



ลักษณะการปกครอง ประเทศไทยแต่โบราณ

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ

ทรงแต่งปาฐกถาตามศิษยาภิบาลสมาคมเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๐

พิมพ์ในงานฌาปนกิจศพ

นางทองสุก พิศาลบุตร

ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม

วันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๔๘๘

คำนำ

ด้วยนายแสวง ภัทรนาวิก ผู้ช่วยหัวหน้ากองวิเทศสัมพันธ์
กรมไปรษณีย์โทรเลข ได้มาแจ้งความจำนงค์ต่อหอสมุดแห่งชาติ
กรมศิลปากร ขออนุญาตจัดพิมพ์หนังสือเรื่องลักษณะการปกครอง
ประเทศไทยแต่โบราณ พระนิพนธ์ของสมเด็จพระเจ้าตาก
ราชานุภาพ เพื่อแจกในงานฌาปนกิจศพ นางทองสุข พิศาลบุตร
ผู้เป็นมารดา กำหนดงานในวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๘
ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม กรมศิลปากรมีความยินยอมอนุญาต
ให้จัดพิมพ์ได้ดังประสงค์

ในการจัดพิมพ์ครั้งก่อน พระยาอนุমানราชชน หรือ
อีกนัยหนึ่งเสฐียรโกเศศ ได้เคยเรียบเรียงคำนำเกี่ยวกับหนังสือ
เรื่องนี้ไว้ กรมศิลปากรจะได้ยกมาพิมพ์ไว้ข้างต้นของหนังสือ
เล่มนี้ด้วย เพื่อให้ผู้อ่านทราบความเป็นมาของหนังสือเล่มนี้
ได้ชัดเจน ดังนี้

“เรื่องลักษณะการปกครองประเทศไทยที่พิมพ์แจกนี้ตาม
ความเห็นข้าพเจ้า ถ้าผู้อ่านได้ใช้ความสังเกตจะเห็นได้ทันทีว่า
ลักษณะที่ทรงนิพนธ์ มีพระประสงค์จะทรงชี้แจงให้ผู้อ่านเข้าใจ
แจ่มแจ้งในข้อสำคัญ เหตุการณ์ตอนใดที่ยังเคลือบคลุม ก็ทรง
วินิจฉัยด้วยพระญาณให้ผู้อ่านได้รับความสว่างแจ่มแจ้งขึ้น เช่น
ทรงบรรยายเหตุการณ์อันเป็นตำนานของชาติ จัปแต่ชนชาติไทย
ชนดึกดำบรรพ์ ยังรวบรวมกันอยู่ในบ้านเมืองเดิม อันเป็น

ประเทศใหญ่อยู่ข้างเหนือในระหว่างประเทศธิเบตกับประเทศจีน แล้วทรงอธิบายถึงมูลเหตุที่ชาติไทยละทิ้งเมืองเดิมอพยพมาทางใต้ แยกย้ายกันไปในแดนต่าง ๆ ตลอดจนลงมาตั้งราชธานีแห่งประเทศไทยเป็นครั้งแรกขึ้นที่กรุงสุโขทัย

ก็แลชาติไทยได้ปกครองกัน และดำรงตนเป็นอิสระภาพจนเจริญมาได้ทุกวันนี้ด้วยอย่างไร ก็ทรงพิสูจน์ให้เห็นด้วยเหตุผลไว้พิสดารว่าชนชาติไทยมีคุณธรรม ๓ อย่างเป็นสำคัญ คือ ความจงรักภักดีของชาติอย่างหนึ่ง ความปราศจากวิหิงสาอย่างหนึ่ง และความฉลาดในการประสานประโยชน์อย่างหนึ่ง เพราะฉะนั้นคุณธรรม ๓ ประการนี้ จึงเป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งที่ผู้ซึ่งเชื่อว่าชาติไทยพึงกำหนดจดจำไว้ ต่อนั้นไปทรงแสดงอย่างชัดเจนถึงลักษณะการปกครองชนสมัยดึกดำบรรพ์ แล้วค่อยเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นลำดับมา

ยังมีสิ่งที่ควรคิดอีกอย่างหนึ่งที่นับว่าสำคัญยิ่ง คือ การปกครองของชนชาติไทยเราแต่ต้น มาย่อมดำเนินวิธีเป็นชนิดที่เรียกว่าอย่างพ่อปกครองลูก ถึงแม้ในเวลาต่อๆ มาจะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ก็เป็นไปเพื่อให้เหมาะแก่ความต้องการของกาละเทศะโดยอาการาบรรณ และคงถือหลักข้างต้น ๓ ประการนั้นไว้เสมอ การปกครองของประเทศชาติต่างๆ ย่อมไม่เหมือนกันทุกสิ่งทุกอย่าง เพราะต่างชาติย่อมมีความเป็นไปพิเศษเฉพาะ เช่นประเทศในยุโรปแต่โบราณมีการปกครองเป็นชนิดที่เรียกว่า นายปกครองบ่าว มีหน้าที่ยังมีอำนาจทางอาณาของศาสนา

เขาคบงำอกชนหน่ง เพราะฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขใน
วิธีการปกครองของเขา โดยมากจึงเจือไปในทางอย่างที่เราเรียกว่า
พลิกหน้ามือเป็นหลังมือ ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงไปโดยอาการ
อันราบรื่นเหมือนกับของเรา เพราะฉะนั้นการศึกษาประวัติและ
ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติจึงเป็นของสำคัญซึ่งผู้ศึกษาควร
ทราบให้แจ่มแจ้ง ดังว่าที่จะยึดถือเอาแต่ปลายเหตุปัจจุบันขึ้นมา
ตั้งว่าเป็นคดีเล็กโดยมิได้ศึกษาเรื่องราวให้ทราบเสียให้ตลอด

สรุปความ หนังสือเรื่องลักษณะการปกครองของประเทศ
ไทยแต่โบราณนี้ มีลักษณะที่ควรจัดไว้ว่าเป็นหนังสือที่ควรพร้อม
ด้วยประการทั้งปวง คือ ว่าทางประวัติศาสตร์ ผู้อ่านจะได้รับ
ความรู้จากหนังสือเล่มนี้เป็นอย่างดีว่าทางวรรณคดี
ผู้อ่านจะได้รับความเพลิดเพลินตั้งแต่ต้นจนจบ และเข้าใจไวยา
ธรรมาธิบายได้แจ่มแจ้ง”

กรมศิลปากร ขออนโมทนาในกุศลราศีทักษิณานุปทาน
ซึ่งนายแสง ภักธนาวิก ได้มีความกตัญญูกตเวทีตั้งมั่นอยู่ในจิต
พิมพ์หนังสืออนุทิศแจกจ่ายเป็นธรรมวิद्याทาน ขอกุศลนิจ
สัมฤทธิ์ผลแด่นางทองสุก พิศาลบุตร โดยสมควรแก่คติวิสัย
ในสัมปรายภพนนเทอญ.

พ.อ. 

อธิบดีกรมศิลปากร

๑๑ สิงหาคม ๒๔๕๘



ชาติ ๒๐ กันยายน ๒๔๒๘

มรณะ ๙ มิถุนายน ๒๔๙๘

ประวัติ

คุณแม่ทองสุก พิศาลบุตร

คุณแม่ทองสุก พิศาลบุตร เกิดเมื่อปีระกา แรม ๑๕ ค่ำ
เดือน ๘ จ.ศ. ๑๒๔๓ ตรงกับวันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๔๒๘
เป็นบุตรเจ้าสัวกิม และนางตัก

การศึกษาและคุณวุฒิ

ได้เข้าเรียนที่โรงเรียนกุลสตรีวังหลัง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐
ได้เล่าเรียนอยู่จนจบหลักสูตรของโรงเรียนทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว ได้ทำการสมรสกับนายสวาสต์
ภัทรนาวิก บุตรพระยาวรสีทธิเสววัตร์ ตลอดชีวิตการสมรสได้
อยู่ร่วมกับสามีผู้ซึ่งได้รับพระราชทานยศและบรรดาศักดิ์ครั้งสุดท้าย
เป็น อำมาตย์เอก พระยาศรีสกลไกรนุชิต

ระหว่างที่ยังมีชีวิตอยู่ ได้เคยถวายพระอักษรภาษาอังกฤษ
แด่พระโอรสและพระธิดาในสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระยาภาณุพันธุ
วงศ์วรเดช เป็นเวลาหลายปี จนเป็นที่รักใคร่แก่เจ้านายทุก
พระองค์ แห่งวังบูรพาภิรมย์

ภายหลังจากที่ได้ถวายพระอักษรแด่พระโอรสและพระธิดา
ในสมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ วังบูรพาภิรมย์ จนทรงมีพระปรีชาสามารถ
ในการศึกษาภาษาอังกฤษแล้ว ก็ได้ทูลลาออก ต่อจากนั้นได้
เป็นครูสอนภาษาอังกฤษแต่ชีวิตของเจ้าพระยาธรรมานุการบดีอีก
ระยะเวลาหนึ่ง

เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้เข้ารับราชการในกรมปรัณณีย์โทร-
เลข กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม โดยดำรงตำแหน่งนายเวร
โทรศัพท์ที่จนถึง พ.ศ. ๒๔๘๐ จึงได้ออกจากราชการเพื่อบำนาญ
เนื่องจากขบเล็กตำแหน่ง

ตลอดเวลารับราชการนั้น คุณแม่ทองสุกฯ ได้ตั้งหน้าปฏิบัติ
หน้าที่ด้วยความอดสาหะวีริยะเป็นอย่างดียิ่ง จนเป็นที่รักใคร่แก่
ผู้ได้บังคับบัญชาทุกชั้นตลอดจนพนักงานโทรศัพท์ที่อยู่ในบังคับ
บัญชา เพราะนอกจากจะเป็นผู้เอาใจใส่ปฏิบัติราชการด้วยความ
สัตย์ซื่อแล้ว ยังมีน้ำใจโอบอ้อมอารีต่อเพื่อนฝูงและผู้น้อยทุกคน

คุณแม่ทองสุกฯ เป็นผู้เคร่งครัดต่อศาสนาเป็นอย่างยิ่ง
ทั้งนี้สืบเนื่องจากบิดาเป็นผู้ที่เลื่อมใสและเคารพบูชาในพระพุทธ
ศาสนาอย่างหาผู้ใดเปรียบได้ยาก ทุกวันคืนคุณแม่ทองสุกฯ
มิได้เคยละเว้นที่จะสวดมนต์ภาวนา แผ่ส่วนกุศลให้แก่บรรพบุรุษ
ที่ล่วงลับไป และเพื่อขอความคุ้มครองและความเจริญสุขให้แก่
ลูกๆ อันเป็นที่รักของคุณแม่ทุกๆ คน การบุญการกุศลอันใดที่

คุณแม่ทองสุข ฯ ได้ทราบก็ไม่เคยที่จะละเลยในการที่จะได้ร่วม
การบุญการกุศลนั้น ๆ ทุกคราวไป

คุณแม่ทองสุข ฯ เป็นแม่ที่ประเสริฐยิ่งสำหรับลูก ๆ ได้ให้
การประคบประหงมและเลี้ยงดูอบรมลูกทุกคนด้วยความรักและ
ยุติธรรม ลูกทุกคนได้รับแต่การอบรมสั่งสอนที่ดีงาม ให้อยู่ใน
ศีลในธรรม และประพฤติตนแต่ที่ชอบ พร้อมทั้งให้มันส์ขยัน
หมั่นเพียรและโอบอ้อมอารี แม้ว่าลูก ๆ จะได้เติบโตจนกระทั่ง
เป็นฝั่งเป็นฝาไปแล้วทุกคนก็ตาม คุณแม่ทองสุข ฯ ก็ยังห่วงใย
ในวิถีชีวิตของลูก ๆ トラバจนชีวิตสลาย

คุณแม่ทองสุข ฯ ได้เริ่มป่วยกระเสาะกระแสะมาตั้งแต่ต้นปี
พ.ศ. ๒๕๕๘ ด้วยโรคชรา ลูก ๆ ได้พยายามให้การพยาบาล
รักษาอย่างเต็มสติกำลัง แต่อาการก็มีแต่ทรงอยู่ตลอดมา จน
กระทั่งเมื่อต้นเดือนพฤษภาคมปรากฏว่ามีโรคเบ้ออาหารเข้ามา
แซกแซง การให้การรักษายาบาลแม้จะดีที่สุด แต่ก็มิได้ทำให้
อาการดีขึ้น เพียงแต่พอประทั่งไว้เท่านั้น ครั้นถึงต้นเดือน
มิถุนายน ๒๕๕๘ ปรากฏว่าอาการทรุดหนักลง โดยมีอาการอ่อน
เพลียมากขึ้น และมีโรคเกี่ยวกับกระเพาะอาหารเข้าแซกแซงอีก
ลูก ๆ เห็นว่าอาการนำวิตกจะให้การรักษที่บ้านไม่สะดวก จึงได้
นำส่งรักษาทันที ณ โรงพยาบาลหญิง ตอนเย็นวันที่ ๕ มิถุนายน
๒๕๕๘ แม้ว่าทางโรงพยาบาลจะได้รับให้การรักษานันทันทันใด
แต่ก็ไม่สามารถจะประคับประคองชีวิตของคุณแม่ทองสุข ฯ ให้

ยืนยาวต่อไปได้ คุณแม่ทองสุขฯ จึงถึงแก่กรรมในวันเดียวกันนั้น
เวลา ๒๓.๔๐ น. ด้วยอาการกิริยาอันสงบท่ามกลางบุตรธิดา สิริ
รวมอายุได้ ๗๑ ปี

คุณแม่ทองสุข พิศาลบุตร มีบุตรหญิง ชาย รวม ๕ คน
ซึ่งทุกคนยังมีชีวิตอยู่ คือ :-

นางสังวาลย์ จุลละเกษ

พ.ต.ต. สุวัฒน์ ภัทรนาวิก

นายแสวง ภัทรนาวิก

นางไสว จุลละเกษ

นางสวาท วสุวัต



ลักษณะการปกครอง ประเทศไทยแต่โบราณ

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

ทรงแสดงปาฐกถาที่สามัคยาจารย์สมาคม

เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๐

๑. เมื่อเสด็จมาตั้งพระที่นั่งทรงธรรมการตรัสชวนข้าพเจ้าให้มา
แสดงปาฐกถาในสามัคยาจารย์ โปรดอนุญาตให้ข้าพเจ้าคิดหา
เรื่องมาแสดงตามเห็นสมควร ข้าพเจ้านึกถึงถึงเรื่องการศึกษาใน
ประเทศไทยแต่โบราณกับเรื่องลักษณะการปกครองประเทศไทย
แต่โบราณ ซึ่งข้าพเจ้าได้มีโอกาสศึกษามาเมื่อครั้งรับราชการ
ในกระทรวงธรรมการและกระทรวงมหาดไทย ทูลถวายพระองค์เจ้า
ฉันทนิเวศแต่จะทรงเจือก เชอเจือกเรื่องหลัง ข้าพเจ้าจึงเตรียมมา
แสดงเรื่องลักษณะการปกครองประเทศไทยแต่โบราณเป็นปาฐกถา
ให้ท่านทั้งหลายฟังในวัน

