

บทความที่ : 1  
Article :



ทฤษฎีระบบราชการกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
ในสมัยกรุงศรีอยุธยา

Bureaucratic Theory and Governmental  
Administration of Ayutthaya Kingdom

[Received Date: April 10, 2020 / Accepted Date: June 24, 2020]

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์\*

Kovit Wongsurawat\*

---

\*สำนักงานราชบัณฑิตยสภา [Office of the Royal Society];

E-mail: kovitw@gmail.com

### บทคัดย่อ

ทฤษฎีระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ และคนอื่น ๆ ที่เน้นถึงหลักสายการบังคับบัญชา ซึ่งหลักการนี้แมกซ์ เวเบอร์ เห็นว่าจำเป็นต้องมีเนื่องจากการบริหารองค์การขนาดใหญ่จำเป็นต้องจัดหมวดหมู่ของตำแหน่งต่าง ๆ เป็นลำดับชั้น “ข้าราชการในลำดับชั้นที่สูงทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่อยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำรองลงมา การจัดลำดับชั้นในระบบราชการเป็นไปเพื่อเป็นหลักประกันว่า เบื้องบนจะสามารถควบคุมเบื้องล่างได้อย่างใกล้ชิด” และคำกล่าวของเฮนรี ฟาโยล ที่กล่าวว่า “ไม่มีมนุษย์คนไหนที่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งจากหัวหน้าสองคนขึ้นไป” แต่เมื่อศึกษาถึงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยกรุงศรีอยุธยาโดยเฉพาะตั้งแต่การปฏิรูประเบียบบริหารราชการของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถซึ่งใช้มาตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ที่ขัดแย้งกับทฤษฎีระบบราชการของหลักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันในรูปของการมีนายกรัฐมนตรี 2 คน คือสมุหกลาโหมและสมุหนายกทำให้เกิดการสับสนขาดความชัดเจนในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเหลือหลายจนต้องมีการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ใน พ.ศ. 2435 จึงสอดคล้องกับทฤษฎีระบบราชการของสากล

**คำสำคัญ:** ระบบราชการ; การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน; กรุงศรีอยุธยา

### Abstract

Bureaucratic theory and governmental administration of Ayutthaya Kingdom The theory of Max Weber and others that focus on the hierarchy principles is widely used to explain the bureaucracy. Max Weber demonstrates that the hierarchy is necessary because the management of large organization needs to categorize the position by hierarchy. The high ranking officers will command the low ranking offices. “The hierarchy in bureaucratic system is the way to guarantee that higher level can control lower level closely” Also, Henri Fayol quote “one man, one boss” supports the above mentioned. However, when study the public administration in Ayutthaya era particularly since the administrative reform under King Borommatrailokkanat to the King Rama V of Ratanakosin, we can see that it conflicts with the bureaucratic theory of public administration used at present. Since, the pattern of two prime minister who in charge of civil affairs and who in charge of military affairs causes the confusion and overlay of public administration leading to the great government reform in King Rama V era in 1892. Then, the newly reformed administration has been consistent with the universal bureaucratic theory.

**Keywords:** Bureaucracy; Governmental Administration; Ayutthaya Kingdom

## บทนำ

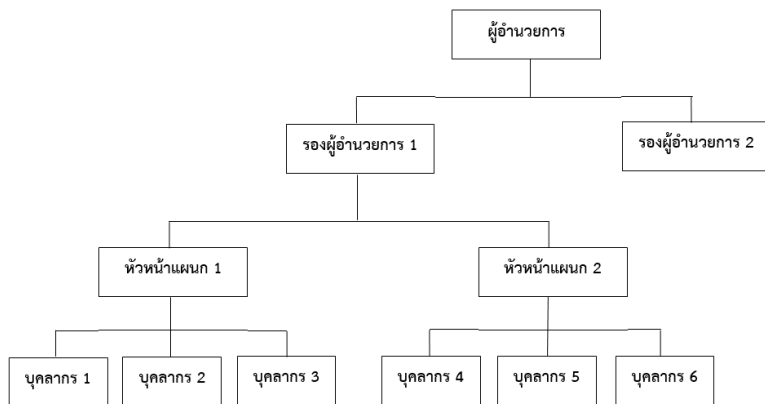
การบริหารองค์การขนาดใหญ่ นั้นนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์เสนอทฤษฎีในการบริหารเอาไว้หลากหลาย แต่ทฤษฎีการบริหารองค์การขนาดใหญ่ที่เป็นที่ยอมรับและมีการใช้กันอย่างกว้างขวางมาจนกระทั่งปัจจุบัน ได้แก่ ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) ของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 7 ประการ ได้แก่ (1) หลักสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) (2) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) (3) หลักความสมเหตุสมผล (Rationality) (4) หลักการมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Orientation) (5) หลักความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) (6) หลักระเบียบวินัย (Discipline) (7) หลักความเป็นมืออาชีพ (Professionalization)

ประเด็นสำคัญที่จะได้กล่าวถึงในบทความนี้ก็คือ หลักสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ซึ่งหลักการนี้แมกซ์ เวเบอร์ เห็นว่าจำเป็นต้องมีเนื่องจากการบริหารองค์การขนาดใหญ่จำเป็นต้องจัดหมวดหมู่ของตำแหน่งต่าง ๆ เป็นลำดับชั้น “ข้าราชการในลำดับชั้นที่สูงทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่อยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำรองลงมา การจัดลำดับชั้นในระบบราชการเป็นไปเพื่อเป็นหลักประกันว่า เบื้องบนจะสามารถควบคุมเบื้องล่างได้อย่างใกล้ชิด” (พิทยา บวรวัฒนา, 2558: 22)

นอกจากแมกซ์ เวเบอร์ แล้วนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีชื่อเสียงอื่น ๆ อีกหลายคนก็ยังมีความเห็นพ้องว่าหลักสายการบังคับบัญชาเป็นเรื่องสำคัญของการบริหารองค์การ เช่น เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol) เจมส์ ดี มูนีย์ และ อัลัน ซี ไรลีย์ (James D. Mooney and Alan C. Reiley) ลูเธอร์ เอช กุลลิค และ ลินด์ดอน เออร์วิค (Luther H. Gulick and Lyndall Urwick) ทั้งนี้ ข้อคิดสำคัญประการหนึ่งของหลักการสายการบังคับบัญชาก็คือ ผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งนั้นสามารถมีผู้ใต้บังคับบัญชาได้หลายคน แต่ผู้ใต้บังคับบัญชาคนหนึ่งจะต้องมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว” เพื่อให้เกิดเอกภาพของการบังคับบัญชาและการกำหนดทิศทางการดำเนินการขององค์การให้

ไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน ดังที่ เฮนรี ฟาโยล กล่าวว่า “ไม่มีมนุษย์คนไหนที่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งจากหัวหน้าสองคนขึ้นไป” (Fayol, 1949: 2)

