

บทที่ 1
บทนำ



ประวัติความเป็นมา

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ระหว่างกลางของบรรดาประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีชายแดนติดกับสาธารณรัฐประชาชนจีนทางทิศเหนือสหภาพเมียนมาทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ราชอาณาจักรไทยทางทิศตะวันตก กัมพูชาทางทิศใต้ และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามทางทิศตะวันออก มีเนื้อที่ทั้งหมด 236,800 km² ซึ่งร้อยละเจ็ดสิบเป็นภูเขา และที่ราบสูง มีพลเมือง 4.5 ล้านคน ซึ่งประกอบไปด้วย 68 เผ่าชน โดยได้ จัดเข้าเป็น 3 ชนชาติใหญ่ คือ ลาวลุ่ม ลาวเทิง และลาวสูง ระบบการปกครองเป็นระบบพรรคเดียว คือ พรรคประชาชนปฏิวัติลาว

นับเป็นเวลาหลายพันปีมาแล้วที่ประชาชนลาว บรรดาชนเผ่าต่างๆ ได้ดำเนินชีวิตและขยายตัวอยู่บนดินแดนแห่งนี้ ก่อนหน้านี้นี้มากกว่าหกศตวรรษ ในรัชสมัยของเจ้าฟ้าจ๋มบรรพบุรุษของประชาชนลาวได้ก่อตั้งประเทศลาวเป็นเอกภาพ และเจริญรุ่งเรือง

อาณาจักรล้านช้าง เป็นรัฐที่มีการปกครองแบบราชาธิปไตย โดยได้รับการก่อตั้งขึ้นบนพื้นฐาน แห่งความแข็งแกร่งทางทหาร และบนความต้องการในการต่อต้านการรุกรานของกำลังภายนอก มากกว่าการก่อตัวขึ้นบนพื้นฐานของฐานเศรษฐกิจที่ขยายตัว กษัตริย์ต้องใช้กำลังทหารที่เข้มแข็งพอสมควร เพื่อดำเนินการรุกรานของต่างประเทศในด้านหนึ่ง และอีกด้านหนึ่งต้องใช้กำลังทหารนั้นบังคับบรรดาศักดินาท้องถิ่นให้ขึ้นกับกษัตริย์

ในรัชสมัยของเจ้าฟ้าจ๋ม พระองค์ทรงปรับปรุงการปกครองใหม่โดยในบรรดาเสนาอำมาตย์ จะมีแสนเมืองเป็นอุปราช และมีฐานะเท่ากับหมื่นกระบอง ทั้งสองมีตำแหน่งเป็นแม่ทัพใหญ่ สำหรับกองทหารของพระองค์จะมีแม่ทัพทั้ง 5 ได้แก่ หมื่นหลวง ซึ่งเป็นผู้มีตำแหน่งสูงสุด และมีพญาเมืองขวา พญาเมืองซ้าย (เจ้าขวา-เจ้าซ้าย) เจ้าขุนเหนือ เจ้าขุนใต้ นอกนั้นยังมีพญาหมื่นหน้า พระยาแผน เป็นราชวงศ์กำหนำ (ตำรวจหน้า) และหมื่นนาเหนือ หมื่นนาใต้ เป็นราชวงศ์กำหลัง (ตำรวจหลัง)

ในพระราชวัง จะมีนายหลวงเหนือรักษาคุ้มในกำหนำ และมีเจ้าขุนเหนือ และนายหลวงใต้ รักษาคุ้มกำหลัง

นอกจากนั้นพระองค์ยังทรงแบ่งหัวเมืองต่างๆ ออกเป็นเขื่อนเมือง แข็งเมืองและเมืองด่าน และได้แต่งตั้งผู้ปกครองเขื่อนเมืองต่างๆ ดังนี้ ให้หมื่นจันเป็นเจ้าเมืองเวียงจันทน์ และมี เจ้าเวียงคำ เจ้าเวียงแก หมื่นพระน้ำรุ่ง เจ้าปากห้วยหลวง และเจ้าเมืองเชียงสา สำหรับเมืองด่านก็มี เจ้าเมืองแก่นท้าว เจ้าเมืองหนองบัว เจ้าเมืองทรายขาว และเจ้าเมืองด่านสามหมื่น

นับตั้งแต่เจ้าฟ้ากุ้งทำให้ล้านช้างมีความเป็นเอกภาพ (1353) จนถึงศตวรรษที่ 16 อาณาจักรล้านช้างอยู่ในช่วงระยะก่อสร้าง และขยายตัว ความเป็นเอกภาพค่อนข้างมั่นคงการปกครองส่วนกลางยังคงรักษาความแข็งแกร่ง ในการควบคุมท้องถิ่นต่างๆ ได้เป็นอย่างดี และในศตวรรษที่ 16 ภายใต้การปกครองของเจ้าสุริยวงศา การปกครองของอาณาจักรล้านช้าง ก็ได้รับการปรับปรุงคืนใหม่ ในพระราชสำนัก มีเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ปกครองทั้งราชอาณาจักร และมีอำนาจเด็ดขาดไม่ว่าทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ ทหาร และศาสนา มีเจ้ามหาอุปราชเป็นผู้ทำการแทนเจ้าแผ่นดิน และมีหน้าที่สำคัญคือ การปกครอง เป็นประธานสภาราชกิจ ประธานคณะเสนาบดีและมีอำนาจในการออกคำสั่งต่างๆ รวมทั้งคำสั่งเกณฑ์ทหารในยามสงคราม นอกจากนี้ยังมีเจ้าราชวงศ์ มีฐานะต่ำกว่าเจ้ามหาอุปราชมีหน้าที่ช่วยเสนาบดีฝ่ายกลาง และมีเจ้าราชบุตร ซึ่งมีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ช่วยเสนาบดีฝ่ายขวา

คณะเสนาบดีแบ่งเป็น เสนาบดีฝ่ายขวา เสนาบดีฝ่ายกลาง เสนาบดีฝ่ายซ้าย การบริหารราชการแผ่นดินขึ้นกับเสนาบดีทั้งซ้าย และขวา ส่วนเสนาบดีฝ่ายกลางทำหน้าที่เป็นศาลซึ่งมีคำภีร์ธรรมราชเป็นกฎหมาย โดยได้สร้างขึ้นในปี 1660

เสนาบดีฝ่ายขวารับผิดชอบงานกลาโหม กรมคลัง และกรมนา ในนี้พญาเมืองแสนดำรงตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี มีหน้าที่ดูแลงานของเสนาบดีฝ่ายขวาทั้งหมดและรับผิดชอบงานกลาโหมเป็นกรณีพิเศษ มีพญาเมืองขวาเป็นรอง อัครมหาเสนาบดีคนที่หนึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยพระยาเมืองแสน และรับผิดชอบกรมคลังเป็นกรณีพิเศษ พญาเชียงเหนือเป็นรองอัครมหาเสนาบดีคนที่ 2 มีหน้าที่รับผิดชอบกรมนาและมีพญาเมืองรามรับผิดชอบคลังอาวุธยุทธภัณฑ์ งานศาสนา และทั้งเป็นเลขานุการของพญาเมืองแสนด้วย นอกจากบุคคลทั้ง 4 ข้างต้นนี้แล้ว ยังมีพระยา-เชียงสา พญาพันนา พญาสองเมือง พญาหมื่นนาเหนือ พญาหมื่นนาหน้า และพยาน้ำรุ่ง ซึ่งพญาทั้งหลายนี้มีหน้าที่ช่วยงานทั่วไปของคณะ เสนาบดีฝ่ายขวา

คณะเสนาบดีฝ่ายซ้าย รับผิดชอบงานการปกครอง งานรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน และรับผิดชอบกรมเมือง กรมวัง มีพญาเมืองจันดำรงตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีมีหน้าที่ดูแลงานของเสนาบดีฝ่ายซ้ายทั้งหมด และดูแลงานปกครองเป็นกรณีพิเศษ พญาเมืองซ้ายดำรงตำแหน่งรองอัครมหาเสนาบดี คนที่หนึ่งรับผิดชอบงานปกครองทั่วอาณาจักร ช่วยพญาเมืองจัน พระยาเมืองใต้เป็นรองอัครมหาเสนาบดีคนที่สอง รับผิดชอบกรมวัง และกิจการในวังทั้งหมด คนที่ 4 ของเสนาบดีฝ่ายซ้าย คือ พญาเมืองปาก ซึ่งรับผิดชอบงานทะเบียนราษฎร และดำเนินการสำรวจประชากรทุกๆ 3 ปี นอกนั้นยังมี พญาสาขา พญาเมืองคุก พญาพลหนอง พญาอโโล พญาหมื่นใต้ และเพยเมืองแสน เป็นผู้ช่วยงานทั่วไปของคณะเสนาบดีฝ่ายซ้าย

