

## ปัญหาทางการเมืองที่มีผลต่อความมั่นคงของชาติ

สภาพการเมืองไทยนับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์  
ตอนต้น อาจรวมเหตุการณ์เข้าเป็นยุคใดคล้ายกันถึงทุกไปนี้

๑. ยุคก่อร่างสร้างตัว เมื่อเริ่มตั้งกรุงสุโขทัยและสร้างกรุงศรีอยุธยาใหม่ขึ้น พ่อขุน  
ศรีอินทราทิตย์และพระเจ้าอู่ทอง ทรงเป็นเจ้าเมืองและผู้ครองแคว้นมาก่อนเมื่อสถาปนากรุง  
ใหม่จึงต้องใช้เวลาในการก่อสร้างบ้านเมือง รวมทั้งการป้องกันภัยการแสวงหาพันธมิตร ซึ่ง  
ในสมัยรัชกาลที่ ๑ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ก็มีลักษณะเดียวกัน

๒. ยุคขยายอาณาเขต หลังจากก่อร่างสร้างตัวหรือกอบกู้เอกราชแล้วก็ถึงขั้นที่จะแผ่  
พระราชอาณาเขตออกไปให้กว้างขวาง ในสมัยกรุงสุโขทัยการแผ่ราชอาณาเขตส่วนใหญ่อยู่ใน  
ช่วงแผ่นดินพ่อขุนรามคำแหง แต่การขยายอาณาเขตก็ไม่อาจทำได้เต็มที่เพราะมีเผ่าไทยอื่น ๆ  
เป็นใหญ่อยู่ ส่วนการแผ่อาณาเขตในสมัยอยุธยานั้นก็ด้วยพระบรมเดชาานุภาพของพระนเรศวร  
มหาราชและพระเอกาทศรถ ทำให้ไทยสามารถขับไล่ชาติกอบกู้หัวเมืองต่าง ๆ คั้นมา และ  
ยังขยายอาณาเขตไปได้เมืองประเทศราชมากขึ้นต่อกรุงศรีอยุธยาได้มากที่สุดในช่วงเวลานั้น  
และในสมัยรัชกาลที่ ๑ กรุงรัตนโกสินทร์ก็มีอาณาเขตอันกว้างใหญ่ไพศาลเช่นเดียวกัน

๓. ยุคทำนุบำรุงบ้านเมือง การทำนุบำรุงบ้านเมืองและการสร้างแบบแผนในการ  
ปกครองประเทศนั้น แมว่าจะได้ค่อย ๆ ดำเนินการไปตั้งแต่เมื่อแรกสถาปนานครหลวงก็ตาม  
แต่งานคานนี้ต้องใช้เวลาและความสนใจของผู้ปกครองและไพร่ฟ้าประชาชนมาก ฉะนั้นจะเห็น  
ได้ว่าในอาณาจักรไทยทั้งสามสมัย การทำนุบำรุงบ้านเมืองอย่างเป็นลำดับนั้นมักจะต้องทำกัน

---

อมร รัชสาสัจย์, "ความจริงและความเสื่อมของอาณาจักรไทย : ศึกษาวิเคราะห์  
ระบอบการปกครองและสังคมศาสตร์" พัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ ๗, ๒ (เมษายน, ๒๕๑๐),  
หน้า ๑๕๑-๑๕๕.

ในยามว่างจากศึกสงคราม ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วจะหาเวลาในช่วงนี้ได้น้อยมาก เพราะ  
ภายในระบบการ เมืองการปกครองแบบกึ่ง เริ่มขึ้นประเทศไทยคงตกอยู่ในภาวะสงครามเกือบ  
ทุกยุคทุกสมัย

๔. บุคแย่งราชสมบัติและกบฏต่างๆ โดยลักษณะของการปกครองแบบสมบูรณาญา-  
สิทธิราชแบบที่ประเทศไทยนำมาใช้ เป็นแบบการปกครองที่ทำให้พระราชาสมบัติ เป็นสิ่งที่พึง  
ปรารถนาสูงสุดในแผ่นดิน จึงปรากฏว่ามีการแย่งชิงราชสมบัติกันอยู่ตลอดเวลาทุกสมัยมาอย่าง  
น้อยบางยุคแต่ปัจจัยหลายประการ อย่างไรก็ตามก็จะเห็นว่าอาณาจักรสุโขทัยนั้นการชิงราชสมบัติ  
มีน้อยครั้งกว่าสมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่งมีการแย่งชิงราชสมบัติ การกบฏ การกล่าวหาเรื่องพระ-  
วงศ์บ่อยมากและมีหลายครั้งที่ทำให้เกิดความไม่สงบอยู่หลายปีติดต่อกัน

๕. ยุคศึกสงคราม ยุคนี้จะเห็นว่าต่างกับตอน เริ่มตั้งอาณาจักร ซึ่งการสงครามเป็น  
ไปในทำนองแผ่ขยายอำนาจ การสงครามในขั้นนี้ เป็นสงครามจากภายนอกที่เข้ามารุกราน  
ภัยภายนอกนี้ สมัยสุโขทัยเท่านั้นที่ผู้รุกราน เป็นคนไทยด้วยกันเอง ส่วนในสมัยกรุงศรี  
อยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น เป็นภัยจากพม่า เป็นส่วนใหญ่โดยมีประเทศอื่น ๆ  
คอยซ้ำเติม

จากการแบ่งสภาพการ เมืองออกเป็นยุคสมัยอย่างกว้าง ๆ นี้ ทำให้พอจะมองเห็น  
ถึงปัญหาที่สำคัญของประเทศได้ง่ายขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำก็คือปัญหา เรื่องการ เกิดศึก  
สงคราม ซึ่งก็ส่งผลกระทบต่อทำให้การบริหารประเทศต้องมึนโสมมใจหนักไปในทางป้องกัน  
ประเทศให้พ้นภัย นับตั้งแต่ภัยจากรัฐของคนไทยด้วยกันเองจนถึงภัยจากรัฐข้างเคียงที่มีกำลัง  
คนและอาวุธทัดเทียมกับไทยคือ พม่า ซึ่งแย่งชิงความเป็นใหญ่ในดินแดนแถบนี้ เมื่อ ต้อง  
ทำสงครามติดต่อกันตลอดเวลาโอกาสที่ไทยจะปรับปรุงพัฒนาาระบบการ เมืองการปกครอง  
ภายในประเทศให้รัดกุมจึงมีน้อย

ก. ภัยสงครามและความแตกแยกของชาติ

ปัญหา เรื่องศึกสงครามนั้น เริ่มเกิดขึ้นติดต่อกันมาตั้งแต่ระยะ เริ่มสร้างกรุงศรีอยุธยา

ใหม่ ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. ๑๘๘๓ เป็นต้นมา ในระยะแรกเริ่มก็เป็นความขัดแย้งกับบรรดาเมืองต่าง ๆ ที่เคยมีอำนาจมาแต่เดิมในเขตสุวรรณภูมิคือรัฐเขมร ซึ่งปราบได้ในสมัยพระเจ้าอู่ทอง แต่ก็ยังมีเหตุการณ์ขัดแย้งแข็งเมืองอยู่ตลอดเวลา ต่อมาก็เป็นความขัดแย้งระหว่างหัวเมืองฝ่ายเหนือที่เป็นศูนย์อำนาจที่รุ่งเรืองคือ สุโขทัย และเชียงใหม่ อู่ทองสามารถปกครองสุโขทัยได้ในปี พ.ศ. ๑๘๒๑ แต่อาณาจักรลานนาทางเหนือเริ่มไหวตัวมากขึ้นที่กรุงศรีอยุธยาแผ่อำนาจไปทางตอนใต้ของลานนา ดังนั้นในปี ๑๘๓๓ อู่ทองกับเชียงใหม่และเชียงรายจึงมีความขัดแย้งซึ่งนำไปสู่ความรุนแรงทางการเมืองเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๐๑๘ อู่ทองกับเชียงใหม่จึงสงบศึกเป็นพันธมิตรกันในราวเวลาตั้งแต่ พ.ศ. ๑๘๒๑ ซึ่งอู่ทองแผ่อำนาจไปครอบครองสุโขทัยและหัวเมืองฝ่ายเหนือที่ขึ้นต่อสุโขทัยจนถึงปี พ.ศ. ๒๐๑๗ ระยะเวลาทั้งสิ้น ๘๕ ปี อู่ทองทำสงครามกับเชียงใหม่และเชียงรายรวม ๑๑ ครั้ง มีการช่วงชิงเมืองที่เป็นจุดยุทธศาสตร์ของทั้งสองฝ่ายสลับกันไปมา ได้แก่ กำแพงเพชร สุโขทัย ศรีสัชนาลัย เบล็ียงและลำปาง <sup>๒</sup>

