



๑. สภาพของปัญหา (Statement of the Problem)

กระบวนการรวมชาติ (National integration) หรือกระบวนการสร้างชาติ (Nation-building) มีความหมายที่แตกต่างจากการสร้างรัฐ (State building) การสร้างรัฐนั้นหมายถึงการรวมเอาดินแดนต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลเดียวกัน แต่การสร้างชาตินั้นดินความกว้างไปถึงการสร้างเสริมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชนในรัฐนั้นและความจงรักภักดีของประชาชนต่อรัฐ^๑ มีระบอบการปกครองที่สามารถรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้อย่างแท้จริงเพื่อสร้างเอกภาพของชาติ (National Unity) ดังนั้นการศึกษาระบบการเมืองแห่งการรวมชาติขั้นต้นจึงเป็นการศึกษาระบบการเมืองในช่วงของประเทศที่เกิดขึ้นใหม่เพิ่งหลุดพ้นจากการเป็นอาณานิคมหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ และประเทศเก่าแก่ที่มีระบบสังคมแบบจารีตประเพณี (Traditional society) ในช่วงที่กำลังเปลี่ยนแปลง (Transitional period) ไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ (Modernization) จุดนี้ยากที่จะกำหนดให้แน่ชัดลงไปว่าจะถือเอายุคใดสมัยใดเป็นช่วงแห่งการเริ่มต้นหรือการสิ้นสุดสมบูรณ์อย่างแท้จริง สิ่งที่กำหนดในการศึกษาจึงถือเอาลักษณะเด่นที่เห็นได้ชัดเจนในแต่ละยุคแต่ละสมัยเป็นเครื่องแบ่งแยก ซึ่งขั้นตอนในการรวมชาติหรือสร้างชาติของแต่ละประเทศก็จะมีลักษณะแตกต่างกันไป

สำหรับประเทศไทยนั้นมีลักษณะและความเป็นมาของประเทศแตกต่างจากประเทศด้อยพัฒนาทั่วไป กล่าวคือ เป็นชาติเก่าแก่ซึ่งไม่เคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตก มีวิวัฒนาการทางการปกครองอันยาวนาน นับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนมาถึง

^๑ สุจิต บุญบงการ, "แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง", การเมืองและการปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, ๒๕๑๓), หน้า ๑๓๘.

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ถ้าจะตัดสินหรือพิจารณาตามความเข้าใจโดยทั่วไป ความเป็นชาติหรือการรวมชาติอาจจะเกิดขึ้นมานานแล้วนับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี กล่าวคือ มีพระมหากษัตริย์ ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นศูนย์กลางแห่งจิตใจของชนในชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชก็ได้มีภาษาไทยเกิดขึ้นเป็นเอกลักษณ์ (Identity) ของชาติสืบมาตราบนานเท่าทุกวันนี้

แต่ถ้าหากว่าจะทำการวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งตามหลักทฤษฎีของการรวมชาติอย่างจริงจังแล้ว การรวมชาติของไทยในแต่ละสมัยที่ผ่านมา ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยมาถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนต้น การรวมชาติของไทยยังมีลักษณะผิวเผินมาก นอกจากสิ่งยึดเหนี่ยวดังกล่าวคือ สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ และวัฒนธรรม ก็ไม่มีระบบอื่นใดที่สามารถสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ความเป็นชาติได้อย่างมั่นคงถาวร เพราะระบบการปกครองแบบไทยเดิมที่มีอยู่นั้นก็หละหลวมมาก ขาดหลักการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางที่แน่นอน ความมั่นคงหรือเอกภาพของชาติขึ้นอยู่กับบุคคลิกภาพของบุคคลคือพระมหากษัตริย์ผู้ทรงทำหน้าที่ปกครองประเทศในแต่ละยุคแต่ละสมัยเป็นสำคัญ ถ้าพระมหากษัตริย์พระองค์ใดทรงพระปรีชาสามารถมากประเทศชาติก็มั่นคงปลอดภัย แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงอ่อนแอ ขาดความรู้ความสามารถในการปกครองเท่าที่ควรในยุคนั้นสมัยนั้นบ้านเมืองก็จะระส่ำระสายประชาชนเกิดความเดือดร้อนไปทั่ว เอกภาพของชาติก็ไม่ปลอดภัยทั้งจากศัตรูภายนอกประเทศ เช่นการทำสงครามกับพม่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาในพม่าจะยกทัพมาตีก็เฉพาะแต่สมัยที่ไทยมีพระมหากษัตริย์ไม่เข้มแข็งหรือเกิดความยุ่งเหยิงภายในประเทศเท่านั้น และจากการแย่งชิงราชสมบัติ ล้มล้างราชบัลลังก์ ตลอดจนจากการต่อต้านอำนาจของส่วนกลางจากผู้นำในท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในพระราชอาณาเขต เช่นการก่อกบฏและแข็งเมืองของบรรดาเจ้าประเทศราชและเจ้าเมืองพระยามหานคร เป็นต้น ในบางครั้งเจ้าเมืองพระยามหานครต่าง ๆ ก็จะปกครองบ้านเมืองที่ตน "กินเมือง" อยู่ตามอำเภอใจ ยิ่งเจ้าประเทศราชด้วยแล้วก็ดูเหมือนว่าการปกครองบ้านเมืองจะเป็นอำนาจสิทธิขาดของเจ้าเมืองเลยทีเดียว รัฐบาลกลางคือพระมหากษัตริย์ไม่สามารถสอดส่องดูแลควบคุมได้อย่างทั่วถึง ความเกรงกลัวในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ไม่มี การต่อต้านอำนาจโดยท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเป็นประจำในระบอบการปกครอง