๒. ท่านทั้งหลายผู้มาฟังปาฐกถา ที่อยู่ในพระราชสำนัก
ได้เคยฟังพระภิกษุถวายเทศน์นักคงมี แต่ผู้ไม่เคยฟังเห็นจะมีมาก
กว่า อันลักษณะถวายเทศน์นั้น เมื่อพระผู้จะเทศน์ขึ้นธรรมมาต้น
ถวายศีลและบอกศีลราชแล้ว ท่านย่อมถวายพระพรทูลความเริ่ม

๑. ในวันนั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จไปทรงฟังปาฐกถาด้วย

กันว่า ถ้าหากท่านเทศน์ไม่ถูกต้องตามโวหารและอรรถาธิบายแห่ง
พระธรรมแต่บทใดบทหนึ่งก็ดี ท่านขอพระราชทานอภัย ด้วยเป็น
ผู้มั่งคิมบุญญาอนนวยดงนี้ แล้วจึงถวายเทศน์ต่อไป แม้สมเด็จพระ
สังฆราชถวายเทศน์ก็ทอดอภัยเห็นว่า ซึ่งพระสงฆ์องค์ใดจะละ
เลยหามิได้ แต่ได้เป็นประเพณีที่ควรหัดจะพึงกระทำ ถึงกระนั้นก็ดี
มีความอยู่ข้อหนึ่งซึ่งควรจะกล่าวเป็นอารมณ์ภักดี คล้ายๆ กับที่พระ
ภิกษุท่านกล่าวคำถวายพระพรพุทธชอภัย ด้วยปฐกถาที่ข้าพเจ้า
จะแสดงให้ท่านทั้งหลายฟังฉะนี้ เป็นเรื่องโบราณคดี หรือถ้าจะว่า
อีกนัยหนึ่ง คือเล่าเรื่องก่อนเกิดดงหลายร้อยปี ย่อมพินิจพิเคราะห์
ให้ถ่องแท้ไม่มีบกพร่องหรือจะไม่พลาดพลั้งบ้างเลยได้ การแสดง
เรื่องโบราณคดี แม้ในบทพระบาลีมาดกเป็นคณ เมื่อท่านจะแสดง
อดีตท่านก็มักใช้คำขึ้นต้นว่า “กั” แปลว่า ได้ยินมาอย่างนั้นๆ
บอกให้ทราบว่าเป็นเรื่องที่แสดงเป็นแต่ท่านได้สืบมา ข้อสำคัญอัน
เป็นความรับผิดชอบของผู้นำเรื่องโบราณคดีมาแสดง อยู่ที่
แสดงความตามคนเชื่อความจริง และหลักฐานที่ทำให้คนเชื่อมั่นให้
ปรากฏ ข้อใดเป็นแต่ความคิดวินิจฉัยของคนเองก็ควรบอกให้ทราบ
ให้ผู้ฟังมี โอกาสเอาเรื่องและหลักฐานที่ได้ฟังไปพิจารณาช่วยกันควา
หาความรู้ให้ถ่องแท่งั้นในคดีเรื่องที่แสดงนั้น การที่ข้าพเจ้าแสดง
ปฐกถาขอให้ท่านทั้งหลายเข้าใจว่าตั้งใจจะเป็นอย่างว่ามาน

๓. ทนจะว่าด้วยลักษณะการปกครองประเทศไทยแต่โบราณ
ต่อไป อันแดนดินที่เป็นประเทศไทยนั้นเดิมเป็นบ้านเมืองของชน

ชาติลาว ซึ่งยังมีอยู่ในประเทศไทยจนทุกวันนี้ แต่มักเรียกกันว่า
 ละว้า หรือ ละวี่ มีแดนดินของชนชาติตนอยู่สองข้าง ข้างฝ่าย
 ตะวันตกเป็นบ้านเมืองของพวกเขาอยู่ ข้างฝ่ายตะวันออกเป็นบ้าน
 เมืองของพวกเขา (คือเขมรนั่นเอง แต่โบราณมาชาวประเทศอื่น
 เรียกว่าขอม พวกเขาเรียกกันเองว่าเขมร) ส่วนชนชาติไทยแต่
 ชนตกดาบรรพชนยังรวบรวมกันอยู่ที่บ้านเมืองเดิม อันเป็นประเทศ
 ใหญ่อยู่ข้างเหนือ ในระหว่างประเทศกับประเทศจีน เรื่อง
 พงศาวดารประเทศไทยตอนสมัยดึกดำบรรพ์นี้รู้ได้ในปัจจุบัน
 แต่ด้วยอาศัยดังเกิด โบราณวัตถุที่มีปรากฏอยู่ ประกอบกับเรื่อง
 คำนานในพื้นเมือง ได้ความว่าประเทศลาวเคยถูกพวกขอมและ
 พวกขอมเข้ามาอำนาจครอบงำหลายคราว ยังมีเมืองโบราณซึ่งพัง
 ดังเกิดได้ว่าพวกขอมได้มาตั้งปรากฏอยู่หลายแห่ง เช่นเมืองเพชร
 บุรีเก่า (ข้างตอนวัดมหาธาตุ) เมืองราชบุรีเก่า ฝ่ายเหนือขึ้นไปก็มี
 เช่นเมืองซากังราว ซึ่งภายหลังเรียกว่าเมืองนครชุม (อยู่ที่ปาก
 คลองสวนหมากตรงหน้าเมืองกำแพงเพชรข้ามฟาก) และเมืองตาก
 เก่า เมืองเหล่านี้นั้นคงทางฝั่งตะวันตก เอาแม่น้ำไว้ข้างหน้าเมือง
 เพื่อค้ำกันศัตรูอยู่ทางฝ่ายตะวันออก จึงสันนิษฐานว่าพวกแผ่
 อาณาเขตเข้ามาจากฝ่ายตะวันตกมาสร้างไว้ ถ้าผู้สร้างเป็นพวกที่
 อยู่กลางประเทศ (อย่างกรุงเก่า) ก็คงสร้างทางฝั่งตะวันออกเหมือน
 อย่างเมืองราชบุรีใหม่และเมืองกำแพงเพชร ซึ่งย้ายมาตั้งทางฝั่ง
 ตะวันออกตรงข้ามฟากกับเมืองเก่าดังนี้ นอกจากเมืองโบราณยังมี

ศิลาจารึกภาษามอญอันตัวอักษรเป็นชนเก่าแก่ปรากฏทั้งที่เมืองฉะ
 เตะเมืองดาพูน เรื่องตำนานในหนังสือเมืองมอญเรื่องจามเทววงศ์เป็นต้น
 ก็แสดงให้เห็นเค้าเงื่อนว่ามอญได้มาครอบงำถึงประเทศนี้ ข้อที่
 รู้ว่าพวกขอมได้เข้ามามีอำนาจครอบงำประเทศลาวนั้น มีหลักฐาน
 ยิ่งขึ้นไปกว่ามอญ ด้วยมีวัดศุภสถานบ้านเมืองซึ่งพวกขอมได้สร้าง
 ไว้ปรากฏอยู่เป็นอันมาก มักมีทางฝ่ายตะวันออก นอกจากนั้นยังมี
 ปรางค์ปราสาทหิน พระพุทธรูป เทวรูป ถววดลายอันเป็นแบบขอม
 ตลอดจนตัวหนังสือขอมซึ่งเขียนคัมภีร์พระไตรปิฎกอยู่เป็นหลักฐาน
 ส่วนเรื่องพงศาวดารของชนชาติไทยนั้น มีเค้าเงื่อนว่าตั้งแต่เมื่อพุทธ
 ศักราชราว ๕๐๐ ปี ประเทศไทยเดิมถูกพวกจีนบุกรุกชิงเอาดินแดน
 ไปเป็นอาณานิคมเป็นอันคืบมา มีพวกไทยที่รักอิสระไม่ยอมอยู่
 ในอำนาจจีนพากันทิ้งเมืองเดิมอพยพไปหาบ้านเมืองอยู่ใหม่ทางทิศ
 ตะวันตกพวกหนึ่ง ไปตั้งภูมิดำเนาอยู่ต่อแดนเมืองพม่า ต่อมา
 ไทยอีกพวกหนึ่งอพยพจากเมืองเดิมด้วยเหตุอันเดียวกัน แต่พวกนี้
 แยกลงมาทางข้างทิศใต้ ไทยทั้งสองพวกจึงได้นามต่างกัน พวกที่
 อพยพไปตั้งบ้านเมืองอยู่ทางทิศตะวันตกได้นามว่าไทยใหญ่ (ใน
 ปัจจุบันนี้เรียกกันว่า “เงี้ยว” หรือ “ฉาน”) พวกที่อพยพลงมา
 ตั้งบ้านเมืองทางทิศใต้ได้นามว่าไทยน้อย ไทยเราชาวไทยอยู่ใน
 พวกไทยน้อย แรกมาตั้งภูมิดำเนาเป็นบ้านเมืองขึ้นใหม่ในแคว้น
 แคว้นซึ่งยังเรียกว่าสิบสองเจ้าไทย แล้วพากันหาที่ตั้งภูมิดำเนาต่อ
 ลงมาข้างใต้โดยลำดับ จนแขวงสิบสองปันนาและถานช้าง บาง

พวกก๊กข้ามแม่น้ำโขงลงมาอยู่ในแขวงตานนา (คือมณฑลพายัพบัดนี้)
 และมีบางพวกเคยลงมาอยู่จนถึงแดนเมืองสุโขทัย เมืองดพบุรี
 ตลอดจนเมืองอุททอง ตั้งแต่ในสมัยเมื่อพวกมอญยังปกครองอยู่ข้าง
 ฝ่ายเหนือและพวกขอมยังปกครองอยู่ข้างฝ่ายใต้ มีจำนวนไทยทั้ง
 ที่อพยพมาและมาเกิดใหม่ในประเทศนั้นมากขึ้นเป็นอันคืบมา ครั้นถึง
 สมัยเมื่ออำนาจมอญและขอมเสื่อมลงด้วยกัน พวกไทยก็ลงมาตั้ง
 บ้านเมืองอยู่ในแขวงตานนาพากันตั้งเป็นอิสระชนก่อน แล้วพวกไทย
 ก็ลงมาตั้งอยู่ในแขวงสุโขทัยก็ตั้งเป็นอิสระชนตาม พวกไทยในแขวง
 ตานนาคงเมืองชัยปราการ อันอยู่ในแขวงจังหวัดเชียงใหม่บัดนี้เป็น
 หนึ่ง แล้วลงมาสร้างเมืองเชียงรายเป็นราชธานี พยายามปราบ
 ปราบพวกมอญขยายอาณาเขตลงมาทางเมืองหริภุญชัย (คือเมือง
 ลำพูน) แล้วมาสร้างเมืองเชียงใหม่เป็นราชธานี พวกไทยก็ตั้งเป็น
 อิสระในแขวงสุโขทัยก็ตั้งเมืองสุโขทัยเป็นราชธานี แล้วพยายามปราบ
 ปราบพวกขอมขยายอาณาเขตลงมาทางเมืองดพบุรี ไทยพวกที่ตั้ง
 เป็นอิสระในแขวงตานนาได้อำนาจอเขตเพียงแต่ในมณฑลพายัพเดี๋ยวนี้
 แล้วก็เสื่อมอำนาจ แต่ไทยพวกที่ตั้งเป็นอิสระ ณ เมืองสุโขทัยสามารถ
 แผ่อำนาจอเขตได้กว้างใหญ่ไพศาลไปจนประเทศอื่น และได้ปกครอง
 เป็นเจ้าของประเทศไทยสืบมาจนกาลบัดนี้ จึงนับว่าเมืองสุโขทัยเป็น
 ปฐมราชธานีแห่งประเทศไทยตั้งแต่เป็นดิถีแรกชนชาติไทยในราวเมื่อ
 พ. ศ. ๑๘๐๐ เป็นต้นมา

๔. เหตุที่ชนชาติไทยจะได้เป็นใหญ่ในประเทศไทย เป็น
 เพราะมีกำลังมากกว่าชนชาติอื่นซึ่งปกครองอยู่ก่อนนี้เป็นธรรมดา
 แต่ที่ชนชาติไทยสามารถปกครองประเทศไทยมาได้ช้านาน ถ้าจะ
 นับเวลาดังกล่าวถึง ๗๐๐ ปีเข้ากัน จำต้องอาศัยคุณธรรมอย่าง
 อื่นอันมีอยู่ในอุปนิสัยของชนชาติไทยด้วย ข้าพเจ้าพิจารณาคู
 ตามหลักฐานที่ปรากฏในพงศาวดาร เห็นว่าชนชาติไทยมีคุณ
 ธรรม ๓ อย่างเป็นสำคัญ จึงสามารถปกครองประเทศไทยมาได้
 คือความจงรักภักดีของชาติอย่าง ๑ ความปราศจากอหิงสาอย่าง ๑
 ความฉลาดในการประสานประโยชน์อย่าง ๑ หรือถ้าจะเรียกเป็น
 คำภาษาอังกฤษคือ Love of National Independence, Toleration
 and Power of Assimilation เหล่านี้เป็นสำคัญยิ่งกว่าคุณธรรม
 อย่างอื่น ซึ่งยังมีอีกหลายอย่าง จะกล่าวอธิบายให้เห็นเป็นลำดับต่อไป
 ทว่าอุปนิสัยชนชาติไทยรักภักดีของชาติกัน เห็นได้คงแต่
 ที่ปากท่งเมืองเดิมมา เพราะไม่อยากจะอยู่ในอำนาจชนชาติอื่น และเมื่อ
 มาได้ครอบครองประเทศไทยแล้ว ในสมัยต่อมาแม้ต้องตกทุกข์ได้ยาก
 ด้วยชนชาติอื่น ซึ่งกำลังมากกว่าเขามายาวจนกระทั่งมาแตก
 เมืองเสียยับเยิน ก็ยังพยายามแม้จนเขาสู้ชีวิตเขาแตก กู้ภักดีของชาติ
 กลับคืนได้อีกทุกครั้ง ปรากฏมาในเรื่องพงศาวดารตั้งว่าเป็นหลักฐาน
 ทว่าอุปนิสัยไทยปราศจากอหิงสากัน คือทวารคอบคอด
 จำพวกอื่นซึ่งอยู่ในปกครอง หรือแม้แต่จะมาอาศัย ความอ่อนน้อม

หลักฐานปรากฏตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ตั้งแจ้งอยู่ใน
 ศิลาจารึกของพระเจ้ารามคำแหงมหาราช และปรากฏในสมัยอื่นสืบมา
 พึงเห็นได้ชัดเจนชาติอื่นหรือพวกที่ถือศาสนาอื่น ๆ อยู่ในประเทศไทย
 ไทยก็มีได้วงเงี้ยวเบียดเบียน กลับชอบตั้งเคราะห์แม้จนถึงศาสนานี้
 ด้วยถือว่าศาสนาขอมให้ความสุขแก่ผู้เดิมนิได้เหมือนกันทุกศาสนา
 เพราะเหตุนี้แต่โบราณมาสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินไทย จึงยอมทรงช่วย
 อุปการะในการสร้างวัดคริสต์ และสร้างสุเหร่าอิสลาม ด้วยมี
 พระราชประสงค์จะพระราชทานความสุขแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินซึ่งเดิมนิได้
 ในศาสนานี้ ๆ การเช่นนี้ไม่ปรากฏว่ามีเหมือนกันในประเทศอื่น
 มีแต่ในประเทศไทย และยังมีสืบลงมาจนในสมัยปัจจุบันนี้ จะยก
 ตัวอย่างดังเช่นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทาน
 ที่ดินถมถนนสำหรับให้สร้างวัดคริสต์ และในการพิธีของพวกแขก
 เจ้าเช่นกษัตริย์ของหลวงพระราชทานช่วยอยู่ทุกปีจนบัดนี้ คุณธรรม
 ความปราศจากอิทธิงต่ำที่กล่าวมามีใช้จะมีแต่ไทยที่เป็นชนปกครอง
 เท่านั้น เป็นอุปนิสัยตลอดไปจนถึงไทยที่เป็นราชรัฐพดเมือง
 ขอนทันทงหลายผู้เคยเที่ยวเตร่มาแต่เป็นชาวต่างประเทศ คงจะได้
 ดังได้เห็นเมื่อไปตามหมู่บ้านราชรัฐไม่ว่าแห่งใด ๆ ถ้าไม่ประพฤดิ
 ร้ายต่อเขาแล้วคงได้พบความต้อนรับอย่างเอื้อเฟื้อ โดยมีได้คิด
 เขาเปรียบอย่างหนึ่งอย่างใดทั่วไปในประเทศไทย ความปราศจาก
 อิทธิงต่ำคงเป็นข้อสำคัญหนึ่งซึ่งทำให้ชนชาติอื่นมีพวกขอมเป็นต้น
 ไม่รังเกียจการปกครองของชนชาติไทยมาแต่เดิม

ที่ว่าไทยฉลาดในการประสานประโยชน์นั้นเห็นได้ตั้งแต่สมัยเมื่อแรกไทยได้ปกครองประเทศไทย ในสมัยนั้นพวกขอมยังมีอยู่เป็นอันมาก แทนที่จะกดขี่ข่มได้ ไทยกลับคิดเอาใจพวกขอมให้เข้ากับไทยด้วยประการต่าง ๆ ยกตัวอย่างดังเช่นพระเจ้ารามคำแหงมหาราชทรงคิดดัดแบบหนังสือไทย ให้ใช้เขียนได้ทั้งภาษาไทยและภาษาขอมด้วยตัวอักษรอย่างเดียวกัน และจารึกประเพณีขอมอย่างใดก็ได้ ไทยก็รับมาประพฤติเป็นประเพณีของไทยไม่ถือถือวิเศษคุณธรรมที่ฉลาดประสานประโยชน์นั้น คงเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งในโบราณสมัย ซึ่งทำให้ขอมกับไทยกลายเป็นชาวไทยพวกเดียวกัน แม้ในสมัยภายหลังมา เมื่อมีพวกจีนพวกญวณเข้ามาตั้งตัวมาหากินในเมืองไทย มาอยู่เพียงชั่วบุรุษหนึ่งหรือสองชั่วก็กลายไปเป็นชาวไทยไปด้วยคุณธรรมของไทยที่กล่าวมา ถึงอารยธรรมของชาวยุโรป ไทยในประเทศไทยก็ให้เห็นคุณและมีความนิยมก่อนชาวประเทศอื่นๆ ที่ใกล้เคียงกัน และได้รับประโยชน์จากอารยธรรมนั้นสืบมาจนทุกวันนี้ ก็เพราะความฉลาดประสานประโยชน์ที่มีในอุปนิสัยของชนชาติไทย จึงเห็นว่าคุณธรรมทั้ง ๓ อย่างที่พรรณามา ควรนับว่าเป็นอัครจริยในอุปนิสัยของชนชาติไทยมาแต่โบราณด้วยประการฉะนี้

๕. ลักษณะการปกครองประเทศไทยชั้นสมัยดึกดำบรรพ์เมื่อตวยังเป็นใหญ่อยู่โดยลำพังก็ดี หรือในชั้นเมื่อมอญเข้ามาตั้งอำนาจครอบงำก็ดี จะเป็นอย่างไรเจ้าฟ้าเจ้าหาทราบไม่ เห็นเค้า

เจอนปรากฏแต่ลักษณะการปกครองของขอมและของไทย พอสังเกต
 ได้ว่าวิธีการปกครองมาแต่คิดต่างกัน คือพวกขอมปกครองตามคติ
 ซึ่งได้มาจากชาวอินเดีย พวกไทยปกครองตามคติของไทยซึ่งพามา
 จากเมืองเดิม มิได้เอาอย่างชาวอินเดีย เรื่องตำนานการปกครอง
 ของขอมกับของไทยที่เอามาใช้ ในประเทศไทยก็ต่างกัน คือเมื่อ
 พวกขอมเข้ามาอำนาจในประเทศไทยนั้น มิได้ปกครองเองทั่วทั้ง
 ประเทศ ขอนพงสังเกตได้ด้วยโบราณวัตถุอันเป็นแบบอย่างต่าง
 ขอมต่าง มีปรากฏขึ้นไปฝ่ายเหนือเพียงเมืองสุวรรณโคตมเท่านั้น
 เหนือขึ้นไปหาไม่ คงเป็นเพราะตอนข้างเหนือพวกอื่นยังปกครอง
 เป็นประเทศราชขึ้นต่อขอม ในเรื่องตำนานโยนกก็ปรากฏว่าในสมัย
 เมื่อพวกขอมเข้ามาครอบงำนั้น ทางเมืองทริภุชยพวกมอญยัง
 ปกครอง ทางเหนือขึ้นไปตามชายแม่น้ำโขง ยังมีเจ้าดาวราชวงศ์ดาว
 จักราชครอบครองอยู่อีกช้านาน ครั้นพวกไทยได้แดนดาวทางฝ่าย
 เหนือก็ปกครองตามจารีตประเพณีของไทยลงมาทางข้างเหนือ เพราะ
 ฉะนั้นในสมัยเมื่อไทยได้เป็นใหญ่ ณ เมืองสุโขทัย วิธีการปกครอง
 ประเทศไทยจึงมีอยู่เป็น ๒ อย่าง เมืองทางฝ่ายเหนือปกครองตาม
 ประเพณีไทย เมืองทางฝ่ายใต้ปกครองตามประเพณีขอม ก็แต่
 ประเพณีการปกครองของขอมกับของไทยเหมือนกันอย่างหนึ่ง ซึ่งถือ
 เอาอาณาสิทธิ์ของพระเจ้าแผ่นดินเป็นหลักในการปกครอง มาผิด
 กันที่พวกขอมถือสิทธิตามชาวอินเดีย สมมติว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็น
 พระโพธิสัตว์หรือเป็นพระอัครพระนารายณ์แบ่งภาคลงมาเลี้ยงโลก

และอาศัยพรหมณ์เป็นเจ้าตำรวจปกครอง ลักษณะการที่พวก
 ขอมปกครองราษฎรจึงคล้ายนายปกครองบ้านตรงกับภาษาอังกฤษซึ่ง
 เรียกว่า Autocratic Government ส่วนวิธีการปกครองของไทยนั้น
 นับถือพระเจ้าแผ่นดินเช่นบิดาของประชาชนทั้งปวง วิธีการปกครอง
 ก็เอาลักษณะการปกครองดังกล่าวมาเป็นคติ เป็นต้นแต่ถือว่าบิดาเป็น
 ผู้ปกครองครัวเรือน (คำว่า “พ่อครัว” เดิมทีเดียวเห็นจะหมายความว่า
 ว่าผู้ปกครองครัวเรือน อันธรรมดาย่อมร่วมครัวไฟกัน ภายหลังมา
 จึงเข้าใจคำว่าพ่อครัวกลายเป็นผู้ประกอบอาหาร) หลายครัว
 เรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในปกครองของ “พ่อบ้าน” ผู้อยู่ในปกครอง
 เรียกว่า “ลูกบ้าน” หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง ถ้าเป็นเมือง
 ขึ้นอยู่ในปกครองของ “พ่อเมือง” ถ้าเป็นเมืองประเทศราช
 เจ้าเมืองเป็น “ขุน” หลายเมืองรวมเป็นประเทศอยู่ในปกครองของ
 พระเจ้าแผ่นดิน แต่โบราณเรียกว่า “พ่อขุน” ข้าราชการตำแหน่งต่างๆ
 ได้นามว่า “ลูกขุน” ดังนี้ จึงเห็นได้ว่า วิธีการปกครองของไทย
 เป็นอย่างบิดาปกครองบุตรหรือเรียกตามภาษาอังกฤษว่า Paternal
 Government ยังใช้เป็นหลักวิธีปกครองประเทศไทยสืบมาจนทุกวันนี้

๖. เมื่อไทยได้ปกครองประเทศไทยในเดิยายังมีการปกครอง
 เป็น ๒ อย่างดังกล่าวมา น่าตั้งนิษฐานว่าคงจะเป็นปัญหา
 ขันเกษตริยราชวงศ์พระร่วงครั้งแรก ว่าจะปกครองประเทศ
 ไทยทั่วไปด้วยวิธีอย่างใดจะเหมาะดี และน่าตั้งมิติน่าจะคิดเห็นด้วย

อุปนิสัยสามารถในการประสานประโยชน์ ว่าควรเลือกเอาการที่
 ดีต้องฝ่ายมาปรุงใช้เป็นวิธีปกครองประเทศไทย แต่ในสมัย
 ชนแรกนั้นไทยยังไม่ได้ศึกษาทราบคุณและโทษในวิธีปกครองของขอม
 มากนัก จึงใช้กระบวนปกครองโดยวิธีของไทยมาก่อน ค่อย
 เลือกรูปปกครองของขอมเพิ่มขึ้นโดยลำดับ ชนซึ่งเห็นได้ในศิลา
 จารึกของพระเจ้ารามคำแหงมหาราช ถ้อยคำเป็นภาษาไทยเกือบ
 ไม่เหมือนปน พระเจ้าแผ่นดินก็วางพระองค์แต่เป็นอย่างบิดาของ
 ประชาชนเช่นผูกกระดิ่งไว้ที่ประตูพระราชวัง ใครมีทุกข์ร้อนก็ให้ไป
 ถิ่นกระดิ่งร้องทุกข์ได้ดังนี้ แต่ในจารึกของพระมหากษัตริย์รัชกาล
 หลังต่อมา ปรากฏถ้อยคำภาษาขอมและมีพจน์มากขึ้นเป็นอันดับมา
 แต่วิธีปกครองอาณาเขตเมื่อครั้งกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ดูประหลาด
 ที่วงอาณาเขตซึ่งการบังคับบัญชาอยู่ในรัฐบาลราชธานีปกครองเอง
 แค่นักหนา คือเขาเมืองสุโขทัยเป็นราชธานีที่พระเจ้าแผ่นดิน
 เสด็จประทับ แล้วมีเมืองลูกหลวงครองรักษาหน้าด่านอยู่ ๔ ด้าน
 คือเมืองสุโขทัย ซึ่งเคยวนเรียกว่าเมืองสุวรรณโลกอยู่ด้านเหนือ
 เมืองต้องแกว ซึ่งเคยวนเรียกว่าเมืองพิษณุโลกอยู่ด้าน
 ตะวันออก เมืองสระหลวงซึ่งเคยวนเรียกว่าเมืองพิจิตรอยู่ด้านใต้
 เมืองกำแพงเพชรอยู่ด้านตะวันตก ระยะทางแต่เมืองหน้าด่านจนถึง
 ราชธานีเพียงภายใน ๒ วันทุกด้าน นอกนั้นออกไป แม้เมื่อ
 พระราชอาณาเขตประเทศไทยกว้างขวางอย่างยิ่งในรัชกาลของ
 พระเจ้ารามคำแหงมหาราช ก็ให้เป็นเมืองปกครองกันเองเป็นประเทศ

ราชเช่นเมืองอุททองเป็นต้นบ้าง เป็นเมืองพอเมืองครองบ้าง อาจ
 เป็นด้วยมีความจำเป็นในสมัยนั้น เพราะไทยกำลังปราบขอมแผ่อำนาจ
 ดลงมาข้างใต้ แต่วิชาควบคุมอาณาเขตด้วยระเบียบการปกครอง
 ปด้อยให้เมืองชนมอันมากอย่างนั้น ย่อมมั่นคงแต่เมื่อพระเจ้า
 แผ่นดินอินทรวงานภาพมาก ถ้าพระเจ้าแผ่นดินอ่อนอาณาภาพเมื่อใด
 ราชอาณาจักรก็อาจแตกได้โดยง่าย เรื่องพงศาวดารกรุงสุโขทัย
 ก็เป็นเช่นนั้น พอถึงรัชกาลพระเจ้ารามคำแหงมหาราชแล้ว
 หัวเมืองซึ่งเคยขึ้นอยู่กับราชอาณาจักรกรุงสุโขทัยก็ต่างแยกกันไปโดย
 ด้ตนเองเป็นอิสระบ้าง ตกไปเป็นเมืองขึ้นของก๊กอื่นบ้าง กรุงสุโขทัย
 อ่อนกำลังถึงเป็นอันดับมา จนถึง พ.ศ. ๑๙๙๕ พระเจ้าอู่ทองก็รวบรวม
 หัวเมืองทางข้างใต้ตั้งเป็นอิสระชน ณ กรุงศรีอยุธยา พระมหา
 ธรรมราชาธิไทยราชันดาของพระเจ้ารามคำแหงมหาราชไม่สามารภ
 ปราบได้ ต้องยอมเป็นไมตรีอย่างประเทศที่เดิมกั้น ครั้นต่อมา
 ถึงรัชกาลสมเด็จพระบรมราชาธิราชพญายกกองทัพขึ้นไปปราบปราม
 กษัตริย์สุโขทัยองค์หนึ่งสู้ไม่ได้ก็ต้องยอมเป็นประเทศราชขึ้นต่อ
 กรุงศรีอยุธยา รวมเวลาที่กรุงสุโขทัยได้เป็นราชธานีประเทศไทย
 อยู่ไม่เต็มร้อยปี

