

การเมืองแห่งการรวมชาติชน
ศึกษาเฉพาะกรณีพัฒนาการทางการเมืองของไทย



ร้อยตำราจารย์ บรรจง กัญยานนท์

001320

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๑๙

I 15998009

POLITICAL MODERNIZATION IN THAILAND
A STUDY OF EARLY NATIONAL INTEGRATION



Police Sub Lieutenant Banchong Tansayanond

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Political Science

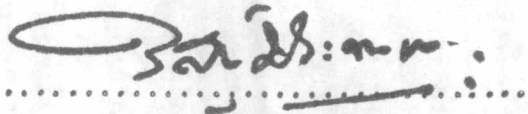
Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1976

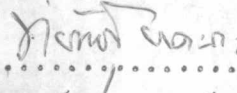
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



(ศาสตราจารย์ ดร.วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ)
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ)

 กรรมการ

(อาจารย์ ดร.ทินพันธุ์ นาคะตะ)

 กรรมการ

(วาทิตย์คำรองเอก สาโรช ชรรณชาติ)

อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย : ดร.ทินพันธุ์ นาคะตะ

อธิการบดีของบัณฑิตวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์เรื่อง การเมืองแห่งการรวมชาติชนคน : ศึกษาเฉพาะกรณีพัฒนาการทางการเมือง
ปกครองของไทย
โดย รอยคำรองตรี บรรจง คันศยานนท์
แผนกวิชา การปกครอง

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การเมืองแห่งการรวมชาติรัตน : ศึกษาเฉพาะกรณีพัฒนาทางการเมือง
ปกครองของไทย

ผู้
ชื่อ

รอยคำรพจักร บรรจง คันทยานนท์ แผนกวิชาการปกครอง

ปีการศึกษา

๒๕๑๔



บทกยอ

การเมืองการปกครองของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของรัฐบาลกลางกับอำนาจของผู้นำในท้องถิ่นเป็นไปอย่างหลวม หลวม ไม่สามารถรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้อย่างมั่นคง ซึ่งทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุที่สำคัญในประการแรก คือ ความไม่มั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นศูนย์กลางอำนาจ การเมืองการปกครอง สาเหตุของความไม่มั่นคงนี้เกิดจากการขาดหลักปฏิบัติในการสืบต่อ อำนาจทางการเมืองที่แน่นอน จึงเกิดการรัฐประหารแย่งชิงราชสมบัติกันเป็นประจำ อีกทั้งสถาบันพระมหากษัตริย์ของตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มขุนนางและเชื้อพระวงศ์ชั้นสูง ตลอดจน จนมีตำแหน่งพระมหาอุปราชคอยบงการอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังนั้นสถาบันพระมหากษัตริย์ ในอดีตของไทยจึงขาดความมั่นคงและไม่มีอำนาจสูงสุดตามทฤษฎีแต่อย่างใด เมื่อศูนย์กลางของ อำนาจขาดความมั่นคง ความพยายามในการขยายอำนาจออกไปควบคุมภูมิภาคต่าง ๆ จึงเป็น ไปได้ยาก ประการที่สอง องค์การบริหารส่วนกลางซึ่งจัดแบ่งหน้าที่การงานและความรับผิดชอบ ออกเป็น ๔ แผนก คือ เวียง วัง คลัง นา หรือที่เรียกว่า "จตุสดมภ์" นั้น ในทาง ปฏิบัติทำหน้าที่กันอย่างสับสนวุ่นวายกันและขาดการประสานงานเท่าที่ควร องค์การบริหาร ส่วนกลางจึงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางได้ และ ประการสำคัญคือระบบการปกครองส่วนภูมิภาคแบบเดิมโดยแบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชั้นใน และหัวเมืองประเทศราชนั้น เป็นระบบที่ให้ความอิสระแก่ผู้นำในท้องถิ่นมาก เกินไป จึงทำให้เกิดศูนย์กลางอำนาจขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งเป็นอันตรายต่อเอกภาพของชาติ อย่างยิ่ง โดยลักษณะดังกล่าวการเมืองแห่งการรวมชาติของไทยในราชสมัยนั้นจึงไม่อาจ เกิดขึ้นได้

