



รายงานผลการวิจัย

เงินทุนอุดหนุนเพื่อเพิ่มทุนและพัฒนาประสิทธิภาพหาวิชาการ  
เนื่องในโอกาสฉลองกรุงเทพฯ ๗ ครบ ๒๐๐ ปี

เรื่อง

วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบสองร้อยปี

ภาค ๒ : ภาคกฎหมายมหาชน

โดย

สุณีชัย	มัจฉิกะมาลย์	ไชยยศ	เกษมรัชตะ
วิษณุ	เทวเรืองาม	สุลาสิริ	แสงหุตธนา
กาญจนา	นิมิตาเทวินทร์	คำวิทย์	บุรณะนัท
มูรธา	วิฑณะชิวกุล	วิมลสิริ	ชำนาญเวช
วิระพงษ์	บุญไญภาส	สุคนธ์	มันสุช
สุนทร	วิฑณะสิริ	ชงทอง	จันทรวงศ์
รัตพันธ์	เชอบุญไชย	วาณิช	ชวลีวงศ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายงานผลการวิจัย

วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบสองร้อยปี

ภาค 2 ภาคกฎหมายมหาชน

โดย

สุณีย์	มัลลิกะมาส	ไชยยศ	เหมะรัชตะ
วิมล	เครื่องงาม	สุภาศิริ	เองพุดธนา
กาญจนา	นิมมานเหมินทร์	กำรวิ	บุรณะนนท์
บุรธา	วชิระชีวะกุล	วิมลศิริ	ชำนัญเวช
วีระพงษ์	บุญโญภาส	สุเมานิต	มันัส
สุขุม	พิชนะศิริ	ธงทอง	จันทร์รางศุ
ฉัตรพันธ์	เชื้อบุญไชย	วานิช	ชุตีวงศ์

ธันวาคม

2525

เงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มพูนและพัฒนาประสิทธิภาพทางวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันวิทยบริการ

ฝ่ายวิจัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทคัดย่อ

ตั้งแต่พุทธศักราช 2325 ซึ่งเป็นมีแรกแห่งการสถาปนารัฐรัตนโกสินทร์ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (2525) กฎหมายไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการไป จากเดิมเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปฏิรูประบบกฎหมายซึ่งเป็นผลให้ประเทศไทยมีกฎหมายใหม่ที่จัดอยู่ในระบบประมวลกฎหมาย เช่นในทุกวันนี้เป็นที่หวังว่าการวิจัยทั้งที่มาวิวัฒนาการและรายละเอียดต่าง ๆ ของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี จะสามารถแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการใช้บังคับของกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

การวิจัยวิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี ในครั้งนี้ได้ใช้วิธีการวิจัยภาคเอกสารเป็นส่วนใหญ่จะมีการวิจัยภาคสนามเพียงบางหัวข้อเท่านั้นสำหรับรายงานการวิจัยได้แบ่งออกเป็น 5 ภาคด้วยกันคือ

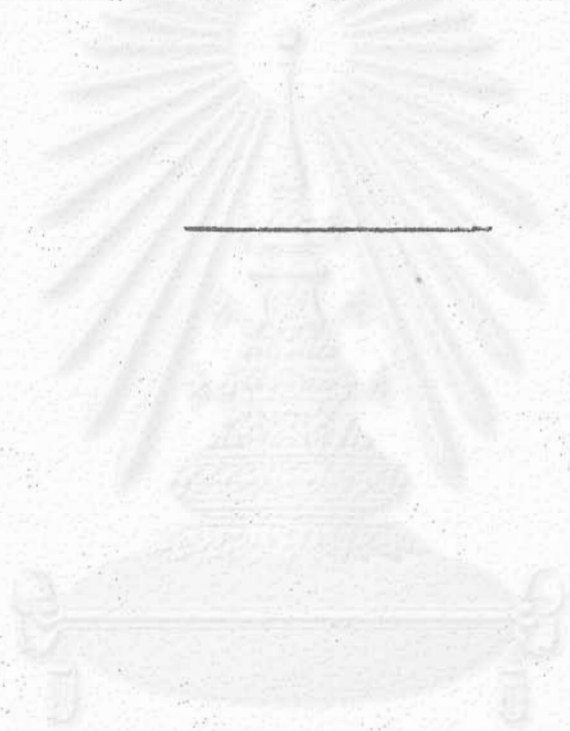
ภาค 1 ภาคทั่วไป ประกอบด้วยเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ อันมีผลต่อวิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี การปฏิรูปกฎหมายในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ยุคอาบรรคาสักคีนักกฎหมายและประวัตินักกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี ในภาคนี้จึงเป็นเรื่องของเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ และเหตุการณ์เกี่ยวกับตัวบุคคลมากกว่าตัวบทกฎหมายใดโดยเฉพาะเจาะจง

ภาค 2 ภาคกฎหมายมหาชน ประกอบด้วยวิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายปกครอง

ภาค 3 ภาคกฎหมายสารบัญญัติ ประกอบด้วยวิวัฒนาการของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น กฎหมายทรัพย์สิน กฎหมายครอบครัว และกฎหมายมรดก

ภาค 4 ภาคกฎหมายวิธีสบัญญัติ ประกอบด้วย วิวัฒนาการของระบบ  
ศาลไทย และขบวนการพิจารณาความ

ภาค 5 ภาคกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งหรือกฎหมายสังคม ประกอบด้วย  
วิวัฒนาการของกฎหมายภาษีอากร กฎหมายแรงงาน กฎหมายธุรกิจและการเงิน



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## Abstract

Since B.E. 2325 the year of the founding of Bangkok or Krung Rattana-kosin the Thai laws have developed so much, especially when the law reform was conducted in the reign of King Rama V which resulted in the modern Thai laws making Thailand become one of the code-law countries ever since. It is hoped that a research of the origin, development and substantial details of Thai laws in the past 200 years will clearly reveal the effectiveness of their enforcement which will be beneficial to any further reform.

Documentary survey is used as a methodology in conducting this research with some exception whereby field research is used in some topics. A research report is divided into a parts as follows:

Part I General Part consists of historical events living some influences on development of Thai laws within 200 years, law reform in the reign of King Rama I, noble titles of the lawyers and stories of some outstanding lawyers in 200 years. Therefore, this part deals with historical events and personalities rather than any specific legal provisions.

Part II Public Law consists of development of constitutional law and administrative law.

Part III Substantial Law consists of development of civil and commercial law such as law of property, family law and law of succession.

Part IV Adjective Law consists of development of judicial system and procedures.

Part V Public law in civil matters or social legislation consists of development of law of taxation, labor law, business law and law of finance.

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

สารบัญ

หน้า

ภาค 1

ภาคทั่วไป

บทนำ

ก - ข

บทที่ 1

เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์อันมีผลต่อวิวัฒนาการของ

กฎหมายไทยในรอบ 200 ปี

1

การสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์

3

การสงครามกับพม่า เขมร ลาว และ ชวน

ในสมัยรัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 3

5

การบริหารพระมณฑลในสมัยรัชกาลที่ 4 - 5

7

ปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศไทย

10

นโยบายปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว

21

การจัดทำกฎหมายสมัยรัชกาลที่ 5 - 7

24

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบกษัตริย์

27

สงครามโลกครั้งที่สองและการเข้าเป็นสมาชิกองค์การ

สหประชาชาติ

29

บทที่ 2

การปฏิรูปกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 1

31

การใช้กฎหมายก่อนสมัยรัชกาลที่ 1

32

มูลเหตุการปฏิรูปกฎหมาย

33

การชำระและจัดสร้างกฎหมายตราสามดวง

36

พระบรมศาสตร์และราชศาสตร์

40

การพิมพ์กฎหมายตราสามดวง

44

บทที่ 3	บัญชาบรมราชคัลลินักกฎหมาย	46
	ราชทินนามของขุนนางฝ่ายกฎหมายก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์	56
	ราชทินนามของขุนนางฝ่ายกฎหมายสมัยกรุงรัตนโกสินทร์	58
	ยุคใหม่ของการพระราชทานราชทินนามของขุนนางฝ่ายกฎหมาย	63
	ยุคสุดท้ายของการพระราชทานราชทินนามขุนนางฝ่ายกฎหมาย	73
	บัญชาบรมราชคัลลินักกฎหมายถึงเปลี่ยนแปลงการปกครอง	78
	สองร้อยปีของนักกฎหมายไทย	87
บทที่ 4	พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช	94
	11 คน : กรรมการตรวจชำระกฎหมายชุดแรกของไทย	99
	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	117
	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	121
	พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงพิชิตปรีชากร	124
	พระยาอรรณการประสิทธิ์	129
	พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์	132
	พระยาฤทธิราชทรงสวัสดิ์	136
	พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	139
	พระยาปรีชานนุเบศร์	143
พระยาศรีธรรมรชชาติเดโชไชยมโหฬารยาธิบดี	147	
มหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาศรีมหาธีเบศ	150	



เจ้าพระยาพิชัยญาติ	157
ศาสตราจารย์พระยาโกศลศาสตร์ไพศาลย์	160
มหาอำมาตย์โทพระยาเทพวิฑูรพิหตุศรุตคามดี	164
ศาสตราจารย์พระสาร์ สาสันประพันธ์	167
พระยาสาริกพงศธรรมพิลาศ	169
พระยาบริหารนิตยธรรม	172
ศาสตราจารย์พระยาดีศพิศธรรมประดัดย์	176
พระนิภากรณประสม	184
พันเอกพระยาตรีวิสารวาจา	187
พระยาอรธกรมมฤคตี	191
หลวงประกอบโกศลสาร	193
ศาสตราจารย์หลวงจางูญเนติศาสตร์	201
หลวงอรธปรีชาสมุทร	205
ศาสตราจารย์หลวงวาทปทีพรพิศัยสุภี	207
ศาสตราจารย์ประมุข สุวรรณศิริ	211
ศาสตราจารย์ไชยเจริญ สันตศิริ	220
ศาสตราจารย์ดิเรก ชัยนาม	223
ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย	228
พลโท ดร. อัมพร ศรีไชยยนต์	236
ศาสตราจารย์นายแพทย์สงกรกานต์ นิยมเงิน	240
ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์	242
ศาสตราจารย์ทวี เจริญพิทักษ์	246

หน้า

ศาสตราจารย์หลวงนรกิจบริหาร	249
พลเรือตรีพระยาวิเชียรสุนทร	252
ศาสตราจารย์สอาด นาวีเจริญ	255
ขุนหลวงพระยาไกรสี	257
ขอพิจารณาประกอบ	261

บรรณานุกรม



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

		หน้า
ภาค 2	ภาคกฎหมายมหาชน	
ตอนที่ 1	วิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ	1
	ความนำ	ก-ข
บทที่ 1	พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในประเทศไทย	1
	ความหมายของกฎหมายมหาชน	1
	ประเภทของกฎหมายมหาชน	5
	บ่อเกิดของกฎหมายมหาชน	16
	ประวัติกฎหมายมหาชนในประเทศไทย	18
บทที่ 2	กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย	36
	ความจำเป็นของการมีรัฐธรรมนูญ	36
	ความหมายของคำว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ	39
	ปฐมรัฐธรรมนูญของไทยในทัศนะของนักนิติศาสตร์บางท่าน	50
	แนวความคิดเรื่องรัฐธรรมนูญก่อนสมัยรัชกาลที่ 7	66
	การร่างรัฐธรรมนูญในสมัยรัชกาลที่ 7	68
บทที่ 3	ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชอาณาจักรสยาม	74
	ประวัติที่มา	78
	บทบัญญัติในร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1	80
	ข้อพิจารณาประกอบ	98
ตอนที่ 2	วิวัฒนาการของกฎหมายปกครอง	101
บทที่ 1	ลักษณะทั่วไปของกฎหมายปกครอง	101
	ลักษณะพื้นฐานของกฎหมายปกครอง	101

	หน้า
	103
	105
	106
บทที่ 2	116
	116
	118
	127
บทที่ 3	130
	131
	135
	136
	142
	142
บทที่ 4	160
บรรณานุกรม	

สารบัญ

	หน้า
ภาค 3	
บทที่ 1	
ภาคกฎหมายสารบัญญัติ	
วิวัฒนาการของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	1
หลักกฎหมายแพ่งทั่วไป	
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์สมัยกรุงรัตนโกสินทร์	4
รัชสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก	4
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยและ	
พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว	6
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	6
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	7
การร่างและการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและ	
พาณิชย์	10
สาเหตุของการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	11
การร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	12
โครงสร้างของกฎหมาย	15
การแก้ไขร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	19
การประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	19
อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศในประมวลกฎหมายแพ่ง	
และพาณิชย์	21
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	22
บรรพ 1	23
บรรพ 2	34

	หน้า
หน้า	35
สัญญา	41
จัดการงานนอกสั่ง	44
ตามสมควร ได้	44
ละเมิด	45
วิวัฒนาการ ของกฎหมายลักษณะหนี้ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์	47
ปัญหาที่นำมาหาพิจารณาในกฎหมายลักษณะหนี้	57
บรรพ 3	68
ลักษณะ 1 ข้อขาย	69
ลักษณะ 2 แลกเปลี่ยน	79
ลักษณะ 3 ใ้	80
ลักษณะ 4 เช่าทรัพย์	81
ลักษณะ 5 เช่าอู่	85
ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน	88
ลักษณะ 7 จ้างทำของ	91
ลักษณะ 8 รับขน	93
ลักษณะ 9 ยืม	96
ลักษณะ 10 ฝากทรัพย์	107
ลักษณะ 11 ค่าประกัน	112
ลักษณะ 12 จานอง	121
ลักษณะ 13 จำนำ	129
ลักษณะ 14 เก็บของในคลังสินค้า	135
ลักษณะ 15 ทักแทน	138

	ลักษณะ 16	นายหน้า	140
	ลักษณะ 17	ประนีประนอมยอมความ	141
	ลักษณะ 18	การพนันและขันต่อ	143
	ลักษณะ 19	บัญชีเดินสะพัด	144
	ลักษณะ 20	ประกันภัย	145
	ลักษณะ 21	ตั๋วเงิน	147
	ลักษณะ 22	หุ้นส่วนและบริษัท	151
	ลักษณะ 23	สมาคม	154
บทที่ 2	2	วิวัฒนาการของกฎหมายลักษณะทรัพย์สินในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์	156
		ความหมายของคำว่าทรัพย์สิน, ทรัพย์สิน	159
		การแบ่งประเภทของทรัพย์สิน	162
		หลักเรื่องการได้ทรัพย์สินสิทธิในอสังหาริมทรัพย์และ	
		การจดทะเบียน	166
		หลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน	171
		สิทธิครอบครองและการครอบครองปรปักษ์	174
บทที่ 3	3	วิวัฒนาการของกฎหมายครอบครัว	178
		กฎหมายครอบครัวสมัยแรกตั้งกรุงรัตนโกสินทร์	178
		รัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช	178
		รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	188
		รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	193
		รัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	196

	กฎหมายครอบครัวสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคใหม่	205
	รัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว	205
	รัชกาลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช	210
	กฎหมายครอบครัวไทยในอนาคต	216
บทที่ 4	วิวัฒนาการของกฎหมายมรดก	228
	ข้อสังเกตนเบื้องต้น	228
	การแบ่งทรัพย์สินมรดกของผู้มรดกออกเป็นภาค	231
	การเสียสิทธิในการรับมรดก	239
	มรดกและการรับมรดกของพระภิกษุ	240
	มรดกของพรานธ	240
	พินัยกรรม	241
	ข้อเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายดั้งเดิมมรดกในกฎหมายตรา-	
	สามดวงและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มรดก 6 มรดก	
	(ปัจจุบัน)	242
	มรดกและการแบ่ง	242
	การเสียสิทธิในการรับมรดก	249
	การใช้หนี้ของเจ้ามรดก	250
	พินัยกรรม	251
	ผู้จัดการมรดก	251
	อายุความมรดก	252



	หน้า
บทที่ 5	
วิวัฒนาการของกฎหมายอาญา	253
ความหมายของกฎหมายอาญา	253
การเริ่มมีการบัญญัติกฎหมายอาญา	254
วิวัฒนาการของกฎหมายอาญาในประเทศไทย	266
กฎหมายลักษณะอาญาดั้ง	266
กฎหมายลักษณะอาญาราชบุรี	275
กฎหมายลักษณะโจร	277
ลักษณะลักพา	280
ลักษณะวิวาท	287
กฎหมายลักษณะฆบถลัก	288
กรมศักดิ์	290
กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127	293
ประมวลกฎหมายอาญา	296
การเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา	297

บรรณานุกรม

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
ภาค 4	
บทที่ 1	
ภาคกฎหมายวิธีสบัญญัติ	
วินิจฉัยการข่าวกฎหมายวิธีพิจารณาความ	1
วิธีไต่สวนพิจารณาและพิพากษาความแพ่ง	6
วิธีไต่สวนพิจารณาและพิพากษาความอาญา	10
ข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความในสมัยกรุง	
รัตนโกสินทร์ก่อนการปฏิรูปการศาลในประเทศไทย	14
ลักษณะและระบอบการ	14
การควบคุมกักขังผู้ต้องหาหรือผู้ถูกฟ้องว่าได้กระทำความผิด	23
การนำสืบ	25
วิธีพิจารณาความภายหลังการปฏิรูประบบกฎหมายในสมัย	
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	25
พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน	
ร.ศ. 115	29
พระราชบัญญัติกระบวนการพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 115	31
พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127	32
กฎหมายวิธีพิจารณาความ ตั้งแต่ พ.ศ. 2478	
จนถึงปัจจุบัน	35
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478	36
สาระสำคัญของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	
พ.ศ. 2478	40

	หน้า
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2478	47
สาระสำคัญของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2478	50
ข้อสรุปและเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความ	56
ปัญหาพื้นฐานและข้อเสนอนแนะเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณา	
ความอาญา	58
ปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง	63
บทที่ 2 ข้อสังเกตเกี่ยวกับดัชนีและศาลสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น	81
ปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศไทย	83
ศาลต่างประเทศที่กรุงเทพฯ	83
ศาลต่างประเทศเรื่องใหม่สำหรับอังกฤษ	84
ศาลต่างประเทศสำหรับฝรั่งเศส	91
ศาลต่างประเทศสำหรับอังกฤษ	95
การตั้งกระทรวงยุติธรรม	98
การปรับปรุงดำเนินการศาลไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	101
วิฤกต์การณศาลไทยครั้งเดิม	101
สนธิสัญญาไม่เสมอภาคระหว่างประเทศไทยกับมหาอำนาจ	
ตะวันตก	109
สรุปเรื่องศาลในกระทรวงยุติธรรมทั้งหมดในสมัยรัชกาลที่ 5	118
การเรียกร้องเอกราชในการศาลในสมัยรัชกาลที่ 6	120

	หน้า
ศาดยาศิขรรมภายใต้บทบัญญัติพระธรรมนูญศาดยาศิขรรม	127
ความเป็นอิสระของศาดยาศิขรรม	128
งานของศาดยาศิขรรม	129
ชั้นของศาด	131
ศาดชั้นตน	132
ศาดอุทธรณ์	136
ศาดฎีกา	137
ศาดที่จัดตั้งขึ้นพิเศษ	138
ศาดคดีเด็กและเยาวชน	138
ศาดแรงงาน	144
ศาดที่ประเทศไทยควรจัดตั้งขึ้นในอนาคต	161
ศาดภาษี	162
ศาดปกครอง	165

บรรณาธิการ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

		หน้า
ภาค 5	ภาคกฎหมายมหาชนส่วนแพ่ง (กฎหมายสังคม)	
	วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนส่วนแพ่งหรือกฎหมายสังคม	1
บทที่ 1	กฎหมายภาษีอากร	5
	สภาพทางเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 1	5
	นโยบายทางเศรษฐกิจของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก	10
	ภาษีที่จัดเก็บ	11
	การปฏิบัติจัดเก็บภาษีสมัยรัชกาลที่ 2	15
	ภาษีใหม่ที่เรียกเก็บสมัยรัชกาลที่ 2	19
	การปฏิบัติจัดเก็บภาษีสมัยรัชกาลที่ 3	20
	ความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 4	23
	ความคลี่คลายทางเศรษฐกิจตั้งแต่ พ.ศ. 2398	26
	สภาพทางเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 5	35
	สภาพทางเศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 6 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย	42
บทที่ 2	กฎหมายแรงงาน	53
	แรงงานในประเทศไทย	53
	การใช้แรงงานในประเทศไทย	55
	แรงงานกับการพัฒนาประเทศ	66
	ประเทศไทยกับองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ	71

กฎหมายแรงงานในประเทศไทย	84
อุดมการณ์และแนวความคิดในการกำหนดกฎหมายแรงงาน	85
ลักษณะของกฎหมายแรงงาน	89
กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานในประเทศไทย	92
ประวัติความเป็นมาของพระราชบัญญัติแรงงานฉบับแรก	102
กฎหมายแรงงานของประเทศไทยในปัจจุบัน	113
สาระสำคัญของกฎหมายแรงงานในปัจจุบัน	120
กฎหมายที่เกี่ยวกับอาชีพ	120
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางาน	123
กฎหมายคุ้มครองแรงงาน	123
กฎหมายแรงงานสัมพันธ์	140
กฎหมายเกี่ยวกับศาลแรงงาน	149
การบริหารแรงงานในประเทศไทย	156
นโยบายด้านแรงงาน	156
หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารแรงงาน	167
ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารแรงงานในประเทศไทย	186
ปัญหาแรงงานในปัจจุบันและแนวทางแก้ไข	190
บทที่ 3 กฎหมายธุรกิจและการเงิน	223
วิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมสมัยรัตนโกสินทร์	
ในรอบ 200 ปี	223
กฎหมายตราสามดวงพระอัยการลักษณะกู้หนี้	224

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	236
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	240
วิวัฒนาการของดอกเบี้ยเงินกู้สมัยรัตนโกสินทร์ในรอบ 200 ปี	245
กฎหมายตราสามดวงลักษณะกัณฑ์	245
สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 - 2411)	247
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	251
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว	255
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช พ.ศ. 2489 - ปัจจุบัน	260
วิวัฒนาการกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินในประเทศไทย ในรอบ 200 ปี	265
วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับธนาคารในประเทศไทย	266
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก	266
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย	266
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว	266
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	267
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	269
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว	270

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล	273
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช	288
การคุ้มครองผู้บริโภค	293
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522	293
ความคลี่คลายและมูลเหตุแห่งการคลี่คลายขยายตัวของ กฎหมาย	294
อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศหรือสถาบันต่าง ๆ ที่มี ต่อกฎหมายนี้	296
ผลิตภัณฑ์เสียและข้อควรแก้ไข	300
การกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด	304
พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522	304
มูลเหตุแห่งการคลี่คลายขยายตัวของกฎหมาย	304
อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศหรือสถาบันต่าง ๆ ที่มี ต่อกฎหมายนี้	305
วิเคราะห์ประสิทธิภาพของกฎหมาย	307
ผลิตภัณฑ์เสียและข้อควรแก้ไข	310
แนวโน้มของกฎหมายในอนาคต	313



	หน้า
สิทธิบัตร	315
พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522	315
ความคดีค้าและมูลเหตุแห่งการค้าค้าขายตัวของ กฎหมาย	316
อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศหรือสถาบันต่าง ๆ ที่มี ต่อกฎหมายนี้	323
ประสิทธิภาพของกฎหมาย	324
ผลิตภัณฑ์เสียและข้อควรแก้ไข	325
แนวโน้มของกฎหมายสิทธิบัตร	328

บรรณานุกรม

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความนำ

การวิจัยเรื่องนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยของคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง "วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี" ซึ่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้สนับสนุนให้จัดขึ้นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการสมโภชการสถาปนา กรุงรัตนโกสินทร์ครบรอบ 200 ปี และเป็นการน้อมรำลึกในพระมหากรุณาธิคุณแห่ง สมเด็จพระบรมบูรพมหากษัตริยาธิราชเจ้าแห่งพระราชวงศ์จักรีซึ่งได้ทรงสถาปนาประเทศไทยเมื่อ 9 รัชกาล ภายในเวลาสองศตวรรษโดยทางมีคุณูปการอันใหญ่หลวงต่อพัฒนาการ ของกฎหมายไทย

รายงานการวิจัยเรื่องนี้เป็นเรื่องพัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญอัน เป็นกฎหมายมหาชนที่สำคัญยิ่ง โดยเน้นศึกษาเฉพาะพัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นสมัยหัวเลี้ยวหัวต่อของการเมืองการปกครอง อย่างเก่าและใหม่ จนถึงกับมีการร่างกฎหมายสำคัญเตรียมไว้เป็นพื้นฐานการปกครอง ประเทศ

ความมุ่งหมาย

ในการค้นคว้าและวิจัยเรื่องนี้ ได้ตั้งความมุ่งหมายไว้ดังนี้

1. เพื่อทราบถึงประวัติ และวิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในประเทศไทย
2. เพื่อทราบถึงประวัติ และวิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศไทย
3. เพื่อวิเคราะห์ความหมาย และความสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1

ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม อันเป็นร่างกฎหมายสำคัญในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งได้ตั้งสมมุติฐานไว้ว่า ถ้าได้ประกาศใช้เป็นผลสำเร็จก็จะถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของ ไทย ซึ่งมีความสมบูรณ์มาก

## ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาและวิจัยเรื่องนี้ครอบคลุมถึงประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศไทย และเน้นวิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นสำคัญ

## วิธีการวิจัย

การศึกษาและวิจัยเรื่องนี้เป็นการค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ ทั้งในภาคภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ จึงจัดเป็นการวิจัยเอกสาร

โดยมีข้อสันนิษฐานว่า ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยามสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นร่างกฎหมายทัศนคติของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของไทย ในขณะที่กฎหมายมหาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยพัฒนามาอย่างล้าชามาก แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ได้นำเสนอให้เห็นความทันสมัยของแนวความคิดในการจัดทำกฎหมายมหาชนเมื่อประมาณหนึ่งศตวรรษมาแล้วเป็นอย่างดี

## การเสนอเรื่อง

รายงานการวิจัยเรื่องนี้แบ่งออกเป็น 4 บทคือ

- บทที่ 1 ว่าด้วยวิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในประเทศไทย
- บทที่ 2 ว่าด้วยวิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศไทย
- บทที่ 3 ว่าด้วยร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยามโดยเฉพาะ
- บทที่ 4 ว่าด้วยข้อสรุปและข้อคิดเห็นอื่น ๆ

รายงานการวิจัยนี้ เป็นส่วนต้นหรือหน้าเรื่องสำหรับรายงานการวิจัยเรื่องอื่น ๆ ในทางกฎหมายมหาชน เช่น กฎหมายปกครองของผู้วิจัยท่านอื่นต่อไป



พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในประเทศไทย

ความหมายของกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชน (Public law) หมายถึง กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎร ในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครองราษฎร กล่าวคือในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือราษฎร<sup>1</sup>

คำว่า " ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎร " หมายถึงความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างคู่กรณีสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งคือรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ อีกฝ่ายหนึ่งคือราษฎรหรือเอกชนเป็นราย ๆ ไป ความสัมพันธ์เช่นนี้อาจเห็นได้ชัดเจนในกรณีของกฎหมายปกครอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหนึ่งอาจออกกฎหมายหรือคำสั่งที่กระทบถึงผลประโยชน์ของราษฎรใด หรือถ้าจะพูดได้เห็นชัดขึ้น เช่นในกรณีที่รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือเก็บภาษีเงินได้เอาจากราษฎร แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจเห็นได้ไม่ชัดเจน เช่นในกรณีของกฎหมายรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ท่องดูว่ากฎหมายนี้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรอยู่นั่นเอง เพราะบทบัญญัติที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของปวงชน และหน้าที่ของพลเมืองในรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร บทบัญญัติที่ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีสองฝ่าย และที่สำคัญที่สุดก็คือ บทบัญญัติที่ว่า " อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน " อันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยสมัยนี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยกับองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ คือฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

<sup>1</sup> นิยามศัพท์ของศาสตราจารย์ ดร. พยุหะ แสงอุทัย ในตำราควารัฐเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป ฉบับพิมพ์ไทย โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ พ.ศ. 2523 หน้า 154 ซึ่งเป็นแนวทางสำหรับตำราอื่นอีกหลายเล่ม และตรงกับที่อธิบายในตำราหรือพจนานุกรมกฎหมายของต่างประเทศ

คำว่า " ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองราษฎร กล่าวคือในฐานะที่รัฐมีฐานะ  
 เทนอราษฎร " หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้หนึ่งฝ่ายหนึ่งมีฐานะสูงกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง  
 จึงบังคับเอาได้ หรือใช้อำนาจได้มากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ไม่ได้หมายความว่า จะกดขี่ข่มเหง  
 อีกฝ่ายเองได้ตามชอบเสมอไป ฝ่ายที่มีฐานะสูงกว่า หรือมีอำนาจมากกว่าก็ควรรัฐยังเป็น  
 ค้ำประกันของมหาชน ฝ่ายที่มีฐานะต่ำกว่ามีอำนาจน้อยกว่า ก็ควรราษฎร หรือเอกชนแต่ละคน  
 จึงเป็นธรรมค้ำอยู่เองที่ว่าเมื่อผู้หนึ่งฝ่ายหนึ่งเป็นมหาชน อีกฝ่ายหนึ่งเป็น  
 เอกชน ฝ่ายที่เป็นมหาชนย่อมมีความสำคัญกว่า มีอำนาจมากกว่า และมีฐานะสูงกว่า จะ  
 มากกว่า สำคัญกว่าขนาดไหน มีขอบเขตจำกัดเพียงใด ถูกเห็นยั้งใจหรือไม่ ก็สุดแท้  
 แก่ว่าเป็นกฎหมายมหาชนในสังคมสภาพใด เพราะถ้าเป็นสังคมเผด็จการ กฎหมายมหาชน  
 ก็ใช้อำนาจรัฐอย่างฉันทน ทุกอย่างเป็นเรื่อง " มหาชน " แม้แต่ความสัมพันธ์ใน  
 ครอบครัว หรือเสรีภาพในการทำสัญญา ถ้าเป็นสังคมประชาธิปไตย ก็ยอมให้มีการโต้แย้ง  
 กัดค้านได้ และฝ่ายมหาชนหรือรัฐนั้นคงต้องตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดอำนาจหลายประการ

อนึ่ง ควรเข้าใจด้วยว่า รัฐบาลลดตัวลงมาเป็นกรณีเท่าเทียมกับราษฎรได้  
 ในบางกรณี และยอมมีความสัมพันธ์กันเสมือนกันของเอกชนกับเอกชน เช่นกระทรวง  
 สาธารณสุขทำสัญญาจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้างแห่งหนึ่งสร้างอาคารที่ทำการของกระทรวง  
 หรือมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชจ้างนางคำเป็นนักการภารโรงประเภทรายวันโดยไม่  
 บรรจุเป็นข้าราชการ เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้คงบังคับกันตามกฎหมายเอกชน เช่นเดียวกับ  
 กับกรณีนายสมมติจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้างให้สร้างบ้านของตน หรือนายแสงจ้างนางคำ  
 เป็นคนใช้เช็ดถูบ้านเรือนของตน

\* โดยสรุป หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายมหาชนน่าจะมีดังต่อไปนี้

1. พิจารณาว่ากฎหมายนั้นกล่าวถึงกิจการของใคร ถ้าเป็นกิจการของรัฐ ( State affairs ) คือเป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น เรื่องการปกครองบ้านเมืองก็เป็นกฎหมายมหาชน ถ้าเป็นกิจการส่วนตัวของเอกชนก็เป็นกฎหมายเอกชน

2. พิจารณาว่ากฎหมายนั้นให้ใคร เป็นประธานแห่งสิทธิ หรือเป็นผู้ทรงอำนาจ เห็นอีกฝ่ายหนึ่ง ถ้าองค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ทรงอำนาจ มีอำนาจบังคับ อีกฝ่ายใดก็เป็นกฎหมายมหาชน แต่ในกรณีกฎหมายเอกชน เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะเห็นได้ว่า คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นผู้ทรงสิทธิเท่ากัน คืออยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค

3. พิจารณาว่ากฎหมายนั้นเคร่งครัดหรือไม่หรือเปิดโอกาสให้มีการตกลง หลีกเลียงได้ ถ้าเคร่งครัดหรือบังคับตายตัวทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ (Jus cogens) ก็เป็นกฎหมายมหาชน ถ้าผ่อนปรนยอมให้ตกลงกันได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในกฎหมายได้ เป็นส่วนใหญ่ (Jus dispositivum) ก็เป็นกฎหมายเอกชน

จะเห็นได้ว่ากฎหมายมหาชนตามความหมายและหลักเกณฑ์ข้างต้นนี้ แยกต่าง จากกฎหมายเอกชนดังนี้คือ

1. กฎหมายมหาชนมีวัตถุประสงค์ในการวางระเบียบบังคับความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐกับเอกชน ระเบียบบังคับความสัมพันธ์ดังกล่าวได้แก่ระเบียบว่าด้วยการใช้อำนาจอธิปไตย การจัดระเบียบองค์การฝ่ายปกครอง การดำเนินการบริการสาธารณะ เป็นต้น

ส่วนกฎหมายเอกชนมีวัตถุประสงค์ในการวางระเบียบบังคับความสัมพันธ์ ระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งมีฐานะทางกฎหมายทัดเทียมกัน

2. กฎหมายมหาชนยอมรับว่ารัฐมีฐานะสูงกว่าเอกชน เพราะรัฐเป็นที่รวม ของเอกชนทั้งหลาย เป็นสังคม และเป็นผู้ทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสาธารณประโยชน์ รัฐ จึงมีอำนาจบังคับเอาแก่เอกชนได้ในขอบเขตของกฎหมาย หากเกินเลยขอบเขตออกไปก็ให้ เอกชนร้องเรียนหรือฟ้องเอาได้ อำนาจบังคับของรัฐอาจเกิดขึ้นโดยไม่คงฟ้องศาล เช่น ตำรวจมีอำนาจจับโจรผู้ร้าย หรือเกิดขึ้นโดยเอกชนร้องขอเช่น การบังคับคดีแพ่ง

ส่วนกฎหมายเอกชนยอมรับว่าเอกชนทั้งหลายมีฐานะทางกฎหมายทัดเทียมกัน ในบางกรณีรัฐอาจมีความสัมพันธ์กับเอกชนโดยลดฐานะหรือสมมุติฐานะทางกฎหมายให้อยู่ใน ลำดับเดียวกับเอกชนก็ได้ ในกรณีนี้กฎเกณฑ์กฎหมายเอกชนบังคับแก่รัฐ เมื่อบุคคลมีความสัมพันธ์กันตามกฎหมายเอกชนแล้ว หลักเบื้องต้นที่เกิดขึ้นก็คือบุคคลทุกฝ่ายทัดเทียมกัน

หลักที่ตามมาคือบุคคลไม่อาจบังคับการให้สมมติสิทธิของตนเอง เช่น เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็ต้องฟ้องร้องต่อศาล

3. กฎหมายมหาชนมีรูปแบบที่เคร่งครัด (Rigid) บทบัญญัติมีลักษณะเป็นการบังคับจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ (imperative) ที่เป็นเช่นนั้นจะเนื่องจากเกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์เอง การตีความกฎหมายมักปล่อยเคร่งครัดไปด้วย

ส่วนกฎหมายเอกชนมีรูปแบบที่ยืดหยุ่น (Flexible) ไม่เป็นบทบังคับเคร่งครัดนัก เช่น ย่อมใหญ่เกี่ยวของทำความเข้าใจความตกลงยกเว้นกฎหมายใด เมื่อเป็นเช่นนั้นการตีความก็ไม่เคร่งครัดนัก การออกของวางกฎหมายก็ยืดหยุ่น เช่น ย่อมให้ใช้กฎหมายใกล้เคียงกันได้ หรือใช้หลักกฎหมายทั่วไปได้<sup>2</sup> \*

โดยสรุปก็คือ กฎหมายมหาชนต่างจากกฎหมายเอกชนที่วัตถุประสงค์ฐานะของผู้เกี่ยวข้องหรือนิติสัมพันธ์ และรูปแบบของกฎหมาย ความแตกต่างอื่นนอกจากนี้เป็นผลมาจากความแตกต่างดังกล่าวนั้นเอง เช่น การตีความ การออกของวางกฎหมาย หรือแม้แต่วาระบังคับ ดังที่กล่าวมาแล้วว่าในประเทศภาคพื้นทวีปถือว่าศาลที่จะใช้กฎหมายมหาชนต้องเป็นคนละศาลกับศาลยุติธรรมซึ่งใช้กฎหมายเอกชน แต่หลักข้อนี้จะไม่ถือเคร่งครัดนักไม่ได้ เพราะในบางประเทศก็ยอมให้ศาลยุติธรรมใช้กฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ยิ่งไปกว่านั้น ต้องทำความเข้าใจในกันเสียก่อนว่า กฎหมายมหาชนมีความหมายกว้างขวางเพียงใด เพราะถ้าคลุมถึงกฎหมายอาญาก็จะเห็นได้ว่า แม้ในประเทศภาคพื้นทวีปที่ยอมรับความสำคัญของกฎหมายมหาชนเองหลายประเทศก็ยอมให้ศาลยุติธรรมวินิจฉัยคดีแพ่ง (ตามกฎหมายเอกชน) และคดีอาญา (ตามกฎหมายมหาชน) ได้ ฉะนั้นเมื่อพูดถึงระบบศาลแล้วมักเชื่อมโยงกับการใช้กฎหมายปกครองอันเป็นกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่งมากกว่าจะหมายถึงกฎหมายมหาชนทั้งหมด

1 คู่มือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 114

2 คู่มือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 4

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนดังกล่าวข้างต้นลดความแตกต่างหรือแนวแบ่งแยกที่เห็นได้ชัดลงมาก โดยเฉพาะในปลายศตวรรษนี้ เมื่อมีการจัดทำกฎหมายมหาชนที่ลบล้างความแตกต่างเกี่ยวกับกฎหมายเอกชนมากขึ้น จนมีผู้เรียกกฎหมายประเภทนี้ว่า กฎหมายมหาชนส่วนแพ่ง ( Civil public law หรือ Private public law ) บาง กฎหมายแพ่งในทางมหาชน ( Public civil law , Public private law ) บาง และโดยเหตุที่กฎหมายประเภทนี้มักมีโทษทางอาญากำกับเรื่องทางแพ่งหรือนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน บางคนก็เรียกว่ากฎหมายอาญาส่วนแพ่ง หรือกฎหมายแพ่งในทางอาญา ( Criminal Private law ) และในที่สุดโดยเหตุที่กฎหมายประเภทนี้มักมีวัตถุประสงค์คุ้มครองสังคม คือพัฒนาจากนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจนกลายเป็นสาธารณประโยชน์ซึ่งรัฐจำต้องแทรกเข้ามาจัดระเบียบความสัมพันธ์และอำนาจต่อรองให้เพื่อความเป็นธรรมในสังคม นักกฎหมายส่วนใหญ่จึงมักเรียกกฎหมายดังกล่าวนี้ว่า กฎหมายสังคม ( Social legislation ) ตัวอย่างเช่น กฎหมายแรงงาน ซึ่งพัฒนามาจากกฎหมายจ้างแรงงาน กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งพัฒนามาจากกฎหมายซื้อขาย กฎหมายละเมิด และอื่น ๆ กฎหมายการเกษตร เช่น กฎหมายปฏิรูปที่ดิน กฎหมายจัดรูปที่ดิน กฎหมายเช่าเรานา ซึ่งพัฒนามาจากกฎหมายทรัพย์สินและกฎหมายที่ดิน กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราซึ่งพัฒนามาจากกฎหมายกู้ยืม เป็นต้น

ประเภทของกฎหมายมหาชน

กฎหมายที่สำคัญที่สุดในบรรดากฎหมายมหาชนคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายปกครอง จนมีกันว่ากฎหมายมหาชนได้แก่กฎหมายสองเรื่องนี้เท่านั้น อันที่จริงถ้าจะว่ากันในทางประวัติศาสตร์พัฒนาการของกฎหมายมหาชนแล้วคงยอมรับว่า กฎหมายมหาชนเริ่มจากกฎหมายสองเรื่องนี้ก่อนอย่างอื่นทั้งหมด แม้ว่าในสมัยโรมันจะไม่เรียกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองก็ตาม แต่เรื่องเกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมสภาโคมิเซียหรือสภาซีเนตก็ ระเบียบปฏิบัติของนักการเมืองโรมันก็ อำนาจของจักรพรรดิหรือกงสุลโรมันก็ ล้วนแต่เป็นเรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองทั้งสิ้น ต่อมาเมื่อกฎหมายมหาชนคลุมไปถึงกฎหมายเกี่ยวกับกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่น ๆ



นอกจากการเมือง เช่น กฎหมายนำประปาสมัยเซโร หรือกฎหมายระเบียบบริหารงานปกครองสมัยคริสต์ศตวรรษที่สอง กฎหมายเหล่านี้ยังมีลักษณะเป็นกฎหมายปกครองชัดเจนขึ้น และต่อมาจึงไต่คลุมถึงกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญา โดยถือว่าเป็นเรื่องของอำนาจรัฐโดยแท้มีเรื่องของคนที่จะตกลงหรือบังคับกันไต่เอง ส่วนวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นแต่เดิมถือว่าเป็นเรื่องกฎหมายเอกชนเพราะเกี่ยวกับการใช้สิทธิของเอกชนร้องขอชดไปมากกว่าจะมองในแง่ศาลผู้ใช้อำนาจรัฐบังคับลงมา ถ้าเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐบังคับลงมาถือว่าเป็นเรื่องกฎหมายมหาชนอันเป็นกฎหมายมหาชนอยู่แล้ว

ในปัจจุบัน เมื่อพูดถึงการแบ่งประเภทของกฎหมายมหาชนจะเห็นได้ว่ามีวิธีแบ่งแตกต่างกันออกไป แต่ยังคงมีกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองเป็นตัวร่วมอยู่เสมอ ตัวอย่างเช่น

ความเห็นของ ดร. เอกศ กุฎหมายมหาชนไต่แก

1. กฎหมายรัฐธรรมนูญ
2. กฎหมายปกครอง
3. วิธีพิจารณาความปกครอง
4. กฎหมายอาญา
5. วิธีพิจารณาความอาญา <sup>1</sup>

เมื่อ ดร. เอกศกล่าวถึง กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาความปกครองนั้น หมายถึงถึงกฎหมายปกครองในส่วนสารบัญญัติ และในส่วนวิธีบัญญัติอันไต่แกวิธีพิจารณาความของศาลปกครองทั้งที่ปรากฏในฝรั่งเศสนั่นเอง

คำอธิบายในพจนานุกรมกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ( Black's Law Dictionary ) กฎหมายมหาชนไต่แก

<sup>1</sup> เอกศ , คำอธิบายธรรมศาสตร์ , หน้า 42 - 43

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

กฎหมายปกครอง

กฎหมายอาญา

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อำนาจรัฐในความสัมพันธ์กับเอกชนในทางการเมืองและการปกครอง

ในบางกรณีถือว่ากฎหมายมหาชนคลุมถึงกฎหมายระหว่างประเทศด้วย<sup>1</sup>

ความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย กฎหมายมหาชนได้แก่

รัฐธรรมนูญ

กฎหมายปกครอง

กฎหมายอาญา

กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลยุติธรรม

กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา

กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>2</sup>

มีข้อที่น่าสนใจเกี่ยวกับ ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้หมายเหตุไว้  
กล่าวว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญานั้น ทำராบางเล่มถือว่าเป็นกฎหมายเอกชน

ความเห็นของนักกฎหมายฝรั่งเศส อันที่จริงแล้ว ทำรากฎหมายฝรั่งเศส  
เองก็มิได้แบ่งประเภทของกฎหมายมหาชนตรงกันเสมอไป แต่พอจะจำแนกประเภทตามแนว  
ทางที่นิยมกันว่าประนีประนอม ได้ดังนี้

<sup>1</sup> Black's Law Dictionary , 4<sup>th</sup> , p. 1394

<sup>2</sup> หยุต แสงอุทัย , ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2523 ) , หน้า 155

กฎหมายมหาชน ( Droit public ) แบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ

กฎหมายมหาชนภายนอกหรือกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ ( Droit public international) ได้แก่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างรัฐต่อองค์การระหว่างประเทศ

กฎหมายมหาชนภายใน ( Droit public interne) ได้แก่มกฎหมายซึ่งบัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองของรัฐ กฎหมายมหาชนภายในแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ

ก. กฎหมายมหาชนภายในแบบที่จัดกันครั้ง เดิม ได้แก่

- (1) กฎหมายรัฐธรรมนูญ ( Droit constitutionnel )
- (2) กฎหมายปกครอง ( Droit administratif )
- (3) กฎหมายการคลัง ( Droit financier , Legislation financière )

กฎหมายมหาชนทั้งสามนี้เป็กฎหมายมหาชนแท้ และทำให้เกิดสถาบันสำคัญขึ้นในทางกฎหมายมหาชนคือ สถาบันรัฐธรรมนูญและการเมือง ( Institutions constitutionnelles et politiques ) สถาบันการปกครอง ( Institutions administratives ) และสถาบันการคลัง ( Institutions financières )

ข. กฎหมายมหาชนภายในแบบที่จัดเพิ่มเติม ได้แก่

- (1) กฎหมายอาญา ( Droit criminel )
- (2) กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
- (3) กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- (4) กฎหมายเศรษฐกิจ ( Droit économique )
- (5) กฎหมายสังคม ( Legislation sociale )

กฎหมายมหาชนภายในแบบดั้งเดิมได้ชื่อว่าเป็นกฎหมายมหาชนที่สำคัญที่สุด บางครั้งเรียกว่า "กฎหมายมหาชน" (Droit public) ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่าหมายถึงกฎหมายมหาชนภายในแบบดั้งเดิม<sup>1</sup> ส่วนกฎหมายมหาชนภายในแบบใหม่ก็คือกฎหมายมหาชนภายนอกก็มักนิยมระบุให้ชัดเจน คำরাบบางเล่มของฝรั่งเศสเองก็ไม่ยอมรับว่าเป็นกฎหมายมหาชน หากแต่ถือว่ากฎหมายมหาชนนอกนั้นเป็นสาขากฎหมายอีกสาขาหนึ่ง เคียงคู่กับสาขากฎหมายเอกชน และสาขากฎหมายมหาชนเรียกว่าสาขากฎหมายระหว่างประเทศ ส่วนกฎหมายมหาชนภายในแบบใหม่นั้น เป็นกฎหมายที่มีลักษณะผสมระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน

<sup>1</sup> คูไฟโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ.

