

ความหมายของการพัฒนาการ เมือง

คำว่าพัฒนาการ เมือง นั้น นักวิชาการตะวันตกได้ให้ความหมายไว้หลาย
ประการอาทิเช่น พาย (PYE) ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้¹

- 1 การพัฒนาการ เมือง เป็นเรื่องของการจัดระเบียบทางการ เมืองอันจำเป็น
ต่อการพัฒนาการ เศรษฐกิจ
- 2 การพัฒนาการ เมือง เป็นเรื่องของลักษณะการ เมืองในสังคมอุตสาหกรรม
- 3 การพัฒนาการ เมือง เป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงระบบการ เมืองให้
ทันสมัย (POLITICAL MODERNIZATION) เป็นเรื่องของการปรับปรุงระบบการ
เมืองให้ เป็นไปตามความคิดคอมคคี
- 4 การพัฒนาการ เมือง เป็นเรื่องของการดำเนินงานของ รัฐบาล
- 5 การพัฒนาการ เมือง เป็นเรื่องของการบริหารและ ระบบกฎหมาย
- 6 การพัฒนาการ เมือง เป็นเรื่องของการระดมพล เมืองใหม่ส่วนรวมทางการ
เมือง
- 7 การพัฒนาการ เมือง เป็นเรื่องของการสร้างระบบประชาธิปไตย
- 8 การพัฒนาการ เมือง เป็นเรื่องของการสร้าง เสถียรภาพทางการ เมือง
และให้มีการ เปลี่ยนแปลงทางการ เมืองอย่างมีระ เียบ
- 9 การพัฒนาการ เมือง เป็นลักษณะ หนึ่งของกระบวนการ เปลี่ยนแปลงทาง
สังคม

¹ สัจจิต บุญขงการ, "นิสิตนักศึกษากับการพัฒนาการ เมืองของไทย",
วารณไวยากร, ชุมชนบทความทางวิชาการ, โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
(รัฐศาสตร์). พระนคร., ไทยวัฒนาพานิช, 2514. หน้า 3, 4.

จะเห็นได้ว่า ความหมายเหล่านี้ล้วนแต่ช่วยให้เห็นความสำคัญของการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบตะวันตกทั้งสิ้น เช่นคำว่า การเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองให้ทันสมัยก็มีความใกล้เคียงจนแทบจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับการเลียนแบบตะวันตก การพัฒนาอุตสาหกรรมและแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐประชาชาติก็มีกำเนิดมาจากประเทศยุโรปตะวันตก เป็นต้น ถ้าถือตามความหมายเหล่านี้แล้ว จะทำให้การศึกษาการพัฒนาการเมืองอยู่ในวงแคบเฉพาะประเทศที่มีการพัฒนาการเมืองเจริญรุดตามแบบประชาธิปไตยแบบตะวันตกเท่านั้น ทำให้ไม่อาจศึกษาการเปลี่ยนแปลงในประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ ที่มีรากฐานอยู่บนแนวความคิดที่แตกต่างของโลกตะวันตกได้ ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนวความคิดในการพัฒนาการเมืองอีกแนวหนึ่งในทำนองที่ว่า "ภาวะการพัฒนาเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละสังคม (CONTEXTUAL) จุดหมายปลายทางหรือคำจำกัดความจะมีผลใช้ต่อกี่เฉพาะภายในแต่ละสังคมนั้น"²

จากแนวความคิดประการหลังนี้ ทำให้สามารถศึกษาการพัฒนาการเมืองในประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายได้ในความหมายที่ว่า "การพัฒนาการเมืองหมายถึงการที่สถาบันทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ มีความคล่องตัวและมีความสามารถแห่งอำนาจพอที่จะตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมให้ลุล่วงไปควยดี ความสามารถเช่นว่านี้จะต้องมีเพิ่มมากขึ้นเป็นปฏิภาคกับความต้องการหลาย ๆ ด้านของประชาชนคงจบ การเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นทางใดจึงจะเกิดขึ้นภายในกรอบของระบบการเมืองนั้น ๆ ได้โดยมีความชะงักงันน้อยที่สุด"³

ตามความหมายนี้ การพัฒนาการเมืองย่อมเกิดขึ้นได้ในประเทศด้อยพัฒนา ทั้งนี้เพราะการพัฒนาการเมืองเป็นกระบวนการ (PROCESS) ของการเปลี่ยนแปลง

² ปฐม มณีโรจน์, ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการเมือง, เอกสารการศึกษาศาสนาจารย์ประสานศาสตร์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2517. หน้า 67.

³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย", พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2513. หน้า 4, 5.

ทั้งในรูปแบบและเนื้อหาของระบบการเมือง มีลักษณะการของความเป็นประชาธิปไตย
 จริงอยู่ การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นระบบการเมืองอันพึงปรารถนาของกระบวนการ
 พัฒนาการเมือง และเป็นจุดหมายปลายทางประสงค์ (ENDS) ของกระบวนการ เช่นว่านั้น
 แต่การที่ประเทศหนึ่ง ๆ จะไม่มีการพัฒนาการเมืองเลย ในทำนองเดียวกันการที่ประเทศ
 หนึ่ง ๆ มีการพัฒนาการเมืองก็มีไซ้ เป็นเครื่องยืนยันใควาประเทศนั้นจะบรรลุถึงยุคแห่ง
 ความเป็นประชาธิปไตยได้

ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของการพัฒนาการเมืองยังคง เป็นปัญหาที่ไม่มีข้อยุติ
 เพราะมีนักวิชาการชาวตะวันตกเป็นจำนวนมากได้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ และได้ให้ความ
 หมายไว้ผิดแผกแตกต่างกันไปในรายละเอียด แต่พอจะสรุปลักษณะใหญ่ ๆ ที่นักวิชาการ
 ทั้งหลายเห็นพ้องกันได้ 3 ประการ คือ ⁴

1 การจำแนกแจกแจง (DIFFERENTIATION) หมายถึงกระบวนการ
 จำแนกและแบ่งสรรตามลักษณะความชำนาญพิเศษของบทบาทของสมาชิกของสถาบันและ
 สมาคมในลักษณะที่กำลังพัฒนาให้ทันสมัย กล่าวคือยิ่งระบบการเมืองพัฒนาขึ้นมาขึ้นเท่าใด
 โครงสร้างของระบบก็จะยิ่งทวีความสลับซับซ้อน และลักษณะของโครงสร้างทางการเมือง
 และการบริหารที่มีภาระกิจเฉพาะ เจาะจงและชัดเจนก็จะยิ่งเพิ่มพูนขึ้น

2 ความเสมอภาค (EQUALITY) เป็นการเชิดชูความสำคัญของ
 ปรัชญาแห่งความเท่าเทียมกันไว้อย่างเด่นชัดไม่ว่าจะเป็นแง่ของชีวิตการเมือง วัฒนธรรม
 ทางการเมือง และอุดมการณ์ทางการเมืองแทบทุกรูปแบบ โคลแมนเห็นว่าเครื่องแสดง
 ความเสมอภาคประการสำคัญก็คือสิทธิของบุคคล ระเบียบกฎหมายที่ใช่มังคับโดยเสมอ
 หนา และกติกาการยกย่องผลการกระทำของบุคคล (ACHIEVEMENT NORM)

3 สมรรถภาพ (CAPACITY) ของระบบการเมืองนั้น มีแนวทางการ
 พิจารณาสมรรถภาพในสามด้านที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การผนึกกำลัง (INTEGRATIVE)
 การตอบสนองความต้องการ (RESPONSIVE) การปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม
 (ADAPTIVE) และการริเริ่มประดิษฐ์กรรมใหม่ ๆ (INNOVATIVE)