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การเมืองการปกครองแบบ
 จารีตประเพณีของไทยจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้นเพื่อเตรียมเผชิญกับเทหิตา
 อาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก โดยมีเป้าหมายคือการสร้างเอกภาพของชาติ พระบรม
 ราโชบายในระยะแรกได้แก่การพยายามสร้างความมั่นคงให้กับศูนย์กลางอำนาจ การตั้งสภา
 ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ เพื่อให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่สนับสนุน
 สนุนการตั้งอำนาจจากกลุ่มขุนนางตระกูลขุนนางมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ การยกเลิก
 ตำแหน่งพระมหาคู่ปราชมกอบมแทนอำนาจของศูนย์กลาง การปฏิรูประบบบริหารการคลัง
 เพื่อรวบรวมผลประโยชน์ซึ่งตกอยู่กับกลุ่มต่าง ๆ ให้เป็นผลประโยชน์ของชาติโดยตรง โดย
 นิยศูนย์กลางอำนาจของชาติจึงทวีความมั่นคงขึ้นเป็นลำดับ ระยะต่อมาได้แก่การปรับปรุง
 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนกลางใหม่ประสิทธิภาพขึ้นโดยตั้งกระทรวงขึ้น ๑๒ กระทรวง
 แยกแยกหน้าที่ความรับผิดชอบออกจากกันเป็นสัดส่วนตามความชำนาญเฉพาะอย่าง เมื่อ
 ศูนย์กลางอำนาจมีความมั่นคงและขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนกลางสูงขึ้นแล้ว
 พระองค์จึงได้ขยายอำนาจออกไปสู่ภูมิภาคโดยใช้ระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล
 ตั้งมณฑลขึ้น ๑๘ มณฑล ยกเลิกระบบกินเมืองและเมืองประเทศราช แต่งตั้งข้าหลวงมณฑล
 เป็นคนของส่วนกลาง และมีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่แน่นอน เพราะหัวเมืองทั้งหมด
 ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยเพียงแห่งเดียว จากผลของการปรับปรุงการเมืองการปกครองใน
 สมัยนี้ทำให้รัฐบาลกลางมีความมั่นคงและสามารถรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลางได้
 อย่างแท้จริง ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติก็เกิดขึ้น จึงสรุปได้ว่าการเมืองแห่งการ
 รวมชาติของไทยสามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์
 นี้เอง.

Thesis Title Political Modernization in Thailand : A Study of
 Early National Integration.

Name Police Sub Lieutenant Banchong Thansayanond

Department Government

Academic Year 1976

ABSTRACT



Thai traditional political system since Sukhothai period until the early Bangkok dynasty period, power relationship between the central government and local leaderships was politically and administratively weak. There were some important reasons which were caused by lacking of strong power consolidation in the early Thai government administration.

Firstly, the instability of the kingship institution, which was the center of politics and government administration. It was not properly equipped with strong bond of political power succession. Therefore, the power usurp was common during that time. Furthermore, the kingship institution was under the influence of high ranking officers including noblemen and royal families. The viceroy position was also an obstruction to the king's absolute power. The kingship institution, in the past, was lack of stability and the theoretical absolute power. It consequently caused difficulties in power control over the remote parts of the kingdom.

Secondly, the central administration, which was divided into four sections: Weing, Wang, Clang and Naa, according to their duty and responsibilities, was practically overlapped works in its function. It was lack of coordination and inefficient enough to bring about power consolidation into the center. Thirdly, the local administration in the past was composed of interior, and exterior cities and the tributary states. This system which gave excessive power to the local leaders caused power concentration in different parts of the kingdom, and, in turn, was detrimental to the national unity. Accordingly, the politics of national integration during these period could not occur.

Up to the reign of King Chulalongkorn (King Rama V), political, administrative and cultural aspects had been modernized in order to counteract the western imperialism. The goal was to build up national unity. The early royal policy was to create stability in the central power. This was the purpose behinds the setting of the Council of State and the Privy Council in according to draw back the power from the influential Boonnak family. He abolished the position of viceroy which for keeping his absolute power. To reform finance administration had solved the problems of national interests instead of the group or pesonel interests. By mean of these processes the central power had been gradually stabilized. The next stage, King Chulalongkorn had improved the structure of central administration to be more efficiently by establishing 12 ministries with functional and specialization of tasks and responsibilities. After the stabilization of the central

power and the improvement of the central administrative efficiency, he continued to expand his power to cover remote areas by using the Monthonthesapibaan system. For this system he had divided the area of the country into 18 regions. The regional administrators or governors were appointed from the central government with clear and well defined chain of command. All regions were put under the jurisdiction of Ministry of Interior. The aftermath of the improvement in political and administrative system had helped to stabilize the central government. The centralization of power had been achieved and the national unity began to take shape. So we may conclude that the national integration in Thailand could clearly be seen in the reign of King Chulalongkorn.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาของ อาจารย์ ดร.ทินพันธุ์ นาคะตะ
 ผู้ควบคุมการวิจัยของผู้เขียน ความกรุณาของท่านเริ่มตั้งแต่การขยายจุดเล็ก ๆ แห่งแนว
 ความคิดเกี่ยวกับการรวมชาติ ซึ่งผู้เขียนมีอยู่ให้ขยายกว้างออกไป ทั้งโดยการอธิบาย
 เป็นส่วนตัว การแนะนำคำราที่เกี่ยวของ จนที่สุดก็ช่วยการให้พิมพ์คำราของท่านเองหลายเล่ม
 ต่อจากนั้นท่านก็ไต่สละเวลาตรวจอ่านวิทยานิพนธ์ทั้งฉบับโดยให้คำแนะนำ วิจารณ์ ท้วงติง
 และแก้ไข แนวเปิดโอกาสใหญ่ให้ผู้เขียนใช้วิจาร์ณาของต่อนอย่างเสรีในการนำมาปรับปรุงใหม่
 ให้เหมาะสมรัดกุมยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ท่านศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ และ
 วาที่รอยตำรว เอก สโรช ธรรมชาติ ก็ได้เป็นกรรมการรวมตรวจสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้
 ด้วย และได้ให้คำแนะนำแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง ผู้เขียนจึงขอกราบของพระคุณท่านทั้งสามเป็น
 อย่างสูงมา ณ ที่นี้