หน้า 66-70 : Jacques Cadart, *Institutions politiques et Droit Constitutionnel* (Paris: Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1975), pp.38-40: Maurice Duverger, *Elements de Droit public* (Paris: Presses Universitaires de France, 1970), pp.8-9: Georges Scelle, "Le Droit public et la theorie de l'Etat", *Introduction a l'Etude du droit* (Paris: Editions Rousseau et Cie, 1951), pp.23-28

อนึ่ง คำรากฎหมายไทยที่แบ่งประเภทกฎหมายมหาชนหลาย ๆ กับคำราบฝรั่งเศส เช่นคำรากวามรู้พื้นฐานทางนิติศาสตร์ของ ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์ ฉบับพิมพ์โดยโครงการเผยแพร่วิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้ตัวอย่างกฎหมายมหาชนว่า ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระธรรมนูญศาลยุติธรรม และกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง

ความเห็นของนักกฎหมายเยอรมัน ในข้อนี้เช่นเดียวกับคำรากฎหมายฝรั่งเศส กล่าวคือ คำรากฎหมายของเยอรมันเองก็ได้ลงรอยเกี่ยวกับนัก แต่พอจะจำแนกได้สามแนวทางที่นิยม กันว่า ประเด็นประนีประนอมมากที่สุดคือ

กฎหมายมหาชน ( Offentliches Recht ) แบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ

กฎหมายของประเทศ ( Staatsrecht ) หรือ กฎหมายมหาชนภายใน  
กฎหมายระหว่างประเทศ ( Volkerrecht ) หรือ กฎหมาย  
มหาชนภายนอก

กฎหมายมหาชนภายในหรือกฎหมายของประเทศแบ่งออกเป็น

- ก. กฎหมายรัฐธรรมนูญ ( Verfassungsrecht )
- ข. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครอง ( Verfassungsrecht )

ซึ่งเป็นคำรวมใจเรียกกฎหมายหลายประเภทด้วยกันที่เกี่ยวกับการบริหารงานในรัฐหรือการรักษาสันติสงบเรียบร้อยในประเทศ ได้แก่ กฎหมายปกครองตามความหมายที่เข้าใจกันทั่วไป กฎหมายทหาร กฎหมายตำรวจ กฎหมายการคลัง กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบการยุติธรรม กฎหมายอาญา และกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายแพ่ง เช่น การจดทะเบียนนิติกรรม การจดทะเบียนครอบครัว การจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง การแบ่งประเภทเงินค่านางกวาง เพราะเป็นการแบ่งกลุ่มอย่างหยาบ ๆ แต่ช่วยให้เข้าใจได้เป็นอย่างดี <sup>2</sup>

<sup>1</sup> เรียกว่า Zivilrecht ซึ่งแปลว่ากฎหมายแพ่ง ( Civil law )  
แต่คนละความหมายกับกฎหมายแพ่งที่ใช้ในความหมายว่า เป็นกฎหมายเอกชน

<sup>2</sup> Karl Gareis, Introduction to the Science of Law, pp.94-97 , 331-336

เมื่อพิจารณาความเห็นของนักกฎหมายไทยและต่างประเทศดังกล่าวข้างต้นแล้ว ทำให้ได้ข้อคิดวา

1. กฎหมายระหว่างประเทศนั้น นักกฎหมายบางคนเห็นว่าไม่ใช่กฎหมายมหาชน นักกฎหมายบางคนเห็นว่า เป็น แต่ควรแยกกลุ่มให้ต่างไปจากกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง เช่น นักกฎหมายฝรั่งเศสถือว่าเป็นกฎหมายมหาชนภายนอกบาง นักกฎหมายเยอรมันเห็นว่า เป็นกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศบาง การแบ่งประเภทของกฎหมายมหาชนตามแนวทางของไทยจึงน่าจะแยกกฎหมายระหว่างประเทศออกไปเป็นสาขาใหญ่ต่างหากเคียงคู่กับกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน ซึ่งจะทำให้แยกการศึกษาและสะดวกในการวางหลักเกณฑ์ เพราะกฎหมายเอกชนนั้นต่างจากกฎหมายมหาชนที่วัตถุประสงค์ รูปแบบ และสาระ แตกกฎหมายมหาชนเองก็มีส่วนที่ต่างจากกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องวัตถุประสงค์ รูปแบบ และสาระอยู่ด้วยเช่นกัน การแบ่งสาขาของกฎหมายออกเป็นสามสาขาจึงสอดคล้องกับแนวทางที่เคยยึดถือกันมาตั้งแต่สมัยการศึกษาของโรงเรียนกฎหมาย และขวนเน้นกฎหมายมหาชนให้ชัดเจนขึ้น โดยไม่ทำให้ผู้สอนและผู้ศึกษาสับสน

2. กฎหมายอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐโดยตรง และมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมเป็นส่วนรวม แม้จะมีบางเรื่องที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับผลประโยชน์ของเอกชน เช่น ใ้ให้มีการยอมความในความผิดบางประเภทได้ แต่ก็เป็นข้อยกเว้นเท่านั้น โดยหลักใหญ่ ๆ แล้ว เป็นผลประโยชน์โดยตรงของรัฐหรือสังคม ในบางประเทศถึงกับห้ามเอกชนผู้เสียหายโดยพฤตินัยฟ้องคดีอาญา ด้วยเหตุนี้คงถือว่า กฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณา

นักกฎหมายบางคนเห็นไกลไปกว่านั้นว่า กฎหมายระหว่างประเทศไม่ใช่กฎหมายเลยก็มี แต่ความเห็นนี้จะไม่ถูกต้องนัก

อาญาเป็นกฎหมายมหาชน<sup>1</sup> แต่ควรอยู่คนละกลุ่มกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายปกครอง

3. กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น เป็นที่ถกเถียงกันมาเสมอว่าเป็นกฎหมายใด นักกฎหมายบางคนเห็นว่าเป็นกฎหมายเอกชน การที่รัฐ (โดยผู้ที่พิพากษา) เข้ารับภาระในการพิจารณาพิพากษาอละบังคับคักให้ก็ยัง เป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชน อยู่นั่นเอง<sup>2</sup> แต่นักกฎหมายบางคนก็เห็นว่าเป็นกฎหมายมหาชน เพราะมีลักษณะกำหนดความสัมพันธะระหว่างรัฐกับราษฎรในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎร<sup>3</sup> ยิ่งทุกวันนี้ถือว่ากฎหมายพยานหลักฐานเป็นเรื่องวิธีพิจารณาความประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยก็ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้โดยอนุโลม ในประเทศไทยจึงควรถือว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นกฎหมายมหาชน เหตุผลในทางสนับสนุนนี้ น่าจะฟังไ้มากกว่าเหตุผลที่คัดค้าน

4. กฎหมายอีกหลายเรื่องไม่เกี่ยวกับการปกครองโดยตรง แต่ก็มีส่วนหรือนำไปสู่การปกครองด้วยความสงบเรียบร้อยได้ และเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนโดยแท้ มิใช่เอกชนต่อเอกชนด้วยกันเอง กฎหมายเหล่านั้นบางเรื่องอาศัยหน้าที่ของพลเมืองตามรัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐาน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ กฎหมายเกี่ยวกับการรับราชการทหาร กฎหมายภาษีอากร บางเรื่องอาศัยความจำเป็นหรือหน้าที่ของรัฐที่เกิดขึ้นจากกฎหมายแพ่งเป็นพื้นฐาน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนนิติกรรม ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนทางหุ้นส่วน บริษัท สมาคม มูลนิธิ และนิติบุคคลอื่น ๆ บางเรื่องอาศัยความเป็นธรรมระหว่างคู่กรณีตามกฎหมายแพ่งเป็นพื้นฐาน เช่น กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา กฎหมายแรงงาน กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายเหล่านี้มีผู้เรียกว่า กฎหมายมหาชนส่วนแพ่งบาง กฎหมายสังคมบาง ซึ่งก็เป็นเรื่องถูกต้อง

1 Rene David, French Law, pp. 106-107.

2 Ibid.

3 หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 183

แต่เนื่องจากเป็นพัฒนาการใหม่ความเห็นทั่วไปยังไม่ยุติว่าจะเป็นกฎหมายสาขาใดเห็น  
 บางคนถือว่าเป็นการผสมระหว่างสองสาขาที่มีอยู่แล้ว บางคนเห็นว่าเพื่อความสะดวก  
 ในการศึกษาเนื่องจากว่ากฎหมายเหล่านี้มีโทษทางอาญากำกับอยู่ด้วยเสมอ ในชั้นนี้จึง  
 ควรถือว่าเป็นประเภทของกฎหมายอาญาไปก่อน ดังที่มีผู้เรียกว่าพระราชบัญญัติที่มีโทษ  
 ทางอาญา แต่ผู้เขียนเห็นว่าเนื่องจากกฎหมายเหล่านี้เกี่ยวกับการใช้อำนาจอรัฐ และ  
 เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาด หรือใช้ดุลพินิจผิดกฎหมาย เอกชนผู้ได้รับความ  
 เสียหายควรมคทางขอให้มีการเยียวยาแก้ไขโดยมาตรการอย่างเดียวกัน หรือใกล้เคียง  
 กัน จึงอนุโลมจัดประเภทตามแนวทางของนักกฎหมายเยอรมันว่าเป็นกฎหมายในส่วน  
 กฎหมายปกครอง

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงขอจัดประเภทของกฎหมายมหาชนดังนี้

กฎหมายมหาชนแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. กฎหมายมหาชนไทยแท้หรือแบบที่ถือกันมาแต่เดิม (Classic)

ซึ่งนักกฎหมายทั่วไปยอมรับได้แก่

- ก. รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นในลักษณะเดียวกัน เช่นพระราช  
 บัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
- ข. กฎหมายประเภทรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึงกฎหมาย  
 ที่อธิบายหรือขยายความเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด  
 เช่นกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับการ  
 ออกเสียงแสดงประชามติ กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ
- ค. กฎหมายปกครองซึ่งหมายถึง กฎหมายที่วางหลักการจัด  
 ระเบียบการปกครองโดยตรง เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และประกาศของ  
 คณะปฏิวัติฉบับที่ 219 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 เป็นต้น นอกจากนี้ยังหมายถึง  
 ที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงาน (Administration) หรือการปฏิบัติหน้าที่  
 เฉพาะเรื่องของฝ่ายปกครอง เช่น กฎหมายภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียน



สิทธิและนิติกรรม กฎหมายแรงงาน ซึ่งถือว่เป็นการกล่าวถึงกฎหมายปกครองในความหมายอย่างกว้าง ถ้าจะกล่าวถึงกฎหมายปกครองในความหมายอย่างแคบแล้วคงหมายถึงแต่เฉพาะกฎหมายที่วางหลักการจัดระเบียบการปกครองโดยตรงเท่านั้น

อนึ่ง กฎหมายปกครองในความหมายที่กว้างออกไปกว่านี้ ยังหมายความถึงกฎหมายปกครองในส่วนวิธีสัมปตัญญูซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของเอกชน ผู้ได้รับความเสียหายจากฝ่ายปกครองวิธีพิจารณาการร้องทุกข์ การฟ้องคดีปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งแตกต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไปอีกด้วย <sup>2</sup>

ง. กฎหมายการคลัง ซึ่งหมายถึงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบรายรับและรายจ่ายของรัฐและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่นกฎหมายงบประมาณ กฎหมายเงินตรา เติมที่กฎหมายการคลังนี้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง แต่เนื่องจากเกี่ยวข้องกับหลักวิชาในทางเศรษฐศาสตร์มากกว่า รัฐศาสตร์ กล่าวคืออาศัยนโยบายเศรษฐกิจการคลังเป็นอันมาก จึงนิยมแยกออกมาเป็นเอกเทศ

1 ศาสตราจารย์ เรอเน เดวิก เห็นว่ากฎหมายภาษีอากร กฎหมายแรงงาน กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายควบคุมกิจการอุตสาหกรรม เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ดู Rene David, French Law, pp.106-107, 133, 143

2 เนื่องจากกฎหมายประเภทนี้มีความหมายกว้างกว่าที่เคยเข้าใจกันมาแต่เดิม จึงมีบางคนเรียกว่า "กฎหมายปกครอง" เพื่อให้แตกต่างจาก "กฎหมายปกครอง" ซึ่งเข้าใจกันจนชินเสียแล้วว่า หมายถึงกฎหมายที่วางหลักการจัดระเบียบการปกครอง

กฎหมายมหาชนประเภทแรกมีทั้งโทษทางอาญาสำหรับบุปผาเป็น ซึ่งควร  
 จักว่าเป็นพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา เช่น กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
 กฎหมายพรรคการเมือง และไม่มีโทษทางอาญา เช่น รัฐธรรมนูญ ตลอดจนมีทั้งที่  
 เกี่ยวกับการเมืองการปกครองโดยตรง เช่น รัฐธรรมนูญและที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง  
 การปกครองโดยตรง เช่น กฎหมายแรงงาน นอกจากนี้ยังมีทั้งที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติ  
 เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายภาษีอากร และที่เป็นวิธีสบัญญัติ เช่น กฎหมาย  
 เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาล  
 แรงงานหรือศาลปกครอง

2. กฎหมายมหาชนที่จักเพิ่มใหม่เพราะยังตกเตียงกันอยู่ว่าเป็นกฎหมาย  
 มหาชนหรือไม่ หรือหากจะยอมรับเมื่อไม่นานมานี้ได้แก่

ก. กฎหมายอาญา<sup>1</sup> ซึ่งรวมถึงประมวลกฎหมายอาญา ประมวล  
 กฎหมายอาญาทหาร ส่วนพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาก็ต้องดูเป็นเรื่อง ๆ ไป

ข. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>2</sup> ซึ่งรวมถึงวิธีพิจารณาความ  
 ในศาลคดีเด็กและเยาวชน

1 แม้ในสมัยโรมัน จะมีหลักฐานน่าเชื่อว่ากฎหมายอาญาเป็นกฎหมาย  
 มหาชน แต่เมื่อตกเตียงกันมาตลอด จึงเมื่อเป็นกฎหมายมหาชนที่ไร้เป็นมูลฟ้องกันใน  
 ศาลยุติธรรมมากกว่าศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง จึงมีผู้โต้แย้งว่าเป็นกฎหมาย  
 เอกชน ศาสตราจารย์ เรอเน เดวิด เห็นว่ากฎหมายอาญาเป็นกฎหมายมหาชน  
 แต่เป็นกฎหมายของนักกฎหมายเอกชนที่สนใจศึกษาวิเคราะห์ และใช้กันมากกว่า  
 นักกฎหมายมหาชน ดู Rene David, French Law, p.117

2 มีข้อโต้แย้ง เช่นเดียวกับเรื่องกฎหมายอาญา

- ค. กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>1</sup> ซึ่งรวมถึงกฎหมายล้มละลาย  
 ง. กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลยุติธรรม<sup>2</sup>  
 จ. กฎหมายเศรษฐกิจ<sup>3</sup>

### บ่อเกิดของกฎหมายมหาชน

คำว่า " บ่อเกิดของกฎหมาย " ( Source of law ) หมายถึง แหล่งอันเป็นที่เกิดของกฎหมาย ซึ่งใช้ในกรณีที่จะอธิบายว่า กฎเกณฑ์ใดบางที่ยอมรับนับถือได้ว่าเป็นกฎหมาย<sup>4</sup> บ่อเกิดของกฎหมายมหาชน จึงหมายถึงแหล่งอันเป็นที่เกิดของกฎหมายมหาชน หรือที่ที่เราจะค้นหากฎหมายมหาชนนั่นเอง

1 บางคนเห็นว่า เป็นกฎหมายเอกชน ขอโต้แย้งไว้ก่อนแล้ว ขงคนสำหรับกฎหมายล้มละลายนั้น บางคนเห็นว่า เป็นกฎหมายพาณิชย์ เป็นกฎหมายเอกชน บางคนเห็นว่า เป็นกฎหมายแพ่ง จึงจัดเข้าไว้ในกฎหมายสาขาเอกชน แต่นักกฎหมายเยอรมันถือว่า เป็นเรื่องวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงจัดเป็นกฎหมายมหาชน ดู

Karl Gareis, Introduction to the Science of Law, p. 271

2 บางคนถือว่าเป็นกฎหมายปกครอง แต่ไม่ควรเป็นเช่นนั้น เพราะไม่ใช่เรื่องของการเมืองการปกครองในลักษณะที่เป็นการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เป็นเรื่องของฝ่ายตุลาการ ดู Karl Gareis, Introduction to the Science of Law, p. 335

3 เป็นประเภทกฎหมายที่เพิ่งจะก่อรูปขึ้นใหม่ ซึ่งให้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจได้มาก เช่นกฎหมายตลาดหลักทรัพย์ กฎหมายป้องกันการผูกขาดกีดกันทางการค้า บางส่วนของกฎหมายเศรษฐกิจใกล้เคียงกับกฎหมายปกครอง และกฎหมายการคลัง ที่กล่าวมาข้างต้น

4 ปรีดี เกษมทรัพย์, ความรู้พื้นฐานทางนิติศาสตร์หรือกฎหมายแพ่ง:  
หลักทั่วไป, หน้า 17

ปัญหาเรื่องบ่อเกิดของกฎหมายเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยโรมัน เมื่อมีการออกกฎหมาย โดยแหล่งต่าง ๆ สืบต่อกัน เช่น จักรพรรดิออกกฎหมาย สภาโคมิเซียออกกฎหมาย สภาซีเนตออกกฎหมายจนต้องโต้แย้งว่า กฎของใครบ้างที่จะเป็นกฎหมายได้ ตามนัยนี้บ่อเกิดของกฎหมายมหาชนจึงต่างจากพัฒนาการของกฎหมายมหาชน เพราะพัฒนาการ เป็นเรื่องของประวัติศาสตร์หรือการคลี่คลายขยายตัวมาเป็นลำดับหรือความเป็นมา แต่บ่อเกิด เป็นเรื่องแหล่งหรือที่ที่เราจะนำเอากฎหมายมาใช้ได้

บ่อเกิดของกฎหมายมหาชนมีดังนี้คือ

1. กฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้น ( Jus scriptum ) เช่น รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ทวิบทกฎหมายปกครอง กฎหมาย การคลัง กฎหมายอาญา หรือกฎหมายมหาชนประเภทอื่น ๆ ซึ่งบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์ อักษร ดังเห็นได้จากกฎหมายมหาชนในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน หรือประเทศอื่น เช่น ญี่ปุ่น และไทย เป็นต้น

2. กฎหมายที่ไม่มีบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ( Jus non scriptum ) เช่น กฎหมายจารีตประเพณี คำพิพากษาศาลที่ถือว่าเป็นบรรทัดฐาน และหลักกฎหมายทั่วไป กฎหมายมหาชนที่มีบ่อเกิดจากแหล่งซึ่งไม่เป็นลายลักษณ์อักษร นี้มีอยู่ในประเทศคอมมอนลอว์ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แต่มีได้คือ เป็นหลักเคร่งครัดว่าในประเทศคอมมอนลอว์ จะมีกฎหมายมหาชนจากบ่อเกิด นี้เสมอไป เพราะสหรัฐอเมริกาก็มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากนั้นมีข้อที่น่า สังเกตว่า กฎหมายปกครองของประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส มีบ่อเกิดจากแหล่ง นี้มีน้อย เช่น อาศัยจารีตประเพณี คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ( Conseil d'Etat ) และหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งนักกฎหมายต่าง เห็นว่า เป็นบ่อเกิดที่ถูกต้องและเหมาะสมยิ่ง กว่าจะให้รัฐสภาสร้างกฎหมายปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษร ที่นอกจากการจัดทำประมวล กฎหมาย แม้ในประเทศไทยเองก็ถือว่ากฎหมายที่ไม่มีบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นแหล่งหรือบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนได้ประการหนึ่ง

นอกจากกฎหมายมหาชนจะมีบ่อเกิดจากกฎหมายสองประเภทดังกล่าวแล้ว ยังมีบ่อเกิดจากแหล่งที่มีกฎหมายอีกด้วย เช่นนโยบายการเมือง นโยบายการปกครอง นโยบายการคลัง ดังที่กล่าวกันว่ากฎหมายมหาชนเกี่ยวข้องกับรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์อย่างแนบแน่น จนแยกออกจากกันไต่ยาก นักกฎหมายมหาชนที่ดีจะต้องมีความรู้ในวิชาการสองแขนงนี้ด้วยจึงจะเข้าใจกฎหมายมหาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีข้อน่าสังเกตุว่า มีนักรัฐศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์มีวิทยานิพนธ์ที่มีความรู้ทางกฎหมายมหาชนดีไม่แพ้กันนิติศาสตร์

### ประวัติกฎหมายมหาชนในประเทศไทย

นักกฎหมายไทยเพิ่งจะรู้จักการแบ่งสาขาของกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน ในสมัยรัชกาลที่ 6 นี้เอง พระรณิศาสตร์ไพศาลย์ (ต่อมาเป็นพระยานิติศาสตร์ไพศาลย์) ผู้สอนวิชากฎหมาย ณ โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม ได้อธิบายไว้ในหัวข้อเล็กเซอธรรมศาสตร์ ซึ่งตีพิมพ์เมื่อ พ.ศ. 2466 ว่า

" ทานแสดงอนต์ แบ่งประเภทกฎหมายทั่วไปเป็นแผนกใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ  
มหาชน (พิบัติก)..... ฯลฯ "

การแบ่งกฎหมายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องในสิทธิเอกชนและที่เกี่ยวข้องในสิทธิมหาชนนี้ เนื่องจากการแบ่งส่วนที่เริ่มมีขึ้นในกฎหมายโรมัน จัดแบ่งเป็น " ยูส ไปร เวคุม " และ " ยูส พุบลิคุม " ซึ่งถือกันว่าเป็นส่วนสำคัญในกฎหมาย ยูส ไปร เวคุม เป็นภาษาละตินตรงกับกฎหมายที่เรียกตามศัพท์องกฤษว่า " ไปร เวค ลอ " และ ยูส พุบลิคุม รวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง อำนาจอธิปไตย หน้าที่ และความเป็นไปของบ้านเมือง ส่วน ยูส ไปร เวคุม นี้จะด้วยหลักกฎหมายอื่นนอกจากนี้คือ ข้อบัญญัติในความเกี่ยวพันระหว่างราษฎรต่อราษฎร มีว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ซึ่ง เป็นความรับผิดชอบของบุคคล แต่บางทีรัฐบาลก็ลงมาเกี่ยวข้องพันกับราษฎรในฐานะที่เป็นราษฎรผู้หนึ่ง อยู่ในข้อบังคับกฎหมายอย่างเดียวกับ

ราษฎรในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ ทำสัญญาจ้างเอเยนต์และลูกจ้าง  
ทำการค้าขายบางอย่าง ทั้งนี้แม้จะมีสิทธิพิเศษในเรื่องอำนาจศาลประตารโต ก็ไม่  
แปลกไปจากราษฎรก็มากนัก <sup>1</sup>

ก่อนหน้านั้นขึ้นไป นักกฎหมายไทยเข้าใจกันว่า กฎหมายแบ่งออกเป็น  
สองสาขา คือ กฎหมายแพ่ง และกฎหมายอาญาเท่านั้น ดังที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรม  
หลวงราชบุรีดิศตฤทธิ์ ทรงอธิบายไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2444 ว่า

" กฎหมายนั้นแบ่ง 2 อย่าง แพงอย่างหนึ่ง อาญาอย่างหนึ่ง <sup>2</sup>  
แต่ภายหลังได้ทรงอธิบายอีกอย่างหนึ่งว่า

" กฎหมายแบ่งออกเป็น 3 แฉก คือ

1. แพ่ง

2. อาญา

3. ระหว่างประเทศ <sup>3</sup>

1

พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, หัวข้อเล็กเชอร์ธรรมศาสตร์

(พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2466), หน้า 3-4

2

พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิศตฤทธิ์, เล็กเชอร์

(พระนคร : กรุงเทพบรรณาการ, 2468), หน้า 8

3

เรื่องเดียวกัน, หน้า 109

อันที่จริง คำว่า "แพ่ง" และ "อาญา" เป็นคำเก่าในภาษากฎหมายไทย แต่กลั๊วปน ๆ กันจนหาหลักเกณฑ์แน่นอนไม่ได้ เพราะไม่มีกฎหมายที่ชื่อว่า กฎหมายแพ่ง ทางหากจากกฎหมายอาญาให้เห็นชัด เสด็จในกรมหลวงราชบุรีฯ เองก็ทรงอธิบายว่า "ทำผิดอย่างไร เรียกว่าแพ่ง ทำผิดอย่างไร เรียกว่าอาญา นั้น อธิบายไม่ได้ เพราะไม่มีสิ่งไรจะเป็นหลักเกณฑ์เลย "

กฎหมายไทยแต่เดิมนั้น แม้ลักษณะเดียวกัน มาตราเดียวกัน ก็ยังมีบัญญัติ ทั้งส่วนที่เป็นแพ่ง และอาญาปนกัน เช่น

กฎหมายลักษณะฉ้อโกง มาตรา ๖๓๑ "หญิงชายตามกันไป แลชายเอาหญิงไว้ก็ดี แลชายเอาหญิงมายังแพ่ง ๆ หมายไป และพ่อแมหญิงตกดินสอคไปแกพอแมชายก็ดี ทัวชายก็ดี เงินมากน้อยเท่าใด ๆ แลพอแมชายก็ดี ทัวชายเองก็ดี รับกันแล้วลายเอาลูกสาวพวยไปชายเสีย เอาเงินไปให้เจ้าลูกสาวผู้ตกมานั้นไซ้ ทานว่าชายมังอาจให้เอาเบี้ยซึ่งชายหญิงนั้นตั้งใหม่ทัวคุณ เป็นสินไหมกึ่งพินยั้ง แลไว้ในจับชายนั้นเสียอย่าให้เลี้ยงหญิง สิบไป "

ที่ว่า ตั้งใหม่ทัวคุณเป็นสินไหมกึ่ง คือ ปรับเป็นโทษทางแพ่งไซ้แก่ผู้เสียหาย  
ที่ว่าพินยั้ง คือ ปรับเป็นโทษทางอาญาไซ้แก่แผ่นดิน

แม้ศาลเองก็ค่อนข้างสับสน จะถือเอาว่าความแพ่งดูได้จากคดีที่ขึ้นศาลแพ่ง ความอาญาดูได้จากคดีที่ขึ้นศาลอาญาก็ไม่ได้ เพราะปรากฏว่า ศาลแพ่งกลางมีอำนาจชำระคดีทั้งแต่ภู่นียมสิน ไปจนถึงลักเอาผู้คน ช่าง ม้า โจรกระบือ ศาลแพ่งเกษมมีอำนาจ

ชำระคดีตั้งแต่ถูกที่รุกแดนไปจนถึงที่ดินสำหรับ ชุมชนกอกจวบเมื่อยานลูกหลาน ถึงข้าเรา<sup>1</sup>

ในปี 2441 ได้มีการออกพระราชบัญญัติพิจารณาความแพ่ง กำหนดความหมายของคำว่าความแพ่ง เป็นครั้งแรกว่า

"คดีทั้งปวงที่องกันด้วยประการใด ๆ ก็ดี ที่ไม่มีใครร้องขอให้มิโทษอาญา หลวงความกฎหมาย และเห็นแก่จะตัดสินให้แล้วแก่กันได้ ด้วยทอดสินไหม ฤๅใช้ทุนทรัพย์ ทั้งปวงนั้นเรียกว่าความแพ่ง"

แต่การอธิบายเช่นนี้มิได้ช่วยให้ความหมายชัดเจนขึ้น เพราะมิได้ อธิบายว่า "โทษอาญาหลวง" คืออะไร เสด็จในกรมหลวงราชบุรีฯ ถึงกับทรง วิจัยว่า "เป็นครั้งแรกที่กฎหมายไทย ทั้งใจจะอธิบายสิ่งที่จะอธิบายยังไม่ได้... อย่างไรเรียกว่าอาญา ยังไม่มีกฎหมายพยายามอธิบาย เช่น แพ่ง แลหวังอย่ามีดีกว่า"

เป็นอันว่าในเวลาก่อนสมัยรัชกาลที่ 6 นั้น เรายังไม่รู้จักกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน คงรู้จักแต่กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ซึ่งพอจะเข้าใจได้เสียเข้า จริงแล้วอะไรคือ "แพ่ง" อะไรคือ "อาญา" ก็คงจะมึนงงเคลือบคลุมและปะปนกันจน อธิบายไม่ได้ แต่ความคิดเช่นนี้มีอิทธิพลมากในเวลาต่อมา เพราะเป็นความคิดเดิมตาม ที่เข้าใจอยู่ในหมึกกฎหมายไทยประการหนึ่ง และเมื่อมาประจวบกับคำอธิบายของนัก กฎหมายไทยที่สำเร็จการศึกษาจากอังกฤษ และอธิบายอย่างทีนักกฎหมายอังกฤษอธิบาย แนวความคิดที่แน่นอนแน่นอนว่ากฎหมายเอกชนคือ กฎหมายแพ่ง กฎหมายมหาชน ก็คือ กฎหมายอาญา ส่วนกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น ยังไม่รู้จักกันแพร่หลาย

<sup>1</sup>พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, ตำนานศาล (พระนคร โรงพิมพ์บำรุงนุกูล, 2462), หน้า 7-8.



ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ยิ่งในสมัยรัชกาลที่ 6 แล้วยังไม่มีผู้กล่าวถึงเท่าใดนัก  
แม่พระธานีติศาสตร์ไพศาลย์ จะอธิบายว่า กฎหมายแบ่งออกเป็น กฎหมายเกี่ยวกับใน  
สิทธิเอกชน และ เกี่ยวในสิทธิมหาชน แต่ก็อธิบายด้วยว่าอาจแบ่งเป็นกฎหมายอาญา  
และกฎหมายแพ่งก็ได้ ซึ่งแนวการสอนการอธิบายในเวลานั้น เน้นการแบ่ง เช่นนี้มาก  
กว่าแบบแรก เพราะหาตัวอย่างกฎหมายมาอธิบายง่าย ในเวลานั้น กฎหมายลักษณะ  
อาญา และประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์บางบรรพ ก็ได้ประกาศใช้แล้ว แต่กฎหมาย  
ปกครองก็ยังไม่รู้จักกัน กฎหมายรัฐธรรมนูญก็ยังไม่ มี พระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการ  
ปกครองก็ส่งเคราะห์เข้าใจในประเภทกฎหมายแพ่ง เพราะเขาตามบทวิเคราะห์ที่พิมพ์  
คำว่า " ความแพ่ง " ที่ถืออยู่ในเวลานั้นคือ " ไม่ร้องขอให้โทษอาญาหลวงตาม  
กฎหมาย..... เรียกว่าความแพ่ง " อย่างไรก็ตามต้องถือว่าคำอธิบายของพระธานีติ-  
ศาสตร์ไพศาลย์ ซึ่งตามประวัติการสอนกล่าวว่า คำอธิบายพิมพ์ในปี พ.ศ. 2462 พ.  
พ.ศ. 2466 เป็นคำอธิบายที่บุกเบิก ควรได้รับคำยกย่องอย่างยิ่งในฐานะที่กล่าวถึงแนว  
ความคิดในการแบ่งสาขาของกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชนเป็น  
ครั้งแรกในประเทศไทย

ความสำคัญในการแบ่งสาขาของกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและ  
กฎหมายมหาชน เพิ่งจะปรากฏจริงจึงในตอนปลายสมัยรัชกาลที่ 6 หรือต้นสมัยรัชกาล  
ที่ 7 เมื่อมีนักกฎหมายจากภาคพื้นทวีปเข้ามาสอนกฎหมาย หรือรับราชการในกระทรวง  
มหาดไทยต่าง ๆ มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นนักกฎหมายชาวต่างประเทศ หรือนักกฎหมายไทย  
ที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศก็ตาม บุคคลสำคัญซึ่งควรยกย่องว่าเป็นผู้นำในค่านี้นี้  
คือ ดร. แอด คุปลาตร์ และ ดร. เออูเกต์ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ดร. คุปลาตร์ ซึ่ง  
เป็นผู้อำนวยการแผนกวิชาแห่งสภานิติศึกษาของไทย ได้เขียนคำอธิบายอันมีอิทธิพลต่อ  
การพัฒนาความคิดในทางกฎหมายมหา ณะอย่างมาก ไว้ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองว่า

" กฎหมายปกครองเป็นสาขาอันสำคัญแยกมาจากกฎหมายมหาชน กฎหมาย  
มหาชนนั้นต่างกับกฎหมายเอกชน และการจัดแบ่งกฎหมายเช่นนี้ ซึ่งยังใช้อยู่ในสมัยปัจจุบัน

มีกำหนดมาแต่ในสมัยโบราณ ค่ายเหตุที่ได้ปรากฏแล้วในกฎหมายโรมัน

กฎหมายมหาชนนั้น อาจวิเคราะห้ที่พิพ้ไ้ดังนี้ คือ เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย ซึ่งบังคับบังคับสัมพันธ์อันเกิดขึ้น เนื่องจากการที่ประเทศแสดงตัวเป็นผู้บังคับปกครองในพระราชอาณาจักร โดยรักษาความสงบเรียบร้อย ระเบียบการเก็บภาษีอากร และการที่ประเทศแสดงตัวนอกพระราชอาณาจักร เป็นผู้ทำการเกี่ยวกับประเทศอื่น ๆ

กฎหมายมหาชนยังมีสาขากฎหมายปกครองนี้เป็นส่วนประกอบอย่างสำคัญ กล่าวโดยเฉพาะสำหรับประเทศซึ่งอยู่ในคอนติเนนต ยูโรป มีประเทศฝรั่งเศสเป็นอาทิ ซึ่งเป็นประเทศที่กฎหมายปกครองได้มีความเจริญมาก ชาวเขาจะได้แสดงเหตุผลให้เห็นในคอนตอไป แต่เป็นการตรงกันข้าม ในประเทศซึ่งสืบเชื้อสายมาจากพวกองโกลซาคของมีอาทิ คือ ประเทศอังกฤษ ดูเหมือนว่ากฎหมายปกครองยังไม่มีผู้ใดได้เขียนคำอธิบายรวบรวมเป็นวิชาหนึ่ง และซึ่งแสดงหลักทั่วไปของการปกครอง ทานฮอลแลนด์ได้กล่าวไว้ในตำราธรรมศาสตร์ อธิบายถึงวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายปกครอง แต่ทานแฮลมอนด์มิได้กล่าวเสียเลย ข้อที่ควรสังเกต คือ กฎหมายปกครองยังมีใ้สอนในเนติบัณฑิตยสภาอังกฤษ

ถึงกระนั้นก็ตาม ในทุกประเทศ เราอาจแต่งคำอธิบายกฎหมายปกครองได้ และจัดให้มีการสอนอันจะทำประโยชน์ให้โดยปราศจากคำคัดค้านเลย ไม่ว่าในประเทศใด ย่อมมีการปกครอง ซึ่งในสมัยนี้ปรากฏเป็นการสำคัญ และปรากฏโดยวิธีต่าง ๆ เราจะทราบวิธีดำเนินการ ของแผ่นดินในสมัยนี้ได้อย่างไร ถ้าเราไม่ทราบส่วนประกอบให้ครบเสียก่อนแล้ว

ไม่ว่าในประเทศใด เราอาจวิเคราะห์ที่พิพ้กฎหมายปกครองได้ดังนี้ คือ หลักและข้อบังคับ ซึ่งว่าด้วยระเบียบและวิธีดำเนินการของรา การฝ่ายตุ้ระการ และว่าด้วยความเกี่ยวของซึ่ง เอกชนจะพึงมีแก่ราชการ

ในประเทศสยาม สมุคหรือทำราสอนวิชากฎหมายปกครอง จะอธิบายให้  
เราทราบถึงการแบ่งหน้าที่ในการปกครอง ในระหว่างกระทรวงทบวงการ และในการ  
แบ่งพื้นที่ประเทศเป็นเขตสำหรับปกครอง ระเบียบการและอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายการ  
ปกครองในเขตเหล่านั้น เราจะได้ทราบหน้าที่อันสำคัญคือ แผนดิน และแผนกราชการ  
ต่าง ๆ ซึ่งจะต้องกระทำหน้าที่นั้น อนึ่งรัฐบาลจำกัดรักษาวินัย จัดปรองดองประโยชน์  
ของเอกชน และในการที่จะกระทำใ้บรรลุถึงผลเช่นนี้ รัฐบาลจำกัดเสรีภาพแ  
แห่งบุคคลเสียบ้าง เป็นต้นว่าวางข้อบังคับเกี่ยวกับเสรีภาพในการเขียนหนังสือ,  
เสรีภาพในการสมาคม, เสรีภาพแห่งการทำงาน โดยทั้งคนเป็นผู้ทำการ เด็กขาดแ  
ผู้เกี่ยว สำหรับกิจการบางอย่าง รัฐบาลเป็นผู้จัดการรถไฟของตน และในฐานนี้ย่อมมี  
คุณสมบัติเป็นผู้ขนส่ง แต่รัฐบาลได้ทั้งทบวงการปกครองไว้เพื่อเป็นธุระในกิจการนี้

อุทาหรณ์อีกเรื่องหนึ่ง คือ รัฐบาลเป็นเจ้าของบ่อแร่ , ป่าไม้ รัฐบาล  
จะจัดการทำประโยชน์เสียเองก็ได้ แต่รัฐบาลนิยมให้ประทานบัตร หรืออนุญาตแก่  
เอกชนไปจัดการ มีบทกฎหมายกำหนดวางเกณฑ์อันเอกชนผู้ขอประทานบัตร หรือผู้รับ  
อนุญาตจะพึงต้องปฏิบัติให้ถูกต้องนี้เรียกว่า เป็นกฎหมายปกครองด้วยเหมือนกัน

ข้าพเจ้าได้ยกเอาอุทาหรณ์ดังกล่าวเท่านั้น แค่นี้ก็เพราะศัพท์ทำของสาขา  
กฎหมายซึ่งข้าพเจ้าได้ให้ไว้แล้วขอแสดงให้เห็นว่า กฎหมายปกครองเป็นสิ่งที่อาจ  
เข้าใจกันได้

ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า กฎหมายปกครองได้มีความเจริญมาก  
ในประเทศฝรั่งเศส เหตุอันสำคัญในข้อนี้ เราจะต้องค้นหาตามวิธีที่ที่เราใช้ใน  
ประเทศฝรั่งเศสในการที่จะเข้าใจหลักซึ่งเรียกว่า หลักการแบ่งอำนาจ หรืออำนาจวิ  
ภาค. ในประเทศฝรั่งเศสอำนาจปกครองแผนดินแยกออกเป็น 3 ชนิด

1. อำนาจนิติบัญญัติ คืออำนาจที่จะออกกฎหมาย
2. อำนาจตุลาการหรือบริหาร คือ อำนาจที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย
3. อำนาจตุลาการ คืออำนาจที่จะตัดสินว่า ผู้คนจะทำปฏิบัติการตามกฎหมายหรือไม่

เพื่อจะรวบรวมเรื่องซึ่งเราศึกษาอยู่นี้ ขอแจ้งว่าในประเทศฝรั่งเศส เขาได้ประสงค์จะแยกอำนาจตุลาการกับอำนาจตุลาการ ให้ขาดจากกันทีเดียว และไม่ยอมให้ศาลยุติธรรมซึ่งทำหน้าที่งานฝ่ายตุลาการทำลงนั้นถูกหรือผิด

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เขาทำสัญญาในกิจการ เพื่อสาธารณประโยชน์ (เช่นตัดถนน สร้างสะพาน ฯ) หรือสิ่งเหมาะให้สงของที่ของกร เหล่านี้ ฝ่ายตุลาการ มีอาจถูกฟ้องต่อศาลยุติธรรมในเรื่องหน้าที่อันเกิดขึ้นแก่ตนจากสัญญานั้น ๆ เพื่อจะวินิจฉัยคดีเหล่านั้นจึงได้มีศาลปกครองขึ้น ประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งไม่เป็นตุลาการในศาลยุติธรรม แต่เป็นตุลาการของฝ่ายปกครอง ดังนั้นจึงเป็นฝ่ายปกครอง มิใช่ฝ่ายตุลาการ ที่จะวินิจฉัยการอันฝ่ายปกครองกระทำ. และถ้าคำพิพากษาของศาลปกครองบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำกรใด ๆ แล้ว ก็เท่ากับฝ่ายปกครองได้รับคำสั่งจากตนเอง ฉะนั้นมิใช่จากฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม

อันกฎหมายปกครองอนุญาตให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งบางอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ คำสั่งเพิกถอนนั้นมีแต่ศาลปกครองเท่านั้นที่จะสั่งได้ ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจจะสั่งได้เลย

อาศัยคำชี้แจงโดยย่อที่กล่าวมาแล้ว ผลจึงว่า กฎหมายปกครองมีเขตกว้างอยู่ เพราะว่าการปกครองรวมอยู่ด้วย คือประกอบด้วยปัญหาว่าด้วยธรรมเนียมศาลปกครอง (สภาที่ปรึกษาการแผ่นดิน และศาลปกครอง) กับทั้งการศึกษาเรื่องอำนาจ

และวิธีพิจารณาของศาลปกครอง และการศึกษาบทกฎหมายพิเศษสำหรับบังคับกรณีศาลปกครองจะต้องพิจารณา

การที่ในประเทศไทยไม่มีศาลปกครอง ทำให้ส่วนประกอบของกฎหมายปกครองน้อยลง แต่กระนั้นก็มีลักษณะสำคัญเหลืออยู่ คือการศึกษาระเบียบการและวิธีดำเนินการของราชการแผ่นดินและความเกี่ยวพัน (โดยไม่มีกรณีพิพาท) ระหว่างข้าราชการกับเอกชน เราได้กล่าวไว้แล้วในบทวิเคราะห์ที่พิพาท ส่วนที่เหลือยังมีวงกว้างพออยู่แล้ว

เมื่อได้พิเคราะห์ถึงกฎหมายปกครองโดยวิธีนี้แล้ว ใครจะเป็นผู้ที่คัดค้านประโยชน์ของกฎหมายปกครองได้อย่างจริงจัง

สำหรับบุพพิพากษา, ทนายความ, ผู้ทำพาณิชย์การและอุตสาหกรรมในอนาคต, และต้องทราบถึงอำนาจและวงเขตของอำนาจแห่งเจ้าหน้าที่การปกครอง ซึ่งเราจะต้องมีการเกี่ยวข้องอยู่ด้วยทุกวัน ในทุกประเทศ และรวมทั้งประเทศไทยด้วย

การปกครองได้ขยายและเจริญขึ้นในประเทศไทย เมื่อ 20 ปีมาแล้วนี้ ได้เพิ่มแผนการราชการขึ้นอีกมาก และได้ขยายทบวงการสาขาที่อยู่แล้ว ไม่เป็นที่สงสัยเลยว่า ความเจริญในทางการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันสมัย เป็นสิ่งที่เพียงพอเพื่อจัดให้มีวิชากฎหมายปกครองที่แสดงหลักการปกครอง ซึ่งใช้อยู่ในประเทศไทย

ในระยะเวลาใกล้เคียงกันนั่นเอง คือ ประมาณ พ.ศ. 2475 ( ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ) ดร. เอกุทัต นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ซึ่งเป็นอาจารย์สอน

กฎหมายในโรงเรียนกฎหมาย ได้เขียนอธิบายไว้ในวิชาธรรมศาสตร์<sup>1</sup>

" การแบ่งแยกซึ่งตามธรรมชาติมีผู้ใช้กันโดยมากก็คือ แบ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับในสิทธิเอกชน และกฎหมายเกี่ยวกับในสิทธิมหาชน.....การแบ่งแยกตามวิธีนี้มาจากกฎหมายโรมัน.....

ขั้นแรกการแบ่งแยกนี้ไม่ถูกต้องทีเดียว เป็นแต่ความสะดวกและมีประโยชน์แก่การเรียนและการสอน ตามจริง ฐานะในกฎหมายอาจทำให้เกิดความเกี่ยวพันในกฎหมายเอกชนและในกฎหมายมหาชนได้ในคราวเดียวกัน.....

อีกอย่างหนึ่ง จะต้องเพิ่มเติมการแบ่งแยกนี้ให้ครบดี เพราะการแบ่งแยกนี้หาได้กล่าวถึงความเกี่ยวพันซึ่งมีในระหว่างนานาประเทศไม่.....

เราจะแบ่งแยกกฎหมายดังนี้

1. กฎหมายเกี่ยวกับในสิทธิเอกชน.....
2. กฎหมายเกี่ยวกับในสิทธิมหาชน.....
3. กฎหมายระหว่างประเทศ

ฯลฯ

### กฎหมายเกี่ยวกับในสิทธิมหาชน

ในเรื่องนี้ ปรากฏว่าประเทศซึ่งถือเหมือนนิติบุคคล และแยกออกจากหากจากบุคคลธรรมดาที่ประกอบเป็นประเทศ ประเทศนั้นแสดงออกโดยวิธี 3 ประการคือ ในฐานะอำนาจทางการเมือง (กฎหมาย constitution) ในทางจัดการสาธารณประโยชน์

<sup>1</sup> ที่จริงคงตั้งใจจะให้เป็นวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป

(กฎหมายปกครอง) และในทางลงโทษซึ่งทำลายความสงบเรียบร้อยของประชาชน  
(กฎหมายอาญา และวิธีพิจารณาความอาญา )

สรุปรวมความคือ กฎหมายอาจแบ่งแยกได้ดังนี้

#### กฎหมายเอกชน

1. กฎหมายแพ่ง
2. วิธีพิจารณาความแพ่ง
3. กฎหมายพาณิชย์
4. วิธีพิจารณาความพาณิชย์

#### กฎหมายมหาชน

1. กฎหมาย конституชันแนล
2. กฎหมายวาทกรรมปกครอง
3. วิธีพิจารณาความปกครอง
4. กฎหมายอาญา
5. วิธีพิจารณาความอาญา

#### กฎหมายระวางประเทศ

1. แผนกคดีเมือง
2. แผนกคดีบุคคล<sup>1</sup>

การอธิบายและแบ่งแยกประเภท หรือสาขากฎหมายตามแนวของ  
ดร.เอื้อท ซึ่งควรเรียกว่าแนวฝรั่งเศส มีอิทธิพลสืบเนื่องต่อมาอีกนานในวงการ

<sup>1</sup> เอื้อท , คำอธิบายธรรมศาสตร์ , พ.ศ. 2475 , หน้า 12-43

ศึกษากฎหมายไทย<sup>1</sup> เป็นที่น่าเสียดายที่มีใ้การ เน้นให้เห็นถึงปรัชญาทางการแบ่ง  
แยกสาขากฎหมาย และความสำคัญของการแบ่งแยกสาขาของกฎหมายในทางปฏิบัติ  
หรือในการใช้กฎหมายแต่ละสาขา ที่เป็นเช่นนี้จะทำให้นัก.เอกุ์เองไม่ได้ เพราะ  
ท่านอธิบายไปตามสภาพสังคมไทยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งยังไม่มีรัฐธรรมนูญ  
ตรงกันข้ามกับต้องชมเชยที่ท่านชี้ของเอาไว้หลายประการเช่นกัน เช่นเมื่อกล่าว  
ถึงกฎหมายมหาชน ท่านก็ได้อธิบายว่า

" บทกฎหมายซึ่งชาวยุโรปเรียกว่า constitution เป็นบท  
กฎหมายพิเศษ ซึ่งสำคัญกว่ากฎหมายอื่นทั้งหมด และวางกฎเกณฑ์แห่งแบบและอำนาจ  
ของรัฐบาลในประเทศหนึ่ง กฎหมาย constitutional เป็นสาขากฎหมายที่  
กล่าวถึงปัญหาคือ การตั้งรัฐชาติป็นนักระทำกันอย่างไร อำนาจรัฐชาติป็นนั้น  
มีเพียงไร ฯลฯ กฎหมาย constitutional ยังวางหลักกฎหมายรับรองป้องกันสิทธิและอิสระภาพของราษฎรในประเทศ.....

สรุปความ ในประเทศสยามไม่มีกฎหมาย constitutional  
โดยแท้จริง.....

ในประเทศสยาม ไม่มีศาลพิเศษประกอบด้วยคณะผู้พิพากษาพิเศษ ส  
สำหรับพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับการปกครอง คือคดีที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลสามัญกับรัฐบาล  
ในเรื่องการซื้อเครื่องใช้การประมุขสินค้า หรือความเสียหายอันเกิดขึ้นจากทางกา  
ปกครอง ฯลฯ ตัวอย่างเช่น ในการปิดโรงเรียนราษฎร ศาลธรรมคาเป็นผู้วินิจฉัย  
คำสั่งห้ามของเสนาบดีกระทรวงธรรมการ.....

1 ดูตัวอย่างได้จากวิชึเรียบเรียงตำราความรู้เบื้องต้นทาง  
กฎหมายในเวลาต่อมา



ทรงกันขำ ในบางประเทศมีศาลพิเศษสำหรับพิจารณาและพิพากษาคดีเหล่านี้ วิธีซึ่งใช้ในประเทศเหล่านี้มีประโยชน์ในการที่ให้ประกันแก่เอกชนผู้ฟ้องรัฐบาล ถ้าผู้พิพากษาพิเศษในศาลคดีปกครองเป็นผู้ที่ได้เลือกสรรมาดีแล้ว ก็อาจเป็นผู้วินิจฉัยคดีว่าด้วยการปกครอง ได้ดีกว่าและทำการโดยอิสระ<sup>1</sup>

การแบ่งแยกสาขากฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน หรือกฎหมายระหว่างประเทศอีกสาขาหนึ่ง ปรากฏแพร่หลายในมหาวิทยาลัย และในการเขียนตำรา เช่นนำไปใช้เป็นเหตุผลในการแบ่งภาควิชา หรือเป็นคำอธิบายปูพื้นในวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง และกฎหมายอาญา เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีหลักเกณฑ์แตกต่างจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แสดงเป็นไปดังที่ ดร. เอกุต์เองกล่าวว่า " เป็นแต่वासซวกและมีประโยชน์แก่การเรียนการสอน " มากกว่าเพื่อการพัฒนากฎหมายมหาชนเอง

โดยสรุป พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในประเทศไทยยังเทียบไม่ได้กับพัฒนาการของกฎหมายค่านนี้ในประเทศอื่น โดยเฉพาะประเทศภาคพื้นยุโรป เพราะ

1. เราเพิ่งเริ่มรู้จักกฎหมายสาขามหาชนเมื่อประมาณ 50-60 ปีมานี้เอง ในขณะที่ประวัติพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศภาคพื้นยุโรปมีประวัติยาวนานจนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 13 - 14 และบางประเทศ นานจนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 11 กวายเป็น

2. อิทธิพลทางกฎหมายอังกฤษที่ประเทศไทยรับเข้ามาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ก็เป็นอีกเหตุหนึ่งที่ทำให้เราไม่เห็นความจำเป็นในการแบ่งแยกสาขากฎหมายในทางปฏิบัติ หรือในการใช้กฎหมาย แม้เราจะยอมรับประมวลกฎหมาย

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 25 - 30

คามระบบโรมาโน - เยอรมานิค แต่เราไม่ยอมรับการแบ่งแยกสาขากฎหมาย  
เพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติซึ่งที่กระทำกันในระบบโรมาโน - เยอรมานิค

3. ขาดตัวอย่างกฎหมายที่พอจะจัดเป็นกฎหมายมหาชนได้อย่าง  
แท้จริง เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพิ่งจะมีตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ส่วน  
กฎหมายปกครองนั้น ก็มีแต่กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลัก ทั้งกฎ  
หมายเหล่านั้นก็ยังมีพัฒนาไปเท่าที่ควร

4. กฎหมายมหาชน เกี่ยวพันกับอำนาจรัฐเป็นสิ่งสำคัญ การเกี่ยวของ  
กับการเมืองจึงเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ กฎหมายมหาชนจึงพัฒนาไปตามพัฒนาการทาง  
การเมือง ถ้าประเทศอยู่ในระบอบเผด็จการ กฎหมายมหาชนจะครอบงำกฎหมาย  
กฎหมายเอกชนได้หมด เช่นความสัมพันธ์ในครอบครัว นิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนผู้  
เข้าเป็นคู่สัญญากัน หรือแม้แต่การถือครองทรัพย์สิน ก็อาจกลายเป็นเรื่องของสาธารณ  
ประโยชน์อันอยู่ในขอบเขตของกฎหมายมหาชนได้ แต่กฎหมายมหาชนในระบอบนี้จะ  
ไม่พัฒนาไปมากนัก คงมีแต่ " บทบาท " สำคัญในสังคม แต่เป็นอันครayoประชาชน  
ซึ่งไม่อาจหาทางบังคับเยียวยา ในกรณีถูกกดขี่ข่มเหงจากการใช้กฎหมายมหาชน  
เหล่านั้นได้ ตรงกันข้ามถ้าเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย กฎหมายมหาชน  
มีช่องทางที่จะพัฒนาไปมากกว่า เริ่มต้นก็คือกฎหมายมหาชนจะแยกตัวออกจากกฎหมาย  
เอกชนได้ชัดเจนขึ้น กฎหมายแต่ละสาขาจะทำหน้าที่ของตนในทางอำนวยประโยชน์  
แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง เช่นกฎหมายปกครองจะเกิดขึ้น ศาลปกครองจะเกิด  
ขึ้น กฎหมายรัฐธรรมนูญมีความสำคัญขึ้น กฎเกณฑ์การปกครองประเทศไทยเป็นระ  
เบียบขึ้น ในประเทศไทยการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง โดยการปฏิวัติหรือ  
รัฐประหารทำให้กลไกการปกครองหยุดชะงัก การใช้อำนาจของรัฐรวนเร จนบาง  
ครั้งมีการโต้แย้งว่ารัฐบาลมีอำนาจจริงหรือไม่ เข้าบริหารราชการแผ่นดินโดยถูกต้อง  
ตามกฎหมายหรือไม่ ราษฎรเชื่อฟังได้หรือไม่<sup>1</sup> นอกจากนี้ การขาดรัฐบาล

<sup>1</sup> ทูลเกล้าฯ พากษาศาลฎีกาที่ 45/2496, 1512 - 1515/2497 และ 1662/2505

ที่มีเสถียรภาพทางการเมือง คอเนื่องกันทำให้นโยบายไม่แน่ชัด ข้อคำวิหลายเรื่อง  
 ที่มีผลเกิดอุปสรรคของการพัฒนาของกฎหมายมหาชนต้องหยุดชะงัก หรือทบทวนใหม่ทุกครั้ง  
 มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เช่นการใช้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้เป็นประ-  
 โยชนในการพัฒนากฎหมายมหาชน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายปกครอง) หรือ  
 การตั้งศาลปกครองเป็นสิ่งที่กล่าวถึงมาตั้งแต่แรกเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ก็ไม่  
 เคยสำเร็จ จนกระทั่งเริ่มสำเร็จไปได้บางส่วนในเร็ว ๆ นี้เอง<sup>1</sup> หรือแม้แต่การ  
 จะมอบให้ฝ่ายใดมีอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายชั่วคราว ธรรมนูญหรือไม่ก็ถูกเถียง  
 กันได้ทุกครั้งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ จนมีผู้เห็นว่าการที่ประเทศไทยขาด "  
 " สถาบันทางการเมือง " อย่างต่อเนื่องกันนี้เองที่ทำให้กฎหมายมหาชนพัฒนาไป  
 ช้ากว่าควร<sup>2</sup>

5. นักกฎหมายไทย ยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักวิชาการบางเรื่อง  
 ไม่ตรงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งที่นักวิชาการผู้หนึ่งวิจารณ์ว่า

" หลักการแบ่งแยกอำนาจได้ถูกกล่าวอ้างมากที่สุดเกี่ยวกับกับ  
 "อำนาจตุลาการ " ซึ่งนักนิติศาสตร์ หรือนักกฎหมายบางท่านมีความเห็นเป็นการผูก  
 มัดว่า " อำนาจตุลาการ " ได้แก่ "ศาลยุติธรรม " และยิ่งไปกว่านั้นยังมีความ  
 เห็นต่อไปด้วยว่า " ศาลยุติธรรม " ได้แก่ผู้พิพากษากลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้พิพากษาโดย

1 ดูพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

2 สถาบันทางการเมือง หมายถึง โครงสร้างแห่งสังคมที่ได้สถาปนาขึ้นโดยกฎหมายมหาชน หรือโดยธรรมเนียมประเพณี ดู ไพโรจน์ ชัยนาม ,  
 สถาบันการเมือง และกฎหมายรัฐธรรมนูญ ( กรุงเทพมหานคร : สารคดีวิชาการ  
 พิมพ์ , 2524 ) , หน้า 3

อาชีพช่วยการดำเนินการสอดส่องความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมาย  
วิธีพิจารณาความ ฯลฯ

การวินิจฉัยข้อพิพาทไม่ว่าเรื่องใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางการเมือง  
คือ อำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือเรื่องของกฎหมายมหาชน  
ไม่ว่าเป็นกฎหมายปกครอง กฎหมายแรงงาน หรือกฎหมายสังคมเหล่านี้ ควรจะเป็น  
อำนาจโดยเด็ดขาดของผู้พิพากษาโดยอาชีพทั้งสิ้น.....

