

### บทที่ 3

## ที่มาของอำนาจอธิปไตยและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศไทยก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ.2411)

เมื่อศึกษาแนวความคิดว่าด้วยที่มาและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในบทที่ 2 ซึ่งเป็นหลักทั่วไปแล้วจะเห็นว่าอำนาจอธิปไตยจะเกิดขึ้นพร้อมกับความเป็นรัฐ ตามแนวความคิดในการจัดอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคลไปของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ รัฐเท่านั้นที่ถือเป็นสถาบันเจ้าของอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย บุคคลเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การศึกษาถึงที่มาของอำนาจอธิปไตยและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศไทย ต้องเริ่มต้นศึกษาจากปรากฏการณ์ต่างๆ ในสังคมที่ถือว่าเป็นการรวมกลุ่มของคนในสังคมที่เป็นคนไทยหรือเป็นประเทศไทย แต่สิ่งที่ถือว่าเป็นประเทศไทยจะเริ่มต้นจากยุคใดสมัยใด ในทางประวัติศาสตร์ก็อาจจะยังเป็นปัญหาอยู่

หากจะถือว่าการรัฐสุโขทัยเป็นการรวมกลุ่มของสังคมแห่งแรกของคนไทย แต่ในยุคนั้น เมืองสำคัญต่างๆ เช่น ตามพหุรงค์ (นครศรีธรรมราช) , นครชัยศรี ( นครปฐม) , สุพรรณภูมิ (สุพรรณบุรี) , ละโว้ (ลพบุรี) ล้วนเป็นแคว้นหรือเป็นสังคมของคนไทยเช่นเดียวกับ สุโขทัยทั้งสิ้น แม้จะมีการรบพุ่งแย่งชิงเมืองกันในบางครั้งก็ตาม ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงพระราชทานแก่ บรรดาสมาชิกโบราณคดีสโมสร เมื่อปี พ.ศ. 2450 ความว่า

“...กรุงสยามเป็นประเทศที่แยกกันบ้างเป็นบางคราว รวมกันบ้างบางคราว ฝ่ายพระเจ้าแผ่นดินผู้ปกครองก็ต่างชาติกันบ้าง พงศาวดารได้เลือกกล่าวแต่เฉพาะเวลาที่แผ่นดินสยามได้รวมกันเป็นพระราชอาณาจักรอันเดียวกันในชั้นหลัง เชื้อวงศ์พระเจ้าแผ่นดินก็เลือกแต่วงศ์ไทยที่ได้ลงมาแต่ข้างฝ่ายเหนือแม้แต่วงศ์ไทยที่ได้ตั้งอยู่ในกรุงสุโขทัยแล้วก็ยังไม่นับนอกจากได้ออกชื่อครั้งเดียว เมื่อกล่าวถึงขุนพิเรนทรเทพในแผ่นดินพระมหาจักรพรรดิ จะปล่อยกล่าวไปถึงมหานครอันใหญ่ซึ่งตั้งอยู่เฉพาะในตาเช่นที่เกาขึ้นคือกรุงไชยศรี กรุงลพบุรี ซึ่งเราไม่ใครพบเห็นเรื่องราวกล่าวถึงนครทั้งสองนั้นเป็นการมั่นคง มีแต่ข้อความเป็นครั้งเป็นคราวที่ได้กล่าวถึงในหนังสืออื่นหรือเป็นนิทาน แต่เมืองนครศรีธรรมราชซึ่งยังไม่สถาปนาเคยเป็นบ้านเมืองอยู่บัดนี้

และเป็นชาติไทยแท้ หลงไปว่าเป็นชาวนคร ชาวนอก นับเข้าใน 12 ภาษาได้ความเห็นอันคับแคบ เช่นนี้”<sup>1</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสิ่งที่เป็นสังคมไทยนั้นจะไม่ได้เริ่มจาก กรุงสุโขทัยเพียงอย่างเดียว แต่อย่างไรก็ตามการศึกษาถึงที่มาของอำนาจอธิปไตยและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศไทยนี้คงจำกัดเพียงการศึกษาพัฒนาการของประเทศไทยในส่วนเฉพาะที่เริ่มพัฒนามาจากกรุงสุโขทัย อยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ ตามลำดับทั้งนี้ เนื่องจากหากพิจารณาถึงเอกสารชั้นต้นหรือผลงานวิชาการต่างๆที่มีอยู่ส่วนใหญ่ จะเป็นกรณีที่ปรากฏอยู่เฉพาะที่กล่าวมาเท่านั้น การศึกษาถึงลักษณะของการใช้อำนาจหรือลักษณะของการจัดโครงสร้างการเมืองการปกครองในยุคอื่นหรือในสังคมของคนไทยอื่นๆอาจจะเป็นการยากลำบากยิ่งเพราะไม่ปรากฏเอกสารในการที่จะศึกษาได้ แต่การศึกษาประเทศไทยโดยยึดสมัยตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา เป็นต้นมาก็อาจถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประเทศไทยได้เช่นกันเพราะลักษณะของอำนาจในการปกครองในยุคดังกล่าวคงไม่มีความแตกต่างกันมากนัก

สำหรับในบทที่ 3 นี้จะศึกษาถึงลักษณะของอำนาจในปกครองหรืออำนาจในการจัดระเบียบสังคม ตั้งแต่สมัยสุโขทัย จนถึงสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยพิจารณาว่าอำนาจในการปกครองในสังคมยุคดังกล่าว มีลักษณะที่ปะปนอยู่ที่ตัวบุคคลที่เป็นผู้ปกครอง หรือมีลักษณะของการจัดอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคลที่เป็นผู้ปกครองไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ ซึ่งจะมีผลให้สังคมไทยในยุคดังกล่าวมีความเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยหรือไม่ โดยจะพิจารณาจาก ลักษณะการใช้อำนาจของผู้ปกครอง แนวความคิดที่เป็นพื้นฐานในการจัดการปกครอง ตลอดจนลักษณะของการจัดการโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง และการเข้าสู่การเป็นผู้ใช้อำนาจ เพื่อใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์เป็นสำคัญ

### 3.1 สมัยสุโขทัย (พ.ศ.1781-1893)

บริเวณกรุงสุโขทัยแต่เดิมนั้นอยู่ในการปกครองของพวกขอม ต่อมาเมื่อขอมเสื่อมอำนาจ พ่อขุนผาเมืองเจ้าเมืองราดและพ่อขุนบางกลางท่าว เจ้าเมืองบางยางได้ช่วยกันรวมตีเมืองสุโขทัยและก่อตั้งอาณาจักรสุโขทัยขึ้นโดยรวมเอาเมืองต่างๆเข้าด้วยกันมี กรุงสุโขทัยเป็นราชธานี โดยมีพ่อขุนบางกลางท่าวเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์สุโขทัย ทรงพระนามว่า “พ่อขุนศรีอินทรา

<sup>1</sup> จรัญ โฆษณานันท์, ปรัชญากฎหมายไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 41.

ทิตย” หลังจากนั้นก็มีกษัตริย์สืบต่อมา อีก 8 พระองค์ และได้เจริญถึงขีดสุดในสมัย พ่อขุนรามคำแหง กษัตริย์ผู้มีพระปรีชาสามารถในการขยายอาณาเขตทางดินแดนสำหรับใช้อำนาจปกครองให้แผ่ขยายไปอย่างกว้างขวาง แต่หลังจากสิ้นยุคของพ่อขุนรามคำแหงแล้ว สุโขทัยก็เริ่มมีอำนาจตกต่ำลงจนเข้าร่วมกับอาณาจักรอยุธยา

### 3.1.1 ลักษณะของการใช้อำนาจของผู้ปกครอง

#### 1. แนวความคิดในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง

แนวคิดพื้นฐานในการจัดการปกครองในสมัยสุโขทัยมีลักษณะเน้นความใกล้ชิดระหว่างผู้ปกครองและผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งถือเป็นอุดมการณ์ในการใช้อำนาจอย่างหนึ่งโดยมีแนวคิดหลักคือแนวความคิดในการปกครองแบบบิดาปกครองบุตรที่เน้นความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง และแนวความคิดเรื่องธรรมราชา อันเป็นแนวคิดในการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่อาศัยหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเป็นกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจ

#### 1.1 แนวความคิดเรื่องบิดาปกครองบุตร

บริเวณที่เป็นกรุงสุโขทัยนั้นเดิมอยู่ภายใต้การปกครองของขอมมาก่อน เมื่อแรกเริ่มตั้งกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี สันนิษฐานว่าจะเกิดปัญหาแก่กษัตริย์ของสุโขทัยว่าจะปกครองประเทศสยามทั่วไปด้วยวิธีการอย่างไรจึงจะเหมาะสม แต่ประเพณีการปกครองของไทยกับขอมเหมือนกันอย่างหนึ่งคือถืออาญาสิทธิ์ของพระเจ้าแผ่นดินเป็นหลักในการปกครอง มาติดกันที่พวกขอมถือตามลัทธิตามชาวอินเดีย สมมติว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นพระโพธิสัตว์หรือพระอิศวรพระนารายณ์แบ่งภาคลงมาเลี้ยงโลกและอาศัยพรหมณ์เป็นเจ้าตำราการปกครอง ลักษณะการที่พวกขอมปกครองราชรัฐจึงคล้ายกับนายปกครองบ่าว ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Autocratic Government ส่วนวิธีการปกครองของไทยนั้น นับถือพระเจ้าแผ่นดินเช่นบิดาของประชาชนทั้งปวง วิธีการปกครองก็นำเอาลักษณะการปกครองสกุลมาเป็นคติ กล่าวคือ บิดาเป็นผู้ปกครองครัวเรือน หลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในปกครองของพ่อบ้าน ผู้อยู่ในปกครองเรียก ลูกบ้าน หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง หลายเมืองรวมกันเป็นประเทศอยู่ในปกครองของพระเจ้าแผ่นดิน แต่โบราณเรียกว่า พ่อขุน วิธีการปกครองของไทยเป็นอย่างบิดาปกครองบุตร หรือเรียกตามภาษาอังกฤษว่า Paternal

Government<sup>2</sup> ลักษณะการปกครองแบบบิดาปกครองบุตรนี้ เป็นอารยธรรมที่เจตนาตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นตัวของตัวเองคือเป็นไทยแท้ และแสดงความประสงค์ให้เห็นว่าต้องการสลัดอารยธรรมของขอมทิ้งให้หมด<sup>3</sup> และสิ่งที่แสดงถึงลักษณะสังคมแบบพ่อปกครองลูกในสมัยสุโขทัยนั้น ปรากฏจากข้อความใน ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง ในปี พ.ศ.1836 ดังนี้

“พ่อกูชื่อศรีอินทราทิตย์ แม่กูชื่อเสือง พี่กูชื่อบาลเมือง กูมีพี่น้องท้องเดียวห้าคน ผู้ชายสามผู้หญิงสอง พี่เมื่อผู้้ายตายจากเมื่อเตียมแต่ยังเล็ก... .เมื่อเชื้อพ่อกู กูบ่าเรอแก่พ่อกู กูบ่าเรอแก่แม่กู กูได้ตัวเนื้อตัวปลา กูเอามาแก่พ่อกู กูได้หมากส้มหมากหวานอันใดกินอร่อยกินดี กูเอามาแก่พ่อกู กูไปตีหนังวังช้างได้ กูเอามาแก่พ่อกู กูไปตีบ้านตีเมือง ได้ช้างได้งวง ได้บัวได้นาง ได้เงินได้ทอง กูเอามาเวนแก่พ่อกู พ่อกูตายยังพี่กู กูพรั้งบ่าเรอแก่พี่กู ดังบ่าเรอแก่พ่อกู พี่กูตายจึงได้เมืองแก่กูทั้งกลม“

ข้อความดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงภาพชีวิตแบบพ่อกับลูกอย่างง่ายๆ การนับถือพ่อแม่ และความผูกพันในครอบครัวถือเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด สังคมในสมัยสุโขทัยจึงมีลักษณะเหมือนครอบครัวใหญ่ ภายใต้การปกครองของพระมหากษัตริย์ที่ทรงเปรียบเสมือนพ่อของประชาชน พระมหากษัตริย์ทรงรวบรวมการปกครองทุกอย่างไว้ที่พระองค์เอง<sup>4</sup> การปกครองจะ เน้นความสัมพันธ์แบบใกล้ชิด ผู้ปกครองจะวางตัวเหมือนพ่อของคนทั้งหลาย ให้ความสะดวกในการพบปะกันโดยแสดงให้เห็นในรูปของการออกมอบรมสั่งสอนเช่นในวันธรรมสวนะ ตามหลักศิลาจารึกได้กล่าวว่า พ่อขุนรามคำแหงจะทรงประทับบนพระแท่น ชะดารหิน หรือพระแท่น มนังคศิลาบาตร เพื่ออบรมสั่งสอนประชาชนอย่างใกล้ชิด หรือการมีกระดิ่งแขวนไว้หน้าประตูวัง ให้ราษฎรแจ้งปัญหาความเดือดร้อน ซึ่งผู้ปกครองจะช่วยแก้ไขให้ ดังปรากฏในศิลาจารึกว่า “ ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หันโพรฟ้าหน้าปาก กลางบ้าน กลางเมือง มีถ้อยมีความ เจ็บท้องข้องใจ มัน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>2</sup> สมเด็จพระเจ้าพระยาอู่ทองราชานุภาพ, “ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ”, ใน ชุมนุมพระนิพนธ์สมเด็จพระเจ้าอู่ทองราชานุภาพ. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2541), หน้า77-78.

<sup>3</sup> คึกฤทธิ์ ปราโมช, . คำบรรยายพื้นฐานอารยธรรมไทยเรื่องพื้นฐานทางวัฒนธรรมไทย. (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 47.

<sup>4</sup> ควอริช เวลส์ ,การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ,แปลโดย กาญจณี สมเกียรติกุล และ ยุพา ชมจันทร์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.,2527), หน้า 12-13.

จักกล่าวถึงเจ้าขุนบ่ไร่ ไปลั่นกะดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงได้ยินเรียก เมื่อถามสวน  
ความแ่ก่มนด้วยชื่อ ไพรในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม “<sup>5</sup>

## 1.2 แนวความคิดเรื่องธรรมราชาใน “ไตรภูมิพระร่วง”

แนวความคิดเรื่องธรรมราชาปรากฏในพระนิพนธ์เรื่องไตรภูมิพระร่วงของพระยาสิทธิ  
เป็นแนวคิดที่มุ่งถึงการมีหลักธรรมในการปกครองของพระมหากษัตริย์โดยนำหลักธรรมทางพระ  
พุทธศาสนามาเป็นแนวทางในการใช้อำนาจปกครอง

พระยาสิทธิหรือพระมหาธรรมราชาสิทธิได้ทรงพระนิพนธ์ เรื่อง ไตรภูมิพระร่วง ในขณะที่  
ที่ครองเมืองศรีสัชนาลัยก่อนที่จะขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์แห่งกรุงสุโขทัย เหตุผลที่ทรงพระนิพนธ์  
ไตรภูมิพระร่วงก็เนื่องมาจากการได้รับอิทธิพลจากพระพุทธศาสนาจึงต้องการเผยแพร่พระพุทธ  
ศาสนาชักชวนให้ประชาชนประพฤติธรรมและเพื่อเทศน์โปรดพระมารดา นอกจากนั้นวัตถุประสงค์  
ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือในขณะที่ทรงพระนิพนธ์เรื่องไตรภูมิพระร่วงนั้นพระองค์ยังมีได้เป็น  
กษัตริย์แห่งกรุงสุโขทัยโดยทรงเป็นเพียงอุปราชปกครองเมืองศรีสัชนาลัยอยู่ ดังนั้นก่อนเสด็จขึ้น  
ครองราชย์พระองค์อาจคาดการณ์ถึงปัญหาความยุ่งยากอันอาจเกิดขึ้นในขณะที่ขึ้นครองราชย์ จึง  
ทรงเผยแพร่อุดมการณ์ธรรมราชาในไตรภูมิพระร่วงเอาไว้ล่วงหน้าก่อน เมื่อเสด็จขึ้นครองราชย์  
แล้วจะได้มีความชอบธรรมในฐานะธรรมราชาดังนั้นการที่ทรงพระนิพนธ์ไตรภูมิพระร่วงขึ้นมาก็  
เพื่อวัตถุประสงค์ทางด้านประโยชน์ทางการเมือง<sup>6</sup>

แนวความคิดเรื่องธรรมราชาเป็นแนวคิดในการใช้อำนาจปกครองที่สำคัญที่สุดในสมัย  
สุโขทัยจนถึงปัจจุบัน เพราะแนวความคิดเรื่องธรรมราชา เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิ่งที่ผู้ปกครองควร  
ปฏิบัติหรือธรรมสำหรับผู้ปกครอง อันได้แก่ ทศพิธราชธรรม

ทศพิธราชธรรมหรือหลักธรรมอันสำคัญของพระมหากษัตริย์ผู้ปกครองมีที่อาศัย  
สถานที่มาจากคัมภีร์ชาดก เป็นคำโคลงที่บัณฑิตยกขึ้นกล่าวถวายเป็นโอวาทานุศาสน์แด่พระ  
มหากษัตริย์ราชาธิราชเจ้า ดังนี้ว่า

ทานํ สิลํ ปริจจาคํ                      อาชชวํ มททวํ ตป

<sup>5</sup> เสนีย์ ปราโมช, ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง. (พระนคร : ศิริมิตรการพิมพ์, 2515), หน้า

<sup>6</sup> ชลธิชา กัลด้อย. “ไตรภูมิพระร่วง : รากฐานอุดมการณ์ทางการเมืองไทย”. วารสารธรรม  
ศาสตร์ 4 ( มิถุนายน — กันยายน 2517) :106 —110.

อกโกธ์ อวิหีสญจ	ชนติญจ อวิโรณ
อิจเจเต กุสเล ธมเม	ฐิตะ ปสสาหิ อตตนิ
ตโต เต ชายเต ปิติ	โสมนสสญจนปปก

แสดงความเป็นภาษาไทยว่า ขอพระองค์ผู้เป็นบรมกษัตริย์อริราช จงทรงพระปรีชาสามารถพิจารณาเห็นว่าราชธรรมที่เป็นกุศลส่วนชอบ 10 ประการ ให้ดำรงในพระราชสันดานเป็นนิตย์ดังนี้

1. ทาน การให้
2. สील การตั้งสังวรรักษากาย วาจาให้สะอาดปราศจากโทษ
3. ปริจจาค์ การบริจากรสละ
4. อาชชว ความซื่อตรง
5. มททว ความอ่อนโยน
6. ตป การจำกัดความเกียจคร้านและความขี้
7. อกโกธ์ การไม่โกรธ
8. อวิหีสญจ การไม่เบียดเบียนผู้อื่นตลอดถึงสัตว์ให้ได้ทุกขัยก
9. ชนติญจ ความอดทนต่อสิ่งที่ควรอดทนเป็นเบื้องต้น
10. อวิโรณ การปฏิบัติไม่ให้ผิดจากการที่ถูกที่ตรง และดำรงอาการคงที่ ไม่ให้วิการด้วยอำนาจยินดียินร้าย

คำโคลงแสดงธรรม 10 ประการนี้ เป็นภาษิตของบัณฑิตผู้เกิดนอกพุทธกาลก่อนภายหลังจึงนำมาร้อยกรองเป็นคำสอนในคัมภีร์พระพุทธรศาสนา เพราะมี 10 อย่างจึงเรียกว่าทศพิธและเพราะเป็นธรรมสำหรับพระมหากษัตริย์อริราชเจ้าผู้ปกครอง จึงเรียกว่าราชธรรม<sup>7</sup>

<sup>7</sup> สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์, "ทศพิธราชธรรม ถวายในการพระราชพิธีบรมราชาภิเษกพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช" วารสารกฎหมาย 11 (สิงหาคม — พฤศจิกายน 2530) : 2 - 3.

แต่อย่างไรก็ตามทศพิธราชธรรมนั้นหากพิจารณาด้วยดีแล้วจะเห็นว่ามิใช่ธรรมสำหรับผู้ปกครองสูงสุดคือพระราชหรือพระมหากษัตริย์เท่านั้น แต่เป็นธรรมสำหรับผู้ทำหน้าที่ปกครองทั่วๆ ไป ตั้งแต่ระดับชาติ ตลอดจนมาจนถึงระดับประชาชนในชาติทั่วไป จะแตกต่างกันก็ตรงขอบเขตความรับผิดชอบในการปกครอง ซึ่งคงมากน้อยแตกต่างกันไปตามฐานะของบุคคลนั้นๆ ทั้งนี้เพราะความผาสุกของคนที่อยู่ร่วมกันเป็นหมู่คณะ นับแต่ครอบครัวไปจนถึงประเทศชาตินั้น ขึ้นอยู่กับผู้นำหรือผู้ปกครองเป็นสำคัญแต่ทั้งนี้ก็มีใช้ว่าเฉพาะผู้นำหรือผู้ปกครองเฉพาะผู้นำหรือผู้ปกครองเท่านั้นที่จะต้องปฏิบัติธรรมหรือรับผิดชอบต่อความผาสุกของหมู่คณะ ผู้อยู่ในความปกครองไม่ต้องปฏิบัติธรรม หรือไม่ต้องรับผิดชอบต่อ อันที่จริงทุกคนที่รวมอยู่ในหมู่คณะหรือประเทศเดียวกัน ต่างต้องรับผิดชอบต่อความผาสุกของกันและกันด้วยกันทั้งนั้น แต่สำหรับผู้นำนั้นในฐานะที่เป็นผู้นำ จำต้องปฏิบัติตนให้เป็นเยี่ยงอย่างที่ดีแก่ผู้ตามหรือผู้อยู่ในความปกครองเป็นอันดับแรก จึงจะสมกับที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้นำ ฉะนั้น ผู้นำจึงอยู่ในฐานะที่ต้องรับผิดชอบต่อหนักกว่าผู้อื่นในหมู่เดียวกัน ด้วยเหตุนี้ ในทางพระพุทธศาสนาจึงเน้นการปฏิบัติธรรมของผู้ที่เป็นผู้นำหรือผู้ปกครองหมู่คณะหรือประเทศชาติมาก ดังมีพระพุทธพจน์ตรัสแสดงไว้ในที่แห่งหนึ่งแปลความว่า

“เมื่อฝูงโคกำลังข้ามฟากอยู่ ถ้าจำฝูงนำฝูงไปตรง โคทั้งปวงก็ยอมไปตรงตามกัน ในหมู่มนุษย์ก็เหมือนกัน ถ้าผู้ที่เขาสวมติว่าประเสริฐสุดคือ ( ผู้นำ ) ประพฤติเป็นธรรม ( คือ ประพฤติถูกต้องยุติธรรม ) ประชาชนนอกนั้นก็ยอมประพฤติธรรมตามกัน ถ้าพระราช ( คือผู้นำ ) ตั้งอยู่ในธรรม ประเทศชาติตลอดจนพระราชอาณาเขตย่อมอยู่เป็นสุข “ เพราะฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าทศพิธราชธรรมนั้นเป็นคุณธรรมที่ทุกคนผู้อยู่ร่วมในสังคมเดียวกันทั้งในฐานะผู้ปกครอง ทั้งในฐานะผู้อยู่ในปกครอง ควรประพฤติโดยเสมอหน้ากัน เพื่อความผาสุกและความเจริญก้าวหน้าของสังคม<sup>๑</sup>

นอกจากทศพิธราชธรรมที่ถือเป็นหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของผู้ปกครองแล้ว ใน “ไตรภูมิพระร่วง” ยังได้มีการกล่าวถึงหลักธรรมอื่นสำหรับผู้ปกครองพึงปฏิบัติอีก ได้แก่ จักรวรรดิวัตร และธรรมที่พญามหาจักรพรรดิราชทรงสั่งสอนท้าวพระยาทั้งหลาย ซึ่งเป็นหลักธรรมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองโดยตรง<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> สมเด็จพระญาณสังวร ( สุวฑฺฒโน ), "ทศพิธราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว," วารสารกฏหมาย 11(สิงหาคม - พฤศจิกายน 2530) :12.

<sup>๑</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ สมบัติ จันทร์วงศ์, ความคิดทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523), หน้า 62.

1. จักรวัตติวัตต<sup>10</sup> จักรวัตติวัตตเป็นพระราชจรรยาวัตรสำหรับพระเจ้าจักรพรรดิพระราชอาเอกในโลก มี 12 ประการคือ

ที่ 1 ควรพระราชทานโอวาทและอนุเคราะห์อันโตชนคนภายในพระราชสำนัก และทรงอนุเคราะห์คนภายนอก มีผลกายกองเสนาด้วยประการต่างๆจนถึงราษฎรไม่ปล่อยปละละเลย

ที่ 2 ควรทรงผูกพระราชไมตรีสมานราชสัมพันธ์มิตรกับกษัตริย์ ประธานาธิบดี แห่งประเทศนั้นๆ

ที่ 3 ควรสงเคราะห์อนุชนตักขัตริย์ คือพระราชวงศานุวงศ์ ตามควรแก่พระอิสริยยศ

ที่ 4 ควรทรงเกื้อกูลพรหมณ์คฤหัสถ์และคฤหบดีชน

ที่ 5 ควรทรงอนุเคราะห์ประชาชนชาวนิคมชนบทโดยฐานานุรูป

ที่ 6 ควรทรงอุปการะสมณพราหมณ์ผู้มีศีลประพฤติชอบ ดังยพระราชทานไทยธรรม บริหารเกื้อกูลแก่ธรรมเนียมปฏิบัติ

ที่ 7 ควรทรงจัดรักษาฝูงเนื้อและนกด้วยพระราชทานอกภัยไม่ให้ใครเบียดเบียนทำอันตรายจนเสื่อมสูญพันธุ์

ที่ 8 ควรทรงห้ามชนทั้งหลายไม่ให้ทำกิจการที่ไม่ประกอบด้วยธรรม ชักนำให้อยู่ในกุศลสุจริตส่วนชอบ ประกอบการเลี้ยงชีพโดยทางธรรม

ที่ 9 ชนใดขัดสน ไม่มีทรัพย์พอเลี้ยงชีพโดยสัมมาอาชีพได้ ควรพระราชทานพระราชทรัพย์เจือจานให้เลี้ยงชีพด้วยวิธีอันเหมาะสม ไม่ให้แสวงหาด้วยทุจริต

ที่ 10 ควรเสด็จเข้าไปใกล้สมณพราหมณ์ ตรัสถามถึงบุญบาปกุศลอกุศลให้ประจักษ์ชัด

ที่ 11 ควรตั้งวิริตติห้ามจิตไม่ให้เกิดอธรรมราคะในอคมนิยสถาน ที่อื่นไม่ควรถึง

ที่ 12 ควรทรงประหารวิสมโลกเจตนา ห้ามจิตมิให้ปรารถนาลาภที่ไม่ควรจะได้

<sup>10</sup> สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์, "ทศพิชราชธรรม ถวายในการพระราชพิธีบรมราชาภิเษกพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช," วารสารกฎหมาย, หน้า 8.

2. ธรรมที่พญามหาจักรพรรดิราชทรงสั่งสอนท้าวพระยาทั้งหลาย ธรรมที่พญามหาจักรพรรดิราช (พระเจ้าอโศกมหาราช) ทรงสั่งสอนท้าวพระยามหากษัตริย์ทั้งหลายเป็นธรรมที่อาจเรียกได้ว่า หลักในการปกครอง โดยมีสาระสังเขปดังนี้คือ<sup>11</sup>

1. ให้รักประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองอย่างเสมอหน้ากัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ไม่ว่าจะเป็นคนระดับใด ดังความว่า “จงรักลูกเจ้าเหง้าขุนหมื่นนายไพร่ฟ้าข้าไททั้งหลาย อย่าได้เลือกที่รัก อย่าได้มักที่ชัง และรักเขาจงเสมอกันแล ”

2. ให้ผู้ปกครองคือ ท้าวพระยาทั้งหลายยึดมั่นในธรรม มีหิริโอตตัปปะ และดำเนินการปกครองตัดสินข้อพิพาทของประชาชนอย่างเที่ยงธรรม ดังความว่า “สัตว์ทั้งหลายนี้ยากที่จะเกิดมาเป็นคน ครั้นว่าเกิดมาได้เป็นท้าวพญาดังชาวเจ้าทั้งหลายนี้ย่อมมีบุญสมภารมากแล้ว จึงชาวเจ้าทั้งหลายรู้บุญรู้ธรรมรู้กลัวละอายแก่บาปนั้นจึงนักเกิดจะบังคับด้วยคำสั่งดี ด้วยใจซื่ออันชอบด้วยธรรมอย่าให้พ้นวันพ้นคืน ถ้าแลทำดังนี้ให้เทพยดาและมนุษย์ทั้งหลายก็จะสรรเสริญคุณและท่านแลฯ” ให้ผู้ปกครองรู้คุณของพระรัตนตรัย และฟังความเห็นของนักปราชญ์ อะไรที่นักปราชญ์เห็นว่าชอบธรรมก็ควรทำตาม และอะไรที่เห็นว่าไม่ชอบธรรมพึงละเว้นให้ยึดมั่นในศีล 5 ข้ออย่างเคร่งครัด ดังความว่า

“อันว่าชาวเจ้าทั้งหลาย เกิดมาแล้วได้เป็นท้าวเป็นพระญาดังนี้แล้ว สูเจ้าหากอยู่แลหากเกิดมาเมื่อไร แลสูเจ้าทั้งหลายได้รู้จักคุณแก้ว 3 ประการคือ พระพุทเจ้า พระธรรมเจ้า พระสังฆเจ้า ได้ไหว้นบเคารพแต่ก่อน แลพระธรรมอันโบราณาจารย์มีต้นว่า พระพุทเจ้าเทศนาไว้ และมีนักปราชญ์ผู้รู้เทศนาให้ท่านทั้งหลายฟังว่า อันใดชอบธรรมควรชาวเจ้าจำแลทำตามอันนั้น อันใดมิชอบธรรมควรชาวเจ้าทั้งหลายเว้นเสียฯ”

และสำหรับศีลห้า นั้น ก็ทรงสั่งสอนในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการปกครองหรือเรียกได้ว่า นานาศีล 5 มาประยุกต์ใช้กับการปกครองคือ ได้กล่าวถึงบาป 5 ประการที่ผู้ปกครองควรละเว้นเป็นข้อ ๆ ไปดังนี้

<sup>11</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ สมบัติ จันทรวงศ์, ความคิดทางการเมืองไทย, หน้า 64 —

- ก) “บาปอันหนึ่งได้คือ ว่าสัพพัตว์ทั้งหลายอันมีชีวิตวิตร จิต วิญญาณ รู้ไหว รู้ตึง ประดาว่ามดตัวหนึ่งก็ตี ปลวกตัวหนึ่งก็ตี มิครวรฆ่าให้ตายเลย มาตราว่าคนผู้ใด กระทำร้ายด้วยประการใด ๆ ก็ตี บมิควรฆ่าให้ตายควรสั่งสอนโดยธรรมแล”
- ข) “อันหนึ่งชื่อว่าทรัพย์สิ่งสินท่านเจ้าของเขามีได้ให้แก่ตนชาวเจ้าอย่าควรเอา อนึ่ง ตนมมิได้เอาแลใช้ให้ผู้อื่นเขาก็ตีมิควรใช้ผู้อื่นเขาเลย ฯ”
- ค) “อนึ่งอันว่าบาปกรรมคือว่า ทำชู้ด้วยเมียท่านนั้นแล ชาวเจ้าทั้งหลายอย่าควร กระทำเลย มาตราว่าน้อย 1 ก็คืออย่าได้กระทำเลย ฯ”
- ง) “อนึ่ง ว่าความมุสาวาทคือ หากำบมิได้แล กล่าวนั้นสู่เจ้าทั้งหลายอย่าควรกล่าว”
- จ) “อันหนึ่งอันว่าเหล้านั้นและสู่เจ้าทั้งหลายอย่าพึงคบหากับมันเลย”

ศีลข้อ 5 ข้อนี้ นอกจากผู้ปกครองควรรักษาอย่างเคร่งครัดแล้ว ก็ควรจะนำไปสั่งสอน ประชาชนอีกด้วย

3. เป็นที่น่าสังเกตว่า ทันทิที่ได้สั่งสอนเรื่องบาปบุญคุณโทษ และให้ผู้ปกครองรัก ประชาชนเสมอหน้ากันแล้ว เรื่องต่อไปที่พญาจักรพิติราชทรงสั่งสอนท้าวพญาทั้งหลายก็คือ การ ไม่ให้ชูดรีดเอารัดเอาเปรียบประชาชน โดยกำหนดหลักการว่าถ้าประชาชนทำนาได้ข้าวคิดรวมทั้งหมดเท่ากับ 10 ส่วน ควรเก็บเอามาเป็นของหลวงเพียงส่วนเดียว และถ้าผู้ใดไม่สามารถผลิตข้าว ได้ก็ไม่ควรเรียกเอาข้าวจากผู้นั้น ซึ่งเท่ากับเป็นการวางหลักเกณฑ์ในการเก็บภาษีในสมัยนั้น ซึ่ง เก็บจากการผลิตข้าวที่เป็นพืชเพาะปลูกสำคัญนั่นเองว่าผู้ปกครองไม่ควรชูดรีดประชาชน ดังความ ว่า

“ประการหนึ่งด้วยไพร่ฟ้าไทยราษฎรทั้งหลายทำไรไถนาเรากินในแผ่นดินเรา นี้ เมื่อได้ เข้านั้นเป็นรวงไล่ให้ผู้ดีเห็นใจชื่อนั้นไปดู ค่าโดยอุดมเทียบนั้น แลกระทำเข้าเปลือกนั้นเป็น 10 ส่วน และเอาเป็นของหลวงนั้นแต่ส่วน 1 แล 9 ส่วนนั้นให้แก่เขาแล ฉิแลดูเห็นว่าเขาได้เข้านั้นไล่มิควร เอาแก่เขาเลย ฯ”

4. ผู้ปกครองควรเลี้ยงดูไพร่ที่ใช้งาน และทหารโดยแบ่งปันข้าวให้พอกินพอใช้ไม่ให้อด อายาก และให้งานแก่พวกรออย่าให้มากจนเกินไป สำหรับคนเฒ่าคนแก่ นั้น ควรปล่อยให้อยู่ตาม ลำพังอย่าไปเกณฑ์แรงงาน ดังความว่า

“อนึ่ง ควรให้เข้าสักส่วนแก่ไพร่แลทแกล้วทหารทั้งหลายเพื่อละหุกคานจึงพอ เขากินอย่าให้เขาอดอยาก มิว่าจะให้เขากระทำการอันใด ๆ ใ้ให้ใช้เขาแต่พอบังควรแล อย่าใช้เขาหนักหนาให้ล้าเหลือใจ มิผู้ใดเฝ้าแก่ได้บมิควรใช้เขาเลยปล่อยเขาไปตามใจเขาแล”

5. ผู้ปกครองควรเก็บภาษีเงินส่วยจากราษฎรตามอัตราเดิมที่ได้กำหนดไว้ในสมัยก่อน ๆ ไม่ควรเก็บเงินส่วยเพิ่มขึ้น เพราะจะเป็นตัวอย่างเป็นธรรมเนียมที่ผู้ปกครองคนต่อ ๆ ไปจะถือเอาเป็นแบบอย่าง และบาปก็จะตกกับผู้ที่ขึ้นภาษีนั้น ดังความว่า

“อนึ่ง ด้วยเอาเงินส่วยแก่ราษฎรทั้งหลายใ้ ให้เอาโดยโบราณทำวพญาทั้งหลายแต่ก่อนอันนั้นแล ผู้เฒ่าผู้แก่ทั้งหลายสรรเสริญว่าชอบธรรมนั้น บมิควรเอายิ่งเอาเหลือไปเลย มิว่าเราเอาของเขาให้ยิ่งให้เหลือไปใ้ และทำวพญาผู้ใดแลจะมาเสวยราชภายหน้า เรานั้นจักได้เอาเป็นอย่างแลธรรมเนียมสืบ ๆ กันไป แลจะได้บาปแก่เรานั้นักหนา เพราะว่าเราทำความอันมิชอบธรรมผู้นี้ไว้กับแผ่นดินแลฯ”

6. ผู้ปกครองควรสนับสนุนช่วยเหลือเกื้อกูลพ่อค้าประชาชน โดยไม่คิดผลประโยชน์ตอบแทนมากไปกว่าที่ได้ช่วยเหลือไปคือ ไม่คิดดอกเบีย ดังความว่า

“อนึ่ง ไพร่ฟ้าข้าไทยทั้งหลายอันอยู่แคว้นแคว้นแดนดินเมืองเรา มิแลว่าเขาจะไป ถ้าขายกินก็ดี แลว่าเขาหาทุนบมิได้แลเขามาหาขอเราผู้เป็นเจ้าของนาย แลขอกู้เงินทองไปเป็นทุนค้าขายกิน ดั่งนั้นเราผู้เป็นท่างพระญานี้ ควรปลงเงินทองในท้องพระคลังนั้นให้แก่เขา แลว่าเขาเอาไปมากน้อยเท่าใดเป็นไทยบมิควรเอาเป็นดอกเป็นปลายแก่เขาเลย ควรให้เรียกเอาแต่เท่าทุนเท่านั้น แลคืนแลภาษีแลดอกนั้นอย่าได้เอาของเขาเลย”

7. ผู้ปกครองควรชุบเลี้ยงข้าราชการสำนักให้สุขสบายโดยไม่คิดเสียดายดังความว่า

“อนึ่ง ผู้เป็นท้าวเป็นพระญาควรให้ทรัพย์เงินแก่ลูกแก่เมีย ชาวแม่ชาวเจ้าผู้ใหญ่ผู้น้อยทั้งหลายเพื่อเป็นสะเบียงเลี้ยงเขากินอยู่เป็นกำลัง เป็นเครื่องแต่งแ่งแผ่นดินนั้นควรให้เขา ๆ จึงเต็มใจเขาแล เราผู้เป็นท้าวพระญาอย่าควรคิดเสียดายทรัพย์นั้นเลยฯ”

8. ผู้ปกครองควรตั้งอยู่ในความไม่ประมาทและไม่ลืมนอน ให้คำนึงถึงแต่ความชอบธรรม บังคับคดีความด้วยความยุติธรรม ดังความว่า

“อึ่ง เมื่อเรานั่งอยู่ใต้เมื่อแลถูกขุนทั้งปวงเข้าเฝ้านั้น ผู้เป็นท้าวพระยานี้แม้จะพิพาทเจรจาสิ่งใดก็ต่ออย่าเจรจามาก แม้จะยิ้มแ้มด้วยสิ่งใดอย่ายิ้มแ้มมากแต่พอประมาณเถิดเร่งให้รำพึงถึงความชอบอย่าได้ประมาทลืมตนเลย แม้จะบังคับถ้อยความของไพร่ฟ้าข้าไทยทั้งหลายได้ อย่าคิดว่าโง่งม ๆ ว่าพี่ ๆ ต่ำตึงกันบังคับถ้อยความนั้นให้ถูกถ้วนโดยธรรม พิจารณารูประธรรมนั้นแต่ต้นจนปลายให้ตระหลอดรอดแล้วจึงบังคับด้วยใจอันซื่ออันตรงนั้นแลฯ”

