหรับการจัดการปกครองระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านอีกด้วย

* การปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่น

รัชกาลที่ 5 ได้ทรงริเริ่มทดลองจัดการ "สุขาภิบาล" ในเขตกรุงเทพฯ และมหาชัย จังหวัดสมุทรสาครอีกด้วย

นอกจากนี้ ในพ.ศ. 2435 รัชกาลที่ 5 ยังได้ทรงตั้งองคมนตรีสภา (Privy council) คล้าย ๆ กับ สภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์แต่เดิมอีกด้วย[1] ครั้นล่วงมาใน

---

[1]ชาญชัย รัตนวิบูลย์ บทบาทขององคมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 64.

พ.ศ. 2437 ได้ทรงตั้งรัฐมนตรีสภา (Legislative Council) โดยมีจุดมุ่งหมายโดยเฉพาะประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นเสนาบดีหรือผู้แทนเสนาบดี และผู้ที่ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งอีกจำนวนหนึ่ง[1] แต่แล้วในที่สุดรัชกาลที่ 5 ก็ทรงโปรดให้โอนงานตรากฎหมายไปขึ้นอยู่กับ "เสนาบดีสภา" เมื่อ พ.ศ. 2443 งานของรัฐมนตรีสภาก็เป็นอันหยุดชะงักลง

* ถ้าสังเกตให้ดีจะเห็นว่า การปรับปรุงประเทศในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดในด้านต่าง ๆ ของโลกตะวันตกในช่วงเวลาดังกล่าวข้างต้นของรัชกาลที่ 5 มิได้นำไปสู่การมีรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา เป็นหลักในการปกครองประเทศแต่ประการใด แต่กลับเป็นการเสริมสร้างอำนาจให้แก่รัชกาลที่ 5 เป็นอย่างมากอย่างไม่เคยมีมาแต่ก่อน และอำนาจทางการเมืองการปกครองก็ตกอยู่ในกำมือของรัชกาลที่ 5 และพระราชวงศ์เป็นส่วนใหญ่ จนแทบจะกล่าวได้ว่า เป็นยุคที่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมีความสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่เคยมีมา จนหลัง พ.ศ. 2440 เป็นต้นมาก็เริ่มปรากฏการวิพากย์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้มากขึ้นในหน้าหนังสือพิมพ์รายวัน และเร่งเร้าให้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น *

* ปัญหาก็มีอยู่ว่าเพราะเหตุใดรัชกาลที่ 5 จึงยังไม่ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญและจัดตั้งรัฐสภาตามแบบตะวันตก ถ้าพิจารณาจากพระราชนิพนธ์เรื่อง "พระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคี" และพระราชกำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินก็จะพบว่า พระองค์ยังทรงเชื่อว่าในเวลานั้นการปกครองแบบราชาธิปไตยยังคงเป็นระบบที่เหมาะสมที่สุด เพราะพระองค์เชื่อว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีทศพิธราชธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวอยู่แล้ว พระองค์ยังไม่ทรงเห็นด้วยกับระบบรัฐสภา เพราะสมัยนั้นประชาชนยังไม่สามารถตื่นตัวในการคุ้มครองผลประโยชน์ของตนในรูปแบบรัฐสภาได้ นอกจากนี้ก็ไม่ทรงเห็นด้วยกับการมีระบบพรรคการเมืองเพราะจำให้คนไทยแตกสามัคคีธรรม พระองค์ยังคงทรงเชื่อว่าคนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็น

---

[1] ดู หน้า 69.

ผู้นำของสังคมและมีความเห็นสอดคล้องกันทางการเมืองในรูปลามัคคีธรรมโดยพร้อมกันเดินสายกลางและมีพระเจ้าแผ่นดินเป็นหลักจะปกครองประเทศให้เกิดผลดีได้มากกว่าวิธีอื่นในขณะนั้น[1] เมื่อการปรับปรุงของรัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นไปในลักษณะเช่นนี้ กบฏ ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2445) ก็ต้องอุบัติขึ้น นับเป็นความพยายามที่จะใช้กำลังบีบบังคับให้รัฐเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ แต่ความพยายามดังกล่าวก็ล้มเหลวในที่สุด เพราะรัฐบาลทราบเบาะแสจึงกวาดล้างจับกุมคณะผู้ก่อการไว้ได้หมด

3.3 การปรับตัวของรัฐในช่วงที่ 3 (พ.ศ. 2453 – 2468)

การเกิดกบฏ ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) ในสมัยรัชกาลที่ 6 ดังกล่าวมาแล้วนั้นก็เป็นสิ่งกระตุ้นเตือนให้รัชกาลที่ 6 ได้ทรงปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองบ้านเมืองให้ทันสมัยตามแบบอย่างตะวันตกต่อไป ความจริงแล้วในสมัยรัชกาลที่ 6 พระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ได้ทรงกราบทูลให้รัชกาลที่ 6 ทรงนำเอา "รัฐมนตรีสภา" เมื่อครั้งสมัยรัชกาลที่ 5 มาใช้อีก เพราะทรงเห็นว่ารัชกาลที่ 6 ทรงถูกโจมตีในหนังสือพิมพ์บ่อยครั้ง แต่ทรงปฏิเสธ เพราะทรงเชื่อว่าถึงอย่างไรก็จะต้องถูกโจมตีว่าทรงแต่งตั้งพวกสอพลอไปเป็นสมาชิกอีก เมื่อไม่พร้อมจะมีรัฐสภาที่ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกทุก ๆ คนโดยเสรีภาพ ก็ไม่ควรมีเสียเลย[2] ระบอบรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจมีขึ้นได้ แต่ถึงกระนั้นก็ตามรัชกาลที่ 6 ก็ทรงริเริ่มพัฒนาประชาธิปไตยด้วยการจัดตั้งดุสิตธานี เมืองประชาธิปไตยขึ้นในบริเวณพระราชวังดุสิต เมื่อ พ.ศ. 2461 แต่การปรับตัวดังกล่าวไม่มีผลต่อประเทศชาติส่วนรวมแต่อย่างใด เพราะเป็นการใกล้ชิดเรียนรู้ประชาธิปไตยอยู่ในหมู่ข้าราชการบริหารผู้ใกล้ชิดของพระองค์เท่านั้น บรรดาสื่อมวลชนเริ่มเคลื่อนไหววิพากษ์วิจารณ์

---

[1] เกษม ศิริสัมพันธ์และนิออน สนิทวงศ์ "แนวพระราชดำรัสทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 204–205.

[2] ชาญชัย รัตนวิบูลย์ อ.ก. หน้า 85.

มากขึ้น รัชกาลที่ 6 ได้ทรงนำประเทศไทยเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 1 ก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง สิ่งนี้ดูเหมือนว่าจะสามารถหลบเลี่ยงเรียกร้องรัฐธรรมนูญและรัฐสภาไปได้ แต่เหตุการณ์กลับหาเป็นเช่นนั้นไม่ ดังนั้นการปรับตัวของรัฐในช่วงที่สาม คือในสมัยรัชกาลที่ 6 จึงไม่มีผลแต่ประการใด จนแทบจะกล่าวได้ว่ารัฐไม่ได้นำพาต่อการที่จะปรับตัวเพื่อนำไปสู่ระบอบการปกครองที่มีระบบตรวจสอบอยู่ใต้รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ก. การจัดตั้งดุสิตธานี

เมืองดุสิตธานี ก็เป็นเมืองประชาธิปไตยชั้นทดลองของ ร. 6 เริ่มตั้งแต่ปี 2461 ในการสร้างเมืองนั้น พระองค์ทรงกะแผนผังที่ดิน (สนามหญ้า) บริเวณที่จะจัดขึ้นเป็นเมืองดุสิตธานีข้างพระที่นั่ง อุดรด้านตะวันออกเป็นสถานที่สร้างเมือง แบ่งเขตเป็นอำเภอ ตำบล แบ่งพื้นที่เป็นตอน ๆ ขนาด 2-3 ต.ร.ว. สร้างเป็นสถานที่ทำการรัฐบาล วัดวาอาราม และสำหรับสร้างบ้านเรือนราษฎรพร้อมทั้งตัดถนนหนทางและแม่น้ำลำคลอง ตลอดทั้งไฟฟ้า ประปา ให้สมกับบ้านเมืองที่สร้างขึ้นตามผังที่ถูกต้องจริง ๆ แล้วให้ประชาชนเข้าไปอยู่ในเขตเมืองดุสิตธานี

ร. 6 ทรงเรียกประชุมประชาชนชาวนครดุสิตธานีพร้อมกัน แล้วทรงอธิบายวิธีการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก เมื่อ 27 ตุลาคม 2461 ครั้นถึงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2461 ได้มีการประกาศรัฐธรรมนูญแห่งการปกครองฉบับแรกออกมาใช้ในเขตดุสิตธานี ตอนท้ายมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. แก้ไขพระราชกำหนดเทศบาลรัฐธรรมนูญและปกครองนครบาล พ.ศ. 2461

การปกครองในดุสิตธานี ก็ดำเนินรอยตามแบบอย่างประชาธิปไตย มีการเลือกตั้ง "นครบาล" ซึ่งเปรียบได้กับนายกเทศมนตรี นครบาลจะต้องได้รับเลือกเป็น "เทษฐ-บุรุษ" มาก่อน "เทษฐบุรุษ" นี้อาจเปรียบได้กับ "สมาชิกเทศบาล" ซึ่งจะต้องได้รับเลือกโดย "ทวยนาคร" หรือปวงประชาราษฎรนั่นเอง. ทวยนคร → เทษฐบุรุษ → นครบาล

"นครบาล" เมื่อได้รับเลือกจากราษฎรใน "ดุสิตธานี" โดยเสียงข้างมากแล้วก็จะมีสิทธิเป็นผู้ปกครอง "ดุสิตธานี" ตามรัฐธรรมนูญและมีอำนาจจะเลือกตั้ง "นครบาล"

คือเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เช่น เจ้าพนักงานดับเพลิง เจ้าพนักงานโยธา นายแพทย์สุขาภิบาล ผู้รักษาความสะดวกของประชาชน (Inspector of Nuisances เป็นต้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับว่าเป็น "คณะเทศมนตรี" ในปัจจุบัน

ทั้งหมดนี้ อยู่ในตำแหน่งคราวละ 1 ปี หลังจากนั้นจะต้องมีการเลือกตั้งกันใหม่ นครภิบาลจะรับเลือกเป็นนครภิบาลอีก 1 ปี ติด ๆ กันไม่ได้ แต่ตำแหน่ง "เชษฐบุรุษ" ไม่มีข้อห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข. การปรับปรุงการปกครอง

รัชกาลที่ 6 ได้ทรงเปลี่ยนแปลงปรับปรุงจากโครงสร้างเดิมในสมัยรัชกาลที่ 5 ไปบ้างคือ

การบริหารราชการส่วนกลาง โปรดฯ แต่งตั้งกระทรวงขึ้นใหม่ คือ กระทรวงมุรธากรกระทรวงทหารเรือ กระทรวงพาณิชย์ (ยุบกระทรวงนครบาล) และเปลี่ยนชื่อกระทรวงโยธาธิการเป็นกระทรวงคมนาคม ส่วนอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของกระทรวงก็ยังเหมือนรัชกาลที่ 5 กระทรวงต่าง ๆ ประกอบไปด้วย

1. กระทรวงมหาดไทย
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงยุติธรรม
6. กระทรวงวัง
7. กระทรวงทหารเรือ
8. กระทรวงเกษตรธิการ
9. กระทรวงพาณิชย์
10. กระทรวงคมนาคม
11. กระทรวงศึกษาธิการ
12. กระทรวงมุรธากร

การบริหารส่วนภูมิภาค ทรงตั้งมณฑลขึ้นเพิ่มดังนี้

1. มณฑลร้อยเอ็ด ทรงตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2455 โดยแยกมณฑลอีสานเดิมออกเป็น 2 มณฑล คือ มณฑลร้อยเอ็ดกับมณฑลอุบลฯ มณฑลร้อยเอ็ดมี 3 เมืองคือ ร้อยเอ็ด มหาสารคาม กาฬสินธุ์ ศูนย์กลางอยู่ที่ร้อยเอ็ด

2. มณฑลมหาราษฎร์ เป็นมณฑลที่แยกออกมาจากมณฑลพายัพมี 3 เมือง คือ ลำปาง น่าน แพร่ ศูนย์กลางอยู่ที่ลำปาง

การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลดำเนินมา20 กว่าปี บ้านเมืองเจริญมากขึ้น ขยายมากขึ้น รัชกาลที่ 6 ทรงเห็นว่าราชการในหน้าที่ของมณฑลซึ่งต้องต่อกับกระทรวงในกรุงเทพฯ เพิ่มพูนมากขึ้น เกินกำลังของเจ้าพนักงานกระทรวง ถ้าจะเพิ่มอัตราเจ้าพนักงานในกระทรวงงบประมาณไม่เพียงพอ รัชกาลที่ 6 โปรดฯให้รวมมณฑล 2 –3 มณฑลเข้าเป็นภาคเรียกว่า "มณฑลภาค" สำหรับดำเนินราชการระหว่างมณฑลกับกระทรวงเป็นการแบ่งเบาภาระของกระทรวง งานอันใดที่ "มณฑลภาค" สามารถจัดการได้ก็ไม่ต้องส่งถึงกระทรวงให้มีข้าราชการชั้นสูงเป็นอุปราชประจำมณฑลภาคตัวบุคคลที่จะเป็นอุปราชไม่ตั้งคนใหม่คงเลือกจากข้าหลวงเทศาภิบาลที่เด่นกว่ากันโดยเกียรติคุณให้ดำรงตำแหน่งอุปราช อุปราชรับหน้าที่ 2 อย่างคือ เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลของมณฑลที่เคยปกครองและเป็นอุปราชที่ตั้งมณฑลภาค คือ มณฑลที่ข้าหลวงเทศาภิบาลนั้นได้รับแต่งตั้งเป็นอุปราช เงินเดือนที่ได้รับรับตำแหน่งเดียวคือเงินเดือนของข้าหลวงเทศาภิบาล (ให้สูงขึ้นเล็กน้อย) ส่วนภาคใดที่เห็นว่าไม่ข้าหลวงใดที่เหมาะสมกับตำแหน่งอุปราช ทางกรุงเทพฯก็แต่งตั้งอุปราชไปประจำและเป็นข้าหลวงเทศภิบาลของมณฑลที่ตั้งภาคด้วย ส่วนข้าหลวงเทศาภิบาลคนเก่าให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น

3.4 การปรับตัวของรัฐในช่วงที่ 4 (พ.ศ. 2468 – 2475)

การปรับตัวของรัฐในช่วงที่สี่เริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2468 ภายหลังเมื่อรัชกาลที่ 7 เสด็จขึ้นครองราชย์ได้ 2 วัน คือวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468[1] การปรับตัวของรัฐ

---

[1]ชาญชัย รัตนวิบูลย์ อ.ก. หน้า 89.

ดังกล่าวได้แก่การที่รัชกาลที่ 7 ได้ทรงแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีสภา[1] ที่เรียกว่า "คณะรัฐมนตรีชั้นสูง" (Super Cabinet)[2] เพื่อเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในพระองค์ ทั้งนี้เพราะพระองค์ทรงเชื่อมั่นว่า การแก้ปัญหาของชาติบ้านเมืองในขณะนั้นจะทรงกระทำอยู่ตามลำพังพระองค์เดียวไม่ได้ จะต้องอาศัยความคิดหลาย ๆ ความคิดมาร่วมปรึกษาหารือกัน ปรากฏว่าอภิรัฐมนตรีสภาก็ได้ให้คำปรึกษาแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดินหลายเรื่อง เป็นต้นว่า เรื่องแรกทรงให้อภิรัฐมนตรีสภา ร่างพระราชบัญญัติ "สภากรรมการองคมนตรี" ซึ่งมีลักษณะเป็นสภาที่ปรึกษา (Advisory Body) แต่มีหน้าที่จำกัด คือ "ประชาชนปรึกษาหารือข้อราชการซึ่งพระราชทานลงมาให้ปรึกษาและที่พระราชทานพระบรมราชานุญาติให้ปรึกษาแล้วนำคำปรึกษาขึ้นกวายบังคมทูล[3] จึงดูคล้ายกับว่าอภิรัฐมนตรีสงวนอำนาจของตนของเพื่อประโยชน์ส่วนตนไม่พยายามจะตอบสนองพระบรมราโชบายของรัชการที่ 7 ที่จะทรงพัฒนาขั้นตอนของการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย เรื่องที่สองพระองค์ทรงมอบหมายให้อภิรัฐมนตรีที่สภาวางรูปการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล โดยการแก้ไขปรับปรุงสุขาภิบาลที่มีอยู่ให้เป็นเทศบาล เพราะถ้าหากว่าถ้าการบริหารส่วนท้องถิ่นเจริญแล้ว ประชาชนรู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนเอง ก็ย่อมจะพัฒนาไปสู่การเมืองในระบบรัฐสภาได้รอดเร็วขึ้นแต่การปรับปรุงเป็น

[1]ครั้งแรกมีทั้งสิ้น 5 พระองค์ คือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าภาณุรังสีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุ์วงศ์วรเดช, สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธ์ กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต สมเด็จพระเจ้าพระบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนิรศรานุวัดติวงศ์ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุการ และพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระเจ้าจันทบุรีนฤนาท

[2]ชาญชัย รัตนวิบูลย์ ล.ค. หน้า 16 อ้างถึง Great Britain Foreign Archives, F. 6256/183/40, 1 December 1925, Greag to Chamber Lain.

[3]ค. หน้า 250.

ไปอย่างล่าช้าไม่ทันได้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติ ก็เกิดการปฏิวัติใน พ.ศ. 2475 เสียก่อน เรื่องสุดท้ายก็คือ การพิจารณาเรื่องพระราชทานรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระยา-กัลยา ณ ไมตรี (ดร.ฟรานซิส บี แซร์) ได้กลับมาเยี่ยมเยียนประเทศไทย และได้ทูลเกล้าถวายรัฐธรรมนูญฉบับร่างให้รัชกาลที่ 7 ทรงทอดพระเนตรร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มี 12 มาตรา เป็นระบบมีนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง แทนองค์พระมหากษัตริย์ โดยให้นายกรัฐมนตรีมีสิทธิเลือกรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลของ พระ-มหากษัตริย์ยังคงไว้ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการตามแบบสมบูรณาญาสิทธิราช อภิรัฐมนตรีสภาถูกทอนอำนาจไม่มีอำนาจบริหารแต่อย่างใด มีหน้าที่เพียงถวายคำปรึกษา เท่านั้น อำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหารมีได้เพียงตั้งกระทู้ถามเท่านั้น ไม่มีหน้าที่ถวายคำปรึกษา แต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการ สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงคัดค้านในเรื่องนี้ เพราะทรงเห็นว่าประเทศไทยยังขาดความพร้อม[1] รัฐธรรมนูญฉบับร่างดังกล่าวจึงยุติไป

ต่อมาพระยาศรีวิศาลวาจาและนายสตีเวนส์ ได้ทำบันทึกความเห็นชื่นทูลเกล้าถวายรัชกาลที่ 7 กล่าวคือนายสตีเวนส์ เป็น "เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง" ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น "เค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญ"[2] นั่นเอง บันทึกดังกล่าวลงวันที่ 8 มีนาคม 2472 อีก 2 ฉบับเป็นบันทึกความเห็นประกอบเกี่ยวกับเรื่อง "เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง" ของนายสตีเวนส์และพระยาศรีวิศาลวาจา ลงวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2472 โดยที่บุคคลทั้งสองยังไม่เห็นด้วยกับการที่จะทรงให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญในขณะนั้น เพราะประชาชนยังไม่พร้อม และเทศบาลก็ยังมิมีได้มีการจัดตั้งขึ้น นอกจากนี้ในอภิรัฐมนตรีสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ และเจ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ก็ทรงคัดค้านไม่เห็นด้วย กับการเปลี่ยนแปลงการปกครองเช่นเดียวกัน เพราทรงอ้างว่ายังไม่ถึงเวลา[3]

---

[1] ก. หน้า 266.

[2] ก. หน้า 272.

[3] ก. หน้า 274 - 275.

เมื่อการปรับตัวของรัฐทางการเมืองต้องชะงักงันลงไปเช่นนี้ ปฏิกิริยาใน พ.ศ. 2475 ก็ต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

เมื่อเราได้พิจารณาถึงลักษณะการ ปรับตัวของรัฐเพื่อตอบสนองต่อความเคลื่อนไหวทางการเมืองใหม่ในประเทศไทยจาก พ.ศ. 2398 - 2475 แล้วก็จะพบว่าการปรับตัวกับปฏิกริยา[1] ที่เกิดขึ้นเพราะการปรับตัวเป็นเหตุผลต่อเนื่องกันประดุจลูกโซ่ เพราะการปรับตัวของรัฐบาลอาจทำให้เกิดปฏิกริยาโต้ตอบได้จากการปรับตัวของรัฐไปกระทบผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นดังเช่นปฏิกริยาจากกลุ่มผลประโยชน์ "วังหน้า" ใน พ.ศ. 2418 จนเกิด "วิกฤติการณ์วังหน้า"[2] หรือการปรับตัวของรัฐในการปกครองเมื่อพ.ศ. 2435 เป็นต้นมา ก็ก่อให้เกิดปฏิกริยาตามหัวเมืองขึ้นนอกดังเช่นปฏิกริยาใน พ.ศ. 2446 (ร.ศ. 121) อันได้แก่ กบฏผีบุญ ร.ศ. 121 กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ. 121 และกบฏแขกเจ็กหัวเมือง ร.ศ. 121 ทั้งนี้เพราะการปรับตัวของรัฐในครั้งนั้นทำให้เจ้าเมืองต่าง ๆ ที่ปกครองในระบบเก่าต้องสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ ปฏิกริยาดังกล่าวไม่มีผลดีต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบใหม่แต่อย่างใด เพราะเป็นปฏิกริยาที่ขัดขวางการเปลี่ยนแปลงในทางก้าวหน้า จึงถือว่าเป็นปฏิกริยาที่มีผลลบ แต่ในทางกลับกันเมื่อรัชกาลที่ 5 ทรงปรับประเทศไม่ถึงจุดที่จะตอบสนองความต้องการของกลุ่มก้าวหน้าได้ กลุ่มก้าวหน้าใน พ.ศ. 2445 (ร.ศ.120) คือกบฏ ร.ศ. 130 ก็ต้องเกิดขึ้น แต่ก็ถูกปราบได้ในที่สุด เรื่องจึงสงบลงได้ ความจริงแล้วภายหลังกบฏ ร.ศ. 130 รัชกาลที่ 6 ทรงดำเนินนโยบายก้าวหน้าต่อไปจนถึงขั้นพระราชทานรัฐธรรมนูญ การปฏิวัติใน พ.ศ. 2475 ซึ่งมีลักษณะก้าวหน้าก็อาจไม่เกิดขึ้น แต่ปฏิกริยาที่เป็นผลลบอาจเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นเมื่อ

---

[1]หมายถึงผู้ต้องการเหนี่ยวรั้งระบบสังคมเก่าให้คงอยู่กับที่หรือให้ถอยหลังยิ่งขึ้นไปอีก

[2]ชาญวิทย์ เกษตรศิริ "วังหน้า : ตำแหน่งผู้สืบราชสมบัติ" รักเมืองไทย (สมบัติ จันทรวงศ์ และรังสรรค์ ธนะพรพันธ์ บรรณาธิการ) หน้า 10.

รัชกาลที่ 6 ไม่ทรงปรับตัวเพื่อสนองตอบต่อความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในพ.ศ. 2445 อย่างจริงจัง (2) เมื่อขึ้นสมัยรัชกาลที่ 7 จึงต้องเร่งปรับประเทศทางการเมืองเป็นการสำคัญ แต่ก็ถูกขัดขวางจากอภิรัฐมนตรีสภา ทำให้การปรับตัวของรัฐไปไม่ถึงสิ่งที่ประชาชนต้องการ นั่นคือรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ พฤติการณ์เช่นเดียวกับ ร.ศ.130 จึงเกิดขึ้นอีกครั้งและประสบความสำเร็จ นั่นก็คือ การปฏิวัติใน พ.ศ. 2475 ทั้งกบฏ ร.ศ.130 และการปฏิวัติในพ .ศ. 2475 อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นผลกระทบอันเกิดจากการปรับตัวของรัฐ และเป็นตัวเร่งให้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางก้าวหน้า จึงถือว่ามีผลในทางบวก

การปฏิวัติใน พ.ศ. 2475 ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปแล้วจะเห็นว่า การปฏิรูปของรัชกาลที่ 5 เป็นการปูทางที่จะให้เกิดการปฏิวัติในพ.ศ.2475 อย่างแน่นอน ถ้าหากการปฏิรูปของพระองค์ไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านสนองเจตนารมย์ทางการเมืองของประชาชนให้ถึงที่สุดได้ เพราะการปฏิรูปสังคมไทยของพระองค์ด้วยการยกเลิกระบบไพร่ จนกระทั่งพัฒนาไปสู่การจัดตั้งกองทัพประจำการคือกองทัพสมัยใหม่ก็ดี หรือการปฏิรูปการศึกษาเพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศตามแบบตะวันตกก็ดีจนกลายเป็นต่อให้เกิดกลุ่มผู้นำที่ไปรับแนวคิดการเมืองการปกครองตามแบบตะวันตกกลับมาในระยะหลังนั้น จะเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสูงต่อการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2475

โดยหลักธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนยอมต้องการความเจริญก้าวหน้าของตน ต่างคนต่างก็มีความรักในหมู่พวกของตน สถาบัน ทหารเป็นสถาบันหนึ่งที่ได้รับการฟูมฟักเป็นอย่างดีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ได้รับการปูนบำเหน็จตอบแทนรวมทั้งอภิสิทธิ์ต่าง ๆ มาตั้งแต่เริ่มต้น พระราชโอรสของพระองค์เป็นส่วนใหญ่ถูกส่งไปศึกษาต่อวิชาการทหารในประเทศยุโรปตะวันตก และกลับมาปรับปรุงกองทัพในระยะแรก ๆ แต่ในระยะหลัง ๆ จนมาถึงสมัยรัชกาลที่ 7 คนสามัญชนก็เริ่มมีโอกาสได้รับทุนไปศึกษาต่อวิชาการทหารในต่างประเทศ เช่น พระยาพหล-พลหยุหเสนา, หลวงพิบูลสงคราม เป็นต้น นายทหารที่ไม่ใช่เจ้านายเริ่มเป็นปัญหาในกองทัพ เริ่มมองถึงปัญหาของชาติบ้านเมืองที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของพระราชวงศ์เป็นส่วนใหญ่ ในขณะเดียวกันสามัญชนก็ไม่ใช่เจ้านายแต่ได้ศึกษาต่อยังต่างประเทศ เมื่อกลับมายังบ้านเกิด

เมืองนอนของคนก็เริ่มมองเห็นปัญหาของชาติบ้านเมืองเช่นเดียวกับบุคคลในกองทัพส่วนหนึ่งเหมือนกัน บุคคลเหล่านี้ส่วนหนึ่งก็วางแผนคิดการกันมาตั้งแต่อยู่ในต่างประเทศแล้ว แต่ปฏิกริยาอาจไม่เกิดขึ้นได้ถ้าหากผลของการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 จะไม่ออกมาในทางเป็นตัวเร่งให้บุคคลเหล่านี้ลงมือปฏิบัติงานเร็วขึ้น กล่าวคือ การปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของบ้านเมือง พระองค์จำเป็นจะต้องใช้พระญาติพระวงศ์ที่มีความเห็นสอดคล้องกันช่วยกันคิดกันทำงาน พระราชโอรสของพระองค์จำนวนมากได้กลายมาเป็นผู้ริเริ่มกิจการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยหลายประการ แต่เนื่องด้วยราชวงศ์จักรีเป็นพระราชวงศ์ใหญ่ มีลักษณะเป็นครอบครัวแบบขยาย (extensive family) กว่าจะถึงสมัยรัชกาลที่ 7 ในเวทีราชการก็เต็มไปด้วยพระราชวงศ์ทั้งหลายมากมาย เมื่อบ้านเมืองต้องประสพกับความยากลำบากในสมัยรัชกาลที่ 7 ความรับผิดชอบทั้งหลายจึงต้องตกอยู่กับสถาบันกษัตริย์ในขณะนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะสถาบันกษัตริย์ในขณะนั้นก็คือรัฐบาลโดยตรงนั่นเอง

ถ้าหันกลับไปพิจารณาการปฏิรูปของรัชกาลที่ 5 ที่ผ่านมาก็จะพบว่าพระองค์ทรงริเริ่มงานด้านต่าง ๆ ไว้มากมาย เช่นการปฏิรูปการปกครอง การปรับปรุงการคมนาคม การปฏิรูปกิจการทหาร การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปเกษตรกร, การปฏิรูปการศาล ฯลฯ ล้วนแล้วแต่เป็นการเริ่มต้นงานที่จะต้องขยายตัวต่อไปมากขึ้นตามลำดับ สังคมจะต้องพัฒนาไปจากเดิม ประชาชนพลเมืองจะเพิ่มมากขึ้น ปัญหาต่าง ๆ ก็จะตามมาเป็นทับทวีคูณ เช่น ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น ปัญหาของชาติบ้านเมืองที่ตามมาภายหลังการปฏิรูปจะขยายตัวมากขึ้นตามหลักของเหตุผล และระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชจะก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารราชการเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ของชาติซึ่งมีเพิ่มมากขึ้นทุกที ความไม่สอดคล้องกันระหว่างระบบการปกครองและงานของชาติที่ขยายตัวออกไปจะทำให้กลายเป็นตัวเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองเสียใหม่ เพราะปัญหาของชาติที่กำลังเผชิญหน้าอยู่ในขณะนั้นจำเป็นต้องอาศัยความคิดของคนหลายฝ่าย รวมทั้งจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก การแก้ปัญหาจึงจะบรรลุผลสำเร็จ การให้

ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศจึงเป็นทางออกที่เหมาะสมที่สุดในขณะนั้นและวิธีการเช่นนี้ย่อมจะมีผลต่อการปกป้องชาติยิ่งกว่าการให้พระมหากษัตริย์ทรงรับผิดชอบต่อการบริหารประเทศแต่เพียงพระองค์เดียว

ตัวเร่งสำคัญที่ก่อให้เกิดปฏิกริยาใน พ.ศ. 2475 อีกประการหนึ่งก็คือปัญหาเศรษฐกิจซึ่งกำลังท้าทายความสามารถของรัฐบาลในขณะนั้น ถ้าจะพิจารณาย้อนกลับไปถึงการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 แล้ว ก็จะเห็นว่าเป็นงานแผ่นดินที่ต้องอาศัยเงินทุนทั้งสิ้น ดังนั้นการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจจึงต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงด้วยหรือเป็นรากฐานรองรับการขยายตัวในกิจการต่าง ๆ ของประเทศที่ต้องอาศัยเงินทุนเป็นจำนวนมากทั้งสิ้น เมื่อประเทศไทยถูกบังคับให้จำต้องทำสนธิสัญญากับประเทศทุนนิยมต่าง ๆ ในยุโรปนับตั้งแต่ พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา ทำให้ประเทศไทยจำต้องรับเอาระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเข้ามาคู่เคียงกับระบบเศรษฐกิจศักดินาสมัยเก่า[1] การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับสภาพของความเป็นจริงในขณะนั้นและจะมีผลทำให้รายได้ของประเทศไม่พอกับรายจ่าย ในระยะหลังต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ประกอบกับในตอนปลายรัชกาลที่ 6 การใช้จ่ายในราชสำนักออกจะฟุ่มเฟือย จนกระทั่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติต้องถวายเงินเพิ่มขึ้นมากในพระคลังข้างที่ ทั้งนี้เพราะเหตุที่รัชกาลที่ 6 ทรงสนพระทัยหมกมุ่นอยู่แต่ในศิลปวิทยาการจนทำให้รัชสมัยของพระองค์มีลักษณะล่าช้าความคิดเห็นในการบริหารประเทศ[2] เมื่อตกมาถึงสมัยรัชกาลที่ 7 เศรษฐกิจของชาติอยู่ในสภาพทรุดหนัก นอกจากนี้สภาพเศรษฐกิจของโลกซึ่งเริ่มตกต่ำมาเป็นลำดับตั้งแต่ พ.ศ. 2472 และทรุดหนักลงไปอีกใน พ.ศ. 2474 มีผล

---

[1]ปรีดี พนมยงค์ บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร์และระบบประชาธิปไตย หน้า 9.

[2]เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ ปฏิวัติ 2475 หน้า 58 (อ้างถึง Wendell Blanch and, Thailand, Its Socitey Its Culture Country Survey Series, New Haren : Hraf Press, 1978 p. 153)

ทำให้สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของชาติภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชขณะนั้นตกต่ำลงจนถึงที่สุด จนกลายเป็นเงื่อนไขสำหรับใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎร์จนเป็นผลสำเร็จ ถึงแม้ว่ารัชกาลที่ 7 จะทรงใช้นโยบายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติอย่างเต็มพระสติกำลังก็ตามที แต่การแก้ไขดังกล่าวก็ช่วยทำให้เงื่อนไขที่มีอยู่แล้วเด่นชัดขึ้นเท่านั้นเอง โดยธรรมชาติของระบบที่เป็นอยู่ในขณะนั้น การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 จะต้องเกิดขึ้นแน่นอน ถ้าไม่เกิด พ.ศ. 2475 ก็ต้องเกิดก่อนหน้านั้นหรืออาจจะหลังไปจากนั้นบ้างเล็กน้อยเท่านั้น

4. ผลสะท้อนอันเกิดจากการปรับตัวของรัฐ

ในด้านผลสะท้อนอันเกิดจากการปรับตัวของรัฐและการตอบโต้ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ถ้าจะมองในลักษณะส่วนรวมอย่างกว้าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า ในประการแรก การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นการสร้างรัฐประชาชาติ (nation state) ขึ้นได้ ประเทศไทยกลายเป็นรัฐเดียวทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมากจากการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปมณฑลเทศาภิบาล ผลสำคัญของการก่อตั้งรัฐประชาชาติก็คือการรวมอำนาจการปกครองมาไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งในยุคหลังการปฏิรูปย่อมหมายถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ดังกล่าวแล้ว[1] ประการที่สอง สังคมไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงค่านิยมเป็น "ยกย่องฝรั่ง" ความคิดและจนบธรรมเนียมประเพณีแบบตะวันตกเริ่มแพร่ขยายอิทธิพลเข้าสู่สังคมไทย คนไทยเริ่ม "ล่าลัก" ความคิดแบบตะวันตก ทั้งนี้เพราะเรายอมรับการเปลี่ยนแปลงอย่าง

---

[1] เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์ เล่มที่อ้างแล้ว หน้า 201 – 202.

รวดเร็วเพื่อความอยู่รอดของบ้านเมืองจนลืมการเลือกสรรในสิ่งที่เหมาะสมกับสภาพของสังคมและวัฒนธรรมไทย ประการที่สาม (3) เกิดกลุ่มบุคคลทางการเมืองกลุ่มใหม่ คือข้าราชการประจำเริ่มเข้าไปมีอิทธิพลทางการเมืองแทนพวกเจ้านายในพระราชวงศ์และขุนนางในระบอบเก่า และหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ไปไม่นานนัก กลุ่มอำนาจทางการเมืองย้ายศูนย์มาอยู่ที่สถาบันทหาร จึงทำให้ข้าราชการทหารประจำการมีบทบาททางการเมืองควบคู่ไปด้วยตลอดมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนเป็นผู้เข้าร่วมในบทบาทนั้นด้วย ประการที่สี่ (4) การเปลี่ยนแปลงใน พ.ศ. 2475 ทำให้เกิดการขาดกลุ่มอำนาจทางการเมืองในระยะหลังต่อมา เพราะแต่เดิมอำนาจจากอยู่กับสถาบันกษัตริย์ ก็มีพวกขุนนางเป็นกลุ่มถ่วงดุลย์ เมื่อรัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปแผ่นดินดุลย์อำนาจก็เปลี่ยนไปเลื่อนมาอยู่กับสถาบันกษัตริย์ โดยหลักธรรมชาติแล้ว ธรรมชาติจะต้องดำรงอยู่ในสภาวะที่สมดุลย์ของสภาวะแวดล้อมทั้งมวล เมื่อดุลย์อำนาจทางการเมืองเปลี่ยนไปอยู่ที่สถาบันกษัตริย์มากเกินไปเช่นนี้ การสร้างความสมดุลย์ก็เกิดขึ้น กบฏ ร.ศ.130 ก็คือ การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ก็คือเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อสร้างความสมดุลย์ แต่เมื่อรัชกาลที่ 7 ทรงขัดแย้งกับคณะราษฎรจนถึงกับทรงสละราชสมบัติ และรัชกาลที่ 8 จึงต้องเสด็จขึ้นเสวยราชย์ขณะที่ทรงพระเยาว์ในฐานะพระมหากษัตริย์ที่อยู่ใต้รัฐธรรมนูญมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขณะว่าจะทรงบรรลุนิติภาวะ ดุลย์อำนาจทางสถาบันกษัตริย์ซึ่งเป็นตัวถ่วงกับคณะราษฎรเสียไปอีก การสร้างความสมดุลย์แห่งอำนาจในคณะผู้กอการ 2475 จึงต้องอุบัติขึ้นมาเพื่อทดแทน และนำไปสู่การช่วงชิงอำนาจทางการเมืองกันในที่สุด ประการที่หก (5) การปรับตัวทางการเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7 มิได้ขยายลงไปถึงระดับพื้นฐานของสังคมคือ ประชาชนธรรมดาทั่วไปที่อยู่ในชนบท การเตรียมประชาชนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองสมัยใหม่จึงไม่สู่จะเป็นปึกแผ่นแน่นหนามากนัก[1] หรืออาจจะกล่าวได้ว่าแทบไม่มีเลย เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

---

[1]ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงริเริ่มกิจการสุขาภิบาลไว้บ้างแล้วในสมัยรัชกาลที่ 7 เตรียมการปรับปรุงให้เป็นเทศบาลแต่ก็ช้าเกินไปเพราะเกิดการปฏิวัติพ.ศ. 2475 เสียก่อน

ความระส่ำระสายทางการเมืองในระบบรัฐสภาจึงเกิดขึ้น เพราะประชาชนขาดการพัฒนาทางการเมืองมาก่อน จึงไม่พร้อมที่จะรวมตัวเพื่อการจัดตั้งสำหรับการต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิของตนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในรูปแบบของรัฐสภาได้ จึงทำให้การเมืองตกอยู่ในกำมือของข้าราชการประจำตลอดมา ประการสุดท้าย การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 มีผลทำให้สถาบันกษัตริย์ตกต่ำลงทุกขณะ นับตั้งแต่รัชกาลที่ 7 ต้องทรงประกาศสละราชสมบัติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 จนกระทั่งมาถึงกรณีสวรรคตของรัชกาลที่ 8 เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489[1] สถาบันกษัตริย์ได้รับการฟื้นฟูอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่งภายหลังการรัฐประหาร ในพ.ศ. 2500 ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

* กล่าวโดยสรุปภายหลังการเปิดประเทศในสมัยรัชกาลที่ 4 เมื่อ พ.ศ. 2398 ประเทศไทยก็เริ่มติดต่อสัมพันธ์กับนานาประเทศในซีกโลกตะวันตกอย่างกว้างขวางและแพร่หลายยิ่งขึ้น การติดต่อกับต่างประเทศเช่นนี้ ทำให้แนวความคิดทางการเมืองสมัยใหม่เริ่มเข้ามามีอิทธิพลในสังคมไทยเพิ่มมากขึ้นทีละน้อย ๆ เริ่มด้วยการปรับตัวทางวัฒนธรรมบางอย่างในสมัยรัชกาลที่ 4 เพื่อให้สอดคล้องกับการยอมรับวัฒนธรรมตะวันตก ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 อันตรายจากลัทธิอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกอันได้แก่อังกฤษและฝรั่งเศสเริ่มมีมากขึ้น รัชกาลที่ 5 จึงต้องปรับปรุงประเทศเป็นการใหญ่ เพื่อเตรียมตัวรับสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ แต่การปรับปรุงของรัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 ส่วนหนึ่งก็เป็นไปเพื่อรักษาสถานการณ์ของสถาบันกษัตริย์ที่อยู่ภายใต้การนำของชนชั้นผู้ใหญ่ที่มีอำนาจมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ด้วย ดังนั้นการปฏิรูปแผ่นดินของรัชกาลที่ 5 จึงส่งผลให้อำนาจทางการเมือง

---

[1]ในคำแถลงการณ์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อคราวกระทำรัฐประหารยึดอำนาจจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ประกาศยึดมั่นครองราชบัลลังก์อย่างเต็มที่ และได้กระทำการส่งเสริมสถาบันกษัตริย์อย่างจริงจัง จนเป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชนโดยทั่วไป

ทั้งหมดตกอยู่กับสถาบันกษัตริย์. ความเคลื่อนไหวเพื่อที่จะริดรอนอำนาจของกษัตริย์จึงเริ่มเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 และมารุนแรงถึงขั้นจะใช้กำลังอาวุธกระทำการใน พ.ศ. 2455 (ร.ศ.130) แต่ไม่สำเร็จ มาสำเร็จได้เมื่อคณะราษฎร์กระทำการปฏิวัติในวันเปลี่ยนแผ่นดิน พ.ศ. 2475 ตรงกับสมัยรัชกาลที่ 7 การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญจึงได้รับการวางรากฐานลงในราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

บทที่ 5

การเมืองไทยภายใต้ระบบ "คณะราษฎร์"

(2475 – 2490)

1. ความเบื้องต้น

คณะปฏิวัติใน พ.ศ. 2475 ได้รวมตัวกันทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเรียกตัวเองว่า "คณะราษฎร์" มีการวางแผนการณ์ทั้งเมื่ออยู่ในต่างประเทศและกลับเข้ามารับราชการในประเทศรวมทั้งผู้อยู่ในประเทศแล้วด้วย ผู้ร่วมขบวนการนี้ 4 พวกด้วยกันคือ กลุ่มพลเรือน มีหลวงประดิษฐ์มนูธรรม เป็นหัวหน้า กลุ่มทหารเรือ มีนาวาตรีหลวงสินธุ์สงครามชัยเป็นหัวหน้า กลุ่มทหารบกชั้นผู้น้อย พันตรีหลวงพิบูลสงครามเป็นหัวหน้า และกลุ่มนายทหารบกชั้นผู้ใหญ่ พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้า รวมด้วย พันเอกพระยาทรงสุรเดช พันเอกพระยาฤทธิอากเนย์ และพันโทพระประศาสน์พิทยายุทธ์ และเมื่อรวมตัวกันเป็น "คณะราษฎร" ถอการปฏิวัติในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ก็มีพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้า โดยมีจุดมุ่งหมายจะเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ

2. หลักการของคณะราษฎร

"คณะราษฎร" ได้กำหนดเจตนารมย์ในการปฏิวัติไว้ 6 ประการ คือ

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ของประเทศไว้ให้มั่นคง

2. จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศ ในการประทุษร้ายต่อกันน้อยลงให้มาก

3. จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนที่จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดหยาก

4. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอกัน

5. จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น

6. จะต้องให้การศึกษาเต็มที่แก่ราษฎร

ภายหลังจากที่ "คณะราษฎร" ได้นำร่างรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ฉบับชั่วคราว ซึ่งหลวงประดิษฐ์มนูธรรมและคณะราษฎรบางคนได้ร่างขึ้นทูลเกล้าถวาย รัชกาลที่ 7 เพื่อทรงลงประปรมาภิไธย และส่งคืนมาในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 แล้วก็มีพระราชพิธีเปิดสภาผู้แทนราษฎรขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475

3. ลักษณะรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2475

ในรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราวนี้ระบุว่าอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน ประกอบด้วยอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งแต่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้นให้เป็นของปวงชนชาวไทย

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังได้รวมกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเข้าไว้ด้วยกัน 3 สมัยคือ

สมัยที่ 1 นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นต้นไปจนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิกในสมัยที่ 2 จะเข้ารับตำแหน่งให้คณะราษฎร ซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทน จักตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน 70 นาย เป็นสมาชิกในสภา

สมัยที่ 2 ภายในเวลา 6 เดือน หรือจนกว่าจะจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อย สมาชิกในสภาจะต้องมีบุคคล 2 ประเภททำกิจร่วมมือกันคือ

ประเภทที่ 1 ผู้แทนราษฎรได้เลือกขึ้นจังหวัดละ 1 นายต่อราษฎร 100,000 คน

ประเภทที่ 2 ผู้เป็นสมาชิกอยู่ในสมัยที่ 1 มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 ถ้าจำนวนเกินให้เลือกกันเองว่าผู้ใดเป็นสมาชิกต่อไป ถ้าจำนวนขาดให้ผู้ที่มีอยู่เลือกบุคคลให้ครบหรือแทนจนครบ

สมัยที่ 3 เมื่อจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรได้สอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนกว่า 1 ครั้งและอย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ 2 เป็นอันไม่มีอีก

ต่อไป[1]

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 พ.อ.พระยาพหลพลหยุหเสนา ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารได้เสนอให้พระยามโนปกรณ์นิติธาดาเป็นประธานคณะกรรมการราษฎรหรือนายกรัฐมนตรี กับคณะรัฐมนตรีรวม 15 นายต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งปรากฏว่าที่ประชุมได้ลงมติเป็นเอกฉันท์รับรองข้อเสนอดังกล่าว หลังจากประเทศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2475 แล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้สภาผู้แทนราษฎรร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ในที่สุดก็ได้มีพิธีทางราชการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรในวันที่ 10 ธันวาคม 2475 และได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพระยามโนปกรณ์นิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป

4. การยุบสภาผู้แทนและการงดใช้รัฐธรรมนูญ

หลังจากที่รัฐบาลของพระยามโนปกรณ์นิติธาดาบริหารงานไปสักระยะหนึ่งก็ได้มีการแตกแยกกันภายในพรรค สาเหตุเนื่องมาจากการที่คณะราษฎรได้มอบให้หลวงประดิษฐ์มนูธรรมเป็นผู้ร่างโครงการเศรษฐกิจขึ้น เมื่อหลวงประดิษฐ์ได้ร่างเสร็จก็พิมพ์แจกจ่ายไปยังมวลหมู่ผู้นำการปฏิวัติ และคณะกรรมการราษฎรแล้ว เรื่องความไม่เห็นด้วยจึงเกิดขึ้น พระยามโนปกรณ์นิติธาดาได้ขัดแย้ง เพราะเห็นว่าโครงการดังกล่าวดำเนินตามหลักการของลัทธิคอมมิวนิสต์ แม้ ร.7 เองก็ทรงพระบรมราชวินิจฉัยว่าโครงร่างหลักเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์เหมือนกับโครงการที่ใช้อยู่ในประเทศรัสเซีย ด้วยเหตุนี้สมาชิกในคณะราษฎรซึ่งแตกแยกออกเป็น 2 ฝ่าย อันมีฝ่ายพระยามโนปกรณ์นิติธาดากับฝ่ายหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ซึ่งพวกของหลวงประดิษฐ์ได้กล่าวโจมตีพระยามโนปกรณ์นิติธาดาว่า

---

[1]สัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ บันทึกประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2519 หน้า 3 - 5.

เป็นผู้ขัดขวางนโยบายก้าวหน้าของรัฐบาล นอกจากนี้ก็ยังมีสมาชิกสภาผู้แทนบางคนพกอาวุธเข้าไปในสภา พระยามโนปกรณ์ฯ จึงสั่งให้ตำรวจสภาตรวจค้นและยึดอาวุธเก็บเสียไว้ ทำให้ที่ประชุมสภาผู้แทนเกิดอลเวงอย่างหนัก โดยเหตุนี้เอง พระมโนปกรณ์นิติธาดาจึงได้กราบทูลแนะนำพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ออกพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทน และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราเสียชั่วคราว ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2476 เป็นต้นไป และในวันนั้นรัฐบาลออกแถลงการณ์ให้ประชาชนทราบดังนี้[1]

1. ค.ร.ม. มีความเห็นแตกแยกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งมีความเห็นข้างน้อยปรารถนาจะวางนโยบายเศรษฐกิจอย่างคอมมิวนิสต์ อีกฝ่ายหนึ่งเป็นพวกมีความเห็นฝ่ายข้างมากไม่เห็นด้วยกับโครงการนี้ โดยเห็นว่าโครงการนั้นจะนำมาซึ่งความหายนะของประเทศอันเป็นสุดที่รัก

2. สภาผู้แทนราษฎรนี้ประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้งขึ้นชั่วคราว ไม่ควรมีเจตจำนงวางนโยบายเศรษฐกิจใหม่เป็นการเปลี่ยนแปลงของเก่าที่มีอยู่เดิม

3. สภาคณะรัฐมนตรีมีความเห็นแตกแยกกัน ก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ

4. ฐานะของสภาและคณะรัฐมนตรีขณะนี้ จะปล่อยให้อยู่ในลักษณะนั้นต่อไปอีกไม่ได้แล้ว

หลังจากได้มีคณะปิดสภาผู้แทนราษฎรประมาณ 2 เดือน ก็ได้มีนายทหารกลุ่มหนึ่งอันมีพระยาพหลพยุหเสนาเป็นหัวหน้าเข้าทำการรัฐประหารรัฐบาลชุดเดิมและบังคับให้พระยามโนปกรณ์นิติธาดาสละตำแหน่งเมื่อ วันที่ 20 มิถุนายน 2475 และได้มีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ซึ่งมีพระยาพหลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี ครั้นวันที่ 2 กรกฎาคม 2476 พระยาพหลฯ ก็ขอลาออกจากตำแหน่ง แต่รัชกาลที่ 7 ก็ โปรดเกล้าให้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปอีก

---

[1] "แถลงการณ์ของรัฐบาล" ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 50 หน้า 7 - 8.

พ.อ. พระยาพหลพยุหเสนา เป็นหัวหน้าร่วมกับกลุ่มนายทหารอันประกอบด้วย พ.ท.หลวงพิบูลสงคราม นาวาโทหลวงสุรกิจกลาศัย และหลวงนฤเบศร์มานิต ฯลฯ เป็นต้น ทำการรัฐประหารก็เพราะสาเหตุดังนี้ คือ

1. เกิดการแตกแยกกันเองภายในคณะราษฎรระหว่างกลุ่มนายทหารอาวุโสกับกลุ่มนายทหารหนุ่ม

2. การเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ก่อให้เกิดการแตกแยกทางความคิดเห็นของคณะรัฐมนตรีออกเป็นสองฝ่าย คือฝ่ายต้องการที่จะมีนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม อีกฝ่ายหนึ่งต้องการมีเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม-นายทุน

3. ภายหลังการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ทำให้คณะรัฐมนตรีแตกแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายพระยามโนฯ และฝ่ายหลวงประดิษฐ์มนูธรรม

4. พระยามโนปกรณ์นิติธาดา ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีขณะนั้น ไม่ยอมให้ "คณะชาติ" อันเป็นพรรคการเมืองใหม่ ก่อตั้งขึ้นแข่งขันกับพรรคฝ่ายคณะราษฎร ทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์และแตกแยกกันเองในเวลานั้น

เมื่อรัฐบาลชุดพระยาพหล ได้เข้ามาบริหารไม่นานนัก ก็ได้มีบุคคลคณะหนึ่งซึ่งมีพระองค์เจ้าบวรเดชเป็นหัวหน้า ได้คิดทำการล้มล้างรัฐบาลในเดือนตุลาคม 2476 (2426) โดยอ้างว่าได้ปล่อยให้บุคคลทำการหมิ่นประมาทองค์พระประมุขของชาติ และรับเอาตัวนายปรีดี พนมยงค์ เข้ามาดำเนินการปกครองโดยลัทธิคอมมิวนิสต์ พระองค์เจ้าบวรเดชได้วางแผนรัฐประหาร โดยการสั่งการเข้ายึดกรุงเทพฯ ตั้งกำลังอยู่ที่คอนเมืองและได้ยื่นเงื่อนไขบางประการให้รัฐบาลปฏิบัติตามดังมีใจความสำคัญต่อไปนี้ [1]

1. จัดการทุกอย่างที่อำนวยผลให้ประเทศสยามมีพระมหากษัตริย์ปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ

---

[1]สงบ สริยัน, ประวัติ 11 นายกรัฐมนตรี หน้า 696 - 697 อ้างไว้ใน เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ ปฏิวัติ 2475 หน้า 168 - 170.

2. ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง การตั้งและถอดถอนคณะรัฐบาลจะต้องเป็นไปตามมติส่วนมาก ไม่ใช่นำด้วยการจับอาวุธดังที่แล้วมา

3. ข้าราชการซึ่งอยู่ในตำแหน่ง ทั้งหมดและพลเรือนต้องอยู่นอกวงการ เว้นแต่ที่อยู่ในตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ในทางการเมืองโดยตรง

4. การบรรจุหรือแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ ต้องถือคุณวุฒิและความสามารถเป็นหลัก ไม่ถือเอาความเกี่ยวข้องในทางการเมืองเป็นความชอบ

5. คนเลือกตั้งผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ต้องถวายให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเลือกจริง ๆ

6. การปกครองกองทัพบก จะต้องใช้มีหน่วยผสมตามหลักยุทธวิธี เฉลี่ยอาวุธสำคัญแยกกันไปประจำตามท้องถิ่น มิให้มีกำลังส่วนใหญ่เฉพาะแห่งใดแห่งหนึ่ง.