ภายหลังจากปัญหาภายในเขตสุวรรณภูมิเบาบางลงวิกฤตการณ์ใหม่ที่อาณาจักรกรุงศรีอยุธยาต้องเผชิญก็คือความขัดแย้งกับประเทศพม่าซึ่งเริ่มขยายอำนาจเข้ามายังลุ่มน้ำเจ้าพระยา สาเหตุของความขัดแย้งกับพม่าจนถึงขั้นมีการทำสงครามเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. ๒๐๘๑ ในสมัยพระไชยราชา ก็คือ พระเจ้าตะเบงสะเวตี้ได้โจมตีอาณาจักรมอญไว้มืออำนาจ ทำให้พวกมอญหนีเข้ามาอยู่เมืองเชียงกราน ซึ่งเป็นเมืองมอญแต่ขณะนั้นขึ้นกับไทย เมื่อพม่ายกทัพมาตีเมืองเชียงกรานไทยจึงป้องกันและพม่าก็ไม่สามารถตีเมืองได้ สมัยกรุงศรีอยุธยานี้ไทยกับพม่าได้ทำสงครามกันถึง ๒๔ ครั้ง ไทยต้องตกเป็นเมืองขึ้นของพม่า ๒ ครั้ง และครั้งที่ย่อยยับที่สุดก็คือการเสียกรุงครั้งที่ ๒ เมื่อ พ.ศ. ๒๓๑๐ ซึ่งถูกไฟเผาเผาทำลายไม่สามารถจะใช้เป็นราชธานีของไทยต่อไปได้ เมื่อพระเจ้าตากสินตั้งกรุงธนบุรีและรัชกาล

<sup>๒</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ. ๑๘๘๓ - ๒๔๗๕) หนังสือโรเนียวคณะรัฐศาสตร์ พุทธา (มกราคม, ๒๕๑๕), หน้า ๓๑.

ที่ ๑ ตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ ความขัดแย้งกับพม่าก็ยังคงมีอยู่ติดต่อกันมา

โดยเฉพาะในสมัยกรุงธนบุรีซึ่งมีช่วงระยะเวลาอันสั้นเพียง ๑๕ ปีนั้น เป็นระยะเวลาที่ยุ่ยากลำบากที่สุดช่วงหนึ่ง เพราะนอกจากจะมีปัญหาเรื่องการรวบรวมอาณาจักรใหม่ และการพัฒนาทางเศรษฐกิจแล้วก็ยังปรากฏว่ามีสงครามทั้งภายในและภายนอกอยู่ตลอดเวลา ในสมัยนี้มีสงครามกับพม่าถึง ๑๐ ครั้ง คือ การที่ค่ายพม่าที่ท้ายโพธิ์สามต้น การรบที่บางกุงพม่าที่เมืองสวรรคโลกพม่าที่เมืองเชียงใหม่ (สองครั้ง) พม่าที่เมืองทิวชัย (สองครั้ง) รบกับพม่าที่บางแก้ว เมืองราชบุรี อาเขทพม่าที่หัวเมืองเหนือและครั้งสุดท้ายเมื่อพม่าที่เมืองเชียงใหม่อีกครั้งหนึ่ง นอกจากนั้นยังมีสงครามอื่น ๆ อีกประมาณ ๑๕ ครั้ง

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น มีทาสสำคัญของระบบการเมืองก็ยังคงเป็นเรื่องของการทำศึกสงครามกับพม่า ทั้งเช่นที่เป็นอยู่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรี กล่าวคือ สมัยรัชกาลที่ ๑ ระหว่าง พ.ศ. ๒๓๒๕ - พ.ศ. ๒๓๕๒ รวมเวลา ๒๗ ปี ไทยรบกับพม่า ๗ ครั้ง ในสมัยรัชกาลที่ ๒ รบกับพม่าเพียงครั้งเดียวคราวพม่ายกทัพมาตีเมืองกลางเมื่อ พ.ศ. ๒๓๕๒ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังการเปลี่ยนรัชกาลไม่นาน ต่อมาพม่ามีความขัดแย้งกับอังกฤษ จึงต้องพะวงอยู่กับความขัดแย้งดังกล่าวและไม่ได้ทำศึกกับไทยอีก สมัยรัชกาลที่ ๒ ไทยจึงไปช่วยอังกฤษตีเมืองพม่าในปี พ.ศ. ๒๓๖๗<sup>๕</sup> นับตั้งแต่นั้นมาจึงหากความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าก็สิ้นสุดลง ส่วนปัญหาสงครามอื่น ๆ ก็ยังคงมีอยู่ประปรายส่วนมากเป็นการทำร้ายอำนาจของผู้นำจากท้องถิ่นต่าง ๆ และการก่อกบฏของบรรดาเมืองประเทศราช เช่นกบฏเจ้าอนุวงศ์ในสมัยรัชกาลที่ ๓ เป็นต้น แต่สิ่งที่ไทยต้องเผชิญใหม่ก็คือปัญหาการกำหนดอาณาเขตของลัทธิลัทธิอาณานิคมจากประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐.

<sup>๕</sup> สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช, ไทยรบพม่า (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, พิมพ์ครั้งที่ ๖, ๒๕๑๔), หน้า ๗๑๐.

จากที่กล่าวมาโดยย่อ ๆ จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาอันยาวนานตั้งแต่สมัยกรุง  
สุโขทัยจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้น ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาการเกิด สงคราม  
อยู่เกือบตลอดเวลา จึงทำให้ระบบการเมืองการปกครองของไทยตอนแ่ ระยะเวลา  
อันยาวนานประมาณ ๒๐๐ ปีนี้ มีช่วงที่เสถียรภาพทางการเมืองมั่นคงเพียงไม่กี่ปี ซึ่งก็  
สามารถจะสร้างระบบที่มั่นคงถาวรได้ เพราะหลังจากนั้นปัญหาสงครามก็เกิดขึ้นอีก กล่าวคือ  
ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๐๘๑ - ๒๓๑๐ รวม ๒๒๙ ปีนี้ ไทยต้องทำศึกกับพม่าตลอดเวลาและในขณะ  
นี้ก็กับพม่า บรรดาประเทศราชหรือหัวเมืองของอยุธยา เช่น เขมรก็มักจะฉวยโอกาสแข็ง  
เมือง ทำให้อยุธยาต้องปราบปรามอยู่เสมออยุธยาจึงจัดว่าเป็นรัฐที่มีกิจกรรมหลักในการทำ  
สงครามทั้งภายในและภายนอกอยู่ตลอดเวลา ๔๑๗ ปี<sup>๕</sup> ในการทำสงครามแต่ละครั้งก็ต้อง  
เสียทั้งกำลังผู้คนที่มีความรู้ความสามารถ ตลอดจนทรัพย์สินต่าง ๆ เป็นจำนวนมากมาย ประกอบด้วย  
ในชวงเวลาจากสมัยรัชกาลพระเอกาทศรถเป็นต้นมา (พ.ศ. ๒๑๐๓ - ๒๓๑๐) อาณาจักร  
ศรีอยุธยาเกิดความผันผวนทางการเมืองมาก<sup>๖</sup> ซึ่งมีส่วนสำคัญที่ทำให้ความเป็นอันหนึ่ง  
อันเดียวกันของชาติลดน้อยลงยิ่งขึ้น

อันที่จริงแล้วถ้าหากว่าภัยจากสงครามของไทยเป็นสงครามที่เกิดขึ้นเพียงครั้งหนึ่ง  
หรือสองครั้ง ก็อาจจะมีส่วนส่งเสริมให้เกิดการรวมชาติได้ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ของ  
ประเทศได้ตื่นตัวและตระหนักถึงภัยจากการรุกรานร่วมกัน ความสามัคคีและความเป็นอันหนึ่ง  
อันเดียวกันของชาติก็จะเกิดขึ้น แต่ตามข้อเท็จจริงสงครามระหว่างไทยกับพม่าเป็นสงคราม  
อันยาวนานยืดเยื้อไม่รู้จักจบสิ้น มีชวงเวลาว่างศึกเพียงไม่กี่ปีก็เกิดขึ้นอีก ลักษณะเช่นนี้  
ทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายและระอาต่อสงครามมาก ประกอบกับในสมัยดั้งเดิมนั้นยังไม่มียระบบ  
ทหารอาชีพจึงต้องเกณฑ์ผู้คนพลเมืองไปทำสงครามซึ่งต้องละทิ้งถิ่นฐานของตนไปเป็นแรมปี  
ระบบการผลิตต่าง ๆ ก็หยุดชะงักทำให้เศรษฐกิจตกต่ำเกิด "ชาวยากหมากแพง" ทั่วไป ใน

<sup>๕</sup> ชัยอนันต์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๖.

<sup>๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๗.

