

การปกครองไทยสมัยโบราณ



ปราสาทหินองค์หนึ่งในปราสาทเขาพระวิหาร ตัดขายแดนไทยด้านจังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งเป็นศิลปะขอม เป็นหลักฐานชิ้นหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า ขอม เป็นชนชาติที่เคยครอบครองดินแดนบางส่วนของบริเวณกลุ่มแม่น้ำโขง ตอนล่างมาก่อน

เป็นที่รับรองกันทั่วไปแล้วว่าชนชาวไทยตั้งแต่โบราณกาล เมื่ออพยพจากประเทศจีนมาทางใต้ นั้น ชั้นแรกคงจะได้มาตั้งภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ลุ่มแม่น้ำโขง และข้างเหนือปลายแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นส่วนมาก และมีดินแดนของชนชาติอื่นอยู่สองข้าง คือข้างฝ่ายตะวันตกเป็นบ้านเมืองของพวกมอญ ฝ่ายตะวันออกเป็นเมืองของพวกขอมหรือเขมร การปกครองชั้นสมัยดึกดำบรรพ์ เมื่อพวกที่อพยพมานั้นเป็นใหญ่อยู่โดยลำพังก็ดี หรือในสมัยมอญมีอำนาจเข้ามาครอบงำนั้น แม้จะมีหนังสือต่าง ๆ พรรณนาไว้บ้างก็ดี แต่ยากที่จะยึดถือว่ามี การปกครองฝ่ายพลเรือนอย่างไร ให้เป็นหลักฐานที่จะสอบสวนยืนยันได้แน่นอน เพราะเป็นเวลาช้านานหลายร้อยปีมาแล้ว และยังไม่มียี่สิบปีไทย เพราะฉะนั้น ลักษณะการปกครองประเทศไทยชั้นสมัยโบราณเมื่อลวยังเป็นใหญ่อยู่โดยลำพังก็ดี หรือในชั้นเมื่อมอญเจ้ามามีอำนาจครอบงำก็ดี จะเป็นอย่างไรเป็นการเหลือวิสัยที่จะค้นคว้าให้ได้หลักฐานแน่นอน คงได้ความตามที่พึงจะสันนิษฐานได้แต่เพียงว่า แรกมาตั้งภูมิลำเนาเป็นบ้านเมืองขึ้นใหม่ในแคว้นแคว้น 12 เจ้าไทย แล้วพากันหาที่ตั้งภูมิลำเนาต่อลงมาทางใต้ จนถึงแขวง 12 บ้าน และลานข้างทางเชียงราย เชียงใหม่ และมีบางพวกเลยลงมาจนถึงแดนเมืองสุโขทัย ลพบุรี ตลอดจนถึงเมืองอุทอง ตั้งแต่สมัยเมื่อพวกมอญยังปกครองทางฝ่ายเหนือและพวกขอมยังปกครองอยู่ทางฝ่ายใต้ มีจำนวนไทยทั้งที่อพยพมาและมาเกิดขึ้นใหม่มากขึ้นเป็นลำดับ ครั้งถึงสมัยเมื่ออำนาจมอญและขอมเสื่อมลงด้วยกัน พวกไทยที่ลงมาตั้งบ้านเมืองแขวงเชียงราย เชียงใหม่พากันตั้งเป็นอิสระขึ้นตาม แล้วสร้างเมืองเชียงราย เชียงใหม่ เมืองสุโขทัยเป็นราชธานี ปราบปรามพวกขอม ขยายอาณาเขตลงมาเมืองลพบุรี ไทยที่มาตั้งอยู่เป็นอิสระอยู่เมืองสุโขทัยสามารถแผ่อาณาเขตได้กว้างใหญ่ไพศาล จนได้เป็นเจ้าของประเทศไทยสืบมา จึงได้เค้าว่าเมืองสุโขทัยเป็นปฐมราชธานีแห่งประเทศไทยในราว เมื่อ พ.ศ. ๑๘๐๐ เป็นต้นมา ส่วนหลักการปกครองทั่วไปนั้น แม้จะไม่มีหลักฐานอย่างไร

แต่สังเกตดูเท่าที่ได้ความจากหลักศิลาจารึกครั้งพระเจ้าขุนรามคำแหงและหนังสือบ้างปรากฏว่าอุปนิสัยชนชาติไทยรักอิสระของชาติตั้งแต่ต้นมา ไม่อยากอยู่ในอำนาจชนชาติอื่น เมื่อได้มาครอบครองประเทศไทยแล้ว แม้ในสมัยต่อมาต้องตกทุกข์ได้ยากโดยพวกเดียวกันแย่งชิงอำนาจกันเองก็ดี หรือโดยมีชนชาติอื่นมีกำลังมากกว่าเข้ามาย่ำยีบางคราว จนถึงบ้านแตกเสียบ้านเมืองยับเยินก็ยังไม่ยอมแพ้จนเอาชีวิตแลกกับกู้อิสระของชาติกลับคืนอีกทุกครั้ง ปรากฏมาในเรื่องนี้เป็นหลักฐานมั่นคง