(พิเศษ) ให้รัฐบาลลาออกโดยทันที และให้ออก พ.ร.บ. นิรโทษกรรมแก่คณะกู้บ้านเมืองด้วย

ทางฝ่ายรัฐบาลไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ จึงได้ทำการสู้รบกันที่ดอนเมืองและบางเขน เป็นเวลาหลายวัน ในที่สุดฝ่ายรัฐบาลชนะ สำหรับพระองค์เจ้าบวรเดช เสด็จลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศ

หลังจากรัฐบุคลปราบปรามฝ่ายกบฏแล้ว ก็ได้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในเดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม 2476 โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนตำบลก่อน แล้วจึงจะเลือกสมาชิกผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ปรากฏว่ามีผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ 4,278,231 คน มีผู้มาใช้สิทธิเพียง 1,773,532 คน คิดเป็นร้อยละ 41.45 และได้ผู้แทนราษฎรจำนวน 78 คน แม้ว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิจะไม่ถึงครึ่งของทั้งหมด แต่ก็ชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งในครั้งนี้ประชาชนให้ความสนใจพอสมควรและคนที่รัฐบาลยังไม่ให้ราษฎรเลือกผู้แทนโดยตรงนั้นก็เนื่องจากว่าราษฎรยังไม่คุ้นเคยกับการออกเสียงเลือกตั้ง เพราะในขณะนั้นจำนวนผู้ที่อ่านออกเขียนได้มีน้อยมาก

5. การสละราชสมบัติของรัชกาลที่ 7

เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้ว ร.7 ทรงเห็นว่าการที่มีคณะราษฎร์ผูกขาดทางการเมืองอยู่พรรคเดียว ทำให้ผิดหลักในการปกครองประชาธิปไตยที่ให้มีพรรคการเมืองหลายพรรค สำหรับจะให้ทางพรรคต่างเหนี่ยวรั้งซึ่งกันและกัน พระองค์จึงทรงแนะนำว่าควรที่จะให้มีพรรคการเมืองขึ้นอีกนอกเหนือจากคณะราษฎร์ซึ่งเป็นพรรคการเมืองของฝ่ายรัฐบาลแต่เพียงพรรคเดียว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการไม่ยอมให้มีพรรคฝ่ายค้านนั้นย่อมเป็นการขัดกับหลักการในระบอบของประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะฝ่ายค้านนั้นถือเป็นสิ่งสำคัญในระบอบประชาธิปไตย การโจมตีพรรคการเมืองของรัฐบาลเป็นหน้าที่ของพรรคฝ่ายค้านหรือชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลมีข้อบกพร่องตรงไหน ควรจะแก้ไปอย่างไร หรือประโยชน์สุขต่อราษฎรอันเป็นปัจจัยสำคัญ การค้านในสภาไม่ใช่เป็นการก่อให้เกิดความแตกสามัคคี แต่กลับช่วยให้การบริหารประเทศได้ระมัดระวัง ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อส่วนรวม

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ไม่สามารถปฏิบัติตามพระราชประสงค์ในการที่จะยอมให้มีการ จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีก นอกเหนือจากคณะราษฎร์ นอกเหนือเหตุดังกล่าวแล้วน่าจะมีเหตุผลอื่นแอบแฝงอยู่ด้วย เช่น ถ้าหากเปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองหลายพรรคแล้วคณะราษฎรก็อาจเสื่อมความนิยมไป เพราะจะต้องมีคนตั้งพรรคขึ้นมาแข่งกับคณะราษฎร การบริหารอาจเปลี่ยนมือไปได้

ในระหว่างที่ ร.7 เสด็จไปประทับอังกฤษเพื่อรักษาพระเนตร ได้ทรงมีบันทึกถึงรัฐบาลเพื่อให้นำเสนอสภาผู้แทนพิจารณารวม 8 ข้อ ซึ่งถ้าหากรัฐบาลสามารถปฏิบัติตามพระราชประสงค์ ตามที่ปรากฏในพระราชบันทึกแล้วพระองค์ก็จะเสด็จกลับจากอังกฤษทันที

ความสำคัญในพระราชบันทึกมีสาระสำคัญดังนี้[1]

---

[1]อนันต์ อมรรกัย แผนการณ์มหาชนรัฐของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หน้า 19 - 31.

1. พระองค์มีพระราชประสงค์ให้แก้ไขเกี่ยวกับการตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 เสียใหม่เพราะเท่าที่เป็นมา รัฐบาลเลือกแต่พวกที่อยู่ในคณะราษฎรเป็นส่วนมาก โดยมิได้พิจารณาถึงคุณวุฒิและความเหมาะสมเฉพาะบุคคล

2. ทรงเห็นว่า มาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญยังไม่เหมาะสม เพราะ พ.ร.บ. ใดที่พระมหากษัตริย์คัดค้าน สภาอาจยืนยันให้เป็นไปตามเดิมโดยความเห็นข้างมากเพียงเสียงเดียว จึงควรแก้ไปว่า "ถ้าสภาลงมติความเดิมโดยให้มีเสียงข้างมาก 3 ใน 4 ของสมาชิก

3. ได้ทรงขอให้รัฐบาลนำมาตรา 14 ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญจริง ๆ ได้แก่เสรีภาพในการพูด การเขียน การโฆษณา และให้เสรีภาพในการประชุมโดยเปิดเผยและการตั้งสมาคม

4. ขอให้ยกเลิก พ.ร.บ.ป้องกันรัฐธรรมนูญ เพราะมีวิธีการที่ขัดกับหลักเสรีภาพในร่างกายของประชาชน

5. ให้อภัยโทษแก่นักการเมือง อันได้แก่ ข้าราชการที่ถูกลงโทษ โดยถูกปลดออกจากราชการโดยถูกสงสัยว่าจะมีผิดทางการเมืองก็มี หรือถูกกล่าวหาว่ากล่าวร้ายรัฐบาลก็ดี ถูกลงโทษและพ้นโทษไปแล้วก็ดี แต่ถูกตัดสิทธิในการรับเบี้ยบำเหน็จบำนาญ ขอให้ได้รับบำเหน็จบำนาญตามที่เขามีเกณฑ์ และข้าราชการที่ถูกสงสัยในข้อหาในข้อหาที่เป็นกบฏ และที่กำลังจะฟ้อง ขอให้งดการฟ้องร้องจับกุม

6. ขอให้รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรให้คำมั่นเป็นลายลักษณ์อักษรว่าจะไม่ตัดกำลังและตัดงบประมาณของทหารรักษาวังให้น้อยกว่าเท่าที่อยู่ในเวลานี้

ปรากฏว่ารัฐบาลได้นำพระราชบันทึกเสนอต่อสภาฯ พิจารณา สภาฯ มีมติให้ผ่านระเบียบนี้ไป เพราะเห็นว่ารัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติตามพระราชประสงค์ได้ ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งได้ทรงสละราชสมบัติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2477 รัฐบาลได้กราบบังคมทูลอัญเชิญพระองค์เจ้าอนันมหิดลเป็นกษัตริสืบต่อไป โดยมี กรมหมื่นอนุวัตร์จาตุรนต์ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาและเจ้าพระยายมราชเป็นผู้สำเร็จราชการ

6. การก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งของหลวงพิบูลสงคราม

ก่อนหน้าที่ พระยาพหลจะอำลาไปจากตำแหน่งนายก ร.ม.ต.ของประเทศไทย โดยสิ้นเชิงนั้น พระยาพหลฯเองก็ได้ประสพมรสุมทางการเมืองอยู่ไม่น้อยเลย นับตั้งแต่หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกกลางเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนธันวาคม 2476 แล้ว พระยาพหลฯ ต้องกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ถึง 3 ครั้งด้วยกัน คือ

ครั้งที่ 1 รัฐบาลแพ้โหวตในสภาเกี่ยวกับสภาไม่ยอมให้สัตยาบันสัญญาจำกัดยางกับนานาประเทศ ในวันที่ 13 กันยายน 2427 ด้วยคะแนน 73 ต่อ 25 รัฐบาลก็เลยลาออก แต่พระยาพหลฯ ก็ได้รับการโปรดเกล้า แต่งตั้งขึ้นมาใหม่ ได้มีการปรับปรุงตัว ร.ม.ต.ในคณะด้วย

ครั้งที่ 2 รัฐบาลถูกสมาชิกสภาตั้งกระทู้ถามเรื่องการขายที่ดินของพระคลังข้างที่ โดยสงสัยว่าจะมีการคอรัปชั่น และมีสมาชิกบางคน (นายไต๋ บาณิกบุตร) ขอเปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลไม่ขัดข้อง แต่แล้วคืนนั้นเอง พระยาพหลฯก็กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งโดยให้เหตุผลว่าเพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายดำเนินการสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับการขายที่ดินของพระคลังข้างที่ได้โดยความชอบธรรม พร้อมกันนั้นคณะผู้สำเร็จราชการ (พระองค์เจ้าอาทิตย์ฯ เจ้าพระยามหิธร) และเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินก็ลาออก เพราะประกาศคณะผู้สำเร็จฯขอลาออก เนื่องด้วยมีสมาชิกบางคนกล่าวถ้อยคำพาดพิงถึงพระองค์ แต่ในที่สุดก็เลือกกันใหม่ พระองค์เจ้าอาทิตย์ฯ เจ้าพระยามหิธร เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน และได้มีพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งพระยาพหลฯให้กำรงตำแหน่งนายก ร.ม.ต. ในวันที่ 9 สิงหาคม 2480 โดยมีหลวงพิบูลฯ เป็นร.ม.ต.กลาโหม หลวงประดิษฐ์เป็น ร.ม.ต.กระทรวงต่างประเทศ

ครั้งที่ 3 รัฐบาลแก้มติสภาเรื่องได้มีรายละเอียดงบประมาณโดยแจ่มแจ้ง โดยนายถวิล อุดล ผู้แทนรอยเอ็ดกับพวก เสนอญัตติขอแก้ไขข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับวิธีการเสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ ว่าการที่รัฐบาลจะเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณประจำปีต่อสภานั้น ให้รัฐบาลเสนอรายละเอียดทั้งรายรับรายจ่ายตามงบประมาณโดยชัดแจ้ง

เพื่อให้สมาชิกสภาซึ่งเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ ได้ทราบก่อนที่จะพิจารณาอนุมัติไปตามยอดงบประมาณที่รัฐบาลเสนอมา รัฐบาลยังค้านไม่สามารถจะปฏิบัติได้ เมื่อลงมติที่ประชุมเห็นชอบกับญัตติด้วยคะแนนเสียง 45 ต่อ 31 ดังนั้นเมื่อเลิกประชุม พระยาพหลฯ ก็เอยกราบถวายบังคมลาออก คณะผู้สำเร็จฯ ไม่ยอมรับใบลาโดยให้เหตุผลว่า สถานการณ์ของโลกกำลังปั่นป่วน ประกอบกับ ค.ร.ม.จะต้องเตรียมการณ์รับเสด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จกลับสู่พระนคร รัฐบาลคอยอยู่บริหารราชการต่อไป จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาจึงได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาเมื่อ 11 กันยายน หรือเลือกตั้งผู้แทนใหม่ได้ภายใน 90 วันนับตั้งแต่ยุบสภา หลังจากเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2481 แล้ว พระยาพหลฯ ไม่ยอมรับตำแหน่งอีกต่อไป สภาเสนอให้ พ.อ.หลวงพิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี

ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายพันเอก หลวงพิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 16 ธันวาคม 2481 โดยหลวงพิบูลสงครามเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และมหาดไทย และหลวงประดิษฐ์มนูธรรม เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ส่วนหลวงโกวิท อภัยวงศ์ เป็นรัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวงธรรมการ หลังจากนั้นไม่นาน กล่าวคือ ในวันที่ 29 มกราคม 2481 รัฐบาลได้เข้าทำการจับกุมบุคคลกลุ่มนั้น มีทั้งพระบรมวงศ์านุวงศ์ ข้าราชการ พลเรือน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 - ประเภทที่ 2 อยู่ด้วย โดยกล่าวว่าบุคคลคณะนี้กำลังก่อความไม่สงบขึ้นในประเทศ และจะให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลด้วยการใช้กำลังบังคับ ถือว่าได้กระทำผิดร้ายแรงกบฏ

ในครั้งนี้ ปรากฏว่า พระยาทรงสุรเดช เป็นผู้หนึ่งที่ถูกจับกุม หาว่าเป็นผู้ร่วมก่อการด้วย และได้ให้เดินทางไปนอกราชอาณาจักรสยามตั้งแต่วันที่ถูกจับกุม ต่อมาในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2481รัฐบาลได้เสนอร่าง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลพิเศษหรือพิจารณาพิพากษาคดีกบฏครั้งนี้ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ศาลพิเศษได้พิจารณาพิพากษาคดีกบฏครั้งนี้ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2482 โดยได้ตัดสินลดโทษผู้ถูกฟ้อง มีโทษประหารชีวิตหลายคน โดยเฉพาะพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนชัยนาท นเรนทร พลโท พระยาเทพหัสดินทร พ.อ.หลวงชำนาญยุทธ์ศิลป์ ซึ่งต้องคำ

พิพากษาคดีให้ประหารชีวิตนั้น ศาลพิจารณาเห็นว่า เป็นผู้ทำคุณความดีให้แก่ประเทศชาติมาก่อน จึงลดโทษลงเป็นจำคุกตลอดชีวิต

ในวันที่ 15 สิงหาคม 2463 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลจากที่กำหนดจะให้มี ส.ส. ประเภท 1 แต่อย่างเดียว หลังจากมีรัฐธรรมนูญ 10 ปี โดยยืดเป็น 20 ปี และสภาลงมติรับหลักการประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อ 19 ก.ย. 2463 เป็นอันว่า ประชาธิปไตยก็ไม่สมบูรณ์ต่อไปอีก

7. นโยบายต่างประเทศของไทยในสมัย พ.อ. หลวงพิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก

ภายหลังเมื่อฝรั่งเศสได้ยอมแพ้แก่เยอรมัน โดยทำสัญญาสงบศึกเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2483 แล้ว ฝรั่งเศสได้เร่งรัดมายังประเทศไทย ขอให้ถกถามไมตรีซึ่งกันและกันระหว่างไทยกับฝรั่งเศสที่ลงนามกันไว้นั้น มีผลใช้บังคับทันที โดยไม่ต้องรอผลตามหนังสือแลกเปลี่ยนที่ตกลงไว้นั้น

ฝ่ายไทยก็ตอบไปว่า หากต้องการเช่นนั้น ทางประเทศไทยก็พร้อม เพราะมีความร้อนใจอยู่ ที่จะให้การปักปันเขตแดนได้เป็นไปโดยแน่นอนและเรียบร้อย หรือดินแดนไทยจะได้คลายวิตกกังวล แต่ขอให้ฝรั่งเศสตกลงในหลักการเสียก่อน ดังนี้

1. ให้เส้นเขตแดนตามลำน้ำโขงเป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศกล่าวคือถือร่องน้ำลึกเป็นเกณฑ์

2. ปรับปรุงเส้นเขตแดนให้เป็นไปตามธรรมชาติ คือให้ถือว่าแม่น้ำโขงเป็นเขตแดนระหว่างประเทศไทยและอินโดจีน ตั้งแต่ทิศเหนือมาจดทิศใต้ จนถึงเขตแดนกัมพูชา โดยให้ฝ่ายไทยได้รับดินแดนทางฝั่งขวาของแม่น้ำโขงตรงข้ามหลวงพระบาง และตรงข้ามกับปากเซกลับคืนมา

3. ขอให้ฝ่ายฝรั่งเศสรับรองว่า ถ้าอินโดจีนเปลี่ยนจากอธิปไตยฝรั่งเศสไป

ฝรั่งเศสจะคืนอาณาเขตลาวและกัมพูชาให้แก่ไทย[1]

แต่ฝรั่งเศสไม่ยอมตกลงด้วย จึงเกิดการกระทบกระทั่งกันเสมอ ทั้งในทางหนังสือพิมพ์และประชาชน ทำให้พลเมืองของทั้งสองฝ่ายเป็นศัตรูกันไป ทางฝ่ายฝรั่งเศสที่ปกครองอินโดจีนได้มีการเคลื่อนไหวทางทหาร เตรียมการต่าง ๆ ประกาจะเข้ารุกรานประเทศไทย มีการลาดตระเวณโดยเครื่องบินรุกล้ำเข้ามาเป็นเขตแดนไทย มีการยิงปืนเข้ามาในเขตแดนไทย ทำให้ประชาชนพลเมืองล้มตายและทรัพย์สินเสียหายหลายครั้ง เหตุการณ์รุนแรงขึ้นทุกที

ทางฝ่ายไทยได้ประท้วงทางการทูตก็ไม่ได้ผล การเจรจาเรื่องปักปันเขตแดนก็ไม่สามารถเจรจาให้ก้าวหน้าต่อไปได้ เพราะฝรั่งเศสไม่สามารถส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากฝรั่งเศสเจรจาได้ นอกจากให้ข้าราชการที่ประจำอยู่ในอินโดจีนเป็นผู้เจรจา จึงไม่สามารถตกลงกันในปัญหาระหว่างประเทศได้ เหตุการณ์นับวันแต่จะทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ

การปะทะกับฝรั่งเศสครั้งนี้ ทำให้ประเทศไทยประกาศใช้กฎอัยการศึกในจังหวัดชายแดนทุกจังหวัดรวม 24 จังหวัด และรัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์สงครามกับอินโดจีนฝรั่งเศสตั้งแต่วัน 2 มกราคม 2484 เป็นต้นไป โดยส่งกองทัพยึดพื้นที่ของอินโดจีนฝรั่งเศสได้เมืองหลวงพระบาง นครจำปาศักดิ์ และอื่น ๆ หลายหลายแห่ง

ภายหลังเมื่อประเทศไทยกับอินโดจีนฝรั่งเศสได้ใช้กำลังทหารเข้าทำการรบต่อสู้กันอันอาจเป็นเรื่องใหญ่ต่อไป ญี่ปุ่นซึ่งขณะนั้นได้มีอิทธิพลอยู่ในอินโดจีน ทั้งทางกำลังคนและกำลังการค้า เห็นว่าประเทศไทยกับอินโดจีน กำลังจะกลายเป็นเรื่องใหญ่ ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงได้ยื่นมือเข้ามาเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นเสียทั้ง 2 ฝ่าย คือไทยกับอินโดจีน ฝ่ายยินยอมจึงได้มีการประชุมเจรจากันที่กรุงโตเกียว เมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2484 ผลการเจรจาปรากฏว่า ฝรั่งเศสยอมยกดินแดนคืนให้แก่ไทย คืออาณาเขตบางส่วน* ได้แก่เมือง

[1]ดิเรก ชัยนาม ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2 หน้า 42.

*มีการจัดตั้งเป็นจังหวัดพระตะบอง ลานช้าง พิบูลสงคราม นครจำปาศักดิ์

ศรีโสภณ มงคลมุรี พระตระบอง โดยฝ่ายไทยต้องเสียเงิน 5 ล้านเปียส เป็นค่าใช้จ่ายในการชดเชยค่าเสียหายในกรณีพิพาทครั้งนี้

ในขณะเดียวกันสถานการณ์ของโลกอยู่ในภาวะตึงเครียด มีกรณีพิพาทขึ้นทั้งในทวีปเอเชียและยุโรป ประเทศไทยถึง ๆ ที่ประการนโยบายเป็นกลาง แต่ก็ได้เตรียมการไว้ทุกทาง เช่น ได้พยายามให้ประชาชนพลเมือง มีความสามัคคี ตั้งหน้าทำมาหากิน แนะนำในการทำสวนครัว เลี้ยงสัตว์ ส่งเสริมวัฒนธรรมเพื่อให้ประชาชนมีความรักชาติให้เสียสละเพื่อชาติ การกระทำนี้ได้กระทำทั้งทางบทความทางวิทยุกระจายเสียงและทางหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้เป็นไปเพื่อปลุกใจประชาชนให้มีความรักชาติให้เสียสละ เพื่อชาติเป็นส่วนรวม

ในวันที่ 28 สิงหาคม 2484 รัฐบาลได้เสนอร่าง พ.ร.บ.กำหนดหน้าที่คนไทยในเวลารบต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหลักสำคัญว่า เพื่อกำหนดหน้าที่ของคนไทยเพื่อประเทศต้องเข้าทำการรบกับศัตรูต่างประเทศ และมีเหตุผลว่าเพื่อประเทศไทยต้องเข้าทำการรบ ประชาชนชาวไทยทุกคน ทุกเพศและทุกวัย ต้องมีหน้าที่ช่วยเหลือบ้านเมืองทุกทาง โดยมอบกำลังกาย กำลังใจ กำลังทรัพย์ รับใช้บ้านเมืองจนสุดความสามารถ เข้าต่อต้านมิให้ต่างประเทศรุกล้ำเข้ามาในเขตบ้านเมืองเราได้และป้องกันทุกวิถีทาง มิให้ต่างประเทศจะพึงใช้ประโยชน์ในสิ่งที่เรามีอยู่แล้วนั้นได้

อย่างไรก็ตามเป็นที่เข้าใจแน่ชัดแล้วว่า ญี่ปุ่นจะต้องเปิดฉากสงครามเอเชียบูรพาแน่ ประเทศไทยจะต้องลงมาอยู่ในฐานะลำบากแน่นอน ทางฝ่ายไทยได้ทาบทามอังกฤษว่าถ้าญี่ปุ่นเข้าเมืองไทยจะทำอย่างไร ทางฝ่ายอังกฤษก็ตอบว่า ถ้าไทยสู้ อังกฤษก็ต้องช่วยเต็มที่เท่าที่จะช่วยได้ ไทยเองก็ยืนยันจะสู้แน่ แต่ไม่ทราบว่าจะสู้ได้นานเท่าใด

ในคืนวันที่ 7 ธันวาคม 2484 นาย ซูโนกามิ เอกอัครราชทูตญี่ปุ่นพร้อมด้วยคณะ คือผู้ช่วยทูตทหารบก ผู้ช่วยทูตทหารเรือ ได้เข้าพบนายดิเรก ชัยนาม ร.น.ต. ว่าการต่างประเทศไทย โดยแจ้งให้ทราบว่า ญี่ปุ่นว่าเป็นต้องประกาศสงครามกับ สหรัฐ และอังกฤษ กองทัพญี่ปุ่นจึงจำต้องขอเดินผ่านประเทศไทยเพื่อไปโจมตีประเทศทั้งสองซึ่งเป็นศัตรูญี่ปุ่น จึง

ขอแจ้งให้ทราบเป็นทางการ ทางฝ่ายไทยได้ตอบไปว่า ประเทศไทยได้ประกาศวางตัวเป็นกลาง ไม่มีนโยบายช่วยเหลือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและมีนโยบายแน่นอนว่า ไม่ว่ากองทหารประเทศใดล้ำเข้าในดินแดนไทยให้ต่อต้านเต็มที่ ในขณะนั้นผู้ที่จะสั่งเปลี่ยนนโยบายได้คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม* ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและนายกรัฐมนตรี แต่ก็ไม่อยู่ในกรุงเทพฯขณะนั้น ในที่สุดญี่ปุ่นก็ยกพลขึ้นบกตามจุดต่าง ๆ ของประเทศไทย เกิดการต่อสู้กันอย่างนองเลือดในคืนนั้น

ในเช้ารุ่งขึ้นวันที่ ๘ นายกรัฐมนตรีกลับมาจากตรวจราชการและได้เรียกประชุม ค.ร.ม. โดยสรุปได้ในที่ประชุมเห็นว่า ไม่มีทางต่อสู้อย่างใดและฝ่ายสัมพันธมิตรก็มาช่วยไม่ได้ ในที่สุดจอมพล ป.พิบูลสงครามก็ตกลงที่จะยุติการต่อสู้กับญี่ปุ่น โดยพิจารณาข้อเสนอของญี่ปุ่นที่ยื่นมา 3 แผนให้เลือกเอาแผนใดแผนหนึ่งคือ

1. ญี่ปุ่นเพียงขอเดินทหารผ่านไทยเท่านั้น
2. ไทยกับญี่ปุ่นทำสัญญาพันธมิตรกันเพื่อป้องกันประเทศไทย
3. ไทยกับญี่ปุ่นประกาศเป็นสงครามรวมรุกรวมรบต่ออังกฤษ และสหรัฐ

และในการนี้ญี่ปุ่นพร้อมที่จะให้ดินแดนที่ไทยเสียแก่อังกฤษและฝรั่งเศสกลับคืนมาทั้งหมด

ค.ร.ม. มีความคิดเห็นแตกแยกหลายฝ่าย บ้างฝ่ายที่เห็นด้วยกับแผนที่สาม ฝ่ายไม่ออกความเห็น และฝ่ายที่เห็นด้วยกับแผนที่ 1 ฝ่ายหลังมี 3 คน คือ นายดิเรก ชัยนาม พล.ต.อ.อดุลย์ อดุลเดชจรัส และนายปรีดี พนมยงค์ ในที่สุดที่ประชุมลงมติให้รับแผนที่ 1

ในที่สุดรัฐบาลได้ออกแถลงการณ์ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันว่า เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2484 เวลาประมาณ 2.00 น. กองทหารญี่ปุ่นได้เข้าสู่ประเทศไทยโดยทางทะเลในจังหวัดสงขลา ปัตตานี ประจวบคีรีขันธ์ นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี (บ้านดอน) และบางปู ส่วนทางบกได้เข้ามาทางจังหวัดพระตะบองและพิบูลสงคราม เกือบทุกแห่ง ทหารและตำรวจไทยได้ทำการต่อสู้อย่างเข้มแข็ง

---

*หลวงพิบูลสงครามได้รับพระราชทานยศเป็นจอมพลเมื่อเสร็จศึกอินโดจีน พ.ศ. 2484

อนึ่งในเวลาเดียวกันก็ได้มีข่าวจากต่างประเทศว่ากองทัพเรือญี่ปุ่นได้เข้าโจมตีเกาะฮาวาย และฟิลิปปินส์ของสหรัฐ ได้ส่งทหารขึ้นบกที่โกตาบารูในเขตมลายูของอังกฤษและได้เข้าโจมตีสิงคโปร์โดยเครื่องบินอย่างหนัก

ในเรื่องนี้เอกอัครราชทูตญี่ปุ่นได้มาที่ทำเนียบนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 7 ธันวาคม 2484 เวลา 22.30 น. ได้ชี้แจงต่อรัฐมนตรีต่างประเทศว่า ได้ประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐ แต่มิได้ถือว่าไทยเป็นศัตรู หากแต่มีความจำเป็นต้องขอทางเดินผ่านอาณาเขตไทย

รัฐบาลไทยเห็นว่า เหตุการณ์ครั้งนี้ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ และเนื่องจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น การจะต่อสู้ไปก็เป็นการเสียเลือดเนื้อชาวไทยโดยเปล่าประโยชน์ จึงจำเป็นต้องพิจารณาตามข้อเสนอของรัฐบาลญี่ปุ่นและผ่อนผันให้ทางเดินแก่กองทัพญี่ปุ่น โดยได้คำมั่นจากรัฐบาลญี่ปุ่นเป็นลายลักษณ์อักษรว่า จะเคารพเอกราช อธิปไตยและเกียรติศักดิ์ของไทย ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ตกลงให้ทางเดินทัพแก่ญี่ปุ่น และการต่อสู้ระหว่างไทยกับญี่ปุ่นก็ได้หยุดลง

หลังจากที่นายกรัฐมนตรีได้ตกลงยินยอมให้กองทัพญี่ปุ่นผ่านประเทศแล้ว ปรากฏว่ารัฐมนตรีหลายคนถูกญี่ปุ่นตั้งข้อรังเกียจ หาว่ามีเจตนาขัดขวางกองทัพญี่ปุ่น บุคคลที่ถูกเพ่งเล็งที่สุด คือนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่ง ร.ม.ต. ว่าการกระทรวงการคลัง เพราะเหตุที่หลังจากประเทศไทยยอมให้กองทัพญี่ปุ่นผ่านประเทศไทยแล้ว กองทัพญี่ปุ่นก็ได้เจรจาขอยืมเงินจากประเทศไทยหลายสิบล้านบาท เพื่อใช้จ่ายที่อยู่ในกองทัพประเทศไทย ร.ม.ต.คลัง จึงได้ชี้แจงเหตุผล ถึงการกระทำครั้งนี้เพราะผิดเงื่อนไขที่ญี่ปุ่นขอตกลงครั้งแรก การขอร้องครั้งแรกของญี่ปุ่นเพียงขอให้กองทัพญี่ปุ่นผ่านเท่านั้น แต่กลับมาขอกู้เงิน ซึ่งนอกเหนือจากเงื่อนไขที่ตกลงกัน และถ้ายอมให้มีแล้ว ประเทศไทยจะได้รับความเสียหายโดยที่ต้องพิมพ์ธนบัตรเพิ่มขึ้น จะทำให้เงินหมุนเวียนในตลาดเมืองไทยมากเป็นเหตุให้เงินเฟ้อ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงเสนอต่อสภาให้แต่งตั้ง นายปรีดี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อ 16 ธ.ค. 2481 แทนเจ้าพระยายมราชซึ่งถึงแก่อสัญญกรรม สภาผู้แทนก็อนุมัติและในวันรุ่งขึ้น(17 ธ.ค. 84) รัฐบาลก็แต่งตั้ง พลตรีเภา เพียรเลิศ บริภัณฑ์ยุทธกิจ ร.ม.ต.ว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ เป็น ร.ม.ต.ว่าการกระทรวงการคลังอีกตำแหน่งหนึ่ง และต่อมาในวันที่ 21 ธันวาคม 2484 ได้ใช้กติกาสัญญาสัมพันธไมตรี ระหว่างไทยกับญี่ปุ่นซึ่งเป็นการร่วมมือระหว่างไทยกับญี่ปุ่นนั้นขึ้น

นายปรีดี พนมยงค์ ได้ริเริ่มตั้งขบวนการเสรีไทยอย่างลับ ๆ ในระหว่างผู้ที่ไว้เนื้อเชื่อใจกัน หลังจากวันที่รัฐบาลยอมให้กองทัพญี่ปุ่นผ่านเข้าประเทศไทยแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้ประเทศไทยและคนไทยได้สิทธิเสรีภาพคืนมาเหมือนเมื่อครั้งก่อน 8 ธ.ค. 2484 เมื่อนายปรีดี พนมยงค์ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย งานเสรีไทยก็ได้เป็นปึกแผ่นเข้มแข็งยิ่งขึ้น ทางฝ่ายกองทัพญี่ปุ่นมีความพอใจที่นายปรีดี พนมยงค์ พ้นจากตำแหน่ง ร.ม.ต. ว่าการกระทรวงการคลังไป เพราะจะได้ไม่มีใครโอกาสขัดขวางความต้องการของฝ่ายญี่ปุ่นเกี่ยวกับการเงินได้ เพราะเข้าใจว่า เมื่อไปดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เสียแล้ว ก็หมดอำนาจไป เหตุการณ์เช่นนี้กลับทำให้นายปรีดี พนมยงค์ ดำเนินการเกี่ยวกับขบวนการเสรีไทยได้อย่างเสรียิ่งขึ้น

ในที่สุดประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนนโยบายเป็นสงครามกับสหรัฐและอังกฤษ เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2485 ปรากฏว่าตกลงว่าจะประกาศสงครามในเวลา 12.00 น. ตรง แต่เมื่อใกล้เวลาปรากฏว่า ผู้สำเร็จราชการอยู่ในกรุงเทพฯเพียง 2 คน ส่วนนายปรีดี ไม่อยู่ไปต่างจังหวัด ในที่สุด ประธานผู้สำเร็จราชการให้ประกาศชื่อของนายปรีดีลงไปในตำแหน่งผู้สำเร็จฯ ด้วยแม้จะไม่ได้ลงนาม จึงเป็นอันว่า ลงชื่อ 2 คน ประกาศเป็น 3 คน

เมื่อด้วยไทยประกาศสงครามต่อสหรัฐและอังกฤษแล้ว เมื่อวันที่ 6 มีนาคม จอมพล ป. ก็ถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เพื่อที่จะได้โอกาสได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ ให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ในขณะนั้น และได้ทรงเปรดเกล้าฯ ให้

จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป เมื่อ 7 มีนาคม 2485 .

ต่อมารัฐบาลได้เสนอรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยได้มีบทบัญญัติว่า ถ้ามีพฤติการณ์สำคัญกระทบถึงนโยบายภายในและภายนอกประเทศอันเป็นการพ้นวิสัย หรือมีเหตุขัดข้องที่จะทำให้การเลือกตั้งในขณะที่กำหนดเวลาสี่ปีสิ้นสุดลงไม่ได้ ก็ให้ตรา พ.ร.บ.ขยายเวลาออกไป อีกคราวละไม่เกิน 2 ปี ได้ ที่ประชุมรับหลักการ และประกาศใช้เมื่อ 3 ธันวาคม ต่อมา 5 ธ.ค. 85 รัฐบาลได้เสนอ พ.ร.บ.ขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีกไม่เกิน 4 ปี นับตั้งแต่วันที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนสิ้นสุดลง ที่ประชุมรับหลักการและได้ลงมติใช้เป็นกฎหมายได้ .

วันที่ 12 ส.ค. 86 รัฐบาลญี่ปุ่นซึ่งยึดดินแดนต่าง ๆ ได้เพราะผลแห่งสงคราม ได้ตกลงยินยอมให้ประเทศไทยขยายอาณาเขต โดยยกรัฐกลันตัน ตรังกานู ไทรบุรี ปลิส และเชียงตุงกับเมืองพาน ให้เป็นราชอาณาจักรไทย

8. สาเหตุของการสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. ในยุคแรก

1. การประกาศพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพ็ชรบูรณ์ 2487 (ขณะสมัยปิดประชุมสภา) และแต่งตั้งให้ พ.อ.ชวง เชวงศักดิ์สงคราม ร.ม.ต. ว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นรองนายกรัฐมนตรี มีอำนาจบริหารราชการทั้งสิ้นที่เพชรบูรณ์แทนนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ 6 ก.พ. 2487 เพื่อเตรียมการย้ายกรุงเทพฯไปอยู่เพชรบูรณ์

2. ประกาศ พ.ร.ก. จัดสร้างพุทธบุรีมณฑล พ.ศ. 2487 เพื่อจัดสร้างพุทธบุรีมณฑลขึ้น เพื่อเป็นแหล่งประดิษฐานพระบวรพุทธศาสนาที่สระบุรี (สมัยปิดประชุม)

ครั้นมาในเมื่อสิ้นสมัยเปิดประชุม รัฐบาลได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติตามรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 20 กรกฎาคม 2487 ที่ประชุมสภาลงคะแนนลับไม่อนุมัติ พ.ร.ก. ฉบับแรกและลงมติไม่อนุมัติ พ.ร.ก.ฉบับที่ 2 ในวันที่ 22 ก.ค. 2487

ดังนั้นในวันที่ 24 กรกฎาคม 2487 จอมพล ป. มีคราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งโดยอ้างเหตุว่า เพราะสภาไม่อนุมัติ พ.ร.ก.ทั้ง 2 ฉบับ อันเป็นผลให้พระองค์เจ้าฯ ทรงลาออกจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ดังนั้นคณะผู้สำเร็จฯ ก็เลยเหลืออยู่เพียงคนเดียว คือนายปรีดี พนมยงค์ ดังนั้นในวันที่ 1 ส.ค. 87 สภาก็ลงมติให้นายปรีดี เป็นผู้สำเร็จราชการเพียงคนเดียว และในวันเดียวกันนี้เอง ประชุมสภาก็สนองพระราชโองการประกาศตั้งนายควง อภัยวงศ์ รองประธานสภา ให้เป็นนายกรัฐมนตรี จอม ป.ก็ยังคงดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและ ~~ผ.บ.ทหาร~~ ท.บ. แม่ทัพบก

นายควง ซึ่งแต่งตั้งให้จอมพล ป. เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเมื่อวันที่ 24 ส.ค. 87 และยุบเลิกตำแหน่ง ผ.บ.ทหารสูงสุด และรองโดยตั้งแม่ทัพใหญ่และรองแม่ทัพใหญ่แทนโดยให้

1. พลเอก พจน์ พหลโยธิน (พระยาพหลฯ) เป็นแม่ทัพใหญ่, และ ผ.บ.ทบ แม่ทัพบก

2. พลโท ชิต มั่นศิลป์ สินา โยธารักษ์ เป็นรองแม่ทัพใหญ่

9. การแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการเมืองของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

มติสภาเกี่ยวกับ พ.ร.บ.และร่างรัฐธรรมนูญ

(14 ก.ย. 2487 รัฐบาลเสนอร่าง พ.ร.บ.ขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) ไม่กำหนดได้ขยายอายุของสมาชิกชุดนี้ออกไปอีกไม่เกิน 2 ปี นับแต่สิ้นวาระเป็นต้นไป โดยมีเหตุผลว่า อยู่ในระหว่างสงคราม ไม่สามารถดำเนินการเลือกตั้งได้และประเทศใช้เป็น พ.ร.บ. เมื่อ 10 ต.ค. 87)

อนึ่งในวันที่ 19 ก.ค. 88 สภาลงมติเห็นชอบกับข้อเสนอของรัฐบาล จัดตั้งกรรมธิการวิสามัญไปพิจารณาจำนวน 27 นาย เมื่อ 19 ก.ย. 2487 (และเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขทั้งฉบับต่อสภาเมื่อ 21 ก.พ. 89)

8 พ.ย. ~~อังกฤษ~~ญี่ปุ่นยอมแพ้พันธมิตร

- 14 ส.ค. ญี่ปุ่นยอมแพ้พันธมิตร

16 ส.ค. ผู้สำเร็จราชการประกาศสันติภาพ โดยถือว่าการประกาศสงครามของไทยต่อสหรัฐและอังกฤษเป็นโมฆะและเราก็พร้อมที่จะคืนดินแดนให้กับอังกฤษไป

20 ส.ค. 88 นายควง อภัยวงศ์ กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

22 ส.ค. 88 ผู้สำเร็จราชการ (นายปรีดีฯ) ได้เชิญประธานสภาผู้แทนราษฎรไปพบ ณ ท้าเนียบท่าช้างวังหน้า แจ้งให้ทราบว่านายกรัฐมนตรีได้ลาออกตามเหตุผลที่กล่าวและชี้แจงให้ทราบว่าในสถานการณ์เช่นนี้ ผู้ที่สมควรจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อเจรจากับพันธมิตร ควรจะเป็น ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าเสรีไทยนอกประเทศ แต่โดยเหตุที่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ยังไม่เดินทางเข้ามาในประเทศ เพราะยังมีภาระที่จะต้องติดต่อกับฝ่ายพันธมิตร จึงควรให้ นายทวี บุณยเกตุ เป็นนายกรัฐมนตรีไปพลางก่อน

23 ส.ค. 88 ประธานสภาเรียกประชุมสภาและเสนอประกาศแต่งตั้ง นายทวี บุณยเกตุเป็นนายกรัฐมนตรี ต่อผู้สำเร็จราชการต่อไป (ตั้งเมื่อ 31 ส.ค. 88)

27 ส.ค. 88 ประกาศตั้ง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมชเป็น ส.ส.ประเภท 2

13 ก.ย. 88 ยกเลิกตำแหน่งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่จอมพล ป. พิบูลสงครามดำรงตำแหน่งอยู่

17 ก.ย. 88 นายทวี บุณยเกตุ ลาออก

17 ก.ย. 88 แต่งตั้ง ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี

ในสมัยที่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่นั้นเอง ปรากฏว่าชาวจีนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดพระนคร ตอนถนนเยาวราชและบริเวณสำเพ็ง ได้ก่อความไม่สงบขึ้น รัฐบาลจึงเข้าดำเนินการระงับเหตุ และได้ทำเรื่องแถลงต่อสภา เมื่อ 22 ก.ย. 2488 พอสรุปเป็นสาเหตุที่เกิดกรณีดังกล่าวได้ 3 ประการ

1. ชาวจีนแค้นมาแต่ สมัยรัฐบาลนายควงและจอมพล ป. ดิเดียนคนจีนรุนแรง

2. ชาวจีนเข้าใจผิดคิดว่ารัฐบาลห้ามมิให้ชักธงชาติจีนขึ้นเพื่อฉลองชัยชนะ รัฐบาลเพียงแต่ขอร้องให้ชักธงชาติไทยด้วย แต่ชาวจีนไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย

3. พวกอาชญากรสงครามยุโรป (สันนิษฐาน)

15 ต.ค. 88 มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ขึ้นมาภายใน 90 วัน

9 พ.ย. 88 ประกาศยุบเลิกตำแหน่งแม่ทัพใหญ่ รองแม่ทัพใหญ่ แม่ทัพบก, เรือ, อากาศ, รองแม่ทัพบก เรือ อากาศ ผู้บัญชาการสนามเพราะภาวะสงครามสิ้นสุดลงแล้ว

5 ธ.ค. 88 พระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล เสด็จกลับ

8 ธ.ค. 88 โปรดเกล้าฯ ถวายนายปรีดี ฯ ไว้ในฐานะรัฐบุรุษอาวุโส และมีหน้าที่รับปรึกษาราชการแผ่นดิน

1 ม.ค. 89 รัฐบาลประกาศแถลงการณ์ ยกเลิกสถานการณ์สงครามระหว่างไทยกับอังกฤษ และตกลงทำสัญญาสมบูรณ์แบบกับอังกฤษ เมื่อ 1 ม.ค. 2489 (กับออสเตรเลีย เมื่อ 2 มี.ค. 89)

* สาระสำคัญของความตกลงสมบูรณ์แบบ[1]คือ

1. จัดการเรื่องที่ไทยประกาศสงครามกับอังกฤษให้สู่สภาพเดิมก่อนวันประกาศ

2. ไทยยืนยันว่าการกระทำต่าง ๆ ซึ่งไทยกระทำต่ออังกฤษภายหลังญี่ปุ่นเข้าเมืองไทย เป็นโมฆะ และจะจัดการให้สู่สภาพเดิมหรือให้ค่าทดแทนสำหรับทรัพย์สินของอังกฤษที่เสียหายไป

3. ไทยยอมรับผิดชอบในการพิทักษ์รักษา และคืนในสภาพไม่เสื่อมเสียซึ่งราคาทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ทุกชนิดของอังกฤษในประเทศไทย

---

[1]ดิเรก ชัยนาม ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2 หน้า 291 – 292.

4. ไทยยอมรับว่า สงครามที่ญี่ปุ่นทำครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความสำคัญเกี่ยวกับการป้องกันมาลายา พม่า อินเดีย และอินโดจีน และความมั่นคงทางมหาสมุทรอินเดีย และแคว้นแปซิฟิกตะวันออกเฉียงใต้ ฉะนั้นจะร่วมมือเต็มที่ในบรรดาข้อตกลงเพื่อความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งองค์การสหประชาชาติหรือคณะมนตรีความมั่นคงเป็นชอบแล้ว

5. ไทยจะไม่ตักตลองข้ามอาณาเขตไทย เขื่อมมหาสมุทรอินเดียกับอ่าวไทย (ขุดคอคอดกระ) โดยรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักรมิเห็นพ้องด้วย

6. ไม่ช้ากว่า 1 ก.ย. 2490 รัฐบาลไทยรับว่า นอกจากจะได้เป็นไปตามคำแนะนำของคณะกรรมการประสานในอินซิงตัน หรือองค์คณะใด ๆ ที่จะทำการแทน และในกรณีข้าวนอกจากจะได้เป็นไปตามคำอำนวยขององค์การพิเศษที่จะจัดตั้งเป็นเพื่อการนั้นแล้ว จะห้ามบรรดาการส่งข้าว ดีบุก ยาง และไม้สัก ออกนอกประเทศ และจะจัดระเบียบการค้าและเร่งเร้าการผลิตโภคภัณฑ์เหล่านี้

7. ไทยจะให้ข้าวสารโดยไม่คิดมูลค่า $1\frac{1}{2}$ ล้านตันแก่องค์การ ซึ่งรัฐบาลสหราชอาณาจักรจะได้ระบุ ซึ่งในขณะนั้นตันละประมาณ 28 ปอนด์ (ปอนด์ละ 60 บาท) เท่ากับ 2,520 ล้านบาท

8. ไม่ช้ากว่าวันที่ 1 ก.ย. 2490 รัฐบาลไทยจะจัดให้องค์การข้างต้นกล่าวใช้ประโยชน์ได้ในข้าวทั้งหมดอันเป็นส่วนที่เหลือจากความต้องการภายในประเทศ โดยคิดราคาที่กำหนดด้วยความตกลงกับองค์การนั้น

9. ไทยจะทำความตกลงกับรัฐบาลอังกฤษและอินเดียเกี่ยวกับการร่วมบำรุงรักษาที่ฝังศพสงคราม

10. โดยคำนึงถึงคำมั่นสัญญา ซึ่งไทยให้โดยความตกลงนี้รัฐบาลอังกฤษและอินเดียจะสนับสนุนโดยเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ

6 ม.ค. 2489 เลือกตั้ง ส.ส. ประเภทที่ 1 เป็นการเลือกโดยตรง โดยแบ่งเขต เขตละ 1 คน ได้ผู้แทน 96 คน (เป็นอันว่า ค.ร.ม. สิ้นสุดลง)

24 ม.ค. 2489 เปิดประชุมสภา

30 ม.ค. 2489 แต่งตั้งนายปรีดี เป็น ส.ส. ประเภทที่ 2

สภาลงมติเลือกนายควง อภัยวงศ์ (ส.ส.ประเภท 1) เป็นนายกรัฐมนตรี และโปรดเกล้า แต่งตั้งให้นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ 31 ม.ค. 89

14 ก.พ. 89 นายปรีดี พนมยงค์ลาออกจาก ส.ส. ประเภท 2 อ้างว่ามาประชุมไม่สม่ำเสมอ

21 ก.พ. 89 ส.ส. ประเภทที่ 2 มีจำนวน 6 นาย ประกอบด้วย พระยามานวราชเสรี นายทองเย็น ลีละเมียน, พลโทหลวงเกรียงศักดิ์พิชิต, ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, นายยล สมานนท์ และนายคิเรก ชัยนาม ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับแก้ไขใหม่ สภารับหลักการและตั้งกรรมาธิการรับไปพิจารณา

* นับตั้งแต่เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญและมีข่าวว่าจะเลิก ส.ส.ประเภท 2 ได้มีนักการเมืองจับกลุ่มกันในสภาหลายกลุ่ม หรือจะเรียกว่า พรรคก็ได้ ที่สำคัญได้แก่

1. พรรคสมาชิก มีนายเดือน บุนนาค เป็นหัวหน้า

2. พรรคแนวรัฐธรรมนูญ มี พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นหัวหน้า

3. พรรคประชาธิปัตย์ มี พ.ต.ควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้า

4. พรรคกสิกร มี พ.อ.ช่วง เชวงศักดิ์สงคราม เป็นหัวหน้า

นอกจากนี้ก็มี พรรคธรรมาธิปัตย์, พรรคก้าวหน้า, พรรคชาติสังคมประชาธิปไตย, และพรรคประชาชน เป็นต้น

ได้มีการเสนอร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองต่อสภา แต่สภายังไม่เห็นสมควรให้มีจึงยังไม่ยอมรับหลักการของพ.ร.บ.ดังกล่าว

14 มี.ค. 89 นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ส.ส.อุบลราชธานีกับพวก ได้เสนอร่าง พ.ร.บ.คุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขันต่อสภา เพื่อป้องกันผู้ขายหรือจำหน่ายตั้งราคาตามใจชอบและแสวงหากำไรพิเศษ รวมทั้งป้องกันข้าราชการสมรู้ร่วมคิดกับพ่อค้าด้วย ได้มีการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ในสภาต่อเนื่องกัน 2 คราวประชุม ที่ประชุมลง

มติเมื่อ 18 มีนาคม ด้วยการลงคะแนนลับ 65 ต่อ 63 นับว่ารัฐบาลแพ้มติสภา

ก่อนจะตั้งกรรมาธิการไปพิจารณา นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อที่ประชุมว่า ค:ร:ม:เกรงว่า กฎหมายดังกล่าวจะเดือดร้อนแก่ประชาชน จึงไม่สามารถบริการราชการได้ จึงขอลาออกจากตำแหน่งตั้งแต่ 18 มี.ค. 89

19 มี.ค. 89 สภาชาวเสียงจะเลือกนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายก แต่รอให้ประธานสภา (พระยามานวราช เสรี) ไปทาบทาม ในที่สุดนายปรีดี พนมยงค์ ยอมรับ แต่โดยที่นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภา ดังนั้น นายจำรัส สุวรรณชีพ ส.ส.ประเภท 2 จึงลาออก เพื่อเปิดโอกาสให้ตั้งนายปรีดี เป็น ส.ส.ประเภท 2 และ 21 มี.ค. ก็แต่งให้นายปรีดี เป็น ส.ส. ประเภท 2

24 มี.ค. 89 นายปรีดีเป็นนายกรัฐมนตรี

28 มี.ค. 89 พิจารณา พ.ร.บ. คุมครองค่าใช้จ่ายของประชาชนต่อวาระที่ 2 – 3 ที่ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญไปพิจารณามีจำนวน 4 คน ต่อมาพิจารณากันอีกในวันที่ 2 พฤษภาคม ที่ประชุมลงมติให้ยกเรื่องขึ้นชั้นปรึกษาจึงเป็นว่าร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ตกไป

ศาลฎีกาได้วินิจฉัยชี้ผ่านเมื่อต้นเดือนเมษายน 2489 ว่าบทบัญญัติแห่งอาญาสงคราม คนที่บัญญัติให้ลงโทษแก่การกระทำที่ได้ทำไปรับก่อนบังคับใช้ พ.ร.บ.ฉบับนี้เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะไม่บังคับคดีไม่ได้ ผู้ถูกจับและฟ้องร้องกล่าวมาว่าในอาญากรสงครามจึงถูกปล่อยตัวทุกคน

รัฐบาลได้เจรจากับอังกฤษ ตกลงกันว่าแทนที่ฝ่ายไทยจะส่งข้าวให้แก่อังกฤษนั้น ๆ แต่ต่อไปนี้อังกฤษจะเป็นฝ่ายซื้อข้าวไปจากรัฐบาลไทย (จำนวนล้านสองล้านตัน) ภายใน 12 เดือน) ถ้าส่งให้ไม่หมดที่ขาดจะต้องส่งให้เขาเปล่า ๆ โดยกำหนดจากราคา 1 ตัน หรือสองตัน เป็นราคาข้าง 12 ปอนด์ 14 ชิลลิง คือมาตรฐานของยังหัก 35% ถ้าข้าวมีจำนวน

ติดต่อกับอังกฤษให้เพิกถอนเงินไทยที่กักกันไว้ที่อังกฤษ 15 ล้านปอนด์

สหรัฐที่ได้ประกาศเพิกถอนการกักกันเงินไทยไว้เช่นกัน

ส่วนรัฐบาลฝรั่งเศสได้ยื่นข้อเสนอทวงดินแดนสี่จังหวัดในอินโดจีนที่ได้มาในสมัยจอมพล ป. กลับคืน ไทยอยู่ในฐานะเสียเปรียบ สมาชิกสภาฝ่ายค้านได้ อภิปรายโจมตีอย่างรุนแรง ในที่สุดรัฐบาลได้แต่งตั้ง นายควง อภัยวงศ์ เป็นผู้แทนไปเจรจา และได้ตกลงคืนให้ฝรั่งเศสไปทั้งหมด

– 9 พ.ค. 2489 พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับ 2489 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มี 2 สภา คือ พฤฒสภา กับสภาผู้แทน (ส.ส.ประเภทที่ 2 ยกเลิก)

พฤฒสภา ประกอบด้วยสมาชิก 80 คน ราษฎรเลือกตั้ง มีอายุคราวละ 6 ปี ในวาระแรกให้มีองค์การเลือกตั้ง ได้แก่ สมาชิกสภา ผู้แทนที่อยู่ในตำแหน่งในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญ 2489 ให้เลือกภายใน 15 วัน นับแต่ใช้รัฐธรรมนูญ (ต้องมีผู้สมัคร)

สภาผู้แทน ประกอบด้วย ส.ส.ที่ราษฎรเลือกตั้ง เริ่มแรกให้ ส.ส.ในตำแหน่ง 90 คน เป็นผู้แทนต่อไป และที่จังหวัดใดมีผู้แทน เกินกว่า 100,000 คน ให้เลือก ส.ส. เพิ่มขึ้นอีกคนหนึ่ง คือ จำนวนทุกแสนคน

3 มิ.ย. 2489 รัฐสภาประชุมเลือกประธาน รองประธานทั้ง 2 สภา และ นายปรีดีลาออก

7 มิ.ย. 2489 รัฐสภาตกลงเลือกนายปรีดีเป็นนายกรัฐมนตรี

8 มิ.ย. 2489 ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่งตั้งนายปรีดีเป็นนายกรัฐมนตรี ยังมิได้ตั้งนายกรัฐมนตรี คืนวันที่ 9 มิ.ย. 2489 ร.8 สวรรคต และในคืนนั้นเอง นายปรีดีขอความเห็นชอบต่อสภาให้อัญเชิญพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดช ครอบราชย์สืบสันตติวงศ์ต่อไป โดยมีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประกอบด้วย พระสุธรรมวินิจฉัย พระยานลราชสุวัจน์ นายสงวน จูฑะเตมีย์ (พฤฒสภา)

9 มิ.ย. 2489 หลังเลิกประชุมสภา นายกรัฐมนตรีถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง โดยเหตุผลที่ว่า พระเจ้าอยู่หัวผู้ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีได้เสด็จสวรรคต นายกรัฐมนตรีจึงต้องลาออก

10 มิ.ย. 2489 รัฐสภาเลือก นายปรีดี เป็นนายก ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งนายปรีดี เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ 11 มิ.ย. 2489

16 มิ.ย. 2489 ตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประกอบด้วย

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร ประธาน

พระยามานวราชเสวี

5 ส.ค. 2489 มีการเลือกตั้ง ส.ส. เพิ่ม 47 จังหวัด ผู้แทนเพิ่มอีก 82 คน รวม 178 คน (นายปรีดี สมัครรับเลือกด้วย)

21 ส.ค. 2489 นายปรีดี ลาออก อ้างว่าตรากตรำมานาน อนามัยเสื่อมโทรม

23 ส.ค. 2489 รัฐสภาเลือก พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

24 ส.ค. 2489 โปรดเกล้าแต่งตั้ง ค.ร.ม.

11 พ.ค. 2490 นายทองเปลว ชลภูมิ ร.ม.ต. ได้แถลงวัตถุประสงค์การตั้งองค์การสรรพากร วิธีดำเนินการ การเงินขององค์การ ตลอดจนอุปสรรคต่าง ๆ ในการจัดต่อที่ประชุม

องค์การสรรพากร เป็นองค์การเพื่อซื้อสินค้า มาจำหน่ายแก่ประชาชนในราคาพอสมควร ส่วนใหญ่เกี่ยวกับอาหารการกิน

19 พ.ค. 2490 พรรคประชาธิปไตย ลงมติไม่ไว้วางใจ อภิปราย 7 วัน 7 คืน และวันที่ 22 พ.ค. 2490 ลงมติแล้ว สภาไว้วางใจ 86 : 55 งดออกเสียง 16

28 พ.ค. 2490 นายกรัฐมนตรี และ ค.ร.ม. กราบถวายบังคมลาออกเพื่อปรับปรุง ค.ร.ม.

30 พ.ค. 2490 โปรดเกล้าให้ พลเรือตรีถวัลย์ เป็นนายกรัฐมนตรี

31 พ.ค. 2490 ตั้ง ค.ร.ม.