9. ผู้ปกครองควรเลี้ยงดูรักษาสมณพราหมณ์ นักปราชญ์ราชบัณฑิตผู้รู้ธรรม และปรีชาผู้รู้อยู่เสมอ ดังความว่า

“อึ่ง ให้เลี้ยงดูรักษาสมณพราหมณ์แลนักปราชญ์ราชบัณฑิตผู้รู้ธรรม ๆ มานั้นให้นั่งอยู่ที่สูงแล้ว ๆ จึงถามถึงธรรมอันประเสริฐนั้นแลฯ”

10. ผู้ปกครองควรให้สิ่งตอบแทนบำเหน็จรางวัลแก่ผู้ทำความดีมากน้อยตามประโยชน์ที่เขานำมาให้ ดังความว่า

“อึ่ง ข้าคนไพร่ฟ้า ข้าคนถือว่ามีดี ๆ ก็ดี แลกระทำความชอบของเรานั้นได้ แลกระทำความชอบให้ได้เป็นประโยชน์แก่ท้าวพระญา ด้วยความอันชอบของเขานี้ได้ ด้วยให้รางวัลแก่ผู้นั้นตามมากแลน้อยนักแลเบา โดยอำเภอกุณแลอำเภอประโยชน์ของเขานั้นแลฯ”

หลักธรรมในการปกครองที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ถือได้ว่าเป็นรายละเอียดของหลักการในหลักทศพิธราชธรรมที่เป็นหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา เพราะเป็นการขยายหลักทศพิธราชธรรมซึ่งเป็นธรรมสำหรับผู้ปกครองที่ต้องปฏิบัติว่าควรมีลักษณะของการปฏิบัติหรือมีแนวทางในการใช้อำนาจปกครองสังคมอย่างไร

ทศพิธราชธรรมหรือหลักธรรมสำหรับผู้ปกครอง จะเป็นหลักจริยธรรมที่ผู้ปกครองพึงปฏิบัติ และยังเป็นสิ่งที่คอยควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองในการใช้อำนาจปกครองคนในสังคมในยุคสุโขทัย

ตามพระราชนิพนธ์ เรื่องไตรภูมิพระร่วง นั้น ผู้ปกครองต้องยอมรับหลักทศพิธราชธรรมหรือต้องปฏิบัติให้อยู่ในหลักแห่งธรรมเพราะหากมีการละเมิดหลักธรรมนี้แล้วจะยังผลให้เกิดเหตุอาเพศต่างๆขึ้นอย่างมากภายในบ้านเมือง

อาเพศต่างๆที่เกิดขึ้นเมื่อผู้ปกครองไม่ใช้อำนาจโดยธรรมได้ปรากฏในไตรภูมิพระร่วง ดังความว่า “แลท้าวพระญาองค์ใดกระทำความอันมิชอบคลองธรรมได้ เทวาฟ้าฝนนั้นก็พิบัติ แผ่นดินไรไถนาที่บันดาลให้เสียหายตายด้วยแล้งแลฝนแล อนึ่งผลไม้ทั้งหลายแลพืชอันเกิดเหนือ แผ่นดิน อันมีไอซารสอันดีอร่อย นั้นกลับหายเสียไปเพื่อไอซารสนั้นจมลงไปในแผ่นดินสิ้นทั้งต้นแล ลำอันปลูกนั้นมันก็มีงามเลย ทั้งแดดแลลมทั้งฝนแลเดือนดาวก็มิชอบชอบอุตุกาลดังเก่าเลย เพราะว่าท้าวพระญากระทำความมิชอบธรรมนั้น ” แต่เมื่อใดที่ผู้ปกครองใช้อำนาจโดยธรรมไพร่ฟ้าข้า แผ่นดินย่อมอยู่เย็นเป็นสุขฝนฟ้าก็ตกต้องตามฤดูกาลไม่มากไม่น้อยเกินไป และในไตรภูมิพระร่วง ยังได้สร้างคติขมขัญผู้ปกครองที่ไม่ประพฤติธรรมในรูปของวิบากกรรมส่วนตัวโดยต้องตกสู่ “เปรตภูมิ” กลายเป็น “เปรต” เมื่อตายไปแล้ว<sup>12</sup>

นอกจากนี้แล้วในศิลาจารึกนครชุมหลักที่ 3 ยังได้มีข้อความว่า “ขุนผู้ใดกระทำชอบ ด้วยธรรมดังอัน ขุนผู้นั้นกินเมืองเหิงนานแกกม ผู้ใดกระทำชอบธรรมดังอัน ขุนผู้นั้นปมียืนเยิงเหิง นานเลย” แสดงถึงการที่ผู้ปกครองผู้ใดไม่ตั้งมั่นอยู่ในหลักแห่งธรรมก็จะอยู่ได้ไม่ยาวนานและไม่ มั่นคงแต่ถ้าตั้งมั่นอยู่ในธรรมก็จะอยู่ได้อย่างมั่นคงและยาวนาน

สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าทศพิธราชธรรมอันเป็นหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการยอมรับจากผู้ปกครอง ที่จะต้องปฏิบัติตาม หากละเลยแล้วจะเกิดผลที่ไม่พึง ประสงค์ตามมา การยอมรับจากผู้ปกครองที่ต้องมีทศพิธราชธรรมนี้เป็นการยืนยันถึงการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่ต้องอยู่บนหลักเกณฑ์ของทศพิธราชธรรม ทศพิธราชธรรมจึงเป็นกฎเกณฑ์ ในการใช้อำนาจ ของผู้ปกครอง

## 2. ลักษณะการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่แสดงออกทางปรัชญาทางกฎหมาย

### 2.1 การยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีและอาศัยหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา

ธรรม คือความจริงในธรรมชาติ ตามหลักการของพระพุทธศาสนานั้น พระพุทธเจ้า ทรงตรัสไว้อย่างชัดเจนว่า “ ตถาคต (คือพระพุทธเจ้า) จะเกิดหรือไม่ก็ตาม หลักความจริงก็คงอยู่ อย่างนั้นเป็นธรรมดา...ตถาคตทั้งหลายค้นพบหลักความจริงคือ ตัวธรรมนี้แล้วจึงนำมาเปิดเผย แสดงชี้แจง ทำให้เข้าใจง่าย” การที่มนุษย์จะประพฤติปฏิบัติ หรือดำเนินชีวิตได้ดี ก็ต้องรู้ความจริง

<sup>12</sup> จรัญ โฆษณานันท์, ปรัชญากฎหมายไทย, หน้า 108 และ 113

ก็คือธรรม วิธีการที่พระพุทธเจ้าทรงถ่ายทอดธรรมหรือความจริงเพื่อประโยชน์แห่งมวลมนุษย์ ก็คือวิธีการจัดตั้ง โดยทำให้มีระบบการที่มนุษย์จะมารวมตัวกันเป็นชุมชนและมีระเบียบแบบแผนในการเป็นอยู่ตลอดจนการดำเนินกิจการร่วมกัน

การจัดโครงสร้างวางระบบแบบแผนของชุมชนหรือสังคม นี้เรียกว่าวินัย การทำให้มีวินัยก็เพื่อให้มวลมนุษย์มาอยู่ร่วมกันโดยมีความเป็นอยู่และความสัมพันธ์ที่ดีงาม ก็เพื่อที่จะให้ได้รับประโยชน์จากธรรม ธรรมจึงเป็นทั้งเบื้องต้นและที่สุดแห่งวินัยถ้าปราศจากธรรม วินัยก็ไร้ความหมาย แต่อย่างไรก็ตาม ธรรมนั้นเป็นความจริงที่อยู่ในธรรมชาติแต่วินัยจะเป็นสิ่งที่บัญญัติขึ้นมา ก็เพื่อให้มีระเบียบแบบแผนในสังคมหนึ่งเพื่อใช้สำหรับการถ่ายทอดหรือแสดงธรรม ถ้าจัดตั้งวางระบบแบบแผนโดยไม่มีธรรมแล้วการจัดตั้งระเบียบแบบแผนนั้นก็ไร้ความหมาย เพราะฉะนั้นเบื้องหลังวินัยก็คือหลักการแห่งธรรม อันเป็นหลักการสูงสุดทั้งโดยตัวของมันเอง และโดยเป็นสาระและเป็นความหมายของวินัย<sup>13</sup> โดยนัยนี้อำนาจในการนำพาสังคมไปสู่จุดมุ่งหมายร่วมกัน โดยการจัดวางระเบียบแบบแผน จัดการกระทำและการปฏิบัติของบุคคลในสังคมให้อยู่ภายในกรอบระเบียบและวินัย หรือที่เรียกว่าอำนาจการเมืองนั้น ในทางพระพุทธศาสนาก็คือธรรมนั่นเอง แต่โดยที่ธรรมนั้นเป็นสิ่งที่มิได้อยู่แล้วโดยธรรมชาติ บุคคลที่สามารถนำธรรมที่มีอยู่มาเพื่อใช้ในการจัดตั้งระบบแบบแผนในการดำรงอยู่ของสังคมได้ บุคคลนั่นเองที่ถือเป็นผู้ใช้ธรรมเพื่อนำพาสังคมหรือเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองสังคมหรือผู้ใช้อำนาจการเมืองนั่นเอง เมื่อเป็นเช่นนี้จะเห็นได้ว่าแนวคิดทางพระพุทธศาสนานั้นเป็นการสอดคล้องกับแนวความคิดในการจัดอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคลได้เช่นกัน กล่าวคือยังต้องมีตัวบุคคลที่เป็นผู้ใช้อำนาจอยู่แต่ อำนาจนั้นไม่ได้เป็นของตัวบุคคลที่จะใช้อย่างไรก็ได้ แต่ต้องใช้ให้อยู่บนพื้นฐานแห่งธรรมมีธรรมเป็นกรอบในการใช้อำนาจ หากพิจารณาเช่นนี้แล้วจึงอาจกล่าวได้ว่าธรรมก็คือสถาบันที่เป็นเจ้าของอำนาจ โดยมีบุคคลผู้ใช้อำนาจแทนสถาบันจึงต้องใช้อำนาจให้อยู่ในกรอบแห่งธรรมเท่านั้นจะใช้ตามความประสงค์ในลักษณะที่อำนาจเป็นของตนเองไม่ได้

การที่ผู้ปกครองในสมัยสุโขทัย ต้องยึดมั่นและใช้อำนาจให้อยู่ในกรอบแห่งธรรม ผู้ปกครองจึงต้องเคารพธรรมการสร้างวินัยหรือระเบียบแบบแผนในการอยู่ร่วมกันของสังคมในสมัย

<sup>13</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), "นิติศาสตร์แนวพุทธ" ใน แสง บุญเฉลิมวิภาส บรรณาธิการ, รวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 18 - 22.

สุโขทัย หรือความคิดทางปรัชญาของกฎหมายที่แสดงออกถึงการใช้อำนาจของผู้ปกครอง จึงต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งธรรม

เมื่อธรรมสำหรับผู้ปกครองคือทศพิธราชธรรม ทศพิธราชธรรมเป็นสิ่งจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ย่อมแสดงให้เห็นว่าธรรมะต่างๆ ย่อมอยู่เบื้องหลังการใช้อำนาจทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในรูปของการนิติบัญญัติหรือการบังคับใช้กฎหมายด้วยเช่นกัน เมื่อมองในแง่นี้ ทศพิธราชธรรมย่อมดำรงอยู่ในฐานะหลักธรรมอันสำคัญในปรัชญาของกฎหมายด้วย กล่าวคือแม้ทศพิธราชธรรมจะมีได้วางกฎเกณฑ์การปฏิบัติของคนทั่วไป แต่ทศพิธราชธรรมรวมทั้งหลักธรรมทางพุทธศาสนาต่างๆ ก็เป็นสิ่งที่ควบคุม กลั่นกรอง การใช้อำนาจทางกฎหมายของผู้ปกครองอยู่ในตัวเองดังนั้น ปรัชญาของกฎหมายในยุคนี้จึงมีนัยความเชื่อมั่นต่อกฎหมายในรูปของธรรมะ<sup>14</sup>

นอกจากนั้นหากพิจารณาสภาพทางสังคมในสมัยสุโขทัยจะพบว่าประชาชนโดยทั่วไปจะเลื่อมใสในพระพุทธศาสนา ดังปรากฏจากหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงว่า *คนในเมืองสุโขทัยนี้ มักทาน มักทรงศีล มักโอยทาน พ่อขุนรามคำแหง เจ้าเมืองสุโขทัยนี้ ทั้งชาวแม่เจ้าท่วยบัวท่วยนาง ลูกเจ้าลูกขุน ทั้งสิ้นทั้งหลาย ทั้งผู้ชายผู้หญิง ผู้งท่วยมีศรัทธาในพระพุทธศาสนา ทรงศีลเมื่อพรรษาทุกคน เมื่อออกพรรษา กรานกฐินเดือนหนึ่งจึงแล้ว เมื่อกรานกฐิน มีพนมเบี๊ยพนมหมาก มีพนมดอกไม้ มีหมอนนั่งหมอนนอน บริวารกฐินอวยทานแลปีแล้วญิบล้าน จากจารึกนี้แสดงว่าพระพุทธศาสนาเป็นแบบแผนในการดำเนินชีวิตและเป็นที่ยึดมั่นของคนในสุโขทัย นอกจากนั้นแม้แต่ผู้ปกครองก็ยังต้องใช้อำนาจในการปกครองโดยอยู่บนหลักของทศพิธราชและธรรมอื่นๆ ซึ่งเป็นหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าในสมัยสุโขทัยมีศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ*

เมื่อรูปแบบของกฎหมายที่ปรากฏตัวในสังคมรูปแบบแรกได้แก่กฎหมายในรูปแบบของจารีตประเพณี อันเป็นการถือปฏิบัติของคนทั่วไปในสังคม ต้นตอเดิมทั้งกฎหมายและและศีลธรรมไม่อาจแยกออกจากกันได้ ศีลธรรมกับกฎหมายจึงเป็นเรื่องเดียวกัน ศีลธรรมเป็นเรื่องของความถูกต้องที่ดีที่รู้อยู่ในจิตใจของคนและจะปรากฏชัดเป็นจารีตประเพณีก็โดยการกระทำและความประพฤติโดยสม่ำเสมอและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในสังคม และหากมีการฝ่าฝืนแล้วก็จะมิสภาพโดยอัตโนมัติสิ่งเหล่านี้เองที่เรียกว่า กฎหมายจารีตประเพณี<sup>15</sup>

<sup>14</sup> จรัญ โฆษณานันท์, ปรัชญากฎหมายไทย, หน้า 98.

<sup>15</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, หน้า 278-283.

หากพิจารณาในแง่นี้แล้วจะเห็นได้ว่าการที่คนในสังคมยึดมั่นและศรัทธาในพระพุทธศาสนา สิ่งที่ยึดถือและศรัทธาย่อมก่อให้เกิดการปฏิบัติสืบทอดต่อกันมาและยอมรับกันโดยทั่วไป พระพุทธศาสนาหรือหลักธรรมต่าง ๆ นี้เองที่จัดเป็นกฎหมายในรูปแบบจารีตประเพณี ที่ควบคุมการดำเนินชีวิตอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในสังคมสมัยสุโขทัย ธรรมะต่างๆตามพระพุทธศาสนาจึงเปรียบเสมือนกับกฎเกณฑ์การควบคุมความประพฤติของคนในสังคมให้ปฏิบัติตามความเชื่อ กฎหมายในสังคมสุโขทัยนี้จะเปรียบได้ก็คือหลักธรรมต่างๆทางพระพุทธศาสนา

จากแบบแผนในการดำเนินชีวิตของคนในสังคมที่มีขนบธรรมเนียมประเพณีความยึดมั่นในพระพุทธศาสนา ประกอบกับการมีหลักธรรมเป็นกรอบในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง การใช้อำนาจในการควบคุมสังคมหรือการวางกฎเกณฑ์ต่างๆ จึงต้องอาศัยหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเป็นแนวทาง กฎหมายที่บังคับใช้ในสมัยสุโขทัยจึงต้องมาจากอุดมคติจากธรรมทางพระพุทธศาสนาเพราะการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับต่อประชาชนไม่สามารถฝ่าฝืนหรือขัดต่อวัฒนธรรมและศีลธรรมอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในสังคมได้

## 2.2 ลักษณะของโทษตามกฎหมายไม่มีความรุนแรง

สังคมในยุคสุโขทัยมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองเป็นสังคมที่เปรียบเสมือนครอบครัวใหญ่ผู้ปกครองเปรียบเสมือน บิดาของประชาชน วัฒนธรรมในการดำเนินชีวิตของคนในสังคมมีความผูกพันและเลื่อมใสในพระพุทธศาสนา

ในสังคมที่มีการดำรงชีวิตอย่างเรียบง่ายเช่นนี้กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะมีอยู่น้อยเนื่องจากกฎเกณฑ์ส่วนใหญ่จะมาจากจารีตประเพณีที่เป็นการปฏิบัติอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปของคนในสังคมเพราะกฎหมายในสังคมอดีตกาลเช่นสุโขทัย ก็คือขนบธรรมเนียมที่มีสภาพบังคับ<sup>16</sup> การศึกษาถึงลักษณะการลงโทษผู้กระทำผิดจึงต้องศึกษาจากศิลาจารึกต่างๆ

จากศิลาจารึกของกฎหมายลักษณะโจร ที่ถือว่าเป็นกฎหมายลักษณะอาญาฉบับแรกของไทย มีลักษณะของการกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิด คือ

1. ให้ทอดไหมหรือปรับผู้กระทำผิด
2. ลงโทษหนักขึ้นตามความร้ายแรงของการกระทำ

<sup>16</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, หน้า 47.

3. ผู้ที่ลัทธิขงจื๊อจะต้องถูกสัก ดังความว่า “ ในบ้านมีผู้กล่าวว่าขโมยลักคนกั๊ดี้ ช้างม้า วัว ควาย กั๊ดี้ แล้วเก็บเอาไว้กับตนหรือที่บ้านตนให้ผู้นั้นเป็นเจ้าของเจ้าเรือนพิจารณาถ้ารู้ว่าเป็นขโมยจริงและเจ้าหน้าที่ก็ว่าจริงให้เอาตัวขโมยและของที่ถูกขโมยให้เจ้าของดู เขาก็ว่าจริงให้ลงโทษสักที่ร่างกายเพื่อให้ใครเห็นก็รู้ว่าเคยเป็นผู้ร้าย”<sup>17</sup> การลงโทษความผิดทางอาญาในกฎหมายลักษณะโจรนี้ปราศจากความรุนแรงไม่มีความโหดร้ายทารุณต่อผู้กระทำผิด ไม่มีบทลงโทษจำคุกและการประหารชีวิต มีแต่เพียงโทษปรับเป็นสำคัญ นอกจากนี้ลักษณะของการลงโทษผู้กระทำผิดที่ปรากฏพบในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง หลักที่ 1 มีความตอนหนึ่งว่า “ได้ข้าเสือก ข้าเสือกหัวฟุ้งหัวรบกั๊ดี้ บ่ฆ่าบ่ตี “ ความเมตตาต่อพวกเขลยศึกที่จับได้หลังจากชัยชนะที่ทำสงครามเช่นนี้อาจสันนิษฐานได้ว่าน่าจะอยู่ในบรรทัดฐานเดียวกับความเมตตาที่ทรงมีต่อราษฎรผู้กระทำผิดและยังเป็นการสอดคล้องกับ ศิลาจารึก วัดป่าม่วง ภาษาไทยหลักที่ 1 พุทธศักราช 1904 ซึ่งกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าไม่มีการประหารชีวิตผู้ใดไม่ว่าจะกระทำผิดอย่างไร<sup>18</sup>

แนวทางการลงโทษผู้กระทำผิดที่ปราศจากความรุนแรงนี้เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้ดีอีกประการหนึ่งในยุคนี้เพราะเป็นการแสดงออกถึงการมีหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเป็นกรอบในการใช้อำนาจเป็นผลให้สังคมสุขุขทัยมีความสงบร่มเย็น ถือได้ว่าเป็นสังคมในอุดมคติได้เป็นอย่างดี.

### 3.1.2 การขาดความสูงสุดในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง

เมื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครอง กับผู้อยู่ใต้ปกครองในสังคมยุคสุโขทัยที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ตลอดจนมีหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเป็นกรอบการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ผู้ปกครองในสังคมสุโขทัยอยู่ในฐานะที่ทรงเป็นบิดาของประชาชน แต่การปกครองแบบพ่อปกครองลูกที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองเป็นไปอย่างใกล้ชิดสนิทสนม ก็มีได้หมายความว่าทำให้สถานะความยิ่งใหญ่ของผู้ปกครองลดน้อยลง ผู้ปกครองยังถือเป็นผู้นำของชุมชนชาวไทย ในลักษณะที่จะต้องกระทำเพื่อความสุขหรือประโยชน์ของบุตร

<sup>17</sup> กำธร กำประเสริฐ, คำบรรยายวิชาประวัติศาสตร์กฎหมาย, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 35.

<sup>18</sup> จรัญ โฆษณานันท์, ปรัชญากฎหมายไทย, หน้า 122 – 123.

อำนาจทุกอย่างในการปกครองไม่ว่าจะเป็นนโยบายการเมือง การศาล ตลอดจนการทหารอยู่ที่พ่อเมืองเท่านั้น ส่วน ลูกเมือง ก็มีหน้าที่ต้องเชื่อฟังและตั้งอยู่ในระเบียบวินัยช่วยเหลือกิจการบ้านเมืองตามที่พ่อเมืองได้วางไว้ แต่อย่างไรก็ตามความเป็นผู้มีอำนาจของผู้ปกครอง ที่จะนำพาสังคมทำให้ผู้อยู่ได้ปกครองเชื่อฟังและอยู่ในระเบียบวินัยหากพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะเห็นได้ว่าขึ้นอยู่กับ คุณสมบัติส่วนตัวของผู้ปกครองเป็นสำคัญ อำนาจในทางการเมืองการปกครองนั้นจะขาดความสูงสุดอย่างแท้จริง บุคคลิกภาพและความสามารถของผู้ปกครองเท่านั้นที่จะเป็นตัวกำหนดขอบเขตทางดินแดนในการใช้อำนาจเหนือพลเมือง

1. ลักษณะของการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง ที่อำนาจในการปกครองจากศูนย์กลางแผ่ขยายไม่ครอบคลุมทั่วดินแดน

### 1.1 รูปแบบการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง

การจัดระเบียบการปกครองในสมัยสุโขทัย แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 2 ส่วนคือ<sup>19</sup> เขตการปกครองที่เป็นราชธานี ( นครหลวงและหัวเมืองชั้นใน ) และเขตการปกครองที่เป็นเมืองพระยามหานคร ( หัวเมืองชั้นนอก )

1. เขตการปกครองที่เป็นราชธานี คือ เขตที่ตั้งนครหลวง อันได้แก่กรุงสุโขทัย มีตัวเมืองชั้นในรายรอบเป็นปริมณฑล เรียกว่าเมืองลูกหลวง ซึ่งเป็นเมืองหน้าด่านล้อมรอบราชธานีไว้ทั้ง 4 ด้าน ระยะทางระหว่างเมืองลูกหลวงกับราชธานีมีหลักว่าจะต้องไม่เกินระยะที่จะเดินติดต่อถึงกันได้ภายในเวลา 2 วันทั้งนี้เพื่อให้การคมนาคมระหว่างเมืองหลวงและเมืองลูกหลวงได้เป็นไปโดยสะดวก โดยเมืองที่อยู่ในวงราชธานี คือ

ก. เมืองสุโขทัย เป็นราชธานี

ข. หัวเมืองชั้นในรอบเมืองสุโขทัยทั้ง 4 ด้านคือ

- ด้านเหนือ เมืองศรีสัชชนาลัย
- ด้านตะวันออก เมืองสองแคว (พิษณุโลก)
- ด้านใต้ เมืองสระหลวง (พิจิตร)

<sup>19</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2515), หน้า

- ด้านตะวันตก เมืองกำแพงเพชร

2. เมืองพระยามหานคร คือ เมืองใหญ่ๆนอกราชธานีออกไปเป็นหัวเมืองชั้นนอก เมืองหนึ่งๆมีเมืองเล็กๆขึ้นอยู่มากบ้างน้อยบ้าง เจ้าเมืองจะเป็นเจ้า หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ที่ทางราชธานีจะแต่งตั้งไปปกครองโดยขึ้นตรงต่อราชธานี

นอกจากนี้ยังมีเมืองที่อยู่นอกราชอาณาจักร อันมีชาวเมืองเป็นชนต่างชาติ ซึ่งจัดให้เป็นเมืองประเทศราช มีเจ้าผู้ปกครองเป็นชาวเมืองนั้นๆ ซึ่งพระมหากษัตริย์ไทยทรงแต่งตั้งให้ปกครองโดยมีสิทธิ์ขาดเหมือนอย่างเจ้าแผ่นดินในเมืองของตน แต่ต้องถวายต้นไม้เงินต้นไม้ทองและเครื่องราชบรรณาการต่อพระมหากษัตริย์ไทยตามกำหนดและเวลาเกิดสงครามก็ต้องเกณฑ์กองทัพออกมาช่วย

### 1.2 มีระบบการบริหารที่ไม่ซับซ้อนและมีความพยายามในการรวมศูนย์อำนาจให้อยู่ที่พระมหากษัตริย์โดยใช้ระบบเครือญาติ

เมื่อพิจารณาลักษณะการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง จะเห็นได้ว่า มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจทั้งหมดไว้ที่ราชธานีคือกรุงสุโขทัย ซึ่งมีเขตวงราชธานีไม่ใหญ่โตนักลักษณะการจัดการปกครองค่อนข้างกระจายอำนาจ

การจัดการปกครองแบ่งออกเป็นชั้นๆแบบดาวล้อมเดือนมีเมืองหลวงอันเป็นศูนย์กลางของการปกครองอยู่ตรงกลางล้อมรอบด้วยหัวเมืองในระดับต่างๆออกมาเป็นชั้นๆ เมืองลูกหลวงเป็นชั้นที่ 2 เมืองพระยามหานครเป็นชั้นที่ 3 และ เมืองขึ้นหรือประเทศราชเป็นชั้นนอกสุด<sup>20</sup> การปกครองเช่นนี้ไม่มีความซับซ้อนในการจัดระบบของการบริหาร จะเน้นเฉพาะความสำคัญของราชธานีซึ่งเป็นที่ประทับของพระมหากษัตริย์เพราะจะเป็นศูนย์กลางของอำนาจในการปกครองทั้งหมด

เมืองที่สำคัญรองจากราชธานีคือเมืองลูกหลวงซึ่งมีรายล้อมอยู่ทั้ง 4 ทิศเพื่อทำหน้าที่เป็นด่านกั้นภัยจากอริราชศัตรูและเป็นประโยชน์ในทางยุทธศาสตร์ทำให้มีการรวมกำลังป้องกันราชธานีได้สะดวกรวดเร็วเวลามีสงคราม นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นการแบ่งเมืองและตำแหน่งให้

<sup>20</sup> ดำเนียร เลขะกุล, "การทหารสมัยสุโขทัย", ใน นคร พันธุ์ณรงค์ บรรณาธิการ, รายงานผลการสัมมนาการเมืองและสภาพสังคมสมัยสุโขทัย ( กรุงเทพฯ : ศูนย์สุโขทัยศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2521 ), หน้า 68.

เชื้อพระวงศ์ เพื่อเป็นการฝึกการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>21</sup> ถัดจากเมืองลพบุรีแล้ว ก็จะมีเมืองพระยามหานครซึ่งเป็นเมืองที่อยู่ในขอบริมนอก เจ้าเมืองเป็นราชวงศ์ของเจ้าเมืองเดิมมีอำนาจในการปกครองบริหารตามปกติเกือบสมบูรณ์แต่ยอมตกอยู่ภายใต้อำนาจและการบังคับบัญชาของสุโขทัย ซึ่งการอยู่ในบังคับบัญชานี้มีลักษณะในทางสัญลักษณ์มากกว่าความเป็นจริง เพราะการเดินทางอันยากลำบากและในบางครั้งก็อาจมีการตั้งผู้ที่ไว้ใจได้ไปเป็นเจ้าเมืองแทนเจ้าเมืองเดิม<sup>22</sup> ถัดจากเมืองพระยามหานครจะเป็นเมืองประเทศราชที่สุโขทัยยกทัพไปตีมาได้ หรือเป็นเมืองที่มีการปกครองอยู่แล้ว แต่ภายหลังมาขอเข้าสังกัดเป็นเมืองขึ้นของสุโขทัย ซึ่งการปกครองในเมืองประเทศราชนี้จะมีเจ้าเมืองปกครองกันเอง แต่ต้องถวายเครื่องบรรณาการต่อ กษัตริย์ของไทย

แต่อย่างไรก็ตามลักษณะการจัดการปกครองเช่นนี้ พระมหากษัตริย์ก็ไม่มีพระราชอำนาจแผ่ออกไปไกลเกินจากเขต เมืองหลวงหรือเขตที่เป็นราชธานี ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีการจัดระเบียบการปกครองอาณาเขตบนพื้นฐานของการจัดระบบการบริหารของเมืองหลวงที่สามารถบังคับบัญชาควบคุมระบบบริหารของหัวเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่มีการพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนกลางขึ้นมา กษัตริย์สุโขทัยควบคุมสั่งการได้อย่างจริงจังก็แต่ภายในเมืองหลวงเท่านั้น และแม้จะมีการสร้างระบบการควบคุมโดยใช้ระบบเมืองลพบุรีหรือเมืองหน้าด่านทั้งสิ้น ทัศนคติเป็นกลไกการควบคุมบ้านเมืองแต่ก็ไม่ได้วางอยู่บนรากฐานของระบบการบริหารที่เชื่อมโยงเมืองลพบุรีให้ควบคุมบรรดาหัวเมืองต่างๆ แต่วางอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างตัวบุคคล ซึ่งความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ง่าย เมื่อพระมหากษัตริย์พระองค์ที่ทรงเข้มแข็งสวรรคต กษัตริย์องค์ใหม่ที่ไม่ทรงมีความสามารถเท่า เมืองต่างๆก็จะแยกตัวออกไป<sup>23</sup>

สถานภาพของเมืองหลวงหรือเขตพระราชธานีจึงมีความสำคัญมากเพราะจะเป็นสิ่งที่แสดงถึงความมีอยู่หรือล่มสลายไปแห่งอำนาจของพระมหากษัตริย์และนอกจากบุคลิกภาพของพระมหากษัตริย์ที่เป็นสิ่งแสดงถึงอำนาจในการปกครองหัวเมืองต่างๆให้อยู่ภายใต้ความสวามิภักดิ์แล้ว การใช้อำนาจในการปกครองยังใช้ลักษณะของระบบเครือญาติ

<sup>21</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 18.

<sup>22</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 19.

<sup>23</sup> มานพ ถาวรวัฒนสุกุล, "ระบบขุนนางและข้าราชการ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาวิวัฒนาการการเมืองไทย หน่วยที่ 1-7, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532), หน้า 273

การใช้อำนาจในการปกครองบรรดาเมืองต่างๆ บรรดากลุ่มชนชั้นผู้ปกครองมักจะเกี่ยวดองกันเป็นญาติในด้านของการแต่งงานข้ามเมือง การแต่งงานข้ามเมืองหรือการยกลูกสาวให้แก่กันนี้เป็นการสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองเป็นอย่างดี เช่นในกรณีของพ่อขุนรามคำแหง ซึ่งพงศาวดารโยนกกล่าวว่า เป็นพระญาติกับเจ้าเมืองนครศรีธรรมราช เจ้าเมืองพระนครหลวง และเจ้าเมืองอยุธยาและมีพระธิดาเป็น มเหสีของมะกะโทผู้สถาปนาอาณาจักรมอญ<sup>24</sup> ลักษณะการเกี่ยวดองกันทางเครือญาตินี้ทำให้สุโขทัยแผ่ขยายอาณาเขต ดึงเมืองต่างๆเข้ามาสวามิภักดิ์ แต่เมืองต่างๆเหล่านั้นอาจจะยอมขึ้นอยู่กับสุโขทัยยังมีอำนาจอยู่<sup>25</sup> กล่าวคือเมื่อกษัตริย์ผู้ที่มีความสามารถสิ้นไป อำนาจในการปกครองต่างๆก็จะสูญสิ้นลงไปพร้อมกับบุคคลนั้น หากมีกษัตริย์ผู้ที่ทรงความสามารถเกิดขึ้นมาอีก ก็สามารถใช้อำนาจในการปกครองควบคุมบรรดาเมืองต่างๆได้อีกครั้ง

## 2. บุคลิกภาพของผู้ปกครองเป็นตัวกำหนดขอบเขตทางดินแดนในการใช้อำนาจ

สิ่งที่แสดงให้เห็นว่าอำนาจในการนำพาสังคมหรือการจัดระเบียบควบคุมสังคมในยุคสุโขทัยขาดความสูงสุดอย่างแท้จริงแต่จะขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพและความสามารถของผู้ปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือลักษณะของอาณาเขตทางดินแดนอันเป็นเขตแดนในการใช้อำนาจจะแปรเปลี่ยนไปอยู่ตลอดเวลา ไม่เหมือนกันในแต่ละยุคสมัย ยุคใดที่ผู้ปกครองมีอำนาจและความสามารถมากเขตในการใช้อำนาจก็จะกว้างขวางยุคใดที่ผู้ปกครองมีความสามารถน้อยเขตแดนในการใช้อำนาจจะน้อยตามลงไปด้วยโดยอาจกล่าวได้ว่าเขตแดนในการใช้อำนาจจะแปรผันโดยตรงกับความสามารถของผู้ปกครอง

### 2.1 ลักษณะของอาณาเขตทางดินแดนที่ไม่แน่นอน

อาณาเขตของสุโขทัยจะแตกต่างกันไปในแต่ละสมัยโดยอาจพิจารณาได้ดังนี้คือ<sup>26</sup> ในสมัยพ่อขุนศรีอินทราทิตย์และพ่อขุนบาลเมือง กษัตริย์องค์ที่ 1 และองค์ที่ 2 ของสุโขทัย จากหลัก

<sup>24</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, "อำนาจทางการเมืองสมัยสุโขทัย", วารสารธรรมศาสตร์ 5 (ตุลาคม 2518 — มกราคม 2519) : 68

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 58

<sup>26</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ, "การเมืองการปกครองในสมัยสุโขทัย" ใน รวมบทความทางวิชาการสุโขทัยศึกษา, หน้า 46-47.

ฐานในจุลยุทธการวงศ์ พงศาวดารเหนือ และศิลาจารึกหลักที่ 1 สรุปได้ว่า อาณาจักรสุโขทัยทิศเหนือจดเมืองศรีสัชชนาลัย เมืองทุ่งยั้ง ทิศใต้จดเมืองนครชุม เมืองพระบาง ทิศตะวันออกจดเมืองสองแคว เมืองสระหลวง ทิศตะวันตกจดเมืองตาก

สมัยพ่อขุนรามคำแหง จากหลักฐานศิลาจารึกหลักที่ 1 สรุปได้ว่า ทิศเหนือจดเมืองหลวงพระบาง โดยมีเมืองแพร่ เมืองน่าน เมืองพลัว (บัว) อยู่ในอำนาจ ทิศใต้จดเมืองนครศรีธรรมราช โดยมีเมืองคนที เมืองพระบาง เมืองแพรก เมืองสุพรรณภูมิ เมืองเพชรบุรี อยู่ภายใต้การปกครอง ทิศตะวันออกจดเมืองเวียงจันทน์ และเมืองเวียงคำ โดยมีเมืองต่างๆ คือ เมืองสระหลวง เมืองสองแคว เมืองลุมบาจาย และเมืองสะคาอยู่ภายใต้การปกครอง ทิศตะวันตกจดเมืองหงสาวดี และฝั่งทะเล โดยมีเมืองฉอดอยู่ภายใต้อำนาจการปกครอง

หลังสมัยพ่อขุนรามคำแหงจนถึงสมัยพระมหาธรรมราชาลิไท จากหลักฐานศิลาจารึกหลักที่ 3 หลักที่ 8 และหลักที่ 9 สรุปอาณาเขตของอาณาจักรสุโขทัยได้ดังนี้ คือ ทิศเหนือ จดเมืองแพร่ ทิศใต้จดเมืองพระบาง โดยมีเมืองซากังราว เมืองปากยม เมืองนครชุม เมืองสุพรรณภาว และเมืองพาน รวมอยู่ด้วย ทิศตะวันออกจดลานช้าง โดยมีเมืองสระหลวง เมืองสองแคว เมืองราด เมืองลุ่มบาจาย เมืองสคา รวมอยู่ด้วย ทิศตะวันตกจดเมืองฉอด

หลังสมัยพระมหาธรรมราชาลิไทจนถึงสิ้นสุดอาณาจักรสุโขทัย จากหลักฐานศิลาจารึกหลักที่ 46 ได้ระบุอาณาเขตของสุโขทัยสมัยต้นรัชกาลพระมหาธรรมราชาที่ 3 ประมาณ พ.ศ.1943 ว่าทิศใต้จดเมืองพระบาง ทิศเหนือจดเมืองแพร่ แต่ต่อมาในศิลาจารึกหลักที่ 93 ได้ระบุว่า ทิศเหนือจดเมือง อิฏฐูปฎฐานะ (เมืองท่าอิฐในอุตรดิตถ์) ทิศใต้จดเมืองอุยปพพต ซึ่งตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำปิง ทิศตะวันออก จดเมืองนครไทย ทิศตะวันออกเฉียงใต้จดเมืองเวชชรูประ (เพชรบูรณ์) ทิศตะวันตกจดเมืองตาก ทิศตะวันออกเฉียงเหนือจดเมืองลกขปุระ (เมืองแสน) ทิศตะวันตกเฉียงใต้จดเมือง เหมปุระ (เมืองเชียงทองใกล้กับตัวจังหวัดตากในปัจจุบัน)

## 2.2 การใช้ความสามารถเฉพาะตัวของผู้ปกครองเป็นสิ่งที่กำหนดเขตแดนในการใช้อำนาจ

จากอาณาเขตของสุโขทัยในแต่ละสมัยจะแตกต่างกันไปไม่มีความแน่นอน ในระยะเริ่มแรกขณะเริ่มก่อตั้งอาณาจักร ขอบเขตทางดินแดนจะจำกัดอยู่ในเฉพาะบริเวณอันเป็นที่ตั้งของกรุงสุโขทัยเท่านั้น ช่วงระยะเวลาที่อาณาเขตกว้างใหญ่ที่สุดได้แก่ในสมัยพ่อขุนรามคำแหง เพราะเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าทรงเป็นกษัตริย์ที่มีความสามารถมากและมีบุคลิกภาพที่โดดเด่นกว่ากษัตริย์

พระองค์อื่น พระองค์ทรงได้ชื่อว่าเป็นนักรบที่มีความแข็งแกร่งโดยสามารถยกทัพขยายอาณาเขตไปอย่างกว้างขวาง แต่พอสิ้นยุคของพ่อขุนรามคำแหง อาณาจักรสุโขทัยที่กว้างใหญ่ไพศาล ก็แตกลงเป็นเสี่ยงๆ หลายแคว้นหลายเมืองแยกออกไป แทบจะเหลือเท่าที่พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ขึ้นครองราชย์ เพราะเมืองขึ้นต่างก็หมดความยำเกรง พวกกันตั้งตนเป็นอิสระ ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อพ่อขุนรามคำแหงสวรรคต พระเจ้าแสนเมืองมิ่งกษัตริย์มอญที่เป็นพระราชนัดดาของพ่อขุนรามคำแหงเองได้ยกทัพไปตีเอาเมืองทวายและเมืองตะนาวศรีอันเป็นเมืองขึ้นสมัยพ่อขุนรามคำแหง พระเจ้าเลอไทย พระราชโอรสของพ่อขุนรามคำแหงที่ทรงครองราชย์ต่อมาได้ยกไปปราบ แต่ก็ปราบไม่ลงต้องเสียพื้นที่ไปทั้งหมด ประเทศราชเช่นเมืองน่าน หลวงพระบาง เวียงจันทน์ เวียงคำและนครศรีธรรมราช ก็ได้แยกตัวออกไปเช่นกัน<sup>27</sup> ดังนั้นจะเห็นได้ว่าขอบเขตทางดินแดนในการใช้อำนาจสมัยสุโขทัยจะขึ้นอยู่กับความสามารถและบุคลิกภาพของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ ในการที่จะยกทัพไปปราบปรามและขยายดินแดนออกไป แต่บรรดาเมืองที่ไปปราบปรามมานั้นจะไม่อยู่อย่างยั่งยืนแต่ขึ้นอยู่กับความยำเกรงที่มีอยู่ในตัวกษัตริย์ของสุโขทัย ดังจะเห็นว่าเมื่อสิ้นยุคของพ่อขุนรามคำแหงบรรดาเมืองต่างๆที่เคยถือเป็นอาณาเขตในการใช้อำนาจของกษัตริย์สุโขทัยได้แยกตัวออกไปเป็นอิสระ หรือไม่ก็ไปสวามิภักดิ์กับอาณาจักรอื่นที่มีอำนาจแทน อาณาเขตที่กว้างขวางและยิ่งใหญ่ในสมัยสุโขทัยจะมีอยู่ก็เพียงแต่ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงพระมหากษัตริย์ผู้ทรงมีพระปรีชาสามารถที่รบเก่งและเป็นที่ยำเกรงของบรรดาเมืองต่างๆเท่านั้น

### 3.1.3 การเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจ

การเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจหรือการเข้าสู่ราชสมบัติเป็นกษัตริย์ผู้ใช้อำนาจในการปกครองแผ่นดินเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการพิจารณาว่า มีการจัดอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคลให้เป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐแล้วหรือไม่ กล่าวคือหากมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบราชสมบัติหรือการเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครอง มีความแน่นอนชัดเจนโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยคุณสมบัติของตัวผู้ปกครองแล้ว ก็จะแสดงให้เห็นว่า อำนาจได้แยกออกไปจากตัวบุคคลแล้ว แต่หากไม่มีกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติหรือไม่มีความแน่นอนในการสืบราชสมบัติ ต้องอาศัยความสามารถของผู้ปกครองเป็นสำคัญจึงสามารถขึ้นเป็นกษัตริย์ผู้ใช้อำนาจปกครองได้ จะแสดงให้เห็นว่าอำนาจยังไม่ได้แยกออกจากตัวบุคคลไปเป็นของรัฐ ส่งผลให้อำนาจในการปกครองนั้น

<sup>27</sup> ดำเนียร เลขะกุล, "การทหารสมัยสุโขทัย", ใน นคร พันธุ์ณรงค์ บรรณาธิการ, รายงานผลการสัมมนาการเมืองและสภาพสังคมสมัยสุโขทัย, หน้า 63.