ของไทยแบบดั้งเดิม

นอกจากนั้นสถาบันทางการเมืองและการปกครองแบบเดิมก็ยังไม่สามารถสร้างเอกภาพของชาติให้เกิดขึ้นอย่างถาวรได้ เพราะในแง่ของรัฐบาลกลางซึ่งภายใต้ระบบราชาธิปไตย คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ก็ขาดเสถียรภาพ ไม่มีหลักประกันหรือหลักเกณฑ์ในการสืบต่ออำนาจทางการเมืองคือการสืบราชสมบัติที่แน่นอนจึงมีการชิงราชสมบัติเกิดขึ้นอยู่เสมอ ในด้านอำนาจทางการเมืองพระมหากษัตริย์ก็ไม่ทรงอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง เพราะบางยุคบางสมัยอำนาจของพระมหากษัตริย์ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์คือ พวกขุนนางชั้นสูงและในขณะเดียวกันก็มีตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจและอิทธิพลเกือบจะเท่าเทียมกับสถาบันพระมหากษัตริย์ คือตำแหน่งพระมหาอุปราช หรือ "วังหน้า" ซึ่งโดยนิตินัยแล้วถือว่าเป็นตำแหน่งที่จะได้สืบราชสมบัติต่อจากพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนกลางในสมัยอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งแบ่งแยกออกในลักษณะของจตุสดมภ์คือ เวียง วัง คลัง และนา นั่นก็มียอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างสับสนปนเปกัน ไม่ได้มีการแบ่งงานออกเป็นสัดส่วนให้เฉพาะเจาะจงลงไปตามความชำนาญเฉพาะอย่าง หน้าที่การงานบางอย่างจึงขาดผู้รับผิดชอบที่แท้จริงทำให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ต่อมาในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงได้ตั้งตำแหน่งสมุหนายกและสมุหกลาโหมขึ้น เพื่อจะแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารออกจากกัน แต่หลักการนี้ก็ใช้ได้ไม่นานการทหารกับพลเรือนของไทยก็สับสนปนเปกันอีก กล่าวคือ ในสมัยของสมเด็จพระเพทราชาได้จัดแบ่งแยกความรับผิดชอบใหม่โดยให้สมุหนายกรับผิดชอบหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งด้านการทหารและพลเรือน ส่วนหัวเมืองฝ่ายใต้สมุหกลาโหมเป็นผู้รับผิดชอบทั้งด้านการทหารและพลเรือน เช่นเดียวกัน

ในด้านการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งแบ่งลักษณะความสัมพันธ์กับส่วนกลางเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก หรือเมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช ก็ยังเป็นระบบที่ทำลายความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติมากยิ่งขึ้น เพราะผู้นำและราษฎรในท้องถิ่นต่าง ๆ จะมีความผูกพันกับท้องถิ่นของตนมากกว่าที่จะสำนึกถึงความเป็นชาติร่วมกัน การแบ่ง

ตั้งเจ้าเมืองในระบบ "กินเมือง" และการให้เจ้าประเทศราชปกครองกันเองโดยอิสระจึงดู
 เหมือนว่าดินแดนในราชอาณาจักรถูกแบ่งออกโดยลักษณะการปกครอง เป็น ๒ ส่วน คือดินแดน
 ที่เป็นของไทยโดยแท้ส่วนหนึ่ง และดินแดนที่เป็นของชนต่างชาติต่างภาษาก่อส่วนหนึ่ง การ
 ปกครองในลักษณะนี้ประกอบกับความล่าช้าในการคมนาคมและสื่อสารมวลชนจึงทำให้การควบคุม
 ของรัฐบาลเป็นไปได้ยาก อำนาจจากรัฐบาลกลางแผ่ไปไม่ทั่วถึงโดยเฉพาะอย่างยิ่งกินแดน
 หรือ อาณาเขตที่ห่างไกลจากเมืองหลวงมาก ๆ แลอำนาจจากศูนย์กลางก็แทบจะไปไม่ถึง
 เลย ผู้ปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ก็ยังมีอิสระในการปกครองท้องถิ่นของตนได้อย่างเต็มที่
 ขอบบังคับหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางบางครั้งก็ถูกละเลยหรือไม่ได้รับการปฏิบัติตาม
 ภายใต้ระบบการ เมืองการปกครองแบบดั้งเดิมเอกภาพของชาติจึงเกิดขึ้นได้ยาก ความแตก
 แยกหรือความแตกต่างระหว่างภูมิภาคของประเทศเกิดขึ้นแทบทุกส่วน ความผูกพันหรือความ
 จงรักภักดีในความเป็นชาติเดียวกันจึงมีน้อย ความเป็นชาติที่เกิดขึ้นมีลักษณะ เป็นเพียงรัฐอิสระ
 เล็ก ๆ หลายรัฐมารวมกันอย่างหละหลวมเท่านั้น การรวมชาติหรือการสร้างชาติของไทย
 ภายใต้ระบบการปกครองแบบดั้งเดิมตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น
 จึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้

ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลงทางการ เมืองการ ปกครองจากระบบ
 จารีตประเพณีให้เป็นแบบสมัยใหม่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 รัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์จึงได้มีการปฏิรูปการ ปกครองแผ่นดินอย่างขนานใหญ่
 พระองค์ทรงพยายาม เปลี่ยนโครงสร้างและสถาบันทางการ เมืองการปกครองแบบไทยเดิม
 ที่เป็นมรดกตกทอดกันมาให้เป็นลักษณะที่ทันสมัยทันเหตุการณ์ขึ้น ทรงพยายามสร้างความ
 มั่นคง เข้มแข็งของชาติ ด้วยการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาลกลางทั้งด้านอำนาจทางการ
 เมืองและเศรษฐกิจ ทรงปรับปรุงระบบการบริหารราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
 แบ่งแยกโครงสร้างทางการ เมืองและการปกครองให้มีหน้าที่เฉพาะเจาะจงตามความชำนาญ
 เฉพาะอย่างไม่ให้สับสนก้าวก่ายกันเหมือนดังที่ผ่านมา มีสายการบังคับบัญชาและ เอกภาพ
 ในการบังคับบัญชาที่แน่นอนโดย รวมอำนาจ เข้าสู่ศูนย์กลางอย่างเป็นระบบเพื่อสร้างความเป็น
 หนึ่งอันเดียวกันของชาติ ในรัชสมัยนี้การ เมืองแห่งการรวมชาติของไทยจึงเริ่มจะมอง



