

หน่วยที่ 2

พัฒนาการการปกครองไทย



ตอนที่ 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการการปกครองไทย

2.1.1 ตัวแบบการศึกษาพัฒนาการการปกครอง

การศึกษาพัฒนาการการปกครองจำเป็นต้องใช้ประวัติศาสตร์การปกครองเป็นต้นแบบ ซึ่งนักรัฐศาสตร์เรียกการศึกษาในแนวนี้ว่า “วิธีการทางประวัติศาสตร์” ทั้งนี้ประวัติศาสตร์มีประโยชน์ต่อการศึกษาการเมืองการปกครอง เริ่มตั้งแต่เพิ่มข้อมูลที่มีคุณค่าเพื่อใช้ค้นคว้าสอบสวนหาความจริงเกี่ยวกับเรื่องราวในอดีต แล้วช่วยอธิบายหรือให้รายละเอียดในเหตุการณ์ทางการเมืองการปกครองที่ผ่านมา ช่วยในการคาดการณ์ในอนาคต อย่างไรก็ตามก็มีข้อควรระวังในการนำวิธีการประวัติศาสตร์มาใช้ ดังนี้

1. ความคลาดเคลื่อนแตกต่างไปจากความจริงดั้งเดิม เนื่องจากข้อมูลทางประวัติศาสตร์เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน ส่วนหนึ่งเป็น “การเล่าต่อ ๆ กันมา” บางครั้งก็มีการตกแต่ง เติม ตัดต่อ หรือสูญหายไปตามกาลเวลา
2. การตีความของนักประวัติศาสตร์แต่ละคน และผู้เขียนประวัติศาสตร์ของแต่ละชาติเขียนด้วยอุดมการณ์หรือปรัชญาการเมืองของตน ๆ

ปัจจัยทางประวัติศาสตร์การปกครองที่นำมาใช้เป็นต้นแบบ มี 2 ปัจจัย

1. **ปัจจัยด้านสังคมและการเมืองภายใน** ได้แก่ โครงสร้างและสถานการณ์ทางการเมืองและสังคมภายในประเทศ
2. **ปัจจัยด้านสังคมและการเมืองภายนอก** คือทำเลที่ตั้งของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ อิทธิพลทางด้านวัฒนธรรมและการปกครองที่มีระหว่างกัน รวมทั้งเหตุการณ์ที่สำคัญทางการเมืองระหว่างประเทศ

2.1.2 ปัจจัยด้านสังคม และการเมืองภายใน

ปัจจัยด้านสังคมและการเมืองภายในพิจารณาในด้านต่าง ๆ 2 ส่วน คือ

1. **โครงสร้างทางสังคม** ประกอบด้วยระบบความเชื่อ ความคิดของผู้คนในสังคมแต่ละยุค ได้แก่ ลัทธิความเชื่อ ศาสนา ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และค่านิยมต่าง ๆ ที่ยึดถือหรือปฏิบัติกันอยู่ในสังคมนั้น ๆ กับระบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในสังคม ได้แก่ ชนชั้นทางสังคม ครอบครัว และชุมชน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในระบบความสัมพันธ์ทางสังคมดังกล่าว

2. **โครงสร้างทางการเมืองการปกครอง** ประกอบด้วยรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองในแต่ละยุค โดยเน้นที่ “โครงสร้างอำนาจ” กับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองการปกครองที่สำคัญ ที่ทำให้ระบบการเมืองในแต่ละยุคสมัยบ้างก็เข้มแข็ง บ้างก็อ่อนแอ หรือเกิดวิกฤติต่าง ๆ

2.1.3 ปัจจัยด้านสังคม และการเมืองภายนอก

ปัจจัยด้านสังคมและการเมืองภายนอกคือ “กระแส” ของความเปลี่ยนแปลงที่เข้ามาจากนอกประเทศ หรือความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการกระทำของชาติอื่น ประกอบด้วย