ความเข้าใจนี้จะเป็นความเข้าใจที่เป็นเอกเทศอยู่เฉพาะประเทศ  
ไทยและเป็นอุปสรรคแก่การจักและการปรับปรุงระบบบริหารงานของรัฐ" 1

ความขัดแย้งในความเห็นทางวิชาการนี้ทำให้สถานะของกฎหมายมหาชน  
ในประเทศไทยค่อนข้างต่ำ และถูกครอบงำด้วยหลักวิชาในทางกฎหมายซึ่งรวมถึง  
วิธีตีความ ไขข้อพิพาท และอุทธรณ์ของกฎหมาย หรือในการจัดการศึกษากฎหมาย  
และการจัดระบบศาล ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ นักวิชาการท่านเดียวกันได้ยกตัวอย่างว่า

" ผู้ที่ศึกษามาจากสหรัฐอเมริกาจะพิจารณาการจัดหน่วยงานตามหลัก  
วิชาการที่มีแนวความคิดทางสังคมจิตวิทยา และขาดความสนใจในการพิเคราะห์ถึง  
แนวความคิดทางด้านการเมือง และกฎหมาย ส่วนผู้ที่ศึกษามาจากอังกฤษมักจะนึก  
ถึงอำนาจของศาลยุติธรรมของอังกฤษและคิดว่า "ศาลปกครอง" นี้จะมีรูปแบบ  
ในแบบอย่างของคณะกรรมการ ( administrative tribunals )  
ของอังกฤษ ส่วนผู้ที่ศึกษามาจากประเทศภาคพื้นยุโรปก็มักจะถึงศาลปกครองที่ใช้อยู่  
ในประเทศที่ตนศึกษา ทั้ง ๆ ที่ศาลปกครองอาจมีการจัดรูปหรือมีอำนาจหน้าที่ใดแตกต่าง  
กันมากมาย " 2

1 อมร จันทรมบูรณ์, กฎหมายการปกครอง, หน้า 53 - 54

2 อมร จันทรมบูรณ์, กฎหมายการปกครอง, หน้า 54 - 55

6. สาเหตุดังกล่าวข้างต้น ส่งผลกระทบไปถึงการจัดการศึกษาวิชา  
กฎหมายในคณะนิติศาสตร์ของไทยซึ่งพลอยสับสนและเรรวนไปด้วย เพราะผู้สอบหรือ  
ผู้มีส่วนในการจัดการศึกษาส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลแนวความคิดแบบอังกฤษ หรือมีนั้น  
ก็มาจากฝ่ายตุลาการ นักวิชาการท่านเดียวกันได้ชี้ให้เห็นอีกด้วยว่า

" เนื่องจากผู้ที่มีบทบาทอยู่ในวงการศึกษากฎหมายของเรามักจะ  
มาจากข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นวงการที่อยู่ภายใต้แนวความคิดทางกฎหมาย  
ของประเทศฝ่ายแองโกลแซกซอน

การให้การศึกษาวิชากฎหมายของประเทศไทยจึงหันไปทางใหญ่สำ  
เร็จวิชากฎหมายไปประกอบวิชาจำพวกกฎหมาย เช่น เป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการ  
อัยการ มากกว่าที่จะ เน้นให้เห็นการวิวัฒนาการของกฎหมายซึ่งมีความสัมพันธ์ถึงลัทธิ  
การเมือง และระบบเศรษฐกิจตามแนวการศึกษาของประเทศฝ่ายปกครอง "1

อย่างไรก็ตาม ต้องถือว่าในัจจุบัน กฎหมายมหาชนในประเทศไทยได้  
พัฒนามาถึงขั้นสำคัญ หรือยุคใหม่แล้ว สถาบันการศึกษาวิชากฎหมายเริ่มเห็นความ  
สำคัญของกฎหมายมหาชนมากขึ้นจนถึงเป็นวิชาเอกเทศจากวิชากฎหมายปกครอง  
และกฎหมายรัฐธรรมนูญ คำว่าวิชาการต่าง ๆ เน้นความสำคัญของกฎหมายมหาชนมากขึ้น<sup>2</sup>

1 เรื่องเดียวกัน , หน้า 56

2 เช่นตำราสถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1  
ความนำทั่วไปของศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม จัดพิมพ์โดยโครงการตำรา  
คณะกรรมการสัมมนาและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2524  
และตำรากฎหมายปกครองของศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล จัดพิมพ์โดย  
โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2523 นอกจากนี้ในปัจจุบันมีการสอนวิชา  
กฎหมายมหาชนเบื้องต้นในคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นักกฎหมายมหาชนมีมากขึ้นกว่าในสมัยก่อน ที่สำคัญ คือมีการรื้อฟื้นนโยบายจัดตั้งศาลปกครองใหม่ ส่วนงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นหลังจากที่ท่าทางว่าจะจัดงานคานนี้มาตั้งแต่เมื่อห้าสิบปีที่แล้ว<sup>3</sup> เหตุต่าง ๆ เหล่านี้เมื่อนำมาประมวลด้วยกันทำให้เห็นว่าสถานะของกฎหมายมหาชนในประเทศไทยในอนาคต โดยเฉพาะในทศวรรษหน้าจะดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และเป็นกฎหมายสาขาสำคัญเคียงคู่ไปกับกฎหมายสาขาเอกชนในระบบกฎหมายไทยอย่างเต็มรูปแบบ หน้าที่สำคัญของ สถาบันการศึกษาวิชากฎหมายและนักกฎหมาย ไทยนับแต่บัดนี้ไปก็คือ จะต้องให้ความสนใจแก่นกฎหมายมหาชนมากขึ้นและร่วมพัฒนาวิทยาการทางด้านนี้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อเตรียมให้ทันการขยายตัวของกฎหมายมหาชน และรับรองการใช้กฎหมายนี้ในทางปฏิบัติเช่นในศาลปกครองต่อไป

1 อย่างไรก็ตาม ต้องถือว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีส่วนในการพัฒนากฎหมายมหาชนมาอย่างมาก เพราะต้องทำหน้าที่ยกร่างหรือตรวจร่างกฎหมายซึ่งส่วนใหญ่เป็นกฎหมายมหาชนและต้องรับฟังความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารในการชี้แจงประกอบกร่างหรือตรวจร่างกฎหมายมาตลอด นับว่ามีความเกี่ยวข้องหรือความร่วมมือในการพัฒนากฎหมายมหาชนมากกว่าสถาบันอื่นใดแม้แต่สถาบันการศึกษาของรัฐเอง

กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย



ความจำเป็นของการมีรัฐธรรมนูญ

ในเบื้องต้น เห็นจะต้องเริ่มด้วย คำถามที่นักศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญถามกันอยู่เสมอว่าประเทศจะอยู่ได้หรือไม่ถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญ ข้อนี้ถ้าพิจารณาองค์ประกอบของรัฐแล้วจะเห็นได้ว่า ที่จะเป็นรัฐได้นั้น องค์การองค์ประกอบเพียง 4 ข้อเท่านั้น คือ

1. ดินแดน
2. ประชาชน
3. อานาจอธิปไตย
4. รัฐบาล

ซึ่งเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นองค์ประกอบของความเป็นรัฐ แต่ตอบเพียงแค่นั้นแล้วเลิกกันก็คงจะเข้าลักษณะ "ยังไม่สิ้นถ้อยกระทงความ" คำถามนี้เหมือนกับคำถามในวิชานิติปรัชญาที่ว่า สังคมดำรงอยู่ได้หรือไม่ ถ้าไม่มีกฎหมาย ถ้าสังคมดำรงอยู่ได้โดยไม่มีกฎหมายประเทศก็อยู่ได้โดยไม่มีรัฐธรรมนูญ เพราะประเทศก็คือสังคมขนาดใหญ่ส่วนรัฐธรรมนูญก็คือกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายทั้งปวง ข้อนี้ตอบเป็นเชิงอุปมาโวหารได้ว่า ที่จะเป็นชนบทของหีบฝอยทองได้นั้น องค์ประกอบด้วยไข น้ำตาล แตะจะทองไขไขที่ฟอง ไขไก่ หรือไขเป็ด ไขขาวหรือไขแดง หรือจะทองไขส่วนของไขที่เรียกว่าไขน้ำตาลจะทองไขน้ำตาลก็ด้วยทอง หรือน้ำตาล เป็นเรื่องของสูตรหรือส่วนผสม หรือกฎที่จะทำให้องค์ประกอบเหล่านั้นเข้าด้วยกันได้จนกลายเป็นขนมที่มีรสดีถูกปากคน ข้อนี้ฉันใดกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญก็ฉันนั้น ดินแดนที่เป็นส่วนของรัฐจะกว้างยาวเท่าใด ทิศเหนือจรดอะไร ทิศใต้จรดอะไร เป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม ประชาชนจะอยู่กันอย่างอย่างไร มีสิทธิเสรีภาพเพียงใด ได้สัญชาติมา

อย่างไร ใครเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ใครเป็นผู้ใช้ ใช้อย่างไร องค์การผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเป็นใคร มาจากไหน ถ้ามีหลายองค์การจะมีการจัดระบบความสัมพันธ์กันอย่างไร รัฐบาลเป็นใคร มาจากไหน ทั้งขึ้นอย่างไร เอาออกได้หรือไม่ เหล่านี้คือกฎหรือระเบียบที่จะทำให้องค์ประกอบของรัฐ เข้ากัน ไ้จนเกิดเป็นรัฐที่มีระเบียบกฎเกณฑ์สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยความเรียบร้อย

เมื่อสังคมต้องการระเบียบกฎเกณฑ์ จึงกล่าวได้ว่าสังคมต้องการกฎหมายคั้งที่มีลักษณะกฎหมาย ubi societas ibi jus "มีสังคมอยู่ที่ไหนมีกฎหมายอยู่ที่นั่น" ถ้าระเบียบหรือกฎเกณฑ์นั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกครองประเทศ สังคมก็ต้องการรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษว่าด้วยกฎการปกครองประเทศ และเมื่อกฎเกณฑ์การปกครองประเทศควรเป็นเรื่องสำคัญคงที่แน่นอนพอสมควร ไม่ควรถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ๆ และควรเป็นแม่บทให้กฎหมายอื่น ๆ คล้อยตามไม่ใช่ขัดกันเองได้ง่าย ๆ รัฐธรรมนูญก็กลายเป็นกฎหมายสูงสุดขึ้นมา เพราะหากปล่อยให้สัดดาดนะเทากฎหมายอื่น เช่น กฎหมายปกครอง กฎหมายโรงเรียน จำนำ กฎหมายล้มละลาย หรือกฎหมายจราจรแล้ว สักวันหนึ่งกฎเกณฑ์การปกครองประเทศอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปได้โดยกฎหมายธรรมดา

ด้วยเหตุนี้ น่าจะกล่าวว่า เมื่อสังคมจะเริ่มตั้งขึ้น คงไม่ต้องการรัฐธรรมนูญ เหมือนกับที่ว่าไม่ต้องการกฎหมาย การตั้งสังคมไม่เหมือนการตั้งบริษัทจำกัด ซึ่งต้องการสภาพนิติบุคคลจึงต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทจำกัด ที่เป็นเช่นนี้เพราะมีกฎหมายว่าด้วยบริษัทจำกัดนำหน้ามาก่อนแล้ว แต่เมื่อเริ่มแรกจะมีบริษัทแรกขึ้นในโลกนี้ คงไม่ต้องคำนึงว่ามีกฎหมายว่าเอาไว้หรือไม่ อย่างไรก็ตามสังคมทั้งหลายเมื่อตั้งขึ้นแล้วก็ต้องมีระเบียบสำหรับประชาชนจะต้องปฏิบัติต่อหัวหน้า สำหรับหัวหน้าจะต้องปฏิบัติต่อประชาชน สำหรับประชาชนจะต้องปฏิบัติกันเอง และสำหรับสังคมนี้จะคงปฏิบัติต่อสังคมอื่น ระเบียบเหล่านี้จะเรียก



ว่าจะไรก็ได้ แต่เราใช้คำว่า "กฎหมาย" ซึ่งถ้าเป็นเรื่องกฎหมายการปกครองประเทศ เราก็มักเรียก "รัฐธรรมนูญ" สังคมทั้งหลายที่ดำรงอยู่ได้นานพอสมควร ย่อมมีกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เพียงแต่อาจเรียกแตกต่างกันออกไป แม้ในภาษาไทยเราเองก็เคยเรียกรัฐธรรมนูญว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามบาง ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรบาง และสมัยหนึ่งเคยพูดหวัดจะเรียกว่า "รัฐวินัย" เสียแล้วด้วยซ้ำ<sup>1</sup> แม้ในคำภาษาอังกฤษเอง รัฐธรรมนูญของบางประเทศก็ทำให้เรียกว่า Constitution ไม่ เช่น รัฐธรรมนูญของเยอรมันตะวันตกเรียกว่า Basic Law รัฐธรรมนูญอิหร่านสมัยพระเจ้าซาห์เรียกว่า Fundamental Law รัฐธรรมนูญพม่าสมัยเนวินแรกก็อ่านมาจากอนุเรียกว่า The Burmese Way to Socialism ขอนที่ยืนยันว่า สังคมทั้งหลายต้องมีรัฐธรรมนูญเพียงแต่อาจไม่เรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญเท่านั้น แม้ในประเทศไทยเราเองในสมัยสุโขทัย อโยธยา ธนบุรี และรัตนโกสินทรก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ก็มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศ แต่เราไม่เรียกรัฐธรรมนูญ เพราะอันที่จริงแล้ว คำนี้เพิ่งมารู้จักกันในชั้นหลัง ขนาดเมื่อแรกเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็ยังไม่รู้จัดคำว่ารัฐธรรมนูญด้วยซ้ำไม่ คงเรียกเพียงว่า "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2475" คำว่ากฎหมายปกครองที่สอนกันอยู่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองก็เรียกเพียงว่า "กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน" บางทีก็เรียกทับศัพท์ภาษาอังกฤษกันเสียว่า "คอนสตีติวชัน" หรือ "คอนสตีทิวชัน"<sup>2</sup> ในระหว่างที่คณะปฏิวัติได้เข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน

<sup>1</sup> หนังสือที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาอรุณการวิญญู (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2521), หน้า (84)

<sup>2</sup> หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมเจ้ารัชชวลิต เกษมสันต์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, 2517)

ระหว่างวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ถึงวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ล้มเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกบฏพฤษศีราษ 2511 และออกประกาศของคณะปฏิวัติใหม่ฉบับบังคับเป็นกฎหมายแทน ประกาศของคณะปฏิวัติเหล่านั้นหากเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศก็ย่อมมีผลเป็นรัฐธรรมนูญหลายฉบับกระจัดกระจายกันอยู่โดยที่ชื่อว่าเป็น "ประกาศของคณะปฏิวัติ" แม้ระหว่างที่คณะปฏิรูปการปกครองยี่ออำนาจการปกครองแผ่นดินในปี 2519 และคณะปฏิวัติได้เข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดินในปี 2520 ก่อนจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ต้องถือว่าประกาศของคณะปฏิวัติ และบรรดาพระราชกำหนดกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกฎการปกครองประเทศซึ่งมีผลบังคับอยู่ในเวลานั้นก็คือรัฐธรรมนูญนั่นเอง แต่ถึงจะเป็นหรือไม่เป็นรัฐธรรมนูญก็ไม่สู้จะมีปัญหาในทางปฏิบัติเท่าไรนัก เพราะฐานะหรือศักดิ์ของกฎหมายเหล่านั้นอาจเท่ากับกฎหมายอื่น ๆ ก็ได้ จึงไม่มีความขัดแย้งกัน หรือข้อที่จะต้องระมัดระวังกันว่ากฎหมายใดจะไปขัดหรือแย้งเขาไม่ได้ตามหลัก *les superior derogat legi inferiori* "กฎหมายที่ฐานะต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกฎหมายที่ฐานะสูงกว่ามิได้"

### ความหมายของคำว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ที่น่าจะกล่าวมาข้างต้น ย่อมมีข้อคัดค้านอยู่บ้าง ปัญหาว่ากลับไปให้ความหมายของคำว่า "รัฐธรรมนูญ" นั้นเองว่าจะให้หมายความอย่างไร เพราะศัพท์คำนี้มีวิวัฒนาการของความหมายคลี่คลายมาตามยุคตามสมัยอย่างน่าสนใจดังนี้

สมัยแรก คือสมัยก่อนมีการไทม์ฮับตร (Magna Carta) ในอังกฤษ ย้อนขึ้นไป เหตุที่จะจับเอาเหตุการณ์นี้เป็นแนวแบ่งแยก เพราะนับแต่สมัยก่อนการประกาศไทม์ฮับตรย้อนขึ้นไป รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศมีลักษณะเลื่อนลอย มีบัญญัติไว้ม่าง เป็นจารีตประเพณีบ้าง เป็นใองการของ

กษัตริย์เป็นครั้งคราวตามพระราชอัธยาศัยบ้าง หากจะมีข้อกำหนดใดที่ทำให้ราษฎร  
อยู่สุขเย็นใจและพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งคุณธรรมก็เป็น เรื่องของความระงับยับยั้งซึ่ง  
พระทัยเอง (self-restraint) หากเป็นเพราะมีกฎหมายใดไปจำกัดพระราช  
อำนาจไม่ รัฐธรรมนูญสมัยนี้มีลักษณะราชาธิปไตยโดยแท้

๕) จำกัดอำนาจ  
ของพระมหากษัตริย์  
K.

สมัยที่สอง เริ่มนับแต่มีการประกาศอิสรภาพ (Magna Carta)  
ในอังกฤษในปี 1215 เป็นต้นมาจนถึงสมัยประกาศอิสรภาพในสหรัฐอเมริกาในปี  
1776 ในระยะนี้ความหมายของคำว่ารัฐธรรมนูญเริ่มเปลี่ยนแปลงไป เพราะจะ  
เป็นรัฐธรรมนูญได้เข้าใจกันในสมัยนั้นว่า ต้อง เป็นกฎหมายที่จำกัดอำนาจของผู้ปกครอง  
ประเทศ อันที่จริงข้อนี้ คือ กฎเกณฑ์การปกครองปกครองประเทศข้อแรกนั่นเอง  
กล่าวคือ วางขอบเขตอำนาจของกษัตริย์ หรือรัฐบาลเอาไว้ว่ามีแค่ไหนเพียงไร  
มหาบัตร (Magna Carta) ทำให้สำเร็จด้วยการวางข้อจำกัดอำนาจของประมุข  
และรัฐบาลเอาไว้เป็นข้อ ๆ เช่น ข้อ 1 ให้ศาลสันติกรเป็นอิสระจากอาณาจักร  
ข้อ 2 จำกัดอำนาจในการเก็บภาษีอากรของกษัตริย์ ซึ่งเดิมเคยทำได้ตามใจชอบ  
ข้อ 3 จำกัดอำนาจในการจับกุมคุมขังของราชารวมตามใจชอบ เป็นต้น รัฐธรรมนูญสมัย  
นี้มีลักษณะเป็นอภิชนาธิปไตย (oligarchy) หรือมีฉะนั้นก็เริ่มจะเป็นประชาธิปไตยบ้าง

สมัยที่สาม เริ่มนับแต่มีการประกาศอิสรภาพในสหรัฐอเมริกา ในปี 1776  
เป็นต้นมาจนถึงสมัยสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ในปี 1945 ในช่วงเวลานี้มีเหตุ-  
การณ์ที่สำคัญเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นหลายหน เริ่มด้วยการประกาศอิสรภาพใน  
สหรัฐอเมริกาในปี 1776 การจัดทำรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาในปี 1789 การ  
ปฏิวัติครั้งใหญ่ในฝรั่งเศสในปี 1789 การจัดทำรัฐธรรมนูญสวิสเซอร์แลนด์ (สาธารณ-  
รัฐเฮลเวติก) ในปี 1798 การจัดทำรัฐธรรมนูญเยอรมัน ในปี 1849 และรัฐ-  
ธรรมนูญไวมาร์ ในปี 1919 ในสมัยนี้ถือกันว่า รัฐธรรมนูญจะมีความหมายแก่การ

cont of the governed

จำกัดอำนาจของรัฐบาลอย่างเดี๋ยวยังไม่พอ หากถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นเอกสารสำคัญเกี่ยวกับกฎการปกครองประเทศหนึ่งจะขึ้นได้กับความสมัครใจของราษฎร (consent of the governed) และจำกัดว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองประเทศอย่าง เป็นสัดส่วน มีการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) และมีบทคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร (bill of rights) ด้วยดังที่ปรากฏ ในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาตอนหนึ่งว่า

Separation of Rights

"เราถือข้อความจริงนี้ให้ปรากฏชัดแจ้งในตัวเองว่า....ผู้ปกครองหรือรัฐบาลจะตั้งขึ้นได้ในหมู่ราษฎรก็โดยอาศัยอำนาจอันชอบธรรม ซึ่งมาจากความเห็นชอบของราษฎรผู้ถูกปกครอง"

(We hold these Truths to be self-evident-...Governments are instituted among Men, deriving their just Powers from the Consent of the Governed,...)

แนวความคิดดังกล่าวคงเป็นผลมาจากปรัชญาของนักปรัชญากฎหมายและการเมืองหลายคนในสมัยนั้น เช่น มองเตสกีเออ (Montesquieu) จอห์น ล็อก (John Locke) และฌ็อง ฌาค รูสโซ (Jean Jaque Rousseau) เป็นต้น นักกฎหมายและการเมืองหลายคนของสหรัฐอเมริกาเองก็ได้เผยแพร่แนวความคิดนี้ต่อขยายออกไปจนกลายเป็นสิ่งที่ยอมรับกันทั่วไปในยุโรปในขณะนั้น เจม แมคคิสสัน และโธมัส เจฟเฟอร์สัน สองผู้ร่างรัฐธรรมนูญคนสำคัญของสหรัฐอเมริกาในครั้งนั้นได้กล่าวว่า "การไม่ยอมรับการแบ่งแยกอำนาจก็คือตัวจำกัดความที่ตรงเป่าที่สุดของคำว่า ทิราชัยหรือเผด็จการ" (the absence of separation of power is the very definition of tyranny)

<sup>1</sup> Dell G. Hitchner and William H. Harbold, Modern Government (New York : Dodd, Mead and Co., 1966), p. 170

วาทะและปรัชญาของบุคคลเหล่านี้ คงมีอิทธิพลมาก เพราะปณิญา  
ว่าค้ำยสิทธิของมนุษย์และราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 16 ซึ่งประกาศใช้ในปี 1789  
ถึงกับกำหนดว่า

"สังคมใดที่ไม่มีการประกันสิทธิหรือไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ สังคมนั้น  
หาได้ชื่อว่ารัฐธรรมนูญอยู่ไม่"

(Any society in which the guarantee of the rights is not  
secured, or the separation of powers not determined, has no constitutio  
at all)

ค้ำยเหตุนี้ เราจึงกล่าวได้ว่าในสมัยนี้รัฐธรรมนูญจะต้องมีบทบัญญัติ  
① เกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจและการประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎร นักกฎหมาย  
รัฐธรรมนูญชาวยุโรปเองก็เฝ้ามาตรฐานนี้เองเป็นเครื่องจ้กว่า ประเทศใดมีรัฐ-  
ธรรมนูญหรือไม่

ในปลายสมัยนี้ คือ ระยะเวลาของสงครามโลกครั้งที่สองจะเกิดขึ้นได้มีกา  
การต่อสู้ทางความคิด ในเรื่องสิทธิการเมืองเกิดขึ้นในยุโรป ก็คือการต่อสู้ระหว่าง  
ฝ่ายนิยมลัทธิประชาธิปไตย และฝ่ายนิยมลัทธิเผด็จการ ในรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น  
ฟาสซิสต์ นาซีสม์ และคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้รวมไปถึงระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่ง  
กำลังค่อย ๆ แปรสภาพเป็นระบอบอื่น เช่น ประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีเป็น  
ประมุขบ้าง ประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขบ้าง ฝ่ายนิยมลัทธิ  
ประชาธิปไตยมีท่าทีว่าจะได้เปรียบฝ่ายนิยมลัทธิเผด็จการ เพราะในระยะเวลา  
ดังกล่าว รัฐที่เคยเป็นเมืองขึ้นหรืออยู่ในอารักขาของรัฐอื่นพยายามคืนตนจะยกตัวเอง  
เป็นประเทศอิสระ รัฐใหญ่ที่มีราษฎรต่างเชื้อชาติ ศัญชาติ หรือศาสนาที่มากก็  
พยายามคืนตนจะแยกตัวเองออกเป็นรัฐอิสระหลายรัฐ ซึ่งความพยายามดังกล่าว

จะสำเร็จได้ก็โดยวิถีทางประชาธิปไตยเท่านั้น ระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่ง  
 ใฝ่หากันอย่างหนักในขณะนั้น แม้อาจจะเป็นประชาธิปไตยเพียงในนามหรือ  
 เพียงเพื่อช่วงชิงอำนาจจากคนหนึ่ง ไปสู่คนอื่นหนึ่งก็ตาม แต่การดังนี้จะทำได้  
 สำเร็จก็ต่อเมื่อได้รับความสนับสนุนจากมหาชน ซึ่งจำเป็นต้องอ้างคำว่าประชาธิปไตย  
 ขึ้นมาบังหน้าอยู่นั่นเอง

ความหมายของคำว่ารัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงกันอยู่ในตอนต้น ของสมัยนี้  
 จะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ และมีบทประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎร ใ้ถูกนำมาใช้ใน  
 ความหมายเดียวกับคำว่า ประชาธิปไตย เพราะประชาธิปไตยตรงกันข้ามกับเผด็จการ  
 เมื่อการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางและการจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรเป็นเผด็จการ  
 ดังที่มองเตสกิเออ รูสโซ ล็อด แมคิสัน เจฟเฟอร์สัน และปฏิกิริยาว่าด้วยสิทธิของ  
 มนุษย์และราษฎรของฝรั่งเศสว่าไว้ การแบ่งแยกอำนาจแบ่งแยกหน้าที่ และการ  
 คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรก็เป็นสัญลักษณ์ของประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้เอง  
 ทัศนะที่ปรากฏในระยะเวลาก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง จนกระทั่งสงครามโลก  
 ครั้งที่สองสิ้นสุดลงก็คือ รัฐธรรมนูญจะถือเป็นเอกสารประชาธิปไตย ส่วนเอกสาร  
 เผด็จการทั้งหลายหาเรียกว่ารัฐธรรมนูญไม่

สมัยที่สี่ เริ่มตั้งแต่เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงจนถึงปัจจุบัน  
 ในสมัยนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ ทั้งในระดับภายในประเทศ  
 และระดับระหว่างประเทศอาทิเช่น เกิดองค์การสหประชาชาติขึ้น เกิดองค์การ  
 ร่วมในระดับภูมิภาค (regional organization) ขึ้น มีการแตกแยกรัฐออกเป็น  
 เป็นหลายรัฐ เช่น เยอรมันตะวันตกและเยอรมันตะวันออก เวียดนามเหนือและ  
 เวียดนามใต้ เกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ บรรดารัฐทั้งหลายที่เคยเป็นอาณานิคม  
 มหาอำนาจต่างก็ไ้เอกราช เช่น อินเดี๋ย ลาว เวียดนาม กัมพูชา มาเลเซีย  
 สิงคโปร์ ทั้งประเทศที่ฝังใ้ในระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ก็สามารถเข้ามา

กิจกรรมระหว่างประเทศ และมีบทบาทสำคัญเคียงมาเคียงไหล่กับประเทศที่ฝักใฝ่  
 ในระบอบการปกครองแบบอื่น ๆ ได้ นอกจากนี้แนวความคิดในทางกฎหมายฝ่าย  
 บ้านเมืองแบบใหม่ (modern positive law) ก็เป็นที่ยอมรับกันมากขึ้น เพราะ  
 แนวความคิดนี้เริ่มใจกว้างนำเอาทัศนะทางกฎหมายธรรมชาติ (natural law)  
 เข้ามาเจือปนอยู่ไม่น้อย ด้วยเหตุนี้เอง ความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญจึงกว้างขวาง  
 มากขึ้นจนในที่สุดเป็นที่ยอมรับกันว่า แท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญเป็นเพียงคำกลาง ๆ  
 สำหรับใช้เรียกกฎหมายเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศเท่านั้น ส่วนที่ว่า  
 จะยอมรับการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ ก็สุดแต่แต่รูปแบบการปกครองของแต่ละ *presidential*  
 ประเทศซึ่งย่อมแตกต่างกันเป็นธรรมดา เช่น สหรัฐอเมริกาอาจนิยมการแบ่งแยก  
 อำนาจแบบเคร่งครัดตามหลักรัฐบาลระบบประธานาธิบดี (presidential system)

### Parliament system

องคมนตรี  
 อดุลยธานินทร์การแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เคร่งครัดตามหลักรัฐบาล

ระบบรัฐสภา (parliamentary system) โชว์เวียตกรุสเซียอาจนิยมการ  
 แบ่งแยกอำนาจแบบไม่เคร่งครัดหย่อนลงมาอีก ยิ่งไปกว่านั้น ในสมัยนี้ เริ่มมีความ  
 คิดว่าแท้จริงแล้วการแบ่งแยกอำนาจเป็นเรื่องที่ทันสมัยไปเสียแล้วควยว่า หากแต่  
 ควรพูดถึงการแบ่งแยก หน้าที่ มากกว่า<sup>1</sup> นอกจากนี้การประกันสิทธิเสรีภาพนั้น  
 ก็เห็นกันว่าถ้าบัญญัติเอาไว้ได้ก็เป็นของดี แต่แม้จะไม่บัญญัติเอาไว้ก็ไม่สูงจะเสียหาย  
 ร้ายแรงนัก เพราะอาจปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่นก็ได้ เพราะในที่สุดแม้จะเขียน  
 เอาไว้ในรัฐธรรมนูญก็อาจเป็นการเขียนสักแต่เอาไว้เขียนลงไปแล้วเท่านั้น ในทาง  
 ปฏิบัติ รัฐอาจดำเนินการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของบุคคลไค้อยู่แล้ว เช่นที่รัฐธรรมนูญ  
 โชว์เวียต รับรองสิทธิเสรีภาพไว้มาหมาย แต่ถ้าวรัฐสภาออกกฎหมายมาจำกัดคัดถอน

<sup>1</sup> วรวิทย์ กนิษฐะเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้นภาคทฤษฎีพื้นฐานทาง  
กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521),  
 หน้า 9-10

สิทธิเหล่านั้น ผู้ใดจะกล่าวหาว่ากฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญหาได้ไม่ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญบางประเทศก็กล่าวถึงสิทธิต่าง ๆ มากมาย แต่ข้อความต่อท้ายว่า "การจำกัดสิทธิเช่นนั้นย่อมทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" (1) ซึ่งข้อนี้ น่าสังเกตว่าการจำกัดสิทธิทั้งหลายที่เคยปรากฏมาในโลกล้วนแต่ทำโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายทั้งสิ้น ข้อสำคัญอยู่ที่ว่าจะให้รัฐออกกฎหมายอะไรก็ได้มาจำกัดสิทธิของราษฎร เช่น กฎหมายจราจรทางบก กฎหมายโรงรับจำนำ กฎหมายยา อยา่งนั้น หรือ ?

ศาสตราจารย์ดูฮาเช็ค (Ivo D. Duchacek) นักวิเคราะห์ รัฐธรรมนูญนานาชาติได้เคยกล่าวว่า ประมาณสองในสามของรัฐธรรมนูญนานาชาติในขณะนี้ เพิ่งจะร่างขึ้นใหม่ในระยะประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา ความหมายของ รัฐธรรมนูญเริ่มเปลี่ยนแปลงไป เพราะรัฐธรรมนูญเริ่มกลายเป็นเอกสารกำหนด อุดมการณ์ทางการเมืองของรัฐ (2) รัฐทั้งหลายต่างพยายามจะมีรัฐธรรมนูญกับเขาสักฉบับ จะใดเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นเอกราช เป็นเกียรติภูมิในการจะเข้าสมาคมกับรัฐอื่น เป็นข้ออ้างที่รัฐจะโต้คำหรือถ่วงการกระทำบางอย่างใดทางกฎหมาย และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สิ่งเหล่านี้ทำให้เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนโฉมหน้าใหม่เสียแล้ว (3) โดยสรุปในบางครั้ง การมีรัฐธรรมนูญก็มีความสำคัญเกี่ยวกับ

1 เช่น รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 28, 32, 33

2 Ivo D. Duchacek, Rights and Liberties in the World Today (Santa Barbara : ABC - Clio, 1973), pp. 24-45.

3 Herbert J. Spiro, Government by Constitution : The Political Systems of Democracy (New York : Random House, 1959), pp. 11-12.



เกียรติภูมิ หรือหน้าตาของรัฐในสังคมระหว่างประเทศได้เหมือนกัน เพราะทำให้เกิดสถานะเป็นที่ยอมรับว่าประเทศนั้น ๆ ก็มีระเบียบกฎเกณฑ์ อย่างที่เรียกกันว่าทำให้เกิด international standing / ขึ้น ถึงแม้จะมีตัวอย่างที่ประเทศอื่นก็ต้องรับทำรัฐธรรมนูญขึ้นประกาศใช้อย่างรวดเร็ว เพื่อให้องค์การสหประชาชาติยอมรับเข้าเป็นสมาชิก<sup>1</sup> และเคยมีตัวอย่างที่ประเทศฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น และมลายา ต้องรับร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเอาใจประเทศเจ้าของเมืองขึ้น หรือประเทศซึ่งอารักขาคงอยู่เพื่อเป็นข้อต่อรองขอเอกราช หรือสถานะอิสระในสังคมระหว่างประเทศ<sup>2</sup> ในสมัยปัจจุบันนี้ รัฐธรรมนูญมีความหมายเป็นคำกลาง ๆ และยอมรับกันทั่วไปว่า แม้ในประเทศเผด็จการรูปแบบใดก็มีรัฐธรรมนูญได้ และอันที่จริงแล้ว จำต้องมีรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศเสมอไป ไม่เป็นในรูปปลายลักษณะอักษรก็ในรูปปัจจัยประเทศ

พจนานุกรมกฎหมายอเมริกันเล่มหนึ่งให้ควมหมายคำว่า รัฐธรรมนูญว่า หมายถึง "กฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์และเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติหรือรัฐซึ่งอาจเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ โดยกำหนดลักษณะและแนวทางเกี่ยวกับรัฐบาล วางหลักพื้นฐานสำหรับให้รัฐบาลดำเนินตามจัดรูปแบบของรัฐ และกำหนดกฎเกณฑ์ กระจาย และจำกัดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน และวางหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยว่ามิชอบเขตนาน้อยแค่ไหนเพียงไร"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> สรุปผลการสัมมนาปัญหารัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ ฯ: บริษัทพิมพ์พิมพ์จำกัด, 2522), หน้า 6-7

<sup>2</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ ฯ: ซีรานุสรณ์การพิมพ์, 2521), หน้า 26-27

<sup>3</sup> Black's Law Dictionary, Rev. 4th Edition, 1968.

สำหรับในประเทศไทย ก็มีผู้แสดงทัศนะไว้ในทำนองเดียวกัน เช่น หลวงประดิษฐมนูธรรม เมื่อครั้งบรรยายวิชากฎหมายปกครองก็ได้อธิบายว่า

"กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เป็นกฎหมายที่มีผู้จัดทำระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลาย และวิธีดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองวางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ" <sup>1</sup>

ศาสตราจารย์ ทร.หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า

"หมายถึงกฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านั้นต่อกันและกัน" <sup>2</sup>

ศาสตราจารย์ ทร.สมภพ โหตระกิตย์ อธิบายว่า

"ในปัจจุบัน คำว่า "Constitution" หรือ "รัฐธรรมนูญ" มีความหมายสองนัยคือ ความหมายอย่างกว้างและอย่างแคบ"

ตามความหมายอย่างกว้าง "รัฐธรรมนูญ" ได้แก่ระบอบกฎหมายจารีตประเพณี (customs) และธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions) ซึ่งกล่าว (1) บรรดาองคาพยพ (organ) หรือสถาบันการเมืองของรัฐ... (2) หน้าที่

<sup>1</sup> หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครองพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พล.ต.ท.พัฒน์ นิลวัชฌานานนท์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์นิติเวช, 2513), หน้า 4

<sup>2</sup> หยุด แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญเก่าใหม่ และความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แผนงานการเรือน, 2502), หน้า 296

ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของเมืองของรัฐ... (3) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับเอกชน... (4) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับเอกชน... ความหมายอย่างกว้างนี้ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ และหมายถึงรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ

ส่วนความหมายอย่างแคบ หมายถึงกฎหมายฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับ ซึ่งรวบรวมกฎเกณฑ์การปกครองประเทศขึ้นไว้ เช่น การดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐ การทำหน้าที่นิติบัญญัติ หน้าที่บริหาร หน้าที่ตุลาการ ฯลฯ และกฎหมายนั้นได้จัดทำตามวิธีการที่กำหนดเป็นพิเศษ แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาและได้รับการยกย่องให้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ความหมายนี้ได้แก่รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น ไทย ฯลฯ<sup>1</sup>

ศาสตราจารย์ จิตติ คิงส์คีย์ อธิบายว่า

"รัฐธรรมนูญ (Constitution) หมายความว่า เอกสารที่มีความศักดิ์สิทธิ์พิเศษทางกฎหมาย กำหนดกรอบแห่งองค์การปกครองของรัฐ และหลักการสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ปกครองรัฐ มีความมุ่งหมายให้ดำรงยั่งยืน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่ไม่ใช่ทำลาย...."

ความสัมพันธ์ของรัฐธรรมนูญในเมืองไทยเดิมเข้าใจคำว่ารัฐธรรมนูญ คือ ประชาธิปไตยถึงกับถือว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครอง ระบอบรัฐธรรมนูญก็คือ ปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตย ซึ่งไม่มีความหมายอะไรเลย เพราะเผด็จการ หรือสมบูรณาญา-

<sup>1</sup> สมภพ โทกระกิตย, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, แผนปลิวคำบรรยาย  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สิทธิราชย์ก็เป็นรัฐธรรมนูญ" 1

จากคำอธิบายเหล่านี้ ทำให้เห็นได้ว่า คำว่ารัฐธรรมนูญมีความหมาย  
เป็นกลางในตัวเอง ไม่ได้เอนเอียงไปในทางประชาธิปไตยหรือเผด็จการ โดย  
นัยความหมายของคำ สำหรับผู้เขียนเอง มีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย  
ที่ใกล้เคียงกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ หรือถ้าจะกล่าวในเชิงทฤษฎีก็เห็นว่า  
รัฐธรรมนูญคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจสูงสุดของรัฐ เริ่มต้นก็เป็นการจำกัด  
อำนาจของผู้ปกครอง ไม่ว่าจะราษฎรจะพร้อมใจกันจำกัด เช่น รัฐธรรมนูญอังกฤษ  
ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา หรือผู้ปกครองจะยอมจำกัดอำนาจตัวเอง เช่น รัฐธรรมนูญ  
ญี่ปุ่น ค.ศ. 1889 รัฐธรรมนูญรัสเซีย ค.ศ. 1906 รัฐธรรมนูญโมนาโก ค.ศ.  
1911 หรือรัฐธรรมนูญชิลีอิตาลี ค.ศ. 1931 ก็ตาม ต่อจากนั้นก็สร้างหรือรับรอง  
อำนาจต่าง ๆ ขึ้น เช่น รับรองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของใคร ใครเป็นผู้ใช้  
ใช้อย่างไร อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการมีการจัดระเบียบ  
อย่างไร ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านั้น  
ถ้าซ้อนกันอยู่ในองค์กรเดียวองค์กรนี้ละแยกไปเป็นอย่างไร ถ้าแยกกันอยู่ใน  
หลายองค์กรแต่ละองค์กรจะมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

1 จิตติ ทังศรีทัย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หัวข้อบรรยาย  
ในวิทยาลัยการทัพอากาศ, วทอ. วันที่ 14, 2522-2523, หน้า 1

## รัฐธรรมนูญของไทยในทัศนะของนักนิติศาสตร์บางท่าน

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้แสดงความเห็นว่า ข้อความในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงแห่งกรุงสุโขทัยนั้นควรถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญของไทย โดยได้เปรียบเทียบหลักศิลาจารึกกับมหาบัตรรัฐธรรมนูญ (Magna Carta) ของอังกฤษไว้ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. ชื่อ ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช อธิบายว่า แม้ศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงจะไม่ได้ระบุว่า เป็น "รัฐธรรมนูญ" เพราะคำว่า "รัฐธรรมนูญ" (Constitution) นั้นเพิ่งจะเกิดขึ้นภายหลัง แมมหาบัตรรัฐธรรมนูญของอังกฤษเองก็ไม่ได้เรียกชื่อว่า "รัฐธรรมนูญ" คำว่า "Magna Carta" มีความหมายเพียงว่าเป็น "มหาบัตร" (The Great Charter) เท่านั้น

ยิ่งกว่านั้น เป็นประเพณีแต่โบราณของไทยว่าเรามักร่างกฎหมายโดยไม่ใช้วิธีระบือกฎหมาย เช่น พอขบคำปรารภก็เริ่มมาตรา 1 หนึ่งที ชื่อกฎหมายที่เรียกกันในเวลานี้ เช่น กฎหมายอาญาหลวง กฎหมายฉัวเบี้ย กฎหมายระวางจวนแคว เป็นต้นก็กฎหมายมาทั้งกันเองในภายหลังทั้งสิ้น ฉะนั้น จะมาค้นเอาชื่อรัฐธรรมนูญจากศิลาจารึกคงไม่ได้

2. การจารึก แม้ใน พ.ศ. 1758 ซึ่งเป็นปีที่ประกาศใช้มหาบัตรรัฐธรรมนูญจะมีภาษาอังกฤษกันแล้ว แต่ร่างมหาบัตรรัฐธรรมนูญกลับใช้ภาษาละตินซึ่งเป็นภาษาโบราณและถือกันว่าขลัง ส่วนศิลาจารึกของไทย ซึ่งร่างเมื่อ พ.ศ. 1826 กลับร่างเป็นภาษาไทยและจารึกลงบนแท่งศิลา

3. อาณาจักรหรือรูปของรัฐ รัฐธรรมนูญควรกำหนดควาอาณาเขตของประเทศมีมากน้อยเพียงใด และรูปของรัฐเป็นอย่างไร ในมหาบัตรรัฐธรรมนูญของอังกฤษได้ตราไว้ในเบื้องต้นว่า "พระเจ้าจอห์นเป็นพระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษ เป็นเจ้าแห่งไอร์แลนด์เป็นท้าวพระยาแห่งนอร์มังดีและอากินแตน เป็นขุนแห่งอังกฤษ" ศิลาจารึกของไทยก็มีการบัญญัติไว้อย่างเดียวกันโดยกล่าวว่า

"(พอซุนรามคำแหง) มีเมืองกว้างขวางหลาย ปรานเบื้องตะวันออกไปถึงทิจิตร พิษณุโลก เมืองหัวนอนคือทิศใต้ไปถึงกำแพงเพชร นครสวรรค์ เมืองสวรรค์ สุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรี นครศรีธรรมราช ฯลฯ"

4. ที่มาแห่งอำนาจปกครอง เมื่อสมัย 700 ปีมาแล้ว ลัทธิอำนาจธิปไตย เป็นของปวงชนดั่งที่กล่าวถึงในทุกวันนี้ ยังไม่อุบัติขึ้น แต่มีลัทธิอื่นซึ่งแสดงถึงที่มาของอำนาจ ธิปไตย เช่น ในมหาบัตรรัฐธรรมนูญระบุว่า พระเจ้าจอห์นเป็นพระมหากษัตริย์ด้วยพร จากพระผู้เป็นเจ้า (By the Grace of God) ส่วนที่ลาจารึกของพอซุนรามคำแหง ไม่ได้อ้างอิงการจากสวรรค์ หากแต่อ้างอำนาจปกครองอันได้มาจากการสืบสันตติวงศ์ ดัง ที่คราว่าว่า "พุกุทาย จึงได้เมือง แกกู่ทั้งกลม" ศาสตราจารย์ น.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช อธิบายว่า

"ข้อนี้แสดงว่าพอซุนรามคำแหงไม่ได้ใช้วิธีโฆษณาชวนเชื่อ แต่แสดงความจริง ถึงเสถียรภาพ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการเข้าสู่อำนาจปกครอง โดยไม่มีการปฏิวัติ รัฐประหารแย่งอำนาจกัน

5. กามืออักษร มหาบัตรรัฐธรรมนูญของอังกฤษใช้หลักการว่า "จะไม่มีการเก็บ ภาษีโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนปวงชน" แต่ที่ลาจารึกของไทยใช้หลักว่า "จะมีตัวแทนปวงชนโดยไม่มีการเก็บภาษี"

ศาสตราจารย์ น.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้อธิบายว่าข้อความ ในที่ลาจารึกที่ว่า "ให้ฝูงทวงลูก เจ้าลูกขุนถือบ้านถือเมืองกัน" ย่อมมีความหมายอยู่ในที่ว่า ให้ประชาชนปกครองกันเอง

6. ที่กิน มหาบัตรรัฐธรรมนูญของอังกฤษถือหลักที่ว่าที่ดินทั้งหลายเป็นของพระ มหากษัตริย์ราษฎรถือสิทธิในที่กินก็แต่โดยพระบรมราชานุญาต แต่ที่ลาจารึกของไทยกลับใช้ หลักว่า "ใครสร้างไว้ใครกิน"

7. การประสาทความยุติธรรม การขยายความยุติธรรมในสมัยพระเจ้าจอห์น คงจะมีไม่น้อย จึงได้มีข้อผูกพันไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่า พระมหากษัตริย์มีอาชญาภิเสกหรือ หรือทรงเห็นว่าการประสาทความยุติธรรมแก่ประชาชน การตัดสินคดีจะทำตามพระราช ประสงค์มิได้ การแต่งตั้งขุนศาลกระลาการจะต้องเลือกจากบรรณูกฎหมายและเป็นธรรมแต่ ในสมัยพอลซุนรามคำแหง คงไม่มีการปฏิบัติหรือทรงเห็นว่าการประสาทความยุติธรรม ศีลาจาริกจึงมีข้อความสั้น ๆ เพียงว่า "ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุนนิแลนิคแตกแสงกว้างกัน ส่วนแต่ แลแลงความแกหาควยซัด"

8. สถาปบังคับ ค่ายเหตุที่เกรงว่าพระเจ้าจอห์นจะไม่ปฏิบัติตามข้อความใน บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีบทบัญญัติให้ขุนนางชั้นบารอน 25 นาย ทำหน้าที่บังคับ การให้เป็นไปตามบทบัญัตินั้น แต่ศีลาจาริกของไทยมีแต่การสรร เสริญเทอคทูนพระมหากษัตริย์ โดยไม่ต้องเกรงว่าจะมีการลงละเมิดบทบัญญัติในศีลาจาริก ดังที่มีข้อความในศีลาจาริกว่า "ใครในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม"

ข้อที่ว่า ศีลาจาริกควรจัดเป็นปฐมรัฐธรรมนูญของไทยใดหรือไม่ นั้น ยังเป็นที่ ถกเถียงกันอยู่ในหมู่นักนิติศาสตร์ นักประวัติศาสตร์ และนักอักษรศาสตร์ สำหรับความเห็นแย้ง ที่ว่าศีลาจาริกไม่ใช่ปฐมรัฐธรรมนูญของไทยมีดังนี้

1. บทบัญญัติรัฐธรรมนูญของอังกฤษ เป็นกฎหมาย แต่ศีลาจาริกของไทยไม่ใช่ กฎหมาย เพราะข้อความในศีลาจาริกก็ตี ความมุ่งหมายในการจาริกก็ตี ล้วนแต่ไม่ได้แสดง ให้เห็นว่าศีลาจาริกมีลักษณะ เป็นกฎหมายแต่อย่างใด หากจะเรียกให้ถูกต้องก็ควรเรียกว่าเป็น เพียงหลักฐานแสดงว่ามีกฎหมายจำเอาไว้นั้นเอง เท่านั้นเอง

2. มหาบัตรรัฐธรรมนูญแสดงข้อความจำกัดพระราชอำนาจไว้อย่างชัดเจน แต่  
 ศีลาจารีก็มีข้อความพรรณนาเกียรติคุณและบุญญาบารมีของผู้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน และความเป็น  
 ไปของบ้านเมืองในทำนอง จกหมายเหตุ โดยไม่ได้แสดงให้เห็น ณ ที่ใดว่า พระบรมราชา  
 ณาภของพ่อขุนรามคำแหง อาจถูกมันยังได้ควยอำนาจใด ภายเหตุนั้นนักคิดศาสตร์บางท่าน  
 จึงมีความเห็นว่าแม่ศีลาจารีจะเป็นปฐมรัฐธรรมนูญของไทย แต่ก็ควรจัดเป็นรัฐธรรมนูญ  
 สมัยสมบูรณ์ทางลัทธิราชย์ซึ่งแสดง ให้เห็นพระราชอำนาจเด็ดขาด และการยับยั้งซึ่งพระทัย  
 (self-restraint) เองเท่านั้น ไม่ควรเรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย  
 และไม่ควรรนำไปเปรียบเทียบกับมหาบัตรรัฐธรรมนูญของอังกฤษ

### รัฐธรรมนูญของไทยก่อนสมัยรัชกาลที่ 5

หลังจากสมัยพ่อขุนรามคำแหง เป็นต้นมา จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอม  
 เกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี หรือกรุงรัตนโกสินทร์เป็นราช  
 ธานี ต่างมีกฎหมายสำคัญหลายฉบับซึ่งอาจจัดได้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่ง หากแต่  
 กฎหมายเหล่านั้นกระจัดกระจายอยู่หลายแห่ง ไม่เป็นหมวดหมู่เรียบร้อย นอกจากนั้นกฎหมายดัง  
 กล่าวนี้อีกมีลักษณะในทำนองกฎหมายเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ (กษัตริย์รัฐธรรมนูญ) เช่น กฎ  
 มนต์เตียรบาล กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองแผ่นดิน (การบริหาร) เช่น กฎหมายจตุสดมภ์  
 กฎหมายเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการตรากฎหมาย (ฝ่ายนิติบัญญัติ) เช่น พระธรรมนูญต่าง ๆ  
 หรือกฎหมายเกี่ยวกับขุนศาลตราการ (ฝ่ายตุลาการ) มากกว่าจะมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญ  
 ตามความเข้าใจสมัยปัจจุบัน ขอสำคัญคือ ห้ามบทกฎหมายใดจำกัดพระราชอำนาจไม่ว่า  
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชดำรัส แดลงพระบรมราชาธิบายแก้ไข  
 การปกครองแผ่นดินว่า

"อนึ่ง พระบรมราชาณาภของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ไม่ได้มีปรากฏใน  
 กฎหมายอันหนึ่งอันใด ภายเหตุถือว่า เป็น ที่ ล้น พ้น ไม่มีข้อไต่ล้งอันใด หรือผู้ใดจะเป็นผู้  
 บังคับชักขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความที่เป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติการ



อันใดก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควรแล้วเป็นยุติธรรม เพราะเหตุฉะนั้นข้าพเจ้าไม่มีความรังเกียจ  
อันใด ซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดิน เช่นประเทศทั้งปวงมี  
กำหนดต่าง ๆ กันนั้น เมื่อจะทำกฎหมายสำหรับแผ่นดินให้เป็นหลักฐานทั่วถึง ก็ควรจะต้อง  
ว่าด้วยพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินให้เป็นหลักฐานไว้.....ประเทศอื่น ๆ ราษฎร  
เป็นผู้ขอให้ทำ (รัฐธรรมนูญ) เจ้าแผ่นดินจำให้ทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดิน  
คิดเห็นว่าจะควรจะทำ (รัฐธรรมนูญ) เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองแลเป็นความสุขแก่  
ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำ เป็นการนิคกันตรงกันข้าม....."

