

รัฐธรรมนูญไทยก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435

2.1 การอภิปรายเกี่ยวกับสาเหตุของการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435

ฐานะทางวิชาการประวัติศาสตร์ของการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 นับว่าสูงยิ่ง เนื่องจากที่ผ่านมา มีนักวิชาการจำนวนมากได้เข้าร่วมทำการศึกษากันอย่างกว้างขวาง ผลงานทางวิชาการจำนวนมากถูก "เล่า" ออกมาจากนักวิชาการไม่ขาดระยะ และการวิเคราะห์ตีความก็เปลี่ยนแปลงไปตาม "บริบท" ของสังคมและวงวิชาการไทย ดังนั้น ก่อนที่จะทำการศึกษาในรายละเอียดของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงควรให้ความสนใจกับสถานการณ์ของการศึกษาประวัติศาสตร์การปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 ด้วยว่ามีสภาพเป็นเช่นไร

อันที่จริง อาจกล่าวได้ว่า มีการศึกษาประวัติศาสตร์การปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 ไว้อย่างรอบด้านแล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามกรอบแนวคิดหรือทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา อาจแบ่งการศึกษาได้เป็น 2 แนวทาง คือ แนวที่เน้นสาเหตุของการปฏิรูปมาจากปัจจัยภายนอก และแนวที่เน้นสาเหตุของการปฏิรูปมาจากปัจจัยภายใน

แนวทางแรก เน้นสาเหตุของการปฏิรูปมาจากปัจจัยภายนอก การเขียนประวัติศาสตร์การปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 ตามแนวนี้ งานเขียนที่มีความสำคัญ และได้รับการอ้างอิงอย่างมาก คือ ผลงานวิชาการชื่อ *The Provincial Administration of Siam 1892-1915* ของ เตช บุณนาค¹ ซึ่งให้น้ำหนักต่อการอธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสมัยพระ

¹โปรดดู งานเขียนทำนองเดียวกันที่มีมาก่อนแล้ว เช่น Detchard Vongkomolshet, *The Administrative, Judicial, and Financial Refoms of King Chulalongkron 1868-1910* (Conell University, M.A. thesis, 1958). ; จักรกฤษณ์ นรินธิวงศ์การ, *สมเด็จพระเจ้าบรมเธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย พิมพ์ครั้งที่ 2* (พิมพ์ครั้งแรก, 2506), (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, 2527). ; David K. Wyatt, *The Politics of Reform in Thailand : Education in the Reign of King Chulalongkorn* (New Haven : Yale University Press, 1969).

บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ว่า อยู่ที่การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก² และจากแรงผลักดันจากระบบทุนนิยมโลก³ ว่าเป็นตัวกำหนดความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย บัจฉัยดังกล่าว เป็นสาเหตุทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับรัฐ พระองค์จึงทรงกระทำการปฏิรูปการปกครองทำให้เกิดรัฐแบบใหม่ขึ้น

แนวที่สอง เน้นสาเหตุของการปฏิรูปมาจากบัจฉัยภายใน การเขียนประวัติศาสตร์แนวนี้ได้ปรากฏขึ้นเมื่อไม่นานมานี้เอง โดยมีนักวิชาการจำนวนหนึ่งได้ตอบโต้การวิเคราะห์แบบแนวแรกว่าการอธิบายโดยให้ความสำคัญต่อการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกมากเกินไปทำให้ไม่เห็นแรงผลักดันจากภายใน ซึ่งเป็นรากเหง้าของปัญหา และเป็นพื้นฐานสำคัญของการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง เพราะหากสังคมไทยไม่พร้อมรับความเปลี่ยนแปลงจากตะวันตกแล้ว การปฏิรูปการปกครองย่อมไม่ประสบผลสำเร็จ⁴

²ดู นคร นันท์รงค์, "การเจรจาและการตกลงระหว่างรัฐบาลสยามกับรัฐบาลอังกฤษเกี่ยวกับหัวเมืองชายแดนลานนาไทยและพม่าสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร, 2516). ; อรรพรรณ นนดารา, "การปรับปรุงการปกครองและความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในมณฑลอุดร ระหว่าง พ.ศ.2436-2453," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2519).

³ดู ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, บรรณาธิการ *วิวัฒนาการทุนนิยมไทย* (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และกลุ่มเศรษฐศึกษา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521). ; ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและคณะ, *เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2524).

⁴ดู นิธิ เอียวศรีวงศ์, ปากไก่และใบเรือ : รวมความเรียงว่าด้วยวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ต้นรัตนโกสินทร์. ; อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นผู้นำไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ 4-พ.ศ.2475 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538).

ในงานของธงชัย วินิจจะกุล ได้ทำการวิพากษ์ไว้อย่างน่าสนใจอย่างยิ่งว่า การเขียนประวัติศาสตร์การปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 ยังไม่มีนักวิชาการคนใดเขียนเกี่ยวกับเรื่องที่ประเทศไทยได้ดินแดน ที่ผ่านมามีประวัติศาสตร์นิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวอยู่ 2 แบบ คือแบบแรก ประวัติศาสตร์นิพนธ์ เรื่องการเสียดินแดน ซึ่งมักจะเริ่มต้นด้วยการคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตก ตามด้วยการที่ไทยพยายามแก้ไขเหตุการณ์นั้น และสรุปว่า ไทยพยายามแก้ไขอย่างสมเหตุสมผล แต่จักรวรรดินิยมต่างหากที่ไม่ฟังเหตุผลและไม่ยอมเจรจา "...เราไม่ได้พูดถึงว่าเหตุการณ์นั้นจริงหรือไม่จริง เพราะเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่เขียนออกมาอย่างนั้น ต่อให้เป็นเรื่องจริงก็ตามแต่การเขียนออกมาอย่างนั้นผลก็จะจบลงด้วยโคกนาฏกรรมคือ การที่เราถูกเรือปืนจ่อคอหอย..."⁵ กับ แบบที่สอง ประวัติศาสตร์นิพนธ์ เรื่อง การปฏิรูปสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวด้านการเมืองการปกครอง โครงเรื่อง (Plot) ทั้งหมดมักจะเริ่มต้นจากการคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตก นับเป็นต้นแบบของประวัติศาสตร์นิพนธ์ เรื่องการปฏิรูปการปกครองของทุกมณฑล ซึ่งในบางมณฑลน่าสงสัยมาก เช่น มณฑลขึ้นในอย่างมณฑลกรุงเก่า ก็ยังเริ่มต้นด้วยการคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตก "...เราไม่ทราบว่ามีบริบทที่หรือไม่มี เริ่มต้นด้วยการคุกคาม ต่อด้วยความพยายามแก้ไข แก้ไขก็คือการตั้งอำนาจเข้าส่วนกลาง พยายามทำให้เป็นเอกภาพควบคุมบริหารต่าง ๆ จบลงด้วยความสุขเป็นความสำเร็จ..."⁶ หรือในบางมณฑลเช่น มณฑลนครสวรรค์มีงานเขียนเกี่ยวข้องน้อยมาก อาจเป็นไปได้ที่มณฑลนครสวรรค์มีลักษณะที่ขัดกับข้อสรุปทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองดังกล่าว⁷

นอกจากนี้แล้ว ธงชัย วินิจจะกุล ยังได้เสนอผลงาน "ประวัติศาสตร์ความคิด" ที่มีลักษณะทำทายงานเขียนประวัติศาสตร์นิพนธ์ที่มีโครงเรื่อง (Plot) เกี่ยวกับการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก และการสูญเสียดินแดนดังกล่าว โดยได้พิจารณาประเด็นเหล่านี้ใหม่และเสนอว่า การ

⁵ ธงชัย วินิจจะกุล, "การได้ดินแดนกับความทรงจำอำพราง," *สมุดสังคมนศาสตร์ ฉบับจักรวาลวิทยา* 12/ 3-4 (กุมภาพันธ์-กรกฎาคม 2533) : 104.

⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "มณฑลนครสวรรค์ : อำนาจรัฐกับการปกครองท้องถิ่น," ใน *นครสวรรค์ : รัฐกึ่งกลาง สุภากรณ์ โอเจริญ, บรรณาธิการ (นครสวรรค์ : วิทยาลัยครูนครสวรรค์, 2528),* หน้า. 203. (รายงานการสัมมนาประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมท้องถิ่น จังหวัดนครสวรรค์).

สูญเสียดินแดนจำนวนมากในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 นั้น อาจไม่ใช่การสูญเสียดินแดน ถ้าหากเราไม่รู้ว่า "ดินแดน" ของเรามีอยู่เท่าใด "รูปร่าง" ของรัฐไทยในสมัยนั้น เฝิงจะปรากฏ "ตัวตน" ที่แน่นอนชัดเจนภายใต้การปะทะ การขัดแย้งระหว่างไทยกับตะวันตกในแง่ "วิถีคิด" และปฏิบัติการ ซึ่งสุดท้ายก็จบลงด้วยชัยชนะของตะวันตกในรูปแบบของแผนที่สมัยใหม่ ซึ่งเป็นสิ่งกำหนด "ตัวตน" ของรัฐไทย^๑

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นสาเหตุของการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 ดังที่กล่าวมา ได้มีผู้ให้ความเห็นที่น่าสนใจเช่น สวัสดิ์ อ่องสกุล นักวิชาการประวัติศาสตร์มีความเห็นว่า ทั้งปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายในมีความสัมพันธ์กันและเกื้อกูลกัน เพราะปัจจัยภายนอกเป็นพลังผลักดันเร่งเร้าให้รีบดำเนินการปฏิรูปการปกครองให้ทันทั่วทั้งกับการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกที่กำลังแทรกแซงเข้ามา ส่วนปัจจัยภายในเป็นปัจจัยสนับสนุนที่ช่วยให้สามารถตอบโต้อิทธิพลตะวันตกได้เพราะหากขาดความพร้อมจากภายในแล้ว แม้ว่าจักรวรรดินิยมจะคุกคามก็คงไม่อาจปฏิรูปการปกครองได้^๒ และเสกสรรค์ ประเสริฐกุล นักวิชาการรัฐศาสตร์ได้มีความเห็นว่า ภัยคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตก อาจถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้เกิดการปรับตัวของสยาม แต่คงต้องยอมรับว่า เงื่อนไขภายในมีฐานะชี้ขาดที่สุด และเป็นแหล่งที่มาของพลวัตทางการเมือง (Political Dynamism) ซึ่งทำให้การเปลี่ยนแปลงของรัฐเป็นไปได้^๓

ในประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นว่า อะไรเป็นสาเหตุหลักของการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 ไม่ใช่ประเด็นหลักที่ผู้เขียนต้องการหาคำตอบในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่การศึกษาของผู้เขียนอาจจะเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับประเด็นดังกล่าวด้วย ดังจะได้กล่าวต่อไป

^๑ รัชชัย วิณิชจะกุล, "ประวัติศาสตร์การสร้าง "ตัวตน" ," ใน *อยู่เมืองไทย : รวมบทความทางสังคมการเมืองเพื่อเป็นเกียรติแด่ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก ในโอกาสอายุครบ 60 ปี*, หน้า 129-182.

^๒ สวัสดิ์ อ่องสกุล, *ประวัติศาสตร์ล้านนา* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อัมรินทร์, 2539), หน้า. 356-357.

^๓ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, "พัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในประเทศไทย : แง่คิดเกี่ยวกับพลวัตทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตย," ใน *วิพากษ์สังคมไทย ฉลองสุนทราวาณิชย์, บรรณาธิการ* (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และโครงการวิชาการ สำนักพิมพ์อัมรินทร์, 2528), หน้า 87-150.

2.2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ในรัฐแบบจารีตไทย

ความคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ที่ถือปฏิบัติของรัฐทั้งหลายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะบรรดารัฐที่นับถือพุทธศาสนานั้นจะตั้งอยู่บนแนวคิดเกี่ยวกับ "พระมหากษัตริย์" หรือ "เจ้าจักรวาล"¹¹ พระเจ้าจักรพรรดิ หมายถึง กษัตริย์ผู้ทรงธรรมที่เป็นใหญ่กว่าพระราชาทั้งปวง (universal monarch)¹² อาจกล่าวได้ว่า กษัตริย์เป็นเนื้อหาของรัฐ หน้าที่ของรัฐจึงแสดงออกได้ด้วยการกระทำของกษัตริย์เท่านั้น¹³

มานพ ถาวรวัฒน์กุล¹⁴ ได้อธิบายคติเกี่ยวกับจักรพรรดิราชาว่า มีความสัมพันธ์กับแนวความคิด "เทวราชา" และความคิดเกี่ยวกับ "มณฑล" โดย "เทวราชา" จะเน้นความสำคัญที่อำนาจเด็ดขาดและทรงความศักดิ์สิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ ส่วน "มณฑล" เป็นสาระเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางอำนาจหรือเมืองหลวงกับเมืองบริวารที่อยู่โดยรอบ และธิดา สาระยา ให้ความสำคัญหมายคำว่า "มณฑล" ว่าคือ "...วงกลมซึ่งเปรียบเสมือนจักรวาล ปริมาตรแห่งอำนาจและบุญญาบารมีของพระเจ้าแผ่นดินอันหาขอบเขตมิได้..."¹⁵ ซึ่งจะเห็นได้ในพม่า ที่กษัตริย์ของพม่าในประวัติศาสตร์ ประทับ ณ พระบรมมหาราชวัง มีพระมหาปราสาทเป็นศูนย์กลาง เปรียบพระองค์ประดุจพระจักรพรรดิราชทรงอาณาภพไพศาลแผ่ไปทั่วปริมาตรนครราชธานี อันเป็นมหานครใหญ่ ศูนย์กลางแห่งจักรวาลตามแนวคิดแบบอินเดียดั้งเดิม

¹¹ รอเบิร์ต ไชน์-เกลเดิน, "แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและสถาบันกษัตริย์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้," แปลโดย นิธิ เอียวศรีวงศ์ *สังคมศาสตร์* มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 6/1 (เมษายน-กันยายน 2525) : 15.

¹² อาคม นิตยยะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์, *ศรีธรรมเทพนคร* (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2527), หน้า 7.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

¹⁴ มานพ ถาวรวัฒน์กุล, *ขุนนางอยุธยา* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2536), หน้า 47.

¹⁵ ธิดา สาระยา, *มณฑล นครราชธานี ศูนย์กลางแห่งจักรวาล* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เมืองโบราณ, 2538), หน้า 69.

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างเมืองศูนย์กลางกับเมืองบริวารดังกล่าว เป็นระบบการเมืองที่มีพื้นฐานทางอุดมการณ์มาจากคติความเชื่อของฝ่ายอินเดียนิเบตที่เรียกว่า "มณฑล" (mandala) "มณฑล" (manda) แปลว่า แกน (core) หรือศูนย์กลาง และ "ล" (la) แปลว่า สิ่งที่อยู่รอบ "มณฑล" ได้ถูกนำไปเป็นระเบียบของการจัดระเบียบทางสัญลักษณ์ของศาสนสถานทั่วไปในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น โบโรพุทโธในเกาะชวา บายนและนครวัดในเขมร เป็นต้น "มณฑล" ประกอบด้วย 5 ส่วน คือ ส่วนที่อยู่ตรงกลาง และส่วนที่อยู่ล้อมรอบตามทิศทั้งสี่ ในคัมภีร์อรรถศาสตร์ของเกอฏิลยะกล่าวถึง "มณฑล" ในความหมายที่แสดงถึงรัฐหรือเมืองที่เป็นมิตรหรือศัตรูของอาณาจักร "มณฑล" จึงมีลักษณะเป็นแนวความคิดแบบภูมิศาสตร์การเมือง แนวความคิดเกี่ยวกับมณฑลเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องเนื่องกับความคิดเรื่อง ระบบจักรวาลและโลกภูมิของพราหมณ์และพุทธ คือ ประกอบด้วยบริเวณที่เป็นศูนย์กลางและบริเวณที่อยู่ล้อมรอบ เพียงแต่ต่างกันในเรื่องรายละเอียด¹⁶ อาณาเขตของ "มณฑล" ไม่มีขอบเขตที่แน่นอน ศูนย์กลางที่เล็กกว่ามีความเป็นอิสระในการปกครองค่อนข้างมาก จึงอาจที่จะปฏิเสธความสัมพันธ์แบบบรรณาการกับเมืองหลวงเมื่อมีโอกาส และจะพยายามสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ของตัวเองขึ้นมา ด้วยเหตุนี้ขอบเขตของ "มณฑล" จึงมีความยืดหยุ่นไม่แน่นอน¹⁷

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับ "เทวราชา" เป็นอิทธิพลของศาสนาฮินดูหรือพราหมณ์ ถือกันว่ากษัตริย์เป็นองค์อวตารของพระเจ้า หรือสืบเชื้อสายมาจากพระเจ้า หรือทั้งสองอย่าง¹⁸ ในฐานะ "เทวราชา" ระเบียบพิธีการที่แวดล้อมองค์พระมหากษัตริย์ได้จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับฐานะและความยิ่งใหญ่ของพระมหากษัตริย์ ระเบียบพิธีการต่าง ๆ จะมีลักษณะเคร่งขมับศักดิ์สิทธิ์ ลึกลับ น่าเกรงขาม แต่ก็มีควมโอบอ้อมและเป็นสิ่งที่แยกองค์พระมหากษัตริย์ไว้ห่างไกลจากการเป็นมนุษย์ปุถุชนธรรมดาทั่วไป และในสมัยอยุธยา กษัตริย์ทรงดำรงฐานะเป็น "เทวราชา" ที่มีอำนาจเด็ดขาดสูงสุด ทรงแสวงหาพระเกียรติยศด้วยการทำสงครามขยายอาณาเขตเพื่อการมีอำนาจเหนือพระราชวงศ์อื่น ๆ พระองค์จึงทรงมีฐานะเป็น "จักรพรรดิราชา" แม้พระองค์จะเป็น "เทวราชา"

¹⁶ มานพ ถาวรวัฒน์กุล, ขุนนางอยุธยา, หน้า 48.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

¹⁸ รอเบิร์ต ไฮน์-เกลเดิน, "แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและสถาบันกษัตริย์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้," แปลโดย นิธิ เอียวศรีวงศ์ สังคมศาสตร์ : 11.

เป็น "จักรพรรดิราชา" ที่ยิ่งใหญ่ แต่พระองค์ก็ทรงนับถือพุทธศาสนา จึงทรงมีพระจริยวัตรตามหลักการธรรมราชา การละเลยหลักการ "ธรรมราชา" จะนำความเสื่อมโทรมมาสู่อาณาจักร ซึ่งจะกระทบกระเทือนฐานะเทวราชาและจักรพรรดิราชาของพระองค์ แสดงว่าบุญบารมีที่ทรงได้สั่งสมมาแต่ชาติปางก่อนได้หมดสิ้นลง

การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 เป็นต้นมา นั้น สืบเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสองประการ คือ ประการแรก ความเปลี่ยนแปลงทางการค้า โดยเฉพาะการค้ากับต่างประเทศที่มีลักษณะที่เป็นธุรกิจมากขึ้น คือ มีการลงทุนในการผลิต มีการวางแผนการค้า ตลอดจนการค้นคิดทางการช่างเพื่อพัฒนาเทคนิคการผลิต ทำให้มุลนายและไพร่จำนวนหนึ่ง มีลักษณะของกรรมวิธีที่ให้ความสำคัญแก่ความเป็นเหตุเป็นผลมากขึ้น เป็นเหตุผลที่มีพื้นฐานอยู่บนความจริงตามประสบการณ์ และเชื่อในสติปัญญาความสามารถของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้แนวความคิดมนุษยนิยม ลัทธินิยมและเหตุผลนิยมจึงมีพลังมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนชั้นนำไทย¹⁹ ประการที่สอง การรับอิทธิพลตะวันตก เมื่อเริ่มมีการติดต่อกับชาวตะวันตกอย่างเป็นทางการในสมัยรัชกาลที่ 3 ยังผลให้อิทธิพลตะวันตกไหลเข้าสู่สังคมไทย ทั้งศิลปวิทยาการสมัยใหม่ แนวความคิด ตลอดจนวัฒนธรรมตะวันตกอื่น ๆ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อแนวความคิดมนุษยนิยม ลัทธินิยมและเหตุผลนิยมมีพลังมากขึ้นอีกเช่นกัน

จากปัจจัยดังกล่าวเป็นผลทำให้ความคิดเรื่อง รัฐและกษัตริย์ ของชนชั้นนำไทยได้เปลี่ยนแปลงไป การให้ความสำคัญแก่ความจริงตามประสบการณ์และความเป็นเหตุเป็นผลมากขึ้น จึงทำให้มองเห็นภาพของรัฐตามที่เป็นจริงมากขึ้น ดังได้กล่าวแล้วว่า แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ของไทยนั้น ได้รับอิทธิพลจากความคิดทางพุทธศาสนาและศาสนาพราหมณ์กำกับอยู่ โดยเป็นรัฐดำรงอยู่

¹⁹ นิธิ เอียวศรีวงศ์, "วัฒนธรรมกรรมวิธีกับวรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์," ใน ปากไก่และไบเรื่อ : รวมความเรียงว่าด้วยวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ต้นรัตนโกสินทร์, หน้า 101, 195.

ในจักรวาลวิทยาแบบไตรภูมิ ผู้ปกครองรัฐก็คือ กษัตริย์ตามคติจักรพรรดิราชหรือธรรมราชา ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของบรรดาประเทศต่าง ๆ และเป็นศูนย์กลางของจักรวาลด้วย กษัตริย์ผู้มีสภาวะอุดมคติเป็นจักรพรรดิราชทรงทำหน้าที่เป็นองค์อุปถัมภ์ของธรรมอันเป็นพลังที่ขับเคลื่อนจักรวาลทั้งหมดอีกด้วย ความเป็นศูนย์กลางดังกล่าวไม่ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะบอกได้ว่าอำนาจที่เป็นจริงของกษัตริย์มีขอบเขตปริมณฑลมากน้อยเพียงแค่ไหน นิธิกรรมอันเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์นั้น ยังคงมีความหมายในแง่ของการประกาศความเป็นศูนย์กลางของโลกและจักรวาลอยู่ ถึงแม้ว่าจะมีความเปลี่ยนแปลงทางศาสนาบางอย่างเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 1-3 แต่ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ยังคงอยู่ภายใต้ความเชื่อในจักรวาลวิทยาแบบไตรภูมิ ความเปลี่ยนแปลงความคิดทางศาสนาอย่างลึกซึ้งได้เกิดขึ้นภายหลังจากการเกิดธรรมยุติกนิกาย และความเปลี่ยนแปลงนี้ได้สืบเนื่องต่อมาสู่การจัดตำแหน่งแห่งที่ของศาสนาใหม่ ซึ่งมีผลในแง่ดีต่อการเกิดรัฐแบบใหม่ในเวลาต่อมา²⁰

ในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 เกิดความเปลี่ยนแปลงของความคิดทาง "เวลา" ของชนชั้นนำไทยอันเป็นรากฐานทางภูมิปัญญาที่นำความเปลี่ยนแปลงมาสู่สังคมไทย แต่เดิมความคิดทางเวลาของชนชั้นนำไทยมาจากแนวความคิดทางพุทธศาสนา ซึ่งเชื่อถือกันมาตั้งแต่พระพุทธเจ้าเสด็จปรินิพพาน โลกหรือสังคมนมนุษย์ค่อย ๆ เลื่อมลงตามลำดับ ชนชั้นนำไทยในสมัยอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์เชื่อว่าตนมีชีวิตอยู่ในโลกที่กำลังเลื่อมลงเรื่อย ๆ จะต้องเร่งทำบุญให้ทาน หรือประเพณีธรรมด้วยประการต่าง ๆ เพื่อจะได้ไปเกิดในยุคนพระศรีอารีย์ ผู้ซึ่งจะมาตรัสรู้เป็นพระพุทธเจ้าในภายภาคหน้า และจะได้บรรลุนิพพานในท้ายที่สุด

คติความเชื่อดังกล่าวข้างต้นค่อย ๆ ลดลงในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา เพราะการขยายตัวและเติบโตของทุนนิยมส่งผลให้ชนชั้นนำไทยให้ความสำคัญกับความจริงเชิงประสบการณ์ ดังนั้น เรื่องชาติก่อนและชาติหน้า ซึ่งอยู่นอกเหนือประสบการณ์

²⁰ดู ศรีสุนทร ช่วงสกุล, "ความเปลี่ยนแปลงของคณะสงฆ์ : ศึกษากรณีธรรมยุติกนิกาย (พ.ศ.2368-2464)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

ของมนุษย์ จึงกลายเป็นเรื่องที่ชนชั้นนำไทยที่มีการรับรู้หรือโลกทัศน์กว้างขึ้น เริ่มยอมรับว่าไม่มีอยู่จริง เพราะความจริงที่รับรู้ได้ด้วยประสบการณ์ของมนุษย์ คือ ชาตินี้ ซึ่งโลกที่แวดล้อมชนชั้นนำไทยอยู่นั้นกำลังเจริญขึ้นเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากเริ่มมีการใช้คำต่าง ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 4 และต่อ ๆ มา ที่มีความหมายทางเวลาแบบใหม่ อย่างหลากหลาย เช่น "ความเจริญของพระราชอาณาจักร" "ความศิวิไลซ์" คำเหล่านี้ล้วนหมายถึง "ความก้าวหน้า" อันบ่งบอกถึงความคิดทางเวลาแบบใหม่ที่มนุษย์และสังคมเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ก้าวหน้าขึ้น ความคิดทางเวลามีพลังอำนาจในการกำหนดพฤติกรรมทางสังคมของมนุษย์อย่างมาก กล่าวคือ มีผลต่อการที่มนุษย์จะจัดการกับชีวิตของตนว่าตนควรจะทำอะไร เมื่อใด และเพื่ออะไร และความคิดทางเวลาของคนในสังคมนั้นแบบจารีตผูกพันอยู่กับจักรวาลวิทยาแบบไตรภูมิ ที่มนุษย์เวียนว่ายตายเกิดในภูมิต่าง ๆ นานาแสนนานนับชาติไม่ถ้วนจนกว่าจะบรรลุนิพพาน คนในรัฐแบบจารีตที่มีความคิดทางเวลาแบบไตรภูมิ จะไม่ให้ความสำคัญกับเวลาตามประสบการณ์ อาจสรุปได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงของความคิดทางเวลาที่คลี่คลายมาจากสมัยรัตนโกสินทร์ในหมู่ชนชั้นนำไทยเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ชนชั้นนำไทยได้มีประสบการณ์ใหม่ จากสถานเศรษฐกิจที่เริ่มก่อตัวของทุนนิยมดังที่กล่าวมาแล้ว ทำให้ชนชั้นนำมีความคิดต่อชีวิตของมนุษย์ต่างไปจากเดิมเริ่มเห็นว่า มนุษย์สามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนได้มากขึ้นด้วยคุณลักษณะของตัวมนุษย์เอง²¹ ดังนั้น ความคิดทางเวลาของชนชั้นนำไทย จึงเปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นความคิดที่ว่า โลกกำลังเจริญไม่ได้เสื่อมลง และโลกที่เจริญขึ้นนี้เกิดจากความคิดและการกระทำของมนุษย์

ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับคติเรื่องรัฐและกษัตริย์ตามจักรวาลวิทยาแบบไตรภูมิ ที่มีราชาธิราชปกครองเริ่มเสื่อมคลายลงเป็นลำดับ และความเปลี่ยนแปลงของความคิดเรื่องรัฐและกษัตริย์สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในหนังสือเรื่อง "นางนพมาศ" ที่สะท้อนให้เห็นความคิดที่มาจากประสบการณ์ตามที่แท้จริง นั่นคือโลกไม่ได้มีรัฐใหญ่เพียงรัฐเดียวและไม่ได้มีเขาพระสุเมรุเป็นศูนย์กลางของรัฐหรือของโลก แต่โลกประกอบด้วยรัฐใหญ่น้อยมากมายซึ่งมีเขตแดนติดต่อกัน ไม่มีรัฐใดสำคัญ

²¹ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นนำไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 4-พ.ศ. 2475, หน้า 9-11.

เหนือกว่ารัฐอื่น ๆ ทั้งหมด พระราชอำนาจของกษัตริย์ก็ไม่ได้แผ่ออกไปโดยปราศจากขอบเขต หากแต่ทรงมีพระราชอำนาจอยู่ในขอบเขตหนึ่ง ๆ คือ ภายในพระราชอาณาเขตของพระองค์เท่านั้น และเกิดความคิดว่ากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเหนือหมู่ชนทั้งหมดในรัฐเหมือนกันหรือเท่าเทียมกัน ไม่ใช่ว่าหมู่ชนบางหมู่ชนขึ้นต่อพระเจ้าประเทศราชหรือ "ราชา" ของตนอีกต่อหนึ่งดังที่ปรากฏในแนวความคิดแบบเดิม นับว่าเป็นร่องรอยแรกเริ่มของรัฐแบบใหม่ ซึ่งจะมีพัฒนาการชัดเจนขึ้นในเวลาต่อมา จนกษัตริย์มีอำนาจชัดเจนเหนือ "หมู่ชนทั้งพระราชอาณาเขต" อย่างแท้จริง²²

การให้ความสำคัญแก่ความจริงเชิงประสพการณ์ ทำให้ชนชั้นนำไทยเริ่มเห็นว่า กษัตริย์ไม่ใช่เทพเจ้า หรือพระโพธิสัตว์ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ทรงมีพระบรมราชโองการว่า กษัตริย์ไม่ใช่พระโพธิสัตว์ทรงเป็นมนุษย์ แต่เป็นมนุษย์ที่มีสติปัญญาเฉลียวฉลาด และมีความรู้ความสามารถมากกว่าผู้อื่น สิทธิธรรมของพระองค์นอกจากคุณสมบัติข้างต้นแล้ว ยังมาจากการที่พระองค์ทรงสืบเชื้อสายมาโดยตรงมาจากปฐมกษัตริย์ผู้ทรงสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ พระองค์จึงทรงมีสิทธิธรรมที่จะสืบทอดอำนาจหรือสืบราชสมบัติเต็มเปี่ยม และทรงมีพันธกิจ ที่จะกระทำให้ราชอาณาจักรก้าวหน้าขึ้นสืบต่อกันจากกษัตริย์พระองค์ก่อน²³

ในงานของอรรถจักร์ สัตยานุรักษ์²⁴ ได้เสนอด้วยว่า การเปลี่ยนแปลงความคิดเกี่ยวกับรัฐของชนชั้นนำไทยที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 นี้เนื่องมาจากหลายปัจจัยด้วยกัน กล่าวคือ การที่พระองค์เป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นนำทางโลกที่มีความรู้เรื่องรัฐและกษัตริย์ที่เปลี่ยนแปลงมาแล้ว จึงทำให้พระองค์ทรงยอมรับความรู้เรื่องโลกกลมมาจากตะวันตกมาตั้งแต่เมื่อยังทรงผนวชอยู่ และการที่พระองค์ทรงรับรู้เรื่องโลกกลม ย่อมทำให้พระองค์ทรงเล็งเชื่อในความคิดเรื่องไตรภูมิ ดังนั้น จึงทรงปฏิเสธความคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ที่มีพื้นฐานอยู่บนความคิดไตรภูมิ และทรงพร้อมที่จะมีความคิดเกี่ยวกับรัฐตามความเป็นจริง การที่พระองค์ทรงมีความรู้เกี่ยวกับประเทศต่าง ๆ ในโลกอย่างกว้างขวางโดยอาศัยความรู้ภาษาอังกฤษ ทำให้ทรงเชื่ออย่างแท้จริงว่า โลกประกอบ

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

²³ สายชล วรณรัตน์, *ประวัติศาสตร์ไทย* นิพนธ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538), หน้า 20.

²⁴ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, *การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นนำไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 4-น.ศ.2475*, หน้า 31-32.

ไปด้วยรัฐจำนวนมาก "ขึ้นแก่กันบ้าง ไม่ขึ้นแก่กันบ้าง และ "การไม่ขึ้นแก่กัน" นี้ ทรงเข้าพระทัยเป็นอย่างดีว่าเป็นระบอบอาณานิคมไม่ใช่เป็นเมืองประเทศราช เท่ากับทรงเล็งเห็นว่า แต่ละรัฐจะต้องมีอาณาเขตแน่นอน และรัฐของพระองค์เองย่อมจะต้องมีอาณาเขตชัดเจนแน่นอนเช่นกัน

สรุปได้ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ในแบบจารีตเดิม ชนชั้นนำไทยไม่ได้คิดว่ารัฐมีดินแดนและอาณาเขตที่แน่นอน แต่อาณาเขตของรัฐแผ่ออกไปไม่มีที่สิ้นสุด กษัตริย์ซึ่งเป็นเทพเจ้าหรือพระโณิสต์ทรงมีฐานะเป็นราชาธิราชประทับอยู่ในราชธานีซึ่งเป็นศูนย์กลางอันศักดิ์สิทธิ์ของรัฐบรรดาเจ้าเมืองมีฐานะเป็นราชาปกครองเมืองขึ้นทั้งหลาย และรัฐดำรงอยู่เพื่อเอื้อให้มนุษย์ทั้งหลายประพฤติธรรมและบรรลุอุดมคติของชีวิตในชาติต่อ ๆ ไป เมื่อเกิดการขยายและเติบโตของทุนนิยม ทำให้มีการคลี่คลายของความคิดเรื่องรัฐและกษัตริย์ โดยเปลี่ยนแปลงจากรัฐแบบจักรวรรดิที่ทรงดำรงฐานะเป็นจักรพรรดิราชาสู่รัฐแบบใหม่ ซึ่งมหากษัตริย์ทรงดำรงฐานะเป็นองค์อธิปัตย์ที่มีอำนาจเด็ดขาดเหนือพลเมืองทั้งหมดในรัฐอย่างแท้จริง และการเปลี่ยนแปลงความคิดเกี่ยวกับความก้าวหน้าของสังคม ทำให้ชนชั้นนำไทยรับรู้ถึงความเจริญของสังคมว่าเกิดจากกลุ่มต่าง ๆ มาอยู่ร่วมกัน และต่างทำงานในหน้าที่ของตน เท่ากับการยอมรับว่าคนเป็นส่วนประกอบสำคัญของสังคม ซึ่งนำไปสู่แนวความคิดเกี่ยวกับหน้าที่พลเมืองที่มีต่อรัฐ เพราะเมื่อรัฐเจริญขึ้นแล้วพลเมืองในรัฐก็ย่อมได้รับผลของความเจริญก้าวหน้าไปด้วย²⁵ และพัฒนาการแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์แบบใหม่ที่ชัดเจนขึ้นเรื่อย ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 คือ เป็นรัฐที่มีอาณาเขตที่ชัดเจนแน่นอน กษัตริย์ทรงมีอำนาจจำกัดอยู่ภายในอาณาเขตที่แผ่ไปถึงเป็นการมีอำนาจอย่างแท้จริงไม่ใช่อำนาจแต่เพียงในนาม ในขณะที่เดียวกันความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับราษฎรก็เปลี่ยนแปลงไป กษัตริย์ไม่ได้ทรงเป็นผู้มีบุญบารมีสูงสุดที่จะช่วยให้คนทั้งหลายบรรลุอุดมคติของชีวิตตามความเชื่อของศาสนา แต่กษัตริย์ทรงทำหน้าที่พระราชทานสิ่งต่าง ๆ ให้ราษฎรทั้งหลายในรัฐบรรลุความสำเร็จในโลกนี้ เช่น มั่งคั่งด้วยทรัพย์สินเงินทอง มีชีวิตสะดวกสบาย มีสุขภาพดี เป็นต้น ส่วนราษฎรก็ต้องขยันหมั่นเพียรในการผลิต และการค้า หรือทำมาหากินต่าง ๆ เพื่อมีรายได้เลี้ยงตนเอง และเสียภาษีอากร รวมทั้งราษฎรต้องมีสุขภาพแข็งแรงเพื่อที่จะเป็นทหารป้องกันราชบัลลังก์และรัฐโดยรวม ซึ่งการเสียภาษีอากรและการเป็นทหารนี้ได้รับการเน้นอย่างมากว่าเป็นการทำให้รัฐมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้าขึ้น

²⁵ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, "การเกิดแนวคิด "หน้าที่พลเมือง" ในรัฐไทยสมัยใหม่" รัฐศาสตร์สาร 14/3, 15/1 (กันยายน 2531-เมษายน 2532) : 204-227.

2.3 รัฐแบบจารีตไทยก่อนปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435

เพื่อที่จะเข้าใจประเด็นปัญหาของการศึกษา เราต้องมาพิจารณาทำความเข้าใจกับรัฐแบบจารีตไทยก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 ก่อน ซึ่งมีผู้ที่ทำการศึกษาไว้อย่างรอบด้านแล้ว ไม่ว่าจะเป็นลักษณะโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม²⁶ ดังที่กล่าวมาแล้วว่า แนวความคิดเกี่ยวกับ "รัฐ" ของจารีตแบบโบราณในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันหมายรวมถึงไทยด้วยนั้น ผูกติดอยู่กับจักรวาลวิทยาแบบไตรภูมิ ดังนั้น ตัวกรอบดังกล่าวจึงมีความสำคัญมากในการศึกษารัฐแบบจารีตไทย

2.3.1 ลักษณะของอำนาจรัฐแบบจารีตไทย

อำนาจการปกครองของไทยก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เราอาจจะเรียกรัฐในช่วงนี้ว่าเป็นแบบ "รัฐจักรวรรดิ"²⁷ หรือเรียกอีกอย่างว่า "รัฐราชาธิราช" กล่าวคือ อำนาจเป็นของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว อาณาบริเวณที่อยู่ภายในขอบชั้นสี่มาของรัฐกว้างขวางทั้งระดับเมืองและประเทศราช เพราะมีเมืองภายใต้อำนาจมากก็ยิ่งมีความยิ่งใหญ่ของกษัตริย์ แต่กษัตริย์ใช้อำนาจการปกครองต่อหัวเมืองและ

²⁶โปรดดู ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยในสมัยโบราณ แปลโดย กาญจณี สมเกียรติกุล และยุพา ชุมจันทร์ (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2519) ; ชจร สุขพานิช, ฐานันดรไพร่ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2519). ; ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์, สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ.2325-2416 แปลโดย ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข และพรณี ฉัตรพลรักษ์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2518). ; ปิยะฉัตร ปิตะวารณ, ระบบไพร่ในสังคมไทย พ.ศ. 2411-2453 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526). ; ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2527).

²⁷สมเกียรติ วันทะนะ, "สองศตวรรษของรัฐและประวัติศาสตร์นิพนธ์ไทย," วารสารธรรมศาสตร์ 13/3 (กันยายน 2527) : 152-157.

ประเทศราชเหล่านั้นอย่างหลวม ๆ สำนึกเรื่องการมีอำนาจการปกครองเหนือดินแดนยังไม่เกิดขึ้น ผู้คนภายในรัฐก็เป็นคนหลายชาติหลายภาษาอยู่ร่วมกัน ดังนั้น อาณาบริเวณของอำนาจจึงกว้างขวาง ไม่มีเขตแดนที่ชัดเจน แต่มีความเข้มแข็งทางอำนาจน้อย อำนาจกษัตริย์ไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของผู้คนมากนัก และทรัพยากรทางอำนาจถูกจำกัดอยู่เพียง "ความเป็นกษัตริย์" ที่เป็นเพียงสัญลักษณ์มากกว่าการปฏิบัติจริง²⁸

ในงานของสมเกียรติ วันทะนะ ได้อธิบายถึงรายละเอียด "รัฐจักรวรรดิ" ไว้ว่า อำนาจของกษัตริย์ใน "รัฐจักรวรรดิ" นั้นเห็นได้ชัดเจนที่สุดจากพระราชกำหนดเก่า มาตรา 50 พ.ศ. 2283 ซึ่งระบุว่า

...อนึ่ง แผ่นดินเป็นใหญ่แต่สมเด็จพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุว่าพระมหากษัตริย์เจ้าเป็นสมมติเทวดา จะให้ผู้อยู่ใหญ่เป็นผู้ใหญ่ ผู้อยู่เล็กเป็นผู้ใหญ่ก็ได้ ถ้าสมเด็จพระมหากษัตริย์มีพระราชโองการด้วยกิจสิ่งใด ๆ ก็ดีดุดัง ขวานผ่า ถึงมาทว่า ผ่านถูกต้องต้นไม้แลภูเขาอาจสามารถหนทางได้ ย่อมจะหักทำลายไป ถ้าจะมีพระราชโองการตรัสสั่งให้ห้ามสิ่งใดก็ขาด เป็นสิทธิ์สิ่งนั้น...²⁹

แนวความคิดเช่นนี้อยู่คู่กับ "รัฐจักรวรรดิ" ตลอดเวลา และอาณาบริเวณที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของอำนาจรัฐจักรวรรดิจะกว้างขวางมาก ดังจะเห็นได้จากสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกที่อาณาบริเวณครอบคลุมถึงประเทศลาว กัมพูชา และอีสานในปัจจุบันในทิศตะวันออก และเมืองทวาย มะริด และตะนาวศรีทางทิศตะวันตก และกลันตัน ตรังกานู ไทรบุรีและปะลิสทางทิศใต้

²⁸ เวียงรัฐ เนติโพธิ์, "เจ้าพ่อในทัศนะของข้าราชการฝ่ายปกครองและตำรวจ," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 27.

²⁹ กฎหมายตราสามดวง, (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดอุดมศึกษา, 2521), หน้า 685, อ้างถึงใน สมเกียรติ วันทะนะ, "สองศตวรรษของรัฐและประวัติศาสตร์นิพนธ์ไทย," วารสารธรรมศาสตร์ : 154.

ในส่วนการใช้อำนาจปกครองรัฐของกษัตริย์นั้น เป็นไปอย่างหลวม ๆ ไม่ว่าจะ เป็นในระดับ หัวเมือง หรือในระดับประเทศราชก็ตาม กษัตริย์ของรัฐจักรวรรดินั้นเป็นพระเจ้าราชาธิราช รัฐของพระองค์ก็เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เป็น "รัฐราชาธิราช" (Empire) ซึ่งหมายถึง ประเทศอันมี คนต่างชาติต่างภาษาเป็นเมืองขึ้นอยู่ในพระราชอาณาเขต^{๓๐} ซึ่งยังมีเมืองขึ้นมากและหลากหลายเท่าใดยิ่งแสดงความยิ่งใหญ่ของจักรวรรดินั้นมากเท่านั้น เช่น พระบาทสมเด็จพระนุททยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 ทรงตั้งเจ้าประเทศราชให้ครองเมืองต่าง ๆ ที่ขึ้นต่อกรุงเทพฯ คือ เวียงจันทน์ หลวงพระบาง จำปาศักดิ์ อุบลราชธานี สุวรรณภูมิ กัมพูชา และเชียงใหม่^{๓๑} และในพระราชสาส์นของรัชกาลที่ 4 ถึงสมเด็จพระเจ้าเนโปเลียนที่ 3 เมื่อ พ.ศ. 2408 ก็ยังแสดงถึงความสืบเนื่องของคติแห่งรัฐจักรวรรดิอย่างชัดเจนคือ "...สมเด็จพระปรเมนทรมหามกุฏ พระเจ้ากรุงรัตนโกสินทร์มหินทรายุทธยา เป็นมหาราชธานีใหญ่ในพระราชอาณาจักรฝ่ายสยาม คือ แผ่นดินสยามเหนือใต้และดินแดนต่าง ๆ อยู่เคียงอยู่ใกล้ เป็นที่อาศัยของชนชาวประเทศมีเพศภาษาต่าง ๆ คือ ลาวเจียง ลาวกาว กัมพูชา มลายู และกระเหรี่ยง ในที่นั้น ๆ เกือบรอบคอบ และซึ่งรับราชนามตามตำแหน่งยศสมเด็จพระเจ้ากรุงฝรั่งเศสประดิษฐานว่า แครนกรอส ดำรงลำดับสิงหาราช คือ ยศแต่พระเจ้าราชาธิราช นั้น..."^{๓๒}

ในส่วนของ "ราชาธิราช" เป็นทั้งคติในการปกครองและรูปแบบของรัฐแบบจารีตไทยก่อนที่จะมีการเกิดขึ้นของรัฐแบบใหม่ และเมื่อตรวจสอบจากอักขรวิธานศัพท์ของหมอบรัดเลย์ พบว่า คำจำกัดความของ "ราชาธิราช" มีความหมายว่า "...ราชาธิราช, แปลว่า พระยา ยิ่งกว่าพระ

^{๓๐} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี พิมพ์ครั้งที่ 15, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณาคาร, 2515), หน้า 375.

^{๓๑} ดูเรื่องทรงตั้งเจ้าประเทศราชกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2514), อ้างถึงใน สมเกียรติ วันทะนะ, "สองศตวรรษของรัฐและประวัติศาสตร์นิพนธ์ไทย," วารสารธรรมศาสตร์ : 155.

^{๓๒} พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (พระนคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2521), หน้า 660. (พิมพ์ในงานฉลองครบ 84 ปีมหามกุฏราชวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์, 2521).

ยาอื่น ๆ, เหมือนพระยาจักรพรรดิ..."^{๓๓} และในการจัดลำดับพระราชฐานะของกษัตริย์ออกตามพระบัญชาบารมี พระราชาธิราชถูกจัดอยู่ในลำดับสูงสุดคือ

...1. ราชาธิราช หมายถึง จักรพรรดิราช มีอำนาจครอบคลุมไปในชาติอื่น... 2. มหาราช เป็นมกุฎราชกุมาร ได้รับอภิเษกเป็นเอกอัครราชกุมารในจังหวัดทั่วรัฐทั่วประเทศก็มี... 3. ราชา เป็นแต่ราชัญญ์ ได้ปกครองอาณาเขตเพียงโดยเอกเทศก็มี...^{๓๔}

เมื่อ "ราชาธิราช" มีความหมายถึงความเป็นราชาที่มีอำนาจยิ่งใหญ่เหนือกว่าราชาอื่น ๆ คำว่า "ราชาธิราช" จึงมีความหมายสัมพันธ์ต่อเนื่องกันไป 3 ลักษณะคือ การเป็นราชาธิราชที่มีอำนาจเหนือราชาของผู้อื่น ๆ ย่อมหมายถึงมีอำนาจเหนือดินแดนแห่งราชาอื่น ๆ เหล่านั้น ทำให้รูปแบบของรัฐที่นิยมคติราชาธิราชเป็นรัฐที่มีดินแดนหลากหลายแตกต่างกันตามอำนาจที่มีเหนือราชาของแต่ละดินแดนที่เข้ามาอยู่ใต้ร่มพระบรมโพธิสมภารขององค์ราชาธิราช และตามคติเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ที่สัมพันธ์กับแนวคิดทางศาสนาไม่ว่าจะเป็นพราหมณ์-ฮินดูหรือพระพุทธศาสนา ดังที่กล่าวมาตั้งแต่หัวข้อต้น ๆ นั้น สิ่งหนึ่งที่อธิบายเกี่ยวกับการที่ศาสนาเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐและสถาบันพระมหากษัตริย์ ก็คือศาสนาให้การรับรองความชอบธรรมในการเป็นกษัตริย์ และเป็นปัจจัยที่ถูกนำไปใช้ในการสร้างบูรณาการทางวัฒนธรรมและการเมืองระหว่างรัฐต่าง ๆ^{๓๕}

ความเป็นราชาธิราชที่เน้นการมีอำนาจเหนือราชาอื่น ๆ ก็คือ คติ "จักรพรรดิราช" ที่เน้นความเป็นจักรพรรดิที่มีอำนาจเหนือราชาของผู้อื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด^{๓๖} นั่นเอง แนวคิดของคติแบบ "จักรพรรดิราช" หรือ "ราชาธิราช" สรุปได้ว่า กษัตริย์เป็นผู้มีบารมีหรือเป็นพระโพธิสัตว์จุติลง

^{๓๓} บรัดเลย์, แดน บีช, อักษรวิธานศรีบท, หน้า 564.

^{๓๔} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, พระธรรมเทศนาเรื่องประวัติศาสตร์นัย (พระนคร : โรงพิมพ์ตรีมิตร, 2500).

^{๓๕} ศรีศักร วัลลิโภดม, สยามประเทศ : ภูมิหลังของประเทศไทยตั้งแต่ยุคคึกคักค้าบรรณจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา ราชอาณาจักรสยาม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2539), หน้า 133-135.

^{๓๖} สายชล วรณรัตน์, "พุทธศาสนากับแนวความคิดทางการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก," หน้า 176-177.

มาในโลกมนุษย์เพื่อสั่งสมบุญบารมี โดยมีปณิธานที่การเป็นพระพุทธรเจ้า การสั่งสมบุญบารมีของ กษัตริย์ก็โดยเป็นผู้ยึดมั่นในธรรมให้การอุปถัมภ์ศาสนา ให้การสงเคราะห์ผู้ที่ได้รับความทุกข์ยากลำบากและการเผยแผ่คำสอนพระพุทธศาสนาแก่คนทั้งหลายให้ประกอบแต่ความดีอันเป็นกุศลกรรม ยกเว้นการทำความชั่ว เพื่อจะได้หลุดพ้นจากความทุกข์ โดยมีนิพพานเป็นเป้าหมายสุดท้าย ตามแนวคิดเพื่อโปรดสัตว์เช่นนี้ การขยายพระราชอาณาเขตเข้าไปในดินแดนต่าง ๆ อาทิ ลาวและเขมร จึงนับว่าเป็นความถูกต้อง เพราะพระโพธิสัตว์ย่อมทรงมีพระเมตตาโดยไม่เลือกชาติ ภาษา การทำสงครามปราบผู้เป็นศัตรูทางศาสนาเช่น การทำสงครามกับพม่าก็นับว่าเป็นสิ่งถูกต้องเช่นกัน³⁷ และ คติดังกล่าวนี้มีส่วนสำคัญต่อการขยายตัวจากรัฐเล็ก ๆ กลายเป็นรัฐใหญ่และอาณาจักรตามลำดับ³⁸

ลักษณะอำนาจของรัฐแบบจารีตไทยอีกประการหนึ่ง อาจพิจารณาได้จาก รากฐานที่เป็นกลไกสำคัญที่ใช้ควบคุมสังคม คือ "ระบบไพร่" คำว่า "ไพร่" เป็นคำที่ใช้เรียกผู้คนในสังคมไทยมาช้านานแล้ว ไพร่ ก็คือ ชายฉกรรจ์มีความสูงเสมอไหล่สองศอกครึ่งขึ้นไป ต้องขึ้นบัญชีไว้กับมูลนาย ซึ่งได้แก่เจ้านาย หรือ ขุนนางที่ทำหน้าที่ปกครอง ส่วนที่เป็นหญิงโดยทั่วไปไม่ต้องอยู่ในระบบไพร่ คือ ไม่ต้องเกณฑ์แรงงาน แต่มีชื่อในทะเบียนของมูลนายเพื่อง่ายในการแบ่งลูกหมู่ ในกฎหมายแบ่งลูกของไพร่เข้าหมู่กรมต่าง ๆ จะระบุว่าลูกคนใดจะเข้าบัญชีของกรมฝ่ายพ่อ ลูกคนไหนจะเข้าบัญชีของกรมฝ่ายแม่³⁹ และทุกคนมีฐานะเป็นไพร่ต้องสังกัดมูลนาย ถ้าบุคคลใดไม่มีมูลนายก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย ดังนั้น ไพร่ต้องมีสังกัดมูลนายเพื่อสะดวกในการระดมพลและสั่งการ⁴⁰

³⁷ ดุสุเนตร ชุตินธรานนท์, ผนารบไทย : ว่าด้วยการสงครามระหว่างไทยกับพม่า (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, หน้า 97-131.

³⁸ ศรีศักร วัลลิโภดม, สยามประเทศ : ภูมิหลังของประเทศไทยตั้งแต่ยุคดึกดำบรรพ์จนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา-อาณาจักรสยาม, หน้า 242.

³⁹ ปิยะฉัตร ปิตะวารณ, ระบบไพร่ในสังคมไทย พ.ศ.2411-2453, หน้า. 1.

⁴⁰ ลีลักษณ์ คักดีเกรียงไกร, "ระบบเศรษฐกิจไทยสมัยอยุธยา," ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484 ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2527), หน้า. 32.

"ระบบไพร่" คือ ระบบการเกณฑ์แรงงานจากผู้คนโดยรัฐไม่ต้องจ่ายค่าจ้าง แต่รัฐจะให้ความคุ้มครองทางกฎหมายเป็นการตอบแทน⁴¹ ระบบการเกณฑ์แรงงานที่ผู้ปกครองนับตั้งแต่สมัยสุโขทัยได้นำมาใช้โดยผ่านขั้นตอน กลไกของการควบคุมไพร่ เพื่อสะดวกแก่การเรียกระดมแรงงานมาใช้ได้อย่างเต็มที่และรวดเร็ว ในปลายอยุธยา ระบบไพร่ยังหมายรวมถึงวิธีการเกณฑ์และรวบรวมทรัพย์สินเงินทอง และสิ่งของจากไพร่ที่ไม่สามารถทำงานรับใช้หลวงอีกด้วย⁴² รัฐแบบจารีตไทยจะทำการเก็บส่วยในรูปแรงงานเกณฑ์ และผลผลิตสิ่งของ จากประชาชนที่ถูกกำหนดว่าเป็นไพร่ อันส่วนใหญ่เป็นชายฉกรรจ์จนกระทั่งอายุครบ 70 ปี⁴³ ดังนั้น การปกครองของไทยก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 ที่เรียกกันว่ารัฐแบบจารีตนั้น จึงมีลักษณะการใช้อำนาจในการปกครองผ่านกลไกคือมูลนายเช่นนี้ ถึงกับมีการกล่าวกันว่า ในรัฐแบบจารีตนั้นประชาชนคนใดไม่มีสังกัดมูลนายนับว่าเป็นสิ่งที่น่า "ละอาย" เลยทีเดียว

กล่าวได้ว่า สังคมไทยมี "ระบบไพร่" เป็นรากฐานสำคัญที่ใช้ควบคุม และจัดสรรประโยชน์จากกำลังคนระบบนี้เป็นทั้งระบบบริหารราชการ ระบบจัดเก็บภาษีอากร และเป็นระบบที่ใช้กำหนดสถานะของคนในสังคมด้วย ระบบไพร่เกิดขึ้นในสังคมไทยเมื่อไรนั้นยังคงเป็นข้อถกเถียงที่มีอาจสรุปให้แน่ชัดลงไปได้ อย่างน้อย ๆ สมัยสุโขทัยก็น่าจะมีระบบไพร่อยู่แล้ว ดังนั้น ระบบไพร่จึงมีพัฒนาการที่ยาวนานในสังคมไทยมากกว่า 500 ปี กล่าวคือ ตั้งแต่สมัยสุโขทัยมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 (พ.ศ.2448)⁴⁴ ก็ถือกันว่าเท่ากับยกเลิกระบบไพร่ไปโดยปริยาย เพราะมีกองทัพประจำการเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมกำลังคนแทน

⁴¹ ปิยะฉัตร บิตะวารณ, **ระบบไพร่ในสังคมไทย พ.ศ.2411-2453**, หน้า 1.

⁴² พรภิรมย์ เอี่ยมธรรม, "ไพร่ในสมัยอยุธยา," ใน **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484**, หน้า. 47.

⁴³ ชัย เรื่องศิลป์, **ประวัติศาสตร์สังคมไทยสมัยโบราณก่อนพุทธศตวรรษ 25** (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เรื่องศิลป์, 2523), หน้า. 202-203.

⁴⁴ อัญชลี สุลายพันธ์, "แรงงานไพร่ในสังคมไทยโบราณ," ใน **ประวัติศาสตร์แรงงานไทย** (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 1 (เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องประวัติศาสตร์แรงงานไทย ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 27-28 ตุลาคม 2538).

การศึกษาของอัญชลี สุธาชัย⁴⁵ ได้แบ่งคนในสังคมไทยอย่างกว้าง ๆ เป็น 2 ชั้น ดังนี้ กลุ่มแรก คือ มุลนาย หรือ นาย ประกอบด้วยคนหลายกลุ่มนับแต่พระมหากษัตริย์เจ้านาย เชื้อพระวงศ์ ขุนนาง และข้าราชการที่มีอำนาจและความสำคัญลดหลั่นกันลงมาโดยมีทำเนียบศักดินาเป็นเครื่องบ่งบอก หมายความว่าในกลุ่มมุลนายก็มีลำดับชั้นที่ไม่เท่าเทียมกันอยู่ โดยที่มุลนายคนหนึ่งต้องขึ้นสังกัดต่อมุลนายที่อยู่สูงกว่าตนเป็นชั้น ๆ ขึ้นไปเช่นกัน มุลนายสูงสุดเหนือคนอื่นทั้งหมดคือพระมหากษัตริย์ ในขณะที่มุลนายผู้มีศักดินา 400 ขึ้นไป จะเป็นชนชั้นนำที่มีทั้งอำนาจและบทบาทสำคัญในสังคมไทย และยังเป็นกลุ่มที่ได้รับอภิสิทธิ์บางอย่างซึ่งครอบคลุมไปถึงบุตร ภรรยาด้วย ส่วนผู้มีศักดินาต่ำกว่า 400 ลงมา จะเป็นมุลนายระดับรองเพราะได้รับอภิสิทธิ์เฉพาะตนเท่านั้น ระดับศักดินาต่ำสุดของมุลนายควรเป็นเท่าใดนั้นยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่เช่นกัน ถ้าดูจากศักดินาของไพร่แล้วกฎหมายตราสามดวงระบุศักดินาสูงสุดของไพร่ไว้ที่ 25 จึงขอข้อสรุปเป็นขั้นต้นไว้ก่อนว่าศักดินาสูงกว่า 25 จัดเป็นมุลนายและมีหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชากำลังคน ส่วนกลุ่มที่สอง คือ กำลังคนที่ขึ้นสังกัดมุลนาย ได้แก่ ไพร่ กับ ทาส กฎหมายตราสามดวงกำหนดให้ไพร่ถือศักดินาระหว่าง 10 ถึง 25 ส่วนทาสถือศักดินา 5 แต่ทั้งสองสถานะมีโอกาสเลื่อนขึ้นลงสลับกันได้ตลอดเวลาคือ ไพร่ชายตัวก็จะกลายเป็นทาส และถ้าทาสไถ่ตัวเป็นไทแล้วก็อาจกลับไปเป็นไพร่ได้

ในส่วนประเภทของไพร่นั้น ในสมัยอยุธยามีการแบ่งไพร่ออกเป็น ไพร่หัวงาน ศักดินา 25 ไพร่มีคร้ว ศักดินา 20 ไพร่ราบ ศักดินา 15 ไพร่เลว ศักดินา 10 และนักวิชาการได้มีการให้คำจำกัดความไพร่ประเภทต่าง ๆ ไว้ตามที่คณะของแต่ละคนไป⁴⁶ แต่ที่นิยมและเข้าใจโดยทั่วไปจะแบ่งประเภทของไพร่ตามสังกัดคือ "ไพร่หลวง" และ "ไพร่สม" นอกจากนี้ยังมีไพร่อีกประเภทหนึ่งคือ "ไพร่ส่วย" ที่น่าจะมาจากไพร่หลวง แต่มิได้ถูกเกณฑ์มาเข้าเดือน ไพร่เหล่านี้ส่งสิ่งของหรือเงินตรามาให้ทางราชการทุก ๆ ปี การสังกัดกรมกองนั้น ไพร่หลวงจะสังกัดกรมถาวร หรือ

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁴⁶ ดู สมสมัย ศรีศุทรพรรณ, โฉมหน้าศักดินาไทย (กรุงเทพมหานคร : อักษรานุกุลกิจการพิมพ์, 2517), หน้า 163-164. ; ชจร สุขพานิช, ฐานันดรไพร่, หน้า 17.

กรมประจำ และไพร่สมจะสังกัดกรมชั่วคราว ซึ่งการสังกัดกรมกองทั้งสองประเภทนี้มีผลต่อการเกณฑ์ราชการด้วย เพราะทั้งไพร่หลวงกับไพร่สมต่างมีพันธะต่อทางราชการด้วยกันทั้งคู่ กล่าวคือ "ไพร่หลวง" มีภาระต้องถูกเกณฑ์แรงงานหรือที่เรียกว่ามา "เข้าเดือน" ตามระยะเวลาอย่างน้อยต่างกันไปตามยุคสมัยและอนุญาตให้กลับไปทำมาหาเลี้ยงชีพได้ในช่วงออกเดือน กล่าวคือ สมัยอยุธยาตอนปลายใช้ระบบ "เข้าเดือน ออกเดือน" หรือปีละ 6 เดือน, สมัยธนบุรีกับรัชกาลที่ 1 ก็เปลี่ยนเป็น "เข้าเดือน ออกสองเดือน" หรือปีละ 4 เดือน พอถึงรัชกาลที่ 2 กลายเป็น "เข้าเดือน ออกสามเดือน" หรือปีละ 3 เดือน และใช้ระบบนี้จนถึงรัชกาลที่ 5 ส่วน "ไพร่สม" นั้นมีหลักฐานว่า ถูกเกณฑ์มาทำงานโยธาในสมัยรัชกาลที่ 1 เพื่อทำงานก่อสร้างซ่อมแซมบ่อน้ำกับกำแพงพระนคร โดยเข้าเดือนปีละ 1 เดือน นับว่าน้อยกว่าไพร่หลวงมาก และคงไม่ได้ถูกเกณฑ์ทุกปี เพราะไม่มีหลักฐานว่าถูกเกณฑ์อย่างสม่ำเสมอเหมือนไพร่หลวง อาจจะเนื่องจากไพร่สมเป็นไพร่ส่วนตัวของเจ้านาย หรือของขุนนาง จึงมีหน้าที่ใช้มูลนายของตนเป็นหลัก⁴⁷

การเกณฑ์ราชการอาจแบ่งได้ 2 อย่างคือ หนึ่ง การเกณฑ์ปกติ ก็แบ่งได้เป็น 2 อย่างคือ อย่างแรกเรียกว่าเกณฑ์แรงงาน เป็นการเกณฑ์มาทำการรบ ทำงานโยธา ทำหน้าที่เวรยาม เป็นกองลาดตระเวนเมืองหน้าด่าน เข้าร่วมกองจับตึดตามจับโจรผู้ร้าย รวมทั้งการทำงานฉิปาละอื่น ๆ กับอย่างที่สองเรียกว่าเกณฑ์ส่วย โดยเรียกเก็บจากไพร่ส่วย ส่วยที่ส่งมามี 3 ประเภทคือ ผลผลิตทางการเกษตร ของป่า และแร่ธาตุ สอง การเกณฑ์เฉลี่ย หมายถึงการเกณฑ์กรณีพิเศษเพราะเกิดขาดแรงงาน หรือข้าวของกะทันหันและจำเป็นต้องใช้อย่างเร่งด่วน แต่ไม่มีเวลาจัดหาหรือจัดทำมากนัก⁴⁸

⁴⁷ อัญชลี สุสายัณห์, "แรงงานไพร่ในสังคมไทยโบราณ," ใน ประวัติศาสตร์แรงงานไทย, หน้า 4-5.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-15.

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ตลอดระยะเวลายาวนานระบบไพร่ทำหน้าที่สำคัญในสังคมไทยคือ ควบคุมและจัดสรรประโยชน์จากกำลังคน เป็นทั้งระบบบริหารราชการ ระบบจัดเก็บภาษีอากร และเป็นระบบที่ใช้กำหนดสถานะของคนในสังคม ด้วยเหตุที่ว่า สังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม และเชื่อกันว่าที่ดินว่างเปล่ามีอยู่มากมายรอการจับจองของผู้คน สิ่งที่มีค่าและเป็นที่ต้องการมากที่สุดจึงอยู่ที่กำลังคนเนื่องจากหาได้ยาก ดังนั้น การควบคุมและจัดสรรประโยชน์จากกำลังคนอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่เสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของอาณาจักร โดยมีระบบไพร่เป็นหัวใจของการใช้อำนาจผ่านกลไกการควบคุมกำลังคนของรัฐแบบจารีตไทย

2.3.2 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของส่วนกลางกับ "ท้องถิ่น"

ในรัฐแบบจารีตไทย อำนาจปกครองในส่วนกลางของกษัตริย์ในฐานะ "จักรพรรดิราช" หรือ "ราชาธิราช" นั้น มีการกระจายไปตามเสนานดีฝ่ายต่าง ๆ เป็นการขาดทั้งเอกภาพ และล่อแหลมต่อการเกิดสงครามกลางเมืองแย่งชิงราชสมบัติอย่างมาก และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น หรือหัวเมืองประเทศราชในรัฐแบบนี้ จัดเป็นความสัมพันธ์ที่เปราะบางมาก

ดังที่กล่าวแล้วว่า จักรพรรดิราชหรือราชาธิราช หมายถึง การเป็นใหญ่เหนือราชาอื่น ๆ และการโปรดสัตว์ย่อมไม่เลือกชาติและภาษา ดังนั้น อำนาจของราชาธิราชจึงแผ่เข้าไปในดินแดนต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงความหลากหลายและความแตกต่างทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมของดินแดนเหล่านั้น และในการจัดระเบียบการปกครองของสยามแต่เดิม จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ส่วนที่เป็นนงราชธานีหรือหัวเมืองชั้นใน ถัดออกไปเป็นหัวเมืองพระยามหานครหรือหัวเมืองชั้นนอก และส่วนที่อยู่วงนอกสุดของการปกครองคือเมืองประเทศราช⁴⁹ ด้วยความห่างไกล ความยากลำบาก

⁴⁹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ," ประวัติศาสตร์และการเมือง : หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 12. ; ดูรายละเอียดใน ประกิจ สะเพียรชัย, "การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ.2325-พ.ศ.2435)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

มากในการติดต่อ ความแตกต่างทางภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี จึงทำให้ผู้ปกครองเชื้อสาย
ท้องถิ่นปกครองตนเองเปรียบเสมือนเป็นอีกประเทศหนึ่ง โดยมีพันธะผูกพันต่อราชธานี คือ การตี
น้ำพัฒนาเสียดยา การป้องกันและขยายพระราชอาณาเขต และการส่งเครื่องราชบรรณาการ หาก
ไม่ส่งเครื่องราชบรรณาการตามกำหนดเวลาจะมีข้อหา เป็นกบฏและจะถูกปราบอย่างรุนแรง

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วราชธานีมิได้มีอำนาจเหนือหัวเมืองต่าง ๆ และเมือง
ประเทศราชอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะประเทศราชส่วนใหญ่เข้ามาอยู่ใต้อำนาจการปกครองของ
ราชธานีเพียงการยอมรับอำนาจหรืออิทธิพลของราชธานีที่มีเหนือดินแดนเท่านั้น และพร้อมจะออก
จากอำนาจได้ทุกเวลา ความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีและหัวเมืองประเทศราชสามารถเปลี่ยนแปลง
ได้ตามสถานการณ์ ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของประเทศราชและบุคคลิกภาพ ความสามารถของ
กษัตริย์ที่ราชธานีหรือศูนย์กลางอำนาจ⁵⁰ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ราชธานีหรือศูนย์กลางอำนาจรัฐไม่มี
อำนาจเหนือดินแดนที่แท้จริง

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลางกับ "ท้องถิ่น" หรือ หัวเมืองต่าง ๆ ในรัฐแบบ
จาริตไทย ดังจะเห็นได้จากเจ้าเมืองที่เป็นผู้ครองหัวเมืองจะเป็นชาวเมืองนั้น ๆ และมักสืบตระกูล
ปกครองต่อ ๆ กันมา ไม่มีข้าราชการส่วนกลางเป็นตัวแทนไปปกครองหัวเมือง อำนาจการปก
ครองท้องถิ่นจึงผ่านการตัดสินใจของเจ้าเมือง ซึ่งเป็นคนของท้องถิ่น ไม่มีรูปแบบสายการบังคับบัญชา
จากส่วนกลางเหมือนระบบราชการปัจจุบัน ดังที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงนิ
พนธ์ไว้ความว่า

...เมื่อข้าพเจ้าขึ้นไปเมืองเหนือนั้น เจ้าเมืองที่ข้าพเจ้าไปพบโดยมาก
เป็น "ผู้ดีมีตระกูล" แต่มักเป็นชาวเมืองนั่นเอง ด้วยเป็นเทือกเถา

⁵⁰ คอวริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยในสมัยโบราณ, หน้า 88.

เหล่ากอบเจ้าเมืองคนก่อน ๆ ซึ่งได้ทำราชการประกอบกับทำมาหากิน จนถึงถิ่นฐานได้ในเมืองนั้น มีลูกถวายตัวเป็นมหาดเล็กก่อนแล้วขอออกไปรับราชการบ้าง หรือฝึกหัดให้ทำราชการในเมืองนั้นเองบ้าง จนได้รับสัญญาบัตรเป็นผู้ช่วยราชการเป็นยกกระบัตร เป็นปลัดไครดาก็ได้ เป็นเจ้าเมืองในที่สุด เป็นแล้วก็อยู่เมืองนั้นตลอดชีวิตลูก หลาน จึงมีกำลังพาหนะรับราชการสืบมา...^{๕๑}

ในวิทยานิพนธ์ของ สารูป ฤทธิ์ชู ได้ศึกษาหลักฐานทางประวัติศาสตร์ เช่น กฎหมายตราสามดวงและกฎหมายท้องถิ่นที่พบในเขตเมืองไชยาและกาญจนดิษฐ์ (สุราษฎร์ธานีในปัจจุบัน) ปรากฏว่า ก่อนใช้ระบบเทศบาลใน พ.ศ.2439 หัวเมืองมณฑลชุมพรปกครองเป็นแบบกินเมือง คือ ใช้กฎหมายตราสามดวงเป็นแบบแผนในการปกครอง โดยดัดแปลงให้เหมาะสมกับประเพณีของท้องถิ่นบ้าง แต่ก็ยังคงให้อำนาจเจ้าเมืองปกครองตามแบบกินเมือง เจ้าเมืองและกรมการเมืองมักเป็นญาติกัน เจ้าเมืองมีอำนาจเก็บภาษี ใช้ไพร่และเก็บเงินค่าราชการจากไพร่ ทั้งมีสิทธิ์ลงโทษตามใจชอบ^{๕๒}

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเจ้าเมืองกับคนในท้องถิ่นของรัฐแบบจารีตไทยก่อนการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จึงเป็นแบบที่เรียกกันว่า "ระบบกินเมือง" กล่าวคือเป็นระบบที่เจ้าเมืองใช้อำนาจในตำแหน่งของตนเก็บค่าธรรมเนียม

^{๕๑} สมเด็จพระเจ้าบรมเธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย," ใน 100 ปีมหาดไทย (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, 2535), หน้า 40.

^{๕๒} สารูป ฤทธิ์ชู, "การเมืองการปกครองของมณฑลชุมพร พ.ศ.2439-2468," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์เอเซียตะวันออกเฉียงใต้ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2527).

ในรูปของแรงงาน เงินและสิ่งของ ซึ่งเจ้าเมืองก็ตอบแทนด้วยการรักษาความสงบสุขให้กับราษฎร ในอาณาเขตของตน ซึ่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจรรยา ทรงอธิบาย ดังความว่า

...วิธีการปกครองที่เรียกว่ากินเมืองนั้น หลักเดิมคงมาแต่ถือว่า เป็นเจ้าเมือง ต้องตั้งฐานะของตนมาประจำทำการปกครองบ้านเมือง ให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข ปราศจากอันตรายราษฎรก็ต้องตอบแทนคุณ เจ้าเมืองด้วย ออกแรงช่วยทำงานให้บ้าง หรือแบ่งสิ่งของซึ่งทำมาหา ได้...ให้เป็นของกำนัล ช่วยกันคนละเล็กละน้อย เจ้าเมืองก็สุขสบาย รัฐบาลในราชธานีไม่ต้องเลี้ยงดู จึงให้ค่าทำเนียมในการต่าง ๆ ที่ ทำในหน้าที่เป็นตัวแทนเงินสำหรับใช้สอย กรมการซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าเมือง ก็ได้รับผลประโยชน์ทำนองเดียวกัน เป็นแต่ลดตามศักดิ์...^{๕๓}

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีเจ้าภานายอากรที่ได้รับสิทธิในการผูกขาดจากอำนาจรัฐส่วน กลางเพื่อไปเก็บภาษี แต่เจ้าภานายนั้นก็ต้องแบ่งให้กับเจ้าเมืองและกรมการเมือง"...ถ้าให้เจ้า เมืองกรมการเมืองมีส่วนได้ด้วยก็ได้รับการสงเคราะห์ให้เก็บภาษีสะดวกขึ้น..."^{๕๔}

สิ่งที่เจ้าเมืองในหัวเมืองต่าง ๆ ต้องกระทำต่อกษัตริย์ คือ การแสดงความจงรักภักดี และ การส่งส่วย ซึ่งเป็นกรยอมรับว่ากษัตริย์มีอำนาจเหนือกว่าตน เมื่อยามศึกสงครามจะได้พึ่งพิงอำ

^{๕๓} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจรรยา, เทศาภิบาล (นิพนธ์เป็น อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยาจินดารักษ์ (จำลอง สวัสดิ์-ชูโต), 2505), หน้า 19-20.

^{๕๔} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจรรยา, "สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย," 100 ปีมหาดไทย, หน้า 40.

นางส่วนกลางที่เข้มแข็งกว่า ส่วนความสัมพันธ์กับประเทศราชนั้น เจ้าเมืองประเทศราชมีอิสระในการปกครอง และการเก็บภาษีในอาณาเขตของตน และยังมีอิสระในการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐที่มีอำนาจอื่น ๆ ด้วย และเครื่องราชบรรณาการจากท้องถิ่นก็คือ สัญลักษณ์ที่แสดงว่าท้องถิ่นสำนึกว่ามีอำนาจที่เหนือกว่าตนอยู่

ความสัมพันธ์แบบบรรณาการมาจากจุดแรกเริ่มของความเหมาะสมทางภูมิศาสตร์ และทรัพยากรที่มีอยู่ ทำให้เมืองศูนย์กลางอำนาจต่าง ๆ พัฒนาการจากชุมชนเผ่าเป็นนครรัฐ เป็นแคว้น และอาณาจักรที่มีอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ เมืองที่เป็นศูนย์กลางเหล่านี้ต่างก็มีพัฒนาการขึ้นมาท่ามกลางบ้านเล็กเมืองน้อย และพยายามสร้างระบบความสัมพันธ์กับเมืองต่าง ๆ ที่อยู่รอบ ๆ โดยที่ผ่านระบบเครือญาติ จนพัฒนาขึ้นมาเป็นพันธมิตรทางการเมือง⁵⁵ ความสัมพันธ์กันในระบบบรรณาการ เป็นการแสดงออกให้เห็นถึงอำนาจ และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ดังนั้น บรรณาการ (tribute) หรือส่วย จึงเป็นสิ่งแสดงถึงแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหัวเมืองขึ้น หรือการแสดงออกของเมืองชายขอบที่มีต่อศูนย์กลางอำนาจ ดังนั้น รัฐต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามแบบแผน ถ้าละเว้นก็ถือเป็นสิ่งที่น่าละอายหรือเป็นความ “อภัยศอดลุ”⁵⁶

กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองศูนย์กลางอำนาจกับท้องถิ่น หรือ หัวเมืองบริวาร เช่นนี้ เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่แน่นอนมีความยืดหยุ่นสูง อาจเปลี่ยนแปลงไปตามเวลาและเหตุการณ์ที่เมืองนั้น ๆ เผชิญอยู่ เมื่อปัจจัยภายนอกที่เกิดจากการขยายอำนาจของเมืองที่มีอำนาจมากกว่า

⁵⁵ ดี.จี.อี. ฮอลล์, ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 1 ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอานันท์ กาญจนพันธ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2525), หน้า 191.

⁵⁶ สิบแสง พรหมบุญ, ความสัมพันธ์ในระบบบรรณาการระหว่างจีนกับไทย ค.ศ. 1282-1853 ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2525), หน้า 5.

หรือ การเปลี่ยนแปลงนั้นอาจเกิดจากเมืองศูนย์กลางอ่อนแอลง รวมทั้งการที่เจ้าเมืองสูญเสียอำนาจ และแม้แต่สิ้นชีวิตไป⁵⁷

อย่างไรก็ตาม ความล้มเหลวเชิงอำนาจระหว่างส่วนกลางกับ "ท้องถิ่น" ในรัฐแบบจารีตดังกล่าว ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิงเมื่อรัฐไทยได้ก้าวไปสู่รูปแบบใหม่ ด้วยการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 โดยการตั้งอำนาจส่วนท้องถิ่นเข้าสู่ส่วนกลางอย่างเด็ดขาดในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

2.3.3 อำนาจของ "ท้องถิ่น" ในรัฐแบบจารีตไทย

ในการศึกษาของคมเนตร ญาณโสภณ เรื่อง "อำนาจท้องถิ่นแบบรัฐจารีตและผลกระทบ การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในยุคเทศาภิบาล"⁵⁸ ซึ่งศึกษาในอาณาบริเวณ "ภาคกลาง" พบว่า อำนาจท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการสามารถดำรงอยู่อย่างมีอิสระสูงมานานก่อนการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 อำนาจท้องถิ่นที่ว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น และดำรงอยู่ได้ในวัฒนธรรมแบบ "นักเลง" อีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจแบบนักเลง มีการดำรงอยู่มานานแล้วในสังคมไทยก่อนการปฏิรูปการปกครอง เป็นวัฒนธรรมที่สะท้อนถึงพลังอำนาจที่เข้มแข็งของท้องถิ่น เมื่อรัฐได้ขยายกลไกรัฐและอำนาจรัฐที่เป็นทางการเข้าไปจัดการปกครองท้องถิ่นโดยการปฏิรูปการปกครองนั้น อำนาจรัฐที่เป็นแบบทางการนี้จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องปะทะกับอำนาจท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการ ในระยะแรกจะเห็นได้ว่าอำนาจรัฐอ่อนแอ แต่อำนาจท้องถิ่นเข้มแข็งกว่า ดังนั้น รัฐจึงต้องประนีประนอมกับท้องถิ่นก่อน

⁵⁷ธิดา สาระยา, รัฐโบราณในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : กำเนิดและพัฒนาการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เมืองโบราณ, 2537), หน้า 108.

⁵⁸คมเนตร ญาณโสภณ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในยุคเทศาภิบาล," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534).

ก่อนการปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ.2435 คือในช่วงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้นบริบทของสังคมไทยที่ดำรงอยู่นอสรูปได้ว่า อำนาจของท้องถิ่นค่อนข้างมีอิสระจากอำนาจรัฐส่วนกลาง หมายความว่า อำนาจรัฐส่วนกลางที่กรุงเทพฯ ยังไม่มีความเข้มแข็งพอ และมีอำนาจจำกัด เพราะไม่มีกลไกอำนาจรัฐที่แผ่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะครอบงำหรือควบคุมอำนาจของท้องถิ่นได้ทั้งหมดทั่วราชอาณาจักร โดยเฉพาะอาณาบริเวณที่เรียกว่า "รัฐชายขอบ" เมื่อเป็นเช่นดังกล่าวการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นจึงมีความเปลี่ยนแปลงน้อยมาก โดยเฉพาะโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และวัฒนธรรมของท้องถิ่น จึงมิได้ถูกระทบหรือถูกลบเลือนไปมาก แต่ยังสามารถสืบทอดเอกลักษณ์และวัฒนธรรมดั้งเดิมของตนได้อย่างยาวนาน ก่อนการปฏิรูปการปกครอง แม้หลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของรัฐแบบใหม่ ในระยะแรกอำนาจรัฐก็มิได้ครอบงำ และลดทอนพลังอำนาจของท้องถิ่นได้หมดสิ้น เพราะในโครงสร้างของระบบราชการแบบเทศาภิบาลในระดับท้องถิ่น ระดับตำบล และหมู่บ้าน จะเห็นได้ว่ากำนัน และผู้ใหญ่บ้านซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ก็ยังคงเป็นผู้นำที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นนั่นเอง หากได้รับแต่งตั้งมาจากส่วนกลางไม่

ดังนั้น แม้ว่าภายหลังการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 ทำให้ปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปบ้างในระดับเมือง (จังหวัด) และ แขวง (อำเภอ) แต่ในระยะแรก ๆ นั้นก็ไม่ได้กระทบถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจในระดับรากฐานคือ ตำบล และหมู่บ้านเท่าใดนัก ซึ่งแต่เดิมความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าเมืองและนายอำเภอที่แต่งตั้งมาจากคนในตระกูลใหญ่ ๆ ที่มีอำนาจมากในจังหวัดนั้น ก็ได้มีบทบาทในการบริหารควบคุมท้องถิ่นในระดับรากฐานนี้อย่างครอบคลุมกิจกรรมหลายด้าน ในความหมายของกระทรวงมหาดไทย เช่น ช่วงหลังการปฏิรูปแล้ว ทำให้ "ผู้มีอิทธิพล" ในระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า "นักเลงโต" ในตำบล หมู่บ้าน จึงยังคงรักษาสถานะทางอำนาจของตนไว้ได้ต่อมาอีก โดยการเป็นตัวแทนของส่วนกลางในการทำหน้าที่ปกครอง เมื่อได้รับการเลือกตั้งจากชาวบ้านให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน ที่มีอำนาจเป็นทางการ

อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของอำนาจรัฐแบบใหม่ ทำให้อำนาจท้องถิ่นบางรูปแบบบางระดับที่ไม่อาจประนีประนอมกับอำนาจรัฐส่วนกลางได้ เพราะการสร้างและการมีอยู่ของอำนาจเหล่านั้นขัดแย้งกับอำนาจรัฐส่วนกลาง ความขัดแย้งที่ปรากฏออกมาอย่างเด่นชัด เช่น การเกิดกบฏหัวเมืองใน "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" "ล้านนา" และ "หัวเมืองมลายู" แต่ในที่สุดก็ถูกอำนาจรัฐส่วนกลางปราบได้ (ดูรายละเอียดในบทที่ 4)

2.3.4 สถานการณ์ปกครอง "ท้องถิ่น" สมัยรัฐบาลจาริตในการรับรู้อำนาจของชนชั้นนำไทย

2.3.4.1 สถานการณ์ปกครองของ "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" สมัยรัฐบาลจาริต

ชนชั้นนำไทยมีการรับรู้ หรือยอมรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างศูนย์กลางกรุงเทพฯ กับ "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" ในสมัยรัฐบาลจาริตที่มี "ความเป็นอิสระ" มีเอกลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรม และชนบประเพณีเป็นของตนเอง โดยสัมพันธ์กับศูนย์กลางกรุงเทพฯ แบบหลวม ๆ ได้ ดังจะเห็นได้จาก ชนชั้นนำไทยยอมรับขนบธรรมเนียมการปกครองของ "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" ที่มี "ลักษณะอิสระ" ในการปกครองตนเอง ซึ่งรูปแบบการปกครองของ "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" ในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 เป็นการปกครองตามแบบอย่างอย่างอาณาจักรล้านช้าง^{๕๙} ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโลก รัชกาลที่ 1 มีการปกครองหัวเมืองประเทศราช 3 เมือง คือ เวียงจันทน์ นครพนม และจำปาศักดิ์ สำหรับเมืองอื่น ๆ ที่ไม่ได้ขึ้นตรงต่อเมืองประเทศราช 3 เมืองดังกล่าว ก็ให้ใช้ทำเนียบข้าราชการและการปกครองกันเอง โดยแบบแผนการปกครองแบ่งออกเป็น 5 ชั้น^{๖๐} คือ

1. คณะอาญาสี่ หรืออาญาสี่ เป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดมี 4 ตำแหน่งคือ
 - เจ้าเมือง เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด
 - เจ้าอุปฮาด (อุปราช) เป็นตำแหน่งสำคัญอันดับสอง

^{๕๙} อรรถ นันทจักร์, "ประวัติศาสตร์พื้นเมืองอีสาน : การศึกษาเชิงวิเคราะห์ประเพณีการจดบันทึกประวัติศาสตร์หัวเมืองอีสานถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ วิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2529), หน้า 186.

^{๖๐} ไพบูลย์ มีกุล, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสานสมัยที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงสรนสินธิประสงค์ทรงเป็นข้าหลวงใหญ่ (พ.ศ. 2436-2453)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร, 2515), หน้า 11.

- เจ้าราชวงศ์ เป็นตำแหน่งสำคัญอันดับสาม
- เจ้าราชบุตร เป็นตำแหน่งสำคัญอันดับสี่

ตำแหน่งอาญาสี่นี้จะอยู่ในราชวงศ์ หรือตระกูลเดียวกัน ซึ่งจะปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายปกครองชั้นสูง และเป็นผู้นำพาวิชาการสูงด้วย^๑ จากการศึกษาธรรมศาสตร์ล้านช้าง ของอรรถ นันทจักร พบว่า สังคมล้านช้างมีการกำหนด "ค่าชันค่าคอก" หรือ "ศักดินา" ไว้ด้วย โดยแบ่งจากชนชั้นต่ำสุดที่มีค่าชันค่าคอก 500 ถึงตำแหน่งที่มีศักดินาสูงสุด คือ เมืองแสน เมืองจัน สองภูพานี้เป็นที่อัครมหาเสนาบดีมีค่าชันค่าคอก 1600^๒ และเป็นที่น่าสังเกตว่าการกำหนดค่าชันค่าคอก อันหมายถึง ค่าหัวหรือศักดินาของประชาชน แต่ค่าชันค่าคอกของล้านช้างไม่ได้เอ่ยถึงค่าชันค่าคอกษัตริย์แต่อย่างใด ซึ่งรวมไปถึงตำแหน่งเจ้าอุปฮาด เจ้าราชวงศ์ และเจ้าราชบุตร ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะสถาบันกษัตริย์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขึ้นอยู่กับกรอบความคิดแบบไตรภูมิ โดยเชื่อว่ากษัตริย์จะต้องประกอบไปด้วยสิ่งต่าง ๆ เช่น พระราชวัง เครื่องราชกกุธภัณฑ์ พระราชพิธีต่าง ๆ ฯลฯ เพื่อให้พระองค์มีฐานะและความเป็นอยู่สมกับฐานะกษัตริย์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเหนือกว่าในสังคมตามคติความเชื่อแบบพราหมณ์และพุทธ อาจเป็นมูลเหตุหนึ่งที่ทำให้สถาบันดังกล่าวไม่มีค่าชันค่าคอกเหมือนกับชนชั้นอื่น ๆ

ในตำแหน่งอาญาสี่ถ้าเป็นเมืองเล็ก หรือเมืองขึ้นกับเมืองใหญ่เรียกชื่อตามลำดับว่า เจ้าเมืองอัครฮาด อัครวงศ์ สำหรับเมืองเล็กที่มีประชากรเพิ่มมากขึ้นก็จะได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งต่าง ๆ ได้ เช่น ในปี พ.ศ. 2412 เมืองมหาสารคามได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งสูง

^๑จารุบุตร เรื่องสุวรรณ. "ขนบธรรมเนียมประเพณีระบอบการปกครองของชาวอีสานสมัยเก่า." ใน *อีสานปริทัศน์* (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2524), หน้า 1.

^๒อรรถ นันทจักร, "ประวัติศาสตร์นิพนธ์อีสาน : การศึกษาเชิงวิเคราะห์ประเพณีการจดบันทึกประวัติศาสตร์หัวเมืองอีสานถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20," หน้า 125-126.

ชั้นจาก อัครฮาด เป็น อุปฮาด อัครวงศ์เป็นราชวงศ์ และอัครบุตรเป็นราชบุตร⁶³

2. ผู้ช่วยคณะอาญาสี่ เป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาชั้นรองลงมา คือ
 - ท้าวสุริยะหรือท้าวชติยะ
 - ท้าวสุริโย
 - ท้าวโพธิสาร
 - ท้าวสิทธิสาร

3. ชื่อบ้านขางเมือง เป็นตำแหน่งขุนนางผู้ใหญ่เทียบชั้นเสนาบดี หรือกรมการเมือง คือ
 - เมืองแสน มีหน้าที่ราชการฝ่ายทหาร
 - เมืองจันทร์ มีหน้าที่ราชการฝ่ายพลเรือน
 - เมืองขวา เมืองซ้าย เมืองกลาง มีหน้าที่ราชการรักษาบัญชี ไพร่พล บัญชีเล็ก งานราชทัณฑ์ งานควบคุมดูแลการก่อสร้างและการปฏิสังขรณ์วัด
 - เมืองคก เมืองฮาย เมืองแพน เป็นผู้ช่วยเมืองขวา เมืองซ้าย เมืองกลาง
 - นาเหนือ นาใต้ มีหน้าที่เป็นพลธิการ จัดหาเสบียง ยุ้งฉาง เก็บเงินภาษีอากรไพร่พล จัดทำสำมะโนประชากรในอาณาเขตทุก ๆ 3 ปี จัดการควบคุมรักษาสัตว์พาหนะรับผิดชอบแห่งจำหน่ายเลขที่หาย ตาย นิการ ชรา อุปสมบท
 - กรมเมือง ทำหน้าที่รักษาขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ
 - สุโผ ทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด⁶⁴

4. ตำแหน่งพิเศษ เป็นตำแหน่งขุนนางที่อาจจะตั้งขึ้นได้โดยความจำเป็นของแต่ละเมือง คือ
 - เพี้ยชาโนชิต ชาภูทร ราชต่างใจ คำมวงคบ ทำหน้าที่มหาดเล็ก
 - เพี้ยชาบรรทม ทำหน้าที่จัดที่บรรทม หรือที่นอน
 - เพี้ยชาดินแทนดินเพียง เป็นพนักงานตามเสด็จ หรืออารักขาเจ้าเมือง
 - เพี้ยชาหลาบคำ ทำหน้าที่เชิญพระแสงศัตราวุธ

⁶³ เต็ม วิชาคย์พจนกิจ, ประวัติศาสตร์อีสาน, หน้า 216.

⁶⁴ จารุบุตร เรื่องสุวรรณ, "ขนบธรรมเนียมประเพณีระบอบการปกครองของชาวอีสานสมัยเก่า," ใน อีสานปริทัศน์, หน้า 1-3.

- เพี้ยชามณเฑียร ทำหน้าที่รักษาพระราชวัง ปราสาทราชมนเฑียร
- เพี้ยชาบูม ทำหน้าที่กั้นพระกลด หรือโบกจามร
- เพี้ยชามาตย์อาษาไนย ทำหน้าที่การช่างทั้งปวง
- เพี้ยแขกขวา แขกซ้าย ทำหน้าที่ปฏิคม หรือรับแขกเมือง
- เพี้ยศรีสุนนท์ เพี้ยศรีสุธรรม เพี้ยศรีบุญเฮือง เพี้ยศรีอัครชาติ และเพี้ยศรีอัครวงศ์ ทำหน้าที่จัดการศึกษา และการพระศาสนาของเมือง

5. ตำแหน่งสำหรับหมู่บ้าน สำหรับชุมชนขนาดเล็กเทียบเท่าอำเภอและหมู่บ้าน จะมีตำแหน่งให้ คือ

- ท้าวฝ่าย หรือนายเส้น เทียบเท่านายอำเภอ
- ตาแสง หรือนายแขวง เทียบเท่ากำนัน
- กวนบ้าน หรือนายบ้าน เทียบเท่าผู้ใหญ่บ้าน
- จำบ้าน เทียบเท่ากับสารวัตรกำนัน หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

จากที่กล่าวมาชี้ให้เห็นว่า "ในการรับรู้ของชนชั้นนำไทยยอมรับ "ลักษณะอิสระ" ของธรรมเนียมการปกครอง "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" ในรัฐแบบจารีตได้ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าในรัฐแบบจารีตชนชั้นนำไทยจะไม่เห็นว่า "ท้องถิ่น" เป็น "ปัญหา" แต่ลักษณะ "ปัญหา" เป็นแบบรัฐจารีตที่มีแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวางอยู่บนพื้นฐานความคิดทางศาสนาเป็น "รัฐทางธรรม" ดังนั้น ในการรับรู้ของชนชั้นนำไทยจึงเป็นการเห็น "ปัญหา" ในแง่มุมของธรรมะตามกรอบของรัฐแบบจารีต ดังจะเห็นได้จาก ในสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรีเมื่อพระสังฆราชแห่งอาณาจักรล้านช้างได้ส่งของมาเป็นบรรณาการ ประกอบด้วย "...จิวรไหม จิวรด้าย สิ่งลະคຸ່ ภายใหลຸ່ງกับด້วยเสื่อผืน เป็นเครื่องลาดคຸ່หนึ่ง..."⁶⁵ ซึ่งในครั้งนั้นพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงกริ้วมากด้วยเห็นว่า ของที่พระสังฆราชถวายมาเป็น "...จิวรมิได้ตัดเป็นชิ้นตามพระวินัยทຸດຍ໌ນຸດຸດື່ນ ດຣອງຈະເປັນອາບືດື່ນ..."⁶⁶ ซึ่งแสดงถึงความเลื่อมของพระศาสนาในอาณาจักรล้านช้าง อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ธนบุรียกไปตีอาณาจักรล้านช้างในเวลาต่อมา

⁶⁵ คำแปลพระราชสาส์น, วัน 2 4 6 คำ จุลศักราช 1137 ปีมะแม สัปตศก. จัดพิมพ์ไว้ใน อุทัย เทพสิทธา, ความเป็นมาของไทย-ลาว, (พระนคร : สำนักพิมพ์สาส์นสวรรค์, 2509), หน้า 375.

⁶⁶ สมณสาส์นพระสังฆราชกรุงธนบุรีตอบไป, จุลศักราช 1137. เรื่องเดียวกัน, หน้า 382.

2.3.4.2 สภาพการปกครองของ "ล้านนา" ในรัฐแบบจารีต

สภาพการปกครองของ "ล้านนา" ในรัฐแบบจารีตก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 มี "ความเป็นอิสระ" ในการปกครองตนเอง ดังจะเห็นได้จาก ภายหลังจากพญามังรายรวบรวมบ้านเมือง แคว้นแคว้นต่าง ๆ ขึ้นเป็นอาณาจักรล้านนา พ.ศ.1839 และมีกษัตริย์ราชวงศ์มังรายปกครองมากกว่า 200 ปี ก่อนตกเป็นเมืองขึ้นของพม่าในปี พ.ศ.2101 การที่ "ล้านนา" อยู่ภายใต้พม่าอยู่นานกว่า 200 ปี ระหว่าง พ.ศ.2101-2317 จึงทำให้กลุ่มผู้ปกครองเดิมของเมืองต่าง ๆ ทั้งเจ้าเมือง ขุนนางต้องล้มตายในสงคราม หรือมีฉะนั้นก็ถูกกวาดต้อนไปยังพม่าเกือบทั้งหมด ดังนั้น กลุ่มผู้ปกครองใหม่จึงไม่ใช่สืบเนื่องมาจากเชื้อสายเจ้าเมืองของล้านนาในอดีตแต่อย่างใด กลุ่มผู้ปกครองใหม่ของ "ล้านนา" คือกลุ่มเจ้าเจ็ดตน ซึ่งได้รับการยอมรับจากทางฝ่ายไทย คือพระเจ้ากรุงธนบุรี และพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1

ในสมัยรัชกาลที่ 1 ได้โปรดเกล้าฯ ให้พระยาภาววิละเจ้าเมืองลำปางขึ้นเป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่ และโปรดเกล้าฯ ให้พระยาอุปราชมหาไชยเมืองลำปางขึ้นเป็นเจ้าเมืองลำปาง ต่อมาใน พ.ศ.2348 เมืองเชียงใหม่ และลำปางได้ร่วมมือกันจัดตั้งเมืองลำพูนซึ่งเป็นเมืองร้างอยู่โดยแบ่งผู้คนจากเมืองเชียงใหม่ 500 คน เมืองลำปาง 500 คน ให้พระยาบุรีรัตนคำผั้น เมืองเชียงใหม่ขึ้นเป็นเจ้าเมืองลำพูน⁶⁷ สำหรับเมืองแพร่และน่านนั้นก็ได้รับการบูรณะฟื้นฟู และมีเจ้าเมืองปกครองเช่นกัน

เมืองต่าง ๆ ทั้งเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่ และน่าน ต่างมีฐานะเท่าเทียมกันเพราะรัฐไทยได้แต่งตั้งบรรดาเจ้าผู้ครองเมืองให้มีศักดิ์เป็นพระยา ตลอดจนตำแหน่งต่าง ๆ เสมอกันหมด ยกเว้นในบางสมัยที่กษัตริย์ไทยพระราชทานยศพระเจ้าให้แก่เจ้าเมือง คือ ใน พ.ศ.2346 รัชกาลที่ 1 ได้โปรดเกล้าฯ ให้สถาปนาพระยาภาววิละเลื่อนขึ้นเป็นพระเจ้าเชียงใหม่ ในสมัยรัชกาลที่ 2 ได้แต่งตั้งให้น้องคนที่ 4 ของพระยาภาววิละเป็นพระเจ้านครลำปางดวงทิพย์⁶⁸ และสมัย

⁶⁷ ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัชมุนตรี, 2414), หน้า 118.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 130-131.

รัชกาลที่ 3 แต่งตั้งน้องคนที่ 7 เป็นพระเจ้านครลำพูนบุญมา ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าเจ้านายที่ได้รับราชการแต่งตั้งเป็นเจ้านายต้นสกุลเจ้าเจ็ดตนทั้งสิ้น

ถึงแม้ว่าเมืองต่าง ๆ ในล้านนามีฐานะเท่าเทียมกัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วโดยเฉพาะเมืองเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน เมืองเชียงใหม่จะมีอำนาจเหนือกว่าอีกสองเมือง และหัวเมืองอื่น ๆ ด้วย ในสมัยรัชกาลที่ 3 มีหลักฐานปรากฏชัดเจนว่า เมืองเชียงใหม่มีอำนาจเหนือลำปางและลำพูน ดังข้อความจากเอกสารการแต่งตั้งพระยาอุปราชมหาวงศ์ ให้เป็นที่ พระยาเชียงใหม่และเลื่อนนิมพิสารขึ้นเป็นที่พระยาอุปราช ใน พ.ศ. 2390 ความว่า "...อนึ่งทุกวันนี้ ญาเชียงใหม่กับญาอุปราชเมืองเชียงใหม่ ก็เป็นผู้ใหญ่กว่าพี่น้องทั้งปวงแล้วโปรดเกล้าฯ ให้ญาเชียงใหม่กับญาอุปราชเมืองเชียงใหม่เอาใจใส่ดูแลราชการบ้านเมืองให้ทั่วไปถึง 3 เมือง..."⁶⁹

นอกจากนี้เมืองเชียงใหม่ยังมีอำนาจในการกำหนดตัวบุคคลที่เหมาะสมเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ปกครองเมือง และเมืองที่อยู่ในปกครองตั้งแต่เมืองขึ้นจนถึงเมืองลำปาง และลำพูนด้วย เช่น ใน พ.ศ. 2390 เมื่อตำแหน่งผู้ครองเมืองงาวอันเป็นเมืองขึ้นของเมืองลำปางว่างลง รัชกาลที่ 3 โปรดเกล้าฯ ให้ "...ญาเชียงใหม่ ญาอุปราชเมืองเชียงใหม่ ญาณลคร ญาอุปราชญาติพี่น้อง ปลูกษาหารือกั้นจัดเอาบุตรหลานที่เป็นคนดีมีสติปัญญาสมควรจะเป็นเจ้าเมืองรักษาบ้านเมืองได้ให้ขึ้นไปเป็นเจ้าเมืองงาว..."⁷⁰

ในด้านของอำนาจในการแต่งตั้งตำแหน่งเจ้าเมืองของไทยนั้นก็มิได้อยู่อย่างจำกัดเช่นกัน โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเห็นชอบจากบรรดาเจ้านายทั้งสามหัวเมืองด้วย ดังนั้น การเมืองภายใน "ล้านนา" ของแต่ละเมืองในสมัยรัฐแบบจารีตก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 มี "ความเป็นอิสระ" อยู่มาก

⁶⁹ ห่องเอกสารโบราณ หอสมุดแห่งชาติ. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1209 เลขที่ 17 สารตราเจ้าพระยาจักรีฯ ถึงเมืองเชียงใหม่ นครลำพูน นครลำปาง เรื่อง ตั้งพระยาอุปราชฯ.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน.

โครงสร้างการปกครองของ "ล้านนา" ก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 สะท้อนให้เห็น "ลักษณะอิสระ" ของล้านนาเป็นอย่างดี กล่าวคือ โครงสร้างทางการเมืองจะประกอบด้วย เจ้าชั้น 5 ใบ ได้แก่ เจ้าผู้ครองนคร และผู้ช่วยเหลือในการปกครอง 4 ตำแหน่ง คือ พระยาอุปราชา พระยาราชบุตร พระยาราชวงศ์ และพระยาบุรีรัตน์ ตำแหน่งเหล่านี้แม้ว่าจะมียศแค่พระยา แต่สำหรับชาวล้านนาแล้วมีฐานะเหมือนกษัตริย์และราชวงศ์ ตามทฤษฎีในรัฐแบบจารีตตำแหน่งเจ้าชั้น 5 ใบนี้ รัฐไทยเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอน แต่ในทางปฏิบัติเจ้านายชั้นสูงในล้านนาจะเป็นผู้เสนอราชชื่อผู้เห็นสมควรจะได้รับตำแหน่งนี้ขึ้นมา ฝ่ายไทยจึงแต่งตั้งตามความเห็นที่เสนอมานั้น⁷¹ จึงกล่าวได้ว่า การเมืองการปกครองของล้านนามี "ความเป็นอิสระ" มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับศูนย์กลางกรุงเทพฯ แบบหลวม ๆ หยัดหยุ่นขึ้นอยู่กับความจงรักภักดีเป็นสำคัญ

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตำแหน่งเจ้าชั้น 5 ใบ เป็นการจ้ดระบบการปกครองของล้านนาเพื่อเอื้อประโยชน์ แบ่งปันอำนาจในหมู่ญาติพี่น้อง และเครือญาติของเจ้าเมืองโดยเฉพาะกลุ่มเชื้อสายเจ้าเจ็ดตนเท่านั้น การแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าผู้ครองเมืองและอุปราชาอันถือเป็นตำแหน่งสำคัญจะคำนึงถึงอาวุโสในหมู่ญาติพี่น้องเป็นประการแรก ผู้ที่มีอาวุโสสูงจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในเมืองเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูน ลดหลั่นกันลงมาตามลำดับความสำคัญ กล่าวคือในสมัยรัชกาลที่ 1 โปรดเกล้าฯ ให้พระยาภาววิละเป็นเจ้าเมืองเชียงใหม่ มีเจ้าธรรมลังกาน้องคนที่ 3 เป็นพระยาอุปราชาเมืองเชียงใหม่ ส่วนคำโลม น้องคนที่ 2 เป็นพระยานครลำปาง มีเจ้าดวงทิพน้องคนที่ 4 เป็นพระยาอุปราชาเมืองลำปาง สำหรับเมืองลำพูนซึ่งตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 2 โปรดเกล้าฯ ให้เจ้าคำผืน น้องคนที่ 6 ซึ่งเคยเป็นพระยาบุรีรัตน์เมืองเชียงใหม่เป็นพระยาลำพูน และเจ้าบุญมา น้องคนที่ 7 เป็นที่อุปราชา⁷²

นอกจากตำแหน่ง เจ้าชั้น 5 ใบแล้ว ในการบริหารบ้านเมืองยังมี "เค้าสนามหลวง" หรือ "เก้าสนามหลวง" ซึ่งประกอบด้วยเจ้านายชั้นสูง ขุนนาง และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ จำนวน

⁷¹ สรัสวดี ประยูรเสถียร, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ.2436-2476)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2523), หน้า 31.

⁷² ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่, หน้า 485, 510.

32 คน⁷³ โดยแบ่งเป็นพระยาเค้านาม 2 นาย พระยาสนามขึ้นที่หนึ่ง 10 นาย พระยาสนามขึ้นที่สอง 10 นาย และพระยาสนามขึ้นที่สาม 10 นาย มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการบ้านเมืองช่วยเหลือเจ้าผู้ครองนครในการบริหารบ้านเมือง การตัดสินคดีความและการจัดเก็บภาษีอากร

ในส่วนการปกครองท้องถิ่นภายในล้านนา แต่ละเมืองจะแบ่งการปกครองออกเป็น "แคว้น" มีหัวหน้าเรียกว่า "แคว้น" แต่ละแคว้นแบ่งออกเป็น "หมู่บ้าน" มีหัวหน้าเรียกว่า "แก้ว" ทำหน้าที่ดูแลทุกข์ สุขของราษฎรในแคว้น หรือหมู่บ้านของตนเอง แต่ไม่มีอำนาจสั่งการใด ๆ ต้องคอยคำสั่งจากส่วนกลาง⁷⁴ และบรรดาเมืองขึ้นของล้านนาได้แก่ เชียงตุง ลิบสองปันนา เชียงรุ่ง และหัวเมืองที่ตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำสาละวินด้านตะวันตก⁷⁵ ก็มีการจัดการปกครองภายในอย่างอิสระ

ด้านเศรษฐกิจของ "ล้านนา" ในช่วงก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 เจ้าผู้ครองนครแสวงหารายได้และสามารถจัดการใช้จ่ายในเมืองของตนอย่างอิสระ ดังนั้น ในรัฐแบบจารีตไทยจึงเพียงแต่ได้ผลประโยชน์จากล้านนาในรูปของเครื่องราชบรรณาการ และส่งเท่านั้น ซึ่งก็มีจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับรายได้ในแต่ละเมือง และในการส่งเครื่องราชบรรณาการมาแต่ละครั้งทางฝ่ายไทยก็ให้สิ่งตอบแทนกลับคืนเสมอ

กล่าวได้ว่า "ล้านนา" ก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 มี "ความเป็นอิสระ" ดังที่เห็นได้จากการปกครองตนเอง อันเป็นธรรมเนียมของการปกครองประเทศราชแบบเดิม ซึ่งประเทศราชจะมีอิสระในการปกครองตนเอง ในรัฐแบบจารีตไทยชนชั้นนำไทยยอมรับ "ความเป็นอิสระ" และ "ลักษณะอิสระ" ของ "ล้านนา" ได้ และไม่เห็นว่า สภาพทางการเมืองการปกครองของ "ล้านนา" ในสมัยจารีตเป็น "ข้ออ่อนด้อย" และเป็น "ปัญหา" แต่อย่างไร จนกระทั่งถึงช่วงสมัยปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 ชนชั้นนำไทยมีความเปลี่ยนแปลงในการรับรู้ โดยเห็นว่าสภาพต่าง ๆ ดังกล่าวเป็น "ปัญหา" ไม่สามารถยอมรับได้ จึงนำไปสู่การปฏิรูปการปกครองของรัชกาลที่ 5

⁷³ สรัสวดี ประยูรเสถียร, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ (พ.ศ.2436-2476)," หน้า 32.

⁷⁴ ประชุมพงศาวดาร เล่ม 4 ภาค 5 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2506), หน้า 306-308.

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน.

2.3.4.3 สถานภาพปกครองของ "หัวเมืองมลายู" ในรัฐแบบจารีต

สถานภาพปกครองของ "หัวเมืองมลายู" ในรัฐแบบจารีตก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 มี "ความเป็นอิสระ" ด้วยเหตุที่ว่า "หัวเมืองมลายู" หรือ "บริเวณแขก 7 หัวเมือง" นั้นเป็นประเทศราชของไทยมาตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว ซึ่ง "บริเวณแขก 7 หัวเมือง" แต่เดิมรวมอยู่ในเมืองเดียวกันคือ ปัตตานี แต่ต่อมาใน พ.ศ. 2334 ปัตตานียกทัพมาตีสงขลา ทัพหลวงของไทยต้องยกลงไปปราบ ครั้นปราบกบฏได้แล้ว พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 ทรงโปรดให้แยกปัตตานีเป็น 7 เมือง เพื่อสะดวกในการปกครองให้สงขลาเป็นผู้ควบคุมดูแล หัวเมืองมลายูเหล่านี้จึงได้ชื่อว่า "บริเวณแขก 7 หัวเมือง" มาตั้งแต่บัดนั้น และด้วยความที่เป็นประเทศราชในรัฐแบบจารีตนี้เอง ผู้ปกครองเมืองมีสิทธิในการปกครองในรัฐของตนทุกอย่าง แต่มีความสัมพันธ์กับศูนย์กลางกรุงเทพ ด้วยการส่งดอกไม้เงินดอกไม้ทอง และเครื่องราชบรรณาการต่อกษัตริย์ไทยตามกำหนดคือ 3 ปีต่อครั้ง และต้องส่งกองทัพมาช่วยเมื่อเกิดศึกสงคราม⁷⁶ ซึ่งในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นหัวเมืองประเทศราชทางใต้ ได้แก่ เมืองไทรบุรี ปัตตานี กลันตัน และตรังกานู⁷⁷

ก่อนการปฏิรูปการปกครอง สถานภายใน "หัวเมืองมลายู" มีลักษณะการปกครอง การศาล และการเก็บภาษีอากร ที่แตกต่างออกไปจากหัวเมืองภาคใต้อื่น ๆ กล่าวคือ มีระบบการปกครองที่ผสมผสานระหว่าง ระบบการปกครองดั้งเดิมที่รับมาจากอินเดีย กับหลักการปกครองในศาสนาอิสลามที่แพร่เข้ามาภายหลัง โดยถือว่า "สุลต่าน" หรือเจ้าเมือง เป็นสถาบันสูงสุดทางการปกครอง มีอำนาจสิทธิขาดในการปกครอง เป็นเสมือน "เจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดิน" ภายในอาณาบริเวณแห่งอำนาจของตน เจ้าเมืองเป็นเจ้าของทรัพยากรทั้งหมด และมีอำนาจสั่งประหารชีวิตคนใน

⁷⁶ เพียงแข พงษ์ศิริบัญญัติ, "นโยบายการปกครองเมืองสงขลาในสมัยรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325-2439)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 25.

⁷⁷ วอลเตอร์ เอฟ. เวลลา, *แผ่นดินพระนั่งเกล้า* แปลโดย นิจ ทองโสภิต (กรุงเทพมหานคร : สามาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 118.

บังคับบัญชาได้⁷⁸ โครงสร้างการปกครองแบ่งออกเป็นชั้น ๆ มีกรมการเมืองที่เรียกว่า "ศรี
 ศรितวันกรมการเมือง" และเจ้าหน้าที่ต่างระดับดูแลรับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ โดยมีเจ้าเมืองเป็นผู้บังคับ
 บัญชามีอำนาจสูงสุด ซึ่งในแต่ละเมืองมีผู้ช่วยราชการเมืองคอยทำหน้าที่แทนพระยาเมืองในยาม
 จำเป็นมีผู้กำกับทำนุบำรุงราชการที่รับคำสั่งโดยตรงในการกำกับทำนุบำรุงราชการทั่วไป ในเมือง
 บรรดาศรีศริตวันกรมการเมืองแต่ละคนมีหน้าที่ต่างกัน เช่น ศรีศริตวันกรมการเมืองธานี มีเจ้โตะเป็นกรม
 การชั้นผู้ใหญ่กว่าราชการทั่วไปในเมือง มีโตะกาลสีเป็นกรมการรองทำหน้าที่ฝ่ายศาสนาและตุลาการ
 มีโตะคะรีเป็นกรมการชั้นรองลงมา ทำหน้าที่ช่วยฝ่ายตุลาการ มีมุลูเจอะเดา มุลูเจบอน มุลูเจา
 โดะ เป็นพนักงานเก็บส่วย และมีมุลูเจสมันเป็นพนักงานคุมเครื่องราชบรรณาการถวายกรุงเทพมหานครฯ
 นอกจากนั้นโดยทั่วไปในแต่ละเมืองยังมีตำแหน่งต่าง ๆ เป็นลำดับชั้นดังนี้⁷⁹

"ดาโตะ" หรือ "เปาะกู" (แปลว่าพ่อของกู) มีหน้าที่พิจารณาความแย้งและความอาญาใน
 เขตเมืองทั้งหลาย บังคับบัญชาแม่กองทั่วไปและรวบรวมเงินส่วยส่งเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการเมือง

"แม่กอง" หรือถ้าผู้สูงอายุเรียกว่า "โตะแขวง" มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขและความรับผิดชอบใน
 เขตแขวงในกิจการทุกด้าน มีหน้าที่เป็น "นายที่" ควบคุมความรับผิดชอบในการเกณฑ์ราษฎร ไป
 ทำการต่าง ๆ ตามกำหนดรับเรื่องราวร้องทุกข์กรณีพิพาทต่าง ๆ ของราษฎร โดยมีอำนาจตัดสิน
 คดีที่บทปรับใหม่ไม่เกิน 5 เหยียด มีหน้าที่เก็บเงินส่วยจากไพร่ส่งดาโตะและนำราษฎรที่เป็นคู่กรณี
 ส่งดาโตะเพื่อพิจารณาคดี ตำแหน่งนี้อาจเปรียบได้กับตำแหน่งกำนันทางการปกครองของไทย

รองจากตำแหน่งแม่กองหรือโตะแขวง คือ "บังฮูลู" ซึ่งเป็นเสมือน "นายร้อย" ของแม่
 กองตำบลใดใหญ่อาจมี บังฮูลู ได้หลายคน บังฮูลูมีหน้าที่นำราษฎรที่อยู่ใต้บังคับไปรับการเกณฑ์

⁷⁸ หจข., ร.5 ม.23/27 หนังสือกราบบังคมทูลไปรเวท ของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ
 4 มีนาคม ร.ศ.115.

⁷⁹ สมโชติ อ๋องสกุล, "การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี (พ.ศ.2449-2474)," (วิท
 ยานินทร์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประ
 สานมิตร, 2521), หน้า 72-74.

ต่าง ๆ กับแม่กอง และนำราษฎรในบังคับของตนที่เป็นจำเลยส่งตัวให้แม่กองหรือโต๊ะแขวง ซึ่งอาจตัดสินคดีเองหรือส่งต่อตาโต๊ะอีกชั้นหนึ่ง ตำแหน่งนี้อาจเทียบได้กับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านของไทย

"แขวง" มีหน้าที่ตรวจเก็บภาษีค่านา ค่าสวน รวมทั้งสอบสวนคดีวิวาทระหว่างราษฎรที่เกี่ยวกับการทำนา ทำสวนด้วย

"จำ" หรือ "โต๊ะจอบ" เป็นคนรับใช้ของแม่กองมีหน้าที่เรียก "ลูกที่" ไปรับการเกณฑ์ ผู้ใดขัดขืนจำหรือโต๊ะจอบมีอำนาจ "ผูกประตู่" หรือชักโคกระบือส่งแม่กอง ตำแหน่งนี้อาจเปรียบได้กับตำแหน่งสารวัตรของไทย

"นายด่าน" เป็นเจ้าหน้าที่เก็บภาษีชาเข้า ขาออก ส่งเจ้าเมือง

อาจกล่าวได้ว่า ในทางหลักการปกครอง "หัวเมืองมลายู" มีระบบที่ดีพอสมควร แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การปกครองทุกด้านขึ้นอยู่กับความพอใจของเจ้าเมือง เพราะเจ้าเมืองมีสิทธิ์ขาดทุกอย่าง เป็นผู้ผู้นำเห็นใจความดี ความชอบ แต่งตั้ง ถอดถอนศรีตวันกรมการเมืองด้วยตนเอง ลักษณะการปกครองเช่นนี้จึงขึ้นอยู่กับเจ้าเมืองเป็นสำคัญ เจ้าเมืองทั้งหมดสืบทอดกันทางสายโลหิต แต่ต้องรับสัญญาบัตรตั้งจากไทย ตามที่เจ้าเมืองสงขลาเสนอ ภายหลังจากปรึกษากับญาติพี่น้อง ศรีตวันกรมการเมืองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว^{๑๐} แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่าง "หัวเมืองมลายู" ที่มี "ความเป็นอิสระ" กับศูนย์กลางกรุงเทพฯ ในรูปแบบจารีตได้เป็นอย่างดี

จากธรรมเนียมการปกครอง "หัวเมืองมลายู" หรือ "บริเวณแขก 7 หัวเมือง" ที่กล่าวมา ได้ชี้ให้เห็นถึง "ความเป็นอิสระ" ที่ชนชั้นนำไทยมีการรับรู้ โดยยอมรับลักษณะการปกครองแบบจารีตเดิมของหัวเมืองมลายูได้ โดยไม่คิดว่าเป็น "ปัญหา" แต่อย่างไร ต่อมาในช่วงสมัยปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 ชนชั้นนำไทยกลับเห็นว่า สภาพการปกครองอย่างเดิมของหัวเมืองมลายูเป็นสิ่งที่ "ล่าหลัง" ไม่สามารถยอมรับได้ และเห็นว่าเป็น "ปัญหา" จึงนำไปสู่การปฏิรูปการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลของรัชกาลที่ 5 ในที่สุด

^{๑๐}สงบ ส่งเมือง, ท้องถิ่นนิยมกับปัญหาการรวมชาติสมัยรัชกาลที่ 5 และผลกระทบที่มีต่อปัญหาทางการเมืองการปกครองปัจจุบัน : ศึกษาเฉพาะกรณีภาคใต้, (สงขลา : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตสงขลา, 2525), หน้า 221.

2.4 ว่าด้วยรัฐแบบใหม่ : รัฐเชิงดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน

ที่ผ่านมาความรู้เรื่อง "รัฐ" ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ในแวดวงวิชาการไทยนั้นอาจกล่าวได้ว่า มีการศึกษาค้นคว้าอยู่อย่างน้อย 2 แนวทาง คือ แนวทางแรก มีความเห็นว่า ไทยปกครองด้วยระบบสมบูรณาญาสิทธิธิมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่สมัยสุโขทัยหรืออยุธยา และได้เปลี่ยนแปลงมาเป็น "รัฐประชาชาติ" ในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435^๑ ส่วนในแนวที่สอง ได้เสนอว่า การเมืองไทยในระบบสมบูรณาญาสิทธิธิได้ถือกำเนิดภายหลังการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 ไม่ใช่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณอย่างที่แนวแรกเสนอไว้^๒ หรือในงานชิ้นสำคัญของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ก็ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ด้วยว่า

...การเมืองก่อนการปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475 นั้น เป็นการเมืองของ
รัฐสมบูรณาญาสิทธิธิไม่ใช่รัฐประชาชาติ ด้วยเหตุว่าอำนาจและอุดมการณ์

^๑ ดูการวิเคราะห์ดังกล่าวได้ใน เกษม ศิริสัมพันธ์ และ นิออน สนิทวงศ์, "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 5/3 (ธันวาคม 2510 - กุมภาพันธ์ 2511). ; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, 2523). ; ม.ล.วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธ์ และ วิมลพรรณ ปิตรวัชชัย, บทบาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการกับการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : ธรรมวัชการพิมพ์, 2525). ; วรเดช จันทิศ, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2534).

^๒ โปรดดูงานระยะแรก ๆ ที่มีผู้กล่าวถึงมากของ สมเกียรติ วันทะนะ, "รัฐสมบูรณาญาสิทธิธิในสยาม พ.ศ.2435-2475," วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 16/2, 17/1 (ธันวาคม 2532-มิถุนายน 2533) : 23-44. ; นิธิ เอียวศรีวงศ์, "รัฐสมบูรณาญาสิทธิธิราชไทย," ใน ชาติไทย, เมืองไทย, แบบเรียนและอนุสาวรีย์ : ว่าด้วยวัฒนธรรม, รัฐ และรูปการจิตสำนึก สุนจนั แจ้งเร็ว, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2538), หน้า 125-135. ; ผาสุก พงษ์ไฉฉัตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ตราสวินเชิลด์เวอร์มบุงค์, 2539), หน้า 363-417.

ทางการเมืองนั้นรวมศูนย์อยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งก่อนหน้าการรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางในสมัยรัชกาลที่ 5 และหลังจากการปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 แล้วนั้นพระมหากษัตริย์ไม่เคยทรงมีอำนาจสูงสุดเช่นนั้นมาก่อน...^{๑๓}

นิธิ เอียวศรีวงศ์ นักวิชาการประวัติศาสตร์คนสำคัญได้ให้ความเห็นไว้ว่า "...ในครั้งแรกของพุทธศตวรรษที่ 25 ประเทศไทยก็ได้ก้าวเข้าสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิฯ เต็มตามความหมายของคำนี้อย่างสมบูรณ์เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์..."^{๑๔} และการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 "...จึงมิได้เป็นการสร้างรัฐชาติขึ้นโดยตรง แม้ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่ารัฐแบบราชสมบัติที่พัฒนาถึงที่สุดของมันนี้ จะเป็นรากฐานสำคัญแก่การอุบัติของรัฐชาติไทยในเวลาต่อมาก็ตาม..."^{๑๕}

จะเห็นได้ว่าความรู้เรื่อง "รัฐ" ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทั้งสองแนววิเคราะห์มีความแตกต่างกันมากในความแตกต่างดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า มาจากการที่ผู้ทำการศึกษา "กรอบ" หรือ "โลกทัศน์" ที่แตกต่างกัน ผู้เขียนมีความเห็นด้วยในกรอบการมองแบบแนววิเคราะห์ที่สอง และขอเรียก "รัฐ" ที่เกิดขึ้นสมัยรัชกาลที่ 5 ในที่นี้ว่า "รัฐแบบใหม่" ดังนั้น การทำความเข้าใจเบื้องต้นในเรื่อง "รัฐแบบใหม่" ในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาประวัติศาสตร์ในยุคสมัยดังกล่าวเป็นอย่างมาก

ดังได้กล่าวแล้วว่า ผู้เขียนมีความเห็นด้วยที่ว่า การปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 เป็นการเกิด "รัฐแบบใหม่" ขึ้นในรัฐไทย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยว

^{๑๓}นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2535), หน้า 6.

^{๑๔}นิธิ เอียวศรีวงศ์, ปากไก่และใบเรือ : รวมความเรียงว่าด้วยวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ต้นรัตนโกสินทร์, หน้า 215.

^{๑๕}นิธิ เอียวศรีวงศ์, "ภาษาไทยมาตรฐานกับการเมือง," ใน โชน, คาราบาว, น้ำเน่า และหนังไทย สุนจน์ แจ่มเร็ว, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2538), หน้า 151.

เกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ จากเดิมในรัฐแบบจารีตเป็นรัฐที่ปราศจากอาณาเขตที่ชัดเจนแน่นอน^{๑๖} และกษัตริย์ซึ่งเป็นพระโศภิตผู้มีฐานะเป็นราชาธิราช รัฐแบบจารีตจึงดำรงอยู่เพื่อเอื้อให้ผู้คนที่หลายประเพณีธรรมและบรรลุดมคติในชาติต่อ ๆ ไป ซึ่งแตกต่างจาก "รัฐแบบใหม่" ซึ่งเป็นรัฐที่มีดินแดนและอาณาเขตที่แน่นอน กษัตริย์เป็นองค์อธิปัตย์ที่มีอำนาจอยู่ในอาณาเขตที่แน่นอนเป็นการมีอำนาจอย่างแท้จริงไม่ใช่แต่เพียงในนาม เป็นรัฐที่เน้นความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า "รัฐแบบใหม่" มีหน้าที่ทำนุบำรุงสุข ให้บริการราษฎรในด้านการศึกษา การพัฒนาเศรษฐกิจ การดูแลสุขภาพ และการสาธารณสุข และมีการสาธารณสุขไปทั่ว รัฐแบบใหม่ที่ชนชั้นนำมุ่งหวังที่จะสร้างความเจริญก้าวหน้าในดินแดนและอาณาเขตที่แน่นอน จึงเป็นความคิดพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการขยายอำนาจทางการปกครองเข้าไปใน "ท้องถิ่น" ต่าง ๆ เช่น "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" "ล้านนา" และ "หัวเมืองมลายู" จนกระทั่งรัชกาลที่ 5 สามารถสถาปนารัฐแบบใหม่ขึ้นได้ในที่สุด

การก่อตัวของรัฐไทยตามที่เราเห็นในปัจจุบัน เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 อันเป็นผลมาจากการทำแผนที่รัฐไทย ซึ่งมีการขีดเส้นเขตแดนของรัฐที่แน่นอนเป็นครั้งแรก^{๑๗} โดยก่อนหน้าที่จะมีเส้นกั้นเขตแดน รัฐแบบจารีตไทยมีลักษณะที่เรียกว่า "อนทรรัฐสีมา" คือ "...เป็นรัฐสมัยโบราณที่ไม่มีหลักปักปันเขตแดนตั้งไว้อย่างเด่นชัด รูปธรรมของรัฐสมัยโบราณนี้จึงมีชายแดนที่จางหายไปตามแนวป่า..."^{๑๘} และอาณาเขตของรัฐแบบจารีตไทยจึงมีลักษณะ "...บางที่กว้าง บางที่แคบคอด ๆ กว้าง ๆ..."^{๑๙} ที่เป็นเช่นนั้นเพราะ

^{๑๖}ดู นิธิ เอียวศรีวงศ์, "โลกของนางนพมาศ" ใน ปากไก่และใบเรือ : รวมความเรียงว่าด้วยวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ต้นรัตนโกสินทร์, หน้า 335-372.

^{๑๗}ธงชัย วินิจจะกุล, "ประวัติศาสตร์การสร้าง "ตัวตน" ," อยู่เมืองไทย, หน้า 129-182.

^{๑๘}สมเกียรติ วันทะนะ, "รัฐไทย:นามธรรมและรูปธรรม," รัฐศาสตร์สาร 14/3, 15/1 (กันยายน 2531 - เมษายน 2532) : 195-200.

^{๑๙}พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชนิพนธ์ทรงวิจารณ์เรื่องพระราชพงศาวดารและเรื่องการแต่งตั้งพระมหากษัตริย์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2516), หน้า 6.

ความล้มเหลวเชิงอำนาจที่ยืดหยุ่นหละหลวมมากของรัฐแบบจารีต เห็นได้จากธรรมเนียมในการขยายอาณาเขตของรัฐแบบจารีตมุ่งหวังในทางเกียรตินิยม มากกว่าความต้องการมีอำนาจปกครองที่แท้จริง ดังคำอธิบายของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ความว่า

...ความประสงค์ในการแผ่อำนาจของคนในครั้งนั้นแปลกกันมากจากคนวันนี้ พวกใดทำสงครามปราบปรามพวกอื่นหรือชาติอื่น ได้เก็บบริบททรัพย์สินสมบัติกวาดต้อนครอบครัวมาเมืองของตนทำลายเมืองนั้นเสียให้ยับเยินเพื่อไม่ให้ตั้งตัวเป็นศัตรูของตนต่อไปอีกได้ถ้าเขาอ่อนน้อมโดยดีก็ไม่ต้องการอย่างอื่นนอกจากให้ส่งเครื่องบรรณาการตามกำหนดปี ซึ่งเครื่องหมายความอ่อนน้อมยอมเป็นเมืองขึ้น หาได้ดูแลปกครองให้ทั่วถึงจริง ๆ ไม่ต้องการมีอำนาจแค่ชื่อมากกว่าอำนาจจริง ๆ...^{๑๐}

แต่การแผ่ขยายอาณาเขตเพื่อเกียรตินิยมเช่นนั้น ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของรัฐแบบจารีตไทยในสมัยนั้น โดยเฉพาะเมื่อจักรวรรดินิยมตะวันตกได้รายล้อมอยู่รอบด้าน การข้ามเส้นเขตแดนหรืออาณาเขตของประเทศหนึ่งอาจนำไปสู่กรณีพิพาททางดินแดนได้ จะเห็นได้ว่ารัฐไทยก่อนสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการครอบครองดินแดนขนาดหนึ่งนั้น เป็นเรื่องที่ยากจะปฏิเสธ แต่ในความเป็นจริงดินแดนของรัฐไทยสมัยก่อน จะมี "อาณาเขตที่แน่นอน" หรือไม่ยังเป็นปัญหาที่น่าพิจารณา (จะได้กล่าวถึงในข้างหน้าต่อไป) ในการศึกษาของ สมเกียรติ วันทะนะ

^{๑๐} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, "พงศาวดารสยาม" ใน ประมวลพระนิพนธ์ : ประวัติศาสตร์-โบราณคดี (กรุงเทพมหานคร : ศิริพร, 2514).

พบว่า การทำแผนที่เพื่อแสดงอาณาเขตที่แน่นอนของรัฐไทย เป็นแบบแผนและอุดมคติของตะวันตก และได้สำเร็จเรียบร้อยไปเมื่อ พ.ศ.2440 นี้เอง ซึ่งก่อนหน้านั้นแนวความคิดทางภูมิศาสตร์ของไทยไม่มีแนวความคิดเรื่อง "เส้นกั้นเขตแดน" จะมีก็แต่แนวคิดเรื่อง "แดนต่อแดน" และสิ่งที่เรียกว่า "แดนต่อแดน" คือ

...เป็นเครื่องชี้ว่า ณ อาณาบริเวณนั้นเป็นเขตปลอดอำนาจรัฐหรือหรืออำนาจการปกครองหรือแม้ถ้าไม่ ปลอดอำนาจรัฐโดยสิ้นเชิงก็เป็นเขตที่อำนาจรัฐเบาบางและแผ่ไปอย่างไม่สม่ำเสมอไม่ต่อเนื่อง ลักษณะของอาณาบริเวณลักษณะนี้คือ เป็นพื้นที่ป่าเขาลำเนาไพรหรือเป็นที่รกร้างว่างเปล่า...พื้นที่ที่เป็น "แดนต่อแดน" ไม่จำเป็นต้องอยู่ตามชายแดนของรัฐเสมอไป อาจอยู่ระหว่างเมืองหนึ่งกับเมืองหนึ่งใกล้ ๆ ศูนย์กลางอันเป็นที่ตั้งของกลไกอำนาจรัฐได้...^๑

แนวคิดเรื่อง "แดนต่อแดน" สะท้อนให้เห็นลักษณะเฉพาะของอำนาจรัฐ ซึ่งในลักษณะของอำนาจรัฐแบบจารีตดังกล่าว นิธิ เอียวศรีวงศ์ ก็ได้สะท้อนให้เห็นในงานชิ้นหนึ่งความว่า

...มโนภาพที่รู้จักกันดีในประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็คือ อำนาจปกครองของพระมหากษัตริย์ในศูนย์กลางหนึ่ง ๆ เป็นเสมือนดวงเทียนที่ถูกจุดขึ้นในห้องมืด แสงสว่างหรือพระราชอำนาจมีอย่างเข้มข้น

^๑สมเกียรติ วันทะนะ, "เมืองไทยยุคใหม่ : สัมพันธภาพระหว่างรัฐกับประวัติศาสตร์สำนึก," ใน *อยู่เมืองไทย*, หน้า 82.

...แต่เพียงในอาณาบริเวณที่ใกล้กับองค์พระมหากษัตริย์หรือดวงเทียนเท่านั้น ยิ่งไกลออกไปเพียงไรแสงเทียนหรือพระราชอำนาจยิ่งสลัวลง จนกว่าจะไปเผชิญกับดวงเทียนอีกดวงหนึ่งที่สว่าง ณ อีกที่หนึ่ง แสงสลัวจากเทียนดวงแรกจึงค่อย ๆ สว่างขึ้นเมื่อเข้าใกล้ดวงเทียนดวงที่สอง และที่ซึ่งแสงสลัวของเทียนสองดวงชนกันนั้น คือ อาณาเขตที่บอกไม่ได้แน่ชัดว่าเป็นของใครหรือใครเป็นนายอย่างแท้จริง...^{๑๒}

นอกจากนี้ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ยังได้สรุปถึงพื้นที่ที่อยู่ระหว่างเทียนสองดวงมาชนกันว่าเป็นดินแดนของความขัดแย้งและสงคราม แต่ในขณะที่เดียวกันก็เป็นดินแดนที่มีอิสรภาพ จากการควบคุมของพระราชอำนาจมากขึ้นกว่าที่อยู่ใกล้ดวงเทียนหรือพระราชอำนาจ อาณาบริเวณเหล่านี้ เราอาจเรียกว่า "รัฐชายขอบ"^{๑๓} ในความหมายดังกล่าวนี้ สรัสวดี อ๋องสกุล ได้ยกตัวอย่างเมืองเชียงตุง ว่า มีฐานะเป็นรัฐชายขอบที่ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของสามฝ่ายคือ จีน, พม่า และล้านนา ซึ่งแล้วแต่ฝ่ายใดจะมีอำนาจ เจ้าเมืองเชียงตุง ก็ยอมสวามิภักดิ์ต่อฝ่ายนั้น^{๑๔}

อาจกล่าวได้ว่า ดินแดนของรัฐแบบจาริตไทยก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 นั้น ยังไม่มี "อาณาเขตแน่นอน" แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่า รัฐแบบจาริตสยามจะไม่มี "รูปร่าง" แต่อย่างใด อย่างน้อยสำนึกเรื่องดินแดนของชนชั้นนำไทยก็น่าจะปรากฏให้เห็นราวต้นรัตนโกสินทร์บ้างแล้ว อย่างไรก็ตาม ความตระหนักใน "ดินแดน" อันมีอยู่จริงบนพื้นโลกในสังคมไทย ได้เริ่มปรากฏให้เห็นร่าง ๆ มาตั้งแต่ปลายสมัยอยุธยาต่อต้นรัตนโกสินทร์ อันเนื่องมาจาก

^{๑๒} นิธิ เอียวศรีวงศ์, "จากรัฐชายขอบถึงมณฑลเทศาภิบาล : ความเสื่อมสลายของกลุ่มอำนาจเดิมในเกาะภูเก็ต," กรุงเทพฯ, พระเจ้าตากฯ และประวัติศาสตร์ไทย (สำนักพิมพ์มติชน, 2538), หน้า 167-168.

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน.

^{๑๔} สรัสวดี อ๋องสกุล, ประวัติศาสตร์ล้านนา, หน้า 74.

กระบวนการการคลี่คลายของการรับรู้แบบก้าวหน้า ซึ่งเป็นผลจากประสบการณ์การติดต่อกับชาวต่างประเทศ และประสบการณ์อันเกิดจากการเดินทางท่องเที่ยวที่ปรากฏให้เห็นในวรรณกรรมประเภทนิราศตั้งแต่ปลายอยุธยาเป็นต้นมา ทำให้มิติทางดินแดนที่เคยขึ้นอยู่กับระบบพุทธภูมิศาสตร์ในความคิดแบบไตรภูมิ ที่เชื่อว่าชมพูทวีปเป็นศูนย์กลางของพุทธศาสนา และแบ่งย่อยออกเป็นอาณาเขตต่าง ๆ เช่น สยามประเทศ หงสาaramราชประเทศ กัมโพชประเทศ โดยแสดงความสัมพันธ์ระหว่างเขตแดนโดยหลักทางพุทธศาสนา เช่น การแสดงพุทธปาฏิหาริย์ ประทับรอยพระพุทธรูปตามสถานที่ต่าง ๆ เริ่มค่อย ๆ เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยแทรกมโนทัศน์เกี่ยวกับภูมิศาสตร์ตามความเป็นจริง เข้าไปในความเชื่อแบบเก่า สภาวรัฐภูมิศาสตร์ถูกอธิบายโดยตัดความคิดแบบเก่าออกไป เช่น การอธิบายภูมิศาสตร์ในงานวรรณกรรมของสุนทรภู่ การกล่าวถึงเส้นทางการเดินทางของหม่อมราโชทัยในนิราศลอนดอน^๕ เป็นต้น

หากเราจะพิจารณาการเปลี่ยนแปลงสำนักทางประวัติศาสตร์เป็นหลัก จะพบว่า สมัยต้นรัตนโกสินทร์ช่วงสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 ถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 ได้มีความพยายามจัดอดีตแห่งความเป็นปึกแผ่นของรัฐอย่างกว้าง ๆ ซึ่งพบในงานเขียนประวัติศาสตร์ในระยษนั้น จนกระทั่งถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 สำนักในเรื่องรัฐและกษัตริย์ ที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้อณาเขตเชิงดินแดนมีความสำคัญมากขึ้น แม้จะไม่สามารถกำหนดความชัดเจนตายตัว แต่ "ดินแดน" กลายเป็นความสำคัญของความมี "ตัวตน" ของรัฐไทยบนผืนโลกอันกว้างใหญ่ กษัตริย์ทรงมีฐานะเป็น "เจ้าของแผ่นดิน" อันเป็นพระราชอาณาเขตที่มีเอกราชผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ และสามารถประเมินได้ตามความเป็นจริงอย่างคร่าว ๆ^๖

^๕ราม วัชรประดิษฐ์, "พัฒนาการของประวัติศาสตร์ชาติในประเทศไทย พ.ศ. 2411-2487," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 112.

^๖ เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตาม ความคิดเรื่องการมีอาณาเขตที่แน่นอนของประเทศไทยก่อนสมัยการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 นั้น ในหมู่ชนชั้นนำไทยปรากฏเมื่อใดยังเป็นปัญหาอยู่ แม้ว่าการที่รัฐแบบจารีตไทยไม่มีอาณาเขตที่แน่นอนอย่างความหมายของ "ประเทศไทย" ในปัจจุบันก็ตาม แต่นั่นไม่ได้หมายความว่า ประเทศไทยไม่ได้มี "รูปร่าง" หรือ "ตัวตน" แต่อย่างใด แต่อย่างน้อยก็น่าจะมี "การรับรู้" ของชนชั้นนำไทยเกี่ยวกับรูปร่างของรัฐแล้ว เมื่อพิจารณาจากหลักฐานที่ระบุชื่อเมืองประเทศราชของอยุธยาในสมัยพระเจ้าอู่ทอง ดังความว่า

...ครั้งนั้น พระยาประเทศราชขึ้น 16 เมือง คือ เมืองมะละกา เมืองชะวา เมืองตะนาวศรี เมืองนครศรีธรรมราช เมืองทวาย เมืองเมาะตะมะ เมืองเมาะลำเลิง เมืองสงขลา เมืองจันทบูร เมืองพิษณุโลก เมืองสุโขทัย เมืองพิชัย เมืองสวรรคโลก เมืองพิฉัตร เมืองกำแพงเพชร เมืองนครสวรรค์...^{๑7}

จะเห็นได้ว่าในบรรดาชื่อเมืองประเทศราชทั้ง 16 เมืองข้างต้น ไม่มีชื่อเมืองใน "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" และ"ล้านนา" แต่อย่างใด ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่า การรับรู้ของชนชั้นนำไทยเกี่ยวกับ "รูปร่าง"หรือ"ตัวตน" ของรัฐแบบจารีตไทยสมัยอยุธยานั้น หากเราลองวาดภาพ "แผนที่" แบบสมัยใหม่ ก็คงจะได้ภาพของรัฐที่มีส่วนใกล้เคียงกับภาพของภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ในแผนที่ปัจจุบันนั่นเอง

เมื่อพิจารณาจากหลักฐานในการจัดแบ่งหัวเมืองประเทศราช ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจะเห็นได้ว่าหัวเมืองประเทศราช ประกอบด้วย เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน หลวงพระบาง เวียงจันทน์ ดินแดนเขมร เมืองไทรบุรี ปัตตานี กลันตัน และตรังگانู^{๑๘} อาจกล่าวได้ว่า การรับรู้เกี่ยวกับ "รูปร่าง" หรือ "ตัวตน" ของชนชั้นนำไทย ได้ขยายกว้างขวางเกินบริเวณจนถึง "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" "ล้านนา" "หัวเมืองมลายู" รวมทั้ง "เขมร" แล้วด้วย

^{๑7} พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับพระนเรศวร วัฒนกระเชตุนน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2515), หน้า 1-2.

^{๑๘} วอลเตอร์ เอฟ. เวลลา, แม่ดินพระนั่งเกล้า, หน้า 118, 159.

จากหลักฐานในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 ในจารึกวัดพระเชตุพน⁹⁹ ในทำเนียบหัวเมืองและผู้ครองเมือง ระบุว่า มีเมืองต่าง ๆ อยู่ในพระราชอาณาเขตตามทิศต่าง ๆ อย่างชัดเจน น่าจะบ่งบอกถึงการรับรู้ของชนชั้นนำไทยเรื่อง "รูปร่าง" ของรัฐไทยก่อนการเกิดรูปแบบใหม่มาแล้ว

ในสมัยรัชกาลที่ 4 ความสนใจในเรื่องรัฐเชิงดินแดนเริ่มปรากฏร่องรอยให้เห็น มีการประเมินพระราชอาณาเขต โดยได้สร้างภาพการอธิบายพระราชอาณาเขตขึ้นมาใหม่ กล่าวคือ ทรงแสดงความเป็นเจ้าของพระราชอาณาเขตเชิงดินแดนอย่างกระจ่างชัด โดยใช้คำว่า "...สมเด็จพระบรมเทวมหามงกุฏ... เป็นใหญ่ในแผ่นดินสยามเมืองขึ้นใกล้เคียงต่าง ๆ คือ..."¹⁰⁰ การรับรู้เกี่ยวกับเขตแดนของรัฐที่เป็นจริงในสมัยรัชกาลที่ 4 ยังปรากฏให้เห็นในพระราชนิพนธ์ของพระองค์เอง ดังความว่า

...พระราชอาณาจักรฝ่ายสยาม คือ แผ่นดินสยามเหนือ ใต้และดินแดนต่าง ๆ ที่อยู่เคียงใกล้เป็นที่อาศัยของชนชาวประเทศ มีเผ่าภาษาต่าง ๆ คือ ลาวเฉียง ลาวขาว และกัมพูชามลายู และกะเหรี่ยง ในทิศนั้น ๆ เกือบรอบคอบ...¹⁰¹

⁹⁹ ประชุมจารึกวัดพระเชตุพน ฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯพระมหานคร : สำนักพิมพ์ผ่านฟ้า, 2510), หน้า 197-210.

¹⁰⁰ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชสาส์นพระราชทานไปฝรั่งเศส," ใน พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร : โรงพิมพ์มหามงกุฎราชวิทยาลัย, 2521), หน้า 1 (พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานฉลองครบรอบ 84 ปี มหามงกุฎราชวิทยาลัย 1-5 ตุลาคม 2521).

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 601-603.

นอกจากนี้รัชกาลที่ 4 ยังระบุตำแหน่งที่ตั้งของไทยบนผิวโลกได้อย่างแน่ชัดว่า อยู่ทางใต้ อ่าวกลาง อยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของมณฑลประเทศ¹⁰² รวมทั้งระบุตำแหน่งที่ตั้งได้ชัดเจน ตามความรู้ทางภูมิศาสตร์ตะวันตกว่าไทยตั้งอยู่ที่ "...แห่งหนึ่งในทะเล 13-26 แล็ตติจูด และ 101-103 ลองติจูดตะวันออกในสยาม..."¹⁰³ อย่างไรก็ตาม ปัญหาของการก่อตัวของรัฐเชิงดินแดนระยะเริ่มแรกในสมัยรัชกาลที่ 4 ทำให้พระองค์ไม่สามารถกำหนดพระราชอาณาเขต ที่กว้าง ๆ แคบ ๆ ตามพระราชอำนาจของกษัตริย์ในรัฐแบบจารีตได้ ประกอบกับขอบเขตที่มีการประเมินขึ้นอย่างคร่าว ๆ นั้น ในบางกรณีก็ไม่ได้อยู่ในพระราชอำนาจอย่างแท้จริงและชัดเจน หัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นรัฐชายขอบที่สัมพันธ์กับหลายศูนย์อำนาจ ทำให้พระองค์ต้องตรวจสอบและยืนยันพระราชอำนาจของพระองค์ เพื่อกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนอยู่เสมอ เช่น โปรดให้หัวเมืองต่าง ๆ ที่มีความแน่ชัดว่าอยู่ในพระราชอำนาจโดยเด็ดขาดเข้ามาร่วมทำพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยา และห้ามไม่ให้หัวเมืองที่ไม่แสดงตนแน่ชัดว่าอยู่ในพระราชอำนาจโดยเด็ดขาดเข้ามาร่วมทำพิธีดังกล่าวด้วย¹⁰⁴

หากพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงสำนักเรื่องรัฐไทยในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นหลัก จะพบว่า สิ่งที่เป็นรัฐไทยเชิงดินแดนได้เริ่มเกิดขึ้นแล้ว แม่ว่ายังไม่มีการเข้ามาของแผนที่อันเป็นความรู้ทางภูมิศาสตร์ที่จะกำหนดความชัดเจนของอาณาเขตของรัฐไทยก็ตาม อย่างไรก็ตาม ความเป็นตัวตนหรือรูปร่างของรัฐไทยในสมัยรัชกาลที่ 4 นี้ เป็นการกำหนดความมีตัวตนของรัฐเชิงดินแดนอย่างคร่าว ๆ แม้จะมีความพยายามตรวจสอบพระราชอำนาจในพระราชอาณาเขต และกำหนดเส้นเขตแดนบางส่วนให้ชัดเจน แต่ยังไม่สามารถสร้างกรอบแห่งมรดกแดนทั้งหมดให้เป็นรูปร่างเพื่อยืนยันถึงพระราชอาณาเขตที่แน่นอนได้อย่างสมบูรณ์เหมือนในสมัยรัชกาลที่ 5

ควรกล่าวด้วยว่า ความคิดเกี่ยวกับ "รัฐเชิงดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน" นี้ มีความสัมพันธ์อยู่กับการเปลี่ยนแปลงความคิดเกี่ยวกับกษัตริย์ กล่าวคือ เดิมนี้กษัตริย์มีสถานะเป็นพระโพธิสัตว์

¹⁰² พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, **ประชุมพระราชพงศาวดารในรัชกาลที่ 4** (พระนคร : โรงพิมพ์มกุฎราชวิทยาลัย, 2521)ล หน้า 553.

¹⁰³ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, **พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว**, หน้า 31.

¹⁰⁴ งาม วัชรประดิษฐ์, "พัฒนาการของประวัติศาสตร์ชาติในประเทศไทย พ.ศ.2411-2487," หน้า 31.

พระราชอำนาจไม่ได้วางอยู่บนความเป็นมนุษย์ธรรมดา แต่มาจากการสั่งสมบุญบารมีในชาติปางก่อน ดังนั้น จึงถือว่าพระราชอำนาจของพระองค์แผ่ออกไปโดยไม่มีขอบเขตจำกัด แต่เมื่อความคิดในเรื่องขอบเขตของรัฐเปลี่ยนไป ความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจก็เปลี่ยนไปด้วย รัชกาลที่ 4 ทรงแสดงให้เห็นว่า พระองค์ตระหนักถึงความต้องการที่จะมีอำนาจที่เป็นจริงเหนือดินแดนที่อยู่ในอาณาเขตของพระองค์ ไม่ใช่มีอำนาจแต่เพียงในนาม และเป็นเกียรติยศอย่างเดิม¹⁰⁵

อย่างไรก็ตาม การเกิด "รัฐเชิงดินแดนที่มีอาณาเขตที่แน่นอน" นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าการเกิดขึ้นชัดเจนในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แม้ว่า การรับรู้เรื่องเขตแดนของรัฐไทย จะได้ปรากฏเป็น "รูปร่าง" คร่าว ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 4 แต่ก็ยังไม่สามารถสร้างกรอบแห่งพรมแดนทั้งหมดให้เป็นรูปร่าง เพื่อยืนยันถึง "ดินแดนและอาณาเขตที่แน่นอน" ได้ อย่างสมบูรณ์เหมือนในสมัยรัชกาลที่ 5 และประกอบกับการให้ความสำคัญต่อดินแดนจากรัฐรอบข้างที่ส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตก ทำให้รัฐไทยต้องเผชิญกับปัญหาความชัดเจนในเรื่องเส้นเขตแดนที่ไม่ใช่เฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง หรือทิศใดทิศหนึ่งของรัฐ แต่อาณาบริเวณอันเป็นขอบเขตโดยรอบล้วนแล้วแต่มีความสำคัญ ซึ่งต้องการการกำหนดที่ชัดเจนมิใช่เพียง"...พื้นพระเจดีย์สามองค์มาข้างตะวันออกเป็นของไทย พื้นพระเจดีย์ไปข้างตะวันตกเป็นของพม่า..."¹⁰⁶ จะเป็นเพียงขอบเขตแห่งรัฐในการรับรู้อีกต่อไป

ขอบเขตของรัฐไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 เกิดจากความสำคัญของการทำแผนที่สมัยใหม่ เป็นสิ่งที่ยืนยงเอธิปไตยรูปแบบใหม่ ซึ่งทวีความชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องพรมแดนและสถานที่ที่มีอยู่จริงบนผืนโลก เขตแดนกลายเป็นสิ่งสำคัญของการดำรงลักษณะของความเป็นรัฐเอกราช ซึ่งจะต้องแสดงความเป็นเจ้าของและธำรงรักษาขอบเขตเหล่านั้นไว้ เป็นลักษณะของการก่อเกิดรัฐแบบใหม่ ที่อำนาจอธิปไตยไม่ได้ผูกพันอยู่เพียงการรักษาศูนย์กลางการเมืองการปกครองที่เป็น "เมืองหลวง" หรือ "ราชธานี" แต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป ตัวอย่างที่ชัดเจนได้แก่การศึกษาสงครามในอดีต

¹⁰⁵ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นนำไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 4-พ.ศ.2475, หน้า 98-153.

¹⁰⁶ หอวชิราวุฒ., หมู่จดหมายเหตุ ร.4 จ.ศ.1219 จดหมายเหตุทูตานุทูตเรื่องถือน้ำนิพนธ์สัตยาและเรื่องสุริยุปราคา.

การรุกรานดินแดนของข้าศึกศัตรูมุ่งยึดศูนย์กลางอำนาจคือ เมืองหลวง หรือราชธานี เป็นสำคัญ และตราบไต่ที่รัฐไทยยังคงปกป้องเมืองหลวงหรือราชธานีจากข้าศึกศัตรูได้ ย่อมถือว่ายังธำรงความเป็นรัฐอยู่อย่างสมบูรณ์ แม้ว่าข้าศึกจะรุกเข้ามาประชิดเมืองหลวงก็ตาม ซึ่งแตกต่างจากลักษณะของรัฐแบบใหม่ ที่ดินแดนทุกส่วนถูก "แผนที่" กำหนดแล้วว่าเป็นปริมณฑลของรัฐ จะต้องทรงสิทธิแห่งความเป็นรัฐเท่าเทียมกันในทุกพื้นที่ การบุกรุกล่วงล้ำแม้เพียงดินแดนบางส่วนที่ถูกกำหนดแล้วนั้น ถือว่าเป็นการล่วงล้ำอธิปไตยของรัฐไทยอย่างรุนแรง

การดำเนินการจัดทำแผนที่ตามแบบตะวันตก โดยพระราชประสงค์ของรัชกาลที่ 5 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการรับรู้สภาพภูมิศาสตร์ที่ชัดเจนแน่นอนของพรมแดนโดยรอบของรัฐไทย นับเป็นรากฐานสำคัญที่เป็นการกำหนด "ดินแดนและอาณาเขตที่แน่นอน" ของรัฐไทยตามระบบภูมิศาสตร์สมัยใหม่ในการรับรู้ของสังคมไทยเองอย่างชัดเจน และการเข้ามามีบทบาทของแผนที่แบบตะวันตกเป็นสิ่งที่ธงชัย วินิจจะกุล เรียกว่า การเกิด "ตัวตน" (geobody) ของรัฐไทยอย่างแท้จริงขึ้น โดยให้ความหมายว่า

...ประเทศไทยแต่ก่อนไม่มีดินแดนในความหมายที่รู้จักกันในปัจจุบันเรามีดินแดนในแบบอื่นที่เป็นพระราชอาณาจักร กำหนดขอบข่ายไม่ได้เราเรียกตัวเองว่าประเทศไทยในความหมายที่มีประเทศไม่ได้...มนุษย์ตกเป็นเครื่องมือของความรู้ภูมิศาสตร์ที่จะไปสร้างความเป็นจริงขึ้นมาตามความรู้ที่ถูกต้องและต้องการให้มีอยู่ คือ ต้องมีประเทศที่มีขอบเขต...¹⁰⁷

ความหมายที่ปรากฏก็คือ ก่อนรัชกาลที่ 5 ยังไม่มีการกำหนดลักษณะความมีตัวตนของรัฐไทย การเข้ามาของระบบภูมิศาสตร์เกี่ยวกับแผนที่ตะวันตก ทำให้คนในสังคมใช้ความรู้ดังกล่าว กำหนดเส้นเขตแดนซึ่งเป็นพรมแดน อันแสดงรูปร่างลักษณะอาณาเขตของดินแดนบนผิวโลก และกำหนดให้ดินแดนนั้นเป็น "ประเทศ" จึงทำให้เกิด "ประเทศไทย"(หรือ "สยาม" ที่เป็น "ประเทศ") ขึ้น อาจกล่าวได้ว่า เหตุการณ์ ร.ศ.112 ซึ่งไทยถูกคุกคามและ "เสียหน้า" อย่างมากที่ฝรั่งเศสเอา

¹⁰⁷ ธงชัย วินิจจะกุล, "การได้ดินแดนกับความทรงจำอำพราง," สมุดสังคมนศาสตร์ 12/3-4 (กุมภาพันธ์-กรกฎาคม 2533) : 103.

เรือปืนมาชู้บังคับ จนต้องทำสนธิสัญญากับฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2436 ผลจากเหตุการณ์ครั้งนั้นนอกเหนือจากที่ไทยต้องยอมสละอำนาจที่มีอยู่เหนือดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงไปแล้ว ก็คือทำให้เกิด "ประเทศไทย" ขึ้น เพราะก่อนหน้านี้ "ไทย" (หรือ "สยาม" ตามคำเรียกเวลานั้น) ยังไม่ได้เป็น "ประเทศ" เนื่องจากยังไม่มี "ดินแดนและอาณาเขตที่แน่นอน" ดังความหมายปัจจุบัน คือ กำหนดขอบชายไม่ได้ แต่เป็นดินแดนที่เรียกว่า "พระราชอาณาจักร" โดยขึ้นอยู่กับพระราชอำนาจของกษัตริย์ที่ทรงแผ่ไปถึง เหตุการณ์ ร.ศ. 112 ทำให้เกิดการปักปันเขตแดน หรือมีความคิดเกี่ยวกับ "ประเทศ" ที่จะต้องมี "ดินแดนและอาณาเขตที่แน่นอน"¹⁰⁰

อาจกล่าวได้ว่า ในท่ามกลางปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดและพัฒนาขึ้นจนทำให้เกิดรูปแบบใหม่ได้ นั้น ในแง่ของชนชั้นนำไทยจะเห็นได้ว่า มีความเปลี่ยนแปลงทางโลกทัศน์ควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้ได้อาศัยการปรับตัวในทางความคิดที่เริ่มมาตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์ ผนวกกับอาศัยเงื่อนไขของรูปแบบใหม่ในด้านต่าง ๆ ซึ่งลักษณะเด่นประการหนึ่งคือ การมี "ดินแดนและอาณาเขตที่แน่นอน" ที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 การมีดินแดนและอาณาเขตที่แน่นอนทำให้เกิดผลกระทบต่อโลกทัศน์ส่วนหนึ่งของชนชั้นนำไทยในแง่ที่ "อำนาจ" ซึ่งไม่เคยมีขอบเขตจำกัดมาก่อนในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ โดยอธิบายจากจักรวาลวิทยาแบบไตรภูมิ ได้ถูกจำกัดลงด้วยอาณาเขตที่ถูกกำหนดให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น และสิ่งสำคัญประการหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงความคิดเกี่ยวกับรูปแบบใหม่ที่ชนชั้นนำไทยมุ่งหวังที่จะสร้างความเจริญก้าวหน้าในดินแดนที่อยู่ในขอบเขตพระราชอำนาจของกษัตริย์ที่แท้จริง ส่งผลให้ชนชั้นนำไทยพยายามจัดการในด้านต่าง ๆ ที่ตนเห็นว่าเป็นความเจริญก้าวหน้า

อาจสรุปได้ว่า ในรัฐแบบจารีตไทยที่เรียกว่า "รัฐจักรวรรดิ" หรือ "รัฐราชาธิราช" นั้น การรับรู้ของชนชั้นนำไทยยอมรับ "ความเป็นอิสระ" ของ "ท้องถิ่น" ต่าง ๆ เช่น "หัวเมืองลาวภาคอีสาน" "ล้านนา" และ "หัวเมืองมลายู" ที่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบหลวม ๆ และเปราะบางกับศูนย์กลางกรุงเทพฯ ได้ ดังจะเห็นได้จาก สภาพการปกครองที่มี "ลักษณะอิสระ" ของท้องถิ่นหัวเมืองต่าง ๆ ที่ชนชั้นนำไทยในสมัยรัฐจารีตไม่เห็นว่าเป็น "ความล้มหลัง" และเป็น "ปัญหา" แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงสมัยการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 ชนชั้นนำไทยไม่สามารถยอมรับอำนาจการปกครองที่มี "ลักษณะอิสระ" ของ "ท้องถิ่น" ได้ โดยเห็นว่าสภาพท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เป็น "ข้ออ่อนด้อย" และเป็น "ปัญหา" ความเปลี่ยนแปลงในการรับรู้ดังกล่าว จึงนำไปสู่การปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 ดังจะได้อภิปรายในบทที่ 3 ต่อไป

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101-106.