แง่ของผู้ปกครองนั้น เมื่อมีภัยสงครามเกิดขึ้นเป็นประจํานโยบายหลักของชาติจึง เป็นไปในการ  
ป้องกันประเทศ จุดมุ่งหมายก็คือการรักษาชาติให้อยู่ได้ ดังนั้นจึงต้องทุ่มเทเวลา ความ  
สนใจ และระดมทรัพยากรทั้งปวงภายในชาติมาทุ่มเทไว้กับการสงครามจนหมดสิ้น โอกาส  
ที่จะปรับปรุงระบบการ เมืองการปกครองภายในประเทศให้ เข้มแข็งรักภักดีจึงมีน้อย

ภายในดินแดนที่ไทยรักษาไว้ได้จากการสงครามจึงยังคงมีศูนย์กลางอำนาจถึงอิสระ เกิดขึ้น  
ทั่วไป รอจังหวะเหมาะที่รัฐบาลกลางอ่อนแอหรือมีภัยหลายด้านก็จะฉวยโอกาสสร้างเสริมหรือตั้ง  
ตัวเป็นใหญ่ทันที เช่น ในสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราชเมื่อไทยเกิดศึกกับพม่า เขมรซึ่ง  
เป็นเมืองประ เทศราชของไทยก็ยกทัพมาซ้ำเติมหลายครั้งหลายหนหรือที่เห็นได้ชัดก็คือภายหลัง  
การเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่สองแล้ว ผู้นำในท้องถิ่นต่าง ๆ ของไทยก็สถาปนาตัวเองขึ้นเป็น  
เจารวม ๕ ชุมมุกด้วยกัน คือ ชุมมุกเจ้าพระยาพิษณุโลก ชุมมุกเจ้าพระฝาง ชุมมุกเจ้า  
นครศรีธรรมราช ชุมมุกเจ้าพิมาย และชุมมุกพระยาตากสิน เป็นต้น จากปัญหาและอุปสรรค  
ดังกล่าวแล้ว ความเป็นชาติของชาติที่ดำรงอยู่ได้จากภัยสงครามก็คือสามารถป้องกันและ  
รักษาดินแดนที่ครอบครองอยู่ไว้ได้เท่านั้น แต่การปรับปรุงสถาบันและโครงสร้างทางการ  
เมืองการปกครองภายในประเทศให้รักภักดีมีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้โดยเด็ดขาด  
จึงยังไม่อาจเกิดขึ้นได้



ข. สถาบันพระมหากษัตริย์โร เสถียรภาพทำให้ รัฐบาลกลางไม่เข้มแข็ง

อย่างไร ก็ตามจากการศึกษารายละเอียดในประวัติศาสตร์แล้วพบว่า ปัญหาการศึกษา  
สงครามหรือการ แทรกแซงของอิทธิพลจากภายนอกประเทศไม่ใช่ เป็นภัยที่สำคัญที่สุดที่นำมาซึ่ง  
ความสูญสิ้นอำนาจอธิปไตยของประเทศ กล่าวคือ ในคราวที่หงสาวดีครั้ง เสียกรุงครั้งแรก  
นั้น แมพม่าจะยกพลมาเป็นทัพพันธมิตรพร้อมพระแสนยกทัพ แต่ยังไม่ได้จนพระยา  
จักรีทรยศบิฮาสมาเป็นไส้ศึกและวางกำลังในพระนครให้อ่อนแอ หากไม่มีไส้ศึกแล้วไทย  
ก็คงต่อสู้ไปได้อีกเดือนหนึ่ง พม่าก็ต้องถอยทัพไปเองเพราะจวนฤดูน้ำหลาก การเสีย  
กรุงครั้งที่สอง ก็เช่นกัน พม่ายกทัพมาแต่เสมือน เป็นกองโจร โจรพลก็มีเพียง เรือนหมื่นเท่านั้น

หากผู้นำไทยไม่อ่อนแอ ข้าราชการบริพารมีฝีมือ หรือแม้แต่เพียงว่าพระเจ้าอู่หม่พรลาณรมย์ มาช่วยรบอย่างศึกคราวแรกครั้งพระเจ้าอลองพญาแล้วก็คงไม่เสียกรุง<sup>๗</sup> หลักฐานดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า เพราะปัญหาความไม่มั่นคงภายในประเทศเอง เป็นสาเหตุสำคัญซึ่งนำไปสู่ความพินาศคานอื่น ๆ

ปัญหาทางการเมืองที่สำคัญที่สุดในสมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่งตกทอดมาถึงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ก็คือ ปัญหาเรื่องความขัดแย้งภายในชนชั้นปกครองซึ่งในสมัยอยุธยาที่อยู่ตลอดเวลาทั้งในรูปของความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับราชวงศ์ด้วยกันเอง ขุนนางกับกษัตริย์และราชวงศ์ ขุนนางกับขุนนาง<sup>๘</sup> ความขัดแย้งดังกล่าวนี้นำไปสู่ปัญหาความไม่มั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดในการอำนาจการปกครองประเทศไทย เพราะ เป็นจุดที่ทำให้เกิดความเวรหรือความเสื่อมได้โดยตรง<sup>๙</sup> ความขัดแย้งในชนชั้นปกครองภายในที่ลักษณะการปกครองแบบคั้งเดิมของไทยนั้น เป้าหมายของกษัตริย์ส่วนมากเป็นลัทธิอำนาจและกำจัดตัวบุคคลผู้มีอำนาจสูงสุด (พระมหากษัตริย์) มากกว่าความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง เป็นแบบอื่น

ระบอบราชาธิปไตยจึงเป็นเงื่อนไขทางการเมืองการปกครองที่ได้รับการยอมรับโดยไม่มีคัดค้านหรือท้าทายมาตลอด เมื่อมีความรุนแรงทางการเมืองเกิดขึ้น ผลก็คือการเปลี่ยนราชวงศ์ เปลี่ยนกษัตริย์มากกว่าที่จะ เป็นการท้าทายความชอบธรรมของระบบการปกครอง ส่วนมากเป็นการท้าทายความชอบธรรมในการปกครองของกษัตริย์แต่ละองค์ เป็นการส่วนตัว หลักฐานในพงศาวดารซึ่งบ่งถึงความรุนแรงทางการเมืองส่วนใหญ่ เป็นเรื่องที่มีให้เห็นถึงการแย่งชิงอำนาจ เพราะความปรารถนาที่จะเป็นใหญ่แทนมากกว่าที่จะเป็นเพราะพระเจ้าแผ่นดินไม่ปฏิบัติพระองค์

<sup>๗</sup> อมร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐๐.

<sup>๘</sup> รัชอนันต์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๗.

<sup>๙</sup> อมร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐๐.

ตาม "พงศัตราธิราช" "

สำหรับการเมืองในสมัยอยุธยา นั้น ระบบการเมืองที่จารึกเฉพาะฐานอำนาจของพระมหากษัตริย์ นั้นว่ามีความไม่มั่นคงมาตลอด กล่าวคือตั้งแต่สมัยพระเจ้าอู่ทองจนถึงรัชกาลสมเด็จพระเจ้าเอกทัศ กษัตริย์องค์สุดท้าย ได้มีการสับเปลี่ยนตัวผู้ปกครองโดยวิธีการนอกเหนือไปจากการสืบราชสมบัติตามปกติหลายครั้งหลายหน<sup>๑๐</sup> (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.)

ตลอดระยะเวลา ๔๑๗ ปี ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีพระมหากษัตริย์ครองราชถึง ๓๓ พระองค์ แต่ที่สามารถรักษาราชบัลลังก์ไว้โดยไม่ถูกรัฐประหารหรือถอดออกจากราชสมบัติเพียง ๒๐ รัชกาล แต่ก็มีต้องประสบปัญหาสงครามจากภายนอกสงครามภายในและกบฏหลายครั้งหลายหน เช่น ในสมัยพระเพทราชา (พ.ศ. ๒๒๓๑ - ๒๒๔๕) มีการจลาจลเกิดขึ้น ๔ ครั้ง คือ กบฏธรรมเสถียร กบฏนครราชสีมา กบฏนครศรีธรรมราช และกบฏญวก้าง เป็นต้น

ส่วนพระมหากษัตริย์ที่ไม่สามารถรักษาราชบัลลังก์ไว้ได้นัก เป็นเขวากษัตริย์หรือไม่ก็เป็นกษัตริย์ที่อ่อนแอ ในช่วงเวลาหลังจากสมัยรัชกาลพระเอกาทศรถ เป็นต้นมา (พ.ศ. ๒๑๖๓-๒๓๑๐) มีการแย่งชิงราชสมบัติมากกว่าในสมัยใด ๆ คือมีการปลงพระชนม์กษัตริย์ การแย่งชิงราชสมบัติ การผันผวนทางการเมืองถึง ๑๒ ครั้ง ในช่วงเวลานี้มีกษัตริย์สับเปลี่ยนกันครองราชย์ถึง ๑๔ พระองค์

การรัฐประหารแต่ละครั้งมักจะลงเอยด้วยการที่ขุนนางผู้นำในการรัฐประหารขึ้นเป็นกษัตริย์ ดังกรณีเช่น เจ้าพระยามหาเสนา นำรัฐประหารพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นสุทธนารีนาถขึ้นครองราชย์และกำจัดเสียภายในเวลาเพียง ๑๖ วันเท่านั้น การแย่งชิงราชสมบัติและความผันผวนทางการเมืองในอยุธยา ได้เกิดขึ้นตลอดมาจนกระทั่งเสียกรุงครั้งที่ ๒ ในปี พ.ศ. ๒๓๑๐ ซึ่งปัญหานี้ก็ได้อุบัติมาถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ด้วย ในช่วงระหว่างที่เปลี่ยนแผ่นดินจากรัชกาลที่ ๑ มาเป็นรัชกาลที่ ๒ มีการทำหายอำนาจโดยเจ้าฟ้ากรมขุนอนุรักษ์มนตรี

<sup>๑๐</sup>โปรดดู ชัยอนันต์, เรื่องเดิม, หน้า ๔๐-๔๖.