### การร่างรัฐธรรมนูญสมัยรัชกาลที่ 5

เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2427 พระบรมวงศานุวงศ์ 3 องค์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อีก 5 นายได้ร่างคำกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
รัชกาลที่ 5 ในทำนองดีเทียบระบอบการปกครองในขณะนั้น พร้อมกับเร่งรัดให้เปลี่ยนแปลง  
การปกครองโดยเร็ว ความตอนหนึ่งในคำกราบบังคมทูลนั้นมีว่า

1. ต้องเปลี่ยนแปลงประเพณีปัจจุบัน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรง  
ทรงพระราชวินิจฉัยทุกอย่างแต่พระองค์เดียว ที่เรียกว่าสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้เป็นการ  
ปกครองแบบรัฐธรรมนูญ *constitution*

2. การป้องกันรักษาบ้านเมืองให้อยู่ในความดีและสงบ และการตัดสิน  
ของข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งได้ทรงแต่งตั้งไว้เป็นคาบิเนต (คณะรัฐมนตรี) และวางระเบียบ  
ปฏิบัติของกรมกองต่าง ๆ ที่เนื่องด้วยราชการแผ่นดินให้เป็นที่น่าพอใจ และให้อำนาจที่จะทำ  
สิ่งหนึ่งสิ่งใดได้ตามระเบียบปฏิบัตินั้น โดยไม่ต้องรอคอยพระบรมราชานุญาต

3. จะต้องเปิดทางที่จะให้มีกาอให้สินบนกันทุก ๆ ทาง และให้เงินเคื้อนแก่  
ปฏิบัติราชการให้เพียงพอแก่ฐานานุรูป

4. ให้มนุษย์มีความสุขเสมอกัน ถ้อยกฎหมายเดียวกัน การเก็บภาษีก็เป็นไป  
อย่างยุติธรรมทั้งไทยและต่างชาติ

5. เปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมประเพณีเก่า ๆ และกฎหมายเก่า ๆ ที่ใช้ไม่เหมาะสมแก่ภาวะ หรือเป็นการขัดขวางเจริญก้าวหน้าของบ้านเมืองเสีย ไม่ให้เป็นที่ยึดติดของชาวยุโรปเขาได้

6. ให้สิทธิเสรีภาพแก่ราษฎรและข้าราชการที่จะแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณชนหรือทางหนังสือพิมพ์

7. การรับข้าราชการเข้าปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ต้องเป็นคนที่มีความรู้ มีความประพฤติดี มีอายุบรรลุนิติภาวะแล้ว

นอกจากนั้น ในคำกราบบังคมทูลดังกล่าวยังมีข้อความต่อไปอีกว่า

"ชาวยุโรปได้แปลคำจัดแจงบ้านเมือง คือคอนชติจิวชัน (Constitution) ว่าเหมือนดังเครื่องจักรที่เมื่อเวลาคิดไปเข้าแล้ว ก็อาจสามารถที่จะเดินไปได้เอง ไม่ต้องไปช่วยหมุนจักร โน่นจักรนี้ที่จะให้เดินสะดวกยิ่งขึ้นอีก การที่คิดจัดบ้านเมืองครั้งนี้ ก็เหมือนกัน"

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชหัตถเลขาตอบอย่างละเอียดพิสดาร ซึ่งขออยู่เชิงมุมาลงไว้เพื่อประกอบความรู้จักจูงต่อไปนี้

".....ในเมืองนี้เราขอตอบแก้ท่านทั้งปวงว่า เราชอบใจอยู่ในการที่ซึ่งพระบรมวงศ์และข้าราชการของเราได้ไปเห็นการปกครองในประเทศอื่นแล้วระลึกถึงประเทศของพวกเราว่า จะป้องกันอันตราย และจะให้มีความยั่งยืนมั่นคงอยู่ในอำนาจอันเป็นอิสรภาพ ในข้อความบรรดาที่กล่าวมาแล้ว ที่เป็นหัวใจความสำคัญทุกอย่างนั้น เรายอมรับว่าเป็นความจริง คึงนั้น ยกเว้นแต่ขอเล็กน้อยบางข้อ ซึ่งบางที่จะเป็นการเข้าใจผิดไป แต่หาเห็นควรยกขึ้นมาพูดในที่นี้ไม่ แต่เราขอแจ้งความแก้ท่านทั้งปวงให้ทราบพร้อมกันควยว่า ความที่ น่ากลัวอันตราย ใดซึ่งได้กล่าวมานั้นไม่เป็นการคิดเห็นที่ได้เกิดขึ้นใหม่ของเราเลย แต่เป็นการได้คิดเห็นอยู่แล้วทั้งสิ้น แลการที่ควรจะทำนุบำรุงให้เจริญอย่างไรเล่าเราก็มีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะได้จัดการนั้นให้สำเร็จตลอดไปได้ ไม่ต้องการหวงระแวงอย่างหนึ่งอย่างใดว่า เราจะเป็นผู้ชักขวางในการซึ่งจะเสีย

อำนาจซึ่งเรียกกันว่าแอมโซสทูเป็นคนนั้นเลย เพราะเราโคเคยทดลองมาแล้ว ตั้งแต่เวลา  
เป็นตุ๊กตาซึ่งไม่มีอำนาจจิตใจเลย นอกจากชื่อ จนถึงเวลาที่มีอำนาจขึ้นมาโดยลำดับจนเต็ม  
บริบูรณ์ในบัดนี้ ในเวลาที่มีอำนาจน้อยปานนั้นได้รับความลำบากเพียงใด และในเวลาที่มีอำนาจ  
มากเพียงนี้ได้รับความลำบากอย่างไรเรารู้จักจำได้ก็ เพราะที่จำโคอยู่อย่างนี้ เหตุไรเล่า  
เราจึงจะไม่มีความปรารถนาอำนาจปานกลาง ซึ่งเป็นความสุขแก่ตัวเรา และจะเป็นการนั้น  
กงถาวรของพระราชอาณาจักรเขตนัควายนัน เพราะเหตุฉะนั้นเราขอให้ท่านทั้งปวงเข้าใจว่าเรา  
ไม่เห็นพระเจ้าแผ่นดินซึ่งจะต้องมีบัลลังก์ให้ตกลงมาทางกลางเหมือนอย่างเจ้าแผ่นดินในยุโรป  
ซึ่งมีมาในพงศาวดาร แลเพราะความเห็นความรู้ ซึ่งเราโคเป็นพระเจ้าแผ่นดินมาถึงสิบ  
แปดปี โทพบโคเห็นแลโคเคยทุกครอนในการหนักการเบา การเปิดการรอนของเมืองซึ่งมี  
อำนาจมาก จะมากดขี่ประการใดทั้งโคยืนขาจากเมืองอื่น ๆ ซึ่งมีอยู่มิไคขาด แลการซึ่งเรา  
โคชวนชวายตะเกียกตะกายอยู่ในการที่จะเปลี่ยนแปลงมาแต่ก่อน จะมีเหตุบ่อย ๆ เป็นพยาน  
ของเราที่ยกขึ้นชี้ไคว่า เราไม่โคเป็นพระเจ้าแผ่นดินซึ่งเหมือนคางคกซึ่งอยู่ในกะลาครอบ  
ที่จะฟังทรมาณให้สิ้นทีฎฐิติอวาทัวโตนัน ควยอย่างโคอย่างหนึ่งเลย

เมื่อเราโคชี้แจ้งถึงตัวเราเองว่า ไม่เป็นผู้ก่การเจริญแลความมั่นคง  
ของบ้านเมือง ทั้งนี้แล้ว เรายังต้องเป็นผู้รับถึงท่านทั้งปวงจะว่าร้ายว่าเพราะเราเป็น  
คนอ่อน ไม่สามารถจะหักหาญเอาแถมหนึ่งผู้ใด เพราะความเห็นซึ่งจะถือว่าถ้าเราประสงค์  
อย่างไร การนั้นคงจะตลอดไปโค การซึ่งไม่ตลอดไปโคเพราะเราไม่คิดจะให้ตลอดดังนี้  
ดูเหมือนเราเป็นผู้ทำให้เสียอำนาจพระเจ้าแผ่นดินไปเพราะความอ่อนแอของตัว ในความ  
ซอญเราไม่อยากจะชักโทษให้แก่ท่านเลย แต่เป็นการจำเป็นที่จะต้องพูดว่า อำนาจเสนาบดี  
โคเจริญขึ้นเพราะมีอำนาจโคตั้งเจ้าแผ่นดินมาแต่ก่อนมากนักแล้ว จนตลอดถึงเวลาเราโคเป็น  
พระเจ้าแผ่นดินขึ้นก็เป็นเวลาเคราะห์ร้ายที่ตัวเราเป็นเด็ก เป็นโอกาสยิ่งใหญ่ที่จะถอนอำนาจ  
เจ้าแผ่นดินโคหมด เหมือนวาวที่ปล่อยจนหมดสายปานไม่มีเหลือเลยยังเหลือแต่ระยะที่เราจะทำ  
อยู่เพียงจะชั่งกำลังที่ว่า เมื่อเราเป็นเด็กอยู่มีกำลังเพียงเท่านั้น จะรั้งวาวนั้นไว้ไม่หลวม  
หรือจะปล่อยให้วาวหลุดลอยไปเสีย แต่เคราะห์เราเป็นเด็กกำลังเดียวเท่านั้น โคอาศัย  
ปานพันหลักคอย ๆ สาวเซ้ฆมา จนไม่มีอันตรายหลุดลอยไปโค แต่ก็ยังเป็นพนักงานอย่าง

เดี๋ยวที่จะสาวสายป่านให้สั้นเข้ามาทุกที เมื่อเหลือกำลังก็หย่อนไป เมื่อพอที่จะสาวก็สาวเข้ามาพันหลักไว้ เมื่อผู้ใดใคร่การเกา ผู้นั้นจะเห็นใจว่าความลำบากของเราเป็นประการใด ถ้าผู้ใดเห็นแก่ภายหลังก็เข้าใจใจว่าเรานั่งขี้เกียจหรือโง่ เซอะมา 17 - 18 ปี ที่พูดมานี้ ถ้าจะฟังในเวลานี้ก็จะเห็นเป็นการเพ้อเจ้อ ถ้าจะคิดถึงแตกอนแล้วก็เป็นการศึกษาสำคัญมากที่จะทำ ซึ่งเราถือว่าเราไปไม่ได้ขี้เกียจอยู่เปล่าเลย ยกเอาเวลานี้เพราะจะเห็นว่าการแตกอนนั้นเป็นไปได้ เพราะเหตุใด คำซึ่งถือว่าความปรารถนาของเราเป็นสิ่งสำคัญ จะใช้ตัวทุกเวลาไม่ได้เราไม่ยอมรับผิดชอบอันนั้นเลย เพราะเราทำได้ทำตามกำลังแล้ว แต่เวลาปีหนึ่งสองปีนั้นเป็นโอกาสดีขึ้นมากที่ควรจะทำกิจการต่อไปอีกได้ เราได้คิดอยู่เป็นนิจที่จะจัดการตามเวลาที่เป็นไปได้ในครั้งนี้นานทั้งปวง ใครรับเข้ามาแล้วจะช่วยคิดจัดการกันต่อไป เมื่อได้รับอนุญาตของเรานั้นเป็นที่ขอมใจของเราอยู่ เราเห็นสมควรจะชี้แจงการที่เป็นอยู่เดี๋ยวนี้ได้อย่างไร ความต้องการของเรานั้นต้องการอันใดที่ผู้ซึ่งไม่ได้อยู่ใกล้รัชชคตราชการ จะรู้ได้โดยยาก

*executive* คือราชการในเมืองเรานี้ ถ้าจะเทียบกับประเทศอื่น ๆ แต่เดิม ๆ มานั้น การเอกเสกคิวตีฟ กับลียิสเลตีฟ รวมอยู่ในเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่ครั้งมาเมื่อริเยนซ์ ในตอนต้นนั้นอำนาจก็อยู่แก่ ริเยนซ์ และเสนาบดีทั้งสองอย่าง กรังภายหลังมาเมื่อเรามีอำนาจขึ้นตำแหน่ง เอกเสกคิวตีฟนั้น เป็นที่หวงแหนของริเยนซ์และเสนาบดีแต่ลียิสเลตีฟนั้นหาใครจะมีผู้ชอบใจไม่ เราจึงได้จับคุกขุนการลียิสเลตีฟขึ้นจนถึงเคานซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายเมืองเป็นต้น จนตกลงเป็นเสนาบดีคือเวอนแมนท์ เรากลายเป็นเทาหมาของพวกลียิสเลตีฟเคานซิล เป็นออกไปลี้ภัยของคอเวอนแมนท์ โดยตรง เมื่อการภายหลังเรามีเหตุการณ์ในคอเวอนแมนท์มากขึ้นเป็นโอกาสที่เราจะไ้แหงมือลงไปได้บ่อย ๆ เราจึงได้ถือเอาอำนาจเอกเสกคิวตีฟคืนที่ละน้อย ๆ จนภายหลังตามลำดับจนกระทั่งถึงบัดนี้ เรากลายเป็นตัวคอเวอนแมนท์ เราเชื่อเป็นแน่ว่าในการลียิสเลตีฟเคานซิลครั้งนั้นคงจะได้แรงเพราะเราจึงได้ทำการตลอดไปได้ไม่มากนักยอ ครั้นเรามาเป็นเอกเสกคิวตีฟคอเวอนแมนท์เสียแล้ว การลียิสเลตีฟไม่มีผู้คุกขุน เพราะเป็นการเหลือกำลังที่เราจะทำทั้งสองอย่างได้ตลอด เชนพระเจ้าแผ่นดินแตกอนควยราชการ เกิดขึ้นมากกว่าหลายสิบเท่าหนักและเพราะเมมเบอ

ที่เป็นตัวสำคัญขาดไปเสียบ้าง จึงทำให้ลีส เลคิฟ เคานซิลถอนไปทำกฎหมายอันใดก็ไม่ใคร  
 จะทำสำเร็จได้ โทษที่การลีส เลคิฟ เสียไปจะลงเอาว่า เพราะแต่ก่อนเราตั้งใจอุดหนุนอยู่  
 การจึงตกลงไปในภายหลัง เพราะเราทิ้งเสียจึงเสียไปก็ควรรับว่าเป็นการจริงอยู่ แต่ต้อง  
 ขอร้องแจ้งให้เข้าใจอีกว่า การที่เราทำอยู่ในตำแหน่ง เอกเสกคิวคิฟ คอเวอนเมนต์ ถ้าจะ  
 เปรียบกับการคอเวอนเมนต์อังกฤษก็เหมือนหนึ่งปรีเมียเองในตัว แต่ได้เปรียบกว่ากันคนละ  
 อยาง เวนไวแต่การเล็กน้อย คนอื่นทำไปได้อ่านตำแหน่ง มินิสตรี ของตัว แต่ส่วนเรากรูการ  
 ทั้งแต่ใหญ่ลงไปจนเล็กทุกสิ่งทุกอย่าง ต้องทำเองสิ่งเองทุกสิ่งตลอดจนด้วยความเล็กน้อย  
 ไม่ใครจะโทอาสัย หรือไม่โคอาสัยเสนาบดีตำแหน่งนั้นเลย เราต้องรับการทำตำแหน่งนี้หนัก  
 ยิ่งกว่าปรีเมียของอังกฤษ แต่ปรีเมียอังกฤษตองนั่งในเฮาส์ออฟเปาสิยเมนต์ กอຍแต่ความ  
 ส่วนเราไมตองนั่งเห็นได้เปรียบปรีเมียอังกฤษ เมื่อการของเราหนักปานนี้ ไม่มีเวลาที่  
 หยุดใจจึงไม่โคอุคหนุนในลีส เลคิฟ เคานซิลให้แข็งแรงได้เหมือนแต่ก่อนจะหาเวลาที่จะเรียง  
 หนังสือไฮวาว ๆ หนอยหนึ่งก็ยากเป็นที่สุกอยาวาแต่ทำกฎหมายเลย แต่ในการ เอกเสก  
 คิวคิฟ คอเวอนเมนต์ เราสามารถที่จะพูดได้ว้างซ้นกว่าแต่ก่อนเป็นแน่ แต่จะเรียกว่ากัน  
 ไม่ได้เลย เพราะมีของที่จะเสียมาก แลไม่เป็นการถาวรด้วย

เพราะฉะนั้น การตองการในบ้านเราเวลานี้ ที่จำเป็นและตองการสำคัญ  
 นั้น คือ คอเวอนเมนต์ฟอร้ม จำเป็นที่จะให้พนักงานของราชการแผ่นดินทุก ๆ กรม ทำการ  
 ให้ได้ตามหน้าที่ และให้โค่ประชุมปรึกษารือกัน ทำการ เดินทางให้ถึงกันโดยง่ายโดยเร็ว  
 ทำการรับผิดับชอบในหน้าที่ของตัวโดยหลักได้ นี้เป็นความตองการอย่างหนึ่ง

ความตองการอีก อย่างหนึ่งนั้น คือผู้ทำกฎหมายให้เป็นผู้สำหรับจะตรีตรอง  
 ทั่ว จรการทุกสิ่งทุกอย่างในเวกทั่วมาแลวนั้นจะทำหรือตักสินการซัดของ ภายทุกวันนี้  
 จะหาผู้ทำกฎหมายได้ เกือบจะเรียกได้ว่าไม่มีทีเดียว ได้คิดที่จะทำกฎหมายอันใดอันหนึ่ง  
 หลายเรื่องหนักหนามาแล้วไม่สำเร็จไปโค่สักเรื่องหนึ่ง เพราะผู้ที่ทำนั้นมักเป็นผู้ที่  
 การในตำแหน่งที่ตองทำเสมอจนเหลือที่จะทำได้ ถ้าจะให้ประชุมเคานซิลทำอยางแต่ก่อน  
 ก็ไม่สำเร็จโค่สักเรื่องเดียว ความตองการทั้งสองสิ่งนี้ เป็นความตองการใหญ่ของเมืองเรา



ในการที่จะจัดทำแผนงานที่ดี ให้บริการได้จริงทุกสิ่งทุกอย่างในสารบบ  
 เก่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ ให้กลับมาทำกรอย่างใหม่ให้ได้จริงนั้นไม่ยากเพียงแต่ที่เคยเป็นอุปไปชั้  
 กันมาเสียแต่ก่อนที่จำเป็นจะต้องเห็นไม่ตองกัน หรือแก้งบักพล้วจะให้เสียนั้อย่างเดียว  
 เลย เป็นการที่เหลือกกำลังจะทำไปโลกนี้ เหมือนอย่างเมื่อเร็ว ๆ นี้มีกงสุลฝรั่งเศสมี  
 หนังสือมา เรื่องประกาศห้ามไปให้บรรทุกกำลังศึกเขาไปในเมืองจีน เราจึงมีคำสั่ง  
 เจ้าพระยาภาณุวงศ์ให้นำคำประกาศและให้แปลหนังสือที่ประเทศทั้งปวงตกลงกันอย่าง  
 ลงในหนังสือราชกิจจานุเบกษาให้ลูกกาทั้งปวงทราบได้สังการโดยละเอียดถ้วนถี่แล้ว ครั้น  
 เมื่อร่างประกาศมาให้เราดูมีข้อความเพิ่มเติมลงไปอีกว่าเมืองเรามีแขกชาวเป็นสินค้า ชาว  
 ไปเป็นอาวชของหามคั้งนี้ที่เติมลงนี้ประสงค์จะให้ที่เท่านั้น ไม่ใช่จะแก้งอย่างหนึ่งอย่างใดเลย  
 แแต่หาได้ดูในหนังสือฉบับที่แปลนั้นไม่ว่า เขาจะกำหนดห้ามอันใดจะประกาศให้ทราบ และ  
 ไม่มีกำหนดว่าจะห้ามอันใดบ้าง และมีหนังสือพิมพ์ชาวโหร เลขในเวลานั้นก็ลงอิงไปว่า ฝรั่งเศส  
 จะห้ามแขกชาวอย่างเดียวกันไม่ว่าจะเสีย การวางมือไม่ได้แบบนี้ ท่านเสนาบดีกรมนี้ ก็  
 นี้ว่ามีปัญหาคอยยังช้ากว่ากรมอื่นยังเบ้คั้งนี้ จะช่วยการกล่าวไปถึงกรมอื่น ๆ เล่า เพราะ  
 เหตุอันนี้เราจึงต้องรับตำระอันหนักโดยมิได้ อยากจะชวนชวรายรับเอามาเลย ดังเช่นกล่าว  
 มาข้างคณแล่นั้น ถึงคิวท่านเสนาบดีเอง เล่าเรารู้เห็นเห็นว่าใครตัวเหมือนกันว่า กำลัง  
 ตัวเองไม่พอแก่การปัจจุบันนี้ได้ในบางครึ่งบางกราวเนั้นเนั้น จึงได้พากันหลบเลี้ยงไม่ใคร  
 อยากที่ประชุมเลยเบ้เนัจ เขาที่ประชุมไม่พูดเสียบ้างพาลโกรธน้อยออกน้อยใจเป็นการถูก  
 คุกแคลนไปบางหรือพูดออกมาแล้ว การนั้นไม่เบ้ไปตามพูด เพราะความเห็นอย่างอื่นมีคี่  
 กว่าก็เห็น เป็นก่าพูดของตัวไม่มีราคา ทำให้เกิดความทอถอย เห็นเสียแก่ความรู้สึกในฝักไม่ได้  
 เมื่อการเบ้อยู่คั้งนี้ ก็เป็นเหตุชวนให้คิดอยากเปลี่ยนแปลงใหม่ แต่คงคิดอีกว่า การที่  
 จะเปลี่ยนแปลงนั้นในทานสำหรับเกันนี้จะทำการได้หรือไม่ เมื่อทำการไม่ได้แล้ว ก็มของ  
 เดียว แต่จะต้องรีไซ้ การที่มิสเซอร์จะรีไซ้พร้อมกันมาก ๆ ซึ่งไม่เคยมีในเมืองไทย  
 เลย จะมีเหตุประการใด ท่านทั้งปวงก็ชังคิดตรองมาแล้วทุกอย่าง แต่การที่ชังที่ตรองนั้น  
 จะถือว่าเป็นความถูกต้องมาคั้งแต่เดิม เว้นแต่ไม่คิดนั้นไม่ได้ ถ้าเป็นการแต่ก่อน จะชัง  
 นำหนก้อย่างนี้ไม่ได้เลย แต่ในเวลาที่เราเห็นว่าเบ้ไม่ได้โดยอยู่แล้ว แต่ถึงอย่างไร ๆ ก็คี่  
 ยังเบ้ที่ตะขิดตะขวงใจมากแลเบ้ที่ตกใจของคนตลอดหัวเมืองทั่วพระราชอาณาเขตไม่มอย

เลย จะมีเหตุผลใดบ้าง แต่จะให้ใคร โทอันใด เป็นไปเป็นไปไม่ได้ ผู้ซึ่งนั่งอยู่นอกจากวงก็เห็นว่าไม่เป็นการยากอันใด แต่ผู้ซึ่งจะต้องเป็นผู้กระทำนั้น เป็นความลำบากอยู่มาก แต่การเรื่องนี้ใคร่รอมานาน และใคร่คิดแก้ไขอย่างอื่นมานานแล้ว ก็เห็นเป็นการไปตลอดได้ ราชการทั้งปวงกับคน เร่งรักเขา แลโอกาสที่จะจักกศอย ๆ ไปร่งขึ้นทุกที เห็นเป็นเวลาที่จะควรจักได้ เราขอบอกท่านทั้งปวงว่า การเรื่องนี้เรากำลังใคร่คิดจะจัดการอยู่ทีเดียว เมื่อท่านทั้งปวงจะช่วยคิดแล้ว จึงจัดการเรื่องนี้เถิด จะใคร่เทียบเคียงกับความคิดที่ในกรุงเทพฯ เลือกลงเอาตามสมควรแก่บ้านเมือง

ในส่วนลัทธิลัทธิเต๋าอันนั้น เป็นการจำเป็นจะต้องมีคั้ง เช่นเราใดกล่าวมาแล้วแต่ไม่เป็นการง่ายเลยที่จะหาตัวผู้ซึ่งจะเป็นการใดจริง ผู้ซึ่งมีปัญญาเห็นเหตุการณ์แลชนใดนั้นมิมากดไป แต่ไม่พบจากที่เหมือนกับจับบอกว่าสิ่งนี้ สิ่งนี้คำ สิ่งนี้ข่าว ซึ่งแลเห็นอยู่แก่ตาทั่วกันแล้วอย่างนั้นเอง แต่ผู้ซึ่งจะทำให้อุปการอย่างใดเขามานั้นไม่มีใครมีตัวเลยอยู่ในที่ไมพบแล้วแต่จะไปรด หรือตาทรงแล้วก็ได้ แต่ตาจะทรงควยกำลังเลยไม่ไหวให้ไปท่ามากก็เปลืองเงินนึ่งเงียบ ๆ เสีย พอล้มแล้วก็กลายเป็นเพราะไม่ทรงจึงค้าง ส่วนตัวเราจะทรงเอาที่ไหนไหว เพราะการงานออกนอกรายเป็นกองคั้ง เช่นกล่าวมาแล้ว ถ้าลัทธิลัทธิเต๋าอันนี้จะตั้งขึ้นใหม่ยัง เป็นอย่างนี้อยู่แล้วไม่มีคักว่า เพราะเราจะถูกตั้งชื่อว่า เป็นผู้สำหรับที่เขาจะว่าเพราะเท่านั้นไม่มีประโยชน์อะไรขึ้นอีก การเรื่องที่จะทำกฎหมายแลจัดการทั้งปวงในกระบวนใดเสียของกฎหมายที่จะออกไปเหล่านี้ เราเห็นว่าแต่กำลังคนไทยที่จะตั้งขึ้นเป็นลัทธิลัทธิเต๋าอันนี้ คงจะไม่ค่อยตลอดเป็นแนวควยการเดียวของเจือปนกับต่างประเทศมากนัก เหลือความรู้ที่จะรู้ไปได้จริง ๆ จำเป็นจะต้องมีหมอความคนหนึ่งหรือสองคนมาเป็นที่หารือจึงจะทำการไปได้

การสองสิ่งนี้รวมความก็อย่างเดียวกันคือความรอบคอบอันดีพร้อม นี้แลเป็นคานเหตุที่จะจัดการทั้งปวงได้สำเร็จตลอด ถ้าการเรื่องนี้ยังไม่เป็นการเรียบร้อยแล้ว การอื่น ๆ ยากนักที่จะตลอดไปได้ เพราะฉะนั้นเราจึงขอให้ท่านทั้งปวงจัดการเรื่องนี้ตามที่ได้รับมาว่าจะคิดขึ้นเถิด การอื่น ๆ ที่จำเป็นจะต้องพร้อมบ้าง จัดขึ้นใหม่บางนั้น เรา

ของคโวกุทายหลัง ซึ่งเราพูดอธิบายถึงตัวเราเองข้างต้นนั้น ไข่มุกหมายปักหน้าว่าท่าน  
หึ่งปวง ลงเนื้อเห็นเอาว่าเราเป็นคัง เช่นที่โกลลาวานันท์ทั่วไปเราเชื่อว่าคังมีผู้รูแนว่า  
ใจเราเป็นอย่างไร แต่ที่ว่าโกลลอค คังนี้เพื่อว่าคนในปัจจุบันนี้หรือสืบไปภายหน้าที่ไม่  
สามารถจะรูน้ำใจเรา เมื่อไคยนี้โคทั้งการหึ่งนี้จะเข้า ใจของเราผิดไปจึงจำ เป็น  
ที่จะตองว่าโวกุทายลอค ตามความที่เป็นจริงอย่างไรในใจของเรา.....

หลังจากนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้มีพระราช  
ปรารภแสดงความในพระราชหฤทัยอีกหลายหนว่าควรมีกฎหมายกำหนดขอบเขตของพระบรม  
ราชาญาภาพ คังประเทศทั้งหลายในยุโรป เช่น โคเคยมีพระบรมราชาธิบายแก้ไขการ  
ปกครองแผ่นดินโวกุทายลอค

"อนึ่งพระบรมราชาญาภาพของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ ไม่ได้มีปรากฏ  
ในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ควดยเหตุถือว่าเป็นที่ล้นท้น ไม่มีข้อใดสิ่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็น  
ผู้บังคับชี้คขวางโค แต่เมื่อว่าความที่เป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติกการ  
อันใดก็ตองเป็น ไปตามทางที่สมควรและที่เป็นยุติธรรม เพราะเหตุฉะนั้นข้าพเจ้าไม่มี  
ความรังเกียจอันใดซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดพระบรมราชาญาภาพของพระเจ้าแผ่นดิน เช่น  
ประเทศหึ่งปวงมีกำหนดต่าง ๆ กันนั้น เมื่อจะทำกฎหมายสำหรับแผ่นดินโคเป็นหลักฐาน  
ทั่วถึง ก็ควรจะตองว่าควยพระบรมราชาญาภาพของพระเจ้าแผ่นดินโค เป็นหลักฐานไว้  
แต่การซึ่งควรจะกำหนดคอย่างไรนั้น ข้าพเจ้าตองขอชี้แจงความเห็นอันมีโคความเห็น  
ที่เข้ากับตัวโคโดยยอว่า พระเจ้าแผ่นดินต่างประเทศหมายเอาประเทศยุโรปซึ่งปกครอง  
บ้านเมืองมีกำหนดพระราชาญาภาพต่าง ๆ กัน ควยอาศัยเหตุการณซึ่งเกิดขึ้นในบ้านเมือง  
โคความไม่พอใจของราษฎร จึงได้มีข้อบังคับสักคักเป็นชั้น ๆ คาลำคับเหตุการณ  
ซึ่งมีขึ้นในบ้านเมืองนั้น ๆ เหตุการณหึ่งปวงนั้นคังไม่มีไม่เป็นโคทั่วถึงกัน เพราะฉะนั้น  
แบบอย่างจึงยังไมลง เป็นแบบเดียวกันทั่วไปโคทุกประเทศ ส่วนที่กรุงสยามนี้ยังไม่มี  
เหตุการณอันใดซึ่งเป็นการจำเป็นแล้ว จึงเป็นชั้นเหมือนประเทศอื่น ๆ ประเทศอื่น ๆ  
ราษฎรเป็นผู้ชคโคทำเจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมื่อเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคเห็น



ว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองและเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไปจึง  
ได้คิดทำ เป็นการฝึกกัน ตรงกันข้าม และกรณีที่จะปกครองบ้านเมือง เช่นประเทศสยาม  
นี้ ตามอำนาจอย่าง เจนแจแอนด์ประเทศอื่น ๆ คือประเทศยุโรปก็ไม่สามารถปกครอง  
บ้านเมืองได้ และจะไม่เป็นที่ชอบใจของราษฎรทั่วหน้าด้วยเหมือนอย่างถ้าจะมีปาลิเมนต์  
จะไม่มีผู้ใดซึ่งสามารถเป็นเมมเบอไคส์ก็คน และโดยว่าจะมีเมมเบอเหล่านี้เจรจา  
การใดก็ไม่เข้าใจในราชการทั้งปวงทั่วถึง เพราะไม่มีความรู้และการฝึกหัดอันใดแต่เดิม  
มาเลย ก็คงจะทำให้การทั้งปวงไม่มั่นคงสำเร็จไม่ได้ และจะอ้างเป็นที่หวาดหวั่นของ  
ราษฎรผู้ซึ่งไม่เข้าใจเรื่องราวอันใด เพราะไม่ได้นักไม่ไค้ของการเกิดขึ้นในใจเลย  
ราษฎรคงจะเชื่อเจ้าแอนด์มากกว่าผู้ซึ่งจะมาเป็นเมมเบอออฟปาลิเมนต์ เพราะปกติ  
ทุกวันนี้ ราษฎรย่อมเชื่อถือเจ้าแอนด์ว่าเป็นผู้อยู่ในยุติธรรม และเป็นผู้รักใคร่คิดจะทำนุ  
บำรุงราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุขยิ่งกว่าผู้อื่นทั้งสิ้นทั่วหน้ากันเป็นความจริง เพราะเหตุฉะนั้น  
ข้าพเจ้าจึงเห็นสมควรวาระอำนาจาพของพระเจ้าแอนด์ควรจะกำหนดตามแบบเดิมแต่ในข้อ  
ที่เป็นข้อจริงอย่างไร คือเหมือนหนึ่งไม่กำหนดตามคำพูดกันนอก ๆ แบบ เช่นเรียกพระนาม  
ว่า เจ้าชีวิต ซึ่งเป็นที่หมายว่ามีอำนาจอันจะฝากคนให้ตายโดยไม่มีควมฉกฉวยอย่างหนึ่งอย่างใด  
ได้ ซึ่งความจริงสามารถจะไค้ แต่ไม่เคยทำเช่นนั้น ก็จะเป็นการสมควรแก่บ้านเมืองใน  
เวลานี้แล้ว

ขอความซึ่งไค้กล่าวมาทั้งปวง เป็นใจความหัวข้อความประสงค์ของ  
ข้าพเจ้าซึ่งจะให้ท่านทั้งปวงทราบว่ ประสงค์ซึ่งจะจัดการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ด้วยเหตุ  
ผลประการใด และประสงค์จะวางรูปแบบใหม่เปลี่ยนรูปแบบนั้นอย่างไร เมื่อท่านทั้งปวงได้  
เข้าใจความประสงค์หัวข้อเช่นนี้แล้ว ขอให้ประชุมกันคิดจัดข้อบังคับสำหรับที่จะให้การทั้งปวง  
เป็นไปตามความประสงค์ดังนี้ให้เรียบร้อยตลอดทุกตำแหน่ง ซึ่งข้าพเจ้าจะไค้ในที่ประชุม  
ปรึกษาการทั้งปวงนั้นด้วยต่อไป เมื่อคิดการไค้ตลอดทั่วถึงเรียบร้อยแล้วจะเปลี่ยนแปลง  
อย่างใหม่ เพื่อให้เป็นการมั่นคงในการที่เป็นเอกราชของกรุงสยาม เป็นความสุขแก่ราษฎร  
ทั้งปวงสืบต่อไป"

ในที่สุกกล่าวกันว่าได้มีการร่างกฎหมายจำกัดขอบเขตของพระบรม  
 เสด็จานุภาพขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีสมเด็จพระยาเทววงศวิโรปการ เสนาบดี  
 กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ร่าง ร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 20  
 มาตรา เรียกว่า "ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม" ซึ่ง  
 มีความสำคัญโดยสรุป ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 ว่าด้วยราชอิสริยยศ คือสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็น  
 พระเจ้าแผ่นดินเป็นบรมราชาธิราชแห่งลาวประเทศ มะลายูประเทศ, กระเหรี่ยง  
 าดาลา ผู้ทรงพระคุณธรรมอันประเสริฐ

มาตรา 2 ว่าด้วยพระราชาอาณัติสิทธิ์ คือพระเจ้าแผ่นดินยอมมีพระราช  
 อาณัติสิทธิ์เด็ดขาดโดยพระราชหฤทัยเป็นที่สุก

มาตรา 3 ว่าด้วยศักดิ์คานาภาพ 6 ประการ คือ (1) เป็นเจ้าเป็นใหญ่  
 ครองแผ่นดิน (2) เป็นที่เกิดแห่งความยุติธรรม (3) เป็นที่เกิดแห่งอำนาจศักดิ์  
 (4) เป็นจอมพลพลโยธา (5) เป็นพุทธศาสนูปถัมภก (6) พระราชดำรัสสั่งที่ได้  
 ประกาศแล้วยอมเป็นกฎหมายสำหรับแผ่นดิน

มาตรา 4 ว่าด้วยนิรปราศการี คือพระเจ้าแผ่นดินจะทรงการอันใดไม่  
 ผิดพลาด เพราะมีเสนาบดีรู้เห็นเป็นผู้รองรับผิดและชอบอยู่แล้ว

มาตรา 5 ว่าด้วยราชูปสถมภ์ 3 สถาน คือ รัฐมนตรีสภา 1 องคมนตรีสภา 1  
 เสนาบดีสภา 1

มาตรา 6 ว่าด้วยอุมฤชาราช คือ พระเจ้าแผ่นดินมีมกุฎราชกุมาร เป็น  
 ผู้สืบชาติยศสันตติและแผ่นดินไม่ว่าพระเจ้าแผ่นดินควยพระราชประเพณีเท่านั้น

มาตรา 7 ว่าด้วยชาติยศสันตติ คือการสืบสันตติวงศ์แสดง เส้นสืบชาติยศสันตติ  
 ไว้พร้อม

มาตรา 8 ว่าด้วยมฤตยานุชาติ คือผู้อยู่ในฐานะจะสืบรัชตยศันตติ แต่ยังไม่อยู่ในครรภ์ไม่ว่าจะเป็นพระองค์ชายหรือพระองค์หญิง ให้มีอำนาจเพียงเท่าผู้รั้งราชการไปก่อนจนกว่าจะประสูติ ถ้าเป็นชายก็เป็นมกุฎราชกุมาร หากเป็นหญิงก็ให้ชนัดดลลงไปเป็นผู้สืบรัชตยศันตติ

มาตรา 9 ว่าด้วยผู้ไม่ควรสืบรัชตยศันตติ คือเฉพาะผู้สืบรัชตยศันตติประชวรพระโรค ซึ่งจะ เป็นจอมพลไปโค และจะรักษาไม่หาย หรือเป็นผู้ตั้งอยู่ในมัทนียสถานคือคักณิน หรือเสพสุรยาาเมาเป็นนิตย์ ถ้าแม่เหตุการณเช่นวานมีในเวลาที่พระเจ้าแผ่นดินยังพระเยาว์ ต้องให้จตุรวรรคสันนิบาตปรึกษาช้ชาก

มาตรา 10 ว่าด้วยผู้รั้งราชการ ถ้าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นเอง เป็นแต่คำเรียกต่างกันไปตามนี้

มาตรา 11 ว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของผู้รั้งราชการ ซึ่งต้องอาศัยตามคำวินิจฉัยของจตุรวรรคสันนิบาต และไตรวรรคสันนิบาตเป็นต้น

มาตรา 12 ว่าด้วยสมควรเป็นผู้รั้งราชการ กำหนดด้วยเพศ อายุ และความ เป็นพระญาติสนิทของพระเจ้าแผ่นดินเป็นต้น

มาตรา 13 ว่าด้วยจตุรวรรคสันนิบาต คือรวมสภาทั้ง 4 ไคแก่รัฐมนตรีสภา องคมนตรีสภา เสนาบดีสภา ราชบัณฑิตสภา เป็นการชุมนุมใหญ่ ปรึกษาการตามทักทาลวใน มาตรา 9 และการที่จะเลือกตั้งหรือเปลี่ยนผู้รั้งราชการ ทั้งนี้เฉพาะในเมื่อพระเจ้าแผ่นดินยังทรงพระเยาว์

มาตรา 14 ว่าด้วยไตรวรรคสันนิบาต คือองค์ที่ประชุมรวม 3 สภา เขาชุมนุมใหญ่ไคแก่รัฐมนตรีสภา องคมนตรีสภา เสนาบดีสภา เพื่อปรึกษาทำพระราชกฤษฎีกา เลือกตั้งผู้ที่ควรจะได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี หรือองคมนตรีที่วางไปควยสิ้นอายุ ในเมื่อพระเจ้าแผ่นดินยังทรงพระเยาว์เป็นต้น

มาตรา 15 ว่าด้วยปธานาธิปไตย หรือประธานแห่งพุทธวรรคสันนิบาต หรือ ไตรวรรคสันนิบาต

มาตรา 16 ว่าด้วยการขี้ซากปกปิด คือการที่จะปรีกขี้ซากในพุทธวรรค สันนิบาตให้เป็นการปกปิด ตามที่กล่าวไว้ในมาตรา 90 ข้อ 1 แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 2 ว่าด้วยวิธีและกระบวนชุนนุปรักษา

มาตรา 17 ว่าด้วยการขี้ซากเปิดเผย คือการที่จะปรีกขี้ซากในไตรวรรค สันนิบาตเป็นไปตามที่กล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 2 มาตรา 90 ข้อ 2

มาตรา 18 ว่าด้วยราชทัณฑ์ คือนับเอาพระราชโอรส พระราชธิดา และพระราชธิดา ของพระเจ้าแผ่นดินที่เป็นพระบรมราชาธิราชในพระบรมราชวงศ์นี้ ผู้สมควรจะได้รับหรือได้รับตราจุลจอมเกล้าสมควร เข้าประชุมได้โดยไมต้องแต่งตั้ง ห้าม เฉพาะผู้ตั้งอยู่ในมัทนียสถานและหรือมีพระชนมอยู่ในสรีราแล้ว จึงจะเข้าประชุมไม่ได้

มาตรา 19 ว่าด้วยอำนาจที่เป็นลำดับกัน คืออำนาจวินิจฉัยตามลำดับดังนี้ วินิจฉัยของ เสนาบดีสภา ขององคมนตรีสภา ของรัฐมนตรีสภา ของไตรวรรคสันนิบาต ของจตุรวรรคสันนิบาตพระบรมราชวินิจฉัยเป็นที่สุด

มาตรา 20 ว่าด้วยคำวินิจฉัยตกลง คือการที่จะกำหนดเป็นวินิจฉัยตกลงด้วย คณะเสียงของชุนนุทั้ง 5 ไคแก่ชุนนุเสนาบดีสภาจนถึงชุนนุจตุรวรรคสันนิบาต"

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้มีการประกาศใช้ นับว่ายังไม่มีความจำเป็นนัก อย่างไรก็ตามนับว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และนิติศาสตร์ เป็น อย่างยิ่ง ซึ่งถ้าหากมีการประกาศใช้จริงก็คงถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญสมัยสมบูรณ์าสีทธิ ราชย์ที่สมบูรณ์ที่สุดฉบับหนึ่ง

## แนวความคิดเรื่องรัฐธรรมนูญก่อนสมัยรัชกาลที่ 7

นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา ได้มีเสียงเรียกร้องเกี่ยวกับการแก้ไขรูปแบบการเมืองการปกครองของประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเสวยราชสมบัติ ดังที่เคยมีพระราชดำรัสตอนหนึ่งว่า

"ข้าพเจ้ามีภาระสำคัญซึ่งได้รับมอบจากสมเด็จพระชนกนาถประการหนึ่ง คือการมีคอนสติทิวชัน และปาลีเมนต์..... ฯลฯ เมื่อพลเมืองมีความพร้อมเมื่อใด ข้าพเจ้าจะรับปฏิบัติตามกระแสรับสั่งของสมเด็จพระชนกนาถทันที ข้าพเจ้าขอฝากเรื่องปาลีเมนต์นี้ไว้ให้แก่อนุชนาถสืบไป"

ในรัชกาลนี้ แม้จะไม่มีใครกล้าให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นผลสำเร็จ แต่ก็ได้มีการเตรียมการปกครองแบบประชาธิปไตยหลายประการ หากเน้นหนักไปในด้านการให้สิทธิเสรีภาพแก่ราษฎร มากกว่าการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองของประเทศ อย่างไรก็ตาม ได้มีวรรณกรรมหลายเรื่องในเวลานั้น ที่เริ่มเรียกร้องเอาระบบการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง เช่นเดียวกับที่เคยมีการเรียกร้องมาแต่เมื่อต้นสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทความทางหน้าหนังสือพิมพ์ ในเวลานั้นเริ่มพูดถึงเรื่องรัฐธรรมนูญการปกครองแบบประชาธิปไตย การปกครองแบบพระมหากษัตริย์อยู่ใต้อภิญาบาล หากแต่การใช้ศัพท์ในเวลานั้น ต้องเลี่ยงไปใช้คำอื่นอันมีความหมายใกล้เคียงกัน

เมื่อ พ.ศ. 2474 นักหนังสือพิมพ์คนหนึ่งคือ นาวาเอกพระยาสุรารักษ์พิพัฒน์ (เลื่อนสุรารักษ์วานิช) ได้ใช้นามปากกาว่า "ศรีทอง" เขียนบทความเรื่องชีวิตของประเทศลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ไทยใหม่รายวัน นี้ข้อความที่น่าสนใจ ดังนี้ "ตั้งแต่มหาสงครามได้เกิดขึ้น จำเริญตั้งแต่ พ.ศ. 2456 เป็นต้นมา..... ลักษณะปกครองของประเทศในภาคทวีปยุโรป ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก มีพระราชาธิบดีประเทศใหญ่ ๆ ต้องถูกขับไล่เสด็จออกจากพระราชบัลลังก์ถึง 6 ประเทศ..... มุลกรณที่พระเจ้าแผ่นดินต้องถูกขับไล่นั้น มีลักษณะต่าง ๆ กัน รวมความจุดสำคัญของเรื่องก็คือ ประชาชนเกิดความไม่พอใจในรัฐ

ประกาศนโยบายของคณะพระเจ้าแผ่นดินพระองค์นั้น เป็นส่วนมาก เหตุที่มาสันทบทแก้ภายนอก  
 ย่อมเป็นปัจจัยอันหนึ่ง ที่ทำให้ความหวังเปลี่ยนแปลงประเพณีของประชาชนได้เป็นผล  
 สำเร็จเร็วยิ่งขึ้น เช่นว่าข้าราชการไม่ดี การระหว่างประเทศขุ่นหมอง.....  
 หัวหนาของประเทศไทยย่อมมีตำแหน่งพระเจ้าแผ่นดิน หรือประธานาธิบดี ประเทศที่กรา  
 กฎหมายคอนสตีติวชันขึ้นไว้ไซ้เป็นแบบลักษณะปกครอง ประมุขของประเทศนั้นย่อมมี  
 ภาระน้อย ความตกลงสิทธิขาดยอมตกอยู่แก่คณะเสนาบดีและสภาราษฎร ประเทศที่  
 พระเจ้าแผ่นดินทรงไว้ซึ่งสมบูรณ์ราษฎรดีทรราชย์ อำนาจอย่างสูงสุดเช่นประเทศเราเป็น  
 เบื้องต้น พระราชภาระอันหนักย่อมตกอยู่ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว....."

อธิบดีกรมoyerการในสมัยนั้น ได้นำบทความเรื่องนี้เสนอต่อเสนาบดี  
 กระทรวงมหาดไทย เพื่อทอหนังสือพิมพ์ไทยใหม่เป็นจำเลย แต่บังเอิญเรื่องระงับไปก่อน  
 ซึ่งตอมนับว่าบทความเรื่องนี้ผลต่อความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการ เมืองการปกครอง  
 ประเทศในเวลานั้นไม่น้อย

เมื่อ พ.ศ. 2474 หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ได้รับแต่งตั้ง  
 จากกระทรวงยุติธรรม ให้เป็นผู้สอนวิชากฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นวิชาใหม่ของโรงเรียน  
 กฎหมายตามหลักสูตร เนติบัณฑิตไทย ผู้สอนโคสอดแทรกหลักการ เมืองการปกครองไว้เป็น  
 อันมาก ถึงที่ผู้สอนเองได้เคยเล่าไว้ว่า

"ข้าพเจ้าได้อ้อโอกาสนั้นทำการสอนเพื่อปลูกจิตสำนึกนักศึกษาในสมัยนั้น ให้  
 สนใจในแนวทางประชาธิปไตย และในทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานของสังคม ส่วน  
 กฎหมายเป็นแต่เป็นโครงร่างเบื้องต้นของสังคมเท่านั้น คำสอนของข้าพเจ้าได้ทราบไปถึง  
 พระเนตรพระกรรณ ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่าข้าพเจ้าได้ทำการปลูกเป็น  
 นักเรียนกฎหมาย พระองค์จึงได้มีรับสั่งถามท่านเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในสมัยนั้น ถึงการ  
 สอนของข้าพเจ้า ท่านเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมได้มาสอบถามข้าพเจ้าและตั้งเตือนให้  
 ระมัดระวัง"

คำร่างกฎหมายปกครองของหลวงประดิษฐมนูธรรม ได้เนิ่นถึงโครงสร้างของ  
อำนาจอธิปไตย ซึ่งเรียกกันในเวลานั้นว่า อำนาจสูงสุดในประเทศ โดยอธิบายว่าแยกออก  
ได้เป็น 3 ประการคือ

1. อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย หรืออำนาจนิติบัญญัติ
2. อำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมาย หรืออำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ
3. อำนาจในการวินิจฉัยกฎหมาย หรืออำนาจตุลาการ

คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่มนี้ มีอิทธิพลต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญใน  
เวลาเวลาต่อมา เพราะท่านผู้เป็นเจ้าของตำราเล่มนี้เป็นผู้มีส่วนสำคัญ ในการยกย่องพระราช  
บัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งประกาศใช้ในสมัย  
รัชกาลที่ 7 หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

### การร่างรัฐธรรมนูญในสมัยรัชกาลที่ 7

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า  
ให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้น 2 ฉบับ เพื่อจะได้ทำการศึกษาพิจารณาจะเหมาะสมกับประเทศไทย  
หรือไม่ เพียงใด นับได้ว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทย ที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ดำริเองที่  
จะให้มีการร่างรัฐธรรมนูญและการปกครองระบอบพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional  
Monarchy) - . . . . . ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกเป็นร่างของพระยาถึลยามไมตรี  
(Dr. Francis B. Sayre) ซึ่งร่างขึ้นใน พ.ศ. 2469 ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สองร่าง  
โดย นายเรมอนต์ บี สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการ  
ต่างประเทศ และพระยาตรีวิสารวาท (เทียนเลี้ยง สุนทรະกุล) ปลัดทูลฉลองกระทรวง  
การต่างประเทศ ซึ่งร่างเมื่อ พ.ศ. 2474

มูลเหตุของร่างรัฐธรรมนูญฉบับพระยาถึลยามไมตรีนั้น สืบเนื่องมาจาก  
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยาถึลยามไมตรี

Francis B. Sayre  
Raymond B. Stevens

เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2469 ในระหว่างที่พระยาภิรมย์ภักดีมาเยือนประเทศไทย และพักอยู่ที่โฮเต็ลพญาไท พระราชหัตถ์เลขานั้นตั้งเป็นพระราชปณิธาน 9 ข้อ เกี่ยวกับ ปัญหาการเมืองการปกครองของไทย เช่น พระราชปณิธานข้อ 3 ทรงปรึกษาวารูปการ ปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษเหมาะสมควรกับประเทศไทยหรือไม่ พระราชปณิธานข้อ 4 ทรงปรึกษาวา ถึงเวลาแล้วหรือยังที่ประเทศไทยจะมีการปกครองโดยผู้แทนราษฎร พระราชปณิธานข้อ 6 ทรงปรึกษาวาถึงเวลาแล้วหรือยังที่ประเทศไทยจะมีนายกรัฐมนตรี และพระราชปณิธานข้อ 7 ทรงปรึกษาวา ถึงเวลาแล้วหรือยังที่ประเทศไทยจะมีสภานิติบัญญัติ

พระยาภิรมย์ภักดีได้ทบทวนพระราชปณิธานทุกข้อ และได้ร่างรัฐธรรมนูญ ขึ้นขุนเกล้าฯ เป็นภาษาอังกฤษ ทั้งได้แปลไว้ข้างล่างนี้

### เค้าโครงร่างเบื้องต้น

#### มาตรา 1

อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์

#### มาตรา 2

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งรับฉันทชอบต่อพระองค์ ในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งปวง และให้นายกรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งตามพระราชอัชฌาศัย

#### มาตรา 3

ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับฉันทชอบในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีทั้งหลาย ซึ่งเป็นเจ้ากระทรวงต่าง ๆ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับฉันทชอบต่อพระมหากษัตริย์ ในกิจการทั้งปวงของแต่ละกระทรวง และจะต้องรับฉันทชอบในการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายทั่วไปของรัฐบาลซึ่งมีพระบรมราชโองการ และรับฉันทชอบในการประสานงานระหว่าง กระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุนโยบายดังกล่าวด้วย



## มาตรา 4

ให้รัฐมนตรีแต่ละนายรับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี สำหรับงานใน  
กระทรวงของตน และให้ร่วมปฏิบัติการติดตามนโยบายทั่วไปของรัฐบาลตามคำบัญชาของ  
นายกรัฐมนตรี

## มาตรา 5

ให้มีการประชุมคณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยให้  
คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยรัฐมนตรีทุกนาย คณะรัฐมนตรีอาจอภิปรายปัญหาสำคัญอันเป็น  
ประโยชน์ได้เสียร่วมกันได้แต่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการลงมติทั้งปวง

## มาตรา 6

ให้นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อขอรับพระบรมราชวินิจฉัย  
ในปัญหาทั้งปวงอันเกี่ยวกับนโยบายทั่วไป และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม นายก  
รัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามพระบรมราชโองการ

## มาตรา 7

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งมนตรี 5 นาย ประกอบกันเป็น อภิรัฐมนตรีสภา  
ให้นายกรัฐมนตรี เป็นสมาชิกอภิรัฐมนตรีสภาโดยตำแหน่งแต่หามรัฐมนตรีนายอื่นดำรงตำแหน่ง  
สมาชิกด้วย อภิรัฐมนตรีไม่มีอำนาจการบริหาร ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตามอำนาจหน้าที่ของ  
อภิรัฐมนตรีสภามีเพียงถวายความคิดเห็นแก่พระมหากษัตริย์ ในปัญหาเกี่ยวกับนโยบายทั่วไป  
หรือปัญหาอื่นใดอันมิใช่รายละเอียดเกี่ยวกับงานบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเท่านั้น  
อภิรัฐมนตรีสภาไม่มีอำนาจเสนอแนะให้แต่งตั้งใครดำรงตำแหน่งใดตลอดจนเสนอแนะรายละเอียด  
เกี่ยวกับการปกครอง อยางไรก็ตาม อภิรัฐมนตรีสภามีอำนาจเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่ง  
นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี

## มาตรา 8

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและถอดถอนสมาชิกองคมนตรีสภาตามพระราช

## มาตรา 9

ภายในระยะเวลา 3 วันนับแต่วันเสวยราชสมบัติ พระมหากษัตริย์ จะทรงเลือกบุคคลหนึ่งเป็นรัชทายาทด้วยคำแนะนำและยินยอมขององคมนตรีสภา บุคคล ผู้จะเป็นรัชทายาทได้นั้น จะต้องเป็นโอรสของพระมหากษัตริย์และสมเด็จพระบรมราชินี หรือเป็นบุคคลอื่นซึ่งอยู่ในราชตระกูล แต่ทั้งนี้ไม่จำกัดอยู่ในลำดับฐานะมีพระอิสริยยศสูง หรือมีอาวุโสสูง การกำหนดบุคคลใดให้เป็นรัชทายาทยอมไม่อาจเพิกถอนได้ แต่อาจถูก ทบทวนใหม่ได้ในเวลาสิ้นสุดของทุกกำหนด 5 ปี โดยพระมหากษัตริย์ด้วยคำแนะนำและ ยินยอมขององคมนตรีสภา หากพระมหากษัตริย์สวรรคตลงก่อนมีการเลือกรัชทายาท ในองค- มंत्रीสภาเลือกบุคคลหนึ่งขึ้นเป็นรัชทายาททันทีหลังจากที่พระมหากษัตริย์สวรรคตไม่ว่ากรณี ว่าจะเป็นประการใดก็ตาม สามในสี่ของสมาชิกของคมนตรีสภา ซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรยอม ประกอบกันเป็นองค์ประชุมกำหนดตัวรัชทายาท

