



บทที่ ๓

## วิวัฒนาการ ของการ ปกครองของไทย

วิวัฒนาการ ของการ ปกครองในอดีต เป็นพื้นฐานในการพิจารณาการ ปกครอง ปกครองในปัจจุบันและอนาคต รูปแบบการปกครองของประเทศต่าง ๆ ย่อมไม่เหมือนกัน อาจจะเป็นรูปแบบกระจายอำนาจจากส่วนกลาง (Decentralization) ไปยังส่วนท้องถิ่น, รูปแบบรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว (Centralization) หรือรูปแบบการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) โดยรัฐบาลกลางจัดผู้แทนออกไปควบคุมดูแลส่วนท้องถิ่น รูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน ความเหมาะสมกับสภาพในขณะที่กำลังดำเนินอยู่ อุปนิสัยประจำชาติ ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมของชนในชาติ ดังนั้น ในการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจถึงการปกครองระดับชาติ เพราะจะมีความเกี่ยวพันกันอย่างมากกับรูปแบบของรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ของประเทศไทย รัฐบาลกลาง เป็นผู้หยิบยื่นอำนาจในการปกครองตนเองให้กับประชาชนในท้องถิ่น จะต่างกับบางประเทศ ประชาชนพยายามเรียกร้องให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองตนเองในขอบเขตของท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ สิ่งเหล่านี้จะสามารถศึกษาได้จากประวัติศาสตร์ทั้งสิ้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ ประเทศที่พัฒนาแล้วมักจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้อำนาจประโยชน์ให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้มากที่สุด เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา วิวัฒนาการ การปกครองอันยาวนานในอดีต ตั้งแต่สมัยตกเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ การปกครองได้ถูกควบคุมโดยรัฐบาลอังกฤษตลอดเวลา ไม่เป็นตัวของตัวเอง และเมื่อรัฐต่าง ๆ ใ้รวมตัว

ทัศนคติของอังกฤษจนได้รับชัยชนะ ประกาศเป็นเอกราชขึ้น ความคิดดั้งเดิมที่จะ  
 ไม่ให้รัฐบาลกลางมีอำนาจแต่ผู้เดียวก็ยังฝังแน่นอยู่ในความทรงจำ ทำให้รูปการ  
 ปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาปรากฏออกมาในรูปการกระจายอำนาจ โดย  
 แต่ละรัฐสามารถปกครองตนเองได้อย่างอิสระไม่ขึ้นแก่กัน แต่มีอำนาจบางอย่าง  
 ที่สำคัญ เป็นต้นว่า การใช้กำลังทหาร, การคลัง การต่างประเทศ และการ  
 ออกกฎหมายหลัก สงวนไว้ให้กับรัฐบาลกลางเท่านั้น ในทำนองเดียวกันประเทศ  
 ฝรั่งเศส วิชาทางการเมืองการปกครองในอดีตยังผลให้ออกมาในรูปการปกครอง  
 ปัจจุบัน ฝรั่งเศสมีการปกครองแบบระบบกษัตริย์ ประชาชนไม่ได้รับความ  
 เป็นธรรม จึงรวมตัวกันปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบกษัตริย์มาเป็น  
 การปกครองโดยประชาชน แต่อุดมคติทางการเมืองของฝรั่งเศสแตกต่างไป  
 จากของสหรัฐอเมริกา คือฝรั่งเศสเดิมก่อนการปฏิวัติก็เป็นประเทศซึ่งมีอาณาเขต  
 แน่นนอนอยู่แล้ว จึงเน้นรูปการปกครองเป็นแบบรัฐเดี่ยว โดยรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์  
 กลาง เพื่อป้องกันการแบ่งแยก สำหรับในรูปการปกครองท้องถิ่น เนื่องจาก  
 ประชาชนร่วมเรียกร้องให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงให้ประชาชน  
 มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยรัฐบาลกลางจัดส่งผู้แทนออกไปให้คำ  
 แนะนำ และคอยประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง  
 ดังนั้น จะเห็นได้ว่าวิชาทางการเมืองการปกครองในอดีต เป็นสิ่งที่ชี้นำแนวทางการ  
 ปกครองในปัจจุบันและอนาคต

ฉะนั้น เมื่อจะศึกษาถึงการปกครองท้องถิ่นของไทย จึงต้องศึกษา  
 เกี่ยวพันถึงการปกครองของชาติ ซึ่งมีวิชาทางการเมืองการปกครองอันยาวนานในอดีต  
 เช่นเดียวกับชาติอื่น ๆ

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ เมื่อราว ๑๖๖๕ ปีก่อนพุทธศักราช  
 ชนชาติไทยครั้งแรกเรียกว่า "มุง" หรือ "คามุง" อยู่ในภาคตะวันตกเฉียงเหนือ

ของมณฑลเสฉวน ทิศต่อกับภาคตะวันตกเฉียงใต้ของดินแดนจีน<sup>๑</sup> ต่อมาย้ายถิ่น  
รุกรานจนต้องถอยร่นลงมาทางใต้ จนกระทั่งตั้งเป็นประเทศไทยอยู่ในปัจจุบันนี้  
จากวิวัฒนาการในอดีตอาจแบ่งได้เป็นสมัยดังนี้ คือ

๑. สมัยนานเจ้า
๒. สมัยกรุงสุโขทัย
๓. สมัยกรุงศรีอยุธยา
๔. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

แต่ละสมัยมีลักษณะการปกครองที่คล้ายคลึงกัน เนื่องจากอุปนิสัยคนไทย  
ได้สืบทอดตกทอดมาแต่อดีต ซึ่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ  
ทรงกล่าววาทชนชาติไทยมีคุณธรรม ๓ อย่าง เป็นสำคัญ จึงสามารถปกครอง  
ประเทศสยามมาได้คือ ความจงรักภักดีของชาติอย่าง ๑ ความปราศจากวิหิงสา  
อย่าง ๑ ความฉลาดในการประสานประโยชน์อย่าง ๑<sup>๒</sup> ซึ่งก็เป็นความจริง  
เพราะจากสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ผ่านมา ประเทศไทยแม้ว่าจะมีความผันผวน  
ทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา แต่ก็สามารถจะอยู่ร่วมกันได้โดยสันติ จะเห็นได้  
จากการปกครองของไทยแต่ละสมัยดังต่อไปนี้

---

<sup>๑</sup> พันเอก หลวงวิจิตรวาทการ, งานค้นคว้าเรื่องชนชาติไทย (พระนคร :  
โรงพิมพ์กรมยุทธศึกษาทหารบก, ๒๕๑๓), หน้า ๖๖.

<sup>๒</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครองประเทศสยาม  
แต่โบราณ," ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๖.

๑. สมัยน่านเจ้า

ไทยเป็นชาติเก่าแก่มากแต่ก็กำพร้า ซึ่งนักประวัติศาสตร์เห็นพ้อง  
 ตกลงกันว่า ไทยสืบเชื้อสายมาจากชาตินงโกเลียน มีแหล่งกำเนิดทางภาคตะวันตก  
 เฉียงเหนือของประเทศจีน บริเวณแม่น้ำเหลือง ต่อมาถูกจีนรุกรานจนต้อง  
 ถอยร่นลงมาทางใต้ แถบลุ่มแม่น้ำแยงซีเกียง<sup>๑</sup> กระจายกันอยู่เป็นก๊ก ซึ่งมี  
 ก๊กใหญ่ ๆ มีการปกครองเป็นอิสระ ต่อมาในปี พ.ศ. ๑๑๕๒ พระเจ้าสีหนุโล  
 แห่งราชวงศ์หมิง<sup>๒</sup> ใ้รวมก๊กต่าง ๆ ที่อยู่บริเวณแถบนั้นอีก ๕ ก๊ก<sup>๓</sup> ตั้ง  
 เป็นอาณาจักรน่านเจ้าขึ้น อันมีเมืองแส (ตาลูฟู) เป็นเมืองหลวง โดยมี  
 อาณาเขตตะวันตกเฉียงเหนือถึงธิเบต ตอนใต้ถึงตั้งเกียและฉวนใต้ รัฐบาลจีน  
 ในขณะนั้นยอมรับยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีความเจริญรุ่งเรืองมาก มีอาณาเขต  
 กว้างขวาง สามารถที่จะคุมทั้งคน และเขตให้อยู่ในสภาพสันติสุขและสงบเรียบร้อย  
 ได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีระบบการปกครองที่ดี

อาณาจักรน่านเจ้ามีอายุยืนยาวมากพอสมควร จากการค้นคว้าเรื่อง  
 ชนชาติไทยของหลวงวิจิตร วาทการ ใ้แบ่งประวัติ น่านเจ้าออกเป็น ๒ ภาค ภาคหนึ่ง  
 เป็นตอนที่ราชวงศ์น่านเจ้าเป็นราชวงศ์ไทยแท้ มีระยะเวลาประมาณ ๒๔๑ ปี

<sup>๑</sup> หลวงนร กิจบริหาร, การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า ๑๒๑.

<sup>๒</sup> พระยาอนุมานราชธน, เรื่องของชนชาติไทย (พระนคร : ประสาน  
 มิตร การพิมพ์, ๒๕๐๗), หน้า ๖๕.

<sup>๓</sup> ในเรื่องของชาติไทย ของพระยาอนุมานราชธนใ้ระบุไว้ว่า ไทย  
 ใ้รวมกันตั้งเป็นก๊กอิสระ ๖ ก๊ก เรียกว่า ลกเจ้า (หกเจ้า) โดยใ้ชื่อไว้ว่า  
 หมงไขว้เจ้า, หยิกฉิกเจ้า, หลงกุงเจ้า, เถงยัมเจ้า, ชี่หลงเจ้า, และหมงเซเจ้า.

โดยคำนวณจากอายุของราชวงศ์สีนุโล ตั้งแต่เริ่มตั้งและครองน่านเจ้าใน พ.ศ. ๑๑๕๒ จนถึงสยุคกลางเมื่อ พ.ศ. ๑๔๔๕ อีกภาคหนึ่งเริ่มนับตั้งแต่สิ้นราชวงศ์สีนุโล จนถึงสมัยกบฏลานช้างได้นานเจ้าได้ในระหว่าง พ.ศ. ๑๓๕๕ ถึง พ.ศ. ๑๔๒๓ ระยะเวลาประมาณ ๓๕๐ ปี<sup>๑</sup>

### ๑.๑ ในค่านการปกครองสมัยน่านเจ้า

การปกครองสมัยน่านเจ้านั้นเป็นการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงเหนือประชาชน จัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เพื่อประโยชน์ในการปกครอง และการบริหารงาน ดังต่อไปนี้

๑.๑.๑ ราชการส่วนกลาง หน่วยงานที่สำคัญในส่วนกลางนั้น หน่วยใหญ่ที่สุดก็คือกระทรวง ภาษาสมัยนั้นเรียกว่า "สอง" เชื่อกันว่าเป็นคำไทยดั้งเดิม ในสมัยไทยน่านเจ้าจีนได้บันทึกจดหมายเหตุไว้ว่า ไทยน่านเจ้าแบ่งส่วนราชการออกไปถึง ๕ กระทรวง คือ

- (๑) ฮินสอง ตรงกับ กระทรวงมหาดไทย
- (๒) โมงสอง ตรงกับ กระทรวงกลาโหม
- (๓) มานสอง ตรงกับ กระทรวงการคลัง
- (๔) ยันสอง ตรงกับ กระทรวงการต่างประเทศ
- (๕) หวอสอง ตรงกับ กระทรวงพาณิชย์
- (๖) ฝัดสอง ตรงกับ กระทรวงยุติธรรม

<sup>๑</sup> พันเอก หลวงวิจิตรวาทการ, งานค้นคว้าเรื่องชนชาติไทย,

- (๓) ดิศสอง ตรงกับ กระทรวงโยธาธิการ  
 (๔) จิงสอง ตรงกับ กระทรวงสามะโนครวั  
 (๕) นือสอง ตรงกับ กระทรวงวัง หรือ  
 ราชประเพณี<sup>๑</sup>

ในแต่ละกระทรวงจะมีเสนาบดี (เซ่งเผงกุน) มีฐานะคล้ายกับ  
 รัฐมนตรี มีปลัดกระทรวง (เหยามอง) อธิบดี (ไตกวันเจียง) เจ้ากรม  
 (โฉงเจียง) เป็นผู้บริหารงานกระทรวงต่าง ๆ โดยขึ้นอยู่กับเสนาธิบดี (ตุ๊กสอง)  
 ซึ่งสามารถบริหารราชการได้ ๓ กระทรวง ชั้นของข้าราชการจะรู้ได้โดยเครื่องหมาย  
 ยศ คือมีผาคาคเอาต่างกัน ชั้นต่ำตั้งแต่เจ้ากรมลงมาใช้ผาคาคเอาสีแดง ชั้นสูง  
 ขึ้นไปใช้ผาคาคเอาสีแดงแถบเหลือง<sup>๒</sup> ซึ่งจะเห็นได้จากระบบการปกครองส่วนกลาง  
 สมัยนานเจ้าทันสมัยไม่แพ้ปัจจุบันเลย

๑.๑.๒ ข้าราชการส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนภูมิภาคนั้น  
 ใต้แบ่งเขตการปกครองออกเป็นมณฑล ซึ่งมีอยู่ ๑๐ มณฑลด้วยกัน คือ<sup>๓</sup>

- |              |             |
|--------------|-------------|
| (๑) หวันหนาม | (๖) ไคหลี่  |
| (๒) ปากหงาย  | (๗) จุยเม   |
| (๓) หมงเซ    | (๘) หมงฉิน  |
| (๔) ไคหวอ    | (๙) แฉงซุน  |
| (๕) ปันตาม   | (๑๐) จิวซุน |

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, ประวัติศาสตร์มหาดไทย (ส่วนกลาง) ภาคที่ ๑, ธรรมคานัน  
 โกวาทิ, เรียบเรียง. (พระนคร: โรงพิมพ์มหาดไทย, ๒๕๐๗), หน้า ๕๖.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๖.

แต่ละมณฑลจะประกอบไปด้วยเมืองหลาย ๆ เมืองด้วยกัน ซึ่งแบ่งฐานะของเมืองออกเป็น เมืองชั้นเอก เมืองชั้นโท เมืองชั้นตรี เมืองชั้นจัตวา โดยมี การปกครองของแต่ละเมืองซึ่งเหมือนกัน ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าเมือง<sup>๑</sup> ปกครองหลายพื้นหลังคาเรือน โดยมีปลัดเมือง เป็นผู้ช่วย

(๒) นายแขวง หรือนายอำเภอ (โตวตุ๊ก) ปกครองคนราว ๑๐,๐๐๐ หลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง

(๓) นายแคว้น หรือกำนัน (จี้หยันกุน) ปกครองคนราว ๑,๐๐๐ หลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแขวง

(๔) นายบ้าน หรือผู้ใหญ่บ้าน (จิงจ้อ) ปกครองคนราว ๑๐๐ หลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแคว้น<sup>๒</sup>

จะเห็นได้ว่าการปกครองส่วนภูมิภาคนั้น ได้มีการแบ่งเป็นสัดส่วน คล้ายคลึงกับการปกครองปัจจุบัน แต่ยึดถือหลังคาเรือนของพลเมืองเป็นหลัก ตางกับปัจจุบันซึ่งถือจำนวนหลังคาเรือนและ เขตการปกครองเป็นหลักในการแบ่งพื้นที่

<sup>๑</sup> เจ้าเมืองแบ่งออกเป็นชั้น ๆ ตามความสำคัญของเมือง คือ

เจ้าเมืองชั้นเอก	เรียก	หยินจับ	ปลัดเมือง	เรียก	หยินลาม
เจ้าเมืองชั้นโท	เรียก	สิ้นยู่	"	เรียก	สิ้นลาม
เจ้าเมืองชั้นตรี	เรียก	ตามเหยา	"	เรียก	ตามลาม
เจ้าเมืองชั้นจัตวา	เรียก	มัวไฟ	"	เรียก	มัวลาม

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๔ - ๕๖.

### ๑.๒ ในค่านความเป็นอยู่ของประชาชน

ประชาชนในอาณาจักร นานเจ้านั้นมีความเป็นอยู่เสมือนญาติ ต้องให้การ เคารพหัวหน้าหมู่เป็นใหญ่ อาชีพส่วนใหญ่ของประชาชนคือการทำนา โดยไม่มีการ เกณฑ์แรงงาน<sup>๑</sup> การเลี้ยงไหม การทอผ้า การเลี้ยงสัตว์<sup>๒</sup> ซึ่งมี บริเวณป่าและทุ่งกว้างมากมาย การดำเนินอาชีพของประชาชน เป็นอิสระ มีการค้าขายทั้งภายใน และต่างประเทศอย่างกว้างขวาง สังเกตได้จากกรณีหน่วยงาน ราชการกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการค้าขายกันได้อย่าง มาก ประชาชนที่เป็นชายจะต้องเป็นทหารทุกคน ผู้ใดเกณฑ์ทางใดก็จัดอยู่ในหน่วย ทหารอย่างนั้น เป็นต้นว่า ผู้ใดมีม้าก็ได้เป็นทหารมา ซึ่งตำนานกล่าวชมไว้ มากกว่า ชำนาญในการขี่ม้า และใช้อาวุธบนหลังม้า<sup>๒</sup>

### ๑.๓ ในค่านการคลัง

รายได้ของอาณาจักร นานเจ้านั้น นอกจากจะได้จาก พระมหากษัตริย์ และบรรดาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ผู้น้อยที่มีอยู่เป็นส่วนแล้ว<sup>๓</sup> ยังได้มาจากพลเมืองทั่วไปซึ่งจะต้องเสียภาษีอากร ซึ่งจะรวบรวมไว้เป็นส่วนรวม ของชาติ ภาษีที่รัฐเก็บได้ส่วนมากเป็นข้าว, พืชผล และพัสดุต่าง ๆ โดยรัฐจะ นำไปแลกเปลี่ยนกับประเทศเพื่อนบ้าน การจัดเก็บภาษีจะมีเจ้าหน้าที่ ๓ ตำแหน่ง คือ สองเหยา, นัซัน, ชันไฉ<sup>๔</sup> เป็นผู้เก็บรวบรวม

<sup>๑</sup> พันเอกหลวงวิจิตรวาทการ, งานค้นคว้าเรื่องชนชาติไทย, หน้า ๖๐.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๓</sup> กระทรวงมหาดไทย, ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง) ภาคที่ ๑, หน้า ๑๑๕.

