

ลักษณะการปกครองที่สำคัญในสมัยดั้งเดิม

การปกครองแบบดั้งเดิมของไทยนั้นมีวิวัฒนาการอันยาวนานนับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย ราชธานีแห่งแรกจนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ ๔ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ในสมัยแรกเริ่มนั้นการปกครองก็เป็นไปแบบง่าย ๆ ไร้อัตลักษณ์ความสัมพันธ์ของครอบครัวเป็นหลักในการปกครองคือการปกครองแบบพ่อปกครองลูกในสมัยสุโขทัย การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ไม่มีความสัมพันธ์อันมากมายนัก ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมาก ในส่วนภูมิภาคก็กระจายอำนาจในการปกครองอย่างเต็มที่ ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาหลักการปกครองก็เริ่มเปลี่ยนไปเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชหรือราชาธิปไตย ซึ่งพระมหากษัตริย์มีอำนาจมากเป็นทั้ง "เจ้าแผ่นดิน" และ "เจ้าชีวิต" เป็นผู้ทรงอำนาจสิทธิขาดในการอำนวยการปกครองประเทศแต่เพียงผู้เดียว องค์การปกครองก็เพิ่มมากขึ้นกล่าวคือการปกครองส่วนกลางจัดแบ่งเป็นแบบ "จัตุสดมภ์" คือแบ่งการบริหารออกเป็น ๔ ส่วน มีหน้าที่และความรับผิดชอบแยกออกจากกัน ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงได้มีการปรับปรุงระเบียบการปกครอง โดยพยายามแยกราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนออกจากกัน ด้วยการตั้งตำแหน่งสมุหนายกให้รับผิดชอบฝ่ายพลเรือนและสมุหกลาโหมรับผิดชอบงานด้านการทหารแต่หลักการนี้ถือปฏิบัติมาได้ไม่กี่สมัย งานด้านทหารและพลเรือนก็สับสนปนเปกันอีก การปกครองส่วนภูมิภาคก็แบ่งการปกครองเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช การปรับปรุงการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนี้ ได้ยึดถือเป็นระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินสืบเนื่องกันมาจนกระทั่งถึงสมัยต้นรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งแต่ละสมัยมีรายละเอียดที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ:-

ก. ปิตุลาธิปไตยสมัยสุโขทัย (Paternal Government)

การปกครองในสมัยสุโขทัยนับเป็นการปกครองแบบไทยแท้ ซึ่งใช้กันมาแต่ดั้งเดิมในสมัยน่านเจ้า คือ เป็นแบบนครรัฐ (City State) อันเป็นระบอบการปกครองที่มีอยู่ทั่วไปในดินแดนเอเชียและในยุโรปในยุคนั้น^๑ และสมัยนั้นรัฐไทยอิสระต่าง ๆ ในภาคเหนือ เช่น เชียงราย เชียงใหม่ และน่าน ก็ใช้ลักษณะการปกครองแบบนี้ การปกครองคือเอาประโยชน์สุขของชนที่อยู่ในเมืองนั้นเป็นสำคัญ^๒ โดยให้ความผูกพันและอาวุโสในครอบครัวเป็นหลักในการปกครอง ครอบครัวทั้งปวงรวมเข้าเป็นเมืองหรือรัฐ มีเจ้าเมืองหรือพระมหากษัตริย์ปกครอง อำนาจทั้งปวงจึงรวมอยู่ที่พระมหากษัตริย์ผู้ทรงปกครองให้พลเมืองของพระองค์เป็นสุขโดยทั่วหน้า^๓ ราษฎรโดยทั่วไปนับถือพระมหากษัตริย์ว่าเป็นบิดาของปวงชน พลเมืองมีฐานะเป็น "ลูกบ้านลูกเมือง" ซึ่งพระมหากษัตริย์จะทรงให้ความใกล้ชิดเป็นกันเองเยี่ยงบิดากับบุตร ใครมีทุกข์ร้อนก็ให้ไปสั่นกระดิ่งหน้าวังร้องทุกข์ได้ "จึงเห็นได้ว่า วิธีการปกครองของไทยเป็นอย่างบิดาปกครองบุตรหรือเรียกตามภาษากันจนว่า Paternal government คำแห่งนี้เป็นหัวหน้าปกครองในสมัยสุโขทัยจึงขึ้นต้นคำว่า "พ่อ" ทั้งสิ้น ซึ่งจะมีลำดับความ

^๑ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, "การปกครองสมัยสุโขทัย" ประวัติศาสตร์และการเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔); หน้า ๓๓๓.

^๒ ไพรทศ หอดสมุกแห่งชาติ, "คำอ่านและคำแปลศิลาจารึกสุโขทัย" หลัที่ ๑ เรื่องพระร่วง, หน้า ๓๓๓.

^๓ ไพฑูรย์ มีกุล, ประวัติศาสตร์ไทย ๑ (หนังสือโรเนียว ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาสารคาม, ๒๕๑๔), หน้า ๕๘.

^๔ สมเด็จพระญาณสังวรญาณูป, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า ๕.

สำคัญลดหลั่นกันไปดังนี้^๕

๑. พ่อเรือน คือผู้เป็นหัวหน้าในครอบครัว ๆ เป็นประมุขของบ้านแต่ละบ้านหรือ
ถ้าจะเรียกให้ถูกต้องกว่า เป็นประมุขของ เรือนแต่ละหลัง

๒. พ่อครัว คือผู้เป็นหัวหน้าของคนหมู่หนึ่ง หรือผู้เป็นใหญ่ในสกุลหนึ่ง ๆ

๓. พ่อบ้าน หมายถึงตำแหน่งหัวหน้าหมู่บ้าน ทำนองเดียวกับผู้ใหญ่บ้านกำนัน

เดี๋ยวนี้

๔. พ่อเมือง คือผู้ที่ เป็นเจ้าเมืองแต่ละเมืองอันเกิดจากหลาย ๆ "บ้าน"

(ซึ่งเราเรียกกันเดี๋ยวนี้ว่าหมู่บ้าน ตำบล) มารวมกันเข้านั่นเอง

๕. พ่อขุน หมายถึงผู้ปกครองอาณาเขตกว้างใหญ่ รวมเอาเมืองหลาย ๆ
เมืองเข้าไว้ จึงมีฐานะเท่ากับพระมหากษัตริย์ในปัจจุบันนี้ โดยเหตุนี้ ข้าราชการตำแหน่ง
ต่าง ๆ จึงได้นามว่า "ลูกขุน"

ตำแหน่ง "พ่อ" ต่าง ๆ เหล่านี้มีอำนาจปกครองดูแล "ลูก" ลดหลั่นกันเป็นลำดับ
ไป "พ่อ" มีอำนาจมากอาจจะลงโทษแรง ๆ ได้ซึ่งลูกต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตาม พลเมือง
ทุกคนเป็นลูกของพ่อขุน ซึ่งแปลได้ว่า "พ่อที่สูงสุด" เมืองที่พ่อขุนอยู่จึงได้ชื่อว่า "เมืองหลวง"
แปลว่าเมืองใหญ่และเมืองสำคัญทั้งสี่ทิศของเมืองหลวง จึงได้ชื่อว่า "เมืองลูกหลวง" ซึ่งเป็น
เมืองสำหรับให้ราชโอรสหรือราชบุตรออกไปครอง ระบบการปกครองโดยลดหลั่นกันลงมานี้
เป็นผลมาจากลักษณะสังคมไทยของเรานับถือระบบอาวุโส กล่าวคือมีพ่อขุนเป็นหัวหน้าปกครอง
ทั่วทั้งประเทศ ตำแหน่งรองลงมาได้แก่พ่อเมือง พ่อบ้าน และพ่อครัว ซึ่งยังคงฝังอยู่ใน
จิตใจของคนไทยตลอดมา^๖

^๕ เสถียร ศกุนตลา, ประวัติศาสตร์ไทยฉบับพัฒนาการ (พิมพ์ครั้งที่ ๒ เล่ม ๑;
พระนคร : อักษรเจริญทัศน์แผนกการพิมพ์, ๒๕๑๐), หน้า ๒๔๐-๒๔๑.

^๖ ดร. ไพบูลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๓), หน้า ๒๘.

การจัดระเบียบการปกครองประเทศ ลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญก็คือการแบ่ง
 แยกงานทางด้านการปกครองออกไปตามอาณาเขตพื้นที่เป็นหลัก อำนาจการปกครองสูงสุดรวม
 อยู่ในองค์พระมหากษัตริย์ "ผู้ทรงมีหน้าที่ปกครองให้พลเมืองเป็นสุข ทรงเป็นที่พึ่งในยามที่มีภัย
 ภิบัติ ทรงป้องกันให้พ้นจากศัตรู และทรงระงับข้อพิพาทต่าง ๆ อันเกิดขึ้นภายในด้วยความ
 ยุติธรรม ทรงรักษาสีหิ เสรีภาพต่าง ๆ อันเป็นสมบัติของชนที่เป็นอิสระ และทรงส่งเสริม
 ศีลธรรมจรรยา ตลอดจนวิชาความรู้ต่าง ๆ อันเป็นเครื่องทำให้ชนอยู่ร่วมกันโดยความสุข" ^๓

ระเบียบการปกครองแผ่นดินในสมัยกรุงสุโขทัยก็คือ "ตามหลักฐานทางศาสตร์ของ
 พราหมณ์ พระราชอาณาจักรนั้นประกอบด้วยเมืองหัวเมือง มีพระนครคือเมืองหลวงตั้งอยู่
 กลางและเมืองขึ้นตั้งอยู่ที่ละเมืองทั้งสิ้น" ^๔ ซึ่งพอสรุปได้ว่าการปกครองแบ่งออกเป็น
 เมืองหลวง เมืองลูกหลวง เมืองพระยามหานคร เมืองออกหรือเมืองขึ้น วิธีการ
 ปกครองแบบนี้ได้ใช้มาจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นด้วย ซึ่งมองเห็น
 ได้จากรูปหน้า ๒๕ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็พอจะแบ่งลักษณะการปกครองได้เป็น ๓ ส่วน
 คือ