เห็นได้อย่างเด่นชัด

๒. แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง (Theory or concepts related)

การรวมชาติเป็นลักษณะพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาการเมือง (Political Development) ^๒ และเป็นปัจจัยที่สำคัญมากในการสร้างชาติให้เป็นปึกแผ่นมั่นคง มีเสถียรภาพทางการเมืองและนำไปสู่ความจำเริญก้าวหน้าอื่น ๆ ของชาติ ในประเทศเกิดใหม่ และประเทศที่ใช้ระบบจารีตประเพณีส่วนมากซึ่งมีลักษณะเป็นประเทศค่อยพัฒนา เช่นประเทศในเอเชียและแอฟริกา เป็นต้น ปัญหาการรวมชาติมักเป็นปัญหาสำคัญอันดับแรก ^๓ ซึ่งถ้าหากการรวมชาติสำเร็จได้ผลสมบูรณ์ก็จะก่อให้เกิดเอกภาพทางการเมือง (Political integration) ^๔ และความเป็นเอกภาพของชาติได้มากที่สุด

ประเทศค่อยพัฒนาที่ประสบปัญหาในการรวมชาติลักษณะของการเมืองการปกครอง มักจะขึ้นอยู่กับครอบครัว ศาสนา วงศ์ตระกูล และวัฒนธรรมที่สืบทอดกันมา ไม่ตั้งอยู่บนหลักของเหตุผล เป็นการเมืองในระบบจารีตประเพณี (Traditional system)

^๒ ไปรอกู Lucian W. Pye, Aspect of Political Development (Boston: Little, Brown, 1966), pp.45-48. และ Gabriel Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics : A Developmental Approach (Boston: Little, Brown, 1966), pp.16-21.

^๓ เอ เอฟ เค. ออแกนสกี, ลำดับขั้นของการพัฒนาการเมือง แปลจาก The Stage of Political Development, โดย ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๑๕.

^๔ ไปรอกู Claude Ake, A Theory of Political Integration (Homewood, Illinois : The Dorsey Press, 1967), pp. 17-35.

ดังนั้นแต่ละประเทศจึงพยายามที่จะพัฒนาไปสู่ระบบการเมืองแบบสมัยใหม่ (Political modernization) ซึ่ง แมก เวบเบอร์ (Max Weber) และพาร์สัน (Talcott Parsons) ได้มองสังคมสมัยใหม่ว่า จะต้องมีความมีเหตุผล (Rationality) และใช้บังคับกับคนโดยทั่ว ๆ ไป ^๕ (Universalistic) ส่วน ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) มีความเห็นว่า Political modernization เป็นขบวนการที่จะเปลี่ยนแปลงการเมืองแบบจารีตประเพณีมาเป็นระบบการเมืองที่ทันสมัย ดังนั้นก็อาจจะประกอบด้วยลักษณะ ๓ ประการ คือ ^๖ ในประการแรกเป็นเรื่องของการมีการกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างมีเหตุผล (Rationalization of authority) เป็นการเปลี่ยนอำนาจทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับประเพณีนิยม ศาสนา วงศ์ตระกูลหรือเผ่าพันธุ์ มาเป็นอำนาจทางการเมืองระดับชาติ และนำมาซึ่งการรวมอำนาจทางการเมืองเข้าสู่ศูนย์กลางเป็นการสร้างความเข้มแข็งและทำลายล้างอำนาจส่วนท้องถิ่น ให้มีการยอมรับระเบียบตลอดจนระบบกฎหมายที่มาจากสถาบันระดับชาติแห่งเดียวกัน ประการที่สองให้มีการแบ่งแยกงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่างระหว่างสถาบันและโครงสร้างของระบบการเมือง และในประการที่สามก็คือการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ในระบบการเมืองสมัยใหม่ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐบาลไม่รูปใดก็รูปหนึ่งและชีวิตของเขาจะต้องได้รับอิทธิพลอย่างมากจากรัฐบาลด้วย การเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองให้ทันสมัยจึงมีความสัมพันธ์กับการรวมชาติ เพราะต่างก็มีจุดหมายคล้ายคลึงกันคือ การปรับปรุงโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองการปกครองให้มั่นคงและมีประสิทธิภาพสามารถควบคุมและบริการประชาชนได้ตลอดทั่วถึงทั้งประเทศ

^๕ ตามที่อ้างใน สุจิต บุญบงการ, เมืองสมัยใหม่, หน้า ๑๘๘.

^๖

Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies

(New Haven : Yale University Press, 1968), pp.34-39.

นอกจากนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับการรวมชาติยังเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาการเมืองและการสร้างเอกภาพทางการเมืองจนเป็นสิ่งที่แยกกันแทบไม่ได้ เอเก้ (Claude Ake) ได้ชี้ให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องของขบวนการดังกล่าวว่า^๗ ความหมายของขบวนการที่เรากำหนดว่าเป็นการสร้างเอกภาพทางการเมืองนั้น มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับขบวนการที่เรามักจะกล่าวถึงอยู่เสมอว่า การรวมชาติ ตัวอย่างเช่น แนวความคิดของไบเคอร์ (Leonard Binder) ที่ว่า ขบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันภายในรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเชื่อมต่อของว่างระหว่างชนชั้นนำและมวลชนนั้น เป็นการรวมชาติ ในหนังสือของค็อยซ์ (Karl Deutsch) เรื่องการสร้างชาติ (Nation Building) ก็ใช้คำว่า การรวมชาติในความหมายคล้ายคลึงกันนี้ ส่วนโคลแมนและโรเบิร์ก (James Coleman and Carl Roberg) ได้ให้ความหมายของการรวมชาติว่าเกี่ยวข้องกับขบวนการที่คอยสนับสนุนกันสองขบวนการคือ ขบวนการแรกได้แก่การสร้างเอกภาพทางการเมือง ซึ่งกล่าวถึงการพยายามส่งเสริมความก้าวหน้าของการเชื่อมต่อของว่างระหว่างชนชั้นนำกับมวลชน ส่วนอีกขบวนการหนึ่งก็คือ การรวบรวมอาณาเขตให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยการลดความตึงเครียดและความไม่เท่าเทียมกันในด้านวัฒนธรรมและความแตกต่างของภูมิภาคเพื่อสร้างชุมชนการเมืองที่มีเอกภาพเดียวกัน ดังนั้น การรวมชาติจึงเกี่ยวพันและคล้ายคลึงกับขบวนการที่เราอธิบายในเรื่องของการสร้างเอกภาพทางการเมือง

การรวมชาติจึงเป็นแนวความคิดที่กินความกว้างขวางมาก ไม่สามารถที่จะทำให้สำเร็จสมบูรณ์ได้ภายในช่วงเวลาอันสั้น ๆ เพราะว่ามีปัญหาและอุปสรรคมากมายเกิดขึ้นในขบวนการนี้ ออร์แกนสกี (A.F.K. Organski) มีความเห็นว่า ปัญหาประการแรกของการรวมชาติก็คือการสร้างการปกครองส่วนกลางใหม่มีอำนาจทั่วดินแดนและประชากรที่รวมอยู่ในดินแดนของชาติ การขยายการควบคุมทางการเมืองไปสู่หมู่บ้านด้วยการสร้างระบบ

^๗ Ake, op.cit, pp.12-13.

ราชการแห่งชาติและพรรคการเมือง และยังมีปัญหาซึ่งสืบเนื่องไปในอนาคตคือการขยาย
 ความหมายของคำว่าชาติให้รวมความพยายามและความจงรักภักดีของมวลชนพลเมืองด้วย ^๘
 ในเรื่องการให้ความสำคัญเกี่ยวกับศูนย์กลางการปกครองแห่งชาตินี้ พาย (Lucian W. Pye)
 มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า "ปัญหาการรวมชาติเป็นเรื่องความสำคัญของศูนย์กลาง ผู้นำ
 แห่งชาติทุกคนก็มักจะรู้สึกว่าเขาจะต้องเห็นถึงสัญลักษณ์และสำนึกเกี่ยวกับเอกภาพของชาติ" ^๙
 ทั้งนี้งานของการสร้างชาติ จึงอาจจะศึกษาได้ในแง่ของการสร้างสภาวะความร่วมมือเป็นน้ำ
 หนึ่งใจเดียวกันทางการเมืองและสังคม ^{๑๐} ซึ่งการใช้ระบบพรรคการเมือง การใช้ลัทธิ
 ชาตินิยม การใช้ผู้นำที่มีลักษณะชูใจ (Charismatic leadership) และการสร้าง
 องค์การทางการเมืองที่ทันสมัย ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากที่กล่าวแล้วการรวมชาติยังสามารถพิจารณาได้จากระดับความก้าวหน้าของ
 ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ หรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางเศรษฐกิจ (Economic
 integration) ทั้งนี้โดยวัดได้จากการหมุนเวียนของสินค้าและบริการระหว่างภูมิภาคที่
 แยกต่างกันของประเทศ ยิ่งกว่านั้นระดับของความมีเอกภาพทางการเมืองยังถูกกำหนดโดย
 ระดับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางสังคม เช่นขอบเขตของการมีค่านิยมร่วมกัน จุดหมาย
 ความพอใจและสัญลักษณ์ของความเป็นพวกเดียวกัน รูปแบบของสื่อสารมวลชน เช่น ภาษา
 ประสพการณ์ร่วมกัน ฯลฯ ของสมาชิกภายในสังคมหนึ่ง ๆ ^{๑๑} ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
 ทางสังคมนี้เป็นพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่งในการสร้างเอกภาพของชาติ การรวมชาติจะไม่ประ-
 สบสำเร็จเท่าที่ควรถ้าหากพื้นฐานดังกล่าวเพราะอำนาจการปกครองจะต้องถูกต่อต้านและไม่

^๘ ออแกนส์กี, เรื่องเติม, หน้า ๕.

^๙ Pye, Politics, Personality and Nation-Building (New Haven and London : Yale University Press, 1966), p.29.

^{๑๐} Ake, op.cit, p.50.

^{๑๑} Ibid, p.11.

ยอมรับอำนาจของผู้ปกครองจากส่วนกลางโดยศูนย์อำนาจในท้องถิ่นต่าง ๆ "ซึ่งเกิดจากการแบ่งแยกทาง เผ่าพันธุ์ปัญหาชนกลุ่มน้อยและ ขบวนการ แบ่งแยกดินแดน และยังมีปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจตามภาคและท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นทหารหรือพลเรือนที่พยายามจะแยกตัวเป็นอิสระจากการควบคุมของส่วนกลาง" ๑๒ รัฐบาลจึงต้องพยายามลดความแตกต่างทั้งหมดที่เกี่ยวกับจารีตประเพณีของประชาชนในสังคมและแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง เรื่องผลประโยชน์ขององค์กรและกลุ่มตัวแทนต่าง ๆ เพื่อสร้างสำนึกที่มั่นคงในเรื่อง เอกภาพของชาติ ๑๓ บุรณาการแห่งชาติหรือการสร้างชาติจึงเป็นเรื่องของการสร้างความสามารถที่จะก้าวไวซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมือง และการมีความสามารถในการระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งการมีความสามารถที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันระหว่างประเทศ เป็นเรื่องของการปลูกฝังความรักชาติ. หน้าที่พลเมืองและสร้างสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อเปลี่ยนแปลงสิ่งเหล่านี้ให้เป็นนโยบายและโครงการต่าง ๆ ๑๔