1. **โครงสร้างทางความสัมพันธ์หรือการเมืองระหว่างประเทศ** ได้แก่ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกัน เช่น ความเป็น “มิตร” หรือ “ศัตรู” ตามเป้าหมายหรือความต้องการที่เรียก “ผลประโยชน์แห่งชาติ” ของแต่ละชาตินั้น

2. **กระแสการเมืองและสังคมระหว่างประเทศ** ได้แก่ กิจกรรมทางการเมืองระหว่างประเทศ ที่สำคัญคืออิทธิพลของชาติต่าง ๆ ที่เข้ามามีความสัมพันธ์ระหว่างกัน เช่น มหาอำนาจกับกระแสความเจริญด้านเทคโนโลยี และการเปลี่ยนแปลงของมนุษยชาติที่ทำให้ชาติต่าง ๆ ปรับตัวตามไปด้วย

ตอนที่ 2.2 การปกครองไทยก่อนสมัยประชาธิปไตย

2.2.1 การปกครองของไทยระบบจารีตประเพณี

การปกครองของไทยระบบจารีต มีแหล่งที่มาดังนี้

1. **ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงกับการปกครองสมัยสุโขทัย** ได้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับสังคมและการเมืองในสมัยสุโขทัย คือ การปกครองที่เรียกว่า การปกครองแบบ “ปิตุราชา” หรือพ่อปกครองลูก การปกครองแบบ “อยู่ร่วมกันอย่างสันติ” เน้นความปรองดองไม่รุกรานซึ่งกันและกัน และเรื่องลัทธิธรรมนิยมกับอุดมการณ์ของสังคมสุโขทัยที่เน้นเสรีภาพและความสงบสุข
2. **ศาสนาพุทธกับสังคมสุโขทัย** ศาสนาพุทธเป็นรากฐานของกิจกรรมหลักในชีวิตประจำวันของชาวสุโขทัยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำ ด้วยความเลื่อมใสศรัทธา ได้สืบทอดมาเป็นความเชื่อในเรื่อง “บาป – บุญ” และ “นรก – สวรรค์” เป็นต้น อีกทั้งการประดิษฐ์อักษรไทยในสมัยนี้ได้สร้างความเป็นชาติไทยให้เข้มแข็งอีกด้วย
3. **ธรรมราชากับเทวราชา** ในสมัยอยุธยา กษัตริย์ได้รับเอาวัฒนธรรมการปกครองแบบ “เทวราชา” มาจากเขมร แต่ก็นำมาผสมผสานกับคติศาสนาพุทธที่แข็งแกร่งในสังคมไทยกลายเป็นการปกครองที่เน้นทั้งความศักดิ์สิทธิ์และความศรัทธาสูงส่ง ยังผลให้พระมหากษัตริย์คงความสำคัญตลอดมา
4. **ระบบไพร่กับอยุธยา และระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย** ระบบ “จตุสดมภ์” และระบบ “อัครมหาเสนาบดี” ที่เป็นโครงสร้างของระบบราชการ กับ “ระบบไพร่” ซึ่งเป็นการจัดระเบียบสังคมในสมัยอยุธยา ได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างยิ่งแก่สังคมไทย 2 ประการคือ **อิทธิพล และความยิ่งใหญ่ของระบบราชการไทย** กับ “ระบบอุปถัมภ์” ในความสัมพันธ์ระหว่างกันของคนไทย
5. **การปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ** มีการจัดลำดับความสำคัญของเมืองต่าง ๆ ขึ้น โดยให้ราชธานีคือกรุงศรีอยุธยาเป็นศูนย์กลาง มีหัวเมืองล้อมรอบสองชั้นคือ หัวเมืองชั้นในกับหัวเมืองชั้นนอก และแต่งตั้งพระราชโอรสหรือพระบรมวงศานุวงศ์ไปปกครอง เรียกว่า เมืองลูกหลวงบ้าง เมืองหลานหลวงบ้าง จนสุดท้ายคือ เมืองประเทศราชหรือเมืองขึ้น

2.2.2 ความเป็นมาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในแบบตะวันตก

การปกครองแบบตะวันตกเป็นผลโดยตรงจากการเข้ามาของชาติตะวันตกนับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา แม้ว่าชนชาติตะวันตกเหล่านั้นจะเข้ามาด้วยเรื่องการค้าขายและเผยแผ่ศาสนาคริสต์เป็นหลัก แต่ก็ได้นำเอาวิทยาการและลัทธิธรรมนิยมทางการปกครองแบบชาติตะวันตกเข้ามาด้วย

ต่อมาประเทศเหล่านี้ได้ใช้ “ลัทธิจักรวรรดินิยม” หรือการล่าเมืองขึ้น บีบบังคับให้ประเทศที่ชาติตะวันตกเข้าไปติดต่อกับค้าขายด้วย ต้องยอมตาม รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองอีกด้วย แต่ประเทศไทยได้ใช้วิธีการปรับตัวจนสามารถเอาตัวรอดมาได้

การปรับตัวของไทยตามกระแสตะวันตกหรือที่เรียกว่า “Westernization” ดำเนินมาตั้งแต่ สมัยรัชกาลที่ 4 แต่นำมาใช้ในการเมืองการปกครองเริ่มในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องระบบรัฐสภา และ “ประชาธิปไตย” แต่ปรับตัวค่อนข้างช้าจนไม่ทันใจข้าราชการบางกลุ่มซึ่งส่วนใหญ่ได้ไปศึกษาจากประเทศต่าง ๆ ในยุโรป กระแสความต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องตลอดรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7 จนทำสำเร็จในเหตุการณ์วันที่ 24 มิถุนายน 2475



ตอนที่ 2.3 การปกครองแบบประชาธิปไตยของไทยในยุคเริ่มแรก (พ.ศ. 2475 – 2516)

2.3.1 ประชาธิปไตยแบบอมตยาธิปไตย (พ.ศ. 2475 – 2516)

คณะราษฎรที่เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ประกอบด้วยข้าราชการ 2 กลุ่มคือทหารกับพลเรือน ผู้นำทั้งสองกลุ่มได้มีอิทธิพลในการจัดสรรอำนาจในช่วงแรก ๆ การสละราชสมบัติของรัชกาลที่ 7 ในพ.ศ. 2475 ก็เป็นเพราะทรงไม่พอพระราชหฤทัยที่คณะราษฎรไม่ได้มอบอำนาจให้แก่ราษฎรตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามในช่วง พ.ศ. 2477 – 2487 กับ พ.ศ. 2490 – 2500 ถือเป็นยุคของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยที่กลุ่มพลเรือนได้แตกแยกกันระหว่างนายปรีดี พนมยงค์ กับนายควง อภัยวงศ์ แม้จะมีอำนาจสลับคั่นอยู่ในช่วงเวลาของการมีอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ไม่สามารถสถาปนาระบอบรัฐสภาที่ปราศจากการแทรกแซงของทหารได้ ยุคคณะราษฎรครอบงำการเมืองไทยได้สิ้นสุดลงเมื่อ จอมพล ป. พิบูลสงครามหมดอำนาจใน พ.ศ. 2500 ด้วยสาเหตุความขัดแย้งในหมู่ทหารด้วยตัวเอง มีคำที่เรียกระบบที่ข้าราชการ (ทหารและพลเรือน) ครอบงำการเมืองไทย นี้ว่า **“อมตยาธิปไตย”**

2.3.2 ประชาธิปไตยในยุคทหารและนายทุน

การเมืองไทยในช่วง พ.ศ. 2501 – 2516 ถูกปกครองโดยผู้นำทหาร 2 คน คือ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์กับจอมพลถนอม กิตติขจร โดยที่จอมพลสฤษดิ์ ได้พยายามสร้างบารมีให้แก่ตนเองด้วยการ