ในด้านการปฏิรูปต่าง ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 5 กล่าวได้ว่าเป็นการพัฒนาการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกของไทย เป็นการพัฒนาการเมืองซึ่งมีลักษณะ เน้นในความสามารถ (CAPACITY) ของระบบการเมือง เป็นประการสำคัญ ซึ่งพอจะลำดับขั้นตอนได้ดังต่อไปนี้

1. บูรณาการแห่งชาติ (NATIONAL INTEGRATION)
2. การแบ่งแยกแจกแจงโครงสร้างทางสังคมให้เด่นชัดยิ่งขึ้น (STRUCTURAL DIFFERENTIATION)
3. การที่มีการแบ่งงานของโครงสร้างต่าง ๆ เพื่อให้ทำหน้าที่อันแน่ชัดเฉพาะลงไป (FUNCTIONAL SPECIFICATION)
4. การที่สถาบันหรือระบบย่อย (SUB-SYSTEM) มีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของสถาบันอื่น (SUB-SYSTEM AUTONOMY)
5. การที่ประชาชนเขามีส่วนร่วมทางการเมือง (POLITICAL PARTICIPATION)

1. บูรณาการแห่งชาติ (NATIONAL INTEGRATION)

บูรณาการแห่งชาติ หรือการสร้างชาติเป็นเรื่องของการสร้างความสามารถที่จะดำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมือง การมีความสามารถในการระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งการมีความสามารถที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงพันธะระหว่างประเทศ เป็นเรื่องของการปลูกฝังความรักชาติ หน้าที่พลเมือง และการสร้างสถาบันต่าง ๆ ของรัฐเพื่อเปลี่ยนแปลงสิ่งเหล่านี้ให้เป็นนโยบายและโครงการต่าง ๆ ⁵

ในระบบการเมืองของประเทศที่พัฒนาแล้วมีบูรณาการแห่งชาติมากกว่าในระบบการเมืองที่ยังพัฒนา ทั้งนี้เพราะในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วมีโครงสร้างทางการเมืองที่แจ่มแจ้งไปตามลักษณะเฉพาะของภารกิจ ถ้าหากจะมีวิกฤติการณ์ด้านหนึ่งด้านใดเกิดขึ้น

⁵ ทินกร นาคะตะ, "การพัฒนาการเมือง: บทวิเคราะห์และสำรวจเอกสารทางวิชาการ", พัฒนบริหารศาสตร์. 14, 1 (ม.ค. 17). หน้า 84.

ก็มักจะ ไม่ส่งผลกระทบต่อ ไปยัง ส่วนอื่น ๆ ของระบบมากนัก และอยู่ในวิสัยที่พอ จะเข้าไปผ่อนปรนได้ เพราะระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วมักจะมีสมรรถภาพสูงพอที่จะ เขาควคุมหรือขับเคี่ยวกับวิกฤติการณ์ได้อย่าง สมฤทธิ์ผลพอสมควร แต่สำหรับระบบที่ยัง ไม่พัฒนานั้น สภาวะโดยทั่ว ๆ ไปมักมีแนวโน้มที่จะชักจูงให้เกิดวิกฤติการณ์หลาย ๆ ความประหลาดประหลาด ๆ กัน หรือ ใด ๆ กัน นอกจากนั้นสมรรถภาพของระบบเหล่านี้ ในอันที่จะ เขาแก้ไขปัญหาก็มีอยู่จำกัดอีกด้วย ปัญหาของระบบการเมืองประ เภทหนึ่งจึง อยู่ในระดัที่รุนแรง ทั้งนี้ปัญหาบูรณาการของระบบการเมืองแบบดั้ง เดิมก็คือได้มีการผนึก กำลังของคนรวมกันเป็นชาติโคมากน้อยเพียงใด หมายถึงว่า ผู้นำทางการเมืองมีอำนาจ ทางการเมืองแท้จริงเพียงใด ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ผู้นำทางการเมืองในประเทศด้อย พัฒนาไมไ่มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริงโดยตลอดทั่วประเทศ เนื่องจากอำนาจ กระจุกกระจายอยู่ตามสวนทองดินต่าง ๆ ซึ่งในสภาพการเช่นนี้ ความเป็นรัฐประชาชาติ

(NATIONAL STATE)⁶ ยังมีได้เกิดขึ้น ทั้งนี้การพัฒนาการเมืองเพื่อวัตถุประสงค์ โลกก็ตาม (คือเพื่อต่อต้านการรุกรานจากต่างชาติ หรือเพื่อพัฒนาประเทศให้พ้นจากการ ปฏิวัติภายในประเทศ) บูรณาการแห่งชาติคือวัตถุประสงค์ประการแรกที่ผู้นำทางการเมือง ต้องการให้บังเกิดขึ้นในประเทศของตน จะเห็นได้จากการพัฒนาการเมืองของประเทศ ต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์ จะเริ่มตนด้วยการรวมอำนาจเขาศูนย์กลางในอันที่จะสร้าง สถาบันกษัตริย์ให้มีอำนาจมั่นคงมากขึ้นทั้งสิ้น ตัวอย่าง เช่น การพัฒนาการเมืองของประเทศ ต่าง ๆ ในยุโรปสมัยกลางที่พยายามกำจัดอำนาจของผู้นำสวนทองดินและศาสนจักร สวนประเทศนอกยุโรปก็ดำเนินตามแบบแผนเช่นเดียวกันนี้โดยแก่ พระ เจ้ามามุกที่ 2 (MAHMUD II) แห่งอาณาจักรออตโตมัน และจักรพรรดิไฮเลเซลสซี (HAILE SELASSIE) แห่งเอธิ โอเปีย ซึ่งโคดำเนินการเช่นเดียวกันคือ ลมลงอำนาจ สวนทองดินและรวมอำนาจเขาสถาบันกษัตริย์ ทั้งนี้จึงกล่าวได้ว่า การสร้างอำนาจ ธิปไตยของรัฐโหเซมแข็ง (บูรณาการแห่งชาติ) เป็นความจำเป็นประการแรก ในอันที่จะดำเนินการปฏิรูปใหม่ให้เกิดผลสำเร็จต่อไป ⁷

6 รัฐ คือกลุ่มคนในดินแดนแน่นอน ซึ่งมีรัฐบาลทำการปกครองโดยใช้อำนาจ ธิปไตย ส่วน "ชาติ" คือ รัฐบวกกับความรู้สึกของความเป็นพวกเดียวกัน มีผลประโยชน์ รวมกัน มีจารีต ประเพณี นรค และประวัติความเป็นมาอย่าง เดียวกันของคนในรัฐนั้น กล่าวคือ เป็นสายใยแห่งความผูกพันของคนในชาติซึ่งกันและกัน

7 SAMUEL HUNTINGTON, POLITICAL ORDER IN CHANGING SOCIETIES. NEW HAVEN UNIVERSITY PRESS, 1968. p.156, 157.

ลักษณะทางการ เมืองการปกครองของไทยตั้งแต่สมัยอยุธยา เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นอยู่ในสภาพที่ขาดบูรณการแห่งชาติ กล่าวคือพระมหากษัตริย์มีใ้ทรงมีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริงทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งอุปสรรคอันสำคัญที่ขัดขวางมิให้พระราชอำนาจแผ่ครอบคลุมไปทั่วพระราชอาณาจักรใดแก่ ความยากลำบากในการคมนาคม แมว่าสภาพแวดล้อมทางการเมืองสมัยอยุธยาที่ค่อนข้างเจริญกับภาวะสงครามอยู่ตลอดเวลาจะมีส่วนช่วยให้พระมหากษัตริย์ที่พระราชอำนาจเข้มแข็ง แต่ก็ไม่สามารถที่ควบคุมทั่ว เมือง และ เมืองประเทศราชที่อยู่ห่างไกลได้โดยง่าย เกิดขาด ขว้ยอุปสรรคดังกล่าวแลวนอกจากนี้มองในอีกแง่หนึ่งแล้ว การที่สังคมไทยสมัยนั้นต้องการสถาบันกษัตริย์ที่เข้มแข็งกลับเป็นผลให้สถาบันนั้นขาดความมั่นคง เพราะเท่ากับเป็นการ เปิดโอกาสให้บุคคลอื่นที่มีกำลังทางทหารที่เข้มแข็งกว่าแย่งชิงอำนาจได้โดยชอบธรรมดังที่ปรากฏอยู่เสมอในการ เมือง สมัยอยุธยา