## มาตรา 10

ภายในบังคับแห่งพระราชอำนาจอันสูงสุด ศาลฎีกาและศาลอื่นใดทั้งหลาย ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นเป็นคราว ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

## มาตรา 11

อำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของพระมหากษัตริย์

## มาตรา 12

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนี้กระทำได้โดยพระมหากษัตริย์ประกอบ ด้วยคำแนะนำและยินยอมจากสามในสี่ของสมาชิกของคมนตรีสภา

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญของนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และพระยาศรีวิสารวาท (เทียนเลี้ยง ดุนตระกูล) นั้นได้กร่างขึ้นเป็นภาษาอังกฤษ และใช้ชื่อว่า "An Outline of Changes in the Form of Government" โดยมีสาระสำคัญว่า

1. ให้มีอภิรัฐมนตรีสภา ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในนโยบายทั่ว ๆ ไป และห้ามนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เป็นสมาชิกอภิรัฐมนตรีสภา
2. พระมหากษัตริย์ทรง เลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
3. นายกรัฐมนตรี เป็นผู้เลือกและแต่งตั้งรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล แต่การแต่งตั้งต้องได้รับพระบรมราชานุมัติ
4. นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล เป็นประธานในการประชุมคณะรัฐมนตรี และเป็นสื่อระหว่างรัฐบาลกับพระมหากษัตริย์
5. นายกรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่ง เท่าวาระเดียวกับวาระของสมาชิกสภานิติบัญญัติ
6. ให้มีสภานิติบัญญัติ ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด หรือเลือกทั้งแต่บางส่วน (ผู้ร่างโคเสนอให้ใช้วิธีเลือกตั้ง)
7. วิธีการ เลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมาย (ผู้ร่างโคเสนอวิธีการเลือกตั้งไว้ด้วยโดยละเอียด)

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งพระราชหฤทัยที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่พสกนิกรของพระองค์ในวันที่ 6 เมษายน 2475 อันเป็นวันครบรอบวันสถาปนาราชวงศ์จักรีครบ 150 ปี แต่เมื่อถึงวันดังกล่าวก็มิได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใดแต่อย่างใด กล่าวกันว่าอภิรัฐมนตรีสภาในเวลานั้นเป็นผู้ถวายความเห็นวายังไม่สมควรถึงเวลาประกาศใช้รัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นไม่นานนักคณะราษฎรก็ได้ยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบราชาธิปไตยสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

มีข้อหาสิ่งเกิดเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ดังนี้

1. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับของพระกัลยาณไมตรีไม่มีลักษณะประชาธิปไตย เพราะเป็นเพียงร่างกฎหมายซึ่งบัญญัติถึงพระราชอำนาจอันหาขอบเขตมิไคลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ถึงแม้จะเห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง ยิ่งกว่านั้น พระมหากษัตริย์ยังทรงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอีกด้วย การมีนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงการหาคนมาแบงเบาพระราชภาระทางการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ส่วนร่างรัฐธรรมนูญฉบับนาย สตีเวนส์ และพระยาตรีวิสารวาจา มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยพอสมควร เพราะอนุญาตให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

2. แนนายสตีเวนส์ และพระยาตรีวิสารวาจา จะยกร่างรัฐธรรมนูญถวายสมเด็จพระราชประสงค์ แต่นักกฎหมายทั้งสองก็ถวายความเห็นว่ายังไม่สมควรและยังไม่ถึงเวลาพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชน เพราะประชาชนมีความรู้ทางการเมืองน้อยและมีระดับการศึกษาต่ำ ควรให้ประชาชนมีประสบการณ์ด้านการปกครองตนเอง โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นเสียก่อนเป็นอันดับแรก

3. มีผู้กล่าวว่า แม้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะพระราชทานรัฐธรรมนูญในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2475 จริง การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ก็คงเกิดขึ้นอยู่ดีเอง เพราะรัฐธรรมนูญฉบับของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยอมไม่ทางสภารมณบุคคลในคณะราษฎร

ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1

ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงปรีชาสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างยิ่ง ทรงเอาพระทัยชอบนิยมการปกครองของไทยและของนานาประเทศเป็นอย่างดี ข้อสำคัญก็คือสิ่งที่เรียกกันในสมัยต่อมาว่า "รัฐธรรมนูญ" นั้น ทรงรู้จักและมีพระดำริในเรื่องนี้มาแล้ว แต่แน่นอนที่สุดที่ว่า แนวพระราชดำริเรื่องนี้ต่อไปในทางรัฐธรรมนูญแบบสมบูรณ์ภายใต้สิทธิราชย์ หรือมีฉันทน์ก็เป็นอภิชนาธิปไตย หรือการปกครองโดยอภิชนิกชนกลุ่มหนึ่ง ดังที่กล่าวมาในประวัติวิวัฒนาการของความหมายในสมัยแรกและสมัยที่สอง ได้เคยมีพระราชหัตถเลขาในเรื่องนี้ตอนหนึ่งมีว่า

"ไม่ต้องมีการห่วงระแวงอย่างหนึ่งอย่างใดว่า เราจะเป็นผู้ชักชวนในการซึ่งจะเสียอำนาจซึ่งเรียกกันว่าแอบโซลูทเป็นต้นนั้นเลย เพราะเราได้เคยทดลองมาแล้ว ตั้งแต่เวลาเป็นทุกศาซึ่งไม่มีอำนาจอันใดเลยนอกจากชื่อ จนถึงเวลาที่ม้ออำนาจขึ้นมาโดยลำดับ จนเต็มบริบูรณ์ในบัดนี้ ในเวลาที่ม้ออำนาจปานนั้นได้รับความลำบากเพียงใด และในเวลาที่มีอำนาจมากเพียงนี้ได้รับความลำบากอย่างไร เราผู้จักทำได้ เพราะที่จำโดยอยู่อย่างนี้ เหตุไรเล่าเราจึงจะไม่มีความปรารถนาอำนาจปานกลางซึ่งเป็นความสุขแก่ตัวเรา และจะเป็นการมั่นคงถาวรของพระราชอาณาเขตนี้ด้วย" 1

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติไม่นานประมาณในปี 2427 พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จำนวน

1 พระราชหัตถเลขาและข้อความในเอกสารที่จะกล่าวต่อไปนี้คัดมาจากรายการ สหิทธิพันธ์, การรื้อฟื้นพระสุพรรณเจ้าหลวง (พระนคร : โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2514), หน้า 128-135

หนึ่งให้ทำหนังสือกราบบังคมทูลคำนิระบอบการปกครองในสมัยนั้น พร้อมกับเร่ง  
รัดให้ปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินโดยเร็ว ข้อสำคัญคือใ้คางว่าที่ประเทศ  
ในยุโรปเจริญรุ่งเรือง เพราะ "ชาวยุโรปได้แปลคำจัดแจงบ้านเมือง คือ  
คอนเสตีจิวชัน Constitution ว่าเหมือนดังเครื่องจักรที่เมื่อเวลาสึกไป  
เข้าแล้ว ก็อาจสามารถที่จะเดินไปไ้เอง ไม่ต้องไปช่วยหมุนจักรในจักรนี้  
จะให้เดินสะควยยิ่งขึ้นอีก" 1 ข้อนี้มีความหมายว่าประเทศไทยควรจัดตาม  
อย่างบาง เพราะ "การที่คิดจัดบ้านเมืองครั้งใดก็เหมือนกัน"

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงทอบข้อข้องใจของ  
คณะผู้กราบบังคมทูลเหล่านั้นหลายประการ นอกจากนี้ยังได้มีพระบรมราชธิบาย  
แก้ไขการปกครองแผ่นดิน มีความตอนหนึ่งซึ่งแสดงถึงความเข้าใจพระราชหฤทัย  
ในเรื่องรัฐธรรมนูญเป็นอย่างดีว่า

"อนึ่ง พระบรมราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้มิได้มีปรากฏ  
ในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุนี้ถือว่าเป็นอันชอบไม่มีเอาใ้สิ่งอันใด หรือผู้ใด  
จะเป็นผู้บังคับขัดขวางใ้" 2

ความขอน้แสดงถึงลักษณะ สมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง

"แต่เมื่อว่าตามความที่เ็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติการ  
อันใด ก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควรและที่เป็นยุติธรรม" 3

1 เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

2 เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

3 เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

ขอความ<sup>๑</sup> หมายความว่าความถึงว่าพระมหากษัตริย์อาจารย์บิณฑิยังซึ่งพระทัย  
เอง (self-restraint) ด้วยคุณธรรมส่วนพระองค์ หรือ ทรงตั้งอยู่ใน  
ทิศพิธราชธรรม และจักรวรรดิวัตรก็เป็นได้

"เพราะเหตุที่ข้าพเจ้าไม่มีความรังเกียจอันใดจึงจะมีกฎหมายกำหนด  
พระบรมราชานุญาตของเจ้าแผ่นดิน เช่น ประเทศทั้งปวงมีกำหนดต่าง ๆ กันนั้น  
เมื่อจะทำกฎหมายสำหรับแผ่นดินให้เป็นหลักฐานทั่วถึง ก็ควรจะตวงว่าควยพระ-  
บรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินให้เป็นหลักฐานไว้" 1

ความ<sup>๒</sup> หมายถึงถึง การตรารัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐบาลนั้น  
เอง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการคลี่คลายแนวความคิดในเรื่องรัฐธรรมนูญในทำนองสมัย  
แรกของลักษณะรัฐธรรมนูญไปสู่สมัยที่สอง

"แต่การซึ่งควรจะกำหนดอย่างไรนั้น ข้าพเจ้าต้องขอชี้แจงความเห็นอัน  
มีข้อความเห็นที่เข้ากับตัวไว้โดยย่อว่า พระเจ้าแผ่นดินต่างประเทศหมายถึงเอาประเทศ  
ยุโรปซึ่งปกครองบ้านเมืองมีกำหนดพระราชนุญาตต่าง ๆ กัน ด้วยอาศัยเหตุการณ์  
ซึ่งเกิดขึ้นในบ้านเมืองโดยความไม่พอใจของราษฎร จึงได้มีข้อบังคับสักตั้งเป็น  
ชั้น ๆ ตามลำดับเหตุการณ์ซึ่งมีขึ้นในบ้านเมืองนั้น ๆ.....ส่วนที่กรุงสยามนี้ยังไม่มี  
เหตุการณ์อันใดซึ่งเป็นการจำเป็นแล้ว จึงเป็นชั้นเหมือนประเทศอื่น ๆ ประเทศ  
อื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมื่อเรานี้เป็นแต่พระเจ้า  
แผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองและเป็นความสุข  
แก่ราษฎรทั่วไปจึงได้คิดทำ เป็นการฉีกกัน ตรงกันข้าม" 2

1 เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

2 เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

ความซึ้งแสดงว่าทรงเข้าพระทัยปัญหารัฐธรรมนูญอย่างดี พุทกันตามภาษา  
ทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญก็คือทรงตั้งว่า ถ้าจะทำรัฐธรรมนูญก็ของเข้าใจเสียก่อนว่า  
ในยุโรปนั้น ราชนครเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ แต่ในประเทศไทย พระมหากษัตริย์  
กำลังจะเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญเอง

"...เพราะเหตุฉนั้น ข้าพเจ้าจึงเห็นสมควรว่า ราชานุภาพของพระเจ้า  
แผ่นดิน ควรจะกำหนดตามแบบเดิม... ก็จะเป็นการสมควร แก่บ้านเมืองในเวลานี้  
แล้ว....."

...เมื่อท่านทั้งปวงได้เข้าใจความประสงค์หัวขอเช่นนั้นแล้ว ขอให้ประชุม  
กันคิดจัดข้อบังคับสำหรับที่จะให้การทั้งปวง เป็นไปตามความประสงค์ ทั้งนี้ให้เรียบร้อย  
ตลอดทุกตำแหน่ง" 1

ในที่สุดก็ได้มีการยกร่างกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการปกครองประเทศขึ้นชุดหนึ่ง  
ประกอบด้วยร่างกฎหมาย 5 ฉบับคือ

1. ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม
2. พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 2 ว่าด้วยวิธีและกระบวนการชุมนุมปรึกษา
3. พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 3 ว่าด้วยรัฐมนตรีสภา ภาตุกษุณ ฌ ศาลหลวง
4. พระราชกฤษฎีกา เรื่ององคมนตรีสภา ภาตุที่ปรึกษาราชการในพระองค์
5. พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 5 ว่าด้วยเสนาบดีสภา ภาตุกษุณ ฌ ศาลา

ร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับแรกซึ่งว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยามนั้น  
มีลักษณะใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราช

1 เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน



หรือยุคอภิชนาธิปไตยมาก เพราะมีการถลาไปถึงพระบรมราชานุภาพ การเข้าสู่  
ตำแหน่งของประมุขของรัฐ และการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะของงาน  
บริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชกฤษฎีกานี้เป็นเพียง  
"คนร่าง" เท่านั้นเอง จึงขาดความสมบูรณ์อยู่มาก แต่ควรนับว่าเป็นเอกสาร  
ที่ควรศึกษาอย่างยิ่ง

### ประวัติที่มา

ผู้เขียนไม่พบหลักฐานว่าร่างพระราชกฤษฎีกาทั้ง 5 ฉบับนี้เริ่มมา  
ตั้งแต่เมื่อไร แต่เข้าใจว่าจะต้องภายในปี 2427 หรือหลังจากนั้นอย่างแน่นอน  
เพราะในปี 2427 ได้เกิดเหตุการณ์กรณีพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการ  
ชั้นผู้ใหญ่ทำหนังสือกราบบังคมทูลขอให้เปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงการปกครองประเทศ  
ซึ่งพระราชดำรัสตอบในคราวนั้นก็มิได้พาดพิงไปถึงร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว  
จึงน่าจะเชื่อว่าร่างพระราชกฤษฎีกานั้นคงจะเกิดขึ้นในเวลาต่อมา หนังสือบางเล่ม  
อ้างว่าสมเด็จพระมหาเวียงศวโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ  
ในเวลานั้น ทรงเป็นกำลังสำคัญในการยกร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1<sup>1</sup> ซึ่ง  
พิจารณาแล้วเห็นว่าจะเป็นไปได้ เพราะพระบรมวงศานุวงศ์พระองค์นี้ทรงเป็น  
เจ้านายชั้นผู้ใหญ่ และทรงรอบรู้กิจการบ้านเมืองตามขนบธรรมเนียมการปกครอง  
นานาประเทศเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามน่าจะมีพระบรมวงศานุวงศ์อื่น ๆ  
ที่เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยเช่นเดียวกันเข้าร่วมยกร่าง หรือพิจารณาด้วย เช่น  
อาจมีผู้รวมกรบบังคับทูลถวายความเห็นเมื่อปี 2427 เข้าร่วมร่างด้วยก็ได้ดังเห็น

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 141

ได้จากการใช้ถ้อยคำใกล้เคียงกันหลายแห่ง 1

ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากรัฐธรรมนูญอังกฤษเป็นอันมาก บางครั้งถึงกับนำหลักรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษมาเรียบเรียงขึ้นเป็นประโยคในภาษากฎหมายไทย ศัพท์คำใดที่รู้จักกันแพร่หลายในภาษาอังกฤษ เช่น Parliament ก็นำคำในภาษาบาลีหรือสันสกฤตมาใช้แทน เช่น "สันนิบาต" เป็นต้น

การที่นำเอารัฐธรรมนูญอังกฤษมาเป็นแบบอย่างในการร่างเป็นเรื่องที่ถูกต้อง เพราะอังกฤษมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับไทย ทั้งเป็นที่เริ่มของระบบรัฐสภา มีประวัติวิวัฒนาการทางการเมืองที่น่าสนใจกว่าจะกลายมาเป็นระบบพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy)

อนึ่ง การที่ร่างกฎหมายว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยามนี้ใช้คำว่า "ร่างพระราชกฤษฎีกา" ไม่ควรที่จะเข้าใจว่าเป็นร่างกฎหมายขั้นฐานะรองลงมาจากพระราชบัญญัติซึ่งที่เรารู้จักกับศักดิ์ของกฎหมายในปัจจุบัน แต่เป็นประเพณีการประกาศพระราชกฤษฎีกาแต่โบราณซึ่งนิยมประกาศกิจการอันใดอันหนึ่งตามที่พระมหากษัตริย์ดำรัสสั่งในรูปของพระราชกฤษฎีกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประกาศกิจการซึ่งไม่มีบทกำหนดโทษในทางอาญา 2

1 สนิธิ เทษานันท์ "ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย, ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม", สังคมนาสาครและมนุษยศาสตร์, ปีที่ 8 ฉบับที่ 1, 2521, หน้า 56

2 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนิพนธ์ (บางเรื่อง), หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพนายนาทร มนต์วีเสวี (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2519), หน้า 100

## บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติที่ 1

ร่างพระราชบัญญัติที่ 1 ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น 20 มาตรา  
แต่ละมาตราที่ชื่อมาตราในตัวเอง ซึ่งจะได้อธิบายไปตามลำดับดังนี้

### 1. ราชอิสริยยศ

มาตรา 1 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นพระเจ้าแผ่นดิน  
ฤาพระเจ้ากรุงสยาม เป็นบรมราชาธิราชแห่งมลาวประเทศ  
มลายูประเทศ กเหริยง ฯลฯ ผู้ทรงพระคุณธรรมอันมหา  
ประเสริฐ

คำอธิบาย มาตรานี้มีลักษณะเป็นคำปรารภออกพระนามพระมหากษัตริย์และราชอิสริยยศธรรมเนียมการออกพระนามเช่นนี้คงได้รับอิทธิพลมาจากมหาบัตร (Magna Carta) ของอังกฤษ ซึ่งขึ้นต้นว่า

"พระเจ้าจอห์นเป็นมหากษัตริย์แห่งประเทศอังกฤษ  
เป็นเจ้าแห่งประเทศไอร์แลนด์ เป็นท้าวพระยา  
แห่งประเทศนอร์มังดี และอากิแทน เป็นขุนแห่งอังกฤษ"<sup>1</sup>

บทบัญญัติเช่นนี้ปรากฏอยู่ทั่วไป แม้ในรัฐธรรมนูญรุ่นหลัง ๆ เพราะนอกจากแสดงบรมเกชาภาพของกษัตริย์แล้ว ยังแสดงอาณาเขตของรัฐ ขอบเขตของการใช้ธิปไตย และรูปของรัฐอีกด้วย

<sup>1</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง, ปรับปรุงจากปาฐกถาแสดงที่สมาคมครูโรงเรียนราษฎร หอประชุมคุรุสภา เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ., 2508, หน้า 19

## 2. ราชอาณาจักร

มาตรา 2 พระเจ้าแผ่นดินย่อมมีพระราชอาณาสิทธิ์ ได้จากราช  
โดย โดยพระราชกฤษฎีกาไทยไม่มีสิ่งใดยิ่งขึ้นไปกว่าอีกแล้ว

คำอธิบาย ข้อความนี้เป็นลักษณะของราชาธิปไตยโดยแท้ ตรงกับที่  
ได้มีพระบรมราชโองการไว้ก่อนแล้วว่า "พระบรมราชานุญาตของพระเจ้า  
แผ่นดินกรุงสยามนี้ไม่ว่าใคร่ปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุถือว่าเป็นที่  
ล้นพ้นไม่ขอใดสิ่งใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้"

## 3. ราชศักราช

มาตรา 3 พระเจ้าแผ่นดินมีพระราชศักราชเป็นอาทิ คือ  
(1) ย่อมเป็นเจ้าเป็นใหญ่ผู้ปกครองแผ่นดิน ทั้งที่พื้นนิกของอาณา  
ประชาราษฎร์ (2) เป็นที่เกิดแห่งความยุติธรรมที่รับกับทุกชนชั้น แล  
ทรงพระกรุณาภิเษก คนมีกฎหมาย (3) เป็นที่เกิดแห่งศานาภิบาล  
ศักดิ์ (4) เป็นจอมพลพลโยธา ที่รับกับยุคเข็ญของบ้านเมือง โดย  
ทำสงครามจะเปนไมตรีกับประเทศใดประเทศหนึ่ง (5) เป็นพุทธ-  
ศาสนูปถัมภกผู้ยกย่องอุทิศพระบรมพุทธานุศาสน์ (6) พระราชดำรัส  
ที่ได้ประกาศแล้ว ย่อมเป็นกฎหมายสำหรับแผ่นดิน กฎหมายสำหรับ  
แผ่นดินแบ่งเป็นสามอย่าง คือ พระราชบัญญัติที่ไม่ได้ประกาศอย่างหนึ่ง  
พระราชกำหนดที่ตกลงในเสนาบดีสภาอย่างหนึ่ง ถ้าพระราชกฤษฎีกา  
ที่ตกลงในรัฐมนตรีสภาอย่างหนึ่ง

คำอธิบาย มาตรานี้แสดงถึงพระราชฐานะซึ่งบางข้อไม่ควรกำหนดลง  
ไว้เป็นกฎหมาย เพราะเป็นหลักทั่วไปที่รู้จักกันอยู่แล้ว บางข้อก็เป็นหลักที่ทันสมัย  
กล่าวคือ

1. ท้าว่าเป็นเจ้าใหญ่ปกครองแผ่นดิน หมายความว่า ทรงเป็น  
ทั้งผู้ปกครอง และปกครอง (The King rules and Reigns) สมกับที่  
เรียกว่า "พระเจ้าแผ่นดิน"
2. ท้าว่าเป็นที่เกิดของความยุติธรรมนั้นก็ตรงกับหลักที่ว่า พระมหา  
กษัตริย์ทรงเป็นที่มาแห่งความยุติธรรม (The King is the fountain of  
justice) ซึ่งยังปรากฏร่องรอยพระราชอำนาจในทางความยุติธรรมอยู่ในขณะ  
นี้ คือ พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ <sup>1</sup>
3. ท้าว่าเป็นที่เกิดแห่งยศถาบันครุศักดิ์ ก็ตรงกับหลักที่ว่าพระมหา  
กษัตริย์ทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ (The King is the fountain of honors)  
ซึ่งปัจจุบันก็ยอมรับหลักนี้ เช่น ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะสถาปนาฐานันดรศักดิ์  
และพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์
4. ท้าว่าเป็นจอมพลพลโยธา ก็ตรงกับหลักในปัจจุบันที่ว่าพระมหา  
กษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศ  
สงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการ  
ทำหนังสือสัญญาสันติภาพสงบศึก และสนธิสัญญาอันกับนานาประเทศ หรือองค์การ  
ระหว่างประเทศ
5. ท้าว่าเป็นพุทธศาสนูปถัมภก ก็ตรงกับหลักในปัจจุบันที่ว่าพระมหา  
กษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะและทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก

<sup>1</sup> ประสพสุข บุญเดช, "ความยุติธรรมในปรมาภิปไตยพระมหากษัตริย์",  
สยามรัฐ, วันที่ 25 มีนาคม 2523, หน้า 8

6. ท้าวพระราชดำรัสเป็นกฎหมายก็เป็นไปตามหลักราชธิปไตยนั่นเอง  
ข้อที่น่าสังเกต คือ มาตรา 3 (6) แห่งประเภทกฎหมายออกเป็น 3  
อย่าง ซึ่งเป็นระเบียบชั้นกว่าสมัยก่อนหน้านั้น

#### 4. นิรูปราชการ

มาตรา 4 พระเจ้าแผ่นดินจะทรงการอันใดไม่มีผิด ไม่มีอำนาจ  
อันใดจะพิจารณาว่าโทษได้เลย เพราะว่าการอันใด ซึ่งพระเจ้าแผ่นดิน  
จะทรงทำได้นั้น ย่อมมีเสนาบดีรู้เห็นเป็นผู้รับผิดชอบและชอบอยู่แล้ว

คำอธิบาย มาตรานี้ตรงกับหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิด  
มิได้ (The King can do no wrong) ซึ่งเป็นสถานะของพระมหากษัตริย์  
ในระบอบประชาธิปไตย วิธีที่จะจัดให้พระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบต่อ  
การเมือง หากแต่จัดให้ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบแทน  
หลักการนี้ปรากฏอยู่ในปัจจุบันที่ว่า "องค์พระมหากษัตริย์ดำรงฐานะอันเป็นที่  
เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้" "ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์  
ในทางใด ๆ มิได้" "บทกฎหมายพระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการ  
ใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราช  
โองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้"

#### 5. ราชูปถัมภ์

มาตรา 5 พระเจ้าแผ่นดินมีราชูปถัมภ์สามสถาน คือ (1) รัฐ  
มนตรีสภา อากูชุน ณ ศาลหลวงสถานหนึ่ง (2) องคมนตรีสภา  
อาทึซุมบุบปฤษาราชการในพระองค์สถานหนึ่ง (3) เสนาบดีสภา  
อากูชุน ณ ศาลาสถานหนึ่ง

(1) รัฐมนตรีสภา ภาณุกษุณ ๓ ศาลหลวงนั้นเป็นผู้ซึ่งทรงเลือกสรรไว้ให้กิจการแต่งตั้งกฎหมายแลเป็นผู้ซึ่งจะไต่ระวังคอยกราบทูลในเวลาซึ่งเสนาบดี ภาณุกษุณ ๓ ศาลจะทำการเบิกพระราชกำหนดกฎหมายอันใดอันหนึ่ง

(2) องคมนตรีสภา ภาณุกษุณบุปฤชาราชการในพระองค์นั้นเป็นผู้ซึ่งทรงเลือกสรรไว้ให้ไต่สวนการทั้งปวง คางพระเนตรพระกรรมแลให้กราบทูล ตามความคิดเห็นชอบของผู้นั้น

(3) เสนาบดีสภา ภาณุกษุณ ๓ ศาลนั้น เป็นผู้ซึ่งเลือกสรรไว้ให้จัดการทำนุบำรุงรักษาแผ่นดินตามพระบรมราชโสมบาย แลตามพระราชกำหนดกฎหมาย

คำอธิบาย คำว่า "ราชูปสคมภ" หมายถึงผู้เป็นหลักเป็นประธานในฝ่ายพระมหากษัตริย์นั่นเอง การจำแนกประเภทราชูปสคมภเช่นนี้คงต้องการให้ใกล้เคียงกับการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย แต่ทำได้ไม่ถึงขนาดนั้น บางสภาจึงใช้อำนาจลับสนักอยู่ อย่างไรก็ตามนับว่าเป็นก้าวแรกของการกระจายอำนาจออกจากพระมหากษัตริย์

รัฐมนตรีสภา คือ สภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่มีใ้หมายความว่าจะออกกฎหมายทุกอย่างใ้ตามใจชอบ นอกจากนั้นสภานี้ยังทำหน้าที่คล้ายรัฐสภาของอังกฤษ คือ "ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน" ของเสนาบดีอีกด้วย

องคมนตรีสภา ทำหน้าที่คล้ายฝ่ายตุลาการผสมกับคณะองคมนตรีในปัจจุบัน แต่ไม่ใช่ฝ่ายตุลาการเต็มรูป เพราะมีใ้กับรวมเอาศาลทั้งหลายเข้ามาอยู่ในสภานี้ หน้าที่ "ไต่สวนการทั้งปวง คางพระเนตรพระกรรม" คงเกิดขึ้นเมื่อเมื่อมีพระราชกระแสลงมาใ้ทำหน้าที่นั้นเท่านั้น

เสนาบดีสภา ทำหน้าที่คล้ายฝ่ายบริหาร เพราะ "การทำนุบำรุงรักษา  
แผ่นดินตามพระบรมราโชบาย" ก็คือ การบริหารราชการแผ่นดินอย่างคณะรัฐ-  
มนตรีนั่นเอง แต่รัฐบาลเช่นนี้คงเป็นรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
โดยแท้ เพราะการรักษาแผ่นดินของทำตามพระบรมราโชบาย ส่วนที่ว่า  
"และตามพระราชกำหนดกฎหมาย" น่าจะแสดงให้เห็นถึงถรรพณ์เอาแนวความ  
คิดเรื่องหลักนิติธรรม (Rule of Law) มาใช้ผสมกัน

## 6. อมฤตราช

มาตรา 6 พระเจ้าแผ่นดินเป็นอมฤตราช เพราะเหตุว่ามี  
มฤตราชกุมารเป็นผู้สืบทอดสืบสันตติแลแผ่นดินไม่ไร้พระเจ้าแผ่นดินได้  
ควยราชประเพณีอันนี้เท่านั้น

คำอธิบาย คำว่า "อมฤตราช" หมายความว่า กษัตริย์ไม่สิ้น  
พระชนม์ในทันทีหมายความว่า ทรงสืบราชสันตติวงศ์ไม่ขาดสายนั่นเอง ตรงกับ  
หลักที่ทุกคนอยู่ในอังกฤษเวลาพระมหากษัตริย์สิ้นพระชนม์ว่า "The King is  
dead. Long Live the King!" "พระมหากษัตริย์องค์เก่าสิ้นพระชนม์  
แล้ว ขอพระมหากษัตริย์องค์ใหม่ทรงพระเจริญ"

## 7. ซัคเคียสันตติ

มาตรา 7 มฤตราชกุมารผู้สืบทอดสืบสันตตินั้น ต้องเป็นเจ้าฟ้าชาย  
ซึ่งมีพระมารดาเป็นเจ้าในราชตระกูลอันเป็นพระธิดา ฤาพระนัดดา  
ของพระเจ้าแผ่นดิน ในพระบรมราชวงษ์นี้ แลต้องเป็นโดยลำดับ  
เมียสืบเส้น ตรงจากพระชนกลงไปยังพระราชโอรส เมื่อสืบเส้นตรง  
ลงไปไม่ได้แล้ว ต้องให้ย้อนเส้นตรงขึ้นชั้นหนึ่ง จึงสืบแยกออกไป  
ทางเส้นขวางที่นับว่าเป็นพระภคินีเหมือนแบบอย่างที่ว่าไว้ต่อไป



แต่ต้องเป็นลำดับ นับตามพระยศแห่งพระมารดาที่ไม่ใช่พระบรม-  
 ราชเทวี พระอรรราชเทวี พระราชเทวี พระอรรคชายาเป็นชั้น ๆ กัน  
 ไปก่อนพระมารดา ที่ยังไม่เคยที่เป็นแค่พระธิดา ถ้าพระนัดดา ของ  
 พระเจ้าแผ่นดินใหญ่พระองค์หนึ่งพระองค์ใด ในพระบรมราชวงษ์นี้

แบบแผนชัศตยสันตติ ที่กล่าวมาแล้วนั้น ได้เปรียบไว้ในที่  
 เพียงแค่พระราชนัดดาให้เห็นอย่างที่จะสืบตามราชประเพณีนั้น โดย  
 ลำดับที่หมาย เลขไว้ดังนี้

แต่คำว่าแรกนั้น หมายความว่าองค์ใหญ่โดยพระชนม์ คำว่า  
 รองนั้นหมายความว่า องค์ที่ 2 ที่ 3 ที่ 4 ฯลฯ

อนึ่งถ้าจะว่าอีกอย่างหนึ่ง เป็นหนังสือให้รู้ว่าจะสืบชัศตยสันตติ  
 ตามแบบแผนนี้อย่างไร ก็จะมีความดังนี้ว่า

1. พระราชโอรสแรก ของพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้สืบชัศตยสันตติ  
 ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มี
2. พระราชนัดดาแรก ในพระราชโอรสแรก ๆ เป็นผู้สืบชัศตติ  
 ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มี
3. พระราชปนัดดาแรก ในพระราชนัดดาแรก ในพระราชโอรส  
 แรก ๆ เป็นผู้สืบชัศตยสันตติ ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มี
4. พระราชปนัดการอง ในพระราชนัดดาแรก ในพระราชโอรส  
 แรก ๆ เป็นผู้สืบชัศตยสันตติ ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มี
5. พระราชนัดการอง ในพระราชโอรสแรก ๆ เป็นผู้สืบชัศตย  
 สันตติ ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มี
6. พระราชปนัดดาแรก ในพระราชนัดการอง ในพระราชโอรส  
 แรก ๆ เป็นผู้สืบชัศตยสันตติ ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มี

7. พระราชปนัดดาครอง ในพระราชันต์ดาครอง ในพระราชโอรส  
แรก ๆ เป็นผู้สืบรัชตยศสันตติ ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มิ
8. พระราชโอรสครอง ของพระเจ้าแผ่นดิน ๆ เป็นผู้สืบรัชตยศสันตติ  
ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มิ
9. พระราชันต์ดาแรก ในพระราชโอรสครอง ๆ เป็นผู้สืบรัชตยศสันตติ  
ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มิ
10. พระราชปนัดดาแรก ในพระราชันต์ดาแรก ในพระราชโอรส  
ครอง ๆ เป็นผู้สืบรัชตยศสันตติ ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มิ
11. พระราชปนัดดาครอง ในพระราชันต์ดาแรก ในพระราชโอรส  
ครอง ๆ เป็นผู้สืบรัชตยศสันตติ ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มิ
12. พระราชปนัดดาครอง ในพระราชโอรสครอง ๆ เป็นผู้สืบรัชตยศ-  
สันตติ ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มิ
13. พระราชปนัดดาแรก ในพระราชันต์ดาครอง ในพระราชโอรส  
ครอง ๆ เป็นผู้สืบรัชตยศสันตติ ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มิ
14. พระราชปนัดดาครอง ในพระราชันต์ดาครอง ในพระราชโอรส  
ครอง ๆ เป็นผู้สืบรัชตยศสันตติ ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มิ
15. พระราชภาตากรแรก ของพระเจ้าแผ่นดิน ๆ เป็นผู้สืบรัชตยศสันตติ  
ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มิ
16. พระภาตากรแรก ในพระราชภาตากรแรก ๆ เป็นผู้สืบรัชตยศสันตติ  
ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มิ
17. พระภาตากรครอง ในพระราชภาตากรแรก ๆ เป็นผู้สืบรัชตยศสันตติ  
ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มิ
18. พระราชภาตากรครอง ของพระเจ้าแผ่นดิน ๆ เป็นผู้สืบรัชตยศสันตติ  
ถ้าไม่มีองค์นี้ แต่มิ

18. พระราชาภาตารอง ของพระเจ้าแผ่นดิน ๆ เป็นผู้สืบรัชตคิยสันตคิ  
ถ้าไม่มีองคนั้น แคม
19. พระภาตคิไกรสรแรก ในพระราชาภาตารอง ๆ เป็นผู้สืบรัชตคิยสันตคิ  
ถ้าไม่มีองคนั้น แคม
20. พระภาตคิไกรสรรอง ในพระราชาภาตารอง ๆ เป็นผู้สืบรัชตคิยสันตคิ  
ถ้าไม่มีองคนั้น แคม
21. พระราชบิฑูลแรก ของพระเจ้าแผ่นดิน ๆ เป็นผู้สืบรัชตคิยสันตคิ  
ถ้าไม่มีองคนั้น แคม
22. พระบิฑูโลรสแรก ในพระราชบิฑูลแรก ๆ เป็นผู้สืบรัชตคิยสันตคิ  
ถ้าไม่มีองคนั้น แคม
23. พระบิฑูโลสรอง ในพระราชบิฑูลแรก ๆ เป็นผู้สืบรัชตคิยสันตคิ  
ถ้าไม่มีองคนั้น แคม
24. พระราชบิฑูลรอง ของพระเจ้าแผ่นดิน ๆ เป็นผู้สืบรัชตคิยสันตคิ  
ถ้าไม่มีองคนั้น แคม
25. พระบิฑูโลรสแรก ในพระราชบิฑูลรอง ๆ เป็นผู้สืบรัชตคิยสันตคิ  
ถ้าไม่มีองคนั้น แคม
26. พระบิฑูโลสรอง ในพระราชบิฑูลรอง ๆ เป็นผู้สืบรัชตคิยสันตคิ  
ถ้าไม่มีองคนั้น แคม
27. พระอัยยกาธิบดีแรก ของพระเจ้าแผ่นดิน ๆ เป็นผู้สืบรัชตคิยสันตคิ  
ถ้าไม่มีองคนั้น แคม
28. พระอัยยไกรสรแรก ในพระอัยยกาธิบดีแรก ๆ เป็นผู้สืบรัชตคิยสันตคิ  
ถ้าไม่มีองคนั้น แคม
29. พระอัยยไกรสรรอง ในพระอัยยกาธิบดีแรก ๆ เป็นผู้สืบรัชตคิย—  
สันตคิ ถ้าไม่มีองคนั้น แคม



30. พระอัยยกาธิบดีครอง ของพระเจ้าแผ่นดิน ๆ เป็นผู้สืบรัชตยศสันตติ  
ถ้าไม่มีองค์นี้ แทน
31. พระอัยยโกรสแรก ในพระอัยยกาธิบดีครอง ๆ เป็นผู้สืบรัชตยศสันตติ  
ถ้าไม่มีองค์นี้ แทน
32. พระอัยยโกรสรอง ในพระอัยยกาธิบดีครอง ๆ เป็นผู้สืบรัชตยศสันตติ  
ถ้าไม่มีองค์นี้ แทน

คำอธิบาย มาตรา นี้ คือการจกลำดับผู้สืบราชสันตติวงศ์ซึ่งต่อมาได้  
แยกไปบัญญัติไว้ในกฎหมายเพิ่มเติมเอง

#### 8. มฤตยูนาชากิ

มาตรา 8 ถ้าผู้สืบรัชตยศสันตตินั้นยังอยู่ในพระครรภ์ ซึ่งยังไม่  
ทราบแน่ชัดว่าจะเป็นมฤตยูราชกุมารได้ จะมีเหตุที่ควรสงสัยว่าจะมีอยู่  
ในพระครรภ์นั้น ท้องใหญ่ที่จะได้สืบรัชตยศสันตติต่อไปนั้น มีอำนาจ  
แต่เพียงเท่าผู้รับราชการที่กล่าวไว้ต่อไปก่อน จนถึงเวลาประสูตร

เมื่อประสูตรแล้วทราบแน่ชัดว่าไม่เป็นมฤตยูราชกุมาร ใ้ก็ตาม  
ราชประเพณี คือเป็นพระราชธิดาไปตั้งนี้จึง ท้องใหญ่ผู้สืบรัชตยศสันตติ  
ถัดต่อไปก็มีอำนาจเพียงผู้รับราชการนั้นเมื่ออำนาจเต็มเป็นพระเจ้าแผ่นดิน  
สืบไป

ถ้าประสูตรแล้วทราบได้ชัดว่าเป็นมฤตยูราชกุมาร ก็ท้องให้เป็น  
พระเจ้าแผ่นดินให้ตั้งผู้รับราชการใหม่ตามความที่กล่าวไว้ต่อไป

คำอธิบาย หลักที่ว่า "ไม่เป็นมฤตยูราชกุมาร ใ้ก็ตามราชประเพณี คือ  
เป็นพระราชธิดา" ใ้ให้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเพิ่มเติม พ.ศ. 2467 อีกครั้ง

หนึ่งแล้ว แต่หลักเกณฑ์ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 และ 2521 ซึ่งเปิดทางให้ราชินีขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ได้

### 9. ผู้ไม่ควรสืบรัชตยศสันตติ

มาตรา 9 เมื่อผู้สืบรัชตยศสันตติ องค์ใดประสูติเป็นพระโอรส ซึ่งจะเป็นจอมพลไม่ได้และจะรักษาไม่หายแล้ว ถ้าเป็นผู้ตั้งอยู่ในมัทนียสถาน คือ สูบยี่นคิก ถ้าเสวยสุราเมรัยเป็นนิจแล้ว จะเป็นพระเจ้าแผ่นดินไม่ได้ ต้องให้แม่เฒ่าผู้สืบรัชตยศสันตติ ซึ่งถักทอไปนั้นรับตำแหน่งเป็นมกุฎราชกุมารต่อไป ลูกแล้วแต่พระเจ้าแผ่นดินจะทรงพระราชนิธิธิ

แต่ถ้าเหตุการณ์อันนี้ จะเกิดมีเกิดเป็นขึ้นในเวลาทีพระเจ้าแผ่นดินยังทรงพระเยาว์อยู่แล้วทองมูมมจะถูรวร รคสันนิมาคซึ่งกล่าวไว้ภายหลัง คักสินให้ตกลง ถ้าจะถูรวรคสันนิมาคปฤกษาช้ชาควารจะเปลี่ยนผู้สืบรัชตยศสันตติตามราชประเพณีกว่าสอง ไทรยางคของพมม (คือว่า ถ้าที่มมมี 30 คน เห็นควร 20 คน ไม่เห็นควร 10 คนคังนี้) แล้วจึงจะเอาเป็นตกลงควรเปลี่ยนได้

คำอธิบาย มาตราที่กำหนดเกณฑ์ของห้ามผู้ซึ่งไม่อาจเป็นพระมหากษัตริย์

ได้

### 10. ผู้รั้งราชการ

มาตรา 10 ถ้าพระเจ้าแผ่นดินทรงพระประชวรมาก คราวหนึ่งก็ทีพระเจ้าแผ่นดินทองเสด็จพระราชดำเนินงานพระราชสงคราม ถ้าเป็นการประพาสนอกพระราชอาณาเขต คราวหนึ่งก็ที ถ้าพระเจ้าแผ่นดินมีพระชนมายุเยาว์ยังไม่เต็มบริบูรณ์ 20 พรรษา ก็ที ควรมผู้รั้ง

ราชการแทนในพระนามของพระเจ้าแผ่นดินพระองค์นั้น แลเป็นพระที่  
เลี้ยงของพระเจ้าแผ่นดินทรงพระเยาว์นั้นด้วย

คำอธิบาย มาตรานี้ กำหนดให้ผู้รั้งราชการ ซึ่งก็คือ ผู้สำเร็จ  
ราชการแทนพระองค์นั่นเอง ผู้รั้งราชการมีได้ในสองกรณีคือ เมื่อพระมหากษัตริย์  
ประชวรหรือไม่ประทับอยู่ในพระราชอาณาเขต อันแสดงว่าไม่อาจปฏิบัติพระราช  
ภารกิจได้ประการหนึ่ง และเมื่อยังทรงพระเยาว์พระชนมายุไม่เกิน 20 พรรษา  
บริบูรณ์อีกประการหนึ่ง

#### 11. อำนาจแลหน้าที่ของผู้รั้งราชการ

มาตรา 11 ผู้รั้งราชการนั้นจะทำการอันใดแต่โดยลำพังใจที่  
เห็นผิดแลชอบเหมือนอย่างพระเจ้าแผ่นดินไม่ได้ ต้องอาศัยตามคำ  
วินิจฉัยซึ่งตกลงในที่ชุมนุม จะตุรวรคสันนิบาตแลตกลงในไตรวรค  
สันนิบาต คือ รัฐมนตรีสภา องคมนตรีสภา ตุลาเสนาบดีสภาแห่งหนึ่ง  
แห่งใดตามข้อความ ซึ่งควรจะตกลงในที่ชุมนุมกัน ๆ ตามกฎหมาย

ผู้รั้งราชการนั้น ทำการทั้งปวงในพระนาม แทนพระเจ้าแผ่นดิน  
เว้นเสียแต่จะเป็นจอมพลไม่ได้ เมื่อมีราชการจำเป็นที่จะต้องเป็นแม่  
ทัพเมื่อใด ต้องออกจากตำแหน่งผู้รั้งราชการแล้วจึงจะเป็นได้ แต่มี  
อำนาจที่จะประกาศ พร้อมด้วยความยินยอมของไตรวรคสันนิบาต  
ในการที่จะกระทำสงคราม ถ้ากระทำสัญญาทางไมตรีกับนานาประเทศ  
ซึ่งเป็นราชศักดิ์คานูภาพอันหนึ่งของพระเจ้าแผ่นดินนั้นได้

ผู้รั้งราชการนั้น จะเป็นประธานในจะตุรวรคสันนิบาต ถ้าไตร  
วรคสันนิบาตไม่ได้ตกลงแม่แต่เสนาบดีในรัฐมนตรีสภา องคมนตรีสภา  
ตุลาเสนาบดีสภา เพราะเหตุที่ผู้รั้งราชการจะรับตำแหน่งราชการอื่น

นอกจากที่วามาแล้วนี้ไม่ได้

ผู้รั้งราชการนั้นหน้าที่เป็นพระอภิบาลอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งจะตอง  
อุสหาเอาใจใส่ในสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทรงพระเยาว์นั้น เมื่อมี  
พระชนมพรรษา 14 สมควรที่จะได้ทรงทราบในราชการทั้งปวงเมื่อใด  
ให้ได้ทรงทราบ แล้วได้ทอดพระเนตรที่ประมุขปกครองราชการเมื่อนั้น  
เนื่อง ๆ ตามสมควรที่จะทรงได้ ในสมัยซึ่งยังมีผู้รั้งราชการอยู่นั้น  
กฎหมายจะมีได้ทั้งสองอย่างที่เรียกว่าพระราชกำหนดอย่างหนึ่ง ซึ่ง  
ตั้งตกลงในรัฐมนตรีสภา กับพระราชาคณะอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งตกลงใน  
ไตรวรารคสันนิบาต เท่านั้นแต่จะมีพระราชบัญญัติไม่ได้

คำอธิบาย มาตราที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้รั้งราชการเอาไว้อย่าง  
ละเอียด ทั้งในส่วนผู้รั้งราชการของปฏิบัติและของละเวน

## 12. ผู้สมควรเป็นผู้รั้งราชการ

มาตรา 12 ผู้รั้งราชการนั้นตองเป็นผู้ชาย ที่เป็นพระญาติวงศ์  
อันสนิทของพระเจ้าแผ่นดิน และเป็นผู้นับอายุวุฒิคืออายุเต็มบริบูรณ์  
30 ปีแล้ว จึงจะสมควรรับตำแหน่งผู้รั้งราชการได้

ผู้รั้งราชการนั้น พระเจ้าแผ่นดินซึ่งมีพระชนมายุเต็มแล้วจะทรง  
เลือกตั้งขึ้น แล้วจะพระราชทานเงินปีเท่าใดในสมัยที่ควรมีแก่ตามีเหตุ  
ซึ่งจะตองตั้งผู้รั้งราชการ ในเวลาที่ไม่ได้พระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งมีพระชน  
มายุเต็มนั้นแล้วจะได้ชุมนุมจะตุรวรรคสันนิบาต เลือกตั้งผู้ซึ่งควรเป็น  
ผู้รั้งราชการ แลกำหนดเงินปีนั้นต่อไป แต่การที่จะปรึกษาเลือกตั้งผู้รั้ง  
ราชการนั้น ตองปรึกษาซ้าคเป็นสองครั้ง ในวันเดียวกันนั้นผู้ใดได้คะแนน  
ซ้าคมากในคำรบที่ 2 ผู้นั้นเป็นผู้รั้งราชการ

ถ้าสิ้นเวลาที่สมควรจะมีผู้รับราชการ คือ พระเจ้าแผ่นดินที่มี  
พระชนมายุเต็ม มีพระบรมราชโองการให้ผู้รับราชการออกจากตำแหน่ง  
ก็ดี ถ้าว่าพระเจ้าแผ่นดิน ที่ทรงพระเยาวนมีพระชนมายุเต็มบริบูรณ์  
20 พรรษา ก็ ผู้รับตำแหน่งผู้รับราชการนั้นก็เป็นอันต้องออกจาก  
ตำแหน่ง เมื่อนั้น

คำอธิบาย มาตราที่กำหนดคุณสมบัติของผู้รับราชการว่า 1. ต้องเป็นชาย  
2. ต้องเป็นพระประยูรญาติในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว 3. มีอายุ 30 ปี  
บริบูรณ์ขึ้นไป นอกจากนี้ยังได้กำหนดเหตุที่จะทำให้ผู้รับราชการพ้นจากตำแหน่ง  
ไวด้วย

อนึ่ง สมควรกล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วยว่า การที่ทรงพระราชกฤษฎีกา  
ฉบับนี้กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับผู้รับราชการไว้ค่อนข้างละเอียดพิสดาร น่าจะเป็น  
เพราะต้องการหลีกเลี่ยงปัญหาใด ๆ อันอาจเกิดจากการมีผู้รับราชการ พระบาท  
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เองนั้นเมื่อครั้งแผ่นดินรัชกาลที่ 4 ก็ทรงตั้งให้  
เจ้าพระยาตรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อยู่  
เป็นเวลานาน จนเป็นเหตุให้เกิดข้อครหาเป็นทมิฬของแก่เจ้พระยาท่านนั้นอยู่  
ไม่น้อย แต่เพราะเหตุที่ท่านตั้งมั่นอยู่ในธรรม มีความจงรักภักดีในราชบัลลังก์  
เป็นที่ยิ่ง จึงมิได้มีเหตุอันใดเกิดขึ้น ซึ่งก็เป็นที่น่าระแวงไว้ว่า ต่อไปภายหน้า  
อาจเกิดปัญหาในท่านองนี้ได้อีก

13. จะตุรวรรคสันนิบาต

มาตรา 13 จะตุรวรรคสันนิบาตนั้น คือที่ประชุมใหญ่พร้อมกันด้วย  
ที่ชุมนุมทั้ง 4 คือ รัฐมนตรีสภา 1 องคมนตรีสภา 1 เสนาบดีสภา 1  
แลราชบัณฑิตสภา 1 บันตายุที่อยู่ในการจะตุรวรรคสันนิบาตนี้ต้องเป็นผู้ชาย  
ที่มีอายุเต็มบริบูรณ์แล้ว



จะตุรวรรคสันนิบาตนี้ จะได้มีการชุมนุมปรึกษา ด้วยข้อความ  
 แสดงอย่าง คือ ในการที่จะเลือกตั้งผู้รั้งราชการในเวลา  
 สสมควรอย่างหนึ่งกับในการที่จะปรึกษาให้ตกลง ความความที่กล่าวไว้ใน  
 มาตรา 9 นั้นอย่างหนึ่ง ชุมนุมได้แต่ในเวลาที่จะเจ้าแผ่นดินมีพระชน  
 มายุยังไม่เต็มบริบูรณ์เท่านั้น

การชุมนุม จะตุรวรรคสันนิบาตนี้ ต้องใหญ่ที่อยู่ในวงสภาทั้งสิ้น  
 นั้น รู้เรื่องแล้วเวลาที่จะชุมนุมด้วยกัน ถ้าผู้ใดมาไม่ได้ต้องให้หนังสือ  
 มอบอำนาจใหญ่ผู้หนึ่งในวงสภาทั้งสิ้น มาชี้ขาดความเห็นแทน

คำอธิบาย มาตราดังกล่าวถึงจะตุรวรรคสันนิบาต หรือ "ชุมนุมใหญ่  
 พร้อมกันด้วยที่ชุมนุมทั้ง 4" ซึ่งรวมเอารัฐมนตรีสภา องคมนตรีสภา และเสนา  
 บัณฑิตสภาเข้ามาด้วยกัน นอกจาก ยังรวมเอาราชบัณฑิตสภา ตามมาตรา 18 คือ  
 ที่ประชุมแห่งราชโอรส (ลูก) ราชบัณฑิต (หลาน) และราชภคตา (พี่ชายน้องชาย)  
 ผู้ได้รับหรือจะได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตระกูลจุลจอมเกล้า เข้ามาวมชุมนุมด้วย

จะตุรวรรคสันนิบาตมีหน้าที่ตัดสินปัญหาสำคัญสองประการ คือ ทั้งหรือ  
 เปลี่ยนผู้รั้งราชการประการหนึ่ง และทั้งหรือเปลี่ยนผู้จะสืบราชสมบัติอีกประการ  
 หนึ่ง ตามมาตรา 9

14. ไตรวรรคสันนิบาต

มาตรา 14 ไตรวรรคสันนิบาตนั้น คือ รัฐมนตรี องคมนตรี  
 กับเสนาบดีที่อยู่ในสภาทั้งสามนั้น รวมประชุมพร้อมกันเป็นการชุมนุม  
 ใหญ่อย่างหนึ่ง

ไตรวรรคสันนิบาตนี้ จะได้ประชุมปรึกษาคณะการจะหา พระราช  
 ฤกษ์ฤีกา แลการที่จะเลือกตั้งผู้ที่จะได้รับตำแหน่งแทนรัฐมนตรี

