



การปกครองของสยามก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435

Rule in Siam Before the Government Reform of 1892

ดร.โกวิท วงศ์สุรวัฒน์*

Dr.Kovit Wongsurawat

*ภาควิชาบริหารงานท้องถิ่น ราชบัณฑิตยสถาน, รองศาสตราจารย์, และอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิประจำ
ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์,
E-mail : kovitw@gmail.com

บทคัดย่อ

รูปแบบการจัดการบริหารราชการแผ่นดินหรือการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันนี้เป็นรูปแบบที่ได้มีการวางรากฐานมานับแต่การปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ พ.ศ.2435 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้เหตุผลสำคัญก็เนื่องมาจากรูปแบบการปกครองสยามก่อนหน้านั้นเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นมารองรับการปกครองในลักษณะของรัฐโบราณ ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้นที่อิทธิพลของตะวันตกได้แผ่เข้ามาและเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้สยามประเทศต้องเข้าสู่ลักษณะของการเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ทำให้ต้องเกิดการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ขึ้น อย่างไรก็ตาม ลักษณะการปกครองของสยามก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 นั้นเป็นอย่างไร จึงเป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องดำเนินการปฏิรูปการปกครองก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างยิ่ง ซึ่งเมื่อได้พิจารณาแล้วพบว่ารูปแบบการปกครองของสยามก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 นั้น หากนับตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้

1. การปกครองสมัยกรุงสุโขทัย : ภายหลังรัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหง ซึ่งเป็นแบบพ่อปกครองลูกแล้ว การปกครองของกรุงสุโขทัย ได้แบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ เมืองราชธานี เมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่าน เมืองท้าวพระยามหานคร เมืองออกหรือเมืองขึ้น โดยกษัตริย์จะมีอำนาจสิทธิขาดในเขตราชธานี ส่วนเมืองที่อยู่ห่างไกลอำนาจจะตกอยู่แก่ผู้ปกครองเมืองนั้นๆ เป็นหลัก

2. การปกครองช่วงสถาปนากรุงศรีอยุธยา (พ.ศ.1893 – 1991) : เป็นรูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจค่อนข้างมาก โดยแบ่งเมืองออกเป็น เมืองราชธานี เมืองหน้าด่าน เมืองชั้นใน เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช อย่างไรก็ตามฐานะของกษัตริย์แห่งอาณาจักรอยุธยา มีสถานภาพเป็น “สมมติเทพ” และบรรดาขุนนางก็เริ่มมีบทบาทในการกุมอำนาจทางการเมืองการปกครองมากขึ้น โดยเฉพาะในการที่ได้มีอำนาจปกครองตั้งแต่เขตเมืองชั้นในออกไป สำหรับระบบการปกครองภายในเมืองราชธานี เรียกว่า “จตุสดมภ์” แบ่งหน่วยงานในการปกครองที่สำคัญออกเป็น 4 กรม ได้แก่ กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง กรมนา โดยแต่ละกรมมี “เสนาบดี” เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

3. การปกครองช่วงปรับปรุงการปกครองภายหลังสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ.2231 – 2431) : ได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินโดยได้เพิ่มตำแหน่งขุนนางที่สูงกว่าเสนาบดีขึ้นมาอีก 2 ตำแหน่งเรียกว่า “อัครมหาเสนาบดี” ได้แก่ สมุหกลาโหม และ สมุหนายก อย่างไรก็ตาม ในรัชสมัยของสมเด็จพระเพทราชา พ.ศ.2231 เพื่อป้องกันไม่ให้ขุนนางคนใดคนหนึ่งมีอำนาจทางการเมืองมากเกินไป จึงได้มีการกระจายอำนาจทางการเมืองออกจากสมุหกลาโหม เป็น 3 ส่วน ให้แก่ สมุหกลาโหม สมุหนายก และ พระโกษาธิบดี (เสนาบดีคลัง)

อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์แล้วก็ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงในระบบการปกครองอีก ซึ่งเอกสารสำคัญที่ได้รับรายละเอียดของรูปแบบการปกครองของสยามก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 นั้น คือ “พระราชนิพนธ์ว่าด้วยธรรมเนียมขุนนางไท” ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งได้ตีพิมพ์ในหนังสือวชิรญาณวิเศษ ซึ่งสรุปหลักการปกครองได้ว่าขุนนางที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน แบ่งได้เป็น อัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ สมุหนายก และ สมุหกลาโหม รองลงไป คือ เสนาบดี โดยจัดสุดมภ์เสนาบดี 4 ตำแหน่ง (คลัง นครบาล เกษตราธิบดี วัง) ขึ้นกับสมุหนายก และเสนาบดี 2 ตำแหน่ง (แม่ทัพบก และ แม่ทัพเรือ) ขึ้นกับสมุหนายก นอกจากนี้ ยังมีขุนนางชั้นรองลงไปอีกชั้นหนึ่ง คือ มนตรี 6 ตำแหน่ง ได้แก่ กรมล้อมพระราชวัง กรมพระสุรัสวดี กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมสังฆการี กรมอาลักษณ์ และกรมพระภูษามาลา ซึ่งมนตรีทั้ง 6 ตำแหน่งนี้ ขึ้นต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง

คำสำคัญ : การปกครองสยาม, ปฏิรูปการปกครอง

Abstract

The form of the government of Thailand today is largely the result of the reforms of 1892 by King Rama V. These important changes became necessary because the ancient administration of the state was not suited to the new situation of the country, which had been

receiving Western influence and was gradually transforming itself into a modern state.

