

แนวความคิดทางกฎหมายปกครอง
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว



นายจาตุรงค์ รอดกำเนิด

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE CONCEPTS OF ADMINISTRATIVE LAW
IN THE REIGN OF KING CHULALONGKORN (KING RAMA V)

Mr.Jaturong Rodkamnerd

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

โดย

นายจาตุรงค์ รอดกำเนิด

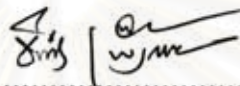
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท



คณบดีคณะนิติศาสตร์

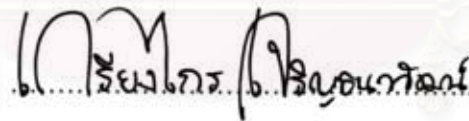
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิติพันธ์ุ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



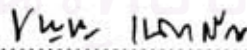
ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ)



อาจารย์ที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)



กรรมการ

(อาจารย์ ดร. ชาญชัย แสงวงศ์)



กรรมการ

(อาจารย์ ณรงค์เดช สรุโฆษิต)

จตุรงค์ รอดกำเนิด : แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัว. (THE CONCEPTS OF ADMINISTRATIVE LAW IN THE REIGN OF KING
 CHULALONGKORN (KING RAMA V)) อาจารย์ที่ปรึกษา : รศ.ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์,
 274 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงความเป็นมาและวิวัฒนาการของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองของไทย
 ในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเป็นสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลง
 เกิดขึ้นอย่างมากในด้านกฎหมายปกครอง เพื่อทำความเข้าใจถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาแนวความคิด
 ทางกฎหมายปกครองไทยในสมัยดังกล่าว ตลอดจนลักษณะของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองที่มีการ
 เปลี่ยนแปลง รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นแก่ระบบกฎหมายปกครองไทยจากการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดดังกล่าวนี้

จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัย
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีทั้งส่วนที่เป็นปัจจัยภายในและปัจจัยจากภายนอกประเทศ สำหรับ
 ปัจจัยภายในประเทศนั้น ปัญหาเรื่องการจัดระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจ รวมทั้งความบกพร่องของระบบ
 กฎหมายปกครองไทยดั้งเดิมเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูประบบกฎหมายปกครองใหม่ แต่ทั้งนี้ปัจจัย
 ภายนอกประเทศ คืออิทธิพลจากชาติตะวันตกก็มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของตะวันตกซึ่งเป็นที่ยอมรับว่ามีความ
 เจริญก้าวหน้า ซึ่งชนชั้นนำสยามได้เรียนรู้และนำมาปรับใช้เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่ในการปกครองแบบดั้งเดิม

ในส่วนเนื้อหาของสาระของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยดังกล่าวนี้ ได้สะท้อนถึงอิทธิพล
 ของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองจากประเทศตะวันตกอย่างเด่นชัด โดยเฉพาะในด้านการ
 จัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลสมัยใหม่ ในขณะเดียวกัน
 กฎหมายปกครองในสมัยนี้ยังมีบางส่วนที่สะท้อนถึงรากฐานแนวความคิดทางกฎหมายปกครองดั้งเดิมของไทยด้วย
 โดยเฉพาะในเรื่องแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐ หลักการใช้อำนาจปกครอง รวมทั้งลักษณะความสัมพันธ์ทาง
 ปกครองระหว่างรัฐกับประชาชน แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัวจึงแสดงถึงการผสมผสานระหว่างแนวความคิดทางกฎหมายปกครองอย่างตะวันตกกับรากฐาน
 แนวความคิดทางกฎหมายปกครองดั้งเดิมของไทย ก่อให้เกิดเป็นระบบกฎหมายปกครองที่มีประสิทธิภาพ
 และเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้สยามกลายเป็น "รัฐ" สมัยใหม่อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การปฏิรูป
 กฎหมายปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในอีกด้านหนึ่งได้ก่อให้เกิดความเข้มข้นของ
 อำนาจอธิปไตยไปยังทุกภาคส่วนของสังคม เนื่องจากการมุ่งเน้นการสร้างความเป็นเอกภาพให้กับอำนาจรัฐโดย
 ปราศจากระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่เพียงพอ ซึ่งได้ทำให้ระบบราชการเป็นสถาบันที่อยู่นอกเหนือ
 การตรวจสอบอย่างใด ๆ รวมทั้งระบบกฎหมายที่เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้ก่อให้เกิดปัญหาความ
 เหลื่อมล้ำระหว่างเมืองหลวงกับส่วนภูมิภาค อันเป็นปัญหาสำคัญของสังคมไทยในเวลาต่อมา

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ลายมือชื่อนิสิต.....

ปีการศึกษา.....2549.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

จตุรงค์ รอดกำเนิด
เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

4686213234 : MAJOR LAWS

KEY WORD : ADMINISTRATIVE LAW / KING CHULALONGKORN / HISTORY OF LAW

JATURONG RODKAMNERD : THE CONCEPTS OF ADMINISTRATIVE LAW
IN THE REIGN OF KING CHULALONGKORN (KING RAMA V).

THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. KRIENKRAI CHAROENTHANAVAT, Ph.D., 274 pp.

The aim of this thesis is to study the past historical background and development of the Thai administrative law concepts, especially, in the reign of King Chulalongkorn where there were immense changes in administrative justice system, for better understanding of the influential factors on the development thereof, the concepts of administrative law changed, and their consequences.

The study demonstrates both domestic and foreign related factors having effect on the development of administrative concepts in the reign of King Chulalongkorn. It indicates that the domestic factors caused the problem in the organization of power relations and some defaults founded in the past administrative law system. As for the foreign related factors, there were influences from foreign countries in terms of the advanced organization of administrative system order for which Siamese elites had learned and applied in order to rectify the defaults existing in the former administration.

While, the contents of the past administrative law concepts significantly reflected of the concepts derived from the western concepts of administrative law, especially, in relation to the organization of public administration structure and the role and power of the modern state, the present administrative law partially reflects of the principles originated in the Thai administrative law concepts in the past in terms of state's power, the exercise of administrative power principle, as well as, the relation between the state and its citizen.

As manifested in the study, the concepts of administrative law in the reign of King Chulalongkorn have presented the harmonization of the concepts of administrative law derived from those of the west and ours in the past, which had led to the effective administrative law system and deemed one of the key factor bringing about Siam to become "a modern state." However, it was suggested that the administrative law reform had also led to the intensity of state power penetrating to every portion of society without sufficient control of the exercise of administrative power. In addition, the centralization had caused the inequality of power given between the capital and regions, which subsequently became one of the significant problems in the Thai society.

Field of study	Law.....	Student's signature	<i>Jaturong Rodkamnerd.</i>
Academic year	2006.....	Advisor's signature.....	<i>K. Charoenthanawat</i>

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของท่านคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่ได้กรุณาให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยตลอดระยะเวลาในการศึกษาท่านได้ชี้แนะแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์อย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งช่วยกรุณาตรวจพิจารณาและให้ข้อคิดเห็นทางวิชาการอย่างละเอียดถี่ถ้วน อันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดี

ขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์รชทอง จันทร์รางคู่ ที่ให้เกียรติรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำชี้แนะที่มีคุณค่าในการจัดทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ในการทำงานด้านต่าง ๆ อย่างดีเยี่ยม ท่านอาจารย์ ดร.ชาญชัย แสงวงศ์ดี ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ที่ให้เกียรติรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งได้ให้ข้อคิดเห็นและตรวจแก้ไขอย่างละเอียด ท่านอาจารย์ณรงค์เดช สุโขษิต ที่สละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำปรึกษาและแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์นี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉันทิชย์ โสคติพันธ์ ที่ให้เกียรติรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำชี้แนะอันมีคุณค่าในตอนสอบโครงร่างวิทยานิพนธ์ แต่แล้วเพียงไม่กี่วันท่านก็ถึงแก่กรรมยังความเสียใจแก่ศิษย์ทั้งหลาย ผู้เขียนขอไว้อาลัย แต่ท่านอาจารย์ ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอกราบขอบพระคุณ ท่านอาจารย์กาญจนาวัฒน์ ลีวิโรจน์ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ที่เป็นทั้งอาจารย์และผู้บังคับบัญชา คอยสนับสนุนและไต่ถามความคืบหน้าในการเขียนวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้โอกาสในการสืบค้นข้อมูลด้วยดีตลอดมา ท่านธรรมรังษี วรรณโก ผอ.สำนักบังคับคดีปกครอง ท่านอนุชา ฮุนสวัสดิกุล และท่านวสันต์ เตียวตระกูล ตุลาการศาลปกครองกลาง ที่คอยให้คำปรึกษาในหน้าที่การงานและด้านการศึกษา คุณศศิมา บุญนาค ที่ให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ รวมทั้งบทคัดย่อภาษาอังกฤษ คุณณิชารัตน์ สุจริตวางกูร คุณธีรวัฒน์ ขวัญใจ และคุณแพรวพรรณ ศรีอนันต์ ที่คอยให้กำลังใจและช่วยเป็นธุระตลอดเส้นทางที่เต็มไปด้วยปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ รวมทั้งท่านผู้บังคับบัญชา พี่ ๆ เพื่อน ๆ และน้อง ๆ ที่สำนักงานศาลปกครองทุกท่าน ที่คอยช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้อันมีอาจารย์ดีมี

ขอกราบขอบพระคุณ คุณจรัญ-คุณฉันทนา รอดกำเนิด บิดามารดาผู้เป็นที่รักและเคารพยิ่งที่คอยสนับสนุนทั้งด้านกำลังใจและกำลังทรัพย์ ตลอดจนให้อาสาตรวจการศึกษาก่อผู้เขียนมาโดยตลอด รวมทั้งขอขอบคุณ คุณจิรัฐติกาล รอดกำเนิด น้องสาว ที่คอยช่วยเหลือด้านต่าง ๆ และเป็นกำลังใจเสมอมา

ท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ประการใดต่อวงการวิชาการอยู่บ้างแล้ว ผู้เขียนขอมอบความดีนี้เป็นกตเวทิตาคุณแก่ บิดามารดา คณาจารย์ ผู้มีพระคุณทุกท่าน และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มิใช่ข้อบกพร่องผิดพลาดประการใดแล้ว ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

จารุรงค์ รอดกำเนิด

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	3
1.4 วิธีการศึกษาวิจัย.....	3
1.5 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 ความทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง.....	5
2.1 พัฒนาการของการปกครองและบทบาทของกฎหมายในสังคมยุคต่าง ๆ.....	5
2.1.1 สังคมล่าสัตว์-เก็บเกี่ยว.....	7
2.1.2 สังคมเลี้ยงสัตว์และสังคมกสิกรรม.....	8
2.1.3 สังคมศักดินา.....	9
2.1.4 สังคมเมืองท่าชายฝั่ง.....	12
2.1.5 สังคมรัฐธรรมนูญ.....	12
2.2 ปรัชญาที่เป็นรากฐานของแนวคิดเรื่องรัฐและการปกครอง.....	14
2.2.1 ปรัชญาว่าด้วยรัฐและการกำเนิดรัฐ.....	15
2.2.1.1 ความหมายของรัฐ.....	15
2.2.1.2 แนวคิดว่าด้วยการกำเนิดรัฐ.....	16

2.2.2	ปรัชญาว่าด้วยอำนาจ.....	19
2.2.2.1	อำนาจการเมืองกับการจัดตั้งสถาบันรัฐ.....	20
2.2.2.2	แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย.....	22
2.2.2.3	การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย.....	26
2.3	ความหมาย ขอบเขต และพัฒนาการของกฎหมายปกครอง.....	29
2.3.1	ความหมายของกฎหมายปกครอง.....	30
2.3.2	ความแตกต่างระหว่างกฎหมายปกครองกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ.....	33
2.3.3	ที่มาของกฎหมายปกครอง.....	35
2.4	ภารกิจของกฎหมายปกครอง.....	39
2.4.1	ภารกิจของกฎหมายปกครองในรัฐแบบดั้งเดิม.....	40
2.4.2	ภารกิจของกฎหมายปกครองในรัฐสมัยใหม่.....	41
2.5	หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่สำคัญ.....	45
2.5.1	หลักนิติรัฐและหลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	45
2.5.2	หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	49
2.5.3	หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยองค์กรตุลาการ.....	52
2.5.4	หลักการจัดทำบริการสาธารณะ.....	53
2.5.5	หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ.....	56

บทที่ 3 แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในประเทศไทยก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....

	พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	59
3.1	ข้อพิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองของไทยก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	59
3.2	แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยสุโขทัย.....	61
3.2.1	ลักษณะการปกครองในสมัยสุโขทัย.....	61
3.2.2	แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยสุโขทัย.....	64

3.2.2.1	แนวความคิดที่แสดงถึงอำนาจและสถานะของผู้ปกครอง.....	64
3.2.2.2	แนวความคิดที่แสดงถึงระเบียบการปกครองและความสัมพันธ์ ทางอำนาจระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน.....	67
3.2.2.3	แนวความคิดที่แสดงถึงภาระหน้าที่ของผู้ปกครอง.....	68
3.2.2.3.1	การจัดทำบริการเพื่อตอบสนองความต้องการ ของประชาชน.....	68
3.2.2.3.2	การส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน.....	69
3.2.2.3.3	การอำนวยความสะดวกทางปกครองแก่ประชาชน.....	70
3.2.2.4	แนวความคิดที่แสดงถึงกรอบการใช้อำนาจของผู้ปกครอง.....	71
3.3	แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยอยุธยา.....	73
3.3.1	ลักษณะการปกครองในสมัยอยุธยา.....	73
3.3.1.1	คติเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์.....	74
3.3.1.2	ลักษณะของการปกครองในสมัยอยุธยา.....	80
3.3.2	แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยอยุธยา.....	89
3.3.2.1	แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องกษัตริย์และอำนาจในการปกครอง.....	90
3.3.2.2	แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบโครงสร้าง ทางการปกครองและการบริหารราชการ.....	94
3.3.2.2.1	คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นข้าราชการ.....	94
3.3.2.2.2	กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป.....	95
3.3.2.2.3	กฎหมายที่วางหลักและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครอง... ..	97
3.3.2.2.4	กฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ.....	103
3.4	แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325 - 2411).....	104
3.4.1	ลักษณะการปกครองและสัมพันธภาพเชิงอำนาจ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น.....	104
3.4.2	แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 3).....	106

3.4.2.1 การสืบทอดแนวความคิดทางกฎหมายปกครองจากสมัยอยุธยา.....	106
3.4.2.2 แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์.....	107
3.4.3 การปรับเปลี่ยนแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยรัชกาลที่ 4.....	107
3.4.3.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางกฎหมายปกครอง ในสมัยรัชกาลที่ 4.....	108
3.4.3.1.1 สัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์ กับขุนนาง.....	108
3.4.3.1.2 แนวคิดทางพุทธศาสนา.....	108
3.4.3.1.3 อิทธิพลจากการเข้ามาของชาติตะวันตก.....	109
3.4.3.2 แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยรัชกาลที่ 4.....	109
3.4.3.2.1 แนวความคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง.....	110
3.4.3.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง พระมหากษัตริย์กับราษฎร.....	117
3.4.3.2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ.....	119
3.4.4 สรุปแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น.....	121
บทที่ 4 การพัฒนาแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	123
4.1 สภาพการณ์ที่เป็นปัจจัยในการพัฒนาแนวความคิดทางกฎหมายปกครอง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	123
4.1.1 สัมพันธภาพเชิงอำนาจในระหว่างชนชั้นปกครอง: ความพยายาม ในการรวมอำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์	123
4.1.2 ความบกพร่องของระบบกฎหมายปกครองดั้งเดิม.....	130
4.1.3 การเสื่อมถอยของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองดั้งเดิมของไทย.....	134
4.1.4 อิทธิพลจากการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก.....	137
4.1.5 อิทธิพลจากแนวความคิดทางกฎหมายปกครองของประเทศตะวันตก.....	139

4.2 พัฒนาการของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	142
4.2.1 แนวความคิดทางกฎหมายปกครองตั้งแต่ พ.ศ.2411 ถึง พ.ศ.2428.....	143
4.2.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน.....	143
4.2.1.1.1 การจัดตั้งองค์กรที่บริหารราชการแผ่นดิน.....	144
4.2.1.1.2 การจัดระเบียบทางการเงินการคลังของรัฐ.....	150
4.2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการ.....	155
4.2.1.2.1 การวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับ การเงินการคลัง.....	156
4.2.1.2.2 การวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการ ใช้อำนาจรัฐ.....	159
4.2.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทและภารกิจของรัฐ.....	165
4.2.1.3.1 แนวความคิดเรื่องการจัดทำสาธารณูปโภค.....	166
4.2.1.3.2 แนวความคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ.....	168
4.2.1.3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง จัดระเบียบสังคม.....	171
4.2.1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางปกครอง ระหว่างรัฐกับประชาชน.....	175
4.2.1.4.1 การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมเดิมที่ล้าสมัย.....	176
4.2.1.4.2 การให้ความสำคัญกับลำดับชั้นในสังคม.....	177
4.2.1.4.3 แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องไพร่.....	179
4.2.1.4.4 แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องทาส.....	182
4.2.2 แนวความคิดทางกฎหมายปกครองตั้งแต่ พ.ศ. 2429 ถึง พ.ศ.2453.....	185
4.2.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน.....	188
4.2.2.1.1 การจัดโครงสร้างองค์กรโดยจำแนก ตามลักษณะหน้าที่.....	188
4.2.2.1.2 การจัดระเบียบบริหารราชการโดยเน้นอำนาจรัฐ จากศูนย์กลาง.....	194

4.2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance)	
ในระบอบราชการ.....	200
4.2.2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสถานะของข้าราชการ: การแยก	
ตัวบุคคลออกจากตำแหน่งหน้าที่.....	200
4.2.2.2.2 การวางหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ.....	203
4.2.2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทและภารกิจของรัฐ.....	209
4.2.2.3.1 การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำ	
บริการสาธารณะ.....	210
4.2.2.3.2 การใช้อำนาจจัดระเบียบการทางเศรษฐกิจและสังคม...	217
4.2.2.3.3 การใช้อำนาจรัฐจัดระเบียบการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ...	223
4.2.2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบความสัมพันธ์	
ทางปกครองระหว่างรัฐกับประชาชน.....	225
4.2.2.4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของราษฎรต่อการปกครอง..	225
4.2.2.4.2 สิทธิเสรีภาพของราษฎร.....	231
4.2.2.4.3 ความเสมอภาคของราษฎร.....	236
4.3 วิเคราะห์แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	240
4.3.1 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการจัดระเบียบอำนาจภายในรัฐ.....	240
4.3.2 เป็นกฎหมายที่มุ่งการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง.....	241
4.3.3 เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิเสรีภาพของราษฎร แต่ในขณะเดียวกัน	
ก็เน้นเรื่องหน้าที่ของราษฎรที่พึงมีต่อรัฐ.....	241
4.3.4 เป็นกฎหมายที่แสดงถึงการขยายตัวของบทบาทหน้าที่ของรัฐ.....	242
4.3.5 เป็นกฎหมายที่สะท้อนอิทธิพลแนวความคิดกฎหมายดั้งเดิมผสมผสาน	
กับแนวความคิดทางกฎหมายตะวันตก.....	242

4.4 ผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	243
4.4.1 การเกิดขึ้นของระบบราชการแบบใหม่	243
4.4.2 การเกิดขึ้นของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	246
4.4.3 การเกิดขึ้นของระบบกฎหมายปกครองสมัยใหม่.....	248
4.4.4 การเริ่มต้นของการปกครองที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง.....	251
4.4.5 การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางปกครองระหว่างรัฐกับประชาชน.....	254
บทที่ 5 บทสรุป	257
รายการอ้างอิง.....	263
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	274

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นสมัยแห่งการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกิจการบ้านเมืองในด้านต่างๆ อย่างใหญ่หลวง หรือถึงขนาดที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการ “พลิกแผ่นดิน” (Revolution)¹ กล่าวเฉพาะในด้านการเมืองการปกครองแล้ว การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญย่อมได้แก่ การล้มเลิกระบบการปกครองแบบจตุสมตมภ์และระบบกินเมืองที่มีมาแต่ดั้งเดิม และแทนที่ด้วยระบบกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง และระบบมณฑลเทศาภิบาลในส่วนภูมิภาค ตลอดจนการก่อกำเนิดระบบราชการสมัยใหม่ซึ่งเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการปกครองประเทศมากกว่ากลไกในระบบเดิม และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่วนใหญ่ก็ยังคงปรากฏผลอยู่จนถึงปัจจุบัน

ควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงการจัดการปกครอง ในรัชสมัยดังกล่าว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบการปกครองของรัฐ หรือกฎหมายปกครอง ก็มีพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจเช่นกัน โดยในสมัยนี้บทบาทของกฎหมายปกครองมีความสำคัญขึ้นอย่างมากในฐานะเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกให้การจัดการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีความแตกต่างจากการปกครองในสมัยโบราณของไทยอย่างสำคัญ กล่าวคือ ในสมัยโบราณนั้น สังคมไทยมีลักษณะที่เป็นจารีตนิยม การจัดการปกครองนั้นโดยส่วนใหญ่จึงหาได้เป็นไปโดยตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรไม่ หากแต่เป็นไปตามจารีตประเพณีในทางการปกครองที่วิวัฒนาการและยึดถือสืบกันมา ประกอบกับแนวคิดธรรมเนียมซึ่งถือว่ากฎหมายนั้นเป็นหลักการสากล มิใช่อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะตราขึ้นตามอำเภอใจได้ ดังนั้น บทบาทของกฎหมายลายลักษณ์อักษรในการจัดการปกครองในสังคมไทยในยุคโบราณจึงยังไม่มี ความเด่นชัดมากนัก อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถถือเป็นการแสดงออกที่เด่นชัดในการใช้กฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือปฏิรูปการบริหารราชการหรือจัดระบบการปกครอง และมีกฎหมายที่ตราขึ้นในสมัยต่อมาอีกบางส่วนที่มีเนื้อหาที่ถือว่าเป็นกฎหมายปกครองได้

¹ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จากคำนำ ใน, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม, 2546), หน้า (2)-(3).

อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมแล้วภายหลังการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ แล้ว จารีตประเพณีทางการปกครองก็มีบทบาทต่อระบบการปกครองมากกว่ากฎหมายปกครอง ปลายลักษณะอักษรอยู่มาก อย่างไรก็ตาม จารีตประเพณีทางการปกครองในสมัยโบราณดังกล่าวนี้ ในหลายกรณีก็อาจจัดเป็นกฎหมายปกครองที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรได้ เช่น หลักเรื่องภารกิจของผู้ปกครองและเรื่องข้อจำกัดในการใช้อำนาจ เป็นต้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ดำเนินต่อมาจนกระทั่งถึงต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น สภาพการณ์ภายในของประเทศมีความเปลี่ยนแปลงไปจากสมัยก่อนหน้านั้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งสภาพการณ์ที่มาจากภายนอกประเทศ เป็นปัจจัยกดดันให้สยามต้องปรับปรุงประเทศอย่างขนานใหญ่ ประกอบกับการแข่งขันทางอำนาจระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับกลุ่มอำนาจฝ่ายขุนนางระดับสูงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินนโยบายใช้อำนาจในการบัญญัติกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดึงอำนาจกลับเข้ามาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะการตรากฎหมายต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครอง ซึ่งมีผลให้กฎหมายปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีบทบาทอย่างกว้างขวางต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง พร้อมทั้งนี้กฎหมายปกครองลายลักษณ์อักษรในสมัยนี้ก็ยังคงมีการขยายขอบเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา โดยครอบคลุมไปถึงเรื่องอื่นๆ นอกเหนือจากการจัดระเบียบการปกครองและการควบคุมกำลังคนด้วย เช่น ในด้านเกี่ยวกับการจัดทำภารกิจของรัฐและการบริการสาธารณะ การจัดระเบียบและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมในด้านต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นความสำคัญของกฎหมายปกครองในสมัยดังกล่าว นอกจากนี้ การตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครองอย่างกว้างขวาง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก็ยังสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดทางกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปสู่การยอมรับอำนาจในการบัญญัติกฎหมายของรัฐอธิปไตย ซึ่งเริ่มแสดงออกอย่างชัดเจนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และขึ้นถึงจุดสูงสุดในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งก็สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ในรัชสมัยนี้

โดยเหตุที่กฎหมายปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีลักษณะเด่นดังที่กล่าวมาในข้างต้น ดังในสมัยดังกล่าวยังเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญยิ่งในประวัติศาสตร์ของไทย โดยเฉพาะทางด้านกฎหมายปกครองและในหลายๆ เรื่องก็ยังคงส่งผลอยู่ถึงสมัยปัจจุบัน จึงเป็นการสมควรที่จะทำการศึกษาวิจัยแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยดังกล่าว เพื่อทำความเข้าใจถึงรากเหง้าและที่มาของแนวความคิดทางกฎหมายปกครอง ตลอดจนวิวัฒนาการของแนวความคิดนั้น ๆ รวมทั้งการคลี่คลายและอิทธิพลที่มีมาถึงปัจจุบัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจพัฒนาการของแนวความคิดทางกฎหมายปกครอง

ของไทยที่ชัดเจนยิ่งขึ้น อันอาจนำไปสู่การสร้างสรรค์และพัฒนาระบบกฎหมายปกครองของไทยในปัจจุบันต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการและความเป็นมาของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองของไทยในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
- 2) เพื่อทำความเข้าใจในปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาแนวความคิดทางกฎหมายปกครองของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตลอดจนผลที่เกิดขึ้นจากแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยดังกล่าว
- 3) เพื่อศึกษาถึงรากฐานของระบบกฎหมายปกครองของไทย อันจะนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของไทยในปัจจุบันต่อไป

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) เกี่ยวกับแนวความคิดทางกฎหมายปกครอง ตัวบทกฎหมายที่ใช้ในการปกครองบ้านเมืองตั้งแต่ยุคโบราณ สมัยสุโขทัย อยุธยา และรัตนโกสินทร์ โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษในยุครัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

เป็นการค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจาก

- 1) เอกสารทางประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นเอกสารชั้นต้นที่เกี่ยวข้องกับการปกครองกฎหมายปกครอง พระราชหัตถเลขา พระราชดำรัสต่างๆ
- 2) หนังสือ บทความ สิ่งตีพิมพ์ ต่างๆ ที่เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของกฎหมายปกครอง ตัวบทกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่ได้ตราขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สะท้อนอิทธิพลของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองจากประเทศตะวันตก โดยเฉพาะในเรื่องการจัดโครงสร้างทางการปกครอง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของรัฐสมัยใหม่ ในขณะเดียวกัน ก็มีบางส่วนที่สะท้อนถึงรากฐานแนวความคิดทางกฎหมายปกครองดั้งเดิมของไทย อยู่ด้วยเช่นกัน กฎหมายปกครองในรัชสมัยดังกล่าวนี้ จึงเป็นผลจากการผสมผสานแนวความคิดทางกฎหมายปกครองดั้งเดิมของไทยเข้ากับแนวความคิดทางกฎหมายปกครองของประเทศตะวันตกให้เหมาะสมกับสภาพทางการเมืองการปกครองของไทยในเวลานั้น และแนวความคิดดังกล่าวบางส่วนยังเป็นรากฐานของกฎหมายปกครองของไทยในปัจจุบันด้วย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึง แนวความคิด ทฤษฎี ทางกฎหมายปกครองของไทยในอดีต และโดยเฉพาะในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีส่วนสำคัญยิ่งในการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมให้มีความเจริญก้าวหน้าสืบต่อมา จวบจนถึงปัจจุบัน รวมทั้ง ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพัฒนาการของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยดังกล่าว ตลอดจนผลที่เกิดจากแนวความคิดทางกฎหมายปกครอง เช่นว่านั้น ว่ามีผลต่อสังคมและระบบกฎหมายของไทยอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาแนวความคิดและระบบกฎหมายปกครองที่เหมาะสมกับสังคมไทยต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

ความทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง

การที่จะศึกษาแนวความคิดทางกฎหมายปกครองของไทยนั้น จะต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นก่อนว่า แนวความคิดในการจำแนกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน ซึ่งมีกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งของกฎหมายมหาชนนั้น เป็นสิ่งที่เกิดจากการจัดระเบียบการศึกษากฎหมายในวงการวิชาการของประเทศภาคพื้นยุโรป โดยคำว่า “กฎหมายปกครอง” เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาเมื่อประมาณ 200 ปีมานี้ กล่าวคือ เมื่อได้มีการตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นของกฎหมายปกครองยุคใหม่ และนับแต่นั้นมากฎหมายปกครองก็ได้ทวีความสำคัญขึ้นเป็นอย่างมากจนกระทั่งถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามก็ได้อาจกล่าวได้ว่า แท้จริงแล้ว “ระบบกฎหมายปกครอง” ต่างหากที่ได้เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ส่วน “กฎหมายปกครอง” ในความหมายที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้วางระเบียบในการปกครองรัฐและการบริหารราชการนั้นได้มีมาตั้งแต่สมัยโบราณแล้ว เพียงแต่ยังไม่มีการศึกษาและจำแนกกฎเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การศึกษากฎหมายปกครองของไทยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจะนำหลักการของ “วิชากฎหมายปกครอง” ซึ่งเจริญขึ้นในประเทศภาคพื้นยุโรป มาใช้ศึกษาระบบกฎหมายของไทยซึ่งมีมาตั้งแต่โบราณจนกระทั่งถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถทราบถึงแนวความคิด เนื้อหา และนิติวิธีของกฎหมายปกครองของไทย ตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงรัชสมัยดังกล่าว ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยหลักวิชากฎหมายปกครองที่เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันเป็นกรอบในการศึกษา แล้วจำแนกกฎหมายไทยที่เป็นกฎหมายปกครอง มาเพื่อศึกษาเนื้อหาสาระและวิเคราะห์ถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองของไทยต่อไป

ในบทนี้ จึงจะทำการศึกษาเนื้อหาสาระของกฎหมายปกครอง ตามที่มีการจัดจำแนกไว้ในวิชากฎหมายปกครอง กล่าวคือ ในเรื่องความหมาย ความเป็นมา หลักการพื้นฐาน และหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษากฎหมายปกครองของไทยในบทต่อไป

2.1 พัฒนาการของการปกครองและบทบาทของกฎหมายในสังคมยุคต่าง ๆ

ในการศึกษากฎหมายปกครอง โดยเฉพาะที่เป็นการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ เพื่อทำความเข้าใจแนวคิด และพัฒนาการของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในยุคสมัยต่าง ๆ นั้น การศึกษาถึงสภาพการปกครองในยุคต่าง ๆ จะมีประโยชน์ในการทำให้สามารถเข้าใจ

ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อการปกครองและกฎหมายปกครองในแต่ละช่วงเวลา ได้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะหากคำนึงถึงว่า กฎหมายนั้นเกิดขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์หรืออำนาจของชนชั้นปกครอง ตามแนวคิดของสำนักมาร์กซิสม์ด้วยแล้ว การศึกษากฎหมายปกครองโดยละเอียดการศึกษาถึงสภาพสังคมและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในแต่ละยุค อาจทำให้เข้าใจการปกครองและระบบกฎหมายอย่างไม่ถูกต้องครบถ้วนทุกด้านได้ อย่างไรก็ตาม ในสังคมยุคต่าง ๆ กฎหมายจะมีบทบาทเข้าไปมีส่วนมากขึ้นเพียงใด ก็แล้วแต่ระดับพัฒนาการของสังคมนั้น ๆ เนื่องจากหากเป็นสังคมเล็ก ๆ ย่อมไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายเลย แต่เมื่อสังคมมีพัฒนาการและขยายตัวขึ้น บทบาทของกฎหมายในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางปกครองย่อมมีมากขึ้นตามไปด้วย

พิจารณาจากหลักเกณฑ์ในทางสังคมวิทยา สังคมมนุษย์มีพัฒนาการมาโดยลำดับ และในแต่ละเวลาที่พัฒนาขึ้น จะเห็นได้ว่าการปกครองในสังคมมนุษย์ก็มีความซับซ้อนตามไปด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามสภาพของเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจนี้ นักสังคมวิทยาเห็นว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการก่อให้เกิดการปกครองและระบบกฎหมายขึ้น ดังนั้น ในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะบทบาทของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางระเบียบการปกครองรัฐ และหลักเกณฑ์ในการบริหารการปกครองเท่านั้น

เมื่อพิจารณาพัฒนาการของสังคม นักสังคมวิทยาอาจแบ่งสังคมมนุษย์เป็นยุคต่าง ๆ แล้วแต่เกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา แต่หากจะแบ่งสังคมมนุษย์โดยใช้เกณฑ์เรื่องลักษณะความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ (ซึ่งมีผลเป็นการกำหนดลักษณะการเมืองการปกครองแล้ว) ก็อาจจำแนกสังคมมนุษย์เป็น 5 ยุคด้วยกัน ดังนี้¹

1. สังคมล่าสัตว์-เก็บเกี่ยว
2. สังคมเลี้ยงสัตว์และสังคมกสิกรรม
3. สังคมศักดินา
4. สังคมเมืองท่าชายฝั่ง
5. สังคมรัฐธรรมนูญ

¹ การจำแนกลักษณะนี้อาศัยแนวทางตามที่ได้แบ่งแยกไว้ใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐและการจัดโครงสร้างองค์กรในรัฐ, (เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน ชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ม.ป.พ., หน้า 2.

โดยในแต่ละสังคมมีรายละเอียด ดังนี้

2.1.1 สังคมล่าสัตว์-เก็บเกี่ยว

เป็นสังคมในยุคเริ่มต้นที่มนุษย์เริ่มรู้จักการอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน สังคมในยุคนี้มีขนาดเล็กมาก เนื่องจากไม่สามารถผลิตอาหารเลี้ยงประชากรจำนวนมาก ๆ ได้ ต้องอาศัยการล่าสัตว์และเก็บพืชผลตามธรรมชาติมาเป็นอาหาร เมื่อใดที่อาหารในท้องถิ่นนั้นร่อยหรอลงก็จะอพยพโยกย้ายไปหาแหล่งที่อุดมสมบูรณ์กว่าไปเรื่อย ๆ ยังไม่รู้จักการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ ไม่รู้จักวิธีถนอมอาหารให้สามารถเก็บรักษาไว้ได้นาน ๆ การสะสมส่วนเกินจึงยังไม่มี และไม่มีการแบ่งชนชั้นในสังคม เพราะทุกคนอยู่ในสภาพคล้าย ๆ กัน ไม่มีใครมีทรัพย์สินสมบัติมากกว่าคนอื่น และเนื่องจากยังไม่รู้จักการเพาะปลูก จึงยังไม่มีมีการครอบครองที่ดินเป็นสมบัติของครอบครัว²

ในด้านการปกครองนั้น ครอบครัวเป็นหน่วยสำคัญของสังคม หลาย ๆ ครอบครัวรวมกันเป็นเผ่า (tribe) โดยมีหัวหน้าเผ่าปกครอง แต่อำนาจในการควบคุมสมาชิกของสังคมยังอยู่กับหัวหน้าครอบครัวเป็นสำคัญ³ ส่วนหัวหน้าเผ่า นั้นมักมีอำนาจไม่มากนัก เนื่องจากสมาชิกในสังคมส่วนใหญ่ก็มีความสามารถใกล้เคียงกัน และไม่ต้องพึ่งคนอื่นมากนัก และโดยปกติหัวหน้าเผ่าก็ต้องทำมาหากินเหมือนคนอื่น ๆ แต่ก็อาจมีอิทธิทธิบางประการเหนือคนอื่นอยู่บ้าง⁴ และหากจะมีหัวหน้าที่มีอำนาจก็เป็นข้อยกเว้นที่ปรากฏในบางเผ่าเท่านั้น และมักเป็นเรื่องความมีอำนาจเหนือธรรมชาติมากกว่า

จากลักษณะการผลิตที่ไม่อาจสั่งสมความมั่งคั่งได้ ในสังคมลักษณะนี้การรุกรานจากภายนอกจึงมีน้อย และทำให้ความจำเป็นในการตั้งกองทัพเพื่อปล้นสดมภ์ความร่ำรวยของผู้อื่นจึงยังไม่เกิดขึ้น และความจำเป็นที่จะจัดระเบียบสังคมภายในเพื่อควบคุมส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

² สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม (หน่วยที่ 1-7), (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528), หน้า 31.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁴ ยูทธ คักดีเดชยนต์ (แปลและเรียบเรียง), มนุษย์กับสังคม: ความรู้เบื้องต้นตามแนวสังคมวิทยาภาค (แปลจาก Gerhard Lenski, Human Societies : A Macrolevel Introduction to Sociology), (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.), หน้า 58-59.

ของคนในสังคมจึงยังไม่มี⁵ จึงอาจกล่าวได้ว่าในสังคมแบบนี้การปกครองมีน้อยมาก และบทบาทของกฎหมายในสังคมลักษณะนี้จึงแทบจะไม่ปรากฏ หากจะมีก็เพียงแต่ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ยึดถือสืบ ๆ กันมาจนกลายเป็นกฎเกณฑ์ของสังคมเท่านั้น และเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นหัวหน้าเผ่าหรือสภาผู้อาวุโสจะเป็นผู้ตัดสินข้อพิพาท แต่ก็ไม่มีอำนาจบังคับอย่างเป็นทางการ⁶

2.1.2 สังคมเลี้ยงสัตว์และสังคมกสิกรรม

เป็นสังคมของมนุษย์ในสมัยที่มีเทคโนโลยีสูงขึ้น กล่าวคือ รู้จักการเพาะปลูก ทำให้สามารถผลิตอาหารเลี้ยงชีพได้ดีขึ้น และต่อมาเมื่อมีการพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตรต่าง ๆ เช่น รู้จักการใช้ไถและเครื่องมือเพาะปลูกอื่น ๆ มีการใช้วัวควายช่วยในการเพาะปลูก รู้จักการใช้ปุ๋ย เป็นต้น จึงทำให้สามารถตั้งถิ่นฐานเป็นหลักแหล่งอยู่กับที่⁷ จึงเกิดการครอบครองที่ดิน มีการสะสมอาหาร ทรัพย์สินของเป็นสมบัติของครอบครัว และเมื่อมีการผลิตและการสะสมจึงเกิดการซื้อขายแลกเปลี่ยนผลผลิตส่วนเกินขึ้น และโดยที่การเพาะปลูกต้องใช้แรงงานมาก สังคมกสิกรรมจึงเป็นสังคมที่มีประชากรมากกว่าสังคมล่าสัตว์และเก็บเกี่ยวมาก

นอกจากนี้ในยุคสมัยเดียวกันยังมีสังคมที่เลี้ยงสัตว์เป็นหลัก ซึ่งยังคงเร่รอนไปเรื่อย ๆ แต่โดยที่สังคมประเภทนี้มักมีความสามารถในการสู้รบ จึงเริ่มมีการจัดระเบียบเป็นกองกำลังเพื่อปล้นสดมภ์ชุมชนที่เป็นสังคมกสิกรรมซึ่งมีความสามารถทางการสู้รบน้อยกว่า เพื่อเอาอาหารและทรัพย์สินต่าง ๆ และเอาคนมาเป็นทาสเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเศรษฐกิจให้แก่ตน⁸

การปล้นสดมภ์ของสังคมเลี้ยงสัตว์ต่อสังคมกสิกรรมนี้เป็นปัจจัยต่อวิวัฒนาการของการปกครองในสังคมมนุษย์อย่างน่าสนใจ โดยออปเพินไฮม์เมอร์ นักสังคมวิทยาที่มีชื่อเสียงได้

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐและการจัดโครงสร้างองค์กรในรัฐ, (เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน ชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ม.ป.พ., หน้า 2-3.

⁶ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม (หน่วยที่ 1-7), หน้า 36.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐและการจัดโครงสร้างองค์กรในรัฐ, หน้า 4.

สันนิษฐานว่า⁹ การปกครองอย่างจริงจังเกิดขึ้นเนื่องจากการที่ชนเผ่าเลี้ยงสัตว์ได้เข้าปล้นสดมภ์เผ่าที่ทำการเพาะปลูก เมื่อได้รับชัยชนะแล้วก็ใช้พวกเขาปลูกที่ตกเป็นเชลยให้ทำงานหาเลี้ยงตัวเอง ต่อมาเริ่มมีการใช้อำนาจในการจัดระเบียบสังคมพวกเขาปลูกให้สงบเรียบร้อยเพื่อจะได้ทำงานให้ตนตลอดไป มีการออกกฎหมายที่ผู้ปกครองออกมารักษาความสงบระหว่างผู้ที่ถูกปกครอง และเริ่มมีการจัดระบบในการปกครอง โดยมีขุนนางเป็นผู้ช่วยในการปกครอง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของระบบราชการ และเมื่อเวลาผ่านไปก็เกิดการผสมกลมกลืนระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองจนกลายเป็นสังคมเดียวกัน

ในสังคมมนุษย์ระดับนี้ มีการจัดระเบียบการปกครองโดยมีกองกำลังสำหรับป้องกันการรุกรานจากภายนอกและรักษาความมั่นคงภายใน มีการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยกฎหมายจารีตประเพณีและโดยการตัดสินข้อพิพาทของผู้ปกครอง ทำให้ผู้ปกครองมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น โดยมี “อำนาจสั่งการ” และ “อำนาจลงโทษ” เหนือคนอื่นในสังคม อย่างไรก็ตามผู้ปกครองก็ยังต้องการความชอบธรรมในการปกครอง โดยเฉพาะการอ้างอิงสิ่งเหนือธรรมชาติที่คนในยุคนั้นเชื่อถือ พิธีกรรมต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับผู้ปกครอง¹⁰

2.1.3 สังคมยุคอาณาจักรและสังคมศักดินา

เมื่อมีการตั้งถิ่นฐานเป็นหลักแหล่งเพื่อการปกครอง ประกอบกับการผลิตและการแลกเปลี่ยนมีความก้าวหน้ามากขึ้นและซับซ้อนมากขึ้น ทำให้เกิดชุมชนขนาดใหญ่กลายเป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางทางการปกครองและการค้าขายแลกเปลี่ยน ในสังคมลักษณะนี้ “การจัดระเบียบสังคม” โดยการปกครองได้เกิดเป็นจารีตประเพณีขึ้นมาแล้วกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีซึ่งให้เอกสิทธิ์และอำนาจแก่ผู้ปกครองในการออกคำสั่งและตัดสินความ เกิดหน้าที่แก่ผู้ใต้ปกครองที่ต้องเชื่อฟัง และส่งส่วยในรูปภาษีอากร แลกกับการที่ผู้ปกครองช่วยป้องกันอันตรายจากการรุกรานจากภายนอกและความไม่สงบภายใน

ชุมชนหรือบ้านเมืองที่เกิดขึ้นในยุคนั้น บางแห่งก็มีลักษณะเป็นนครรัฐ แต่บางแห่งได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วเนื่องจากการทำสงครามขยายอาณาเขตเพื่อครอบครองชุมชนอื่น เกิดเป็น

⁹ Franz OPPENHEIMER, L'Etat, ses origines, son evolution et son a veuir, ซึ่งอ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว, หน้า 5-6.

¹⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐและการจัดโครงสร้างองค์กรในรัฐ, หน้า 6.

อาณาจักรและจักรวรรดิขึ้น อาณาจักรแรก ๆ ของสังคมมนุษย์ ได้แก่ อียิปต์ ฮิตไตท์ และบาบิโลน¹¹ เป็นต้น รวมทั้ง โรมัน จีน อินเดีย ไปแซนไทน์ และอาณาจักรอื่น ๆ อีกมากมายที่เกิดขึ้นในสมัยต่อ ๆ มา การปกครองในอาณาจักรหรือจักรวรรดิเหล่านี้ ในบางสังคม กษัตริย์อาจแบ่งดินแดนให้เหล่าบรรดานักรบและขุนนางไปปกครอง เพื่อดูตบทรัพย์ากรส่วนเกินของผู้ถูกปกครอง เช่น พวกสปาร์ตา และบางพวกในยุโรป เช่น เผ่าเยอรมันนิก ฟรอนค์ แองโกลแซกซอน เป็นต้น ซึ่งนับว่าเป็นต้นกำเนิดของสังคมศักดินาของยุโรปในเวลาต่อมา¹²

สำหรับลักษณะของกฎหมายในสังคมสมัยนี้ การปกครองโดยจักรวรรดิบางแห่ง เริ่มปรากฏกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ประมวลกฎหมายของพระเจ้าฮัมมูราบีแห่งบาบิโลน กฎหมายสิบสองโต๊ะของโรมัน และประมวลกฎหมายจักรพรรดิจัสติเนียนแห่งโรมันตะวันออก เป็นต้น โดยเฉพาะในโรมันนั้นได้ชื่อว่ามี ความก้าวหน้าในทางกฎหมายมาก และมีการศึกษาวิชานิติศาสตร์อย่างเป็นระบบ โดยนักนิติศาสตร์โรมันได้จำแนกกฎหมายออกเป็น “กฎหมายเอกชน” (jus privatum) และ “กฎหมายมหาชน” (jus publicum) โดยกฎหมายที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง รวมทั้งการจัดระเบียบการบริหารราชการการนั้นถูกจัดรวมอยู่ในประเภทกฎหมายมหาชน อย่างไรก็ดี การที่นักนิติศาสตร์โรมันจำแนกกฎหมายมหาชนออกไปเป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งต่างหากนั้น ก็เพื่อจะได้ไม่ต้องศึกษากฎหมายมหาชน เพราะกลัวอันตรายที่จะศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองนั่นเอง ดังนั้น จึงไม่ปรากฏข้อเขียนในกฎหมายมหาชนไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายปกครองในสมัยโรมันเลย¹³

ภายหลังจากที่การปกครองแบบจักรวรรดิได้เสื่อมอำนาจลง โดยเฉพาะในยุโรป ตะวันตกภายหลังสิ้นรัชสมัยจักรพรรดิซาลมาญแห่งจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ดินแดนยุโรปเข้าสู่ยุคศักดินาอย่างเต็มตัว เกิดเป็นดินแดนอิสระที่ปกครองโดยเจ้าที่ดินต่าง ๆ ทั่วทั้งยุโรป โดยความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองซึ่งเป็นเจ้าศักดินากับผู้ใต้ปกครองเป็นไปในลักษณะเจ้ากับไพร่ตติที่ดิน โดยอาศัยอำนาจในทางความเป็นจริงที่ไพร่จะต้องพึ่งพิงอาศัยเจ้าศักดินาในการให้ความคุ้มครองความปลอดภัย โดยจะต้องทำงานหนักในที่ดินของเจ้าศักดินาเพื่อเลี้ยงชีพและส่งผลผลิตให้แก่เจ้าศักดินา

¹¹ ยุทธ ศักดิ์เดชยนต์, มนุษย์กับสังคม: ความรู้เบื้องต้นตามแนวสังคมวิทยาหมาก, หน้า 74-75.

¹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐและการจัดโครงสร้างองค์กรในรัฐ, หน้า 7.

¹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ 2(กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537), หน้า 6-7.

ในด้านกฎหมายในการปกครองระบอบศักดินานั้น กฎหมายโรมันนั้นถูกละทิ้งไป โดยดินแดนต่าง ๆ ใช้กฎหมายจารีตประเพณีตามพื้นที่ (jus soli) ซึ่งก็สอดคล้องกับความสำคัญ ของที่ดินในยุคนี้ ในส่วนของการตัดสินคดีนั้นก็ใช้ศาลท้องถิ่นหรือศาลศักดินาตัดสินคดีโดยใช้ กฎหมายจารีตประเพณีของท้องถิ่น ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองหรือกฎหมาย มหาชนนั้น ไม่ปรากฏว่าจะได้มีหลักกฎหมายมหาชนในฐานะที่แยกเป็นเอกเทศจากกฎหมายเอกชน ในความหมายปัจจุบันแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นยุคที่ถือว่า “กฎหมายเอกชนครอบงำกฎหมาย มหาชน”¹⁴ กล่าวคือ ถือว่าอำนาจต่าง ๆ รวมทั้งอำนาจปกครองของผู้ปกครองนั้นก็มิที่มาจาก กรรมสิทธิ์เหนือที่ดินนั่นเอง นอกจากนี้ การทำสงครามแย่งที่ดิน อำนาจ และความมั่งคั่งระหว่าง เจ้าศักดินาต่าง ๆ ทำให้ในยุคนี้กฎหมายมีความหมายน้อยมาก

ในปลายยุคศักดินา หลังจากการต่อสู้เพื่อรวมอำนาจของกษัตริย์จากเจ้าศักดินา อำนาจของกษัตริย์ในดินแดนต่าง ๆ ในยุโรปได้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก โดยสามารถแย่งอำนาจจาก เจ้าผู้ครองดินแดนต่าง ๆ และกลายเป็นการปกครองโดยคน ๆ เดียว สังคมการเมืองก็เข้าสู่การรวม ศูนย์อำนาจอยู่ที่กษัตริย์และเกิดเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้น ซึ่งส่งผลให้ระบบราชการ ขยายตัวมากขึ้นตามไปด้วย¹⁵ โดยมีการจัดตั้งกองทัพถาวร มีการส่งข้าราชการไปประจำอยู่ใน ท้องที่ต่าง ๆ มากขึ้น มีการจัดเก็บภาษีอากรอย่างเป็นระบบ และที่สำคัญคือ การที่กษัตริย์สามารถใช้ อำนาจตัดสินข้อพิพาทโดยศาลของกษัตริย์ ซึ่งทำให้กฎหมายจารีตประเพณีของท้องถิ่นค่อย ๆ หดหายไป และกษัตริย์ก็กลายเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งเป็นการทั่วไปให้ใช้บังคับได้ตลอด ทั่วอาณาเขต จึงเกิดหลักอำนาจในการออกกฎหมายของกษัตริย์ขึ้น ในยุคนี้กฎหมายที่วาง ระเบียบกฎเกณฑ์ในการปกครองและการบริหารราชการจึงอยู่ในรูปกฎหมายลายลักษณ์อักษร แทนที่จะเป็นไปตามจารีตประเพณี ในขณะที่ในทางวิชาการได้มีการรื้อฟื้นการศึกษากฎหมาย โรมันอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ในยุคดังกล่าวกลับไม่มีการศึกษากฎหมายมหาชนหรือ กฎหมายปกครองแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นยุคที่อำนาจเด็ดขาดในการปกครองยังอยู่ที่ ผู้ปกครอง จึงไม่มีผู้ใดกล้าที่จะเข้าไปศึกษาวิเคราะห์หรือวางหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของผู้ปกครอง¹⁶ นั่นเอง

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐและการจัดโครงสร้างองค์กรในรัฐ, หน้า 9.

¹⁶ อมร จันทสมบุญ, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 64.

2.1.4 สังคมเมืองท่าชายฝั่ง

สืบเนื่องจากการขยายตัวของ การซื้อขายแลกเปลี่ยน ในขณะที่ดินแดนต่าง ๆ ยังปกครองโดยระบอบศักดินา ก็เกิดเมืองที่เป็นศูนย์กลางของการค้าขายขึ้นในดินแดนต่าง ๆ โดยเมืองเหล่านี้มักจะตั้งอยู่ชายฝั่งทะเลในทำเลที่เหมาะสมต่อการเป็นศูนย์กลางทางการค้าและการคมนาคม การเกิดเมืองท่าค้าขายนี้เป็นประโยชน์ต่อชนชั้นผู้ปกครอง เนื่องจากผู้ปกครองย่อมได้รับประโยชน์จากความเจริญทางการค้าขายในเมืองเหล่านี้ ซึ่งมีพ่อค้าเป็นกลไกสำคัญ ดังนั้น การจัดระเบียบการปกครองเมืองท่าชายฝั่งที่ประกอบด้วยพ่อค้าที่มั่งคั่งและเป็นอิสระนี้จะมีลักษณะเดียวกับการปกครองไพร่ตติที่ดินในสังคมศักดินาไม่ได้ ผู้ปกครองจึงต้องปล่อยให้เมืองเหล่านี้มีอิสระในการปกครองตนเองค่อนข้างมาก ดังเช่นการที่กษัตริย์อังกฤษต้องออกประกาศพระบรมราชโองการรับรองการปกครองตนเองของเมืองท่าสำคัญ เช่น ลอนดอน เป็นต้น การปกครองในสังคมเมืองท่าชายฝั่งจึงมีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นประชาธิปไตย โดยอาศัยความเท่าเทียมกันของพ่อค้าเป็นหลัก¹⁷ ข้อสำคัญคือพ่อค้าซึ่งเป็นอิสระชนและมีความมั่งคั่งที่อยู่ในสังคมเมืองท่าชายฝั่งเหล่านี้ มีโอกาสได้รับการศึกษาเป็นอย่างดีและจะเป็นชนชั้นที่มีบทบาททางการเมืองอย่างสูงในยุคต่อมา

2.1.5 สังคมรัฐธรรมนูญ

เมื่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีการแบ่งงานกันทำเป็นอาชีพต่าง ๆ มากขึ้น มีการจัดระบบการแลกเปลี่ยนอย่างดี ระเบียบการปกครองที่มีความเปลี่ยนแปลงไป ระบบการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปเป็นการเก็บภาษีอากร ที่ส่วนที่เหลือตกเป็นส่วนของผู้ได้ปกครอง ผู้ได้ปกครองจึงทำงานเพื่อเพิ่มพูนส่วนเกินหลังจากถูกหักภาษีแล้ว และเกิดเป็นสังคมอุตสาหกรรมขึ้น

เมื่อความสัมพันธ์ทางการผลิตพัฒนาเป็นสังคมอุตสาหกรรม การที่คนในสังคมมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีการศึกษามากขึ้น ความคิดทางการเมืองการปกครองก็ก้าวหน้ามากขึ้น การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ในที่สุดก็ถูกล้มเลิกไป เนื่องจากแนวคิดและปรัชญาทางการเมืองการปกครองยุคใหม่ ที่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายธรรมชาติ และปรัชญาเสรีนิยมทางการเมือง ที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ทำให้การปกครองเป็นของประชาชนส่วนใหญ่หรือระบอบประชาธิปไตย และให้ความสำคัญกับมนุษย์แต่ละคนว่ามีสิทธิอิสระ

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ที่ผู้มีอำนาจจะละเมิดมิได้¹⁸ ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองที่สำคัญ โดยเฉพาะการประกาศอิสรภาพจากอังกฤษของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครอง อันถือว่าเป็นกำเนิดของกฎหมายปกครองยุคใหม่ และการปกครองแบบ “นิติรัฐ” ที่เคารพสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

การปกครองนั้นเกิดเป็นรูปแบบรัฐสมัยใหม่ มีการพัฒนาขึ้นของระบบราชการที่เป็นอิสระไม่ขึ้นกับตัวบุคคล ทำให้ระบบการควบคุมในยุคก่อน ๆ ถูกปิดบังไม่ให้ปรากฏชัด โดยการเลือกตั้ง ซึ่งออปเพินไฮม์เมอร์เรียกยุคนี้ว่า “ยุครัฐธรรมนูญ” (Etat constitutional)

ในสังคมนี้ ระบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจซับซ้อนขึ้นกว่าเดิมมาก เพราะเป็นสังคมของชนชั้นกลางซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม แต่การควบคุมทางเศรษฐกิจยังคงมีอยู่ แต่เปลี่ยนจากการควบคุมจากผู้มีอำนาจทางการเมือง มาเป็นการควบคุมโดยผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ คือเจ้าของทุนทั้งหลาย ซึ่งในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว กฎหมายมหาชน รวมทั้งกฎหมายปกครองด้วย มีบทบาทในด้านการจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้ก้าวล่วงไปกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ดังนั้น ในยุคแรก ๆ บทบาทของรัฐทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมจึงมีน้อย ผลก็คือการที่กฎหมายเอกชนมีบทบาทในการกำหนดสัมพันธภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของปัจเจกชนต่อกัน โดยแทบไม่มีกฎหมายอื่นที่รัฐตราขึ้นเป็นพิเศษเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเลย ผลที่ตามมาก็คือ การเอาวัดเอาเปรียบระหว่างผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าต่อผู้ที่ด้อยกว่า ซึ่งเป็นจุดอ่อนของลัทธิเสรีนิยม-ปัจเจกชนนิยม

โดยเหตุนี้ จึงมีการเรียกร้องให้มีการคุ้มครองคนที่ด้อยกว่าจากการถูกเอาวัดเอาเปรียบในระบบทุนนิยมดังกล่าว โดยได้มีแนวคิดและปรัชญาต่าง ๆ ที่แย้งแนวคิดเสรีนิยม-ปัจเจกชนนิยม จำนวนมาก ซึ่งส่งผลให้แนวคิดทางกฎหมายมหาชนต้องปรับตัวโดยเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็น “นิติสังคมรัฐ” จึงมีการออกกฎหมายต่าง ๆ และการเข้าไปดำเนินการใช้กฎหมายมหาชนเข้าไปแทรกแซงในเรื่องที่เคยเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน เช่น กฎหมายแรงงาน กฎหมายประกันสังคม กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายควบคุมค่าเช่า กฎหมายผังเมือง กฎหมายปฏิรูปที่ดิน กฎหมายป้องกันการผูกขาด กฎหมายควบคุมราคา ฯลฯ ออกมามากมาย อันแสดงให้เห็นถึงลักษณะของรัฐปัจจุบันนั่นเอง

¹⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 43-44.

จากการที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นพัฒนาการของการปกครองและกฎหมายในสังคมมนุษย์ในยุคต่าง ๆ พอลจะเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงกำเนิดพัฒนาการ และบทบาทของกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองในสังคมมนุษย์ซึ่งมีมาตั้งแต่โบราณกาล ซึ่งเริ่มจากการมีลักษณะที่ไม่เด่นชัดเนื่องจากในสมัยโบราณนั้นยังไม่มีการใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่เป็นการปกครองด้วยกำลังโดยตรง ต่อมาเมื่อสังคมเจริญขึ้นก็เริ่มมีการใช้อำนาจในการออกคำสั่ง รวมทั้งการวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาทเป็นรายกรณีโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจารีตประเพณี ต่อมาก็พัฒนามาสู่การวางกฎเกณฑ์การปกครองเป็นการทั่วไป และเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรในการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจปกครองและการควบคุมการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และพัฒนามาสู่การใช้อำนาจเข้าแทรกแซงกิจการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม อันแสดงถึงบทบาทของกฎหมาย (มหาชน) ที่ทวีความสำคัญขึ้นเป็นอย่างมากในสังคมในยุคปัจจุบัน

2.2 ปรัชญาที่เป็นรากฐานของแนวคิดเรื่องรัฐและการปกครอง

โดยที่กฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายที่ศึกษาเกี่ยวกับองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจในการดำเนินการทางปกครอง และการควบคุมการใช้อำนาจปกครองดังกล่าว¹⁹ ดังนั้น แนวคิดเรื่อง “รัฐ” และ “อำนาจรัฐ” จึงเป็นรากฐานที่สำคัญของแนวคิดปรัชญาและทฤษฎีทางกฎหมายปกครอง ในฐานะที่ “รัฐ” ถือว่าเป็นผู้ทรงสิทธิสำคัญในทางกฎหมายปกครอง และ “อำนาจ” เป็นแกนสำคัญและเป็นที่มาของหลักการต่าง ๆ ในกฎหมายปกครอง จึงขอกล่าวถึงแนวคิดและปรัชญาพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐ การเกิดขึ้นของรัฐ และอำนาจในรัฐก่อนในเบื้องต้น เพื่อให้เข้าใจว่าในทางทฤษฎีนั้น รัฐคืออะไร อำนาจรัฐคืออะไร และมีที่มาของอำนาจมาจากไหน ซึ่งทฤษฎีและปรัชญาเหล่านี้เป็นสิ่งที่มิอิทธิพลต่อแนวความคิดทางกฎหมายปกครองที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง” ใน รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศ.ดร.ประยูร กาญจนดุล, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540), หน้า 9.

2.2.1 ปรัชญาว่าด้วยรัฐและการกำเนิดรัฐ

2.2.1.1 ความหมายของรัฐ

“รัฐ” มาจากภาษาลาตินว่า “status” แปลว่า “สิ่งที่ยืนขึ้น” ซึ่งแสดงถึงขนาดหรือขอบตำแหน่งของรัฐว่าอยู่เหนือพลเมืองหรือผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง²⁰ รัฐเป็นสิ่งสมมติหรือเป็นนามธรรม แต่ก็ยังเป็นสถาบันที่ยอมรับกันในสังคมสมัยใหม่ว่าเป็นสิ่งที่มีอยู่จริง และเป็นสถาบันที่แยกออกมาจากตัวผู้ปกครองที่เป็นตัวบุคคล การยอมรับการดำรงอยู่ของรัฐนั้นเกิดขึ้นเนื่องมาจากการแสดงออกของอำนาจรัฐโดยใช้อำนาจทางการเมืองที่มีอยู่เหนือดินแดนที่มีประชากรที่ยอมรับอำนาจดังกล่าว²¹ ดังนั้น ดินแดน ประชากร อำนาจทางการเมือง และองค์กรทางการเมือง การปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว จึงเป็นฐานหลักที่สำคัญที่แสดงออกถึงความมีอยู่และสถานะของรัฐ

แนวความคิดเรื่องรัฐ ถือกำเนิดจากแนวคิดที่เสนอโดยนักปรัชญาทางการเมืองที่สำคัญในยุโรปสมัยปลายยุคกลาง ซึ่งมีความวุ่นวายทางการเมืองเป็นอย่างมาก เนื่องจากการแก่งแย่งอำนาจในการปกครองระหว่างสันตะปาปากับจักรพรรดิและกษัตริย์ฝ่ายหนึ่ง และระหว่างจักรพรรดิหรือกษัตริย์กับเจ้าศักดินาอีกฝ่ายหนึ่ง²² สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้นักปรัชญาการเมืองพยายามแสวงหาทางออกของปัญหาดังกล่าว แนวคิดเกี่ยวกับรัฐจึงได้เกิดขึ้นมาเพื่อแยกเรื่องการปกครองบ้านเมืองออกจากอำนาจของศาสนจักร และสร้างความเป็นปึกแผ่นให้เกิดขึ้นภายในอาณาจักร นักปรัชญาที่เสนอแนวคิดเรื่องรัฐที่เด่นชัดที่สุดคือ นิโคโลส แมคคิอาเวลลี (Nicolas Machiavelli) ซึ่งมีแนวคิดหลัก ๆ คือ ศาสนาจะต้องแยกออกจากอาณาจักร และการเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจปกครอง²³ โดยการใช้อำนาจของผู้ปกครองนั้นจะต้องคำนึงถึง “เหตุผลและความจำเป็นของรัฐ” มากกว่าการคำนึงถึงศีลธรรมส่วนบุคคลหรือสิ่งอื่นใด ความสำคัญของแนวคิดของแมคคิอาเวลลีก็คือ เขาได้ให้กำเนิดแนวคิดเรื่องรัฐ ในฐานะที่เป็น “สถาบันของอำนาจ” ที่เริ่มแยกออกจากตัวบุคคล ผ่านแนวคิดเรื่องเหตุผลและความจำเป็นของรัฐ และรัฐ

²⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 15.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

²² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 22.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

ที่ถือกำเนิดโดยแนวคิดของนักปรัชญาที่เองที่จะกลายเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายมหาชน โดยเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองภายในรัฐ ที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย”

2.2.1.2 แนวคิดว่าด้วยการกำเนิดรัฐ

นักปรัชญาที่ได้เสนอความคิดในเรื่องการกำเนิดรัฐนั้นมีมากมายหลายคน และอาจพิจารณาปรัชญาดังกล่าวนั้นได้หลายแนวแล้วแต่จะใช้เกณฑ์ใดมาเป็นหลักในการพิจารณา แต่ในที่นี้จะพิจารณาตามแนวทางของศาสตราจารย์บูโรโด²⁴ ซึ่งใช้เกณฑ์ในการพิจารณาโดยอาศัยรากฐานความคิดเกี่ยวกับการกำเนิดของรัฐและการปกครองว่าเป็นผลมาจากอะไร ซึ่งจากเกณฑ์ดังกล่าวจะแยกพิจารณาปรัชญาเกี่ยวกับการกำเนิดรัฐและการปกครองได้เป็นสามกลุ่ม อย่างไรก็ตาม ปรัชญาในแต่ละกลุ่มนั้นก็ยังมีข้อดีและข้อบกพร่องแตกต่างกันไป แต่ในที่นี้ประสงค์จะแสดงถึงแนวคิดและปรัชญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกำเนิดรัฐโดยสังเขป พอเป็นแนวทางในการพิจารณาเพื่อให้ทราบถึงการกำเนิดรัฐหรือการปกครองในทางทฤษฎีเท่านั้น²⁵

1) ปรัชญาที่เห็นว่ารัฐกำเนิดมาจากข้อเท็จจริงนอกกฎหมาย

นักปรัชญาที่มีความเห็นในลักษณะนี้ประกอบด้วยกลุ่มที่เห็นว่ารัฐเป็นผลผลิตที่เกิดจากการขัดแย้งในสังคมมนุษย์ กลุ่มทฤษฎีปฏิฐานนิยมดั้งเดิมทางกฎหมาย และที่เห็นว่ารัฐกำเนิดจากการใช้กำลังบังคับซึ่งเป็นแนวคิดของศาสตราจารย์ดูเกต์ ดังนี้

1.1) กลุ่มที่เห็นว่ารัฐเป็นผลมาจากความขัดแย้งในสังคมมนุษย์นั้นสรุปได้ว่า รัฐเกิดขึ้นจากความขัดแย้งที่คนกลุ่มหนึ่งเรียกว่าผู้ปกครอง ต้องการจัดระเบียบการปกครอง คนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งอยู่ใต้การปกครอง เพื่อประโยชน์ในการสถาปนาความเหนือกว่าของผู้ปกครอง และเพื่อให้สังคมในปกครองนั้นมีเสถียรภาพ นักปรัชญาที่อธิบายกำเนิดรัฐในลักษณะนี้มีที่มาจากหลายสำนัก เช่น มองเตสกีเออ ซึ่งอธิบายว่า ในการปกครองทุกรูปแบบนั้น เป็นการจัดองค์กรและอำนาจในการปกครองโดยอาศัยการกำจัดข้อขัดแย้งในสังคมให้ดีที่สุด ดังนั้น ความขัดแย้งจึงเป็นหัวใจของสังคมรัฐ นอกจากนี้ รุสโซ ซึ่งแม้จะอธิบายกำเนิดรัฐโดยทฤษฎีสัญญาประชาคม แต่ก็ให้ความสำคัญกับความขัดแย้ง ในฐานะที่เป็นปัจจัยที่ทำให้มนุษย์จะต้องมารวมกันเป็นสังคม

²⁴ Burdeau, อังโน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐและการจัดโครงสร้างองค์กรในรัฐ, หน้า 15.

²⁵ สรุปความจากเรื่องเดียวกัน, หน้า 15-33.

และทำสัญญาประชาคมขึ้นเพื่อให้มีระบบการปกครองที่ขัดความขัดแย้ง ดังนั้น ความขัดแย้งจึงเป็นเนื้อหาของระบอบการปกครอง

อย่างไรก็ดี ผู้ที่อธิบายกำเนิดรัฐจากความขัดแย้งได้ดีที่สุดคือ เฮเกล ซึ่งใช้ข้อเท็จจริงในการวิเคราะห์และได้ข้อสรุปดังกล่าว โดยภายหลังการวิเคราะห์แล้ว เฮเกลเห็นว่ารัฐเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีเหตุผลในตัวเอง เพราะเป็นบทสังเคราะห์ของครอบครัวและสังคมอันเกิดจากการประสานระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลของแต่ละคน ประโยชน์ของกลุ่ม และประโยชน์ส่วนรวมทั้งหมด อย่างไรก็ตาม คาร์ล มาร์คซ์ และออปเพินไฮม์เมอร์ ซึ่งได้รับอิทธิพลในเรื่องวิธีการวิเคราะห์จากเฮเกลเป็นอย่างมาก กลับประนามว่ารัฐนั้นคือเครื่องมือที่ชนชั้นปกครองสร้างขึ้นเพื่อกดขี่และหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากผู้ใต้ปกครองเท่านั้น

1.2) กลุ่มที่ยึดถือทฤษฎีปฏิฐานนิยมดั้งเดิมทางกฎหมาย (positivisme juridique classique) ทฤษฎีนี้มองรัฐในฐานะเป็นที่มาของกฎหมาย โดยไม่สนใจกับกำเนิดของรัฐเพราะถือว่าเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมาย และไม่สามารถใช้กฎหมายไปอธิบายได้ แนวคิดนี้เริ่มต้นจากจอห์น ออสติน และได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในประเทศอังกฤษ แต่ผู้ให้คำอธิบายในแนวนี้ได้ดีที่สุดคือ กาเร เดอ มัลแบร์ ซึ่งถือว่าการกำเนิดของรัฐอาจมีปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม อย่างไรก็ตาม ปัจจัยเหล่านั้นก็ไม่อาจทำให้เกิดรัฐได้ เว้นแต่เมื่อปัจจัยเหล่านั้นมารวมกันเป็นข้อเท็จจริงเดียวที่สำคัญที่สุด คือ การจัดระเบียบสังคมที่เป็นเอกภาพ มีองค์กรที่แสดงเจตนาและทำการแทนสังคมได้เกิดขึ้นนั้นแหละ รัฐจึงได้เกิดขึ้น ซึ่งแนวคิดของมัลแบร์ได้รับอิทธิพลต่อแนวคิดของเคลเซน (Hans Kelsen) ด้วย

1.3) ทฤษฎี “รัฐ” ในทัศนะของดูกีต์ (Leon Duguit) ซึ่งเป็นนักกฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงของฝรั่งเศส ได้ให้ความเห็นเรื่องการกำเนิดรัฐคล้าย ๆ กับกลุ่มที่เห็นว่ารัฐเกิดมาจากความขัดแย้ง โดยดูกีต์เห็นว่า รัฐเกิดจากข้อเท็จจริงที่มนุษย์กลุ่มหนึ่งสามารถบังคับให้เป็นไปตามความต้องการของตน โดยใช้กำลังบังคับที่เป็นจริงเอาแก่คนในสังคม การกำเนิดรัฐจึงเกิดจากการใช้กำลังบังคับ และไม่ว่าจะจะเป็นรัฐในยุคสมัยใดหรือรูปแบบใด โดยเนื้อแท้แล้วกำเนิดของรัฐก็มาจากการบังคับให้คนในสังคมให้ทำตามความต้องการของผู้ปกครองนั่นเอง

2) ปรัชญาที่เห็นว่ารัฐเกิดจากสัญญา

นักทฤษฎีในกลุ่มนี้ที่สำคัญ ได้แก่ โทมัส ฮอบส์ จอห์น ล็อก และรูสโซ ซึ่งแม้แต่ละคนจะอธิบายแตกต่างกันอย่างไร แต่สิ่งที่ตรงกันก็คือ การเกิดขึ้นของรัฐเกิดจาก “สัญญาประชาคม” โดยฮอบส์เห็นว่าธรรมชาติของมนุษย์นั้นเป็นสัตว์ที่โหดร้าย รัฐจึงเกิดขึ้นก็เพราะมนุษย์เห็นร่วมกันว่ารัฐที่มีอำนาจสูงสุดเหนือทุกคนเท่านั้นที่จะระงับความรุนแรงระหว่างมนุษย์ด้วยกันได้ จึงมาทำสัญญาประชาคมเพื่อสละอำนาจของตนไปให้รัฐ แต่สำหรับล็อกแล้วเห็นว่า มนุษย์ตามธรรมชาตินั้นมีเสรีภาพและมีอิสระ แต่การอยู่รวมเป็นสังคมก่อให้เกิดความขัดแย้ง มนุษย์จึงร่วมกันทำสัญญาประชาคมขึ้น แต่สัญญาประชาคมของล็อกนี้ต่างจากฮอบส์ในจุดที่ว่า มนุษย์แต่ละคนไม่ได้สละเสรีภาพทั้งหมดของตัวให้กับรัฐทั้งหมด แต่สละเฉพาะเสรีภาพที่จะก่อให้เกิดความผาสุกร่วมกันของสังคมเท่านั้น โดยยังคงรักษาเสรีภาพส่วนใหญ่ไว้ ดังนั้น รัฐจึงมีขอบเขตในการใช้อำนาจเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาความผาสุกร่วมกันของสังคมเท่านั้น มิใช่จะใช้อำนาจอย่างไรก็ได้

ส่วนรูสโซนั้น เห็นว่า สัญญาประชาคมเป็นสัญญาที่เบื้องต้นมนุษย์แต่ละคนทำสัญญากับตัวเองก่อน โดยสัญญานี้จึงมีลักษณะทางศีลธรรม แล้วมนุษย์จึงทำสัญญากับสังคมซึ่งจะกลายเป็นรัฐ โดยสัญญาสังคมนี้ มนุษย์ได้เสียสิทธิตามธรรมชาติและสิทธิที่ไม่มีขอบเขตไป แต่มนุษย์ได้เสรีภาพทางสังคมและกรรมสิทธิ์ในทุกสิ่งที่มีอยู่ รัฐจึงเป็นผู้คุ้มครองมนุษย์พร้อม ๆ กับการปกครองมนุษย์ โดยรูสโซเห็นว่า คนแต่ละคนมีฐานะเป็นทั้งมนุษย์และพลเมือง ในฐานะมนุษย์ คนเป็นผู้ถูกปกครอง แต่ในฐานะพลเมือง คนเป็นอธิปัตย์ที่แสดงเจตนาร่วมกันของปวงชน และเมื่อได้แสดงออกซึ่งเจตนารมณรร่วมกันเป็นกฎหมายมาบังคับกับคนในฐานะมนุษย์แล้ว จึงเท่ากับแต่ละคนเชื่อฟังตนเองและมีเสรีภาพเหมือนเดิม โดยนัยนี้ กฎหมายที่จะออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนในสังคมได้จะต้องมาจากเจตนารมณรร่วมกันของปวงชนเท่านั้น

ทฤษฎีรัฐเกิดจากสัญญานี้มีอิทธิพลอย่างมหาศาลเหนือทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชนในปัจจุบัน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจทฤษฎีนี้เพื่อทราบเหตุผลของหลักกฎหมายมหาชนต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ข้อบกพร่องของทฤษฎีนี้ก็คือ เป็นการกลับไปสู่สภาพเหนือโลก เนื่องจากเราไม่อาจหาสัญญาประชาคมในความเป็นจริงได้

3) ปรัชญาที่เห็นว่ารัฐเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ปรัชญาในกลุ่มนี้ เห็นว่า การกำเนิดรัฐเป็นผลจากกฎหมายโดยตรง ซึ่งผู้อธิบายในลักษณะนี้ส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมายมหาชน เช่น โอรีอู บูร์โด ซองเตอร์บูร์ เป็นต้น โดยปรัชญาว่าด้วยการกำเนิดรัฐของกลุ่มนี้มีสาระสำคัญ คือ รัฐนั้นเป็นเพียงแนวความคิด (concept) แต่เป็นแนวความคิดที่มนุษย์ในสังคมยอมรับว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อแยกอำนาจออกจากความเป็นของตัวบุคคลมาเป็นของสถาบัน ซึ่งสถาบันนั้นก็คือรัฐนั่นเอง ซึ่งการแยกอำนาจจากตัวคนแล้วสร้างสถาบันขึ้นมาให้ครองอำนาจนั่นเองที่ศาสตราจารย์บูร์โดเรียกว่า “การกระทำอันเป็นการจัดสถาบันของอำนาจการเมือง” และการกระทำนี้เป็นกฎหมายในตัวเองเพราะเป็นการกำหนดระเบียบอำนาจ และก่อให้เกิดรัฐในฐานะเครื่องรองรับทางกฎหมายของอำนาจขึ้น โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นการปกครองในรูปแบบใด และเมื่อเกิดรัฐขึ้นแล้ว อำนาจนั้นแม้จะใช้โดยตัวคนแต่ก็ไม่ใช่ว่าในฐานะเจ้าของอำนาจ แต่เป็นการใช้อำนาจในนามรัฐ และย่อมต้องถูกจำกัดโดยสภาพของการทำการแทนรัฐ เหมือนที่ผู้แทนนิติบุคคลอื่นถูกจำกัดอำนาจในการทำการแทนนิติบุคคลนั้นนั่นเอง อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวจะเกิดขึ้นเฉพาะในบางสังคมที่คนส่วนใหญ่ในสังคมมีความคิดทางกฎหมายร่วมกันถึงระดับหนึ่ง กล่าวคือ เห็นถึงความจำเป็นในการแยกอำนาจซึ่งเคยเป็นสมบัติส่วนตัวของบุคคล มาให้สถาบันที่สมมติขึ้นที่เรียกว่ารัฐ เท่านั้น

ปรัชญาว่าด้วยการกำเนิดของรัฐในกลุ่มนี้ มีประโยชน์ต่อการศึกษากฎหมายมหาชนในการที่จะทำให้แนวความคิดพื้นฐานของรัฐในกฎหมายมหาชนได้ดีกว่าปรัชญาอื่น ๆ เช่น ทฤษฎีความเป็นนิติบุคคลของรัฐ ทฤษฎีภาวะหน้าที่ และอำนาจ ตลอดจนลักษณะของอำนาจและการจำกัดอำนาจได้ แต่ก็มีข้อบกพร่องในแง่ที่ว่าใช้อธิบายความชอบธรรมในการใช้อำนาจได้ไม่ดีเท่าที่ควร ซึ่งอาจต้องพิจารณาประกอบกับปรัชญาอื่น ๆ ด้วย

2.2.2 ปรัชญาว่าด้วยอำนาจ

เมื่อได้พิจารณาเกี่ยวกับรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายมหาชน และเป็นสถาบันที่เป็นที่มาขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแล้ว ในลำดับต่อไปจะศึกษาถึงปรัชญาเกี่ยวกับอำนาจในการปกครองรัฐ เพื่อทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องอำนาจการเมืองและอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นที่มาของอำนาจปกครองของฝ่ายปกครอง

เรื่อง “อำนาจ” ถือว่าเป็นสาระสำคัญหนึ่งในทางกฎหมายปกครอง เนื่องจากการกระทำทางปกครอง ไม่ว่าจะอยู่ในรูป “นิติกรรมทางปกครอง” หรือ “การกระทำทาง

กายภาพของฝ่ายปกครอง” ต่างก็เป็นการใช้ “อำนาจ” ที่ฝ่ายปกครองมีอยู่ตามกฎหมายทั้งสิ้น ดังนั้น ในที่นี้จะได้พิจารณาถึงลักษณะของอำนาจ ว่าเกิดขึ้นในสังคมได้อย่างไร อำนาจการเมืองคืออะไร เหตุใดจึงต้องมีการทำให้อำนาจการเมืองกลายเป็นสถาบันหรือรัฐ จนเกิดเป็นอำนาจอธิปไตยขึ้น รวมทั้งเหตุใดจึงต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจดังกล่าวโดยองค์กรต่าง ๆ เป็นต้น

2.2.2.1 อำนาจการเมืองกับการจัดตั้งสถาบันรัฐ

1) อำนาจการเมือง

ศาสตราจารย์บูร์โดได้ให้ความหมายของอำนาจการเมือง (la Pouvoir politique) ไว้ว่า หมายถึง “กำลังที่เกิดขึ้นจากความรู้สึกของสังคม เพื่อนำกลุ่มคนในสังคมไปสู่จุดประสงค์ร่วมกัน อันได้แก่ ความผาสุก และถ้าจำเป็นก็พร้อมที่จะบังคับเอากับสมาชิกของกลุ่มให้ทำตาม”²⁶

พึงสังเกตว่า อำนาจการเมือง ประกอบด้วยคำสองคำ คือ อำนาจประการหนึ่ง และการเมืองอีกประการหนึ่ง คำว่า “อำนาจ” ก็คือกำลังบังคับนั่นเอง ส่วน “การเมือง” นั้น ชื่อก็บอกอยู่แล้วว่าเป็นเป็นเรื่องของเมือง หรือสังคมที่เป็นที่รวมของทุกคนโดยมีจุดประสงค์ร่วมกัน ดังนั้น “การ” ของ “เมือง” ก็คือ ความคิดที่เป็นประโยชน์หรือจุดหมายร่วมกันของสังคมนั่นเอง โดยนัยนี้ อำนาจการเมืองจึงแตกต่างจากอำนาจอื่นตรงที่วัตถุประสงค์ของการมีอยู่ของอำนาจดังกล่าว ซึ่งมีอยู่เพื่อสร้างระบบให้สังคม รักษาระเบียบวินัยของคนในสังคม และนำสังคมไปสู่จุดหมายร่วมกัน²⁷

สำหรับการแสดงออกของอำนาจการเมืองนั้น ในระยะแรกอำนาจดังกล่าวจะไม่มีใครคนหนึ่งแต่ผู้เดียวที่มีอำนาจ แต่อำนาจนั้นจะเป็นของกลุ่มหรือของเผ่า กล่าวคือเป็นอำนาจที่เกิดจากจารีตประเพณีและการเชื่อถือในสิ่งเหนือธรรมชาติ ต่อมาเมื่อสังคมวิวัฒนาการมากขึ้น อำนาจการเมืองนี้กลับกลายเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล คือตัวผู้ปกครอง กล่าวคือ อำนาจการเมืองของผู้นำสังคมจะมีมากหรือน้อยเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและความสามารถส่วนตัวของผู้ปกครองคนนั้น และเมื่ออำนาจการเมืองกลายเป็นของส่วนตัว ผลที่ตามมา ก็คืออำนาจการเมืองกลายเป็น “เอกสิทธิ์” ของผู้ปกครอง ซึ่งจะใช้อย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจ อีกทั้ง

²⁶ อังโน บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, รัฐและการจัดโครงสร้างองค์กรในรัฐ, หน้า 38.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

การที่อำนาจการเมืองเป็นของส่วนตัวทำให้อำนาจดังกล่าวไม่มีความแน่นอน เนื่องจากเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล เมื่อใดที่ผู้นำคนนั้นหมดคุณสมบัติหรือมีคนที่มีความสมบัติดีกว่า ก็เกิดการแย่งอำนาจกันขึ้น สุดท้ายสังคมก็ไม่มีความมั่นคง เพราะเกิดสงคราม มีแต่การแย่งอำนาจ การใช้อำนาจตามอำเภอใจ การขาดความต่อเนื่องของอำนาจ เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้เป็นสิ่งที่ผลักดันให้นักปรัชญาเมธีทั้งหลายพากันหาวิธีการที่จะยุติสภาพที่ไม่น่าพึงปรารถนาเหล่านี้ และได้พบคำตอบว่า จะต้องสร้างรูปแบบใหม่ให้อำนาจการเมือง กล่าวคือ การสร้างเครื่องรองรับอำนาจการเมืองใหม่ขึ้นมาเป็นเจ้าของอำนาจนั้นแทนตัวบุคคล โดยแยกอำนาจที่เคยอยู่กับตัวผู้ปกครองออกมา แล้วมอบให้สถาบันใหม่ที่สร้างขึ้นซึ่งเป็นนามธรรม เรียกว่า “รัฐ” เป็นเจ้าของอำนาจนั้น

2) การทำให้อำนาจการเมืองกลายเป็นสถาบัน: รัฐ

จากการพยายามแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากอำนาจการเมืองเป็นสมบัติส่วนตัวของผู้ปกครอง จึงเกิดการสร้างแนวความคิดเรื่องการแยกอำนาจการเมืองออกจากตัวบุคคลไปให้เป็นของสถาบันซึ่งจัดตั้งขึ้นแทนตัวบุคคล โดยสมมติเรียกสถาบันดังกล่าวว่า “รัฐ” การกระทำดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นการจัดสถาบันให้อำนาจการเมือง ทำให้อำนาจการเมืองแยกออกมาจากตัวบุคคลหรือผู้ปกครอง มาเป็นของนิติบุคคลที่เรียกว่ารัฐ ดังนั้น นับแต่นี้เป็นต้นไป อำนาจการเมืองที่เคยเป็นของตัวบุคคล ก็กลายมาเป็นของสถาบันหรือรัฐ ไม่ว่าจะในยุคดังกล่าวจะมีการปกครองในระบอบราชาธิปไตยหรือประชาธิปไตยก็ตาม²⁸ กษัตริย์หรือผู้ปกครองที่ใช้อำนาจทางการเมืองปกครองก็เป็นเพียงตัวแทนที่ทำการแทนรัฐ แต่โดยอำนาจการเมืองนั้นยังคงอยู่ที่รัฐอยู่นั่นเอง

เมื่อรัฐเป็นเจ้าของอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงแต่เพียงผู้เดียวในแต่ละรัฐ โดยบุคคลผู้ปกครองเป็นเพียงผู้แทนในการใช้อำนาจในนามรัฐ ผลทางกฎหมายก็คืออำนาจทางการเมืองที่แต่เดิมนั้นไม่มีความมั่นคงถาวร เนื่องจากเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของตัวผู้ปกครองแต่ละคน และอาจถูกทำลายโดยบุคคลอื่นที่เข้มแข็งกว่าได้ จึงไม่มีความสูงสุดที่แท้จริง²⁹ แต่เมื่ออำนาจดังกล่าวได้ถูกแยกออกจากตัวบุคคลและมอบให้แก่รัฐแล้ว ไม่ว่าจะผู้ใดจะเป็นผู้ปกครอง หรือเปลี่ยนผู้ปกครองไปที่คนก็ตาม อำนาจดังกล่าวก็ยังคงเป็นของรัฐอยู่ ดังนั้น

²⁸ เกอริงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า 32.

²⁹ อ่างแล้ว, หน้า 33.

อำนาจดังกล่าวจึงมีความสูงสุด มั่นคงถาวรตามสถานะของรัฐด้วย อำนาจการเมืองที่กลายมาเป็นของรัฐนี้จึงถูกเรียกใหม่ว่า “อำนาจอธิปไตย” เพราะเป็นอำนาจสูงสุดที่แท้จริง

อำนาจอธิปไตย (sovereignty) เป็นถ้อยคำที่ ฌอง โบแตง ได้ใช้เรียกอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐในหนังสือ “สาธารณรัฐ ใน 6 บรรพ” ของเขา โบแตงได้อธิบายลักษณะของอำนาจอธิปไตยไว้ว่า ปราศจากขอบเขต ถาวร และสูงสุดล้นพ้น อำนาจดังกล่าวนี้แสดงออกโดยการ “ออกหรือเลิกกฎหมาย” โดยอำนาจอธิปไตยนี้ แม้จะเกิดขึ้นจากสังคมนมนุษย์ แต่เมื่อโอนไปให้รัฐแล้วก็ไม่อาจเรียกกลับมาได้ และเป็นอำนาจที่สูงสุดปราศจากข้อจำกัด³⁰ แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยจึงเป็นแนวคิดที่สัมพันธ์กับแนวคิดเรื่องรัฐอย่างไม่อาจแยกออกจากกันได้ กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นสาระสำคัญของความเป็นรัฐ และเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับรัฐ³¹

2.2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย ปรากฏขึ้นจากทฤษฎีทางการเมืองที่ว่า ทุกรูปแบบของการปกครองจะต้องมีอำนาจแห่งการตัดสินใจโดยสูงสุดเด็ดขาด และอำนาจนี้ถูกใช้หรือควบคุมโดยองค์อธิปัตย์ ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือสิ่งสมมติ³² โดยที่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ในการปกครองแต่ละยุคแต่ละสมัยจึงเกิดแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเจ้าของอำนาจดังกล่าวต่าง ๆ กันไป แล้วแต่บริบทของสภาพการเมืองการปกครองและสังคมในขณะนั้น ๆ แนวคิดเกี่ยวกับเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐหรืออำนาจอธิปไตยที่สำคัญมีดังนี้³³

³⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 25.

³¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า 34.

³² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ที่มาของกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 11.

³³ สรุปความจาก เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ้างแล้ว, หน้า 11-21.

1) อำนาจอสูงสุดเป็นของพระเจ้า

เป็นแนวคิดของนักคิดในสำนักกฎหมายธรรมชาติและนักคิดฝ่ายศาสนจักร โดยมีแนวความคิดว่า พระเจ้าเป็นผู้สร้างโลก อำนาจในการปกครองจึงมาจากพระเจ้า ทำให้เกิดหลักอำนาจอำนาจอสูงสุดเป็นของพระเจ้า (The supremacy of God) ขึ้น โดยในยุโรปนั้นได้มีการอ้างหลักดังกล่าวเพื่อยืนยันอำนาจของศาสนจักรเหนืออาณาจักร โดยอ้างว่าอำนาจในการปกครองของบรรดากษัตริย์และจักรพรรดิมาจากพระเจ้าโดยผ่านมาทางพระสันตะปาปา นักปรัชญาเมธีที่ให้แนวคิดดังกล่าวนี้ที่สำคัญได้แก่ เซนต์อ็อกัสติน และ เซนต์โทมัส อควีนาส แนวคิดดังกล่าวก่อให้เกิดการครอบงำอำนาจอสูงสุดของฝ่ายอาณาจักรของฝ่ายศาสนา โดยพระสันตะปาปา และทำให้ผู้ปกครองฝ่ายอาณาจักรไม่พอใจและหาหนทางเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อคริสตจักรโรมันคาทอลิก ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งและสงครามแย่งชิงอำนาจในเวลาต่อมา จากความขัดแย้งดังกล่าว นักคิดจึงได้สร้างทฤษฎีอำนาจอสูงสุดเป็นของกษัตริย์ขึ้นแทนเพื่อทำให้อำนาจในการปกครองรัฐรวมศูนย์อยู่ที่ฝ่ายอาณาจักรแห่งเดียว

2) อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์

เพื่อกำจัดอำนาจของฝ่ายศาสนจักรไม่ให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องการเมืองการปกครองอาณาจักร จึงมีนักปรัชญาได้เสนอแนวความคิดเรื่องอำนาจอสูงสุดเป็นของกษัตริย์ เพื่อยืนยันการแยกตัวเป็นอิสระของอาณาจักรออกจากศาสนจักร โดยมีนักปรัชญาสำคัญ ได้แก่ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) และโทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes)

ฌอง โบแดง ได้เรียกอำนาจอสูงสุดในการปกครองรัฐนี้ใหม่ว่า “อำนาจอธิปไตย” (sovereignty) โดยเขาได้ให้ลักษณะอำนาจอธิปไตยว่า ปราศจากขอบเขตถาวร สูงสุดล้นพ้น และแสดงออกโดยการออกและยกเลิกกฎหมาย อำนาจอธิปไตยจึงแบ่งแยกมิได้และเป็นนิรันดร์ โดยนัยนี้องค์อธิปัตย์จึงอยู่เหนือกฎหมาย เพราะเป็นผู้ออกและยกเลิกกฎหมาย³⁴ โบแดงเห็นว่า อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของรัฐ โดยมีกษัตริย์เป็นตัวแทนในการใช้อำนาจนั้น กษัตริย์จึงทรงเป็นรัฐอธิปัตย์ โดยโบแดงได้ความคิดนี้มาจากหลัก *res publica* ซึ่งจักรพรรดิโรมันเคยประกาศว่าตนมีอำนาจอสูงสุด เป็นเจ้าของรัฐและเป็นตัวแทนของรัฐ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากษัตริย์จะไม่ต้องผูกพันกับกฎหมายที่ตนเองตราขึ้น แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้

³⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 25.

บังคับของกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ และกฎหมายทั่วไป ตลอดจนถึงเคารพสัญญาที่ทำไว้กับกษัตริย์ต่างชาติหรือที่ทำกับเอกชน³⁵ ทฤษฎีนี้อำนาจอธิปไตยของโบแดงนี้เป็นการปฏิเสธทั้งอำนาจจากภายนอกของรัฐของสันตะปาปาและจักรพรรดิ และปฏิเสธอำนาจภายในรัฐของเจ้าศักดินาต่าง ๆ และก่อให้เกิดระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้น

โทมัส ฮอบส์ เป็นนักคิดอีกคนหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการทำให้ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ขยายจนเกิดเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้น โดยฮอบส์เสนอว่า มนุษย์นั้นมีธรรมชาติที่เห็นแก่ตัวและโหดร้าย สังคมเกิดการขัดแย้ง จึงต้องการให้มีผู้มาตัดสินและคุ้มครองแต่ละคน การปกครองจึงเกิดขึ้นเพื่อระงับความขัดแย้งดังกล่าว โดยมนุษย์ยอมทำสัญญาสละสิทธิเสรีภาพของตนให้แก่รัฐเพื่อจะได้อยู่อย่างสงบสุขไม่ต้องรบราฆ่าฟันกัน และจะต้องเคารพรัฐผู้รับมอบอำนาจไปจากคน รัฐที่เกิดขึ้นนี้มีสภาพเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยสูงสุด เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยได้ โดยอำนาจรัฐนั้นไม่มีข้อจำกัดไม่ว่าทางกฎหมายหรือทางศีลธรรม³⁶

จากแนวความคิดนี้ นำไปสู่ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต่อมาเกิดการที่กษัตริย์ใช้อำนาจเด็ดขาดมากเกินไป จึงเกิดแนวความคิดในการพยายามจำกัดการใช้อำนาจของกษัตริย์ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน นำไปสู่แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

3) อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

การที่อำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์โดยเด็ดขาด และก่อให้เกิดการใช้อำนาจมากเกินไป จึงเกิดแนวคิดจำกัดอำนาจของกษัตริย์ โดยให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนแทน นักปรัชญาเมธีที่มีความเห็นในแนวนี้ ที่สำคัญ ได้แก่ จอห์น ล็อก และฌอง ฌาค รุสโซ ซึ่งได้กล่าวถึงแนวคิดของทั้งสองท่านนี้ไปแล้วในหัวข้อที่ 2.2.2 ในที่นี้จึงขอกกล่าวโดยสรุปว่า จอห์น ล็อก ได้ให้กำเนิดทฤษฎีสัญญาประชาคม ที่เห็นว่าอำนาจอธิปไตยนั้นเกิดจากการทำสัญญาร่วมกันของคนในสังคมที่จะสละสิทธิเสรีภาพบางส่วนของแต่ละคนให้รัฐ เพื่อให้

³⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ และจตุรนต์ ธีระวัฒน์, อำนาจอธิปไตยกับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งอ้างใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ้างแล้ว, หน้า 13-14.

³⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 26-27.

รัฐคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและกรรมสิทธิ์ของคนในสังคม ซึ่งรุสโซได้นำทฤษฎีสัญญาประชาคมของ ล็อคมมาสานต่อ โดยมองว่าสัญญาประชาคมเป็นเจตจำนงทั่วไปของประชาชนในการสนับสนุนการ ปกครองระบอบประชาธิปไตย มิใช่การมอบเจตจำนงของประเทศให้ผู้อื่นผู้ใด แต่ประชาชน นั้นเองที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยนัยนี้ ผู้ปกครองที่แท้จริงก็คือผู้อยู่ภายใต้การปกครอง นั้นเอง³⁷ รุสโซถือว่าประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย ส่วนรัฐสมภานั้นเป็นเพียงเครื่องอุปกรณ์ของ ประชาชนเท่านั้น ในทัศนะของรุสโซ ผู้แทนราษฎรมีฐานะเป็นผู้แทนของปวงชน จะต้องเคารพ เจตนาารมณ์ของประชาชน มิฉะนั้นประชาชนก็มีอำนาจถอดถอนได้ จึงเกิดทฤษฎี “ความเป็น ผู้แทนของปวงชน” ขึ้น จึงกล่าวได้ว่า แนวคิดของรุสโซเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยแบบทางตรงอย่างแท้จริง³⁸

4) อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

แนวความคิดนี้มีนักปรัชญาที่สำคัญ ได้แก่ ซีเอเยส (Sieyes) ซึ่งได้เสนอแนวความคิดว่า เนื่องจากอำนาจอธิปไตยนั้นแบ่งแยกไม่ได้ ดังนั้น ประชาชนแต่ละคน จึงไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วนของอำนาจอธิปไตย แต่ซีเอเยสมองว่าผู้ทรงอำนาจอธิปไตยนั้น ได้แก่ การรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามของชาติ (la nation) อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของชาติ ไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใด ๆ เลยที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ อธิปไตย ซีเอเยสจึงได้สร้างทฤษฎี “ความเป็นผู้แทนของชาติ” ขึ้น โดยถือว่าผู้แทนที่ประชาชน เลือกไปนั้นเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ การเลือกตั้งมีความสำคัญจึงกำหนดให้เป็น “หน้าที่” ของประชาชน

แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เป็นผลสะท้อน จากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบทางอ้อม ที่ให้การใช้อำนาจอธิปไตยทำได้โดยผ่าน ผู้แทนของชาติ ชาติจึงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยเมื่อประชาชนได้เลือกผู้แทนเข้าไปแล้ว ถือว่าตัดขาดระหว่างผู้แทนกับประชาชน ผู้แทนจึงมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกผูกมัด สามารถกระทำการ แทนชาติได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น แนวความคิดดังกล่าวนี้จึงเป็นการคิดค้นแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนโดยตรง อย่างไรก็ตามก็ได้มีการนำหลักการของแนวความคิดทั้งสองแนวมา

³⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ที่มาของกฎหมายมหาชน, หน้า 16.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ประยุกต์เข้าด้วยกัน เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของแต่ละแนวความคิด เกิดเป็น “ประชาธิปไตยที่แท้จริง” ขึ้น³⁹ ตัวอย่างเช่น การให้อำนาจประชาชนในการลงประชามติ เป็นต้น

5) อำนาจอสูงสุดเป็นของรัฐสภา

เป็นแนวความคิดที่ปรากฏในประเทศอังกฤษ ทั้งนี้แนวความคิดดังกล่าวเกิดจากเหตุการณ์ที่เป็นประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษเอง ที่กษัตริย์พยายามที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียว หากแต่ทุกครั้งก็จะถูกต่อต้านจากรัฐสภา ซึ่งได้ต่อสู้กับอำนาจของกษัตริย์เป็นผลสำเร็จมาโดยตลอด ส่งผลเป็นการจำกัดอำนาจของกษัตริย์มิให้เกิดสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริงขึ้นได้ในประเทศอังกฤษ และหลังจากการปฏิวัติอันรุ่งเรือง ก็ถือว่ารัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจอสูงสุดแต่ผู้เดียว ไม่ใช่กษัตริย์อีก⁴⁰ โดยเหตุนี้ประเทศอังกฤษจึงถือว่ารัฐสภาเป็นที่มาสูงสุดของอำนาจการปกครอง และสามารถออกกฎหมายใด ๆ ได้อย่างกว้างขวาง จึงอาจกล่าวได้ว่า อำนาจของรัฐสภาอังกฤษไม่มีขีดจำกัด อย่างไรก็ตาม อำนาจของรัฐสภาก็ไม่ได้สูงสุดเด็ดขาดเสียทีเดียว แต่จะถูกจำกัดได้ก็โดยอำนาจของประชาชนเท่านั้น โดยไม่อาจถูกจำกัดโดยองค์กรอื่นได้⁴¹ ทั้งนี้ เนื่องจากโดยแท้จริงแล้วประเทศอังกฤษปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภา ซึ่งมีผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั่นเอง

2.2.2.3 การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย

แม้ว่าในทางทฤษฎีจะถือว่ารัฐเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง แต่รัฐก็ไม่อาจใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง แต่จะต้องมีบุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่าง ๆ แทนรัฐ บุคคลธรรมดาที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐและในนามของรัฐนี้เรียกว่า “องค์กรของรัฐ”

รัฐอาจใช้อำนาจอธิปไตยของตนกระทำการต่าง ๆ โดยทางองค์กรเพียงองค์กรเดียวก็ได้ ดังเช่นในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือระบบเผด็จการ

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

⁴⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 31.

⁴¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ที่มาของกฎหมายมหาชน, หน้า 21.

ซึ่งผู้ปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งในการบัญญัติกฎหมาย การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และการวินิจฉัยตัดสินคดี แต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มบุคคลเดียว อย่างไรก็ตาม ประวัติศาสตร์ได้แสดงให้เห็นว่า การให้บุคคลหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งผูกขาดการใช้อำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียวเช่นนี้ไม่ว่าบุคคลนั้นหรือองค์กรนั้นจะได้อำนาจมาโดยการแต่งตั้ง หรือจากการเลือกตั้งของราษฎรก็ตาม แต่ก็ปรากฏเสมอว่าการใช้อำนาจในระบบดังกล่าวได้นำไปสู่การใช้อำนาจโดยไม่ชอบ และวิตรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ เพราะ “อำนาจทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเสื่อมลง อำนาจเด็ดขาดยิ่งทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเสื่อมลงอย่างถึงที่สุด” เพราะธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมีอำนาจแล้วมักจะมัวเมาในอำนาจและมักใช้อำนาจอย่างสุดโต่งเสมอ⁴²

โดยเหตุนี้ นักปรัชญาทางการเมืองจึงได้เสนอแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย เพื่อมิให้อำนาจดังกล่าวนั้นรวมศูนย์อยู่ที่เดียว อันจะนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบได้ และก่อให้เกิดแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย โดยส่วนใหญ่เห็นกันว่า อำนาจอธิปไตยนั้นอาจแบ่งได้ออกเป็นสามด้านหลัก ๆ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ⁴³ และอำนาจทั้งสามด้านดังกล่าวไม่ควรรวมอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงบุคคลหรือองค์กรเดียว แต่ควรมีการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจในแต่ละด้าน โดยให้แต่ละองค์กรมีความเป็นอิสระต่อกันเพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้อำนาจไปรวมอยู่กับบุคคลหรือองค์กรใดแต่เพียงที่เดียว ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นผลมาจากแนวคิดของนักปรัชญาที่สำคัญหลายคนเช่น อริสโตเติล ฌอง โบแดง และบัพเฟน ด็อร์ฟ เป็นต้น แต่ที่สำคัญ ได้แก่ จอห์น ล็อก และมองเตสกีเออ ดังนี้

จอห์น ล็อก (John Lock) ซึ่งได้กล่าวไว้ในหนังสือของเขาหลายเล่มว่า รัฐจะต้องสร้างสถาบันการเมืองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยแยกเป็นสามองค์กร คือ การออกกฎหมาย ซึ่งต้องไม่ใช่แบบถาวรเพราะกฎหมายเป็นสิ่งที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน สองคือการบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และสามคือ การทำสงคราม ทำสนธิสัญญา และ

⁴² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ตอน 2 (พ.ศ.2537), หน้า 42.

⁴³ บัณฑิต กองทิพย์, เขตอำนาจของศาลปกครอง: ศึกษากรณีคดีที่มีเนื้อหาทั้งนิติสัมพันธ์ทางแพ่งและทางปกครองเกี่ยวพันกัน, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ปีการศึกษา 2547), หน้า 7-8.

แลกเปลี่ยนทูต ซึ่งจอห์น ล็อค เห็นว่า อำนาจออกกฎหมายกับอำนาจบังคับการตามกฎหมาย จะต้องแยกองค์การที่ใช้อำนาจดังกล่าวออกจากกันอย่างเด็ดขาด⁴⁴

มองเตสกีเออ (Montesquieu) ได้กล่าวถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจในหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” ของเขา โดยมีสาระสำคัญว่า ในแต่ละรัฐมีอำนาจอยู่ 3 ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารสิ่งที่ขึ้นกับกฎหมายมหาชน และอำนาจบริหารสิ่งที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง อำนาจที่สองคืออำนาจบริหาร เป็นอำนาจปฏิบัติการโดยตรงซึ่งเป็นการกระทำของฝ่ายปกครอง อำนาจที่สามคืออำนาจตุลาการ เป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือมีความขัดแย้งเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของความเห็นของมองเตสกีเออมีใช้อยู่ที่เรื่องการแบ่งแยกอำนาจ หากแต่การแบ่งแยกอำนาจต้องหมายถึงการแบ่งองค์การปฏิบัติการด้วย เพราะถ้าไม่มีการแบ่งแยกองค์การปฏิบัติการแล้ว เสรีภาพของประชาชนจะไม่อาจมีได้⁴⁵ โดยมองเตสกีเออเห็นว่า รัฐบาลที่ดีนั้นจะต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจในแต่ละด้านใช้โดยองค์กรคนละองค์กัน แต่ไม่ได้หมายถึงการแบ่งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด หากแต่จะต้องมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีการคานและดุลอำนาจกันระหว่างองค์กรเหล่านั้น เพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารประเทศ⁴⁶

โดยหลักแล้ว เป็นที่ยอมรับกันว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยนั้น คำว่า การแบ่งแยก “อำนาจ” หมายถึงการแบ่งแยก “องค์กร” (Organs) ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย⁴⁷ ซึ่งโดยหลัก จะได้แก่ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ โดยองค์กรฝ่ายบริหารนั้นเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร คือ อำนาจในการดูแลรักษาความปลอดภัยภายในรัฐ การใช้กำลังรักษาเอกราชและอธิปไตยของประเทศ และการใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนได้เคารพกฎหมาย หรือที่มองเตสกีเออเรียกว่า “อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกิจการตามกฎหมายมหาชน” อำนาจดังกล่าวจึงถือว่าเป็นอำนาจปฏิบัติการ ซึ่งองค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าว คือ “องค์กรฝ่ายบริหาร” อันประกอบด้วยสองส่วนหลัก คือ “รัฐบาล” ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายซึ่งมีที่มาจากทางการเมือง และ “องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง” ซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติการ โดยนัยนี้ หลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงถือว่าเป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานของระบบกฎหมายปกครอง โดยเป็นทั้ง

⁴⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อ่างใน บัณฑิต กองทิพย์, เรื่องเดิม, หน้า 7.

⁴⁵ อมร จันทรสมนูรณ์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 64.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

⁴⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 46.

ที่มาของ “อำนาจปกครอง” ซึ่งเป็นอำนาจปฏิบัติการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร และเป็นที่มาของ “องค์กร” ฝ่ายปกครอง อันเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายบริหารด้วย

ในปัจจุบันหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยถือเป็นหลักการสำคัญของรัฐทั้งหลายที่ปกครองโดยระบอบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งแสดงให้เห็นการยอมรับหลักการที่จะต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจในแต่ละด้านมิให้รวมอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว เพื่อให้มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม ในแต่ละประเทศอาจแปลความและนำหลักการดังกล่าวไปใช้จัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเมืองในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่หลักการสำคัญประการหนึ่งที่ทุกประเทศต่างยึดถือสอดคล้องต้องตรงกันก็คือ หลักการรับประกันความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจอื่นใดขององค์กรตุลาการ เพื่อให้ศาลสามารถเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่⁴⁸ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารนั้น ในประเทศเสรีประชาธิปไตยแต่ละประเทศอาจมีลักษณะที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ แล้วแต่การตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจของประเทศนั้น ๆ

2.3 ความหมาย ขอบเขต และพัฒนาการของกฎหมายปกครอง

จากพัฒนาการในการปกครองของสังคมมนุษย์ในยุคต่าง ๆ ซึ่งมีการพัฒนามาโดยลำดับ ประกอบกับปรัชญาทางการเมืองการปกครองเกี่ยวกับเรื่อง “รัฐ” และ “อำนาจอธิปไตย” ที่ได้กล่าวถึงมาแล้วในหัวข้อที่ 2.1 และ 2.2 ทำให้สามารถเข้าใจได้ว่า รัฐเป็นสถาบันทางกฎหมายมหาชน ที่จำเป็นต้องเกิดขึ้นเพื่อเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครอง ที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย โดยรัฐมีภาระหน้าที่ในการดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งก็คือประโยชน์ร่วมกันของประชาชนทั้งหลาย และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐจะต้องมีทั้งองค์กรและอำนาจที่จะใช้ดำเนินการ อำนาจที่รัฐใช้ดำเนินการเพื่อดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร ซึ่งเป็นอำนาจหลักประการหนึ่งในอำนาจอธิปไตย และดำเนินการโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในส่วนที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการ ที่เรียกว่า “องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง” การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนี้ มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน บังคับเอาแก่เอกชนในรูปของการออกกฎ ออกคำสั่ง การใช้กำลังบังคับ และปฏิบัติการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษา

⁴⁸สุรพล นิติไกรพจน์, “ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับการห้ามศาลพิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลย” ใน ศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540), หน้า 88.

ประโยชน์สาธารณะ เรียกอำนาจของฝ่ายปกครองในลักษณะนี้ว่า “อำนาจปกครอง” ซึ่งการจัดระเบียบโครงสร้างองค์กรของฝ่ายปกครองก็ดี หลักเกณฑ์การดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ดี ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐก็ดี ล้วนแต่อยู่ในขอบเขตของ “กฎหมายปกครอง” ทั้งสิ้น ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงจะทำการศึกษาถึงความหมาย ตลอดจนลักษณะ ที่มา และความมุ่งหมายของกฎหมายปกครอง เพื่อความเข้าใจในการศึกษาแนวคิดทางกฎหมายปกครองในลำดับต่อไป

2.3.1 ความหมายของกฎหมายปกครอง

ในทางวิชาการของไทย ตั้งแต่เริ่มมีการเรียนการสอนวิชากฎหมายปกครอง มาจนถึงปัจจุบัน ก็ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “กฎหมายปกครอง” ไว้หลายท่าน เช่น

หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) และ ดร.แอล ดู ปลาตร์ ได้ให้ความหมายของกฎหมายปกครองไว้ว่า “กฎหมายปกครองจึงอาจมีความหมายโดยสังเขปว่า หลักและข้อบังคับซึ่งว่าด้วยระเบียบและวิธีดำเนินการของราชการฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการและว่าด้วยความเกี่ยวข้องซึ่งเอกชนจะพึงมีแก่ราชการ”⁴⁹

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของกฎหมายปกครองไว้ว่า ได้แก่ “กฎหมายที่กำหนดรายละเอียดในการปกครองลดหลั่นลงมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายว่าด้วยการอำนาจการปกครองประเทศ แต่กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางปกครอง กฎหมายนี้จะกล่าวถึงการจัดระเบียบขององค์กรทางปกครอง (เช่น จัดแบ่งออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือเทศบาล สุขาภิบาล ฯลฯ) ความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรนี้ต่อกันและกัน และความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรเหล่านี้ต่อราษฎร”⁵⁰

⁴⁹ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์), คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: สภานายความ, 2543), หน้า 21.

⁵⁰ หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 4(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 199.