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ประเทศไทยคล้ายภาวะที่ค่อนข้างเจริญศึกสงครามลงมากกว่าสมัยอยุธยา แต่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐก็ยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากความยากลำบากในการคมนาคมยังคง เหมือนเดิม รัฐบาลจึงต้องยอมให้หัวเมืองที่อยู่ห่างไกลและเมืองประเทศราชมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมาก ประกอบกับการบริหารราชการส่วนกลางในระบบจตุสดมภ์ที่ก้าวกายสับสนและขาดประสิทธิภาพก็มีส่วนทำให้รัฐบาลกลางไม่อาจควบคุมหัวเมืองได้ทั่วถึง สถาบันพระมหากษัตริย์ก็ยิ่งขาดเสถียรภาพ ขว้ยสาเหตุประการสำคัญคือการขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบราชสมบัติ ทำให้ขุนนางมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น อันเป็นเครื่องถ่วงรั้งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้ไม่สามารถรวบรวมพระราชอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้อย่างเต็มที่ ความรู้สึกแตกแยกจึงมีอยู่ทั่วไป เช่น คนอัยภาคกลาง เรียกตัวเองว่า "เผาไทย" อัยภาคเหนือและภาคอีสานเรียก "ลาว" อัยภาคใต้เรียก "แขก" เป็นต้น ซึ่งในสภาพการณ์เช่นนี้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยยุคก่อนการพัฒนาการเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 ขาดบูรณการแห่งชาติ กล่าวคือ รัฐบาลไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยโดยตลอดทั่วพระราชอาณาเขตใด ขว้ยอุปสรรคและข้อบกพร่องของระบบการเมืองทั้งนี้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นจึงมุ่งหมายประการสำคัญของการพัฒนาการเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็คือการสร้างบูรณการแห่งชาติให้บังเกิดขึ้น

2 การแบ่งแยกและแจกโครงสร้างทางสังคมให้เด่นชัดยิ่งขึ้น (STRUCTURAL DIFFERENTIATION)

การแบ่งแยกแจกแจงโครงสร้างทางสังคมให้เด่นชัดยิ่งขึ้นเป็นสิ่งจำเป็นในการพัฒนาเมือง เพราะเป็นการสร้างความเสมอภาคและดึงคนรุ่นใหม่เข้ามามีส่วนรวมทางการเมือง ซึ่งความเสมอภาคในระบบการเมืองนี้เป็นลักษณะทั่ว ๆ ไปที่จะต้องมีขึ้นในขณะที่ระบบการเมืองมีความเจริญก้าวหน้า ความเท่าเทียมกันนี้รวมถึงการที่มวลชนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของในกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้ พายและ โคลแมน เห็นว่าอาจจะ เป็นรูปของประชาธิปไตย หรือ เป็นการระดมพลเมืองให้เข้าร่วมทางการเมืองในระบบเผด็จการก็ได้ และยังรวมไปถึงแนวความคิดที่ว่าทุกคนควรจะมี ความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย บุคคลทุกคนในสังคมควรจะอยู่ภายใต้กฎหมายเหมือนกัน และกฎหมายก็ควรจะ มีลักษณะที่ไม่เป็น เรื่องตัวบุคคล⁸ ดังนั้นปัญหาในการแบ่งแยกแจกแจงโครงสร้างทางสังคมให้เด่นชัดของระบบการเมืองคอยพัฒนาจึงอยู่ที่ว่าจะสามารถสร้างความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นในสังคมใดมากน้อยแค่ไหน เป็นประการสำคัญ

ในระบบ "ศักดินา" ของไทยก่อนการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 แบ่งสังคมออกเป็น 2 ชั้นกว้าง ๆ ไคแก่ชนชั้น "ผู้ดี" และ "ไพร่" ซึ่งการแบ่งสังคมออกเป็นชนชั้นดังกล่าวเป็นลักษณะที่เห็นถึงสภาพคอยพัฒนา คือ เป็นสังคมที่มีโครงสร้างภายใน สลับซับซ้อน ค้ำรงอยู่ได้ ด้วยแรงงานของไพร่ เป็นประการสำคัญ ความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคมจึง เป็นไปตามโครงสร้างของสังคมคือ "การใช้" กับ "การรับใช้" โครงสร้างทางสังคมเช่นนี้จึง เป็นอุปสรรคพื้นฐานในการพัฒนาการเมือง เพราะ การจัดตั้งหน่วยราชการบริหารสมัยใหม่ ย่อมจัดตั้งขึ้นไม่ได้ในระบบการปกครองที่ยึดถือแรงงานไพร่ฟ้ชาแผนดินเป็นหลัก ดังนั้นการปฏิรูปต่าง ๆ เช่นการปลดปล่อยไพร่ การขยายการศึกษาสมัยใหม่ และการทหารสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 จึง เป็นการทำลายโครงสร้างทางสังคมแบบเก่า และสร้างสังคมใหม่ที่มีความเท่าเทียมกันและมีโครงสร้างที่สลับซับซ้อนและเด่นชัดขึ้น

3 การที่มีการแบ่งงานของโครงสร้างต่าง ๆ เพื่อให้ทำหน้าที่อันแน่ชัดเฉพาะลงไป (FUNCTIONAL SPECIFICATION)

ในสังคมคอยพัฒนา ยังไม่มีการแบ่งงานของโครงสร้างต่าง ๆ เพื่อให้ทำหน้าที่อันแน่ชัดเฉพาะลงไป บุคคลคนเดี่ยวหรือสถาบันเดี่ยวอาจจะทำหน้าที่หลาย ๆ อย่าง เช่นอาจจะ เป็นทั้งผู้ออกกฎหมายและ เป็นผู้พิจารณาฎุกระทำผิดในเวลาเดียวกัน กลุ่มทางสังคมก็มิได้มากมายนัก

⁸ สัจิต., *op.cit.*, หน้า 4.