Our knowledge of the Siamese government prior to 1892 has been clouded. The common teaching has simply been that there was a king as the absolute monarch with two prime ministers. One was in charge of military affairs and also oversaw the Southern territories. The other prime minister in charge of civil affairs was responsible for the North. These two were referred to as the ‘grand’ or ‘major’ ministries. It has been generally understood that there were four other ministers who took care of the functioning of four sets of duties, i.e. in regard to the capital city, the affairs of the royal palace, the treasury and the agricultural sector.

This picture of Siamese government in the era prior to 1892 was shaken up by a chance discovery of the journal, *Vachirayanwiset*, a publication which had been limited to circulation within the Grand Palace for royal eyes only. This particular issue contained an article written by King Rama V, himself. It explains in detail the form of government in Siam prior to 1892. The king, an absolute monarch, had at that time two prime ministers, one for military affairs and one for civil affairs, and there were six (not four) other ministries. That is, in addition to the four previously understood (for the capital, the palace, the treasury, and agriculture), there were also in fact two other ministries, one for the army and one for the navy.

Furthermore, there were also six sub-ministries (the ‘Montri 6’) as well, which have hitherto escaped the eyes of historians. These were comprised of the Royal Guard, Military and Labor Recruitment, the Royal Treasury, the Administration of Monks, Correspondence and Records, and the Keeper of the King’s Personal Possessions.

This new information about the ministries of the army and the navy and about the existence of the ‘Montri 6’ is a startling revelation, because it means, among other things, that the administrative activities of the government before the era of Western imperialist threats was much more complex and sophisticated than we had imagined.

Key words: Government of Siam, Government reform

บทนำ

การจัดรูปการปกครองของไทยในปัจจุบันนี้ นับได้ว่ามีรากฐานมาจากการปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่เริ่มก่อตัวขึ้นอย่างชัดเจนใน พ.ศ.2430 นับแต่การที่เจ้านายและข้าราชการ นำโดยกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ พระองค์เจ้าโสณบัณฑิต พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ และพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ ได้กราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.103 ซึ่งส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงชี้แจงในปีเดียวกัน ให้เจ้านายและข้าราชการกลุ่มดังกล่าวมีความเข้าใจว่าพระองค์ไม่ทรงเห็นด้วยในประเด็นใดอย่างใด และความสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องกระทำเพื่อวางรากฐานและนำพาชาติบ้านเมืองให้ผ่านพ้นวิกฤตการณ์จากภัยการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตกนั้นคืออะไร ซึ่งปรากฏในพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดินตอนหนึ่งว่า “...จึงเห็นว่าการปกครองในบ้านเมืองเราซึ่งเป็นไปในปัจจุบันนี้ ยังไม่เป็นวิธีการปกครองที่จะให้การทั้งปวงเป็นไปสะดวกได้แต่เดิมมาแล้ว ครั้นเมื่อล่วงมาถึงปัจจุบันนี้บ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่านั้นก็ยังไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที จึงได้มีความประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้สมกับเวลา ให้เป็นทางที่จะเจริญแก่บ้านเมือง ได้คิดและได้พูดมาช้านาน แต่การหาตลอดไปได้ไม่ ด้วยมีเหตุขัดขวางต่างๆ เป็นอันมาก และการที่จะจัดนั้นก็เป็นการหนัก ต้องอาศัยกำลังสติปัญญา และความซื่อตรงความจงรักภักดีของท่านทั้งปวงผู้ซึ่งจะรับตำแหน่งจัดการทั้งปวงนั้นเต็มความอุตสาหะ วางเป็นแบบแผนลงไว้ได้

แล้ว การทิ้งปวงจึงจะเป็นไปได้สะดวกตามความประสงค์...”(จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2526 : 65) ทั้งนี้ความประสงค์ของพระองค์นั้นก็อยู่ที่การปฏิรูปการปกครองเป็นสำคัญ “...ข้อความซึ่งได้กล่าวมาทั้งปวง เป็นใจความหัวข้อความประสงค์ของข้าพเจ้า ซึ่งจะให้ท่านทั้งปวงทราบ ว่า ประสงค์ซึ่งจะจัดการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ด้วยเหตุผลประการใด และประสงค์จะวางรูปแบบเปลี่ยนรูปเก่านั้นอย่างไร...” (จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2526 : 107) โดยพระราชดำรัสที่ว่า “จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้ สัมกับเวลา” และ “ประสงค์จะวางรูปแบบเปลี่ยนรูปเก่า” นั้น ที่สุดได้นำไปสู่การปฏิรูปการปกครองใน พ.ศ.2435 อันนับเป็นการวางหลักการเกี่ยวกับการจัดรูปแบบการปกครองของไทยซึ่งใช้มาจนปัจจุบันดังกล่าว โดยใน วันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435 นั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งกระทรวงอย่างเป็นทางการขึ้นจำนวน 12 กระทรวง ได้แก่