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายกฎหมายปกครองว่า “กฎหมายปกครองเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่วางระเบียบบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบในทางปกครองของรัฐ และการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งวางหลักความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน”⁵¹

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า กฎหมายปกครอง ได้แก่ กฎหมายมหาชนที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารราชการ (บริการสาธารณะ) และกำหนดอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ (บริการสาธารณะ)⁵²

ในต่างประเทศนั้น ก็มีการให้ความหมายของกฎหมายปกครองที่ไม่แตกต่างกันไปจากแนวทางการให้ความหมายข้างต้นนัก เช่น⁵³

ศาสตราจารย์องเดร เดอ โลบาแดร์ ได้ให้ความหมายกฎหมายปกครองในฐานะที่เป็นสาขาหนึ่งของวิชานิติศาสตร์ ว่า “การศึกษากฎหมายปกครองครอบคลุมถึงสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนภายในซึ่งเกี่ยวกับการจัดองค์กร และกิจกรรมของฝ่ายปกครอง... โดยนัยนี้ขอบเขตของวิชากฎหมายปกครองจึงกว้างขวางและประกอบด้วย

1. การศึกษาการจัดองค์กรของรัฐ
2. การศึกษากิจกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครอง
3. การศึกษาเครื่องมือดำเนินการที่ฝ่ายปกครองมีอยู่
4. การศึกษาคดีทางปกครองหรือการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาล

⁵¹ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 59.

⁵² อมร จันทรมบูรณ์, “เพราะเหตุใดจึงมีวารสารกฎหมายปกครอง” (บทบรรณาธิการ), ใน วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 1 ตอน 1 (เมษายน 2525), หน้า 3.

⁵³ อังโน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง” ใน รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศ.ดร.ประยูร กาญจนดุล, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540), หน้า 6-7.

ศาสตราจารย์เดวิส นักกฎหมายปกครองอเมริกันได้ให้ความหมายกฎหมายปกครองไว้ว่า “หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจ และกระบวนการขององค์กรทางปกครอง (administrative agencies) รวมตลอดจนถึงกฎหมายที่ครอบคลุมการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรม”

ศาสตราจารย์ ดี สมิต นักกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองอังกฤษ ได้ให้ความหมายว่า กฎหมายปกครอง หมายถึง “สาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนซึ่งเกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐบาลในปัจจุบัน และกระบวนการทางปกครอง (administrative process) เมื่อกระบวนการทางรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดผลคือได้มาซึ่งรัฐบาลที่ผ่านการเลือกตั้งซึ่งกำหนดนโยบายและตรากฎหมายแม่บทแล้ว กระบวนการทางปกครองเริ่มขึ้น ณ จุดนั้นเอง กระบวนการนี้เกี่ยวกับการบริหารงานวันต่อวันของประเทศทั้งระดับส่วนกลางและระดับท้องถิ่น และนำนโยบายที่ตัดสินใจระดับสูงทางรัฐธรรมนูญแล้วมาปฏิบัติ กฎหมายปกครองจึงวางระเบียบควบคุมกระบวนการทางปกครองดังกล่าว กฎหมายปกครองจึงเกี่ยวพันกับการจัดองค์กรองค์ประกอบขององค์กร อำนาจหน้าที่ และกระบวนการวิธีพิจารณาขององค์กรทางปกครองและคณะกรรมการพิเศษที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ผลกระทบของอำนาจหน้าที่นี้ต่อประชาชน ข้อจำกัดทางกฎหมายและความรับผิดชอบที่องค์กรดังกล่าวมีอยู่ กฎหมายปกครองยังควบคุมการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารด้วย ในสาระแล้วกฎหมายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่แสดงให้เห็นข้อจำกัดทางรูปธรรม และที่บังคับได้ซึ่งจำกัดการกระทำทางปกครองอยู่”

จากการให้ความหมายทางวิชาการดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้สรุปว่า แม้การให้ความหมายของกฎหมายปกครองของนักวิชาการแต่ละคนจะแตกต่างกันไปในรายละเอียด แต่ในสาระสำคัญนั้นทุกคนต่างเห็นตรงกันว่า กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายมหาชนที่บังคับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐต่อกัน หรือระหว่างรัฐกับเอกชน และมีหลักเกณฑ์ตลอดจนเทคนิคในทางกฎหมายแตกต่างไปจากกฎหมายเอกชน ซึ่งใช้บังคับในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกันมาก โดยอาจกล่าวได้ว่า การให้คำจำกัดความดังกล่าวนั้นครอบคลุมสาระสำคัญ (content) ของกฎหมายปกครอง 3 ประการ คือ⁵⁴

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

1. กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรของรัฐทางบริหาร ซึ่งรวมถึงการจัดโครงสร้างทางปกครอง (Structure administrative) ไม่ว่าจะเป็นแบบการรวมอำนาจ หรือกระจายอำนาจ และรวมถึงบุคลากรของฝ่ายปกครองทั้งหลาย และรวมถึงทรัพย์สินของฝ่ายปกครอง

2. กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับกิจกรรมหรือการกระทำทางปกครอง ซึ่งรวมถึงการกระทำทางกายภาพและนิติกรรมทางปกครองในรูปแบบต่าง ๆ นอกจากนั้น ในส่วนกิจกรรมหรือการกระทำทางปกครองนั้นยังเกี่ยวกับปัญหาจะดำเนินการในรูปแบบใด กล่าวคือ จะดำเนินการในรูปราชการ หรือราชการกึ่งเอกชน

3. กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจปกครอง ซึ่งจะครอบคลุมถึงรูปแบบและวิธีการในการควบคุม ตลอดจนหลักเกณฑ์และผลของการควบคุม เช่น การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองกรณีการกระทำทางกายภาพที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สาระสำคัญของกฎหมายปกครองตามที่ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ฯ ได้สรุปไว้ดังกล่าวข้างต้นนับว่ามีความกว้างขวางครอบคลุม และอาจใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อการจำแนกลักษณะของกฎหมายปกครองได้เป็นอย่างดี ซึ่งอาจใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเกณฑ์พิจารณากฎหมายปกครองของไทยที่จะได้ทำการศึกษาในบทต่อไปได้

2.3.2 ความแตกต่างระหว่างกฎหมายปกครองกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

กฎหมายปกครองกับกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น ต่างก็เป็นกฎหมายสาขาหนึ่งในกฎหมายมหาชนด้วยกัน และด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้กฎหมายทั้งสองสาขา มีความคล้ายคลึงเกี่ยวพันกัน เช่น มีแนวความคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่ใช้ร่วมกัน ด้วยเหตุดังกล่าว นักวิชาการหลายท่านจึงได้พยายามวางหลักเกณฑ์ที่จะใช้จำแนกความแตกต่างระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญกับกฎหมายปกครอง เช่น

หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ได้อธิบายไว้ว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน (กฎหมายรัฐธรรมนูญ-ผู้เขียน) เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลาย และวิธีการดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าว

อีกอย่างหนึ่งว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญการปกครองวางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ และกฎหมายปกครองจำแนกระเบียบแห่งอำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการให้พิสดารออกไป และว่าด้วยการใช้อำนาจนี้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้งสองนี้ก็ป็นสาขาอันแยกมาจากกฎหมายมหาชนด้วยกัน เหตุฉะนั้นในบางเรื่องจึงแยกออกจากกันให้เด็ดขาดไม่ได้⁵⁵

คำอธิบายข้างต้นสอดคล้องกับที่ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ให้คำอธิบายไว้ กล่าวคือ “กฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นวางหลักเกี่ยวกับการปกครองของรัฐในทางการเมือง หรือที่เรียกว่า Political Organization คือ วางโครงสร้างของรัฐว่าประกอบด้วยสถาบันสูงสุดในการปกครองประเทศที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ส่วนกฎหมายปกครองวางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบในทางปกครอง หรือที่เรียกว่า Administrative Organization เป็นรายละเอียดเฉพาะการใช้อำนาจบริหารบางส่วน...” อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ ดร.ประยูรฯ ได้อธิบายต่อไปว่า “กฎหมายทั้งสองสาขานี้เกี่ยวพันกันอยู่มาก...ถ้าเปรียบกับต้นไม้ กฎหมายรัฐธรรมนูญก็เหมือนกับลำต้นของต้นไม้ ส่วนกฎหมายปกครองเหมือนกับกิ่งและใบของต้นไม้อันเป็นส่วนประกอบที่แตกสาขาออกไปจากลำต้น ฉะนั้น จึงแยกออกจากกันเด็ดขาดไม่ได้เพราะเป็นส่วนประกอบซึ่งกันและกัน”⁵⁶

ในเรื่องดังกล่าวนี้ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก็ได้ให้ข้อสังเกตว่า⁵⁷ การแบ่งแยกกฎหมายปกครองออกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแบ่งแยกเพื่อความสะดวกในทางวิชาการที่จะแยกสอนวิชาทั้งสองให้เป็นเอกเทศจากกันเท่านั้น แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าการแยกดังกล่าวมีปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและในทางความเป็นจริงมาก ทั้งนี้เพราะนอกจากกฎหมายทั้งสองสาขานี้จะมีองค์รวมนั้นแล้ว ยังมีกิจกรรมตลอดจนหลักกฎหมายที่ใช้ร่วมกันอยู่มากทีเดียว ซึ่งทำให้นักวิชาการบางท่านถึงกับเห็นว่า ควรมีกฎหมายมหาชน (Public law) ซึ่งครอบคลุมถึงทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองไปด้วยกัน และตำรากฎหมายมหาชนในต่างประเทศก็มีไม่น้อยที่อธิบายถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองรวม ๆ กันไป ดังนั้น จึงต้องระลึกเสมอว่า แม้จะมีการแบ่งแยกระหว่างกฎหมายทั้งสองสาขาในทางตำรา

⁵⁵ หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 21.

⁵⁶ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 6-7.

⁵⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง” ใน รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศ.ดร.ประยูร กาญจนดุล, หน้า 7-8.

แต่ก็เป็นการแข่งขันที่ไม่เด็ดขาดและมีประโยชน์ในทางการเรียนการสอนเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงกฎหมายสองสาขานี้มีหลักการและเทคนิคทางกฎหมายร่วมกัน จึงต้องศึกษาไปด้วยกันเสมอ

2.3.3 ที่มาของกฎหมายปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล ได้กล่าวถึงที่มาของกฎหมายปกครองว่า คือปัจจัยต่าง ๆ อันเป็นสิ่งที่ช่วยสร้างหลักกฎหมายขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือเป็นหลักปฏิบัติ เช่น จารีตประเพณี อาจจะเป็นคำพิพากษาของศาลซึ่งตีความกฎหมายใช้บังคับแก่คดี หรืออาจเป็นหลักกฎหมายทั่วไปหรือทฤษฎีกฎหมาย กล่าวคือ อาจเป็นหลักที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร หรือหลักปฏิบัติที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้⁵⁸ จากแนวทางดังกล่าวอาจจำแนกที่มาของกฎหมายปกครองได้เป็น 4 ทางหลัก ๆ ดังนี้

1) บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เป็นที่มาที่สำคัญที่สุดของกฎหมายปกครอง บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้หมายรวมถึงกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ตลอดจนข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รวมทั้งข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครอง⁵⁹ ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้อาจจำแนกได้เป็นสามลักษณะ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราโดยองค์กรนิติบัญญัติ และบทบัญญัติอื่น ๆ ที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่รัฐบาล และองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

บรรดาบทกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญเป็นบทกฎหมายสูงสุดมีฐานะเหนือบทบัญญัติทั้งหลาย ถัดลงมาเป็นพระราชบัญญัติ (รวมทั้งพระราชกำหนดและบทบัญญัติอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า) ซึ่งเป็นกฎหมายที่โดยหลักแล้วตราขึ้นจากองค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน จึงมีสถานะสูงกว่าพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็น

⁵⁸ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 80.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร รวมทั้งกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็มีความลดหลั่นกันลงไปตามลำดับ

การที่ถือว่าบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นที่มาที่สำคัญที่สุดของกฎหมายปกครองนั้น ก็เนื่องจากรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นบทบัญญัติซึ่งกำหนดโครงสร้างของรัฐ ซึ่งมีฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งในอำนาจบริหาร นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้นโดยหลักก็จะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับต่าง ๆ กฎหมายจึงเป็นฐานแห่งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายลายลักษณ์อักษรต่าง ๆ ยังเป็นที่มาสำคัญของหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ รวมถึงกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยวิธีทางต่าง ๆ ก็มีที่มาหลักจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรด้วย

2) จารีตประเพณี

จารีตประเพณี เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากแนวทางการปฏิบัติกันเป็นที่ยอมรับกันของคนในสังคม โดยไม่ผ่านขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ และกลุ่มคนในสังคมมีความรู้สึกร่วมกันว่าจำเป็นต้องปฏิบัติตาม เพราะมีผลผูกพันในฐานะที่เป็นกฎหมาย จารีตประเพณีนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นที่มาทางหนึ่งของกฎหมาย โดยสำนักคิดที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการยอมรับจารีตประเพณีเป็นที่ยอมรับของกฎหมาย ได้แก่ สำนักความคิดประวัติศาสตร์ ในทางกฎหมายมหาชนก็มีการยอมรับว่าจารีตประเพณีเป็นที่ยอมรับของกฎหมายมหาชนประการหนึ่งด้วย เรียกว่า จารีตประเพณีมหาชน ซึ่งมีการให้ความหมายว่า เป็นจารีตประเพณีที่องค์กรทั้งหลายของรัฐ ก่อขึ้นจากทางปฏิบัติขององค์กรเหล่านั้น จนเกิดมีความรู้สึกร่วมกันขององค์กรเหล่านั้นว่า จำต้องทำตามเพราะจำเป็นหรือเพราะเป็นกฎหมาย และความรู้สึกนี้ค่อยขยายตัวลงมายังประชาชนผู้อยู่ในปกครอง จนเกิดความรู้สึกร่วมกันของสังคมโดยส่วนรวม⁶⁰

จารีตประเพณีทางมหาชน ในส่วนที่เป็นที่ยอมรับของกฎหมายปกครองนั้น ก็ย่อมเกิดขึ้นจากการที่องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นอย่างสืบเนื่องจนเกิดความรู้สึกร่วมกันว่าสิ่งนั้นมีผลผูกพันและต้องปฏิบัติตาม จึงเรียกจารีตประเพณีในทางกฎหมายปกครองว่า “ระเบียบแบบแผนของทางราชการ” อย่างไรก็ดี ภายใต้การปกครองตามหลักนิติรัฐ จารีตประเพณีทางปกครองนั้นจะมีผลขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่แล้วไม่ได้ โดยเฉพาะต่อบุคคลภายนอก และจารีตประเพณีนั้นจะไปเพิ่มเติมกฎเกณฑ์อื่นนอกเหนือไปจากที่

⁶⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ที่มาของกฎหมายมหาชน, หน้า 151 และ 156.

กฎหมายบัญญัติโดยทำให้กระทบสิทธิของบุคคลภายนอกก็ไม่ได้เช่นกัน เนื่องจากจะต้องยึดหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จารีตประเพณีทางปกครองจึงจะมีผลบังคับได้จริงก็แต่ในการตีความกฎหมาย⁶¹ และในกรณีที่กฎหมายให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการใช้อำนาจ⁶² เท่านั้น โดยผลบังคับของระเบียบแบบแผนของทางราชการที่เป็นจารีตประเพณีนี้จะผูกพันเฉพาะต่อเจ้าหน้าที่และองค์กรของรัฐเท่านั้น จะไม่ผูกพันต่อบุคคลภายนอกแต่อย่างใด

3) คำพิพากษาของศาล

โดยหลักแล้ว ในประเทศที่อยู่ในระบบประมวลกฎหมาย คำพิพากษาของศาลย่อมไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายอย่างในประเทศกลุ่มที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายปกครองนั้น เนื่องจากกฎหมายปกครองเป็นสาขากฎหมายใหม่ที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์ครบถ้วนเหมือนกับกฎหมายแพ่ง ในประเทศที่มีศาลปกครองสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ คำพิพากษาของศาลก็อาจเป็นที่มาของกฎหมายปกครองที่สำคัญได้ เห็นได้ชัดจากกรณีศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งศาลได้นำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับแก่คดีปกครองในกรณีที่ไม่มีบทกฎหมายบัญญัติไว้ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสจึงได้สร้างหลักกฎหมายปกครองขึ้นเป็นอันมาก⁶³ และกลายเป็นหลักกฎหมายปกครองที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ามีอยู่จริง และมีบทบาทสำคัญต่อระบบกฎหมายของฝรั่งเศสและประเทศอื่น ๆ ที่ได้รับอิทธิพลด้านกฎหมายจากฝรั่งเศส ตัวอย่างเช่น หลักการรับผิดชอบละเมิดของฝ่ายปกครอง หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาขั้นตอนการสร้างหลักกฎหมายปกครองโดยศาลแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า อาจแยกได้เป็น 3 ระดับ ดังนี้⁶⁴

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

⁶² ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 114.

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 118.

⁶⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), หน้า 168-169.

ระดับแรก ศาลปกครองสร้างระบบหรือหลักกฎหมายพิเศษ (regimes juridiques) ให้กฎหมายปกครอง เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความรับผิดชอบทางปกครอง หลักสัญญาทางปกครอง เป็นต้น

ระดับที่สอง ศาลปกครองสร้างแนวความคิดหรือทฤษฎีกฎหมายปกครอง อย่างมีตรรกะและเป็นระบบ เช่น แนวความคิดเรื่องบริการสาธารณะ เรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีหลักกฎหมายและระบบกฎหมายพิเศษแตกต่างไปจากกฎหมายเอกชน

ระดับที่สาม ศาลปกครองสร้างหลักกฎหมายทั่วไป (principes generaux du droit) ทั้งนี้ เมื่อศาลปกครองสร้างหลักกฎหมายแล้ว ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองนั้นจะเป็นการควบคุมการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองเป็นการทั่วไป ดังนั้นศักดิ์ของคำพิพากษาของศาลปกครองจึงสูงกว่าพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองออก แต่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภา เพราะศาลปกครองไม่มีอำนาจควบคุมพระราชบัญญัติไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

4) หลักกฎหมายทั่วไป

หลักกฎหมายทั่วไปนั้น มีผู้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงหลักกฎหมายที่เป็นที่ยอมรับนับถือกันอยู่ทั่วไปไม่เฉพาะประเทศหนึ่งประเทศใด และไม่หมายความถึงกฎหมายภายในของประเทศหนึ่งประเทศใดเท่านั้น⁶⁵ ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าวนี้มีความสำคัญต่อระบบกฎหมายทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแพ่ง กฎหมายพาณิชย์ กฎหมายระหว่างประเทศ และในส่วนของกฎหมายมหาชนนั้น เมื่อไม่สามารถค้นหาหลักกฎหมายมหาชนที่เป็นลายลักษณ์อักษรได้แล้ว ก็ต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปเพื่อให้เกิดความยุติธรรม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁶⁶

แนวคิดเรื่องหลักกฎหมายทั่วไปนี้เป็นแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ ที่เห็นว่ากฎหมายนั้นมีอยู่แล้วตามธรรมชาติ และแม้มีการนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรแล้ว หลักกฎหมายทั่วไปก็ยังคงมีอยู่ หากว่ายังไม่ได้มีการนำหลักกฎหมาย

⁶⁵ ไพจิตร บุญญพันธ์, “หลักกฎหมายทั่วไป” ซึ่งอ้างใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ที่มาของกฎหมายมหาชน, หน้า 174.

⁶⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ที่มาของกฎหมายมหาชน, หน้า 175.

ดังกล่าวไปบัญญัติอย่างครบถ้วน ซึ่งอาจนำหลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าวมาใช้อุดช่องว่างของกฎหมายได้ อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงแล้ว หลักกฎหมายทั่วไปเหล่านี้ก็มีที่มาจากแนวความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่นักปรัชญาและนักกฎหมายได้คิดค้นและนำเสนอ⁶⁷ และแนวคิดหรือทฤษฎีนั้น ๆ ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย หลักกฎหมายทั่วไปจึงต้องอยู่ในหลักของเหตุผลและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป หลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญและมีการนำมาอ้างอิงกันเสมอ เช่น หลักนิติรัฐ หลักศุภนิติกระบวนการ หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย ฯลฯ นอกจากนี้ศาลปกครองฝรั่งเศสยังได้ยอมรับหลักกฎหมายทั่วไปอื่น ๆ อีก เช่น หลักความเสมอภาคของพลเมืองเบื้องต้นหน้าองค์ของรัฐ หลักเสรีภาพของพลเมือง หลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ เป็นต้น⁶⁸

2.4 ภารกิจของกฎหมายปกครอง

เมื่อได้พิจารณาถึงคำจำกัดความของกฎหมายปกครองตามที่นักวิชาการได้ให้คำนิยามไว้แล้ว อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กฎหมายปกครองนั้นเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน โดยมีเนื้อหาหลัก ๆ เป็นเรื่องการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐทางบริหาร การกำหนดเกี่ยวกับกิจกรรมหรือการดำเนินการทางปกครองและการควบคุมการใช้อำนาจปกครอง ตลอดจนการกำหนดความสัมพันธ์ทางปกครองระหว่างรัฐกับเอกชน⁶⁹ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามคุณลักษณะดังกล่าวก็อาจกล่าวได้ว่า ในประเทศที่มีระบบการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายที่พัฒนาแล้วทุกประเทศ จะต้องมียกกฎหมายปกครองอยู่⁷⁰ แม้ในประเทศนั้นจะไม่มีแยกกฎหมายปกครองออกมาเป็นอีกระบบกฎหมายหนึ่งโดยเอกเทศก็ตาม อย่างไรก็ดี หากจะพิจารณาว่ากฎหมายปกครองที่มีอยู่ในแต่ละประเทศนั้นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ใด หรือรัฐมีความมุ่งหมายอย่างไรที่จัดให้มีกฎหมายที่มีลักษณะดังกล่าวขึ้น ก็อาจมีข้อพิจารณาโดยแยกตามช่วงเวลาของการพัฒนาการของกฎหมายปกครองได้ ดังนี้

⁶⁷ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 120.

⁶⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ที่มาของกฎหมายมหาชน, หน้า 175-177.

⁶⁹ โปรดดูในหัวข้อ 2.3.1 ที่กล่าวมาแล้ว

⁷⁰ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, (เอกสารประกอบคำบรรยายชั้นปริญญาโท แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2518), หน้า 10.

2.4.1 ภารกิจของกฎหมายปกครองในรัฐแบบดั้งเดิม

แม้ว่า “ระบบกฎหมายปกครอง” จะเริ่มเป็นรูปเป็นร่างขึ้นในราวปลายศตวรรษที่ 18 พร้อม ๆ กับระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่แท้จริงแล้ว “กฎหมายปกครอง” ก็เป็นเรื่องที่มีรากฐานมายาวนานแล้ว ตั้งแต่รัฐเริ่มใช้กฎหมายเพื่อแสดงถึงอำนาจที่มีเหนือเอกชน⁷¹ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภารกิจของรัฐในสมัยโบราณมีอยู่เฉพาะแต่การรักษาความมั่นคงของประเทศจากการรุกรานจากภายนอก การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเกี่ยวกับการป้องกันโจรผู้ร้าย และการดูแลความสงบสุขของประชาชน ดังนั้น ภารกิจของรัฐในยุคนั้นจึงเป็นแต่การจัดเก็บภาษี การจัดให้มีเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันปราบปรามผู้กระทำผิด การวินิจฉัยคดีพิพาทต่าง ๆ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนจะเป็นอย่างไรนั้น ส่วนใหญ่รัฐมักปล่อยให้เป็นเรื่องของเอกชนที่จะจัดการกันเอง โดยรัฐไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว⁷² ดังนั้น กฎหมายปกครองในยุคโบราณจึงมีขอบเขตที่แคบเพียงเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์การบริหารงานของรัฐและการใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเอกชนในเรื่องต่าง ๆ เช่น การเกณฑ์แรงงาน การเก็บภาษีอากร เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายปกครองจะมีอยู่ในรัฐสมัยโบราณ แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้ได้รับการศึกษา วิเคราะห์ และจัดระบบจากนักนิติศาสตร์แต่อย่างใด ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ ได้ให้ข้อสังเกตว่า⁷³ กฎหมายมหาชนอาจมีอยู่จริงในรัฐสมัยโบราณ เช่น การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตรากฎหมายหรือการรับเรื่องร้องทุกข์ หรือการใช้อำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาเป็นตัวแทนไปวินิจฉัยคดีร้องทุกข์ต่าง ๆ แต่กรณีเหล่านี้ก็เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจและปราศจากจุดมุ่งหมายที่แน่นอน หรือมิฉะนั้นก็เป็น การวินิจฉัยคดีเฉพาะเรื่องเฉพาะราวเท่านั้น โดยที่ไม่มีการศึกษาและจัดระบบกฎหมายในการใช้อำนาจปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากระบอบการปกครองในสมัยโบราณเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ผู้ปกครองมีอำนาจสูงสุด จนกระทั่งไม่มีใครกล้าเข้าไปวิเคราะห์หรือวางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจได้ ดังนั้น “อำนาจปกครอง” จึงเป็นเรื่องที่อยู่นอกขอบเขตของวิชานิติศาสตร์ แม้จนกระทั่งในราวศตวรรษที่ 14-15 ที่การศึกษาวิชานิติศาสตร์ของยุโรปเจริญรุดหน้าก็เป็นการศึกษากฎหมาย

⁷¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “กฎหมายปกครองตามทัศนะของอังกฤษ” ใน วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ตอน 1 (เมษายน 2526), หน้า 489-490.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 489.

⁷³ อมร จันทรมบูรณ, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า 28.

เอกชนทั้งสิ้น เพราะไม่เป็นการขัดแย้งกับการใช้อำนาจในรูปแบบของการปกครองประเทศของยุโรปในสมัยนั้น ซึ่งเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจเด็ดขาดอยู่ที่ผู้ปกครอง

ด้วยเหตุที่การปกครองในรัฐสมัยโบราณมีลักษณะที่เน้นอำนาจสูงสุดของผู้ปกครองเป็นหลักนี้เอง จึงทำให้กฎหมายปกครองในรัฐสมัยโบราณนั้นมีลักษณะที่เป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจปกครองของรัฐต่อประชาชน กฎหมายปกครองในยุคนี้จึงมีภารกิจเพื่อตอบสนองการใช้อำนาจของผู้ปกครองเป็นสำคัญ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเป็นหลักเกณฑ์ที่จำกัดอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบแต่อย่างใด ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายปกครองในสมัยโบราณจึงอยู่ในลักษณะที่เป็น “เครื่องมือ” ในการแสดงออกซึ่งอำนาจของรัฐ ในการจัดระเบียบการบริหารงานของรัฐและการกำหนดสิทธิหน้าที่ของเอกชนที่พึงมีต่อรัฐ มากกว่าการที่จะเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นกรอบในการใช้อำนาจปกครองหรือเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2.4.2 ภารกิจของกฎหมายปกครองในรัฐสมัยใหม่

การกำเนิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ที่ปกครองภายใต้หลักเสรีนิยมประชาธิปไตย ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบกฎหมายปกครองอย่างสำคัญ กล่าวคือ ด้วยแนวคิดและปรัชญาของนักปรัชญาการเมืองทั้งหลาย เช่น จอห์น ล็อก มองเตสกีเออ รุสโซ เป็นต้น ส่งผลให้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองเป็นหลักการที่รัฐจะต้องยอมรับ ซึ่งก่อให้เกิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้น และในแง่ของแนวคิดทางกฎหมายปกครองนั้น ในรัฐที่ยึดถือการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยนี้จะต้องยึดถือหลัก “นิติรัฐ” เป็นหลักสำคัญในการปกครอง กล่าวคือ รัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกับประชาชน โดยต้องผูกพันต่อกฎหมายในการใช้อำนาจดำเนินการต่าง ๆ และย่อมต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรศาลในกรณีที่มีการใช้อำนาจกระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁷⁴

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า จากเดิมที่กฎหมายเป็นเครื่องมือในการแสดงออกซึ่งอำนาจปกครองของรัฐ แต่ในรัฐสมัยใหม่ที่ยึดถือหลักนิติรัฐนี้ กฎหมายมีที่มาจากเจตจำนงร่วมกันของประชาชน (ผ่านองค์กรนิติบัญญัติ) โดยรัฐเองก็ต้องเคารพกฎหมายนั้น อันเป็นการปฏิเสธ

⁷⁴ อิศสระ นิติทัศน์ประภาส, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า 4.

การปกครองแบบอำนาจอใจของผู้ปกครองที่มีมาแต่เดิม⁷⁵ โดยนัยนี้ กฎหมายจึงได้เปลี่ยนบทบาทมาเป็นกรอบหรือข้อจำกัดการใช้อำนาจปกครองของรัฐ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ

อย่างไรก็ดี ในระยะแรกหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศสนั้น แนวคิดเกี่ยวกับลัทธิปัจเจกชนนิยมและเสรีนิยมทางเศรษฐกิจซึ่งแพร่หลายในยุคดังกล่าวได้มีอิทธิพลอย่างสูงในการกำหนดบทบาทของรัฐ ซึ่งมีผลให้รัฐต้องจำกัดบทบาทของตนอยู่เฉพาะการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นเท่านั้น ส่วนในกิจการที่เป็นเรื่องระหว่างเอกชนด้วยกันนั้นรัฐจะต้องไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว กฎหมายปกครองในยุคนี้จึงเน้นการให้สิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในขณะที่เดียวกันรัฐจะต้องจำกัดบทบาทกระทำไม่ให้ก้าวล่วงไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน รัฐในสมัยนี้จึงมีบทบาทในการใช้อำนาจปกครองน้อยมาก ดังที่ปราชญ์บางท่านได้กล่าวว่า “รัฐบาลที่ดีที่สุดคือรัฐบาลที่ปกครองน้อยที่สุด”⁷⁶ ด้วยผลดังกล่าวทำให้อำนาจรัฐและองค์กรทั้งหลายถูกจำกัดและควบคุมโดยกลไกหลายประการ และทำให้บทบาทของรัฐไม่ว่าในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จึงมีน้อย ดังจะเห็นว่ากฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือแสดงออกซึ่งอำนาจรัฐในยุคนี้มีไม่มากเท่าใดนัก⁷⁷ ดังนั้น บทบาทของกฎหมายปกครองยุคนี้จึงเป็นไปในเชิงของการจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่าจะไม่มีการใช้อำนาจที่มีเข้าไปกระทำใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น การปล่อยให้กิจการระหว่างเอกชนเป็นไปโดยเสรีเช่นเดิมแสดงให้เห็นจุดอ่อนมากมาย ไม่ว่าจะเป็นความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง ดังนั้น ในช่วงเวลานี้ หลักในทางเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมวิทยาเริ่มไหวตัวเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่งอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 ผลกลายเป็นว่ารัฐเริ่มใช้อำนาจเข้าควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้นเป็นลำดับ เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม เพื่อพิทักษ์ฝ่ายที่อ่อนแอ และเพื่อการจัดแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาประเทศ⁷⁸ ดังนั้น บทบาทของรัฐในสมัยใหม่นี้จึงมี

⁷⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 72.

⁷⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายปกครองตามทัศนะของอังกฤษ, หน้า 490.

⁷⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 82.

⁷⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายปกครองตามทัศนะของอังกฤษ, หน้า 490.

ลักษณะที่รัฐใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงกิจการที่เป็นเรื่องของเอกชนอย่างมากมาย โดยถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐ แทนที่รัฐจะปล่อยให้เป็นเรื่องระหว่างเอกชนด้วยกัน โดยรัฐไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวแทรกแซงอย่างเดิม

จะเห็นว่าในยุคใหม่นี้ กฎหมายมหาชน (กฎหมายปกครอง) ได้เข้าไปมีส่วนแทรกแซงกิจการระหว่างรัฐกับเอกชนจำนวนมาก เช่น ในสาขากฎหมายแรงงาน ซึ่งเดิมเป็นเรื่องนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายเอกชน ก็มีการตรากฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายประกันสังคม ฯลฯ ซึ่งเป็นกฎหมายปกครองทั้งสิ้น เพื่อเข้าไปจัดระบบการจ้างแรงงานให้มีความเหมาะสมและเกิดความเป็นธรรม หรือในเรื่องอื่น ๆ เช่น กฎหมายซื้อขายและเช่าซื้อ กฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ก็ถูกแทรกแซงโดยกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายป้องกันการผูกขาด กฎหมายควบคุมราคา ฯลฯ ซึ่งเป็นกฎหมายปกครองเช่นเดียวกัน⁷⁹ ดังนั้น กฎหมายปกครองในปัจจุบันนี้จึงมีบทบาทอย่างมากไม่เฉพาะแต่การจัดระเบียบราชการบริหารอย่างเดียว หากแต่ยังครอบคลุมไปถึงการจัดระเบียบสังคมในด้านต่าง ๆ และการแทรกแซงในนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชน เพื่อการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น โดยการใช้กฎหมายปกครองเป็นเครื่องมือในการดำเนินการนั้น ในอีกด้านหนึ่ง ก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาและการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการใช้อำนาจรัฐให้เกิดความเป็นธรรม กล่าวคือ ไม่ให้การใช้อำนาจนั้นก้าวล่วงไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินขอบเขต ในขณะเดียวกัน ก็จะต้องให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นดำเนินไปได้ ดังนั้น กฎหมายปกครองในสมัยใหม่ก็คือ หลักเกณฑ์ในการสร้างความเป็นธรรมในการใช้อำนาจรัฐ⁸⁰ หลักกฎหมายปกครองต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นเพื่อปกป้องประโยชน์ของเอกชนในกรณีที่เอกชนกระทำการโดยสุจริตและสมเหตุสมผล แต่ในขณะเดียวกัน กฎหมายปกครองจะต้องอุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่เอกชนมีเจตนาจะแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากช่องว่างของกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะไว้ ดังนั้น กฎหมายปกครองจึงเป็นกฎหมายที่ต้องประสานประโยชน์ระหว่างประโยชน์

⁷⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 106.

⁸⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายปกครองตามทัศนะของอังกฤษ, หน้า 490.

ของเอกชนส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ⁸¹ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนกับประโยชน์สาธารณะ และกฎหมายปกครองในยุคใหม่จะต้องมีหลักประกันว่า การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรศาลได้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาถึงภารกิจของกฎหมายปกครองในยุคปัจจุบันแล้ว ศาสตราจารย์ เจ เอฟ การ์เนอร์⁸² ได้ให้ข้อสรุปไว้ว่า กฎหมายปกครองของประเทศใด ๆ นั้นก็คือความพยายามที่จะตอบคำถามต่อไปนี้

(1) ทำอย่างไรจึงจะทำให้กลไกของรัฐสมัยใหม่ทำงานได้ ในขณะที่พลเมืองยังคงมีสิทธิเสรีภาพมากที่สุด

(2) ทำอย่างไรคำสั่งของฝ่ายปกครอง (the decisions of the administration) อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาล ทำอย่างไรความยุติธรรมจึงจะได้รับชัยชนะเหนือนโยบายซึ่งถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมือง

(3) ควรจะแบ่งหน้าที่การงานของรัฐบาล (the function of government) ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกันอย่างไร ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในทางปกครองควรจะมาก่อนการรักษาไว้ซึ่งรูปแบบเดียวกันแห่งชาติ (national uniformity) หรือไม่ และอย่างไรจะเป็นการไม่สอดคล้องกับประสิทธิภาพของการบริหารงานมากกว่ากัน กองกำลังตำรวจ (the police forces) ควรจะอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) หรือรัฐบาลกลาง (central government) เป็นต้น หรืออาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ควรจะจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐทางบริหารอย่างไรนั่นเอง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงภารกิจของกฎหมายปกครองในปัจจุบัน จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กฎหมายปกครองนั้นมุ่งหมายให้รัฐจะต้องกระทำการให้ชอบด้วยกฎหมายตามหลักของนิติรัฐในแง่หนึ่ง กฎหมายปกครองจึงมีบทบาทในการจัดโครงสร้างและระบบการ

⁸¹ อมร จันทรสมบูรณ์, “พื้นฐานของนักกฎหมายไทยกับปรัชญากฎหมายมหาชน” (บทบรรณาธิการ) ใน วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ตอน 2 (2527), หน้า (5).

⁸² อังใน อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ 5(กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า 5.

บริหารของฝ่ายปกครอง และเป็นเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐในการใช้อำนาจเหนือเอกชน เพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครอง แต่ในอีกแง่หนึ่งนั้น กฎหมายปกครอง ก็มีความมุ่งหมายในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง โดยการสร้างหลักเกณฑ์ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเคารพ ต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันดังที่กล่าวมาแล้วด้วย

2.5 หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่สำคัญ

โดยที่กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายอีกระบบหนึ่งที่มีความเป็นเอกเทศแยกจากระบบกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจน ดังนั้น ในระบบกฎหมายปกครองจึงมีหลักกฎหมายที่สำคัญที่ถือได้ว่าเป็นพื้นฐานของระบบกฎหมาย และหลักการเหล่านี้จะปรากฏเฉพาะในกฎหมายมหาชนเท่านั้น หลักกฎหมายเหล่านี้มีที่มาจากแหล่งต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 2.3.3 โดยบางส่วนนั้นเป็นหลักที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของรัฐธรรมนูญหรือในรูปของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ นอกจากนั้นยังมีหลักกฎหมายบางส่วนที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หากแต่เป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่ระบบกฎหมายปกครองมีความเจริญก้าวหน้า ในฐานะเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปอีกด้วย ซึ่งในที่นี้จะได้ยกหลักกฎหมายเฉพาะที่สำคัญบางหลักมาพิจารณาโดยสังเขป ดังนี้

2.5.1 หลักนิติรัฐและหลักการแบ่งแยกอำนาจ

1) หลักนิติรัฐ

แนวความคิดเรื่อง “นิติรัฐ” (Legal State, L'Etat de Droit, Rechtsstaat) หรือที่ในประเทศกลุ่มคอมมอนลอร์เรียกว่า “หลักนิติธรรม”(The Rule of Law) เป็นสิ่งซึ่งนักปรัชญาทางการเมืองทางตะวันตกใช้เรียกรูปแบบของรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน โดยเป็นแนวคิดที่ถือกำเนิดขึ้นมาจากระบบเสรีนิยมในทางการเมืองที่มีความมุ่งหมายที่จะให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่บุคคลในอันที่จะไม่ถูกล่วงละเมิดสิทธิโดยรัฐจากการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และในปัจจุบันถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานของประเทศที่มีการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย

หากพิจารณารูปแบบการปกครองของรัฐต่าง ๆ โดยใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแล้ว อาจจำแนกรัฐต่าง ๆ ได้เป็นสองระบบ คือ รัฐตำรวจ และนิติรัฐ

รัฐตำรวจ (Police State)

เป็นรัฐที่ยึดถือหลักการว่า ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมนั้น องค์กรผู้ใช้อำนาจปกครองมีอำนาจดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งให้ราษฎรทำการหรือละเว้นไม่กระทำการต่าง ๆ โดยฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องถูกผูกพันอยู่กับกฎหมาย เนื่องจากในรัฐลักษณะนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีบทบาทที่จำกัดเพียงการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรด้วยกันเท่านั้น และศาลก็มีอำนาจจำกัดเฉพาะการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา⁸³ ดังนั้น ในรัฐตำรวจ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่รัฐกำหนด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงอาจกระทำการใด ๆ ซึ่งกระทบกระเทือนถึงสิทธิหรือหน้าที่ของพลเมืองได้ และผู้เสียหายก็ไม่มีมูลกรณีที่จะอ้างได้ว่าการฝ่าฝืนกฎหมายของฝ่ายปกครองเป็นความผิด เมื่อเป็นเช่นนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจเผด็จการ (arbitrary power) ได้⁸⁴ รัฐตำรวจจึงปรากฏในประเทศที่มีการปกครองในระบบเผด็จการรูปแบบต่าง ๆ

นิติรัฐ (Legal State)

เป็นระบบซึ่งฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกับพลเมือง ซึ่งเป็นเอกชน และอยู่ภายใต้การควบคุมในทางกฎหมายของศาล กล่าวคือ แม้รัฐและหน่วยงานของรัฐจะทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนโดยมีอำนาจกำหนดก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนได้ฝ่ายเดียวได้ ก็เนื่องจากกฎหมายมหาชนให้อำนาจไว้ แต่กฎหมายนั่นเองก็เป็นสิ่งที่จำกัดอำนาจมิให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั้นใช้อำนาจที่เกินขอบเขตด้วย⁸⁵

⁸³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540), หน้า 7.

⁸⁴ อิศระ นิตินันท์ประกาศ, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527), หน้า 4.

⁸⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและเอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537), หน้า 48-55.

หลักการของนิติรัฐนั้น หมายถึง รัฐที่มีการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นหลัก กล่าวคือ ไม่เฉพาะแต่ความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับราษฎรเท่านั้นที่จะต้องเป็นความสัมพันธ์ที่กฎหมายกำหนด แต่แม้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรก็ต้องเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายด้วย จนถึงกับมีคำกล่าวว่า ผู้ปกครองที่แท้จริงในนิติรัฐนั้น ก็คือกฎหมายที่รัฐตราขึ้นและประกาศใช้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะมียศตำแหน่งต่ำเพียงใด ก็ไม่อาจที่จะกล่าวร้ายสิทธิเสรีภาพของฝ่ายปกครองโดยอำเภอใจ โดยปราศจากกฎหมายให้อำนาจหาได้ไม่⁸⁶ นอกจากนี้ แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจในการก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ ฝ่ายปกครองก็ต้องใช้อำนาจดังกล่าวเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะเท่านั้น และหากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้น ก็ย่อมถูกควบคุม ตรวจสอบได้โดยองค์กรศาลซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้รับรองไว้

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้สรุปลักษณะของนิติรัฐว่าเป็นการปกครองที่วัตถุประสงค์สุดท้ายอยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยมีสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ⁸⁷

ก) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ กล่าวคือ ในการใช้อำนาจของรัฐเหนือราษฎรนั้นจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้น และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

ข) กฎหมายทั้งหลายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นนั้น จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ค) การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ตีการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ตี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

⁸⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, หน้า 3-4.

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

ในปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในรัฐสมัยใหม่ทั้งหลายว่ารัฐจำเป็นต้องเคารพกฎหมาย ดังนั้น ระบบนิติรัฐจึงเป็นเอกลักษณ์อย่างหนึ่งของรัฐสมัยใหม่⁸⁸ โดยเฉพาะในทางกฎหมายปกครองนั้น หลักนิติรัฐถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และเป็นที่มาของหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญสองประการ คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรศาล ดังที่จะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

2) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักนิติรัฐมีความสัมพันธ์ต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอติพิเศษอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว หากอำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจหน้าที่ในการบังคับการให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และอำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมศูนย์อยู่ที่บุคคลเดียวหรือองค์กรเดียว ก็มีแนวโน้มที่จะเกิดการรวบรวมนำอำนาจและใช้อำนาจนั้นในทางที่เกินเลยได้เสมอ หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ (Separation of Powers) ในความหมายของการจัดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการมีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกัน และเป็นอิสระจากกัน จึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการสถาปนาให้ระบบนิติรัฐเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง⁸⁹

หลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นเกิดจากแนวคิดของนักปรัชญาทางการเมืองหลายท่าน แต่ผู้ที่มีชื่อเสียงที่สุดในเรื่องนี้ได้แก่มองเตสกีเยอ (Montesquieu) โดยการที่นักปรัชญาเมธีเหล่านี้ได้เสนอหลักการแบ่งแยกอำนาจขึ้นก็สืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกัน เพราะการที่บุคคลหรือองค์กรเดียวผูกขาดการใช้อำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจนั้น อาจทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไม่เคารพกฎหมาย และจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ได้ ดังที่ ลอร์ด แอ็กตัน (Lord Acton) ได้กล่าวว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มีขอบ และการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่มีขอบอย่างแน่นอน” (Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely) ดังนั้น หากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้นแล้ว ก็จะส่งผลให้เสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครองมีอาจบังเกิดขึ้นได้และจะทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตอยู่

⁸⁸ อิศระ นิติทัศน์ประกาศ, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 5.

⁸⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, หน้า 5.

ในสังคม⁹⁰ ในแง่นี้ จึงแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติรัฐกับหลักการแบ่งแยกอำนาจได้อย่างชัดเจน

สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจก็คือ การทำให้เกิดดุลยภาพของอำนาจ โดยไม่ให้มีการผูกขาดการใช้อำนาจอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่จะต้องมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเป็นฝ่ายต่าง ๆ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยแต่ละฝ่ายจะต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ หรือที่เรียกว่ามีการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน (checks and balances) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่เหนืออำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาดและเป็นฝ่ายดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจจากการใช้อำนาจทั้งปวงแต่เพียงฝ่ายเดียว⁹¹

ผลของหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ทำให้มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามองค์กรหลัก คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และ องค์กรฝ่ายตุลาการ ในส่วนขององค์กรฝ่ายบริหารนั้น ประกอบด้วยรัฐบาลและฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองจะใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหาร และฝ่ายปกครองซึ่งเป็นฝ่ายราชการประจำจะทำหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายที่รัฐบาลได้วางไว้ โดยนัยนี้ หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงมีความสำคัญต่อระบบกฎหมายปกครอง ในฐานะที่ฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร จึงต้องอยู่ภายใต้กระบวนการควบคุมตรวจสอบตามกลไกของหลักการแบ่งแยกอำนาจด้วย ทั้งนี้ ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.2.2

2.5.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

“หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ถือเป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลัก “นิติรัฐ” โดยเป็นหลักกฎหมายที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงเป็นอันดับแรก ๆ ในการใช้อำนาจใด ๆ ที่จะไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน โดยกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่

⁹⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, (เอกสารประกอบการสอนวิชาหลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ชั้นปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 55-56.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

ฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น⁹² และหากมีการฝ่าฝืนหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยมีการใช้อำนาจที่มีชอบเกิดขึ้น ก็มีระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักความชอบด้วยกฎหมายนั้นได้โดยองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อาจให้ความหมายได้ว่า หมายถึงหลักการที่ว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนหนึ่งคนใดได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด⁹³

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 ประการ คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ดังนี้

1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลักการนี้หมายความว่า ในการกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง โดยการผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ โดยเป็นกรณีการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปตามแผนการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองก็ย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวนั้นให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่⁹⁴ โดยกฎหมายที่ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือเป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัตินี้ ได้แก่ กฎหมายในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หมายถึงกฎเกณฑ์ทั้งปวงทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่ใช่ลายลักษณ์อักษร ซึ่งย่อมได้แก่กฎหมายจารีตประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไปด้วย

⁹² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), หน้า 19-20.

⁹³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, หน้า 13-14.

⁹⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, หน้า 20-24.

นอกจากนี้ ยังหมายความถึงกฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายปกครองเอง รวมทั้งแนวทางปฏิบัติที่ฝ่ายปกครองเคยยึดถือเป็นหลักการปฏิบัติในกรณีก่อน ๆ มาด้วย

2) หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

หลักนี้หมายความว่า องค์การฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์การฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น ดังนั้น หลักนี้จึงเป็นหลักการที่เรียกร้องมากไปกว่าหลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งหลักดังกล่าวเรียกร้องแต่เพียงให้องค์การฝ่ายปกครองกระทำภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น⁹⁵ หลักนี้จึงใช้ในกรณีที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การกระทำดังกล่าวจึงต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำการดังกล่าวแก่ฝ่ายปกครองอย่างชัดแจ้ง โดยกฎหมายในความหมายแห่งกรณีนี้นั้นหมายถึงกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยองค์การนิติบัญญัติ ซึ่งถือว่าเป็นองค์การที่เป็นตัวแทนของประชาชนเท่านั้น องค์การฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายจารีตประเพณีมาใช้เป็นฐานในการใช้อำนาจปกครองหาได้ไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจที่ล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายดังกล่าวจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนเพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในการใช้สิทธิเสรีภาพของตน

อย่างไรก็ดี หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติก็แต่โดยการที่ระบบกฎหมายจะต้องกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ซึ่งระบบกฎหมายปกครองในประเทศต่าง ๆ ได้กำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน และธำรงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของหลักความชอบด้วยกฎหมาย ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

2.5.3 หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ

หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่สำคัญที่สุดสำหรับรัฐสมัยใหม่ที่ได้ชื่อว่า รัฐเสรีประชาธิปไตย คู่กันกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง⁹⁶ โดยหลัก ทั้งสองประการข้างต้น มีวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายอยู่สามประการ คือ

- 1) เพื่อป้องกันมิให้ผู้ถืออำนาจรัฐใช้อำนาจดังกล่าวแสวงหาผลประโยชน์ แก่ตนเองหรือแก่พวกพ้องของตนเอง แต่เพื่อให้มีการใช้อำนาจรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของ ส่วนรวมอย่างแท้จริง
- 2) เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐปกป้องรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของมหาชนเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 3) เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิเสรีภาพด้านต่าง ๆ ของ เอกชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การปกป้องรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน⁹⁷

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายดังกล่าว ในรัฐที่เป็นนิติรัฐ นอกจากฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายแล้ว จะต้องเป็นหลักประกัน ให้แก่ประชาชนมั่นใจได้ว่า เมื่อมีกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยไม่เคารพหลักความชอบด้วย กฎหมายเกิดขึ้น จะมีองค์กรที่มีความเป็นอิสระปราศจากการครอบงำจากอำนาจอิทธิพลใด ๆ เข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่มีขอบดังกล่าวของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งองค์กรที่เป็นที่ ยอมรับว่าสามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างดีที่สุด และสามารถเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิได้ดีกว่าการควบคุมโดยองค์กรอื่น ๆ องค์กรดังกล่าวนี้ก็คือองค์กรศาล นั่นเอง

เหตุผลที่องค์กรศาลเป็นที่ยอมรับว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ อำนาจของฝ่ายปกครองได้ดีกว่าองค์กรอื่นนั้น ก็เพราะเหตุผลที่ว่า ศาลหรือองค์กรตุลาการนั้น มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายปกครองไม่ว่าโดยตรง

⁹⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540), หน้า 1.

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

หรือทางอ้อม และวิธีพิจารณาของศาลก็มีระบบระเบียบที่ชัดเจน และเป็นการพิจารณาอย่างเปิดเผย รวมทั้งศาลจะต้องให้เหตุผลประกอบในการทำคำพิพากษา ซึ่งจะเป็นหลักประกันในการพิจารณาพิพากษาคดีว่า เป็นไปอย่างเที่ยงธรรม และรอบคอบ

อย่างไรก็ดี การจัดให้องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนี้กระทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น การให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายปกครอง เช่นเดียวกับคดีแพ่งคดีอาญาทั่วไป หรืออาจจะจัดให้มีองค์กรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะก็ได้⁹⁸ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ด้วย

สำหรับขอบเขตของอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองโดยศาลนั้น โดยหลักแห่งนิติรัฐและหลักการแบ่งแยกอำนาจ ศาลย่อมสามารถควบคุมตรวจสอบ “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเท่านั้น ตามเงื่อนไขของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แต่หากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นชอบด้วยเงื่อนไขของกฎหมายแล้ว แต่เป็นเรื่องของความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ แม้ศาลจะเห็นว่าการใช้อำนาจในกรณีนั้นไม่เหมาะสม ศาลก็ไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจของฝ่ายปกครองได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่เป็นอำนาจเฉพาะของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

2.5.4 หลักการจัดทำบริการสาธารณะ

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ (Service Public) เป็นแนวความคิดที่ถือได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะของฝรั่งเศสและเกิดขึ้นมาในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสเป็นเวลานานับศตวรรษ โดยเกิดจากแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส) ที่วินิจฉัยข้อพิพาทในกรณีต่าง ๆ และเกิดเป็นหลักกฎหมายที่เป็นระบบว่าด้วยเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะโดยเฉพาะ

⁹⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, หน้า 46.

การที่สภาแห่งรัฐได้สร้างหลักกฎหมายว่าด้วยการบริการสาธารณะขึ้นเป็นพิเศษนั้น ก็เนื่องจากการให้บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยตรง กล่าวคือ เป็นการตอบสนองของความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครองปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ฯลฯ กิจกรรมของรัฐประเภทนี้จึงเป็นการที่รัฐจัดทำหรือจัดให้มีบริการต่าง ๆ ที่เป็นที่ต้องการของสังคมซึ่งเอกชนไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดทำเองได้ รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการเอง โดยอาจดำเนินการโดยบุคคลในกฎหมายมหาชนหรือมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนโดยฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจกำกับดูแล ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่กิจการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายพิเศษ⁹⁹ เพื่อให้กิจการบริการสาธารณะดำเนินไปได้อย่างดีและคล่องตัว เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ผู้นั้นเอง

ในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ได้มีการจำแนกบริการสาธารณะออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ โดยพิจารณาจากลักษณะของการดำเนินการในกิจการนั้น ๆ ดังนี้¹⁰⁰

1) บริการสาธารณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ซึ่งจะเกี่ยวกับเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน และต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ บริการประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่มีค่าตอบแทน และเนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้งอำนาจพิเศษในฐานะฝ่ายปกครอง บริการประเภทนี้ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ บริการสาธารณะประเภทนี้ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและการคลัง เป็นต้น

⁹⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 107.

¹⁰⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541), หน้า 9-13.

2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม คือ บริการสาธารณะที่คล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชน ทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน กล่าวคือ เป็นกิจการที่เน้นด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ เพื่อให้ได้ผลประโยชน์หรือกำไรสูงสุด โดยมีวิธีปฏิบัติงานที่มีลักษณะเฉพาะเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ และในด้านเงินทุนในการดำเนินการนั้น ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ

ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศส ศาลได้วางหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประเภทใดก็ตาม ก็จะต้องยึดหลักหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการนี้ กล่าวคือ¹⁰¹

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักการนี้เป็นผลมาจากบรรทัดฐานที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้ สรุปความได้ว่า บุคคลผู้เข้าใช้บริการสาธารณะเดียวกันย่อมอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน การเลือกปฏิบัติในระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะจึงไม่อาจกระทำได้ เช่น ในเรื่องของการเก็บค่าบริการ เป็นต้น แต่หากกรณีที่มีข้อเท็จจริงแตกต่างกัน เช่น มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกัน การเก็บค่าใช้จ่ายในการใช้บริการสาธารณะ เช่น ค่าธรรมเนียมการศึกษา ก็อาจกำหนดให้แตกต่างกันได้ นอกจากนี้หลักเสมอภาคยังนำไปใช้ในกรณีอื่น ๆ เช่น การรับบุคคลเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากเงื่อนไขเกี่ยวกับความรู้ความสามารถเท่านั้น โดยไม่อาจนำเหตุผลเรื่องศาสนา ความคิดทางการเมือง หรือเพศ มาเป็นเงื่อนไขในการเลือกปฏิบัติได้

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

หลักนี้มีขึ้นเพื่อกำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างตรงเวลา และสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตาม ความต่อเนื่องดังกล่าวจะมีมาตรฐานระดับใดก็แล้วแต่ลักษณะของบริการสาธารณะนั้น ๆ ทั้งนี้ หลักดังกล่าวนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางเป็นหลักเกณฑ์ไว้เพื่อเป็นหลักประกันว่างานบริการสาธารณะซึ่งถือว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมจะเป็นไปอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอไม่ขาดตอน โดยเฉพาะในกรณีที่มีการนัดหยุดงานของพนักงานในหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะ และถือว่าการความต่อเนื่องนี้เป็นหลักที่มีคุณค่าเทียบเท่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-27.

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้

หลักนี้มีขึ้นเพื่อให้การบริการสาธารณะสามารถดำเนินการไปได้ด้วยดี และสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการได้อย่างเต็มที่ โดยให้สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปให้เหมาะสมในการสนองตอบความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการได้ แม้กรณีจะมีสัญญากำหนดข้อผูกพันไว้ระหว่างรัฐและเอกชนก็ตาม หากข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป ฝ่ายปกครองก็อาจแก้ไขข้อสัญญาให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นได้

2.5.5 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ในกฎหมายมหาชนนั้น รัฐเกิดขึ้นมาเพื่อเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ของส่วนรวมของคนจำนวนมาก กล่าวคือ ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ของส่วนรวม หรือ “ประโยชน์สาธารณะ” จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ซึ่งหากปัจเจกชนไม่ยินยอมสละประโยชน์ของตน ก็ต้องให้รัฐโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะแทนคนหมู่มากของสังคม โดยมีอำนาจบังคับปัจเจกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้¹⁰² ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะจึงถือเป็นหัวใจของกิจการของรัฐ และเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างของรัฐและหน่วยงานทางปกครอง รวมทั้งยังเป็นรากฐานที่มาของอำนาจของฝ่ายปกครองที่มีเหนือปัจเจกชนในการดำเนินการต่าง ๆ ด้วย

หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน ด้วยเหตุดังกล่าว ประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจการทางปกครอง¹⁰³ ซึ่งหลักดังกล่าวย่อมมีผลให้ในกรณีที่มีการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว การกระทำนั้นย่อมเสียไปโดยสิ้นเชิง และองค์กรศาลจะมีอำนาจในการพิจารณาและเพิกถอนการกระทำดังกล่าวนั้นได้ โดยเรียกการใช้อำนาจที่ให้ไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

¹⁰² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ซึ่งอ้างใน ชาตชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 58.

¹⁰³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, หน้า 40.

ไปดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวนี้ว่า “การใช้อำนาจโดยบิดผัน”¹⁰⁴ เช่น หากฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่ปรากฏชัดว่าการเวนคืนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์คนใดคนหนึ่งได้ประโยชน์ ไม่ปรากฏว่าสาธารณชนจะได้ประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น คำสั่งเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การกระทำทางปกครองที่มุ่งประโยชน์สาธารณะนั้น อาจจะเป็นการกระทำที่ให้ประโยชน์แก่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งพร้อมกันไปด้วยได้ เช่น การที่รัฐให้การศึกษาระดับปริญญาตรี หรือให้เงินอุดหนุนเกษตรกร ดังนั้น เงื่อนไขในการดำเนินการดังกล่าวก็คือ องค์การฝ่ายปกครองจะต้องอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลว่าการกระทำของตนนั้นมีผลเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างไร เช่น กรณีการตัดสินใจให้เงินอุดหนุนเกษตรกรที่ปลูกยางพารา เพื่อกำหนดทิศทางการเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศ ย่อมถือว่าองค์การฝ่ายปกครองกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การที่ปัจเจกชนผู้หนึ่งผู้ใดได้รับเงินอุดหนุนตามหลักเกณฑ์ที่ได้ประกาศไว้ ย่อมไม่ทำให้การใช้เงินอุดหนุนเกษตรกรกลายเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลแต่อย่างใด¹⁰⁵

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดในบทนี้ ทำให้ได้เห็นถึงพัฒนาการทางการปกครองในสังคมมนุษย์ในยุคต่าง ๆ ซึ่งเมื่อสังคมพัฒนามากขึ้นและมีการปกครองที่ซับซ้อนมากขึ้น บทบาทของกฎหมายก็มีมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะแต่เดิมที่กฎหมายเป็นสิ่งที่ใช้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยตนเอง ส่วนการใช้อำนาจปกครองนั้นมีลักษณะเป็นการใช้กำลังในทางความเป็นจริง ต่อมาเมื่อสังคมมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น เกิดการสร้างสรรค์แนวความคิดและปรัชญาที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง เพื่อสนับสนุนการใช้อำนาจหรือสร้างความชอบธรรมในทางอำนาจให้แก่ผู้ปกครอง รวมถึงการจัดระบบอำนาจให้กลายเป็นสถาบัน ซึ่งก็คือ “รัฐ” ซึ่งมี “อำนาจอธิปไตย” โดยมีการใช้ “กฎหมาย” เป็นเครื่องแสดงออกซึ่งอำนาจแทนที่จะใช้กำลังเป็นหลักเหมือนสมัยดั้งเดิม ปรัชญาเรื่องรัฐ และเรื่องอำนาจอธิปไตย ซึ่งถือเป็นปรัชญาพื้นฐานของกฎหมายมหาชน รวมทั้งกฎหมายปกครองด้วย และเนื่องจากกฎหมายปกครองนั้น มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจขององค์การฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ

¹⁰⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี, หน้า 299.

¹⁰⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, หน้า 41.

องค์กรฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ดังนั้น ในหัวข้อ 2.3 จึงได้อธิบายเกี่ยวกับความหมาย ลักษณะ และพัฒนาการของกฎหมายปกครอง เพื่อให้ทราบว่า กฎหมายปกครองมีความหมาย ขอบเขต และที่มาอย่างไร และในหัวข้อที่ 2.4 ได้กล่าวถึงภารกิจหรือความมุ่งหมายของกฎหมาย ปกครอง ซึ่งจากเดิมเป็นเพียงเครื่องมือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง แต่ต่อมาด้วยอิทธิพลของ แนวคิดและปรัชญาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ก่อให้เกิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐ ย่อมรับหลักการของ “นิติรัฐ” ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภารกิจของกฎหมายปกครอง โดย กลายเป็นกฎหมายที่เป็นกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งจะต้องดำเนินการต่าง ๆ โดยเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในขณะเดียวกันก็อาจเข้าแทรกแซงสิทธิเสรีภาพหรือการ ดำเนินการของเอกชน ภายใต้หลักการรักษาประโยชน์สาธารณะ ภารกิจของกฎหมายปกครอง ปัจจุบันจึงอยู่ที่การสร้างสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของเอกชนกับการรักษาประโยชน์ สาธารณะ โดยมีหลักการที่ถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของระบบกฎหมายปกครอง ดังที่ปรากฏใน ข้อ 2.5 เป็นหลักกฎหมายสำคัญ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมจะเห็นได้ถึงลักษณะ ความเป็นมา และเนื้อหาของ กฎหมายปกครองได้ดีพอสมควร แต่ก็ควรคำนึงถึงว่า หลักการดังกล่าวนั้น เป็นหลักของ “วิชากฎหมายปกครอง” ซึ่งได้มีการศึกษาและจัดระบบไว้อย่างดีแล้วจากประเทศที่มีความ เจริญก้าวหน้าในการศึกษากฎหมายปกครอง อย่างไรก็ตาม การศึกษากฎหมายปกครองของไทย เพื่อทราบถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองนั้น กฎหมายปกครองไทยอาจมีแนวความคิด หลักการ หรือเนื้อหาที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้หลักการและ แนวความคิดทางกฎหมายปกครองตามที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ เพื่อเป็นหลักใช้สำหรับเปรียบเทียบ หลักและแนวความคิดของกฎหมายปกครองของไทยต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในประเทศไทย ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยใดสมัยหนึ่งย่อมเป็นผลผลิตที่เกิดจากระบบการปกครอง ตลอดจนปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสภาพสังคมในสมัยนั้น ๆ ซึ่งในการศึกษาแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยจะต้องทำความเข้าใจถึงระบบการปกครอง ตลอดจนระบบกฎหมายปกครองที่ใช้อยู่ในสมัยนั้น ว่ามีลักษณะและแนวความคิดอย่างไร ตลอดจนการทำความเข้าใจลึกกลงไปถึงรากฐานของระบบการปกครองและระบบกฎหมายปกครองซึ่งมีอยู่แล้วในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเสด็จขึ้นครองสิริราชสมบัติ แม้เราจะกล่าวได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการปฏิรูปการปกครองและระบบกฎหมายอย่างที่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นการ “พลิกแผ่นดิน” แต่หากตั้งคำถามว่า การปฏิรูประบบกฎหมายปกครองในสมัยนั้นมีลักษณะเป็นการถอนรากถอนโคนระบบความคิดทางกฎหมายปกครองอย่างดั้งเดิมไปโดยสิ้นเชิงหรือไม่ หรือเพียงแค่จัดเป็น “รูปแบบ” ของระบบกฎหมายปกครองเสียใหม่ โดยที่ “แนวความคิด” ที่อยู่เบื้องหลังเนื้อหาดังกล่าวยังมีอิทธิพลจากระบบความคิดทางกฎหมายเดิมเจือปนอยู่ และหากเป็นเช่นนั้นแล้ว การศึกษาแนวความคิดทางกฎหมายปกครองที่มีรากฐานมาตั้งแต่ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นก็จะมีประโยชน์ในการที่จะทำความเข้าใจถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยดังกล่าวได้ดีขึ้น ดังนั้น ในบทนี้จึงจะทำการศึกษารากฐานแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในระบบการเมืองการปกครองของไทย และพัฒนาการของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในแต่ละยุคสมัย เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อไป

3.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองของไทยก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในการศึกษากฎหมายปกครองของไทยในสมัยโบราณก่อนที่จะได้รับอิทธิพลแนวความคิดและนิติวิธีตามหลักนิติศาสตร์ของตะวันตกนั้น จะต้องตระหนักว่า กฎหมายในสมัยนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดที่แตกต่างจากที่นักนิติศาสตร์ในปัจจุบันคุ้นเคย ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายเป็นผลผลิตจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของชาตินั้น ๆ และถูกหล่อหลอม

โดยความคิดและคติเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ความเชื่อทางศาสนา ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจและสังคม การนำเอาระบบความคิดทางกฎหมายปกครองในปัจจุบันไปพิจารณากฎหมายในสมัยโบราณจึงต้องทำด้วยความระมัดระวัง โดยตระหนักว่าในการพิจารณานั้นก็เพื่อทำความเข้าใจแนวความคิดของคนในสมัยนั้นๆ โดยพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบกับแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในปัจจุบัน แต่มิใช่การเอาแนวความคิดในปัจจุบันไปตัดสินคุณค่าของกฎหมายปกครองในอดีต

เมื่อพิจารณาความหมายของกฎหมายปกครองในปัจจุบัน ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบหรือวิธีการปกครองบังคับบัญชาราษฎร ตลอดจนกฎหมายที่กล่าวถึงระเบียบและวิธีการทำราชการ และอำนาจหน้าที่ของข้าราชการ หรือที่มีคำอธิบายอีกนัยหนึ่งที่ว่า หมายถึงกฎหมายมหาชนที่วางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของรัฐ และการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งการวางหลักความสัมพันธ์ในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน¹ และนำมาใช้พิจารณาข้อเท็จจริงในสังคมไทย อาจเห็นได้ว่ามีประเด็นในการพิจารณาอยู่ที่ว่า ก่อนหน้ารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นประเทศไทยเคยมีกฎหมายปกครองมาบ้างหรือไม่ และมีแนวความคิดทางกฎหมายปกครองที่แตกต่างจากในปัจจุบันอย่างไร

สำหรับการจะหาคำตอบในเรื่องดังกล่าว จะต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่า ในสังคมไทยแต่โบราณนั้น ไม่ได้มีกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรมากนัก กฎหมายในส่วนเอกชนนั้นก็ขึ้นอยู่กับจารีตประเพณีของสังคม ส่วนในทางกฎหมายมหาชนนั้น ก็มักอยู่ในรูปของกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นกัน โดยอาจอยู่ในรูปแบบที่เรียกว่า “ธรรมะ” บ้าง “จารีตประเพณีการปกครอง” บ้าง แต่มิได้หมายความว่าไม่เป็นกฎหมาย ต่อมาเมื่อสังคมวิวัฒนาการในระดับที่สูงขึ้น จำเป็นต้องมีการจัดระบบระเบียบการบริหารราชการที่มีความชัดเจนแน่นอน เพื่อให้เกิดการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบกันอย่างชัดเจน ก็ทำให้กฎหมายปกครองที่เคยกระจัดกระจายอยู่นั้นได้รวบรวมเป็นลายลักษณ์อักษร ดังกฎหมายสมัยอยุธยา นับแต่รัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นต้นมา ที่ปรากฏหลักฐานอยู่จนถึงสมัยปัจจุบัน ดังนั้น สำหรับคำถามข้างต้นนั้น อาจให้คำตอบในเบื้องต้นได้ว่า ในสังคมไทยนั้นมีกฎหมายปกครองมาตั้งแต่

¹ โปรดดูใน หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: สำนักงานทนายความพิมลธรรม, ม.ป.พ.), หน้า 4-6. และ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 34.

โบราณกาลแล้ว และมีแนวความคิดทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากกฎหมายปกครองปัจจุบันอยู่มากพอสมควร ซึ่งเกิดจากแนวความคิดทางกฎหมายที่แตกต่างกันนั่นเอง

สำหรับรากฐานของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองไทย ถ้าจะให้กล่าวว่ามีที่มาอย่างไรแล้วก็ต้องพิจารณาถึงภูมิหลังของการปกครองไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย รวมถึงจารีตประเพณีทางการปกครอง ประกอบกับการพิจารณาถึงอิทธิพลจากคติแนวความคิด ความเชื่อของสังคมในสมัยนั้น ๆ โดยเฉพาะจากแนวความคิดทางศาสนา ก็โดยในสมัยโบราณนั้น การปกครองย่อมต้องเป็นไปตามบริบททางสังคม และมีความเกี่ยวข้องกับหลักการของศาสนาเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น รากฐานแนวความคิดทางกฎหมายปกครองของไทยในสมัยโบราณนั้นจึงพิจารณาได้จากหลักการปกครองในแต่ละสมัยนั่นเอง ทั้งนี้ ก็เนื่องจากกฎหมายปกครองนั้นก็คือ การปรับเอาหลักการปกครองเข้าเป็นหลักกฎหมาย²นั่นเอง

ส่วนแนวคิดทางศาสนานั้น ย่อมมีอิทธิพลต่อหลักการปกครองและกฎหมายปกครองอย่างยิ่งเช่นเดียวกับจารีตประเพณี เพราะในสมัยโบราณที่สังคมยังด้อยความเจริญอยู่นั้น ศาสนาเป็นสิ่งที่มามีอิทธิพลต่อระบบการเมืองการปกครองเป็นอย่างยิ่ง โดยระบบการปกครองที่ต้องการให้เกิดการยอมรับของประชาชนย่อมต้องอิงอาศัยหลักการของศาสนา ซึ่งในสังคมไทยนั้น แนวคิดทางศาสนาที่มีอิทธิพลต่อสังคมไทย ได้แก่ แนวความคิดของศาสนาพราหมณ์-ฮินดู และของพุทธศาสนา ซึ่งทั้งสองศาสนานี้ได้มีอิทธิพลต่อระบบการเมืองการปกครอง รวมทั้งกฎหมายปกครองของสังคมไทยอย่างลึกซึ้ง ดังนั้น การพิจารณาเรื่องแนวความคิดทางกฎหมายปกครองของไทยในสมัยโบราณนั้น จะต้องไม่แยกออกจากเรื่องที่กำลังกล่าวมาแล้วข้างต้น ดังจะได้พิจารณาโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป

3.2 แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยสุโขทัย

3.2.1 ลักษณะการปกครองในสมัยสุโขทัย

ในการศึกษาแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยสุโขทัยนั้น จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจถึงลักษณะการปกครองตลอดจนความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองในสมัยดังกล่าวในเบื้องต้น ก่อนที่จะทำการศึกษาเพื่อหาแนวความคิดทางกฎหมาย

² สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบสองร้อยปี (ภาคสอง: กฎหมายมหาชน), (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 101.

ปกครองต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายปกครองนั้น มิได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาลอย ๆ จากการบัญญัติของผู้มีอำนาจ แต่เป็นสิ่งที่เกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับข้อเท็จจริงทางการปกครองและสภาพของสัมพันธภาพเชิงอำนาจในสังคม ตลอดจนอุดมการณ์ทางการเมือง การปกครองที่เป็นที่ยึดถืออยู่ในเวลานั้นด้วย โดยเฉพาะในสมัยสุโขทัยซึ่งสังคมมีความผูกพันอย่างลึกซึ้งต่อพุทธศาสนา ดังนั้น แนวคิดหรือคติทางพุทธศาสนาจึงมีอิทธิพลต่อลักษณะการปกครองและแนวความคิดทางกฎหมายค่อนข้างมาก

ลักษณะของการปกครองในสมัยสุโขทัยนั้นเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันแล้วว่า มิได้มีลักษณะการปกครองอย่างเป็นอาณาจักรที่มีอำนาจมั่นคงโดยการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางที่เมืองหลวงดังที่เคยเข้าใจกันแต่อย่างใด หากแต่เป็นลักษณะของแว่นแคว้นที่ก่อตัวขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มบ้านเมืองในเขตภาคกลางตอนบน ซึ่งเคยอยู่ใต้อำนาจการปกครองของอาณาจักรขอม โดยเมื่อขอมเสื่อมอำนาจลง แคว้นสุโขทัยก็ได้แยกตัวเป็นอิสระ และขยายอำนาจออกสู่บ้านเมืองใกล้เคียง โดยในบางสมัยที่กษัตริย์แห่งสุโขทัยมีอำนาจหรือบารมีมาก อาณาเขตของสุโขทัยก็มีความกว้างใหญ่เป็นอาณาจักร ดังเช่นสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช แต่ก็ก็เป็นอาณาจักรที่เกิดจากการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ จากการยอมรับบารมีของกษัตริย์สุโขทัย และความสัมพันธ์ดังกล่าวก็จะสิ้นสุดเมื่อสิ้นรัชสมัยของกษัตริย์พระองค์นั้น ๆ ดังเช่นภายหลังรัชสมัยพ่อขุนรามคำแหงแล้ว บรรดาบ้านเมืองที่เคยขึ้นอยู่กับสุโขทัย เช่น แคว้นสุพรรณภูมิ³ ต่างก็แยกตัวเป็นอิสระ

โดยที่พื้นฐานของสุโขทัยเป็นบ้านเมืองแบบแว่นแคว้นหรือนครรัฐ ดังนั้น ลักษณะการปกครองและการบริหารราชการจึงไม่มีความสลับซับซ้อนมาก โดยการปกครองในสมัยสุโขทัยนั้นเป็นไปตามลักษณะประเพณีดั้งเดิม กล่าวคือ ถือเอาลักษณะการปกครองสกุลมาเป็นคติ⁴ กล่าวคือ ถือเอาบิดาเป็นผู้ปกครองครัวเรือน หลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในความปกครองของ “พ่อบ้าน” ผู้อยู่ในปกครองเรียกว่า “ลูกบ้าน” หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง ถ้าเป็นเมืองในอาณาเขตผู้ปกครองเรียกว่า “พ่อเมือง” ถ้าเป็นเมืองประเทศราช เจ้าเมืองมีสถานะเป็น “ขุน” และมีกษัตริย์เป็นผู้ปกครองสูงสุด โดยนับถือว่าทรงเป็นบิดาของราษฎรทั้งปวง เรียกว่า “พ่อขุน”

³ อาคม พัทธยะ และนิติ เขียวศรีวงศ์, ศรีธรรมเทพนคร, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2545), หน้า 22.

⁴ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2470), หน้า 9.

กษัตริย์ทรงบริหารราชการบ้านเมืองด้วยพระองค์เอง โดยมีเจ้านายและขุนนางเป็นผู้ช่วยในการปกครอง ดังที่ปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 สมัยพ่อขุนรามคำแหงว่า ในวันที่มิใช่วันพระ “...พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองศรีสุขนาลัยสุโขทัยขึ้นนั่งเหนือแท่นชดานหิน ให้ผู้งท่วยลูกเจ้าลูกขุน ผู้งท่วยถือบ้านถือเมือง”⁵ นอกจากนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับราษฎรก็มีความใกล้ชิดกัน โดยหากราษฎรมีความเดือดร้อนอย่างใด ๆ ก็สามารถร้องทุกข์ต่อพ่อขุนได้โดยตรง ดังที่ศิลาจารึกหลักเดียวกันกล่าวว่า “ไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมืองเจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงเจ้าเอ็งขุนบุรี ไปส่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถามสวนความแก่มันด้วยชื่อ...”⁶ ซึ่งสะท้อนให้เห็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองในสมัยนั้นได้เป็นอย่างดี

ส่วนการปกครองอาณาเขตนั้น กำหนดให้มีเมืองลูกหลวงเป็นเมืองหน้าด่านอยู่ทั้งสี่ทิศของสุโขทัย ได้แก่ เมืองศรีสุขนาลัยอยู่ทางทิศเหนือ เมืองสองแคว (พิษณุโลก) อยู่ทางทิศตะวันออก เมืองสระหลวง (พิชิตร์) อยู่ทางทิศใต้ เมืองกำแพงเพชรอยู่ทางทิศตะวันตก⁷ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมืองหน้าด่านทั้งสี่เมืองนี้อยู่ใกล้สุโขทัยในระยะทางเดินเท้าเพียงสองวัน แสดงว่า อำนาจในการปกครองที่แท้จริงของสุโขทัยน่าจะมียุ่ภายในบริเวณนี้เท่านั้น ส่วนหัวเมืองรอบนอกออกไปนั้น คงปล่อยให้ปกครองตนเองในลักษณะอย่างเป็นประเทศราช⁸

ดังที่กล่าวมาข้างต้นว่า ลักษณะเด่นของการปกครองในสมัยสุโขทัยนั้นเป็นการปกครองในลักษณะของบิดาปกครองบุตรโดยกษัตริย์มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับราษฎรอย่างไรก็ตาม นอกจากจะกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวระหว่างกษัตริย์ในฐานะผู้ปกครองกับประชากรราษฎรผู้อยู่ใต้การปกครองจะมีรากฐานมาจากประเพณีในการปกครองดั้งเดิมของชนชาติไทยแต่โบราณแล้ว อุดมการณ์ “ธรรมราชา” ตามนัยของพุทธศาสนานั้นก็มีส่วนสำคัญต่อการสร้างแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองและหลักกฎหมายปกครองในสมัยสุโขทัยเป็นอย่างมากเช่นกัน ดังจะได้วิเคราะห์ถึงอิทธิพลต่อแนวความคิดเรื่องธรรมราชาที่มีต่อกฎหมายปกครองของสุโขทัยในหัวข้อต่อไป

⁵ ประชุมศิลาจารึก ภาค 1, (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพิจารณาและจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2521), หน้า 24.

⁶ อ้างแล้ว, หน้า 19-20.

⁷ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, อ้างแล้ว, หน้า 9-10.

⁸ อ้างแล้ว, หน้า 10.

3.2.2 แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยสุโขทัย

กฎหมายในสมัยสุโขทัยนั้น ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายที่ปรากฏในสังคมโบราณอื่น ๆ ที่กฎหมายคือ “หลักธรรมะ” และจารีตประเพณีในสังคมนั้น⁹ โดยไม่ได้อยู่ในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด ซึ่งกฎหมายปกครองในสมัยดังกล่าวก็คงมีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ หลักกฎหมายที่ใช้สำหรับการปกครองนั้นอยู่ในรูปของ “ธรรม” ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไป ซึ่ง “ธรรม” ในการปกครองดังกล่าวนี้เราอาจรู้ได้จากหลักฐานที่ปรากฏในศิลาจารึกหลักต่าง ๆ รวมทั้งที่ปรากฏในคัมภีร์ไตรภูมิถาวรหรือไตรภูมิพระร่วง ซึ่งพระมหากษัตริย์ราชที่ 1 (พญาลิไท) ทรงพระราชนิพนธ์ขึ้น ไตรภูมิพระร่วงเป็นคัมภีร์ที่กล่าวถึงธรรมซึ่งถือเสมือนเป็นกฎหมายแม่บทในการปกครอง¹⁰ และถือเป็นคัมภีร์สำคัญซึ่งมีอิทธิพลต่อโลกทัศน์ของสังคมไทยในสมัยนั้นและสมัยต่อมา เป็นอย่างมาก นอกจากธรรมตามหลักพุทธศาสนาแล้ว ในการปกครองในสมัยโบราณนั้นก็ยังต้องยึดถือตามประเพณีทางการปกครองซึ่งถือปฏิบัติสืบต่อกันมา จนอาจถือเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีได้อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งการศึกษาหลักกฎหมายปกครองในสมัยสุโขทัยจะอาศัยหลักฐานจากทั้งสองส่วนนี้เป็นสำคัญ เพื่อวิเคราะห์ถึงแนวความคิดทางกฎหมายในสมัยดังกล่าวต่อไป

3.2.2.1 แนวความคิดที่แสดงถึงอำนาจและสถานะของผู้ปกครอง

แนวความคิดทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับที่มาแห่งอำนาจในการปกครองของกษัตริย์ในสมัยสุโขทัยนั้น ได้รับอิทธิพลจากพุทธศาสนาเป็นอย่างมาก ตามที่ปรากฏในคัมภีร์ไตรภูมิถาวร กล่าวถึงเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดกษัตริย์องค์แรกในสังคมมนุษย์ โดยอิงตามคติความเชื่อในทางพุทธศาสนาตามที่ปรากฏใน “อัคคัญญสูตร” โดยอธิบายว่า เมื่อแรกเริ่มนั้นมนุษย์ยังมีศีลธรรมดี สังคมจึงไม่จำเป็นต้องมีผู้ปกครอง ต่อมาศีลธรรมในหมู่มนุษย์เสื่อมทรามลงเกิดการลักขโมยและการเบียดเบียนกันขึ้น ทำให้สังคมเกิดความวุ่นวาย คนทั้งหลายจึงประชุมกันเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

“...ว่าบัดนี้เราเป็นโจกเจกไว้เว้นก็เพราะว่าเราหาที่กล่าวบมิได้ และควรเราทั้งหลายตั้งไว้ท่านผู้หนึ่งให้เป็นใหญ่เป็นเจ้าเป็นจอมเราเกิด เราทั้งหลายผิตชอบสิ่งใดให้ท่านแต่งบังคับถ้อยความอันผิตแลชอบแก่เรา... ครั้นว่าเขาชุมนุมกันแล้วเจรจาด้วยกันดังนี้

⁹ แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), หน้า 63-64.

¹⁰ อ้างแล้ว, หน้า 71.

เขาจึงไปไหว้พระโพธิสัตว์เจ้าขอให้ท่านผู้เป็นเจ้าของเจ้าเป็นจอมแก้วผู้ข้าฯ เขาจึงอภิเษกพระโพธิสัตว์เจ้าให้เป็นพระญาติด้วยชื่อ 3 ชื่อ ชื่อหนึ่งมหาสมมติราช อนึ่งชื่อขัตติย อนึ่งชื่อราชาฯ... คนทั้งหลายย่อมยกท่านให้เป็นพระญาติ เพราะเขาเห็นท่านนั้นมีรูปโฉมอันงามกว่าคนทั้งหลาย และรู้ว่าคุณทั้งหลาย แลใจงาม ใจดีกว่าทั้งหลาย ใจชื่อ ใจตรง ใจบุญ ยิ่งกว่าคนทั้งหลาย เขาเห็นดังนั้นเขาจึงตั้งให้เป็นพระญาติ เป็นเจ้าเป็นจอมเขา...”¹¹

จะเห็นได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับที่มาของอำนาจในการปกครองของกษัตริย์ในสังคมสุโขทัยนั้นสัมพันธ์กับคติความเชื่อในทางพุทธศาสนาอย่างใกล้ชิด โดยที่มาแห่งอำนาจของผู้ปกครองหรือความชอบธรรมของอำนาจปกครองนี้มิได้อยู่ที่การเป็นสมมติเทพ หรืออยู่ที่การมีกำลังบังคับ หากแต่อยู่ที่การเป็นผู้มีบุญบารมีที่ได้กระทำไว้แต่ชาติปางก่อน และมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำของสังคม กล่าวคือ เป็นผู้ทรงสติปัญญาและคุณงามความดีที่คนทั้งหลายสมควรที่คนในสังคมจะนับถือเอาเป็นผู้นำ อำนาจในการปกครองของกษัตริย์ตามคติที่ปรากฏในไตรภูมิพระร่วงจึงได้มาจากการยอมรับร่วมกันของคนในสังคมที่ยอมตัวเป็นผู้อยู่ใต้ปกครอง ดังนามที่ว่า “มหาสมมติราช” และการยกย่องให้เป็นกษัตริย์นั้นก็เพื่อให้มีภาระหน้าที่ในการปกครองเพื่อความป็นสุขของคนทั้งปวง

นอกจากจะอธิบายถึงที่มาของการมีอำนาจปกครองของกษัตริย์แล้ว ในสมัยสุโขทัยยังมีแนวความคิดในการจำแนกประเภทของผู้ปกครองตามลักษณะของการใช้อำนาจ โดยถือเอา “ธรรมะ” เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ดังเช่นที่ศัลยาจารย์หลักที่ 3 (จารึกนครชุม) ซึ่งจารึกขึ้นในสมัยพระมหาธรรมราชาที่ 1 (พญาลิไท) มีข้อความตอนหนึ่งว่า เป็นเจ้าเป็นขุนนั้นเป็นด้วยกำลัง แต่ผู้เป็นราชะนั้นชอบด้วยทศพิธราชธรรม¹² ซึ่งแสดงให้เห็นว่าที่มาของอำนาจของผู้ปกครองโดยทั่วไปอยู่ที่การมีกำลัง (force) แต่ที่มาของอำนาจของ “ราชา” นั้นอยู่ที่มีธรรมะ (ทศพิธราชธรรม) ซึ่งเป็นคุณค่าหรือคุณธรรมที่สูงกว่าการใช้กำลังบังคับ¹³ การมีธรรมะจึงเป็นเกณฑ์วัดความชอบธรรมสำหรับผู้ปกครอง แนวความคิดดังกล่าวนี้ย่อมสอดคล้องกับคติที่ปรากฏอยู่ในไตรภูมิพระร่วงที่กล่าวถึงที่มาหรือเหตุที่ทำให้ต้องมีกษัตริย์ ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อต้องการทำให้เกิด “ธรรมะ” ขึ้นในสังคม ดังนั้น บทบาทของกษัตริย์ในสังคมที่ยึดถือคติเช่นว่ามานี้ นอกจากกษัตริย์จะมีภารกิจในการปกครองเพื่อให้เกิดความสงบสุขของสังคมแล้ว บทบาทในการเป็นผู้นำในทาง

¹¹ พญาลิไท, ไตรภูมิพระร่วง, (กรุงเทพฯ: บรรณาการ, 2525), หน้า 311-312.

¹² ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ 1, อ่างแล้ว, หน้า 68.

¹³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ความคิดทางการเมืองการปกครองไทยโบราณ, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 75.

ศีลธรรมให้แก่ประชาชนทั้งหลายจึงเป็นอุดมการณ์ของการปกครองในสมัยสุโขทัยด้วย ดังเช่นกรณีศึกษาต่าง ๆ ในทางศาสนาของกษัตริย์ เป็นต้นว่า การชักนำประชาชนให้อยู่ในศีลธรรม หรือที่ศิลาจารึกหลักที่ 1 กล่าวถึงพ่อขุนรามคำแหงว่า “...หาเป็นท้าวเป็นพระยาแก่ไทยทั้งหลายหาเป็นครูอาจารย์สั่งสอนไทยทั้งหลายให้รู้บุญรู้ธรรมแท้”¹⁴ หรือที่กล่าวถึงพระมหาธรรมราชาที่ 1 ว่า “ชื่อศรีสุริยพงศ์รามมหาธรรมราชาธิราช เสวยราชย์โดยชอบด้วยทศพิชราชธรรม รู้ปรานีแก่ไพร่ฟ้าข้าไททั้งหลาย... จูงเป็นพระพุทธ จูงจักเอาฝูงสัตว์ทั้งหลายข้ามสงสารทุกขนี้...” ซึ่งจะเห็นว่าอุดมการณ์ทางการปกครองของกษัตริย์สุโขทัยนี้มีลักษณะที่ได้รับแนวคิดเรื่อง “ธรรมราชา” และ “จักรพรรดิราช” ในทางพุทธศาสนาเป็นอย่างมาก

สำหรับ “ธรรมะ” ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปที่กษัตริย์และผู้ปกครองจะต้องยึดถือปฏิบัติ นั้น นอกจากหลักธรรมสำหรับผู้ปกครองตามที่ปรากฏในคัมภีร์ทางพุทธศาสนา เป็นต้นว่า ทศพิชราชธรรมและจักรวรรดิวัตรแล้ว คำว่า “ธรรม” ยังมีความหมายกว้างไปกว่านั้น โดยหมายความถึงประเพณีในการปกครองที่ยึดถือกันมาแต่ก่อนเก่า¹⁵ และยังรวมไปถึงหลักการปกครองที่ถือว่าเป็นหลักสากลหรือเป็นความถูกต้องตามธรรมชาติ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั่นเอง

หลักการปกครองซึ่งอาจถือเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปนั้น ดังเช่นที่ปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 3 ข้างต้น ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า “นิสัยตนโสด ไพร่ฟ้าข้าไทย ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใด...ได้ ข้ามเอาเหย้าน้ำวเอาเรือนเขา พ่อตายไว้แก่ลูกพี่ตายไว้แก่น้อง ขุนผู้ใดกระทำชอบด้วยธรรมดังอันขุนผู้นั้น...กินเมืองเหิงนานแก่กม ผู้ใดกระทำชอบด้วยธรรมดังอันขุนผู้นั้นบมิยีนเยิงเหิงนานเลย”¹⁶ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการไม่ยึดเอาทรัพย์สินของราษฎรมาเป็นของตนโดยไม่มีสิทธินั้นเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งสำหรับการใช้อำนาจปกครอง ซึ่งหากไม่เคารพกฎเกณฑ์ดังกล่าวแล้วย่อมไม่อาจมีอำนาจปกครองได้ยาวนาน หรือจากคำสั่งสอนของพญามหาจักรพรรดิราชที่สั่งสอนท้าวพระยาทั้งหลายให้ยึดถือปฏิบัติ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นหลักธรรมในการปกครองของผู้ปกครองที่ดีที่มีลักษณะที่ขยายออกไปกว้างกว่าเรื่องศีลธรรมหรือข้อปฏิบัติส่วนตัวของผู้ปกครอง เช่น การไม่เบียดเบียนแรงงานและทรัพย์สินของราษฎรเกินสมควร การไม่เก็บภาษีเกินอัตราที่เคยเป็นมาตามประเพณีเดิม เป็นต้น

¹⁴ ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ 1, อ่างแล้ว, หน้า 25.

¹⁵ อ่างแล้ว, หน้า 76.

¹⁶ อ่างแล้ว, หน้า 70.

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวความคิดทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสถานะและที่มาของอำนาจในการปกครองของผู้ปกครองในสมัยสุโขทัยนั้น มีรากฐานมาจากคติความเชื่อและหลักการในทางพุทธศาสนา ที่มีคติที่ว่าที่มาของอำนาจของกษัตริย์นั้นเกิดขึ้นจากการที่มหาชน “สมมติ” หรือยกให้เป็นผู้ปกครองเพื่อระงับความขัดแย้งหรือความวุ่นวายในสังคม เนื่องจากเป็นผู้มี “ธรรม” สูงกว่าคนทั้งหลาย การมีธรรมในการปกครองจึงเป็นความชอบธรรมของอำนาจของผู้ปกครอง ดังนั้น การเป็น “ธรรมราชา” จึงเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองของกษัตริย์สุโขทัย และถือเป็นแนวความคิดที่มีผลต่อระบบกฎหมายปกครองของสุโขทัยด้วย

3.2.2.2 แนวความคิดที่แสดงถึงระเบียบการปกครองและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน

ในสมัยสุโขทัยนั้น จากแนวคิดทางการเมืองการปกครองที่พระมหากษัตริย์เป็นบิดาของประชาชน และจากหลักธรรมในการปกครองตามแนว “ธรรมราชา” แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยสุโขทัยจึงสะท้อนถึงการที่ผู้ปกครองมีความรักความเมตตาต่อประชาชน ดังเช่น การที่ประชาชนที่เดือดร้อนสามารถพึ่งพาพระมหากษัตริย์ได้ และการที่ปรากฏในศิลาจารึกต่าง ๆ กล่าวถึงกษัตริย์กับประชาชนมีความใกล้ชิดกัน ซึ่งคัมภีร์ไตรภูมิโลกซึ่งเปรียบเสมือนกฎหมายแม่บทในการปกครองได้กล่าวว่า ผู้ปกครองต้องให้ความรัก ความเมตตาต่อประชาชนอย่างเสมอหน้ากัน และต้องไม่ก่อบาปเวรต่อสรรพสัตว์ทั้งปวง ดังที่ว่า

“จงรักลูกเจ้าเหง้าขุนหมุนทนายไพร่ฟ้าข้าไทยทั้งหลาย อย่าได้เลือกที่รัก อย่าได้มักที่ชัง แลรักเขาจงเสมอกันแล สัตว์ทั้งหลายนี้ยากที่จะเกิดมาเป็นคน ครั้นว่าเกิดมาได้เป็นท้าวเป็นพระญา ดังชาวเจ้าทั้งหลายนี้ ย่อมมีบุญสมภารมากแล้ว จึงชาวเจ้าทั้งหลายรู้บุญรู้ธรรม รู้กลัวรู้ละอายแก่บาปนั้นจึงนงเกิด”

นอกจากนั้น ในการใช้อำนาจทางปกครองเหนือประชาชนในประการต่างๆ เช่น การเก็บภาษี การเกณฑ์แรงงานของประชาชน ก็จะต้องมีความเมตตากรุณา โดยต้องคำนึงถึงการไม่ทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือยากลำบากเกินสมควรแก่เขา ดังที่หากว่าการทำนาของราษฎรนั้นไม่ได้ผล ผู้ปกครองก็ไม่ควรเรียกเก็บภาษีจากเขาเลย และข้าวที่ได้มานั้นกำหนดให้แบ่งปันข้าวนั้นบางส่วนให้แก่ไพร่ และบรรดาทหารทั้งหลายให้เขาพอกัน อย่าให้เขาอดอยาก นอกจากนี้ยังวางหลักเกณฑ์ในการใช้เกณฑ์แรงงานราษฎรว่า “จะใช้เขากระทำการอันใด ๆ ใ้ให้

ใช้เขาแต่พอบังควรแล อย่าใช้เขาหนักหนาให้ล้าเหลือใจ มิผู้ใดเฒ่าแก่ได้ผู้หนึ่งมิควรใช้เขาเลย
ปล่อยเขาไปตามใจเขาแล”

สำหรับหลักในการบริหารราชการบ้านเมืองนั้น ไตรภูมิพระร่วงได้
สอนให้ษัตริย์ต้องรู้จักสำรวจมระมัดระวังกิริยาวาจาการแสดงอารมณ์ต่างๆ เพื่อให้สมกับการที่
ประชาชนทั้งหลายยกย่อง และจะต้องไม่หลงมัวเมาในอำนาจวาสนาหรือกิเลสตัณหาจนลืม
หลักธรรม ดังที่กล่าวไว้ว่า “เมื่อบ้านอยู่ได้เมื่อแลลูกขุนทั้งปวงเข้าเฝ้านั้น ผู้เป็นท้าวพระยา
แม้จะพิพาทเจรจาสิ่งใดก็ดีอย่าเจรจาจนมาก แม้จะยิ้มแยมด้วยสิ่งใดอย่ายิ้มแยมมากแต่
พอประมาณเถิด เร่งให้รำพึงถึงความชอบอย่าได้ประมาทลืมนเลย”

นอกจากนั้นยังได้กำหนดว่า ในการปกครองบรรดาข้าราชการ
และไพร่ฟ้าประชาชนทั้งหลายนั้น ผู้ปกครองพึงให้รางวัลตอบแทนต่อผู้กระทำความชอบตาม
คุณประโยชน์ที่เขาได้กระทำ ดังที่ว่า “อนึ่งข้าคนไพร่ฟ้า ข้าคนถือว่ามีใคร ๆ ก็ดี แลกระทำความชอบ
ให้ได้ประโยชน์แก่ท้าวพระยาด้วยความอันชอบของเขานั้นได้ ด้วยให้รางวัลแก่ผู้นั้นตามมาก
แลน้อยนักแลเบาโดยอำเภอคุณแลอำเภอประโยชน์ของเขานั้นแลฯ” และผู้ปกครองควรจัดแบ่ง
ทรัพย์แก่บรรดาข้าราชการบริพารให้เพียงพอเพื่อให้เกิดกำลังใจในการทำงาน ดังที่ว่า “อนึ่ง ผู้เป็นท้าว
เป็นพระยาควรให้ทรัพย์สิ่งสินแก่ลูกแก้วเมียชาวแม่ชาวเจ้าผู้ใหญ่ผู้น้อยทั้งหลาย เพื่อเป็นเสบียง
เลี้ยงเขาอยู่กินเป็นกำลัง เป็นเครื่องแต่งแ่งแผ่นดินนั้นควรให้แก่เขา เขาจึงเต็มใจเขาแล เราผู้เป็น
ท้าวพระยาอย่าควรคิดเสียดายทรัพย์นั้นเลย ฯ”

3.2.2.3 แนวความคิดที่แสดงถึงภาระหน้าที่ของผู้ปกครอง

3.2.2.3.1 การจัดทำบริการเพื่อตอบสนองความต้องการ ของประชาชน

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำภารกิจของรัฐเพื่อตอบสนองความ
ต้องการของประชาชนนั้น ในสมัยโบราณอาจไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร
แต่อย่างไร เนื่องจากย่อมเป็นการดำเนินการไปตามประเพณีในการปกครองบ้านเมืองที่เคยกระทำ
สืบต่อกันมา อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า รัฐในสมัยโบราณนั้นภาระหน้าที่หลัก คือ การป้องกัน
อันตรายที่มาจากกรรุกรานของข้าศึกศัตรู และการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ส่วนการ
จัดทำบริการอย่างอื่นนั้นก็อาจถือได้ว่าเป็นภาระหน้าที่ประการหนึ่งของผู้ปกครองเช่นกัน เพื่อสร้าง
ความชอบธรรมให้แก่การปกครอง และแสดงถึงการที่ษัตริย์ห่วงใยความเป็นอยู่ของประชาราษฎร

หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของผู้ปกครองในสมัยสุโขทัยนั้น มีหลักฐานเหลือมาในปัจจุบันอยู่บ้างก็อยู่ในรูปของศิลาจารึกหลักต่าง ๆ ซึ่งเกือบทั้งหมดกล่าวถึงพระราชกรณียกิจทางศาสนาของกษัตริย์สุโขทัย แต่ก็ปรากฏการดำเนินการในด้านอื่น ๆ บ้างเช่นกัน เช่น ที่กล่าวไว้ในจารึกหลักที่ 4 (วัดป่ามะม่วง) สมัยสุโขทัย ว่าพระมหาธรรมราชาลิไททอดพระเนตรเห็นทางระหว่างเมืองสุโขทัยกับศรีสัชชนาลัยลำบากยากแก่การที่ราษฎรจะไปมาค้าขาย จึงโปรดให้ขุดคลองทำถนนหนทางหลวงระหว่างสุโขทัยกับศรีสัชชนาลัยและหัวเมืองน้อยใหญ่¹⁷ หรือที่ปรากฏในจารึกหลักที่ 3 (จารึกนครชุม) กล่าวถึงการที่พญาลิไทโปรดให้ “ปลุกหมากพร้าวหมากกลางทุกแห่ง เป็นป่าเป็นดงให้แผ้วถาง...มีราษฎรนั้นบ้านเมืองอยู่เขษม...” เป็นต้น

3.2.2.3.2 การส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน

เช่น ตามที่ศิลาจารึกหลักที่ 1 กล่าวถึงการที่พ่อขุนรามคำแหงไม่เก็บภาษีจังกอบ (คือ ภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าที่ผ่านด่าน¹⁸) สินค้าเพื่อส่งเสริมให้ราษฎรทำมาค้าขาย และในสมัยนั้นชาวสุโขทัยมีสิทธิในการค้าขายอย่างเสรี ดังที่ว่า “เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองคำ...”

นอกจากนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการทำมาหากินของประชาชน ผู้ปกครองควรช่วยเหลือทุนทรัพย์แก่ประชาชนที่ยากไร้ในการทำมาค้าขาย โดยไม่คิดดอกเบี้ย ดังที่ปรากฏในไตรภูมิพระร่วง ในส่วนคำสั่งสอนของพญามหาจักรพรรดิราชาที่สอนหลักเกณฑ์การปกครองแก่ท้าวพระยาทั้งหลายว่า “ไพร่ฟ้าข้าไทยทั้งหลายอันอยู่แคว้นแคว้นแดนดินเมืองเรา มิแล้วว่าเขาจะไปค้าขายกินก็ดี แลว่าเขาหาทุนมิได้ แลเขามาหาขอเราผู้เป็นนายเจ้า แลขอกู้เงินทองไปเป็นทุนค้าขายกิน ดั่งนั้น เราผู้เป็นท้าวพระยานี้ควรปลงเงินในท้องพระคลังนั้นให้แก่เขา แลว่าเขาเอาไปมากน้อยเท่าใดก็ดี ให้ตราเป็นบาญชีไว้แต่ต้น ๆ ปีได้ เราผู้เป็นไทยมิควรเอาเป็นดอกเบี้ยปลายแก่เขาเลย ควรให้เรียกเอาแต่เท่าทุนเท่านั้นแลคืน แลภาษีดอกเบี้ยนั้นอย่าได้เอาของเขาเลยฯ”

¹⁷ ข้างแล้ว, หน้า 90.

¹⁸ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ข้างแล้ว, หน้า 19.

3.2.2.3.3 การอำนวยความสะดวกทางปกครองแก่ประชาชน

ในสมัยโบราณ พระมหากษัตริย์ย่อมมีภารกิจในด้านการอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรด้วย โดยปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 ของพ่อขุนรามคำแหง กล่าวถึงการที่กษัตริย์เป็นที่พึ่งของราษฎรทั้งหลายในเวลามีทุกข์ร้อน ก็สามารถไปร้องทุกข์ต่อพ่อขุนได้ ดังที่ว่า “ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ หัน ไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมืองเจ็บท้องข้องใจมันจักกล่าวถึงเจ้าเมืองขุนบไว้ ไปสั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถามสวนความแก่มันด้วยชื่อ ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม” ซึ่งมีนักวิชาการให้ความเห็นว่าในสมัยสุโขทัยนี้ ก็คงจะมีศาลสำหรับตัดสินคดีความพิพาททั่วไป แต่จากความในศิลาจารึก เรื่องที่ร้องทุกข์ น่าจะเป็นเรื่องที่จะฟ้องร้องต่อศาลธรรมดาไม่ได้ จึงต้องร้องต่อพ่อขุน¹⁹ ซึ่งก็น่าจะเป็นเรื่องในทางปกครองนั่นเอง และในการวินิจฉัยตัดสินเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวนี้ พระมหากษัตริย์ก็ต้องตัดสินโดยยุติธรรม ดังที่จารึกไว้ว่า “...ลูกเจ้าลูกขุนมิแล ผิดแมกแสกว่างกัน สวนดูแลแล้ว จึงแลงความแก่ข้าด้วยชื่อ บ่เข้าผู้ลัก มักผู้ซ่อน.. ” กล่าวคือ ไม่ว่าผู้ร้องทุกข์จะเป็นชนชั้นใดก็จะได้รับความยุติธรรมจากพระมหากษัตริย์โดยเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ ในศิลาจารึกยังกล่าวถึงคุณธรรมของพ่อขุนรามคำแหงว่า ไม่มีความโลภอยากได้ทรัพย์สินสมบัติของราษฎร ดังที่ว่า “...เห็นข้าท่านบ่ใคร่พิน เห็นสินท่านบ่ใคร่เดือด...” จึงตัดสินข้อพิพาทด้วยความเป็นธรรม ไม่มีความลำเอียง ซึ่งคุณธรรมของผู้ปกครองที่ต้องมีความยุติธรรมนี้อย่างเสมอภาคกันต่อผู้ใต้ปกครองนี้ ได้รับการตอกย้ำจากไตรภูมิพระร่วง ดังที่กล่าวไว้ให้ผู้ปกครองนั้น “จงรักลูกเจ้าเหง้าขุนหมุนทนายไพร่ฟ้าข้าไทยทั้งหลาย อย่าได้เลือกที่รัก อย่าได้มักที่ชัง แลรักเขาจงเสมอกันแล สัตว์ทั้งหลายนี้ยากที่จะเกิดมาเป็นคน ครั้นว่าเกิดมาได้เป็นท้าวเป็นพระญา ดังชาวเจ้าทั้งหลายนี้ ย่อมมีบุญสมภารมากแล้วจึงชาวเจ้าทั้งหลายรู้บุญรู้ธรรม รู้กลัวรู้ละอายแก่บาปนั้นจึงนังเกิด” ซึ่งจะเห็นว่าแนวความคิดทางกฎหมายเรื่องความเสมอภาคนั้น ในเวลานั้นก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการหรือ “ธรรมะ” ที่สำคัญประการหนึ่ง

นอกจากนั้น ไตรภูมิพระร่วงยังได้แสดงหลักในการพิจารณาเพื่อให้เกิดความยุติธรรม โดยผู้ปกครองนั้น “แม้จะบังคับถ้อยความของไพร่ฟ้าข้าไทยทั้งหลายได้ อย่าได้ว่าโน้น ๆ ว่าพี่ดำตีกัน บังคับถ้อยความนั้นให้ถูกถ้วนโดยธรรม พิจารณารูปความนั้นแต่ต้นจนปลายให้ตระหลอดรอดแล้วจึงบังคับด้วยใจอันชื่อตรงนั้นแล” ซึ่งแสดงถึงการให้ความสำคัญกับ

¹⁹ แสง บุญเฉลิมวิภาส, อ้างแล้ว, หน้า 69.

ความเป็นธรรมในสังคมเป็นอย่างมากของผู้ปกครองสุโขทัย ซึ่งเชื่อได้ว่าพญาสิทธิไทเองก็ทรงปฏิบัติตามธรรมหรือหลักกฎหมายปกครองทั่วไปดังกล่าวนี้อย่างครบถ้วนด้วยเช่นกัน

3.2.2.4 แนวความคิดที่แสดงถึงกรอบการใช้อำนาจของผู้ปกครอง

นอกจาก “ธรรม” ต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในสมัยสุโขทัย ซึ่งพระมหากษัตริย์ถือหลักการปกครองตามคติ “ธรรมราชา” นั้น หลักธรรมทางพุทธศาสนาได้เข้ามามีบทบาทในฐานะเป็นกรอบการใช้อำนาจของกษัตริย์ ธรรมะที่สำคัญก็เช่น ทศพิธราชธรรมและจักรวรรดิวัตร เป็นต้น ธรรมะเหล่านี้มีความสำคัญในฐานะเป็นเสมือนหลักกฎหมายที่เป็นเครื่องควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองของผู้ปกครอง ไม่ให้การใช้อำนาจเป็นไปในทางก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใต้การปกครอง²⁰ แต่นอกจากหลักธรรมในพุทธศาสนาแล้ว หลักการใช้ควบคุมการใช้อำนาจปกครองของกษัตริย์ปรากฏอยู่ในคัมภีร์ไตรภูมิิกถา ซึ่งกล่าวถึงหลักธรรมซึ่งเปรียบเสมือนกฎหมายแม่บทในการปกครองของท้าวพระยาทั้งหลาย สะท้อนถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองที่ผู้ปกครองจะต้องเคารพหลักการปกครองโดยธรรม โดยหลัก “ธรรม” ที่เป็นกรอบในการปกครองตามคัมภีร์ดังกล่าวมีหลักการ เช่น

1) การที่ผู้ปกครองจะต้องยึดมั่นในธรรมะ โดยในทางข้อปฏิบัติ ส่วนตัวนั้น ผู้ปกครองจะต้องรักษาเบญจศีล และละเว้นบาปห้าประการอันเกิดจากการละเมิดศีลดังกล่าว ดังความว่า “ บาบ 5 ประการอันควรเว้นเสีย นั้น... บาบอันได้คือว่า สัพพสัตว์ทั้งหลาย อันมีชีวิตจิตวิญญาณรู้ไหวรู้ตึง ประดาว่ามดตัวหนึ่งก็ดี ปลวกตัวหนึ่งก็ดี มิควรฆ่าให้ตายเลย มาตราว่าคนผู้ใดกระทำร้ายด้วยประการใด ๆ ก็ดี บมิควรฆ่าให้ตาย ควรสั่งสอนโดยธรรมแล... อันหนึ่งชื่อว่าทรัพย์สิ่งสินของท่านเจ้าของ เขามีให้ได้แก่ตนชาวเจ้าอย่าควรเอา อนึ่งตนมิได้เอาแล ใช้ให้ผู้อื่นเขาก็ดีมิควรใช้ผู้อื่นเขาเลย... อนึ่งอันว่าบาปปรทการกรรมคือว่าทำชู้ด้วยเมียท่านนั้น แลชาวเจ้าทั้งหลายอย่าควรกระทำเลย มาตราว่าน้อยหนึ่งก็ดี อย่าได้กระทำเลย... อนึ่งอันว่าความมุสาวาทคือว่าหาคำบมิได้แลกล่าวนั้นสุชาวเจ้าทั้งหลายอย่าควรกล่าว... อันหนึ่งว่าเหล้านั้นแลสุชาวเจ้าทั้งหลายอย่าพึงคบหากินกันเลย...”

²⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อ้างแล้ว, หน้า 59-60.