ทั้งนี้ รัฐ (State) ก็มีสถานะเป็นองค์การขนาดใหญ่อย่างหนึ่งเช่นกัน ดังนั้น การบริหารหรือการปกครองรัฐ ตั้งแต่ในอดีตมาจนกระทั่งถึงในปัจจุบัน ก็ยากที่จะหลีกเลี่ยงการให้ความสำคัญกับเรื่องของหลักสายการบังคับบัญชานี้ได้



ภาพที่ 1 แสดงตัวอย่างสายการบังคับบัญชา

หลักการบริหารองค์การที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เมื่อขยายส่วนไปเป็นโครงสร้างขององค์การก็จะพบว่าหลักการของทฤษฎีระบบราชการนั้น ของโครงสร้างขององค์การในลักษณะเป็นพีระมิด กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ปกครองยิ่งสูงขึ้นไปยังต้องมีจำนวนน้อยลง และในที่สุดก็จะเหลือผู้บริหารสูงสุดเพียงคนเดียว เรื่องนี้เป็นสิ่งที่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นเรื่องธรรมดาสามัญที่คนทั่วไปคุ้นชินกันอยู่แล้วแม้ในทุกวันนี้ เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างในฝ่ายบริหารของรัฐบาลสำหรับประเทศไทยก็จะพบว่ามีสายการบังคับบัญชาในการปกครองเป็นเช่นเดียวกับหลักสายการบังคับบัญชาของทฤษฎีระบบราชการ กล่าวคือ มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าผู้บริหารราชการสูงสุด มีรอง

นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นผู้บริหารระดับรองลงไป กระทั่งมาถึงส่วนของข้าราชการประจำ ก็มีปลัดกระทรวงเป็นหัวหน้าสูงสุดในกระทรวง มีรองปลัดกระทรวง อธิบดี รองอธิบดี หัวหน้าส่วนต่าง ๆ เป็นผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงไป ตามลำดับ กระทั่งมาถึงบุคลากรผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ แต่หากย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์ไทย โดยเฉพาะในช่วงกรุงศรีอยุธยาแล้ว หลักการที่กล่าวมานี้ อาจจะไม่อาจสามารถใช้อธิบายระบบการปกครองรัฐของไทยได้อย่างถูกต้องมากนักซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

### รูปแบบการปกครองของอาณาจักรอยุธยาช่วงต้น

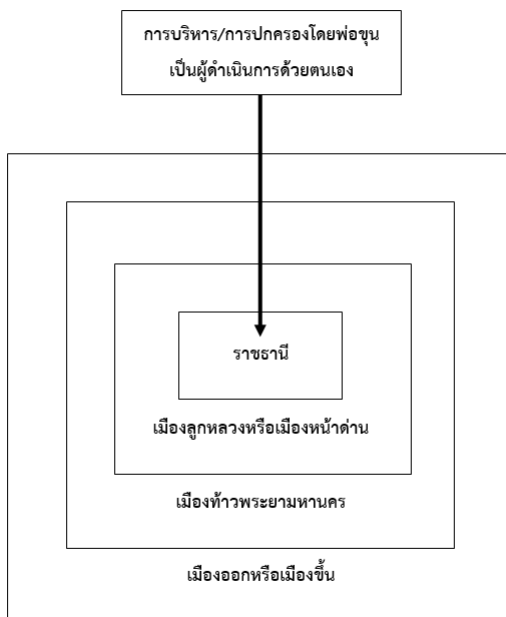
เมื่อสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ทรงสถาปนาอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาขึ้นสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ต้องสถาปนาขึ้นตามมรดกก็คือ “ระบบการปกครอง” ทั้งนี้ เป็นที่ทราบกันว่า อาณาจักรที่มีความเจริญรุ่งเรืองและดำรงอยู่ในแถบที่เป็นประเทศไทยในปัจจุบันนี้ ก่อนการเกิดขึ้นของอาณาจักรอยุธยาก็คือ “อาณาจักรสุโขทัย” ซึ่งอาณาจักรสุโขทัยนี้มีลักษณะการปกครองที่โดดเด่น เรียกว่า ระบบพ่อขุนหรือการปกครองในรูปแบบพ่อปกครองลูก กล่าวคือผู้ปกครองที่เรียกว่า “พ่อขุน” จะดูแลผู้ใต้ปกครองอย่างใกล้ชิดคอยขจัดทุกข์บำรุงสุขให้ราษฎรตลอดจนคอยไกล่เกลี่ยปัญหาข้อโต้แย้งต่าง ๆ แต่ระบบพ่อขุนนี้มีจุดอ่อนอยู่ที่เป็นระบบการปกครองซึ่งสามารถดำเนินการบริหารจัดการได้ดีในอาณาเขตที่ไม่กว้างใหญ่นเกินไปนัก ดังนั้นเมื่ออาณาจักรสุโขทัย มีการขยายอาณาเขตออกไป การปกครองแบบพ่อปกครองลูกโดยตัวพ่อขุนจึงกระทำได้เฉพาะในเขตเมืองราชธานีเท่านั้น ส่วนในพื้นที่อื่น ๆ ของอาณาจักรสุโขทัยก็จำเป็นต้องกระจายอำนาจออกไป แบ่งตามความห่างไกลจากเมืองหลวงหรือเมืองราชธานีอีก 3 อันดับ ได้แก่

1. เมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่าน เป็นเมืองที่ล้อมรอบราชธานีชั้นในสุด ได้แก่ เมืองศรีสัชนาลัย (ทางทิศเหนือ) เมืองสองแคว (ทางทิศตะวันออก) เมืองนครชุม

(ทางทิศตะวันตก) และเมืองสระหลวง (ทางทิศใต้) กษัตริย์มักส่งเชื้อพระวงศ์ที่ใกล้ชิดที่สุดซึ่งมักเป็นพระราชโอรส ออกไปปกครองเมืองเหล่านี้ เพราะเหตุผลด้านความมั่นคง เนื่องจากเป็นเมืองที่อยู่ใกล้ขีดราชธานีมากที่สุด เป็นปราการด่านสุดท้ายก่อนที่จะถึงเมืองราชธานี และหากจะก่อการกบฏก็เป็นเมืองที่ประชิดราชธานีมากที่สุดอันยอมจะอันตรายมากที่สุด ดังนั้น จึงจำเป็นต้องส่งคนที่สามารถไว้นับถือเชื่อใจได้มากที่สุดไปปกครอง ซึ่งก็ไม่น่าพ้นจากญาติสนิทหรือสายโลหิตของพระองค์ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าเมื่อ กษัตริย์ที่ราชธานีสวรรคต เจ้าผู้ปกครองเมืองลูกหลวงก็มักจะยกกองทัพเข้ามาในราชธานีเพื่อแย่งราชสมบัติกลายเป็นสงครามกลางเมืองอยู่เสมอ