1. กระทรวงมหาดไทย
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงการต่างประเทศ
4. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
5. กระทรวงมรุธาธร
6. กระทรวงนครบาล
7. กระทรวงโยธาธิการ
8. กระทรวงธรรมการ
9. กระทรวงเกษตรพานิชการ
10. กระทรวงยุติธรรม
11. กระทรวงวัง
12. กรมยุทธนาธิการ (ฐานะเท่ากระทรวง)

ในพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ว่า “การปกครองอย่างเก่านั้นก็ยังไม่สมกับความต้องการของบ้านเมือง” หมายถึงว่า การปกครองที่เป็นมาแต่ในอดีตนั้นล้าสมัยไม่เหมาะสมที่จะใช้ปกครองในยุคสมัยของพระองค์อีกต่อไป มิได้หมายถึงว่ารูปแบบการปกครองแต่ก่อนนั้นไม่ดีเพียงแต่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัยเสียแล้ว อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปกครองที่เป็นมาแต่ในอดีตก็มี

ความเหมาะสมเพียงพอในแต่ละยุคสมัยเท่าที่เทคโนโลยีและบริบทแวดล้อมในยุคสมัยนั้นๆ จะอำนวยให้

ทั้งนี้ ขอให้พิจารณาจากกรณีที่พระยามหาอำมาตยาธิบดี (แสง วิริยศิริ) ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้าราชการที่มีความสามารถที่สุดท่านหนึ่งในประวัติศาสตร์ของกระทรวงมหาดไทยได้เข้าร่วมงานในกระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ.2435 ท่านมีความแน่ใจว่าในขณะนั้นผู้บังคับบัญชาท่านรู้จักหัวเมืองชายแดนเพียงแต่ชื่อเท่านั้น ทั้งยังไม่สามารถชี้ตำแหน่งหัวเมืองชายแดนบนแผนที่ได้ และเชื่ออีกด้วยว่าท่านเหล่านั้นไม่มีใครจะล่วงรู้เรื่องราวเกี่ยวกับเหตุการณ์ชายแดนที่เกิดขึ้นนัก (พระยามหาอำมาตยาธิบดี, 2495: 80) ซึ่งเรื่องนี้ถ้านับจากมาตรฐานการปกครองในปัจจุบันแล้วถือได้ว่าเป็นความผิตรีร้ายแรง แต่โดยมาตรฐานของสยามเมื่อ พ.ศ.2435 แล้วข้อบกพร่องนี้เป็นเรื่องที่เข้าใจได้ ทั้งนี้เป็นเพราะข้าราชการชั้นสูงเหล่านั้นไม่ค่อยคุ้นเคยกับการใช้แผนที่นักซึ่งไม่อาจถือว่าเป็นความบกพร่องได้ เพราะแผนที่ที่เชื่อถือได้ชุดแรกของสยามเพิ่งได้รับการตีพิมพ์ใน พ.ศ.2430 (พระยามหาอำมาตยาธิบดี, 2499 : 23)

บทความชิ้นนี้ประสงค์จะนำเสนอถึงหลักในการวางรูปการปกครองของไทยที่มีมาก่อนการปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวใน พ.ศ.2435 เพื่อเป็นการทบทวนและการทำความเข้าใจถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ก่อนการปฏิรูปการปกครอง อันจะทำให้มีความเข้าใจในพระราชดำริที่ว่า “จะแก้ไชธรรมเนียมการปกครองให้สมกับเวลา” ได้อย่างลึกซึ้งขึ้น

จุดเริ่มต้นการปกครองของสยาม

ในการนี้จะนำเสนอถึงการจ้ดรูปการปกครองโดยเริ่มที่อาณาจักรสุโขทัย ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของ “ประวัติศาสตร์ชาติ” ตามแบบแผนที่เป็นทางการ ซึ่งในช่วงของอาณาจักรสุโขทัยนี้ เป็นที่ทราบกันดีโดยทั่วไปว่ารูปของการปกครองเป็นไปในลักษณะแบบที่เรียกว่า “พ่อปกครองลูก” กล่าวคือ กษัตริย์เปรียบเสมือนพ่อของครอบครัวใหญ่ ที่ให้ความเมตตาต่อลูกคือประชาชนให้อยู่เย็นเป็นสุข และมีความใกล้ชิดกับราษฎรมาก ดังมีข้อความในศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า “...ในปากประดู่มีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หั้น ไพรฟ้าหน้าปกกลางบ้าน กลางเมือง มีถ้อยมีความ เจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึง เจ้าถึง ขุน บ่ ไ้ ไปสั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ ...” อย่างไร