<sup>๔</sup> พระยาอนุมานราชชน, เรื่องของชาติไทย, หน้า ๓๓.



ในค่านายจ่ายโดยทั่ว ๆ ไปมักออกมาในรูปการรักษาความปลอดภัย  
ของประเทศ เป็นต้นว่า สร้างกำแพงเมือง, สร้างป้อมค่าย, สร้างปราสาทราชวัง  
และสร้างทางคมนาคม เป็นต้น นอกจากนั้นก็เป็นการใช้จ่ายในกิจการทำสงคราม  
ซึ่งต้องรบกับจีนหลายครั้ง

จะเห็นได้ว่าสมัยนั้นเจ้า ชาติไทยมีความเจริญมาก มีอาณาเขต  
กว้างขวาง มีการจัดระบบการปกครองอย่างเป็นขั้นตอน ประชาชนทำมาหากิน  
เลี้ยงชีพโดยอิสระ ในยามสงครามก็มีการเตรียมการ และประชาชนก็เข้าร่วม  
รบด้วย โดยผู้ชายจะเป็นทหารทุกคน มีการจัดเก็บภาษีเพื่อทำนุบำรุง และ  
พัฒนาบ้านเมืองอย่างมีระเบียบ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีระบบการปกครองอย่างมี  
ประสิทธิภาพ จึงทำให้ประชาชนมีความสุข และปกครองประเทศที่กว้างใหญ่  
ได้อย่างเรียบร้อย

## ๒. สมัยกรุงสุโขทัย

เมื่อ พ.ศ. ๑๗๘๗ กษัตริย์ราชวงศ์หงวนเป็นกษัตริย์ใน  
เมืองจีน และยกกำลังมาปราบปรามไทยใหม่ที่น่านเจ้า เป็นเหตุกดดันให้การ  
อพยพของไทยซึ่งเลื่อนลงมาหลายสมัยนั้น ได้มีการอพยพครั้งใหญ่ และบ่อยครั้ง  
ขึ้น ทำให้ดินแดนตอนใต้แม่น้ำโขงมีกำลังของชนชาติไทยมั่นคง และเป็นปึกแผ่น  
ยิ่งขึ้นทุกที<sup>๑</sup> ซึ่งดินแดนแห่งนั้นขอมได้มีอำนาจอยู่ เมื่อคนไทยที่อพยพลงมาอยู่ใน  
ในแควนสยามที่ขอมตั้งศูนย์การปกครองอยู่ที่สุโขทัยนั้น ยังมีคนไทยมากขึ้นก็มี  
ความเข้มแข็งขึ้นเรื่อย ๆ ในที่สุดในปี ๑๗๘๗ นั้นเอง เจ้าเมืองไทยซึ่งมียศ  
เป็นเจ้าประเทศราช ๒ องค์ ชื่อ ขุนบาลกลางท้าว เจ้าเมืองบางยาง (ซึ่ง  
กษัตริย์องค์นั้นต่อมาเป็นต้นราชวงศ์พระร่วง) กับเจ้าเมืองไทยอีกองค์หนึ่ง คือ

<sup>๑</sup> วรรณกรรมมหาดไทย, ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง) ภาคที่ ๑, หน้า ๑๗๑.

ขุนผาเมือง เจ้าเมืองภาค ไท่รวบรวมกำลังยกกองทัพไทยไปตีเมืองสุโขทัย ซึ่งเป็นศูนย์กลางการปกครองของขอมในแคว้นสยาม ไท่รับชัยชนะ ประกาศเอกราชของชาติไทยขึ้น และใช้เมืองสุโขทัยเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยใหม่ พร้อมกับยกขุนบางกลางท่าวขึ้นเป็นกษัตริย์ครองกรุงสุโขทัย ทรงพระนามว่า "ขุนศรีอินทราทิตย์" นับเป็นปฐมกษัตริย์ไทยที่ครองประเทศไทยในดินแดนใหม่ อย่างเปิดเผย<sup>๑</sup>

อาณาเขตของกรุงสุโขทัยในสมัยแรกนั้นไม่กว้างขวางนัก เริ่มมีอาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาลในสมัยพ่อขุนรามคำแหง กษัตริย์องค์ที่ ๓ ของราชวงศ์พระร่วง โดยมีอาณาเขตด้านตะวันออกไปจดเวียงจันทน์ ด้านใต้ไปจดปลายแหลมมะลายู ด้านตะวันตกจดฝั่งสมุทร ห้า คือ อ่าวเบงกอล ด้านเหนือจดเมืองหลวงพระบาง ซึ่งนับว่ามีอาณาบริเวณกว้างขวางมาก ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงนั้น ประเทศไทยมีความเจริญอย่างมาก หลังจากพ่อขุนรามคำแหงเสด็จสวรรคตลง สุโขทัยก็เริ่มเสื่อมลงเรื่อย ๆ พระมหากษัตริย์ก็เริ่มสนใจทางศาสนามากกว่าการปกครอง ทำให้หัวเมืองต่าง ๆ เริ่มแข็งเมืองขึ้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๑๘๘๓ ในสมัยของพระเจ้าลิขิต ปกครองกรุงสุโขทัย พระเจ้าอู่ทองซึ่งเป็นเจ้าเมืองอู่ทอง และได้ย้ายถิ่นฐานมาที่อยุธยา ประกาศองค์เป็นอิสระ ยกเมืองอยุธยาเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยตอนใต้ กรุงสุโขทัยไม่อาจปราบปรามได้ ในที่สุด ในปี พ.ศ. ๑๙๒๒ กรุงสุโขทัยก็ตกเป็นเมืองขึ้นของกรุงศรีอยุธยา รวมเวลาที่กรุงสุโขทัยเป็นอิสระมาได้ ๑๒๒ ปี มีพระเจ้าแผ่นดินปกครองเป็นอิสระสืบเนื่องกันมาเพียง ๕ พระองค์ แต่พอถึงพระองค์ที่ ๖ ก็เสียอิสระภาพแก่กรุงศรีอยุธยา<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒๖.

## ๒.๑ ในด้านการปกครอง

ในตอนต้นสมัยของกรุงสุโขทัยมีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ซึ่งเป็นการปกครองภายในครอบครัวมาใช้เป็นหลัก การ ค่ายเหตุผลที่ว่า คนในครอบครัวหัวหน้าครอบครัวมีการ รับผิดชอบต่อกันและกัน ครอบครัวทั้งปวง รวมกันเข้าเป็นเมืองหรือรัฐ มีเจ้าเมืองหรือพระมหากษัตริย์ปกครองในฐานะ หัวหน้าครอบครัว อำนาจการปกครองทั้งหลายทั้งปวงจึงรวมอยู่ในองค์พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงมีหน้าที่ปกครองให้พลเมืองมีความสุข ๑ ๒ ๓ ๔ ๕ ๖ ๗ ๘ ๙ ๑๐ ๑๑ ๑๒ ๑๓ ๑๔ ๑๕ ๑๖ ๑๗ ๑๘ ๑๙ ๒๐ ๒๑ ๒๒ ๒๓ ๒๔ ๒๕ ๒๖ ๒๗ ๒๘ ๒๙ ๓๐ ๓๑ ๓๒ ๓๓ ๓๔ ๓๕ ๓๖ ๓๗ ๓๘ ๓๙ ๔๐ ๔๑ ๔๒ ๔๓ ๔๔ ๔๕ ๔๖ ๔๗ ๔๘ ๔๙ ๕๐ ๕๑ ๕๒ ๕๓ ๕๔ ๕๕ ๕๖ ๕๗ ๕๘ ๕๙ ๖๐ ๖๑ ๖๒ ๖๓ ๖๔ ๖๕ ๖๖ ๖๗ ๖๘ ๖๙ ๗๐ ๗๑ ๗๒ ๗๓ ๗๔ ๗๕ ๗๖ ๗๗ ๗๘ ๗๙ ๘๐ ๘๑ ๘๒ ๘๓ ๘๔ ๘๕ ๘๖ ๘๗ ๘๘ ๘๙ ๙๐ ๙๑ ๙๒ ๙๓ ๙๔ ๙๕ ๙๖ ๙๗ ๙๘ ๙๙ ๑๐๐ ๑๐๑ ๑๐๒ ๑๐๓ ๑๐๔ ๑๐๕ ๑๐๖ ๑๐๗ ๑๐๘ ๑๐๙ ๑๑๐ ๑๑๑ ๑๑๒ ๑๑๓ ๑๑๔ ๑๑๕ ๑๑๖ ๑๑๗ ๑๑๘ ๑๑๙ ๑๒๐ ๑๒๑ ๑๒๒ ๑๒๓ ๑๒๔ ๑๒๕ ๑๒๖ ๑๒๗ ๑๒๘ ๑๒๙ ๑๓๐ ๑๓๑ ๑๓๒ ๑๓๓ ๑๓๔ ๑๓๕ ๑๓๖ ๑๓๗ ๑๓๘ ๑๓๙ ๑๔๐ ๑๔๑ ๑๔๒ ๑๔๓ ๑๔๔ ๑๔๕ ๑๔๖ ๑๔๗ ๑๔๘ ๑๔๙ ๑๕๐ ๑๕๑ ๑๕๒ ๑๕๓ ๑๕๔ ๑๕๕ ๑๕๖ ๑๕๗ ๑๕๘ ๑๕๙ ๑๖๐ ๑๖๑ ๑๖๒ ๑๖๓ ๑๖๔ ๑๖๕ ๑๖๖ ๑๖๗ ๑๖๘ ๑๖๙ ๑๗๐ ๑๗๑ ๑๗๒ ๑๗๓ ๑๗๔ ๑๗๕ ๑๗๖ ๑๗๗ ๑๗๘ ๑๗๙ ๑๘๐ ๑๘๑ ๑๘๒ ๑๘๓ ๑๘๔ ๑๘๕ ๑๘๖ ๑๘๗ ๑๘๘ ๑๘๙ ๑๙๐ ๑๙๑ ๑๙๒ ๑๙๓ ๑๙๔ ๑๙๕ ๑๙๖ ๑๙๗ ๑๙๘ ๑๙๙ ๒๐๐ ๒๐๑ ๒๐๒ ๒๐๓ ๒๐๔ ๒๐๕ ๒๐๖ ๒๐๗ ๒๐๘ ๒๐๙ ๒๑๐ ๒๑๑ ๒๑๒ ๒๑๓ ๒๑๔ ๒๑๕ ๒๑๖ ๒๑๗ ๒๑๘ ๒๑๙ ๒๒๐ ๒๒๑ ๒๒๒ ๒๒๓ ๒๒๔ ๒๒๕ ๒๒๖ ๒๒๗ ๒๒๘ ๒๒๙ ๒๓๐ ๒๓๑ ๒๓๒ ๒๓๓ ๒๓๔ ๒๓๕ ๒๓๖ ๒๓๗ ๒๓๘ ๒๓๙ ๒๔๐ ๒๔๑ ๒๔๒ ๒๔๓ ๒๔๔ ๒๔๕ ๒๔๖ ๒๔๗ ๒๔๘ ๒๔๙ ๒๕๐ ๒๕๑ ๒๕๒ ๒๕๓ ๒๕๔ ๒๕๕ ๒๕๖ ๒๕๗ ๒๕๘ ๒๕๙ ๒๖๐ ๒๖๑ ๒๖๒ ๒๖๓ ๒๖๔ ๒๖๕ ๒๖๖ ๒๖๗ ๒๖๘ ๒๖๙ ๒๗๐ ๒๗๑ ๒๗๒ ๒๗๓ ๒๗๔ ๒๗๕ ๒๗๖ ๒๗๗ ๒๗๘ ๒๗๙ ๒๘๐ ๒๘๑ ๒๘๒ ๒๘๓ ๒๘๔ ๒๘๕ ๒๘๖ ๒๘๗ ๒๘๘ ๒๘๙ ๒๙๐ ๒๙๑ ๒๙๒ ๒๙๓ ๒๙๔ ๒๙๕ ๒๙๖ ๒๙๗ ๒๙๘ ๒๙๙ ๓๐๐ ๓๐๑ ๓๐๒ ๓๐๓ ๓๐๔ ๓๐๕ ๓๐๖ ๓๐๗ ๓๐๘ ๓๐๙ ๓๑๐ ๓๑๑ ๓๑๒ ๓๑๓ ๓๑๔ ๓๑๕ ๓๑๖ ๓๑๗ ๓๑๘ ๓๑๙ ๓๒๐ ๓๒๑ ๓๒๒ ๓๒๓ ๓๒๔ ๓๒๕ ๓๒๖ ๓๒๗ ๓๒๘ ๓๒๙ ๓๓๐ ๓๓๑ ๓๓๒ ๓๓๓ ๓๓๔ ๓๓๕ ๓๓๖ ๓๓๗ ๓๓๘ ๓๓๙ ๓๔๐ ๓๔๑ ๓๔๒ ๓๔๓ ๓๔๔ ๓๔๕ ๓๔๖ ๓๔๗ ๓๔๘ ๓๔๙ ๓๕๐ ๓๕๑ ๓๕๒ ๓๕๓ ๓๕๔ ๓๕๕ ๓๕๖ ๓๕๗ ๓๕๘ ๓๕๙ ๓๖๐ ๓๖๑ ๓๖๒ ๓๖๓ ๓๖๔ ๓๖๕ ๓๖๖ ๓๖๗ ๓๖๘ ๓๖๙ ๓๗๐ ๓๗๑ ๓๗๒ ๓๗๓ ๓๗๔ ๓๗๕ ๓๗๖ ๓๗๗ ๓๗๘ ๓๗๙ ๓๘๐ ๓๘๑ ๓๘๒ ๓๘๓ ๓๘๔ ๓๘๕ ๓๘๖ ๓๘๗ ๓๘๘ ๓๘๙ ๓๙๐ ๓๙๑ ๓๙๒ ๓๙๓ ๓๙๔ ๓๙๕ ๓๙๖ ๓๙๗ ๓๙๘ ๓๙๙ ๔๐๐ ๔๐๑ ๔๐๒ ๔๐๓ ๔๐๔ ๔๐๕ ๔๐๖ ๔๐๗ ๔๐๘ ๔๐๙ ๔๑๐ ๔๑๑ ๔๑๒ ๔๑๓ ๔๑๔ ๔๑๕ ๔๑๖ ๔๑๗ ๔๑๘ ๔๑๙ ๔๒๐ ๔๒๑ ๔๒๒ ๔๒๓ ๔๒๔ ๔๒๕ ๔๒๖ ๔๒๗ ๔๒๘ ๔๒๙ ๔๓๐ ๔๓๑ ๔๓๒ ๔๓๓ ๔๓๔ ๔๓๕ ๔๓๖ ๔๓๗ ๔๓๘ ๔๓๙ ๔๔๐ ๔๔๑ ๔๔๒ ๔๔๓ ๔๔๔ ๔๔๕ ๔๔๖ ๔๔๗ ๔๔๘ ๔๔๙ ๔๕๐ ๔๕๑ ๔๕๒ ๔๕๓ ๔๕๔ ๔๕๕ ๔๕๖ ๔๕๗ ๔๕๘ ๔๕๙ ๔๖๐ ๔๖๑ ๔๖๒ ๔๖๓ ๔๖๔ ๔๖๕ ๔๖๖ ๔๖๗ ๔๖๘ ๔๖๙ ๔๗๐ ๔๗๑ ๔๗๒ ๔๗๓ ๔๗๔ ๔๗๕ ๔๗๖ ๔๗๗ ๔๗๘ ๔๗๙ ๔๘๐ ๔๘๑ ๔๘๒ ๔๘๓ ๔๘๔ ๔๘๕ ๔๘๖ ๔๘๗ ๔๘๘ ๔๘๙ ๔๙๐ ๔๙๑ ๔๙๒ ๔๙๓ ๔๙๔ ๔๙๕ ๔๙๖ ๔๙๗ ๔๙๘ ๔๙๙ ๕๐๐ ๕๐๑ ๕๐๒ ๕๐๓ ๕๐๔ ๕๐๕ ๕๐๖ ๕๐๗ ๕๐๘ ๕๐๙ ๕๑๐ ๕๑๑ ๕๑๒ ๕๑๓ ๕๑๔ ๕๑๕ ๕๑๖ ๕๑๗ ๕๑๘ ๕๑๙ ๕๒๐ ๕๒๑ ๕๒๒ ๕๒๓ ๕๒๔ ๕๒๕ ๕๒๖ ๕๒๗ ๕๒๘ ๕๒๙ ๕๓๐ ๕๓๑ ๕๓๒ ๕๓๓ ๕๓๔ ๕๓๕ ๕๓๖ ๕๓๗ ๕๓๘ ๕๓๙ ๕๔๐ ๕๔๑ ๕๔๒ ๕๔๓ ๕๔๔ ๕๔๕ ๕๔๖ ๕๔๗ ๕๔๘ ๕๔๙ ๕๕๐ ๕๕๑ ๕๕๒ ๕๕๓ ๕๕๔ ๕๕๕ ๕๕๖ ๕๕๗ ๕๕๘ ๕๕๙ ๕๖๐ ๕๖๑ ๕๖๒ ๕๖๓ ๕๖๔ ๕๖๕ ๕๖๖ ๕๖๗ ๕๖๘ ๕๖๙ ๕๗๐ ๕๗๑ ๕๗๒ ๕๗๓ ๕๗๔ ๕๗๕ ๕๗๖ ๕๗๗ ๕๗๘ ๕๗๙ ๕๘๐ ๕๘๑ ๕๘๒ ๕๘๓ ๕๘๔ ๕๘๕ ๕๘๖ ๕๘๗ ๕๘๘ ๕๘๙ ๕๙๐ ๕๙๑ ๕๙๒ ๕๙๓ ๕๙๔ ๕๙๕ ๕๙๖ ๕๙๗ ๕๙๘ ๕๙๙ ๖๐๐ ๖๐๑ ๖๐๒ ๖๐๓ ๖๐๔ ๖๐๕ ๖๐๖ ๖๐๗ ๖๐๘ ๖๐๙ ๖๑๐ ๖๑๑ ๖๑๒ ๖๑๓ ๖๑๔ ๖๑๕ ๖๑๖ ๖๑๗ ๖๑๘ ๖๑๙ ๖๒๐ ๖๒๑ ๖๒๒ ๖๒๓ ๖๒๔ ๖๒๕ ๖๒๖ ๖๒๗ ๖๒๘ ๖๒๙ ๖๓๐ ๖๓๑ ๖๓๒ ๖๓๓ ๖๓๔ ๖๓๕ ๖๓๖ ๖๓๗ ๖๓๘ ๖๓๙ ๖๔๐ ๖๔๑ ๖๔๒ ๖๔๓ ๖๔๔ ๖๔๕ ๖๔๖ ๖๔๗ ๖๔๘ ๖๔๙ ๖๕๐ ๖๕๑ ๖๕๒ ๖๕๓ ๖๕๔ ๖๕๕ ๖๕๖ ๖๕๗ ๖๕๘ ๖๕๙ ๖๖๐ ๖๖๑ ๖๖๒ ๖๖๓ ๖๖๔ ๖๖๕ ๖๖๖ ๖๖๗ ๖๖๘ ๖๖๙ ๖๗๐ ๖๗๑ ๖๗๒ ๖๗๓ ๖๗๔ ๖๗๕ ๖๗๖ ๖๗๗ ๖๗๘ ๖๗๙ ๖๘๐ ๖๘๑ ๖๘๒ ๖๘๓ ๖๘๔ ๖๘๕ ๖๘๖ ๖๘๗ ๖๘๘ ๖๘๙ ๖๙๐ ๖๙๑ ๖๙๒ ๖๙๓ ๖๙๔ ๖๙๕ ๖๙๖ ๖๙๗ ๖๙๘ ๖๙๙ ๗๐๐ ๗๐๑ ๗๐๒ ๗๐๓ ๗๐๔ ๗๐๕ ๗๐๖ ๗๐๗ ๗๐๘ ๗๐๙ ๗๑๐ ๗๑๑ ๗๑๒ ๗๑๓ ๗๑๔ ๗๑๕ ๗๑๖ ๗๑๗ ๗๑๘ ๗๑๙ ๗๒๐ ๗๒๑ ๗๒๒ ๗๒๓ ๗๒๔ ๗๒๕ ๗๒๖ ๗๒๗ ๗๒๘ ๗๒๙ ๗๓๐ ๗๓๑ ๗๓๒ ๗๓๓ ๗๓๔ ๗๓๕ ๗๓๖ ๗๓๗ ๗๓๘ ๗๓๙ ๗๔๐ ๗๔๑ ๗๔๒ ๗๔๓ ๗๔๔ ๗๔๕ ๗๔๖ ๗๔๗ ๗๔๘ ๗๔๙ ๗๕๐ ๗๕๑ ๗๕๒ ๗๕๓ ๗๕๔ ๗๕๕ ๗๕๖ ๗๕๗ ๗๕๘ ๗๕๙ ๗๖๐ ๗๖๑ ๗๖๒ ๗๖๓ ๗๖๔ ๗๖๕ ๗๖๖ ๗๖๗ ๗๖๘ ๗๖๙ ๗๗๐ ๗๗๑ ๗๗๒ ๗๗๓ ๗๗๔ ๗๗๕ ๗๗๖ ๗๗๗ ๗๗๘ ๗๗๙ ๗๘๐ ๗๘๑ ๗๘๒ ๗๘๓ ๗๘๔ ๗๘๕ ๗๘๖ ๗๘๗ ๗๘๘ ๗๘๙ ๗๙๐ ๗๙๑ ๗๙๒ ๗๙๓ ๗๙๔ ๗๙๕ ๗๙๖ ๗๙๗ ๗๙๘ ๗๙๙ ๘๐๐ ๘๐๑ ๘๐๒ ๘๐๓ ๘๐๔ ๘๐๕ ๘๐๖ ๘๐๗ ๘๐๘ ๘๐๙ ๘๑๐ ๘๑๑ ๘๑๒ ๘๑๓ ๘๑๔ ๘๑๕ ๘๑๖ ๘๑๗ ๘๑๘ ๘๑๙ ๘๒๐ ๘๒๑ ๘๒๒ ๘๒๓ ๘๒๔ ๘๒๕ ๘๒๖ ๘๒๗ ๘๒๘ ๘๒๙ ๘๓๐ ๘๓๑ ๘๓๒ ๘๓๓ ๘๓๔ ๘๓๕ ๘๓๖ ๘๓๗ ๘๓๘ ๘๓๙ ๘๔๐ ๘๔๑ ๘๔๒ ๘๔๓ ๘๔๔ ๘๔๕ ๘๔๖ ๘๔๗ ๘๔๘ ๘๔๙ ๘๕๐ ๘๕๑ ๘๕๒ ๘๕๓ ๘๕๔ ๘๕๕ ๘๕๖ ๘๕๗ ๘๕๘ ๘๕๙ ๘๖๐ ๘๖๑ ๘๖๒ ๘๖๓ ๘๖๔ ๘๖๕ ๘๖๖ ๘๖๗ ๘๖๘ ๘๖๙ ๘๗๐ ๘๗๑ ๘๗๒ ๘๗๓ ๘๗๔ ๘๗๕ ๘๗๖ ๘๗๗ ๘๗๘ ๘๗๙ ๘๘๐ ๘๘๑ ๘๘๒ ๘๘๓ ๘๘๔ ๘๘๕ ๘๘๖ ๘๘๗ ๘๘๘ ๘๘๙ ๘๙๐ ๘๙๑ ๘๙๒ ๘๙๓ ๘๙๔ ๘๙๕ ๘๙๖ ๘๙๗ ๘๙๘ ๘๙๙ ๙๐๐ ๙๐๑ ๙๐๒ ๙๐๓ ๙๐๔ ๙๐๕ ๙๐๖ ๙๐๗ ๙๐๘ ๙๐๙ ๙๑๐ ๙๑๑ ๙๑๒ ๙๑๓ ๙๑๔ ๙๑๕ ๙๑๖ ๙๑๗ ๙๑๘ ๙๑๙ ๙๒๐ ๙๒๑ ๙๒๒ ๙๒๓ ๙๒๔ ๙๒๕ ๙๒๖ ๙๒๗ ๙๒๘ ๙๒๙ ๙๓๐ ๙๓๑ ๙๓๒ ๙๓๓ ๙๓๔ ๙๓๕ ๙๓๖ ๙๓๗ ๙๓๘ ๙๓๙ ๙๔๐ ๙๔๑ ๙๔๒ ๙๔๓ ๙๔๔ ๙๔๕ ๙๔๖ ๙๔๗ ๙๔๘ ๙๔๙ ๙๕๐ ๙๕๑ ๙๕๒ ๙๕๓ ๙๕๔ ๙๕๕ ๙๕๖ ๙๕๗ ๙๕๘ ๙๕๙ ๙๖๐ ๙๖๑ ๙๖๒ ๙๖๓ ๙๖๔ ๙๖๕ ๙๖๖ ๙๖๗ ๙๖๘ ๙๖๙ ๙๗๐ ๙๗๑ ๙๗๒ ๙๗๓ ๙๗๔ ๙๗๕ ๙๗๖ ๙๗๗ ๙๗๘ ๙๗๙ ๙๘๐ ๙๘๑ ๙๘๒ ๙๘๓ ๙๘๔ ๙๘๕ ๙๘๖ ๙๘๗ ๙๘๘ ๙๘๙ ๙๙๐ ๙๙๑ ๙๙๒ ๙๙๓ ๙๙๔ ๙๙๕ ๙๙๖ ๙๙๗ ๙๙๘ ๙๙๙ ๑๐๐๐