สมาชิกของคณะเสนาบดีฝ่ายซ้าย และคณะเสนาบดีฝ่ายขวา รวมเป็นสมาชิกของสภาราชกิจและสภาปกครองของมหากษัตริย์

ในบรรดาหัวเมืองต่างๆ แบ่งออกเป็น 3 ชั้นด้วยกันคือ หัวเมืองเอกหรือนครหลวง หัวเมืองใหญ่ หรือหัวเมืองอุปราชและเมืองด่านหน้า

นครหลวงตั้งอยู่เมืองเวียงจันทน์ ซึ่งเป็นศูนย์กลางปกครองของประเทศ นครหลวงมีเมืองน้อยๆ หลายเมือง ซึ่งประกอบเป็นเมืองด่านหน้าของนครหลวง เมืองน้อยเหล่านั้นตั้งอยู่ตาม ริมน้ำโขงทั้งสองฝั่ง

ชั้นเมืองใหญ่หรือหัวเมืองอุปราช เป็นเมืองที่มีระบบการปกครองแบบอิสระ และมีเจ้าครองนครเป็นผู้ปกครอง ซึ่งมีฐานะเป็นพลหมื่นหรือพญาหัวเมือง เป็นศักดินาชั้น 1400 เงิน อยู่ข้างกายของเจ้าครองนครมีอุปราชเป็นผู้ช่วย และบริหารงานแทนในกรณีเจ้าครองนครไม่อยู่ หัวเมืองใหญ่ประกอบด้วย เมืองน้อยต่างๆ ซึ่งมีเจ้าฝ่าย เป็นผู้ปกครอง

ชั้นเมืองด่านหน้าหรือเมืองขอบด่าน เป็นเมืองที่มีที่ตั้งตามชายแดน มีศักดินาหัวพันหรือพญาหัวพัน ซึ่งเป็นศักดินาชั้น 1200 เงิน เป็นผู้ปกครอง เมืองเหล่านี้ขึ้นกับเมืองเอกโดยตรง และทุกด้านด้วย

ในท้ายศตวรรษที่ 17 และต้นศตวรรษที่ 18 การปกครองส่วนกลางของอาณาจักรล้านช้าง ไม่ได้เข้มแข็งอีกต่อไปแล้ว หลังจากที่สุริยวงษาสิ้นพระชน (1633-1690) ราชสำนักเกิดความปรวนแปรขึ้น ความแก่งแย่งได้ทำให้ระบอบการปกครองส่วนกลางอ่อนแอลง ความมีเอกภาพของอาณาจักรล้านช้างถูกทำลาย การแบ่งแยกยิ่งนับวันลึกซึ้ง และบรรดาศักดินาที่ปกครองในแต่ละเขตได้หันหน้าเข้าหาอำนาจนอกอาณาเขต เพื่อเป็นที่พึ่งพา และเช่นฆ่าคู่ต่อสู้ของตน และจากนั้นดินแดนล้านช้างเอกภาพก็ก้าวสู่ความล่มสลาย โดยแบ่งออกเป็น 3 อาณาจักร คือ หลวงพระบาง เวียงจันทน์ และจำปาศักดิ์ บรรดากลุ่มศักดินา ในแต่ละอาณาจักรนั้น ต่างก็หันหน้าเข้าหาประเทศใกล้เคียง เช่น อยุธยา พม่า หรือดวยเวียด เพื่อเป็นที่พึ่งของตน ดังนั้น ล้านช้างนับวันนับขึ้นกับต่างประเทศ อาณาจักรเวียงจันทน์ และอาณาจักรหลวงพระบาง ก็ดำเนินการต่อสู้ภายในอย่างต่อเนื่อง ยิ่งเป็นเหตุให้ประเทศชาติอ่อนแอลง โดยอาศัยสถานการณ์เช่นนี้ อยุธยา ก็ได้ครอบครองล้านช้างในปี 1778

ในช่วงระยะแรกที่ลาวตกเป็นประเทศราชของสยามนั้น โครงสร้างทางปกครองยังคงรักษาไว้เช่นเดิมคือ ยังคงให้มีเจ้าแผ่นดินอยู่ตามเดิมทุกอาณาจักร แต่พอถึงปี 1827-1828 เจ้าอนุวงศ์แห่งอาณาจักรล้านช้าง เวียงจันทน์ได้ทำการก่อกบฏ อิศรภาพ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ สยามจึงได้ทำลายเวียงจันทน์ แล้วกวาดเอาผู้คนไปหมดและไม่มีผู้ปกครองอีก เจ้าแห่งอาณาจักรล้านช้างเวียงจันทน์จึงไม่มีแต่นั้นมา ส่วนอาณาจักรหลวงพระบาง และจำปาศักดิ์ ยังคงมีเจ้าสืบสันตติวงศ์ต่อมา และจนถึงศึกฮ้อสงบลงปี 1887 ไทยจึงได้จัดการปกครองในลาวคืนใหม่ โดยไทยได้จัดแบ่งประเทศลาวในส่วนที่เป็นอาณาจักรล้านช้างเวียงจันทน์ และจำปาศักดิ์ออกเป็น 4 ภาคด้วยกัน คือ หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออก หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ และหัวเมืองลาวฝ่ายกลาง หัวเมืองลาวทั้ง 4 ภาคนี้มีข้าหลวงไทยมาประจำอยู่ภาคละคน โดยมีที่ทำการอยู่หัวเมืองเอกต่างๆ และขึ้นตรงต่อข้าหลวงใหญ่สูงสุดที่มีที่ตั้งสำนักงานอยู่ที่นครจำปาศักดิ์ข้าหลวงใหญ่สูงสุดคนแรกได้แก่ พยามหาอำมาตยาธิบดี

หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกประกอบด้วย 11 เมืองคือหัวเมืองเอกราชจำปาศักดิ์ เมืองศรีทันดร เมืองสาละวัน เมืองเดชอุดม

หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือประกอบด้วย 12 เมืองคือ หัวเมืองเอกราชบอล เมืองร้อยเอ็ด เมืองสุวรรณภูมิ เมืองกาฬสินธุ์ เมืองมหาสารคาม เมืองกมลาไสย เมืองศรีสะเกษ เมืองเขมราฐ เมืองสองคอนดอนดง เมืองนอง เมืองยโสธร เมืองภูแล่นช้าง

เมืองลาวฝ่ายเหนือประกอบด้วย 16 เมืองคือ หัวเมืองเอกราชหนองคาย เมืองเชียงขวาง เมืองปริคคัณหนิคม เมืองคำม่วน เมืองมุกดาหาร เมืองนครพนม เมืองสาทลนคร เมืองขอนแก่น เมืองหล่มสัก เมืองบุรีรัมย์ เมืองคำเกิด เมืองท่าอุเทน เมืองไชยบุรี เมืองโพนพิสัย เมืองกมุกทาสัย เมืองหนองหานใหญ่

หัวเมืองลาวฝ่ายกลางประกอบด้วย 3 เมืองคือ หัวเมืองเอกราชราชสีมา เมืองชนบท เมืองภูเขียว

หัวเมืองเอกทั้ง 4 ภาคนี้มี 42 เมือง และหัวเมืองขึ้นต่างๆ ทั้งหมดรวมเป็น 146 เมือง ซึ่งมีคนลาวเป็นเจ้าของทุกๆ เมือง ส่วนอาณาจักรหลวงพระบางไม่ได้อยู่รวมอยู่ใน 4 ภาคนี้ และมีข้าหลวงไทยประจำต่างหาก ซึ่งรวมมีเมืองหลวงพระบาง สิบสองพันนา ลื้อ สิบสองจุไท หัวพันทั้งห้าทั้งหก (ข้าเหนือ)

อยู่มาอีกหนึ่งปีภายหลังที่มีการแบ่งส่วนของอาณาจักรเวียงจันทน์ และจำปาศักดิ์ออกเป็น 4 ส่วนแล้วนั้นคือปี 1891 ไทยได้เปลี่ยนแปลงเขตปกครองในลาวอีกครั้งใหม่คือ

หัวเมืองลาวกาวได้รวมเอาเขตที่ขึ้นกับหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออก และหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือเข้าเป็นเขตเดียวกัน หัวเมืองลาวกาวนี้ เจ้าแผ่นดินไทยได้ให้พระอนุชาของพระองค์ชื่อ กรมหลวงประจักษ์ ศิลปาคม มาเป็นข้าหลวง และมีสำนักงานตั้งอยู่ที่หนองคาย