อาจองคมนตรีที่ว่าง ไปด้วยสิ้นอายุในเวลาที่พระเจ้าแผ่นดินยังทรง  
พระเยาว์อยู่นั้นแต่ผู้ที่เป็นรัฐมนตรี องคมนตรีอย่างนี้เมื่อพระเจ้า  
แผ่นดิน มีพระชนม์เต็มบริบูรณ์ขึ้นแล้ว แลไม่ได้ทรงตั้งให้เป็นรัฐ  
มนตรีองคมนตรีต่อไป ก็คงเป็นอันหลุดจากตำแหน่งเมื่อนั้น กับจะ  
ปลุกษาศักดิ์สิ้นผู้ซึ่งทำความผิดโทษหลวงในเวลาที่พระเจ้าแผ่นดินยังทรง  
พระ พระเยาว์ จะมีพระกระตุไม่ไค่นั้นแล้ว

คำอธิบาย มาตราดังกล่าวถึงไตรวรรคสันนิบาตซึ่งหมายถึงการประชุม  
ร่วมกันระหว่าง รัฐมนตรีสภา องคมนตรีสภา และเสนาบดีสภา ไตรวรรคสันนิบาต  
มีหน้าที่ประชุมปรึกษาจัดทำพระราชกฤษฎีกาเสนอชื่อผู้ควรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี  
หรือองคมนตรีแทนตำแหน่งที่ว่างลงในเวลาที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์ตลอด  
จนมีหน้าที่ชำระคดีประเภท "โทษหลวง" แทนพระมหากษัตริย์ที่ยังทรงพระเยาว์ด้วย

### 15. ประธานาธิบดี

มาตรา 15 ผู้ซึ่งเป็นประธานในไตรวรรคสันนิบาต ถ้าไตรวรรค  
สันนิบาตนั้นต้องเป็นผู้ที่สันนิบาตนั้นเลือกตั้งขึ้นเป็นประธาน จะเลือกเอา  
ผู้ซึ่งราชการมาเป็นประธาน ในสันนิบาตทั้งสองนี้ไม่ได้

ผู้ที่เป็ประธานาธิบดี มีอำนาจที่จะตัดสินใจคดีและชอบ ในการ  
ที่ผู้ชุมนุมจะประพฤติกฎจากใดก็ได้ แต่ไม่มีอำนาจที่จะชี้ขาดให้ตกลง  
ในข้อที่ปลุกษานั้นว่าจะให้ควรเป็นอย่างใดอย่างหนึ่งได้

แต่สถานายก ซึ่งเป็ประธานในสภาทั้งสาม เมื่อประชุมแยกกัน  
เป็นสภาหนึ่งสภาใด ถ้าสองสภาควมกันดังนี้ สถานายกชี้ขาดความเห็น  
เพื่อจะให้ตกลงได้ เพียงเค็มคะแนนซึ่งแบ่งเห็นควร ถ้าไม่ควรรอย  
เท่ากันนั้น ให้เป็นข้างใดมากกว่ากันอีกคะแนนหนึ่งได้

## 16. การช้ชากปกปิด

มาตรา 16 การที่จะปกปิดช้ชากให้เป็นการตกลง ในจะตุร-  
วรรคสันนิบาตนั้นให้เป็นการปกปิดเหมือนที่กล่าวไว้ ในพระราชกฤษฎีกา  
ฉบับที่ 2 ว่าด้วยวิธีแลกระบวนทูลขอปกปิดช้ชากมาตรา 90 ข้อ 1 นั้น  
ทุกประการ

## 17. การช้ชากเปิดเผย

มาตรา 17 การที่จะปกปิดช้ชากในไตรวรรคสันนิบาตนั้น  
ให้เป็นการเปิดเผยเหมือนที่กล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 2  
มาตรา 90 ข้อ 2 นั้นทุกประการ

วิธีช้ชากอย่างนี้ ต้องใช้ในรัฐมนตรีสภา องคมนตรีสภา ภาเสนา  
บดีสภา ในเวลาเมื่อประชุมแยกกันนั้นด้วย

คำอธิบาย มาตราทั้งสามนี้ กำหนดระเบียบการประชุมจะตุรวรรค  
สันนิบาตและไตรวรรคสันนิบาต

มีข้อที่น่าสังเกตว่า ร่างพระราชกฤษฎีกานี้ เรียกประธานในที่ประชุม  
ว่า "ประธานาธิบดี" ซึ่งน่าจะเทียบได้กับประธานรัฐสภา หรือหัวหน้าฝ่าย  
บริหารในปัจจุบัน และนับว่าเป็นตำแหน่งสำคัญมาก เพราะคำวินิจฉัยหรือความ  
เห็นของสภาทั้งสองนี้มีอิทธิพลมากดังจะกล่าวต่อไปในมาตรา 19

## 18. ราชพันธุสภา

มาตรา 18 ราชพันธุสภานั้นคือนับเอาแต่พระราชโอรสกับ  
พระราชนัดดา แลพระราชภาดาของพระเจ้าแผ่นดินที่เป็นบรมราชา  
ธิราชในพระบรมราชวงษนี้ ผู้สมควรจะได้รับพระราชทาน ตรา  
เครื่องอิสริยาภรณ์ลำดับตระกูลจุลจอมเกล้าแล้ว

ถ้าชนกไต่หนึ่งในที่ชุมนุมราชพันธุสภา แล้วโอรสไม่ทงนึ่งชอน  
กันแต่ถาชนกไม่เมืองศึ ถ้าไต่หนึ่งในไทรวรรคสันนิบาตแล้วโอรสจึงไต่  
นึ่งในราชพันธุสภา

แต่เพราะเหตุผู้ไต่หนึ่งในราชพันธุสภานี้ ไม่ใช่ผู้ใดเลือกสรร  
ผู้นั้นจะเข้าประชุมไต่ โดยความที่เกิคมกั้งนี้ จึงมีข้อห้ามไว้ว่า ถ้า  
ผู้ใดเป็นผู้ตั้งอยู่ในมัทนียสถานแล้วจะเข้าในที่ชุมนุมนี้ไม่ได้

คำอธิบาย มาตรานี้ กล่าวถึง คุณสมบัติของผู้เป็นสมาชิกในราช  
พันธุสภา หรือสภาพระบรมวงศานุวงศ์ มีข้อที่น่าสังเกตุว่า ราชพันธุสภาไม่มี  
บทบาทเท่าไรนัก นอกจากไปประกอบกันเข้ากับสภาอื่น ๆ เป็นจตุรวรรคสันนิบาต

#### 19. อำนาจที่เป็นลำดับกัน

มาตรา 19 อำนาจความวินิจฉัยที่เป็นอันตกลงกันนั้น ต้องมี  
เป็นชั้นเป็นลำดับกันตั้งแต่พระบรมราชวินิจฉัย ของสมเด็จพระเจ้า  
แผ่นดินเป็นต้น เป็นใหญ่ไปดังนี้ คือ ที่ 1 จตุรวรรคสันนิบาต ที่ 2  
ไทรวรรคสันนิบาต ที่ 3 รัฐมนตรีสภา ที่ 4 องคมนตรีสภา ที่ 5  
เสนาบดีสภา คำวินิจฉัยในราชการบ้านเมืองยอมลงกลางกันไต่ตาม  
ลำดับข้างต้นเป็นใหญ่กว่าข้างปลาย

คำอธิบาย มาตรานี้จักลำดับฐานะ (hierarchy) ของคำวินิจฉัย  
ว่าพระบรมราชวินิจฉัยยอมมีฐานะสูงสุด ถัดมาคือคำวินิจฉัยของจตุรวรรคสันนิบาต  
ไทรวรรคสันนิบาต รัฐมนตรีสภา องคมนตรีสภา และเสนาบดีสภาตามลำดับ ข้อนี้  
เท่ากับว่าเป็นการจักษาคับความสำคัญขององค์กรทางการเมืองในประเทศเอาไว้  
นั่นเอง

## 20. ควำวนิจัยตกลง

มาตรา 20 ความวินิจฉัยซึ่งตกลงในที่ชุมนุมทั้ง 5 คือ (1) จะ  
 ตูรวรรคสันนิบาต (2) ไทรวรรคสันนิบาต (3) รัฐมนตรีสภา (4)  
 องคมนตรีสภา กับ (5) เสนาบดีสภา นั้น คุ้มค้ำจะแนบความเห็นซึ่ง  
 ถากการเรื่องใดที่ไม่มีการหมายกำหนดไว้ว่ามีคะแนนมากกว่ากันเท่าใด จึง  
 จะเป็นอย่างใดแล้ว มีคะแนนมากกว่ากันเพียงคะแนนเดียว การนั้นก็  
 ควรเป็นวินิจฉัยตกลงว่าใช้ได้

คำอธิบาย มาตราที่กำหนดวิธีการนับคะแนนเสียงในที่ประชุมแต่ละสภา  
 ว่าวิธีการอย่างไร

ขอพิจารณาประกอบ

1. ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยประเพณีการลงนามลักษณะเป็นร่าง  
 กฎหมายเกี่ยวกับกฎการปกครองประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ ชื่อนั้น  
 จะเป็นที่ตามพระราชกฤษฎีกาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า  
 "เมื่อจะทำกฎหมายสำหรับแผ่นดินเป็นหลักฐานทั่วถึงก็ควรจะต้องว่าด้วยพระบรม  
 ราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินเป็นหลักฐานไว้" นั่นเอง

2. แม้ร่างพระราชกฤษฎีกาจะว่าด้วยการกระจายอำนาจจากพระมหากษัตริย์  
 (decentralisation) แต่ยังไม่ถึงขนาดแบ่งแยกอำนาจ (separation)  
 และในร่างพระราชกฤษฎีกานั้นไม่มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของราษฎรลักษณะการ  
 จัดการปกครองเช่นนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นพัฒนาจากระบบราชาธิปไตยไปสู่ระบอบ  
 อภิชนาธิปไตยตั้งแต่รัชกาลที่ 5 เองทรงเรียกว่าพระมหากษัตริย์ "มีอำนาจปานกลาง"

3. นอกจากพระมหากษัตริย์แล้ว องค์กรหลักของบ้านเมืองตามร่าง  
 พระราชกฤษฎีกานี้คือ รัฐมนตรีสภา องคมนตรีสภา และเสนาบดีสภา เพราะนอกจาก

แต่ละสภาจะแยกกันทำหน้าที่แล้ว ถ้ามาประชุมรวมกันก็กลายเป็นอีกสภาหนึ่ง คือ ไตรวรยศสันนิบาต และหากรวมเอาราชบัณฑิตสภาเข้ามา ก็จะกลายเป็นอีกสภาหนึ่ง คือ จตุวรยศสันนิบาต

4. รัฐมนตรีสภานั้นน่าจะเทียบได้กับรัฐสภาในปัจจุบัน เพราะมีหน้าที่ นิติบัญญัติ คือ "กิจการแต่งตั้งกฎหมาย" และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ของเสนาบดีสภาคือ "คอยกราบทูลในเวลานั่งเสนาบดี... จะทำการผิดจากพระราชกำหนดกฎหมาย" อย่างไรก็ตามในสมัยรัชกาลที่ 5 จะได้มีการตั้งรัฐมนตรีสภาขึ้นจริง แต่ก็มีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเช่นว่านควย

5. ร่างพระราชกฤษฎีกานี้จะมีอิทธิพลต่อการจัดทำกฎระเบียบราชการ ควบคุมการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 แต่ก็มีบางส่วนที่แตกต่างกันโดยเฉพาะการ จัดลำดับสายผู้สืบราชสันตติวงศ์

6. สาเหตุที่มีให้มีการประกาศใช้ร่างพระราชกฤษฎีกานี้จะเนื่องมาจาก พระบรมราโชบายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะทรงพัฒนาการเมือง อย่างค่อยเป็นค่อยไป อันเป็นพระบรมราโชบายเกี่ยวกับการเลิกทาสซึ่งที่ เคยมีพระราช คำรับสั่งว่า

"การสิ่งใดซึ่งเป็นการเจริญ มีคุณแก่ราษฎรควรจะเป็น ไปที่ละเล็กละน้อย ตามเวลา การสิ่งใดซึ่งเป็นธรรมเนียมมาแต่โบราณ แต่ไม่สู้จะเป็นบุ- ชรรรมก็อยากจะได้เลิกถอนเสีย แต่จะจู้จี้หมกเอาที่เลี้ยวนั้นไม่ได้ จะต้องค่อยๆ ทรน ไปที่ละเล็กละน้อยพอให้เบาบางลงทุกที" <sup>1</sup>

<sup>1</sup> อ้างใน ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, "ประชาธิปไตยกับเสรีภาพ" ปรากฏใน กึ่งกลาง (กรุงเทพฯ; สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2503), หน้า 7

นอกจากนี้ก็จะเนื่องมาจากความล้มเหลวของ รัฐมนตรีสภาและองคมนตรีสภาที่ทรงตั้งขึ้นในเวลาต่อมา จนถึงกับทรงปรารภตายนอพระทัยว่า

"ผู้ซึ่งมีปัญหาคือเหตุการณ์แลชมืดนั้นมากจนไป แต่ไม่พ้นจากที่เหมือน กับชมบอกว่าสิ่งนี้แดง สิ่งนี้ดำ สิ่งนี้ขาว ซึ่งแลเห็นอยู่แก่ตาหัวกันแล้วอย่างนั้นเอง" แต่ผู้ซึ่งจะทำให้รูปปรากฏอย่างใดเขามานั้น ไม่ใคร่มีตัวอยู่เลย ในที่สุดไม่พ้นแล้วแต่จะ โปรก หรือถ้าทรงโปรกแล้วก็ได้ แต่ก็จะทรงควยกำอั้งไม่ไหว เลยให้ไปห้ามา ก็เปล่าทั้งนั้น นิ่งเงี้ยว ๆ เสีย พอล้มแล้วก็กลายเป็นเพราะไม่ทรงจึงค้างส่วนตัว เราจะทรงเอาที่ไหนไหว เพราะการงานออกเป็นกายเป็นแกอง ค้างเช่นกลาวมาแล้ว ถ้าลี้ลี้เสด็จเสด็จจะตั้งขึ้นใหม่ยังเป็นอย่างนั้นอยู่เลย ไม่มีดีกว่า" ๑

น่าจะเป็นเพราะเหตุดังนี้เอง การประกาศใช้ร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงทอดเวลาออกไปจนกระทั่งสิ้นรัชกาล และไม่มีมีการประกาศใช้อีกเลย แม้ในรัชกาลต่อ ๆ มา ร่างพระราชกฤษฎีกานี้จึงกลายเป็นเพียงเอกสารสำคัญในทางประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยเท่านั้น

๑ อ่างในวิเศษ เครื่องาน, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : ธีรานุสรณ์ การพิมพ์, 2521), หน้า 84

## ตอนที่ 2 วิวัฒนาการกฎหมายปกครอง

### บทที่ 1

#### ลักษณะทั่วไปของกฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครองหรือที่ตรงกับภาษาอังกฤษเรียกว่า Administrative Law นั้น มีความหมายครอบคลุมทั่วบทกฎหมายหลายลักษณะหลายชนิด ยากแก่การที่จะมุ่งชี้ให้ชัดเจนลงไปได้ดัง เช่นกฎหมายบางลักษณะเช่นเกี่ยวกับกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญาคงนั้นนักกฎหมายหลายท่านได้ให้ความหมายในลักษณะกว้างซึ่งเป็นแนวทางที่จะนำเอากฎหมายต่าง ๆ มาวิเคราะห์ว่ากฎหมายนั้น ๆ ใ้กฎหมายปกครองหรือไม่เพียงใด ลักษณะของกฎหมายปกครอง เช่นว่านี้ อธิบายได้ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะพื้นฐานของกฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบหรือ วิธีการปกครองบังคับบัญชาราษฎรรวมถึงกฎหมายที่กล่าวถึงระเบียบและวิธีการทำราชการ และอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือน<sup>1</sup> หรืออัยการหนึ่งก็จัดว่าเป็นกฎหมายที่วางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองรัฐในทางปกครองหรือที่เรียกตามศัพท์กฎหมายปกครองของไทยว่า " การจัดระเบียบราชการบริหาร" รวมทั้งการวางระเบียบเกี่ยวกับกิจกรรมของฝ่ายปกครอง<sup>2</sup> ถ้าดูจากคำจำกัดความข้างต้นเท่าที่กล่าวอ้างมานี้ จะเห็นว่าขอบเขตของความหมายนั้นกว้างขวางมาก พิจารณาดูแล้วเกือบจะครอบคลุมกฎหมายต่าง ๆ เกือบทั้งหมด เพราะการวางระเบียบเพื่อให้สังคมเกิด

<sup>1</sup> พระวรภักดิ์พิบูลย์, "ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย" (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนิติศาสตร์ 2512), หน้า 197

<sup>2</sup> ประยูร กาญจนกุล, "คำบรรยายกฎหมายปกครอง" (กทม. : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523) หน้า 2



ความสงบสุขนั้น ก็ดูจะเป็นภาระกิจของการปกครองทั้งสิ้น ในปัจจุบันได้เกิดแนวคิดในการแยกแยะกฎหมายปกครองในทัศนะต่าง ๆ กันมากมาย นักกฎหมายบางท่านมองตามหลักของสังคมวิทยาเห็นว่า " กฎหมายปกครองนั้นควรหมายถึงกฎหมายมหาชนทั้งหมด และอาจรวมถึงกฎหมายเอกชนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยก็ได้ เพราะกฎหมายเหล่านั้นเป็นการวางรูปแบบของสังคมเพื่อให้ง่ายต่อการอยู่กันด้วยความเรียบร้อย ดังที่ผู้กล่าวหา " กฎหมายอาจหมายถึงคำสั่งหรือข้อกำหนดของรัฐที่กำหนดหรือควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมและจะต้องมีการบังคับให้ปฏิบัติตามโดยอาศัยอำนาจของรัฐ"<sup>1</sup> \*

แต่สำหรับทัศนะนักกฎหมายและนักรัฐศาสตร์ในประเทศเรานั้น ดูจะมองรูปกฎหมายปกครองอยู่เพียงเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับพื้นที่ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในฝ่ายบริหารด้วยกันเอง โดยเน้นว่ากฎหมายปกครองไทยที่สำคัญมี 2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นส่วนใหญ่ เราพยายามแยกกฎหมายปกครองที่สำคัญที่สุดออกเป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่ง คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ นักนิติศาสตร์กิติ นริรัฐศาสตร์กิติ ที่ศึกษาในประเทศนี้ก็จะมองภาพของกฎหมายปกครองในลักษณะกล่าวข้างต้น ทั้งนี้เพราะการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง เราแยกกันมาแต่ดั้งเดิม วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเราก็เน้นแต่รัฐธรรมนูญเฉพาะ ส่วนวิชากฎหมายปกครองเราก็ไปเน้นในรายละเอียดที่กล่าวแล้วข้างต้น จึงทำให้คนส่วนใหญ่มองเห็นว่ากฎหมายทั้งสองนี้เป็นคนละประเภทไป

<sup>1</sup> สุจิต บุญบงการ, "มนุษย์กับสังคม" (กทม. โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521) หน้า 253

<sup>2</sup> สุจิต บุญบงการ, เล่มเดียวกัน , เรื่องเดียวกัน, หน้า 257

ที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากนักนิติศาสตร์ส่วนใหญ่ได้แยกกฎหมายต่าง ๆ ออกเป็น 3 รูปแบบ คือ กฎหมายมหาชน (Public Law) กฎหมายเอกชน (Private Law) และกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) และกฎหมายมหาชนนั้นก็แบ่งออกเป็นกฎหมายประเภทต่าง ๆ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความ เป็นต้น ในตำราบางเล่มเน้นให้เห็นแยกออกไปอีกว่า "กฎหมายปกครอง (Administrative Law) เป็นกฎหมายที่มีอยู่ตัวอย่างละเอียดถึงวิธีการที่รัฐบาลจะใช้อำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่กำหนดองค์การ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและกำหนดถึงความสำคัญระหว่างองค์การ และเจ้าหน้าที่เหล่านี้แก่เอกชน"<sup>1</sup> และถ้ากล่าวโดยสรุปแล้วคำจำกัดความนี้ก็จะให้ความหมายของคำว่ากฎหมายปกครองได้ครอบคลุมชัดแจ้งก็

## 2. ลักษณะกฎหมายปกครองในประเทศไทย

ลักษณะกฎหมายในประเทศไทยนั้นถ้าจะให้พูดว่านี่เป็นอย่างไรแล้ว ก็คงพิจารณาถึงภูมิหลังของการปกครองไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงว่า กฎหมายปกครองคือการปรับเอาหลักการปกครองเข้าเป็นหลักกฎหมาย แล้วก็จะคงดูวิธีการปกครองแต่ละครั้งสมัยกรุงสุโขทัย โดยเริ่มตั้งแต่แผ่นดินขุนศรีอินทราทิตย์ พ.ศ. 1781 เป็นต้นไป หรือถ้าจะสืบให้ละเอียดอาจต้องย้อนไปดูวิธีการปกครองและความเป็นมาในบ้านเมืองก่อนสมัยกรุงสุโขทัย ดังเช่นที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงนิพนธ์ไว้ ว่าวิธีการปกครองของไทยนั้นเป็นวิธีการประสานประโยชน์เอาหลักการที่ดีของหลายชาติหลายเผ่าพันธุ์มารวมกัน ที่เห็นชัดก็คือ วิธีการปกครองของลาว เมื่อครั้งลาวยังเป็นใหญ่อยู่แถบนี้โดยลำพัง และวิธีการของขอมเมื่อขอมมาอิทธิพลในดินแดนแถบนี้ผสมผสานกันไปแต่ในส่วนนี้ ส่วนนี้ที่เห็นว่าไม่ดีไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นไปแต่

<sup>1</sup> เศษชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, "หลักรัฐศาสตร์" (กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515) หน้า 241

ก็จะมีอะไรใหม่ ๆ ก็จะเห็นได้ว่า<sup>1</sup>

" ในสมัยเมื่อไทยโคเป็นใหญ่ ณ เมืองสุโขทัย วิธีการปกครองประเทศสยาม จึงมีอยู่ 2 อย่าง เมืองทางฝ่ายเหนือปกครองตามประเพณีไทย เมืองทางฝ่ายใต้ปกครองตามประเพณีขอม ก็แต่ประเพณีของขอมกับของไทยเหมือนกันอย่างหนึ่ง ซึ่งถือเอาญาติหัตถ์ของพระเจ้าแผ่นดินเป็นหลักการในการปกครอง มาฝึกกันที่พวกขอมถือลัทธิตามชาวอินเดียน สมมติว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นพระโพธิสัตว์ หรือเป็นพระอิศวร พระนารายณ์ แดงภาคลงมาเลี้ยงโลก และอาศัยพราหมณ์เป็นเจ้าตำราปกครอง ลักษณะการที่พวกขอมปกครองราษฎรจึงคล้ายนายปกครองบ่าว ตรงกับภาษาอังกฤษซึ่งเรียกว่า Autocratic Government ส่วนวิธีการปกครองของไทยนั้น นับถือพระเจ้าแผ่นดินเป็นบิดาของประชาชนทั้งปวง วิธีการปกครองก็เอาลักษณะการปกครองสกุลมาเป็นคคิเป็นต้น แต่ถือว่าบิดาเป็นผู้ปกครองครัวเรือน ( คำว่า "พ่อครัว" เค็มที่เคียวเห็นจะหมายความว่าผู้ปกครองครัวเรือน อันธรรมาคมรวมครัวไฟกัน ภายหลังมาเข้าใจคำว่าพ่อครัวกลายเป็นผู้ประกอบอาหาร หลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในความปกครอง "พ่อบ้าน" ผู้อยู่ในปกครองเรียก "ลูกบ้าน" หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง ถ้าเป็นเมืองขึ้นอยู่ในการปกครองของพ่อเมือง" ถ้าเป็นประเทศราช เจ้าเมืองเป็น "ขุน" หลายเมืองรวมกันเป็นประเทศอยู่ในการปกครองของพระเจ้าแผ่นดิน แต่โบราณเรียกว่า "พ่อขุน" ข้าราชการต่าง ๆ ไทนามว่า "ลูกขุน" ดังนี้ จึงเห็นได้ว่าวิธีการปกครองของไทยเป็นอย่างบิดาปกครองบุตร หรือเรียกตามภาษาอังกฤษว่า "Paternal Government"

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า เมื่อวิธีการปกครองของประเทศไทยเป็นมาดังนี้ กฎหมายปกครองที่ออกใช้ในขณะนั้นก็จะกันไปในทำนองเดียวกัน คือ คำสั่งสอนที่

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ " ประวัติศาสตร์และการเมือง ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ (กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์ 2516)

บิคาตั้งสอนบุตร ซึ่งรวมไว้ทั้งแง่หลักธรรมของศาสนา และประเพณีอันดีงามตามที่บิคา  
ปรารถนาจะให้ครอบครัวอยู่เย็นเป็นสุข

### 3. กฎหมายปกครองสมัยกรุงสุโขทัย

สืบเนื่องจากลักษณะการปกครองแต่โบราณนั้น พ่อขุนรามคำแหงไขปกครอง  
ประเทศในลักษณะซึ่งอาจเรียกได้ว่า การปกครองแบบนครรัฐ (City State) อัน  
เป็นระบอบการปกครองที่มีอยู่ทั่วไปในอินเดียและยุโรปในยุคนั้น การปกครองแบบนี้ถือประโยชน์  
สุขของชนที่เป็นชาวเมืองนั้น เป็นวัตถุประสงค์อันสำคัญ การแม่อำนาจหรืออิทธิพลไปยังเมืองอื่น ๆ  
นั้น ก็เพื่อเพิ่มพูนประโยชน์ให้แก่ชาวเมืองแห่งนครรัฐ ในลักษณะที่คล้ายคล้ายบิคาจะต้องกระทำ  
เพื่อความสุขของบุตร กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ก็เป็นเรื่องระเบียบแบบแผนที่ประจักษ์ปฏิบัติกัน  
ครอบครัว ถ้าจะระบุลงไปให้ชัดเจนแล้วขั้นซึ่งเรียกว่ากฎหมายปกครองแต่ละฉบับคงไม่มีเหมือน  
สมัยนี้ เพราะเมื่อการปกครองเป็นแบบรูป "บิคากับบุตร" แล้วก็หาจำเป็นที่จะต้องเขียนไว้เป็น  
กฎหมายไม่ อำนาจทุกอย่างในการปกครองไม่ว่าจะเป็นนโยบายการบริหารการเมือง การศาล  
ตลอดจนการทหารอยู่ที่พ่อเมืองเท่านั้น ส่วน "ลูกเมือง" ก็มีหน้าที่ต้องเชื่อฟังและตั้งอยู่ใน  
ระเบียบวินัยช่วยเหลือกิจการบ้านเมืองตามที่พ่อเมืองได้วางไว้ กฎเกณฑ์ที่พ่อเมืองวางไว้  
บางเรื่องในหลักจารีตค่อนหนึ่งมีว่า

"เฝ้าเรือนพ่อเจ้า เลือค้ำมัน ช่างชดุกเมยเยียวชาวไพร่ฟ้าข้าไท ป่าหมาก  
ป่าพลูพ่อเจ้ามัน ไร่แกลุ่มมันสิ้น (คือเมื่อมีคนตายลง จะเป็นลูกเจ้าลูกขุนหรือใคร ๆ ก็ตาม  
บ้านเรือน หนี้สิน สัตว์ ข้าว ชำคน ที่ส่วนที่พักตกเป็นของลูกผู้ชาย"

<sup>1</sup> คีตกฤษี ปราโมช, ประวัติศาสตร์และการเมือง การปกครองสมัยสุโขทัย

หรืออีกตอนหนึ่งที่ว่า "พระฟาถูกเจ้าลูกขุน นิและนิกแสกวางกัน จึงแลงความ  
แกชาควยชื่อ บ.เขาผู้ลักมีกษุชอน (แสดงว่าในบางคี่เเมวาคนธรรมคากับเจานายขุนนางจะ  
เป็นคคี่คอกัน กัคคี่ลนโคยยุคิธรรมไมเข้าชางคนนิก

จากหลักฐานต่าง ๆ อีกหลายฉบับที่ปรากฏแสดงว่า พระมหากษัตริย์ในสุโขทัย  
นั้นนอกจากจะทรงเป็นผู้ปกครองด้วยพระองค์เองดังพอกับลูกแล้ว ยังทำหน้าที่อื่น ๆ เช่น การ  
ส่งเสริมอาชีพของราษฎร ระวังข้อพิพาทต่าง ๆ ด้วย

ในเรื่องการแบ่งเขตการปกครองในสมัยสุโขทัยนั้นก็คือ ศูนย์กลางของการ  
ปกครองตั้งอยู่ที่กรุงสุโขทัยถือเป็นเมืองราชธานี มีเมืองลูกหลวงกับเมืองหน้าด่าน 4 เมือง  
มีระยะทางพอเกินทางถึงกันได้ภายในสองวัน เพื่อถ่วงเวลาหากมีเหตุร้ายเกิดขึ้นทางเมือง  
หลวงจะได้ทราบล่วงหน้าและเตรียมการป้องกันได้ทัน เมืองลูกหลวงต่าง ๆ ประกอบด้วย

เมืองศรีสัตนาคนหุต (เมืองสุวรรณโลก) อยู่ทางเหนือ

เมืองสองแคว (เมืองพิษณุโลก) อยู่ทางตะวันออก

เมืองสระหลวง (เมืองพิจิตร) อยู่ทางใต้

เมืองกำแพงเพชร อยู่ทางตะวันตก

เมืองอื่น ๆ นอกจากนี้เป็นเมืองประเทศราช ซึ่งแต่ละเมืองมี "พ่อขุน"  
ปกครองของตนเอง แต่ขึ้นกับกรุงสุโขทัย

#### 4. กฎหมายปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893 - พ.ศ. 2310)

กฎหมายปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยา เพื่อสะดวกในการที่จะกล่าวถึง จึง  
ควรแบ่งออกเป็น 3 ยุค คือ ยุคแรก ยุคสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และยุคปลาย ซึ่งแต่ละ  
ยุคก็มีความเป็นมาและเปลี่ยนแปลงไปในแบบต่างๆ ดังนี้

4.1 ยุคแรก ในยุคแรกหรือจะเรียกว่า สมัยอยุธยาตอนต้นนั้น วิธีการ  
ปกครองและกฎเกณฑ์นั้นเป็นการผสมผสานกันจากหลาย ๆ แบบ กูจากสภาพทั่ว ๆ ไปแล้ว

ระบอบการปกครองของกรุงศรีอยุธยา นั้น มิได้ยึดถือแบบอย่างของกรุงสุโขทัยหมดทั้งสิ้น แต่ประการใดเลย คงถือเอาสภาพความเป็นอยู่ของแต่ละสมัยเป็นกฎเกณฑ์สำคัญเพื่อความอยู่รอดของกรุงศรีอยุธยา ทั้งนี้อาจมีข้อเสดงให้เห็นได้ในประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

4.1.1 กรุงศรีอยุธยานั้นตั้งขึ้นใหม่ โดยพระเจ้าอู่ทองสถาปนาราชวงศ์ขึ้นใหม่ พระองค์มิได้เป็นกษัตริย์โดยการสืบสันตติวงศ์จากกรุงสุโขทัย

4.1.2 การปกครองกรุงศรีอยุธยานำแบบอย่างบางส่วนของกรุงสุโขทัยมาใช้อย่างในบางเรื่องที่เห็นว่า เป็นประเพณีที่ควรรักษาไว้ และเนื่องจากมีการติดต่อกับขอมมากขึ้น จึงนำเอาแบบอย่างของขอมมาใช้ผสมผสานกันทำให้เกิดเป็นสิ่งผสมผสานขึ้นเอง

4.1.3 เนื่องจากการสร้างราชวงศ์ใหม่ และสร้างเมืองขึ้นใหม่ อำนาจการปกครองจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้ปกครองจะต้องมีอำนาจเด็ดขาด เพราะฉะนั้นฐานะของพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยากับกรุงสุโขทัยจึงแตกต่างกันออกไป คือในสมัยกรุงสุโขทัย พระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนพ่อเมืองปกครองพลเมืองในลักษณะบิดากับบุตร ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาพระมหากษัตริย์มิได้ขึ้นครองราชย์โดยการสืบสันตติวงศ์เสมอไป มีการชิงอำนาจกันตลอดระยะเวลา 400 กว่าปีที่กรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี มีการผลัดเปลี่ยนราชวงศ์กันอยู่เสมอถึง 4 ราชวงศ์ ฐานะของพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงต้องตั้งอยู่บนอำนาจเด็ดขาด อำนาจทางการเมืองในสมัยนั้นจึงเป็นเรื่องของชนชั้นสูงหรือผู้มีอำนาจทั้งสิ้น จากความผันผวนทางการเมืองในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่มีอยู่เรื่อย ๆ คนทุกคนในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นไม่ว่าเป็นเจ้า เป็นขุนนางหัตถ์ เป็นไพร่ ย่อมอยู่ในฐานะข้าแผ่นดินเสมอกันหมด ภายใต้การปกครองของพระมหากษัตริย์ ซึ่งดำรงฐานะแห่งความมีอำนาจเด็ดขาดและผูกพันกับพระราชอำนาจที่แข็งแกร่งเด็ดเดี่ยวกว่าหลักการสืบสันตติวงศ์ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นทั้งเจ้าชีวิตของประชาชนทุกคน ทรงเป็นทั้งเจ้าของแผ่นดิน และทรงเป็นทั้งพระบรมราชาที่จะรักษาไว้ซึ่งหลักธรรม

และหลังจากที่พระเจ้าสามพระยาได้ขึ้นครองราชย์สมบัติ ก็ได้มีการเอาระบอบการปกครองและวัฒนธรรมของเขมรทั้งหมดมาใช้ในกรุงศรีอยุธยา และได้ปรับปรุงให้เข้ากับการปกครองของไทยและวัฒนธรรมของไทยที่มีอยู่ในขณะนั้น ข้าราชการ พราหมณ์ นักปราชญ์ ราชบัณฑิต ตลอดจนผู้มีความรู้ของเขมร ได้ถูกกวาดต้อนมายังกรุงศรีอยุธยา เป็นส่วนมาก ผลที่เกิดขึ้นจากการนี้ เท่าที่เกี่ยวกับฐานะของพระมหากษัตริย์กรุงศรีอยุธยา ก็คือ ไททรงเปลี่ยนฐานะจากมุนียราชขึ้นเป็นเทวราช มีพระผู้เป็นเจ้าทั้งสามของพราหมณ์ อันได้แก่ พระพรหม พระศิวะ พระนารายณ์ มารวมอยู่ในพระองค์ พระราชโองการของพระองค์ซึ่งแต่ก่อนเคยเป็นแต่เพียงคำสั่งของมุนียผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน ก็กลายเป็นเทวโองการ ซึ่งมุนียธรรมดาไม่อยู่ในฐานะจะขัดแย้งหรือวิจารณ์ หรือแม้แต่จะแสดงความคิดเห็นใด ๆ ทั้งสิ้น พระราชประเพณีต่าง ๆ และกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ตลอดจนราชาศัพท์ที่เริ่มใช้กันสมัยนั้น มีไว้เพื่อรักษาระบอบเทวราชของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น<sup>1</sup>

ที่กล่าวมานี้เพื่อแสดงให้เห็นถึงที่มาของกฎเกณฑ์ ความสำคัญ และลักษณะอันแท้จริงของกฎหมายปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นเบื้องต้น

ลักษณะการผสมผสานของวิธีการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาอย่างหนึ่งที่ชาวเขาแบบอย่างในสมัยกรุงสุโขทัยมาใช้บ้างก็คือ การปกครองภายในเขตพระราชธานี ยังมีการใช้วิธีการปกครอง "แบบบิคาภิบุตร" พระมหากษัตริย์ยังทรงใช้ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินดังเช่นที่ว่า<sup>2</sup> ไพร่ฟ้าอันอาศัยอยู่ในเสนาอาณาเขต จังหวัดเมืองใหญ่อยู่ในถิ่นฐานบ้านนอก

<sup>1</sup> คึกฤทธิ์ ปราโมช, "สังคมสมัยกรุงศรีอยุธยาในหนังสือประวัติศาสตร์ และการเมือง (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516) หน้า 48 - 49

<sup>2</sup> พิธาน โคนทัย, "กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา", (กรุงเทพฯ, แพร่พิทยา 2518) หน้า 21 - 23

ของชนบท ท่านให้ปกครองเขาให้เขาอยู่สุขเย็น มีให้ลูกอาจแก่เขา....." (บทที่ 32 แห่งพระอัยการอาญาหลวง พ.ศ. 1976) และอีกตัวอย่างหนึ่งกล่าวว่า "ผู้รักษาเมือง รุ่งเมืองครองเมืองใหม่ นำใจจตุรัสโอบอ้อมอาณาประชาราษฎร์ให้อยู่เย็นเป็นสุข อย่าให้ เอาใจไปเผื่อแผ่แก่อริราชศัตรู....." (บทที่ 71 แห่งพระอัยการอาญาหลวง พ.ศ. 1976) และกฎหมายอีกข้อหนึ่งที่สั่งให้เจ้าเมืองต้องเอาใจใส่ดูแลราษฎรก็คือข้อที่กล่าวว่า "เจ้าเมืองต้องเอาใจใส่ดูแลรักษาพยาบาลไพร่ฟ้าข้าไทของท่าน รักษาความสงบเรียบร้อย รับรองสุขทุกข์ของราษฎรทั้งปวง และรักษาราษฎรของท่านภายในเขตจังหวัด แขวงเมือง อย่าให้มีผู้เบียดเบียน กรรโชก ฆ่า ฟัน ปล้นสดมภ์ ไพร่พลเมืองของท่าน ถ้าเจ้าเมือง รุ่งเมืองมิได้เอาใจใส่พิทักษ์ รักษาพลเมืองของท่าน เจ้าเมืองรุ่งเมือง กรมการ จะถูก ลงโทษอย่างหนัก (บทที่ 51 แห่งพระอัยการอาญาหลวง พ.ศ. 1976 และบทที่ 23 แห่ง พระราชกำหนดเกา พ.ศ. 2270 ส่วนดินแดนนอกจากมณฑลราชธานีใช้การปกครองแบบขอม คือกษัตริย์เป็นบรมจักรพรรดิ เมืองขึ้น และเมืองประเทศราชต่าง ๆ ต้องอยู่ภายใต้พระราช อำนาจ โดยการจัดส่งส่วยสาอากรมาเป็นเครื่องบรรณาการทำนุบำรุงเมืองหลวง การปกครองเมืองขึ้นแต่ละเมืองใช้วิธีการสืบตระกูล คือ ตระกูลใดเคยเป็นใหญ่ปกครอง เมืองนั้น ๆ คือ เป็นเจ้าเมืองอยู่ก็คงให้ปกครองสืบต่อกันไป หรือที่เรียกว่า "กินเมือง" เจ้าเมืองเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์บังคับบัญชาตนเองภายในเมือง โดยทางเมืองหลวงจะไม่ เกี่ยวข้องด้วยในรายละเอียด แต่ส่วนใหญ่เจ้าเมืองแต่ละเมืองก็มักเอาแบบอย่างจากเมือง หลวงไปใช้ดัดแปลงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมกับเมืองของตน

การปกครองเมืองหลวงหรือเมืองราชธานีนั้น พระมหากษัตริย์ทรงปกครอง ด้วยพระองค์เองทั้งสิ้น ปรากฏว่ามีหน่วยราชการอยู่ 4 หน่วย ในรูปของ เวียง วัง คลัง และนา ในรูปแบบของ "จตุสดมภ์ทั้งสี่" คือ

<sup>1</sup> พระวรภักดีพิบูลย์, "ประวัติศาสตร์การปกครอง", คำบรรยายฉบับพิมพ์อีก



(1) เวียง หรือ "กรมเวียง" และต่อมาในภายหลังเปลี่ยนเป็น "กรมเมือง" และเปลี่ยนอีกครั้งเป็น "กรมนครบาล" เมืองนครบาลเฉย ๆ มีหน้าทูลแลบังคับบัญชาไพร่ฟ้าราษฎรตลอดจนรักษาความสงบสุข

(2) วัง "กรมวัง" มีหน้าที่ดูแลรักษาพระราชมณเฑียรและพระราชวังชั้นนอก ชั้นใน เป็นผู้จัดการในเรื่องพิธีการต่าง ๆ และช่วยกษัตริย์ในหน้าที่ตุลาการ เพราะเหตุใกล้ชิดกับพระราชธัญยาตย์และชนบทรวมเนียม

(3) คลัง "กรมคลัง" มีหน้าที่จัดจ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์และผลประโยชน์ต่าง ๆ ของรัฐ

(4) นา "กรมนา" มีหน้าที่ทำนา ตรวจตราการทำนาของราษฎร เก็บข้าวขึ้นฉางหลวงสำหรับเป็นเสบียงในเวลาสงคราม

รูปการปกครองดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของกิจการเฉพาะในเขตราชธานีเท่านั้น ไม่เกี่ยวกับหัวเมืองต่าง ๆ ส่วนในหัวเมืองต่าง ๆ คงเป็นเรื่องของเจ้าเมืองแต่ละเมือง ดังนั้นกฎหมายปกครองในระยะต้นนี้ก็มีอะไรมากรอกนอกจากเป็นระเบียบปฏิบัติที่สืบทอดกันมา จนถึงยุคสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

#### 4.2 ยุคสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พ.ศ. 1991 - 2031

ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนี้ นับเป็นยุคหนึ่งของกรุงศรีอยุธยาที่การปกครองประเทศได้รับการปฏิรูปขนานใหญ่ ทั้งนี้เพราะถ้าดูจากภูมิหลังก่อนที่พระองค์จะขึ้นครองราชย์นั้น พระองค์ได้รับการสถาปนาให้เป็นพระมหาอุปราช เสด็จติดตามสมเด็จพระราชบิดาไปในคราวศึกด้วยเสมอ เมื่อพระชนมายุ 15 พรรษา ก็ได้รับพระบรมราชโองการโปรดฯ แต่งตั้งให้ขึ้นครองเมืองพิษณุโลก ในขณะที่ทรงประทับอยู่ที่เมืองพิษณุโลก ได้ทรงคุ้นเคยกับเจ้านายเชื้อพระวงศ์ของพระมหาธรรมราชา (กษัตริย์แคว้นสุโขทัยเดิม) และขุนนางเก่าแก่ที่นั่นคือ เป็นเหตุให้ทรงทราบและทรงนิยมราชประเพณีสุโขทัย เมื่อพระราชบิดาสวรรคตจึงเสด็จกลับลงมาเสวยราชสมบัติที่กรุงศรีอยุธยา พระองค์ทรงเริ่ม

วางนโยบายในการปกครอง โดยประพจน์ปฏิบัติพระองค์เหมือนอย่างพ่อขุนรามคำแหง  
มหาราช

การที่พระองค์ได้มีโอกาสเสด็จไปประทับ ณ เมืองพิษณุโลก ทำให้พระองค์ทรง  
ทราบดีว่าพิษณุโลกเป็นเมืองศูนย์กลางที่ควรจะเป็นราชธานี ประกอบทั้งพระองค์มีความ  
เข้าใจใกล้ชิดกับชาวเมืองพิษณุโลกเป็นอย่างดี ฉะนั้นหลังจากที่ประทับอยู่กรุงศรีอยุธยา  
15 ปี มีเหตุการณ์ที่ปรากฏว่าไทยถูกรบกวานจากชาติต่างบ้านเห็นมากขึ้น พระองค์  
จึงทรงเปลี่ยนราชธานีใหม่ ไปประทับ ณ เมืองพิษณุโลก และที่เมืองนี้เองพระองค์ได้  
ทรงพระปรีชาสามารถวางระเบียบการปกครองบ้านเมืองขึ้นเป็นพิเศษ จนประวัติศาสตร์  
กล่าวไว้ว่า "พระองค์ทรงเป็นนักรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ชั้นเยี่ยมของไทย" ตลอด  
รัชสมัยของพระองค์ที่ทรงครองราชย์ 40 ปีนั้น บ้านเมืองเจริญรุ่งเรืองมาก มีอาณาเขต  
กว้างขวางมากขึ้น อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พระองค์ทรงจัดวางระเบียบการปกครอง  
บ้านเมืองใหม่ให้สมกับที่กรุงศรีอยุธยามีอาณาเขตกว้างขวางขึ้น ก็จำต้องขยายอำนาจ  
เมืองหลวงให้กว้างขวางออกไป

การปรับปรุงการปกครองในสมัยนี้เริ่มด้วยการตรากฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ  
การปกครองที่สำคัญขึ้น 3 ฉบับ<sup>1</sup> คือ กฎหมายลักษณะศักดินาพลเรือน กฎหมายลักษณะ  
ศักดินาทหารตามหัวเมือง และกฎหมายเพียรบาล ซึ่งได้มีการลำดับชั้นพระราชวังขึ้นไว้  
เพื่อให้ถือเป็นหลักในการสืบสันตติวงศ์ต่อไป กับได้แบ่งหลักการปกครองออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ คือ

1. จัดแบ่งเขตการปกครองบ้านเมืองเสียใหม่ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปในเรื่อง  
ของการบริหารราชการบ้านเมืองส่วนภูมิภาค
2. แบ่งงานออกเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน

<sup>1</sup> ประยูร กาญจนกุล, ประวัติการปกครองของประเทศไทย (พิมพ์ในงาน  
พระราชทานเพลิงศพหลวงชำนาญโกศลศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, มิตรนราการพิมพ์  
2517) หน้า 33

## การบริหารราชการบ้านเมืองส่วนภูมิภาค

ในสมัยนี้ไ้แบ่งราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น 3 ประเภท

ประเภทที่ 1 เมืองในวงราชธานี เมื่อไ้ยุบเลิกเมืองหน้าด่านหรือเมืองลูกหลวงเสียแล้ว ก็ไ้จัดให้หัวเมืองใกล้เคียงเมืองหลวงเป็นเมืองจัตวา แต่ละเมืองไม่มีอิสระเต็มที่เหมือนแต่ก่อน มีมือง กับกรมการเมืองซึ่งทรงแต่งตั้งจากราชธานีไปเป็นผู้ปกครอง และขึ้นต่อกระทรวงซึ่งอยู่ในราชธานี นโยบายในเรื่องนี้ของพระองค์คือต้องการจะแผ่เนื้อที่ดินของแคว้นศรีอยุธยา ใ้กว้างใหญ่และมั่นคงยิ่งขึ้น และต้องการให้อิทธิพลของหน่วยงาน เวียง วัง คลัง และนา ขยายครอบคลุมใ้กว้างขวางออกไป เมืองต่าง ๆ เหล่านี้ตั้งอยู่รอบ ๆ และใกล้เคียงเมืองหลวง เปรียบเสมือนเมืองหน้าด่าน (เมืองเหล่านี้มี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบ กาญจนบุรี สมุทรสงคราม นครปฐม สุพรรณบุรี นครสวรรค์ ชัยนาท ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ปราจีนบุรี และนครนายก บางแห่งเรียกว่า "เมืองน้อย")

ประเภทที่ 2 เมืองพระยามหานคร เป็นเมืองที่อยู่ห่างไกลออกไป จัดให้เจ้าเมืองมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาเด็ดขาด ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ การสืบทอดตำแหน่งเจ้าเมืองให้สืบทอดโดยการสืบสกุล ต่อปรากฏว่า ผู้สืบสกุลที่จะขึ้นเป็นเจ้าเมืองบางคนขาดความรู้ความสามารถ หรืออึดขัดแย้งเมือง ทางเมืองหลวงจึงต้องแต่งตั้งจากสกุลอื่นที่เห็นว่าเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย ดำรงตำแหน่งสืบทอดไป นอกจากนั้นแล้วเมืองพระยามหานครเหล่านี้ยังแบ่งเป็น เมืองชั้นนอก ชั้นโท ชั้นตรี และชั้นจัตวาอีกด้วย ส่วนราชการของเมืองเหล่านี้คงดำเนินอย่างในราชธานี คือ มี ทหาร มหาดไทย เมือง วัง คลัง นา และเสด็จ

ประเภทที่ 3 เมืองประเทศราช เมืองเหล่านี้เป็นเมืองที่อยู่ห่างไกลศูนย์กลางออกไปมาก ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีและภาษาก็แตกต่างกันออกไปจากไทยอยุธยา บางเมืองก็มีกษัตริย์ครอบครองอยู่แล้ว จึงปล่อยให้เป็นอิสระมากกว่าเมืองพระยามหานคร เพียงแต่ทำให้ส่งเครื่องราชบรรณาการมาถวายตามกำหนด เป็นการแสดงความสวามิภักดิ์ต่อกรุงศรีอยุธยาเท่านั้น (หัวเมืองต่าง ๆ เหล่านี้มีอยู่ 20 เมือง ตามที่ปรากฏในกฎมณเฑียรบาลสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ)

### การแบ่งงานฝ่ายทหารออกจากฝ่ายพลเรือน

เนื่องจากสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเห็นว่า แก่เกินไปเสนาบดีที่มีความเก่งกล้าสามารถในการศึกนั้น มักจะได้รับหน้าที่ทางฝ่ายพลเรือนรวมอยู่ด้วย ดังนั้นเพื่อแบ่งงานออกให้ถูกต้องตามลักษณะงาน จึงโปรดให้แบ่งงานออกเป็น 2 ฝ่ายคือ

1. ฝ่ายทหาร มีหัวหน้าสูงสุด เป็นที่ "สมุหพระกลาโหม" มีราชทินนามว่า เจ้าพระยามหาเสนา เป็นตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี มีกองทัพออยู่ในสังกัดสองกองทัพอันคือ กองทัพเดโชกับกองทัพห้ายน้ำ ในแต่ละกองทัพอันแบ่งเป็นกรมต่าง ๆ ตลายนกรม

หน้าที่ของฝ่ายทหารมีหน้าที่ป้องกันชาติ ทำการรบ และคัดเลือกชายฉกรรจ์ เข้าประจำกรมกองเพื่อฝึกหัดการรบในยามปกติ

2. ฝ่ายพลเรือน มีหัวหน้าสูงสุดเป็นที่ "สมุหนายก" ซึ่งมีราชทินนามว่า "เจ้าพระยาจักรีศรีอครักษ์" เป็นตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีเช่นเดียวกับทางฝ่ายทหาร แบ่งราชการฝ่ายพลเรือนออกเป็น 4 กรมตามเดิม แต่จัดให้เป็นกรมใหญ่ขึ้น และขยายงานของกรมออกไปถึงส่วนภูมิภาค (หัวเมืองจัตวาควบ) จึงทรงแต่งตั้งหัวหน้ากรมเหล่านี้ให้เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ขึ้นอีกโดยให้ขุนเมืองเป็นพระนครบาล ขุนวังเป็นพระธรรมาธิกรณ์ ขุนนาเป็นพระเกษตรา ขุนคลังเป็นพระโกษาธิบดี

#### 4.3 อยุธยาตอนปลาย

จากระเบียบซึ่งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้วางไว้แล้ว พระมหากษัตริย์องค์ต่อ ๆ มาได้ทรงใช้ระเบียบนั้นเป็นหลัก แต่ได้ดัดแปลงเปลี่ยนแปลงไปบ้างตามความเหมาะสม จนกระทั่งถึงแผ่นดินสมเด็จพระเจ้าทรงธรรม พ.ศ. 2164 หรือประมาณ 160 ปี ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการบริหารแผ่นดินอีกครั้งหนึ่ง ตามที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย

"พระธรรมบุญ"<sup>1</sup> การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มีคจากหลักเดิมไปมากก็คือว่า สมเด็จพระเจ้าทรงธรรมได้นำทหารผู้ซึ่งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถคัดออกไปกลับเข้ามารวมในวงการปกครองบ้านเมืองอีก และให้พลเรือนหรือมหาดไทยเป็นกรมในการปกครอง ส่วนเวียงหรือเมืองในกรมในการรักษาความสงบเรียบร้อย นอกจากวัง คลัง นา เเคิมแล้วยังได้เพิ่มกรมใหม่ขึ้นอีก 8 กรม ปรากฏในกฎหมายพระธรรมบุญดังนี้

กลาโหม กฎหมายลักษณะพระธรรมบุญได้กำหนดไว้ในบทที่ 2 ว่า กลาโหมมีหัวเมืองขึ้นคือ นครศรีธรรมราช พัทลุง ไชยา ชุมพร เพชรบุรี กุย ปราน คลองวาน บางตะพาน ถลาง ตะกั่วทุ่ง ตะกั่วป่า ตะนาวศรี มะริด หวาย สามโลก รวม 16 หัวเมือง และมีอำนาจตั้งปลัด รองปลัด นายอากรใน 16 หัวเมืองนี้ได้ นอกจากนั้นยังกำหนดให้กลาโหมเป็นศาลอุทธรณ์คดีความต่าง ๆ จาก 16 หัวเมือง จึงเป็นอันว่าสมุหพระกลาโหมซึ่งแต่ก่อนมีหน้าที่เฉพาะการป้องกันประเทศนั้น บัดนี้ได้เข้ามารวมในการปกครองบ้านเวลาปกติด้วย