ต่อมาในสมัยพ่อขุนรามคำแหง อาณาเขตของกรุงสุโขทัยได้แผ่ขยาย ไปมากมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องจัดระเบียบการปกครองใหม่ เพื่อให้เหมาะสม ส่วนพื้นฐานของการปกครองแบบพ่อปกครองลูกก็ยังคงใช้อยู่ การปกครองบ้านเมือง ได้แบ่งออกเป็นชั้น ๆ นับราชธานีเป็นศูนย์กลาง คือ

๒.๑.๑ เมืองราชธานี เป็น เมืองหลวง เป็นที่ตั้งของรัฐบาล กลาง ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ควบคุมไปถึงเมืองอุปราช, เมืองลูกหลวง เมืองหน้าด่าน เมืองหลวงมีอำนาจเป็นการ เกิดขาด และมีอำนาจบางประการ ที่จะสั่งการแก่เมืองท่าพระยามหานครได้ สำหรับเมืองประเทศราชนั้น เมืองหลวง จะมีอำนาจเหนืออยู่ได้ก็ด้วยพระ เศษานุภาพของพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ

สำหรับการแบ่งหน้าที่ราชการ ส่วนกลางหรือในราชธานี ซึ่งมีลักษณะ ทานองเดียวกับกระทรวงทบวงกรม และการแบ่งเขตเพื่อการปกครองหรือการบริหาร เป็นที่เข้าใจกันว่าได้นำแบบอย่างสมัยนานเจ้ามาใช้ โดยอนุโลมเท่าที่จะ เหมาะสม

ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, "การปกครองสุโขทัย," ในประวัติศาสตร์ และการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๓๘.

๒.๑.๒ เมืองอุปราษ เมืองลูกหลวง เมืองหน้าคาน เมืองคังกล่าวนี้เป็นเมืองชั้นในรายรอบเมืองหลวงทั้ง ๔ ทิศ แต่ละเมืองมีระยะทางเดินประมาณ ๒ วัน ซึ่งมีคังคอกไปนี้

- (๑) คานเหนือ เมือง ศรีสัตนาลัย (เป็นเมืองอุปราษเดิม)
- (๒) คานตะวันออก เมือง สองแคว (พิณโลก)
- (๓) คานใต้ เมือง สระหลวง (พิจิตร)
- (๔) คานตะวันตก เมือง นครชุม (ต่อมาได้สร้างเมืองที่ตั้งตรงกัน เรียกว่า เมืองกำแพงเพชร)

เมืองเหล่านี้ยังทำหน้าที่เป็นเมืองหน้าคานของเมืองหลวงอีกด้วย

๒.๑.๓ เมืองพระยามหานคร เป็นเมืองใหญ่นอกราชธานีออกไปแต่ละเมืองจะมีเมืองเล็ก ๆ มากมายน้อยบ้าง เมืองเหล่านี้จะมีเจ้าเมืองเป็นราชวงศ์แห่งเชอิกษัตริย์โบราณ เจ้าของเมืองดั้งเดิมเป็นผู้ปกครองโดยเฉพาะในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมีคังคอกไปนี้

- (๑) ทิศใต้ เมืองแพรง (สรร์บุรี) เมืองสุพรรณบุรี (อุทอง) เมืองราชบุรี เมืองเพชรบุรี เมืองตะนาวศรี
- (๒) ทิศเหนือ เมืองแพ
- (๓) ทิศตะวันออก เมืองหลม เมืองเพชรบูรณ์

เมืองศรีเทพ

เจ้าผู้ครองนครมีอำนาจเต็มในเมือง แยกมขึ้นกับกรุงสุโขทัย และยอมถวายส่วยภาษีอากรเท่านั้น กรุงสุโขทัยไม่มีอำนาจสั่งการ

๒.๑.๘ เมืองประเทศราช เป็นเมืองที่อยู่ห่างไกลออกไปจากเมืองพระยามหานครอีก โดยมากเป็นเมืองชนต่างชาติ ต่างภาษา อยู่ชายแดนต่อกับประเทศอื่น เมืองประเทศราชนั้น ในสมัยสุโขทัยได้แก่

(๑) ทิศใต้ มีตั้งแต่เมืองนครศรีธรรมราช ไปถึงเมืองมะละกา และเมืองยะโฮร์

(๒) ทิศตะวันตก มีเมืองทวาย เมืองเมาะตะมะ และเข้าไปถึงเขตเมืองหงสาวดี

(๓) ทิศตะวันออกเฉียงเหนือ มีเมืองน่าน เมืองหลวงพระบาง เมืองเวียงจันทน์ และเมืองเวียงคำ<sup>๑</sup>

การปกครองที่ได้จัดแบ่งเมืองออกไปในลักษณะต่าง ๆ ก็เพื่อกระจายการปกครองออกไปโดยทั่วถึง โดยมีพระมหากษัตริย์ปกครองในฐานะหัวหน้าครอบครัว ซึ่งมีหน้าที่ในการปกครองให้ประชาชนเป็นสุข

## ๒.๒ ในค่านเกี่ยวกับประชาชน

ประชาชนในกรุงสุโขทัยมีเสรีภาพมาก เพราะพระมหากษัตริย์ทรงถือพระองค์เสมือนเป็นพ่อของประชาชน จะทรงกระทำการอย่างใดก็มักทรงปฏิบัติในที่กลางแจ้ง มีประชาชนทั่วไปเข้าดูเข้าฟังได้ ทรงบำเพ็ญกุศลต่าง ๆ พร้อมกันราษฎร ในยามที่ประชาชนเดือดร้อนทันทันก็ยอมให้แขวนกระดิ่งให้มาสั่งเรียกทานได้ตลอดเวลา เพื่อจะได้มาแก้ไขปัญหาก็ ประชาชนมีสิทธิในการค้าขายได้อย่างเสรี โดยไม่มีการเก็บภาษี มีหลักฐานในศิลาจารึกว่า "เมืองสุโขทัยนี้ดี"

---

<sup>๑</sup> สมเด็จพระมหาพรหมคณาจารย์ราชานุภาพ, พงศาวดารสยาม (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ๒๔๖๘), ๑ : ๒๘ - ๓๐.

ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่สู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า  
ขี่ม้าไปขาย ไครจักไคร คางคก ไครจักไคร คามาตา ไครจักไคร คางเงินคาง  
ทองคาง ไพร่ฟ้าหน้าใส" ๑ ราษฎรไต่จับความยุติธรรมทั่วถึงกัน ซึ่งจะเห็น  
ไควว่าประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการ รมทุกอย่าง เปรียบเสมือนอยู่ในครอบครัว  
เดียวกัน โดยพระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนพ่อบ้านซึ่งคอยดูแลทุกข์สุขของลูกบ้าน  
อยู่ตลอดเวลา

### ๒.๓ ในค่านเกี่ยวกับการคลัง

ในค่านการ เศรษฐกิจในสมัยกรุงสุโขทัยมีเสถียรภาพมั่นคง  
มาก ในยามสงบราษฎรต่างประกอบอาชีพหมักเหม็น มีการกสิกรรมและการ  
เลี้ยงสัตว์ ชาวเมืองบริโภคเหลือเพื่อ เมืองต่าง ๆ นอกเมืองหลวงก็มีการกสิกรรม  
เจริญพอ ๆ กัน จึงทำให้ไม่ต้องเบียดเบียนจากเมืองหลวง เนื้อสัตว์ก็มีมากมาย  
เพราะการเลี้ยงสัตว์มีมาก มีที่คินร ว่างเปล่ามาก ไครชอบใจจะเข้าไปทำ  
การกสิกรรมหรือเลี้ยงสัตว์ที่ใดก็ได้ ในค่านการ หัตถกรรม การอุตสาหกรรม  
เป็นแบบครัวเรือน ราษฎรผลิตเครื่องใช้สอยเอง เป็นต้นว่า เครื่องจักสาน  
กระเบื้องตะกร้า มีการปั่นด้ายขาม ซึ่งมีฝีมือทัดเทียมกับจีน การค้าขายก็เป็นไป  
อย่างเสรี เล็กค่านเก็บภาษีจังกอบ มีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ เช่น จีน  
นอกจากนั้นยังมีเรือเดินทะเลติดต่อกับ ชาว มลายู ฟิลิปปินส์ รายได้ของรัฐได้มา  
จากการเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีทางข้าว อากผลไม้ อากสวน ซึ่งรัฐจะนำ  
ไปแลกเปลี่ยนกับประเทศอื่น ๆ เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ และสร้างวัด  
ที่จำเป็น สำหรับในยามสงครามชายฉกรรจ์ต้องไปสงคราม การผลิตต่าง ๆ

๑ กระทรวงมหาดไทย, ประวัติศาสตร์ชาติไทย (ส่วนกลาง) ภาคที่ ๑,

ก็ไม่ไ้ใหญ่ซ้งัก คงไ้ผลเพียงพอแก่การบริ โภคอยู่ตลอดเวลา เพราะสงคราม มิไ้กว้างขวางนัก อีกทั้งความเจริญมิไ้อยู่ในเมืองหลวงแต่เพียงอย่างเดียว

จะเห็นไ้ว่าการปกครองสมัยสุโขทัยนั้น เป็นการปกครองที่ไ้ระบบ ครอบครวัเป็นหลัก โดยยึดถือเอาพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของประเทศ โดยเปรียบเสมือนพ่อบ้าน ประชาชนที่อยู่ในประเทศเปรียบเสมือนลูกบ้าน การปกครองจึงออกมาในรูปที่ว่าทุกคนมีความรับผิดชอบ และหน้าที่ร่วมกัน พ่อบ้านก็ พยายามดูแลให้ลูกบ้านมีความสุขใ้มากที่สุด โดยไ้ความช่วยเหลือในด้านการ ค้ำเนินอาชีพ การดูแลให้ลูกบ้านมีความสุข ใ้ความยุติธรรม พยายามหาช่องทาง จะสร้างความสำเร็จใ้ทุกวิถีทาง ส่วนลูกบ้านก็เชื่อฟังพ่อบ้าน และพยายามทำงาน เพื่อใ้บ้านนั้นเจริญขึ้นมา อีกทั้งรู้หน้าที่ว่าควรจะทำอะไรบ้าง ทำให้ความเป็นอยู่ ในสมัยกรุงสุโขทัยราบรื่นและมีความร่วมมือกันดีระหว่างผู้ปกครองกับผู้ที่ปกครอง

### ๓. สมัยกรุงศรีอยุธยา

เมื่อสิ้นรัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหง พวกไทยทางใต้ก็เริ่มคิด แยกตัวเป็นอิสระ เพราะบุคลิกลักษณะและปรัชญาภาพของรัชทายาทไม่สามารถ จะบริหารราชการ ประเทศใ้เข้มแข็งคู้จึงพ่อขุนรามคำแหงได้ ทำให้ประเทศราช ต่าง ๆ เริ่มแข็งเมือง เป็นต้นว่า มอญก็แยกตัวเป็นอิสระ ความคิดที่พวกไทย ทางใต้จะแยกตัวเป็นอิสระนี้ ค้ำเนินอย่างเงียบ เป็นเวลาถึง ๓๐ ปี<sup>๑</sup> โดย ไม้ขาดระยะ จนกระทั่งพระเจ้าอู่ทองอพยพผู้คนจากเมืองอู่ทองเข้ามาตั้งที่กรุง ศรีอยุธยา เพราะเมืองอู่ทองเกิดโรคระบาดผู้คนล้มตายเป็นอันมาก ซึ่งเป็น โอกาสเหมาะในการเคลื่อนย้ายตัวเองออกมาไกลจากสุโขทัย เมื่อไ้จังหวัดที่ กรุงสุโขทัยเริ่มเสื่อมลง จึงประกาศตัวเป็นอิสระไม่ขึ้นกับกรุงสุโขทัยในสมัย

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒๐.

พระเจ้าลือไท ในปี พ.ศ. ๑๘๘๓<sup>๑</sup> เป็นต้นมา และเมื่อเห็นสถานการณ์  
กรุงสุโขทัยเสื่อมในสมัยพระเจ้าลือไท กรุงศรีอยุธยา ก็ยกทัพเข้าตีกรุงสุโขทัย  
ในที่สุดในปี พ.ศ. ๑๘๒๒<sup>๒</sup> กรุงสุโขทัยก็ได้เสียให้แก่กรุงศรีอยุธยา

กรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีของไทยระหว่าง พ.ศ. ๑๘๘๓ ถึง พ.ศ.  
๒๓๑๐ รวมเวลา ๔๐๐ ปีเศษ มีพระมหากษัตริย์ปกครองถึง ๓๔ พระองค์ โดย  
มีการเปลี่ยนแปลงแบ่งเป็น ๓ สมัย คือ

สมัยต้น (เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๑๘๘๓ ถึงประมาณ พ.ศ. ๒๐๐๐) กรุงศรี  
อยุธยาไม่ยอมรับหลักการปกครองแบบกรุงสุโขทัยโดยเด็ดขาด คัวเหตุที่พระเจ้า  
อู่ทองทรงเห็นความล้มเหลวของการปกครองหลังจากสิ้นรัชสมัยพ่อขุนรามคำแหงแล้ว  
ทำให้ถือแบบฉบับการปกครองของตนเอง โดยส่วนหนึ่งเอามาจากขอม กับอีก  
ส่วนหนึ่งเป็นแบบที่ประชาชนเคยชินมานานตอนอยู่ที่อาณาจักรของกรุงสุโขทัย ซึ่งยาก  
ในการจะเปลี่ยนแปลงได้ สามารถสรุปได้ว่า การปกครองในราชสำนักก็ถือ  
แบบขอม แต่การปกครองส่วนใหญ่แล้วก็ยังดำเนินตามกรุงสุโขทัยอยู่

สมัยกลาง (ระยะระหว่าง พ.ศ. ๒๐๐๐ จนถึง พ.ศ. ๒๒๓๑) เป็น  
สมัยที่กรุงศรีอยุธยาปรับปรุงการปกครองในสมัยต้นเสียใหม่ โดยใช้หลักการปกครอง  
ของกรุงสุโขทัยมาผสม เพราะประชาชนยังไม่สามารถจะเปลี่ยนการดำเนินชีวิต  
ไปกับระบบใหม่ ๆ ได้ คงยังยึดรูปแบบของการปกครองสมัยสุโขทัยอยู่เป็นส่วนใหญ่  
ในสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้วางระเบียบการปกครองใหม่ และนิยม  
ใช้กันมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งได้ปรับปรุงและใช้อยู่ในปัจจุบัน ในสมัย  
กลางนี้เป็นสมัยที่รุ่งเรืองที่สุดของกรุงศรีอยุธยา

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒๕.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒๖.



สมัยปลาย (ระยะระหว่าง พ.ศ. ๒๒๓๑ ถึง พ.ศ. ๒๓๑๐) เป็นสมัยที่เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญขึ้นในกรุงศรีอยุธยา โดยมีการปฏิวัติเกิดขึ้น และไม่นิยมวิธี และหลักการต่าง ๆ ที่ใช้ปกครองอยู่ในสมัยกลาง พระมหากษัตริย์ในปลายสมัยกลางก็คือสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ซึ่งกำลังติดต่อกับต่างชาติอยู่นำความเจริญมาสู่กรุงศรีอยุธยา แต่พวกปฏิวัติไม่เห็นด้วยเล็กน้อย ทำให้การปกครองของกรุงศรีอยุธยาเริ่มเสื่อมลงไปทุกที จนในที่สุดก็ได้เสียเอกราชให้กับพม่า ในปี พ.ศ. ๒๓๑๐ เพราะการแตกความสามัคคีของข้าราชการ และประชาชน

จากการปกครองของกรุงศรีอยุธยาทำให้เราเห็นว่า เมื่อถึงใดก็ตามเริ่มต้นขึ้นก็จะมุ่งไปสู่ความเจริญ เมื่อเจริญเต็มที่แล้วก็จะเริ่มเสื่อมลงเรื่อย ๆ จนสลายไปในที่สุด ในสมัยเริ่มตั้งกรุงศรีอยุธยา พระมหากษัตริย์และราษฎรทุกคนพยายามสร้างชาติให้เป็นปึกแผ่น เพราะเป็นการเริ่มต้นใหม่ เมื่อเริ่มเข้ารูปก็ขึ้นเรื่อย ๆ ก็มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นไปอีก พอเกิดความสบายขึ้นก็เริ่มมีการกอบโกยหาผลประโยชน์ใส่ตัวเองมากกว่าเห็นประโยชน์ของชาติ ในที่สุดก็ต้องสลายไปเอง แต่ชาติไทยไม่สิ้นคนดีในที่สุดพระเจ้าตากสินมหาราช ก็ไ้รวบรวมคนไทยกอบกู้เอกราชได้จนสำเร็จ เป็นชาติไทยอยู่จนทุกวันนี้

### ๓.๑ ในคานการปกครอง

การปกครองของกรุงศรีอยุธยาในสมัยแรก ๆ นั้น พระเจ้าอู่ทองทรงเลือกแบบแผนวิธีการปกครองของกรุงสุโขทัย และของขอมมาปรับปรุงใช้เป็นหลักในการปกครอง ที่ว่าเป็นแบบการปกครองแบบสุโขทัยก็คือ การกำหนดท้องที่ในการบังคับบัญชา มีเมืองหน้าด่านเป็นป้อมปราการ สำหรับป้องกันราชธานี ทั้ง ๔ ทิศ โดยมีเมืองลพบุรีทางทิศเหนือ เมืองนครนายกทางทิศตะวันออก เมืองพระประแดงทางทิศใต้ และเมืองสุพรรณบุรีทางทิศตะวันตก เมืองดังกล่าวเหล่านี้สามารถเดินทางติดต่อกับราชธานีภายใน ๒ วัน นอกจากนั้นยังมีเมืองชั้นในรายทาง ด้านตะวันออกมี เมืองปราจีน เมืองพระรถ (ภายหลังเรียกว่าเมืองพนัสนิคม)

เมืองชลบุรี ทางค่านไคมี เมืองเพชรบุรี ทางค่านตะวันตกมี เมืองราชบุรี  
 ทางค่านเหนือมี เมืองนครพรหม นครอินทร์ เมืองสิงห์ เมืองแพรก (ภายหลัง  
 เรียกว่าเมืองสรรค์) สำหรับเมืองชั้นนอกอยู่ห่างราชธานีออกไป เป็นเมือง  
 พระยามหานคร ทางค่านตะวันออกมี เมืองโคราช (นครราชสีมา) เมืองจันทบุรี  
 (เวียงจันทน์) ทางค่านไคมี เมืองไชยา นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา และ  
 ถลาง ทางค่านตะวันตกมี เมืองตะนาวศรี ทวาย เมืองเชียงใหม่ สำหรับ  
 เมืองประเทศราชที่ขึ้นต่อกรุงศรีอยุธยา ไคแก่ เมืองมะละกา กับเมืองยะโฮร์  
 อยู่ทางแหลมมลายู และเมืองกัมพูชาค้วย ๑

ส่วนที่ว่าเป็นแบบขอมนั้น ใช้ในราชสำนัก เพราะเหตุว่าคุ้นเคยกับขอม  
 มากกว่า โดยมีการจัดเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองราชธานีออกเป็น ๔ กระทรวง หรือ  
 ที่เรียกว่า "จตุสดมภ์" โดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ขุนเมือง คือ พนักงานปกครองท้องที่ ดูแลราษฎรให้อยู่เป็นสุข  
 มีหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้าย และลงราชทัณฑ์แก่ผู้กระทำความผิด

(๒) ขุนวัง เป็นหัวหน้าราชการในราชสำนัก และเป็นพนักงาน  
 พิจารณาพิพากษาถอดความของราษฎร

(๓) ขุนคลัง เป็นพนักงานเก็บและรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน

(๔) ขุนนา เป็นพนักงานดูแลการทำไร่ทำนา และเก็บรักษาเสบียง  
 อาหารสำรองไว้สำหรับพระนคร ๒

๑ สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ราชานุญาต, พงศาวดารสยาม, หน้า ๔๕.

๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗ - ๔๘.

เจ้ากระทรวงทั้ง ๔ นี้ มีชื่อเรียกว่า "เสนาบดี" ซึ่งคำว่าเสนาบดีนี้ หมายถึง "หัวหน้าทหาร" <sup>๑</sup> คุ้มเหตุที่บ้านเมืองต้องอยู่ในภาวะสงคราม และการรวมชาติ ทำให้หน้าที่ของฝ่ายบริหารมักจะเป็นทหารทั้งสิ้น รวมทั้งประชาชนที่เป็นชาวยุทธจักเป็นทหาร ควนในยามสงคราม เมื่อยามสงบก็กลับมาทำงานกันตามปกติ จุดสคมทั้ง ๔ ก็ทำหน้าที่ของคนทางพลเรือน ต่อมาเจ้ากระทรวงทั้ง ๔ นี้ ได้มีหัวหน้าเกิดขึ้นซึ่งเรียกว่า เจ้าเสนาบดี <sup>๒</sup> เป็นผู้ควบคุมดูแลเสนาบดีทั้ง ๔ อีกชั้นหนึ่ง และเป็นหัวหน้าข้าราชการทั้งหมด โดยรวมหน้าที่บริหารราชการทุกประการอยู่กับเจ้าเสนาบดี

ต่อมาในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขการปกครองหรือการบริหารใหม่ กล่าวคือ

(๑) ทรงแยกฝ่ายพลเรือนออกจากฝ่ายทหาร พระองค์ทรงตระหนักว่าการมอบอำนาจการบริหาร และราชการรบพุ่งปราบปรามให้อยู่ในบุคคลคนเดียวกันนั้น ได้ผลน้อยกว่าที่จะแบ่งแยกออกเป็นสัดส่วนได้ จึงได้ทรงแบ่งแยกฝ่ายพลเรือนออกจากฝ่ายทหาร ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายพลเรือน เรียกว่า สมุหนายก มีหน้าที่รับผิดชอบกิจการด้านเวียง, วัง, คลัง, นา ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายทหาร เรียกว่า สมุหพระกลาโหม <sup>๓</sup> ทำหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศชาติ และกำลังทหาร

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, ประวัติศาสตร์ชาติไทย (ส่วนกลาง) ภาคที่ ๒ ตอนที่ ๒, ธรรมคามาณี โกวาทิ, เรียบเรียง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาดไทย, ๒๕๑๑), หน้า ๘๐.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๑.

ซึ่งได้ไซ้ต่อมาจนกระทั่งในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ได้ทรงเปลี่ยนโดยให้  
สมุหนายกคุมหัวเมืองทางภาคเหนือ ว่าการได้ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ส่วนทาง  
ใตมอบให้สมุหพระกลาโหม ว่าการในแบบเดียวกัน ส่วนหัวเมืองที่อยู่ตามปากอ่าว  
ทรงมอบให้กับกรมคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการค้าขายต่างประเทศ ซึ่งต่อมาเป็น  
หน้าที่ของกรมท่า

(๒) ทรงยกเล็กเมืองลูกหลวงทั้ง ๔ คำนของราชธานีตามที่เคยมีมาก่อน  
และทรงขยายเขตราชธานีและหัวเมืองชั้นในออกไปให้กว้างขวางกว่าเดิม ฐานะ  
ของเมืองในสมัยนั้นมี ๔ ชั้น คือแบ่งออกเป็นเมือง เอก โท ตรี และจัตวา<sup>๑</sup>

ก. เมืองเอก มีอยู่ ๒ เมือง คือ พิษณุโลก และนครศรีธรรมราช  
ซึ่งเดิมเคยมีกษัตริย์ปกครองอยู่ก่อน จึงได้ยกฐานะเป็นเมืองเอก เมืองเอกทั้ง  
๒ เมืองนี้ เมืองพิษณุโลกไคร้บัยยกย่องว่าเป็นเมืองเอกคู่ มีศักดิ์ศรีสูงกว่าเมือง  
นครศรีธรรมราช เพราะเป็นเมืองที่ยังมีเชื้อสายของราชวงศ์หลวงเหลืออยู่ แต่  
เจ้าเมืองมีฐานะเท่ากัน

ข. เมืองโท มีอยู่ ๖ หัวเมือง คือ สวรรคโลก สุโขทัย  
กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ นครราชสีมา และตะนาวศรี เป็นหัวเมืองเหนือทั้งสิ้น

ค. เมืองตรี มีอยู่ ๒ ชั้น คือ เมืองตรีที่มีการปกครองเช่นเดียวกับ  
กับราชธานี หรือเมืองเอก โท ทั่วไป มีตำแหน่งปลัดเมือง ปลัดมหาดไทย  
ปลัดพล จุฑาสคมภ์ และหน่วยราชการอื่น ๆ มีอยู่ ๗ เมือง คือ เมืองพิชัย พิจิตร  
นครสวรรค์ จันทบุรี ไซยา พัทลุง และชุมพร เมืองตรีอีกประเภทหนึ่งคือเมืองตรี  
ที่มีเจ้าเมืองรับผิดชอบร่วมกับปลัดเมืองกับยกกระบัตร มีทั้งสิ้น ๓๓ เมือง

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๕ - ๒๔๒.