นอกจากยึดมั่นในเบญจศีลแล้ว ผู้ปกครองยังต้องยึดมั่นในธรรมปกครองบรรดาราษฎรทั้งหลายโดยถือธรรมเป็นที่ตั้ง ดังที่กล่าวว่า “สัตว์ทั้งหลายนี้ยากที่จะเกิดมาเป็นคน... จึงชาวเจ้าทั้งหลายรู้บุญรู้ธรรม รู้กลัวรู้ละอายต่อบาปนั้นจึงนึกเกิด จะบังคับด้วยความสิ่งใดอันใดก็ดี ด้วยใจอันซื่ออันชอบด้วยทางธรรม อย่าให้พันวันพันคืน”

2) ผู้ปกครองต้องยกย่องให้เกียรติ และรับฟังความคิดเห็นของนักปราชญ์ผู้รู้ และตามในสิ่งปฏิบัติสิ่งนี้นักปราชญ์ทั้งหลายเห็นว่าชอบธรรม ดังที่กล่าวว่า “อนึ่ง ให้เลี้ยงดูรักษาสมณพราหมณ์และนักปราชญ์ราชบัณฑิตผู้รู้ธรรมมาๆ มานั้น ให้นั่งอยู่ที่สูงแล้ว ๆ จึงถามถึงธรรมอันประเสริฐนั้นแลฯ” และ “แลมีนักปราชญ์ผู้รู้เทศนาให้ท่านทั้งหลายฟังว่าอันใดชอบธรรม ควรชาวเจ้าจำ แลทำตามอันนั้น อันใดว่ามีชอบธรรมควรชาวเจ้าทั้งหลายเว้นเสีย” ซึ่งจะเห็นว่าการที่ในสมัยนั้นนักปราชญ์ผู้รู้ทั้งหลายและบรรดาสมาณพราหมณ์ โดยเฉพาะพระภิกษุในพุทธศาสนามีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของสังคมเป็นอย่างมาก ดังนั้น การที่กำหนดให้ผู้ปกครองต้องยกย่องให้เกียรติบรรดาผู้รู้เหล่านี้ทำให้อาจอนุมานได้ว่า บรรดานักปราชญ์และพระภิกษุสงฆ์คงจะมีบทบาทในการเป็นเครื่องทัดทานการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ให้เป็นไปในทางที่ไม่ชอบธรรมได้พอสมควร

3) การกำหนดกรอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองในการเรียกเก็บภาษีอากรหรือการใช้แรงงานของประชาชน ไม่ให้มีการขูดรีดก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนจนเกินสมควร ดังที่กล่าวว่า “ประการหนึ่งด้วยไพร่ฟ้าข้าไทยราษฎรทั้งหลายทำไร่นากินในแผ่นดินเราเนี้ เมื่อได้ข้าวนั้นเป็นรวงไล่ให้ผู้ดีเข็ญใจซื่อซื่อไปดูปันค่าโดยอุดมเทียบนั้น แลกระทำข้าวเปลือกนั้นเป็น 10 ส่วน แลเอาเป็นหลวงนั้นแต่ส่วน 1 แล 9 ส่วนนั้นให้แก่เขาแล มิเลเห็นว่าเขามิได้ข้าวนั้นไล่มีควรเอาแก่เขาเลยฯ อนึ่งควรให้ข้าวสักส่วนแก่ไพร่ แลทแกล้วทหารทั้งหลายเพื่อลลนคบจับพอเขากิน อย่าให้เขาอดอยาก มิว่าจะใช้เขากระทำการอันใด ๆ ไล่ให้ใช้เขาแต่พอบังควรแล อย่าใช้เขาหนักหนาให้ล้าเหลือใจฯ มิผู้ใดเฒ่าแก่ไล่ผู้นั้นมิควรใช้เขาเลยปล่อยเขาไปตามใจเขาแล ฯ”

นอกจากนั้นยังกำหนดด้วยว่า ผู้ปกครองควรเก็บภาษีราษฎรตามอัตราที่เคยเป็นมาแต่ก่อน ไม่ควรเรียกเก็บเพิ่มขึ้น มิฉะนั้น บาบจะตกแก่ผู้เรียกเพิ่ม ดังที่ว่า “อนึ่ง ด้วยเอาสินส่วนแก่ราษฎรทั้งหลายไล่ให้เอาโดยโบราณทำวพระญาทั้งหลายแต่ก่อนอันนั้น แล ผู้เฒ่าผู้แก่ทั้งหลายสรรเสริญว่าชอบ มิควรเอายิ่งเหลือไปเลย มิว่าเราเอาของเขาให้ยิ่งให้เหลือ

ไปใส่แล้ทำพระญาผู้ใดแลจะมาเสวยราชย์ภายหน้าเรานั้น จักได้เอาเป็นอย่างแลรรเนียมสืบ ๆ กันไป แลจะได้บาบแก่เรานี้หนักหนา เพราะว่าเราทำความอันมิชอบผู้นี้ไว้กับแผ่นดินแลฯ”

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยสุโขทัยนั้นมีความเกี่ยวข้องกับหลักธรรมทางพุทธศาสนาอย่างแยกกันไม่ออก โดยมีการถ่ายทอดหลักธรรมทางพุทธศาสนาเป็นหลักในการปกครอง โดย “ธรรมะ” ในการปกครองดังกล่าวนี้เอง ได้มีอิทธิพลต่อการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ทั้งในสมัยสุโขทัยและในสมัยต่อ ๆ มา แม้ในบางสมัยอาจถูกลดความโดดเด่นลงเนื่องจากอิทธิพลในทางรูปแบบของสถาบันผู้ปกครองที่สูงส่งมากขึ้นตามแนวลัทธิเทวราชา แต่แนวความคิดทางกฎหมายปกครองของสุโขทัยก็มีบทบาทอยู่เบื้องหลังการปกครอง และมีส่วนสำคัญในการช่วยลดความตึงเครียดของสังคมบนพื้นฐานหลักการของพุทธศาสนา ซึ่งแนวความคิดทางกฎหมายปกครองดังกล่าวนี้ ยังได้มีอิทธิพลมาจนกระทั่งถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และยังคงมีอิทธิพลต่อสังคมแม้จนกระทั่งถึงสมัยปัจจุบัน ซึ่งเป็นเครื่องยืนยันคุณค่าของกฎหมายปกครองในสมัยสุโขทัยได้เป็นอย่างดี

3.3 แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยอยุธยา

3.3.1 ลักษณะการปกครองในสมัยอยุธยา

ก่อนหน้าที่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) จะสถาปนากรุงศรีอยุธยาขึ้นในปี พ.ศ. 1893 นั้น บ้านเมืองในดินแดนลุ่มน้ำเจ้าพระยานั้นยังไม่ได้รวมตัวกันเป็นอาณาจักรที่มีราชธานี ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่งเป็นศูนย์กลางในการปกครอง หากแต่อยู่ในรูปของรัฐเล็ก ๆ หรือแว่นแคว้น ซึ่งมีการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ²¹ แว่นแคว้นต่างๆ เหล่านี้มีพัฒนาการสืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยทวารวดี ผ่านยุคสมัยอิทธิพลทางการเมืองการปกครองของอาณาจักรขอม และต่อมาเมื่ออาณาจักรสุโขทัยมีอำนาจขึ้น แคว้นเหล่านี้บางแคว้นก็คงรวมอยู่กับสุโขทัย แต่พอสิ้นรัชสมัยพ่อขุนรามคำแหงแล้วก็กลับแยกตัวเป็นแคว้นอิสระตามเดิม

กรุงศรีอยุธยาเริ่มฐานะการเป็นอาณาจักรสำคัญด้วยการรวมตัวของแคว้นสำคัญในลุ่มน้ำเจ้าพระยาสองแคว้น คือ สุพรรณภูมิกับละโว้-อโยธยา โดยพระเจ้าอู่ทองทรงเป็นกษัตริย์ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองแคว้น กล่าวคือ ทรงเป็นผู้รับราชสมบัติในแคว้นละโว้และได้อภิเษก

²¹ ศรีศักร วัลลิโภดม, กรุงศรีอยุธยาของเรา, พิมพ์ครั้งที่ 5(กรุงเทพฯ: มติชน, 2546), หน้า 10-14.

สมรสกับพระธิดาของกษัตริย์สุพรรณภูมิ²² พระเจ้าอยู่หัวทรงทรงประสบความสำเร็จในการอ้างสิทธิเหนือแคว้นสุพรรณภูมิเมื่อกษัตริย์ของแคว้นนั้นสิ้นพระชนม์ลง การสถาปนากรุงศรีอยุธยาจึงเป็นการรวบรวมดินแดนแถบนี้ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเป็นการเริ่มต้นการปกครองในรูปแบบของอาณาจักรที่มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารที่มีความซับซ้อนกว่าที่เคยปรากฏในรัฐแบบแว่นแคว้น พร้อม ๆ กันนั้น กฎหมายในฐานะเป็นเครื่องยืนยันสิทธิธรรมของผู้ปกครองและเป็นเครื่องมือในการกำหนดความสัมพันธ์ทางปกครองระหว่างกษัตริย์ ขุนนางและประชาชนก็ทวีความสำคัญขึ้นเป็นอย่างมาก และจะมีพัฒนาการที่ซับซ้อนขึ้นเรื่อย ๆ ตามลักษณะการปกครองในแต่ละสมัยตลอดระยะเวลาที่อาณาจักรอยุธยาดำรงอยู่รวม 417 ปี ซึ่งทำให้กฎหมายปกครองอยุธยามีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างจากสมัยก่อนหน้านั้นอย่างแท้จริง

การศึกษาเพื่อทราบแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยอยุธยา นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจถึงแนวคิดหรือคติเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ ในฐานะเป็นปรัชญาที่อยู่เบื้องหลังของระบบการปกครองและระบบกฎหมายที่ยึดถือกันในสมัยนั้น ตลอดจนต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะและพัฒนาการของการปกครองสมัยอยุธยา ตั้งแต่เริ่มสถาปนาจนถึงการล่มสลายของอาณาจักร ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถมองเห็นกำเนิดและวิวัฒนาการของการปกครองในสมัยอยุธยา ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องและส่งผลต่อแนวความคิดทางกฎหมายปกครองอย่างแยกออกจากกันมิได้

3.3.1.1 คติเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์

ในการปกครองสมัยโบราณนั้น แนวคิดเกี่ยวกับ “รัฐ” ในฐานะองค์กรที่สามารถแยกเป็นเอกเทศจากตัวผู้ปกครองนั้นเป็นสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากรัฐตามความเข้าใจของไทยโบราณนั้น รัฐเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นสมบัติของพระมหากษัตริย์ รัฐกับสถาบันพระมหากษัตริย์จึงเป็นสิ่งที่แนบเนื่องกันโดยไม่อาจจะแยกออกจากกันได้²³ ดังนั้น การพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับรัฐในสังคมไทยโบราณจึงต้องพิจารณาจากแนวคิดเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ

²² อาคม พัทธมยะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์, *ศรีวิกรมเทพนคร*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2545), หน้า 22.

²³ อ้างแล้ว, หน้า 33.

มักมีการเปรียบเทียบกันว่า แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองโดยกษัตริย์ของ
 สุโขทัยและอยุธยามีความแตกต่างกัน โดยทางสุโขทัยถือว่ากษัตริย์เป็นบิดาของประชาชน
 จึงปกครองในลักษณะบิดาปกครองบุตร โดยกษัตริย์มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับราษฎร แต่อยุธยานั้น
 ถ้ายทอดประเพณีขอมที่ถือว่ากษัตริย์เป็นเทพเจ้าแบ่งภาคลงมาปกครองโลกมนุษย์ กษัตริย์จึงมี
 ฐานะเป็นเทวราชา ปกครองประชาชนอย่างนายปกครองบ่าว อย่างไรก็ตามก็ดี หากจะสรุปเกี่ยวกับ
 แนวคิดทางการปกครองของอยุธยาเพียงเท่านี้ก็อาจเป็นการพิจารณาที่ค่อนข้างผิวเผิน และทำให้
 อาจไม่เข้าใจถึงรากฐานความคิดเกี่ยวกับสถาบันกษัตริย์ในสมัยอยุธยาได้อย่างเพียงพอ
 เนื่องจากแท้ที่จริงแล้ว คติหรือแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองโดยกษัตริย์ของอาณาจักรอยุธยานั้น
 ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับบ้านเมืองอื่น ๆ ที่อยู่ในภูมิภาคนี้ในสมัยเดียวกัน กล่าวคือ การเป็นสังคมที่
 นับถือพุทธศาสนาอย่างยาวนานนับศตวรรษทำให้พื้นฐานคติความเชื่อของสังคมมีความผูกพัน
 อยู่กับแนวคิดทางพุทธศาสนาเป็นอย่างมาก ซึ่งรวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับกษัตริย์และการปกครอง
 ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามก็ดี การรับวัฒนธรรมขอมเข้ามาโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่อยุธยา
 ได้รับชัยชนะเหนืออาณาจักรขอมอย่างเด็ดขาดก็เป็นผลให้แนวคิดทางการปกครองแบบ “เทวราชา”
 ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อสถาบันกษัตริย์ของอยุธยาอย่างมากเช่นกัน คติเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ของ
 อาณาจักรอยุธยาซึ่งมีลักษณะที่อยู่บนพื้นฐานของความหลากหลายเช่นนี้ ได้ก่อให้เกิดการผสม
 กลมกลืนกันจนเกิดเป็นคติหรือแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ซึ่งไม่เหมือนกับทั้งสุโขทัยและ
 ขอม แต่เป็นลักษณะเฉพาะของอยุธยาเอง²⁴ ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

อิทธิพลจากแนวคิดทางพุทธศาสนาที่มีต่อแนวคิดเรื่องรัฐและกษัตริย์
 ของอยุธยานั้น ที่สำคัญได้แก่ คติเรื่อง “จักรพรรดิราช” หรือพระราชอิทธิราชผู้ยิ่งใหญ่กว่าพระราช
 ทั้งปวง²⁵ คติดังกล่าวปรากฏอยู่ในทั้งในพุทธศาสนาและศาสนาพราหมณ์ และเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพล
 ต่อการปกครองในบ้านเมืองแคว้นต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้มาตั้งแต่โบราณกาล โดยความเป็น
 พระราชาที่ยิ่งใหญ่กว่าพระราชทั้งปวงนั้น หมายถึงการที่ “...พระยาใหญ่ก็ดี น้อยก็ดี และ
 พระญาองค์ใดองค์หนึ่งก็ดี และอาจจะสามารถและต่างเครื่องสรรพยุทธและจะมารบพุ่งด้วย
 พระญามหาจักรพรรดิราชนั้นมิอาจสามารถเพื่อจะทำได้เลย...” บรรดากษัตริย์หรือท้าวพระยา
 ทั้งหลายจึง “ต่างองค์ต่างแต่งเครื่องบรรณาการทั้งหลาย...แล้วก็ชวนกันมาไหว้บ้นคารพยำเียง...
 แล้วก็ถวายตัวเป็นข้าพระญามหาจักรพรรดิราชนั้นทุกคนแล”²⁶

²⁴ มานพ ถาวรวัฒนสุกุล, ขุนนางอยุธยา, พิมพ์ครั้งที่ 2(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 59.

²⁵ อาคม พิศมัยยะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์, ศรีธรรมเทพนคร, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2545), หน้า 19.

²⁶ ไตรภูมิภิกขา อ่างใน มานพ ถาวรวัฒนสุกุล, อ้างแล้ว, หน้า 53-54.

การเป็นพระเจ้าจักรพรรดิราชตามนัยของพุทธศาสนานั้นไม่ได้เกิดจากการเป็นสมมติเทพหรือเป็นเทพเจ้าอุบัติลงมา หากแต่มาจากผู้มีบุญญาธิการที่บำเพ็ญบุญยิ่งใหญ่มาในอดีตชาติ คัมภีร์ไตรภูมิภคา (ไตรภูมิพระร่วง) ได้อธิบายที่มาแห่งอำนาจของพระเจ้าจักรพรรดิราชไว้ว่า “...ได้ทำบุญแต่ก่อน คือ ได้ปฏิบัติบูชาแก่พระศรีรัตนตรัย และรู้จักคุณพระพุทธเจ้า พระธรรมเจ้า และพระสงฆ์เจ้า และให้ทานรักษาศีล เมตตาทานา...ได้เกิดเป็นท้าวเป็นพระญาผู้ใหญ่ และมีศักดิ์มียศบริวารเป็นอเนกอนันต์... ด้วยอำนาจบุญสมภาร ๓ นั้น ๓ จึงได้ปราบหัวทั้งจักรวาฬตั้งนั้นแล”²⁷

คติเรื่องพระเจ้าจักรพรรดิราชเป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่ในความเชื่อของอินเดียโบราณ โดยเฉพาะปรากฏเรื่องราวในคัมภีร์ทางพุทธศาสนา ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมได้แก่ เรื่องราวของพระเจ้าอโศกมหาราช (ซึ่งเรียกกันว่า พระเจ้าศรีธรรมมาโศกราช) อันเป็นที่รู้จักกันดีในบรรดาบ้านเมืองที่นับถือพุทธศาสนา การเป็นพระเจ้าจักรพรรดิราชเช่นเดียวกับพระเจ้าอโศกมหาราชจึงเป็นเสมือนอุดมการณ์ที่บรรดากษัตริย์ผู้ครองแคว้นต่าง ๆ ในดินแดนสุวรรณภูมิประสงค์จะดำเนินรอยตาม นอกจากนั้น จากปรากฏการณ์ทางประวัติศาสตร์ของภูมิภาคนี้ที่เคยปรากฏรัฐที่มีอำนาจเหนือบ้านเมืองต่าง ๆ มาแต่โบราณ และเมื่อใดที่ศูนย์อำนาจเก่าเสื่อมโทรมลงก็จะปรากฏความพยายามของแคว้นต่าง ๆ ในการสถาปนาอำนาจ และแผ่อิทธิพลของตนให้บ้านเมืองอื่น ๆ ยอมรับอำนาจของตนเพื่อเป็นศูนย์อำนาจใหม่แทน และเมื่อแคว้นเหล่านี้ได้วิวัฒนาการมาเป็นอาณาจักรอย่างสมบูรณ์แล้ว อิทธิพลของแนวความคิดเรื่องจักรพรรดิราชก็จะผลักดันให้ศูนย์อำนาจใหม่เหล่านี้พยายามขยายตัวเพื่อครอบงำอาณาจักรอื่น ๆ²⁸ สำหรับอาณาจักรอยุธยา จะเห็นได้ว่าแนวคิดจักรพรรดิราชมีอิทธิพลต่อการขยายอำนาจของอยุธยาเข้าครอบงำอาณาจักรอื่น ๆ เช่น จากการขยายอำนาจของอยุธยาสู่อาณาจักรสุโขทัย และการทำสงครามกับอาณาจักรเขมร ทั้งนี้ เพื่อแสดงสถานะความเป็นจักรพรรดิราชของพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยานั่นเอง

หากพิจารณาในทางเนื้อหาสาระแล้ว การเป็นพระเจ้าจักรพรรดิราชไม่ได้หมายถึงการเป็นผู้มีกำลังอำนาจสามารถแผ่อำนาจจักรได้กว้างขวางเท่านั้น แต่หมายถึงการเป็นผู้ปกครองที่มีคุณธรรมสูงส่งอย่างมหาศาล และเป็นผู้นำพาสรรพสัตว์ข้ามห้วงแห่งความทุกข์²⁹

²⁷ ไตรภูมิภคา

²⁸ อาคม พัตถิยะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 19-20.

²⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ความคิดทางการเมืองการปกครองไทยโบราณ, (กรุงเทพฯ:

โดยนัยนี้ พระจักรพรรดิราชาจึงมีสถานะเปรียบดั่งพระโพธิสัตว์ที่ถือเอาภารกิจในการช่วยคนในโลก ให้พ้นจากวัฏสงสาร ดังนั้น กษัตริย์อยุธยาจึงต้องแสดงให้เห็นว่าทรงเป็นผู้ทรงคุณธรรมอันประเสริฐ โดยนัยนี้อุดมการณ์ธรรมราชาที่เป็นจุดเด่นของการปกครองโดยกษัตริย์ของสุโขทัยนั้น กษัตริย์อยุธยาก็ยึดถือปฏิบัติเช่นกัน ดังปรากฏในเอกสารต่าง ๆ ที่อ้างถึงความเป็น “ธรรมราชา” หรือ “ทศพิธราชธรรม” มีอยู่ทั่วไป³⁰ ไม่ว่าจะเป็นในพงศาวดาร กฎหมาย และเอกสารอื่น ๆ รวมทั้งพระนามต่าง ๆ ของกษัตริย์ก็สะท้อนถึงแนวคิดดังกล่าว การที่กษัตริย์อยุธยาพยายามที่จะสร้างความเป็นผู้นำทางธรรมนี้ แสดงออกโดยการที่ทรงอุปถัมภ์บำรุงพุทธศาสนาโดยประการต่าง ๆ เช่น การสร้างวัดวาอารามใหญ่โต การบำเพ็ญพระราชกุศลในทางพุทธศาสนาอย่างยิ่งใหญ่ และการอุททมนำบุญคุณะสงฆ์ ทั้งนี้ เพื่อแสดงถึงความเป็นผู้ทรงบุญญาธิการเนื่องจากการได้บำเพ็ญบุญมาจากอดีต และในชาตินี้ก็ได้อำนาจบุญบารมีอย่างไม่มีผู้ใดเทียบได้

จะเห็นได้ว่า คติเรื่องราชาธิราชหรือพระเจ้าจักรพรรดิในทางพุทธศาสนานั้นผูกพันอยู่กับความเชื่อเรื่องบุญบารมีและผลกรรมอย่างยิ่ง เนื่องด้วยตามแนวคิดของพุทธศาสนานั้น กษัตริย์ก็เป็นบุคคลธรรมดาตนเอง ปรากฏตามนัยแห่งอัคคัญสูตร ซึ่งกล่าวถึงกษัตริย์องค์แรกในโลกนั้นมีที่มาจากการทำงานชุกชุมของมนุษย์ต้องการแสวงหาผู้มีปัญญาและมีบุญบารมีเพื่อระงับเหตุความขัดแย้งในสังคม กษัตริย์องค์แรกจึงได้นามว่า “มหาสมมติราชา” คือชนทั้งปวงพร้อมใจกัน “สมมติ” ขึ้นให้เป็นกษัตริย์ ความข้อนี้เป็นคติดั้งเดิมของสังคมไทยที่นับถือพุทธศาสนา และสอดคล้องกับสภาพของบ้านเมืองไทยในสมัยนั้นที่ก่อตัวขึ้นจากชุมชนทางการเมืองที่มีผู้นำมาจากคนธรรมดา หากแต่เป็นผู้ที่สังคมยกย่องนับถือให้เป็นผู้นำ ดังจะเห็นได้จากเรื่องตำนานต่าง ๆ เช่น เรื่องพระยาแครง เรื่องพระเจ้าสายน้ำผึ้ง เป็นต้น แม้ในโอกาสแข่งขันน้ำซึ่งใช้สำหรับอ่านในพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาเพื่อแสดงความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยพระเจ้าอู่ทองเป็นอย่างน้อย ก็อ้างอำนาจในฐานะที่กษัตริย์เป็นมหาสมมติราชา³¹ และในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ก็แสดงถึงความข้อนี้อย่างชัดแจ้ง

³⁰ ณรงค์ พ่วงพิศ, ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: อมรการพิมพ์, 2527), หน้า 98.

³¹ ศรีศักร วัลลิโภดม, กฎหมายตราสามดวงกับความเชื่อของสังคมไทย, (กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ, 2545), หน้า 24-27.

อย่างไรก็ตาม โดยที่บ้านเมืองในดินแดนแถบที่เป็นอาณาจักรอยุธยาไม่เคยได้รับอิทธิพลทางการเมืองการปกครองและวัฒนธรรมจากอาณาจักรเขมร รวมทั้งการที่อยุธยาต้องการขยายอำนาจเพื่อเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคแทนที่นครธมของขอม จึงเป็นปัจจัยให้ความคิดทางการเมืองการปกครองของขอมได้เข้ามามีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อแนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ของอยุธยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากได้รับชัยชนะต่ออาณาจักรขอมอย่างเด็ดขาดในสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ (เจ้าสามพระยา) การรับเอาความยิ่งใหญ่ของสถาบันกษัตริย์ของขอมมาใช้จึงเป็นสิ่งที่แสดงถึงการมีสถานะที่เสมอเหมือนกับพระมหากษัตริย์แห่งกัมพูชา ร.แกลงได้กล่าวไว้ว่า พระเจ้าแผ่นดินอยุธยาถือพระองค์เสมือนหนึ่งว่าทรงสืบเนื่องมาจากกษัตริย์เขมร และทรงรับเอาวิธีการปกครองบ้านเมืองของเขมรมาใช้ในการปกครองอาณาจักรด้วย³² ทั้งนี้ รวมถึงการนำเครื่องราชกกุธภัณฑ์อันเป็นเครื่องหมายแห่งความเป็นราชาธิราชของกษัตริย์เขมรมาใช้ยังกรุงศรีอยุธยาด้วย* ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของคติความเชื่อเกี่ยวกับสถาบันกษัตริย์ของเขมรที่อยุธยารับถ่ายทอดมาด้วยเช่นกัน

อิทธิพลแนวความคิดเกี่ยวกับกษัตริย์ของเขมรที่สำคัญที่อยุธยารับมาได้แก่ ลัทธิ “เทวราช” หรือ “ลัทธิไศเลนทร์” ซึ่งเป็นทั้งแนวคิดทางการเมืองการปกครองและทางศาสนา³³ กล่าวคือ เป็นลัทธิที่เนื่องจากศาสนาพราหมณ์-ฮินดู โดยถือว่ากษัตริย์เป็นองค์อวตารของพระเป็นเจ้าในศาสนาพราหมณ์ ซึ่งได้แก่ พระศิวะ (พระอิศวร) และพระวิษณุ (พระนารายณ์) มิใช่บุคคลธรรมดา ดังนั้น ในฐานะอวตารของพระเป็นเจ้า สถานะของกษัตริย์จึงมีความศักดิ์สิทธิ์สูงส่ง เป็นที่เคารพบูชา และเป็นเจ้าชีวิตของบรรดาไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินทั้งปวง ที่ดำรงยศถาบรรดาศักดิ์ หรือแม้แต่วิตอยู่ได้ก็ด้วยพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์

ด้วยคติเกี่ยวกับกษัตริย์ตามลัทธิเทวราชตามแบบเขมร ทำให้สถาบันกษัตริย์ในสมัยอยุธยามีลักษณะที่แตกต่างไปจากกษัตริย์ในรัฐไทยดั้งเดิม โดยกษัตริย์กลายเป็นสถาบันที่มีแบบแผนเคร่งครัด มีการวางระเบียบพระราชพิธีต่าง ๆ กระทำโดยพราหมณ์ ภาษาที่ใช้

³² ร. แกลง, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2526), หน้า 35.

* ปรากฏหลักฐานในพงศาวดารฉบับปลีก (ฉบับไมเคิล วิกเคอร์รี่) ว่า มีความพยายามจะกอบกู้โดยชาวเขมรที่ถูกกวาดต้อนมายังกรุงศรีอยุธยาในครั้งนั้น โดยจะให้เจ้านายเขมรเชิญเครื่องราชกกุธภัณฑ์ที่ถูกนำมาไว้ กลับไปกัมพูชาตามเดิม, อ้างใน มานพ ถาวรวัฒนสกุล, อ้างแล้ว, หน้า 188.

³³ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, สถาบันพระมหากษัตริย์, (กรุงเทพฯ: ภาควิชาประวัติศาสตร์ ม.ศ.ว. ประสานมิตร, 2516), หน้า 4.

ในราชสำนักเป็นราชาศัพท์ รวมถึงธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นแบบแผนที่ทำให้กษัตริย์เป็นเทวราชา ทรงดำรงฐานะอันศักดิ์สิทธิ์และห่างไกลประชาชน รวมทั้งมีการตรากฎหมายเพื่อเน้นย้ำพระบรมเดชาานุภาพของกษัตริย์ที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ พระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ มีบทลงโทษที่รุนแรงมากสำหรับการละเมิดฐานะอันศักดิ์สิทธิ์ของกษัตริย์

จะเห็นได้ว่า คติเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์อยุธยาที่ตั้งอยู่บนคติที่หลากหลาย โดยกษัตริย์ทรงเป็นทั้งเทพเจ้าในศาสนาฮินดู เป็นทั้งพระเจ้าจักรพรรดิและธรรมราชา ขณะเดียวกันก็ทรงเป็นภาคหนึ่งของพระพุทธเจ้าด้วย คติเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ในสมัยอยุธยาซึ่งเป็นผลจากการผสมผสานแนวความคิดที่หลากหลายแตกต่าง แต่ทั้งนี้ ก็มีวัตถุประสงค์เดียว ก็คือ การยืนยันถึงความชอบธรรมในการปกครองอาณาจักรของกษัตริย์ ไม่ว่าจะเป็ความชอบธรรมเนื่องจากการเป็นพระเป็นเจ้าอวตารลงมา หรือเพราะเป็นผู้มีบุญบารมีในชาติปางก่อนก็ตาม

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้ว จะเห็นได้ว่า สารของแนวคิดเกี่ยวกับกษัตริย์ของอยุธยายึดถือคติทางพุทธศาสนาเป็นหลัก กล่าวคือ แม้จะมีการหยิบยืมแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็น “เทวราชา” มาใช้เพื่อกำหนดรูปแบบของสถาบันกษัตริย์ให้ดูยิ่งใหญ่เหนือบรรดากษัตริย์อื่น ๆ ในแคว้นแคว้นใกล้เคียง เพื่อเป็นการแสดงถึงความเป็นศูนย์กลางของอำนาจและรองรับความเป็นอาณาจักรที่กำลังแผ่ขยายอำนาจออกไปอย่างไพศาล แต่โดยที่สังคมไทยเป็นสังคมที่นับถือพุทธศาสนาสืบเนื่องมาอย่างยาวนาน แนวความคิดเกี่ยวกับบุญบารมี ผลกรรม และการเวียนว่ายตายเกิดจึงเป็นสิ่งที่กำหนดเนื้อหาสาระของการเป็นกษัตริย์³⁴ กล่าวคือ การเป็นเทวราชามีได้ทำให้กษัตริย์อยู่เหนือหลักการของพุทธศาสนาในเรื่องดังกล่าว กษัตริย์อยุธยาจึงทรงเป็นเทพเจ้าที่นับถือพุทธศาสนา และการจะมีพระราชอำนาจเหนือประชาชนของพระองค์ได้อย่างมั่นคงและเป็นที่ยอมรับก็โดยทรงปฏิบัติศุภราชธรรม ราชจรรยาวัติ และจักรวรรดิวัตร ซึ่งเป็นหลักการของ “ธรรมราชา” การละเลยหลักการแห่งธรรมราชาย่อมนำความเสื่อมโทรมมาสู่อาณาจักร ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อฐานะความเป็น “เทวราชา” และ “จักรพรรดิราชา” ของพระองค์ โดยแสดงว่าบุญบารมีที่ได้ทรงสั่งสมมาในอดีตได้หมดสิ้นลง การกบฏแย่งชิงอำนาจจากกษัตริย์ที่กำลังจะสิ้นบุญจึงไม่ใช่ความผิด หากแต่เป็นการพิสูจน์บุญบารมีที่เหนือกว่าผู้แย่งชิงอำนาจได้ ย่อมปราบดาภิเษกเป็นราชาธิราชผู้ทรงธรรมพระองค์ใหม่ การแย่งชิงอำนาจเหนือราชบัลลังก์จึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้เสมอในประวัติศาสตร์อยุธยา แม้ว่ากษัตริย์จะพยายามแสดงฐานะความเป็นเทวราชาของพระองค์ ที่ไม่อาจมีใครทำทลายได้ก็ตาม

³⁴ มานพ ถาวรวัฒนสุกุล, อ้างแล้ว, หน้า 62.

3.3.1.2 ลักษณะของการปกครองในสมัยอยุธยา

อาณาจักรอยุธยาตั้งอยู่บนรากฐานของดินแดนที่มีความเจริญทางการเมืองการปกครองและวัฒนธรรม และมีพัฒนาการทางการเมืองการปกครองมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานตั้งแต่สมัยทวารวดี และได้รับการเสริมสร้างต่อมาโดยอิทธิพลการปกครองของอาณาจักรขอม ดังนั้น บรรดาบ้านเมืองแว่นแคว้นในแถบนี้จึงน่าจะสันนิษฐานได้ว่ามีการจัดระบบการปกครองที่มีความมั่นคงและมีประสิทธิภาพพอสมควร โดยเฉพาะในเรื่องการควบคุมกำลังคน ทั้งนี้ เนื่องจากหลังการสถาปนากษัตริย์อยุธยาใน พ.ศ. 1893 อยุธยาก็มีความสามารถในการทำสงครามกับอาณาจักรใหญ่ที่มีอำนาจมาก่อนได้อย่างต่อเนื่องและสามารถขยายอาณาเขตออกไปได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งน่าจะสะท้อนถึงประสิทธิภาพในการจัดระเบียบการปกครองของอาณาจักรอยุธยาว่ามีความมั่นคงในระดับหนึ่งตั้งแต่อยุธยาตอนต้น³⁵ และตลอดระยะเวลา 417 ปีของอาณาจักรอยุธยานั้น ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการและการปกครองเป็นระยะ ๆ มาโดยตลอด ซึ่งทำให้ระบบราชการของอาณาจักรอยุธยามีความใหญ่โตและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ และส่งผลให้ระบบกฎหมายปกครองอยุธยาที่มีความซับซ้อนตามไปด้วย ดังจะได้พิจารณาต่อไป

ลักษณะการปกครองอาณาจักรอยุธยา

ลักษณะการปกครองอาณาจักรอยุธยาตอนต้นนั้นเป็นไปตามประเพณีการปกครองดั้งเดิมของไทย โดยถือเอา “เมือง” เป็นเขตการปกครอง อาณาจักรหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยบริเวณราชธานีซึ่งกษัตริย์จะเป็นผู้ปกครองโดยตรง และเมืองต่าง ๆ ที่กษัตริย์จะทรงแต่งตั้งเจ้าเมืองให้ปกครอง โดยมากเจ้าเมืองเหล่านี้จะเป็นเจ้านายในราชตระกูล ดังเช่นที่ปรากฏทั้งในอาณาจักรล้านนา สุโขทัย และอยุธยา³⁶ ต่อมา เมื่ออาณาจักรขยายตัวออกไปจนได้เมืองที่เคยอยู่ภายใต้อาณาจักรอิสระอื่นๆ มาอยู่ภายใต้อำนาจ เมืองเหล่านั้นก็อาจถูกผนวกไว้ในอาณาจักรโดยตรง โดยกษัตริย์อาจทรงแต่งตั้งเจ้าเมืองให้ไปปกครองในทำนองเดียวกับเมืองอื่น ๆ ในอาณาจักร หรืออาจให้กษัตริย์หรือเจ้านายในราชวงศ์เดิมปกครองต่อไปในฐานะเมืองประเทศราช โดยยอมรับฐานะความเป็น “ราชาธิราช” ของกษัตริย์ที่ราชธานี

³⁵ มานพ ถาวรวัฒนสุกุล, อ้างแล้ว, หน้า 68-69.

³⁶ อาคม พัทธนิยะ และนิธิ เขียวศรีวงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 47.

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับเมืองต่าง ๆ เหล่านี้อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ กล่าวคือ เมืองที่เคยเป็นประเทศราชในสมัยหนึ่ง ในสมัยต่อมาก็อาจถูกเปลี่ยนแปลงสถานะเป็นเมืองที่กษัตริย์แต่งตั้งเจ้านายหรือขุนนางจากราชธานีมาปกครองก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของกษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด ซึ่งการปกครองอาณาเขตในสมัยต้นอยุธยาก็มีลักษณะเป็นดังนี้ และจะมีการเปลี่ยนแปลงฐานะของเมืองต่าง ๆ ไปตามลำดับจนกระทั่งมีการปรับปรุงจนเป็นแบบแผนที่ถือเป็นหลักสืบต่อกันมาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถในที่สุด³⁷

การจัดการปกครองอาณาเขตของอยุธยาในระยะหนึ่งศตวรรษแรกอยู่ที่การส่งเจ้านายเชื้อพระวงศ์ที่พระมหากษัตริย์ไว้วางใจไปปกครองเมืองสำคัญ ๆ เพื่อเป็นด่านป้องกันข้าศึกศัตรูและเป็นตัวแทนอำนาจของเมืองหลวงในการควบคุมหัวเมืองที่อยู่ใกล้เคียงไม่ให้แยกตัวเป็นอิสระ โดยเมืองที่เจ้านายปกครองนี้จะเป็นเมืองใหญ่ที่มีกำลังคนมากกว่าหัวเมืองอื่นๆ³⁸ เมืองที่มีลักษณะดังกล่าวเรียกว่า “เมืองลูกหลวง” ในสมัยตอนต้นกรุงศรีอยุธยานั้นเมืองลูกหลวงได้แก่ เมืองสุพรรณบุรี เมืองลพบุรี เมืองแพรกศรีราชา และเมืองชัยนาท³⁹ อย่างไรก็ตาม สถานะการเป็นเมืองลูกหลวงนั้นน่าจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยและความเหมาะสมของการจัดการปกครองอาณาเขตที่ขยายตัวมากขึ้น ดังปรากฏหลักฐานว่าในรัชกาลสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ได้ทรงส่งพระราชโอรสไปปกครองเมืองสุพรรณบุรี เมืองแพรกศรีราชา และเมืองชัยนาท แต่ในกฎมณเฑียรบาลซึ่งนักประวัติศาสตร์เชื่อว่าตราขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ระบุชื่อเมืองลูกหลวงว่า ได้แก่ เมืองพิษณุโลก เมืองสวรรคโลก เมืองกำแพงเพชร เมืองลพบุรี เมืองสิงห์บุรี เป็นเมืองลูกหลวง⁴⁰ ซึ่งน่าจะแสดงว่าในสมัยนั้น เมืองทั้งสามได้ถูกลดฐานะเป็นหัวเมืองธรรมดาในอาณาเขตแล้ว นอกจากเมืองลูกหลวง หัวเมืองชั้นนอกอื่น ๆ คงมีสถานะเป็นเมืองที่กษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการสำนักจากราชธานีไปปกครอง ซึ่งอยู่ในความควบคุมของเมืองหลวงเช่นเดียวกับเมืองลูกหลวง ส่วนเมืองในบริเวณรอบ ๆ ราชธานีซึ่งคงมีอาณาบริเวณไม่กว้างขวางมากนักคงอยู่ในความปกครองของกษัตริย์อยุธยาโดยตรง

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

³⁸ มานพ ถาวรวัฒนสุกุล, อ้างแล้ว, หน้า 69.

³⁹ ประชุมพงศาวดาร เล่ม 38 (พงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับพันจันทนุมาศ (เจิม)), (กรุงเทพฯ: องค์การค้าของคุรุสภา, 2512), หน้า 2-3, 12.

⁴⁰ กฎมณเฑียรบาล, กฎหมายตราสามดวง, (กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2521), หน้า 35.

และในส่วนของเมืองอื่น ๆ ที่เข้ามาอยู่ภายในอาณาเขตของอยุธยาโดยการขยายอำนาจ เช่น เมืองเหล่านี้คงมีสถานะเป็นเมืองประเทศราชที่มีอิสระในการปกครองตนเอง เพียงแต่ต้องยอมรับอำนาจของกรุงศรีอยุธยา ซึ่งแสดงออกด้วยการถวายต้นไม้ทองเงินกับเครื่องราชบรรณาการเพื่อแสดงความจงรักภักดีทุก ๆ สามปี ดังเช่น สุโขทัย นครศรีธรรมราช และเขมร อย่างไรก็ตาม สถานะของเมืองประเทศราชเหล่านี้จะเปลี่ยนแปลงไปภายหลังเช่นกัน โดยนโยบายการขยายอำนาจของพระมหาจักรพรรดิแห่งอยุธยา โดยสุโขทัยและเมืองที่เคยอยู่ภายในอาณาเขตนั้น ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเปลี่ยนสถานะเป็นเมืองลูกหลวง ส่วนเมืองนครศรีธรรมราชนั้นเปลี่ยนแปลงเป็นเมืองพระยามหานคร ส่วนเขมรนั้น ปรากฏว่าต่อมาภายหลังในรัชกาลสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) ได้ทรงให้เจ้าพระยานครอินทร์ซึ่งเป็นพระราชโอรสไปครองเขมร และเมื่อเจ้านครอินทร์สิ้นพระชนม์ก็ทรงให้เจ้าพระยาแพรทซึ่งเป็นราชโอรสอีกพระองค์ไปปกครองเขมรแทน ในสมัยนั้นนครหลวงของเขมรจึงมีสถานะเป็นเมืองลูกหลวงของอยุธยา

อาจสรุปได้ว่า ในสมัยอยุธยาตอนต้นก่อนสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ การปกครองอาณาเขตของอยุธยาจะแบ่งลักษณะออกได้เป็นบริเวณต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁴¹

1. ราชธานี

ได้แก่ กรุงศรีอยุธยาและบริเวณโดยรอบซึ่งปกครองโดยตรงโดยราชสำนักของพระมหาจักรพรรดิ

2. เมืองต่าง ๆ ในอาณาจักรเดิมซึ่งมีเจ้าเมืองปกครอง

เมืองเหล่านี้เดิมอาจเป็นเมืองใหญ่เป็นที่ตั้งของราชสำนัก เช่น สุพรรณบุรี ลพบุรี และเมืองลูกหลวง หลานหลวงต่าง ๆ ซึ่งเมืองเหล่านี้จะค่อย ๆ ถูกลดความสำคัญลง

3. เมืองที่เคยมีฐานะเป็นประเทศราช หรือเมืองสำคัญที่เคยมีอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลาง

ซึ่งได้แก่เมืองต่าง ๆ ในอาณาจักรสุโขทัย เมืองนครศรีธรรมราช เมืองทวาย และเมืองตะนาวศรี ซึ่งเมืองต่าง ๆ เหล่านี้เคยมีลักษณะการปกครองตนเองค่อนข้างอิสระ

⁴¹ อาคม พัตถิยะ และนิธิ เขียวศรีวงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 53 – 54.

แต่จะค่อย ๆ เปลี่ยนฐานะมาเป็น “เมืองพระยามหานคร” โดยมีขุนนางซึ่งมักจะเป็นเจ้านายในราชวงศ์เก่าปกครอง และมีการสืบตำแหน่งภายในตระกูล ตลอดจนมีอิสระในการดำเนินกรปกครองภายใน แต่ต้องอยู่ในการควบคุมของราชธานี

4. เมืองประเทศราช

ได้แก่ หัวเมืองต่าง ๆ ในแหลมมลายู และล้านนา เขมร ในสมัยใดที่เมืองเหล่านี้ยอมอยู่ภายใต้อำนาจ อยุธยาก็ยอมให้มีกษัตริย์ปกครองกันเองต่อไปแบบประเพณีเดิม แต่ต้องยอมรับฐานะความเป็นศูนย์กลางอำนาจของกรุงศรีอยุธยา

รูปแบบการปกครองอาณาเขตของอยุธยาที่ถือว่าเป็นแบบแผนและใช้สืบต่อกันมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์นั้น เกิดจากการปรับปรุงระเบียบวิธีการปกครองในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถถึงรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ระหว่าง พ.ศ. 1991 ถึง พ.ศ. 2027⁴² โดยหลักฐานที่ปรากฏในกฎหมายเทียรบาลและพระอัยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง แสดงว่า มีการขยายเขตการปกครองของราชธานีให้กว้างขวางออกไปโดยรอบ ครอบคลุมหัวเมืองตลอดทั้งลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา โดยทางเหนือถึงเมืองชัยนาท ทางใต้ถึงเมืองเพชรบุรี เมืองกุย เมืองปราง และทางตะวันออกถึงเมืองชล เมืองระยอง⁴³ เมืองเหล่านี้กำหนดให้เป็น “เมืองในวงราชธานี” ซึ่งมีฐานะเป็นเมืองชั้นจัตวา โดยมีผู้รั้งกับกรมการเป็นพนักงานปกครองขึ้นตรงกับเสนาบดีและเจ้ากรมต่างๆ ที่ในราชธานี รายชื่อเมืองเหล่านี้ระบุไว้ในทำเนียบศักดินาหัวเมือง แสดงถึงเมืองที่เคยมีความสำคัญในสมัยก่อนหน้านี้ เช่น เมืองสุพรรณบุรี เมืองลพบุรี เมืองไชยนาท ถูกลดฐานะเป็นเมืองชั้นจัตวาที่ถูกปกครองโดยตรงจากราชธานี ซึ่งแสดงถึงอำนาจของส่วนกลางซึ่งมีความมั่นคง สามารถขยายขอบเขตการควบคุมหัวเมืองออกไปได้ในวงกว้าง

ส่วนเมืองที่อยู่รอบนอกออกไป จัดเป็น “เมืองพระยามหานคร” แบ่งเป็นชั้นเอก โท ตริ ตามขนาดและความสำคัญของเมืองนั้น เรียกว่า หัวเมืองชั้นนอก พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเจ้านายหรือขุนนางชั้นสูงเป็นผู้สำเร็จราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิขาดในกิจการต่าง ๆ และมีกรมการพนักงานปกครองทุกแผนกอย่างเช่นในราชธานี⁴⁴ พระอัยการตำแหน่งนาทหารหัวเมืองเป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะของเมืองพระยามหานคร พร้อมทั้งกำหนด

⁴² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทียรบาลานุกุลราชเสนาบดี, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2470), หน้า 12.

⁴³ พระอัยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง, กฎหมายตราสามดวง, อ้างแล้ว, หน้า 176-178.

⁴⁴ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทียรบาลานุกุลราชเสนาบดี, อ้างแล้ว, หน้า 12.

ทำเนียบขุนนางตำแหน่งต่างๆ ของหัวเมืองนั้นๆ ด้วย เมืองพระยามหานครที่สำคัญได้แก่ เมืองพิษณุโลกและนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นหัวเมืองชั้นเอก นอกจากนั้นก็ยังมีหัวเมืองชั้นโทและชั้นตรี ลดหลั่นไปตามขนาดและความสำคัญของเมือง โดยแต่ละเมืองต่างก็มีเมืองขึ้นอยู่ในอาณาเขต ทำนองเดียวกับราชธานี ทั้งนี้ แต่ละเมืองมีความเป็นอิสระไม่ได้ขึ้นแก่กัน⁴⁵ กล่าวคือ เมืองชั้นเอก ไม่ได้มีอำนาจในการบังคับบัญชาหัวเมืองชั้นโทหรือตรีที่อยู่ใกล้เคียง หากแต่ต่างก็อยู่ในการควบคุมราชธานี ทั้งนี้ เพื่อป้องกันเจ้าเมืองสำคัญมิให้มีอิทธิพลมากเกินไปจนอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของอาณาจักร

ส่วน “เมืองประเทศราช” ปรากฏในกฎหมายโบราณว่ามีจำนวน 20 เมือง ซึ่งคงเป็นจำนวนในเวลาที่ยุทธศาสตร์ดังกล่าว หัวเมืองประเทศราชนี้อยุธยาบังคับให้ปกครองตนเองตามที่เคยเป็นมาแต่เดิม โดยต้องแสดงความจงรักภักดีโดยการถวายต้นไม้ทองเงินและเครื่องราชบรรณาการแก่พระมหากษัตริย์ที่อยุธยา มีกำหนด 3 ปีต่อครั้งเช่นเดิม

สำหรับระบบการบังคับบัญชาหัวเมืองนั้น สันนิษฐานว่าในสมัยแรกนั้น เสนาบดีที่เมืองหลวงมีอำนาจในการบังคับบัญชาหัวเมืองในส่วนงานของตน โดยอัครมหาเสนาบดีฝ่ายทหารและพลเรือนต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลหัวเมืองด้วยกันทั้งสองฝ่าย เพียงแต่ต่างกิจการกัน โดยสมุหนายกคงมีอำนาจในการควบคุมดูแลในเรื่องที่เกี่ยวกับราชการฝ่ายพลเรือน และสมุหกลาโหมมีอำนาจในการควบคุมดูแลในกิจการที่เกี่ยวกับราชการทางทหาร

ภายหลังจากเสียกรุงศรีอยุธยาแก่พม่าในปี พ.ศ. 2112 แล้ว ลักษณะในการปกครองอาณาเขตของอยุธยามีได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก เพียงแต่การปกครองอาณาเขตนั่นได้มีการใช้ระบบขุนนางปกครองหัวเมืองแทนการใช้ระบบเจ้าครองเมืองอย่างสมบูรณ์ และในสมัยหลังนี้เองที่อำนาจของกรุงศรีอยุธยาสามารถควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ได้โดยตรงและอย่างใกล้ชิด โดยขุนนางในเมืองหลวงมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าเมืองเอก โท ตรี และผู้รั้งและกรรมการเมืองในเมืองชั้นจัตวาในวงราชธานีในนามของพระมหากษัตริย์⁴⁶ อย่างไรก็ตาม มีการปรับปรุงการปกครองหัวเมืองในระยะต่อมาด้วยการกำหนดให้แยกหัวเมืองเป็นหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ และให้สมุหนายกควบคุมหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมด ส่วนสมุหกลาโหมให้ควบคุมหัวเมืองฝ่ายใต้ โดยมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาทั้งในกิจการพลเรือนและกิจการทางทหาร และต่อมาในสมัยอยุธยา

⁴⁵ มานพ ถาวรวัฒนสุกุล, อ้างแล้ว, หน้า 109-110.

⁴⁶ อ้างแล้ว, หน้า 108.

ตอนปลาย ปรากฏว่าสมุหกลาโหมคนหนึ่งทำความผิด จึงโปรดให้ลงโทษโดยการโอนอำนาจในการบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ไปให้เสนาบดีกรมท่า (กรมคลัง) แทน⁴⁷ โดย ทั้งนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการทั้งสองครั้งเกิดขึ้นในรัชกาลใด แต่การปกครองอาณาจักรในรูปแบบที่มีการแยกการบังคับบัญชาเป็นสองฝ่ายดังกล่าวได้ดำเนินต่อมาจนกระทั่งกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าใน พ.ศ. 2310 และยังสืบต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์* จนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การจัดระเบียบการบริหารราชการ

การจัดระเบียบการบริหารราชการในส่วนกลางนั้น ในระยะแรกก็คงไม่มีความซับซ้อนมากนัก โดยการพลเรือนนั้นแบ่งกระทรวงรับผิดชอบออกเป็น 4 แผนก ประกอบด้วย กรมเมือง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา เรียกว่า จตุสดมภ์ ซึ่งแปลว่า หลักทั้งสี่ ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงสันนิษฐานว่าได้รับอิทธิพลมาจากแบบแผนของอินเดีย ด้วยบ้านเมืองอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ เช่น พม่า เขมร ชวา มลายู ต่างก็แบ่งออกเป็น 4 แผนกด้วยกันทั้งสิ้น⁴⁸ นอกจากนี้ยังทรงสันนิษฐานด้วยว่า ราชการในสมัยนั้นถือเอาการทหารเป็นหลัก ส่วนราชการทางฝ่ายพลเรือนนั้นอาศัยใช้ทหารช่วยทำ โดยนัยนี้ การจัดแบ่งเป็น 4 แผนกนั้นอาจเอาหลักทางทหารมาใช้ โดยให้เสนาบดีผู้เป็นหัวหน้าเหล่าทัพทั้งสิ้นทัพ ทำการพลเรือนคนละแผนก⁴⁹

⁴⁷ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม, 2546), หน้า 3.

* ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกฯ โปรดให้แบ่งหัวเมืองฝ่ายใต้ส่วนหนึ่งกลับมาขึ้นสมุหกลาโหมตามเดิม แต่ให้เหลือหัวเมืองชายทะเลตะวันออกให้ขึ้นกับกรมท่า การปกครองหัวเมืองจึงแยกเป็นสามฝ่าย และเป็นเช่นนี้มาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

⁴⁸ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2470), หน้า 18.

⁴⁹ อ้างแล้ว, หน้าเดียวกัน.

การพลเรือนทั้งสี่แผนก มีวงงานรับผิดชอบ ดังนี้⁵⁰

1. เสนาบดีกรมเมือง เป็นพนักงานปกครองท้องที่ในเขตพระราชธานี การปราบปรามโจรผู้ร้ายและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองทั่วไป

2. เสนาบดีกรมวัง เป็นหัวหน้าในพระราชสำนักสำหรับรักษาความเรียบร้อยในพระราชวังชั้นนอกชั้นใน และเป็นผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการพระราชพิธีต่างๆ และกิจการที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ รวมทั้งเป็นผู้มีอำนาจตรวจตราดูแลเกี่ยวกับความยุติธรรม โดยเป็นผู้บังคับบัญชากิจการศาลต่างๆ ที่มีในราชอาณาจักร

3. เสนาบดีกรมคลัง เป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชาเกี่ยวกับการเงินที่จะเข้าในพระคลัง รวมถึงการจ่ายในราชการ ตลอดจนการบังคับจัดการจัดเก็บภาษีอากรขนอนตลาดทั้งปวง

4. เสนาบดีกรมนา เป็นพนักงานตรวจการทำไร่นาและออกสิทธิ์ที่นา ตลอดจนการเก็บภาษีการทำนา ซึ่งเรียกว่า หางข้าวขึ้นฉางหลวง เพื่อเป็นเสบียงอาหารเลี้ยงกำลังพลในยามสงครามและเตรียมไว้ในยามปกติ

นอกจากสี่กรมที่กล่าวมาแล้ว ยังมีกรมต่าง ๆ ที่มีความสำคัญรองลงไป ทั้งกรมที่ทำหน้าที่ในฝ่ายพลเรือนและกรมที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการทหาร กรมที่ทำหน้าที่ฝ่ายทหาร เช่น กรมช้าง กรมม้า กรมอาสาต่าง ๆ ส่วนกรมที่เกี่ยวข้องกับการพลเรือน เช่น กรมภูษามาลา กรมสังฆการี กรมราชบัณฑิต เป็นต้น

ระบบการปกครองของอาณาจักรอยุธยา มีความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เนื่องจากการที่ขอบเขตอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่กรุงศรีอยุธยามีมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดระบบการปกครองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยได้มีการตรากฎหมายปกครองที่สำคัญอย่างน้อย 3 ฉบับ คือ พระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน และพระอัยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง โดยมีการจัดระเบียบการบริหารราชการใหม่ โดยแนวคิดในการแยกงานฝ่ายพลเรือนออกจากงานฝ่ายทหาร โดยตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีเพิ่มอีกสอง

⁵⁰ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, อ้างแล้ว, หน้า 5-12. และสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, อ้างแล้ว, หน้า 18 - 21.

ตำแหน่ง คือ ตำแหน่งสมุหนายก และตำแหน่งสมุหกลาโหม ซึ่งก่อให้เกิดผลสำคัญ กล่าวคือ สันนิษฐานว่าทำให้เกิดการแบ่งแยกหน้าที่ในการบริหารงานระหว่างงานทางฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือน โดยให้สมุหนายกเป็นหัวหน้าในบรรดางานที่เกี่ยวกับการพลเรือน ส่วนสมุหกลาโหมนั้นเป็นหัวหน้าในบรรดากิจการในวงงานเกี่ยวกับการทหาร⁵¹ ซึ่งถือเป็นการพยายามแยกอำนาจหน้าที่ให้เกิดความชัดเจนในระบบบริหารงานราชการ

หลังจากกรุงศรีอยุธยาเสียแก่ข้าศึกใน พ.ศ. 2112 ระบบการปกครองก็ไม่ได้รับผลกระทบมากนัก เนื่องจากแม้ขุนนางข้าราชการจะถูกนำตัวไปเป็นเชลยจนเกือบหมดก็ตาม แต่การที่สมเด็จพระมหาธรรมราชาได้เสวยราชย์ในกรุงศรีอยุธยาต่ออนั้น ก็ได้ทรงนำเอาขุนนางข้าราชการในเมืองพิษณุโลกมาแทน ซึ่งก็เป็นขุนนางที่คุ้นเคยกับระบบการปกครองและระบบกฎหมายของอาณาจักรอยุธยาอยู่แล้ว ทำให้แบบแผนการปกครองและกฎหมายที่มีมาตั้งแต่ต้นกรุงไม่ขาดตอนไปเพราะการเสียกรุงดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ในสมัยต่อมา อาจเป็นสมัยรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา ปรากฏว่าการแบ่งแยกหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีทั้งสองเป็นฝ่ายทหารและพลเรือนนั้นถูกยกเลิกไป โดยเปลี่ยนเป็นให้สมุหนายกมีอำนาจปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมด มีอำนาจบังคับบัญชาทั่วไปทั้งในกิจการฝ่ายทหารและพลเรือน ส่วนสมุหกลาโหมนั้นปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ โดยมีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ อาจเกิดจากการที่หัวเมืองเป็นกบฏ หรืออาจเนื่องจากการแบ่งแยกสายการบังคับบัญชาตามวงงานนั้นอาจเกิดความสับสนและก้าวก่ายกันนัก⁵²

อย่างไรก็ดี ปรากฏว่าในสมัยปลายอยุธยานั้น การบริหารราชการเกิดความเสื่อมโทรมลง ทั้งนี้ อาจเนื่องจากการควบคุมขุนนางอย่างเข้มงวดตั้งแต่สมัยพระเจ้าปราสาททองเรื่อยลงมา เนื่องจากทรงต้องการไม่ให้ขุนนางสั่งสมอำนาจในทางราชการจนกลายเป็นอันตรายต่ออำนาจของพระมหากษัตริย์ จึงทรงสืบเปลี่ยนย้ายตำแหน่งขุนนางชั้นผู้ใหญ่อยู่เสมอ จนไม่มีความแน่นอนในการบริหารราชการ⁵³ และในรัชกาลต่อ ๆ มาการบริหารราชการก็มีความเสื่อมโทรมลงเรื่อย ๆ เนื่องจากปัญหาการแย่งชิงอำนาจเหนือราชบัลลังก์ ซึ่งในแต่ละครั้งก่อให้เกิด

⁵¹ มานพ ถาวรวัฒนสุกุล, อ้างแล้ว, หน้า 145-146.

⁵² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดโชไชย, อ้างแล้ว, หน้า 22.

⁵³ ฟาน พลิต (วัน วลีต), รวมบันทึกเกี่ยวกับประวัติศาสตร์อยุธยาของวันวลีต, (กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2546), หน้า 67.

การกำจัดขุนนางข้าราชการที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับผู้ชนะอยู่เสมอ และระบบการบริหารราชการที่เลื่อมไทม์นี้ทำให้การควบคุมหัวเมืองหย่อนยานลง การบริหารราชการที่ด้อยประสิทธิภาพในสมัยอยุธยาตอนปลายนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กรุงศรีอยุธยาเสียแก่ข้าศึกในที่สุด

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสมัยอยุธยา

เราอาจพิจารณาลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมการเมืองสมัยอยุธยาได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง กับความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นปกครองด้วยกันเอง

ลักษณะความสัมพันธ์แบบแรกนั้น จะเห็นได้ว่า โดยที่อยุธยาเป็นอาณาจักรที่มีขนาดใหญ่ ความเข้มแข็งของอาณาจักรจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการควบคุมกำลังคน ระบบไพร่จึงถูกนำมาใช้เพื่อการนี้ นอกจากนี้ ระบบศักดินาที่นำมาใช้ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถยังทำให้มีการแบ่งแยกชนชั้นในสังคมอย่างชัดเจนระหว่างชนชั้นปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง ดังนั้นสัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองจึงเป็นไปในลักษณะที่ราษฎรผู้อยู่ภายใต้การปกครองต้องยอมรับในสถานะของตนและต้องทำหน้าที่ของตนในระบบไพร่ที่ผู้ปกครองกำหนดขึ้น โดยไม่มีสิทธิเรียกร้องใด ๆ จากฝ่ายผู้ปกครอง อย่างไรก็ตาม ผู้ปกครองก็มีภาระหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของผู้อยู่ใต้ปกครองด้วย เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการปกครองของตน

ส่วนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชนชั้นปกครองด้วยกันนั้น เนื่องจากความยิ่งใหญ่และศักดิ์สิทธิ์ของลัทธิเทวราชานั้นมีผลเป็นการสร้างความยำเกรงในสถาบันพระมหากษัตริย์เฉพาะแก่ชนชั้นผู้อยู่ใต้การปกครองเท่านั้น ส่วนในหมู่ชนชั้นปกครองนั้น ความมั่นคงในสถานะของพระมหากษัตริย์นั้นเป็นไปในลักษณะการต่อรองผลประโยชน์ในหมู่ชนชั้นปกครองด้วยกันเอง⁵⁴ กล่าวคือ เมื่อผู้ใดได้รับการยอมรับให้ดำรงสถานภาพเป็นพระมหากษัตริย์แล้ว ก็จะต้องมีกลุ่มบุคคลในหมู่ชนชั้นปกครองที่เป็นฐานอำนาจให้ ซึ่งได้แก่พระราชวงศ์ที่มีสายสัมพันธ์กับกษัตริย์และขุนนางใหญ่น้อย และกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะร่วมกันสร้างเสริมอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้น จนเป็นที่แน่ใจว่าจะสามารถควบคุมชนชั้นที่อยู่ภายใต้การปกครองได้ แต่ในระหว่างชนชั้นปกครองด้วยกันเองนั้น การที่ชนชั้นปกครองด้วยกันยอมรับพระราชอำนาจ จึงมิได้ขึ้นอยู่กับความเป็นเทวราชหรือปรัชญาทางการเมืองของ

⁵⁴ ณรงค์ พ่วงพิศ, อ้างแล้ว, หน้า 123.

ลัทธิเทวราชแต่อย่างใด หากขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่าพระมหากษัตริย์องค์นั้นทรงมีอำนาจการต่อรอง ผลประโยชน์กับพระญาติวงศ์และขุนนางทั้งหลายได้มากน้อยเพียงใด ในกรณีที่พระมหากษัตริย์สามารถประสานประโยชน์กับพระญาติวงศ์และขุนนางได้ สถานภาพของพระองค์ก็มีความมั่นคง แต่ถ้าหากไม่สามารถประสานประโยชน์กับกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ สถานภาพของพระมหากษัตริย์ก็ย่อมคลอนแคลน และในที่สุดก็ต้องสูญเสียอำนาจด้วยน้ำมือของพระราชวงศ์หรือขุนนางอื่น ๆ ที่มีอำนาจต่อรองเหนือกว่าหมุนเวียนอยู่อย่างนี้ตลอดจนเสียกรุงศรีอยุธยาใน พ.ศ. 2310 ในที่สุด

จะเห็นได้ว่า แนวความคิดและปรัชญาของลัทธิเทวราชาที่อยุธยาเข้ามา จากเขมรนั้น มีผลสำคัญที่ทำให้อำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์มีความมั่นคง โดยที่ชนชั้นที่อยู่ ภายใต้การปกครองไม่กล้าที่จะท้าทายอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งมีสถานะเป็นเทวราชา แต่ใน ระหว่างชนชั้นปกครองด้วยกันเองนั้น ต่างก็ตระหนักดีว่าพระมหากษัตริย์นั้นที่แท้แล้วก็มีสถานะ เป็นคนธรรมดา ซึ่งหากชนชั้นปกครองผู้ใดที่มีอำนาจและมีโอกาส การท้าทายอำนาจของ พระกษัตริย์ก็เกิดขึ้นได้เสมอ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้มีผลต่อระบบและแนวความคิดของกฎหมาย ปกครองในสมัยอยุธยาโดยตรง กล่าวคือ กฎหมายปกครองในสมัยอยุธยานั้นเน้นที่การจัดระบบ ราชการ โดยมีการถ่วงดุลกันระหว่างขุนนางในตำแหน่งต่างๆ เพื่อป้องกันการสั่งสมอำนาจจนเป็น อันตรายต่อความมั่นคงของพระมหากษัตริย์ และมีการควบคุมขุนนางข้าราชการอย่างเข้มงวด ทั้งนี้ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงตระหนักในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสัมพันธภาพเชิงอำนาจดังกล่าวนี้ เป็นอย่างดีนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในหัวข้อต่อไปจะได้พิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง และแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยอยุธยาโดยละเอียดต่อไป

3.3.2 แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยอยุธยา

กฎหมายปกครองสมัยอยุธยากระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากในสมัยนั้นแนวความคิดในการจำแนกกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครองออก จากกฎหมายอื่นนั้นยังไม่มีในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากฎหมายสมัยอยุธยา พบว่ามีแนวความคิดในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือจัดระเบียบทางการเมืองการปกครอง ตลอดจนการกำหนดความสัมพันธ์ในทางปกครองระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ภายใต้การปกครองอยู่ ด้วยเช่นกัน เพียงแต่ไม่ได้แยกออกมาอย่างเด่นชัดเท่านั้น โดยกฎหมายที่สำคัญ ๆ ที่มีบทบัญญัติ ที่เป็นกฎหมายปกครองนั้น เช่น กฎมณเฑียรบาล พระอัยการตำแหน่งนาพลเรือนและตำแหน่ง นาทหารหัวเมือง พระอัยการลักษณะอาญาหลวง และกฎหมายบางฉบับที่ตราขึ้นในปลายสมัย

อยุธยา ซึ่งปัจจุบันถูกรวมอยู่ในประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 ในส่วนที่เรียกว่า พระราชกำหนดเก่า เป็นต้น

แนวความคิดทางกฎหมายปกครองสมัยอยุธยาที่สำคัญอาจนำมาจัดเป็นหมวดหมู่เพื่อความสะดวกในการศึกษาแนวความคิดในแต่ละด้าน ดังนี้

3.3.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องกษัตริย์และอำนาจในการปกครอง

กฎหมายปกครองอยุธยาเน้นย้ำแนวความคิดที่ว่า อำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นมีความเป็นสูงสุดล้นพ้น เนื่องจากพระมหากษัตริย์เป็นสมมติเทพ ทรงมีสถานะที่สูงส่งตามคติความเชื่อของลัทธิเทวราชหรือไศเลนทร์ที่ได้รับมาจากเขมร ดังนั้น พระราชโองการจึงมีความศักดิ์สิทธิ์ ล่วงละเมิดมิได้ ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายซึ่งตราขึ้นใน จ.ศ.1102 ซึ่งมีความว่า

“อนึ่ง แผ่นดินเป็นใหญ่แต่สมเด็จพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุว่าพระมหากษัตริย์เจ้านั้นเป็นสมมุติเทวดา จะให้ผู้อย่างใหญ่เป็นผู้ย่อย ๆ เปนผู้อย่างใหญ่ก็ได้ ถ้าสมเด็จพระมหากษัตริย์มีพระราชโองการด้วยกิจสิ่งใด ๆ ก็ดีดุจดั่งขวานฟ้า ถึงมาทว่าฝ่าถูกต้องต้นไม้ แลภูเขามิอาจสามารถจะทนทานได้ ย่อมจะหักทำลายไป ถ้าจะมีพระราชโองการตรัสสั่งให้ห้ามสิ่งใดก็ขาดเป็นสิทธิสิ่งนั้น แลประเทศกรุงใด ๆ มีผู้สนองพระราชโองการสมเด็จพระมหากษัตริย์เจ้าได้มากแล้ว ผู้สนองพระราชโองการนั้นจะนำเอาความเดือดร้อนมาให้แก่ข้าพหุลละของธุลีพระบาทราษฎรทั้งปวงเป็นอันเที่ยงแท้ แล้วพระราชกำหนดกฎหมายก็พ้นเพื่อนไป แต่นี้สืบไปเมื่อนำ ถ้ามีหมายรับพระราชโองการซึ่งชอบด้วยประการใด ๆ นั้น ถ้ามีหมายรับสั่งเจ้าต่างกรมแลกรมฝ่ายหน้าฝ่ายในมีรับสั่งมาห้าม แลต่อว่าขัดขวางเหนือพระราชโองการให้เสียพระเดชเดชาานุภาพ พระยศพระเกียรติล้นเกล้าล้นกระหม่อมนั้น ก็ให้จับเอาผู้ถือหมายสืบผู้รับสั่ง เอาผู้รับสั่งเป็นโทษตามพระอัยการ...”⁵⁵

การละเมิดพระราชโองการจึงเป็นความผิดที่มีโทษหนัก เพราะถือว่าเป็นการละเมิดโองการของพระผู้เป็นเจ้าของเจ้า ดังที่บัญญัติโทษไว้ในกฎหมายลักษณอาญาหลวงในหลายบทมาตรา

⁵⁵ พระราชกำหนดเก่า บทที่ 50, กฎหมายตราสามดวง

อย่างไรก็ตาม อำนาจของพระมหากษัตริย์แม้จะมีความสูงสุดเด็ดขาด แต่ในทางทฤษฎีแล้ว กฎหมายยังยอมรับว่าพระมหากษัตริย์อาจกระทำผิดพลาดได้ จึงมี บทบัญญัติที่แสดงถึงการพยายามทานอำนาจดังกล่าวในกรณีที่มีการใช้อำนาจนั้นโดยไม่ชอบด้วย ธรรม หรือไม่ถูกต้องตามธรรมเนียมประเพณี ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเทียบบาล มาตรา 106 ว่า “อนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวดำรงสตรัสด้วยกิจราชการคดีด้วยความประการใดๆ ต้องกฎหมายประเพณี เป็นยุติธรรมแล้วให้กระทำตาม ถ้ามิชอบจงอาจพิศุทเหตุทักทวนครั้งหนึ่ง สองครั้ง สามครั้ง ถ้ามิฟัง ใ้หังดไว้ย่อ่าเพ็งสั่งไปให้ทุลในที่รโหฐาน ถ้ามิฟังจึงให้กระทำตาม ถ้าผู้ใดมิได้กระทำตาม พระอัยการดังนี้ ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาชญา”⁵⁶

ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวอาจเป็นอิทธิพลจากแนวความคิดทางพุทธศาสนา ที่การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์จะต้องชอบด้วย “ธรรม” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้าง กล่าวคือ หมายความว่าถึง ทั้งหลักธรรมในทางพุทธศาสนา ตลอดจนคลองจารีตประเพณีในทางการ ปกครองที่มีมาแต่โบราณ รวมทั้งกฎหมายพระธรรมศาสตร์พระราชศาสตร์ด้วย ซึ่งน่าสังเกตว่า อาจตรงกับแนวความคิดเรื่อง การใช้อำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายปกครองสมัยใหม่ หากแต่ในสมัยนั้นกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ยังไม่อาจเป็น ไปได้ในทางปฏิบัติ การมีบทบัญญัติในเรื่องนี้จึงอาจแสดงถึงแนวความคิดการควบคุม การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์เท่าที่จะเป็นไปได้ในสมัยนั้น ซึ่งจะเห็นว่า นอกจากกฎ มณเทียบบาลแล้ว ยังมีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันปรากฏอยู่ในที่อื่นอีก ซึ่งมีเนื้อหาสาระ ใกล้เคียงกัน ดังนี้

“อนึ่ง อัครมหาเสนาธิบดี แลมุขมนตรีผู้ใดพิพากษาผู้มีบำเหน็จ บำนาญ ภัทยา แลผู้ละเมิดล่วงพระราชบัญญัติ กระทำอุบาทว์ขาดเหลือต้องอุกฤษฏ์ ครุ มัชฌิม ลหุโทษ กิติ ให้เล็งดูอุกฤษฏ์ ครุ มัชฌิม ลหุโทษ ก็ควรแต่เลื่อน ล่วง หลั่น ตามความชอบบำเหน็จ บำนาญภัทยานั้นเถิด ถ้าอัครมหาเสนาธิบดีแลสมุหมนตรีปรึกษาโทษจะลงทัณฑ์กรรมผู้ผิดแล จะประสาทรางวัลสิ่งใดแก่ผู้มีความชอบต้องด้วยพระราชบัญญัตินี้แล้ว แลพระมหากษัตริย์อาราธ เจ้ามิได้บัญชา ถ้าทรงพระกรุณาตรัสประการใดเป็นประสิทธิ ถ้ามิได้ต้องด้วยพระราชกำหนด กฎหมาย ก็ให้อัครมหาเสนาธิบดีมุขมนตรีเอาชีวิตแลความชอบไว้ในแผ่นดิน ให้เอารับสั่งนั้น บังคมทูลพระเจ้าอยู่หัวถึง ๓ ครั้งก่อน ถ้ายังมีบัญชาอีกแล้ว จึงให้พระญาติพระวงศ์พระอัครมเหสี

⁵⁶ กฎมณเทียบบาล มาตรา 106, กฎหมายตราสามดวง

บัณฑิตในทิวไรฐาน ถ้ายังมิบัญญัติจึงให้พระสังฆราชถวายพระพร ถ้ายังมิทรงพระกรุณาจึงให้
ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาไว้⁵⁷ (พระอัยการลักษณะกระบดศึก มาตรา 28)

ที่สำคัญซึ่งสะท้อนแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจของ
พระมหากษัตริย์นั้น ได้แก่ บทบัญญัติในกฎมณเฑียรบาล ซึ่งบัญญัติว่า “อนึ่ง ทรงพระไกรธแก่ผู้ใด
แลตรัสเรียกพระแสงอย่าให้เจ้าพนักงานยื่น ถ้ายื่นโทษถึงตาย”⁵⁸ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กฎหมาย
ปกครองสมัยอยุธยา นั้น แม้จะมีลักษณะที่ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดและปรัชญาทางการ
ปกครองจากลัทธิเทวราชของเขมร แต่ก็ยังมีบางส่วนที่มีลักษณะสะท้อนถึงแนวความคิดที่
ได้รับอิทธิพลจากพุทธศาสนาด้วย ดังเช่นบทบัญญัติในมาตรานี้ ที่สะท้อนแนวความคิดที่ว่า
พระมหากษัตริย์นั้นก็เป็นมนุษย์ที่อาจตกอยู่ภายใต้อำนาจของโทษได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป
ดังนั้น การสนองตอบพระราชโองการของพระมหากษัตริย์ที่ทรงตกอยู่ในภาวะความโกรธนั้นอาจ
เกิดความเสียหาย ซึ่งยากแก่การเยียวยาในภายหลัง ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าพนักงาน
สามารถที่จะขัดพระราชโองการของพระมหากษัตริย์ได้ในสถานการณ์ดังกล่าวได้ แม้ในเวลาปกตินั้น
การขัดพระราชโองการย่อมมีโทษถึงชีวิต⁵⁹

แม้ในทางทฤษฎีพระมหากษัตริย์จะมีพระราชอำนาจอันล้นพ้น และ
ล่วงละเมิดไม่ได้ก็ตาม แต่ในทางข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่าอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นอาจไม่มี
ความมั่นคง เนื่องจากการยอมรับในสถานะความเป็นสมมติเทพนั้นอาจอยู่จำเพาะในหมู่ชนชั้น
ได้ปกครอง แต่ในระหว่างชนชั้นปกครอง กล่าวคือ บรรดาเจ้านายและขุนนางต่าง ๆ นั้น จะเห็น
ได้ว่า มีความพยายามแย่งชิงสถานภาพความเป็นกษัตริย์อยู่เสมอ ๆ ตลอดระยะเวลาใน
ประวัติศาสตร์อยุธยา ดังนั้น กฎหมายอยุธยาจึงสะท้อนถึงแนวความคิดในการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ
เพื่อการรักษาความมั่นคงของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างเข้มงวด ตัวอย่างเช่น

1) การสร้างพิธีกรรมเพื่อตอกย้ำสถานะและพระราชอำนาจของ
พระมหากษัตริย์ เช่น การถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา ซึ่งเป็นพระราชพิธีที่ให้พระบรมวงศและขุนนาง
ข้าราชการทั้งหลายต้องเข้าถวายสัตย์ว่าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ โดยการดื่มน้ำสาบาน
ศักดิ์สิทธิ์ และกำหนดเป็นข้อบังคับอย่างเข้มงวดให้เจ้านายและขุนนางทั้งหลายจะต้องเข้าร่วมพิธี

⁵⁷ พระอัยการลักษณะกระบดศึก มาตรา 28, กฎหมายตราสามดวง

⁵⁸ กฎมณเฑียรบาล มาตรา 113, กฎหมายตราสามดวง

⁵⁹ กฎมณเฑียรบาล มาตรา 101, กฎหมายตราสามดวง

ดังกล่าว โดยหากขาดการเข้าร่วมพิธีจะมีโทษถึงชีวิต เว้นแต่ป่วยไข้ ดังที่บัญญัติในกฎหมายเทียบบาลว่า “อนึ่ง ลูกขุนผู้ใดขาดถือน้ำพระพิพัฒน์โทษถึงตาย ถ้าบอกรป่วยคุ้ม ถ้าลูกขุนถือน้ำพิพัฒน์ห้ามถือแหวนนาก แหวนทอง แลกินข้าวกินปลากินน้ำยาและข้าวยาคุก่อนน้ำพระพิพัฒน์ ถ้ากินน้ำพระพิพัฒน์จอกหนึ่ง แลยื่นให้แก่กันกิน กินแล้วแลมิได้ใส่ผมเหลือนั้นล้างเสีย โทษเท่านี้ในระวางกระบถ”⁶⁰ นอกจากนี้ ยังมีกรกำหนดให้มีพระราชพิธีต่าง ๆ เพื่อตอกย้ำถึงสถานะอันศักดิ์สิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ และแสดงแสนยานุภาพให้ผู้คิดร้ายต่อพระมหากษัตริย์ไม่กล้ากระทำการที่เป็นการทำทายนานาใจได้

2) การกำหนดมาตรการควบคุมอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันการคบคิดกันในหมู่เจ้านายและขุนนาง ทำการที่เป็นอันตรายต่ออำนาจของพระมหากษัตริย์ เช่น

- การห้ามคบหาพระราชบุตรพระราชนัดดา เพื่อป้องกันการสมคบคิดชักนำกันไปในทางมักใหญ่ใฝ่สูง ดังความที่ว่า “อนึ่งลูกขุนนา 10,000 ถึงนา 800 แลไปคบไปหาพระราชบุตรพระราชนัดดา โทษถึงตาย อนึ่ง ขุนหมื่นหัวพันผู้ใด ท่านมิให้เผื่อใจแก่พระราชบุตรพระราชนัดดาพระราชบุตร เลือกข้างดีมีชาติให้มันมิได้ ถ้ามีรับสั่งให้แก่ลูกหลานเธอไซ้ให้พิศทุลรำเรียนจึงพ้นพระราชอาชญา”⁶¹

- ห้ามขุนนางระดับสูงไปมาหาสู่หรือคบหาสมาคมกัน หรือแม้กระทั่งการพบปะพูดคุยในที่สังคดอย่างใด ๆ โดยปราศจากคนรู้เห็นด้วย เพื่อป้องกันการสมคบคิดเป็นกบฏ ดังที่ว่า “หนึ่งหัวเมืองหนึ่งกัน เจ้าเมืองหนึ่งกัน ไปหาเมืองหนึ่ง โทษถึงตาย”⁶² หรือที่ว่า “อนึ่งแต่นา 10,000 ลงมาถึงนา 1,600 แล ไปมาหากันถึงเรือนก็ดี ที่สังคดแห่งใด ๆ ก็ดี แลลอบเจรจากันก็ดี แลนั่งในศาลาลูกขุนเจรจากระชิบกันแต่สองต่อสองก็ดี โทษพันคอริบเรือน”⁶³

“อนึ่งมีกฎให้ไว้ว่า เจ้าพระยาและพระยาพระหลวงขุนหมื่นจะไปแห่งใด ๆ ก็ดี ให้มีสัดโตนคนใช้รู้เห็นไปมาด้วย ถ้าแลมีกิจธุระสุขทุกข์ใช้เจ็บทำบุญฟังธรรมมิได้เป็นญาติพี่น้องกันอย่าให้ไปมาหาสู่กัน ขึ้นเล่นเหย้าเรือนตึกจวนที่สังคดทั้งปวงนั้น ถ้าสัดโตนคนใช้รู้เห็นให้เอามาว่าแก่มหาดไทยกระลาโหม ณ ศาลาลูกขุน จึงคุ้มตัวสัดโตนผู้นั้น ถ้าแลมิฟังไปมาหากัน

⁶⁰ กฎมณเฑียรบาล มาตรา 81, กฎหมายตราสามดวง

⁶¹ กฎมณเฑียรบาล มาตรา 78, กฎหมายตราสามดวง

⁶² กฎมณเฑียรบาล มาตรา 77, กฎหมายตราสามดวง

⁶³ กฎมณเฑียรบาล มาตรา 75, กฎหมายตราสามดวง

ให้ผิดด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย จะเอาตัวเป็นโทษ แลสดโทษคนใช้รู้เห็นแล้วมิเอามาว่ากล่าว จะเอาเป็นโทษด้วย”⁶⁴

“มาตราหนึ่ง มุขมนตรีราชินิกุลขุนมูลนายหัวพันผู้ใดใด มีกิจธุระกังวล การงานใดใด จะไปมาหาสู่กันในกลางวันแลกลางคืน ก็ให้บอกแก่ขุนมูลนายอนาพยาบาลผู้ใหญ่ไว้ ให้รู้แล้วไปมาหากัน ท่านว่าหาโทษมิได้ ถ้าไปมิได้บอกกล่าวแก่ขุนมูลนายอนาพยาบาล ท่านให้ ลงโทษ โดยข้อละเมิด 6 สถาน”⁶⁵

3.3.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบโครงสร้างทางการปกครองและการบริหารราชการ

กฎหมายสมัยอยุธยาที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบโครงสร้างทางการปกครอง และการปฏิบัติราชการนั้น มีบัญญัติกระจายอยู่ในกฎหมายหลายลักษณะ โดยอาจแยกพิจารณา เพื่อวิเคราะห์ถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยอยุธยาได้ ดังนี้

3.3.2.2.1 คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นข้าราชการ

ในการปกครองนั้น รัฐจะต้องมีขุนนางข้าราชการเป็นกลไกหรือเครื่องมือ เพื่อใช้ในการปกครอง ซึ่งรัฐจะต้องแสวงหาบุคคลผู้มีความเหมาะสมที่จะมาดำรงตำแหน่งที่เป็น ผู้ใช้อำนาจรัฐนั้น ตามความสำคัญของตำแหน่งนั้น ๆ แต่โดยพื้นฐานแล้ว จะต้องเลือกมาจาก บุคคลที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม โดยในสมัยปลายอยุธยาได้มีการตรากฎหมาย จ.ศ. 1102 (พระราชกำหนดเกาข้อที่ 50) ซึ่งมีความตอนหนึ่งบัญญัติถึงเรื่องการแต่งตั้งขุนนางข้าราชการไว้ โดยกำหนดว่า ผู้ที่จะเป็นพระหลวงขุนหมื่น ผู้รักษาเมือง ผู้รั้ง หรือกรมการได้นั้น จะต้องมีความชอบและจะต้องมีวุฒิ 4 ประการอีกด้วย คือ “ชาติวุฒิ วัยวุฒิ คุณวุฒิ ปัญญาวุฒิ ชาติวุฒินั้น ตระกูลเป็นอัศวมहाเสนา เสนาบดีสี่ปี ๆ กันมา วัยวุฒินั้นคืออายุสมควรตั้งแต่สามสิบเอ็ดปีขึ้นไป คุณวุฒินั้นคือมีความรู้ฝ่ายทหารพลเรือนชำนาญ ปัญญาวุฒินั้นคือจำเริญด้วยปัญญาฉลาด ในที่จะตอบแทนแก้ไขสรรพปริศนาประเทศกรุงอื่น แลคิดอ่านให้ชอบด้วยโลกียราชกิจธรรม ทั้งปวง...” และบัญญัติให้ “สมุหกลาโหม สมุหนายก จตุสดมภ์ ปรีक्षाพร้อมกัน จึงนำเอา

⁶⁴ พระอัยการอาญาหลวง มาตรา 32 , กฎหมายตราสามดวง

⁶⁵ พระอัยการอาญาหลวง มาตรา 44 , กฎหมายตราสามดวง

กราบทูลพระกรุณาเอาผู้กอบปรด้วยวุฒิสี่ประการนั้นเป็นที่พระหลวงขุนหมื่น แม้แต่ (บุคคลที่มีวุฒิเพียง) สองประการสามประการก็พอจะเอาเป็นที่พระหลวงขุนหมื่นตามสมควร”

นอกจากบุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้มีความชอบและประกอบด้วยวุฒิตั้งสี่ประการแล้ว บุคคลผู้จะเป็นขุนนางได้จะต้องประกอบด้วยคุณสมบัติที่เรียกว่า อธิบดี สี่ประการ ได้แก่ ฉันทาธิบดี วิทยาธิบดี จิตตาธิบดี และวิมังสาธิบดี กล่าวคือ “ฉันทาธิบดีนั้นคือ ล้นเกล้า ล้นกระหม่อมต้องพระราชประสงค์สิ่งใด ผู้นั้นนำซึ่งสิ่งนั้นมาทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย วิทยาธิบดีนั้นคือ กอบปรด้วยความเพียรในราชการมิได้ขาด จิตตาธิบดีนั้นคือ มีน้ำใจกล้าแข็งในการรณรงค์สงคราม วิมังสาธิบดีนั้นคือ ฉลาดในที่พิพากษาความแลอุบายในราชการต่าง ๆ”

จากบทบัญญัติของพระอัยการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้จะไม่มีการแบ่งแยกชนชั้นของคนในสังคมอย่างตายตัว แต่การบัญญัติให้การเป็นขุนนางข้าราชการซึ่งเป็นชนชั้นปกครองนั้นจะต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนทั้งวุฒิสี่และอธิบดีสี่ยอมเป็นการจำกัดสถานะของการเป็นชนชั้นปกครองให้อยู่ในเฉพาะตระกูลชนชั้นปกครองเท่านั้น โดยผู้ได้ปกครองหรือชนชั้นไพร่นั้นจะมีโอกาสเลื่อนสถานะเป็นขุนนางข้าราชการได้ก็โดยโอกาสที่ไม่ปกติธรรมดา เช่น ในการสงคราม เท่านั้น ซึ่งแสดงถึงแนวความคิดที่แสดงถึงความไม่เสมอภาคในทางกฎหมายของสังคมอยุธยา ซึ่งเป็นเรื่องปกติสำหรับสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นในระดับสูงดังเช่นสังคมยุคนั้น

3.3.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป

กฎหมายปกครองสมัยอยุธยาที่เกี่ยวกับระเบียบการปฏิบัติราชการทั่วไปนั้นมีอยู่หลายบทเช่นกัน ซึ่งแสดงถึงแนวความคิดในการบริหารราชการที่ขุนนางข้าราชการต้องปฏิบัติราชการให้ชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย ตลอดจนต้องมีความรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่ของตน

- ขุนนางข้าราชการต้องปฏิบัติราชการโดยชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย หากคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องพระราชกำหนดกฎหมายแล้ว ให้ผู้นั้นทัดทานดังที่ว่า “อรรคมหาเสนาแลเสนาบดีมุขทั้งปวงบังคับบัญชาภิจรราชการอันใดอันหนึ่ง ถ้าต้องด้วยพระราชกำหนดกฎหมายจึงให้กระทำตามบังคับบัญชา ถ้าบังคับบัญชาผิดพระราชกฤษฎีกาแลพระราชบัญญัติ ท่านมิให้กระทำตาม ถ้าผู้ใดเห็นแก่สินจ้างสินบนมิได้ทัดทาน กระทำตาม

บังคับบัญชาผิดจากขนบธรรมเนียม ถ้าเกิดความมาพิจารณาเป็นสังข์ ให้ลงแก่ผู้มีทัตทาน 6 สถาน”⁶⁶

“ขุนมูลนายอนาพยาบาลบังคับกิจราชการผิดด้วยอย่างธรรมเนียม กฎหมายท่านแจกไว้ ให้ใหม่ลาหนึ่งโดยยศศักดิ์ อนึ่งขุนมูลนายอนาพยาบาลบังคับบัญชา กิจราชการสั่งแก่ตนต้องอย่างธรรมเนียมแล้ว และตนมิได้ทำตามบังคับบัญชาท่านสั่งนั้น ต้องใน ระวังดูถูกนาย ให้จำแล้วเอาบนไว้ ถ้ามีหลายจำแลงทำไปแล้ว ให้ใหม่ลาหนึ่งแล้วจำไว้ ถ้าเป็น ที่ขุนหมื่นถ้านันดร ให้ถอดเสียเอาตัวลงเป็นไพร่”⁶⁷

- ขุนนางข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งให้ไปครองเมืองหรือไปดำรงตำแหน่ง ในกรมใด ๆ นั้น จะต้องตรวจตราดูอัตรากำลังคนและแต่งตั้งให้ครบถ้วนตามตำแหน่ง ดังที่บัญญัติว่า “พระเจ้าอยู่หัวตั้งแต่งให้ผู้ใดไปรั้งเมืองครองเมืองแลไปอนาพยาบาลในกรมแห่งใดใดนั้น ถ้าขุนหมื่นในกรมหาตัวมิได้ ให้จัดตั้งขึ้นให้ครบตามตำแหน่ง ถ้าจัดตั้งได้ให้บอกเข้าไปยัง เมืองหลวง ท่านจะให้จัดตั้งออกมา...”⁶⁸

- ขุนนางข้าราชการต้องเอาใจใส่ดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา มิให้กระทำผิด ในราชการ ถ้ารู้ว่ามีการทำผิดแล้วไม่เอามากราบทูล ตนจะมีความผิด ดังความว่า “ขุนมูลนาย ผู้ใดรู้ว่าไพร่กระทำราชการพระเจ้าอยู่หัวผิดด้วยประการใดก็ดี ให้เอามาว่ากล่าวพิตโทษ ถ้าแล ขุนมูลนายมิได้เอามาว่ากล่าวพิตโทษให้ทราบ ท่านว่าสมเลด้วยบ่าวไพร่ ให้ใหม่ไถ่ต้นคอกลาหนึ่ง ตามบรรดาศักดิ์ ถ้ามีหลายจำ ให้ถอดเสียจากราชการ”⁶⁹

- ขุนนางข้าราชการต้องปฏิบัติราชการด้วยความระมัดระวังมิให้เกิด ความเสียหาย ดังความว่า “มนตรีมุขหัวเมืองขุนหมื่นพันทนายผู้รับราชการพระเจ้าอยู่หัว แลมิรู้ถึงแก่ราชการทำให้ขาดเหลือจากราชการด้วยประการใดก็ดี อนึ่งพระเจ้าอยู่หัวให้กะเกณฑ์ เอราราชการสิ่งใดให้ทำตาม ถ้าผู้ใดมิทำตามกะเกณฑ์แลลงเอาพัสดุเงินทองเสียให้เสียราชการไป

⁶⁶ พระอัยการลักษณะอาญาหลวง มาตรา 15, กฎหมายตราสามดวง

⁶⁷ พระอัยการลักษณะอาญาหลวง มาตรา 89, กฎหมายตราสามดวง

⁶⁸ พระอัยการลักษณะอาญาหลวง มาตรา 40, กฎหมายตราสามดวง

⁶⁹ พระอัยการลักษณะอาญาหลวง มาตรา 88

ก็ดี หนึ่ง รับราชการมากเหลือกำลังตน ตนทำมิได้ก็ให้กราบทูลให้ทราบ ถ้าแลไปทำให้เสียราชการ ไปก็ดี ท่านว่าผู้นั้นละเมิด ให้ลงโทษ 6 สถาน”⁷⁰

- ขุนนางข้าราชการต้องรับผิดชอบในหน้าที่ราชการตามที่ได้รับมอบหมาย หากละเลยจะมีโทษอย่างหนัก ดังความว่า “มีพระราชโองการตรัสสั่งแก่เจ้าพระยาแลพระยาพระหลวงหัวเมืองมุขมนตรีราชินิกุลขุนมนุนาย นายร้อยแขวงด่านคอยผู้พยาบาลในกรมใดใด แลพระเจ้าอยู่หัวท่านใช้ให้ไปกระทำราชการรักษาพยาบาลแห่งใดใด แลผู้นั้นมิได้รักษาพยาบาล แลละราชการพระเจ้าอยู่หัวเสีย มิได้กระทำตามแลทำนอกพระราชโองการท่านสิ่งนั้น ท่านว่าละเมิด พระราชบัญชาตรัสใช้นั้น ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน”⁷¹

และหากผู้มีหน้าที่ในการปกครองและดูแลทุกข์สุขราษฎร มิได้เอาใจใส่ดูแล ระวังข้อพิพาท จนเกิดเป็นความขึ้นถึงพระมหากษัตริย์ จะต้องได้รับโทษหนัก ดังความว่า “มนตรีมุขทุกกระทรวงจตุสดมภ์ แลสมุหพระตำรวจซ้ายขวาในวังนอกวัง อีกทวยผู้มีบังคับกำนันกาล... ถ้าผู้ใดดูหมิ่นแก่ราชการท่านอันอายัดแก่ตน มิได้ชวนชวายเอาราชการที่จะรับรองเอาทุกข้าราชการ โดยขนาดอันมาถึงที่จะพิจารณาบังคับบัญชาที่ดี ถ้อยความรู้พลไพร่ฟ้าอันท่านอายัดไว้ให้ตนเป็นพยาบาล แลต้องถ้อยความทุกข์ยาก แลมิรับรองเอาทุกขนั้นก็ดี แลพอลูกแต่พระเจ้าอยู่หัวกับมิทูล อันจะพอบังคับว่ากล่าวกับมิว่ากล่าว และละไว้ให้เคืองถึงพระเจ้าอยู่หัว ให้ลงโทษโดยยศศักดิ์ ถ้าโทษแต่ประมาณท่านให้ไถ่ต้นคอกลาหนึ่ง ถ้าโทษหนักท่านให้ใหม่จตุรคุณ ถ้าโทษพ้นประมาณพระเจ้าอยู่หัวจะลงโทษโดยจำเพาะพระองค์เอง”⁷²

3.3.2.2.3 กฎหมายที่วางหลักและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครอง

กฎหมายอยุธยาหลายฉบับวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองอาณาเขต เอาไว้ โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการฝ่ายปกครอง ระดับต่าง ๆ และยังแสดงให้เห็นแนวความคิดของการปกครองของฝ่ายปกครอง เช่น การปกครองด้วยความเมตตากรุณา และโอบอ้อมอารี รวมทั้งการพยายามวางระบบเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจ เป็นต้น

⁷⁰ พระอัยการลักษณะอาญาหลวง มาตรา 19

⁷¹ พระอัยการลักษณะอาญาหลวง มาตรา 20

⁷² พระอัยการลักษณะอาญาหลวง มาตรา 103

1) เจ้าเมืองและกรรมการเมือง

ในการปกครองในระบบกินเมือง ซึ่งผู้เป็นเจ้าเมืองมีอำนาจในการปกครองอย่างค่อนข้างเบ็ดเสร็จนั้น กฎหมายสมัยอยุธยาก็ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการปกครองตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าเมืองเอาไว้เพื่อเป็นกรอบในการปกครองด้วย กฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ พระราชกำหนดเก่า ข้อ 23 ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าเมืองและกรรมการเมืองอย่างละเอียด เช่น อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย การดูแลทุกข์สุขราษฎร การควบคุมกำลังคน การรักษาความมั่นคงของพระราชอาณาเขต เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดกลไกเพื่อพยายามตรวจสอบหรือถ่วงดุลอำนาจของเจ้าเมือง โดยการกำหนดให้มีตำแหน่งยกกระบัตร (ยกกระบัตร) นอกจากที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดเก่าข้อดังกล่าวแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองของขุนนางข้าราชการฝ่ายปกครองยังมีปรากฏกระจัดกระจายตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระอัยการลักษณะอาญาหลวง เป็นต้น ซึ่งจากบทบัญญัติกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง อาจเห็นได้ว่า โดยสรุปเจ้าเมืองและข้าราชการฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่หลัก ๆ ดังนี้

- การแต่งตั้งขุนนางข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ให้ครบถ้วนตามตำแหน่งเพื่อเป็นกลไกในการปกครอง ดังที่บัญญัติว่า “ท่านให้เจ้าเมืองทั้งปวงจัดหาผู้จะเป็นหมื่นแพ่งหมื่นนครบาลหมื่นวังหมื่นคลังหมื่นนาหมื่นมหาดไท แลหมื่นพลหมื่นด่านหมื่นแขวง...” (อาญาหลวง มาตรา 95) และ “กรรมการซึ่งหาตัวมิได้ ให้จัดคนที่มีสติกำลังตั้งขึ้นเป็นกรรมการให้ครบ...” (พระราชกำหนดเก่า ข้อ 23)

- จะต้องดูแลให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข ไม่ใช่ใช้อำนาจโดยไม่ชอบและไม่ปล่อยให้มีการใช้กำลังอำนาจกรรโชกขู่เข็ญหรือข่มเหงให้ราษฎรได้รับความทุกข์ยากลำบาก เช่นที่บัญญัติว่า “พระเจ้าอยู่หัวให้อยู่รักษาเมืองแลให้ไปรั้งเมืองครองเมืองก็ดี ให้สวามิภักดิ์ต่อพระเจ้าอยู่หัวให้มีน้ำใจจัดรัสโอบอ้อมอาณาประชาราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุข อย่าให้เอาใจไปแผ่เผื่อต่ออริราชศัตรูแต่สักอัน...” (อาญาหลวง มาตรา 71) โดยหากมีขุนนางข้าราชการอื่นที่ไปราชการ ณ เมืองนั้น แล้วกระทำการข่มเหงราษฎร ก็ให้เจ้าเมืองปลัดเมืองและยกกระบัตรติดตามชำระความได้ แต่ถ้าเจ้าเมืองปลัดเมืองหรือยกกระบัตรกระทำผิดดังกล่าวเอง ให้เจ้าเมืองปลัดเมืองหรือยกกระบัตรซึ่งมิใช่เป็นผู้ทำผิดบอกเข้าไปยังส่วนกลางให้กราบบังคมทูล (พระราชกำหนดเก่า ข้อ 23) นอกจากนี้ ยังมีกำหนดไว้อีกว่าอย่าให้เจ้าเมืองข่มเหงเอาบุตรหลานราษฎรทั้งปวงมาเป็นภรรยาและคนใช้ เว้นแต่พ่อแม่ญาติพี่น้องของหญิงนั้นสมควรใจ รวมทั้งยังกำหนด

แม้กระทั่งการปลูกสร้างบ้านเรือนของเจ้าเมือง ซึ่งต้องเกณฑ์ราษฎรมาปลูกสร้างนั้น ให้ทำแต่โดยขนาดที่เจ้าเมืองคนก่อน ๆ เคยทำมาก่อน แต่ถ้าจะปลูกสร้างบ้านเรือนให้บุตรภรรยาญาติพี่น้อง เจ้าเมืองนอกธรรมเนียมที่เคยมีมาก่อน ก็กำหนดให้ต้องให้ค่าจ้างตามที่ราษฎรเคยจ้างกันด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎร (พระราชกำหนดเก่า ข้อเดียวกัน)

- จะต้องดูแลไม่ให้มีโจรผู้ร้ายมาเบียดเบียนข่มเหงราษฎรได้ ดังที่บัญญัติว่า “ให้เจ้าเมืองเอาใจใส่รักษาประชาราษฎร์อันมีในจังหวัดแขวงเมืองนั้น อย่าให้มีผู้เบียดเบียนกรรโชกรุกรานฆ่าฟันไพร่เมืองท่านได้ ถ้าเจ้าเมืองและผู้รั้งเมืองมิได้เอาใจใส่พิทักษ์รักษาราษฎรไพร่พลเมือง และมีผู้ร้ายปล้นสดมภ์เบียดเบียนกรรโชกรุกรานฆ่าฟันแทงไพร่บ้านพลเมืองทั้งหลายได้ไซ้ จะให้ลงโทษแก่เจ้าเมืองกรมการจงหนัก...” (พระราชกำหนดเก่า ข้อ 23)

- จะต้องดูแลความมั่นคงของราชอาณาจักร โดยเจ้าเมืองจะต้องดูแลรักษาผ่านทางในเขตของตนให้มั่นคงแข็งแรงเพื่อป้องกันข้าศึกศัตรู และจัดพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลไม่ให้มีข้าศึกศัตรูแอบแฝงเข้ามาได้ (พระราชกำหนดเก่า ข้อ 23) รวมถึงถ้ามีข้าศึกศัตรูบุกรุกเข้ามา เจ้าเมืองต้องรับผิดชอบในการต่อสู้รักษาเมืองไว้ด้วย (อาญาหลวง มาตรา 95)

- จะต้องดูแลการควบคุมกำลังคนให้มีความเป็นระบบระเบียบและมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงและการเกณฑ์แรงงาน โดยต้องรู้จำนวนไพร่พลที่มีอยู่ในเมืองทั้งหมด ไม่ว่าจะสังกัดฝ่ายใด และให้ทำบัญชีไว้ให้สะดวกแก่การควบคุมไม่ให้หนีหายไปได้ รวมถึงดูแลสอดส่องป้องกันราษฎรไม่ให้มีการหลบหนีออกไปของสุ่มกัน ดังที่บัญญัติว่า “อนึ่ง ให้เจ้าเมืองรู้สารบัญชีหมู่ทหารแลไพร่หลวงข้าพระโยมสงฆ์สมนนอกสมนในสมกำลังกรมกา แลคนแอบแฝงหาสารบัญชีมิได้ แลข้าหนีเจ้าไพร่หนีนายเที่ยวซุ่มซ่อนจนสดพลัด แลไพร่พลเมืองแตกฉานไปอยู่เมืองใด ๆ ก็ดี ไปซุ่มซ่อนอยู่ป่าดงก็ดี ให้แต่งเกลี้ยกล่อมส่องสุ่มให้ได้ แล้วให้ถามดูว่าผู้ใดกรรโชกรุกรานข่มเหง ถ้าได้ตัวพิจารณาเป็นสัจว่าข่มเหงราษฎรจริงก็ดี แลเห็นเป็นเหล่าเป็นกอเหลือกำลังจะเกลี้ยกล่อมเอามาได้ก็ดี ก็ให้บอกส่งตัวผู้ข่มเหงราษฎรแลตำบลที่ราษฎรไปซุ่มซ่อนอยู่นั้นเข้าไป ณ กรุงฯ จงแจ้ง”

2) ยกกระบัตร

โดยที่ในการปกครองแบบกินเมือง เจ้าเมืองมีอำนาจอย่างกว้างขวาง เบ็ดเสร็จทั้งในทางการทหารและพลเรือน ประกอบกับความห่างไกลจากเมืองหลวงและการคมนาคมที่ลำบาก ทำให้อำนาจของส่วนกลางที่จะเข้าไปควบคุมการปกครองของเจ้าเมืองทำได้

อย่างจำกัด จึงอาจเกิดกรณีการใช้อำนาจโดยมิชอบแสวงหาประโยชน์ต่อตนเอง หรือกดขี่ข่มเหง ให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน หรือเจ้าเมืองกรมการเมืองอาจคิดการอันเป็นปฏิปักษ์ต่ออำนาจของพระมหากษัตริย์ กฎหมายปกครองในสมัยอยุธยาจึงมีการพยายามที่จะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าเมืองและกรมการเมือง ด้วยการกำหนดให้มีตำแหน่งยกกระบัตร (ยกกระบัตร์) ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายลักษณะอาญาหลวงและในพระราชกำหนดเก่า ข้อ 23 โดยกฎหมายลักษณะอาญาหลวง ได้กำหนดให้แต่งตั้งยกกระบัตรโดยให้ตั้งผู้มีตระกูลอันเป็นราชการ รู้ขนบธรรมเนียม ซึ่งอาจกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของยกกระบัตร โดยสรุป ดังนี้

- ติดตามการดำเนินการต่าง ๆ ของเจ้าเมือง เช่น ที่บัญญัติว่าหากพระมหากษัตริย์ตรัสสั่งประการใด ๆ แก่เจ้าเมืองให้ยกกระบัตรรู้ด้วย หากเจ้าเมืองต้องไปราชการสงครามยกกระบัตรก็ต้องติดตามไปด้วย รวมทั้งยกกระบัตรจะต้องได้รู้เห็นหากเจ้าเมืองส่งคนออกไปนอกด่านทางหรือไปราชการหรือให้ไปค้าขายในที่ใด ๆ รวมทั้งจะต้องได้รู้เห็นหากเจ้าเมืองจะทำหนังสือสารตราออกไปหรือเจ้าเมืองได้รับหนังสือสารตรามา และยังกำหนดให้ยกกระบัตรสามารถไปเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์ที่ราชธานีได้ทุกเมื่อ โดยห้ามเจ้าเมืองขัดขวาง กล่าวโดยสรุปแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายมีความมุ่งหมายให้การดำเนินการต่าง ๆ ของเจ้าเมืองต้องอยู่ในความรู้เห็นของยกกระบัตร ยกกระบัตรจึงเป็นเหมือนหูตาของเมืองหลวงที่ส่งมากำกับเจ้าเมืองนั่นเอง

- การตรวจสอบการปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่าง ๆ โดยยกกระบัตร ต้อง “เล็งดูให้รู้ว่าผิดแลชอบ” โดยหากเห็นว่ามีการปฏิบัติราชการอย่างไม่ถูกต้อง ก็ให้รายงานแก่เจ้าเมืองและกรมการเมืองให้ดำเนินการ โดยนัยนี้ ยกกระบัตรจึงมีหน้าที่ในทำนองเดียวกับผู้ตรวจราชการทั่วไปของเมืองด้วย

- การตรวจสอบการปฏิบัติราชการด้านการยุติธรรม และการพิจารณาพิพากษาคดีความที่เกี่ยวกับชาวต่างประเทศ (พระธรรมนูญ มาตรา 8)

- การตรวจสอบเกี่ยวกับราชการสงคราม โดยกำหนดให้ยกกระบัตรต้องตรวจสอบความผิดชอบของการดำเนินการในทางการทหารของเจ้าเมืองและกรมการเมืองด้วย

- ยกกระบัตรมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาที่เมืองหลวง และต้องสามารถตอบกิจการและกิจสุขทุกข์ราษฎรทั้งปวงได้ทุกประการ หากกรมวังซึ่งเป็นหน่วยงานที่บังคับบัญชาสอบถาม หากตอบมิได้จะมีโทษหนัก ทั้งนี้ เพื่อให้ยกกระบัตรต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่ของตน

จะเห็นว่า แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาเน้นอำนาจในการปกครองอาณาเขตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอำนาจของส่วนกลางจะเข้ามากำกับกับการปกครองของเจ้าเมืองโดยผ่านกลไกการแต่งตั้งและบังคับบัญชาเจ้าเมือง ซึ่งเป็นขุนนางที่แต่งตั้งออกไปจากกรุง นอกจากนี้ ยังมีแนวความคิดในการตรวจสอบการปกครองของเจ้าเมืองและกรมการเมืองด้วยการแต่งตั้งให้มียกกระบัตรเป็นผู้ตรวจราชการทั่วไป อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์หลักกฎหมายปกครองนั้นก็ยังคงสะท้อนถึงหลักการปกครองและดูแลทุกข์สุขของประชาชนตามสมควรด้วย

3) การปกครองในระดับท้องถิ่น

ในสมัยอยุธยาตอนปลาย ได้มีการจัดระบบการปกครองในระดับหน่วยล่างสุด คือ ในระดับหมู่บ้าน โดยปรากฏตามกฎหมาย ซึ่งประกาศใช้ใน จ.ศ.1114 (พระราชกำหนดเกล้า ข้อ 12) ซึ่งได้กำหนดให้มีตำแหน่งที่เรียกว่า “ผู้ใหญ่บ้าน” ทำนองเดียวกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน โดยให้เป็นอำนาจเจ้าเมืองกรมการเมืองที่จะพิจารณาแต่งตั้งคน ซึ่งเป็นผู้ใหญ่พอจะสามารถว่ากล่าวบังคับบัญชาชาวบ้านทั้งปวงได้เป็นนายบ้าน และให้มีอำนาจหน้าที่ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยและการป้องกันโจรผู้ร้าย ซึ่งถือเป็นภารกิจหลักของรัฐในสมัยโบราณ และกำหนดให้ชาวบ้านมีหน้าที่ต้องเชื่อฟังการบังคับบัญชาของผู้ใหญ่นายบ้านนั้น โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ใหญ่นายบ้านที่สำคัญโดยสรุป ดังนี้

- การรักษาความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของลูกบ้านจากโจรผู้ร้าย โดยผู้ใหญ่บ้านจะต้องจัดราษฎรเป็นเวรยามรักษาความปลอดภัยเพื่อป้องกันโจรผู้ร้าย และหากมีเหตุเกิดโจรผู้ร้ายเกิดขึ้น ผู้ใหญ่นายบ้านจะต้องนำราษฎรเข้าจับกุมติดตามผู้ร้ายนั้นให้ได้

- การเป็นนายทะเบียนอาชญากรรม โดยกำหนดให้ลูกบ้านที่มีปืนต้องนำปืนนั้นมาขึ้นทะเบียนต่อผู้ใหญ่บ้านเพื่อเป็นหลักฐาน และให้ผู้ใหญ่นายบ้านทำจารึกไว้ที่ปืนนั้นด้วย

- การออกหนังสือหลักฐานให้แก่ราษฎรซึ่งติดตามช้างม้าโคกระบือที่หายไป หรือไปซื้อขายแลกเปลี่ยนสัตว์ดังกล่าว และเป็นการออกไปถึงเมืองอื่น เพื่อเป็นพยานหลักฐานสำหรับผ่านด่านและการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ของเมืองนั้น ๆ รวมทั้งการออกหนังสือหลักฐานในการซื้อขายแลกเปลี่ยนช้างม้าโคกระบือ เพื่อเป็นพยานหลักฐานสำหรับการซื้อขาย ทั้งนี้

เนื่องจากหากมีกรณีพิพาทว่าผู้ครอบครองสัตว์ได้สัตว์นั้นมาจากการลักขโมยสัตว์ดังกล่าวเกิดขึ้น ในภายหลัง จะได้เกิดความสะดกในการพิจารณาหาความจริง

- กำหนดให้ผู้ใหญ่ในบ้านจะต้องทำบัญชีลูกบ้านที่อยู่ในปกครองของตน และให้สอดส่องดูแลลูกบ้านไม่ให้ประพฤติตัวเป็นโจรผู้ร้าย รวมทั้ง ต้องตรวจตราถึงคนนอกที่เข้ามาพักอาศัยในหมู่บ้าน โดยมีข้อกำหนดว่า หากมีมิตรสหายหรือญาติพี่น้องของลูกบ้านมาพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านตั้งแต่หนึ่งคืนขึ้นไป ก็ให้เจ้าของเรือนนั้นพาผู้อาศัยนั้นมาบอกกล่าวกับผู้ใหญ่ในบ้านก่อน และเมื่อจะออกไปจากหมู่บ้านก็ให้มาบอกกล่าวด้วยเช่นกัน

- หากมีหมายของเจ้าเมืองกรมการเมืองให้นำตัวราษฎรซึ่งเป็นลูกบ้านในปกครองไปพิจารณาเนื่องจากมีผู้ฟ้องร้องเป็นคดีนั้น ผู้ใหญ่ในบ้านมีหน้าที่นำตัวลูกบ้านซึ่งต้องคดีไปส่งตามหมายของเจ้าเมืองกรมการเมือง โดยมีสิทธิจะได้รับเงินสำหรับการนำตัวจำเลยไปส่งให้ศาลด้วย

ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดมาตรการบังคับ โดยให้เจ้าเมืองกรมการเมืองส่งเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่ในบ้าน หากพบว่ามีการละเลยไม่ได้ทำตามที่กฎหมายกำหนดก็ให้ลงโทษตัวผู้ใหญ่นั้นพร้อมกับลูกบ้านด้วย อนึ่ง นอกจากกฎหมายฉบับนี้แล้ว น่าจะมีกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่ในบ้านอีก แต่คงจะจัดกระจายสูญหายโดยไม่มีหลักฐานตกทอดมาถึงสมัยนี้

กล่าวโดยสรุปแล้ว การปกครองในระดับหมู่บ้านในสมัยอยุธยาเป็นลักษณะที่ขึ้นตรงกับการปกครองของเจ้าเมืองและอำนาจรัฐในการปกครองดูแลลูกบ้าน ซึ่งเน้นในเรื่องการป้องกันรักษาความปลอดภัยจากโจรผู้ร้ายเป็นกรมการเมือง โดยมีผู้ใหญ่นั้นเป็นเหมือนกลไกในการปกครองที่สำคัญ ที่จะเป็นตัวแทนหลัก อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้นับว่ามีความสำคัญ เนื่องจากเป็นครั้งแรกที่มีการทำให้ตำแหน่งผู้ใหญ่นั้นกลายเป็นตำแหน่งทางราชการที่มีที่มาและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างชัดเจน และทำให้ตำแหน่งดังกล่าวได้กลายเป็นรากฐานการปกครองของสังคมไทยที่สำคัญอย่างหนึ่ง และยังคงดำรงอยู่แม้จะมีการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วก็ตาม

3.3.2.2.4 กฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

กฎหมายสมัยอยุธยายังมีบทบัญญัติที่แสดงถึงการควบคุมความประพฤติของขุนนางข้าราชการไม่ให้ประพฤติตนในทางที่เสื่อมเสีย โดยเฉพาะในเรื่องการยุ่งเกี่ยวกับอบายมุขต่าง ๆ

- “ลูกขุน ณ หัวหมื่นหัวพันอันสมเด็จบรมบพิตรพระเจ้าอยู่หัวใช้ไปด้วยกิจราชการพระราชสงครามก็ดี ไปรั้งเมืองก็ดี ไปราชการใด ๆ ก็ดี ท่านมิให้ชวนกันเล่นเบี้ยแลเล่นสรรพพนันขันต่อกันสักอัน ถ้าแลชวนกันเล่นเบี้ย แลได้เสียก็ดี ท่านมิให้ผู้เสียให้แก่ผู้ได้ มิให้ผู้ได้เอาแก่ผู้เสีย ส่วนโทษไซ้ไร ท่านให้ลงโทษแก่ผู้ละเมิดอาชญาซึ่งผู้ไปเล่นนั้น” (กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ มาตรา 135)

- “พระเจ้าอยู่หัวท่านห้ามมิให้มุขมนตรีราชินิกุลขุนหมื่นหัวพันทั้งหลายคบกันเสพสุรายาเมา สุกฝืนเที่ยวเล่นในกลางคืน แลลอบเจรจาคดีอันมิชอบอันผิดจากพระราชกฤษฎีกา ถ้าผู้ใดมีฟังพระราชบัญญัติตรัสห้ามดังนี้ ท่านว่าผู้นั้นทรยศขบถต่อแผ่นดิน ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน” (กฎหมายลักษณะอาญาหลวง มาตรา 43)

- “อนึ่งลูกขุนผู้ใดคบกันกินเหล้าเล่นเบี้ยเล่นไก่ มีผู้รู้เห็นให้สักลง ถ้าดาบถ้าขุนสนมไปคบลูกขุนทหารโทษถึงตาย” (กฎมณเฑียรบาล ข้อ 76)

จากบทบัญญัติข้างต้น แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดที่ว่า ขุนนางข้าราชการนั้นถือเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการใช้อำนาจในการปกครองประชาชน บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการที่มีบัญญัติไว้ในที่ต่าง ๆ นั้น สะท้อนแนวความคิดดังกล่าวได้อย่างชัดเจน โดยที่อบายมุขต่าง ๆ นั้นถือเป็นสิ่งที่น่าตำหนิติเตียน ที่ข้าราชการซึ่งถือเป็นชนชั้นปกครองไม่ควรไปยุ่งเกี่ยว

3.4 แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325 - 2411)

3.4.1 ลักษณะการปกครองและสัมพันธภาพเชิงอำนาจในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

หลังจากกรุงศรีอยุธยาได้ล่มสลายลงจากการทำลายของกองทัพพม่าเมื่อ พ.ศ. 2310 และสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้ย้ายราชธานีมาตั้งอยู่ ณ กรุงธนบุรีแล้วตลอดรัชสมัยของพระองค์ซึ่งมีระยะเวลาประมาณ 15 ปี (พ.ศ. 2310-2325) ภารกิจที่สำคัญของพระมหากษัตริย์ก็คือการสงครามรวบรวมอาณาจักรให้เป็นปึกแผ่นและการต่อสู้การรุกรานของพม่าเป็นหลัก ส่วนในด้านการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายนั้น ได้มีการฟื้นฟูระบบการเมืองการปกครองตามแบบอย่างของกรุงศรีอยุธยาเป็นหลัก และได้มีการรวบรวมกฎหมายที่หลงเหลืออยู่และกระจัดกระจายอยู่ตามที่ต่าง ๆ มาใช้เป็นกฎหมายหลักในการปกครองเช่นเดียวกับในสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นช่วงเวลาประเทศยังอยู่ในระหว่างการศึกษาสงครามเป็นส่วนมาก

ต่อมา เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกย์ ได้ปราบดาภิเษกขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ตั้งราชวงศ์ใหม่ และได้มีการย้ายราชธานีมาตั้งอยู่ ณ ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นราชธานีแห่งใหม่ คือ กรุงเทพมหานคร พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกย์ทรงมีพระราชดำริที่จะสร้างกรุงเทพมหานครให้เหมือนกรุงศรีอยุธยา ดังจะเห็นได้จากทรงสร้างพระราชวัง วัดวาอาราม และสถานที่ต่าง ๆ ให้มีชื่อเหมือนดังสมัยกรุงเก่า⁷³ และได้มีการฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมเป็นการใหญ่ เพื่อแสดงถึงความเป็นปึกแผ่นของอาณาจักรที่ตั้งใหม่เช่นเดียวกับกรุงศรีอยุธยา

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองและระบบกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่ยังคงเป็นไปตามแบบอย่างของกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย⁷⁴ กล่าวคือ โครงสร้างการปกครองประกอบด้วยอัครมหาเสนาบดี (สมุหนายกและสมุหกลาโหม) และเสนาบดีสำหรับกรมสำคัญอีกสี่ตำแหน่ง (จตุสดมภ์) รวมทั้งยังประกอบด้วยกรมต่าง ๆ ใหญ่น้อยทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนอีกจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม มิได้มีการแบ่งแยกการทหารออกจากการพลเรือนอย่างเด็ดขาด ดังจะเห็นว่าตำแหน่งเสนาบดีและขุนนางฝ่ายพลเรือนนั้นแต่งตั้งเจ้านายและขุนนางที่ผ่านการศึกมาแล้ว

⁷³ แสวง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), หน้า 115.