วิธีการปกครองของประเทศไทยแต่เดิมมา มีเค้าเงื่อนปรากฏแต่เพียงว่ามีต่างกันเป็น ๒ ลัทธิ คือ การปกครองของพวกลาวที่อพยพลงมา ถือว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นบิดาของประชาชน จึงปรากฏคำว่า “พ่อครัว” หมายความว่า ผู้ปกครองครัวเรือนหลายๆ พวกรวมกันเป็นบ้าน อยู่ในปกครองของพ่อบ้านหลายบ้านรวมกันเป็นเมืองอยู่ในปกครองของ “พ่อเมือง” ถ้าเป็นเมืองประเทศราช เจ้าเมืองเป็น “ขุน” ดังนี้ จึงเป็นว่าวิธีการครองอย่างบิดาปกครองอย่างบิดาปกครองบุตร และการปกครองตามประเพณีขอมนั้นเป็นลัทธิถือตามชาวอินเดีย สมมติว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นพระโพธิสัตว์ พระอศวร พระนารายณ์แบ่งภาคลงมาครองโลก แม้ลัทธิการปกครองของลาวและไทยจะต่างกันเช่นว่ามานี้แล้วก็ดี แต่ไทยฉลาดในการประสานประโยชน์ จึงปรับปรุงใช้วิธีการปกครองประเทศไทยประสานกันทั้ง 2 วิธีต่อมา และถึงหากว่าภายหลังจะมีจีน และชนต่างชาติอื่นๆ เข้ามาอาศัยทำมาหากินอยู่ในประเทศไทยมากขึ้นก็ดี ไทยใช้คุณวุฒิประสานให้ร่วมเป็นคนไทยได้ ต่อมาจนกาลบัดนี้

ถึงหากว่าประเทศไทยในสมัยแต่โบราณมาจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นสมัยที่บ้านเมืองยังตั้งเป็นหมู่เป็นเหล่ายังรวบรวมกันไม่ได้เป็นปึกแผ่น เพราะเป็นสมัยที่มีการรบพุ่งฆ่าฟันกันเพื่อชิงอำนาจชิงบ้านเมืองในระหว่างพวกไทยกันเองบ้าง มีการศึกสงครามกับต่างประเทศดัง เช่น เขมร มอญ พยาบ่าง และฐานะการของประเทศทั้งหลายในโลกนี้กำลังเปลี่ยนแปลงตามยุคตามสมัยทั่วไป พระมหากษัตริย์ของชาติโดยผู้เป็นประมุขของชาติ ก็คงจะได้จัดการปกครองและมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมาแล้วบ้างตามสมควรแก่กาลสมัย แต่เพราะว่าสมัยนั้นยังไม่มีหนังสือไทย ถึงเมื่อมีแล้วก็ไม่มีทางพิมพ์ออกให้แพร่หลาย จึงยากที่เราที่จะทราบความจริงได้ชัดเจนแน่นอนเป็นหลักฐานแต่ถึงเช่นนั้นก็ดี ยังพอมีเค้าพอเชื่อได้ว่า ลักษณะการพลเรือนแต่โบราณจัดเป็น ๔ แผนก เรียกว่า เมือง วัง คลัง นา หรือรวมกันว่า “จตุสดมภ์” แปลว่าหลักทั้ง ๔ ลักษณะที่จัดระเบียบการฝ่ายพลเรือนเป็น ๔ แผนกนั้น สันนิษฐานว่า จะเป็นตำรามาจากอินเดียด้วยประเทศอื่นที่ใกล้เคียงกัน พม่าก็ดี เขมรก็ดี ตลอดจนชวา มลายู แบ่งเป็น ๔ แผนก ทำนองเดียวกันทั้งนั้น ไทยเราคงได้แบบมาจากพวกขอม เหตุที่แบ่งเป็น ๔ แผนกนั้น บางทีจะเอาหลักทางทหารมาใช้นั่นเอง คือ ในเสนาบดีผู้เป็นหัวหน้าจตุรงคเสนาทำการพลเรือนคนละแผนก คือ

เสนาบดีกรมเมือง เป็นพนักงานปกครองท้องที่ รักษาสันติสุข บังคับบัญชาบรรดาไพร่บ้านพลเรือนเมื่ออยู่ในท้องที่ถิ่นฐานภูมิลำเนาของตนทั่วไป