ง. เมืองจัตวา แบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือ ประเภทแรก เมืองจัตวาที่ขึ้นอยู่กับเจ้าเมืองผู้อำนาจในหัวเมือง คือขึ้นอยู่กับผู้สำเร็จราชการ เมืองเอก เจ้าเมืองโท เจ้าเมืองตรี โดยมีเจ้าเมืองจัตวาเป็นผู้ว่าราชการ อีกประเภทหนึ่งคือ เมืองจัตวาที่ขึ้นอยู่กับราชการส่วนกลาง คือ ขึ้นกับมหาดไทย ๑ กลาโหม ๑ และกรมท่าอีก ๑ เมืองจัตวาประเภทนี้ไม่มีเจ้าเมือง แต่มีข้าราชการ ที่ส่งจากเมืองหลวงไปปกครองดูแล เรียก "เกณฑ์เมืองร้าง" คอยรับฟังคำสั่ง จากส่วนกลาง

(๓) ทรงประกาศใช้กฎหมายบัญญัติเรื่องศักดินา<sup>๑</sup> ขึ้น คืออำนาจ ในการครอบครองที่นา เพื่อกำหนดฐานะของบุคคลตั้งแต่ชั้นพระราชวงศ์ลงไปถึง ยากจก ให้ทุกคนมีศักดินาทั้งสิ้น จะมากหรือน้อยตามฐานะของคน ศักดินานี้จะไม่ คายตัว ย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามความสามารถของบุคคลนั้น ๆ ใครทำความดี ความชอบก็ได้เลื่อนศักดินาขึ้นไป จึงทำให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในด้านความ ก้าวหน้า การกำหนดศักดินานี้ใช้เป็นการแบ่งส่วนราชการด้วย เป็นต้นว่า เจ้าเมือง ชั้นเอกมีศักดินา ๑๐,๐๐๐ เจ้าชั้นตรี ๓,๐๐๐ โพรหัวงานศักดินา ๒๕ ประชาชน ยากจกศักดินา ๕ เป็นต้น

การปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการจัดการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ และหลักการปกครองสมัยนั้น ก็ยังคงปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งแสดงถึงพระปรีชาสามารถของพระองค์

### ๓.๒ ในค่านฐานะของประชาชน

แต่เดิมในสมัยกรุงสุโขทัย พระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะเป็น พ่อเมือง มีการปกครองราษฎร เยี่ยงบิดาปกครองบุตร ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๕.

กับประชาชนจึงไม่ห่างกันนัก ในสมัยกรุงศรีอยุธยา นั้น เนื่องจากมีคนเชื้อชาติอื่น มาป็นอยู่มากทำให้การปกครองเปลี่ยนแปลงไป และได้รับอิทธิพลจากขอมและ อินเเคียมาก ทำให้ของว่างระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนมีมากขึ้น พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะต่าง ๆ กันคือ <sup>๑</sup> ประการแรกทรงเป็นเจ้าของชีวิต ซึ่งหมายความว่าทรงมีพระอำนาจเหนือชีวิตคนทุกคนในสังคม ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะอยู่ในฐานะ สูงต่ำอย่างไร ประการที่สอง ทรงอยู่ในฐานะพระเจ้าแผ่นดิน หมายถึงทรง เป็นพระเจ้าแผ่นดินทั่วราชอาณาจักร ทรงพระราชทานที่ดินและเรียกที่ดินคืนได้ ตลอดเวลา ประการที่สาม ทรงอยู่ในฐานะเป็นธรรมราชา ทรงอุปถัมภ์ พระพุทธศาสนา และใช้พระราชอำนาจปกป้องรักษาสถาบันแห่งพุทธศาสนาตลอด จนศีลธรรมแห่งศาสนานั้น

ฉะนั้น ฐานะของพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึง เปลี่ยนจาก มนุษย์ราชขึ้นเป็นเทวราช โดยได้รับอิทธิพลจากขอม สังคมในสมัยอยุธยาจึงเป็น สังคมที่ขึ้นอยู่กับพระราชอิศยาศัย และพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์แต่ละ พระองค์โดยไม่มีปัญหาแต่อย่างใด <sup>๒</sup> ช่องว่างระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชน จึงมีอยู่อย่างมาก ประชาชนจะไม่สนใจในโชคชะตาของพระมหากษัตริย์องค์ใด โดยเฉพาะใครก็ตามมีอำนาจขึ้นมา ประชาชนก็จะยอมรับสภาพการอยู่ใต้การ ปกครอง โดยไม่มีข้อขัดแย้งแต่ประการใด

---

<sup>๑</sup> ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, "สังคมสมัยอยุธยา," ใน ประวัติศาสตร์ และการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๘๘.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๘.

สังคมไทยในสมัยอยุธยาเป็นสังคมที่ปราศจากชนชั้น ถึงแม้ว่าสังคม  
ในสมัยนั้นจะมีชนชั้นสูง และชนชั้นต่ำซึ่งมีฐานะตลอดจนสิทธิและหน้าที่แตกต่างกันก็  
กันก็ดี ชนชั้นเหล่านั้นก็เป็นชนชั้นที่ไม่มีเสถียรภาพ หรือความถาวรแต่อย่างใด<sup>๑</sup>  
มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงอยู่เสมอ แลแต่ความสามารถของแต่ละบุคคล ชนชั้นสูง  
อาจถูกลดฐานะลงมาเมื่อไรก็ได้ ซึ่งในทำนองเดียวกันชนชั้นต่ำถ้าได้รับการสนับสนุน  
หรือปฏิบัติความดีความชอบในราชการ ก็อาจมีฐานะสูงขึ้นมาได้ โดยมี  
ศักดิ์เป็นเครื่องกำหนดฐานะ ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าคนทุกคนในสังคมสมัยกรุง  
ศรีอยุธยา นั้น ไม่ว่าจะเป็นเจ้า เป็นขุนนาง หรือเป็นไพร่ ย่อมอยู่ในฐานะ  
เป็นชาแค้นดินเสมอกันหมด<sup>๒</sup>

ประชาชนทุกคนมีหน้าที่รับใช้ประเทศชาติ ผู้ชายไทยทุกคนที่มีร่างกาย  
สมบูรณ์ แข็งแรงต้องเป็นทหารยามประเทศชาติเกิดสงคราม ชีวิตคนไทยจึงถูก  
ควบคุมโดยราชการแผ่นดินแทบทุกขณะ ความทุกข์ความสุขจะเกิดขึ้นได้ก็โดยทาง  
ราชการ เป็นผู้กำหนด มีเรื่องเดือดร้อนอะไรทางราชการ ก็จะเข้าช่วยเหลือ จึง  
ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวกรุงศรีอยุธยาผูกพันอยู่กับทางราชการตลอดเวลา

### ๓.๓ ในค่านการคลัง

รายได้ของกรุงศรีอยุธยานั้นได้มาจากหลายทางด้วยกัน  
อาจเป็นเงินหรือสิ่งของ ซึ่งสามารถแลกเปลี่ยนเป็นประโยชน์แก่ประเทศ เป็น  
คนว่า

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๑.

๓.๓.๑ ส่วย หมายถึงเงิน หรือสิ่งของที่ไ้จากประชาชน หรือคนในบังคับ ซึ่งแบ่งออกได้เป็นหลายประการด้วยกัน คือ

(๑) เครื่องราชบรรณาการ บรรดาประเทศราช จะต้องส่งเข้ามาถวายเป็นประจำปีละครั้ง หรือตามแต่จะกำหนดโดยเป็นของพื้นเมือง หรือของที่หายากในเมืองหลวง

(๒) ส่วยแทนแรงงาน ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องถูก เข้ารับราชการ เป็นทหาร ผู้ใดที่ไม่สามารถเข้ารับราชการ ด้วยเหตุผลใดก็ตาม ต้องส่งเงินให้แทน เพื่อจะไ้จ้างคนอื่นเข้ามาทำแทน โดยมากเรียกว่าเงิน คาราชการ หรือจะส่งเป็นสิ่งของ เป็นต้นว่า ข้าวเปลือก มูลค่างควา คีมูก งาช้าง ช้าง ก็ได้ เพื่อเป็นการแทนตัวไม่ต้องเข้ารับราชการ

๓.๓.๒ ภาษีผลผลิต ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเรียกกันว่าอากร ที่เก็บโดยการชักส่วนผลกำไร เป็นต้นว่า อากรคานา อากรสวน (เก็บจากต้นไม้ ยืนต้นที่ไ้ผลทุกต้น) อากรธูชา อากรค่าน้ำ หรืออากร การจับปลา (รวมทั้ง เครื่องมือจับปลา) อากรรักษาเกาะ หรืออากรผลผลิตจากเกาะ อากรบ่อนเบี้ย หรือบ่อนการพนัน

๓.๓.๓ ภาษีศุลกากร และภาษีค่านานคาน (จังกอบ) ไ้เก็บภาษีสินค้าเข้าเก็บจากเรือที่มาค้าขาย ถ้าเป็นเรือที่มาค้าขายประจำ เก็บร้อยละ ๓ ถ้าเป็นเรือจร เก็บร้อยละ ๕ ภาษีจังกอบเรือเก็บตามน้ำหนัก บรรทุกของเรือแต่ละลำ ค่านานคานและคานอนเก็บจากเรือ และเกวียน ที่โรงภาษีทั้งทางน้ำ และทางบก อากรตลาดเก็บเฉพาะเขตไ้เคียงกับเมืองหลวง

รัฐบาลไ้รายได้จากที่กล่าวมาแล้วถ้าเป็นเงินก็เก็บไว้ในพระคลัง ถ้า เป็นสิ่งของก็ทำการ ค้าขายกับต่างประเทศ เป็นการแลกเปลี่ยนเพื่อนำมาบูรณะ ประเทศ สร้างการ คมนาคมในประเทศ และเป็นเสบียงไ้คราวเกิดสงคราม



จะเห็นได้ว่าการปกครองของกรุงศรีอยุธยา นั้น เป็นการปกครองแบบผสมระหว่าง การปกครองของกรุงสุโขทัย กับแบบของขอม พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือราษฎรทั่วทั้งประเทศ มีการปกครองแบบศักดินา มีเจ้ากับข้า ผู้มีศักดินาสูงกว่าปกครองผู้มีศักดินาต่ำกว่าเป็นลำดับไป ราษฎรทุกคนต้องทำงานเพื่อรับใช้ชาติทั้งด้านแรงงาน และด้านผลผลิตจากอาชีพ

การปกครองของกรุงศรีอยุธยาเจริญถึงขีดสุดในสมัยกลาง เริ่มตั้งแต่พระบรมไตรโลกนาถเป็นต้นไป พระองค์ทรงปรับปรุงหลักการปกครองประเทศให้เหมาะสมในการปกครอง และบริหารประเทศ ซึ่งยังคงเป็นแบบอย่างอยู่ในปัจจุบัน และได้เริ่มเสื่อมลงในสิ้นสมัยของสมเด็จพระนารายณ์มหาราช จากนั้นก็เริ่มเสื่อมลงเรื่อย ๆ จนกระทั่งเสียกรุงแก่พม่า เศรษฐกิจชาติไทยไม่มั่นคงดี พระเจ้าตากสิน ทรงกอบกู้เอกราชกลับคืนมาได้ และการปกครองในสมัยธนบุรีก็ยังคงรูปแบบของกรุงศรีอยุธยา เพราะว่าสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงมุ่งแต่กอบกู้เอกราช และรวมชาติจีนไม่มีเวลาจะปรับปรุงในด้านบริหารประเทศ จนกระทั่งสิ้นรัชสมัยของพระองค์

#### ๔. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

หลังจากกรุงศรีอยุธยาได้เสียเอกราชให้กับพม่าในปี พ.ศ. ๒๓๑๐ ได้มีคนไทยกลุ่มหนึ่งนำโดยพระเจ้าตากสินได้กอบกู้ชาติคืนมาได้ และทรงทำสงครามรวมชาติจากกลุ่มคนไทยกลุ่มอื่น ๆ ที่ได้ตั้งตัวเป็นใหญ่หลังเสียกรุงศรีอยุธยาจนสำเร็จตั้งราชธานีใหม่ที่กรุงธนบุรี ในรัชกาลของพระองค์ต้องทำสงครามเพื่อรวบรวมชาติและป้องกันประเทศ จนไม่มีเวลาที่พัฒนาทางด้านถาวร เมืองบริหารประเทศเท่าใดนัก ส่วนใหญ่การปกครองประเทศก็ยึดตามแบบกรุงศรีอยุธยา ในตอนปลายรัชกาลเกิดจลาจลขึ้น ในที่สุดสมเด็จพระยามหากษัตริย์ศึก ซึ่งได้ยกทัพกลับมาจากทางล้านช้างก็เข้ายึดกรุงธนบุรี และให้เอาพระเจ้ากรุงธนบุรีไปสำเร็จโทษเสีย จากนั้นสมเด็จพระยามหากษัตริย์ศึกก็ขึ้นเสวยราช ทรงพระนามว่า

สมเด็จพระรามาธิบดี แล้วย้ายราชธานีมาตั้งฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา  
สถาปนาเป็นเมืองหลวงใหม่ชื่อว่า "กรุงเทพมหานคร อมรรัตนโกสินทร์ฯ" และ  
ยังคงเป็นราชธานีของไทยในปัจจุบัน

#### ๔.๑ ในด้านการปกครอง

การปกครองหรือการบริหารในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ สามารถ  
แบ่งออกเป็น ๓ ตอน เพื่อจะได้พิจารณาถึงการวิวัฒนาการในด้านการปกครอง คือ

๔.๑.๑ สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เป็นระยะซึ่งเริ่มมี  
การตั้งกรุงใหม่ ๆ จึงต้องยึดแบบการปกครองที่มีอยู่เดิมและเคยชิน โดยนำเอาการ  
ปกครองของกรุงศรีอยุธยาใช้ในการบริหาร ตั้งกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลาง มี  
อำนาจเต็มที่ เมืองต่าง ๆ รอบราชธานี เป็นต้นว่า เมืองเอก โท ศรี ทางเมือง  
หลวงจะส่งตัวแทนไปปกครอง เมืองที่ห่างออกไปก็คือเมืองพระยามหานคร อำนาจ  
ของเมืองหลวงก็จะลดน้อยลงไป การปกครองขึ้นอยู่กับเจ้าเมืองเป็นส่วนใหญ่  
สำหรับเมืองประเทศราชนั้น มีอิสระในการปกครองตนเองอย่างมาก ผู้ปกครอง  
เป็นคนในท้องถิ่นนั้น เมืองเหล่านี้ผูกพันกับเมืองหลวงก็เฉพาะแต่ในการส่งบรรณาการ  
และขอความช่วยเหลือในการเกณฑ์แรงงานเท่านั้น

ในสมัยต้นนี้ อำนาจทางการเมืองการปกครองอยู่กับชนกลุ่มน้อย กลุ่มชน  
ที่มีอำนาจและหน้าที่ที่เห็นได้ชัดก็จะมีเพียงสองกลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าราชวงศ์ และกลุ่ม  
ขุนนาง พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศ และพระองค์  
ทรงมอบการบริหารงานโดยปันให้กับพวกขุนนาง การปกครองดังกล่าวได้ใช้ต่อเนื่อง  
มาตั้งแต่เริ่มต้นรัชกาลที่ ๑ ของราชวงศ์จักรี เรื่อยมาจนกระทั่งในรัชกาลที่ ๕  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ได้มีการปฏิรูป  
เปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทย

#### ๔.๑.๒ การปฏิรูปการปกครองสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอม

เกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงริเริ่มเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองของไทยใหม่ จากรูปเดิมซึ่งใช้กันมาเป็นเวลานานกว่า ๑๐๐ ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น ด้วยเหตุที่ว่าชาวต่างชาติตะวันตก เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศส ได้เข้ามาติดต่อค้าขายโดยมุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากดินแดนภูมิภาคแถบนี้ ประเทศรอบ ๆ บ้านของไทยต่างก็ตกเป็นอาณานิคมของทั้ง ๒ ประเทศนี้ ซึ่งทางออกในการเผชิญหน้ากับมหาอำนาจตะวันตกทั้ง ๒ ประเทศนี้ก็คือ การแก้ไขข้อบกพร่อง และปรับปรุงสังคมไทยให้ทัดเทียมกับชาวตะวันตก นอกจากนั้นประเทศไทยได้เจริญขึ้น ประชาชนเพิ่มมากขึ้น เป็นเหตุให้มีข้าราชการเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ จากลักษณะการปกครองของไทยแต่เดิมนั้นไม่สามารถจะรับสภาพการเปลี่ยนแปลงนี้ได้ ซึ่งจะเห็นได้จากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า "การปกครองบ้านเมืองของเราซึ่งเป็นไปในปัจจุบันนี้ ยังไม่เป็นวิธีปกครองที่จะให้การทั้งปวงเป็นไปสะดวกได้ แต่เดิมมาแล้วครั้งเมื่อล่วงมาถึงปัจจุบันบ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่านั้นก็ยังไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที จึงได้มีความประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้สมกับเวลาให้เป็นการที่เจริญแก่บ้านเมือง" ๑

จากมูลเหตุดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงริเริ่มเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการปกครองของประเทศให้ทันสมัย เพื่อรับสภาพการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการปกครองจากภายนอกประเทศ และด้วยพระปรีชา

๑ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน," ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔) หน้า ๑๒๖.