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

ให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองทางพลเรือน และยามมีศึกสงครามเจ้านายและขุนนางเหล่านั้น ก็มีหน้าที่ทางการทหารด้วย

ในด้านกฎหมายนั้น ในสมัยรัตนโกสินทร์ได้มีเหตุการณ์สำคัญต่อระบบกฎหมายของประเทศ ได้แก่ การชำระและจัดทำประมวลกฎหมายใน พ.ศ. 2347 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกฯ ที่เรียกกันในปัจจุบันว่า “กฎหมายตราสามดวง” ความสำคัญของกฎหมายตราสามดวงก็คือ เป็นสิ่งที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกฯ โปรดให้สังคายนาขึ้นเพื่อให้เป็นหลักในการปกครองแผ่นดิน ที่ควบคู่ไปกับการสังคายนาพระไตรปิฎก อันเป็นหลักในทางพระพุทธศาสนาและศีลธรรมของบ้านเมือง⁷⁵ โดยทรงปรารภเหตุคดีฟ้องหย่าระหว่างอำแดงป้อมใจทักและนายบุญศรีจำเลย ซึ่งลูกขุนได้พิพากษาตัดสินคดีไปตามตัวบทกฎหมายที่มีอยู่โดยให้อำแดงป้อมขาดจากความเป็นภรรยาบุญศรีตามที่ฟ้อง แต่ทรงเห็นว่าบทกฎหมายที่ใช้นั้นไม่เป็นธรรม โดยทรงอ้างเหตุว่ากฎหมายนั้นถูก “คนโลกฆอลงหละฮายแก่บาปมิได้ คัดแปลงแต่ตามชอบใจไว้พิพากษาให้เสียยุติธรรมสำหรับแผ่นดินไป..”⁷⁶ จึงโปรดเกล้าฯ ให้ชำระกฎหมายที่ตกทอดมาแต่ครั้งกรุงเก่า รวบรวมเป็นประมวลกฎหมายขึ้น โดยเนื้อหาของกฎหมายตราสามดวงนั้น แท้จริงก็คือพระธรรมศาสตร์ และพระราชศาสตร์ ซึ่งโดยหลักก็คือกฎหมายที่ตราขึ้นและใช้บังคับในสมัยกรุงศรีอยุธยาตนเอง แต่ได้มีการนำมาชำระสะสางสังคายนาใหม่ โดยชำระแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับกาลสมัย รวมทั้งได้เพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่ที่ตราขึ้นใหม่ในรัชกาลดังกล่าว โดยนำมารวบรวมไว้ในส่วนของ “พระราชกำหนดใหม่” ด้วยกฎหมายตราสามดวงได้ใช้บังคับมาตลอดสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยมีการตราบทบัญญัติของกฎหมายเพิ่มเติมจากกฎหมายตราสามดวงในรัชกาลต่อมาอีกเพียงไม่กี่ฉบับ

ในด้านกฎหมายปกครอง กฎหมายตราสามดวงถือว่ามีสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้เราสามารถศึกษาแนวความคิดทางกฎหมายปกครองสมัยอยุธยา (และสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น) ได้ เพราะกฎหมายดังกล่าวถือว่าการประมวลกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ใช้บังคับในแผ่นดินอยู่จริง ซึ่งประกอบด้วยทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน กฎหมายตราสามดวงจึงนอกจากจะเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรต่อราษฎรด้วยกันแล้ว ยังมีส่วนที่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน

⁷⁵ ศรีศักร วัลลิโภดม, กฎหมายตราสามดวงกับความเชื่อของไทย, (กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ, 2545), หน้า 5.

⁷⁶ ประกาศพระราชปรารภ ใน กฎหมายตราสามดวง, (กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2521), หน้า 2.

การกำหนดสิทธิหน้าที่ทางปกครองระหว่างรัฐกับราษฎร ฯลฯ ซึ่งเป็นกฎหมายปกครอง อยู่ด้วยจำนวนมาก ดังได้กล่าวถึงโดยละเอียดแล้วในหัวข้อ 3.3 ว่าด้วยกฎหมายปกครองในสมัยอยุธยา และด้วยเหตุที่ลักษณะการเมืองการปกครอง และเศรษฐกิจสังคม ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น เกือบจะไม่ได้มีความแตกต่างไปจากสมัยอยุธยา ดังนั้น แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยนี้จึงไม่มีความแตกต่างจากแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยอยุธยามากนัก

3.4.2 แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 3)

3.4.2.1 การสืบทอดแนวความคิดทางกฎหมายปกครองจากสมัยอยุธยา

เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกฯ ทรงตั้งพระราชหฤทัยที่จะสถาปนากรุงเทพมหานครให้เหมือนเมื่อ “ครั้งบ้านเมืองดี” หรือสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งระบบการปกครองและระบบกฎหมายของยุคนั้นก็ถือเป็นสิ่งหนึ่งที่ทรงมุ่งฟื้นฟูให้ครบถ้วนสมบูรณ์ดังเดิม ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น ก็คือการสืบทอดเอาแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยอยุธยานั่นเอง ไม่ว่าจะในเรื่องแนวความคิดในการจัดโครงสร้างการปกครองทั้งส่วนกลางและส่วนหัวเมือง ระบบการบริหารราชการระบบความสัมพันธ์ทางปกครองระหว่างรัฐกับราษฎรในระบบไพร่ เป็นต้น ซึ่งก็เป็นแนวความคิดที่รับมาจากสมัยอยุธยาทั้งสิ้น เพียงแต่อาจมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปบ้างตามกาลสมัย ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดทางนิติศาสตร์ในสมัยโบราณ ที่ว่ากฎหมายนั้นเป็นหลักการที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ ซึ่งปรากฏอยู่ที่กำแพงจักรวาล พระมหากษัตริย์มิได้มีอำนาจบัญญัติกฎหมายอย่างแท้จริง หากแต่ทรงมีพระราชภาระในการดูแลความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและดูแลทุกข์สุขของราษฎร โดยอาศัยกฎหมายที่ตกทอดมา (คือพระธรรมศาสตร์และพระราชศาสตร์) เป็นสำคัญ⁷⁷ ดังที่ปรากฏในพระราชดำริในการชำระกฎหมายในสมัยรัชกาลดังกล่าวว่า “..แลฝ่ายข้างอาณาจักรนี้ กระจัศตรผู้จะดำรงแผ่นดินนั้นหาไศรยซึ่งโบราณราชนิติกฎหมายพระอาการอันกระจัศตรแต่ก่อนบัญญัติได้ได้เป็นบันทัดถาน จึงพิภากษตราสินเนื้อความราษฎรทั้งปวงได้โดยยุติธรรม...”⁷⁸ แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยอยุธยาจึงถือเป็น “ราชนิติกฎหมายพระอาการ” ที่ยังคงต้องยึดถือสืบทอดมาในสมัยรัตนโกสินทร์

⁷⁷ แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, หน้า 124.

⁷⁸ ประกาศพระราชปรารภ, ใน กฎหมายตราสามดวง, หน้า 2.

3.4.2.2 แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์

นอกจากแนวความคิดทางกฎหมายปกครองของอยุธยาที่สืบทอดมายังสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า หากจะมีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยนี้อยู่บ้าง ก็จะเป็นเรื่องสถานะของพระมหากษัตริย์และความสัมพันธ์ที่พระองค์ทรงมีต่อราษฎร โดยในสมัยรัตนโกสินทร์ กล่าวได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงดำรงพระองค์ในฐานะที่เป็น “ธรรมราชา” ยิ่งกว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือ แม้ในตัวบทกฎหมายที่ตกทอดมาจากสมัยอยุธยา เช่น กฎมณเฑียรบาล พระอัยการลักษณะอาญาหลวง ฯลฯ จะเน้นถึงความสำคัญและสถานะที่สูงส่งของพระมหากษัตริย์ ตามอย่างลัทธิเทวราชที่รับรูปแบบมาจากกัมพูชา หากแต่ในทางปฏิบัติแล้ว พระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์พยายามเน้นบทบาทของพระองค์ในฐานะเป็นธรรมราชา ซึ่งเป็นพระราชที่ปกครองอาณาจักรโดยถือธรรมเป็นหลักการปกครอง และเป็นองค์อุปถัมภ์พระพุทธศาสนา ดังจะเห็นได้จากการที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้โปรดเกล้าฯ ให้มีการสังคายนาพระไตรปิฎก เพื่อให้เป็นหลักในการศึกษาเล่าเรียนพระพุทธศาสนาต่อไป นอกจากนี้ ยังทรงถือเอาการควบคุมความประพฤติปฏิบัติของพระสงฆ์เป็นพระราชธุระ เช่น ในกฎหมายตราสามดวงเองก็ปรากฏส่วนที่เป็น “กฎพระสงฆ์” จำนวนหลายเรื่อง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้ควบคุมความประพฤติของพระสงฆ์ให้อยู่ในแบบแผนที่ดีงาม และยังปรากฏในพระราชกำหนดใหม่ ซึ่งทรงสั่งสอนให้ประชาชนนับถือ และยกย่องพระรัตนตรัยให้เป็นที่สุดยอดเหนือระบบความเชื่อทั้งหลาย อีกทั้งให้ปฏิบัติตามศีลห้าศีลแปดอย่างเคร่งครัด⁷⁹ นับเป็นความพยายามที่จะวางหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดถึงเรื่องความประพฤติปฏิบัติของราษฎรทั่วไป หรือเป็นการจัดระเบียบแบบแผนทางศีลธรรมจรรยาของประชาชน ในทำนองเดียวกับการออกกฎพระสงฆ์ เป็นต้น ซึ่งการแสดงบทบาทเช่นนี้ก็ปรากฏในรัชกาลต่อ ๆ มาด้วย

3.4.3 การปรับเปลี่ยนแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยรัชกาลที่ 4

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงเป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีความเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่เกิดขึ้นกับประเทศสยาม เนื่องจากนโยบายทางการค้าและการเมืองของชาติมหาอำนาจทางตะวันตกที่เริ่มเข้ามามีอิทธิพลตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เริ่มจากการพยายามเข้ามาทำสนธิสัญญาทางการค้า และขยายขอบเขตไปสู่เรื่องทางการเมืองในที่สุด ในระยะเวลาที่เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ แม้ระบบการปกครองและกฎหมายของไทยจะยังคงอยู่ในรูปแบบเดิม แต่ก็มีการ

⁷⁹ ศรีศักร วัลลิโภดม, กฎหมายตราสามดวงกับความเชื่อของไทย, หน้า 79.

เปลี่ยนแปลงที่สำคัญในเรื่องแนวความคิดทางกฎหมายปกครอง ซึ่งมีลักษณะที่ก้าวหน้ามากขึ้น ทั้งนี้ โดยมีพระราชวิสัยทัศน์อันก้าวหน้าของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นปัจจัยสำคัญ

3.4.3.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางกฎหมายปกครอง ในสมัยรัชกาลที่ 4

3.4.3.1.1 สัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนาง

มีผู้วิเคราะห์ไว้ว่า⁸⁰ การขึ้นครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกิดจากอิทธิพลของกลุ่มขุนนาง โดยเฉพาะตระกูลขุนนางที่มีอิทธิพลทางการเมืองมากในยุคนั้น ทำให้ทรงตอบแทนขุนนางตระกูลนี้ด้วยตำแหน่งกลาโหมและพระคลัง อันเป็นตำแหน่งราชการที่มีอำนาจและมีความสำคัญยิ่ง และสำหรับพระราชวงศ์นั้น ได้ทรงอุปราชากษัตริย์พระราชอนุชาของพระองค์ คือ สมเด็จพระเจ้าฟ้าจุฑามณี ซึ่งถือว่าทรงมีอำนาจอยู่ในขณะนั้น ขึ้นเป็นพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรงพระอิสริยยศเป็นพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ที่สอง ซึ่งจากสถานการณ์ที่กล่าวนี้ แสดงให้เห็นว่า พระราชอำนาจที่ทรงมีนั้น โดยแท้จริงมีอยู่ไม่มากนัก หากแต่จะต้องคำนึงถึงการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนต่อแนวความคิดทางกฎหมายปกครอง ที่การจะทรงมีพระบรมราชโองการต่าง ๆ นั้น จะต้องทรงคำนึงถึงปัจจัยเรื่องนี้เสมอ ทั้งยังปรากฏในพระราชหัตถเลขาหลายฉบับ แสดงถึงพระองค์ทรงตระหนักดีว่า สถานะความเป็นพระมหากษัตริย์ของพระองค์นั้นมาจากการสนับสนุนของกลุ่มขุนนาง มิใช่ด้วยอำนาจของพระบุญญาธิการหรือเทพยดาแต่อย่างใด

3.4.3.1.2 แนวคิดทางพุทธศาสนา

ด้วยเหตุที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงผนวชในพระพุทธศาสนาเป็นเวลานาน จึงทรงได้รับอิทธิพลจากหลักของพระพุทธศาสนาอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องของหลักธรรมของผู้ปกครองและความเป็นธรรมราชา ทรงเห็นว่า สถานะของพระมหากษัตริย์นั้น เปรียบดังบิดาของประชาชน มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎรทั้งปวง โดยประชาชนมีหน้าที่ที่จะตอบแทนพระมหากษัตริย์ด้วยการเสียภาษีอากรและเสียสละแก่

⁸⁰ หม่อมหลวงวัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธุ์, แนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 12.

ส่วนรวม ซึ่งเป็นแนวคิดทางการปกครองที่มาจากพระไตรปิฎก นอกจากนั้น ทรงเข้าพระราชหฤทัยในหลักธรรมทางศาสนาอย่างลึกซึ้ง ดังที่หลายครั้งได้ทรงมีประกาศแนะนำแนวทางการนับถือศาสนาที่ถูกต้องให้แก่ประชาชน และในระหว่างที่ทรงผนวชได้ทรงใกล้ชิดกับประชาชน จึงทำให้ทรงมีพระเมตตาต่อราษฎรอย่างแท้จริง⁸¹

3.4.3.1.3 อิทธิพลจากการเข้ามาของชาติตะวันตก

เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงสมาคมกับชาวตะวันตก และทรงใฝ่พระราชหฤทัยที่จะศึกษาหาความรู้ เพื่อให้รู้เท่าทันโลกตะวันตก ซึ่งทรงเห็นว่าจะเข้ามามีอิทธิพลต่อสยามตั้งแต่ยังไม่ทรงครองราชสมบัติ จึงทรงเห็นถึงส่วนดีของวิทยาการต่าง ๆ ของตะวันตก รวมทั้งแนวคิดเรื่องวิทยาศาสตร์ ซึ่งทำให้ทรงอ้างอิงที่มาของพระราชอำนาจของพระองค์จากทางข้อเท็จจริงมากกว่าพระบุญญาธิการ นอกจากนี้ อิทธิพลเรื่องสิทธิเสรีภาพจากตะวันตกที่ผ่านทางมิชชันนารีสอนศาสนา ก็น่าจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติของพระองค์ต่อราษฎรทั่วไปด้วย

3.4.3.2 แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยรัชกาลที่ 4

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีหลักฐานที่แสดงถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองเป็นจำนวนมาก เนื่องจากในรัชกาลดังกล่าววิทยาการทางการพิมพ์ได้แพร่หลายมากขึ้น ประกอบกับในสมัยนั้น สังกมไทยกำลังอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ กล่าวคือ กำลังเผชิญกับการเข้ามาของการค้าเสรีและกระแสอิทธิพลจากมหาอำนาจตะวันตก กฎหมายเดิมที่มีอยู่ก็ไม่อาจวิวัฒนาการที่จะตอบสนองของเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้ทัน พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีบทบาทอย่างสูงในการนำสังคมไทยให้ตามกระแสดังกล่าวให้ทัน โดยปรากฏว่าได้ทรงให้ออกประกาศต่าง ๆ ทั้งที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย เป็นคำอธิบายหรือคำชี้แจง เพื่อสื่อสารกับประชาชนของพระองค์โดยตรง ประกาศดังกล่าวมีจำนวนกว่า 400 ฉบับ⁸² ซึ่งสะท้อนทั้งแนวคิดทางการเมือง การปกครอง และกฎหมายของพระองค์อย่างน่าสนใจ และนับเป็นยุคเริ่มต้นที่พระมหากษัตริย์ทรงถือว่าทรงมี

⁸¹ หม่อมหลวงวัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธุ์, แนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 9.

⁸² สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, พระนิพนธ์คำนำในการพิมพ์ครั้งแรก, อ้างใน ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547), หน้า (139).

พระราชอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับอย่างแท้จริง ดังที่เห็นได้ว่าไม่มีประกาศพระราชบัญญัติฉบับใดเลยที่อ้างอิงอำนาจมาจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ดังที่ปรากฏในกฎหมายสมัยอยุธยา (กฎหมายตราสามดวง) ในประกาศจำนวนมากมายนี้ ปรากฏให้เห็นถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองจำนวนมาก ดังจะได้ยกมาเป็นตัวอย่างในแต่ละด้าน ดังนี้

3.4.3.2.1 แนวความคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครอง

1) แนวความคิดเกี่ยวกับสถานะของพระมหากษัตริย์

โดยเหตุที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์โดยการสนับสนุนของกลุ่มขุนนาง โดยที่ไม่ได้ทรงมีฐานกำลังอำนาจส่วนพระองค์มาตั้งแต่รัชกาลก่อน ดังนั้น พระองค์จึงทรงแสดงถึงพระราชดำริในทางการปกครอง เกี่ยวกับสถานะและหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ไว้ในหลายแห่ง ดังเช่น

“...ถึงฯ ข้าฯ ได้อิศริยยศ เป็นใหญ่เพราะท่านทั้งหลายทั้งปวงพร้อมใจกันยกย่องให้เป็นใหญ่ ก็ไม่ได้สำคัญว่าอิศริยยศแลราชสมบัตินี้เป็นของตัวเลย ตั้งใจแต่ว่าจะปรนนิบัติให้ชื่นชมสมประสงค์ท่านผู้หลักผู้ใหญ่ทั้งปวง ซึ่งเป็นประธานในราชการแผ่นดิน จะได้สโมสรพร้อมเพรียงกัน ทำราชการบ้านเมืองไพร่ฟ้าอาณาราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุขมีความสุขทั้งข้าทั้งเจ้าทั้งบ่าวทั้งนาย...”⁸³

ด้วยเหตุที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงถือว่าราชสมบัติมิใช่สมบัติส่วนพระองค์ ดังนั้น จึงทรงยินยอมจำกัดอำนาจของพระองค์ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยเริ่มมีการแยกพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ออกจากพระราชทรัพย์ของแผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ในการเลี้ยงดูครอบครัวของพระองค์ ซึ่งประกอบด้วยบรรดาเจ้าจอมและพระราชโอรสธิดา ส่วนเงินแผ่นดินนั้นใช้จ่ายเฉพาะในราชการแผ่นดิน⁸⁴

⁸³ พระบรมราชาธิราช รัชกาลที่ 4 ในวันเฉลิมพระชนมพรรษาครบ 60 ปี (พ.ศ.2408) อ้างใน นฤมล ธีรวัฒน์, พระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2525), หน้า 202.

⁸⁴ ประกาศเรื่องจะพระราชทานเบี้ยหวัดพระโอรสธิดาในพระบรมราชวงศ์ (พ.ศ.2408), ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, หน้า 460-466.

2) แนวความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่มีแนวคิดก้าวหน้า ดังที่ทราบว่าจะทรงมีความรอบรู้ทั้งในทางโบราณและวิทยาการสมัยใหม่ โดยเฉพาะความเป็นไปและสถานการณ์ที่อิทธิพลของชาติมหาอำนาจตะวันตกกำลังทวีอิทธิพลขึ้นเรื่อย ๆ จึงทรงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกิจการต่าง ๆ ในแผ่นดิน เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ก็ทรงคำนึงถึงข้อจำกัดของสังคมไทย จึงไม่ทรงหักหาญที่จะใช้พระราชอำนาจเปลี่ยนแปลงสิ่งใด ๆ ให้เป็นไปตามพระราชหฤทัย แม้ในทางการเมืองการปกครอง แต่ทรงมุ่งเน้นการยอมรับของคนส่วนมาก ดังที่มีพระราชดำริว่า

“...ถึงเป็นผู้ใหญ่ในแผ่นดินจะมีสติปัญญาเห็นการที่ชอบที่ดีแล้ว จะคิดอ่านฝืนฝ่าตัดแปลงให้คนทั้งปวงหันเข้าตามอย่างธรรมเนียมใหม่ ๆ ซึ่งเป็นการดี เคยใช้ในบ้านเมืองไกล ๆ นั้นให้เรียบร้อยในวันหนึ่งสองวัน จนปีหนึ่งสองปีก็จะได้ด้วยยากนัก เพราะชาวบ้านชาวเมืองทั้งปวงก็เป็นคนปะปนหลายเพศหลายภาษาถือศาสนาและปลูกจารีตต่าง ๆ กัน ใช้ตัวหนังสือก็ต่างกัน อ่านกันได้ตามแต่พวก ๆ หนังสืออย่างหนึ่ง ในภาษาหนึ่ง จะอ่านให้เข้าใจตลอดกันไปไม่ได้ คนที่รู้หนังสือใช้หนังสือได้นั้นก็มีน้อยกว่าคนที่ไม่รู้ใช้หนังสือเลยหลายเท่า...”⁸⁵

3) แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการปกครอง

ในส่วนหลักกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองนั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแสดงถึงหลักของการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่ดี ที่จะต้องปราศจากอคติด้วยเรื่องส่วนตัว โดยหากเป็นผู้ที่ทำความชอบแก่ราชการแล้ว แม้จะเคยทำความผิดต่อพระองค์เอง ก็ไม่ทรงถือเป็นเหตุที่จะขัดขวางด้วยความอาฆาต “...นิสัยพระองค์ใดได้เป็นพระเจ้าแผ่นดินโดยสวัสดิ์ เพราะพระบรมวงศานุวงศ์ข้าราชการใหญ่น้อยสวามิภักดิ์พร้อมใจกันเชิญเสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติแล้ว ถึงจะมีความอาฆาตพยาบาทกับใคร ๆ มาแต่ก่อนก็ดี ถ้าผู้นั้นมีความปลงใจทำราชการแผ่นดินโดยสุจริต ต่อแผ่นดินที่ล่วงมาแต่ก่อนปรากฏอยู่แล้ว ก็คงต้อง

⁸⁵ พระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 4 อ่างใน ม.ล.วัลภาวีกา บุรุษรัตนพันธุ์, แนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 12.

ชูปเลี้ยงผู้นั้นให้มีศบรดาศักดิ์ยิ่งขึ้นตามสมควรแก่คุณานุคุณของผู้นั้น ๆ เพื่อให้เป็นเยี่ยงอย่างต่อไป...”⁸⁶

ความในประกาศดังกล่าว มิใช่ทรงประกาศเป็นหลักการเท่านั้น แต่ทรงได้ปฏิบัติจริง ดังกรณีพระพลสงคราม ซึ่งเคยทำผิดต่อพระองค์ครั้งยังมิได้ขึ้นครองราชสมบัติ ก็มีได้ทรงถือเอาเป็นเหตุลงโทษแต่อย่างใด “...พระพลสงครามลวานั้น ครั้นจะไม่เลื่อนที่ให้มียศขึ้นไปสมแก่ใจประสงคบ้าง ก็จะเป็นที่เสียใจเห็นไปว่าข้าพเจ้าอาฆาตพยาบาทจงเวร เพราะเรื่องความที่ฟ้องพระยาตาก (เกิด) คนแก่ เอาชื่อข้าพเจ้าใส่เข้าด้วยนั้น ข้าพเจ้าจึงได้เลื่อนที่ตั้งให้เป็นพระยาสยามสิมานุรักษ์ มีบรรดาศักดิ์สูงขึ้น แล้วตั้งบุตรพระยาสยามสิมานุรักษ์นั้นเป็นที่พระพลสงคราม ให้ชอบใจทำราชการไม่ขัดเคืองแก่กัน การพยาบาทอาฆาตในเหตุเช่นนี้ไม่ควรเป็นแก่ผู้ซึ่งเป็นใหญ่ในแผ่นดินไม่ใช่หรือ... ก็ที่พระยาสยามสิมานุรักษ์ทำแก่ข้าพเจ้าในครั้งนั้น ก็เป็นความผิดทำไปตามภาษาใจลาวชาวบ้านนอก ไม่รู้จักผิดชอบใหญ่น้อยตื่นลึกหนาบางอะไร การไม่ควรที่ข้าพเจ้าจะถือโทษเลยจริง ๆ ที่เดียว...”⁸⁷

ในด้านการปกครองนั้น แม้จะยังไม่ทรงแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูปการปกครองอาณาจักรอย่างใหญ่ก็จริง หากพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการปกครองและการดูแลทุกข์ร้อนของราษฎรเป็นอย่างมาก ดังที่ทรงระมัดระวังการแต่งตั้งข้าราชการไปปกครองหัวเมืองต่าง ๆ เพราะทรงเห็นว่า ผู้ที่เสนอตัวใครจะไปเป็นเจ้าเมืองด้วยการวิ่งเต้นติดสินบนขุนนางผู้ใหญ่ให้กราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้งตนนั้นก็เพื่อจะไปปกครองกดขี่ขูดรีดราษฎรตามหัวเมือง “...เพราะฉะนั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระมหากรุณาแก่ไพร่ฟ้าอาณาประชาราษฎร ที่อยู่บ้านแยกเมืองต่างบ้านห่างเมืองไกลหาที่พึ่งได้ด้วยยากนั้นอยู่ กลัวผู้ที่หาผิดมิได้จะได้ความทุกข์ ความยากเบียดเบียนคุมเหงต่าง ๆ แต่ผู้สำเร็จราชการเมืองแลกรมการผู้ใหญ่ที่ใจมีโง่งมัว ซึ่งเสียสินบนมาก ๆ อยากจะไปเป็นนั้นอยู่ ถ้ามีผู้กราบทูลแนะนำขอร้องให้ผู้ใด มักทรงรังเกียจนัก ที่จะตั้งไปกลัวจะเป็นบาปเป็นกรรม กลัวจะเป็นเหมือนเอาผีห่าผีโง่งไปปลอ่ยให้กินราษฎร...”⁸⁸

⁸⁶ ประกาศพระบรมราชโองการให้หลวงออกไปสักเลขหัวเมือง, ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, หน้า 74-75.

⁸⁷ พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 4 ถึงพระยาวิชิตชลธี, อ้างใน วลัยวิภา นุชรรัตนพันธุ์ ม.ล., แนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 15-16.

⁸⁸ อ้างใน คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี, พระมหากษัตริย์ในพระบรมราชจักรีวงศ์กับประชาชน (กรุงเทพฯ: พิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี, 2525)

นอกจากนี้ ยังทรงเอาใจใส่ดูแลทุกข์สุขของราษฎร โดยทรงให้ความสำคัญกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าเมือง ซึ่งในสมัยนี้เรียกว่าผู้สำเร็จราชการเมือง ดังกรณีพระยาไชยา (กลับ) เจ้าเมืองไชยา ซึ่งราษฎรร้องเรียนนามากกว่าทำการกดขี่ข่มเหงราษฎร ก็โปรดให้จัดการชำระ และในที่สุดก็ถูกกลงโทษอย่างหนัก⁸⁹

ในรัชสมัยนี้ พระองค์ทรงออกพระราชกำหนดกฎหมาย กำชับเจ้าเมืองกรมการให้เอาใจใส่สุขทุกข์ราษฎร โดยหากราษฎรถูกข่มเหงรังแก มาฟ้องร้องประการใด ให้เจ้าเมืองกรมการจัดการชำระโดยเร็ว โดยไม่ต้องกลัวเกรงต่ออำนาจอิทธิของเจ้านายหรือขุนนาง หรือผู้มีอำนาจวาสนาใด ๆ

“...ตั้งแต่นี้สืบไปเมื่อหน้า ราษฎรที่เกี่ยวข้องคดีประการใด ๆ ก็ให้มาฟ้องร้องต่อเจ้าเมืองกรมการ ให้เจ้าเมืองกรมการเกาะเอาตัวมาชำระให้แต่ใน 15 วันหรือเดือนหนึ่งตามระยะทางใกล้ไกล... ฝ่ายเจ้าเมืองกรมการนั้นเล่า ข้อคดีของราษฎรมีประการใด ก็อย่าได้คิดเกรงใจท่านผู้มีวาสนามากกว่าทุกข์ของราษฎร ๆ จะมาฟ้องร้องข้อคดีประการใดก็ให้บาดหมายไปเกาะกุมเอาตัวผู้ต้องฟ้องมาชำระใน 15 วัน ถ้าผู้ต้องฟ้องนั้นต่อสู้ขัดขวางมิมาแข็งแรง ก็ให้บอกมายังศาลาเวรจะได้นำเอาข้อความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา...ถ้าพระองค์เจ้าหรือขุนนางที่เป็นเจ้านายของผู้ต้องคดีได้หนังสือเจ้าเมืองกรมการที่ค้ำบัชี่แจ้งข้อคดีของบ่าวข้าลงมาแล้ว กลับเข้ากับบ่าวข้าว่ากล่าวโกรธซึ่งเจ้าเมืองกรมการ คิดอ่านผูกพยาบาทคาดเวรต่อไป ทรงพระราชดำริเห็นว่า เจ้านายพระองค์นั้น ท่านขุนนางผู้นั้นมิได้มีใจที่จะทำนุบำรุงแผ่นดินแลราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุขเลย เป็นอันธพาลโดยแท้...”⁹⁰

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเอาใจใส่ทุกข์สุขของราษฎรเป็นอย่างยิ่ง โดยทรงถือเอาการรับฎีการ้องทุกข์ของราษฎรเป็นพระราชภารกิจสำคัญ ได้ทรงออกประกาศกำหนดให้ราษฎรทั้งหลายที่มีเรื่องเดือดร้อน และศาลไม่อาจเป็นที่พึ่งให้ได้ ก็สามารถมาร้องฎีกาต่อพระองค์ด้วยตนเอง และทรงเป็นพระราชธุระเรื่องนี้มาก โดยปรากฏ

⁸⁹ คำพิพากษาและพระราชกระแสตัดสินเรื่องโทษอ้ายกลับพระยาไชยา, ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, หน้า 179.

⁹⁰ ประกาศว่าด้วยบ่าวไพร่ของผู้มีอำนาจออกไปอยู่หัวเมือง (พ.ศ.2398), ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547), หน้า 73-74.

ประกาศกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ และยังได้ทรงให้รางวัลแก่ผู้ที่มาร้องฎีกาด้วย ในฐานะที่ ทำให้ได้ทรงบำเพ็ญพระราชกุศล ดังเช่น

“...ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จะให้ราษฎรเข้ามาร้องถวายฎีกาได้ โดยง่าย ให้ทำหลักธงไชยปักขึ้นไว้ผูกเชือกห้อยขอเหล็กลงมาสำหรับเกี่ยวเรื่องฎีกาแขวนไว้เฉพาะ หน้าพระที่นั่งให้ทอดพระเนตรเห็น ให้เจ้าของฎีกาหมอบอยู่ใกล้หลักนี้จะได้รู้เห็นได้ยินเรื่องราวเองด้วย พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเสด็จพระราชดำเนินมาดับทุกข์ราษฎรที่ร้องถวายฎีกา ช้างขึ้น 2 ครั้ง ช้างแรม 2 ครั้ง เดือนละ 4 ครั้ง แล้วจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ราชบุรุษที่ลี้จซึ่งมีสติปัญญาผู้ใดหนึ่งอ่านเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายแต่ในเวลานั้น จะได้โปรดเกล้าฯ ให้มีตระลาการชำระให้แล้วเสร็จโดยเร็ว อนึ่ง ราษฎรที่มีคดีได้รับความเดือดร้อนประการใด ๆ แล้ว จะถวายฎีกากล่าวโทษผู้กระทำผิดผู้ใดผู้หนึ่งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ถวายจะสมัครขึ้น ไปร้องถวายฎีกาในพระบาทสมเด็จพระบรมปิ่นเกล้าฯ ก็ตามเถิด ด้วยเหตุว่าโจทก์ จำเลยก็อยู่ เป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินแห่งเดียวกัน...”⁹¹ “แลการซึ่งทรงรับฎีกาเป็นความเปลื้องทุกข์ของราษฎรนี้ ทรงยินดีว่าได้ทรงบำเพ็ญพระราชกุศลอันใหญ่อยู่อย่างหนึ่ง จึงโปรดเกล้าฯ ว่าถ้าผู้ใดมาทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา จะพระราชทานเงินคนละสลึงเป็นบำเหน็จก่อน เมื่อชำระได้ความจริงผู้ถวายฎีกาขณะ ความตามเรื่องราวในฎีกาของผู้นั้นแล้ว จะพระราชทานเงินเพิ่มให้อีกสลึงหนึ่งเป็นรางวัล...”⁹²

นอกจากนั้น หากมีผู้มาร้องฎีกาหรือร้องเรียนความสำคัญที่ เกี่ยวข้องกับการแผ่นดิน ก็ทรงวางกฎเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเร่งนำเรียนต่อเสนาบดีผู้ใหญ่ ปรีक्षाหรือกัน และให้ขุนนางผู้ใหญ่เหล่านั้นช่วยกันเอาใจใส่จัดการแผ่นดินให้ลุล่วง หากเป็น เรื่องสำคัญที่ต้องกราบบังคมทูลก็ให้กราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทรงทราบ

“...ซึ่งมีพระราชบัญญัติไว้ดังนี้ ก็เพื่อให้เสนาบดีข้าทูลละอองธุลี พระบาทพร้อมมูลปลงใจลงในราชการแผ่นดิน ช่วยระงับทุกข์ของอาณาประชาราษฎรให้อยู่เย็น เป็นสุข อย่าให้ถึงใจว่าใช้การใช้ธุระ ใช้กระทรวงว่าจะว่ากล่าวไปนั้นไม่ได้ ถ้าถึงใจดังนั้นแล้ว ก็จะเป็นหนักอยู่กับต้นโพธิ์ไป พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไว้ว่างพระราชหฤทัย มิได้ รังเกียจกินแหนงแต่สิ่งใดสิ่งหนึ่ง อย่าให้มีความเคลือบแคลงกลัวจะเหลือเกินว่ารับธุระต้องความ

⁹¹ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1213 เลขที่ 59 เรื่อง ให้ราษฎรร้องฎีกา

⁹² ประกาศเรื่องถวายฎีกา (พ.ศ. 2398), ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, หน้า 91.

เป็นนายหน้ามาว่ากล่าวเปิดทูล อย่าให้คิดดั่งนั้นเป็นอันขาด เพราะทรงพระกรุณาชุบเลี้ยงเป็น
ผู้ใหญ่แล้ว จึงได้ไว้วางพระราชธุระไว้ดังนี้⁹³

เกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติในทางราชการนั้น แม้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีพระราชดำริที่ก้าวหน้า แต่ก็ทรงให้ความสำคัญกับระเบียบปฏิบัติ และขั้นตอนการปฏิบัติราชการที่ถูกต้องตามแบบแผน ตัวอย่างในกรณีพระยาโบราณนุรักษ์ กับกรมการเมืองกรุงเทพฯ ซึ่งกราบบังคมทูลกล่าวโทษเจ้าพระยามหาศิริธรรมฯ ต่าง ๆ หลายข้อหา โดยที่มีได้กราบเรียนต่อเสนาบดีผู้ใหญ่ และไม่ได้บอกเวรลงมายังศาลาหมาดไทยก่อน ทรงพระราชดำริว่า “พระยาโบราณนุรักษ์ก็เป็นแต่เพียงปลัดหัวเมือง ควรจะกราบเรียนท่านเสนาบดีผู้ใหญ่ให้ทราบก่อน หรือให้มหาดไทยนำขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาตามตำแหน่ง จึงจะชอบ ถ้าเห็นว่าจะกราบเรียนท่านเสนาบดีเกรงว่าความจะไม่ตลอดไปได้ถึงไหน ก็ควรจะทำเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายเหมือนถวายฎีกา...พระยาโบราณนุรักษ์เข้ามากราบบังคมทูลพระกรุณาฟ้องกล่าวโทษเจ้าพระยามหาศิริธรรมฯ ในท่ามกลางข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อยหาควรไม่ จึงดำรัสสั่งให้จำพระยาโบราณนุรักษ์กับกรมการเมืองที่เข้าชื่อด้วย ซึ่งกรมการเมืองรับพระราชอาญาจำนั้น จะได้ต้องเพราะเรื่องที่ฟ้องหาไม่ได้ ต้องด้วยไม่เคารพต่อเสนาบดีดอก” แต่เรื่องข้อคดีของราษฎรที่พระยาโบราณนุรักษ์กราบบังคมทูลนั้น ได้โปรดเกล้าฯ ให้สมุหนายกและขุนนางผู้ใหญ่ชำระให้เห็นเท็จจริงเพียงแท้โดยยุติธรรม เพื่อมิให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน⁹⁴

4) การให้ราษฎรได้มีส่วนในการรับรู้เกี่ยวกับการปกครอง

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่า ประกาศพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนพิกัดอัตราภาษีอากรที่ราษฎรต้องเสียนั้น ประชาชนโดยมากไม่ได้รับรู้ด้วยเข้าไม่ถึงตัวบทกฎหมายหรือประกาศต่าง ๆ ทำให้เสียเปรียบแก่พวกเจ้าภาษีอากร จึงทรงให้พิมพ์พิกัดภาษีอากรเผยแพร่ประกาศไว้ในทุกตำบลท้องที่ นอกจากนี้ภายหลังยังโปรดเกล้าฯ ให้มีการพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้กฎหมายนั้นเป็นที่รับรู้เป็นการทั่วไปยิ่งขึ้น

⁹³ พระราชบัญญัติ เรื่อง ให้รับคำฟ้องร้องทุกข์ของราษฎร จ.ศ.1213 อังโน นันทนา กปิลกาญจน์, พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2547), หน้า 87.

⁹⁴ ประกาศเรื่องพระยาโบราณนุรักษ์กับกรมการเมืองทูลฟ้องเจ้าพระยามหาศิริธรรมฯ ข้ามเสนาบดี (พ.ศ.2398),ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, หน้า 83-84.

“ ก็แลการซึ่งตั้งเจ้าภาชีอากร ให้ออกไป (ภาชีอากร) ก็ได้พิกัด ภาชีอากรแจ้อยู่ในท้องตราแล้ว ได้ให้หัวเมืองลอกคัดท้องตราไว้ทุกหัวเมือง แล้วให้ประกาศแก่นายบ้านนายอำเภอกำนันให้ประกาศกับราษฎรให้รู้ทั่วตามพิกัดในท้องตรา ก็เมื่อประกาศนั้นราษฎรได้รู้บ้าง มิได้รู้บ้าง ที่ไม่รู้พิกัดในท้องตรานั้นมาก เพราะฉะนั้นเจ้าภาชีไปเก็บเหลือเกินพิกัดไป ราษฎรที่มีได้รู้ก็ยอมให้เก็บ ไม่มีใครอาจฟ้องร้องว่ากล่าวได้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงทราบ มีพระราชหฤทัยประสงค์จะให้ราษฎรทั้งปวงอยู่เย็นเป็นสุข จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คิดพิกัดภาชีอากรทั้งปวงตีพิมพ์แจกไปทุกแขวงทุกตำบล ให้ราษฎรรู้พิกัดภาชีอากรจงทั่วกัน แต่ที่สืบไปเมื่อหน้า ถ้าเจ้าภาชีอากรมาเก็บเงินแก่ราษฎรเหลือเกินนอกจากพิกัดที่ตีพิมพ์นี้แล้ว ก็ให้ราษฎรผู้ได้รับความเดือดร้อนมาร้องฟ้องต่อเจ้ากระทรวงที่ภาชีอากรขึ้นอยู่ในพระคลังนั้น ”⁹⁵

เกี่ยวกับเรื่องการออกราชกิจจานุเบกษานั้น ทรงอธิบายว่า “ว่าโดยสั้นโดยย่อเหตุใด ๆ การใด ๆ ที่ควรชำระราชการทั้งปวงหรือราษฎรทั้งปวงจะพึงทราบทั่วกันนั้นแต่ก่อนเป็นแต่บัตรหมายแลทำคำประกาศเขียนเส้นดินสอดำลงกระดาษส่งกันไปส่งกันมา แลให้ลอกต่อกันไปผิด ๆ ถูก ๆ แลเพราะฉบับหนังสือนั้นน้อย ผู้ที่จะได้อ่านก็น้อยไม่รู้ทั่วถึงกัน...ผู้ที่จะอ่านต้นหมายต้นท้องตรานั้นน้อยตัว ถึงจะได้อ่านก็ไม่เข้าใจ เพราะราษฎรเมืองไทยผู้ที่รู้หนังสือนั้นน้อยกว่าที่ไม่รู้...เพราะฉะนั้น จึงมีคนโกง ๆ คด ๆ แต่งหนังสือเป็นดังท้องตราบัตรหมายอ้างสั่งวังหลวงแลวังหน้า แลเจ้านายแลเสนาบดีที่เป็นราษฎรนับถือยำเียงแล้วก็ว่าการบังคับไปต่าง ๆ ตามใจตัวปรารถนาด้วยการที่มีได้เป็นธรรม แลทำให้ราษฎรเดือดร้อน...จึงโปรดให้ตั้งการตีพิมพ์หนังสืออย่างหนึ่ง มีชื่อโดยภาษาสังสกฤษว่าหนังสือราชกิจจานุเบกษา แปลว่าหนังสือเป็นที่เพ่งดูราชกิจ...การใด ๆ ซึ่งได้มีท้องบัตรใบตรา แลบัตรหมาย แลประกาศด้วยหนังสือเขียนเส้นดินสอดำประทับตราตามตำแหน่งตามธรรมเนียมเก่านั้น ซึ่งได้มีแล้วไปในปีก่อนนั้นหรือปีที่ล่วงแล้วในเดือนนั้น หรือเดือนที่ล่วงแล้ว ก็จะได้เก็บเอาความมาแต่ย่อ ๆ ในสิ่งซึ่งเป็นสำคัญ เพื่อจะให้ เป็นพยานแก่ท้องบัตรใบตราแลบัตรหมายคำประกาศซึ่งมีไปแล้วก่อนนั้น...”

นอกจากจะทรงเอาใจใส่ในการให้ราษฎรได้รับรู้ถึงกฎหมายแล้ว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงใช้การตรากฎหมายและการประกาศต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการสื่อสารโดยตรงระหว่างพระองค์กับราษฎร บางเรื่องที่เป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิหรือหน้าที่ของราษฎรก็ทรงอธิบายอย่างละเอียดให้ราษฎรเข้าใจง่าย บางเรื่องก็เป็นประกาศพระบรมราชาธิบายหรือการชี้แจงเรื่องต่าง ๆ ที่พระองค์ประสงค์จะทำความเข้าใจกับราษฎร

⁹⁵ ประกาศพิมพ์โฆษณาพิกัดภาชีอากร (พ.ศ.2397), ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, หน้า 64-65.

ซึ่งถือว่าทรงเห็นคุณค่าของราษฎรว่ามีใจอยู่ในฐานะวัตถุแห่งการปกครองเท่านั้น ดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

3.4.3.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎร

ในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แนวความคิดทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครอง คือ พระมหากษัตริย์กับประชาชน มีความใกล้ชิดกันมากขึ้น ดังปรากฏความในประกาศและกฎหมายหลายแห่งว่า ทรงถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นบิดาของราษฎรทั้งหลาย และมีหน้าที่ต้องดูแลทุกข์สุขของราษฎร

“...พระเจ้าแผ่นดินคนทั้งปวงยกย่องตั้งไว้เป็นที่พึ่ง ใครมีทุกข์ ถ้อยความประการใด ก็ยอมมาร้องให้ช่วย ดังหนึ่งทารกเมื่อมีเหตุแล้วก็มาร้องหาบิดามารดา เพราะฉะนั้น พระเจ้าแผ่นดินชื่อว่าคนทั้งปวงยกย่องให้เป็นบิดามารดาของตัว แล้วก็มีความกรุณาแก่คนทั้งปวง ดังหนึ่งบิดามารดากรุณาแก่บุตรจริง ๆ โดยสุจริต จึงกล่าวสั่งสอนมาให้รักษาตัว รักษาชีวิตในเหตุที่น่ากลัวจะเป็น...”⁹⁶

โดยเหตุที่ทรงถือพระองค์เป็นบิดาของราษฎรทั้งปวง จึงทรงปรารถนาที่จะทราบความเป็นอยู่ทุกข์สุขของราษฎร โดยทรงดำรงพระองค์อย่างใกล้ชิดกับราษฎรมากขึ้น ดังเช่นธรรมเนียมต่าง ๆ เกี่ยวกับการแสดงความเคารพพระมหากษัตริย์ โดยเวลาเสด็จพระราชดำเนินไปที่ต่าง ๆ นั้น ห้ามราษฎรเข้ามาใกล้บริเวณที่เสด็จฯ และห้ามจ้องมองพระมหากษัตริย์ ต้องไปหลบซ่อนตัวเสีย ทั้งบ้านเรือนโรงร้านก็ต้องปิดประตูหน้าต่างให้หมด ทรงพระราชดำริว่าเป็นการ“ถือลอดตัวข้าง ห่างลอดตัวเส้น” เพราะการปิดประตูหน้าต่างหมด เช่นนั้น ย่อมไม่อาจทราบได้ว่าใครแอบซ่อนอยู่ข้างใน เป็นคนร้ายหรือคนดี ดังนั้น จึงได้มีพระบรมราชโองการ โปรดให้ยกเลิกธรรมเนียมดังกล่าวเสีย และให้ราษฎรออกมาเข้าเฝ้าฯ โดยใกล้ชิดได้ “...ตั้งแต่นี้สืบไปเมื่อน้ำ ถ้าเสด็จพระราชดำเนินไปทางสถลมารค ก็อย่าให้กรมเมือง นายอำเภอ แลกรมไพร่หลวง ที่ไปนั่งกองจุกช่องล้อมวง ไล่ราษฎรชาวบ้านไกลเลย แลอย่าให้ปิดประตูบ้าน แลประตูโรง ประตูร้าน ประตูเรือน ประตูแพ ประตูหน้าต่าง เสียตั้งแต่ก่อน ให้ราษฎรเจ้าของบ้าน

⁹⁶ ประกาศดาวหางปีระกา ตรีศก (พ.ศ. 2404), ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, หน้า 290.

เป็นผู้ใหญ่ในบ้านในเรือน ออกมาคอยเฝ้ารับเสด็จถวายบังคมให้ทอดพระเนตรเห็น ถ้าทรงรู้จัก
จะได้ทรงทักทายปราศรัยบ้างตามสมควรให้ได้ความยินดี..."⁹⁷

และโดยพระราชจริยวัตรนั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัวทรงสนใจที่จะทราบความเป็นอยู่ของราษฎร ดังปรากฏว่าวันหนึ่งเวลาบ่าย เสด็จทรงม้า
พระที่นั่งประพาสลงไปถึงตลาดประตูท่าพา ทอดพระเนตรเห็นตลาดออกขายของอยู่ มีพระราช
ดำรัสถามชาวตลาดที่ขายของเล็กน้อยอยู่ในที่นั้นว่าเสียค่าตลาดอยู่เท่าใด เสียเป็นรายเดือนหรือ
รายวัน ชาวตลาดกราบทูลว่าเสียวันละสองร้อยเบี้ย ทรงระลึกรวดจตุตามพิกัดในท้องตราตั้งกำหนด
ตลาด ก็ได้รับความว่าแพงลยเช่นนี้ควรจะเสียแต่เพียงร้อยเบี้ยเท่านั้น กำหนดตลาดเก็บเกินพิกัด
สองเท่า หากทำอะไรมากเกินอยู่ จึงได้ทรงทรงมีพระราชดำริว่า ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินเป็นคนยากจนโดยมาก
เลี้ยงชีวิตด้วยลงทุนหาของเล็กน้อยมาขายหากทำอะไรเล็ก ๆ น้อย ๆ ได้กำไรบ้าง ขาดทุนบ้าง ไม่พอใจ
จะเสียค่าตลาดทุกคนด้วยกัน จึงทรงพระกรุณาอยากจะให้เลิกเก็บตลาดเสียทั้งสิ้น ได้ทรง
ปรึกษารื้อกับเจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่หาทางแก้ไข และจัดการเปลี่ยนแปลงเป็นการเก็บภาษี
โรงร้าน เรือนแพ สำหรับเจ้าของผู้ขายรายใหญ่ ๆ แทน⁹⁸

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายและประกาศอีกหลายฉบับ ที่แสดงให้เห็นถึงหน้าที่ของผู้ปกครองที่ดูแลเอาใจใส่สุขทุกข์และความเป็นอยู่ของประชาราษฎร เช่น
ประกาศทรงตั้งเดือนไม่ให้ทิ้งศพสัตว์ลงในน้ำ แลให้ทอดเตาไฟอย่าให้เป็นเชื้อเพลิง แลให้คิดทำ
ลิมสลักรักษาเรือน (พ.ศ.2399) ซึ่งทรงตั้งเดือนห้ามปรามมิให้ราษฎรกระทำการสกปรกเสื่อมเสีย
ต่ออนามัย รวมทั้งแม่เรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น การทอดเตาไฟในเรือน หรือการทำลิมสลักเพื่อป้องกัน
โจรลักขโมย เป็นต้น หรือประกาศหลายฉบับที่เกี่ยวกับข้าว ซึ่งทรงตั้งเดือนให้ชาวนาทำนา และ
ในบางครั้งก็ทรงตั้งเดือนเรื่องให้ราษฎรซื้อข้าวเก็บไว้ให้พอกิน เนื่องจากข้าวอาจขาดตลาด จาก
การที่เปิดขายข้าวให้ต่างชาติได้อย่างเสรี ตามสนธิสัญญาที่ทำกับชาวตะวันตก⁹⁹ เป็นต้น

⁹⁷ ประกาศยกเลิกการยิงกระสุนแลอนุญาตให้ราษฎรเฝ้าได้ในทางเสด็จพระราชดำเนิน (พ.ศ.2400), ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, หน้า 134-135.

⁹⁸ พระราชกระแสเลิกเก็บอากรตลาด เปลี่ยนเป็นเก็บภาษีโรงร้าน เรือ แพ (พ.ศ.2400), ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, หน้า 169-170.

⁹⁹ ประกาศตั้งเดือนเรื่องซื้อข้าวขายข้าวปีมะเส็ง (พ.ศ.2400), ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, หน้า 129.

3.4.3.2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ

1) สิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน

ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งรวบรวมไว้ในกฎหมายตราสามดวงนั้น พื้นแผ่นดินทั้งหมดนั้นถือเป็นของพระเจ้าอยู่หัว ราษฎรเป็นเพียงผู้อาศัย ดังนั้น เมื่อพระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์ที่ดินผืนใด ก็เป็นพระราชอำนาจตามหลักกฎหมายแต่ดั้งเดิม หากแต่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าเป็นการไม่เป็นธรรมแก่ราษฎรเจ้าของที่ดิน จึงทรงมีพระบรมราชโองการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวว่า

“...ตั้งแต่นี้ต่อไป ถ้าพระเจ้าแผ่นดินจะต้องพระราชประสงค์ที่บ้านเรือน นา สวน พระราชทานให้เป็นวัง บ้าน สวน นา แก่พระราชวงศานุวงศ์ แลข้าทูลละอองธุลีพระบาทฝ่ายหน้าฝ่ายในซึ่งมีความชอบ ถาทรงพระราชศรัทธาทรงสร้างพระอารามหลวงในที่แห่งใด ตำบลใด ถาจะพระราชทานให้ผู้ใดก็ได้... ให้เอาเงินในพระคลังมหาสมบัติสำหรับแผ่นดินซื้อที่บ้านเรือน นา สวน พระราชทานแก่พระราชวงศานุวงศ์ แลข้าทูลละอองธุลีพระบาทฝ่ายหน้าฝ่ายใน...”

2) สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา

แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีพระราชศรัทธาอย่างแรงกล้าในพระพุทธศาสนา ด้วยทรงอุปสมบทเป็นพระภิกษุถึง 27 พรรษา และได้ทรงปฏิรูปพุทธศาสนาเพื่อให้บริสุทธิ์ และทรงเอาใจใส่ความประพฤติของพระสงฆ์อย่างมาก แต่ก็มีได้ทรงกีดกันหรือขัดขวางศาสนาอื่น กลับทรงส่งเสริมให้ศาสนาอื่น ๆ เหล่านั้นดำเนินการได้ตามที่ ต้องการภายในกฎหมาย โดยในส่วนราษฎรนั้น ได้ทรงแนะนำสั่งสอนในการนับถือศาสนา โดยไม่ทรงจำกัดว่าต้องนับถือเฉพาะพุทธศาสนาเท่านั้น

“...อนึ่ง การแสวงหาและถือศาสนา ซึ่งจะเป็นที่พึงของตน ในชาตินี้ก็เป็นการดี สมควรเป็นที่ยิ่งแล้ว ควรที่ท่านทั้งปวงทุก ๆ คนจะตริตรงใคร่ครวญด้วยปัญญาตนเอง เมื่อเห็นคุณประจักษ์ว่าศาสนาใดในหมู่ใดพวกใดจะเป็นที่พึงได้ ควรแก้ปัญหาแล้ว ก็จงถือปฏิบัติตามศาสนานั้นโดยน้ำใจตนเอง อย่าถือด้วยการตื่น การเกณท์ และการเล่าลือ แลว่าธรรมเนียมเคยถือสืบ ๆ กันมา หรืออาการที่ไม่เห็นว่ามาหมู่ให้กลัวให้ตีใจ ก็อย่ามีความพิศวง

ต่อเหตุต่าง ๆ แล้วถือตามทำตาม เมื่อได้ที่พึงนับถืออันงามดีควรแล้ว จึงประกอบความเลื่อมใสให้มากจึงปฏิบัติตามก็จะมีผลบุญดีแก่คนทุก ๆ คนนั้นแล...”¹⁰⁰

3) สิทธิเสรีภาพของสตรี

เกี่ยวกับสิทธิของสตรีนั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันในสังคมไทยระหว่างชายและหญิงเป็นอย่างมาก ดังเช่นปรากฏในประกาศพระราชบัญญัติลักษณะลักพา (พ.ศ.2408) ซึ่งทรงวินิจฉัยตัดสินคดีฎีกาอำแดงเหมือน ร้องทุกข์ว่าบิดามารดาบังคับให้ตนแต่งงานกับนายภู แต่ตนไม่ยินยอมเนื่องจากรักใคร่อยู่กับนายริด อำแดงเหมือนจึงไม่ยินยอม บิดามารดาจึงให้นายภูดูอำแดงเหมือนไป อำแดงเหมือนไม่ยินยอมและหนีไปอยู่กับนายริด จึงเกิดเป็นกรณีพิพาทกันระหว่างนายภูกับนายริด ทรงมีพระราชวินิจฉัยว่า “...ให้หญิงผู้ร้องฎีกาตกเป็นภรรยาของชายผู้เดิมตามใจสมัคร เพราะหญิงนั้นก็อายุมากถึง 20 ปีเศษแล้ว ควรเลือกหาผู้ตามใจชอบได้ แต่ให้ชายผู้เดิมเสียเบี้ยละเมิดให้บิดามารดาหญิงซึ่งหนึ่ง ให้ชายผู้ที่ได้หญิงนั้นด้วยบิดามารดายอมยกให้สิบตำลึง...” และยังมีพระราชวินิจฉัยต่อไปอีกว่า “กิริยาที่บิดามารดายอมยกให้บุตรหญิงของตนไปแก่ชายนั้นกระมัง จึงต้องยอมให้เขาดูด ก็ถ้าการเป็นดังนี้ ให้ตัดสินว่าบิดามารดาไม่ได้เป็นเจ้าของบุตรชายบุตรหญิงดังหนึ่งคน เป็นเจ้าของโคกระบือช้างม้า จะตั้งราคาขายตามใจชอบได้หรือ ดังนายเงินเป็นเจ้าของทาสที่มีค่าตัวจนจะขายทาสนั้นตามค่าตัวเดิมได้เมื่อบิดามารดาจนจะขายบุตร ต่อบุตรยอมให้ขายจึงขายได้ ถ้าไม่ยอมให้ขายก็ขายไม่ได้ หรือยอมให้ขาย ถ้าบุตรยอมรับหนี้ค่าตัวเพียงเท่าไร ก็ขายได้แต่เพียงเท่านั้น กฎหมายเก่าอย่างไรผิดไปจากอย่างนี้อย่าเอา...”

นอกจากนี้ยังทรงพระกรุณาต่อสตรีที่เป็นข้าทูลละอองธุลีพระบาท ฝ่ายในด้วย เนื่องจากสตรีเหล่านี้ มักเป็นกรณีที่บิดามารดาถวายตัวเข้ามาเป็นพระสนมเจ้าจอมหม่อมห้าม ทรงพระราชดำริเห็นว่า บางท่านบางคนอาจไม่มีความสุขสบายใจ ด้วยเมื่อมีจำนวนมากก็ไม่อาจทรงดูแลเอาใจใส่ได้ทั่วถึงได้ จึงทรงออกประกาศอนุญาตให้บรรดาสตรีเหล่านี้สามารถลาออกไปอยู่ข้างนอกหรือมีสามีได้ตามใจ ดังปรากฏในประกาศทรงอนุญาตข้าราชการฝ่ายใน ทูลลาออก(พ.ศ. 2397) และเมื่อมีผู้เกรงว่าประกาศดังกล่าวนั้นเป็นการประชดประชัน ไม่กล้าลาออกตามที่ทรงมีพระบรมราชานุญาต ก็ทรงให้ออกประกาศพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เจ้าจอมอยู่จนกราบถวายบังคมลาออกได้ แล้วด้วยเจ้าจอมมารดาแลหม่อมห้ามที่มีหม่อมเจ้ามีผิว (พ.ศ. 2401) เพื่อแสดงว่าทรงอนุญาตอย่างแท้จริง มิได้มีนัยประการอื่นใด

¹⁰⁰ประกาศมหาสงคราม ปีมะโรง สัมฤทธิศก (พ.ศ.2411), ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, หน้า 505.

4) สิทธิเสรีภาพของทาส

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีความเอาใจใส่กับความเป็นอยู่ของราษฎร แม้จะเป็นทาส ดังทรงออกประกาศให้บิดาจะขายบุตรเป็นทาสได้ก็โดยบุตรนั้นยินยอม¹⁰¹ นอกจากนั้น ไม่ทรงเห็นด้วยกับการเอาเปรียบทาส ดังกรณีขุนพิณิตโวหาร “... เศรษฐีบางแควซึ่งเป็นที่ขุนพิณิตโวหาร เป็นคนมั่งมีก็จริงแต่เป็นคนโกงเจ้าสำนวนเจ้าถ้อยหมอลความ ในหลวงจับสำนวนได้ชัดเจนเป็นแน่ว่าเป็นคนโกงแท้ไม่ซื่อสัตย์ ไม่มีความเมตตาปราณีแก่ราษฎร คือคนนี่ที่ทาสจะส่งเงิน ก็ไม่รับเงิน เกียงว่าหน้าไร่นานา ทำน้ำจะเอาปลาทำนาจะเอาข้าว ถ้าเดือน 4 เดือน 5 หลบตัวเสียเดือนอื่นไป 10 เดือน 11 เดือนว่าหน้านาเสียไม่รับเงินถึง 3 ปี ทาสร้องทุกข์ส่งเงินยังโรงศาล ก็ปะลมปะเลกับขุนศาลไม่รับเงินถึง 3 ปี 4 ปีครึ่งคนอื่น ๆ เขาก็ร้องทุกข์อยู่มาก...แต่เพราะมั่งมี ตระลาการทุกศาลก็อุ้นไป แล้วมักเข้าเจ้าเข้านายเข้าขุนนาง มีผู้ถือท้ายถือหาง มีพระบรมราชโองการให้ประกาศเจ้านาย ข้าราชการ ฝ่ายหน้าฝ่ายใน อย่างให้ใครคบเข้าถือท้ายถือหาง ถ้าใครขึ้นคบจะไม่ทรงพระกรุณาชูปเลี้ยง...”¹⁰²

3.4.4 สรุปแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น ในระยะแรกเป็นการสืบทอดมาจากแนวความคิดทางกฎหมายปกครองที่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา และเนื่องจากหลักการเรื่องความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย (พระธรรมศาสตร์และพระราชศาสตร์ต่าง ๆ) เป็นเหตุให้การฟื้นฟูบ้านเมืองให้สมบูรณ์ดังเดิมนั้น พระมหากษัตริย์แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ซึ่งประสงค์จะสืบทอดสิทธิธรรมทางอำนาจจากอาณาจักรอยุธยาจึงยอมรับระบบกฎหมายของอยุธยาด้วย ประกอบกับสภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้นไม่มีความแตกต่างจากสมัยอยุธยามากนัก จึงทำให้แนวความคิดทางกฎหมายปกครองของรัตนโกสินทร์ตอนต้นแทบไม่มีความแตกต่างไปจากสมัยอยุธยา หากจะมีบ้างก็เรื่องสถานะของพระมหากษัตริย์ ที่เน้นความเป็นธรรมราชามากขึ้น แนวความคิดทางกฎหมายปกครองเช่นที่ว่ามานี้ดำรงอยู่จนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

¹⁰¹ พระราชบัญญัติลักพา, ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, หน้า 442-443

¹⁰² ประกาศห้ามไม่ให้ข้าราชการคบหากับเศรษฐีบางแควแลเงินทองเข็ก (พ.ศ.2410), ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, หน้า 484-485

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สยามต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงตามกระแสของลัทธิการค้าเสรีและการเริ่มต้นขยายอำนาจเข้ามาของมหาอำนาจตะวันตก การค้าเสรีทำให้ระบบเศรษฐกิจของสังคมเปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่ทางการเมืองนั้นฐานอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ก็ไม่มีความมั่นคง แต่อยู่บนฐานของการประสานประโยชน์ของอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ประกอบกับคุณสมบัติส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ที่ทรงใกล้ชิดกับประชาชนมาตั้งแต่ก่อนครองราชย์ แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยนี้ จึงเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปจากระบบเดิม โดยทรงดำรงพระองค์อย่างใกล้ชิดราษฎรดังเช่นบิดาปกครองบุตร ทรงดูแลเอาใจใส่ทุกข์สุขของราษฎรไม่ให้เกิดความเดือดร้อน ไม่ทรงใช้อำนาจสิทธิ์ขาด แต่ทรงยอมรับฟังเสียงส่วนใหญ่ในหลาย ๆ กรณี ทั้งนี้ ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทางกฎหมายปกครอง ที่ถือเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่จะนำไปสู่การปฏิรูประบบการปกครองและระบบกฎหมายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งสภาพทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

การพัฒนาแนวความคิดทางกฎหมายปกครอง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อ พ.ศ.2411 และเสด็จสวรรคตเมื่อ พ.ศ.2453 ตลอดระยะเวลา 43 ปีในรัชสมัยของพระองค์ ได้ชื่อว่าเป็นประเทศสยามได้มีความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญเกิดขึ้นในเกือบทุก ๆ ด้าน ทั้งในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างที่เรียกว่า “พลิกแผ่นดิน” กล่าวเฉพาะด้านการเมือง การปกครองและกฎหมายแล้ว มีการปฏิรูปการปกครอง การปฏิรูประบบกฎหมายและกิจการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม งานที่ศึกษาในด้านนี้มักเน้นการปฏิรูปในแง่ของการเมืองการปกครอง ส่วนในเชิงของกฎหมายนั้นการศึกษาส่วนใหญ่จะเน้นในเรื่องการปฏิรูประบบกฎหมาย โดยการจัดทำประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน อย่างไรก็ตามในเชิงกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะกฎหมายปกครองนั้น ในยุคนี้ถือได้ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญเช่นกัน ทั้งในด้านกฎหมายเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการปกครอง การจัดทำภารกิจของรัฐ การจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้ปกครองสูงสุด กับบรรดาข้าราชการ และการจัดระเบียบความสัมพันธ์ในทางปกครองระหว่างรัฐกับราษฎร ซึ่งล้วนแต่มีกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งยังเป็นกฎหมายที่ไม่เคยมีปรากฏมาก่อนในแนวคิดของรัฐไทยโบราณแต่ดั้งเดิม ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพการณ์ในสมัยดังกล่าวเป็นสมัยที่สังคมไทยต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลง ด้วยปัจจัยทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ จึงก่อให้เกิดการพัฒนาแนวความคิดทางกฎหมายปกครองซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากกฎหมายปกครองไทยเดิม และยังเป็นรากฐานของระบบกฎหมายปกครองไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันด้วย

4.1 สภาพการณ์ที่เป็นปัจจัยในการพัฒนาแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

4.1.1 สัมพันธภาพเชิงอำนาจในระหว่างชนชั้นปกครอง: ความพยายามในการรวมอำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นครองราชสมบัติใน พ.ศ. 2411 นั้น ทรงอยู่ในสถานะไร้พระราชอำนาจและขาดเสถียรภาพเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากพระองค์ทรงขาดประสบการณ์ทางการเมืองการปกครองและชาติที่เพิ่ง ด้วยพระชนมายุเพียง 15 ปี จึงจำเป็นต้องมี

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ว่าราชการแทนพระองค์จนกว่าจะทรงบรรลุนิติภาวะ ดังนั้น การบริหารราชการแผ่นดินทุกอย่างจึงอยู่ในอำนาจของผู้สำเร็จราชการ คือ เจ้าพระยาศรีสุรียวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ซึ่งต่อมาได้รับเลื่อนขึ้นเป็นสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุรียวงศ์

การที่เจ้าพระยาศรีสุรียวงศ์ได้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น นอกจากจะด้วยเป็นขุนนางผู้ใหญ่ในตระกูลบุนนาค ซึ่งมีบทบาทสำคัญในทางการเมืองการปกครองมาโดยตลอดแล้ว เจ้าพระยาศรีสุรียวงศ์ยังมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ขึ้นครองราชสมบัติ ทำให้ในสมัยรัชกาลที่ 4 เจ้าพระยาศรีสุรียวงศ์กลายเป็นขุนนางที่มีอำนาจมากที่สุด โดยได้ดำรงตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีที่สมุหพระกลาโหม นอกจากนี้ท่านยังเป็นผู้มีความสามารถและเป็นที่รู้จักของชาวต่างประเทศ แม้กระทั่งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังทรงมีพระราชดำริว่า มีแต่เจ้าพระยาศรีสุรียวงศ์เท่านั้นที่มีความสามารถพอที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินได้¹ ดังนั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต ที่ประชุมเจ้านายและเสนาบดีจึงพร้อมใจเลือกให้ท่านเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งยังทรงพระเยาว์ ทำให้ท่านอยู่ในสถานะ “ได้สิทธิ์ขาดราชการทั้งปวง และให้สำเร็จสรรพอาชญาสิทธิ์ถึงประหารชีวิตคนที่ควรจะถึงอุกฤษฎโทษได้ มีมหันตเดชานุภาพยิ่งใหญ่มิมีผู้ใดเสมอ พระราชทานให้เพิ่มศักดินา 20,000 เป็น 30,000 เป็นอัครมหาประธานาธิบดีในการทำนุบำรุงสิริราชสมบัติและสกลราชอาณาจักรทั้งสิ้น ทรงดวงตราสุริยมณฑลเป็นสำคัญฯ”²

นอกจากนี้ เจ้าพระยาศรีสุรียวงศ์ ยังมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้กรมหมื่นบวรวิไชยชาญ พระราชโอรสในพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ขึ้นดำรงตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคล (วังหน้า) ทั้งที่การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งวังหน้าควรเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะแต่งตั้งเจ้านายพระองค์ใดให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงระแวงว่าผู้สำเร็จราชการกับกรมพระราชวังบวรสถานมงคลเป็นพวกเดียวกัน และเป็นกลุ่มที่มีอำนาจมาก ทั้งนี้ กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทรงมีกำลังทหารบกทหารเรือขึ้นสังกัดอย่างไม่จำกัดจำนวน และมีโอกาสสะสมอาวุธยุทโธปกรณ์ได้อย่างมากมาย ซึ่งเป็นสิทธิพิเศษที่สืบทอดมาจากพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้า

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *ความทรงจำ*, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2546), หน้า 109.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5*, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2546), หน้า 59.

เจ้าอยู่หัวซึ่งทรงมีสถานะเทียบเท่าพระมหากษัตริย์ ทำให้กรมพระราชวังบวรพระองค์นี้มีอำนาจมากกว่าวังหน้าในรัชกาลก่อน ๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ ในสมัยรัชกาลที่ 3 กำลังไพร่หลวงฝ่ายพระราชวังบวรมี 1,185 คน แต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ไพร่หลวงที่ขึ้นต่อกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญมีถึง 56,743 คน และเมื่อรวมกับไพร่สม และอื่น ๆ แล้ว วังหน้าก็มีกำลังในความควบคุมถึง 83,695 คน³ ตัวเลขดังกล่าวเป็นการสำรวจในปี พ.ศ.2428 เมื่อกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทิวงคตแล้ว ซึ่งกำลังคนอาจจะน้อยกว่าในช่วงต้นรัชกาล ด้วยเกิดวิกฤตการณ์วังหน้าที่ทำให้กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญถูกลดอำนาจลง ด้วยปัจจัยดังกล่าว ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรู้สึกไม่มั่นคงในพระราชอำนาจจากการแข่งขันอำนาจของวังหน้าตลอดเวลาที่วังหน้ายังทรงพระชนม์อยู่ ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาในโอกาสต่าง ๆ⁴

นอกจากการแต่งตั้งตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลแล้ว อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะในช่วงต้นรัชกาลก็ตกอยู่ในอำนาจของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ผู้สำเร็จราชการ และบรรดาเสนาบดีซึ่งล้วนแต่เป็นคนในตระกูลขุนนาง ดังที่ปรากฏว่าบุตรชายของสมเด็จพระเจ้าพระยา คือ เจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ (วอน บุนนาค) เป็นสมุหพระกลาโหม น้องชาย คือ เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ท้วม บุนนาค) เป็นพระคลัง และหลาน คือ พระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุญ-หลง) เป็นกรมนา⁵ เป็นต้น ส่วนเจ้านายและขุนนางชั้นผู้ใหญ่อื่น ๆ ก็เป็นพวกพ้องของผู้สำเร็จราชการ หรือไม่ก็เกรงกลัวอำนาจของผู้สำเร็จราชการทั้งสิ้น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแสดงถึงความรู้สึกในพระราชหฤทัยของพระองค์ในช่วงเวลาดังกล่าว ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่พระราชทานแก่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ เมื่อ พ.ศ.2436 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงภาวะการณ์ทางพระราชอำนาจของพระองค์ในช่วงเวลาขณะขึ้นครองราชย์ได้เป็นอย่างดี ดังนี้

สถาบันนันทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ อัญชลี สุสายัณห์, ไพร่สมัย ร.5, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโดยดำและมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2546), หน้า 153-154.

⁴ โปรดดูรายละเอียดใน ดวงดาว ยังสามารถ, บัลลังก์พระปิยะ: บทวิเคราะห์พระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2537), หน้า 87-127.

⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ.2411-2475), (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2523), หน้า 2.

“ในเวลานั้น อายุพ่อเพียง 15 ปีกับ 10 วัน ไม่มีมารดา มีญาติฝ่ายมารดาที่ ล้วนแต่โลเลเหลวไหล หรือไม่โลเลเหลวไหลก็ได้ตั้งอยู่ในตำแหน่งราชการอันใดเป็นหลักฐาน ฝ่ายญาติข้างพ่อคือเจ้านายทั้งปวง ก็ตกอยู่ในอำนาจสมเด็จพระเจ้าพระยา และต้องรักษาตัวรักษา ชีวิตอยู่ด้วยกันทั่วทุกองค์ ที่ไม่เอื้อเพื่อต่อการอันใดเสียก็มีโดยมาก ฝ่ายข้าราชการถึงว่ามีผู้ที่ได้รับ ใครสนิทสนมอยู่บ้างแต่ก็เป็นผู้น้อยโดยมาก ที่เป็นผู้ใหญ่ก็ไม่มีกำลังสามารถอาจจะอุดหนุนอันใด ฝ่ายพี่น้องซึ่งร่วมบิดามารดาหรือที่ร่วมทั้งมารดาที่เป็นเด็กมีแต่อายุต่ำกว่าพ่อลงไป ไม่สามารถจะ ทำอะไรได้ทั้งสิ้น ส่วนตัวพ่อเองยังเป็นเด็กอายุเพียงเท่านั้นไม่มีความสามารถรอบรู้ในราชการอัน ใดที่จะทำการตามหน้าที่แม้แต่เพียงเสมอเท่าที่ทูลกระหม่อมทรงประพฤติมาแล้วได้ ยังซ้ำเจ็บ เกือบจะถึงแก่ความตายอันไม่มีผู้ใดสักคนเดียวซึ่งจะเชื่อว่าจะรอด ซ้ำยังถูกอันตราয়อันใหญ่คือ ทูลกระหม่อม* เสด็จสวรรคตในขณะนั้น เปรียบเหมือนคนที่ศีรษะขาดแล้ว จับเอาแต่ร่างกายขึ้น ตั้งไว้ในที่สมมติกษัตริย์ เหลือที่จะพรรณนาถึงความทุกข์อันต้องเป็นกำพว้าในอายุเพียงเท่านั้น และ ความหนักของมงกุฎอันเหลือที่คอจะทานไว้ได้ ทั้งมีศัตรูซึ่งมุ่งหมายอยู่โดยเปิดเผยรอบข้างทั้ง ภายนอก... ทั้งโรคภัยในกายเบียดเบียนแสนสาหัส”⁶

ด้วยสภาวะการณ์เช่นนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ในระหว่าง พ.ศ.2411 จนถึง พ.ศ.2416 นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงมีพระราชอำนาจในการปกครองแต่อย่างใด โดยอำนาจอันแท้จริงอยู่ที่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน และบรรดาขุนนางผู้ใหญ่ ในตระกูลขุนนาง นอกจากนั้น แม้หลังจากที่ทรงบรรลุพระราชนิติภาวะและทรงสามารถบริหาร ราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เองได้แล้ว การดำเนินการต่าง ๆ ของพระองค์ก็ต้องประสบกับปัญหา และอุปสรรคอันเนื่องมาจากกลุ่มอำนาจเก่าที่ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ซึ่งพระราช ดำรัสตอบแก่คณะเจ้านายและข้าราชการที่ถวายความเห็นจัดการปกครองแผ่นดินใน ร.ศ.103 ได้สะท้อนถึงข้อจำกัดที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีในช่วงเวลาต่าง ๆ อย่าง ชัดเจน และทำให้เราเข้าใจได้ว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลานั้นขึ้นอยู่กับ ความสัมพันธ์ทางอำนาจในกลุ่มผู้นำ ดังนี้**

* หมายถึง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ.2411-2477, (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2518), หน้า 130-131.

** เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางอำนาจในกลุ่มผู้นำ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิรูปการปกครอง นั้น ดู นพวรรณ วชิราภิวัฒน์, พระวินิจฉัยของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เกี่ยวกับ ระบบราชการในช่วง พ.ศ.2435-2458, (วิทยานิพนธ์ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 39-77.

“อำนาจเสนาบดีได้เจริญขึ้น เพราะมีอำนาจได้ตั้งเจ้าแผ่นดินมาแต่ก่อนมากนักแล้ว จนตลอดถึงเวลาเราได้เป็นเจ้าแผ่นดินขึ้นก็เป็นเวลาเคราะห์ร้ายที่ตัวเราเป็นเด็ก เป็นโอกาสยิ่งใหญ่ที่จะถอนอำนาจเจ้าแผ่นดินได้หมด เหมือนว่าที่ปล่อยจนหมดสายป่านไม่มีเหลือเลย ยังเหลือแต่ฐานะที่เราจะทำอยู่เพียงซึ่งกำลังคิดว่า เมื่อเราเป็นเด็กอยู่มีกำลังเพียงเท่านั้น จะรู้ว่ามันไว้ไม่หกล้มฤาจะปล่อยให้ว่าหลุดลอยเสีย แต่เป็นเดชะบุญที่เราเป็นเด็กอยู่ มีกำลังเพียงเท่านั้นได้อาศัยเอาป่านพันหลักค่อย ๆ สวาเข้ามา จนไม่มีอันตรายหลุดลอยไปได้...”⁷

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเริ่มวิธีการตั้งอำนาจมาไว้ที่พระองค์เองหลังจากพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 ใน พ.ศ.2416 โดยทรงดำเนินการในสองประการเป็นหลัก กล่าวคือ การจัดตั้งองค์กรขึ้นแทนอำนาจจากกลุ่มอำนาจเดิม ได้แก่ เคาน์ซิลออฟสเตท และปรีวีเคาน์ซิล และการจัดการระบบการคลัง ทั้งสองประการนี้ก็เพื่อเป็นตัวแทนอำนาจของฝ่ายขุนนางโดยตรง

การดำเนินการเพื่อตั้งอำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์

เพื่อดำเนินการถ่วงดุลอำนาจของกลุ่มอำนาจเก่า ใน พ.ศ. 2417 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดให้ตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตท (ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) เพื่อจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ทำนองเดียวกับ Conseil d'Etat ของฝรั่งเศส นอกจากนี้ ยังโปรดให้ตราพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล (ที่ปรึกษาในพระองค์) ขึ้น ทำนองเดียวกับสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ของอังกฤษด้วย ทั้งนี้ เพราะทรงเห็นโอกาสที่จะใช้องค์กรดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการตั้งอำนาจให้มาอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์

ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรทั้งสองนั้น ก็เพื่อคานอำนาจของฝ่ายกลุ่มอำนาจเก่าโดยตรง ดังที่ทรงมีพระราชดำรัสแก่กลุ่มเจ้านายและข้าราชการที่ถวายเป็นความเห็นให้เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน เมื่อ ร.ศ. 103 (พ.ศ.2428) ว่า “ราชการในบ้านเมืองเรา ถ้าจะเทียบกับประเทศอื่น ๆ การแต่เดิม ๆ มานี้ การเอกเสกคิวตีฟ* กับลิสเลตีฟ** รวมอยู่ในเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่ครั้งมาเมือริเยนซี*** ในตอนต้น อำนาจนั้นก็อยู่แก่ริเยนตีแลเสนาบดีทั้งสองอย่าง

⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชิตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ.2411-2477, หน้า 77.

* Executive

** Legislative

*** Regency

ครั้งภายหลังมาเมื่อเราค่อยมีอำนาจขึ้น ตำแหน่งเอกเสกคิวดีฟนั้นเป็นที่หวงแหนของริเยนต์ แลเสนาบดี แต่ลียิสเลตีฟนั้นหาใครจะมีผู้ใดชอบใจไม่ เราจึงได้จับอุดหนุนการลียิสเลตีฟขึ้น จนมาถึงเคาน์ซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายเนื่อง ๆ เป็นต้น จนตกลงเป็นเสนาบดีเป็นคอเวอนเมนต์ เรากลายเป็นหัวหน้าของพวกลียิสเลตีฟเคาน์ซิลเป็นออปโปสิชั่นของคอเวอนเมนต์โดยตรง เมื่อการภายหลังมา มีเหตุการณ์ในการคอเวอนเมนต์มากขึ้นเป็นโอกาสที่เราจะได้แทรกมือลงไปได้บ่อย ๆ เราจึงได้ถืออำนาจเอกเสกคิวดีฟได้ที่ละน้อยละน้อยจนภายหลังตามลำดับมาจนกระทั่งถึงบัดนี้ เรากลายเป็นตัวคอเวอนเมนต์...”⁸

การดำเนินการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการตั้งอำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์โดยการตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ดังกล่าวนี้ ปรากฏว่าต้องเผชิญกับแรงต้านจากกลุ่มอำนาจเดิมอยู่มาก ดังปรากฏว่า สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ได้ปฏิเสธที่จะรับตำแหน่งดังกล่าว โดยให้เหตุผลท้าวความถึงบทบาทของท่านในรัชกาลก่อน ๆ อย่างยืดเยื้อ และสรุปว่า

“...ครั้นแผ่นดินปัจจุบัน ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ฉลองพระเดชพระคุณระงับเหตุ โภภัยทั้งปวงเต็มสติปัญญา บ้านเมืองก็เป็นสุขเรียบร้อยมา ความอาสัจธรรมก็มีไม่ปรากฏแก่คนทั้งหลาย จนถึงทรงพระมหากรุณาตั้งให้เป็นสมเด็จพระเจ้าพระยา มียศใหญ่ยิ่งกว่าข้าราชการทั้งหลายแล้ว...บัดนี้จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ข้าพระพุทธเจ้ารับเป็นที่ปรีวีเคาน์ซิล ถืออดหมายรับคำสั่งบาลถ่วงเหมือนแก่คนทั้งหลาย เมื่อภายหลังจะถวายเป็นมงคลออกจากโลกนั้น ข้าพระพุทธเจ้าฉลองพระเดชพระคุณไปไม่ได้”⁹ นอกจากนี้ ปรากฏว่าเจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ (วอน บุนนาค) บุตรชายของสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ ซึ่งดำรงตำแหน่งสมุหพระกลาโหม ก็ปฏิเสธที่จะรับเป็นปรีวีเคาน์ซิลเช่นเดียวกัน โดยอ้างเหตุผลว่าสุขภาพไม่ดี¹⁰

อย่างไรก็ดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังคงทรงดำเนินพระบรมราโชบายในการตั้งอำนาจสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ต่อไป ซึ่งปรากฏว่า สภาทั้งสองได้มี

⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชิตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2411-2477, หน้า 78.

⁹ เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ รัชกาลที่ 5 รัชกาลที่ 6 เรื่องข้อบังคับที่ประชุมเสนาบดีซึ่งมีคำกราบบังคมทูลของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์อยู่ด้วย ซึ่งอ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2538), หน้า 44.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

บทบาทสำคัญในการลดทอนอำนาจของฝ่ายอำนาจเก่า โดยเฉพาะการชำระความกรณีพระยาอาหารบริรักษ์(นุช บุญ-หลง) เสนาบดีกรมนา ซึ่งเป็นหลานของสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ โดยความเป็นมาเกิดจากแผนการปฏิรูปการคลังของเคาน์ซิลออฟสเตท ซึ่งได้มีการขอให้เสนาบดีให้ความเห็นแก่ร่างกฎหมายดังกล่าว แต่พระยาอาหารฯ ได้คัดค้านว่าวิธีการจัดเก็บอากรค่านาตามกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติ และขัดขึ้นไม่ยอมดำเนินการตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้สอบบัญชีกรมนา ซึ่งปรากฏว่าบัญชีรายรับเงินภาษีอากรของกรมนาและจำนวนเงินที่กรมนาส่งให้แก่พระคลังมหาสมบัติแตกต่างกันอย่างมาก¹¹ จึงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกของเคาน์ซิลออฟสเตทและปรีวีเคาน์ซิลเป็นศาลรับสั่ง ชำระความกรณีดังกล่าว และได้ลงโทษให้ถอดพระยาอาหารบริรักษ์ และผู้ช่วยอีกสองคน ออกจากราชการในที่สุด

ความขัดแย้งในทางอำนาจระหว่างชนชั้นปกครอง ได้ถึงจุดประทุเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมือง ที่รู้จักกันในนามของ “วิกฤตการณ์วังหน้า” ใน พ.ศ.2417 โดยเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ สาเหตุก็คือความหวาดระแวงกันระหว่างวังหลวงกับวังหน้า ประกอบกับความไม่พอใจเนื่องจากวังหน้าทรงเข้าพระทัยว่ารายได้ของพระองค์ลดลงเนื่องจากนโยบายปฏิรูปการคลังของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว¹² จนเกิดความตึงเครียดขึ้น และเกิดข่าวลือว่ามีผู้คิดจะปลงพระชนม์กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ ทำให้กรมพระราชวังบวรทรงระดมคนเข้ามาอยู่ในวังหน้าเพื่อเตรียมพร้อม และต่อมาได้เสด็จหนีไปประทับยังบ้านกงสุลอังกฤษ¹³ ซึ่งก่อให้เกิดความวิตกเป็นอย่างมาก เนื่องจากเกรงว่าต่างชาติอาจเข้าแทรกแซง ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อเอกราชของประเทศ อย่างไรก็ตาม ในที่สุดสถานการณ์ก็ได้คลี่คลายลง โดยสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ได้เข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย และหลังจากนี้ การดำเนินการของกลุ่มสยามหนุ่ม ซึ่งนำโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ต้องยุติลงไป เพราะไม่มีพระราชประสงค์ให้เกิดเรื่องราวใหญ่โตขึ้นอีก อย่างไรก็ตาม ได้ทรงค่อย ๆ ดำเนินนโยบายตั้งอำนาจเข้าสู่พระองค์อย่างค่อยเป็นค่อยไป ดังพระราชดำรัสว่า “...เมื่อการภายหลังมามีเหตุการณ์ในการคอเวอนเมนต์มากขึ้น

¹¹ กุลลดา เกษบุญชู, “สนธิสัญญาบาวริงกับการปฏิวัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” ใน ยุโรปกับรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รายงานการวิจัย) เล่ม 2, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มปป), หน้า 23.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

¹³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ.2411-2475), หน้า 4.

เป็นโอกาสที่เราจะได้แทรกมือลงไปได้อะไรบ้าง เราจึงได้ถืออำนาจเอกเสกศิวตีฟ้าได้ที่ละน้อยละน้อย จนภายหลังตามลำดับมาจนกระทั่งถึงบัดนี้ เรากลายเป็นตัวคอเวอนเมนต์..."¹⁴

ดังนั้น อาจสรุปสถานการณ์ทางพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ว่า ในช่วงระยะเวลา นับตั้งแต่ขึ้นเสวยราชย์ครั้งแรก (พ.ศ.2411) จนถึง พ.ศ.2416 ที่ทรงบรรลุนิติภาวะ รวม 5 ปีนั้น ทรงมีสภาพไม่ต่างอะไรจาก “ตุ๊กตาซึ่งไม่มีอำนาจอันใดเลยนอกจากชื่อ” ส่วนระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2416 เป็นต้นมานั้นเป็นช่วงแห่งการพยายามสร้างฐานอำนาจทางการเมืองการปกครองเหมือนกับการค้าขาย ๆ สวสวายป่านว่าเข้ามาสู่หลัก และอาจกล่าวได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชอำนาจในการดำเนินการทางการเมืองการปกครองอย่างเต็มที่ก็เมื่อสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ถึงแก่พิราลัยใน พ.ศ.2425 และกรมพระราชวังบวรฯ ทิวงคตเมื่อ พ.ศ. 2428

จะเห็นได้ว่า ปัจจัยเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจเป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงดำเนินการเพื่อสร้างความมั่นคงในพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ และเป็นที่มาของแนวความคิดในทางกฎหมายปกครองที่สำคัญ โดยเฉพาะเรื่องของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมกำลังคน และการปกครองส่วนภูมิภาค เพื่อต้องการตั้งอำนาจที่กระจายอยู่ตามขุนนางต่าง ๆ มาสู่องค์พระมหากษัตริย์นั่นเอง

4.1.2 ความบกพร่องของระบบกฎหมายปกครองดั้งเดิม

อาจกล่าวได้ว่า ระบบกฎหมายปกครองของไทยแต่โบราณเป็นสิ่งที่ใช้มาอย่างยาวนานนับแต่ชาวไทยได้ตั้งบ้านเมืองเป็นปึกแผ่นและรับอารยธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีทางการเมืองการปกครองตลอดจนระบบกฎหมายจากอินเดีย และใช้มาจนกระทั่งถึงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงสมัยดังกล่าวเป็นสมัยที่สยามต้องประสบกับสภาวะการณของความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรง ซึ่งปรากฏว่า ระบบกฎหมายตามแนวความคิดทางกฎหมายปกครองดั้งเดิมของไทยนั้น ไม่เพียงพอหรือไม่เหมาะสมแก่กาลสมัยเสียแล้ว ดังปรากฏในคำกราบบังคมทูลของเจ้านายและข้าราชการ ร.ศ.103 ว่า

¹⁴ อ้างแล้ว, ในเชิงอรรถที่ 13

“ การครอบครองของกรุงสยามอย่างเช่นมืออยู่ในปัจจุบันนี้... ยังไม่เป็น ประเพณีของบ้านเมืองอันประเสริฐ ฤๅเป็นที่ยึดมั่นได้ว่าจะถาวรอยู่เสมอแต่เพียงเท่านี้ต่อไป เพราะการครอบครองอันนี้อยู่ได้อุปมาเหมือนอุบะที่แขวนไว้ด้วยเชือกเส้นเดียว พวงอุบะซึ่งอาศัย เชือกอยู่นั้น ถ้ามีอันตรายเชือกขาดก็ต้องตกถึงพื้น ถึงแก่พกชำเปลี่ยนแปลงรูปพรรณไปได้ต่าง ๆ ฤๅบางทีทำลายยับเยินสิ้นทีเดียว ฉนั้นใด การปกครองทุกวันนี้คิดด้วยเกล้าฯ เห็นว่า ถ้าประดุจหนึ่ง ไม่มีพระองค์ในใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาททรงเป็นพระราชธุระในเวลาใดแล้ว การบ้านเมืองทุกอย่าง ก็จะเป็นที่พกชำระส่ำระสาย แลบางทีถึงจะให้เกิดจลาจลแก่บ้านเมืองได้ ผลประโยชน์การดีซึ่งได้ สร้างได้ทำขึ้นไว้ ก็มีช่องที่จะอันตรายานสูญไปได้...”¹⁵

จากคำกราบบังคมทูลดังกล่าว ได้สะท้อนถึงสภาพของการจัดระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดินที่ไม่เป็นระบบเพียงพอที่จะทำงานได้ด้วยตนเอง แต่ต้องพึ่งพาทองค้ำพระมหากษัตริย์ ที่จะต้องทรงบังคับบัญชาการเองทุกอย่าง ตั้งแต่การตัดสินใจในเรื่องนโยบายสำคัญจนถึงการ วินิจฉัยสั่งการในเรื่องเล็กน้อย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ระบบกฎหมายปกครองที่มีอยู่นั้น ไม่สามารถทำให้เกิด กลไกการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพได้

นอกจากนี้ ความบกพร่องในการจัดระเบียบการปกครองอีกประการหนึ่ง ที่สำคัญก็คือ แม้ว่าเดิมนั้นจะถือหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เช่นเดียวกับหลักการบริหารตามแบบตะวันตก แต่เมื่อตกมาถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรากฏว่า การจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างสับสน ด้วย การที่ขาดหลักกฎหมายที่จะจัดการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ จึงปรากฏว่าในตำแหน่งเสนาบดี หลักทั้งหกตำแหน่งนั้น การปฏิบัติหน้าที่ยังสับสนคละปะปนกัน¹⁶ กล่าวคือ ตัวสมุหพระกลาโหม กับสมุหนายกนั้นหาได้มีหน้าที่เฉพาะด้านทหารและพลเรือนตามชื่อตำแหน่งไม่ แต่ได้ทำหน้าที่ใน ด้านการปกครองหัวเมือง ด้านการศาล ด้านการทหาร ด้านการคลัง รวมอยู่ในตัวบุคคลเดียว ส่วน พระคลังซึ่งควรมีหน้าที่เฉพาะด้านการค้าขายและจัดเก็บภาษีอากรอย่างเดียวกันก็ต้องทำหน้าที่ ปกครองหัวเมืองชายทะเล และด้านอื่น ๆ อีกมากมาย ส่วนเสนาบดีตำแหน่งอื่น ๆ ก็มีปัญหาที่ไม่ แตกต่างกัน

¹⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ.2411-2477, หน้า 88.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

นอกจากตำแหน่งเสนาบดีทั้งหกตำแหน่งนี้แล้ว ก็ยังมีกรมอื่น ๆ อีกมากมาย ใหญ่บ้างเล็กบ้าง กรมเหล่านี้บางกรมก็ขึ้นกับกรมใหญ่บ้าง ไม่ขึ้นกับกรมใด ๆ บ้าง และไม่มีลำดับการรับผิดชอบบังคับบัญชาที่แน่นอน ดังที่ทรงพระราชปรารภว่า “กรมต่าง ๆ แยกกันอยู่ไม่มีผู้ใดบังคับบัญชาใครเป็นลำดับ และไม่มีการสโมสรพร้อมเพรียงกัน เมื่อมีราชการอันใดขึ้นก็ขัดทอดโยเยกันไป กว่าจะเดินได้ตลอดทุกกรมบรรดาที่เกี่ยวข้องก็เป็นการเนิ่นช้าเสียเวลา...”¹⁷ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนกันอีกด้วย

นอกจากนี้ ข้อบกพร่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งของระบบกฎหมายปกครองดั้งเดิมของไทยก็คือ การเปิดโอกาสให้ข้าราชการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้เนื่องจากขุนนางข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ นั้นไม่ได้รับเงินเดือนประจำ หากแต่ได้รับพระราชทานผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในตำแหน่งหน้าที่ราชการ เช่น บรรดาเสนาบดีจะได้รับพระบรมราชานุญาตให้เก็บค่าธรรมเนียมจากการออกใบอนุญาตที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน¹⁸ ข้าราชการตำแหน่งอื่น ๆ หรือแม้กระทั่งตำแหน่งตุลาการก็ได้รับผลประโยชน์จากการทำหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตนเช่นกัน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการทุจริตและหาผลประโยชน์โดยมิชอบโดยทั่วไป รวมทั้งระบบการจัดเก็บภาษีอากรและการควบคุมกำลังคนตามระบบไพร่ที่มีมาแต่เดิม ซึ่งให้อำนาจดังกล่าวกระจายไปอยู่ตามกรมต่าง ๆ ทำให้อำนาจในการควบคุมทรัพยากรทั้งเงินกำลังคนกระจายออกไปอย่างไม่มีเอกภาพและประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่มีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ในด้านการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ในพระราชอาณาเขตแต่เดิม ซึ่งแบ่งหัวเมืองออกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราชนั้น ก็ปรากฏว่าไม่เหมาะสมกับกาลสมัยอีกต่อไป เนื่องจากการปกครองหัวเมืองที่ใช้ระบบ “กินเมือง” นั้น ก็เปิดโอกาสให้เจ้าเมืองสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ ทั้งตามกฎหมายและโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เจ้าเมืองใหญ่ ๆ สามารถสั่งสมอิทธิพลเพื่อเพิ่มอำนาจทางการเมืองของตนเองได้¹⁹ เจ้าเมืองสามารถใช้อำนาจปกครองในเมืองของตนได้อย่างกว้างขวาง โดยส่วนกลางสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบการปกครองของเจ้าเมืองแต่ละเมืองได้ค่อนข้างจำกัด ส่วนเมืองประเทศราชนั้น

¹⁷ เรืองเดียวกัน, หน้า 121.

¹⁸ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, “ตำนานภาษีอากรบางอย่าง” ซึ่งอ้างใน เดช บุญนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ.2435-2458, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 11.

¹⁹ เดช บุญนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ.2435-2458, หน้า 27-30.

หลักการดั้งเดิมให้อิสระแก่เมืองประเทศราชอย่างมาก เนื่องจากประเทศราชเหล่านี้ไม่ได้ประกอบขึ้นเป็นแกนของราชอาณาจักรมาแต่เดิม จึงมีหน้าที่ต่อเมืองหลวงเพียงที่ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการให้พระมหากษัตริย์ที่กรุงเทพฯ เท่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประเทศราชจึงอยู่ในลักษณะที่เปราะบางมาก²⁰ ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งชาติมหาอำนาจกำลังขยายอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคนี้

ด้วยความบกพร่องดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงเริ่มดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดระบบการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ โดยเริ่มจากทรงปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีอากร ด้วยการตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จุลศักราช 1235 (พ.ศ.2417) เพื่อจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบควบคุมการเก็บภาษีอากร ซึ่งยังกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นระเบียบแบบแผนอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานกลาง เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพขึ้น และหลังจากนั้น ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตรา พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ และว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จุลศักราช 1238 เพื่อจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการในกรมพระคลังมหาสมบัติเสียใหม่ ตลอดจนกำหนดวิธีปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเงินการคลังให้เป็นระเบียบแบบแผนและรัดกุมมากยิ่งขึ้น แม้ว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวจะประสบกับแรงต้านจากกลุ่มอำนาจเดิมอย่างมาก แต่เมื่อกลุ่มอำนาจเก่าได้เสื่อมอิทธิพลลงแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงดำเนินการปฏิรูปและจัดระบบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ เสียใหม่ ใน พ.ศ.2430 เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินมีความชัดเจนและเหมาะสมมากยิ่งขึ้นตามแนวทางการบริหารของประเทศตะวันตก ส่วนการจัดการปกครองหัวเมืองภูมิภาคนั้น โปรดให้การปกครองหัวเมืองทั้งหมดขึ้นอยู่กับการทรงมหาชาติไทย โดยทรงริเริ่มระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลเพื่อให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นไปโดยเรียบร้อย โดยให้มีเจ้านายหรือข้าราชการผู้ใหญ่ไปอยู่ประจำบัญชาการมณฑล เพื่อเป็นพนักงานจัดการต่าง ๆ ในอาณาเขตของตนตามนโยบายที่รับไปจากส่วนกลาง รวมทั้งเป็นหูตาและเป็นที่ปรึกษาแก่เสนาบดีด้วย²¹ ส่วนเมืองประเทศราชนั้น ก็โปรดให้รวบรวมเข้าให้เป็นปึกแผ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับพระราชอาณาจักรภายใต้ระบบมณฑลเทศาภิบาลเช่นกัน

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

²¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2545), หน้า 69.

4.1.3 การเสื่อมถอยของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองดั้งเดิมของไทย

เราอาจกล่าวได้ว่า ยุคแห่งกฎหมายไทยสมัยใหม่ ซึ่งกฎหมายไทยได้เปิดรับอิทธิพลของความคิดแบบตะวันตกได้เริ่มขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้ดำเนินไปอย่างเข้มข้นมากขึ้นจนเรียกได้ว่าเกิดเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นเวลาเดียวกันกับที่แนวความคิดทางกฎหมายอย่างดั้งเดิมของไทยกำลังอยู่ในภาวะที่เสื่อมถอยลงอย่างมาก

ลักษณะทั่วไปทางความคิดว่าด้วยกฎหมายปกครองในยุคกฎหมายไทยดั้งเดิมก็คือ หลักธรรมะเป็นสิ่งสูงสุด การปกครองแผ่นดินและความเป็นไปในสังคมต้องสอดคล้องกับหลักธรรมะ หากอำนาจปกครองแผ่นดินขาดธรรมะสังคมก็จะเข้าสู่วิฤติ ดังที่ปราชญ์สมัยอยุธยาเคยบรรยายไว้ใน “เพลงยาวพยากรณ์กรุงศรีอยุธยา” ใจความว่า วิฤติการณ์ทั้งหลายย่อมเกิดขึ้นเมื่อ “ธรรมะไม่ได้ครองแผ่นดิน” กล่าวคือ แผ่นดินที่ปกครองโดยพระมหากษัตริย์กิติ หรือโดยผู้ถืออำนาจปกครองแบบอื่นกิติ หากผู้ถืออำนาจปกครองผู้ทรงอำนาจธิปไตยขาดศัพิศราชธรรมเมื่อใด ความเดือดร้อนย่อมแผ่ไปทุกหย่อมหญ้าเมื่อนั้น²²

ในแง่กฎหมายนั้น แต่เดิมมาถือว่ากฎหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับธรรมะ คัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นเครื่องแสดงธรรมะดังกล่าวนั้นและเป็นสิ่งสูงสุด สมบูรณ์ ถูกต้องและศักดิ์สิทธิ์ มีผลบังคับแก่บุคคลทั้งหลาย รวมทั้งตุลาการและพระมหากษัตริย์ แม้พระมหากษัตริย์ก็เปลี่ยนแปลงแก้ไขตามอำเภอใจไม่ได้ ได้แต่ตามหลักแห่งพระธรรมศาสตร์ แต่โบราณมานั้นพระมหากษัตริย์ไทยมิได้ทรงดำรงฐานะเป็นผู้บัญญัติกฎหมายอย่างผู้ทรงอำนาจนิติบัญญัติตามความหมายที่เข้าใจกันในสมัยปัจจุบัน แต่ทรงเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย ระวังรักษากฎหมายและอำนวยความยุติธรรม ทรงมีบทบาทเป็นผู้พิพากษาสูงสุด พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท และกำหนดโทษแก่ผู้ก่อความสงบเรียบร้อย ส่วนอำนาจในการนิติบัญญัตินั้น เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปในสมัยโบราณว่าพระมหากษัตริย์มิได้เป็นผู้ตั้งกฎหมายขึ้น เพราะถือว่ากฎหมายในส่วนแก่นแท้นั้นย่อมมีอยู่ในพระธรรมศาสตร์และจารีตประเพณีอยู่แล้ว หากจะมีพระบรมราชโองการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่อย่างไรก็เป็นแต่เพียงการจัดระเบียบหรือวางข้อบังคับให้เป็นไปตามหลักในพระธรรมศาสตร์หรือจารีตประเพณีดั้งเดิมหรือสอดคล้องกับเทศบาลบ้านเมืองเท่านั้น อย่างไรก็ตาม

²²กิตติศักดิ์ ปกติ, การปฏิรูปกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546),

หากพระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด หรือ มีพระบรมราชโองการฝ่าฝืนพระธรรมศาสตร์หรือจารีตประเพณีไปบ้าง การเช่นนั้นก็ได้รับการยอมรับว่ามีผลบังคับได้ในเชิงบังคับด้วยกำลังพระราชอำนาจ แต่หาได้มีผลผูกพันเช่นกฎหมายไม่ ความเชื่อที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจบัญญัติกฎหมายนี้ปรากฏให้เห็นเมื่อคราวที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยคดีอ้าแดงป้อมฟุ้งยอนายนบุญศรีว่ากฎหมายเก่าที่นำมาปรับใช้ในคดีนี้ไม่น่าจะถูกตั้ง และทรงโปรดให้ชำระคดีพระธรรมศาสตร์และบทพระอัยการทั้งหลายเสียใหม่ ในครั้งนั้นพระองค์ก็ได้ทรงถือว่าพระองค์มีพระราชอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายเก่าได้แต่แก้ไขบทที่คลาดเคลื่อนเพราะมีผู้ดัดแปลงให้ผิดให้ต้องตรงกับหลักความยุติธรรมตามพระธรรมศาสตร์เท่านั้น

ความเปลี่ยนแปลงสู่สมัยใหม่²³

แนวความคิดข้างต้นนี้ได้ค่อย ๆ คลี่คลายเปลี่ยนแปลงไปในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเริ่มเข้าใจกันว่าแบบแผนทางกฎหมายไม่ใช่สิ่งตายตัว อาจเปลี่ยนแปลงไปตามศีลธรรม ประเพณี และความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสังคม พระมหากษัตริย์เริ่มอ้างหลักความยุติธรรมแทนการอ้างคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ และเริ่มทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติตามแนวคิดแบบตะวันตกที่ถือว่าองครักษ์รัฐอธิปัตย์เป็นผู้ทรงอำนาจเด็ดขาดในการบัญญัติกฎหมาย และเมื่อตระหนักแก่พระทัยว่ากฎหมายเก่าและจารีตประเพณีนั้นจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข ก็ทรงบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่เพื่อแก้ไขประเพณีเดิมและกฎหมายเก่าเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่นี้อาศัยเพียงหลักยุติธรรม คติธรรมทางศาสนาหรืออ้างความต้องการอย่างใหม่ในสังคมเป็นฐาน อย่างไรก็ดี บทบาทของพระองค์ในฐานะเป็นองครักษ์รัฐอธิปัตย์ผู้ทรงอำนาจนิติบัญญัติก็ยังไม่เด่นชัดมากนัก

อย่างไรก็ดี ความเชื่อว่าธรรมะเป็นที่มาแห่งกฎหมายและเกี่ยวพันเชื่อมโยงกับกฎหมายอย่างใกล้ชิดก็ยังมีได้ถูกตัดขาดไปเลยเสียทีเดียว ดังปรากฏให้เห็นได้ในพระนิพนธ์ของปราชญ์ทางกฎหมายไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง “ธรรมสารวินิจฉัยว่าด้วยยุติธรรมเป็นอย่างไร” ของพระเจ้าน้อยองยาเธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร อธิบดีศาลฎีกาคนแรก เมื่อ พ.ศ. 2428 ซึ่งทรงโยงเรื่องกฎหมาย ความยุติธรรม และธรรมะเข้าด้วยกัน โดยทรงเชื่อมโยงความคิดแบบไทยดั้งเดิมกับความคิดว่าด้วยความยุติธรรมแบบตะวันตก โดยทรงอธิบายคำว่า “ยุติธรรม” ว่าหมายถึง “ถูกต้องตามธรรม” ตามธรรมเนียมหรือธรรมเนียม

²³ กิตติศักดิ์ ปภกดี, การปฏิรูปกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป, หน้า 56-60.