ผู้มีส่วนสนับสนุนอีกสองท่าน ซึ่งจะละเว้นกล่าวถึงไม่ได้คือบิดามารดาของผู้เขียน
 ท่านทั้งสองเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งผู้เขียนได้
 อาศัยอย่างเบิกหลายครั้งหลายหน ตั้งแต่ยังเขียนไม่สำเร็จ ครั้นนี้คงจะเป็นความตั้งใจของ
 ท่านหลังจากที่ได้จ่ายค่าพิมพ์มาพอสมควร ผู้เขียนขอกราบแทบเท้าในพระคุณอันยากที่จะ
 ทศแทนให้หมด มา ณ โอกาสนี้ด้วย.



Vasoo Chantak

พฤศจิกายน ๒๕๑๔

รายการตารางประกอบ

ตารางที่

หน้า

- | | | |
|----|--|-----|
| ๑. | การเปลี่ยนตัวผู้ปกครองพิจารณาจากสภาเหตุ | ๕๘ |
| ๒. | แสดงรายไคของแผนก พ.ศ.๒๔๑๑ - ๒๔๑๘ | ๑๑๐ |
| ๓. | แสดงรายไคของแผนก พ.ศ.๒๔๑๙ - ๒๔๓๒ | ๑๑๓ |
| ๔. | เสนาคักองการปฏิรูปการปกครองกับเสนาคักุใหม่ | ๑๔๐ |

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ณ
รายการตารางประกอบ	ญ



บท

✓ บทนำ	๑
๑. สภาพของปัญหา	๑
๒. แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง	๕
๓. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๑๒
๔. ขอบเขตของงานศึกษา	๑๒
๕. สมมติฐานในการศึกษา	๑๔
๖. ประโยชน์ของการศึกษา	๑๔
๗. วิธีการศึกษา	๑๕
๘. การเสนอเรื่อง	๑๕

ตอนที่หนึ่ง การเมืองการปกครองแบบดั้งเดิม

๑. ลักษณะการปกครองที่สำคัญในสมัยดั้งเดิม	๒๑
ก. ปิตุลาธิปไตยสมัยสุโขทัย	๒๒
ข. สมบูรณาญาสิทธิราชสมัยกรุงศรีอยุธยา	๓๐
ค. การฟื้นฟูการปกครองสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น	๔๓

๒. ปัญหาทางการเมืองที่มีผลต่อความมั่นคงของชาติ

- ก. ภัยสงครามและความแตกแยกของชาติ
- ข. สถาบันพระมหากษัตริย์ไร้เสถียรภาพทำให้รัฐบาลกลาง
ไม่เข้มแข็ง
- ค. มูลเหตุแห่งความไม่มั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์

ตอนที่สอง การเมืองการปกครองแบบสมัยใหม่

๓. การสร้างความมั่นคงของศูนย์กลางอำนาจ

- ก. สภาพทางการเมืองในสมัยรัชกาลที่ ๕
- ข. การสร้างสถาบันทางการเมืองเพื่อค้ำอำนาจมาสู่พระ
มหากษัตริย์
- ค. การยกเด็กตำแหน่งทบหนอนอำนาจของรัฐบาลกลาง

๔. การรวมอำนาจทางการเมืองของประเทศ

- ก. การคลังระบบเดิมผลประโยชน์ตกอยู่กับกลุ่มอิทธิพล
ต่าง ๆ
- ข. การตั้งหรือรักษาวิวัฒนาการเพื่อรวมอำนาจการคลัง

๕. สภาพของปัญหาเกี่ยวกับการรวมชาติในสมัยรัชกาลที่ ๕

- ก. ความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลกลาง
- ข. ความแตกแยกของประเทศ
- ค. อิทธิพลของลัทธิเจ้าอาณานิคมเป็นอันตรายต่อเอกภาพ
ของชาติ
- ง. การเตรียมงานเพื่อการรวมชาติ

✓ ๖. การปฏิรูปการปกครองเพื่อสร้างเอกภาพของชาติ	๑๓๖
ก. การปรับปรุงองค์การบริหารส่วนกลางให้มีประสิทธิภาพ สูงขึ้น	๑๓๖
ข. การรวมอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคเข้าสู่ศูนย์กลาง ..	๑๔๖
ค. การปราบปรามศูนย์อำนาจในภูมิภาคต่าง ๆ	๑๕๖
✓ ๗. สรุปและวิเคราะห์	๑๖๗
ภาคผนวก	๑๗๔
บรรณานุกรม	๑๘๒
ประวัติการศึกษา	๒๐๑