ตารางที่ ๑  
การเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองพิจารณาจากสาเหตุ

สาเหตุการ เปลี่ยนตัวผู้ปกครอง	จำนวน
๑. สวรรคตตามธรรมชาติ	๒๐
๒. ถูกปลงพระ ทัมชะครองราชย์	๓
๓. ถูกถอดจากราชสมบัติ	๑
๔. ถูกถอดและถูกปลงพระ ทัมภายหลัง	๑
๕. มอบราชสมบัติให้ผู้อื่น	๓
๖. ลี้ภัยออกผนวช	๓
๗. ถูกพม่ารอดออกจากราชสมบัติ	๒

หมายเหตุ ที่มีจำนวนเกิน ๓๓ พระองค์ ก็เพราะรวมผู้ที่ควรจะได้ราชสมบัติแต่ไม่ได้ เพราะถูกแย่งชิงหรือมอบให้ผู้อื่นค้าย

ที่มา ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย หนังสือโรเนียว คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (มกราคม, ๒๕๑๔), หน้า ๔๗.

(เจ้าฟ้าเหม็น) โอรสของพระเจ้ากรุงธนบุรีและกลุ่มพวกขุนนาง เกาทัณฑ์ยังคงรักภักดีต่อพระเจ้ากรุงธนบุรีหลายคน แต่ถูกจับประหารชีวิตหมดสิ้น<sup>๑๑</sup>

จากสภาพที่การ เมืองการปกครองแบบกึ่ง เดิม เกิดการรัฐประหารบ่อยครั้ง ทำให้ชาติต้องสูญเสียซึ่งมีความรู้ความสามารถไปเป็นจำนวนมาก เพราะกลุ่มที่ไ้รับชัยชนะย่อมจะตองกำจัดกวางกลางกลุ่มที่ต่อต้านหรือไม่เห็นด้วยอย่างถอนรากถอนโคน ผู้มีอำนาจขึ้นบริหารประเทศจึงขาดข้าราชการที่มีความชำนาญเป็นเกร็ดองมือในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ประสิทธิภาพของรัฐบาลก็ลดน้อยลง และในประการสำคัญก็คือ ปัญหาการแย่งชิงราชสมบัติทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ไม่มั่นคง เมื่อใดอำนาจแล้วก็ต้องครองราชย์โดยระแวงระวัง เมื่อถูกแย่งกลางการปกครองประเทศจึง เป็นสถาบันสำคัญที่สุดในขบวนการสร้างชาติอ่อนแอ โอกาสที่จะแผ่กระจายอำนาจออกไปควบคุมท้องถิ่นต่าง ๆ ก็เป็นไปโดยลำบาก เป็นอุปสรรคในการสร้างระบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ดังนั้น การรวมชาติในทางการ เมืองการปกครองจึงไม่สามารถจะสำเร็จในยุคนี้ได้

### ค. มูลเหตุแห่งความไม่มั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์

ความไม่มั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์จากที่ใดกล่าวมาก็มีมูลเหตุอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ขาดหลักการปฏิบัติในการสืบราชสมบัติที่แน่นอนบางสมัยก็เป็นของพระ เหมธราหรืออนุชาของพระมหากษัตริย์องค์เดิมบางคราวก็เป็นพระราชโอรส<sup>๑๒</sup> ละนี้ถึงแม้จะมีกฎหมายเขียนว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ก็จริง แต่กฎหมายก็ไม่ได้ประกันว่าการสืบสันตติวงศ์จะเป็นไปตามที่กำหนดและเรียบร้อย พระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยาถึงแม้จะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ เป็นล้นพั่งจริง แต่อาจจะสูญเสียพระราชอำนาจให้แก่ผู้อื่นเมื่อใด

<sup>๑๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗.

<sup>๑๒</sup> วมร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๓๐.

ก็ได้ ถ้าครองราชสมบัติโดยปราศจากความระแวงระวัง<sup>๑๓</sup> และตำแหน่งพระมหากษัตริย์นั้น ก็เป็นตำแหน่งที่ช่วงชิงกันไต่ถอยอำนาจทางทหาร ผู้ใดมีกำลังทหารมากที่สุดก็มักจะได้เสวยราชสมบัติ<sup>๑๔</sup> และการช่วงชิงอำนาจโดยใช้กำลังนี้ ก็เป็นที่ยอมรับในหมู่เชื้อพระวงศ์และขุนนางชั้นสูง ถ้าหากว่าผู้ใดรับรัชณะไต่ถอยพิธีการปราบคากิเชก ขึ้นครองราชบัลลังก์เพราะ "สังคัมสมัยอยุธยาถือว่า การปราบคากิเชกนั้น เป็นการก้าวขึ้นสู่ราชบัลลังก์โดยชอบธรรม"<sup>๑๕</sup> อีกทั้งการที่ราชสมบัติจะเป็นของผู้ใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับความพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ ถ้าพระมหากษัตริย์มิใคร่ระบุว่าให้ใครขึ้นครองราชบัลลังก์ ที่ประชุมของบรรดาเชื้อพระวงศ์ชั้นสูง และขุนนางอาวุโสก็อาจจะพิจารณาหาผู้ที่เหมาะสมขึ้นครองราชบัลลังก์ได้หรือไม่ก็เกิดการช่วงชิงราชสมบัติกันระหว่างกลุ่มเชื้อพระวงศ์ด้วยกันเองหรือกับพวกขุนนางชั้นสูงหรือไม่ก็เป็นการแย่งอำนาจกันระหว่างกลุ่มขุนนางด้วยกันเอง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ<sup>๑๖</sup> เมื่อสมเด็จพระนารายณ์มหาราชประชวรหนักอยู่ที่พระราชวังลพบุรี พระองค์ไม่ได้ทรงตั้งใครเป็นรัชทายาท จึงเป็นช่องทางให้พระเพทราชา ขุนนางผู้ใหญ่ที่มีกำลังทหารอยู่ในมือคบคิดกับหลวงสรศักดิ์ ในที่สุดก็ได้ขึ้นครองราชสมบัติเป็นสมเด็จพระเพทราชา และในสมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระในระยะแรกพระองค์ทรงตั้งให้เจ้าฟ้าพร พระราชอนุชาเป็นพระมหาอุปราชแต่ต่อมาพระองค์ทรงกลับคำ ยกตำแหน่งพระมหาอุปราชให้แก่พระราชโอรสองค์ใหญ่คือเจ้าฟ้านเรนทร์ เจ้าฟ้านเรนทร์เกรงว่าจะเกิดความยุ่งยากขึ้นในแว่นเมืองจึงออกผนวชในพระพุทธศาสนา พระราชบิดาจึงทรงยกราชสมบัติให้เจ้าฟ้าอภัยพระราชโอรสองค์หนึ่ง เมื่อสมเด็จพระเจ้า

<sup>๑๓</sup> ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, สังคัมสมัยอยุธยา (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๐), หน้า ๒๘.

<sup>๑๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.

<sup>๑๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

<sup>๑๖</sup> ถนอม อานามวัฒน์ กับพวก, ประวัติศาสตร์ไทย (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, ๒๕๑๘), หน้า ๓๐๗.