ซึ่ง “ประชุมชนนิยมถือกันเป็นหมู่ ๆ พร้อมกัน” เพื่อความอยู่รอดหรือความสุขความเจริญของประชุมชนนั้น ธรรมเนียมนั้นมืองค์ประกอบ 4 ประการ รวมเรียกว่า “ธรรมสาร” คือ

1. ธรรมที่เกื้อกูลหรือยังให้เกิดอาหาร สิ่งบริโภค ที่อยู่อาศัย และอาชีพการงานที่เป็นเครื่องเลี้ยงชีวิตมนุษย์
2. ธรรมที่ก่อให้เกิดความอุดมสมบูรณ์หรือความมั่งมีทั้งบุคคลและบ้านเมืองเพียงพอเพื่อเลี้ยงชีวิต
3. ธรรมที่ชักนำหรือบำรุงให้เกิดความเสมอภาค
4. ธรรมที่อุดหนุนพระบรมเดชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดิน

ตามความคิดของกรมหลวงพิชิตปรีชากรนั้น บทกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นก็ดี ธรรมเนียมหรือธรรมเนียมก็ดี รวมตลอดถึงการพิพากษาอรรถคดีล้วนต้องเป็นไปเพื่อบำรุงธรรมสารทั้ง 4 ประการนี้ทั้งสิ้น คือ เอื้อเพื่อแก่การดำรงชีพ ก่อให้เกิดความมั่งคั่ง อำนวยให้เกิดความสมดุลและรักษาความมั่นคงปลอดภัย จึงจะเกิดผลเรียกว่าเป็น “ยุติธรรม” ซึ่งจากข้อเขียนดังกล่าว อาจจะได้ถึงการพยายามปรับแนวความคิดทางกฎหมาย หรือนิติปรัชญาแบบไทยเดิมให้สามารถปรับตัวเข้ากับ ความเปลี่ยนแปลงของสังคมที่กำลังเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการรับวิทยาการสมัยใหม่จากชาติตะวันตก รวมทั้งความคิดทางกฎหมายด้วย

เราอาจกล่าวสรุปรวมได้ว่า ในทัศนะของนักปราชญ์ไทยเราแต่เดิมนั้นถือกันว่า ธรรมะ เป็นหลักการใหญ่ กฎหมายและคำพิพากษาเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งหลักแห่งธรรมะ และยุติธรรมเป็นเป้าหมายที่มุ่งก่อให้เกิดกรณีเฉพาะราย อย่างไรก็ตาม แม้แนวความคิดนี้จะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอุดมคติในพุทธศาสนาอันเป็นพลังวัฒนธรรมที่สำคัญของไทยมาแต่เดิม และน่าจะมีทางพัฒนาสืบเนื่องต่อกันมาได้ แต่ถ้าวางการหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เมื่อวัฒนธรรมไทยเผชิญหน้ากับตะวันตกและได้รับอิทธิพลของแนวคิดอย่างตะวันตกมาปรับปรุงระบบการเมืองการปกครอง ระบบกฎหมายและการยุติธรรมให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพขึ้น ชนชั้นนำของไทยก็ได้ละแนวคิดและอุดมคติที่ยกย่องธรรมะเหนือกฎหมายอย่างเกินไปเสีย ซึ่งการเสื่อมลงของแนวคิดทางกฎหมายปกครองอย่างดั้งเดิมที่เชื่อมโยงการปกครองเข้ากับธรรมะนั้น สอดคล้องกับการปรับแนวความคิดทางการเมืองการปกครองและกฎหมายปกครองจากตะวันตก ที่ถือว่ารัฐอธิปไตยย่อมมีอำนาจโดยสมบูรณ์ที่จะตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับหรือเพื่อจัดระเบียบการต่าง ๆ ในสังคมได้อย่างกว้างขวางและไม่มีขอบเขตจำกัด ซึ่งเป็นแนวคิดทางกฎหมายของสำนักกฎหมาย

ฝ่ายบ้านเมืองที่ได้รับมาจากตะวันตก อย่างไรก็ตาม แนวคิดที่ว่าอำนาจรัฐในการตรากฎหมายมีความสูงสุดเด็ดขาดนั้นก็ยังคงถูกกำกับควบคุมโดยแนวความคิดทางกฎหมายของไทยดั้งเดิม ที่ถือหลักความยุติธรรมและธรรมะเป็นหลักด้วย ดังที่จะได้ศึกษาโดยละเอียดในหัวข้อ 4.2 ต่อไป

4.1.4 อิทธิพลจากการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นช่วงเวลาที่ยสยามกำลังเผชิญต่อการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก ขณะนั้นอังกฤษได้พม่ากับหัวเมืองมลายูบางเมืองเป็นอาณานิคม ในขณะที่ฝรั่งเศสครอบครองเวียดนามกับเขมรส่วนนอก และมหาอำนาจทั้งสองก็กำลังดำเนินนโยบายขยายอำนาจสู่สยาม ทั้งนี้ เพื่อผลประโยชน์ของมหาอำนาจนั้น ๆ ตามลัทธิจักรวรรดินิยมที่กำลังแพร่หลายอยู่ในเอเชียขณะนั้น ซึ่งมุ่งเข้าครอบครองดินแดนที่มีกำลังด้อยกว่า เพื่อใช้เป็นแหล่งทรัพยากรและเป็นทีระบายสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตได้จากเมืองแม่²⁴

ลัทธิจักรวรรดินิยม ได้ถือเอาเหตุต่าง ๆ นานามาเป็นข้ออ้างว่า ชาตินิยมมหาอำนาจที่เจริญแล้วจะต้องเข้ามาจัดการบ้านเมืองของประเทศด้อยความเจริญ โดยอ้างว่าเป็นภารกิจของชาวมุขที่มีต่อมนุษยชาติ เพื่อให้มนุษยชาติมีความสุขความเจริญได้รับความยุติธรรมอย่างเสมอหน้ากัน²⁵ ซึ่งแม้จะเป็นข้ออ้างเพื่อสร้างภาพลักษณ์ในการยึดครองดินแดนอื่นของชาติมหาอำนาจตะวันตก แต่เมื่อพิจารณาแล้ว การจัดการปกครองของบ้านเมืองต่าง ๆ ในแถบเอเชีย นั้นก็ยังล้ำหลังกว่าชาติตะวันตกอยู่มาก ซึ่งในกรุงสยามเองก็มีความบกพร่องอยู่มากเช่นกัน ดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.1.2 เป็นเหตุให้ชนชั้นนำของสยามในเวลาดังกล่าวเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองและการบริหารราชการ ดังปรากฏว่าใน ร.ศ.103 (พ.ศ.2428) เจ้านายและข้าราชการจำนวนหนึ่งได้เข้าชื่อกันกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน โดยใจความคือขอให้เปลี่ยนแปลงประเพณีการปกครองบ้านเมืองเป็นระบอบ “คอนสติติวชันแนลโมนากี” และให้ปฏิรูประบบราชการให้กรมต่าง ๆ “สามารถที่จะทำการในกรมได้เอง ดุจเครื่องจักรที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ต้องทรงกังวลอีกต่อไป”²⁶ ซึ่งมีข้อที่น่าสังเกตก็คือ บรรดาเจ้านายและข้าราชการเหล่านี้ เป็นผู้ที่ได้ศึกษาเล่าเรียนหรือเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในประเทศตะวันตก เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งได้เห็นความ

²⁴ ฉลอง สุนทรวาณิชย์, “รัชกาลที่ 5 กับลัทธิอาณานิคมและสยาม” ใน รัชกาลที่ 5: สยามกับอุษาคเนย์และชมพูทวีป, หน้า 269.

²⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ.2411-2477, หน้า 37.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

เป็นไปในประเทศเหล่านั้น จึงมีความประสงค์จะให้เกิดความเปลี่ยนแปลงการจัดการปกครองแผ่นดินในประเทศสยาม ทั้งนี้ เพื่อให้ชาติมหาอำนาจเห็นว่าประเทศสยามมีความเจริญก้าวหน้าไม่ด้อยไปกว่าชาติใด ๆ ในยุโรป โดยเห็นว่าเป็นทางเดียวที่สยามจะรักษาเอกราชเอาไว้ได้

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงตระหนักในปัญหาดังกล่าว ดังจะเห็นได้ว่า ทรงดำเนินการปฏิรูปด้วยความระมัดระวัง เพื่อปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ดังได้ทรงมีพระราชดำรัสตอบต่อคณะเจ้านายข้าราชการดังกล่าวว่า การที่ได้ถวายนามเห็นดังกล่าวมานั้น ทรงมีพระราชดำริอยู่แล้วว่า “การต้องการในเมืองเราเวลานี้ ที่เป็นการสำคัญนั้น คือ คอเวอนเมนต์รีฟอม จำเป็นที่จะให้พนักงานของราชการแผ่นดินทุก ๆ กรมทำการให้ได้เต็มเนื้อหน้าที่ แลให้ได้ประชุมปรึกษาหารือกัน ทำการเดินให้ถึงกันโดยง่ายโดยเร็ว ทำการรับผิดชอบในหน้าที่ของตน หลีกหนีไม่ได้”²⁷ ซึ่งจะเห็นได้ว่า อิทธิพลจากการคุกคามของมหาอำนาจนั้นเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยดังกล่าว

นอกจากนี้ การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกยังมีผลต่อแนวความคิดทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดการปกครองส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะหัวเมืองประเทศราช ซึ่งแต่เดิมตั้งอยู่บนฐานแนวคิดเรื่องจักรพรรดิราชาธิราช ซึ่งถือว่าพระมหากษัตริย์ที่กรุงเทพฯ เป็นราชาธิราช เป็นที่พึ่งของบรรดากษัตริย์ทั้งหลายของแว่นแคว้นต่าง ๆ โดยเมืองประเทศราชถือว่าสวามิภักดิ์ต่อราชธานี และราชธานีก็ให้ความคุ้มครองโดยให้ปกครองกันเองต่อไปตามจารีตประเพณีดั้งเดิม ซึ่งเคยเป็นแนวคิดหลักทั้งในทางการปกครองและกฎหมาย แต่แนวความคิดดังกล่าวได้ถูกกระทบกระเทือน เนื่องจากลักษณะความสัมพันธ์ในลักษณะนี้มีความเปราะบางและไม่แน่นอนมั่นคง ซึ่งหากมหาอำนาจเข้าแทรกแซงแล้วก็อาจเกิดปัญหา และนำไปสู่การสูญเสียดินแดนได้ จึงได้มีแนวความคิดในการตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพให้แก่พระราชอาณาจักร แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยนี้จึงมีลักษณะเด่นที่เน้นการตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเพื่อสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

นอกจากนี้ อิทธิพลจากลัทธิจักรวรรดินิยมยังเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางปกครองระหว่างรัฐกับผู้อยู่ใต้ปกครองต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย กล่าวคือ สิ่งที่ชาวตะวันตกไม่ว่านักการทูต พ่อค้า หรือพวกสอนศาสนา วิชาภาษณ์วิจารณ์มากเกี่ยวกับสังคมไทยก็คือระบบไพร่และทาส ตลอดจนระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ล้าหลัง²⁸ แนวคิดดังกล่าวเป็นประเด็นทางศีลธรรม และเป็นเหตุผลประการหนึ่งซึ่งสนับสนุนลัทธิอาณานิคม ซึ่งอธิบายว่าการครอบครองดินแดนอื่นก็เพื่อต้องการปลดปล่อยทาสและไพร่ออกจากระบบที่กดขี่ ให้เป็นแรงงานอิสระ²⁹ ซึ่งเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ผลักดันให้สยามต้องค่อย ๆ ยกเลิกระบบควบคุมกำลังคนผ่านระบบไพร่ และปลดปล่อยไพร่ให้มีฐานะเป็นราษฎรที่มีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับในประเทศที่เจริญแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า ลัทธิอาณานิคมก็มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปและการพัฒนาระบบกฎหมายปกครองของสยามในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป

4.1.5 อิทธิพลจากแนวความคิดทางกฎหมายปกครองของประเทศตะวันตก

อิทธิพลจากอารยธรรมตะวันตกคงเริ่มมีอิทธิพลต่อความคิดและทัศนคติต่อชนชั้นนำของสยามตั้งแต่ปลายสมัยรัชกาลที่ 3 โดยชนชั้นสูงของสยามบางท่านได้เริ่มตระหนักถึงความเจริญก้าวหน้าของชาติมหาอำนาจตะวันตกและได้เริ่มเรียนรู้ภาษารวมทั้งวิทยาการต่าง ๆ ของตะวันตก ทั้งในทางการเมืองการปกครองและทางวิทยาการต่าง ๆ เช่น พระภิกษุเจ้าฟ้ามงกุฎเจ้าฟ้ากรมขุนอิศเรศรังสรรค์ กรมหลวงวงศาธิราชสนิท หลวงนายสิทธิ (ช่วง บุนนาค) เป็นต้น³⁰ ต่อมา เมื่อเจ้าฟ้ามงกุฎได้ขึ้นครองราชสมบัติเป็นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ก็ได้ทรงมีพระราชดำริจะทรงศึกษาวิธีการจัดการปกครองบ้านเมืองของชาติตะวันตก โดยมีพระราชดำริจะเสด็จประพาสสิงคโปร์ ซึ่งขณะนั้นอยู่ในความปกครองของอังกฤษ แต่ก็เสด็จสวรรคตเสียก่อน³¹ อย่างไรก็ตาม น่าจะทรงถ่ายทอดแนวพระราชดำริดังกล่าวแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังปรากฏว่าเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชสมบัติได้เพียงสองปี และยังเป็นเวลาที่ยังต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินอยู่ ก็ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะเสด็จไปยังดินแดนเพื่อนบ้านที่เป็นอาณานิคมของชาติมหาอำนาจ เพื่อทรง

²⁸ อัญชลี สุสายัณห์, *ไพร่สมัย ร.5*, หน้า 159.

²⁹ ฉลอง สุนทรวาณิชย์, “รัชกาลที่ 5 กับลัทธิอาณานิคมและสยาม” ใน *รัชกาลที่ 5: สยามกับอุษาคเนย์และชมพูทวีป*, หน้า 270.

³⁰ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *ความทรงจำ*, หน้า 65.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 159-160.

ศึกษาลักษณะการจัดการปกครองของอังกฤษและฮอลันดา ด้วยทรงตระหนักในความเจริญก้าวหน้าของชาติเหล่านั้น ดังที่ปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปถึงเอิร์ลแห่งเมโย อุปราชอังกฤษผู้ซึ่งปกครองอินเดียในขณะนั้น โดยทรงเห็นว่า

“ศาสตร์แห่งการปกครองที่ชัดเจนนั้นอยู่ที่อินเดีย...ทั้งตัวเราและและสภาองคมนตรีต่างเชื่อว่าไม่มีประเทศใดในบูรพทิศนี้ มีความเข้าใจเรื่องศาสตร์แห่งการปกครองชัดเจนหรือความเป็นอยู่ของราษฎรได้รับการสงเคราะห์อย่างจริงจัง ดังที่ดำเนินอยู่ในจักรวรรดิอันยิ่งใหญ่ซึ่งมีรัฐบาลที่ ๗พัน๗ (เอิร์ลเมโย) เป็นผู้บริหารอย่างสามารถยิ่ง”³²

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มการศึกษาดูงาน โดยได้เสด็จฯ ประพาสสิงคโปร์ของอังกฤษ และเมืองเบตาเวียและสมารังในเกาะชวา ซึ่งเป็นอาณานิคมของฮอลันดาใน พ.ศ. 2413 และในปีต่อมา (พ.ศ.2414) ได้เสด็จฯ ประพาสอินเดีย (และพม่าพร้อมทั้งทรงแวะที่มะละกาและปีนังด้วย) โดยได้ทรงดูงานกิจการต่าง เช่น การจัดการปกครอง การทหาร และกิจการต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะในการเสด็จประพาสชวานั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงทอดพระเนตรและเยี่ยมชมการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หรือคานันซิลออฟสเตทของฮอลันดาที่เมืองเบตาเวียด้วย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อการตั้งคานันซิลออฟสเตทในประเทศไทย³³ ซึ่งนักวิชาการบางท่านได้ตั้งข้อสังเกตว่า การเสด็จเยือนอาณานิคมของอังกฤษและฮอลันดา รอบ ๆ สยาม เมื่อยังทรงเป็นยุวกษัตริย์อยู่นั้น น่าจะมีผลต่อการดำเนินการปฏิรูปของพระองค์อย่างมากเท่า ๆ กับการเสด็จประพาสยุโรปใน พ.ศ.2440 และ พ.ศ.2450 หรือมากกว่า³⁴

³² วารุณี ไอสถารมย์, “พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสบริติช-อินเดีย พ.ศ.2415” ใน รัชกาลที่ 5: สยามกับอุษาคเนย์และชมพูทวีป, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าแห่งประเทศไทย และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547), หน้า 310.

³³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 125 ปี Council of State สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (เอกสารอัดสำเนา), (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542), หน้า 1-9.

³⁴ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, “รัชกาลที่ 5 กับการเสด็จ อินเดีย พ.ศ.2414 และความเข้าใจต่อการปฏิรูปแห่งรัชสมัย” ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอรอนงค์ ทิพย์พิมล (บรรณาธิการ), รัชกาลที่ 5: สยามกับอุษาคเนย์และชมพูทวีป, หน้า 33.

นอกจากการเสด็จประพาสอาณานิคมของอังกฤษและฮอลันดา ซึ่งเป็นผลให้
ได้ทรงศึกษาแนวทางการจัดการปกครองตามอย่างของประเทศตะวันตกแล้ว น่าจะเชื่อได้ว่า
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงศึกษาในด้านกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมาย
รัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นสิ่งที่กำลังเจริญอยู่ในประเทศตะวันตกด้วย ดังปรากฏว่า
โปรดให้เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) แปลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฝรั่งเศสยุคที่ 2 ถวาย³⁵
นอกจากนี้ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ยังเป็นผู้แปลกฎหมายฝรั่งเศสว่าด้วยเรื่องเคาน์ซิลออฟสเตท และ
ยังได้ร่วมกับนายเฮนรี อาลบาสเตอร์ แปลเรื่องประวัติเคาน์ซิลของอังกฤษทุกเล่ม ถวายด้วย³⁶
ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างเคาน์ซิลออฟสเตทที่ตั้งในยุคดังกล่าวกับ Conseil d'Etat ของ
ฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกันอย่างยิ่ง ทั้งในด้านสมาชิกที่เป็นข้าราชการระดับต่ำ
กว่าเสนาบดีลงมา และในด้านอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและการถวายคำแนะนำในการ
บริหารราชการแผ่นดินแก่พระมหากษัตริย์³⁷ และนอกจากนั้น ยังมีอำนาจหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัย
คดีด้วยในฐานะเป็นศาลรับสั่ง ตัวอย่างเช่น การชำระความกรณีพระยาอาหารบริรักษ์ทุจริตอากร
ค่านา การชำระความกรณีพระปรีชาภักการ(สำอาง อมาตยกุล) ทุจริตและใช้อำนาจหน้าที่โดยมิ
ชอบ เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะเดียวกับอำนาจหน้าที่ของ Conseil d'Etat ของฝรั่งเศสในระยะเริ่มต้น
ส่วนประวัติเคาน์ซิลนั้นก็ยังมีลักษณะคล้ายคลึงกับ Privy Council ของอังกฤษ เพียงแต่ปรับปรุง
ลักษณะบางประการให้เหมาะสมกับประเทศไทยเท่านั้น³⁸

นอกจากนี้ หากพิจารณาการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะเห็นได้ว่า มีลักษณะที่
คล้ายคลึงกับระบบของประเทศกลุ่มตะวันตก โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส จึงเป็นการจัดการบริหาร
ที่มีที่มาจากแนวความคิดทางกฎหมายปกครองสมัยใหม่ ที่ต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดิน
เป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างชัดเจน

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁵ หอสมุดวชิรญาณ, จดหมายเหตุ ร.5, 144/2.

³⁶ อัครราชทู จุฬารัตน และคณะ, กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2549), หน้า 42.

³⁷ กุลลดา เกษบุญชู, “สนธิสัญญาบาวริงกับการปฏิวัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”ใน ยุโรปกับรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รายงานการวิจัย) เล่ม 2, หน้า 13.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

นอกจากนี้ หากพิจารณาในประเด็นที่ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงศึกษาภาษาอังกฤษจากแอนนา เลียวโนเวนส์ ซึ่งจากหนังสือของเธอรวมทั้งหลักฐานแวดล้อมอื่น ทำให้น่าเชื่อได้ว่า นอกจากการสอนภาษาอังกฤษแล้ว เธอยังมีบทบาทในการปลูกฝังทัศนคติตามลัทธิมนุษยนิยม ซึ่งถือเป็นรากฐานประการหนึ่งของระบบกฎหมายตะวันตก เช่น ในประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพ โดยเฉพาะในเรื่องความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในความเป็นมนุษย์ ดังที่เธอได้พยายามเรียกร้องต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเรื่องทาสในหลายต่อหลายครั้ง* ซึ่งในยุโรปในยุคดังกล่าว สิทธิเสรีภาพของประชาชนถือเป็นรากฐานที่สำคัญของระบบกฎหมายมหาชน

4.2 พัฒนาการของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การศึกษาแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น อาจแบ่งการศึกษาได้เป็นสองช่วงเวลา กล่าวคือ **ระยะแรก** ได้แก่ในช่วงต้นของรัชกาล ตั้งแต่เสด็จขึ้นครองราชย์ภายใต้อำนาจของผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน จนถึง พ.ศ.2428 (จ.ศ.1247) ซึ่งถือว่าเป็นปีที่สิ้นสุดอิทธิพลของกลุ่มอำนาจเก่า และ**ระยะที่สอง** ตั้งแต่ พ.ศ.2429 (จ.ศ.1248) จนถึง พ.ศ.2453 ซึ่งถือได้ว่าทรงมีพระราชอำนาจอย่างมั่นคงแล้วตราบจนกระทั่งเสด็จสวรรคต ซึ่งเหตุผลในการจำแนกการศึกษาออกเป็นสองช่วงดังกล่าวโดยใช้เกณฑ์เรื่องอำนาจเป็นจุดแบ่งนั้น ก็เนื่องจากต้องการให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสัมพันธภาพเชิงอำนาจในกลุ่มชนชั้นนำกับลักษณะและพัฒนาการของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งปัจจัยเรื่องอำนาจ (รวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ) ในเวลาหนึ่ง ๆ ย่อมมีอิทธิพลต่อการก่อกำเนิดและพัฒนาการของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในช่วงเวลานั้น ๆ ซึ่งในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาเนื้อหาของกฎหมายปกครองฉบับต่าง ๆ ที่ได้มีการตราขึ้นใช้บังคับตลอดรัชสมัย เพื่อวิเคราะห์ถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองที่อยู่เบื้องหลังบทบัญญัติเหล่านั้น ตลอดจนที่มาและพัฒนาการของแนวความคิดดังกล่าว เพื่อสามารถทราบถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้อย่างเป็นภาพรวม

* ตัวอย่างเช่นที่ปรากฏในพระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 4 ถึง นางแอนนา เลียวโนเวนส์ ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 1864 เป็นต้น, โปรดดูรายละเอียดใน ไกรฤกษ์ นานา และปรามินทร์ เครือทอง, สายลับวังหลวง และโลกมลายา ของแอนนา เลียวโนเวนส์, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2547), หน้า 15-17.

4.2.1 แนวความคิดทางกฎหมายปกครองตั้งแต่ พ.ศ. 2411 ถึง พ.ศ. 2428

สถานการณ์ทางอำนาจระหว่างชนชั้นปกครองในตอนต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีลักษณะดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 4.1.1 กล่าวคือ ในระยะแรกพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีอำนาจในการปกครองที่แท้จริง เนื่องจากยังทรงพระเยาว์และต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินว่าราชการแทน แม้เมื่อทรงบริหารราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เองแล้ว ฐานอำนาจของกลุ่มอำนาจเก่าก็ยังคงมีอย่างมั่นคงจนไม่ทรงสามารถดำเนินนโยบายการปฏิรูปได้อย่างเต็มที่ ทั้งยังไม่ทรงแน่พระราชหฤทัยเรื่องความมั่นคงในพระราชอำนาจของพระองค์เองมากนัก จึงเป็นผลให้การดำเนินนโยบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงต้องระมัดระวังการกระทบกระทั่งกับกลุ่มอำนาจเก่า การดำเนินการปฏิรูปองค์กรและระบบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงนี้จึงมีลักษณะที่มุ่งดำเนินการเปลี่ยนแปลงไปที่ละเรื่องอย่างค่อยเป็นค่อยไปอย่างไรก็ดี แม้จะยังไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายและสถาบันทางการบริหารอย่างใหญ่หรือเป็นการปฏิรูปทั้งระบบ แต่การดำเนินการในช่วงต้นก็สะท้อนแนวความคิดทางกฎหมายปกครองที่มีความน่าสนใจหลายประการ และก็เป็นรากฐานสำคัญที่จะเป็นพื้นฐานให้เกิดการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินได้ในเวลาเกือบจะทันทีที่พระองค์มีพระราชอำนาจโดยสมบูรณ์แล้ว

4.2.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

ในช่วงที่ยังต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน จะเห็นได้ว่า การบริหารราชการแผ่นดินยังเป็นไปตามรูปแบบเดิมที่เคยเป็นมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 แต่หลังจากพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ.2416 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มต้นบริหารราชการด้วยพระองค์เองแล้ว ยุคสมัยแห่งการปฏิรูปก็ได้เริ่มต้นขึ้นด้วยเช่นกัน โดยทรงเริ่มจากการดำเนินนโยบายสร้างความมั่นคงในพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ เนื่องจากทรงตระหนักดีว่า การปฏิรูปในรัชสมัยของพระองค์จะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากไม่ทรงมีพระราชอำนาจที่จะดำเนินนโยบายต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง จึงทรงเห็นว่า จะต้องดำเนินการเพื่อบังคับอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกระจายอยู่ที่กลุ่มอำนาจเก่าให้ค่อย ๆ มาอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์*

* สำหรับการดำเนินการเพื่อสร้างความมั่นคงทางอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น โปรดดูรายละเอียดใน เอกลักษณ์ ลีเมศิรภัทร์, แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วยอำนาจรัฐตั้งแต่พุทธศักราช 2411 ถึง พุทธศักราช 2475, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2546), หน้า 103-140.

ซึ่งเครื่องมือในการดำเนินการรวมอำนาจของพระองค์ก็คือ “กฎหมายปกครอง” นั่นเอง เนื่องจากแม้อำนาจในการบริหารที่แท้จริงยังคงกระจายอยู่ตามขุนนางที่มีอิทธิพลทางการเมือง แต่อำนาจในการตราพระราชกำหนดกฎหมาย (หรืออำนาจนิติบัญญัติ) ก็ยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ และกฎหมายที่พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯ ให้ตราขึ้นย่อมมีผลบังคับให้บรรดาขุนนางข้าราชการทั้งหลายต้องปฏิบัติตามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้³⁹ ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่า ในช่วงต้นได้มีการตรากฎหมายหลายฉบับที่มีผลเป็นการปฏิรูประบบการบริหารราชการที่สำคัญ ๆ บางเรื่อง เริ่มจากการปฏิรูประบบการเงินการคลังของประเทศ ด้วยการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ.1235 เพื่อจัดระบบการภาษีอากรของประเทศให้มีความเป็นเอกภาพ โดยกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถควบคุมตรวจสอบการจัดเก็บและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ รวมทั้งได้มีการตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ จ.ศ.1237 จัดระเบียบโครงสร้างและวิธีการบริหารราชการในกรมพระคลังมหาสมบัติ เป็นหน่วยงานแรกที่มีการวางระบบการบริหารราชการแบบใหม่ ในด้านการเมืองการปกครองนั้น ได้ทรงจัดตั้งองค์กรที่จะทำหน้าที่เป็นตัวจักรผลักดันนโยบายปฏิรูปการปกครอง คือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) โดยทรงตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จ.ศ.1236 และพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล ฯลฯ ซึ่งบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีความโดดเด่นทางด้านแนวความคิดทางกฎหมายปกครองที่น่าสนใจ ดังที่จะได้ศึกษาต่อไปนี้

4.2.1.1.1 การจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จุลศักราช 1236 (พ.ศ.2417) ถือเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญยิ่งฉบับหนึ่งในการศึกษาแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ด้วยเป็นการสะท้อนแนวความคิดทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงต้นแห่งรัชกาล ซึ่งมีแนวความคิดที่โดดเด่นมากในการจัดสร้างสถาบันเกี่ยวกับการบริหารราชการ โดยสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวก็คือ การจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า “สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน”

³⁹ มานพ ถาวรวัฒนสุกุล, “เอกสารการสอนชุดวิชาวิวัฒนาการการเมืองไทย: ระบบขุนนางและข้าราชการ” ซึ่งอ้างใน นริศ มีสมบุญ, บทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย: ศึกษาบทบาทของคณะราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง พ.ศ.2475-2489, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2541), หน้า 13.

หรือที่เรียกทับศัพท์ในภาษาอังกฤษว่าเคาน์ซิลออฟสเตต (Council of State) ให้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการบริหารราชการของพระมหากษัตริย์ขึ้นโดยเฉพาะ ซึ่งองค์กรในลักษณะนี้ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประเทศไทย หากแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวน่าจะทรงได้รับแนวความคิดการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวมาจากประเทศในฝ่ายภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส* และเนเธอร์แลนด์ (ฮอลันดา)**

ในประกาศตั้งเคาน์ซิลออฟสเตตได้กล่าวถึงเหตุแห่งการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้ว่า “ทรงพระราชดำริเห็นว่า ราชการผลประโยชน์บ้านเมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้น แลการที่ยังรกร้างมากแต่เดิมมากนั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เดียว ก็จะไม่ใคร่สำเร็จไปได้ ถ้ามีผู้ช่วยกันคิดหลายปัญญาแล้ว การซึ่งรกร้างมาแต่เดิม ก็จะได้ปลดเปลื้องไปได้ทีละน้อย ๆ ความดีความเจริญก็คงจะบังเกิดแก่บ้านเมืองได้...”*** จึงได้ทรงคัดเลือกข้าราชการที่มีสติปัญญา แต่งตั้งขึ้นเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เพื่อช่วยดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว และหลังจากนั้น ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตฯ เป็นกฎหมายที่วางระเบียบเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษา ที่ตั้งขึ้นนั้น เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ.2417

โครงสร้างของเคาน์ซิลออฟสเตตตามประกาศและพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ประกอบด้วย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประธาน และขุนนางอีกจำนวน 10 - 20 นายเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษา โดยในคราวแรกได้โปรดเกล้าฯ ให้แต่งตั้งที่ปรึกษาจำนวน 12 นาย โดยเมื่อพิจารณาบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นข้าราชการระดับพระยา ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

* ดังปรากฏเอกสารแปลเกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งแปลโดยผู้มีความรู้ทางภาษาในสมัยนั้น เช่น เจ้าพระยาภาณุวงศ์ และนายเฮนรี อลาบาสเตอร์ อยู่ในหอสมุดแห่งชาติ (ดูใน เอกสารจดหมายเหตุ ร.5 หมายเลข 144/2)

** พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จทอดพระเนตรและเยี่ยมชมการทำงานของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่เมืองเบตาเวีย ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งขณะนั้นอยู่ภายใต้การปกครองของฮอลันดา ระหว่างเสด็จประพาสต่างประเทศครั้งแรก เมื่อ พ.ศ.2414 อ้างจาก “ประวัติการจัดตั้งสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State)” ใน วารสารกฎหมายปกครอง (ฉบับ 125 ปี สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน), เล่ม 18 ตอน 3 (2542), หน้า 8-9.

*** ประกาศตั้งเคาน์ซิลออฟสเตต เมื่อวันที่ศุกร์ แรมแปดค่ำ เดือนหก ปีจอ จ.ศ.1236

เจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น⁴⁰ และหลายท่านเป็นกลุ่มขุนนางรุ่นใหม่ที่มีความคิดก้าวหน้าในสมัยนั้น เช่น พระยาक्षाปน์กิจโกศล (โหมด อมาตยกุล) พระยาภาสกรวงศ์ (พร บุณนาค) เป็นต้น และเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์จะให้สภาที่ปรึกษาฯ มีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ นอกจากจะเป็นองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการตรากฎหมายหรือนโยบายที่จะดำเนินการตราขึ้นเป็นกฎหมาย และการพิจารณาในเรื่องอื่น ๆ ตามที่จะทรงมอบหมายแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่เป็นการสนับสนุนการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ด้วย บทบาทความสำคัญของสภาที่ปรึกษาฯ นี้ เห็นได้จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกำหนดสถานภาพของที่ปรึกษาราชการแผ่นดินว่า มียศสูงกว่าบรรดาขุนนางข้าราชการทั้งหลาย เป็นรองเพียงตำแหน่งเสนาบดีเท่านั้น⁴¹

สำหรับรูปแบบการดำเนินการของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนั้น เป็นองค์กรที่ดำเนินการในรูปของการประชุมปรึกษาหารือ โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประธาน จะทรงเข้าประชุมหรือไม่เมื่อใดก็ตามแต่พระราชอัธยาศัย และให้มีตำแหน่ง“ไวซ์เพรซิเดน” หรือรองประธาน ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นประธานการประชุมในเวลาปกติ* โดยในการประชุมนั้นถือหลักการออกเสียงให้เป็นโดยการอภิปรายและการลงมติด้วยการโหวต (vote) เสียง⁴² โดยเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริการสิ่งใดที่เป็นข้อราชการสำคัญ และจะตั้งเป็นกฎหมายหรือแบบฉบับธรรมเนียมแผ่นดินสืบไป ก็ทรงพระราชทานข้อพระราชดำรินั้นให้ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้ร่วมกันปรึกษาหารือให้ความเห็น ในการประชุมปรึกษานั้นให้ถือว่าสมาชิกทุกคนมีความเสมอกัน สามารถอภิปรายปัญหาต่าง ๆ กันตามความเห็นของตนได้โดยอิสระได้โดยไม่ถือเป็นการต่ำสูงหรือความเป็นผู้ใหญ่ผู้น้อย แม้จะเป็นพระราชดำริของพระองค์เอง ก็ให้ยึดถือว่า “...ถ้าเห็นว่สิ่งไรจะเป็นคุณฤคิการซึ่งจะให้เป็นคุณดีกว่าที่ทรงพระราชดำรินั้นก็

⁴⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, หน้า 46.

⁴¹ ประกาศว่าด้วย ๗พณฯ หัวเจ้าท่านที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ลงวันพุธ ขึ้นสิบเอ็ดค่ำ เดือนสิบเอ็ด จ.ศ. 1236 จาก หลวงรัตนานุกัปิต (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 1), (กรุงเทพฯ: สำนักราชเลขาธิการ, 2541), หน้า 211-212.

* ลักษณะเช่นเดียวกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส ซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประธานสภาฯ โดยตำแหน่ง แต่รองประธานสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ จะมีสถานะเป็นประธานของสภาฯ โดยพฤตินัย โปรดดูใน (วารสารกฎหมายปกครอง (ฉบับ 125 ปี สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน), เล่ม 18 ตอน 3 (2542), หน้า187-206.

⁴² “ประวัติการจัดตั้งสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State)” ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ให้กราบทูลขึ้น ถ้าเห็นว่าจะเป็นการไม่มีคุณ เป็นโทษอย่างไรก็ให้กราบทูลได้ ไม่เป็นคนลั่นคน ทะลึ่งไป ถ้าหากคำที่วานั้นดี ควรจะเอาเป็นแบบฉบับได้ ก็เอาคำนั้นใช้ ถ้าเห็นว่าไม่มีประโยชน์ ก็จะไม่ให้ยกเสีย แต่ผู้ซึ่งพูดขึ้นนั้นไม่มีโทษไม่มีความผิดสิ่งไรในตัว...⁴³ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพระราชประสงค์ที่ทรงต้องการสร้างองค์กรที่มีการบริหารหรือและตัดสินใจร่วมกัน โดยการอภิปรายถกเถียงกันบนพื้นฐานของเหตุผลที่แท้จริง ไม่ต้องคำนึงถึงสถานภาพทางสังคมระหว่างสมาชิกสภาที่ปรึกษาด้วยกัน ซึ่งเป็นลักษณะวิธีการบริหารที่ไม่เคยมีมาก่อนในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย และการบริหารหรือดังกล่าวก็เป็นสิ่งที่มีผลในทางปฏิบัติจริง กล่าวคือ หากนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้วพระมหากษัตริย์ทรงอนุมัติ ผลการหารือก็จะกลายเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้

นอกจากการเป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับการตรากฎหมายและนโยบายต่าง ๆ แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชธิบายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า การเคาน์ซิลซึ่งทรงตั้งขึ้นไว้นี้ ทรงพระราชประสงค์จะให้เกิดประโยชน์ 2 ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง “...ยอมให้มีอำนาจที่จะยุตหน่วงขัดขวางพระเจ้าแผ่นดินได้ คือการใด ๆ ที่พระเจ้าแผ่นดินทรงพระราชดำริห์ เปนการไม่ต้องด้วยยุติธรรม ราษฎรจะได้รับความเดือดร้อน มีแต่จะเร่งเอาเงินแก่ราษฎรทั้งแผ่นดินเปนต้น จนถึงการใด ๆ เลก ๆ น้อย ๆ จนถึงพระราชบัญญัติพิกัดอากรขนอนตลาดเปนที่สุด ที่เปนฝ่ายข้างเคาน์ซิลจะขัดอำนาจพระเจ้าแผ่นดิน ก็เจ้าแผ่นดินคนเดียว แล้วก็มีเคาน์ซิลบีบบั่นอยู่ดังนี้ ถึงจะมีอำนาจสักเท่าใด จะทำการที่ผิด ๆ คด ๆ โกง ๆ ไปก็ไม่มากนัก...” ส่วนประโยชน์ประการที่สอง คือ “...ก็ฝ่ายผู้อื่น คนซึ่งเปนราชการก็ดี มิได้เปนราชการก็ดี เคาน์ซิลต้องมีอำนาจที่จะขัดขวาง ปกษากการ บังคับการ ตามที่เห็นชอบโดยยุติธรรม อย่าให้คด ๆ โกง ๆ ต่อเจ้าแผ่นดินได้เหมือนกัน คือการใด ๆ ที่เปนอยู่แล้วก็ดี ฤการที่จะมีผู้คิดต่อไปภายหน้า เคาน์ซิลก็ต้องมีอำนาจจะตรวจตราดูการข้อนั้น ถ้าเห็นขัดขวางไม่ถูกต้องไม่เป็นคุณแก่แผ่นดิน ไม่เป็นคุณแก่พระเจ้าแผ่นดิน ไม่เป็นคุณแก่ราษฎรทั่วไป ก็จะต้องคัดค้านว่ากล่าวได้เต็มอำนาจทีเดียว...”⁴⁴

จากความดังกล่าว จะเห็นได้ถึงแนวพระราชดำริเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้อย่างชัดเจนยิ่ง กล่าวคือ การจัดตั้งองค์กรดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดในการสร้างองค์กรที่รองรับการ

⁴³ อ้างแล้ว, ในเชิงอรรถที่ 5

⁴⁴ “ประกาศการในที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน” จาก รายงานการประชุมเสนาบดีสภา รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคที่ 1 เรื่องสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2545), หน้า 24.

ใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ และเป็นเครื่องมือที่ช่วยพระมหากษัตริย์ในการดำเนินการต่าง ๆ ที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งยังเป็นองค์กรที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็สร้างความเชื่อมั่นให้แก่บรรดาขุนนางข้าราชการและประชาชนว่า องค์กรดังกล่าวจะมีบทบาทในการกำกับดูแลการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมด้วย กล่าวคือ หากสภาที่ปรึกษาเห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงกระทำการใด ๆ ที่ไม่ถูกไม่ควรไม่เป็นคุณแก่บ้านเมือง ก็อาจทักท้วงขัดขวางได้ ซึ่งเป็นหลักประกันว่าพระมหากษัตริย์จะไม่ใช้พระราชอำนาจโดยมิชอบ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ แม้จะเคยปรากฏในระบบกฎหมายปกครองดั้งเดิมของไทยเช่นเดียวกัน เช่น การที่ขุนนางข้าราชการสามารถกราบบังคมทูลทัดทานในเรื่องที่เห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงประพฤติไม่ถูกต้องด้วยพระราชกำหนดกฎหมายราชนิติประเพณีได้⁴⁵ ก็ตาม แต่ก็ไม่มีการสร้างระบบกำกับดูแลการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด ซึ่งพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในเรื่องนี้จึงนับว่าเป็นอีกก้าวหนึ่งของการสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ เท่าที่จะพอเป็นไปได้ในระบอบการเมืองการปกครองในขณะนั้น แม้ว่าแนวคิดดังกล่าวอาจจะไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งองค์กรสภาที่ปรึกษา ก็ตาม

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญกับการดำเนินงานของสภาแห่งนี้มาก ดังจะเห็นได้ว่า ทรงมอบให้สภาที่พิจาราราชการแผ่นดินพิจารารื้อและดำเนินการจัดทำกฎหมายที่สำคัญ ๆ หลายประการ เช่น เรื่องจัดระบบการภาษีอากร เรื่องการจัดเก็บเงินค่านา เงินค่าเลขไพร่สมไพร่หลวง การวางระเบียบการรับจ่ายเงินในกรมพระคลังมหาสมบัติ การเลิกทาส เป็นต้น⁴⁶ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของสภาที่พิจาราราชการแผ่นดินต้องหยุดชะงักลงเมื่อเกิดเหตุการณ์ “วิกฤตการณ์วังหน้า” ที่เกิดขึ้นจากนโยบายการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยตรง นอกจากนั้น การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษา ก็ไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่มุ่งหวังไว้แต่แรก ด้วยข้อจำกัดในด้านของตัวบุคคลที่เป็นที่พิจาราราชการแผ่นดินเอง ซึ่งยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตน ดังที่ทรงมีพระราชดำรัสในภายหลังว่า “...ไม่เป็นการง่ายเลย ที่จะหาตัวผู้ซึ่งจะเป็นการได้จริง ผู้ซึ่งจะมีปัญญาชี้เหตุการณ์ดีแลชมนั้นนั้นมีมากคนไป แต่ไม่พ้นจากที่จะเหมือนกับขี้บอกว่สิ่งนี้แดง

⁴⁵ ดู กฎมณเฑียรบาล มาตรา 106 และพระอัยการลักษณะกระบวนคดี มาตรา 28 ซึ่งกล่าวถึงแล้วในบทที่ 3 ข้อ 3.2.1

⁴⁶ “แจ้งความเรื่องปฤกษาเคาน์ซิลที่แล้วกันไปบ้าง” จาก รายงานการประชุมเสนาบดีสภารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคที่ 1 เรื่องสภาที่พิจาราราชการแผ่นดิน, หน้า 23-24.

สิ่งนี้ดำ สิ่งนี้ขาว ซึ่งแลเห็นอยู่แก่ตาทั่วกันแล้วอย่างนั้นเอง แต่ผู้ซึ่งจะทำให้เป็นรูปร่างอย่างใดเข้า นั้นไม่มีใครมีตัวเลย อยู่ในไม่พ้นแล้วแต่จะโปรด ถ้าถ้าจะทรงแล้วก็ได้ แต่ถ้าจะทรงด้วยกำลังเองไม่ไหว ให้ไปทำมากก็เปล่าทั้งนั้น นิ่งเงียบ ๆ เสีย พอล้มแล้วก็กลายเป็นเพราะไม่ทรงจึงได้ค้ำ ส่วนตัวเราจะทรงเองที่ไหนไหว เพราะการออกเป็นกายเป็นกอดังเช่นกล่าวมาแล้ว ถ้าลียิสเลตีฟเคาน์ซิดที่จะตั้งขึ้นใหม่ยังเป็นอยู่นี้อยู่แล้ว ไม่มีดีกว่ามี...⁴⁷ ด้วยปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดต่าง ๆ ที่กล่าวมาจึงทำให้ในที่สุดก็โปรดเกล้าฯ ให้ยุบสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ใน พ.ศ. 2437

แม้ว่าการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ในท้ายที่สุดจะไม่ประสบผลสำเร็จสมดังพระราชประสงค์ที่ทรงตั้งไว้แต่แรก ด้วยทั้งปัจจัยทางการเมือง และปัจจัยเรื่องข้อบกพร่องที่เกิดจากตัวสมาชิกสภาที่ปรึกษาเอง ที่ยังไม่เข้าใจถึงหลักการของการทำงานในรูปแบบของสภาที่ปรึกษาและบทบาทหน้าที่ของตน จนต้องล้มเลิกองค์ครดังกล่าวนี้ไป แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์ครสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้ ได้สะท้อนแนวความคิดทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในแง่การจัดองค์กรที่มีบทบาทนอกจากในด้านนิติบัญญัติแล้ว ยังมีบทบาทเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย (รวมถึงสนองตอบต่อนโยบายของพระมหากษัตริย์) ซึ่งในหลายประเทศในยุโรป อำนาจหน้าที่ดังกล่าวขององค์ครสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินจะเป็นต้นกำเนิดของการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง และวิวัฒนาการเป็นศาลปกครองในปัจจุบัน การจัดตั้งองค์ครสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเป็นการจัดสร้าง “กลไกใหม่” ที่ไม่เคยมีอยู่ในระบบเก่า เนื่องจากภายในกลไกและกระบวนการของระบบเก่านั้น องค์พระมหากษัตริย์ซึ่งปราศจากอำนาจที่แท้จริงไม่อาจทรงเข้าไปควบคุมจัดการได้⁴⁸ จุดมุ่งหมายหลักในการจัดตั้งกลไกใหม่ดังกล่าวนี้จึงเป็นการอาศัยบทบาทของกลไกดังกล่าว เข้าไปตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของกลุ่มขุนนางเก่า และเป็นองค์กรที่สนับสนุนในการดำเนินงานปฏิรูปขององค์พระมหากษัตริย์นั่นเอง

⁴⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา วรรณสุต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ.2411-2477, หน้า 80.

⁴⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, หน้า 47.

4.2.1.1.2 การจัดระเบียบทางการเงินการคลังของรัฐ

แนวความคิดในการจัดระเบียบการเงินการคลัง เกิดจากความจำเป็นจากสถานการณ์ทางการเงินของประเทศในขณะนั้นที่อยู่ในฐานะที่ย่ำแย่ และปรากฏว่าเงินในพระคลังมหาสมบัติมีไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในราชการ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบการจัดเก็บภาษีอากรที่เป็นมาแต่เดิมในรัชกาลที่ 3 นั้น มีกรมเพียงสองกรมที่ทำหน้าที่ดูแลภาษีอากร คือ กรมพระคลังมหาสมบัติดูแล “อากร” ที่มีอยู่เดิม ส่วนกรมพระคลังสินค้าดูแล “ภาษี” (คำว่า “ภาษี” เป็นคำที่ใช้เรียกอากรที่ตั้งขึ้นใหม่ในรัชกาลที่ 3 โดยเฉพาะ) ต่อมาในรัชกาลที่ 4 ได้มีการกระจายรายได้ภาษีอากรทั้งหมดไปอยู่ตามกรมที่สำคัญ เพื่อเป็นการกระจายผลประโยชน์ไปยังขุนนางที่มีตำแหน่งในกรมเหล่านั้น เช่น กรมมหาดไทย กลาโหม พระคลัง พระคลังสินค้า และกรมนา เป็นต้น โดยมีขุนนางที่เป็นผู้บังคับบัญชากรมดูแลภาษีอากรที่ขึ้นอยู่ในกรมของตน (เรียกว่า “เจ้าจำนวน”) ขุนนางหรือ “เจ้าจำนวน” เหล่านี้ สามารถที่จะกันรายได้ภาษีอากรเป็นจำนวนร้อยละสิบ (เรียกว่า “สิบลด”) เป็นของตนเอง และต้องนำภาษีอากรหลังจากที่ได้หักสิบลดออกแล้วนั้นนำส่งต่อพระคลังมหาสมบัติต่อไป⁴⁹ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าได้มีการละเลยที่จะส่งรายได้ให้แก่พระคลังมหาสมบัติเป็นปกติ ทำให้รายได้ที่จะเข้าพระคลังร่อยหรอ จนถึงกับเมื่อสิ้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระคลังมหาสมบัติมีเงินเหลืออยู่ไม่เพียงพอที่จะจัดงานพระบรมศพ⁵⁰

สาเหตุที่ทำให้ไม่ได้ตัวเงินส่งมาพระคลังมหาสมบัตินั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาเรื่องการจัดเก็บภาษีอากรที่ไม่มีระบบการจัดการที่ดีพอ กล่าวคือ ไม่มีหน่วยงานกลางที่จะรับผิดชอบการจัดทำบัญชีภาษีอากรอย่างเป็นระบบที่จะทำให้สามารถตรวจสอบได้ว่าภาษีอากรในแต่ละปี ๆ มีการประมูลไว้เท่าไร ได้มีการส่งตามที่ประมูลไว้หรือไม่ มียอดค้างส่งเท่าใด ฯลฯ รวมถึงการเล่นพรรคเล่นพวกหรือข้อฉลนกันในการประมูลภาษีอากร ทำให้บางครั้งก็ได้ตัวเจ้าภาษีที่ไม่มีหลักฐานพอที่จะรับผิดชอบการส่งเงินได้ ซึ่งจากคำถวายโอวาทของเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ (ข้า บุนนาค) อดีตเสนาบดีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้ถวายต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อแรกเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ นั้น ได้กล่าวถึงปัญหานี้ว่า “เงินภาษีอากรที่ขึ้นในตำแหน่งราชการหลายกรมนั้น ก็ประมูลกันขึ้นขึ้นในท้องตราแต่ให้มากเท่านั้น เงินก็ไม่ได้เข้าพระคลัง ผู้ทำภาษีก็เอาเงินไขว้ไปใช้เสียดีกว่าที่เขา ไม่

⁴⁹ กุลลดา เกษบุญชู, สนธิสัญญาบาวริงกับการปฏิวัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 10-11.

⁵⁰ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, “ประมวลพระนิพนธ์” อ้างใน กุลลดา เกษบุญชู, เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

ต้องเสียดอกเบี้ย พวกนี้เป็นหนี้หลวงคนหนึ่งนับร้อยชั่งก็มี นับพันชั่งก็มี การเรื่องนี้ก็ต้องจัดเสียใหม่...⁵¹ ทั้งนี้ เมื่อไม่มีการทำบัญชีไว้อย่างชัดเจนเป็นระบบ พระมหากษัตริย์ก็ไม่อาจจะทรงทราบได้ว่า เจ้าภาษีอากรแต่ละราย ๆ ได้ส่งเงินให้เจ้าจำนวนแล้วหรือไม่ หรือหากเจ้าภาษีได้ส่งเงินครบถ้วนแล้วแต่เจ้าจำนวนยกยอกเอาเป็นประโยชน์ของตนโดยมิชอบเสีย ก็ไม่มีทางตรวจสอบได้ง่าย กล่าวโดยสรุปแล้ว ปัญหาเรื่องระบบการจัดเก็บภาษีอากรนั้นเกิดจากการขาดการจัดโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดเก็บภาษีอากรที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ การขาดระบบการควบคุมตรวจสอบไม่ให้มีการเบียดบังเพื่อหาผลประโยชน์ส่วนตัวจนเกินสิทธิที่ควรจะได้ และการขาดระเบียบกฎหมายในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการภาษีอากร เป็นสำคัญ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ปัญหาเรื่องเงินแผ่นดินจึงเป็นเรื่องใหญ่ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ๆ หลังจากทรงประกอบพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 และทรงสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้ด้วยพระองค์เอง โดยได้โปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎหมายสำคัญขึ้น 2 ฉบับ เพื่อจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารและวิธีปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการภาษีอากรเสียใหม่ คือ พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จุลศักราช 1235 ฉบับหนึ่ง และพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ และว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จุลศักราช 1237 อีกฉบับหนึ่ง

พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จุลศักราช 1235 เป็นกฎหมายจัดระเบียบกิจการการเงินที่สำคัญอย่างยิ่งที่ตราขึ้นในช่วงต้นรัชกาล โดยสาระสำคัญคือทรงมีพระราชปรารภว่า เงินภาษีอากรที่ขึ้นอยู่ในพระคลังทั้งปวงนั้น ที่ได้มอบให้เจ้าภาษีต่าง ๆ รับผิดชอบไปทำ ปรากฏว่าเงินหลวงได้ค้างสะสมต่อ ๆ กันมา สูญหายไปก็มาก ไม่เป็นคุณแก่ราชการแผ่นดิน จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้ง “เจ้าพนักงานบัญชีกลาง” ตั้งอยู่ ณ หอรัษฎากรพิพัฒน์ เป็นหน่วยงานที่จะรับผิดชอบควบคุมเรื่องภาษีอากรเป็นหลัก กล่าวคือ บรรดาภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ หลายกรมนั้น โปรดให้เจ้าพนักงานบัญชีกลางเป็นผู้มีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้ทั้งสิ้น ตั้งแต่การจัดทำบัญชีภาษีอากร การจัดประมูลคัดเลือกตัวเจ้าภาษีนายอากร ตรวจตราการภาษีอากร ควบคุมให้เจ้าจำนวนและเจ้าภาษีส่งเงินตามกำหนด เป็นต้น โดยเจ้าจำนวนต่าง ๆ มีหน้าที่จะต้องทำบัญชี จัดเก็บเงินจากเจ้าภาษี และรายงานเรื่องราวที่เกี่ยวข้องในการภาษีอากรในความรับผิดชอบของตนต่อเจ้าพนักงานกลาง

⁵¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดาร รัชกาลที่ 5, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2545), หน้า 223.

พระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการภาษีอากรอย่างละเอียด เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องเงินแผ่นดินเพื่อไม่ให้มีช่องทางที่จะสูญหายได้ และสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานบัญชีกลางจะต้องทำบัญชีให้แน่นอนชัดเจนว่า ภาษีอากรประเภทนั้น ๆ หน่วยงานใดเป็นเจ้าของ ผู้ใดได้ผูกขาดเป็นเจ้าของ ภาษีอากร และรับผูกไปเป็นเงินจำนวนเท่าใด แล้วให้แบ่งการจัดเก็บเงินออกเป็น 12 งวด กำหนดให้เจ้าภาษีอากรต้องส่งเงินทุกงวด ทั้งนี้ เพื่อว่าหากมีการขัดข้องจากตัวเจ้าภาษีรายใด ก็จะได้ยกเลิกเจ้าภาษีอากรรายนั้นและให้ผู้อื่นทำแทนได้ทันทีที่ เงินหลวงจะได้ไม่สูญไป นอกจากนี้ ยังได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประมูลและการคัดเลือกบุคคลซึ่งจะเป็นเจ้าภาษีอากร โดยกำหนดให้ต้องทำโดยเปิดเผยและให้มีการประกาศให้รู้ทั่วกันล่วงหน้าอย่างน้อย 1 เดือน มีวิธีการประมูลอย่างโปร่งใส ให้มีเจ้าพนักงานผู้ใหญ่เป็นพยาน และให้ยึดถือประโยชน์สูงสุดของทางราชการเป็นหลัก และยังกำหนดไม่ให้มีการสมยอมกันระหว่างเจ้าจำนวนกับผู้เข้าประมูล หรือกระทำการใด ๆ เพื่อกีดกันผู้เข้าประมูลรายอื่น เมื่อประมูลกันและได้ตัวเจ้าภาษีแล้วก็ให้เรียกผู้ค้าประกันด้วย และห้ามไม่ให้เจ้าจำนวนเกี่ยงเลือกตัวนายประกันเพื่อที่จะกีดกันผู้เข้าประมูลรายหนึ่งรายใด โดยกำหนดว่าหากเจ้าจำนวนเห็นว่าตัวนายประกันไม่น่าเชื่อถือ เพื่อจะไม่รับให้ผู้ได้ประมูลนั้นเป็นเจ้าภาษีอากร ก็ต้องเสนอเรื่องให้อธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติทรงวินิจฉัยแล้วบังคับให้ผู้ได้ผูกขาดภาษีนั้นต้องส่งเงินก่อนล่วงหน้าจำนวน 3 งวด เพื่อเป็นหลักประกันการส่งเงิน ซึ่งหากเจ้าภาษีไม่ส่งเงินตามกำหนดในงวดใด ก็จะหักเอาจากเงินจำนวนดังกล่าวนี้ และหากไม่ส่งเงินเป็นงวดที่สอง ก็ให้จับกุมตัวเจ้าภาษีมาเร่งเอาเงิน และให้ยกเลิกเจ้าภาษีรายนั้น เปลี่ยนตัวผู้อื่นทำแทน

นอกจากนี้ ยังกำหนดหน้าที่ให้แก่เจ้าจำนวนด้วยว่า จะต้องคอยระวังรักษาการภาษีอากรในหน้าที่ของตนให้ดี หากมีการใด ๆ ที่เป็นธุระอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าจำนวนแล้ว ก็ให้จัดการว่ากล่าวให้แล้วเสร็จโดยเร็ว อย่าให้ทำนองเหนียวชักช้าไว้ด้วย ประสงค์จะหาประโยชน์จากเจ้าภาษีในทางมิชอบ หากมีการสิ่งใดที่เกินกว่าอำนาจหน้าที่ของตนก็นำความมากราบทูลอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติ อย่าให้ละเลยเพิกเฉยจนเสียหายแก่ทางราชการได้ ให้เอาใจใส่ตักเตือนเร่งรัดให้เจ้าภาษีนำเงินส่งตามกำหนดเวลาทุก ๆ เดือน หากเจ้าภาษีอากรมาร้องทุกข์กล่าวโทษเจ้าจำนวนว่าแกลังหน่วงเหนี่ยวหาผลประโยชน์แล้ว ถ้าพิจารณาได้ความจริงก็จะให้มีโทษแก่เจ้าจำนวนอย่างหนัก

พระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้เจ้าจำนวนจะต้องมีออฟฟิศ เป็นสถานที่ทำการสำหรับราชการภาษีอากรโดยเฉพาะ และต้องนั่งว่าการภาษีอากรประจำที่ ออฟฟิศทุกวันในเวลาราชการ ห้ามไปว่ากล่าวราชการที่บ้านเรือนของตนเหมือนแต่ก่อน* ในส่วนของเจ้าพนักงานที่ประจำการในหรือรักษาภูมิปพัฒน์นั้น ก็โปรดเกล้าให้มีออฟฟิศประจำ และพระราชทานเบี้ยหวัดเงินเดือนให้เพียงพอแก่ตำแหน่งแทนการให้ผลประโยชน์จากหน้าที่ ราชการ เพื่อให้เจ้าพนักงานมีผลประโยชน์เป็นส่วนได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งถือได้ว่า เป็นการ สะท้อนถึงแนวคิดการวางระเบียบการบริหารราชการในรูปแบบใหม่ที่ให้แยกเรื่องส่วนตัวออกจาก การปฏิบัติหน้าที่ ทั้งในเรื่องสถานที่ทำงาน และเรื่องผลประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถ ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างไม่ต้องใส่ใจกับส่วนได้เสียของตนเอง ซึ่งถือว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็น กฎหมายที่บุกเบิกแนวคิดในเรื่องการบริหารราชการอย่างใหม่ ซึ่งจะค่อย ๆ ขยายวงกว้างออกไป สู่หน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป

พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ และว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จุลศักราช 1237 เป็นกฎหมายที่สำคัญมากอีกฉบับหนึ่ง ที่สะท้อน แนวความคิดทางการบริหารราชการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือ หลัง ที่จากทรงวางระเบียบเกี่ยวกับการภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้หลักของรัฐแล้ว ได้ทรงดำเนินการใน ขั้นตอนต่อไป คือการปฏิรูประบบบริหารราชการในกรมพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งเป็นส่วนราชการ สำคัญที่เก็บรักษาเงินและดูแลการเบิกจ่ายเงินหลวง ทั้งนี้ เพื่อกำหนดโครงสร้างการบริหาร หน่วยงานให้มีความเหมาะสมกับภารกิจ รวมทั้งกำหนดระเบียบวิธีการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการ เงินให้มีความเหมาะสมรัดกุมและเป็นระเบียบแบบแผนยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติฯ เป็นกฎหมายที่ กำหนดกฎเกณฑ์การจัดระเบียบการบริหารราชการอย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยกำหนดโครงสร้างการ บริหารงานและกำหนดตำแหน่งหน้าที่สำคัญ ๆ ในกรมพระคลังมหาสมบัติ โดยแยกเป็นหมวด มาตราต่าง ๆ รวมทั้งสิ้นจำนวน 13 หมวดมาตรา ในแต่ละหมวดจะกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

* สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธรรมาธิราชานุศาสน์กิจวิบูลย์ อธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติ ทรงอธิบายว่า วิธีบัญชาราชการแบบเดิมนั้น เสนาบดีตั้ง จวนอยู่ที่ไหน ก็ว่าราชการกระทรวงของตนที่นั่น ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่หรือผู้มีกิจธุระในกระทรวงใด ต้องไป ทำการและประกอบกิจธุระที่จวนเสนาบดีกระทรวงนั้น จะมีออฟฟิศประจำอยู่ในพระราชวังก็แต่กระทรวงวัง กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเจ้าพนักงานสั่งราชการกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน และกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นเจ้าพนักงาน ฝ่ายทหารอีกกระทรวงหนึ่งเท่านั้น กรมหรือหน่วยงานอื่น ๆ อธิบดีหรือเจ้ากรมก็ว่าราชการที่บ้านเรือนของตน เช่นเดียวกัน, อ้างจาก สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธรรมาธิราชานุศาสน์กิจวิบูลย์, พระราชพงศาวดาร รัชกาลที่ 5, หน้า 251.

และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เช่น ในหมวดมาตราที่ 1 กำหนดตำแหน่งหน้าที่สำคัญ ๆ ในกรมพระคลัง ซึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมพระคลังเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด พร้อมด้วยตำแหน่งรองอธิบดี และเจ้าพนักงานใหญ่อีก 4 ตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดอธิบดีผู้เป็นเจ้าพนักงานบัญชีกลาง (ดูแลการภาษีอากรตามพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์) เจ้าพนักงานบัญชีรับเงิน เจ้าพนักงานบัญชีจ่ายเงิน และเจ้าพนักงานเก็บเงิน รวมทั้งยังกำหนดให้มีหน่วยงานที่เรียกว่า ออดิตเอออฟฟิศเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งเป็นอิสระขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ สำหรับตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายเงินทุก ๆ บัญชี มีเจ้าพนักงานตรวจบัญชีใหญ่เป็นหัวหน้า โดยบทบัญญัติในแต่ละหมวดจะกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนวิธีปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานเหล่านี้ อย่างถี่ถ้วน ซึ่งหากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การส่งเงิน การเบิกเงิน การทำบัญชี การตรวจบัญชี ฯลฯ เพื่อให้สามารถแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ นอกจากกำหนดวิธีปฏิบัติราชการแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังนับว่าเป็นกฎหมายสำคัญที่วางระเบียบการเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดินอย่างชัดเจนเป็นฉบับแรก โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติในการประเมินและจัดทำบัญชีงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีด้วย

จากการพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นถึงแนวพระราชดำริในทางกฎหมายปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงเห็นว่าการปฏิบัติราชการที่ดี จะต้องมีการพิจารณาประเมินถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ หากการปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพก็จะต้องมีการปฏิรูประบบระเบียบใหม่ ซึ่งจะต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการยิ่งกว่าจะใช้วิธีการในทางการบริหาร เพราะกฎหมายจะเป็นหลักเกณฑ์ที่เจ้าพนักงานจะใช้ยึดถือเป็นหลักในเรื่องอำนาจหน้าที่ และเป็นสิ่งที่กำหนดวิธีปฏิบัติราชการสำหรับข้าราชการในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งย่อมทำให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น และแนวความคิดเรื่องการใช้กฎหมายเพื่อปฏิรูประบบราชการนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงนำไปใช้ตลอดรัชกาล ดังจะเห็นว่ามี การออกกฎหมายมาจัดระเบียบหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้นเรื่อย ๆ และแม้แต่กรมพระคลังมหาสมบัติเอง ก็มีการออกกฎหมายแก้ไขเปลี่ยนแปลงและกำหนดโครงสร้างใหม่อยู่หลายคราว เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพที่สุด

สำหรับผลของการใช้กฎหมายดังกล่าวนั้น แม้ในช่วงแรกจะมีปฏิริยาจากกลุ่มเจ้านายและขุนนางซึ่งสูญเสียผลประโยชน์อย่างรุนแรง ดังที่เกิดกรณีวิกฤตการณ์วังหน้า และกรณีพระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุญ-หลง) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแรงต้านจากกลุ่มอำนาจเก่าได้เป็นอย่างดี แต่ด้วยการดำเนินนโยบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงแสดงให้เห็นถึงพระราชประสงค์ที่มั่นคงในการรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน เพื่อนำมาใช้ในการทำนุบำรุงบ้านเมือง ยิ่งกว่าเป็นการดำเนินการเพื่อสร้างความมั่งคั่งให้แก่พระองค์เอง ดังเช่นที่เจ้านายและขุนนางทั้งหลายเสียผลประโยชน์ ทำให้ในที่สุดแล้วทุกฝ่ายต้องยอมรับกฎเกณฑ์ที่ทรงกำหนดขึ้น และการที่ทรงดำเนินการอย่างเด็ดเดี่ยวนี้ เป็นเหตุให้ขุนนางข้าราชการทั้งหลายที่เคยชินกับการแสวงหาผลประโยชน์กับการภาชีอากรตามระบบเก่ากลัวเกรงกันมาก จนทำให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้เข้ากรมพระคลังมหาสมบัติได้มากกว่าเดิมหลายเท่า⁵² กฎหมายดังที่กล่าวมานี้จึงเป็นกลไกสำคัญที่ปฏิรูประบบการเงินการคลังของรัฐให้มีระบบระเบียบ และพร้อม ๆ กันนั้น ก็ทำให้อำนาจในการควบคุมการเงินการคลังเปลี่ยนจากการกระจายอยู่ตามเจ้านายและขุนนางต่าง ๆ ที่มีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองการปกครอง มาอยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว⁵³

4.2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการ

นอกจากกฎหมายปกครองในช่วงต้นรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบการบริหารราชการแล้ว ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำแหน่งต่าง ๆ หรือเป็นการกำหนดแบบแผนธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการ ซึ่งที่เด่นชัดมากก็เช่นในกรณีของกฎหมายว่าด้วยหอรัษฎากรพิพัฒน์และกรมพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งเน้นในเรื่องการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเงินและการภาชีอากร นอกจากนั้นยังมีการกำหนดธรรมเนียมหรือวิธีปฏิบัติราชการสำหรับข้าราชการในตำแหน่งอื่น ๆ ซึ่งเป็นตำแหน่งหน้าที่ที่ใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจปกครองเหนือประชาชน จึงต้องมีการกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ วิธีปฏิบัติราชการ ตลอดจน

⁵² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ.2411-2475) ซึ่งอ้างใน เอกลักษณ์ ลิ้มศิริลักษณ์, แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่พุทธศักราช 2411 ถึงพุทธศักราช 2475, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2546), หน้า 114.

⁵³ ดูรายละเอียดใน เอกลักษณ์ ลิ้มศิริลักษณ์, อ้างแล้ว, หน้า 112-114.

หลักเกณฑ์ที่จะถือเป็นมาตรฐานความประพฤติของบุคคลผู้ใช้อำนาจรัฐเหล่านี้ให้อยู่ในกรอบของกฎเกณฑ์ด้วย

4.2.1.2.1 การวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง

การปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเงินการคลังนั้น ได้มีกำหนดรายละเอียดใน พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ฯ และพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติฯ ดังที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อ 4.2.1.1 มาบ้างแล้ว ในที่นี้จึงจะขอกล่าวโดยสรุปในประเด็นที่ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับได้สะท้อนแนวความคิดทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างไรบ้าง ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ฯ นั้น ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการที่สำคัญในหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการคัดเลือกตัวผู้ที่จะเป็นเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงอธิบายเกี่ยวกับธรรมเนียมการตั้งเจ้าภาษีนายอากรว่า เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายสมัยรัชกาลที่ 2 เป็นต้นมา ซึ่งมีการตั้งอากรขึ้นใหม่หลายอย่าง และการเก็บภาษีอากรที่จัดขึ้นในสมัยนั้นใช้วิธีเรียกประมูล ถ้าผู้ได้รับทำอากรอย่างใด โดยสัญญาว่าจะส่งเงินเข้าหลวงได้มากกว่าเพื่อน ก็ตั้งให้ผู้นั้นเป็นนายอากรชนิดนั้น ๆ มีกำหนดปีหนึ่งหรือกว่านั้นตามสมควรเก็บ เรียกว่า “เจ้าภาษีนายอากร”⁵⁴ อย่างไรก็ดี ธรรมเนียมการคัดเลือกตัวเจ้าภาษีนายอากรตามวิธีดั้งเดิมนั้น แม้จะใช้วิธีการประมูล แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์การคัดเลือกที่ชัดเจนแน่นอน จึงเป็นช่องให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวก ระหว่างเจ้าจำนวนและเจ้าภาษีเดิม กีดกันคนพวกอื่นไม่ให้เข้ามาแข่งขันประมูลทำภาษีได้ ฯลฯ และบางกรณีเจ้าภาษีรายเดิมที่เป็นคนไม่มีหลักฐานหรือค้างส่งเงินหลวงมาแต่เดิมก็ยังได้รับทำภาษีในปีต่อ ๆ ไปอีก เพราะมีเส้นสายเป็นพวกพ้องกับเจ้าจำนวนหรือขุนนางข้าราชการที่มีอำนาจอิทธิพล ส่งผลให้เงินแผ่นดินได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เป็นผลเสียแก่ทางราชการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นจึงโปรดให้วางระเบียบเกี่ยวกับการคัดเลือกตัวเจ้าภาษีนายอากรเสียใหม่ให้ต้องดำเนินการตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อให้การประมูลเป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม ก่อให้เกิดผลประโยชน์กับทางราชการสูงสุด

⁵⁴ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดาร รัชกาลที่ 5,

กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประมูลเพื่อคัดเลือกตัวผู้ที่จะเข้ารับ ผูกขาดเป็นเจ้าของอาชีพอากรนั้น เช่น กำหนดให้การประมูลอาชีพให้ทำกันที่ออฟฟิศเท่านั้น และไม่ ให้เจ้าพนักงานแกล้งเลือกนายประกันเพื่อจะเรียกผลประโยชน์ส่วนตัว ให้ประมูลกันโดยเปิดเผย และ ห้ามไม่ให้เจ้าจำนวนขาดขบวนการประมูลโดยประสงค์จะให้พวกพ้องของตนได้สิทธิ ห้ามไม่ให้มีการ สมยอมกันหรือกีดกันผู้อื่นที่จะเข้าร่วมประมูล ฯลฯ และได้กำหนดรายละเอียดวิธีดำเนินการ ประมูล การเรียกประกัน และวางระบบการจับเก็บเงินรายงวดจากเจ้าอาชีพที่ได้รับผูกขาดไปอย่าง ละเอียดถี่ถ้วน อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายนี้จะสะท้อนแนวคิดทางกฎหมายแบบสมัยใหม่ แต่ก็ปรากฏ หลักวิธีปฏิบัติราชการแบบเก่าอยู่ด้วยบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการใช้มาตรการ บังคับแก่เจ้าอาชีพอากรที่ค้างชำระเงินหลวง โดยให้อำนาจเจ้าพนักงานไปเกาะ (จับกุม) ตัวมาจำ ขังไว้เพื่อเร่งเอาเงิน จนกว่าจะได้รับเงินชำระเงินโดยครบถ้วนแล้วจึงให้ปล่อยตัวไป ซึ่งวิธีการ ดังกล่าวถือเป็น “มาตรการบังคับทางปกครอง” แบบโบราณ ที่ยังใช้อยู่ในช่วงต้นของรัชสมัย

นอกจากเรื่องการประมูลแล้ว พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากร พิพัฒน์ฯ ยังได้วางหลักการแยกสถานะส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งหน้าที่ โดยมี บทบัญญัติที่ห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลประโยชน์อันเกิดจากตำแหน่งหน้าที่ โดยเริ่มต้นจากเจ้าพนักงานของหอรัษฎากรพิพัฒน์จะได้รับเงินเดือนประจำแทนการได้รับ ผลประโยชน์ที่เกิดจากตำแหน่งหน้าที่ซึ่งเป็นระบบที่เป็นมาแต่โบราณ และการพยายามแยกไม่ให้ เรื่องส่วนตัวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มาปะปนกัน โดยการห้ามเจ้าพนักงานที่มีอำนาจ หน้าที่ในการอาชีพอากรไปปฏิบัติราชการอาชีพอากรที่บ้านเรือนของตนเป็นอันขาด ต้องว่าราชการ ที่ทำการในเวลาราชการเท่านั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เป็นการเน้นให้ข้าราชการตระหนักว่าหน้าที่ ราชการต้องแยกให้ออกจากเรื่องส่วนตัวได้ ซึ่งถือเป็นการวางรากฐานหลัก “หลักธรรมาภิบาล” ให้เกิดขึ้นในระบบราชการไทยเป็นครั้งแรก ๆ ซึ่งการพยายามแยกตัวบุคคลออกจากตำแหน่งหน้าที่นี้ ถือว่าเป็นก้าวแรกของการสร้างความเป็น “รัฐ” ตามแบบสมัยใหม่⁵⁵ อย่างไรก็ดี แนวคิดในการ แยกตัวบุคคลออกจากตำแหน่งหน้าที่ราชการนี้ในช่วงต้นรัชกาลยังไม่สามารถดำเนินการได้ ในหน่วยงานอื่น ๆ นอกจากที่สังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ เนื่องจากข้อจำกัดทางพระราชอำนาจ ของพระมหากษัตริย์และข้อจำกัดเรื่องการเงิน ซึ่งรัฐเองยังไม่มีเงินงบประมาณจำนวนมากพอ

⁵⁵ โปรตดูเพิ่มเติมใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2542), หน้า 54-56.

ที่การจะให้ข้าราชการได้มีเงินเดือนประจำอย่างเพียงพอเลี้ยงชีพโดยไม่จำเป็นต้องหารายได้จากผลประโยชน์อื่นได้⁵⁶

สำหรับพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ ๓ นั้นก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน คือ สะท้อนแนวคิดการปฏิบัติราชการภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน แน่นนอน สามารถทราบอำนาจหน้าที่และกำหนดตัวเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบในกิจการนั้น ๆ ได้ โดยเฉพาะเป็นการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเบิกจ่าย การเก็บรักษาเงิน และการทำบัญชี จึงต้องมีกฎเกณฑ์ที่วางระเบียบการปฏิบัติที่ละเอียดถี่ถ้วน และยังกำหนดหลักความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานอีกด้วยว่า หากเกิดความเสียหาย หรือเงินหลวงขาดหายไปด้วยความประมาทเดินเล่นในหน้าที่ของฝ่ายใด เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ที่รับผิดชอบควบคุมดูแลในแผนกนั้น ๆ ต้องมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายหลวงที่ขาดหายไปนั้นด้วย ฐานปล่อยปละละเลยไม่กำกับกวดขันให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นไว้แล้ว

อย่างไรก็ดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงชี้แจงถึงการกำหนดแบบแผนธรรมเนียมปฏิบัติราชการใหม่นี้ว่า “...ซึ่งว่าเดือดร้อนในการเรื่องนี้...เห็นว่าจะเป็นการเดือดร้อนอยู่พวกเดียว ในเจ้าพนักงานผู้ซึ่งเก็บเงินทั้งปวง ถึงกระนั้นผู้เจ้าพนักงานซึ่งเก็บเงินทั้งปวง เมื่อประพฤติตัวอยู่ในความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ชี้ข้อบิดพลิ้วแล้ว ก็ไม่มีความเดือดร้อนสิ่งใด...”⁵⁷ กล่าวคือ ทรงให้ความมั่นใจว่าหากข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยซื่อสัตย์สุจริต ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนแล้ว ก็ไม่ต้องห่วงเกรงว่าจะมีความเดือดร้อนใด ๆ ซึ่งแนวพระราชดำริดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นจากการที่ทรงชำระกรณีเกี่ยวกับเรื่องการเงินการคลังที่สำคัญ คือ กรณีพระยาอาหารบริรักษ์ เสนาบดีกรมนา ซึ่งไม่ให้ความร่วมมือในการตอบสนองนโยบายการเก็บเงินแผ่นดินดังที่ได้ทรงกำหนดไว้ และเมื่อโปรดเกล้าฯ ให้ชำระความ ก็ได้ความว่าเนื่องจากพระยาอาหารบริรักษ์ยึดถือประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้งมากกว่าจะเห็นแก่ประโยชน์แผ่นดิน จึงโปรดให้ลงโทษถอดออกจากราชการ ทั้งที่เป็นหลานของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์⁵⁸ ซึ่งการยึดถือตามกฎเกณฑ์วิธีปฏิบัติราชการที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด โดยไม่คำนึงถึง

⁵⁶ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล, หน้า 70.

⁵⁷ ประกาศ ว่าด้วยปลุกษาจัดการในคานาซิลออฟสเตต คือที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จากรายงานการประชุมเสนาบดีสภา รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคที่ 1 เรื่อง สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน, หน้า 25.

⁵⁸ ดูรายละเอียดใน กุลลดา เกษบุญชู, สนธิสัญญาบาวริงกับการปฏิวัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 23-25.

ว่าข้าราชการดังกล่าวจะเป็นใครนั้น เป็นผลให้ขุนนางข้าราชการทั้งหลายต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการที่ได้ทรงกำหนดไว้ ซึ่งเป็นผลดีกับการดำเนินนโยบายปฏิรูปในรัชสมัยดังกล่าวเป็นอย่างมาก

4.2.1.2.2 การวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการใช้อำนาจรัฐ

นอกจากการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องการเงิน การคลัง และการภาษีอากรแล้ว กฎหมายปกครองหลายฉบับในตอนต้นรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังสะท้อนแนวความคิดในเรื่องการวางระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจปกครอง เช่น

การใช้อำนาจทำสัญญาของผู้รักษาเมือง พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมือง ซึ่งจะทำสัญญากับชาวต่างประเทศ จุลศักราช 1236⁵⁹ เป็นกฎหมายที่โปรดให้สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินจัดทำขึ้น โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าเมืองประเทศราช และเจ้าเมืองต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักร ได้ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาต่าง ๆ โดยมีข้อความสำคัญคือ ได้จำแนกสัญญาที่ผู้ครองเมืองจะทำกับชาวต่างประเทศหรือชาวสยามนั้น ว่ามีอยู่ 2 ประเภท กล่าวคือ “สัญญาที่เป็นปับลิก (Public)” คือสัญญาที่เป็นเรื่องของแผ่นดิน กับ “สัญญาที่เป็นไปรเวต (Private)” คือเป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าเมืองผู้นั้น

พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้ยกตัวอย่างสัญญาที่เป็นสัญญาปับลิกว่า ได้แก่ สัญญาว่าด้วยการป่าไม้ ชุดแร่ ทำข้าวสสาร ทำดีบุก ร่อนทอง ชุดคลอง ทำทาง ทำปลา ผูกภาษีอากร ทำสวนไร่นาที่ไม่มีเจ้าของ ของอื่นที่เป็นของแผ่นดิน และเรื่องใช้เลขไฟหรือหลวงสำหรับเมือง เป็นต้น ส่วนสัญญาว่าด้วยการซื้อขายสิ่งของต่าง ๆ จำคนช้างม้า เชาที่ และรับเหมาทำการต่าง ๆ ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเป็นสัญญาไปรเวต เป็นธุระของผู้ที่ทำสัญญานั้น (คือไม่เกี่ยวกับการแผ่นดิน) แต่ถ้าเป็นผู้รักษาเมืองจะทำสัญญาในกิจการที่ว่าด้วยการปับลิกเกี่ยวข้องเป็นของสำหรับแผ่นดินแล้ว เจ้าเมืองจะทำได้ก็แต่โดยต้องได้รับอนุญาตจากส่วนกลาง กล่าวคือ จะต้องส่งสัญญานั้นมาให้เสนาบดีผู้บังคับบัญชาหัวเมืองนั้น ๆ ให้ “รัตติไฟ” หรือให้สัตยาบันก่อน สัญญานั้นจึงจะมีผลใช้บังคับได้

⁵⁹ พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองซึ่งจะทำสัญญากับชาวต่างประเทศ จ.ศ.1236, หลวงรัตนานุกัณฑ์ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 1), หน้า 221-226.

ความสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือ วางหลักการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการเมืองในการสัญญา กล่าวคือ กำหนดหลักการแบ่งแยกระหว่างเรื่องส่วนตัวกับตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าเมือง โดยถ้าเป็นเรื่องส่วนตัว เจ้าเมืองก็ทำในฐานะส่วนตัว ไม่เกี่ยวกับงานราชการ หากมีสิทธิหน้าที่หรือความรับผิดชอบใด ๆ ก็ต้องไปว่ากล่าวกันเป็นการส่วนตัว แต่ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับกิจการบ้านเมือง ก็เป็นสัญญาที่ทำในฐานะตัวแทนของรัฐ แนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังกฎหมายฉบับนี้จึงแสดงให้เห็นหลักการเรื่องการแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ และเป็นการกำหนดให้มีหลักเกณฑ์แบบแผนในการทำสัญญาที่เป็นเรื่องของแผ่นดิน ให้ต้องทำโดยได้รับอนุญาตจากส่วนกลาง ซึ่งก็หมายความว่า จะอยู่ในการควบคุมดูแลของส่วนกลาง ทั้งนี้ เพื่อควบคุมไม่ให้เจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ไปทำสัญญาใด ๆ ตามอำเภอใจ อันอาจเป็นช่องทางให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ในหน้าที่ตำแหน่งราชการ และเสื่อมเสียต่อประโยชน์สาธารณะได้

การจัดเก็บภาษีอากร กฎหมายที่สะท้อนแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรในตอนต้นรัชกาล ได้แก่ พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการแลเสนากำนันอำเภอ ซึ่งจะออกเดินประเมินนา จุลศักราช 1236⁶⁰ และที่แก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายฉบับ กฎหมายดังกล่าวตราขึ้นเพื่อจัดระเบียบกฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเดินประเมินนา ซึ่งหมายถึงการส่งเจ้าพนักงานออกเดินสำรวจเพื่อประเมินว่าราษฎรแต่ละรายมีนาที่ทำจริงในปีนั้นกี่ไร่ และจะต้องเสียภาษีมากน้อยเท่าไร โดยวิธีการเดิมนั้น การเก็บอากรค่านาจะทำโดยให้กรมนาแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางสองคน คือ ข้าหลวงและเสนา (เจ้าพนักงานประเมินนา) ออกไปยังเมืองต่าง ๆ แล้วให้กรมการเมืองนั้น ๆ ออกไปเดินประเมินนาร่วมกับข้าหลวงเสนา ร่วมกับกำนันในพื้นที่ เป็นมีเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องรวมกัน 4 คน ส่วนราษฎรที่ได้ชำระค่านาแล้วก็จะได้รับตัวเป็นหลักฐาน ส่วนกำนันเสนาข้าหลวงก็จะได้รับค่า “สิบลด” คือ หักเงินที่จัดเก็บได้นั้นส่วนหนึ่งเป็นผลประโยชน์ของตน แต่ก็ต้องรับผิดชอบเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการเดินประเมินนา ซึ่งตามธรรมเนียมที่เป็นมาเดิมนั้น ทรงพระราชดำริเห็นว่าไม่เหมาะสมเป็นทางให้เกิดการฉ้อฉลหรือขมเหงาแก่ราษฎรได้ เนื่องจากไม่มีการกำหนดวิธีปฏิบัติงานที่ชัดเจน และไม่มีการวางระบบการทำทะเบียนที่ดินพอ จึงโปรดเกล้าฯ ให้วางธรรมเนียมการเดินประเมินนาใหม่ โดยกำหนดให้มีผู้เดินประเมินนาเหลือเพียงสามฝ่าย คือ เสนา (เป็นตัวแทนกรมการ) กรมการ (เป็นตัวแทนเมืองนั้น) และกำนัน(เจ้าของพื้นที่) กำหนดให้ทั้งสามฝ่ายต้องรับผิดชอบร่วมกัน ไม่ให้สมยอมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้และกำหนดวิธีการทำบัญชี ทำใบเสร็จ ฯลฯ ตลอดจน

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 235-247.

วิธีการเดินประเมินนา รวมทั้งวางหลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาทที่เกิดจากการเดินประเมินนาด้วย ซึ่งถือว่าเป็นเหมือนกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการที่บัญญัติไว้อย่างละเอียดในเรื่องการใช้ อำนาจออกคำสั่งทางภาชีอากร และยังมีทบัญญัติซึ่งกำหนดหน้าที่ให้แก่เจ้าพนักงาน ผู้รับผิดชอบในเขตพื้นที่ด้วยว่า จะต้องแจกจ่ายประกาศกฎหมายนี้ให้ราษฎรได้รู้ ถ้าราษฎรใน แขวงตำบลใดไม่รู้พระราชบัญญัตินี้ ผู้รับผิดชอบก็จะมีโทษ

นอกจากนี้ ยังมีการตราพระราชบัญญัติเพิ่มเติมข้อพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกหลายครั้ง เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมวิธีการออกตัวฎีกา ซึ่งจะถือเป็นหลักฐานที่ออกให้แก่ราษฎร เจ้าของนาว่า ที่นารายนั้นได้เดินประเมินนาแล้วได้เนื้อที่เท่าไร เสียค่านาเท่าใด ทั้งนี้ โดย กำหนดให้การออกตัวฎีกาต้องเป็นตัวที่เป็นแบบพิมพ์จากโรงพิมพ์หลวง มีตราประทับเป็นสำคัญ เพื่อให้ราษฎรมีความมั่นใจว่าได้เสียเงินแล้วโดยถูกต้อง และเพื่อป้องกันการลักลอบปลอมแปลง ตัวฎีกา รวมทั้งยังกำหนดให้เสนากรมการต้องนำเงินส่งหลวงพร้อมทำบัญชีให้เสร็จโดยเร็ว ถ้าไม่ เสร็จให้ถอดเสนาผู้นั้นและตั้งกรรมการสอบสวนชำระเงินหลวงให้เรียบร้อยด้วย

จากการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการเดินประเมินนาดังกล่าวนี้ จะเห็นแนวความคิดทางกฎหมายปกครองที่น่าสนใจอยู่บางประการ กล่าวคือ ประการแรก เป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการสำหรับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐ ที่จะมผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ของราษฎร การกำหนดวิธีการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานอย่างละเอียดจึงสะท้อนถึง ความห่วงใยในเรื่องการที่เจ้าพนักงานจะใช้อำนาจโดยไม่ชอบ ทำให้ราษฎรเดือดร้อนได้ รัฐจึง พยายามวางหลักการเพื่อเป็นกรอบในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ให้มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ไม่เป็นไป ตามอำเภอใจ ประการที่สอง การกำหนดให้กรมการฝ่ายปกครองจะต้องแจกจ่ายประกาศกฎหมาย ฉบับนี้ไปให้ทั่วถึง โดยหากมีราษฎรรายใดอ้างได้ว่าไม่รู้ประกาศฉบับนี้นั้น กรมการฝ่ายปกครอง ในท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องมีโทษ แสดงให้เห็นถึงความเอาใจใส่ของรัฐที่ต้องการให้ราษฎรได้รับทราบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิหน้าที่ของตน เพื่อจะได้ป้องกันสิทธิของตนจากการใช้อำนาจโดย มิชอบของเจ้าหน้าที่ได้

นอกจากการวางหลักเกณฑ์เพื่อกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้า พนักงานที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาชีอากรแล้ว ในการเก็บภาชีอากรประเภทที่มอบหมายให้ เจ้าภาชีรับผูกขาดไปจัดเก็บจากราษฎรนั้น ปราบกฏว่าปัญหาการที่เจ้าภาชีใช้อำนาจข่มเหงราษฎร เรียกเอาเงินภาชีอากรเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้เป็นปัญหาสำคัญมาตั้งแต่รัชกาลก่อน ดังที่ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ได้ระบุไว้ว่า ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ราษฎรได้

ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาเรื่องการใช้อำนาจเก็บภาษีอากรเกินอัตราของเจ้าภาษีจำนวนมาก ซึ่งโปรดเกล้าฯ พระราชทานให้เจ้าจำนวน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบกิจการภาษีนั้น ๆ ชำระ แต่เจ้าจำนวนนั้นก็เป็นผู้เดียวกันกับเจ้าภาษีนั่นเอง ดังนั้น จึงปรากฏว่าราษฎรไม่เคยชนะความสักเรื่องเดียว จนราษฎรเบื่อฎีกา ผู้ยอมทนเสียให้แก่เจ้าภาษีไปตามเดิม เมื่อราษฎรไม่ถวายฎีกาก็เข้าพระทัยว่าปัญหาเรื่องนี้ลดน้อยลงแล้ว⁶¹ ซึ่งจากเอกสารดังกล่าว สะท้อนถึงปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบของพวกเจ้าภาษีนายอากรว่าเป็นปัญหาสำคัญที่มีอยู่ทั่วไป และกำจัดได้ยากเพราะเจ้าหน้าที่ของทางราชการก็เพิกเฉยละเลย หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกเจ้าภาษีนายอากร ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรในสมัยนี้จึงสะท้อนแนวคิดการพยายามควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าภาษีไม่ให้เกินขอบเขตจนทำให้ราษฎรเดือดร้อน เช่นที่ปรากฏใน ประกาศภาษีเรือ จุลศักราช 1232⁶² ซึ่งให้ประกาศแก่ราษฎรเกี่ยวกับพิกัดอัตราภาษีเรือซึ่งเจ้าภาษีมียอำนาจจัดเก็บจากราษฎรได้ โดยหากเจ้าภาษีเรียกภาษีเหลือเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด ก็อย่าให้ราษฎรยอมเสียภาษีเลย โดยให้ร้องทุกข์ต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบ และยังได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการเมืองและกรมการทั้งปวง “มีใจเมตตากรุณาแก่ราษฎร รับหมายประกาศแจกไปให้รู้ทั่วกัน อย่าได้เป็นใจด้วยเจ้าภาษี ยอมให้เจ้าภาษีเก็บภาษีให้เหลือ ๆ เกิน ๆ ในพิกัดท้องตราแลหมายประกาศนี้ ถ้าผู้สำเร็จราชการเมือง กรมการ ช่มเหลงราษฎรให้เสียภาษีเกินพิกัด ได้ความจริงจะให้มิโทษด้วย...” ซึ่งจากประกาศดังกล่าว ได้แสดงถึงแนวความคิดในการกำหนดหน้าที่ให้แก่ข้าราชการฝ่ายปกครองที่จะต้องช่วยสอดส่องดูแลการใช้อำนาจจัดเก็บภาษีของเจ้าภาษี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ราษฎร

การใช้อำนาจรัฐทางปกครองและการยุติธรรม เนื่องจาก

ในช่วงต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการยากที่จะจำแนกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองและฝ่ายยุติธรรม โดยอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสินคดีพิพาททั้งทางแพ่งทางอาญานั้น ยังรวมอยู่ในองค์กรฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ดังที่ปรากฏว่าศาลต่าง ๆ ก็กระจัดกระจายอยู่ตามกรมใหญ่ย่อยทั้งหลาย และผู้เป็นอธิบดีในแต่ละศาลก็ได้แก่ผู้เป็นเสนาบดีหรืออธิบดีในกรมนั้น ๆ นั่นเอง ดังนั้น การใช้อำนาจทางปกครองจึงปะปนกับอำนาจตุลาการอยู่ โดยไม่อาจแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ ซึ่งในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานดังกล่าวนี้รัฐได้พยายามวางกรอบการใช้อำนาจ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ ตัวอย่างเช่น *ประกาศพระราชทานพระบรม*

⁶¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดาร รัชกาลที่ 5, หน้า 223.

⁶² หลวงรัตนานุกูฎี (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 1), หน้า 120-126.

ราชโองการเตือนสติในการจับกุมคนทำผิด จุลศักราช 1246⁶³ ซึ่งเป็นประกาศพระบรมราชโองการทรง ตักเตือนเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิด อย่านำให้ล่าช้าแซ่เขื่อนจน ผู้ต้องหาได้รับความลำบากยากแค้น โดยทรงพิจารณาแล้ว "...เป็นที่สลดพระราชหฤทัยนัก ด้วย ทรงพระเมตตาพระกรุณาประชาราษฎร์โดยทั่วไป มีพระราชประสงค์ที่จะให้ผู้ที่ไม่มีความผิดพ้น จากความข่มเหงรบกวน แลลำบากยากกายอันใด แม้ว่าผู้ที่มีความผิดแล้วก็ตาม มีพระราชประสงค์ จะให้มีโทษแต่เพียงที่มีในกฎหมาย แลความยุติธรรมที่ผู้ผิดได้ทำผิดเพียงใดจะให้ได้รับโทษทัณฑ์ แต่เพียงนั้น...มิได้ทรงพระราชดำริเห็นชอบในการที่ผู้ใดทำผิดบ้างแล้ว จะต้องให้มีโทษทัณฑ์และ ได้ความลำบากยากแค้นเกินกว่าที่ควรนั้นเลย..." จึงทรงตักเตือนให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องทั้งปวง ให้เอาใจใส่ดูแลความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังอย่าให้ต้องได้รับความยากลำบากเกินเกินกว่าเหตุ ในเรื่องการกินอยู่หลับนอนและอื่น ๆ และให้เร่งดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว อย่านำให้ข่มเหงหรือจับกุมคุมขังผู้ต้องหาแล้วละเลยเพิกเฉยเสีย

จากกฎหมายฉบับนี้ ทำให้เห็นถึงแนวความคิดทางกฎหมายที่ สำคัญประการหนึ่งคือ การใช้อำนาจรัฐนั้นแม้มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาประโยชน์หรือความสงบสุข ของส่วนรวม จึงต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนบ้าง เช่น กรณีของผู้กระทำความผิดกฎหมาย บ้านเมือง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ประกาศพระบรมราชโองการฉบับนี้ได้สะท้อนแนวความคิดในเรื่องการ ใช้อำนาจว่า จะต้องไม่ปฏิบัติต่อผู้ที่ถูกจับกุมนั้นจนเกินขอบเขตที่สมควร และให้มีความกรุณาต่อ ผู้ต้องหาตามสมควรในชั้นที่เป็นเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน นอกจากนี้ ยังเป็นการเตือนสติให้เจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจนั้นตระหนักว่า ผู้ต้องขังนั้นศาลยังไม่ได้ตัดสิน บางคนก็อาจเป็นผู้บริสุทธิ์ก็ได้ จึงให้เร่ง ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ อย่านำให้ละเลยล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการรักษาความสงบ เรียบร้อยนั้น ยังมีการประกาศ กฎหมายไปลิต 53 ข้อ ซึ่งจะรักษาหน้าที่ในพระนครแลนอก พระนคร จุลศักราช 1237⁶⁴ ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญอีกฉบับหนึ่งซึ่งสะท้อนการจัดองค์กรทาง ปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยกฎหมายนี้มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานไปลิต เช่น ในมาตรา 1 เจ้าพนักงาน ไปลิตจะต้องปฏิบัติภารกิจให้ชอบด้วยกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยอำนาจหน้าที่ของไปลิตนั้น มีกว้างขวาง กล่าวคือ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะแล้ว

⁶³ หลวงรัตนานันท์ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 2), หน้า 598.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 361-394.

เจ้าพนักงานโปลิตยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การดูแลรักษาความสะอาด รวมทั้งอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจราจร เป็นต้น โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ถือเป็นวิธีปฏิบัติราชการในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน เช่น การจับกุมตัวบุคคล การตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อย การสั่งการเกี่ยวกับความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ฯลฯ ตลอดจนมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการที่ผู้หนึ่งผู้ใดจะร้องทุกข์กล่าวโทษว่าโปลิตกระทำการผิดกฎหมาย ก็ให้ร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานใหญ่ หากเป็นการผิดกฎหมายโปลิต คือผิดต่ออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ก็ให้ตั้งตระลาการชำระความ แต่ถ้าไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนี้ กล่าวคือเป็นเรื่องส่วนตัวอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ ก็ให้เจ้าพนักงานใหญ่คืนเรื่องให้ไปฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่อไป ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้สะท้อนแนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานโปลิต ตลอดจนวิธีการใช้อำนาจโดยจะต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายด้วย นอกจากนี้ ยังแสดงถึงหลักการแบ่งแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ โดยในกรณีของการร้องทุกข์ที่กำหนดให้ผู้เดือดร้อนเสียหายให้มาร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานใหญ่ได้ หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ ซึ่งแสดงถึงการพยายามสร้างระบบการร้องเรียนภายในองค์กรฝ่ายปกครอง

นอกจากนี้ ยังมีความพยายามในการวางระเบียบหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่กรณีอื่น ๆ ที่อาจมีแนวโน้มไปในการใช้อำนาจโดยไม่ชอบได้ เช่น พระราชบัญญัติสำหรับข้าหลวงซึ่งจะนำอินเอยเนี่ยออกไปทำทางสายเตลิดคราฟ จุลศักราช 1237⁶⁵ เป็นกฎหมายที่โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเป็นข้อบังคับสำหรับข้าหลวงที่ทรงแต่งตั้งไปทำทางสายโทรเลขในหัวเมืองปักษ์ใต้ โดยสาระสำคัญคือการวางกรอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าหลวงและคณะ โดยโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินเดือนให้ เพื่อมิให้ไปหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ ซึ่งกฎหมายนี้ได้กำหนดวิธีปฏิบัติงานของข้าหลวงเกี่ยวกับการเกณฑ์แรงงานไพร่ในพื้นที่เพื่อกิจการทำสายโทรเลขให้เป็นแบบแผนเพื่อให้เกิดความเรียบร้อย กำหนดข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดที่ดินที่จะถูกทางสายโทรเลข โดยให้ข้าหลวงและอินเอยเนี่ยร่วมกันกำหนดเขตทางโดยยุติธรรม อย่ามีการเลือกปฏิบัติ และยังกำหนดข้อปฏิบัติของเจ้าพนักงานข้าหลวงและคณะอีกหลายประการ เช่น ห้ามมิให้รับของกำนัลจากเจ้าเมืองกรมการแลราษฎร ห้ามเรียกเอาเสบียงอาหารหรือสิ่งของต่าง ๆ จากเจ้าเมืองกรมการและราษฎร รวมถึงข้อกำหนดเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น เรื่องการซื้อเสบียงอาหาร การห้ามเล่นการพนัน ห้ามทำการค้าขายหาผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้ผิดธรรมเนียมข้าหลวง เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นแนวความคิดในการพยายามควบคุมวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รวมถึงเป็น

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 398-402.

ข้อกำหนดความประพฤติและการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่จนเกินเลยขอบเขต หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่ชอบ ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ข้าราชการและราษฎรในหัวเมือง

จากกฎหมายต่าง ๆ ที่วางระเบียบเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการของขุนนางข้าราชการในกรณีต่าง ๆ นั้น สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว จนเกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรโดยทั่วไปอยู่เสมอ กฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้พยายามวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ให้มีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนแน่นอน พร้อมทั้งยังพยายามสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งได้แก่ การให้ราษฎรสามารถทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา การให้สามารถร้องเรียนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยมิชอบต่อผู้บังคับบัญชาได้ หรือการกำหนดหน้าที่ให้แก่ข้าราชการฝ่ายปกครอง จะต้องดูแลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎร ทั้งนี้ เพื่อสร้างระบบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐและเพื่อการคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐนั่นเอง

4.2.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทและภารกิจของรัฐ

นอกจากแนวความคิดในการจัดระเบียบการบริหารราชการและการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่แล้ว กฎหมายปกครองในช่วงต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังมีบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทและภารกิจของรัฐในสมัยนั้นว่า เริ่มมีการขยายบทบาทของรัฐเข้าไปในกิจการใหม่ ๆ มากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในสมัยโบราณ อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นของรัชกาลนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดทำภารกิจของรัฐมีจำนวนไม่มากนัก ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการจัดทำกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและการจัดทำบริการสาธารณะด้านความมั่นคงปลอดภัย ซึ่งสะท้อนบทบาทของรัฐในช่วงดังกล่าวว่ายังมีไม่มากนัก แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้จะทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในสมัยหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชอำนาจที่มั่นคงแล้ว ดังนั้น ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพอสังเขป เพื่อให้สามารถทราบแนวความคิดในการจัดทำภารกิจของรัฐได้บ้างตามสมควร ดังนี้

4.2.1.3.1 แนวความคิดเรื่องการจัดทำสาธารณูปโภค

การจัดทำสาธารณูปโภคในสมัยต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ที่สำคัญก็เป็นเรื่องการตัดถนน ขุดคลอง เป็นหลัก ซึ่งในเรื่องดังกล่าวมีกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้อง และมีการกำหนดหลักการที่สะท้อนถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่องการจัดทำและการใช้ประโยชน์บริการด้านสาธารณูปโภคด้วยเช่นกัน เช่น

แนวความคิดเกี่ยวกับการเวนคืนและความเป็นธรรมในการรับภาระสาธารณะ ใน พ.ศ. 2413 ได้มีโครงการขยายถนนบำรุงเมืองให้มีความกว้างขวางยิ่งขึ้น แล้วจะสร้างตึกแถวสองข้างถนนให้เป็นแบบอย่างเดียวกันเพื่อให้เกิดความสง่างามแก่พระนคร ในการนี้จะตั้งรื้อถอนตึกแถวและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่อยู่ริมถนน แล้วจะปลูกตึกแถวแบบใหม่ให้เป็นแบบอย่างเดียวกัน จึงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า ถ้าเจ้าของที่ดินที่อยู่มุมถนนนั้นจะสร้างตึกเองก็ให้สร้างตามแบบหลวง ถ้าไม่มีทุนทรัพย์จะสร้าง จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้หลวงออกเงินสร้างให้ก่อน แล้วจะเก็บค่าเช่าจนกว่าจะครบทุนในการสร้าง ตึกนั้นจึงจะตกเป็นสิทธิแก่เจ้าของที่ดิน โดยจะไม่คิดเอาค่าอะไรแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังกำหนดว่า ที่ดินที่ถูกเขตทางนั้น หากเป็นที่ดินว่างเปล่าก็ขอให้เจ้าของยอมสละให้เป็นการทำนุบำรุงบ้านเมือง แต่ถ้าที่มีผลประโยชน์อยู่แล้วก็จะพระราชทานที่อื่นเปลี่ยนให้⁶⁶ จากประกาศดังกล่าวทำให้เห็นถึงแนวคิดในการจัดทำสาธารณูปโภคของรัฐในสมัยก่อน ที่แม้จะยังไม่ถือระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนในที่ดินเคร่งครัด เนื่องจากความคิดทางกฎหมายดั้งเดิมของไทยถือว่าที่ดินทั้งปวงในพระราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์* แต่ก็ยังมีแนวความคิดเรื่องความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ต้องเดือดร้อนจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อช่วยเหลือเอกชน เพื่อไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรด้วย ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการวางรากฐานเรื่องการสร้างความเป็นธรรมในการรับภาระสาธารณะ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁶ ประกาศสร้างตึกถนนบำรุงเมือง ใน หลวงรัตนานุกัณฑ์ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 1), หน้า 32-35.

* โปรดดูใน พระอัยการลักษณะเบ็ดเสร็จ หมวดที่ 2 ส่วนพระราชปรารภ “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพพรัดนั้นราชธานีบุรีรมย์เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามีได้...”

หลักความเป็นธรรมในการรับบริการสาธารณสุข ในปี พ.ศ. 2419

ได้มีการขุดคลองขึ้นใหม่ ชื่อว่า “คลองนครเนื่องเขต” และได้มีการออกประกาศเพื่อจัดระเบียบการจับจองที่ดินในพื้นที่คลองดังกล่าว⁶⁷ โดยจะโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าหลวงออกไปจ่ายแจกที่นาริมคลองที่ขุดใหม่นั้นให้แก่ราษฎรที่ต้องการตามกำลังที่พอจะทำได้ให้สมควรแก่ความต้องการ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจวาสนาบรราดศักดิ์จับจองเอาคนละมาก ๆ จนทำไม่หมด จนราษฎรทั่วไปเสียประโยชน์ กฎหมายฉบับนี้ได้สะท้อนแนวความคิดทางกฎหมายปกครองที่สำคัญคือ การคำนึงถึงความเป็นธรรมในการได้รับบริการสาธารณสุข และความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นปัจจัยการผลิต และยังสะท้อนด้วยว่า สังคมไทยซึ่งเป็นสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างสูง โดยมักจะเกิดการใช้อำนาจหรืออิทธิพลจากสถานะทางสังคมที่สูงกว่าเพื่อแย่งชิงทรัพยากรที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิต ทำให้ชนชั้นล่างของสังคมเสียเปรียบหรือไม่อาจมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าว รัฐจึงต้องยื่นมือเข้ามาแทรกแซงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

แนวความคิดเรื่องการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงกิจการสาธารณสุขปกคดดังที่ปรากฏในประกาศฉบับข้างต้นนั้น ต่อมาได้มีการตราเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นการทั่วไปในกรณีการขุดคลองสายอื่น ๆ ด้วย โดย *ประกาศขุดคลอง จุลศักราช 1239*⁶⁸ ได้ถูกตราขึ้นเพื่อกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการจับจองที่ดินในบริเวณที่เกิดจากการขุดคลองใหม่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ราษฎรทั้งปวง โดยกำหนดให้เมื่อมีโครงการจะขุดคลองขึ้นใหม่ จะโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าหลวงออกไปรับจองที่ดินจากราษฎรที่ประสงค์จะได้ที่ดินในบริเวณนั้น โดยราษฎรผู้ต้องการที่ดินจะต้องช่วยออกเงินหรือออกแรงช่วยในการขุดคลองมากน้อยตามแต่จำนวนที่ดินที่ต้องการและตามสภาพตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ก็ยังคงรับรองสิทธิแก่ราษฎรซึ่งมีโฉนดตราแดงใบจองหรือนาฟางลอยอยู่ในแนวที่จะขุดคลองนั้นอยู่ก่อนแล้ว หากได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจริง และยังกำหนดให้ยกเว้นอากรนาอากรสวน 3 ปีแรกสำหรับผู้จองที่ได้ช่วยขุดคลองนั้น และยังได้ให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ช่วยในการขุดคลองนั้นโดยขยายอายุตราจองให้แก่ผู้ช่วยขุดคลองนั้นเพิ่มให้อีก 2 ปี รวมเป็น 5 ปี โดยถ้าไม่ทำประโยชน์ภายใน 5 ปี หลวงจึงจะยึดตราจองคืน ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายฉบับนี้แล้ว อาจเห็นแนวความคิดในการจัดทำบริการสาธารณสุขของรัฐในสมัยนั้น ที่ต้องการแก้ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากร โดยพยายามเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถได้ประโยชน์จากบริการสาธารณสุขได้อย่างเท่าเทียมกัน

⁶⁷ ประกาศคลองนครเนื่องเขต ใน หลวงรัตนานุกัณฑ์ (รวบรวม), *กฎหมายในรัชกาลที่ 5* (เล่ม 2), หน้า 464-466.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 487-493.

โดยอยู่บนเงื่อนไขที่ต้องมีส่วนช่วยเหลือรัฐในการที่ตนจะได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นด้วย ไม่ด้วยการออกเงินก็ด้วยการออกแรงงาน แต่มีข้อควรยอมรับประโยชน์อย่างเดียวซึ่งจะไม่เป็นธรรม แก่ราษฎรรายอื่น ๆ ที่ไม่อาจเข้ามามีส่วนใช้ประโยชน์ในกิจการที่รัฐจัดให้มันได้

4.2.1.3.2 แนวความคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ

จากกฎหมายหลายฉบับในช่วงต้นรัชกาล แสดงถึงภารกิจของรัฐ ในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเน้นไปในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของสังคมเป็นหลัก เช่น ตามที่ปรากฏใน *กฎหมายโปลิศ 53 ข้อ* ซึ่งจะรักษาหน้าที่ในพระนครแลนอกพระนคร จ.ศ.1237⁶⁹ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการจัดหน่วยงานและวิธีดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เกี่ยวกับการจราจรและการใช้ประโยชน์ในสาธารณูปโภคต่าง ๆ และ *ประกาศทหารพนักงานดับเพลิง จ.ศ.1237*⁷⁰ ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งกองทหารเป็นพนักงานดับเพลิงรวมสองกรม เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดับเพลิงโดยทางบกและทางเรือ โดยกฎหมายนี้ยังได้กำหนดให้เจ้าพนักงานดับเพลิงมีอำนาจหรือเรือนแพโรงร้านใด ๆ เพื่อจะตัดทางมิให้เพลิงลุกลามไปได้ โดยห้ามเจ้าของเรือนแพโรงร้านนั้น ๆ ชัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้แสดงถึงการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบต่อแลด้านสาธารณภัยโดยเฉพาะ และยังสะท้อนแนวความคิดในเรื่องอำนาจมหาชนของเจ้าพนักงานที่กระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสามารถใช้อำนาจดังกล่าวในการปฏิบัติหน้าที่ แม้จะกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้

นอกจากการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งเป็นภารกิจดั้งเดิมของรัฐไทยมาตั้งแต่โบราณแล้ว ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังเป็นยุคสมัยที่รัฐเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไปจากที่เป็นอยู่ในสังคมไทยสมัยดั้งเดิมอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้อาจเป็นเพราะปัจจัยเรื่องความจำเป็นทางสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้นทำให้รัฐต้องขยายบทบาทเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านใหม่ ๆ มากยิ่งขึ้น ประกอบกับการที่พระบาทสมเด็จพระ

⁶⁹ หลวงรัตนานุกัณฑ์ (รวบรวม), *กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 2)*, หน้า 361-394.

⁷⁰ หลวงรัตนานุกัณฑ์ (รวบรวม), *กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 2)*, หน้า 402-405.

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพบเห็นวิธีการปกครองบ้านเมืองของชาติตะวันตกจากการเสด็จประพาสสิงคโปร์ ชวา และอินเดีย ซึ่งได้ทรงพบเห็นการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบต่าง ๆ ของชาติเหล่านั้น⁷¹ น่าจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันให้ทรงมีแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทและภารกิจของรัฐที่ขยายขอบเขตกว้างมากขึ้นไปกว่าเดิม

ตัวอย่างเกี่ยวกับการขยายบทบาทภารกิจของรัฐในช่วงต้นแห่งรัชสมัยนี้ได้แก่ การจัดตั้งกิจการไปรษณีย์ขึ้น โดยมีการตรา *พระราชบัญญัติกรมไปรษณีย์สยาม จุลศักราช 1247*⁷² ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางระเบียบเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ โดยกำหนดให้ตั้งกรมไปรษณีย์ขึ้นเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการในกิจการดังกล่าวโดยเฉพาะ และห้ามเอกชนรายใดรับฝากส่งพัสดุไปรษณีย์ในพื้นที่ที่กรมไปรษณีย์ได้ดำเนินการอยู่แล้ว และยังมีข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานไปรษณีย์ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ให้แก่เรือกำปั่นของเอกชนในการต้องช่วยรับส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ไปยังสถานที่ที่อยู่ในเส้นทางเดินเรือตามที่เจ้าพนักงานไปรษณีย์จะฝากให้นำไปส่ง รวมทั้งยังมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชนที่ต้องให้ความช่วยเหลือในกรณีต่าง ๆ แก่พนักงานไปรษณีย์ด้วย นอกจากนี้ ยังมี *พระราชบัญญัติสำหรับข้าหลวงซึ่งจะนำอินเอยเนี่ยออกไปทำทางสายเตลิดคราฟ จุลศักราช 1237*⁷³ ที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ซึ่งสะท้อนถึงแนวความคิดการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องกิจการสื่อสารที่ก้าวหน้ายิ่งกว่านั้นอีก คือกิจการโทรเลข ที่จะช่วยให้การติดต่อสื่อสารในพระราชอาณาเขตเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น

นอกจากการจัดทำภารกิจในเรื่องการบริการสาธารณะที่เป็นการใหญ่ ๆ แล้ว รัฐในต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังมีภารกิจในด้านการดูแลความทุกข์สุขของราษฎรด้วยเช่น *ประกาศแจกน้ำจืด จุลศักราช 1248* กรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากการที่น้ำทะเลหนุนมากจนน้ำในแม่น้ำลำคลองใช้บริโภคไม่ได้ รัฐจึงมีภารกิจช่วยบรรเทาความเดือดร้อนดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นเรื่องเล็กน้อยหรือเป็นงานที่ไม่ใช่งานประจำ แต่ประกาศดังกล่าวก็สะท้อนถึงแนวความคิดเกี่ยวกับภารกิจของผู้ปกครองตามแบบโบราณ ที่ต้องดูแลความเป็นอยู่ของราษฎรทั้งปวงตามสมควร

⁷¹ ดูรายละเอียดการเสด็จประพาสและการทอดพระเนตรกิจการต่าง ๆ ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, "รัชกาลที่ 5 กับ การเสด็จ อินเดีย พ.ศ.2414 และ ความเข้าใจต่อการปฏิรูปแห่งรัชสมัย" ซึ่งรวมอยู่ใน *รัชกาลที่ 5: สยามกับอุษาคเนย์และชมพูทวีป*, หน้า 30-46.