ก็ตาม รูปแบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกนี้ เป็นลักษณะเด่นเฉพาะในช่วงของ 3 รัชกาลแรกของกรุงสุโขทัยคือ พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ พ่อขุนบาลเมือง และพ่อขุนรามคำแหง ซึ่งเป็นช่วงที่อาณาจักรสุโขทัยยังไม่มีอาณาเขตที่กว้างขวางมากนัก แต่เมื่อได้มีการขยายอาณาเขตให้กว้างขวางมากขึ้นตั้งแต่รัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหงแล้ว ก็เป็นผลให้อาณาจักรสุโขทัยต้องดำเนินการวางรูปแบบการปกครองให้เหมาะสมกับลักษณะมากขึ้น โดยผสมผสานระหว่างการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ซึ่งกษัตริย์จะมีอำนาจสิทธิขาดเต็มที่ในเขตราชธานี ส่วนเมืองที่อยู่ห่างไกลออกไป อำนาจมักจะตกอยู่กับผู้ปกครองเมืองนั้นๆ เป็นหลัก ทั้งนี้สามารถสรุปวิธีการจัดการปกครองของอาณาจักรสุโขทัยได้ว่าแบ่งออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้

1. เมืองราชธานี คือ เมืองสุโขทัย เป็นความรับผิดชอบโดยตรงของกษัตริย์ โดยกษัตริย์มีอำนาจตัดสินชี้ขาดในทุกเรื่องภายในเขตเมืองราชธานี เนื่องจากราชธานีเป็นศูนย์กลางการปกครองที่สำคัญที่สุดของอาณาจักร จึงตั้งอยู่ใจกลางอาณาจักร และมีเมืองสำคัญอันดั่งล้อมรอบ

2. เมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่าน เป็นเมืองที่ล้อมรอบราชธานีชั้นในสุด กษัตริย์มักจะส่งเชื้อพระวงศ์ที่สนิทใกล้ชิดที่สุด ส่วนมากมักเป็นพระราชโอรส ออกไปปกครองเมืองเหล่านี้ อันจะทำหน้าที่เป็นปราการด่านสุดท้ายก่อนที่อริราชศัตรูจะบุกเข้าไปถึงเมืองราชธานี การที่กษัตริย์ส่งเชื้อพระวงศ์ใกล้ชิดไปปกครองเมืองลูกหลวงสาเหตุหลักมาจากความเชื่อใจญาติสนิทมากกว่าอย่างอื่น เมืองลูกหลวงของกรุงสุโขทัย แบ่งออกเป็น 4 เมือง ในแต่ละทิศ ดังนี้

- ทิศเหนือ คือ เมืองศรีสังขาลย์ (มีพื้นที่อยู่ในเขตจังหวัดสุโขทัยในปัจจุบัน)
- ทิศตะวันออก คือ เมืองสองแคว (มีพื้นที่อยู่ในเขตจังหวัดพิษณุโลกในปัจจุบัน)
- ทิศใต้ คือ เมืองสระหลวง (มีพื้นที่อยู่ในเขตจังหวัดพิจิตรในปัจจุบัน)
- ทิศตะวันตก คือ เมืองนครชุม (มีพื้นที่อยู่ในเขตจังหวัดกำแพงเพชรในปัจจุบัน)

3. เมืองท้าวพระยามหานคร เมืองเหล่านี้ล้อมรอบราชธานีถัดจากเมืองลูกหลวงออกไปอีกชั้นหนึ่ง กษัตริย์มักจะมอบหมายให้เจ้าเมืองซึ่งเป็นเชื้อสายของเจ้าผู้ปกครองเมืองแต่เดิม ทำหน้าที่ปกครองเมืองเหล่านี้ต่อไป ทั้งนี้ เมืองท้าวพระยามหานครนี้ถือว่าถูกครองงำทางอำนาจจากเมืองราชธานีอย่างสมบูรณ์ในทาง

สัญลักษณ์ มีชื่อแม่คือหากเมืองเหล่านี้แสดงอาการแข็งข้อต่ออำนาจของราชธานีเมื่อใด กษัตริย์ก็จะทรงส่งกองทัพไปปราบปราม แล้วแต่งตั้งให้ขุนนางที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยไปทำการปกครองเมืองเหล่านั้นแทน เมืองท้าวพระยามหานคร มีอาทิเช่น อุทอง ราชบุรี เพชรบุรี แพร่ หล่มสักดี ศรีเทพ พระบาง เชียงทอง เป็นต้น

4. เมืองออกหรือเมืองขึ้น เมืองเหล่านี้มักเป็นเมืองของชาวต่างชาติต่างภาษา สำหรับอาณาจักรสุโขทัยแล้ว เมืองออกต่างๆ ที่ได้มานั้น ส่วนใหญ่มิใช่ได้มาจากการกระทำสงครามตีชิงมาได้ หากแต่เป็นการสร้างความสัมพันธ์ทางเครือญาติต่อกันผ่านการแต่งงานมากกว่า และการอ้างสิทธิ์อำนาจเหนือเมืองเหล่านี้ก็ยังไม่มีความมั่นคงแต่อย่างใด มักเป็นแต่เพียงการอ้างความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นเมืองของเครือญาติกันเท่านั้น และบางเมืองก็อาจเป็นเพียงการให้ความยินยอมรับว่ากรุงสุโขทัยมีความเข้มแข็งกว่าเท่านั้น เช่น หงสาวดี (มอญ) เวียงจันทน์ ทว่าสิทธิในการปกครองยังคงเป็นสิทธิขาดของราชวงศ์ที่ปกครองเมืองเหล่านั้น