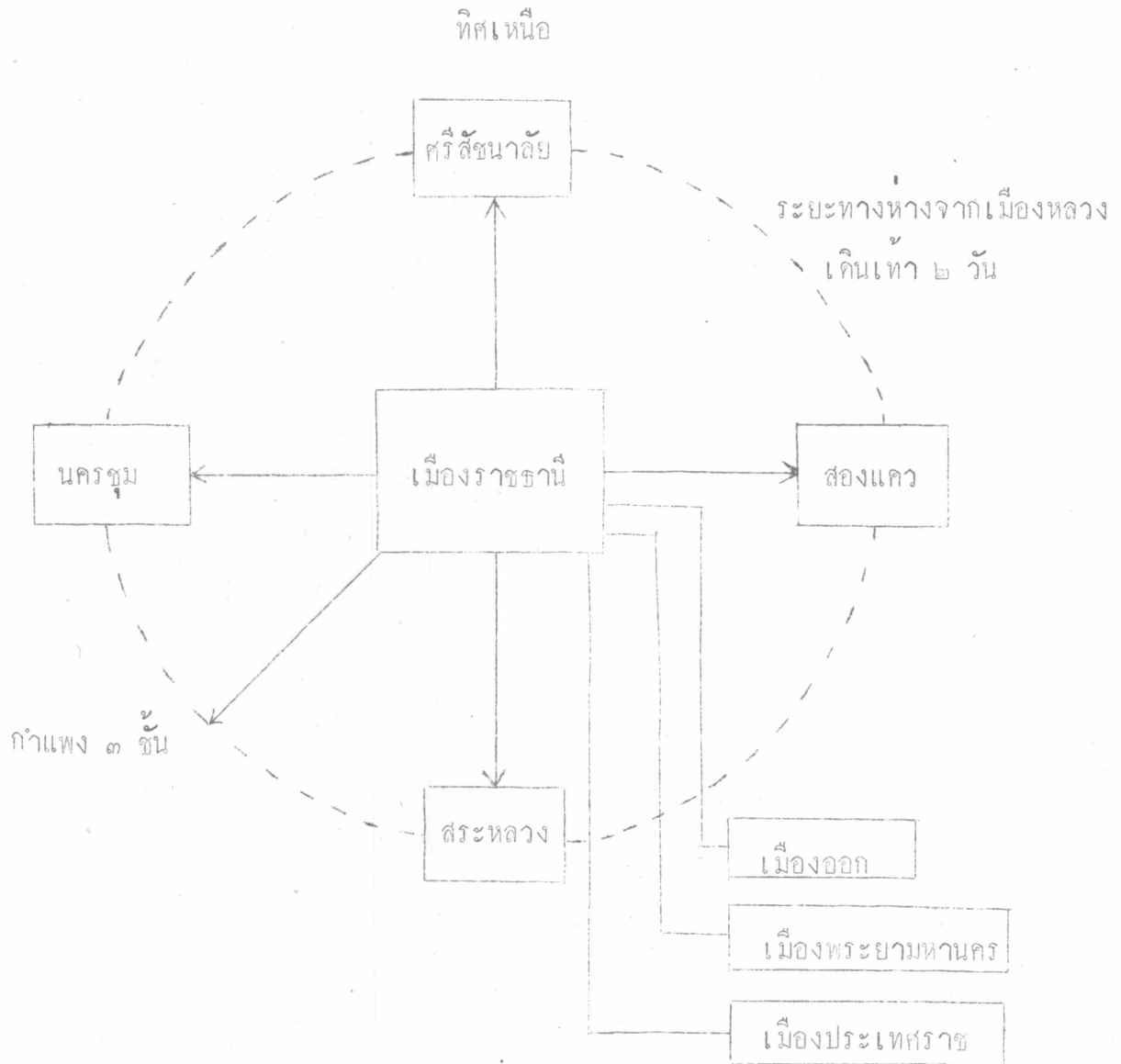
(๑) การปกครองหรือการบริหารในราชธานี

มีเมืองหลวง คือ เมืองสุโขทัยเป็นที่ประทับของพระมหากษัตริย์มีกำแพงเมือง
 ๓ ชั้น เป็นศูนย์กลางการปกครองของประเทศและศูนย์กลางทางวัฒนธรรม พระมหากษัตริย์ทรง
 อำนาจการปกครองด้วยพระองค์เอง ประกอบด้วยหัวเมืองหน้าด่านรอบราชธานีทั้ง ๘ ด่าน
 เมืองเหล่านี้เรียกว่าหัวเมืองชั้นใน คือ กรุงสุโขทัย และเมืองหน้าด่านซึ่งมีความสำคัญทาง
 ด้านยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจได้แก่ เมืองศรีสัชนาลัย (สวรรคโลก) ซึ่งเป็นเมืองสำคัญ
 รองจากกรุงสุโขทัยและมีฐานะเป็นเมืองพระมหาอุปราชอยู่ทางทิศเหนือ ทิศใต้คือเมือง
 สระหลวง (พิชิต) ทิศตะวันตก คือเมืองชากังราว (กำแพงเพชร) เมืองเหล่านี้มีชื่อเรียก

^๓ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, เรื่องเดิม, หน้า ๓๘.

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘.

แผนภูมิแสดงการปกครองแผ่นดินสมัยสุโขทัย



ที่มา ไพฑูรย์ มีกุล, ประวัติศาสตร์ไทย ๑ (ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาสารคาม, ๒๕๑๔), หน้า ๒๐.

กันว่า "เมืองลูกหลวง" อยู่ห่างจากราชธานีเป็นระยะทางเกินประมาณ ๒ วันเท่ากันทุกด้าน จุดประสงค์ของการมีเมืองลูกหลวงนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่สองประการด้วยกันคือ ประการแรกสำหรับให้บรรดาพระราชบุตรที่มีรัชทายาทออกไปครอง (ยกเว้นเมืองศรีสัตนาลัย) กับอีกประการหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในทางยุทธศาสตร์ กล่าวคือในเมื่อเกิดศึกสงครามขึ้นมา เมืองลูกหลวงเหล่านี้ก็จะคอยทำหน้าที่ประหนึ่งเป็นป้อมปราการคอยสกัดกั้นการบุกรุกของข้าศึกไว้ออน ที่จะรุกเข้าสู่นครหลวง อันจะทำให้ทางนครหลวงสามารถจัดการป้องกันได้ทันเวลาที่

(๒) หัวเมืองพระยามหานครหรือหัวเมืองชั้นนอก

สำหรับหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลไปจากราชธานีก็จัดเป็นประเภท "เมืองพระยามหานคร" เป็นหัวเมืองชั้นนอกแต่ละเมืองจะมีเมืองเล็กมาขึ้นอยู่มากมายน้อยบ้าง กษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้เจ้านายหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ไว้วางพระราชหฤทัยออกไปปกครองดูแลทางพระเนตรพระกรรณ ขึ้นตรงต่อพระองค์^{๙๐} เจ้าเมืองมีศักดิ์เป็น "ขุน" มีอำนาจปกครองประชาชนพลเมืองโดยเด็ดขาด มีอำนาจสั่งการใด ๆ ได้ตามความเห็นของตนจะให้ผู้ใดปฏิบัติอย่างใดตามข้อราชการที่มาจากพระมหากษัตริย์ก็ได้^{๙๑} ซึ่งเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจแต่ในขณะเดียวกันอำนาจการปกครองจากส่วนกลางก็ต่อพระมหากษัตริย์ก็ยังคงควบคุมอยู่ตลอดเวลาในค่านับบุคคลที่จะเป็นเจ้าเมืองคือ เจ้าเมืองเหล่านี้อาจถูกถอดถอนได้หากไม่เป็นที่พอพระทัย ไม่มีการสืบตำแหน่งติดต่อกันทางสายโลหิต กษัตริย์อาจแต่งตั้งคนรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน หรืออาจแต่งตั้งคนใหม่จากราชธานีไปก็ได้ เจ้าเมืองเหล่านี้มียศเสมอด้วยนายพล เวลาเกิดศึกสงครามเจ้าเมืองพระยามหานครก็รวบรวมไพร่บ้านพลเมืองขึ้นเป็น

^๘ เสือทอง, เรื่องเดิม, หน้า ๒๘๕.

^{๙๐} พงศ์อินทร์ ศุขขจร, ประวัติศาสตร์ไทย (ฉบับปรับปรุงพิมพ์ครั้งที่ ๓; กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๘), หน้า ๑๓.

^{๙๑} ไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐.

กองพลหนึ่งกองพันราชโองการ^{๑๒} เมืองพระยามหานครในสมัยพ่อขุนรามคำแหงนั้นสันนิษฐาน
ว่ามีดังนี้ คือ ทางทิศใต้มีเมืองแพรง (สวรรคบุรีอยู่ในจังหวัดชัยนาทปัจจุบัน) เมืองสุพรรณภูมิ
(อุทอง) เมืองราชบุรี เมืองเพชรบุรี และเมืองตะนาวศรี ทางทิศเหนือมีเมืองแพรง ทาง
ทิศตะวันออกมีเมืองหลุม เมืองเพชรบูรณ์และเมืองศรีเทพ^{๑๓}

อำนาจของเจ้าเมืองพระยามหานครต่าง ๆ ในสมัยสุโขทัยจึงค่อนข้างจะเป็นอิสระ
ถึงแม้ว่าโดยหลักการแล้วจะมีการควบคุมโดยพระมหากษัตริย์ในแง่การแต่งตั้งและถอดถอน แต่
ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วเนื่องปัญหาความคมนาคมการควบคุมจึงเป็นไปได้ยาก โอกาสที่พระ-
มหากษัตริย์จะรับรู้ถึงความประพฤติหรือผลการปฏิบัติตามนโยบายจึงมีน้อย รายงานและผลงาน
ต่าง ๆ จึงเป็นไปได้ตามการเสนอของเจ้าเมืองแต่ละคน ซึ่งแน่นอนย่อมรายงานแต่ความคิดความ
ชอบและความสามารถของตน ในส่วนประชาชนนั้นถ้าได้รับความเดือดร้อนเกิดขึ้นโอกาสที่จะร้อง
เรียนถึงรัฐบาลกลางโดยการไปส่นกระถึงหน้าประตูวังย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะปัญหาการคมนาคม
ดังกล่าวแล้วและความล่าช้าทางการศึกษาของประชาชนเองด้วย ทั้งนี้ โอกาสที่พระมหากษัตริย์จะทราบถึงสภาวะการ
ของเมืองขึ้นนอกจึงมีน้อย การควบคุมจากเมืองหลวงจึงเป็นไปได้ใน
แบบพิธีการแต่งตั้งเจ้าเมืองเท่านั้น เมื่อไปดำรงตำแหน่งแล้วเจ้าเมืองแต่ละคนจึงมีอำนาจ
ปกครองบ้านเมืองของตนอย่างเด็ดขาดเต็มที่ตามความพอใจของตน พ่อเมืองเหล่านี้จึงเสมือน
หนึ่งศูนย์อำนาจอิสระ ซึ่งกระจะอยู่รายรอบเมืองราชธานี จึงเป็นอันตรายต่อเอกภาพของ
ชาติเป็นอย่างยิ่ง

(๓) หัวเมืองประเทศราช

หัวเมืองประเทศราชคือหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลออกไปจากราชธานี มีเจ้านายชาว
พื้นเมืองนั้นปกครองสิทธิ์ขาดเหมือนอย่าง เป็นพระเจ้าแผ่นดินในบ้านเมืองของตน แต่ต้องอยู่ภาย

^{๑๒} พงศดิลินทร์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๓.