ขาดความสูงสุดอย่างแท้จริง เพราะหากมีผู้ที่มีความสามารถมากกว่าก็สามารถช่วงชิงอำนาจนั้นไปได้

### 1. กฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติสมัยสุโขทัย

ในสมัยสุโขทัยมีการสืบทอดอำนาจในการปกครองบ้านเมืองอยู่ช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยทุกวันนี้เป็นที่ยอมรับว่ามีพระมหากษัตริย์รวมทั้งหมด 9 พระองค์ ดังต่อไปนี้คือ

1. พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ ( พ.ศ.1762 — 1781 )
2. พ่อขุนบานเมือง ( พ.ศ.? — 1822 )
3. พ่อขุนรามคำแหง ( พ.ศ. 1822 — 1842 )
4. พระยาเลอไทย ( พ.ศ. 1842 — 1883 )
5. พระยาลำดวน ( พ.ศ. 1883 — 1890 )
6. พระมหาธรรมราชาที่ 1 (พระยาสิทธิ) ( พ.ศ. 1890 —1913/14 )
7. พระมหาธรรมราชาที่ 2 ( พ.ศ. ? — 1962 )
8. พระมหาธรรมราชาที่ 3 (ไสยลือไทย) ( พ.ศ. ? — 1962 )
9. พระมหาธรรมราชาที่ 4 (บรมपाल) ( พ.ศ.? — 1981 )<sup>28</sup>

อย่างไรก็ตามแม้จะมีการสืบราชสมบัติต่อกันมา แต่ก็ไม่มีหลักฐานที่สำคัญทางกฎหมายใดที่แสดงให้เห็นว่ามีกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติอย่างชัดเจน หลักฐานประการสำคัญอย่างหนึ่ง que แสดงถึงการสืบราชสมบัติปรากฏจากศิลาจารึกสมัยพ่อขุนรามคำแหงดังความว่า

“ .... กูไปตีหนังวังช้างได้ กูเอามาแก่พ่อกู กูไปท่บ้านท่เมือง ได้ช้างได้วงได้บัวได้นาง ได้เงินได้ทอง กูเอามาเวนแก่พ่อกู พ่อกูตายยังพี่กู กูบ่าเรอแก่พี่กู ดังบ่าเรอแก่พ่อกู พี่กูตายจึงได้เมืองแก่กูทั้งกลม “ จากศิลาจารึกนี้อาจสันนิษฐานได้ว่าผู้ที่มีสิทธิได้รับราชสมบัติอาจจะเป็นพระราชโอรส ( พ่อขุนบานเมืองพระราชโอรสของพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ ที่ครองราชย์ต่อมา ) หรือจะเป็นพระอนุชาของพระมหากษัตริย์ผู้สวรรคตก็ได้ ( พ่อขุนรามคำแหง พระอนุชาของพ่อขุน

<sup>28</sup> วิทยา สุจริตธนารักษ์, “แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์”, ใน เอกสารการสอนชุดวิชา วิชาพัฒนาการการเมืองไทย หน่วยที่ 1-7, หน้า 176.

บานเมือง) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ยังไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติอย่างชัดเจนว่าควรจะให้ผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิรับราชสมบัติสืบต่อมา ยังผลให้เกิดความไม่แน่นอนในการสืบราชสมบัติและมีการแย่งชิงราชสมบัติเกิดขึ้น เช่นนี้ผู้ที่สามารถสืบต่อในการใช้อำนาจจึงได้แก่ผู้ที่มีความสามารถและมีคุณสมบัติส่วนตัวที่เก่งกล้ากว่าผู้อื่นเท่านั้น

## 2. การขาดความแน่นอนและความต่อเนื่องในการใช้อำนาจ

เมื่อพิจารณาถึงความไม่ชัดเจนของการเป็นผู้มีสิทธิในการสืบราชสมบัติเนื่องจากไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนว่าจะได้แก่ผู้ใด เพราะอาจจะเป็นพระราชโอรสหรือพระอนุชาของพระมหากษัตริย์ก็ได้

สิ่งที่แสดงถึงความไม่แน่นอนในการสืบราชสมบัตินี้พิจารณาจากเมื่อสิ้นยุคของพ่อขุนบานเมือง ซึ่งมีผู้สันนิษฐานว่า พ่อขุนบานเมืองนั้นมีพระราชโอรสได้แก่ ปู่ใส(ส)สงครามและ พระยารังวณำถม<sup>29</sup> หากพิจารณาในแง่นี้ จะเห็นได้ว่าเมื่อพ่อขุนบานเมืองสวรรคตพระราชโอรสของพ่อขุนบานเมืองอันได้แก่ ปู่ใส(ส)สงคราม และพระยารังวณำถม จึงควรเป็นผู้มีสิทธิได้รับราชสมบัติเช่นกัน แต่ผู้ที่ได้รับราชสมบัติได้แก่พ่อขุนรามคำแหงซึ่งเป็นพระอนุชา ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นพระมหากษัตริย์ผู้ที่มีความสามารถอันโดดเด่นกว่าผู้ใด ดังนั้นแสดงให้เห็นถึงความไม่แน่นอนว่าผู้มีสิทธิได้รับราชสมบัติสืบต่อเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองควรจะเป็นใครกันแน่

เมื่อสิ้นสมัยของพ่อขุนรามคำแหงผู้ที่สืบราชสมบัติต่อมาได้แก่พระยาเลอไทยซึ่งเป็นพระราชโอรสของพ่อขุนรามคำแหง แต่เมื่อสิ้นยุคของพระยาเลอไทยกลับปรากฏนามของพระยารังวณำถม พระราชโอรสของพ่อขุนบานเมือง เป็นกษัตริย์ครองกรุงสุโขทัย การที่พระยารังวณำถมขึ้นเป็นกษัตริย์แทนที่จะเป็นพระยาเลอไทย ผู้เป็นพระราชโอรสของพระยาเลอไทย ความไม่แน่นอนของผู้มีสิทธิสืบราชสมบัติเช่นนี้เองก่อให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการใช้อำนาจ เนื่องจากพระยาเลอไทยเองคงเกิดความไม่พอใจพระทัยได้ ในปี พ.ศ.1890 จากความในศิลาจารึกวัดป่าม่วง พระองค์จึง

“ได้เสด็จนำพลพยุหเสนาทั้งหลายออกจากเมืองศรีสัชชนาลัยมาriebตบแต่งพลโยธาเดินนอกพระวิไลย ณ วันศุกร์ ขึ้น 5 ค่ำ เดือน 7 เมื่อเสด็จมีพระบณชูรให้พลเสนาทั้งหลายล้อมประตู่(เอา) ขวานประหารศัตรูทั้งหลาย บัดนั้นจึงเสด็จพระราชดำเนินเป็นเสวยราชย์ไอศูรยาศิ

<sup>29</sup> พิเศษ เจียจันทร์พงษ์, “แนวความคิดเกี่ยวกับการสืบราชสมบัติของแคว้นสุโขทัย,” วารสารศิลปากร 21 เล่ม 6 (2521) : 20.

ปัตย์ในเมืองสุโขทัยแทนพระบิดา “ การเสด็จจากเมืองศรีสัชชนาลัยของพระยาสิทธิเพื่อเข้ายึดอำนาจในการปกครองจากพระยาจันท์นี่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่กฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติขาดความแน่นอนชัดเจน ส่งผลให้ไม่สามารถรู้ได้อย่างแน่ชัดว่าใครควรเป็นผู้มีสิทธิในการปกครอง ดังนั้นการจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองจึงต้องตัดสินกันด้วยกำลัง การช่วงชิงการเป็นผู้ใช้อำนาจนี้เองทำให้ขาดความต่อเนื่องในการใช้อำนาจเพราะการใช้อำนาจในการปกครองจะสะดุดลงทุกครั้งที่มีผู้มีความสามารถกว่ามาแย่งชิง ความสามารถในการรบเก่งและเข้มแข็งเท่านั้นที่จะสามารถเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองได้ ดังจะเห็นได้จากพระยาสิทธิที่ภาพลักษณ์ปรากฏออกมาเป็นพระมหากษัตริย์ผู้เปี่ยมไปด้วยเมตตาธรรม ใฝ่ธรรมเคร่งครัดอย่างยิ่งประหนึ่งพระโพธิสัตว์แต่พระองค์ก็ยังทรงเป็นกษัตริย์นักรบพระองค์หนึ่งที่เข้มแข็งในการรบพุ่ง<sup>30</sup> นอกจากนั้นแล้วการสืบราชสมบัติเมื่อสิ้นยุคของพระมหาธรรมราชาที่ 3 หรือพระยาไสยลือไท กษัตริย์องค์ที่ 7 ของกรุงสุโขทัย ก็ปรากฏสภาพแห่งความไม่แน่นอนอีกครั้งหนึ่งกล่าวคือ พระมหาธรรมราชาที่ 3 ทรงมีพระราชโอรส 2 พระองค์ คือ พระญาบาล และพระญาราม ภายหลังจากที่พระมหาธรรมราชาที่ 3 เสด็จสวรรคตแล้ว พระญาบาลและพระญารามไม่สามารถตกลงกันได้ว่าผู้ใดควรจะได้ครองราชย์สมบัติต่อจากพระราชบิดา จึงเกิดการแย่งชิงอำนาจกัน จนพระญารามได้ครองกรุงสุโขทัยเป็นกษัตริย์องค์ที่ 8 แห่งกรุงสุโขทัย

การแย่งชิงราชสมบัติเพื่อการเข้าสู่การใช้อำนาจในการปกครองนี้เป็นผลมาจากการปราศจากกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบราชสมบัติ ผู้ที่มีความสามารถมากกว่าเท่านั้นจึงสามารถเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองได้ ความต่อเนื่องในการใช้อำนาจในการปกครองจึงไม่มีเพราะจะมีการแย่งชิงกันอยู่ตลอดเวลา อำนาจของผู้ปกครองในการปกครองนำพาสังคมจึงขาดความสูงสุดอย่างแท้จริง

จากการพิจารณาดังที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าในสมัยสุโขทัยยังขาดอำนาจสูงสุดในการปกครองอย่างแท้จริงทั้งนี้เนื่องจาก อำนาจในการปกครองควบคุมสังคมยังคงอยู่ที่ตัวบุคคลคือตัวพระมหากษัตริย์ ยังไม่มีลักษณะของการจัดสถาบันให้เป็นของรัฐ อำนาจยังปะปนอยู่ตัวบุคคลคือองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งทำให้ความสูงสุดของอำนาจจะแปรผันโดยตรงกับความสามารถส่วนตัวของบุคคล และจะดำรงอยู่ได้เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

### 3.2 สมัยอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310)

<sup>30</sup> จรัญ โฆษณานันท์, ปรัชญากฎหมายไทย, หน้า 119.

กรุงศรีอยุธยาที่ถือกันว่าเป็นราชธานีแห่งที่ 2 ของคนไทย สถาปนาขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 1893 โดย พระมหากษัตริย์องค์แรกที่สถาปนากรุงศรีอยุธยาขึ้นคือ พระเจ้าอู่ทอง และได้สถาปนาตนเป็นพระมหากษัตริย์ทรงพระนามว่า พระรามาธิบดีที่ 1 ลักษณะการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองในช่วงต้นจะคล้ายกับการปกครองในสมัยสุโขทัย แต่มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โดยมีการนำระบบศักดินามาใช้ในการจัดการปกครองส่งผลให้เกิดระบบขุนนางขึ้นและขุนนางนี้เองที่ส่งผลถึงการใช้อำนาจในการปกครองของพระมหากษัตริย์ นอกจากนั้นปรัชญาทางการเมืองการปกครองในสมัยอยุธยา ก็จะมี ความแตกต่างจากสมัยสุโขทัยโดยความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองจะไม่มีลักษณะของความใกล้ชิดแบบพ่อปกครองลูกแต่จะเน้นความสูงส่งและยิ่งใหญ่ของผู้ปกครองตามแนวความคิดในคติเทวราช แต่ลักษณะของอำนาจในการนำพาสังคมและจัดระเบียบเรียบร้อยภายในสังคมสมัยอยุธยา ก็จะมีลักษณะคล้ายกับในสมัยสุโขทัย กล่าวคือผู้ที่สามารถใช้อำนาจในการปกครองจำเป็นต้องมีความสามารถและคุณสมบัติส่วนตัวเป็นสำคัญ

### 3.2.1 ลักษณะการใช้อำนาจของผู้ปกครอง

#### 1. แนวความคิดเกี่ยวกับกษัตริย์ผู้ปกครอง : ลัทธิเทวราช

แนวความคิดเกี่ยวกับกษัตริย์ผู้ปกครองในสมัยอยุธยาจะแตกต่างจากในสมัยสุโขทัยที่เน้นความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชน โดยในสมัยอยุธยาจะให้ความสำคัญกับพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นผู้ศักดิ์สิทธิ์ ดำรงสถานะอันสูงส่งเหนือประชาชน อันเป็นแนวความคิดในคติลัทธิเทวราช

อยุธยาได้รับแนวความคิดในคติลัทธิเทวราชมาจากเขมร ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อแรกตั้งกรุงศรีอยุธยา ได้มีการแผ่ขยายอำนาจไปยังดินแดนต่างๆ และดินแดนที่สำคัญที่อยุธยาสามารถตีมาได้ก็คือเขมรในปี พ.ศ. 1974 เมื่อตีเขมรได้ก็กวาดต้อนบรรดาพราหมณ์และขุนนางเขมรจำนวนมากเข้ามายังอยุธยา จึงมีผลทำให้ความคิดเกี่ยวกับการปกครองของเขมรเข้ามามีอิทธิพลมากขึ้นเนื่องจากไม่มีความคิดใดที่ขัดแย้งกับความคิดเดิมของไทย<sup>31</sup> เพราะเดิมตั้งแต่สมัยสุโขทัยก็มีการยกย่องนับถือพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำในสังคมอยู่แล้ว แต่ลักษณะของความสัมพันธ์จะแปรเปลี่ยนไปจากลักษณะแบบบิดาปกครองบุตรเป็นไปในลักษณะแบบนายกับบ่าว

<sup>31</sup> ควอริช เวลส์ (ผู้แต่ง), การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, แปลโดยกาญจณี สมเกียรติกุล และ ยุพา ชมจันทร์, หน้า 13.

การยกฐานะของกษัตริย์ขึ้นเป็นเทวราชนอกจากเป็นผลมาจากอิทธิพลทางวัฒนธรรมของเขมรแล้วยังมีเหตุผลสนับสนุนในแง่ของการปกครองหัวเมืองขึ้นต่างๆที่อยู่ภายใต้การปกครองในแง่ที่จะยกฐานะของกษัตริย์ให้ดูยิ่งใหญ่ในระดับเดียวกับกษัตริย์เขมรที่เคยยิ่งใหญ่มาก่อน

32

ลัทธิเทวราชของเขมรมีรูปแบบความเชื่อมาจากศาสนาพราหมณ์ของอินเดีย เทพทูนกษัตริย์ให้เป็นสมมติเทพ ไม่ใช่คนธรรมดาทั่วไปแต่เป็นคนเทวดา เปรียบเสมือนเทพเจ้าในศาสนาพราหมณ์ ในเขมรถือกันว่า เทวราชเป็นต้นตอหรือบรรพบุรุษของพระราชาทรงหลาย โดยสมมติให้ราชวงศ์เป็นเช่นกับเทวดา และมีการตั้งลัทธิเทวราชโดยมีพราหมณ์เป็นผู้ประกอบพิธี<sup>33</sup>

พราหมณ์ซึ่งถือกันว่าเป็นชนกลุ่มเดียวที่สามารถติดต่อกับพระเจ้าได้โดยตรงจะทำพิธีโดยอัญเชิญพระเป็นเจ้าให้เสด็จลงมาสถิตในองค์พระมหากษัตริย์ ในระหว่างประกอบพิธีพราหมณ์จะใช้คำพูดกับพระมหากษัตริย์ เช่นเดียวกับพระศิวะหรือพระวิษณุ และจะถวายสัญลักษณ์ต่างๆของพระเป็นเจ้าให้แก่พระมหากษัตริย์ด้วยเช่น พระสังวาลย์ธูรา พระแสงราชอาวุธ และพระบรมนามาภิไธย ที่มีคำว่า “ ทิพยเทพาวตาร “ ซึ่งแปลว่า “อวตารของพระเป็นเจ้าบนสวรรค์” สิ่งต่างๆที่ประกอบในพิธีบรมราชาภิเษกนี้ จะแสดงให้เห็นว่า องค์พระมหากษัตริย์ได้ทรงเป็นพระเจ้าแล้ว<sup>34</sup>

การนำแนวความคิดในคติลัทธิเทวราชมาใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาส่งผลให้พระมหากษัตริย์ทรงดำรงพระราชสถานะอันศักดิ์สิทธิ์มีการสร้างกฎเกณฑ์ต่างๆขึ้นเพื่อเน้นถึงลักษณะอันสูงส่งของความเป็นพระมหากษัตริย์

การเน้นสถานะอันศักดิ์สิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจะเห็นได้จากการใช้คำราชาศัพท์ที่ไม่ปรากฏเด่นชัดในสมัยสุโขทัยนอกจากนั้นยังมีการออกกฎหมายข้อบังคับหรือข้อห้ามต่างๆมากมายเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ เช่นการห้ามจับต้ององค์พระมหากษัตริย์เป็นเด็ด

<sup>32</sup> จรัญ โฆษณานันท์, ปรัชญากฎหมายไทย, หน้า 146.

<sup>33</sup> สิริวัฒน์ คำวันสา, อิทธิพลวัฒนธรรมอินเดียในเอเชียอาคเนย์ (เน้นประเทศไทย) (กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์, 2527 ), หน้า 87.

<sup>34</sup> พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, “เรื่องพระบรมราชาภิเษก,” ใน ชุมนุมพระนิพนธ์ ( กรุงเทพฯ : พระจันทร์, 2517), หน้า 89.

ขาด ห้ามมอง ห้ามถามอาการประชวร ห้ามเอ่ยถึงพระนามจริงของพระมหากษัตริย์ หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องได้รับโทษทางอาญา

นอกจากจะมีการสร้างกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์แล้วผลของแนวคิดในคติเทวราชเป็นผลให้พระราชโองการต่างๆที่ล่วงซึ่งแต่ก่อนเคยเป็นแต่เพียงคำสั่งของมนุษย์ผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน ก็ได้กลายเป็นเทวโองการซึ่งมนุษย์ธรรมดาไม่อยู่ในฐานะที่จะขัดแย้งหรือวิจารณ์ หรือแม้แต่จะแสดงความคิดเห็นอย่างใดๆทั้งสิ้น<sup>35</sup> ดังความที่ปรากฏในพระราชกำหนดเก่าซึ่งตราขึ้นในแผ่นดินพระเจ้าบรมโกษฐ์ ( พ.ศ.2283 ) ว่า “อนึ่ง แผ่นดินเป็นใหญ่แต่สมเด็จพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุว่าพระมหากษัตริย์เจ้านั้นเป็นสมมติเทวดา จะให้ผู้อย่างใหญ่เป็นผู้เล็กๆ ผู้เล็กๆเป็นผู้ใหญ่ก็ได้ ถ้าสมเด็จพระมหากษัตริย์มีพระราชโองการ ด้วยกิจสิ่งใดๆก็ดี ดุจดั่งขวานฟ้า ถึงมาทว่าผ่าถูกต้องต้นไม้และภูเขาไม้อาจ สามารถงทันทานได้ ย่อมหักทำลายไปถ้าจะมีพระราชโองการตรัสสั่งให้ห้ามสิ่งใดก็ขาดเป็นลิกสิ่งนั้น”<sup>36</sup> สถานะของพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงเปรียบเสมือนเจ้าชีวิตของราษฎรทั้งหลายในทางทฤษฎีจึงทรงพระราชอำนาจเด็ดขาดเหนือบุคคลทุกคนในสังคม ทรงเปรียบเสมือนพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งหมายถึงทรงเป็นเจ้าของแผ่นดินทั่วพระราชอาณาจักร จะพระราชทานแผ่นดินเป็นเนื้อที่เท่าใดให้แก่ผู้ใดใช้ทำมาหากิน หรือจะทรงเรียกเนื้อที่คืนเสียเมื่อไรก็ได้<sup>37</sup> ดังความที่ปรากฏในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ (พ.ศ.1903)บทที่ 41 ความว่า “ที่โน่นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยาเป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นราษฎรหามิได้”

แนวความคิดในคติลัทธิเทวราชในสมัยกรุงศรีอยุธยานี้เป็นที่ชัดเจนว่าได้มีการยอมรับจากพระมหากษัตริย์เพราะผลของแนวคิดที่ทำให้สถานะของพระมหากษัตริย์สูงส่งและมีความศักดิ์สิทธิ์เหนือราษฎรทั้งหลายได้ ปรากฏชัดเจนในต้วบทกฎหมาย

<sup>35</sup> คีตกฤษดิ์ ปรามิข, “สังคมสมัยอยุธยา”, ใน หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอน พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง ( กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 48 - 49 .

<sup>36</sup> แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2540), หน้า 83.

<sup>37</sup> คีตกฤษดิ์ ปรามิข, “สังคมสมัยอยุธยา”, ใน หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอน พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง, หน้า 48.

แต่อย่างไรก็ตาม แม้อคติเทวราชจะทำให้กษัตริย์ดูยิ่งใหญ่อยู่ในสถานะอันศักดิ์สิทธิ์ แต่โดยอิทธิพลของพระพุทธศาสนาที่ยังเป็นสิ่งที่เป็นกรอบในการใช้อำนาจของกษัตริย์ที่ไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามความพึงพอใจ การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ยังต้องสอดคล้องและเป็นไปตามหลักในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ของไทยจึงไม่ได้เป็นไปตามคติเทวราชเสียทีเดียวแต่การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยจะมีลักษณะดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีในพระราชดำรัสแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินดังความว่า “พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติ การอันใดก็ต้องเป็นไปตามทางสมควร และยุติธรรม” นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงระบบการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่ใช้ระบบศักดินาอันส่งผลให้กลุ่มขุนนางมีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้คานอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงทำให้กษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาไม่สามารถใช้อำนาจสูงสุดตามคติเทวราชได้อย่างแท้จริง

## 2. แนวความคิดในการใช้อำนาจของผู้ปกครองในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์

สถานะอันสูงส่งของพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตามคติลัทธิเทวราชจะถูกจำกัดลงโดยไม่สามารถใช้พระราชอำนาจอย่างอำเภอใจได้เพราะมีสิ่งที่ควบคุมการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อันได้แก่คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้ปกครองต้องใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้

### 2.1 ประวัติที่มาของคัมภีร์พระธรรมศาสตร์

คัมภีร์พระธรรมศาสตร์เดิมเป็นคัมภีร์สำคัญของอินเดียที่มีอิทธิพลมาจากศาสนาฮินดู โดยไทยได้รับผ่านมาจากมอญซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในแคว้นกรุงศรีอยุธยาและกษัตริย์ของกรุงศรีอยุธยา ทรงรับรองถือเอาคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เพื่อใช้เป็นหลักในการบัญญัติกฎหมาย<sup>38</sup> เหตุที่ไทยรับคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ผ่านมาจากมอญโดยไม่นำแนวคิดโดยตรงมาจากอินเดียเนื่องจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของมอญเป็นคัมภีร์ฝ่ายพระพุทธศาสนาอันสอดคล้องกับประเทศไทย

สิ่งที่แสดงให้เห็นว่าคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของไทยรับมาจากมอญเนื่องจากที่มาของคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ที่ได้บรรยายไว้โดยต้นของตัวคัมภีร์ผิดกับที่บรรยายอยู่ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของฮินดู ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของฮินดูกล่าวถึงที่มาของคัมภีร์ว่าพระพรหมเป็นผู้ถ่ายทอด

<sup>38</sup> ร. แลงกาด์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 37—38.

ให้กับมनुซึ่งเป็นบุตรของพระพรหมาสวียมภู ผู้เป็นพระเจ้าสูงสุดในศาสนาพราหมณ์แล้วมनुก็มาถ่ายทอดให้กับนักปราชญ์โบราณอีกทอดหนึ่ง<sup>39</sup> แต่ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของไทย อันเป็นคัมภีร์ฝ่ายพระพุทธศาสนา มनु ไม่ใช่บุตรของพระเจ้าแต่เป็นที่ปรึกษาของกษัตริย์ที่ทรงพระนามว่าพระมหาสมมติราช โดยมनुได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตัดสินคดีความของมนุษย์ทั้งปวง มनुหรือมโนสารอำมาตย์ปฏิบัติหน้าที่ตัดสินคดีความด้วยความยุติธรรม แต่มาวันหนึ่งกลับตัดสินคดีผิดพลาด ซึ่งการตัดสินคดีที่ผิดพลาดของมनुนี้เองเป็นบ่อเกิดหรือที่มาของคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ดังความในพระธรรมศาสตร์ว่า

“...ครั้นอยู่มาบุรุษสองคนกระทำไร้แดงใกล้กัน เมื่อปลุกแตงนั้นเอาดินมูลเปนนกกลางแตงก็เลื้อยพาดพานข้ามถนนเข้าติดเนื่องเป็นอันเดียวกัน เมื่อเปนนลนั้นบุรุษทั้งสองต่างคนต่างเก็บแตง จึงเกิดการวิวาทหาหากันมายังมะโนสารอำมาตย์ให้บังคับคดีนั้น มะโนสารอำมาตย์จึงบังคับว่า ไร้แดงมีถนนกลาง แลแตงอยู่ในไร้ของผู้ใดเปนของผู้นั้น มะโนสารอำมาตย์บังคับคดีไม่เป็นธรรม บุรุษหนึ่งมีเต็มใจจึงเอาคดีไปกราบทูลแก่พญาสมมติราชฯจึงใช้อำมาตย์ผู้หนึ่งไปพิจารณาต้นแตงอันข้ามถนนนั้น จึงอำมาตย์ผู้นั้นเลิกต้นแตงขึ้นดูไปตามปลายยอดจึงกลับเอายอดมาไว้ตามต้นบุรุษทั้งสองก็สรรเสริญสมเด็จพระเจ้ามหาสมมติราชว่าพระองค์บังคับบัญชาเป็นธรรมแล แลมนุษย์ทั้งหลายติฉินนินทามะโนสารอำมาตย์ว่าถึงแก่คดี 4 ประการ บังคับคดีมิเป็นธรรมแล เทวดาจึงไม่สการบูชาตั้งแต่ก่อนนั้น ด้วยมะโนสารอำมาตย์กอบปรด้วยอกุศลจิตร มะโนสารอำมาตย์จึงดำริว่าเรามีสันดานกอบปรด้วยโมหาคติ ครั้งรำพึงดังนั้นก็สังเวชสลดจิตรคิดอับประหยดอดสูแก่หมู่มนุษย์ทั้งหลาย แล้วหนีออกไปบวชเป็นฤๅษีจำเริญภาวนาก็ได้อภิญญา ๕ อรรสูสมาบัติ ๘ รู้วารจิตรแห่งมนุษย์ทั้งปวง เหตุตั้งนั้นมนุษย์ทั้งปวงก็ยินดีด้วยมะโนสารฤๅษีที่มีความวิตกที่จะให้พระมหากษัตริย์เจ้ากอบปรด้วยศุภิราชธรรม ๑๐ ประการจึงเหาะไปยังกำแพงจักรวาฬเหนือบ่าที่คัมภีร์พระธรรมศาสตร์อันคำภีร์ภาพเปนลายลักษณ์อักษรปรากฏอยู่ในกำแพงจักรวาฬมีประมณฑลที่เท่ากายคชสาร มะโนสารฤๅษีจึงกำหนดบ่าพินั้นแม่นยำจำได้ แล้วกลับมาแต่งเป็นคัมภีร์พระธรรมศาสตร์...”

แต่อย่างไรก็ตามแม้การอธิบายที่มาของคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของฝ่ายฮินดูกับฝ่ายพระพุทธศาสนาจะแตกต่างกันแต่วัตถุประสงค์ของคัมภีร์เป็นอย่างเดียวกันกล่าวคือประสงค์ที่จะ

<sup>39</sup> ร. แลงกาต, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1, หน้า 43.

ยกย่องบรรดาบทบัญญัติในพระคัมภีร์ว่ามีค่ามูลที่มาอันสูงส่งและศักดิ์สิทธิ์และเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนต้องเชื่อฟังและนับถือทั้งกษัตริย์ผู้ปกครองและบรรดาพลเมืองผู้อยู่ใต้ปกครองด้วย<sup>40</sup>

## 2.2 ปรัชญาทางกฎหมายในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์กับการใช้อำนาจของผู้ปกครอง

เมื่อพิจารณาถึงที่มาของคัมภีร์พระธรรมศาสตร์จะเห็นได้ว่าไม่ใช่สิ่งที่มนุษย์ได้เป็นผู้ที่คิดค้นขึ้นเองหากแต่ มโนสารฤาษีได้เหาะไปยังกำแพงจักรวาลและได้พบคัมภีร์ดังกล่าวจึงจดจำมาแต่งเป็นคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ การที่คัมภีร์เป็นสิ่งที่มิได้อยู่แล้วในกำแพงจักรวาล มโนสารฤาษีเป็นเพียงผู้ค้นพบนี้ สถานภาพของคัมภีร์จึงเปรียบเสมือนสิ่งที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ เป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจของมนุษย์ กฎเกณฑ์ต่างๆในตัวพระคัมภีร์จึงเป็นสิ่งที่คอยควบคุมจำกัดการใช้อำนาจของมนุษย์ สถานภาพเช่นนี้จึงเปรียบเสมือนกับกฎหมายธรรมชาติของนักปรัชญาตะวันตกที่คิดใช้เพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ สำหรับการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ส่งผลให้การใช้อำนาจของผู้ปกครองรวมทั้งกฎเกณฑ์ต่างๆที่ออกมาบังคับใช้กับประชาชนไม่สามารถขัดหรือแย้งกับคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ได้

### 1 สถานะทางกฎหมายของคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ : กฎหมายธรรมชาติ

แนวความคิดกฎหมายธรรมชาติ มีที่มาจากตั้งแต่สมัยกรีก นักปรัชญาคนสำคัญ ได้แก่ อริสโตเติล โดยอริสโตเติลเห็นว่ามนุษย์มีลักษณะตามธรรมชาติที่พิเศษกว่าสิ่งมีชีวิตอื่น กล่าวคือ การดำเนินชีวิตของมนุษย์จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลเพราะมนุษย์มีสติปัญญาที่สามารถหาเหตุผลมาอธิบายสิ่งต่างๆได้

ตามความคิดของอริสโตเติลความยุติธรรมเป็นคุณธรรมขั้นสูงสุดอันอาจนำมาซึ่งความสุขของมนุษย์และความยุติธรรมนี้ถึงที่สุดแล้ว ก็คือความมีเหตุผลหรือความมีสติปัญญา อริสโตเติลแบ่งความยุติธรรมโดยทั่วไปออกเป็น ความยุติธรรมตามธรรมชาติ ( natural justice ) กับความยุติธรรมที่มนุษย์สมมติขึ้น ( convention justice )

<sup>40</sup> ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1, หน้า 43.

ความยุติธรรมตามธรรมชาติ หมายถึง ความยุติธรรมอันเป็นสากลไม่ขึ้นอยู่กับความรู้หรือการยอมรับของมนุษย์เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ด้วยตัวของมันเอง ส่วนความยุติธรรมที่มนุษย์

สมมติขึ้นเป็นความยุติธรรมที่เป็นมาตรการที่มนุษย์ตกลงกำหนดขึ้นเพื่อช้ถูกช้ผิดในเรื่องที่ไม่มีถูกไม่มีผิดในตัวของมันเอง ความถูกผิดชนิดนี้จึงเป็นความถูกผิดที่สมมติหรือกำหนดขึ้น

41

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่ากฎหมายธรรมชาติจึงต้องเป็นสิ่งที่มียู่แล้วโดยตัวของมันเองเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะนำไปสู่ความยุติธรรมตามธรรมชาติ ส่งผลให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตอยู่โดยสอดคล้องกับธรรมชาติของตนเองได้มากที่สุด และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น เพื่อช้ถูกช้ผิดในความผิดที่ไม่มีอยู่ในตัวเองก็ต้องสอดคล้องและเป็นไปตามกฎหมายธรรมชาติ

ซีเซโร (cicero) นักปรัชญาในยุคโรมันคนสำคัญที่ได้รับแนวความคิดเรื่องความมีเหตุผลของมนุษย์ และความยุติธรรมตามธรรมชาติ ได้ให้คำนิยามของกฎหมายธรรมชาติอันมีชื่อเสียงมาจนถึงปัจจุบันดังความว่า

“กฎหมายที่แท้จริงคือเหตุผลที่ถูกต้อง สอดคล้องกับธรรมชาติแผ่สร้าลงไปในทุกสิ่งทุกอย่างสม่ำเสมอเป็นนิรันดร์ เป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดหน้าที่ที่จะต้องกระทำโดยคำสั่งหรือห้ามไม่ให้กระทำ ความชั่วโดยข้อห้ามเป็นหน้าที่อันศักดิ์สิทธิ์ที่เราจะต้องไม่พยายามที่จะบัญญัติกฎหมายให้ขัดแย้งกับกฎหมายนี้ กฎหมายนี้ไม่อาจที่จะถูกตัดทอนแก้ไขหรือเพิกถอนยกเลิกเสียได้ อันที่จริงแล้วไม่ว่าวุฒิสภาหรือประชาชนก็ไม่มีอำนาจที่จะปลดเปลื้องเราให้พ้นจากบังคับของกฎหมายนี้ และเราไม่จำเป็นต้องพึ่งบุคคลหรือสิ่งอื่นใดนอกจากตัวของเราเองที่จะเป็นผู้อธิบายให้เห็นว่ากฎหมายนั้นคืออะไร หรือตีความว่ากฎหมายนั้นมีความหมายอย่างไร กฎหมายนี้ไม่เป็นอย่างหนึ่งที่กรุงโรมจะเป็นอีกอย่างหนึ่งที่เอเธนส์ เป็นอย่างหนึ่งในขณะนี้และเป็นอีกอย่างหนึ่งในสมัยอื่นๆ แต่ยังคงเป็นกฎหมายอันหนึ่งอันเดียวไม่เปลี่ยนแปลงเป็นนิรันดร์ และผูกพันบังคับทุกชาติทุกภาษาทุกยุคทุกสมัย”<sup>42</sup>

<sup>41</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, หน้า 114.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 120.

จากคำนิยามนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายธรรมชาตินั้นเป็นหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและอยู่เหนือกฎเกณฑ์อื่นๆทั้งหมด กฎเกณฑ์ใดๆที่มนุษย์บัญญัติขึ้นจึงไม่สามารถจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติได้

แนวคิดในกฎหมายธรรมชาติได้มีการอธิบายต่อมาในยุคกลางเพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์สำหรับการใช้อำนาจของผู้ปกครองและนักปรัชญาที่มีชื่อเสียงคนสำคัญที่นำมาอธิบายได้แก่ เซนต์ โทมัส อควินัส ( saint thomas aquinas )

เซนต์ โทมัส อควินัส ได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากอริสโตเติล โดยเห็นว่ามนุษย์นั้นมีธรรมชาติที่มีเหตุผล รู้ผิดชอบชั่วดีได้และมีสิ่งที่ถูกต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับธรรมชาติที่มีเหตุผลของมนุษย์ ซึ่งธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความมีเหตุผลนี้เอง ที่ทำให้มนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและมีคุณธรรมในการอยู่ร่วมกัน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นเซนต์ โทมัส อควินัส ได้แยกแยะกฎหมายออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ๆด้วยกันคือ

1. กฎหมายนิรันดร์
2. กฎหมายธรรมชาติ
3. กฎหมายศักดิ์สิทธิ์
4. กฎหมายมนุษย์

กฎหมายนิรันดร์ คือแบบแผนการปกครองขององค์ผู้ปกครองใหญ่ คือแผนของพระเจ้า เป็นเจ้า เป็นเหตุผลและปัญญาอันศักดิ์สิทธิ์ที่กำกับความเป็นไปทั้งปวงในจักรวาล ส่วนกฎหมายธรรมชาตินี้จะเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับความประพฤติของมนุษย์ สำหรับกฎหมายของมนุษย์นั้นเป็นปัญญาของเหตุผลเพื่อความดีงามร่วมกันที่บัญญัติขึ้นโดยผู้มีหน้าที่ในการดูแลรักษาประชาคมและได้ประกาศใช้แล้ว ที่สำคัญคือ กฎหมายของมนุษย์จะขัดต่อกฎหมายธรรมชาติไม่ได้ กฎหมายนั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักของเหตุผล กฎหมายที่ขัดต่อหลักเหตุผลตามธรรมชาติย่อมไม่ใช่กฎหมายเพราะเป็นการบิดเบือนกฎหมาย<sup>43</sup>

<sup>43</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, หน้า147-154.