ที่สำคัญอาจจะมีเพียงพวกชาวนา ข้าราชการหรือผู้ปกครอง เท่านั้น แต่เมื่อสังคมเจริญขึ้น มีการแบ่งงานกันทำเฉพาะอย่างมากขึ้น สถาบันและโครงสร้างต่าง ๆ ย่อมมีความแตกต่าง (SPECIALIZATION) และมีความชำนาญเฉพาะอย่าง (DIFFERENTIATION) มากขึ้น เช่น มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ทางค่านิยม จริยธรรม บริหารและตุลาการให้สถาบันต่าง ๆ ทำ หรือฝ่ายบริหารก็อาจมีการแบ่งแยกหน้าที่และความชำนาญพิเศษให้หน่วยต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินงาน เป็นต้น ดังนั้นปัญหาในการพัฒนาการเมืองในลักษณะนี้ก็คือ การที่รัฐบาลมีส่วนราชการที่แบ่งหน้าที่การงานอันแนบชัดเฉพาะเจาะจงลงไปในด้านที่จะให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในมาากน้อยแค่ไหน เป็นประการสำคัญ

การบริหารราชการส่วนกลางของไทยในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นซึ่งอยู่ในระบบ "จตุสดมภ์" อันเป็นมรดกตกทอดมาจากสมัยอยุธยาอยู่ในสภาพกาวกายสับสน เพราะไม่มีการแบ่งหน้าที่กันตามสาขางานอย่างแนบชัด หากแต่แบ่งหน้าที่กันอย่างง่าย ๆ ตามอาณาเขตที่แต่ละฝ่ายรับผิดชอบอยู่ เช่น สมุหนายก นอกจากรับผิดชอบทางภาคเหนือของประเทศไทยแล้ว ยังมีกองพันของตนเอง คือกรมทหารช้าง ทหารม้า ทหารปืนใหญ่ ทหารรักษาพระองค์ และมีหน้าที่ต้องเก็บภาษีนาชาชนอีกด้วย ฝ่ายกลาโหมแทนที่จะคุมการทหารก็คุมหัวเมืองทางใต้และมีหน้าที่เก็บภาษีพร้อมกันไป ส่วนกรมท่า มีงการจะคุมเฉพาะการค้าล้งกลับของคุมหัวเมืองชายทะเลตะวันออกและมีหน้าที่ต้องเก็บภาษีด้วย เป็นต้น นอกจากนี้ยังแบ่งงานออกเป็นกรมต่าง ๆ ซึ่งมีใกล้ชิดกับจตุสดมภ์ และจตุสดมภ์ก็มีใคอยู่ใต้ง คุ้มบัญชาของอัครมหาเสนาบดี ซึ่งการแบ่งแยกงานที่สับสนกาวกายเช่นนี้ เป็นผลให้งานของรัฐบาลกลางลาซาชาคประสิทธิภาพ และเกิดการแตกแยกแบ่งพวกในวงราชการมากขึ้น

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งแยกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราชนั้น รัฐบาลกลางสามารถควบคุมดูแลได้แต่หัวเมืองชั้นในเท่านั้น หัวเมืองชั้นนอกต้องใช้อการปกครองแบบหลวม ๆ ในระบบ "กินเมือง" ส่วนเมืองประเทศราชนั้นยังมีอำนาจและอิสรภาพมากขึ้นตามระยะทางที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง ทั้งนี้เนื่องจากอุปสรรคความคมนาคมและการบริหารราชการส่วนกลางที่ขาดประสิทธิภาพดังกล่าว ควบคู่สาเหตุที่กล่าวมานี้ การแบ่งหน้าที่การงานของส่วนราชการต่าง ๆ ใหม่ที่หน้าที่อันแนบชัดตามสาขาของงานจึงมีความจำเป็นในการพัฒนาการเมือง ในอันที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติให้เกิดขึ้น ซึ่งการพัฒนาการเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 ใคดำเนินการและใคสศคหยกลง เมื่อใคบรรลุถึงวัตถุประสงค์ในชั้นตอนนี ใคแก็มีการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2435 ซึ่งจะใคกล่าวถึงต่อไป

4 การที่สถาบันหรือระบบย่อย (SUB SYSTEM) มีความเป็นอิสระไม่อยู่ใต้อำนาจของสถาบันอื่น (SUB SYSTEM AUTONOMY)

ในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว จะมีระบบย่อยที่มีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมอำนาจของสถาบันอื่น ระบบย่อยที่ว่ามีไต่แก การพัฒนาของพรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล สื่อสารมวลชน ซึ่งช่วยในการสร้างขอเรียกร้อง และขอเสนอแนะทางการเมือง และช่วยเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างระบบประชาธิปไตย และระบบเผด็จการได้ชัดเจน ทั้งนี้เพราะเราทราบได้ว่าทั้งระบบประชาธิปไตยและระบบเผด็จการต่างก็มีสื่อมวลชนและสถาบันที่มีลักษณะคล้ายกับกลุ่มอิทธิพลและพรรคการเมือง แต่ความแตกต่างมีอยู่ว่า ในด้านการดำเนินงานที่แท้จริงแล้ว ในระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย สถาบันเหล่านี้จะมีอิสระพอสมควร ในระบบเผด็จการสถาบันเหล่านี้มักขึ้นอยู่กับผู้นำทางการเมืองและระบบราชการ บทบาทในด้านการสร้างขอเรียกร้องและขอเสนอแนะที่มีฐานะอิสระพอสมควรจึงมีน้อยกว่าในระบบประชาธิปไตย⁹ ซึ่งขั้นตอนของการพัฒนาการเมืองขั้นนี้เป็นการพัฒนาการเมืองในระดับที่สูงขึ้น ดังนั้นการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จึงมักไม่ดำเนินมาถึงขั้นที่จะมีระบบย่อยที่มีอิสระ ดังที่กล่าวมานี้

5 การที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (POLITICAL PARTICIPATION)

ขั้นตอนที่ถือว่าสำคัญอีกประการหนึ่งของการพัฒนาการเมืองก็คือการที่ระบบการเมืองยอมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ไต่แกการมีสิทธิเลือกตั้ง และสมัครรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นเสมือนหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือหลักว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนต้องมีสิทธิในอันที่จะเลือกและเปลี่ยนตัวผู้ปกครองประเทศโดยเสรี ซึ่งสิทธิเช่นว่านี้ ไม่อาจมีได้ในการปกครองระบอบราชาธิปไตย ดังนั้นการพัฒนาการเมืองในระบบราชาธิปไตยจึงไม่สามารถดำเนินมาถึงขั้นตอนนี้ได้

พื้นฐานของอำนาจทางการเมือง สมัยอยุธยา

การที่จะศึกษาถึงการพัฒนาการเมือง สมัยรัชกาลที่ 5 จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงพื้นฐานของอำนาจทางการเมือง สมัยอยุธยาเป็นการวางแนวทางเบื้องต้น เพราะคนในสมัยรัตนโกสินทร์หรือกรุงเทพฯ ยุคนั้นก็กอนในสมัยอยุธยาปลายนั่นเอง ดังนั้นระบบการเมืองการปกครองตลอดจนวัฒนธรรมทางการเมือง (POLITICAL CULTURE) ไทย สมัยกรุงเทพฯ ยุคก่อนส่วนใหญ่จึงได้รับการถ่ายทอดมาจากสังคมอยุธยาทั้งสิ้น และยังมีผลมาถึงสังคมการเมืองไทยปัจจุบันโดยมิได้เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญแต่ประการใด

วัฒนธรรมทางการเมือง (POLITICAL CULTURE) คืออะไร

วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นศัพท์ใหม่ในวิชารัฐศาสตร์ซึ่งนักวิชาการตะวันตกเป็นผู้คิดค้นขึ้น และได้รับการยอมรับทั่วไปในวงวิชาการคานนี้ วัฒนธรรมการเมืองหมายถึง ความรู้ ความเชื่อ และค่านิยมทางการเมืองของสังคมที่มีลักษณะที่เป็นแบบแผนอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ซึ่งความรู้สึกนึกคิดดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมพื้นฐานของสังคมนั้นต่อวิเคราะห์แยกแยะออกมาจึงจะแลเห็นได้ การศึกษาถึงความรู้สึกนึกคิดทางการเมืองของคนในสังคมดังกล่าวจะทำให้สามารถเข้าใจในระบบการเมืองทั้งหมดโดยส่วนรวม และตัวบุคคลในส่วนปลีกย่อย การที่จะศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศหนึ่งประเทศใดจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความเป็นมาของประเทศรวมทั้งศึกษาถึงค่านิยมของบุคคล ความเชื่อ ความเข้าใจในสิ่งชวคล้อม ทัศนคติ ซึ่งแสดงออกและไม่แสดงออก ความรู้สึกที่มีต่อเพื่อนมนุษย์และเพื่อนร่วมชาติ ความสำนึกในความเป็นชาติ (หรือการขาดความเข้าใจดังกล่าว) และปฏิกิริยาทั้งทางอารมณ์และกิริยาอื่น ๆ ของบุคคลอื่นที่มีต่อเหตุการณ์ หรือการกระทำใด ๆ ฯลฯ หมายความว่าจุดแห่งความสนใจส่วนหนึ่ง จะมาอยู่ที่กระบวนการศึกษาและกระบวนการสร้างค่านิยมและทัศนโลก (WORLD VIEW) ของบุคคลตั้งแต่แรกเกิดอันใดกระทั่งครอบครั้ว รวมถึงการศึกษาในระกับเพื่อนเล่น และโรงเรียน มหาวิทยาลัยไปจนการได้รับความรู้ทางการเมือง (POLITICAL SOCIALIZATION) ในสังคมภายหลัง