^{๑๓} เสือท่อน, เรื่องเดิม, หน้า ๒๘๗.

ใตเงื่อนไขบางประการที่จะคงปฏิบัติตามเป็นต้นว่า ผู้ใดจะเป็นเจ้าเมืองต้องกราบบังคมทูล
พระกรุณาให้ทรงประกาศแต่งตั้ง ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการตามประเพณี เวลาเกิดศึก
สงครามก็ต้องเกณฑ์กองทัพยกมาช่วย^{๑๔} การปกครองบังคับบัญชาจากราชธานีเป็นไปอย่างให้
อิสระ ไม่เข้าไปก้าวก่ายกิจการภายในของแต่ละรัฐ^{๑๕} เมืองประเทศราชในสมัยสุโขทัย
รัชกาลพ่อขุนรามคำแหงปรากฏว่ามีดังนี้ คือ ทางทิศใต้มีเมืองนครศรีธรรมราช เมืองมะละกา
เมืองยะโฮร์ ทิศตะวันตกมีเมืองทวาย เมืองเมาะตะมะและเมืองหงสาวดี ทิศตะวันออก
เฉียงเหนือมีเมืองน่าน เมืองเขม (หลวงพระบาง) เมืองเวียงจันทน์และเมืองเวียงคำ^{๑๖}

ลักษณะการปกครองส่วนภูมิภาคแบบประเทศราช จึงทำให้ชาติขาดความเป็นอันหนึ่ง
อันเดียวกัน เกิดการแตกแยกได้ง่าย ความมั่นคงของชาติขึ้นอยู่กับความสามารถส่วนตัวของ
พระมหากษัตริย์ ถ้า "ขณะใดกษัตริย์มีอำนาจมากก็สามารถควบคุมรัฐเหล่านี้ไว้ในอำนาจได้
ขณะใดที่กษัตริย์อ่อนแอไม่เข้มแข็งขณะนั้นรัฐประเทศราชก็จะหาทางปลีกตัวออก เป็นอิสระตาม
ปกติวิสัยของมนุษย์^{๑๗} ซึ่งเราจะเห็นได้จากแผนที่ดินของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชแล้ว
ประเทศราชบาง เมืองของกรุงสุโขทัยก็แตกแยกตัวออกเป็นอิสระ เช่น เมืองฉุทองและหัวเมือง
มอญ เป็นต้น

การปกครองพลเมือง

เป็นที่น่าสังเกตว่า การปกครองควบคุมชนพลเมืองของไทยสมัยโบราณตั้งแต่ก่อนตั้ง
กรุงสุโขทัยมาแล้วใช้วิธีปกครองกันด้วยระบบทหาร นโยบายการป้องกันประเทศเป็นนโยบายที่
สำคัญที่สุด ซึ่งก็ได้ถือหลักนี้กันตลอดมาจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เพิ่งเลิกไป

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘๗.

^{๑๕} พงศ์อินทร์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๓.

^{๑๖} เสือทอง, เรื่องเดิม, หน้า ๒๘๗.

^{๑๗} พงษ์อินทร์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๔.

ในสมัยรัชกาลที่ ๕ นี้เอง การปกครองแบบนี้มีสาระสำคัญคือ ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเป็นทหาร เจ้านายขุนนางผู้ทำหน้าที่ เป็นผู้บังคับบัญชาปกครองนั้นต่างก็ต้อง เป็นทหารด้วยกันทุกคนรวมทั้ง องค์พระมหากษัตริย์ด้วย โดย "พ่อขุน" ทรงดำรงตำแหน่งอยู่ในฐานะ เสมียนจอมพล แล้ว ข้าราชการอื่น ๆ ก็เป็นนายพล นายพัน นายร้อย นายสิบ ลดหลั่นกันลงไปตามลำดับชั้นคล้าย ในปัจจุบัน

การปกครองระบอบนี้เวลานานเมือง เป็นปกติก็ปกครองบังคับบัญชากันแบบพลเรือน แต่หากเกิดมีศึกสงครามขึ้นเมื่อใดก็จะปกครองกันแบบทหารทันที พวก "พ่อ" ต่าง ๆ ก็ควบคุมลูกบ้านลูกเมืองของตนออกต่อสู้ป้องกันประเทศตามหน้าที่ อำนาจการบังคับบัญชาก็กำหนด ขึ้นตามเขตปกครองท้องถิ่น ที่คือภายในเขตราชอาณาจักรเป็นหัวเมืองชั้นในนั้น ก็รวมพลกันเข้า จัดเป็นกองทัพหลวง อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของพ่อขุน ซึ่งมีฐานะเป็นจอมพล และมีพระมหากษัตริย์ครอง เมืองศรีสัตนาลัยเป็นแม่ทัพหน้า สำหรับหัวเมืองชั้นนอกนั้นบรรดา พ่อเมืองต่างก็เรียกเกณฑ์คนของตนจัดกองทัพส่งไปสมทบด้วย พ่อเมืองเหล่านี้มีฐานะเป็น แม่ทัพเทียบเท่ากับนายพล เป็นผู้บังคับบัญชาไพร่พลภายในกองพลของตนส่วนเมืองประเทศราช ก็ต้องเกณฑ์กองทัพมาช่วยด้วยเหมือนกัน^{๑๘} ดังนั้น การบริหารราชการฝ่ายทหารและพลเรือน จึงไม่มีการ แยกแยกหน้าที่ความรับผิดชอบออกจากกัน ขุนนางทุกคนมีของบมหาทแปร เปลี่ยนไปตามสถานการณ์ของบ้านเมือง ลักษณะนี้การบริหารงานจึงมีความสับสนและ ขาดผู้มีหน้าที่รับผิดชอบที่แท้จริงในงานแต่ละฝ่าย

จากที่ได้อธิบายมา การเมืองการปกครองของไทยสมัยสุโขทัยจึงขาดหลักการรวม อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง เพราะการปกครองส่วนภูมิภาคทั้งแบบหัวเมืองพระยามหานคร และ เมืองประเทศราชเป็นเกาะ เปิดโอกาสให้เจ้าเมืองแต่ละเมืองมีความเป็นอิสระในการปกครอง บ้านเมืองที่ตนมองอยู่โดย่างเต็มที่ รัฐบาลกลางคือพระมหากษัตริย์ไม่มีโอกาสที่จะสอดส่อง

^{๑๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘๘-๒๘๙.

ดูแลได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับการคมนาคมและการติดต่อสื่อสารยังไม่เจริญและความล่าช้า
 ของบ้านเมืองและประชาชน นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลจึงมีการละเมืออยู่ตลอดเวลา
 เจ้าเมืองและประชาชนต่างก็เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและผูกพันกับท้องถิ่นของตนมากกว่าที่จะ
 ตระหนักถึงผลประโยชน์และความจงรักภักดีในระบอบชาติ จึงเกิดศูนย์อำนาจในท้องถิ่น
 ต่าง ๆ รอโอกาสเหมาะที่จะแยกตัวเป็นอิสระ นอกจากนี้เนื่องจากปกครองของรัฐบาลก็มีน้อย
 โครงสร้างทางการปกครอง เป็นไปอย่างง่าย ๆ ในลักษณะของความสัมพันธ์ในครอบครัว โครง
 สร้างต่าง ๆ ไม่มีการแบ่งหน้าที่การทำงานและความรับผิดชอบตามความชำนาญเฉพาะอย่าง
 ตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายคือ ราชการฝ่ายทหารและพลเรือนซึ่งไม่ได้แยกออกจากกัน ความมั่นคง
 ของชาติจึงเกิดขึ้นได้ยาก ประสิทธิภาพของรัฐบาลจึงมีน้อย โดยสรุปแล้วความเป็นเอกภาพ
 ของชาติที่เกิดขึ้นจึง เป็นไปอย่างหละหลวม การรวมชาติในสมัยนี้จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างถาวร

๒. สมบูรณาญาสิทธิราชสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. ๑๘๘๓ - ๒๓๑๐)

พอเริ่มสมัยกรุงศรีอยุธยาระบอบการปกครองประเทศก็เปลี่ยนไปจากระบอบมณฑล
 ธิปไตยแบบไทยเดิม มาเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชแบบคอม ลักษณะการปกครอง ราษฎร
 จึงคล้ายนายปกครองบ้าง^{๑๕} มีการหมอบคลานและกราบกรานเมื่อเข้าเฝ้า มีการแบ่งชั้น
 วรณะและใช้ราชาศัพท์เป็นต้น ลัทธิเทวสิทธิราช (Devine right of King) จึง
 กำเนิดขึ้นในประเทศไทยนับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา

พระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงมีพระราชอำนาจมาก "พระเจ้าแผ่นดินอาจ
 มีพระราชบัญชาให้ประหารชีวิตใครใคร่ได้ง่าย ๆ เพียงแต่โหมฐานชักค้ำต่อพระโอบอู่ (โต๊ะเถียง)
 หรือชาติถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา ถ้าเป็นกบฏก็จะต้องถูกฆ่าล้างโคตรกันเลยทีเดียว"^{๒๐} ทั้งนี้

^{๑๕} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศร ทรงเรียบเรียง เรื่องเดิม, หน้า ๘.

^{๒๐} เสถียร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๘๒.

ก็สืบเนื่องจากความเชื่อที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของแผ่นดินทั่วพระราชอาณาจักร
 ประชาชนพลเมืองเป็นแต่เพียงผู้อยู่อาศัยเท่านั้น จึงได้ชื่อว่า "พระเจ้าแผ่นดิน" และทรงเป็น
 เจ้าของของตลอดจนกระทั่งทุก ๆ ชีวิตบนแผ่นดินนี้ด้วย จึงได้ชื่อว่า "เจ้าชีวิต" (Lord of
 Life) รวมความว่าอำนาจของกษัตริย์ตามหลักการปกครองแบบอยุธยาเป็นอำนาจที่มาก
 ล้นเหลือหลายยิ่งใหญ่อกรวมจำแนกสิ่งทุกอย่างบนแผ่นดินภายในพระราชอาณาจักรอย่าง
 แท้จริง

พระมหากษัตริย์จึงมีบทบาทที่สำคัญที่สุดในการสร้างความเจริญก้าวหน้าหรือความมั่ง
 คั่งเป็นปึกแผ่นของประเทศชาติ ดังนั้น การบริหารราชการแผ่นดินจึงขึ้นอยู่กับความสามารถ
 ส่วนบุคคลเป็นสำคัญ ถ้าพระมหากษัตริย์มีความสามารถมากบ้านเมืองก็เจริญก้าวหน้าและมี
 ความสงบเรียบร้อย ยุคในสมัยใดที่พระมหากษัตริย์อ่อนแอไม่ตั้งมั่นในคุณธรรมบ้านเมืองก็จะ
 วุ่นวายปั่นป่วน เกิดปัญหาทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพราะข้อจำกัดหรือระเบียบว่าด้วย
 การควบคุมการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นเป็นเพียงหลักธรรมต่าง ๆ คือ จะต้องทรงตั้ง
 อยู่ในทศพิธราชธรรมและทรงประพฤติธรรม ๔ ประการ ตามคัมภีร์พระธรรมกถาสถ์ จะต้อง
 ทรงดำรงอยู่ในพระราชจริยานวัตร ๔ ประการ จักรวรรดิวัตร ๑๒ ประการ จะต้องทรง
 สร้างผลกำลังของพระมหากษัตริย์ราชาเจ้า ๕ ประการ จะต้องทรงประพฤติตามกฎราช
 จริยวัตร ๑๐ ประการ เป็นต้น ^{๒๑} ไม่ใช่กฎหมายข้อบังคับกับการควบคุมที่อาศัยซึ่งวางระเบียบ
 หรือบทบัญญัติไว้อย่างแน่นอนและขาดหลักการ เหตุผลที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ ^{๒๒} ทั้งนี้
 จะได้ว่าเพราะเหตุถึงปัญหาของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีต่อการเมืองการปกครองโดยละเอียดใน
 ตอนที่สองต่อไป



^{๒๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘๒.