⁷² หลวงรัตนานุกัณฑ์ (รวบรวม), *กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 2)*, หน้า 604-616.

⁷³ หลวงรัตนานุกัณฑ์ (รวบรวม), *กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 1)*, หน้า 398-402.

ในส่วนการจัดทำภารกิจในด้านอื่น ๆ เช่น ในเรื่องการศึกษา นั้น จะเห็นได้ว่า ในช่วงต้นรัชกาล ปรากฏว่ารัฐได้เริ่มเข้าไปดำเนินการจัดการศึกษาที่เป็นรูปธรรมด้วยการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นบ้างแล้ว ดังที่ปรากฏในกฎหมายและประกาศบางฉบับ เช่น *ประกาศโรงเรียน (จุลศักราช 1247)* ที่ทรงชี้แจงให้ราษฎรเข้าใจถึงพระราชประสงค์ที่แท้จริงในการจัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นด้วย “...ทรงพระราชดำริเห็นว่าการวิชาหนังสือเป็นต้นทางของวิชาความรู้ทั้งปวงสมควรที่จะทะนุบำรุงให้เจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้นไป...”⁷⁴ รวมทั้งตาม *ประกาศเรียนหนังสือ (จุลศักราช 1247)* ซึ่งได้โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศให้ราษฎรทั้งปวงได้ทราบทั่วกันว่า “...ทรงพระราชดำริเห็นว่าการวิชาหนังสือเป็นต้นเค้าคุณความเจริญของราชการบ้านเมือง ยิ่งกว่าศิลปศาสตร์วิชาการอื่น ๆ ทั้งสิ้น ถ้าผู้ใดเล่าเรียนรู้ต้องแท้จริง ถึงแม้ว่าจะเป็นคนตระกูลสูงฤตระกูลต่ำแต่อย่างใด ก็สมควรที่จะทรงพระกรุณาชุบเกล้าฯ เลี้ยงให้มียศศักดิ์รับราชการบ้านเมืองสนองพระเดชพระคุณตามคุณานุรูปถ้วนทั่วกัน...” แต่ทรงเห็นว่า การเล่าเรียนที่จัดขึ้นไว้นั้น ยังไม่มีแบบแผนธรรมเนียมการวัดความรู้ของนักเรียนที่ชัดเจนแน่นอน จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเกณฑ์มาตรฐานในการสอบวัดความรู้ โดยกำหนดเป็นสองชั้น คือประโยค 1 และประโยค 2 ผู้ที่สำเร็จชั้นประโยค 2 นี้จะได้รับสิทธิพิเศษคือ ถ้าเป็นไพร่หลวงหรือไพร่สมก็จะโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากสังกัด ถ้าประสงค์จะรับราชการก็จะทรงให้มียศตำแหน่งตามสมควรแก่ความรู้ โดยไม่เลือกชาติตระกูล⁷⁵

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับปัญหาเรื่องทาสในสังคมไทย โดยทรงเห็นว่า การจัดการศึกษาเท่านั้นที่จะเป็นเครื่องมือยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของทาส กล่าวคือ “ลูกทาสนี้แต่เลกมาก็ได้ใช้นายใช้อยู่จนโต ไม่ได้ร่ำเรียนวิชาการสิ่งใด...ไม่ได้รู้ในการทำมาหากินสิ่งไร...ถึงจะออกจากทาสจริง ๆ เล่า ก็ไม่มีวิชาการสิ่งไรที่จะภาคตัวให้ดี ก็คงวนกลับลงเปนทาสรำไป เหนว่าการโรงเรียนหนังสือที่ในเมืองเรา นี้ ควรจะให้มีขึ้นได้จริง ๆ สักแห่งหนึ่งเหมือนโรงทาน พระเจ้าแผ่นดินซึ่งโปรดให้สอนหนังสือมาแต่ก่อนนั้น เด็ก ๆ ก็ได้รู้หนังสือไปมาก คนที่เป็นเสมียนเขียนหนังสือก็เป็นคนออกไปจากโรงทานอยู่โดยมาก...ทุกวันนี้ผู้ซึ่งจะทำการต่าง ๆ จะหาเสมียนไม่ใคร่พอใช้กับการ ถ้าคนรู้หนังสือแล้วขุนน้ำขุนนางก็อยากจะหาใช้มาก ถึงจะหากินการจ้างก็ได้ คนที่รู้หนังสือจะเป็นทาสตราตร้าอยู่ก็มีน้อย จึงเห็นว่าการเรียนหนังสือนี้จะช่วยทาสให้เป็นไทยได้จริง ๆ ...”⁷⁶

⁷⁴ หลวงรัตนานุกูฎี (รวบรวม), *กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 2)*, หน้า 616-619.

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 638-641.

⁷⁶ อ่างใน วิชัย เสวระมาตย์, *การเลิกทาสในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*, (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2509), หน้า 53.

จากประกาศและแนวพระราชดำริดังกล่าว จะเห็นได้ว่าได้สะท้อนถึงแนวความคิดเรื่องบทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา โดยรัฐเริ่มมีนโยบายที่จะสนับสนุนให้ราษฎรได้รับการศึกษา และเปิดโอกาสให้ราษฎรที่มีความรู้สามารถยกระดับสถานภาพทางสังคมของตนให้สูงขึ้นได้ ซึ่งนอกจากประกาศดังกล่าวจะสะท้อนแนวความคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะทางการศึกษาของรัฐแล้ว ยังเป็นการสะท้อนแนวความคิดทางกฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เริ่มมีการยอมรับเรื่องความเสมอภาคของคนในสังคม โดยมีการเปิดโอกาสให้ไพร่และทาสได้เข้ารับการศึกษาและมีโอกาสเข้ารับราชการได้ โดยพิจารณาจากความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นเกณฑ์ ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับสถานะของชนชั้นในสังคมไทยครั้งสำคัญ แม้จะยังไม่อาจกล่าวได้ว่า เป็นการยอมรับหลักความเสมอภาคอย่างเต็มที่ก็ตาม แต่ก็นับเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้นในสังคมไทยต่อไป

4.2.1.3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองจัดระเบียบ

สังคม

แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบการต่าง ๆ ในสังคมนั้น เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการที่สังคมมีการปกครอง โดยผู้ปกครองย่อมวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อกำหนดให้สังคมเป็นไปในทิศทางที่ผู้ปกครองต้องการ ซึ่งอาจเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้ปกครองเอง หรือโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมก็ได้ ซึ่งในตอนต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็เช่นเดียวกัน โดยได้มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเพื่อจัดระเบียบการในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อยอยู่หลายเรื่องด้วยกัน ทั้งนี้ แนวโน้มของกิจการที่รัฐเข้าไป “แทรกแซง” เพื่อจัดระเบียบกิจการต่าง ๆ นี้ จะมีแนวโน้มที่ขยายวงกว้างมากขึ้น ทั้งนี้ ก็เนื่องจากแนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และภารกิจของรัฐที่ได้ขยายขอบเขตมากขึ้นกว่ารัฐในสมัยโบราณมากนั่นเอง ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสังคมในสมัยต้นรัชกาลที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

การจัดระเบียบการจราจร กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบการจราจรทางบกและทางน้ำนั้น จะเห็นได้ว่าเกิดขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยก่อนหน้านั้นไม่ปรากฏกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบการจราจรทางบกทางน้ำแต่อย่างใด ซึ่งกฎหมายจัดระเบียบจราจรที่เกิดขึ้นในช่วงต้นรัชกาลนี้ ที่สำคัญมีสามฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมเนียมคลอง จ.ศ.1232, พระราชบัญญัติเพิ่มเติมในกฎหมายท้องน้ำ จ.ศ.1243, และ กฎหมายโบลิส 53 ข้อ ซึ่งจะรักษาหน้าที่

ในพระนครแลนอกพระนคร จ.ศ.1237 ซึ่งสองฉบับแรกกำหนดเกี่ยวกับการจัดระเบียบการจราจรทางน้ำ โดยมีบทบัญญัติว่าด้วยกฎจราจรและการระงับข้อพิพาทในกรณีอุบัติเหตุทางน้ำ เช่น กรณีเรือโดนกัน ส่วนกฎหมายฉบับหลังนั้น แม้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานโปลิศ แต่ก็มีบทบัญญัติบางมาตราที่เกี่ยวข้องกับการวางระเบียบการสัญจรของยวดยานและสัตว์พาหนะในทางสาธารณะด้วย การที่ในสมัยนี้รัฐเข้าไปจัดระเบียบการในเรื่องเหล่านี้จึงนับเป็นเรื่องใหม่ที่สะท้อนถึงสภาวะความเจริญของบ้านเมือง และในแง่กฎหมายแล้วก็แสดงถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐ เข้าไปมีบทบาทในเรื่องใหม่ ๆ ซึ่งไม่เคยถูกถือเป็นหน้าที่ของรัฐไทยในสมัยดั้งเดิมก่อนหน้านี้

การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการใช้สอยสาธารณ

สมบัติของแผ่นดิน มีกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติธรรมเนียมคลอง จุลศักราช.1232⁷⁷ เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์และการบำรุงรักษาลำคลอง ตลอดจนมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจราจรทางน้ำด้วย ซึ่งข้อกำหนดเกี่ยวกับการบำรุงรักษาลำคลองนั้น เช่น การห้ามทิ้งสิ่งใด ๆ ลงในคลอง ห้ามปลูกสิ่งปลูกสร้างล่งล้ำลำคลอง ห้ามจอดเรือซ้อนลำ ห้ามเรือใหญ่เข้าคลองเล็ก ห้ามทำส้วมลงในลำคลอง ให้รักษาความสะอาดคลอง กำหนดให้ผู้จะขุดคลองแยกจากคลองใหญ่จะต้องทำสะพานข้ามคลองแยกนั้นด้วย เพื่อให้คนเดินสัญจรได้ และยังมีบทบังคับที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้อยู่ริมคลองต้องดูแลไม่ให้มีไม้ขึ้นในคลองที่หน้าบ้านให้คลองแคบหรือตื้นเขิน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มี “นายคลอง” เป็นเจ้าพนักงานดูแลรักษาลำคลอง และมีอำนาจหน้าที่สั่งการบังคับ ตลอดจนตัดสินคดีพิพาทเกี่ยวกับการจราจรทางน้ำ รวมทั้งยังแสดงให้เห็นมาตรการบังคับทางปกครองที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ด้วย เช่น กรณีนายคลองสั่งให้เรือถอนสิ่งปลูกสร้างที่ล่งล้ำลำคลอง ถ้าผู้นั้นไม่เรือถอนตามคำสั่ง นายคลองจะจัดการจ้างคนให้เรือและคิดค่าจ้างเอา กับผู้นั้นได้ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐที่ต้องเข้าไปจัดระเบียบการใช้ประโยชน์และการบำรุงรักษาลำคลอง ซึ่งถือเป็นสาธารณูปโภคที่มีความสำคัญ ทั้งในทางการคมนาคมและในการเป็นปัจจัยสำคัญในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยจะเห็นว่ามี การตั้งเจ้าพนักงานดูแลรักษารับผิดชอบในแต่ละพื้นที่อย่างชัดเจน และยังกำหนดหน้าที่ทางปกครองให้แก่ประชาชนที่ได้ใช้ประโยชน์จากคลอง จะต้องมีส่วนร่วมในการช่วยดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย

⁷⁷ หลวงรัตนานุกูฎี (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 1), หน้า 12-24.

กฎหมายไปลิต 53 ข้อ ๗ จุลศักราช 1237 นอกจากในส่วนเรื่องอำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานแล้ว กฎหมายนี้ยังมีข้อกำหนดอื่น ๆ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและสังคม เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจราจร การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ เป็นต้น และยังจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานไปลิตนั้นมีความใกล้เคียงกับ “นายคลอง” ตามพระราชบัญญัติธรรมนิยมคลองฯ หลายประการ โดยเฉพาะในแง่การเป็นเจ้าพนักงานตรวจตราไม่ให้เกิดการก่อสร้างหรือกระทำการที่เป็นการใช้ประโยชน์สาธารณะสมบัติของแผ่นดินโดยผิดลักษณะ หรือเป็นการเสื่อมเสียประโยชน์แก่ผู้อื่น รวมทั้งมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ในบางกรณีด้วย

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบกิจการอื่น ๆ เช่น ในเรื่องการวางระเบียบการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น พระราชบัญญัติโคกระบือ จุลศักราช 1238 เป็นกฎหมายที่จัดระเบียบการซื้อขายโคกระบือ เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาเรื่องโจรผู้ร้ายลักขโมยโคกระบือ อันเป็นปัจจัยสำคัญในการทำมาหากินของราษฎร โดยกำหนดทางแก้ปัญหาโดยกำหนดให้ทางราชการจะกำหนดประกาศสถานที่ซื้อขายโคกระบือในแต่ละเขตแขวง และให้ซื้อขายโคกระบือได้เฉพาะในสถานที่ที่ประกาศกำหนดเท่านั้น โดยจะมีเจ้าพนักงานออกไปประจำตลาดเพื่อกำกับการซื้อขายและออกตัวฎีการูปพรรณสัตว์ให้โดยกฎหมายนี้ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ด้วย ซึ่งผู้ใดซื้อขายโคกระบือนอกสถานที่ที่กำหนดไว้จะมีความผิด นอกจากนี้ ยังกำหนดให้เจ้าของที่นำกระบือออกไปซื้อขายนอกเขตแขวงจะต้องมีตัวฎีการูปพรรณกำกับไปด้วย หากไม่มีจะถูกจับกุม ซึ่งกฎหมายนี้ได้แสดงถึงการออกกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎร เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันปัญหาการลักขโมยโคกระบือซึ่งเป็นปัญหาสำคัญสมัยนั้น นอกจากนี้ยังมี *ท้องตราเพิ่มเติมข้อพระราชบัญญัติ (โคกระบือ) จุลศักรา 1238* กำหนดระเบียบปฏิบัติ กรณีราษฎรจะนำโคกระบือออกไปต่างแขวงต่างเมืองซึ่งมิได้นำไปเพื่อการค้าขาย (เนื่องจากพระราชบัญญัติที่ประกาศไปก่อนหน้านี้ไม่ได้ครอบคลุมถึงกรณีนี้) โดยกำหนดให้เจ้าของโคกระบือนั้นจะต้องมาขอให้กรมการหรือกำนันท้องที่ ทำตัวฎีการูปพรรณและออกหนังสือเดินทางให้ เพื่อเป็นหลักฐานต่อเจ้าพนักงานท้องที่ในเขตแขวงที่จะนำโคกระบือผ่าน

จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นกรณีที่รัฐเข้าไปใช้อำนาจแทรกแซงในทรัพย์สินของเอกชน โดยกำหนดหน้าที่ให้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของสัตว์เหล่านั้นต้องปฏิบัติทั้งในการเคลื่อนย้ายสัตว์และการซื้อขายสัตว์ เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ คือการระงับปัญหาโจรผู้ร้ายเป็นสำคัญ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าปัญหาโจรผู้ร้ายขโมยโคกระบือนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้น

ชุกชุมแพร่หลายมานาน ดังที่เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ถึงกับได้ยกเป็นเหตุเพื่อถวายเป็นอวาทแด่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อให้ทรงให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว โดยในอวาทดังกล่าวท่านได้เสนอทางระงับความโจรผู้ร้ายขโมยโคกระบือและผู้ร้ายอื่น ๆ ไว้ว่า ควรจัดการทำทะเบียนสำมะโนครัวให้ทราบคนที่อาศัยอยู่ในถิ่นหนึ่ง ๆ ให้ชัดเจนแน่นอน สามารถตรวจสอบตัวบุคคลได้ ส่วนสัตว์พาหนะนั้นก็ให้จัดการทำตำหนิสำหรับสัตว์และทำหนังสือสำคัญสำหรับตัวสัตว์นั้น ๆ ก็จะแก้ไขปัญหานี้ไปได้มาก⁷⁸ การจัดการในเรื่องนี้จึงน่าจะเป็นกรณีที่ได้รับแนวความคิดของท่านเป็นหลัก

ในส่วนของการจัดระเบียบในกิจการทางศาสนานั้น ได้มี *ประกาศจัดระเบียบกิจการคณะสงฆ์ จุลศักราช 1237* ซึ่งเป็นกฎหมายที่แสดงถึงบทบาทของรัฐในการวางระเบียบกฎเกณฑ์ในทางการปกครองคณะสงฆ์ โดยเป็นการวางระเบียบเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้ คือ

1) กำหนดกฎเกณฑ์การให้อุปสมบทแก่คนทั่วไป โดยทรงพระราชดำริว่า ได้เกิดคนจำพวกที่หากินกับพระศาสนา บวชเพื่อสะสมเงินทองแล้วสึก แล้วก็กลับมาบวชใหม่ บวช ๆ สึก ๆ ขึ้นมา และยังมีปัญหาคนพาลหนีไปบวชมาก และประพฤติชั่วเป็นที่มัวหมองแก่พระศาสนา จึงโปรดให้อุปัชฌาย์พิจารณาผู้ที่ขอบวชให้ดี ห้ามไม่ให้บวชให้แก่คนถูกสักหน้า (คือเป็นผู้ร้ายมาก่อนแล้วถูกจับสักหน้าประจาน) และห้ามบวชให้คนที่บวชแล้วสึกถึงสามครั้ง ส่วนคนที่ถูกโบยหลังมาก่อนบวชก็ต้องให้มีคนรับรองให้ประกันทัณฑ์บนก่อน จึงจะให้บวชได้

2) กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับพระภิกษุผู้ที่จะเป็นอุปัชฌาย์ได้นั้น จะต้องขอตราตั้งต่อเจ้าพนักงานกรมธรรมการ เพื่ออนุญาตให้เป็นอุปัชฌาย์ก่อน จึงจะสามารถบวชให้แก่บุคคลอื่นได้ หากอุปัชฌาย์รูปใดบวชให้แก่บุคคลอื่นโดยไม่มีตราตั้งจากทางการ อุปัชฌาย์รูปนั้นจะมีความผิด

จากกฎหมายดังกล่าว สะท้อนแนวความคิดทางกฎหมายปกครองของรัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งในประการหนึ่งคือการสืบทอดแนวความคิดดั้งเดิมของไทยเกี่ยวกับการที่พระมหากษัตริย์หรือรัฐจะต้องอุปถัมภ์บำรุงพระพุทธศาสนา และกำจัดเหตุที่จะทำให้พระศาสนา มัวหมอง แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น ก็เป็นแนวคิดที่เริ่มในรัชกาลนี้ ที่รัฐเข้าไปแทรกแซงกิจการศาสนา ในระดับที่จะเป็นผู้กำหนดตัวพระภิกษุที่จะเป็นอุปัชฌาย์บวชให้แก่กุลบุตรได้ ซึ่งหมายความว่าถึง

⁷⁸ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *พระราชพงศาวดาร รัชกาลที่ 5*,

แนวความคิดในการเข้าไปจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นองค์กรหนึ่งที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ เช่นเดียวกับองค์กรอื่น ๆ ในสังคมนั่นเอง

เกี่ยวกับในเรื่องการพนันนั้น กฎหมายจัดระเบียบการพนัน (ประกาศเด็ก ห้ามมิให้เล่นการพนันต่าง ๆ จุลศักราช 1236 และ 1239) เป็นกฎหมายที่แสดงถึงพระราชปราชญ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงกังวลกับการพนันที่แพร่หลายในสังคม จึงโปรดให้ออกประกาศนี้ เพื่อคุ้มครองเด็กไม่ให้เสียเวลาเหลวไหลกับการเล่นการพนันต่าง ๆ โดยได้ระบุชนิดของการพนันที่ห้ามไว้จำนวนประมาณ 20 อย่าง และได้กำหนดโทษนายมือผู้ชักชวนเด็กเล่น เจ้าของบ้านที่ยอมให้เด็กเล่นการพนันในบริเวณบ้าน และยังกำหนดโทษไปถึงพ่อแม่หรือผู้ปกครองเด็กด้วย กฎหมายดังกล่าวได้แสดงให้เห็นแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในฐานะที่รัฐต้องดูแลเอาใจใส่ในคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยเฉพาะเยาวชนที่จะเป็นทรัพยากรสำคัญของสังคมต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าในช่วงต่อไปของรัชสมัย แนวความคิดของรัฐเกี่ยวกับการยกระดับทรัพยากรบุคคลนี้จะทวีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการศึกษาที่รัฐเข้าไปดำเนินการอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้นกว่าในช่วงต้นรัชกาล

4.2.1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางปกครองระหว่างรัฐกับประชาชน

ในธรรมเนียมของไทยแต่โบราณ พระมหากษัตริย์นั้นย่อมมีความสัมพันธ์กับประชาชนในหลายด้าน ด้านหนึ่งซึ่งเป็นมิติที่มาจากรากฐานการปกครองดั้งเดิมของสังคมไทยแต่โบราณ พระมหากษัตริย์ก็เปรียบเสมือนบิดาของราษฎรทั้งปวง แต่ในเวลาที่บ้านเมืองมีความเจริญรุ่งเรือง มีเขตแดนแผ่ไปกว้างขวาง แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรก็เป็นลักษณะของเจ้ากับข้า ตามรูปแบบของลัทธิเทวราช นอกจากนี้รูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวยังได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดทางพุทธศาสนาซึ่งเป็นรากฐานวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองไทยด้วย และเมื่อมาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อิทธิพลของแนวความคิดตามอย่างของประเทศตะวันตกได้เข้ามาสู่ประเทศไทย และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนรูปแบบของความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งแนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองในสังคมไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ อาจพิจารณาได้จากกฎหมายบางฉบับที่ตราขึ้นในช่วงต้นแห่งรัชกาล ดังนี้

4.2.1.4.1 การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมเดิมที่ล้าสมัย

แนวความคิดดังกล่าวเห็นได้จาก *ประกาศเปลี่ยนธรรมเนียมใหม่* จ.ศ.1235 เป็นประกาศพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เกี่ยวกับเรื่องธรรมเนียมการทำความเคารพพระเจ้าแผ่นดิน เจ้านาย และขุนนางต่าง ๆ ซึ่งใช้การหมอบคลานมาแต่ตั้งเดิมนั้น โดยทรงพระราชดำริว่า “..ก็ในประเทศสยามนี้ ธรรมเนียมบ้านเมืองที่เป็นการกตัญญูแก่กันอันไม่ต้องด้วยยุติธรรมนั้น ก็ยังมีอยู่อีกหลายอย่างหลายประการ... แลธรรมเนียมที่หมอบคลานกราบไหว้ในประเทศสยามนี้ เห็นว่าเป็นการกตัญญูกันแข็งแรงนัก ผู้น้อยที่ต้องหมอบคลานนั้น ได้รับความเหน็ดเหนื่อยลำบากเพราะจะให้ยศแก่ท่านผู้ใหญ่ก็การทำยศที่ให้คนหมอบคลานกราบไหว้ นี้ไม่ทรงเห็นว่ามิประโยชน์แก่บ้านเมืองแต่สิ่งหนึ่งสิ่งใดเลย...” ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้ทรงมีพระบรมราชโองการ กำหนดธรรมเนียมในการแสดงความเคารพเสียใหม่ โดยการหมอบคลานนั้นก็ให้เปลี่ยนเป็นการยืนการเดิน ส่วนการถวายบังคมและกราบไหว้นั้นก็ให้เปลี่ยนเป็นการคำนับแทน ทั้งนี้ ทรงชี้แจงถึงการเปลี่ยนธรรมเนียมจะมีผลต่อความเจริญของบ้านเมืองได้อย่างไรนั้น “ให้พึงรู้ว่า การที่เปลี่ยนธรรมเนียมใหม่ เลิกหมอบคลานให้ยืนให้เดินนั้น เพราะจะให้เห็นเป็นแน่ ว่า จะไม่มีการกตัญญูแก่กันในการที่ไม่เป็นยุติธรรมอีกต่อไป เมืองใดประเทศใดผู้ที่เป็นใหญ่มิได้ทำการกตัญญูแก่ผู้น้อย เมืองนั้นประเทศนั้นก็คงมีความเจริญเป็นแน่...”

จากประกาศดังกล่าว ได้แสดงถึงแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับความสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นไปได้ว่าอาจจะสะท้อนอิทธิพลของแนวความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพตามแนวทางของชาติตะวันตกด้วย เนื่องด้วยพระราชบิดาของพระองค์ คือพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นบุคคลที่มีความคิดก้าวหน้ามาก รวมทั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงศึกษาภาษาอังกฤษกับนางแอนนา เลียวโนเวนส์ ซึ่งเธอได้อ้างว่าได้ปลูกฝังความคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคให้แก่พระองค์ด้วย⁷⁹ นอกจากนี้ ประกาศฉบับนี้มีขึ้นหลังจากที่ได้เสด็จเยือนต่างประเทศ คือ สิงคโปร์ ชวา และอินเดีย ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของชาติตะวันตกแล้ว ซึ่งน่าจะทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทอดพระเนตรขนบธรรมเนียมประเพณีอย่างตะวันตก และทำให้ทรงมีความคิดที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมซึ่งทรงเห็นว่าล้าสมัยเสีย ซึ่งในเรื่องนี้ พระเจ้าจอร์จที่หก พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ ได้ทรงแสดงความเห็นไว้ว่า “...พระเจ้าอยู่หัวเสด็จไปเมืองสิงคโปร์เป็นครั้งแรกใน พ.ศ.2414...จากสิงคโปร์เสด็จต่อไปยังเกาะชวา อันเป็นเมืองขึ้นของ

⁷⁹ อังใน วิชัย เสวะมาตย์, *การเลิกทาสในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*, (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2509), หน้า 27-28.

ฮอลแลนด์ ทั้งเจ้าหน้าที่อังกฤษและฮอลแลนด์ต่างปีติยินดี ถวายการต้อนรับอย่างดีสมพระเกียรติ ... ทรงทอดพระเนตรสอดส่องทุกสิ่งทุกอย่างด้วยความสนพระทัยอย่างที่สุดและลึกซึ้ง จึงทรงได้รับความรู้มากมาย ทรงเล็งเห็นว่าฝรั่งเขาได้ทำและก่อสร้างของดีอันเป็นประโยชน์ในบ้านเมืองที่เขาได้ไปเป็นเมืองของเขา ฉะนั้น เมื่อเสด็จกลับพระนคร ความคิดอ่านของพระองค์จึงกว้างขวางยิ่งขึ้น จนนับได้ว่าเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก...⁸⁰

ดังนั้น จากการศึกษาประกาศฉบับนี้ น่าจะสะท้อนถึงแนวความคิดที่ต้องการสร้างประเทศให้มีความเจริญและมีอารยธรรมอย่างตะวันตก ที่น่าสังเกตคือ แนวพระราชดำริดังกล่าวน่าจะสะท้อนอิทธิพลของแนวความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคมาจากชาติตะวันตก สังเกตได้จากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมองว่าการหมอบคลานเป็นการที่ผู้ใหญ่มากขี่ผู้น้อย ซึ่งน่าจะเป็นทัศนคติแบบตะวันตกมองชาติตะวันออก เพราะในสมัยดั้งเดิม สังคมไทยไม่เคยมีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องการแสดงความเคารพว่าเป็นการกดขี่แต่อย่างใด ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากรากฐานของสังคมไทยเป็นสังคมในระบบเจ้าขุนมูลนาย ที่ไม่เคยมีความคิดเรื่องความเสมอภาคระหว่างชนชั้นปกครองชนชั้นถูกปกครองมาแต่ดั้งเดิม

4.2.1.4.2 การให้ความสำคัญกับลำดับชั้นในสังคม

แม้ว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงให้ความสำคัญกับแนวความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพของคนในสังคม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าในสังคมทุกคนจะมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ เพราะรากฐานสังคมไทยเป็นสังคมในระบบเจ้าขุนมูลนาย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงดำรงสถานะสูงที่สุด และมีเจ้านายและขุนนางลดหลั่นลงมา ราษฎรจึงเป็นส่วนล่างของสังคมที่ถูกปกครอง ดังนั้น คนในแต่ละชนชั้นย่อมจะมีสิทธิหน้าที่ที่แตกต่างหรือไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ในสังคมไทยเช่นเดิม ดังที่ปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ ตัวอย่างเช่น

ประกาศตราความชอบ ประกาศตราตระกูล (และพระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดระเบียบว่าด้วยเครื่องราชอิสริยาภรณ์สำหรับเจ้านายและขุนนางตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดลำดับชนชั้นของบุคคล กล่าวคือ กำหนดลำดับว่าถ้าเป็นเจ้านายหรือข้าราชการระดับใดจะได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ในชั้นใดให้เป็นที่บ่งชี้ และสิทธิพิเศษแต่อย่างใดบ้าง ซึ่งแสดงให้เห็นถึง

⁸⁰ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต, (กรุงเทพฯ: ไทยนิธิ, 2505), หน้า 455-456.

แนวคิดเรื่องลำดับศักดิ์ของคนในสังคมผ่านธรรมเนียมเรื่องอิสริยยศที่ทางราชการมอบให้แก่ผู้มีความชอบแก่แผ่นดิน และสะท้อนถึงแนวความคิดเรื่องสถานะทางสังคมที่รัฐรับรองเกียรติยศให้ ซึ่งจะได้มาจากชาติกำเนิด (เช่น การเป็นเจ้านาย) หรือจากการทำงานรับใช้พระมหากษัตริย์ (คือขุนนาง ข้าราชการต่าง ๆ) นอกจากนี้ ยังสะท้อนแนวคิดเรื่องเอกสิทธิ์ของชนชั้นสูงในสังคม เช่น การที่ผู้ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นสูงมีศักดิ์ความในศาล ก็สามารถกราบบังคมทูลเพื่อทรงตั้งศาลรับสั่งพิเศษขึ้นพิจารณาโดยเฉพาะได้ และหากขณะคดี และเป็นคดีมีค่าปรับหลวง (พินัย) ก็จะไปรดเกล้าฯ ยกพินัยในส่วนของหลวงพระราชทานให้ผู้นั้น เป็นต้น

พระราชบัญญัติตำแหน่งศักดิ์นาพระบรมวงศานุวงศ์ จุลศักราช 1242 เป็นกฎหมายที่กำหนดศักดิ์นาของพระบรมวงศานุวงศ์ทั้งฝ่ายหน้าและฝ่ายใน ในลำดับชั้นต่าง ๆ อย่างละเอียด ในทำนองเดียวกับพระโอยการตำแหน่งนาพลเรือน ฯลฯ ซึ่งกำหนดศักดิ์นาของเจ้านายและข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งมีมาแต่โบราณ กฎหมายดังกล่าวจึงสะท้อนถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสังคมไทยในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งยังคงแนวคิดเรื่องการแบ่งชนชั้นในสังคม โดยมีกฎหมายว่าด้วยศักดิ์นาเป็นสิ่งที่กำหนดความสำคัญและสิทธิหน้าที่ของคนในสังคม

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐในสมัยนั้นจะยังคงแนวความคิดเรื่องลำดับชนชั้นของคนในสังคมก็ตาม แต่ก็มีแนวความคิดในการพยายามยกระดับความเป็นอยู่และสถานะของคนในระดับล่างของสังคม ให้ได้มีโอกาสในการมีชีวิตความเป็นอยู่ และสถานะทางสังคมที่ดีขึ้นจากการศึกษา ดังเช่นที่ปรากฏใน *ประกาศการเรียนหนังสือ จ.ศ.1247*⁸¹ ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การวัดความรู้ของนักเรียน โดยกำหนดเป็นสองชั้น โดยผู้ที่สำเร็จถึงชั้นที่ 2 จะได้รับสิทธิพิเศษ คือ ถ้าเป็นไพร่หลวงไพร่สมก็จะโปรดให้พ้นจากสังกัด ถ้าจะรับราชการก็จะทรงชุบเลี้ยงตามสมควรแก่คุณานุรูป โดย "ทรงพระราชดำริเห็นว่า วิชาหนังสือเป็นต้นเค้าคุณความเจริญของราชการบ้านเมือง ยิ่งกว่าศิลปศาสตร์วิชาการอื่น ๆ ทั้งสิ้น ถ้าผู้ใดเล่าเรียนรู้ถ่องแท้จริง ถึงแม้ว่าจะเป็นคนตระกูลสูงฤทธะกุลต่ำแต่อย่างไร ก็สมควรที่จะทรงพระกรุณาชุบเกล้าฯ เลี้ยงให้มียศศักดิ์รับราชการบ้านเมืองสนองพระเดชพระคุณตามคุณานุรูปถ้วนทั่วกัน" ซึ่งแสดงหลักการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพยายามยกระดับคนในสังคมให้มีความเสมอภาคกันโดยใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือ จึงกล่าวได้ว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แนวความคิดในเรื่องลำดับชั้นหรือสถานะของคนในสังคมนั้น แม้จะยังอยู่ในรูปแบบดังที่เคย

⁸¹ หลวงรัตนานุกัณฑ์ (รวบรวม), *กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 2)*, หน้า 638-641.

เป็นมาแต่ดั้งเดิม คือยังมีการจัดสถานะของบุคคลตามชนชั้นอยู่ หากแต่แนวความคิดดังกล่าวก็ได้คลี่คลายลงไปมาก โดยได้มีการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้มีการลดช่องว่างระหว่างชนชั้นลงด้วยการศึกษา ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐได้ประกาศ “เจตนารมณ์” ที่จะยกระดับสถานะของบุคคลให้มีความเท่าเทียมกัน โดยจะไม่ถือเรื่องชนชั้นหรือชาติกำเนิดมาเป็นอุปสรรคกีดกันอีกต่อไป

4.2.1.4.3 แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องไพร่

การควบคุมกำลังคนถือเป็นภารกิจสำคัญของรัฐในสมัยโบราณ เนื่องจากการควบคุมกำลังคนอย่างมีประสิทธิภาพถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการมีอำนาจทางการเมือง “ระบบไพร่” จึงถูกสร้างขึ้นในสังคมไทยเพื่อใช้ในการควบคุมกำลังคนของรัฐ โดยระบบไพร่จะแบ่งคนในสังคมออกเป็น 2 ชั้น คือชนชั้นปกครองหรือ “มูลนาย” และชนชั้นถูกปกครอง ที่เรียกว่า “ไพร่”⁸² โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะมูลนายที่สูงสุดในราชอาณาจักร และทรงปกครองไพร่โดยมอบหมายให้กรมกองต่าง ๆ เป็นกลไกในการควบคุมไพร่ โดยกฎหมายกำหนดให้ไพร่จะต้องสังกัดต่อกรมกองใดกรมกองหนึ่ง (ไพร่หลวง) หรือไม่ก็ต้องสังกัดต่อมูลนายเป็นส่วนตัว (ไพร่สม) และกรมกองต้นสังกัดเหล่านี้จะเป็นกลไกในการปกครองและการควบคุมกำลังคน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ระบบไพร่เป็นระบบที่ผูกพันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับการปกครอง และรัฐไทยโบราณปกครองประชาชนโดยใช้กลไกของระบบไพร่นี้เอง

ระบบไพร่ เป็นระบบที่กำหนดสิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยกำหนดให้ประชาชนหรือ “ไพร่” จะต้องมีสังกัดขึ้นตรงต่อมูลนาย เป็นไพร่หลวงหรือไพร่สมแล้วแต่กรณี และจะมีพันธะหน้าที่แตกต่างกันไป โดยหากเป็นไพร่หลวงก็มีพันธะที่จะต้องเข้าเวรเกณฑ์แรงงาน มิฉะนั้นก็ต้องส่งผลผลิตหรือเงินเป็นส่วยแทนแรงงาน⁸³ ส่วนไพร่สมก็มีหน้าที่ต้องทำงานรับใช้มูลนายตามแต่มูลนายจะมอบหมาย และยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องเข้าเวรเกณฑ์แรงงานให้หลวงด้วย แม้จะน้อยกว่าไพร่หลวงก็ตาม โดยรัฐจะให้ความสำคัญคุ้มครองทางกฎหมายแก่ไพร่เป็นการตอบแทน

⁸² อัญชลี สุสายัณห์, ไพร่ในสมัย ร.5: ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่และผลกระทบต่อสังคมไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2546), หน้า 39.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะในช่วงต้นรัชกาล กำลังคนยังเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อความมั่นคงทางอำนาจของผู้ปกครอง และการเก็บเงินภาษีอากรในระบบไพร่ ที่เรียกว่า “เงินค่าราชการ” ยังคงเป็นรายได้แผ่นดินที่สำคัญประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ากลไกการควบคุมกำลังคนโดยใช้ระบบไพร่นั้น ที่ผ่านมามีปัญหาและข้อบกพร่องหลายประการ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ได้แก่ ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในการควบคุมกำลังคนของระบบไพร่ เกิดปัญหาการหลบหนีจากมุลนาย การเลี้ยงไปสักต่างหมู่ต่างกรม การยกยอกไพร่มาใช้ประโยชน์ส่วนตัวของมุลนาย การฉ้อราษฎร์บังหลวงเบียดบังเงินค่าราชการที่เก็บจากไพร่ เป็นต้น⁸⁴ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากจะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะปฏิรูประบบการควบคุมกำลังคนใหม่ ในระบบที่เป็นสากลและเคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากขึ้น รวมทั้งเปิดโอกาสให้ราษฎรซึ่งเคยมีพันธะผูกพันอยู่กับระบบไพร่ได้มีโอกาสเป็นอิสระในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่ต้องการแรงงานในภาคการผลิตเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญากับชาติตะวันตกที่ทำให้การผลิตเพื่อการค้ามีความสำคัญขึ้นอย่างมาก และทำให้ฐานะรายได้ของรัฐที่เปลี่ยนแปลงจากการพึ่งพาการค้ากับต่างประเทศมาเป็นรายได้ที่เกิดจากภาษีอากรแทน⁸⁵ ด้วยปัจจัยดังกล่าวนี้ จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีแนวพระราชดำริในเรื่องเกี่ยวกับระบบไพร่ว่า

“การซึ่งจะต้องทำนั้น จะต้องเลิกถอนการที่ควรจะต้องเลิก เปลี่ยนแปลงการที่ควรจะต้องเปลี่ยน ตั้งการที่ควรจะต้องตั้ง...ก็การสักเลกท้องมือเล่า แต่เดิมครั้งกรุงเก่าสักแต่ช่วยรักษาองค์ล้อมวัง ซึ่งเป็นคนใกล้ชิดพระเจ้าแผ่นดิน มาครั้งหลังแผ่นดินตกผู้คนเบาบางลงจึงได้ให้เกลี้ยกล่อมผู้คนมาสักหมายหมู่ตลอดมาจนทุกวันนี้ ก็การที่สักนี้ก็แลเห็นว่า ไม่เป็นคุณแก่บ้านเมือง ผู้คนแตกหนีออกจากบ้านเมืองก็มาก เสียค่าราชการ แรงจำหน่ายตายหนีไปได้ ต้อง...แก่บุตรภรรยาได้ความยากแค้นเป็นนิจเข้าเขาก็มัก การเรื่องนี้ได้เป็นความเดือดร้อนแลเหน้อยู่ด้วยกันควรจะต้องเลิกต้องถอนเสีย...”⁸⁶

⁸⁴ ดูรายละเอียดปัญหาเกี่ยวกับเรื่องไพร่ในเรื่องเดียวกัน, หน้า 132-141.

⁸⁵ กุลลดา เกษบุญชู, สนธิสัญญาบาวริงกับการปฏิวัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 6.

⁸⁶ หอวชิราวุธ. จดหมายเหตุ ร.5, 153/12 อ้างใน สมบูรณ์ สุขสำราญ และสมบัติ จันทร์วงศ์ (บรรณาธิการ), วิวัฒนาการอุดมการณ์ของชาติไทย, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 209.

อย่างไรก็ดี การดำเนินการเลิกระบบไฟร้นั้นไม่อาจทำได้ในทันที เพราะเป็นเรื่องใหญ่ที่เกี่ยวพันกับผลประโยชน์ของเจ้านายและขุนนางข้าราชการทั้งหลายที่ยังมีอิทธิพลทางการเมืองอยู่มาก จึงทรงดำเนินการเป็นขั้นตอนเพื่อจะทรงลดความสำคัญของการควบคุมแรงงานในระบบไฟรลง โดยเริ่มต้นที่การใช้นโยบายการเรียกเก็บเงินค่าราชการย้อนหลังจากไฟรสม ซึ่งเป็นไฟรที่สังกัดมูลนายเป็นส่วนตัว เพื่อให้มูลนายรู้สึกว่าการมีไฟรหมายถึงต้องมีภาระที่ต้องส่งเงินค่าราชการแก่หลวง ในที่สุดก็จะเป็นการสลายความนิยมการสะสมไฟรสมไว้ใช้สอยเป็นการส่วนตัวในหมู่เจ้านายและขุนนาง⁸⁷ เพื่อเป็นรากฐานในการยกเลิกระบบไฟรต่อไป ในส่วนไฟรหลวงนั้น ก็ทรงผ่อนปรนการควบคุมหลายประการ ซึ่งสะท้อนแนวความคิดในการปกครองในระบบไฟร นอกจากนี้ กฎหมายแต่ละฉบับในเรื่องไฟรยังสะท้อนถึงธรรมเนียมการควบคุมกำลังคนในสมัยโบราณ ซึ่งกำลังจะถูกยกเลิกไปทั้งหมดในรัชสมัยนี้ในช่วงต่อไป ซึ่งกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องไฟรในตอนต้นรัชกาลมีดังนี้

ประกาศสักเลข จ.ศ.1238

มีสาระสำคัญคือเป็นประกาศเร่งรัดให้เจ้าหม่อมขุนนางนำตัวไฟรในสังกัดมาสักหมายหมู่ หากเจ้าหม่อมขุนนางเพิกเฉยจะให้มีโทษตั้งแต่จำกรม ปลัดกรม เจ้าหม่อมขุนนางเจ้าสังกัดไฟรนั้น ซึ่งประกาศฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงธรรมเนียมการควบคุมกำลังคนและวิธีการทำทะเบียนไฟรแต่โบราณ โดยยังใช้วิธีการทำทะเบียนอย่างโบราณ คือการสักหมายหมู่ ซึ่งเป็นการสักที่ข้อมือ เพื่อบอกสังกัดของเลขผู้นั้น อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้จากแนวพระราชดำริข้างต้นที่ทรงมีนโยบายที่จะยกเลิกการสักหมายหมู่ไฟรเสีย

ประกาศเรื่องชำระเลข เจ้าสิ้นพระชนม์ นายถึงแก่กรรม จ.ศ.1249

กำหนดให้กรมสุรัสวดีชำระเลข (ไฟรสม) ของเจ้าที่สิ้นพระชนม์และขุนนางที่ถึงแก่กรรม ภายในระยะเวลาไม่เกิน 8 เดือน เว้นแต่กรณีที่กำหนดยกเว้นไว้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้ตัวเลข (ไฟร) กระจัดพลัดพรายสาบสูญไป ซึ่งเป็นกฎหมายที่สะท้อนนโยบายในการควบคุมกำลังคนของรัฐ ที่ต้องการให้การควบคุมมีประสิทธิภาพที่สุด โดยไฟรสมนั้น เมื่อนายตายก็จะกลายมาเป็นไฟรหลวงต่อไป

⁸⁷ อัญชลี สุสายัณห์, ไฟรในสมัย ร.5: ความเปลี่ยนแปลงของระบบไฟรและผลกระทบต่อสังคมไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 168-170.

ประกาศที่จะหักไพร่สมตายชราพิการ จ.ศ.1238

กำหนดให้กรมพระสุรัสวดีชำระจำหน่ายบัญชีไพร่สมตายชราพิการ ออกทุก ๆ 4 ปี เพื่อมิให้ราษฎรเดือดร้อน กล่าวคือ ธรรมเนียมเดิมนั้น ไพร่ถึงแม้จะตาย ชรา หรือ พิการปลดระวางไปแล้ว แต่เมื่อทะเบียนยังไม่ได้ชำระแก้ไขก็คงยังมีชื่ออยู่ในบัญชีไพร่อยู่ พอถึงปี เจ้าหม่อมขุนนางก็มาเร่งเอาเงินจากไพร่ที่ชราหรือพิการนั้น หรือเรียกเก็บเอาจากทายาทที่ยังอยู่ เช่น บุตรภรรยา ให้ต้องเสียเงินค่าราชการให้แก่ผู้ตายด้วย เป็นการเดือดร้อนแก่ราษฎร จึงโปรดให้ชำระ บัญชีทุก ๆ 4 ปี เพื่อหักไพร่ที่ตายชราพิการออก ซึ่งประกาศนี้แสดงถึงแนวคิดในการผ่อนภาระ ความเดือดร้อนของราษฎรจากระบบไพร่

ประกาศให้เจ้าหม่อมขุนนางส่งเงินค่าราชการ จ.ศ.1238

เป็นประกาศเพื่อกำหนดให้เจ้าหม่อมขุนนางต่าง ๆ บรรดาที่ได้คุม ไพร่หลวงไพร่สมให้นำส่งเงินค่าราชการในวันที่กำหนดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ กรณีนี้เป็นการเร่งเงิน ที่เรียกว่า "เกณฑ์ 5 จำนวน" คือเรียกเงินค่าราชการไพร่สมย้อนหลัง 5 ปี ซึ่งอาจสะท้อนนโยบาย บีบบ้านนายและขุนนางผู้มีอำนาจที่ขอบสะสมกำลังคน กฎหมายนี้ยังแสดงให้เห็นถึงบทบาทกรม พระสุรัสวดี ซึ่งเป็นผู้เร่งรัดเงิน และสะท้อนแนวคิดการลดการสะสมกำลังคนของเจ้านายและ ขุนนาง ที่จะแข่งอำนาจกับพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ยังมี *ประกาศเร่งเงินชำระราชการ จ.ศ.1249* เป็นการประกาศให้เจ้าหม่อมขุนนางส่งเงินสำหรับไพร่สมในสังกัดให้แก่หลวง เรียกว่า "เกณฑ์จำนวน" โดยเป็นการเกณฑ์ย้อนหลังถึง 9 ปี แต่ทรงโปรดให้เสียในจำนวน 4 ปี และถ้าหม่อมขุนนางไม่ส่งเงินตาม กำหนดก็จะถูกจับกุมเพื่อเร่งเอาเงิน ซึ่งประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวสะท้อนนโยบายของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงใช้วิธีการเกณฑ์เงินจากมูลนายของไพร่สม ย้อนหลังที่ละหลาย ๆ ปี ซึ่งจะเป็นภาระแก่หม่อมขุนนางที่มีไพร่สมมากเป็นการบีบให้เกิดความรู้สึกว่า การส่งสมไพร่พลส่วนตัว (ไพร่สม) นั้นเป็นภาระมากกว่าจะเกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นนโยบายที่ทรง ดำเนินการเพื่อเลิกระบบไพร่

4.2.1.4.4 แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องทาส

แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับเรื่องทาสนั้น อาจถือได้ว่า ทรงเห็นว่าธรรมเนียมการมีทาสนั้นเป็นสิ่งที่แสดงความลำหลัง ไม่มีอารยธรรม ไม่เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศที่เจริญแล้ว จึงเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ที่สยามจะต้องสมาคมกับชาติที่มีอารยธรรมโดยเฉพาะประเทศตะวันตก ดังที่ทรงมีพระราชดำริ

ในเรื่องนี้ว่า “...มีข้อสำคัญมันใจให้ทั่วกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันว่า บ้านเมืองเราทุกวันนี้ตั้งอยู่ในระหว่างประเทศทั้งปวงที่มีอำนาจติดต่อเขตแดนถึงกันบ้าง ไปหาถึงกันบ้าง การปกครองบ้านเมืองอันใดซึ่งได้เคยประพฤติ เคยรักษามาแต่ก่อนเป็นเวลาที่อยู่ตามลำพังตัวเหมือนอย่างคนซึ่งอยู่ในเรือนของตัวจะประพฤติอิริยาบถนั่งนอนยืนเดิน อย่างไรก็ได้ตามใจตัว...แต่เมื่อมีแขกมาถึงบ้าน จำต้องประพฤติอาการกริยาให้เรียบร้อยตามสมควร...การบ้านเมืองที่ควรจะเปลี่ยนแปลงไปได้นั้นก็ควรจะคิดเห็นว่าบ้านเมืองเราเป็นเวลาที่จะต้องทำนุบำรุง การอันใดควรจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง การอันใดควรจะตัดจะเลิก ก็ต้องตัดเสีย การอันใดควรจะเพิ่มขึ้น ก็ต้องเพิ่มขึ้น...”⁸⁸ ซึ่ง “ประเพณีทาสที่มีอยู่ในที่พระราชอาณาจักรสยาม...เป็นเครื่องกีดขวางความเจริญ ประโยชน์และสุขสำราญของมหาชน...ซึ่งจำเป็นจะต้องเลิกถอนอย่าให้มีประเพณีทาสภายในพระราชอาณาจักรนี้ กฤษฎาจึงจะมีความเจริญสมบูรณ์เท่าทันประเทศอื่น...”⁸⁹

พระราชดำริดังกล่าว สะท้อนถึงความจำเป็นที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงดำเนินการแก้ไขธรรมเนียมเกี่ยวกับการมีทาส เพื่อให้สยามได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นชาติที่มีอารยธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ทรงพระราชดำริเห็นว่า การมีทาสเป็นธรรมเนียมเก่าแก่ดั้งเดิม จะเลิกเพิกถอนไปทีเดียวก็อาจเกิดความลำบากสำหรับคนบางพวกที่เคยชินกับการมีทาส ก็จะต้องผ่อนไม่พอใจ ดังนั้น จึงทรงดำเนินการเลิกทาสอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มต้นจากลูกทาสก่อน เนื่องจากทรงพระราชดำริเห็นว่า การที่เด็กเกิดมาแล้วเป็นทาสโดยตนไม่ได้รู้เรื่องราวอะไรด้วยนั้น เป็นการไม่เป็นธรรมแก่เด็ก และย่อมเป็นผลเสียต่อบ้านเมืองในระยะยาว “...เพราะลูกทาสนี้แต่เลกมาก็ได้ให้นายใช้อยู่จนโต ไม่ได้ร่ำเรียนวิชาการสิ่งใด ฝึกหัดชำนาญอยู่แต่ในการที่จะเป็นทาสปฏิบัติ นายไม่ได้รู้ในการทำมาหากินสิ่งใดมาก ถ้าเวลาว่างก็หัดเล่นเบี้ยมาแต่เลกจนโต นิสัยของทาสก็อบรมตัวแน่นหนา เห็นเป็นมีความสุขสบายดีกว่าจะไปหากินอย่างอื่น...”⁹⁰ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่า การเลิกธรรมเนียมเรื่องลูกทาสนั้นยังไม่เป็นการกระทบกระเทือนแก่ผู้ที่ยังต้องอาศัยทาสทำงานต่าง ๆ มากนัก เพราะยังมีทาสรุ่นใหญ่ให้ใช้ได้อยู่อีกมากมาย ในขณะที่เดียวกัน การเลิกธรรมเนียมเรื่องลูกทาสก็จะมีประโยชน์อีกประการหนึ่งคือ เมื่อลูกทาสพ้นจากความเป็นทาส มีโอกาสเล่าเรียนวิชาต่าง ๆ ก็จะช่วยชักนำบิดามารดาให้

⁸⁸ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคี, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2496), หน้า 7-8.

⁸⁹ พระราชบัญญัติทาส รัตนโกสินทร์ศก 124, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 22 (2 เมษายน 124), หน้า 9-10.

⁹⁰ อ่างใน วิชัย เสวะมาตย์, การเลิกทาสในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 35.

พ้นจากความเป็นทาสไปด้วย “เปรียบเหมือนเด็กอย่างบิดาคนหนึ่ง มารดาคนหนึ่งบุตร 3 คน ถ้า บุตรหลุดพ้นไปได้ คงคิดเบี่ยงบ่ายรับจ้างหาเงินมาช่วยไถ่บิดามารดาไปให้เปนไทยได้ก็คงช่วยกัน ซื่อขายทำมาหากินต่อไป บิดามารดาก็คงไม่กลับไปในการที่ชั่วตามที่เคยมาแต่แรก เพราะบุตร ได้ร่ำเรียนวิชา คงชักพาให้ดีมีแต่ที่ชอบทุกประการ...”⁹¹ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทรงปรึกษากับ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ดำเนินการตรากฎหมายซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นการเลิกทาสในเมืองไทย คือ พระราชบัญญัติพิทักษ์เด็กเสียนอายุลูกทาสลูกไทย จุลศักราช 1236

พระราชบัญญัติพิทักษ์เด็กเสียนอายุลูกทาสลูกไทย จ.ศ.1236⁹²

เป็นกฎหมายที่แสดงถึงแนวพระราชดำริเกี่ยวกับธรรมเนียมเรื่องทาส ที่ถือว่ากาารที่ลูกของทาส เกิดมาแล้วก็มีสถานะเป็นทาสเลยนั้น ไม่เป็นการยุติธรรมแก่ลูกทาสซึ่งไม่ได้รู้ได้เห็นอะไรด้วยเลย และค่าตัวลูกทาสก็สูง จนแม้จะอายุร้อยปี ก็ยังคงมีค่าตัวอยู่ จึงยากแก่การไถ่ถอนตนให้พ้นจาก ความเป็นทาส จึงทรงมีพระราชดำริที่จะเลิกประเพณีเรื่องการมีทาสในเรื่องลูกทาสนี้ จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น เพื่อเป็นพิทักษ์อายุของลูกทาสที่เกิดตั้งแต่ปีมะโรง สัมฤทธิศก (จ.ศ.1230/พ.ศ.2411) ซึ่งเป็นปีที่เสด็จขึ้นครองราชย์เป็นต้นไป ให้เกิดมามีค่าตัวตามที่กำหนดใน พิกัด ซึ่งค่าตัวดังกล่าวจะค่อยสูงขึ้นจนถึงที่สุดเมื่ออายุ 8 ปี หลังจากนั้นค่าตัวจะค่อย ๆ ลดลง จนเมื่ออายุ 21 ปี ก็จะหมดค่าตัว กลายเป็นไท และไม่สามารถกลับมาเป็นทาสได้อีก ส่วนเด็กที่ไม่ใช่ ลูกทาสที่เกิดตั้งแต่ปีดังกล่าวเป็นต้นไป ก็ห้ามขายตัวเป็นทาส ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ในที่สุดแล้วทาส จะค่อย ๆ หมดไป เพราะคนรุ่นใหม่ไม่สามารถขายตัวเป็นทาสได้

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับทาสที่ตราขึ้นในตอนต้นรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเห็นได้ว่า แนวพระราชดำริที่อยู่เบื้องหลังกฎหมาย ดังกล่าวสะท้อนถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองหลายประการ เช่น การที่ทรงดำเนินนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนมาก โดยค่อย ๆ ดำเนินการเป็นขั้นเป็นตอน ไม่หักหาญประเพณีเดิมเสียทีเดียว ก็เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถปรับตัวได้และในที่สุดธรรมเนียมการมีทาสก็จะหมดไปเอง นอกจากนี้ ยังสะท้อนแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพของคนในสังคม ซึ่งแม้ในสมัยนั้นแนวความคิด เรื่องความเสมอภาคของบุคคลจะยังไม่ปรากฏชัดเจนนัก แต่ในเรื่องสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐาน และ

⁹¹ ประกาศกระษेत्रอายุลูกทาสลูกไทย ลงวันอาทิตย์ ขึ้นแปดค่ำ เดือนสิบเอ็ด จ.ศ.1236 อ้างจาก หลวงรัตนานุกัณฑ์ (ผู้รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 1), หน้า 205-210.

⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 182-194.

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ก็เป็นสิ่งที่รัฐให้ความสำคัญ และพยายามดำเนินการเพื่อยกระดับ สถานภาพและความเป็นอยู่ของคนในสังคม โดยใช้กฎหมายปกครองเป็นเครื่องมือ

เมื่อพิจารณากฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่และความสัมพันธ์ทางปกครองระหว่างผู้ปกครอง (พระมหากษัตริย์) กับประชาชนดังที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด อาจทำให้เราสามารถเห็นแนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ว่า ผู้ปกครองได้มีการตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพของราษฎรมากขึ้น มีการให้ความสำคัญกับเรื่องความเสมอภาคยิ่งกว่าที่เคยเป็นมาในสมัยดั้งเดิม หรืออาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐในสมัยนี้ได้สังเกตเห็นความสำคัญของราษฎรในฐานะที่เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของรัฐ สถานะของราษฎรเริ่มเปลี่ยนแปลงจากการเป็น “วัตถุ (Object)” ของการปกครอง มาเป็น “ประธาน” (Subject) ของการปกครอง ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองที่ได้ทรงย้ำถึงความสำคัญของราษฎรผู้ถูกปกครองอย่างชัดเจน ในพระราชดำรัสเกี่ยวกับการตั้งเคาน์ซิลออฟสเตตที่ว่า “...ก็ซึ่งตั้งเคาน์ซิลขึ้นไว้นี้ ก็เพราะประสงค์จะให้ช่วยอุดหนุนในการเรื่องนี้ให้สำเร็จไปได้ที่ละสิ่งทีละคราว จนบ้านเมืองเป็นความเจริญเข้า ราษฎรได้มีความสุขมากเมื่อเวลาใด เวลานั้นจะเป็นชื่อเสียงปรากฏติดแผ่นดินอยู่ไม่รู้หาย อนึ่ง อันตรายใด ๆ ซึ่งจะมีมาภายนอกแลภายในก็จะต้องหวาดหวั่นว่าจะมีมาเลยเป็นอันขาด เมื่อราษฎรซึ่งเป็นโลหิตของแผ่นดินมีความเจริญความสุข ได้ประกอบการทำงานมาหากินโดยชอบด้วยธรรมกันแล้ว บ้านเมืองก็คงจะเจริญเป็นแน่...”⁹³

4.2.2 แนวความคิดทางกฎหมายปกครอง ระหว่าง พ.ศ.2429 ถึง พ.ศ.2453

หลังจากที่สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่พิลาลัยในปี พ.ศ. 2425 และต่อมาในปี พ.ศ. 2428 กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทิวงคต อาจกล่าวได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปราศจากอุปสรรคในการดำเนินนโยบายทางการเมืองการปกครองตามแนวทางของพระองค์เองเกือบจะโดยสิ้นเชิง ด้วยขุนนางและเจ้านายผู้ใหญ่ที่ยังเหลืออยู่ต่างก็มีอิทธิพลลดน้อยลงทุกที ส่วนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็เพิ่มพูนและมั่นคงมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ

⁹³ ประกาศ การในที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน, รายงานการประชุมเสนาบดีสภารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคที่ 1 เรื่อง สภาที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน, หน้า 25-26.

อย่างไรก็ดี ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2428 กลุ่มเจ้านายและขุนนางจำนวนหนึ่ง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสถานอัครราชทูตไทย ณ กรุงลอนดอนและปารีส ได้ร่วมกันเข้าชื่อในหนังสือเพื่อกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เหตุที่เจ้านายและขุนนางเหล่านี้ได้กราบบังคมทูลถวายความเห็นในครั้งนั้น สืบเนื่องมาจากการที่อังกฤษยึดได้มณฑลยี่สิบซึ่งเป็นเมืองหลวงของพม่า ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวชนชั้นนำของไทยรู้สึกวิตกกังวลเป็นอย่างมาก เนื่องจากเล็งเห็นภัยอันจะเกิดจากการขยายอำนาจของลัทธิจักรวรรดินิยมซึ่งกำลังแผ่เข้ามาประชิดถึงสยามในเวลาอันใกล้ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตรัสปรึกษาเรื่องนี้กับพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ ซึ่งเป็นอัครราชทูตไทย ณ กรุงปารีส พระองค์เจ้าปฤษฎางค์จึงได้ชักชวนคณะเจ้านายและขุนนางในสถานทูตในอังกฤษและฝรั่งเศส ร่วมกันลงชื่อถวายความเห็นดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญคือ⁹⁴ กลุ่มเจ้านายและขุนนางเหล่านี้เห็นว่าประเทศสยามไม่อาจที่จะรับมือกับการคุกคามของจักรวรรดินิยมได้ ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญมาจากปัจจัยด้านการเมืองการปกครองภายในของสยามเองที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย และไม่สามารถเป็นเครื่องสร้างความมั่นคงและประสิทธิภาพในการปกครองได้ เนื่องจากอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว รวมทั้งระบบการบริหารราชการก็ยังไม่เป็นแบบแผนที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งกลุ่มบุคคลคณะนี้เห็นว่าการปรับปรุงแก้ไขวิธีการปกครองบ้านเมืองเป็นทางเดียวที่จะรักษาเอกราชของสยามเอาไว้ได้

การปรับปรุงประเพณีการปกครองตามที่คณะผู้ถวายความเห็นได้เสนอนั้น คือ การเปลี่ยนแปลงการปกครองให้สยามมีการปกครองในระบอบ “คอนสติติวชันแนลโมนาร์กี” แทน “แอบโซลูตโมนาร์กี” ที่เป็นอยู่ โดยให้มี “คอนสติติวชัน” หรือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด พระมหากษัตริย์ทรงเป็นมหาประธานของบ้านเมือง ทรงบริหารราชการแผ่นดินโดยผ่านคณะเสนาบดี ไม่ต้องทรงราชการด้วยพระองค์เองทุกอย่าง ส่วนการบริหารราชการต่าง ๆ นั้น ให้อยู่ในการร่วมกันวินิจฉัยสั่งการของข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งตั้งไว้เป็น “คาบิเนต” และข้าราชการเหล่านี้ต่างเป็นหัวหน้าของกรมต่าง ๆ และมีอำนาจที่จะตัดสินใจบังคับการที่อยูในความรับผิดชอบของกรมเหล่านั้นได้ด้วยตนเอง “กรมเหล่านี้ต้องสามารถที่จะทำการในกรมนั้น ๆ ด้วยตนเอง ดุจเครื่องจักรที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิต้องทรงเป็นพระราชกัณฑ์อีกต่อไป...” นอกจากเรื่องการจัดรูปแบบการปกครองแล้ว คณะผู้ถวายความเห็นฯ ยังได้เสนอให้มีการดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ

⁹⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารการเมือง-การปกครองไทย พ.ศ. 2411-2475, หน้า 60.

การดังกล่าวด้วย เช่น ต้องมีราชประเพณีการสืบราชสันตติวงศ์ให้แน่นอน เพื่อป้องกันความยุ่งยาก ในเวลาเปลี่ยนแผ่นดิน ต้องป้องกันการทุจริตในหน้าที่ โดยต้องให้ผู้ทำราชการได้ผลประโยชน์ตรง ๆ มีเงินเดือนพอใช้ตามฐานะานุรูปจริง จะต้องมีการกฎหมายประกันความยุติธรรมแก่ราษฎรทุกคนเสมอหน้ากัน ในการเก็บภาษีจะต้องปฏิบัติอย่างยุติธรรม ราษฎรต้องมีเสรีภาพในทางความคิดเห็น และแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเหล่านั้นในที่ประชุมหรือหนังสือพิมพ์ได้ การจัดระบบราชการในด้านการบริหารงานบุคคล ทั้งผู้ใหญ่และผู้น้อยจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติและเลือกเอาบุคคลผู้มีความรู้ มีความประพฤติดีเข้ารับราชการ ส่วนผู้ประพฤติผิดก็ต้องห้ามมิให้ได้เข้ารับราชการต่อไป

จากคำกราบบังคมทูลดังกล่าว ได้สะท้อนถึงปฏิริยาต่อชนชั้นนำที่มีการศึกษา และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดระบบการปกครองของชาติตะวันตก ที่มองเห็นสภาพปัญหาของประเทศสยามในขณะนั้นและต้องการที่จะให้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในบ้านเมืองของตน ในเรื่องดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยสรุปว่า พระองค์ทรงตระหนักถึงปัญหาที่ได้กราบทูลมา และทรงมีพระราชดำริที่จะดำเนินการปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอด หากแต่ข้อจำกัดหลายประการ ในเวลาที่ผ่านมาทำให้ไม่อาจดำเนินการดังพระราชดำริได้เต็มที่ แต่ทรงให้ความเชื่อมั่นว่า “ขอให้ท่านทั้งปวงเข้าใจว่า เราไม่เป็นพระเจ้าแผ่นดินซึ่งจะต้องบีบคั้นให้หันลงทางกลาง เหมือนอย่างพระเจ้าแผ่นดินในยุโรป ซึ่งมีมาในพงศาวดาร... เหมือนอย่างกับคางคกอยู่ในกะลาครอบ ที่จะฟังทรมานให้สิ้นวิญญูถือว่าตัวโตนั้นด้วยอย่างหนึ่งอย่างใดเลย”⁹⁵

กล่าวเฉพาะในด้านระบบการบริหารราชการแผ่นดินนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยอมรับถึงความบกพร่องของระบบราชการแบบเก่า โดยทรงชี้ให้เห็นสภาพทางการเมืองการปกครองในขณะนั้นว่า “การต้องการในเมืองเราเวลานี้ ที่เป็นการต้องการสำคัญนั้น คือ คอเวอนเมนต์รีฟอม จำเป็นที่จะให้พนักงานของราชการแผ่นดินทุก ๆ กรมทำการให้ได้เนื้อเต็มหน้าที่ แลให้ได้ประชุมปรึกษาหารือกัน ทำการเดินให้ถึงกันโดยง่ายโดยเร็ว ทำการรับผิดชอบในหน้าที่ของตัว หลีกหนีไม่ได้ นี่เป็นความต้องการอย่างหนึ่ง ความต้องการอีกอย่างหนึ่งนั้น คือ ผู้ทำกฎหมายให้เป็นผู้สำหรับที่จะตรึงตรวจการทุกสิ่งทุกอย่างในพวกที่ว่มาแล้วนั้นจะทำการฤๅตัดสินการขัดข้อง ด้วยทุกวันนี้จะหาผู้ที่ทำกฎหมายได้เกือบจะเรียกได้ว่าไม่มีทีเดียว”⁹⁶ ซึ่งหลังจากที่ทรงมีพระราชดำรัสดังกล่าวนี้ การ “คอเวอนเมนต์รีฟอม” ก็ได้เกิดขึ้นและดำเนินมา

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-77.

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

ตลอดจนถึงปลายรัชกาล ซึ่งก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในประเทศสยามอย่างที่เรียกได้ว่า “พลิกแผ่นดิน”

เมื่อพิจารณาความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2429 จนถึงปลายรัชสมัย จะเห็นได้ว่า การดำเนินการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ไม่เพียงแต่ส่งผลต่อการปกครองของสยามให้กลายเป็นการปกครองที่มีระเบียบแบบแผนตามอย่างรัฐสมัยใหม่เท่านั้น หากแต่ในกระบวนการปฏิรูปดังกล่าวนี้ ทั้งในเรื่องของการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดระเบียบเรื่องอำนาจรัฐ รวมทั้งการกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชน หลายกรณีได้สะท้อนถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองที่อยู่เบื้องหลังการดำเนินการหรือนโยบายหรือกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นแนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังและมีอิทธิพลต่อการปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างแท้จริง

4.2.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

การปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่โดดเด่นที่สุด ได้แก่ การจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง โดยการจัดตั้งและปฏิรูปอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้รับผิดชอบงานในแต่ละด้านอย่างเป็นระบบ ขจัดปัญหาและอุปสรรคในระบบการบริหารราชการในระบบดั้งเดิม และการจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคเสียใหม่ ซึ่งเป็นผลให้อำนาจรัฐขยายตัวครอบคลุมถึงพื้นที่ทุกส่วนในพระราชอาณาเขตอย่างแท้จริง จากการศึกษาตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าวในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พบว่าการดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวได้สะท้อนถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองสองประการหลัก ๆ ดังนี้

4.2.2.1.1 การจัดโครงสร้างองค์กรโดยจำแนกตามลักษณะหน้าที่

ใน “พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน” ซึ่งทรงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศเมื่อ พ.ศ. 2430 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงวิเคราะห์สภาพปัญหาของระบบการบริหารราชการแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมนั้น มีความยุ่งเหยิงในเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ทั้งนี้ เพราะการที่อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนแน่นอน หากแต่เปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดด้วยเหตุผลทางการเมืองและเพื่อการจัดสรรผลประโยชน์ตอบแทนจากตำแหน่งหน้าที่

ในยุคสมัยต่าง ๆ เมื่อเวลาผ่านไป ระบบบริหารราชการจึงมีความยุ่งเหยิง งานด้านต่าง ๆ เช่น งานการปกครองหัวเมือง การเก็บภาษีอากร การศาล ฯลฯ ก็อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดการก้าวท้าวทับซ้อนกัน ทำให้ในที่สุด “เมื่อตกมาถึงภายหลังตามกาลที่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ บางกรมก็มีการเลื้อยผันจนทำไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีอะไรจะทำ บางกรมก็มีผลประโยชน์มากเหลือผันจนเกินไป บางกรมก็ไม่ได้ผลประโยชน์อันใดพอแก่การที่ต้องทำ เพราะการที่ไม่สม่ำเสมอทั้งกระบวนการและผลประโยชน์เช่นนี้ ราชการจึงได้ค้างสะสม...” นอกจากนี้การบริหารราชการแผ่นดินยังขาดระบบการบังคับบัญชาที่ชัดเจน เนื่องจาก “กรมต่าง ๆ แยกกันอยู่ ไม่มีผู้ใดบังคับบัญชาใครเป็นลำดับ และไม่มีการสโมสรพร้อมเพรียงกัน เมื่อมีราชการอันใดขึ้นก็ขัดทอดโดยกันไป กว่าจะเดินได้ตลอดทุกกรมบรรดาที่เกี่ยวข้องก็เป็นการเสียเวลา เมื่อจะพิจารณาถึงโทษที่เป็นอยู่เช่นนี้ก็จะมีที่ สุดลงได้...”⁹⁷ ซึ่งการไม่มีการจัดการเรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบและระบบการบังคับบัญชาอย่างชัดเจนและเป็นระบบนี้ได้ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินนั้นตกเป็นภาระหนักอยู่ที่พระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว ดังทรงปรารภเรื่องนี้ไว้ว่า “แต่ส่วนเราต้องรู้การตั้งแต่ใหญ่ลงไปจนเล็กทุกสิ่งทุกอย่าง ต้องทำเองสิ่งเองทุกสิ่งตลอดจนถ้อยความเล็กน้อย ไม่ได้จะได้อาศัยฤไม่ได้อาศัยเสนาบดีตามตำแหน่งนั้นเลย...”⁹⁸

หากจะวิเคราะห์แนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว จะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีแนวความคิดในเรื่องการจำแนกองค์กรตามลักษณะงาน โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างชัดเจน ซึ่งทรงเห็นว่าจะเป็นวิธีการที่จะให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ดังพระราชดำรัสว่า “การต้องการในเมืองเราเวลานี้ ที่เป็นที่ต้องการสำคัญนั้น คือ คอเวอนเมนต์รีฟอม จำเป็นที่จะให้พนักงานของราชการแผ่นดินทุก ๆ กรม ทำการให้ได้เนื้อเต็มหน้าที่ แลให้ได้ประชุมปรึกษาหารือกัน ทำการเดินให้ถึงกันโดยง่ายโดยเร็ว ทำการรับผิดชอบในหน้าที่ของตน หลีกสิ่งไม่ได้ นี่เป็นความต้องการอย่างหนึ่ง” และ “ในการซึ่งจะให้ราชการทั้งปวงเรียบร้อยเป็นแบบอย่างคล่องสะดวกได้ตามสมควรที่ปกครองบ้านเมืองในเวลานี้ จำจะต้องแบ่งราชการให้มีผู้เป็นหน้าที่รับผิดชอบเป็นส่วน ๆ ไป พอแก่กำลังที่รักษาการได้นั้นอย่างหนึ่ง จะต้องเลิกการที่กรมทั้งปวงแสวงหาผลประโยชน์ได้โดยลำพังตัวไม่มีกำหนดเงิน กำหนดการให้กลับเป็นเงินจ่ายให้พอตามสมควรแก่การที่ได้ทำนั้นอย่างหนึ่ง การจึงจะเป็นไปสะดวกได้ตลอด” โดยนัยนี้ จะเห็นได้ว่า

⁹⁷ พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูตร (รวบรวม), เอกสารการเมือง-การปกครองไทย พ.ศ. 2411-2475, หน้า 121.

⁹⁸ พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. 1247, ในเรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

นโยบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแสดงถึงหลักการสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ **การจัดระเบียบบริหารราชการ** โดยกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้แก่หน่วยงานอย่างเป็นระบบและเหมาะสมและให้มีการปรึกษาหารือกัน และ**การจัดระเบียบผลประโยชน์ตอบแทนข้าราชการ** เสียใหม่ ซึ่งในส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการนั้นได้ทรงเริ่มต้นดำเนินการมาเป็นลำดับ ดังนี้

การจัดระเบียบหน่วยงานด้านการเงินการคลัง การดำเนินการจำแนกหน่วยงานตามลักษณะอำนาจหน้าที่นั้นเริ่มต้นที่การปฏิรูปหน่วยงานด้านการคลังและการจัดเก็บภาษีอากร การที่เริ่มต้นที่หน่วยงานด้านนี้ก่อนหน่วยงานอื่นก็เนื่องจากความสำคัญของตัวองค์กรเอง กล่าวคือ การที่รัฐขาดกลไกหลักในการจัดเก็บภาษีอากรอันเป็นรายได้หลักของแผ่นดินย่อมมีผลให้อำนาจรัฐมีความอ่อนแอ เพราะขาดรายได้ที่จะนำไปใช้จ่ายในการบริหารราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเพิ่มพูนสมรรถนะของศูนย์กลางในการควบคุมอาณาบริเวณรอบนอก⁹⁹ โดยสภาพการจัดเก็บภาษีอากรที่เป็นอยู่ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นมีลักษณะที่กระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่มีหน่วยงานกลางที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบซึ่งเกิดปัญหาต่อระบบการเงินการคลังของรัฐดังที่ได้กล่าวถึงแล้วในหัวข้อ 4.2.1 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มดำเนินการจัดระเบียบหน่วยงานทางการคลังมาตั้งแต่ต้นรัชกาล ดังได้มีการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นใน พ.ศ. 2416 และตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ เพื่อจัดระเบียบทางการคลังใน พ.ศ. 2418 ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าว สะท้อนแนวความคิดในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

ต่อมาใน พ.ศ. 2433 เมื่อสถานะทางพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มั่นคงเป็นปึกแผ่นแล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ *รัตนโกสินทร์ศก 109*¹⁰⁰ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายกรมพระคลังมหาสมบัติ จ.ศ.1237 โดยเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นคือ เนื่องจากกฎหมายเดิมยังมีข้อบกพร่องไม่เพียงพอ และตำแหน่งหน้าที่ซึ่งบกพร่องขาดเกินก้าวกายไม่เรียบร้อย โดยสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมพระคลังมหาสมบัติ ให้มีหน้าที่สำหรับจ่ายและรักษาเงินแผ่นดินและสมบัติพัสดุทั้งปวง ตลอดจนการเก็บภาษีอากรและเงินขึ้นแผ่นดินทั่วทั้งราชอาณาจักร

⁹⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, หน้า 51.

¹⁰⁰ หลวงรัตนานุกัณฑ์ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 3), หน้า 1081-1091.

มีเสนาบดีรับผิดชอบ และให้แบ่งเป็นกรมเจ้ากระทรวงใหญ่ 5 กรม เช่น กรมพระคลังกลาง กรมพระคลังข้างที่ กรมตรวจ และกรมขึ้นอีก 8 กรม แต่ละกรมให้มีอธิบดีเป็นผู้รับผิดชอบ โดยกฎหมายได้จำแนกอำนาจหน้าที่ของแต่ละกรมไว้ชัดเจน รวมถึงกำหนดอัตราตำแหน่งที่จะต้องมีในแต่ละกรมลดหลั่นกันลงไป นอกจากนี้ ยังได้กำหนดลงไปจนถึงวิธีปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการไว้ด้วย นอกจากนี้ ได้มีการตรากฎหมายเฉพาะที่กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในกรมต่าง ๆ ที่สังกัดกระทรวงพระคลัง ได้แก่ พระราชบัญญัติกรมเก็บเงินทองเบี่ยทองแดงเงินกระดาษ ร.ศ. 109 พระราชบัญญัติกรมตรวจ ร.ศ. 109 พระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. 109 พระราชบัญญัติกรมสารบาญชี ร.ศ. 109 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ได้กำหนดลงไปในเรื่องละเอียดของการปฏิบัติหน้าที่ในกรมต่าง ๆ อย่างชัดเจน และรัดกุม ซึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงแนวความคิดในการจัดระเบียบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามลักษณะของงาน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ทำกรในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ถือเป็นพื้นฐานในการจัดระเบียบกระทรวงอื่น ๆ ในเวลาต่อมา

การแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานทางทหารและพลเรือน

การแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานทางทหารและพลเรือนถือว่าเป็นเรื่องใหญ่มากเรื่องหนึ่ง เนื่องจากแต่โบราณมาหน้าที่ระหว่างฝ่ายทหารกับพลเรือนนั้นปะปนกัน กล่าวคือ กรมที่ทำการฝ่ายพลเรือนนั้นในยามมีสงครามก็ต้องทำการเป็นทหารด้วย กรมต่าง ๆ จึงมีอำนาจในการควบคุมกำลังคนเพื่อการดังกล่าว และในเวลาปกติก็เรียกเกณฑ์แรงงานเพื่อทำการทางพลเรือน แต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระบบการรบดังกล่าวเป็นสิ่งที่ล้าสมัยไปแล้ว จึงทรงดำเนินการเพื่อจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการทหารโดยเฉพาะ ซึ่งได้ทรงเริ่มดำเนินการมาเป็นลำดับแล้ว โดยใน พ.ศ. 2429 ได้มีพระบรมราชโองการ *ประกาศจัดการทหาร จ.ศ. 1248*¹⁰¹ เพื่อวางระเบียบการบริหารกิจการทหารของประเทศให้เป็นเอกภาพ มีการจัดระบบบังคับบัญชาแน่นอน โดยมีตำแหน่ง "ผู้บังคับบัญชาทั่วไป" เป็นตำแหน่งสูงสุด รองลงมาก็มีผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือ คลัง สรรพาวุธ รวม 4 ตำแหน่ง เป็นเจ้าพนักงานใหญ่ ซึ่งต่อมาใน พ.ศ. 2430 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าว โดยได้มีการจัดตั้งกรมยุทธนาธิการขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานด้านการทหารโดยตรง

¹⁰¹ หลวงรัตนานุกัณฑ์ (รวบรวม), *กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 2)*, หน้า 688-698.

ใน พ.ศ. 2433 ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดการกรมยุทธนาธิการ ร.ศ. 109¹⁰² ซึ่งเป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย จ.ศ.1248 เนื่องจากทรงพระราชดำริว่ากฎหมายเดิมยังไม่เพียงพอ และตำแหน่งหน้าที่ที่ยังขาดเกินกว่าจะปฏิบัติไม่เรียบร้อยสมควรแก้ไขเพิ่มเติมสาระคือ ให้ยกกรมยุทธนาธิการขึ้นเป็นกระทรวง สำหรับบังคับบัญชาราชการทหารพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับการทหารบกทหารเรือ โดยกำหนดให้มีตำแหน่งฝ่ายพลเรือน เป็นฝ่ายธุรการประกอบด้วยเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบ และมีตำแหน่งอื่น ๆ เช่น ราชปลัดทูลฉลอง เจ้ากรมคลัง ฯลฯ ลดหลั่นกันลงไป ส่วนฝ่ายทหารนั้น ให้แยกเป็นสองกรม คือ กรมทหารบกและกรมทหารเรือ และให้มีผู้บัญชาการทหารบก และผู้บัญชาการทหารเรือ ตลอดจนตำแหน่งอื่น ๆ เช่น ปลัดทหารบกใหญ่ ปลัดทหารเรือใหญ่ ฯลฯ โดยกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน และต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ใน พ.ศ. 2435 ซึ่งได้มีการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายทหารกับพลเรือนระหว่างกระทรวงกลาโหมและมหาดไทยเสร็จสิ้นแล้ว จึงได้มีการตรา พระราชบัญญัติกรมยุทธนาธิการ ร.ศ. 111 เพื่อลดฐานะกระทรวงยุทธนาธิการลงเป็นกรมและให้ไปขึ้นในกระทรวงกลาโหม ซึ่งนับว่าเป็นการแยกอำนาจหน้าที่ทางการทหารออกจากหน่วยงานฝ่ายพลเรือนอย่างสมบูรณ์ โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบทางด้านทหารโดยเฉพาะเพียงหน่วยงานเดียว

การจัดระบบการบริหารราชการในรูปแบบกระทรวง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มดำเนินการจัดระเบียบหน่วยงานหลักในการบริหารราชการใน พ.ศ. 2430 โปรดเกล้าฯ ให้จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในระดับสูงสุดเสียใหม่ โดยให้จำแนกอำนาจหน้าที่และตั้งเป็นกรมใหญ่เพื่อรับผิดชอบในแต่ละด้าน รวมทั้งสิ้น 12 กรม มีเสนาบดีบังคับบัญชาการโดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างชัดเจนตามลักษณะงาน การจัดการบริหารราชการในลักษณะดังกล่าวนี้ประสบความสำเร็จ ใน พ.ศ. 2435 จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะกรมต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นกระทรวง ตามประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี¹⁰³ แล้วกำหนดให้มีที่ประชุมเสนาบดีสภาขึ้นเพื่อทำหน้าที่ประชุมปรึกษากันในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้เลิกธรรมเนียมอัครมหาเสนาบดีแล้วกำหนดให้ทุกตำแหน่งมียศเท่ากันหมด นับได้ว่าเป็นการนำเอาระบบการปรึกษาหารือและการรับผิดชอบร่วมกันมาใช้กับการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการ และเพื่อลดภาระขององค์พระมหากษัตริย์

¹⁰² หลวงรัตนานุกัณฑ์ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 3), หน้า 1043-1060.

¹⁰³ หลวงรัตนานุกัณฑ์ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 4), หน้า 1310-1317.

อย่างไรก็ดี การจัดระเบียบการบริหารราชการในชั้นนี้ยังมีความซ้ำซ้อนอยู่ในบางกระทรวง เช่น อำนาจในการบังคับบัญชาหัวเมืองระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นอำนาจตามโครงสร้างที่เป็นมาอย่างยาวนาน แต่เมื่อการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปได้ด้วยดีแล้ว ใน พ.ศ. 2437 จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้มีประกาศจัดปับหน้าที่กระทรวงกลาโหม มหาดไทย¹⁰⁴ เพื่อจัดระเบียบการบังคับบัญชาหัวเมืองเสียใหม่ โดยให้อำนาจในการบังคับบัญชาหัวเมืองซึ่งเดิมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยนั้น โปรดเกล้าฯ ให้โอนไปขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด ส่วนกระทรวงกลาโหมนั้นให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทหารเป็นหลัก โดยให้ลดฐานะกระทรวงยุทธนาธิการลงเป็นกรม ให้ไปสังกัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในรอบหลายร้อยปีที่การแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างทหารและพลเรือนเกิดขึ้นได้จริง และเป็นการสะท้อนถึงแนวความคิดในการจัดโครงสร้างองค์กรตามลักษณะหน้าที่อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังมี พระราชบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ราชการซึ่งเกี่ยวข้องกันอยู่ในระหว่างกระทรวงนครบาลแลกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 116 ที่กำหนดให้แยกงานของกระทรวงนครบาลที่เกี่ยวข้องกับการชำระตัดสินคดีอาญาไปขึ้นต่อกระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อรวบรวมกิจการศาลทั้งหมดให้ไปอยู่ในกำกับดูแล เพื่อให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกองค์กรตามลักษณะหน้าที่ดังกล่าวด้วย จึงนับได้ว่า แนวพระราชดำริในการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการโดยเน้นการจัดองค์กรตามลักษณะของหน้าที่เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานและสร้างระบบความรับผิดชอบในหน้าที่แก่ผู้ปฏิบัติงาน ได้เกิดขึ้นจริงอย่างสมบูรณ์

นอกจากนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพยายามฟื้นฟูองค์กรที่ปรึกษาทางการเมืองการบริหารในทำนองเดียวกับสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (เคาน์ซิลออฟสเตต) อีกครั้งหนึ่ง โดยโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ ร.ศ. 113¹⁰⁵ โดยยกเลิกสภาที่ปรึกษา ตามพระราชบัญญัติตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จ.ศ. 1236 เดิม และให้ตั้ง "รัฐธรรมนูญสภา" ขึ้น เพื่อเป็นที่ประชุมปรึกษากฎหมายและการบริหารหรือนโยบายต่าง ๆ มีสมาชิกประกอบด้วยเสนาบดีทุกกระทรวง และบุคคลอื่นที่ทรงแต่งตั้งอีกไม่เกิน 12 คน โดยอำนาจหน้าที่ของสภานี้มีลักษณะเป็น "สภาที่ปรึกษา" มากกว่าจะมีอำนาจในตัวเอง ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับ "เสนาบดีสภา" แล้ว รัฐธรรมนูญสภาเป็นเสมือน "เวที" ที่จะให้ข้าราชการระดับสูงที่ไม่ใช่เสนาบดีได้มีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินในบทบาทของการ

¹⁰⁴ หลวงรัตนานุกัณฑ์ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 5), หน้า 1711-1713.

¹⁰⁵ หลวงรัตนานุกัณฑ์ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 5), หน้า 1722-1730.

เป็นที่ปรึกษา¹⁰⁶ ในขณะที่เสนาบดีสภาเป็นฝ่ายบริหารโดยตรง โดยกฎหมายนี้กำหนดว่า ข้อหาหรือใด ๆ ที่สภาเห็นชอบ จะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย หากทรงเห็นชอบด้วยก็ให้มีผลใช้บังคับได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นในบางกรณีที่ไม่ต้องได้รับพระบรมราชานุมัติ เช่น กรณีเป็นเรื่องด่วนและพระมหากษัตริย์ไม่ได้ประทับอยู่ในพระนคร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าการดำเนินงานของสภาดังกล่าวนี้ไม่ประสบผลเป็นที่น่าพอใจนัก ทั้งนี้ เนื่องจากพระบารมีของผู้บริหารสูงสุดคือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงเป็นที่ยอมรับและยำเกรงของเจ้านายและขุนนางทุกระดับ สภาจึงแทบไม่ได้มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด

4.2.2.1.2 การจัดระเบียบบริหารราชการโดยเน้นอำนาจรัฐจากศูนย์กลาง

การปกครองส่วนภูมิภาค ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น การปกครองบังคับบัญชาหัวเมืองในช่วงก่อน พ.ศ. 2435 ยังอยู่ในลักษณะที่ค่อนข้างหละหลวมอยู่มาก โดยหัวเมืองต่าง ๆ มักมีชาวเมืองในท้องถิ่นเป็นเจ้าของ และยิ่งอยู่ห่างไกลเมืองหลวงออกไปเท่าใดก็ยิ่งมีอิสรภาพปลอดจากการควบคุมของกรุงเทพฯ มากเท่านั้น ผลที่เกิดขึ้นคือรัฐบาลไม่อาจเก็บภาษีอากรได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เนื่องจากระบบกินเมืองเปิดโอกาสให้เจ้าเมืองต่าง ๆ เก็บรายได้ไว้เป็นของตนเองมากกว่าที่จะนำส่งยังกรุงเทพฯ ตามสัดส่วนของจำนวนที่เก็บได้จริง ๆ นอกจากนี้ การปกครองหัวเมืองในรูปแบบเดิมยังไม่อาจตอบสนองภารกิจของรัฐในการปกครองดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่สยามกำลังตกเป็นเป้าหมายในการขยายอำนาจของชาติตะวันตก ซึ่งการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพมีความสำคัญมาก ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องการจัดการปกครองหัวเมืองนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ว่า

“...การซึ่งจะรักษามิให้มีอันตรายทั้งภายในภายนอกได้มีอยู่สามประการ คือ พุดจากันโดยทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง ถ้าจะรักษาโดยทางไมตรีก็จะไม่สำเร็จไปได้เสมอ ถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อย ทุนซึ่งจะเป็นที่ตั้งให้มีกำลังพอรักษาความสงบเรียบร้อยได้นั้นก็จะไม่พบ การซึ่งจะให้กำลังบริบูรณ์ได้ต้องอาศัยความปกครองให้ราษฎรได้ทำมาหากินโดยสะดวก

¹⁰⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, หน้า 38.

ได้รับผลประโยชน์อันเกิดจากแผ่นดิน ซึ่งจะได้มาเสียภาษีอากรจึงจะเป็นกำลังของบ้านเมืองได้ เพราะฉะนั้น การที่จะปกครองรักษาบ้านเมืองให้แข็งแรงเรียบร้อย และบำรุงประโยชน์ในทางหากิน ค้าขายของราษฎรพลเมือง จึงเป็นหัวใจ เป็นยอดของความตั้งมั่นแห่งพระราชอาณาเขตรนี้¹⁰⁷

ด้วยเหตุผลดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงเริ่มดำเนินการปฏิรูปการจักระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคใหม่ โดยใน พ.ศ. 2435 ได้โปรดเกล้าฯ ให้เริ่มจัดการปกครองหัวเมืองในระบบมณฑลเทศาภิบาล โดยให้จัดหัวเมืองในภูมิภาคหลาย ๆ เมือง รวมเข้าเป็นมณฑล โดยมี “ข้าหลวงเทศาภิบาล” ซึ่งเป็นเจ้านายหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ส่งไปจากส่วนกลางออกไปประจำในแต่ละมณฑล เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล¹⁰⁸ ซึ่งนัยหนึ่งนั่นก็คือ การเข้าไปควบคุมดูแลการบริหารจัดการปกครองในหัวเมือง ซึ่งเคยเป็นอำนาจของเจ้าเมืองต่าง ๆ ที่เคยมีอำนาจค่อนข้างเป็นอิสระ ให้อยู่ในการตรวจสอบจากส่วนกลางมากขึ้น และใน พ.ศ. 2440 ได้โปรดเกล้าฯ ให้มีการตรา พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116¹⁰⁹ ขึ้น เพื่อจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับระบบมณฑลเทศาภิบาลที่ได้จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคของประเทศในระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน กำหนดตำแหน่งผู้ปกครองในระดับต่าง ๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละระดับอย่างละเอียด

สำหรับในระดับตำบลและหมู่บ้านนั้น พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการให้ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้านนั้น ๆ ส่วนตำแหน่งกำนันก็เลือกมาจากผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่ง ในตำบลนั้น นอกจากนั้น ราษฎรในหมู่บ้านอาจออกเสียงเพื่อให้ปลดผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ รวมทั้งผู้ว่าราชการเมืองก็สามารถออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันพ้นจากตำแหน่งได้เช่นกัน ในส่วนอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น โดยหลักก็เป็นเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยในการปกครอง การดูแลสอดส่องเรื่องโจรผู้ร้าย การทำทะเบียนสำมะโนครัว การนำจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังได้รับมอบอำนาจรัฐในการบังคับบัญชาเหนือราษฎรในตำบลและหมู่บ้าน โดยกฎหมายกำหนดให้แก่ลูกบ้านต้องฟังคำสั่งของผู้ใหญ่บ้าน และมี

¹⁰⁷ อ้างใน พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ), “เรื่องมหาดไทย” ใน, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันระลึกสถาปนากระหวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปี บริบูรณ์, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2495), หน้า 194-195.

¹⁰⁸ เตช นุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458, หน้า 125-127.

¹⁰⁹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 14 (30 พฤษภาคม 116), หน้า 105-124.

หน้าที่ปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของผู้ใหญ่บ้าน โดยผู้ใหญ่บ้านก็ต้องฟังคำสั่งของกำนัน ในขณะที่กำนันก็อยู่ในการควบคุมบังคับบัญชาของกรมการอำเภอ เป็นต้น **โดยนัยนี้ ระบบการปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกที่ทำให้อำนาจรัฐสามารถแผ่เข้าไปถึงหน่วยล่างสุดของสังคมอย่างแท้จริง ผ่านสายการบังคับบัญชาที่ได้จัดไว้ อย่างเป็นระบบแล้ว**

เมื่อพิจารณาบทบาทของเจ้าพนักงานปกครองท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการ “ปกครอง” อย่างแท้จริง กล่าวคือ เป็นผู้ดูแลรักษาสุขทุกข์ของราษฎร ป้องกันเหตุร้าย สอดส่องป้องกันโจรผู้ร้าย ทำสำมะโนครัว ดับไฟ รวมทั้งยังมีบทบาทในการเป็นเสมือน “จุดเชื่อมต่อ” ระหว่างอำนาจรัฐกับราษฎร โดยเป็นตัวแทนของรัฐ ในการจัดเก็บภาษี การทำทะเบียน การป่าวร้องข้อราชการต่าง ๆ ให้ชาวบ้านได้รับทราบ ฯลฯ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นตัวแทนของราษฎรในการนำเสนอกิจสุขทุกข์ต่ออำนาจรัฐที่อยู่เหนือขึ้นไป เป็นต้น กฎหมายนี้ทำให้อำนาจแก่ผู้ใหญ่บ้านและกำนันในการเรียกเกณฑ์ราษฎรมาช่วยจับโจรผู้ร้าย ดับไฟ และเหตุอื่น ๆ และมีอำนาจที่จะจับกุมลูกบ้านที่ขัดขืนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันด้วย โดยมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรบไม่เกิน 20 บาท หรือลงโทษทั้งสองสถาน

เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญซึ่งสะท้อนแนวความคิดทางกฎหมาย ในการปกครองส่วนที่อยู่ในระดับพื้นฐานของประเทศได้เป็นอย่างดี **กล่าวคือ การสะท้อนแนวความคิดในการขยายอำนาจรัฐที่ได้จัดเป็นระบบแล้ว ให้ครอบคลุมไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศอย่างแท้จริง** โดยการเข้าไปจัดระเบียบการปกครองให้ลงไปถึงระดับรากฐานที่สุดในระดับตำบลและหมู่บ้าน พร้อมกันนั้น อำนาจรัฐจากส่วนกลางก็มีอยู่เหนือการปกครองในระดับดังกล่าวได้โดยตรง ดังจะเห็นได้จากนายอำเภอนั้นแม้กำหนดว่าให้ผู้ว่าราชการเมืองเลือกสรรผู้มีความสมบัติเหมาะสม แต่ก็ต้องนำเสนอให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้เลือกอีกชั้นหนึ่งจึงจะแต่งตั้งให้ผู้นั้นเป็นนายอำเภอได้ และสมุหเทศาภิบาลยังมีอำนาจในการแต่งตั้งและปลดข้าราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ และนายอำเภอทั้งหมด¹¹⁰ นอกจากนี้ อำนาจส่วนกลางยังได้ควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองท้องถิ่นผ่านระบบบังคับบัญชา ซึ่งทำให้นายอำเภอและกรมการอำเภอจะต้องรับผิดชอบส่วนกลางเหนือ ๆ ขึ้นไป

¹¹⁰ เตช บุญนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458, หน้า 153.

ในส่วนของการจัดการปกครองหัวเมืองประเทศราชนั้น ในสมัยนี้ นับว่าเป็นการดำเนินนโยบายรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างแท้จริง โดยได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดเกี่ยวกับการปกครองมณฑลพ่ายัพ ซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2443 และพระราชกำหนดเกี่ยวกับการปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองมลายู ใน พ.ศ. 2444 ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นไปเพื่อให้รัฐบาลสามารถควบคุมการบริหารราชการของเมืองประเทศราชได้อย่างเข้มแข็งในทุกระดับและทุกด้าน โดยในทางการปกครองนั้น พระราชกำหนดทั้งสองฉบับได้กำหนดไว้ชัดเจนถึงแนวทางไปสู่การปกครองอย่างเต็มรูปแบบของรัฐบาลเหนือเจ้านายและขุนนางประเทศราช¹¹¹ เช่น พระราชกำหนด พ.ศ. 2443 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมณฑลพ่ายัพได้นำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบ “เสนาและผู้ช่วยหกตำแหน่ง” ซึ่งให้อำนาจสมบูรณแก่รัฐบาลเหนือรัฐต่าง ๆ ทางเหนือทั้งหมด โดยข้าหลวงใหญ่มีอำนาจเหนือเจ้าพื้นเมืองเป็นอย่างมาก เช่น การแต่งตั้งเสนาทั้งหกเป็นอำนาจของข้าหลวงใหญ่ และข้าหลวงใหญ่มีอำนาจในการเข้าประชุมสภาของเมืองประเทศราชนั้น รวมทั้งมีอำนาจในการยับยั้งการตัดสินใจใด ๆ ที่กระทำโดยพวกเจ้านายและขุนนางท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีอำนาจจับกุมขุนนางท้องถิ่นที่ไม่ให้ความร่วมมืออีกด้วย ในที่สุดแล้วก็ได้มีการวางแผนนำเอาการปกครองหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ดังที่วางไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ไปใช้ในหัวเมืองประเทศราชเหล่านี้ด้วย โดยมีการกำหนดให้เรียกชื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระดับท้องที่เหล่านี้ด้วยชื่อในท้องถิ่นของตนแทน¹¹² ซึ่งจากการจัดระเบียบการปกครองในส่วนหัวเมืองประเทศราชนี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงแนวความคิดในการรวบรวมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินที่เคยกระจ่ายอยู่ที่ผู้ปกครองพื้นเมืองมาแต่เดิม โดยการดำเนินการลดทอนอำนาจของผู้ปกครองพื้นเมืองให้ลดน้อยลงเรื่อย ๆ และโอนอำนาจในการบริหารและการตัดสินใจให้ไปเป็นอำนาจของส่วนกลางแทน

การปกครองส่วนท้องถิ่น แม้แนวความคิดทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคจะมีแนวโน้มไปแนวทางการรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง แต่ในการจัดการปกครองในระดับท้องที่ก็ยังมีแนวคิดในการให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเองได้ด้วย โดยแนวความคิดดังกล่าวเริ่มต้นจากการที่ได้เสด็จพระราชดำเนินประพาสตลาดท่าฉลอมเมื่อปี พ.ศ.2448 ทอดพระเนตรเห็นสภาพชุมชนที่สกปรก จึงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้นเพื่อให้ราษฎรได้บริหารจัดการรักษาชุมชนของตน และต่อมาได้มีการประกาศใช้ *พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127*¹¹³ เพื่อวางระเบียบในการ

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 180-181.

¹¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 181-182.

¹¹³ *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 25 (13 กันยายน 127), หน้า 668-673.

จัดตั้งสุขาภิบาลเป็นการทั่วไป โดยสาระของพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้อาจมีการจัดตั้งสุขาภิบาลได้สองประเภทตามลักษณะของท้องถิ่นนั้น ๆ คือ สุขาภิบาลระดับเมือง และสุขาภิบาลระดับตำบล โดยให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาด การสาธารณสุข และการบำรุงรักษาถนนหนทางเป็นหลัก โดยรัฐจะยกภาษีโรงเรือนให้เป็นสิทธิแก่สุขาภิบาลในการทำการตามอำนาจหน้าที่ อย่างไรก็ตาม การปกครองดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะที่ก้ำกึ่งกับการปกครองท้องที่ ทั้งนี้ เนื่องจากตำแหน่งกรรมการผู้บริหารของสุขาภิบาลทั้งสองประเภทนั้น ต่างก็เป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ทั้งสิ้น โดยกรรมการของสุขาภิบาลระดับเมืองนั้น ได้แก่ผู้ว่าราชการเมืองนั้น ๆ เป็นประธาน และตำแหน่งอื่น ๆ ส่วนสุขาภิบาลระดับตำบลนั้นมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในท้องที่สุขาภิบาลนั้น ๆ เป็นกรรมการ โดยราษฎรทั่วไปไม่มีโอกาสในการเข้าเป็นสมาชิกหรือร่วมการบริหารในองค์กรดังกล่าวแต่อย่างใด **ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดในทางปกครองที่เน้นบทบาทของรัฐในการนำราษฎร มากกว่าที่จะเสริมสร้างให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง** ทั้งนี้ อาจเนื่องจากทัศนคติของรัฐที่มองเห็นว่าราษฎรยังไม่มีความสามารถในการบริหารปกครองตนเองได้

การปกครองคณะสงฆ์ นอกจากการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว แนวความคิดในการขยายอำนาจรัฐจากศูนย์กลางยังสะท้อนได้จากกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ โดยในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อำนาจรัฐได้เข้าไปกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการในทางศาสนาค่อนข้างมาก ดังเช่นประกาศ จ.ศ. 1237 ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการที่พระสงฆ์ที่จะเป็นอุปัชฌาย์บรรพชาอุปสมบทแก่บุคคลใด จะต้องได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางก่อน ดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.2.1 และในช่วงต่อมาของรัชกาลก็ได้มีการใช้อำนาจรัฐเข้าจัดการการปกครองคณะสงฆ์อย่างต่อเนื่อง ดังเช่น *ประกาศพระสงฆ์เจ้าอาวาสให้จัดการวัด จ.ศ. 1250* ซึ่งเป็นประกาศที่สะท้อนถึงบทบาทของรัฐที่เข้าไปมีอำนาจเหนือการศาสนามาก กล่าวคือ มีลักษณะของการ “สั่งการ” ให้เจ้าอาวาสวัดทั่วประเทศจัดการดูแลวัดขึ้นวินัยของพระสงฆ์ภิกษุสงฆ์ อย่านำให้ละเลยเพิกเฉยเสียด้วยความเกรงใจใด ๆ โดยเน้นว่าเจ้าอาวาสมีอำนาจที่จะตักเตือน หากผู้นั้นไม่ฟังก็ให้ไล่ออกจากวัดได้ หรือไม่ก็ให้มาแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่กรมธรรมการ หากเจ้าอาวาสรูปใดละเลยจนมีผู้มาฟ้องต่อทางกรมว่าพระภิกษุวัดประพัตดินอกกริต เจ้าอาวาสก็จะต้องรับผิดชอบด้วย¹¹⁴

¹¹⁴ หลวงรัตนานุกฤติ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 2), หน้า 757-760.

อย่างไรก็ดี กฎหมายที่สะท้อนแนวความคิดในการจัดระเบียบการคณะสงฆ์ที่เด่นที่สุดในสมัยรัชกาลดังกล่าวนั้น ได้แก่ การตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ รัตนโกสินทร์ศก 121¹¹⁵ ขึ้นใช้บังคับเพื่อจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นระเบียบแบบแผน โดยได้มีการวางโครงสร้างลำดับการบังคับบัญชาเลียนแบบอย่างระบบราชการของรัฐ กล่าวคือ มีการกำหนดให้มีตำแหน่ง “เจ้าคณะใหญ่” 4 ตำแหน่ง และ “เจ้าคณะรอง” 4 ตำแหน่ง ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีอยู่ก่อนแล้ว แต่โปรดให้จัดเป็นองค์กรที่เรียกว่า “มหาเถรสมาคม” ขึ้น มีอำนาจในการปรึกษากิจการพระศาสนา และการปกครองสังฆมณฑล โดยกำหนดให้คำวินิจฉัยของมหาเถรสมาคมนี้เป็นสิทธิ์ขาด ผู้ใดจะอุทธรณ์โต้แย้งต่อไปอีกไม่ได้ ในเรื่องของการบังคับบัญชานั้น กำหนดให้มีผู้ปกครองดูแลลดหลั่นกันไป ตั้งแต่ระดับเจ้าอาวาส เจ้าคณะแขวง เจ้าคณะเมือง เจ้าคณะมณฑล กำหนดให้พระภิกษุสามเณรต้องมีสังกัดวัดใดวัดหนึ่ง และต้องฟังบังคับบัญชาเจ้าคณะซึ่งตนอยู่ในปกครอง ถ้าไม่เชื่อฟังเจ้าคณะมีอำนาจที่จะทำ “ทัณฑกรรม” ได้ ส่วนคฤหัสถ์ผู้ใดขัดขืนอำนาจเจ้าคณะที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นย่อมมีความผิดฐานขัดอำนาจเจ้าพนักงาน

กล่าวโดยสรุปแล้ว จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเห็นได้ว่า มีลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอย่างมั่นคงแล้ว เข้าไปจัดการ “ปฏิรูป” โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง เพื่อสร้าง “ระบบ” หรือกลไกที่จะรองรับการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อการดำเนินการในส่วนกลางเป็นปึกแผ่นมั่นคงดีแล้ว แนวความคิดทางกฎหมายในช่วงเวลาต่อมาก็เน้นการแผ่ขยายอำนาจที่ได้จัดระบบระเบียบดีแล้วจากส่วนกลางออกไปควบคุมอำนาจดั้งเดิมในพื้นที่ ทำให้อำนาจในการปกครองที่แท้จริงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลจากส่วนกลาง ทั้งนี้ รวมทั้งในเรื่องเกี่ยวกับการปกครองในลักษณะอื่น เช่น การปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งก็มีลักษณะอย่างเดียวกัน ซึ่งสะท้อนแนวความคิดในเรื่องการจัดระเบียบการปกครองโดยเน้นอำนาจรัฐจากศูนย์กลางได้เป็นอย่างดี

¹¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 19 (29 มิถุนายน 121), หน้า 214-223.

4.2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในระบบราชการ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่เพียงแต่มีการปฏิรูปในแง่ “โครงสร้าง” ของระบบการปกครอง ซึ่งมีผลทำให้หน่วยงานทางการปกครองเป็นองค์กรที่มีการจัดระเบียบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจนและมีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น หากแต่เมื่อพิจารณากฎหมายปกครองในสมัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดเกี่ยวกับการวางหลักการบริหารจัดการที่ดี หรือที่เรียกว่า “ธรรมาภิบาล” ให้เกิดขึ้นในระบบราชการ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่อย่างโปร่งใสและเป็นธรรมอยู่ด้วยกัน โดยแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่อง “ธรรมาภิบาล” ที่ปรากฏในกฎหมายปกครองในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประการหลัก กล่าวคือการแยกตัวบุคคลออกจากตำแหน่งในการสร้างกรอบและหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการ และการสร้างระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ

4.2.2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสถานะของข้าราชการ: การแยกตัวบุคคลออกจากตำแหน่งหน้าที่

ในระบบการบริหารการปกครองของไทยแต่โบราณนั้น อาจกล่าวได้ว่าไม่มีการแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ เนื่องจากการปกครองนั้นไม่มีการให้ค่าตอบแทนในรูปเงินเดือน แต่ข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ จะได้รับพระราชทานเบี้ยหวัดประจำปีกับผลประโยชน์ตอบแทนที่เกิดขึ้นจากตำแหน่งหน้าที่ของตนแทน¹¹⁶ ผลประโยชน์ดังกล่าวอาจอยู่ในรูปของเงินค่าธรรมเนียม ภาษีอากร หรือผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น แรงงานจากไพร่ที่อยู่ในการควบคุม ดังนั้น จึงมักเรียกการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ว่า การ “กินตำแหน่ง” หรือหากเป็นการแต่งตั้งออกไปเป็นเจ้าของปกครองหัวเมือง ก็มักเรียกว่า “กินเมือง”¹¹⁷ เมื่อตำแหน่งหน้าที่ทางราชการเป็นทางที่มาของผลประโยชน์ส่วนตัว การแยกกระหว่างเรื่อง “ในหน้าที่การงาน” กับเรื่อง “ส่วนตัว” จึงแยกกันไม่ออก ดังนั้น ระบบการบริหารราชการอย่างโบราณของไทย จึงมีลักษณะที่เอื้อต่อความคิดที่ว่า ตำแหน่งหน้าที่นั้นเป็น “เอกสิทธิ์” ส่วนตัวที่สามารถจะใช้หรือไม่ใช้อย่างไร ต่อใครก็ได้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยไม่ชอบ การเลือกที่จะใช้หรือไม่ใช้อำนาจเพื่อตอบสนองความสัมพันธ์ในทาง

¹¹⁶ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล, หน้า 35.

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

ส่วนตัวในระบบอุปถัมภ์ หรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างปราศจากการตรวจสอบ¹¹⁸ นอกจากนี้ การมีผลประโยชน์ในตำแหน่งหน้าที่ ย่อมมีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการปกครอง เนื่องจากข้าราชการต่างก็พะวงถึงผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับมากกว่าประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ทางราชการ กล่าวโดยสรุปแล้ว เรื่องผลประโยชน์ตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่จึงเป็นเรื่องสำคัญ ที่ทำให้ข้าราชการจำนวนมากไม่สามารถแยกแยะเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการได้

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักในปัญหาดังกล่าวมาตั้งแต่ต้น จึงทรงเริ่มต้นวางรากฐานระบบการบริหารราชการที่ลดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนด้วยการแยกคนออกจากตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ ได้ทรงเริ่มต้นจากที่สถาบันพระมหากษัตริย์เอง โดยโปรดเกล้าฯ ให้แยกทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อสถาบันพระมหากษัตริย์ออกจากทรัพย์สินส่วนพระองค์ ซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัวของพระมหากษัตริย์¹¹⁹ ซึ่งเป็นเครื่องแสดงออกถึงสถานะส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็น “บุคคล” ที่พึงต้องแยกออกจาก “ตำแหน่งพระมหากษัตริย์” และการดำเนินการนี้เองเป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันให้พระมหากษัตริย์กลายเป็น “สถาบัน” ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของรัฐสมัยใหม่ให้เกิดขึ้น

สำหรับในส่วนของการข้าราชการทั้งหลายนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีนโยบายว่า “ในการซึ่งจะให้ราชการทั้งปวงเรียบร้อยเป็นแบบอย่างคล่องสะดวกได้ตามสมควรที่ปกครองบ้านเมืองในเวลานี้ จำจะต้องแบ่งราชการให้มีผู้เป็นหน้าที่รับผิดชอบเป็นส่วน ๆ ไป พอแก่กำลังที่รักษาการได้นั้นอย่างหนึ่ง จะต้องเลิกการที่กรมทั้งปวงแสวงหาผลประโยชน์ได้โดยลำพังตัวไม่มีกำหนดเงิน กำหนดการให้กลับเป็นเงินจ่ายให้พอตามสมควรแก่การที่ได้ทำนั้นอย่างหนึ่ง การจึงจะเป็นไปสะดวกได้ตลอด”¹²⁰

การที่ทรงมีนโยบายดังกล่าวนี้ นอกจากเหตุผลเพื่อแยกตัวบุคคลออกจากตำแหน่งหน้าที่แล้ว ยังมีเหตุผลเกี่ยวกับประสิทธิภาพในระบบราชการด้วย กล่าวคือ การที่ปล่อยให้ข้าราชการแสวงหาประโยชน์ในตำแหน่งหน้าที่นั้น ย่อมส่งผลให้หน่วยงานที่มีผลประโยชน์ดีนั้นขุนนางต่าง ๆ ก็แย่งกันเป็น แต่หน่วยงานที่มีผลประโยชน์ในตำแหน่งน้อยก็จะ

¹¹⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), หน้า 55-56.