31 พ.ค. 2490 นายธรรมนูญ เทียนเงิน ส.ส.ชลบุรี ตั้งกระทู้ถามว่า มีผู้แทนส่วนหนึ่งซื้อออยจากกระทรวงพาณิชย์ไปจำหน่ายราษฎรจริงหรือไม่ มีหลักการอย่างไร

นายจำลอง ดาวเรือง ร.ม.ต.ว่าการกระทรวงพาณิชย์ ตอบว่า วางกฎเกณฑ์

ยอมขายจอบให้ ส.ส. จำนวน 500 เล่ม เพื่อนำไปขายแก่ราษฎรจังหวัดที่ตนเป็นผู้แทน และต้องชำระเงินสด

8 พ.ย. 2490 เกิดคณะรัฐประหาร

9 พ.ย. 2490 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490

10. การรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2490

สาเหตุของการรัฐประหาร[1]

(1) ความเดือดร้อนของประชาชนอันเนื่องมาจากขาดแคลนข้าวบริโภค ทั้งนี้เป็นผลมาจากอุทกภัยในปี พ.ศ. 2485 ทำให้เนื้อที่เพาะปลูกเสียหายหมด นอกจากนั้น ข้าวที่ผลิตได้ต้องถูกญี่ปุ่นบังคับซื้อเพื่อนำไปเลี้ยงทหารญี่ปุ่นที่ตั้งอยู่ในและนอกประเทศ ประกอบกับจำนวนผู้บริโภคเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่การผลิตข้าวมีปริมาณคงที่หรือลดลง จึงทำให้เกิดขาดแคลนข้าวบริโภค และยิ่งเมื่อไทยทำสัญญา "ความตกลงสมบูรณ์แบบ" กับอังกฤษ ในสมัย ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นรัฐบาล ซึ่งตามสัญญา ไทยจะต้องส่งข้าวให้อังกฤษเป็นจำนวน 1 ล้าน 5 แสนตัน โดยไม่คิดมูลค่าภายใน 1 กันยายน 2490 (2) ต่อมาในสมัยนายปรีดี แก้ไขใหม่เป็นการขายข้าวให้อังกฤษในราคาตันละ 12 ปอนด์ 14 ชิลลิง โดยต้องส่งให้ครบภายในเวลา 12 เดือน ถ้าส่งไม่ครบตามเวลา รัฐบาลไทยต้องส่งข้าวที่เหลือให้โดยไม่คิดมูลค่า ต่อมา (3) ในสมัยพลเรือตรีถวัลย์ เป็นนายกฯ ได้มีการตกลงใหม่ โดยประเทศไทยขายข้าวให้อังกฤษ จำนวน 6 แสนตัน ราคาตันละ 20 ปอนด์ ที่ส่งไม่ครบตามกำหนด 7 เดือน รัฐบาลไทยต้องส่งข้าวจำนวนที่เหลือให้โดยไม่คิดมูลค่า ครั้งสุดท้ายได้เพิ่มราคาข้าวเป็นตันละ 33 ปอนด์ 6 ชิลลิง 6 เพนซ์ จากการที่มีกรณีดังกล่าว

---

[1] โปรดดูรายละเอียดใน สุชิน ตันตระกูล รัฐประหาร พ.ศ.2490 หน้า 26 – 76

รัฐบาล จึงได้ดำเนินการควบคุมข้าวที่ผลิตได้ภายในประเทศ ด้วยการออก พ.ร.บ.สำรวจ และหรือกักกันข้าว พ.ศ. 2489 และ พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. 2489 โดยหวังผล 2 ประการ คือ

(1) เพื่อจัดสรรแบ่งปันข้าวจากท้องที่ผลิตได้ตรงไปยังท้องที่ขาดแคลน

(2) เพื่อให้องค์การของรัฐบาลสามารถซื้อหาข้าวส่งไปยังต่างประเทศได้ครบจำนวนภายในกำหนดเวลาตามสัญญา

การดำเนินงานดังกล่าวทำให้ประชาชนต้องเดือดร้อนในการซื้อหาข้าวบริโภค โดยเฉพาะในพระนคร ธนบุรี ต้องใช้บัตรปันส่วนข้าว

นอกจากนี้ มีการลักลอบนำข้าวส่งไปขายต่างประเทศ เพราะได้ราคาสูงพิเศษ ในแถบมลายู ราคาตันละ 500 ปอนด์เสตอรลิง กล่าวกันว่า ข้าวที่ส่งออกนอกประเทศ ระหว่างปี พ.ศ. 2489 – 2490 มีจำนวนเท่ากับ และอาจจะมากกว่าข้าวที่ทางราชการส่งออกตามสัญญา

2. ภาวะเศรษฐกิจเสื่อมโทรมภายหลังสงคราม

ผลของสงครามทำให้เศรษฐกิจของไทยในระยะหลังอยู่ในสภาพไม่มั่นคง เกิดภาวะเงินเฟ้อ ค่าของเงินตกต่ำ สินค้ามีราคาแพง ประชาชนได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากค่าครองชีพสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็น เช่น ข้าว เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่มเป็นต้น ในระยะหลังสงคราม ตัวเลขดรรชนีค่าครองชีพขึ้นสูง ขณะเดียวกัน อำนาจซื้อของเงินบาทก็ต่ำลง ในปี พ.ศ. 2484 ข้าวสารราคากระสอบละ 8 – 10 บาท แต่ปี พ.ศ. 2490 กระสอบละ 170 – 190 บาท ส่วนอาหารอื่น ๆ ก็เพิ่มประมาณ 10 – 15 เท่าตัว

สาเหตุของภาวะเงินเฟ้อ ค่าของเงินตกต่ำ และราคาสินค้าสูง

ก. สถานการณ์การเงิน ธนบัตรออกใช้มีปริมาณเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว อันเป็นผลมาจากการใช้จ่ายของคนญี่ปุ่น และการเปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทกับเงินเยน มีผลทำให้ค่าของเงินบาทลดลง ราวร้อยละ 36

ข. สถานการณ์การคลัง รัฐบาลจ่ายเงินเกินกว่ารายได้ของรัฐบาลทุกปี ทำให้เงินหมุนเวียนในท้องตลาดมีมากขึ้น ทั้งมีส่วนช่วยเร่งให้สินค้าสูงขึ้น นำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อ

ค. ขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ จากการตกลงในสัญญา "ความตกลงสมบูรณ์แบบ"[1] กับอังกฤษหลังสงคราม ซึ่งห้ามมิให้รัฐบาลไทยส่งสินค้าออกที่สำคัญ เช่น ดีบุก ยาง ไม้สัก ไปขายนอกประเทศ ยิ่งกว่านั้น ราคาค่าตอบแทนที่ได้จากการส่งข้าวให้อังกฤษก็ได้รับต่ำมาก เพียงตันละ 12 ปอนด์ 14 ชิลลิง ในขณะที่พม่าได้รับตันละ 35 ปอนด์ ทำให้รัฐบาลขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ สำหรับมาซื้อสินค้าบรรเทาความขาดแคลนภายในประเทศ

นอกจากนี้ อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศได้เพิ่มมากกว่าก่อนสงครามมาก ดังจะเห็นได้ว่า ก่อนสงคราม อัตราแลกเปลี่ยน 10 บาทต่อ 1 ปอนด์สเตอรลิง และ 2.50 บาทต่อ 1 ดอลล่าร์ แต่เมื่อหลังสงคราม อัตราได้เปลี่ยนเป็น 40 บาทต่อ 1 ปอนด์สเตอรริง และ 100 บาทต่อ 10.75 ดอลล่าร์ ทำให้สินค้าที่ซื้อจากต่างประเทศแพงมาก

การแก้ไขภาวะเงินเฟ้อ ได้เริ่มมาตั้งแต่ปลายสงคราม สมัยนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยประกาศเก็บธนบัตรในละพันบาทเข้าคลัง อนุญาตให้เปิดบ่อนการพนันชั่วคราว หลังสงครามรัฐบาลชุดนายปรีดี พนมยงค์ ได้กู้เงินจากสหรัฐอเมริกา 10 ล้านดอลล่าร์ จากอินเดีย 50 ล้านรูปี ถึงกระนั้นก็ยิ่งแก้ไขปัญหาไม่ได้ รัฐบาลชุด พลเรือตรีถวัลย์ จึงขายทองคำทั้งในประเทศและนอกประเทศ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการบูรณะประเทศ และในที่สุดก็ถูกรัฐประหารไป

ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ

หลังจากสงครามสงบลงไปแล้ว รัฐบาลต้องเผชิญปัญหาความระส่ำระสายภายในประเทศ เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุมทั้งในพระนครและต่างจังหวัด จนกระทั่งพรรคประชาธิปัตย์ ได้นำมาเป็นหัวข้อหนึ่งในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงว่า

ประการแรก เป็นผลมาจากการปรับตั้งทางจิตใจ ขณะอยู่ในภาวะสงคราม

ประการสอง ภาวะเศรษฐกิจทรุดโทรม ทำให้ประชาชนได้รับความลำบากยากแค้นในการทำมาหากิน

ประการสาม ความบกพร่องในการเคลื่อนย้ายทหาร และปลดปล่อยทหารให้เกิดความระส่ำระสายไม่เป็นระเบียบในเหล่าทหาร เป็นเหตุให้ทหารบางพวกหันไปกระทำการทุจริต

ประการสี่ เกิดความไม่สงบในหมู่คนจีนกันเอง และคนจีนกับสารวัตรทหารและตำรวจ

4. กรณีรัชกาลที่ 8 สวรรคต

ในสมัยรัฐบาลชุดนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เกิดเหตุการณ์อันสำคัญยิ่ง คือ กรณีสวรรคตของรัชกาลที่ 8 เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2489 ซึ่งทางสำนักพระราชวังกับกรมตำรวจได้ออกแถลงการณ์ว่า การสวรรคตเป็นไปโดยอุบัติเหตุ แต่แถลงการณ์ดังกล่าวไม่อาจขจัดความสงสัยในหมู่ประชาชน จึงเกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งในหน้าหนังสือพิมพ์ และจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน คือ พรรคประชาธิปัตย์ ต่อมา รัฐบาลได้ประกาศตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีสาเหตุ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังได้ ณ กระทรวงยุติธรรม ในการฟังนั้น การวิพากษ์วิจารณ์ยังคงมีอยู่เรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน้าหนังสือพิมพ์ รัฐบาลจึงได้ออกประกาศภาวะฉุกเฉิน และเริ่มตรวจข่าวหนังสือพิมพ์บางคน รวมทั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในข้อหายุยงกล่าวร้ายป้ายสีรัฐบาล

การสอบสวนเสร็จสิ้นลงในสมัยรัฐบาลยุคพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ สรุปผลได้ว่า กรณีอุบัติเหตุนั้นเป็นไปไม่ได้ ส่วนอีกสองกรณี คือ ถูกลอบปลงพระชนม์ และปลงพระชนม์เองนั้น ก็ไม่มีหลักฐานและเหตุผลที่แน่นอน แต่ก็ไม่สามารถตัดออกเสียโดยสิ้นเชิง ก็ที่ไม่สามารถวินิจฉัยได้โดยเด็ดขาด ทำให้ความคลางแคลงใจสงสัยของประชาชนที่มีมาแต่สมัยนายปรีดี พนมยงค์ สืบเนื่องมาถึงสมัยพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ด้วย จนพรรคประชาธิปัตย์ นำมาเป็นหัวข้อในการอภิปรายในสภาผู้แทนฯ นอกนั้นก่อนเกิดรัฐประหารหนึ่งเดือน ก็มีการปล่อยข่าวโฆษณา โดยวิธีกระซิบบอกคนรู้จักให้ช่วยบอกต่อ ๆ ไปเป็นทำนองให้เข้าใจว่า นายปรีดี พนมยงค์ ใช้คนไปลอบปลงพระชนม์ในหลวง และมีการเขียนบัตรสนเท่ห์แจกไปตามสถานที่ราชการ และแก่บุคคลต่าง ๆ กรณีสวรรคตกลายเป็นเรื่องมืดมน มีผู้วิพากษ์วิจารณ์ไปต่าง ๆ นา ๆ เป็นเหตุให้ความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลลดน้อยถอยลง ทำให้รัฐบาลต้องอยู่ในฐานะลำบาก จนกระทั่งเกิดรัฐประหาร

5. รัฐบาลหย่อนสมรรถภาพในการบริหารงาน

ผลจากสงครามทำความเสียหายให้แก่ประเทศเป็นส่วนรวม ฉะนั้น การฟื้นฟูบูรณะประเทศจึงต้องการรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ ทั้งต้องอาศัยเวลาให้การดำเนินงานอีกด้วย แต่ปรากฏว่า

รัฐบาลชุดหลังสงครามถึง 7 ชุด แต่ละชุดมีอายุสั้น อิดโดยเฉลี่ยแล้ว รัฐบาลชุดหลังสงคราม มีอายุเพียง 4 เดือนเศษ ทำให้การบริหารไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

รัฐบาลชุดสุดท้ายก่อนที่มีการรัฐประหาร ได้แก่ รัฐบาลชุดพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งถูกโจมตีมากที่สุด เกี่ยวกับการหย่อนสมรรถภาพในการบริหารงาน ความล้มเหลวในการจัดตั้งองค์การสรรพากร เกิดการคอรัปชั่น มอบให้สมาชิกสภาผู้แทนทำหน้าที่บางอย่างแบบข้าราชการประจำ เช่น ซื้อจอบจากรัฐบาลไปจำหน่ายให้แก่ประชาชน นำเงินไปแลกธนบัตรที่รัฐบาลต้องการเก็บจากประชาชน จนเกิดกรณี "ผู้แทนกินจอบ กินเสียม กินธนบัตร"

ปัญหาต่อมา ได้แก่ ลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศ ซึ่งรัฐบาลแก้ไม่ตก หนังสือพิมพ์และประชาชน กล่าวหาบุคคลในคณะรัฐบาลมีส่วนพัวพันอยู่ด้วย นอกจากนั้นปรากฏว่า ข้าวสารที่เหลือตกถึงมือราษฎรก็กลายเป็นข้าวสารชนิดเลว เป็นข้าวเก่าที่เหม็นสาบหรือไม่ก็เป็นข้าวที่แหลกหาซื้อดีๆ ได้

ผลของการหย่อนสมรรถภาพและการคอรัปชั่นในวงการรัฐบาล ทำให้หน่วยราชการอื่น ๆ เช่น กรมตำรวจ ขาดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกับคณะรัฐบาล จนแม้มีนายตำรวจขอจับกุมผู้ที่พาสืบทราบว่าจะก่อการรัฐประหาร อธิบดีกรมตำรวจไม่อนุมัติ แต่บอกว่าขอเป็นกลาง เพราะเห็นว่าราษฎรและหนังสือพิมพ์ต่างก็ไม่ชอบรัฐบาลชุดนี้

6. การเปิดอภิปรายทั่วไปลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

ในเดือน พ.ค. 2490 พรรคประชาธิปัตย์ ได้เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล โดยใช้เวลาถึง 18 วัน ปรากฏว่า รัฐบาลชนะการลงมติไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง 86 : 55 ผลของการอภิปรายยังความกระทบกระเทือนต่อฐานะของรัฐบาลเป็นอย่างมาก เพราะเหตุว่าใช้เวลานาน และมีการถ่ายทอดวิทยุกระจายเสียงทั่วประเทศ กับทั้งเป็นข่าวใหญ่ในหน้าหนังสือพิมพ์ทุกฉบับ เป็นการกระตุ้นเร่งเร้าความรู้สึกและความสนใจของประชาชน ไม่ว่าเรื่องนั้นจะเป็นเรื่องจริงหรือไม่ก็ตาม การหลอหลอมจูงใจความคิดเห็นของประชาชน ยังผลให้เกียรติยศและอำนาจของรัฐบาลถูกทำลาย และยังเป็นการสร้างบรรยากาศของความสับสนวิกฤตการณ์ รวมทั้งการคาดการณ์ต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่า การเปิดอภิปรายของพรรค

ประชาธิปัตย์ เสมือนเน้นการทำรัฐประหารทางสภา เปิดทางให้คณะทหารนำรัฐประหารรัฐบาลในเวลาต่อมา

7. ความไม่พอใจของทหารบก

ความไม่พอใจของทหารบก เริ่มแต่การปลดปล่อยทหาร โดยที่ไปรบยังภาคเหนือ การโยกย้ายมิได้เป็นไปด้วยความราบรื่น ต้องเคลื่อนกันลงมาก็มี ซ้ำร้ายเมื่อกลับมาแล้วก็ไม่ได้รับการต้อนรับ บำรุงขวัญจากทางการและประชาชน นอกจากนั้น ทางกองหนุนที่ถูกปลดปล่อยออกไปก็ไม่อาจหางานที่ได้ทันที เป็นเหตุให้หันไปประกอบอาชีพทุจริต

เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ สมัยนั้นอำนาจของทหารบกถูกลดลงยิ่งกว่าสมัยใด ๆ พรรคการเมืองกำลังเป็นที่นิยม รัฐบาลต้องอาศัยความสนับสนุนจากรัฐสภาจึงจะอยู่ได้ นอกจากนี้ การยกย่องขบวนการเสรีไทยว่าเป็นผู้สร้างคุณประโยชน์แก่ประเทศ ก้าวไปสู่การเหยียดหยามกองทัพบก ทำให้ความน้อยใจที่มีเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว กลายเป็นช้ำใจหนักขึ้น เมื่อถูกยุแหย่หรือชักชวนก็ทำให้คล้อยตามไปได้ง่ายขึ้น

ผู้ก่อการรัฐประหาร ส่วนใหญ่เป็นฝ่ายทหารนอกประจำการ ได้แก่ พลโทผิน ชุณหวัณ นาวาอากาศเอกกาจ กาจสงคราม พ.อ.สวัสดิ์ สวัสดิรณชัย เป็นต้น หลังจากการประชุมร่วมกัน ตกลงให้จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร คณะรัฐประหารได้ตั้งจุดประสงค์ไว้ 6 ประการ คือ

1. เป็นการกระทำเพื่อชาติ
2. ตั้งรัฐบาลใหม่ที่มีประสิทธิภาพ เคารพในรัฐธรรมนูญ
3. เชิดชูเกียรติทหารบกให้กลับคืนมา
4. แก้ไขภาวะเสื่อมโทรมในประเทศ ให้ประชาชนอยู่ดีกินดี
5. เพื่อสืบหาตัวผู้ร้ายลอบปลงพระชนม์พระบาทสมเด็จพระมหาอานันทมหิดล
6. เพื่อกำจัดลัทธิคอมมิวนิสต์ให้สูญสิ้นจากแผ่นดินไทย

ในการรัฐประหารครั้งนี้ นายปรีดี พนมยงค์ พลเรือตรีหลวงสังวรยุทธกิจ (สวัสดิ์) และพลเรือตรีสังวาล สุวรรณชีพ อธิบดีกรมตำรวจ ได้หลบหนีไปได้

หลังจากยึดอำนาจได้แล้ว คณะทหารก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ข้อสังเกตเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่ ก็ารถวายอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติให้แก่ประมุขของประเทศ ผิดระบอบรัฐธรรมนูญแห่งประชาธิปไตยที่มีการปกครองโดยรัฐสภา นอกจากนั้น ยังเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายได้ตามใจชอบ และนำเอาพระมหากษัตริย์เข้ามาเกี่ยวข้องกับการต่อสู้ทางการเมือง อันเป็นการขัดต่อหลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง

โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

1. อำนาจนิติบัญญัติ มี 2 สภา คือ วุฒิสภา และ สภาผู้แทน

2. สมาชิกวุฒิสภา กับสมาชิกสภาผู้แทน มีจำนวนเท่ากัน

วุฒิสมาชิก เป็นผู้ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการ มีอายุคราวละ 6 ปี เมื่อครบ 3 ปี ได้เปลี่ยนสมาชิกครึ่งหนึ่ง โดยวิธีจับฉลาก

ในวาระเริ่มแรม ได้ตั้งสมาชิกวุฒิสภาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้ทำหน้าที่รัฐสภาด้วย จนกว่าจะได้เลือกตั้งผู้แทน

สภาผู้แทน มีอายุคราวละ 4 ปี ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรสองแสนคนต่อผู้แทนหนึ่งคน เศษของสองแสน ถ้าถึงกึ่งหรือกว่าให้นับเป็นสองแสน

การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานคณะอภิรัฐมนตรี เป็นผู้สนองพระบรมราชโองการ

ต่อจากนั้น ได้มีการประกาศแต่งตั้งอภิรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เมื่อ 9 พฤศจิกายน 2490 ประกอบด้วย

(1) พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมบุนชัยนาถนเรนทร เป็นประธาน

(2) พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัติ

(3) พลโท พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลงกฎ

(4) พระยามานวราชเสวี

(5) พล.ต.อ.อดุล อดุลเดชจรัส

คณะอภิรัฐมนตรี เข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย ตามมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว

คณะรัฐประหารได้มอบให้ นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายก-รัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2490 ด้วยเหตุผลที่ว่า ประชาชนอาจตำหนิว่าทำรัฐประหารเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประกอบกับภาวการณ์ของบ้านเมือง ยังไม่เข้าสู่ภาวะปกติ ซึ่งคณะรัฐประหารไม่แน่ใจว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ และที่สำคัญ คือ เกรงว่าต่างประเทศจะไม่รับรองรัฐบาลของคณะรัฐประหาร เพราะอังกฤษและสหรัฐ ยังไม่ลืมการกระทำของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เมื่อคราวสงครามโลกครั้งที่สอง

เพื่อป้องกันและปราบปรามผู้กระทำการต่อต้านการรัฐประหาร รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ได้ให้อำนาจแก่คณะรัฐประหารที่จะใช้อำนาจทางทหารในการป้องกันและปราบปรามเหตุร้ายอันอาจจะมีขึ้นได้ การมอบอำนาจดังกล่าว ทำให้มีผู้วิจารณ์ว่า รัฐบาลของ นายควง อภัยวงศ์ ไม่มีอำนาจอันครบบริบูรณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน จนถึงวันที่ 20 ธันวาคม 2490 จึงได้ประกาศยกเลิกอำนาจทางทหารของคณะรัฐประหาร

วันที่ 29 มกราคม 2491 มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีผู้มาใช้สิทธิประมาณ 27 เปอร์เซ็นต์ ผลปรากฏว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคประชาธิปัตย์ ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด และมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทน นายควง อภัยวงศ์ จึงได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลชุดนายควง อภัยวงศ์ บริหารประเทศได้หนึ่งเดือน คณะรัฐประหารก็บังคับให้รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ลาออกเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2491 ต่อจากนั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เข้าดำรงตำแหน่งแทน

การรัฐประหารในครั้งนี้มีข้อน่าสังเกตอยู่บางประการ กล่าวคือ

(1) การรัฐประหารครั้งนี้ ต่างประเทศไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะ อังกฤษ สหรัฐ เพราะถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นการถอยหลังเข้าคลอง อันจะนำไปสู่สงครามกลางเมือง และความยุ่งยากทางการทูต

(2) รัฐประหารอาจไม่เกิดขึ้น ถ้าฝ่ายพันธมิตร ได้เข้ามาจัดการเกี่ยวกับกิจการทหารภายหลังสงคราม ดังที่ได้กระทำในญี่ปุ่นและเยอรมัน ~~เซอร์โจซาย~~ ครอสบี้ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า "ในประเทศที่รูปการปกครองแบบเก่า ถูกทำให้เสื่อมคลายหรือทำลายลงโดยไม่มีคณะทหารที่มี

ประสิทธิภาพมาทดแทน กองทัพประจำการ จะเป็นอันตรายต่อความเจริญเติบโตของสถาบันประชาธิปไตย

(3) นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส ผู้มีอิทธิพลทางการเมือง ขาดการสนับสนุนจาก "กองทัพ" เพราะ "ประเทศไทยนั้น ไม่ว่ายุคใดสมัยใด ผู้ทรงอำนาจจำเป็นต้องคุมอำนาจทหารไว้ในมือ เพราะทหารเป็นผู้ถืออาวุธ ถ้าคุมทหารไม่ได้ ก็ปกครองการเมืองไม่ได้

(4) พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองซึ่งมีเสียงข้างมากในสภา แต่พรรคการเมืองก็ไม่ได้มีฐานอำนาจมาจากประชาชน นักการเมืองส่วนใหญ่รวมกลุ่ม เพื่อสนับสนุน นายปรีดี พนมยงค์ เมื่อเกิดรัฐประหาร นายปรีดี ต้องหลบหนีไป สมาชิกของพรรคการเมืองก็แตกกระจาย รวมกันไม่ติดไม่สามารถเป็นพลังต่อต้านการยึดอำนาจของฝ่ายทหารได้

(5) การรัฐประหาร 2490 เป็นการกวาดล้างนักการเมืองกลุ่มเสรีนิยม นายทหารผู้ก่อการรัฐประหาร มีความโน้มเอียง จะยึดถือคติอำนาจนิยมยิ่งกว่านายทหารผู้ก่อการ 2475 ซึ่งผ่านการศึกษาและคุ้นเคยกับประชาธิปไตยมาก่อน

อนึ่ง ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ดังนี้ คือ

ครั้งที่หนึ่ง รัฐบาลเสนอขอแก้ไข เพื่อแก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งในวาระหากให้เหมาะสม คือ กำหนดอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่า 35 ปี และยอมให้พระบรมวงศานุวงศ์รับเลือกตั้ง ซึ่งสภาลงมติเห็นชอบด้วย และประกาศใช้เมื่อ 5 ธันวาคม 2490

ครั้งที่สอง วันที่ 23 มกราคม 2491 รัฐบาลเสนอรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2491 ต่อสภา เพื่อตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิก 40 คน ให้สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เลือกจากสมาชิกวุฒิสภา 10 คน สภาผู้แทนฯ 10 คน และจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกสี่ประเภท ประเภทละห้าคน

ประเภทที่ 1 เลือกจากผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. (ประชาชนทั่วไป)

ประเภทที่ 2 เลือกจากผู้ที่ดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือเทียบเท่า

ประเภทที่ 3 เลือกจากผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกพฤฒิสภา หรือดำรง หรือเคยดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี

ประเภทที่ 4 เลือกจากผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

ทั้งได้กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ ร่างฉบับถาวร ให้เสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น

ครั้งที่สาม วันที่ 20 สิงหาคม 2491 (สมัยจอมพล ป.) ได้มีการแก้ไขครั้งที่สาม โดยให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีเอกสิทธิและคุ้มครองกันเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทน

ในที่สุด ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวร เมื่อ 23 มีนาคม 2492

ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อำนาจนิติบัญญัติ มี 2 สภา

(1) วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิก 100 คน พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง มีอายุคราวละ 6 ปี เมื่อครบกำหนด 3 ปี ได้มีการเปลี่ยนสมาชิกเป็นจำนวนกึ่งหนึ่ง โดยใช้วิธีจับฉลาก ในวาระเริ่มแรก ให้สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อไป โดยให้นับอายุตั้งแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งมา

(2) สภาผู้แทน ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยตรง และวิธีรวมเขตจังหวัด โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัด 150,000 คนต่อสมาชิกหนึ่งคน และให้มีอายุคราวละ 4 ปี

ในวาระเริ่มแรก ให้สมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนต่อไป และให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเพิ่มขึ้น ให้ครบตามจำนวนพลเมือง

11. บทสรุปเกี่ยวกับการแตกแยกของคณะราษฎร

การรัฐประหารใน พ.ศ. 2490 มีผลเท่ากับคณะราษฎร ซึ่งร่วมก่อการปฏิวัติใน พ.ศ. 2475 ได้สลายตัวลงอย่างสิ้นเชิง นับตั้งแต่ได้เริ่มแตกแยกกันมา นับตั้งแต่ภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา เพราะเจตนารมย์ของคณะราษฎรที่จะสถาปนาระบอบประชาธิปไตย ได้ถูกทำลายโดยปริยาย ภายหลังการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. 2490 บรรดานักการเมืองกลุ่มเสรีนิยม ของนายปรีดี พนมยงค์ และตัวของนายปรีดี พนมยงค์ เอง ได้ถูกถวาคล้างโดยกลุ่มเผด็จการทหาร ภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม อย่างถอนรากถอนโคน

ถ้าจะวิเคราะห์ดูองค์ประกอบของคณะผู้กอการ พ.ศ. 2475 ตั้งแต่ต้นแล้ว โดยธรรมชาติก็ปรากฏถึงความแตกแยกอยู่ในตัวของ "คณะราษฎร" อยู่แล้ว กล่าวคือ เมื่อพิจารณาในแง่ของกลุ่มผลประโยชน์ "คณะราษฎร" จะประกอบไปด้วยบุคคล 3 กลุ่ม คือ

(1) พลเรือน

(2) ทหารบก

(3) ทหารเรือ

ในแต่ละกลุ่มนี้มีเจตนารมย์ร่วมกันในตอนแรก คือ การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ แต่ภูมิหลังและโลกทรรศน์ของอนทั้ง 3 กลุ่ม จะแตกต่างกันออกไป ทหารก็จะอยู่ในระบบของทหาร ส่วนพลเรือนซึ่งไม่ติดอยู่กับระบบของทหารก็จะมองเหตุการณ์ซึ่งแตกต่างไปจากทหาร แต่ในตอนแรกมีเป้าหมายร่วมกัน คือ กลุ่มที่สูญเสียอำนาจ ได้แก่ พวกกษัตริย์นิยม ก็สามารถประสานประโยชน์กันได้อยู่ในช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น

ในฝ่ายทหารเอง ก็แตกแยกกันโดยธรรมชาติอยู่แล้ว กล่าวคือ มีทั้งกลุ่มทหารบกและทหารเรือ ทหารบกยังแบ่งยอยออกเป็นกลุ่มนายทหารอาวุโส และนายทหารชั้นผู้น้อยอีก

ด้วยเหตุนี้เอง ถ้าจะสรุปถึงสาเหตุของความแตกแยกของ "คณะราษฎร" ซึ่งร่วมมือกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2490 รวมเวลาประมาณ 15 ปี ซึ่งถือว่าเป็นเวลา

ที่คณะราษฎรส่วนใหญ่มีบทบาทอยู่อย่างสำคัญในการเสริมสร้างระบบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญอยู่นั้น ก็พอจะแยกประเด็นพิจารณาได้ดังนี้ คือ

(1) อุดมการณ์แตกต่างกัน

ก. ทางเศรษฐกิจ นายปรีดี พนมยงค์ กับพวก เช่น นายทวี บุณเกตุ มีความเห็นว่า ควรจัดวางแผนเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม (Socialism) แตกลุ่มของนายทหารอาวุโส เช่น พ.อ.พระยาทรงสุรเดช ค้านในที่สุด และกล่าวหาว่า นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้จะชักนำเอาลัทธิเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์เข้ามาใช้ในประเทศไทย

ข. ทางการเมือง ถ้าแบ่งกลุ่มความคิดจะเห็นความแตกต่างกันดังนี้

(1) กลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ เป็นพวกเสรีนิยม

(2) กลุ่ม พ.อ.พระยาทรงสุรเดช เป็นพวกเสรีนิยมในระยะแรก แต่ภายหลังหันกลับไปร่วมมือกับพวกกษัตริย์นิยม คือ พระยามโนปกรณ์นิติธาดา

(3) กลุ่ม พ.ต.หลวงพิบูลสงคราม เป็นพวกเสรีนิยมในระยะแรก แต่ภายหลังก็หันกลับไปนิยมเผด็จการทหาร

(4) กลุ่ม น.ต.หลวงสินธุ์สงครามชัย เป็นพวกเสรีนิยมเช่นเดียวกับนายปรีดี พนมยงค์

ค. ทางนโยบายต่างประเทศ กลุ่มหลวงพิบูลสงครามต้องการร่วมมือกับญี่ปุ่น เมื่อครั้งสงครามโลกครั้งที่สองแตกกลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์ ต้องการร่วมมือกับสหรัฐ อังกฤษ ฝรั่งเศส ต่อต้านญี่ปุ่น ถึงกับตั้งขบวนการเสรีไทยขึ้นมา

(2) พื้นฐานทางด้านผลประโยชน์ต่างกัน พลเรือนและทหารมีพื้นฐานทางด้านผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันอยู่แล้ว เช่น ทหารเป็นสถาบันทางสังคมที่มีอภิสิทธิ์มาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในขณะที่ฝ่ายพลเรือนมีอภิสิทธิ์ด้อยกว่าทหารอยู่แล้ว การเป็นผู้นำ การใช้กำลังเป็นฐานอำนาจ ทหารมีโอกาสดีกว่าพลเรือน ซึ่งปราศจากกำลังอาวุธอยู่ในมือ ทำให้ "คณะราษฎร" ฝ่ายพลเรือนเกิดแตกคอกับฝ่ายทหารในที่สุด

12. มหาวิเคราะห์กลุ่มอำนาจ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ และกลุ่มหลวงพิบูลสงคราม

(1) กลุ่มนายปรีดี พนมยงค์

นายปรีดี พนมยงค์ เป็น "มันสมอง" และเป็นผู้นำฝ่ายพลเรือนในการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2475 ทำให้นายปรีดี เป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดในกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่และกลุ่มเสรีนิยม

ปี 2477 นายปรีดี รับตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจมากในฝ่ายพลเรือน นายปรีดี ฟื้นฟูการบริหารงานในกระทรวงมหาดไทย โดยใช้ระบบเทศบาลทั่วประเทศ หวังจะฟื้นฟูประชาธิปไตย ยิ่งกว่านั้น นายปรีดี ในฐานะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ได้เจรจากับประเทศมหาอำนาจตะวันตก เพื่อยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งทำไว้สมัย ร.4 ถึง ร.5 และในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้ฟื้นฟูระบบการจัดการให้รัดกุม

ปี 2476 มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก ผู้นำในส่วนภูมิภาคมีโอกาสเข้ามาร่วมในวงการเมืองระดับชาติมากขึ้น นายปรีดี มีอิทธิพลมากในบรรดาผู้แทนราษฎร ซึ่งเคยศึกษาในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งตนสถาปนาและเคยเป็นผู้ประศาสน์การคนแรกของมหาวิทยาลัยนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีอิทธิพลมากที่สุด ในบรรดากลุ่มผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ภายในกลุ่ม นายปรีดี เอง ก็มีการแตกแยกกันเช่นกัน เมื่อรัฐบาลนายปรีดี ประกาศรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ปี 2489 อนุญาตให้ตั้งพรรคการเมืองได้ พวกผู้แทนราษฎรจากตะวันตกเฉียงเหนือ ซึ่งเคยทำงานในขบวนการเสรีไทย รวมกับนายปรีดี พนมยงค์ ตั้งพรรคสหชีพขึ้น แต่สมาชิกสภาสูง ซึ่งเป็นพวกนายปรีดีเหมือนกันกลับตั้งพรรคแนวรัฐธรรมนูญขึ้นต่างหาก อีกพรรคหนึ่ง นายปรีดี มีความสำคัญมากในการรวมกลุ่มพลเรือน ในปี พ.ศ. 2489 เมื่อรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ลาออก เพราะแพ้เสียงในสภา นายปรีดี คิดจะส่ง นายดิเรก ชัยนาม สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ต่อมาเปลี่ยนไป โดยตนเองรับเป็นเอง เพื่อหาเสียงสนับสนุนตนเองให้พอ

ทหารเรือสนิทสนมกับนายปรีดี เมื่อทำงานร่วมกันในขบวนการเสรีไทย สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ยิ่งกว่านั้น หลวงสินธุฯ และนายปรีดี เป็นเพื่อนสนิทกันสมัยศึกษาอยู่ต่างประเทศ ยังได้ร่วมเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2475 นอกจากนี้ หลวงชำรงนาวาสวัสดิ์ ผู้นำคนสำคัญไม่เพียงแต่มาจากจังหวัดเดียวกับนายปรีดี ยังเป็นลูกศิษย์วิชากฎหมายของนายปรีดี ขณะอยู่ธรรมศาสตร์ด้วย

(2) กลุ่มหลวงพิบูลสงคราม

หลวงพิบูลสงคราม เป็นผู้นำนายทหารชั้นผู้น้อยก่อการปฏิวัติ 2475 มาถึงปราบกบฏบวรเดช 2476 หลวงพิบูล ก็ได้ก้าวขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกลาโหม ในรัฐบาลพระยาพหลฯ พ.ศ. 2477 เพราะหลวงพิบูล ได้นำกองทัพรัฐบาลเข้าสู้รบกับกองทัพกบฏ ซึ่งได้รับการยกย่องเป็นนายทหารหนุ่มที่เด่นที่สุดของกองทัพ

เมื่อกลุ่มกษัตริย์นิยมเสื่อมอำนาจ หลวงพิบูลก็เด่นขึ้น หลวงพิบูล เป็นผู้นำคนสำคัญในการนำลัทธิชาตินิยมเข้ามาในวงการเมืองไทย เพื่อผลประโยชน์ที่สำคัญ คือ ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2475 ซึ่งอาจจะมีขึ้น และด้านต่างประเทศ ลัทธิชาตินิยม ทำให้ไทยได้เขตแดนที่เคยเสียให้ฝรั่งเศสกลับคืนมา โดยความช่วยเหลือของญี่ปุ่น ทำให้ประชาชนนิยมหลวงพิบูล หลวงพิบูลใช้นโยบายชาตินิยม ต่อต้านชาวจีน และเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมไทยให้เจริญทัดเทียมกับของประเทศตะวันตก เช่น สวมหมวก ห้ามกินหมาก เป็นต้น

ประชาชนเสื่อมความนิยมหลวงพิบูล ลงเมื่อญี่ปุ่นซึ่งเป็นพันธมิตรสำคัญของไทยแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สอง หลวงพิบูลจึงหมดอำนาจ เปิดโอกาสให้ฝ่ายพลเรือนเข้ามามีบทบาทในคณะรัฐบาล และรัฐสภามากขึ้น และทวีความเข้มแข็งขึ้น อย่างไรก็ตาม ฝ่ายพลเรือนยังไม่มีอำนาจพอจะคุมกองทัพบก จึงเกิดรัฐประหารปี 2490

(3) การขัดแย้งระหว่างนายปรีดี -- หลวงพิบูลฯ

เกี่ยวกับนโยบาย

หลวงพิบูล เป็นทหารมาก่อน หลวงพิบูล พยายามส่งเสริมบำรุงกำลังกองทัพบก เพื่อให้เป็นพื้นฐานในการกลับมามีอำนาจทางการเมืองของตนอีกครั้งหนึ่ง ในขณะเดียวกัน

นายปรีดีกลับมุ่งสนับสนุนฝ่ายพลเรือน ในฐานะที่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ร่วมก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง นายปรีดีได้ใช้มหาวิทยาลัยแห่งนี้เป็นพื้นฐานในการสร้างอิทธิพลทางการเมือง ในด้านการบริหารและในฐานะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2477 นายปรีดี ได้บรรจุบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำนวนมากเข้าบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้อิทธิพลส่วนภูมิภาคของหลวงพิบูลค่อยลง หลวงพิบูลจึงพยายามแต่งตั้งนายทหารบก ลูกน้องของตนให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอตามชายแดน ในสมัยว่าการกระทรวงมหาดไทย และนายกรัฐมนตรี

ส่วนเรื่องนโยบายต่างประเทศ นายปรีดีไม่เห็นด้วยกับนโยบายลัทธิชาตินิยมและลัทธิทหารนิยม ซึ่งผลักดันให้ประเทศไทยต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรณีการขัดแย้งในอินโดจีน และกลายเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่น เพราะนายปรีดีเป็นหัวหน้าเสรีนิยมที่คอนข้างจะเห็นการณ์ไกล และคิดว่าญี่ปุ่นจะแพ้ ประเทศไทยจะอันตราย จึงตั้งขบวนการเสรีไทยขึ้น ซึ่งจะกลายเป็นกำลังสำคัญสนับสนุนนายปรีดีเรื่อยมา

นอกจากนี้ นายปรีดี ยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนของประเทศเพื่อนบ้าน กล่าวคือ สมาชิกขบวนการเสรีไทยบางคนสนิทสนมกับเพื่อนและลูกน้องของโอจิมินห์ และสุภานุวงศ์ ในระหว่างสงคราม หลังสงคราม เขาเสนอให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางในการแจกจ่ายอาวุธยุทโธปกรณ์แก่บรรดาผู้แทนของขบวนการอินโดจีนอิสระ และเป็นหน่วยกลางติดต่อกับโลกภายนอก และในเดือนกันยายน ปี 2490 ได้มีการจัดตั้งสันนิบาตเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขึ้น

สหรัฐไม่พอใจกับนโยบายต่างประเทศของนายปรีดีนัก ขณะเดียวกัน มีการคุกคามของพวกคอมมิวนิสต์ในไทย สหรัฐจึงเลิกคำนึงถึงการวางรากฐานประชาธิปไตยในประเทศไทยต่อไป หันมาสนใจกับเสถียรภาพและความมั่นคงของชาติไทย

เกี่ยวกับเรื่องส่วนตัว

ความเกลียดชังและมุมร้ายทางด้านส่วนตัวจะมีส่วนนำไปสู่ความเป็นปรปักษ์ทางการเมือง นายปรีดี หาเสียงจากพวกพลเรือน หลวงพิบูลหาเสียงจากกลุ่มทหาร หลวงพิบูลสนับสนุนให้นายปรีดีเป็นผู้สำเร็จราชการระหว่างสงคราม ทำให้นายปรีดีคิดว่า ตนเองกำลังถูกกีดกันออกจากการเมืองโดยปริยาย ตั้งแต่นั้นมา ทั้งคู่ก็หาลู่ทางจำกัดซึ่งกันและกัน

บทที่ 6

การเมืองไทยภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร (2490 – 2521)

1. ระบอบ "พิบูลสงคราม" (2490 – 2509)

ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี หลังรัฐประหาร 2490 แล้วนั้น ได้เกิดความยุ่งยากทางการเมืองภายใน ดังนี้ คือ

(1) เกิดกบฏเสนาธิการ ในวันที่ 1 ตุลาคม 2491 มีการจับคุมคณะนายทหารในข้อหาว่าจะคิดกอการปฏิวัติ นายทหารที่ถูกจับส่วนมากเป็นทหารเสนาธิการ (บางทีก็เรียกกบฏนายพล) ชั้นหัวหน้าของกองทัพบกรวมถูกด้วย เชน พล.ต.เนตร เขมะโยธิน เป็นต้น และปรากฏว่ามี พันโทพโยม จุฬานนท์ ส.ส.เพชรบุรี รวมด้วย พวกนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้ทหารประจำการแยกตัวออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด

(2) กบฏแบ่งแยกดินแดน 30 ตุลาคม 2491 นายฟอง สิทธิธรรม ส.ส. อุบลราชธานี ถูกหาว่าสมคบกับพวกยักชวนชายฉกรรจ์จำนวนหนึ่งลอบส่งออกไปศึกษาวิชาทหารที่คุนมิง ประเทศจีน แล้วกลับมาเป็นกำลังดำเนินการแบ่งแยกการปกครองดินแดนภาคอีสานออกจากไทยไปเป็นอิสระ โดยยุยงชาวอีสานให้เกลียดไทย แต่สภาลงมติให้ปล่อยผู้ถูกกล่าวหาในสมัยประชุมสภา

สมัยนี้ พล.ต.ท.เผ่า ศรียานนท์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ

(3) การคอรัปชั่นในกระทรวงกลาโหม ผู้ช่วย ผบ.ทบ. (หลวงกาจสงคราม) ใช้อำนาจหน้าที่ไม่ชอบด้วยระเบียบ เบิกเงินบาท จำนวนนับล้านไปแลกเงินรูปี และเงินปอนด์ เป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบ เป็นเงินทั้งหมด 1,621,910 รูปีเศษ กับเงินปอนด์อีก 81,250 ปอนด์ สำหรับค่าของเงินบาทที่เบิกเอาไปแลกกับเงินรูปีนั้น อัตราของทางราชการ 1 รูปี เท่ากับ 3 บาท แต่ราคาตลาด 4.50 บาท เงินปอนด์ อัตราทางราชการ 40 บาท ราคาตลาด 58 บาท เป็นการทุจริตต่อหน้าที่

(4) ประกาศภาวะฉุกเฉิน ได้มีการประกาศภาวะฉุกเฉินในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2492 เพราะสถานการณ์ในอินโดจีน ฝรั่งเศส ได้พ่ายแพ้แก่กองทัพเวียตมินห์ ที่ เดียน เบียน ฟู

(5) กบฏวังหลวง (26 กุมภาพันธ์ 2492) เกิดจากการกระทำของผู้สูญเสียอำนาจกอการปฏิวัติซ้อน โดยยึดเอาพระบรมมหาราชวังเป็นศูนย์กลางการดำเนินงาน โดยครั้งแรกตั้งมั่นอยู่ในบริเวณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ก่อนแล้ว จึงเคลื่อนที่ไปยังวังหลวง ฝ่ายรัฐบาลได้ทำการปราบปรามอย่างเฉียบขาด มีการใช้รถถังบุกทำลายประตูพระราชวัง มีการปะทะกันรุนแรงตามจุดต่าง ๆ จนถึงนองเลือด การกบฏครั้งนี้เกิดขึ้นภายใต้การนำของ นายปรีดี พนมยงค์ ในที่สุดฝ่ายกบฏเป็นฝ่ายพ่ายแพ้

ผลของการจลาจลครั้งนี้ นอกจากจะทำให้เกิดการนองเลือดแล้ว ยังทำให้บุคคลหลายท่านถูกกำจัดออกจากวงการเมือง เช่น ดร.เดือน บุนนาค และ นายวิจิตร ลุลิตานนท์ คนสำคัญของพรรคสหชีพถูกจับกุม พ.ต.อ.บรรจงศักดิ์ ชีพเป็นสุข อดีตนายทหารเรือ ซึ่งโอนมารับราชการตำรวจ ถูกยิงเสียชีวิต อดีตรัฐมนตรี นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายถวิล อุดล นายจำลอง ดาวเรือง นายทองเปลว ชลภูมิ ถูกจับกุม และถูกยิงตายบนทางหลวงสายพหลโยธินกลางดึกคืนวันที่ 4 มีนาคม 2492 ระหว่างการย้ายที่คุมขัง "เพื่อความปลอดภัย" โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจกล่าวว่า มีการแย่งชิงผู้ต้องหา และถูกโจรจีนมลายูแย่งตัวผู้ต้องหา

ต่อมาได้มีการเลือกตั้งผู้แทนเพิ่มขึ้นตามบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2492 จำนวน 19 จังหวัด ผู้แทน 21 คน ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีชุดเดิมสิ้นสุดลงตามบทเฉพาะกาล สภาประชุมลงมติเลือก จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่

(6) กบฏแมนฮัตตัน วันที่ 29 มิถุนายน 2494 ในตอนบ่าย กลุ่มนายทหารเรือนำโดย นาวาเอก อานนท์ บุญฑริการท และ น.ต.มนัส จารุภา ได้ทำการจี้ตัวจอมพล ป. พิบูลสงคราม ระหว่างกระทำพิธีรับมอบเรือชุดอเมริกัน ชื่อ "แมนฮัตตัน" ต่อหน้า

หัวหน้าคณะฑูต และนายทหารชั้นผู้ใหญ่ จำนวนมาก กลุ่มนายทหารเรือ ได้นำตัว จอมพล ป. พิบูลสงคราม ไปลงเรือกรุงศรีอยุธยา ซึ่งเป็นเรือรบที่มีแสนยานุภาพมากที่สุดของกองทัพเรือ และได้ยื่นคำขาดให้รัฐบาลชุดนี้ลาออก แต่กลุ่มหลวงพิบูลตกลงใจสู้พวกกองทัพเรือไม่ยอมปล่อยตัวหลวงพิบูลออกมา ในที่สุดก็เกิดการสู้รบนองเลือด ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2494 รัฐบาลเป็นฝ่ายชนะ จอมพล ป.พิบูลสงคราม หนีออกมาได้ มีนายทหารเรือชั้นผู้ใหญ่และผู้ร่วมอยู่ในคณะกบฏถูกจับได้ประมาณ 70 คน รวมทั้ง ผบ.ทร. คือ พลเรือเอก หลวงสินธุสงครามชัย ได้มีการกวาดล้างจับกลุ่มของนายปรีดี อย่างลอนราก ถอนโคน และประเทศไทยก็ตกอยู่ในจำนวนของกลุ่มเผด็จการ "พิบูล" มาจนถึงปี 2500

ข้อสังเกต :

กบฏแมนฮัตตัน ถือได้ว่าเป็นการชิงอำนาจรุนแรงที่สุดภายในกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ และกบฏแมนฮัตตันเป็นการต่อสู้ระหว่างกองทัพเรือ และพลเรือนที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ อดีตนายกรัฐมนตรีของไทย กับกองทัพบก อากาศ ตำรวจ ซึ่งสนับสนุนหลวงพิบูลฯ กลุ่มกบฏแมนฮัตตัน เรียกตัวเองว่า "คณะกู้ชาติ" ประกอบด้วยนายทหารเรือรุ่นหนุ่ม

กบฏแมนฮัตตันเป็นการแสดงออกของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่รุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย นับแต่มีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศ กลุ่มของหลวงพิบูลเปลี่ยนโฉมหน้าไปมากหลังรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2490 กลุ่มนี้ประกอบด้วย ผู้นำทางทหารส่วนมาก ได้รับการศึกษาอบรมทางวิชาทหารในเมืองไทย และไม่คุ้นกับแนวประชาธิปไตยของตะวันตก (ผิดกับพวกกอการ 2475) เมื่อพวกนี้เข้ามามีอำนาจก็เรียกร้องและสนับสนุนระบบอำนาจนิยม ซึ่งพวกตนคุ้นมากกว่า โดยไม่สนใจต่อความพยายามของพวกชาวเสรีนิยมซึ่งต้องการสร้างรัฐบาลตามระบอบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับในกลุ่มของนายปรีดี นายทหารเรือหนุ่มที่หัวรุนแรงก็เริ่มมีบทบาทเด่นขึ้นมา และเนื่องจากไม่มีนายปรีดี อยู่เป็นผู้ใกล่เกลี่ยระหว่างทหารบกและทหารเรือ จึงทำให้นายทหารเรือหนุ่มพวกนี้มีข้อขัดแย้งถึงขั้นปะทะ และก่อการกบฏ

ก่อนหน้ากบฏแมนฮัตตัน บรรยากาศทางการเมืองไม่สู้แจ่มใสนัก มีผู้กล่าวว่าเป็น "ยุคมืด" ของการเมืองไทย พวกที่ตั้งตัวเป็นปรปักษ์กับรัฐบาลจะถูกฆ่า หรือหายไปอย่างลึกลับ เช่น กรณี 4 อดีตรัฐมนตรีถูกฆ่า การฆ่า พ.ต.อ.บรรจงศักดิ์ ชีพเป็นสุข อดีตเจ้าหน้าที่ตำรวจในรัฐบาลหลวงชำรงนาวาสวัสดิ์ ทำให้กลุ่มนายทหารเรือรุ่นหนุ่มที่นิยมนายปรีดี ก่อกบฏแมนฮัตตัน

ผลของการกบฏครั้งนี้ ทำให้ทหารเรือและพลเรือนที่เคยมีส่วนร่วมในการเมืองไทยในอดีตต้องชะงักลง หลังการกบฏเล็กน้อย หลวงพิบูล ได้ทำการสอบสวนผู้เกี่ยวข้องการกบฏอย่างเข้มงวด และมีที่ทำคุกคามฝ่ายปรปักษ์อื่น ๆ และจากนั้นรัฐบาลก็เข้มแข็งตามลำดับ ได้มีการจับกุมนายทหารเรือมากกว่าพันคน และลบชื่อนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ① ② ออกถึง 50 คน จัดรูปแบบกองทัพเรือใหม่ และลดจำนวนทหารเรือลงถึง 75 เปอร์เซ็นต์ ③ ④ หลวงพิบูลได้กล่าวหาว่า พวกคอมมิวนิสต์เป็นตัวการก่อการกบฏแมนฮัตตัน และกล่าวหาว่านายปรีดีกับพรรคเสรีไทย มีส่วนร่วมในการกบฏด้วย

ภายหลังกบฏแมนฮัตตัน ทางฝ่ายรัฐบาลเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ไม่เหมาะสมกับภาวะบ้านเมือง ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลมีอำนาจน้อยเกินควร จึงทำการปฏิวัติตนเอง เพื่อปรับปรุงคณะรัฐมนตรี และแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยมีนายทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศเข้าร่วมในการนี้ จำนวน 9 คน ในจำนวนนี้มี พลเอก ผิน ชุณหวัน รวมอยู่ด้วย ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติ การปฏิวัตินี้มีขึ้นเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2494 คณะปฏิวัติได้ตั้งคณะบริหารประเทศชั่วคราวขึ้น และประกาศนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2475 กลับมาใช้ โดยอ้างว่าสถานการณ์ของโลกกำลังคับขัน และภายในก็มีการคอรัปชั่นกันมากขึ้น ผลของการปฏิวัติรัฐบาลชุดก่อนเลิกล้มไป รัฐสภาถูกยุบ และคณะปฏิวัติตั้งคณะบริหารประเทศชั่วคราว

เมื่อยุบรัฐสภาแล้ว คณะบริหารประเทศชั่วคราว ก็เริ่มดำเนินงานตามแผนการที่วางไว้ คือ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้ทรงแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาประเภทที่ 2 ขึ้น จำนวน 123 นาย เมื่อง 30 พฤศจิกายน 2494 และตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้น

ตามความในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 นับว่าการปฏิวัติครั้งนี้มีส่วนให้ระบบประชาธิปไตยของไทยต้องประสบอุปสรรค แถลงการณ์ของคณะบริหารประเทศชั่วคราวหลายฉบับ กลายเป็นคำสั่งบังคับใช้ได้โดยเฉพาะฉบับที่ 6 ซึ่งประกาศแต่งตั้ง จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และมี พลเอก ผิน ชุณหวัน เป็นรองนายกรัฐมนตรี และบุตรเขยของพลเอก ผิน คือ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็นรัฐมนตรี

ในสมัยนี้ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 เสร็จเรียบร้อย ในวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2495 ต่อสภา ที่ประชุมลงมติรับหลักการ และตั้งคณะกรรมการแปรญัตติ เสร็จเรียบร้อย ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2495 .