จากแนวความคิดในกฎหมายธรรมชาติจะเห็นได้ว่าจุดสำคัญที่สุดก็คือ ความเชื่อที่ว่าเหนือ อำนาจสูงสุด ของมนุษย์ยังมีสิ่งอื่นอยู่อีก สิ่งนั้นก็คือ ธรรมชาติ และเหตุผล เมื่อสิ่งใดเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์อยู่แล้วใครก็ตามหาอาจมาใช้อำนาจลบล้างได้ไม่ และการใช้อำนาจที่ดี การเมืองการปกครองที่ดี ต้องขึ้นอยู่กับหลักเหตุผลตามธรรมชาติ มิใช่อยู่บนอำเภอใจของบุคคล<sup>44</sup>

เมื่อพิจารณาถึงที่มาของกฎหมายธรรมชาติแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นสิ่งที่มืออยู่แล้วมนุษย์ซึ่งเป็นสัตว์พิเศษที่มีเหตุผลสามารถใช้สติปัญญามาอธิบายและเข้าถึงกฎหมายธรรมชาติได้ ลักษณะเช่นนี้เองที่สอดคล้องกับที่มาของคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ เพราะเหตุว่า คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ก็เป็นสิ่งที่มืออยู่แล้ว ( ในกำแพงจักรวาล ) การที่มิโนสราชาเฮาะไปพบแล้วจดจำมานั้นถือได้ว่าเป็นการประจักษ์แจ้งหรือเข้าถึงหลักธรรมชั้นสูงสุดทางกฎหมายจากการใช้เหตุผลบริสุทธิ์หรือญาณปัญญาของบุคคลผู้บรรลุญาณสมบัติขั้นสูงแล้ว การเหาะเป็นสภาวะของจิตอันเป็นสมาธิเพื่อเข้าสู่ดวงปัญญา เช่นเดียวกับกำแพงจักรวาลก็เป็นชายขอบที่เป็นพรหมแดนแห่งความรู้<sup>45</sup> อันได้แก่ หลักธรรมทางกฎหมายในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์นั่นเอง ที่มาของคัมภีร์พระธรรมศาสตร์นี้เป็นไปตามหลักการของพระพุทธศาสนาที่ถือว่าธรรม เป็นสิ่งที่มืออยู่แล้วตามธรรมชาติพระพุทธเจ้าสามารถค้นพบได้ด้วยสติปัญญาและนำมาอธิบายอบรมสั่งสอนมนุษย์ทั้งหลายและไม่เพียงแต่ที่มาของคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เท่านั้นที่สอดคล้องและมีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมชาติหากแต่วัตถุประสงค์ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันคือมุ่งจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่จะไม่สามารถใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นของส่วนตัว โดยจะใช้ไปในทางใด อยางไรก็ได้ แต่การใช้อำนาจนั้นต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์สำคัญคือเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

หลักการสำคัญของกฎหมายธรรมชาติที่คอยควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้แก่ การที่ไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างอำเภอใจแต่ต้องขึ้นอยู่กับหลักของเหตุผลตามธรรมชาติ ส่วนในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์หลักการสำคัญอยู่ที่ผู้ปกครองต้องยึดมั่นให้อยู่ในหลักแห่งธรรมที่กำหนดไว้ หลักธรรมในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์จึงเป็นสิ่งที่คอยคุมและจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองมิให้เป็นไปตามอำเภอใจ

<sup>44</sup> บวรศักดิ์ อรรถนิธิน, กฎหมายมหาชนเล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า 45.

<sup>45</sup> จรัญ โฆษณานันท์, ปรัชญากฎหมายไทย, หน้า 194.

หลักธรรมที่สำคัญอันปรากฏในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ได้แก่ หลักทศพิธราชธรรม ซึ่งเป็นหลักธรรมที่สำคัญของผู้ปกครองที่จะต้องยึด นอกจากทศพิธราชธรรมแล้วผู้ปกครองยังต้องประพฤติธรรมอีก 4 ประการดังความว่า " ....ทรงประพฤติธรรม ๔ ประการ คือ พิจารณาซึ่งความชอบผิดแห่งผู้กระทำให้เป็นประโยชน์แลมิได้เป็นประโยชน์แก่พระองค์ ๑ ทะนุบำรุงซึ่งบุคคลผู้มีศีล ๑ ประมวลซึ่งพระราชทรัพย์โดยยุติธรรม ๑ รักษาพระนครราชเสมาให้สุขเกษมโดยยุติธรรม ๑ เปน ๔ ประการ " หลักธรรมที่ปรากฏในตัวพระคัมภีร์นี้เองที่เป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์อยู่เหนือสิ่งต่างๆ คัมภีร์พระธรรมศาสตร์จึงเปรียบเสมือนประมวลของหลักความยุติธรรม ซึ่งเอามาจัดวางลงเป็นข้อกำหนดเพื่อประโยชน์สุขแก่มนุษย์ ซึ่งโดยมากแล้วยังมัวเมาอยู่ด้วยราคะโทสะโมหะในโลกียสมบัติ จึงมักมองไม่ใคร่เห็นหลักความยุติธรรมโดยถนัด<sup>46</sup> เพื่อประสงค์ให้มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ด้วยความสงบสุข ซึ่งอาจจะสรุปหลักกฎหมายทั่วไปหรือหลักกฎหมายธรรมชาติในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ได้เป็นหลัก 4 ประการคือ

1. กฎหมายมิได้เป็นกฎเกณฑ์หรือคำสั่งของผู้ปกครองแผ่นดินที่อาจมีเนื้อหาอย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจ
2. กฎหมายต้องสอดคล้องสัมพันธ์กับธรรมะหรือศีลธรรม
3. จุดมุ่งหมายต้องเป็นไปเพื่อความสุสสภาพหรือประโยชน์ของราษฎร
4. การใช้อำนาจทางกฎหมายของพระมหากษัตริย์ ต้องกระทำบนพื้นฐานของหลักทศพิธราชธรรม ซึ่งหลักทั้งสี่นี้เป็นประหนึ่ง หลักนิติธรรม(the rule of law)ในอุดมการณ์ทางกฎหมายของสังคมไทยโบราณ<sup>47</sup>

## 2) กฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง

คัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นสิ่งที่คอยกำกับการใช้อำนาจของผู้ปกครองในสมัยอยุธยา โดยการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ต้องสอดคล้องกับหลักธรรมในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ สิ่งที่แสดงให้เห็นว่าผู้ปกครองต้องยึดมั่นในหลักธรรมตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์นั้น สังเกตได้จากตัวบทกฎหมายต่างๆที่ปรากฏออกมาซึ่งต่างก็ยอมรับในหลักการแห่งธรรมในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์

<sup>46</sup> ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1, หน้า 43.

<sup>47</sup> จรัญ โฆษณานันท์, ปรัชญากฎหมายไทย, หน้า 203.

แต่อย่างไรก็ตามการยอมรับดังกล่าวก็มีได้กล่าวไว้โดยตรงตามตัวอักษร แต่จะแสดงออกผ่านทางถ้อยคำที่ยกย่องเชิดชูการดำรงอยู่ในทศพิธราชธรรมขององค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงตรากฎหมายนั้นๆ เช่น “ศุภมัสดุศักราช 720 วันเสาร์เดือนห้าขึ้นหกค่ำชาวดนงศ์ตวันศุกร์ สมเด็จพระเจ้ารามธิบดีบรมไตรโลกนาถมหาบุรุษ... พระพุทธเจ้าอยู่หัวทรงทศพิธราชธรรม จึงตั้งพระราชอาชาโยยการทหารพ่อเรือนชายหญิง”(กฎมณเฑียรบาล) หรือในพระไอยการลักษณะอุทร ที่บัญญัติว่า “ศุภมัสดุ 1555 พระบาทสมเด็จพระเจ้าเอกาทศรัฐ... ผู้ทรงทศพิธราชธรรมอันมหาประเสริฐ... จึงมีพระราชโองการ...ตราพระราชกฤษฎีกาลักษณะอาญาอุทรไว้”<sup>48</sup>

ลักษณะการใช้อำนาจในตรากฎหมายที่ต้องอ้างถึงความเป็นผู้ทรงทศพิธราชธรรมอันเป็นหลักธรรมที่สำคัญในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์นี้เท่ากับเป็นการยอมรับโดยนัยว่าพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีธรรมเป็นกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจเท่านั้นจึงสามารถตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้แก่ราษฎรได้

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับภายในสมัยอยุธยาอีกฉบับหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นว่าธรรมในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นสิ่งที่ เป็นกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางการปกครอง โดยการใช้ อำนาจของพระมหากษัตริย์ต้องสอดคล้องและเป็นไปตามหลักธรรมนั้น ปรากฏตามกฎมณเฑียรบาล \* ในบทที่ ๑๐๖ ดังความว่า “อนึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวดำรัสตรัสด้วยกิจการราชการคดีถ้อยความประการใดๆ ต้องกฎหมายประเพณีเป็นยุติธรรมแล้วให้กระทำตาม ถ้ามิชอบจงอาจพิดทูลทัดทานครั้ง ๑ ๒ ๓ ครั้ง ถ้ามิฟังให้งดไว้อย่าเพื่อส่งไปให้ทูลในที่ระโหฐาน ถ้ามิฟังจึงให้กระทำตาม” และในบทที่ ๑๑๓ ดังความว่า “อนึ่ง ธรรมพระโอรสแก่ผู้ใดแลตรัสเรียกพระแสงอย่าให้เจ้าพนักงานยื่น ถ้ายื่นให้โทษถึงตาย”

กฎมณเฑียรบาลดังกล่าวเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงตราขึ้นด้วยพระองค์เองเพื่อเป็นการยืนยันการใช้พระราชอำนาจของพระองค์และจะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวมิได้

<sup>48</sup> จรัญ โฆษณานันท์, ปรัชญากฎหมายไทย, หน้า 227

\* กฎมณเฑียรบาล เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการในพระองค์ของพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์โดยแท้ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะ , บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 2 , หน้า 68 และเหตุที่เป็นกฎหมายมหาชนนั้นเพราะถือเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับหนึ่งที่กำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองแผ่นดิน

เป็นเพียงคำประกาศหรือบทเทศนาให้โอวาทแต่ประกาศออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมาย ลักษณะของกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ผู้ทรงมีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน ซึ่งถ้าจะว่ากันไปแล้วเมื่อพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมายแล้ว แล้วก็ย่อมไม่อาจมีกฎหมายใดๆที่จะออกมาสั่งการแก่พระมหากษัตริย์ได้ กฎหมายลักษณะนี้จึงไม่น่าจะมีในโลก แต่ก็ปรากฏให้เห็นได้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา<sup>49</sup>

การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยจึงเป็นการใช้พระราชอำนาจโดยอิงหลักธรรมแห่งคัมภีร์พระธรรมศาสตร์และหลักทศพิธราชธรรม มิใช่การใช้อำนาจอย่างเด็ดขาด (absolute monarchy) แบบตะวันตก<sup>50</sup> ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดินว่า” ....อนึ่ง พระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายใดอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุที่ถือว่าเป็นที่ล้นพ้นไม่มีข้อใดสิ่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความเป็นจริงแล้วพระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติกการอันใดก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควรและที่เป็นยุติธรรม”

ดังนั้น หลักธรรมต่างๆที่ปรากฏในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ซึ่งประกอบด้วยหลักทศพิธราชธรรมเป็นหลักประการสำคัญนั้น จึงเปรียบเสมือนดังกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรอันเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครองว่าเป็นสิ่งที่จำกัดในการใช้อำนาจมิให้เป็นไปตามอำเภอใจแต่ต้องเป็นไปเพื่อหลักการที่สำคัญคือประโยชน์สุขร่วมกันของประชาชน

ด้วยเหตุนี้ ผู้ปกครองจึงต้องใช้อำนาจโดยธรรม ต้องมีธรรมเป็นหลักในการปกครองแผ่นดิน หากเมื่อใดที่การปกครองแผ่นดินขาดธรรมแล้ว ก็เป็นสิ่งที่ยอมรับกันภายในสังคมว่าสภาพการณ์จะเป็นไปตามที่ปราชญ์ในสมัยอยุธยาได้บรรยายไว้ในเพลงยาวพยากรณ์กรุงศรีอยุธยาที่กล่าวถึงอาพรในสังคมว่า

“...เทวดาซึ่งรักษาพระศาสนา	จะรักษาแต่คนฝ่ายอกุศล
สัปรุชย์จะแพ้แก่ทรชน	มิตรตนจะฆ่าซึ่งความรัก
ภรรยาจะฆ่าซึ่งคุณผัว	คนชั่วจะฆ่าผู้มีศักดิ์
ลูกศิษย์จะสู้ครูพัก	จะหาญหักผู้ใหญ่ให้เป็นน้อย

<sup>49</sup> เสนีย์ ปราโมช, กฎหมายสมัยอยุธยา, หน้า 78-80.

<sup>50</sup> แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, หน้า 315.

ผู้มีศีลจะเสียซึ่งอำนาจ	นักปราชญ์จะตกต่ำต้อย
กระบือจะเฟื่องฟูลอย	น้ำเต้าอันลอยนั้นจะถอยจม
ผู้มีตระกูลจะสูญเผ่า	เพราะจันทานมันเข้ามาเสพสม
ผู้มีศึลนั้นจะเสียซึ่งอารมณ์	เพราะสัมผัสสมาคมด้วยมารยา
พระมหากษัตริย์จะเสื่อมสิงหนาท	ประเทศราชจะเสื่อมซึ่งยศถา
อาสัจจะเลื่องฤชา	พระธรรมจะตกฤกลับ
ผู้กล้าจะเสื่อมใจหาญ	จะสาบสูญวิชาการทั้งปวงสรรพ
ผู้มีสินจะถอยจากทรัพย์	สัปรุขย์จะอับซึ่งน้ำใจ.....ฯลฯ”
ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการที่	
“.....พระมหากษัตริย์	
มิได้ทรงทศมิตรราชธรรม	จึงเกิดเหตุเป็นมหัศจรรย์สืบหกประการ
คือเดือนดาวดินฟ้าจะอาเพศ	อุบัติเหตุเกิดทั่วทุกทิศาน”

และการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่ต้องอยู่บนหลักแห่งธรรมนี้เองที่ทำให้การใช้อำนาจของผู้ปกครองมีความชอบธรรม อันมีผลให้ประชาชนยอมรับในการใช้อำนาจนั้นดังจะได้กล่าวต่อไป

### 3.2.2 การขาดความสูงสุดในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง

#### 1. ลักษณะการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าสมัยสุโขทัย

ลักษณะการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองในสมัยอยุธยาสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ยุค คือ ยุคสมัยอยุธยาตอนต้นก่อนที่มีการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ กับยุคที่มีการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

## 1.1 การจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองก่อนมีการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

วิธีการจัดระเบียบการปกครองมีแบบแผนเช่นเดียวกับในสมัยสุโขทัยเป็นราชธานี คือเอาพระนครศรีอยุธยาเป็นราชธานีอยู่ตรงกลาง มีเมืองลูกหลวงเป็นเมืองหน้าด่านทั้ง 4 ด้าน โดยมีเมืองลพบุรีอยู่ด้านเหนือ เมืองนครนายกอยู่ด้านตะวันออก เมืองพระประแดงอยู่ด้านใต้ เมืองสุพรรณบุรีอยู่ด้านตะวันตก ระยะทางไปมาถึงราชธานีได้ภายใน 2 วัน หัวเมืองนอกจากนั้นก็ยังไม่ให้ปกครองตนเอง<sup>51</sup> ถัดออกไปจากเขตวงราชธานีและเมืองลูกหลวงก็เป็นเมืองพระยามหานคร และหัวเมืองประเทศราช

การปกครองในเขตวงราชธานีหรือเมืองหลวงนั้น พระมหากษัตริย์ทรงปกครองด้วยพระองค์เองทั้งหมด ส่วนในเขตเมืองลูกหลวงจะใช้การควบคุมในระบบเครือญาติเช่นเดียวกับในสมัยสุโขทัย ความสัมพันธ์ทางเครือญาติระหว่างพระมหากษัตริย์กับเจ้าเมืองลูกหลวงมีลักษณะเป็นพระญาติวงศ์ทางสายพระโลหิตสืบต่อมาจากเจ้านายในพระราชวงศ์ที่เป็นชาย เจ้านายที่เป็นเชื้อพระวงศ์ใกล้ชิดและเป็นพระราชวงศ์ทางสายโลหิตเท่านั้นที่ได้ปกครองเมืองลูกหลวง<sup>52</sup> สภาพของเมืองลูกหลวงนี้จะมีความสำคัญมากรองจากราชธานีเพราะเมืองลูกหลวงจะทำหน้าที่เป็นกลไกในการปกครองและส่งต่ออำนาจจากศูนย์กลางออกไปครอบคลุมเมืองต่างๆภายในราชอาณาจักร<sup>53</sup> อย่างไรก็ตามแม้เมืองลูกหลวงจะเป็นกลไกในการส่งต่ออำนาจจากศูนย์กลางในราชธานีเพื่อควบคุมเมืองต่างๆในราชอาณาจักร แต่ระบบเมืองลูกหลวงนี้เป็นระบบบริหารที่แยกกระจายไปหลายเมือง ต่างเมืองต่างก็มี เจ้านายเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดทางการเมืองและการบริหารภายในของตนเอง โดยเจ้านายที่ปกครองเมืองลูกหลวงจะขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ที่เมืองหลวง ลักษณะเช่นนี้ ทำให้สายการบังคับบัญชาหรือการควบคุมจึงมิได้ขึ้นกับระบบการบริหารของส่วนกลางแต่ผูกพันเป็นการส่วนตัวกับองค์พระมหากษัตริย์มากกว่า ลักษณะการขึ้นตรงของเจ้านายกับองค์พระมหากษัตริย์ที่เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวเช่นนี้ย่อมจะก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในอำนาจของพระมหากษัตริย์จากส่วนกลางได้ หากคราวใดที่ความสัมพันธ์ระหว่างกันเกิดรอยร้าวขึ้นมาแล้วก็ย่อมเป็นเหตุให้เกิดการแข็งเมืองและมีการแย่งชิงอำนาจในเมืองหลวงได้ สภาพเช่นนี้

<sup>51</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลคุณากร, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ", ใน หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอน พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 11.

<sup>52</sup> มานพ ถาวรวิวัฒน์กุล, ระบบขุนนางสมัยอยุธยา, หน้า 61-62.

<sup>53</sup> มานพ ถาวรวิวัฒน์กุล, ระบบขุนนางสมัยอยุธยา, หน้า 83-84.

บุคคลิกภาพส่วนตัวของกษัตริย์ที่มีความสามารถเท่านั้นที่จะสามารถใช้อำนาจควบคุมเมืองลูกหลวงต่างๆให้อยู่ภายใต้อำนาจจากส่วนกลางได้ ในส่วนเขตการปกครองที่ถัดออกไปจากเมืองลูกหลวงอันได้แก่เมืองพระยามหานครและเมืองประเทศราชนั้น จะมีเจ้าเมืองปกครองตนเองแต่ยอมตกอยู่ภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา โดยการส่งเครื่องบรรณาการต่างๆซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้อำนาจในการควบคุมจากส่วนกลางจึงมิได้มีอยู่อย่างแท้จริง การควบคุมเมืองเหล่านี้ได้จึงขึ้นกับบุคคลิกภาพของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์เป็นสำคัญที่จะทำให้เมืองต่างๆยอมตกอยู่ภายใต้พระราชอำนาจ

## 1.2 ยุคสมัยปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

รัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ นี้ถือเป็นยุคที่มีการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ ซึ่งการปฏิรูปการปกครองนี้ถือเป็น หลักวิธีการปกครองของประเทศสยามสืบต่อมา ถึงแก้ไขในบางสมัยบ้างก็เป็นแต่แก้พลความตัวหลักวิธียังคงอยู่จนถึงต้นกรุงรัตนโกสินทร์<sup>54</sup> ก่อนที่จะมีการปฏิรูปครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5

การจัดระเบียบการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ นี้พิจารณาได้จากกฎหมายที่สำคัญคือ กฎหมายลักษณะศักดินาพลเรือน กฎหมายลักษณะศักดินาทหารหัวเมือง และกฎหมายเต็ยรบาล

ตามกฎหมายเต็ยรบาลและทำเนียบศักดินาทหารหัวเมือง การจัดระเบียบการปกครองได้ยกเลิกระบบเมืองลูกหลวง โดยมีการขยายเขตการปกครองของราชธานีให้กว้างขวางออกไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะขยายอำนาจจากส่วนกลางในการควบคุมเมืองเหล่านั้นไว้ โดยกำหนดให้เป็นเมืองจัตวา และให้อยู่ภายในเขตวงราชธานี เมืองที่อยู่ถัดออกไปจากเขตวงราชธานีเรียกว่า เมืองพระยามหานครหรือ หัวเมืองชั้นนอก แบ่งเป็นเมือง เอก โท และตรี ตามลำดับความสำคัญ ส่วนหัวเมืองที่อยู่ภายนอกถัดออกไปจากเมืองพระยามหานครหรือ หัวเมืองชั้นนอกนั้น เรียกว่าหัวเมืองประเทศราช

<sup>54</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ," ใน หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอน พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง, หน้า 11 – 13.

ภายในเขตวงราชธานี พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้อำนวยความสะดวกด้วยพระองค์เอง โดยมีเสนาบดีเป็นผู้ช่วย ในหัวเมืองชั้นจัตวา ที่อยู่ภายในเขตวงราชธานี จะมีผู้รั้งเป็นผู้ปกครอง ซึ่งจะไม่เรียกว่าเจ้าเมืองเพราะภายในเขตวงราชธานีถือว่าอยู่ภายใต้การอำนวยความสะดวกของพระมหากษัตริย์ และผู้รั้งนี้จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เพียง 3 ปี ส่วนกรมการอันเป็นพนักงานปกครอง ก็ขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของเจ้ากระทรวงต่างๆในราชธานี<sup>55</sup> ส่วนบรรดาหัวเมืองชั้นนอกก็จะมีเมืองขึ้น อยู่ในอาณาเขตเช่นเดียวกับเขตวงราชธานี โดยพระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้ง พระราชวงศ์ หรือข้าราชการชั้นสูงศักดิ์เป็นผู้สำเร็จราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิขาด สำหรับหัวเมืองประเทศราช ก็ให้มีการปกครองกันเองแต่ต้องแสดงความจงรักภักดีโดยถวายเครื่องบรรณาการ<sup>56</sup>

ลักษณะการจัดระเบียบการปกครองมีการแบ่งหน่วยงานราชการ โดยใช้ระบบจตุสดมภ์ ซึ่งแปลว่า หลักทั้ง 4 ลักษณะที่จัดระเบียบการฝ่ายพลเรือน<sup>57</sup> โดยมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น เมือง วัง คลัง นา

กรมเมือง มีเสนาบดีกรมเมือง เป็นผู้บังคับบัญชา มีอำนาจหน้าที่ ปกครองท้องที่รักษาความสงบเรียบร้อย ปรามปรามโจรผู้ร้าย บังคับบัญชาศาลพิจารณาความฉกรรจ์มหันตโทษ ซึ่งแบ่งเป็นแผนกความนครบาล ตลอดจนการปกครองเรือนจำด้วย

กรมวัง มีเสนาบดีกรมวังเป็นผู้บังคับบัญชา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการในราชสำนักรักษาพระราชมณเฑียรและพระราชวังชั้นนอกชั้นใน จัดการพระราชพิธีทั้งปวงทั่วไป และได้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายหน้า บรรดาที่มีตำแหน่งอยู่ในพระราชวังชั้นใน และข้าราชการฝ่ายในทั่วไป มีอำนาจตั้งศาลชำระความซึ่งเกี่ยวข้องกับฝ่ายในได้ทุกกระทรวง

<sup>55</sup> ประยูร กาญจนดุล, "ประวัติการปกครองของประเทศไทย," ใน รัฐศาสตร์ — การเมืองรวมบทความวิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ. 2492 — 2515, นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 84.

<sup>56</sup> สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ," ใน หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอน พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง, หน้า 12.

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

กรมคลัง มีเสนาบดีกรมคลังเป็นผู้บังคับบัญชา ตำแหน่งนี้เดิมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเก็บรักษาพระราชทรัพย์ที่เป็นรายได้เข้าสู่พระคลัง และเป็นเงินที่จ่ายเงินราชการ จัดการเกี่ยวกับภาษีอากร ขนอนตลาดทั่วไป และบังคับบัญชาศาลซึ่งชำระความเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ แต่โดยที่เงินที่เป็นพระราชทรัพย์เข้าท้องพระคลังโดยทางภาษีอากรมีน้อย และการจ่ายเงินราชการก็มีน้อยเช่นเดียวกัน เพราะการปฏิบัติราชการสมัยนั้นอาศัยเกณฑ์คนมาใช้เป็นพื้น ซึ่งมักจะตกเป็นหน้าที่ของมหาดไทย และกลาโหมเสียโดยมาก กรมคลังจึงมีราชการไม่มากนัก ครั้นเมื่อมีการค้าขายกับเมืองจีนโดยแต่งตั้งสำเภากลงออกไปค้าขายอันเป็นการจำหน่ายและเก็บพระราชทรัพย์โดยตรง การแต่งตั้งสำเภาไปค้าขายจึงตกเป็นหน้าที่ของกรมพระคลังด้วย อำนาจของกรมคลังจึงเกี่ยวกับการคลัง การพาณิชย์และการต่างประเทศด้วย

กรมนา มีเสนาบดีกรมนาเป็นผู้บังคับบัญชา มีอำนาจหน้าที่ในการรักษานาหลวง เก็บหางข้าวค่านาจากราษฎร จัดหาและรักษาเสบียงอาหารสำหรับพระนครและพระราชวัง และมีอำนาจตั้งศาลพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งเกี่ยวกับที่นาและโคกระบือ เพื่อระงับคดีพิพาทของชาวนา

เสนาบดีของกรมทั้ง 4 นี้อาจเป็นตำแหน่งที่มีมาก่อนแล้วในสมัยที่มีการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งอาจจะเป็นในช่วงสมัยสุโขทัยด้วย แต่ตำแหน่งของเสนาบดีเหล่านี้ อาจเป็นเพียงขุนนางส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์<sup>58</sup> แต่ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้รับการจัดวางรากฐานที่เด่นชัดขึ้น จนปรากฏเป็นระบบราชการเพื่อทำการปกครองแผ่นดิน นอกจากนี้ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถยังได้มีการจัดตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีขึ้น 2 ตำแหน่ง คือ

1. สมุหพระกลาโหม มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาราชการฝ่ายทหารทั่วราชอาณาจักร
2. สมุหนายก หรือมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาราชการฝ่ายพลเรือนทั่วราชอาณาจักร โดยมีเสนาบดีจตุสดมภ์ทั้ง 4 คือ เมือง วัง คลัง นา อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา

<sup>58</sup> ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, แปลโดย กาญจณี สมเกียรติกุล และ ยุพา ชมจันทร์, หน้า 65.

สมุหพระกลาโหมและสมุหนายกนี้มีตำแหน่งเป็นอัครมหาเสนาบดี สูงกว่าเสนาบดี จตุสดมภ์ และยังมีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองอีกด้วย แต่เดิมเมื่อแรกตั้งตำแหน่ง สมุหพระกลาโหมได้บังคับบัญชาทหารทุกหัวเมือง และสมุหนายกก็ได้บังคับบัญชาพลเรือนทุกหัวเมือง แต่อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่ ในสมัยนั้น การทหารไม่อาจแยกออกจากการพลเรือนได้ เพราะเมื่อถึงเวลาสงครามพลเรือนที่เป็นไพร่ก็ต้องถูกเกณฑ์เป็นทหารเพื่อออกรบด้วย ต่อมาในภายหลัง อำนาจหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีจึงเปลี่ยนไป กล่าวคือ ได้มีการแบ่งหัวเมืองออกเป็น 2 ภาค โดยหัวเมืองฝ่ายเหนือ ให้สมุหนายกบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน หัวเมืองฝ่ายใต้ ให้สมุหพระกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชาทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารเช่นเดียวกัน

สิ่งสำคัญที่เห็นได้จากการจัดระเบียบการปกครองในยุคของการปฏิรูปการปกครอง สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนี้คือ การขยายเขตพระราชธานีออกไปให้มากขึ้นโดยการยกเลิกระบบเมืองลูกหลวง ซึ่งเป็นความพยายามที่จะขยายอำนาจจากส่วนกลางของพระมหากษัตริย์ในการควบคุมหัวเมืองให้แผ่ขยายออกไปมากขึ้น แต่การปกครองเมืองพระยามหานครหรือหัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราชยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

### 1.3 ลักษณะการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองไม่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในการบริหารอย่างชัดเจน

ลักษณะการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองในสมัยอยุธยา นั้นจะมีสมุหนายก สมุหพระกลาโหมและระบบจตุสดมภ์ซึ่งได้แก่ กรมเวียง(เมือง) กรมวัง กรมคลัง และกรมนา เป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน

แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า หน้าที่ของสมุหพระกลาโหม และ สมุหนายก ยังไม่มีความชัดเจน การกำหนดให้สมุหนายกมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพลเรือนและสมุหพระกลาโหมมีหน้าที่เกี่ยวกับการทหาร ก็ไม่สามารถกระทำได้ ดังพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินความว่า การปกครองบ้านเมืองนั้นได้แบ่งเสนาบดี เป็น 6 ตำแหน่ง ยกเป็นอัครมหาเสนาบดี 2 คือ สมุหนายก ได้บังคับกรมฝ่ายพลเรือนทั่วไป สมุหพระกลาโหมได้บังคับกรมฝ่ายทหารทั่วไป เมื่อพิจารณาเหตุตามตำแหน่งที่ตั้งขึ้นแต่เดิมก็ดูเหมือนจะให้บังคับการได้สิทธิ์ขาดตลอดในการพลเรือนฝ่ายหนึ่งและการทหารฝ่ายหนึ่ง แต่เมื่อตรวจดูตามพระราชพงศาวดารก็เห็นว่าหาได้บังคับการทั่วไปในฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารสิทธิ์ขาดที่ตั้งขึ้น เป็นแต่เพียงสมุหบัญชาที่จะรวบรวมจำนวนคนฝ่ายพลเรือนคนหนึ่ง และฝ่ายทหารคนหนึ่งเท่านั้น

นอกจากจะเป็นสมุหบัญชี เป็นการสำคัญแล้ว ก็มีอำนาจหน้าที่บังคับการหัวเมืองและยังมีอำนาจหน้าที่ บังคับบัญชาศาลชำระความที่ขึ้นอยู่ในกรมนั้นด้วย ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของ อัครมหาเสนาบดี ทั้ง 2 จึงมีทั้งการทหาร การปกครอง การเก็บภาษีอากร และการชำระคดีต่างๆ ด้วย ซึ่งถ้าจะเปรียบเทียบตำแหน่งสมุหพระกลาโหม สมุหนายกในเวลานี้กับตำแหน่งเสนาบดีในประเทศที่มียุทธศาสตร์ ก็ต้องนับว่าเป็นเสนาบดีว่าการบ้านเมืองด้วย เสนาบดีว่าการยุติธรรมด้วย เสนาบดีว่าการทหารด้วย เสนาบดีว่าการคลังด้วย รวบรวมอยู่ในคนๆเดียว เป็นเสนาบดีถึง 4 – 5 ตำแหน่งดังนี้ การจึงสับสนรุงรังไม่มีใครจะตลอดไปได้<sup>59</sup>

นอกจากนั้น ระบบจตุสดมภ์หรือเสนาบดีทั้ง 4 ก็ยังมีอำนาจหน้าที่ ที่สับสนไม่ชัดเจน เช่นกัน ตัวอย่างเช่นกรมคลัง ซึ่งปกติควรจะมึหน้าที่เฉพาะด้านการค้าขายและจัดเก็บภาษีรายได้ อย่างเดียวในภายหลังก็ยังมีหน้าที่ในด้านการต่างประเทศ และมีอำนาจในการควบคุมหัวเมืองชายทะเลด้วย

เพราะฉะนั้น เสนาบดีใน 6 ตำแหน่งนี้เมื่อตกมาถึงภายหลังตามกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ บางกรมก็มีการเล็กล้นจนทำไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีภาระอะไรจะทำ บางกรมก็มีผลประโยชน์มากเหลือล้นจนเกินไป บางกรมก็ไม่ได้ผลประโยชน์อันใดพอแก่การที่ต้องทำ เพราะการที่ไม่สม่ำเสมอทั้งกระบวนการราชการและผลประโยชน์เช่นนี้ราชการจึงได้สะสม ด้วยการมากเหลือที่จะทำและไม่มีความพอใจที่จะมีน้ำใจทำ<sup>60</sup> และเมื่อหน่วยงานต่างๆมีภาระหน้าที่อันสับสน หน้าที่ของแต่ละกรมก็ทำหน้าที่ไม่ตรงกับชื่อ เพราะแต่ละกรมต้องทำหน้าที่หลายอย่าง เช่น การบำรุงสุขราษฎร การเก็บภาษีอากร การศาสนา การศึกษา ตลอดจนการสะสมกำลังพลและการรบทัพพยามสงคราม การจะพิจารณาว่างานใดเป็นของกรมใด จะถือเอาชื่อของกรมเป็นที่สังเกตไม่ได้เลย

<sup>59</sup> ประยูร กาญจนดุล, “ประวัติการปกครองของประเทศไทย”, ใน รัฐศาสตร์ — การเมืองรวมบทความวิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ. 2492 – 2515, นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ บรรณาธิการ, หน้า 79

<sup>60</sup> “พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน,” ใน เอกสารการเมืองการปกครองไทย, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต รวบรวม (กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2518), หน้า 97.

#### 1.4 ลักษณะการปกครองหัวเมืองที่มีความหละหลวมทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์จากส่วนกลางแผ่ขยายไปไม่ทั่วถึง

แม้ภายหลังการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจะมีการขยายอาณาเขตของราชธานีให้กว้างขวางออกไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการแผ่อำนาจจากส่วนกลางในการควบคุมบรรดาหัวเมืองต่าง ๆ ให้มากขึ้น แต่ด้วยระบบการบริหารที่มีความสับสนไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในการบริหารอย่างชัดเจน บรรดาหัวเมืองต่าง ๆ ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ แต่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมต่าง ๆ เช่นหัวเมืองฝ่ายเหนือขึ้นอยู่กับสมุหนายก หัวเมืองฝ่ายใต้ขึ้นอยู่กับสมุหพระกลาโหม

กรมต่าง ๆ ในการปกครองจากส่วนกลางจึงไม่สามารถที่จะขยายอำนาจการปกครองออกไปได้อย่างจริงจัง เพราะว่าคุณนางต่าง ๆ มีความสามารถในการรับผิดชอบการปกครองที่เพิ่มขึ้นไม่เท่ากัน หน้าที่รับผิดชอบของคุณนางห่างไกลจากการควบคุมของพระมหากษัตริย์ และมักมีการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกันมากกว่าที่จะร่วมมือกัน และสิ่งเหล่านี้ยังมิผลให้เกิดการต่อสู้แย่งชิงอำนาจกันเองระหว่างเสนาบดีที่มีอำนาจในการควบคุมหัวเมืองในการจัดเก็บภาษี<sup>61</sup>

การใช้อำนาจจากส่วนกลางในการควบคุมบรรดาหัวเมืองต่าง ๆ ที่อยู่นอกเขตพระราชธานี อันได้แก่หัวเมืองชั้นนอกหรือเมืองพระยามหานครนั้น ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อกำหนดไม่ให้เจ้าเมืองใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบ

ตามบทบัญญัติของกฎหมายพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าเมือง และได้กำหนดกฎเกณฑ์หลายประการที่มุ่งให้เจ้าเมืองปกครองเมืองด้วยความยุติธรรมและตามความประสงค์จากส่วนกลาง มีบทลงโทษเจ้าเมืองผู้กระทำความผิดไว้อย่างรุนแรงถึงขั้นประหารชีวิต แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุของสภาพของการคมนาคม การตรวจตราและควบคุมจากรัฐบาลกลางจึงไม่สามารถทำได้เต็มที่ ยิ่งเป็นเมืองที่ห่างไกลออกไป ก็เป็นการพันวิสัยที่เสนาบดีจากส่วนกลางจะออกไปตรวจงานได้ จะทำได้ก็เพียงแต่มีท้องตราสั่งข้อบังคับและแบบแผนส่งออกไปในแผ่นกระดาษให้เจ้าเมืองจัดการ ซึ่งเจ้าเมืองจะเข้าใจคำสั่งต่างกันอย่างใดและใครจะทำ

<sup>61</sup> ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, แปลโดย กาญจณี สมเกียรติกุล และ ยุพา ชมจันทร์, หน้า 91-92.