¹¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, หน้า 54.

¹²⁰ พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน, อ้างแล้ว, หน้า 121.

ไม่มีใครสนใจ หรือขุนนางก็มักใส่ใจทำการแต่ในสิ่งที่ตนได้รับผลประโยชน์ ซึ่งส่งผลให้ “...บางกระทรวง ก็มีผลประโยชน์เกินกว่าการที่จะทำ บางกระทรวงก็ไม่มีผลประโยชน์พอแก่การที่ทำ....ซึ่งผู้ได้ผลประโยชน์มากโดยง่าย ๆ ก็ไม่ตั้งใจจะทำการในตำแหน่งของตัวซึ่งไม่มีผลประโยชน์ ฝ่ายผู้ที่ต้องทำการไม่มีผลประโยชน์มากก็คิดท้อถอย หรือแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรมต่อไป”¹²¹ ซึ่งในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวนั้น ได้โปรดเกล้าฯ ให้วางระบบราชการอย่างใหม่ โดยให้ข้าราชการเป็นเพียง “ผู้ทำงานรับใช้พระมหากษัตริย์” โดยได้รับพระราชทานเบี้ยหวัดเงินเดือนเป็นผลประโยชน์ตอบแทน แทนที่จะเป็นมูลนายปกครองไพร่และ “กินตำแหน่ง” หรือ “กินเมือง” ดังที่เป็นมาแต่ก่อน ทั้งนี้ การวางระบบเพื่อแยกตัวบุคคลออกจากตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวได้มีการดำเนินการมาตั้งแต่ช่วงต้น ๆ รัชกาลแล้ว โดยในหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เช่น หอรัษฎากรพิพัฒน์ กรมต่าง ๆ ในสังกัดกรมพระคลังมหาสมบัติ และกรมต่าง ๆ ในฝ่ายทหาร เป็นต้น และต่อมาในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ในกระทรวงที่ตั้งขึ้นใหม่ก็โปรดเกล้าฯ ให้พระราชทานเงินเดือนแทนผลประโยชน์ในหน้าที่ ส่วนการจัดการในส่วนของการส่วนภูมิภาคนั้นก็โปรดเกล้าฯ ให้ดำเนินการไปเป็นลำดับเพื่อยกเลิกระบบกินเมือง โดยการแต่งตั้งข้าราชการออกจากเมืองหลวงไปเป็นผู้ว่าราชการเมืองต่าง ๆ และรับพระราชทานเงินเดือนแทน

นอกจากการพระราชทานเงินเดือนแทนผลประโยชน์ที่เกิดในตำแหน่งหน้าที่แล้ว ใน พ.ศ. 2444 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. 120¹²² เพื่อเป็นการกำหนดผลประโยชน์ คือ บำเหน็จและบำนาญ ซึ่งจะพระราชทานให้แก่ข้าราชการที่รับราชการสนองพระเดชพระคุณพระมหากษัตริย์มาด้วยดี และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว โดยปรากฏในคำปรารภของกฎหมายนี้ ที่แสดงว่าการพระราชทานให้มีเบี้ยบำนาญ คือ บำเหน็จและบำนาญนั้น ก็เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงในฐานะของข้าราชการว่า หากปฏิบัติราชการด้วยความชอบแล้ว เมื่อปลดเกษียณไม่ได้รับราชการต่อไปแล้ว ก็ยังคงมีรายได้เลี้ยงชีพต่อไป จึงไม่ต้องคำนึงถึงการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ กฎหมายนี้จึงนอกจากจะแสดงถึงการวางระบบผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ข้าราชการเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในชีวิตของผู้เป็นข้าราชการแล้ว ยังสะท้อนการวางระบบสวัสดิการเพื่อเสริมหลักการแยกตัวบุคคลออกจากตำแหน่งหน้าที่อีกด้านหนึ่งด้วย

¹²¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารการเมือง-การปกครองไทย พ.ศ. 2411-2475, หน้า 120.

¹²² ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 18 (15 ธันวาคม 120), หน้า 701-708.

นอกจากนี้มีการพยายามวางหลักการอื่น ๆ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ เช่น กำหนดให้หน่วยงานทุก ๆ หน่วยงานจะต้องมีที่ทำการเฉพาะ และข้าราชการต้องทำการในสถานที่ราชการ จะไปว่าราชการหรือทำการกันที่อื่น ๆ ไม่ได้* หรือกำหนดหลักการที่ห้ามข้าราชการที่ทำการในตำแหน่งใดมีส่วนได้เสียในกิจการต่าง ๆ ที่หน่วยงานทำกับบุคคลภายนอก** เป็นต้น ซึ่งนับว่าเป็นความพยายามในการสร้างหลักการแยกเรื่องส่วนตัวออกจากอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ อันเป็นการสร้างธรรมาภิบาลในระบบราชการประการหนึ่ง

4.2.2.2 การวางหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ

การควบคุมการใช้อำนาจถือหัวข้อสำคัญประการหนึ่งในวิพากษ์หมายปกครอง ทั้งนี้ เพราะอำนาจในการปกครองนั้นหากไม่มีการควบคุมตรวจสอบแล้วก็มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในระบบกฎหมายมหาชนที่มีความสนใจศึกษากันมาก และนำไปสู่หลักกฎหมายสำคัญ ๆ ทางกฎหมายปกครองหลายหลัก อย่างไรก็ตาม ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น โดยเฉพาะในช่วงหลังจากที่ทรงมีพระราชอำนาจอย่างเต็มที่แล้วนั้น แนวคิดในเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์นั้น อาจเรียกว่าปรากฏน้อยมาก หากแต่กฎหมายมีลักษณะมุ่งเน้นที่การวางระเบียบการใช้อำนาจรัฐของข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ เป็นหลัก

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เกี่ยวกับอำนาจของพระมหากษัตริย์ของไทยนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริว่า “พระบรมราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุถือว่าเป็นที่ล้นที่พ้น ไม่มีข้อสิ่งใดอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้ แต่เมื่อว่าตามที่เป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติกการอันใด ก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควรและที่เป็นยุติธรรม...”¹²³ พระราชดำริดังกล่าวนี้ น่าสนใจอย่างยิ่งในการสะท้อนถึงแนวความคิดทางกฎหมาย

* เช่น พระราชบัญญัติหอระฆังการพิพัฒน์ฯ กำหนดให้เจ้าพนักงานที่ทำการภาชี (เจ้าจำนวน) จะต้องนั่งทำการราชการเกี่ยวกับการภาชีอากรที่ทำการในเวลาราชการ ห้ามไปว่าการภาชีที่บ้านเรือนของตนเป็นอันขาด

** ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติกรมกษาปณ์สิทธิการ ร.ศ. 111, พระราชบัญญัติการภาชีอากร ร.ศ. 111 เป็นต้น

¹²³ พระราชดำริสทรงแถลงพระบรมราชานุญาตแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมือง-การปกครองไทย พ.ศ. 2411-2475, หน้า 124.

ปกครองเกี่ยวกับเรื่องอำนาจ กล่าวคือ ตามหลักกฎหมายไทยดั้งเดิมย่อมไม่มีและไม่อาจจะมีการออกกฎหมายเพื่อจำกัดการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ เนื่องจากพระมหากษัตริย์นั้นทรงเป็นเทวราชหรือสมมติเทพ ซึ่งทรงมีพระบรมเชษานุภาพอย่างไม่มีขอบเขตใด ๆ ดังที่พระราชกำหนดเก่าซึ่งตราขึ้นในสมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศแห่งกรุงศรีอยุธยาที่ว่า “อนึ่ง แผ่นดินเป็นใหญ่แต่สมเด็จพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุว่าพระมหากษัตริย์เจ้านั้นเป็นสมมติเทวดา...ถ้าสมเด็จพระมหากษัตริย์มีพระราชโองการด้วยกิจสิ่งใด ๆ ก็ดี ดุจดั่งขวานฟ้า ถึงมาทว่าผ่าถูกต้องต้นไม้แลภูเขามิอาจสามารถจะทนทานได้ ย่อมจะหักทำลายไป...” และแม้จะมาถึงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ก็ยังเห็นได้ว่าแนวความคิดเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นี้ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด หากแต่ได้แสดงออกอย่างชัดเจนมากขึ้นอันเนื่องจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่มีอยู่อย่างสูงสุดในรัชกาลนี้ ดังที่ปรากฏในร่างพระราชกฤษฎีกา ที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม ซึ่งเป็นกฎหมายที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริที่จะให้ตราขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายที่แสดงถึงพระราชอำนาจและการสืบสันตติวงศ์ของพระมหากษัตริย์ โดยร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังนี้

“1. ราชอิสริยยศ มาตรา 1 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นพระเจ้าแผ่นดินฤาพระเจ้ากรุงสยาม เปนบรมราชาธิราชแห่งมลาวประเทศ มลายูประเทศ กหริ่ง ฯลฯ ผู้ทรงพระคุณธรรมอันมหาประเสริฐ

2. ราชอาณาจักร มาตรา 2 พระเจ้าแผ่นดินย่อมมีพระราชอาญาสิทธิ์เด็ดขาดโดยพระราชฤไทย ไม่มีสิ่งใดยิ่งขึ้นไปกว่าอีกแล้ว

3. ราชศักดิ์คานูภาพ มาตรา 3 พระเจ้าแผ่นดินมีพระราชศักดิ์คานูภาพ เปนอาทิ คือ (1) ย่อมเปนเจ้าเปนใหญ่ผู้ปกครองแผ่นดิน ที่พึงที่พำนักของอาณาประชาราษฎร์ (2) เปนที่เกิดแห่งความยุติธรรมที่รับดับทุกชีวิต แลทรงพระกรุณาภิเษกคนผิดกฎหมาย (3) เปนที่เกิดแห่งยศถาบรรดาศักดิ์ (4) เปนจอมพหลพลโยธา ที่รับดับยุคเข็ญของบ้านเมืองโดยทำสงคราม ฤจะเปนไมตรีกับประเทศใดประเทศหนึ่ง (5) เปนพุทธศาสนูปถัมภก ผู้ยกย่องอุดหนุนพระบวรพุทธศาสนา (6) พระราชดำรัสที่ได้ประกาศแล้ว ย่อมเปนกฎหมายสำหรับแผ่นดิน กฎหมายสำหรับแผ่นดินแบ่งเปนสามอย่าง คือ พระราชบัญญัติ ที่ไม่ได้ถูกษาอย่างหนึ่ง พระราชกำหนดที่ตกลงในเสนาบดีสภาอย่างหนึ่ง ฤาพระราชกฤษฎีกา ที่ตกลงในรัฐมนตรีสภาอย่างหนึ่ง

4. นิรุปราทการ์ มาตรา 4 พระเจ้าแผ่นดินจะทรงการอันใดไม่มีผิด ไม่มีอำนาจอันใดจะพิจารณาว่าโทษได้เลย เพราะว่าการอันใดซึ่งพระเจ้าแผ่นดินจะทรงทำได้นั้นย่อมมีเสนาบดีรู้เห็นเป็นผู้ต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว...”¹²⁴

ด้วยเหตุนี้ การที่จะมีกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจำกัดหรือเป็นกรอบในการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์จึงไม่อาจจะมีได้ในระบอบการปกครองที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดเช่นนี้ และแม้ว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะไม่ได้มีการประกาศใช้เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตเสียก่อน หากแต่เนื้อหาของร่างกฎหมายดังกล่าวก็สะท้อนถึงแนวความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ “ตามที่เป็นจริง” ในรัชสมัยของพระองค์ได้อย่างเด่นชัด

อย่างไรก็ดี แม้จะไม่มีกฎหมายที่จำกัดการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างเป็นทางการ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าไม่มีกฎหมายเกณฑ์ใด ๆ ที่จะเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นกรอบจำกัดการใช้อำนาจดังกล่าวอยู่เลย หากแต่ในสังคมไทยตั้งแต่สมัยโบราณมา การที่พระมหากษัตริย์จะใช้อำนาจอย่างใด ๆ ก็ต้องทรงถูกจำกัดด้วยหลักธรรมทางศาสนาและจารีตประเพณีในการปกครอง ซึ่งอาจถือเป็น “หลักกฎหมาย” ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่กำกับการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ก็มีอยู่ด้วยเช่นกัน โดยหากจะศึกษาเรื่องแนวความคิดทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่องการใช้อำนาจแล้ว พระราชหัตถเลขา พระราชทานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สยามมกุฎราชกุมาร ซึ่งได้สะท้อนแนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ได้อย่างชัดเจนอย่างยิ่ง โดยทรงพระราชทานพระบรมราโชวาทเกี่ยวกับการเป็นพระมหากษัตริย์ไว้ว่า

“การที่เป็นเจ้าแผ่นดินไม่ใช่สำหรับมั่งมี ไม่ใช่สำหรับคุมเหงคนเล่นตามชอบใจ มิใช่เกลียดไว้แล้วจะได้แก้แค้น มิใช่เป็นผู้สำหรับจะกินสบายนอนสบาย ถ้าจะปรารถนาเช่นนั้นแล้วมีสองทาง คือ บวชทางหนึ่ง เป็นเศรษฐีทางหนึ่ง เป็นเจ้าแผ่นดินสำหรับแต่เป็นคนจน และเป็นคนที่อดกลั้นต่อสุขและทุกข์ อดกลั้นต่อความรักและความชัง อันจะเกิดขึ้นมาในใจหรือมีผู้ยุยง เป็นผู้ปราศจากความเกียจคร้าน ผลที่จะได้นั้นมีแต่ชื่อเสียงปรากฏเมื่อเวลาตายแล้วว่าได้เป็นผู้รักษาวงศ์ตระกูลไว้ได้ และเป็นผู้ป้องกันความทุกข์ของราษฎรซึ่งอยู่ใน

¹²⁴ อังโน วิมลพรรณ ปีตวัชชัย, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงเทพ (1984) จำกัด, 2547), หน้า 817.

อำนาจความปกครอง ต้องหมายใจในความสองข้อนี้เป็นหลักมากกว่าจะคิดถึงเรื่องอื่น ถ้าผู้ซึ่งมิได้ทำใจได้เช่นนี้ก็มิแลเห็นเลยว่าปะปกครองรักษาแผ่นดินอยู่ได้”¹²⁵

พระบรมราชาโหวาทดังกล่าวได้สะท้อนถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองอย่างไทยเดิมได้อย่างเด่นชัด กล่าวคือ ทรงเน้นถึงหลักการแห่ง “ราชธรรม” ที่พระมหากษัตริย์จะต้องทรงยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติพระองค์ ซึ่งมีเนื้อหาที่ไม่ได้แตกต่างไปจาก “ราชธรรม” ที่เป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้วในสังคมไทยตั้งแต่โบราณ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเมตตา การไม่พยายามเบียดเบียน ความอดทนอดกลั้น การรักษาใจให้ปราศจากอคติ ฯลฯ ซึ่งล้วนเทียบได้กับ “ทศพิธราชธรรม” ที่มีอยู่แล้ว นอกจากนี้ และพระบรมราชาโหวาทอีกองค์หนึ่งที่พระราชทานแก่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ ซึ่งมีความว่า “พระเจ้าแผ่นดินย่อมปฏิบัติอธิษฐานพระทัยในความสัตย์ธรรมอันชื่อตรงมิได้ตกไปในอคติ 4 ประการ หรือจะเป็นบ้างก็ไม่เกินกว่าเหตุ ย่อมปราศจากอาฆาตจองเวรและริษยา สมัครสมานพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการให้กลมเกลียวเป็นอันหนึ่งอันเดียวได้ทางสังคหวัตถุ เป็นต้น อันควรที่จะพึงพิจารณาและรำเรียนให้รู้แล้วปฏิบัติให้คงอยู่ตามเรื่องตามรอย พระบรมราชวงศ์จึงดำรงอยู่เป็นอนันตสาธารสืบไปภายหน้า...” ซึ่งจากพระบรมราชาโหวาทดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ของการใช้พระราชอำนาจกับหลัก “ธรรม” ได้ดียิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาจากหลักการเรื่องอำนาจและกรอบการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ อาจกล่าวได้ว่า แม้กฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่ จะมี “กลืนอายุ” หรือรูปแบบเป็นแบบตะวันตกมาก แต่ก็ดัดแปลงไปที่จะสรุปว่าเราได้รับแนวคิดทางกฎหมายปกครองแบบตะวันตกมาทั้งหมด หากแต่น่าจะเป็นการเลือกสรรเฉพาะที่ผู้ปกครองเห็นว่าเป็นส่วนที่ดีมีประโยชน์เท่านั้น **ซึ่งในเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจนี้ อาจกล่าวได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง “ปฏิเสศ” ที่จะให้มีระบบดังกล่าว ทั้งนี้ ด้วยทรงเชื่อมั่นในการใช้อำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ของสยามว่าจะไม่ถูกนำไปสู่การใช้อำนาจโดยไม่ชอบดังเช่นในต่างประเทศ ด้วยมี “ธรรมะ” กำกับอยู่ในส่วนพระองค์นั้น** อาจกล่าวได้ว่าได้ทรงรับการถ่ายทอดบรมมาจากพระราชบิดา คือพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และในขณะเดียวกัน ก็ได้ทรงถ่ายทอดแนวความคิดอันนี้ไปสู่ผู้ที่จะสืบทอดพระราชบัลลังก์ต่อจากพระองค์อีกด้วย ดังเช่นพระราชหัตถเลขาที่ได้พระราชทานไปยังพระราชโอรสดังกล่าว จึงทำให้ทรงปฏิเสธระบบที่มาควบคุมตรวจสอบหรือคานอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ เช่น การให้มีรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพราะทรงมั่น

¹²⁵พระบรมราชาโหวาท พระราชทานเจ้าฟ้าวชิรชนนิต ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยากรรณสูตร (รวบรวม), เอกสารการเมือง-การปกครองไทย พ.ศ. 2411-2475, หน้า 133.

พระราชหฤทัยว่า “ราษฎรคงจะเชื่อเจ้าแผ่นดินมากกว่าผู้ซึ่งจะมาเป็นเมมเบอออกอฟาลีเมนต์ เพราะปกติทุกวันนี้ ราษฎรย่อมเชื่อถือเจ้าแผ่นดินว่าเป็นผู้อยู่ในยุติธรรม และเป็นผู้รักใคร่คิดจะทำนุบำรุงราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุขยิ่งกว่าผู้อื่นทั้งสิ้น...”¹²⁶

การควบคุมการใช้อำนาจของข้าราชการ เนื่องจากขอบเขตงานของรัฐในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ขยายขอบเขตไปมาก และส่งผลให้อำนาจรัฐได้ขยายตัวเข้าไปครอบคลุมเกือบทุกด้านในการดำเนินชีวิตของราษฎรทั้งหลาย ดังนั้นการสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่จึงมีความสำคัญ ซึ่งจากการศึกษากฎหมายปกครองในรัชกาลดังกล่าว พบว่า มีกฎหมายหลายฉบับที่ได้สะท้อนถึงการพยายามวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ และการควบคุมการใช้อำนาจของข้าราชการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

ในส่วนของการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในคดีอาญานั้น ในพ.ศ. 2434 ได้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานเป็นข้าหลวงออกไปชำระปราบปรามโจรผู้ร้ายในหัวเมืองฝ่ายเหนือ และได้มีการตราข้อบังคับสำหรับกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินงานของเจ้าพนักงานดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วยกองจับ และกองชำระ โดยกำหนดให้กองจับมีอำนาจหน้าที่ในการสืบจับตัวโจรผู้ร้ายได้แม้ไม่ต้องมีโจทก์ และมีอำนาจบังคับบัญชาแก่ผู้รักษาเมืองกรมการในเรื่องดังกล่าวด้วย ส่วนกองชำระมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและตัดสินลงโทษ รวมทั้งตรวจสอบการทำหน้าที่ของกองจับให้เป็นไปโดยชอบด้วย และกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำชับให้ข้าหลวงปฏิบัติหน้าที่โดยเมตตากรุณาต่อราษฎร เมื่อจับผู้ต้องหาได้ก็ให้ปฏิบัติด้วยมนุษยธรรมอย่าข่มเหงให้ได้รับความลำบากเกินกว่าสมควร

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอีกฉบับที่สะท้อนถึงแนวความคิดในการวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินประเมินนา ร.ศ. 108 ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสำรวจเก็บภาษีค่านาของข้าหลวงเสนาและกรมการที่ต้องปฏิบัติกรให้ชอบด้วยกฎหมาย และกำหนดให้มีเจ้าพนักงานสามฝ่าย คือ ข้าหลวงเสนา กรมการ และกำนัน เพื่อกำกับการจัดเก็บค่านาเป็นไปโดยโปร่งใส โดยกำหนดว่าหากปรากฏว่ามีความผิดเกิดขึ้นก็ต้องร่วมรับผิดชอบด้วยกันทั้งสามคน ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้เกิดการควบคุมกำกับดูแล

¹²⁶ พระราชดำรัสฯ ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน, ในเรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

การทำงานของมันและกันนั่นเอง กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่มีความโดดเด่นมากในกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง เช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. 109 และกฎหมายสำหรับกรมต่าง ๆ ในสังกัด ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานอย่างละเอียด พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ ว่าด้วยการเบิกเงินและส่งเงิน ร.ศ. 109 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเบิกเงินส่งเงินของเจ้าพนักงานในกรมต่าง ๆ รวมทั้ง พระราชบัญญัติภาษีอากร ร.ศ. 111 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบเกี่ยวกับการภาษีอากร โดยกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าพนักงานฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าจำนวน เจ้าภาษีนายอากร เทศาภิบาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ภายในหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดเจ้าพนักงานทำการผูกขาดภาษีอากรเสียเอง กำหนดระเบียบวิธีการเกี่ยวกับการยื่นประมูลและการคัดเลือกเจ้าภาษี ระเบียบการจัดเก็บ การทำบัญชี การนำส่งเงินเข้าพระคลัง ซึ่งนับว่าเป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่อย่างละเอียด เพื่อให้การปฏิบัติงานมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน

นอกจากการวางระบบระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ได้ทรงมีบทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการรับฎีกาของราษฎรและการถวายรายงานของเสนาบดี ซึ่งได้ทรงติดตามการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่เสมอ ดังปรากฏพระราชหัตถเลขาบางฉบับสะท้อนถึงความไม่พอพระราชหฤทัยเรื่องความบกพร่องในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน เป็นต้นว่า พระราชหัตถเลขา พระราชทานกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ เมื่อ พ.ศ. 2439 ตอนหนึ่งว่า “...เห็นว่าความระยำของโปลิศเกินระยำยิ่งนักเสียแล้ว ไม่ได้รู้สึกถึงความรับผิดชอบอันใดเลย ใครจะทำอะไรไม่บอกก็ไม่รู้เช่นนี้ ประพฤติตัวเป็นตระลาการอย่างไทยไปหมด เห็นว่าเล็ยหมาয়รู้จักเห่า ดีกว่านายโปลิศตัวโปลิศอีก การเปนเช่นนี้ถ้าไม่ลงโทษเสียบ้างก็ไม่เป็นบ้านเปนเมืองแล้ว...”¹²⁷

นอกจากนี้ยังปรากฏจากการที่ทรงรับฎีการาษฎรเมื่อเวลาเสด็จพระราชดำเนินประพาสหัวเมือง ดังเช่นที่ปรากฏในพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ เมื่อคราวเสด็จมณฑลฝ่ายเหนือว่า “อนึ่ง ฝ่ายการปกครองนั้นแล้ว ได้รับเรื่องราวซึ่งชาวเหนืออดไม่ได้ เคยร้องกันมาเสมอ นั้น ได้ตั้งใจตรวจเองบ้าง ให้ช่วยกันตรวจบ้าง ก็ได้ความข้อหนึ่งซึ่งร่วมกันทุก ๆ ฉบับว่า ตั้งแต่จัดการมณฑลมีความสุข โดยใจผู้ร้ายเบา โคนระบือปล่อย

¹²⁷ อ่างใน ดวงดาว ยังสามารถ, บัลลังก์พระปิยะ: บทวิเคราะห์พระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2537), หน้า 102.

ได้ แล้วลงปลายก็ไม่ได้กล่าวโทษบุคคล (แต่) กล่าวโทษอธิบดีเก็บค่าที่ดินซึ่งไม่คิดเศษ คือ ไร่ 1 แบ่งแต่ 4 ส่วนไม่ทอนเศษเบี้ยให้ กับการเกณฑ์ กำหนดว่าจะเกณฑ์แต่ 3 วัน ที่ถูกเกณฑ์จ้างคนละ 9 วัน 10 วัน เรื่องเหล่านี้เป็นต้น ซึ่งยังไม่เข้าใจบ้าง เกียจคร้านบ้าง เป็นฎีกาซึ่งผิดกับที่เคยได้ ยินมาแต่กาลก่อน ที่เป็นเป็นฎีกากล่าวโทษผู้ใหญ่บ้านว่าเกณฑ์ลูกบ้านไม่เป็นธรรมมีบ้างในมณฑลนครสวรรค์ ได้สั่งให้พิจารณา เพราะฉะนั้นจึงควรสันนิษฐานได้ว่าการปกครองซึ่งจัดขึ้นใหม่นี้ เป็นเหตุให้ราษฎรมีความสุขสบายดีขึ้นมากนัก ความปล้นฆ่ากันตายที่ไปนครจกก็ไม่ใคร่มี นับว่าเป็นการสงบราบคาบตามหนทางที่มา”¹²⁸

อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่มีการสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่อย่างจริงจัง นอกจากวิธีการถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งก็มักมีข้อจำกัดหลายประการ จึงไม่อาจยืนยันได้ว่าตัวบทกฎหมายที่กำหนดกรอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่นั้นจะได้ผลอย่างแท้จริงหรือไม่ เนื่องจากขาดองค์กรที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าระบบกฎหมายปกครองในสมัยนั้นมุ่งที่จะจัดระบบราชการ โดยมุ่งเน้นในเรื่องการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ นั้นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มากกว่าที่จะเน้นการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ แม้ว่ากฎหมายฉบับต่าง ๆ จะย้าว่าให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ชอบด้วยกฎหมายและด้วยความซื่อสัตย์สุจริตก็ตาม

4.2.2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทและภารกิจของรัฐ

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับแนวความคิดเรื่องภาระหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงหลังจากที่ทรงมีพระราชอำนาจอย่างเต็มที่บริบูรณ์แล้วนี้ ได้ทรงดำเนินการที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการ “ปฏิรูป” แนวความคิดในเรื่องหน้าที่และภารกิจของรัฐใหม่ โดยในสมัยนี้ ภาระหน้าที่ของรัฐได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางมากไปกว่าการรักษาความมั่นคงของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน และการอำนวยความยุติธรรมตามแบบอย่างรัฐสมัยดั้งเดิมเป็นอย่างมาก ประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เพิ่มบทบาทของตนอย่างกว้างขวาง ทั้งการจัดทำบริการสาธารณูปแบบใหม่ ๆ และการแทรกแซงเข้าไปในกิจการต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การวางระเบียบกฎหมายเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ อาจเรียก

¹²⁸ อ้างจาก เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

ได้ว่า เป็นสมัยที่อำนาจรัฐได้เข้าไปกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อ “จัดระเบียบ” กิจกรรมด้านต่าง ๆ และมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐไทยสมัยดั้งเดิม ซึ่งสะท้อนแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ได้เป็นอย่างดี และการก้าวเข้าไปมีบทบาทในกิจการด้านต่าง ๆ ของรัฐดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลให้เกิดแนวความคิดทางกฎหมายปกครองใหม่ ๆ เกิดขึ้น ซึ่งบางประการก็เป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเดิมที่เคยมีมาดั้งเดิม แต่หลายประการก็สะท้อนอิทธิพลแนวความคิดทางกฎหมายดั้งเดิมของไทยด้วย

4.2.2.3.1 การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะประเภทการสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ในการจัดทำภาระหน้าที่ดังกล่าวในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และสะท้อนถึงแนวความคิดทางกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะหลายประการ เช่น หลักการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หลักการยึดถือประโยชน์สาธารณะเหนือสิทธิของเอกชน เป็นต้น

ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการคมนาคมนั้น นับว่าการรถไฟถือเป็นสิ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงให้ความสำคัญมาก ทั้งนี้ นับแต่พระองค์ได้เสด็จประพาสชวา ใน พ.ศ. 2413 และการเสด็จประพาสอินเดียใน พ.ศ. 2414 ได้ทรงให้ความสนพระทัยกิจการรถไฟที่ฮอลันดาและอังกฤษดำเนินการในประเทศดังกล่าวเป็นอย่างมาก และเมื่อสถานการณ์ของประเทศเอื้ออำนวย พระองค์ก็ทรงเริ่มดำเนินการกิจการรถไฟ โดยเริ่มต้นเส้นทางกรุงเทพฯ – นครราชสีมา เป็นสายแรก ในปี พ.ศ. 2430 ได้มีประกาศเซอร์เวททางรถไฟ จ.ศ. 1249 เป็นประกาศแสดงถึงการให้เอกชนที่มีความเชี่ยวชาญให้เข้าร่วมการจัดทำบริการสาธารณะในการสำรวจเส้นทางรถไฟ และหลังจากนั้น ใน พ.ศ. 2433 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการเกี่ยวกับการสร้างรถไฟสายแรก ตั้งแต่กรุงเทพฯ ถึงเมืองนครราชสีมา ลงวันที่ 1 มีนาคม ร.ศ. 109¹²⁹ โดยประกาศดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์การดำเนินการต่าง ๆ ในการสร้างทางรถไฟสายดังกล่าว คือ กำหนดให้กรมโยธาธิการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการก่อสร้าง และเปิดโอกาสให้ราษฎรที่ต้องการร่วมลงทุนสามารถเข้าร่วมลงทุนได้โดยการเข้าถือหุ้นในกิจการดังกล่าวได้

¹²⁹ ประกาศสร้างรถไฟสยาม แต่กรุงเทพฯ ถึงเมืองนครราชสีมา ใน หลวงรัตนานัญญัติ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 2), หน้า 1143-1155.

โดยได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับราคาหุ้น การปันผล การซื้อหุ้นคืน ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสร้างความมั่นใจแก่ผู้ร่วมลงทุน และยังกำหนดให้กรมโยธาธิการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการก่อสร้าง กำหนดให้ต้องทำบัญชีการรับจ่ายทุก 6 เดือน มายื่นต่อกรมพระคลังมหาสมบัติ และหลังจากที่ได้มีการจัดการรถไฟของหลวงแล้ว ในสมัยนี้ได้มีแนวคิดการให้สัมปทานดำเนินการแก่บริษัทเอกชน เพื่อก่อสร้างและดำเนินกิจการรถไฟสายสั้น ๆ อีกหลายสาย เช่น ทางรถไฟสายกรุงเทพฯ – ปากน้ำ ได้ให้สัมปทานแก่บริษัทเดนมาร์ก ลงมือก่อสร้างใน พ.ศ. 2434 ทางรถไฟสายมหาชัย เริ่มก่อสร้างใน พ.ศ. 2444 และทางรถไฟสายแม่กลอง เริ่มก่อสร้างใน พ.ศ. 2448 เป็นต้น¹³⁰ ซึ่งแสดงถึงลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในสมัยดังกล่าวที่มีนโยบายให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในการจัดทำด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดทำบริการที่เอกชนอาจเข้าจัดทำแทนได้

ในส่วนของกรณีเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาใช้ในกิจการก่อสร้างทางรถไฟนั้น กฎหมายนี้ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการชดเชยค่าทดแทนที่ดินที่ถูกทางรถไฟไว้ในมาตรา 10 กล่าวคือ กำหนดให้กรมโยธาธิการต้องชดเชย "เงินทำขวัญ" ให้แก่เจ้าของที่ดินเพื่อเป็นค่าที่ดินและค่ารั้วเรือนและไม่ผลตามสมควร แต่ถ้าที่เป็นที่นาป่าทุ่งไม่มีราคา ก็จะชดเชยให้เฉพาะเงินทำขวัญเป็นค่ารั้วเรือนเท่านั้น โดยไม่ให้ค่าที่ดินด้วย โดยจำนวนเงินค่าทำขวัญจะเป็นเท่าใดนั้นเจ้าพนักงานกรมโยธาธิการจะเป็นผู้ตีราคาให้ ทั้งนี้ "ไม่จำเป็นต้องตีราคาให้มากมายจนถึงเป็นผลกำไรแก่เจ้าของที่ เจ้าพนักงานกระทรวงโยธาธิการต้องให้แต่พอช่วยทุนพอสมควร เจ้าของที่ต้องยอมรับตามราคาที่เจ้าพนักงานกรมโยธาธิการตีให้ แลต้องไปจากที่นั้นตามกำหนด..." อย่างไรก็ตามก็ยังคงได้มีความยุ่งยากเกิดขึ้นเนื่องจากการที่เจ้าของที่ดินไม่ยอมรับการตีราคาของเจ้าพนักงาน ต่อมาจึงมีประกาศกรมโยธาธิการ ลงวันที่ 13 มกราคม ร.ศ. 110¹³¹ เพื่อกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการเวนคืนที่ดิน โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานจะต้องเจรจาตกลงจำนวนค่าทดแทนกับเจ้าของที่ดินก่อน แต่ถ้าตกลงไม่ได้ให้เสนาคดีเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดราคาค่าทดแทน ถ้าเจ้าของที่ไม่พอใจก็ให้ไปฟ้องศาล แต่กรมโยธาธิการสามารถยึดที่ดินไว้เพื่อทำการก่อสร้างไปก่อนได้

¹³⁰ คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย สำนักนายกรัฐมนตรี, ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 – พ.ศ. 2475, (กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2525), หน้า 330-331.

¹³¹ ประกาศกรมโยธาธิการ เรื่อง จัดซื้อที่ดินทำทางรถไฟ ใน หลวงรัตนัญญัติ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 3), หน้า 1286-1291.

เกี่ยวกับการคำนวณราคาค่าทดแทนที่ดินนั้น ประกาศฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมิน โดยขึ้นอยู่กับว่าที่ดินนั้นมีเอกสารแสดงสิทธิหรือไม่ 1) กรณีไม่มีเอกสารสิทธิ จะไม่ได้รับค่าทดแทนที่ดิน แต่จะได้รับเพียงค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นและค่ารั้อถอนเท่านั้น 2) กรณีมีเอกสารสิทธิ จะได้รับเงินทดแทนโดยคำนวณตาม "ผลประโยชน์" ที่ได้รับจากที่ดินนั้น แต่จะไม่เกิน 20 เท่าของผลประโยชน์ที่ได้โดยแท้จริงในแต่ละปี ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ค่าทดแทนนี้เป็นการให้ในเรื่องผลประโยชน์บนที่ดินนั้นเป็นหลัก ไม่ใช่ให้เพื่อชดเชยราคาค่าที่ดิน และกฎหมายนี้ยังได้ย้ำแนวคิดดั้งเดิมด้วยว่า ที่ดินนั้นเป็นของพระเจ้าอยู่หัว จะเวนคืนมาเมื่อใดก็ได้ โดยราษฎรพึงมีสิทธิได้รับเพียงค่าทดแทนในสิ่งที่ตนได้ลงแรงปลูกสร้างไว้ในที่ดินนั้นเท่านั้น จะต่อความไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ควร

จากประกาศฉบับดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในพระอัยการลักษณะเบ็ดเสร็จ ที่ว่า "ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตนราชธานีบุรีรมย์เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหา มิได้"¹³² จะเห็นได้ว่า รากฐานแนวความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามคติดั้งเดิมของไทยนั้นยังมีอิทธิพลอย่างมากต่อเรื่องกรรมสิทธิในที่ดินของเอกชน แม้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการกรรมสิทธิในที่ดินของเอกชนจะได้รับการยอมรับจากรัฐในระดับหนึ่ง แต่ไม่อาจยกเอากรรมสิทธิ์ดังกล่าวมาต่อสู้กับรัฐได้ เนื่องจากกิจการที่รัฐดำเนินการไปนั้นก็เพื่อประโยชน์สาธารณะนั่นเอง อย่างไรก็ตาม รัฐก็ยอมรับหลักความเป็นธรรมในการต้องรับภาระสาธารณะของราษฎรที่ถูกเวนคืนโดยมีการกำหนดค่าชดเชยให้ตามสมควร หากแต่เป็นการให้ในลักษณะที่เป็นหน้าที่ทางมนุษยธรรมเพื่อบรรเทาความเสียหาย มิใช่เป็น "สิทธิ" ที่จะพึงเรียกร้องเอาได้

ในส่วนของการก่อสร้างถนนนั้นก็ใช้หลักการเดียวกันกับที่กล่าวมาแล้ว โดยในระยะแรกกฎหมายมิได้กล่าวถึงหลักการเวนคืนที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้ราษฎรแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น ประกาศกรมโยธาธิการเรื่องสร้างถนนเยาวราช ใน พ.ศ. 2434 ก็มีได้กล่าวถึงการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ประชาชนที่ถูกเวนคืนเอาไว้ ซึ่งต่อมากฎดังกล่าวได้ก่อให้เกิดข้อพิพาทเกิดขึ้น กล่าวคือ ราษฎรได้ร้องฎีกาต่อกรมนครบาลว่า แนวถนนที่กรมโยธาธิการกะไว้เพื่อตัดใหม่นั้นเป็นทางอ้อมเพื่อจะหลีกเลี่ยงไม่ให้ถูกบ้านผู้มีเงิน แต่ถูกบ้านคนจนได้รับความ

¹³² กักร เลียงสังธรรม (บรรณารักษ์), กฎหมายตราสามดวง (ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่), (กรุงเทพฯ: สถาบันปริทัศน์ พนมยงค์, 2548), หน้า 193.

เด็กร้อนแก่คนจนไม่เป็นการยุติธรรม แต่กรรมโยธาทิการชี้แจงว่าที่ตัดเป็นทางอ้อมดังกล่าวเพื่อจะหลบหลีกไม่ให้ถูกตีที่ก่อสร้างถาวรซึ่งมีราคาแพง กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกระทรวงนครบาลและกระทรวงโยธาทิการ จนในที่สุดได้โปรดเกล้าฯ ให้นำเข้าสู่ที่ประชุมเสนาบดี ซึ่งที่ประชุมเสนาบดีได้วางหลักเกณฑ์ว่า ถ้าจะมีการตัดถนนใดก็ให้กระทรวงนครบาลซื้อที่ดินตามราคาซื้อขาย เมื่อราคาที่ว่ากันไม่ตกลง ให้ตั้งคนกลางตัดสิน ถ้าเจ้าของที่ดินยังไม่ปฏิบัติตามคำตัดสิน ก็ให้กรมอัยการฟ้องเจ้าของที่ดินให้มอบที่ดินที่เป็นคดีให้แก่ทางราชการ ด้วยเหตุว่าเจ้าของได้กำไรอยู่แล้วจากที่ดินที่มีถนนผ่าน¹³³

อย่างไรก็ดี ในเรื่องการเวนคืนที่เพื่อสร้างถนนนี้ ก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่มาก ในที่สุด เมื่อมีการจัดสร้างถนนราชดำเนินใน พ.ศ. 2442 จึงโปรดเกล้าฯ ให้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินเพื่อสร้างถนนดังกล่าวว่า เมื่อได้กำหนดแนวเขตถนนแล้ว กำหนดให้เจ้าพนักงาน “บังคับซื้อ” ที่ดินที่ถูกต้องเขตทาง รวมทั้งที่สองข้างทางด้วย โดยการประเมินราคาที่ดินนั้นให้เจ้าพนักงานประเมินราคาตาม “ราคาซื้อขายที่ดินเฉพาะตำบลในเวลาที่ล่วงมาแล้วก่อนประกาศนี้ ปีหนึ่ง” หากตกลงราคากันไม่ได้ก็ให้ทั้งสองฝ่ายตั้งคนกลางขึ้นตัดสิน คำตัดสินของคนกลางนั้น ถือเป็นยุติ และเมื่อตัดถนนแล้วเสร็จ ที่ดินที่เหลืออยู่สองข้างทางนั้นจะโปรดเกล้าฯ ให้ขายคืนแก่เจ้าของที่เดิม โดยคิดราคาเท่ากับทุนในการสร้างถนน โดยเงินที่ได้นั้น หลังจากหักทุนในการสร้างถนนแล้ว โปรดเกล้าฯ ให้เฉลี่ยให้แก่เจ้าของที่ดินที่ไม่ได้รับที่ดินคืนตามส่วนแห่งที่ดินมากน้อย¹³⁴ ซึ่งวิธีนี้จะช่วยสร้างความเป็นธรรมทั้งแก่เจ้าของที่ที่ไม่มีที่ดินเหลือเลย และเจ้าของที่ที่ยังมีที่ดินเหลือ ซึ่งจะได้รับประโยชน์จากการสร้างถนนนั้น และได้มีการนำวิธีการนี้ไปใช้ในการจัดที่สร้างถนนสายอื่น ๆ ต่อมาด้วย¹³⁵

ในด้านการจัดสาธารณูปโภคเกี่ยวกับการขุดคลองนั้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการขุดคลองที่สำคัญ ๆ จำนวนมาก เพื่อขยายเนื้อที่ทางการเกษตรและการเป็นเส้นทางคมนาคม โดยแรกเริ่มในช่วงต้นรัชกาลนั้น การขุดคลองกระทำโดยรัฐ โดยรัฐออกเงินในการขุดและให้ราษฎรที่ต้องการจับจองที่ดินสองฟากคลองนั้นช่วยออกเงิน

¹³³ คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย สำนักนายกรัฐมนตรี, ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 - พ.ศ. 2475, หน้า 318.

¹³⁴ ประกาศจัดที่สร้างถนนราชดำเนิน, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 16 (27 สิงหาคม 118), หน้า 276-279.

¹³⁵ ประกาศจัดที่สร้างถนนเทวียุทธยาตร, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 16 (1 ตุลาคม 118), หน้า 389-392

หรือออกแรงช่วยการขุดคลอง เช่น คลองนครเนื่องเขต คลองประเวศบุรีรมย์ คลองนิมมาตรา¹³⁶ เป็นต้น ส่วนเจ้าเมืองในหัวเมืองก็มีการขุดคลองต่าง ๆ เช่นกัน ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2331 รัฐมีนโยบายที่จะให้เอกชนเข้าดำเนินการขุดคลอง โดยมีผลประโยชน์ให้ นั่นคือการให้สัมปทานขุดคลองนั่นเอง เริ่มจากใน พ.ศ. 2331 ได้มีการทำสัญญากับเอกชนเพื่อให้สิทธิในการขุดคลอง¹³⁷ โดยให้สิทธิผู้รับอนุญาตได้โอกาสเลือกที่จะขุดคลองในพื้นที่ใด ๆ ตลอดราชอาณาจักรได้ก่อนบุคคลอื่น โดยเอกชนผู้ลงทุนจะได้รับสิทธิในที่ดินที่ไม่มีเจ้าของอยู่เดิมทั้งสองฟากคลองตลอดทั้งสาย และยังให้สิทธิผู้รับอนุญาตลงทุนขุดลอกคลองที่ตื้นเขิน แล้วเก็บเงินเอาจากผู้สัญจรไปมาได้ ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด และมีอำนาจในการดูแลรักษาและสามารถออกข้อบังคับสำหรับการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในคลองนั้น ๆ ด้วย

สำหรับรายละเอียดในการดำเนินการขุดคลองนั้น ปรากฏตามหนังสืออนุญาต ซึ่งเป็นหนังสืออนุญาตให้ผู้ได้รับสิทธิตามสัญญาขุดคลอง (บริษัทขุดคลองคุณาสยาม) ในการขุดคลองรังสิตประยูรศักดิ์ โดยกำหนดให้บริษัทต้องเจรจาตกลงกับเจ้าของที่ดินที่จะขุดคลองผ่านโดยให้ซื้อหรือแลกเปลี่ยนที่ อย่างข่มเหงบังคับเอาที่ดินโดยอ้างอำนาจว่าเป็นผู้ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ บริษัทจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ยังไม่มีเจ้าของจับจองสองฝั่งคลองในเขต 40 เส้นจากริมคลอง และให้บริษัทต้องจัดการทำสะพาน การดูแลรักษาคลอง ฯลฯ รวมทั้งกำหนดให้เจ้าพนักงานกระทรวงเกษตรฯ เป็นผู้มอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาในทางน้ำ คลอง สะพาน ฯลฯ รวมทั้งมีอำนาจที่จะสั่งให้บริษัทจัดทำท่อน้ำหรือประตูเปิดปิดน้ำได้ตามที่เห็นสมควร

เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการอนุญาตให้เอกชนเข้าดำเนินการขุดคลอง ใน พ.ศ. 2434 จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตรา *ประกาศเรื่องขุดคลอง*¹³⁸ ขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขุดคลองให้เป็นระเบียบแบบแผนอย่างเดียวกัน โดยกำหนดให้เอกชนรายใด ๆ ก็สามารขอขุดคลองได้ โดยให้ทำเรื่องราวเสนอกระทรวงเกษตรราธิการ หรือ ทูลเกล้าฯ ถวายโดยตรง โดยให้สิทธิแก่ผู้รับอนุญาตได้สิทธิในที่ดินสองฝั่งคลอง แต่จะมีจำนวนมากน้อยขึ้นอยู่กับว่าเป็นคลองขนาดใด และมีข้อกำหนดอื่น ๆ เช่น ต้องเว้นที่สองฝั่งคลองเป็นถนน

¹³⁶ ประกาศกรมนา ว่าด้วยขุดคลองนิมมาตรา ใน หลวงรัตนานัญญัติ (รวบรวม), *กฎหมายในรัชกาลที่ 5* (เล่ม 2), หน้า 850-860.

¹³⁷ สัญญาพระราชทานพระบรมราชานุญาตขุดคลอง ในเรื่องเดียวกัน, หน้า 1184-1192.

¹³⁸ ประกาศเรื่องขุดคลอง ลงวันที่ 10 พฤษภาคม ร.ศ. 110, ใน หลวงรัตนานัญญัติ (รวบรวม), *กฎหมายในรัชกาลที่ 5* (เล่ม 3), หน้า 1207-1213.

ต้องทำสะพาน ฯลฯ และกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานกระทรวงเกษตรราธิการ ในการดูแลรักษาการใช้คลอง

จะเห็นได้ว่า แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เช่น การทำทางรถไฟและการขุดคลองนั้น มีแนวคิดในการ ให้เอกชนเข้าร่วมในการดำเนินการจัดทำด้วย โดยในเรื่องของการรถไฟนั้น ได้เปิดโอกาสให้ประชาชน สามารถนำเงินมาซื้อหุ้นของกิจการรถไฟได้ รวมทั้งได้ให้สัมปทานแก่เอกชนดำเนินการ ในขณะที่ กิจการขุดคลองนั้น ได้มอบสัมปทานให้แก่เอกชนทำการขุดคลอง โดยมอบสิทธิในที่ดิน รวมทั้ง เอกสิทธิ์ในการจัดเก็บเงินจากผู้สัญจรไปมาในคลองนั้นได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลในสมัย รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีภาระหน้าที่ที่ขยายตัวออกไปมาก และ ในหลายกรณีก็เกินกว่ากำลังที่รัฐจะดำเนินการได้เอง การให้เอกชนเข้าร่วมในการดำเนินการจัดทำ บริการสาธารณะโดยรัฐมอบ “เอกสิทธิ์” บางประการให้ จึงเป็นทางออกที่รัฐเลือกนำมาใช้ในการ จัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้บริการแก่ประชาชน

การจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่น ๆ ในส่วนบริการสาธารณะ อื่น ๆ จะเห็นได้ว่า ในช่วงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการขยายตัว ของการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐอย่างกว้างขวาง นอกจากในเรื่องของบริการสาธารณะที่ เป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐ เช่น การจัดการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันอาชญากรรม การดับเพลิง ฯลฯ ซึ่งมีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบมาตั้งแต่ช่วงต้นของรัชกาลแล้ว ในช่วงที่ ทรงมีอำนาจอย่างสมบูรณ์แล้วนี้ ได้ทรงดำเนินการปฏิรูประบบบริการสาธารณะให้มีความ หลากหลายครอบคลุมกิจการด้านอื่น ๆ มากขึ้น เช่น บริการสาธารณะด้านการสาธารณสุข ด้านการศึกษา เป็นต้น

ในด้านการศึกษานั้น รัฐได้ดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นเพื่อ จัดการศึกษา ทั้งโรงเรียนหลวงในพระบรมมหาราชวังสำหรับบุตรหลายเจ้านายและขุนนาง และ การจัดตั้งโรงเรียนสำหรับราษฎรทั่วไป ซึ่งจะเห็นแนวคิดในการดำเนินการได้จากกฎหมายและ ประกาศหลาย ๆ ฉบับ ที่เข้าไปวางหลักเกณฑ์และจัดระเบียบทางการจัดการศึกษาให้แก่ ประชาชน เช่น พระราชบัญญัติการสอบวิชา ร.ศ. 109¹³⁹ ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสอบ วัดความรู้ของนักเรียน กำหนดให้มีการสอบโดยรัฐบาล และกำหนดระดับของการทดสอบ

¹³⁹ หลวงรัตนานันต์ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 3), หน้า 1175-1179.

ซึ่งกำหนดให้การทดสอบวิชาภาษาไทย มี 3 ระดับ และวิชาภาษาอังกฤษ ซึ่งรวมวิชาภูมิศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และอื่น ๆ ไว้ด้วย มี 6 ระดับ โดยกำหนดให้ราษฎรผู้ใดที่มีความรู้ ก็สามารถเข้าสอบได้ และถ้าสอบได้ถึงระดับที่กำหนด ก็จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากภาระหน้าที่ในการเกณฑ์แรงงานหรือเสียเงินค่าราชการตามระบบไพร่ แต่ให้มีสังกัดอยู่ในกรมศึกษาธิการ เพื่อเวลาสมควรจะได้เรียกมารับราชการในกรมใดกรมหนึ่งได้ ซึ่งจะเห็นว่าเป็นการดำเนินการในขั้นแรกเพื่อสร้างความนิยมในการศึกษาให้แก่ราษฎรทั่วไป

ต่อมาเพื่อขยายการศึกษาให้แพร่หลายยิ่งขึ้น ใน พ.ศ. 2435 ได้มีการออกประกาศตั้งโรงเรียนมูลสามัญ¹⁴⁰ เพื่อจัดระเบียบการศึกษาในระบบโรงเรียน เนื่องจากเห็นว่าในขณะนั้นโรงเรียนหลวงยังมีอยู่น้อยแห่ง แต่ในขณะที่ในวัดต่าง ๆ จะมีศิษย์วัดที่อาศัยอยู่กับพระสงฆ์ และพระภิกษุบรมสั่งสอนวิชาเขียนอ่านอยู่แล้ว กฎหมายนี้จึงต้องการขยายการศึกษาให้ครอบคลุมในกรณีดังกล่าวด้วย โดยได้กำหนดให้มีการจัดโรงเรียนเป็นสองระดับ คือ ระดับมูลสามัญชั้นต่ำและมูลสามัญชั้นสูง โดยกำหนดให้พระสงฆ์ในวัดต่าง ๆ สามารถตั้งโรงเรียนมูลสามัญชั้นต่ำได้ภายในวัด โดยถือว่าเป็นโรงเรียนหลวง ซึ่งทางราชการจะอุดหนุนเงินและแบบเรียน และจะมีเจ้าพนักงานไปตรวจตราให้คำแนะนำเดือนละสองครั้ง และถึงปีทางกระทรวงจะจัดให้มีการสอบไล่ ส่วนเอกชนก็สามารถยื่นขอเปิดโรงเรียนมูลสามัญได้ทั้งชั้นต่ำและชั้นสูง โดยประกาศนี้ได้วางระเบียบเกี่ยวกับเรื่องการขออนุญาตและเรื่องหลักสูตร เรื่องค่าธรรมเนียมการเรียน ฯลฯ สำหรับโรงเรียนเอกชนด้วย ซึ่งประกาศฉบับนี้ได้สะท้อนถึงแนวความคิดในการจัดระเบียบการจัดการศึกษาเล่าเรียนของสถาบันทางสังคม คือ สถาบันศาสนา และสถานศึกษาเอกชน ให้เป็นไปในแนวทางและแบบแผนเดียวกันภายใต้การกำหนดของรัฐ

ประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง¹⁴¹ ประกาศฉบับนี้ได้แสดงถึงแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงเห็นความสำคัญของการจัดการศึกษา ที่ต้องควบคู่ไปกับศีลธรรม ดังความว่า “ทรงพระราชดำริเห็นว่า ความเจริญของคนทั้งหลาย ย่อมเกิดแต่ความประพฤติชอบ แลการเลี้ยงชีวิตโดยชอบเป็นที่ตั้ง คนทั้งหลายจะประพฤติชอบแลจะหาเลี้ยงชีวิตโดยชอบนั้นแล้ว ก็ย่อมเอาไคร่การได้สดับฟังโอวาทคำสั่งสอนที่ชอบ แลการที่ได้ศึกษาวิชาความรู้ในทางที่จะให้บังเกิดประโยชน์มาแต่ย่อมเยาว์ แลฝึกซ้อมสั่งสอนให้หมั่นในทางสัมมาปฏิบัติ แลเจริญปัญญาสามารถในกิจการต่าง ๆ อันเป็นเครื่อง

¹⁴⁰ หลวงรัตนานุกัณฑ์ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 4), หน้า 1333-1339.

¹⁴¹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 15 (15 มกราคม 117), หน้า 333-334.

ประกอบกรหาเลี้ยงชีพเมื่อเติบโตใหญ่ จึงเชื่อว่าได้เข้าสู่ความเจริญ เป็นความจริงดังนี้...” ดังนั้น จึงโปรดเกล้าฯ ให้จัดพิมพ์หนังสือแบบเรียนหลวง ทั้งในส่วนที่จะสอนธรรมเนียมปฏิบัติ และในส่วนที่เป็นวิชาความรู้ พระราชทานออกไปยังพระภิกษุในวัดตามหัวเมือง สำหรับใช้สอนอบรมกุลบุตร โดยทั่วไป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงวิธีการจัดการศึกษาในส่วนหัวเมืองในรัชกาลดังกล่าว ซึ่งได้ใช้สถาบันวัดและพระสงฆ์ซึ่งเป็นผู้นำของชุมชนอยู่แล้วในการช่วยให้การศึกษาแผนใหม่แพร่หลายไปทั่วราชอาณาจักร

อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะทางการศึกษานี้ แม้ว่ารัฐจะเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ แต่ก็ปรากฏว่ายังไม่ถึงขนาดที่รัฐจะต้องดำเนินการเอง อย่างเต็มรูปแบบ และยังไม่ถึงกับกำหนดให้เป็น “หน้าที่” ของรัฐที่จะต้องจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษา ทั้งนี้ อาจเนื่องด้วยความจำกัดของงบประมาณแผ่นดิน และความจำเป็นเร่งด่วนในด้านอื่น ๆ ในรัชสมัยดังกล่าวอำนาจรัฐจึงเข้าไปกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการศึกษายังค่อนข้างน้อย กล่าวคือ เป็นการเริ่มต้นดำเนินการจัดระเบียบการจัดการศึกษาให้ลงอยู่ในรูปรอยเดียวกันหรือมีมาตรฐานในระดับหนึ่งเท่านั้น

4.2.2.3.2 การใช้อำนาจจัดระเบียบการทางเศรษฐกิจและสังคม

เมื่อพิจารณาจากบทกฎหมายต่าง ๆ ที่ปรากฏแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เข้าไปมีบทบาทในการแทรกแซงกิจการด้านต่าง ๆ ของสังคมอย่างกว้างขวาง ทั้งในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในสมัยดังกล่าว “อำนาจรัฐ” ได้มีความสำคัญและมีบทบาทลงไปถึงชีวิตประจำวันของประชาชนค่อนข้างมาก ซึ่งอาจศึกษาถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้โดยจำแนกเป็นด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เงินตราเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่ต้องใช้ในการแลกเปลี่ยน ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้าไปเป็นผู้จัดการผลิตและรับแลกเปลี่ยนเงินตรา เพื่อให้เกิดสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการผลิตเงินตราออกมาใช้หลายชนิด และได้มีประกาศและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ใช้เงินตราชนิดต่าง ๆ ออกมาใช้บังคับเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ใน พ.ศ. 2446 ได้มีการประกาศใช้

พระราชบัญญัติเงินตรา รัตนโกสินทร์ศก 122¹⁴² เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในการผลิตเงินตรา การกำหนดอัตราค่าเงินแต่ละชนิด และกฎเกณฑ์ในการใช้เงินตรา เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการใช้เงินตราเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน และต่อมาใน พ.ศ. 2451 ได้มีการตราพระราชบัญญัติมาตราทองคำ รัตนโกสินทร์ศก 127¹⁴³ โดยมีสาระสำคัญคือกำหนดให้เงินตราที่ได้กำหนดไว้แล้วตามกฎหมาย ร.ศ. 122 นั้น มีมูลค่าอิงตามมาตรฐานทองคำ โดยกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้เงินตรา และยังกำหนดห้ามไม่ให้ราษฎรใช้วัตถุอย่างอื่นเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนแทนเงินตราของรัฐบาลด้วย โดยผู้ฝ่าฝืนยอมมีโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐได้เข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจระหว่างเอกชน โดยการจัดระเบียบการซื้อขายแลกเปลี่ยนโดยใช้เงินตราเป็นสื่อกลาง อย่างไรก็ดี การทำเงินตรานี้ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมาแต่โบราณแล้วเช่นกัน หากแต่ในสมัยนี้ได้มีการตรากฎเกณฑ์ขึ้นเพื่อให้เป็นแบบแผนที่แน่นอน และสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจที่การค้าขายภายในประเทศและภายนอกประเทศมีการขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว

ด้านการอนามัยและสิ่งแวดล้อม ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเห็นได้ว่ารัฐได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อวางระเบียบเกี่ยวกับเรื่องสุขอนามัยและสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม การป้องกันโรคระบาด รวมถึงการจัดการเรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญต่าง ๆ หลายฉบับ ตัวอย่างเช่น *ประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนคร ร.ศ. 117 และประกาศที่เพิ่มเติม*¹⁴⁴ ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยได้กำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ เช่น ข้อปฏิบัติในการทิ้งสิ่งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การกำหนดให้จัดการส้วมให้ถูกสุขลักษณะ การห้ามกิจการที่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นรบกวนต่อบุคคลอื่นมาตั้งอยู่ในเขตชุมชน การกำหนดให้เรือนโรงร้านที่ปลูกอยู่ริมถนนต้องปลูกสร้างอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยและไม่ปล่อยให้ทรุดทรน เป็นต้น โดยกำหนดให้กระทรวงนครบาลเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีก เช่น ข้อบังคับเสนาบดีกรมฯ เกี่ยวกับการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์ในคลอง नियมยาตราซึ่งขุดขึ้นใหม่ และพระราชบัญญัติรักษาคลอง ศก 121¹⁴⁵ ซึ่งกำหนด

¹⁴² ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 20 (1 พฤศจิกายน 122), หน้า 517-519.

¹⁴³ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 25 (15 พฤศจิกายน 127), หน้า 902-909.

¹⁴⁴ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 15 (22 พฤษภาคม 117), หน้า 82-86.

¹⁴⁵ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 19 (19 ตุลาคม 121), หน้า 581-582.

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดในคลองและการห้ามกระทำการต่าง ๆ ที่ทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ในการใช้คลองของสาธารณชน เป็นต้น

ในด้านการสร้างสุขอนามัยและการป้องกันโรคนั้น ใน พ.ศ. 2439 ได้มีการจัดระเบียบเกี่ยวกับการซื้อขายและการฆ่าโคกระบือ เพื่อป้องกันโรคระบาดในสัตว์พาหนะซึ่งกำลังระบาดอยู่ในขณะนั้น โดยมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติชั่วคราวสำหรับป้องกันโรคสัตว์พาหนะรัตนโกสินทร์ศก 115¹⁴⁶ ซึ่งกำหนดให้โคกระบือที่นำเข้ามาในพระนครจะต้องผ่านการตรวจสอบจากสัตวแพทย์ก่อน และยังได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานแพทย์สามารถเข้าไปตรวจตราการเลี้ยงสัตว์พาหนะในที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันโรคระบาดในสัตว์ได้ ซึ่งต่อมาใน พ.ศ. 2443 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำหรับตรวจป้องกันโรคสัตว์พาหนะรัตนโกสินทร์ศก 119¹⁴⁷ เพื่อให้การจัดการป้องกันโรคสัตว์พาหนะมีความมั่นคงแข็งแรงยิ่งขึ้น โดยกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจโรคโคกระบือ และกำหนดให้การฆ่าโคกระบือเพื่อนำเนื้อไปจำหน่ายนั้นจะต้องนำมาฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลเท่านั้น และต้องผ่านการตรวจสอบจากเจ้าพนักงานแล้วว่าสัตว์ที่ฆ่านั้นไม่มีโรคที่เป็นภัยต่อผู้บริโภค รวมทั้งกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานแพทย์ในการตรวจตราการเลี้ยงสัตว์ให้ถูกสุขลักษณะด้วย นอกจากนี้ ยังได้มีการตรา พระราชบัญญัติลักษณะฆ่าโคกระบือแลสุกรตามหัวเมือง ร.ศ. 119¹⁴⁸ ซึ่งก็เป็นกฎหมายที่จัดระเบียบการฆ่าสัตว์ในหัวเมือง ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยเช่นเดียวกับในกรุงเทพฯ โดยกำหนดให้การฆ่าโคกระบือและสุกรในหัวเมืองจะต้องฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาล โดยต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานแล้วเท่านั้น

ในด้านการจัดระเบียบการค้าขายและการประกอบกิจการนั้น
 อาจกล่าวได้ว่า ในรัชกาลนี้รัฐได้ใช้อำนาจเข้ามากำหนดกฎเกณฑ์ในการดำเนินการต่าง ๆ ของเอกชนอย่างกว้างขวาง เช่น การจัดระเบียบการซื้อขายโคกระบือ เพื่อป้องกันปัญหาการลักขโมยโคกระบือ ซึ่งเป็นสัตว์พาหนะและมีความสำคัญต่อการทำมาหาเลี้ยงชีพของราษฎร โดยจะเห็นได้ว่า ได้มีความพยายามวางกฎเกณฑ์เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวมาตั้งแต่ในช่วงต้นรัชกาล เช่น ได้มีการออกกฎเกณฑ์ในการนำสัตว์พาหนะข้ามเขตแขวงต่าง ๆ จะต้องได้รับอนุญาตและมีหนังสือเดินทางที่ออกโดยเจ้าพนักงาน เป็นต้น

¹⁴⁶ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 13 (14 มกราคม 115), หน้า 506-507.

¹⁴⁷ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 17 (1 กรกฎาคม 119), หน้า 137-139.

¹⁴⁸ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 17 (3 มีนาคม 119), หน้า 696-700.

อย่างไรก็ดี การป้องกันรักษาสัตว์พาหนะของราษฎรจากโจรผู้ร้ายก็ คงยังไม่ผลเต็มที่ ดังนั้น ใน พ.ศ. 2434 ได้มีการประกาศ *พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ ร.ศ. 110* เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การซื้อขายแลกเปลี่ยนสัตว์พาหนะให้สามารถตรวจสอบได้ โดยกำหนดให้ การซื้อขายสัตว์พาหนะจะต้องกระทำในตลาดที่รัฐได้จัดไว้สำหรับการซื้อขายสัตว์ดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งจะมีเจ้าพนักงานเป็นนายตลาด ทำหน้าที่ตรวจสอบการซื้อขายและจัดทำหลักฐานการซื้อขาย โดยกำหนดให้ต้องมีรายละเอียดของผู้ซื้อผู้ขายตลอดจนตำหนิรูปพรรณสัตว์นั้น และมีการ ลงทะเบียนบัญชีเพื่อเป็นหลักฐาน รวมทั้งยังกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบที่มีผู้ที่เป็นเจ้าของ สัตว์ที่แท้จริงมาติดตามสัตว์นั้นคืนด้วย ซึ่งในเรื่องการซื้อขายสัตว์พาหนะนี้ ต่อมาใน พ.ศ. 2443 ได้มีการประกาศใช้ *พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ ร.ศ. 119*¹⁴⁹ ซึ่งได้ปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การ ควบคุมเกี่ยวกับสัตว์พาหนะตามกฎหมายเดิมใหม่เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยกำหนดให้ เจ้าของสัตว์พาหนะทุกรายจะต้องนำสัตว์ของตนไปขึ้นทะเบียนต่อเจ้าพนักงานซึ่งเป็นนายทะเบียน ท้องที่ เพื่อให้เจ้าพนักงานทำตำหนิรูปพรรณและออกเอกสารสำคัญสำหรับตัวพาหนะนั้น ๆ และ กำหนดให้การซื้อขายหรือโอนเปลี่ยนเจ้าของสัตว์พาหนะจะต้องนำมากระทำต่อนายทะเบียน และ หากจะนำสัตว์พาหนะออกไปต่างแขวงต่างเมืองก็ต้องไปแจ้งต่อนายทะเบียนด้วย รวมทั้งยังได้ กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนในการตรวจสัตว์พาหนะ หากพบว่าไม่มีตัวรูปพรรณก็มี อำนาจยึดสัตว์นั้นไว้ และจับกุมผู้ครอบครองนั้นส่งฟ้องต่อศาลได้ นอกจากกฎหมายฉบับนี้แล้ว กฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับสัตว์พาหนะยังมีอีกฉบับหนึ่ง คือ *พระราชบัญญัติช้าง ร.ศ. 127* ซึ่ง กำหนดให้ผู้ที่เป็นเจ้าของช้างทุกรายจะต้องนำช้างมาจดทะเบียนต่อนายทะเบียนท้องที่ และ นายทะเบียนจะออกตัวพิมพ์รูปพรรณให้เป็นหลักฐาน ซึ่งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำ ทะเบียน การโอน รวมทั้งอำนาจของเจ้าพนักงานก็มีลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสัตว์ พาหนะดังกล่าวข้างต้น

ในเรื่องการจัดระเบียบการสัญจรนั้น โดยเหตุที่ในสมัยนี้ การจราจรทางบกได้มีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่การจราจรทางน้ำได้ลดความ สำคัญลง จึงเกิดยานพาหนะที่ใช้ในการสัญจรบนถนนสาธารณะหลากหลายประเภท ดังนั้น เพื่อ จัดระเบียบการใช้นยานพาหนะดังกล่าวให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และเพื่อความความปลอดภัยต่อ ผู้ใช้นยานพาหนะนั้นและสาธารณชนผู้ใช้นั้น จึงได้มีการตรากฎหมายที่วางระเบียบกฎเกณฑ์ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวหลายฉบับ เช่น ใน พ.ศ. 2444 ได้มีการตรา *พระราชบัญญัติรถลาก ร.ศ. 120*¹⁵⁰

¹⁴⁹ *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 17 (25 พฤศจิกายน 119), หน้า 472-477.

¹⁵⁰ *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 18 (6 ตุลาคม 120), หน้า 476-481.

ซึ่งวางระเบียบเกี่ยวกับการประกอบกิจการรถลาก โดยกำหนดให้ผู้ที่มีรถลากไว้สำหรับให้เช่าหรือรับจ้างลากจะต้องมาจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานเพื่อขอรับใบอนุญาตก่อน รวมทั้งกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการสัญจรในถนนสาธารณะ อัตราค่าบริการ และอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการตรวจตราสภาพของรถลากให้มีความเหมาะสมและปลอดภัย โดยอาจสั่งให้เจ้าของรถปรับปรุงสภาพรถให้เหมาะสม หรือมีอำนาจยึดใบอนุญาตคืนได้ นอกจากนี้ ยังได้มีการตรา พระราชบัญญัติรถจ้าง ร.ศ. 124¹⁵¹ เพื่อจัดระเบียบกิจการการให้บริการรถม้ารับจ้าง โดยกำหนดให้รถจ้างจะต้องจดทะเบียนเพื่อขอใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานก่อน โดยมีการจำแนกชนิดของรถเป็น 4 ชั้น ซึ่งจะมีผลต่ออัตราค่าโดยสารที่ผู้รับจ้างสามารถเรียกได้ตามชั้นของรถ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ผู้ทำหน้าที่ขับรถจ้างจะต้องได้รับใบอนุญาตให้ขับขี่รถจากเจ้าพนักงานก่อนด้วย และยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจตราสภาพรถและการยึดใบอนุญาต รวมทั้งการกำหนดการระงับข้อพิพาทในเรื่องราคาค่าโดยสารระหว่างผู้รับจ้างกับผู้ว่าจ้างโดยกำหนดให้เจ้าพนักงานกองตระเวนเป็นผู้ชี้ขาดในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นด้วย ส่วนในเรื่องเกี่ยวกับยานพาหนะส่วนบุคคลนั้น ในช่วงปลายรัชกาล (พ.ศ. 2452) ได้มีการตราพระราชบัญญัติรถยนต์ ร.ศ. 128¹⁵² ซึ่งกำหนดให้เจ้าของรถยนต์ทุกคันจะต้องนำมาจดทะเบียนขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานก่อน จึงจะนำไปใช้ได้ โดยเจ้าพนักงานจะออกหมายเลขทะเบียนรถให้ติดที่ตัวรถ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ผู้ขับขี่รถยนต์จะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการทดสอบได้รับใบอนุญาตให้ขับขี่รถยนต์จากเจ้าพนักงานด้วย รวมทั้งยังกำหนดกฎเกณฑ์อื่น ๆ เกี่ยวกับระเบียบการใช้สัญญาณเสียงการใช้โคมไฟ เป็นต้น

ในส่วนของการใช้อำนาจปกครองในการจัดระเบียบการประกอบกิจการอื่น ๆ นั้นก็มีด้วยกันหลายเรื่อง เช่น การจัดระเบียบกิจการบ่อนการพนัน ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ในช่วงต้นรัชกาลแล้วนั้น ใน พ.ศ. 2334 ได้มี *ประกาศให้เลิกบ่อนเบี้ยใหญ่ อีก 31 ตำบล*¹⁵³ ซึ่งกำหนดให้ยกเลิกบ่อนเบี้ยในพระนครครั้งใหญ่ โดยกำหนดให้เหลือบ่อนเบี้ยที่ยังสามารถเปิดให้เล่นได้เฉพาะในท้องที่ที่กำหนดและมีจำนวนโรงไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ รวมทั้งได้มีการออกข้อบังคับสำหรับนายอากรบ่อนเบี้ย เพื่อจัดระเบียบการประกอบกิจการบ่อนเบี้ยให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและประโยชน์ในการป้องกันอาชญากรรมด้วย นอกจากนี้ รัฐยังดูแลการประกอบกิจการอื่น ๆ ที่จะเป็นการมอมเมาประชาชน เช่น การประกาศห้ามตั้งร้านเล่นโยนห่วง ซึ่ง

¹⁵¹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 22 (2 เมษายน 124), หน้า 2-8.

¹⁵² ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 26 (26 ธันวาคม 128), หน้า 95-102.

¹⁵³ หลวงรัตนานุกฎี (รวบรวม), *กฎหมายในรัชกาลที่ 5* (เล่ม 2), หน้า 1241-1254.

รัฐเห็นว่าเป็นการพนันรูปแบบหนึ่ง¹⁵⁴ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติอากรต่าง ๆ รัตนโกสินทร์ศก 111 ก็เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีบทบาทในการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้เช่นเดียวกัน เช่น ในเรื่องการพนันนั้น ได้กำหนดให้การเล่นการพนันบางประเภทสามารถเล่นได้โดยไม่ต้องขออนุญาตและเสียค่าอากรต่อเจ้าพนักงานเสียก่อน หรือในการจัดมหรสพ จะต้องมีการขออนุญาตและเสียค่าอากรต่อเจ้าพนักงานก่อน จึงจะจัดการมหรสพนั้น ๆ ได้

นอกจากเรื่องการพนันแล้ว รัฐยังได้ใช้อำนาจเข้าไปกำหนดกฎเกณฑ์การประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของเอกชนอีกหลายเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ รัตนโกสินทร์ศก 114¹⁵⁵ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อจัดระเบียบกิจการโรงรับจำนำ เพื่อให้มีความเรียบร้อยและไม่ให้การประกอบกิจการดังกล่าวเป็นช่องทางที่ให้ประโยชน์แก่พวกมิฉฉาชีพในการจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการโจรกรรม โดยกำหนดห้ามมิให้ตั้งโรงรับจำนำเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน โดยมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้จะขออนุญาต เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกใบอนุญาต และการยึดใบอนุญาตคืน กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับจำนำ กำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ผู้รับจำนำจะเรียกได้ และยังได้ให้อำนาจผู้รับจำนำในการจับกุมตัวผู้ต้องสงสัยว่านำของโจรมาจำนำและส่งตัวให้เจ้าพนักงานสอบสวนต่อไป นอกจากนี้ กฎหมายนี้ยังได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานกองตระเวนและเจ้าพนักงานท้องที่ ให้มีอำนาจในการเข้าตรวจค้นโรงรับจำนำและเรียกบัญชีจากโรงรับจำนำมาตรวจสอบได้ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมี พระราชบัญญัติป้องกันสัตว์จรโรค ร.ศ. 127¹⁵⁶ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจัดระเบียบกิจการค้าประเวณี และเพื่อการควบคุมโรคที่ติดต่อทางเพศสัมพันธ์ไม่ให้แพร่กระจายออกไปจากการประกอบอาชีพดังกล่าว โดยกฎหมายนี้ได้กำหนดให้การตั้งโรงหญิงนครโสเภณีจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน และหญิงผู้จะประกอบอาชีพโสเภณีจะต้องมาขึ้นทะเบียนต่อเจ้าพนักงานจึงจะสามารถประกอบอาชีพนี้ได้ และต้องให้แพทย์ตรวจสุขภาพในเวลาที่จะขออนุญาต และในเวลาใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจะเห็นสมควร รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการตรวจตราการประกอบกิจการของเจ้าของโรงหญิงนครโสเภณีด้วย

¹⁵⁴ หลวงรัตนานุกฎี (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 5), หน้า 1816-1817.

¹⁵⁵ หลวงรัตนานุกฎี (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 5), หน้า 1900-1922.

¹⁵⁶ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 26 (26 ธันวาคม 128), หน้า 95-102.

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่วางระเบียบกฎเกณฑ์ในการจัดระเบียบกิจการต่าง ๆ นี้ จะมีแนวความคิดที่ร่วมกันประการหนึ่งก็คือ **การเพิ่มบทบาทของรัฐในการเข้าไป “แทรกแซง” กิจกรรมในด้านต่าง ๆ ทั้งในทางด้านเศรษฐกิจ สังคม** การให้อำนาจเจ้าพนักงานเข้าควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ เหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการอนุญาต การรับจดทะเบียน การตรวจตราดูแลให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ รวมถึงอำนาจในการสั่งการ และการใช้มาตรการบังคับทางอาญาและทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่ง นอกจากนี้ ยังสะท้อนหลักการเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งโดยหลักแล้ว รัฐไม่จำเป็นต้องฟ้องบังคับเอาแก่เอกชนให้ต้องทำการหรือละเว้นกระทำการแต่อย่างใด แต่เจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจเข้าไปดำเนินการบังคับเอาแก่ราษฎรได้เลย ซึ่งจะเห็นได้ว่า เป็นการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐค่อนข้างมากและอย่างกว้างขวาง

4.2.2.3.3 การใช้อำนาจรัฐจัดระเบียบการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น มีด้วยกันหลายฉบับ โดยส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งถือว่าเป็นรายได้สำคัญของรัฐในสมัยดังกล่าว กล่าวคือ ในช่วงต้นรัชกาลได้มีการตรากฎหมายเพื่อตั้งอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้มาสู่ส่วนกลาง โดยการกำหนดให้การให้อนุญาตสัมปทานทำไม้เป็นสัญญาที่จะต้องได้รับอนุญาตจากเสนาบดี และในที่สุดรัฐก็ได้เข้าควบคุมการให้สัมปทานกิจการป่าไม้อย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม เพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้สูญสิ้นไป จึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวด้วย เช่น *พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก ร.ศ. 116*¹⁵⁷ กำหนดห้ามการตัดฟันต้นไม้สักในป่าโดยไม่ได้รับสัญญาอนุญาตและการให้สัตยาบันจากรัฐบาล หรือไม่ได้รับอนุญาตให้ตัดฟันต้นไม้จากเจ้าพนักงานกรมป่าไม้ นอกจากนี้ ในปีเดียวกันได้มี *ประกาศการรักษาป่าไม้ ร.ศ. 116* ซึ่งกำหนดห้ามการตัดฟันหรือกานไม้สักที่โดยยังไม่ได้ขนาดตามที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อสงวนรักษาไม้ให้สูญเสียดังทรัพยากรธรรมชาติไปโดยไม่สมควร

¹⁵⁷ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 14 (1 ธันวาคม 116), หน้า 546.

พระราชบัญญัติการรักษาร้างป่า ร.ศ. 119¹⁵⁸ เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยกำหนดเกี่ยวกับการจับช้างป่าซึ่งถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่าอย่างหนึ่ง กล่าวคือ กำหนดให้การจับช้างป่านั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากข้าหลวงเทศาภิบาล และได้เสียค่าภาคหลวงตามอัตราที่กำหนดแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าหลวงเทศาภิบาลได้ควบคุมปริมาณการจับช้างไม่ให้มีมากเกินไปจนช้างเกิดไม่ทัน

พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ ร.ศ. 120¹⁵⁹ เป็นกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ โดยข้อที่นำเสนอในพระราชบัญญัตินี้กล่าวว่า “เพราะเหตุว่าที่ดินและแร่โลหธาตุทั้งหลายในพระราชอาณาจักร์ ย่อมเป็นของหลวงโดยพระบรมเดชานุภาพถึงผู้หนึ่งผู้ใดได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหวงห้ามที่ดินได้กรรมสิทธิ์ เพื่อทำการปลูกบ้านสร้างเรือน หรือเพาะปลูกพืชพรรณไร่ หรือเพื่อการอย่างอื่นประการใด ถ้ามิได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ทำเหมืองแร่ หรือตรวจหาแร่ในที่นั้นแล้ว กรรมสิทธิ์ซึ่งหวงห้ามที่ดินไว้ได้นั้น ไม่มีอำนาจตลอดไปถึงที่จะขุดหาหรือทำเหมืองแร่ในที่ซึ่งตนหวงห้ามไว้วันนั้นเลย” พระราชบัญญัตินี้แสดงถึงการผูกขาดกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจ การหา ตลอดจนการทำเหมืองแร่ เป็นกิจการอยู่ในอำนาจของรัฐ ผู้ต้องการดำเนินการเกี่ยวกับแร่จะต้องขออนุญาตจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการร่อนแร่ การตรวจแร่ การทำเหมืองแร่ ก็จะต้องได้รับอนุญาตและเสียค่าภาคหลวงหรือค่าธรรมเนียมให้กับรัฐ และกำหนดกฎเกณฑ์ในการดำเนินการต่าง ๆ วิธีการทำเหมืองแร่ อำนาจการตรวจตราของเจ้าพนักงาน เป็นต้น ตลอดจนมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ด้วยว่า หากรัฐบาลประสงค์ที่ดินของเอกชนรายใดเพื่อประโยชน์ในการทำเหมืองแร่ ก็สามารถเวนคืนมาโดยคิดราคาค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินตามสมควรด้วย

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว จะเห็นได้ว่า มีลักษณะที่จำกัดสิทธิการใช้สอยทรัพยากรของราษฎร โดยให้อำนาจแก่ส่วนกลางในการอนุญาตและการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนแนวความคิดในการขยายอำนาจรัฐเข้าครอบคลุมกิจการต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติถือเป็นที่มาของรายได้ ซึ่งเดิมอยู่ในอำนาจของเจ้าเมืองท้องถิ่นแสวงหาผลประโยชน์เอง

¹⁵⁸ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 17 (11 พฤศจิกายน 119), หน้า 434-437.

¹⁵⁹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 18 (29 กันยายน 120), หน้า 390-406.

4.2.2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางปกครองระหว่างรัฐกับประชาชน

4.2.2.4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของราษฎรต่อการปกครอง

โดยที่ความสัมพันธ์ทางปกครองระหว่างรัฐกับราษฎรของประเทศสยามแต่โบราณมานั้น เป็นความสัมพันธ์กันในรูปแบบของ “ระบบไพร่” กล่าวคือ ราษฎรทุกคนที่ไม่ได้เป็นมูลนาย จะต้องมีส่วนติดกรมกองหรือขึ้นต่อมูลนาย เพื่อการรับภาระหน้าที่ในการถูกเกณฑ์แรงงานในราชการสงคราม หรือการใช้แรงงานทำงานโยธาต่าง ๆ ให้รัฐหรือให้แก่มูลนาย และรัฐจะควบคุมราษฎรโดยผ่านระบบไพร่เป็นหลัก ระบบไพร่จึงมีความสำคัญไม่เพียงแต่จะเป็นระบบในการควบคุมกำลังคนเท่านั้น หากแต่ยังเป็นกลไกทางการปกครองที่ทำให้อำนาจรัฐลงไปควบคุมถึงราษฎรในระดับล่างสุดของสังคมด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ในช่วงต้นรัชกาลความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับรัฐตามระบบไพร่จะยังไม่มีเปลี่ยนแปลงมากนัก หากเป็นการจัดระเบียบกลไกภายในระบบไพร่เพื่อการรวบรวมอำนาจการควบคุมกำลังคนที่กระจายอยู่ตามเจ้านายและขุนนางต่าง ๆ เข้ามาสู่ส่วนกลาง (พระมหากษัตริย์) ซึ่งมีผลกระทบแต่เพียงในส่วนของคนชั้นปกครองเท่านั้น โดยไพร่ก็ยังคงต้องรับภาระหน้าที่ตามเดิม อย่างไรก็ตาม เมื่อมาถึงสมัยปฏิรูปในช่วงที่สองในรัชสมัยดังกล่าวซึ่งอำนาจในการควบคุมกำลังคนเกือบจะอยู่ที่พระมหากษัตริย์อย่างสิ้นเชิงแล้ว ได้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในระบบไพร่อย่างมาก สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายในการเลิกระบบการควบคุมกำลังคนตามธรรมเนียมเดิม และเปลี่ยนแปลงไปสู่วิธีการใหม่ที่สอดคล้องกับความต้องการของรัฐในสมัยนั้นมากกว่า¹⁶⁰ ซึ่งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ นอกจากจะสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แล้ว ยังได้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองของไทยเกี่ยวกับการกำหนดความสัมพันธ์ทางปกครองระหว่างรัฐกับราษฎรผู้ถูกปกครองด้วย

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายเดิมแล้ว จะเห็นว่า “ระบบไพร่” ได้กำหนดภาระหน้าที่ที่ค่อนข้างหนักให้แก่ไพร่ กล่าวคือ นับแต่โบราณมาจนถึงสมัยต้นรัชกาลที่ 5 ราษฎรที่เป็นไพร่หลวงจะต้องถูกเกณฑ์แรงงานปีหนึ่งเป็นจำนวน 3 เดือน หรือมิฉะนั้นก็ต้องจัดหาสิ่งของที่มีค่าซึ่งรัฐต้องการ หรือเสียเป็นเงินแทนการถูกเกณฑ์แรงงาน ส่วนราษฎรที่เป็นไพร่สม

¹⁶⁰ โปรดดูรายละเอียดใน อัญชลี สุสายัณห์, ไพร่ในสมัย ร.5, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโดยต้าและมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2546), หน้า 162-187.

มีสังกัดมูลนายเป็นการส่วนตัว ก็ต้องทำงานรับใช้มูลนาย โดยยังคงมีหน้าที่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานให้กับรัฐด้วย เพียงแต่น้อยกว่าไพร่หลวง และในยามมีศึกสงคราม ทั้งไพร่หลวงและไพร่สมก็ต้องถูกเกณฑ์ไปรบด้วย¹⁶¹ อย่างไรก็ตาม ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ปรากฏว่าความต้องการแรงงานจากไพร่ลดลงเป็นอย่างมาก โดยในการก่อสร้างต่าง ๆ นั้น รัฐนิยมจ้างแรงงานทำการมากกว่าจะเรียกเกณฑ์แรงงานจากไพร่ เพราะการจ้างแรงงานนั้นมีความเรียบร้อยรวดเร็วกว่ามากกว่า¹⁶² ส่วนความจำเป็นในการใช้ไพร่เป็นกำลังทางทหารนั้น ก็เป็นเรื่องที่ไม่สามารถทำได้อีกต่อไป เนื่องจากข้อจำกัดในสัญญาที่ทำไว้กับนานาประเทศที่ห้ามใช้พลเรือนในการสงคราม ดังนั้น ผลประโยชน์ที่รัฐต้องการจากไพร่ในสมัยรัชกาลนี้จึงไม่ได้มุ่งไปที่แรงงานเป็นหลักอีกต่อไป หากแต่มุ่งผลประโยชน์ที่จัดเก็บจากไพร่ในรูปตัวเงินเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการเรื่องไพร่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้สะท้อนถึงแนวความคิดเรื่องความเป็นธรรมและความเสมอภาคมากขึ้นกว่ากฎหมายที่ตราขึ้นในสมัยก่อน ๆ เช่น การปรับปรุงอัตราค่าราชการของขุนหมื่นกับเลิกเสียใหม่ ซึ่งเดิมต้องเสียในอัตราที่ไม่เสมอกัน เป็นให้เสียในอัตราเท่ากัน คือ คนละ 6 บาทต่อปี¹⁶³ การเปลี่ยนวิธีการคัดเลือกชายที่อยู่ในเกณฑ์ต้องเข้ารับราชการเป็นการกำหนดตามอายุแทนการกำหนดตามขนาดของร่างกาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น รวมทั้งการผ่อนคลายกฎเกณฑ์ในระบบไพร่ที่สร้างภาระเกินสมควร เช่น การลดช่วงเวลาที่กำหนดให้ไพร่หมดภาระต้องเข้าเวรจาก 70 ปี เหลือเพียง 60 ปี¹⁶⁴ การอนุญาตให้เจ้าหม่อมมูลนายขอจำหน่ายไพร่สมที่ตาย ชวา พิการได้ทุก ๆ สี่ปี¹⁶⁵ ซึ่งจะทำให้การจัดเก็บเงินค่าราชการมีความถูกต้องตรงตามความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

¹⁶¹ ขจร สุขพานิช, ฐานันดรไพร่, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2519), หน้า 41.

¹⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

¹⁶³ ประกาศเงินค่าราชการขุนหมื่นแลไพร่หลวง, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 13 (28 มีนาคม 115), หน้า 614.

¹⁶⁴ ประกาศ กำหนดอายุบุคคลที่เป็นฉกรรจ์แลปลดชวา, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 16 (10 ธันวาคม 118), หน้า 518

¹⁶⁵ ประกาศที่จะหักไพร่สมตาย ชวา พิการ จ.ศ. 1239, ใน หลวงรัตนานุกูณฑ์ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 2), หน้า 458.

ในปี พ.ศ. 2443 มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ รัตนโกสินทร์ศก 119¹⁶⁶ เปลี่ยนแปลงธรรมเนียมระบบไพร่ในดินแดนล้านนาเดิม ซึ่งราษฎรอยู่ในระบบไพร่ที่ต้องผูกพันต่อระบบการเกณฑ์แรงงานหรือส่งส่วยต่อผู้ปกครองซึ่งเป็นเจ้านายพื้นเมือง โดยสาเหตุการประกาศใช้นั้นมีว่า “ได้ทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทว่า ในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือมีการกะเกณฑ์ให้ราษฎรมาทำการต่าง ๆ ตามประเพณีเมือง มีการหาบหามสิ่งของเดินทาง แลมาเข้าเวรประจำทำการ ณ ที่ต่าง ๆ ปีหนึ่งมีกำหนดคนหนึ่งต้องทำการตั้งแต่เดือนหนึ่งถึงสี่เดือน อีกประการหนึ่ง มีราษฎรบางจำพวก ซึ่งต้องเสียส่วยต่าง ๆ เป็นสิ่งของแลเงิน มีมากบ้างน้อยบ้าง ไม่เสมอหน้ากัน เป็นการเดือดร้อนแก่อาณาประชาราษฎรอยู่...” จึงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกไม่ให้มีการเกณฑ์แรงงานราษฎรอีกต่อไป โดยกำหนดหน้าที่ให้ราษฎรที่เป็นชายฉกรรจ์ต้องเสียเป็นเงิน “ค่าแรงแทนเกณฑ์” ในอัตราปีละ 4 บาทเท่ากัน แทนทั้งนี้ มีข้อยกเว้นในกรณีเป็นการเกณฑ์เพื่อการที่ประโยชน์ของราษฎรในถิ่นนั้นเอง ราชการปัจจุบันทันด่วน เช่น ราชการสงคราม การจับโจรผู้ร้าย เป็นต้น หรือเป็นกรณีที่มีการให้ค่าจ้างตามอัตราที่กำหนดไว้

ในปีเดียวกันนั้น ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้างรัตนโกสินทร์ศก 119¹⁶⁷ ซึ่งมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ กล่าวคือ กำหนดให้การเกณฑ์แรงงานราษฎรจะกระทำได้เฉพาะการที่เสนาบดีได้ประกาศกำหนดไว้เท่านั้น ห้ามกะเกณฑ์ไปใช้ในงานประเภทอื่น และการเกณฑ์แรงงานหรือพาหนะของราษฎรนั้นจะต้องให้ค่าจ้างตามสมควร ตามอัตราที่เสนาบดีจะประกาศกำหนดไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า **กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้สะท้อนถึงแนวความคิดเรื่องความเป็นธรรมในการกำหนดภาระหน้าที่ที่ประชาชนพึงมีต่อรัฐ และแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐยอมรับแนวความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในระดับหนึ่ง โดยกำหนดให้ต้องมีค่าตอบแทนเป็นค่าแรงให้แก่ราษฎรในการเกณฑ์แรงงาน แทนประเพณีเดิมซึ่งเป็นการบังคับใช้แรงงานโดยไม่ให้ค่าแรง** รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการกินอยู่ไพร่ก็ต้องรับผิดชอบตนเองตามหลักการเกณฑ์แรงงานตามระบบไพร่อย่างโบราณ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการห้ามการเกณฑ์แรงงานนี้ กฎหมายทั้งสองฉบับยังได้ประกาศยกเว้น ไม่ให้กระทบกระเทือนถึงการเกณฑ์ในกรณีอื่น ๆ ที่ถือเป็นหน้าที่พื้นฐานที่ราษฎรจำต้องยอมรับ เช่น การเกณฑ์กำลังพาหนะหรืออาวุธในการป้องกันประเทศ การเกณฑ์ดับไฟหรือจับโจรผู้ร้าย หรือการเกณฑ์ที่ทำการเพื่อประโยชน์ของชุมชนนั้นเอง เช่น ซ่อมถนน ทำสะพาน เป็นต้น

¹⁶⁶ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 17 (29 เมษายน 119), หน้า 27-29.

¹⁶⁷ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 17 (13 มกราคม 119), หน้า 594-595.

ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ พระราชบัญญัตินี้ยังไม่ได้มีผลถึงขนาดที่ยอมรับว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน แต่ยังคงยืนยันหลักการเดิมคือ การเกณฑ์แรงงานถือเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ โดยประชาชนไม่อาจปฏิเสธได้ โดยหากฝ่าฝืนย่อมมีความผิด ซึ่งกฎหมายกำหนดโทษไว้ว่า อาจถูกปรับไม่เกินครั้งละ 20 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ (พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้างฯ มาตรา 9) อย่างไรก็ตาม ในการต้องถูกเกณฑ์จ้างนี้ รัฐยังมีข้อยกเว้นเพื่อเป็นสิทธิพิเศษให้แก่ราษฎรบางรายด้วย กล่าวคือ ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะเกณฑ์จ้างใน พ.ศ. 2444 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ “โดยพระราชดำริเห็นว่าราษฎรที่มีความอดุทธสาหัสประกอบการทำงานไร่นาค้าขายโดยเต็มกำลังทุกฤดูกาลก็มี ที่เป็นคนเกียจคร้านปราศจากความอดุทธสาหัสในการหาเลี้ยงชีพก็มีโดยมาก ผู้ที่มีความอดุทธสาหัสทำเรื่องสวนไร่นาค้าขายโดยเต็มกำลังความอดุทธสาหัส ย่อมเป็นผู้มีคุณโดยได้ประกอบการให้เกิดทรัพย์สมบัติเพิ่มพูนขึ้นในบ้านเมือง สมควรจะได้รับประโยชน์ยกเว้นการเกณฑ์รับราชการยิ่งกว่าผู้ที่เกียจคร้าน...”¹⁶⁸ จึงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเว้นหน้าที่ต้องเกณฑ์แก่ราษฎรที่ข้าหลวงเทศาภิบาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ได้ทำมาหากินโดยเต็มกำลังของตน หรือได้ทำราชการเหน็ดเหนื่อยมามากแล้ว ข้าหลวงเทศาภิบาลก็มีอำนาจที่จะออกตัวคุ้มครองเกณฑ์จ้างให้แก่ผู้นั้นได้ ซึ่งจะเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวได้สะท้อนถึงหลักในการรับภาระหน้าที่ของราษฎร โดยยังคำนึงถึงกิจการส่วนตัวของราษฎรด้วย คือ แม้จะเป็นการทำมาหากินส่วนตัว แต่ก็ยังเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม จึงควรที่ทางราชการจะช่วยส่งเสริม เป็นการให้รางวัลแก่ผู้ขยันหมั่นเพียรทำมาหากิน

กฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งที่มีผลเปลี่ยนแปลงระบบไพร่ก็คือ พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120¹⁶⁹ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ประชาชนที่เป็นชายอายุตั้งแต่ 18 ถึง 60 ปี ทุกคนจะต้องเสียเงินค่าราชการแก่รัฐทุกปีตามอัตราที่กำหนด แต่ไม่เกินอัตราปีละ 6 บาท พระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับกฎหมายสองฉบับข้างต้น และถือเป็นกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงระบบไพร่ให้กลายเป็นระบบที่เก็บเงินโดยตรงอย่างแท้จริง กล่าวคือ เป็นการกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่ราษฎรที่เป็นชายฉกรรจ์ในการจ่ายเงินให้หลวงแทนการเกณฑ์แรงงานหรือการส่งส่วยดังเช่นที่เคยเป็นมาแต่เดิม และกลไกในการปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ได้เข้ามาแทนที่ระบบการควบคุมกำลังคนตามระบบไพร่เดิมอย่างสมบูรณ์ โดยกำหนดให้ในการเก็บค่าราชการนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการสำรวจทำทะเบียน กฎหมายฉบับนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนหลุดพ้นจาก

¹⁶⁸ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 18 (26 มกราคม 120), หน้า 825-826.

¹⁶⁹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 18 (26 มกราคม 120), หน้า 822-825.

พันธะในระบบไพร่ ไม่ต้องถูกบังคับเกณฑ์แรงงานอีกต่อไป โดยหากจะถูกเกณฑ์แรงงานก็ต้องมีการจ้าง แต่ก็มี “หน้าที่” อื่นแทน คือ การที่ต้องเสียเงินค่าราชการแก่รัฐ และหากผู้ใดไม่ยอมเสียเงินดังกล่าว มาตรการบังคับทางปกครองที่รัฐนำมาใช้ ก็คือการใช้อำนาจเจ้าพนักงานทำการ “เกาะ” หรือจับกุมมาเพื่อบังคับให้เสียเงินดังกล่าว โดยอาจใช้วิธีให้ยึดทรัพย์สมบัติออกขายทอดตลาด หรือเอาตัวบุคคลดังกล่าวนั้นบังคับให้ทำงานโยธาเอาแรงใช้เงินที่ค้างนั้น อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ก็ยังคงคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมที่รัฐพึงมีต่อราษฎร โดยกำหนดให้หากราษฎรรายใดไม่มีเงินเสียค่าราชการ รัฐก็อนุญาตให้มาทำงานใช้แรงแทนได้เช่นกัน และกำหนดให้ต้องจ่ายอาหารของหลวงเลี้ยงด้วย ซึ่งต่างจากระบบการเกณฑ์แรงงานในระบบเดิมอย่างเด่นชัด

นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้ให้อำนาจเสนาบดีที่จะกำหนดให้ในที่ดินเสียในอัตราต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็ได้ เพื่อความเหมาะสมและเป็นธรรม เช่น การกำหนดให้ราษฎรกระเหรี่ยงและมอญ ซึ่งอาศัยอยู่ชายพระราชอาณาเขตในมณฑลราชบุรีตามตำบลที่กำหนดไว้ เสียเพียงปีละ 2 บาท¹⁷⁰ ส่วนราษฎรในมณฑลชุมพรกับนครศรีธรรมราช เสียอัตราปีละ 2 บาท ในเมืองเสียมราช เสียปีละ 3 บาท¹⁷¹ เป็นต้น ก็สะท้อนหลักความเป็นธรรมในการรับภาระดังกล่าว โดยได้คำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจของราษฎรด้วย โดยกำหนดให้มีการลดหย่อนเงินที่ต้องเสียนั้นได้ตามที่เสนาบดีประกาศกำหนด ในส่วนชาวจีนนั้น ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะผูกปีจีน ร.ศ. 119 เพื่อจัดระเบียบการผูกปีและเสียเงินค่าแรงแทนเกณฑ์ของชาวจีนในเมืองไทยให้เป็นระเบียบเรียบร้อยต่อไป อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ภาระที่ชาวจีนต้องเสียเงินค่าแรงแทนเกณฑ์นั้นน้อยกว่าคนไทย กล่าวคือ กำหนดให้ผูกปี 3 ปีต่อครั้ง โดยกำหนดอัตราคราวละ 4 บาท 24 อัฐ

อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่าระบบไพร่ได้สิ้นสุดลงอย่างสิ้นเชิงใน พ.ศ. 2448 โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124¹⁷² กำหนดหน้าที่ของราษฎรที่เป็นชายที่พึงมีต่อรัฐในการเข้ารับราชการทหาร ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวได้อ้างอิงถึงที่มาของภาระหน้าที่ในการเข้ารับราชการทหารโดยเชื่อมโยงกับหน้าที่ของราษฎรในระบบไพร่ แต่โบราณ ที่ไพร่ชายทุกคนจะต้องเข้าเวรรับราชการ ทำงานโยธาต่าง ๆ รวมถึงการไปรบทัพจับศึก

¹⁷⁰ กฎข้อบังคับ เรื่อง เก็บเงินค่าราชการแก่ราษฎรกระเหรี่ยงและมอญ, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 17 (13 มกราคม 119), หน้า 595-596.

¹⁷¹ อัญชลี สุสายัณห์, ไพร่สมัย ร.5, หน้า 179.

¹⁷² ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 22 (3 กันยายน 124), หน้า 513-518.

แต่เมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป “ที่จะกะเกณฑ์เลขที่ไม่ได้ฝึกหัดเข้ากองทัพให้เจ้าหม่อมขุนนายควบคุมไปทำการรบพุ่งอย่างแต่ก่อน ย่อมเป็นการไม่สมควรแก่เวลาเสียแล้ว...” จึงโปรดเกล้าฯ ให้ดำเนินการฝึกหัดทหารอย่างสมัยใหม่ โดยเกณฑ์ไพร่พลบางกรมกองมาจัดเข้าเป็นกรมทหารอย่างใหม่ ส่วนไพร่สังกัดอื่น ๆ ก็โปรดยกเว้นการรับราชการทหาร แต่เสียเงินค่าราชการแทน ซึ่งเป็นผลให้ “ราชการทหารไปตกหนักอยู่แก่พวกไพร่พลบางกรมที่ถูกกะเกณฑ์เข้าฝึกหัดเช่นนี้ ชื่อว่าไม่เป็นยุติธรรม...” จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อ “ให้เป็นแบบแผนอันสมควรแก่ปัตยุบันสมัย และให้เป็นยุติธรรมโดยให้ไพร่พลทั้งหลายมีหน้าที่รับราชการเสมอกัน และผ่อนผันให้เบาแรงโดยมีกำหนดเวลาที่จะต้องรับราชการน้อยลงกว่าแต่ก่อน...” กฎหมายฉบับนี้จึงมีผลเปลี่ยนความสัมพันธ์ในระบบไพร่ที่เคยมีมาหลายร้อยปีให้สิ้นสุดลง โดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรที่เคยผูกพันกันด้วยสิทธิหน้าที่ในระบบไพร่นั้น ได้เปลี่ยนแปลงเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่บนพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ ที่ราษฎรมีสติเสรีภาพในการทำมาหากิน สามารถย้ายถิ่นฐานได้อย่างเสรี ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของมูลนาย หากแต่ก็ต้องมีหน้าที่ต่อรัฐ ในการจ่ายเงินค่าราชการ และการรับราชการทหาร เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า **แนวความคิดทางกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของราษฎรนั้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้นั้นในเรื่อง “หน้าที่” ของราษฎรที่พึงมีต่อรัฐเป็นหลัก** ดังกฎหมายและประกาศหลาย ๆ ฉบับได้สะท้อนแนวความคิดดังกล่าวอย่างชัดเจน เช่น **ประกาศเรื่องพลทหารถวายฎีกา (ร.ศ. 109)** ทรงวินิจฉัยฎีกาของไพร่ที่เป็นทหารรักษาพระองค์และเฝ้าพาลำทรวง เกี่ยวกับที่ต้องถูกเกณฑ์ไปขัดตาทัพจับผู้ร้ายยังหัวเมืองซึ่งพลทหารเหล่านั้นเห็นว่าเป็นการไม่เคยมีมาก่อน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกัน โดยทรงย้ำถึง “หน้าที่” ของไพร่ ทั้งที่เป็นไพร่ฝ่ายทหารและพลเรือน ที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อบ้านเมืองและต่อองค์พระมหากษัตริย์ โดยทรงชี้แจงถึงภาระหน้าที่ของไพร่สังกัดกรมรักษาพระองค์ว่าหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่มีมาแต่โบราณ “ซึ่งทรงพระราชดำริที่จะปราบปรามโจรผู้ร้ายครั้งนี้ ก็ด้วยทรงพระมหากรุณาแก่อาณาประชาราษฎร จะให้ได้ตั้งทำมาหากินอยู่เย็นเป็นสุขเจริญผลประโยชน์ทั่วหน้า เป็นการทนุบำรุงบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขโดยตรงดังนี้ ซึ่งพลทหารทั้งปวงจะพากันเข้าใจไปว่าเป็นการขัดตาทัพจับผู้ร้ายด้วยความขลาดความเกียจคร้านเช่นนั้น เป็นการไม่ชอบไม่ควรแก่ผู้ซึ่งเป็นทหาร แลเป็นผู้ไม่มีใจจงรักภักดีต่อใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทเลย ควรที่ทหารทั้งปวงจะตั้งใจรับราชการตามหน้าที่ของตน ซึ่งต้องเกณฑ์ ให้ทำการให้เต็มกำลังและสติปัญญา จึงจะสมควรที่เป็นผู้มีความกตัญญูชื่อสัตย์ต่อ

แผ่นดิน...”¹⁷³ แนวความคิดเรื่องหน้าที่ที่ราษฎรพึงมีต่อรัฐนั้น ยังปรากฏในกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีกตลอดรัชกาล

นอกจากภาระหน้าที่ที่สืบเนื่องมาจากระบบไพร่แล้ว กฎหมายปกครองในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังสะท้อนแนวความคิดที่ว่า ราษฎรเป็นผู้มี “หน้าที่” ต่อรัฐ จึงไม่อาจปฏิเสธหน้าที่ที่มีต่อรัฐได้ และหากฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าวย่อมมีความผิดดังเช่น หน้าที่ในการดูแลรักษาลำคลองสาธารณะที่อยู่ติดกับที่ดินของตน หน้าที่ในการต้องยอมรับการเกณฑ์แรงงานตามกฎหมาย หน้าที่ในการต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในการที่เกี่ยวกับสาธารณะ เช่น การสร้างถนน สะพาน และการจับโจรผู้ร้าย การดับเพลิง เป็นต้น ซึ่งการกำหนดหน้าที่ดังกล่าวโดยหลักการแล้วก็ไม่แตกต่างจากในสมัยโบราณที่กำหนดหน้าที่ให้แก่ราษฎรต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐและต่อชุมชนของตน **จึงเห็นได้ว่า แนวความคิดในเรื่องภาระหน้าที่ที่มีต่อรัฐของราษฎรในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น มีพื้นฐานสืบเนื่องมาจากการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรในระบบการปกครองแบบดั้งเดิม ที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงปกครองคุ้มครองบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎร ส่วนราษฎรก็มีหน้าที่ที่จะต้องตอบแทนบุญคุณของพระมหากษัตริย์ด้วยการทำหน้าที่ที่พระมหากษัตริย์กำหนด** การขจัดขึ้นหน้าที่ดังกล่าวจึงแสดงถึงการ “ไม่กตัญญูรู้คุณพระบรมโพธิสมภาร” และอาจสรุปได้ว่า กฎหมายปกครองในสมัยรัชกาลดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากกฎหมายปกครองดั้งเดิมมากกว่าที่จะได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดทางกฎหมายปกครองเรื่องสิทธิหน้าที่ของพลเมืองตามระบบกฎหมายตะวันตก

4.2.2.4.2 สิทธิเสรีภาพของราษฎร

แนวความคิดที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของราษฎรในช่วงการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีความโดดเด่นที่สุดปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลิกทาส ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่แพร่หลายในขณะนั้น การที่จะปฏิรูปบ้านเมืองให้ทันสมัยเป็นที่ยอมรับของอารยประเทศจึงต้องปลดปล่อยราษฎรให้หลุดพ้นจากการเป็นทาส ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตระหนักถึงประเด็นดังกล่าวเป็นอย่างดี ดังที่ทรงพระราชดำริว่า แม้ “ประเพณีทาสที่มีอยู่ในพระราชอาณาจักรสยาม ถึงเป็นวิธีทาสทำสารกรรมกรรมช้ายตัวด้วยใจสมัคร มิใช่ทาสเชลยที่เป็นการกดขี่อย่างร้ายแรงก็จริง แต่ก็ก็เป็นเครื่องกีด

¹⁷³ จาก หลวงรัตนานัญปิติ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 3), หน้า 1107-1108.

ขวางความเจริญประโยชน์และสุขสำราญของมหาชนอยู่อย่างหนึ่ง ซึ่งจำเป็นจะต้องเลิกถอนอย่าให้มี ประเพณีทาสภายในพระราชอาณาจักกรนี้ กรุงสยามจึงจะมีความเจริญสมบูรณ์เท่าทันประเทศอื่น...” ซึ่งข้อที่น่าสังเกตคือ ทรงเห็นว่าประเพณีการมีทาสของสยามนี้ไม่เป็นการกดขี่ทารุณอย่างในประเทศ อื่น ๆ ทางยุโรป หากแต่ทรงตระหนักดีว่า การมีทาส “เป็นเครื่องกีดขวางความเจริญ” จึงต้องเลิกถอน ประเพณีดังกล่าวเพื่อ “กรุงสยามจึงจะมีความเจริญสมบูรณ์เท่าทันประเทศอื่น” ซึ่งอาจตีความได้ว่า ความเจริญสมบูรณ์ตามที่ทรงกล่าวถึงนั้น เป็นความเจริญตามแนวความคิดของยุโรป ที่มองว่า การมีทาสเป็นการแสดงถึงความไม่เป็น “อารยะ” นั่นเอง ซึ่งสะท้อนถึงอิทธิพลแนวความคิดทาง กฎหมายเรื่องสิทธิเสรีภาพของยุโรปนั่นเอง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินการ เลิกทาสมาตั้งแต่ต้นรัชกาล ดังที่ได้ทรงประกาศเกษียณอายุลูกทาสลูกไทย เพื่อปลดปล่อยให้ ลูกทาสได้พ้นจากความเป็นทาสตั้งแต่ปี พ.ศ. 2417 และหลังจากนั้น พระองค์ก็ได้ดำเนินการมา อย่างเป็นลำดับเพื่อค่อย ๆ ยกเลิกระบบทาส เช่นใน พ.ศ. 2443 ได้โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศ พระราชบัญญัติลักษณะทาสมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ รัตนโกสินทร์ศก 119¹⁷⁴ เพื่อจัดการเลิกทาส ในมณฑลดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญคือ การกำหนดพิกัดค่าตัวทาสและลูกทาสให้มีความเหมาะสม ที่ทาสสามารถไถ่ถอนตัวได้ และให้ทาสเมื่อมีอายุถึง 60 ปีแล้วก็ให้หลุดพ้นกลายเป็นไท และห้าม มิให้คนที่เกิดหลังวันที่ 16 ธันวาคม ร.ศ. 116 ชายตัวเป็นทาสอีกต่อไป ซึ่งจะมีผลให้ทาสในมณฑล ดังกล่าวค่อย ๆ หดหายไป เพราะคนรุ่นใหม่ไม่สามารถขายตัวเป็นทาสได้ ในขณะที่ทาสที่มีอยู่ก็ ค่อย ๆ กลายเป็นไท อย่างไรก็ดี ใน พ.ศ. 2448 ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติทาส รัตนโกสินทร์ศก 124¹⁷⁵ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ให้บรรดาลูกทาสไม่ต้องมีพิกัดเกษียณอายุอีกต่อไป โดยให้หลุดพ้นเป็นไทนับแต่ประกาศพระราชบัญญัตินี้ และห้ามไม่ให้มีการขายตัวเป็นทาสกันอีก ต่อไป ส่วนบรรดาทาสที่มีอยู่แล้วให้ลดค่าตัวลงทุกเดือน เดือนละ 4 บาทจนกว่าจะหลุดค่าตัว ซึ่งนับว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ทำให้ทาสหมดไปจากประเทศสยามอย่างแท้จริง กฎหมายเลิกทาสดังกล่าวจึงสะท้อนถึงแนวความคิดในการยอมรับศักดิ์ศรีของมนุษย์และหลักการ ไม่กดขี่เอาวัดเอาเปรียบต่อผู้ด้อยโอกาสกว่า ดังพระบรมราชโองการในวันบรมราชาภิเษกครั้งที่สอง ที่ทรงประกาศให้เลิกธรรมเนียมการหมอบคลานเข้าเฝ้าฯ ว่า “ให้พึงรู้ว่า การที่เปลี่ยนธรรมเนียมใหม่ เลิกหมอบคลานให้ยี่นให้เดินนั้น เพราะจะให้เห็นเป็นแนวว่า จะไม่มีการกดขี่แก่กันในการที่ไม่เป็น

¹⁷⁴ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 17 (1 กรกฎาคม 119), หน้า 133-137.

¹⁷⁵ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 22 (2 เมษายน 124), หน้า 9-10.