กรมมหาดไทย หรือมหาดไทย ราชการฝ่ายพลเรือนแต่เดิมนั้นในสมัยพระเจ้าทรงธรรมกลับเป็นกรมใหญ่กรมหนึ่งในการปกครองบ้านเมืองโดยตรง พระธรรมบุญฉบับที่ 1 ว่า มหาดไทยมีเมืองขึ้นอยู่ในบังคับบัญชา 30 หัวเมืองคือ วิบูลโลก สวรรคโลก สุโขทัย กำแพงเพชร พิษณุ นครสวรรค์ พิจิตร มโนรมย์ ชัยนาท อุทัยธานี อินทบุรี พรหมบุรี สิงห์บุรี ธรรมบุรี ลพบุรี สระบุรี วิเศษไชยชาญ นครนายก ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา สุพรรณบุรี นครชัยศรี ราชบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ท่าโรง บัวชุม ไชยบาดาล กำพราน นครราชสีมา รวม 30 หัวเมือง และมีอำนาจตั้งเจ้าเมือง ปลัด รองปลัด กรมการ นายอากรใน 30 หัวเมืองนี้ได้ นอกจากนั้นยังกำหนดให้มหาดไทยเป็นศาลอุทธรณ์คดีความต่าง ๆ จาก 30 หัวเมืองด้วยควรสังเกตว่ากลาโหมได้ปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ ส่วนมหาดไทยปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ

---

<sup>1</sup> พระวรกัศัพทมูลย์ "ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย" (พระนคร โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์, 2512) หน้า 205 - 206

กรมพระนครบาล คือเวียงหรือเมืองแต่เดิมนั้น กลับเป็นกรมที่รักษาความสงบเรียบร้อยในมณฑลราชธานี ทำหน้าที่เหมือนดังตำรวจในปัจจุบันนี้

กรมวัง มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยภายในพระราชวัง

กรมคลัง มีหน้าที่เป็นคลังเงิน คลังสิ่งของของหลวงและบังคับบัญชาการที่เกี่ยวกับต่างประเทศ จึงได้ยกครองเมืองชายทะเล 8 หัวเมืองด้วยกันคือ จันทบุรี ตราด ระยอง บางละมุง นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สาครบุรี หัวเมืองทั้ง 8 นี้ ชั้นกรมคลัง กรมคลังมีอำนาจตั้งเจ้าเมือง ปลัด รองปลัด กรมการ นายอากรได้ ทั้งยังได้เป็นศาลอุทธรณ์ คดีธรรมจากหัวเมืองเหล่านั้น และเป็นศาลคดีต่างประเทศที่วราชอาณาจักร

กรมเกษตร หรือกรมนาเดิม มีหน้าที่เกี่ยวกับการทำนาของหลวงและเลี้ยงบำรุงสุสานสัตว์พาหนะของหลวง เก็บข้าวหลวง สร้างและบำรุงการชลประทาน ดูแลที่ว่างเปล่า ควบคุมการกลีกรมของบ้านเมือง

กรมธรรมการ มีหน้าที่เกี่ยวกับพระสงฆ์ ศาสนสมบัติ อภิกรรมสงฆ์ต่าง ๆ

กรมพระสุรัสวดี ในปัจจุบันนี้คือ กรมสัสดี หน้าที่ของกรมนี้เกี่ยวกับการจัดคนประจำการเป็นทหารในกองทัพบก กองทัพเรือ

กรมครุบาล มีหน้าที่เกี่ยวกับหาช่าง เลี้ยงช่าง

กรมอัฐวราช มีหน้าที่เกี่ยวกับหามา เลี้ยงมา

กรมล้อมวัง มีหน้าที่รักษาพระราชวังโดยเฉพาะ

กรมแพทย์ มีหน้าที่ในการรักษาพยาบาล

กรมราชสมบัติ มีหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร รักษาที่สาธารณะซึ่งเปิดประโยชน์

กรมพระอาลักษณ์ มีหน้าที่เกี่ยวแกหนังสือราชการ

กฎหมายที่กำหนดว่าอำนาจหน้าที่ของกรมใดมีอย่างไรนั้น ต้องดูกฎหมายว่าด้วยการใช้วงตราในพระธรรมนูญ

กฎหมายปกครองสมัยรัตนโกสินทร์

เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงสร้างกรุงเทพฯ เมื่อ พ.ศ. 2325 นั้น ระยะเวลาการจักรเยียบการปกครองยังเป็นไปเช่นเดียวกับในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรี ทั้งนี้เพราะบ้านเมืองยังอยู่ในระหว่างมีศึกสงครามกับประเทศเพื่อนบ้าน หัวเมืองบางแห่งยังเป็นกบฏแข็งเมือง จึงต้องเสียเวลาไปปราบปรามหลายครั้ง มีหน้าซ้ำพม่าก็ยังเป็นเสี้ยนหนามที่ยกกองทัพมาคอยโจมตีรั้งความไทยอยู่เสมอ<sup>1</sup> การจะหันมามุ่งทำนุบำรุงการปกครองจึงไม่ค่อยได้มีโอกากระทำได้เท่าใดนัก บรรดาควมทกกฎหมายอันจะนำมาใช้ในการปกครองก็กระจัดกระจายกันไปอยู่ที่โน่นบ้างที่นี่บ้าง คงรวบรวมได้จากความทรงจำของขุนศาลตระลาการในสมัยกรุงศรีอยุธยา หรือบรรดาตุลาการและเจาหนาที่ฝ่ายอาลักษณ์ ไคลอกไว้ไซ้ส่วนตัว กฎหมายที่ไซ้ทำการปกครองจึงยังคงไซ้พระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน พ.ศ. 1998 พระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง พ.ศ. 1998 พระธรรมนูญ พ.ศ. 2164 กับพระธรรมนูญเพิ่มเติมว่าควมตราประจำกระทรวง พ.ศ. 2175<sup>2</sup>

1. กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ครั้นต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงเห็นว่าเหตุการณบ้านเมืองที่วุ่นวายนั้นไคคลไคคลายลงแล้ว และประจวบกับเป็นเวลาที่ไซ้ต้องหันมาทำนุบำรุงประเทศในกานการปกครองเสียที สิ่งสำคัญประการแรกก็คือการรวบรวมควมทกกฎหมายขึ้นให้เป็น

---

<sup>1</sup> สมพงศ์ เกษมสิน, "การปกครองของไทย", (นครหลวงกรุงเทพฯธนบุรีโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2515), หนา 44

<sup>2</sup> พระวรภักคัพัญญ, เรื่องเดียวกัน, หนา 207

หมวกหมู่ พร้อมกับชำระกฎหมายเสียใหม่ให้เกิดความยุติธรรม เพราะกฎหมายต่าง ๆ ที่นำ  
เอาของกรุงศรีอยุธยามาใช้ นั้น บางครั้งก็เกิดความสับสนไม่เป็นธรรมดังพระบรมราชโองการ  
ที่กล่าวไว้ว่า

"พระมหากษัตริย์ผู้จะดำรงแผ่นดินนั้น อาศัยซึ่งโบราณราชনীติกฎหมาย พระอัยการ  
อันกษัตริย์แต่ก่อนบัญญัติไว้ได้เป็นบรรทัดฐาน จึงพิพากษาคาตราสืบเนื่องความราษฎรไต่โดยยุติธรรม  
และพระราชกำหนดคบทพระอัยการนั้นก็พ้นเพื่อนวิปริตผิดซ้ำต่างกันไปเป็นอันมาก กวายนอนโลก  
หลงหาความละเอียดแก่บาปมิได้ คัดแปลงแต่งความชอบใจไว้ พิพากษาให้เสียยุติธรรมสำหรับ  
แผ่นดินไปก็มีบ้าง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จักชำระตุลาการของขลุ่ยพระบาทที่มีสติปัญญา ฝ่ายอาลักษณ์  
4 ฝ่ายลูกขุน 3 ฝ่าย ราชบัณฑิต 4 รวม 11 คน ชำระพระราชกำหนดคบทพระอัยการอันมี  
อยู่ในหอหลวง ทั้งแต่พระธรรมศาสตร์เป็นต้นไป"

ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความถูกต้องในเนื้อความ และไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนสับสนดังที่กล่าว  
มา และจะได้ไว้ให้กษัตริย์ในภายหน้าได้ทรงใช้ และเมื่อชำระเสร็จสิ้นแล้ว ตามฉบับหลวง  
ที่คัดลอกมานั้นเมื่อปี พ.ศ. 2348 โปรดเกล้าฯ ให้อาลักษณ์หุบเส้นหมึกสามฉบับ ไว้ห้องเครื่อง  
ฉบับหนึ่ง ไว้หอหลวงฉบับหนึ่ง ไว้ ณ สานหลวงสำหรับลูกขุนฉบับหนึ่ง บิดตรา พระราชสิทธิ์  
พระคชสิทธิ์ บัวแก้วเป็นสำคัญ ทั้งสามเล่ม ถ้าเวลาเจริญ และมีพระบรมราชโองการ ว่า  
ถ้าเวลาอายุเจริญพระสมุคพระราชกำหนดคบทพระอัยการออกมาพิพากษาก็จักได้ไต่ได้ ลูกขุน  
ทั้งปวงไม่เห็นมีบิดราสามควงนี้ไซ้ อย่าให้เชื่อฟังเอาเป็นอันขาดที่เกี่ยว" กฎหมายดังกล่าว  
นี้ก็คือ กฎหมายตราสามควงนั่นเอง

1 พระยานิติศาสตร์ไพศาล, "ประวัตินิติศาสตร์กฎหมายไทย", (พระนคร โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2501) , หน้า 99

2 องค์การค้ำค้ำสุภา, "กฎหมายตราสามควง เล่ม 1" (พระนคร โรงพิมพ์  
สุภา, 2505) หน้า 6



และจากพระราชประวัติในการชำระกฎหมายครั้งนี้ ก็ทำให้สามารถกล่าวได้ว่า กฎหมายตราสามดวงนี้คือกฎหมายปกครองในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เพราะในรายละเอียด ก็ได้บัญญัติถึงวิธีการที่จะปกครองบ้านเมืองให้เกิดความสงบเรียบร้อย ก็จะได้เห็นได้จากลักษณะกฎหมายที่ประกอบด้วย กฎหมายลักษณะพระธรรมนูญ ลักษณะอินทภาษ ลักษณะพระธรรมนูญ ลักษณะวิวาท ลักษณะรับฟ้อง ลักษณะกรมศักดิ์ ลักษณะนาพลเรือน ลักษณะศักคินาทหารหัวเมือง ลักษณะภูษี ลักษณะผิวเมีย ลักษณะโจร ลักษณะลักพา ลักษณะทาส ลักษณะเบ็ดเสร็จ ลักษณะพยาน ลักษณะมรดก ลักษณะตระลาการ ลักษณะอุทธรณ์ มูลคดีวิวาท ลักษณะโจรห้าเล็บ กฎสามสิบหกข้อ พระราชบัญญัติ ลักษณะพิสูจน์ค่าน้ำ สุขเพลิง กฎมณเฑียรบาล กฎหมายพระสงฆ์ ลักษณะอาญาหลวง ลักษณะอาญาราชฎูร์ ลักษณะมลคา พระราชกำหนดคเภาและพระราชกำหนดใหม่

## 2. สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสประเทศต่าง ๆ ในยุโรป พระองค์ทรงพบเห็นความเจริญต่าง ๆ มากมาย ครั้นเสด็จกลับประเทศไทยจึงทรงพระราชดำริเห็นว่า ระเบียบการปกครองที่เป็นอยู่เดิมก่อนเสด็จขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติ นั้นมีอุปสรรคต่าง ๆ นานาประการไม่เหมาะสมกับกาลสมัย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการปฏิรูปการปกครองเสียใหม่ โดยทรงเปลี่ยนการปกครองจากวิธี "จตุสดมภ์" ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยาเข้าเป็นวิธี "กระทรวงเสนาบดี" เป็นแบบอย่างล่วงมาจนปัจจุบันนี้ ซึ่งได้เริ่มตั้งกระทรวงเมื่อปี พ.ศ. 2435<sup>1</sup> และสรุปหลักการในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ คือ

ประการแรก พยายามวางรากฐานในการที่จะให้ราษฎรไ้มีความเป็นอิสระเสรีมากขึ้นดังเช่นอารยะประเทศ เพื่อนำไปสู่วิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในอนาคต

<sup>1</sup> ถวิล อยู่เย็น, "สรุปเหตุการณ์สำคัญในสมัยรัชกาลที่ 4-5" ; (พระนครกรนยพหุการทหารบก, 2511) , หน้า 56



ประการที่สอง วางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินโดยแก้ไขราชการที่สับสนซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ทั้งนมิทั้งการตั้งยุบ เลิกกรมหน่วยงาน ตลอดจนเขตการปกครองเสียใหม่

ประการที่สาม พยายามยุบรวมเมืองประเทศราชเข้าไว้ในราชธานีเท่าที่จะทำได้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น หากหัวเมืองประเทศราชเมืองใดยังมีความจำเป็นในการที่จะให้คงไว้แล้ว ก็ให้คงไว้ก่อน แต่ปรับปรุงในด้านความสัมพันธ์กับเมืองราชธานีให้มากขึ้น กับทั้งยังจัดให้มีระเบียบและวิธีการปกครอง เช่นเดียวกับเมืองราชธานีอีกด้วย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้ระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2418 - 2435 รวมเป็นเวลาทั้งสิ้นประมาณ 18 ปี ในการที่ทรงดำเนินการปรับปรุงปฏิรูปการปกครองโดยการตราพระราชบัญญัติ ประกาศ และข้อบังคับต่าง ๆ มากมายหลายฉบับสำหรับในด้านการตราตัวกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองนั้น แบ่งได้ดังนี้

## 2.1 งานราชการส่วนกลาง

แต่เดิมนั้นการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดิน มีความสับสนอยู่มากสุดแต่ท้าวฝ่ายพลเรือนหรือฝ่ายทหารจะมีอำนาจมากกว่ากัน ต่างก็ชิงเอางานราชการบ้านเมืองที่สำคัญเข้าไว้ในอำนาจของตน เมื่อปี พ.ศ. 2418 นั้น ราชการทางด้านการปกครองยังดำเนินไปตามระบบเดิมคือ แบบจตุสดมภ์ และมีอัครเสนาบดีอยู่สองคน คือเสนาบดีกรมมหาดไทยที่สมุหนายกหัวหน้าฝ่ายพลเรือน และมีอำนาจบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวง กับเสนาบดีกรมพระกลาโหมที่สมุหพระกลาโหมหัวหน้าราชการฝ่ายทหารมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองบั้งไฟทั้งปวง และการทหารบก ทหารเรือ นอกจากเสนาบดีซึ่งมีตำแหน่งเป็นอัครมหาเสนาบดีทั้งสองแล้ว ในจตุสดมภ์ยังมีเสนาบดีอีก 4 คนคือ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> กองตำรา กรมวิชาการ, "หนังสือชุดประวัติศาสตร์", (พระนคร โรงพิมพ์คุรุสภา, 2496) หน้า 30

2.1.1 เสนาบดีกรมเมืองหรือเวียงหรือนครบาล มีอำนาจหน้าที่ บังคับบัญชาการรักษาศรีนคร คือ ปกครองกรุงเทพมหานครและการติดต่อใกล้เคียง

2.1.2 เสนาบดีกรมวัง มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาในพระบรม มหาราชวัง

2.1.3 เสนาบดีกรมคลัง มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาการต่างประเทศ และกรมพระคลัง

2.1.4 เสนาบดีกรมนา มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาเกี่ยวกับการไถนา

ทั้งนี้หน่วยงานต่าง ๆ หรืออาจจะเรียกให้เป็นกรณีในขณะนั้นก็มีอยู่ 6 หน่วยเท่านั้น ที่ทำหน้าที่ปกครองและบริหารราชการบ้านเมืองซึ่งมีความเจริญมากจนเป็นลำดับ จึงถึงเวลา แล้วที่จะต้องแบ่งปันอำนาจหน้าที่เสียใหม่ให้ใกล้ชิดส่วนกัน โดยตั้งกรมขึ้นเป็น 12 กรม ดังนี้<sup>1</sup>

(1) กรมมหาดไทย มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและหัวเมืองลาว ประเทศราช คงมีสมุหนายก (อัครมหาเสนาบดี) เป็นผู้บังคับบัญชา

(2) กรมพระกลาโหม มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝักใฝ่ ฝ่ายตะวันตกตะวันออก และเมืองมะลายูประเทศราช คงมีสมุหพระกลาโหม (อัครมหาเสนาบดี) เป็นผู้บังคับบัญชา

(3) กรมท่า มีหน้าที่ว่าการต่างประเทศ (อย่างเฉียวไม่ว่าการหัวเมืองชายทะเล 8 หัวเมืองอย่างสมัยก่อน)

(4) กรมวัง มีหน้าที่การในพระราชวัง เป็นกรมซึ่งใกล้ชิดกับราชการในส่วน พระองค์พระเจ้าอยู่หัว

(5) กรมเมือง มีหน้าที่ว่าการโปลิศและการบัญชาคน คือ กรมสุรัสวดี (เดิม) และรักษาคนโทษ

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ชัตติยา กรรณสูตร, "เอกสารการเมืองการปกครอง ไทย", (กรุงเทพมหานคร, ไทยวัฒนาพานิช, 2518) หน้า 121

(6) กรมนา มีหน้าที่ว่าการเพาะปลูก การค้าขาย ป่าไม้ นอแร

(7) กรมพระคลัง มีหน้าที่ว่าการบรรดาภาษีอากร และเงินที่จะรับจะจ่ายใน  
แผ่นดินทั้งสิ้น

(8) กรมยุติธรรม มีหน้าที่ไต่เบี่ยงคัมศาลที่ชำระความรวมกันทั้งแพ่ง อาญา นครบาล  
และอุทธรณ์ทั้งแผ่นดิน

(9) กรมยุทธานธิการ มีหน้าที่เป็นพนักงานสำหรับตรวจตรา จักการในกรม  
ทหารบก ทหารเรือ ซึ่งมีผู้บังคับบัญชาการทหารบก ทหารเรือ อีกตำแหน่งหนึ่ง (หมายความว่า  
ว่ากรมยุทธานธิการ เป็นกรมธุรการให้ทหาร เปรียบเหมือนกระทรวงยุติธรรมเป็นธุรการ  
ให้กับศาลสมันนี้)

(10) กรมธรรมการ มีหน้าที่เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชาการ เกี่ยวข้องในพระสงฆ์  
และเป็นผู้บังคับการโรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วราชอาณาจักร

(11) กรมโยธาธิการ มีหน้าที่เป็นพนักงานที่จะตรวจตราการก่อสร้าง ทำถนน  
ซุกคลอง และการช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์และโทร เสาหรือรถไฟซึ่งจะมีสืบไปภายหลัง

(12) กรมมรุชาธิการ มีหน้าที่เป็นพนักงานรักษาพระราชสัญญาณ รักษาพระราช  
กำหนดกฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง ทั้งนี้ตามที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า  
อยู่หัว ได้ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไซการปกครองให้ตำแหน่งหัวหน้ากรมเหล่านั้นเป็น  
ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เสมอด้วยเสนาบดีชั้นตรงต่อพระเจ้าอยู่หัว

กรมต่าง ๆ เหล่านี้ได้ดำเนินการอยู่ต่อมาเป็นเวลาถึง 17 ปี และเนื่องจาก  
กิจการบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปมาก บรรดาเจ้านายที่ทรงส่งไปศึกษาต่างประเทศได้ทยอย  
กันเสด็จกลับมารับราชการทางพระเนตรพระกรรณในแต่ละกรมแล้ว จึงได้ให้จักราธิการบริหาร  
ส่วนกลางเสียใหม่ โดยออกประกาศเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2435 แบ่งราชการออกเป็น 12  
กระทรวง คือ

1. กระทรวงมหาดไทย
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงนครบาล
4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
6. กระทรวงวัง
7. กระทรวงเกษตราธิการ
8. กระทรวงยุติธรรม
9. กระทรวงโยธาธิการ
10. กระทรวงธรรมการ
11. กระทรวงมุรธาธร
12. กระทรวงยุทธานุภาพ

เมื่อประกาศยกกรมนั้นเป็นกระทรวงมีบัญชาสูงสุดเป็นเสนาบดีเสมอทั้งหมด  
ทุกกระทรวงตั้งแล้ว หน้าที่ราชการคงเป็นอยู่ตามเดิม ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลง  
หน้าที่ราชการ คือ

1. ใหญ่กระทรวงยุทธานุภาพเป็นกรม แคนับบัญชาการกรมยุทธานุภาพลงมียศ  
เสมอด้วยเสนาบดี ประกาศเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2435

2. ประกาศแบ่งหน้าที่ราชการใหม่ระหว่างกลาโหมกับมหาดไทยคือยกหัวเมือง  
ปักษ์ใต้ทั้งหมดขึ้นมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยก็เป็นกระทรวงปกครองหัวเมืองทั่วประเทศ  
เว้นแต่กรุงเทพฯ กับหัวเมืองใกล้เคียงกรุงเทพฯ ขึ้นกับกระทรวงนครบาล ส่วนกลาโหม  
มีหน้าที่เป็นผู้กำกับรักษาการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับทหารบกทหารเรือและเครื่องรบทหาร  
ประกาศเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2437

3. ต่อจากนั้นได้มีการยุบเลิก ตั้งใหม่ เปลี่ยนชื่อ กระทรวงกันเรื่อย ๆ มาจนกระทั่งมีการเปลี่ยนระบอบการปกครองประเทศไทยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475

## 2.2 งานราชการส่วนภูมิภาค

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดเกล้าให้ปฏิรูประเบียบราชการบริหารเป็นแบบกระทรวงนี้เสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบแล้ว ก็ทรงโปรดฯ ให้หัวเมืองต่าง ๆ ภายในพระราชธานีขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาลมาจนตลอดรัชกาล แต่ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าให้เปลี่ยนแปลงใหม่ อีก คือ ให้หัวเมืองภายในพระราชธานีไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย และโปรดฯ ให้ยุบกระทรวงนครบาลเสียเมื่อปี พ.ศ. 2465

ส่วนหัวเมืองต่าง ๆ นอกวงพระราชธานี อันมีหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายเหนือและหัวเมืองชายทะเลตะวันออกนอกวงพระราชธานี ซึ่งแต่เดิมแยกกระจายกันอยู่ในหลายกระทรวง เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ นั้น โปรดฯ ให้มารวมขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยแต่แห่งเดียว

สำหรับหัวเมืองประเทศราชอันได้แก่ ลาวกับบดงู นั้นโปรดฯ ให้จัดการปกครองเป็นรูปพิเศษ คือ โดยให้เจ้าผู้ครองนครจัดการปกครองบ้านเมืองภายในได้ตามอัชฌาตย์ แต่ไทยนั้นได้ส่งข้าหลวงใหญ่ไปคอยควบคุมดูแลระแวงระวังในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองต่างประเทศ

### การแบ่งท้องที่

ตั้งแต่ตั้งแต่นั้น การแบ่งท้องที่ในส่วนภูมิภาคที่ทางไกลกรุงเทพฯ ได้แบ่งออกเป็นมณฑลต่าง ๆ อาศัยการรวมกลุ่มตามลักษณะภูมิประเทศและเชื้อสายดังนี้

1. มณฑลลาวเฉียง (พายัพ)
2. มณฑลลาวพวน (อุทร)

3. มณฑลลาวกาว (อีสาน)
4. มณฑลบูรพา (เขมรส่วนที่เสียให้แก่อังกฤษ)
5. มณฑลลาวกลาง (นครราชสีมา)
6. มณฑลหัวเมืองชายทะเลตะวันตก (ภูเก็ต)

มณฑลต่าง ๆ เหล่านี้ ทางส่วนกลางได้แต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ออกไปกำกับราชการ และมีอำนาจหน้าที่เต็มที่ในการปกครองบังคับบัญชาเจ้าประเทศราชต่าง ๆ กับทั้งยังมีอำนาจออกกฎหมายสำหรับท้องถิ่นได้ ข้าหลวงใหญ่ที่โชนครงคตพระมหากษัตริย์ ส่วนหัวเมืองนอกนั้น เจ้าเมืองโชนครงคตกระทรวงมหาดไทย

พระบรมราชโองบายในการให้ข้าหลวงใหญ่ไปประจำในท้องถิ่นที่ทางไกลพระนครนี้ ก็เพื่อเป็นการกระจายพระราชอำนาจให้แก่ผู้ที่เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยไปเป็นผู้แทนดูแลกิจการบ้านเมืองที่ทางไกลเหล่านั้นแทนพระองค์ เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการที่จะดูแลแก้ปัญหาต่างๆ ไม่ต้องเสียเวลาติดต่อขอรับคำสั่งจากกระทรวงมหาดไทย ส่วนหัวเมืองไกลราชธานีขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย กฎหมายและข้อบังคับในการปกครองบ้านเมืองไกลราชธานีนั้น ได้ออกเป็นพระบรมราชโองการ แสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงดูแลปกครองเองอย่างใกล้ชิด

จากการที่ทรงทดลองกระจายพระราชอำนาจให้ข้าหลวงใหญ่เป็นผู้แทนออกไปดูแลหัวเมืองที่ทางไกลราชธานีนี้ เป็นผลทำให้เห็นว่าสมควรที่จะรวมหัวเมืองเหล่านั้นเข้าเป็นมณฑล ตามลักษณะภูมิศาสตร์ เพื่อตั้งข้าหลวงเทศาภิบาลปกครองเป็นมณฑล ๆ ไป และในระยะแรกก็ตั้งเฉพาะมณฑลที่เห็นว่าเหมาะที่จะหาตัวข้าราชการที่ซื่อสัตย์ไว้วางใจได้ และสามารถอบรมสมควรจะเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลได้เพียง 4 มณฑล ใน พ.ศ. 2437 คือ

1. มณฑลพิษณุโลก
2. มณฑลปราจีน
3. มณฑลราชบุรี
4. มณฑลนครราชสีมา (ยกเลิกมณฑลลาวกาวเดิมเข้าระเบียบใหม่และ

เปลี่ยนชื่อใหม่)

และในปีต่อ ๆ มา ก็ทรงตั้งมณฑลต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตามความเหมาะสม ดังนี้

พ.ศ. 2438 ตั้งมณฑลเพิ่มขึ้นอีก 4 มณฑล คือ

1. มณฑลนครชัยศรี
2. มณฑลนครสวรรค์
3. มณฑลกรุงเทพฯ
4. มณฑลภูเก็ต (รวมหัวเมืองชายทะเลตะวันตกเดิมเข้าด้วยกัน)

พ.ศ. 2439 ตั้งมณฑลเพิ่มขึ้นอีก 2 มณฑล คือ

1. มณฑลนครราชสีมา
2. มณฑลชุมพร
3. มณฑลบุรีพา (เปลี่ยนชื่อมณฑลเขมรเดิม)

พ.ศ. 2440 ตั้งมณฑลเพิ่มอีก 1 มณฑลคือ

1. มณฑลไทรบุรี

พ.ศ. 2442 ตั้งมณฑลเพิ่มขึ้นอีก 1 มณฑล คือ

1. มณฑลเพชรบูรณ์

พ.ศ. 2443 ตั้งมณฑลอีก 4 มณฑล โดยยุบเลิกเปลี่ยนแปลงมณฑลเดิมดังนี้

1. มณฑลพายัพ (มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือหรือเดิมคือมณฑลลาวเฉียง)
2. มณฑลอีสาน (มณฑลตะวันออกเฉียงเหนือหรือเดิมคือมณฑลลาวท้าว)
3. มณฑลอุดร (มณฑลฝ่ายเหนือหรือเดิมคือมณฑลลาวพวน)

พ.ศ. 2449 ตั้งมณฑลขึ้นอีก 2 มณฑล คือ

1. มณฑลจันทบุรี
2. มณฑลปัตตานี

รวมทั้งสิ้นมี 17 มณฑล



ต่อมามณฑลเหล่านี้ได้รับการยกเลิกแก้ไขเปลี่ยนแปลง เขตมณฑลตามความเหมาะสมแห่งกาลสมัย จนกระทั่งถึงสมัยประชาธิปไตย จึงได้ถูกยกเลิกไป มณฑลต่าง ๆ เหล่านี้ถูกครองสูงสุดนั้นเรียกว่า "ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการทางพระองค์" ซึ่งในสมัยรัชกาลที่ 6 ทรงเปลี่ยนเรียกชื่อเสียใหม่ว่า "สมุหเทศาภิบาลมณฑล" มีที่ทำการแต่ละมณฑลเรียกว่า "ศาลารัฐบาลมณฑล"

### 2.3 การจัดตั้งภาคและอุปราชประจำภาค

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพิจารณาเห็นว่า เจ้านายในราชวงศ์ซึ่ง เหนือยศของสมเด็จพระราชินีมาและก็ได้ไปรับการศึกษาสำเร็จมาจากต่างประเทศ สมคว่าที่จะได้รับส่วนแบ่งพระราชภารกิจออกไป จึงโปรดให้รวมมณฑลต่าง ๆ เข้าเป็นภาค ในปี พ.ศ. 2453 และในแต่ละภาคนี้ให้มีอุปราชเป็นผู้บังคับบัญชา มีอำนาจและหน้าที่ตรวจราชการงานเหนือสมุหเทศาภิบาลในภาคนั้น และในมณฑลใดที่เป็นที่ตั้งของสำนักอุปราช ก็ให้อุปราชเป็นสมุหเทศาภิบาลของมณฑลนั้นด้วย ภาคต่าง ๆ นี้มี 5 ภาค คือ

1. ภาคพายัพ ประกอบด้วย มณฑลพายัพ และมณฑลมหาสารคาม
2. ภาคบึงกุ่ม ประกอบด้วย มณฑลสุราษฎร์ธานี มณฑลนครศรีธรรมราช และมณฑลปัตตานี

ปัตตานี

3. ภาคอีสาน ประกอบด้วย มณฑลอุดร มณฑลอุบล และมณฑลร้อยเอ็ด
4. ภาคตะวันออก ประกอบด้วย มณฑลนครราชสีมา และมณฑลราชบุรี
5. ภาคอยุธยา มีมณฑลเดียว คือ มณฑลอยุธยา

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดฯ ให้ออกประกาศลงวันที่ 31 มีนาคม 2468 ให้ยกเลิก ภาคและอุปราชนี้เสียทั้งหมด

## 2.4 การแบ่งเขตการปกครองในแต่ละมณฑล

การแบ่งเขตการปกครองในแต่ละมณฑลนั้นยังคงยึดหลักเดิมในสมัยกรุงศรีอยุธยา คือ ในเมืองหนึ่ง ๆ ซึ่งขึ้นกับมณฑล แบ่งออกเป็นอำเภอในแต่ละอำเภอแบ่งออกเป็นตำบล และในแต่ละตำบลแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน ผู้ปกครองดูแลในแต่ละเขตการปกครองนั้นมีชื่อตำแหน่งดังนี้

เมือง	มีผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้ปกครอง
อำเภอ	มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครอง
ตำบล	มีกำนันซึ่งได้รับการเลือกตั้ง เป็นผู้ปกครอง
หมู่บ้าน	มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับการเลือกตั้ง เป็นผู้ปกครอง

## 3. การปกครองท้องถิ่นเบื้องต้นในสมัยรัชกาลที่ 5

จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จประพาสต่างประเทศทั้งในยุโรปและเอเชียหลายครั้ง ทรงพบเห็นว่าประเทศต่าง ๆ เหล่านั้น ท้องถิ่นมีความเจริญมากกว่าประเทศเรา แม้แต่ดินแดนแถบมลายู อังคะนั้นก็ไดวางรูปแบบในการปกครองท้องถิ่นให้เป็นอย่างดี นำที่จะนำมาลองใช้ปรับปรุงบ้านเมืองของเราได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้จัดรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้นในรูปของสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกที่ตำบลหาดลอม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร เมื่อ พ.ศ. 2448 โดยประกาศแก่ภาษีโรงเรือนจกสุขาภิบาลตลาดหาดลอมเมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (คือ พ.ศ. 2448) สุขาภิบาลแห่งนั้นมีรูปแบบการดำเนินงานคือ

จัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกำนันตำบลหาดลอมเป็นหัวหน้า และผู้ใหญ่บ้านทุกคนในเขตนั้นเป็นกรรมการ และทางการได้กำหนดวิธีดำเนินงานโดยรัฐยกภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลให้ใช้จ่ายในการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลในถนนหลวง ตลาดสด และในที่สาธารณะ และจุดโคมไฟให้แสงสว่างในเวลาค่ำคืนกับซ่อมแซมถนนหนทางและสะพาน ทั้งนี้โดยความควบคุมของผู้ว่าราชการเมือง

สมุทรสาคร และจัดทำไปตามวงเงินในงบประมาณที่คณะกรรมการและผวาราชการ จังหวัด  
ตั้งไว้ด้วยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการปกครอง  
ไปโดยความเรียบร้อย

กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกกฎกระทรวงลงวันที่ 4 มีนาคม ร.ศ. 126  
(นับว่าเป็นกฎหมายสุขาภิบาลฉบับแรก) ให้อำนาจหน้าที่แก่สุขาภิบาลเทศบาลและกำหนด  
หน้าที่ของราษฎรในเขตสุขาภิบาลดังนี้<sup>1</sup>

1. ห้ามมิให้ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลในที่แห่งหนึ่งแห่งใด นอกจากสำน้ำ  
และทิ้งจิกไว้สำหรับรองรับขยะมูลฝอย
2. ห้ามมิให้พำรานหรือแฉงลอย หรือวางสิ่งของเหลือมล้ำเขตถนน และห้าม  
มิให้เจ้าของปล่อยสัตว์ทนมเลี้ยง เช่น โค กระบือ สุกร ในถนนและทางเดินในเขตสุขาภิบาล
3. มิให้ผู้ใดนอกจากเจ้าพนักงานเบิกโคมไฟ หรือดับโคมไฟด้วยประการใด ๆ
4. ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ทรัพย์สินสาธารณะเสียหาย เช่น ขัดถนน สะพานทางน้ำ  
หรืออื่น ๆ

และให้อำนาจนั้นผู้เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืน  
กฎกระทรวงใดไม่เกินครั้งละ 10 บาท และนอกจากนี้ถ้าความผิดของผู้ต้องหาควรมีโทษ  
ทางอาญา กำหนดให้นำตัวส่งกรมการอำเภอจัดการต่อไป ผู้กระทำผิดออกกฎกระทรวงข้างตน  
อาทองจำคุกไม่เกิน 7 วัน

กิจการสุขาภิบาลเทศบาลในระหว่างทดลองดำเนินไปโดยคดี เป็นประโยชน์  
แก่ชุมชนในเขตนั้น ทำให้ราษฎรในชุมชนอื่นตื่นตัวอยากที่จะให้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นบ้างใน  
เขตท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย

<sup>1</sup> พระวรภักดิ์พิบูลย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 251

รัฐจึงได้ออกพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (นับเป็นกฎหมายสุขาภิบาลฉบับที่ 2) ขยายการจักระเบียบบำรุงท้องถิ่นเช่นวานี้ให้กว้างขวางออกไปตามหัวเมืองต่าง ๆ ที่มีชุมชนหนาแน่น พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ประกาศใช้ทั่วทั้งประเทศในทันที แต่ได้ประกาศใช้เฉพาะที่ที่เห็นสมควรเป็นแห่ง ๆ ไป โดยมากก็เป็นตำบลที่ตั้งท่าลางกลางจังหวัด

พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 แบ่งสุขาภิบาลเป็นสองประเภท คือ

1. สุขาภิบาลเมือง
2. สุขาภิบาลท้องที่

สุขาภิบาลเมืองจัดตั้งตามที่ตั้งเมือง ส่วนสุขาภิบาลท้องที่จัดตั้งตามที่ตั้งอำเภอหรือตำบลใหญ่ ๆ ความแตกต่างระหว่างสุขาภิบาลเมืองกับสุขาภิบาลท้องที่อยู่ที่ส่วนประกอบของคณะกรรมการ ส่วนอำนาจและหน้าที่ของสุขาภิบาลทั้งสองประเภทนี้เหมือนกัน

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตยถึงปัจจุบัน

ความคิดที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้น เริ่มมีขึ้นในหมู่ข้าราชการบริพารในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2454 หรือ ร.ศ. 130 โดยคณะข้าราชการบริพารของพระองค์ตั้งกล่าวไว้วางแผนและตกลงกันว่า จะเข้าทำการยึดอำนาจจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในวันที่ 1 มีนาคม 2454 แต่แผนการณ์ได้ถูกเปิดเผยเสียก่อน จึงทำให้ผู้คิดก่อการต้องถูกจับกุมไว้ทั้งหมด<sup>1</sup> แท้จริงแล้วพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งพระราชหฤทัยที่จะดำเนินการเรื่องการให้รัฐธรรมนูญและให้มีสภาตามพระราชประสงค์ของรัชกาลที่ 5 แต่เนื่องจากทรงเห็นความไม่พร้อมของประชาชนในประเทศ จึงได้ทรงดำเนินนโยบายเช่นเดียวกับสมเด็จพระชนกนาถ และมีพระราชดำริที่จะวางแนวในเรื่องประชาธิปไตยต่อไปในขั้นต้น โดยมีพระบรมราชโองการให้สร้างเมืองกุสิศธานีขึ้นเป็นเมืองสมมติ เพื่อทดลองการปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>2</sup>

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ก็ทรงมีพระราชปรารภที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ราษฎรโดยเร็วที่สุดก็โดยกำหนดจะให้ทันวันที่ 6 เมษายน 2475 แต่ที่ประชุมอภิรัฐมนตรีและพระบรมวงศานุวงศ์ได้พากันทูลคัดค้านว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควรเพราะราษฎรยังไม่เข้าใจระบอบประชาธิปไตยดีพอ พระองค์จึงทรงริบรอยุ่ จึงทำให้มีคณะราษฎรคณะหนึ่งก่อการยึดอำนาจ เปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา

<sup>1</sup> วิเทศภณีย์, "ประวัติศาสตร์ชาติไทย", (กรุงเทพ, ศิลปามรรณาการ, 2512) หน้า 85-86

<sup>2</sup> เกียรติชัย พงษ์พานิชย์, "ปฏิวัติ 2475", (กรุงเทพ, แพรวพิทยา, 2514) หน้า 48-49

### 1. สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา โน่น ประวัติศาสตร์กฎหมายปกครองของไทยในตอนนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปมากและโดยรวดเร็ว จากการที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วโดยมิได้มีการวางแผนให้พร้อมสำหรับรับกับสภาพการเป็นประชาธิปไตย จึงทำให้ आजกล่าวได้ว่ากฎหมายปกครองของไทยนั้นมีความสับสนอยู่มาก เพราะเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ในชั้นต้นด้วยกฎหมายต่าง ๆ เราก็ดังใช้ของเดิมทั้งสิ้น แล้วจึงค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงแก้ไขไปตามเหตุการณ์เฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวไป

กานกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับราชการบริหารนั้น ในชั้นต้นคงดำเนินต่อไปดังในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับสมัยเดิม จนกระทั่งวันที่ 3 พฤษภาคม 2476 จึงได้มีการจัดระเบียบราชการบริหารใหม่ โดยออกพระราชบัญญัติธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน 2476 มีหลักการดังนี้<sup>1</sup>

- (1) แบ่งราชการบริหารแผ่นดินออกเป็นกระทรวง
- (2) แบ่งกระทรวงออกเป็นกรม และให้กรม (สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี) เป็นเลขาธิการรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งการเบื้องต้น
- (3) ในการบริหารราชการท้องถิ่นแบ่งเป็นเขตพล จังหวัด อำเภอ และถ้าท้องถิ่นใดสมควรจะจัดตั้งเทศบาลขึ้น ก็ให้จัดตั้งขึ้น

แล้วออกพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งชื่อ "พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม 2476" มีหลักการให้จัดแบ่งราชการออกเป็น 7 กระทรวง คือ กลาโหม มหาดไทย เศรษฐการ ยุติธรรม ศักดิ์ ธรรมการ ต่างประเทศ และแบ่งกรมในกระทรวงทั้ง 7 นั้น

<sup>1</sup> พระวรวงศ์วิบูลย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 215-218

พระธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือนกับ พ.ร.บ. จัดตั้งกระทรวงกรม นี้ใช้อยู่  
ชั่วขณะหนึ่งแล้วเลิกไป ได้ออกกฎหมายใหม่เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2476 ชื่อ "พระราชบัญญัติ  
ว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม 2476" มีใจความสำคัญดังนี้

1. ให้จัดระเบียบราชการบริหารเป็น 3 ส่วน คือ

ราชการบริหารส่วนกลาง  
ราชการบริหารส่วนภูมิภาค  
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

2. ราชการบริหารส่วนกลางจัดเป็นกระทรวงหรือเป็นทบวงการเมือง ซึ่งมี  
ฐานะเทียบกระทรวงทุกกระทรวง มีรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ และอาจ  
มีรัฐมนตรีช่วยว่าการรัฐมนตรีสั่งราชการเป็นผู้ช่วย

3. กระทรวงที่มีราชการสำคัญหลายอย่างแยกเป็นทบวงก็ได้ มีรัฐมนตรีคนหนึ่ง  
เป็นผู้ว่าราชการทบวง

4. ในกระทรวงหนึ่ง ๆ ให้จัดระเบียบราชการ ดังนี้

(1) สำนักเลขานุการรัฐมนตรี

(2) สำนักปลัดกระทรวง

(3) กรมหรือทบวงการเมือง ซึ่งมีฐานะเทียบกรมเว้นแต่กระทรวงกลาโหม

จัดไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร

5. กรมขึ้นต่อกระทรวงนั้นให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการ  
ส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวง มีอธิบดีหรือหัวหน้ากรมเป็นผู้บังคับบัญชาและภายในกรมหนึ่ง  
ให้จัดแบ่งออกเป็น

(1) สำนักเลขานุการกรม

(2) กองหรือแผนกหรือหมวดแล้วแต่ปริมาณและคุณภาพของราชการส่วนนั้น

6. ถ้ากระทรวงทบวงกรมใดมีความจำเป็นจะตั้งข้าหลวงตรวจการในภาคใด ๆ

ก็ได้

7. ให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนี้

(1) จังหวัด

(2) อำเภอ

จังหวัด ให้มีกรรมการจังหวัดขึ้นคณะหนึ่ง มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น คณะกรรมการจังหวัด ประกอบด้วยข้าหลวงประจำจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือนต่าง ๆ

อำเภอ ให้มีกรรมการอำเภอขึ้นคณะหนึ่ง มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในอำเภอนั้น คณะกรรมการอำเภอ ประกอบด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือนต่าง ๆ

8. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

(1) ราชการในหน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล

(2) ราชการในหน้าที่ของท้องถิ่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง นครบาล

สหเทศบาล

เมื่อได้แยกราชการบริหารออกเป็นสามส่วนดังนี้แล้ว แต่ละส่วนก็มีกฎหมายออกมาจัดวางระเบียบราชการในส่วนนั้น ๆ อีก ต่อมาได้ออกกฤษฎีกาหมายแก่ที่มีหลักการให้รับผิดชอบต่อราชการเป็น "คณะ" นั้นเสีย ซึ่งตามหลักการใหม่นี้ให้รับผิดชอบต่อราชการเป็น "บุคคล" คือ ผู้ที่เป็นหัวหน้าคณะได้แก่ ผู้ว่าราชการภาค ผู้ว่าราชการจังหวัด



และนายอำเภอ ส่วนข้าราชการที่เข้าเป็นคณะแต่ก่อนนั้นตกอยู่ในฐานะเป็นผู้ช่วยในงนแผนกนั้น ๆ เมื่อใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2495 มาได้ปีเศษ ก็ได้มีกฎหมายเพิ่มเติมออกมาอีก 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับ 2/2496, 3/2499, 4/2499, 5/2503 เมื่อรวมแล้วมีสาระสำคัญดังนี้

1. ให้อำนาจระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ<sup>1</sup>

ระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง

ระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

2. ให้อำนาจระเบียบราชการส่วนกลางเป็น (1) สำนักคณะรัฐมนตรี  
กระทรวงหรือทบวง (3) กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม

3. ให้อำนาจระเบียบราชการส่วนภูมิภาคเป็น (1) จังหวัด (2) อำเภอ ใน  
จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า ในอำเภอมีนายอำเภอเป็นหัวหน้า

4. ให้อำนาจระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็น (1) องค์การบริหารส่วน  
จังหวัด (2) เทศบาล (3) สุขาภิบาล (4) องค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนั้นแล้วระเบียบบริหารราชการแผ่นดินยังได้มีการออกกฎหมายแก้ไขใน  
รายละเอียดปลีกย่อยแต่ละเรื่องอีกหลายครั้ง

---

<sup>1</sup> อุคม เกี่ยวกึ่งแก้ว, "คู่มือระเบียบงานบริหารงานทั่วไป", (พระนคร:  
โรงพิมพ์สหกรณ์การซื้อและการขายแห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 426

## 2. การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศไทยในยุคนปัจจุบัน

เมื่อคณะปฏิวัติอันมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศไว้ได้สำเร็จเมื่อปี พ.ศ. 2514 คณะปฏิวัติได้จัดการแก้ไขระเบียบราชการบริหารของประเทศไทยในเวลานั้นเสียใหม่ โดยได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินเสียใหม่ดังคำปรารภนี้ว่า<sup>1</sup>

"โดยที่คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลา 20 กว่าปีแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายบางมาตราไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ และความรับผิดชอบของข้าราชการบางตำแหน่ง และประกอบด้วยคณะปฏิวัติได้จัดระเบียบกระทรวง ทบวง กรม เสียใหม่ สมควรปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับกลไกการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินได้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้"

จากคำปรารภดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอันเป็นแขนงหนึ่งของกฎหมายปกครองอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งแบ่งราชการบริหารออกเป็นสามส่วนตามเดิม แต่ได้มีการแก้ไขในรายละเอียดเป็นส่วนใหญ่ คือ

2.1 ราชการบริหารส่วนกลาง

2.2 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2.3 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการในแต่ละส่วนกฎหมายยังได้กำหนดส่วนประกอบที่ว่าด้วยการจัดองค์การ บุคคลากร วิธีดำเนินการ อำนาจและหน้าที่ ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติเฉพาะเรื่องเฉพาะรายที่ย่อยลงไปอีก ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวเจาะจงลงไปในเรื่องราชการบริหารส่วนภูมิภาคเสียทีเดียว เพราะจะเป็นการศึกษาเฉพาะกรณี

<sup>1</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ, ฉบับที่ 218

### 3. การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคปัจจุบัน

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบันนั้น กฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่องนี้อาศัยกฎหมายทั้งเก่าและใหม่คือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 กับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งกำหนดหน่วยการปกครองออกเป็น 5 ส่วน คือ

1. จังหวัด
2. อำเภอ
3. กิ่งอำเภอ
4. ตำบล
5. หมู่บ้าน

การที่แบ่งส่วนต่าง ๆ ในทำนองนี้ก็เพื่อแยกฐานะความสำคัญของส่วนการปกครอง ซึ่งมีเขตและขีดความสามารถในการที่จะปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบ

3.1 จังหวัด ตามข้อ 48 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 กำหนดว่า "ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอ ตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล" แต่มิได้กำหนดเป็นการแน่นอนว่าจะต้องมีกี่อำเภอ ฉะนั้นท้องที่ตั้งแต่ 2 อำเภอขึ้นไป จึงอาจรวมตั้งเป็นจังหวัดได้ และเมื่อกล่าวถึงจังหวัดแล้วก็เป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่าเป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดในเวลานี้

"การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดนั้นให้ตราไว้เป็นพระราชบัญญัติ" ข้อความนี้เป็นอีกวรรคหนึ่งของข้อ 48 แห่งประกาศที่กล่าวข้างต้น ทั้งนี้ก็เพราะว่าจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลของทางราชการ จะต้องเกี่ยวข้องกับขอบเขตการบังคับของกฎหมาย เช่น เขตอำนาจศาล อำนาจของพนักงานสอบสวน การของบประมาณแผ่นดิน การที่จังหวัดใดจะตั้งขึ้นเป็นจังหวัดใหญ่หรือเล็กประการใดควรมีการพิจารณากันอย่างรอบคอบ โดย

ดูจากลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นหลัก จะเห็นว่าบางจังหวัดมีถึง 20 อำเภอ เช่น จังหวัด นครราชสีมา แต่บางจังหวัด เช่น สมุทรสาครมีเพียง 3 อำเภอเท่านั้น ปัจจุบันประเทศไทย มีจังหวัดรวมทั้งสิ้น 71 จังหวัด ไม่นับรวมกรุงเทพมหานคร เพราะกรุงเทพมหานครมิใช่ จังหวัด กรุงเทพมหานครเป็นเขตการปกครองอีกรูปหนึ่ง ในงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือเรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง จึงมีวิธีการจัดองค์การต่างออกไป

การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด แต่เดิมนั้นถึงเรื่องเนื้อหาพันธุ์ ภาษา อาชีพ เศรษฐกิจ และการคมนาคมเป็นสำคัญ แต่ปัจจุบันรัฐบาลมุ่งเรื่องความมั่นคงเป็น สำคัญที่สุด จึงมุ่งให้คณะกรรมการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีหน้าที่สำคัญ แต่เพียง ทึกษาแบ่งหน่วยงานต่าง ๆ โดยละเอียด เพื่อพิจารณาการจัดหน่วยที่ไม่เหมาะสมสลับซับซ้อน เสียงาน และการพิจารณาถึงหน้าที่และโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ มิให้มีการ ข้ำซ้อนแย้งงานกัน ซึ่งคณะกรรมการต้อง<sup>1</sup> พยายามระดมทฤษฎีภูมิรัฐศาสตร์ รวมเศรษฐกิจ การเมือง การทหาร การศาสนา ตลอดจนวิทยาการทุกด้านมาเป็นเครื่องพิจารณาช่วย ในการจะออกกฎหมาย ตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด

#### การจัดกาการปกครองและวิธีดำเนินงานในจังหวัด

ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 49 นั้นดูเหมือนจะให้ความสำคัญต่อ คณะกรรมการจังหวัดเป็นอันดับแรก คือ ได้ระบุไว้ว่า "ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการ จังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และในข้อ 50, 51 และ 52 จึงได้ข้าราชการลำดับต่าง ๆ ที่สำคัญของจังหวัดที่เป็น เจ้าหน้าที่ดำเนินการปกครองเรียงไปดังนี้

<sup>1</sup> อมร รัชชาลัย, ชัยคิยา กรณสูตร, "ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนา ประเทศ" (พระนคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การชายและการซื้อแห่งประเทศไทย จำกัด, 2515), หน้า 329

1. คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งเป็นคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง มีปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำประกอบกันเป็นคณะกรรมการ นอกจากนั้นหากในกรณีที่มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการจังหวัดด้วย

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามประกาศคณะปฏิวัติที่ 218 ข้อ 50 กำหนดว่า "ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด รับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ" และให้มีอำนาจหน้าที่ดังได้บัญญัติไว้ในข้อ 53 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 มีดังนี้

- (1) บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (3) บริหารราชการแผ่นดินตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ตรวจราชการเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- (4) ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น และอยู่ในการบังคับบัญชาและรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตรวจตรา แนะนำ ชี้แจง หรือสั่งให้ข้าราชการในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือ

การสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัด  
ต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว  
แล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

(5) ความคุ้มครองราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

(6) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจทำรายงาน หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการ  
การขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ควบคุมดูแลองค์การ  
ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

(7) บรรจุ แต่งตั้ง ให้น้ำหนัก และลงโทษข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค  
ในจังหวัดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

อำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการ  
จังหวัดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรี  
ในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้  
กำหนดเรื่องการมอบอำนาจเป็นอย่างอื่น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจโดยทำเป็น  
หนังสือให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการ  
ประจำจังหวัดคนใดคนหนึ่ง เพื่อดำเนินการผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทย  
กำหนดก็ได้

อำนาจหน้าที่ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาสูงสุดอีกอันหนึ่งก็คือ การที่ผู้  
ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย แต่ได้รับ  
มอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคของทุกกระทรวง  
ทบวง กรมต่าง ๆ ให้ทุกกระทรวงในฐานะที่เป็นหัวหน้าของจังหวัด