บริหารด้วยความเด็ดขาด เข้มแข็ง พยายามทำให้ประชาชนรักใคร่ และใช้ระบบอุปถัมภ์ในการปกครอง ผู้คนจนได้ชื่อว่า “การปกครองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์เผด็จการ” ในขณะที่จอมพลถนอม เป็นผู้นำระบบครอบครัวและการสร้างทายาทสืบทอดอำนาจกลับคืนมาสู่การปกครองสมัยใหม่ แต่สิ่งที่ผู้นำทหารทั้งสองดำเนินนโยบายเหมือน ๆ กันก็คือ การร่วมมือกับพ่อค่านักธุรกิจแสวงหาความมั่งคั่งให้กันและกัน จึงเรียกยุคนี้ว่า “ยุคทหารและนายทุน” ประเทศยุคนี้แม้จะมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมาก แต่การเมืองกลับไม่มีการพัฒนาอะไรเลยจึงเป็นชนวนในการนำมาซึ่งความต้องการมีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมืองจากประชาชนหลายกลุ่มในที่สุดก็โค่นล้มผู้เผด็จการทหารพ้นไปได้ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

ตอนที่ 2.4 การปกครองแบบประชาธิปไตยของไทยในยุคใหม่ (พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา)

2.4.1 ประชาธิปไตยยุคหัวเลี้ยวหัวต่อ (พ.ศ. 2516 – 2535)

เหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 ส่งผลกระทบต่อการเมืองไทยอย่างมหาศาล **ประการแรก** ได้กระตุ้นให้คนไทยสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เพราะเกิดความเชื่อว่าประชาธิปไตยต้องอยู่ในมือของประชาชนเท่านั้น **ประการต่อมา** ได้ดึงดูดคนรุ่นใหม่เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น เพราะเป็นยุคที่เวทีทางการเมืองเปิดกว้าง และ**ประการสุดท้าย** ทหารต้องปรับเปลี่ยนบทบาทใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตามการเมืองในยุคนี้ก็ไม่ราบรื่น ทหารสามารถคืนสู่อำนาจได้อีกในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 และได้ตรารัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็น ฉบับ พ.ศ. 2521 พร้อมกับสถาปนาระบอบประชาธิปไตย **“ครึ่งใบ”** แต่ก็ทำให้การเมืองไทยมีความต่อเนื่องในระบอบรัฐสภาได้นานพอสมควร เพราะได้สร้างความปรองดองระหว่างทหารกับนักการเมืองได้เป็นอย่างดี จนมาสิ้นสุดในการยึดอำนาจของ ร.ส.ช. ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ทั้งนี้เพราะทหารได้ไปแทรกแซงผลประโยชน์ของทหารโดยตรง แต่ประชาชนได้รวมกลุ่มทวงอำนาจนั้นคืนมาได้ ในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 เป็นยุคที่ประชาธิปไตยได้ก่อตัวขึ้นอย่างหลากหลายจนได้ชื่อว่า **“ประชาธิปไตยยุคหัวเลี้ยวหัวต่อ”**

2.4.2 ประชาธิปไตยยุคปฏิรูปการเมือง (พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา)

เหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ได้ก่อให้เกิดกระแสการปฏิรูปการเมืองตามมา ได้แก่การแก้ไขปัญหาของการเมืองไทย เช่น การปฏิวัติรัฐประหาร การทุจริตในการเลือกตั้ง การใช้เงินซื้อตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมือง เป็นต้น จนสำเร็จมาเป็น**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540** ซึ่งถือว่าเป็นรูปธรรมอย่างแรกของความพยายามเพื่อการปฏิรูปการเมือง

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 เป็นความหวังว่าการเมืองการปกครองของไทยในระยะต่อไปนี้จะและน่าจะพัฒนาก้าวหน้าไปเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประชาชน ซึ่งจะต้องมีความเข้าใจในบทบาทและอำนาจของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอย่างดี

คำถามท้ายหน่วย

ข้อ 1 ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ไทยที่สำคัญมีอะไร และมีอิทธิพลที่ส่งผลต่อการเมืองการปกครองอย่างไร