2. เมืองท้าวพระยามหานคร เป็นเมืองที่ล้อมรอบราชธานีถัดออกมาจากเมืองลูกหลวงออกไปอีกชั้นหนึ่ง กษัตริย์มักให้เจ้าเมืองที่ปกครองเมืองเหล่านี้อยู่เดิมดูแลหัวเมืองเหล่านี้ต่อไปหลังจากที่แม่พระราชาอำนาจไปครองบงำได้แล้ว หากมีการแข็งข้อเกิดขึ้น กษัตริย์จะส่งทัพไปปราบแล้วแต่งตั้งขุนนางที่ทรงวางพระทัยไปปกครองแทน เมืองท้าวพระยามหานครในสุโขทัย เช่น แพรก อุ่ทอง หล่มศักดิ์ ศรีเทพ แพร์ราชบุรี เพชรบุรี

3. เมืองออกหรือเมืองขึ้น เป็นเมืองของชาวต่างชาติ ต่างภาษา การแผ่อำนาจออกไปมักใช้วิธีการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจผ่านการสมรสระหว่างเชื้อพระวงศ์มากกว่าการใช้กำลังกองทัพออกไปยึดครอง เช่น เมืองหงสาวดีของมอญและเมืองนครศรีธรรมราช เมืองในอันดับนี้การปกครองยังคงเป็นสิทธิขาดของเจ้าเมืองนั้น ๆ ความสัมพันธ์จะอยู่ในรูปแบบสวามิภักดิ์ที่เมืองออกยอมรับอำนาจของเมืองราชธานีเท่านั้น



ภาพที่ 2 : แสดงรูปแบบการปกครองในสมัยสุโขทัย

รูปแบบการปกครองของอาณาจักรสุโขทัยที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะสังเกตได้ว่า แทบจะไม่มีโครงสร้างของ “การปกครองส่วนกลาง” เลย แต่จะเป็นการปกครองเมืองหลวงหรือเมืองราชธานีโดยตัวพ่อขุนแล้วก็แบ่งอำนาจไปสู่ “การปกครองส่วนภูมิภาค” ซึ่งเมื่อสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 สถาปนาอาณาจักรอยุธยาขึ้น รูปแบบการปกครองที่สร้างขึ้นมารองรับอาณาจักรใหม่นี้ก็ได้รับการพัฒนาให้มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

โดยอาณาจักรอยุธยาสถานะของผู้ปกครองได้รับการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นสมมติเทพ ไม่ใช่พ่อขุนดังเช่นรูปแบบของสุโขทัย เป็นรูปแบบพระมหากษัตริย์ที่ได้รับอิทธิพลทางความเชื่อมาจากขอม ส่วนรูปแบบการปกครองในช่วงเริ่มต้นของอาณาจักร

อยุธยาการจัดระเบียบการปกครองก็ยังคงอ้างอิงระบบของอาณาจักรสุโขทัยอยู่ คือกระจายอำนาจออกไปให้ตัวแทนดำเนินการปกครองในเมืองอันดับต่าง ๆ โดยแบ่งเขตการปกครองนอกเหนือจากราชธานีออกเป็น 4 อันดับ คือ เมืองหน้าด่าน เมืองชั้นใน เมืองพระยามหานคร เมืองประเทศราช ได้แก่

1. *เมืองหน้าด่าน* หรือบางครั้งเรียกว่าเมืองลูกหลวงจะตั้งอยู่รอบราชธานีทั้ง 4 ทิศ ระยะเวลาการเดินทางจากราชธานีไปยังเมืองเหล่านี้เท่ากับ 2 วัน เมืองลูกหลวงในสมัยอยุธยา ได้แก่ ลพบุรี (ทางทิศเหนือ) นครนายก (ทางทิศตะวันออก) พระประแดง (ทางทิศใต้) และสุพรรณบุรี (ทางทิศตะวันตก) กษัตริย์จะส่งเชื้อพระวงศ์ผู้เป็นที่ไว้วางพระทัยไปปกครองเมืองเหล่านี้เช่นเดียวกับการปกครองเมืองลูกหลวงในสมัยสุโขทัย ซึ่งระบบนี้ก็นำไปสู่ปัญหาการแย่งชิงราชสมบัติของบรรดาเจ้าเมืองหน้าด่านเมื่อกษัตริย์สวรรคตเช่นเดียวกัน

2. *เมืองชั้นใน* อยู่รอบราชธานีถัดออกไปจากเมืองหน้าด่าน เนื่องจากเมืองเหล่านี้ไม่ไกลจากราชธานีจนเกินไปกษัตริย์จึงยังทรงสามารถใช้อำนาจปกครองดูแลได้ โดยส่งผู้รั้งเมืองจากเมืองหลวงไปปกครองโดยตรง เช่น ราชบุรี สิงห์บุรี ปราจีนบุรี

3. *เมืองพระยามหานคร* หรือบางครั้งเรียกหัวเมืองชั้นนอก จะอยู่ถัดออกไปจากเมืองหน้าด่านและเมืองชั้นใน มีหน้าที่เสียภาษีอากรตลอดจนเกณฑ์ผู้คนมาเป็นทหารในยามที่มีศึกสงคราม เมืองเหล่านี้มักมีเจ้าเมืองสืบเชื้อสายติดต่อกันมาเป็นผู้ปกครองอยู่แล้วแต่เดิม ดังนั้น กษัตริย์จึงมักปล่อยให้ตระกูลเจ้าเมืองเก่าปกครองดูแลต่อไป แต่ในกรณีที่เจ้าเมืองเดิมไม่เข้มแข็งในการปกครองหรือเกิดความหวาดระแวงจะมีการคิดแข็งข้อก่อกบฏขึ้น กษัตริย์ก็อาจส่งขุนนางที่ไว้วางใจไปปกครองแทน เมืองพระยามหานครในสมัยอยุธยาเช่น นครราชสีมา จันทบุรี สงขลา

4. *เมืองประเทศราช* คือเมืองที่อยุธยาใช้กำลังกองทัพเข้าตีและมีชัยชนะสามารถบังคับให้ยอมรับในอำนาจของอยุธยาได้ แต่เนื่องจากเมืองเหล่านี้มักอยู่ห่างไกลจากราชธานีมาก จึงใช้วิธีการให้ผู้ปกครองเมืองนั้นแต่เดิมเป็นผู้ปกครองเมืองนั้นต่อไป

แต่ต้องแสดงการยอมรับในอำนาจของอยุธยาซึ่งหนึ่งในสัญลักษณ์ที่สำคัญก็คือ การส่งเครื่องราชบรรณาการ เช่น ต้นไม้เงิน ต้นไม้ทอง มาให้อยุธยาเป็นประจำตามระยะเวลาที่กำหนด

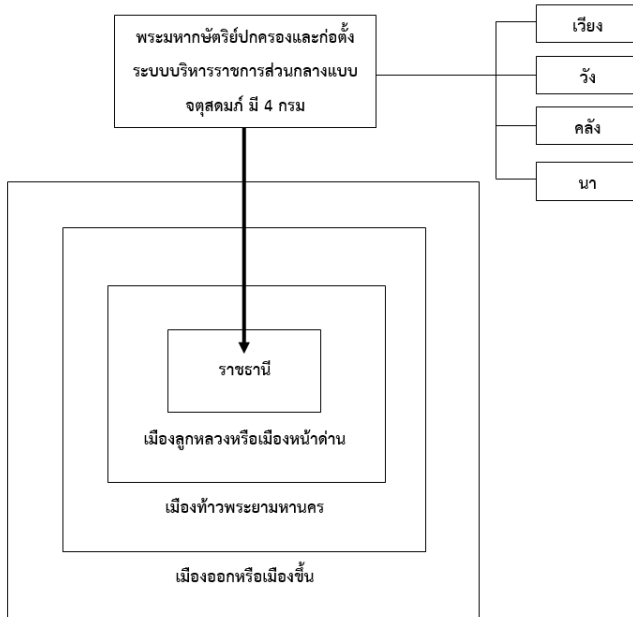
พบว่า สิ่งที่มีความแตกต่างอย่างชัดเจนจากการปกครองของอาณาจักรสุโขทัย ได้แก่ การที่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ได้สร้างระบบการปกครองส่วนกลางขึ้นมา ซึ่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ อธิบายว่าได้จัดการปกครองเป็น 4 แผนก เรียกว่า เมือง วัง คลัง นา หรือเรียกรวมกันว่า “จตุสดมภ์” แปลว่าหลักทั้ง 4 สันนิษฐานว่าจะเป็นการมาแต่อินเดีย ด้วยประเทศอื่นที่ใกล้เคียงกับพม่าก็ตีเขมรก็ตี ตลอดจนขวามลายู แบ่งเป็น 4 แผนกทำนองเดียวกันทั้งนั้น (ดำรงราชานุภาพ, 2555: 69) อนึ่ง กรมทั้ง 4 คือ กรมเมือง กรมวัง กรมคลัง กรมนา นั้นมีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา

1. กรมเมือง (หรือกรมเวียง) มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรภายในราชอาณาจักร โดยจับผู้กระทำความผิดมาสอบสวนลงโทษ เสนาบดีผู้รับผิดชอบกรมนี้เรียกว่า “ขุนเวียง” หรือ “ขุนเมือง”

2. กรมวัง มีหน้าที่รับผิดชอบทั้งในเรื่องเกี่ยวกับราชสำนัก และการพิจารณาพิพากษาคดีความต่าง ๆ เสนาบดีที่ดูแลกรมวังมีตำแหน่งเป็น ขุนวัง

3. กรมคลัง มีหน้าที่หารายได้ให้ทางราชการเพื่อนำมาใช้ในการยามสงบและในช่วงสงคราม เสนาบดีประจำกรมคลังเรียกว่า “ขุนคลัง”

4. กรมนา มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการเกษตรซึ่งเป็นอาชีพหลักของประชาชน กรมนี้จะเป็นผู้ออกสิทธิในการถือครองที่ดินและคอยเก็บภาษีจากการทำเกษตร เช่น การเก็บ “หางข้าว” คือภาษีที่เป็นข้าวเปลือกเอาไปใส่ฉางหลวงเพื่อใช้ในเวลาสงคราม เสนาบดีผู้ดูแลกรมนามีตำแหน่ง “ขุนนา”



ภาพที่ 3: รูปแบบการปกครองสมัยอยุธยา ก่อนรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

จากจุดนี้จะเห็นได้ว่าอาณาจักรอยุธยา ได้เริ่มจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่สอดคล้องกับระบบการบริหารองค์การตามหลักสายการบังคับบัญชาขึ้นมา แม้ว่าจำกัดวงอยู่เฉพาะในเขตเมืองราชธานีก็ตาม โดยกำหนดตัวผู้บริหารของกรมในตำแหน่งเสนาบดีขึ้น 4 ตำแหน่ง และเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชา

### รูปแบบการปกครองของอาณาจักรอยุธยาโดยมีผู้บังคับบัญชาสูงสุด 2 ตำแหน่ง

กรุงศรีอยุธยาในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ สถาปณารัฐศาสตร์ของอาณาจักรอยุธยาเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญกล่าวคือ ก่อนหน้านั้นในรัชสมัย

ของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) พระราชบิดาของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ กรุงศรีอยุธยา มีชัยชนะในการรบกับอาณาจักรขอม สามารถยึดเมืองนครธมราชธานีของขอมเอาไว้ได้เมื่อ พ.ศ. 1974 ทำให้อำนาจของกรุงศรีอยุธยาแผ่ออกไปกว้างไกลยิ่งขึ้น นอกจากนี้ พระราชมารดาของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงเป็นทรงเป็นพระราชธิดาของพระมหาธรรมราชาที่ 3 (พญาสือสีไท) ผู้ครองกรุงสุโขทัย ทำให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมีสายเลือดของทั้งราชวงศ์สุพรรณภูมิแห่งกรุงศรีอยุธยา และราชวงศ์พระร่วงแห่งกรุงสุโขทัย ซึ่งเป็นสิ่งที่พระองค์ใช้อ้างสิทธิ์ในการครองกรุงสุโขทัยด้วย ซึ่งกรุงสุโขทัยนี้มีฐานะสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อกรุงศรีอยุธยา เนื่องจากเป็นพื้นที่ติดต่อระหว่างอาณาจักรอยุธยาและอาณาจักรล้านนา อันทำให้อาณาจักรสุโขทัยนั้นเป็น “ดินแดนแย่งชิง” ที่อาณาจักรฝ่ายเหนือคือล้านนาและอาณาจักรฝ่ายใต้คือกรุงศรีอยุธยาล้วนต้องการได้มาครอบครองเนื่องจากหากฝ่ายใดได้ครองดินแดนสุโขทัยก็เท่ากับว่าฝ่ายนั้นกำลังยื่นปลายหอกจ่อคอของอีกฝ่ายหนึ่งอยู่ตลอดเวลา

นอกจากนี้แล้ว ยังมีเหตุสืบเนื่องจากการที่พระยาอริชัยชาญไม่พอพระทัยที่ไม่ได้รับแต่งตั้งเป็นมหาธรรมราชาธิราชปกครองเมืองเหนือสืบต่อจากพระมหาธรรมราชาธิราช (บรมपाल) จึงเป็นกบฏไปเข้ากับเมืองเชียงใหม่ (วินัย พงศ์ศรีเพียร, 2559: 79) ดังนั้น สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่ต้องยึดกุมกรุงสุโขทัยเอาไว้ให้ได้ และเป็นเหตุให้พระองค์ต้องทำสงครามกับพระเจ้าติโลมหารัชมหาราชาธิราช (พระเจ้าติโลกราช) แห่งล้านนาอยู่เป็นระยะเวลานานถึงกับต้องย้ายไปประทับที่เมืองพิษณุโลกถึง 25 ปี และปล่อยให้พระราชโอรสดูแลกรุงศรีอยุธยาแทน ซึ่งการกระทำนี้หากจะเรียกว่าเป็นการย้ายราชสำนักจากอยุธยามาสู่พิษณุโลกก็ดูจะไม่เป็นการกล่าวที่เกินไ้ไปนัก ในส่วนของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก็ได้มีการปฏิรูปเสียใหม่เพื่อการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางให้มากขึ้นโดยปรับระบบบริหารราชการอย่างง่ายในสมัยอยุธยาตอนต้นให้กลายเป็นระบบราชการที่มีความซับซ้อนขึ้น ซึ่ง

ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน ได้เสนอเหตุผลสำคัญในการปฏิรูประบบการบริหารราชการ ดังนี้ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550: 29)

1. เป็นผลมาจากปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้จำเป็นจะต้องทำให้โครงสร้างและหน้าที่ของระบบราชการกลายเป็นสถาบัน นอกจากนี้ก็จำเป็นจะต้องมีระบบราชการแบบใหม่เพื่อปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ใหม่

2. เนื่องจากการขยายอาณาเขตและการรพุงกับอาณาจักรล้านนาทางเหนือ จึงจำเป็นต้องมีระบบการบริหารใหม่ที่เหมาะกับสถานการณ์ใหม่ นี้อาจถือได้ว่าเป็นปัจจัยภายนอก ถึงแม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับนโยบายสร้าง “จักรวรรดิ” ของกรุงศรีอยุธยาก็ตาม

3. เพื่อปกครองอาณาจักรที่ใหญ่ขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างอำนาจให้เป็นปึกแผ่นมั่นคง ซึ่งจะทำให้ได้แก่แต่โดยการปฏิรูปทางการเมือง การบริหารและสังคมเท่านั้น ในสมัยนั้นเป้าหมายหลักคือ ควบคุมกำลังคนซึ่งเป็นรากฐานของอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองและการทหาร การปฏิรูปมุ่งหมายจะเพิ่มพูนอำนาจการควบคุมกำลังคนของรัฐให้สูงสุด (สมเกียรติ วันทะนะ, 2560, 2561)

การปฏิรูประเบียบบริหารราชการของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มีการดำเนินการ 2 ประการ ได้แก่

#### 1. การปฏิรูปราชการส่วนกลาง

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ดำเนินการปฏิรูประเบียบราชการบริหารส่วนกลางอันเป็นการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารองค์การของรัฐที่สำคัญที่สุด โดยดำเนินการปรับปรุงระบบตุลาการ มีเนื้อหาสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

1.1 เปลี่ยนชื่อเรียกกรม และบรรดาศักดิ์ของเสนาบดีผู้บังคับบัญชาการกรม ดังนี้ (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, 2562)

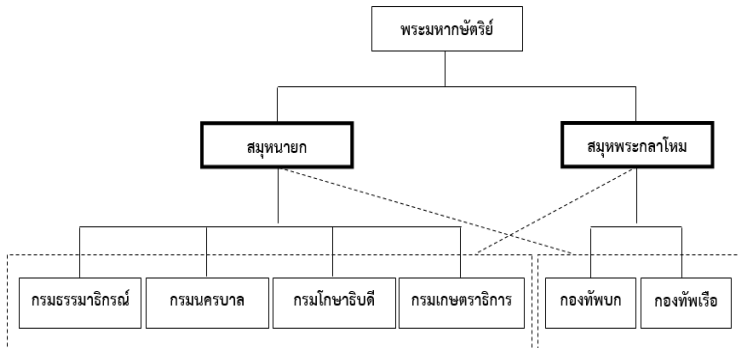
| ชื่อกรมเดิม | ชื่อกรมใหม่    | บรรดาศักดิ์/ราชทินนาม (เดิม) | บรรดาศักดิ์/ราชทินนาม (ใหม่)                                                          |
|-------------|----------------|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| กรมเวียง    | กรมนครบาล      | ขุนเวียง                     | พระยามหาอินทราธิบดีศรีวิชัย<br>บริรักษ์โลกาการ                                        |
| กรมวัง      | กรมธรรมาภิการณ | ขุนวัง                       | พระยาธรรมาธิบดีศรีวิชัยพงษวงษ<br>ภักดีบดินทรเดโชชัยมโหสุริยาธิบดีศรี<br>รันมณเทียรบาล |
| กรมคลัง     | กรมโกษาธิบดี   | ขุนคลัง                      | พระยาศรีธรรมราชเดชาชาติอำมาตยานุ<br>ชิตพิพิธรัตนราชโกษาธิบดี                          |
| กรมนา       | กรมเกษตราภิการ | ขุนนา                        | พระยาพลเทพราชเสนาบดี ศรีไชย<br>นพรัตน์<br>เกษตราธิบดี                                 |

1.2 เพิ่มตำแหน่งผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นสูงกว่าเสนาบดีผู้บังคับบัญชาการกรมขึ้น คือ ตำแหน่ง “อัครมหาเสนาบดี” โดยเพิ่มขึ้นทีเดียว 2 ตำแหน่ง ได้แก่ สมุหพระกลาโหม มีบรรดาศักดิ์และราชทินนาม ที่ “เจ้าพระยามหาเสนาบดีวิริยะภักดินรินทรสุนทรฤชัย” และ สมุหนายก มีบรรดาศักดิ์และราชทินนาม ที่ “เจ้าพระยาจักรีศรีอริยวงศาคตสมุหนายกอัครมหาเสนาธิบดี” โดยความเข้าใจหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 ตำแหน่งนี้ อาจสรุปสั้น ๆ ได้ตามที่พระราชพงศาวดารฉบับพันจันทนุมาศ (เจิม) ระบุว่า “สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าผู้เป็นพระราชกุมารขึ้นเสวยราชสมบัติทรงพระนามชื่อพระบรมไตรโลกนาถ ... ให้เอาทหารเป็นสมุหพระกลาโหม เอาพลเรือนเป็นสมุหนายก ...”(วริ สิริอิสสระนันท์, 2553: 53)

ตำแหน่ง “สมุหพระกลาโหม” มีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทหารทั้งหมด เช่น การเกณฑ์ไพร่พล จัดหาเสบียง และวางแผนการรบในยามสงคราม หรือการ ฝึกไพร่พล การบังคับบัญชากรมตำรวจ และและกรมรักษาพระองค์ในยามสันติ และที่สำคัญยัง

กำกับดูแลกองทัพโดยบังคับบัญชา แม่ทัพบก คือ พระยาสิทธิราชเดโชชัย และแม่ทัพเรือ คือ พระยาสิทธิราชฤทธิไกร

ตำแหน่ง “สมุหนายก” มีหน้าที่บังคับบัญชา และตรวจการดูแลราชการที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายพลเรือนทั้งหมด โดยเฉพาะกรมจตุสดมภ์ทั้ง 4 กรม



ภาพที่ 4: แสดงรูปแบบจตุสดมภ์ที่รัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถปรับปรุง

ตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 ตำแหน่งนี้ หากจะเทียบเคียงกับตำแหน่งในระบบราชการของไทยในปัจจุบันก็เทียบเคียงได้กับตำแหน่ง “นายกรัฐมนตรี” และเสนาบดีของกรมจตุสดมภ์นั้นก็เทียบเคียงได้กับ “รัฐมนตรี” แต่เมื่อมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเช่นนี้แล้ว ก็หมายความว่า เสนาบดี มีผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปถึง 2 คน นอกจากนี้แล้ว ในทางปฏิบัติที่แบ่งหน้าที่ให้ สมุหพระกลาโหมดูแลฝ่ายทหาร สมุหนายกดูแลฝ่ายพลเรือน นั้น ก็ไม่เป็นเช่นที่กำหนด เนื่องจากเมื่อคราวเกิดสงคราม ตัวสมุหนายกรวมถึงกำลังคนในกำกับของสมุหนายกก็ต้องทำหน้าที่เป็นทหารเข้าทำสงครามเช่นเดียวกับฝ่ายสมุหพระกลาโหม แต่ในยามสันติแม้ว่าสมุหพระกลาโหมจะ

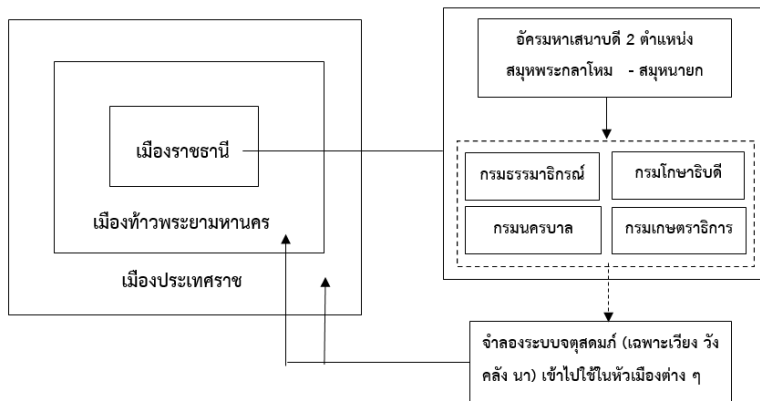
ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงแต่ก็อาจสามารถสั่งการหน่วยงานในจุตุสมภักด้วยได้ ตามฐานะของบรรดาศักดิ์อัคกรมหาเสนาบดี

เมื่อเป็นเช่นนี้ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ก่อตั้งขึ้นมานี้ ก็จะขัดแย้งกับหลักสายการบังคับบัญชาของทฤษฎีระบบราชการอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจาก ผู้ได้บังคับบัญชาของกรมจุตุสมภักหรือเสนาบดีทั้งปวงมี “หน่วยเหนือ” คือ อัคกรมหาเสนาบดีพร้อมกันทีเดียวถึง 2 หน่วยเปรียบเสมือนระบบการปกครองส่วนกลางของกรุงศรีอยุธยาที่มีนายกรัฐมนตรีพร้อมกัน 2 คน

## 2. การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค

2.1 โปรดให้ยกเลิกเมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่าน โดยขยายอาณาเขตของเมืองราชธานีออกไปให้ครอบคลุมอาณาเขตของเมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่าน ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาการแย่งชิงราชสมบัติของเชื้อพระวงศ์เมื่อกษัตริย์เสด็จสวรรคต ทั้งนี้อาจเป็นได้ว่าพระองค์เห็นปัญหานี้จากกรณีของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) พระราชบิดาของพระองค์ ที่ก่อนขึ้นครองราชย์ก็ต้องยกกองทัพจากเมืองหน้าด่านเข้ามาชิงราชสมบัติพร้อมกับเจ้าอ้ายพระยาและเจ้ายี่พระยาที่ครองเมืองหน้าด่านด้วยเช่นกัน

2.2 โปรดให้ใช้วิธีการปกครองฝ่ายพลเรือนที่เรียกว่าจุตุสมภักในหัวเมืองด้วย (วิลาสวงศ์ พงศบุตร และวุฒิชัย มูลศิลป์, 2553: 24) โดยการปกครองส่วนหัวเมืองเจ้าเมืองจะจำลองภาพการปกครองจากเมืองหลวงมาไว้ในเมืองของตนเอง คณะกรรมการเมืองมีการจัดโครงสร้างแบบการปกครองส่วนกลาง เช่น เวียง วัง คลัง นา เพื่อรับคำสั่งตามสายงานจากเมืองหลวง (วินัย พงศ์ศรีเพียร, 2559: 98)



ภาพที่ 5: แสดงรูปแบบการปกครองที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถปรับปรุง

ระบบจตุสดมภ์ ถูกทำให้ซับซ้อนและสับสนมากขึ้นในรัชสมัยของสมเด็จพระเพทราชาแห่งราชวงศ์บ้านพลูหลวง โดยพระองค์ได้ปรับสายการบังคับบัญชาของระบบการบริหารราชการใหม่ โดยปรับเปลี่ยนหน้าที่เป็นแบบรับผิดชอบตามพื้นที่ (Territorial Responsibility) เพื่อให้คนอำนาจกัน กล่าวคือ สมุหนายกดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือ และสมุหพระกลาโหมดูแลหัวเมืองปักษ์ใต้ (ตั้งแต่ปากน้ำเจ้าพระยาลงไป) (วินัย พงศ์ศรีเพียร, 2559: 84) อย่างไรก็ตาม หลักการแบ่งพื้นที่กันดูแลระหว่างสมุหนายก และสมุหพระกลาโหม นั้นก็ไม่มีที่แน่นอนนัก เพราะปรากฏในบางช่วงเวลา พระมหากษัตริย์ก็โปรดให้ยกหัวเมืองภายใต้ปกครองของสมุหพระกลาโหมมาขึ้นกับเสนาบดีกรมคลังแทน เนื่องจากเสนาบดีกลาโหมได้กระทำความผิดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงพอพระทัย (โดม ไกรปรกรณ์, 2562) และในทางกลับกัน เมื่อริบอำนาจการบังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ ไปได้ก็สามารถยกคืนให้ได้เช่นกัน หรือจะจัดระเบียบเปลี่ยนแปลงอย่างใดก็ได้ ตัวอย่างเช่น เมื่อต้นกรุงรัตนโกสินทร์ แผ่นดินสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬา

โลก ภายหลังพระองค์ปราบดาภิเษกแล้วก็ทรงแบ่งการบังคับบัญชาหัวเมืองใหม่ตามที่ปรากฏในพระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 ดังนี้ “ครั้นเสร็จตั้งขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยแล้ว ทรงพระราชดำริว่า แต่ก่อนเมืองปากใต้ยกมาขึ้นแก่กรมท่านั้น เพราะกะลาโหมมีความผิด บัดนี้เจ้าพระยามหาเสนา ที่ลุ่มพระกะลาโหม มีความชอบมาก จะต้องแบ่งหัวเมืองปากใต้ฝ่ายตะวันตก ซึ่งขึ้นกรมท่า 19 เมือง กรมมหาดไทย 1 รวม 20 เมือง คือ เมืองสงขลา 1 เมืองพัทลุง 1 เมืองนครศรีธรรมราช 1 เมืองไชยา 1 เมืองหลังสวน 1 เมืองชุมพร 1 เมืองปัตตานี 1 เมืองคลองวารี 1 เมืองกุย 1 เมืองปราง 1 เมืองตนาวศรี 1 เมืองมฤต 1 เมืองกระ 1 เมืองตักว้า 1 เมืองตักวู่ 1 เมืองพังงา 1 เมืองถลาง 1 เมืองกาญจนบุรี 1 เมืองไชยโยก 1 รวม 19 เมือง กับเมืองขึ้นมหาดไทยเมือง 1 คือ เมืองเพชรบุรี รวม 20 เมือง พระราชทานให้ยกมาขึ้นกรมพระยาภิรมย์มงคลเมืองขึ้นกรมท่าอีก 8 เมือง คือ เมืองนนทบุรี 1 เมืองสาครบุรี 1 เมืองสมุทรปราการ 1 เมืองชลบุรี 1 เมืองบางลุ่ม 1 เมืองระยอง 1 เมืองจันทบุรี 1 เมืองตราด 1 รวม 8 เมือง แล้วยกเอาเมืองสมุทรสงคราม ซึ่งขึ้นกรมมหาดไทยมาเดิม ให้กรมท่าเมือง 1 รวมเป็น 9 เมือง เมืองเซียงเซาเมือง 1 แต่โบราณขึ้นกรมพระกะลาโหม ครั้นตกไปอยู่มหาดไทยก็ให้คงอยู่ตามเดิม” (อรรถพร ทรัพย์พลอย, 2552: 19)

อย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางดังที่กล่าวมาข้างต้น ก็ยังทำให้รูปแบบการบริหารองค์การขัดแย้งกับหลักทฤษฎีระบบราชการในเรื่องหลักสายการบังคับบัญชามากขึ้น กล่าวคือ อัครมหาเสนาบดี ทั้ง 2 ตำแหน่ง รับผิดชอบตามพื้นที่โดยไม่ต้องแยกหน้าที่เป็นฝ่ายทหารหรือฝ่ายพลเรือน แต่ในบางคราวก็อาจแต่งตั้ง “เสนาบดี” เจ้ากรมจตุสดมภ์ให้ขึ้นมาใช้อำนาจควบคุมดูแลพื้นที่แบบเดียวกับอัครมหาเสนาบดี เสมือนหนึ่งยกให้รัฐมนตรี มีอำนาจเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรี

ความสับสนในเรื่องระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้มาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชดำรัสเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างชัดเจน ดังต่อไปนี้ (จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2526: 66 – 68)

การปกครองบ้านเมืองของเราซึ่งได้จัดมาแต่ก่อนนั้น ได้แบ่งเสนาบดีเป็น 6 ตำแหน่ง ยกเป็นอัครมหาเสนา 2 คือสมุหนายกได้บังคับกรมฝ่ายพลเรือนทั่วไป สมุหพระกลาโหม ได้บังคับกรมฝ่ายทหารทั่วไป เมื่อพิเคราะห์ดูตามตำแหน่งที่ตั้งขึ้นแต่เดิม ก็ดูเหมือนจะให้บังคับการได้สิทธิ์ขาดตลอดในการพลเรือนฝ่ายหนึ่งการทหารฝ่ายหนึ่ง แต่เมื่อตรวจดูตามพระราชพงศาวดาร ก็ไม่เห็นได้ว่าอัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 คนนี้ ได้บังคับการทั่วไปในฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารสิทธิ์ขาดดังที่ตั้งขึ้น เป็นแต่เหมือนกับสมุหบัญชีที่จะรวบรวมจำนวนคนฝ่ายพลเรือนคนหนึ่งฝ่ายทหารคนหนึ่งเท่านั้น อีกประการหนึ่ง การซึ่งแบ่งเป็นฝ่ายพลเรือนฝ่ายทหารนั้น ถึงว่ากฎหมายจะรับยกไพร่หลวงฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนผิดกันบ้างในที่บางแห่ง แต่การที่ใช้ไปทัพบกศึกอันใด ใช้ทั้งสองฝ่ายเหมือนกันเสมอกัน จนไม่เข้าใจได้ว่าซึ่งแบ่งเป็นฝ่ายทหารฝ่ายพลเรือนนี้มีประสงค์แต่เดิมอย่างไร แต่คงต้องเข้าใจว่า การที่แบ่งไว้แต่เดิมเช่นนี้ คงมีตำแหน่งหน้าที่ผิดกันแต่หากเลือน ๆ กันมาด้วยเหตุต่าง ๆ จนคงเป็นแต่สมุหบัญชีอย่างเช่นเป็นกันอยู่ในปัจจุบันนี้

ส่วนตำแหน่งราชการของท่านอัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 คน นอกจากที่เป็นสมุหบัญชี ที่เป็นการสำคัญ ก็บังคับการหัวเมืองอย่างหนึ่งบังคับศาลชำระความซึ่งขึ้นอยู่ในกรมนั้นอย่างหนึ่ง ตำแหน่งซึ่งได้บังคับการหัวเมืองนี้ คงจะแบ่งบังคับอยู่ใน 2 กรมนี้แต่เดิมมา ท่านอัครมหาเสนาบดี 2 คนนี้ เป็นผู้ถือตราพระราชสีห์ พระคชสีห์ ซึ่งนับว่าเป็นตราหลวงเฉพาะแต่ดำเนินพระบรมราชโองการอย่างเดียวจึงจะมีไปได้ แต่เมื่อมีเหตุเปลี่ยนแปลงไป คือ เมื่อสมุหพระกลาโหมมีความผัดทูลหัวเมืองขึ้นกลาโหมไปขึ้นกรมท่า ใช้ตราบัวแก้วเป็นตราดำเนินพระบรมราชโองการอีกดวงหนึ่ง กลาโหมไม่มีหัวเมืองขึ้น ตลอดมาจนแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก จึงได้ยกหัวเมืองกรมท่ากลับมากลาโหม แบ่งเมืองมหาดไทยมาบ้างคงไว้ให้กรมท่าบาง จึงได้เกิดเป็นกรม จึงได้เกิดเป็นกรมที่บังคับหัวเมืองขึ้นเป็น 3 ทั้งกรมท่า การซึ่งแบ่งฝ่ายพลเรือนฝ่ายทหาร ซึ่งดูเหมือนว่าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนจะอยู่รักษาพระนคร ฝ่ายทหารจะเป็น

ผู้ไปทัพ กลับกลายเป็นไปทัพเหมือนกันทั้งสองฝ่ายนี้ คงจะเป็นด้วยหัวเมืองขึ้นสองฝ่ายนี้เป็นต้นเหตุเมื่อมีราชการเกิดขึ้นในหัวเมืองขึ้นกรมมหาดไทย ก็เป็นหน้าที่กรมมหาดไทยไป เกิดขึ้นในกลาโหม ก็เป็นหน้าที่กลาโหมไป ด้วยอาศัยเหตุว่าผู้ซึ่งได้เคยบังคับบัญชาการในหัวเมืองเหล่านั้นมา รู้เบาแสบในการที่จะกะเกณฑ์ผู้คนพาหนะเสบียงอาหาร ดีกว่าผู้ซึ่งไม่เคยบังคับกัน เพราะผู้คนที่จะใช้ฝ่ายทหารก็ดี พลเรือนก็ดี ไม่มีวิชาฝึกหัดอันใดวิเศษกว่ากันก็เป็นอันใช้ได้เท่ากัน ครั้นเมื่อมีการทัพศึกต่างประเทศมาอย่ายิพระนครซึ่งไม่เป็นหัวเมืองขึ้นฝ่ายใด หรือจะยกไปปราบปรามประเทศใดซึ่งมิได้เป็นพระราชอาณาเขต ต้องการนายทัพนายกองและไพร่พลมาก ก็ต้องใช้ร่วมกันทั้งฝ่ายทหารพลเรือน การที่แบ่งหน้าที่ฝ่ายทหารพลเรือนก็เป็นอันสูญไป คงอยู่แต่ชื่อ

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ระบบจตุสดมภ์ที่ใช้มาตั้งแต่แผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นอันยุติลงเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ปฏิรูปการปกครองแผ่นดินครั้งใหญ่ ก่อตั้งกระทรวงขึ้นมา 12 กระทรวง เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2535 ทั้งนี้ ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อตั้งขึ้นใหม่ทดแทนระบบจตุสดมภ์นี้ เป็นระบบการบริหารองค์การ ที่มีหลักสายการบังคับบัญชา ตามทฤษฎีระบบราชการ

### เอกสารอ้างอิง

- จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. (2526). **เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.103 และพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร.
- โดม ไกรปรกรณ์. (2562). **กรมคลัง : ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า**. (ออนไลน์) สืบค้นจาก:  
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=กรมคลัง>
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. (2555). **ประชุมพระนิพนธ์ สรรพความรู้**. กรุงเทพฯ : สยามปริทัศน์.
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. (2562). **จตุสดมภ์ : ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า**. (ออนไลน์) สืบค้นจาก:  
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=จตุสดมภ์>
- พิทยา บวรวัฒนา. (2558). **รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887 - 1970)**. พิมพ์ครั้งที่ 19. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ลิขิต ธีรเวคิน (2550). **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รวี สิริอิสสระนันท์ (บรรณาธิการ). (2553). **พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับพันจันทนุมาศ (เจิม) และเอกสารอื่นๆ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ศรีปัญญา.

- วินัย พงศ์ศรีเพียร (บรรณาธิการ). 2559. **อโยธยาศรีรามเทพนครบรรพทวารวดี  
มรดกความทรงจำแห่งสยามประเทศ เล่ม 1.** กรุงเทพฯ : โครงการวิจัยอิสระ  
ประวัติศาสตร์ไทย.
- วิลาสวงศ์ พงศบุตร และ วุฒิชัย มูลศิลป์. (2553). **สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน  
เล่ม 3.** พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน  
โดยพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว.
- สมเกียรติ วันทะนะ. (2560). การสืบราชสมบัติในกรุงศรีอยุธยา พ.ศ. 1893 – 2310,  
**วารสารการบริหารปกครอง 6 (2)**
- สมเกียรติ วันทะนะ. (2561). พระรามในประสาธพระอินทร์, **วารสารการบริหาร  
ปกครอง 7 (1): 1 – 26.**
- อรรวรรณ ทัญย์พลอย, (บรรณาธิการ). (2552). **พระราชพงศาวดาร  
กรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 ฉบับเจ้าพระยาทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดี.  
กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลชิ่ง.**
- Fayol, H. (1949). *General and Industrial Management*. London: Pitman.

### Translated Thai References

- Bowonwatthana, P. (2015). **Public Administration, Theories and  
Approaches (1887 – 1970).** 19<sup>th</sup>. Bangkok: Chulalongkorn  
University Press
- Dhamrongrajanuparp, King Boromwong, Krom Phraya. (2013). **A Meeting  
of Knowledge Writing.** Bangkok: Siam Parithat.
- Dhiravekhin, L. (2007). **The Evolution of Thai Politics and Government.**  
10<sup>th</sup>. Bangkok: Thammasart University Press.

- Karawekpanth, B. and et al. (2019). **Four Pillars: Database of Politics and Government, King Prajadhipok's Institute** (Online), Retrieved from: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=จุดสุดมร>
- King Rama V. (1983). **The Boss and Civil Servants Paid Their Respects to the Government to Change the Government in 1885 and His Majesty King Chulalongkorn's Speech to Amend the Government Administration**. 5th. Bangkok: Fine Arts Department
- Kraipakorn, D. (2019). **Department of Finance: Database of Politics and Government, King Prajadhipok's Institute** (Online), Retrieved from: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=กรมคลัง>
- Pongsabuth, V. and Mulsilp, V. (2010). **Thai Encyclopedia for Youth Volume III**. 11th. Bangkok: Thai Encyclopedia Project for Youth By the intention of His Majesty the King
- Pongsripan, W. (Editor). (2016). **Ayodhaya Sriramthep Nakorn Bowonnarawadi, The memory of Siam Country Volume I**. Bangkok: Independent Research Project in Thai history.
- Siriitsaranund, R. (Editor). (2010). **Royal Chronicles of Ayutthaya: Volume of Phanchanthanumat (Jerm) and other documents**. Bangkok: Sripanya Press.
- Subploy, O. (Editor). (2019). **The Royal Chronicles of Rattanakosin Rama I, Volume of Chaopraya Thipakornwongmahamakosathibodi**. Bangkok: Ummarinthara Printing & Publishing

Wanthana, S. (2017). Royal Succession in Ayuthaya Kingdom, 1350 – 1767

AD, **Governance Journal** 6 (2)

Wanthana, S. (2018). God Rama in the Palace of God Intra, **Governance**

**Journal** 7 (1) : 1 - 26