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ในวาระเริ่มแรกในระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท มีจำนวนเท่ากัน เมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้ไปแล้ว 5 ปี ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดใด ได้รับการศึกษาอบรมจนจบชั้นประถมศึกษาเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัด ให้สมาชิกประเภทที่ 2 จับฉลากกันออกจากตำแหน่งเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น และให้เลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 เพิ่มขึ้นเท่ากับจำนวนสมาชิกประเภทที่ 2 ต้องออกจากตำแหน่งภายในวันที่ 1 เมษายน ของทุก ๆ ปี

ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2495 ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 โดยทางตรง จำนวน 123 คน เท่ากับ ส.ส.ประเภทที่ 2 ที่ตั้งไว้ ทำให้คณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไข พ.ศ. 2495 มีการประชุมสภาวันที่ 18 มีนาคม 2495 ที่ประชุมสภาลงมติให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป

(7) กบฏสันติภาพ (8 พฤศจิกายน 2497) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกิดน้ำล่มใน พ.ศ. 2497 ประสบความแห้งแล้งอย่างหนัก เป็นเหตุให้ชาวนาจำนวนไม่น้อยต้องอพยพถิ่นฐานย้ายที่ทำกินไปเป็นคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และบาง

ถูกหลอกให้เป็นกรรมกรทาสในไร่อ้อยทางหัวเมืองชายฝั่งทะเล ดังนั้น ประชาชน นักศึกษา และนักหนังสือพิมพ์ กลุ่มหนึ่ง ได้ช่วยกันเรี่ยไรเงินออกไปแจกจ่ายกับประชาชนในแถบนั้น โดยมีนายกุหลาบ สายประดิษฐ์ และคณะผู้ร่วมเดินทางหลายคนถูกจับในข้อหากบฏ และถูกจำคุก 5 ปีเต็ม

(8) กฎหมายพรรคการเมือง 10 กันยายน 2498 จอมพล ป. หลังจากกลับจากเดินทางรอบโลก ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อสภา โดยให้เหตุผลว่า ระบอบประชาธิปไตยได้ดำเนินมากว่า 20 ปีแล้ว สมควรก่อตั้งพรรคการเมืองให้สมบูรณ์ สภาเห็นชอบลงมติให้ใช้ได้เมื่อ 26 กันยายน 2498 และพรรคเสรีมนังคศิลา ก็เกิดขึ้นในวันที่ 29 กันยายน 2498 โดยมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าพรรค และพล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็นเลขาธิการพรรค

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2500 ปรากฏผลว่า พรรคเสรีมนังคศิลา ของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้รับเลือก มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ถึง 86 เสียง และได้มีการกล่าวหาว่ารัฐบาลทุจริตในการเลือกตั้ง นิสิตนักศึกษาประชาชน ได้รวมตัวกันเดินขบวนประท้วงการเลือกตั้งไม่เรียบร้อย ภายหลังที่ประกาศผลการเลือกตั้ง จนรัฐบาลต้องประกาศภาวะฉุกเฉิน เมื่อ 6 มีนาคม 2500 และยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตั้งแต่ 14 มีนาคม เป็นต้นไป เมื่อเหตุการณ์ยุติ ต่อมา วันที่ 21 มีนาคม 2500 จอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ จนถึง 16 กันยายน 2500 คณะทหารภายใต้การนำของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผบ.ทบ. เข้าทำการยึดอำนาจจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม

(9) สาเหตุของการสูญสิ้นอำนาจของจอมพล ป.พิบูลสงคราม เมื่อ 16 กันยายน 2500

(1) การแตกแยกระหว่างผู้นำฝ่ายทหารและอธิบดีกรมตำรวจ ระหว่าง พ.ศ. 2490 – 2500 เมืองไทยมีคู่แข่งทางอำนาจ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ กล่าวคือ กลุ่มหนึ่งนำโดย พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ อีกกลุ่มหนึ่ง นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กลุ่ม

ทั้งสองนี้ขึ้นมาสู่อำนาจภายหลังจากการรัฐประหาร 2490 ของจอมพล ป.พิบูลสงคราม เนื่องจาก จอมพล ป. ไม่มีกำลังสนับสนุนที่จะทำรัฐประหารด้วยตนเองได้ จึงได้อาศัยกลุ่มอำนาจ 2 กลุ่มมาเป็นฐาน กล่าวคือ กลุ่มคณะนายทหารหนุ่ม ซึ่งมี พ.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ยศขณะนั้น) เป็นหัวหน้า และอีกกลุ่มหนึ่ง นำโดย ผบ.สูงสุด ได้แก่ พลโท ผิน ชุณหวัน ซึ่งมีลูกเขย คือ พ.อ.เผา ศรียานนท์ (ยศในขณะนั้น) อยู่เบื้องหลัง หลังจากขึ้นสู่อำนาจ กลุ่มทั้งสองเริ่มแสวงหาบารมีเพื่อสร้างฐานแห่งอำนาจ ถึงกระนั้น อำนาจทางทหารก็ไม่กระทบกระเทือนเปลี่ยนแปลงไปเท่าใดนัก แม้เมื่อ เผา จะได้เลื่อนเป็นอธิบดีกรมตำรวจในปี 2494 กำลังตำรวจที่สนับสนุน เผา มีเพียง 40,000 คน เท่านั้น เมื่อเทียบกำลังทหารของ สฤษดิ์ ซึ่งควบคุมอยู่มากกว่า 45,000 คน นอกจากนั้น กลุ่มพลเรือน และกลุ่มพ่อค้า ก็แบ่งแยกออกโดยจับตามองดูกลุ่มใหญ่ทั้งสอง ซึ่งกำลังเริ่มต้นต่อสู้เพื่อการจะควบคุมการลำเลียง หันมาสนับสนุนฐานอำนาจ

สงครามฝิ่น ระหว่าง เผา กับ สฤษดิ์ เป็นเรื่องที่ดำเนินไปอย่างลับ ๆ การต่อสู้ทางใต้ดินเกี่ยวกับการค้าฝิ่นของ พล.ต.อ.เผา มีชั้นเชิงกว่าจอมพลสฤษดิ์มาก พล.ต.อ. เผา มีองค์การสืบราชการลับ ซี.ไอ.เอ. สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง โดยในปี พ.ศ. 2494 ซี.ไอ.เอ. ได้ตั้งบริษัท Sea Supply Corporation ขึ้นมา ให้ความช่วยเหลือ จน เผา สามารถสร้าง "รัฐตำรวจ" ขึ้นมาได้ ที่ปรึกษาทางทหารของสหรัฐได้ปฏิเสธไม่ให้กองทัพบกได้รับความช่วยเหลือจากบริษัท Sea Supply Corporation กองทัพตำรวจ ซึ่งเป็นฐานให้ ซี.ไอ.เอ. อำนวยความสะดวกให้แก่ กองพล 93 ของก๊กมินตั๋ง ในพม่า และทำให้ เผา เข้าไปมีอิทธิพลควบคุมการค้าฝิ่น และเส้นทางลำเลียงตั้งแต่นั้นมา

จากการที่จับฝิ่น 20 ตัน ของพวกก๊กมินตั๋ง และเงินสินบน 24 ล้านบาทที่จ่ายไปทำให้ เผา มัวหมอง และถูกโจมตีอย่างหนัก รวมทั้งเรื่อง Sea Supply Corp. ด้วย การสร้างรัฐตำรวจของ เผา ทำให้มองดูว่า เผา กำลังสร้างกำลังไว้ต่อรองอำนาจกับสฤษดิ์ ทำให้ทั้งสองคนกินแหนงแคลงใจกันยิ่งขึ้น

การแข่งขันกันในทางการค้า เศรษฐกิจ และการธนาคาร ระหว่างสองกลุ่มนี้ก็มีอยู่เสมอ อันเป็นผลให้สฤษดิ์และเผา แตกแยกกันโดยเด็ดขาดหลังเลือกตั้ง 16 ก.ย. 2500

กรณีขัดแย้งระหว่าง สฤษดิ์ กับ เผ่า ก็ได้แก่ การจับกุมฝิ่น การปล้นธนาคารเอเชีย การเผาโรงภาพยนต์คควีนส์ เป็นต้น

(2) การทุจริตการเลือกตั้งของรัฐสภา การเลือกตั้งเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2500 รัฐบาลได้เจตนาจงใจที่จะทุจริตการเลือกตั้ง โดยมุ่งให้พรรคเสรีมนังคศิลา ฝ่ายรัฐบาลได้ประสบชัยชนะในที่สุดด้วยการโกงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ดังนั้น เมื่อปรากฏผลการเลือกตั้งออกมาปรากฏว่า พรรคเสรีมนังคศิลาชนะ ประชาชนซึ่งได้ทราบพฤติการณ์ของฝ่ายรัฐบาลดีก็ไม่พอใจ หนังสือพิมพ์ ประชาชน นิสิตนักศึกษา ไม่พอใจ ก็รวมกลุ่มเดินขบวนประท้วงการเลือกตั้ง รัฐบาลต้องประกาศภาวะฉุกเฉิน เมื่อ 2 มีนาคม 2500 ทำให้สถานการณ์ตึงเครียดยิ่งขึ้น โดยมี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม และ ผบ.ทบ. เป็นผู้บัญชาการฝ่ายทหาร สามารถสั่งการใช้กำลังทหารทั้ง 3 กองทัพ รวมทั้งตำรวจด้วย

(3) จอมพลสฤษดิ์แตกแยกกับจอมพล ป.พิบูลสงคราม ความไม่ลงรอยระหว่างจอมพลสฤษดิ์ กับ จอมพล ป. จะเห็นได้จาก

(ก) จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รองหัวหน้าพรรคเสรีมนังคศิลา ไม่ยอมสนับสนุนรัฐบาลในเรื่องการใช้ทหาร เป็นเครื่องมือสนับสนุนลงคะแนนพรรคเสรีมนังคศิลา เพราะปรารถนาให้การใช้วิจารณญาณของตัวเอง ไม่ต้องไปกลัวอิทธิพลผู้ใด และหลังจากการประท้วงเลือกตั้งแล้ว จอมพลสฤษดิ์ก็มิได้ใช้กำลังปราบคนร่วมชาติอย่างที่คนหลายคนในคณะรัฐบาลหวัง โดย จอมพลสฤษดิ์ บอกว่า เมื่อประชาชนเห็นว่าการเลือกตั้งไม่เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ ก็ลุกฮือขึ้นเพื่อทวงสิทธิของตนแล้ว จะให้ทหารไปปราบประชาชน เขาทำไม่ได้

(ข) จอมพลสฤษดิ์ สนับสนุนให้จัดตั้งพรรคการเมือง ชื่อ "สหภูมิ" ซึ่งมี นายสงวน จันทรสาขา เป็นเลขาฯ

(ค) รัฐมนตรีฝ่ายทหารผู้คุมกำลังลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี สาเหตุมิใช่เพราะว่าการเลือกตั้งไม่เรียบร้อย แต่เป็นเพราะ คำสั่งของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม

ที่แจ้ง ไปยังรัฐมนตรีทุกคนให้ถอนตัวจากการค้า คือ ให้เลิกมีตำแหน่งเป็นประธานกรรมการบริษัทการค้า เพราะเหตุว่า คำสั่งถังกลาวก็คือ อาวุธทางการเมืองของจอมพล ป. ที่มุ่งจะตัดกำลัง จอมพลสฤษดิ์ ซึ่งเป็นทหารที่มีหุ้นส่วนและมีตำแหน่งอยู่ในบริษัทการค้ามากมาย

(ง) คณะทหารที่เป็น ส.ส. ประเภทที่สอง ได้พากันลาออกจากพรรคเสรีมนังคศิลา

(จ) คณะทหารประชุมลงมติให้ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ต้นเหตุของความยุ่งยากทั้งหลายลาออกจากตำแหน่งทุกตำแหน่ง และออกเดินทางไปนอกประเทศ

(4) ประชาชนเอือมระอาต่อรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ด้วยเรื่องต่าง ๆ เช่น

(ก) สภาวะเศรษฐกิจทรุดโทรมบางส่วน

(ข) การฉ้อราษฎร์บังหลวง

(ค) การละเมิดพระบรมเดชานุภาพ

(ง) การใช้อำนาจเผด็จการปราบศัตรูทางการเมือง

(จ) เลือกตั้งไม่เรียบร้อย

(5) การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อซักฟอกรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยพรรคสหภูมิ และพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลตกลอนแคลนยิ่งขึ้น

(6) บทบาทของ ซี.ไอ.เอ. ความยุ่งเหยิงทางการเมืองภายในของไทย เป็นสาเหตุที่จะทำให้เกิดความยุ่งยากในการใช้ประเทศไทยเป็นฐานปฏิบัติการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในลาว พม่า และอินโดจีน ประกอบกับรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบาย หันไปติดต่อขอคืนดีกับจีนคอมมิวนิสต์ หลังจากที่ไทยดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์มาตลอดภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อาจจะเป็นผลทำให้สหรัฐต้องสูญเสียผลประโยชน์ในไทยและอินโดจีน องค์การ ซี.ไอ.เอ. ของสหรัฐ ซึ่งให้การสนับสนุนจอมพลสฤษดิ์ ชนะรัชต์ ยึดอำนาจจากจอมพล ป.พิบูลสงคราม และ

หลังจากนั้นไทยกับสหรัฐก็สนิทสนมกันมากยิ่งขึ้น

ภายหลังจากการยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ แล้ว ก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 ต่อจากนี้ก็ได้มีการตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 จำนวน 121 คน ทำหน้าที่เป็นสมาชิกรัฐสภาไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ หลังจากแต่งตั้ง ส.ส.ประเภทที่ 2 แล้ว คณะทหารก็ทาบทามให้นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ 21 กันยายน 2500 รัฐบาลของนายพจน์ สารสิน ได้ดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรทั่วประเทศ เมื่อ 15 ธันวาคม 2500 ผลปรากฏว่า

พรรคสหภูมิ ได้ 44 คน

พรรคประชาธิปัตย์ ได้ 39 คน

พรรคเศรษฐกร ได้ 4 คน

พรรคชาตินิยม ได้ 1 คน

พรรคขบวนการไฮด์ปาร์ค ได้ 1 คน

ไม่สังกัดพรรคใด ได้ 59 คน

นายพจน์ สารสิน ลาออก และ พลโทถนอม กิตติขจร ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป

2. การรัฐประหารในวันที่ 20 ตุลาคม 2501

พลโทถนอม กิตติขจร เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สืบแทนนายพจน์ สารสิน ตามความต้องการของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้อ้างเหตุผลว่าได้กระทำรัฐประหารขับไล่รัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ออกไป เพราะเห็นแก่ความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติ และความสงบสุขของประชาชนเป็นสำคัญ มิได้มีความปรารถนาจะเป็นใหญ่แต่อย่างใด จึงไม่ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียเองนั้น น่าจะเป็นกลอุบายทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์มากกว่า ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับตนเองในภายหลังที่จะกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียเอง ในกรณีที่พลโทถนอม จะบริหารประเทศไปได้ไม่ตลอดนั่นเอง

ภายหลังจากที่พลโทถนอม กิตติขจร เข้ากำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ไม่นาน ก็เกิดความยุ่งยากทางการเมืองหลายประการ กล่าวคือ

(1) ความขัดแย้งเกี่ยวกับการแต่งตั้งเลขานุการรัฐมนตรี ซึ่งพลโทถนอมเห็นว่าควรจะนำจาก ส.ส.ประเภทที่ 1 เพื่อจะได้ให้ ส.ส.ประเภทที่ 1 ฝึกฝนงานบริหาร และมีความรู้เรื่องต่าง ๆ แต่มีรัฐมนตรีบางคนไม่เห็นด้วย และได้ลาออกไป

(2) รัฐบาลได้จัดตั้งพรรคชาติสังคมโดยลูมสหภูมิเดิม แต่เมื่อมีการเลือกตั้งซ่อม เมื่อ 30 มีนาคม 2501 ผลปรากฏว่า รัฐบาลได้รับเลือกเพียง 9 คน จากจำนวน 26 คน ทำให้หัวหน้ารัฐบาลถูกโจมตีมาก

(3) การฉ้อราษฎร์บังหลวงของบุคคลในคณะรัฐบาล เช่น กรณีโควต้าน้ำตาล และที่ดินกระทรวงกลาโหม

(4) การเรียกร้องอภิสิทธิของ ส.ส. เพื่อตำรงตำแหน่งต่าง ๆ อันเป็นการเรียกร้องผลตอบแทนของการให้การสนับสนุนรัฐบาล เมื่อไม่ได้ตามที่ต้องการ ก็ปลีกตัวออกจากการสนับสนุนรัฐบาล ทำให้การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปด้วยความยุ่งยาก

(5) ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่รายรับน้อยกว่ารายจ่าย รัฐบาลต้องปรับปรุงภาษีและงดจ่ายเงินบำรุงจังหวัด 70 จังหวัด การปรับปรุงภาษี ทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น ทำให้ราษฎรเดือดร้อน และกลายเป็นเครื่องมือบีบบังคับรัฐบาลของ ส.ส. โดยลูกพรรครัฐบาล 12 คน ยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลแก้ไขเรื่องการปรับปรุงภาษีโดยด่วนในเวลา 1 เดือน มิฉะนั้น จะลาออกจากสมาชิกสภาของพรรครัฐบาล กว่าจะประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณได้ ก็ล่วงเลยมาถึงเดือนกรกฎาคม

เมื่อสถานการณ์ยุ่งยากหนักขึ้น ในที่สุด จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็กลับจากสหรัฐ และ วันที่ 20 ตุลาคม พล.ท.ถนอม ก็กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และในคืนนั้นเอง จอมพลสฤษดิ์ ก็ทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง

การปฏิวัติครานี้ มีจอมพลสฤษดิ์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ และ พลโทถนอม กิตติขจร เป็นรองหัวหน้าคณะปฏิวัติ รวมด้วย พลโทประภาส จารุเสถียร โดยได้

ทำการยุบสภา เลิกพรรคการเมือง และยกเลิกรัฐธรรมนูญ

เมื่อปฏิวัติยึดอำนาจแล้ว ก็แต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 24 คน ให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นสภานิติบัญญัติด้วย

ในที่สุดก็มีรัฐธรรมนูญชั่วคราว 20 มาตรา และจัดตั้งรัฐบาล โดยมีจอมพลสฤษดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

3. การบริหารประเทศภายใต้ระบอบเผด็จการของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2501-2504)

ตลอดระยะเวลาที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำประเทศที่ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดียิ่งของการเมืองไทยคนหนึ่ง จอมพลสฤษดิ์ เป็นผู้นำที่แตกต่างจากผู้นำไทยสมัยเดิม เป็นอย่างมาก กล่าวคือ

(1) จอมพลสฤษดิ์ มิได้เป็นผู้มีส่วนร่วมในการปฏิวัติ 2475 อย่างจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายปรีดี พนมยงค์ นายควง อภัยวงศ์

(2) จอมพลสฤษดิ์ มิได้เป็นผู้นำกลุ่มทางการเมือง จนกระทั่งเมื่อมีการรัฐประหารในปี 2500 หากแต่เป็นผู้มีอาชีพในวงการทหารมาตลอด การขึ้นสู่อำนาจของจอมพลสฤษดิ์ จึงเท่ากับว่า เป็นการขึ้นสู่อำนาจของคนรุ่นใหม่ ซึ่งแตกต่างไปจากสมัยเดิมอยู่

(3) จอมพลสฤษดิ์ ไม่เหมือนนักการเมืองรุ่นก่อน ๆ ที่พยายามรักษาเปลือกหรือหน้ากากของผู้ปกครองตามรัฐธรรมนูญไว้ จอมพลสฤษดิ์กลับประกาศอย่างเปิดเผยว่าประเทศไทยยังไม่เหมาะสมที่จะเป็นประชาธิปไตย และได้ยุบสภา ยกเลิกรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งระบบเผด็จการโดยทหารขึ้นแทน

อย่างไรก็ดี ต้องยอมรับว่า จอมพลสฤษดิ์ เป็นผู้ที่นิยมของประชาชนชาวไทยอยู่มาก อันเนื่องมาจากการที่จอมพลสฤษดิ์ ประสบผลสำเร็จในด้านต่าง ๆ คือ

(1) การปกครอง จอมพลสฤษดิ์สามารถปกครองอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ก่อปฏิปักษ์ที่สำคัญ ๆ ขึ้น

(2) เศรษฐกิจ จอมพลสฤษดิ์เป็นความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ และถึงแม้ว่า ในระยะแรก ๆ การพัฒนาประเทศจะเน้นหนักเฉพาะในตัวเมืองหลวง แต่ต่อมาก็ได้แผ่ขยายไปตามต่างจังหวัด

(3) การเทอดทูนและยกย่องสถาบันกษัตริย์ อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน

(4) ในด้านความมั่นคงของประเทศ ทั้งภายในและภายนอกประเทศไทย ก็นับว่ามีความมั่นคงดี

แต่องค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้ จอมพลสฤษดิ์ ได้รับความสนับสนุนจากประชาชนชาวไทยอยู่มาก คือ การฟื้นฟูเกียรติคุณของสถาบันกษัตริย์ ตลอดจนพิธีการต่าง ๆ ที่แต่ไหนแต่ไรมาถือว่าสำคัญ จอมพลสฤษดิ์ ต่างกับจอมพล ป. และ นายปรีดี ตรงที่ได้พยายามส่งเสริมให้พระมหากษัตริย์ได้บทบาทที่สำคัญมากขึ้น เพราะเชื่อว่าสถาบันกษัตริย์นี้เป็นจุดศูนย์รวมของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาวไทย ทั้งนี้ เป็นเพราะจอมพลสฤษดิ์ มิได้เป็นผู้ร่วมการปฏิวัติ 2475 และอาจเป็นเพราะจอมพลสฤษดิ์มิได้เป็นผู้ยึดในแนวความคิดแบบเสรีประชาธิปไตย[1]

จอมพลสฤษดิ์ ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ตอนนั้น โดยอาศัย "ประกาศของคณะปฏิวัติ" เป็นตัวบทกฎหมาย เพื่อดำเนินการให้ต่อเนื่องกันไป จนถึงวันที่ 25 มกราคม 2502 จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวปกครองประเทศ มี 20 มาตรา (สำคัญเพราะมีมาตรา 17 ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี) หลังจากนั้นก็จัดตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 240 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นสภานิติบัญญัติด้วย

มีข้อที่น่าสังเกตบางประการกล่าวคือ

(1) จอมพลสฤษดิ์ ได้คุมอำนาจทั้งทางฝ่ายบริหาร และได้บัญญัติไว้ในกำมือโดยเด็ดขาด เพราะสมาชิกสภาล้วนเป็นคนของจอมพลสฤษดิ์ทั้งสิ้น

(2) จอมพลสฤษดิ์เป็นทั้งนายกรัฐมนตรี ผบ.ทหารสูงสุด ผบ.ทบ. อธิบดีกรมตำรวจ เป็นผู้คุมอำนาจฝ่ายกำลังทหารและพลเรือนทั้งหมด เป็นเผด็จการทั้งทางนิตินัยและพฤตินัย

(3) การปราบปรามผู้กระทำผิดทางอาญาฐานกบฏอย่างเฉียบขาด ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองดีมาก เช่น ยิงเปาผูคาเฮโรอีน ผู้ลักลอบวางเพลิง เป็นต้น

---

[1] Donald E. Nuechterlein. Thailand After Sarit, Asian Survey (May 1964) pp. 842 - 850 ใน จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์มนุษยศาสตร์ หน้า 11 - 12.

(4) การปราบปรามผู้นิยมลัทธิการเมืองฝ่ายตรงข้ามอย่างเฉียบขาดและรุนแรง จะเป็นการสร้างปัญหาในระยะหลังต่อมา ถึงแม้ว่าในช่วงนั้น เหตุการณ์ทั่วไปดูจะสงบเรียบร้อย

(5) การมีอำนาจสูงสุด ทั้งทางทหารและพลเรือนของจอมพลสฤษดิ์ ทำให้มีการนำเงินราชการลับไปใช้ส่วนตัวอย่างมากมาย จนรัฐบาลในระยะหลังต่อมาต้องใช้มาตรา 17 ยึดทรัพย์ของจอมพลสฤษดิ์

(6) การถึงเอางานในกรมกองต่าง ๆ มารวมกันแล้วจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โดยจอมพลสฤษดิ์ว่าการกระทรวงนี้เอง เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ และเป็นการทำงานซ้ำซ้อนกระทรวงอื่น

(7) การดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างเหนียวแน่นของจอมพลสฤษดิ์ ทำให้สหรัฐได้เข้ามามีบทบาทต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และการป้องกันประเทศเหนือประเทศไทยทุกวันนี้

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

หลังจากจอมพลสฤษดิ์ อสัญกรรม เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506 แล้ว พลเอกถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรี ก็ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีชุดที่ 31 และทำการร่างรัฐธรรมนูญต่อไปจนกระทั่งถึงวันที่ 11 กันยายน 2511 ในวันที่ 20 มิถุนายน 2511 ได้มีพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ปี พ.ศ. 2511

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ[1]

อำนาจนิติบัญญัติ มี 2 สภา คือ

1. วุฒิสมาชิก ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีอายุไม่ต่ำกว่า

---

[1] สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสาร และเหตุการณ์ บันทึกประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2519 หน้า 173 — 175.

40 ปี มีสัญชาติไทย มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี แต่ 3 ปี เปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่ง ในคราวแรกใช้วิธีจับสลาก นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

2. สภาผู้แทน ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขต ราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทน 1 คน ถ้าจังหวัดใดพลเมืองไม่ถึง 150,000 คน ก็ให้เลือกผู้แทนได้ 1 คน ถ้าเกินก็ให้เลือกผู้แทนเพิ่มได้ทุก 150,000 คน ถ้ามีเศษเกินกว่า 75,000 คน ก็ให้นับเป็น 150,000 คน ต้องมีอายุ 23 ปีบริบูรณ์ มีสัญชาติไทย

รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันมิได้ คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายในการเข้าบริหารราชการแผ่นดินต่อสภา แต่ไม่มีการลงมติความไว้วางใจและได้มีการร่าง พ.ร.บ. พรรคการเมือง พ.ศ. 2511 โดยวุฒิสมาชิกสภาในฐานะรัฐสภา ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2511 มีพรรคการเมืองขอจดทะเบียนด้วยกัน 15 พรรค รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 นับว่าเป็นกุศโลบายอันฉลาดของผู้ครองอำนาจเมืองไทย เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มิได้เปลี่ยนแปลงหรือทำความกระทบกระเทือนต่อผู้ครองอำนาจอยู่แต่อย่างใดเลย หากแต่เป็นผลดีที่ทำให้ผู้ครองอำนาจเหล่านั้นได้ชื่อว่าเป็นผู้ปกครองบริหารประเทศ โดยยึดถือรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด เปรียบเสมือนมาตรการในการปกครองประเทศเป็นหลักเสียอีก

รัฐธรรมนูญ ปี 2511 นับว่าร่างนานที่สุดและเสียค่าใช้จ่ายมากที่สุด

หลังจากนี้ได้มีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2512 โดยที่รัฐบาลได้จัดตั้งพรรคสหประชาไทย ส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งด้วย ผลปรากฏว่า พรรคสหประชาไทยได้รับเลือกมากที่สุด แต่มิใช่เสียงข้างมากเท่าใดนัก แต่อาศัยกำลังสนับสนุนจากวุฒิสมาชิก จอมพลถนอม หัวหน้าพรรคสหประชาไทย จึงได้รับความไว้วางใจให้เป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี

5. การรัฐประหารในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514

รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ปกครองประเทศไปชั่วระยะหนึ่ง และในที่สุดต้องกระทำรัฐประหารตัวเองไปเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2514 นั้น ถ้าจะดูสาเหตุก็จะวิเคราะห์ได้ดังนี้ โดยกล่าวถึง พรรคการเมือง

(1) ปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ต้นปี 2513 ทหารอเมริกันที่เข้ามาตั้งฐานทัพอยู่ในประเทศไทย รวมทั้งบรรดาทหารอเมริกันที่ไปทำการรบในสมรภูมิเวียตนาม ซึ่งผ่านเข้ามาพักผ่อนในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก อันเป็นเหตุให้ภาวะเศรษฐกิจของไทยอยู่ในภาวะที่คล่องตัวชั่วระยะเวลาหนึ่ง ในปี พ.ศ. 2513 นั่นเอง ทหารอเมริกันเริ่มถอนตัวออกไปตามนโยบาย "NIXSON DOCTRINE" ก็เริ่มส่งผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของไทย ประกอบกับงานก่อสร้างใหม่ ๆ เช่น ฐานทัพ ท่าเรือ ได้เสร็จสิ้นลง ภาวะความคล่องตัวทางการเงินก็สะดุดหรุดลง กลับกลายมาเป็นการเงินฝืด ปัญหาคนว่างงานก็ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คือ ให้เกิดความเดือดร้อน และมีผลกระทบกระเทือนต่อทุกวงการ

ในเวลาเดียวกันนี้ หนังสือพิมพ์เริ่มลงข่าว (ลือ) เกี่ยวกับการลดค่าของเงินบาท ดุลการค้าที่เสียเปรียบก็ยังไม่กระเตื้อง แม้แต่กระทรวงการคลังก็คิดจะยับยั้งการสั่งรถยนต์เข้ามาในราชอาณาจักร

สภาผู้แทนก็ไม่ปล่อยพระราชบัญญัติงบประมาณ จนถึงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2513 ทำให้เป็นผลเสียต่อทางเศรษฐกิจ ธนาคารไทยพัฒนาเองถึงกับขาดแคลนเงินหมุนเวียน จนจะตั้งอยู่ไม่ได้ จนเป็นเหตุให้ธนาคารอื่น ๆ ต้องยื่นมือเข้าพยุงฐานะเอาไว้

ต่อมา ในวันที่ 21 พฤษภาคม 2513 ได้มีการตกลงว่างบประมาณประจำปี 2514 จะมียอดถึง 29,300 ล้านบาท ซึ่งเป็นปัญหาว่าจะเอาเงินรายได้มาจากไหน ในที่สุดเมื่อ 7 กรกฎาคม 2513 รัฐบาลประกาศขึ้นอัตราภาษีครั้งใหม่ โดยการเพิ่มภาษีรถยนต์อีก 33 เปอร์เซ็นต์ รัฐบาลให้เหตุผลว่า เพื่อลดปริมาณสินค้าขาเข้า โดยเฉพาะสินค้าที่ฟุ่มเฟือยไม่จำเป็นต่อการครองชีพ อันจะเป็นผลดีในการแก้ไขดุลการค้า นอกจากนี้ จะทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นสำหรับใช้จ่ายในปีงบประมาณต่อไปอีกด้วย การขึ้นภาษี ทำให้วงการค้าประสบภาวะเงินฝืดอย่างหนัก ผลของการขึ้นภาษี ก็จะไปตกอยู่กับประชาชนผู้บริโภค บรรดาสมาชิกสภา ต่างคัดค้านเต็มที่ โดยเฉพาะในการลงมติรับพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีอากร เมื่อ 9 กรกฎาคม 2513 รัฐบาลชนะคะแนนหวุดหวิดเพียง 1 คะแนนเท่านั้น และหลังจากนั้น ข่าวการลักลอบนำสินค้าหนีภาษีเข้ามาในราชอาณาจักรก็ปรากฏขึ้นประปราย

(2) ประชาชนนิสิตนักศึกษา ไม่พอใจพฤติการณ์ของบุคคลในคณะรัฐบาล

1. การคอรัปชั่นผลประโยชน์จากที่ดินในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเข้าใจว่าอาจมีผู้ใหญ่ในวงการรัฐบาลมีส่วนร่วมอยู่ด้วย

2. การพังป้อมยามตำรวจที่บางเขน โดยมีบุตรชายนายกรัฐมนตรีอยู่เบื้องหลัง เมื่อ 20 พฤศจิกายน 2513

3. การโปรยใบปลิวแอนตี้นิทรรศการของนักศึกษาคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยเฮลิคอปเตอร์ เมื่อ 12 ธันวาคม 2513

4. การกักบริเวณนักเรียนเตรียมทหาร เพื่อป้องกันการวิวาทกับนิสิตคณะวิศวกรรมศาสตร์ จนพรรคประชาธิปัตย์เสนอขอเปิดอภิปราย

5. การทุจริตในกรมชลประทาน ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ความรับผิดชอบของ นายพจน์ สารสิน

6. ผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด สั่งจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าร่วมสัมมนาอภิปรายกันที่บึงพลาญชัย ร้อยเอ็ด ในหัวข้อเกี่ยวกับปัญหาและเศรษฐกิจ การศึกษา รวมทั้งหมด 16 คน ในข้อหาฝ่าฝืนคำสั่งคณะปฏิวัติที่ห้ามชุมนุมทางการเมือง ส.ส. ต่างไม่พอใจและประท้วงการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐบาล รวมไปถึงการตีตราแขนทุกข์ด้วย

7. แม่ทัพภาคที่ 2 ห้าม ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อภิปรายทางการเมืองที่ภาคอีสาน

8. การขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศกับนักหนังสือพิมพ์ จนกลายเป็นความบาดหมางอย่างรุนแรง ถึงกับได้มีการแจ้งจับนักหนังสือพิมพ์ในข้อหาหมิ่นประมาท

9. การลงมติต่ออายุราชการจอมพลถนอม กิตติขจร ในตำแหน่ง ผบ.สูงสุด ออกไปอีก 1 ปี

10. สมาชิกพรรคสหประชาไทย ยื่นญัตติด่วน ซักฟอกนายสุกิจ นิมมานเหมินทร์ ในการเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง นายรังสฤษดิ์ เชาวน์ศิริ เป็นรองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

(3) การแตกแยกกันในการร่างคณะรัฐบาลเอง

1. การขัดแย้งระหว่างกระทรวงเศรษฐการกับกระทรวงต่างประเทศ กรณีสหรัฐอเมริกาทุ่มยางออกขายในตลาดโลก โดยกระทรวงเศรษฐการกล่าวหาว่า กระทรวงต่างประเทศ ไม่ประท้วงสหรัฐถึงกับบรรดา ส.ส. ส่วนหนึ่งพากันคว่ำบาตร พ.อ.ถนัด คอมันต์

2. บันทึกของทูตไทยของ นายบุญชนะ อัตถากร ได้รับการวิจารณ์อย่างกว้างขวาง และทำความไม่พอใจให้บุคคลหลายคน แม้ในคณะรัฐบาลเอง (โดยเฉพาะรัฐมนตรีต่างประเทศ)

3. การแตกแยกระหว่าง นายบุญชนะ อัตถากร และ พล.ต.ท.พิชัย กุลละวณิชย์ รัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐการ จนต้องสับเปลี่ยนรัฐมนตรีประจำกระทรวง

4. การแตกแยกระหว่างอธิบดีกรมตำรวจ (พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์) กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พล.อ.ประภาส จารุเสถียร)

(4) ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ จีนคอมมิวนิสต์ได้รับการรับรองให้เข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ รัฐบาลมีความวิตกกลัวจะคุมคนจีนในประเทศไม่อยู่ หวกคนจีนเหล่านั้นนับถือลัทธิคอมมิวนิสต์ และสถานการณ์การเมืองภายในของไทยเราเองก็กำลังขาดเสถียรภาพเป็นอย่างมาก

(5) ปัญหาเกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิกสภาผู้แทน

ได้มี ส.ส.บางคน อ้างตัวเป็นกรรมการงบประมาณ ขอเงินค่าป่วยการจากหน่วยราชการ อ้างว่าจะช่วยให้งบประมาณของหน่วยงานนั้นผ่านไปโดยราบรื่น ส.ส.บางกลุ่มเข้าชื่อกันเสนอนายกรัฐมนตรี ให้ซื้อรถแท็รกเตอร์แจก ส.ส. คนละ 6 คัน เพื่อนำไปช่วยชาวนา ชาวสวน ทางด้านรัฐบาลก็จะจัดสรรงบกลางให้แก่ ส.ส.ลูกพรรค นำเงินไปใช้ในจังหวัดของตน

รัฐบาลมีมติในพรรคแล้วว่า จะไม่รับหลักการของร่าง พ.ร.บ. ถ่ายทอดการประชุมสภาผู้แทน 2512 แต่เมื่อเข้าที่ประชุมสภา กลับได้รับเสียงสนับสนุน 88 : 83 เสียง แสดงว่ารัฐบาลคุมลูกพรรคไม่ได้ จนถึงกับหัวหน้าคุมคะแนนของพรรครัฐบาลต่างยื่นใบลาออก

ในปี พ.ศ. 2513 ได้มีการแฉข้อเท็จจริงว่า รัฐบาลตั้งงบประมาณแผ่นดินให้ลูกพรรค ส.ป.ท. นำเงินไปบำรุงจังหวัดคนละ 1 ล้านบาท ทำให้สมาชิกนอกสังกัดไม่พอใจมาก

(6) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2515 จะไม่ผ่านสภา ถ้ารัฐบาลไม่ให้เงินแก่ ส.ส.ลูกพรรค คนละ 2 ล้านบาท ถ้า พ.ร.บ.งบประมาณไม่ผ่านรัฐบาลก็ต้องลาออก

ในกรณีเช่นนี้ ถ้าจอมพลถนอม นำรัฐบาลลาออก ก็ไม่แน่ใจว่าจะได้ตั้งรัฐบาลใหม่หรือไม่ หรือถ้ายุบสภาก็ไม่ใจว่าสมาชิกพรรค ส.ป.ท. จะได้รับเลือกเข้ามาอีกหรือไม่ ก็เลยถือโอกาสทำรัฐประหารตัวเองเสียเลย

การรัฐประหารในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 นั้น อาจพิจารณาย้อนหลังไปได้นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2511 มาถึงแต่ต้นนั้น ผู้นำนายทหารไม่สู้พอใจ และเมื่อฝ่ายทหารจัดตั้งพรรครัฐบาลขึ้น ก็มิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในพรรค ข้อขัดแย้งระหว่างผู้นำทางทหารกลุ่มต่าง ๆ ปรากฏให้เห็นอย่างรวดเร็ว เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้น เพื่อเข้าหาเสียง โดยฝ่ายพลโทแสวง เสนาณรงค์ และ พ.อ.สนอง ณมังรักสัตย์ ซึ่งอยากให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรครัฐบาลเป็นพวกหน้าใหม่ และต้องซื่อสัตย์ต่อการนำของพรรค อยู่ฝ่ายหนึ่ง ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งได้แก่ ฝ่ายพลเอกประภาส จารุเสถียร และ พล.อ.อ.ทวี จุลทรัพย์ ซึ่งให้ความสนใจแก่ความจงรักภักดีของผู้สมัครในนามของพรรครัฐบาลเป็นการส่วนตัว มากกว่าความจงรักภักดีต่อพรรคเป็นส่วนรวม ยังเป็นที่เห็นได้ชัดว่า หลังการเลือกตั้ง พรรครัฐบาลแตกแยกกันมาก โดยที่สมาชิกส่วนมากเป็นพรรคพวกของพลเอกประภาส ในเมื่อมีการแบ่งแยกกันเองภายในพรรคเช่นนี้แล้ว ก็กลายเป็นข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารด้วย เพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติที่สังกัดพรรครัฐบาล หลายคนรู้สึกว่า ตนไม่ได้รับความสนใจ โดยผู้นำของพรรค นอกจากนี้แล้ว สมาชิกสภาปรารถนาจะมีอำนาจมากกว่าที่ฝ่ายรัฐบาลคิดว่าควรจะเป็นปัญหาเหล่านี้แสดงออกมา เมื่อคราวที่สภานิติบัญญัติพิจารณางบประมาณ เช่น การเผชิญหน้าระหว่าง นายเรญ สุวรรณสิทธิ์ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นคนของฝ่ายพลโทแสวง เสนาณรงค์ กับสมาชิกสภา ซึ่งเป็นคนของประภาส เมื่อทำท่าว่าจะเกิด

ปัญหาเรื่องงบประมาณขึ้นอีก ในปลายปี 2514 รัฐประหารก็เกิดขึ้น(1)

การรัฐประหาร ปี 2514 แสดงว่า ฝ่ายพลโทแสวง และ พ.อ.ณัค เป็นฝ่ายพ่ายแพ้ พลเอกประภาส ไม่เป็นมิตรกับการจัดตั้งสภานิติบัญญัติมาตั้งแต่ต้น ลักษณะอาการคื้อดึงของสภานิติบัญญัติ อย่างที่พลเอกประภาสเองหนุนให้เกิดขึ้นนั้น ก็เป็นสิ่งที่เร่งให้เกิดรัฐประหารต่อต้านสภานิติบัญญัติมาแล้วในอดีต

ปัญหาสำคัญของระบบการเมืองไทย คือ ปัญหาการสืบต่ออำนาจทางการเมือง เพราะระยะเวลา 13 เดือน ที่คณะปฏิวัติมีอำนาจอยู่ โดยไม่มีรัฐธรรมนูญหรือรัฐบาลตามกฎหมายนั้น เป็นผลมาจากปัญหาเรื่องนี้มากกว่าข้ออ้างที่ว่า คณะปฏิวัติมีงานสำคัญที่ต้องใช้อำนาจเด็ดขาดของคณะปฏิวัติเหลืออยู่ ปัญหากังกล่าวก็คือ ใครเป็นผู้นำสืบต่ออำนาจทางการเมืองจากจอมพลถนอม กิตติขจร ถึงแม้ว่า พลเอกประภาส จารุเสถียร จะเป็นผู้ที่ควรจะสืบตำแหน่งต่อจากจอมพลถนอมต่อไป

ขณะนี้ผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองชั้นสูงสุด มี 4 คน คือ จอมพลถนอม พลเอกประภาส พลเอกกฤษณ์ และ พ.อ.ณรงค์ ในขณะที่ผู้นำบางคนหมดความสำคัญในทางอำนาจการเมืองลงไปมาก ในขณะเดียวกัน ลักษณะที่สำคัญอย่างหนึ่งของกลุ่มผู้นำหลังการรัฐประหารก็คือ การที่กลุ่มผู้นำมีลักษณะ "เป็นทหาร" มากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ผู้นำทั้งทางทหารและตำรวจที่มีลักษณะ "เป็นพลเรือน" คือ ผู้นำที่สนใจกับการสร้างสถาบันการพัฒนาทางการเมือง ช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท และการเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองของประชาชน เช่น พลโทแสวง พล.ต.ต.สงวน ต่างก็หมดอำนาจไปด้วยกัน เพราะหลังจากรัฐประหารแล้ว กลุ่มผู้นำก็ไม่มีความจำเป็นต้องมีคนกลางที่คอยประสานระหว่างกลุ่มทหารกับนักการเมืองที่ได้รับเลือกเข้ามาอีกต่อไป

---

[1] Michael L. Mezey. The 1971 Coup in Thailand : Understanding Why the Legislature Fails. Asian Survey, Vol. XIII, No. 3 (March 1973), pp. 306 - 307 ใน จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ หน้า 21 - 22

อย่างไรก็ดี แม้เมื่อหลังการรัฐประหารแล้ว การแก่งแย่งกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในคณะปฏิวัติก็ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะ พ.อ. ณรงค์ มีฐานอำนาจอยู่ 5 ประการ คือ (1) จอมพล ถนอม ผู้บิดา (2) พลเอกประภาส พ่อตา (3) พรรคพวกและผู้อยู่ในอุปถัมภ์ของทั้งสองคนที่กล่าวมาแล้ว (4) กลุ่มคณะนายทหารหนุ่มของตนเอง และ (5) ปัญญาชนและผู้อยู่ในวงวิชาการบางคน

แต่รัฐประหาร 17 พฤศจิกายน 2514 ก็มิใช่ว่าจะปราศจากผู้ไม่เห็นด้วยเสียเลย ดังจะเห็นได้จากการแสดงออกซึ่งการไม่เห็นด้วยกับการยึดอำนาจโดยคนหลายกลุ่ม แต่การคัดค้านไม่มีผลอะไร ตราบเท่าที่ผู้ไม่เห็นด้วยถูกทำให้แตกแยกกันเอง ถูกดุกคาม หรือถูกให้สินบนด้วยตำแหน่งที่ปรึกษาต่าง ๆ ในวงรัฐบาล จึงทำให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลไม่อาจรวมกันเพื่อถ่ายทอดความเห็นของตนต่อรัฐบาลเป็นกลุ่มเป็นก้อนได้

ฝ่ายค้านที่เหลืออยู่ก็คือ ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ปัญหาผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ได้ทำให้สถานการณ์ได้เลวร้ายลงกว่าเดิม เช่นกรณีการดุกคามในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ (กรณีสงครามหินร่องก้า) และภาคใต้

ด้านต่างประเทศ คณะปฏิวัติผูกพันกับสหรัฐมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากเปิดสนามบินให้สหรัฐใช้ทำสงครามในอินโดจีนมากขึ้น และการเข้าไปมีส่วนร่วมในสงครามในลาวของไทย โดยทุนของสหรัฐ ในขณะที่การติดต่อกับจีนแดง ซึ่งไทยทำตามอย่างสหรัฐนั้นมิได้มีทีท่าว่าจะสำเร็จอะไรขึ้นมาเลย

กล่าวโดยสรุป คณะปฏิวัติมิได้ทำอะไรที่รัฐบาลภายใต้ระบบรัฐสภาจะกระทำไม่สำเร็จ ดังจะเห็นได้ว่า อาชญากรรมก็ยังคงมีระดับสูง การคอรัปชั่นยังมีอยู่กว้างขวาง ปัญหาผู้ก่อการร้ายมีแต่จะเพิ่มขึ้น ฐานะอันล่อแหลมของประเทศไทยในเอเชียอาคเนย์ก็ยังคงมีอยู่อย่างเดิม ปัญหาต่าง ๆ ในเขตนครหลวงก็ยังคงมีอยู่มากมาย และการปรับปรุงการบริหารงานก็มิได้มีคุณค่าอะไรนัก ในขณะเดียวกันที่หนทางสำหรับระบายข้อทุกข์ยากของชาวบ้านอันมีอยู่จำกัด และการก้าวไปสู่การสร้างสถาบันทางการเมืองและความตื่นตัวทางการเมืองที่กำลังเติบโตต้องสงบไป

คณะปฏิวัติได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515 เวลา 21.00 น. (ฉบับชั่วคราว)

6. รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร 2515

รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร 2515 มี 23 มาตรา บัญญัติให้มีสภาเพียงสภาเดียว เรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" มีสมาชิกซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทย โดยกำหนดอายุ 35 ปี จำนวน 299 คน

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยให้ประธานสภาเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันมิได้

สมาชิกไม่มีอำนาจเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี จะตั้งกระทู้ถามรัฐบาลก็ได้ แต่จะอภิปรายหรือซักถามเพิ่มเติมไม่ได้

หลังจากได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 299 นาย แล้ว ก็มีการประชุมสภา และสภาลงมติให้นำความกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้ง จอมพลถนอม เป็นนายกรัฐมนตรี

ก่อหน้าที่จะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จอมพลถนอม ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ และคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นกฎหมายใช้บังคับได้ ในตอนแรกไม่มีคณะรัฐมนตรี แต่คณะปฏิวัติแบ่งหัวหน้าควบคุมบริหารราชการเป็นฝ่าย เช่น พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ เป็นผู้อำนวยการฝ่ายการศึกษาและสาธารณสุข พล.อ.อ.ทวี จุลทรัพย์ เป็นผู้อำนวยการฝ่ายเกษตร อุตสาหกรรม และคมนาคม พล.อ.ประภาส จารุเสถียร เป็นผู้อำนวยการฝ่ายรักษาความมั่นคงและปลอดภัยแห่งชาติ จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นผู้อำนวยการฝ่ายยุติธรรมและการต่างประเทศ แต่เมื่อมีธรรมนูญการปกครองประเทศแล้ว ก็มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศ ส่วนผู้อำนวยการฝ่ายต่าง ๆ ก็ยกเลิกไป

คณะรัฐบาลของจอมพลถนอม ครั้งสุดท้ายต้องสูญอำนาจไปในวันที่ 14 ตุลาคม 2516

7. กรณีวันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516

หลังจากทำรัฐประหารตัวเอง เมื่อ 17 พฤศจิกายน 2514 แล้ว จอมพลถนอม ก็ต้องเผชิญกับกรณี 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะความเสื่อมความนิยมในตัวรัฐบาลและการเกิดขึ้นของพลังนักศึกษาอย่างเห็นได้ชัด ในช่วงเวลาดังกล่าว คือตอนที่ทหารปฏิวัติมีอำนาจอยู่นั้น เป็นช่วงเวลาที่มีขุมกำลัง 2 รูปเกิดขึ้น คือ ของ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร และของศูนย์นิสิตนักศึกษา ภายใต้การนำของเลขาธิการศูนย์ นายธีรยุทธ บุญมี การก้าวขึ้นสู่อำนาจของ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร นั้นเกิดขึ้นก่อน โดยอาศัยอำนาจของพ่อตัว และพ่อตาเป็นฐาน และภายในเวลาอันจำกัด พ.อ.ณรงค์ ก็ดูเหมือนจะมีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานทุกอย่างของข้าราชการและของสังคมไทย ทั้งนี้ โดยอาศัยกองอำนวยการปราบปรามผู้เป็นภัยแก่สังคม และต่อมา คือ ก.ต.ป. เป็นหลัก

การปฏิบัติงานของ พ.อ.ณรงค์ ซึ่งบางครั้งก็เป็นการก้าวก่ายเข้าไปในธุรกิจส่วนตัวอันชอบด้วยกฎหมายของประชาชน แม้เมื่อในสมัยของคณะปฏิวัติก็เริ่มทำให้เกิดความไม่พอใจในตัว พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร ขึ้นเหมือนกัน ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อ พ.อ.ณรงค์ พยายามที่จะเข้าแข่งขันในตำแหน่งประธานสภานิติบัญญัตินั้น พ.อ.ณรงค์ ต้องประสบความพ่ายแพ้อย่างยับเยินด้วยคะแนนเสียง 242 : 34

ในขณะที่ พ.อ.ณรงค์ กำลังแสวงหาความนิยมจากประชาชนอยู่นี้เอง นายธีรยุทธ บุญมี ก็กำลังก่อร่างขบวนการนักศึกษาอยู่ และโดยที่กิจกรรมทางการเมืองในสมัยของคณะปฏิวัติ ยังคงเป็นเรื่องน่ากลัวอันตรายอยู่ การต่อต้านครั้งสำคัญจึงเป็นเรื่องการต่อต้านการเข้ามาครอบงำเศรษฐกิจไทย โดยญี่ปุ่น ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของไทยอยู่พอดี อย่างไรก็ดี ความสำคัญของการต่อต้านญี่ปุ่นมิได้อยู่ที่เนื้อหา แต่อยู่ที่ว่าการต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นนั้น คือ ก้าวสำคัญในการพัฒนาและการรวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของนักศึกษา ที่จริงแล้วอาจกล่าวได้ว่า การต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นนั้น มิได้ประสบผลสำเร็จอย่างที่ควรหวังเลย แต่ผลที่ได้รับก็คือ การเผยแพร่กิจกรรมของศูนย์นิสิตนักศึกษา โดยสื่อมวลชนทั้งหลาย และการปลูกฝังความรู้สึกชาตินิยมขึ้นในหมู่นิสิตนักศึกษา

ก้าวสำคัญของพลังนิสิตนักศึกษา เกิดขึ้นเมื่อนิสิตนักศึกษาประสบผลสำเร็จในการประท้วงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 299 ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเหนือศาล การที่คณะปฏิวัติมิได้ดำเนินการอย่างเฉียบขาดในขณะนั้น อาจเป็นเพราะว่า คณะปฏิวัติกำลังก่อตั้งรัฐบาลใหม่ ประกอบกับพิธีสถาปนามกุฎราชกุมารก็กำลังจะมีขึ้นพอดี อีกทั้งยังมีทนายความ นักกฎหมาย และอาจารย์สอนกฎหมายอีกหลายคนที่สนับสนุนการประท้วงของนักศึกษาอยู่ด้วย การประท้วงครั้งนี้จึงนับเป็นชัยชนะของนิสิตนักศึกษา และมีผลดีอย่างยิ่งต่อความรู้สึกของกระบวนการนักศึกษาโดยส่วนรวม

จากนั้นก็ถึงกรณีทุ่งใหญ่อันอื้อฉาว ซึ่งเป็นผลเสียอย่างยิ่งต่อความนิยมและความเชื่อถือของรัฐบาล แต่ก็ไม่ร้ายแรงเท่ากับการต่ออายุราชการของทั้งจอมพลถนอม และพลเอกประภาส และหลังจากนั้นไม่นานก็คือ การเลื่อนยศเป็นจอมพลของพลเอกประภาส ซึ่งดำรงตำแหน่ง ผบ.ทบ. อธิบดีกรมตำรวจ และ รมต.ว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อม ๆ กัน

ยังไม่ทันที่กรณีทุ่งใหญ่จะจางหายไป ก็เกิดกรณีนักศึกษารามคำแหงขึ้น และในขณะที่มีการต่อต้าน ดร.ศักดิ์ ที่รามคำแหง ที่จุฬาฯ ก็มีการประท้วง กรณีนักเรียนนายเรืออากาศได้เข้ามาศึกษาในมหาวิทยาลัย โดยไม่ต้องผ่านการสอบจัดเลือก การประท้วงของนิสิตนักศึกษากว่า 3 หมื่นคน เมื่อ 22 มิถุนายน 2516 ขณะนั้นจัดได้ว่าเป็นการประท้วงที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของนักศึกษาในประวัติศาสตร์ไทย โดยนักศึกษาเรียกร้องให้ ดร.ศักดิ์ ลาออก ให้รับนักศึกษารามคำแหงโดยที่ถูกไล่ออกไปเข้ามาใหม่ และให้นักเรียนนายเรืออากาศออกไปจากจุฬา แต่เมื่อ ธีรยุทธได้มากล่าวคำปราศัยต่อที่ชุมนุมนั้น เขาได้เพิ่มข้อเรียกร้องเข้าไปอีกข้อหนึ่ง คือ ให้มีรัฐธรรมนูญภายใน 6 เดือน

จะเห็นได้ว่า ในระยะหลังนี้ นิสิตนักศึกษาได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดีสาระสำคัญของการประท้วงก็ยังคงเป็นเรื่องทางการศึกษาและการเล่าเรียนเกินกว่าที่จะเรียกร้องความสนใจของประชาชนทั่วไปได้ ในที่สุด เมื่อรัฐบาลขณะนั้น ทำท่าว่าจะยินยอมทำตามข้อเรียกร้องของนิสิตนักศึกษาและกลับคำในภายหลัง เช่น แทนที่จะรับเข้าเป็นนักศึกษากลับให้มีการพักการเรียนของนักศึกษารามคำแหงที่ถูกไล่ออกสองเทอมก่อนนั้น ได้ทำให้นิสิตนักศึกษาไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งจะเป็นผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อรัฐบาล อีกไม่กี่เดือนต่อมา

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่าง พันเอกณรงค์ กับนิสิตนักศึกษานั้น ในตอนต้น ๆ พ.อ.ณรงค์ พยายามจะมีความสัมพันธ์กับนิสิตนักศึกษาอยู่เหมือนกัน เช่น การไปพบนิสิตนักศึกษาประสานมิตร ในเดือนมกราคม 2516 แต่พอถึงเดือนมีนาคม พ.อ.ณรงค์ ก็เริ่มวิจารณ์กระบวนการนักศึกษาว่า ไม่มีจุดประสงค์ที่แน่นอน

เมื่อคราวที่นักศึกษาประท้วง ดร.ศักดิ์ พ.อ.ณรงค์ กล่าวโจมตี ธีรยุทธ และศูนย์นิสิตนักศึกษาโดยตรง และเมื่อถึงเดือนกรกฎาคม เห็นได้ชัดว่า พ.อ.ณรงค์ และนิสิตนักศึกษาอยู่คนละข้างกัน แต่ในขณะที่นิสิตนักศึกษามีกำลังเพิ่มขึ้น การใช้อำนาจอย่างตามอำเภอใจของ พ.อ.ณรงค์นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตรวจเก็บภาษี และในเรื่องการค้าขายได้ทำให้ พ.อ.ณรงค์ มีศัตรูมากมาย และในไม่ช้าก็เริ่มมีการซุบซิบกันในวงการธุรกิจว่า พ.อ.ณรงค์ ใช้ ก.ต.ป. เป็นเครื่องมือโฆษณาทางการเมือง และเพิ่มพูนรายได้และทรัพย์สินให้กับตัวเอง ในบรรยากาศเช่นนี้เอง คือ ในขณะที่พลังของฝ่ายนิสิตนักศึกษา กำลังเป็นรูปเป็นร่างขึ้นเรื่อย ๆ และในขณะที่ประชาชนกำลังเบื่อหน่ายรัฐบาลของจอมพลถนอม และ พ.อ.ณรงค์ ก็เกิดกรณีการจับกบฏรัฐธรรมนูญ 13 คน ขึ้น

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากการรับกบฏรัฐธรรมนูญ 13 คน จนถึงการโค่นล้มรัฐบาลจอมพลถนอม และพวก อาจกล่าวได้ว่า มีผลสืบเนื่องมาจากการสนับสนุนของนิสิตนักศึกษาอย่างพร้อมเพรียงโดยประชาชนทั่วไป เพราะรัฐบาลไม่อาจแก้ปัญหาราคาข้าว การทำลายสภาพแวดล้อม การจราจรที่ติดขัดในนครหลวง การระบาดของคอรัปชั่น ล้วนแต่สงเสริมให้ประชาชนหาทางออกด้วยการประท้วงทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเมื่อการต่อสู้เพื่อรัฐธรรมนูญในประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญนั้น ได้กลายเป็นวิธีแสดงออกซึ่งการต่อต้านรัฐบาลอย่างหนึ่งไป แต่ควรเป็นที่สังเกตว่า "การปฏิวัติ" ครั้งนี้ ทำโดยนิสิตนักศึกษา ซึ่งเป็นบุคคลชั้นนำของประเทศ และเป็นชนชั้นกลางหรือชั้นสูงในกรุงเทพฯ นี้ อาจกล่าวได้ว่าไม่ใช่การปฏิวัติที่เป็นประชาธิปไตยนัก, แต่อย่างน้อยที่สุดมันก็แสดงให้เห็นว่า อำนาจอยู่ที่ไหน