^{๒๒} โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับหลักธรรมต่าง ๆ ของพระมหากษัตริย์ใน ถนอม
 อานามวัฒน์ กับพวก, ประวัติศาสตร์ไทย : ยุคก่อนประวัติศาสตร์ถึงสิ้นอยุธยา (กรุงเทพฯ:
 กรุงเทพมหานครพิมพ์, ๒๕๑๕), หน้า ๒๘๖-๒๘๘.

๑. การปกครองของกรุงศรีอยุธยาสมัยต้น

สมัยเมื่อแรกตั้งกรุงศรีอยุธยานั้น สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง) ได้ทรงเลือกเอาแบบแผนวิธีการปกครองทั้งของกรุงสุโขทัยและของขอมมาปรับปรุงให้ผสมกัน กล่าวคือ การควบคุมพลเมืองไว้ระบบทหาร เหมือนอย่างกรุงสุโขทัยรวมทั้งการควบคุมอาณาเขต และวิธีกำหนดท้องที่บังคับบัญชาด้วย ส่วนวิธีการปกครองในเขตราชธานี (ส่วนกลาง) และชนบทรวมเนียบในราชสำนักนี้ ดำเนินตามแบบขอม ทั้งรายละเอียดยกต่อไป

การปกครองส่วนกลาง

การปกครองราชธานีหรือการปกครองส่วนกลาง ได้มีจัดแบ่งส่วนราชการและหน้าที่ออกเป็น ๔ แผนก คือ เมือง วัง คลัง และนา หรือที่เรียกรวมกันว่า "จตุสดมภ์" ซึ่งแปลว่าหลักทั้งสี่หรือเสาหลัก ๒๓ หน่วยงานทั้งสี่นี้หน้าที่ความรับผิดชอบคือ

๑. กรมเมือง มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองรักษาสันติสุขบังคับบัญชาบรรดาไพร่บ้านพลเมืองซึ่งมีถิ่นฐานภูมิลำเนาอยู่ในเขตเมืองหลวง รวมทั้งมีหน้าที่ของโหรผู้กระทำนิคทางอาญาในเขตเมืองหลวงด้วย มีขุนเมืองเป็นผู้บังคับบัญชา

๒. กรมวัง มีหน้าที่เกี่ยวกับราชสำนักและพิพากษาคดีด้วย เหตุที่กรมวังได้ว่าการยุติธรรมนั้น เพราะประเพณีโบราณถือเป็นคนเหมือนกันหมดทุกประเทศแม้แต่ประเทศในยุโรปว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ประทานความยุติธรรมแก่ไพร่ฟ้าชาวแผ่นดิน เมื่อราชบุตรเกิดก็ใครนำความมารายทูลพระเจ้าแผ่นดิน พระเจ้าแผ่นดินจะเป็นผู้ชี้ขาดว่าผู้ใดผิด และบังคับให้ผู้ผิดต้องรับโทษตามสมควรแก่ความผิดนั้น ๆ แต่เนื่องจากพระเจ้าแผ่นดินมีหน้าที่หลายอย่าง ไม่อาจจะทำได้ด้วยพระองค์เองทั้งหมด จึงมอบอำนาจให้ขุนวังเป็นผู้กระทำหน้าที่ฝ่ายยุติธรรมแทน สำหรับหัวเมืองต่าง ๆ ขุนวังมีอำนาจตั้งยกกระบัตรไปประจำตามเมือง ๆ ละคน ทำหน้าที่พิพากษารรคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเมืองนั้นด้วย

๓. กรมคลัง มีหน้าที่รับจัดและเก็บรักษาพระราชทรัพย์อันได้มาจากส่วยสาอากร บังคับบัญชาศาลซึ่งชำระความเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ และต่อมายังมีหน้าที่เกี่ยวกับการต่างประเทศและการแต่งสำเภาออกไปค้าขายกับนานาประเทศอีกด้วย ดังนั้นกรมคลังจึงได้ชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า "กรมท่า" การคลังกับการต่างประเทศได้รวมอยู่ในหน้าที่เสนาบดีคนเดียวกันตลอดมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และกรมพระคลังในสมัยก่อนจึงมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางใหญ่โตที่สุดยิ่งกว่ากรมใด ๆ ทั้งสิ้น มีหน้าที่ทั้งในด้านการคลัง การพาณิชย์ การต่างประเทศ การทหาร การศาล และต่อมาจึงทำหน้าที่ปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ในตอนปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาอีกด้วย จึงทำให้กรมนี้ทวีความยิ่งใหญ่และความสำคัญยิ่งขึ้น ^{๒๔}

กรมนา มีฐานะเป็นศูนย์กลางบัญชา มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลเรื่องสวนไร่นา และออกสิทธินาซึ่งถือว่าเป็นงานสำคัญอย่างยิ่ง เพราะการทำไร่นาเป็นอาชีพหลักของราษฎร หน้าที่ของกรมนาจึงอีกอย่างหนึ่งก็คือการเก็บ "หางข้าว" ขึ้นฉางหลวง เพราะในสมัยโบราณยังไม่มีการเก็บเงินค่านา ใครทำนาได้ข้าวต้องแบ่งเอามาส่งขึ้นฉางหลวงไว้สำหรับใช้ในราชการ เรียกว่าหางข้าว

การปกครองส่วนภูมิภาค

การปกครองอาณาเขตกึ่งคงใช้แบบสุโขทัย คือเอากรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองหลวง มีเมืองหน้าด่านอยู่รอบทั้งสี่ทิศและให้พวกเชื้อพระวงศ์ไปปกครอง โดยแบ่งหัวเมืองออกเป็น ๓ ประเภท คือ หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช

๑. เมืองหน้าด่าน ซึ่งอยู่ห่างจากเมืองหลวงเป็นระยะทางเดินประมาณ ๒ วัน เป็นเมืองป้อมปราการ สำหรับป้องกันราชธานีอยู่ ๔ ทิศ คือ

ทิศเหนือ ลพบุรี ซึ่งถือเป็นเมืองลูกหลวงด้วย ในสมัยพระเจ้าอู่ทองโปรดให้พระราเมศวรราชโอรสไปครอง

ทิศตะวันออก นครนายก

ทิศตะวันตก สุวรรณภูมิ (สุพรรณบุรี) ไปรคให้ขุนหลวงพระงั่ว (พระบรมราชา
ที่ ๑) พิมพ์เสียไปครอง

ทิศใต้ นครเขื่อนขันธ์ (พระประแดง)

๒. หัวเมืองชั้นใน ไคแก่เมืองที่ตั้งอยู่ใกล้ราชธานี หรือตั้งอยู่ใกล้เมืองหน้าด่าน
เช่น ปราชินบุรี เมืองพระรถ (พนัสนิคม) ชลบุรี เพชรบุรี ราชบุรี แพรก (สวรรคบุรี)
เป็นต้น เมืองเหล่านี้การปกครองขึ้นตรงต่อเมืองหลวง

๓. หัวเมืองชั้นนอก หรือเมืองพระยามหานคร เป็นเมืองที่ประชาชนคนไทย
อาศัยอยู่แต่ตั้งอยู่ห่างไกลจากเขตเมืองหลวงและหัวเมืองชั้นใน การปกครองมีเจ้าเมือง
ปกครองซึ่งผู้ดำรงตำแหน่ง เจ้าเมืองส่วนใหญ่สืบเชื้อสายมาจากเจ้าเมืองก่อนหน้า หรือทาง
เมืองหลวงแต่งตั้งออกไปปกครอง เช่น เมืองโคราชบุรี (นครราชสีมา) จันทบุรี ไชยา
นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ถลาง ตะนาวศรี ทวาย เป็นต้น

๔. หัวเมืองประเทศราช ในสมัยพระเจ้าอู่ทองมีเมืองมะละกา ยะโฮร์ เมื่อ
สุโขทัยตกมาเป็นของอยุธยาจึงมีฐานะเป็นเมืองประเทศราชด้วย เมืองดังกล่าวยังคงมี
เจ้าเมืองของเขาปกครองกันเอง แต่ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการมาให้กรุงศรีอยุธยา
ทุกปี

จะเห็นได้ว่าลักษณะการปกครองของกรุงศรีอยุธยาในช่วงนี้มีการเปลี่ยนแปลง
การปกครองส่วนกลางให้มีหน่วยงานมากขึ้น คือแบ่งเป็นแบบจตุสดมภ์ซึ่งในระยะแรกปัญหา
และหน้าที่ที่จะปฏิบัติมีไม่มากนักก็อาจจะเพียงพอสำหรับการแบ่งหน้าที่กันทำในลักษณะนี้ แต่
ต่อมาเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้นหน้าที่งานและประชาชนต้องการใช้บริการของรัฐเพิ่มขึ้น
หน่วยงานเหล่านี้ก็เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่และไม่เพียงพอกับความรับผิดชอบต่าง ๆ
จึงทำให้ประสิทธิภาพและความสามารถของรัฐที่จะสนองความต้องการของประชาชน และ
ตอบรับความแปรเปลี่ยนของสถานการณ์ได้น้อยลง โดยเฉพาะระบบการปกครองส่วนภูมิภาค
ด้วยแล้วแทบจะไม่เปลี่ยนไปจากสมัยสุโขทัยเลย ประกอบกับอาณาเขตของประเทศกว้าง
ใหญ่ไพศาลขึ้น เมื่อยังคงใช้การปกครองแบบหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมือง

ประเทศราชเป็นหลักในการปกครองอาณาเขต ความแตกต่างและความแตกแยกของท้องถิ่น จึงมีมากขึ้นกว่าสมัยสุโขทัย ยิ่งผู้นำในท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวงมาก ๆ และถ้าเป็น ชาวพื้นเมืองต่างชาติต่างภาษากวายเป็นแล้ว ความเป็นอิสระจากการควบคุมโดยรัฐบาลกลางก็ยิ่ง มีมากขึ้น ต่างก็ตั้งศูนย์กลางของตนเพื่อรองรับหะเหมาะ คือรัฐบาลกลางอ่อนแอหรือเกิดศึก สงครามก็จะแยกตัวเป็นอิสระ หรือปลีกตัวไปภักดีกับศูนย์อำนาจอื่นที่อยู่ใกล้ เคียงและ เข้มแข็ง กว่าไทย เช่น พม่า ญวน และ เขมร เป็นต้น ในสภาพเช่นนี้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ของชาติจึงมีน้อย เอกภาพของชาติก็ไม่มั่นคง เพราะขาดระบบการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ที่แน่นอน

๒. การปรับปรุงการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ^{๒๕} (พ.ศ. ๑๘๘๑ - ๒๐๓๑)

มูลเหตุสำคัญในการปรับปรุงการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถก็คือปัญหา เรื่องความแตกแยกไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ " เพราะการปกครองโดยการแบ่ง หัวเมืองออกเป็นเมืองชั้นนอกและเมืองเจ้าประเทศโดยมีเจ้าเมืองปกครองเป็นส่วน ๆ กันไป นั้น ผู้ปกครองย่อมมีสิทธิขาดในอาณาเขตของตนในด้านการทหาร การเก็บภาษีอากรและการ แสวงหาอำนาจมากขึ้นได้" ^{๒๖} เพื่อโอกาสที่จะแยกตัวออกเป็นอิสระ หลักการสำคัญใน การปกครองหัวเมืองต่าง ๆ เข้าสู่เมืองหลวง เพื่อลดอำนาจของบรรดาเมืองประเทศราช และให้ขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยาอันเป็นราชธานี ซึ่งก็คือการรวบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization of Power) นั้นเอง

การปรับปรุงการปกครองเพื่อรวบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางในสมัยนี้ ได้จัดแบ่ง การปกครองออกเป็น ๓ ส่วน คือ

^{๒๕} คุรุยาละเอียกใน กระจ่างมหาดไทย, ประวัติมหาดไทย ภาคที่ ๒ ตอนที่ ๒ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาดไทย, ๒๕๑๑).

^{๒๖} ถนน, เรื่องเติม, หน้า ๒๘๘.

๑. การปกครองส่วนกลาง
๒. การปกครองส่วนภูมิภาค
๓. การปกครองท้องถิ่น

ส่วนกลางมีหน้าที่บริหารราชการตามรอยาไชบายของกษัตริย์ ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นรับงานไปปฏิบัติตามที่ส่วนกลางส่งออกไป ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีการควบคุมกันตามลำดับชั้น ซึ่งปราชละ เอียดกั้งนี้

การปกครองส่วนกลาง

แผนการปกครองเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ คือ ฝ่ายทหารแผนกหนึ่ง และพลเรือนแผนกหนึ่ง เพื่อแก้ปัญหาความสับสนระหว่างราชการฝ่ายพลเรือนและทหารโดยแยกอำนาจการปกครองมีผู้ปกครองแต่ละฝ่ายขึ้นตรงต่อพระเจ้าแผ่นดิน นับได้ว่าเป็นครั้งแรกสุดในประวัติศาสตร์การปกครองของไทยที่มีการแยกอำนาจของฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกันดังปรากฏในพระราชพงศาวดารว่า "ทรงตั้งตำแหน่งเสนาบดีเอาทหารเป็นสมุหกลาโหม เอาพลเรือนเป็นสมุหนายก เอาขุนเมืองเป็นพระนครบาล เอาขุนวังเป็นพระอรรคมนตรี" เอาขุนนาเป็นพระ เกษตรา เอาขุนคลังเป็นพระโกษาธิบดีถือศักดินาหมื่นหนึ่ง"^{๒๗}

สมุหกลาโหม เป็นหัวหน้าราชการฝ่ายทหารทั่วไป สมุหนายก เป็นหัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือนทั่วไป มียศเป็นอัครมหาเสนาบดีสูงกว่าเสนาบดีจตุสดมภ์ทั้ง ๔ เมื่อมีกิจการทางกานทหารสมุหกลาโหมเป็นประธานที่ประชุมข้าราชการฝ่ายทหาร ปรีกษาข้าราชการนำมคิขึ้นกราบบังคมทูลและเมื่อมีพระราชโองการรับสั่งราชการอันใด กรมวังผู้คนรับสั่งก็มอบหมายมายังกลาโหม สมุหกลาโหมก็มีหมายส่งไปยังกรมทหารทั้งปวง ส่วนราชการฝ่ายพลเรือน

^{๒๗}

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาค้ำจรง ราชานุภาพ, พระราชพงศาวดาร

สยามเดิม ๑, หน้า ๗๑.

เป็นหน้าที่ของสมุหนายก ^{๒๘} แต่ละฝ่ายมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบคือ ^{๒๙}

(๑) ฝ่ายการทหาร มีเจ้าพระยามหาเสนาบดีสมุหกลาโหมเป็นหัวหน้า มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับการป้องกันแผ่นดิน ตรีเตรียมบำรุงกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ ตลอดจนหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ โดยมีหน่วยงานในชั้นรองลงมาคือ ราชปลัด ทูลฉลองกองบัญชาการใหญ่ และกองทัพใหญ่ ซึ่งแยกเป็น ๒ กองทัพ คือ กองทัพเดโช มีออกญาสิทธิราชเดโชชัย เป็นแม่ทัพฝ่ายขวา และกองทัพยามน้ำมีออกญาทายน้ำ เป็นแม่ทัพฝ่ายซ้าย ^{๓๐}

(๒) ฝ่ายพลเรือน มีเจ้าพระยาจักรีศรีอโศกสมุหนายกเป็นผู้บังคับบัญชาราชการฝ่ายพลเรือนทั่วพระราชอาณาจักร มีเสนาบดีจตุสดมภ์รองลงมาคือ

กรมเมือง เปลี่ยนชื่อใหม่เป็นนครบาล มีพระยานนครบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

กรมวัง เปลี่ยนชื่อเป็นธรรมมาธิกรณ์ มีพระยาธรรมมาธิกรณ์รามาศิมตีเป็นผู้รับผิดชอบ และยังมีกรมในสังกัดเช่น กรมพระตำราจวังขวา กรมพระตำราจวังซ้าย กรมมณฑิยร กรมสวนหลวง กรมพระ กรมเกรียงคน ฯลฯ

กรมคลัง เปลี่ยนชื่อเป็นเกษาริบัติ มีพระยาเกษาริบัติเป็นผู้รับผิดชอบและยังแบ่งเป็น กรมท่าชาย กรมท่าขวา และกรมท่ากลางขึ้น เพื่อเป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่ติดต่อควบคุมการค้าขายกับชาวต่างประเทศโดยเฉพาะขึ้น

กรมนา เปลี่ยนชื่อเป็นเกษตราภิการ มีพระยาเกษตราริบัติเป็นผู้รับผิดชอบ

จะเห็นได้ว่าสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงพยายามแยกอำนาจการปกครองฝ่ายทหาร และพลเรือนออกจากกันให้กว้างไกลอย่างแตกต่อน ทั้งสมุหกลาโหมและสมุหนายก

^{๒๘} นน, เรื่องเดิม, หน้า ๒๘๖.

^{๒๙} อคม, เรื่องเดิม, หน้า ๑๒๑.

^{๓๐} นนอม, เรื่องเดิม, หน้า ๒๘๖.

ต่างก็เป็นตำแหน่งที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ทั้งคู่ หลักการนี้ปฏิบัติสืบทอดกันมาได้ไม่นาน พอมาถึงรัชกาลพระ เพชรราชา (พ. ศ. ๒๒๓๑- ๒๒๔๖) หัวเมืองสำคัญคือเมืองนครราชสีมาและเมืองนครศรีธรรมราชไถ่ถอนการ กบฏต้องปราบปรามเสียเลือดเนื้อเป็นอันมากจึงสงบบราบกาบพระ เพชรราชาไม่ไว้วางพระราชหฤทัยในอักษรหาเสนาบดีด้วยทรงเห็นว่ามิอำนาจมาก จึงทรงแก้ไขหลักการของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โดยแบ่งหัวเมืองออกเป็น ๒ ภาค ภาคเหนือใหม่ภาคไทย (สมุหนายก) บังคับบัญชาทั้งราชการฝ่ายทหารและพลเรือน ภาคใต้ให้กลาโหมบังคับบัญชาดูแลหัวเมืองจึงแยกกัน โดยยึดถือท้องที่เป็นหลักตั้งแต่นั้นมา ^{๓๑}

การปกครองส่วนภูมิภาค

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงวางหลักการปกครองหัวเมืองในส่วนภูมิภาคให้เป็นแบบเดียวกันกับราชธานี โดยให้แต่ละเมืองใช้วิธีการปกครองฝ่ายพลเรือนคือ มีจตุสดมภ์ได้แก่เมือง วัง คลัง นา ตามหัวเมืองนั้น ๆ ด้วย สำหรับเมืองหน้าด่านหรือเมืองลูกหลวงแต่เดิมโปรดให้ยกเล็กและขยายเขตการปกครองราชธานีออกไปถึงเมืองที่อยู่รอบ ^{๓๒} การปกครองส่วนภูมิภาคแบ่งเขตการปกครองออกไปดังนี้ ^{๓๓}

(๑) หัวเมืองชั้นใน (จัตวา) กำหนดบรรดาเมืองซึ่งอยู่ใกล้ในวงราชธานีเป็นเมืองจัตวา มีราชบุรี เพชรบุรี นครชัยศรี นครสวรรค์ และชัยนาท เป็นต้น เมืองชั้นในนี้มีเจ้าหน้าที่ในกรุงศรีอยุธยาบังคับบัญชาไปถึง โดยมีผู้ว่าราชการเมืองเรียกว่า "ผู้รั้ง" เป็นผู้ปกครองไม่เรียกว่าเจ้าเมือง เพราะไม่มีอำนาจเด็ดขาดอย่างเจ้าเมืองมีกรมการชั้นผู้น้อยลงมาเรียกว่าจาเมืองแพ่ง และจาเมืองตุ้มมาตรา ผู้รั้งและกรมการต้องปฏิบัติตามคำสั่งเจ้ากระทรวงในราชธานี พระมหากษัตริย์มักจะทรงแต่งตั้งขุนนางในกรุงศรีอยุธยาออกไปทำ

^{๓๑} เสถียร, เรื่องเดิม, หน้า ๓๐๘.

^{๓๒} ถนนม, เรื่องเดิม, หน้า ๒๘๘.