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการรวมชาติมีขอบ เขตกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายอย่างทั้งทางตรงและโดยผลสะท้อน เช่น ปรากฏการณ์เกี่ยวกับการมีศัตรูร่วมกัน มีความเกลียดชังร่วมกัน หรือมีความพอใจร่วมกัน หรือแม้กระทั่งมีสงครามปฏิวัติ (Revolutionary War) เกิดขึ้น ก็อาจจะเป็นขบวนการไปสู่การรวมชาติได้ เพราะเป็นวิธีการหนึ่งของการต่อสู้ทางการเมือง ซึ่งมีผลในขั้นแรก คือ การระดมสรรพกำลังที่แอบแฝงอยู่ในสังคม องค์กรและกิจการประจำวันต่าง ๆ ให้ตื่นตัวขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งของขบวนการ

๑๒ ออแกนส์กี, เรื่องเดิม, หน้า ๕.

๑๓ Pye, Politics, Personality and Nation Building, p.7.

๑๔ Pye, Aspect of Political Development, pp.37-38 ตามที่อ้าง

ใน ดินพันธุ์ นาคะตะ, "การพัฒนาทางการเมือง : บทวิเคราะห์และสำรวจเอกสารทางวิชาการ," พัฒนบริหารศาสตร์ (ปีที่ ๑๔ เล่มที่ ๑ มกราคม ๒๕๑๗), หน้า ๔๔.

สร้างชาติ^{๑๕} การปลุกกระดมสรรพกำลังในสังคมซึ่งมีความเฉื่อยชาและไม่มีปฏิกิริยา (Passive) ทางการเมือง ให้กลายเป็นประชาชนที่ตื่นตัวและสนใจต่อความเป็นไปของบ้านเมืองและมีความเอาใจใส่ต่อปัญหาหรือความยุ่งยากของประเทศ หรือการต่อสู้ร่วมกันเพื่อเรียกร้องป้องกันสิ่งที่ตนต้องการ ในลักษณะดังกล่าวนี้ความแตกแยกของประชาชนก็ไม่มี จะมีแต่ความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เพราะว่ามีจุดหมายเดียวกัน "การสร้างชาติจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องของขบวนการหนึ่งในสังคมหรือหลายขบวนการ ซึ่งสร้างความสำคัญในความเป็นชาติให้เกิดขึ้นในกลุ่มชนของสังคมนั้น"^{๑๖} อย่างไรก็ตามในสังคมที่มีความขัดแย้งและมีความแตกต่างกันมากขบวนการดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นได้ยาก ยิ่งในปัจจุบันนี้พื้นฐานของกำลังอำนาจซึ่งเกิดจากความยินยอมของผู้ปกครองหรือความสำคัญมากขึ้นกว่าสังคมในสมัยก่อน และความยินยอมนี้ย่อมเกิดขึ้นได้ง่ายในหมู่ประชาชนที่มีภาษาเดียวกัน วัฒนธรรมและประเพณีแห่งชาติเดียวกัน การดำรงรักษาชาติ (Nation-preserving) การสร้างชาติและลัทธิชาตินิยมหรือการมองแต่ผลประโยชน์ที่แท้จริงของชาติและสมาชิกในชาติของตน ทั้งหมดนี้ยังคงเป็นเรื่องที่ยิ่งใหญ่และยังคงเป็นกำลังอำนาจที่เกิดขึ้นในทางการเมือง^{๑๗}

จากที่กล่าวมาทั้งหมดก็พอจะพิจารณาได้ว่าการรวมชาตินั้นจะต้องประกอบด้วยขบวนการที่สำคัญ คือ การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้นภายในชาติทั้งในด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งแต่ละด้านต่างก็มีผลสนับสนุน

^{๑๕} David A. Wilson, "Nation Building and Revolutionary War", Nation Building (New York : Atherton Press, 1966), p.86.

^{๑๖} Ibid, p.84.

^{๑๗} Karl W. Deutsch, Nationalism and Social Communication : an Inquirely into the Foundation of Nationality (2th ed. Massachusetts : The M.I.T. Press, 1967), p.4.

เกี่ยวข้องส่งผลกระทบต่อกันทั้งในทางตรงและทางอ้อม สำหรับการศึกษของผู้เขียนครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะด้านการสร้างการเมืองการปกครองให้เป็นแบบสมัยใหม่ในประเทศไทย สามารถสร้างเอกภาพของชาติ (National Unity) ให้เกิดขึ้น กล่าวคือ ศึกษาถึงการรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) เพื่อให้รัฐบาลกลางมีความมั่นคงสามารถควบคุมและให้บริการแก่ประชาชนได้ทั่วประเทศ เป็นการเพิ่มขีดความสามารถ (Capacity) ของระบบการเมืองให้สูงขึ้น และศึกษาถึงการแบ่งงานของโครงสร้างทางการเมืองและการปกครองให้ทำหน้าที่ความชำนาญเฉพาะอย่าง (Differentiation and specialization) มีการจัดแบ่งงานและหน้าที่ความรับผิดชอบให้แยกออกจากกันตามลักษณะของงาน ไม่ให้สับสนปนเปกันเหมือนที่ผ่านมา เพราะในสังคมแบบดั้งเดิมนั้นสถาบันต่าง ๆ ของรัฐบาลจะทำหน้าที่สับสนก้าวก่ากัน หรือสถาบันเดียวอาจจะทำหน้าที่หลายอย่าง เช่น อาจจะเป็นทั้งผู้ออกกฎหมายและเป็นผู้พิจารณาฎุกระทำผิดในเวลาเดียวกันด้วย หรืองานอย่างเดียวกันแต่ก็มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบอยู่หลายหน่วยขาดผู้รับผิดชอบที่แท้จริง ตัวอย่างระบบการศาล ระบบภาษีอากรและระบบการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยในสมัยก่อนเป็นต้น นอกจากนี้ก็จะศึกษาถึงการมีหน่วยงานย่อยซึ่งมีอิสระตามสมควร และเป็นสาขาจากส่วนกลางกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศโดยมีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอน ปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง โดยยึดถือระเบียบปฏิบัติและตัวบทกฎหมายเดียวกัน ซึ่งผู้เขียนจะศึกษาจากวิวัฒนาการของระบบการเมืองการปกครองแบบดั้งเดิมของไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งในรัชสมัยนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองอย่างขนานใหญ่ โดยได้รับอิทธิพลจากอารยธรรมของตะวันตกซึ่งแผ่ขยายเข้ามาในสมัยนั้น สถาบันทางการเมืองและการปกครองจึงมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยขึ้น โดยมีเป้าหมายคือ การสร้างความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศเพื่อป้องกันภัยจากลัทธิล่าอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกที่แผ่เข้ามาสู่ดินแดนแหลมทองในช่วงเวลาดังกล่าว