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากการออกนอกประเทศของอดีตผู้คุมอำนาจทางการเมืองทั้งสาม อันได้แก่ การสไตรค์ การเดินขบวนเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ นั้น แสดงออกถึงแนวโน้มเอียงของคนไทย ที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยวิธีสั้นและสะดวก คือ การคิดว่า ในเมื่อการเดินขบวนประท้วงสามารถเปลี่ยนรัฐบาลได้ ทำให้การสไตรค์จะนำมาซึ่งความมั่งคั่งไม่ได้ แน่นอน ย่อมเป็นช่วงแห่งความผิดหวังหลังการปฏิวัติ แต่ตราบเท่าที่สถาบันของรัฐบาลยังคงอ่อนแอ และคอรัปชั่นยังมีอยู่ การอาศัยวิธีการและขบวนการที่ถูกต้องก็จะยังคงเป็นเรื่องที่ไม่มีผู้ใดปรารถนาอยู่นั่นเอง

8. รัฐบาลพระราชทาน

นับตั้งแต่เหตุการณ์ที่เรียกว่า "วันมหาวิปโยค" ได้สิ้นสุดลง และ จอมพลถนอม จอมพลประภาส และ พ.อ.ณรงค์ ได้เดินทางออกนอกประเทศไปแล้ว เหตุการณ์ต่าง ๆ ก็ยุติลง และนายสัญญา ธรรมศักดิ์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขณะนั้น ก็ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งประเทศไทยสืบไป นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รีบเร่งจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นบริหารประเทศ วัตถุหมายปลายทาง คือ การร่างรัฐธรรมนูญปกครองประเทศโดยเร็วที่สุด

ปัญหาที่รัฐบาลชุดนี้ต้องประสบมากที่สุดก็คือ

(1) การใช้นโยบายประหยัดด้วยการไม่กู้เงิน แต่เก็บภาษีคนรวยให้สูงขึ้น ทำให้กระทรวงการคลังถูกโจมตีมาก

(2) ปัญหาครูโรงเรียนราษฎร์ถูกเจ้าของโรงเรียนราษฎร์เลิกจ้าง ทำให้ครูถูกลอยแพ และถ้าจ้างก็จะให้สอนถูกมาก โดยเจ้าของโรงเรียนราษฎร์อ้างว่า ไม่มีเงินจ้าง เพราะกระทรวงศึกษาธิการไม่ยอมให้ขึ้นค่าเล่าเรียน

(3) ปัญหาน้ำในแม่น้ำแม่กลองเน่า เพราะโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลปล่อยน้ำเสียลงในแม่น้ำ

(4) ปัญหาอันเกิดจากรัฐบาลต้องประกาศขึ้นราคาน้ำมันให้สูงขึ้น

(5) ปัญหาการสไตรค์ของกำลังเพิ่มของกรรมกร

(6) ปัญหาข้าวขึ้นราคาและขาดแคลน

(7) ปัญหาสนามบินหนองงูเห่า

(8) ปัญหาการขึ้นค่ารถเมล์บางสาย

(9) ปัญหาเรื่อง ดร.ศักดิ์ ผาสุขนิรันดร์ กลับเข้าเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง รัฐมนตรีหลายคนยืนยันให้ ดร.ศักดิ์ กลับเข้าเป็นอธิการบดีได้

(10) เสียงเรียกร้องจากประชาชนให้รัฐบาลปรับปรุง ค.ร.ม.บางกระทรวง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น แต่นายสัญญาถือว่าท่านเป็นผู้รับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ เพราะเป็นผู้ไปเชิญเขามาร่วมรัฐบาล อีกประการหนึ่งก็เป็นเพียงรัฐบาลชั่วคราว ซึ่งเข้ามารั้งตำแหน่งจนกว่าจะมีการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ และมีรัฐบาลที่เลือกตั้งโดยประชาชนเข้ามาบริหารประเทศ ถ้าจะปรับปรุงก็ต้องลาออกทั้งคณะ

แรงผลักดันที่ทำให้ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก้าวลาออกก็คือ

(1) ผลสะท้อนจากวันที่ 16 ตุลาคม 2516 ทำให้บุคคลละเมิดกฎหมาย และเรียกร้องสิ่งที่ตนต้องการด้วยวิธี "กฎหมู่" มากขึ้น ทำให้สถานการณ์ยุ่งเหยิง ไม่เรียบร้อยอยู่ตลอดเวลา รัฐบาลก็ไม่กล้าใช้อำนาจรุนแรง เพราะเกรงประวัติศาสตร์จะซ้ำรอย เหตุการณ์จึงยุ่งยากมากขึ้น

(2) การฟอร์มคณะรัฐมนตรีของ นายสัญญา กระทำอย่างรีบด่วน หลัง 16 ตุลาคม และไม่มีเวลาจะไปทาบทามบุคคลใดได้มากนัก ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีมีทั้งคนเก่าซึ่งประชาชนไม่สู้พอใจ และคนใหม่ซึ่งมือยังไม่ถึงขั้น

(3) ปัญหาราคาน้ำมันตลาดโลกขึ้นสูง มีผลทำให้รัฐบาลต้องขึ้นราคาน้ำมันในประเทศ ทำให้น้ำมันในประเทศขาดแคลน ซึ่งผลกระทบกระเทือนต่อการผลิตสินค้าต่าง ๆ ทำให้เครื่องอุปโภค บริโภค และบริการต่าง ๆ มีราคาขึ้นตามไปด้วย

(4) นโยบายการคลังของ นายบุญมา วงศสวรรค์ รัฐมนตรีการคลัง ใช้วิธีประหยัดไม่กู้เงินเพิ่ม จึงต้องเก็บภาษีภายในเพิ่ม โดยเฉพาะภาษีคนรวย ทำให้ถูกโจมตีมาก แต่ก็ส่งผลดีในระยะหลังต่อมา

(5) รัฐบาลบริหารประเทศด้วยความไม่สบายใจตลอดเวลาด้วยเรื่อง ผู้สูญอำนาจจะกลับมาปฏิวัติซ้อน ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์จะฉวยโอกาส ความรุนแรงของนิสิตนักศึกษาประชาชน ตลอดจนการแตกสามัคคี ระหว่าง ทหาร ตำรวจ และประชาชน ทำให้ไม่กล้าใช้อำนาจรุนแรง

(6) สภานิติบัญญัติ ไม่พยายามจะให้ความร่วมมือกับรัฐบาล แต่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่จะปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม เช่น ข้าราชการ พ่อค้า นักธุรกิจ และธนาคาร และบีบบังคับรัฐบาลด้วยการไม่ผ่านกฎหมายต่าง ๆ หลายฉบับ เช่น ไม่ยอมยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 53 ทำให้ค้าขายกับสาธารณรัฐประชาชนจีนไม่ได้

(7) ปัญหา ดร.ศักดิ์จะก่อให้เกิดความแตกแยกอย่างรุนแรง เพราะศูนย์นิสิตฯ และกรรมกรจะสนับสนุนนักศึกษาฝ่ายซ้าย

(8) คณะกรรมาธิการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญและสภาดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอย่างชักช้า ทำให้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งต้องล่าช้าออกไป เป็นเหตุให้หนังสือพิมพ์โจมตีว่า นายสัญญา ต้องการระยะเวลาอีกนายกรัฐมนตรี และเป็นรัฐบาลต่อไป ทำให้ นายสัญญา คิดถึงการลาออก

(9) การที่สมาชิกสภานิติบัญญัติยื่นหนังสือ ให้นายกรัฐมนตรีใช้มาตรา 17 ยึดทรัพย์ของ 3 ทรราชย์ และครอบครัว โดยได้รับการสนับสนุนจากนักศึกษา ประชาชน หนังสือพิมพ์เป็นระยะ ๆ มา ทำให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีบางคนที่ตั้งมั่นอยู่ในมโนธรรมของนักกฎหมายต้องลำบากใจ เพราะไม่ต้องการใช้ ม.17 ทำให้คิดถึงการลาออก

(10) ปัญหาเรื่องข้าวราคาแพงและขาดตลาด มีขายในราคาสูง และมีขายในตลาดมืด

(11) เสียงเรียกร้องให้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรี เมื่อ นายบุญมา วงศ์สวรรค์ นายเยื่อ สุสายัณห์ รมว.และ รมช.กระทรวงการคลัง นายบุญสม มาร์ติน รมช.กระทรวงศึกษาธิการ ขอลาออกจากตำแหน่ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็เลยกราบถวายบังคมลาออก

เมื่อ นายสัญญา กราบถวายบังคมลาออกแล้ว สภาก็ลงมติให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการเป็นรัฐบาลในครั้งหลังนี้ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรีด้วย

ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 และมีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2518

9. ผลสะท้อนจากกรณี 14 ตุลาคม 2516

(1) เกิดการรวมกลุ่มเสื่อตอรองผลประโยชน์อย่างมากมาย อย่างไม่เคยมีมาก่อน โดยเฉพาะขบวนการนิสิตนักศึกษามีบทบาทอย่างสำคัญต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติตลอดมา นอกจากนี้ก็มีสหพันธ์นักศึกษาเสรีแห่งประเทศไทย ศูนย์พิทักษ์สิทธิครู สหภาพประชาชน ป.ช.ป.ช. ศูนย์นักศึกษาอาชีวะศึกษาแห่งประเทศไทย การรวมกลุ่มของชาวนา ชาวไร่ กรรมกร พระสงฆ์ ขบวนการชนวน น.น.ป.ช.

(2) การเดินขบวน การก่อการสไตรค์ และการรวมพลังเพื่อบีบบังคับได้กลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มผู้เรียกร้องในเรื่องต่าง ๆ มากที่สุด และเป็นผลให้ประชาชนตื่นตัว การพิทักษ์สิทธิของตนเอง ในการรวมกลุ่มเรียกร้องว่าเป็นสิ่งได้ผลดีกว่าจะอาศัยระบบรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย

(3) จากวีรกรรม 14 ตุลาคม 2516 ทำให้เยาวชนบางกลุ่มสำคัญตนผิดไปจากเจตนารมย์ของวีรชน เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 กระทำการเป็นอภิสิทธิ์ชนละเมิดกฎหมายอยู่เสมอ ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายให้สังคมด้วยความลำพองใจและหลงลืมตัว มีผลสะท้อนถึงการร่างรัฐธรรมนูญ คนอายุ 18 ปี ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง และคนอายุ 23 ปี ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เพราะเกรงว่า ยังเป็นผู้ใหญ่น้อยไป จะขาดความรับผิดชอบ

(4) การเผยแพร่ความคิดในลัทธิการเมือง และรูปแบบสังคม ตลอดจนวัฒนธรรมต่าง ๆ ของลัทธิสังคมนิยม และคอมมิวนิสต์ เป็นไปอย่างเปิดเผยและกว้างขวาง อย่างไม่เคยมีปรากฏการณ์มาก่อน รวมกับระยะดอกไม้บานร้อยดอกของจีนคอมมิวนิสต์ การบริหารของรัฐบาลต้องยึดหลักการปรานีประนอมมากที่สุด เพราะในขณะนี้ ประชาชนกำลังเกลียดชัง การใช้

กำลังทหาร และกำลังตำรวจ อันเนื่องมาจาก 14 ตุลาคม 2516 การใช้กำลังรุนแรง อาจนำไปสู่การแตกแยกภายในมากขึ้น

(5)ดุลย์อำนาจของทหารเปลี่ยนไป ทำให้พลเรือนเริ่มคึกคักเข้มแข็งขึ้น เพราะคิดว่าโอกาสที่ทหารจะเสี่ยงเข้ามาเล่นการเมืองมีน้อย ทำให้เกิดการแก่งแย่งชิงดี ระหว่างกลุ่มพลเรือน จะเห็นได้ว่า แม้แต่กลุ่มสังคมนิยมก็ยังแยกไปถึง 3 กลุ่ม กลุ่มนายทุนนิยม อีกมากมายหลายกลุ่ม (ขวา) ส่วนกลุ่มสายกลางก็มีบ้าง (แต่เพื่อนโยบาย) เช่น กิจสังคม ความจริงน่าจะรวมกันเสีย ฝ่ายทุนนิยมทั้งหมด กับฝ่ายสังคมนิยม แล้วก็มีกลุ่มสายกลางอีกกลุ่มหนึ่ง เพื่อสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับนโยบายของแต่ละกลุ่ม เห็นได้ชัดว่า การแยกไปตั้งพรรคเล็กพรรคน้อยก็เพื่อเป็นข้อต่อรองทางผลประโยชน์ทางการเมืองนั่นเอง

10. ผลสะท้อนของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 นี้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 238 มาตรา มีเนื้อหาสาระมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เป็นรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความประสงค์ของกลุ่มคนเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ บางฉบับ

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 มีสาระสำคัญโดยสรุป คือ

(1) มี 2 สภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 240 และไม่เกิน 300 คน ดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีอำนาจเต็มที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ส่วน วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิก 100 คน มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ตามคำเสนอของนายกรัฐมนตรี มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่ทุก 3 ปี สมาชิกจำนวนครึ่งหนึ่ง จะต้องออกไป เพื่อเปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งสมาชิกใหม่ วุฒิสมาชิกมีอำนาจเพียงกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วเท่านั้น และมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีบางเล็กน้อย เช่น ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ เป็นต้น แต่ไม่มีอำนาจร่วมในการอภิปราย และออกเสียงไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด

(2) ข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ปรึกษาของรัฐบาล ในขณะเดียวกันมิได้

(3) แยกนักการเมืองออกจากวงการค้าและธุรกิจมุ่งหากำไร

(4) บังคับให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรค

(5) หัวหน้ารัฐบาลต้องเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรเท่านั้น

หลังจากได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งได้รัฐบาลชุดใหม่เข้าบริหารประเทศแล้ว ก็เกิดปัญหายุ่งยากซึ่งนับเป็นผลสะท้อนของรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่บ้าง

ผลสะท้อนของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 ที่ปรากฏมีดังนี้

(1) ปัญหาเรื่องหาพรรคการเมืองเสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาลไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองหลายพรรคโดยไม่จำกัด ทำให้เสียงสมาชิกแตกแยกกันไปมาก ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม

(2) การให้เอกสิทธิ์ในการออกเสียงลงคะแนนลับ โดยไม่ระบุกรณีไว้ในระเบียบข้อบังคับการประชุม เปิดโอกาสให้สมาชิกหลีกเลี่ยงการแสดงความบริสุทธิ์ใจให้ประชาชนเห็นได้ ดังนั้นหากมีการซื้อเสียงสมาชิก สมาชิกบางคนอาจคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประเทศชาติได้

(3) ปัญหาเรื่อง คณะรัฐมนตรีซึ่งระบุว่า ต้องมาจากที่ราษฎรเลือกตั้งครึ่งหนึ่ง นอกนั้นจะมาจากบุคคลภายนอกก็ได้ แต่ปรากฏว่า บุคคลที่ได้รับเลือกมากลับไม่เป็นที่สบอารมย์ของผู้แทนราษฎร ทั้ง ๆ ที่โดยหลักการแล้วไม่ผิดรัฐธรรมนูญ การร่างรัฐธรรมนูญของไทยประสบปัญหา เพราะคนไทยคำนึงถึงตัวบุคคลมากกว่าเคารพในหลักการ

(4) ผู้แทนราษฎรยังขาดศิริตทางการเมือง ส.ส. หน้าเก่า ความประพฤติแบบเก่ายังได้รับเลือกเข้ามา และก่อความยุ่งยากให้กับสภา เป็นไปได้หรือไม่ ถ้าเปิดโอกาสให้คนหนุ่มอายุ 18 ปี ไปออกคะแนนเสียงเลือกตั้ง และให้คนอายุ 23 ปี สมัครรับเลือกตั้งได้ โฉมหน้าของรัฐสภา โดยอาจเปลี่ยนไปในทางที่ดีมากกว่านี้

(5) การที่ระบุให้ผู้แทนราษฎรสังกัดพรรค เพื่อป้องกันความวุ่นวายของ ส.ส. ที่ไม่สังกัดพรรค ที่อาจจะเล่นตัวและเปิดโอกาสให้ซื้อตัวเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดในตอนหลัง เป็นที่เห็นได้ชัดว่า ถึงแม้สังกัดพรรคก็สามารถจะถูกซื้อเสียงได้ แม้แต่สมาชิกพรรครัฐบาลก็ตามที เพราะการออกเสียงลงคะแนนลับย่อมจะไม่มีโอกาสทราบได้ว่าใครมีความประพฤติอย่างไร

(6) การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ทุ่มเงินซื้อเสียงได้ง่ายขึ้น ส่วนคนที่เกรงว่าการเลือกตั้งแบบรวมเขต คนมีทุนทรัพย์น้อย จะหมดโอกาสก็ไม่จริง เพราะถ้าไม่แจกเงินแล้ว ย่อมจะออกหาเสียงได้ และการที่คนไม่กล้าทุ่มมาก ๆ อาจจะทำให้มติมหาชนเปลี่ยนได้

(7) เกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งที่ไม่ระบุให้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะของหัวหน้าพรรค เมื่อปรากฏว่า ลูกพรรคได้รับเลือก แต่หัวหน้าพรรคไม่ได้รับเลือก ทำให้หัวหน้าพรรคที่ประชาชนไม่ต้องการ เข้ามาบงการลูกพรรค ซึ่งประชาชนเลือกเข้ามาได้

(8) ควรจะกำหนดเวลาไว้พร้อมหรือไม่ว่า เมื่อได้รับพระบรมราชโองการไปภายหลังตั้งคณะรัฐมนตรีแล้ว จะต้องรีบขอความไว้วางใจก่อน แล้วจึงจะถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนหน้าหรือหลังภายในระยะเวลาอย่างไร เพราะมีปัญหายุ่งยาก

11. <u>รัฐบาลในระบบสหพรรค</u>

(1) <u>ความเป็นมาของสหพรรค</u>

ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 แล้ว ปรากฏว่ามีพรรคต่าง ๆ ส่งเข้าสมัคร 42 พรรค จำนวนผู้สมัคร 2,199 คน พรรคที่ได้รับเลือกตั้ง 22 พรรค พรรคที่ได้รับเลือกมากที่สุด คือ พรรคประชาธิปัตย์ คือ ได้ถึง 72 ที่นั่ง[73] แต่ไม่สามารถจะจัดตั้งรัฐบาลได้ เพราะยังน้อยกว่าเสียงของพรรคฝ่ายค้านรวมกัน ในที่สุดพรรคประชาธิปัตย์ได้ร่วมกับพรรคเกษตรสังคม จัดตั้งรัฐบาลโดยมีคะแนนเสียงเพียง 91 เสียง ใน 269 เสียง ขาดอีก 44 เสียง จึงจะเกินครึ่งหนึ่ง กระทั่งถึงวันที่ 6 มีนาคม 2518 รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ก็แถลงนโยบายขอความไว้วางใจต่อสภาผู้แทนราษฎร ผลปรากฏว่า รัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงดังนี้ คือ ไว้วางใจ 111 เสียง

ไม่ไว้วางใจ 152 เสียง ไม่ออกเสียง 3 เสียง บัตรเสีย 1 เสียง รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และเกษตรสังคม จึงต้องสิ้นสภาพไปตามรัฐธรรมนูญ สภาจึงขาดเสียงที่จะเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ในที่สุด วันที่ 14 มีนาคม 2518 ก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งมีสมาชิกในสภาของพรรคเพียง 18 เสียง เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลสหพรรคจึงเกิดขึ้นมาในครั้งนั้น ประกอบด้วยพรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคธรรมสังคม พรรคสังคมชาตินิยม พรรคสันติชน พรรคไท พรรคพลังประชาชน และพรรคอื่น ๆ อีกหลายพรรค โดยได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนในสภาด้วยคะแนนเสียง 140 ต่อ 125 เสียง

(2) <u>การแตกแยกของสหพรรค</u>

การแตกแยกพรรคของสหพรรค มีสาเหตุมาจากเงื่อนไขต่าง ๆ ดังนี้ คือ

(1) ความเคลื่อนไหวของ พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา ห์ 30 กันยายน 2518 พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ห์ จะปลดเกษียณ มีพรรคการเมืองหลายพรรคต้องการแยกตัวไปร่วมด้วย บางพรรคต้องการให้เป็นหัวหน้าพรรค ทั้งนี้ เนื่องจาก พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา ห์ เป็นผู้กว้างขวางในวงการเมือง เคยเป็นรองเลขาธิการพรรคสหประชาธิปไตย สมัยจอมพลถนอม มือดีต ส.ส. เคารพนับถือมาก มีอิทธยาศัยใจคอกว้างขวาง มีอิทธิพลในกองทัพ หัวหน้าพรรคธรรมสังคม เสนอ นายกฯ ให้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ย้ายพลตรีประมาณไปอยู่กระทรวงอื่น และให้ พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา ห์ มาเป็นรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมแทน

(2) พรรคการเมืองที่เข้าร่วมกับรัฐบาลมีถึง 16 พรรค ต่างแย่งชิงผลประโยชน์ บางพรรคมิได้เห็นแก่ประโยชน์ประเทศชาติ และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ ได้ใช้การมีเสียงสนับสนุนรัฐบาล เป็นเครื่องต่อรองเรียกร้องผลประโยชน์ตามที่ต้องการ เช่น ต้องการตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และผลประโยชน์อื่น ๆ

(3) การบริหารงานของรัฐบาลสหพรรค ต้องเผชิญอุปสรรคนานานัปการ อันมีผลสืบเนื่องมาจากรัฐบาลชุดที่แล้ว ๆ ได้แก่ ปัญหาต่าง ๆ คือ

1. การหยุดงาน ชุมนุม เรียกร้องต่าง ๆ ของนิสิตนักศึกษา ชาวนา ชาวไร่ กรรมกร

2. การตั้ง "กลุ่มสามประสาน" (นักศึกษา ชาวนา และกรรมกร) เพื่อต่อรองรัฐบาล

3. การหยุดงานของโรงแรมรัสดามานี โรงงานแสตนดาร์ดการ์เมนต์ การรุมนุมของไทยการ์ด ขับไล่ทหารอเมริกัน การชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้ปล่อยตัวชาวนาและนักศึกษาที่ถูกจับกุม

4. การประกันราคาข้าวเปลือกและปรับราคาข้าวสาร ถูกต่อต้านจากสหภาพแรงงาน และรัฐวิสาหกิจ

5. ขบวนโจรแบ่งแยกดินแดนทางภาคใต้

6. การอพยพของผู้คนในอินโดจีน เพิ่มภาระให้กับรัฐบาล คนส่งเงินออกนอกประเทศ ธุรกิจการค้าชะงักงัน

เพื่อแก้ไขให้รัฐบาลมีเสถียรภาพที่มั่นคง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จึงได้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ โดยชักชวนให้พรรคเกษตรสังคมมาร่วมรัฐบาลด้วย พรรคเกษตรสังคม มี นายสวัสดิ์ คำประกอบ เป็นหัวหน้า เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2519

แต่การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่แล้ว เสถียรภาพของรัฐบาลใหม่ก็ไม่มั่นคง กลับมีการแตกแยกมากขึ้น เพราะ

(1) รัฐมนตรีบางคนไม่พอใจตำแหน่งที่ได้รับ และผู้ไม่ได้รับแต่งตั้งก็เกิดปฏิกริยา ผู้ที่พ้นตำแหน่งก็เกิดปฏิกริยา

(2) มีผู้บริหารบางคนรังเกียจพรรคเกษตรสังคม เพราะเคยร่วมกับพรรคประชาธิปัตย์มาก่อน

(3) ส.ส. ส่วนหนึ่งของพรรคธรรมสังคม พรรคสังคมชาตินิยม และพรรคเกษตรสังคม แปรพักตร์ไม่ร่วมกับฝ่ายค้าน ซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ

(4) พรรคสังคมนิยม พรรคแนวร่วมสังคมนิยม และพรรคพลังใหม่ เสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517 และได้รับบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสมัยวิสามัญ ในวันที่ 14 มกราคม 2519

ปัญหาต่าง ๆ ที่รุมล้อมรัฐบาลสหพรรค ทั้งปัญหาภายใน ปัญหาภายนอกประเทศ และปัญหาการเมืองระหว่างพรรค ได้บั่นทอนสมรรถภาพของรัฐบาลให้อ่อนเปลี้ย จนเป็นที่วิตกว่ารัฐบาลจะไม่สามารถนำประเทศไปได้โดยปลอดภัย

ได้มีผู้วิเคราะห์วิกฤติการณ์ของรัฐบาลสหพรรคไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งได้เสนอข้อแก้ไขไว้ดังนี้ คือ[1]

(1) รัฐบาลลาออก แต่มีข้อเสีย คือ เมื่อรัฐบาลลาออก พรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ไม่สามารถร่วมจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาใหม่ได้ เพราะไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากในสภา หรือถ้าหากสามารถร่วมจัดตั้งรัฐบาลได้ก็จะต้องใช้เวลานาน และเป็นรัฐบาลอ่อนแอ ไม่สามารถบริการประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรืองได้ นับเป็นภัยต่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติอย่างร้ายแรง ขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยกำลังคุกคามอย่างหนัก

(2) ยุบสภา เมื่อยุบสภา ก็จะมีการเลือกตั้งใหม่ ระหว่างมีการเลือกตั้ง จะมีการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างพรรคต่าง ๆ ทั้งซ้ายและขวา หรือฝ่ายเป็นกลางอย่างหนักหน่วง ความวุ่นวาย และไม่สงบ อาจเกิดขึ้นได้ เศรษฐกิจจะหยุดชะงัก หลังการเลือกตั้ง ถ้ามีพรรคการเมืองเสียงข้างมากจัดตั้งได้สำเร็จ ก็ต้องใช้เวลาให้การปรับปรุงฐานอำนาจของคนชั่วระยะเวลาหนึ่ง แต่ถ้าหากว่าไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมาก ความวุ่นวายต่าง ๆ ก็จะเกิดขึ้น เช่นเดียวกับรัฐบาลปัจจุบันที่แล้ว ๆ มา สถานการณ์ในการบริหารประเทศของรัฐบาลชุดใหม่ที่จัดตั้งขึ้นคงเช่นเดียวกับรัฐบาลของนายพลลอนนอล แห่งกัมพูชา เมื่อปี พ.ศ. 2513 ไม่สามารถนำประเทศให้พ้นจากการยึดครองของฝ่ายตรงข้ามได้

(3) รัฐบาลประกาศยุบสภา ให้มีการเลือกตั้งใหม่ ระหว่างที่เป็นรัฐบาลชั่วคราว ทำการปฏิวัติทางรัฐบาลร่วมกับฝ่ายทหาร

---

[1] พล.ต.ประมาณ อดิเรกสาร <u>บันทึกความจำเมื่อข้าพเจ้าเป็นหัวหน้าพรรค</u> หน้า 107 – 110

ตามหนทางปฏิบัตินี้ หมายความว่า ระหว่างที่เป็นรัฐบาลชั่วคราวนั้น รัฐบาลได้มอบอำนาจบางส่วนให้ฝ่ายทหารเป็นผู้ดำเนินการ การดำเนินนโยบายทุกอย่างเป็นไปในลักษณะกึ่งทหารและกึ่งพลเรือน แต่มีความเข้มแข็งเด็ดขาดในการปฏิบัติการใด ๆ ที่เป็นภัยต่อประเทศชาติได้เฉียบขาดขึ้น ภายหลังยุบสภา มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาสูงสุดแทนวุฒิสภา ฉวยโอกาสในการปฏิวัติ ปรับปรุงกลไกตำรวจ และอย่างอื่นที่บกพร่องในด้านการเลือกตั้งและการบริหารประเทศฝ่ายทหาร ก็จะมอบให้แก่ฝ่ายพลเรือนเป็นผู้ดำเนินการ แต่อยู่ภายในขอบเขตของอำนาจฝ่ายทหารซึ่งเป็นผู้กำหนด มีลักษณะเป็นกึ่งเผด็จการและกึ่งเสรีประชาธิปไตย

เมื่อการปกครองบ้านเมืองกลับคืนสู่สภาพเดิมแล้ว และมีพื้นฐานทางประชาธิปไตยมั่นคง ฝ่ายทหารก็จะมอบอำนาจประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ให้แก่ฝ่ายพลเรือนตามลำดับขั้นตอนที่แน่นแฟ้นมั่นคง

ข้อดี เป็นการประนีประนอมระหว่างการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพื้นฐานไม่มั่นคงและเด็ดขาด กับอำนาจฝ่ายทหารที่ใช้อำนาจเด็ดขาดและสามารถนำประเทศให้อยู่รอดก้วยการปกครองแบบประชาธิปไตยต่อไปได้ จากสภาวการณ์ที่ถูกกดดันมากจากฝ่ายคอมมิวนิสต์

ข้อเสีย บุคคลผู้นำทางทหารที่คุมอำนาจ มักจะเหลิงในอำนาจที่มีอยู่ และไม่ยอมปล่อย ควรจะพิจารณาให้ผู้นำทางทหารตระหนักในข้อนี้ และพิจารณาให้บุคคลอื่นที่มีคุณความดี เห็นแก่ความเจริญของชาติบ้านเมือง ไม่เห็นแก่ตัว รับช่วงอำนาจทางทหารเป็นระยะ ๆ อย่างมีกฎเกณฑ์ โดยไม่เห็นแก่พรรคพวก

4. <u>รัฐบาลมอบอำนาจให้ฝ่ายทหารปฏิวัติโดยสมบูรณ์หรือกำลังทหารเข้าทำการปฏิวัติ</u>

ตามหนทางที่ 4 นี้ หากเกิดขึ้น ขบวนการแนวร่วมของฝ่ายคอมมิวนิสต์ก็สามารถหาแนวร่วมฝ่ายขวาอื่น ๆ ดำเนินการเป็นปฏิปักษ์กับฝ่ายปฏิวัติอย่างกว้างขวาง. พฤติการณ์ของเลือกขนาดใหญ่อาจเกิดขึ้นได้ กลายเป็นสงครามกลางเมือง การปฏิบัติวิธีนี้ นอกจากจะไม่เป็นการนำประเทศไปสู่หนทางที่ปราศจากการนองเลือดแล้ว ยังอาจเป็นการส่งเสริมให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์มีเงื่อนไขที่จะนำไปดำเนินการต่อต้านได้ ทางพรรคชาติไทยได้ปรึกษาหารือกับนายทหารผู้ใหญ่ของกองทัพหลายท่าน โดยต้องการหนทางที่ 3 แต่พรรคกิจสังคมต้องการวิธีที่ 2 ในที่สุด ได้ออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทน เมื่อ 12 มกราคม 2519 และให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 4 เมษายน 2519

เหตุผลในการยุบสภา

(1) รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม 17 พรรค เกิดความยุ่งยากวุ่นวายสับสนทางการเมือง เพราะแย่งชิงผลประโยชน์ ตำแหน่ง ฐานะ ทางการเมือง ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ

(2) การที่สมาชิกผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน ซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์ เป็นผู้นำ และฝ่ายที่สนับสนุนรัฐบาลจำนวนนั้น ได้เข้าร่วมเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้น ได้วางแผนจัดตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้นมาแล้ว โดยให้ชื่อรัฐบาลใหม่นี้ว่า "รัฐบาลประสานนโยบาย" เป็นรัฐบาลผสมที่มีฝ่ายสังคมนิยมเข้าร่วมเป็นรัฐบาลด้วย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องตกลงใจยุบสภาผู้แทนราษฎร เพราะถ้ามีพรรคสังคมนิยมเข้าร่วมด้วย ทหารก็ทำการรัฐประหารยึดอำนาจแน่นอน เพราะทหารมองเห็นเงื่อนไขที่จะทำการยึดอำนาจได้แล้ว ทั้ง ๆ ที่พรรคสังคมนิยมก็มิใช่พรรคคอมมิวนิสต์แต่อย่างใด

การประชุมระหว่างผู้นำพรรคการเมืองของรัฐบาล เมื่อ 9 เมษายน 2519 ระหว่าง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช พล.ต.ชาติชาย ชุณหวัณ พล.ต.เฉลิม ศารพวงศ์ เจ้ากรมการขนส่งทางบก และ พล.ต.ประมาณ อดิเรกสาร ในการประชุม ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ เสนอให้แต่งตั้ง 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 ก็ทักท้วงว่า พล.อ.ฉลาด เคยได้รับการเสนอชื่อเมื่อปลายปี 2518 แต่ทหารส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย แต่เมื่อ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ยืนยัน พร้อมทั้งเสนอให้ลูกพรรคชาติไทยเป็นวุฒิสมาชิกด้วย พล.ต.ประมาณ จึงต้องประกาศแต่งตั้ง พล.อ.ฉลาด

ผลก็คือ กองทัพแตกแยกออกเป็น 3 กลุ่ม

(1). กลุ่ม พล.อ.บุญชัย พล.ร.อ.สงัด พล.อ.อ.กมล พล.อ.เกรียงศักดิ์

(2) กลุ่ม พล.อ.ฉลาด และพวก

(3) กลุ่มที่วางตัวเป็นกลาง

3. การเลือกตั้ง 4 เมษายน 2519

การรณรงค์หาเสียงได้ดำเนินไปอย่างคึกคักในรูปแบบของพรรคการเมือง เนื่องจากได้มีการโฆษณาให้รู้ถึงภัยของคอมมิวนิสต์อย่างกว้างขวาง ประกอบกับเหตุการณ์ในลาว เขมร ญวน

ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประเทศไทย ได้ก่อให้เกิดความวิตกกังวลต่อคนไทยมาก พรรคการเมืองฝ่ายก้าวหน้า ซึ่งเป็นเป้าถูกโจมตีจากการออกเสียงอย่างหนักหน่วง ผลการเลือกตั้งพรรคการเมืองฝ่ายก้าวหน้าได้สูญเสียเสียงของตนเองในสภาไปเกือบสิ้นเชิง

ผลการเลือกตั้ง

1. พรรคประชาธิปัตย์	114	ที่นั่ง
2. พรรคชาติไทย	50	ที่นั่ง
3. พรรคกิจสังคม	45	ที่นั่ง
4. พรรคธรรมสังคม	28	ที่นั่ง
5. พรรคเกษตรสังคม	9	ที่นั่ง
6. พรรคสังคมชาตินิยม	8	ที่นั่ง
7. พรรคพลังใหม่	3	ที่นั่ง
8. พรรคพลังประชาชน	3	ที่นั่ง
9. พรรคสังคมนิยม	2	ที่นั่ง
10. พรรคพัฒนาจังหวัด	2	ที่นั่ง
11. พรรคแนวร่วมสังคมนิยม	1	ที่นั่ง
และพรรคอื่น ๆ อีก 8 พรรค ๆ ละ	1	ที่นั่ง
รวม	270	ที่นั่ง

การที่พรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนนนิยม เพราะ

(1) ประชาชนเอือมระอาและผิดหวังกับความอ่อนแอของรัฐบาลชุดที่แล้ว

(2) ประชาชนหวาดกระแวงภัยจากคอมมิวนิสต์ ที่วากระแสพรรคการเมืองฝ่ายก้าวหน้าแต่ที่นิยมก็นิยมอย่างมีเงื่อนไข กล่าวคือ

พรรคประชาธิปัตย์กับพรรคใหญ่อีก 2 – 3 พรรค จะต้อง

(1) สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

(2) สร้างความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงปลอดภัยภายในชาติ

(3) ปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นประชาธิปไตย และมีประสิทธิภาพ และรับใช้ประชาชน ให้ปราบคอรัปชั่นอย่างจริงจัง

(4) ปรับปรุงความเป็นธรรมในสังคมให้ดีขึ้น

ในที่สุด หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์และชาติไทย ได้พบกันที่โรงแรมมณเฑียร ห้อง 701 วันที่ 6 เมษายน 2519 เวลา 18.00 น. ได้พบกันหลายครั้ง แต่ตกลงยังไม่ได้ เพราะกรรมการกลางประชาธิปัตย์ ก็มีปัญหาขัดแย้งกันเอง 2 เรื่อง คือ

(1) จะตั้งรัฐบาลโดยมีพรรคชาติไทยเข้าร่วมด้วยหรือไม่

(2) จะยอมรับ พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา เข้าร่วมรัฐบาลในโควต้าพรรคประชาธิปัตย์ด้วยหรือไม่

ในกรณีที่ 1 พวกกลุ่มหนุ่มไม่เห็นด้วยที่จะให้พรรคชาติไทยร่วมด้วย ต้องการให้พรรคประชาธิปัตย์ ร่วมกับพรรคธรรมสังคม และพรรคสังคมชาตินิยม เท่านั้น

ในกรณีที่ 2 มีการตั้งข้อรังเกียจว่า พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน การให้คุมและสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ จนทำให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องพ่ายการเลือกตั้งในเขตดุสิต ซึ่งเป็นเขตทหารนั้น จะนำมาเป็นการคอบแทน โดยให้เป็นรัฐมนตรีร่วมคณะด้วย จะทำให้พรรคประชาธิปัตย์เสียชื่อเสียง

แต่แล้วในที่สุด กรรมการกลางของพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้มีมติเชิญพรรคชาติไทย พล.อ. กฤษณ์ สีวะรา เข้าร่วมรัฐบาล การจัดตั้งรัฐบาลก็ทำเร็จลง โดยมี 4 พรรคเข้าร่วมรัฐบาลผสม คือ

1. พรรคประชาธิปัตย์
2. พรรคชาติไทย
3. พรรคธรรมสังคม
4. พรรคสังคมชาตินิยม

ในวันที่ 17 เมษายน 2519 ได้มีการประชุมลงนามแถลงการณ์ร่วมกันระหว่างหัวหน้าพรรคทั้ง 4 เพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม โดย

พรรคประชาธิปัตย์ มี ร.ม.ว. 6 ตำแหน่ง ร.ม.ช. 11 ตำแหน่ง

พรรคชาติไทย มี ร.ม.ว. 3 ตำแหน่ง ร.ม.ช. 5 ตำแหน่ง

พรรคธรรมสังคม มี ร.ม.ว. 3 ตำแหน่ง ร.ม.ช. 1 ตำแหน่ง

พรรคสังคมชาตินิยม มี ร.ม.ว. 1 ตำแหน่ง

ประธานสภาผู้แทน ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ รองประธานสภา ได้แก่ พรรคชาติไทย

20 เมษายน 2519 ประกาศตั้ง นายกรัฐมนตรี

21 เมษายน 2519 ประกาศตั้ง คณะรัฐมนตรี

การบริหารงานของรัฐบาลจตุรพรรค

การบริหารของรัฐบาลในตอนต้น ๆ ก็เรียบร้อยดี มีทีท่าว่าจะไปได้ราบรื่น ทางด้านสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ต้องห่วง เพราะมีเสียงสนับสนุนถึง 200 เสียง จาก 279 เสียง นับว่าเป็นรัฐบาลที่มีฐานสนับสนุนเข้มแข็งมาก แต่ในระยะต่อมา อาจจะเป็นด้วยความประมาทว่าพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในคณะรัฐบาล หรือสภาฯ มีเสียงสนับสนุนล้นแล้ว หรือเป็นด้วยความใจร้อนที่จะให้มีราชการแผ่นดินรุดหน้าไปทันใจ แต่จากประสบการณ์ ได้ทำให้การปฏิบัติการของรัฐมนตรีในพรรคประชาธิปัตย์บางคน ขาดการประสานงานและความบริสุทธิ์ใจ เข้าก้าวก่ายงานของกระทรวงอื่น ทำความไม่พอใจให้แก่พรรคอื่นที่ร่วมคณะรัฐบาลด้วย และได้หวือหวันไม่สนับสนุนการแต่งตั้งกรรมการ ป.ป.ป. ในสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

ในวันที่ 23 กรกฎาคม 2519 รัฐบาลได้เสนอขอความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต่อสภาผู้แทนราษฎร หลังจากการอภิปรายแล้ว ได้ลงมติในที่ประชุม การลงมติได้กระทำถึง 3 ครั้ง คือ

ครั้งที่ 1 เห็นด้วย 103 ไม่เห็นด้วย 101 มีผู้งดออกเสียง จึงลงมติใหม่

ครั้งที่ 2 เห็นด้วย 108 ไม่เห็นด้วย 111 มีผู้งดออกเสียง จึงลงมติใหม่

ครั้งที่ 3 เห็นด้วย 116 ไม่เห็นด้วย 124

เป็นอันว่า สภาฯ ไม่เห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้

สมาชิกฝ่ายรัฐบาลได้ลงมติคัดค้าน ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมาก รวมทั้ง นายทวิช กลิ่นประทุม รมว.คมนาคม

กรณีที่สมาชิกในพรรคร่วมรัฐบาลไม่สนับสนุนเห็นชอบกับการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดนี้ เป็นสัญญาณเตือนภัยแก่รัฐบาลจตุรพรรคที่จะต้องสำรวจสาเหตุและข้อบกพร่อง หรือแก้ไข พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะเป็นแกนนำของรัฐบาล รู้สึกเสียหน้าและอับอายมาก ได้มีสมาชิก ป.ช.ป. เสนอให้ยุบสภาผู้แทน และบางคนก็ขอลาออกจากตำแหน่งการเมืองเป็นการประท้วง

การคัดค้านไม่เห็นด้วยต่อการแต่งตั้งกรรมการ ป.ป.ป.ชุดนี้ พรรคที่ร่วมรัฐบาลที่คัดค้านนั้น ไม่ใช่คัดค้านไม่ให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่ไม่เห็นด้วยเพราะ

(1) ไม่เห็นด้วยที่ตั้งข้าราชการประจำเป็นกรรมการ เพราะจะทำให้เกิดความระส่ำระสายในการปกครอง บังคับบัญชาในวงราชการนั้น ๆ

(2) ไม่เห็นด้วยในบุคคลบางคน แต่การลงมติต้องลงมติทั้งคณะ ไม่สามารถกระทำเป็นรายตัวบุคคลได้

(3) กรรมการทั้งหมด พรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้จัดหาทั้งสิ้น ทำให้ไม่มีความไว้วางใจในกลการเมืองของ ป.ช.ป.

(4) ในการอภิปราย สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ได้ใช้คารม ก้าวร้าว และข่มขู่ว่าจะยุบสภา ทำให้เกิดปฏิกริยาโต้ตอบ

การล้มเหลวในการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำความแค้นเคืองแก่กลุ่มหนุ่มในพรรคประชาธิปัตย์มาก ทางพรรคประชาธิปัตย์ได้ติดต่อกับพรรคชาติไทยว่า จะขับพรรคธรรมสังคมออกจากการร่วมรัฐบาล และจะยกตำแหน่งต่าง ๆ ที่พรรคธรรมสังคมดำรงอยู่ให้แก่พรรคชาติไทยทั้งหมด แต่ขอให้พรรคชาติไทยสนับสนุนการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดที่ผ่านไปแล้วนั้น ทางพรรคชาติไทยปฏิเสธ

ในที่สุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ประกาศลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ 23 กันยายน 2519

สาเหตุที่ทำให้นายกรัฐมนตรี ประกาศลาออกก็เพราะเหตุว่า [1]

(1) เหตุภายในพรรค เป็นเหตุที่เกิดภายในพรรคประชาธิปัตย์ โดยเฉพาะแต่เนื่องจากเป็นแกนกลางในการจัดตั้งรัฐบาล เมื่อแกนกลางแตกแยก ก็ย่อมทำให้ทุกสิ่งที่เกาะกลุ่มอยู่ต้องหลุดพังไปด้วย ความแตกแยกภายในพรรคประชาธิปัตย์ เห็นจุดเริ่มต้น เกิดจากการแย่งความเป็นใหญ่ภายในพรรค ต่อมาเกิดจากการแย่งตำแหน่ง รัฐมนตรีจากการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งหัวหน้าพรรคดำรงอยู่ มีการแบ่งกลุ่มเป็นฝักฝ่าย กลุ่มหนุ่ม กลุ่มแก่ กลุ่มกลาง ซ้าย ขวา เดินชั้นเชิงทางการเมืองต่อกัน จน รมว. กลาโหม สั่งกัดพรรคประชาธิปัตย์ต้องลาออกเพราะทนไม่ได้ พร้อมกันนี้ก็ผลักดันให้ นายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรครับตำแหน่งว่าการกลาโหมอีกตำแหน่งหนึ่ง โดยหวังผลให้หัวหน้าพรรคสละตำแหน่ง รมว.มหาดไทย การแตกแยกเป็นไปถึงขั้นบริภาษกันทางหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์ เป็นข่าวอื้อฉาวอยู่แทบทุกวัน มีการเผาหุ่น ร.ม.ต. กลุ่มคนหนุ่มที่มีหัวสังคมนิยมที่สนามหลวง ความรุนแรงในการแตกแยกทำให้ประชาชนเอือมระอาต่อพรรคประชาธิปัตย์มากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและการบริหารราชการแผ่นดิน

ขณะที่ ค.ร.ม. ทั้งคณะต้องพ้นตำแหน่งไป เพราะนายกรัฐมนตรีลาออกนั้น ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า อาจเป็นชั้นเชิงทางการเมืองเพื่อให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี เพราะเมื่อ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เข้ามาเป็นหัวหน้ารัฐบาลอีกเป็นครั้งที่สอง ไม่ได้ตั้งกลุ่มบุคคลในกลุ่มฝ่ายขวาเป็น รมต.ช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เข้าร่วมคณะด้วย

(2) เหตุระหว่างพรรค เป็นเรื่องของการขาดมนุษยสัมพันธ์ ไม่ประหยัดและระมัดระวังวาจา ตลอดจน การกระทำต่าง ๆ ของพรรคประชาธิปัตย์ที่มีต่อพรรคอื่น ระหว่างคณะรัฐบาล มีการกล่าวกระทบกระเทียบและก้าวก่ายงานในความรับผิดชอบของพรรคอื่นอยู่เนือง ๆ ก่อให้เกิดความแสลงใจ จนกลายเป็น 2 พวกขึ้นโดยปริยาย คือ ประชาธิปัตย์พวกหนึ่ง และอีก 3 พรรคพวกหนึ่ง การไม่ลงรอยมีมากขึ้น จนทำให้เห็นได้จากกรณีรัฐบาลแพ้โหวต 116 ต่อ 124

---

[1] พล.ต.ประมาณ อดิเรกสาร เมื่อข้าพเจ้าเป็นหัวหน้าพรรค หน้า 116 – 170.

เรื่องการตั้ง ป.ป.ป. การที่ 3 พรรค ไม่สนับสนุนให้ความเห็นชอบการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้มีส่วนผลักดันให้การแตกแยกในพรรคประชาธิปัตย์ทวียิ่งขึ้น เพราะเสียงของทั้ง 3 พรรค ได้กลายเป็นลิ่มเข้าแทรกระหว่างรอยแตกแยกของพรรคประชาธิปัตย์

(3) พฤติการณ์ทางการเมือง ได้แก่ การเข้าเมืองไทยของจอมพลประภาส และจอมพลถนอม ซึ่งศูนย์กลางนิสิตฯ ได้ชุมนุมประท้วงทั้ง 2 ครั้ง ครั้งแรก จอมพลประภาส เข้ามาเมื่อ 15 สิงหาคม 2519 ศูนย์ก็ได้ประท้วงและเกิดการต่อสู้กับผู้ไม่เห็นด้วย กับการกอดวามวุ่นวายของนิสิตนักศึกษา เป็นผลให้มีคนตาย 2 คน และบาดเจ็บ 38 คน จอมพลประภาสได้บินยอมกลับออกนอกประเทศ เมื่อ 22 สิงหาคม 2519 เพื่อเห็นแก่ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ต่อมา วันที่ 19 กันยายน 2519 จอมพลถนอม กลับเข้ามา และอุปสมบทที่วัดบวรฯ ศูนย์ฯ ก็ชุมนุมประท้วงขับไล่อีก การชุมนุมทั้ง 2 ครั้ง บุคคลสำคัญบางคนของ ป.ช.ป. ก็ให้การสนับสนุน และได้มีการกล่าวทั้งในสภาและทางโทรทัศน์ ในทำนองสนับสนุนให้นักศึกษาทำการต่อต้านเพื่อขับไล่ให้ออกไป

เนื่องจากการกระทำของศูนย์ จึงเกิดกลุ่มต่อต้าน เช่น กลุ่มนวพล นักเรียนอาชีวะ กระทิงแดง ลูกเสือชาวบ้าน สหพันธ์นักศึกษาวิชาชีพแห่งประเทศไทย ก็มีการชุมนุมร่วมมือกันต่อต้านอย่างรุนแรง

ทางพรรคการเมืองก็แบ่งกันอย่างชัดเจน เป็นพรรคฝ่ายขวา ซ้าย พรรค ป.ช.ป. ก็แบ่งเป็นซ้ายเป็นขวา ทำให้สถานการณ์เพิ่มความรุนแรงจนไม่สามารถจะระงับด้วยสันติวิธี

ได้มีกระทู้ถามและเสนอญัตติให้ขับไล่จอมพลถนอม เข้าสู่สภาฯ พรรค ป.ช.ป. เอง ก็โจมตีหัวหน้ารัฐบาลอย่างไม่ไว้หน้า

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จึงต้องประกาศลาออกกลางสภาผู้แทน เมื่อ 23 กันยายน 2519 เวลา 13.05 น.

สรุปผลการจัดตั้งรัฐบาลของประชาธิปัตย์ที่ผ่านมา

(1) นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี 10 พฤศจิกายน 2490 – 6 กุมภาพันธ์ 2491 (2 เดือน 26 วัน) ลาออก

(2) นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี 21 กุมภาพันธ์ 2491 – 8 เมษายน 2491 (1 เดือน 15 วัน) ถูกบังคับให้ออก

(3) ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (21 กุมภาพันธ์ 2518 – 6 มีนาคม 2518) 14วัน สภาไม่ไว้วางใจ

(4) ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (21 เมษายน 2519 – 23 กันยายน 2519) 5 เดือน 12 วัน ลาออก

(5) ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (5 ตุลาคม 2519 – 6 ตุลาคม 2519) 1 วัน ถูกปฏิรูป

ถึงแม้ว่ารัฐบาลซึ่งพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำจะได้ล้มไป เพราะนายกรัฐมนตรีลาออก เมื่อ 23 กันยายน 2519 แล้วก็ตาม ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กลับเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป มีพรรคชาติไทย พรรคธรรมสังคม และพรรคสังคมชาตินิยม เข้าร่วมตามเดิม โปรดเกล้าตั้งคณะรัฐมนตรี เมื่อ 5 ตุลาคม 2519

ในระยะเวลาที่รัฐบาลจตุรพรรค1 ได้รักษาการณ์อยู่จนถึงรับประกาศแต่งตั้งคณะรัฐบาลจตุรพรรค 2 นั้น เหตุการณ์ชุมนุมของศูนย์นิสิตนักศึกษาเพื่อขับไล่จอมพลถนอม กิตติขจร ได้เพิ่มความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ

สภาแรงงานแห่งประเทศไทย มีอยู่ 43 สหาพ ได้ยื่นคำขาดต่อรัฐบาล ให้นำพระภิกษุถนอม ออกนอกประเทศภายใน 5 วัน มิฉะนั้นจะหยุดงานทั่วประเทศตั้งแต่ 10 ตุลาคม 2519 เป็นต้นไป มหาวิทยาลัยในต่างจังหวัดก็มีการชุมนุมเปิดอภิปรายโจมตีรัฐบาล และคัดค้านการกลับมาของพระภิกษุจอมพลถนอม

ต่อมากลุ่มศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา สภาแรงงาน และกลุ่มพลังที่สนับสนุน ได้ย้ายจากสนามหลวงเข้าไปชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนื่องจากการชุมนุมดังกล่าวมีลักษณะท่าทีที่จะทำลายความสงบของประเทศ จึงมีกลุ่มต่อต้านศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาใน 13 พรรค ร่วมกันแถลงการณ์โจมตีศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา สภาแรงงาน และนักการเมืองประชาธิปัตย์

ปรากฏภาพถ่ายจากหนังสือพิมพ์แขวนคอบุคคลที่มีรูปร่างคล้ายสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช

เกิดการชุมนุมของกลุ่มต่าง ๆ เพื่อต่อต้านการชุมนุมและดูหมิ่นพระบรมฯ เรียกร้องให้รัฐบาลจับกุมและ[illegible]รัฐมนตรีบางคนที่สนับสนุนศูนย์กลางฯ

6 ตุลาคม 2519 เวลา 6.00 น. ตำรวจบุกเข้าเกลี่ยร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่ถูกต่อต้าน

6 ตุลาคม 2519 เวลา 9.00 น. คณะรัฐมนตรีประชุมพิจารณาปราบภาวะฉุกเฉิน พล.ต.ท.ชุมพล โลหะชาละ ได้เข้ารายงานเหตุการณ์และหวังว่าภายใน 15.00 น. จะสามารถคุมสถานการณ์ได้เรียบร้อย

6 ตุลาคม 2519 เวลา 16.00 น. กลุ่มผู้รักชาติ เดินทางจากลานพระบรมรูปทรงม้ามายังทำเนียบรัฐบาล เรียกร้องให้รัฐบาลขับรัฐมนตรี 3 คน ชวน, ดำรง, สุรินทร์ โดยกล่าวหาว่า สนับสนุนนิสิตนักศึกษา นายกรัฐมนตรี รับปากถ้าทำไม่ได้จะลาออก

18.00 น. คณะปฏิรูปยึดอำนาจ นำโดย พล.ร.อ. สงัด ชลออยู่

2. วิเคราะห์สาเหตุของการรัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม 2519

กรณีที่คณะปฏิรูปเข้าทำการยึดอำนาจในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ถ้าพิจารณาถึงสาเหตุในด้านโครงสร้างแล้ว อาจสรุปได้ดังนี้ คือ

(1) <u>การต่อสู้ระหว่างฝ่ายขวากับฝ่ายซ้าย</u> หลังจากวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา กลุ่มที่มีความคิดก้าวหน้าได้ถูกขึ้นเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น เช่น นิสิตนักศึกษา กรรมกร ชาวนา ชาวไร่ โดยมีสื่อมวลชนก้าวหน้าส่วนหนึ่งเห็นว่าเป็นความชอบธรรม และให้การสนับสนุนการต่อสู้เรียกร้องเหล่านั้นมาโดยตลอด ทำให้กลุ่มอนุรักษ์นิยมซึ่งเป็นฝ่ายขวา ประกอบด้วย นักธุรกิจ ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนส่วนใหญ่ และชนชั้นสูงอื่น ๆ มีความหวาดกลัวว่าการต่อสู้เรียกร้องของฝ่ายก้าวหน้าเหล่านั้นจะเป็นช่องทางให้พรรคคอมมิวนิสต์ยึดอำนาจรัฐได้ จึงเกิดการรวมกลุ่มขึ้นต่อต้านการกระทำของฝ่ายแรกมาโดยตลอด ในที่สุด การกลับมาของจอมพลถนอม กิตติขจร จึงตกเป็นเหยื่อของทั้ง 2 ฝ่าย ฝ่ายขวาก็ต้องการใช้จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นเงื่อนไข เพื่อปราบปรามพวกฝ่ายซ้ายซึ่งชุมนุมต่อต้าน และฝ่ายซ้ายก็ถือโอกาส

เอากรณีการกลับเข้ามาของจอมพลถนอม เป็นเงื่อนไขเพื่อหาความสนับสนุนจากประชาชน และทั้ง 2 ฝ่ายก็เกิดการปะทะกันในที่สุด

(2) การแตกแยกในพรรคประชาธิปัตย์ เป็นที่ทราบกันดีว่า พรรคประชาธิปัตย์เอง ในขณะนั้นก็เกิดการแตกแยกกันอย่างหนัก เกิดการแบ่งกลุ่มเป็นกลุ่มซ้าย กลุ่มขวา กลุ่มหนุ่ม และกลุ่มแก่ รวมทั้งการแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกันเอง การแตกแยกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้แต่ละฝ่ายต่างก็หาฐานอำนาจสนับสนุนตนเอง การดึงเอาเผด็จการทหารมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองจึงเกิดขึ้นจากการกระทำของสมาชิกอีกฝ่ายหนึ่งในที่สุด

(3) การแตกแยกระหว่างบุคคลในกองทัพ กล่าวคือ กลุ่มพลเอกฉลาด หิรัญศิริ กับกลุ่มพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ พล.อ.อ.กมล เดชะตุงคะ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ พล.อ.เสริม ณ นคร ทั้ง 2 กลุ่ม กำลังชิงพริบชิงไหวที่จะโค่นล้มกันอยู่แล้ว การกลับมาของจอมพลถนอม กิตติขจร ก็กลายเป็นเงื่อนไขไปโดยปริยาย

(4) ความอ่อนแอของหัวหน้าคณะรัฐบาล กล่าวคือ ไม่สามารถควบคุมกองทัพได้ และไม่กล้าตัดสินใจกระทำการใด ๆ เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จนสถานการณ์ผ่านปลายออกไป จนสุดจะแก้ไขได้ จึงต้องถูกรัฐประหารไปในที่สุด

ภายหลังการปฏิรูป 6 ตุลาคม 2519 สิ้นสุดลงแล้ว นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ก็ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ของคณะรัฐบาลชุด "ปฏิรูป" ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ซึ่งมีมาตรา 21 เช่นเดียวกับมาตรา 17 ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีสภาปฏิรูปซึ่งประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้ง 340 คน ส่วนคณะปฏิรูปก็กลายสภาพไปเป็น "สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี"

รัฐบาลชุดนี้บริหารประเทศมาจนถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2520 จึงได้ถูกคณะทหารทำการรัฐประหารยึดอำนาจไปในที่สุด

13. สาเหตุการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2520

(1) การดำเนินนโยบายขวาจัดของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ก่อให้เกิดผลสะท้อน คือ

1. ก่อให้เกิดความแตกสามัคคีภายในชาติ
2. ก่อให้เกิดความตึงเครียดกับประเทศเพื่อนบ้าน
3. เพิ่มมวลชนให้กับพรรคคอมมิสต์แห่งประเทศไทยมากขึ้น
4. ริดรอนสิทธิมนุษยชนภายในประเทศมากขึ้น
5. สหรัฐซึ่งผูกพันกับกองทัพไทยไม่สู้จะพอใจนโยบายดังกล่าว

(2) บริหารประเทศชาติอ่อนแอ ไม่สามารถแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม ทางการเมืองได้ เพราะ

1. รัฐมนตรีร่วมคณะไม่มีความสามารถสูงพอกับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น
2. รัฐมนตรีร่วมคณะส่วนใหญ่มีนโยบายขวาจัด ซึ่งมีโลกทรรศน์คับแคบ
3. รัฐมนตรีส่วนหนึ่งดีแต่พูด แต่ผลงานปรากฏออกมาน้อยมาก
4. รัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำมาก่อน ไม่รู้ปัญหาของประชาชน
5. ผู้บริหารมีอำนาจต่อรองกับกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองกลุ่มอื่น ๆ น้อยมาก ไม่ได้รับความร่วมมือ

(3) รัฐบาลคำนึงถึงทางด้านอุดมคติมากกว่าทางด้านปฏิบัติ เช่น

1. ขอเวลาเตรียมการประชาธิปไตย 12 ปี
2. งานอาสาพัฒนาในฤดูแล้ง
3. สภาที่ปรึกษาเป็นเปลือกหอย รัฐบาลเป็นเนื้อหอย
4. รัฐมนตรีร้องเพลงรับบริจาคเงิน

(4) ความเคลื่อนไหวของกลุ่มยังเตริก ในกองทัพบก เพราะ

1. ไม่พอใจนโยบายขวาจัดของรัฐบาลธานินทร์
2. ไม่พอใจกลุ่มนายทหารนอกราชการที่ยังยึดอำนาจปกครองประเทศอยู่
3. เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นที่จะเอาชนะพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้

(5) แรงผลักดันของบรรดานักธุรกิจและนักการธนาคาร ไม่พอใจนโยบายการบริหารงานของรัฐบาล เพราะ

1. การลงทุนหยุดชะงัก

2. เศรษฐกิจตกต่ำ

3. กลัวประเทศจะต้องตกอยู่ในเงื้อมมือของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย

ทั้งหมดนี้ได้กลายเป็นเงื่อนไข และแรงผลักดันให้คณะทหารภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ กระทำรัฐประหารในวันที่ 20 ตุลาคม 2520

หลังการรัฐประหารในวันที่ 20 ตุลาคม 2520 แล้ว ได้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้ "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520" ประกอบด้วย ข้อความทั้งหมด 32 มาตรา ซึ่งมีสภานิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้งจำนวนหนึ่งไม่น้อยกว่า 300 คน และไม่เกิน 400 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และมีสภานโยบายแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิวัติเป็นประธานสภานโยบาย

คณะรัฐประหารลงมติเห็นชอบให้ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ บุคคลสำคัญในคณะรัฐประหาร (ผบ.สูงสุด) เป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ

(1) รัฐสภาประกอบด้วย วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร

วุฒิสภา ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ที่รงคุณวุฒิ มีความรู้ ประสบการณ์ อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด โดยให้มีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี นับแต่วันแต่งตั้ง ในวาระเริ่มแรก ครบ 2 ปี ให้สมาชิกสภาดังกล่าวออกจากตำแหน่ง 1 ใน 3 โดยวิธีจับฉลาก และเมื่อครบ 4 ปี นับแต่วันพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ให้สมาชิกวุฒิสภาในจำนวนที่เหลือจากการจับฉลากออกเมื่อครบ 2 ปีแรก ออกจากตำแหน่ง 1 ใน 2 ของจำนวนดังกล่าวโดยวิธีจับฉลาก

สภาผู้แทนราษฎร ราษฎรเลือกตั้งโดยตรง จำนวนราษฎร 150,000 คน ต่อสมาชิกสภา 1 คน ถ้าเกินครึ่งก็เพิ่มอีก 1 คน ทุกครั้ง ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

(2) คณะรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี อีกไม่เกิน 44 คน เป็นคณะรัฐมนตรี บริหารราชการแผ่นดิน และให้ประธานวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

(3) ให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 200.

อำนาจดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อหลังที่มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแล้ว

บทที่ 7

ทหารกับระบอบรัฐธรรมนูญของไทย

1. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยโดยสังเขป

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา จนถึง พ.ศ. 2521 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ไม่ว่าจะออกมาในรูปของธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว หรือฉบับถาวรก็ตาม มีด้วยกันมากมายหลายฉบับด้วยกัน กล่าวคือ

(1) ประเภทที่รัฐบาลผู้ประกาศใช้ตั้งใจจะใช้เป็นหลักการและแนวทางในการปกครองประเทศชั่วคราว มีอยู่ทั้งหมด 5 ฉบับ ได้แก่ ฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 ฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502 ฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515 และฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520[1]

(2) ประเภทที่รัฐบาลผู้ประกาศใช้ตั้งใจจะใช้เป็นหลักการและแนวทางในการปกครองประเทศเป็นการถาวร มีอยู่ทั้งหมด 8 ฉบับ ได้แก่ ฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475, 10 พฤษภาคม 2489, 23 มีนาคม 2492, 8 มีนาคม 2495, 20 มิถุนายน 2511, 7 ตุลาคม 2517, 22 ตุลาคม 2519 และ 2521

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 13 ฉบับก็ตาม แต่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มิได้เกิดขึ้นจากความต้องการอันแท้จริงของประชาชนเลย ทั้งนี้เพราะเหตุว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยแต่ละฉบับ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นเพราะอำนาจของคณะทหารที่เข้ายึดอำนาจการปกครอง

---

[1]กมล ทองธรรมชาติ. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย หน้า 31

ประเทศ และแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาปกครองประเทศ โดยที่ประชาชนไม่มีสิทธิเลือกผู้แทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเลย จะมีบ้างบางยุคบางสมัยที่รัฐบาลได้เปิดโอกาสกว้างให้ร่างรัฐธรรมนูญ โดยฟังเสียงเรียกร้องของมหาชนบ้าง ดังเช่น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ซึ่งนับได้ว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเท่าที่เคยมีรัฐธรรมนูญมา เมื่อคณะกรรมการผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้รับการแต่งตั้งจากคณะทหารเช่นนี้ ก็ต้องร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความต้องการและผลประโยชน์ของคณะบุคคลเพียงบางกลุ่มเป็นสำคัญ รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ จึงเปิดโอกาสให้คณะบุคคลบางกลุ่มมีอำนาจในการปกครองประชาชน แทนที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิในการปกครองตนเอง

ถ้าจะพิจารณากันมาตั้งแต่ต้น ก็จะเห็นได้ว่า ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เกิดขึ้นมาเพราะ "คณะราษฎร" ที่ยึดอำนาจการปกครองจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเกิดขึ้นด้วยอำนาจของการปฏิวัติของ "คณะราษฎร" ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเป็นเครื่องมือที่จะใช้สำหรับปกป้องอำนาจทางการเมืองของ "คณะราษฎร" กล่าวคือ จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้งกับเลือกตั้งอย่างละเท่า ๆ กัน หลังจาก "คณะราษฎร" ได้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว จำนวน 70 นายไปแล้ว 6 เดือนหรือคงจำประเทศจะเรียบร้อย และการมีผู้แทนราษฎรสองประเภทเช่นนี้ จะมีต่อไปได้จนราษฎรทั่วประเทศสอบไล่ได้วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี[1] ผลปรากฏว่า การมีสมาชิกสภา 2 ประเภทดังกล่าว ได้ยืดเวลามาจนถึง พ.ศ. 2500

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ในส่วนที่ว่าด้วยเรื่อง "สภาผู้แทนราษฎร" ก็ระบุไว้ว่า สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แต่ในตอนท้ายกลับมีบทเฉพาะกาล ให้มีสมาชิกสภาได้ทั้งประเภทแต่งตั้งและเลือกตั้ง ต่อไปเป็นเวลา 20 ปี[2] แสดงให้เห็นถึงการรีดรอน

---

[1] ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2519 หน้า 4

[2] ก. หน้า 25

สิทธิในทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง ประชาชนไม่มีสิทธิจะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนเอง ได้อย่างเต็มที่อย่างน้อย ๆ ก็อีก 20 ปี แสดงให้เห็นถึงเจตนารมย์ของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้นต่อมาใน พ.ศ. 2489 ก็มีรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นอีกฉบับหนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 โดยมี นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เริ่มพิจารณาร่างกันมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี และมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และได้พิจารณาศึกษาเรื่อยมาในสมัยของรัฐบาล นายทวี บุณยเกตุ และรัฐบาลของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช จนกระทั่งมาประกาศใช้ใน พ.ศ. 2489 ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้มี สภา 2 สภา คือ พฤฒสภา และสภาผู้แทน ซึ่งก็เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกผู้แทนราษฎรได้ทั้ง 2 สภา ถึงแม้ว่าจะมีบทเฉพาะกาลในตอนท้ายว่า "ในวาระเริ่มแรก พฤฒสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภาเป็นผู้เลือกตั้ง ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และองค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภา ประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญนี้"[1] ก็ตาม

ภายหลังเกิดการรัฐประหาร ในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 จึงได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 คณะรัฐประหารได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยที่สมาชิกวุฒิสภาจะประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง จำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน ส่วนสภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมาย[2]

ครั้งถึง พ.ศ. 2492 ก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ซึ่งได้กำหนดให้มีทั้งวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยพระมหากษัตริย์จะทรงเลือกและแต่งตั้งจาก

---

[1] ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2519 หน้า 38 - 39, 52

[2] ค. หน้า 60 - 61

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน โดยมีองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรนั้น ราษฎรจะเลือกตั้งเอง[1] รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อน่าสังเกตว่า พยายามจะดึงสถาบันพระมหากษัตริย์ให้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองด้วย

ในการรัฐประหารครั้งที่ 2 ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อ พ.ศ. 2501 ก็ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้อยู่ และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 แทน ซึ่งธรรมนูญการปกครองฉบับนี้เป็นเผด็จการอย่างชัดแจ้ง เพราะ "ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย โดยประกอบด้วยสภาชิก ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้ง" นอกจากนี้ก็มีมาตรา 17 ซึ่งให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรีอย่างเต็มที่อีกด้วย[2]

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 ได้ใช้เรื่อยมาจนถึง พ.ศ. 2511 จึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ในสมัยของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นมาก็เพื่อรักษาอำนาจของจอมพลถนอม กับคณะต่อไป กล่าวคือ ให้มีสภา 2 สภา คือ วุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และมีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ส่วนสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือก[3]

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 จะได้ระบุให้มีวุฒิสมาชิกถึงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่เสถียรภาพของรัฐบาลจอมพลถนอม ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคสหประชาไทยก็ยังไม่มั่นคง ความที่เกรงจะสูญอำนาจ จอมพลถนอม กับพวก จึงทำรัฐประหารยึดอำนาจตัวเอง เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 หลังจากนั้นก็ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองอาณาจักร พ.ศ. 2515 แทน

---

[1] ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2519 หน้า 98-99

[2] ก. หน้า 150, 152

[3] ก. หน้า 173 - 175

ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ระบุให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และมีความเป็นเผด็จการเต็มรูปแบบในมาตรา 17 ซึ่งระบุให้อำนาจเผด็จการ แก่นายกรัฐมนตรี[1]

ภายหลังกรณี 14 ตุลาคม 2516 ผ่านไปแล้ว "รัฐบาลพระราชทาน" ยุค นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เร่งรีบที่จะให้มีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศ ที่เป็นประชาธิปไตยจริง ๆ จึงเปิดโอกาสให้มหาชนได้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ และร่วมเสนอความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ในที่สุดได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 จัดว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะรัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา คือ วุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ และสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 240 คน แต่ไม่เกิน 300 คน และการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้นกระทำได้โดยสภาที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งเท่านั้น[2] การจะผ่านร่างกฎหมายใด ๆ ก็ขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ[3]

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยสาระแล้วจะมีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดก็ตาม แต่แล้วก็เกิดการรัฐประหารอีกครั้งหนึ่ง ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 คณะรัฐประหารได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 แทน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 นี้เป็นรัฐธรรมนูญที่แสดงเจตนารมย์ของเผด็จการไว้อย่างเต็มที่ นับตั้งแต่คำปรารภที่จะให้ประชาชนมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

---

[1] ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2519 หน้า 201, 205

[2] ก. หน้า 243

[3] ก. หน้า 271, 274

เพียงสภาเดียว โดยไม่ต้องมีวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้ง หลังจากเวลาผ่านไปแล้ว 12 ปี[1] กำหนดให้มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติโดยการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ และมีมาตรา 21 ที่ให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรีอย่างเต็มที่[2]

เมื่อเป็นเผด็จการมากเกินไปเช่นนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เลยต้องถูกยกเลิกไปด้วยอำนาจของคณะรัฐประหาร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 โดยคณะรัฐประหารได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองอาณาจักร พ.ศ. 2520 แทน

ธรรมนูญการปกครองอาณาจักร พ.ศ. 2520 ก็ยังคงเป็นเผด็จการอยู่เช่นเดิม มีสภานิติบัญญัติซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง มีมาตรา 27 ซึ่งให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรี[3] และให้สภานิติบัญญัติทำการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเปิดให้มีการเลือกตั้งภายในปี 2521 หรือถ้าไม่ทันก็กระทำการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2522 เป็นอย่างช้า

ในที่สุดรัฐบาลก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เพื่อเตรียมการจะให้มีการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงความเป็นเผด็จการเอาไว้อีกเช่นเดิม กล่าวคือ ระบุให้มีรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภากับสภาผู้แทน วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง มีจำนวนสามในสี่ของสภาผู้แทน สภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ประธานวุฒิสภา เป็นประธานรัฐสภา และยังมีมาตรา 200 ที่ให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรีอีกด้วย[4]

---

[1] ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2519 หน้า 269

[2] ก. หน้า 271, 274

[3] กมล ทองธรรมชาติ วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย หน้า 187

[4] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 หน้า 23, 63

2. สาเหตุที่ทำให้รัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยเกินไป

การที่รัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ ในแต่ละฉบับ ส่วนใหญ่มักจะ : ไม่ยอมให้สิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนอย่างแท้จริง ถ้าพิจารณาถึงสาเหตุ ก็จะพอวิเคราะห์ได้ดังนี้ คือ

2.1 ค่านิยมในทางเหยียดหยามสติปัญญาพลเมืองไทย ค่านิยมเช่นนี้ทำให้ประเมินค่าของราษฎรผิดไปจากความจริง กล่าวคือ ชาวไทยส่วนหนึ่งพื้นฐานการศึกษาอาจจะต่ำ ไม่เข้าใจในระบอบประชาธิปไตย ยังไม่รู้จักปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตนเอง ผู้ถืออำนาจรัฐก็เกรงไปว่าการเปิดกว้างซึ่งแนวทางประชาธิปไตยให้กับประชาชนเหล่านี้มากเกินไป อาจเป็นผลเสียต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ จึงต้องสงวนสิทธิบางอย่างเอาไว้ เช่น มีบทเฉพาะกาลให้มีสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่ง และมาจากการแต่งตั้งเพื่อเป็นสภาพี่เลี้ยงของสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนี้เป็นต้น

ค่านิยมดังกล่าวอาจมีได้ในระยะแรก ๆ ของการเริ่มต้นมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักบริหารประเทศ แต่เมื่อเวลาผ่านพ้นไปเป็นเวลาหลายสิบปี มหาวิทยาลัย วิทยาลัย และโรงเรียนซึ่งเป็นสถานศึกษาของคนไทยในทุกระดับขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ค่านิยมหรือความเชื่อดังกล่าวน่าจะต้องลดน้อยลง ผู้ถืออำนาจรัฐจะต้องเชื่อมั่นในการพัฒนาทางด้านสติปัญญาของคนบ้างความคิดที่เกรงว่าคนไทยยังไม่เข้าใจประชาธิปไตยดีพอ ให้ประชาธิปไตยมากเกินไป จะก่อให้เกิดความหายนะ การร่างรัฐธรรมนูญออกมาในลักษณะสำหรับใช้ปกครองคนโง่เขลา ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อประชาธิปไตยเลย

2.2 เจตนาเพื่อสงวนรักษาอำนาจของผู้ถืออำนาจรัฐให้ดำรงอยู่ต่อไป การร่างรัฐธรรมนูญมักอยู่ภายใต้การชี้นำของผู้ถืออำนาจรัฐอยู่ในขณะนั้นเป็นส่วนใหญ่ และสามารถพิสูจน์ได้ว่า ภายหลังมีรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ถืออำนาจรัฐก็ต้องการจะถืออำนาจรัฐต่อไปอีก เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ภายหลังที่รัฐบาลของจอมพลถนอม ประกาศใช้แล้ว จอมพลถนอม ก็ตั้งพรรคการเมืองที่ชื่อว่า "สหประชาไทย" และต้องการจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศต่อไปอีก รัฐธรรมนูญฉบับใดก็ต้องออกมาในลักษณะที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับจอมพลถนอมต่อไป

ตราบใดที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังต้องมีผลได้ผลเสียจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ตนร่าง อันจะนำไปสู่การสูญเสียหรือได้อำนาจเพิ่มขึ้นของตนเอง รัฐธรรมนูญก็จะต้องเป็นประชาธิปไตยยังไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญยังมีเจตนารมย์เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มคณะ มิใช่ผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่โดยแท้จริง

2.3 ความเกรงกลัวการขยายตัวของลัทธิการเมืองฝ่ายตรงข้าม กล่าวคือ กลัวลัทธิคอมมิวนิสต์จะเข้ามาแทรกแซง ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากสมมติฐานที่ผิด ๆ ที่ว่า ถ้ามีประชาธิปไตยมากเกินไป ให้สิทธิเสรีภาพแก่ราษฎรมากเกินไป จะเกิดความวุ่นวาย อันเป็นช่องทางให้คอมมิวนิสต์แทรกตัวเองเข้ามาในช่องว่า ซึ่งเกิดจากความวุ่นวายเหล่านั้นได้ง่าย ดังนั้น รัฐธรรมนูญบางฉบับจึงให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรีอย่างเห็นได้ชัดเจน ทำให้รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมาไม่ค่อยจะมีความเป็นประชาธิปไตย

2.4 การตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ การร่างรัฐธรรมนูญแต่ละครั้ง ถ้าจะพิจารณาดูจะเห็นว่าเต็มไปด้วยตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีฐานะเป็นอภิสิทธิชนในสังคมทั้งสิ้น เช่น นายทหารระดับสูงของกองทัพ ข้าราชการพลเรือนระดับสูง นายธนาคาร นักกฎหมาย ฯลฯ ส่วนชาวไร่ ชาวนา กรรมกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ไม่มีโอกาสจะได้เข้าไปเป็นผู้กำหนดเจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญเท่าใดนัก รัฐธรรมนูญจึงออกมาในลักษณะเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อกลุ่มอภิสิทธิชน ซึ่งเป็นคนส่วนน้อย มากกว่าจะเอื้ออำนวยประโยชน์เพื่อคนส่วนใหญ่ ตามหลักของลัทธิประชาธิปไตย

3. ทหารกับระบอบรัฐธรรมนูญของไทย

3.1 สถานภาพของกองทัพบก

David A. Wilson ได้กล่าวถึง การเมืองของประเทศไทยไว้ว่า ประเทศไทยก็เหมือนกับประเทศด้อยพัฒนาอีกหลาย ๆ ประเทศ ในเขตลาตินอเมริกา แอฟริกา และเอเชีย ในแง่ที่ว่า ทหารได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองประเทศ ในกรณีของไทยเรามีลักษณะพิเศษนอกเหนือไปอีกอย่างหนึ่ง คือ ทหารมีส่วนเป็นผู้กำหนดพฤติกรรมและคุณค่านิยมทางการเมืองเป็นอย่างมาก ภายหลังการปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475 กองทัพบกเป็นสถาบันเดียว

ที่ผูกขาดอำนาจการเมืองไว้เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น จะเข้าใจการเมืองในระบอบรัฐธรรมนูญของไทย จะต้องเข้าใจประวัติศาสตร์การจัดกองทัพของฝ่ายทหาร ตลอดจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองกับสถาบันทางฝ่ายรัฐบาล (ระบบราชการ) เป็นพื้นฐานเสียก่อน[1]

ถ้าจะมีคำถามว่า เพราะเหตุใดทหารจึงเข้ามายึดอำนาจการปกครองประเทศมาโดยตลอด หลังจากที่ประเทศไทยได้ปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญเป็นหลัก และทหารดังกล่าวก็คือทหารบก คำตอบง่าย ๆ ก็อาจจะตอบได้ว่า เพราะกองทัพบกมีทั้งกำลังและอาวุธมากกว่าองค์การอื่นใด จึงสามารถทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศไว้ได้โดยตลอด แต่กำพังกำลังอาวุธไม่อาจจะมีความหมายได้เลย ปัจจัยที่ทำให้กองทัพบกได้เปรียบก็คือ[2]

ประการแรก ลักษณะการจัดองค์การของกองทัพบกเป็นแบบสายการบังคับบัญชาจากเบื้องบนลงล่างโดยตรง ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับทัศนคติของคนไทยในแง่ที่ว่า คนไทยนั้นมักจะเข้าใจว่า ในสังคมหรือกลุ่มคนจะต้องมีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ทรงอำนาจกับผู้อยู่ใต้อำนาจเสมอ และผู้บังคับบัญชาจะให้ผู้ใต้อำนาจคนไหนเป็นอะไร (มีตำแหน่งอะไร) ก็ย่อมได้เช่นเดียวกัน ในกองทัพบก ผู้บังคับบัญชาจะให้ลูกน้องมีตำแหน่งใดก็ได้ทั้งนั้น และกองทัพบกจะเรียกร้องความภักดี และลงโทษ ทุกคนก็ยอมรับ ซึ่งก็เช่นเดียวกับบรรทัดฐานประเพณีที่ยึดถือกันในสังคมดั้งเดิมว่า ผู้มีฐานะเหนือกว่าจะต้องได้รับการเคารพนับถือและความภักดีจากผู้ที่ต่ำกว่า

ประการที่สอง กองทัพบกสามารถสร้างเอกภาพและความสามัคคีขึ้นได้มากกว่า โดยเหตุที่มีเครื่องแบบ สัญญลักษณ์ ตำแหน่ง เป็นแกนกลางให้คนยอมรับและกองทัพบกก็จะรับคนที่มี

---

[1]สุทัศน์ นำพลสุขสันต์ "ทหารกับการเมืองไทย" ใน จุลสารโครงการตำรา สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2 : (2) มกราคม 2518 หน้า 4

[2]ก. หน้า 9 - 10

สิ่งดังกล่าวว่า เป็นพวกเดียวกับตน ทุกคนจึงสามารถคาดหวังการยอมรับฐานะของตนในกองทัพบกได้ เกียรติยศและชะตากรรมของกองทัพบกก็คือ เกียรติยศและชะตากรรมของทุกคน และยิ่งกองทัพบกเป็นผู้ปกป้องแผ่นดินด้วยแล้ว ก็ดูเหมือนว่าความรู้สึกเหล่านี้จะยิ่งมีมากขึ้น

ประการที่สาม การรับราชการทหารได้กลายเป็นอาชีพที่มั่นคงของคนไทย กองทัพบกสามารถสะสมกำลังคน อาวุธยุทธภัณฑ์ และพัฒนาหลักยุทธศาสตร์ตลอดมา จึงสามารถที่จะระดมสิ่งเหล่านี้เพื่อวัตถุประสงค์อันใดก็ได้ทุกสถานการณ์ ซึ่งองค์กรอื่นทำไม่ได้

ประการที่สี่ ตั้งแต่ยุครัฐธรรมนูญเป็นต้นมา กระทรวงกลาโหมมีอิสระมากขึ้น และกองทัพบกก็เป็นผู้ครอบงำกระทรวงนี้เสียเป็นส่วนใหญ่ การบริหารงานในกระทรวงเป็นไปตามสายบังคับบัญชาแบบทหารโดยเคร่งครัด การเสนอของบประมาณในสภาก็ไม่ต้องพูดกันมาก ไม่มีใครกล้าแสดงความข้องใจต่อรายจ่ายของกลาโหม และในวงงบประมาณทั้งหมด ก็ปรากฏว่ากองทัพบกได้มากกว่าเพื่อน นอกจากนี้ กระทรวงกลาโหมยังมีอิสระที่จะประกอบการใด ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับทางทหาร อันเป็นผลในการเพิ่มรายได้อีกด้วย เช่น ทำกิจการน้ำมัน สินค้าหนังสัตว์ แก้ว ผ้าขนสัตว์ อาหารกระป๋อง มีสถานีวิทยุเป็นของตัวเอง มีหุ้นในธนาคารทหารเป็นส่วนใหญ่ เป็นต้น

ประการสุดท้าย กลาโหมสามารถรับบุคคลเข้าบรรจุและฝึกอบรมได้อย่างอิสระเป็นตัวของตัวเอง โดยเฉพาะกองทัพบกมีสถาบันทางทหารเป็นเอกเทศ (เช่น โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าฯ) เหตุนี้จึงสามารถคัดเลือกบุคคลและอบรมให้มีทัศนคติต่อการเมืองไปในทางใดก็ได้ตามความต้องการ

นอกจากนี้ ทหารยังมีสิ่งยึดเหนี่ยวบางประการ กล่าวคือ[1]

(1) ทหารมีทัศนคติต่อประเทศชาติในแง่ที่ถือว่า ตนเป็นผู้รักษาเกียรติยศของชาติ ป้องกันชาติ และเป็นสัญญลักษณ์ของสถานภาพแห่งชาติในวงการเมืองระหว่างประเทศ

---

[1] ก. หน้า 10

(2) ทหารยึดถือคติที่ว่า จะต้องรักษาหน้าที่ รักเกียรติยศ และรักชาติ

(3) การอบรมของทหารเน้นที่การปฏิบัติการและการเป็นผู้นำ โดยลักษณะเช่นนี้ทหารจึงคิดว่าชะตากรรมของชาติขึ้นอยู่กับตนเป็นสำคัญ และเกิดความเชื่อว่า ตนเป็นส่วนหนึ่งขององค์การที่มีความสำคัญยิ่งต่ออนาคตและเกียรติภูมิของชาติ เราจึงมักจะเห็นได้ว่า ทหารจะไม่รีรอที่จะกระทำการใด ๆ ถ้าตนคิดว่าการกระทำนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อชาติ เพราะในความคิดของทหาร สิ่งที่ดีสำหรับกองทัพบกก็คือ สิ่งที่ดีสำหรับประเทศชาติด้วยนั่นเอง

ในการเล่นเกมการเมืองในระบบราชการ ทหารโดยเฉพาะกองทัพบกเองก็มีปัจจัยเอื้ออำนาจที่จะสร้างอำนาจให้แก่สถาบันของตัวเองได้มาก กล่าวคือ[1]

ประการแรก กองทัพบกสามารถยึดครองเมืองหลวงได้ทั้งหมด ด้วยการมีกองพล 1 เป็นผู้บังคับบัญชา ประกอบกับการมีระบบการสื่อสารที่รวดเร็วในระหว่างหน่วยทหารด้วยกันอีกด้วย แม้จะไม่มีการเปิดเผยว่ามีหน่วยทหารอยู่เท่าใดในกรุงเทพฯ แต่เราก็เชื่อได้แน่ ๆ ว่า ทหารมีจำนวนมากกว่ากลุ่มอื่นใดทั้งหมด การมีหน่วยทหารอยู่ในกรุงเทพฯ เช่นนี้ ทำให้กองทัพบกกระทำการสำเร็จมาแล้วทุกครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการปราบกบฏหรือยึดอำนาจเสียเอง นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา

ประการที่สอง ทหารเป็นองค์การที่ยิ่งใหญ่มากทั้งในด้านสถานะและขนาด บรรดานายทหารก็มีเวลาว่างมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ ในอันที่จะเตรียมแผนการณ์กระทำการใด ๆ ทั้งในทางลับและไม่ลับ เช่น การป้องกันภัยจากภายนอก ตลอดจนถึงการปฏิบัติใด ๆ ในวงการเมืองภายใน ในบางกรณีทหารก็ถูกใช้เป็นเครื่องมือของนโยบายทางการทูตอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามเท่าที่ผ่านมาเป็นที่น่าสงสัยเหมือนกันว่า ทหารเป็นเครื่องมือป้องกันประเทศได้จริงหรือเปล่า เพราะในหลายกรณีที่ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า นโยบายการทูตมีความสำคัญกว่ากำลังทหาร เช่น ในระยะต้นศตวรรษที่ 20 ที่ไทยถูกฝรั่งเศสและอังกฤษบีบเป็นต้น ยิ่งในโลกปัจจุบัน เส้นทางการเมือง

---

[1] ค. หน้า 11

ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนไป ชะตากรรมของหลายประเทศรวมทั้งไทย มีส่วนพัวพันอยู่กับสหรัฐและจีนมาก นโยบายเพื่อความอยู่รอดก็น่าจะได้ปรับเปลี่ยนให้ทันการณ์

ประการที่สาม โดยพันธะของทหารก็คือ ผู้รักษาความสงบภายในประเทศ ทหารโดยเฉพาะกองทัพบกก็ฉลาดพอที่จะใช้หน้าที่ดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการสร้างความชอบธรรมให้แก่การกระทำของตนได้ทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นการคว่ำรัฐบาล การบังคับขู่เข็ญและการปราบปรามการปฏิวัติซ้อน ซึ่งการเหล่านี้กองทัพบกก็อ้างว่า ทำไปในนามของ "ความสงบสุขของประชาชนและความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติ" ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของกองทัพบกได้สร้างสิ่งหนึ่งให้แก่การเมืองไทย คือแนวโน้มในการใช้อำนาจเผด็จการเพื่อการแก้ปัญหา ในหลายกรณี คนไทยจะต้อนรับทหารให้เข้ามาเถลิงอำนาจเพื่อแก้สถานะการณ์เฉพาะหน้า แต่ในความรู้สึกทั่วไป ทหารก็ไม่ค่อยจะมีความชอบธรรมนัก ถึงกระนั้นก็ตาม แบบแผนการใช้อำนาจของกองทัพบกก็ได้กลายเป็นประเพณีของสังคมไปเสียแล้ว การแยกสถาบันกษัตริย์ออกจากการเมืองใน พ.ศ. 2475 โดยตัวของมันเอง ก็เป็นการล้มล้างความเชื่อในเรื่องก้มหัว ยอมรับอำนาจเบื้องสูงโดยไม่ปริปาก แต่หลังจากนั้น กองทัพบกเองก็ไม่วายที่จะสร้างทัศนคติเช่นนี้ขึ้นมาเหมือนกัน ในการเข้าไปผูกพันกับกลุ่มอื่น กองทัพบกต้องการบังคับให้กลุ่มเหล่านั้นอยู่ใต้อำนาจตนมากกว่าที่จะล้มล้างกลุ่มเหล่านั้นเสีย และนายทหารผู้นำก็ไม่มีความคิดที่จะปฏิวัติระบบสังคมเศรษฐกิจเลย ยังคงเป็นพวกอนุรักษ์นิยมและพวกปฏิกริยาเสียมากกว่า นายทหารเหล่านั้นคิดแต่เพียงว่าจะต้องปกครองประเทศโดยใช้ระบบราชการเป็นเครื่องมือ เมื่อทหารรู้ตัวว่า อำนาจของตนไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะถูกคัดค้านท้าทายจากคนบางส่วน ทหารก็จะแสดงให้เห็นว่า ตนไม่ใช่นักเผด็จการด้วยการหยิบยื่นรัฐธรรมนูญให้ แต่วิธีการเช่นนี้ก็กลับเป็นผลร้ายแก่ทหารเอง เพราะทหารไม่สามารถจะควบคุมสมาชิกสภาที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาตามรัฐธรรมนูญนั้นได้ จะควบคุมได้ก็แต่สมาชิกประเภทที่ทหารเป็นผู้แต่งตั้งเท่านั้น ทหารจึงต้องเปลี่ยนวิธีใหม่ด้วยการยื่นโยนตำแหน่ง สิทธิพิเศษ และสินบนให้แก่คนที่จะมาคัดค้านอำนาจของตน และวิธีการเช่นนี้ก็คงจะได้ผล เพราะสามารถปิดปากและเบนสายตาของคนเหล่านั้นออกไปจากพฤติการณ์ของทหารได้ชั่วคราว

3.2 สิ่งเร้าที่ทำให้ทหารเข้ารัฐประหาร

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของไทย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่า คณะทหารซึ่งมีกองทัพบกเป็นหลัก ได้เข้ายึดอำนาจและล้มรัฐธรรมนูญอยู่เป็นประจำนั้น อาจกล่าวได้ว่า ผลประโยชน์ของกลุ่ม (Corporate interest) มีบทบาทในการกระตุ้นให้เกิดการรัฐประหารดังกล่าว จะแตกต่างกันเพียงแต่ว่าจะมีบทบาทมากน้อยเพียงใด[1] เมื่อเปรียบเทียบกับพลังของอุดมการที่ต้องการเปลี่ยนแปลงประเทศให้เจริญก้าวหน้า

ผลประโยชน์ของกลุ่มทหารอาจแยกออกได้เป็นหลายลักษณะ ที่สำคัญ คือ การได้รับการสนับสนุนทั้งทางงบประมาณ และในด้านของเกียรติยศ ทหารจะไม่พอใจ ถ้างบประมาณถูกตัด ผลประโยชน์ทางด้านการเงินอื่น ๆ ถูกยกเลิก กำลังทหารถูกลด และเกียรติยศ ตลอดจนความสำคัญของตนถูกลบหลู่ ความเป็นอิสระของกลุ่มทหาร (Military autonomy) ถือเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มอีกประการหนึ่ง ความเป็นอิสระนี้รวมถึงการไม่ให้ฝ่ายพลเรือนเข้ามายุ่งเกี่ยวในการศึกษา ฝึกอบรม การโยกย้าย แต่งตั้งนายทหาร และวางแผนยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศ นอกจากนี้ การที่มีหน่วยกำลังที่ทำหน้าที่คล้ายทหารมากขึ้น เช่น ตำรวจ อาจกระทบถึงผลประโยชน์ของกลุ่มทหารเช่นกัน[2]

สำหรับการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญน้อยกว่าพลังของอุดมการที่ต้องการเปลี่ยนแปลงประเทศให้เป็นสมัยใหม่ ส่วนการรัฐประหารในปี 2490, 2500, 2501, 2514 และ 2519 การรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นสิ่งเร้าสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองในขณะนั้นด้วย สภาวะที่เปิดโอกาสให้ทหารทำรัฐประหารนั้น มีอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก

---

[1]สุจิต บุญยงการ "การแทรกแซงของทหารในการเมืองไทย" วารสารสังคมศาสตร์ 15(2) เมษายน – มิถุนายน 2521 หน้า 35

[2]ก. หน้า 35 – 36

คือ ความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือนในการบริหารงาน และประการที่สอง สภาพที่ความชอบธรรมของรัฐบาลพลเรือนหมดสิ้นไปหรือลดลง[1]

3.3 วิธีการสงวนรักษาอำนาจของคณะทหาร

ถ้าพิจารณาดูถึงการเข้ามาสู่อำนาจทางการเมืองของคณะทหาร ด้วยการทำรัฐประหารแล้วล้มรัฐธรรมนูญที่กำลังใช้อยู่ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จนเกือบจะเป็นปรกติวิสัยของการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญของไทยนั้น โดยที่ฝ่ายพลเรือนหรือนักการเมืองอาชีพไม่สามารถจะต่อต้านหรือโค่นล้มอำนาจของฝ่ายทหารได้นั้น ได้แสดงให้เห็นว่า คณะทหารย่อมมีกโลบายตลอดจนวิธีการที่จะสงวนรักษาอำนาจของตนเองเอาไว้อย่างเหนียวแน่น กล่าวคือ

(1) ~~ใช้~~ ใช้วิธีการรัฐประหารยึดอำนาจตัวเอง หรือมิฉะนั้นก็ยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือน ในกรณีนี้จะเห็นได้ชัดในกรณีการรัฐประหารในวันที่ พฤศจิกายน 2494 ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม การรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ใน พ.ศ. 2501 การรัฐประหารของจอมพลถนอม ในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 เหล่านี้ถือว่าเป็นการยึดอำนาจตัวเอง เพื่อให้ตนเองอยู่ในอำนาจได้ต่อไป ในกรณีที่คณะทหารทำการยึดอำนาจและมอบอำนาจให้พลเรือนบริหารประเทศอยู่เพียงระยะหนึ่ง และแล้วก็ยึดอำนาจกลับคืนไป ก็เป็นการรักษาอำนาจของตนเองไว้เช่นเดียวกัน เช่น กรณีที่คณะทหารยึดอำนาจจากรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ เมื่อ พ.ศ. 2492 และรัฐบาล นายชานินทร์ กรัยวิเชียร ถูกยึดอำนาจเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 เป็นต้น

(2) ~~การ~~ การปราบปรามนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามอย่างรุนแรง ภายหลังการเข้าคุมอำนาจทางการเมืองของคณะทหารแล้ว การปราบปรามนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม ซึ่งคอยท้าทายอำนาจของรัฐบาลอยู่ในขณะนั้นก็ตามมา ทหารสามารถกระทำได้เพราะอำนาจการบังคับบัญชาขุมกำลัง

---

[1]สุจิต บุญยงการ "การแทรกแซงของทหารในการเมืองไทย" วารสารสังคมศาสตร์ 15(2) เมษายน – มิถุนายน 2521 หน้า 45

ต่าง ๆ ก็อยู่ในกำมือของผู้นำทหารอยู่แล้ว การปราบปรามกบฏ 18 ศพ. ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในสมัยเป็นนายกรัฐมนตรี ครั้งแรกสุดใน พ.ศ. 2481 การปราบปรามนักการเมืองฝ่ายเสรีนิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายหลังการรัฐประหาร ใน พ.ศ. 2490 หรือการปราบปรามผู้มีความคิดก้าวหน้าของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ภายหลังการรัฐประหารใน พ.ศ. 2500 ล้วนแล้วแต่เป็นความพยายามเพื่อจะสงวนรักษาอำนาจของคณะทหารเอาไว้ให้มั่นคงทั้งสิ้น

(3) <u>การใช้นโยบายชาตินิยมเพื่อสร้างศรัทธาในแสนยานุภาพของกองทัพต่อประชาชน</u> ในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากที่พระยาพหลพลพยุหเสนาได้วางมือจากการเมืองไปแล้ว จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ดำเนินนโยบายเร่งเร้าให้คนไทยเกิดความรู้สึกในทางชาตินิยม โดยมีหลวงวิจิตรวาทการเป็นผู้ร่วมมืออย่างใกล้ชิด จากการใช้นโยบายชาตินิยม เชื่อผู้นำชาติพ้นภัย" นี้เอง ทำให้ประเทศไทยต้องเกิดการสู้รบกับอินโดจีนของฝรั่งเศส และทำให้ไทยได้ดินแดนส่วนหนึ่งกลับคืนมา นโยบายของจอมพล ป. พิบูลสงครามดังกล่าว ทำให้ผู้คนชื่นชมกับกองทัพอยู่พักหนึ่ง จวบจนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ความนิยมในกองทัพจึงเริ่มเสื่อมลง ต่อมาหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ไปแล้ว รัฐบาลทหารของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กลับเข้ามาบริหารประเทศอีก ได้ใช้นโยบายปลุกเร้าให้คนไทยเห็นถึงอันตรายจากการรุกรานจากภายนอก โดยเฉพาะกองทัพคอมมิวนิสต์นอกประเทศ และคนไทยจะต้องเตรียมพร้อมที่จะต้องต่อสู้ มีการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การ ส.ป.อ. ส่งทหารไปร่วมรบกับองค์การ ซมอ ในประเทศเกาหลีใต้ ส่งทหารไปช่วยสหรัฐรบในเวียดนาม ในลาว และกัมพูชา เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นแก่ทหารในฐานะที่เป็นผู้รักษาเอกราชของชาติ ก็จะทำให้ประชาชนเล็งเห็นถึงความสำคัญของรัฐบาลทหารที่จะต้องสนับสนุนต่อไป

(4) <u>การรับความช่วยเหลือจากสหรัฐทางด้านการทหาร ด้วยการใช้นโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์</u> หลังปี 2490 เป็นต้นมา ประเทศไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศ ผูกพันสนิทสนมกับสหรัฐมากขึ้น นับตั้งแต่การรับความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ วิชาการ และทางด้านการทหาร

จากสหรัฐ และได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การ ส.ป.อ. อันเป็นองค์การที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์ ที่จะดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแข็งกร้าว ทำให้สหรัฐพอใจมาก เพราะสหรัฐได้มาพัวพันในสงครามอินโดจีนอย่างเต็มที่ภายหลังจากที่ฝรั่งเศสถอนตัวออกไปจากอินโดจีน ภายหลังสงครามเดียน เบียน ฟู ด้วยเหตุนี้ สหรัฐจึงได้ให้ความช่วยเหลือรัฐบาลทหารของไทยมากขึ้น โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือทางด้านทหาร ทำให้ทหารบกเป็นองค์การที่เข้มแข็งในด้านกำลังอาวุธมากที่สุด ความเข้มแข็งของกองทัพบกได้เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลทหารมากกว่าจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลทหารมากกว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเสียอีก เพราะกองทัพจะเป็นฐานอำนาจของรัฐบาลทหารได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแข็งกร้าวทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้ได้รับการสนับสนุนทางด้านการเมือง จากรัฐบาลสหรัฐเป็นอย่างยิ่งอีกด้วย

(5) การอ้างอันตรายจากลัทธิคอมมิวนิสต์ นับตั้งแต่การรัฐประหาร ปี 2490 เป็นต้นมา ได้มีการอ้างถึงการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ เพื่อสนับสนุนความชอบธรรมในการทำรัฐประหารตลอดมาเกือบทุกครั้ง เป็นการเน้นให้ประชาชนเห็นถึงอันตรายของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังคุกคามต่อเอกราชและความปลอดภัยของชาติ และจะได้เกิดภาพพจน์ที่ว่า รัฐบาลที่มาจากทหารเท่านั้นจึงจะสามารถป้องกันมิให้ประเทศชาติตกเป็นเหยื่อของลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ การมีประชาธิปไตยซึ่งจำเป็นจะต้องมีการถกเถียงและโต้แย้งกันก็ดี หรือความบกพร่องของรัฐบาลทหารชุดก่อนหน้านั้นก็ดี จะต้องได้รับการหยุดยั้งโดยอำนาจของกองทัพ เพราะฉะนั้น จะเป็นช่องทางให้ลัทธิคอมมิวนิสต์ยึดอำนาจรัฐได้ แต่อย่างไรก็ตาม โดยข้อเท็จจริงแล้ว วิธีการดังกล่าวไม่สามารถยุติความเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์ได้เลย

(6) การเข้าควบคุมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นฐานอำนาจทางการเมือง การแต่งตั้งนายทหารระดับสูงของกองทัพให้เข้าไปควบคุมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ก็เป็นวิธีการรักษาอำนาจของรัฐบาลทหารได้ประการหนึ่ง เพราะเท่ากับว่าทุกคนได้มีส่วนร่วมในผลประโยชน์ด้วยกัน ก็จะต้องช่วยกันรักษาอำนาจของรัฐบาลทหารเอาไว้ เพราะถ้าเปลี่ยนเป็นรัฐบาลพลเรือน ผลประโยชน์เหล่านี้อาจถูกริดรอนได้ เช่น การเข้าไปควบคุมกิจการ

ที่เป็นรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น การรถไฟ องค์การ ร.ส.พ. ธนาคารทหารไทย โรงงานทอผ้า โรงกลั่นน้ำมัน ฯลฯ เป็นต้น

(7) การอ้างสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ทหารมักจะได้รับความชอบธรรมจากบุคคลภายนอกอยู่ประการหนึ่ง คือ การเป็นผู้มีคุณในสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และเป็นผู้ปกป้องสถาบันทั้งสามให้พ้นจากการถูกทำลาย ในอดีตที่ผ่านมา ทหารก็ได้พิสูจน์มาแล้วถึงการรับภาระหน้าที่ในการปกป้องอธิปไตยของชาติ ศาสนา และองค์พระมหากษัตริย์ ในเรื่องชาติ กองทัพได้ออกสู้รบกับศัตรูของชาติในสงครามเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศส สงครามป้องกันประเทศกับญี่ปุ่น การต่อสู้กับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในประเทศ เป็นต้น ถ้าชาติอยู่ได้ ศาสนาก็อยู่ได้ ส่วนสถาบันพระมหากษัตริย์ รัฐบาลทหารสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพล ถนอม กิตติขจร และ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ ก็มีนโยบายปกป้องเทอดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างเข้มแข็ง สร้างความพอใจให้กับประชาชนส่วนใหญ่ ความชอบธรรมในการเป็นรัฐบาลปกครองประเทศก็มีสูง ในขณะที่มีสถานการณ์หลายอย่างบ่งบอกถึงการกระทบกระเทือนต่อสถาบันทั้งสาม ทหารจึงสามารถยืนหยัดอยู่ได้ต่อไป

(8) การใช้ระบบถ่วงดุลย์อำนาจและประสานประโยชน์ในกองทัพ ในประวัติศาสตร์การปกครองของไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ รัฐบาลทหารต้องสูญเสียอำนาจ อาจจะเป็นเพราะแพ้โหวตในสภา เกี่ยวกับเรื่องนโยบายที่สำคัญ ๆ ก็จำเป็นต้องลาออก อย่างเช่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องลาออกในตอนปลายสงครามโลกครั้งที่สอง เพราะแพ้โหวตเกี่ยวกับ พ.ร.ก. พุทธมณฑลบุรี และ พ.ร.ก. นครบาลเพชรบูรณ์ เป็นต้น และบางทีก็อาจสูญอำนาจเพราะถูกรัฐประหาร ซึ่งในประการหลังนี้ก็มีตัวอย่าง เช่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม ถูกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหาร เป็นต้น การสร้างระบบถ่วงดุลย์และประสานประโยชน์ในกองทัพจะช่วยรักษาสถานภาพของรัฐบาลทหารได้ดีพอสมควร เช่น หลังการรัฐประหาร 2490 จอมพล ป. พิบูลสงคราม แต่งตั้งให้ พล.ท.อ. เผ่า ศรียานนท์ ไปคุมกรมตำรวจ เพื่อถ่วงดุลย์กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งกำลังมีอิทธิพลอยู่ทางกองทัพบก ในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ก็ให้ จอมพลถนอม กิตติขจร คุมกระทรวงกลาโหม และ จอมพลประภาส จารุเสถียร คุมกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ในสมัยรัฐบาลของ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ ก็ให้ พล.อ.เสริม ณ นคร คุม บ.ก.สูงสุด ส่วน พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ คุมกองทัพบก พล.ท. เทพ กรานเลิศ คุมกองทัพภาคที่ 1 พล.ร.อ.กวี สิงหะ คุมกองทัพเรือ และ พล.อ.อ. พะเนียงกานตรัตน์ คุมกองทัพอากาศ บุคคลเหล่านี้ต่างอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์ที่ต่างกันออกไป กล่าวคือ บางคนเป็นฐานอำนาจของ พล.อ.เกรียงศักดิ์ แต่บางคนก็เป็นฐานอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์อื่น แต่สามารถจะถานอำนาจกันได้ด้วยวิธีการดุลยอำนาจและประสานประโยชน์ ก็ทำให้รัฐบาลของ พล.อ.เกรียงศักดิ์ รอดพ้นจากการรัฐประหารไปได้ เป็นต้น

(9) การตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาสนับสนุนรัฐบาลทหาร ในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ช่วงเวลาก่อนหน้าจะมีการเลือกตั้งทั่วไป ใน พ.ศ. 2500 จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งพรรคเสรีมนังคศิลาขึ้นมาสนับสนุนรัฐบาลทหาร ส่วน จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ตั้งพรรคสหภูมิ และพรรคชาติสังคม จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ตั้งพรรคสหประชาไทย ซึ่งดำเนินการโดยคณะทหารทั้งสิ้น เพื่อเอาไว้เป็นฐานต่อสู้ในสภานิติบัญญัติ

4. อุปสรรคในการพัฒนาการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ

จากประวัติศาสตร์การปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า มีลักษณะของการถอยหลังเข้าคลอง กล่าวคือ มีการยึดอำนาจเกิดขึ้นบ่อย ๆ รัฐธรรมนูญร่างขึ้นใหม่บ่อยครั้ง และแทนที่จะเป็นประชาธิปไตย กลับเป็นเผด็จการมากขึ้นกว่าเดิมก็มี ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญของไทยขาดการพัฒนาเท่าที่ควรจะเป็น ที่เป็นเช่นนี้เพราะเหตุใด ?