การซึ่งส่งไปอย่างไรนั้น เสนาบดีจากส่วนกลางก็ไม่อาจจะรู้ได้นอกจากนี้อำนาจในการแต่งตั้ง  
เจ้าเมืองของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายก็เป็นการยากลำบากในการบังคับใช้ เพราะผู้มีอำนาจ  
อิทธิพลภายในแต่ละเมืองมีอยู่แล้ว รัฐบาลเป็นเพียงยอมรับอำนาจของผู้มีอิทธิพลเหล่านั้นให้เป็น  
เจ้าเมืองเท่านั้นแม้การแต่งตั้งข้าราชการในหัวเมืองก็ต้องแต่งตั้งตามข้อเสนอของเจ้าเมือง

เจ้าเมืองจึงมีอำนาจและมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจในการปกครองของตนค่อนข้างสูง โดยปราศจากการควบคุมจากส่วนกลางและสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากการที่ได้  
ดำรงตำแหน่งนั้นได้ ซึ่งมีลักษณะที่เรียกว่าระบบกินเมือง

เมื่ออำนาจจากส่วนกลางไม่สามารถควบคุมบรรดาหัวเมืองต่างๆ ได้อย่างทั่วถึงเช่นนี้  
แล้ว การปกครองบังคับบัญชาจึงขาดความเป็นเอกภาพ พระมหากษัตริย์ไม่อาจใช้อำนาจควบคุม  
ได้ทั่วดินแดนส่งผลให้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศไม่มั่นคง

ด้วยเหตุนี้เมื่อพระมหากษัตริย์องค์ใดทรงมีเดชานุภาพก็รักษาเอกภาพแห่งอาณาเขต  
ของดินแดนไว้ได้อย่างเรียบร้อย แต่หากพระมหากษัตริย์องค์ใดหย่อนเดชานุภาพ เจ้าเมืองก็มักจะ  
คิดตั้งตนเป็นอิสระหรืออาจมีการก่อการแย่งชิงอำนาจเกิดขึ้นได้ หากพระมหากษัตริย์พระองค์ใดมี  
คุณสมบัติส่วนตัวที่สูงกว่าหรือเป็นที่ยำเกรงของบรรดาเจ้าเมืองต่างๆ บรรดาหัวเมืองเหล่านั้นก็จะ  
ยอมสยบอยู่ภายใต้อำนาจ อำนาจของพระมหากษัตริย์จึงไม่มีความสูงสุดอย่างแท้จริง ความ  
สูงสุดในอำนาจของพระมหากษัตริย์จะแปรผันไปตามบุคลิกภาพหรือพระบรมเดชานุภาพส่วน  
พระองค์เท่านั้น

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรม  
ไตรโลกนาถคือ การเกิดขึ้นชั้นขุนนางที่เป็นผู้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในทางการเมืองการปก  
ครองมากขึ้นกว่าในสมัยสุโขทัย เนื่องจากในสมัยสุโขทัย นั้น ไม่มีหลักฐานที่ระบุถึงระบบขุนนาง  
โดยตรง และไม่ทราบถึงรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับระบบขุนนาง ทราบเพียงแต่ว่าในระยะแรก  
กลุ่มชนชั้นปกครองสังคมสุโขทัยเรียกว่า "ลูกเจ้าลูกขุน" ซึ่งเข้าใจว่าในสมัยสุโขทัย ขุนนางหรือ

<sup>62</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับพระราชเสนา, "เทศาภิบาล", อ้างใน บรรจง  
ตัญญอนันท์, "ปัญหาการรวมชาติในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," ใน  
การเมือง-การปกครองไทยสมัยใหม่ รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, ชัยอนันต์  
สมุทวณิช และสุวดี เจริญพงศ์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย,  
2522), หน้า 33.

ข้าราชการยังไม่ได้แยกออกจากราชวงศ์ พัฒนาการทางสังคมและการเมืองในสมัยสุโขทัยจึงยังไม่มีความซับซ้อนจนถึงขั้นก่อให้เกิดระบบขุนนาง<sup>63</sup> แต่ระบบขุนนางหรือชนชั้นข้าราชการมีความชัดเจนและแน่นอนขึ้นในสมัยอยุธยา ซึ่งเป็นผลมาจากการนำระบบศักดินามาใช้ในการจัดระเบียบการปกครอง

## 2. การนำระบบศักดินามาใช้ในการจัดระเบียบการปกครองในสมัยอยุธยา

### 2.1 ความหมายของระบบศักดินา

ระบบศักดินาเป็นสิ่งที่ใช้ในการจัดระเบียบการปกครอง ซึ่งไม่ปรากฏแน่ชัดว่าเริ่มมีขึ้นในสมัยใดแต่ได้รับการรับรองในกฎหมายที่สำคัญในสมัยอยุธยาคือ พระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน และพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง

จำนวนศักดินาของแต่ละบุคคลจะกำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้ทราบว่าคุณคนในสถานะใดจะมีจำนวนศักดินากี่ไร่ บุคคลทุกคนในสังคมสมัยอยุธยาจะมีศักดินามากน้อยตามแต่ตำแหน่งหน้าที่ราชการ แผ่นดิน หรือตามแต่อาชีพ เช่นตำแหน่งพระมหาอุปราชมีจำนวนศักดินาสุงสุดจำนวน 10000 ไร่ นอกจากนั้นก็จะมีศักดินาลดหลั่นกันลงมา จนถึงไพร่มีศักดินา 25 ไร่ แม้แต่ทาสก็มีจำนวนศักดินา 5 ไร่

จำนวนศักดินาของแต่ละบุคคลนั้น มีความเห็นที่แตกต่างกันไปว่าหมายถึงการมีกรรมสิทธิ์ในนาจริงหรือไม่ ความเห็นแรกเห็นว่า ระบบศักดินานั้นเป็นการกำหนดจำนวนกรรมสิทธิ์ในการถือที่นา ให้บุคคลเป็นเจ้าของที่นาได้มากและน้อยกว่ากันตามยศ เพราะประสงค์ห้ามมิให้ใครหวังที่นาไว้เกินกว่ากำลังที่จะทำให้เกิดผลได้ แต่ภายหลังมา เกณฑ์เอาศักดินาตามกฎหมายนี้ไปใช้เป็นหลักในการอื่นอีกหลายอย่าง<sup>64</sup> ส่วนอีกความเห็นหนึ่งเห็นว่า ระบบศักดินาเป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคล กล่าวคือ ระบบศักดินาของไทยถือเอาศักดิ์ของคนเป็นเกณฑ์แต่อย่างเดียว เหตุที่ใช้จำนวนนาเป็นสิ่งที่แบ่งสถานภาพของบุคคล เพราะว่าสังคมไทยเป็นสังคมกสิกรรม เมื่อถึงคราวที่จะต้องวัดศักดิ์ของคนจึงคิดถึงมาตราวัดที่ดิน คือ ไร่ ได้ก่อนสิ่งอื่น การที่ศักดิ

<sup>63</sup> มานพ ถาวรวัฒนสุกุล, ระบบขุนนางและราชการ, หน้า 272-274.

<sup>64</sup> สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุกาฬ, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ", ใน หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอน พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง, หน้า 16.

นาในประเทศไทยใช้มาตรวัดที่ดินคือไร่ เป็นเครื่องวัด ทำให้คิดไปได้ว่าระบบศักดินาของไทยในระยะเริ่มอาจเกี่ยวกับการถือที่ดินเป็นสำคัญ แต่หากจะพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้วไม่ปรากฏว่าได้เคยมีการถือที่ดินกันตามศักดินา ศักดินาในประเทศไทยจึงหมายถึงนาแห่งศักดิ์<sup>65</sup> กล่าวคือ จำนวนนาที่มีมิใช่แสดงถึงการมีกรรมสิทธิ์ในที่นาจริงๆ หากแต่เป็นการแสดงถึง สถานภาพ สิทธิ และหน้าที่ของบุคคลนั้น

อย่างไรก็ตาม ระบบศักดินาของไทยจะมีความแตกต่างจากระบบ feudalism หรือระบบศักดินาของยุโรป กล่าวคือ การจัดรูปแบบการบริหารในระบบศักดินาของยุโรป จะแบ่งแยกอำนาจกระจายไปยังขุนนางต่างๆ ในแต่ละเขตการปกครอง ขุนนางมีองค์การบริหารของตนเองและมีข้าราชการเป็นของตนเอง ข้าราชการได้รับการเลือกสรรให้ดำรงตำแหน่งตามพื้นฐานของการสวามิภักดิ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างขุนนางกับข้าราชการนั้นๆ ขุนนางในระบบฟิวเดิลจึงเป็นเจ้าของที่ดินและเป็นชนชั้นปกครองที่มีอำนาจควบคุมปัจจัยการผลิตที่สำคัญโดยตัวของขุนนางเองโดยไม่ต้องขึ้นกับพระมหากษัตริย์<sup>66</sup> เมื่อขุนนางในระบบฟิวเดิลอยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าของที่ดินเอง ผู้ที่เข้ามาสวามิภักดิ์ และเข้ามาทำกินในที่ดินนั้น จึงต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงจากขุนนาง ระบบฟิวเดิลหรือระบบศักดินาของยุโรป จึงหมายถึง ที่ดินเนื้อที่หนึ่งซึ่งบุคคลยึดถือทำกินจากเจ้าขุนมูลนายโดยมีความเคารพเชื่อฟัง หรือการรับใช้ เป็นสิ่งตอบแทนสิทธิที่ได้ใช้ที่ดินนั้น

ลักษณะสำคัญของระบบฟิวเดิลจึงขึ้นอยู่กับที่ดินและการเข้าถือครองที่ดินเป็นสำคัญ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม ตลอดจนหลักในการบังคับบัญชาจะขึ้นอยู่กับที่ดินและการถือที่ดินทั้งสิ้น ใครถือที่ดินจากผู้ใดก็อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้นั้น ต้องเสียประโยชน์ให้กับเจ้าของที่ดินตลอดไป<sup>67</sup> ขุนนางในระบบฟิวเดิลจึงมีฐานะเป็นเจ้าของที่ดิน มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและหาประโยชน์สะสมความมั่งคั่งได้โดยชอบด้วยกฎหมายด้วยตนเอง แต่ในระบบศักดินาของประเทศไทย ขุนนางมิได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นจริงๆ ผู้ที่มีศักดินาตามกฎหมายมิได้มีกรรมสิทธิ์ในที่นา ซึ่งพิจารณาได้จากความในกฎหมายเบ็ดเสร็จในสมัยพระเจ้าอยู่หัว( พ.ศ. 1903) ที่กำหนดว่า "ที่ใน

<sup>65</sup> คีฤทธิ ปราโมช, "สังคมสมัยอยุธยา", ใน หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอน พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง, หน้า 54.

<sup>66</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ศักดินากับพัฒนาการของสังคมไทย, (กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์, 2519), หน้า 37-39.

<sup>67</sup> คีฤทธิ ปราโมช, ฝรั่งเศสศักดินา, หน้า 185.

แวนแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยามหาดิลกนพรัตน์ราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นราษฎรหามีได้”เมื่อพิจารณาจากกฎหมายดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าที่ดินทั้งหมดในราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่เพียงผู้เดียว ราษฎรหรือสามัญชน หามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ นอกจากนั้นหากพิจารณาจากทำเนียบศักดินาของข้าราชการและพระบรมวงศานุวงศ์ซึ่งมีเกินกว่าหมื่นไร่ลงไปถึงราษฎรธรรมดาสามัญ ซึ่งมีศักดินายี่สิบห้าไร่ ถ้าจำนวนไร่เหล่านี้หมายถึงนาจริง ๆ และถ้าจะลองเอาจำนวนไร่ทั้งหมดนั้นมารวมกันเข้าทั้งหมดแล้วก็คงจะได้เนื้อที่ดิน ซึ่งโตกว่าเนื้อที่ของประเทศไทยซึ่งเป็นไปไม่ได้<sup>68</sup>ระบบศักดินาของไทยจึงเป็นเพียงการกำหนดศักดิ์ของบุคคลในสังคมเพื่อแสดงถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเท่านั้น

นอกจากนั้น ในระบบฟีวตัลของยุโรปเมื่อขุนนางอยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าของที่ดินสามารถแสวงหาผลประโยชน์ ความมั่งคั่งได้ด้วยตนเอง และสืบทอดอำนาจกันต่อไปในตระกูลของตน ลักษณะการจัดการปกครองเช่นนี้จึงมีลักษณะกระจายอำนาจ โดยมีศูนย์อำนาจหลายแห่งกระจายไปในแต่ละเขตของขุนนางแต่ละคน ลักษณะเช่นนี้จะแตกต่างจากระบบศักดินาของไทยที่ระบบศักดินามีวัตถุประสงค์เพื่อรวมอำนาจเข้าสู่พระมหากษัตริย์ กล่าวคือระบบศักดินาของไทยมีความพยายามที่จะปิดกั้นการก่อตัวของศูนย์อำนาจต่างๆ เนื่องจาก ขุนนางไทยมีฐานะเป็นเพียงข้าราชการของกษัตริย์ ซึ่งกษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดในการแต่งตั้งและถอดถอนตลอดจนกำหนดจำนวนศักดินาไว้อย่างแน่นอน เพื่อป้องกันมิให้ขุนนางสามารถสะสมกำลังให้เติบโตจนท้าทายอำนาจของกษัตริย์จากส่วนกลางได้

ชนชั้นขุนนางในประเทศไทยจึงมิได้สืบทอดกันไปด้วยความถาวร หากแต่มีความเคลื่อนไหวอยู่เป็นนิจ ความเป็นขุนนางผู้สูงศักดิ์ก็เป็นเรื่องเฉพาะตัวบุคคล เพราะบรรดาศักดิ์และศักดิ์อื่นๆแห่งขุนนางแต่ละคนนั้น เมื่อตัวตายแล้วก็หมดสิ้นไป มิได้ตกทอดลงไปถึงลูกหลานด้วยวิธีการสืบทอดอย่างที่มีในประเทศอื่นๆ ความเป็นขุนนางผู้สูงศักดิ์นั้นเองอาจหมดสิ้นไปในขณะตัวบุคคลนั้นยังมีชีวิตอยู่ก็ได้ ถ้าหากว่ากษัตริย์มีพระบรมราชโองการให้ถอดเสียจากตำแหน่ง<sup>69</sup>

อย่างไรก็ตามแม้ระบบศักดินาของไทยจะมีวัตถุประสงค์ในการมุ่งรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ซึ่งแตกต่างจากระบบฟีวตัล ที่มีลักษณะกระจายอำนาจโดยทำให้มีศูนย์

<sup>68</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 186-187.

<sup>69</sup> คึกฤทธิ์ ปราโมช, “สังคมสมัยอยุธยา”, ใน หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอน พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง, หน้า 50.

อำนาจอยู่หลายแห่งในแต่ละเขตพื้นที่ของขุนนางแต่ละคน เพราะขุนนางมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามแต่ละเขตของตน แต่ระบบศักดินาของไทยก็จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบฟีวด์ล กล่าวคือ แม้ขุนนางจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเหมือนขุนนางในระบบฟีวด์ล แต่ขุนนางในระบบศักดินาไทย ก็มีสิทธิเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากที่ดิน<sup>70</sup>

เมื่อระบบศักดินาไทยเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงการกำหนดสถานภาพและสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบของบุคคลในสังคมจึงส่งผลให้ระบบศักดินาเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ จำนวนศักดินาของแต่ละบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด จะเป็นการกำหนดตัวบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในกรมกองต่างๆที่เป็นหน่วยงานในการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวนศักดินาของแต่ละบุคคลจะขึ้นอยู่กับขนาดและความสำคัญของ กรมกองที่ประจำอยู่ กรมกองที่มีความสำคัญก็จะมีบุคคลที่มีศักดินาสูงซึ่งมีสิทธิและหน้าที่มากดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาของกรมกองนั้น

ถ้าสังเกตการจำแนกตำแหน่งตามพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือนและนาทหารหัวเมือง แล้วจะพบว่าผู้ที่มีศักดินาสูงมักจะเป็นบุคคลที่ทำงานซึ่งรัฐในสมัยนั้น ถือว่ามีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่ทำการรบและคุมกำลังทัพ ผู้ที่มีความชำนาญในเครื่องมือที่ใช้ในการทำสงคราม ผู้ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการนำรายได้เข้ารัฐ ทำเนียบศักดินาจึงเป็นวิธีการหรือระบบการจำแนกตำแหน่งราชการและเป็นการจัดตำแหน่งบุคคลลงตามการแบ่งส่วนราชการในระดับต่างๆ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตลอดจนสิทธิและผลประโยชน์ต่างๆที่แต่ละตำแหน่งหน้าที่พึงได้รับ ระบบศักดินาจึงเป็นระบบที่สร้างชนชั้นข้าราชการซึ่งประกอบด้วยผู้มีเชื้อสายจากขุนนาง ราชวงศ์ที่มีพลังอำนาจมากที่สุดในสังคมไทย<sup>71</sup>

## 2.2 ผลของการจัดระเบียบการปกครองในระบบศักดินา

การจัดระเบียบการปกครองในระบบศักดินาก่อให้เกิดชนชั้นขุนนางที่มีฐานะเป็นข้าราชการ ดำรงตำแหน่งต่างๆอันเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน ขุนนางจึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินและมีบทบาทแทนที่พระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนั้นการจัดระเบียบการปกครองในระบบศักดินายังทำให้ขุนนางมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมไพร่พลในสังกัด จึงส่งผลให้แสวงหาผลประโยชน์และความมั่งคั่งจนมีอำนาจมากขึ้นในลักษณะคานอำนาจของพระมหากษัตริย์ด้วย

<sup>70</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ศักดินากับพัฒนาการของสังคมไทย, หน้า 83.

<sup>71</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

## 2.2.1 ก่อให้เกิดชนชั้นขุนนางที่มีบทบาทแทนที่พระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาจากพระโอบการตำแหน่งนาพลเรือน และนาทหารหัวเมืองแล้ว จะสามารถจัดชนชั้นทางสังคมตามกฎหมายได้เป็น เจ้า ขุนนาง ไพร่ และทาส โดยเจ้าจะประกอบด้วยบรรดาเจ้านายซึ่งเป็นผู้สืบเชื้อสายใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และตำแหน่งของเจ้านายจะค่อยๆลดหลั่นกันลงมาตามหลักการสืบสายราชสกุล แต่ตามปกติชนชั้นเจ้านายจะมีได้ทรงได้รับตำแหน่งบริหารที่สำคัญๆ เพราะการจัดการปกครองในระบบศักดินาจะให้ความสำคัญกับขุนนางหรือข้าราชการที่ถือเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน

ขุนนางและข้าราชการเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันที่ปฏิบัติกิจการหน้าที่ภายใต้องค์พระมหากษัตริย์ โดยข้าราชการเป็นคำรวมที่ใช้เรียกบุคคลทุกคนที่ปฏิบัติกิจการหน้าที่ให้กับพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าจะมีความหมายหรือยศศักดิ์สูงต่ำมากน้อยเพียงไร ส่วนขุนนางจะเป็นคำรวมที่ใช้เรียกข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความหมายสูง ดังนั้นบุคคลที่ปฏิบัติราชการให้กับกษัตริย์ล้วนเป็นข้าราชการ แต่ข้าราชการไม่อาจเป็นขุนนางได้ทุกคน ข้าราชการที่จะเป็นขุนนางได้ในสมัยอยุธยาจะถือเอาข้าราชการที่มีศักดินาตั้งแต่สี่ร้อยไร่ ขึ้นไป ซึ่งถือเป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตรจึงถือเป็นขุนนางได้ ถ้าต่ำกว่านี้เรียกว่าเป็นข้าราชการชั้นประทวน ไม่ถือว่าเป็นขุนนาง

ขุนนางชั้นสัญญาบัตรคือขุนนางซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เอง จะมีจำนวนศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ ขึ้นไปถึง 10,000 ไร่ ส่วนข้าราชการชั้นประทวนจะมีศักดินาต่ำกว่า 400 ไร่ลงไป ได้รับการแต่งตั้งจากขุนนางผู้บังคับบัญชาจึงไม่มีสัญญาบัตร ซึ่งจะมีเป็นจำนวนมากแต่จะไม่มีสิทธิพิเศษเหนือราษฎรสามัญแต่อย่างใด

ฐานะความเป็นขุนนางเกิดขึ้นจากการที่พระมหากษัตริย์ทรงยกบุคคลใดบุคคลหนึ่งขึ้นเป็นขุนนาง ด้วยการพระราชทานบรรดาศักดิ์ ราชทินนาม ตำแหน่ง และศักดินา แต่ก็อาจเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามแต่ที่พระมหากษัตริย์จะทรงโปรด ขุนนางจึงเกิดขึ้นได้จากการโดยการให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ขุนนางที่มีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้แก่ขุนนางชั้นสัญญาบัตรที่มีจำนวนศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไป โดยพระมหากษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้งเพื่อให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินต่างพระเนตรพระกรรณพระมหากษัตริย์

## 1. อำนาจหน้าที่ของขุนนางในการบริหารราชการแผ่นดินตามกรมกองต่างๆ

ขุนนางตามตำแหน่งต่างๆที่กำหนดไว้ในทำเนียบศักดินาจะมีราชทินนามประกอบอยู่ตัวอย่างเช่น เจ้าพระยาจักรี เป็นราชทินนามของสมุหนายก พระยาพลเทพเป็นราชทินนามของเสนาบดีกรมนา โดยราชทินนามกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการที่จะบอกตำแหน่งของขุนนางผู้นั้น ซึ่งทำเนียบข้าราชการฝ่ายบริหารและพลเรือนจะกำหนดราชทินนามไว้ประจำตำแหน่งหน้าที่ราชการทุกตำแหน่ง<sup>72</sup> อำนาจหน้าที่ของขุนนางก็จะเป็นไปตามตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่กล่าวคือตำแหน่งต่างๆตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจะเป็นสิ่งที่แสดงถึงอำนาจหน้าที่ของขุนนางแต่ละคน อำนาจที่มีอยู่ในฐานะที่เป็นขุนนางจึงเกิดขึ้นจากการดำรงตำแหน่งตามที่พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้ง หากพ้นออกจากตำแหน่งก็จะหมดสิ้นซึ่งอำนาจหน้าที่ ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชธิบายว่าด้วยยศขุนนางไว้ว่า "ขุนนางในเมืองเราไม่ได้สืบตระกูลเหมือนประเทศข้างตะวันตก เป็นธรรมเนียมคล้ายกับเมืองจีน ยศ บรรดาศักดิ์ กับ ออฟฟิศร่วมกัน เมื่อมียศบรรดาศักดิ์แล้วก็มียศออฟฟิศว่าด้วย ถ้าออกจากออฟฟิศแล้วก็สิ้นยศบรรดาศักดิ์ไปด้วย เว้นแต่พระเจ้าแผ่นดินโปรดให้มียศอยู่"

ขุนนางที่บังคับบัญชากรมกองใดก็จะมีอำนาจหน้าที่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรมกองนั้น ซึ่งกฎหมายที่กำหนดว่าอำนาจหน้าที่ของกรมใดมีอย่างไรนั้น ต้องดูกฎหมายว่าด้วยการใช้ดวงตราในพระธรรมนูญ<sup>73</sup> ตัวอย่างเช่น กลาโหมซึ่งมีขุนนางที่เป็นผู้บังคับบัญชาคือ สมุหกลาโหมตามพระธรรมนูญ ได้กำหนดให้ใช้ตราพระคชสีห์เป็นตราประจำตำแหน่ง มีหัวเมืองที่ขึ้นอยู่ในสังกัดรวม 16 หัวเมือง มีอำนาจหน้าที่ ดูแลควบคุมหัวเมืองทั้งหมดภายในสังกัด แต่งตั้งเจ้าเมือง แต่งตั้งนายอากร และชำระคดีความทั้งหมดที่เกิดขึ้นภายในหัวเมืองต่างๆได้

## 2. อำนาจหน้าที่ของขุนนางในการควบคุมไพร่

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่มีอยู่ตามกรมกองที่สังกัดแล้วขุนนาง ยังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่ การควบคุมไพร่พลในสังกัด

<sup>72</sup> คึกฤทธิ์ ปราโมช, "สังคมสมัยอยุธยา", ใน หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอน พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง, หน้า 64.

<sup>73</sup> สุณีเย มัลลิกะมาลย์ และคณะ, รายงานผลการวิจัย วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี : ภาคกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์จุฬา, 2525), หน้า 115.

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในกฎหมายลักษณะรับฟ้อง มาตรา 10 ที่กำหนดว่า “ราษฎรมาฟ้องร้องด้วยคดีประการใดๆแลมิได้ตั้งสังกัดมูลนายอย่าพึงรับไว้บังคับบัญชาเป็นอันขาดที่เดียว ให้ส่งตัวผู้หาสังกัดมิได้มูลนายมิได้นั้นแก่สัสดีเอาเป็นคนหลวง”

กฎหมายนี้เองที่เปรียบเสมือนรากฐานของสังคมไทยในยุคที่เริ่มแผ่ขยายอำนาจการปกครองไปทั่วลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ที่พอจะเห็นภาพการเคลื่อนย้ายกำลังผู้คนเข้ามาตั้งรกรากเหนือดินแดนเหล่านี้ การเคลื่อนย้ายกำลังจะประกอบไปด้วยชายฉกรรจ์ เป็นกลุ่มก้อนจำนวนคงอยู่ในราว 50 100 200 หรืออาจจะถึง 1,000 คน ซึ่งย่อมต้องมีหัวหน้าเป็นผู้บังคับบัญชา หัวหน้านี้เองที่กฎหมายเรียกว่ามูลนาย ครั้นเมื่อตั้งรกรากสร้างบ้านแปลงนาขึ้น ก็ย่อมอยู่เป็นกลุ่มก้อน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันภัยจากกลุ่มชนที่เป็นศัตรู ครั้นเมื่อสถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีแล้ว ความจำเป็นของเมืองหลวงในการเรียกหากำลังผู้คนเมื่อยามเกิดเหตุฉุกเฉินจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อมิให้ผู้คนแตกหมู่แตกพวกออกพ้นพยานเนจร ซึ่งจะยากแก่การควบคุมดูแล กฎหมายจึงได้ตราความสำคัญไว้ว่า ผู้ที่มีสังกัดมูลนายเท่านั้น บ้านเมืองจึงจะให้ความพิทักษ์รักษาในชีวิตและทรัพย์สินของตน มูลเหตุที่จะเกิดไฟร จึงมีรากฐานมาจากความจำเป็นของสังคมไทยเมื่อแรกตั้ง<sup>74</sup> วัตถุประสงค์ที่สำคัญของระบบไฟรจึงมาจากความต้องการที่จะควบคุมผู้คนเพื่อที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นมั่นคงเตรียมพร้อมไว้สำหรับการทำสงคราม

อำนาจหน้าที่ในการควบคุมไฟรในสังกัดของขุนนางจึงมาจากเหตุผลที่ต้องการควบคุมกำลังพลให้พร้อม โดยขุนนางจะมีไฟรออยู่ในสังกัดตามกรมกองต่างๆและขุนนางนั้นก็ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์อีกชั้นหนึ่ง การกำหนดให้ไฟรต้องสังกัดมูลนายจึงเปรียบเสมือนเป็นการควบคุมกำลังคนไว้ที่กษัตริย์นั่นเอง

ลักษณะของสังคมในสมัยอยุธยาในความสัมพันธ์แบบ นายกับไฟร นี้จะทำให้ประชากรส่วนใหญ่นั้นเป็นไฟรต้องสังกัดอยู่กับนาย จะเป็นคนที่อาศัยอยู่ลอยเป็นอิสระไม่ได้เพราะถือว่าผิดกฎหมาย ฐานะของไฟรก็ถูกกำหนดอย่างแน่นอนที่จะต้องผูกติดกับนาย การเคลื่อนไหว

<sup>74</sup> ขจร สุขพานิช, “ฐานันดรไฟร”, ในหนังสือชุดภาษาไทยของครุสภา : อยุธยาราชธานี (กรุงเทพฯ : ครุสภา, 2530), หน้า 139-140.

โยกย้ายเปลี่ยนที่ทำมาหากินจึงเป็นไปได้ยาก เวลาที่มีอยู่ของไพร่จึงมี สองส่วนคือ การทำมาหากินเพาะปลูกของตน และอีกส่วนหนึ่งคือการเข้าเวรเพื่อเข้ารับราชการ<sup>75</sup>

ไพร่แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือไพร่สมกับไพร่หลวง ไพร่สมถือว่าเป็นสมบัติส่วนหนึ่งของนาย ซึ่งได้แก่เจ้านายในราชวงศ์และขุนนางที่พระมหากษัตริย์พระราชทานให้เพื่อให้เจ้านายและขุนนางได้ประโยชน์บ้างเนื่องจาก ขุนนางนั้นไม่มีเงินเดือน ส่วนไพร่หลวงนั้นในทางทฤษฎีจะขึ้นอยู่กับพระเจ้าแผ่นดิน โดยไพร่หลวงต้องลงทะเบียนเป็นของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ซึ่งขุนนางในตำแหน่งที่เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานนั้นๆจะเป็นมีฐานะเป็นนายของไพร่ด้วย

ในฐานะไพร่หลวงของพระเจ้าแผ่นดิน ไพร่ต้องเข้าเวรเพื่อทำราชการ และถือเป็นหน้าที่ของขุนนางผู้เป็นนายของไพร่ที่จะเรียกตัวไพร่มาเพื่อเข้ารับราชการและเข้าสังกัดในกรมใดกรมหนึ่ง จะลดยตัวอยู่ไม่ได้ ลูกหลานเหลนซึ่งสืบสกุลกันมาก็ต้องอยู่ในกรมเหมือนกัน จะย้ายกรมได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาต ด้วยเหตุนี้ไพร่ที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในหัวเมืองราชธานี ก็จะสังกัดกรมกองในราชธานี ถ้าเป็นไพร่หัวเมืองชั้นนอก เมืองไหนก็อยู่เมืองนั้น<sup>76</sup> นอกจากไพร่สมและไพร่หลวงแล้วยังมีไพร่อีกประเภทหนึ่ง เรียกว่าไพร่ส่วย ซึ่งเป็นไพร่ที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเข้ารับราชการ ไม่ต้องใช้แรงงาน ซึ่งไพร่ส่วนนี้ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในบริเวณที่มีการผลิตสิ่งของต่างๆที่จำเป็นต่อทางราชการ โดยจะถูกกะเกณฑ์ให้ผลิตสิ่งของตามจำนวนในแต่ละปีแทนการเข้าเวรรับราชการ

เมื่อไพร่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องเข้ารับราชการและต้องขึ้นทะเบียนสังกัดมูลนาย ถ้าหากหลีกเลี่ยงก็จะต้องถูกลงโทษและทำให้ปราศจากสิทธิต่างๆตามกฎหมาย ขุนนางในฐานะที่เป็นนายของไพร่จึงมีบทบาทโดยตรงในการควบคุมไพร่ไว้

ขุนนางมีอำนาจหน้าที่โดยตรงที่ต้องควบคุมทั้งไพร่หลวงและไพร่สม ไพร่สมนั้นถือเป็นคนของขุนนางโดยตรงที่พระมหากษัตริย์มอบให้ ส่วนไพร่หลวงนั้นในทางทฤษฎีแม้จะเป็นคนของพระมหากษัตริย์ แต่ในความเป็นจริงแล้ว กษัตริย์ไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงได้ด้วย

<sup>75</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *อยุธยาประวัติศาสตร์และการเมือง*, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2542), หน้า 132-133.

<sup>76</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ", ใน *หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอน พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง*, หน้า 14.

พระองค์เอง ประกอบกับกษัตริย์ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในระบบศักดินา ที่มีการแบ่งส่วนราชการเป็นกรมกองต่างๆ แล้วจัดให้ขุนนางเป็นผู้บริหารแทน จึงได้มีการจัดไพร่หลวงลงตามกรมกองต่างๆ และให้ขุนนางที่มีตำแหน่งประจำกรมกองนั้นเป็นผู้ควบคุมดูแล \* ขุนนางจึงมีอำนาจเหนือไพร่หลวงเหล่านั้น ครอบงำที่ตนได้ดำรงตำแหน่งในกรมกองนั้น ซึ่งก็จะเป็นเวลาที่ยาวนาน เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของขุนนางจะไม่ถูกจำกัดด้วยระยะเวลา กล่าวคือ ขุนนางสามารถปฏิบัติงานในกรมกองต่างๆ ได้จนสิ้นอายุของตน เว้นเสียแต่จะถูกพระมหากษัตริย์ถอดออกจากตำแหน่ง

ลักษณะของกฎหมายที่ต้องการให้ขุนนางในฐานะที่เป็นนายของไพร่เป็นตัวเชื่อมโยงไพร่ให้อยู่ภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์อีกชั้นหนึ่งนี้เอง ที่มุ่งควบคุมกำลังพลทั้งหมดให้อยู่ภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว แต่ผลที่เกิดขึ้นจากการควบคุมกำลังพลในระบบไพร่และการจัดระเบียบราชการในระบบศักดินาตามกฎหมายที่เกิดขึ้นนี้ ทำให้ขุนนางในฐานะที่เป็นกลไกของพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน สัมผัสอำนาจจากการแสวงหาผลประโยชน์จากกำลังพลที่ตนมีอำนาจตามกฎหมายควบคุมอยู่ เนื่องจากกำลังพลเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการรบและการทำสงคราม การจัดโครงสร้างทางการปกครองหรือระบบราชการเช่นนี้ จนถึงที่สุดก็จะเป็นภัยต่อองค์พระมหากษัตริย์เอง เพราะ ขุนนางสามารถขยายอำนาจเข้าไปควบคุมพระมหากษัตริย์ มีอำนาจต่อรองกับพระมหากษัตริย์ และมีโอกาสเลือกผู้ที่จะขึ้นครองราชย์สมบัติได้ตามความพอใจ ดังจะเห็นได้จากหลังรัชกาลของพระเอกาทศรถ มาจนถึงพระเจ้าปราสาททอง มีพระมหากษัตริย์ถึง 4 พระองค์ที่มีระยะเวลาในการปกครองอันสั้น ในจำนวนนี้ 3 พระองค์ถูกตั้งขึ้น หรือปลดออกโดยขุนนาง และไม่ใช่มีแต่เฉพาะขุนนางในเมืองหลวงเท่านั้น ในส่วนภูมิภาคขุนนางก็รวบรวมอำนาจไว้สูงและสามารถใช้กำลังอำนาจที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ทางการเมืองในราชธานีได้เช่นกัน เช่น พระศรีศิลป์ซึ่งเป็น อนุชาของพระเจ้าทรงธรรม ทรงใช้เมืองเพชรบุรีเป็นรากฐานสำหรับการก่อการรัฐประหารกับพระเจ้าสุริยวงศาและยังมีเมืองอื่นๆ อีกหลายเมืองตั้งแข็งเมืองต่อต้านพระมหากษัตริย์ในอยุธยา อำนาจของขุนนางซึ่งทวีขึ้นอยู่ตลอดเวลาทำให้ไม่มีกษัตริย์ผู้ฉลาดพระองค์ใดสามารถปกครองได้โดยไม่โอนอ่อนผ่อนปรนต่อขุนนาง<sup>77</sup>

\* จำนวนไพร่หลวงชั้นต่ำที่ขุนนางต้องเกณฑ์เข้ามาในสังกัดกรมกองจะขึ้นอยู่กับจำนวนศักดินาของขุนนางที่บังคับบัญชากรมกองนั้นเช่น สมุหพระกลาโหมมีศักดินา 10,000 ไร่ ต้องเกณฑ์ไพร่ให้เข้าอยู่ในสังกัดอย่างน้อย 400 คน (เป็นการคำนวณโดยการนำศักดินาของไพร่หลวงหารด้วยจำนวนศักดินาของขุนนางผู้บังคับบัญชากรมกองนั้นๆ)

<sup>77</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, การเมืองไทยสมัยพระนารายณ์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2539), หน้า 14-16.

ผลของการที่ขุนนางมีอำนาจในการควบคุมไพร่เอง ที่ก่อให้เกิดการสร้างอำนาจให้แก่ขุนนางในการคานพระราชนโยบายของพระมหากษัตริย์ เพราะไพร่ถือเป็นกำลังหลักของสังคมในสมัยอยุธยา เป็นผู้ใช้แรงงานต่างๆ และเนื่องจากการขาดอาชญากรรมที่ตี กำลังคนจึงเป็นฐานกำลังสำคัญทางการทหาร การควบคุมกำลังคนเป็นจำนวนมากย่อมนำมาซึ่งความมั่งคั่ง และก่อให้เกิดการสร้างฐานอำนาจให้แก่ขุนนางในการแย่งชิงอำนาจจากพระมหากษัตริย์ได้

### 3. ลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของขุนนางไม่มีการแบ่งแยกภาระหน้าที่ออกจากเรื่องส่วนตัว

ตามกฎหมายอาชญาหลวง บัญญัติว่า “ขุนมนุนายอนาพชาบาลบังคับกิจราชการ ผิดด้วยหย่างทำเนียบกฎหมายท่านแจกไว้ ให้ใหม่ลาหนึ่ง โดยยศถาศักดิ์ อนึ่งขุนมนุนายอนาพชาบาลบังคับบัญชากิจราชการสั่งแก่ตนต้องหย่างธรรมเนียมแล้ว แลตนหนีได้ทำตามบังคับบัญชา นายสั่ง นั้น ต้องถูกรวางดูถูกนาย ให้จำไว้แล้วเอาบนไว้ ถ้าหนีลาบจำแลทำไปเล่า ให้ใหม่ลาหนึ่งแล้วจำไว้ ถ้าเปนที่ขุนหมื่นถ้านั้นดร ให้ถอดเสียเอาตัวลงเปนไพร่” จากกฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าบรรดาศักดิ์หรือจำนวนศักดินาของแต่ละคนเป็นสิ่งสำคัญ ไพร่ต้องทำตามคำสั่งนาย หากไม่ปฏิบัติตามถือเป็นการดูถูกดูแคลนนายและนายมีอำนาจที่จะลงอาญาไพร่ของตนเป็นการส่วนตัวได้<sup>78</sup> การที่ไพร่หลวงต้องสังกัดมูลนายที่เป็นผู้บังคับบัญชากรมกองต่างๆ ไพร่ก็ต้องอยู่ใต้คำสั่งของนาย นายสามารถสั่งให้ไพร่ไปทำงานส่วนตัวของนาย และคำสั่งของนายที่ให้ทำงานนั้น อาจจะมีมากจนไพร่ไม่มีเวลาทำมาหากินของตน ถึงแม้ในกฎหมายลักษณะอาชญาหลวงจะกำหนดไม่ให้นายออกคำสั่งให้ไพร่หลวงทำงานมากเกินไป แต่ความจริงกฎหมายนี้ มีอาจให้ความคุ้มครองแก่ไพร่ได้เพียงพอ<sup>79</sup> ทั้งนี้เพราะในความเป็นจริงนายไม่สามารถปฏิบัติให้ความยุติธรรมแก่ไพร่เสมอหน้าโดยทุกคน นายมีสิทธิและอำนาจที่จะเรียกไพร่คนไหนมาใช้ส่วนตัวหรือเข้าเวรทำราชการได้ นายสามารถผ่อนปรนการทำงานให้แก่ไพร่บางคน การที่นายจะใช้งานไพร่คนไหนหนักคนไหนเบา คงขึ้นอยู่กับว่าไพร่คนไหนจะมาประจบเอาของกำนัลมาให้ ทั้งนี้เพราะขุนนางไม่มีเงินเดือน ขุนนางจึงยังชีพอยู่ได้ด้วยส่วย และแรงงานของไพร่ การเอาใจนายและสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัว โดยการฝากเนื้อฝากตัวจึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งความสัมพันธ์ลักษณะนี้เองที่เรียกว่า ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อันหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยมีข้อตกลงกันว่าฝ่ายหนึ่งคือ ไพร่

<sup>78</sup> อคิน ทรัพย์พัฒน์, สังคมไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น พ.ศ. 2325-2416, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2518), หน้า 166.

<sup>79</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 177-178.