^{๓๓} ไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๒๓ - ๑๒๔.

หน้าที่ดังกล่าวนี้ ^{๓๔} หัวเมืองเหล่านี้จึงอยู่ภายใต้การควบคุมของราชธานีโดยใกล้ชิด

(๒) หัวเมืองชั้นนอก (เมืองพระยามหานคร) ได้แก่หัวเมืองซึ่งอยู่นอกเขตพระราชธานี ออกไป กำหนดฐานะเมืองเป็นหัวเมืองชั้นเอก โท ทรี โดยลำดับกันตามขนาดและความสำคัญของเมือง ^{๓๕} เมืองชั้นนอกอาจมีเมืองเล็ก ๆ ขึ้นอยู่อีกหลายเมืองแบบเดียวกับราชธานีด้วย เจ้าเมืองแต่ละเมืองนี้พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการที่สูงศักดิ์เป็นเจ้าเมืองมีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิขาดเป็นผู้แทนพระองค์ มีเจ้าหน้าที่ขึ้นรองลงมาจากเจ้าเมือง ๒ ตำแหน่งคือ กรมการตำแหน่งพลคล้ายกับสมุหกลาโหมและกรมการตำแหน่งมหาดไทยคล้ายกับสมุหนายกและมีกรมการพนักงานปกครองตำแหน่งเมือง วัง กลัง นา ทำนองเดียวกับราชธานีด้วย ^{๓๖} เมืองพระยามหานครตามที่ปรากฏในกฎหมายเหียรบาล คือเมืองนครราชสีมา เมืองนครศรีธรรมราช เมืองพิษณุโลก เมืองสุโขทัย เมืองสวรรคโลก และเมืองกำแพงเพชร ^{๓๗}

(๓) เมืองประเทศราช ได้แก่เมืองของชาวต่างชาติต่างภาษาที่ยอมเป็นเมืองขึ้นของกรุงศรีอยุธยา เช่น ทวาย ตะนาวศรี เชียงราน มะละกา เป็นต้น เมืองเหล่านี้ยังคงให้เจ้านายชนชาตินั้นปกครองกันเองตามจารีตประเพณีของเขา โดยที่ทางกรุงศรีอยุธยามีได้ควบคุมการบริหารโดยตรง เป็นแต่ว่าผู้ใดจะเป็นเจ้าเมืองจะต้องทูลขอให้พระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยาแต่งตั้ง เมืองประเทศราชต้องถวายต้นไม้เงินต้นไม้ทองกับเครื่องราชบรรณาการมาถวายตามกำหนดเวลาและต้องส่งกองทัพมาช่วยเมื่อเกิดศึกสงครามและถ้าหากว่าไม่ยอมส่งบรรณาการตามกำหนดหรือเมื่อมีสงครามไม่มาช่วยก็ถือว่าเป็นกบฏ



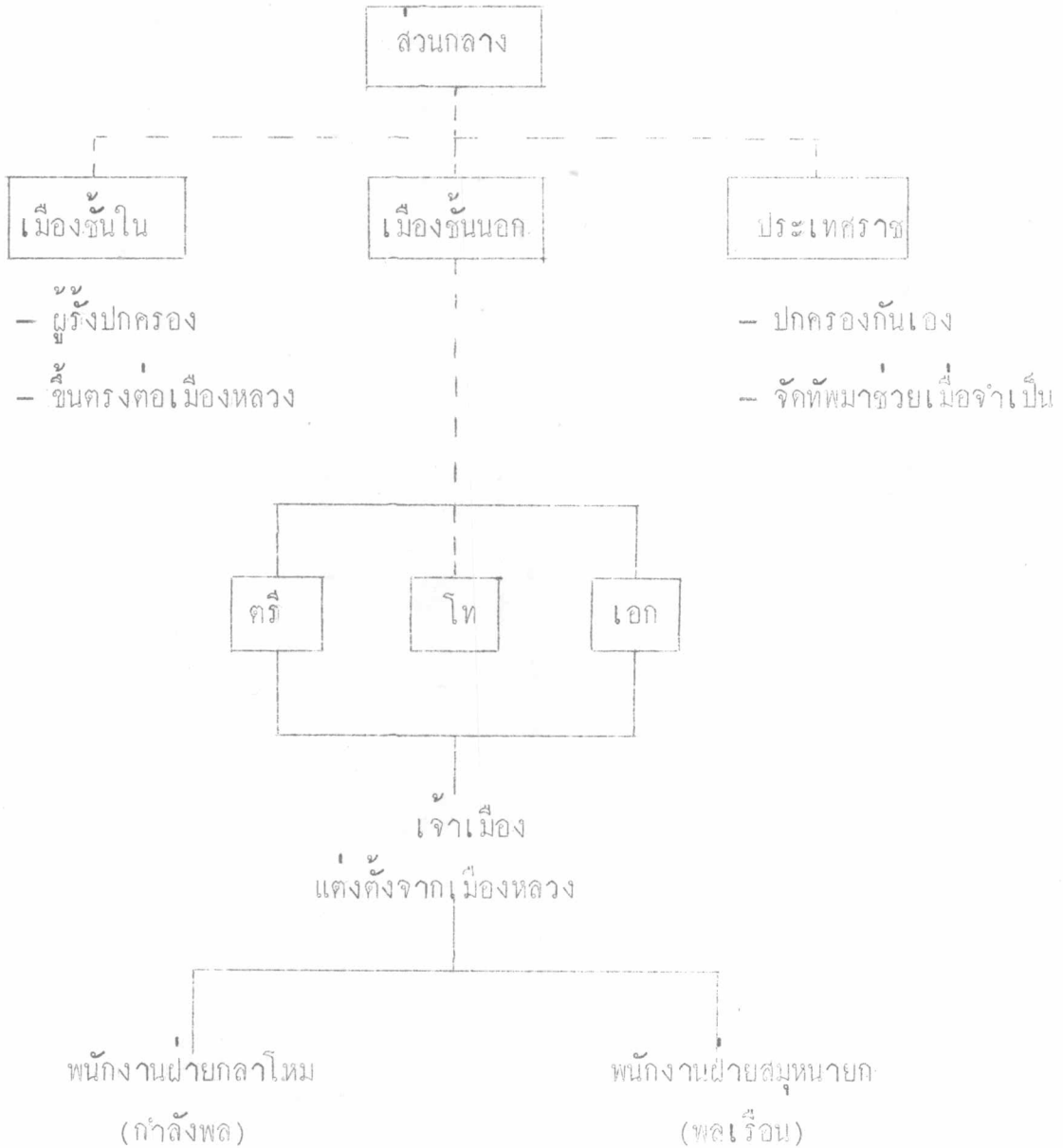
^{๓๔} ถนน, หน้า ๒๔๘.

^{๓๕} หัวเมืองเอกสมัยอยุธยา มีเพียง ๒ เมือง คือ พิษณุโลก และนครศรีธรรมราช.

^{๓๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔๘.

^{๓๗} พงศ์อินทร์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๓๖.

แผนภูมิแสดงการปกครองส่วนภูมิภาค
ในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ



ที่มา: ถนอม อานามวัฒน์, ประวัติศาสตร์ไทย (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานคร
การพิมพ์, ๒๕๑๕), หน้า ๒๕๐.

การปกครองท้องถิ่น

ได้มีการแบ่งอาณาเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็นหน่วย ๆ เริ่มต้น คือ "หมู่บ้าน" มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งผู้ว่าราชการ เมือง เป็นผู้แต่งตั้งขึ้นเป็นหัวหน้าปกครองหลายหมู่บ้านรวมกันเป็น "ตำบล" มีกำนันซึ่งได้รับบรรดาศักดิ์เป็น "พัน" เป็นหัวหน้าปกครองหลาย ๆ ตำบลรวมกันเป็น "แขวง" มี "หมื่นแขวง" เป็นผู้ปกครอง หลาย ๆ แขวงรวมกันเป็นเมืองมีผู้รั้งหรือเจ้าเมืองเป็นผู้ปกครอง ^{๓๘} เป็นการแบ่งเขตความรับผิดชอบและมีผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นคล้ายกับหลักการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันนี้

การปรับปรุงการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทำให้ระเบียบการปกครองของไทยมีความรัดกุมขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในสมัยก่อน อำนาจของพระเจ้าแผ่นดินแห่งกรุงศรีอยุธยาแผ่ขยายออกไปสู่ส่วนภูมิภาคมากกว่าเดิม สมุหพระกลาโหมมีอำนาจตรวจตราราชการฝ่ายทหาร หัวพระราชอาณาจักร กิจการฝ่ายพลเรือนก็อยู่ที่บังคับบัญชาของสมุหนายก ทั้งสมุหนายกและสมุหพระกลาโหมขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ทำให้มีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอน และมีเอกภาพในการบังคับบัญชาและเป็นการรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลางคือ ราชธานีได้แน่นอนยิ่งขึ้น ซึ่งการขยายอำนาจของส่วนกลางนี้ก็ยอมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการต่อต้านจากท้องถิ่น โดยผู้นำหรือเจ้าเมืองต่าง ๆ ซึ่งต้องสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ที่เคยได้รับมาแต่ก่อนเมื่อถูกริครอบอำนาจลงก็ไม่พอใจ พยายามจะหาโอกาสชิงอำนาจคืนโดยพยายามหาพันธมิตรหรือขุมกำลังจากเมืองอื่น ๆ ทำให้บ้านเมืองเกิดความวุ่นวายขึ้น เช่น พระยาสุโขทัยริบระแห่งเมืองสวรรคโลกเอาใจฝักใฝ่กับพระเจ้าติโลกราช เจ้าเมืองเชียงใหม่เขตลานนาจนกลายเป็นสงครามยึกเยื่อติดต่อกันหลายครั้ง ^{๔๐} เป็นต้น มีข้อที่น่าสังเกตคือ การโยงอำนาจ

^{๓๘} เสถียร, เรื่องเดิม, หน้า ๓๑๒.

^{๓๙} ถนน, เรื่องเดิม, หน้า ๒๘๙.

^{๔๐} ไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๓๘.