ถ้าจะตอบปัญหาดังกล่าวแบบกำปั้นทุบดินก็ได้ เป็นเพราะทหารเข้ามาเล่นการเมืองด้วยกำลังอาวุธ จึงทำให้การพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเชื่องช้าลง ถ้าสามารถป้องกันมิให้ทหารใช้อาวุธเข้ามาเล่นการเมืองได้ ปล่อยให้การเมืองคลี่คลายไปโดยธรรมชาติของมันเองแล้ว การพัฒนาการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญก็จะคลี่คลายไปได้เอง

อุปสรรคที่ทำให้ระบบรัฐสภาไทยล้มเหลว จนทหารต้องเข้ามายึดอำนาจ อาจพิจารณาโดยแยกออกเป็นประเด็นได้ดังนี้ คือ

4.1 อิทธิพลของสังคมไทย สังคมไทยตั้งแต่สมัยโบราณ คนส่วนใหญ่เป็นไพร่และทาส ถูกฝึกให้เป็นผู้ตามที่ดีมาตลอด เพราะชีวิตประจำวันต้องขึ้นอยู่กับมูลนาย ทำมาหากินเลี้ยงตัวเอง เลี้ยงครอบครัวไปวันหนึ่ง ๆ นอกจากนี้ ยังได้รับความเชื่อที่สั่งสอนกันมาว่า ผู้ปกครองเปรียบเสมือนเจ้านายของตน เป็นผู้มีบุญวาสนา ดังนั้น หน้าที่ในการปกครองประเทศ จึงต้องตกเป็นของผู้มีบุญวาสนา ไม่ใช่เรื่องของประชาชน ประชาชนไม่ควรจะต้องไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องการปกครองบ้านเมือง ด้วยเหตุนี้ ประชาชนในสังคมไทยส่วนหนึ่งก็ยังไม่กระตือรือร้นเท่าที่ควรจะเป็น เมื่อประชาชนไม่สนใจต่อการปกครองบ้านเมืองในระบบรัฐสภาแล้ว ก็มีผลไปถึงการต่อรองกับอำนาจเผด็จการด้วย

นอกจากนี้ สำนึกสามัญของคนไทยโดยทั่วไป ที่เป็นเผด็จการมาแต่สายเลือด บิดามารดาที่มีหัวอนุรักษ์นิยม มักไม่ยอมฟังเหตุผลของลูก ครูไม่ชอบให้ลูกศิษย์แสดงความคิดเห็นโต้แย้งผู้บังคับบัญชาระดับสูงไม่ยอมฟังความคิดเห็นของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ดังนี้เป็นต้น คนไทยส่วนใหญ่จึงมักไม่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ พอใจหรือไม่พอใจก็นิ่งเฉย เกิดปฏิกริยาน้อยมาก ถึงแม้จะมีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของตนเองโดยบุคคลอื่นก็ตาม

ลักษณะเฉื่อยชาของสังคมไทยดังกล่าว จะมีผลต่อการเลือกผู้แทนราษฎรตามหลักของระบอบประชาธิปไตย อาจไม่สนใจการเลือกตั้ง ไม่สนใจต่อการพิจารณาถึงผลได้ผลเสียของการเลือกผู้แทนราษฎรที่ดีและไม่ดี และอาจไม่เห็นความสำคัญของการเลือกผู้แทนราษฎรก็ได้

4.2 อิทธิพลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ม.ร.ว.กิตติธิ์ ปราโมช อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวคำปราศรัยทางวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ เมื่อ 12 มกราคม 2519 ถึงเหตุผลที่ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้น เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ว่า "ผู้แทนราษฎรที่ไม่สู้จะมีอุดมการณ์นัก บางหมู่บางคณะหรือบางคน ก็ถือเป็นโอกาสที่จะกดดันรัฐบาลหรือดำเนินแสวงหาในทางการเมือง เพื่อประโยชน์ส่วนตัว เพื่อตำแหน่งฐานะ และเพื่อประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่ประโยชน์ส่วนรวม เพราะเหตุว่า มีการแย่งกันอยากเป็นรัฐมนตรี และในที่สุดก็มีการกดดัน

เพื่อเรียกผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่ประโยชน์ของสาธารณะ ..."[1] นี่ก็เป็นตัวอย่างให้เห็นได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดความสำนึกและรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเพียงใด ถ้า ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ไม่ประกาศยุบสภา คณะทหารซึ่งกอยหื่อยู่อาจก่อการรัฐประหารได้ ในสมัยที่จอมพลถนอม เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งในสมัยที่พรรคชาติสังคม เป็นพรรคของรัฐบาลก็ดี หรือในยุคของพรรคสหประชาไทยเป็นพรรครัฐบาลก็ดี การแย่งชิงผลประโยชน์ส่วนตัวของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนบางกลุ่มก็ยังมีปรากฏเป็นหลักฐานอยู่ เป็นผลทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลสั่นคลอนได้ ความวุ่นวายของสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะดังกล่าวย่อมไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการปกครองในระบบรัฐสภาแต่ประการใด

4.3 อิทธิพลของกองทัพ ถ้ากองทัพไทยมีไว้เพื่อปกป้องอธิปไตยของประเทศเพียงอย่างเดียว ก็สอดคล้องกับระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย แต่เมื่อใดกองทัพเข้ายึดอำนาจรัฐระบอบเผด็จการก็เกิดขึ้นอีก รัฐธรรมนูญก็ถูกทำลายและถูกร่างขึ้นมาใหม่อีก ประชาธิปไตยก็ถอยหลังเข้าคลอง โดยธรรมชาติ กองทัพเป็นฝ่ายชอเงื่อนไขในการเข้ายึดอำนาจการปกครอง ถ้าสถาบันประชาชน และสถาบันผู้แทนราษฎรไม่เข้มแข็งพอ กล่าวคือ ประชาชนก็ไม่สนใจในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขาดการพิจารณาไตร่ตรองในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนไม่ติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมือง สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สำนึกหน้าที่ในความรับผิดชอบของตน ย่อมก่อให้เกิดเงื่อนไขในการยึดอำนาจ และถ้าผลประโยชน์ของกองทัพถูกคุกคามจากพฤติกรรมดังกล่าว การยึดอำนาจก็ย่อมเกิดขึ้น ทหารจึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ทั้งนี้ โดยการพิจารณาจากประวัติศาสตร์การเมืองไทย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา

4.4 อิทธิพลของมหาอำนาจ อุปสรรคสำคัญในการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยที่ผ่านมาในอดีตที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ อิทธิพลของมหาอำนาจ ซึ่งมีอยู่เหนือประเทศไทย

---

[1]พล.ต.ประมาณ อดิเรกสาร บันทึกความจำเมื่อข้าพเจ้าเป็นหัวหน้าพรรค หน้า 115 – 116

และรัฐบาลไทย ยกตัวอย่างเช่น ประเทศไทยต้องพึ่งพิงสหรัฐมาตลอดตั้งแต่ภายหลังการรัฐประหาร เมื่อ พ.ศ. 2490 จนกระทั่งประเทศไทยไม่สามารถจะยืนหยัดอยู่ได้ตามลำพังโดยไม่มีสหรัฐ ทำให้รัฐบาลไทยมีข้อต่อรองกับสหรัฐน้อยมาก นโยบายต่างประเทศของไทยจึงต้องให้สอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศสหรัฐ เมื่อใดก็ตามที่สหรัฐเห็นว่านโยบายของไทยจะลุกคามผลประโยชน์ของสหรัฐ สหรัฐก็จะมีส่วนสนับสนุนให้เกิดรัฐประหารล้มรัฐบาลเก่า เช่น การรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขับไล่รัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม C.I.A. ก็ให้การสนับสนุนอยู่ด้วย ทั้งนี้ เพราะจอมพล ป.พิบูลสงคราม เริ่มมีนโยบายที่จะประนีประนอมกับสาธารณรัฐประชาชนจีน และรัฐบาลทหารชุดใดที่สนับสนุนนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ สหรัฐก็หนุนหลังมาตลอด โดยไม่คำนึงว่าประชาชนจะพอใจหรือไม่ เช่น รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นต้น ทั้ง ๆ ที่สหรัฐเป็นประเทศแม่บทประชาธิปไตยที่สำคัญประเทศหนึ่ง

5. ข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขอุปสรรคในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

5.1 การแก้ไขอุปสรรคอันเกิดจากอิทธิพลทางสังคม

ประการแรก จะต้องขยายการศึกษาให้กับประชาชนโดยทั่วถึงทุกระดับ นับตั้งแต่ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นสายอาชีพหรือสายสามัญ เพื่อให้ประชาชนฉลาดและรู้จักพัฒนาความคิดของตนเอง พร้อมกันนั้นก็จะต้องให้ความรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยด้วย ได้มีโอกาสฝึกฝนและหาประสบการณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมอันเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยทั้งในสถานศึกษาและนอกสถานศึกษา หน่วยงานระดับนโยบายที่จะต้องรับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรงก็คือ กระทรวงศึกษาธิการ กับทบวงมหาวิทยาลัย

ประการที่สอง จะต้องรณรงค์เพื่อต่อต้านวัฒนธรรมบางอย่างที่ตั้งอยู่บนรากฐานของสังคมเก่า เช่น สังคมที่รวมความสำคัญไว้ที่ส่วนกลาง (centralized society) สังคมเจ้าขุนมูลนาย (pestige society) สังคมที่เป็นผู้ตามที่ดี การนับถือผีสางเทวดา การผลักภาระหน้าที่ของกิจการบ้านเมืองให้กับชนชั้นสูง ความเกรงใจในเรื่องที่ไม่ควรจะเกรงใจ

ในเรื่องที่ไม่ควรจะเกรงใจ วัฒนธรรมเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย จะต้องปฏิรูปให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย เพราะวัฒนธรรมเหล่านี้เป็นวัฒนธรรมในยุคการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีความสอดคล้องกับมาก แต่ถ้าในระบอบประชาธิปไตยแล้วไม่เหมาะสม เพราะไม่มีเหตุผล

ประการที่สาม ปัญหาการศึกษาสมัยใหม่จะต้องสอนลูกให้เกิดสำนึกของประชาธิปไตย จนเกิดเป็นนิสัย และกลายเป็นวัฒนธรรมในกรอบกรัว ปัญหาการศึกษาจะต้องไม่ใช้วิธีเผด็จการแก่บุตรธิดา แต่จะต้องอบรมให้เขาเชื่อในเหตุในผล และการโต้เถียงก็ต้องตั้งอยู่บนรากฐานของความมีเหตุผล

5.2 <u>การแก้ไขอุปสรรคอันเกิดจากสภาผู้แทนราษฎร</u>

ประการแรก จะต้องเร่งฟื้นฟูระบบพรรคการเมืองให้เกิดมีขึ้นให้ได้โดยเร็ว เพื่อความมั่นคงของพรรคการเมืองต่าง ๆ พรรคการเมืองต่าง ๆ จะต้องมีกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมความประพฤติของสมาชิกพรรค และพรรคจะต้องฝึกฝนสมาชิกให้เล่นการเมืองตามอุดมการณ์ของพรรคให้ได้ มีบทลงโทษสมาชิกพรรคที่ทำผิดเจตนารมย์ของพรรค และเมื่อถึงคราวประเทศชาติจะตกไปอยู่ในกำมือของเผด็จการ พรรคการเมืองเหล่านี้จะต้องรวมตัวกันเพื่อถ่วงดุลย์อำนาจเผด็จการให้ได้ และพรรคการเมืองจะต้องสามัคคีกัน เพื่อต่อรองกับอำนาจเผด็จการ

ประการที่สอง นอกเหนือจากนักการเมืองจะต้องเป็นสมาชิกพรรคแล้ว ก็ควรจะเปิดโอกาสให้กว้างสำหรับประชาชนทั่วประเทศ ที่จะเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งตามอุดมการณ์ของตัวเองให้มากที่สุด เพื่อสนับสนุนให้คนทุกคนได้มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง รวมทั้งมีโอกาสควบคุมตัวแทนของพรรคในรัฐสภาด้วย

ประการที่สาม ควรมีกฎหมายควบคุมพรรคการเมือง โดยห้ามมิให้สมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการซึ่งมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเอกชน เพราะการมีผลประโยชน์ดังกล่าวอาจทำให้การออกพระราชบัญญัติใด ๆ เพื่อมหาชนถูกขัดขวางได้

ประการที่สี่ สมควรจะเปิดโอกาสให้นักการเมืองอาชีพ ได้มีโอกาสหาประสบการณ์ทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเสียก่อน เช่น การให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาจังหวัด, เทศบาล สุขาภิบาล หรือสภาของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ถ้านักการเมืองเหล่านี้ได้คุ้นเคยกับการเมืองระดับท้องถิ่นเป็นอย่างดีแล้ว ก็ย่อมจะนำเอาประสบการณ์ที่ได้รับมาประยุกต์ใช้ได้กับการเมืองระดับชาติ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

5.4 <u>การแก้ไขอุปสรรคอันเกิดจากอิทธิพลของกองทัพ</u>

ประการแรก จะต้องสร้างกลุ่มอิทธิพล เพื่อเอาไว้ถ่วงดุลย์กับกองทัพที่อาจจะใช้กำลังปืบบังคับ หรือยึดอำนาจทางการเมือง กลุ่มอิทธิพลดังกล่าวจะต้องเป็นของประชาชนส่วนใหญ่จริง ๆ และจะต้องมีเจตนารมย์ที่จะต่อสู้กับเผด็จการทุกรูปแบบ มีการจัดตั้งที่เหมาะสม รู้จักคุณค่าของประชาธิปไตย และชิงชังเผด็จการ นิสิต นักศึกษา ปัญญาชนทุกระดับ ชาวนา ชาวไร่ กรรมกร และข้าราชการทั้งหลายที่ศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย จะต้องถอนตัวออกมาจากการให้ความร่วมมือกับกลุ่มที่มีความคิดเผด็จการทุกรูปแบบ ประชาชนส่วนใหญ่จะต้องพร้อมใจกันโดดเดี่ยวพวกเผด็จการให้จงได้ และโดยสันติวิธี

ประการที่สอง จะต้องดึงกองทัพให้ลงมาสัมผัสความนึกคิดของประชาชนให้ได้ จะต้องหาวิธีการต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดกิจกรรมร่วมระหว่างกองทัพและประชาชน เปิดโอกาสให้นักเรียนนายทหารระดับต่าง ๆ ได้มีโอกาสสัมมนาทางวิชาการฝ่ายพลเรือนร่วมกันนักวิชาการในระดับต่าง ๆ หรือสลายความคิดแบบอนุรักษ์นิยมที่เป็นอุปสรรคต่อความคิดแบบประชาธิปไตยให้น้อยลง

ประการที่สาม รัฐบาลพลเรือนหรือสภาผู้แทนราษฎรจะต้องระมัดระวังที่จะไม่กระทำการใด ๆ อันจะก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากับกองทัพ แต่จะต้องหาวิธีประนีประนอมต่อรองให้ถึงที่สุด เพื่อคลี่คลายสถานการณ์อันอาจจะนำไปสู่การรัฐประหารครั้งใหม่ได้

5.5 <u>การแก้ไขอุปสรรคอันเกิดจากอิทธิพลของมหาอำนาจ</u>

ปัญหาข้อนี้ขึ้นอยู่กับสถาบันประชาชน และสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ ถ้าสองสถาบันที่เข้มแข็งพอเพียง ก็สามารถจะต่อต้านมหาอำนาจที่จะมาครอบงำเหนือกองทัพของชาติได้อย่าง

แน่นอน แต่ที่สำคัญก็คือ ประเทศไทยจะต้องสามารถดำเนินนโยบายพึ่งตัวเองได้ และหันมาใช้นโยบายต่างประเทศที่เป็นกลางให้มากยิ่งขึ้น รัฐบาลจะต้องเกิดจากการเลือกตั้งของประชาชนอย่างแท้จริง และรัฐสภาจะต้องมีบทบาทในการควบคุมนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลอีกด้วย

6. <u>ทหารควรจะมีบทบาทางการเมืองมากน้อยเพียงใด</u>

ในฐานะที่ทหารก็คือ พลเมืองของชาติคนหนึ่ง ทหารก็ควรมีสิทธิรักและห่วงใยในอนาคตของชาติได้เท่า ๆ กับบุคคลในอาชีพอื่น ๆ ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสเอาไว้ให้ แต่รัฐธรรมนูญนั้น จะต้องมาจากการร่างของสภา ซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง ในระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการประจำ จะเข้ามามีบทบาททางการเมือง ก็จำเป็นต้องลาออกจากตำแหน่งหน้าที่งานประจำเสียก่อน ทหารซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ก็สมควรจะต้องลาออกจากตำแหน่งในกองทัพเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้หลุดพ้นจากอิทธิพลของกองทัพ และเล่นการเมืองโดยปราศจากอาวุธหนุนหลังเช่นเดียวกับคนอื่น ๆ และให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่าจะเลือกตั้งผู้ใดเป็นตัวแทนของตน

สำหรับกรณีที่บ้านเมืองตกอยู่ในสถานการณ์คับขัน รัฐบาลพลเรือนไม่สามารถสั่งการหรือสั่งการแก้ไขสถานการณ์ได้ นำมาซึ่งความปั่นป่วนวุ่นวายของประเทศชาติ ทหารอาจต้องทำหน้าที่เข้าควบคุมสถานการณ์ชั่วขณะ หรือเป็นพี่เลี้ยงให้กับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และจะต้องรีบถอนตัวออกไปทันที ที่มีรัฐบาลของประชาชนเข้ารับช่วงแก้ไขสถานการณ์ของบ้านเมืองต่อไป

บทที่ 8

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

1. การพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดิน

หลังจากได้เปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คณะราษฎร ได้ตราพระราชบัญญัติราชการบริหารแผ่นดินขึ้นใน พ.ศ. 2476 เป็นฉบับแรก โดยยกเลิกการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลทั้งหมด คงมีแต่จังหวัดเป็นเขตปกครองที่ใหญ่ที่สุด และยังได้เปลี่ยนรูปการบริหารและผู้บริหารของจังหวัดเสียใหม่ เป็นคณะกรรมการจังหวัดและกรรมการอำเภอ

เหตุผลที่ยุบเลิกมณฑลนั้น พอจะสรุปได้ดังนี้ คือ

(1) การคมนาคมและการสื่อสารของประเทศ สะดวกและรวดเร็วขึ้นกว่าแต่ก่อน สามารถจะติดต่อและสั่งข้อราชการได้ทั่วถึง

(2) เพื่อประหยัดรายจ่ายของประเทศ และตัวบุคคลในการปกครอง

(3) หน่วยมณฑลไปซ้อนกับหน่วยจังหวัด เพราะตามรูปงานจังหวัด ต้องรายงานไปยังมณฑล และมณฑลต้องรายงานกระทรวง ทบวง กรม ล่าช้ามาก เมื่อยุบมณฑลราชการของจังหวัด จะได้ติดต่อกระทรวงโดยตรง

(4) เพื่อกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น

(5) รัฐบาลต้องการควบคุมหัวเมืองให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ระยะนั้นหัวเมืองบางเมืองอิทธิพลของเจ้านายพื้นเมืองยังมีมาก บางเมืองก็มีเจ้าผู้ครองนครแต่เดิม ซึ่งยังคงมีบทบาททางการเมืองอยู่ เช่น เชียงใหม่ ลำพูน เป็นต้น

พระราชบัญญัติราชการบริหารแผ่นดิน พ.ศ. 2476 แบ่งราชการบริหารออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน คือ

(1) ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวงการเมือง ซึ่งเป็นหน่วยราชการที่เป็นนิติบุคคล ที่สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลาง มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา มีรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชากระทรวง กระทรวงยังได้แบ่งออกเป็น ทบวง กรม กอง ตามความเหมาะสม

(2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาจังหวัด

(3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดหนึ่ง ถ้าท้องที่ใดมีความเจริญมาก ก็จัดตั้งเป็นเทศบาล มีเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

ในพระราชบัญญัติราชการแผ่นดิน ฉบับ พ.ศ. 2476 ได้มีการแบ่งภาคไว้ด้วย แต่คำว่า "ภาค" ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้เป็นส่วนราชการภูมิภาคในขณะนั้น ภาคเป็นเพียงแต่การแบ่งเขตที่ข้าหลวงตรวจราชการภาค ซึ่งประจำอยู่กระทรวง จะได้ออกไปตรวจตรา ดูแลในเขตภาคของตนเป็นครั้งคราว

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคในการบริหารงานก็ยังคงมีอยู่ กล่าวคือ

(1) จังหวัดไม่ได้รับอำนาจจากส่วนกลางอย่างเด็ดขาด มีหน้าที่รายงานกิจการตามคำสั่ง งานถึงกลับล่าช้า

(2) เขตการตรวจตรามีมาก ไม่มีผู้ควบคุมใกล้ชิดเหมือนครั้งมีมณฑล เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ที่จะออกจากส่วนกลางไปตรวจตรามีน้อย เป็นเหตุให้ข้าราชการบกพร่องมาก และความประพฤติของข้าราชการเสื่อมเสียมาก

(3) ข้าหลวงประจำจังหวัดมีฐานะเพียงแต่เป็นประธานคณะกรรมการจังหวัดและควบคุมนโยบายใหญ่ ๆ ของรัฐบาล ไม่ได้รับอำนาจการปกครองบังคับบัญชาโดยตรง ไม่มีอำนาจให้คุณและโทษ ตลอดถึงการแต่งตั้งได้ นอกจากนี้ กระทรวงแต่ละกระทรวงก็พยายามดึงอำนาจไว้เสียในส่วนกลาง ทำให้เกิดการลักลั่นในการสั่งงาน และความเลื่อมใสในตัวข้าหลวงประจำจังหวัด

(4) ขณะนั้นพระราชบัญญัติราชการบริหารแผ่นดิน 2476 ยังไม่ได้แยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำ ทำให้การเมืองเข้าแทรกแซงราชการประจำเนือง ๆ

ด้วยความบกพร่องดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ออก พ.ร.บ.ราชการบริหารแผ่นดิน ฉบับ พ.ศ. 2495 และให้ยกเลิก พ.ร.บ.ราชการบริหารแผ่นดิน พ.ศ. 2476 เสีย (ขอให้สังเกตว่าเป็นเวลาถึง 20 ปี) แต่ก่อนจะมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.2495 เล็กน้อย กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ 482/2494 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2495 กำหนดหน้าที่และวางวิธีปฏิบัติงานของข้าหลวงตรวจการ

มหาดไทยภาคขึ้น โดยมีเจตนาจะให้ภาคมีอำนาจและหน้าที่กว้างขวางกว่าเดิม ส่วนข้าหลวงประจำจังหวัดนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด พ.ร.บ.ราชการบริหารแผ่นดิน พ.ศ.2495 ได้แก้ไขเป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. แก้ไขระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง ให้อำนาจปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำ และควบคุมรับผิดชอบงานของกระทรวงรองจากรัฐมนตรีลงมา ซึ่งเดิมท่านมีเช่นนี้ไม่ การแก้ไขดังกล่าวจะช่วยให้รัฐมนตรีได้ควบคุมดำเนินงานด้านนโยบายของกระทรวงได้เต็มที่ เพราะมีปลัดกระทรวงควบคุมงานประจำอยู่แล้ว

2. แก้ไขระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยถือฐานะของภาคเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาค มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในภาค ส่วนจังหวัดและอำเภอนั้น พ.ร.บ.ฉบับนี้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจรับผิดชอบในการงานและเป็นผู้บังคับบัญชาให้คุณและโทษแก่ข้าราชการได้

ต่อมาปี พ.ศ.2499 ก็ได้มี พ.ร.บ.ราชการบริหารแผ่นดินประกาศใช้อีก (ฉบับที่ 3) โดยยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมฉบับ พ.ศ.2495 บางมาตรา สาระสำคัญก็คือ ได้เน้นถึงอำนาจผู้ว่าราชการภาคให้กว้างขวางยิ่งขึ้น คือ ภาคมีอำนาจและหน้าที่ตรวจตรา ชี้แจง แสดงความคิดเห็นแนะนำ การปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน คำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี สำนักคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และให้มีภาคมีอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษ ข้าราชการในภาคได้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีผู้ช่วยผู้ตรวจราชการภาค หรือรองผู้ตรวจราชการภาค มีอำนาจสั่งราชการแทนภาคได้

แต่ในปลายปี พ.ศ.2499 นั้นเอง พ.ร.บ.ราชการบริหารแผ่นดิน ฉบับที่ 4 ก็ได้ประกาศใช้อีก สาระสำคัญก็คือ

มาตรา 6 ให้ยกเลิกภาคเสียทั้งหมด แล้วโอนอำนาจทุกอย่างที่ภาคเคยมีให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ตัวภาคเข้าประจำกระทรวง

มาตรา 47 การจัดระเบียบบริหารส่วนท้องถิ่น ให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เขตสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (สภาตำบลมีขึ้นตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้)

ต่อมา พ.ศ. 2500 พ.ร.บ.ราชการบริหารแผ่นดิน ฉบับที่ 5 ได้ประกาศใช้อีก สาระสำคัญมีว่า ตามระเบียบราชการบริหารแผ่นดินบัญญัติให้แบ่งส่วนราชการ กรมต่าง ๆ เป็นกอง หรือแผนก ไม่เหมาะสมแก่การแบ่งส่วนราชการตำรวจ จึงแก้ไขให้กรมตำรวจแบ่งส่วนราชการได้เป็นอย่างอื่น ตามความเหมาะสมแก่กิจการตำรวจ

3. การแก้ไขระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่เดิมระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ตาม พ.ร.บ.2479 ได้เปลี่ยนเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีข้อสังเกตเกี่ยวกับเขตสุขาภิบาลนั้น มักจัดตั้งในท้องถิ่นที่มีความเจริญบ้างพอสมควร มีจุดประสงค์เพื่อให้ประชาชนในเขตสุขาภิบาลมีความเคยชินในการปกครองตนเอง เมื่อเจริญก้าวหน้ามากแล้วจะได้จัดตั้งเป็นเทศบาลต่อไป

ในสมัยปัจจุบัน ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ได้อาศัยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2515 เป็นต้นไป กล่าวคือ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกดังนี้ คือ

(1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

(2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

2. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง มีดังนี้ คือ[1]

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี

(2) กระทรวง

(3) ทบวง ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง

---

[1] ร.ต.อ.วสันต์ ชีรานุลักษณ์ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 หน้า 2

(4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

3. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังนี้ คือ

(1) จังหวัด

(2) อำเภอ

จังหวัด เป็นการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้งยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรมการจังหวัด เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น คณะกรมการจังหวัดประกอบด้วยปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่ง กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่งมาประจำ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการจังหวัดโดยตำแหน่ง ในกรณีที่มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ร่วมเป็นคณะกรรมการจังหวัดด้วย

อำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการ ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น และอยู่ในการบังคับบัญชา และรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจตรวจตรา แนะนำ ชี้แจง หรือสั่งให้ข้าราชการในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

ของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

(5) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

(6) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(7) บรรจุแต่งตั้งให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย[1]

การแบ่งส่วนราชการของจังหวัด ส่วนราชการของจังหวัดประกอบด้วย

(1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครอง บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครอง บังคับบัญชา รับผิดชอบ

อำเภอ คือ หน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่ง เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบการบริหารราชการของอำเภอ นอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานดังกล่าวแล้ว ก็ยังมีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยหรือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ในอำเภอนั้น

---

[1] ร.ต.อ.วสันต์ ธีรานุลักษณ์ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 หน้า 21.

อำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอ ที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่น ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัด มอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

การแบ่งส่วนราชการของอำเภอ ประกอบด้วย

(1) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ นายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

4. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎร มีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) เทศบาล

(3) สุขาภิบาล

(4) องค์การบริหารส่วนตำบล

ในปี 2518 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครออกมา และประกาศใช้ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 พ.ศ. 2520

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ส่วน คือ สภาจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่เสมือนฝ่ายนิติบัญญัติ และมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เสมือนฝ่ายบริหาร สำหรับพื้นที่ขององค์การฯ ได้แก่ ท้องที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การ ได้แก่ การดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ตลอดพื้นที่ของจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

อนึ่ง องค์การบริหารฯ อาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ เมื่อบริษัทนั้น ๆ มีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค โดยองค์การจะต้องถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 แต่ทั้งนี้จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยด้วย

การจัดองค์การ มีดังนี้

1. สภาจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และในฐานะตัวแทนของส่วนกลาง ควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(1) สภาจังหวัด เป็นองค์การตัวแทนของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ เป็นฝ่ายเข้ามามีส่วนควบคุมดูแลการปฏิบัติของฝ่ายบริหาร ในการศึกษาเกี่ยวกับสภาจังหวัด มีหัวข้อสำคัญที่ควรพิจารณาอยู่ 3 ประการ คือ องค์ประกอบของสภาจังหวัด การประชุมสภาจังหวัด อำนาจและหน้าที่และวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารของสภาจังหวัด

ก. องค์ประกอบของสภาจังหวัด สภาจังหวัดประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด แต่เดิมมามีจำนวนอย่างน้อย 24 คน โดยถือเกณฑ์เฉลี่ยอำเภอหนึ่งมีสมาชิกอย่างน้อย 1 คน และเพิ่มขึ้น 1 คนต่อราษฎร 1,500 คน สมาชิกหลังนี้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี และเมื่อตำแหน่งว่างลง ด้วยถึงคราวออกตามวาระหรือเหตุอื่น จะต้องเลือกตั้งขึ้นใหม่แทนภายใน 90 วัน และสมาชิกที่เข้ามาแทนนั้น คงอยู่ในตำแหน่งได้เพียงกำหนดเวลาของผู้ที่ตนแทน

ต่อมาปี 2510 ได้มีการปรับปรุงจำนวนสมาชิกของสภาจังหวัดใหม่ ทำให้มีจำนวนน้อยกว่าเดิม คือ สภาจังหวัดมีสมาชิกไก้อย่างต่ำ 18 คน อย่างสูงไม่เกิน 36 คน

ข. อำนาจหน้าที่และวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารจังหวัด สภาจังหวัดในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนจะร่วมดำเนินการกับกิจการส่วนจังหวัด ควบคุมดูแลการปฏิบัติของฝ่ายบริหาร อนุมัติให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติและงบประมาณรายได้ รายจ่ายของจังหวัด เป็นต้น

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งของคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน ทั้งเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการของจังหวัด อำเภอ

เทศบาล

ก. ประเภทของเทศบาล

เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติเทศบาล และเป็นไปตามหลักการที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้กับราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการกิจการต่าง ๆ ในพื้นที่ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้

เทศบาลมีอยู่ 3 ประเภท ตามลักษณะของความหนาแน่นของประชากร ดังนี้ คือ[1]

(1) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่น ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

---

[1] ร.ต.อ.วสันต์ ชีรานุลักษณ์ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 หน้า 12

(2) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

(3) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติและซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

ข. องค์การเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระให้เลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนแล้วแต่กรณี ให้เต็มตำแหน่งที่ว่างภายในกำหนดเก้าสิบวัน แต่สมาชิกสภาเทศบาลที่เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกินหกเดือน จะไม่เลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้

คณะเทศมนตรี ให้มีเทศมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีคนหนึ่งและเทศมนตรีอื่นมีจำนวนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภา คณะเทศมนตรีจะควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งให้คณะเทศมนตรีทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ (และมีอำนาจยุบสภาเทศบาลด้วย) ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้ดำเนินการไปตามกฎหมาย

สุขาภิบาล

วิวัฒนาการของสุขาภิบาล

รัชกาลที่ 5 โปรดให้จัดตั้งสุขาภิบาลแห่งแรกในปี ร.ศ.116 คือ สุขาภิบาล กรุงเทพฯ ซึ่งเรียกตามท้องที่ ความรับผิดชอบตั้งอยู่ภายในบริเวณตั้งแต่ปากคลองลำภูบนถึงปากคลองโอ่งอ่าง กรุงเทพฯ มีการสุขาภิบาลในกระทรวงนครบาลเป็นฝ่ายดำเนินงาน

ต่อมาในปี ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ได้โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกแห่งหนึ่ง ที่ตำบลท่าฉลอม อำเภอเมือง สมุทรสาคร เรียกว่า "สุขาภิบาลท่าฉลอม"

ในปี 2474 ก็ปรากฏว่า มีสุขาภิบาลถึง 35 แห่ง

หน้าที่ของสุขาภิบาลส่วนใหญ่ในระยะนั้น หนักไปในทางป้องกันและรักษาความสะอาด รักษาโรคภัยไข้เจ็บ และบำรุงรักษาทางไปมาในท้องถิ่น

ในปี พ.ศ.2495 ได้มีพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเป็นหลักในการบริหารราชการท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลขึ้นด้วย

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสุขาภิบาล

1. เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของท้องถิ่นให้บังเกิดผลดี
2. เพื่อประหยัดทรัพยากรการบริหาร
3. เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของท้องถิ่น

การจัดตั้งสุขาภิบาล ในทางปฏิบัติขึ้นอยู่กับความประสงค์ของราษฎร ประกอบกับต้องมีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินงานในหน้าที่ของสุขาภิบาลได้ และการจัดตั้งทำโดยกระทรวงมหาดไทย

สุขาภิบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง และออกข้อบังคับเพื่อใช้บังคับในเขตสุขาภิบาลของตนเองได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ สุขาภิบาลในปัจจุบันอาจแบ่งได้เป็น 2 แบบ คือ สุขาภิบาลเฉพาะที่ตั้งอำเภอ กับสุขาภิบาลเต็มเขตพื้นที่อำเภอ

การจัดตั้งสุขาภิบาล ต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

1. กำหนดเขตว่าท้องที่นั้นควรจะจัดการสุขาภิบาลในบริเวณกว้างยาวอย่างไร ต้องทำแผนที่แสดงเขต แสดงภูมิประเทศ
2. ต้องสำรวจจำนวนราษฎรและจำนวนราษฎรในเขตนั้น

3. ต้องคำนวณรายได้ เช่น ภาษีโรงเรือน ค่าอาชญาบัตร

4. ต้องคำนวณรายจ่าย

5. ประชุมคณะกรรมการจังหวัดและนายอำเภอท้องที่ ทำเรื่องทั้งหมดขึ้นเสนอเพื่อขอความเห็น

6. ประชุมสภาจังหวัด ทำเรื่องขึ้นเสนอเพื่อพิจารณาว่าสมควรจะจัดตั้งสุขาภิบาลหรือไม่

7. เสนอเรื่องต่อกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งการ

คณะกรรมการสุขาภิบาล

สุขาภิบาลไม่มีสภาสำหรับประชุมปรึกษาหารือเหมือนกับเทศบาล หากมีแต่กรรมการสุขาภิบาล ซึ่งทำหน้าที่ทำการปรึกษาและตราข้อบังคับสุขาภิบาล และบริหารส่วนราชการของสุขาภิบาล

คณะกรรมการสุขาภิบาล ประกอบด้วยบุคคล 2 ประเภท รวมกัน คือ บุคคลผู้ได้รับแต่งตั้ง และ บุคคลผู้ได้รับเลือกตั้ง ดังนี้

1. นายอำเภอ

2. ปลัดอำเภอ 1 คน ซึ่งผู้ว่าการแต่งตั้ง

3. หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

4. สาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

5. สมุหบัญชีอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

6. กำนันตำบล ผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านในเขตสุขาภิบาล

7. ผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน

การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล สุขาภิบาลมีกรรมการที่ราษฎรเลือกตั้ง 4 คน

พนักงานสุขาภิบาล เป็นเจ้าหน้าที่ประจำ ประกอบด้วย ปลัดสุขาภิบาล สมุหบัญชีสุขาภิบาล และอื่น ๆ

ปัญหาเกี่ยวกับการบริหาร

1) ประชาชนไม่ให้ความสนใจและขาดความกระตือรือร้นในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมให้การดำเนินงานของสุขาภิบาล

2) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งสุขาภิบาลต้องล่าช้าและเสียเวลามาก

3) ปัญหาเกี่ยวกับรายได้ของสุขาภิบาลมีน้อย

4) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินบางประเภทของสุขาภิบาลยังไม่เหมาะสม ไม่ประหยัด เช่น การจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้ปฏิบัติงานสุขาภิบาลทางตำแหน่ง

5) ระเบียบการควบคุมสุขาภิบาลมีมาก ไม่มีอิสระในการดำเนินงานมากนัก.

สภาตำบล

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย มีสภาจังหวัด สภาเทศบาล และกรรมการสุขาภิบาล แต่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล ยังบริหารงานตามความประสงค์ของราชการส่วนกลางฝ่ายเดียว ซึ่งอาจไม่ตรงกับความประสงค์แต่ละท้องถิ่นได้ หรือให้การบริหารงานให้เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ความรู้สึกที่เราจะคอยคำสั่งจากอำเภอและจังหวัดหรือเพิกเฉยต่อกิจการของส่วนรวม โดยคิดเสียว่าไม่ใช่ธุระอะไรของตนก็หมดไป จึงเป็นทางสร้างนิสัยริเริ่มและความรับผิดชอบในงานส่วนรวมมากขึ้น

วิวัฒนาการของสภาตำบล

สภาตำบลเริ่มมีเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2499 โดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน สั่ง ณ วันที่ 8 มีนาคม 2499 และวิวัฒนาการมาจนถึงประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ให้มีสภาตำบลประกอบด้วยคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งมีกำนันท้องที่เป็นประธานกรรมการสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบลนั้น เป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเป็นผู้เลือก

ส่วนวิธีเลือกกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ให้นายอำเภอหรือผู้ที่นายอำเภอมอบหมายเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น อย่างน้อย 1 คน ประชุมราษฎรผู้มีคุณสมบัติ

เมื่อราษฎรส่วนมากเลือกผู้ใด ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ และให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน

ให้สภาตำบลมีเจ้าหน้าที่ปรึกษาสภาตำบล 1 คน ซึ่งแต่งตั้งจากผลัดอำเภอภายในของท้องที่ และมีเลขานุการสภาตำบล 1 คน ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น ให้นายอำเภอท้องที่เป็นผู้คัดเลือกที่ปรึกษาสภาตำบลและรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

การประชุมของสภาตำบลต้องมีกรรมการสภาตำบลมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมด จึงเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ให้นายอำเภอเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และมีอำนาจสั่งให้ระงับการดำเนินการได้ ซึ่งเห็นว่าเป็นผลเสียหายแก่ท้องที่หรือราชการ แต่สภาตำบลอาจอุธรณ์ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดให้วินิจฉัยชี้ขาดได้

หากสภาตำบลใดดำเนินการหรือมีพฤติการณ์ที่จะเป็นการเสียหายแก่ท้องที่หรือราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยุบสภาตำบลได้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาตำบลแล้ว ให้นายอำเภอดำเนินการเลือกตั้ง และแต่งตั้งกรรมการสภาตำบลขึ้นแทนภายในสี่สิบห้าวัน ระหว่างการรอเลือกตั้งและแต่งตั้งนี้ ให้นายอำเภอรับผิดชอบดำเนินงานแทนกรรมการสภาตำบล

กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง โดยให้แบ่งพื้นที่การปกครองกรุงเทพมหานครออกเป็นเขต และแขวง ตามลำดับ

องค์การของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

(1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(2) สภากรุงเทพมหานคร

การจัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร มีดังนี้[1]

(1) สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(2) สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร

(3) สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร

(4) สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งเทียบเท่าสำนัก

(5) เขต

ให้กรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่ง และให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 4 คน เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย ทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการมาจากการเลือกตั้ง ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ส่วนสภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร โดยถือเกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนคนต่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหนึ่งคน เศษของหนึ่งแสนคน ถ้าถึงห้าหมื่นคนหรือกว่านั้น ให้นับเป็นหนึ่งแสนคน อายุของสมาชิกสภาคราวละ 4 ปี

---

[1] ร.ต.อ.วสันต์ ธีรานุรักษ์ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 หน้า 3.

บทที่ 9

การปกครองคณะสงฆ์ไทย

1. สมัยสุโขทัย

ในสมัยของพ่อขุนรามคำแหง มีการตั้งสมณศักดิ์ ซึ่งปรากฏในศิลาจารึกกล่าวถึง ตำแหน่ง เช่น สังฆราช ปู่ครู มหาเถระ และเถระ [1] แต่ราชทินนามสมณศักดิ์มิได้กล่าวไว้ แต่มีปรากฏในพงศาวดารเหนือ กล่าวไว้ว่า ครั้งพระนครสุโขทัยเป็นราชธานีนั้น จัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ เป็นฝ่ายขวาและฝ่ายซ้าย มีราชทินนามสำหรับสังฆนายก ดังนี้

ฝ่ายขวา	พระสังฆราชา	อยู่วัดมหาธาตุ
	พระครูธรรมไตรโลก	อยู่วัดเขาอินทรแก้ว
	พระครูยาโชค	อยู่วัดอุทยานใหญ่
	พระครูธรรมเสนา	อยู่วัดไหนไม่ปรากฏ
ฝ่ายซ้าย	พระครูธรรมราชา	อยู่วัดไตรภูมิป่าแก้ว
	พระครูญาณไตรโลก	อยู่วัดใดไม่ปรากฏ
	พระครูญาณสิทธิ	อยู่วัดใดไม่ปรากฏ [2]

ในสมัยพระมหาธรรมราชาลิไทย ทรงแยกการปกครองสงฆ์ออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายที่มาจากลังกาวงศ์ เรียก ฝ่ายอรัญวาสี
2. ฝ่ายคณะสงฆ์เดิม เรียก ฝ่ายคามวาสี

แต่ละฝ่ายมีสังฆราชเป็นตำแหน่งสังฆนายกชั้นสูงสุด มีตำแหน่งปู่ครู ซึ่งเพี้ยนมาเป็นตำแหน่ง "พระครู" ในปัจจุบัน เป็นตำแหน่งสังฆนายกรองลงมาจากสังฆราช (การแยกเป็น

---

[1] กรมศิลปากร ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย หน้า 9

[2] กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดารเล่ม 1 (ภาค 1 ตอนต้น) หน้า 31

ฝ่ายอรัญวาสี และคามวาสี ยังไม่ชัดแจ้งว่าจัดในสมัยพ่อขุนรามคำแหง หรือพระมหาธรรมราชาลิไท กันแน่นอนนัก) [1]

นอกจากนี้ พระมหาธรรมราชาลิไท ได้ทรงอาราธนาพระเถระชาวลังกา เข้ามาเป็นสังฆราช คือ พระมหาสวามี และได้เป็นอุปัชฌาย์ของพระองค์เพื่อบรรพชาอุปสมบทเป็นพระภิกษุอยู่ ณ ป่ามะม่วงในอรัญญิก นับเป็นแบบอย่างสืบมาจนทุกวันนี้ ที่พระมหากษัตริย์เสด็จออกทรงผนวช [2]

2. สมัยอยุธยา

ในสมัยอยุธยา การปกครองคณะสงฆ์ก็เป็นแบบเดียวกับสุโขทัย และสมัยพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงกำหนดศักดินา สำหรับฝ่ายสงฆ์ขึ้น เรียกทำเนียบศักดินา คือ

1. พระครูผู้รู้ธรรม	ศักดินา	2,400 ไร่
2. พระครูไม่รู้ธรรม	ศักดินา	1,000 ไร่
3. พระภิกษุผู้รู้ธรรม	ศักดินา	600 ไร่
4. สามเณรผู้รู้ธรรม	ศักดินา	300 ไร่
5. สามเณรไม่รู้ธรรม	ศักดินา	200 ไร่ [3]

ส่วนในการจัดองค์กรทางศาสนา ระบุให้มีการเคารพลดหลั่นกันลงมาตามฐานานุรูป เป็นการแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบ พระเถระเจ้าอาวาสมหาวิหารในกรุงศรีอยุธยา บังคับบัญชาสงฆ์ทุกองค์ (ทำหน้าที่พระสังฆราชนั่นเอง)

ในจดหมายเหตุแกมป์เฟอร์ ได้กล่าวถึงการแบ่งลำดับขั้นคณะสงฆ์ในฐานานุกรมพระสงฆ์ไทยตามลำดับดังนี้

---

[1] ชำรงศักดิ์ อายุวัฒนะ ประวัติกรมการศาสนาและการพระศาสนาในประเทศไทย หน้า 11

[2] กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดาร เล่ม 1 (ภาค 1 ตอนต้น) หน้า 184

[3] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 (ฉบับคุรุสภา) หน้า 315

1. ลำดับอ่อนที่สุด เรียก เจ้าเณร เป็นอนุสัมบรรณ พออายุ 20 ปี ก็เลื่อนฐานะเป็น เจ้ากู โดยการอุปสมบท

2. เจ้ากู ได้แก่ พระภิกษุสงฆ์

3. หลวงวัด หรือ สมภาร เป็นผู้ปกครองพระทั้งหมดในจังหวัด

4. พระครู

5. พระสังฆราช บังคับบัญชาพระครู ตลอดคณะสงฆ์ทั้งหมดในราชอาณาจักร ซึ่งมีสังฆานุภาพสูงสุด แม้แต่พระเจ้าแผ่นดินเองก็ต้องถวายสักการะ

3. <u>สมัยกรุงธนบุรี</u>

เป็นสมัยแห่งการฟื้นฟูชาติบ้านเมือง หลังจากการสูญเสียเอกราชแก่พม่า พระเจ้ากรุงธนบุรี ทรงขวนขวายอย่างมากที่จะตั้งสังฆมณฑล ให้คืนคงตามแบบอย่างครั้งกรุงศรีอยุธยา เช่น

(1) สร้าง ซ่อมแซม วัดวาอารามที่ตกอยู่ในสภาพทรุดโทรม

(2) แสวงหาพระสงฆ์ที่มีคุณธรรมความรู้มาตั้งเป็นพระราชาคณะ เป็นเจ้าอาวาส ปกครองสงฆ์ และสั่งสอนปริยัติธรรมและภาษาไทย อย่างเช่น สมัยกรุงศรีอยุธยา

(3) ส่งพระราชาคณะไปเที่ยวจัดสังฆมณฑลตามหัวเมืองฝ่ายเหนือ เพราะเกิดวิปริตครั้งเจ้าพระฝางตั้งตนเป็นใหญ่ และทำสงครามทั้ง ๆ ที่เป็นพระสงฆ์อยู่

(4) รวบรวมพระไตรปิฎก

เมื่อจัดตั้งสังฆมณฑลแล้ว ได้ตรงตั้งสมเด็จพระสังฆราชขึ้น ในตำนานคณะสงฆ์ พระนิพนธ์สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กล่าวว่า พระเจ้ากรุงธนบุรีทรงสถาปนา พระอาจารย์ดีเดิมอยู่วัดประดู่ในกรุงศรีอยุธยา เป็นสมเด็จพระสังฆราชองค์แรก องค์ที่ 2 ได้แก่ พระอาจารย์สีเดิมอยู่วัดพนัญเชิง อยุธยา และองค์ที่ 3 ชื่อ ชื่น เป็นเจ้าคณะเมืองระยอง เดิมเป็นพระครูที่ "พระครูสุธรรมธิราชามหามุณี"

แต่อายุของกรุงธนบุรีมีเพียง 15 ปี และตลอดระยะเวลา 15 ปีนั้น ก็เต็มไปด้วยการสลัดแอกจากพม่า การรวบรวมชนชาติตั้งอาณาจักรขึ้นใหม่ การรบพุ่งขับไล่ศัตรู และการขยายพระราชอาณาเขต ซึ่งเป็นพระราชกรณียกิจของกษัตริย์ จนพระองค์แทบจะไม่มีเวลาว่างเว้น เป็นเหตุให้การทำนุบำรุงสังฆมณฑลในสมัยกรุงธนบุรีไม่มั่นคงเท่าใดนัก ปลายรัชกาลมีเหตุทำให้สังฆมณฑลกลับเสื่อมลงไปอีก

4. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในตอนต้นสมัยรัตนโกสินทร์ การปกครองคณะสงฆ์ยังใช้แบบอย่างของกรุงศรีอยุธยาเพียงแต่เพิ่มและเปลี่ยนนามเจ้าคณะต่าง ๆ เช่น เปลี่ยนนามพระธรรมโคดม เจ้าคณะรองคามวาสีฝ่ายขวา เป็นพระธรรมอุดม เปลี่ยนนามพระราชาคณะตำแหน่งพระอุบาลี เป็นพระวินัยรักขิต เปลี่ยนตำแหน่งพระญาณไตรโลก ซึ่งเป็นเจ้าคณะรองฝ่ายอรัญวาสี เป็นพระญาณสังวร ในรัชกาลที่ 1 ทรงจัดให้มีการชำระพระไตรปิฎกขึ้นใหม่ เรียกฉบับทองใหญ่ ประดิษฐานไว้ในหอพระมณเฑียรในวัดพระศรีรัตนศาสดาราม โปรดให้มีการสอบไล่พระปริยัติธรรมพระภิกษุสามเณร นับเป็นราชการแผ่นดินอย่างหนึ่งด้วย [1] รัชกาลที่ 2 ได้แก้ไขวิธีสอบพระปริยัติธรรม โดยกำหนดเปรียญ (มหา) เป็น 3 ชั้น เรียกว่า เปรียญเอกชั้น 1 สำหรับผู้แปลได้ทั้งพระสูตร พระวินัย และพระปรมัตถ เปรียญโทชั้น 1 สำหรับผู้แปลได้ทั้งพระสูตรและพระวินัย เปรียญตรี สำหรับผู้แปลพระสูตรได้ และได้กำหนดวิธีสอบเป็น 9 ประโยค เพื่อกวดขันให้มหาเปรียญมีความรู้ยิ่งขึ้น [2] ในรัชกาลที่ 3 ได้แบ่งการปกครองคณะสงฆ์ออกเป็น 4 คณะ คือ

---

[1] ธำรงศักดิ์ อายุวัฒนะ, ประวัติศาสตร์การศาสนาและการพระศาสนาในประเทศไทย หน้า 40 – 42

[2] ก. หน้า 48 – 50

(1) คณะเหนือ

(2) คณะใต้

(3) คณะกลาง ซึ่งได้แก่ พระอารามหลวง และวัดราษฎร์ในเขตกรุงเทพฯ

(4) คณะอรัญวาสี

โปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมสมเด็จพระปรมานุชิตชิโนรส เมื่อครั้งดำรงพระยศเป็นกรมหมื่นนุชิตชิโนรส เป็นเจ้าคณะใหญ่คณะกลาง [1]

ในรัชกาลที่ 4 ทรงตั้งคณะธรรมยุติกา เมื่อครั้งพระองค์ยังทรงผนวชอยู่วัดมหาธาตุ แล้วย้ายไปอยู่วัดสมอราย (วัดราชาธิวาส) ได้ประกาศประดิษฐานวงศ์ธรรมยุกต์ ณ วัดนั้น แต่ครั้งในแผ่นดินรัชกาลที่ 3 ยังไม่ได้รับนับถือเป็นทางราชการ [2]

และได้ทรงตั้งแบบแผนทำเนียบราชทินนามสำหรับหมู่มเจ้าพระราชาคณะ

ในรัชกาลที่ 5 โปรดให้จัดระเบียบคณะสงฆ์สำหรับคณะกลาง ซึ่งขึ้นอยู่กับกรมสมเด็จพระปรมานุชิตชิโนรส และต่อมาเมื่อกรมสมเด็จฯ สิ้นแล้ว คณะกลางก็ยังขึ้นแก่พระอัฐิกรมสมเด็จฯ นั้น ออกเป็นอีกคณะหนึ่งต่างหาก และตั้งคณะธรรมยุติกา มีเจ้าคณะใหญ่ปกครองขึ้นเป็นครั้งแรก พระราชทานสมณฐานันดรศักดิ์แก่พระซึ่งเป็นหัวหน้าของพระมอญและพระจีน คือ นิกายมอญ ผู้เป็นหัวหน้าตำแหน่งพระอาจารย์ และพระทั้ง 2 นิกายขึ้นต่อกระทรวงธรรมการ [3]

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายการปกครองคณะสงฆ์นั้น ได้มีการพัฒนามาเป็นระยะ ๆ คือ กฎหมายคณะสงฆ์ในรัชกาลที่ 1 มี 4 ฉบับ มีสาระสำคัญดังนี้ [4]

ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2325) ให้พระสงฆ์แสดงพระธรรมเทศนา พระมหาชาติชาดก ตามแบบภาษาบาลี ห้ามกล่าวเป็นลำนำ แสดงด้วยถ้อยคำตลก หยาบช้า

---

[1] ค. หน้า 54

[2] ชำรงศักดิ์ อายุวัฒนะ ประวัติกรมการกาสนา และการพระศาสนาในประเทศไทย หน้า 58

[3] ค. หน้า 60

[4] ค. หน้า 143 – 149

ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2326) ห้ามพระภิกษุสงฆ์รับปากทรัพย์สมบัติหรือพัวพันกับเรื่องทรัพย์ของฆราวาส

– ให้เจ้าสำนักมีบัญชีภิกษุที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และมีบัตรประจำตัวภิกษุ

– ให้พระราชาคณะทำบัญชีภิกษุในบังคับบัญชาส่งสังฆการี

– วางโทษอุกฤษแก่ผู้ปกปิดความที่ตนต้องอาบัติปาราชิก

– ห้ามพระหากินจุกจิกกับฆราวาส

– ห้ามนำข้ออันสงฆ์วิวาทกันด้วยกิจพระวินัยมากราบบังคมทูลข้ามหน้าสมเด็จพระสังฆราช

ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2332) เป็นกฎเกี่ยวกับอลัชชี

ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2344) ให้พระราชาคณะฐานานุกรมสังการียธรรม การราชบัณฑิตย พร้อมกันชำระพระสงฆ์ซึ่งเป็นอลัชชี หากเป็นจริงให้สึก สักแขนเป็นไพร่หลวงต่อไป

ในรัชกาลที่ 4 มีกฎหมายคณะสงฆ์ 22 ฉบับ ว่าด้วยเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ [1]

ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2395) ว่าด้วยสังฆทาน

ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2395) ว่าด้วยห้ามบวชชายอายุพ้น 24 ถึง 70 ปี เป็นเถรหรือเณร

ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2395) ว่าด้วยการสร้างวัด

ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2396) ให้พระสงฆ์บูชาพระแก้วมรกตในเดือน 8 แรม 8 ค่ำ

ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2396) ว่าด้วยเรื่องฟ้องหาปาราชิก

ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2396) ว่าด้วยภิกษุสามเณรรักใคร่ผู้หญิงจนถึงปาราชิก ให้มาลุกะโทษจะยกโทษ

ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2396) ไม่ให้เอาแผงไม้ไผ่จากมาทำเพิงในพระธรรมหลวง

ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2396) ห้ามชักสื่อและชวนภิกษุสามเณรที่ประพฤติอนาจาร

ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2396) ห้ามคฤหัสถ์สมทบภิกษุสามเณรที่ประพฤติอนาจาร

---

[1] ชำรงศักดิ์ อายุวัฒนะ ประวัติกรมการศาสนาและการพระศาสนาในประเทศไทย หน้า 150 – 152

ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2397) ว่าด้วยพระสงฆ์ที่จะสึกมารับราชการ

ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2397) ว่าด้วยเขตรังวัดผู้ร้ายบุกวัด

ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2397) ห้ามภิกษุสามเณรคบผู้หญิงมาพูดที่กุฏี

ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2397) ว่าด้วยพระราชาคณะฐานานาเปรียญสึกมากเกินไป

ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2399) ให้สำรวจคฤหัสถ์อาศัยวัด

ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2399) เรื่องปวารณา

ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2400) ห้ามพระสงฆ์สามเณรเที่ยวเตร่ในทางเสด็จพระราชดำเนิน

ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2401) ห้ามพระสงฆ์พายเรือ แจวเรือ เวลาเสด็จทางชลมารค

ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2402) ว่าด้วยพระราชบัญญัติพระสงฆ์สามเณร และศิษย์วัด ซึ่งเป็นฉบับแรกที่เรียกว่า "พระราชบัญญัติ" มีเรื่องเกี่ยวกับการชำระอธิกรณ์พระสงฆ์สามเณรที่ประพฤติผิดวินัย จัดระเบียบศิษย์วัด การสงเคราะห์ภิกษุชรา พิการ และภิกษุที่สัญจรมาจากต่างถิ่น ฯลฯ

ฉบับที่ 19 (พ.ศ. 2402) ว่าด้วยการยกโทษแก่ภิกษุสามเณร และศิษย์วัดเมื่อประพฤติอนาจารแล้วมาลุแก่โทษ

ฉบับที่ 20 (พ.ศ. 2403) ว่าด้วยการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา

ฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2403) ห้ามพระสงฆ์บอกใบแทงหวยและประพฤติอนาจาร

ฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2404) ว่าด้วยพระสงฆ์สามเณรลักเพศ

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการออกพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งเรียกว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 [1] พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ประกาศใช้ในวันที่ 16 มิถุนายน ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2446) โดยพระองค์ทรงเห็นว่า

---

[1]โปรดดูรายละเอียดใน "พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121" ใน ชำรงศักดิ์ อายุวัฒนะ ประวัติกรมการศาสนาและพระศาสนาในประเทศไทย หน้า 153 – 166

การปกครองฝ่ายพระราชอาณาจักรได้จัดตั้งเป็นแบบแผนการปกครองให้เรียบร้อยเจริญดีขึ้นกว่าแต่ก่อน จึงเห็นสมควรจัดการปกครองฝ่ายพุทธจักรควบคู่ไปด้วย ย่อมจะเป็นประโยชน์แห่งการศาสนาสืบไป

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสมเด็จเจ้าคณะใหญ่ 4 ตำแหน่ง คือ

1. เจ้าคณะใหญ่คณะเหนือ
2. เจ้าคณะใหญ่คณะใต้
3. เจ้าคณะใหญ่คณะธรรมยุติกา
4. เจ้าคณะใหญ่คณะกลาง

พระราชบัญญัตินี้เป็นฉบับแรกที่ได้จัดรูปการปกครองคณะสงฆ์ ให้เข้าระเบียบทั้งหมดอนุโลมการปกครองทางราชอาณาจักร คือ จัดเป็นมณฑล จังหวัด แขวง หมวด อาวาส และมีมหาเถรสมาคม ประกอบด้วยสมเด็จพระราชาคณะเจ้าคณะใหญ่ทั้ง 4 และพระราชาคณะเจ้าคณะรองทั้ง 4 รวมกันเป็นพระมหาเถระทั้งนี้ประชุมวินิจฉัยในที่มหาเถรสมาคม ตั้งแต่ 5 องค์ขึ้นไป คำตัดสินของมหาเถรสมาคมนั้น ให้เป็นสิทธิ์ขาด ผู้ใดจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปอีกไม่ได้ นี้เรียกว่าเป็นส่วนกลางในส่วนภูมิภาคที่จัดเป็นมณฑลเป็นต้นนั้น ก็มีเจ้าคณะมณฑล เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะแขวง (เท่ากับอำเภอ) เจ้าคณะหมวด (เท่ากับตำบล) เจ้าอาวาสปกครองกันลงมาโดยลำดับ ก่อนแต่ใช้พระราชบัญญัตินี้ รูปการปกครองจัดเป็นคณะดังกล่าวข้างต้น ในหัวเมืองก็มีเจ้าคณะเมืองนั้น ๆ และเมื่อมีเรื่องอะไร สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินได้ทรงมีพระบรมราชโองการเป็นเรื่อง ๆ ไป [1]

ส่วนในเรื่องอำนาจที่จะใช้ควบคุมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้ากระทรวงธรรมการ และเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ ที่จะช่วยอุดหนุนเจ้าคณะให้ได้กำลังและอำนาจพอที่จะจัดการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

---

[1] พระศาสนโสภณ "การปกครองคณะสงฆ์" ใน สังคมศาสตร์ปริทัศน์ฉบับพิเศษ สิงหาคม 2509 หน้า 24

ต่อมาใน พ.ศ. 2484 ได้มีการออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ขึ้นใหม่แทนของเดิม เรียกว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 [1] ซึ่งตราเป็นกฎหมายออกใช้ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล เมื่อ 14 ตุลาคม 2484 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121