เป็นผู้ส่งส่วยหาของกำนัลและทำงาน ให้อีกฝ่ายหนึ่งอันได้แก่นาย เพื่อให้ได้มาซึ่งความช่วยเหลือและความคุ้มครอง<sup>80</sup>

ไพร่ที่เอาใจและส่วยให้นายจะได้รับการคุ้มครองที่ดีกว่าไพร่คนอื่นๆ การคุ้มครองนี้นอกจากจะได้รับการทำงานที่เบากว่าและพ้นจากการถูกข่มเหงแล้ว ยังรวมถึงการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของรัฐที่ดีกว่าด้วย

ตามพระราชกำหนดปีพ.ศ. 2187 กล่าวว่าเมื่ออยู่บ่อยครั้งเมื่อมีการพิจารณาคดีในศาลแขวงไพร่จะติดต่อกับนายในเมืองหลวงทันทีที่ตนตระหนักว่าตนจะหมดหวังในคดี เมื่อเป็นเช่นนั้นนายก็จะส่งคำสั่งไปยังผู้พิพากษาให้ส่งไพร่ไปยังเมืองหลวง การดำเนินคดีจึงหยุดอยู่ครึ่งทางเท่านั้น และไพร่ก็จะหนีการลงโทษไปได้ ขุนนางที่มีอำนาจในเมืองหลวงสามารถที่จะให้ความคุ้มครองและอภิสิทธิ์แก่ไพร่ของตนได้เป็นอย่างมาก ดังปรากฏในประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 ความว่า

“เมื่อท่านผู้มีบรรดาศักดิ์ผู้ใดมีข้าคนบ่าวไพร่ ไปตั้งทำไร่ทำนารักษาช้าง ม้า โค กระบือ อยู่ในแขวง หัวเมืองใดๆ ถ้ามีหนังสือไปฝากเจ้าเมืองกรมการ หรือว่าด้วยโวหารวาจาตัวเอง ให้เจ้าเมืองกรมการกลัวเกรงจนจะว่ากล่าวอะไรไม่ได้ จะบอกเข้ายังเวร ลูกขุน ณ ศาลา ก็ไม่กล้าบอก แล้วท่านผู้เป็นเจ้าของคนเช่นนั้นซึ่งเป็นผู้ฝากกิติ ผู้รักษาเมืองกรมการ ผู้รับฝากด้วยกลัวเกรงจะประจบประแจงฝากตัวกิติ เป็นอันไม่ซื่อสัตย์ต่อแผ่นดิน”<sup>81</sup> นอกจากนี้ก่อนการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ข้าราชการพลเรือนในสังกัดกรมที่มีศาลอาจได้มอบหมายให้เป็นตุลาการชำระความได้ .....มีคำกล่าวที่ว่า ในสมัยนั้นเนื่องจากข้าราชการไม่ได้รับเงินเดือนรับแต่เบี้ยหวัดซึ่งจ่ายเพียงปีละครั้งและจำนวนเงินก็น้อย ถ้าข้าราชการขนาดชั้นเจ้ากรมรู้สึกว่ารวยได้ของตนไม่ค่อยพอเลี้ยงบุตรภรรยา ก็มักจะร้องเรียนให้ผู้บังคับบัญชาหรือเจ้ากระทรวงทราบ ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ร้องยากจนสมควรช่วยเหลือจริง ก็จะมอบความแพ่งหรืออาญามาให้ข้าราชการผู้นั้นชำระที่บ้าน การชำระความที่บ้านนั้นเป็นประโยชน์แก่ผู้ทำหน้าที่ตุลาการเป็นอย่างดี เพราะคู่ความทั้งโจทก์ จำเลย ตลอดจนพยานจะต้องมาค้ำที่บ้านตุลาการเป็นเวลาแรมเดือนหรือแรมปี จนกว่าตุลาการจะพิจารณาคดีเสร็จ ในระหว่างนี้โจทก์จำเลยและพยานต่างก็ต้องหาข้าวปลาอาหาร ตลอดจนของใช้มาส่งเสียกันเองเพื่อเอาใจตุลาการไว้ ทั้งโจทก์และจำเลยก็เลยต้องส่งเสียตุลาการด้วย ทำให้ตุลาการคลายความผิดเคืองลงได้ นอกจากนี้จะทำให้หายความผิดเคืองตั้งว่านี้แล้วยังเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจอันใหญ่ด้วยเพราะเมื่อพิจารณาคดีอาญาก็ต้องมีคุกมีตารางไว้

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 182.

<sup>81</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 171-172.

ใส่พวกจำเลยเก็บไว้ที่บ้านของตุลาการนั่นเอง และบางที่โจทก์ก็ถูกเก็บไว้ในคุกเหมือนกัน เมื่อมีคุก มีตารางก็ย่อมมีเครื่องพันธนาการและมีอำนาจโดยผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีได้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นโจทก์จำเลยหรือพยานเพื่อรักษาวินัยแห่งเรือนจำไว้<sup>82</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้หากผู้ใดสามารถเอาใจและสร้างผลประโยชน์ส่วนตัวให้เป็นที่พอใจแก่ขุนนางได้มากกว่าก็สามารถได้รับการปฏิบัติจากขุนนางได้ดีกว่า

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของขุนนางในระบบศักดินานี้เอง ที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยการให้ความสำคัญคุ้มครองเฉพาะพรรคพวกของตนหรือเฉพาะบุคคลที่นำผลประโยชน์มาให้

อำนาจของขุนนางจึงมีลักษณะเป็นเอกสิทธิ์เฉพาะตัวบุคคล ที่สามารถใช้หรือไม่อย่างไรกับผู้อื่นก็ได้ ผลที่เกิดขึ้นจากการที่อำนาจเป็นเอกสิทธิ์นี้ ก็คือ

1. การไม่ปฏิบัติตามหลักการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวกับตำแหน่งหน้าที่ (conflict of interest) จึงใช้ตำแหน่งสร้างอิทธิพลและความร่ำรวยให้ส่วนตัวของตนทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง
2. การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างผู้มีตำแหน่งกับบุคคลอื่นๆไม่ว่าเป็นการ “เล่นพรรคเล่นพวก” หรือกลั่นแกล้งกัน
3. หน้าที่และการใช้อำนาจในตำแหน่งนั้นจะใช้หรือไม่หรือใช้อย่างไรก็ได้ตามใจผู้มีตำแหน่งเพราะเป็นเอกสิทธิ์ ส่วนตัวไม่มีใครเอาผิด<sup>83</sup>

เมื่ออำนาจมีลักษณะเป็นเอกสิทธิ์ การใช้อำนาจของขุนนางจึงไม่มีการแบ่งแยกภาระหน้าที่ในตำแหน่งตามกฎหมายออกจากเรื่องส่วนตัว การใช้อำนาจมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หากแต่มุ่งหวังเพียงเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งที่ตนมีอยู่

<sup>82</sup> หลวงจักรปาณีศรีศีลวิสุทธิ, “เรื่องของเจ้าพระยามหิธร”, อ่างใน ธานินทร์ กรัยวิเชียร, การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเฉลิมถวัลย์ราชสมบัติ ครบ 100 ปีในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2511), หน้า

<sup>83</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, หน้า 55-56

## 2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางในการจัดระเบียบการปกครองในระบบศักดินา : ขุนนางมีอำนาจในลักษณะคานอำนาจพระมหากษัตริย์

เมื่อพิจารณาจากแนวคิดในลัทธิเทวราชที่เป็นการทำให้สถานะของพระมหากษัตริย์มีความสูงส่งและศักดิ์สิทธิ์ ประกอบกับการจัดการปกครองในระบบศักดินาที่มีจุดประสงค์ในการใช้เป็นเครื่องมือของพระมหากษัตริย์เพื่อจำกัดอำนาจของขุนนาง โดยพระมหากษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้งและกำหนดจำนวนศักดินาของขุนนางไว้อย่างชัดเจน และสามารถถอดถอนให้ออกจากความเป็นขุนนางเสียเมื่อใดก็ได้แล้ว จะเห็นได้ว่า แนวความคิดในลัทธิเทวราช กับการจัดระเบียบการปกครองในระบบศักดินามีขึ้นเพื่อทำให้พระมหากษัตริย์ดำรงสถานะอยู่ในความเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน

แต่อย่างไรก็ตามดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดระเบียบการปกครองในระบบศักดินาทำให้ขุนนางมีอำนาจในการควบคุมไพร่พลในสังกัดของตน และการควบคุมกำลังคนที่เป็นทรัพยากรสำคัญที่สุดในสมัยอยุธยา นี้เองที่ทำให้ขุนนางแสวงหาผลประโยชน์และความมั่งคั่งได้เป็นอย่างดี

ขุนนางจึง เป็นอภิสิทธิ์ชนกลุ่มใหญ่ที่มีบทบาทอย่างมากในสังคม ขุนนางถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะมูลนายในระบบการปกครองซึ่งต้องควบคุมไพร่พลวงขณะเดียวกันก็อยู่ในฐานะมูลนายของไพร่สมซึ่งเป็นคนของขุนนางโดยตรง อำนาจหน้าที่หลักของขุนนางนอกจากจะปฏิบัติราชการบังคับกรมกองตามปกติแล้วยังมีหน้าที่ที่สำคัญบางประการคือ มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรจากไพร่ในสังกัดของตนและยังมีหน้าที่ในการเป็นผู้พิพากษาคดีต่างๆที่อยู่ในอำนาจของกรมกองที่ตนบังคับบัญชาและคดีเล็กๆน้อยๆระหว่างไพร่ในสังกัดของตน จะเห็นได้ว่าขุนนางนั้นมีอำนาจเต็มที่ในการควบคุมไพร่ในสังกัด อำนาจของพระมหากษัตริย์จึงไม่อาจเข้าไปควบคุมได้ในทุกความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเพราะโดยผลของระบบศักดินาขุนนางจะมีอำนาจในการควบคุมไพร่ในสังกัดของตนอยู่แล้วเป็นผลให้มีการสะสมกำลังพลของขุนนางเองโดยไม่ขึ้นกับส่วนกลาง

นอกจากการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ขุนนางยังมีสิทธิและผลประโยชน์หลายประการเช่นการยกเว้นไม่ต้องเกณฑ์แรงงาน ไม่ต้องเสียภาษี ไม่ต้องไปศาลเองและอื่นๆอีกมากจึงถือเป็นอภิสิทธิ์ชนมีผลประโยชน์มาก จากการที่ได้ว่าราชการ ควบคุมกำลังไพร่พลทำให้แสวงหารายได้ต่างๆได้มากมาย ขุนนางจึงมีบทบาทและสถานะที่สูงส่งมากในสมัยอยุธยา

สภาพความมีอำนาจของขุนนางด้วยการแสวงหาผลประโยชน์และสิ่งสมกำลังเช่นนี้ จึงทำให้ขุนนาง มีอำนาจในลักษณะคานอำนาจของพระมหากษัตริย์

อำนาจของพระมหากษัตริย์จึงไม่มีความสูงสุดอย่างแท้จริง พระมหากษัตริย์ที่ต้องการรักษาสถานภาพความเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดไว้ได้จึงต้องมีคุณสมบัติส่วนตัวที่ทำให้ บรรดาขุนนางนั้นเกิดความกลัวเกรง\* แต่หากคราใดที่ขุนนางสามารถสิ่งสมกำลังแสวงหาผลประโยชน์จนทำให้มีคุณสมบัติส่วนตัวที่ดีกว่าแล้วขุนนางผู้นั้นก็สามารถแย่งชิงอำนาจจากพระมหากษัตริย์ได้ และด้วยเหตุของการเป็นผู้มีอำนาจขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนตัวโดยไม่ต้องอาศัยกฎเกณฑ์ของกฎหมาย การปราบดาภิเษกจึงถือเป็นการเข้าสู่ราชบัลลังก์โดยชอบธรรมพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงต้องทรงระมัดระวังคอยเอาใจคนบางหมู่บางเหล่าในสังคมไว้เสมอ คนที่พระมหากษัตริย์ต้องคอยเอาใจหรือเกลี้ยกล่อม เอาไว้นั้นก็ได้แก่บุคคลชั้นสูง ซึ่งมีทั้งเจ้านายและขุนนาง เพราะคนเหล่านี้มีพวกพ้องและมีคนอยู่ใต้การบังคับบัญชาหากไม่พอใจแล้วอาจคิดกบฏเมื่อใดก็ได้ สำหรับประชาชนนั้นไม่ปรากฏว่าสนใจในโชคชะตาของพระมหากษัตริย์พระองค์ใดพระองค์หนึ่งโดยเฉพาะ และไม่เคยปรากฏว่าประชาชนในสมัยอยุธยาได้เคยริเริ่มคิดกบฏหรือคิดโค่นล้มราชบัลลังก์ของพระมหากษัตริย์เลยแม้แต่ครั้งเดียวความผันผวนในทางการเมืองสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นเป็นเรื่องของชนชั้นสูงหรือเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจทั้งสิ้น<sup>84</sup> ทั้งนี้เนื่องมาจากประชาชนส่วนใหญ่ของสังคมในสมัยอยุธยาอยู่ในสภาพของความเป็นไพร่ ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมกำลังพลจึงไม่สามารถแสวงหาผลประโยชน์และสิ่งสมกำลังพล จนสามารถสร้างคุณสมบัติส่วนตัวในการสร้างความสามารถเพื่อแย่งชิงการเป็นผู้มีอำนาจได้

---

\* ตัวอย่างหนึ่งของพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยาที่มีบุคคลิกภาพส่วนพระองค์ที่ทำให้บรรดาขุนนางเกิดความกลัวเกรงได้แก่ สมเด็จพระนเรศวรมหาราชซึ่งตามพระราชพงศาวดารได้ยกย่องสดุดีว่ามีพระปรีชาสามารถในการรบมากทรงมีบุคคลิกส่วนพระองค์ที่เข้มแข็ง ตามพงศาวดารรายงานว่าขุนนางต่างอยู่ด้วยความหวาดกลัวพระองค์เป็นอย่างยิ่ง เมื่อใดมีพระบรมราชโองการให้ขุนนางผู้ใดเข้าเฝ้า ขุนนางผู้นั้นจะจัดการระเบียบบ้านเรือนของตนเสมือนว่ากำลังจะไปสู่ความตาย เพราะขุนนางมีความหวาดกลัวว่าจะมิได้คืนสู่เรือนอีก, จันทรฉาย ภัคอธิคม, รายงานการศึกษาวิเคราะห์ความชอบธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยอยุธยา, (กรุงเทพ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528), หน้า 306.

<sup>84</sup> คีฤทธิ ปรามิข, "สังคมสมัยอยุธยา", ใน หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอน พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง, หน้า 167.

### 3.2.3 ลักษณะการใช้อำนาจของผู้ปกครองในบริบททางสังคมการเมือง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าแนวความคิดในการใช้อำนาจของผู้ปกครองในสมัยอยุธยาต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักทศพิธราชธรรม การออกกฎหมายใดๆต้องสอดคล้องกับคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ไม่สามารถออกกฎหมายได้ตามอำเภอใจ

แต่ในบริบททางสังคมการเมืองที่เกิดขึ้นจากการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์หาได้มีอำนาจสูงสุดที่แท้จริง การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ยังต้องคำนึงถึงบรรดาขุนนางต่างๆที่อยู่ในฐานะเป็นผู้ที่สามารถสะสมอำนาจจนสามารถต้านและแข่งอำนาจของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์จึงต้องระมัดระวังและป้องกันการช่วงชิงอำนาจที่อาจเกิดขึ้นเมื่อไรก็ได้ ลักษณะการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์เพื่อป้องกันการช่วงชิงอำนาจจะปรากฏออกได้ทาง บทลงโทษทางกฎหมายที่รุนแรงต่อผู้ที่มีพฤติกรรมที่ส่อให้เห็นว่าจะมีการช่วงชิงอำนาจ และอาศัยหลักความเชื่อทางศาสนาเพื่อเป็นการป้องกันการช่วงชิงอำนาจด้วย

#### 1. ความรุนแรงของโทษตามกฎหมายต่อผู้ที่มีพฤติกรรมส่อให้เห็นว่าจะมีการแย่งชิงราชสมบัติ

ด้วยเหตุของการที่ขุนนางสามารถสังสมไพร่พลและแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจในตำแหน่งได้อยู่เสมอ จึงมีบทบัญญัติของกฎหมายในยุคสมัยอยุธยาที่บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันและควบคุมขุนนางมิให้คิดการใหญ่โดยการสังสมอำนาจเพื่อช่วงชิงราชสมบัติ

ตามพระอัยการกบฏศึกบทที่ ๑ กำหนดว่า การคิดร้ายด้วยใจใหญ่ใฝ่สูงศักดิ์ คิดประทุษร้ายจะต่าองค์พระมหากษัตริย์ลดลงจากราชบัลลังก์ หรือทำร้ายพระองค์ด้วยโหรยาทิพย์ เครื่องศาสตราสรรพยุธให้ถึงสิ้นพระชนม์ให้ลงโทษ ๓ สถาน สถานหนึ่งริบราชบาตฆ่าเสีย ๗ ชั่วโมง โศตร สถานหนึ่งฆ่าเสีย ส่วนโคตรนั้นอย่าให้เลี้ยงสืบไป และเมื่อประหารชีวิตนั้น ให้ประหารให้ได้ ๗ วันจึงให้สิ้นชีวิต อย่าให้โลหิตแลอาศมตกกลงในแผ่นดิน ให้ใส่แพลอยเสียตามกระแส น้ำ แผ่นดินหนา ๒๔๐,๐๐๐ โยชน์ ทรงพระเจ้าได้ถึง ๕ พระองค์แลมีอาจทรง ผู้กตัญญูหาความสัจมิได้นอกจากนั้นในกฎหมายเตียรบาล ยังกำหนดว่า ในบันดาทำวพระยามนตรีมุขทั้งหลายที่มาประชุมเฝ้านั้น อย่าให้ผู้ใดเจรจาด้วยกันเป็นนินันในพระราชฐานถ้ามีถ้อยความสิ่งใดจะควรเอากราบบังคมทูล ให้เจรจาด้วยกันแล้วเอากราบบังคมทูลพระกรุณา ถ้าผู้ใดเจรจาให้เป็นนินันในพระราชฐานไซ้ไร แต่บรรดาศักดิ์ ๑๐,๐๐๐-๕๐,๐๐๐-๓๐,๐๐๐ ถ้าเจรจาครั้งหนึ่งไซ้ไร ให้ว่าผู้นั้นรู้โทษแห่ง

อาตมา ถ้าเจรจาถึง ๒ ครั้งให้ภาคทัณฑ์ ถ้าเจรจาถึง ๓ ครั้งให้ห้ามผู้นั้นอย่าให้เข้าเฝ้าพระเจ้าอยู่หัว บทที่๕๔ บัญญัติไว้ด้วยว่า หนึ่งเมื่อเข้าเฝ้าพระบาทผู้ใดเจรจากระซิบกัน โทษถึงตาย บทที่๗๕ มีบัญญัติไว้อีกว่า หนึ่งคักดินา ๑๐,๐๐๐ ลงมาถึง ๑,๖๐๐ ไปมาหากันถึงเรือนกิติ ที่สงัดใดๆก็ดี แลลอบเจรจากันก็ดี แลนั่งในศาลาลูกขุนเจรจากระซิบกันแต่สองต่อสองก็ดี โทษนั้นคือ ธิบเรือน บทที่ ๗๗ ๗๘ บัญญัติว่า หนึ่งหัวเมืองหนึ่งกันเจ้าเมืองหนึ่งกัน ไปหาเมืองหนึ่ง โทษถึงตาย หนึ่งผู้ใดไปคบหาสื่อเมืองแลราชทูตเจรจา โทษก็ถึงตาย<sup>๘๕</sup> กฎหมายดังกล่าวมีบทลงโทษรุนแรงที่ไม่เพียงแต่ลงโทษประหารชีวิต ผู้ที่คิดการกบฏเท่านั้นแต่ยังรวมไปถึงตระกูลของผู้นั้น ด้วย นอกจากนั้น ยังห้ามการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างขุนนางชั้นผู้ใหญ่ไม่ให้ไปมาหาสู่กันเช่นนี้แสดงถึงการป้องกันไม่ให้มี การสะสมกำลังพลแล้วรวมกันเพื่อแย่งชิงอำนาจของพระมหากษัตริย์

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แม้ในสังคมสมัยอยุธยา จะมีคติแนวคิดในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ตลอดจนหลักทศพิธราชธรรม เป็นสิ่งที่คอยควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครอง แต่โดยสภาพที่ผู้ปกครองจำต้องป้องกันการช่วงชิงอำนาจที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ผลกระทบด้านนี้จึงส่งผลกระทบต่อปรัชญาการใช้อำนาจที่ต้องสอดคล้องกับธรรมเป็นอย่างมาก ทั้งนี้วัตถุประสงค์หลักก็เพื่อประโยชน์ในการรักษาพระราชอำนาจที่มักจะมีการช่วงชิงอยู่เสมอจากชนชั้นปกครองด้วยกัน กฎหมายที่ปรากฏออกมาจึงมักมีโทษที่รุนแรงแก่ผู้ที่คิดการกบฏ การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์สมัยอยุธยาจึงต้องผสมผสานกันไประหว่างความเป็นธรรมทางพุทธศาสนาและคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ประกอบกับปรากฏการณ์ในเชิงอำนาจที่แสดงออกถึงความรุนแรงในโทษของกฎหมายซึ่งดูเหมือนจะขัดแย้งกันโดยสภาพ แต่ก็ต้องมีอยู่ตราบเท่าที่การเข้าสู่การใช้อำนาจยังปราศจาก กฎเกณฑ์ที่แน่นอนและขาดความต่อเนื่อง และขึ้นอยู่กับความสามารถของตัวบุคคล

## 2. การใช้ความเชื่อทางศาสนาเพื่อป้องกันการแย่งชิงอำนาจ : พิธีถอนน้ำพิพัฒน์สัตยา

พิธีถอนน้ำพิพัฒน์สัตยา นี้จะทำกันทุก 6 เดือนหรือในโอกาสที่พระเจ้าแผ่นดินพระองค์ใหม่ขึ้นครองราชย์ หรือเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขุนนางใหม่ โดยการถวายสัตย์ปฏิญาณว่าจะจงรักภักดีและดื่มน้ำศักดิ์สิทธิ์จากภาชนะที่แช่ศาสตราวุธไว้ โดยในคำสัตย์ปฏิญาณจะมีคำสาปแช่งผู้ที่ละเมิดคำสัตย์นั้น สิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่เกี่ยวข้องในพิธีมีทั้งของพุทธศาสนา ศาสนาพราหมณ์

<sup>๘๕</sup> เสนีย์ ปราโมช, กฎหมายสมัยอยุธยา (พระนคร : คณะกรรมการจัดงานอนุสรณ์อยุธยา , 2510), หน้า 71-72

และภุตผีปีศาจ<sup>86</sup> พิธีนี้จะมีลักษณะเป็นการใช้ความเชื่อทางศาสนาเพื่อควบคุมขุนนางมิให้คิดถึงการกบฏหรือทำการชวงชิงอำนาจของพระมหากษัตริย์ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการใช้ความเชื่อทางศาสนาเพื่อที่พระมหากษัตริย์จะได้ทรงสังเกตว่า ขุนนางผู้ใดมีพฤติกรรมที่ไม่น่าไว้ใจบ้าง เพราะเหตุว่า ตามกฎหมายโบราณ บพที่ 81 ได้กำหนดไว้ว่า ลูกขุนผู้ใดขาดตือน้ำพระพิพิทธิ์โทษถึงตาย ถ้าบอกร่วมค้ม ถ้ากินน้ำพระพิพิทธิ์จอกหนึ่ง แลยื่นให้แก่กันกิน กินแล้วแลมิได้ใส่ผม เหลือนั้นล้างเสียโทษเท่านั้นในระวางกระบาล<sup>87</sup> ซึ่งเมื่อใดที่มีขุนนางละเลยไม่เข้าร่วมพิธีนี้ ก็จะทำให้คาดเดาหรือรู้ได้ล่วงหน้าว่า ขุนนางนั้นมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางไม่น่าไว้ใจ และยังเป็นมาตรการ ในการควบคุมความประพฤติของขุนนางให้ยอมอยู่ภายใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ อีกด้วย

มาตรการต่างๆไม่ว่าจะเป็นบทลงโทษทางกฎหมายหรือแม้แต่การใช้ความเชื่อทางศาสนาเหล่านี้ถือเป็นการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ต้องการควบคุมบรรดาขุนนางต่างๆภายในบริบททางสังคมการเมือง ที่ขุนนางสามารถสั่งสมอำนาจขึ้นมาเพื่อชวงชิงอำนาจของกษัตริย์ไปเสียเมื่อใดก็ได้หากมีคุณสมบัติเพียงพอทั้งนี้เพราะการเป็นผู้มีอำนาจไม่ได้มีกฎเกณฑ์ใดที่มีความแน่นอนแสดงให้เห็นว่าอำนาจของพระมหากษัตริย์ไม่ได้มีความสูงสุดอย่างแท้จริง พระมหากษัตริย์จะสามารถดำรงสถานะภาพความเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดอยู่ได้ก็เพียงชั่วเวลาหนึ่งเท่านั้น หากเมื่อใดที่บรมเดชาานุภาพของพระมหากษัตริย์ลดลง หรือขาดการตรวจตราและความระมัดระวังแล้วก็จะสามารถถูกชวงชิงไปเสียเมื่อไรก็ได้

### 3.2.4 การสืบราชสมบัติในสมัยอยุธยา

การสืบราชสมบัติหรือการเข้าสู่ตำแหน่งในการเป็นกษัตริย์ผู้มีอำนาจเป็นปัจจัยทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งในการพิจารณาว่ามีการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐแล้วหรือไม่ หากการสืบราชสมบัติอาศัยกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้แน่นอนว่าผู้ใดมีสิทธิสืบราชสมบัติต่อไป ก็จะเป็นการแสดงให้เห็นว่ามีการแยกอำนาจให้ออกจากตัวบุคคลแล้ว เพราะ การเป็นผู้มีอำนาจไม่ได้อาศัยคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคลอีก แต่อาศัยกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และถ้าการสืบราชสมบัติมีความต่อเนื่องไม่สะดุดหยุดลงเพราะการอาศัยคุณสมบัติส่วนบุคคลเข้ามาชวงชิงการใช้อำนาจแล้ว ก็จะเป็นการแสดงถึงความมีอำนาจสูงสุดของผู้ปกครองได้เช่นกัน

#### 1. หลักเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติสมัยอยุธยา

<sup>86</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 41.

<sup>87</sup> เสนีย์ ปราโมช, กฎหมายสมัยอยุธยา, หน้า 72.

หลักเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติในสมัยอยุธยา จะเป็นอย่างไรนั้นไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัด แต่อาจพิจารณาได้จากกฎหมาย 2 ฉบับได้แก่ กฎมณเฑียรบาล และพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน แต่กฎหมายทั้ง 2 ก็มีได้มีการกำหนดโดยตรงถึงหลักเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติเอาไว้เพียงแต่มีบทบัญญัติซึ่งแสดงถึงชั้นหรือพระยศของเจ้านาย และมีการกำหนดจำนวนศักดิ์ดินนาของเจ้านายในพระราชวงศ์ ซึ่งอาจจะเป็นข้ออนุমানในการสืบราชสมบัติได้เพราะเจ้านายที่มียศรองจากพระเจ้าแผ่นดินย่อมอยู่ในฐานะที่จะขึ้นครองราชย์เมื่อราชย์สมบัติเกิดว่างขึ้น<sup>88</sup>

### 1.1 ตำแหน่งสมเด็จพระพุทธเจ้า ในกฎมณเฑียรบาล

กฎมณเฑียรบาลเริ่มบัญญัติขึ้นในสมัยพระเจ้าอู่ทองปฐมกษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา โดยในบทที่ 3 ได้กำหนดว่า “กำหนดพระราชกฤษฎีกาไอยการ พระราชกุมาร พระราชนัดดา ฝ่ายพระราชกุมารเกิดด้วยพระอัศรมเหษี คือ สมเด็จพระพุทธเจ้า อันเกิดด้วยแม่หยัวเมืองเป็นพระมหาอุปราช เกิดด้วยลูกหลวงกินเมืองเอก เกิดด้วยหลานหลวงกินเมืองโท เกิดด้วยพระสนมเป็นพระเยาวราช” ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงอธิบายใน ธรรมเนียมราชตระกูลในเมืองสยาม อธิบายความในกฎมณเฑียรบาลนี้ว่า พระโอรสของพระเจ้าแผ่นดินแบ่งเป็น ๔ ชั้นคือ

ชั้นที่ ๑ พระเจ้าลูกเธอเกิดด้วยพระอัศรมเหษีเรียกว่า สมเด็จพระพุทธเจ้ามียศใหญ่กว่าเจ้านายทั้งปวง ต้องอยู่เมืองหลวง

ชั้นที่ ๒ เรียกว่าลูกหลวงเอก เป็นโอรสของพระเจ้าแผ่นดินแต่พระมารดาต้องเป็นพระธิดาของพระเจ้าแผ่นดินเหมือนกัน จึงเรียกว่าลูกหลวงเอก พระเจ้าลูกเธอชั้นนี้มียศได้กินเมืองเอกคือเมืองพิษณุโลก เมืองสุโขทัย เมืองนครศรีธรรมราช เป็นต้น

ชั้นที่ ๓ เป็นพระราชโอรสของพระเจ้าแผ่นดินแต่พระมารดาเป็นหลานหลวง คือหลานของพระเจ้าแผ่นดิน มียศกินเมืองโท เช่นเมืองสวรรคโลก เมืองสุพรรณบุรี เป็นต้น

ชั้นที่ ๔ เป็นพระราชโอรสเกิดด้วยพระสนมเรียกว่า พระเยาวราชคือเจ้าผู้น้อยไม่ได้กินเมือง

<sup>88</sup> เกษม ศิริสัมพันธ์, “การสืบราชสมบัติ : ศึกษาจากกฎหมายตราสามดวงและราชประเพณี”, บานไม่รู้โรย 4(เมษายน 2531) : 40

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในกฎมณเฑียรบาลดังกล่าว ได้ยกพระบรมราชโอรสอันเกิดด้วยพระอัครมเหสี เป็นสมเด็จพระนอพุทธเจ้าเป็นพระราชโอรสชั้นที่ 1 มีพระเกียรติยศใหญ่ยิ่งกว่าพระบรมวงศานุวงศ์ นอกจากนั้นในกฎมณเฑียรบาลบทอื่นๆ ก็ได้กำหนดเครื่องอิสริยยศซึ่งพระราชทานแก่พระราชโอรสชั้นต่างๆ กัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสมเด็จพระนอพุทธเจ้าอยู่ในฐานันดรศักดิ์สูงสุด จึงสันนิษฐานได้ว่า อยู่ในฐานะที่จะได้รับราชสมบัติเมื่อสิ้นแผ่นดินแล้วหรืออีกนัยหนึ่ง สมเด็จพระนอพุทธเจ้าเป็นตำแหน่งรัชทายาทเพื่อรับราชสมบัติสืบต่อไป<sup>๘๑</sup>

## 1.2 ตำแหน่งพระมหาอุปราชในพระโอยการตำแหน่งนาพลเรือน

พระโอยการตำแหน่งนาพลเรือนเป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เป็นกฎหมายที่กำหนดจำนวนศักดินาของแต่ละบุคคลไว้อย่างชัดเจน ซึ่งพระโอยการตำแหน่งนาพลเรือนได้กำหนดตำแหน่งที่สำคัญขึ้นมาใหม่ขึ้นมาอีกตำแหน่งได้แก่ พระมหาอุปราช ซึ่งดำรงศักดินาสูงสุด ๑๐๐,๐๐๐ ไร่ และตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งพระมหาอุปราชได้แก่ สมเด็จพระอนุชาขององค์พระมหากษัตริย์ หรือ พระราชโอรสของพระมหากษัตริย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้เป็นพระมหาอุปราช

เป็นที่น่าสังเกตว่าตำแหน่งสมเด็จพระนอพุทธเจ้า ซึ่งเป็นที่ยกย่องว่าเป็นผู้มีฐานันดรสูงสุดไม่ปรากฏในกฎหมายนี้ แต่ได้กำหนดให้มีตำแหน่งพระมหาอุปราช ซึ่งอาจจะเป็นสมเด็จพระอนุชาธิราช หรือสมเด็จพระเจ้าลูกเธอก็ได้ อยู่ในฐานะพระราชวงศ์ ที่มีศักดินาสูงสุด จึงสันนิษฐานได้ว่า กฎหมายพระโอยการตำแหน่งนาพลเรือน ได้ตั้งเกณฑ์ใหม่ในการสืบราชสมบัติ โดยผู้มีสิทธิสืบราชสมบัติ หรืออยู่ในฐานะรัชทายาทจะได้แก่พระมหาอุปราชผู้มีจำนวนศักดินาสูงที่สุดนั่นเอง

เหตุที่พระโอยการตำแหน่งนาพลเรือนได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิสืบราชสมบัติอันได้แก่ตำแหน่งพระมหาอุปราช จะเป็นพระอนุชาหรือพระราชโอรสของพระมหากษัตริย์ แทนที่จะเป็นพระโอรสของพระมหากษัตริย์แต่อย่างเดียวดังเช่นตำแหน่งสมเด็จพระนอพุทธเจ้านั้น สันนิษฐานได้ว่าตำแหน่งพระมหาอุปราชนั้นเป็นตำแหน่งที่ต้องได้รับการสถาปนา ไม่ใช่ด้วยการกำเนิดแบบตำแหน่งสมเด็จพระนอพุทธเจ้า ซึ่งย่อหมายความว่า พระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมว่าจะแต่งตั้งผู้ใดไม่ว่าจะเป็นพระอนุชาหรือพระราชโอรสชั้นดำรงตำแหน่งพระมหาอุปราชก็ได้ โดยการแต่งตั้งย่อมขึ้นอยู่กับความเหมาะสม

<sup>๘๑</sup>เกษม ศิริสัมพันธ์, "การสืบราชสมบัติ : ศึกษากฎหมายตราสามดวงและราชประเพณี", บานไม่รู้โรย, : 41.

ของสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและศูนย์อำนาจในแต่ละยุคสมัย ตำแหน่งพระมหากษัตริย์จึงไม่มีความซึ่งตั้งและตายตัว เพราะการกำหนดไว้ตายตัวอย่างตำแหน่งสมเด็จพระพุทธเจ้าก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่า จะได้รับราชสมบัติ<sup>90</sup> ตำแหน่งพระมหากษัตริย์จะมีจำนวนศักดิ์หน้าที่สูงที่สุดในบรรดาขุนนางและเจ้านาย อำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์เมื่อบ้านเมืองอยู่ในสภาวะปกติคือ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินรองลงมาจากพระมหากษัตริย์ หรือทรงปฏิบัติพระราชภารกิจแทนพระองค์ตามพระบรมราชโองการ เช่นในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงประชวรหรือเสด็จประทับนอกราชอาณาจักร ในยามสงครามพระมหากษัตริย์จะเสด็จเป็นทัพหน้า ขณะที่พระมหากษัตริย์ทรงเสด็จเป็นทัพหลวง และในบางโอกาสอาจทรงได้รับมอบหมายให้เป็นจอมทัพ บัญชาการรบแทนพระองค์<sup>91</sup>

แต่อย่างไรก็ตามความพยายามในการกำหนดตำแหน่งผู้สืบราชสมบัติดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งสมเด็จพระพุทธเจ้าในกฎมณเฑียรบาลหรือตำแหน่งพระมหากษัตริย์ในพระโอยการตำแหน่งนาพลเรือนก็ไม่ได้เป็นกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว เพราะไม่เป็นที่แน่ชัดว่าบุคคลในตำแหน่งดังกล่าวจะเข้าสู่การใช้อำนาจโดยการสืบราชสมบัติต่อเนื่องไปได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพราะยังมีปัญหาในการแย่งชิงราชสมบัติเกิดขึ้นอยู่เสมอ เป็นผลให้การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในการปกครองแผ่นดินขาดความต่อเนื่องและสะดุดหยุดลงตลอดเมื่อมีผู้มีความสามารถมากกว่าเข้ามาช่วงชิง

## 2. การขาดความต่อเนื่องในการสืบราชสมบัติ : ปัญหาการแย่งชิงราชสมบัติ

ในสมัยอยุธยาแม้จะมีความพยายามในการกำหนดตำแหน่งผู้มีสิทธิในการสืบราชสมบัติไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งสมเด็จพระพุทธเจ้าหรือตำแหน่งพระมหากษัตริย์ แต่ตำแหน่งดังกล่าวก็ไม่มีที่แน่นอนตายตัวและยังขาดความแน่นอนว่าตำแหน่งเหล่านั้นจะได้เป็นผู้มีสิทธิสืบราชสมบัติหรือไม่ และด้วยเหตุของการขาดกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบราชสมบัติในสมัยอยุธยา การเข้าสู่การเป็นผู้มีอำนาจจึงต้องอาศัยคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคล ประกอบกับการที่ขุนนางสามารถสั่งสมอำนาจในลักษณะที่คานและแข่งอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้แล้วนั้น จะเห็นได้ว่าเหตุดังกล่าวทำให้ขาดความมั่นคงในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เนื่องจากอาจมีขุนนางที่มีคุณสมบัติเพียงพอสามารถแข่งอำนาจกับพระมหากษัตริย์จนเกิดมีการต่อสู้รบพุ่งกันแย่งชิงราชสมบัติได้อยู่ตลอดเวลา

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

<sup>91</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ความไม่แน่นอนของกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะเห็นได้จากปรากฏการณ์ช่วงชิงอำนาจที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งเมื่อพระมหากษัตริย์ที่ทรงอยู่ในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดยังไม่มีความสามารถหรือคุณสมบัติส่วนตัวที่โดดเด่นกว่าบุคคลอื่นอย่างเพียงพอ

ตำแหน่งสมเด็จพระพุทธเจ้า ที่ดูเหมือนจะมุ่งหมายให้พระราชโอรสเป็นผู้มีสิทธิสืบราชสมบัติก็ไม่ได้เป็นกฎเกณฑ์ที่แน่นอนอันต้องมีการบังคับใช้อย่างจริงจัง ในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่ทองที่ทรงเป็นผู้บัญญัติกฎหมายขึ้นมาได้ให้พระราชโอรสองค์ใหญ่อันได้แก่พระราเมศวรเป็นสมเด็จพระพุทธเจ้า โดยไม่ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งผู้ใดดำรงตำแหน่งดังกล่าวเลย แต่อย่างไรก็ตามแม้สมเด็จพระราเมศวรจะได้ขึ้นครองราชย์ต่อมา แต่ก็ครองราชย์อยู่ได้เพียงปีเดียว สมเด็จพระบรมราชาธิราชหรือขุนหลวงพระงั่ว อันมีศักดิ์เป็นลุง ได้ยกทัพจากสุพรรณบุรีเข้ามาในกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระราเมศวรก็ออกมาอัญเชิญเสด็จเข้าพระนคร ถวายราชสมบัติให้แก่ขุนหลวงพระงั่ว เมื่อขุนหลวงพระงั่วสวรรคต ราชสมบัติตกแก่เจ้าทองจันทร์ซึ่งเป็นพระราชโอรสซึ่งมีพระชนมายุเพียง 15 พรรษา และเสวยราชสมบัติได้เพียง 7 วัน พระราเมศวร ก็ได้เสด็จจากเมืองลพบุรีกลับเข้าสู่อยุธยา จับเจ้าทองจันทร์ฆ่าเสียแล้วเสวยราชสมบัติต่อไป<sup>92</sup> สิ่งเหล่านี้แสดงถึงไม่แน่นอนของกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติเพราะกฎเกณฑ์ที่ดูเสมือนหนึ่งได้กำหนดตำแหน่งผู้ที่จะได้รับราชสมบัติเอาไว้ แต่ในความเป็นจริงหาได้เป็นไปตามนั้นไม่ แม้ต่อมาภายหลังในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้มีการกำหนดตำแหน่งพระมหาอุปราชไว้ให้เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะแต่งตั้งได้พระราชประสงค์ แต่ตำแหน่งพระมหาอุปราชก็หาได้ตั้งทุกแผ่นดินทุกครั้งทุกคราวไม่ ตำแหน่งพระมหาอุปราชจึงมิได้ถือเป็นกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบราชสมบัติ เพราะไม่มีความแน่นอนว่าจะต้องตั้งตำแหน่งนี้และในสภาพความเป็นจริงก็ยังมีช่วงชิงอำนาจหรือช่วงชิงราชสมบัติด้วยอำนาจแห่งกำลังของบุคคลอยู่ตลอดเวลา

ปรากฏการณ์ของการแย่งชิงราชสมบัติในสมัยอยุธยาเกิดขึ้นเป็นจำนวนบ่อยครั้ง ถึงแม้กฎหมายหรือพระไอยการกระบดศึกจะมีบทกำหนดโทษผู้คิดร้ายต่อแผ่นดินอย่างรุนแรง แต่การก่อการกบฏหรือการรัฐประหารตลอดช่วงเวลา 417 ปีในสมัยอยุธยาก็มีปรากฏขึ้นมากกว่า 10 ครั้ง นับแต่การสวรรคตของพระเจ้าอยู่ทองซึ่งเป็นปฐมกษัตริย์ของอยุธยาเป็นต้นไป ก็เริ่มเปิดยุคแห่งการทำรัฐประหาร ดังปรากฏเหตุการณ์สำคัญน่าสนใจดังต่อไปนี้

<sup>92</sup> เกษม ศิริสัมพันธ์, "การสืบราชสมบัติ : ศึกษากฎหมายตราสามดวงและราชประเพณี," บานไม่รู้โรย : 43.

- แผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีราชธิราช(พ.ศ.1930-1944) พระนครอินทรีซึ่งเป็นเจ้าเมืองสุพรรณบุรี กระทำกรรัฐประหารสำเร็จโดยการร้องขอความช่วยเหลือจากขุนนางผู้ใหญ่ซึ่งหนีภัยจากสมเด็จพระราชาธิราช แล้งสถาปนาตนเป็นสมเด็จพระอินทรราชาธิราชที่ 1
- แผ่นดินสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (พ.ศ.1967-1991) ก่อนหน้าการขึ้นครองราชย์ หลังการสวรรคตของสมเด็จพระอินทรราชาธิราชที่ 1 ราชโอรส 2 พระองค์คือเจ้าอ้ายพระยา และเจ้ายี่พระยา ทำยุทธหัตถีเพื่อชิงราชบัลลังก์จนพระศอขาดสิ้นพระชนม์ทั้งสองพระองค์ มุขมนตรีจึงเชิญเจ้าสามพระยาขึ้นครองราชย์เป็นสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2
- แผ่นดินสมเด็จพระรัฐสุริยาธิราชกุมาร(พ.ศ.2076-2077)นับแต่แผ่นดินสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 เป็นต้นมา การปกครองบ้านเมืองเป็นไปอย่างสงบเรียบร้อยโดยปราศจากการแย่งชิงอำนาจนับได้ 100 ปีเศษ จนกระทั่งถึงแผ่นดินสมเด็จพระรัฐสุริยาธิราชกุมาร ค่าที่พระองค์ทรงพระเยาว์มาก พระชนม์เพียง 5 พรรษา เมื่อเสวยราชย์ได้ไม่กี่เดือน จึงถูกพระไชยราชาซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการ กระทำรัฐประหารจับยุวกษัตริย์สำเร็จโทษ แล้วเสวยราชย์เป็นสมเด็จพระไชยราชาธิราช
- แผ่นดินสมเด็จพระบรมราชาที่ 2 (พ.ศ.2171-2172) ความวุ่นวายในแผ่นดินเริ่มแต่เมื่อขึ้นครองราชย์ได้ไม่นาน พระพันปีศรีศิลป์ผู้เป็นพระอนุชาก็ก่อการกบฏขึ้น เพราะไม่พอใจที่ไม่ได้รับแต่งตั้งเป็นพระมหากษัตริย์ หากถูกจับกุมได้เสียก่อนแล้วถูกประหารชีวิตต่อมา แต่หลังจากนั้นออกญากลาโหมหรือเจ้าพระยา กลาโหมสุริยวงศ์ ก็ทำรัฐประหารสำเร็จ หากด้วยความฉลาดจึงมิได้ตั้งตนเป็นพระมหากษัตริย์โดยทันที หลังการประหารชีวิตพระเชษฐาธิราชแล้ว ก็กลับอัญเชิญพระอาทิตย์วงศ์(พระอนุชาของพระเชษฐาธิราช)ขึ้นครองราชย์เป็นเยว กษัตริย์อีกพระองค์หนึ่ง(พระชนม์ 9 พรรษา)
- แผ่นดินสมเด็จพระอาทิตย์วงศ์(พ.ศ.2172-2172) พระองค์ครองราชย์ได้ไม่กี่เดือน ก็ถูกบรรดาขุนนางภายใต้อำนาจของเจ้าพระยา กลาโหม กระทำรัฐประหาร ถอด ออกจากราชสมบัติด้วยเห็นว่ายังทรงพระเยาว์ มิรู้เรื่องราชการสิ่งใด เอาแต่จับแพะจับแกะเล่นทั้งวัน เจ้าพระยา กลาโหมศรีสุริยวงศ์ จึงได้ขึ้นครองแผ่นดินเต็มตัว ทรงพระนามว่า พระเจ้าปราสาททอง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากนี้หลายปี พระ

อาทิตยวงศ์ได้เติบโตใหญ่ขึ้นและทำการรวมกำลังเข้าโจมตีพระเจ้าปราสาททอง หากต้องประสบความพ่ายแพ้และถูกประหารชีวิตพร้อมพวกกบฏโดยสิ้นเชิง

การแย่งชิงอำนาจในสมัยอยุธยาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงราชวงศ์ของกษัตริย์เป็นจำนวนถึง 6 ราชวงศ์\* ซึ่งจะเห็นได้ว่า การแย่งชิงราชสมบัติไม่ว่าจะเป็นระหว่างพี่กับน้อง ระหว่างลูกกับหลาน ระหว่างขุนนางกับพระมหากษัตริย์ จนก่อให้เกิดการเปลี่ยนราชวงศ์เป็นราชวงศ์ต่างๆ อย่างมากมาย ก็เกิดขึ้นได้อยู่เสมอ ตำแหน่งผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดินหรือการเป็นพระมหากษัตริย์ จึงสามารถแย่งชิงกันได้โดยการใช้อำนาจแห่งกำลังที่เหนือกว่าหาได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ตามกฎหมาย การแย่งชิงอำนาจได้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้กล่าวว่า “คิดดูในระหว่าง 90 ปีฆ่าเทหิงกันเสียถึง 7 ครั้ง เกือบเป็น 13 ปี ฆ่ากันหนึ่งครั้ง ฤถ้ำรอดตายก็กลายเป็นไพร่หลวงและตะพุนหญ้าช้าง ถ้าจะนับพวกที่ไม่ตายก็ต้องว่าผู้ดีกลายเป็นไพร่ๆ กลายเป็นผู้ดีถึง 7 ครั้งใน 90 ปีนั้น” การสืบราชสมบัติหรือการเข้าสู่การใช้อำนาจในสมัยอยุธยา จึงไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่แน่นอนและปราศจากความต่อเนื่องเพราะอำนาจจะสะดุดหยุดลงทุกครั้งที่มีผู้มีความสามารถมากกว่ามาช่วงชิง ลักษณะการปราศจากกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบราชสมบัติและการขาดความต่อเนื่องในการสืบราชสมบัติเช่นนี้เองที่แสดงให้เห็นว่ายังไม่มี การจัดสถาบันของอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคล ให้เป็นของรัฐ อำนาจที่มีอยู่จึงขาดความสูงสุดอย่างแท้จริงและปราศจากความต่อเนื่อง ความสูงสุดของอำนาจจะขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพส่วนตัวของบุคคลเท่านั้น

3.2.5 อำนาจของผู้ปกครองตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยอยุธยาจะมีความสูงสุดได้ก็โดยแต่คุณสมบัติส่วนตัวของผู้ปกครอง : แสดงถึงการที่ยังไม่มีการจัดอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ

สังคมไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยอยุธยานั้นผู้ใช้อำนาจในการปกครองจัดระเบียบสังคมให้เป็นระเบียบเรียบร้อยนั้นได้แก่พระมหากษัตริย์ ที่มาของอำนาจในการจัดระเบียบสังคมจึงอยู่ที่พระมหากษัตริย์และใช้โดยพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวที่เปรียบเสมือนผู้มีอำนาจสูงสุดเพียงผู้เดียวในสังคม

\* ในสมัยอยุธยามีราชวงศ์ต่างๆที่เป็นกษัตริย์ปกครองจำนวน 6 ราชวงศ์ได้แก่ บรมราชวงศ์เชียงราย บรมราชวงศ์เชียงรายสุโขทัย บรมราชวงศ์ทรงธรรม บรมราชวงศ์ปราสาททอง บรมราชวงศ์บ้านพลูหลวง และบรมวงศ์ปราสาททอง

ในสมัยสุโขทัยมีลักษณะการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองเป็นแบบง่าย ๆ โดยมีลักษณะเป็นความผูกพันทางครอบครัว พระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนบิดาผู้นำครอบครัว และเป็นผู้ใช้อำนาจในการควบคุมสังคม

ในสมัยอยุธยา มีการจัดระเบียบการปกครองที่ซับซ้อนมากขึ้น เกิดระบบราชการเป็น กลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ลักษณะของการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองยังมึ ความสับสนเพราะไม่มีการแบ่งแยกภาระหน้าที่ของหน่วยงานบริหารอย่างชัดเจน และจากความ ไม่ชัดเจนของหน่วยงานในการบริหารราชการแผ่นดินนี้เอง ที่ส่งผลให้การควบคุมบรรดาหัวเมือง ต่างๆไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอ อำนาจจากส่วนกลางของพระมหากษัตริย์ไม่สามารถแผ่ขยาย ครอบคลุมได้ทั่วดินแดนทั้งหมด และถึงแม้พระมหากษัตริย์จะเปรียบเสมือนผู้ใช้อำนาจสูงสุดใ นการปกครอง แต่จากการจัดระเบียบการปกครองในระบบศักดินาของสมัยอยุธยา นี้ ก่อให้เกิดชน ชั้นขุนนางที่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจในการควบคุมไพร่พลในสังกัด ประกอบกับ การปฏิบัติหน้าที่ของขุนนางที่ไม่มีลักษณะการแยกภาระหน้าที่ในตำแหน่งออกจาก เรื่องส่วนตัว การใช้อำนาจของขุนนางจึงมีลักษณะเป็นเอกสิทธิ์ โดยใช้อำนาจเพื่อแสวงหา ประโยชน์ส่วนตัว แสวงหาความมั่งคั่ง และสะสมกำลังพลจนสามารถท้าทายและแข่งขันอำนาจ ของพระมหากษัตริย์ได้อยู่เสมอ

บุคคลิกภาพส่วนตัวของพระมหากษัตริย์เท่านั้นที่สามารถควบคุมบรรดาหัวเมือง ต่างๆไม่ให้เกิดการแข็งเมือง และควบคุมบรรดาขุนนางต่างๆให้เคารพยำเกรง หากคราใดที่พระ มหากษัตริย์ไม่มีบุคคลิกภาพหรือความสามารถส่วนตัวอันเป็นที่ทำให้ยำเกรงแล้วจะทำให้เกิดการ แย่งชิงอำนาจได้อยู่เสมอ

นอกจากนั้นในยุคสมัยสุโขทัยจนถึงสมัยอยุธยา นั้นจะไม่มีกำหนัดกฎเกณฑ์ของ การเข้าสู่การเป็นผู้ใช้อำนาจ หรือกฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาว่า ผู้ใดควรเป็นผู้มีสิทธิในการสืบราชสมบัติ จึงทำให้เกิดการแย่งชิงราชสมบัติอยู่เสมอ แสดงให้เห็น ว่าการเข้าสู่การใช้อำนาจหรือการเป็นพระมหากษัตริย์ผู้มีอำนาจปกครองนั้นแผ่นดินนั้นไม่ได้ อาศัยกฎเกณฑ์ตามกฎหมาย หากแต่ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนบุคคล เพราะผู้ใดที่มีความสามารถ เก่งกล้า มีกำลังพลในสังกัดที่เพียงพอแล้วก็สามารถต่อสู้เพื่อแย่งชิงเข้าสู่การเป็นกษัตริย์หรือผู้มี อำนาจได้

ลักษณะของการเป็นผู้มีอำนาจที่ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนบุคคลไม่ได้เป็นไปตามกฎ เกณฑ์และ การขาดความต่อเนื่องในการใช้อำนาจอันเนื่องมาจากการต่อสู้รบพุ่งกันแย่งชิงความ เป็นใหญ่อยู่ตลอดเวลา นี้ แสดงให้เห็นว่ายังไม่มีการแยกอำนาจให้ออกจากตัวบุคคลให้เป็นของรัฐ

สังคมไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยอยุธยาจึงยังไม่มีความเป็นรัฐในความหมายของการเป็นสถาบันเจ้าของอำนาจแทนตัวบุคคล เพราะรากฐานของอำนาจยังมิได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ หากแต่เป็นของบุคคลที่มีคุณสมบัติส่วนตัวที่เหนือกว่าบุคคลอื่นเท่านั้น

เมื่ออำนาจเป็นของตัวบุคคลที่เป็นพระมหากษัตริย์ แล้วดังนี้พระมหากษัตริย์ที่มีคุณสมบัติส่วนตัวที่เก่งกล้าเท่านั้นที่สามารถดำรงสถานะของความเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดินไว้ได้ แต่หากคราใดที่พระมหากษัตริย์นั้นอ่อนแอหลง หรือเกิดบุคคลอื่นใดที่มีคุณสมบัติส่วนตัวที่ดีกว่า\* เข้ามาช่วงชิงแล้ว ความเป็นพระมหากษัตริย์ผู้มีอำนาจสูงสุดดังกล่าวก็จะสะดุดหยุดลงทันที ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้จะมีให้เห็นอยู่โดยทั่วไป การรบพุ่งเพื่อแย่งชิงการเป็นผู้อำนาจนี้เองที่ทำให้อำนาจในการปกครองแผ่นดิน(อำนาจการเมืองหรืออำนาจในการจัดระเบียบสังคม)ขาดความต่อเนื่อง

อำนาจในการปกครองและควบคุมสังคมจัดระเบียบสังคมให้อยู่ในความเป็นระเบียบเรียบร้อย(อำนาจการเมือง) ในสังคมไทยยุคสมัยสุโขทัยจนถึงสมัยอยุธยา จึงมีรากฐานหรือที่มาอยู่ที่ตัวบุคคลเท่านั้น ยังไม่มีลักษณะที่เป็นของสถาบัน คุณสมบัติส่วนตัวของบุคคลอันเก่งกล้าสามารถและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคมเท่านั้นที่จะทำให้อำนาจยั่งยืนอยู่ได้ ความสูงสุดในอำนาจของผู้ปกครองจึงไม่มีความแน่นอนและสามารถดำรงอยู่ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

การปกครองตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยอยุธยาจึงเป็นระบบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทางสังคม ไม่มีลักษณะเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามกฎหมาย เนื่องจากการที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจหรือการเป็นกษัตริย์ผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองได้ ก็เพราะต้องมีบุคคลสภาพส่วนตัวที่ทำให้บุคคลอื่นเคารพยำเกรงเท่านั้น รากฐานของอำนาจในการปกครองจึงอยู่ที่ตัวบุคคลมีที่มาจากตัวบุคคลและใช้โดยตัวบุคคลเพียงคนเดียว ไม่ได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย บุคคลใดก็ตามที่มีคุณสมบัติส่วนตัวที่เพียงพอก็สามารถใช้อำนาจในการปกครองและควบคุมสังคมนำพาสังคมได้แม้ไม่มีคุณสมบัติตามกฎหมาย อำนาจในการปกครองของพระมหากษัตริย์จึงสะดุดหยุดลงได้เสมอหากมีผู้มีความสามารถมากกว่าเข้ามาช่วงชิง

---

\* คุณสมบัติส่วนตัวที่ดีกว่าไม่ได้หมายความว่าเฉพาะที่จะต้องรบเก่งเพียงอย่างเดียว แต่ยังหมายรวมถึงความสามารถในการแสวงหาความมั่งคั่งและสะสมกำลังพลได้เพียงพอที่จะทำการต่อสู้แย่งชิงอำนาจด้วย

### 3.2.6 ความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้ปกครองในสมัยสุโขทัยจนถึงสมัยอยุธยา : การยอมรับอำนาจของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในสังคมทุกสังคม คนในสังคมจะมีความประสงค์ร่วมกันว่าควร จะจัดระเบียบสังคมอย่างไรจึงจะเกิดประโยชน์สุขร่วมกัน ความประสงค์ร่วมกันในการจัดระเบียบ สังคมเพื่อนำพาสังคมไปสู่ประโยชน์สุขร่วมกันนี้เรียกว่า แนวคิดทางกฎหมาย (idée de droit) ซึ่ง แนวคิดทางกฎหมายนี้เองที่ทำให้ในสังคมเกิดอำนาจขึ้นเพื่อนำพาหรือจัดระเบียบสังคมให้อยู่ใน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและทำให้คนในสังคมเกิดประโยชน์สุขร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม อำนาจในการจัดระเบียบสังคม(อำนาจการเมือง)หรืออาจเรียกว่า อำนาจในการปกครองสังคมเพื่อนำพาสังคมไปสู่ประโยชน์สุขร่วมกันนี้จำเป็นต้องได้รับการยอมรับจาก คนในสังคม เพราะอำนาจนี้เกิดขึ้นมาจากความต้องการร่วมกันของคนในสังคม(แนวคิดทาง กฎหมาย) และถ้าคนในสังคมยอมรับอำนาจนั้นแล้วก็จะทำให้อำนาจมีความชอบธรรม

ในสังคมไทยตั้งแต่ยุคสมัยสุโขทัย จนถึงสมัยอยุธยา นั้น จะเห็นได้ว่า ในสังคมจะมี พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจในการปกครองจัดระเบียบสังคมเพื่อนำพาสังคมไปสู่ประโยชน์สุข ร่วมกัน พระมหากษัตริย์เป็นบุคคลเพียงคนเดียวที่ทรงเป็นผู้กำหนดแนวคิดทางกฎหมายแทนคน ในสังคมและเป็นผู้มีอำนาจจัดระเบียบสังคมนำพาสังคมเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขร่วมกัน

และจากการศึกษาก็ปรากฏว่าอำนาจในการจัดระเบียบสังคมในสังคมยุคดังกล่าวนี้ ไม่ได้แยกออกจากตัวบุคคลที่เป็นพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ รากฐานของอำนาจในการจัดระเบียบ สังคมนั้นเป็นของบุคคลที่เป็นพระมหากษัตริย์โดยแท้ ไม่ได้มีลักษณะที่เป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ ตามความหมายสมัยใหม่ อำนาจดังกล่าวจึงมีความเคลื่อนไหวไม่คงที่ซึ่งจะมีความสูงสุดใน อำนาจอย่างไรก็จะขึ้นอยู่กับบุคคลสภาพส่วนบุคคลเท่านั้น ซึ่งอำนาจที่เป็นของตัวบุคคลเช่นนี้จะ มีลักษณะเป็นเอกสิทธิ์ส่วนบุคคลเพราะผู้มีอำนาจจะได้อำนาจมาเพราะความสามารถส่วนบุคคล บุคคลที่มีอำนาจมีสิทธิที่จะใช้อำนาจนั้นอย่างไรก็ได้

อำนาจที่เป็นของตัวบุคคลจึงมีความชอบธรรมเพราะคนในสังคมเลื่อมใสในคุณสมบัติ ส่วนตัวของผู้มีอำนาจ แต่อย่างไรก็ตามอำนาจที่เป็นเอกสิทธิ์ส่วนบุคคลนี้จากประวัติศาสตร์ก็ ปรากฏแล้วว่าจะทำให้ผู้มีอำนาจหลงระเหิงในอำนาจ ยังมีอำนาจมากเพียงใดก็จะยิ่งทำให้มัวเมา ในอำนาจมากเท่านั้น ซึ่งการลุ่มหลงมัวเมาในอำนาจนี้เองที่จะทำให้เกิดการใช้อำนาจที่ไม่เป็นไป เพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่จะใช้ตามใจตนเองในลักษณะที่เป็นเอกสิทธิ์ส่วนตัวและอาจก่อให้เกิด ความไม่สงบสุขและปราศจากความเรียบร้อยในสังคมขึ้นมาได้

แต่อำนาจที่เป็นของบุคคลที่เป็นของพระมหากษัตริย์ในสังคมไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย จนถึงสมัยอยุธยา นั้น หากได้มีลักษณะดังกล่าวไม่ ทั้งนี้ก็มาจากเหตุประการสำคัญคือ อำนาจที่เป็นของตัวบุคคลนั้น แม้จะได้มาด้วยความสามารถส่วนตัวบุคคลก็ตามแต่เมื่อได้อำนาจมาแล้วก็จะมีสิ่งที่เรียกว่าเป็นกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจอันเป็นที่ยอมรับจากตัวบุคคลผู้มีอำนาจนั่นเอง เพื่อมิให้การใช้อำนาจ เป็นไปโดยอำเภอใจ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสิ่งที่ เป็นกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นได้แก่ หลักธรรมในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ซึ่งประกอบด้วยหลักทศพิธราชธรรมเป็นหลัก ซึ่งหลักทศพิธราชธรรมโดยเฉพาะ หลักธรรมข้อ อวิโรหัง ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า objectivity ซึ่งหมายความว่า การทำการทั้งปวงโดยปราศจากการนึกถึงตัวหรืออารมณ์ยินดียินร้ายของตัว ไม่ว่าจะคิดและทำอะไรต้องคิดและทำเหมือนกับว่าเรื่องนั้นไม่เกี่ยวกับเรา ทำเพื่อประโยชน์ของคนอื่นและทำเพื่อผลงาน<sup>93</sup>ซึ่งหลักธรรมดังกล่าวนี้เองที่ทำให้พระมหากษัตริย์ ทรงใช้พระราชอำนาจโดยแยกผลประโยชน์ส่วนรวม ออกจากประโยชน์ส่วนตัว

อำนาจที่เป็นของส่วนตัวที่เป็นของพระมหากษัตริย์นั้น จึงเป็นอำนาจที่ใช้โดยปราศจากการนำผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง ลักษณะการดำรงตนเป็นผู้มีอำนาจเป็นไปดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่ทรงมีพระราชดำรัสถึง เจ้ามหาราชวิฆเนศตั้งความว่า “การที่จะเป็นเจ้าแผ่นดินไม่ใช่สำหรับมังมี ไม่ใช่สำหรับข่มเหงคนเล่นตามชอบใจ มิใช่เกลียดไว้แล้วจะได้แก้เผ็ด มิใช่เป็นผู้สำหรับจะกินนอนสบาย ถ้าจะปรารถนาเช่นนั้นแล้วมีสองทางคือ บวชทางหนึ่ง เป็นเศรษฐีทางหนึ่ง เป็นเจ้าแผ่นดินสำหรับแต่เป็นคนจนและเป็นคนที่อดกลั้นต่อสุขต่อทุกข์ อดกลั้นต่อความรักและความชัง อันจะเกิดขึ้นมาในใจหรือมีผู้ยุยง เป็นผู้ปราศจากความเกียจคร้าน ผลที่จะได้นั้นมีแต่ชื่อเสียงปรากฏเมื่อเวลาตายแล้วว่าเป็นผู้รักษาวงศ์ตระกูลไว้ได้ และเป็นผู้ป้องกันความทุกข์ของราษฎรซึ่งอยู่ในอำนาจปกครอง ต้องหมายใจในความสองข้อนี้เป็นหลักมากกว่าคิดถึงการเรื่องอื่น ถ้าผู้ซึ่งมิได้ทำใจได้เช่นนี้ก็มิแลเห็นเลยว่าจะปกครองรักษาแผ่นดินอยู่ได้”

อำนาจที่เป็นของตัวบุคคลในสังคมไทยจึงไม่เหมือนกับในสังคมอื่นๆ เนื่องจากพระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ด้วยเหตุนี้ ราษฎรจึงยอมเชื่อถือเจ้าแผ่นดินว่าเป็นผู้อยู่ในยุติธรรม และเป็นผู้ที่ใครคิดจะทำนุบำรุงราษฎรให้อยู่เย็น

<sup>93</sup> คีฤทธิ์ ปราโมช, สถาบันพระมหากษัตริย์ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2523), หน้า 67.

เป็นสุขยิ่งกว่าคนอื่นทั่วหน้ากัน\* คนในสังคมจึงยอมรับในอำนาจที่เป็นของตัวบุคคลเพราะเชื่อมั่นในคุณลักษณะส่วนตัวว่าสามารถนำพาสังคมให้เกิดประโยชน์สุขร่วมกันได้ ดังจะเห็นจาก ที่ไม่เคยปรากฏว่าประชาชนในสมัยอยุธยาได้เคยริเริ่มคิดกบฏหรือคิดโค่นล้มราชบัลลังก์ของพระมหากษัตริย์เลยแม้แต่ครั้งเดียวความผันผวนในทางการเมืองสมัยอยุธยาจึงเป็นเรื่องของชนชั้นสูงหรือของผู้มีอำนาจด้วยกันทั้งสิ้น และหากผู้ใดมีอำนาจสูงสุดขึ้นมาประชาชนก็จะตกอยู่ใต้อำนาจของผู้ผู้นั้น และยอมรับโดยไม่มี การกบฏขัดแย้งแต่อย่างใดว่าผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจเหนือตน<sup>94</sup>

และเหตุที่ประชาชนต้องยอมรับผู้มีอำนาจเหนือตนนั้นก็เพราะบุคคลเจ้าของอำนาจใช้อำนาจด้วยความชอบธรรมเนื่องจากใช้อำนาจโดยชอบ รับว่ามีกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจควบคุมอยู่จึงใช้อำนาจเพื่อสร้างประโยชน์สุขให้กับสังคมได้ซึ่งถือเป็นลักษณะเด่นของการที่อำนาจเป็นของตัวบุคคล

### 3.3 สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1 ถึง รัชกาลที่ 4)

เมื่ออยุธยาถึงเวลาสิ้นสุดลง ด้วยการถูกบุคคลในสังคมอื่นที่มีอำนาจมากกว่าเข้ายึดครอง ปรากฏการณ์ของการเสียกรุงศรีอยุธยาให้สะท้อนให้เห็นว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวอำนาจการเมืองหรืออำนาจในการจัดระเบียบสังคมนั้น อยู่ที่ตัวบุคคลอย่างชัดเจนเพราะเหตุว่าเมื่อผู้มีอำนาจของกรุงศรีอยุธยามีคุณสมบัติส่วนบุคคลที่ลดถอยลง อำนาจของบุคคลในกลุ่มชนอื่นที่เข้มแข็งมากกว่าก็สามารถเข้ายึดครองแล้วสถาปนาความมีอำนาจสูงสุดเหนือสังคมไทยในสมัยอยุธยาได้

อย่างไรก็ดีการมีอำนาจของสังคมอื่นที่อยู่เหนืออยุธยาที่ดำรงอยู่ได้ในเวลาที่ไม่ยาวนานก็จะปรากฏคนดีของกรุงศรีอยุธยา อันได้แก่พระเจ้าตากสินมหาราชที่มีคุณสมบัติส่วนบุคคลที่เหนือกว่าบุคคลอื่นสามารถแย่งชิงความเป็นผู้มีอำนาจกลับคืนมาได้

ในช่วงเวลาที่อาณาจักรอยุธยาล่มสลายไปตกอยู่ใต้อำนาจของผู้มีอำนาจในสังคมอื่นนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวสังคมในส่วนที่เรียกว่าสังคมไทยได้แตกออกเป็นหลายกลุ่มหลายเหล่า แต่ด้วยเหตุที่พระองค์มีคุณสมบัติส่วนบุคคลที่เหนือกว่าบุคคลอื่นๆ จึงได้รวบรวมกำลังพลโดยอาศัยความมีคุณสมบัติส่วนบุคคลที่เหนือกว่า แสดงออกถึงการมีอำนาจสูงสุดเหนือบรรดากลุ่มชนต่างๆ

\* พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน

<sup>94</sup> คึกฤทธิ์ ปราโมช, "สังคมสมัยอยุธยา", ใน หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอน พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง, หน้า 167-168.

หรือเรียกว่า กอบกู้เอกราชของชาติไทยกลับคืนมาแล้วสถาปนาพระองค์เป็นกษัตริย์ผู้มีอำนาจสูงสุดของสังคมโดยได้จัดให้กรุงธนบุรีเป็นราชธานี

จากสังคมไทยสมัยอยุธยาจึงได้เปลี่ยนไปเป็นสังคมไทยสมัยกรุงธนบุรี ซึ่งสมัยกรุงธนบุรีนี้มีช่วงระยะเวลาที่สั้นและมีพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว โดยตลอดระยะเวลาในสมัยกรุงธนบุรี เป็นช่วงระยะเวลาของสงครามทั้งการรบพุ่งเพื่อแสดงความเป็นป็นผู้มีอำนาจสูงสุดภายในสังคมไทยเองหรือแม้กระทั่งการรบพุ่งเพื่อป้องกันและต่อต้านศัตรูจากภายนอกสังคมไทย อำนาจสูงสุดในสมัยกรุงธนบุรีจึงขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพส่วนบุคคลเท่านั้น และผู้ที่มีบุคลิกภาพส่วนบุคคลที่โดดเด่นและสูงกว่าบุคคลอื่นจนสามารถแสดงถึงความเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในช่วงระยะเวลาหนึ่ง(สมัยกรุงธนบุรีมีระยะเวลาทั้งสิ้น 15 ปี)โดยไม่มีการสืบทอดอำนาจใดๆ ก็ได้แก่สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชนั่นเอง

เมื่ออำนาจที่เป็นของตัวบุคคลคือพระเจ้าตากสินมหาราชสิ้นสุดลง\* ก็ยังผลให้กรุงธนบุรีสิ้นสุดลงตามไปด้วย และหลังจากพระเจ้าตากสินได้เสด็จสวรรคตแล้ว บุคคลที่มีบุคลิกภาพที่โดดเด่นกว่าบุคคลอื่นคือสมเด็จพระยามหากษัตริย์ศึกที่อยู่ระหว่างการนำทัพออกไปรบได้ทราบข่าวว่าในกรุงธนบุรี มีการก่อกบฏและรบพุ่งกันอย่างกว้างขวางเพื่อการแย่งชิงอำนาจ ก็ได้เสด็จยกทัพกลับเข้ามาในกรุงธนบุรี แล้วปราบดาภิเษกขึ้นเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรีโดยการย้ายเมืองหลวงจากกรุงธนบุรี มาที่กรุงรัตนโกสินทร์

### 3.3.1 การจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองใช้หลักการส่วนใหญ่ของอยุธยา

กรุงรัตนโกสินทร์ได้รับการสถาปนาขึ้นโดยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชพระมหากษัตริย์ผู้ทรงมีบุคลิกภาพที่เข้มแข็งและโดดเด่นกว่าบุคคลอื่น โดยพระองค์ทรงเป็นนักรบที่เก่งกล้าและได้ร่วมรบกอบกู้เอกราชมาด้วยกันกับพระเจ้าตากสินมหาราชเมื่อครั้งเสียกรุงศรีอยุธยา

\* พระเจ้าตากสินมหาราชทรงทำการรบทัพจับศึกอยู่เกือบตลอดระยะเวลา 15 ปีในสมัยกรุงธนบุรี โดยหลังจากที่กรำศึกทำการรบมาอย่างยาวนาน ก็ทรงหันไปสงบพระทัยด้วยการปฏิบัติธรรม ตามประวัติศาสตร์อ้างกันว่าพระองค์ทรงสติพินเพื่อน จึงทรงถูกลำเร็จโทษด้วยการประหารชีวิต

พระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 1 แห่งราชวงศ์จักรีเมื่อแรกขึ้นครองราชย์ก็มีพระราชประสงค์ที่จะสร้างบ้านเมืองของสังคมไทยให้เป็นดังเช่นสมัยอยุธยาอาณาจักรของชนชาติไทยที่มีความรุ่งเรืองมาตลอดระยะเวลาว่าสี่ร้อยปี

กรุงศรีอยุธยาจึงถือเป็นรากฐานที่สำคัญในเกือบทุกๆด้านของกรุงรัตนโกสินทร์ไม่ว่าจะเป็นการสร้างพระบรมมหาราชวัง วัดหรือสิ่งก่อสร้างต่างๆรวมไปจนถึงการรวบรวมบรรดากฎหมายที่กระจัดกระจายอยู่ตามที่ต่างๆเมื่อครั้งที่ถูกพม่าได้ทำลายลงไป

ในด้านการปกครองและการบริหาร ได้มีการฟื้นฟูสถาบันพระมหากษัตริย์และอำนาจระบบการบริหารที่เคยใช้กันมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โดยมีกรุงเทพเป็นราชธานี และมีการขยายเขตการปกครองออกไปครอบคลุมพื้นที่รอบนอกอันได้แก่ หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช มีการแบ่งหัวเมืองออกเป็น 4 ประเภทตามแบบอยุธยา<sup>95</sup> การจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองจึงใช้หลักการส่วนใหญ่เช่นเดียวกันกับในสมัยอยุธยา ไม่มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ โดยรับเอาแนวความคิดในสมัยอยุธยามาใช้ทั้งหมด เพราะความต้องการสร้างความต่อเนื่องจากแบบแผนเดิม ซึ่งรวมตลอดถึงการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่ต้องอยู่ภายในกรอบของหลักธรรมทางศาสนาและหลักทศพิธราชธรรม โดยนัยนี้ความสูงสุดของอำนาจของพระมหากษัตริย์จากส่วนกลางจะสูงสุดได้เพียงไรจึงย่อมขึ้นกับบุคคลิกภาพส่วนบุคคล

ระบบศักดินาซึ่งเป็นระบบการควบคุมกำลังพลและจัดบุคคลลงตามส่วนราชการต่างๆ เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้กันในสมัยอยุธยา ก็ได้สืบทอดมาอย่างต่อเนื่อง และระบบศักดินานี้เองที่ก่อให้เกิดการสังสมผลประโยชน์ของขุนนาง ทำให้ขุนนางมีอำนาจและมีบทบาททางการเมืองเพิ่มมากยิ่งขึ้นหรืออาจกล่าวได้ว่าในสมัยรัตนโกสินทร์ขุนนางมีอำนาจมากจนสามารถคานและแข่งอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้อย่างชัดเจนโดยเฉพาะขุนนางตระกูลขุนนาคที่สามารถสังสมอำนาจจนมีอำนาจในการปกครองแผ่นดินแทนที่พระมหากษัตริย์

### 3.3.2 อำนาจในการปกครองแผ่นดินตกอยู่ในกลุ่มของขุนนาง

จากการจัดระเบียบการปกครองในระบบศักดินาที่กรุงรัตนโกสินทร์รับสืบทอดมาแต่สมัยอยุธยานั้นก่อให้เกิดชนชั้นขุนนางแสวงหาผลประโยชน์จนมีอำนาจมากขึ้นอยู่ในลักษณะที่คานอำนาจของพระมหากษัตริย์และขุนนางที่มีอำนาจในลักษณะที่คานอำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นก็ได้แก่ขุนนางตระกูลขุนนาค

<sup>95</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 72.