๓. วัตถุประสงค์ของการศึกษา (Objectives of Study)

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งที่จะศึกษาถึงขั้นตอนและวิวัฒนาการของการรวมชาติขั้นต้นของประเทศไทยว่า มีลักษณะและปัญหาอะไรบ้าง เพื่อหาข้อยุติว่าการรวมชาติขั้นต้นของไทยสามารถมองเห็นได้ชัดเจนในสมัยใด นับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นต้นมา จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยมีแนวทางในการศึกษาถึงขบวนการพัฒนาของการเมืองการปกครองในแต่ละสมัย และเน้นหนักในด้านการสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ การพัฒนาของเมืองการปกครองในแต่ละสมัย และเน้นหนักในด้านการสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ การเมืองการปกครองของประเทศคือสถาบันพระมหากษัตริย์ การสร้างระบบการปกครองแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เพื่อสร้างเอกภาพของชาติ (National Unity) ใคอย่างมั่นคงถาวร ตลอดจนการแบ่งงานของโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองการปกครองให้ทำหน้าที่เฉพาะเจาะจงตามความชำนาญเฉพาะอย่าง (Functional specification) อันเป็นลักษณะการปกครองแบบสมัยใหม่ ซึ่งถ้าใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ก็พอจะหาข้อยุติได้ว่าการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์น่าจะเป็นยุคที่การรวมชาติของไทยสามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน

๔. ขอบเขตของการศึกษา (Scope of Study)

การศึกษาถึงการเมืองแห่งการรวมชาติ หากจะศึกษาถึงขบวนการดังกล่าวในทุกแง่ทุกมุมก็จะต้องใช้เวลานานมาก และยากที่จะศึกษาได้อย่างละเอียดถี่ถ้วนจริงๆ ขอบเขตของการศึกษาก็จะกว้างเกินไปจนอาจจะเป็นการยากที่จะหาข้อสรุปที่แน่นอนได้ ดังนั้นผู้เขียนจึงจำกัดสาระสำคัญของเรื่องเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองเท่านั้น การศึกษาในกรณีนี้จึงเป็นเรื่องของโครงสร้างของระบบการเมืองการปกครองและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการปกครองต่าง ๆ ซึ่งสำหรับประเทศไทยในยุคของระบอบราชาธิปไตยนั้น กรณีที่น่าศึกษาได้แก่

๑. การสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลกลางหรือการสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นกับสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดึงอำนาจกลับคืนจากกลุ่มขุนนางชั้นสูง

การพยายามแก้ไขอำนาจการปกครองของประเทศซึ่งดูเหมือนกับว่ามีรัฐบาลสองรัฐบาลในสมัยเดียวกัน คือตำแหน่งวังหน้าซึ่งมีฐานะและเกียรติภูมิเกือบจะเท่าพระมหากษัตริย์ ตลอดจนการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองที่แน่นอน

๒. การปรับปรุงระบบการบริหารการคลังของประเทศเพื่อรวมอำนาจทางเศรษฐกิจซึ่งกระจายอยู่ตามกลุ่มอิทธิพลและชนชั้นนำในสังคมในลักษณะของผลประโยชน์ส่วนตัว ให้กลายเป็นผลประโยชน์ของชาติอย่างแท้จริง

๓. การปรับปรุงองค์การบริหารราชการส่วนกลางให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบตามลักษณะของงานไม่ให้สับสนก้ำกายกัน โดยถือหลักการแบ่งแยกงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง

๔. การปรับปรุงระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในลักษณะที่รัดกุมขึ้น มีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอน มีตัวแทนจากรัฐบาลกลางควบคุมอย่างใกล้ชิดเป็นการทำลายศูนย์อำนาจในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยถือหลักการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเพื่อสร้างเอกภาพของชาติให้มั่นคง

มูลเหตุที่ทำให้ผู้เขียนเลือกศึกษาเฉพาะกรณีการเมืองและการปกครองก็เพราะว่าสังคมของไทยเป็นสังคมแบบจารีตประเพณี โครงสร้างต่าง ๆ ภายในสังคมยังเป็นแบบดั้งเดิม ไม่ตั้งอยู่บนหลักของเหตุผล คือเอาบุคคล วงศ์ตระกูล และศาสนาเป็นสิ่งที่สำคัญ สถาบันต่าง ๆ ยังไม่ทันสมัยและไม่สามารถแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด ในลักษณะนี้สถาบันทางการเมืองปกครองจึงเป็นสถาบันเดียวเท่านั้นที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อสถาบันอื่น ๆ ด้วย การเลือกศึกษาเฉพาะสถาบันนี้จึงย่อมจะได้ข้อพิสูจน์ที่สมเหตุผลยิ่งกว่าการศึกษาในสถาบันอื่น ๆ