๗. วิชาการปกครองประเทศไทยเมื่อกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี
 มีเค้าเงื่อนทราบความได้มากขึ้น ด้วยยังมีหนังสือเก่าซึ่งอาจจะ
 อาศัยค้นคว้าหาความรู้ได้นอกจากศิลาจารึก คือหนังสือเรื่องพระราช
 พงศาวดาร และหนังสือกฎหมายเก่าฉบับพิมพ์เป็นสองเล่มสมุดกัน

เมื่อในรัชกาลที่ ๕ ถึงกระนั้นการปกครองกรุงศรีอยุธยาก็ยังเอาแบบ
 ของไทยใช้เป็นหลัก เป็นต้นว่าการปกครองอาณาเขตเมื่อชนแรกกว้าง
 แบบแผนทำนองเดียวกันกับกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี คือเอาพระนคร
 ศรีอยุธยาเป็นราชธานีอยู่กลาง มีเมืองหน้าด่านทั้ง ๔ ด้าน เมือง
 ลพบุรีอยู่ด้านเหนือ เมืองนครนายกอยู่ด้านตะวันออก เมือง
 พระประแดงอยู่ด้านใต้ เมืองสุพรรณบุรีอยู่ด้านตะวันตก ระยะ
 ทางไปมาถึงราชธานีได้ภายใน ๒ วันเช่นเดียวกัน หัวเมืองนอกจาก
 นั้นยังให้ปกครองกันเองทั่วไป วิธีการปกครองกรุงศรีอยุธยามา
 แก่ไข่มากเมื่อรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เหตุด้วยเมื่อรัชกาล
 ก่อน ได้อาณาเขตกรุงสุโขทัย ซึ่งตกค้างตั้งเป็นประเทศราชอยู่
 ๒๗ เมืองขึ้นกรุงศรีอยุธยา และได้มีเมืองนครชุมซึ่งเป็นราชธานี
 ของประเทศขอมเมื่อปี พ.ศ. ๑๘๗๖ ในสมัยนั้นได้ชำระการ
 เมืองสุโขทัย และชาวกรุงก็มาพำนักพักพราหมณ์พวกเจ้านายทั่ว
 พระยาซึ่งชำนาญการปกครองมาไว้ในกรุงศรีอยุธยาเป็นอันมาก ได้
 ความรู้ขนบธรรมเนียมราชการบ้านเมืองทั้งทางกรุงสุโขทัยและกรุง
 กัมพูชาจนคิดว่าดีกว่าที่เคยมาแต่ก่อน จึงเป็นเหตุให้แก้ไขประเพณีการ
 ปกครอง เดิมทั้งแบบแผนในกรุงสุโขทัยและแบบแผนขอมในกรุง
 กัมพูชามาปรุงเป็นวิธีการปกครองกรุงศรีอยุธยา ตั้งแต่ในรัชกาล
 สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และต่อมาในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดี
 พระองค์ที่ ๒ ซึ่งเป็นราชโอรสสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ วิธีปกครองที่
 ปรุงขึ้นเมื่อระหว่าง พ.ศ. ๑๘๘๓ จน พ.ศ. ๒๐๗๒ ใน ๒ รัชกาลที่กล่าว



มาจึงได้เป็นหลักของวิรัชปกครองประเทศไทยสืบมา
ในบางสมัยก็เป็นแต่แก้ปวดความ ตัวหลักก็ยังคงอยู่จนถังกอง
รัตนโกสินทร์

๑. ทนจะว่าด้วยลักษณะการปกครอง ซึ่งได้ตั้งเป็นแบบ
สมบูรณคังกรุงศรีอยุธยา พรรณนาที่ละแผนกต่อไป ลักษณะการ
ปกครองอาณาเขตนั้น มีเค้าเงื่อนปรากฏอยู่ในกฎหมายโบราณ
และทำเนียบศักดินาหัวเมือง ว่าเด็กแบบที่มีเมืองลูกหลวง ๔ ด้าน
ราชธานีอย่างแต่ก่อน ขยายเขตการปกครองของราชธานีกว้างขวาง
ออกไปโดยรอบ ถ้าจะเรียกนามตามท้องที่ในปัจจุบันนี้ ก็คือรวม
มณฑลราชบุรี มณฑลนครชัยศรี มณฑลนครสวรรค์ (เพียงเมือง
ชัยนาท) มณฑลปราจีน เข้าอยู่ในวงราชธานี กำหนดบรรดา
เมืองซึ่งอยู่ในวงราชธานีเป็นเมืองชั้นจัตวา มีผู้รั้งกรมการเป็น
พนักงานปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจเจ้ากระทรวงต่างๆ ที่ในราชธานี
หัวเมืองซึ่งอยู่ภายนอกวงราชธานีออกไป คงเป็นเพราะอยู่ไกลจะ
ปกครองจากราชธานีไม่สะดวก หรือเพราะอยู่หน้าด่านชายแดนจึงจัด
เป็นเมืองพระยามหานคร ชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี โดยลำดับ
กันตามขนาดและความสำคัญ of เมือง เมืองชั้นต้นต่อมาเรียกว่า
“หัวเมืองชั้นนอก” ต่างมีเมืองชั้นอยู่ในอาณาเขตทำนองเดียวกับ
วงราชธานี และบรรดาเมืองชั้นนอกนั้น สมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน
ทรงตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูงๆ เป็นผู้สำเร็จราชการเมือง
มีอำนาจบังคับบัญชาการดีทรชาตอย่างเป็นผู้ต่างพระองค์ทุกอย่าง และ

มีกรมการพนักงานปกครองทุกแผนกอย่างเช่นในราชธานี หัวเมือง
 ค่อน^๕นออกไปซึ่งเป็นเมืองชนต่างชาติต่างภาษาย่อยชายแดนต่อประเทศ
 อื่นให้เป็นเมืองประเทศราช มีเจ้านายของชนชาติ^๕นั้นเองปกครองตาม
 จารีตประเพณีของชนชาติ^๕นั้นๆ เป็นแต่ใครจะเป็นเจ้าเมืองต้องบอก
 เข้ามาทูลขอให้สมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน อนุญาต^๕ให้ตั้ง^๕ราช^๕ยา^๕ท^๕รง^๕ตั้ง^๕ และ
 เมือง^๕นั้นต้องถวายต้นไม้ทองเงินกับเครื่องราชบรรณาการ^๕ม^๕กำหนด^๕ ๓ ปี
 คร^๕ง ๓

ส่วนการปกครองท้องถิ่นภายในเขตเมืองอันหนึ่งนั้น มีเจ้าเมือง
 อยู่ในกฎหมายหลายบท คือในพระราชกำหนดเก่าเป็นต้น การ
 ปกครอง^๕ตั้งแต่ “บ้าน” มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งผู้ว่าราชการเมือง^๕เลือก^๕
 เป็นหัวหน้า หาด^๕บ้านรวมกันเป็น “ตำบล” มีกำนันเป็นหัวหน้า
 ตัก^๕กำหนด^๕มักได้รับบรรดาศักดิ์^๕เป็น “พัน” หาด^๕ตำบลรวมเป็น
 “แขวง” มีหมื่นแขวง^๕เป็นผู้ปกครอง หาด^๕แขวงรวมเป็นเมือง มีผู้^๕ร^๕ง
 หรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง เป็นที่^๕ตั้ง^๕ระเบียบการปกครอง
 ของ^๕ท^๕ ด^๕ง^๕น

๑. ท^๕นจะพรรณนาว่าด้วยวิ^๕ธี^๕ปกครองคน ตามลักษณะการ
 ปกครองประเทศไทยแต่โบราณต่อไป เนื่องในเรื่องที่กล่าว^๕ค^๕อน^๕
 ข้าง^๕เจ้า^๕ยัง^๕จำ^๕ได้อยู่ ว่าเมื่อครั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัว โปรดให้ตั้งพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารเมื่อวัน
 โท^๕ล^๕น^๕ท^๕ร^๕ศ^๕ก ๑๒๒ (ตรงกับ พ.ศ. ๒๔๔๖) มีคนเข้าใจกันโดย
 มากกว่ารับเอาประเพณีของฝรั่งมาใช้ ผู้ที่ไม่เห็นชอบด้วยบางคน

ก็กล่าวว่าไม่ควรจะเกณฑ์ผู้คนเป็นทหารทั่วทั้งบ้านทั้งเมือง รัฐบาล
 ยากจะมีทหารเท่าใด ก็ควรจ้างเขาอย่างทหารอังกฤษ ความเข้าใจเช่น
 ว่าจะยังมีอยู่หรือไม่ ข้าพเจ้าไม่ทราบแน่ แต่ความจริงการที่เกณฑ์
 ชายฉกรรจ์ทุกคนเป็นทหารนั้น เป็นประเพณีของไทยใช้มาเก่าแก่
 ดุเหมือนก่อนตั้งกรุงสุโขทัยก็ว่าได้ ใช้แต่เท่านั้น ถึงวิธีการปกครอง
 ประเทศไทย ถ้าว่าด้วยส่วนปกครองผู้คนก็ใช้วิธีปกครองอย่างทหาร
 มาแต่เดิม การฝ่ายพลเรือนเหมือนแต่อย่างผากไว้ให้ทหารช่วยทำ
 จะยกตัวอย่างให้เห็นง่าย ๆ เช่นเจ้ากระทรวงการพลเรือน แต่ก่อน
 ก็ล้วนแต่เป็นนายพลยังเรียกว่า “เสนาบดี” อันแปลว่านายพลติด
 อยู่จนทุกวันนี้ เพราะเหตุที่วิธีปกครองประเทศไทยแต่เดิมที่ใช้วิธีการ
 ทหารเป็นหลัก ครั้นเมื่อสมัยต่อมาการที่ต้องทำศึกสงครามห่างไกล
 และมีการต่าง ๆ อันเป็นฝ่ายพลเรือนมากขึ้น ก็ผ่อนผันหนทางการทหาร
 เข้าไปประมาณการพลเรือนมากขึ้นเป็นอันดับมา ลักษณะการทหารแต่เดิม
 จึงเลือนไป แต่ยังคงเป็นหลักอยู่หาได้เลือนไม่ ที่คนเข้าใจผิดไป
 ก็ด้วยแต่โบราณยังไม่มียศพมพหังส การตั้งหรือแก้ไขพระราช
 กำหนดกฎหมายอันใดก็เป็นแต่เขียนลงบนแผ่นกระดาษ เขาไปบ่าวร้อง
 ไชยฉนาแล้วดอกลงเต็มตู้มฤทธิยาไว้ไม่กัณบบ ผู้ที่จะได้อ่านกันน้อย
 ครั้นผู้ที่ได้อ่านหมดตัวไป ก็มีใครจะมีใครรู้เรื่องราวและเหตุผล
 กันปลายว่าการเรื่องนั้น ๆ เป็นมาอย่างไร

หลักแห่งวิธีการปกครองของไทยแท้จริงมีความ ๒ ข้อเป็น
 สำคัญ คือพระราชอาณาเขตของพระเจ้าแผ่นดินข้อ ๑ กับการที่บังคับ

ให้บรรดาชาวนครรวมหน้าท้องเป็นทหารสำหรับช่วยรักษามือง
อีกข้อ ๑ ใช้คำว่า “ทำราชการ” แปลว่าการของพระเจ้าแผ่นดิน
เพราะเหตุที่พระเจ้าแผ่นดินผู้ทรงอาชญาสิทธิ์เป็นประมุขแห่งการรักษ
บ้านเมือง หน้าที่นั้นถือว่าความทวักทวนหมดทุกชนบวรค้ำกิด ผิดกันแต่
ให้ทำการต่างกันตามความสามารถของบุคคลต่างชนต่างจำพวก เพื่อให้
ได้ผลดียิ่งแก่บ้านเมือง ถ้าว่าแต่โดยส่วนชาวนครจึ่งเป็นไพร
พลเมืองนั้น มีหน้าที่จงจะกล่าวโดยสังเขปต่อไปนี้ คือ

๑. เมื่อมีอายุได้ ๑๘ ปี ต้องเข้าทะเบียนเป็น “ไพร่สม”
ให้มุนายฝึกหัดและใช้ด้วย (จะมีกำหนดก็ตั้งกันหาหลักฐานไม่พบ
เพราะชั้นหลังมากตายเป็นอยู่ตลอดอายุของนายไปเสีย ข้าพเจ้า
สันนิษฐานว่าเดิมจะมีกำหนด ๒ ปี) ครั้นอายุได้ ๒๐ ปี (ปลดจาก
ไพร่สม) ไปเป็น “ไพร่หลวง” มีหน้าที่รับราชการแผ่นดิน ผู้อื่นจะ
เอาไปใช้ด้วยไม่ได้ อยู่ในเขตรับราชการไปจนอายุได้ ๖๐ ปี จึ่งปลด
ด้วยเหตุชรา หรือมีฉะนั้นเมื่ออายุยังไม่ถึง ๖๐ ปี ถ้ามีบุตรถึงเข้ารับ
ราชการ ๓ คน ก็ปลดบิดาให้พ้นจากราชการเหมือนกัน

๒. ชาวนครจึ่งทุกคนต้องเข้าสังกัดอยู่ในกรมใดกรมหนึ่งจะ
ด้อยด้วยอยู่ไม่ได้ ถูกทดแทนซึ่งสืบส่งถูกก็ต้องอยู่ในกรมนั้นเหมือนกัน
จะย้ายกรมได้ก็ได้รับอนุญาต เพราะเหตุนี้ถ้าสังกัดกรมในราชธานี
ไพร่กรมนั้นก็ต้องตั้งถิ่นฐานอยู่ในวงหัวเมืองราชธานี ถ้าเป็นไพร
่คองเมืองชนนอก เมืองไหนก็ต้องอยู่ในแขวงเมืองนั้น ทงนเพื่อประโยชน์
ในเวลายามการศึกสงครามเกิดขึ้น จะได้เรียกกระดมคนได้ทันที่ทั่วทั้ง รวม

คนในวงราชการนี้เป็นกองทัพหลวงและรวมคนในเมืองชั้นนอกเป็นเมือง
และกองพล หรืออย่างอื่นตามกำลังของเมืองนั้น ๆ

๓. ในเวลาปรกติไพร่หลวงในวงราชการต้องเข้ามาประจำ
ราชการปีละ ๖ เดือน ได้อยู่ว่างปีละ ๖ เดือน กำหนดเวลา
ประจำราชการเช่นว่านี้ เรียกว่าเข้าเวร ต้องเอาเสบียงของคนมา
กินเองด้วย เมื่อถึงสมัยกรุงธนบุรีลดเวลาเวรลงคงแต่ ๔ เดือน ครั้น
ต่อมาถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ลดลงอีกเดือนหนึ่ง คงต้องมาเข้าเวร
ประจำราชการแต่ปีละ ๓ เดือน

มีความข้อหนึ่ง เนื่องต่อการที่ชายฉกรรจ์ต้องมาเข้าเวร
ดังกล่าวมา ซึ่งคนทั้งหลายยังไม่รู้หรือเข้าใจผิดอยู่โดยมาก ควรจะ
กล่าวอธิบายแทรกดังครั้นนี้ คือเมื่อตอนกลางสมัยกรุงศรีอยุธยา
รัฐบาลต้องการตัวเงินใช้จ่ายยิ่งกว่าได้ตัวคนมาเข้าเวร จึงยอมอนุญาต
ให้ไพร่ซึ่งไม่ปรารถนาจะเข้าเวรเสียเงิน “ค่าราชการ” เหมือน
อย่างจ้างคนแทนตัวได้ เมื่อมาถึงรัชกาลที่ ๑ กรุงรัตนโกสินทร์
ข้าราชการต้องเสียปีละ ๑๘ บาท มีผู้สมัครเสียเงินค่าราชการแทน
เข้าเวรเป็นพัน ครั้นถึงรัชกาลที่ ๕ เมื่อตั้งพระราชบัญญัติลักษณะ
เกณฑ์ทหารแล้ว โปรดให้ผู้ซึ่งไม่ต้องถูกเกณฑ์เป็นทหารคงเสียเงิน
ค่าราชการแต่ปีละ ๖ บาท เท่ากับมีหน้าที่ของเข้าเวรรับราชการปีละ
เดือนหนึ่ง ต่อมาในรัชกาลที่ ๖ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัวทรงแก้ไขให้เรียกว่ารัชูปการ และโปรดให้พวกชายฉกรรจ์
ซึ่งเคยได้รับความยกเว้นด้วยปราศจากเหตุอันสมควรต้องเสียด้วย แม้

ที่สุดจนพระองค์เองก็ทรงยอมเสียราชการบัตระ ๖ บาท เหมือนกับ
คนอื่น ๆ เงินค่าราชการมิได้เป็นภาษีอากรที่คงชนใหม่ เป็นเรื่อง
แก้ไขลดหย่อนลงมาจากค่าราชการอันมีประเพณีเดิมดังแสดงมา

จะกลับกล่าวถึงวิธีเกณฑ์ไพร่รับราชการตามประเพณีโบราณ
ต่อไป ส่วนหัวเมืองพระยามหานครนั้น ในเวลาปกติไม่ต้องการ
ตัวไพร่เข้ามาประจำราชการมากเหมือนที่ในราชธานี รัฐบาลจึงคิด
ให้มีวิธีส่งด้วยแทนเข้าเเว เพราะหัวเมืองเหล่านั้นมีป่าดงและภูเขา
อันเป็นทมิฬหรือที่เกดถึงของต้องการใช้สำหรับราชการบ้านเมือง ยก
ตัวอย่างตังดินประสิวสำหรับทำดินปืน ต้องใช้มูลค่าค่าควอันมีในถ้ำ
ตามหัวเมือง และตังไม้สำหรับทำกระสุนปืนอันมีมากในมณฑลภูเก็จ
จึงอนุญาตให้ไพร่ในท้องถิ่น ๆ หนึ่งของซึ่งรัฐบาลต้องการใช้มาส่ง
โดยกำหนดบัตระเท่านั้น ๆ แทนที่ต้องมาเข้าเเวรับราชการ จึงเกิดมี
วิธีเกณฑ์ด้วยด้วยประการฉะนี้

คราวนี้จะว่าด้วยบุคคลซึ่งเป็นชนนาย สำหรับควบคุมบังคับ
บัญชาไพร่อันต้องเป็นคนมีความสามารถยิ่งกว่าไพร่พลสามัญ ก็ในสมัย
โบราณนั้นยังไม่มีโรงเรียนซึ่งใครสักคนเรียนวิชาอย่างไรจะอาจเรียนได้
ตามชอบใจ บุคคลทั้งหลายได้อาศัยศึกษาวิชาการต่าง ๆ ในสกุล
ของตนเป็นประมาณ เป็นคัมภีร์ว่าบุคคลซึ่งเกิดในตระกูลผู้ปกครอง
เช่นราชสกุลก็ดี สกุลเสนาบดีและเจ้าบ้านการเมืองก็ด้อยมิได้โอกาส
ศึกษาวิชาการ ปกครองมากกว่าบุคคลจำพวกที่เกิดในสกุลทำสวนทำนา
หาเลี้ยงชีพ เพราะเหตุนี้ในวิธีการควบคุมคนแต่โบราณผู้เป็นชนนาย

จึงมักอยู่ในสกุลซึ่งได้คุ้นเคยแก่ราชการที่ทำสืบกันมา เป็นอย่างหนึ่งตลอด
 ลงไปจนนายชนคำที่เรียกว่าขุนหมื่น แต่จะได้มีกฎหมายให้เป็นนายและ
 เป็นไพร่ตามชนบคคตนั้นหาไม่ได้ มีกฎหมายลักษณะอื่นหนึ่ง ดังชน
 เมื่อในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เรียกว่า “พระราชกำหนด
 ศักดินา” ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้บุคคลเป็นเจ้าของที่ดินได้มาก
 และน้อยกว่ากันตามยศ เป็นต้นว่าพระมหาอุปราชจะมีนาได้เพียงแสนไร่
 ที่เป็นอย่างมากและเจ้าพระยาจะมีนาได้ไม่เกินหมื่นไร่ และลดอัตรา
 ลงมาตามยศบุคคลโดยลำดับ จนถึงไพร่สามัญกำหนดให้มีนาได้เพียง
 ๒๕ ไร่ เป็นอย่างมากดังนี้ เหตุใดเดิมกเห็นจะประสงค์เพียงห้าม
 มิให้ใครหว่านที่ดินเกินกว่ากำหนดที่จะทำให้เกิดผลได้ แต่ภายหลัง
 มาเอาเกณฑ์ศักดินาตามกฎหมายนี้ไปใช้เป็นหลักในการอย่างอื่นอีก
 หลายอย่าง ที่สำคัญนั้นคือเอาไปใช้เป็นอัตราสำหรับปรับไหม ดังเช่น
 ผู้ทำความผิดในคดีอย่างเดียวกัน ถ้ามียศเป็นนายพลต้องเสียเงินค่า
 ปรับมากกว่านายพัน เพราะศักดินามากกว่ากัน หรือถ้าปรับไหมให้
 แก่กัน ในคดีอย่างเดียวกัน ถ้าไพร่กระทำผิดต่อไพร่ปรับทำขวัญกัน
 ตามศักดินาไพร่ ถ้าไพร่กระทำผิดต่อขุนนาง ต้องเอาศักดินาขุนนาง
 ปรับไพร่ แต่ถ้าขุนนางกระทำผิดต่อไพร่ ก็เอาศักดินาของขุนนาง
 เองปรับทำขวัญไพร่ดังนี้

อีกอย่างหนึ่งนั้นในการที่เป็นความกันในโรงศาล ยอมให้ผู้มี
 ศักดินาตั้งแต่ ๔๐๐ ไร่ขึ้นไปแต่งทนายว่าความแทนตัวได้ ประโยชน์
 ที่ได้ด้วยศักดินาจึงมีต่อไป จนถึงเขาลำดับในท่งและอย่างอื่น ๆ อีก

จึงเป็นข้อสำคัญหนึ่งซึ่งทำให้คนปรารถนายศศักดิ์ แต่บุคคลซึ่งเป็น
 นายตามประเพณีโบราณต้องรับราชการเป็นนิจและไม่พ้นราชการได้
 เมื่ออายุถึง ๖๐ เหมือนอย่างไพร่ และไม่ได้รับผลประโยชน์โดยตรง
 จากรัฐบาล (เช่นรับเงินเดือนกันทุกวันนี้) ผลประโยชน์ที่ได้ใน
 ตำแหน่งได้จากอุปการะจากไพร่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตน คือได้
 อาศัยใช้สอยพวกสมุท และได้สิ่งของซึ่งพวกไพร่หตวงเพาะปลูก
 หรือทำมาหาได้แบ่งส่วนมากำหนดโดยใจสมัคร ถ้าและตัวนายเป็น
 ตำแหน่งทำราชการอันเกิดค่าธรรมเนียม เช่นค่าประทับตราตำแหน่ง
 เป็นต้น ก็ได้ค่าธรรมเนียมเป็นประโยชน์ในตำแหน่งด้วย ผู้ว่าราชการ
 ตามหัวเมืองยังได้ค่าปรับอันเป็นภาคหตวง เรียกว่า “เงินพินัย”
 เป็นผลประโยชน์ด้วยดังนี้

ตำแหน่งข้าราชการทั้งปวงมีตำแหน่งเป็นกำหนดมาแต่โบราณ
 ทุกวันนี้ก็ยังใช้อยู่ แต่ไม่ตรงกับเช่นใช้ในโบราณสมัย ในตำแหน่งนั้น
 กำหนดศักดิ์อีก ๓ อย่าง นอกจากศักดิ์ที่กล่าวมาแล้ว คือ “ยศ”
 เช่นเป็น เจ้าพระยา พระยา พระ หดวง ขุน หมื่น อย่าง ๑
 “ราชทินนาม” เช่นที่เรียกว่า เจ้าพระยามหาเสนาบดี พระยาราชนฤ
 พรีอินทรเทพ หดวงศศักดิ์ ขุนมหาสิทธิโวหาร เป็นต้นอย่าง ๑
 “ตำแหน่ง” เช่นเป็นเสนาบดี หรือปลัดทูลฉลอง เจ้ากรม ปลัดกรม
 สมุหบัญชี เป็นต้นอย่าง ๑ แต่โบราณศักดิ์ทั้ง ๓ กับทั้งศักดิ์นามอยู่ใน
 ในตัวบุคคลคนเดียว และเฉพาะแต่ในกระทรวงและกรมเดียวด้วย
 เป็นอันว่าถ้าใครได้ราชทินนามว่า “มหาเสนา” คงต้องเป็นเจ้าพระยา

และเป็นตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีกระทรวงกลาโหม หรือโปรดให้
 ใครเป็นอัครมหาเสนาบดีกลาโหมก็จะต้องมีนามว่า “มหาเสนา”
 และมียศเป็นเจ้าพระยาด้วยดังนี้ ข้าราชการตำแหน่งอื่น และชนอน
 กระทรวงอื่นก็เป็นเช่นเดียวกันตลอดถึงข้าราชการหัวเมือง เช่นผู้ว่า
 ราชการเมืองพิษณุโลกก็คงเป็นเจ้าพระยา (หรือพระยา) ผู้ดีที่
 ผู้ว่าราชการเมืองสุพรรณบุรีก็คงเป็นพระยา (หรือพระ) ต้นตระกูลกรม
 ถึงเปลี่ยนตัวคน ชื่อก็คงอยู่กับตำแหน่ง ไม่มีกิจที่จะต้องถามว่าเคยจน
 ใครเป็นเสนาบดีกระทรวงกลาโหม หรือว่าใครเป็นปลัดทูตของ
 กระทรวงมหาดไทย เพราะคงชื่อว่าเป็นเจ้าพระยามหาเสนา และ
 พระยาราชนารถอยู่เป็นนิจ ประเพณีเช่นว่ามาในโบราณสมัยทำนองนี้
 จะเห็นประโยชน์อย่างนี้ คือให้คนทั้งหลายต้องศึกษาเพียงทำเนียบ
 ทดงไว้ ก็อาจจะรู้ได้ว่าใครเป็นใครทุกตำแหน่งทุกกระทรวงมีพักต้อง
 ขวนขวายยังกว่านั้น แต่ลักษณะการตั้งข้าราชการแต่โบราณ เป็น
 แต่อดลักษณะนับตั้งแต่นั้นมาขบออกไปยังเจ้ากระทรวง คือในรัชกาล
 ที่ ๔ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระราชดำริให้มี
 ตัญญาบัตรพระราชทานต่อพระหัตถ์เป็นประเพณีสืบมา

๑๐. ทนจะแต่งอธิบายระเบียบกระทรวงราชการแต่โบราณ
 ค่อยไป ได้กล่าวมาแล้วว่าวิธีการปกครองประเทศไทยแต่โบราณเอา
 การทหารเป็นหลัก การพลเรือนเอาแต่อาศัยใช้ทหารทำ หลักของ
 วิธีนี้ยังใช้มาปรากฏจนในรัชกาลที่ ๕ กรุงรัตนโกสินทร์ เช่นเมื่อ
 คราวยกกองทัพไปปราบพวกฮ่อ ครึ่งมื่น พ.ศ. ๒๔๓๘ ตัวแม่ทัพ

คือเจ้าพระยาภูธราภัยกิติ เจ้าพระยามหินทรศักดิธำรงกิติ ก็เป็น
ข้าราชการตำแหน่งฝ่ายพลเรือน พวกนายทัพนายกองและไพร่พลก็
รวมกัน ทั้งกรมฝ่ายทหารและกรมฝ่ายพลเรือนมิได้เกณฑ์แต่กรมฝ่าย
ทหารฝ่ายเดียว เห็นได้ชัดว่าหัตถ์เดิมถือว่าบรรดาคนทั้งหลายต้อง
เป็นทหารด้วยกันหมด แท้จริงเพิ่งมาแยกกรฝ่ายพลเรือนขาดจากทหาร
เมื่อครั้งพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารใน พ.ศ. ๒๔๔๖ ลักษณะ
การพลเรือนแต่โบราณจัดเป็น ๔ แผนกเรียกว่า เมือง วัง คตัง นา
หรือเรียกรวมกันว่า “จตุสดมภ์” แปลว่าหัตถ์ทั้ง ๔ ลักษณะที่
จัดระเบียบการฝ่ายพลเรือนเป็น ๔ แผนกนั้นสันนิษฐานว่าจะเป็นตำรา
มาแต่อินเดีย ด้วยประเทศอินเดียใกล้เคียงกับพม่ากัฏ เจมรกัฏ คตอด
จนชวามตายุ แบ่งเป็น ๔ แผนกทำนองเดียวกันทั้งนั้น ไทยเราคงได้
แบบมาจากพวกขอม เหตุที่แบ่งเป็น ๔ แผนกนั้น บางทีจะเอาหัตถ์
ทางทหารมาใช้ นั่นเอง คือให้เสนาบดีผู้เป็นหัวหน้าจตุรงค์เสนา ทำการ
พลเรือนคนละแผนก จะกล่าวอธิบายลักษณะการพลเรือนที่ละแผนก
ต่อไป คือ

เสนาบดีกรมเมือง เป็นพนักงานปกครองท้องที่ รักษาสันติสุข
บังคับบัญชาบรรดาไพร่บ้านพลเมืองเมื่ออยู่ในท้องที่ถิ่นฐานภูมิดำเนา
ของคนทั่วไป

เสนาบดีกรมวัง เป็นหัวหน้าในพระราชสำนัก และเป็น
เจ้ากระทรวงยุติธรรมด้วย จึงมีนามว่า “ธรรมาธิกรณ์” อันเหตุที่
กระทรวงวังจะได้ว่าการยุติธรรมด้วยนั้น เพราะประเพณีโบราณ

ถือเป็นคติเหมือนกันหมดทุกประเทศ แม้จนในยุโรป ว่าพระเจ้าแผ่นดิน
เป็นผู้ที่ประทานยุติธรรมแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน หรือถ้าจะว่าอย่างเข้าใจ
ได้ง่ายๆ พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ทรงบัญญัติให้ราษฎรประพฤติอย่างไร
หรือห้ามมิให้ประพฤติอย่างไร กับทั้งเมื่อราษฎรเกิดคดี ด้วย
เบียดเบียนกันคดี หรือด้วยเกยงแย่งกันคดี ใครนำความ
มากราบทูลพระเจ้าแผ่นดินๆ เป็นผู้ซึ่งจะชี้ว่าผู้ใดผิด และบังคับ
ให้ต้องรับโทษตามสมควรแก่ความผิดนั้น ลักษณะการเช่นนั้น
พระเจ้าแผ่นดินซึ่งทรงปกครองพระราชอาณาเขตกว้างขวาง ก็นับด้วย
ที่จะทรงปฏิบัติได้ แม้เช่นนั้นบางพระองค์ ดังเช่นพระเจ้ารามคำแหง
มหาราชก็พอพระราชหฤทัยจะประพฤติ จึงผูกกระดิ่งที่ประตู
พระราชวัง เพื่อให้ราษฎรมาถื่นกระดิ่งถวายฎีกาได้ แต่ก็ได้ประโยชน์
แก่ราษฎรที่อยู่ในเมืองสุโขทัย หาเป็นประโยชน์แก่ผู้อื่นซึ่งอยู่
ห่างไกลไม่ ด้วยเหตุนี้พระเจ้าแผ่นดินจึงต้องแบ่งพระราชอำนาจให้
มีผู้อื่นช่วยในการรักษาความยุติธรรม แต่เพื่อจะเอาการนั้นไว
ให้ใกล้ชิดพระเนตรพระกรรณ จึงโปรดให้เสนาบดีกระทรวงวังซึ่งเป็น
ผู้ใกล้ชิดพระองค์เป็นเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรม และมีอำนาจ
ตั้งยกกระบวนตำรวจออกไปอยู่ตามหัวเมืองเมืองละคน สำหรับบอกรายงาน
การรักษาความยุติธรรมในเมืองนั้นๆ เข้ามาให้พระเจ้าแผ่นดินทรงทราบ
ด้วย วิธีการศาลยุติธรรมแต่โบราณเป็นอย่างไร จะแสดงอธิบาย
ในตอนที่ต่อไปข้างหน้า

เสนาบดีกระทรวงพระคลัง เป็นพนักงานรับจ่ายและเก็บรักษา
พระราชทรัพย์อันได้มาแต่ด้วยอำนาจ หรือที่เราเรียกกันทุกวันนี้ว่า

ภาษ้อากร เมื่อสมัยกรุงศรีอยุธยาปรากฏว่ากำหนดเป็น ๔ ประเภท
เรียกว่าจังกอบประเภท ๑ อากรประเภท ๑ ด้วยประเภท ๑ ฤชา
ประเภท ๑ อธิบายมีอยู่ในกฎหมายลักษณะพระธรรมนูญบ้าง
ในลักษณะอาญาหลวงบ้าง อยู่ในหนังสือของดีเอชเคอตาตูแบร์
ราชทูตฝรั่งเศสแต่งบ้าง จะรวมมาขแจงเป็นสังเขป

ที่เรียกว่าจังกอบนั้น คือ เก็บชักดินค้าเป็นส่วนลด หรือ
เก็บเงินเป็นอัตราตามขนาดยานพาหนะซึ่งขนส่งสินค้าเมื่อผ่านด่านขนอน
ประเพณีเก็บจังกอบเห็นจะมีมาแต่ก่อนไทยได้เป็นใหญ่ในประเทศไทย
ด้วยปรากฏในจารึกของพระเจ้ารามคำแหงมหาราชว่าโปรดเลิกจังกอบ
ในเมืองสุโขทัย แต่ภาษ้อากรอย่างอื่นประเภทใดจะตั้งเมื่อใด
ไม่ทราบแน่

ที่เรียกว่าอากรนั้น คือเก็บชักส่วนผลประโยชน์ซึ่งราษฎร
ทำมาหาได้ด้วยประกอบการต่าง ๆ เช่นทำเรือกลสวนเป็นต้น หรือ
โดยได้รับสิทธิจากรัฐบาล เช่นอนุญาตให้ขุดหาแร่และเก็บของในป่า
หรือจับปลาในน้ำหรือคัมภีร์สุราเป็นต้น

ที่เรียกว่าต๋งนั้น คือยอมอนุญาตให้บุคคลบางจำพวก
ต๋งต๋งของ ซึ่งรัฐบาลต้องการใช้แทนแรงคนที่จะต้องเข้ามาประจำ
ทำราชการโดยเหตุดังกล่าวมาแล้วทุกอัน

ที่เรียกว่าฤชานั้น เรียกจากการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลต้องทำให้
เฉพาะตัวบุคคล คือที่เราเรียกกันทุกวันนี้ว่าค่าธรรมเนียมตลอดจน
เบียบปรับ ก็พระราชทรัพย์ที่ได้นั้นเป็นตวงเงินบ้าง เป็นต๋งของ

ต่าง ๆ บ้าง มีคดีสำหรับเก็บแยกกันตามประเภท เช่นคดี
มหาสมบัติสำหรับเก็บเงินทองเป็นต้น จึงมีคำเรียกกันว่าคดีต้อง
ท้องพระคลัง

ที่เรียกว่าภาษ คือหมิ่นจนจะเกิดแต่ให้ผู้รับประมูลกันตั้งเงิน
หลวง ภาษ้อย่างใดใครรับประมูลตั้งเงินมากกว่าเพื่อนผู้นั้นก็ได้เป็น
เจ้าภาษ ได้นิพนธ์ว่าเพิ่มขึ้นเมื่อรัชกาลที่ ๒ กรุงรัตนโกสินทร์

ที่กรมพระคลังได้ว่าการต่างประเทศด้วยนั้น มีมูลมาแต่
ตอนกลางสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี เหตุด้วยเมื่อมีชาว
ต่างประเทศเดินเรือเข้ามาค้าขาย เป็นหน้าที่ของกรมพระคลังจะต้องซื้อ
สิ่งของที่ต่องการใช้ในราชการ และขายของด้วยซึ่งมีอยู่ในพระคลัง
เหลือใช้ด้วย ความเกี่ยวข้องในระหว่างชาวต่างประเทศกับกรม
พระคลังเกิดแต่ด้วยเรื่องการค้าขายเป็นมูล และเคยมาถึงการชُر
อย่างอื่นซึ่งเกี่ยวกับชาวต่างประเทศ เหตุด้วยกรมพระคลังคุ้นเคย
กับชาวต่างประเทศยิ่งกว่ากรมอื่น จึงเคยมีหน้าที่เป็นพนักงาน
สำหรับบรรดาการที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศอีกแผนกหนึ่งเรียกว่า
“กรมท่า” เพราะบังคับการท่าที่เรือต่างประเทศเข้ามาค้าขาย
การพระคลังกับการต่างประเทศรวมอยู่ในเดิมนามัคคนเดียวกันมาจน
กรุงรัตนโกสินทร์ เพิ่งแยกเป็นต่างแผนกกันเมื่อปลายรัชกาลที่ ๔
และมากำหนดเป็นกระทรวงเดิมนามัคต่างกันเรียกว่ากระทรวงการ
ต่างประเทศกระทรวงหนึ่ง กระทรวงพระคลังกระทรวงหนึ่ง เมื่อ
ในรัชกาลที่ ๕

เสนาบดีกรมนา^๒นั้น แต่โบราณมีหน้าที่เป็นพนักงานตรวจตรา
การทำไร่นาและออกสิทธิ^๕ที่นาซึ่งถือว่าเป็นการสำคัญอย่างยิ่งด้วยการ
ทำนาเป็นอาชีพของราษฎรในประเทศนี้ยิ่งกว่าการอย่างอื่น แต่หาได้
เกี่ยวข้องถึงให้กรรมสิทธิ์^๕ที่นา^๕ที่สวนไม่ ที่บ้านกรมเมืองเป็นผู้
ให้กรรมสิทธิ์^๕ ที่สวนกรมพระคลังเป็นผู้ให้กรรมสิทธิ์^๕ หน้าที่กรมนา
อย่างหนึ่ง^๒ คือเก็บทางข้าว^๕ชนนางหุดวงซึ่งนับว่าเป็นการสำคัญ
ด้วยเสบียงอาหารเป็นกำลังของ^๕รพด ดำหรับบ้องกันบ้านเมือง
แต่โบราณมิได้เรียกเป็นเงินค่า^๕นา ใครทำนาได้ข้าวต้องแบ่งเอามา
ส่ง^๕ชนนางหุดวงไว้สำหรับใช้ราชการ จึงเรียกว่าทางข้าว^๕ต่อถึงรัชกาล
ที่ ๓ กรมรัตนโกสินทร โปรดให้เปลี่ยนเก็บเป็นตวงเงินแทนข้าวเปลือก
เพื่อมิให้ราษฎรได้รับความลำบากด้วยต้องขนข้าวมาส่งถึงนางหุดวง
จึงได้เรียกว่าค่า^๕นาแต่^๒นั้นมา

ลักษณะการที่แบ่ง^๕เป็น ๔ กระทรวงดังกล่าวแล้ว มาแต่แรก
ตั้งกรุงศรีอยุธยา หรือบางที่จะมีมาก่อนนั้น^๒ขนไป^๕อีก^๕ก็เป็นได้
เมื่อถึงรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงตั้งเสนาบดีเพิ่ม^๕ขึ้น
อีก ๒ ตำแหน่ง ในหนังสือพระราชพงศาวดารใช้คำว่า “เอาทหาร
เป็น^๕สมุหพระกลาโหม เอาพลเรือนเป็น^๕สมุหนายก” ดัง^๕นั้นคือ
ตั้งกระทรวงกลาโหมเป็นหัวหน้าราชการฝ่ายทหารทั่วไปกระทรวงหนึ่ง
กระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือนทั่วไปกระทรวงหนึ่ง
เสนาบดีหัวหน้า^๒ ๒ กระทรวง^๕นั้นยศเป็น^๕อัครมหาเสนาบดี^๕สูงกว่าเสนาบดี
จุล^๕ตม^๕ภทาง^๕ดี^๕ ดูเหมือนจะ^๕มี^๕หน้าที่^๕ทำ^๕นอง^๕อย่าง^๕เสนาบดี^๕การ^๕ฝ่าย^๕ทหาร

๑ คน ฝ่ายพลเรือน ๑ คน เป็นที่ทรงปรึกษาราชการและราชการ
ฝ่ายทหารเกิดขึ้น สมุหพระกลาโหมก็ได้เป็นประธานที่ประชุมข้าราชการ
ฝ่ายทหารปรึกษาข้าราชการนั้น นามคึกกรบมังกมทูต ฯ และ
เมื่อมีพระราชโองการดำรัสตั้งราชการอันใด ถ้าและการนั้นเป็น
ฝ่ายทหาร กรมวังผู้ค้นรับสั่งก็หมายบอกมายังกลาโหม ฯ หมายสั่ง
ไปยังกรมทหารทั้งปวง ส่วนราชการฝ่ายพลเรือน ก็เป็นหน้าที่
ของสมุหนายกมหาดไทยอย่างเดียวกัน และอัครมหาเสนาบดีทั้ง ๒ น
มีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาการหัวเมืองได้อีกอย่าง ๑ การบังคับ
หัวเมืองมีปรากฏในหนังสือมอญดีเออเดอตาตูบร๊วราชทูตฝรั่งเศส
แต่งเมื่อครั้งรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์ ว่ามหาดไทยบังคับการ
ฝ่ายพลเรือน กลาโหมบังคับการฝ่ายทหารทุกหัวเมืองจึงตั้งนิชฐาน
ว่าแบบเดิมจะเป็นเช่นนั้น แต่เมื่อภายหลังรัชกาลสมเด็จพระ
นารายณ์มา บางทีจะเป็นด้วยหัวเมืองเป็นกบฏในรัชกาลสมเด็จพระ
เพทราชา หรือเป็นด้วยเห็นว่าการก่อกำก่ายกันนัก จึงเปลี่ยน
เป็นให้แบ่งหัวเมืองออกเป็น ๒ ภาค หัวเมืองฝ่ายภาคเหนือให้สมุห
นายกรมมหาดไทยบังคับการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน หัวเมือง
ภาคฝ่ายใต้ให้สมุหพระกลาโหมบังคับบัญชาเช่นเดียวกัน ครั้นต่อมา
(จะเป็นในรัชกาลไหนไม่ทราบแน่) สมุหพระกลาโหมคน ๑
มีความผิด โปรดให้เอาหัวเมืองซึ่งกลาโหมเคยว่ากล่าวนั้นไปขึ้น
ในกรมทำคือเสนาบดีพระคลัง มาจนเมื่อตั้งกรุงรัตนโกสินทร์จึงโปรด
ให้คืนหัวเมืองให้กลาโหม คงให้กรมทำว่าแต่เหล่าหัวเมืองปากอ่าว

หัวเมืองแยกกันขึ้นอยู่กับ ๓ กระทรวงมาจนเมื่อจัดมณฑลเทศาภิบาล
ในรัชกาลที่ ๕ จึงโปรดให้เปลี่ยนเอาการเป็นหลักบังคับหัวเมือง
คือมหาดไทยบังคับการปกครองท้องที่ กตาท้องบังคับฝ่ายทหาร
และกระทรวงอื่นๆ บังคับราชการในกระทรวงนั้นทั่วๆ พระราชอาณาเขต

นอกจากกรมกตาท้องมหาดไทย และกรมเมืองวงศ์จันทนา
มณฑลที่เป็นชนรองลงมาสำหรับราชการต่างๆ อีกมากจะพรรณนา
ให้พิสดารในปาฐกถาณเวลาดาวพอไม่ ท่านผู้ใดใครจะทราบให้พิสดาร
จงไปดูทำเนียบศักดินาในหนังสือกฎหมายเก่าจะเกิด

๑๑. ท่านจะพรรณนาถึงระเบียบการปกครองประเทศไทย
แต่โบราณทางฝ่ายตุลาการ คือว่าด้วยกฎหมายก่อนแล้วจะว่าด้วย
ลักษณะการพิจารณาและพิพากษาคดีต่อไป อันกฎหมายย่อมมี
พร้อมกันกับการปกครอง ที่การปกครองประชุมชนจะปราศจาก
กฎหมายนั้นหาได้ไม่ เป็นแต่ต่างประเทศหรือต่างลัทธิย่อมต่างกัน
เพียงลักษณะการตั้งและวิธีใช้กฎหมายกับทั้งคัมภีร์กฎหมายเอง เรา
ท่านทั้งหลายย่อมทราบอยู่แล้วในประเทศของเราทุกวันนี้ ถ้าตั้งพระราช
กำหนดกฎหมายอันใดขึ้นใหม่ ย่อมพิมพ์โฆษณาในหนังสือราชกิจจา
นุเบกษา หนังสือราชกิจจานุเบกษาแพร่หลายไปถึงไหนก็ทราบความ
ไปถึงนั้น ว่ามีบทกฎหมายอย่างนั้นๆ เจ้าพนักงานที่จะรักษากฎ
หรือจะพิพากษาคดีให้ถูกต้องตามพระราชกำหนดกฎหมาย ก็ได้อาศัย
อ่านหนังสือพิมพ์ราชกิจจานุเบกษาเป็นสำคัญ ถ้าการพิมพ์หนังสือไทย
เพิ่งพิมพ์ได้ยังไม่ถึง ๘๐ ปี ขอให้ท่านทั้งหลายตงนึกดูว่าเมื่อครั้ง

ยังไม่มีวิธีพิมพ์หนังสือไทยได้แต่เขียนด้วยมือหนึ่ง การที่คนทั้งหลาย
 แม้จนผู้บังคับบัญชาการและผู้พิพากษาศาลาการจะรับทักท้วงหมายได้ด้วย
 ยากดังปานใด ยิ่งกว่านั้นยังมีอีก ข้อให้ต้องนั่งถ้อยหลังขึ้นไป
 สมัยเมื่อก่อนพระเจ้ารามคำแหงมหาราชทรงบัญญัติหนังสือไทยขึ้น
 ยังไม่มีหนังสือที่จะเขียนภาษาไทย การที่จะตั้งและจะให้รู้กฎหมาย
 บ้านเมืองจะทำกันอย่างไร ขอนประหลาดที่เมื่อจะอ่านพอจะทราบได้
 ด้วยมีตัวอย่างกฎหมายเก่ากว่าต้องพิมพ์มาแล้ว ซึ่งคงชนด้วยไม่ใช่
 หนังสือยังปรากฏอยู่ คือพระวินัยพระพุทธเจ้าทรงบัญญัติ พระสังฆ
 ยัตถ์ท่องจำสดพระปาติโมกข์กันอยู่ทุกวันนี้ แต่คงให้เห็นว่ากฎหมาย
 ซึ่งคงชนเมื่อก่อนใช้หนังสือ คงใช้การท่องจำเป็นสำคัญ และพึงคิด
 เห็นได้ต่อไปว่าผู้ซึ่งจะท่องจำไว้ได้ถนัดก็คงมีน้อย เพราะเหตุ
 ความเชื่องช้าดึกขรรมในตัวผู้ปกครอง คงแต่ผู้ปกครองครัวเรือนขึ้นไป
 จึงเป็นข้อสำคัญและเป็นหลักอันหนึ่งในวิธีปกครองของไทยมาแต่โบราณ
 กฎหมายซึ่งตั้งคร่งกรงดูโง่เขลาเป็นราชธานี แม้เมื่อมีหนังสือไทยแล้ว
 ห้ามเหลืออยู่จนบัดนี้ ไม่ปรากฏแต่กฎหมายซึ่งตั้งคร่งกรงศรีอยุธยา
 เป็นราชธานี แม้ในรัชกาลพระเจ้าอยู่ทอญก็ยังเหลืออยู่หลายบท
 พอถึงเกิดลักษณะการตั้งและการรักษากฎหมายสำหรับบ้านเมือง
 แต่โบราณได้ อันลักษณะการตั้งกฎหมายนั้นแรกทำเป็นหมาย
 ประกาศอย่างพิสดาร ขึ้นต้นบอกวันคืนและบอกว่าพระเจ้าแผ่นดิน
 ประทับอยู่ที่ไหน ใครเป็นผู้กราบทูลคดีเรื่องอันใดขึ้นเป็นมูลเหตุ
 พระเจ้าแผ่นดินทรงพระราชดำริเห็นอย่างไรๆ จึงโปรดให้ตราพระราช

บัญญัติไว้อย่างนั้นๆ รูปกฎหมายที่แรกคงยังมีปรากฏหลายบท
จะพึงเห็นได้ในกฎหมายเก่าฉบับพิมพ์ ๒ เดิมตอนพระราชกำหนดเก่า
พระราชกำหนดใหม่ และกฎหมายพระสงฆ์

เพราะกฎหมายซึ่งตั้งขึ้นขึ้นแรกคงกล่าวมาด้วยความถี่ถ้วน
แผนกซึ่งเล่าเรื่องมูลเหตุยืดยาว เรื่องมูลเหตุที่ไม่ต้องการใช้เมื่อ
ยกบทกฎหมายมาพิพากษาคดี จึงมีวิธีทำกฎหมายย่อออกอย่าง ๑ คือ
ตัดความที่ไม่ต้องการออกเสีย กฎหมายอย่างย่อหนึ่งปรากฏอยู่ในบท
ซึ่งเรียกว่ากฎหมายดำดิบหกข้อ และเรียกว่าพระราชบัญญัติใน
กฎหมายพิมพ์ ๒ เดิม

แม้ย่ออย่างนั้นแล้ว เมื่อจำเป็นต้องอ่านมาบังคับกฎหมาย
มากเข้าคนยาก จึงตัดลงอีกชั้นหนึ่ง คือเหมือนพวกพราหมณ์
ชาวอินเดียจะมาสอนให้ทำอนุโลมตามแบบมหรธรมศาสตร์ ซึ่งเป็น
หลักกฎหมายในอินเดีย คือตัดความถี่ถ้วนออกหมด คงไว้แต่ที่เป็น
ตัวข้อบังคับ เอาเรื่องดำดิบเป็นมาตราแล้วแยกออกเป็นลักษณะต่าง ๆ
กัน เช่นลักษณะโจรและลักษณะกัณฑ์หนึ่งเป็นต้น กฎหมายเก่าจึงปรากฏ
อยู่เช่นนั้นเป็นพัน

หนังสือกฎหมายไทยสูญไปเสียครึ่งกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่า
ซ้ำอีกเมื่อ พ.ศ. ๒๓๓๐ เป็นอันมาก ถึงรัชกาลที่ ๓ กรุงรัตนโกสินทร์
เมื่อปีชวด พ.ศ. ๒๓๔๗ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก
โปรดให้รวบรวมฉบับกฎหมายมาตรวจชำระ แลออกแต่จะให้คงไว้
เขียนเป็นฉบับหลวงขึ้น ๓ ฉบับ ประทับตราพระราชดำหิพระคชด้หและ

บัวแก้วเป็นสำคัญทุกเล่มสมุด แล้วโปรดให้รักษาไว้ที่หอหลวงฉบับ ๑
ที่ศาลาตุษนในฉบับ ๑ ที่ศาลหลวงฉบับ ๑ ผู้เป็นเจ้าของน่าจะชอดอก
กัดเอาสำเนาไปก็ได้ แต่ในการชำระคดีเอาฉบับหลวงเป็นสำคัญ
กฎหมายเพิ่งได้พิมพ์เมื่อในรัชกาลที่ ๔ กรุงรัตนโกสินทร

วิธีการพิจารณาและพิพากษาคดีในประเทศไทยตามแบบกรุง
กรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ยังใช้ต่อมาในกรุงรัตนโกสินทรจนกระทั่ง
ตั้งกระทรวงยุติธรรมในรัชกาลที่ ๕ เป็นวิธีแปลกที่เขาแบบอินเดียมา
ประสมกับแบบไทย ด้วยความฉดาดในการประสานประโยชน์อันพึง
เห็นได้ในเรื่องข้ออย่างหนึ่ง จึงเป็นประเพณีที่ไม่มีเหมือนในประเทศ
อื่น คือใช้บุคคล ๒ จำพวกเป็นพนักงานตุลาการ จำพวกหนึ่งเป็น
พราหมณ์ชาวต่างประเทศซึ่งเชี่ยวชาญนิติศาสตร์ เรียกว่าตุษน
ณศาลหลวงมี ๑๒ คน หัวหน้าเป็นพระมหाराชครูโรหิตคน ๑ พระมหา
ราชครูหิธรคน ๑ ถัดศักดิ์มาเท่าเจ้าพระยา หน้าทีของตุษนณศาล
หลวงสำหรับชบทกฎหมายแต่จะบังคับบัญชาอย่างใดไม่ได้ อำนาจการ
บังคับบัญชาทุกอย่างอยู่กับเจ้าพนักงานที่เป็นไทย ดังจะพึงเห็นได้ใน
วิธีพิจารณาความซึ่งจะกล่าวต่อไป คือถ้าใครจะฟ้องความ จะเขียน
เป็นหนังสือฟ้องไม่ได้ต้องไปร้องต่อจำศาล ว่าประสงค์จะฟ้องความ
เช่นนั้นๆ จำศาลจดถ้อยคำลงเป็นหนังสือแล้วมอบให้พนักงานประทับ
ฟ้องนำขึ้นปรึกษาตุษนณศาลหลวง ว่าเป็นฟ้องต้องตามกฎหมาย
ควรรับพิจารณาหรือไม่ ถ้าตุษนเห็นว่าควรรับ พนักงานประทับฟ้อง
หาหรือตุษนออกคนหนึ่งว่า เป็นกระทรวงศาลไหนที่จะพิจารณา แล้ว

สั่งฟ้องกับตัวโจทก์ไปยังศาลนั้น ตุลาการศาลนั้นหมายเรียกตัวจำเลย
 มาตามคำให้การ แล้วตั้งคำหาคำให้การไปปรึกษาตุลาการให้ชี้ต้องสถานที่
 คือว่าข้อใดรับกันในด้านจนและข้อใดจะต้องสืบพยาน ตุลาการจึงไป
 สืบพยานตามคำตุลาการ ครั้นสืบเสร็จแล้วตั้งด้านจนไปยังตุลาการ ตุลาการ
 ชี้ว่าฝ่ายไหนแพ้คดีเพราะเหตุใด ๆ ตุลาการก็นำคำพิพากษาไปส่งผู้ปรับ
 ผู้ปรับอาจโทษว่า ควรจะปรับโทษเช่นนั้น ๆ ตั้งให้ตุลาการไปบังคับ
 ถ้าคู่ความไม่พอใจในคำพิพากษายกอุทธรณ์ได้ แต่การที่ถวายนุ้กัน
 ผู้ถวายจำต้องระวังตัว ถ้าเขาความเท็จไปถวายนุ้กัน อาจจะถูก
 พระราชอาชญา เพราะเหตุนี้จึงเป็นเครื่องป้องกันมิให้ถวายนุ้กัน
 พร่าเพรื่อ

ศาลต่าง ๆ ตามธรรมเนียมโบราณมีเป็น ๔ ประเภท คือ
 ศาลความอาชญา ศาลความแพ่ง ๒ ประเภทนี้ขึ้นอยู่กับพระทรงวง
 ศาลนครบาลสำหรับชำระความโจรผู้ร้ายเดียนหนามแผ่นดิน ขึ้นอยู่ใน
 กระทรวงนครบาล นอกจากนอกประเภท ๓ เป็นศาลการกระทรวง
 คือคดีที่เกิดขึ้นเนื่องในหน้าที่ราชการกระทรวงไหน ศาลกระทรวงนั้นได้
 พิจารณา ใช้วิธีพิจารณาดังกล่าวมาเหมือนกันหมดทุกศาล ศาลตาม
 หัวเมืองก่อนๆ โดมตามวิธีศาลในกรุง ๆ แต่ที่ประชุมกรมการทำการ
 ส่วนตุลาการ เพราะอยู่ไกลจะส่งเข้ามาหาหรือในกรุงไม่สะดวก กับอีก
 อย่างหนึ่ง ในการปรับโทษผู้แพ้คดีให้ส่งคำพิพากษาไปให้เมืองที่ไกล
 เคียงกันเป็นผู้ปรับ ถ้าคู่ความไม่พอใจในคำพิพากษาอาจอุทธรณ์เข้า
 มาได้ ถึงเจ้ากระทรวงผู้บังคับบัญชาหัวเมืองนั้น ๆ ลักษณะปกครอง
 ทางตุลาการแต่โบราณเป็นดังแสดงมา

๑๒. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปกครองฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ
มาแล้ว ยังมีการปกครองอีกแผนกหนึ่ง คือ ฝ่ายศาสนา ซึ่งควรจะ
แต่งตั้งให้ครบทุกฝ่ายในการปกครองประเทศไทยแต่โบราณ อันชน
ชาติไทยมิได้ปรากฏว่าถือศาสนาอื่น นอกจากพระพุทธศาสนาแต่ดึก
ดำบรรพ์ ดังนั้นฐานว่าเดิมทีเดียวก็เห็นจะถือผีเช่นเดียวกับมนุษย์
จำพวกอื่นซึ่งยังมีได้ประดับศาสนานับว่ามีเป็นหลัก ครั้นพระพุทธ
ศาสนาแผ่มาถึงพวกไทยก็พากันเลื่อมใสศรัทธาถือพระพุทธศาสนาจน
ทราบเท่าทุกวันนี้ แต่ไทยจะได้รับพระพุทธศาสนาไปจากเมืองมอญ
หรือได้รับมาทางเมืองจีนซึ่งยังไม่พบหลักฐานที่ระบุได้แน่ อย่างไร
ก็เมื่อชนชาติไทยลงมาสู่ประเทศไทยนั้น ถือพระพุทธศาสนาแล้ว
ศาสนาซึ่งพวกลาวมอญและขอมถือกันอยู่ เมื่อก่อนพวกไทยจะลงมายัง
ประเทศไทยนั้น มีโบราณวัตถุปรากฏอยู่เป็นเค้าเงื่อน ว่าพวกชาวอินเดีย
ได้มาสอนพระพุทธศาสนาในประเทศเหล่านั้น ตั้งแต่เมื่อราวพระพุทธ
ศักราชได้ ๔๐๐ ปี และลัทธิพระพุทธศาสนาซึ่งมาสอนในชนแคว้น
เป็นอย่างเก่าซึ่งถือกันในนครราชู คือที่มักเรียกกันว่า “ลัทธิหินยาน”
ใช้ภาษาบาลีจารึกพระธรรม มีโบราณวัตถุสมัยนั้นอยู่ทางตะวันตก
คือที่พระปฐมเจดีย์เป็นสำคัญ จึงสันนิษฐานว่าพระพุทธศาสนาที่แผ่มา
ถึงประเทศไทยชั้นแรก เนื่องจากกรุงพระเจ้าอโศกมหาราชให้เชิญ
สอนพระพุทธศาสนาในนานาประเทศ ผู้สอนพระพุทธศาสนาจึงมาจาก
นครราชู และมาทางเมืองมอญจนถึงประเทศนี้ ครั้นภายหลังมาถึง
สมัยเมื่อพระพุทธศาสนาที่อินเดียเกิดมี “ลัทธิมหายาน” ซึ่งลัทธิ

ว่าพระพุทธเจ้าเป็นหลายภุมม์ และนับถือพระโพธิสัตว์ต่าง ๆ ว่าเป็นผู้
 บำรุงโลก เปลี่ยนใช้ภาษาสันสกฤตจารึกพระธรรม ข้างฝ่ายศาสนา
 พราหมณ์ ซึ่งถือคติใคร่เพศอยู่ก่อน ก็เกิดคติได้ยศศักดิ์ซึ่งถือพระ
 อิศวรพระนารายณชนตามกัน มีชาวอินเดียอีกพวกหนึ่งพาตัทธิมหายาน
 ของพระพุทธเจ้าศาสนามับศาสนาได้ยศศักดิ์ของพราหมณ์มาตั้งต้นที่เกาะ
 สุมาตราเกาะชวาและประเทศจามประเทศขอม ชาวประเทศเหล่านั้น
 นับนับถือแล้ว พวกชาวเมืองศรีวิชัยในเกาะสุมาตราพาตัทธิตำศาสนา
 มาทางมณฑลนครศรีธรรมราชทาง ๑ พวกขอมพาเข้ามาจาก
 กรุงกัมพูชาอีกทาง ๑ จึงมาแพร่หลายในประเทศไทยนี้ มีในศิลาจารึก
 ที่เมืองดงพุมเย็นหนึ่งกล่าววาทเมืองดงพุมในสมัยเมื่อเป็นเมืองหลวง
 พวกขอมปกครองอยู่นั้น มีทงพระสังฆตัทธิตินยานและมหายาน
 อยู่ในดงพุมด้วยกัน ตัทธิมหายานและได้ยศศักดิ์มีได้แพร่หลายขึ้นไป
 ถึงท้องที่ซึ่งพวกมอญและไทยปกครองอยู่ข้างฝ่ายเหนือ ขอนม
 เกาะเจอนทโบราณวัตถุเป็นรูปพระโพธิสัตว์อย่างตัทธิมหายาน และ
 เทวรูปพระอิสวร พระนารายณพบปะแต่ข้างใต้ หามขึ้นไปถึงมณฑล
 พายัพไม่ว่า ครั้นถึงสมัยเมื่อพระพุทธศาสนาในอินเดียเสื่อมลง เหตุด้วย
 พวกถือศาสนาอื่นได้เป็นใหญ่ นานาประเทศก็ขาดทางติดต่อกับอินเดีย
 ด้วยเรื่องพระพุทธศาสนา ต่างประเทศต่างถือมาตามนิยมของคน
 จนเมื่อราว พ.ศ. ๑๖๘๖ มีกษัตริย์สิงหพระองค์หนึ่ง ทรงพระนามว่า
 พระเจ้าปรัทกรมพาทุมหาราช ทรงศรัทธาเลื่อมใสอุปถัมภ์พระศาสนา
 ให้ทำดังคายนาพระไตรปิฎก และบำรุงส่งเสริมมณฑลให้ร่ำเรียน

พระธรรมวินัย^๕ พระพุทธศาสนารุ่งเรือง^๕ขึ้นในลังกาทวีป เกียรติคุณ
 นนแพร่หลาย^๕ เต็มถึงประเทศรามัญประเทศไทยและประเทศ
 กัมพูชา มีพระสงฆ์^๕ หมอญไทยและเขมรพากันไปยังลังกาทวีป
 ไปศึกษา^๕ ทิทธิธรรมวินัย^๕ ทนใหม่ แล้วขอแปลงเป็นพระสงฆ์^๕
 ดังการ^๕ พาดทิธิพระพุทธศาสนาดังการ^๕ มายังประเทศของตน
 เรือง^๕ นม^๕ แสงอยู่ในจารึกกถา^๕ ญาณของพระเจ้ารามาชิตี^๕ ปฏิกษรเมือง
 หงสาวดี และในหนังสือ^๕ ธิกา^๕ มาดันท^๕ แต่งขึ้น ณ เมืองเชียงใหม่
 พวกพระสงฆ์^๕ หมอญนำ^๕ ทิธิดังการ^๕ มาดันท^๕ เมืองเมาระตะมะ แล้ว
 พาดทิธิดังการ^๕ เข้ามาประเทศ^๕ นทางเมืองเชียงใหม่ พวกพระสงฆ์^๕ ไทย
 นำ^๕ ทิธิดังการ^๕ มาดันท^๕ เมืองนครศรีธรรมราช แล้วแพร่^๕ หาด^๕ ชนมา
 ถึงเมืองสุโขทัย^๕ อีกทางหนึ่ง ในสมัยเมื่อไทยได้เป็นใหญ่ในไทยประเทศ
 กาดัง^๕ ทิธิดังการ^๕ แรกเข้ามา^๕ รุ่งเรืองในประเทศ^๕ นี้ ไทยก็รับนับถือ
 ทิธิดังการ^๕ ข้อ^๕ นี้มีปรากฏอยู่ในจารึกของพระเจ้ารามคำแหง
 มหาราช ว่า^๕ ดั่ง^๕ หมาย^๕ กในกรุงสุโขทัย^๕ ด่วนมาแต่เมืองนครศรีธรรมราช
 ก็คือ^๕ พระสงฆ์^๕ ทอด^๕ ทิธิดังการ^๕ คั่น^๕ เอง พระพุทธศาสนาดัง^๕ ทิ
 ดังการ^๕ คั่น^๕ ก็คือ^๕ คอย^๕ อย่าง^๕ หินยาน พระไตรปิฎก^๕ ก็เป็นภาษามคธ
 เมื่อไทยรับ^๕ ทอด^๕ ทิธิดังการ^๕ พระสงฆ์^๕ ไทยจึง^๕ เด็ก^๕ ศึกษา^๕ พระธรรมวินัย
 ในภาษาดันตฤค^๕ อย่าง^๕ แด่ก่อน เปลี่ยนเป็น^๕ ศึกษา^๕ ภาษามคธ^๕ แด่น^๕ มา
 แต่ภาษาดันตฤค^๕ ยังคง^๕ ใช้^๕ อยู่ในฝ่าย^๕ ฆราวาส ข้อ^๕ นพ^๕ เห็น^๕ คำ^๕ เงอน
 ได้^๕ จันในสมัย^๕ ใกล้เคียง^๕ กับ^๕ บัจุบัน เช่น^๕ ในการ^๕ แปล^๕ พระปริยัติ^๕ ธรรม
 แปล^๕ คัพท์ “ตฤคา” ว่า “พระคำ^๕ ดา” ดัง^๕ นก^๕ คอ^๕ แปล^๕ ภาษามคธ

กำหนดตั้งเป็น ๒ ฝ่ายตามพระพุทธนิมิต คือฝ่ายคณฤชระและฝ่าย
 วิษณุนาหาระ ฝ่ายคณฤชระถือเป็นหน้าที่ที่จะสั่งสอนพระพุทธศาสนาให้
 แพร่หลายถาวร หัดกิจของพระพุทธศาสนา ก็คือคัมภีร์พระไตรปิฎกเป็น
 มคธภาษา เพราะฉะนั้นเบื้องต้นของการที่จะมาเพียรศึกษาฝ่ายคณฤชระ
 จึงต้องเรียนภาษามคธให้รู้แตกฉาน เพื่อจะได้สามารถอ่านพระไตรปิฎก
 รอบรู้พระธรรมวินัยได้ การเรียนภาษามคธเป็นสำคัญดังกล่าวมา
 พระเจ้าแผ่นดินจึงทรงอุดหนุนท่านบำรุงการเล่าเรียนภาษามคธ
 พระภิกษุองค์ใดเล่าเรียนรอบรู้ได้ก็ทรงตั้งเป็นมหาปาเรียน เป็นชั้น
 กันตามคุณธรรม และทรงเลือกพระสงฆ์ในพวกเปรียญเป็นพระราชา
 คณะเป็นพน ส่วนวิษณุนาหาระนั้นออกจกที่จะกระทำจิตใจให้สงบพัน
 กิเลสความเศร้าหมองเป็นต้น พระภิกษุสงฆ์องค์ใดรอบรู้วิธัมม
 ภาวนาสามารถในทางวิษณุนาหาระ พระเจ้าแผ่นดินก็ทรงตั้งแต่งตั้งเป็น
 พระราชาคณะฝ่ายธรรมะ คนทั้งหลายก็พากันนิยมแต่มีกันนับถือไป
 ในทางว่าศักดิ์สิทธิ์

ถ้าว่าถึงการปกครองที่เกี่ยวของกันในระหว่างศาสนากับ
 บ้านเมือง มีหัดเรียกว่าพุทธจักรอย่าง ๑ อาณาจักรอย่าง ๑
 พุทธจักรคือการรักษาพระธรรมวินัยให้ถูกต้องตามพระพุทธเจ้าบัญญัติ
 นั้นเป็นใหญ่อยู่แก่พระสงฆ์ แม้พระเจ้าแผ่นดินไม่ใช่พระราชอำนาจ
 บังคับบัญชา ขอนพวงเห็นเช่นการมีพระราชปจดา ถ้าพระสงฆ์
 พร้อมกันถวายวิดิษณาว่าพระธรรมวินัยเป็นอย่างไร ถึงไม่ทรงพระราช
 ดำริเห็นชอบก็ทรงอนุโมทนาไม่ผ่าน จะยกเป็นตัวอย่าง ดังเมื่อ

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงพระราชดำริจะเอา
พระพุทธรูปพระศรีรัตนเพชญ์พระยืนองค์ใหญ่ในกรุงศรีอยุธยา ซึ่งพม่า
เผาทำลายเหลือแต่ทรางมาหล่อเป็นพระพุทธรูปองค์ใหม่ มั้พระราช
ปฤชา พระราชาคณะทั้งปวงถวายวิดิษนาว่าถึงทำลายก็ยังเป็นรูป
พระพุทธรูปอยู่ จะเอามาทำลายหล่อหลอมนั้นไม่ควร กทรง
ปฏิบัติตาม ส่วนอาณาจักรนั้นคือ การปกครองในทางโลก เบื้องต้น
แต่การตั้งตำแหน่งพระสงฆ์ ตลอดจนการที่พระสงฆ์จะต้องประพฤติ
ตามพระราชกำหนดกฎหมายบ้านเมือง อยู่ในพระราชอำนาจของ
พระเจ้าแผ่นดินทั้งนั้น ยกตัวอย่างดังเช่นผู้ประพฤติเป็นโจรผู้ร้าย
เสียนนามแผ่นดิน หรือฝ่าฝืนพระราชกำหนดกฎหมายด้วยประการ
อย่างอื่น ถึงจะถือเพศเป็นพระภิกษุก็หาพ้นพระราชอาญาไปได้ไม่

ส่วนศาสนาโดยคำสัตว์ของพวกพราหมณ์นั้นมหัศจรรย์
ปรากฏว่าได้รับความท้าวบำรุงตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีสืบมา
จนปัจจุบันนี้ เหตุด้วยโดยคำสัตว์ที่มาก่อลงในประเทศนั้นได้เป็น
ปฏิสัมพันธ์กับพระพุทธศาสนาหรือจะว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับพระพุทธ
ศาสนาก็ได้ พระสงฆ์ในฝ่ายพระพุทธศาสนาดำรงสอนในทางธรรม
ปฏิบัติ ฝ่ายพราหมณ์ดั่งสอนชนบทรวมเนียบบ้านเมืองและนิติศาสตร์
ราชประเพณีเป็นประโยชน์ในทางโลก แม้พระเป็นเจ้าในศาสนา
โดยคำสัตว์ เช่นพระอิศวร พระนารายณ์ ไทยกับนับถืออย่างเช่น
เทวดาในชั้นฟ้าอันมีในคัมภีร์พระพุทธศาสนาไม่ขัดข้องต่อกัน จึงได้สร้าง
เทวรูปเหล่านั้น และทำเทวสถานสำหรับบ้านเมืองสืบมาจนกาลบัดนี้.