ขุนนางตระกูลขุนนาคที่เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองการปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นคือ เจ้าพระยาอรรคมหาเสนาโดยดำรงตำแหน่งเป็นสมุหกลาโหมในสมัยรัชการที่ 1 เพราะถือเป็นนักรบผู้มีความเก่งกล้าคนหนึ่งของประเทศสยามประกอบเป็นผู้ที่ร่วมรับราชการกับรัชกาลที่ 1 ตั้งแต่สมัยกรุงธนบุรี พระยาอรรคมหาเสนา(ขุนนาค)ได้ถึงอัญมรรณในปลายรัชกาลที่ 1 โดยในสมัยรัชกาลที่ 1 อำนาจของเสนาบดีตระกูลขุนนาคยังไม่อยู่ในลักษณะคานอำนาจของพระมหากษัตริย์ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 1 ทรงมีบุคลิกภาพที่เข้มแข็งอันเป็นที่ยำเกรงของบรรดาขุนนางทั้งหลาย แต่เมื่อเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาบดีได้ถึงแก่อสัญกรรมไปแล้ว หลังจากนั้นผู้สืบสายโลหิตจากเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาบดีก็ได้เริ่มมีบทบาทในการปกครองประเทศสยามมากขึ้น โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 3, 4 และรัชกาลที่ 5

เมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 1 เสด็จสวรรคตผู้ที่ได้รับราชสมบัติสืบต่อมาได้แก่พระราชโอรสที่ทรงดำรงตำแหน่งวังหน้าโดยไม่ปรากฏว่าขุนนางมีอิทธิพลในการเลือกผู้สืบราชสมบัติทั้งนี้เนื่องจากบุคลิกภาพส่วนพระองค์ในพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชรัชกาลที่ 1 ที่ทรงแต่งตั้งหรือกำหนดตำแหน่งวังหน้าไว้อย่างชัดเจนโดยไม่ทรงเกรงอิทธิพลของขุนนางใด ๆ

เมื่อพระราชโอรสของรัชกาลที่ 1 ครองราชย์สมบัติสืบต่อมาเป็นพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 2 ขุนนางตระกูลขุนนาคที่เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองการปกครองได้ใบสมัยนี้ได้แก่ สมเด็จพระยาบรมมหาประยูรวงศ์(ดิศ ขุนนาค)ซึ่งเป็นบุตรชายของเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาบดี โดยดำรงตำแหน่งหน้าที่เป็นเจ้าพระยาค้าง ควบคุมกิจการด้านการค้าและการต่างประเทศ ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพระยาค้างนั้นรัชกาลที่ 2 ทรงมีพระบรมราชโองการให้ ดิศ ขุนนาค ไปทำงานร่วมกับกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ซึ่งเป็นพระราชโอรสเสมอจึงทำให้กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์กับดิศ ขุนนาคได้ร่วมกันจัดการทางด้านการค้ากับต่างประเทศ ซึ่งในสมัยรัชกาลที่ 2 นี้ การค้าของหลวงชาตุน แต่การค้าของกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์กับเสนาบดีค้างมีกำไรมหาศาล เมื่อรัชกาลที่ 2 เสด็จสวรรคตโดยมิได้แต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นผู้สืบราชสมบัติสืบต่อไปนั้น การเลือกผู้ที่จะสืบราชสมบัติต่อไปจึงขึ้นอยู่กับที่ประชุมบรรดาขุนนางต่าง ๆ และบรรดาที่ประชุมขุนนางในเวลานั้นมี ดิศ ขุนนาคเป็นประธานประกอบกับการสนับสนุนของกรมหมื่นศักดิ์พลเสพซึ่งเป็นพระราชโอรสองค์หนึ่งในรัชกาลที่ 1 จึงได้เลือกกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 3

อย่างไรก็ตามในขณะที่รัชกาลที่ 2 ทรงเสด็จสวรรคตนั้น ทรงมีพระราชโอรสที่ดำรงพระยศเป็นสมเด็จพระเจ้าฟ้าคือสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอซึ่งประสูติแต่สมเด็จพระอัครมเหสีอยู่สองพระ

องค์ ได้แก่เจ้าฟ้ามงกุฎและเจ้าฟ้าจุฑามณี โดยเฉพาะเจ้าฟ้ามงกุฎโอรสพระองค์ใหญ่นั้นน่าจะมียุทธินิยมโดยสมบรูณ์ที่จะสืบราชสมบัติต่อมาเพราะเป็นพระราชโอรสพระองค์ใหญ่ ส่วนกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์มีพระมารดาเป็นเจ้าจอมเท่านั้น แต่ที่ประชุมบรรดาขุนนางโดย ดิศ บุนนาค กลับเลือกกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ขึ้นครองราชย์แทนทั้งนี้เป็นเพราะบรรดาขุนนาง โดยเฉพาะ ดิศ บุนนาค ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าพระยาคลังผู้เป็นสหายที่มีอำนาจเพิ่มขึ้นเพราะความมั่งคั่งที่ได้จากการกำการค้า ให้การสนับสนุนโดยให้ความเห็นว่า กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ทรงเป็นนักบริหารผู้สามารถและมีประสบการณ์กิจการบ้านเมืองอย่างพร้อมมูลในยามคับขันที่สยามกำลังติดต่อกับโลกภายนอกกว้างขวางขึ้นเช่นนี้ ควรที่พระองค์จะทรงขึ้นครองราชย์ แม้แต่ชาวต่างประเทศที่เคยเข้ามาในเมืองไทยในสมัยรัชกาลที่ 2 ก็ได้บันทึกเหตุการณ์ครั้งนี้ไว้ว่า “กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์เสด็จขึ้นครองราชย์โดยไม่มีผู้ใดคัดค้านพระอนุชาต่างพระชนนีของพระองค์ ซึ่งขณะนั้นมีพระชนม์มายุราว 19 พรรษา แต่ทรงเป็นรัชทายาทที่แท้จริงของราชบัลลังก์ ต้องเปิดทางให้พระองค์โดยการผนวชต่อไปเพื่อความปลอดภัยในพระชนม์ชีพและอิสรภาพของพระองค์เอง

จะเห็นได้ว่าการขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ 3 มีปัจจัยที่สำคัญจากการได้รับการสนับสนุนจากขุนนางที่มีอำนาจในยุคนั้นที่อาศัยอำนาจที่มีรากฐานจากการแสวงหาความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ\* จากจุดที่มีส่วนในการสนับสนุนการขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ 3 นี้เอง ที่ยังผลให้อำนาจของขุนนางในตระกูลบุนนาคเพิ่มมากขึ้นในทางเมือง การปกครองเป็นลำดับในสมัยรัชกาลที่ 3 พระองค์จึงมีพระราชประสงค์ที่จะแต่งตั้ง ดิศ บุนนาคให้เป็นสมุหพระกลาโหมแต่เจ้าพระยาคลังไม่ยอม กราบทูลว่า ที่สมุหพระกลาโหมนั้นไม่ยั่งยืนขอให้ตั้งผู้อื่น จึงดำรัสว่าไม่เห็นว่ามีใครจะเป็นได้จึงใคร่จะโปรดฯ ให้เจ้าพระยาคลังว่าที่สมุหพระกลาโหมไปก่อนตั้งแต่นั้นมาเมื่อเจ้าพระยาพระคลังจะกราบทูลและลงชื่อในหนังสือก็ใช้คำว่า “เจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหพระกลาโหม” ถือ

---

\* ในยุคสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น แม้ความสำคัญของการควบคุมกำลังพลจะลดลงเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจทางการค้าได้มีบทบาทแทนที่มากขึ้น อำนาจของขุนนางที่ควบคุมกำกับกิจการทางการค้าจึงสามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้มากยิ่งขึ้นกว่าการควบคุมกำลังพลแต่อย่างเดียว ดังจะเห็นได้จาก ดิศ บุนนาค ซึ่งมีตำแหน่งเป็นเจ้าพระยาคลัง ที่เริ่มมีอำนาจมากขึ้นจากการแสวงหาความมั่งคั่งจากการค้าที่ตนได้ดำรงตำแหน่งอยู่ มากกว่าแสวงหาผลประโยชน์จากไพร่พลในสังกัด แต่อย่างไรก็ตามการควบคุมกำลังพลก็ยังคงมีความสำคัญอยู่ มิใช่จะลดความสำคัญไปเสียสิ้นเชิง เนื่องจากทรัพยากรบุคคลในสภาพสังคมที่ปราศจากเทคโนโลยีสมัยใหม่ ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างผลประโยชน์ในการสะสมความมั่งคั่งและเป็นฐานอำนาจให้แก่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งขุนนางได้อยู่เสมอ

ตรา 2ดวง คือตราบัวแก้วและตราคชสีห์ การที่เจ้าพระยาพระคลังปฏิเสธตำแหน่งสมุหพระกลาโหมในตอนแรกนั้น นอกเหนือจากเหตุผลที่ท่านอ้างกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแล้ว ก็คงจะเป็นด้วยท่านยังเสียดายตำแหน่งเจ้าพระยาพระคลังอยู่ เพราะเป็นตำแหน่งที่สร้างความมั่งคั่งให้แก่ท่านมาก ทำให้ท่านสามารถแสวงหาประโยชน์ได้โดยสะดวกโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่นี้ นอกจากนี้ตำแหน่งว่าการกรมท่ายังทำให้ท่านเป็นที่รู้จักกว้างขวางทั้งภายในและภายนอกประเทศอีกด้วยเมื่อท่านปฏิเสธ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงโปรดฯให้ท่านว่าที่สมุหพระกลาโหมอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย นับว่าผู้นำแห่งตระกูลขุนนาคมีความสามารถครองตำแหน่งเจ้าพระยาพระคลังได้เรื่อยมาตั้งแต่ปลายแผ่นดินรัชกาลที่ 2 ถึงสมัยรัชกาลที่ 3 กับทั้งยังครองตำแหน่งว่าที่สมุหพระกลาโหมได้อีกด้วย ทั้งสองตำแหน่งนี้มีความสำคัญมากในทางการเมืองและการเศรษฐกิจของประเทศซึ่งกลับมามากอยู่ในมือของกลุ่มบุคคล แห่งตระกูลขุนนาคเพียงตระกูลเดียว ดังนั้น จึงเป็นการสร้างอิทธิพลและอำนาจให้แก่เสนาบดีตระกูลนี้มาก อาจกล่าวได้ว่าเสนาบดีตระกูลขุนนาคมีอำนาจทางการเมืองและการทหารของประเทศสยามอย่างเห็นได้เด่นชัดมาตั้งแต่ พ.ศ.2373 (ความจริงมีอำนาจทางการเมืองมาก่อนแล้ว) ดังนั้นการเมืองในสมัยรัชกาลที่ 3 ผู้ที่มีอำนาจรองลงมาจากพระเจ้าแผ่นดิน และกรมพระราชวังบวรมหาดัศดิพลเสพ คือเจ้าพระยาพระคลัง ว่าที่สมุหกลาโหม (ดิศ ขุนนาค) และยิ่งเมื่อ “วังหน้า” เสด็จถึงวงศในพ.ศ.2375 ก็ทำให้เจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหพระกลาโหมมีอำนาจรองลงมาจากพระเจ้าแผ่นดินเพียงพระองค์เดียว ส่วนตำแหน่งสมุหนายกซึ่งเป็นอัครมหาเสนาบดีมีความสำคัญคู่มากับสมุหพระกลาโหมก็ ค่อย ๆ ลดความสำคัญลง แม้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 3 จะมีสมุหนายกที่มีความสำคัญมาก คือเจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์) ซึ่งครองตำแหน่งนี้ในพ.ศ.2372 ท่านผู้นี้คือต้นตระกูล “สิงหนเสนี” มีความสามารถในด้านการรบมาก แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ท่านถึงแก่กรรมอย่างปัจจุบันทันด่วน ในปีพ.ศ.2392 ด้วยอหิวาตกโรค ซึ่งระบาดรุนแรงในปีเดียวกันนั้นประกอบกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3 ไม่ได้ทรงแต่งตั้งสมุหนายกขึ้นใหม่ด้วย ดังนั้นตั้งแต่นั้นมาตำแหน่งสมุหนายกมีทำที่ค่อย ๆ ลดความสำคัญลง ซึ่งผิดกับตำแหน่งสมุหกลาโหมที่รุ่งเรืองขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้เนื่องมาจากบทบาทของเสนาบดีแห่งตระกูลขุนนาค<sup>96</sup>

จะเห็นได้ว่าบทบาทของขุนนางตระกูลขุนนาคในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้จะมีอยู่เป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นดิศ ขุนนาค ที่เป็นเจ้าพระยาคลัง และว่าที่สมุหกลาโหม นอกจากนั้นในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้ยังมีขุนนางอีกคนหนึ่งซึ่งเริ่มจะมีบทบาททางการเมืองการปกครองขึ้นมาและเป็นบุตร

<sup>96</sup> ปิยนาท ขุนนาค, บทบาททางการเมืองการปกครองของเสนาบดีตระกูลขุนนาค

ของ ดิศ บุนนาค ได้แก่ ชวง บุนนาค ซึ่งจะสังเกตได้จากในขณะที่ยังทรงยศที่ 3 จะเสด็จสวรรคต พระองค์ทรงมีพระราชกระแสดำรัสเกี่ยวกับผู้สืบสันตติวงศ์กับ พระยาสุริยวงศ์ (ชวง บุนนาค) และเมื่อรัชกาลที่ 3 สวรรคตแล้ว บรรดาตระกูลบุนนาค ภายใต้การนำของ ดิศ บุนนาค จึงได้อัญเชิญ เจ้าฟ้ามงกุฎ ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ รัชกาลที่ 4

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ขุนนางตระกูล บุนนาค มีอำนาจที่ปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจน โดยหลังจากที่พระองค์ทรงขึ้นครองราชย์แล้วโปรดให้แต่งตั้ง ดิศ บุนนาค เป็น เจ้าพระยาบรมมหาประยุรวงศ์ ทัด บุนนาค เป็นสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาพิชัยญาติ และแต่งตั้ง ชวง บุนนาคเป็น เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ดำรงตำแหน่งสมุหพระกลาโหม

ในสมัยรัชกาลที่ 4 นี้เองหลังจากที่ทั้งดิศ และทัด บุนนาค ถึงแก่อสัญกรรม บทบาทของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ก็ได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ในฐานะที่ดำรงตำแหน่งสมุหพระกลาโหม เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์มีขอบเขตอำนาจกว้างขวางมาก ไม่เฉพาะแต่เพียงด้านการทหาร รักษาพระนคร และการป้องกันราชอาณาจักรเท่านั้น แต่มีหน้าที่ความรับผิดชอบการปกครองเขตหัวเมืองภาคใต้ตั้งแต่เมืองกาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี นครศรีธรรมราช จนถึงหัวเมืองประเทศราชในแหลมมลายู รวมถึงหัวเมืองชายทะเลตะวันตก คือเมืองระนอง ภูเก็ต พังงา ตะกั่วป่า ทั้งในด้านการคุมกำลังคน การชำระคดีความ การเก็บภาษีอากรและส่วย นอกจากนี้ในสมัยรัชกาลที่ 4 สมุหพระกลาโหมยังได้อำนาจในการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นอีกหลายประเภท ซึ่งเป็นรายได้สำคัญของรัฐ เช่นภาษีฝิ่น ภาษีสุลกากรขาเข้า ภาษีน้ำตาลโดนด อากรสุรากองเทพฯ และอากรสุราหัวเมืองใกล้เคียงอีก 4 หัวเมือง<sup>97</sup>

อำนาจของขุนนางตระกูลบุนนาคภายใต้การนำของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ มีมากจนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นพระอนุชาของรัชกาลที่ 2 ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เปรียบเสมือนพระเจ้าแผ่นดินองค์ที่ 2 ในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ทรงหวาดระแวงว่าจะมีการแย่งชิงราชสมบัติ พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงสะสมกำลังทหารและเครื่องศาสตราวุธยุทธภัณฑ์ไว้เป็นอันมาก เพื่อเตรียมกำลังไว้ป้องกันเหตุร้ายอันอาจเกิดขึ้น<sup>98</sup> การดำรง

<sup>97</sup> สุกัญญา บำรุงสุข, “อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 120.

<sup>98</sup> สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 (พระนคร : ครุสภา, 2504), หน้า 63.

ซึ่งอำนาจมีมากในสมัยรัชกาลที่ 4 และหลังจากที่รัชกาลที่ 4 ได้เสด็จสวรรคตแล้วขุนนางตระกูลขุนนาคก็เป็นผู้เลือกผู้สืบราชสมบัติและดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนเนื่องจากพระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์อยู่

และในช่วงที่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทน นี้เอง เป็นช่วงที่วาสนาของตระกูลขุนนาคขึ้นสูงสุด โดยเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการแทน มีบุตรชายสองคนเป็นเสนาบดีกลาโหม และเสนาบดีพระคลัง มีญาติจำนวนมากเป็นเสนาบดีมหาดไทยและตำแหน่งที่สำคัญอื่นๆอีกมาก ขุนนางตระกูลขุนนาคจึงอยู่ในฐานะเป็นผู้ทดแทนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ จนแม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงกับเคยทรงดำริที่จะสละพระราชสมบัติอย่างน้อยครั้งหนึ่ง ด้วยความขัดเคืองพระทัยที่ถูกพวกเขายับยั้งพระราชอำนาจ<sup>99</sup> และอันที่จริงแล้วเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์นี้มีอำนาจมากเสียจนกระทั่งเขากลายเป็นพระเจ้าแผ่นดินในทุกๆด้านยกเว้นแต่ในนาม มีเรื่องเล่ากันว่าครั้งหนึ่งหลานสาวได้ถามว่าทำไมไม่ขึ้นเป็นกษัตริย์เสียเองและได้ตอบทำนองว่า จะเป็นกษัตริย์ไปทำไม ในเมื่อมีทุกอย่างที่มนุษย์ต้องการอยู่แล้ว<sup>100</sup>

### 3.3.3 การขาดกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติที่แน่นอนในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (สมัยรัชกาลที่ ๑ ถึง รัชกาลที่ ๔)

ปัญหาความไม่แน่นอนของการสืบราชสมบัติในสมัยอยุธยาที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนถึงในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้มีหลักเกณฑ์บางประการในการสืบราชสมบัติเช่นเดียวกับในสมัยอยุธยาเหมือนดังการจัดโครงสร้างการเมืองการปกครองโดยมีการแต่งตั้งตำแหน่งวังหน้าหรือกรมพระราชวังบวรสถานมงคลขึ้นเพื่อดำรงตำแหน่งเสมือนรัชทายาทผู้มีสิทธิได้รับราชสมบัติสืบต่อไป แต่ตำแหน่งวังหน้านี้อาจไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนหรือเป็นที่ชัดเจนว่าจะเป็นบุคคลใดเหมือนดังเช่นตำแหน่งพระมหาอุปราชในสมัยอยุธยา และในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ขุนนางสามารถสั่งสมอำนาจมากขึ้นจนสามารถเลือกผู้ที่จะสืบราชสมบัติแทนพระมหากษัตริย์ได้

#### 1. การแต่งตั้งตำแหน่งวังหน้าหรือกรมพระราชวังบวรสถานมงคล

ที่มาของตำแหน่งวังหน้านั้นกรมพระยาดำรงราชานุภาพสันนิษฐานว่าอาจสืบเนื่องมาจากการจัดทัพในสมัยโบราณ ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เสด็จเป็นทัพหลวง พระมหาอุปราชเสด็จเป็น

<sup>99</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 80.

<sup>100</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ทัพหน้าไปก่อนทัพหลวงจึงเกิดเรียกพระมหาอุปราชว่า ฝ่ายหน้า แล้วเลยเรียกที่ประทับของพระมหาอุปราชว่าวังฝ่ายหน้า ในที่สุดย่อลงมาเป็นวังหน้า เพื่อพูดได้สะดวกปากตามความนิยมของคนไทย นอกจากนี้ยังมีประเพณีอีกประการหนึ่ง คือเรียกไพร่พลซึ่งสังกัดกรมในพระมหาอุปราชว่า กรมพระราชวังบวรสถานมงคล เรื่องนี้สืบเนื่องมาจากราชประเพณีในการตั้งกรมเจ้านาย ซึ่งเริ่มในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์เมื่อทรงรวบรวมไพร่พลและข้าราชการซึ่งเคยสังกัดในพระอัครมเหสีเมื่อทิวศตแล้ว ให้รวมกันเป็นกรม โดยมีเจ้ากรมเป็นที่หลวงโยธาเทพให้ขึ้นอยู่ในสมเด็จพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้าสุภาวดีราชธิดา และให้จัดตั้งอีกกรมหนึ่ง เจ้ากรมเป็นที่หลวงโยธาทิพให้ขึ้นอยู่ในสมเด็จพระเจ้าน้องนางเธอเจ้าฟ้าศรีสุพรรณ เจ้าฟ้าทั้งสองพระองค์จึงปรากฏพระนามตามกรมว่า เจ้าฟ้ากรมหลวงโยธาเทพและเจ้าฟ้ากรมหลวงโยธาทิพตามลำดับ นับเป็นการเริ่มประเพณีในการตั้งกรมเจ้านายเป็นครั้งแรก ต่อมาเมื่อสมเด็จพระนารายณ์เสด็จสวรรคต พระเพทราชาปราบดาภิเษกขึ้นครองราชย์ทรงตั้งหลวงสรศักดิ์เป็นพระมหาอุปราชให้เสด็จอยู่วังหน้าตามตำแหน่งและนายจบกษประสิทธิ ผู้มีความชอบช่วยให้ได้ราชสมบัติเป็นเจ้าอีกพระองค์หนึ่ง พระราชทานวังหลังให้เป็นที่ประทับแล้วจึงให้เรียกสังกัดวังหน้าว่ากรมพระราชวังบวรสถานมงคล และให้เรียกสังกัดวังหลังว่ากรมพระราชวังบวรสถานพิมุขขึ้นเป็นครั้งแรกตามแบบกรมหลวงโยธาทิพและกรมหลวงโยธาเทพ ซึ่งตั้งขึ้นในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช<sup>101</sup> และนี่ก็เป็นที่มาของคำว่าวังหน้าและกรมพระราชวังบวรสถานมงคลซึ่งถือเป็นราชประเพณีที่สืบทอดมาจากตำแหน่งพระมหาอุปราชตั้งแต่ในสมัยอยุธยา

อย่างไรก็ตามการแต่งตั้งตำแหน่งวังหน้าหรือกรมพระราชวังบวรสถานมงคลในสมัยรัตนโกสินทร์ก็ไม่ได้เป็นที่แน่ชัดว่าผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะเป็นพระราชโอรสหรือพระอนุชาของพระมหากษัตริย์ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีผู้ดำรงตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลรวมทั้งสิ้น 6 พระองค์ ซึ่งใน 6 พระองค์ที่ดำรงตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลนั้นมีเพียงองค์เดียวเท่านั้นที่ได้รับราชสมบัติเป็นพระเจ้าแผ่นดินสืบต่อมาได้แก่ เจ้าฟ้ากรมหลวงอิศรสุนทร ซึ่งต่อมาได้ครองราชย์เป็นพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ 2 นอกจากนั้นตำแหน่งวังหน้าทุกพระองค์นอกจากรัชกาลที่ 2 ที่ทรงเป็นพระราชโอรสของรัชกาลที่ 1 แล้ว วังหน้าพระองค์อื่นๆก็ได้เป็นพระราชโอรสของพระเจ้าแผ่นดินเลย กล่าวคือ วังหน้าในสมัยรัชกาลที่ 2 และรัชกาลที่ 4 ทรงเป็นพระอนุชาของพระมหากษัตริย์ ส่วนวังหน้าในสมัยรัชกาล

<sup>101</sup> เกษม ศิริสัมพันธ์, "การสืบราชสมบัติ : ศึกษากฎหมายตราสามดวงและราชประเพณี", บานไม่รู้โรย, : 46.

ที่ 3 นั้นเป็นพระเจ้าอา<sup>102</sup> ตำแหน่งดังกล่าวจึงมิได้มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัวเหมือนกันทุกรัชกาล ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับเหตุผลและสถานการณ์ทางการเมืองในแต่ละรัชสมัย<sup>103</sup>

ตำแหน่งวังหน้าในสมัยรัตนโกสินทร์นี้จึงถือเป็นเพียงราชประเพณีที่เปรียบเสมือนการแต่งตั้งตำแหน่งรัชทายาทเพื่อสืบราชสมบัติต่อไป แต่ก็ไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่แน่นอนเพราะเหตุว่าพระมหากษัตริย์อาจทรงแต่งตั้งผู้ใดหรืออาจจะไม่ตั้งใครไว้เลยก็ได้ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับในสมัยอยุธยา

## 2. อิทธิพลของขุนนางในการเลือกผู้สืบราชสมบัติ

เป็นที่น่าสังเกตว่าตำแหน่งวังหน้าในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น มีเพียงพระองค์เดียวที่ได้สืบราชสมบัติต่อมา ตำแหน่งวังหน้าทุกพระองค์นอกจากนั้นจะเสด็จทิวงคตก่อนพระมหากษัตริย์ทั้งหมด และเมื่อตำแหน่งวังหน้าได้ทิวงคตแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งตำแหน่งวังหน้าขึ้นมาใหม่เลย ด้วยเหตุนี้เวลาที่พระมหากษัตริย์ทรงสวรรคตแล้วขุนนางจึงมีบทบาทเป็นอย่างมากในการเลือกผู้สืบราชสมบัติต่อไป

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าตำแหน่งวังหน้าที่ได้รับราชสมบัติสืบต่อมาเป็นพระมหากษัตริย์นั้นได้แก่พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ 2 เท่านั้น เมื่อพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 2 เสด็จขึ้นครองราชย์แล้วก็ได้ทรงแต่งตั้ง พระอนุชา คือ เจ้าฟ้ากรมขุนเสนารักษ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งวังหน้า แต่กรมขุนเสนารักษ์ก็ได้เสด็จทิวงคตไปก่อน เมื่อตำแหน่งวังหน้าว่างลงก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการแต่งตั้งบุคคลใดดำรงตำแหน่งวังหน้าสืบต่อมา ดังนั้นเมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 2 ได้เสด็จสวรรคต จึงเกิดปัญหาว่าผู้ใดควรจะมีสิทธิได้รับราชสมบัติสืบต่อไป การเลือกผู้ที่จะสืบราชสมบัติสืบต่อไปนั้นจึงตกอยู่ในอำนาจของขุนนางที่จะเป็นผู้แต่งตั้ง ที่ประชุมบรรดาขุนนางจึงได้อัญเชิญ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ ขึ้นสืบราชสมบัติสืบต่อไปขึ้นเป็นพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 3

เมื่อพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 ทรงขึ้นครองราชย์ก็ได้ทรงแต่งตั้ง กรมหมื่นศักดิ์พลเสพย์ ซึ่งเป็นพระปิตุลาขึ้นดำรงตำแหน่งวังหน้า และเหตุที่ทรงเลือกพระ

<sup>102</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49

<sup>103</sup> ประภัสสร บุญประเสริฐ, "ขอบเขตอำนาจของกรมพระราชวังบวรสถานมงคลในสมัยรัตนโกสินทร์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๖), หน้า 37.

ปีตุลาดำรงตำแหน่งวังหน้า แทนที่จะเป็นพระราชโอรสหรือพระอนุชา ก็เนื่องมาจาก การที่กรมหมื่นศักดิ์พลเสพย์ทรงพระปรีชาสามารถ และมีประสบการณ์ในการปกครองประกอบกับการที่ทรงมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด และเคยทำราชการร่วมกันมาก่อน นอกจากนี้ ก็ยังเป็นการตอบแทนที่กรมหมื่นศักดิ์พลได้ทรงมีส่วนสนับสนุนให้พระองค์ได้รับราชสมบัติด้วย

อย่างไรก็ตามกรมหมื่นศักดิ์พลซึ่งดำรงตำแหน่งวังหน้าก็เสด็จทิวงคตในเวลาต่อมา เมื่อเสด็จทิวงคตแล้วพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3 ก็มีได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดขึ้นดำรงตำแหน่งวังหน้าขึ้นอีก ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากทรงเกรงว่าผู้ที่ทรงเลือกอาจไม่ตรงตามความประสงค์ของบรรดาขุนนางและเจ้านายทั้งหลาย\* และเมื่อพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประจวบพระชนม์ ก็ได้ทรงมอบอำนาจให้เจ้าพระยาคลัง(ดิศ)สมุหพระกลาโหม พระยาราชสุภาวดี(โต)สมุหนายก พระยาศรีพิพัฒน์รัตนราชโกษา(ทัต) เสนาบดีตระกูลขุนนาค และขุนนางผู้ใหญ่ร่วมกันพิจารณาเลือกผู้ที่จะสืบราชสมบัติต่อไป โดยทรงมีพระราชประสงค์ให้การผลัดแผ่นดินเป็นไปอย่างสันติ ไม่ต้องการให้มีการรบพุ่งฆ่าฟัน อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่อาณาประชาราษฎร์ และเมื่อทรงสวรรคตที่ประชุมบรรดาขุนนางและเจ้านายจึงได้พร้อมกันอัญเชิญเจ้าฟ้ามุงกุฎ ขึ้นครองราชย์สืบต่อมา เป็นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ ได้มีการแต่งตั้งตำแหน่งวังหน้าที่ต่างไปจากเดิมกล่าวคือ พระองค์ได้ทรงแต่งตั้งพระอนุชา ได้แก่กรมขุนอิศเรศรังสรรค์ ให้ดำรงพระยศเสมอเหมือนพระเจ้าแผ่นดินอีกพระองค์หนึ่งทรงพระนามว่า พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงเสด็จสวรรคตไปก่อน โดยหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต ก็ไม่ได้มีการแต่งตั้งบุคคลใดให้ดำรงวังหน้าอีก แม้พระองค์จะทรงมีพระราชโอรสองค์ใหญ่คือสมเด็จพระเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ที่เป็นเช่นนี้อาจสันนิษฐานได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า การขึ้นครองราชย์มิได้อยู่กับเงื่อนไขที่ว่าต้องเป็นพระราชโอรสพระองค์ใหญ่อยู่เป็นหลักเกณฑ์เดียว หากแต่ต้องให้บรรดาขุนนางเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่เห็นชอบและให้การสนับสนุนด้วย ดังเช่นการสืบราชสมบัติที่ผ่านมา ดังนั้นหากพระองค์ทรงแต่งตั้งสมเด็จพระเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งในฐานะรัชทายาท โดยมิได้รับความเห็นชอบจากขุนนางส่วนใหญ่แล้ว ก็จะเป็นการยากที่องค์รัชทายาทจะครองราชย์ได้อย่างราบรื่น ดังนั้นเมื่อพระองค์ทรงพระประชวรและใกล้สวรรคตจึงได้มีพระบรมราช

---

\* บรรดาขุนนางและเจ้านายต่างมีความเห็นแยกเป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือฝ่ายหนึ่งเห็นควรให้พระราชโอรสของรัชกาลที่ 3 ขึ้นครองราชย์สืบต่อไปแต่อีกฝ่ายหนึ่งสนับสนุน เจ้าฟ้ามุงกุฎ พระราชโอรสในรัชกาลที่ 2 ซึ่งเป็นพระเชษฐาของรัชกาลที่ 3 ขึ้นครองราชย์

โองการให้เชิญ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงวงศาธิราชสนิท กับ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) สมุหพระกลาโหม และเจ้าพระยาภูธราภัย(นุช บุญยรัตพันธุ์) สมุหนายก เข้าไปเฝ้าข้างที่บรรทมและมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับการเลือกผู้สืบราชสมบัติว่า “ถ้าสิ้นตัวฉันแล้วขอท่านทั้งหลายจงช่วยทะนุบำรุงการแผ่นดินต่อไปให้เรียบร้อย สมณะพราหมณ์ แลอาณาประชาราษฎร์จะได้เป็นที่พึ่งอยู่เย็นเป็นสุข...หนึ่งผู้ที่จะเป็นเจ้าแผ่นดินต่อไปภายหน้า ให้พร้อมกันเลือกเอาเถิด จะเป็นพี่ก็ตาม จะเป็นลูกก็ตาม จะเป็นหลานก็ตาม สุดแต่จะพร้อมกัน ท่านพระองค์ใดที่มีปรีชาญาณควรจะรักษาแผ่นดินได้ ก็ยกขึ้นเป็นเจ้าจะได้ทำนุบำรุงแผ่นดินแล พระวงศานวงศ์ แลราชภรรยาให้อยู่เป็นสุขต่อไป อย่าหันเหียนตามพระกระแสเจ้าแผ่นดินก่อนๆเลย เอาแต่ความดีเป็นที่ตั้ง”

จากพระราชดำรัสดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ขุนนางจะมีอิทธิพลเป็นอย่างมากในการเลือกผู้ที่มีสิทธิในการสืบราชสมบัติต่อไปโดยถึงขนาดที่พระเจ้าแผ่นดินได้ทรงมอบอำนาจให้ขุนนางเป็นผู้เลือกแทนตัวของพระองค์เอง และหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเสด็จสวรรคตที่ประชุมบรรดาขุนนางจึงได้พร้อมกันเลือก พระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ กรมขุนพิณิตประชานารถ ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ แต่เนื่องจากพระองค์ยังทรงพระเยาว์อยู่โดยมีพระชนมพรรษาเพียง ๑๕ พรรษา จึงให้เจ้าพระยาสุริยวงศ์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนไปจนกว่าจะทรงมีพระชนมพรรษาครบ ๒๐ พรรษา

อย่างไรก็ตามนอกจากการเลือกผู้สืบราชสมบัติแล้ว ที่ประชุมบรรดาขุนนางในครั้งนั้น ได้ดำเนินการประหลาดประการหนึ่งคือ แทนที่จะพิจารณามอบราชสมบัติตามพระราชดำรัสเท่านั้น แต่กลับพิจารณาแต่งตั้งตำแหน่งวังหน้าด้วย

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเล่าไว้ในพระราชนิพนธ์เรื่องความทรงจำ ว่าในการประชุมครั้งนั้น เมื่อที่ประชุมได้ถวายราชสมบัติแก่พระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์แล้ว ก็ได้มอบหมายให้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้ว่าราชการแผ่นดินระหว่างที่พระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ยังทรงพระเยาว์ หลังจากนั้นเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ก็เสนอว่า ในแผ่นดินก่อนๆเรามีพระมหากษัตริย์แล้ว ต้องมีพระมหาอุปราชฝ่ายหน้า ที่ประชุมเห็นควรมีพระมหาอุปราชฝ่ายหน้าหรือไม่ ก็ได้มีการเสนอให้พระเจ้าลูกเธอในพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้แก่กรมหมื่นบวรวิชัยชาญ ขึ้นดำรงตำแหน่งวังหน้า ดังความว่า “เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ถามที่ประชุมเรียงตัวแต่ก่อนโดยมากรับว่าสมควร หรือให้อนุมัติโดยไม่คัดค้าน แต่กรมขุนวรจักรธรินทร์ขึ้นว่า ผู้ที่จะเป็นตำแหน่งพระราชโองการมีอยู่แล้ว ตำแหน่งพระมหาอุปราชนั้นควรแต่พระราชโองการจะทรงตั้งมิใช่กิจของที่ประชุมจะเลือกพระมหาอุปราช เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ชักไซร์ ว่าเหตุใดจึงขัดขวาง กรมขุนวรจักรธรินทร์จึงแจ้งต่อไปว่า เห็นราชประเพณีเคยมีมาแต่ก่อนเป็นเช่นนั้น พระเจ้าแผ่นดินเคยทรงตั้ง

มาทฤกษ์กาล จึงเห็นว่ามีโชหน้าที่ของที่ประชุมจะเลือกพระมหาอุปราช เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ขัดเคือง ว่ากล่าวบริวารกรมขุนวรจักรฯต่าง ๆ ลงที่สุดทูลถามว่า ที่ไม่ยอมนั้นอยากจะเป็นเองหรือ กรมขุนวรจักรฯจึงตอบว่าถ้าจะให้ยอมก็ต้องยอม การก็เป็นอันตกลง เป็นอันที่ประชุมเห็นสมควรที่ กรมหมื่นบวรวิชัยชาญจะเป็นกรมพระราชวังบวรสถาน"<sup>104</sup>

ตำแหน่งวังหน้าในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงมิได้เกิดขึ้นจากการใช้พระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ หากแต่เกิดจากการใช้อำนาจของขุนนางและขุนนางผู้ที่มีอำนาจนั้นก็ให้แก่ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ แต่อย่างไรก็ตามกรมหมื่นบวรวิชัยชาญก็ได้เสด็จสวรรคตในเวลาต่อมาพระ บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงยกเลิกประเพณีการแต่งตั้งตำแหน่งวังหน้า แล้วได้ แต่งตั้งตำแหน่งผู้สืบราชสมบัติไว้เป็นกฎเกณฑ์ที่แน่นอน ดังจะได้อีกต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น จะไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบ ราชสมบัติ ผู้ที่จะเข้าสู่การใช้อำนาจและเป็นพระมหากษัตริย์ได้จะต้องได้รับการเห็นชอบจาก บรรดาขุนนางทั้งหลายที่มีอำนาจอยู่ จุดที่แตกต่างระหว่างสมัยอยุธยา กับในสมัยรัตนโกสินทร์ตอน ต้นนี้ จะอยู่ตรงที่ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น จะไม่มีความรุนแรงหรือการใช้กำลังเข้าช่วงชิงราช สมบัติเหมือนดังเช่นสมัยอยุธยา แต่ในสมัยรัตนโกสินทร์นั้น การสืบราชสมบัติจะเป็นไปในลักษณะ ประนีประนอมกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับบรรดาขุนนาง

พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจด้วยพระองค์เองในการแต่งตั้งผู้สืบราช สมบัติ สิ่งเหล่านี้เป็นการแสดงให้เห็นว่ายังไม่มีการจัดสถาบันของอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคล ให้เป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐเพราะการเข้าสู่การใช้อำนาจไม่ได้เกิดจากกฎเกณฑ์ที่แน่นอน การ เข้าสู่การใช้อำนาจหรือการเป็นพระมหากษัตริย์นั้นจำต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่างไม่ว่าจะเป็นคุณ สมบัติส่วนบุคคลรวมถึงการได้รับความเห็นชอบจากขุนนางด้วย

บรรดาขุนนางทั้งหลายในสมัยรัตนโกสินทร์จึงมีอำนาจในลักษณะคานอำนาจของ พระมหากษัตริย์อย่างชัดเจนเป็นการแสดงให้เห็นว่าอำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัยรัตน โกสินทร์ตอนต้นไม่มีความสูงสุดอย่างแท้จริง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า อำนาจในการจัดระเบียบสังคม(อำนาจการเมือง)หรืออำนาจใน การปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น ได้แปรเปลี่ยนไปจากเดิมในสมัยอยุธยา กล่าวคือใน

<sup>104</sup> เกษม ศิริสัมพันธ์, "การสืบราชสมบัติ : ศึกษากฎหมายตราสามดวงและราช ประเพณี", บานไม่รู้โรย : 48.

สมัยอยุธยา อำนาจดังกล่าวจะอยู่ที่ตัวบุคคลที่เป็นพระมหากษัตริย์ โดยพระมหากษัตริย์จะดำรงสถานภาพการเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดอยู่ได้เพียงไรในเวลาเท่าได้นั้นไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ แต่ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น หลังจากในสมัยรัชกาลที่ 1 พระมหากษัตริย์ผู้ทรงมีพระปรีชาสามารถและมีบุคลิกภาพส่วนพระองค์อันเป็นที่เกรงขามของบรรดาขุนนางแล้ว หลังจากนั้นมา อำนาจของบรรดาขุนนางจะมีลักษณะที่คานและแข่งอำนาจกับพระมหากษัตริย์โดยแท้ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเมืองการปกครองหรือแม้กระทั่งการเลือกผู้สืบราชสมบัติ ขุนนางมีอำนาจเกือบสิ้นเชิงในการจัดการปกครอง จึงกล่าวได้ว่าอำนาจในยุคนี้ จะเป็นของตัวบุคคลที่เป็นกลุ่มขุนนาง

ความแตกต่างของอำนาจในสมัยอยุธยากับสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น จึงอยู่ที่ผู้ครองอำนาจ ซึ่งในสมัยอยุธยาพระมหากษัตริย์ยังทรงอยู่ในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจอยู่แต่ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ผู้ที่มีอำนาจจะได้แก่ขุนนาง อย่างไรก็ตามความเหมือนกันของอำนาจนั้นคือ การที่ยังไม่มีการจัดสถาบันให้แก่อำนาจ อำนาจดังกล่าวยังคงปะปนอยู่ที่ตัวบุคคล อาศัยคุณสมบัติของตัวบุคคลในการที่จะสะสมอำนาจจนสามารถเป็นผู้นำพาจัดระเบียบสังคมได้ อำนาจดังกล่าวจึงยังไม่มี ความสูงสุดในความหมายของอำนาจธิปไตย เพราะอาจมีบุคคลใดแม้กระทั่งขุนนางตระกูลอื่นที่มีความสามารถมากพอ สะสมอำนาจและแย่งชิงอำนาจไปเสียเมื่อใดก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามนับเป็นความโชคดีของสังคมไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งเป็นยุคที่ยังไม่มีการจัดสถาบันของอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคลไปเป็นของรัฐ ที่ไม่มีเหตุการณ์ไทรนรงค์ถึงขนาดที่เกิดการแย่งชิงอำนาจจนทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมตามมา

อย่างไรก็ตาม ลักษณะของการที่อำนาจเป็นของตัวบุคคลที่อาจก่อให้เกิดผลเสียตามมาเมื่อใดก็ได้ในระยะเวลายาวไกล เนื่องจากอาจมีบุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลใดสะสมอำนาจและทำการแย่งชิงอำนาจขึ้นมา สังคมไทยในยุคดังกล่าวจึงเริ่มเกิดสิ่งที่เรียกว่า แนวคิดทางกฎหมาย (idée de droit) เพื่อต้องการจัดระเบียบสังคมใหม่โดยการแยกอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคลไปเป็นของรัฐ โดยมีบุคคลเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจนั้นในนามรัฐแทนรัฐเท่านั้น และมีผลให้อำนาจนั้นเป็นอำนาจสูงสุดโดยไม่มีอำนาจอื่นใดอันเป็นที่ยอมรับในสังคมมาแข่งกับอำนาจสูงสุดนั้นได้ และผู้ที่จุดประกายแนวคิดทางกฎหมายนี้เป็นผลให้คนในสังคมยอมรับและสร้างประโยชน์สุขสืบต่อมากับสังคมนั้นก็ให้แก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดในบทต่อไป