10 คุณ กมล สมวิเชียร, "วัฒนธรรมการเมืองไทยกับการพัฒนาการเมือง", โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (รัฐศาสตร์), พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514 หน้า 36-43

วัฒนธรรมการเมืองไทย

การศึกษาวัฒนธรรมการเมืองไทย ศึกษาได้จาก "กระบวนการเรียนรู้

(SOCIALIZATION PROCESS)

ซึ่งแบ่งได้ 2 ระดับคือ ระดับครอบครัว

และ ระดับนอกครอบครัว

ระดับครอบครัว

005409

สิ่งแวดล้อมในชีวิตเด็กไทยในระดับครอบครัว ได้แก่พ่อแม่ เครื่องมือ และ ศาสนาพุทธ
 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพ่อแม่ เครื่องมือ สัมพันธภาพระหว่างบุคคลในครอบครัวกับชีวิตพื้นเมืองของไทย
 มีลักษณะตามสบายไม่ตายตัว หรือมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนที่แก้ไขไม่ได้หรือแยกอย่างจีน และญี่ปุ่น
 ประกอบกับระบบชีวิตแบบกสิกรรมปลูกข้าว (RICE AGRICULTURE) ความสมบูรณ์ของ
 ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติทำให้คนไทยสามารถอยู่ได้ตามลำพังไม่ต้องพึ่งพาอาศัยชีวิตพื้นเมือง
 เพื่อนฝูงมากนัก การอยู่กันอย่างไม่แออัด ความสมบูรณ์ของท้องที่ดิน และอากาศที่ไม่ร้อนหรือ
 หนาวจัด และระบบเครื่องมือที่ไม่รัดกุมตายตัวมีส่วนทำให้คนไทยรัก "อิสระภาพ" ไม่ชอบอยู่
 ในกฎเกณฑ์หรือข้อมบังคับของครอบครัวหรือสังคม ไม่นิยมตั้งสมาคมของกิจการหรือสหพันธ์ทั้งหลาย
 คำนิยมในชีวิตตั้งกล่าวไว้รับแรงหนุนจากพุทธศาสนาที่ถือว่าชีวิตเป็นสิ่งที่ไม่จีรัง ทุกข์หรือสุข
 บุญหรือกรรมเป็นเรื่องส่วนบุคคลซึ่งคนอื่นไม่เกี่ยว นักสังคมวิทยาเรียกค่านิยมอันเป็นลักษณะเด่น
 ของคนไทยอันนี้ว่า "ปัจเจกบุคคลนิยม" (INDIVIDUALISM) ซึ่งค่านิยมอันนี้มี
 อิทธิพลต่อการเรียนรู้ (SOCIALIZATION) ของเด็กไทยในระยะ เริ่ม เป็นอย่าง
 มาก ค่านิยมอื่น ๆ จึงมีผลต่อการเรียนรู้ของเด็กน้อยมาก เมื่อเทียบกับค่านิยมที่รักความเป็น
 อิสระภาพนี้

ระดับนอกครอบครัว

อำนาจที่ยิ่งใหญ่ในแผ่นดินซึ่ง เริ่มตั้งแต่สมัยอยุธยาจนกระทั่งทุกวันนี้ คืออำนาจของ
 ราชการ ซึ่งเด็กเมื่อพ้นจากระดับครอบครัวแล้วจะต้องถูกครอบงำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในสมัย

อุบายารามฎรสามัญตัวไปซึ่งเรียกว่า "ไพร" นั้น เมื่อเขาส่วยจรรจกตามหลักเกณฑ์ของทาง
ราชการแล้ว ก็จะถกอำนาจของทางราชการ เกณฑ์ตัวไปไซ้แรงงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนจน
กระทั่งปลดจรรยาเมื่ออายุ 60 ปี หรือมีลูกเขารับราชการไพร 3 คน ¹¹ ดังนั้นสังคมสมัยอยุธยา
ในระดัคพจนจากวัยเด็กมาแล้วจะมีอำนาจราชการครอบคลุมยทุกหนทุกแห่ง และครอบคลุมคนไทย
ทุกคนอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงไคนอกจากนี้เขาป่า แม่แตวช เป็นพระภิกษุก็อาจถกทางราชการ
ให้เสียเมื่อไรก็ได้ ดังนั้นในการดำเนินชีวิตของคนไทยสมัยอยุธยาจะ... "มีสิ่งหนึ่งซึ่ง เรียกว่า
ราชการแผ่นดินเขามาควบคุมชีวิตและความเป็นอยู่แทบทุกขณะ ไม่มีระยะไคที่จะปลดพจนจากการ
ควบคุมนั้นไค ทุกขสขตลอดจนผลประโยชน์ต่าง ๆ ของสังคมก็ขึ้นอยู่แก่ราชการแทยอย่างเดี่ยว
จะมีสขไคก็ต่อเมื่อทางราชการอ่านวยให้ จะรอดพจนจากภัยพิบัติต่าง ๆ ไคก็ต่อเมื่อทางราชการ
เขามาช่วยเหลือ จะมีทุกขไคโดยที่ทางราชการนี้เอง เป็นผูกทุกขให้ จะพลัดพรากจากกันก็
ต่อเมื่อทางราชการเขามาจะ เกณฑ์เอาตัวไป ¹²

จากการศึกษากระบวนการเรียนรูทั้ง 2 ระดัคของคนไทยดั่งไคกล่าวมานี้ ทำให้มอง
เห็นวัฒนธรรมทางการ เมืองของคนไทยไม่อยู่ที่สายกลาง แต่แกว่งไปมาระหวางปลายข้างหนึ่งคือ
"อำนาจนิยม" ที่ถกครอบงำในชีวิตนอกรอบครัว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง "ในระบบความคิดและ
สัคปชัญญะของคนไทยนั้น จะมีพลัง 2 ประเภทที่ชัคกันและ คอสักันอย เสมอนั้นคือความปราดณา
ที่จะมีชีวิตอันไม่มีสิ่ง เหนียวรัง จูวกัก กับความจำเป็นที่จะตองอยู่ในอำนาจของบุคคลที่ เหนือกว่า" ¹³
เมื่อไคก็ตามที่โอกาสอ่านวยให้คนไทยสามารถปฏิบัติไคแก่ตามปราดณา คนไทยจะทำตามอำเภอ
ใจอย่างยิง โดยไม่คำนึงถึงกาลละ เทศะ ทั้งนี้อาจจะเห็นไคจากอุปนิสัยและการดำเนินชีวิตประจำ
ที่ชอมใจวคหนาใหญ่ใจกวาง รักสนุกและชาคความอคทน เป็นคน ซึ่ง เรื่องนี้นักวิชาการทวเณหัง
กศาว เสริมว่า "คนไทยชอบแสดงความเป็นคนมีหนาใหญ่ใจโตโดยไม่คำนึงถึงฐานะของคน ชอบ

¹¹ ไปรถครายละ เอียคไคในพทที่ 5 เรื่องการเลิกไพร

¹² คึกฤทธิ ปราโมช, ม.ร.ว., "สังคมสมัยอยุธยา"; (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2510) หน้า 29.