ทนายสระเสด็จสวรรคต สงครามกลางเมืองจึงเกิดขึ้นระหว่างเจ้าฟ้าพรกับเจ้าฟ้าอภิ  
สงครามกลางเมืองครั้งนั้นทำให้ผู้คนล้มตายลงเป็นอันมาก แม่ทัพนายกองที่มีฝีมือถูกฆ่าและ  
ถูกกล่าวหาเมื่อสิ้นสงครามแล้ว พวกที่เป็นฝ่ายของผู้แพ้งานบางคนก็มีความรู้ความสามารถและ  
มีประโยชน์ต่อบานเมืองก็ถูกฝ่ายชนะกำจัดจนหมดสิ้น สงครามกลางเมืองครั้งนี้ยึดเยื้อประมาณ  
๑ ปี ผู้ชนะคือเจ้าฟ้าพร ไครครองราชสมบัติทรงพระนามว่าสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ

เมื่อสภาพการต่าง ๆ เป็นเช่นนี้พระมหากษัตริย์จึงไม่มีสถาบันทางการเมืองใดที่จะ  
เป็นหลักประกันพระราชอำนาจของพระองค์ได้ ประชาชนก็ไม่ได้เป็นพื้นฐานแห่งอำนาจทาง  
การเมืองของพระมหากษัตริย์ เพราะภายใต้ระบอบราชาธิปไตยนั้นถือว่ากษัตริย์เป็นสมบัติ  
เทวราช ประชาชนเป็นเพียงข้าทาสบริวารเท่านั้น ช่องว่างระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์  
กับไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินจึงมีมากเกินกว่าที่จะผูกพันใกล้ชิดกันโดยตรงได้ การแย่งชิงราชสมบัติแ่  
ละครั้งจึงจำกัดวงแคบ ประชาชนโดยทั่วไปไม่ได้เข้ามีส่วนร่วมในฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและก็ไม่ไ้  
รับความเปลี่ยนแปลงหรือกระทบกระเทือนในการเปลี่ยนเมื่อผู้ครองราชสมบัติโดยไม่ถูกต้องแต่  
ประการใด การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยใช้กำลังรุนแรงแต่ละครั้งก็เกิดขึ้นภายในเขต  
พระราชวังหรือใกล้เคียงกับพระราชวัง ผู้เข้าร่วมก็มีเพียงพวกทหารและข้าทาสซึ่งจงรักภักดี  
ในแต่ละฝ่ายเท่านั้น ดังนั้นเพื่อความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์จึงต้อง  
คอยระวังเอาใจพวกขุนนางไว้เสมอ ด้วยเกรงว่าถ้าหากบุคคลเหล่านี้ไม่พอใจก็จะเกิดกบฏ  
ขึ้นได้ <sup>๑๓</sup> เพราะพวกขุนนางรวมทั้งเชื้อพระวงศ์มีพวกพ้องและมีผู้นอญู่โต้มักคบคิดชานมาก  
สถาบันพระมหากษัตริย์จึงเป็นสถาบันที่ขาดความมั่นคงและไม่มีอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริงตาม  
ทฤษฎีแต่อย่างใด

นอกจากนี้สาเหตุประการสำคัญที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงและสามารถครอง  
อำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ก็คือปัญหาเรื่องตำแหน่งพระมหาอุปราช ซึ่งตั้งขึ้นมาในสมัย

<sup>๑๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐๗.

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถให้ เป็นตำแหน่งที่สืบราชสมบัติจนเป็นประเพณีที่สืบต่อกันมาว่า เมื่อ พระมหากษัตริย์ขึ้นครองราชย์ก็จะมี การแต่งตั้งกรมพระราชวังบวร เป็นมหาอุปราช บางครั้ง ก็มีกรมพระราชวังหลังด้วย ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งก็ต้อง เป็นเชื้อพระวงศ์ที่เจริญพระชันษา แล้วจึงมักได้แก่พระราชอนุชา เป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างพระมหาอุปราชกับพระ- ราชโอรส และมีข้อสังเกตว่า การตั้งเจ้านายเป็นอุปราชอยู่ในกรุงหรือตั้งให้ไปครอง เมือง ลุทหลวง หลานหลวง อย่างบุคคลุโขทัยและอยุธยาตอนต้นนั้น ก็เกิดปัญหาการชิงราชสมบัติ กัวยกันทั้งสิ้น ทั้งนี้อาจ เป็นเพราะหลักเกณฑ์การสืบราชสมบัติของไทยนั้นขัดกับหลักสากลที่ถือ การสืบสายโลหิตเป็นสำคัญ กล่าวคือ ประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปถือหลักทายาทชายเป็นอันกับ หนึ่ง เมื่อไม่มีทายาทชายก็ยอมให้ลูกหญิงคนโตสืบราชสมบัติได้ ราชวงศ์จึงไม่ค่อยขาดสาย ส่วนของประเทศไทยนั้นถือหลักทายาทที่เป็นชาย แต่หาพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชมยุคร ก็อาจ จะรับเด็กชายอื่นมา เป็นราชบุตรบุญธรรมได้ หรือถ้ามีบรรดาศักดิ์ทรงหาพระราชมยุคร เขยให้ แล้วให้ เป็นมยุครบุญธรรมกัวยจึงมีสิทธิไ้ราชสมบัติ

เมื่อตำแหน่งพระมหาอุปราชตกทอดมาถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นก็กลายเป็นว่า ตำแหน่งนี้ " เป็นตำแหน่งที่สำคัญสำหรับพระราชทานบำเหน็จความชอบแก่พระบรมวงศ์ผู้มีความชอบ ยิ่งใหญ่เฉพาะพระองค์" <sup>๑๘</sup> ดังนั้นจึงปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ รัชกาลที่ ๑ ถึงรัชกาลที่ ๕ ล้วนเป็นบุคคลอื่น (พระอนุชา) ซึ่งไม่ใช่พระราชโอรสทั้งสิ้นจึง เป็น ปัญหาต่อการสืบราชสมบัติอย่างยิ่ง เพราะ เมื่อพระเจ้าแผ่นดินสวรรคตราชสมบัติต้องตกอยู่แก่ พระมหาอุปราช ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความไม่เข้าใจจากหลักการสืบสายโลหิตจากพ่อไปหาลูก และเป็นการล่อแหลมต่อการแย่งชิงราชสมบัติระหว่างฝ่ายโอรสกับฝ่ายวังหน้า ซึ่งได้เคยเกิด ขึ้นสมัยอยุธยาในรัชกาลพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระถึงได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็นับว่าเป็นโชคที่พระ มหาอุปราชแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ซึ่งมิได้เป็นพระราชโอรสสวรรคตไปก่อนพระมหากษัตริย์ทุก

<sup>๑๘</sup> ปรคตุรายละเอียดใน ทองค่อ กล้วยไม้ ๓ อยุธยา, "ประกาศเฉลิมพระปรมา- ภิไธยสมเด็จเจ้าฟ้ามหาวิรุณหิศ", ชุมนุมพุกา ปีที่ ๒๕, ๓ (ธันวาคม ๒๕๑๕), หน้า ๔๑-๔๒.

รัชกาล ปัญหาการแย่งชิงราชสมบัติจึงไม่เกิดขึ้นในยุคนี้ แต่โลกกลายเป็นตำแหน่งซึ่งมีบทบาท พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างมาก เพราะเมื่อมีตำแหน่งวังหน้าอำนาจและผลประโยชน์ของพระเจ้าแผ่นดินย่อมถูกแบ่งออกไปอยู่กับวังหน้าซึ่งมีกำลังผู้คนและอาวุธจำนวนมากมาย ถึงแม้ว่าบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนี้จะเป็นที่ไว้วางพระทัยของกษัตริย์เพียงใดก็ตาม ก็ยังปรากฏว่ามีการวิวาทบาดหมางและทวาทะแวงระหว่างวังหลวงกับวังหน้าอยู่เสมอ ๆ ที่นับว่ารุนแรงที่สุดได้แก่วิกฤตการณ์วังหน้าที่เกิดขึ้นสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งในสภาพการณ์เช่นนี้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อราชบัลลังก์และประเทศชาติโดยรวม

อนึ่ง จากที่โลกกล่าวมาแล้วว่าความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ยังต้องขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนของกลุ่มขุนนางและบรรดาเชื้อพระวงศ์ด้วย จึงเป็นสิ่งที่แสดงว่ากลุ่มอิทธิพลที่ว่ามีบทบาทในการเมืองการปกครองมาก เพราะเจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่ย่อมจะต้องมีถิ่น อยู่ในสังกัดเป็นจำนวนมากได้แก่พวกเลขา ซึ่งเป็นพวกครอบครัวที่ส่งมาไว้เพื่อเข้ารับราชการ ในพระบรมวงศานุวงศ์และในหมู่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เจ้านายและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เหล่านี้ จะมีครอบครัวเล็กขึ้นอยู่ในสังกัดของตนตั้งแต่ ๑๐๐๐ ลงมาถึง ๕๐๐ หรือ ๕๐๐ ครอบครัว<sup>๑๕</sup> ซึ่งเป็นกำลังคนทีที่เพียงพอในการยึดอำนาจหรือก่อการรัฐประหารในสมัยนั้น คนกลุ่มนี้จึงมีอิทธิพลทางการเมืองในระดับสูงมาก จะเห็นได้ว่าความไม่สงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมีขึ้น อยู่กับขุนนางที่มีกำลังคนจำนวนมากอยู่ในเมืองทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตามสภาพของขุนนางและเชื้อพระวงศ์เหล่านี้ก็ยังไม่มีความแน่นอน เพราะสังคมไทยแบบดั้งเดิมถึงแม้จะมีการแบ่งชนชั้นออกเป็นชนชั้นเจ้า ขุนนาง โพร และ ทาสก็ตาม แต่ก็เป็นชนชั้นที่มีความคล่องตัว<sup>๑๖</sup> และสถาบันต่าง ๆ ก็ปราศจากความแน่นอน บุคคลธรรมดาถ้ามีความสามารถก็อาจจะได้รับเลือกฐานะบรรดาก็สูงขึ้นเรื่อย ๆ ทางด้าน สถาบันพระมหากษัตริย์ถึงแม้ตามทฤษฎีจะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเป็นล้นพิน แต่ก็อาจสูญเสีย

<sup>๑๕</sup> ไปรคดูรายละเอียดใน ขจร สุขพานิช, "ฐานันดรไพร" ประวัติศาสตร์และการเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๐), หน้า ๓๔.