พระราชบัญญัติฉบับนี้ จัดระเบียบการปกครองคล้ายกับฝ่ายราชอาณาจักร กล่าวคือ สมเด็จพระสังฆราช เท่ากับ พระมหากษัตริย์ สังฆสภา เท่ากับ รัฐสภา คณะสังฆมนตรี เท่ากับ คณะรัฐมนตรี และคณะวินัยธร เท่ากับ ฝ่ายตุลาการ จึงแยกกล่าวสาระสำคัญ ๆ ดังนี้

สมเด็จพระสังฆราช

— พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปรินายก

— สมเด็จพระสังฆราชทรงบัญญัติสังฆกิจโดยคำแนะนำของสังฆสภา ทรงบริหารการคณะสงฆ์ทางคณะสังฆมนตรี และทรงวินิจฉัยอธิการณ์ทางคณะวินัยธร

สังฆสภา

— ประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 45 รูป จากพระเถระชั้นธรรมขึ้นไป พระคณาจารย์เอก พระเปรียญเอก ซึ่งเลือกเอาตามลำดับดังกล่าว และลำดับอาวุโส

— สังฆสภา ทำหน้าที่พิจารณาร่างสังฆกิจ เมื่อสังฆนายกนำถวายสมเด็จพระสังฆราชเพื่อลงพระนาม และเมื่อประกาศในแถลงการณ์คณะสงฆ์แล้วใช้บังคับได้

— ญัตติที่จะรับเข้าปรึกษาในที่ประชุมสังฆสภา จะเสนอได้ทางคณะสังฆมนตรีทางกระทรวงศึกษาธิการ และทางสมาชิกสังฆสภา ซึ่งสังฆนายกรับรองแล้ว

— ปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง หรือหลายสมัยแล้วแต่สภาจะกำหนด โดยสมเด็จพระสังฆราชทรงเรียกประชุม และทรงเปิดปิดประชุม

---

[1] โปรดดูรายละเอียดใน "พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484" ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 ตอนที่ 72 หน้า 1391 วันที่ 14 ตุลาคม 2484

คณะสังฆมนตรี

– สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งสังฆมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย สังฆนายก รูปหนึ่ง สังฆมนตรีไม่เกิน 9 รูป การแต่งตั้งนี้ รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการลงนามรับสนอง

– สังฆนายกและสังฆมนตรี อย่างน้อย 4 รูป ต้องเลือกจากสมาชิกสังฆสภา

– สังฆนายกรับผิดชอบในการบริหารทางคณะสงฆ์ ส่วนสังฆมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้บริหารองค์การใด ท่องรับผิดชอบในหน้าที่องค์การนั้น สังฆมนตรีทุกรูปต้องรับผิดชอบร่วมกันในกิจการทั่วไปของคณะสังฆมนตรี

– คณะสังฆมนตรีอยู่ในหน้าที่คราวละ 4 ปี

– ระเบียบบริหารการคณะสงฆ์ส่วนกลางเป็นองค์การต่าง ๆ คือ

1. องค์การปกครอง
2. องค์การศึกษา
3. องค์การเผยแพร่
4. องค์การสาธารณูปการ

– ระเบียบบริหารบริหารการคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสังฆาณัติ และให้มีเจ้าคณะตรวจการในภาคต่าง ๆ ทำหน้าที่ควบคุมสั่งการและแนะนำชี้แจงกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย สังฆาณัติ กติกาสงฆ์ กฎองค์การ กฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบ

– สังฆาณัติ กติกาสงฆ์ และพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช อันเกี่ยวกับการคณะสงฆ์ต้องมีสังฆมนตรีรูปหนึ่งลงนามรับสนอง

คณะวินัยธร

– การพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะวินัยธร

– ระเบียบการแต่งตั้งคณะวินัยธร ระเบียบวิธีพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ให้เป็นไปตามสังฆาณัติ

กรมการศาสนา

– ทำหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสังฆสภา และสำนักงานเลขาธิการคณะสังฆมนตรี

กระทรวงศึกษาธิการ

– ดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง

– จัดทำงบประมาณประจำปีของศาสนสมบัติกลาง

ครั้งต่อมาในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ขึ้นใหม่ ได้แก่ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 [1] เป็นพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน ตราเป็นกฎหมายใช้ วันที่ 25 ธันวาคม 2505 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่การจัดดำเนินกิจการคณะสงฆ์ มิใช่เป็นกิจการอันพึงแบ่งแยกอำนาจดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการถ่วงดุลแห่งอำนาจเช่นที่เป็นอยู่ตามกฎหมายในปัจจุบัน และโดยที่ระบบเช่นว่านั้นเป็นผลบั่นทอนประสิทธิภาพแห่งการดำเนินกิจการ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ ให้สมเด็จพระสังฆราช องค์ประกอบมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ทางมหาเถรสมาคม ตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัย ทั้งนี้ เพื่อความเจริญรุ่งเรืองแห่งพระพุทธศาสนา

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ให้อำนาจของสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง จึงขอกล่าวในส่วนของมหาเถรสมาคมเป็นส่วนใหญ่

มหาเถรสมาคม

– ประกอบด้วย สมเด็จพระสังฆราช ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการโดยตำแหน่ง สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และพระราชาคณะ ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวน 4 – 8 รูปเป็นกรรมการ

– อธิบดีกรมการศาสนา เป็นเลขาธิการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง และกรมการศาสนาทำหน้าที่สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม

---

[1] โปรดดูรายละเอียดใน ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 79 ตอนที่ 115 วันที่ 31 ธันวาคม พุทธศักราช 2505

– กรรมการมหาเถรสมาคม ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชแต่งตั้งนั้น อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี การแต่งตั้งและให้ออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

– มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย จึงให้อำนาจมหาเถรสมาคมที่จะตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ หรือออกคำสั่งโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย และพระธรรมวินัย ใช้บังคับได้

– การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้จัดแบ่งเขตการปกครองเป็น

(1) ภาค

(2) จังหวัด

(3) อำเภอ

(4) ตำบล

โดยมีพระภิกษุเป็นผู้ปกครองตามชั้นตามลำดับ คือ

(1) เจ้าคณะภาค

(2) เจ้าคณะจังหวัด

(3) เจ้าคณะอำเภอ

(4) เจ้าคณะตำบล

– การแต่งตั้ง ถอดถอนพระอุปัชฌาย์ เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส พระภิกษุอันเกี่ยวกับตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์อื่น ๆ และไวยาวัจกร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎมหาเถรสมาคม

นิคหกรรมและการสละสมณเพศ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กล่าวถึงอำนาจของมหาเถรสมาคมเกี่ยวกับการตรากฎมหาเถรสมาคมกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเพื่อให้การลงนิคหกรรมเป็นไปอย่างถูกต้อง สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม และให้ถือว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายด้วย ที่มหาเถรสมาคมจะกำหนดในกฎมหาเถรสมาคมให้มหาเถรสมาคมหรือพระภิกษุผู้ปกครองสงฆ์ตำแหน่งใด เป็นผู้มีอำนาจลงนิคหกรรมแก่พระภิกษุ

ผู้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัย และถ้าผู้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัย ได้มีคำวินิจฉัยให้ได้รับนิคหกรรมให้สึก หากขัดขืน มีบทกำหนดโทษต้องระวางโทษจำคุกอีกด้วย

– พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร ให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา

กระทรวงศึกษาธิการ

– จัดทำงบประมาณประจำปีของศาสนสมบัติกลาง ด้วยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคม และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้งบประมาณนั้นได้

– กรมการศาสนาดูแลรักษาและจัดการศาสนาสมบัติกลาง

ภาคในการปกครองคณะสงฆ์ปัจจุบัน แบ่งเป็น 18 ภาค คือ [1]

ภาค 1 มี 5 จังหวัด คือ พระนคร ธนบุรี นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ

ภาค 2 มี 3 จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สระบุรี

ภาค 3 มี 4 จังหวัด คือ ลพบุรี สิงห์บุรี ชัยนาท อุทัยธานี

ภาค 4 มี 4 จังหวัด คือ นครสวรรค์ กำแพงเพชร พิจิตร เพชรบูรณ์

ภาค 5 มี 4 จังหวัด คือ พิษณุโลก สุโขทัย ตาก อุตรดิตถ์

ภาค 6 มี 4 จังหวัด คือ ลำปาง เชียงราย แพร่ น่าน

ภาค 7 มี 3 จังหวัด คือ เชียงใหม่ ลำพูน แม่ฮ่องสอน

ภาค 8 มี 4 จังหวัด คือ อุดรธานี หนองคาย เลย สกลนคร

ภาค 9 มี 4 จังหวัด คือ ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด

ภาค 10 มี 4 จังหวัด คือ อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ นครพนม

ภาค 11 มี 3 จังหวัด คือ นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์

ภาค 12 มี 3 จังหวัด คือ ปราจีนบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา

ภาค 13 มี 4 จังหวัด คือ ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด

---

[1] พระศาสนโสภณ "การปกครองคณะสงฆ์" ใน สังคมศาสตร์ปริทัศน์ฉบับพิเศษ สิงหาคม 2509 หน้า 29

ภาค 14 มี 4 จังหวัด คือ นครปฐม สุพรรณบุรี กาญจนบุรี สมุทรสาคร

ภาค 15 มี 4 จังหวัด คือ ราชบุรี เพชรบุรี สมุทรสงคราม ประจวบคีรีขันธ์

ภาค 16 มี 3 จังหวัด คือ นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร

ภาค 17 มี 6 จังหวัด คือ สงขลา พัทลุง สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส

เจ้าคณะใหญ่มี 5 มีเขตการปกครองดังนี้ [1]

1. เจ้าคณะใหญ่หนกลางปกครองคณะสงฆ์ 6 ภาค คือ ภาค 1,2,3,13,14,15
2. เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ ปกครองคณะสงฆ์ 4 ภาค คือ ภาค 4,5,6,7
3. เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออก ปกครองคณะสงฆ์ 5 ภาค คือ ภาค 8,9,10,11,12
4. เจ้าคณะใหญ่หนใต้ ปกครองคณะสงฆ์ 3 ภาค คือ ภาค 16,17,18
5. เจ้าคณะใหญ่ธรรมยุต ปกครองคณะสงฆ์ธรรมยุตภาคทุกภาค

ทุกภาคมีเจ้าคณะภาค ทุกจังหวัด อำเภอ ตำบล อาวาส เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล และเจ้าอาวาส การปกครองคณะสงฆ์จึงมีความสัมพันธ์กันโดยตลอดจากเจ้าอาวาสขึ้นไปถึงมหาเถรสมาคมและสมเด็จพระสังฆราชหรือจากสมเด็จพระสังฆราช มหาเถรสมาคมลงมาถึงเจ้าอาวาส

บรรณานุกรม

กมล ทองธรรมชาติ วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย บรรณกิจเทรดดิ้ง พระนคร 2520

กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร 2515

กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร 2515

กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร 2515

กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร 2515

กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร 2515

กระทรวงมหาดไทย ประวัติมหาดไทย ภาคที่ 2 (ตอนที่ 2)

การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า หนังสือทางพระราชไมตรี ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิวพร การพิมพ์ พระนคร 2512

เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ ปฏิวัติ 2475 แพร่พิทยา พระนคร 2515

ขจร สุขพานิช ฐานันดรไพร่ ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว ประสานมิตร กทม. 2519

———— "จดหมายเหตุโยส เซาเต้น" ใน ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 76 บริษัท ชุมนุมช่าง จำกัด พระนคร 2504

คึกฤทธิ์ ปราโมช ม.ร.ว. สถาบันกษัตริย์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว. ประสานมิตร กทม. 2516

ชัยอนันต์ สมุทวานิช ความคิดทางการเมืองการปกครองไทยสมัยโบราณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กทม.2520

———— แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, พระนคร 2513

ชาญชัย รัตนวิบูลย์ บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มศว ประสานมิตร กทม. 2519

จุลสารโครงการตำรา สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 1 : (1) ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์

จุลสารโครงการตำรา สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 1 : (3) 2516

จุลสารโครงการตำรา สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2 : (2) 2518

แรงค์ พ่วงพิศ ประวัติศาสตร์ไทย 1 มหาวิทยาลัยรามคำแหง พระนคร 2504

ดำรงราชานุภาพ สมเด็จกรมพระยา พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 2504

ดิเรก ชัยนาม ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2 (เล่มหนึ่ง) ไทยวัฒนาพานิช พระนคร 2513

ทิพากรวงศ์ เจ้าพระยา พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 คลังวิทยา พระนคร 2506

ธำรงค์ อายุวัฒนะ ประวัติกรมการศาสนาและการพระศาสนาในประเทศไทย โรงพิมพ์กรมศาสนา พระนคร 2506

นรนิติ เศรษฐบุตร เมืองไทยในระบบรัฐสภา แพร่พิทยา พระนคร 2517

นิโกลาส แชรแวส ประวัติศาสตร์และการเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม สันต์ ท.โกมลบุตร แปล สำนักพิมพ์ก้าวหน้า พระนคร 2506

บันทึกประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2519 สำนักพิมพ์สยาม ก หมายเหตุ ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์

ประมาณ อดิเรกสาร พล.ต. บันทึกความจำเมื่อข้าพเจ้าเป็นหัวหน้าพรรค จัดพิมพ์โดยพรรคชาติไทย พระนคร 2520

ประเสริฐ ณ นคร มังรายศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว ประสานมิตร กทม. 2521

ประยูร ภมรมนตรี พล.ท. "การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475" เบื้องแรกประชาธิปไตย สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย พระนคร 2516

ปรีดี พนมยงค์ บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย โรงพิมพ์กิติเวชช์ พระนคร 2515

เปลื้อง ณ นคร ประวัติวรรณคดีไทยสำหรับนักศึกษา ไทยวัฒนาพานิช พระนคร 2498

พิทยลาภพฤฒิยากร กรมหมื่นพระวรวงศ์เธอ ชุมนุมพระนิพนธ์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พระนคร 2507

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (กำแหง ภิรดานนท์ รวบรวม) อักษรบัณฑิต กทม.2522

เหรียญรำลึก ที่ระลึกในการพระราชทานเพลิงศพ ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม 6 พฤศจิกายน 2514

ลา ลูแบร์ จดหมายเหตุลาลูแบร์ เล่ม 1 สันต์ ท.โกมลบุตร แปล สำนักพิมพ์ก้าวหน้า กทม. 2520

ลิขิต ธีระเวทิน (บรรณาธิการ) การพัฒนาการเมืองไทย แพร่พิทยา กทม. 2519

วสันต์ ธีรานุรักษ์ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ธีรานุสรณ์การพิมพ์ กทม. 2522

_____ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ธีรานุสรณ์การพิมพ์ กทม. 2522

_____ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ธีรานุสรณ์การพิมพ์ กทม. 2522

วารสารธรรมศาสตร์ 4 : (3) ก.พ. — พ.ค. 2518

วารสารธรรมศาสตร์ 5 : (2) ต.ค. 2518 — ม.ค. 2519

วารสารสังคมศาสตร์ 15 : (2) เม.ย. — มิ.ย. 2521

วิชัย เสวะมาตย์ การเลิกทาสในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กทม. 2519

ศิลปากร กรม ประชุมพงศาวดาร เล่ม 1 โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร 2506

_____ พระราชพงศาวดารกรุงสยามจากต้นฉบับที่เป็นสมบัติของบริติชมิวเซียน สำนักพิมพ์ก้าวหน้า พระนคร 2507

_____ พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา (เล่ม 1) สำนักพิมพ์คลังวิทยา กทม. 2516

_____ ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ 1 กรุงสุโขทัย พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระราชประสิทธิคุณ 8 เมษายน 2515

ศิลปากร กรม ประชุมพงศาวดาร เล่ม 1 โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร 2506

_____ ประชุมพงศาวดาร เล่ม 14 โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร 2507

_____ ประชุมพงศาวดาร เล่ม 49 โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร 2507

_____ คำบรรยายสัมมนาโบราณคดีสมัยสุโขทัย ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิวพร พระนคร 2507

_____ รวมปาฐกถางานอนุสรณ์อยุธยา 200 ปี เล่ม 2 โรงพิมพ์คุรุสภา 2510

สังคมศาสตร์ปริทัศน์ฉบับพิเศษ สิงหาคม 2509

สมบัติ จันทรวงศ์ รักเมืองไทย โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช กทม. 2519

สมสมัย ศรีศูทรพรรณ โฉมหน้าศักดินาไทย ชมรมหนังสือแสงตะวัน พระนคร 2507

สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์ การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

. ปริญญานิพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร พระนคร 2515

สมพงษ์ เกษมสิน การปกครองของไทย ไทยวัฒนาพานิช พระนคร 2518

สุชิน ตันตระกูล รัฐประหาร 2490 สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พระนคร 2515

โสนีย์ ปราโมช ม.ร.ว. กฎหมายอยุธยา ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิวพร พระนคร 2510

เสถียร ลายลักษณ์ ร.ต.ท. ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 1 กฎหมายตราสามดวง ตอนที่ 1 (ค.ศ. 1146) พระนคร โรงพิมพ์เคลิเมล์ 2478

สำนักนายกรัฐมนตรี ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 ตอนที่ 72 14 ตุลาคม 2484

_____ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 79 ตอนที่ 115 31 ธันวาคม 2505

_____ แถลงงานประวัติศาสตร์เอกสารโบราณคดี 3(3) ก.ย. 2512

อนันต์ อมรรตัย แผนการณ์มหาชนรัฐของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เอเชียการพิมพ์ พระนคร 2517

แอ็บบ็อต โลว์ มอฟเฟ็ต แผ่นดินพระจอมเกล้า พ.อ.นิด ทองโสภิต แปล โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย กทม. 2520

ภาคผนวก ก.*

ว่าด้วยรัฐสภาไทย

รัฐสภาไทย จากปี 2475 - 2521 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ชั่วคราว พุทธศักราช 2475

รัฐสภา ชุดที่ 1

มีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว 28 มิถุนายน 2475 - 6 ธันวาคม 2476 จำนวนสมาชิกมี 70 คน มาจากการแต่งตั้ง

สิ้นสุดตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

รัฐสภา ชุดที่ 2

มีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร แต่มีสมาชิก 2 ประเภท คือ

สมาชิกประเภทที่ 1 (15 พฤศจิกายน 2476 - 9 ธันวาคม 2480) มีจำนวน 78 คน (ผู้แทนตำบลเป็นผู้เลือกตั้ง)

สมาชิกประเภทที่ 2 (9 ธันวาคม 2476 - 10 พฤษภาคม 2489) มีจำนวน 78 คน (มาจากการแต่งตั้ง)

สิ้นสุดความวาระ

รัฐสภา ชุดที่ 3

มีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร สมาชิก 2 ประเภท คือ

สมาชิกประเภทที่ 1 (7 พฤศจิกายน 2480 - 11 กันยายน 2481) มีจำนวน

---

*จากหนังสือพิมพ์ รายวัน "มติชน" ประจำวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2522

91 คน (ราษฎรเลือกตั้ง)

สมาชิกประเภทที่ 2 (ชุดเดิม) มีจำนวน 78 คน มาจากการแต่งตั้ง และมีการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นเป็น 91 คน เท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1

สิ้นสุดเพราะยุบสภา

รัฐสภา ชุดที่ 4

มีสภาเดียว ก็อ สภาผู้แทนราษฎร สมาชิก 2 ประเภท คือ

สมาชิกประเภทที่ 1 (12 พฤศจิกายน 2481 – 15 ตุลาคม 2488) มีจำนวน 91 คน (ราษฎรเลือกตั้ง)

สมาชิกประเภทที่ 2 (ชุดเดิม) มีจำนวน 91 คน (มาจากการแต่งตั้ง)

สิ้นสุดเพราะยุบสภา

รัฐสภา ชุดที่ 5

มีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร สมาชิก 2 ประเภท คือ

สมาชิกประเภทที่ 1 (6 มกราคม 2489 – 8 พฤศจิกายน 2490) มีจำนวน 96 คน (ราษฎรเลือกตั้ง)

สมาชิกประเภทที่ 2 (ชุดเดิม – 10 พฤษภาคม 2489) แต่งตั้งเพิ่มเป็น 96 คน เท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1

สิ้นสุดเพราะใช้รัฐธรรมนูญใหม่

<u>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489</u>

รัฐสภา ชุดที่ 6

มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และ พฤฒสภา

สภาผู้แทนราษฎร คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ในขณะนั้น จะได้มีการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นอีก 82 คน เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2489 รวมเป็น 178 คน

พฤฒสภา (24 พฤษภาคม 2489 – 8 พฤศจิกายน 2490) มีจำนวน 80 คน ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง แต่ในวาระเริ่มแรกนี้ สมาชิกประเภทที่ 1 เป็นผู้เลือก

สิ้นสุดเพราะการทำรัฐประหาร นำโดย พลโทผิน ชุณหะวัณ

<u>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492</u>

รัฐสภา ชุดที่ 7

มี 2 สภา คือ วุฒิสภา และ สภาผู้แทนราษฎร

วุฒิสภา (18 พฤศจิกายน 2490 – 29 พฤศจิกายน 2494) จำนวน 100 คน มาจากการแต่งตั้ง

สภาผู้แทน (29 มกราคม 2491 – 29 พฤศจิกายน 2494) มีจำนวน 99 คน (ราษฎรเลือกตั้ง) ต่อมามีการเลือกตั้งเพิ่มเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2492 จำนวน 21 คน รวมเป็น 120 คน

สิ้นสุดลงเพราะการทำรัฐประหาร นำโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม

<u>ประกาศพระบรมราชโองการ ให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495</u>

รัฐสภา ชุดที่ 8

มีสภาเดียว เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร แต่มีสมาชิก 2 ประเภท คือ

สมาชิกประเภทที่ 2 (30 พฤศจิกายน 2494 – 16 กันยายน 2500) จำนวน 123 คน (จากการแต่งตั้ง)

สมาชิกประเภทที่ 1 (26 กุมภาพันธ์ 2495 – 25 กุมภาพันธ์ 2500) จำนวน 123 คน (ราษฎรเลือกตั้ง)

สิ้นสุดลงตามวาระ

รัฐสภา ชุดที่ 9

มีสภาเดียว เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร แต่มีสมาชิก 2 ประเภท คือ

สมาชิกประเภทที่ 1 (26 กุมภาพันธ์ 2500 – 16 กันยายน 2500) จำนวน 160 คน (ราษฎรเลือกตั้ง)

สมาชิกประเภทที่ 2 (ชุดเดิม – 16 กันยายน 2500) จำนวน 123 คน (จากการแต่งตั้ง)

สิ้นสุดลงเพราะการปฏิวัติ นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

รัฐสภา ชุดที่ 10

มีสภาเดียว เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร สมาชิก 2 ประเภท คือ

สมาชิกประเภทที่ 2 (16 กันยายน 2500 – 20 ตุลาคม 2501) จำนวน 121 คน (จากการแต่งตั้ง)

สมาชิกประเภทที่ 1 (15 ธันวาคม 2500 – 20 ตุลาคม 2501) จำนวน 160 คน (ราษฎรเลือกตั้ง)

สิ้นสุดลงเพราะการปฏิวัติ นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

<u>ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502</u>

รัฐสภา ชุดที่ 11

มีสภาเดียว เรียกว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ (3 กุมภาพันธ์ 2502 – 20 มิถุนายน 2511) จำนวน 240 คน (จากการแต่งตั้ง)

สิ้นสุดลง เพราะใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

<u>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511</u>

รัฐสภา ชุดที่ 12

มี 2 สภา คือ วุฒิสภา และ สภาผู้แทนราษฎร

วุฒิสภา (4 กรกฎาคม 2511 – 17 พฤศจิกายน 2514) จำนวน 120 คน (จากการแต่งตั้ง) ต่อมามีการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นอีก 44 คน เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2512 รวมเป็น 164 คน

สภาผู้แทนราษฎร (10 กุมภาพันธ์ 2512 – 17 พฤศจิกายน 2514) จำนวน 219 คน (ราษฎรเลือกตั้ง)

สิ้นสุดลงเพราะการปฏิวัติ นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร

<u>ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515</u>

รัฐสภา ชุดที่ 13

มีสภาเดียว เรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (16 ธันวาคม 2515 – 16 ธันวาคม 2516) จำนวน 299 คน (จากการแต่งตั้ง)

สิ้นสุดลงเพราะยุบสภา

รัฐสภา ชุดที่ 14

มีสภาเดียว เรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (23 ธันวาคม 2516 – 25 มกราคม 2518) จำนวน 299 คน (สมาชิกสมัชชาแห่งชาติเป็นผู้เลือก)

สิ้นสุดลงเพราะใช้รัฐธรรมนูญใหม่

<u>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2517</u>

รัฐสภา ชุดที่ 15

มี 2 สภา คือ วุฒิสภา และ สภาผู้แทนราษฎร

วุฒิสภา (26 มกราคม 2518 – 6 ตุลาคม 2519) จำนวน 100 คน (จากการแต่งตั้ง)

สภาผู้แทนราษฎร (26 มกราคม 2518 – 12 มกราคม 2519) จำนวน 269 คน (ราษฎรเลือกตั้ง)

สิ้นสุดลงเพราะยุบสภา

รัฐสภา ชุดที่ 16

มี 2 สภา คือ วุฒิสภา และ สภาผู้แทนราษฎร

วุฒิสภา (ชุดเดิมถึง 6 ตุลาคม 2519) จำนวน 100 คน (จากการแต่งตั้ง)

สภาผู้แทนราษฎร (4 เมษายน 2519 – 6 ตุลาคม 2519) จำนวน 279 คน (ราษฎรเลือกตั้ง)

สิ้นสุดลงเพราะการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน นำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่

<u>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519</u>

รัฐสภา ชุดที่ 17

มีสภาเดียว เรียกว่า สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (22 ตุลาคม 2519 – 20 พฤศจิกายน 2519) จำนวน 24 คน (จากการแต่งตั้ง)

สิ้นสุดลงตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา ชุดที่ 18

มีสภาเดียว เรียกว่า สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (20 พฤศจิกายน 2519 – 20 ตุลาคม 2520) จำนวน 340 คน (จากการแต่งตั้ง)

สิ้นสุดลงเพราะการปฏิวัติ นำโดยพลเรือสงัด ชลออยู่

<u>ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520</u>

รัฐสภา ชุดที่ 19

มีสภาเดียว เรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตั้งแต่ 15 พฤศจิกายน 2520 จำนวน 360 คน (จากการแต่งตั้ง)

ภาคผนวก ข.*

พรรคการเมืองไทย

พรรคการเมืองไทย สันนิษฐานมีขึ้นในสมัย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ทรงก่อตั้งดุสิตธานีเป็นเมืองประชาธิปไตยทดลอง มีรัฐสภา และพรรคการเมือง พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล และหัวหน้าพรรคการเมืองที่ชื่อว่า "พรรคโบว์น้ำเงิน" ใช้นามแฝงว่า "ราม ณ กรุงเทพ" และพลเอกเจ้ารามรามพเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านชื่อ "พรรคโบว์แดง"

เมื่อปี 2475 มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นโดยพฤตินัย กล่าวคือ มีคณะราษฎรที่เปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย กับราษฎรซึ่งมีอุดมการในการนี้ร่วมกันเป็นจำนวนมากรวมกลุ่มบุคคล ดำเนินทางการเมืองแล้วรวมความคิดทางการเมือง และได้พยายามที่จะดำเนินการไปในแนวของพรรคกรรเมือง จนเรียกตนเองว่า เป็นพรรคการเมือง เช่น พรรคชาตินิยมของหลวงวิจิตรวาทการ พรรคก้าวหน้า ของ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช พรรคสหชีพ พรรคแนวร่วมรัฐธรรมนูญ

ต่อมาพรรคก้าวหน้าได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็นพรรคประชาธิปัตย์ นอกจากนั้น ความผันผวนทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในรูปพรรคอีกหลายกลุ่ม และเรียกชื่อตนเองว่าเป็นพรรคการเมือง เช่น พรรคธรรมาธิปัตย์ พรรคชาติสังคมประชาธิปไตย พรรคกสิกรไทย เป็นต้น

ในปี 2498 รัฐบาลเห็นว่า ควรมีกฎหมายพรรคการเมืองเพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย และให้ความมั่นใจแก่ผู้ใช้เสรีภาพ ในการตั้งพรรคการเมืองด้วย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ขึ้นใช้บังคับ เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2498

---

* จากหนังสือพิมพ์รายวัน "มติชน"

ผลได้จากกฎหมายฉบับนี้ มีพรรคการเมืองเกิดขึ้น 30 พรรค พรรคใหญ่ ๆ ได้แก่ พรรคเสรีมนังคศิลา พรรคประชาธิปัตย์

จากนั้นมีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม 2511 เป็นต้นไป โดยเหตุผลว่าด้วยพรรคการเมือง ปี 2498 ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้เสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง โดยให้การจัดตั้งและการดำเนินการของพรรคการเมืองเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

ในครั้งนี้ มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีกหลายพรรค พรรคใหญ่ ๆ ได้แก่ พรรคสหประชาไทยและพรรคประชาธิปัตย์

แล้วมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองใช้อีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม 2517 ด้วยเหตุผลที่ว่า

"เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง" มีพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้หลายพรรค พรรคใหญ่ ๆ ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคธรรมสังคม พรรคชาติไทย พรรคเกษตรสังคม

การดำเนินการของพรรคการเมืองในประเทศไทย ดำเนินการตามนโยบายที่พรรคได้กำหนดขึ้น อาจสรุปได้ว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ เหล่านี้ เน้นมุ่งที่จะเชิดชูชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ในระบอบการปกครองประชาธิปไตย นโยบายในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการทหารนั้น มีลักษณะละม้ายคล้ายคลึงกัน ถึงแม้ในระยะหลัง ๆ นี้มีบางพรรคจะมีนโยบายเอนเอียงไปทางสังคมนิยมบ้าง แต่หลักใหญ่ ๆ ไม่แตกต่างไปจากเดิม

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ระบุไว้โดยชัดเจนว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีจะดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินได้ จะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร การให้ความไว้วางใจนั้น จะต้องได้รับจากสมาชิกด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

โดยหลักการและข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิและโอกาสที่จะตั้งรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินได้

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกตาม พรบ. พรรคการเมือง พ.ศ. 2517 และตาม พรบ. การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 ซึ่งจะต้องมี ส.ส. ทั้งหมด 269 คน นั้นไม่มีพรรคการเมืองใดมีที่นั่งในสภาเกินกว่า 136 คน การจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องเสียเวลานานพอสมควร และเมื่อได้มีการขอความเห็นเป็นการภายในระหว่างสมาชิกครั้งแรก ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีสมาชิกในสังกัดที่นั่งในสภา 72 ที่นั่ง ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ครั้นนำนโยบายมาแถลงในสภาฯ ปรากฏไม่ได้รับความไว้วางใจ จากนั้นได้มีการหารือเป็นการภายในระหว่าง ส.ส. เพื่อหาบุคคลที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีจัดตั้งรัฐบาลใหม่อีก

คราวนี้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งมี ส.ส. ในสภาเพียง 18 ที่นั่ง ได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และได้รับความไว้วางใจจากสภาด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด กระทั่งเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2519 ได้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี

ในวาระสุดท้าย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ก็ได้ประกาศ ยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519

<u>พรรคการเมืองของไทย</u>

จัดตั้งก่อนพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

1. พรรคก้าวหน้า 2. พรรคสหชีพ 3. พรรคแนวรัฐธรรมนูญ 4. พรรคประชาธิปัตย์ 5. พรรคประชาชน .. 6. พรรคธรรมาธิปัตย์ 7. พรรคชาติสังคมประชาธิปไตย 8. พรรคกสิกรรมกร รวม 8 พรรค

จัดตั้งตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

1. พรรคเสรีมนังคศิลา 2. พรรคประชาธิปัตย์ 3. พรรคเสรีประชาธิปไตย 4. พรรคกรรมกร 5. พรรคเศรษฐกร 6. พรรคชาวนา 7. พรรคสังคมประชาธิปไตย 8. พรรคสงเคราะห์อาชีพและการกุศล 9. พรรคธรรมาธิปัตย์ 10. พรรคชาตินิยม 11. พรรคสหภราดร 12. พรรคสังคมนิยม 13. พรรคขบวนการไฮด์ปาร์ค 14. พรรคชาติประชาธิปไตย 15. พรรคหนุ่มไทย 16. พรรคสหพันธ์เกษตรกร 17. พรรคราษฎร 18. พรรคคนดี 19. พรรคอิสระ 20. พรรคประชาชน 21. พรรคศรีอาริยเมตไตร 22. พรรคไทยมุสลิมหรือไทยอิสลาม 23. พรรคสยามประเทศ 24. พรรคสหภูมิ 25. พรรคขบวนการสหพันธรัฐสากลนิยม 26. พรรคอีสาน 27. พรรคชาติสังคม 28. พรรคปิตุภูมิ 29. พรรคประชาราษฎร์ 30 พรรคสหพันธ์ประชาธิปไตย รวม 30 พรรค

จัดตั้งตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

1. พรรคประชาธิปัตย์ 2. พรรคธรรมสังคม 3. พรรคชาติไทย 4. พรรคเกษตรสังคม 5. พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย 6. พรรคกิจสังคม 7. พรรคสังคมชาตินิยม 8. พรรคพลังใหม่ 9. พรรคแนวร่วมสังคมนิยม 10. พรรคสันติชน 11. พรรคประชาธรรม 12. พรรคไท 13. พรรคฟื้นฟูชาติไทย 14. พรรคอธิปัตย์ 15. พรรคพลังประชาชน 16. พรรคแผ่นดินไทย 17. พรรคประชาธิปไตย 18. พรรคเศรษฐกร 19. พรรคเสรีชน 20. พรรคพัฒนาจังหวัด 21. พรรคแรงงาน 22. พรรคเกษตรกร 23. พรรคกรรมกร 24. พรรคกสิกรรมกร 25. พรรคขบวนการมวลชน 26. พรรคไทยสันติภาพ 27. พรรคไทยรวมไทย 28. พรรคแนวสันติ 29. พรรคประชาสันติ 30. พรรคประชาก้าวหน้า 31. พรรคพลังราษฎร 32. พรรคมหาชน 33. พรรครัฐบุรุษ 34. พรรคราษฎร 35. พรรคแหลมทอง 36. พรรคศรีอารยะ 37. พรรคสังคมก้าวหน้า 38. พรรคสงเคราะห์อาชีพและการกุศล 39. พรรคสังคมพัฒนา 40. พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย 41. พรรคสยาม 42. พรรคสังคมประชาธรรม 43. พรรคสยามใหม่ รวม 43 พรรค

ภาคผนวก ก.*

เวลาของประธานสภา

ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของประธานสภา

1. เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (ประธานสภาผู้แทนราษฎร)
   28 มิถุนายน 2475 – 1 กันยายน 2475
   15 ธันวาคม 2476 – 26 กุมภาพันธ์ 2476
2. เจ้าพระยาพิชัยญาติ (ประธานสภาผู้แทนราษฎร)
   2 กันยายน 2475 – 10 ธันวาคม 2476
3. พลเรือตรี พระศรยุทธเสนี (ประธานสภาผู้แทนราษฎร)
   26 กุมภาพันธ์ 2476 – 22 กันยายน 2477
   2 กรกฎาคม 2486 – 24 มิถุนายน 2487
   (ประธานพฤฒสภา)
   31 สิงหาคม 2489 – 10 พฤษภาคม 2490
   12 พฤษภาคม 2490 – 8 พฤศจิกายน 2490
4. เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ (ประธานสภาผู้แทนราษฎร)
   22 กันยายน 2477 – 15 ธันวาคม 2477
   17 ธันวาคม 2477 – 13 กรกฎาคม 2478
   2 สิงหาคม 2478 – 31 กรกฎาคม 2479
   (ประธานวุฒิสภา)
   26 พฤศจิกายน 2490 – 18 กุมภาพันธ์ 2491
   20 กุมภาพันธ์ 2491 – 14 มิถุนายน 2492
   15 มิถุนายน 2492 – 1 ตุลาคม 2493
   22 พฤศจิกายน 2493 – 29 พฤศจิกายน 2494

---

*จากหนังสือพิมพ์รายวัน "มติชน"

(ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ)

7 กรกฎาคม 2491 – 28 มกราคม 2492

5. พระยามานวราชเสวี (ประธานสภาผู้แทนราษฎร)

3 สิงหาคม 2479 – 10 ธันวาคม 2480

10 ธันวาคม 2480 – 24 มิถุนายน 2481

28 มิถุนายน 2481 – 10 ธันวาคม 2481

12 ธันวาคม 2481 – 24 มิถุนายน 2482

28 มิถุนายน 2482 – 24 มิถุนายน 2483

1 กรกฎาคม 2484 – 24 มิถุนายน 2485

27 มิถุนายน 2485 – 24 มิถุนายน 2486

2 กรกฎาคม 2487 – 24 มิถุนายน 2488

29 มิถุนายน 2488 – 15 ตุลาคม 2488

26 มกราคม 2489 – 9 พฤษภาคม 2489

6. พันตรีวิลาศ โอสถานนท์ (ประธานพฤฒสภา)

3 มิถุนายน 2489 – 24 สิงหาคม 2489

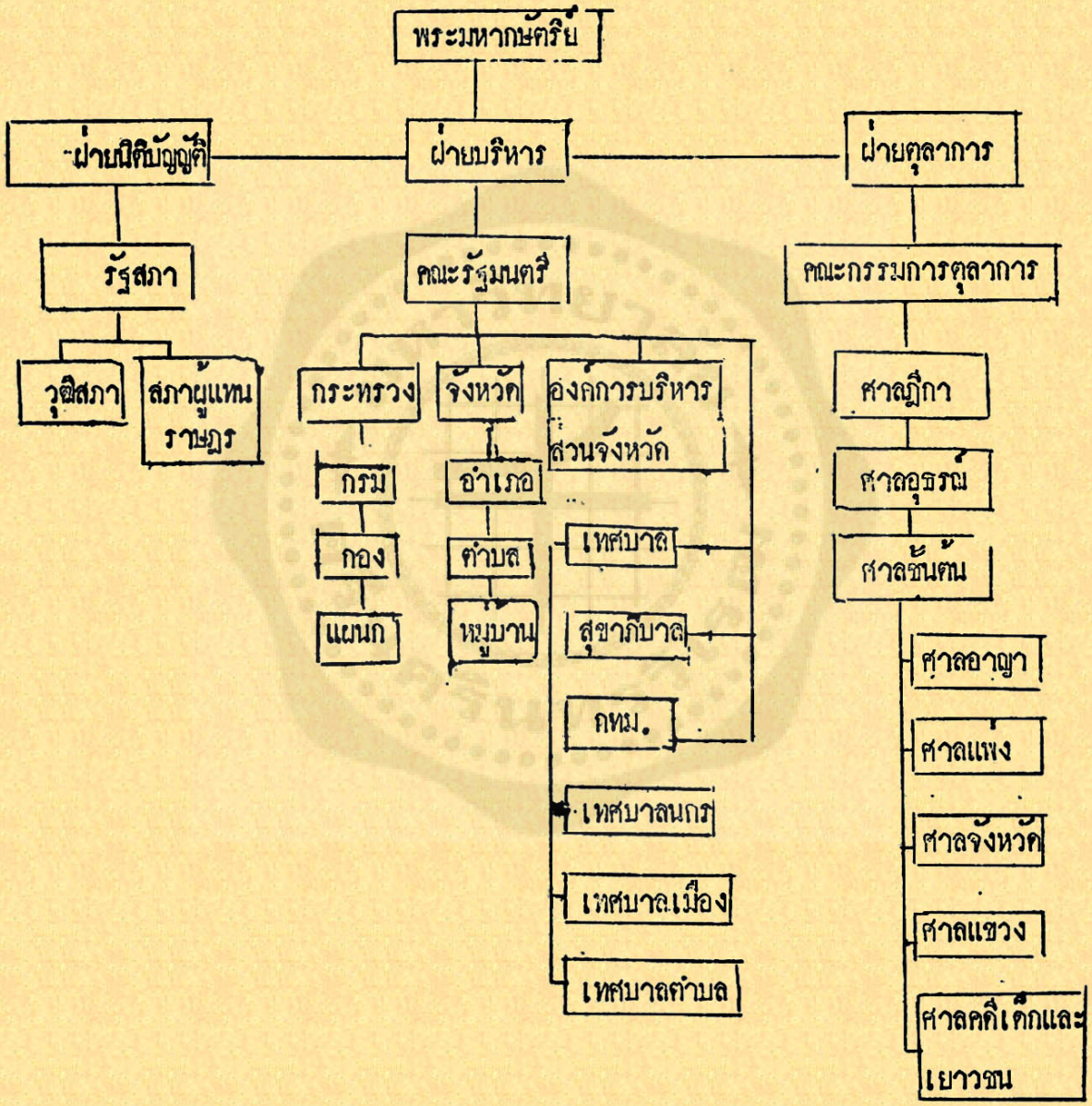
7. นายเกษม บุญศรี (ประธานสภาผู้แทนราษฎร)

3 มิถุนายน 2489 – 10 พฤษภาคม 2490

20 กุมภาพันธ์ 2491 – 14 มิถุนายน 2492

ภาคผนวก ง.

แผนผังการปกครองของไทยในปัจจุบัน



ภาคผนวก จ.

โครงสร้างของระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. ราชการบริหารส่วนกลาง
2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค
3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

1. การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี

(2) กระทรวงหรือทบวงกรมต่าง ๆ

(3) ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ากรม

หรือถ้าจะกล่าวโดยส่วนรวม ก็จะได้แก่

(1) พระมหากษัตริย์

(2) คณะรัฐมนตรี

(3) สำนักนายกรัฐมนตรี

(4) กระทรวงทบวงกรม

(5) ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ากรม

2. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยมีดังนี้ คือ

(1) จังหวัด

(2) อำเภอและกิ่งอำเภอ

(3) ตำบล

(4) หมู่บ้าน

3. การปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญ ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องขับประชาชนในท้องที่หรือในขอบเขตต่าง ๆ แห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง และองค์การบริหารนั้น ๆ ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มี 5 รูป คือ

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) เทศบาล

(3) สุขาภิบาล

(4) สภาตำบล

(5) กรุงเทพมหานคร

ใบแก้คำผิด

หน้า	2	บรรทัดที่	6	คำว่า	ตอง	แก้เป็น	ตวง
"	2	"	15	"	โมยหนีไป	"	ขโมยหนีไป
"	3	"	8	"	แล้	"	แล้ว
"	4	"	12	ตกคำว่า	มี ระหว่างคำว่า	"กษัตริย์"	กับ "ฐานะ"
"	5	"	18	คำว่า	ละ	แก้เป็น	จะ
"	7	"	8	"	คน	"	ตน
"	8	"	18	"	เป็นหมาย	"	กฎหมาย
"	9	"	3	"	กษัตริษ	"	กษัตริย์
"	9	"	12	"	ทัต	"	ท้า
"	9	"	16	"	รู ข	"	ขุน
"	11	"	3	หลังคำว่า	ของ	คือ	ตน
"	11	"	12	คำว่า	ข้ง	แก้เป็น	ข้อง
"	11	"	16	"	คม	"	คน
"	12	"	13	"	ให้ถ...	"	ให้ถอด
"	13	"	6	"	เกลี้ยง	"	เลี้ยง
"	14	"	4	"	เหยียบ	"	เหยียด
"	17	"	1	"	เกียว	"	เกี่ยว
"	17	"	9	หลังคำว่า	ก็	คือ	ถูก
"	19	"	5	คำว่า	แน็อง	แก้เป็น	เน็อง
"	20	"	6	"	ครม	"	คราม
"	21	"	4	"	หระ	"	ประ
"	22	"	10	หลังคำว่า	สุโขทัย	เติมข้อความ	และมาฝังรากลึก
"	24	"	4	คำว่า	พาท	แก้เป็น	พาก
"	24	"	10	"	ละ	"	ลิ
"	26	"	4	"	กาศ	"	การ
"	26	"	9	"	ภิษณุ	"	พิษณุ

หน้า 26 บรรทัดที่ 10 หลังคำว่า พระ คือ อิศวร

" 29 " 9 ตัดคำว่า "ดัง" ออก

" 32 ใต้บรรทัดที่ 19 ให้เติมข้อความดังนี้ "กรมวัง มีหน้าที่เกี่ยวกับราชสำนัก และพิพากษาอรรถคดีด้วย เหตุที่กรมวังได้ว่าการยุติธรรมด้วย เพราะประเพณีโบราณ ถือเป็นคติเหมือนกันหมดทุกประเทศ ว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ประทานความยุติธรรมแก่ไพร่ฟ้าแผ่นดิน เมื่อราษฎรเกิดคดี ใครนำความมากราบทูลพระเจ้าแผ่นดิน พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ซึ่งจะชี้ว่าผู้ใดผิดและบังคับให้ต้องรับโทษตามสมควรแก่ความผิดนั้น แต่เนื่องจากพระเจ้าแผ่นดินมีหน้าที่หลายอย่าง จึงแบ่งอำนาจให้เสนาบดีกรมวัง เป็นเจ้าหน้าที่ตระหวงยุติธรรม และมีอำนาจตั้งยกกระบัตรเมืองไปอยู่ควบหัวเมือง ๆ ละคน"

หน้า	33	บรรทัดที่	2	คำว่า	กัน	แก้เป็น กับ
"	33	"	2	"	เรือก	" เลือก
"	36	"	11	"	ษสัตรู	" สัตรู
"	36	"	16	"	เกษตรตา	" เกษตรา
"	36	"	18	"	พณา	" พญา
"	38	"	5	"	เมือง	" เมือง
"	38	"	8	"	แก	" ปก
"	39	"	6	ตัดคำว่า	ชวรรคโลก	กับ จันทบุรี ออกเสีย
"	39	"	7	คำว่า	อยู้	แก้เป็น อยู่
"	39	"	12	"	คราน	" ตราน
"	41	"	8	"	บัน	" ปัน
"	41	"	11	"	เลช	" เลย
"	42	"	17	"	เทพ	" เพท
	44	"	5	"	สมมติ	" สมมุติ
	45	"	12	"	เหนือน	" เหนือ
	46	"	2	"	ควาย	" เงิน
	46	"	17	"	ลู	" ลูก

หน้า 46 บรรทัดที่ 20 คำว่า ใกล้ แก้เป็น ถึง

" 47 " 11 " คือ " คืน

" 47 " 11 " คน " คืน

" 47 " 18 ตัดข้อความต่อไปนี้ออก "อาจเป็นเพราะให้ต้อง ด้วยความเคยชินของประชาชนอยู่ใต้ปกครอง"

หน้า 47 บรรทัดที่ 20 คำว่า ไกร แก้เป็น ไก

" 49 " 1 " ค้าง " ค้าขาย

" 49 " 9 " ซึ่งเป็นเสบียง " สำหรับใช้เป็นเสบียง

" 51 " 8 ตัดคำว่า "สรุปแล้ว" ออก

" 51 " 15 คำว่า ปรากฏ แก้เป็น ป้อมปรา

" 52 " 3 " ไคว้ " ไว้

" 52 " 20 " ราช " รัช

" 53 " 4 " ราช " รัช

" 53 " 5 " ราช " รัช

" 54 " 9 " ทัพ " ทหาร

" 54 " 12 " ค้าน " คาน

" 56 " 20, 21, 22 ตัดออกทั้งหมด

" 57 " 1, 2, 3 " "

" 58 " 15 คำว่า ภูมอ แก้เป็น ภูมิ

" 59 " 11 " กรร " การ

" 62 " 13 " มานอ " บอย

" 62 " 20 " ในกะ ตัดออกเสีย

" 63 " 5 " ชวย แก้เป็น ชวง

" 63 " 7 " ให " ใก

" 63 " 9 " ปลาย " สมัย

" 63 " 18 " สู่ " ฐี

" 66 ระหว่างบรรทัดที่ 2 และ 3 เติมข้อความ "1. <u>สมัยสุโขทัย</u>"

หน้า	66	บรรทัดที่	13	คำว่า	กษัตรย์	แก้เป็น กษัตริย์
"	67	"	2	"	เข้า	" เจ้า
"	73	"	13	"	น่า	" นา
"	75	"	7	"	บาร	" บาล
"	76	"	4	"	เหน	" เหิน
"	82	"	16	"	ฉง	" ถึง
"	90	"	19	"	มอบ	" มอญ
"	93	"	17	"	เลอกัวส์	" ปาเลอกัวส์
"	93	"	18	"	ไร่	" ไพร่
"	93	"	19	"	ให้	" ใช้
"	95	"	1	"	ยก	" ยาก
"	96	"	2	"	ไพรี	" ไพร่
"	96	"	3	"	ไร่	" ไพร่
"	96	"	7	"	ว่าง	" ว่าว
"	97	"	13	"	ลอองทุลี	" ละอองธุลี
"	99	"	3	เติมคำว่า "ตาม" ระหว่างคำว่า "การ" กับ "ตัว"		
"	99	"	12	คำว่า	โดย	แก้เป็น โบย
"	99	"	18	"	ไร่	" ไพร่
"	101	"	13	"	โท	" โทษ
"	101	"	14	"	ตรำ	" ตรา
"	103	"	1	"	นาบ	" นาย
"	105	"	5	ตัดคำว่า "กำสั่ง คำสั่ง" ออก		
"	109	"	1	คำว่า	ทาษ	แก้เป็น ทาส
"	119	"	10	เติมคำว่า "น้อย" หลังคำว่า "อย่าง"		
"	120	"	14	คำว่า	"ซ่อน"	แก้เป็น ซ่องสุม
"	122	"	13	"	ลอุด	" รอด
"	126	"	7	"	หลด	" หนด

หน้า	126	บรรทัดที่	12		กำว่า ไตร์	แก้เป็น	ไต่
"	126	"	15		ตัดคำว่า "คือ" ทิ้งไป		
"	126	"	17		คำว่า เตีย	แก้เป็น	เตี้ย
"	127	"	8		" ยัก	"	ยัด
"	127	"	8		" ชาว	"	เอา
"	127	"	19		" การ	"	การ
"	128	"	19		" เกล	"	พิกล
"	128	"	20		" อุอาจ	"	ฉกรรจ์
"	129	"	24		" โกตร	"	ประทับตรา
"	130	"	3		" เจริฐ	"	เจริญ
"	132	"	7		ตัดคำว่า "เขา" ออก		
"	138	"	9		กำว่า กี	แก้เป็น	ดี
"	140	"	22		" เรีย	"	เวีย
"	140	"	23		" การิ	"	การ์
"	140	"	23		" ริง	"	รัง
"	140	"	23		" คญปร์	"	คโปร์
"	146	"	3		" แแก	"	ออก
"	158	"	10		" เมื่อ	"	เมือง
"	159	"	12		" ปฐ	"	ปฐิ
"	159	"	17		" สภา	"	สถา
"	163	"	4		" พลัง	"	หลัง
"	166	"	2		" ราษษฎร์	"	ราษฎร
"	168	"	11		" กน	"	การ
"	171	"	3		" หมด	"	ทหาร
"	171	"	4		" ในำต	"	ในตำแหน่ง
"	171	"	4		" เ	"	เมือง
"	171	"	7		" กน	"	การ

หน้า	171	บรรทัดที่	21	ตำว่า	คน	แก้เป็น	การ
"	174	"	1	ระหว่างคำ "ครั้ง" และ "ของ" เติมคำว่า "แรก" ลงไป			
"	174	"	16	คำว่า	"กาศ"	แก้เป็น	ฐาน
"	174	"	16	"	แล่าว	"	กล่าว
"	174	"	21	"	ได้	"	ให้
"	175	"	4	"	ไบ	"	ใบ
"	175	"	12	"	มฺนู	"	มนู
"	175	"	15	"	กระ	"	พระ
"	176	"	5	"	ยึด	"	ยึด
"	177	"	14	"	หวัก	"	หวัด
"	178	"	17	"	จงมา	"	ตก
"	178	"	20	"	โน	"	โบ
"	179	"	1	"	เทศ	"	กาศ
"	179	"	8	"	ได้	"	ให้
"	179	"	17	"	อริศ	"	จรัส
"	180	"	16	"	เพ็ง	"	เพ่ง
"	180	"	17	"	เทศ	"	เทศ
"	180	"	18	"	ที่อยู่ในกองทัพ	"	ในกองทัพที่อยู่ใน
"	181	"	14	"	โอกาส	"	คอย
"	181	"	20	"	สุก	"	สุด
"	183	"	1	"	มี	"	จึง
"	183	"	4	"	คณะ	"	คน
"	183	"	6	"	ประชุม	"	ที่ประชุม
"	183	"	6	"	สนอง	"	รับสนอง
"	183	"	6	"	พระราช	"	พระบรมราช
"	183	"	8	"	ผ.ย.ท.บ.	"	ผบ.ทบ.

หน้า	183	บรรทัดที่	9	คำว่า	กิน	แก้เป็น	คิน
"	186	"	4	"	เป็น	"	เห็น
"	186	"	9	"	สพ	"	สม
"	186	"	16	"	ข้าง	"	ข้าว
"	186	"	19	"	กัล	"	กับ
"	187	"	13	"	สมาชิก	"	สหชีพ
"	188	"	15	"	อาญา	"	กฎหมายอาชญากร
"	188	"	16	"	กน	"	ตาม
"	188	"	16	"	รับ	"	วัน
"	188	"	16	"	กัย	"	คับ
"	188	"	18	"	อาญากร	"	อาชญากร
"	188	"	19	"	กัย	"	กัน
"	188	"	19	"	ข่าว	"	ข้าว
"	194	"	16	"	เสีย	"	หนึ่ง
"	196	"	14	"	ชน	"	ชัย
"	197	"	20	"	วัศ	"	วัติ
"	205	"	14	"	สภานุวงศ์	"	สุภานุวงศ์
"	207	"	12	"	ุสิ	"	ลุสิ
"	217	"	2	"	นูย	"	นูญ
"	218	"	20	"	อาญาช	"	อาชญา
"	224	"	7	"	ไม่ใจ	"	ไม่แน่ใจ
"	224	"	13	"	ถนัง	"	ถมัง
"	232	"	20	"	ถึง	"	ส่ง
"	234	"	9	"	ชาติ	"	ประเทศ
"	234	"	18	"	เหลง	"	หลง
"	240	"	17	"	ลอนนอล	"	ลอนนอลแห่งกัมพูชา
"	247	"	11	"	ให้	"	และ

หน้า	261	บรรทัดที่	24		กำว่า อำนาจ	แก้เป็น	อำนวย
"	262	"	12		" ทับ	"	ทัพ
"	268	"	9		" 3.4	"	(1)
"	268	"	18		" 3.5	"	(2)
"	269	"	7		" 3.6	"	(3)
"	269	"	11		" พัน	"	พ้น
"	269	"	22		" 3.7	"	(4)
"	270	"	7	ตัดทิ้งข้อความ "ต่อรัฐบาลทหารมากกว่าจะเป็นประโยชน์".			
"	270	"	11		กำว่า 3.8	แก้เป็น	(5)
"	270	"	20		" 3.9	"	(6)
"	271	"	3		" 3.10	"	(7)
"	271	"	11		" 3.11	"	(8)
"	272	"	9		" 3.12	"	(9)
"	273	"	22		" ผู	"	ผู
"	275	"	6		" C.I.F.	"	C.I.A.
"	297	"	9		" ที่	"	ที
"	297	"	13		" แก	"	แก้