¹³ กมล., OP.CIT., หน้า 53.

แดงกายและมีทรัพย์สินที่แสดงถึงความมั่งคั่ง เช่น มีรถยนต์ราคาแพง เทียบในหลักชั้นสูง ไร่
 ของที่ทำจากต่างประเทศ ฯลฯ แม้แต่คนในชนบทชอบแข่งขันกันในเรื่องนี้ เช่น คนที่มีปากกา
 ปลอกทอง วิทยุ หรือเครื่องทองรูปพรรณไว้สำหรับสวมคออื่น ทองจิ้งจกต่าง ๆ อย่างหรูหรา
 แม้จะออกไปก้นหม้อเงินจากคนอื่น ในสมัยที่มีค่าซุกที่แสดงถึงนิสัยชนชั้น เช่น ตำรวจที่คอยไล่ล่าคน
 ชายมาเอาหนารอค เป็นต้น" 14 ต่อหน้าหรือเบื้องใต้อำนาจของคนไทยจะ "อำนาจนิยม" อย่าง
 เด็ด ๆ ซึ่งลักษณะอันนี้เป็นเอกลักษณ์ของคนไทยมาตั้งแต่สมัยอยุธยา และลักษณะการยอมรับอำนาจ
 จากเบื้องบนของคนไทยนี้ส่งผลให้การเมืองการปกครองของไทยมีลักษณะพิเศษมาจนกระทั่งทุกวันนี้
 คือคนไทยทั่วไปสนใจการเมืองน้อยมาก เพราะถือว่าการเมืองเป็นเรื่องของคนชั้นสูง จะเห็นได้จาก
 ในการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งมีผู้ไปออกเสียงเลือกตั้งน้อยมาก ในสมัยอยุธยา
 "สาทรับประชาชนทั่วไปไม่ปรากฏว่าสนใจในโชคชะตาของพระมหากษัตริย์องค์ใดองค์หนึ่ง โดยเฉพาะ
 และไม่เคยปรากฏว่าประชาชนในสมัยอยุธยาไม่เคยเริ่มคิดกบฏหรือโค่นล้มราชบัลลังก์ของพระ -
 มหากษัตริย์เลยแม้แต่ครั้งเดียว" ความผันผวนทางการเมือง สมัยอยุธยานั้นเป็นเรื่องของคนชั้นสูง
 หรือเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจทั้งสิ้น หากผู้ใดมีอำนาจสูงส่งขึ้นมา ประชาชนก็คอยใต้อำนาจของ
 ผู้นั้น และยอมรับโดยไม่มีอาการขัดแย้งแต่ประการใดว่าผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจเหนือคนอื่น ปรากฏการณ์หรือ
 สภาพจิตใจเช่นนี้เกือบจะเรียกได้ว่า เป็นลักษณะอันเที่ยงแท้ของคนไทยตั้งแต่สมัยโบราณมาจนกระทั่ง
 ทุกวันนี้ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเท่าไรนัก" 15

ความไม่มั่นคงของ องค์พระมหากษัตริย์

ลักษณะทางการเมืองในสมัยอยุธยาอีกประการหนึ่งที่ตกทอดมาถึงตนกรุงรัตนโกสินทร์
 ก็คือความไม่มั่นคงของ องค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งตามทฤษฎีแล้วพระมหากษัตริย์มีอำนาจสิทธิ์ขาด
 ในแผ่นดินคือมีอำนาจเหนือชีวิตทุกคนในสังคม ทรงเป็นเจ้าของแผ่นดินทั่วพระราชอาณาจักร และ
 ทรงอยู่ในฐานะพระธรรมราชา คือเป็นอุปถัมภ์คุ้มครองพระพุทธศาสนา พระราชอำนาจของพระ -
 มหากษัตริย์มีเป็นล้นพั่งก็จริง แต่ในทางปฏิบัติก็มีขอบเขตจำกัด 2 ประการคือ ขอบเขตทางศาสนาและ

14 ประเสริฐ แยมกลินฟง, ลักษณะประจำชาติในฐานะเป็นปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติ
 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ พ.ศ. 2514 หน้า 15 (พิมพ์เป็นการภายใน)
 15 คึกฤทธิ์, op.cit., หน้า 5.

และชอบเสกทางหลวงเป็ญ ชอบเสกทางสาสนวไลเค พระมณเฑียรวิชัยคองอยู่ในมณฑลราชธรรม
ซึ่งหมายความว่า การให้อ่านาจอันลนพนั้นควรจะประกอบไปควย คีล ทาน และคณธรรมอื่น ๆ
อีกหลายอยาง ส่วนชอบเสกทางเมืองโคแก การที่พระมหากษัตริย์คองคองเอาใจคนชั้นสูง
บางหมบวง เหลลาในสังคมไว้คองประคัมประคองราชบัลลังค เพราะ "สังคมสมัยอยุธยาดีอวการ
ปราบคาภิเชกนั้นเป็นการกวาจีนสราชบัลลังคโดยชอบธรรม" 16 คึงปรากฏวจากประวัติศาสตร
ของไทยสมัยอยุธยามีการลอบปลงพระชนมพระมหากษัตริย์ และแยงชิงราชบัลลังคบ่อยครั้งที่สุด
"ราชบัลลังคแห่งกรุงศรีอยุธยาจึงขาดความแนนอนอยางยิ่ง เพราะถึงจะมีกฎมณเฑียรบาลวาควย
การสืบสันตคิงศคิจริง แตกกฎหมายก็ไมคเป็นประกันวการสืบสันตคิงศจะสืบไปตามทีกาหนด
โดยแนนอนและ เรียบรอย พระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยานั้นถึงแม้จะทรงไว้มึงพระราชอำนาจ
เป็นลนพกัจริง แตกอาจจะสูญเสี่ยพระราชอำนาจนั้นไทดแกผู้อื่นเมื่อใดก็ได ถากรองราชสมบัติ
โดยปราศจากควมระมคระวัง" 17

นอกจากคองการระมค ายัตริย์ซึ่ง เป็นชนชั้นสูง สคของสังคมสมัยอยุธยาจะขาดความแนนอน
กายคัวคิงโคกลาวมาแลว ชนชั้นตาง ๆ ในสังคมก็มีคองการแยงแยงคองอยางแนนอนคายคัวอยางระบบ
วระระของอินเคีย กลาวคือชนชั้นตาง ๆ ในสังคมสมัยอยุธยามีคองแยงแยงคองคัวคัวเนค และคองเหตุนี้
จึงมีคองสืบคองคองไปคองควมถาวร หากแตมีควมเคลือลนไหวหมน เรียบนอยเป็นนิจ โคแก

ชนชั้นเจ้านายในพระราชวงศนั้นเองก็ขาดความแนนอนอยสองประการ คือ ประการแรก
ถูกลครฐาบันครลงไปทกชัวคนจนกลายเป็นสามัญชนในที่สุด อีกประการหนึ่งคือ เมื่อราชบัลลังคขาด
ควมแนนอนเสี่ยแลว พระราชวงศนั้นเองก็อาจสี่ยศหมควาสนาลง เมื่อไรก็ไดในทุกครั้งที่มีการเปลี่ยน
วงศกษัตริย์

ชนชั้นสูงรองลงมา ไคแกชนนางหรือข้าราชการก็ปราศจากควมแนนอนเช่นเคียวกัน
เพราะยศบรรคาคักคั้งหลายทังปวง นั้นน้นนอยแก พระราชธยายาคัยของพระมหากษัตริย์แต่พระองค์เคียว
ควม เป็นชนชั้นสูงของชนบวงแต่ละคนนั้นอาจหมคสึนลงไปที่ดินไคเมื่อไรก็ได ถาหลกวาพระมหา -
กษัตริย์มีพระราชโองการให้ตอกเสี่ยจากตำแหน่ง

16 — ibid.17 ibid. หน้า 28.



สถาบันศาสนา คือศาสนาพุทธนั้นถึงแม้ว่าจะมีความแน่นอนมั่นคงทาง คานศรัทธา ความ
 เชื้อถือของประชาชนทุกชั้นก็จริงอยู่ แต่สมัย ภาสนาคือพระสงฆ์ปราศจากความ
 แน่นนอนเป็นอย่าง ยิ่งในฐานะที่เป็นชนชั้น ควดยเหตุที่ว่าพระสงฆ์ในศาสนาพุทธนั้นจะสึก
 ออกจากสมณเพศเมื่อไรก็ได้ตามความสมัครใจของแต่ละบุคคล ไม่มีกฎเกณฑ์ใด ๆ
 บังคับ และพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยาทรงมีพระราชอำนาจที่จะสึกพระสงฆ์ใด
 ก็ได้

สังคมที่ปราศจากชนชั้นที่ถาวรดังที่โลกกล่าวมานี้จึงถือว่าเป็นพื้นฐานทางการ เมือง
 ที่เอื้อต่อการ เปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่นการ เลิกไพร เลิกทาสในสมัยรัชกาลที่ 5
 ซึ่งความสำเร็จของการ เปลี่ยนแปลงดังกล่าวนอกจากเนื่องมาจากพระบรมราโชบาย
 ทางสายกลางของรัชกาลที่ 5 แล้วพื้นฐานทางการ เมืองดังกล่าวก็มีส่วนช่วยให้การ
 เปลี่ยนแปลงสัมฤทธิ์ผล โดยราบรื่นอยู่ไม่น้อย

สาเหตุแห่ง ความไม่มั่นคงขององค์พระมหากษัตริย์

ความไม่มั่นคงของ องค์พระมหากษัตริย์ที่กล่าวนี้ เป็นความไม่มั่นคง เฉพาะ
 ตัวบุคคล การแย่งชิงราชบัลลังก์ในสมัยอยุธยาเป็นการแย่งชิงอำนาจระหว่างตัวบุคคล
 สถาบันนี้ยังมั่นคง และมีอำนาจสมบูรณ์อยู่ตามทฤษฎีจนกระทั่ง เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลง
 การปกครองในปี พ.ศ. 2475 จึงเป็นการทำลายอำนาจของสถาบันนี้โดยตรง กล่าว
 คือเป็นการจำกัดอำนาจของสถาบันกษัตริย์ด้วยการยกใหญ่เห็นเอการ เมือง โดยสิ้นเชิง
 ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงความไม่มั่นคง ขององค์พระมหากษัตริย์จึงหมายความว่าถึง เฉพาะองค์
 พระมหากษัตริย์เท่านั้น หากใดหมายความว่าถึงสถาบันและอำนาจของสถาบันนี้ไม่

ความไม่มั่นคงขององค์พระมหากษัตริย์ที่โกลาหลมานี้ ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากความไม่มีสถาบันไศยการ เมือง เป็นหลักประกันพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เพราะปรากฏว่าในสมัยอยุธยา "ตำแหน่งพระมหากษัตริย์นั้นเป็นตำแหน่งที่ช่วงชิงกันไต่ควายอำนาจทางทหาร ผู้ใดมีกำลังทางทหารมากที่สุด ก็มักจะไต่เสวยราชสมบัติกรุงศรีอยุธยาไว้โดยสันติวิธี สักันลงมา เช่นกรุงสุโขทัย¹⁸ ประชาชนก็ไม่ไต่เป็นพื้นฐานแห่งอำนาจทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ เพราะสมัยนั้นถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นสมมติเทพ ประชาชนเป็นชาตาส ของวางระหวางสถาบันพระมหากษัตริย์กับไพร่ฟ้าชาวแผ่นดินมีมาก เกินกว่าที่จะผูกพันใกล้ชิดกันโดยตรงได้

สาเหตุประการสำคัญที่กระทบกระเทือนต่อ เสถียรภาพขององค์พระมหากษัตริย์อย่างร้ายแรงคือ การสืบราชสมบัติโดยมีตำแหน่งพระมหาอุปราชซึ่งตั้งขึ้นมาในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ครั้นตกทอดมาถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ถือว่าตำแหน่งนี้ "เป็นตำแหน่งที่สำหรับพระราชทานบำเหน็จความชอบแก่พระบรมวงศานุวงศ์ที่มีความชอบยิ่งใหญ่เฉพาะพระองค์"¹⁹ จึงปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนี้ตั้งแต่รัชกาลที่ 1 ถึงต้นรัชกาลที่ 5 ล้วนแต่เป็นบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่พระโอรสของพระเจ้าแผ่นดินทั้งสิ้น ซึ่งตำแหน่งพระมหาอุปราชตามนัยดังกล่าวนี้จึง เป็นปัญหาต่อ

18

ibid.

หน้า 2.

19

ดู "ประกาศเฉลิมพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิโรดม" ของทองหล่อ กลวยไมตรี อัญญา ในชุมนุมจุฬาฯ 25, 3 (ธ.ค. 15) หน้า 41-42.

สืบราชสมบัติอย่างยิ่ง เพราะ เมื่อพระเจ้าแผ่นดินสวรรคตราชสมบัติยอมตกอยู่แก่พระมหากษัตริย์ ซึ่งยอมก่อให้เกิดความไขว่เขวไปจากหลักสากลที่ถือหลักการสืบสายโลหิตจากพ่อลงไปหาลูกและเป็นการล่อแหลมต่อการแย่งชิงราชสมบัติระหว่างฝ่ายราชโอรสกับฝ่ายวังหน้าซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นในสมัยอยุธยาในรัชกาลพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระ²⁰ แต่เป็นโชคคืออย่างยิ่งที่พระมหากษัตริย์แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ซึ่งมีโคเป็นพระราชโอรสสวรรคตไปก่อนทรราชกาล ปัญหาการแย่งชิงราชสมบัติจึงไม่เกิดขึ้นในยุคนี้ แต่กระนั้นก็ตามตำแหน่งพระมหากษัตริย์ก็ยังคงเป็นเครื่องบันทึกของพระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก และก่อให้เกิดความวิวาทบาดหมางระหว่างวังหลวงกับวังหน้าแห่งทรราชกาล ที่มีวาระรุนแรงที่สุดคือแกวักฤทธิการวังหน้า (FRONT PALACE INCIDENT) ซึ่งเกิดขึ้นในรัชกาลที่ 5

ตำแหน่งวังหน้า เป็นเครื่องบันทึกของพระมหากษัตริย์ของพระเจ้าแผ่นดินในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ประการหนึ่ง กล่าวคือการมีตำแหน่งวังหน้า อำนาจของพระเจ้าแผ่นดินยอมตกแบ่งออกไปอยู่กับวังหน้าซึ่งมีกำลังผู้คนและอาวุธจำนวนมากมาย ถึงแม้ว่าบุคคลที่ใคร่รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนี้จะเป็นที่ไว้วางพระทัยของพระเจ้าแผ่นดินเพียงใดก็ตาม ก็ยังปรากฏว่ามีการวิวาทบาดหมางและวิวาทระแวงระหว่างวังหลวงกับวังหน้าอยู่เสมอ ซึ่งในสภาพการณ์เช่นนี้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อราชบัลลังก์และประเทศชาติโดยส่วนรวม