ยุติธรรมอีกต่อไป เมืองใดประเทศใดผู้ที่เป็นใหญ่มิได้ทำการกดขี่แก่ผู้น้อย เมืองนั้นประเทศนั้นก็คงมีความเจริญเป็นแน่...”

ในเรื่องสิทธิเสรีภาพประการอื่น ๆ นั้น ก็นับได้ว่า ในยุคสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายค่อนข้างมาก ดังจะเห็นได้ว่า มีการกล่าวถึง “ความเป็นธรรม” ในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ โดยเฉพาะในเรื่องที่ประชาชนต้องเป็นฝ่ายรับภาระสาธารณะในการเกณฑ์แรงงาน และการจัดเก็บภาษีอากร เช่น ตามพระราชบัญญัติการเก็บอากรที่ดินมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ รัตนโกสินทร์ศก 119¹⁷⁶ ซึ่งวางหลักการความเป็นธรรมในการจัดเก็บอากรค่านา โดยมีการลดหย่อนหรือยกเว้นค่านาให้แก่ราษฎรที่ทำนาไม่ได้ผลเนื่องจากน้ำท่วม ฝนแล้ง หรือวัควายถูกขโมย เป็นต้น หรือจากประกาศเลิกการเก็บอากรไม้ไผ่สีสุก ร.ศ. 113 ซึ่งให้เลิกการเก็บภาษีอากรดังกล่าว เพราะเหตุไม่เป็นธรรมแก่บรรดาราษฎรที่ต้องเสียภาษี เนื่องจากต้องเสียภาษีถึงสองต่อ เป็นต้น หรือจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการเก็บเงินค่าราชการหลายฉบับ ที่สะท้อนถึงการคำนึงถึงความเป็นธรรมในการเรียกเก็บเงินค่าราชการ เป็นต้น

กฎหมายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังสะท้อนถึงการคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เช่น ดังที่ปรากฏในข้อบังคับสำหรับข้าหลวงกองจับของชำระ ร.ศ. 110 ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์ในการจับกุมและชำระความโจรผู้ร้ายสำหรับข้าหลวงที่แต่งตั้งออกไปปราบปรามโจรผู้ร้ายในหัวเมือง ซึ่งกำหนดให้ข้าหลวงต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องหาด้วยความกรุณา อย่าให้ได้รับความลำบากเกินกว่าเหตุ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการวางหลักการเคารพสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญา ซึ่งแตกต่างจากหลักกฎหมายเดิมของไทยซึ่งผู้ต้องหาจะได้รับความลำบากมากกว่าจะได้รับการวินิจฉัยตัดสินว่าผิดจริงหรือไม่ นอกจากนี้ ในส่วนวิธีการลงโทษนั้น ใน พ.ศ. 2438 ได้มีการประกาศยกเลิกการให้ใช้โทษจำคุกแทนการโบยตี ซึ่งนับว่าเป็นการคำนึงถึงหลักสิทธิขั้นพื้นฐานในการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดด้วย

สิทธิในที่ดิน ในส่วนแนวความคิดทางกฎหมายเรื่องสิทธิในที่ดิน ซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญนั้น ในสมัยรัชกาลดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในเรื่องนี้ไปค่อนข้างมาก ซึ่งหากกล่าวโดยสรุปแล้ว แม้ว่าจะยังมีการยึดถือตามหลักกฎหมายที่ดินตามอย่างดั้งเดิมที่ถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่ก็มีการยอมรับในกรรมสิทธิ์ของเอกชนด้วย

¹⁷⁶ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 17 (27 พฤษภาคม 119), หน้า 69-72.

เช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางสภาพเศรษฐกิจแบบเงินตรา ที่ทำให้ข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศ ทำให้ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่มีค่า ซึ่งมักเกิดกรณีพิพาทแย่งชิงที่นาในหมู่ราษฎรอยู่เสมอ จึงเริ่มมีแนวความคิดในการจัดระเบียบการถือครองที่ดินของราษฎรให้มีหลักฐานที่ชัดเจน และให้ราษฎรมีสิทธิที่มั่นคงในที่ดินพอสมควรกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต

ในอดีตนั้น การออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรนั้น กระทำโดยกรมนา ซึ่งเป็นผู้ออกเดินนาเก็บหางข้าวเป็นภาษีอากร ราษฎรก็ได้ขอให้ออกตราจองให้สำหรับที่นา นั้น ๆ แต่เนื่องจากเอกสารสิทธิดังกล่าวยังไม่เป็นหลักฐานที่มั่นคงชัดเจนในเรื่องกรรมสิทธิ์ เพราะกำหนดว่าหากทิ้งร้างที่ดินไปเกินสามปี ก็ขาดสิทธิในที่ดิน ต่อมาใน พ.ศ. 2441 ได้โปรดเกล้าฯ ให้ออกประกาศออกตราจองที่ดินคลองประเวศน์บุรีรัมย์แลคลองแยก¹⁷⁷ เพื่อจัดการสำรวจรังวัดและออกตราแดงสำหรับเป็นหลักฐานกรรมสิทธิ์ในที่ดินในบริเวณแขวงคลองประเวศน์บุรีรัมย์และในบริเวณคลองแยกจากคลองดังกล่าว โดยกำหนดว่า **ที่ดินที่ได้ออกไปสำรวจให้แล้วนี้ หากจะซื้อขายโอนกรรมสิทธิ์กันก็ต้องไปจดทะเบียนต่อกรมการอำเภอท้องที่ มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นเจ้าของที่ดินโดยชอบไม่ได้** หลังจากนั้น ได้มีการออกกฎหมายเพื่อดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรในหัวเมืองต่าง ๆ โดยโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงเกษตรธิการดำเนินการออกโฉนดที่ดินบริเวณเมืองกรุงเก่าเป็นแห่งแรกใน พ.ศ. 2444¹⁷⁸ และในที่สุด ใน พ.ศ. 2451 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127¹⁷⁹ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเป็นการทั่วไป ซึ่งเป็นการให้สิทธิในการถือครองที่ดินอย่างเต็มที่แก่ราษฎร โดยในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย” และในมาตรา 36 ได้มีข้อกำหนดกรรมสิทธิ์ดังกล่าวไว้ว่า “ไม่ให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ที่ได้เข้ามาในมาตรา 35 เป็นเหตุที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้นจะพ้นจากความรับผิดชอบแลความจำเป็นจะต้องประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งบังคับการในที่ดิน คือในการเก็บภาษีอากรแลการที่รัฐบาลจะต้องการที่เพื่อราชการหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นต้น”

¹⁷⁷ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 15 (15 มกราคม 117), หน้า 431-434.

¹⁷⁸ แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, หน้า 181.

¹⁷⁹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 25 (9 มีนาคม 127), หน้า 1431-1448.

แม้จะมีการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎร แต่ในเรื่องที่เกี่ยวกับส่วนรวมแล้ว กฎหมายก็ยังยืนยันพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เหนือที่ดินอยู่ ดังที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติเหมืองแร่ ร.ศ. 120 มาตรา 4 ว่า “เพราะเหตุว่าที่ดินและแร่โลหธาตุทั้งหลายในพระราชอาณาจักร์ ย่อมเป็นของหลวงโดยพระบรมเดชานุภาพ ถึงผู้หนึ่งผู้ใดได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหวงห้ามที่ดินได้กรรมสิทธิ์ เพื่อทำการปลูกบ้านสร้างเรือน หรือเพาะปลูกพืชไร่ พืชสวนไม้ หรือเพื่อการอย่างอื่นประการใด ถ้ามิได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ทำเหมืองแร่ หรือตรวจหาแร่ในที่นั้นแล้ว กรรมสิทธิ์ซึ่งหวงห้ามที่ดินไว้ได้นั้น ไม่มีอำนาจตลอดไปถึงที่จะขุดหาหรือทำเหมืองแร่ในที่ซึ่งตนหวงห้ามไว้นั้นเลย”¹⁸⁰

หรือในประกาศกรมโยธาธิการ ว่าด้วยการจัดทางรถไฟ ร.ศ. 111 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “พึงต้องเข้าใจว่า ที่ดินทั้งสิ้นเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อต้องพระราชประสงค์แล้ว จะถ่ายถอนคืนเอาในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้ ผู้ซึ่งอาศัยในที่นั้น จะควรได้ก็แต่ค่าซึ่งตัวไปปลูกสร้างลงไว้ให้เป็นประโยชน์ขึ้นเท่านั้น ซึ่งจะเอาข้อความเหตุอื่น ๆ มาเปรียบเทียบเคียงต่อไปนั้นก็สมควร...”¹⁸¹ นอกจากนี้ ในประกาศพระราชกฤษฎีกาในการจัดซื้อที่ดินสร้างทางรถไฟเพชรบุรี ซึ่งประกาศเมื่อ พ.ศ. 2442¹⁸² ยังได้ย้ำแนวคิดดังกล่าวไว้อีกเช่นกัน ดังความว่า “เจ้าของที่ทั้งปวงต้องพึงเข้าใจว่า ที่แผ่นดินย่อมเป็นของหลวงทั้งสิ้น เมื่อต้องพระราชประสงค์แล้ว จะถ่ายถอนคืนเมื่อใดก็ได้ ผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในที่นั้นจะควรได้ก็แต่ค่าสิ่งซึ่งตนได้ปลูกสร้างลงไว้ให้เป็นประโยชน์เท่านั้น ซึ่งจะคิดไปอย่างอื่นอันเป็นทางขัดขวางแก่ความรุ่งเรืองของบ้านเมืองนั้นไม่สมควร...” แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้รับการยึดถือสืบมาโดยตลอด แม้ว่าจะมีการจัดระบบกฎหมายและระบบศาลอย่างใหม่ตามแบบยุโรป ดังจะเห็นได้จากคำอธิบายกฎหมายที่ดินของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ว่า “..ที่ดินทั้งหมดเป็นที่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หาได้ทรงเป็นเจ้าของชีวิตอย่างเดียว ทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดินด้วย...เพราะเหตุนี้จึงทรงมีอำนาจที่จะไล่คนที่อยู่ในที่ดินนั้นออกได้ ไม่ต้องพระราชทานค่าทำขวัญ...”¹⁸³

อย่างไรก็ดี แม้จะยึดถือแนวความคิดว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่แท้ที่จริงแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการเวนคืนที่ดินก็ไม่ได้ตัดถอนสิทธิในที่ดินของประชาชนเสียทีเดียว กล่าวคือ ยังกำหนดให้เจ้าของที่ดินยังมีสิทธิที่จะได้รับเงิน

¹⁸⁰ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 18 (29 กันยายน ร.ศ. 120), หน้า 392.

¹⁸¹ หลวงรัตนานุกัณฑ์ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5, หน้า 1290-1291.

¹⁸² ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 16 (10 ธันวาคม 118), หน้า 518-520.

¹⁸³ แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, หน้า 180.

ค่าชดเชยสำหรับกรณีการเวนคืนอยู่ โดยได้กำหนดให้มีกระบวนการกำหนดราคาที่น่าเชื่อถือได้ว่า เจ้าของที่ดินจะได้รับความเป็นธรรมตามสมควร เช่น กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องตกลงราคากับเจ้าของที่ดิน หากตกลงกันไม่ได้ก็ต้องตั้งคนกลางตัดสิน แต่เมื่อตัดสินเป็นอย่างไรแล้วก็ต้องยุติตามนั้น เจ้าของที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องต่อไปอีกไม่ได้ (พระราชกฤษฎีกาในการจัดซื้อที่ดินสร้างทางรถไฟเพชรบุรี ข้อ 5 และข้อ 6 ประกาศจัดที่สร้างถนนราชดำเนิน และประกาศจัดที่สร้างถนนเทวียุรยาตร) จึงเห็นได้ว่า การอ้างอิงแนวความคิดดั้งเดิมนั้น ก็เพียงพอสำหรับให้ราษฎรทั้งปวงไม่ลืมหูลึกการเดิม ว่าตนมิใช่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินอย่างแท้จริง ทั้งนี้ น่าจะเพื่อตัดความยุ่งยากในการอุทธรณ์ฎีกาการกำหนดค่าที่ดินเป็นสำคัญ

4.2.2.4.3 ความเสมอภาคของราษฎร

แนวความคิดเรื่อง “ความเสมอภาค” เป็นเรื่องหนึ่งที่ปรากฏในกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยจะเห็นได้จากกฎหมายหลายฉบับได้ปรารภเหตุเรื่องความเสมอภาคนี้เสมอ ๆ **อย่างไรก็ดี ความเสมอภาคที่ว่ามานี้ มักจะเป็นเรื่องของความเป็นธรรมในการรับภาระทางปกครอง หรือในเรื่องหน้าที่ที่ราษฎรพึงมีต่อรัฐ** ตัวอย่างเช่น *ประกาศเงินค่าราชการ ขุนหมื่นแลไพร่หลวง* ซึ่งประกาศใช้ใน พ.ศ. 2439¹⁸⁴ โดยกล่าวถึงอัตราค่าราชการที่ไพร่หลวงต้องเสียให้แก่ทางราชการนั้นยังมีความไม่เท่ากันอยู่ กล่าวคือ ไพร่หลวงจ่ายเดือนนั้น ถ้าไม่มาเข้าเดือนประจำการก็ต้องเสียเงินค่าราชการในอัตราปีละ 18 บาท ส่วนไพร่หลวงที่ส่งส่วยแทนเกณฑ์นั้น ถ้าไม่ได้ส่งของก็ส่งเป็นเงิน อัตราตั้งแต่ 6 บาท จนถึง 12 บาทนั้น ทรงพระราชดำริเห็นว่า “การที่หมู่ไพร่หลวงต่าง ๆ ต้องเสียเงินค่าราชการไม่เสมอภาคกันเช่นนี้เป็นที่เดือดร้อน เหตุว่าย่อมมีกำลังทำมาหากินได้ประโยชน์เท่ากัน พวกที่ต้องเสียเงินค่าราชการมาก ได้เงินไว้เลี้ยงตนน้อยกว่าพวกที่ต้องเสียเงินค่าราชการน้อย สมควรที่จะให้ได้รับผลเสมอหน้ากัน” นอกจากนั้น ยังมีพระราชดำริว่า ขุนหมื่นทั้งปวงที่ต้องเสียค่าราชการปีละ 4 บาทนั้น “ก็เป็นคนมีกำลังแลโอกาสที่จะทำมาหากินได้เท่ากับไพร่หลวงทั้งปวงเหมือนกัน แต่ต้องเสียเงินค่าราชการเพียงปีละ 4 บาท เป็นการได้ประโยชน์มากกว่าหมู่ไพร่หลวงไม่เสมอหน้ากันมิสมควร” ดังนี้ จึงโปรดเกล้าฯ ให้ทั้งไพร่หลวงทุกประเภท รวมถึงขุนหมื่นด้วย ต้องเสียเงินค่าราชการเท่ากันในอัตราปีละ 6 บาท ซึ่งในกรณีนี้ได้สะท้อนหลักความเสมอภาคหรือ “ความเป็นธรรม” ในการมีภาระหน้าที่ต่อรัฐ เช่นเดียวกับคำปรารภที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร รัตนโกสินทร์ศก 127 ซึ่งได้อ้างถึงความเสมอภาคในการรับภาระการเป็นทหารเช่นกัน กล่าวคือ ไพร่ที่สังกัดกรมทหารที่ได้จัดการแบบใหม่ต้องรับราชการเป็นทหารเกณฑ์ฝึกหนักกว่าไพร่

¹⁸⁴ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 13 (28 มีนาคม 115), หน้า 614.

ที่สังกัดฝ่ายพลเรือนซึ่งเสียแต่เงินค่าราชการ ซึ่งเป็นการไม่เสมอภาคกัน ควรให้ราษฎรชายทุกคนได้รับภาระการเป็นทหารโดยเท่าเทียมเสมอหน้ากัน จึงมีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ความเสมอภาคดังกล่าวนี้ เป็นความเสมอภาคในเงื่อนไขของการมี “ชนชั้น” ผสมอยู่ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ **ในรัชสมัยนี้ฐานะทางชาติตระกูลและตำแหน่งหน้าที่ราชการก็ยังคงมีบทบาทในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของคนในสังคมอยู่ด้วยเช่นเดียวกับสังคมไทยสมัยดั้งเดิม แม้หลักการดังกล่าวจะไม่เด่นชัดอย่างในสมัยโบราณก็ตาม** ตัวอย่างของกฎหมายที่สะท้อนเกี่ยวกับการยอมรับความไม่เท่าเทียมกันทางสถานภาพของบุคคล เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบรรดาศักดิ์ ร.ศ. 117¹⁸⁵ ซึ่งหลักการของพระราชบัญญัตินี้คือ เป็นการกำหนดวิธีการจำแนกความผู้ใหญ่ผู้น้อยระหว่างข้าราชการ โดยใช้บรรดาศักดิ์ ยศ การได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นเกณฑ์ในการวัดความสูงต่ำทางสถานะของผู้เป็นข้าราชการ นอกจากนี้ ยังมีการตรากฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับ “ศักดินา” จำนวนหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติศักดินาเจ้านายพระยาแสนเมืองประเทศราช รัตนโกสินทร์ศก 118¹⁸⁶ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดลำดับชั้นศักดินาของเจ้านายและข้าราชการในหัวเมืองประเทศราช ตั้งแต่พระเจ้าประเทศราช เพื่อให้เป็นระเบียบแบบแผนเดียวกันกับทางเมืองหลวง ทั้งนี้เพื่อ “ให้มีกำหนดในกรมศักดีสืบไป” นอกจากนี้ยังมี พระราชบัญญัติศักดินาข้าราชการหัวเมือง รัตนโกสินทร์ศก 119¹⁸⁷ ซึ่งเป็นการแก้ไขระเบียบกำหนดศักดินาข้าราชการหัวเมืองจากที่ได้ตั้งไว้ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เนื่องจากได้มีการจัดการปกครองหัวเมืองในรูปแบบมณฑลเทศาภิบาลซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในส่วนข้าราชการหัวเมือง จึงต้องมีการแก้ไขหลักการใหม่ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า แม้ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้มีการยอมรับหลักการของความเสมอภาค แต่ “ศักดินา” ก็ยังคงถูกใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดสถานะของบุคคลอยู่ โดยเฉพาะในการปรับไหมตามกฎหมายละเมิด หรือพระอัยการลักษณะพรมศักดิ์ (กรมศักดิ์) ซึ่งจำนวนค่าปรับจะขึ้นอยู่กับศักดินาของผู้ละเมิดและผู้ถูกทำละเมิด

นอกจากนี้ กฎหมายปกครองในสมัยดังกล่าวยังคงยอมรับการที่บุคคลบางกลุ่มสามารถได้รับสิทธิพิเศษตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น ตามกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่าง ๆ ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นสูงนั้นสามารถมีสิทธิพิเศษบางประการตามกฎหมาย กล่าวคือ หากบุคคลดังกล่าวมีคดีความเกี่ยวข้องกับตน ก็

¹⁸⁵ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 15 (19 มีนาคม 117), หน้า 555-556.

¹⁸⁶ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 16 (16 กรกฎาคม 118), หน้า 197.

¹⁸⁷ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 17 (29 กรกฎาคม 119), หน้า 204-205.

สามารถกราบบังคมทูลเพื่อให้ทรงตั้งศาลพิเศษขึ้นชำระให้ได้ ไม่ต้องขึ้นศาลธรรมดา หรือหากบุคคลดังกล่าวชนะคดี ได้รับค่าปรับเป็นสินไหมพินัยเท่าใด ก็จะมีพระราชทานพินัยซึ่งเป็นค่าปรับในส่วนที่ตามปกติจะต้องส่งเข้าหลวง โดยจะพระราชทานให้ผู้ขึ้นทั้งสิ้น แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังสะท้อนถึงหลักความเสมอภาคในการรับโทษตามกฎหมาย คือหากบุคคลดังกล่าวแพ้คดีก็ต้องปฏิบัติตามศักดิ์นาของตนเต็มที่ไม่มีใครยกเว้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ ข้าราชการยังได้รับสิทธิพิเศษจากการถูกฟ้องคดีด้วย เนื่องจากพระอัยการลักษณะอาญาหลวง มาตรา 28 กำหนดว่า ถ้าจะฟ้องข้าทูลละอองธุลีพระบาท ต้องนำความกราบบังคมทูลก่อน ถ้าทรงอนุญาตจึงจะฟ้องได้ ซึ่งต่อมาใน พ.ศ. 2435 ได้มีการออก “ประกาศสั่งฟ้องข้าทูลละอองพระบาท” ซึ่งก็ยังคงยอมรับหลักการตามพระอัยการอาญาหลวงอยู่ แต่ยกเว้นว่าถ้าเป็นความเพียงมีโทษเพียงสินไหมพินัยไม่ต้องนำความขึ้นกราบทูลฯ ก่อน ให้พิจารณาพิพากษาได้เลย แต่ถ้าเป็นคดีมีโทษถึงเอยตีจำจองจึงให้กราบทูลฯ ก่อน หากมีพระบรมราชานุญาตจึงจะพิจารณาได้ ซึ่งจะเห็นถึงการยอมรับความไม่เท่าเทียมกันในสิทธิหน้าที่ของคนในสังคมในกฎหมายปกครองในสมัยนั้น อย่างไรก็ตาม ความเหลื่อมล้ำเช่นนี้นี้ย่อมขึ้นอยู่กับสถานะของบุคคลนั้น ๆ ที่มีอยู่ในทางราชการเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี แม้สถานะของบุคคลจะยังคงมีความไม่เสมอภาคกันโดยใช้เกณฑ์ในเรื่องตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการเป็นตัววัดดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ในการเข้าไปมีตำแหน่งหน้าที่ในราชการนั้นได้มีการยอมรับหลักความเสมอภาค โดยเปิดโอกาสให้ราษฎรสามัญได้มีโอกาสเข้ารับราชการ โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องชาติตระกูลด้วย ดังที่ปรากฏใน *ประกาศการเรียนหนังสือ จ.ศ. 1247* ซึ่งทรงประกาศให้ราษฎรทั้งหลายได้เห็นความสำคัญของการเรียนหนังสือ ความว่า “...ทรงพระราชดำริเห็นว่า วิชาหนังสือเป็นต้นเค้าคุณความเจริญของราชการบ้านเมือง ยิ่งกว่าศิลปศาสตร์วิชาการอื่น ๆ ทั้งสิ้น ถ้าผู้ใดเล่าเรียนรู้อ่องแท้จริง ถึงแม้ว่าจะเป็นคนตระกูลสูงฤทธะกุลต่ำแต่อย่างใด ก็สมควรที่จะทรงพระกรุณาชุบเกล้าฯ เลี้ยงให้มียศศักดิ์รับราชการบ้านเมืองสนองพระเดชพระคุณตามคุณานุรูปถ้วนทั่วกัน...” ทั้งนี้ นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในทางราชการ เนื่องจากในระบบดั้งเดิมนั้น การที่บุคคลจะถวายตัวเข้ารับราชการได้ ตามพระราชกำหนดเก่า กำหนดว่าจะต้องประกอบด้วย “วุฒิ 4 และอธิบดี 4” ซึ่งการเป็นผู้มีชาติตระกูลหรือ “ชาติวุฒิ” ก็เป็นคุณสมบัติสำคัญข้อหนึ่ง และแม้ในรัชกาลที่ 4 เอง ก็ยังทรงมีประกาศว่า ผู้ที่จะโปรดเกล้าฯ ให้รับราชการในกรมสำคัญ ๆ นั้นจะต้องเป็นบุตรหลานขุนนางผู้มีชาติตระกูลได้ทำราชการมาก่อน¹⁸⁸

¹⁸⁸ ประกาศพระสงฆ์ที่จะสึกมารับราชการ ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ), *ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4*, หน้า 43-44.

นอกจากนี้ จากประกาศอีกฉบับหนึ่งซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศในปี พ.ศ. 2433¹⁸⁹ ได้ทรงเน้นย้ำหลักการเรื่องการแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยพิจารณาจากความสามารถเป็นหลัก โดยไม่ยึดถือว่าผู้นั้นจะมีชาติตระกูลหรือไม่ ในแง่นี้ นับว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางหลัก “ความเสมอภาคในการเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ” โดยยอมรับ “ความสามารถ” ยิ่งกว่าการเป็นผู้มี “ชาติตระกูล” อย่างไรก็ดี จากประกาศดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า พระองค์ทรงวิตกกังวลว่าบุตรขุนนางผู้มีตระกูลทำราชการมาแต่เก่าก่อนจะเสื่อมเสียโอกาสในการเข้ารับราชการ เนื่องจากไม่นิยมส่งบุตรหลานเข้าฝึกหัดทำการในกรมต่าง ๆ เป็นเหตุให้ไม่ชำนาญราชการเท่ากับผู้ที่เคยฝึกหัดทำการแต่เป็นผู้ไม่มีชาติตระกูล จึงทรงเตือนให้บุตรข้าราชการเข้าฝึกหัดทำการในกรมต่าง ๆ เพื่อจะได้ทรงส่งเสริมให้มีตำแหน่งหน้าที่ต่อไป โดยทรงย้ำว่าชาติตระกูลยังมีความสำคัญ โดยหากว่าในระหว่างผู้ที่มีความรู้ความสามารถเสมอกันแล้ว ผู้ที่มีชาติตระกูลจะได้รับการพิจารณาก่อน ทั้งนี้ “เพราะตระกูลเป็นเหมือนหนึ่งประกันตัวอยู่อีกชั้นหนึ่ง” ซึ่งจะเห็นได้ถึงการยอมรับถึงความไม่เท่าเทียมกันเนื่องจากสถานะทางชาติวุฒิในระบบราชการที่ยังคงดำรงอยู่ แม้ว่าจะต้องยึดถือหลักเกณฑ์เรื่องความสามารถมาก่อนก็ตาม

จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาแนวความคิดทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว จะเห็นได้ว่า มีลักษณะที่แสดงถึงการ “ปะทะ” กันระหว่างแนวความคิดทางกฎหมายปกครองไทยเดิม ที่เน้นเรื่องหน้าที่และการยอมรับความไม่เท่าเทียมกันของบุคคล กับแนวความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของพลเมืองซึ่งถือเป็นมาตรฐานความเจริญของระบบการปกครองตามมาตรฐานของชาติตะวันตก ซึ่งทำให้เกิดการผสมผสานกันระหว่างสองแนวทาง โดยในหลักการแล้วรัฐยอมรับเรื่องความเสมอภาค หากแต่ก็มีข้อยกเว้นในบางกรณีที่มาจากรากฐานทางกฎหมายอย่างดั้งเดิมของไทยด้วยเช่นกัน

¹⁸⁹ ประกาศให้บุตรข้าราชการเข้ารับราชการตามออฟฟิศต่าง ๆ ใน หลวงรัตนานูบัตติ (รวบรวม), กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 3), หน้า 1066-1070.

4.3 วิเคราะห์แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

จากการศึกษากฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวความคิดกฎหมายปกครองในสมัยดังกล่าวมีลักษณะสำคัญ ซึ่งอาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

4.3.1 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการจัดระเบียบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในรัฐ

เมื่อพิจารณากฎหมายปกครองที่ตราขึ้นตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายปกครองในสมัยนี้ให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เป็นการจัดระเบียบอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจในการจัดการกำลังคน อำนาจในการจัดการทรัพยากร ฯลฯ โดยในช่วงต้นรัชกาลกฎหมายปกครองมีลักษณะที่มุ่งเน้นการจัดตั้งองค์กรเพื่อสร้างฐานทางอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์ให้มีความมั่นคง พร้อมกันนั้น ก็ลดทอนอำนาจของขุนนางและข้าราชการให้น้อยลง เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายปฏิรูปขององค์พระมหากษัตริย์ และเมื่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีความมั่นคงแล้ว กฎหมายก็ขยายบทบาทออกไปในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อสร้างกลไกในการรองรับพระราชอำนาจในการดำเนินการของพระมหากษัตริย์ต่อไป

การจัดระเบียบบริหารราชการเป็นกิจกรรมสำคัญของกฎหมายปกครองในสมัยรัชกาลดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลัง พ.ศ. 2430 กล่าวได้ว่า อำนาจอรัฐได้เข้าไปมีบทบาทจัดระเบียบการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ อำนาจอรัฐได้เข้าไปเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับราษฎร ซึ่งแต่เดิมเคยสัมพันธ์กันในระบบไพร่โดยผ่านมูลนาย อำนาจอรัฐจึงไม่ได้สัมพันธ์กับราษฎรโดยตรง หากแต่เป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ผ่านมูลนายเป็นตัวกลาง ซึ่งระบบดังกล่าวเอื้อให้เกิดการสร้างสมอำนาจส่วนตัวของมูลนายในลักษณะเป็นการอุปถัมภ์กันระหว่างมูลนายกับไพร่ หากแต่กฎหมายปกครองในรัชสมัยนี้ได้ทำให้ความสัมพันธ์ตามกฎหมายระหว่างมูลนายกับไพร่เปลี่ยนแปลงไป โดยไพร่กลายเป็นราษฎรที่มีฐานะเป็นพลเมืองของรัฐ มีสิทธิตามที่รัฐมอบให้ ในขณะที่เดียวกันก็มีหน้าที่ต่อรัฐ และราษฎรก็สัมพันธ์กับรัฐได้โดยตรงโดยผ่านกลไกของรัฐที่สถาปนาขึ้นในระบบการปกครองท้องถิ่น

4.3.2 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

กฎหมายปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 มีลักษณะที่เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง กล่าวคือ การมุ่งรวบรวมอำนาจในการปกครองและการตัดสินใจ รวมถึงการบริหารจัดการทรัพยากร ที่กระจุกกระจายอยู่ในส่วนภูมิภาคอันเนื่องมาจากการปกครองในระบบดั้งเดิม ให้กลายเป็นอำนาจของรัฐบาลที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นไปตามหลักการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง ซึ่งในแง่หนึ่งนั้น หลักการดังกล่าวทำให้รัฐบาลกลางมีรายได้มากขึ้นและมีอำนาจในการปกครองภูมิภาคอย่างแท้จริง ทำให้เกิดความเป็นรัฐชาติ ในลักษณะที่เป็น “รัฐเดี่ยว” ซึ่งมีความจำเป็นในยุคสมัยดังกล่าวที่ต้องการสร้างความเป็นเอกภาพและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ หากแต่อีกในแง่หนึ่งนั้น แนวความคิดดังกล่าวได้นำมาซึ่งปัญหาหลายประการในยุคสมัยต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดูดซึมเอากำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ ของหัวเมืองต่าง ๆ เข้ามาไว้จนก่อให้เกิดปัญหาในการสร้างภูมิภาคให้มีความเจริญทัดเทียมกับเมืองหลวงในเวลาต่อมา

4.3.3 เป็นกฎหมายที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของราษฎร แต่ในขณะเดียวกันก็เน้นเรื่องหน้าที่ของราษฎรที่พึงมีต่อรัฐ

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว จะเห็นได้ว่าในรัชสมัยนี้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคำนึงถึงมากกว่าระยะเวลาใด ๆ ที่เคยเป็นมาในอดีต โดยส่วนหนึ่งนั้นเป็นผลจากอิทธิพลของแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพพลเมืองที่แพร่หลายอยู่ในยุโรป แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นก็มิผลมาจากการคลี่คลายตัวของสภาพการเมืองการปกครองของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป และทำให้สถานะของราษฎร ที่เคยอยู่ในสถานะ “ไพร่” ที่มีหน้าที่ต่อ “มูลนาย” มาเป็น “พลเมือง” ของที่มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายแทน

การเลิกการควบคุมกำลังคนในระบบไพร่นั้น เป็นการส่งผลต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรโดยตรง โดยราษฎรได้มีอิสระในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพต่าง ๆ ได้โดยเสรี ไม่ต้องมีพันธะผูกพันที่ต้องเข้าเวรรับราชการเพื่อเกณฑ์แรงงาน อย่างไรก็ตาม การให้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวย่อมมีปัจจัยมาจากเหตุผลทางสังคมและเศรษฐกิจมากกว่าจะเป็นการได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพของพลเมืองจากชาติตะวันตกโดยตรง แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพตามแบบตะวันตกนั้นได้มีอิทธิพลสำคัญต่อการเลิกระบบทาสในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกัน กฎหมายปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

เจ้าอยู่หัว ก็ได้เน้นในเรื่องหน้าที่ของราษฎร กล่าวคือ แม้ว่าจะยอมรับรองสิทธิของประชาชน หากแต่ตามรากฐานดั้งเดิมของกฎหมายปกครองของไทยนั้นไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานของสิทธิเสรีภาพของราษฎรแต่อย่างใด หากแต่อยู่บนพื้นฐานของการเป็น “ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน” ที่อยู่ภายใต้การปกครองของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น การทำ “หน้าที่” จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ราษฎรจักต้องเคารพและกระทำเพื่อเป็นการตอบแทนความ “กรุณา” ที่ผู้ปกครองมอบให้ โดยประชาชนเป็นผู้มีหน้าที่ต่าง ๆ เช่น การเสียค่าราชการ การถูกเกณฑ์แรงงานในกรณีที่มีความจำเป็น การเสียภาษีอากร เป็นต้น และส่วนรัฐจะดูแลความเป็นอยู่สุขทุกข์ของราษฎรเช่นเดียวกับบิดาปกครองบุตร สิ่งเหล่านี้เป็นตัวชี้วัดลักษณะความสัมพันธ์ทางปกครองที่ตั้งอยู่บนรากฐานความคิดดั้งเดิมของไทย

4.3.4 เป็นกฎหมายที่แสดงถึงการขยายตัวของบทบาทหน้าที่ของรัฐ

ในเรื่องเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐนั้น จะเห็นได้ว่า ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ภารกิจและบทบาทของรัฐมีการขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นในด้านการจัดการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ซึ่งได้แก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เป็นต้น และยังมีภารกิจของกิจกรรมในการให้บริการดังกล่าวออกไปสู่ในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น การศึกษา สาธารณสุข การก่อสร้างกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีแนวความคิดในการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงเพื่อจัดระเบียบกิจการต่าง ๆ ที่รัฐเห็นเป็นเรื่องที่จำเป็น เพื่อการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม เช่น เรื่องการก่อสร้างอาคาร การคมนาคม การประกอบกิจการ การรักษาความสะอาด เป็นต้น การขยายตัวของบทบาทภารกิจของรัฐดังกล่าว สะท้อนแนวคิดทางกฎหมายที่ว่า รัฐควรเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงในกิจการดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งนำไปสู่การที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในด้านต่าง ๆ มากมายหลายด้าน พร้อมกันนั้น บทบาทของระบบราชการก็มีความโดดเด่นมาก

4.3.5 เป็นกฎหมายที่สะท้อนถึงการผสมผสานระหว่างอิทธิพลแนวความคิดกฎหมายดั้งเดิมของไทยกับแนวความคิดทางกฎหมายตะวันตก

หากพิจารณากฎหมายปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในทางรูปแบบแล้ว ก็อาจสรุปได้ว่า กฎหมายปกครองในรัชกาลดังกล่าวนี้ได้สะท้อนถึงการรับอิทธิพลแนวความคิดทางกฎหมายของชาติตะวันตกมาอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การกำหนดกลไกอำนาจรัฐ และการจัดทำบริการสาธารณะตามแบบอย่างความเป็นรัฐสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในเนื้อแท้แล้ว เราจะ

เห็นได้ถึงแก่นแท้ของแนวความคิดทางกฎหมายดั้งเดิมของไทยที่สำคัญยังคงอยู่เบื้องหลัง แนวความคิดทางกฎหมายที่สำคัญ ๆ หลายกรณี ตัวอย่างที่เด่นชัดที่สุดก็คือ แนวความคิดในเรื่องอำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งในรัชกาลนี้แม้ว่าจะเกิดรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยขึ้น แต่ไม่ได้ทำให้แนวคิดในส่วนนี้เปลี่ยนแปลงไป เพราะในทางทฤษฎีกฎหมายดั้งเดิมของไทยก็เป็นการยอมรับว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นมีความสูงสุด ล้นพ้นและไม่อาจถูกจำกัดได้ ดังคำว่า “เจ้าแผ่นดิน” หรือ “เจ้าชีวิต” เป็นต้น และในเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นก็จะเห็นได้ว่า แนวความคิดในเรื่องมาตรฐานการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ถูกควบคุมโดยหลักธรรมทางศาสนาและจารีตประเพณีที่กำหนดมาตรฐานของการเป็นผู้ปกครองที่ดี ก็ยังคงมีอิทธิพลต่อแนวคิดทางกฎหมายในสมัยดังกล่าวอยู่ไม่ต่างไปจากสมัยโบราณ

นอกจากนี้ กฎหมายปกครองในสมัยรัชกาลดังกล่าวยังมีแนวความคิดในเรื่องอื่น ๆ ที่สะท้อนอิทธิพลจากแนวความคิดดั้งเดิมในสังคมไทย เช่น เรื่องความไม่เสมอภาคของบุคคลนั้นยังคงปรากฏอยู่ ทั้งนี้ มีรากฐานมาจากระบบการปกครองของไทยดั้งเดิมที่ยึดถือความเหลื่อมล้ำต่ำสูงของคนในสังคม โดยสถานะของคนในสังคมมีความสูงต่ำตามความใกล้ชิดกับอำนาจรัฐ ซึ่งแสดงออกผ่านกฎหมายที่เกี่ยวกับศักดินาและบรรดาศักดิ์ต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวก็ได้ปรับตัวให้เหมาะสมกับในยุคใหม่ โดยศักดินาหรือบรรดาศักดิ์ในสมัยนี้นั้นก็ยังคงอยู่บนพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพพื้นฐานที่เท่าเทียมกันของพลเมือง

4.4 ผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายของไทยอย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

4.4.1 การเกิดขึ้นของระบบราชการแบบใหม่

การปฏิรูปแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ก่อให้เกิดระบบราชการอย่างใหม่ขึ้น กล่าวคือ ระบบราชการที่มีการจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามแบบอย่างตะวันตก ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากแนวความคิดในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินแบบดั้งเดิมนั้นไม่อาจตอบสนองต่อ

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสมัยนั้นได้ ทั้งยังมีข้อบกพร่องหลายประการอันเป็นเหตุให้ต้องมีการแสวงหารูปแบบการจัดระเบียบการบริหารราชการแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพยิ่งกว่าที่เคยเป็นมา ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกที่จะรับเอารูปแบบการจัดระเบียบการบริหารราชการตามแนวความคิดของชาติตะวันตก ซึ่งมีการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน มีระบบการบริหารงานที่มีการจัดระเบียบการบังคับบัญชาเป็นลำดับลดหลั่นกันลงไป ดังปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการเมื่อยังทรงเป็นกรมหลวง เสด็จไปช่วยงานพระราชพิธีฉลองครองราชย์ครบ 60 ปี ของสมเด็จพระราชินีนาถวิกตอเรียแห่งอังกฤษเมื่อ พ.ศ. 2430 และได้ตรัสสั่งให้ทรงศึกษารูปแบบการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเศยุโรปว่ามีลักษณะอย่างไร เมื่อสมเด็จพระยาเทววงศ์ฯ เสด็จกลับมาทูลรายงาน จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่¹⁹⁰ จึงอาจสรุปได้ว่าการจัดโครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นได้รับอิทธิพลมาจากรูปแบบที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษและชาติยุโรปอื่น ๆ โดยเฉพาะแนวความคิดในการจัดการบริหารราชการในรูปแบบของคณะรัฐมนตรี ที่น่าจะได้รับความคิดโดยตรงมาจากประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส¹⁹¹

ระบบราชการที่วางระบบขึ้นใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ มิได้เป็นเพียงการเพิ่มเติมจำนวนกระทรวงให้มากขึ้นจากที่เคยมีอยู่จำนวน 6 กระทรวงในระบบจตุสดมภ์ดั้งเดิม เป็น 12 กระทรวงเท่านั้น หากแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญหลายประการที่ทำให้เรียกได้ว่าเป็นระบบราชการแบบใหม่อย่างแท้จริง กล่าวคือ ได้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านโครงสร้าง การจัดระบบการบริหารงานและการบริหารงานบุคคล ในด้านโครงสร้างนั้นได้มีการทบทวนการจัดโครงสร้างตามแบบเดิมที่มีความยุ่งเหยิงและก้าวก่ายซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ มาเป็นโครงสร้างการบริหารที่มีการจัดองค์กรตามความเหมาะสมกับภาระหน้าที่ มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานอย่างชัดเจนโดยถือตามลักษณะของภาระหน้าที่เป็นหลัก นอกจากการปรับเปลี่ยนในทางโครงสร้างองค์กรแล้ว ในด้านรูปแบบของการบังคับบัญชาภายในหน่วยงานก็มีการปรับเปลี่ยนด้วยเช่นกัน เพื่อเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการตามสัดส่วน ซึ่งจะเป็นผลให้ข้าราชการสามารถทราบถึงจุดมุ่งหมาย

¹⁹⁰ สมเด็จพระ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล, หน้า 4.

¹⁹¹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เอกลักษณ์ ลิ้มศิริลักษณ์, แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่พุทธศักราช 2411 ถึงพุทธศักราช 2475, หน้า 211–215.

และความรับผิดชอบภายในหน่วยงานของตนเอง¹⁹² โดยมีการแบ่งสายงานบังคับบัญชาของของข้าราชการภายในแต่ละกระทรวงอย่างเป็นระบบ ประกอบด้วย เสนาบดี รองเสนาบดี ปลัดทูลฉลอง อธิบดีหรือเจ้ากรม และเจ้าพนักงานระดับต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติ¹⁹³ นอกจากนั้นแล้วระบบราชการที่เกิดขึ้นใหม่นี้ยังได้วางหลักการบริหารบุคคลที่แตกต่างไปจากระบบราชการดั้งเดิมของไทย โดยเฉพาะในเรื่องสถานภาพและผลประโยชน์ของข้าราชการ ซึ่งแต่เดิมนั้นข้าราชการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในรูปผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในตำแหน่งหน้าที่ แต่ระบบราชการอย่างใหม่นี้ได้เปลี่ยนแปลงเป็นการรับผลตอบแทนในรูปของเงินเดือน และห้ามมิให้ข้าราชการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอย่างเดิมอีก ซึ่งมีผลทำให้ระบบราชการไม่อาจเอื้ออำนวยให้มีการใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้โดยชอบอีกต่อไป ระบบราชการแบบใหม่นี้จึงเป็นระบบที่วางอยู่บนแนวความคิดที่ต้องการสร้าง “ธรรมาภิบาล” ขึ้นในระบบราชการ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับหลักการบริหารงานบุคคล ซึ่งข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ สามารถถูกโยกย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ยังหน่วยงานใด ๆ ได้ตามความเหมาะสมทำให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่นและไม่เปิดโอกาสให้มีการสั่งสมอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้ “ขุนนาง” ตามระบบราชการแบบเก่า เปลี่ยนแปลงสถานะมาเป็น “ข้าราชการ” ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานตามพระบรมราชโบายของพระมหากษัตริย์ในฐานะกลไกหนึ่งของระบบ แต่ไม่มีอำนาจเหนือระบบแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ระบบราชการแบบใหม่ยังทำลายระบบเจ้าขุนมูลนาย ซึ่งเป็นระบบที่ผูกพันชนชั้นปกครองกับชนชั้นที่อยู่ใต้ปกครองด้วยระบบไพร่ ซึ่งเป็นระบบที่ทำให้ขุนนางสามารถใช้อำนาจที่มีเหนือราษฎรในการสร้างอิทธิพลในทางการเมืองการปกครองเป็นส่วนตัวได้ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงระบบการควบคุมกำลังคนด้วยการยกเลิกระบบไพร่ได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ขุนนางซึ่งเคยมีบทบาทสำคัญในฐานะ “มูลนาย” ที่ควบคุมราษฎรโดยตรงถูกตัดบทบาทออกไป และรัฐจะมีความสัมพันธ์กับราษฎรโดยตรงในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐโดยไม่ต้องอาศัยมูลนายเป็นตัวเชื่อมอีกต่อไป หากแต่ระบบราชการปกครองท้องถิ่นและราชการทหารจะเข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุมกำลังคนแทน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ทำลายความสัมพันธ์เชิงปกครองระหว่างมูลนายกับไพร่ลง และมีผลทำให้ข้าราชการมิได้มีสถานะเป็นเจ้านายของราษฎรตามกฎหมายอีกต่อไป นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่ใช่เชื้อสาย

¹⁹² ปิยนาด บุคนาค, การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป, (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุษฎีบัณฑิต ภาคศึกษารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 155.

¹⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ขุนนางเก่าสามารถเข้ารับราชการได้อย่างเสมอภาคโดยไม่ถูกกีดกันเรื่องชาติกำเนิดนั้นก็ได้ ก่อให้เกิดระบบราชการที่มีความเป็นธรรมยิ่งขึ้นกว่าเดิมด้วยเช่นกัน

กล่าวโดยสรุปแล้ว ระบบราชการที่เกิดขึ้นใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ก็เป็นผลอันเกิดสืบเนื่องมาจากแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในด้านการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้มีการปรับเปลี่ยนโดยยึดถือตามแนวทางของชาติตะวันตก และจะเห็นได้ว่า ระบบราชการที่ได้จัดวางไว้ใหม่นี้ก็ยังคงใช้สืบเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นแนวความคิดการจัดโครงสร้างหน่วยงานตามลักษณะภาระหน้าที่ ในรูปแบบของกระทรวง ทบวง กรมที่มีการจัดระบบบังคับบัญชาลดหลั่นลงไป มีการจำแนกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่ตำแหน่งต่าง ๆ อย่างชัดเจน มีการแยกเรื่องส่วนตัวของข้าราชการออกจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ มีการจัดระบบการบริหารงานบุคคลที่มีการแต่งตั้งโยกย้ายได้ตามความเหมาะสม มีการวางหลักเกณฑ์เพื่อสร้างธรรมาภิบาลในระบบราชการ ฯลฯ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นหลักการยังคงใช้อยู่ถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีระบบดังกล่าวจะมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้าง เช่น การมีหน่วยงานตามโครงสร้างที่เพิ่มมากขึ้น การเชื่อมโยงระบบราชการเข้ากับฝ่ายการเมืองในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร การวางหลักเกณฑ์การบริหารที่มีความซับซ้อนและเป็นระบบมากขึ้น แต่เราก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าระบบราชการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้เป็นผลโดยตรงมาจากการปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และหลักการสำคัญ ๆ ที่วางรากฐานไว้ตั้งแต่สมัยดังกล่าวก็ยังคงปรากฏอยู่ในระบบราชการปัจจุบัน

4.4.2 การเกิดขึ้นของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้สะท้อนถึงการจัดระเบียบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชนชั้นปกครอง คือระหว่างพระมหากษัตริย์กับกลุ่มขุนนางซึ่งกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินที่แท้จริง ซึ่งตลอดระยะเวลาของรัชสมัย กฎหมายปกครองได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือจัดระเบียบสัมพันธภาพเชิงอำนาจดังกล่าว โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ เพื่อให้พระมหากษัตริย์สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างแท้จริง การเกิดขึ้นของระบบราชการสมัยใหม่ดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ 4.4.1 ก็เป็นความพยายามหนึ่งในการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในฐานะเป็นกลไกที่รองรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการนำพระบรมราชโองการไปปฏิบัติให้เกิดผลขึ้นได้จริง

เมื่อลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในยุคสมัยดังกล่าวได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงดำเนินการเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ทั้งโดยวิธีการทางเมืองและวิธีการทางกฎหมาย โดยกฎหมายปกครองในสมัยดังกล่าวได้สะท้อนถึงแนวความคิดในการสร้างความมั่นคงทางพระราชอำนาจได้เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการปกครองส่วนกลาง การจัดการปกครองในส่วนหัวเมือง การจัดการด้านทหาร รวมทั้งการจัดการระบบราชการแบบใหม่ เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้ได้เป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญที่ค่อย ๆ สร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่อำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งในที่สุดแล้ว การดำเนินการดังกล่าวได้ทำให้เมื่อถึงปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็มีอยู่อย่างเต็มที่ บริบูรณ์เหนือราชอาณาจักร ไม่มีขุนนางกลุ่มใดจะอาจเทียบเคียงหรือแข่งขันอำนาจกับพระมหากษัตริย์ได้อีกต่อไป ด้วยได้กลายสภาพจาก “ขุนนาง” ไปเป็น “ข้าราชการ” โดยสิ้นเชิงแล้ว ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ผลของแนวความคิดการสร้างความมั่นคงให้แก่สถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้นำไปสู่การที่สยามได้กลายเป็น “รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์” ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจเต็มที่ ทั้งในทางทฤษฎีและในทางความเป็นจริง ซึ่งพระราชอำนาจดังกล่าวได้แสดงให้เห็นได้จากข้อเท็จจริงในหลายประการ เช่น การที่ทรงยกเลิกตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคล (วังหน้า) และแต่งตั้งพระราชโอรสขึ้นดำรงตำแหน่งสยามมกุฎราชกุมารเพื่อสืบรัชทายาทแทนตั้งแต่ยังทรงพระชนม์อยู่ ซึ่งแสดงถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่มีอยู่อย่างสูงสุดจนสามารถกำหนดตัวผู้สืบทอดราชบัลลังก์ต่อไปได้ โดยขุนนางข้าราชการทั้งหลายต้องยอมรับโดยดุษณี ซึ่งไม่เคยปรากฏขึ้นมาก่อนในประวัติศาสตร์ของสยามประเทศ

อย่างไรก็ดี อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีอยู่อย่างมีล้นพ้นทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัตินั้น แม้ในด้านหนึ่งจะเป็นประโยชน์มากต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นที่ไปตามพระบรมราโชบายของพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะหากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้มีความสามารถ เช่นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หากแต่ในอีกด้านหนึ่งแล้ว การที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุดเด็ดขาดนั้นก็อาจเป็นผลเสียต่อระบบการเมืองการปกครองในระยะยาวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่พระมหากษัตริย์ในรัชกาลต่อ ๆ มาไม่ทรงมีความสามารถเทียบเท่ากับพระมหากษัตริย์องค์ก่อน และองค์กรที่เป็นกลไกหลักของการใช้อำนาจอธิปไตย เช่นเสนาบดีสภา ไม่อาจทำงานในด้านนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ภาระการบริหารราชการแผ่นดินที่ทุก

อย่างไรจะต้องรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์¹⁹⁴ ดังเช่นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งนำไปสู่การตั้งคำถามต่อความสามารถของพระมหากษัตริย์ และเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพื่อลดทอนอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ในที่สุด

4.4.3 การเกิดขึ้นของระบบกฎหมายปกครองสมัยใหม่

แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายครั้งสำคัญของประเทศไทย กล่าวคือ การเกิดขึ้นของระบบกฎหมายปกครองสมัยใหม่ ที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติที่ตราขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนและเป็นระบบ ทั้งนี้ แม้ว่าการที่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะมีกฎหมายที่มีลักษณะเนื้อหาเป็นกฎหมายปกครองปรากฏอยู่ในกฎหมายตราสามดวงและกฎหมายฉบับต่าง ๆ อยู่แล้วก็ตาม หากแต่ไม่ได้มีการแยกกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้นออกมาโดยเฉพาะ แต่มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่กระจายปะปนอยู่กับเรื่องอื่น ๆ และมีได้มีการบัญญัติไว้อย่างเป็นระบบแต่อย่างใด นอกจากนั้น ยังมีหน่วยงานต่าง ๆ อีกจำนวนมากที่มีได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของหน่วยงานเหล่านี้ไว้โดยเฉพาะ หากแต่อำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติราชการในหน่วยงานจำนวนมากเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับจารีตหรือธรรมเนียมประเพณีที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาอย่างยาวนาน

เมื่อถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความจำเป็นที่ทำให้สยามต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารและการปกครองอันเนื่องมาจากทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบกฎหมายปกครองอย่างสำคัญ กล่าวคือ ได้มีการวางระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความเป็นระเบียบ รัดกุม และครอบคลุมระบบการปกครองทั้งระบบ มีการยกเลิกหน่วยงานบางหน่วย การตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ และการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนการกำหนดลำดับการบังคับบัญชาเสียใหม่ และในกระบวนการดังกล่าวนี้ได้กระทำโดยใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและจัดระเบียบ ดังนั้น กฎหมายปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษรจึงเข้ามาแทนที่จารีตประเพณีในทางการปกครองในรูปแบบเดิมที่เคยเป็นมาอย่างยาวนาน

¹⁹⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, หน้า 49.

หลายร้อยปี ระบบกฎหมายปกครองที่เกิดขึ้นใหม่นี้จึงมีลักษณะที่เน้นไปในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลัก นอกจากนี้ การรับอิทธิพลแนวความคิดทางกฎหมายจากชาติตะวันตกที่มองว่ารัฐจะต้องมีภาระหน้าที่ในทางการปกครองมากกว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ทำให้ต้องมีการตรากฎหมายเป็นจำนวนมากเพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการเข้าแทรกแซงกิจการต่าง ๆ ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความผาสุกของสังคม ซึ่งการแทรกแซงดังกล่าวนี้ได้แสดงถึงบทบาทของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองสมัยใหม่ และเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่ยังปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายปกครองปัจจุบัน ซึ่งเราอาจเห็นได้ว่ายิ่งสังคมมีความเจริญก้าวหน้ามากเท่าใด รัฐก็ต้องมีบทบาทเข้าไปแทรกแซงในเรื่องต่าง ๆ มากยิ่งขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้ กฎหมายปกครองในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังแสดงถึงการวางรากฐานเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐหรือ “บริการสาธารณะ” ในด้านต่าง ๆ ที่รัฐจะต้องจัดทำสนองความต้องการให้แก่ประชาชน ซึ่งในปัจจุบันก็ย่อมเห็นได้ว่า กิจการบริการสาธารณะที่สำคัญ ๆ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคมขนส่ง การสาธารณสุขูปโภค ล้วนเป็นกิจการที่ได้รับการวางรากฐานไว้ตั้งแต่รัชสมัยดังกล่าวทั้งสิ้น

นอกจากนี้ หลักการสำคัญประการหนึ่งในระบบกฎหมายปกครองสมัยใหม่ก็คือ การยอมรับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของรัฐ และการยอมรับและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจปกครอง ซึ่งเราจะเห็นได้ว่า กฎหมายปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการยอมรับหลักทั้งสองประการดังกล่าว แม้ว่าจะมิได้กล่าวไว้อย่างชัดเจน หากแต่เห็นได้ชัดในการบัญญัติกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายได้มีการคำนึงถึงหลักเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการใช้อำนาจโดยชอบอยู่โดยทั่วไป เช่น การยอมรับสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินจากการเวนคืน การปลดภาระหน้าที่ในทางปกครองในระบบไปพร้อให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย การวางหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น เหล่านี้ ล้วนเป็นหลักการที่ถือได้ว่าเป็นรากฐานของระบบกฎหมายปกครองไทยในปัจจุบันทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี การมีอิทธิพลมากขึ้นของระบบกฎหมายปกครองสมัยใหม่นี้อาจถือได้ว่าเป็นความเสื่อมถอยของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองตามแบบอย่างดั้งเดิมของไทยในขณะเดียวกัน เนื่องจากระบบกฎหมายปกครองอย่างสมัยใหม่ได้รับอิทธิพลของปรัชญาทางกฎหมายตามแบบอย่างตะวันตก ซึ่งมีอิทธิพลมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ โดยได้มีการส่งนักเรียนไปเรียนวิชากฎหมายยังประเทศอังกฤษและประเทศอื่น ๆ ในยุโรป และบุคคลเหล่านี้ได้กลับมาอบรมสั่ง

สอนวิชากฎหมายสมัยใหม่ดังกล่าวต่อเนื่องกันไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวความคิดทางสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองซึ่งกำลังมีอิทธิพลเป็นอย่างสูงในอังกฤษก็ได้รับการยึดถือเป็นหลักการของกฎหมายไทยด้วย ดังปรากฏในคำสอนวิชากฎหมายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ว่า

“...กฎหมายนั้นคือคำสั่งทั้งหลายของผู้ปกครองว่าการแผ่นดินต่อราษฎรทั้งหลาย เมื่อไม่ทำตามแล้วตามธรรมดาต้องโทษ...เราจะต้องระวังอย่างคิดเอากฎหมายไปปนกับความดี ความชั่ว ถ้าความยุติธรรม กฎหมายเป็นคำสั่ง เป็นแบบที่เราจะต้องประพฤติตาม แต่กฎหมายนั้น บางทีก็ชั่วได้ ถ้าไม่เป็นยุติธรรมก็ได้ ความคิดที่ว่าอะไรดีอะไรชั่วถ้าอะไรเป็นยุติธรรม อะไรไม่ยุติธรรม มีบ่อที่จะเกิดขึ้นหลายแห่งตามศาสนาต่าง ๆ แต่กฎหมายนั้นเกิดขึ้นได้แต่แห่งเดียวคือจากผู้ปกครองแผ่นดิน ถ้าที่ผู้ปกครองแผ่นดินอนุญาตเท่านั้น...”¹⁹⁵

จากคำสอนดังกล่าว จะเห็นได้ว่าความคิดของนักกฎหมายในยุคสมัยดังกล่าวได้สะท้อนถึงอิทธิพลแนวความคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองอย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มของระบบการเมืองการปกครองที่ต้องการสร้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งองค์อธิปัตย์เป็นที่มาแห่งอำนาจ และกฎหมายที่ปฏิรูปขึ้นใหม่นั้นก็แสดงถึงอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่องค์อธิปัตย์คือพระมหากษัตริย์¹⁹⁶ รวมทั้งอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดดังกล่าวยังสอดคล้องกับสภาพการณ์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ต้องมีการปฏิรูปในทุกด้าน โดยเฉพาะในด้านการเมืองการปกครองและการสร้างอำนาจให้แก่กลไกต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวนี้ กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบ้านเมืองมีบทบาทสำคัญยิ่งในการเป็นเครื่องมือสร้างความเปลี่ยนแปลงตามนโยบายขององค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบ้านเมืองหรือรัฐอธิปัตย์มีความสำคัญเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ในอีกนัยหนึ่งว่าแนวความคิดทางกฎหมายสมัยใหม่นั้น เป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับแนวความคิดตามนิติปรัชญาไทยดั้งเดิม ที่เคยถือกันมาว่ากฎหมายนั้นเป็นสิ่งเดียวกันกับ “ธรรม” ซึ่งเป็นสภาวะที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่มีมาก่อนสังคมมนุษย์ และเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกออกจากธรรมะได้ กฎหมายจึงเป็นเรื่องเดียวกับความดีและความยุติธรรม¹⁹⁷ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงไปยึดถือแนวความคิดกฎหมายอย่างตะวันตกนั้น เป็นสิ่งที่เข้าใจได้ เนื่องจากหากยึดถือหลักการดั้งเดิมที่ถือว่าพระมหากษัตริย์จะต้องจำกัดบทบาท

¹⁹⁵ อังนิน อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นผู้นำไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 - พ.ศ. 2475, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 150.

¹⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

¹⁹⁷ ร.แสงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1, หน้า 23 และ 42.

ในด้านกฏนิติบัญญัติแล้ว การปฏิรูปในรัชสมัยดังกล่าวจะเป็นไปโดยลำบาก แต่การณปรากฏว่า แนวโน้มของระบบกฎหมายไทยได้ดำเนินตามแนวทางของตะวันตกมากยิ่งขึ้นทุกขณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางกฎหมายเอกชน ในส่วนของกฎหมายปกครองนั้นก็ไม่มี ความแตกต่างกัน เนื่องจากตามแนวทางของประเทศอังกฤษไม่ถือว่ากฎหมายปกครองเป็นสาขากฎหมายที่แยกออกจากกฎหมายเอกชนแต่อย่างใด ดังนั้น แนวความคิดเรื่องกฎหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับความยุติธรรมตามกฎหมายไทยดั้งเดิมจึงค่อย ๆ ถูกละทิ้งไปโดยสิ้นเชิง ซึ่งในที่สุดแล้วได้ทำให้ระบบกฎหมายไทยเป็นสิ่งที่แยกออกจากความถูกต้อง และการยึดถือแนวความคิดกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองอย่างเคร่งครัดนี้ได้ทำให้ในหลายกรณีในเวลาต่อมา กฎหมายได้กลายเป็นเครื่องยืนยันถึงความถูกต้องของอำนาจรัฐ แม้ว่าอำนาจดังกล่าวจะได้มาด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การปฏิวัติรัฐประหาร ก็ตาม¹⁹⁸

กล่าวโดยสรุปแล้ว แม้ว่าแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะสะท้อนถึงแนวความคิดทางกฎหมายปกครองดั้งเดิมของไทยอยู่ด้วย อันแสดงถึงอิทธิพลของแนวความคิดทางกฎหมายดั้งเดิมของไทยที่ยังคงมีอยู่ในสมัยนั้น หากแต่ระบบการศึกษาและทัศนคติทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในรัชสมัยดังกล่าวก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ อิทธิพลจากแนวความคิดทางกฎหมายตามแบบตะวันตกได้มีอิทธิพลมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ และในที่สุดได้ทำให้แนวความคิดทางกฎหมายปกครองดั้งเดิมของไทยถูกลดความสำคัญลงเป็นอย่างมาก เช่นเดียวกัน จนเกือบสูญหายไปในระยะเวลาต่อมา ซึ่งเป็นการละทิ้งรากฐานแนวความคิดทางกฎหมายดั้งเดิมไปอย่างน่าเสียดาย ทั้งนี้แนวความคิดทางกฎหมายแบบดั้งเดิมอาจยังมีบางส่วนที่สามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมแบบไทยได้ดีกว่าแนวความคิดทางกฎหมายแบบตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองและการใช้อำนาจรัฐ ที่อาจนำมาใช้เสริมช่องว่างของระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยในปัจจุบันได้

4.4.4 กำเนิดระบบเทศบาลและแนวโน้มการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าลักษณะสำคัญประการหนึ่งของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคือการมุ่งเน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการปกครองในส่วนภูมิภาคที่เป็นมาแต่ดั้งเดิมนั้น เจ้าเมืองต่าง ๆ

¹⁹⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและเอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 235.

ค่อนข้างมีความเป็นอิสระจากอำนาจของรัฐบาลที่ราชธานี ซึ่งการปกครองในลักษณะดังกล่าวมีความเสี่ยงต่อการที่ชาติตะวันตกที่กำลังแผ่อำนาจอยู่ในขณะนั้นจะเข้าแทรกแซงกิจการของหัวเมืองในส่วนภูมิภาคเหล่านั้น ซึ่งหากการจัดการปกครองในส่วนภูมิภาคไม่มั่นคงเพียงพอแล้วก็อาจเป็นปัจจัยสำคัญให้ประเทศสยามต้องเสียดินแดนให้แก่ชาติมหาอำนาจตะวันตกได้ ดังนั้น เพื่อให้การควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองในส่วนภูมิภาคเป็นไปอย่างใกล้ชิดและมีความเป็นเอกภาพ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครองหัวเมืองจึงเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง โดยยึดถือหลักที่ว่าอำนาจในการปกครองควรเข้ามารวมอยู่ที่จุดเดียวกันหมด¹⁹⁹ โดยการจัดระบบการปกครองส่วนภูมิภาคในระบบมณฑลเทศาภิบาล ที่ทำให้หัวเมืองต่าง ๆ อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาจากเมืองหลวงอย่างใกล้ชิด พร้อม ๆ กับการตั้งอำนาจการตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ เข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งทำให้ในที่สุดแล้ว หัวเมืองที่เคยมีการปกครองอย่างค่อนข้างเป็นอิสระก็กลายเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรที่อยู่ภายใต้การควบคุมและอำนาจตัดสินใจของส่วนกลางอย่างสมบูรณ์ โดยเจ้าเมืองที่เคยปกครองในลักษณะกึ่งเมืองก็กลายเป็นเจ้าเมืองที่เป็นข้าราชการที่ถูกส่งมาจากส่วนกลางสืบเปลี่ยนหมุนเวียนไปตามวาระ โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยอย่างใกล้ชิด ผ่านระบบเทศาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้น

การจัดการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปแบบใหม่ดังกล่าวนี้ จัดว่าเป็นความพยายามในการสร้างความเป็น “รัฐ” ให้เกิดขึ้น โดยมีลักษณะเป็น “รัฐเดี่ยว” หรือ Unitary State²⁰⁰ โดยการรวบรวมอำนาจท้องถิ่นที่กระจายตัวอยู่ที่ราชาอาณาจักรให้กลายเป็นอำนาจของรัฐบาลที่ส่วนกลางแต่เพียงผู้เดียว เพื่อแสดงให้เห็นถึงการมีอธิปไตยที่มีประสิทธิภาพเหนือดินแดนเหล่านั้น อันเป็นการป้องกันไม่ให้ต่างชาติฉวยโอกาสเข้าแทรกแซงกิจการภายในอาณาเขตของสยามได้โดยง่าย อย่างไรก็ตาม การปกครองในลักษณะดังกล่าวเป็นผลดีในช่วงระยะเวลาที่ประเทศต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องความมั่นคงและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ที่ต้องการการปกครองที่เป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ หากแต่ระบบการปกครองส่วนภูมิภาคที่จัดตั้งใหม่นี้ก็ได้ก่อให้เกิดแนวโน้มการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมากเกินไป²⁰¹ เนื่องจากอำนาจการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจต่าง ๆ ล้วนขึ้นอยู่กับพิจารณาของรัฐบาลจากส่วนกลาง รวมทั้งการที่เจ้าเมืองเป็น

¹⁹⁹ เดช บุญนาค, “การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ” ใน ดุสิตชัย มูลศิลป์ และสมโชติ อ๋องสกุล (บรรณาธิการ), *มณฑลเทศาภิบาล: วิเคราะห์เปรียบเทียบ*, (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2524), หน้า 22.

²⁰⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, หน้า 34-35

²⁰¹ เดช บุญนาค, *การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย*, หน้า 310.

ข้าราชการที่แต่งตั้งมาจากส่วนกลาง ก็ย่อมทำให้ในการบริหารจัดการรวมถึงการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในหัวเมืองต่าง ๆ เป็นการดำเนินการในฐานะที่เจ้าเมืองเป็นตัวแทนของส่วนกลางมากกว่าจะเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของท้องถิ่น ระบบการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยจึงอยู่บนแนวความคิดการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างเด่นชัด และแนวโน้มดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นแนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ดำเนินสืบเนื่องต่อมา ซึ่งในอีกด้านหนึ่งก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญ ๆ อย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง ความล่าช้าของการบริหารจัดการในการแก้ปัญหาหรือการพัฒนา เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งทำได้ล่าช้าเนื่องจากอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงสภาพการณ์ความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่นหรือความต้องการที่แตกต่างกันไปของประชาชนมากเท่าที่ควร ประกอบกับการโยกอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ทำให้การบริหารงานส่วนภูมิภาคต้องเป็นไปตามขั้นตอนในระบบราชการซึ่งมีความยุ่งยาก อันเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการเพื่อให้ตรงกับความต้องการของประชาชนหรือความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นในส่วนภูมิภาค

ประการที่สอง ความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ซึ่งมีความแตกต่างกับเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องมาจากอำนาจตัดสินใจรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ความเจริญหรือการพัฒนาต่าง ๆ จึงถูกจัดสรรให้แก่ส่วนกลางเป็นลำดับแรก ในขณะที่อำนาจในการจัดการทรัพยากรที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในส่วนภูมิภาค เช่น แร่ธาตุ ป่าไม้ ยังเป็นอำนาจจัดการของส่วนกลาง รายได้จากทรัพยากรเหล่านี้ล้วนถูกดึงเข้าสู่ส่วนกลาง หากแต่ได้รับการจัดสรรกลับมาพัฒนาในส่วนภูมิภาคน้อยมาก²⁰² จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาระหว่างสองพื้นที่ดังกล่าว ดังจะเห็นได้ว่าในขณะที่กรุงเทพมหานครเป็นที่รวมของความเจริญต่าง ๆ และมีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างสูง แต่ขณะเดียวกัน ประชาชนจากส่วนภูมิภาคก็อพยพหลั่งไหลกันเข้ามาหาโอกาสที่ดีกว่าในกรุงเทพฯ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาแก่สังคมไทยจนกระทั่งถึงทุกวันนี้ และเป็นเหตุให้กฎหมายมหาชนในยุคปัจจุบันพยายามแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าว โดยการหลักการเรื่องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดังที่ทราบกันดีอยู่แล้ว

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว แนวโน้มการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางยังมีผลกระทบต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทยในระยะเวลาต่อมาด้วย กล่าวคือ

²⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 310-311.

การเน้นการสร้างรัฐเดี่ยวที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมากกว่าการสร้างระบบที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง ทำให้ประชาชนขาดความเข้าใจหรือขาดประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าว และมีผลทำให้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา ระบอบประชาธิปไตยของไทยจึงไม่มีความมั่นคงเพราะประชาชนยังขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองเท่าที่ควร ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น โครงสร้างระบบการปกครองในสมัยดังกล่าวไม่ได้ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองมากขึ้นแต่อย่างใด อาจยกเว้นก็เพียงการให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น และแม้ว่าในสมัยนี้จะมีการก่อตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของสุขาภิบาล แต่การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนั้นก็มิได้มีลักษณะที่ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองแต่อย่างใด เนื่องจากการบริหารท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อเป็นการสร้างเอกภาพในการบังคับบัญชาและการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลกลางมากกว่าจะมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น²⁰³ จึงกล่าวได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นได้สะท้อนถึงแนวคิดในการจัดการปกครองโดยเน้นการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางอย่างเด่นชัด และมีบทบาทน้อยมากในการพัฒนาความพร้อมในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน

กล่าวโดยสรุป จึงเห็นได้ว่า แนวโน้มการรวมอำนาจทั้งทางการเมืองการปกครองและทางเศรษฐกิจเข้าสู่ศูนย์กลาง ซึ่งเริ่มต้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น แม้ว่าจะเป็นผลดีแก่ประเทศชาติในรัชสมัยของพระองค์ แต่การที่กระแสดังกล่าวยังคงดำรงอยู่สืบเนื่องต่อมาก็ได้ก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงปัญหาต่อสังคมไทยหลายประการด้วยเช่นกัน

4.4.5 การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางปกครองระหว่างรัฐกับประชาชน

การยกเลิกระบบไพร่ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถือว่าการเปลี่ยนแปลงระบบความสัมพันธ์ทางปกครองระหว่างรัฐกับราษฎรครั้งใหญ่ และเกิดผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะผลที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรที่เป็นชนชั้นที่ถูกปกครอง เนื่องจากระบบไพร่เป็นระบบการควบคุมกำลังคนที่มีความเป็นมาอย่างยาวนาน และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับราษฎรในฐานะที่เป็นไพร่ ที่ต้องมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ราษฎรที่เป็นไพร่หลวงก็ต้องเข้าเวรเกณฑ์แรงงานหรือเสียเงินค่าราชการแทนการเกณฑ์ หรือหากเป็นไพร่

²⁰³ ธเนศร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542), หน้า 89.

หลวงก็ต้องทำงานรับใช้มูลนายที่ตนสังกัด เป็นต้น ระบบไพร่ได้สร้างพันธะผูกพันให้ราษฎรต้องมีภาระหน้าที่ต่อรัฐค่อนข้างหนัก และเป็นระบบที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นความจำเป็นของสังคมไทยในสมัยโบราณที่ต้องการควบคุมกำลังคนให้มีประสิทธิภาพอย่างสูงสุดเพื่อความมั่นคงและเพื่อผลประโยชน์ของรัฐในทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม สังคมไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีความเปลี่ยนแปลงไปจากสังคมยุคดั้งเดิมเป็นอันมาก ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งทำให้ระบบไพร่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของรัฐในสมัยดังกล่าวได้อีกต่อไป ซึ่งระบบดังกล่าวยังมีปัญหาในการบริหารจัดการหลายประการ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินการเป็นขั้นตอนตามจังหวะและเวลาในการค่อย ๆ ยกเลิกระบบการควบคุมกำลังคนโดยระบบไพร่ โดยทรงนำระบบการบริหารจัดการรูปแบบใหม่สองประการมาใช้ กล่าวคือ การจัดการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือการนำระบบควบคุมกำลังคนโดยการเกณฑ์ทหารมาใช้ทดแทนระบบไพร่

การเปลี่ยนแปลงดังที่กล่าวมานี้ หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงไปถึงรากฐานของสังคม เนื่องจากในระบบเดิมนั้นการปกครองที่แท้จริงคือการควบคุมกำลังคนผ่านมูลนายในลำดับต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรจึงเป็นไปในลักษณะที่ราษฎรเป็น “ไพร่” ส่วนขุนนางที่เป็นมูลนายนั้นมีฐานะเป็น “เจ้านาย” ในระบบไพร่ราษฎรจึงมีฐานะเปรียบดั่งข้ารับใช้ของมูลนาย ส่วนมูลนายก็ปกครองและให้ความคุ้มครองแก่ไพร่ การปกครองในรูปแบบดังกล่าวส่งผลทำให้ที่ “ระบบอุปถัมภ์” ผังจากลึกลงในสังคมไทย อย่างไรก็ตามการยกเลิกระบบไพร่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทำให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวในเชิงนิตินัยสิ้นสุดลง โดยต่อไปนี้ราษฎรทั้งหลายมิได้มีฐานะเป็นไพร่อีกต่อไป กล่าวคือไม่ต้องอยู่ในความควบคุมของมูลนายหรือต้องมีสังกัด หากแต่มีอิสระเสรีภาพในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรจึงมีลักษณะที่สัมพันธ์กันโดยตรง ผ่านกลไกการปกครองท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาทดแทนระบบมูลนาย ในระบบใหม่นี้ ราษฎรจึงเป็นพลเมืองของรัฐหรือ “ชาติ” โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นสัญลักษณ์และเป็นศูนย์รวมของความจงรักภักดีของราษฎรทั้งปวง ซึ่งจะเห็นได้ว่า แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้เป็นความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่เกิดขึ้นกับสังคมไทย นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายปกครองในสมัยดังกล่าวได้ให้ความสำคัญแก่ราษฎรในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐมากกว่ากฎหมายในสมัยใด ๆ ที่เคยมีมา กล่าวคือนอกจากการยกเลิกระบบไพร่ที่ทำให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้นแล้ว กฎหมายยังได้รับรองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบบนิติรัฐตามค่านิยมของความเป็นรัฐสมัยใหม่ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน ความเสมอภาคในการเข้ารับราชการ สิทธิในทางการศึกษา สิทธิในการร้องทุกข์

เป็นต้น รวมทั้งยังมีการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ เพื่อให้ราษฎรมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จึงกล่าวได้ว่า แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นได้ให้ความสำคัญแก่ประชาชนในฐานะเป็นพลเมืองของรัฐ ที่มีสิทธิเสรีภาพและมีความสำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ มากกว่าการมองประชาชนเป็นเพียงวัตถุแห่งการปกครองตามหลักการปกครองที่เคยเป็นมาแต่ดั้งเดิม ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ถือเป็นการวางพื้นฐานเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้แก่รัฐไทยในสมัยปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี มีข้อวิจารณ์ว่า การเลิกระบบไพร่แม้จะเป็นการปลดปล่อยไพร่ทางสังคม คือ ไม่ต้องเกณฑ์แรงงานหรือรับใช้มูลนายอีกต่อไป แต่ในความเป็นจริงแล้วไพร่ก็ได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิมมากนัก เพราะเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเปิดโอกาสให้ชนชั้นที่มีทุนมากกว่าย่อมมีโอกาสเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่า แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดโอกาสที่จะเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจ คือที่ดินและทุน ส่วนในด้านจิตสำนึกทางสังคมนั้นก็ยังคงเป็นจิตสำนึกในระบบไพร่เช่นเดิม คือเชื่อว่าการเมืองการปกครองเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจ หน้าที่ของประชาชนคือเชื่อฟังผู้ปกครอง ยังมีค่านิยมที่ยกย่องผู้มีอำนาจ มีเงิน มีการประจบเอาใจด้วยสินบนหรือของกำนัล ทำให้ข้าราชการกลายเป็นมูลนายในระบบสังคมใหม่ ด้วยระบบอุปถัมภ์ยังคงฝังแน่นอยู่ในสังคมไทย ซึ่งทำให้แม้มีการเลิกระบบไพร่ในทางนิตินัย แต่ในทางพฤตินัยแล้วยังมีความเปลี่ยนแปลงน้อย²⁰⁴ อย่างไรก็ดี หากมองในแง่กฎหมายแล้ว การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางปกครองในรัชสมัยดังกล่าวนั้นก็มีความสำคัญอย่างยิ่งในการเป็นพื้นฐานของระบบความสัมพันธ์ทางปกครองระหว่างรัฐกับราษฎรไทยในปัจจุบัน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰⁴ ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ, ระบบไพร่ในสังคมไทย, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2526), หน้า 177.

บทที่ 5

บทสรุป

จากการศึกษากฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาที่ยาวนานถึงเกือบครึ่งศตวรรษแห่งรัชสมัย ระบบกฎหมายปกครองของไทยได้มีความเปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยเป็นมาในสมัยดั้งเดิมอย่างมาก ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยหลาย ๆ ประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 กฎหมายปกครองในรัชสมัยรัชกาลดังกล่าวได้สะท้อนถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปสู่ความทันสมัย กล่าวคือ มีลักษณะเป็นระบบกฎหมายสมัยใหม่ที่มีหลักการและได้จัดวางไว้อย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เมื่อพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นเพียงในส่วนเรื่อง “รูปแบบ” หรือ “วิธีการ” เท่านั้น ในส่วนเนื้อหาของสาระของกฎหมายนั้น จะเห็นได้ว่าหลักการของกฎหมายปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นมีลักษณะที่สะท้อนถึงแนวความคิดทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของไทยเป็นหลักการพื้นฐาน และมีการปรับเปลี่ยนเพื่อแก้ไขความบกพร่องของแนวความคิดดั้งเดิมดังกล่าวและปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัย ประกอบกับการรับอิทธิพลแนวความคิดทางกฎหมายปกครองของชาติตะวันตกมาปรับใช้เพื่อสร้างความมั่นคงทางอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์และสถาปนา “รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์” ให้เกิดขึ้นจริงในประเทศไทย ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว แนวความคิดทางกฎหมายปกครองดั้งเดิมบางเรื่องถูกยกเลิกไป บางเรื่องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใหม่ให้เหมาะสม และยังคงมีบางเรื่อง ที่แม้โครงสร้างทางระบบกฎหมายจะเปลี่ยนแปลงไป แต่แนวความคิดทางกฎหมายปกครองอย่างดั้งเดิมก็ยังคงมีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังบทบัญญัติของกฎหมายอยู่อย่างไม่เปลี่ยนแปลง

สัมพันธภาพเชิงอำนาจ: การสะท้อนแนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของกฎหมายในแต่ละช่วงเวลา จะเห็นได้ว่า ในช่วงต้นรัชกาล (ตั้งแต่ พ.ศ. 2411-2428) เป็นช่วงที่กฎหมายปกครองยังมีการตราออกมาใช้บังคับไม่มากนัก และมีเนื้อหาที่ยังอยู่ในกรอบของการปกครองและการบริหารราชการในกลไกของระบบเดิม หากแต่มุ่งให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีการปรับเปลี่ยนอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อตั้งอำนาจการบริหารที่แท้จริงมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ ตัวอย่างเช่น สะท้อนถึงการจัดการควบคุมกำลังคนผ่านกลไกของระบบไพร่ที่มีอยู่เดิม หากแต่มีการตรากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บค่าราชการให้มีความรัดกุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือในเรื่องของการจัดเก็บภาษีอากรก็ยิ่งให้หน่วยงานต่าง ๆ จัดเก็บภาษี

ตามอำนาจหน้าที่เดิม หากแต่จัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแลการบริหารจัดการภาชี
 อากร เป็นต้น นอกจากนี้ การพยายามจัดตั้งองค์กร เช่น สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เพื่อเป็น
 เครื่องมือในการตั้งอำนาจที่อยู่ในมือของขุนนางชั้นสูงที่กุมอำนาจที่แท้จริง ก็เป็นการแสดงออกถึง
 ความพยายามที่จะจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อสร้างฐานหรือกลไกที่สนับสนุนการใช้
 อำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งสะท้อนถึงสัมพันธภาพทางอำนาจในเวลาดังกล่าว ระหว่าง
 พระมหากษัตริย์กับกลุ่มขุนนางได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจปกครองในช่วงต้นรัชกาลนี้มี
 การเปลี่ยนแปลงไปจากแนวความคิดอย่างดั้งเดิมอย่างไม่สำคัญมากนัก เนื่องจากทั้งกลไกของ
 ระบบการปกครองและสัมพันธภาพเชิงอำนาจไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวความคิด
 ทางกฎหมายปกครองได้อย่างเต็มที่

ในขณะที่กฎหมายปกครองในสมัยต้นรัชกาลมีลักษณะเป็นการดำเนินการเปลี่ยนแปลง
 อย่างค่อยเป็นค่อยไป กฎหมายปกครองหลังปี พ.ศ. 2428 ซึ่งถือได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงมี
 พระราชอำนาจที่มั่นคงแล้วจากการดำเนินการตั้งอำนาจเข้าสู่พระองค์เองอย่างค่อยเป็นค่อยไปมา
 ในช่วงต้นรัชกาล ซึ่งทำให้เมื่อถึงสมัยนี้กฎหมายปกครองมีลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลง
 ระบบและกลไกการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างรวดเร็วและในลักษณะที่อาจเรียก
 ได้ว่าเป็นการ “ปรับรีด” โครงสร้างที่มีมาแต่ดั้งเดิม ดังที่เรียกการดำเนินการดังกล่าวว่าเป็นการ
 “พลิกแผ่นดิน” กล่าวคือ กลไกและระบอบการบริหารราชการที่มีอยู่ดั้งเดิมนั้น ได้ถูกปรับปรุง
 เปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวาง เริ่มตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงองค์กรด้านการบริหารราชการแผ่นดิน
 โดยการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางใหม่ การวางระบบราชการที่มีความทันสมัยที่
 แยกตัวบุคคลออกจากตำแหน่งอย่างชัดเจน การวางระบบบริหารงานบุคคลที่ทำให้ “ขุนนาง”
 กลายมาเป็น “ข้าราชการ” ที่รับพระราชทานเงินเดือน แทนที่จะแสวงหาผลประโยชน์ในตำแหน่ง
 หน้าที่อย่างแต่ก่อน การจัดวางกลไกการใช้อำนาจรัฐให้แผ่ขยายไปในส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง
 และเปลี่ยนแปลงระบบกินเมืองให้กลายเป็นระบบเทศบาล ฯลฯ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่
 เหล่านี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแนวความคิดทางกฎหมายปกครองอย่างกว้างขวาง
 เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัวจะมีจำนวนมาก และมีความหลากหลายซึ่งอาจจัดจำแนกได้เป็นหลายด้าน แต่เมื่อ
 พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ในความแตกต่างกันในด้านเนื้อหานั้น จุดร่วมประการหนึ่งที่มักจะพบ
 ในกฎหมายในสมัยรัชกาลดังกล่าว คือ เรื่อง “อำนาจ” ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ก็คือ กฎหมาย
 ในช่วงต้นรัชกาลสะท้อนถึงการยืนยันถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ส่วนกฎหมายในช่วง

กลางรัชกาลเป็นต้นไปก็สะท้อนถึงความเข้มแข็งของ “อำนาจรัฐ” ที่กลายมาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยสมบูรณ์ และอำนาจดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบการบริหารการปกครองและแทรกแซงจัดระเบียบสังคม ตัวอย่างเช่น

กฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินนั้น สะท้อนถึงการมุ่งเน้นการจัดระเบียบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมการเมือง โดยเป็นการใช้กฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการตั้งพระราชอำนาจสู่พระมหากษัตริย์ ตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรเพื่อรองรับการใช้อำนาจดังกล่าวของพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นระบบ โดยการจัดตั้งกระทรวงใหม่ ๆ การปฏิรูประบบบุคลากรภาครัฐที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลจากระบบดั้งเดิมมาเป็นระบบที่ทันสมัยนั้นก็เพื่อให้ขุนนางกลายสภาพมาเป็นข้าราชการที่ทำงานรับใช้พระมหากษัตริย์มากกว่าจะใช้ตำแหน่งหน้าที่สะสมอำนาจส่วนตน ในส่วนการขยายงานการปกครองออกไปส่วนภูมิภาคโดยผ่านกลไกการปกครองในระบบเทศาภิบาลนั้น ก็เพื่อทำให้อำนาจในการบริหารปกครองหัวเมืองในภูมิภาคนั้น มารวมอยู่ที่ส่วนกลางอย่างแท้จริงมากกว่าจะปกครองแต่ในทางทฤษฎีแบบสมัยโบราณ การดำเนินการเหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดในการรวบรวมพระราชอำนาจให้เป็นปึกแผ่นมั่นคง

ในส่วนกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเดิมเคยมีลักษณะที่กระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งกรมมหาดไทย กลาโหม กรมท่า กรมนา ฯลฯ และรัฐบาลก็ไม่อาจรู้ได้ว่าจำนวนภาษีอากรที่แท้จริงมีอยู่เท่าใด ด้วยขาดองค์การที่จะควบคุมดูแลให้มีการจัดการภาษีอากรอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เงินรายได้จากภาษีอากรจึงถูกเบียดบังเอาเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวของขุนนางที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าว เป็นฐานในการสร้างสมอำนาจส่วนตัว และทำให้อำนาจของรัฐบาลอ่อนแอเนื่องจากขาดรายได้ที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อสร้างสมรรถภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบการเงินการคลังและการภาษีอากรนั้นก็สะท้อนถึงแนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการรวบรวมอำนาจทางการเงินการภาษีอากรมาสู่ศูนย์กลางนั่นเอง

ในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการควบคุมกำลังคน จะเห็นได้ว่า กฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายเพื่อ “สลาย” ระบบไพร่ โดยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ระบบไพร่มิใช่เป็นระบบที่จะเป็นประโยชน์แก่มูลนายอีกต่อไป และในอีกด้านหนึ่ง กฎหมายก็ได้ค่อย ๆ ดำเนินการเพื่อปลดปล่อยไพร่ให้หลุดพ้นจากภาวะในระบบเดิม โดยเปลี่ยนแปลงไพร่ที่ขึ้นตรงต่อ “มูลนาย” ซึ่งเคื้อต่อถาวร

สร้างสมอำนาจและอิทธิพลส่วนตัวของมูลนาย มาเป็น “ราชฎร” ที่เป็นพลเมืองของรัฐ ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงปกครองโดยตรงผ่านกลไกของระบบราชการสมัยใหม่ที่ได้จัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อสลายพลังของความสัมพันธ์ในระบบมูลนาย-ไพร่ โดยนัยนี้ ราชฎรย่อมหลุดพ้นจากอำนาจการควบคุมปกครองของมูลนาย แต่จะเปลี่ยนแปลงมาอยู่ใต้ “อำนาจปกครอง” ของรัฐโดยตรง

นอกจากนี้ กฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังสะท้อนถึงบทบาทของรัฐที่ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางในหลาย ๆ ด้านมากกว่ารัฐในสมัยดั้งเดิม ทำให้อำนาจรัฐเข้าไปแทรกแซงและมีบทบาทในการดำเนินชีวิตและประกอบกิจการต่าง ๆ รวมทั้งรัฐยังมีภาระหน้าที่ใหม่ ๆ ที่ต้องดำเนินการเพื่อพัฒนาประเทศและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชน ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า “อำนาจรัฐ” และ “ระบบราชการ” ได้มีบทบาทและมีความสำคัญอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยต่อ ๆ มา

หากพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ กฎหมายปกครองสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้สะท้อนถึงแนวความคิดทางกฎหมายที่อยู่เบื้องหลังที่สำคัญที่สุดคือ “การรวบรวมอำนาจทั้งหลายในราชอาณาจักรให้เข้ามาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์” อำนาจดังกล่าวนี้หมายความว่าอำนาจเหนือการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดเก็บภาษีอากร การปกครองท้องที่ การควบคุมกำลังคน และสังคม ซึ่งเดิมอำนาจเหล่านี้กระจัดกระจายอยู่ในส่วนต่าง ๆ ในระบบราชการดั้งเดิม เช่น กลุ่มเจ้านายและขุนนาง กลุ่มเจ้าประเทศราชและเจ้าเมืองในหัวเมืองต่าง ๆ ตลอดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กฎหมายปกครองได้ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือหลักในการดึงอำนาจที่กระจัดกระจายอยู่ดังกล่าวให้กลายมาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงใช้ผ่านคณะเสนาบดีและกลไกในระบบกระทรวงที่ได้มีการสถาปนาขึ้นใหม่ ซึ่งเมื่อถึงสมัยตอนปลายของรัชกาล ก็สามารถกล่าวได้ว่า สยามได้มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง

นอกจากจะสะท้อนแนวความคิดหลักในการรวบอำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์แล้ว จุดเด่นอีกประการหนึ่งในระบบกฎหมายปกครองในสมัยรัชกาลดังกล่าวก็คือ การสะท้อนอิทธิพลของแนวความคิดทางกฎหมายปกครองอย่างดั้งเดิมที่มีการสร้างสมสืบต่อกันมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะแนวความคิดเกี่ยวกับฐานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และหลักการในการบริหารการปกครอง ที่ถือว่าพระมหากษัตริย์มีที่มาจากการสมมติของปวงชน การปกครองในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีลักษณะเป็นการปกครองโดยชนชั้นนำ ที่นำโดยพระมหากษัตริย์ที่เปี่ยมด้วยคุณธรรมและความสามารถ ความเสียสละ

มากกว่าที่จะให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครอง ด้วยสมมติฐานที่ว่าราษฎรยังไม่เข้าใจการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง และยังคงเชื่อว่าพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงที่ดีที่สุด

ในส่วนกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพนั้น ก็สะท้อนลักษณะที่มีรากฐานมาจากวัฒนธรรมดั้งเดิมเกี่ยวกับการปกครองด้วยความเมตตากรุณาของผู้ปกครอง โดยพระมหากษัตริย์ทรงปกครองด้วยความเป็นธรรมตามหลักบิดาปกครองบุตร มีลักษณะที่ผ่อนปรนภาวะหน้าที่ทางปกครองให้แก่ราษฎรโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการปกครอง ซึ่งในการปกครองลักษณะนี้สิทธิเสรีภาพของราษฎรจะมีมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความกรุณาของผู้ปกครองมากกว่าจะเป็นเรื่องการยอมรับสิทธิเสรีภาพของราษฎรว่ามีอยู่แล้วตามธรรมชาติตามแนวความคิดแบบตะวันตก

เกี่ยวกับความเสมอภาคนั้น กฎหมายได้สะท้อนแนวความคิดการยอมรับความเสมอภาคบนพื้นฐานของหลักกฎหมายดั้งเดิมของไทย คือ คนแต่ละคนมีศักดิ์และสิทธิไม่เท่าเทียมกัน หากแต่มีศักดิ์ศรีสูงต่ำตามสถานะที่มีในทางราชการ กล่าวคือ หากเป็นคนมีตระกูลเจ้าหรือขุนนางก็จะได้รับการปฏิบัติในลักษณะหนึ่ง เช่น การเข้าเรียนทหาร การเข้ารับราชการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การได้รับอิทธิพลแนวความคิดเรื่องเสรีภาพและความเสมอภาคตามแบบตะวันตกก็ทำให้ได้มีการปรับเปลี่ยนในเรื่องดังกล่าวนี้ให้อยู่บนฐานของความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น มีลักษณะที่มีการผสมผสานกันระหว่างแนวความคิดพื้นฐานทางกฎหมายปกครองในสังคมไทยดั้งเดิม และได้รับอิทธิพลแนวความคิดทางกฎหมายมาจากทางชาติตะวันตกในบางประการที่ชนชั้นนำเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะแก้ปัญหาทางการเมืองการปกครองของไทยในเวลานั้นได้ จึงเกิดระบบกฎหมายปกครองที่มีการผสมผสานแนวความคิดทางกฎหมาย ระหว่างของตะวันตกกับของไทยเดิมที่ยังเห็นว่ามีควมจำเป็นอยู่ กลายเป็นกฎหมายปกครองที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายปกครองไทยในปัจจุบัน

ผลของแนวความคิดทางกฎหมายปกครอง ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศสยามในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ก็เป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเกิดจากพระอัจฉริยภาพขององค์พระมหากษัตริย์ ที่ทรงวางแนวความคิดและหลักการของกฎหมายปกครองที่เป็นพื้นฐานมาในสมัยต่อมาหลายประการ เช่น ระบบราชการที่ทรงวางไว้ นั้นก็ยังคงเป็นพื้นฐานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนกลางในรูปแบบกระทรวง

และกรม การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคล การวางรากฐานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและการแทรกแซงของรัฐในการจัดระเบียบสังคม การวางระบบการจัดเก็บภาษีอากรอย่างใหม่ ซึ่งแนวทางการดำเนินการดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ สังคม อย่างกว้างขวางและเป็นที่ยอมรับ ดังที่มีชาวต่างประเทศได้สรรเสริญรัชสมัยของพระองค์ว่า

“...ปี ค.ศ. 1868-1910 พระเจ้าแผ่นดินมหาจุฬาลงกรณได้ทรงเป็นผู้นำราชอาณาจักรสยามด้วยพระปรีชาสามารถ ผ่านพ้นความยุ่งยากหลายประการ ในขณะที่มีความกดดันทั้งจากอังกฤษและฝรั่งเศส... พระเจ้าแผ่นดินที่มีความคิดก้าวหน้าได้สร้างกองทัพเรือและกองทัพบกที่ทันสมัยขึ้น ได้สร้างทางรถไฟเพื่อเชื่อมต่อการคมนาคมทั่วประเทศ สร้างเรือกลไฟและเปลี่ยนแปลงราชอาณาจักรให้เป็นสมัยใหม่ในทุก ๆ ด้านตามแบบอย่างของยุโรป แต่ไม่ได้เลียนแบบยุโรปอย่างลืมหูลืมตา ด้วยเหตุนี้ ประเทศสยามแม้จะไม่มีรัฐธรรมนูญ ไม่มีระบบผู้แทนราษฎร ประเทศสยามก็เป็นประเทศที่มีการปกครองที่ดีที่สุดประเทศหนึ่งของโลก ทั้งนี้เนื่องจากว่าพระมหากษัตริย์ของประเทศได้ปฏิบัติตามอุดมคติ ความรับผิดชอบของพระมหากษัตริย์แบบเอเชียตะวันออกอย่างสมบูรณ์แบบ”¹

อย่างไรก็ดี ในอีกด้านหนึ่ง แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังส่งผลที่เป็นปัญหาต่อสังคมไทยที่สืบเนื่องมาถึงสมัยต่อมาในบางประการ โดยเฉพาะในเรื่องการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางมากเกินไป ซึ่งเป็นความจำเป็นในรัชสมัยดังกล่าว แต่ในสมัยต่อ ๆ มาแนวโน้มการรวมอำนาจก็ยังคงเป็นไปเช่นเดิม ซึ่งก่อให้เกิดระบบการปกครองที่รวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางจนเกิดความไม่สมดุลระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค และการรวมอำนาจการจัดการทรัพยากรก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร นอกจากนี้ ระบบการปกครองที่เน้นความสำคัญของผู้นำมากกว่าการสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของประชาชนยังทำให้การเมืองการปกครองไทยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญอยู่ในระบบการเมืองการปกครองไทย แม้จนกระทั่งในสมัยปัจจุบัน

¹ Karl Ploetz, Auszug aus der Geschichte, 26 Aufl 1960, s 971 ซึ่งอ้างใน แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, หน้า 192-193.

รายการอ้างอิง

กิตติศักดิ์ ปรกติ. การปฏิรูปกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.

กุลลดา เกษบุญชู. สนธิสัญญาบาวริงกับการปฏิบัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. ในรายงานการประชุมทางวิชาการชุดโครงการวิจัย เรื่อง ยุโรปกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: โอกาส ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง, หน้า 1-32. 18-20 ธันวาคม 2540 ณ โรงแรมเจดับบลิวแมริออท กรุงเทพฯ.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ที่มาของกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: โครงการตำรา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: เอกสารประกอบการสอน วิชาหลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ชั้นปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

กำธร เลียงสังข์ธรรม (บรรณารักษ์). กฎหมายตราสามดวง (ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์ และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่). กรุงเทพฯ: สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2548.

ไกรฤกษ์ นานา และ ปราโมทย์ เครือทอง. สายลับวังหลวงและโลกมายา ของแอนนา เลียวโนเวนส์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2547.

ขจร สุขพานิช. ฐานันดรไพร่. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2519.

คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี. พระมหากษัตริย์ในพระบรมราชจักรีวงศ์ กับประชาชน. กรุงเทพฯ: พิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี, 2525.

คณะกรรมการพิจารณาและจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์. ประชุมศิลาจารึก ภาค 1. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2521.

คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย สำนักนายกรัฐมนตรี. ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 – พ.ศ. 2475. กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2525.

คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย สำนักนายกรัฐมนตรี. รายงานการประชุมเสนาบดีสภา รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคที่ 1 เรื่องสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน, กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2545.

คึกฤทธิ์ ปราโมช, หม่อมราชวงศ์. สถาบันพระมหากษัตริย์. กรุงเทพฯ: ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2516.

จุลจักรพงศ์, พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า. เจ้าชีวิต. กรุงเทพฯ: ไทยนิธิ, 2505.

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. พระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคี. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2496.

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม, 2546.

ฉลอง สุนทรวาณิชย์. รัชกาลที่ 5 กับลัทธิอาณานิคมและสยาม. ใน รัชกาลที่ 5: สยามกับอุษาคเนย์และชมพูทวีป. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายปกครองตามทัศนะของอังกฤษ. วารสารกฎหมายปกครอง 2, 1 (เมษายน 2526): 489-490.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ.2411-2475. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ความคิดทางการเมืองการปกครองไทยโบราณ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัดติยา กรรณสูตร (รวบรวม). เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ.2411-2477. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2518.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ). ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547.

ณรงค์ พ่วงพิศ. ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: อมรการพิมพ์, 2527.

ดวงดาว ยังสามารถ. บัลลังก์พระปีย์: บทวิเคราะห์พระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2537.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. ความทรงจำ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2546.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. เทศาภิบาล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2545.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. พระราชพงศาวดาร รัชกาลที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2545.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2470.

เดช บุญนาค, “การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ” ใน วุฒิชัย มูลศิลป์ และ สมโชติ อ๋องสกุล (บรรณาธิการ), มณฑลเทศาภิบาล: วิเคราะห์เปรียบเทียบ, หน้า 22 กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2524.

เดช บุญนาค. การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

ธเนศร์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542.

นพวรรณ วชิราภิวรรณ. พระวินิจฉัยของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เกี่ยวกับระบบราชการในช่วง พ.ศ.2435-2458. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.

นริศ มีสมบุรณ์. บทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย: ศึกษาบทบาทของคณะราษฎรใน กระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง พ.ศ.2475-2489. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

นฤมล ธีรวัฒน์. พระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

นันทนา กปิลกาญจน์. พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2547.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมาย มหาชนยุคต่าง ๆ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและเอกชน และ พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2542.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง. ในรวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศ.ดร.ประยูร กาญจนดุล, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐและการจัดโครงสร้างองค์กรในรัฐ. เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน ชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.พ..

บัณฑิต กองทิพย์. เขตอำนาจของศาลปกครอง: ศึกษากรณีคดีที่มีเนื้อหาทั้งนิติสัมพันธ์ทางแพ่งและทางปกครองเกี่ยวพันกัน. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547.

ประดิษฐ์มธุธรรม (ปรีดี พนมยงค์), หลวง. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: สภานายความ, 2543.

ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.

ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. เอกสารประกอบการบรรยายชั้นปริญญาโท แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518.

ปิยนาด บุคนาค. การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่างๆ ในสมัยปฏิรูป. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทชั้นบัณฑิต ภาคศึกษารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ. ระบบไพร่ในสังคมไทย, กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2526.

พญาลีไท. ไตรภูมิภค. คณะทำงานโครงการวรรณกรรมอาเซียนว่าด้วยวัฒนธรรมและสารสนเทศ. กรุงเทพฯ: อมรินทร์ พริ้นติ้ง กรุ๊ป, 2528.

พญาลีไท. ไตรภูมิพระร่วง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณาคาร, 2515.

พันจันทนุมาศ (เจิม). ประชุมพงศาวดาร เล่ม 38 ภาคที่ 64 พงศาวดารกรุงศรีอยุธยา. พระนคร: คุรุสภา, 2512.

ฟาน ฟลีต (วัน วลีต). รวมบันทึกเกี่ยวกับประวัติศาสตร์อยุธยาของวันวลีต. กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2546.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. สาขาวิชานิติศาสตร์. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม (หน่วยที่ 1-7). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528.

มหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ), พระยา. เรืองมหาดไทย. ในอนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปี บริบูรณ์. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2495

มานพ ถาวรวัฒน์สกุล. ขุนนางอยุธยา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

ยูทธ คักดีเดชนนต์ (แปลและเรียบเรียง). มนุษย์กับสังคม: ความรู้เบื้องต้นตามแนวสังคมวิทยา มหภาค (แปลจาก Gerhard Lenski, Human Societies: A Macrolevel Introduction to Sociology). กรุงเทพฯ: มปป.

รัตนานุบัติ (เปล่ง เภภาระ), หลวง (รวบรวม). กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 1). กรุงเทพฯ: สำนักราชเลขาธิการ, 2541.

รัตนานุบัติ (เปล่ง เภภาระ), หลวง (รวบรวม). กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 2). กรุงเทพฯ: สำนักราชเลขาธิการ, 2541.

รัตนานุบัติ (เปล่ง เภภาระ), หลวง (รวบรวม). กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 3). กรุงเทพฯ: สำนักราชเลขาธิการ, 2541.

รัตนานุบัติ (เปล่ง เภภาระ), หลวง (รวบรวม). กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 4). กรุงเทพฯ: สำนักราชเลขาธิการ, 2541.

รัตนานุบัติ (เปล่ง เภภาระ), หลวง (รวบรวม). กฎหมายในรัชกาลที่ 5 (เล่ม 5). กรุงเทพฯ: สำนักราชเลขาธิการ, 2541.

- ร. แลงการ์ด. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2526.
- วิชัย เสวะมาตย์. การเลิกทาสในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2509.
- วิมลพรรณ ปัทมวิชัย. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงเทพ (1984), 2547.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ. วารสารกฎหมายปกครอง 13, 2 ฉบับศาลปกครอง (1 สิงหาคม 2537): หน้า 41-56.
- วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธุ์, หม่อมหลวง. แนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- วารุณี ไอสถารมย์. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสบริติช-อินเดีย พ.ศ.2415. ในรัชกาลที่ 5: สยามกับอุษาคเนย์และชมพูทวีป, กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าแห่งประเทศไทย และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547.
- ศรีศักร วัลลิโภดม. กฎหมายตราสามดวงกับความเชื่อของสังคมไทย. กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ, 2545.
- ศรีศักร วัลลิโภดม. กรุงศรีอยุธยาของเรา. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2546.
- สมบุญ สุธาส์ราญ และสมบัติ จันทรวงศ์ (บรรณาธิการ). วิวัฒนาการอุดมการณ์ของชาติไทย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.
- สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. รายงานการวิจัย เรื่อง วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบสองร้อยปี (ภาคสอง: กฎหมายมหาชน). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

สุรพล นิติไกรพจน์. ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับการห้ามศาลพิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลย.
ในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 125 ปี Council of State สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (เอกสาร
อัดสำเนา). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542.

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514.

อมร จันทรมบูรณ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.

อมร จันทรมบูรณ์. เพราะเหตุใดจึงมีวารสารกฎหมายปกครอง (บทบรรณาธิการ). วารสาร
กฎหมายปกครอง เล่ม 1 ตอน 1 (เมษายน 2525): หน้า 1-8.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นผู้นำไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 - พ.ศ. 2475.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

อักษราพร จุฬารัตน และคณะ. กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2549.

อัญชลี สุสายัณห์. ไพร่ในสมัย ร.5: ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่และผลกระทบต่อสังคมไทย
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ
โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2546.

อาคม พัตถิยะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์. ศรีรวมเทพนคร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน,
2545.

อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, 2529.

เอกลักษณ์ ลิ้มศิริรักษ์. แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วยอำนาจรัฐ
ตั้งแต่พุทธศักราช 2411 ถึง พุทธศักราช 2475. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ราชกิจจานุเบกษา

กฎข้อบังคับ เรื่อง เก็บเงินค่าราชการแก่ราษฎรเกียจแลมอญ. ราชกิจจานุเบกษา 17 (13 มกราคม 119): 595-596.

ประกาศกำหนดอายุบุคคลที่เป็นฉกรรจ์แลปลดชรา. ราชกิจจานุเบกษา 16 (10 ธันวาคม 118): 518.

ประกาศใช้พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร ศก 127. ราชกิจจานุเบกษา 25 (9 มีนาคม 127): 1431-1448.

ประกาศพระราชกฤษฎีกาในการจัดซื้อที่ดินสร้างทางรถไฟเพชรบุรี. ราชกิจจานุเบกษา 16 (10 ธันวาคม 118): 518-520.

ประกาศเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้าง. ราชกิจจานุเบกษา 18 (26 มกราคม 120): 825-826.

ประกาศออกตราของที่ดินคลองประเวศน์บุรีรัมย์แลคลองแยก. ราชกิจจานุเบกษา 15 (15 มกราคม 117): 431-434.

พระบรมราชโองการ ประกาศเงินค่าราชการขุนหมื่นและไพร่หลวง. ราชกิจจานุเบกษา 13 (28 มีนาคม 115): 614.

พระบรมราชโองการ ประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง. ราชกิจจานุเบกษา 15 (15 มกราคม 117): 333-334.

พระบรมราชโองการ ประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนคร. ราชกิจจานุเบกษา 15 (22 พฤษภาคม 117): 82-86.

พระบรมราชโองการ ประกาศจัดที่สร้างถนนเทวียุทธ. ราชกิจจานุเบกษา 16 (1 ตุลาคม 118): 389-392.

พระบรมราชโองการ ประกาศจัดที่สร้างถนนราชดำเนิน. ราชกิจจานุเบกษา 16 (27 สิงหาคม 118): 276-279.

พระราชบัญญัติกรมกระสาปน์สิทธิการ รัตนโกสินทร ศก 112. ราชกิจจานุเบกษา 10 (9
กรกฎาคม 112): 171-176.

พระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ รัตนโกสินทร ศก 119.
ราชกิจจานุเบกษา 17 (29 เมษายน 119): 27-29.

พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ รัตนโกสินทร ศก 120. ราชกิจจานุเบกษา 18 (29 กันยายน 120):
390-406.

พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ รัตนโกสินทร ศก 120. ราชกิจจานุเบกษา 18 (26 มกราคม
120): 822-825.

พระราชบัญญัติเงินตรา รัตนโกสินทร ศก 122. ราชกิจจานุเบกษา 20 (1 พฤศจิกายน 122):
517-519.

พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง รัตนโกสินทร ศก 127. ราชกิจจานุเบกษา 25
(13 กันยายน 127): 668-673.

พระราชบัญญัติชั่วคราวสำหรับป้องกันโรคสัตว์พาหนะ รัตนโกสินทร ศก 115. ราชกิจจานุเบกษา
13 (14 มกราคม 115): 506-507.

พระราชบัญญัติโทษ รัตนโกสินทรศก 124. ราชกิจจานุเบกษา 22 (2 เมษายน พ.ศ.2448): 9-10.

พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทร ศก 120. ราชกิจจานุเบกษา 18 (15 ธันวาคม 120):
701-708.

พระราชบัญญัติป้องกันสัตว์จรโรค รัตนโกสินทร ศก 127. ราชกิจจานุเบกษา 26 (26 ธันวาคม 128): 95-102.

พระราชบัญญัติมาตราทองคำ รัตนโกสินทร ศก 127. ราชกิจจานุเบกษา 25 (15 พฤศจิกายน 127): 902-909.

พระราชบัญญัติรักษาคดลอง รัตนโกสินทร ศก 121. ราชกิจจานุเบกษา 19 (19 ตุลาคม 121): 581-582.

พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก รัตนโกสินทร ศก 116. ราชกิจจานุเบกษา 14 (1 ธันวาคม 116): 546.

- พระราชบัญญัติรถจ้าง รัตนโกสินทร ศก 124. ราชกิจจานุเบกษา 22 (2 เมษายน 124): 2-8.
- พระราชบัญญัติรถลาก รัตนโกสินทร ศก 120. ราชกิจจานุเบกษา 18 (6 ตุลาคม 120): 476-481.
- พระราชบัญญัติรถยนต์ รัตนโกสินทร ศก 128. ราชกิจจานุเบกษา 26 (26 ธันวาคม 128): 95-102.
- พระราชบัญญัติระเบียบบรรดาศักดิ์ รัตนโกสินทร ศก 117. ราชกิจจานุเบกษา 15 (19 มีนาคม 117): 555-556.
- พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้าง รัตนโกสินทร ศก 119. ราชกิจจานุเบกษา 17 (13 มกราคม 119): 594-595.
- พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร รัตนโกสินทร ศก 124. ราชกิจจานุเบกษา 22 (3 กันยายน 124): 513-518.
- พระราชบัญญัติลักษณะฆ่าโคกระบือแลสุกรตามหัวเมือง รัตนโกสินทร ศก 119. ราชกิจจานุเบกษา 17 (3 มีนาคม 119): 696-700.
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ รัตนโกสินทร ศก 121. ราชกิจจานุเบกษา 19 (29 มิถุนายน 121): 214-223.
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทร ศก 116. ราชกิจจานุเบกษา 14 (30 พฤษภาคม 116): 105-124.
- พระราชบัญญัติศักดินาเจ้านายพระยาแสนเมืองประเทศราช รัตนโกสินทร ศก 118. ราชกิจจานุเบกษา 16 (16 กรกฎาคม 118): 197.
- พระราชบัญญัติศักดินาข้าราชการหัวเมือง รัตนโกสินทร ศก 119. ราชกิจจานุเบกษา 17 (29 กรกฎาคม 119): 204-205.
- พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ รัตนโกสินทร ศก 119. ราชกิจจานุเบกษา 17 (25 พฤศจิกายน 119): 472-477.
- พระราชบัญญัติสำหรับตรวจป้องกันโรคสัตว์พาหนะ รัตนโกสินทร ศก 119. ราชกิจจานุเบกษา 17 (1 กรกฎาคม 119): 137-139.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายจาดูรงค์ รอดกำเนิด เกิดเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2523 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม จ.พิษณุโลก สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต เมื่อปีการศึกษา 2545 จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สอบผ่านหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาว่าความ รุ่นที่ 20 พ.ศ. 2546 จากสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความ สภานายความ และได้เข้าศึกษาต่อปริญญาโทสาขานิติศาสตรมหาบัณฑิต ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2546



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย