

ลักษณะโครงสร้างและหลักการบริหารราชการไทยในสมัยกรุงสุโขทัย

Structure and Principle of Thai Public Administration in Sukhothai Period

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

Email : surasakchamaram@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งนำเสนอเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างและหลักการบริหารราชการไทยในสมัยกรุงสุโขทัย โดยเริ่มตั้งแต่ลักษณะสภาพทั่วไปของบ้านเมืองในสมัยกรุงสุโขทัยในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครอง จากนั้นเป็นเรื่องโครงสร้างการบริหารราชการ รวมตลอดทั้งหลักการบริหารราชการ ซึ่งครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ คือ หลักการใช้ อำนาจบริหาร นโยบายการบริหารราชการ หลักการบริหารราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ ซึ่งจะเป็พื้นฐานสำคัญในการศึกษาค้นคว้าข้อมูลในเชิงลึกและกว้างสำหรับผู้สนใจต่อไป

คำสำคัญ: การบริหารราชการไทย, สมัยกรุงสุโขทัย

Abstract

This article aimed at presenting structure and principle of Thai Public Administration in Sukhothai Period. It started with exploration the characteristics of general conditions of Sukhothai Kingdom in social, economic and political dominance. Then, it focused on the structure of public administration as well as its principles. The issues covered in the using of administrative power, administrative policy, principles of public administration and related laws for public administration, which will be important fundamental for those who are interested in that information for deeply and wisely studying in the future.

Keywords: Thai Public Administration, Sukhothai Period

1. บทนำ

อาณาจักรสุโขทัยเป็นอาณาจักรที่ตั้งอยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำยม เขตภาคกลางตอนบนของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยได้รับการสถาปนาขึ้นในปี พ.ศ.1762 อันที่จริงเมืองสุโขทัยเป็นเมืองเก่าแก่ และมีความเจริญรุ่งเรืองมาก่อน ผลจากการตีความในศิลาจารึกสุโขทัย หลักที่ 2 มีข้อสรุปว่า เมืองสุโขทัยแต่เดิมมีผู้นำคนไทยชื่อพ่อขุนศรีนามนำถม เป็นเจ้าเมืองปกครองอยู่ ครั้นเมื่อพ่อขุนศรีนามนำถมสิ้นพระชนม์แล้ว ขอมสบาดโขลญลำพงหรือขอมสมาดโขลญลำพง ซึ่งเป็นนายทหารขอมที่เป็นใหญ่ร่วมสมัยกับพ่อขุนศรีนามนำถมได้นำกำลังเข้ายึดเมืองสุโขทัยได้ ทางฝ่ายไทยก็ได้เตรียมการเพื่อ

ยึดเมืองสุโขทัยกลับคืนจากขอมสบาดโขลญลำพง โดยมีผู้นำคนไทย 2 คน ต่อไปนี้ พ่อขุนบางกลางหาว เจ้าเมืองบางยาง และพ่อขุนผาเมือง เจ้าเมืองราด ซึ่งเป็นสหายสนิทกัน และมีสายสัมพันธ์ทางเครือญาติ ได้ร่วมมือกันและรวมกำลังเข้าชิงเมืองสุโขทัยจากขอมกลับคืนมาได้แล้ว พ่อขุนผาเมืองจึงได้นำกองทัพออกจากเมืองสุโขทัย เพื่อให้กองทัพของพ่อขุนบางกลางหาวเข้าเมือง พร้อมกันนั้นก็ทรงสถาปนาพ่อขุนบางกลางหาวขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ครองเมืองสุโขทัย และถวายนามพระองค์ที่ได้รับจากกษัตริย์ขอม คือ ศรีอินทรมุขินทรทิตยให้เกียรติแก่พ่อขุนบางกลางหาว พร้อมทั้งพระขรรค์ชัยศรี แต่พ่อขุนบางกลางหาวทรงใช้พระนามใหม่ว่า

พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ ซึ่งเป็นต้นราชวงศ์พระร่วงแห่งกรุงสุโขทัย นับตั้งแต่ปี พ.ศ.1762 เป็นต้นมา เมืองสุโขทัยได้กลายเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรสุโขทัย โดยมีอาณาเขตขยายกว้างขวางออกไปจากเดิม และมีหัวเมืองต่าง ๆ ที่คนไทยรวมตัวกันอยู่เป็นส่วนหนึ่งในราชอาณาจักรที่ตั้งขึ้นใหม่ [1]

สำหรับเนื้อหาสาระของบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะที่สำคัญของการจัดโครงสร้างการบริหารราชการและหลักการบริหารราชการไทยในสมัยกรุงสุโขทัย อันประกอบไปด้วยสภาพทั่วไปของบ้านเมืองในสมัยกรุงสุโขทัยในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครอง โครงสร้างการบริหารราชการ รวมตลอดทั้งหลักการบริหารราชการในสมัยกรุงสุโขทัยในด้านหลักการใช้อำนาจบริหาร นโยบายการบริหารราชการ หลักการบริหารราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ ซึ่งในแต่ละประเด็นมีรายละเอียดดังจะได้อธิบายเป็นลำดับดังนี้

2. สภาพทั่วไปของบ้านเมืองในสมัยกรุงสุโขทัย

กรุงสุโขทัย กล่าวได้ว่าเมื่อแรกเริ่มตั้งขึ้นใหม่ในสมัยพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ มีอาณาเขตเพียงเล็กน้อย และมีขอบเขตเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาบ้างน้อยบ้างขึ้นอยู่กับความสามารถและความเข้มแข็งของกษัตริย์ที่ปกครองรวมทั้งสถานการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้น ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงนับได้ว่าเป็นพระมหากษัตริย์ที่มีพระปรีชาสามารถในด้านต่าง ๆ จนได้รับการยกย่องเป็น “มหाराช” ในเวลาต่อมา ซึ่งในสมัยพระองค์ได้ขยายอาณาเขตออกไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีอาณาเขตดังนี้ อาณาเขตดังนี้ [2]

ทิศเหนือ มีเมืองต่าง ๆ คือ เมืองแพร่ เมืองน่าน เมืองพลัว (ปัว) จนไปถึงเมืองหลวงพระบาง

ทิศใต้ มีเมืองต่าง ๆ คือ เมืองคนที (กำแพงเพชร) เมืองพระบาง (นครสวรรค์) เมืองแพรก (ชัยนาท) เมืองสุพรรณภูมิ เมืองเพชรบุรี เมืองนครศรีธรรมราช จนไปถึงฝั่งทะเลสุดเขตแดนแหลมมลายู

ทิศตะวันตก มีเมืองต่าง ๆ คือ เมืองสระหลวง (พิจิตร) เมืองสองแคว (พิษณุโลก) เมืองลุมบาจาย (หล่มเก่า) เมืองสระคา จนไปถึงเมืองเวียงจันทน์และเมืองเวียงคำ

ทิศตะวันออก มีเมืองหงสาวดี เมืองฉอด จนถึงฝั่งทะเลอ่าวเบงกอล

สำหรับสภาพทั่วไปของบ้านเมืองในสมัยกรุงสุโขทัย ในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครองมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

2.1 สภาพทางด้านสังคมสมัยกรุงสุโขทัย

สภาพทางด้านสังคมสมัยกรุงสุโขทัยมีลักษณะการแบ่งลำดับชั้นของสังคมไว้อย่างหลวม ๆ เพียงเพื่อจะให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลในแต่ละสังคมเท่านั้น ลักษณะทางสังคมสมัยกรุงสุโขทัยสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ [3]

2.1.1 กษัตริย์หรือผู้นำ โดยกษัตริย์หรือผู้นำสมัยต้นสุโขทัยนั้น แม้ว่าจะมีพระบรมเดชานุภาพ เช่น พ่อขุนรามคำแหง ก็ยังไม่มีลักษณะกษัตริย์ ยังคงเป็นขุนหรือเจ้าเมือง ใช้สรรพนามแทนตนว่า “กู” การดำรงฐานะเป็นไปตามความเชื่อแบบธรรมราชา คือ ต้องเป็นปราชญ์รู้ธรรมเทศนาสั่งสอนประชาชนและอุปลัมภศาสตร์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงกษัตริย์หรือผู้นำกับประชาชนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมาก ส่วนกษัตริย์หรือผู้นำหลังสมัยพ่อขุนรามคำแหง เริ่มใช้วิธีการปกครองแบบมีแบบแผนมากขึ้น ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพระองค์กับประชาชนห่างกันกว่าเดิม สำหรับอำนาจของกษัตริย์สุโขทัย มาจาก 2 ทางด้วยกันคือ ความเป็นนักรบ กล่าวคือ ทรงนำไพร่พลออกรบด้วยพระองค์เอง และอีกทางหนึ่งเป็นกษัตริย์หรือผู้นำตามความเชื่อแบบธรรมราชา เพื่อทรงไว้ซึ่งฐานะความเป็นผู้นำของประชาชนในสังคมพุทธศาสนา โดยที่อำนาจทั้งสองทางนี้ได้สนับสนุนให้สถานภาพของกษัตริย์สุโขทัยราชวงศ์พระร่วงมั่นคงมากขึ้นโดยลำดับ

2.1.2 สงฆ์ พุทธศาสนา สถานภาพของกษัตริย์ และสังคมสมัยสุโขทัยมีความเกี่ยวพันกันมาก สัญลักษณ์ของศาสนาในสังคมแสดงออกทางวัดและสงฆ์ เป็นแหล่งซึ่งคนไม่ว่าฐานะใดเข้ามาเคารพพระศาสนาและฟังคำสั่งสอนของสงฆ์ได้ทัดเทียมกัน โดยสงฆ์จะทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเชื่อมกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

2.1.3 ขุนนางข้าราชการ เป็นกลุ่มที่อยู่ระหว่างกษัตริย์กับประชาชน

2.1.4 ประชาชน ในที่นี้หมายถึงกลุ่มคนที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ พระราชวงศ์ และฝ่ายปกครอง โดยประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในฐานะไพร่ แรงงานกลุ่มคนซึ่งอยู่ต่ำสุดในชนชั้นนี้คือ ข้าทาส

จากโครงสร้างของชนชั้นหรือการจัดลำดับกลุ่มต่าง ๆ ของสังคมในสมัยกรุงสุโขทัย หากกล่าวโดยย่อก็จะเห็นว่าเป็นประกอบไปด้วย 2 ชั้นชนใหญ่ ๆ คือชนชั้นปกครอง ประกอบด้วย กษัตริย์หรือผู้นำ สงฆ์ และขุนนาง ข้าราชการ และอีกชนชั้นคือ ชนชั้นที่ถูกปกครอง ได้แก่ ประชาชนทั่วไปนั่นเอง

2.2 สภาพทางด้านเศรษฐกิจในสมัยกรุงสุโขทัย

พื้นฐานทางเศรษฐกิจในสมัยกรุงสุโขทัยอยู่ภายใต้การเกษตรเป็นหลัก โดยมีการค้าและการทำเครื่องสังคมโลกเป็นองค์ประกอบสำคัญ และจากการศึกษาของนักวิชาการหลายท่าน พบว่าเศรษฐกิจในสมัยกรุงสุโขทัยมิได้มีความอุดมสมบูรณ์เท่ากับในสมัยอยุธยา ทั้งนี้เนื่องมาจากสภาพภูมิศาสตร์ และทำเลที่ตั้งของกรุงสุโขทัยไม่เอื้อต่อการเพาะปลูกและการเป็นศูนย์การค้า [4] ประชาชนประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยระบบการเกษตรแบบพึ่งพาธรรมชาติ โดยการเพาะปลูกส่วนใหญ่จะอยู่บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำและที่ราบเชิงเขา เช่น ที่ราบลุ่มแม่น้ำยมและแม่น้ำน่าน สำหรับพืชที่นิยมปลูกกันมากได้แก่ ข้าว รองลงมาคือ มะม่วง มะพร้าว มะขาม ขนุน หมากพลู พืชไร่ และผลไม้อื่น ๆ โดยที่เน้นการบริโภคภายในอาณาจักรเท่านั้น นอกจากนี้ ในสมัยสุโขทัยก็ยังมี การสร้างเขื่อนดินหรือทำนบกักเก็บน้ำเพื่อใช้ประโยชน์ทางชลประทานซึ่งศิลาจารึกเรียกว่า “สรีดภงส์” หรือ “ทำนบพระร่วง” ซึ่งสร้างอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของตัวเมืองสุโขทัย สำหรับการค้าสมัยสุโขทัยมีอยู่ 2 ลักษณะคือ การค้าระหว่างเมืองต่าง ๆ ภายในอาณาจักร และการค้าระหว่างประเทศหรืออาณาจักรใกล้เคียง ลักษณะการค้าดำเนินไปโดยเสรี หรือกล่าวได้ว่า สภาพเศรษฐกิจสมัยสุโขทัยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ดังข้อความในศิลาจารึกหลักที่ 2 “...ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้า ทองค้า” นอกจากนี้ ในสมัยนี้มีการดำเนินนโยบายปลอดภาษีในการค้าขาย ดังข้อความที่ปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 2 ว่า “เมื่อชั้วพ่อขุนรามคำแหง เมืองสุโขทัยนี้ดี...เจ้าเมืองบ่เอาจังกอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้าขี่ม้าไปขาย...” หมายความว่า ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงเป็นสมัยปลอดภาษีในการค้าขาย

2.3 สภาพทางการเมืองการปกครองในสมัยกรุงสุโขทัย

หากพิจารณาในด้านการเมืองการปกครองแล้วก็จะพบว่า การเมืองการปกครองในสมัยกรุงสุโขทัยมีลักษณะเด่นที่สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบคือ

2.3.1 การปกครองแบบบิดาปกครองบุตร เป็นรูปแบบการปกครองที่ปรากฏอย่างเด่นชัดในสมัยกรุงสุโขทัย ตอนต้น กล่าวคือ ตั้งแต่ในรัชสมัยพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ จนถึงรัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช รูปแบบการปกครองดังกล่าวเป็นรูปแบบที่อาศัยการปกครองแบบครอบครัว โดยขยายการปกครองบ้านเมืองแบบครอบครัวใหญ่คือ มีลักษณะพ่อปกครองลูก กษัตริย์เปรียบเสมือนพ่อของครอบครัวใหญ่ ซึ่งเรียกว่า “พ่อขุน” นับสำคัญของการปกครองเยี่ยงนี้คือ พ่อจะให้ความเมตตาต่อลูกซึ่งเป็นประชาชนให้มีความสุข ดังนั้นจึงมีความใกล้ชิดกันมากกว่าระบบที่กษัตริย์เป็นสมมติเทพ [5] อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ปกครองในสมัยสุโขทัย มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนนั้น เนื่องด้วยเหตุผลอย่างน้อยสองประการคือ ประการแรก ลักษณะสังคมสุโขทัยยังเรียบง่ายไม่สลับซับซ้อน เพราะจำนวนประชากรไม่มากนัก จึงเป็นสังคมเล็ก ๆ ที่ประกอบด้วยประชาชนมีความสัมพันธ์กันทางครอบครัวและเครือญาติ และประการที่สอง ผู้ปกครองมีฐานะมิได้แตกต่างจากประชาชนมากนัก จึงอำนวยความสะดวกรูปแบบการปกครองแบบพ่อกับลูก กล่าวคือ พระมหากษัตริย์เปรียบได้กับหัวหน้าครอบครัวหรือบิดาในครอบครัว กษัตริย์ของสมัยสุโขทัยตอนต้นจึงมักเรียกพระองค์ว่า “กู” และใช้พระนามว่า “พ่อขุน” เช่น พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ พ่อขุนรามคำแหง เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับประชาชนที่แฝงด้วยลักษณะความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน (บางท่านเรียกการปกครองนี้ว่า การปกครองแบบพ่อขุน) [6]

อย่างไรก็ตาม การที่พ่อขุนรามคำแหงให้ประชาชนเข้าเฝ้าอย่างใกล้ชิด เพื่อพิจารณาความทุกข์ของทวยราษฎร์และเพื่อปรึกษาหารือข้อราชการตามที่เราได้ทราบจากศิลาจารึกนั้น คงกระทำได้ในแวดวงแคบ ๆ และเฉพาะรัฐเล็ก ๆ แต่หลังจากสามรัชกาลไปแล้ว ระบบดังกล่าวนี้ก็กลายเป็นความเข้มข้นลง เพราะอิทธิพลของลัทธิเทวสิทธิ์จากขอมซึ่งปรากฏในศิลาจารึกหลักต่อ ๆ ไป ผู้ปกครองเปลี่ยนจากพ่อขุนเป็นพญาไป [5]

2.3.2 การปกครองแบบธรรมราชา ฐานะขององค์พระมหากษัตริย์หลังรัชกาลพ่อขุนรามคำแหงมหาราชได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมบ้าง คำนำหน้าพระนามเปลี่ยนเป็น พญา เช่น พญาเลอไท พญาจรัญญาดม นับตั้งแต่สมัยพระมหาธรรมราชาที่ 1 จนถึงพระมหาธรรมราชาที่ 4 เน้นความเป็นธรรมราชามากขึ้น คำนำหน้าพระนามของพระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ขึ้นต้นว่า “พระมหาธรรมราชา” พระมหาธรรมราชาที่ 1 เป็นแบบอย่างของพระมหากษัตริย์กรุงสุโขทัยแบบธรรมราชา การปกครองที่อาศัยหลักพระพุทธศาสนานี้ เรียกว่า “การปกครองแบบธรรมราชา” พระมหากษัตริย์แบบธรรมราชาต้องทรงอยู่ในทศพิธราชธรรม ความจริงแนวความคิดเรื่องธรรมราชานี้มีแทรกอยู่ทั่วไปในนโยบายการปกครองของอาณาจักรต่าง ๆ ที่นับถือพระพุทธศาสนา รวมทั้งอาณาจักรสุโขทัยก่อนรัชสมัยพระมหาธรรมราชาที่ 1 ด้วย แต่นับได้ว่าพระมหาธรรมราชาที่ 1 ทรงนำแนวความคิดเรื่องธรรมราชามาปฏิบัติให้เป็นระบบอย่างจริงจัง [1]

อาจกล่าวได้ว่า การที่พระมหาธรรมราชาที่ 1 ทรงนำแนวความคิดเรื่องธรรมราชามาใช้ในการปกครองบ้านเมืองนั้น ก็เพราะต้องการนำพาประชาชนของพระองค์ข้ามพ้นจากทุกข์ทั้งปวงทั้งในโลกนี้และโลกหน้า ซึ่งเป็นแนวคิดของการเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์จากฐานะของมหาชนสมบัติเป็นฐานะของพระโพธิสัตว์ตามแนวทางของพระพุทธศาสนานิกายมหายาน

3. โครงสร้างการบริหารราชการในสมัยกรุงสุโขทัย

การจัดระเบียบบริหารราชการในสมัยกรุงสุโขทัยนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้ปกครองอาณาจักรด้วยพระองค์เอง โดยมีพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ช่วยเหลือในการปกครองต่างพระเนตรพระกรรณ และรับผิดชอบโดยตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์ ในการจัดระเบียบการปกครอง เนื่องจากสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชได้มีการขยายอาณาเขตออกไปอย่างกว้างขวาง โดยรวมเอาหัวเมืองใหญ่น้อยเข้าไว้ในปกครองด้วย ทำให้เป็นการยากที่พระมหากษัตริย์จะทรงทำการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง

จึงจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบการปกครอง โดยแปลงลักษณะเมืองออกเป็นชั้น ๆ ดังนี้ [7]

3.1 การบริหารราชการส่วนกลาง มีเมืองสุโขทัยเป็นราชธานี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ปกครองโดยตรง นับเป็นศูนย์กลางการปกครองของประเทศที่มีอำนาจครอบคลุมไปถึงเมืองอุปราช เมืองลูกหลวง และเมืองหน้าด่านต่าง ๆ

3.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ แบ่งเป็น 3 ชั้น คือ

3.2.1 เมืองลูกหลวง เมืองลูกหลวงนี้ บางทีก็เรียกว่าเมืองอุปราชหรือเมืองหน้าด่าน โดยถือเอาตำแหน่งของเจ้าผู้ปกครองเมืองนั้น ๆ เป็นสำคัญ เมืองใดที่ผู้ปกครองเป็นอุปราช ซึ่งราชเป็นพระราชโอรสของพระมหากษัตริย์ที่ปกครองกรุงสุโขทัย หรืออาจเป็นพระเชษฐาหรือ พระอนุชาก็ได้ เรียกว่า เมืองอุปราช สำหรับเมืองที่ผู้ปกครองเป็นพระราชโอรสหรือเครือญาติแต่ไม่ได้เป็นอุปราช เรียกว่า เมืองลูกหลวง เมืองที่ผู้ปกครองเป็นเจ้าเมืองเดิมหรือเกี่ยวดองด้านอภิเษกสมรสกับกษัตริย์ของกรุงสุโขทัย เรียกว่า เมืองหน้าด่าน ซึ่งเป็นเมืองสะสมเสบียงอาหารและกำลังผู้คนไว้สำหรับป้องกันเมืองหลวง เมืองลูกหลวงเหล่านี้อยู่ห่างจากราชธานีเฉลี่ยประมาณ 50 กิโลเมตร ใช้เวลาในการเดินทางในสมัยนั้นประมาณ 2 วัน เมืองลูกหลวงของอาณาจักรสุโขทัยที่ปรากฏแน่ชัดมี 4 เมือง คือ

ทิศเหนือ ได้แก่ เมืองศรีสังขาลัย (สวรรคโลก)

ทิศใต้ ได้แก่ เมืองสระหลวง (พิชิต)

ทิศตะวันออก ได้แก่ เมืองสองแคว (พิษณุโลก)

ทิศตะวันตก ได้แก่ เมืองนครชุมหรือซากังราว

(กำแพงเพชร)

3.2.2 เมืองท้าวพระยามหานคร เป็นเมืองใหญ่ ๆ ที่อยู่ห่างไกลจากกรุงสุโขทัยและอยู่รอบนอกของเมืองลูกหลวง บางเมืองมีเจ้าปกครองเป็นเชื้อสายของเจ้าเมืองเดิม บางเมืองผู้ปกครองทางกรุงสุโขทัยก็จะทรงแต่งตั้งเจ้านาย เชื้อพระวงศ์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ทรงวางพระราชหฤทัยไปปกครองต่างพระเนตรพระกรรณ เมืองท้าวพระยามหานครเหล่านี้จะมีเมืองเล็ก ๆ ที่อยู่ใบบริเวณใกล้เคียงอยู่ในการปกครองมากบ้าง น้อยบ้าง ในกรณีที่เกิดศึกสงครามจะมีการรวบรวมราษฎรในแต่ละเมือง ไปช่วยราชธานีในการรบ สำหรับเมืองท้าวพระยามหานครนี้ถือเป็นหัวเมืองชั้นนอก เมืองท้าวพระยามหานครในสมัยสุโขทัยมีอยู่หลายเมือง ได้แก่ นครสวรรค์

เชียงใหม่ บางพาน บางฉลอง ชัยนาท กาญจนบุรี ชุมพร ปรานบุรี กุยบุรี เป็นต้น

3.2.3 เมืองประเทศราช เป็นเมืองที่อยู่นอกพระราชอาณาจักร เมืองเหล่านี้มักจะมีได้รับการยอมรับอำนาจของกรุงสุโขทัยอย่างจริงจัง เพียงแต่ยอมเข้ามาสวามิภักดิ์ เนื่องจากแพ่งสงครามหรือเกรงพระบรมเดชานุภาพ โดยปกติทางกรุงสุโขทัยจะปล่อยให้หัวเมืองประเทศราชทำการปกครองตนเองโดยอิสระ แต่จะต้องส่งเครื่องราชบรรณาการมาถวายเป็นประจำ หรือเมื่อเกิดศึกสงครามขึ้น หัวเมืองเหล่านี้จะต้องส่งกองทัพและเสบียงอาหารมาช่วย โดยต่างมีพันธะที่ต้องช่วยเหลือกันและกัน เมืองประเทศราชในรัชสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชมีหลายเมือง ได้แก่ เมืองแพร่ เมืองน่าน เมืองนครศรีธรรมราช เมืองมะละกา เมืองยะโฮร์ เมืองเซ่า เมืองเวียงจันทน์ เมืองเวียงคำ เป็นต้น

ในด้านการปกครองในแต่ละเมืองนั้นมักจะมีการจัดแบ่งออกเป็น 3 หน่วยคือ [5]

1.หมู่บ้าน ประกอบด้วยจำนวนหลังคาเรือนจำนวนหนึ่ง อยู่กันเป็นหย่อม ๆ มักจะมีความสัมพันธ์กันทางสายโลหิต มีหัวหน้าปกครอง

2.ตำบล คือ หน่วยที่ใหญ่กว่าหมู่บ้าน โดยการรวมกันของหลาย ๆ หมู่บ้าน มีหัวหน้าปกครอง

3.เมือง หรือบางครั้งก็เรียกชื่ออื่นคือ แขวง ซึ่งเป็นการจับกลุ่มหรือรวมกลุ่มของหน่วยที่สอง เมืองจะเป็นที่อยู่ของเจ้าเมือง และจะเป็นศูนย์ของการปกครองบริหาร



รูปที่ 1 แผนผังแสดงการปกครองหัวเมืองในสมัยสุโขทัย
ที่มา: ทินพันธุ์ นาคะตะ [7]

หากวิเคราะห์วิธีแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการในสมัยกรุงสุโขทัยที่จัดให้มีเมืองลูกหลวงรายล้อมราชธานีสุโขทัยนั้น จะสังเกตเห็นว่ามีลักษณะเหมือนกำแพงชั้น 3 ชั้นคือ เมืองลูกหลวงเปรียบเสมือนกำแพงชั้นที่ 1 เมืองหัวพระยามหานครเป็นเสมือนกำแพงชั้นที่ 2 และเมืองประเทศราชเป็นเสมือนกำแพงชั้นที่ 3 ซึ่งรูปแบบการจัดแบ่งเขตการปกครองเช่นนี้คงใช้สืบต่อกันมาจนถึงในสมัยรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยา ก่อนที่จะได้มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคใหม่ขึ้นมา และได้มีการยกเลิกเมืองลูกหลวงไปในที่สุด

4. หลักการบริหารราชการในสมัยกรุงสุโขทัย

ในสมัยกรุงสุโขทัยมีหลักการใช้อำนาจบริหารนโยบายการบริหารราชการ หลักการบริหารราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ ดังนี้

4.1 หลักการใช้อำนาจบริหารในสมัยกรุงสุโขทัย การใช้อำนาจในการบริหารราชการสมัยกรุงสุโขทัย แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะดังนี้ คือ

4.1.1 หลักการรวมอำนาจการบริหาร เป็นการใช้อำนาจในการบริหารราชการแบบรวมอำนาจไว้ที่พ่อขุนหรือพระมหากษัตริย์ซึ่งจะมีอำนาจในการปกครองอย่างเด็ดขาดทั้งมวลทั้งด้านพลเรือนและทหาร แต่ก็ทรงใช้อำนาจอยู่ในขอบเขตของหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา โดยมีข้าราชการหรือลูกขุนทั้งปวงดำเนินการต่างประเนตรพระกรรมทั้งโดยตรงและโดยอ้อม หลักการนี้ปรากฏใช้ในการบริหารราชธานี และยังรวมไปถึงเมืองอุปราช เมืองลูกหลวง และเมืองหน้าด่านต่าง ๆ

4.1.2 หลักการแบ่งอำนาจการบริหาร เป็นการใช้อำนาจในการบริหารราชการแบบที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจการตัดสินใจไปให้หัวเมืองต่าง ๆ ดำเนินการในบางเรื่อง โดยมีอำนาจในการบริหารงานเอง มีอำนาจทั้งทางด้านทหารและพลเรือน อีกทั้งยังสามารถออกข้อบังคับ และระเบียบต่าง ๆ บังคับใช้ภายในเมืองของตนเองโดยที่ไม่ต้องขออนุญาตจากเมืองหลวง หลักการนี้ปรากฏใช้ในการบริหารเมืองหัวพระยามหานคร และเมืองประเทศราช

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า ในสมัยสุโขทัยนั้นยังไม่มีกระจายอำนาจการบริหารเกิดขึ้น เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว รสคนธน์ รัตนเสริมพงศ์ [8] ได้ให้ความเห็นที่

น่าสนใจว่า พระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงสุโขทัยมิได้มีพระบรมราโชบายที่จะกระจายอำนาจการบริหารบ้านเมืองแต่ประการใด การที่ต้องทรงปล่อยให้เจ้าเมืองมีอำนาจการบริหารจัดการในเมืองชั้นนอกนั้น เป็นเพราะการรวมตัวกันของเมืองต่าง ๆ ในอาณาจักรสุโขทัยยังไม่แน่นแฟ้น อำนาจปกครองของสุโขทัยแข็งแกร่งเฉพาะในส่วนพระราชธานีและเมืองชั้นใน ส่วนเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราชรวมกันเข้ากับอาณาจักรอย่างหลวม ๆ ทางสุโขทัยไม่มีบทบาทในการจัดการบริหารเมืองเหล่านี้ เนื่องจากไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะรวมอำนาจไว้ทั้งหมด

4.2 นโยบายการบริหารราชการในสมัยกรุงสุโขทัย

ในสมัยกรุงสุโขทัยการบริหารบ้านเมืองมุ่งเน้นการปกป้องอาณาเขตและเพื่อให้เกิดความมั่นคงเป็นปึกแผ่นของราชอาณาจักรและประชาชนมีความสามัคคีอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข พระมหากษัตริย์จึงใช้นโยบายด้านต่าง ๆ เพื่อช่วยในการบริหารบ้านเมืองมีดังนี้ [4]

4.2.1 การใช้ประโยชน์จากลัทธิวิญญูญาณนิยม หรือ การนับถือผี การนับถือผีนี้เป็นลักษณะทั่วไปของสังคมแรกเริ่มที่วิวัฒนาการของอารยธรรมไม่ซับซ้อน การนับถือผีเป็นความเชื่อของคนไทยแต่โบราณทุกเมืองต่างมีผีประจำเมืองของตนเอง และผีนี้ก็มีความเชื่อร่วมกันที่จะทำให้ประชาชนมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รวมทั้งทำให้ผู้ปกครองอยู่ในทศพิธราชธรรมมากขึ้น ในสมัยกรุงสุโขทัยได้ใช้ประโยชน์จากลัทธินี้อย่างมากในการบริหารบ้านเมือง ดังปรากฏข้อความในหลักศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า “เบื้องหัวนอนเมืองสุโขทัยนี้...มีน้ำโคก มีพระขพุง ผีเทพดาในเขาอันนั้น เป็นใหญ่กว่าทุกผีในเมืองนี้ ขุนผู้ใดถือเมืองสุโขทัยนี้แล้ว ไหว้ดีผีลูกเมืองนี้เพียง เมืองนี้ดี ผีไหว้ดีผีปลื้ลูก ผีในเขาอันนั้นคุ้มบ่เกรง เมืองนี้หาย”

4.2.2 การใช้พระพุทธศาสนาเป็นเครื่องช่วยในการปกครอง พระพุทธศาสนามีพระสงฆ์เป็นผู้บรมสั่งสอนและเผยแพร่คำสอนไปสู่ประชาชนได้อย่างกว้างขวาง สามารถสร้างความเชื่อร่วมกันในหมู่ประชาชนได้เป็นอย่างดี และยังเป็นเหตุผลมากกว่าการนับถือผี พระมหากษัตริย์ที่ครองอาณาจักรสุโขทัยได้เล็งเห็นความสำคัญของพระพุทธศาสนาที่จะเป็นเครื่องช่วยในการปกครอง จึงสนับสนุนบำรุงพระพุทธศาสนาอย่างเต็มที่ สิ่งก่อสร้างทางศาสนาในสมัยสุโขทัยจึงปรากฏในรูปของ วัดวาอาราม เจดีย์ หรือ ปรากฏทางพระพุทธศาสนา วัดได้กลายเป็นศูนย์กลางของชุมชนเป็นที่รวมของประชาชน ขณะเดียวกันพระมหากษัตริย์ก็

ได้ประโยชน์จากการที่ประชาชนตั้งหลักแหล่งอยู่เป็นที่ เป็นทางและสามารถควบคุมได้โดยผ่านองค์การของพระพุทธศาสนา คือ คณะสงฆ์ ซึ่งมีองค์การเป็นลำดับชั้นควบคุมกันตั้งแต่เมืองหลวง ซึ่งมีสังฆราชเรื่อยลงไปจนถึงเจ้าอาวาสในวัดเล็กๆ ตามตำบลและหมู่บ้านต่าง ๆ

4.2.3 การใช้หลักธรรมราชาเป็นเครื่องช่วยในการปกครอง ตั้งแต่สมัยพระมหาธรรมราชาไทยเป็นต้นมาได้มีการนำเอาหลักการธรรมราชามาเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการปกครอง หลักธรรมราชาเน้นกิจกรรมที่เกี่ยวกับพุทธศาสนา เช่น การสร้างพระพุทธบาท และการสร้างศาสนสถานตามเมืองต่าง ๆ แล้วชักชวนประชาชนให้เลื่อมใสศรัทธา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังใช้หลักการไม่เบียดเบียนและทำข้อตกลงต่าง ๆ โดยสันติวิธี (กรณีพระมหาธรรมราชาไทยเจรจาขอเมืองชัยนาทคืนจากกษัตริย์แห่งอาณาจักรอยุธยา แทนที่จะใช้อำนาจแย่งเมืองคืน)

4.2.4 นโยบายเอาใจใส่ต่อหัวเมืองต่าง ๆ นโยบายนี้ใช้มากในสมัยพ่อขุนรามคำแหง ดังปรากฏในข้อความหลักศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า “ปลุกเลี้ยงฝูงลูกบ้านลูกเมืองนั้นชอบด้วยธรรมทุกคน” จากการทำความยุติธรรมเสมอภาค และการให้ความช่วยเหลือ “สร้างบ้านแปงเมือง” ทำให้หัวเมืองต่าง ๆ ยินยอมสวามิภักดิ์ต่อพ่อขุนรามคำแหงและได้ลดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองลง

4.2.5 นโยบายการสร้างเมืองหน้าด่านให้มั่นคงแข็งแรง เพื่อช่วยในการป้องกันเมืองหลวง และเพื่อเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับหัวเมืองต่าง ๆ การปรับปรุงการคมนาคมนับว่ามีส่วนสำคัญยิ่ง มีการสร้างถนน พระร่วงที่เชื่อมเมืองต่อเมืองทำให้เกิดความสะดวกในการติดต่อ ควบคุม และอาจมีประโยชน์ในการขยายพระราชอาณาเขตด้วย

4.3 หลักการบริหารราชการในสมัยกรุงสุโขทัย

หลักการบริหารราชการในสมัยกรุงสุโขทัยตามที่ปรากฏในหลักศิลาจารึก ซึ่ง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เห็นว่าเป็นหลักการของระบอบประชาธิปไตยนั้นมีดังนี้ [9]

4.3.1 หลักเสมอภาค ปรากฏตามหลักศิลาจารึกว่า “ปลุกเลี้ยงฝูงลูกบ้านลูกเมืองนั้นชอบด้วยธรรมทุกคน” เป็นการยืนยันว่าประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคที่จะได้รับการ “ปลุกเลี้ยง” (อุปการะ บำบัดทุกข์)

4.3.2 หลักเสรีภาพ ปรากฏตามหลักศิลาจารึกว่า กรุงสุโขทัยให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนไว้หลายประการ เช่น

1) สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ดังปรากฏความในหลักศิลาจารึกว่า “ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองคำ” ซึ่งยืนยันว่าให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการทำการค้าขาย

2) สิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน ปรากฏความตามหลักศิลาจารึกว่า “สร้างป่าหมาก ป่าพลูทั่วเมืองนี้ทุกหนแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ปาลางก็หลายในเมืองนี้ หมวกม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน” ซึ่งยืนยันว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน ใครสร้างสวนผลไม้ไปอันใดไว้ก็เป็นกรรมสิทธิ์ของคนนั้น นอกจากนั้นยังรองรับให้ทรัพย์สินของเจ้ามรดกที่ตายไปตกทอดแก่ทายาทอีกด้วย

4.3.3 หลักภราดรภาพ คือ การให้ความช่วยเหลือกันฉันพี่น้องโดยช่วยสงเคราะห์ให้พ้นจากความทุกข์ ความยากไร้ ความเจ็บไข้ได้ป่วย การไร้ทางทำมาหากิน เพื่อดำรงชีพ เป็นต้น การบริหารราชการสมัยกรุงสุโขทัยก็ยึดหลักการนี้

4.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการในสมัยกรุงสุโขทัย

สังคมสุโขทัยมีระเบียบแบบแผนและระเบียบแบบแผนส่วนใหญ่ได้รับมาพร้อมกับพระพุทธศาสนา ทั้งนี้เมื่อพระพุทธศาสนาได้แพร่เข้ามา ความคิดความเชื่อตามแบบศาสนาพราหมณ์-ฮินดู ก็ได้แพร่เข้ามาด้วย ซึ่งนอกจากพิธีกรรมต่าง ๆ แล้ว ยังมีศาสตร์ในสาขาต่าง ๆ เช่น ธรรมศาสตร์รวมอยู่ด้วย สมัยกรุงสุโขทัยได้มีการตรากฎหมายในลักษณะต่าง ๆ เพื่อสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคม กฎหมายที่ตราขึ้นใช้ในสมัยกรุงสุโขทัยนั้นมีลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมายอาญาว่าด้วยลักษณะโจร กฎหมายแพ่งว่าด้วยครอบครัวและมรดก กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ และกฎหมายว่าด้วยการถวายฎีกา เป็นต้น โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการถวายฎีกา ที่พระมหากษัตริย์เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ากราบบังคมทูลร้องทุกข์หรือร้องฎีกาต่อองค์พระประมุขได้ทุกเมื่อโดยสิ้นกระดังที่แขวนไว้บริเวณประตูวัง ดังข้อความตอนหนึ่งในหลักศิลาจารึกสุโขทัยหลักที่ 1 ว่า

“...ในปากประตูมีกะดิ่ง (ของเดิม) อันฉิ่ง (ของเดิม) แขวนไว้หั้น (ของเดิม) โพรฟ้าหน้าปก กลางบ้านกลางเมือง

มีถ้อยมีความ เจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึง เจ้าถึงขุนบไว้ ไปสั่นกะดิ่ง (ของเดิม) อันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหง เจ้าเมืองไต่ยินเรียกเมื่อ (ของเดิม) ถามสวนความแก่มัน ด้วยชื่อ โพรในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม...”

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายในสมัยกรุงสุโขทัยนั้น มีข้อสังเกตอันเป็นจุดเด่นหลายประการ เช่น ไม่เก็บภาษีสินค้าต่างๆ ระหว่างทาง คือ ห้ามเก็บภาษีผ่านด่านตามเส้นทางต่างๆ ภายในประเทศ ให้เสรีภาพในการประกอบอาชีพทางการค้าอย่างเต็มที่ อนุญาตให้ราษฎรทำการค้าโดยเสรี[1]

5. บทสรุป

สุโขทัยเป็นอาณาจักรที่มีการจัดโครงสร้างและหลักการบริหารราชการไทยภายในอาณาจักรที่มีลักษณะค่อนข้างจะชัดเจนคือ มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการที่แบ่งออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลางที่มีเมืองสุโขทัยเป็นราชธานี เป็นศูนย์กลางอำนาจทางการปกครอง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ที่มีการจัดแบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ เมืองลูกหลวง เมืองท้าวพระยามหานคร และเมืองประเทศราช นอกจากนี้ ในสมัยกรุงสุโขทัยมีหลักการใช้อำนาจบริหารในลักษณะของการรวมอำนาจการบริหาร และการแบ่งอำนาจการบริหารเป็นสำคัญ ส่วนการกระจายอำนาจการบริหารไม่พบในสมัยนี้

การบริหารราชการมีนโยบายหลักการบริหารที่สำคัญได้แก่ การใช้หลักธรรมราชาเป็นเครื่องช่วยในการปกครอง นโยบายเอาใจใส่ต่อหัวเมืองต่าง ๆ และนโยบายการสร้างเมืองหน้าด่านให้มั่นคงแข็งแรง เพื่อช่วยในการป้องกันเมืองหลวง การบริหารราชการเน้นหลักการของระบอบประชาธิปไตยได้แก่ หลักเสมอภาค หลักเสรีภาพ และหลักภราดรภาพ ยิ่งกว่านั้น ยังมีการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการถวายฎีกาที่พระมหากษัตริย์เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ากราบบังคมทูลร้องทุกข์หรือร้องฎีกาต่อองค์พระประมุขได้ทุกเมื่อโดยสิ้นกระดังที่แขวนไว้บริเวณประตูวัง ไม่เก็บภาษีสินค้าต่าง ๆ ระหว่างทาง รวมถึงการให้เสรีภาพในการประกอบอาชีพทางการค้าอย่างเต็มที่ เป็นต้น

6. เอกสารอ้างอิง

- [1] ดนัย ไชโยธธา, “การเมืองและการปกครองของไทย”, กรุงเทพฯ, โอเดียนสโตร์, 2548.
- [2] นคร พันธุ์รงค์, “ประวัติศาสตร์ไทยสมัยสุโขทัย”, กรุงเทพฯ, ไทยวัฒนาพานิช, 2528.
- [3] ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล และคณะ, “การเมืองการปกครองก่อนสมัยกรุงศรีอยุธยา”, ในเอกสารการสอนชุดวิชา ประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 2, นนทบุรี, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์, 2553, หน้า. 2-51.
- [4] รังสรรค์ ประเสริฐศรี, “ประวัติและพัฒนาการของการบริหารราชการไทย” ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 2, นนทบุรี, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, 2553, หน้า. 39-85.
- [5] ลิขิต ธีระเวคิน, “วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย”, กรุงเทพฯ, อักษรสัมพันธ์ (1987) จำกัด, (พิมพ์ครั้งที่ 10), 2554.
- [6] วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัลย์, “แนวคิดเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การเมืองไทย”, ในเอกสารการสอนชุดวิชาการประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 2, นนทบุรี, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์, 2553, หน้า. 2-42.
- [7] ทินพันธุ์ นาคะตะ, “การเมืองไทย ระบบที่ไม่มีสูตรสำเร็จรูปในการแก้ปัญหา”, กรุงเทพฯ, ปัญญาชน, 2555.
- [8] รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, “การบริหารท้องถิ่นไทย”, ในเอกสารการสอนชุดวิชาหลักการบริหารท้องถิ่น หน่วยที่ 9, นนทบุรี, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, 2554, หน้า. 2-56.
- [9] ประชัน คะเนวิน, “การบริหารราชการไทย”, บุรีรัมย์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์, 2549.