จะเห็นได้ว่าการจัดการปกครองของอาณาจักรสุโขทัยนั้น บทบาทสำคัญยังคงอยู่ในมือของเหล่าเชื้อพระวงศ์เป็นสำคัญ โดยความเข้มข้นในการปกครองก็ยังอยู่มวงจำกัดอยู่ในเขตเมืองราชธานีและเมืองลูกหลวงเท่านั้น ส่วนเมืองที่อยู่ห่างออกไป ได้แก่เมืองท้าวพระยามหานครนั้น ก็ต้องเป็นการยอมรับอำนาจซึ่งกันและกันและการประนีประนอมโดยให้อำนาจแก่เชื้อสายของเจ้าเมืองเดิมที่ปกครองมา และน้อยครั้งที่จะมีการส่งขุนนางไปปกครองแทนในกรณีที่เกิดการกระด้างกระเดื่องขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่าเหล่าขุนนางทั้งหลายยังไม่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมอำนาจการปกครองในรูปการปกครองเช่นนี้ สำหรับเมืองออกหรือเมืองขึ้นนั้นก็มิต้องกล่าวถึงมาก เพราะแทบอยู่นอกเหนือจากการควบคุมของเมืองราชธานีไปเลยทีเดียว

การจัดการปกครองของกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ก่อน พ.ศ. 2435

การจัดการปกครองของกรุงศรีอยุธยานี้ มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องนับแต่การสถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา ทั้งนี้ เราอาจแบ่งลักษณะการจัดการปกครองของกรุงศรีอยุธยา ได้เป็น 3 ช่วง ด้วยกัน

ช่วงสถาปนากรุงศรีอยุธยา (พ.ศ.1893 – 1991)

ยุคนี้ระบบการปกครองจะคล้ายคลึงกับอาณาจักรสุโขทัย คือ มีการกระจายอำนาจค่อนข้างมาก โดยแบ่งเมืองออกเป็น เมืองราชธานี เมืองหน้าด่าน เมืองชั้นใน เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช อย่างไรก็ตามฐานะของกษัตริย์ของอาณาจักรอยุธยา เริ่มมีสถานภาพเป็น “สมมติเทพ” มิได้มีลักษณะเป็น “พ่อขุน” อย่างอาณาจักรสุโขทัย และบรรดาขุนนางก็เริ่มมีบทบาทในการกุมอำนาจทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะในการที่ได้มีอำนาจปกครองตั้งแต่เขตเมืองชั้นในออกไป การจัดการปกครองของช่วงสถาปนากรุงศรีอยุธยานี้ แบ่งได้เป็น 5 ระดับดังนี้

1. เมืองราชธานี กษัตริย์ทรงมีอำนาจเด็ดขาดในเมืองราชธานี แต่พระองค์จะใช้อำนาจผ่านทางขุนนางค่อนข้างมาก ผิดกับสมัยสุโขทัย ที่กษัตริย์มักกำหนดหน้าที่ต่างๆ ด้วยพระองค์เอง ทั้งนี้เนื่องจากกษัตริย์ทรงเป็นสมมติเทพ ระบบการปกครองภายในเมืองราชธานี เรียกว่า “จตุสดมภ์” แบ่งหน่วยงานในการปกครองที่สำคัญออกเป็น 4 กรม โดยแต่ละกรมมี “เสนาบดี” เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ได้แก่

(1) กรมเวียง มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรในราชธานี มีหน้าที่จับผู้กระทำความผิดมาสอบสวนลงโทษ (เสนาบดี คือ ขุนเวียง)

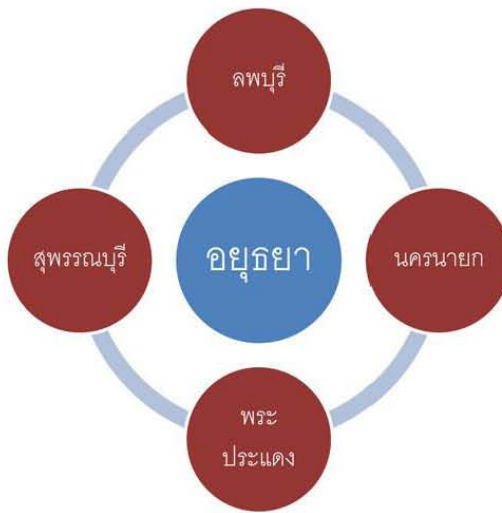
(2) กรมวัง มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับราชสำนัก และพิจารณาพิพากษาคดีความต่างๆ (เสนาบดี คือ ขุนวัง)

(3) กรมคลัง มีหน้าที่หารายได้ให้ทางราชการ (เสนาบดี คือ ขุนคลัง)

(4) กรมนา มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการเกษตร กรมนาจะเป็นผู้ที่ให้กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน และเก็บภาษีจากการทำการเกษตร เช่น ภาษีทางข้าว (เสนาบดี คือ ขุนนา)