๕. สมมติฐานในการศึกษา (Hypothesis)

ผู้เขียนตั้งสมมติฐานว่าการรวมชาติของไทย ในด้านการเมืองและการปกครองนั้น เกิดขึ้นอย่างแท้จริงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองอย่างขนานใหญ่ นับเป็นความพยายามที่จะปฏิรูประบบการเมืองการปกครองแบบดั้งเดิม (Traditional political system) ให้เป็นแบบสมัยใหม่ (Modern system) เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับสถาบันพระมหากษัตริย์ รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางโดยการปรับปรุงองค์การบริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ทันสมัยขึ้น ตามความเหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมและวิกฤตการณ์ของประเทศในขณะนั้น

๖. ประโยชน์ของการศึกษา (Significance of Study)

การศึกษาเรื่องนี้จะทำให้ทราบถึงความเป็นมาแห่งการรวมชาติในด้านการเมืองการปกครองของไทย ว่าสามารถมองเห็นได้อย่างเด่นชัดในสมัยใด และจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้ที่สนใจศึกษาค้นคว้าเรื่องระบอบการปกครองของไทยสมัยโบราณ เพราะในการค้นคว้าผู้เขียนได้รวบรวมลักษณะการปกครองของไทยในแต่ละสมัยโดยแบ่งแยกขั้นตอนให้ศึกษาได้โดยง่าย ตลอดจนแนวทางในการศึกษาเรื่องการเมืองการปกครองครั้งนี้ อาจจะใช้เป็นแนวทางในการศึกษาการเมืองแห่งการรวมชาติโดยได้หลักเกณฑ์และข้อพิจารณาอื่น ๆ อีก เช่น การพัฒนาทางเศรษฐกิจ ความเจริญทางการศึกษา หรือระบบสื่อสารมวลชน เป็นต้น นอกจากนี้ยังจะได้ทราบถึงลักษณะการเมืองการปกครองในอดีตว่ามีอิทธิพลอย่างไรที่ส่งผลสะท้อนมาสู่วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) และพฤติกรรมทางการเมือง (Political behaviour) ตลอดจนแนวโน้มทางการเมืองการปกครองของไทยในปัจจุบัน

๓. วิธีการศึกษา (Method of Study)

เพื่อที่จะศึกษาค้นคว้าหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับขบวนการรวมชาติของประเทศไทยที่ผ่านมาแล้วในอดีต ก็จำเป็นที่จะต้องศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ (Historical approach) เพราะจะทำให้ทราบถึงรายละเอียดทางการเมืองการปกครองว่าแต่ละยุคแต่ละสมัยที่ผ่านมา มีลักษณะอย่างไรบ้างที่เกี่ยวข้องกับการรวมชาติ และเพื่อให้มีความละเอียดถูกต้องยิ่งขึ้น จึงศึกษาจากตัวบทกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ประกาศใช้ในสมัยนั้น ๆ (Legal approach) เป็นการประกอบค

สำหรับข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ ก็มีทั้งที่เป็น Primary และ Secondary sources ซึ่งส่วนใหญ่ได้มาจากห้องสมุดต่าง ๆ อาทิ ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดสถาบันนิติคิดพัฒนาบริหารศาสตร์ ห้องสมุดกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ห้องสมุดกรมตำรวจ และ ห้องสมุดแห่งชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้อาศัยศึกษาจากบทความหรือข้อคิดเห็นที่ปรากฏในหนังสือต่าง ๆ ได้ที่พิมพ์ไว้ในนิตยสารและวารสารต่าง ๆ เป็นการเพิ่มเติม ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการค้นคว้าวิจัยในแบบ Documentary research ลักษณะการเขียนจะเป็นไปในลักษณะการบรรยายประกอบการวิเคราะห์ (Descriptive and analytical) เป็นส่วนใหญ่

๔. การเสนอเรื่อง

เพื่อให้ทำความเข้าใจในการศึกษาได้ง่ายขึ้นและมองเห็นถึงลำดับขั้นตอนของการพัฒนาทางการเมืองการปกครองของไทยที่เกี่ยวข้องกับการรวมชาติได้ชัดเจน ผู้เขียนได้แบ่งขั้นตอนการทางการเมืองการปกครองของไทยเพื่อประกอบการวิเคราะห์ศึกษาดังต่อไปนี้



ตอนที่หนึ่ง การเมืองการปกครองแบบดั้งเดิม (Traditional political system)

ในตอนนี้เป็นการปูพื้นฐานให้เห็นถึงลักษณะการปกครองแบบดั้งเดิมในแต่ละสมัยว่ามีหลักการปกครองที่สำคัญอย่างไรบ้าง มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาอย่างไร ตลอดจนมีปัญหาหรืออุปสรรคที่สำคัญอย่างไรบ้างโดยแบ่งการศึกษาออกเป็น ๒ บท คือ

บทที่ ๑ ลักษณะการปกครองที่สำคัญในสมัยดั้งเดิม

บทนี้กล่าวถึงรายละเอียดลักษณะการปกครองแบบปิตุลาธิปไตยสมัยสุโขทัย สมบูรณาญาสิทธิราชสมัยกรุงศรีอยุธยา การปรับปรุงการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ การฟื้นฟูการปกครองสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งในแต่ละสมัยจะวิเคราะห์ถึงการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคว่ามีโครงสร้างอย่างไร มีผลดีผลเสียต่อเอกภาพอย่างไรบ้าง

บทที่ ๒ ปัญหาทางการเมืองที่มีผลต่อความมั่นคงของชาติ

ปัญหาทางการเมืองการปกครองในยุคนี้ได้แก่การแทรกแซงของอิทธิพลจากภายนอกประเทศ คือการก่อกองการกบฏ ปัญหาภายในคือ ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลกลาง จึงไม่สามารถรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้ ประเทศชาติเกิดความแตกแยกไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมีศูนย์อำนาจเกิดขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ

ตอนที่สอง การเมืองการปกครองแบบสมัยใหม่ (Modern political system)

การเมืองการปกครองของไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ นับตั้งแต่ที่พระองค์เสด็จขึ้นครองราชย์และทรงมีอำนาจในการปกครองประเทศด้วยพระองค์เองในปี พ.ศ. ๒๔๑๖ พระองค์ได้ทรงพยายามปรับปรุงการเมืองการปกครองของประเทศให้ทันสมัยเพื่อให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ เป็นการเตรียมรับกับวิกฤตการณ์จากภายนอกประเทศในสมัยนั้น คือการแผ่ขยายของอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก เริ่มตั้งแต่การ

สร้างความมั่นคงให้กับสถาบันพระมหากษัตริย์ การรวมอำนาจทาง เศรษฐกิจและการคลัง
ของประเทศ การปฏิรูปการปกครองทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น
เพื่อให้สามารถรวมอำนาจทางการเมืองการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางได้อย่างมั่นคง ใน
ตอนที่ ๒ นี้ ผู้เขียนได้แบ่งการศึกษาออกเป็น บท ดังนี้

บทที่ ๓ การสร้างความมั่นคงของศูนย์กลางอำนาจ

อำนาจทางการเมืองการปกครองในต้นรัชสมัยของรัชกาลที่ ๕ ตกอยู่ภายใต้
อิทธิพลของกลุ่มขุนนางรุ่นเก่าคือกลุ่มตระกูลขุนนาง ดังนั้นพระองค์จึงพยายามสร้างสถาบัน
ทางการเมืองขึ้นเพื่อสนับสนุนและเป็นพื้นฐานในการต่อสู้เพื่อขจัดอำนาจของกลุ่มขุนนางรุ่นเก่า
โดยสันติ โดยรวมเอากลุ่มคนรุ่นใหม่ไว้เป็นพวก และได้ตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน
(Council of State) และสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council)
ขึ้น สภาทั้งสองนี้มีบทบาทมากในการตั้งอำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์

บทที่ ๔ การรวมอำนาจทางการเมืองการคลังของประเทศ

สภาพการคลังของประเทศในระบบดั้งเดิมนั้น การเก็บภาษีอากรและรายได้
ของประเทศกระจุกกระจายขึ้นอยู่กับขุนนางผู้มีอิทธิพลทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รายได้
ของรัฐบาลจึงไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยและเกิดปัญหาขาดแคลนงบประมาณในการทำนุบำรุงประ-
เทศ ดังนั้น รัชกาลที่ ๕ จึงได้ปรับปรุงแก้ไขระบบการคลังของประเทศให้รัดกุมขึ้น โดย
พระองค์ได้จัดตั้งหอรัษฎการพิพัฒน์เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการเก็บภาษีอากรของแผ่นดิน เป็น
การรวมเงินทุนซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญและเป็นก้าวแรกในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงด้านอื่น ๆ
อีกต่อไป

บทที่ ๕ สภาพของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการรวมชาติในสมัยรัชกาลที่ ๕

มูลเหตุที่สนับสนุนให้รัชกาลที่ ๕ ปฏิรูปการปกครองประเทศอย่างขนานใหญ่ นอกจากจะมีข้อเสนอของกลุ่มคนรุ่นใหม่แล้วข้อเสนอที่สำคัญก็คือ ความล้าหลังของการปกครองประเทศ ความล้มเหลวของการบริหารราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ปัญหาความไม่เอื้อเฟื้อของชาติอำนาจของรัฐบาลกลางไม่สามารถแผ่ไปถึงภูมิภาคต่าง ๆ ได้ ประกอบกับอิทธิพลทางการเมืองจากภายนอกประเทศ พระองค์จึงได้ปฏิรูประบบการปกครองประเทศครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕

บทที่ ๖ การสร้างเอกภาพของชาติ

ลักษณะการปฏิรูปการปกครองที่สำคัญได้แก่ความพยายามในการแบ่งแยกโครงสร้างทางการเมืองให้ทำหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงลงไปไม่ให้สับสนปนเปกันดังแต่ก่อน ได้แก่ การประกาศใช้พระบรมราชโองการตั้งกระทรวงแบบใหม่ในส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาคก็ได้ยกเลิกระบบ "กินเมือง" เปลี่ยนมาใช้ในการปกครองแบบเทศาภิบาลโดยให้มีตัวแทนจากรัฐบาลกลางไปควบคุมการปกครองประเทศในมณฑลต่าง ๆ ที่พระองค์ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ เป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางได้สำเร็จเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ย่อมมีผู้ต้องเสียผลประโยชน์ที่เคยได้จากระบบเดิมมาก ดังนั้นจึงมีการต่อต้านโดยผู้นำในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้แก่ ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ขบถเงี้ยวเมืองแพร่ทางภาคเหนือ และขบถพระยาแชกเจ็ดหัวเมืองทางภาคใต้ แต่รัฐบาลกลางก็สามารถปราบปรามได้ทั้งหมด

บทที่ ๗ สรุปและวิเคราะห์

เป็นการรวบรวมรายละเอียดความบรรลุถึงจุดประสงค์ของการศึกษาหรือไม่
เป็นไปตามสมมติฐานหรือขัดแย้งกันอย่างไร ลักษณะที่สำคัญและน่าสนใจซึ่งได้จากการ
ศึกษาได้แก่อะไร มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้างเกี่ยวกับการเมืองแห่งการรวม
ชาติขั้นต้นของไทย มีบทเรียนที่สำคัญสำหรับสมัยปัจจุบันอย่างไรบ้าง และขอเสนอ
แนะสำหรับผู้สนใจจะศึกษาเรื่องการรวมชาติของไทยในแง่อื่น ๆ.

ตอนที่หนึ่ง

การเมืองการปกครองแบบดั้งเดิม

(Traditional political system)