ตำแหน่งวังหน้า เป็นเครื่องบันทึกของพระมหากษัตริย์ของพระเจ้าแผ่นดินประการสำคัญ กล่าวคือตามหลักการสืบราชสมบัติโดยมีตำแหน่งวังหน้าในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์นั้น ผู้ที่จะโคครองราชย์ต่อจากพระเจ้าแผ่นดินโคแกวักฤทธิ แต่วังหน้าที่มีโคเป็นพระราชโอรสสวรรคตก่อนพระเจ้าแผ่นดินทรราชกาลทั้งโคกล่าวมาแล้ว แต่ยังมีปัญหาในการสืบราชสมบัติอยู่มากทีเดียว เพราะกระบวนการในการสืบราชสมบัติของไทยมีหลักการสำคัญคือ ผู้ที่จะเป็นพระเจ้าแผ่นดินจะต้องได้รับมอบราชสมบัติจากพระเจ้าแผ่นดินองค์เดิมก่อนที่พระเจ้าแผ่นดินองค์เดิมจะสวรรคต (แม้นั้นจะโคเป็นวังหน้าอยู่แล้วก็ตาม) และยังมีธรรมเนียมที่ยังถือปฏิบัติกันอยู่ในสมัยนั้นคือ จะต้องได้รับการยอมรับจากที่ประชุมพระราชวงศ์ พระสงฆ์ ราชอาณา และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จึงจะเป็นผู้พิจารณามอบราชสมบัติให้ในนามของปวงชนชาวไทย²¹

²⁰ ฎรายละเอียดยใน ค่างงราชานภาพ, สมเด็จเจ้าพระยา, พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 5, พระนคร:บรรณาการ, 2514. หน้า 290.

²¹ โปรกฏรายละเอียดยใน จุลจักรพงษ์, พระองค์เจ้า, เจ้าชีวิต, พระนคร:คลังวิทยา, 2517. หน้า 216, 272.

กระบวนการในการสืบราชสมบัติตามหลักกรรมนั้น เมื่อหมกปัญหาประการแรกคือ ตำแหน่ง
 วังหนากว้าง ไม่มีผู้ใดได้รับตำแหน่งแทนแล้ว ก็มาถึงปัญหาประการที่สองคือ พระเจ้าแผ่นดินทรงมอบ
 ราชสมบัติให้ใครหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าพระเจ้าแผ่นดินมิได้ทรงมอบราชสมบัติให้ใคร และตำแหน่ง
 วังหนากว้าง เช่นนี้ ก็แปลว่าราชบัลลังก์ว่าง ถือว่าไม่มีเจ้านายพระองค์ใดมีสิทธิ์ในราชสมบัติ
 มากนอยกว่ากัน ตกเป็นหน้าที่ของที่ประชุมคองคาวตองทำการเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาที่ว่านี้ได้เกิดขึ้น
 เป็นครั้งแรกในรัชกาลที่ 2 ที่ไม่ใคร่ทรงมอบราชสมบัติให้แก่อุโอรส และตำแหน่งวังหนากว้าง ที่ประชุม
 จึงเลือกกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ขึ้นเป็นพระเจ้าแผ่นดินเป็นรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อ
 รัชกาลที่ 3 สวรรคตก็มีใคร่ทรงมอบราชสมบัติให้แก่อุโอรส ทรงเวนคืนราชสมบัติให้ที่ประชุมพิจารณา
 เลือกตั้งเจ้านายที่เหมาะสมขึ้นเป็นพระเจ้าแผ่นดิน และรัชกาลที่ 4 ก็ทรงปฏิบัติเช่นเดียวกัน
 ซึ่งการไม่มีหลักการที่แน่นอนในการสืบราชสมบัติเช่นนี้ ทำให้การสืบราชสมบัติไม่เป็นไปตามลำดับ
 ชั้นยศของเจ้านาย กล่าวคือราชสมบัติน่าจะใคร่แก่เจ้านายที่มียศสูงส่งซึ่งใคร่แก่ราชโอรสองค์หัวปี
 ที่เป็นเจ้าฟ้า แต่การหาใคร่เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะปรากฏว่าเมื่อรัชกาลที่ 2 สวรรคต ราชสมบัติ
 แทนที่จะตกอยู่กับเจ้าฟ้าจุฑามณีราชโอรสองค์หัวปีอันเกิดจากพระมเหสี กลับไปตกอยู่กับกรมหมื่น
 เจษฎาบดินทร์ราชโอรสอันเกิดจากเจ้าจอมมารคา ทั้งนี้เพราะมติที่ประชุมเห็นวาทกรรมหมื่น
 เจษฎาบดินทร์เหมาะสมกว่า เป็นโชคที่เจ้าฟ้าจุฑามณีทรงเสด็จออกผนวชตลอดรัชกาลที่ 3 หากไม่
 แล้วคงมีเรื่องกระทบกระทั่งกับพระเจ้าแผ่นดิน หรืออาจโค่นราชบัลลังก์เข้าก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้

การที่พระมหากษัตริย์ตั้งแต่รัชกาลที่ 2 ถึงรัชกาลที่ 4 ไม่ทรงมอบราชสมบัติ
 ให้แก่อุโอรส ทั้ง ๆ ที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบราชสมบัติเช่นนี้ ย่อมเป็นการเพิ่มอำนาจ
 ทางการเมืองให้แก่ที่ประชุมคองคาวตองอย่างมากมาย ชุนนางสกุลขุนนางซึ่งเป็นญาติใกล้ชิดกับราชวงศ์
 จักรักใคร่ขึ้นมีอำนาจทางการเมืองควยสาเหตและโอกาสนี้ แด่โดยที่ชุนนางสกุลขุนนางนี้เป็นตระกูล
 แรกที่ค้นคว้าขึ้นศึกษาหาความรู้วิชาการสมัยใหม่ของชาวตะวันตกซึ่ง เขามามีอิทธิพลต่อการเมืองไทย
 มากขึ้นตามลำดับ ชุนนางสกุลขุนนางจึงเป็นที่โปรดปรานและมีฐานะทางเศรษฐกิจเกินกว่าชุนนาง
 สกุลอื่นในยุคนั้นและเริ่มมีอำนาจทางการเมือง เป็นปีกแฉกมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งหมายถึงว่าอำนาจ
 ทางการเมืองของพระมหากษัตริย์จะลดลงน้อยลงไปอย่างไม่ค่อยสงสัย จะเห็นได้จากรัชกาลที่ 4
 ทรงปรารถนาที่จะมอบราชสมบัติให้แกเจ้าฟ้าจุฑาลงกรณ์ พระราชโอรสองค์หัวปีอันเกิดจากพระมเหสี
 แต่ก็ไม่ทรงมอบราชสมบัติให้ กลับทรงเวนคืนราชสมบัติให้ที่ประชุมพิจารณาเลือกตั้งพระเจ้าแผ่นดิน

กัษระอ ความเกรงภัยอันตรายอันอาจเกิดแก่ราชโอรส จึงได้ทรงครีดยกราชโอรสองค์แรกนาง
ผู้มีอำนาจในที่ประชุมเท่านั้นเอง 22 ซึ่งปัญหาความไม่มั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์นี้เป็นปัญหา
ทางการ เมืองอันใหญ่หลวงที่รัชกาลที่ 5 ได้ทรงเผชิญอยู่เมื่อทรงได้รับราชสมบัติ

22

กราบละเอียดใน ฐิติ สหิสงคราม, สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์
พระนคร: เทพพิศาล, 2504. หน้า 469.