อาณาจักรหลวงพระบางได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นเมืองลาวพุงขาว โดยแต่งตั้งพระยาฤทธิรงค์รณเศษ เป็นข้าหลวงใหญ่ และตั้งสำนักงานอยู่ที่หลวงพระบาง

หัวเมืองลาวฝ่ายกลางได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นหัวเมืองลาวกลางมีสำนักงานตั้งอยู่ที่นครราชสีมา และมีกรมหมื่นสรรพสิทธิประสงค์มาเป็นข้าหลวง

ถึงอย่างไรก็ตาม การปกครองแบบจะไม่ได้จัดเป็นหน่วยปกครอง ตามลำดับชั้นแต่อย่างใด บรรดาภคินียังคงสืบต่อปกครองอาณาจักรของตน แต่มีความรับผิดชอบทุกอย่างต่อภคินีไทยที่บางกอก และในกรณีที่พวกเขามีปัญหาที่จะรายงานเข้าบางกอกเพื่อขอความช่วยเหลือหรือขอคำสั่งทูตจะเดินทางเข้าบางกอกเพื่อรายงานหรือร้องทุกข์เป็นบางโอกาสเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการคมนาคมมีความลำบากมาก ซึ่งแต่ละครั้งจะต้องมีการตัดถนนสำหรับรถม้าของพวกเขา และบางช่วงต้องเดินเท้า ระบบภาษีกีก็เก็บเป็นวัตถุประสงค์ของตามแต่ละครอบครัวที่สามารถผลิตได้ การเก็บภาษีได้มอบให้เอกชนผู้ที่เสนอจำนวนมากกว่าเป็นผู้เก็บ ซึ่งเป็นเหตุให้ภคินีไม่ได้อะไรมากมาย เพราะคนเก็บภาษีไม่ได้ส่งมอบ จำนวนภาษีที่เก็บได้ตามจำนวนที่ให้สัญญาไว้ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1873 จึงมีการยกเลิกการเก็บภาษีเช่นนี้และสองปีให้หลังกรมสรรพากร จึงได้รับการก่อตั้ง

ขึ้นในช่วงระยะนี้ระบบเงินตรายังไม่มีการซื้อขาย ธรรมดาจะแลกเปลี่ยนกันโดยเอาสินค้าแลกเปลี่ยนค่า ส่วนคนชนชั้นสูงก็แลกเปลี่ยนกันโดยใช้เงินชั้นเล็ก ๆ ที่มีเครื่องหมายที่แตกต่างกันไป การปกครอง เช่นว่านี้ ทำให้กษัตริย์ที่บางกอกต้องอาศัยบรรดาเจ้าชาย หรือผู้ปกครองท้องถิ่นที่พระองค์เป็นคน แต่งตั้งขึ้น และบรรดาเจ้าชายเหล่านั้นก็ได้รับ การมอบอำนาจอย่างมากมาย ดังนั้น พวกเขาจึงไม่ จำเป็นจะต้องรายงานทุกสิ่งทุกอย่างเข้าบางกอกเพราะเป็นระยะทางที่ไกลมาก ผู้ปกครองท้องถิ่น จะปกครองในนามของกษัตริย์บางกอกเป็นผู้เก็บภาษีเกณฑ์แรงงาน พินาศภาคดี และบรรจ ข้าราชการรับใช้ตนเอง ในเวลาสงครามบรรดาผู้ปกครองท้องถิ่นต้องช่วยเหลือตนเองก่อนที่ความ ช่วยเหลือจากบางกอกจะมาถึง

บรรดาผู้ปกครองในอาณาจักรต่าง ๆ ก็มีนามยศต่าง ๆ พวกเขาได้รับการแบ่งเป็นลำดับ ชั้น ตามความรับผิดชอบที่มีต่ออาณาจักรนั้น ๆ ชั้นแรกปกครองโดยเจ้าชีวิต ลำดับรองลงมา ก็เป็นอุปราช ลำดับที่ 3 เรียกว่าเจ้าราชวงศ์ และอันดับสุดท้ายเรียกว่าเจ้าราชบุตร

สำหรับฝ่ายปกครองของสามัญชน ก็มีการจัดลำดับชั้นคือ ลำดับรองจากเจ้าเมืองเป็น อุปหาค ลำดับที่ 3 ราชบุตร และอันดับสุดท้ายเรียกว่า ราชวงศ์

ชนชั้นปกครองส่วนมากจะถ่ายโอนอำนาจจากรุ่นพ่อสู่รุ่นลูก หรือบรรดาสมาชิกใน ครอบครัวยกเว้นผู้สืบทอด หรือญาติผู้ใกล้ชิดนั้นจะมีความอ่อนแอมากเกินไป หรือยังเล็กอยู่ หรือ ขาดคุณสมบัติ เพราะประพดุมิชอบ

สำหรับกษัตริย์ของอาณาจักรหลวงพระบาง และจำปาศักดิ์ได้รับอนุญาตให้ปกครอง อาณาจักรของพวกเขาได้ แต่ก็ต้องส่งเครื่องบรรณาการในรูปของ ต้นไม้เงิน ต้นไม้ทอง ให้แก่ กษัตริย์ที่บางกอกอย่างเป็นประจำ กษัตริย์ที่บางกอกเป็นคนแต่งตั้งการขึ้นครองบัลลังก์ของบรรดา กษัตริย์เหล่านั้น ผู้จะสืบทอดราชบัลลังก์และผู้ที่ยังดำรงตำแหน่งระดับสูงใน 2 อาณาจักรนั้น ล้วนแต่ได้รับการแต่งตั้งโดยคำสั่งจากกษัตริย์บางกอก และกษัตริย์ที่บางกอกก็เป็นผู้ลงโทษ หรือ ขับกษัตริย์เหล่านั้นออกจากบัลลังก์ในกรณีที่ทรยศในการปกครองของอาณาจักรเหล่านั้น มีกษัตริย์ ในฐานะเป็นพระเจ้าแผ่นดินมีสิทธิ์เด็ดขาดในทุกด้าน และมีเจ้าอุปราชเป็นผู้ช่วยทั้งเป็นหัวหน้า ของหอสนามหลวง ซึ่งแบ่งออกเป็น กรม กอง ต่าง ๆ เช่นกรมเลขานุการพระเจ้าแผ่นดิน กรมคลัง กรมสักเลขชายฉกรรจ์และทะเบียนราษฎร กรมยุติธรรมและตำรวจ กรมการเกษตรและฉางเข้า แผ่นดิน กรมสาธารณสุข กรมโหราศาสตร์ และหอสมุด กรมมหาดเล็ก กรมนาฏศิลป์และดนตรี กองสะเบียงและอาวุธ กองช่างรบศึก กองม้ารบศึก กองสหายเรือพระที่นั่ง และศาล

ลาวตกเป็นประเทศราชของสยามเป็นเวลา 115 ปี คือตั้งแต่ปี ค.ศ.1778 ถึง1893 จึง สิ้นสุดลงโดยการเข้ารุกรานลาวของพวกล่าอาณานิคมฝรั่งเศส วันที่ 3 ตุลาคม 1893 สนธิสัญญา ฝรั่งเศส-สยาม ได้รับการลงนามที่บางกอก รัฐบาลสยามได้ประกาศยกเลิกสิทธิอำนาจทั้งหมดบน ดินแดนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง และดินแดนส่วนหนึ่งของฝั่งขวาแม่น้ำโขง สนธิสัญญานี้ถือว่า เป็นการเปิดประตูให้ฝรั่งเศสเข้าปกครองลาว บนพื้นฐานสนธิสัญญานี้ดังกล่าว พวกล่าอาณานิคมฝรั่งเศสได้จัดตั้งกลไก ปกครองแบบเมืองขึ้นอยู่ลาว ฝรั่งเศสได้ใช้ทฤษฎีอันเก่าแก่ที่ใช้อยู่ใน อาณานิคมอื่นๆ ของพวกเขาเพื่อปกครองลาวนั่นก็คือ แบ่งแยกเพื่อปกครอง ฝรั่งเศสได้วาง

ระบอบการปกครองที่แตกต่างกันบนดินแดนของประเทศลาว เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างเงื่อนไขให้แก่พวกเขาได้ปกครองสะดวกขึ้นในขณะเดียวกันก็รักษาระบบแบบการปกครองที่อยู่ในสถานการณ์แตกแยกของประเทศลาวไว้

ประเทศลาวในระยะนี้ได้ถูกแบ่งออกเป็น 2 ภาค ซึ่งแต่ละภาคมีผู้บัญชาการภาคสูงสุดฝรั่งเศสเป็นผู้บริหารสูงสุด ภาคเหนือลาวมี 6 แขวง มีเมืองหลวงอยู่ที่หลวงพระบาง และภาคใต้ลาวมี 7 แขวง มีเมืองหลวงตั้งอยู่เมืองโขง แต่ละแขวงอยู่ใต้การปกครองโดยเด็ดขาดของข้าหลวงฝรั่งเศส