สามารถถ้อยยอดเยี่ยมของพระองค์ท่าน ทำให้ประเทศไทยสามารถรอดพ้นจากการ  
เป็นอาณานิคมของประเทศชาติตะวันตกได้

การเปลี่ยนแปลงในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
มีหลายด้านด้วยกัน เป็นต้นว่า ด้านการทูตและการต่างประเทศ, ด้านกฎหมาย  
การเลิกทาส การสาธารณสุข โภค การสาธารณสุข ปรับปรุงการทหารและตำรวจ  
พัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาการอาชีพ รวมทั้งปรับปรุงระเบียบการบริหารส่วนกลาง  
และส่วนภูมิภาคอีกด้วย ซึ่ง ณ ที่นี้จะศึกษาเฉพาะกรณีปรับปรุงระเบียบบริหาร  
ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ดังต่อไปนี้

๔.๑.๒.๑ การบริหารราชการส่วนกลาง การปรับปรุง  
การบริหารราชการส่วนกลาง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยกเลิก  
ตำแหน่ง สมุหนายก สมุหพระกลาโหม และตำแหน่งจตุสดมภ์ (เมือง(หรือเวียง)  
วัง, คลัง, นา) รวมทั้งกรมต่าง ๆ ที่ขึ้นอยู่กับสังกัดทั้งสิ้น พระองค์ทรงให้  
เหตุผลไว้ว่า "... เสนาบดีใน ๒ ตำแหน่งนี้ เมื่อตกมาถึงภายหลังตามการที่  
เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ บางกรมก็มีการเลื้อยผันจนทำไม่ไหว บางกรมก็ไม่มี  
อะไรจะทำ บางกรมก็มีผลประโยชน์มากเลื้อยผันจนเกินไป บางกรมก็ไม่มีผล  
ประโยชน์อันใดพอแก่การที่ต้องทำ เพราะการที่ไม่สม่ำเสมอทั้งกระบวนการ  
และผลประโยชน์เช่นนี้ ราชการจึงได้ค้างสะสม..."<sup>๑</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้พระองค์  
จึงทรงแก้ไขรูปแบบเสียใหม่ โดยจัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละ  
ส่วนออกไปได้ ๑๒ ส่วน ดังนี้คือ <sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๔.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๕ - ๑๖๖.

(๑) กรมมหาดไทย สำหรับบังคับบัญชาหัวเมือง  
ฝ่ายเหนือ และเมืองลาวประเทศราช

(๒) กรมพระกลาโหม สำหรับบังคับบัญชาหัวเมือง  
ปักกิ่งไต่ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช

(๓) กรมท่า เป็นการว่าราชการต่างประเทศอย่างเดียว  
ไม่ตองว่าหัวเมือง

(๔) กรมวัง ว่าการในพระราชวัง และกรม  
ซึ่งใกล้เคียง รับราชการในพระองค์พระเจ้าแผ่นดิน

(๕) กรมเมือง ว่าการ โปลิศ และการบัญชาคน  
คือ กรมสุรัสวดี และรักษาคนโทษ

(๖) กรมนา ว่าการ เพาะปลูก และการค้า  
ป่าไม้ บ่อแร่

(๗) กรมพระคลัง ว่าการ บรรดาภาษีอากร  
และเงินที่จะรับจ่ายในแผ่นดินทั้งสิ้น

(๘) กรมยุติธรรม ให้บังคับศาลที่จะชำระความ  
รวมกันทั้ง แพ่ง อาญา นครบาล อุทธรณ์ ทั้งแผ่นดิน

(๙) กรมยุทธานธิการ เป็นพนักงานสำหรับที่จะ  
ไต่ตรวจตราจัดการในกรมทหารบก ทหารเรือ ซึ่งจะมีผู้บังคับบัญชาการทหารบก  
ทหารเรือ ต่างหากอีกตำแหน่งหนึ่ง

(๑๐) กรมธรรมการ เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชา  
เกี่ยวข้องในพระสงฆ์ ตำแหน่งที่พระยาพระเสด็จ และเป็นผู้บังคับการ โรงเรียน  
และโรงพยาบาลทั่วทั้งพระราชอาณาเขต

(๑๑) กรมโยธาธิการ เป็นพนักงานที่ตรวจการ  
ก่อสร้าง ทำถนน ซุกคลอง และการช่างทั่วไปทั้งการไปรษณีย์ และโทรเลข หรือ  
รถไฟ ซึ่งจะมีสืบไปข้างหน้า

## (๑๒) กรมมุขราชการ เป็นพนักงานที่รักษา

พระราชบัญญัติ รักษาพระราชกำหนด กฎหมาย และหนังสือราชการทั้งปวง

ต่อมาให้ยกฐานะกรมทั้ง ๑๒ กรมเป็นกระทรวง เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕ ให้เจ้ากระทรวงเป็น "เสนาบดี" เสมอกันหมด และตอนปลายรัชกาลทรงปรับปรุงลดเหลือเพียง ๑๐ กระทรวง โดยคัดกระทรวงมุขราชการ และกระทรวงยุทธานุการ ออก

## ๔.๑.๒.๒ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปรับปรุง

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีเหตุสืบเนื่องมาจากการปกครองหัวเมืองแต่เดิมนั้น หัวเมืองเล็กขึ้นตรงต่อหัวเมืองใหญ่ และหัวเมืองใหญ่ทั้งปวงขึ้นตรงต่อเสนาบดีเจ้ากระทรวงในราชธานี ซึ่งแต่ละเมืองอยู่ห่างไกลราชธานีมาก การคมนาคมไม่สะดวก ทำให้การติดต่อราชการล่าช้า และให้การดูแลราษฎรไม่ทั่วถึง ยิ่งหัวเมืองที่อยู่ไกลออกไปมาก ๆ ก็ยังมีอิสรภาพปลอดจากการควบคุมของราชธานี รัฐบาลไม่สามารถเก็บเงินจากภาษีอากรได้อย่างทั่วถึง เพราะระบบกินเมืองเปิดโอกาสให้เจ้าเมืองต่าง ๆ เก็บรายได้ไว้เป็นของตนเองมากกว่าที่จะนำส่งมายังกรุงเทพฯ ตามสัดส่วนที่เก็บได้จริง ๆ

จากสาเหตุดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแก้ไขปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเสียใหม่ คือ

(๑) ยกเลิกระบบกินเมือง และริเริ่มให้ข้าราชการได้จ่ายเงินเดือน สาเหตุที่ยกเลิกเพราะระบบกินเมืองนี้เจ้าเมืองที่ปกครองไม่มีเงินเดือน รายได้

กระทรวงมหาดไทย, ประมวลพระราชกฤษฎีกาที่ ๕ เกี่ยวกับ ภารกิจของกระทรวงมหาดไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๓) ๑ : ๒๑.

ที่ได้รับมาจากการที่ประชาชนช่วยกันสละแรงงาน สละสิ่งของมาบ้างน้อยบ้าง ให้เจ้าเมืองไคสูชสบายไม่ต้องกังวลกับการหาเลี้ยงชีพ เพื่อจะได้สามารถปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เป็นสุข แต่ต่อมาเจ้าเมืองไคไช้ประเพณีเหล่านี้หาประโยชน์ใส่ตน และเลี้ยงบริวารมากขึ้น ทำให้ราษฎรเดือดร้อนจากสาเหตุดังกล่าว สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมกราชาภาพ ทรงพระดำริว่า จะต้องเลิกวิธีการปกครองแบบกินเมืองเสีย และจำเป็นต้องหาทางให้เจ้าเมือง กรมการ และข้าราชการอื่น ๆ ได้รับเงินเดือนเลี้ยงชีพ เพื่อเป็นกำลังปฏิบัติราชการได้เต็มภาคภูมิ ซึ่งต่อมาก็ได้ทรงร่วมมือกับกระทรวงการคลัง หาทางให้ข้าราชการหัวเมืองได้รับเงินเดือนเป็นผลสำเร็จ<sup>๑</sup>

(๒) การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้น โดยรวมหัวเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงกันจัดตั้งขึ้นเป็นมณฑลเทศาภิบาล ในชั้นแรกพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงรวมหัวเมืองชายแดนเข้าเป็นมณฑล รวม ๖ มณฑล คือ

- ก. มณฑลลาวเฉียง ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลพายัพ
- ข. มณฑลลาวพวน ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอุดร
- ค. มณฑลลาวกาว ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอีสาน
- ง. มณฑลลาวกลาง ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลนครราชสีมา
- จ. มณฑลเขมร ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลบูรพา
- ฉ. มณฑลภูเก็ต ซึ่งขณะนั้นยังขึ้นต่อกรมพระกลาโหม

และทรงตั้งข้าหลวงใหญ่ออกไปประจำมณฑล มณฑลละ ๑ ท่าน<sup>๒</sup> ซึ่งได้ประสพผล

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, คำทรงราชานุสรณ์, (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๔๑๑), หน้า ๑๑๘.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๐.

สำเร็จ จึงได้ทรงจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๔๓๕<sup>๑</sup> เรื่อยไปจนถึง พ.ศ. ๒๔๕๘ จึงทรงจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลเสร็จทั่วราชอาณาจักรรวมทั้งสิ้น ๒๐ มณฑล ทั้งนี้ ไม่รวมมณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาลเข้าด้วย ๒ มณฑลต่าง ๆ รวมทั้งมณฑลชายแดน ๖ มณฑล คึงกล่าวข้างต้น รวมกันได้ ๒๐ มณฑลก็คือน

- |                       |                                 |
|-----------------------|---------------------------------|
| (๑) มณฑลพิษณุโลก      | (๒) มณฑลปราจีน                  |
| (๓) มณฑลอยุธยา        | (๔) มณฑลนครสวรรค์               |
| (๕) มณฑลราชบุรี       | (๖) มณฑลนครชัยศรี               |
| (๗) มณฑลนครศรีธรรมราช | (๘) มณฑลสุราษฎร์                |
| (๙) มณฑลไทรบุรี       | (๑๐) มณฑลเพชรบูรณ์              |
| (๑๑) มณฑลจันทบุรี     | (๑๒) มณฑลปัตตานี                |
| (๑๓) มณฑลร้อยเอ็ด     | (๑๔) มณฑลมหาสารคาม <sup>๓</sup> |

มณฑลต่าง ๆ คึงกล่าว ได้มีข้าราชการไปปกครอง เรียกว่า "ข้าหลวงใหญ่" ต่อมาเปลี่ยนเรียกว่า "ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑล"<sup>๔</sup> พร้อมด้วยข้าหลวงชั้นรอง และเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๑.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน.



(๓) การปรับปรุงการปกครองท้องที่ โค้ประกาศใช้ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ ตราออกใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ ให้จัดแบ่งการปกครองออกเป็นณฑล (ซึ่งรวมเขตเมืองตั้งแต่ ๒ เมืองขึ้นไป) เป็นเมือง (ต่อมาเรียกว่าจังหวัด) แบ่งเมืองออกเป็นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน<sup>๑</sup>

นอกจากการปรับปรุงราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงเห็นการณ์ไกล ในการปฏิรูปฐานการปกครองตนเองให้กับประชาชน จึงทรงริเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในเขตที่จัดไว้ความีความเจริญ โดยครั้งแรกประกาศจัดตั้งขึ้นในกรุงเทพฯ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ ตามพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖<sup>๒</sup> ซึ่งนับว่าเป็นระยะเวลาทดลอง โดยกำหนดให้ผู้บริหารเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น ซึ่งประกอบไปด้วยเสนาบดี กระทรวงนครบาล นายช่าง และนายแพทย์ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ (ร.ศ. ๑๒๔) โค้ทรงเริ่มจัดให้มีการสุขาภิบาลขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เป็นการทดลองขึ้นอีก โดยมีความประสงค์จะจัดขึ้นเพื่อศึกษาอุปสรรค และผลสำเร็จในระบอบนี้ตามหัวเมือง พร้อมกับมอบหมายให้สุขาภิบาลแห่งนี้มีรายได้เก็บภาษีโรงงาน เพื่อบำรุงสุขาภิบาลได้<sup>๓</sup> ซึ่งปรากฏผลเป็นที่น่าพอใจ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๔.

<sup>๒</sup> "พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖" ราชกิจจานุเบกษา ๑๔ (๒๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๖).

<sup>๓</sup> กระทรวงมหาดไทย, ประมวลพระราชกฤษฎีกา รัชกาลที่ ๕ เกี่ยวกับการ กิจของกระทรวงมหาดไทย, หน้า ๒๓๘.

จัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ขึ้นเป็นครั้งแรก และต่อมา  
ก็ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นรวมทั้งสิ้น ๓๕ แห่ง คือ สุขาภิบาลเมือง ๒๙ แห่ง และ  
สุขาภิบาลท้องที่ ๖ แห่ง<sup>๑</sup>

จะเห็นได้ว่าในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใ้มี  
การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองทั้งในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค  
ตลอดจนใคร่เริ่มให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ซึ่งเป็นรากฐานในการปกครอง  
ประเทศไทยในสมัยต่อมา

#### ๔.๑.๓ การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย พ.ศ.

๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน

ในช่วงระยะเวลาหลังจากรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยเราได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เข้า  
กับอารยธรรมของชาติตะวันตกมากขึ้น ซึ่งพื้นฐานการเปลี่ยนแปลงก็ได้ยึดถือแนวทาง  
ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นหลัก ในรัชสมัยของพระบาท  
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงดำเนินการเตรียมเพื่อที่จะ  
พระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน แต่ในเวลานั้นประชาชนยังไม่อยู่ในฐานะ  
ที่พร้อมจะรับพระราชทานรัฐธรรมนูญจากพระองค์ได้<sup>๒</sup> ต่อมาในรัชสมัยของพระบาท  
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าถึงเวลาที่พระองค์จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ  
แก่ประชาชนแล้ว โดยพระองค์กำหนดจะพระราชทาน วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๒</sup> ชัยอนันต์ สมุทวานิช, "การปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย  
ในสมัยราชาธิปไตย," สัปดาห์การเมือง, (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔),  
หน้า ๕.

แต่พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะศึกษาถึงบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่จะพระราชทาน  
เพิ่มเติมอีก ทำให้ทรงเลื่อนเวลาออกไป จึงได้มีกลุ่มข้าราชการ ซึ่งขณะนั้น  
เป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยได้รวมกันกระทำการปฏิวัติขึ้น เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน  
๒๔๗๕<sup>๑</sup> คณะบุคคลดังกล่าวเรียกชื่อตนเอง "คณะราษฎร" ประกอบไปด้วยผู้  
ที่เคยไปศึกษาจากประเทศทางยุโรปตะวันตก มีความคุ้นเคยกับอารยธรรม และ  
วัฒนธรรมของทางตะวันตก และได้รับความรู้เรื่องระบอบการปกครองประชาธิปไตย  
มาด้วย การปฏิวัติในครั้งนี้ได้ความสำเร็จโดยไม่มี การเสียเลือดเนื้อ และพระบาท  
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เมื่อวันที่ ๒๗  
มิถุนายน ๒๔๗๕ ประเทศไทยจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย  
ตั้งแต่นั้นมา

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น กระทำ  
โดยบุคคลเพียงกลุ่มเดียวคือ กลุ่มคณะราษฎร ประชาชนส่วนใหญ่ทั้งในนครหลวง  
และชนบท ไม่มีพื้นฐาน และความรู้เรื่อง การปกครองระบอบประชาธิปไตยมาก่อน  
และไม่ไปมีบทบาทร่วมในการปฏิวัติด้วย เพราะฉะนั้นภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการ  
ปกครอง ประชาชนซึ่งไม่มีบทบาท และสนใจต่อการเมืองการปกครองแบบใหม่  
ยังคงยอมรับสภาพการถูกปกครองอยู่ตามเดิมด้วยความเคยชินที่เคยสืบเนื่องต่อกัน  
มาในอดีต การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแต่เพียงเปลี่ยนตัวบุคคล ผู้อำนาจ  
ปกครอง จากพวกเจ้าและขุนนางอาวูโต มาอยู่ในมือของข้าราชการระดับกลาง  
ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน<sup>๒</sup> จึงเป็นการปฏิรูปทางด้านโครงสร้าง ส่วนฐานะการ  
ปกครองยังไม่ได้เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓.

<sup>๒</sup> กมล สมวิเชียร, การพัฒนาการเมืองไทย, (พระนคร. โรงพิมพ์ของ  
สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๓), หน้า ๑๗.