การปกครองหัวเมืองต่าง ๆ เข้าสู่ศูนย์กลางในสมัยนี้มีจุดอ่อนในการป้องกันประเทศเกิดขึ้น เพราะ เมืองหน้าด่านและ เมืองสำคัญมีอำนาจทางทหารอ่อนลงการบังคับบัญชาทหารต้องขึ้นกับ เมืองหลวง ประกอบกับสมัยนี้การคมนาคมติดต่อไม่สะดวก การประสานงานจึงทำได้ล่าช้า เวลาเกิดศึกสงครามจึงไม่อาจจะเตรียมกำลังส่งไปช่วยได้ทัน ในสมัยต่อมาเราจะเห็นได้ชัดว่า กรุงศรีอยุธยาถูกรุกรานบ่อยขึ้น ข้าศึกตีเมืองต่าง ๆ ตามชายแดนได้ไถ่อย่าง ๔๑

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากการปรับปรุงการปกครองในครั้งนี้อาจจะเห็นได้ว่า ความพยายามในการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถยังไม่ได้ผลโดยสมบูรณ์ทีเดียว ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศยังไม่เกิดขึ้นทั่วทั้งเขตแดน เพราะในด้านการปกครองหัวเมืองประเทศราชตามที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่าเกือบจะไม่มี การควบคุมจากเมืองหลวงเลย อำนาจการปกครองก็เข้าไปในรูปแบบพหุเท้านั้นไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง เจ้าเมืองต่างชาติต่างภาษายังมีสิทธิสมบูรณ์ในการปกครองบ้านเมืองของตนเอง การปรับปรุงการปกครองที่เกิดขึ้น ส่วนใหญ่มุ่งที่จะแก้ไขระเบียบการปกครองส่วนกลางในราชธานีเป็นสำคัญ การปกครองหัวเมืองชั้นนอกและ เมืองประเทศราชเกือบมิได้มีการเปลี่ยนแปลงเลย ๔๒ ดังนั้นผลที่เกิดขึ้นก็คือ การรวมอำนาจไว้ที่เมืองหลวงไม่ประสบความสำเร็จทีเดียว เพราะการคมนาคมไม่สะดวกและ เจ้าผู้ครองนครต่าง ๆ ยังคงหวงแหนอำนาจของตนได้ ดังปรากฏว่าในสมัยพระบรมไตรโลกนาถนี้ กรุงศรีอยุธยายังคงต้องทำสงครามกับเมืองเชียงใหม่อีกถึง ๔ ครั้ง การรวมอำนาจปกครองไว้ที่เมืองหลวงนี้คงทำได้สำเร็จเฉพาะหัวเมืองใกล้เคียงรอบ ๆ เมืองหลวงเท่านั้น ๔๓ ซึ่งข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่าในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ดินแดนของไทยยังคงแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ดินแดนที่เป็นของไทยโดยแท้ส่วนหนึ่ง

๔๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๗.

๔๒ เสถียร, เรื่องเดิม, หน้า ๓๑๐.

๔๓ ศักดิ์ ฆาสุขนิรันดร์, การปกครองของไทย (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, ๒๕๑๓), หน้า ๕๐.

และดินแดนของไทยแต่ปกครองโดยคนต่างชาติต่างภาษาอีกส่วนหนึ่ง พระองค์จึงได้ทรงปฏิรูปการปกครองหัวเมืองครั้งใหญ่อีกครั้ง เพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงให้จงได้

๓. การฟื้นฟูการปกครองสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้น

ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงปรับปรุงขึ้นนั้น เป็นแบบแผนที่ยึดถือปฏิบัติสืบเนื่องกันมาจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาต้องตกเป็นเมืองขึ้นของพม่าในปี พ.ศ. ๒๓๑๐ ถ้าหากว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างก็เป็นรายละเอียดย่อยส่วนหลักการใหญ่ยังคงเหมือนเดิม ในส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงก็คืออำนาจของสมุหกลาโหม ซึ่งมีแนวโน้มที่ถูกลดอำนาจลงเรื่อย ๆ กล่าวคือ ในสมัยพระเพทราชาซึ่งเป็นสมัยที่บ้านเมืองวุ่นวายมีกบฏอยู่เสมอ เพื่อความปลอดภัยและความมั่นคงของราชบัลลังก์จึงได้เปลี่ยนแปลงอำนาจของสมุหกลาโหมและสมุหนายกเสียใหม่ โดยให้สมุหนายกบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ส่วนหัวเมืองฝ่ายใต้ให้สมุหกลาโหมบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเช่นกัน ^{๔๔} ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลย์อำนาจอีกทั้งเป็นการลดอำนาจของสมุหกลาโหมให้น้อยลง ไม่ให้เป็นที่ตำแหน่งที่จะทำลายอำนาจของพระบรมมหาราชวัติได้วิิกเหมือนสมัยก่อน ๆ เช่น รัชสมัยพระเชษฐาธิราช สมุหกลาโหมเป็นกบฏแย่งชิงราชสมบัติตั้งตัวเป็นกษัตริย์ คือ พระเจ้าปราสาททอง เป็นต้น ^{๔๕} การแบ่งเช่นนี้จึงเท่ากับทำให้สมุหกลาโหมและสมุหนายกคอยควบคุมซึ่งกันและกันแฉ่งชนกันทำราชการไปในตัว

การบังคับบัญชาดูแลหัวเมืองจึงแยกออกจากกันโดยถือเอาอาณาเขตเป็นหลักตั้งแต่บัดนั้นมา และราชการฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือนก็กลับมารวมปะปนกันอยู่ด้วยกันอีกครั้งที่เคยเป็น

^{๔๔} วนธม, เรื่องเดิม, หน้า ๒๕๑.

^{๔๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๑.

มาแต่เดิม นอกจากนั้นอำนาจของสมุหกลาโหมยิ่งถูกลดลงไปอีก กล่าวคือ ในสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ (พ.ศ. ๒๒๗๕ - ๒๓๐๑) สมุหพระกลาโหมมีความผิดจึงโปรดให้ย้ายการบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้จากกลาโหมไปขึ้นกับเจ้าพระยาอัครมหาเสนาบดี ซึ่ง เป็นเหตุให้เห็นถึงความชอบและโปรดให้ว่าการ กรมพระคลังท้าย ^{๕๖} ตั้งแต่นั้นมาหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งปวงก็มาขึ้นอยู่กับกรมพระคลัง (กรมท่า) จนตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรี ตำแหน่งสมุหกลาโหมจึงไม่มีอำนาจเหลืออยู่เลย เป็นเพียงที่ปรึกษาทางราชการทหาร เท่านั้น ไม่มีหัวเมืองใด ๆ อยู่ในบังคับบัญชา ^{๕๗} ส่วนสมุหนายกกองปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือคง เดิม

สำหรับสมัยกรุงธนบุรีซึ่งมีช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เพียง ๑๕ ปี (พ.ศ. ๒๓๑๐ - ๒๓๒๕) นั้น เนื่องจากสถานการณ์ของประเทศต้องตกอยู่ในภาวะสงครามเกือบตลอดรัชกาลพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงมีพระราชภาระในการทำสงครามกู้เอกราชจากพม่าและปราบปรามรวบรวมหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งได้แตกแยกออกเป็นหลายก๊กหลายเหล่าตามสภาพที่บ้านเมืองปราศจากผู้ปกครองที่ชอบธรรม ทั้งนี้เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นมั่นคงให้แก่ประเทศไทยชาติอีกครั้งหนึ่ง จากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงมิได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองตามที่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ ปรารถนาได้วางเป็นหลักไว้แต่ประการใด ยังคงยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติจนถึงยุคต้นแห่งกรุงรัตนโกสินทร์

การปกครองสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. ๒๓๒๕ - ๒๔๑๑)

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๑ จนถึงต้นรัชกาลที่ ๕ ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินก็ยังคงยึดถือแนวทางของสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นหลักปฏิบัติและในแต่ละรัชกาล

^{๕๖} เสถียร, เรื่องเดิม, หน้า ๓๐๕.

^{๕๗} ไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๓๘.

ต่างก็พยายามจะฟื้นฟูความเป็นกรุงศรีอยุธยาให้กลับคืนมาอีกครั้งหนึ่ง^{๕๔} ข้าราชการใดที่
 สงสัยก็ไต่ถามบุญอาสุโสและใกล้ฉิกเขียวชาอยู่ในสมัยอยุธยา ซึ่งได้เข้ารับราชการอีกในสมัย
 รัชกาลที่ ๑ หลายคน^{๕๕} โดยนัยนี้จึงกล่าวได้ว่าระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัย
 กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เป็นการฟื้นฟูระบอบเก่าสมัยกรุงศรีอยุธยากลับมาใช้อีกไม่ได้มีการพัฒนา
 แก้ไขให้ก้าวหน้าทันสมัยแต่อย่างใดทั้งสิ้น ลักษณะการปกครองในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น
 ก่อนการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ ๕ พอสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ

การปกครองส่วนกลาง

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นรัฐบาลกลางและเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ และมีข้าราชการดำรงตำแหน่งสำคัญ ๒ ตำแหน่ง คือ อัครมหาเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง ได้แก่สมุหนายก
 และสมุหกลาโหม กับจตุสดมภ์อีก ๔ ตำแหน่ง ซึ่งเป็นเสนาบดีระดับรองลงมาซึ่งแต่ละตำแหน่ง
 มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้^{๕๖}

๑. กลาโหม มีหน้าที่จัดการเรื่องทหารทั้งปวงเป็นหัวหน้าฝ่ายทหาร และมีหน้าที่
 บังคับบัญชาฝ่ายทหารและพลเรือนในเขตหัวเมืองปักษ์ใต้ ราชทะเลาะวิวาทตะวันตกและตะวันออก
 สมุหกลาโหมยังคงเรียกว่าเจ้าพระยามหาเสนาอยู่เช่นเดิม

๒. มหาดไทย มีหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายพลเรือนเป็นหัวหน้าจตุสดมภ์และมีหน้าที่บังคับ
 บัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนในหัวเมืองฝ่ายเหนือและอีสานทั้งหมด และได้เปลี่ยนเรียก

^{๕๔} กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, แบบเรียนสังคมศึกษาวิชาประวัติศาสตร์ไทย
 ประโยชน์มัธยมศึกษาตอนปลาย (พิมพ์ครั้งที่สิบเอ็ด; พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๔), หน้า ๒.

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.

^{๕๖} อุกุม เขยกิจวงศ์, การเมืองในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
 เพื่ออักษร, ๒๕๑๓), หน้า ๕๕.