การแบ่งเขตปกครองในลาวออกเป็น 2 ภาคนั้น ได้ก่อให้เกิดความยุ่งยาก และสิ้นเปลือง ทั้งนี้เพราะความกระจัดกระจายของการตั้งภูมิลำเนาของประชาชน ดังนั้น ถึงปี 1899 ฝรั่งเศสจึงจำต้องรวมทั้งสองภาคนี้เข้าด้วยกัน และให้อยู่ภายใต้การควบคุมของข้าหลวงใหญ่ฝรั่งเศสเพียงคนเดียว ซึ่งมีนครหลวงชั่วคราวอยู่ สหวันเขต และจากนั้นไม่นานก็ย้ายไปที่เวียงจันทน์ ในเวลาเดียวกันนั้นลาวได้ถูกรวมเข้าเป็นแคว้นหนึ่งในสหพันธ์อินโดจีน-ฝรั่งเศส ตำแหน่งผู้บัญชาการภาคสูงสุดสำหรับภาคเหนือลาว และภาคใต้ลาวได้ถูกยุบเลิก ในระยะนี้ประเทศลาวไม่มีสภาใดๆ ทั้งสิ้น และไม่มีคนลาวแม้สักคนที่จะได้รับเลือกให้เป็นที่ปรึกษาในกลไกการปกครอง ถึงอย่างไรก็ตามข้อตกลงของผู้สำเร็จราชการฝรั่งเศส ประจำอินโดจีน ในวันที่ 13 ตุลาคม 1920 และวันที่ 27 เมษายน 1923 ได้จัดให้มีคณะมนตรี ประจำแขวงขึ้น ซึ่งประกอบด้วยเจ้าเมืองทั้งหมดที่อยู่ในแขวงนั้น และผู้มีชื่อเสียงในแต่ละเมือง 2 คน โดยให้ข้าหลวงฝรั่งเศสประจำแขวงนั้นเป็นผู้แต่งตั้งข้าหลวงฝรั่งเศสประจำแขวงเป็นประธานคณะมนตรี และสำหรับอยู่เวียงจันทน์ ฝรั่งเศสได้ตั้งสภาที่ปรึกษาขึ้น ซึ่งประกอบด้วยบรรดาตัวแทนของคณะมนตรีชั้นแขวง และบรรดาผู้ได้รับการแต่งตั้งจากข้าหลวงจำนวนหนึ่ง และจำนวนหนึ่งถูกเลือกมาจากผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง สภาที่ปรึกษาจะประชุมในทุกๆ ปี ตามข้อตกลงของข้าหลวงฝรั่งเศสทั้งคณะมนตรี และสภาที่ปรึกษาเป็นเพียงองค์กรที่สร้างขึ้นมาเพื่อให้คำปรึกษาเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ใดๆ ทั้งสิ้น

ประเทศลาวแม้ว่าจะรวมเป็นหนึ่งเดียวก็ตาม แต่การปกครองกลับมี 2 รูปแบบปกครองที่แตกต่างกันคือ รูปแบบการปกครองแบบหัวเมืองขึ้น ประกอบด้วยอาณาจักรเวียงจันทน์ และอาณาจักรจำปาศักดิ์ และการปกครองในรูปแบบอารักขาคือ อาณาจักรหลวงพระบาง ในอาณาจักรหลวงพระบาง ประกอบด้วย 4 แขวงคือ หลวงพระบาง ชัยบุรี หัวของผงสาลี และหนึ่งเขตทหารบนดินแดนแห่งนี้ฝรั่งเศส ได้ยอมรับอำนาจของเจ้าแผ่นดินในระดับใดหนึ่งกล่าวคือ เจ้าแผ่นดินสามารถที่จะปกครองอาณาจักรของตนต่อไป แต่ดำรงหรือข้อตกลงใดๆ จะต้องได้รับคำยินยอม และรับรองจากข้าหลวงใหญ่ฝรั่งเศส ประจำลาวเสียก่อนจึงเป็นอันใช้ได้ และยังคงให้มีมหาอุปราช ราชเลขานุการพระราชวัง หอสนามหลวง และสภาครอบครัวของเจ้าแผ่นดิน มหาอุปราช เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระเจ้าแผ่นดินทั้งดูแลความมั่นคงในทั่วราชอาณาจักร ราชเลขานุการพระราชวังปฏิบัติงานในส่วนของพระราชวังหอสนามหลวงทำหน้าที่รัฐบาลประกอบด้วยสมาชิก 3 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าแผ่นดินโดยความเห็นชอบของข้าหลวงใหญ่ฝรั่งเศส สมาชิกหอสนามหลวงทำหน้าที่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรม ศึกษา

และวัฒนธรรม รัฐมนตรีการคลัง โยธาธิการ การค้าและเกษตร และยังมีรัฐมนตรีช่วย 3 คน และเลขานุการคนหนึ่ง

สำหรับแขวงต่างๆ ที่ขึ้นกับอาณาจักรหลวงพระบางถูกปกครองโดย เจ้าแขวงซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าแผ่นดิน ตามความเห็นชอบของข้าหลวงใหญ่ฝรั่งเศสประจำลาวและอยู่เคียงข้างบรรดาเจ้าแขวงเหล่านั้น ก็มีข้าหลวงของฝรั่งเศส ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการประจำอินโดจีนและเป็นผู้ควบคุมอีกทอดหนึ่ง

สำหรับรูปการปกครองแบบเมืองขึ้นนั้น ประกอบด้วย 6 แขวง ซึ่งขึ้นโดยตรงกับข้าหลวงใหญ่ ฝรั่งเศสประจำลาว ในเขตปกครองนี้ได้จัดให้เมืองคักหนึ่งขึ้น ลักษณะคล้ายรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการปกครองท้องถิ่น และอีกด้านหนึ่งก็ควบคุมหอสนามหลวงที่หลวงพระบางองค์การ นี้แบ่งเป็นหลายแผนกการ เช่น กองกลาง กองไพบรณีย์ โทรเลข กองตำรวจ กองการคลัง กองภาษี กองสาธารณสุข กองสัตว์แพทย์ กองป่าไม้และการเกษตร กองโลหกิจ กองโยธาธิการ กองกรรมการ และกองทะเบียน นอกนั้นยังมีรองข้าหลวงใหญ่ ผู้ตรวจราชการปกครอง และการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ในองค์การนี้เป็นชาวฝรั่งเศส และมีชาวอานามเป็นผู้ช่วย

ในท้องถิ่นประกอบมีแขวง ซึ่งแบ่งเป็นหลายเมือง เมืองแบ่งเป็นหลายตาแสง และตาแสงแบ่งเป็นหลายหมู่บ้าน นอกนั้นยังมีกองอีกซึ่งจัดขึ้นในเขตที่ไม่สามารถจัดเป็นเมืองได้ซึ่งปกครองโดยนายกอง และนายกองนี้อาจขึ้นกับเจ้าเมือง หรือเจ้าแขวงแล้วแต่กรณีไป

ในแต่ละแขวงก็มีการแบ่งส่วนราชการคล้ายกับส่วนกลาง และปกครองโดยข้าหลวงฝรั่งเศส มีเจ้าแขวงเป็นผู้รองข้าหลวง และมีรองเจ้าแขวง 1 หรือ 2 คน ในแต่ละเมืองมีเจ้าเมืองเป็น ผู้ปกครอง มีอุปหาคเป็นรอง นอกนั้นยังมีผู้ช่วยและเสมียนอีกจำนวนหนึ่ง เจ้าแขวง เจ้าเมือง และนายกองได้รับแต่งตั้งจากข้าหลวงใหญ่ฝรั่งเศส

หน่วยการปกครองลำดับรองจากเมือง คือ ตาแสง ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยการปกครองที่สร้างขึ้นใหม่ ผู้ปกครองตาแสงเรียกชื่อว่าตาแสง ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากบรรดานายบ้านที่สังกัดเขตตาแสงนั้น โดยได้รับการรับรองจากเจ้าเมือง ตาแสงแบ่งเป็นหลายหมู่บ้าน แต่ละหมู่บ้านมีนายบ้านเป็นผู้ปกครอง และมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหมู่บ้านนั้น โดยมีการรับรองจากเจ้าเมือง ตาแสง และนายบ้านมีหน้าที่ ในการปกครองจำนวนหนึ่ง คือสำรวจจำนวนประชากร รายงานเกี่ยวกับการเกิดการตาย ดูแลชาวบ้านตามคำสั่งของเจ้าเมือง และเจ้าแขวง ตาแสงและนายบ้านยังมีหน้าที่สืบสวนหาคนร้าย และเป็นผู้พิพากษาในคดีบางประเภท สามารถที่จะปรับผู้ที่ละเมิดจารีตประเพณี ระเบียบของสังคมและความสงบของหมู่บ้าน ในกรณีที่นายบ้าน และตาแสง ปฏิบัติราชการได้ดีเจ้าแขวงอาจจะตั้งนามยศให้เป็นหมื่น แสน เพี้ยและพญา