2. เมืองหน้าด่าน หรือ เมืองลูกหลวง เป็นเมืองที่อยู่รายรอบราชธานีทั้ง 4 ทิศ มักมีระยะห่างจากราชธานีเป็นระยะเดินทางประมาณ 2 วัน โดยกษัตริย์จะทรงส่งเชื้อพระวงศ์ที่ใกล้ชิดไปทำหน้าที่ปกครอง ได้แก่ เมืองลพบุรี เมืองนครนายก เมืองพระประแดง และเมืองสุพรรณบุรี

ภาพที่ 1 : ตำแหน่งเมืองลูกหลวงในการจัดรูปการปกครองช่วงสถาปนากรุงศรีอยุธยา



3. เมืองชั้นใน เป็นเมืองที่อยู่รอบราชธานีถัดออกไปจากเมืองหน้าด่าน เมืองเหล่านี้อยู่ไม่ไกลราชธานีจนเกินไป กษัตริย์จึงยังสามารถใช้อำนาจอปกครองดูแลได้ ผ่านขุนนางที่เรียกว่า “ผู้รั้ง” ซึ่งพระองค์ส่งไปปกครองเมืองเหล่านั้น หัวเมืองชั้นใน เช่น ราชบุรี สิงห์บุรี ปราจีนบุรี ชลบุรี เป็นต้น

4. เมืองพระยามหานคร หรือ เมืองชั้นนอก เป็นเมืองที่อยู่ห่างออกไปจากหัวเมืองชั้นในอีก เมืองเหล่านี้จะต้องเสียภาษี อากรต่างๆ รวมทั้งต้องเกณฑ์ผู้คนเข้าร่วมเป็นกำลังในกองทัพยามเมื่อมีศึกสงคราม ซึ่งเมืองเหล่านี้มักจะมีตระกูลเจ้าเมืองปกครองสืบเชื้อสายกันมาก่อน ดังนั้น กษัตริย์จะทรงให้เจ้าเมืองเก่าเป็นผู้ปกครองเมืองนั้นๆ แต่หากเจ้าเมืองแข็งข้อกับราชธานี กษัตริย์ก็จะทรงส่งกองทัพไปปราบปรามและตั้งให้ขุนนางที่ไว้วางใจไปปกครองแทน เช่น เมืองนครราชสีมา เมืองจันทบุรี เมืองสงขลา

5. เมืองประเทศราช เป็นเมืองชั้นที่กรุงศรีอยุธยาสามารถแผ่อำนาจไปให้เข้ามายอมอ่อนน้อมสวามิภักดิ์ได้ เช่น ยกกองทัพไปปราบ แต่เนื่องจากเมืองเหล่านี้อยู่ไกลจากราชธานีมาก จึงคงให้ผู้ปกครองเดิมปกครองกันเองต่อไป เพื่อแต่ต้องส่ง

เครื่องราชบรรณาการ เช่น ต้นไม้เงินต้นไม้ทอง มาให้กษัตริย์ที่อยู่อยุธยา ตามระยะเวลาที่กำหนด เช่น ทุก 3 ปี หัวเมืองประเทศราชก็มี เช่น สุโขทัย เขมร

ช่วงปฏิรูปการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ.1991 – 2231)

การจัดรูปการปกครองของกรุงศรีอยุธยาในช่วงสถาปนานั้น เมื่อใช้ไปได้ระยะเวลานานก็เริ่มเกิดปัญหา โดยปัญหาสำคัญคือ อำนาจในการควบคุมและกำกับ การปกครองครองในดินแดนที่ห่างไกล กล่าวคือ นอกจากเมืองราชธานี เมืองหน้าด่าน และหัวเมืองชั้นในแล้ว กษัตริย์ไม่สามารถปกครองเมืองที่อยู่ไกลออกไปได้ อย่างแท้จริง ดังนั้น เมืองอาณาจักรขยายตัวออกไปมากขึ้นเรื่อยๆ การกระจายอำนาจที่มากเกินไปก็กลายเป็นปัญหาในการปกครองหัวเมืองต่างๆ และเมื่อถึงรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เป็นพระมหากษัตริย์ลำดับที่ 8 แห่งกรุงศรีอยุธยา อาณาเขตของอาณาจักรอยุธยา ก็ขยายกว้างขวางออกไปมาก เนื่องจาก พระองค์ทรงเป็นพระราชโอรสของ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 หรือ เจ้าสามพระยา (ราชวงศ์สุพรรณภูมิ) โดยมีพระชนนีเป็นพระราชธิดาของพระมหาธรรมราชาที่ 3 (ไสยลือไทย) แห่งราชวงศ์พระร่วง ดังนั้น พระบรมไตรโลกนาถจึงมีสายเลือดของทั้งฝ่ายอยุธยา และฝ่ายสุโขทัย ทำให้พระองค์ใช้ประเด็นนี้อ้างสิทธิ์ในการปกครองกรุงสุโขทัยและสามารถรวมเอาสุโขทัยเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยาได้สำเร็จ ทั้งยังสามารถลดฐานะของสุโขทัยจากเมืองประเทศราชมาเป็นหัวเมืองของกรุงศรีอยุธยา โดยสมบูรณ์เมื่อ พ.ศ.2006 สมบูรณ์ แต่จากการนี้ก็ทำให้ปัญหาจากการจัดรูปการปกครองของกรุงศรีอยุธยาในช่วงสถาปนามีอาการหนักขึ้น จึงต้องออกแบบการปกครองให้เป็นปึกแผ่นมั่นคง ป้องกันการแข็งข้อของบรรดาเมืองประเทศราชต่างๆ และเพื่อประโยชน์ในการต่อสู้กับอาณาจักรล้านนาทางตอนเหนือ

หลักการสำคัญในการปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ สามารถสรุปเนื้อหาได้เป็น 4 ประการ ดังนี้

- (1) การรวบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางในราชธานีให้มากที่สุด
- (2) เริ่มการกำหนดทำเนียบศักดินาของชนทุกชั้นขึ้นเป็นครั้งแรก โดยผู้ที่เป็นขุนนางจะถือศักดินาตั้งแต่ 400 ขึ้นไป กระทั่งพระมหาอุปราชที่มีศักดินา 100,000

(3) เริ่มการกำหนดตั้งยศ (บรรดาศักดิ์) และราชทินนาม

(4) จัดแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ได้แก่ การปกครองส่วนกลาง และ การปกครองส่วนภูมิภาค

รายละเอียดของการจัดรูปการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เป็นดังนี้

1. การปกครองส่วนกลาง มีศูนย์กลางแห่งอนาจอยู่ที่เมืองราชธานี และยกเลิกระบบเมืองหน้าด่านเพื่อตัดปัญหาการแย่งชิงราชสมบัติของเชื้อพระวงศ์ ทั้งเพื่อขยายอำนาจของราชธานีให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยการกลืนเมืองใกล้เคียงเข้ามาเป็นราชธานี

เปลี่ยนแปลงระบบจตุสดมภ์ ให้ซับซ้อนขึ้น โดยมีการแยกกิจการพลเรือน และ กิจการทหารออกจากกัน โดยให้มี “อัครเสนาบดี” รับผิดชอบ 2 ตำแหน่ง คือ สมุหนายก และ สมุหกลาโหม

“สมุหนายก” มีหน้าที่บังคับบัญชาและตรวจราชการ ดูแลสิ่งที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายพลเรือนทั้งหมด โดยโครงสร้างในการดูแลกิจการพลเรือนนั้น มีลักษณะเดียวกับจตุสดมภ์ คือ แบ่งออกเป็น 4 กรม แต่ละกรมมีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา ให้ขึ้นตรงต่อสมุหนายก ดังนี้

- กรมนครบาล (เดิม คือ กรมเวียง) พระยายมราช
- กรมธรรมาธิกรณ์ (เดิม คือ กรมวัง) พระยาธรรมาธิบดี
- กรมโกษาธิบดี (เดิม คือ กรมคลัง) พระยาธรรมาราชหรือราชโกษาธิบดี
- กรมเกษตรราธิการ (เดิม คือ กรมนา) พระยาเกษตรราธิบดีหรือพลเทพ

“สมุหกลาโหม” มีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทหารทั้งหมด เช่น การเกณฑ์ไพร่พล จัดหาเสบียง และวางแผนการรบในยามสงคราม การฝึกไพร่พล บังคับบัญชากรมตำรวจและกรมทหารรักษาพระองค์ โครงสร้างทางกิจการทหารนั้น แบ่งเป็น กองทัพบก มีพระยาสีหราชเดโชชัย เป็นเสนาบดี และ กองทัพเรือ มีพระยาสีหราชฤทธิไกร เป็นเสนาบดี

2. การปกครองส่วนภูมิภาค สิ่งสำคัญที่สุดก็คือ การตั้งอำนาจที่แต่เดิมกระจายกันอยู่ตามหัวเมืองต่างๆ ให้เข้ามาอยู่ที่ศูนย์กลาง คือ ราชธานี ให้มากที่สุด เมื่อยุบเมืองหน้าด่านลง ดังนั้น เมืองที่อยู่รอบราชธานีจึงเหลือเพียง หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก (เดิม คือ เมืองพระยามหานคร) และหัวเมืองประเทศราช

2.1 หัวเมืองชั้นใน บางครั้งเรียกว่าเมืองจัตวา กษัตริย์จะทรงส่ง “ผู้รั้ง” ออกไปปกครอง ซึ่งผู้รั้งนี้เป็นขุนนางที่ขึ้นตรงต่อกษัตริย์และเสนาบดีในราชธานี ตัวอย่างเมืองชั้นใน เช่น ราชบุรี เพชรบุรี นครชัยศรี สุพรรณบุรี นครสวรรค์ ชลบุรี ปราจีนบุรี นครนายก