<sup>๑๖</sup> คีฤทธิ, เรื่องเดิม, หน้า ๒๔.

พระราชอำนาจนั้นให้แก่ผู้อื่นได้ พวกเจ้านายและขุนนางชั้นผู้ใหญ่ก็มีความไม่แน่นอน เช่นเดียวกัน เพราะประการแรก กว๋าย เหตุผลที่ถูกกลลวงนั้น ครองไปทุกชั่วคน และกลายเป็นสามัญชนในที่สุด ในประการที่สอง เมื่อราชบัลลังก์ขาดความแน่นอน พระราชวงศ์ก็อาจสิ้นยศหมดวาสนาลงไปเมื่อไรก็ได้ ในทุกครั้งที่มีการ เปลี่ยนนางกษัตริย์ชั้นที่สูงทั้งตำแหน่งฐานะและปัญญาคือขุนนางและข้าราชการนั้นก็ปราศจากความแน่นอน เช่นเดียวกัน เพราะยศฐาบรรดาศักดิ์นั้นขึ้นอยู่กับพระราชอัชฌาศัยของพระมหากษัตริย์แต่พระองค์เดียว ความเป็นคนชั้นสูงสุดของขุนนางแต่ละคนนั้น อาจหมดสิ้นลงในทันทีทันใดเมื่อไรก็ได้<sup>๒๑</sup> เมื่อเป็นดังนี้กลุ่มขุนนางก็ต้องสร้างความมั่นคงให้กับตนเองโดยพิจารณาสนับสนุนผู้ที่ตนคิดว่าจะต้องได้อำนาจเป็นพระมหากษัตริย์หรือถ้าไม่พอใจพระมหากษัตริย์ที่ครองราชย์อยู่ก็อาจจะสนับสนุนผู้ซึ่งมีความผูกพันสนิทสนมกับตนขึ้นครองราชย์แทนโดยใช้กำลัง เข้ายึดบัลลังก์เป็นได้

อิทธิพลของกลุ่มเจ้านายและขุนนางชั้นสูงที่มีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์นอกจากจะเป็นลักษณะการสนับสนุนโดยเป็นฐานกำลังแล้ว ยังมีอำนาจในลักษณะที่เป็นจารีตประเพณีอีกด้วย กล่าวคือ กระบวนการในการสืบราชสมบัติของไทยนั้นมีหลักการที่สำคัญ คือ ผู้ที่จะเป็นพระเจ้าแผ่นดินจะต้องได้รับมอบราชสมบัติจากพระเจ้าแผ่นดินองค์เดิมก่อนที่พระเจ้าแผ่นดินองค์เดิมจะสวรรคต (แม้ว่าผู้นั้นจะได้เป็นวังหน้าอยู่แล้วก็ตาม) และยังมีธรรมเนียมที่ยังถือปฏิบัติกันอยู่ในสมัยนั้นคือ จะต้องได้รับการยอมรับจากที่ประชุมพระราชวงศ์ พระสงฆ์ราชาคณะ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งเป็นผู้พิจารณามอบราชสมบัติให้ในนามของประชาชนชาวไทยอีกด้วย<sup>๒๒</sup> ดังนั้นถ้าปรากฏว่าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงมอบราชสมบัติให้ผู้ใดและทำหน้าที่วางหน้ากว่าเขามิได้หมายความว่าราชบัลลังก์ก็ว่างลง ก็ถือว่าไม่มีเจ้านายผู้มีสิทธิในราชสมบัติมากกว่ากัน ตกเป็นหน้าที่ของที่ประชุมจึงกล่าวต้องทำการคัดเลือก

<sup>๒๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘.

<sup>๒๒</sup> โปรดดูรายละเอียดใน พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต (พระนคร : คลังวิทยา, ๒๕๑๗), หน้า ๒๑๖ และ ๒๗๒.

ซึ่งปัญหาในลักษณะนี้ได้เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อสิ้นรัชกาลที่ ๒ ที่ประชุมได้เลือกกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ขึ้นเป็นพระเจ้าแผ่นดินเป็นรัชกาลที่ ๓ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ทั้งนี้เพราะกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์เป็นผู้กว้างขวางในหมู่ขุนนางและเจ้านายชั้นสูงจึงมีผู้สนับสนุนมาก เมื่อรัชกาลที่ ๓ สวรรคตก็มิได้ทรงมอบราชสมบัติให้แก่ผู้ใด ทรงเวนคืนราชสมบัติให้ที่ประชุมพิจารณาคัดเลือกเจ้านายที่เหมาะสมขึ้นเป็นพระเจ้าแผ่นดิน และรัชกาลที่ ๔ ก็ทรงปฏิบัติเช่นเดียวกัน การไม่มีหลักการที่แน่นอนในการสืบทอดราชสมบัติเช่นนี้ทำให้การสืบทอดราชสมบัติไม่เป็นไปตามลำดับเชื้อพระวงศ์กล่าวถึงราชสมบัติน่าจะไต่เถียงเชื้อพระวงศ์สูงสุดคือ พระราชโอรสองค์ใหญ่ที่เป็นเจ้าฟ้า แต่ในทางปฏิบัติแล้วปรากฏว่าเมื่อสิ้นรัชกาลที่ ๒ ราชสมบัติควรจะเป็นของเจ้าฟ้า<sup>มวง</sup>กรมทิราชโอรสองค์ใหญ่ซึ่งเกิดจากพระมเหสี กลับไปตกอยู่กับกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ราชโอรสซึ่งเกิดจากเจ้าจอมมารกา ทั้งนี้เพราะ "มติที่ประชุม" เห็นว่ากรมหมื่นเจษฎาบดินทร์เหมาะสมกว่า ๒๓

การที่พระมหากษัตริย์ตั้งแต่รัชกาลที่ ๒ ถึงรัชกาลที่ ๔ ไม่ทรงมอบราชสมบัติให้แก่ผู้ใดเช่นนี้ย่อมเป็นการเพิ่มอำนาจทางการเมืองให้แก่ที่ประชุมของบรรดาเชื้อพระวงศ์และขุนนางชั้นสูงอย่างมากมาย เพราะมีอิทธิพลถึงขนาดสามารถเลือกตัวผู้ที่จะเป็นพระมหากษัตริย์องค์ต่อไปได้ ซึ่งในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วอำนาจการเลือกตัวนี้ก็ตกอยู่กับกลุ่มขุนนางซึ่งมีอิทธิพลอยู่ในบรรดาขุนนางและเชื้อพระวงศ์ด้วยกันเอง ซึ่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นขุนนางที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุดก็คือกลุ่มขุนนางสกุลขุนนาง ๒๔ ซึ่งเป็นญาติใกล้ชิดกับพระราชมารดาจักรีมาโดยตลอด ตระกูลขุนนางเป็นตระกูลเก่าแก่สืบเชื้อสายจากพ่อค้าชาวเปอร์เซียและได้เข้ารับราชการดำรงตำแหน่งสูงชันเจ้าพระยาและมีบทบาททางการเมืองตลอดมาจนกระทั่งเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ ๒ บทบาททางการเมืองของตระกูลนี้จึงขยายไปในสมัยกรุงธนบุรี เป็นราชธานี

๒๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๒.

๒๔ ุบายละเอียดใน David K. Wyatt, "Family Politics in Nineteen Century Thailand" Journal of Southeast Asian Studies Vol. 9, 2 (September, 1968), pp. 220 - 222.