อำนาจของเจ้าเมืองเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จและประชาชนจะต้องเชื่อฟังเขาอย่างไม่มีทางเสียดายเจ้าเมืองบัญชาเมืองโดยผ่านระบบศาล หัวหน้าตำรวจ ระบบโรงเรียนและบางครั้งจะดูแลสาธารณสุขโดยผ่านการออกคำสั่งเกี่ยวกับคำรักษาพยาบาล เจ้าเมืองจะเกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยผ่านหัวหน้าโรงเรียนประถมสมบูรณ์ตอนต้น และเกี่ยวข้องกับชาวบ้านโดยผ่านตาแสง และนายบ้าน

การควบคุมอินโดจีนของฝรั่งเศสก้าวเข้าสู่วาระสุดท้ายในปี 1940 เมื่อฝรั่งเศสพ่ายแพ้ให้แก่ เยอรมัน และญี่ปุ่นก็ได้สิทธิในการตั้งฐานทัพในอินโดจีนและปี 1941 ญี่ปุ่นได้ส่งกองทหารเข้าภาคใต้ของลาวและท้ายที่สุด วันที่ 9 เดือนมีนาคม 1945 ญี่ปุ่นได้ประกาศให้ระบอบอาณานิคม ในอินโดจีนสิ้นสุดลง และลาวก็ตกอยู่ภายใต้การปกครองของญี่ปุ่นอย่างสมบูรณ์

ภายหลังที่เข้าครอบครองลาวได้อย่างสมบูรณ์แล้ว ญี่ปุ่นได้กดดันให้พระเจ้าแผ่นดิน สีสหว่างวงศ์ ประกาศเอกราชจากการปกครองของฝรั่งเศสในวันที่ 8 เมษายน 1945

ในระหว่างการปกครองของญี่ปุ่นโครงสร้างการปกครองยังคงรักษาไว้ดังเดิม และญี่ปุ่นได้จัดผู้ปกครองชาวญี่ปุ่นเข้าแทนตำแหน่งของชาวฝรั่งเศสในเมื่อก่อน และจัดให้มีสภาที่ปรึกษาสูงสุดเคียงข้างพระเจ้าแผ่นดินหลวงพระบาง และมีที่ปรึกษาสูงสุดของญี่ปุ่นแทนที่ข้าหลวงใหญ่ฝรั่งเศสโดยย้ายที่ทำการจากเวียงจันทน์ไปตั้งอยู่ที่ท่าแขก

ญี่ปุ่นครอบครองประเทศลาวได้ไม่นานก็ยอมจำนนต่อฝ่ายพันธมิตร เมื่อสหรัฐได้ทิ้งระเบิดออตอมใส่ฮิโรชิมา และนาซากาจิ ในวันที่ 6 และ 9 สิงหาคม 1945

ภายหลังกองทัพญี่ปุ่นยอมจำนนชาวฝรั่งเศสที่ถูกคุมตัว หรือหลบหนีเข้าป่าในระยะที่ญี่ปุ่นครอบครองลาวนั้นก็ได้รับอิสระภาพ และเรียกร้องคืนสู่อำนาจอีกครั้งที่หลวงพระบาง ข้าหลวงฝรั่งเศสคนใหม่ได้เข้าเฝ้าเจ้าแผ่นดิน และบังคับให้ลาวอยู่ในการควบคุมของฝรั่งเศสเหมือนเมื่อก่อน ต่อหน้าสถานการณ์เช่นนี้ เจ้าเพชรราชในฐานะเป็นอุปราช และเป็นนายกรัฐมนตรีของหลวงพระบาง พร้อมด้วยคณะผู้นำขบวนการลาวอิสระ ได้ประกาศยืนยันคำประกาศเอกราชลงวันที่ 8 เมษายน 1945 อย่างเป็นทางการในวันที่ 1 เดือนกันยายน 1945 และติดตามด้วยการประกาศรวมดินแดนลาวทั้งหมดเข้าอยู่ในราชอาณาจักรลาวเอกราชในวันที่ 15 กันยายน 1945 หลังจากนั้นเจ้าเพชรราชได้เสนอให้เจ้าแผ่นดินหลวงพระบางขึ้นเป็นเจ้าแผ่นดินปกครองทั่วราชอาณาจักรลาว แต่พระองค์ได้ตอบปฏิเสธ พร้อมทั้งบอกว่าอาณาจักรหลวงพระบางยังคงอยู่ใต้การอารักขาของฝรั่งเศสสืบต่อไป สำหรับอยู่เวียงจันทน์ประชาชนได้ ตั้งคณะกรรมการราษฎรขึ้น และภายหลังมีคำสั่งปลดเจ้าเพชรราชออกจากตำแหน่งมหาอุปราช และนายกรัฐมนตรีได้สองวันคือ ในวันที่ 12 ตุลาคม 1945 คณะกรรมการราษฎรได้มีการผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว สร้างตั้งสภาแห่งชาติชั่วคราว และแต่งตั้งคณะรัฐบาลขึ้นภายใต้ชื่อรัฐบาลลาวอิสระ รัฐบาลชุดนี้มีลักษณะสภาพมากกว่า ทั้งนี้เพราะประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆ ที่มีแนวคิดทางการเมืองที่แตกต่างกันโดยมีทั้งนักปฏิวัติผู้กล้าแก่น คือ สมเด็จเจ้าสุพานวงค์ไปถึง ภาคส่วนชาวสุตคือ กระต่าย พระเจ้าแผ่นดินสีสหว่างวงศ์ไม่ให้การรับรองรัฐบาลลาวอิสระ ซึ่งเป็นเหตุให้สภาแห่งชาติชั่วคราว ลงมติปลดพระองค์ออกจากราชบัลลังก์ ในวันที่ 20 ตุลาคม 1945 และต้นเดือนพฤศจิกายน รัฐบาลอิสระก็ได้ส่งผู้แทนเข้าเฝ้าพระเจ้าแผ่นดิน เพื่อขอให้พระองค์ทรงขึ้นครองบัลลังก์ของทั่วราชอาณาจักรลาวภายใต้รัฐธรรมนูญ ครั้นนี้พระองค์ทรงยอมรับ และได้ขึ้นครองบัลลังก์ ในวันที่ 23 เมษายน 1946 หลังจากขึ้นครองบัลลังก์ พระองค์ก็ออกพระราชดำรัสฉบับแรกประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว (ฉบับวันที่ 12 ตุลาคม 1945) และรับรองรัฐบาลลาวอิสระ แต่ว่ารัฐบาลลาวอิสระที่ได้จัดตั้งขึ้นมาใหม่ฯ นั้นไม่สามารถที่จะต่อสู้กับกองกำลังของ

ฝรั่งเศสได้ ดังนั้น ในวันที่ 24 เมษายน วันที่ 13 พฤษภาคม และวันที่ 23 กันยายน 1946 ฝรั่งเศสก็ได้ยึดเวียงจันทน์ หลวงพระบาง และบ้านห้วยทรายตามลำดับ เป็นอันว่าประเทศลาวได้กลับคืนสู่การปกครอง ของฝรั่งเศสอีกครั้ง แต่การปกครองครั้งนี้มีความแตกต่างจากการปกครองก่อนจะมีสงคราม ทั้งนี้เพราะประชาชนได้มีความตื่นตัวทางด้านการเมืองมากขึ้น และมีความคิดชาตินิยมมากขึ้น ดังนั้น ฝรั่งเศสจึงมีกลอุบายปกครองแบบใหม่ เช่น ให้มีความเป็นเอกราชภายในสหพันธ์ ฝรั่งเศสให้มีสภาแห่งชาติมีรัฐธรรมนูญ และรัฐบาล ถึงอย่างไรก็ตามอำนาจทั้งหมดยังคงเป็นของข้าหลวงฝรั่งเศส และในครั้งนี้นี้ฝรั่งเศสได้แยกข้าราชการออกเป็นสองระดับ คือ ข้าราชการระดับสหพันธ์ และข้าราชการท้องถิ่น ข้าราชการระดับสหพันธ์ และข้าราชการท้องถิ่น ข้าราชการระดับสหพันธ์ทำงานให้แก่องค์กรยุติธรรม คลังเงิน ภาษีโยธาธิการ ไปรษณีย์ การศึกษาระดับกลาง-ระดับสูง องค์การรักษาความปลอดภัยของสหพันธ์ สำหรับข้าราชการระดับท้องถิ่นประกอบด้วย กองทหารรักษาพระองค์ และกองทัพแห่งชาติ การศึกษาแห่งชาติ และข้าราชการกระทรวง ทบวง กรมของรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรลาว

ในทางด้านของรัฐบาลลาวอิสระ ภายหลังจากที่ได้ถูกกองกำลังของฝรั่งเศสโจมตีอย่างหนักก็ได้ ชำมแม่น้ำโขง และตั้งรัฐบาลลาวอิสระพลัดถิ่นขึ้นอยู่ประเทศไทย

ที่เวียงจันทน์ วันที่ 15 มีนาคม 1947 พระเจ้าแผ่นดิน ได้แต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 44 คน เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมีชาวฝรั่งเศสเป็นผู้ช่วยยกร่าง และที่หลวงพระบาง ฝรั่งเศสก็ได้ปรับปรุงหอสนามหลวงคืนใหม่ ซึ่งมีรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นจาก 3 เป็น 6 คน และจากนั้นไม่นานก็ย้ายที่ทำการจากหลวงพระบางมาที่เวียงจันทน์ และกลายเป็นรัฐบาลชุดแรกของราชอาณาจักรลาว ตามรัฐธรรมนูญ 1947 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 1947 โดยพระราชดำรัสของพระเจ้าแผ่นดิน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยืนยันการสืบต่อเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสอย่างชัดเจน ซึ่งแสดงออกในคำนำของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ลาวเป็นรัฐเอกราชอยู่ในเครือสหภาพฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระเจ้าแผ่นดิน เป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐบาลโดยการรับรองของสภาแห่งชาติ

ในระยะนี้ประเทศลาวประกอบมี 12 แขวงด้วยกัน รวมทั้งชัยบุรี และจำปาศักดิ์ ซึ่งฝรั่งเศสได้ทวงคืนจากสยามในปี 1941 และในระดับท้องถิ่นนี้โครงสร้างทางปกครองยังคงรักษาแบบเดิมไว้ เช่น ยังคงมี แขวง เมือง กอง ตาแสง และหมู่บ้าน

ฝรั่งเศสแม้จะผลักดันให้คณะรัฐบาลลาวอิสระออกนอกประเทศได้เป็นผลสำเร็จก็ตาม แต่ก็ไม่ยอมลดละที่จะกดดันให้ คณะรัฐบาลลาวอิสระพลัดถิ่นกลับคืนมายอมจำนนต่อตน ดังนั้นพวกเขาจึงพยายามหาทุกวิถีทาง โดยโฆษณาชวนเชื่อเรื่องความเป็นเอกราชของชาติลาว และเสนอตำแหน่งสำคัญๆ สำหรับผู้ที่กลับคืนไปยอมจำนน ซึ่งก็ทำให้ฝรั่งเศสได้รับผลสำเร็จพอสมควร เพราะได้มีผู้นำอาวุโสในขบวนการลาวอิสระหลายคนได้หลงเล่ห์เหลี่ยมอันนั้น และกลับคืนเวียงจันทน์ แต่ก็ยังมีสมาชิกจำนวนหนึ่งที่ไม่ยอมกลับคืน จนกว่าประเทศลาวจะได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์ โดยไม่มีการแทรกแซงใดๆ จากฝรั่งเศส และยังเล็งเห็นว่า นั้นเป็นเพียงกลอุบายของฝรั่งเศสที่จะกลับคืนมามีอำนาจในลาวเท่านั้น บรรดาคณะบุคคลที่ไม่ลงรอยกับนโยบายฝรั่งเศส เมื่อประสบกับ

ความลำบาก ในการปฏิบัติงานที่ประเทศไทยก็ได้กลับคืนสู่ เขตต่อต้านของประเทศลาวที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นในทั่วประเทศในช่วงระยะที่รัฐบาลลาวอิสระได้ถูกผลักดันให้ออกจากเวียงจันทน์ และในวันที่ 13 สิงหาคม 1950 ที่ประชุมใหญ่ผู้แทนลาวต่อต้านทั่วประเทศได้เปิดขึ้น อยู่สถานที่แห่งหนึ่งในแขวงหัวพันที่ประชุมได้เลือกตั้งคณะกรรมการศูนย์กลางของแนวลาออิสระ และจัดตั้งรัฐบาลลาวอิสระขึ้น โดยมีสมเด็จเจ้าสุพานวงศ์เป็นประธานแนวลาออิสระ และเป็นนายกรัฐมนตรีท่านไกสร พรหมวิหาร เป็นรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีกระทรวงป้องกันชาติ สำหรับอยู่ที่ท้องถิ่นต่างๆ ก็ได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นขึ้น ซึ่งประกอบด้วยขึ้นบ้าน ตาแสง เมือง และแขวง

การต่อสู้ของประชาชนลาวในเขตต่อต้านทั่วประเทศ ภายใต้การนำของแนวลาออิสระและรัฐบาล ต่อต้าน นับวันขยายพื้นที่กว้างออก และถึงปี 1954 ซึ่งเป็นปีที่ฝรั่งเศสพ่ายแพ้ในสงครามเวียดนาม และในประเทศลาวกองทหารฝ่ายราชอาณาจักร ภายใต้การช่วยเหลือทุกด้านของฝรั่งเศส ก็ประสบกับความพ่ายแพ้ครั้งแล้วครั้งเล่าในการปะทะกันกับกองทหารฝ่ายแนวลาออิสระและเขตยึดครองของฝ่ายแนวลาออิสระก็กุมเอา 1/2 ของเนื้อที่ทั่วประเทศ และมีพลเมือง 1/3 ของจำนวนพลเมืองทั้งหมด ดังนั้น ฝรั่งเศส จึงยอมเซ็นสัญญาเยเนวา 1954 เกี่ยวกับการฟื้นฟูสันติภาพในอินโดจีน สัญญาฉบับนี้เป็นการประกาศยอมแพ้สงครามของฝรั่งเศสในอินโดจีน และยอมมอบเอกราชให้แก่สามประเทศ ลาว เวียดนาม และกัมพูชา โดยผลของสัญญาฉบับนี้ได้ทำให้กำลังแนวลาออิสระมีเขตปกครองของตนเอง คือ สองแขวงภาคเหนือ (ผงสาลี และข้าเหนือ) การรวมพลของแนวลาออิสระในสองแขวงนี้มีขึ้นเพื่อรอการรวมลาวให้เป็นเอกภาพ และหนึ่งเดียว และจนถึงวันที่ 18 พฤศจิกายน 1957 สองแขวง จึงรวมเข้ากับดินแดนของราชอาณาจักรลาว และคณะผู้นำของแนวลาออิสระ (ซึ่งเปลี่ยนชื่อจากแนวลาออิสระในที่ประชุมใหญ่สร้างตั้งแนวลาออิสระ วันที่ 6 มกราคม 1956) ก็ได้เข้าร่วมรัฐบาลผสมแห่งชาติ ซึ่งสภาแห่งชาติได้ให้การรับรองเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 1957 เมื่อมีการรวมสองแขวงแล้ว ก็มีการบรรจุข้าราชการเข้าในสองแขวงดังกล่าว ซึ่งปฏิบัติดังนี้ คือ แขวงข้าเหนือมีฝ่ายเวียงจันทน์ (ฝ่ายราชอาณาจักร) เป็นเจ้าแขวง ฝ่ายประเทศลาว (ฝ่ายแนวลาออิสระ) เป็นผู้รอง และเจ้าเมืองข้าเหนือ เป็นคนของฝ่ายเวียงจันทน์ ที่แขวงผงสาลีมีฝ่ายประเทศลาว เป็นเจ้าแขวงฝ่ายเวียงจันทน์เป็นผู้รอง และเจ้าเมืองเป็นคนของฝ่ายประเทศลาว สำหรับเจ้าเมืองอื่นๆ และข้าราชการในสองแขวง ให้แต่ละฝ่ายประกอบคนละครึ่ง และในวันที่ 4 พฤษภาคม 1958 การเลือกตั้งซ่อมได้ดำเนินในทั่วประเทศ ผู้สมัครรับเลือกตั้งของฝ่ายแนวลาออิสระ และพรรคพันธมิตรของแนวลาออิสระได้ 13 ที่นั่ง ในจำนวน 21 ที่นั่ง การตั้งคณะรัฐบาลผสมครั้งนี้ไม่มีการยุบสภา เพียงแต่เพิ่มจำนวนรัฐมนตรีขึ้นเท่านั้น ซึ่งฝ่ายแนวลาออิสระได้ตำแหน่งรัฐมนตรี 2 กระทรวง