สมุหนายกใหม่ไม่ใช่ราชทินนามว่า "จักรี" แต่ก็ไม่ได้อำหนดไว้แน่นอนจึงมีราชทินนามไปต่าง ๆ กันในภายหลัง เช่น รัตนานุกพิณิจ ภูธรภักย์ บดินทร์ เสดนาสุจิต เป็นต้น

๓. กรมเมืองหรือนครบาล มีอำนาจหน้าที่ปกครองดูแลราษฎรและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตกรุงเทพฯ เสนาบดีมีตำแหน่งเป็นพระยายมราช

๔. กรมวัง มีหน้าที่รักษาพระราชมณฑลและพระราชวังชั้นนอกและชั้นในเป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับพระราชพิธีทั่วไป มีอำนาจทั้งศาลและชำระความถวาย เสนาบดีคือพระยาธรรม

๕. กรมคลังหรือกรมท่า มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินทั้งรายรับรายจ่ายที่จะเข้าในท้องพระคลัง มีการชำระความที่เกี่ยวข้องกับพระราชทรัพย์ดูแลและจัดการ เรื่องการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศโดยตรงรวมทั้งการเจริญพระราชไมตรีด้วย โดยแบ่งหน้าที่ของกรมท่าออกเป็น

๕.๑ ดูแลการเก็บและจ่ายเงิน ผู้ที่ดำรงตำแหน่งคือ พระราชภักดี

๕.๒ ดูแลการแต่งสำเภาไปค้าขายต่างประเทศและเจริญสัมพันธไมตรี คือพระยาศรีพิพัฒน์

๕.๓ ตรวจบัญชี ผู้ที่รักษาหน้าที่คือ พระยาพระคลังและดูแลหัวเมืองชายทะเลตะวันออก

๖. กรมนา มีหน้าที่ดูแลจัดการรักษานาหลวง เก็บภาษีชาวเป็นพนักงานซื้อข้าวขึ้นฉางหลวง พิจารณาคชคดีเกี่ยวกับเรื่องนา สักพาทนะ จัดและรักษาเสบียงอาหารไว้ใช้ในคราวมีศึกสงคราม เสนาบดีมีตำแหน่งพระยาพลเทพ

การปกครองส่วนภูมิภาค หรือการปกครองหัวเมืองยังคงดำเนินการตามแบบอย่างที่เคยทำกันมาในสมัยก่อน ๆ กล่าวคือ แบ่งหัวเมืองออกเป็น ๓ ประเภท คือ หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองประเทศราช และการปกครองท้องที่ภายในเมืองแต่ละเมืองก็ยังคงปฏิบัติตามแบบสมัยก่อนคือ แบ่งเป็น "บ้าน" "ตำบล" "แขวง" และ "เมือง" ตามลำดับ

การปกครองส่วนภูมิภาคในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อนค่นที่มีการเปลี่ยนแปลงก็คือการจัดแบ่งการปกครองหัวเมืองที่ขึ้นกับกลาโหม มหาคไทย และกรมท่าเสียใหม่ เพราะใน

สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายนั้น สมุหพระกลาโหมมีความนึกจึงได้มีการยกหัวเมืองต่างๆ ที่ขึ้นอยู่กับกลาโหมไปขึ้นกรมท่า กลาโหมจึงไม่มีหัวเมืองขึ้นอยู่กับเลย จนถึงสมัยรัชกาลที่ ๑ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เจ้าพระยามหาเสนาสมุหพระกลาโหมมีความดีความชอบมาก จึงได้โปรดให้แบ่งหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันตกที่ขึ้นกรมท่าอยู่ ๑๕ เมือง กับที่ขึ้นกรมมหาดไทยอีก ๑ เมือง รวม ๒๐ เมือง ให้มาอยู่ในบังคับบัญชาของกลาโหม คงเหลือเมืองในสังกัดกรมท่าเพียง ๘ เมือง จึงโปรดให้เมืองสมุทรสงครามที่ขึ้นกับกรมมหาดไทย มาขึ้นกับกรมท่าอีก ๑ เมือง รวมเป็นเมืองที่ขึ้นสังกัดกรมท่า ๙ เมืองด้วยกัน ส่วนหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวงนั้น คงให้ขึ้นต่อมหาดไทย (คือสมุหนายก) ต่อไปตามเดิม ^{๕๑}

การปกครองส่วนภูมิภาคหรือการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้นจึงแยกย้ายกันขึ้นสังกัดอยู่เป็น ๓ ฝ่ายด้วยกันดังนี้ คือ ^{๕๒} ภาคเหนือ อยู่ในความรับผิดชอบของสมุหนายก ภาคใต้ อยู่ในความรับผิดชอบของสมุหกลาโหม และหัวเมืองชายทะเลตะวันตก กรมท่าเป็นผู้รับผิดชอบ

จะเห็นได้ว่าการแบ่งส่วนราชการและหน้าที่ความรับผิดชอบในสมัยนี้ยังทวีความสับสนมากขึ้น กรมคลังซึ่งควรจะมีหน้าที่เกี่ยวกับเงินรายรับรายจ่ายของประเทศเพียงอย่างเดียว ก็ยังมีหน้าที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ และการพาณิชย์ ตลอดจนการพิพากษาอาชญากรรมคดีค้าฝิ่น อันเป็นงานซึ่งน่าจะแบ่งออกได้ถึง ๔ กระทรวงในปัจจุบัน นอกจากนั้นการปกครองอาณาเขตก็อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานถึง ๓ กรมคือ กลาโหม มหาดไทย และกรมท่า อันเป็นผลเสียอย่างยิ่งต่อเอกภาพของชาติ เพราะทั้ง ๓ กรมนี้ต่างก็ทำงานเป็นอิสระแยกออกจากกันไม่มีการประสานงานหรือกำหนดระเบียบปฏิบัติสำหรับหัวเมืองทั่วประเทศเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน อันที่จริงแล้วการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ นี้ ควรจะได้อยู่ในกรมมหาดไทยเพียงกรมเดียวเท่านั้น หัวเมืองต่าง ๆ จะได้ไม่เกิดความแตกแยกหรือแบ่งกันว่าขึ้นอยู่กับกรมนี้หรือกรมนี้ เป็นการสร้างเอกภาพในการปกครองหัวเมืองและลดความแตกแยกของประเทศให้น้อยลง

^{๕๑} เสถียร, เรื่องเดิม, หน้า ๗๑.

^{๕๒} อุกม, เรื่องเดิม, หน้า ๕๔-๕๕

การปกครองประเทศราช

นโยบายการปกครองประเทศราชก็ยังคงดำเนินการปกครองตามแบบสมัยอยุธยา ก็ยังคงให้เจ้าประเทศราชปกครองบ้านเมืองกันเองแต่ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการตามกำหนด พระมหากษัตริย์มีสิทธิแต่งตั้งและถอดเจ้าประเทศราชออกจากตำแหน่งได้ วิธีการดำเนินการติดต่อของเจ้าประเทศราชต้องติดต่อมายังเจ้าเมืองหัวเมืองเอกก่อน หัวเมืองเล็กก็แจ้งมายังสมุหกลาโหมหรือสมุหนายกทางกรุงเทพฯ ให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อพิจารณากัน ดินแดนประเทศราชของไทยในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้แก่^{๕๓}

๑. ลาว แบ่งออกเป็นลาวทางเหนือหรือตะวันตกได้แก่ เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน อยู่ในความดูแลของเจ้าเมืองเชียงใหม่ อีกส่วนหนึ่งคือ ลาวทางตะวันออก ดินแดนตามลุ่มแม่น้ำโขง มีหลวงพระบาง เวียงจันทน์ นครจำปาสักก็ และแคว้นเล็ก ๆ ก็ หัวเมืองพวน มีเมืองเชียงขวางเป็นเมืองหลวงขึ้นตรงต่อสมุหนายก

๒. รัฐทางใต้ มีรัฐไทรบุรี ปัตตานี กลันตัน ตรังกานุ ผู้ครองเป็นสุลต่าน มียศเป็นพระยา เติมขึ้นตรงต่อเจ้าเมืองนครศรีธรรมราช ในสมัยรัชกาลที่ ๑ ปัตตานีเป็นกบฏทรงเห็นว่าเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชไม่สามารถดูแลให้ทั่วถึงได้ จึงทรงตั้งให้เจ้าเมืองสงขลามีหน้าที่ดูแลเมืองปัตตานีและตรังกานุ ส่วนเมืองนครศรีธรรมราชดูแลรัฐไทรบุรี ต่อมาในรัชกาลที่ ๒ รัฐกลันตันขอแยกตัวออกจากปัตตานีมาขอขึ้นกับเมืองนครศรีธรรมราช

๓. เขมร ไทยแบ่งเขตการปกครองเขมรออกเป็น ๒ เขต คือ

๓.๑ เขมรส่วนในได้แก่เขตลพบุรีตะบอง เสียมราฐ สมัยรัชกาลที่ ๑ ให้พระยายมราช (แบน) ภายหลังเป็นพระยาอภัยภูเบศร์ปกครองในฐานะประเทศราชให้ดูแลการปกครองของเขมร

๓.๒ เขมรส่วนนอก ได้แก่ดินแดนส่วนที่เป็นประเทศเขมรทั้งหมด

^{๕๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๐-๖๑.

ผลเสียของการปกครองแบบประเทรราชนี้ได้เคยกล่าวแล้วว่า เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อ
เอกภาพของชาติ ซึ่งในที่สุดก็เป็นความจริง เพราะไทยต้องเสียดินแดนเหล่านี้ไปเกือบทั้งหมด
ในสมัยรัชกาลที่ ๕

จากที่กล่าวมาพอจะสรุปให้เห็นว่าวิวัฒนาการของระบอบการปกครองของไทยตั้งแต่
สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก่อนการปฏิรูปครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ ๕
นั้น ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างทางการปกครองในเนื้อหาสาระสำคัญเท่าไร
ภายใต้ระบบการปกครองแบบดั้งเดิมนี้ ความเป็นเอกภาพของประเทศไม่อาจจะเกิดขึ้นได้
เพราะดินแดนในการปกครองได้ถูกแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ กล่าวคือดินแดนซึ่งเป็นของ
ไทยโดยแท้และดินแดนที่ปกครองแบบประเทรราช ซึ่งสร้างความแตกแยกในชาติให้เกิดขึ้น
อย่างเห็นได้ชัดจน ประชาชนในเขตดินแดนประเทรราชตลอดจนผู้ปกครองย่อมมีความผูกพัน
กับประเทศไทยน้อย พยายามจะหาโอกาสแยกตัวออกเป็นอิสระอยู่เสมอ เมื่อโลกที่สามที่
รัฐบาลกลางคือพระมหากษัตริย์ไม่เข้มแข็ง ปัญหาในดินแดนต่าง ๆ ก็จะเกิดขึ้นโดยผู้นำในท้อง-
ถิ่นต่าง ๆ ในด้านโครงสร้างการปกครองภายในประเทศส่วนราชการต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นนั้นก็
ทำหน้าที่สับสนปนเปกันจนแยกไม่ออกว่างานใดควรจะเป็นฝ่ายใครรับผิดชอบ ที่เห็นได้อย่างชัด
แจ้งก็คือความสับสนระหว่างราชการฝ่ายทหารและพลเรือน นอกจากนั้นยังมีปัญหาทางการ
เมืองเข้ามาแทรกแซงอีก คือ ปัญหาการแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอกประเทศได้แก่การ
สงครามระหว่างไทยกับพม่า และปัญหาทางการเมืองภายในประเทศคือการแย่งชิงอำนาจ
ระหว่างชนชั้นผู้ปกครอง ปัญหาความไม่มั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นต้น ดังนั้น
เอกภาพและความมั่นคงของชาติจึงไม่อาจจะเกิดขึ้นได้.