และขึ้นมีอำนาจทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๑ เป็นต้นมาจนถึงต้นรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

ขุนนางตระกูลนี้มีอำนาจทางการเมือง เห็นแก่ตระกูลอื่น ๆ ในสมัยกรุงเก่า ก็เพราะว่าเป็นตระกูลที่รับราชการตำแหน่งสูงสืบต่อกันมาหลายชั่วอายุคนและมีเกียรติประวัติด้านการเมืองและได้เกี่ยวของ เป็นญาติใกล้ชิดกับปฐมกษัตริย์แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ตลอดจนมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติสัมพันธ์กับพระมหากษัตริย์และเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ทุกรัฐบาลโดยลักษณะการถวายนางสนมกำนัลแก่พระมหากษัตริย์และจัดให้มีการสมรสระหว่างเจ้านายในตระกูลนี้ อีกทั้งตระกูลขุนนางเป็นตระกูลแรกที่ตื่นตัวเริ่มศึกษาวิทยาการสมัยใหม่ของชาวตะวันตก จึงมีความรู้และเป็นที่ยอมรับและมีความรู้ทางเศรษฐกิจดีกว่าขุนนางสกุลอื่นในยุคนั้น เช่นในสมัยรัชกาลที่ ๔ ได้แต่งตั้งให้ขุนนางตระกูลนี้เป็นสมเด็จเจ้าพระยาถึง ๒ ท่านพร้อม ๆ กัน คือ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ (ดิศ บุนนาค) เรียกกันว่าสมเด็จเจ้าพระยาองค์ใหญ่และสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาทิโยตฤติ (ทัต บุนนาค) เรียกกันว่าสมเด็จเจ้าพระยาองค์น้อย ซึ่งไม่เคยมีมาก่อนทั้งในสมัยสุโขทัย อยุธยา จนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ยุคต้นทั้งนี้ก็เพราะว่าขุนนางตระกูลขุนนางทั้งสองท่านได้สนับสนุนอย่างแข็งแรงให้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสวยราชสมบัติได้อย่างสะดวก เป็นการตัดโอกาสที่จะให้โอรสของรัชกาลที่ ๓ ขึ้นครองราชย์ ต่อมาบุตรชายผู้หนึ่งของดิศ บุนนาค ก็ได้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลยิ่งใหญ่ที่สุดในสมัยรัชกาลที่ ๕ ยุคคน คือ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) และยังมีสมาชิกในตระกูลกุมตำแหน่งที่สำคัญทางการเมืองไว้เกือบทั้งสิ้น การมีอำนาจทางการเมืองของขุนนางตระกูลนี้ขยายกว้างขึ้นอยู่ตลอดเวลา ซึ่งก็หมายความว่าอำนาจทางการเมืองของพระมหากษัตริย์จะต้องลดน้อยถอยลงอย่างไม่ต้องสงสัย จะเห็นได้จากรัชกาลที่ ๔ "ทรงปรารถนาที่จะมอบราชสมบัติให้เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ พระราชโอรสองค์หัวมือนั้นเกิดจากพระมเหสีแต่ก็ไม่ทรงมอบราชสมบัติให้ กลับทรงเวนคืนราชสมบัติให้ที่ประชุมพิชารณาเลือกตั้งพระเจ้าแผ่นดินกันเอง กวญเกรงภัยอันตรายอันอาจจะเกิดแก่ราชโอรส จึงได้แต่งครุฑเสภากราชโอรสขึ้นมาแก่ขุนนางผู้มีอำนาจในที่ประชุมเท่านั้นเอง"<sup>๒๕</sup>

<sup>๒๕</sup> คุรุยาละเอียกใน ภัทรุณี สหุติสงคราม, สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (พระนค . โรงพิมพ์เทพไพศาล, ๒๕๐๔), หน้า ๔๖๘.

อำนาจและอิทธิพลของพวกขุนนางชั้นสูงที่มีต่อพระมหากษัตริย์ จึงเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่ง  
ในขบวนการรวมชาติของไทย

เมื่อลักษณะความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างชนชั้นปกครอง เป็นไปอย่างไม่แน่นอน  
และในการแบ่งชั้นทางสังคมนั้นพวกขุนนางและเชื้อพระวงศ์จะถูกลดฐานะจนตกต่ำลงเรื่อย ๆ  
ดังนั้น เพื่อความอยู่รอดของตนจึงต่างก็พยายามสนับสนุนพรรคพวกให้ได้อำนาจเพื่อฐานะและ  
ศักดิ์ศรีของตนจะไต่สูงตามไปด้วย ในส่วนของกลุ่มที่มีอำนาจอยู่แล้วก็ต้องพยายามป้องกัน  
รักษาอำนาจของกลุ่มตนไว้ เพราะถ้าหากถูกช่วงชิงไปแล้วก็หมายความว่าอำนาจวาสนาที่  
สูงส่งของพวกตนจะต้องหมดสิ้นไปด้วย ความแตกแยกในหมู่มชนชั้นปกครองจึงเกิดขึ้นเป็น  
ประจำและแสดงออกมากโดยการทำรัฐประหารหรือสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนตัวผู้ครองราช-  
สมบัติ ลักษณะนี้เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการสร้างเอกภาพของชาติให้เกิดขึ้น นอกจากนั้น  
แล้วจุดเด่นของการเมืองการปกครองแบบกึ่งเผด็จการก็คือ ในสมัยต้นของกรุงรัตนโกสินทร์กลุ่ม  
ขุนนางตระกูลขุนนาครไศยวงศ์ครอบงำอำนาจทางการเมืองไว้แต่เพียงกลุ่มเดียว จึงมีอำนาจและ  
อิทธิพลต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้ ทำให้พระมหากษัตริย์ขาดความเป็นอิสระในการดำเนิน  
นโยบายต่าง ๆ เพราะถ้าจะมีการเปลี่ยนแปลงโดยกลุ่มนี้ต้องสูญเสียสถานภาพเดิมแล้วก็ยอม  
จะต้องมีการคัดค้านอย่างแน่นอน อิทธิพลของกลุ่มขุนนางจึงเป็นปัญหาที่สำคัญต่อความมั่นคง  
และอำนาจสูงสุดของสถาบันพระมหากษัตริย์ และเป็นปัญหาอันใหญ่ยิ่งที่รัชกาลที่ ๕ ต้องทรง  
เผชิญเมื่อได้รับราชสมบัติ เพราะในต้นรัชสมัยของพระองค์นั้นกล่าวได้ว่าเป็นยุครุ่งเรืองที่  
สุดของกลุ่มขุนนางตระกูลขุนนาครไศยวงศ์ ซึ่งมีอิทธิพลครอบคลุมทั้งพระมหากษัตริย์และวังหน้าด้วย  
การเปลี่ยนแปลงการปกครองให้ทันสมัยเพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติใน  
สมัยของพระองค์ จึงต้องอาศัยกุศโลบายอันลึกซึ้งซึ่งจะได้ศึกษาในตอนต่อไป

## สรุป

การ เมืองการปกครองแบบตั้งเดิมของไทยเท่าที่ไ้กล่าวมาในบทที่ ๑ และบทที่ ๒ นั้น ทำให้พอที่จะมองเห็นถึงลักษณะที่สำคัญ ๆ ในแต่ละสมัย ซึ่งตลอดระยะเวลาประมาณ ๒๐๐ ปีนี้ ได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติสืบเนื่องกันมาถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองบ้างในบางสมัย แต่แนวความคิดที่ยึดถือเป็นอุดมการณ์หลักก็คือ การปกครองในระบอบ ราชาธิปไตยซึ่งความทฤษฎีแล้วพระมหากษัตริย์จะครองทรวงอำนาจสูงสุดในแผ่นดินเพียงพระองค์เดียว แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้วกลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว การ เมืองการปกครองแบบตั้งเดิมจึงมีความต่อเนื่องในลักษณะจารีตประเพณี การกำหนดอำนาจหน้าที่ของโครงสร้างต่าง ๆ ในสังคมก็ไม่ขึ้นอยู่กับหลักการของความมีเหตุผล การเปลี่ยนแปลงทางการ เมืองแต่ละครั้งก็เป็นการ เปลี่ยนอำนาจทางการ เมืองที่เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดกับประเพณีนิยม ศาสนา วงศ์ตระกูล หรือ เผ่าพันธุ์ เป็นสำคัญ และประการสำคัญก็คืออำนาจทางการ เมืองขึ้นอยู่กับตัวบุคคลไม่ใช่ เป็น เรื่องอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่หรือตามโครงสร้างทางการปกครอง ซึ่งพอจะสรุปลักษณะรวม ๆ ของการ เมืองการปกครองแบบตั้ง เดิมของไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการรวมชาติได้ ดังนี้