เนื่องจากสภาพความเป็นไปของสถานการณ์บ้านเมืองในแต่ละจังหวัดในปัจจุบัน มีความแตกต่างกันอยู่มาก โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องความมั่นคง การจะใช้กฎหมายบังคับตายตัวให้ปฏิบัติให้เหมือนกันในทุก ๆ สถานะอาจเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติได้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในบางโอกาส คณะปฏิวัติจึงได้นำประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 310 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้นในการควบคุมการบริหารราชการต่าง ๆ ในเขตจังหวัดของตน โดยได้บัญญัติห้ามมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับและคำสั่งใด ๆ ที่กำหนดให้บุคคลหรือส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่เป็นการงดเว้น จำกัด หรือชักทอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัด ดังที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 50, 51 และ 53 หรือให้บุคคลหรือส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการมาไซ้บังคับ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่นั้น ๆ ดังที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว ทั้งนี้เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติเป็นอย่างอื่น

3. รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งไม่บังคับว่าจะต้องตั้งทุกจังหวัดตามประกาศคณะปฏิวัติที่ 218 ข้อ 49 วรรค 3 และข้อ 50 ได้บัญญัติไว้ในทำนองว่า "ในจังหวัดหนึ่งนอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นหัวหน้าแล้ว จะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้" การตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดนี้จะไม่เป็นการบังคับว่าจะต้องตั้งทุกจังหวัด แต่อาจจะตั้งหรือไม่ตั้งก็ได้ตามความเหมาะสม และในเวลานี้ในทางปฏิบัติก็มีการตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดเฉพาะในจังหวัดใหญ่ ๆ หรือในจังหวัดที่มีความจำเป็นเท่านั้น ส่วนผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มีการแต่งตั้ง รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนหน้าที่รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการ

จังหวัดนั้น คำสั่งคณะปฏิวัติที่ 218 ข้อ 50 วรรค 2 กำหนดให้เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

#### 4. ปลัดจังหวัด

แต่เดิมนั้นนอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังไม่ทุกจังหวัดมีปลัดจังหวัดเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในราชการทั่วไป และเป็นหัวหน้าของแผนกการปกครองของจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495

ในจังหวัดหนึ่งจะมีปลัดจังหวัดได้เพียงคนหนึ่งเท่านั้น แต่ความประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ปีการกล่าวถึงตำแหน่งปลัดจังหวัดไว้ในข้อ 49 ว่า ให้อยู่ในคณะกรรมการจังหวัดด้วย และในข้อ 51 ก็มีการกล่าวถึงปลัดจังหวัดอีกว่า "ให้ปลัดจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และนี่อำนาจบังคับบัญชา ข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัดนั้น" พร้อมกันนั้นข้อ 52 ในเรื่องผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ได้บัญญัติไว้ว่า "ถ้ามีปลัดจังหวัดหลายคน ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งปลัดจังหวัดคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน" ข้อความตอนนี้ได้แสดงไว้โดยปราศจากข้อสงสัยว่า กฎหมายนี้ได้กำหนดว่าจะต้องมีปลัดจังหวัดเพียงคนเดียวอย่างเดิมอีกต่อไป

สำหรับปลัดจังหวัดนั้น เป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ไม่ใช่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเหมือนกับผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นในการแต่งตั้งให้ปลัดจังหวัดรักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด จึงจำเป็นต้องให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนี้ตำแหน่งปลัดจังหวัดก็ยังเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญมากในการบริหารงานของแต่ละจังหวัด



## 5. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด<sup>1</sup>

ในแต่ละจังหวัดมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งไปประจำ ตำแหน่งที่ เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในราชการของ กระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ เช่น อัยการจังหวัด คลังจังหวัด ผู้กำกับตำรวจจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด สรรพากรจังหวัด สรรพสามิตจังหวัด เหล่านี้เป็นต้น ผู้ที่จะถือว่าเป็น หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้ นั้น จะต้องเป็นหัวหน้าของแผนกการของ กระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัดนั้น ถ้าเป็นตำแหน่งผู้ช่วย ถึงแม้ว่าจะมีคำว่าจังหวัดต่อท้ายชื่อตำแหน่ง ก็ไม่ถือว่าเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เช่น จาจังหวัด เสมียนตราจังหวัด ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาของปลัดจังหวัด ไม่เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

นอกจากนี้ยังจะต้องเป็นตำแหน่งในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในจังหวัดนั้นด้วย ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง แม้จะไปประจำอยู่ในต่างจังหวัดก็ไม่เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เช่น เจ้าหน้าที่ของ กรมทางหลวง กรมชลประทานซึ่งมีได้แบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคย่อมถือว่าขึ้น โดยตรงต่อราชการบริหารส่วนกลางและไม่อยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด การที่จะรู้ว่าตำแหน่งใดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือไม่นั้น จะต้องดูพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการของกรมหรือส่วนราชการต่าง ๆ ที่ตั้งฐานะเป็นกรมว่าได้แบ่งออกเป็น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือไม่ ถ้าไม่มีการแบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ก็ ถือว่าเป็นราชการบริหารส่วนกลางทั้งหมด

## 6. การตั้งผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามบทบัญญัติของระเบียบวิธี ฉบับ 218 ข้อ 52 ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนักแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รักษา

<sup>1</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523), หน้า 179

ราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการ  
ได้ ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่า-  
ราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ปลัดจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน  
ถ้ามีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัดหลายคน ปลัด  
กระทรวงมหาดไทยต้องแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ  
ปลัดจังหวัดคนใดคนหนึ่งแล้วแต่กรณี เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรอง  
ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการ  
ได้ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งมีอาวุโสตามระเบียบแผนของทางราชการเป็น  
ผู้รักษาราชการแทน

### วิธีแบ่งส่วนราชการของจังหวัดต่าง ๆ

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 55 ระบุไว้ว่า "ให้แบ่งส่วนราชการ  
ของจังหวัด ดังนี้

1. สำนักงานจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น มีผู้ว่าราชการ  
จังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ" งานต่าง ๆ มีอาทิเช่น งานประชุม  
งานเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด งานบริหารบุคคล งานประชาสัมพันธ์ งานพิธีการ  
และต้อนรับ งานตรวจราชการและรายงาน งานเรื่องราวร้องทุกข์ งานความมั่นคงและ  
ประสานงานการรักษาความสงบเรียบร้อย งานการข่าว งานวางแผนและประสานโครงการ  
งานสื่อสาร และงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ไม่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใด  
ในจังหวัดโดยเฉพาะ ฯลฯ

2. ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมใดตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการ  
ของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครอง  
บังคับบัญชารับผิดชอบ เช่น สำนักงานคลังจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ป่าไม้  
จังหวัด เป็นต้น



3.2 อำเภอ ตามข้อ 56 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 กำหนดว่า "ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัดเรียกว่า อำเภอ" หรือในทางกลับกันก็คือ "อำเภอเป็นเขตการปกครองโดยรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอเข้าเป็นเขตจังหวัด" ดังที่เคยกล่าวเรื่องจังหวัดมาแล้ว แต่อำเภอมิได้มีลักษณะการรับรองทางกฎหมาย ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลดังเช่นจังหวัด

การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 56 ว่าจะไว้ กับต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 วางหลักเกณฑ์ไว้ด้วย หลักเกณฑ์ดังกล่าวหมายถึงรายละเอียดที่สำคัญ เช่น การอธิบายลักษณะอำเภอว่าในการตั้งอำเภอนั้น มาตรา 63 กำหนดไว้ว่า

1. ให้กำหนดเขตท้องที่อำเภอ มีเครื่องหมายและจกเขตอำเภออื่นทุกด้าน อย่าให้มีที่ว่างเปล่าอยู่นอกเขตอำเภอ
2. ให้กำหนดจำนวนตำบลที่รวมเข้าเป็นอำเภอ โดยกำหนดเขตตำบลให้ตรงกับเขตอำเภอ ถ้ามีที่ว่างเปล่า เช่น หุ่นหรือป่าไผ่เลี้ยงท้องที่อำเภอใด ก็ต้องกำหนดให้ขึ้นกับอำเภอนั้นโดยชัดแจ้ง
3. กำหนดที่ตั้งว่าการอำเภอโดยทั่วไป จะกำหนดให้อำเภอตั้งอยู่ในที่ ๆ เป็นศูนย์กลางซึ่งราษฎรจะติดต่อไปมาได้โดยสะดวก

นอกจากนี้ทางกระทรวงมหาดไทยยังวางรายละเอียดปลีกย่อยก่อนที่จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งอำเภอไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติอีก เมื่อ พ.ศ. 2521 คือ

- (1) เป็นถึงอำเภอมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี
- (2) มีพลเมืองไม่น้อยกว่า 2 หมื่นคน
- (3) มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่โดยเก็บได้จริงปีละไปไม่น้อยกว่าหนึ่ง

(4) มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ เช่น มีตลาดชุมชนชุมชนเจริญพอที่จะตั้งเป็นสุขาภิบาลได้

(5) มีอาคารที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว

แต่ทั้งนี้ข้อยกเว้นในบางกรณีก็ไม่จำเป็นจะต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว หากคำนึงถึงเรื่องสถานะการณ์ทางด้านความมั่นคง ท้องที่ ๆ มีความสำคัญเป็นกรณีพิเศษ อาจจะได้รับการจัดตั้งเป็นอำเภอก็ได้ เช่น ท้องที่ชายแดน หรือเกี่ยวกับเหตุการณ์ทางการเมือง

### การจัดการปกครองและวิธีดำเนินงานในอำเภอ

การจัดการปกครองและวิธีดำเนินงานในอำเภอนั้นกำหนดว่า "ในอำเภอหนึ่งจะมีเจ้าหน้าที่บริหารงานของอำเภอ ดังนี้

1. นายอำเภอ
2. ปลัดอำเภอ เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการตามปริมาณงานของอำเภอ
3. หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ

สำหรับหน้าที่ของนายอำเภอนั้น ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 57 มีว่า "ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่ง เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบในการบริหารราชการของอำเภอ นายอำเภอเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับเดียวกันนี้ ข้อ 60 ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ซึ่งเป็นหลักใหญ่ ดังนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้กำหนดว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมมอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและ ผู้แทนที่ตรวจราชการอื่น ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และ ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อใบชี้คัดออกกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายอำเภอ จะพึงปฏิบัติหรือกระทำการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนด ในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายอำเภอจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอคนใดคนหนึ่งทำการแทนในนามของนายอำเภอก็ได้

นอกจากนี้ นายอำเภอยังมีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะเกี่ยวกับการปกครองท้องที่ อีก 8 อย่างคือ<sup>1</sup>

(1) การปกครองท้องที่ ซึ่งได้แก่การตรวจตราและจัดการปกครองตำบล หมู่บ้าน การสมาคมให้คุ้นเคยกับกำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล การเรียกประชุม ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลเพื่อปรึกษาราชการ การรักษาสถานที่ที่ว่าการอำเภอตลอดจน บริเวณที่ว่าการอำเภอและเอกสารต่าง ๆ ให้เรียบร้อย การบำบัดทุกข์ของราษฎรซึ่งมา

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ตั้งแต่มาตรา 83 ถึงมาตรา 132

ร้องขอความช่วยเหลือ การจัดทำหนังสือสำคัญต่าง ๆ ที่ต้องทำตามกฎหมาย ตลอดจน ทะเบียนราษฎรต่าง ๆ รวมทั้งการรายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในท้องที่อำเภอต่อผู้ว่าราชการ จังหวัดเกี่ยวกับความทุกข์ของราษฎร

(2) การป้องกันอันตรายของราษฎรและรักษาความสงบในท้องที่ อันได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ชุมนุมชน การป้องกันและระงับเหตุกบฏร้าย ต่าง ๆ การช่วยเหลือราษฎร ฯลฯ

(3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีแพ่งและคดีอาญา นายอำเภอมีอำนาจ หน้าที่สืบสวนและสอบสวนคดีอาญา ในฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือ ความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าลหุโทษหรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว อย่างสูงไม่เกิน 2,000 บาท ตามพระราชบัญญัติเปรียบเทียบคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นอกจากนี้ ยังมีอำนาจเปรียบเทียบคดีแพ่ง

(4) การป้องกันโรคภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรคติดต่ออันตราย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดโรคหรือเพื่อป้องกันมิให้โรคแพร่หลายต่อไป

(5) การบำรุงการทอผ้า ค้าขาย ป่าไม้ และการคมนาคม

(6) การบำรุงการศึกษา ความคุ้มครองโรงเรียนประชาบาลต่าง ๆ ตลอดจนเกณฑ์เด็กซึ่งอยู่ในเกณฑ์การศึกษา มังคัมให้ไปโรงเรียนประถมศึกษา จัดหา สถานที่เล่าเรียนให้เพียงพอแก่เด็ก

(7) การเก็บภาษีอากร บรรดาภาษีอากรที่มีได้มีกฎหมายหรือข้อบังคับ ให้พนักงานอื่นเก็บแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะจัดเก็บในอำเภอนั้น นอกจากนี้ยังมี หน้าที่รายงานเหตุการณ์ต่าง ๆ อันกระทบกระเทือนถึงการประกอบอาชีพของราษฎร เช่น

ฝนแล้ง น้ำท่วม เพื่อหาทางช่วยเหลือ และขอให้รัฐบาลมอบเงินภาษีอากรให้แก่ราษฎร

(8) หน้าที่เบ็ดเตล็ด ซึ่งมีดังต่อไปนี้คือ

- ก. จัดการทั้งปวงในอำเภอให้เรียบร้อย และแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ
- ข. ช่วยราชการอำเภออื่นที่ใกล้เคียงในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ผิดปกติขึ้น
- ค. รักษาการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอ รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่มีไว้ระบุว่า เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใด ก็ถือเป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

### วิธีแบ่งส่วนราชการของอำเภอ

ในการบริหารราชการของอำเภอนั้น ได้แบ่งส่วนราชการ เป็นส่วนที่สำคัญ

2 ส่วน

1. สำนักงานอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงาน
2. ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงทบวงกรมได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงทบวงกรมนั้น
3. กิ่งอำเภอ เพื่อความสะดวกในการบริหารงานของอำเภอ ในบางอำเภออาจแบ่งออกเป็น กิ่งอำเภอ ซึ่งเป็นที่ทำการสาขาของอำเภอมีหลักการตามที่กำหนดไว้ดังนี้<sup>1</sup>

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 64-65 และฉบับแรกแก้ไขเพิ่มเติม

1. เป็นท้องที่มีพื้นที่กว้างขวาง นายอำเภอจะไปตรวจตราให้ตลอดทั่วถึงได้โดยยาก แต่มีราษฎรจำนวนน้อย ไม่สมควรจะตั้งเป็นอำเภอหนึ่งได้ หรือ
2. เป็นท้องที่มีราษฎรอาศัยอยู่จำนวนหนาแน่น และอยู่ห่างไกลที่ว่าการอำเภอ ยากแก่การที่จะติดต่อและตรวจตรา แต่เป็นท้องที่เล็กเกินไป จึงไม่สมควรจัดตั้งเป็นอำเภอหนึ่งค่างหาก

เงื่อนไขสำคัญของการตั้งกิ่งอำเภอก็คือ จะกระทำได้อ่อนเมื่อมี วามจำเป็นในทางปกครอง เท่านั้น ในอำเภอหนึ่งจะมีกิ่งอำเภอที่กิ่งก็ได้ กิ่งอำเภอจะต้องมีที่ว่าการกิ่งอำเภอ เพื่อสะดวกแก่การบริหารและการปกครอง

### วิธีการจัดตั้งกิ่งอำเภอ

อำเภอใดจะจัดตั้งกิ่งอำเภอนั้น เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณากำหนดเขต เมื่อเห็นว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติไว้แล้ว จึงเสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อนำเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วก็จะออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การจัดการปกครองและวิธีดำเนินงานในกิ่งอำเภอนั้น นักปกครองประจำกิ่งอำเภอซึ่งมีตำแหน่งปลัดอำเภอประจำกิ่งเป็นหัวหน้า และมีปลัดอำเภออื่น ๆ ตามจำนวนที่จำเป็น กับหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ประจำกิ่งอำเภอคล้ายกับอำเภอ กิจการที่มอบให้กิ่งอำเภอจัดทำนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

หน้าที่ซึ่งเป็นหลักของกิ่งอำเภอนั้นมีอาทิ งานปกครอง งานสถิติ งานสรรพากร งานศึกษาธิการ เป็นต้น กิ่งอำเภออาจมีแผนงานต่าง ๆ ไม่ครบ ฉะนั้นกิจการที่ไม่มีในกิ่งอำเภอจึงต้องไปทำที่ว่าการอำเภอ เพราะกิ่งอำเภอไม่มีอำนาจทำได้เช่นการทำนุบำรุงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น



### 3.3 คำบด

หน่วยการปกครองย่อยลงไปถัดจากอำเภอและกิ่งอำเภอก็คือ "ตำบล" ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 62 ใ้บัญญัติว่า "ท้องที่หลายตำบลอันสมควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันให้จัดตั้งเป็นอำเภอหนึ่ง"

วิธีการจัดตั้งตำบลนั้น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 29 กำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญไว้ดังนี้

1. ต้องรวมหมู่บ้านราว 2 หมู่บ้าน
2. ต้องกำหนดเขตตำบลให้ชัดเจน และมีเขตติดต่อกับตำบลอื่นได้

ให้ทำเครื่องหมายกำหนดเขตของตนเองไว้เป็นสำคัญ ทุกด้าน

การจัดดำเนินการและวิธีการปกครองในตำบลมีดังนี้

ในการปกครองตำบลมีเจ้าหน้าที่ดังนี้

1. กำนัน
2. แพทย์ประจำตำบล
3. สารวัตรกำนัน
4. คณะกรรมการตำบล

3.3.1 กำนัน ในตำบลหนึ่งนั้นจะมีกำนันคนหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในตำบลนั้น กำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายแต่ไม่ได้เป็นข้าราชการ เพราะได้รับเลือกตั้งมาจากราษฎรในตำบลนั้น โดยเลือกจากผู้ใหญ่บ้านที่สมัครรับเลือกเป็นกำนัน ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 3 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2515 ทั้งนี้ดำเนินการเลือกตั้งกำนันนั้นเป็นหน้าที่ของทางอำเภอจัดการ แล้วรายงานผลให้ทางผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน ผู้ใดได้เป็นกำนันนั้น จะได้รับเงินค่าตอบแทนในตำแหน่งกำนัน ซึ่งไม่ถือว่าเป็นเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน

เนื่องจากกำนันมิได้เป็นข้าราชการ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ซึ่งแก้ไขความตามมาตรา 31 เติม โดยความในมาตรา 10 ให้กำนันต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

1. เมื่อต้องออกจากผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านของตน ฉะนั้นเมื่อได้รับเลือกเป็นกำนันแล้ว คุณสมบัติความเป็นผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านของตนจึงยังคงควบคู่ไปด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง
2. ได้รับอนุญาตให้ลาออก โดยการอนุญาตของผู้ว่าราชการจังหวัด
3. คำขอลที่ปกครองถูกยุบ
4. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่ง
5. ต้องถูกปลดหรือไล่ออกจากตำแหน่ง เพราะกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
6. เมื่อคำขอลที่ปกครองได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลครบ 1 ปีแล้ว
7. เนื่องจากมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ข้อ 5 กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป เว้นแต่ผู้มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์

สำหรับอำนาจหน้าที่อันเป็นหลักในการปฏิบัติงานของกำนันนั้น มีบัญญัติดังนี้<sup>1</sup>

- (1) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 34-44 กับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2486 มาตรา 12

- (2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญา
- (3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทาง ซึ่งกำหนดต้องจัดให้มีที่พักอาศัยตามสมควร และช่วยจัดหาผู้ทำทางและเสบียงอาหารให้แก่ผู้เดินทางมาในราชการ
- (4) อำนาจหน้าที่ตรวจตราดูแลและรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์
- (5) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทะเบียน เช่น ทะเบียนคนเกิด คนตาย ทะเบียนลูกคอกสัตว์พาหนะ
- (6) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร และเกี่ยวกับการสำรวจต่าง ๆ
- (7) อำนาจหน้าที่ทุกอย่าง เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน
- (8) เป็นประธานคณะกรรมการประจำตำบล

นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่น ๆ ระบุ

### 3.3.2 แพทย์ประจำตำบล

มีฐานะเป็นพนักงานปกครองตำแหน่งเสมียนกัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 45 ได้กำหนดว่า "ในตำบลหนึ่งมีแพทย์ประจำตำบลคนหนึ่ง" ซึ่งมีคุณสมบัติคือ มีความรู้ในวิชาแพทย์ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ตามลำดับไว้ จะเป็นผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบโรคศิลป์ สาขาเวชกรรมแผนปัจจุบันหรือแผนโบราณ หรือผู้ที่ผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมทหารเสนารักษ์ หรือผู้ที่เคยเป็นทหารเสนารักษ์ ผู้สำเร็จพยาบาล ผู้ช่วยพยาบาล หรือจำพยาบาลโดยพิจารณาผู้มีความรู้ในลำดับแรกก่อน ถ้าไม่มีในท้องที่นั้นจึงค่อย ๆ เอาผู้ที่มีคุณสมบัติเข้าไปขึ้นมาเป็นแพทย์ประจำตำบล

การแต่งตั้งแพทย์ประจำตำบลนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้แต่งตั้ง

การออกจากตำแหน่งของแพทย์ประจำตำบลนั้น อนุมัติให้ใช้หลักการออกจากตำแหน่งกำหนดเช่นเดียวกัน ยกเว้นคุณสมบัติซึ่ง เป็นคุณสมบัติเฉพาะหน้าที่

แพทย์ประจำตำบลนั้น มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ มาตรา 48 ดังนี้

- (1) ร่วมประชุมกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน และร่วมมือในการจัดการรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) ตรวจตราความเจ็บไข้ที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้น และตำบลใกล้เคียง ถ้าเกิดโรคติดต่ออันตรายต้องจัดการป้องกันด้วยการแนะนำกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ชี้แจงแก่ราษฎร ให้รู้จักวิธีป้องกัน และรับรายงานให้ทางอำเภอทราบ พร้อมทั้งร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายสาธารณสุขจังหวัดในการตรวจตราป้องกันโรคในตำบล

### 3.3.3. สรวัตกรำนัน

เนื่องจากเพื่อให้เป็นการแบ่งเบาภาระกำนันในตำบลหนึ่ง ๆ นั้น ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ระบุให้มีสรวัตกรำนันเป็นผู้ช่วยและรับใช้กำนันได้ 2 คน โดยกำนันจะเป็นผู้คัดเลือกและเสนอขอรับความเห็นชอบจากผู้นวาระราชการจังหวัดด้วย และกำนันยังมีอำนาจเปลี่ยนแปลงสรวัตกรำนันได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้นวาระราชการจังหวัด การแต่งตั้งและการให้ออกจากสรวัตกรำนันนั้น เป็นคำสั่งของผู้นวาระราชการจังหวัด

### 3.3.4. คณะกรรมการตำบล

คณะกรรมการตำบลนั้น เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของกำนัน ตามปกติถ้าจะพิจารณาจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติฉบับที่ระบุถึงว่า "ในตำบลหนึ่ง ๆ มีคณะกรรมการตำบลคณะหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่เสนอขอแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อกำนัน เกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ซึ่งคณะกรรมการตำบลประกอบด้วย<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (ก.ท.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 198

- (1) กำนันท้องที่เป็นประธาน
- (2) ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น
- (3) แพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการตำบลโดยตำแหน่ง
- (4) ครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน เป็นกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ
- (5) กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ต่อมาในบางท้องที่ได้มีการจัดระเบียบบริหารตำบลออกมาในรูปพิเศษ คือ กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี พ.ศ. 2499 กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านขึ้นใหม่แตกต่างออกไปจากเดิม เฉพาะบางตำบลเท่านั้น คือ ให้มีสภาตำบลขึ้น เพื่อเป็นสภาที่ประชุมปรึกษาหารือกิจการของตำบล รวมทั้งควบคุมและส่งเสริมการบริหารราชการในตำบลนั้น คำสั่งต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ได้มีการออกคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบและวิธีดำเนินงานหลายครั้งหลายหน<sup>1</sup> ทำให้การบริหารงานตำบลในรูปคณะกรรมการตำบลหรือสภาตำบล มีหลายแบบอย่างไม่คล่องตัว และไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ดังนั้นเมื่อครั้งที่เกิดการปฏิวัติ ในปี พ.ศ. 2514 คณะปฏิวัติได้เล็งเห็นถึงความสับสนในรูปแบบของการบริหารงานตำบลว่าสมควรที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขเสียใหม่เป็นแบบเดียวกันหมด จึงได้มอบประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 จัดระเบียบบริหารราชการตำบลขึ้นใช้บังคับเฉพาะตำบลที่กระทรวงมหาดไทยได้เคยประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา ให้ใช้คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 และที่ 275/2509 พร้อมทั้งสั่งให้กระทรวงมหาดไทยจัดวางระเบียบการบริหารตำบลใหม่ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี และต่อมากระทรวงมหาดไทยก็ได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องให้ใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 236 ในการบริหารราชการตำบล ลงวันที่ 18 กันยายน 2518 ให้ทุกตำบลที่มีได้มีเขตท้องที่อยู่ในเขตนครหลวง เขตเทศบาล หรือเขตสุขาภิบาล

<sup>1</sup> คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2499  
คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 245/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509

เต็มทั้งตำบล ที่จัดระเบียบตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับ 326 ตั้งแต่นั้นมาการ  
จัดระเบียบบริหารแบบสภาตำบล จึงมีเหลืออยู่แบบเดียว<sup>1</sup>

หลักการสำคัญของการบริหารงานตำบลรูปแบบใหม่นี้ มีดังนี้

1. ให้ตำบลตั้งสภาตำบล ประกอบด้วยคณะกรรมการตำบล คือ

- (1) กำหนดท้องที่เป็นประธานกรรมการสภาตำบล
- (2) ผู้ให้บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (3) แพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 คน ให้  
ราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือก

2. สภาตำบลมีที่ปรึกษา สภาตำบลละ 1 คน และเลขานุการสภาตำบล  
ละ 1 คน ให้นายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกและเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง

3. หน้าที่ของสภาตำบลมีดังนี้

- (1) บริหารงานของสภาตำบล หรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบ  
หมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด
- (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนา  
ตำบล
- (3) ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มี  
ความร่วมมือ จากองค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณา  
แก้ไขข้อขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล
- (4) เสนอแผนการดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรใน  
ตำบลทราบ

<sup>1</sup> ประยูร กาญจนกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 200-201

(5) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบล

(6) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการได้มอบหมาย

4. ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กล่าวในข้อ 3 นั้น ประธานสภาตำบลจะเป็นผู้รับผิดชอบจนแต่สภาจะได้ออกหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทน

5. หน้าที่สภาตำบลดังที่กล่าวไว้ในข้อ 3 ก็คือการให้สภาตำบลรับเอาหน้าที่ของสภาจังหวัดในเรื่องของตำบลมาทำเสียเอง

6. สภาตำบลมีงบประมาณของตนเอง ประกอบด้วยรายได้จากกระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล และเงินภาษีอากรเป็นอาทิ ส่วนรายจ่ายนั้นสภาตำบลแยกตามโครงการหรือประเภทกิจการที่ได้รับมอบหมาย

### 3.4 หมู่บ้าน

เป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การจัดตั้งหมู่บ้านนั้นก็คือ<sup>1</sup> บ้านหลายบ้านอยู่ในท้องที่อันหนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกัน ได้ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง ลักษณะที่กำหนดหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติให้ถือความสะดวกแก่การปกครอง เป็นประมาณคือ

1. ถ้าเป็นที่มีคนอยู่รวมกันมาก ถึงจำนวนบ้านน้อยให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญ ประมาณราว 200 คน เป็นหมู่บ้านหนึ่ง

2. ถ้าเป็นผู้ที่คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าและจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว จะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 8

3. ถ้าในท้องที่อำเภอใดมีราษฎรไปตั้งชุมชนทำการหาเลี้ยงชีพ  
แต่ในบางฤดู ถ้าและจำนวนราษฎรไปตั้งทำการอยู่มากพอสมควร จะจัดตั้งเป็น  
หมู่บ้านได้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่<sup>1</sup> เพื่อความสะดวกแก่การ  
ปกครอง ก็ให้จัดเป็นหมู่บ้านชั่วคราว ให้ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นมีอำนาจ  
หน้าที่เท่าผู้ใหญ่บ้านทุกประการ แต่อยู่ในตำแหน่งได้ระยะเวลาที่มีหมู่บ้าน  
ชั่วคราวนั้น

หมู่บ้านชั่วคราวนี้ให้อยู่ในสังกัดของกำนันตำบลหมู่บ้านนั้นตั้งอยู่ เว้นแต่  
ท้องที่ ๆ เป็นป่าเปลี่ยวห่างไกลจากกำนัน เมื่อมีคนไปรวมอยู่เป็นจำนวนมาก  
และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าจำเป็นจะต้องตั้งกำนันขึ้นต่างหาก ก็ให้เลือกตั้ง  
"ว่าที่กำนัน" ขึ้นโดยเฉพา

การจัดตั้งหมู่บ้านนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำหนดเขต  
และประกาศตั้ง แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อทราบและขึ้นทะเบียน  
ไว้ แต่ไม่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การจัดการปกครองและวิธีดำเนินงานหมู่บ้าน การดำเนินงานโดยมี  
องค์ประกอบ ดังนี้

1. ผู้ใหญ่บ้าน
2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
3. คณะกรรมการหมู่บ้าน

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เล่มเดียวกัน มาตรา 22-26



3.4.1 ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรให้ทำหน้าที่ เป็นหัวหน้าของหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 คน มีอำนาจหน้าที่คือ ในทางปกครองและ รักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27, 28 และพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 มาตรา 6 รวมทั้งสิ้น 19 ข้อด้วยกัน<sup>1</sup> อาทิ การรักษาความสงบเรียบร้อย แจ้งประกาศของทางราชการให้ลูกบ้านทราบ อบรมสั่งสอนและชี้แจงข้อราชการให้ลูกบ้านทราบ เป็นต้น และในทางคดีอาญาก็มีอำนาจหน้าที่เป็นต้นว่า แจ้งเหตุการกระทำความผิดอาญา ยึดของกลาง จัดการ จับกุมผู้กระทำความผิดในขณะกระทำความผิดหรือตามหมายจับ ฯลฯ และทางด้านการทะเบียน ราษฎรก็มีหน้าที่รักษาทะเบียนสำมะโนครัวในหมู่บ้าน ทะเบียนสัตว์พาหนะ บัตร-ประจำตัวประชาชน ฯลฯ

การพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านนั้น มีดังนี้

(1) ซากคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตาม

มาตรา 12

(2) ตาย

(3) ใ้รับอนุญาตให้ลาออก

(4) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกิน 3 เดือน

(5) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ

(6) ราษฎรมีสติเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่ง

จำนวน ร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง

<sup>1</sup> เทศาภิบาลฉบับพิเศษ เล่ม 1 "กฎหมายว่าด้วยการปกครองและ ราชการ" (กองการปกครอง กรมมหาดไทย, 2500), หน้า 206-208

(7) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อสอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ และความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

(8) เมื่อหมู่บ้านที่ปกครองอยู่ในเขตใดมีฐานะเป็นเทศบาลครบ 1 ปีแล้ว

### 3.4.2 ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ให้มีการคัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน ยกเว้นคุณสมบัติของการเป็นเจ้าบ้าน ขึ้นทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของผู้ใหญ่บ้านโดยปกติให้มี 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายปกครองและฝ่ายรักษาความสงบโดยให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี

### 3.4.3 คณะกรรมการหมู่บ้าน

มีหน้าที่เสนอขอเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ แต่ไม่มีหน้าที่ในทางบริหาร มีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นอย่างน้อยหมู่บ้านละ 2 คน เป็นกรรมการ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปปัญหาและเสนอแนะ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนได้แสดงให้เห็นถึงว่า แต่เดิมกฎหมายปกครองของไทย มีลักษณะและวิธีการปกครองสืบมาจากสมัยสุโขทัย และคอง ๆ วิวัฒนาการเรื่อยมาจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ปัจจุบัน ถ้าพิจารณาดูให้ดีแล้วกฎหมายปกครองต่าง ๆ เหล่านั้นได้มีการแก้ไขปรับปรุงมาโดยตลอดทำให้เข้ากับสภาวะของแต่ละยุคแต่ละสมัยก็จริง ซึ่งจากระยะเวลายาวนานนี้เองความแตกต่างระหว่างยุคแรกเริ่มกรุงสุโขทัยกับกรุงรัตนโกสินทร์ปัจจุบันจึงมีความเป็นไปได้ที่แตกต่างกันมาก เนื่องประกอบกับเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว วิถีทางของราชการบริหารส่วนต่าง ๆ ต้องยึดหลักการบริหารใน 2 รูปแบบ คือ

รูปที่ 1 การรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง เพื่อที่  
จะคงรักษาไว้ซึ่งอำนาจที่สำคัญ ๆ ในการปกครอง

รูปที่ 2 การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เพื่อ  
ให้ประชาชนได้รู้จักการปกครองตนเองตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตย ให้เป็นไปตามหลักที่ว่า ประชาธิปไตยเริ่มมาจากท้องถิ่น

การบริหารราชการของประเทศไทยก็ได้แบ่งส่วนงานออกเป็น 3 ส่วน ดังกล่าวแล้ว ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในรูปแบบของกฎหมายปกครองทั้งหลาย ทั้งปวงที่อ้างถึงและที่กล่าวมาแล้ว ดูจะเป็นแกนกลางในการบริหารราชการระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค และส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น ปัญหาความสับสนขัดข้องต่าง ๆ ย่อมต้องมีมากเป็นธรรมดา อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองเป็นอย่างมาก ซึ่งจะขอวิเคราะห์เป็นข้อ ๆ ไปดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปกครองโดยไค้มี่แผนต่อเนื่อง ซึ่งถ้าย้อน  
 ภูในประวัติศาสตร์ ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา นั้น การออกกฎหมาย  
 เปลี่ยนแปลงรูปการปกครองนั้น ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ที่ทรงพระปรีชาสามารถ  
 จะพิจารณาเห็นสมควรสุดแต่กาลเวลาจะเป็นไปเช่นไร บางสมัยเปลี่ยนเป็นแบบ  
 จตุสดมภ์ก็มี บางสมัยก็เปลี่ยนแบ่งอาณาเขตการปกครองระหว่างสมุหพระกลาโหม  
 กับสมุหนายก บางสมัยก็แบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชั้นใน และหัวเมือง  
 ประเทศราช เป็นต้น ซึ่งถึงแม้ว่ากฎหมายปกครองจะเปลี่ยนไปอย่างไรก็ตาม ผู้ปฏิบัติ  
 ความคำสั่ง หรือราษฎรก็ยังคงปฏิบัติตามโดยยึดถือตามธรรมเนียมประเพณีแต่ดั้งเดิม  
 อยู่นั่นเอง

ครั้นมาถึงกรุงรัตนโกสินทร์ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ปฏิรูปการปกครองก็คื  
 หรือในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 ก็คือ การออกกฎหมาย  
 ปกครองกิ่งของเทศบาลที่เป็นอยู่ในขณะนั้น หรือออกมาเพื่อแก้ไขสถานการณ์เฉพาะ  
 หน้าในขณะนั้นเท่านั้น ลักษณะการเปลี่ยนแปลงกฎหมายปกครองเกี่ยวกับราชการ  
 บริหารส่วนภูมิภาคโดยตรงนั้นไม่ได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงเท่าใดเลย ยังคงเป็นไป  
 เหมือนเดิม จนกระทั่ง พ.ศ. 2457 กฎหมายปกครองที่ออกมาเป็นหลักฐานในส่วน  
 ที่เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่ง  
 ยังคงใช้กันมาจนกระทั่งทุกวันนี้ แต่ก็ได้มีการแก้ไขกันหลายครั้งหลายหนจนกระทั่ง  
 แทบจะไม่ทราบว่างานอะไรจะใช้ฉบับใด

การออกกฎหมายตามสภาพการณ์โดยไม่มีกรวางแผนล่วงหน้าตามหลัก  
 การขาดจุดหมายและโครงการต่อไปในอนาคต ตลอดจนขาดการ  
 ศึกษาวิเคราะห์ อาทิ ราชการบริหารในรูปอำเภอ จังหวัด ตำบล และหมู่บ้าน  
 จะประสานงานกับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นได้ก็ ควรจะปฏิบัติอย่างไรย่อมจะต้อง  
 เกิดปัญหาตามมาในอนาคต เพราะเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้น ความเปลี่ยนแปลงทั้งหลาย

เกิดขึ้น แต่กฎหมายมิได้วางแผนรองรับไว้ ทำให้ไม่สะดวกในการนี้แก้ไขปัญหา และอุปสรรคต่าง ๆ ได้ เพราะผู้ปฏิบัติเองก็ไม่กล้าที่จะเสี่ยงกระทำการไถลไป เนื่องจากอาจจะเป็นการผิดกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ปัญหาต่าง ๆ ของราชการส่วนภูมิภาคที่สำคัญ ๆ จึงถูกส่งมายังส่วนกลางเพื่อวินิจฉัย ซึ่งกว่าจะได้รับการตอบสนองจากส่วนกลางอาจใช้เวลาอันยาวนาน หรือสายเกินการไปแล้ว ทำให้เกิดความเสียหายต่อบ้านเมืองได้

2. จากการออกกฎหมายโดยปราศจากการวางแผนนี้เอง ทำให้เกิด มีปัญหากฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคสลับซับซ้อน อาทิเช่น หน้าของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ หน้าของนายอำเภอก็ นอกจากจะระบุไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้วยังได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีกหลายฉบับ และยังมีหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ นอกจากกฎหมายที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่โดยตรงอีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล เมื่อพิจารณาแล้วกฎหมายแต่ละฉบับก็ออกโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ เป็นหลัก มิได้เคยคิดถึงว่าผู้ปฏิบัติหรือผู้เป็นหน้าที่จะสามารถปฏิบัติหรือรับผิดชอบได้เท่าใดเพียงใด ยกตัวอย่างเช่น อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เพียงฉบับเดียวก็แทบจะเกินกำลังที่บุคคลแต่ละคนจะปฏิบัติได้อยู่แล้ว เมื่อได้รับมอบหมายหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ อีกด้วยแล้ว ก็ย่อมทำให้เกิดปัญหาความสลับซับซ้อนอย่างแน่นอน

3. ระบบการออกกฎหมายที่สืบเนื่องจากการออกกฎหมายโดยไม่มีแผนอันทำให้เกิดปัญหากฎหมายสลับซับซ้อนนั้น เกิดจากปัญหาดังเดิม คือ



### 3.1 พื้นฐานทางสังคมเดิมของไทย ซึ่งเคยชินกับระบบการ

ปกครองสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประชาชนไม่ยอมรับทราบว่าหน้าที่การปกครอง นั้นเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน การจะออกกฎหมายใด ๆ ที่มีลักษณะผิดแตกต่างไปจากของเดิมที่เป็นอยู่ ราษฎรอาจจะไม่ยอมรับก็ได้ อาทิจากการที่ราษฎรคุ้นเคยกับการปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เชื่อว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ปกครองบรรดาข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งพระมหากษัตริย์ส่งออกไปดูแลปกครอง พลอยได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ปกครองที่อยู่เหนือประชาชนไปด้วย ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านก็ได้รับการยอมรับ ในข้อนี้ การที่จะออกกฎหมายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่และลดความสำคัญของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นลงไปเท่าใดก็ตาม สภาพความเชื่อในค่านิยมที่ถือว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นผู้ปกครองก็ยังมีฝังอยู่ในจิตใจของราษฎรอยู่นั่นเอง จึงทำให้เป็นปัญหา ในการที่จะพัฒนาแนวทางในการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย

### 3.2 ประเพณีการปกครองของไทยเราแต่เดิมนั้น มีความเคารพ

นบนอบ และเชื่อฟังผู้อาวุโสกว่า การแสดงออกของผู้ที่มีเยาว์วัยกว่าที่จะเสนอแนะ ความคิดเห็นให้ผิดแผกไปจากสิ่งที่ผู้ใหญ่มีความคิดความเห็นและวางแนวทางไว้ ย่อมถือว่าเป็นการไม่เคารพผู้ใหญ่ ดังนั้นนักวิชาการสมัยใหม่หรือนักกฎหมายสมัยใหม่ ที่นำเอาหลักกฎหมายการปกครองที่ได้รับการศึกษาเล่าเรียนมาจากต่างประเทศ มาเสนอแนะแก้ไขจึงไม่ค่อยจะได้รับการยอมรับ กฎหมายที่ออกมาบางครั้งก็เลย ถูกละเลย มิได้มีการปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด เพราะการปฏิบัติของทั้งเจ้าหน้าที่ และประชาชนในส่วนภูมิภาคก็ยังคงใช้ปฏิบัติกันไปตามความเคยชินที่เป็นมาแต่เดิม อยู่นั่นเอง จากการเคารพเชื่อฟัง และนบนอบต่อผู้ใหญ่ในตัวเอง การบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคในส่วนที่มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มักจะเป็นบุคคลพวกเดิมนั่นเอง

คนหนุ่มรุ่นใหม่ไม่ค่อยมีโอกาสได้รับการยอมรับ คนที่อยากจะมีโอกาสได้รับเลือกที่ไม่ใช่พวกเดิม จึงต้องหาวิธีการสร้างอิทธิพลในก้นต่าง ๆ กัน

3.3 ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองของราษฎรในส่วนภูมิภาค ยังมีไม่เพียงพอ ถึงแม้กฎหมายปกครองและเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับในเรื่องราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะออกมาอย่างไรก็ตาม ประชาชนในส่วนภูมิภาคก็จะปฏิบัติตนอยู่ตามเดิม โดยยังคงยกย่องยำเกรงต่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองว่ามีอภิสิทธิ์เหนือตนเองอยู่ตลอดไป

เท่าที่กล่าวมานี้เกี่ยวกับปัญหาใหญ่ต่าง ๆ ส่วนในด้านการปฏิบัติงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งได้กล่าวไว้ว่าเป็นแกนกลางระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค และส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นนั้นก็มีดังนี้ คือ

1. การปฏิบัติงานนั้นกฎหมายและระเบียบยังคงยึดหลักที่ว่า ราชการบริหารส่วนกลางยังคงไม่ยอมปล่อยอำนาจให้ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอำนาจได้พอเพียง โดยเกรงว่าจะเสียอำนาจไป จะเห็นว่าการแต่งตั้งผู้ว่าราชการและนายอำเภอเป็นอำนาจของส่วนกลางเกือบทั้งหมด การอนุมัติจัดตั้งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ต้องเสนอเข้ามายังส่วนกลางเพื่อขอรับอนุมัติแทบทั้งสิ้น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาแล้ว เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เกือบจะทำหน้าที่แต่เป็นตัวแทนคอยดูแลราชการบริหารในส่วนภูมิภาคแทนส่วนกลาง และคอยรอฟังคำสั่ง คำอนุมัติ คำวินิจฉัยจากส่วนกลางเท่านั้น

2. สภาพการณ์ตามข้อ 1 ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคไม่ตั้งใจทำงานจริงจัง เพราะไม่มีอำนาจที่แท้จริง ทุกคนอยากจะวิ่งเต้นขอเข้ามาอยู่ในส่วนกลางกันเกือบทั้งสิ้น แม้แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอก็ตาม เพราะตนเองไม่มี

เอกภาพในการบังคับบัญชาโดยเด็ดขาด ประกอบกับหน่วยงานบางหน่วยเป็น  
หน่วยงานซึ่งส่วนกลางส่งออกไปตั้งในจังหวัดนั้น ๆ หรืออำเภอ นั้น ๆ แต่การ  
บังคับบัญชา การประสานงาน กลับขึ้นกับส่วนกลางโดยตรง ทำให้จังหวัดหรือ  
อำเภอไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปควบคุมดูแลให้ แต่หากมีเหตุการณ์ใด ๆ ที่ไม่คิด  
เกิดขึ้น ทางจังหวัดและอำเภอซึ่งเป็นส่วนภูมิภาคกลับถูกกล่าวหาว่าไม่ให้ความ  
ร่วมมือหรือช่วยดูแลให้

### ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การดำเนินงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้เป็นไปอย่าง  
มีประสิทธิภาพพื้น ควรดำเนินการดังนี้

1. จัดให้มีการวิจัยหาข้อมูลในทุก ๆ ด้านของกิจการงานในส่วนที่  
เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อนำมาเป็นข้อพิจารณาออกกฎหมาย  
เกี่ยวกับเรื่องนี้เสียใหม่
2. นำเอากฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่ใช้  
ทุกฉบับมาชำระและจัดปฏิรูปเสียใหม่ให้อยู่ในฉบับเดียวกัน อย่าให้หน้าที่ของ  
ราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน กระจุกกระจายอยู่ในกฎหมาย  
หลายฉบับเช่นในปัจจุบัน
3. ลักษณะการขยายตัวของเมืองในปัจจุบันนี้มีความเจริญก้าวหน้าไป  
มาก กฎหมายระเบียบราชการบริหาร ควรกระจายอำนาจให้กับส่วนภูมิภาคให้  
มากกว่าที่เป็นอยู่ ส่วนกลางควรควบคุมดูแลห่าง ๆ เท่านั้น
4. อำนาจการตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ข้าราชการส่วนภูมิภาค ย่อม  
จะรอบรู้ดีกว่าส่วนกลาง กฎหมายควรยอมรับการตัดสินใจในเรื่องนี้ที่ข้าราชการ  
ส่วนภูมิภาคได้กระทำลงไปมิใช่ให้รอคำวินิจฉัยจากส่วนกลาง



5. ควรเร่งส่งเสริมการศึกษาให้ราษฎรเข้าใจรูปแบบของการปกครองส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น เพื่อสกัดกั้นมิให้ราษฎรเดินทางเข้ามาวิ่งเต้นขอคำวินิจฉัยจากส่วนกลาง

6. ควรออกกฎหมายลดขั้นตอนของการปฏิบัติงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้แคบเข้า เพื่อมิให้ต้องเสียเวลาดำเนินการมากดังเช่นในปัจจุบัน

7. คัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น พร้อมทั้งออกกฎหมายส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคแข่งขันกันทำงานเพื่อความก้าวหน้าของตนเอง ซึ่งจะเป็นผลทำให้ส่วนภูมิภาคได้พัฒนามากขึ้น

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณานุกรม (วิวัฒนาการกฎหมายรัฐธรรมนูญ)

จิตติ คิงส์กัทย์. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร :  
หัวข้อบรรยายในวิทยาลัยกองทัพอากาศ, 2522 - 2523.

ประยูทธ สิทธิพันธ์ุ ตามรอยบาทพระพุทธเจ้าทศดิวง. พระนคร : โรงพิมพ์  
มิตรสยาม, 2514.

สนธิ เกษานันท์. "ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย. ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1  
ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม", สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์,  
ปีที่ 8, ฉบับที่ 1, 2521.

..... หนังสืองานพระราชทานเพลิงพระศพ ม.จ. ชัยสวัสดิ์ เกษมสันต์.  
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2517.

Duchacek, Ivo D. Rights and Liberties in the World Today.  
Sarta Barbara : ABC - Clio, 1973.

Hitchner, Dell G. Modern Government. New York : Dodd,  
Mead and Co, 1966.

Jennings, Ivor. The Law and the Constitution, London :  
University of London Press, 1959.

Peaslee, Plmos J. Constitutions of Nations, Hague : Martinus  
Nijhoff, 1965.

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณานุกรม (วิวิธนาการกฎหมายปกครอง)

ศีลปากร, กรม. พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1. พระนคร :  
ท่าพระจันทร์, 2478.

กำธร คำประเสริฐ. ผู้ช่วยศาสตราจารย์. ประวัติศาสตร์กฎหมาย. กรุงเทพฯ :  
รุ่งเรืองศาสนการพิมพ์, 2524.

คณะกรรมการจัดงานวันเฉลิมฉลองวชิรราชสมบัติครบ 100 ปี ในพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, กระทรวงยุติธรรม. การปฏิรูประบบกฎหมาย  
และการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
พระปิยะมหาราช. พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี,  
2510.

คีรี วิชิตะกุล. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค. พระนคร :  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498.

โครงการศึกษาทั่วไปฝ่ายวิชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. มนุษย์กับสังคม.  
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.

จักรกฤษณ์ นรนิติตุงการ. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราช  
นภาพกับกระทรวงมหาดไทย. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2506.

จินตาสิริ. เก๋ารัชกาล. (อนุสรณ์งานฌาปนกิจศพคุณแม่เห็ดเย็น จินตาสิริ) พระนคร :  
กรุงเทพการพิมพ์, 2513.

คำรทรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา. ลักษณะการปกครอง  
ประเทศสยามแต่โบราณ. พระนคร : โรงพิมพ์กัณฑ์ประติษฐ์, 2503.

เดชชาติ วงศ์โกม่งเชษฐ. นิติรัฐศาสตร์. นครหลวงกรุงเทพ : โรงพิมพ์  
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515.

- ถวิล อยู่เย็น. สรุปเหตุการณ์สำคัญสมัยรัชกาลที่ 4 - 5 พ.ศ. 2394 - 2453.  
พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในการพระราชทานเพลิงศพพันตรีหลวงอินทรีอายุรเวท,  
ณ ฌาปนสถานกองทัพบก วัดโสมนัสวิหาร, 2512.
- เทศาภิบาลฉบับพิเศษ เล่ม 1. กฎหมายว่าด้วยการปกครองและราชการ.  
พระนคร : โรงพิมพ์กฤษณปกรณ์, 2500.
- ธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัย. ประวัติศาสตร์และการเมือง. กรุงเทพฯ :  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516.
- นิติศาสตร์ไพศาล, พระยา. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. พระนคร : โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2501 - 2502.
- ปฏิภาณ จินารัตน์. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ที่กษัตราทางคำพิพากษานิติภา.  
พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, 2515.
- ประมวดี รุจนเสรี. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย. สมุทร :  
สหประชาพานิชย์, 2512.
- ประยุทธ์ สิทธิพันธ์. การรื้อหมายพระพุทธรูปหลวง. พระนคร :  
"สยาม", 2514.
- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร :  
โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523.
- \_\_\_\_\_ . ประวัติการปกครองของประเทศไทย. พระนคร : มิตรนาการพิมพ์.  
2517.
- ประยัด หงษ์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช,  
2523.
- พิจาน ดโนทัย. กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แพรวพิทยา  
อินเตอร์เนชั่นแนล หจก. 2518.

ไพบูลย์ ช่างเขียน. การปกครองมหานคร. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์,  
2516.

วรภักดิ์ไพบูลย์, พระ. (ม.ค.นภา รุณสาย). ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย.  
พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมนักศึกษาระดับมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย, 2512.

วิชา มหาคุณ. ประวัติศาสตร์กฎหมายและภาษากฎหมายไทย. คำบรรยายคณะ  
นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2511.

วิเทศกรรณีย์. ประวัติศาสตร์ชาติไทย ภาค 1. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รุ่งวัฒนา,  
2512.

\_\_\_\_\_. ประวัติศาสตร์ชาติไทย ภาค 2. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รุ่งวัฒนา,  
2512.

เศียรโยโกเสส. เรื่องของชาติไทย. พระนคร : บรรณาการ, 2515.

สพโชค ฉวีตากุล. คำอธิบายประมวลพระราชบัญญัติแห่งกฎหมายปกครอง เล่ม 2.  
กรุงเทพมหานคร : ศรีเมืองการพิมพ์, ม.ป.ป.

สมพงษ์ เกษมสัน. การปกครองของไทย. นครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี :  
ไทยวัฒนาพานิชย์, 2515.

สุทธิวาตนพูนดี, หลวง. ประวัติศาสตร์กฎหมาย. กรุงเทพมหานคร :  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516.

แสงโสม เกษมศรีและวิมล พงศ์พัฒน์. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงรัตนโกสินทร์  
รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2325 - 2394). นครหลวงกรุงเทพ :  
มิตรนราการพิมพ์, 2515.

องค์การข้าราชการคุรุสภา. กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1. พระนคร : โรงพิมพ์  
คุรุสภา, 2505.

\_\_\_\_\_. กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5. พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2506.  
อมร จันทรสมบูรณ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง, 2523.

\_\_\_\_\_. ประมวลกฎหมายพระราชบัญญัติแห่งกฎหมายการปกครอง. กรุงเทพฯ :  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520.