

บทที่ ๖

พระมหากษัตริย์กับการเมืองการปกครองในอดีต

แนวคิดสำคัญ

“ไทย” มีระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชมายาวนาน และมีลักษณะที่เด่นคือ พระมหากษัตริย์ทรงปกครองด้วย “ธรรม” ตามหลักคำสอนในพระพุทธศาสนา ทรงใกล้ชิดกับราษฎร มุ่งหวังให้ราษฎรมีความสุข เป็นประจักษ์พยานของราษฎร เรียกได้ว่าเป็น “การปกครองแบบพ่อปกครองลูก” ทรงมุ่งมั่นที่จะให้ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองไม่แพ้ชาติอื่น ๆ และได้นำพาให้ไทยรอดพ้นจากการยึดครองของชนชาติที่มารุกรานโดยตลอด

สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้เตรียมการที่จะให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ถูกคัดค้านจากกลุ่มขุนนางที่มีอำนาจ จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ทรงรับสั่งให้ร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

จุดประสงค์การเรียนรู้

จุดประสงค์ปลายทาง

มีความรู้ความเข้าใจในวิธีการและเป้าหมายการปกครองของพระมหากษัตริย์ไทย

จุดประสงค์นำทาง

๑. อธิบายการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชได้
๒. อธิบายหลักการปกครองแบบธรรมราชาได้
๓. อธิบายบทบาทของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อการกอบกู้ ปกป้อง รักษา และพัฒนาชาติได้

๑. การปกครองก่อนอาณาจักรสุโขทัย

ไทยมีพระมหากษัตริย์ปกครองมายาวนาน พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้รวมหมู่คณะ เป็นผู้นำให้กลุ่มคนให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นปึกแผ่น ทรงเป็นผู้นำออกรบพุ่งในเวลา

มีศึก รวมทั้งสามารถให้ความคุ้มครองป้องกันภัย เป็นประจักษ์พยานของราษฎรในเวลาสงบศึก ราษฎรทูลปรึกษาหารือได้ทุกอย่าง และทุกคนเคารพเชื่อฟังพระราชวินิจฉัย

พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจปกครองโดยเด็ดขาด(ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช) และมีอำนาจสิทธิขาดในราชอาณาจักร เป็นรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า "ราชาธิปไตย หรือ เอกาธิปไตย" ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๓ ประการ คือ เพื่อให้ได้มาซึ่ง อุดมคติ หิตะ และสุขะ โดยชอบธรรมเพื่อประชาชน

- ๑) อุดมคติ หมายถึง การที่ผู้ปกครองทำในสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน(งานลง)
- ๒) หิตะ หมายถึง การที่ผู้ปกครองทำตามในสิ่งที่ประชาชนต้องการ หรืองานที่ประชาชนร้องขอ หรือประชาชนเสนอ(งานขึ้น)
- ๓) สุขะ หมายถึง ความสุขของประชาชน

พระมหากษัตริย์ทรงใช้ศักดิ์ และอำนาจโดยชอบธรรมในการปกครอง เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ดังนั้นสิ่งสำคัญที่สุดก็คือ การผดุงศักดิ์และอำนาจ

พระมหากษัตริย์



ศักดิ์และอำนาจ



อุดมคติ-หิตะ



สุขะ ของประชาชน

พระมหากษัตริย์ทรงยึดมั่นในพระพุทธศาสนา เรียกได้ว่า "มีอุดมการณ์ธรรมราชา" ทรงยึดมั่นในศีล ๕ ศีล ๘ ทรงทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา "พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกาอย่างเคร่งครัด" เช่น ในตำนานสิงหนวัติกุมาร" กล่าวถึงการก่อสร้างพระธาตุ การก่อสร้างวัดของกษัตริย์ทั้งหลาย เช่น การสร้างพระธาตุคุดอยคุด พระธาตุคุดอยกู่แก้ว พระเจดีย์ที่ถ้ำกู่ ในสมัยพระยาอชุตราช การสร้างวัดบุปผาวิหาร(วัดสวนดอก) การสร้างเจดีย์ที่เวียงศรีทวง โดยพระยาไชยนารายณ์ เป็นต้น และยังมีบันทึกไว้ว่า

"ส่วนว่าองค์มังรายราชาเจ้า ก็ไหวบ่อย่างมหาธาตุเจ้า...แล้วก็กระทำบุญให้ทานบิณฑิมาต มิได้ประมาทใน ศีล ๕ ศีล ๘ แต่สักสิ่งหนึ่งสิ่งใดแล้วก็ปละยังทศพิธราชธรรม เสียสักอัน..."

แม้ในตำนานจามเทวีวงศ์^๓ ที่กล่าวถึงพระเจ้ามหันตยศพระโอรสของพระนางจามเทวีว่า ทรงอยู่ในทศพิชราชธรรม และทรงสั่งสอนประชาชนให้อยู่ในธรรมด้วย ดังบันทึกที่ว่า

“พระเจ้ามหันตยศ ได้ครอบครองสิริราชสมบัติทั้งสิ้น
ด้วยพระองค์เอง มิให้กำเริบราชธรรมทั้งสิบประการ
ทรงพระราชทานโอวาท สั่งสอนประมุขชนในพระราช
อาณาเขตหริปุณฺฑฺรไชยนครไม่ให้เสื่อมสูญจากกุตลธรรม”^๔

นอกจากนี้พระมหากษัตริย์ทรงมีประเพณีธรรม ๗ ประการ คือ

๑. เมตตากฎาต่อราษฎร
๒. ให้ราษฎรทำบุญให้ทาน ทำไร่ไถนา สร้างศาลา ปอน้ำให้คนไปมาได้อาศัย
๓. รักษากฎหมาย และมีการลงโทษอย่างเคร่งครัด และผูกไมตรีกับท้าวพระยาต่างประเทศ
๔. เคารพในสิทธิของราษฎร ไม่เบียดเบียนเอาทรัพย์สิน ไร่นาของราษฎร
๕. ถือว่าราษฎรทุกคนเป็นข้าแผ่นดินเสมอกัน ไม่ควรเอาบุตรของปาวมาเป็นทาส ฯลฯ
๖. ผู้ปกครองเว้นการเรียกมรดกจาก แพทย์ โหร และผู้พิพากษา
๗. ดัดสันคคีความด้วยความยุติธรรม

การปกครองและขยายอาณาเขต พระมหากษัตริย์มักจะให้โอรสองค์ใหญ่เป็นอุปราช และอยู่ที่เมืองหลวง เมื่อพระมหากษัตริย์สวรรคต อุปราชก็จะได้เป็นกษัตริย์องค์ต่อไป ในบางครั้งจะทรงตั้งพระราชโอรสที่พอพระราชหฤทัยเป็นผู้สืบสันตติวงศ์ สำหรับโอรสองค์อื่นๆ ก็ให้สร้างเมืองใหม่ปกครองแบบเดียวกับเมืองหลวง มีลักษณะเป็นอิสระในการปกครองตนเอง เหมือนกับเป็นรัฐ ๆ หนึ่ง การปกครองแบบนี้จึงเป็นลักษณะที่เรียกว่า นครรัฐ ซึ่งสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส บันทึกไว้ว่า “ไม่มีพระนครหลวงแห่งเดียวและปกครองกันทั่วไป แยกอาณาเขตเป็นมณฑลๆ ออกไป”^๕ และเมืองต่างๆ จะมีความสัมพันธ์ตามเครือญาติ

กษัตริย์ของเมืองต่างๆ เช่น หริปุณฺฑฺรไชย เฉลียงรัฐ(สวรรคโลก) ละโว้ สุวรรณภูมิ (แถวภาคกลางของไทย เช่น ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ฯลฯ) รวมไปถึงจนถึงนครศรีธรรมราช เขมรและจัมปา มีความสัมพันธ์กันแบบเครือญาติ ดังที่พระยาประกาศกิจจักร์ บันทึกว่า “คงนับเนื่องในประยูรญาติราชวงศ์เดียวกัน ย่อมผูกพันกันด้วยการอภิเษกราชบุตร ราชธิดาต่อกันและกัน แม้หากจะมีต่างวงศ์มาแทรกคั่นก็เป็นการชั่วคราว ภายหลังจึงมีการรวมเป็นอาณาจักรใหม่ขึ้นได้...”^๖

ปรัชญาว่าด้วยความมั่นคงของชาติ

๒. การปกครองสมัยสุโขทัย

การปกครองสมัยสุโขทัยเป็นระบบราชาธิปไตย อำนาจและนโยบายการปกครองอยู่ที่พระมหากษัตริย์และเป็นพื้นฐานการปกครองที่วิวัฒนาการมาจนถึงรัตนโกสินทร์

พระมหากษัตริย์สุโขทัย

พระมหากษัตริย์สมัยสุโขทัยทรงมีอุดมการณ์ และวิธีการใช้อำนาจในการปกครอง โดยยึดหลัก ๓ ประการ คือ (๑) หลักการปกครองแบบพระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนบิดาของประชาชน (๒) หลักการปกครองแบบธรรมราชา (๓) หลักการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ทรงเปรียบเสมือนเทพเจ้า หรือ เทวราชา

การปกครองแบบพระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนบิดาของประชาชน (Patriarchal Monarchy) เป็นประเพณีการปกครองของคนไทยมาตั้งแต่เดิม มีหลักสำคัญ คือ การปกครองแบบพ่อปกครองลูก โดยพระมหากษัตริย์ทรงปฏิบัติพระองค์เสมือนเป็นพ่อของประชาชน ทรงดูแลปกครองประชาชนอย่างใกล้ชิดเหมือนพ่อดูแลลูก และทรงมีอำนาจสิทธิขาดเหนือชีวิตลูก การปกครองแบบนี้มีรากฐานมาจากความสัมพันธ์ในครอบครัว และใช้ได้ผลเมื่อประชาชนยังมีไม่มาก ซึ่งเห็นได้จาก การที่พ่อขุนรามคำแหง ขวอนกระดิ่งไว้ที่ประตูพระราชวัง เมื่อราษฎรเดือดร้อน สามารถมาสั้นกระดิ่งร้องทุกข์ ดังจารึกสุโขทัยหลักที่ ๑ ว่า

“เมื่อชั่วพ่อขุนรามคำแหง...ใน
ปากประตู มีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หั้น ไพรฟ้าหน้า
ปก กลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความ เจ็บท้อง
ข้องใจ มันจักกล่าวถึงเจ้าถึงขุนบ่ไว้ ไปสั้นกระ
ดิ่ง อันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้
ยินเรียก เมื่อถามสวนความแก่มั่นด้วยชื่อ ไพรใน
เมืองสุโขทัยนี้จึงชม...”

การปกครองแบบนี้พระมหากษัตริย์ทรงมีหน้าที่สำคัญ คือ ในยามสงบ ทรงเป็นผู้บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎร ทรงเป็นผู้พิพากษาที่ให้ความยุติธรรมชั้นสูงสุด ทรงเป็นผู้สนับสนุนบำรุงประชาชนในทางเศรษฐกิจ และทรงอบรมสั่งสอนประชาชนให้อยู่ในศีลธรรม

“...พ่อขุนรามคำแหงนั้น หา
เป็นท้าวเป็นพระยาแก่ไทยทั้งหลาย หาเป็น
ครูอาจารย์ สั่งสอนไทยทั้งหลาย ให้รู้
บุญรู้ธรรมแท้”

นอกจากนี้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้คุ้มครองป้องกันภัยให้แก่ประชาชน เมื่อมีข้าศึก
รุกราน ทรงเป็นแม่ทัพในการต่อสู้ ในขณะที่เดียวกันก็ทรงเป็นแม่ทัพในการขยายอาณาเขต
เพื่อความมั่นคงของอาณาจักร

หลักการปกครองแบบธรรมราชา (King of Righteousness) พระมหากษัตริย์เป็น
ผู้ทรงไว้ซึ่งธรรม โดยพระมหากษัตริย์ทรงปฏิบัติพระองค์ตามหลักธรรมของกษัตริย์ในคัมภีร์
ธรรมศาสตร์ของศาสนาพราหมณ์ ต่อมาเมื่อพระพุทธศาสนาเผยแผ่มากขึ้น จึงได้ปรับปรุงโดย
นำหลักธรรมในพระพุทธศาสนาเข้าไปผสมผสาน จนกระทั่งสมัยพระยาสิทธิไทย พระองค์ทรง
เลื่อมใสพระพุทธศาสนามาก ได้เสด็จออกผนวชใน พ.ศ. ๑๙๐๔ และใช้คำสอนทางพระพุทธ
ศาสนาเป็นหลักสำคัญในการปกครอง ดังนั้นทึกในไตรภูมิพระร่วงว่า