จากระยะเวลาตั้งแต่เริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยต้องประสบกับความล้มเหลวในด้านการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่ตลอดเวลา มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และเกิดปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้ง รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ เนื่องมาจากประชาชนยังไม่มีพื้นฐานในการปกครองแบบประชาธิปไตยนั่นเอง การปกครองส่วนใหญ่มักอยู่เบื้องบน ซึ่งก็หมายถึงคนผู้ปกครอง และบริหารเท่านั้น แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ซึ่งประชาชน นิสิต นักศึกษา ใ้รวมตัวกันต่อต้านรัฐบาล เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องออกจากตำแหน่ง แต่ประชาชนเหล่านี้ก็ยังไม่เข้าใจในระบอบประชาธิปไตยอยู่ดี มีการเรียกร้องเดินขบวนถึงการจลาจล ทำให้บ้านเมืองไม่อยู่ในสภาวะปกติได้ ซึ่งเป็นการใช้ประชาธิปไตยที่เกินขอบเขต จนทำให้มีการปฏิวัติล้มล้างรัฐบาลขึ้นอีกจนกระทั่งเกิดรัฐบาลใหม่ในปัจจุบัน

ในด้านการปกครองที่ผ่านมา ตั้งแต่เริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จนกระทั่งปัจจุบัน ได้มีการบริหารราชการ ๓ ส่วนด้วยกันคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๔.๑.๓.๑ ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วยกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่บริหาร ประเทศตามหน้าที่รับผิดชอบ แบ่งออกเป็น ๑๒ กระทรวงด้วยกันคือ

- (๑) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (๒) กระทรวงกลาโหม
- (๓) กระทรวงการคลัง
- (๔) กระทรวงการต่างประเทศ
- (๕) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (๖) กระทรวงคมนาคม
- (๗) กระทรวงมหาดไทย
- (๘) กระทรวงยุติธรรม

- (๘) กระทรวงศึกษาธิการ
- (๑๐) กระทรวงพาณิชย์
- (๑๑) กระทรวงสาธารณสุข
- (๑๒) กระทรวงอุตสาหกรรม

๔.๑.๓.๒ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค การจัดระเบียบ

ราชการบริหารส่วนภูมิกาคนั้น ปัจจุบันจัดแบ่งออกได้คือ

(๑) จังหวัด ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า "มณฑล" จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดคัดเลือกผู้เหมาะสมไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีข้าราชการต่างกระทรวงจัดส่งตัวแทนของตนเข้าร่วมในการบริหารราชการในส่วนภูมิกาคนี้ด้วย

(๒) อำเภอ เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคระดับรองจากจังหวัด ซึ่งหลาย ๆ อำเภอที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน รวมกันเป็นจังหวัด มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับนี้ นอกจากนี้ ยังมีข้าราชการต่างกระทรวงที่เป็นตัวแทนของกระทรวงนั้น ๆ เข้าร่วมในการบริหาร

(๓) ตำบล เป็นหน่วยรองลงมาจากอำเภอ เพื่อช่วยบริหารงานระดับอำเภอ หลาย ๆ ตำบลที่อยู่ใกล้เคียงกันรวมกันตั้งเป็นอำเภอขึ้น ตำบลนี้มีหัวหน้า เรียกว่า กำนัน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากบรรดาผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตำบลนั้น ๆ ตำบลจะไม่มีตัวแทนจากราชการส่วนกลางเข้าร่วมดำเนินการอยู่เลย

(๔) หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด หลาย ๆ หมู่บ้านที่อยู่ใกล้เคียงกันรวมกันเข้าเป็นตำบล หัวหน้าหมู่บ้านซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตนั้นเรียกว่า ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่เป็นตัวแทนของราษฎรในหมู่บ้านนั้น ในการเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือ และเรียกร้องสิทธิที่ราษฎรพึงมีพึงได้

- ๔.๑.๓.๓ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการปกครองในระบบประชาธิปไตย พยายามที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างมากที่สุด จึงได้จัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อต้องการสอนให้ประชาชนได้เรียนรู้ และเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมีด้วยกัน ๔ รูป โดยสรุปคือ
- (๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ละจังหวัดจะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ ๑ แห่ง ทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัดนั้น ที่อยู่นอกเขตการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ การบริหารงานจัดแบ่งเป็นฝ่ายบริหาร มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า และฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน เรียกว่า สภาจังหวัด
  - (๒) เทศบาล ในแต่ละจังหวัด เขตใดก็ตามที่มีประชากรหนาแน่น มีรายได้พอเลี้ยงตัวเองได้ มีประชาชนที่มีความรู้พอสมควร ก็ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล เทศบาลแบ่งออกเป็น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งแล้วแต่ขนาด ความหนาแน่น และรายได้ของประชากร การบริหารราชการแบ่งเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร มีนายกเทศมนตรี เป็นหัวหน้า ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เรียกว่า สภาเทศบาล
  - (๓) สุขาภิบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นกิ่งราชการส่วนภูมิภาค เพราะมีข้าราชการประจำเข้าดำเนินงานหลายตำแหน่ง ส่วนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนมีจำนวนน้อยมาก พื้นที่ใดก็ตามที่มีประชากรหนาแน่นพอสมควร มีรายได้จัดได้ว่าพอเลี้ยงตัวเองได้ ก็ประกาศขึ้นเป็นสุขาภิบาล การบริหารงานไม่ได้แบ่งว่าเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร ออกมาในรูปรวม ๆ เรียกว่า คณะกรรมการสุขาภิบาล โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน และมีข้าราชการประจำหลายฝ่ายเข้ามาร่วมดำเนินการ

(๔) กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยการปกครอง  
ท้องถิ่นรูปพิเศษ เนื่องจากเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง และเป็นศูนย์กลางการพาณิชย์  
และคมนาคม มีประชากรหนาแน่น รายได้พอเลี้ยงตัวเองได้ จึงประกาศเป็น  
ท้องถิ่นรูปพิเศษขึ้น ประกอบไปด้วย ๒ จังหวัด คือ จังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี  
การบริหารแบ่งเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ใ้ค้กฏวาราชาการกรุงเทพมหานคร  
และรองผู้วาราชการกรุงเทพมหานคร ๔ นาย ฝ่ายนิติบัญญัติใ้ค้กสภากรุงเทพมหานคร  
ซึ่งทั้งฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติใ้ค้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตกรุงเทพ  
มหานครทั้งสิ้น

สำหรับการปกครองท้องถิ่นทั้ง ๔ รูปนั้น รายละเอียดจะใ้ค้กล่าวในบท  
ต่อไป

#### ๔.๒ ในคานฐานะของประชาชน

ประชาชนในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในสมัยใ้ค้มีการปกครอง  
ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์เป็นลิ่งเคารพสักการะ เป็นผู้นำ  
และผู้คุ้มครอง เช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา ประชาชนมีฐานะแตกต่างกันไป  
อาจจะจัดใ้ค้เป็นประเภทคือ ชนชั้นข้าราชการ และชนนางผู้ใ้ค้ ( Government  
officials and Nobles ) พวกอิสระชนที่ใ้ค้เป็นไท ( Free men ) และ  
ชนชั้นทาส ( Slaves )<sup>๑</sup> ซึ่งการกำหนดฐานะของชนชั้นดังกล่าว กำหนดใ้ค้ในรูป  
ของศักดินา โดยถือว่าคนไทยทุกคนมีที่นา ความรับผิดชอบต่อประเทศชาติของผู้ใ้ค้สูง  
กว่าใ้ค้ถือกรรมสิทธิ์ที่นามากกว่า แต่ชนชั้นของไทยไม่มีลักษณะตายตัว สามารถขึ้นลง  
ใ้ค้ความเหมาะสม และความสามารถ เป็นค้ว่า ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธ  
ยอดฟ้าจุฬาโลก มีกฎหมายฉบับหนึ่งพระราชทานสิทธิใ้ค้พวกไพร่ทั้งหลายใ้ค้ปวงใ้ค้มีสิทธิ

<sup>๑</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย, หน้า ๑๔.

ถวายตัวเป็นมหาดเล็ก หรืออีกนัยหนึ่งให้สิทธิแก่ไพร่ทุกคนเปลี่ยนฐานันดรมาเป็นขุนนางได้ ถ้าเป็นคนสัถย์ผู้มีสติปัญญาอหังการ นับได้ว่าเป็นการทรงค่านิ่งว่าชาติตระกูลไม่สำคัญเท่าความดีที่บุคคลมีอยู่ในตัวเองเป็นการทรงค่านิ่งที่น่าสม্মยอย่างเด่นชัด<sup>๑</sup>

ในระยะต่อมาเมื่อชาวต่างชาติตะวันตกได้เข้ามาติดต่อค้าขายกับไทยมากขึ้น ก็ได้นำอารยธรรมทางตะวันตกเผยแพร่ เข้ามามากมาย คนไทยเริ่มตื่นตัวต้อนรับอารยธรรมตะวันตกดังกล่าว ทำให้ระบบเจ้าขุนมูลนายเริ่มลดน้อยลงเป็นลำดับ ในที่สุดในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงประกาศให้มีการเลิกทาสขึ้น ทำให้ฐานะของประชาชนชาวไทยมีสิทธิเสมอภาคเท่าเทียมกันยิ่งขึ้น

จากการติดต่อกับต่างประเทศตะวันตกมากขึ้น ยิ่งทำให้คนไทยได้เรียนรู้สิ่งแปลก ๆ ใหม่ ๆ ในที่สุดเมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ประเทศไทยก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดิม แต่ทรงเปลี่ยนอยู่ใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทำให้ประชาชนในประเทศอยู่ในฐานะมีสิทธิเสมอภาคกัน บรรดายศฐาบรรดาศักดิ์เริ่มลดน้อยลง สถานภาพของคนก็เปลี่ยนแปลงไปโดยมีปัจจัยอื่น ๆ มาประกอบแทนระบบศักดินา ปัจจัยดังกล่าวก็ได้แก่ ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ การศึกษา หน้าที่ความรับผิดชอบต่อชาติ เป็นต้น

---

<sup>๑</sup> ขจร สุขพานิช, "ฐานันดรไพร่," ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔) หน้า ๕๓.



อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้คนไทยทุกคนมีสิทธิเสมอภาคซึ่งกันและกัน แต่คนไทยส่วนใหญ่ซึ่งอยู่ในชนบทยังยึดถืออคติแบบเดิมอยู่ เพราะเหตุว่าประชาชนเคยมีฐานะเป็นผู้ถูกปกครองตลอดมา โดยได้รับการฝึกฝนให้อยู่ในแบบฉบับที่จะต้องเชื่อฟัง และปฏิบัติตามโดยปราศจากเงื่อนไข เป็นเหตุให้ประชาชนมีลักษณะไม่มีการโต้แย้งคัดค้าน ไม่มีความริเริ่ม และขาดความเชื่อมั่นในการตัดสินใจของตนเอง ตลอดจนไม่มีความกระตือรือร้นเกี่ยวกับเรื่องการเมือง<sup>๑</sup> ของประเทศเท่าใดนัก ซึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก

#### ๔.๓ ในด้านการคลัง

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังคงมีแบบอย่างดั้งเดิมเช่นสมัยกรุงศรีอยุธยา การติดต่อค้าขายกับต่างประเทศยังมีไม่มากนัก ส่วนใหญ่ติดต่อค้าขายกับประเทศเพื่อนบ้าน รายได้ของประเทศมักออกมาในรูป เงินค่าราชการ<sup>๒</sup> จังกอบ คือ เก็บชักสินค้าเป็นส่วนลด หรือเก็บเงินเป็นอัตราตามขนาดยานพาหนะ

---

<sup>๑</sup> พงศ์เพ็ญ สุกุนตารักษ์, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๒), หน้า ๑๗.

<sup>๒</sup> เนื่องจากชาวนครจักร์ไทยทุกคนต้องเข้าสังกัดอยู่ในกรมใดกรมหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการระดมพลเวลาเกิดสงคราม การเข้าสังกัดในกรมนั้นจำเป็นต้องเข้ามาประจำการ เรียกว่าเข้าเวร บางสมัยต้องเข้าเวรปีละ ๖ เดือน บางสมัยเข้าเวรปีละ ๓ เดือน หากผู้ใดไม่ต้องการเข้าเวร ให้เสียเงิน "ค่าราชการ" เหมือนอย่างจ้างคนแทนตัวได้.

ซึ่งชนสินค้าเมื่อผ่านค่านขนอน, <sup>๑</sup> อากศ คือ เก็บชักส่วนผลประโยชน์ซึ่งราษฎร  
 ทำมาหาได้ควยประกอบการต่าง ๆ เช่น ทำเรือกลสวน เป็นต้น, <sup>๒</sup> ล่วย คือ  
 ยอมอนุญาตให้บุคคลบางจำพวกส่งสิ่งของ ซึ่งรัฐบาลต้องการใช้แทนแรงคนที่  
 ต้องเข้ามาประจำทำราชการ <sup>๓</sup> โดยเฉพาะตามหัวเมืองต่าง ๆ, ฤชา ซึ่ง  
 หมายถึงค่าธรรมเนียมตลอดจนเบี้ยปรับ <sup>๔</sup> รายได้ดังกล่าวนี้ รัฐบาลก็นำไปใช้  
 ในการปรับปรุง และบริหาร ประเทศ

ต่อมาเมื่อการติดต่อค้าขายกับชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศ  
 ทางตะวันตก ซึ่งมีอารยธรรมสูง ความเจริญสูง ประกอบกับได้มีประชาชนเพิ่ม  
 มากขึ้น ตลอดจนต้องจ่ายเงินคืนให้กับข้าราชการ และต้องใช้เงินในการพัฒนา  
 ประเทศให้ทันสมัย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเรียกเก็บผลประโยชน์จากผู้ประกอบ  
 กิจการต่าง ๆ ในประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมทุกฝ่าย จึงได้ตรา  
 พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช ๒๔๔๑ <sup>๕</sup> ขึ้น

<sup>๑</sup> สมเด็จพระบรมราชาธิบดีที่ ๕ ราชานุกาฬ, "ลักษณะการปกครองประเทศไทย  
 แต่โบราณ," หน้า ๑๘.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๕</sup> "พระราชบัญญัติประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๔๔๑ ราชกิจจานุเบกษา

และได้มีการปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งปัจจุบัน ภายในบทบัญญัติของ  
ประมวลรัษฎากร ได้ระบุถึงวิธีปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีอากรในประเทศต่าง ๆ ไว้  
โดยสรุปได้ คือ

๔.๓.๑ ภาษีอากรฝ่ายสรรพากร ซึ่งได้แก่

๔.๓.๑.๑ ภาษีเงินได้ ที่เรียกเก็บจากบุคคล  
ธรรมดาที่มีรายได้จากการประกอบกิจการต่าง ๆ และเรียกเก็บจากบริษัท, ห้าง  
หุ้นส่วนนิติบุคคล

๔.๓.๑.๒ ภาษีการค้า เรียกเก็บจากผู้ประกอบ  
กิจการค้าทั้งเกษตรกร ธรรมดา, อุตสาหกรรม, การพาณิชย์, การให้บริการใด ๆ  
เพื่อหาประโยชน์อันมีมูลค่า

๔.๓.๑.๓ ภาษีป้าย

๔.๓.๑.๔ อากรแสตมป์

๔.๓.๑.๕ อากรมหรสพ

๔.๓.๒ ภาษีบำรุงท้องที่<sup>๑</sup> โดยมอบให้ราชการส่วนท้องถิ่น  
เป็นผู้จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่แทนกรมสรรพากร และมอบให้กับท้องถิ่นในส่วนนั้น ๆ

๔.๓.๓ ภาษีการซื้อโภคภัณฑ์

ประมวลรัษฎากร ได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ดี และ  
เหมาะสมยิ่งขึ้นอีกหลายฉบับจนกระทั่งปัจจุบัน

ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมี  
เงินเพื่อพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญ

<sup>๑</sup> "พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๔," ราชกิจจานุเบกษา

มีฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นกว่าเดิม การจัดเก็บภาษีที่มีระบบ และรัดกุม ย่อมเป็นเครื่องช่วยให้รัฐบาลสามารถลดภาระในการกู้เงินต่างชาติมาพัฒนาประเทศ ลงได้มาก ซึ่งอยู่ที่ความรับผิดชอบต่อสังคมของประชาชนคนไทยว่ามีมากน้อยแค่ไหน ประกอบกับความซื่อสัตย์สุจริตพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อประเทศชาติของบรรดาข้าราชการ ที่ทำหน้าที่ทางค่านนี้

จากวิวัฒนาการ การปกครองของไทยนับตั้งแต่เริ่มตั้งอาณาจักรน่านเจ้า จนกระทั่งปัจจุบัน รวมระยะเวลาอันยาวนานประมาณ ๑,๓๐๐ ปีเศษ เมื่อพิจารณารากฐานการปกครองประเทศที่ผ่านมามีหลายครั้งด้วยกัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการ ต่อเนื่อง โดยสืบเชื้อสายจากบรรพบุรุษอันดั้งเดิม

แม้ว่าอาณาจักรน่านเจ้าซึ่งมีความเจริญรุ่งเรืองมากในอดีตต้องพ่ายแพ้ แก่จีน จนกระทั่งต้องอพยพลงมาจากใต้ แต่กลุ่มของชนชาติไทยก็ยังสามารถรวมตัว กันประกาศเอกราช โดยสถาปนารุงสุโขทัยขึ้นเป็นราชธานี สามารถปราบปราม พวกขอมซึ่งเป็นใหญ่ในพื้นที่แห่งนั้นลงได้ และสามารถสร้างความเจริญรุ่งเรือง มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ไพศาลขึ้นได้ เพราะพระปรีชาญาณของพระมหาจักรี ที่ทรงเป็นปฐมขัตติยาเมื่อกรุงสุโขทัยเริ่มเสื่อมลง ก็มีกลุ่มชนเชื้อชาติไทย สามารถรวมตัวขึ้น สถาปนารุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีใหม่ ดำเนินการปกครอง ต่อเนื่องกันมาโดยตลอด ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ไทยเราเคยตกเป็น เมืองขึ้นของประเทศพม่า ๒ ครั้ง ครั้งแรกในสมัยของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ในปี พ.ศ. ๒๑๑๒<sup>๑</sup> แต่ก็ปรากฏว่าประเทศพม่าไม่ได้ส่งผู้ใดมาปกครอง กลับมอบ อำนาจการปกครองให้กับพระมหาธรรมราชา ซึ่งเคยเป็นเจ้าเมืองพิษณุโลกทำการ

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, ประวัติศาสตร์ชาติไทย (ส่วนกลาง) ภาคที่ ๒  
ตอนที่ ๒, หน้า ๓๕๘.