ตอบ 1.ปัจจัยด้านสังคมและการเมืองภายใน ได้แก่ ความเป็นอยู่ของบ้านเมือง ชีวิตความเป็นอยู่ ประเพณี และวัฒนธรรม ฯลฯ มีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงสร้างทางสังคม การเมืองการปกครอง ระบบความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม(ชนชั้นครอบครัวและชุมชน) รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง (คือโครงสร้างอำนาจ สถาบันและกระบวนการทางการเมืองการปกครอง)

2.ปัจจัยด้านสังคมและการเมืองภายนอก คือ ท่าเลที่ตั้ง ความสัมพันธ์กับต่างประเทศและอิทธิพลการปกครอง มีอิทธิพลที่ส่งผลต่อรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะของผลประโยชน์ของชาติตน นอกจากนี้ยังมีอิทธิพลต่อการปรับตัวตามกระแสความเจริญด้านเทคโนโลยีและการเปลี่ยนแปลงของมนุษยชาติ

ข้อ 2 แหล่งการศึกษาลักษณะการปกครองของไทย ก่อนสมัยประชาธิปไตย สามารถศึกษาได้จากอะไร

ตอบ 1.ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง กับการปกครองสมัยสุโขทัย มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก
2.ศาสนาพุทธกับสังคมสุโขทัย เกี่ยวกับความเชื่อเรื่อง บาป-บุญ และนรก- สวรรค์
3.ธรรมราชากับเทวราชาในการปกครองสมัยอยุธยา รับจากเขมรนำมาผสมกับคติพุทธศาสนา ซึ่งเกิดการเคารพและความศรัทธา ความศักดิ์สิทธิ์ในสถาบันพระมหากษัตริย์

4.ระบบไพร่กับสังคมอยุธยาและระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย มีระบบจตุสดมภ์และอัครมหาเสนาบดี กับระบบไพร่ ซึ่งมีอิทธิพลเกิดเป็นระบบอุปถัมภ์ในเวลาต่อมา

5.การปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ มีการจัดลำดับโครงสร้างเมืองเป็นชั้นๆ มีการตั้งศรีอยุธยาเป็นราชธานีที่เป็นศูนย์กลาง ล้อมรอบด้วยหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก(เรียกว่าเมืองลูกหลวง เมืองหลานหลวง) และรอบนอกสุด คือ เมืองประเทศราช

ข้อ 3 บุคคลใดมีบทบาทในการปกครองแบบประชาธิปไตยของไทยในยุคเริ่มแรก และยุคนี้มีลักษณะการปกครองอย่างไร

ตอบ คณะราษฎร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน มีลักษณะการปกครองที่มีชื่อเรียกว่า อมาตยาธิปไตย

ข้อ 4 ใครได้ชื่อว่า “พ่อขุนอุปถัมภ์เผด็จการ” และใครเป็น “ผู้นำการปกครอง”ในยุคที่เรียกว่า “ยุคทหารและนายทุน”

ตอบ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปกครองด้วยการบริหารอย่างเด็ดขาด เข้มแข็งและใช้ระบบอุปถัมภ์

จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้นำระบบครอบครัวและสร้างทายาทสืบทอดอำนาจ โดยร่วมมือกับ พ่อค้า นักธุรกิจ แสวงหาความร่ำรวย

ข้อ 5 การปกครองแบบประชาธิปไตยของไทยในยุคใหม่เกิดเหตุการณ์สำคัญอะไรบ้าง และนำไปสู่ การปฏิรูปการเมืองไทยอย่างไร

ตอบ เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ก่อให้เกิดความตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และ คนรุ่นใหม่พร้อมที่จะเข้ามาแสดงบทบาททางการเมืองมากขึ้น

เหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม 2519 เกิดพัฒนาการที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ”

เหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ประชาชนร่วมกันทวงอำนาจจาก ร.ส.ช. นำไปสู่ยุค ประชาธิปไตยยุคหัวเลี้ยวหัวต่อ และพัฒนาการต่อเนื่องจนมีรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ที่เป็น รัฐธรรมนูญ นำไปสู่การปฏิรูปการเมืองยุคใหม่ ในปัจจุบัน