“...ท้าวพระญาทั้งหลายจงตั้งอยู่ในทศพิชราชธรรมทั้งหลาย ๑๐ ประการ
อย่าให้ขาดจงรักลูกเจ้าเท่งารขุนทมนทนายไพร่ฟ้าข้าไททั้งหลาย อย่าได้
เลือกที่รัก อย่าได้มักที่ชัง แลรักเขาจงเสมอกันแล คนทั้งหลายนี้ยากที่จะ
เกิดมาเป็นคน ครั้นว่าเกิดมาได้เป็นท้าว เป็นพระญาดั่งชาวเจ้าทั้งหลาย
นี้ ย่อมมีบุญสมภารมากแล้ว จึงชาวเจ้าทั้งหลาย รัฐบาลุธรรม รัฐบาลู
ระอายุแก่บาปนั้นจงนึกเกิด จะบังคับถ้อยความสิ่งอันใดก็คิดด้วยใจอัน
ซื่ออันชอบด้วยทางธรรม แลดูชาวเจ้าทั้งหลายได้รู้จักคุณแก้ว๓ ประการ
คือ พระพุทธิเจ้า พระธรรมเจ้า พระสงฆเจ้า ได้ไหว้นบคำพแต่ก่อน แล
พระธรรม อันบูรณาจารย์ มีคั้นว่าพระพุทธิเจ้าเทศนาไว้แลมีนักปราชญ์
ผู้รู้เทศนาให้ท่านทั้งหลายฟังว่าอันใดชอบธรรม ควรชาวเจ้าจำแลท่าตาม
อันนั้น อันใดว่ามีชอบธรรม ควรชาวเจ้าเว้นเสียทั้งหลายวันเสีย”

พระยาสิทธิไทยทรงพระราชนิพนธ์ ไตรภูมิภคตา หรือ ไตรภูมิพระร่วง ก็เพื่อให้ประชาชน
ได้อ่าน เพื่อจะได้เร่งทำบุญและละเว้นทำบาป ดังข้อความในบานแพนทของไตรภูมิภคตา ว่า

“เจ้าพระญาเลไทยผู้เป็นลูกแห่งเจ้าพระญาเลไทย ผู้เสวยราช
สมบัติในเมืองศรีสัตตนาลัยแลสุโขทัย... ..แลเจ้าพระญาเล
ไทยได้เสวยราชสมบัติในเมืองสัตตนาลัย อยู่ได้ ๖ เข้า จึงได้
สร้างไตรภูมิภคตานี้ขึ้นใส่เพื่อไศลัน ? ใส่เพื่อมีอรรถพระอภิธรรม
แลจะใคร่เทศนาแก่พระมารดาท่านอันหนึ่ง... ..ผู้ใดจะปรารถนา
สวรรค์นิพพาน จงสดับนฟังไตรภูมิภคตา ด้วยท่านุกอ่ารุ่งอย่าได้
ประมาทสักอันดั่งนี้จึงจะได้พบพระศรีอารยไมตรีเจ้า...”

การที่พระยาสิทธิไทยทรงมีความรู้แตกฉานในพระพุทธศาสนา และได้ใช้เป็นหลักการเพื่อการปกครอง ทำให้พระองค์ได้รับสดุดี ดังข้อความในจารึกสุโขทัยหลักที่ ๖ ว่า

“พระองค์ประกอบไปด้วยทานบารมี คล้ายพระเวสสันดร
ด้วยปัญญาบารมีคล้ายกับ(พระนามชำระ)
และด้วยศีลบารมี คล้ายกับพระสีลวราช
เป็นที่นักปราชญ์ทั้งหลายควรจะไปสรรเสริญ
พระองค์ฉลาดในโหราศาสตร์ มีคัมภีร์พยากรณ์ เป็นต้น
ทรงชำนาญในสภาวะแห่งพระไตรปิฎก มีนามว่า สิทธิไทย”

หลักการปกครองในพระพุทธศาสนา พระมหากษัตริย์หรือหัวหน้า คือ ผู้ที่ได้รับเลือกจากมนุษย์คนอื่นๆ ให้มีหน้าที่ว่ากล่าว ปกป้อง คุ้มครอง ดัดสนิการขัดแย้งในชุมชน ลงโทษ ขับไล่ผู้มีความผิดได้โดยชอบธรรม เพื่อความสงบของชุมชน เพราะเหตุที่หัวหน้ามีหน้าที่เช่นนี้ ชุมชนจึงพิจารณาเลือกสรรหัวหน้าจากบุคคลที่มีคุณธรรมน่าเลื่อมใส น่าเกรงขามมากกว่าคนอื่นๆ และประชาชนก็จะตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ของหัวหน้า โดยแบ่งข้าวสาลีให้ ดังนั้น หัวหน้าหรือกษัตริย์ในที่นี้คือ มหาชนสมมติ เพราะได้รับมอบหมายหรือฉันทานุมัติจากคนทั้งปวงให้ทำหน้าที่ปกครอง ซึ่ง ชัยอนันต์ สมุทวณิช บันทึกไว้ว่า ความแตกต่างระหว่างกษัตริย์กับผู้อยู่ใต้ปกครอง จึงไม่ได้อยู่ที่กำเนิดหรือบุญญาภิหารอื่นใดของกษัตริย์ แต่แตกต่างตรงที่ การมีคุณธรรมมากกว่าคนอื่นๆ”

หัวหน้าหรือมหาชนสมมติ สามารถแบ่งออกได้ตามคุณธรรม ๓ ระดับ คือ

- ๑) กษัตริย์ คือ ผู้เป็นเจ้าของและผู้ปกครองป้องกันให้พ้นอันตราย จึงได้นามว่า เกษตร หรือ กษัตริย์ ซึ่งแปลว่า ผู้ปกครองนา”
- ๒) ราชา คือ ผู้ปกป้องคุ้มครองคนจำนวนมาก เป็นหัวหน้าที่มีคุณธรรมสามารถยังชนเหล่าอื่นให้สุขใจได้โดยธรรม
- ๓) จักรพรรดิ คือ ผู้ปกครองที่นอกจากจะยังชนเหล่าอื่นให้สุขใจได้โดยธรรมแล้วยังเป็นผู้มีคุณธรรมสูงเกินกว่ากษัตริย์หรือราชาทั้งปวง เพราะจักรพรรดิได้ถือเอาภารกิจที่จะช่วยคนในโลกให้พ้นจากวิญญูสงสาร

การนำหลักธรรมในพระพุทธศาสนามาประยุกต์ใช้ในการปกครอง ทำให้การปกครองโดยพระมหากษัตริย์ของไทยมีความโดดเด่น คือ พระมหากษัตริย์ทรงยึดถือธรรม ที่สำคัญ ได้แก่ ทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร และราชจรรยาวัตร

ทศพิธราชธรรม คือ ธรรมสำหรับพระเจ้าแผ่นดิน ๑๐ ประการ

- ๑) ทาน คือ การให้ การบริจาคสิ่งของให้แก่ราษฎร ผู้สมควรได้รับการช่วยเหลือ ให้แก่ผู้ที่ยากจนได้ยาก
- ๒) ศีล คือ การประพฤติดี ละเว้นการประพฤติชั่วทั้งทางกาย วาจา ใจ
- ๓) บริจาค คือ การเสียสละ ให้ทรัพย์ สมบัติ สิ่งของแก่ผู้อื่นเพื่อบรรเทาความโลภของตน
- ๔) อาชวะ คือ ความซื่อตรง ซื่อสัตย์ สุจริต
- ๕) มัทวะ คือ ความอ่อนโยน ไม่ถือดีด้วยทิฐิมานะ
- ๖) ดบะ คือ ความเพียร การมีจิตใจอยู่ในความสงบ ไม่วิตกฟุ้งซ่าน
- ๗) อักโกธะ คือ ความไม่โกรธในสิ่งที่ไม่ควรโกรธ
- ๘) อวิหิงสา คือ ความไม่เบียดเบียนประชาชนให้ได้รับความเดือดร้อนด้วยเหตุอันไม่ควร
- ๙) ขันติ คือ ความอดทนในสิ่งที่ควรอดทน
- ๑๐) อวิโรธนะ คือ ความไม่ประพฤติผิดจากทำนองคลองธรรม รักษาความยุติธรรม

จักรวรรดิวัตร ๑๒

- ๑) อนุเคราะห์คนในราชสำนักและคนภายนอกให้มีความสุข
- ๒) ผูกไมตรีกับประเทศอื่น
- ๓) อนุเคราะห์พระราชวงศานุวงศ์
- ๔) เกื้อกูลพราหมณ์และคฤหบดี
- ๕) อนุเคราะห์ประชาชนในชนบท
- ๖) อนุเคราะห์สมณพราหมณ์ผู้มีศีล
- ๗) รักษาฝูงของเนื้อ นก และสัตว์ทั้งหลายมิให้สูญพันธุ์
- ๘) ห้ามชนทั้งหลายมิให้ประพฤติผิดธรรม และชักนำด้วยตัวอย่างให้อยู่ในกุศลสุจริต
- ๙) เลี้ยงดูคนจนเพื่อมิให้ประกอบการทำทุจริตและอกุศลต่อสังคม
- ๑๐) เข้าใกล้สมณพราหมณ์เพื่อศึกษาบุญ บาป กุศลและอกุศลให้แจ้งชัด
- ๑๑) ห้ามจิตมิให้ต้องการไปในที่ที่พระมหากษัตริย์ไม่ควรเสด็จ
- ๑๒) ดับความโลภ มิให้ปรารถนาในลาภที่พระมหากษัตริย์มิควรได้

พระมหากษัตริย์ผู้ทรงไว้ซึ่ง
ทศพิธราชธรรม และ จักรวรรดิวัตร



ศักดิ์ อำนาจ และความสามารถ



อัธยาศัย



สุขะ ของประชาชน

ราชจรรยาวัติ ๔ ประการ

- ๑) ความสามารถในการบำรุงรักษาธัญญาหารในอาณาจักรให้สมบูรณ์
- ๒) ความสามารถในการเลือกคนดีไว้ใช้ในราชการ
- ๓) ความสามารถในการผูกคัล่องน้ำใจคนให้มีความนิยมนรักใคร่
- ๔) การรู้จักใช้คำพูดที่สุภาพอ่อนหวาน

และจากการที่ไทยมีพระนครอยู่หลายแห่ง มีเมืองต่างๆ อยู่หลายเมืองและเชื่อมโยงกันโดยเครือข่าย การปกครองของไทยจึงมีลักษณะพิเศษอีกอย่างหนึ่งที่เรียกว่า "อภิชนาธิปไตย หรือ คณาธิปไตย" บางครั้งเรียกว่า การปกครองแบบ "สามัคคีธรรม" ซึ่งยึดหลักธรรมในการปกครองที่เรียกว่า "อปรีหานิยธรรม"

อปรีหานิยธรรม ๗ ประการ คือ

- ๑) ความขยันหมั่นเพียร (ประชุมกันเนื่องนิตย์)
- ๒) ความสามัคคี (พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกรณียกิจของรัฐ)
- ๓) ตั้งอยู่ในหลักปรัชญาของตน (ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่ได้บัญญัติ ไม่ถอนสิ่งที่บัญญัติแล้ว ประพฤติตามวัชชีธรรม เดินตามที่บัญญัติไว้แล้ว)
- ๔) มีที่ปรึกษา ไม่ใช่อำนาจเผด็จการ (สักการะ เคารพ นับถือ บูชาผู้เป็นใหญ่ และเชื่อฟังคำของท่านเหล่านั้น)
- ๕) ไม่ลุ่มหลงมัวเมาในกามคุณ(ไม่บังคับชื่นใจกมลสตรี)
- ๖) รักษาวัฒนธรรมเดิมของตน (สักการะ เคารพ นับถือ บูชา เจดีย์ของตน)
- ๗) อุปถัมภ์ศาสนาหรือมีศาสนาประจำชาติ (ให้ความคุ้มครองแก่ภิกษุทั้งหลาย)

พระมหากษัตริย์ผู้ทรงไว้ซึ่ง อปรีหานิยธรรม



ศักดิ์ อำนาจ และความสามารถ



อัฏกะ หิตะ



สุขะ ของประชาชน

อย่างไรก็ตาม การยึดมั่นในอุดมการณ์ธรรมราชานั้น แม้จะทำให้สุโขทัยมีความสุขสงบสุข ไม่มีความขัดแย้งระหว่างผู้ปกครองและราษฎรก็จริงอยู่ แต่ความคิดแบบธรรมราชาบางอย่าง เช่น ไม่นิยมความรุนแรงในการขยายอำนาจและจัดการกับข้าศึกศัตรูนั้น ขัดกับการรักษาและขยายอำนาจของรัฐในสมัยนั้นโดยตรง ดังนั้นสุโขทัยในฐานะอาณาจักรย่อมมีกำลังอำนาจน้อยตามไปด้วย เมื่ออาณาจักรอยุธยาซึ่งมีคติการปกครองแบบกษัตริย์ใช้อำนาจเด็ดขาดในการควบคุมบังคับบัญชากำลังเข้ารุกรานทำลาย สุโขทัยจึงพ่ายแพ้ไปในที่สุด^๔

หลักการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ทรงเปรียบเสมือนเทพเจ้า หรือ เทวราชา (Divine Kingship or Deva Raja) มีแนวคิดจากศาสนาพราหมณ์ พระมหากษัตริย์จะได้รับการยกย่องเป็นเสมือนภาคหนึ่งของเทพเจ้า หรือ เป็นองค์อวตารของเทพเจ้า (Incarnation of God) มิใช่มนุษย์ธรรมดา พระมหากษัตริย์จะเป็นเทพองค์ใดองค์หนึ่งในเทพเจ้าสูงสุด ๓ องค์ คือ พระพรหม พระศิวะ และพระนารายณ์ แต่ส่วนมากพระมหากษัตริย์จะสถาปนาองค์เป็นพระนารายณ์หรือพระศิวะเท่านั้น ไม่นิยมเป็นพระพรหม การที่พระมหากษัตริย์จะทรงถือว่าเป็นองค์อวตารของพระนารายณ์หรือพระศิวะนั้นขึ้นอยู่กับความเลื่อมใส โดยมีพราหมณ์เป็นผู้ทำการอัญเชิญอำนาจของเทพเจ้ามาสถิตอยู่ในองค์พระมหากษัตริย์ ด้วยการถวายสังวาลของพระศิวะหรืออาวุธของพระนารายณ์

ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงนับถือพระพุทธศาสนานิกายมหายาน ก็จะไม่เคารพบูชาพระโพธิสัตว์ โดยนำพิธีการต่างๆ ของพราหมณ์มาผสมผสานกับพระพุทธศาสนา และพระมหากษัตริย์จะทรงถือว่าพระองค์เป็นภาคหนึ่งของพระโพธิสัตว์ หรือ ถือว่าจะจะเป็นพระพุทธเจ้าต่อไปในอนาคต และมักจะสร้างพระโพธิสัตว์อวโลกิเตศวร หรือ โลเกศวร เป็นรูปเคารพ

การที่พระมหากษัตริย์ทรงมีฐานะจตุเทพเจ้า บรรดาข้าราชการและประชาชนต้องปฏิบัติต่อพระองค์เช่นเดียวกับเทพเจ้าด้วย เช่น พระราชวังที่ประทับของพระมหากษัตริย์จะเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ ผู้ใดจะกล้าทำลายและละเมิดมิได้ สามัญชนจะมองดูพระมหากษัตริย์มิได้ภาษาที่ใช้กับพระมหากษัตริย์ ตลอดจนผู้สืบเชื้อสายของพระองค์จะต้องเป็นภาษาพิเศษดุจที่ใช้กับเทพเจ้า ซึ่งเรียกกันว่า ราชาศัพท์ โองการของพระมหากษัตริย์จะมีอำนาจประดุจโองการของเทพเจ้าที่มนุษย์จะขัดขืนมิได้ นอกจากนี้ ยังมีพระราชพิธีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ซึ่งถือว่าเป็นพิธีที่ศักดิ์สิทธิ์ มีความสลบซับซ้อนนานาประการ พระมหากษัตริย์เองก็ทรงพยายามสร้างบรรยากาศอันศักดิ์สิทธิ์ขึ้นแวดล้อมพระองค์ เพื่อให้ประชาชนมีความศรัทธามเกรงกลัวดุจเดียวกับที่เกรงกลัวต่อเทพเจ้า สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุให้พระราชอำนาจที่มีต่อประชาชนเพิ่มพูนมากขึ้น และสามารถปกครองได้อย่างเด็ดขาดยิ่งขึ้น^{๑๔}

ซึ่งในสมัยพระยาสิทธิไทย พระองค์ได้โปรดให้ประดิษฐานรูปปั้นพระอิศวร(พระศิวะ) และพระวิษณุ(พระนารายณ์) ไว้ในหอเทวาลัยมหาเกษศรในป่ามะม่วง เพื่อให้ดาบสและพรหมณ์กราบไหว้บูชา และจากจารึกสุโขทัยหลักที่ ๔ (จารึกวัดป่ามะม่วง) ซึ่งจารึกเป็นภาษาเขมรตอนหนึ่งของจารึกแปลเป็นภาษาไทย ความว่า

“พระบาทกัมร เคงอัญญา ฤาไทยราช เป็นพระราชนัดดาของ พระบาทกัมร เคงอัญญา ศรีรามราช เสดจนำพลพยุหเสนา...เมื่อเสด็จมีพระบันฑูรให้ พลเสนาทั้งหลายล้อมประดู(เอา) ขวานประหารศัตรูทั้งหลาย บัดนั้นจึงเสด็จพระราชดำเนินเข้าเสวยราชย์ไอสุรยาศิบัติย์ ในเมืองสุโขทัย แทนพระบิดา พระไอยกา ก.กษัตริย์ทั้งหลายซึ่งมีในทิศทั้ง ๔...นำ...มกุฎ พระขรรค์ไชยศรี แลเศวตฉัตร...อภิเชกแล้วถวายพระนามว่า พระบาทกัมรเคงอัญญาศรีสุริยพงศรามมหาธรรมราชาธิราช”^{๑๕}

คำราชาศัพท์ที่แสดงถึงสายเลือดของเทวราชา ที่ปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ ๔ ได้แก่ คำนำหน้านามพระมหากษัตริย์ว่า พระบาทกัมรเคงอัญญา ซึ่งเป็นภาษาเขมร ใช้นำหน้าพระนามกษัตริย์ของพวกคนที่ยังทรงพระชนม์อยู่ พระราชนัดดา(หลาน) เสดจ(ไป) พระบันฑูร(คำสั่ง) เสดจพระราชดำเนิน(ไป) พระบิดา(พ่อ) พระไอยกา(ปู่) และการถวายเครื่องราชูปโภค เช่น มกุฎ พระขรรค์ไชยศรี และเศวตฉัตร ซึ่งกษัตริย์อินเดียและเขมรโบราณที่มีฐานะเป็นเทวราชาก็จะทำพิธีอย่างเดียวกันนี้ และมีลักษณะเหมือนกับการถวายเครื่องเบญจราชกกุธภัณฑ์แก่พระมหากษัตริย์ของไทยในพิธีราชาภิเษกเพื่อสถาปนาพระองค์ขึ้นเป็นเทวราชา ในระยะหลังต่อมา นั่นเอง”^{๑๖}

แม้ว่าการปกครองในสมัยสุโขทัย จะมีหลักการปกครองแบบพระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนบิดาของประชาชน(พ่อปกครองลูก) หลักการปกครองแบบธรรมราชา และหลักการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ทรงเปรียบเสมือนเทพเจ้า หรือ เทวราชา แต่หลักการปกครองที่เด่นชัดที่สุด คือ การปกครองแบบพ่อปกครองลูกและธรรมราชา ซึ่งเป็นพื้นฐานการปกครองที่วิวัฒนาการมาจนถึงสมัยอยุธยาและรัตนโกสินทร์

๓. การปกครองสมัยอยุธยา

การปกครองในสมัยอยุธยาเป็นแบบ ราชาธิปไตย (Absolute Monarchy) เช่นเดียวกับสมัยสุโขทัย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้นำสูงสุดและมีอำนาจการปกครองเพียงพระองค์เดียว พระมหากษัตริย์ทรงเป็นทั้งเจ้าชีวิตของประชาชนและเจ้าแผ่นดิน ดังข้อความในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งประกาศเมื่อ พ.ศ. ๑๙๐๓ ว่า

“ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยาหาดีลกภพพ
รัตนราชธานีบุรีรัมย์เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้ง
หลายเป็นผู้เข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรหามีได้”

แต่ลักษณะการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ มีวิวัฒนาการแตกต่างจากสมัยสุโขทัย โดยสมัยอยุธยา พระมหากษัตริย์ทรงยึดหลักการปกครองแบบ เทวราชา ทั้งนี้เพราะไทยทางใต้ อยู่ใกล้ชิดกับขอม จึงนิยมรับลัทธิธรรมนิยมเทวราชาของขอมมาใช้ ซึ่งขอมนั้นยึดคติตามแบบฮินดูอีกค่อหนึ่ง คือ ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นสมมุติเทพต่างจากประชาชนสามัญ” พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะอันสูงส่งและศักดิ์สิทธิ์ โองการของพระมหากษัตริย์ก็มีความศักดิ์สิทธิ์เช่นเดียวกับโองการของเทพเจ้าผู้ใดจะขัดขืนมิได้ ดังข้อความในกฎหมายตราสามดวงที่ว่า

“อนึ่ง แผ่นดินเป็นใหญ่แต่สมเด็จพระมหากระษัตริ ด้วยเหตุว่า
พระมหากระษัตริ์เจ้านั้น เป็นสมมุติเทวดา จะให้ผู้น้อยเป็นผู้ใหญ่ ๆ ผู้
น้อยเป็นผู้ใหญ่ก็ได้ ถ้าสมเด็จพระมหากระษัตริ์มีพระราชโองการ
ด้วยกิจสิ่งใด ๆ ก็ดี ดุจตั้งขวานฟ้า ถึงมาทว่าผ่าถูกต้องต้นไม้แลง
เขา มีอาจสามารถทันทานได้ ย่อมจะหักทำลายไป ถ้ามีพระราช
โองการตรัสสั่งห้ามสิ่งใด ก็ขาดเป็นลิกสิ่งนั้น...”

แม้ว่าพระมหากษัตริย์จะยอมรับแนวคิดเทวราชาของศาสนาพราหมณ์ คือให้พราหมณ์เป็นผู้ประกอบพิธีราชาภิเษก และอัญเชิญเทพเจ้าทางศาสนาพราหมณ์ ดังเช่น พระศิวะ และ

พระนารายณ์มาถึงสถิตในองค์พระมหากษัตริย์” พระมหากษัตริย์ทรงถือว่า พระองค์เป็นภาคหนึ่งของพระศิวะและพระนารายณ์ เช่น สมเด็จพระรามายติ(มาจากคำว่า ราม ซึ่งเป็นพระนามหนึ่งของพระนารายณ์) แต่ก็ทรงถือว่าพระองค์เป็นภาคหนึ่งของพระพุทธรเจ้า หรือ เป็นพระโพธิสัตว์ ที่จะตรัสรู้ต่อไปในอนาคต ด้วยเหตุนี้ พระมหากษัตริย์แห่งอยุธยา จึงทรงเป็นเทพเจ้าสูงสุด ที่รวมอำนาจอันศักดิ์สิทธิ์ของพระพุทธรเจ้าและเทพเจ้าในศาสนาพราหมณ์ไว้ด้วยกัน ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่เลื่อมใสและศรัทธาของประชาชน นักประวัติศาสตร์จึงเห็นว่า “พระมหากษัตริย์ไทยมีพระราชอำนาจเด็ดขาดยิ่งกว่ากษัตริย์เขมรและอินเดีย ซึ่งเป็นเจ้าของลัทธิเสียอีก”

สำหรับหลักธรรมราชามีความสำคัญเป็นอันดับรอง โดยพระมหากษัตริย์ยังทรงใช้หลักธรรมในพระพุทธศาสนาเป็นหลักในการปกครองเช่นเดียวกับสมัยสุโขทัย แต่มีแนวคิดที่ถูกนำมาใช้คือ หลักกรรม ที่ถือว่า กรรมในอดีตของแต่ละคนที่ได้สะสมมา จะส่งผลต่อความเป็นอยู่ถ้าทำกรรมดี หรือ บุญ บุญจะส่งผลให้อยู่ในฐานะอันสูงส่ง ดังนั้นพระมหากษัตริย์จึงเป็นผู้ที่ได้ทำบุญสะสมมาสูงสุด และบุญบารมีที่ได้สะสมมานี้ จะส่งผลให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ตรัสรู้ในอนาคต เหมือนดังที่พระพุทธรเจ้าทรงสะสมบารมีจนได้ตรัสรู้

บุญบารมีนี้อาจเสื่อมสูญได้เพราะกรรมดีที่ได้ทำไว้ในอดีตหมดและพระมหากษัตริย์มิได้ประกอบกรรมดีเพิ่มเติม พระมหากษัตริย์ก็จะหลุดพ้นจากตำแหน่งอันสูงสุด อันเป็นเหตุผลที่ผู้คิดล้มล้างราชบัลลังก์นำมาอธิบายว่า พระมหากษัตริย์องค์ก่อนหมดบุญบารมี ดังนั้นพระมหากษัตริย์จึงทรงประพฤติปฏิบัติตามหลักธรรมในพระพุทธศาสนา เพื่อสร้างกรรมดี มิได้ทรงใช้อำนาจกดขี่ประชาชน ซึ่งแนวคิดนี้ทำให้ฐานะเทวราชาของพระมหากษัตริย์และแนวคิดของพระพุทธศาสนาสามารถผสมผสานกันได้อย่างกลมกลืน

เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะเทวราชาแล้ว ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับประชาชนตามหลักฟอปกครองลูกก็ห่างเหิน เนื่องจากสภาพการณ์ของอาณาจักรไม่เอื้ออำนวยให้พระมหากษัตริย์ปกครองประชาชนอย่างใกล้ชิดอีกต่อไป แต่ก็มิได้หมายความว่า การปกครองแบบนี้จะเลิกใช้ พระมหากษัตริย์ยังทรงให้สิทธิแก่ประชาชนในการร้องทุกข์ และยังถือว่าพระมหากษัตริย์มีหน้าที่ที่ต้องบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนต่อไป แต่ในการร้องทุกข์นี้ประชาชนมีอาจทำได้เสรีเหมือนสมัยสุโขทัย เพราะการร้องทุกข์นั้นต้องทำเป็นขั้นตอน โดยผ่านเจ้านายหรือขุนนางตามลำดับ จนบางครั้งเรื่องอาจถูกเก็บเสียกลางทางถ้าการร้องทุกข์นั้นมีผลกระทบต่อเจ้านายหรือขุน

๔. การปกครองสมัยกรุงธนบุรี

เมื่อพม่าเข้ายึดกรุงศรีอยุธยา คนไทยเดือดร้อนลำบากมาก ดั่งบันทึกในพงศาวดารว่า “...พวกพม่าเข้าศึกได้เอาไฟเผาสถานที่บางกอกและท่าลายป้อม ทั้งเผาสวนและปล้นบ้านเรือนไม่ละเว้นเลย ตลอดตั้งแต่ทำเรื่องจอดจนถึงชานพระนคร...” “...มีหน้าซ้ำพวกพม่ายังคงยั้งความไม่ให้ราษฎรไทยทำมาหากิน และออกคำสั่งห้ามราษฎรทำการเพาะปลูกอีกด้วย...” “...เมื่อพม่าเข้ากรุงได้แล้วนั้น พม่าได้เอาไฟเผาบ้านเรือน ท่าลายข้าวของต่างๆ อยู่ ๑๕ วัน และได้ฆ่าผู้ พันคนไม่เลือกว่า คนมีเงินหรือไม่มีเงิน ก็ฆ่าฟันเสียสิ้น แต่พวกพม่าพยายามฆ่าพวกพระสงฆ์มากกว่าและได้ฆ่าเสียนับจำนวนไม่ถ้วน...” “ชาวเมืองไทยเสียคนประมาณสองแสนเศษ ทั้งตายด้วยอาวุธและป่วยไข้อคโศคตาย...”

“... เนเมียวกับนายกองทั้งปวงก็ให้ชนเอาปืนใหญ่น้อย ในพระนคร ได้ปืนใหญ่ น้อย พันสองร้อยเศษ ปืนกลับเป็นหลายหมื่น เอาลงบรรทุกเรือ กับทั้งขุนนางแลครอบครัวราษฎรชายหญิงประมาณสามหมื่นเศษ ที่หนีไปซุ่มซ่อนอยู่ในป่าดง และไป ณ หัวเมืองต่างๆ ก็เป็นอันมาก และได้พระราชทรัพย์ในท้องพระคลังและสิ่งของทองเงินต่างๆ ก็มาก ที่ยกย้ายทรัพย์สิ่งสินลงเรือซ่อนฝังไว้ พม่าก็เขียนติและอย่างเร่งเอาทรัพย์ ให้นำชุดเอาสิ่งของทองเงินได้บ้างไม่ได้บ้าง และฆ่าฟันตายเสียก็มากกว่า แล้วพม่าเอาเพลิงสุมหลอมเอาทองคำ ซึ่งแม่ทัพพระองค์พระพุทธรูปยืนใหญ่ในพระวิหารหลวงวัดพระศรีสรรเพชญ์คารามนั้น ชนเอาเนื้อทองคำไปทั้งสิ้น...”

กรุงศรีอยุธยาเสียหายทุกด้านทั้งสังคม เศรษฐกิจ ศิลปวัฒนธรรม แม้กระทั่งศาสนา เมื่อพระยาวชิรปราการ(สิน) กับทหารหาญกอบกู้เอกราชได้สำเร็จ และสถาปนาองค์เป็นพระเจ้าตากสิน ทรงประกาศว่าการกู้เอกราชในครั้งนี้ก็เพื่อถวายเป็นพุทธบูชา ให้คนไทยรู้ว่าแผ่นดินนี้ของไทย และเป็นดินแดนพุทธภูมิ ดั่งจารึกของพระเจ้าตากสิน ที่มีการคัดลอกเก็บไว้ ณ พระราชานุสาวรีย์ วัดอรุณราชวราราม ว่า

“อันตัวพ่อ ชื่อว่า พระยาตาก
ทนทุกข์ยาก กู้ชาติ พระศาสนา
ถวายแผ่นดิน ให้เป็น พุทธบูชา
แต่ศาสนา สมณะ พระพุทธโคดม
ให้ยืนยง คงถาวร ห้าพันปี

สมณะพรหมณ์ซี ปฏิบัติ ให้พอสม
เจริญสมณะ วิปัสสนา พ่อชื่นชม
ถวายบังคม รอยบาท พระศาสดา
คิดถึงพ่อ พ่ออยู่ คู่กับเจ้า
ชาติของเรา คงอยู่ คู่พระศาสนา
พระศาสนา อยู่ยง คู่องค์กษัตริยา
พระศาสนา ผ่ากไว้ ให้คู่กัน"

ตลอดระยะเวลา ๑๕ ปี ทรงรวบรวมอาณาเขตป้องกันข้าศึก และขยายอำนาจ ในขณะที่ประชาชนก็ยังคงเดือดร้อน ลำบาก อดอยาก และยังคงทำศึกกับพม่าที่มารบกวมนมิได้ขาด ราษฎรต้องถูกเกณฑ์ไปสงครามอยู่ตลอด ไม่มีเวลาที่จะประกอบอาชีพได้อย่างเต็มที่ แต่พระองค์ก็ ทรงพระกรุณาให้แจกจ่ายอาหารแก่ราษฎรทั้งหลาย ซึ่งอดโศกนาถาทั่วสี่มณฑล เกือบกลั่นกันมารับ พระราชทานมากกว่าหมื่น บรรดาข้าราชการฝ่ายทหาร พลเรือน ไทย จีน ทั้งปวงสิ้น ได้รับพระราชทานข้าวสารเสมอคนละถึง กินคนละยี่สิบวัน ครั้งนั้น ยังหาผู้มีใจ ทำไร่นาไม่ อาหารกันดารนัก และสำเภาบรทุกข้าวสารมาแต่เมืองพุกไซมาศจำหน่ายถึงละ สามบาท สี่บาท ห้าบาทบ้าง ทรงพระกรุณาให้ซื้อแจกคนทั้งปวง โดยพระราชอุศสาหะโปรด เลี้ยงสัตว์โลก พระราชทานชีวิตไว้มิให้อาลัยแก่พระราชทรัพย์ แล้วแจกจ่ายเสื้อผ้า เงินตรา แก่ไพร่ฟ้าประชาชนจ๊กนับมิได้..."

ครั้นว่างจากสงครามพระองค์ก็จะโปรดให้คุมไพร่พลทำนาทันที และชักชวนราษฎรให้ ทำนาทำไร่ เพื่อจะได้มีเสบียงอาหารไว้ใช้ในพระนคร จนกระทั่งข้าวปลาอาหารบริบูรณ์ และ ส่งเสริมให้ราษฎรค้าขายทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งพม่าไม่มารุกรานอีกจนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๓๒๒ มองซิเออร์ ดูเค มีบันทึกถึงผู้อำนวยการคณะกรรมการต่างประเทศ ที่ แสดงถึงกรุงธนบุรี คอนหนึ่งว่า

"เวลานี้ในเมืองไทยการศึกษาสงครามได้สงบเงียบ
แล้ว พวกพม่าข้าศึกเก่าของเราไม่ได้คิดที่จะ
กลับมาตีเมืองไทยอีก และเสบียงอาหารข้าว
ปลานาเกลือ ก็จับจะบริบูรณ์ขึ้นอีกแล้ว..."

ในเวลาต่อมาไม่นานกรุงธนบุรีก็เจริญรุ่งเรืองขึ้น
"เมืองเก่าถูกระคุดด้วย รนามวัน
พงพ่านผักไหมหัน แหกขึ้น
กองกอบอศุภสรรพ เนียรชีพ
ครั้นพระมาสกิดพื้น กลับแผ้วผ่องไสว"

๕. การปกครองสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไทยเริ่มตั้งตัวได้มั่นคง พระมหากษัตริย์ในราชวงศ์จักรี ทรงใช้หลักธรรมราชาในการปกครองและพยายามสร้างความใกล้ชิดกับประชาชน ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๑ พระองค์ทรงประกาศเจตนารมณ์ของพระมหากษัตริย์ที่จะปกครองด้วยหลักธรรมในพระพุทธศาสนา ทรงปรารถนาให้ประชาชนอยู่ในศีลธรรม เพื่อประชาชนจะได้อยู่เย็นเป็นสุข ทรงถือว่าพระราชกรณียกิจที่สำคัญยิ่ง ก็คือ การปกครอง ที่จำเป็นต้องคุ้มครองประชาชนให้ปลอดภัยจากการคุกคามทั้งหลายและให้มีสภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น ที่สำคัญคือทรงออกพระราชกำหนด ที่แสดงว่า พระมหากษัตริย์ทรงรักประชาชนยิ่งกว่าทรัพย์สินเงินทองเป็นร้อยเท่าพันทวีความว่า

"ทุกวันนี้หาเอื้อเฟื้อด้วยพัสดุเงินทองไม่ รักพระศาสนาอาณาประชาราษฎร ยิ่งกว่าพัสดุ เงินทองร้อยเท่าพันทวีอีก ตั้งพระไท่ท่านุภการุณวรพระพุทธศาสนา ไฟรฟ้าประชากรให้อยู่เย็นเป็นสุข..."

พระองค์ทรงพยายามให้ประชาชนนับถือศาสนาอย่างมีเหตุผล พยายามให้เลิกมงายเชื่อถือในอำนาจของเทพอารักษ์ที่มีได้มีบัญญัติไว้ในพระพุทธศาสนา ด้วยเหตุว่าการเชื่อถือในอำนาจอันศักดิ์สิทธิ์ เป็นเหตุให้ประชาชนตั้งอยู่ในความประมาท อีกทั้งไม่ทำมาหากิน เพราะหวังจะบนบานให้เทพอารักษ์ช่วยเพียงอย่างเดียว แต่พระองค์ก็ได้ห้าม เพียงประกาศชักชวนให้ประชาชนถือนั่นในพระพุทธศาสนา และทรงออกกฎพระสงฆ์ เพื่อมุ่งฟื้นฟูวินัยสงฆ์และศีลธรรมของประชาชน ดังข้อความในกฎพระสงฆ์ ว่า

"จึง พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรพระพุทธเจ้าอยู่หัวทุกวันนี้ มีพระราชพระนิพนธ์ปรารถนาพระโพธิญาณสัมพัญ ประกอบด้วยพระมหากรุณาญาณ หากตักเตือนพระไทยเป็นท่ามดา กรุณาจะให้ เป็นประโยชน์แก่สัตย์(สัตว์) โลกทั้งปวง...เหตุฉนี้ จึงทรงพระกรุณา แสงหาอุบายที่จะให้สมณพราหมณ์ เสนาบดีประชาชนราษฎรทั้งปวง

ให้ได้สมบัติทั้งสามประการ พ้นจากจักรวาลทุกข์แลสงสายนภ จึง
ทรงพระอนุเคราะห์ให้ข้าทูลละอองธุลีพระบาท ผู้ใหญ่ ผู้น้อย สมათาน
พระไตรยสารนาคม คีลห่า คีลแปด คีลสิบ...ให้มีพระธรรมเทศนาเป็น
ธรรมทานให้ข้าทูลละอองธุลีพระบาทฟัง ดังให้พระนิพพานเป็นทานเป็น
ปฏิบัติบูชา...^{๓๖}

นอกจากนี้พระองค์ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจสำคัญทางพระพุทธศาสนา ด้วยการ
โปรดให้มีการชำระพระไตรปิฎกเป็นครั้งแรกในอาณาจักรไทย ซึ่งมีพระสงฆ์เข้าร่วม ๒๑๘ รูป
ใช้เวลา ๕ เดือน จึงสำเร็จ พระองค์ทรงสนับสนุนค่าใช้จ่ายโดยตลอด และเสด็จมาถวายอาหาร
พระสงฆ์เป็นประจำทุกวัน^{๓๗}

รัชกาลที่ ๑ ทรงเล็งเห็นว่าอาณาจักรจะดำรงอยู่อย่างมั่นคง พระพุทธศาสนาและ
ประชาชนจะอยู่เย็นเป็นสุขได้ ก็ด้วยพระบารมีของพระมหากษัตริย์ที่ได้ทรงปฏิบัติพระราช
กรณียกิจอย่างเข้มแข็ง ดังข้อความในพระราชกำหนดว่า

“...ฝ่ายสมณพราหมณาจารย์ไพร่ฟ้าประชากรทั้งปวงแต่บัดนี้มาอยู่ใน
แคว้นแคว้นแผ่นดินข้อขอบขัณฑสีมา อาไศรยเป็นสุข แลตั้งถิ่นฐานบ้าน
เรือนอยู่ได้ ก็เพราะพระราชกฤษฎาเดชาานุภาพพระบารมีสมเด็จพระ
พระมหากษัตริราชเจ้า เสด็จผ่านพิภพปกครองป้องกันอริราช
ข้าศึก ซึ่งจะมาทกระทำวิบัติเบียดเบียนย่ำยี ให้เป็นอันตรายมิได้แล้ว...
ฝ่ายราษฎรก็ได้ตั้งบ้านเรือนเป็นสุข ได้สร้างกองการกุศล พระบวรพุทธ
ศาสนากรุงเรื่อง...ก็เพราะพระอภิเนहारเดชาานุภาพปกแผ่อยู่ มีพระคุณ
แก่สัตว์โลกยอนันตจะนับมิได้...”^{๓๘}

สมัยรัชกาลที่ ๒ ทรงให้สิทธิแก่ไพร่หลวงซึ่งเป็นไพร่ที่สังกัดกับพระมหากษัตริย์และ
ต้องทำงานหนักกว่าไพร่สมซึ่งสังกัดเจ้านาย พระองค์ทรงพระราชทานคราภูมิคุ้มห้าม แก่ไพร่
หลวงที่ทำงานมานาน ผู้ได้รับตรานี้จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรบางอย่างเช่น ภาษี
อากรตลาด อากรค่าน้ำ เป็นต้น พระองค์ทรงเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ถูกรังแกจากเจ้านาย
(ไพร่สม) ที่หลบซ่อนในป่าเพราะถูกรังแกให้ออกมาจากป่าได้โดยรัฐบาลจะไม่เอาโทษ และให้
ไพร่เลือกนายใหม่ได้ตามใจชอบ แต่จะเปิดโอกาสให้เลือกได้หนึ่งเท่านั้น เมื่อเลือกแล้วต้องอยู่
กับนายคนใหม่ต่อไป จะขอเปลี่ยนนายใหม่อีกไม่ได้^{๓๙} นอกจากนี้พระองค์ยังทรงสร้างโรงทาน
แจกอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรคแก่ประชาชน

สมัยรัชกาลที่ ๓ ทรงโปรดให้ทำโรงงานขึ้นที่ข้างกำแพงพระราชวังให้อาหาร ยา และ แจกเงินแก่ผู้เชื่องใจ คนชรา เดือนหนึ่งแปดครั้งด้วยกัน นอกจากนี้ยังได้ทรงนิมนต์พระสงฆ์มา เทศนาสั่งสอนในวันให้ทานด้วย ถือเป็นการให้ธรรมทานอีกอย่างหนึ่ง^{๖๖} และพระองค์ทรงโปรด ให้หรือฟื้นฟูประเพณีการถวายฎีกาโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ โดยทรงโปรดฯ ให้ตั้งกลองวินิจฉัย เภรีไว้ที่หน้าพระราชวัง ราษฎรผู้ใดมีเรื่องทุกข์ร้อนก็มาตีกลอง ถวายฎีกาได้โดยตรง พระมหากษัตริย์จะทรงให้ตำรวจเวรออกมารับฎีกาไปถวายให้ทรงพิจารณา ลักษณะเช่นนี้ทำให้ การถวายฎีกาของราษฎรก็กระทำได้สะดวกขึ้น ไม่ต้องผ่านมูลนายเป็นขั้นตอนเหมือนดังสมัย อยุธยา ซึ่งในการปฏิบัติแล้ว ฎีกาเกือบจะไม่ถึงพระหัตถ์พระเจ้าอยู่หัว^{๖๗} ซึ่งเป็นการเริ่มต้นของ การที่พระมหากษัตริย์จะได้ใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น

หลักการปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ หลักการปกครองแบบผู้ทรงธรรม หรือ ธรรมราชา จะได้รับความสำคัญเป็นหลักการที่เด่นที่สุด หลักเทวราชาซึ่งเคยมีความสำคัญมาก ที่สุดในสมัยอยุธยาถูกลดความสำคัญลงไป แต่ก็ยังปรากฏอยู่ ส่วนหลักการปกครองแบบ พ้องกับลูกที่เคยเสื่อมไปมากในสมัยอยุธยานั้น ได้รับการฟื้นฟูขึ้นมาใหม่ในสมัยรัตนโกสินทร์ แต่จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น นับแต่สมัยรัชกาลที่ ๔ เป็นต้นไป

๖. การปกครองสมัยรัชกาลที่ ๔ ถึง ๗

สมัยรัชกาลที่ ๔ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงผนวชนานถึง ๒๗ พรรษา ก่อนที่จะได้ขึ้นครองราชย์สมบัติ ระยะเวลาที่ทรงผนวชอยู่นั้น ทรงอยู่ในสังคมของ พระภิกษุซึ่งเป็นสังคมที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอย่างมาก ทำให้พระองค์ทรงมีโอกาสเรียนรู้ ถึงความเสมอภาคในสังคมของพระสงฆ์^{๖๘} ทรงมีโอกาสใกล้ชิดกับประชาชนอย่างมาก เพราะ ต้องเสด็จออกบิณฑบาตในเขตต่างๆ รวมทั้งการเสด็จจุดธูปไปยังพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ อย่างที่ไม่เคยมีเจ้านายพระองค์ใดในราชวงศ์จักรีเคยปฏิบัติมาก่อน ทำให้ทรงมีโอกาสพบปะ ประชาชนอย่างใกล้ชิด และทราบถึงความรู้สึกนึกคิด ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การที่บาทหลวงโปรเตสแตนท์ชาวอเมริกันเข้ามาเผยแผ่ความรู้ทางวิชาการ และศาสนา ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๓ รวมทั้งการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกและอิทธิพลของ ตะวันตกในเรื่องประชาธิปไตย การให้สิทธิแก่ปวงชนที่ได้เข้ามาเผยแผ่อยู่อย่าง พระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ จึงทรงรับเอาแนวคิดบางประการของหลักปรัชญา ตะวันตกมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแนวทางการปกครองของไทยตามความเหมาะสม

เมื่อทรงขึ้นครองราชย์แล้วพระองค์เกิดความรู้สึกในพระราชหฤทัยว่าทรงมีความผูกพันต่อประชาชน ด้วยเคยอาศัยอาหารจากประชาชนเป็นเครื่องยังพระชนม์ พระองค์จึงได้เสด็จประพาสตามที่ต่างๆ ทั้งใกล้และไกล ซึ่งบางทีก็เป็นหนทางทุรกันดารอย่างมากมาย เพื่อทรงเยี่ยมเยียนและช่วยเหลือราษฎร^{๖๖} และได้ทรงยกเลิกกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ทำให้ประชาชนท้อใจจากพระมหากษัตริย์ และทรงกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้สุขสบายมากขึ้น ให้มีสิทธิเสรีภาพมากกว่าเดิม ด้วยการโปรดฯ ว่าจ้างกรรมกรชาวจีนมาช่วยแรงงานแทนการเกณฑ์แรงงานจากประชาชน(ไพร่) เพื่อให้ไพร่ได้มีเวลาทำมาหากินมากขึ้น

พระองค์ทรงโปรดฯ ให้ประชาชนได้เข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์อย่างใกล้ชิด เพื่อที่จะได้ถามทุกข์สุขของประชาชน ทำให้แนวคิดเรื่องการปกครองแบบเทวราชาลดน้อยลงอย่างมาก อีกทั้งยังโปรดฯ ให้ราษฎรได้เข้าเฝ้าถวายฎีกาต่อพระหัตถ์ของพระองค์ด้วยตนเอง ทรงให้เหตุผลว่า“..แลการที่ทรงรับฎีกาเป็นความเปลื้องทุกข์ของราษฎรนี้ ทรงยินดีที่ได้ทรงบำเพ็ญพระราชกุศลอันใหญ่หลวงอย่างหนึ่ง...” ซึ่งทำให้พวกเจ้านายขุนนางทั้งหลายก็ต้องระวังตัวไม่กล้าข่มเหงราษฎร เพราะกลัวว่าความจะทรงทราบถึงพระมหากษัตริย์^{๖๗} การให้ประชาชนถวายฎีกานี้พระองค์ทรงให้ความสำคัญและห่วงใยเป็นอันมาก แม้ในขณะที่ทรงประชวรหนักใกล้สวรรคตก็ได้ทรงมีพระราชดำรัสสั่งเสียไว้ ดังที่ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพบันทึกไว้ว่า พระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไป ควรให้สิทธินี้ประชาชนต่อไปด้วยอย่ายกเลิกเสีย^{๖๘}

พระองค์ทรงกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้สุขสบายมากขึ้น ให้มีสิทธิเสรีภาพมากกว่าเดิม เช่น ตำแหน่งมหาราชครูปุโรหิตาจารย์ อันเป็นตำแหน่งผู้พิพากษาสูงสุด มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับความสุขของประชาชน ซึ่งแต่ก่อนพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้น พระองค์ทรงเห็นว่า ตำแหน่งที่สำคัญเช่นนี้ ควรจะให้ประชาชนได้เลือกบุคคลที่มีความซื่อสัตย์ มีสติปัญญา มีความรู้ดีมาทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพวกเขา จึงโปรดฯ ให้มีการเลือกตั้งตำแหน่งมหาราชครูปุโรหิตาจารย์ แต่เพราะการเลือกตั้งเป็นของใหม่ จะให้ประชาชนเลือกโดยตรงยังไม่ได้ จึงโปรดฯ ให้เจ้านายและขุนนางชั้นหลวงขึ้นไปเป็นผู้เลือกมหาราชครู นับว่าเป็นการเริ่มต้นการลดพระราชอำนาจของพระองค์และกระจายอำนาจไปให้หมู่เจ้านายและข้าราชการโดยความสมัครพระทัย

ในสมัยรัชกาลที่ ๔ นี้ประเทศตะวันตกเข้ามาติดต่อกับไทยอย่างมากมาเป็นประวัติการณ์ ทรงมีนโยบายรับเอาวิชาการทางตะวันตกเข้ามาปรับปรุงความเจริญของประเทศให้ก้าวหน้าทันสมัยไม่น้อยหน้าตะวันตกด้วย โดยทรงว่าจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศมาให้ข้อแนะนำในการปฏิบัติราชการด้านต่างๆ ของไทย เช่น กรมตำรวจ ทหาร การทำเรือ

การคมนาคม รวมเป็นที่ปรึกษาทั้งหมดถึง ๘๔ คน เพื่อแนะนำแนวทางการพัฒนาในอนาคต แต่เหตุผลที่สำคัญที่สุด คือ เพื่อมิให้มหาอำนาจฉวยโอกาสยึดครองไทยโดยมีข้ออ้างว่ารัฐบาลไทยไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นได้

สมัยรัชกาลที่ ๕ ทรงขึ้นครองราชย์ในขณะที่พระองค์มีพระชนม์มได้ ๑๕ พรรษา ยึดถือแนวทางที่สมเด็จพระราชบิดาทรงวางไว้ ด้วยการออกเยี่ยมราษฎร และทรงปฏิรูปการปกครองด้วยการเลิกระบบการเกณฑ์แรงงานจากประชาชน(ไพร่) และใช้วิธีการเก็บเงินราชการแทนปีละ ๖ บาทแทน ทรงตั้งกองทหารประจำการแทนเพื่อปฏิบัติการรบในยามสงคราม และทรงประกาศเลิกทาส ปลดปล่อยให้ทาสมีอิสระ นอกจากนี้ทรงกระจายอำนาจไปสู่คณะเสนาบดี และจัดระบบการปกครองให้เป็นระเบียบ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการสร้างความเจริญแก่ประเทศชาติและความผาสุกแก่ประชาชน

ในขณะเดียวกันทรงเล็งเห็นว่า ชาตินิโหมอำนาจจะวันตกได้ยึดครองดินแดนต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไว้จนทั่ว และกำลังคุกคามดินแดนไทย จึงจำเป็นต้องจัดให้มีการปฏิรูปการปกครองในเมืองไทย เพื่อมิให้ต่างชาติถือเป็นข้ออ้างว่าไทยล้าหลัง และมหาอำนาจเข้ามายึดอำนาจการปกครอง แต่การที่ จหมื่นไวยวรนาถ(สมเด็จพระยาบรมมหาราชวังสุริยวงศ์ : ชวง บุนนาค) มีอำนาจอย่างยิ่งในแผ่นดิน การที่จะดำเนินพระราชาธิบายจัดการปฏิรูปการปกครองจะมีผลกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์และอิทธิพลของขุนนางผู้ใหญ่ ทำให้พระองค์แสวงหาฐานกำลังที่จะสนับสนุนให้ทรงสามารถคานอำนาจของฝ่ายสมเด็จพระยา และทรงเล็งเห็นว่าเจ้านายที่เป็น พระเจ้าน้องยาเธอ ขุนนางหัวใหม่และประชาชนจะเป็นฐานกำลังสำคัญอย่างยิ่ง พระองค์จึงทรงยึดมั่นในการปกครองโดยธรรมและให้ความใกล้ชิดกับประชาชน

แต่การที่จะเสด็จออกเยี่ยมประชาชนอย่างพระมหากษัตริย์นั้น จะทำให้พระองค์ไม่ทรงเห็นความเป็นอยู่ที่แท้จริงของประชาชน อีกทั้งข้าราชการก็มีโอกาสเตรียมรับเสด็จและสามารถกลบเกลื่อนความผิดที่มีไว้ได้ พระองค์จึงทรงปลอมเป็นสามัญชนออกเยี่ยมราษฎร ทรงคลุกคลีเสวยพระกระยาหารร่วมกับราษฎร เมื่อราษฎรรู้ภายหลังจึงเกิดความจงรักภักดีมากขึ้น ส่งผลให้ทรงมีเสถียรภาพมากขึ้น การปฏิบัติดังกล่าวเป็นเครื่องแสดงว่า พระมหากษัตริย์มิได้ทรงอยู่ในฐานะเทพเจ้าที่สูงส่ง แต่พระองค์เป็นผู้มีหน้าที่ต้องคอยสอดส่องดูแลประชาชน ต่อมาในวันที่ ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๑๗ ทรงประกาศตั้ง สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้น (Council of State) มีสมาชิกจำนวน ๑๒ คน เพื่อเป็นที่ปรึกษาและช่วยกำหนดนโยบายบริหารประเทศรวมทั้งคอยคัดค้านหากพระองค์มีนโยบายที่ผิดพลาด

ต่อมาทรงมีพระบรมราโชวาท พระราชทานแก่สมเด็จพระเจ้าฟ้าวัชรไศย พระบรม
โอรสธิดา เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพอันแท้จริงของพระมหากษัตริย์ในความรู้สึกของพระองค์ว่า

“พระมหากษัตริย์มิใช่ผู้มั่งคั่ง และมีอำนาจที่จะกดขี่ประชาชนได้

หากแต่เป็นนายผู้นำสงสารที่จะต้องทำงานหนักเพื่อความสุขของประชาชน

และถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถปฏิบัติหน้าที่ของพระองค์ได้

พระองค์ก็ไม่สามารถจะปกครองแผ่นดินได้เช่นกัน”

และทรงตั้ง สภากองมนตรี (Privy Council) จำนวน ๔๔ คน เพื่อทำหน้าที่ต่างพระเนตร
พระกรรณ คอยสอดส่องดูแลกิจการต่างๆ ทั้งราชอาณาจักร ถ้าเห็นสิ่งใดมีข้อบกพร่องควร
แก้ไขก็ให้เสนอความคิดเห็นได้ และถ้ามีราชการด่วน ก็จะมอบให้สมาชิกสภาองมนตรี
ช่วยดำเนินการ

การที่ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาทั้ง ๒ นี้ เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจในการ
ปกครองไปสู่สมาชิกสภาและเป็นการฝึกหัดสมาชิกให้รู้จักออกเสียงแสดงความคิดเห็น เพื่อช่วย
กันพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปนี้ถูกขัดขวางโดยขุนนางและเจ้านายฝ่ายอนุรักษ์
นิยม นำโดยสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) และสมเด็จพระราชวังบวร
ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการปกครอง ทำการขัดขวางอย่างรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ที่รุนแรงที่สุดคือ
ตั้งกำลังขึ้นในวังหน้าทำการแข็งข้อต่อวังหลวง และดึงเอาอำนาจของต่างประเทศเข้ามา
แทรกแซง ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงหวั่นเกรงว่าอาจก่อให้เกิดความแตก
แยกในแผ่นดินอย่างรุนแรง ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อเอกราชของประเทศได้ จึงทรงหยุดการปฏิรูป
ชั่วคราว

ในปี พ.ศ. ๒๔๒๖ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงเห็นว่า จหมื่นไวยวรนาถ
(สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ : ช่วง บุนนาค) ถึงแก่อนิจกรรม ทำให้ฝ่ายคัดค้านเสื่อม
อำนาจลง จนกระทั่ง วันที่ ๙ มกราคม พ.ศ. ๒๔๒๘ (ร.ศ. ๑๐๓) มีเจ้านายและขุนนาง ๑๑ คน
ที่ได้ไปศึกษาและปฏิบัติหน้าที่ในยุโรปมาแล้ว และทราบถึงนโยบายการล่าอาณานิคมของ
ตะวันตก ซึ่งทั้งเจ้านายและขุนนาง ๑๑ คนนี้ตระหนักถึงภัยจากตะวันตกที่กำลังคุกคามไทย
จึงนำความกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สรุปความว่า

“อันตรายจากการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกเพื่อยึดครองแผ่นดินไทยเสียนั้นกำลัง
ใกล้เมืองไทยเข้ามาทุกที ประเทศทางตะวันตกอาจกำลังคิดยึดครองเมืองไทยโดยใช้ข้ออ้าง
ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศด้อยพัฒนา มีระบบการปกครองที่ไม่อาจอำนวยความสะดวกและความ
ความผาสุกให้เกิดแก่ประชาชนได้ ประเทศทางตะวันตกมีความกรุณาต่อประชาชนไทย จึง

ต้องการเข้ามาปกครองเพื่อช่วยพัฒนาประเทศไทย ให้มีความเจริญเท่าเทียมกับทางยุโรป
เปรียบได้ดังการจับจอบไร่นา ถ้าเจ้าของไม่สามารถทำประโยชน์ให้เกิดขึ้นได้ ก็สมควรที่จะให้
ผู้อื่นเข้ามาทำประโยชน์ต่อไป โดยที่ผู้เป็นเจ้าของเดิมอยู่ก็ไม่มีอำนาจมาขัดขืนได้ ฉะนั้นการที่
มหาอำนาจตะวันตกจะเข้ามายึดครองประเทศไทย สังคมโลกก็จะตัดสินินทาหาหาได้ไม่^{๔๖}

การปกครองที่ชาวตะวันตกเห็นว่าล้าหลังคือการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช
ที่อำนาจในการปกครอง และกำหนดนโยบายอยู่ที่พระมหากษัตริย์ลำพังเพียงพระองค์เดียว
ซึ่งเป็นเรื่องสุดวิสัยที่จะควบคุมบริหารทั้งปวงให้มีประสิทธิภาพได้ ทั้งพระราชวินิจฉัยก็อาจผิด
พลาดเป็นโทษแก่ประเทศได้ ชาวตะวันตกไม่เชื่อว่ารัฐบาลจะสร้างความเจริญและให้ความ
ยุติธรรมได้ อีกทั้งชาวตะวันตกยังหวังถึงผลประโยชน์ของพวกเขาคนที่เข้ามาค้าขายว่าจะถูกกีดกัน
ไม่ได้รับเป็นธรรม

ทางที่ไทยจะเอาตัวรอดได้ ก็คือ ต้องจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบ
ประชาธิปไตยโดยตามแบบตะวันตก ถ้าจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้แล้ว ก็จะทำให้เกิดความ
เชื่อถือในหมู่ชาวต่างประเทศ การคุกคามคงจะลดน้อยลงไป ส่วนวิธีอื่นๆ ก็ไม่อาจจะสร้างความ
เชื่อถือได้ ดังตัวอย่างจากประเทศญี่ปุ่นซึ่งได้ทำการปฏิรูปการปกครองจนเป็นที่ยอมรับของ
ตะวันตก^{๔๗} ข้อเสนอดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ความสำเร็จในการปฏิรูปการปกครองของญี่ปุ่นนั้น
เป็นแรงบันดาลใจให้คณะผู้เสนอความคิดเห็นต้องการให้เกิดปฏิรูปขึ้นในเมืองไทยบ้าง และยึด
หลักการตามแบบตะวันตกอย่างญี่ปุ่นได้ยึดถือมาแล้วเป็นแนวทาง

แต่คณะผู้เสนอความคิดเห็นก็ตระหนักดีว่า ประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะเป็น
ประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์แบบในขณะนั้น แต่ก็สมควรที่จะจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
บางส่วน เพื่อเตรียมการสำหรับที่จะเป็นประชาธิปไตยในอนาคต การเปลี่ยนแปลงที่ควรจัดให้
มีขึ้น มีดังนี้

๑. เปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของอำนาจ โดยให้มีการกระจายอำนาจในการกำหนด
นโยบายและบริหารงานไปสู่คณะเสนาบดี... บทบาทใหม่ของพระมหากษัตริย์จึงมิใช่ผู้มีอำนาจ
สิทธิขาดในการกำหนดนโยบายต่างๆ เพียงลำพัง บรรดาเสนาบดีมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบาย
และดำเนินการรับผิดชอบตามนโยบายนั้นได้ พระมหากษัตริย์จะทรงควบคุมอยู่ห่างๆ เปรียบ
เสมือนกับปล่อยให้เครื่องจักรทำงานด้วยตัวของมันเอง และพระมหากษัตริย์ทรงเป็นนายช่างที่
คอยดูอยู่ ถ้าเครื่องจักรทำงานตามหน้าที่ไปได้ พระมหากษัตริย์ก็จะไม่ทรงเข้าไปแทรกแซง
นายช่างจะเข้าไปตรวจตราแก้ไขเมื่อเครื่องจักรติดขัด หรือทำงานผิดหน้าที่อันจะเกิดผลเสียขึ้น
เท่านั้น

๒. ให้มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนเกี่ยวกับการสืบสันตติวงศ์ โดยที่มิต้องให้คณะเสนาบดีเป็นผู้พิจารณาเลือกเฟ้น อันเป็นหนทางให้คณะเสนาบดีใช้อิทธิพลและสร้างอำนาจให้แก่ตัวเองอันจะเป็นปัญหาในการปกครองต่อไป

๓. ป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจทำการทุจริตในวงรัฐบาล วิธีป้องกันอันหนึ่งก็คือ จัดให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนอันสมควรแก่ภาระหน้าที่

๔. ให้มีความเสมอภาคกันในหมู่ประชาชน ไม่ว่าจะในด้านการเสียภาษี หรือการใช้จ่ายแรงงาน

๕. ยกเลิกธรรมเนียมประเพณีอันใด ที่จะเป็นเครื่องกีดขวางความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

๖. ให้ประชาชนและข้าราชการมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น อันจะเป็นประโยชน์แก่บ้านเมือง การแสดงความคิดเห็นให้ปรากฏแก่สาธารณะนี้กระทำได้โดยผ่านหนังสือพิมพ์หรือในที่ประชุม แต่บุคคลที่ใช้เสรีภาพในทางที่ผิด เช่น กล่าวร้ายป้ายสีผู้อื่น ก็ให้มีการ ลงโทษรุนแรงด้วย

๗. การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ ให้คำนึงถึงที่ความสามารถและความประพฤติ เป็นสำคัญ มิใช่ดูจากเชื้อสายว่าเป็นลูกหลานของผู้มีบุญหนักศักดิ์ใหญ่^{๔๔}

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงตระหนักถึงข้อบกพร่องและอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับประเทศ จึงทรงกำหนดนโยบายในการปฏิรูปการปกครอง โดยถือนโยบายทางสายกลาง คือ ต้องไม่เปลี่ยนแปลงเร็วเกินไป และไม่ช้าเกินไป แต่ต้องจัดให้มีการปกครองที่เหมาะสมตามกาลเวลาที่เร็วเกินไป ก็คือ เปลี่ยนเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ในทันที ซึ่งข้าราชการและประชาชนจะปรับตัวไม่ทัน อีกทั้งอาจทำให้ผู้เสียอำนาจก่อจลาจลขึ้นได้ ที่ช้าเกินไป ก็คือ ไม่ทำการแก้ไขข้อบกพร่อง ปลดปล่อยให้การปกครองอยู่ในรูปแบบเดิม ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาจากชาติตะวันตกได้สำหรับทางสายกลาง ก็คือ แม้จะยังมีได้เป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ แต่ก็จัดให้มีการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม อีกทั้งขยายการศึกษาแก่ประชาชน และให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อเตรียมพร้อมที่จะก้าวไปสู่ประชาธิปไตยในอนาคต

การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยการดำเนินนโยบายทางสายกลาง พระองค์ทรงกำหนดเป้าหมายไว้ดังนี้

๑. ให้มีการปูพื้นฐานสำหรับประชาธิปไตย โดยกระจายอำนาจไปสู่คณะข้าราชการ ให้ข้าราชการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและร่วมดำเนินการในการปกครองด้วย

๒. เปลี่ยนแปลงระบบกรมกองใหม่ โดยจัดให้มีกระทรวงที่ทำหน้าที่เฉพาะให้เพียงพอแก่งานต่าง ๆ

๓. ในส่วนภูมิภาค จัดให้มีการปกครองในรูปแบบการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง เพื่อแก้ปัญหาการแบ่งแยกอาณาจักร โดยจัดให้เมืองหลวงสามารถควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ได้ทั่วถึง

๔. เปลี่ยนแปลงสังคม เพื่อเตรียมประชาชนให้พร้อมที่เข้ามาแบกภาระในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยในอนาคต โดยการขยายการศึกษาแผนใหม่ไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง ทรงยกเลิกระบบไพร่ และจัดการเลิกทาส

๕. ปฏิรูปด้านการคลังและเศรษฐกิจ และให้ประเทศมีงบประมาณเพียงพอที่จะสร้างความเจริญได้

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเริ่มจัดตั้งกรมกองขึ้นใหม่ เช่น

พ.ศ. ๒๔๒๖ ตั้งกระทรวงโทรเลขและไปรษณีย์ มีหน้าที่ทางด้านการสื่อสาร

พ.ศ. ๒๔๓๐ ตั้งกรมยุทธนาธิการ ดูแลด้านทหารบกและทหารเรือ

พ.ศ. ๒๔๓๑ ทรงกำหนดตัวบุคคลที่จะให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีของกระทรวง เพื่อให้เรียนรู้การปฏิบัติงานของกรมกองต่าง ๆ เพื่อว่าเมื่อเข้าทำงานแล้วจะสามารถดำเนินงานได้ทันที

พ.ศ. ๒๔๓๓ ตั้งกระทรวงโยธาธิการ ดูแลงานด้านโยธา และตั้งกระทรวงศึกษา ดูแลการศึกษาของประชาชนและดูแลพระสงฆ์

จนกระทั่ง วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ ทรงปรับปรุงกระทรวงต่าง ๆ และให้เสนาบดีเป็นผู้ดูแล และตั้งกระทรวงเพิ่มอีก ๖ กระทรวง รวมเป็น ๑๒ กระทรวง ดังนี้

๑. กระทรวงกลาโหม ดูแลหัวเมืองภาคใต้

๒. กระทรวงมหาดไทย ดูแลหัวเมืองภาคเหนือ

๓. กระทรวงนครบาล ดูแลความเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร

๔. กระทรวงวัง ดูแลเกี่ยวกับพระบรมมหาราชวังและราชพิธี

๕. กระทรวงการต่างประเทศ ดูแลงานด้านต่างประเทศ

๖. กระทรวงการคลัง ดูแลการคลังของแผ่นดิน

๗. กระทรวงยุทธนาธิการ ดูแลกองทัพบกและกองทัพเรือ

๘. กระทรวงยุติธรรม ดูแลด้านการศาลและกฎหมาย

๙. กระทรวงธรรมการ ดูแลเรื่องการศึกษา

๑๐. กระทรวงโยธาธิการ ดูแลการคมนาคมและการก่อสร้าง

๑๑. กระทรวงมุรธาธิการ ดูแลเอกสารและตราที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นี้ นับได้ว่าเป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญ โดยนำเอาแนวคิดของตะวันตกเข้ามาเป็นแบบอย่างและปรับปรุงให้ประเทศไทยเจริญเหมาะสมกับสถานการณ์ มีทั้งการจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศมาเป็นที่ปรึกษา การส่งพระราชอนุชาและพระราชโอรสไปศึกษาต่อต่างประเทศ ตลอดจนจัดให้มีการสอบชิงทุนเล่าเรียนหลวงสำหรับผู้มีความสามารถเพื่อให้ไปศึกษาต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของเสนาบดีที่ได้รับการแต่งตั้ง ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ นั้น บางคนมิได้ปฏิบัติงานตามความมุ่งหมาย อีกทั้งเกิดการขัดแย้งกันมากมาย เนื่องจากเอาเรื่องส่วนตัวมาปนกับงาน จนทำให้คณะเสนาบดีไม่ยอมมาประชุมเป็นเวลานาน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ ทรงให้กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบดูแลงานบริหารด้านการปกครองพลเรือนทั่วประเทศ ยกเว้นกรุงเทพฯ ให้นครบาลดูแล และให้กระทรวงกลาโหมดูแลด้านการทหาร

จากความขัดแย้งของเสนาบดีหลายคนที่ทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นเมื่อพระเจ้าน้องยาเธอ และพระเจ้าลูกยาเธอที่ทรงมีความสามารถ สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศกลับมารับราชการได้ ในปี พ.ศ. ๒๔๓๘ จึงโปรดฯ ให้มีการเปลี่ยนตัวเสนาบดีครั้งใหญ่ทั้งหมด ๘ ตำแหน่งด้วยกัน สิ่งต่างๆ เหล่านี้มีส่วน ทำให้ไทยมีความมั่นคงขึ้น จนกระทั่งสามารถต่อต้านการคุกคามจากตะวันตกได้ นับได้ว่าเป็นนโยบายที่สำคัญของพระมหากษัตริย์ไทย ที่ช่วยให้ชาติพ้นจากการยึดครองของต่างชาติอีกครั้งหนึ่ง

สำหรับส่วนภูมิภาค ทรงจัดให้มีการปกครองในรูปรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และจัดเป็นแบบแผนเหมือนกันทั่วราชอาณาจักร เพื่อรวมอาณาเขตให้เป็นปึกแผ่นมั่นคง โดยจัดแบ่งอาณาเขตออกเป็นมณฑล เรียกว่า มณฑลเทศาภิบาล ดังนี้

มณฑลพิษณุโลก และมณฑลปราจีนบุรี จัดตั้งเป็นมณฑลครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๓๗

มณฑลกรุงเก่า มณฑลนครสวรรค์ และมณฑลนครราชสีมา จัดตั้งเป็นมณฑลรุ่นที่ ๒

มณฑลลาวเฉียง ได้แก่ เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน น่าน แพร่ เติญ ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลพายัพ

มณฑลลาวกาว ได้แก่ อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ ร้อยเอ็ด มหาสารคาม และกาฬสินธุ์ ต่อมาเปลี่ยนชื่อ มณฑลอีสาน

มณฑลบูรพา ได้แก่ พระตะบอง เสียมราช ศรีโสภณ ต่อมาไทยเสียมณฑลบูรพาแก่ฝรั่งเศส ในปี พ.ศ. ๒๔๕๐

มณฑลจันทบุรี ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๔๙ ภายหลังที่ฝรั่งเศสคืนให้ไทย เพื่อแลกกับมณฑลบูรพา

มณฑลภูเก็ต ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ ตรัง ตะกั่วป่า พังงา และระนอง

มณฑลราชบุรี มณฑลเพชรบุรี มณฑลนครชัยศรี มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลชุมพร มณฑลปัตตานี และมณฑลไทรบุรี ซึ่งไทยเสียมณฑลไทรบุรีแก่อังกฤษในปี พ.ศ. ๒๔๕๒

มณฑลต่างๆ จะรวมเอาเขตจังหวัดต่างๆ ไว้ตามความเหมาะสม และอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งถูกแต่งตั้งโดยตรงไปจากเมืองหลวง ทำให้เมืองหลวงสามารถคุมมณฑลต่างๆ ได้ โดยมีระเบียบการปกครองที่เป็นแบบแผนเดียวกันทั้งประเทศ

สำหรับส่วนท้องถิ่น ได้ปูพื้นฐานประชาธิปไตย โดยให้ราษฎรมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ถ้าหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำงานไม่ได้ผล ราษฎรก็จะไม่เลือกเข้าดำรงตำแหน่งในครั้งต่อไป จนกระทั่ง ปี พ.ศ. ๒๔๘๘ ทรงจัดตั้งการดำเนินงานในรูปเทศบาล ในรูปแบบของสุขาภิบาลตำบล ขึ้นที่ จ.พิจิตร จ.สมุทรสาคร เป็นแห่งแรก โดยจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการสุขาภิบาลเพื่อฝึกหัดให้ประชาชนเข้าใจหลักการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย คณะกรรมการสุขาภิบาลตำบลประกอบไปด้วย กำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น มีหน้าที่ คือ อำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ เช่น บึงและป่าบดโรคติดต่อ ระวังเหตุอันตราย สร้างถนน จัดทำทางระบายน้ำ และสาธารณูปโภคอื่นๆ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้ เมื่อเห็นว่าการดำเนินงานของสุขาภิบาลตำบลได้ผลดี ในปี พ.ศ. ๒๔๕๐ จึงได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลจังหวัดและสุขาภิบาลตำบลขึ้นทั่วราชอาณาจักร

รัชกาลที่ ๖ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อขึ้นครองราชย์ ได้ทรงมีโอกาสออกไปศึกษาต่อยังต่างประเทศเป็นเวลานาน พร้อมกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๗) ทั้งสองพระองค์ทรงเรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองแบบประชาธิปไตยจากประเทศต่างๆ ใน ยุโรปด้วยพระองค์เอง และจากประสบการณ์ของพระองค์ที่ได้รับเมื่อครั้งอยู่ต่างประเทศ จึงมีอิทธิพลต่อแนวคิดทางการปกครองประชาชนของพระองค์ด้วย เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงขึ้นครองราชย์แล้วนับได้ว่าเป็นพระมหากษัตริย์องค์แรกที่ทรงเสด็จไปศึกษาต่างประเทศ พระองค์ทรงชี้ให้เห็นถึงเมืองไทยว่า

“อย่ามัวคิดแข่งบ้าน เมืองไหนหน้อยเลย

คิดถึงแต่เมืองไทย บัดนี้

เมืองเราศรีวิไล ควรอยู่ แล้วนา

นักพูดจะชวนชี้ ชักบ้ออย่าฟัง”

พระองค์ทรงสอนให้คนไทยรู้จักรักชาติ เพื่อให้ไทยดำรงอยู่ได้ภายใต้การล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก และทรงชี้ให้เห็นถึงฐานะของคนที่ถูกปกครองโดยชนชาติว่า

ปรัชญาว่าด้วยความมั่นคงของชาติ

“เรานี้เกิดมาแล้วชาติหนึ่ง	ควรคำนึงถึงชาติศาสนา
ไม่ควรให้เสียที่ที่เกิดมา	ในหมู่ประชาชาวไทย
แม้ใครตั้งจิตคิดรักตัว	จะมีวนอนนิ่งอยู่ไหน
ควรจะร้อนนกร้อนใจ	เพื่อให้พรั่งพร้อมถ้วน
ชาติใดไว้รักสมคสมาน	จะทำการสิ่งใดก็ไร้ผล
แม้ชาติย่อยยับอัปจน	บุคคลจะเป็นสุขอยู่อย่างไร
ใครมาเป็นเจ้าเข้าครอง	คงจะต้องบังคับขับไล่
เคียวเชิญเข็นค้ำกรำไป	ตามวิสัยเชิงเช่นผู้เปนนาย
เขาจะเห็นแก่หน้าค่าชื่อ	จะนับถือพงศ์พันธุ์นั้นอย่าหมาย
ไหนจะต้องเหนื่อยยากลำบากกาย	ไหนจะอายุทั่วทั้งโลก
เพราะฉะนั้นชวนกันสวามิภักดิ์	จงรักร่วมชาติศาสนา
ยอมตายไม่เสียตายชีวา	เพื่อรักษาอิสระคณะไทย
สมานสามัคคีให้ดีอยู่	จะสู้ศึกศัตรูทั้งหลายได้
ควรคิดจ่านองใจ	เป็นไทยจนสิ้นดินฟ้า”

ฐานะของพระมหากษัตริย์ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเน้นถึงบทบาทของพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้นำ อันเป็นสิ่งสำคัญที่ขาดมิได้สำหรับประเทศไทย แต่ก็ทรงเน้นถึงความเป็นมนุษย์ของพระมหากษัตริย์ พระองค์ขอให้ประชาชน ฟังพระราชดำรัสของพระมหากษัตริย์เสมือนหนึ่งฟังคำพูดของพ่อ ของครูหรือของเพื่อน มิใช่โองการของเทพเจ้า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ปฏิเสธความเป็นเทพเจ้าของสถาบันพระมหากษัตริย์ ทรงชี้ให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นมนุษย์ ที่ทรงอยู่ในฐานะของผู้นำประเทศ โดยความยินยอมพร้อมใจของประชาชนทุกคน ดังที่ วิลเลียม ธาวรธนสาร บันทึกว่า “อำนาจในการปกครองแผ่นดินของพระมหากษัตริย์นั้น ได้มาจากการที่ประชาชนแต่ละคนยอมสละอำนาจของตนมอบให้แก่พระมหากษัตริย์ที่จะใช้อำนาจนั้นปกครองประเทศเพื่อความเจริญของส่วนรวม” และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชนิพนธ์ไว้ว่า

“โฆลงข้างยอมมีพญาสาร	ครอบครองบริวารทั้งหลาย
ฝูงโคขุนโคก็เปนนาย	มุ่งหมายนำพวกไปหากิน
ฝูงหงส์มีเหมมราชา	สกุณามีขุนปักษิณ
เผ่าชนจะตั้งเปนนคณะ	จะต่างคิดเกาะเกาะตามประสา
จะอยู่ได้ดีก็เวลา	ดูน่าจะย่อยยับอัปจน

จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีหัวหน้า	กะการบัญชาให้เป็นผล
กองทัพบริบูรณ์ผู้คน	ไม่มีจุมพลจะสู้ใคร
เพราะฉะนั้นควรเราจะเคารพ	นอบนบทำผู้เป็นใหญ่
บังคับบัญชาการใด	ทำไปให้เสร็จดังจ่านาง" ^{๔๕}

พระองค์ทรงใช้หลักธรรมในพระพุทธศาสนา เป็นแนวทางการปกครองตามแบบอย่าง
ของพระมหากษัตริย์ในอดีต และทรงพระราชนิพนธ์เรื่องทศพิธราชธรรม เป็นบทร้อยกรอง ว่า

“ราชานะระตะวะระทรง	ทศะพิชมหารธรรม
ถึงแม้วิพละประจัน	ก็ประลาศประลัยลาน
ทานัม(ทาน)	
หนึ่งท้าวประกอบมะนะสะเอื้อ	อนุเคราะห์หะอวยทาน
เพื่อชนนิกรสุขะสะราญ	ฤดีเพื่อปยากจน
ศีลัม(ศีล)	
หนึ่งคือประพฤติสุภะสำรวม	จิตะมุ่งมะนุญผล
ทรงศีละสังวะระวิมล	ธุระมุ่งเสวยสวรรค
ปะริตยาคัม(ปริจจาค์)	
หนึ่งเอื้ออำรุงสมณพราหมณ์	และประติษฐิตานันท์
โรงเรียนสะพานและคฤหะอัน	ชนใช้จะพึงประสงค
อาระวะรัม(อารีขวั)	
หนึ่งมีกะมลวิมลใส	หฤทัยชื้อตรง
เปนนิกยนิรันตะระขำรง	สุจริตณไครทวาร
มารทวัม(มีทวั)	
หนึ่งคือหะทัย ป มิกะด้าง	บมิพึงจะรุนราญ
ป ถือพระองค์สมะสะมาน	มนะน้อมนิยมชม
ดปัม(ดป)	
หนึ่งเผากิเลสอะกุศล	มละกลัว ณ อารมณ
ด้วยการบำเพ็ญพิระอุตม	วรตาสะโนบาย
อโกธัม(อโกธ)	
หนึ่งแม้จะมีมะนุชปอง	ประติปักชะมุงร้าย
เมตตาทิธรรมะวิริหมาย	ชะนะด้วยอะเวรา

อวิหีสันมี(อวิหีส)	
หนึ่งท้าวปองมะนะจะเบียพ	นรพิงพระเดชา
ป็องปกพะตกนิกรนา	คะระแมนปิโยรส
กษาน์ติม(ขันตี)	
หนึ่งแม่จะมีฐะระำคาญ	หญกัยก็ออมอด
ยามควรก็ทรวงกฤษณะด	คุรุทัณฑะอาญา
อวิโรชนม์(อวิโรชน)	
หนึ่งคงขำรงนิติประวัติ	วश्यकติธรรมมา
ทรวงำพิภพดิลกะผา	ศุคะแมนมะนุเดิม
ขุนโตดำรงสุทตะธรรม	มะกุศลก็สงเสริม
บุญญาธิการก็จะเพิ่ม	พะหุพร ป วายวัน ^{๕๐}

จากการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นผู้ทรงอัจฉริยภาพ ทรงพระปรีชาญาณในด้านต่างๆ ทั้งภาษา ศาสนา วรรณคดี การปกครอง ฯลฯ ทำให้ได้รับการยกย่อง และได้รับพระสมัญญานามว่า พระมหาธีรราชเจ้า

สำหรับการปกครองนั้น ทรงดำเนินตามแบบแผนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงกำหนดขึ้น แต่มีการเปลี่ยนแปลงบ้าง เช่น ตั้งกระทรวงทหารเรือ ให้กระทรวงกลาโหมดูแล เฉพาะทหารบก รวมกระทรวงนครบาลเข้ากับกระทรวงมหาดไทย เปลี่ยนชื่อกระทรวง ราชการเป็นกระทรวงศึกษาธิการ และแยกส่วนที่เกี่ยวกับภิกษุสงฆ์เข้าอยู่ในสังกัดราชสำนัก เป็นต้น

- ในส่วนภูมิภาค ทรงจัดมณฑลต่างๆ เข้าเป็นภาค ได้แก่
- มณฑลในภาคเหนือ รวมกันเป็นภาคพายัพ
- มณฑลนครชัยศรี มณฑลราชบุรี รวมกันเป็นภาคตะวันตก
- มณฑลสุราษฎร์ มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลปัตตานี รวมกันเป็นภาคใต้
- มณฑลอุดร มณฑลร้อยเอ็ด รวมกันเป็นภาคอีสาน
- ส่วนมณฑลอยุธยา ไม่รวมกับมณฑลอื่นๆ

สมัยรัชกาลที่ ๗ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีแผนเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระราชดำริตั้ง "สภากรรมการองคมนตรี" เป็นรัฐสภาชั่วคราว และให้สมาชิกบาลฝึกซ้อมการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยตามแบบอย่าง "สภาเซซรุบุรุษ" ของพระเจ้าจอร์จที่ ๕ แห่งญี่ปุ่น และเจริญรอยพระยุคลบาทรัชกาลที่ ๕ ซึ่งกำลังจะ

ทำเสร็จอยู่แล้วในต้นปี ๒๕๗๕ ประเทศไทยก็จะสร้างประชาธิปไตยเสร็จแล้วอย่างญี่ปุ่น” โดยมีหัวหน้ารัฐบาลบริหารปกครองประเทศที่อุดมสมบูรณ์ที่สุด ให้ประชาชนร่ำรวยที่สุด อย่างน้อยก็ไม่ด้อยกว่าประชาชนญี่ปุ่น ซึ่งในครั้งนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงรับสั่งให้พระยาศรีวิสารวาจา และนายโรมอนด์ สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ เข้าเฝ้าเพื่อเตรียมร่างรัฐธรรมนูญ โดยคร่าว

**“ฉันมีความประสงค์
จะให้รัฐธรรมนูญแก่ราษฎรโดยเร็วที่สุด
และต้องให้ทันในวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๗๕
ซึ่งเป็นวันครบรอบมหาจักรี”^{๑๖}**

กิจกรรมเสนอแนะ

ให้นักศึกษาค้นคว้าบทบาทของพระมหากษัตริย์ของไทยตั้งแต่อดีต

คำถามท้ายบท

๑. การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมีลักษณะเด่นอย่างไร
๒. การปกครองแบบบรมราชาของไทยมีลักษณะเด่นอย่างไร
๓. ชาตินิยมมักจะมีผลใดในการยึดครองดินแดนชนชาติอื่น
๔. พระมหากษัตริย์มีบทบาทในการกอบกู้ ปกป้อง รักษา และพัฒนาชาติอย่างไร

เชิงอรรถ

- ^๑ ตำนานสิงหนวัติกุมาร มีพิมพ์อยู่ในประชุมพงศาวดาร ภาคที่ ๖๑ กรมศิลปากรได้จัดพิมพ์ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕
- ^๒ มานิต วัลลิโกภม ตำนานสิงหนวัติกุมาร ฉบับสอบค้น คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ สำนักนายกรัฐมนตรี จัดพิมพ์เผยแพร่ พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๔๐,๔๘
- ^๓ ตำนานจามเทวีวงศ์ พงศาวดารเมืองหริภุญไชย ผู้แต่งคือ พระโพธิ์รังสี แต่งเป็นภาษาบาลี สันนิษฐานว่าแต่งขึ้นในช่วงหลังของพุทธศตวรรษที่ ๒๐ (ก่อนหน้า พ.ศ. ๑๙๙๓) (Donald K. Swearer, "Myth, Legend and History in the Northern Thai Chronicles," Journal of the Siam Society, Vol 62, part 1 (January, 1974), p. 69) พระยาปริยัติธรรมธาดา(แพ ตาลละลักษณ์) แปลเป็นไทย
- ^๔ คำแปลจามเทวีวงศ์ พงศาวดารเมืองหริภุญไชย พิมพ์แจกในงานฌาปนกิจศพ ชัช เแดงดีเลิศ ณ เมรุวัดสุวรรณาราม นครหลวงฯ พ.ศ. ๒๕๑๕ หน้า ๗๒
- ^๕ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ประวัติศาสตร์-โบราณคดี (พระนคร : โรงพิมพ์มหา มกุฏราชวิทยาลัย ๒๕๑๔) หน้า ๑๗.
- ^๖ พระยาประชาภิจักรจักร (แช่ม บุนนาค) พงศาวดารโยนก (กรุงเทพฯ : แพรวพิทยา ๒๕๑๕) หน้า ๖๘
- ^๗ คำอ่านศิลาจารึกสุโขทัย หลักที่ ๑ โดย นายฉ่ำ ทองคำวรรณ อ้างอิงใน สิทธา พินิจภูวดล วรรณกรรม สุโขทัย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ๒๕๑๘) หน้า ๔๑-๔๓
- ^๘ เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๑-๔๓
- ^๙ กรมศิลปากร วรรณกรรมสมัยสุโขทัย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์หัตถศิลป์ ๒๕๒๘) หน้า ๘๔
- ^{๑๐} เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๒-๒๓
- ^{๑๑} สิทธา พินิจภูวดล เรื่องเดิม หน้า ๑๐๒
- ^{๑๒} ชัยอนันต์ สมุทวานิช ความคิดทางการเมือง การปกครองไทยโบราณ เอกสารการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ เล่มที่ ๔ แผนกรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๐ หน้า ๑๙
- ^{๑๓} เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๗
- ^{๑๔} เรื่องเดียวกัน หน้า ๗-๘
- ^{๑๕} วิไลเลขา ถาวรธนะสารและคณะ พื้นฐานวัฒนธรรมไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ๒๕๔๒ หน้า ๕๖- ๕๗)
- ^{๑๖} สิทธา พินิจภูวดล เรื่องเดิม หน้า ๙๓-๙๔
- ^{๑๗} วิไลเลขา ถาวรธนะสาร และคณะ เรื่องเดิม หน้า ๖๗
- ^{๑๘} "พระอภัยการเบ็ดเสร็จ" กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ๒๕๐๖) หน้า ๑๑๕
- ^{๑๙} ร่อง ศยามานนท์ และคณะ ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยราม คำแหง ๒๕๑๖) หน้า ๑๘

- ^{๒๐} "พระราชกำหนดเก่า มาตรา ๕๐ ใน กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๕ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา ๒๕๐๖) หน้า ๑๕๒
- ^{๒๑} กอวริช เวลส์ แต่ง กาญจณี สมเกียรติกุล, ยูพา ชมจันทร์ แปล การปกครองและการบริหารของไทย สมัยโบราณ โครงการตำรา สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ๒๕๑๙) หน้า ๒๓
- ^{๒๒} เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๕
- ^{๒๓} ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ ๓๙ (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา ๒๕๑๑) เล่ม ๒๓ หน้า ๔๘
- ^{๒๔} ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยาฉบับดัดแปลง (พระนคร: กรมศิลปากร ๒๕๒๒) หน้า ๑๘๘
- ^{๒๕} ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ ๓๙ เล่ม ๒๓ หน้า ๖๑
- ^{๒๖} พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา (พระนคร: คลังวิทยา ๒๕๑๖) เล่ม ๒ หน้า ๓๐๙
- ^{๒๗} เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๙๗-๒๙๘
- ^{๒๘} พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม ๒ หน้า ๓๒๖
- ^{๒๙} ชัย เรื่องศิลป์ ประวัติศาสตร์ไทย พ.ศ. ๒๓๕๖-๒๔๕๓ ด้านเศรษฐกิจ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๒๒) หน้า ๒๖-๒๗
- ^{๓๐} สวน(มหาดเล็ก) โครงการพระเกียรติพระเจ้ากรุงธนบุรี (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๕๗๙) หน้า ๔
- ^{๓๑} "พระราชกำหนดใหม่" มาตรา ๙ ใน กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๕ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา ๒๕๐๖) หน้า ๒๒๕
- ^{๓๒} "กฎพระสงฆ์" ข้อ ๑ ใน กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๔ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา ๒๕๐๕) หน้า ๑๖๔
- ^{๓๓} พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ฯ เรื่องพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงฟื้นฟูวัฒนธรรม นายสนั่น บุญยศิริพันธุ์ พิมพ์ช่วยในงานคล้ายวันประสูติ พ.ศ. ๒๕๐๐ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์ พ.ศ. ๒๕๐๐) หน้า ๑๔-๑๕
- ^{๓๔} "พระราชกำหนดใหม่" มาตรา ๑๒ ใน กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๕ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา ๒๕๐๖) หน้า ๒๓๘
- ^{๓๕} สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๒ เล่ม ๑ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา ๒๕๐๕) หน้า ๖๖
- ^{๓๖} เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๓ เล่ม ๒ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา ๒๕๐๕) หน้า ๑๗๓
- ^{๓๗} เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๔
- ^{๓๘} วิไลเดชา ถาวรชนสารและคณะ เรื่องเดิม หน้า ๑๘๘
- ^{๓๙} เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๔ เล่ม ๒ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา ๒๕๐๕) หน้า ๔๔

- ๑๐ ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๕ ภาค ๖ (ประกาศปี ๒๔๐๕-๒๔๐๗) พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมขุนมรุพงศ์ สิริพัฒน์ กรุงเทพฯ ๒๔๖๖ หน้า ๑๐๓-๑๐๗
- ๑๑ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สวรรคต (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โสภณพิพัฒน์ ๒๔๗๒) หน้า ๑๔
- ๑๒ พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้า วชิรมหิดล อ้างอิงใน ประยุทธ์สิทธิพันธ์ แผ่นดินพระพุทธรูปเจ้าหลวง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ธรรมเสนา ๒๕๐๑) หน้า ๒๖๕-๒๗๐
- ๑๓ เจ้าหน้าที่และข้าราชการกรมบังคับมณฑลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ หม่อมสนิท กฤดากร ณ เมรุวัดธาตุทอง กรุงเทพ พ.ศ. ๒๔๕๐ หน้า ๔
- ๑๔ เรื่องเดียวกัน หน้า ๘
- ๑๕ เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๒-๒๓
- ๑๖ พระราชนิพนธ์ร้อยกรองร้อยเรื่อง ใน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : บริษัท สยามธุรกิจและการตลาด จำกัด ๒๕๓๘) หน้า ๑๗
- ๑๗ เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๘
- ๑๘ วิลเลชา ทวารณสาร เรื่องเดิม หน้า ๑๙๓-๑๙๔
- ๑๙ พระราชนิพนธ์ร้อยกรองร้อยเรื่อง ใน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า ๕๘
- ๒๐ เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๒-๒๓
- ๒๑ ประเสริฐ ทรัพย์สุนทร ทฤษฎี : ระบบรัฐสภา ปฏิบัติ : ระบบประธานาธิบดี และ จาก “ระบบ” สู่ “ระบอบ” (ลพบุรี : กรุงเทพการพิมพ์ ๒๕๓๘) หน้า ๑๘
- ๒๒ สนั่น บางยี่ขัน และฟวง มีนอก ปรัชญาว่าด้วยความมั่นคงของชาติ (กรุงเทพฯ : กิ่งจันทร์การพิมพ์ ๒๕๒๘) หน้า ๘๓