ประเทศลาวแม้จะได้รับเอกราชจากฝรั่งเศส แต่ก็ถูกอเมริกาเข้ามาแทนที่อเมริกาเข้าแทนที่ฝรั่งเศส ด้วยรูปแบบช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ แต่วัตถุประสงค์สำคัญก็คือ ปรามปรามขบวนการกู้ชาติในอินโดจีน ดังนั้น รัฐบาลผสมแห่งชาติ ชุดที่ 1 ซึ่งมีรัฐมนตรีของฝ่ายแนวลาออิสระประกอบด้วยนั้น จึงถูกฝ่ายที่อเมริกาให้การสนับสนุนกดดันให้ลาออกในวันที่ 23 กรกฎาคม

1958 รัฐบาลชุดใหม่ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี ผุย ชนะนิกร ซึ่งเป็นฝ่ายขวาสุดขอบ ก็ได้ดำเนินตามแผนการของอเมริกา โดยเริ่มแรกนายกรัฐมนตรีได้ขออำนาจเบ็ดเสร็จจากสภาในการดำเนินการด้านต่างๆ เป็นเวลา 1 ปี (ดำเนินการโดยไม่ขอมติของสภาแห่งชาติ) และก็ได้ได้รับการสนับสนุน ด้วยคะแนนเสียงส่วนหลายมากกว่า 1 เสียง และจากนั้นก็ประกาศว่าสนธิสัญญาเยเนวา 1954 ได้รับการปฏิบัติสำเร็จสมบูรณ์อยู่ในประเทศลาว และรัฐบาลของเขาไม่มีข้อผูกมัดใดๆ กับสนธิสัญญาฉบับนั้นอีกต่อไป จากนั้นก็ดำเนินการปิดล้อม และโจมตีกำลังทหารของฝ่ายแนวลาวยุโรปชาติ ที่เตรียมพร้อมจะเข้าร่วมกับกองทัพแห่งชาติตามสัญญาประมวล 1954 และดำเนินการปลดข้าราชการของฝ่ายแนวลาวยุโรปชาติที่อยู่สองแขวง (ผงสาฮี และฆ่าเหินือ) สุดท้ายก็จับกลุ่มสมาชิกสภาแห่งชาติ และผู้นำคนอื่นๆ ของฝ่ายแนวลาวยุโรปชาติในข้อหาเป็นกบฏเหตุการณ์ทั้งหมดนั้นได้ทำให้การต่อสู้ประทุขึ้นอีกครั้งใหม่ การต่อสู้ยังดำเนินไปนานวันเท่าไร ความเชื่อมั่นและอิทธิพลของฝ่ายแนวลาวยุโรปชาติยิ่งทวีขึ้น ถึงปี 1962 เขตปลดปล่อยซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของแนวลาวยุโรปชาติได้ มีเนื้อที่ 2/3 ของเนื้อที่ทั่วประเทศ

ภายหลังที่ฝ่ายแนวลาวยุโรปชาติได้ออกจากรัฐบาล และกลับคืนสู่เขตที่มั่นของตนแล้ว รัฐบาลของราชอาณาจักรก็ไม่ได้มีความมั่นคงขึ้นแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องมาจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในเวียงจันทน์ได้แก่งแย่งกันขึ้นกำอำนาจโดยวิธีทางรัฐสภา หรือไม่กี่ทางรัฐประหาร ซึ่งการประกอบรัฐบาลในแต่ละชุดนั้น ไม่ได้มีตัวแทนจากฝ่ายแนวลาวยุโรปชาติเข้าร่วมแม้แต่ครั้งเดียว จนมาถึงกลางดึกของวันที่ 8 สิงหาคม 1960 กองทหารกระโดดร่มที่ 2 ของราชอาณาจักรภายใต้การนำของร้อยเอกกองแลได้ทำการรัฐประหาร รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีสมสนิท การรัฐประหารครั้งนี้ได้ทำให้ประเทศลาวมีกำลังการเมือง 3 กลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มมีกำลังประกอบอาวุธเป็นของตนเองนั่นก็คือ ฝ่ายขวาซึ่งเป็นกลุ่มของนายกสมสนิทที่เพิ่งถูกโค่นล้ม และได้ไปตั้งรัฐบาลขึ้นที่สวนเขตและรัฐบาลของคณะรัฐประหาร ซึ่งเป็นฝ่ายเป็นกลางของสมเด็จพระสุวันภูมิมา และกลุ่มการเมืองของแนวลาวยุโรปชาติ และเป็นเหตุให้มีการก่อตั้งรัฐบาลผสมสามฝ่ายขึ้นในวันที่ 22 มิถุนายน 1962 รัฐบาลผสมประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และสมาชิก 19 คน ฝ่ายเป็นกลางมี 11 คน ฝ่ายแนวลาวยุโรปชาติ และฝ่ายขวาได้คนละ 4 ที่นั่ง ในคณะรัฐบาล และ ในนั้นมีตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายละหนึ่งตำแหน่ง การดำเนินงานของรัฐบาลผสม 3 ฝ่าย ประสบความลำบาก ทั้งนี้เพราะความไม่จริงใจของฝ่ายขวาในการปฏิบัติความตกลงที่ 3 ฝ่ายได้เซ็นกันไว้ ในขณะเดียวกันความปลอดภัยในชีวิตร่างกายของบรรดารัฐมนตรีฝ่ายแนวลาวยุโรปชาติ และรัฐมนตรีของฝ่ายเป็นกลาง ผู้รักชาติได้ถูกข่มขู่ และในที่สุดรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ (ฝ่ายเป็นกลาง) ผู้มีท่าเอียงซ้ายก็ถูกฆาตกรรม ดังนั้น บรรดารัฐมนตรีของฝ่ายแนวลาวยุโรปชาติจึงจำต้องหนีออกจากเวียงจันทน์ กลับไปสู่ฐานที่มั่นเขตปลดปล่อย และในที่สุดรัฐบาลผสม 3 ฝ่ายยังคงมีเพียงแต่ชื่อ เมื่อทหารกองทัพภาค 5 ได้ทำการรัฐประหารในวันที่ 19 เมษายน 1963 ทั้งนี้เพราะว่ารัฐบาลยังคงดำเนินงานต่อไป แต่ให้มีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีบางคนออกโดยเฉพาะรัฐมนตรีฝ่ายแนวลาวยุโรปชาติ และรัฐมนตรีที่ว่างลงมาถึงระยะนี้ฝ่ายเป็นกลางได้ถูกดึงให้เข้า

กับ 2 ฝ่ายที่เหลือ และในที่สุดกลุ่มการเมืองในลาวก็แบ่งออกเป็นสองขั้วดั้งเดิม คือ ฝ่ายขวา และ ฝ่ายแนวลาวยุติวัติ และสงครามก็ได้ระเบิดขึ้นอีกครั้งใหม่

นับแต่ปี 1962 เป็นต้นมาเขตปลดปล่อยลาวซึ่งอยู่ภายใต้การนำของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว อันมีแนวลาวยุติวัติเป็นตัวเชื่อมได้มีเนื้อที่ 2 ใน 3 ของเนื้อที่ทั่วประเทศ และนับแต่ปี 1969 ถึง 1973 เขตปลดปล่อยก็รวมเอา 4 ใน 5 ของเนื้อที่ทั้งหมด และมีพลเมืองมากกว่าครึ่งหนึ่งของพลเมืองทั้งประเทศ ในระยะนี้เขตปลดปล่อยได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางปกครองเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะอำนาจ และการขยายตัวของเศรษฐกิจสังคม โดยในส่วนกลางถือเอาที่ประชุมใหญ่ของแนวลาวยุติวัติเป็นองค์การอำนาจรัฐสูงสุด ผู้แทนของที่ประชุมใหญ่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และจะเปิดประชุมตามสถานการณ์ คณะบริหารงานศูนย์กลางแนวลาวยุติวัติ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ 40 ท่าน เป็นองค์การบริหารสูงสุด และมีคณะกรรมการประจำ 11 ท่าน ซึ่งประกอบด้วยประธาน 1 ท่าน และรองประธาน 3 ท่าน นอกจากนี้องค์การเหล่านี้แล้วยังมีอนุกรรมการของคณะกรรมการศูนย์กลางอีกประมาณ 20 กว่าอนุกรรมการ เช่น ห้องการปกครอง ห้องการต่อสู้การเมือง ห้องการต่างประเทศ ห้องการโฆษณาอบรม และวัฒนธรรม ห้องการศึกษา ห้องการเศรษฐกิจ