ดูแลแทน ในที่สุดไทยก็สามารถถอบกู้เอกราชได้ ในสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ครั้งที่สองในสมัยของสมเด็จพระเจ้าเอกทัศ ในปี พ.ศ. ๒๓๑๐ การเสียกรุงครั้งนี้เสียหายมาก ผู้คนแตกแยกระหกระเหินกันไปหมด ในที่สุดสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชก็สามารถถอบกู้เอกราชของชาติไทยกลับมาได้ และย้ายไปตั้งเมืองหลวง ณ กรุงธนบุรี ในรัชสมัยของพระองค์เป็นรัชสมัยที่มีพระราชกรณียกิจในการรวบรวมชนชาติไทย และป้องกันประเทศจากประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้พระองค์ไม่มีเวลาจะทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองดูราชอาณาจักรก่อน ๆ ได้ และในตอนปลายรัชสมัยของพระองค์ได้เกิดการจลาจลวุ่นวายขึ้นในราชธานี สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกก็ทรงระงับเหตุการณ์นั้นได้ และได้สถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ขึ้นเป็นราชธานี ครอบงำจนกระทั่งทุกวันนี้

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ต้องทำสงครามรบพุ่งกับประเทศเพื่อนบ้านบ่อยครั้ง จนกระทั่งในรัชกาลที่ ๓ การรบพุ่งก็เริ่มน้อยลง การติดต่อกับต่างประเทศเริ่มมากขึ้น ในรัชกาลที่ ๔ ตอนปลายรัชกาลชาวต่างประเทศชาติตะวันตกเริ่มติดต่อทำมาค้าขาย แยกแยะวัฒนธรรมเข้ามาสู่ภูมิภาคแถบนี้มากขึ้น คนไทยหลายคนได้มีโอกาสไปศึกษาหาความรู้ในประเทศชาติตะวันตก ได้เรียนรู้ถึงขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ มากมาย ในรัชกาลที่ ๕ ทรงพิจารณาแล้วเห็นว่าหากการปกครองของไทยยังคงลักษณะเช่นเดียวกับสมัยก่อน ๆ คงจะทำให้ประเทศชาติต้องตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตกเหมือนกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงได้ทรงเริ่มปฏิรูปเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียใหม่ โดยใ้รับการสนับสนุนจากกลุ่มชนรุ่นใหม่ ซึ่งใ้รับ

---

<sup>๑</sup> ธานินทร์ กรัยวิเชียร, พระมหากษัตริย์ไทยในระบอบประชาธิปไตย (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๒๐), หน้า ๗.

การศึกษาจากต่างประเทศ นอกจากนั้นยังทรงพระปรีชาสามารถในการวางรากฐาน  
 ในด้านต่าง ๆ อีกหลายด้าน เป็นเหตุให้ประเทศไทย อดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคม  
 ของต่างชาติได้ ในรัชกาลที่ ๖ และที่ ๗ ก็ทรงดำเนินตามนโยบายของรัชกาลที่ ๕  
 ในการเริ่มสร้างให้ประชาชนได้มีบทบาทในการปกครองขึ้นมา ในที่สุดเมื่อวันที่ ๒๔  
 มิถุนายน ๒๔๗๕ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗  
 ก็มีการปฏิวัติขึ้นโดยกลุ่มคณะราษฎร เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณา  
 ญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็น  
 ประมุข ซึ่งทรงอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ  
 และดำเนินการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน

### สรุปท้ายบท

จากวิวัฒนาการ การปกครองของไทยดังกล่าว หากจะพิจารณาถึงระบบ  
 การปกครองจะเห็นได้ว่าการปกครองของไทยมีทั้งการรวมอำนาจ และการกระจาย  
 อำนาจ ซึ่งสามารถจะแยกแยะพิจารณาได้ดังนี้คือ การปกครองของไทยในสมัยเดิม  
 เริ่มจากสมัยนางเจ้า เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น มีการปกครอง  
 แบบรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง และส่วนกลางเท่านั้นที่จะอำนาจการบริหารทั่วประเทศ<sup>๑</sup>  
 เนื่องจากสาเหตุทางสภาพภูมิศาสตร์บังคับ เป็นต้นว่า ระยะทางจากเมืองต่าง ๆ  
 ห่างจากราชธานีมาก การคมนาคมไม่สะดวก ดังนั้นเพื่อความเป็นเอกราชของชาติ  
 จึงต้องรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง ต่อมาได้มีแนวนโยบายที่จะมีการกระจายอำนาจ  
 ไปสู่ท้องถิ่น ดังเช่นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาล  
 ที่ ๕ ของกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการปฏิรูปการปกครองขึ้นโดยพยายามที่จะกระจาย

<sup>๑</sup> ชำนาญ ยุบบุรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจการปกครอง  
ของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๓), หน้า ๒.

อำนาจการปกครองออกไปยังส่วนต่าง ๆ ของประเทศ มีการจัดตั้งสภาภิบาลขึ้น เพื่อเป็นการ ทดลองให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง โดยมีข้าราชการของส่วนกลางเข้าไปคอยควบคุม ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีการฝึกการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยกำหนดให้มีเมืองจำลองขึ้นให้ชื่อว่า กุสึตธานี ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เกิดมีการ ปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยเมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ แนวความคิดในการปกครองก็เริ่มเปลี่ยนไป จากแบบรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง และพยายามที่จะกระจายอำนาจมาเป็นการกระจายอำนาจโดยสมบูรณ์ คือ มีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ มีกฎหมายเทศบาลซึ่งให้ท้องถิ่นมีการปกครองตนเอง โดยเลือกตั้งผู้ปกครองจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมีส่วนกลางคอยให้คำแนะนำและดูแล แต่เนื่องจากประชาชนยังไม่พร้อมต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนยังขาดการศึกษา และยากจน ทำให้การปกครองตนเองไม่ได้ผล ลมลูกคลุกคลานอยู่ตลอดเวลา ในที่สุดก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลใหม่ขึ้น โดยให้ส่วนกลางเขาควบคุมมากขึ้น จึงมีแนว โนม์ เอียงกลับคืนเข้าสู่ระบบรวมอำนาจเช่นเดิม

หลังจากที่ได้มีการ ปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ตลอดระยะเวลา ๔๐ กว่าปีที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องประสบความล้มเหลว และ ลมลูกคลุกคลานมาโดยตลอด แม้จะมีวิวัฒนาการ การปกครองที่ยาวนานเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นต้นว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส หรือ ประเทศในกลุ่มเอเชียด้วยกัน เช่น ประเทศญี่ปุ่น เหตุที่ต่างกันก็เพราะประเทศที่พัฒนาแล้วมีการ กระจายอำนาจการปกครองไปสู่ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยที่ประชาชนมีการศึกษา มีรายได้พอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ และมีความรับผิดชอบสนใจ หน้าที่อันที่ จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และ เมื่อการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นมีความมั่นคง ก็สามารถจะเป็นรากฐานใน

การปกครองในระดับชาติได้เป็นอย่างดี ทำให้การปกครองในระดับชาติมีเสถียรภาพ ส่วนประเทศไทยซึ่งจัดได้ว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนา การนำรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีพื้นฐาน และความรู้เรื่องการปกครองระบอบนี้มาก่อน และไม่ได้รับทราบท่วงท่าการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงการปกครองด้วย ทำให้ประชาชนไม่มีความสนใจต่อระบบการเมือง โดยยอมรับการปกครองที่ฝ่ายรัฐบาลมอบให้โดยสงบ รัฐบาลพยายามที่จะกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จต้องให้เจ้าหน้าที่รัฐบาลคอยแนะนำ และควบคุมอยู่ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้เองทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยไม่เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง ซึ่งเป็นการขาดพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพของลุ่มลูกคูกุลานตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต้องประสบความล้มเหลวตลอดมา เนื่องมาจากการปกครองท้องถิ่นของไทยไม่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้พื้นฐานในการปกครองระดับชาติไม่มีประสิทธิภาพไปด้วย และโครงสร้างของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน รวมทั้งวิธีดำเนินงานส่วนใหญ่ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดหลักของการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติตามที่ได้พรรณามาแล้วในบทที่ ๒ อาจจะมีสาเหตุเนื่องมาจาก

๑. ปัญหาทางด้านการเมือง แต่เดิมนั้นประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข พระองค์ทรงมีอำนาจเด็ดขาดพระองค์เดียวในการปกครองประเทศ ประชาชนทุกคนอยู่ในฐานะผู้ถูกปกครอง มีความเกรงกลัวและจงรักภักดีต่อผู้มีอำนาจปกครอง ไม่มีความคิดริเริ่ม ไม่มีการโต้แย้ง มีการปฏิบัติตามโดยปราศจากเงื่อนไข จากลักษณะดังกล่าวได้สืบทอดต่อมา เป็นระยะเวลาอันยาวนาน ครั้นมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย



โดยกลุ่มคณะราษฎร ซึ่งมีความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับการปกครองแบบประชาธิปไตย อยางดี แต่ประชาชนส่วนใหญ่ทั้งในเมือง และชนบทยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองแบบประชาธิปไตย มีการศึกษาต่ำ ไม่มีความกระตือรือร้น และสนใจทางการเมืองในลักษณะต่าง ๆ ในฐานะผู้เคยถูกปกครองในอดีต ได้ถ่ายทอด และมีการประพฤติกฎปฏิบัติคือนั่งตลกอดมา แมกระทั่งในปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังไม่กระตือรือร้นในการที่จะปกครองตนเอง คอยแต่จะรอรับการช่วยเหลือจากรัฐบาลตลอดเวลา ดังนั้นการที่จะพัฒนาประชาชนให้เข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองตามระบอบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้ว จึงนับได้ว่ามีอุปสรรคอยู่มาก

๒. ปัญหาทางค่านิยมเศรษฐกิจ ฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนนับว่ามี ความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก ถ้าประชาชนมี รายได้ต่ำ มีฐานะยากจน มักจะเป็นผู้ที่คอยในสติปัญญา ขาดความคิดริเริ่ม ไม่สามารถตัดสินใจด้วยตนเองอย่างถูกต้อง ไม่มีความสนใจทางการเมือง เพราะ ส่วนใหญ่จะใช้เวลาไปในการทำงานเพื่อหารายได้ให้พอเลี้ยงชีพ สำหรับในประเทศ ไทยมีระบบเศรษฐกิจไม่มั่นคง รายได้ของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ ประชาชน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพในทางเกษตร และกรรมกร ซึ่งเป็นอาชีพที่มีรายได้น้อย หากกล่าวโดยส่วนรวมแล้ว คนไทยอยู่ในฐานะยากจน ซึ่งมีผลสะท้อนให้รายได้ ของประเทศน้อยลงควย แต่รายจ่ายกลับสูงขึ้น เพื่อจ่ายในการบริการและช่วยเหลือ ทางสวัสดิการแก่ประชาชน ซึ่งเป็นอุปสรรคของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อยางมาก

๓. ปัญหาทางค่านิยมสังคม ลักษณะทั่ว ๆ ไปของคนไทยได้รับการอบรม ให้เชื่อฟังผู้ใหญ่ โดยปราศจากการโต้แย้ง หรือมีความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ซึ่งขัดกับหลัก การของประชาธิปไตยที่ตอ้งมีแนวความคิดที่เป็นอิสระ มีข้อโต้แย้งที่ประกอบคัวเหตุผล เพื่อหาข้อยุติที่ดีที่สุด ในคานการประกอบอาชีพของคนไทยส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร และ ช่างนา รายได้ที่หามาได้จึงน้อย ทำให้ขาดการกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง

มักใช้เวลาไปในทางหาเลี้ยงชีพ นอกจากนั้นคนไทยส่วนใหญ่ไม่นิยมปฏิบัติงานร่วมเป็นกลุ่ม เพราะชอบความเป็นอิสระ พอใจในการปฏิบัติส่วนตัวตามลำพังที่ไม่มีระเบียบ หรือกฎเกณฑ์ใด ๆ ดังนั้นเมื่อเขามาร่วมกันทำงานเป็นกลุ่มจึงสังเกตได้ว่า มักจะไม่ค่อยปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัดนัก ทำให้การปกครองแบบประชาธิปไตยไม่ได้ผลเท่าที่ควร

จากสาเหตุทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว เป็นเหตุให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองในรูปท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้รัฐบาลกลางต้องเข้าช่วยเหลือ และควบคุมการดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา และเมื่อท้องถิ่นไม่สามารถจะเป็นแหล่งเรียนรู้ การปกครองในระบบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานได้แล้ว จึงทำให้การปกครองระดับชาติต้องล้มลุกคลุกคลานอยู่ตลอดเวลา ซึ่งรัฐบาลในปัจจุบันได้พยายามปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลคองสแตนตินปีญูติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๒๐<sup>๑</sup> อันมีพลเอก เกียวกักกี ชมะนันท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยจะสรุปในเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

๑. ในด้านการเมือง จะเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของชนในชาติทั้งในด้านการศึกษาระบบ และค่านิยม โดยเฉพาะ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองประเทศ และการพัฒนาบ้านเมืองในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดศรัทธาความเชื่อถือ และยึดมั่นอยู่ในระบอบประชาธิปไตย<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี, "คำแถลงนโยบายของรัฐบาล พลเอก เกียวกักกี ชมะนันท์ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ," (กรุงเทพฯ มหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี, ๒๕๒๑), หน้า ๘

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐.

๒. ในคานเศรษกิจ รัฐบาลมีแนวความคิดในการพัฒนาคานเศรษกิจหลายประการ เป็นคานว่า เร่งรัดการคานเนินงาน และการจ่ายเงิน เพื่อการพัฒนาเศรษกิจในชนบท โดยเฉพาะในท้องที่ที่ไคร้กับความเสี่ยหาย เนื่องจากการปรวนแปรของคินฟ้าอากาศ เพื่อช่วยให้ชาวชนบทมีรายไค้ทดแทน<sup>๑</sup> นอกจากนั้นยังคานเนินการพัฒนาเมือง และชนบท โดยยึดหลักกระจายความเจริญไปสู้ท้องถินต่าง ๆ ทั่วทุกภาค พร้อมกับพัฒนาบริการสาธารณูปโภคอันจำเป็นแกชุมชน อาทิ การปรับปรุง การสัญจร การไฟฟ้า การประปา หรือน้ำกินน้ำใช้ และการสร้างที่อยู่อาศัย ในคานนี้ จะไค้อาศัยความร่วมมือขององค้การปกครองท้องถิน และประชาชนคัย<sup>๒</sup>

๓. ในคานสังคม รัฐบาลพยายามส่งเสริมการศึกษาคัยเพื่อให้ประชาชนมีโอกาศเท่าเทียมกันในการศึกษา จะขยายการศึกษาคัยมัคคให้กว้างขวางทั่วถึงทุกท้องถิน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษาคัยมัคคมากยิ่งขึ้น<sup>๓</sup> นอกจากนั้นยังเร่งรัดให้มีการบริการสาธารณสุขแก่ประชาชนอีกคัย

๔. ในคานการปกครอง รัฐบาลจะเผยแพร่ความรู้ในระบบอบประชาธิปไตย และการปกครองตนเองแก่ประชาชนทั่วทุกหมู่บ้าน ทั้งนี้นอกจากจะมีวิทยากรของรัฐบาลออกไปฝึกอบรมแล้ว จะส่งเสริมให้สภาตำบลและหมู่บ้านอาสาพัฒนาป้องกันตนเอง มีขีดความสามารถในการปกครองตนเอง นอกเหนือไปจากคานพัฒนาที่ทำอยู่แล้ว รวมทั้งสามารถแก้ปัญหาเรี่ยท้องถินไค้ตามสมควร<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> เรืองเคียวกัน, หน้า ๑๖.

<sup>๒</sup> เรืองเคียวกัน, หน้า ๒๐.

<sup>๓</sup> เรืองเคียวกัน, หน้า ๒๑.

<sup>๔</sup> เรืองเคียวกัน, หน้า ๒๕.

จากนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันได้วางไว้ เพื่อพยายามลดปัญหาที่เกิดขึ้น  
ในอดีต พยายามให้การศึกษอบรมทั้งในหลักสูตรภาคบังคับ และส่งวิทยาการไป  
อบรมแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อปรับพื้นฐานการศึกษาของ  
ประชาชนให้ดีขึ้น นอกจากนี้ยังพยายามบรรเทาความเดือดร้อนแก่ประชาชนใน  
ชนบท และกระจายความเจริญไปสู่ทุกภาคอีกด้วย<sup>๑</sup>

ฉะนั้น ในการศึกษาต่อไปจะเป็นการศึกษาในรายละเอียดของโครงสร้าง  
ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ จนถึง พ.ศ. ๒๕๒๑ อันจะ  
เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข ให้การปกครองท้องถิ่นไทยดำเนินไปได้  
อย่างมีประสิทธิภาพสนองตอบความต้องการของประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับแนว  
นโยบายของรัฐบาล ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ ๔.

---

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.