๑. รัฐบาลกลางไม่มีเสถียรภาพ ตามระบอบราชาธิปไตยแบบจารีตประเพณีของไทยแล้วรัฐบาลกลางคือพระมหากษัตริย์ ซึ่งสถาบันนี้ต้องประสบกับปัญหาการแย่งชิงราชสมบัติหรือสมลักราชบัลลังก์เกือบจะทุกสมัยโดยเฉพาะ ในยุคปลายของกรุงศรีอยุธยาแล้วเกิดขึ้นเป็นประจำ ทั้งนี้อาจ เป็น เพราะว่าการเมืองไทยเดิมนั้นไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การสืบต่ออำนาจทางการ เมืองคือราชสมบัติไว้อย่างแน่นอนตายตัวและยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด หลักเกณฑ์ถึงแม้ว่าจะมีอยู่แต่ก็ไม่มีอำนาจบังคับใช้และถูกละเลยอยู่ตลอดเวลาจึงไม่มีความหมายอะไร อีกทั้งราชบัลลังก์มีการแย่งชิงได้ด้วยกำลังและยึดถือพิธีปราบดาภิเษกเป็นการไ้ได้อำนาจโดยชอบธรรม ดังนั้นการ เมืองแบบตั้งเดิมจึงมีการรัฐประหารยึดอำนาจเกิดขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งส่วนมากก็เป็นกระทำของขุนนางอาวุโสหรือเชื้อพระวงศ์ผู้ต้องการอำนาจ ซึ่งกลุ่มอิทธิพลเหล่านี้ก็มีก๊กก็ตรีและอำนาจทางการ เมืองพร้อมที่จะทำทลายอำนาจ

ของพระมหากษัตริย์ได้อย่างเพียงพอ เช่น ตำแหน่งพระมหากุปราชหรือตำแหน่งวังหน้า เป็นต้น นอกจากจะมีตำแหน่งวังหน้าซึ่งมีอำนาจเกือบจะเท่าพระมหากษัตริย์แล้ว พระมหากษัตริย์ก็ยังต้องตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มขุนนางบางกลุ่มซึ่งมีอิทธิพลทางการเมือง เพราะ ถ้าหากไม่มีกลุ่มขุนนางสนับสนุนหรือคำจูงอำนาจแล้วสถาบันพระมหากษัตริย์ก็อาจจะคลอนแคลนได้ การตัดสินใจหรือดำเนินนโยบายของพระมหากษัตริย์จึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และอำนาจต่อรองของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอำนาจทางการเมืองด้วย

๒. ความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล ซึ่งก็เนื่องมาจากความสับสนปนเปของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ปกครอง คือ สมุหนายก สมุหกลาโหม ขุนเวียง ขุนวัง ขุนคลัง และขุนนา ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนกลางที่สำคัญ ก็ไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่รับผิดชอบตามประเภทของงาน สถาบันของรัฐบาลแต่ละหน่วยจะต้องรับผิดชอบงานหลายประเภท เช่น กรมคลังแทนที่จะมีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและรายได้ของชาติเพียงอย่างเดียว กลับทำหน้าที่ทั้งด้านการต่างประเทศ การพาณิชย์ การศาล การมหาดไทย และกลาโหมรวมอยู่ด้วย และการแบ่งงานว่าจะให้หน่วยงานใดรับผิดชอบนั้นก็ขึ้นอยู่กับตัวเสนาบดีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าเป็นสำคัญ ถ้าหากว่ามีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองมาก หน่วยงานนั้นก็จะมีงานรับผิดชอบที่มีผลประโยชน์มาอยู่มากและบางครั้งก็มีการโอนงานและความรับผิดชอบไปตามตัวเสนาบดีที่ถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ด้วย การบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลซึ่งมีหน่วยงานหลักเพียง ๒ หน่วย ก็ย่อมไม่เพียงพอกับความเจริญและความต้องการของสังคมที่ขยายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว บริการต่าง ๆ ของรัฐบาลจึงเป็นไปอย่างล่าช้า ขาดความยุติธรรมและมีการเบียดบังผลประโยชน์ของชาติเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างเห็นได้ชัดเจน

๓. ความแตกแยกไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ การปกครองส่วนภูมิภาคแบบหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราชนั้น เป็นอันตรายอย่างยิ่งสำหรับเอกภาพของชาติ การมอบอำนาจให้เจ้าเมืองชั้นนอกปกครองเมืองแบบกินเมืองและการให้เจ้าประเทศราชปกครองบ้านเมืองกันเองนั้น เป็นการให้อำนาจแก่นผู้นำในท้องถิ่นต่าง ๆ มากเกินไป จนเกิดศูนย์อำนาจทางหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลขึ้น ถ้ามีโอกาสเมื่อใดก็จะแยกตัวเป็นอิสระหรือปลีกตัวไปขึ้นกับมหาอำนาจอื่นที่อยู่ใกล้เคียงทันที

และในแง่ประชาชนในท้องถิ่นก็มีความผูกพันอยู่กับท้องถิ่นมากขาดความรู้สึกจงรักภักดีร่วมกัน  
 ในระคับชาติ การปกครองอาณาเขตจึงเหมือนกับแบ่งดินแดนออกเป็น ๒ ส่วนคือ ดินแดนที่  
 เป็นของไทยโดยแท้ส่วนหนึ่งและดินแดนที่เป็นชนต่างชาติต่างภาษาอีกส่วนหนึ่ง ความแตกต่าง  
 และความแตกแยกของประเทศจึงมีมากและ เนื่องจากปัญหาการคมนาคมและสื่อสารมวลชนที่  
 ล้าหลังจึงยิ่งเป็นการส่งเสริมให้ระเบียบการปกครองที่หละหลวมอยู่แล้วมีช่องโหว่มากขึ้น  
 อำนาจจากรัฐบาลกลางจึงแผ่ไปไม่ถึง การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเป็นไปได้ยาก มีการ  
 ทำหายอำนาจจากท้องถิ่นต่าง ๆ เกิดขึ้นอยู่เสมอ การยอมรับระเบียบตลอดจนกฎหมายที่มา  
 จากรัฐบาลกลางจึงมีน้อย บางครั้งก็มีการละเลยหรือละเมิดโดยที่รัฐบาลกลางไม่มีโอกาส  
 รับรู้หรือไม่สามารถจะบังคับควบคุมให้ปฏิบัติตามได้เลย

๔. เนื่องจากภายใต้ระบบการเมืองการปกครองแบบดั้งเดิมนั้น ประเทศชาติต้อง  
 ตกอยู่ในภาวะของสงครามเป็นระยะ เวลาค้นยาวนานคือสงครามกับพม่าและประเทศใกล้เคียง  
 นโยบายหลักในการบริหารประเทศจึงเป็นการป้องกันการรุกรานจากภายนอก การรักษา  
 ความสงบภายในเป็นประการสำคัญงบประมาณต่าง ๆ ต้องทุ่มเทไปในด้านทหาร เป็นสำคัญ  
 ประกอบกับความล้าหลังทางด้านสังคมและวัฒนธรรมโอกาสที่จะพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ จึง  
 มีน้อย รัฐบาลแต่ละสมัยจึงเป็นเรื่องของการรักษาเสถียรภาพ เกิมมากกว่าที่จะให้มีการพัฒนา  
 หรือเปลี่ยนแปลงสังคมซึ่ง เป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐบาลในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงหรือที่เจริญ  
 แล้ว

โดยลักษณะและปัญหาดังกล่าวข้างต้น การรวมชาติทางด้านการเมืองการปกครอง  
 ของไทยนับตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธา และรัตนโกสินทร์ตอนต้น จึงยังไม่เกิดขึ้นอย่างชัด  
 เจน สิ่งที่ยึดเหนี่ยวและดำรงความเป็นชาติให้คงอยู่ได้เป็นเพียงเอกลักษณ์ทางด้านภาษา  
 และสถาบันพระพุทศศาสนาเท่านั้น ความมั่นคงของชาติขึ้นอยู่กับบุคคลิกภาพและความสามารถ  
 ส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ ไม่ใช่เป็นความมั่นคงในลักษณะมีสายใยการ  
 ปกครองที่สร้างเอกภาพของชาติได้อย่างถาวร ดังนั้นสุโขทัยจึงต้องเสียให้แก่อยุธยา และ  
 ต่อมาสมัยอยุธยาต้องตก เป็นเมืองขึ้นของพม่าถึงสองครั้งสองคราว การรวมชาติจะเป็น  
 ไปได้ก็ต่อเมื่อมีรัฐบาลกลางที่มั่นคงและมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง

มีองค์การบริหารส่วนกลางที่มีประสิทธิภาพแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบออกจากกัน และมีระบบการปกครองส่วนภูมิภาคโดยรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้โดยเด็ดขาดทั่วทั้งอาณาเขต ซึ่งลักษณะทั้งหมดนี้ยังไม่เคยปรากฏเลยในระบบการเมืองการปกครองแบบดั้งเดิมของไทย.

ตอนที่สอง

การเมืองการปกครองแบบสมัยใหม่

( Modern political system )