ส่วนท้องถิ่นก็แบ่งออกเป็น 12 แขวง 60 เมือง 600 ตาแสง และ 10,000 กว่าหมู่บ้าน และในแต่ละชั้นของการปกครองมีสององค์กรควบคู่กัน คือ คณะกรรมการปกครอง และคณะกรรมการแนวลาวยุติวัติ

สำหรับเขตการปกครองของรัฐบาลเวียงจันทน์ ในระยะนี้ยึดครองดินแดนเพียง 1 ใน 5 ของเนื้อที่ ทั้งหมด การปกครองส่วนกลางก็มี คณะรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และมีเจ้าแผ่นดินเป็นประมุขรัฐ ส่วนการปกครองท้องถิ่นก็แบ่งออกเป็น 16 แขวง ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้ว แขวงบางแขวงได้ตกอยู่ภายใต้การปกครองของฝ่ายแนวลาวยุติวัติเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่พวกเขาได้กวาดต้อนเอาประชาชนในแขวงนั้นไปอยู่พื้นที่ของอีกแขวงหนึ่งและจัดให้มีการปกครองชั้นแขวงขึ้นที่นั่น

การต่อสู้ของประชาชนลาวต้านพวกล่าเมืองขึ้นแบบใหม่ อเมริกาได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เขตปลดปล่อยนับวันนับขยายวงกว้างออก และท้ายที่สุดฝ่ายขวาเวียงจันทน์ จึงได้ตกลงเซ็นสัญญาสันติภาพที่เวียงจันทน์กับฝ่ายแนวลาวยุติวัติ ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 1973 บนพื้นฐานสัญญาฉบับนี้รัฐบาลผสมชั่วคราวแห่งชาติ และคณะมนตรีผสมการเมืองแห่งชาติ ได้รับการก่อตั้งขึ้นในวันที่ 5 เมษายน 1974 รัฐบาลผสมชั่วคราวแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิก 24 ท่าน และนายกรัฐมนตรี 1 ท่าน ในนั้นแต่ละฝ่ายได้คลุม 5 กระทรวง และรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายละ 1 ท่าน ส่วนอีก 2 กระทรวงให้ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นรัฐมนตรี การจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีปฏิบัติตามหลักการที่ว่าถ้าฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการ อีกฝ่ายหนึ่งจะเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ สำหรับคณะมนตรีผสมการเมืองแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิก 42 คน โดยแต่ละฝ่ายมีสมาชิกของตน 16 ท่าน และ 10 ที่นั่งที่เหลือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งทั้งสองฝ่ายตกลงเลือกร่วมกัน โครงสร้างและอำนาจ หน้าที่

ของคณะมนตรีผสมการเมืองแห่งชาติ คล้ายกับโครงสร้างและอำนาจ หน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยทั่วไปแต่ไม่มีสิทธิในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

ในช่วงนี้ประเทศลาวแบ่งออกเป็น 3 เขตคือ เขตปกครองของรัฐบาลเวียงจันทน์ เขตปลดปล่อยของแนวลาวยุทธชาติ และเขตเป็นกลาง ซึ่งกำหนดเอานครเวียงจันทน์ และนครหลวงพระบาง โดยถือเอานครเวียงจันทน์เป็นที่ทำการของรัฐบาลผสมชั่วคราวแห่งชาติ และนครหลวงพระบางเป็นที่ทำการของคณะมนตรี ผสมการเมืองแห่งชาติ

วันที่ 5 ตุลาคม 1975 คณะมนตรีผสมทางการเมืองแห่งชาติ และรัฐบาลผสมชั่วคราวแห่งชาติได้รับรองเอาระเบียบการชั่วคราวเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาผู้แทนประชาชน และคณะกรรมการปกครองชั้นต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย ชั้นแขวง เมือง และตาแสง และรับรองเอาระเบียบการชั่วคราวเกี่ยวกับการเลือกตั้งสภาผู้แทนประชาชน และคณะกรรมการปกครองประชาชนทั้ง 3 ชั้นนั้น โดยอิงใส่ระเบียบดังกล่าวการเลือกตั้งได้ดำเนินไปในขอบเขตทั่วประเทศ และสำเร็จลงในเดือนพฤศจิกายน 1975 และในวันที่ 1 ธันวาคม 1975 สมเด็จเจ้าสุพานวงค์ ในฐานะของประธานคณะมนตรีผสมการเมืองแห่งชาติ และสมเด็จเจ้าสุวันภูมิมา นายกรัฐมนตรีผสมชั่วคราวแห่งชาติได้พร้อมกันประกาศยุบองค์การทั้งสอง และมอบอำนาจทั้งหมดให้แก่ที่ประชุมใหญ่ผู้แทนประชาชนทั่วประเทศเป็นผู้ตกลงปัญหาของประเทศชาติ

ที่ประชุมใหญ่ผู้แทนทั่วประเทศได้เปิดขึ้นที่นครหลวงเวียงจันทน์ ในวันที่ 2 ธันวาคม 1975 โดยการเข้าร่วมของผู้แทน 264 ท่าน ที่ประชุมได้รับรองเอากฎการประกาศยุบคณะมนตรีผสมการเมืองแห่งชาติ และรัฐบาลผสมชั่วคราวแห่งชาติ รับรองเอากฎการสละบัลลังก์ของเจ้าชีวิต สีสหว่าง วัฒนา รับรองเอากฎการสร้างตั้งระบอบสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว การแต่งตั้งสมเด็จเจ้าสุพานวงค์เป็นประธานประเทศ แต่งตั้งสภาประชาชนสูงสุด แต่งตั้งคณะรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีโกสร พรหมวิหาร และรับรองเอามติเกี่ยวกับธงชาติ เพลงชาติ และภาษาของชาติ พร้อมทั้งยังรับรองเอาโครงการดำเนินงานของรัฐบาลนี้ด้วย

การประกาศสร้างตั้งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวถือเป็นชัยชนะอันยิ่งใหญ่ของประชาชนลาวทุกหมู่เหล่า ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการนำอันถูกต้องของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดจีน ในเมื่อก่อน และพรรคประชาชนปฏิวัติลาวในปัจจุบันชัยชนะครั้งนี้เป็นการเปิดศักราชใหม่ศักราชที่ประเทศชาติมีเอกราช และประชาชนได้มีอิสรภาพอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาว่าการจัดโครงสร้างทางปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 1991 ได้ขึ้นอยู่กับหลักการใดบ้าง
2. เพื่อศึกษาว่าการจัดระเบียบการปกครองทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในปัจจุบันมีข้อดีและข้อเสียอย่างไรบ้าง และหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อเสนอปรับปรุงข้อเสียเหล่านั้น

3. เพื่อศึกษาว่าการจัดโครงสร้างทางปกครองของราชอาณาจักรไทยขึ้นอยู่กับหลักการใดบ้าง และมีหลักการใดบ้างที่น่าจะนำไปใช้ปรับปรุงโครงสร้างทางปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์หัวข้อนี้มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะการจัดโครงสร้างทางปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยศึกษาเปรียบเทียบกับการจัดโครงสร้างทางปกครองของราชอาณาจักรไทยและจะนำเอาหลักการปกครองต่างๆ เช่น หลักการกระจายอำนาจ หลักการรวมศูนย์ อำนาจ หลักการแบ่งอำนาจมาพิจารณาด้วย ทั้งนี้เพื่อหาแนวทางการจัดโครงสร้างทางปกครองที่เหมาะสมให้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวด้วย

สมมุติฐานของการวิจัย

การจัดโครงสร้างทางปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในปัจจุบันยังมีปัญหาบางประการ ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นเท่าที่ควร ดังนั้น ถ้ามีการจัดโครงสร้างทางปกครองที่เหมาะสม จะทำให้การบริหารงานราชการแผ่นดินดำเนินไปได้ด้วยดี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยครั้งนี้ คือ ทำให้เห็นจุดบกพร่องของการจัดโครงสร้างทางปกครองในปัจจุบัน และทำให้เห็นช่องว่างทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดวางตัวองค์กร และอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้น เพื่อหาแนวทางปรับปรุง แก้ไขให้องค์กรทางปกครองมีการประสานงานกันได้ดีขึ้น พร้อมทั้งเป็นการทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นดำเนินไปด้วยความราบรื่น และท้ายที่สุดก็จะเกิดผลประโยชน์สูงสุดให้การบริหารงานราชการแผ่นดิน