เสนาบดีกรมวัง เป็นหัวหน้าในพระราชสำนัก และเป็นเจ้ากระทรวงยุติธรรมด้วย จึงมีนามว่า “ธรรมาธิกรณ” อันเหตุที่กระทรวงวังจะได้ว่าการยุติธรรมด้วยนั้น เพราะประเพณีโบราณถือเป็นคติเหมือนกันหมดทุกประเทศ พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ที่ประทานยุติธรรมแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน เป็นผู้ทรงบัญญัติความประพฤติของราษฎร เมื่อราษฎรมีคดีด้วยเบียดเบียนแก่งแย่งกัน ใครนำความมากราบทูลพระเจ้าแผ่นดินฯ เป็นผู้ซึ่งจะชี้ว่าผู้ใดผิด และบังคับให้ต้องรับโทษตามสมควรแก่ความผิดนั้น พระเจ้าแผ่นดินซึ่งทรงปกครองพระราชอาณาเขตกว้างขวางก็พ้นวิสัยซึ่งทรงปฏิบัติได้ แม้เช่นนั้นบางพระองค์ดังเช่นพระเจ้ารามคำแหงมหาราชก็พอพระราชหฤทัยจะประพฤติ จึงผูกกระดิ่งที่ประตูพระราชวัง เพื่อให้ราษฎรมาสนักระดิ่งถวายฎีกาได้ แต่ก็ได้ประโยชน์แก่ราษฎรที่อยู่ในเมืองสุโขทัย หากเป็นประโยชน์แก่ผู้ซึ่งอยู่ห่างไกลไม่ ด้วยเหตุนี้พระเจ้าแผ่นดินจึงต้องแบ่งพระราชอำนาจ ให้มีผู้อื่นช่วยในการรักษาความยุติธรรม แต่เพื่อจะเอาการนั้นไว้ให้ใกล้พระเนตรพระกรรณ จึงโปรดเกล้าให้เสนาบดีกระทรวงวังซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดพระองค์เป็นเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรม และมีอำนาจตั้งยกกระบัตรออกไปอยู่ตามหัวเมืองที่ใกล้ๆ พอไปมาได้เมืองละคน สำหรับบอกรายงานการรักษาความยุติธรรมในเมืองนั้นๆ เข้ามาให้พระเจ้าแผ่นดินทรงทราบด้วย



วังสราญรมย์ ซึ่งใช้เป็นสำนักงานกระทรวงการต่างประเทศมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ มาจนปัจจุบัน

เสนาบดีกระทรวงพระคลัง เป็นพนักงานรับจ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์ อันได้มาแต่สวนสาอากร หรือที่เราเรียกกันทุกวันนี้ว่า ภาษีอากร เมื่อสมัยกรุงศรีอยุธยาปรากฏว่ากำหนดเป็น ๔ ประเภท เรียกว่าจังกอบประเภท ๑ อากรประเภท ๑ ส่วยประเภท ๑ ฤชาประเภท ๑

ที่กรมพระคลังได้ว่าการต่างประเทศด้วยนั้น มีมูลมาแต่ตอนกลางสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี เหตุด้วยเมื่อมีชาวต่างประเทศแล่นเรือเข้ามาค้าขาย เป็นหน้าที่ของกรมพระคลังจะต้องซื้อสิ่งของซึ่งต้องใช้ในราชการและขายของส่วยซึ่งมีเหลือใช้สอยอยู่ในพระคลัง ความเกี่ยวข้องในระหว่างชาวต่างประเทศกับกรมพระคลัง เกิดแต่ด้วยเรื่องการค้าขายเป็นมูล แล้วเลยมาถึงการถูกระอย่างอื่นซึ่งเกี่ยวกับชาวต่างประเทศ เหตุด้วยกรมพระคลังคุ้นเคยกับชาวต่างประเทศยิ่งกว่ากรมอื่น จึงเลยมีหน้าที่เป็นพนักงานสำหรับบรรดาการที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศอีกแผนกหนึ่ง เรียกว่า “กรมท่า” เพราะบังคับการทำที่เรือต่างประเทศเข้ามาค้าขาย การพระคลังกับการต่างประเทศรวมอยู่ในเสนาบดีคนเดียวกันมาจนกรุงรัตนโกสินทร์ ฝั่งแยกเป็นต่างแผนกกันเมื่อปลายรัชกาลที่ ๔ และมากำหนดเป็นกระทรวงเสนาบดีต่างกัน เรียกว่ากระทรวงการต่างประเทศกระทรวง ๑ กระทรวงพระคลังกระทรวง ๑ เมื่อต้นรัชกาลที่ ๕

พ.ศ. ๒๔๑๘ โปรดให้แยกการพระคลังจากกรมท่ามาจัดเหมือนเป็นกระทรวงหนึ่งต่างหาก ตั้งสำนักงาน ฦหอรัชฎาการพิพัฒน์ จัดระเบียบในสำนักงานตามแบบออฟฟิศอย่างฝรั่งขึ้นเป็นกระทรวงแรก คือให้บรรดาผู้มีตำแหน่งในหอรัชฎาการพิพัฒน์รับเงินเดือนแทนค่าธรรมเนียมอย่างแต่ก่อน ต้องมาทำงานฯ สำนักงานตามเวลาเสมอ ทุกวัน ทั้งผู้ใหญ่ผู้น้อย ยกเว้นแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมสมเด็จพระบาราบปรบักษ์ เวลานั้นยังดำรงพระยศเป็นกรมพระ ซึ่งเป็นอธิบดีพระองค์เดียว เห็นจะเป็นเพราะทรงพระราชดำริว่าท่านทรงบัญชาการอยู่ทั้งกระทรวงวังและกระทรวงพระคลัง โปรดอนุญาตให้ทรงบัญชาการที่วังอย่างแต่ก่อน เพราะฉะนั้น ระเบียบสำนักงานที่ใช้ในหอรัชฎาฯ จึงยังเป็นอย่างเก่าเจืออยู่บ้าง จนถึง พ.ศ. ๒๔๒๘ ทรงพระกรุณาโปรดให้สมเด็จพระยาเทววงศ์วิโรปการ เมื่อยังดำรงพระยศเป็นกรมหมื่น เป็นเสนาบดีกรท่า ท่านกราบทูลขอให้มีสำนักงานกระทรวง อยาให้ต้องว่าราชการที่วัง จึงขอพระราชทานวังสราญรมย์ ให้เป็นสำนักงานกระทรวง ให้เรียกว่ากระทรวงว่าการต่างประเทศแต่นั้นมา สมเด็จพระยาเทววงศ์ฯ เป็นเสนาบดีแรกที่มาประจำทำงาน ณ สำนักงานทุกวันเหมือนกับผู้น้อย ทั้งเป็นเสนาบดีแรกที่ได้รับแต่เงินเดือน เหมือนกับคนอื่น อันมีหน้าที่ในสำนักงานกระทรวง

เสนาบดีกรมานั้น แต่โบราณมีหน้าที่เป็นพนักงานตรวจตราการทำไร่นา และออกสิทธิ์ที่นา ซึ่งถือว่าเป็นการสำคัญอย่างยิ่งด้วยการทำนาเป็นอาชีพของราษฎรในประเทศนี้ยิ่งกว่าการอย่างอื่น หน้าที่เก็บหางข้าวขึ้นฉางหลวง ซึ่งนับว่าเป็นการสำคัญด้วยเสบียงอาหารเป็นกำลังของร้พล สำหรับป้องกันบ้านเมืองแต่โบราณมิได้เรียกเป็นเงินค่าหาใครทำนาได้ข้าวต้องแบ่งเอาส่งขึ้นฉางหลวงไว้สำหรับใช้ราชการ จึงเรียกว่าหางข้าว หรือเก็บตัวเงินแทนข้าวเปลือก เพื่อจะมีให้ราษฎรได้ความลำบากด้วยต้องขนข้าวมาส่งถึงฉางหลวง ภายหลังจึงได้เรียกว่าค่านา

ลักษณะการที่แบ่งเป็น ๔ กระทรวง ดังกล่าวแล้วมีมาแต่แรกตั้งกรุงศรีอยุธยาหรือบางทีอาจจะมามาก่อนนั้นขึ้นไปอีกก็เป็นได้ ตามหลักฐานที่ค้นได้จากพระราชพงศาวดารและที่อื่นๆ ปรากฏว่าการปกครองเป็นดังเช่นที่ได้พรรณามาแล้ว จนถึงสมัยในรัชการสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และพระราชโอรสราว พ.ศ. ๒๐๐๖ ได้ทรงตั้งหน่วยราชการเป็นกลาโหม (ทหาร) และมหาดไทย (พลเรือน) กลาโหมและมหาดไทยทั้งสองนี้เป็นกรมใหญ่กว่า เมือง วัง คลัง นา ตั้งที่วามาแล้ว เพราะหัวหน้าของกลาโหมและมหาดไทยเป็นข้าราชการชั้นอัศวมหาเสนาบดีที่สมุหนายกมีหน้าที่และอำนาจกว้างขวางออกไปถึงเมือง ดังนั้นการปกครองจึงมีเป็น ๖ กรม ตลอดมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และสมัยรัตนโกสินทร์ จนถึงรัชกาลที่ ๕ ก็ว่าได้จะมีเปลี่ยนแปลงบ้างในเรื่องอำนาจหน้าที่ และการทำงานส่วนย่อยที่จำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปบ้างตามยุคตามสมัย แต่หลักการนั้นยังคงเป็นอยู่ตามเดิม