2.2 หัวเมืองชั้นนอก เดิมเมืองพระยามหานคร มีการปกครองโดยเจ้าเมืองที่เป็นเชื้อสายผู้ปกครองเดิม จึงค่อนข้างมีอิสระในการปกครองตัวเอง ดังนั้น สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงทรงเปลี่ยนแปลงโดยให้กษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการเข้าไปปกครองเมืองเหล่านี้ ระบบการปกครองภายในของหัวเมืองชั้นนอกนี้จะล้อมาจากรูปแบบการปกครองในราชธานี เช่น มีขุนนางตำแหน่งต่างๆ รับผิดชอบราชการ (กรมการตำแหน่งพล = สมุหกลาโหม , กรมการมหาดไทย = สมุหนายก) และมีหัวเมืองที่มาขึ้นต่อเมืองของตนเอง หัวเมืองชั้นนอกแบ่งออกเป็นชั้นตามลำดับความสำคัญ คือ ชั้นเอก โท ตริ และจัตวา

2.3 หัวเมืองประเทศราช เป็นเมืองที่อยู่ห่างไกลจากกรุงศรีอยุธยา อยู่ในอำนาจของกรุงศรีอยุธยาในฐานะเป็นเมืองขึ้นที่ยอมอ่อนน้อมสวามิภักดิ์ การปกครองดูแลเมืองประเทศราชนั้นในทางการจะมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก เพราะจะยอมให้เจ้าเมืองเดิมอยู่ในอำนาจและทำการปกครองต่อไป แต่กษัตริย์จะมีวิธีที่ไม่เป็นทางการในการควบคุมหัวเมืองเหล่านี้ ได้แก่

(1) เรียกเจ้าเมืองประเทศราชมาปรีกษาราชการเป็นครั้งคราว เพื่อตรวจสอบการว่าราชการ

(2) ให้เจ้าเมืองประเทศราชมาร่วมในพระราชพิธีราชาภิเษกและราชพิธีถวายพระเพลิงพระบรมศพในกรุงศรีอยุธยา

(3) ให้เจ้าเมืองประเทศราชส่งธิดามาเป็นพระสนมของกษัตริย์ในราชธานี

(4) ใช้หัวเมืองชั้นนอก เช่น พิษณุโลก นครศรีธรรมราช สอดส่องและสงขลาของเมืองประเทศราชมาให้กษัตริย์ได้ทรงทราบเป็นระยะ

เมืองประเทศราชมีหน้าที่ส่งเครื่องราชบรรณาการมาถวายกษัตริย์อยุธยาทุกๆ 3 ปี และส่งกำลังพลมาช่วยกรุงศรีอยุธยาเมื่อเกิดศึกสงคราม

ช่วงปรับปรุงการปกครองภายหลังสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ.2231 – 2431)

การจัดรูปการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั้น นับเป็นหลักการ จัดรูปการปกครองที่ได้ใช้ติดต่อกันมาอย่างยาวนาน โดยหลักการสำคัญแล้วก็นับได้ว่า ไข่มุมจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือก่อนการปฏิรูป การปกครอง พ.ศ.2435 เลยทีเดียว อย่างไรก็ตาม ในระหว่างช่วงเวลาอันยาวนาน กว่า 400 ปี นี้ก็ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดมาเป็นระยะ โดยในการ เปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ อยู่ในรัชสมัยของสมเด็จพระเพทราชา พ.ศ.2231 โดยมี สาเหตุสำคัญมาจากความหวาดระแวงในการที่ขุนนางชั้นสูงจะสามารถสะสมกำลัง และก่อการกบฏขึ้นมาได้ ดังที่ปรากฏอยู่เนืองๆ ในประวัติศาสตร์ของกรุงศรีอยุธยา ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้ขุนนางคนใดคนหนึ่งมีอำนาจทางการเมืองมากเกินไปนัก จึงได้มีการกระจายอำนาจทางการเมืองออกจากสมุหนายก เป็น 3 ส่วน ให้แก่ สมุหนายก สมุหยาบ และ พระโกษาธิบดี (เสนาบดีคลัง) โดยแต่ละตำแหน่งมี หน้าที่ ดังนี้

(1) สมุหนายก มีอำนาจควบคุมการทหารในราชธานี และกิจการทั้งใน ฝ่ายทหารและพลเรือนในหัวเมืองทางใต้ แม้ว่าสมุหนายกจะได้อำนาจสั่งการฝ่าย พลเรือนเพิ่มขึ้นแต่ก็ต้องเสียอำนาจทางการเมืองไป

(2) สมุหนายก ทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจของสมุหนายก มีหน้าที่ รับผิดชอบกิจการพลเรือนในราชธานี (4 กรม) และมีหน้าที่ดูแลกำลังทหารพร้อมทั้ง กิจการพลเรือนของหัวเมืองทางเหนือทั้งหมด

(3) พระโกษาธิบดี ปกติจะว่าการกรมคลัง/กรมท่า หน้าที่สำคัญคือการ ดูแลรายรับรายจ่ายของแผ่นดินและการค้าขายกับต่างประเทศ นอกจากนี้ยังได้รับ มอบหมายให้ดูแลกำลังทหารและกิจการพลเรือนของหัวเมืองฝ่ายตะวันออกทั้งหมด อย่างไรก็ตาม เมื่อมาถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วการ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของหลักการจัดการปกครองที่ได้รับการ วางรากฐานมาแต่รัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถก็สามารถสรุปได้จาก “พระ ราชวินิจฉัยว่าด้วยธรรมเนียมขุนนางไท” ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

เจ้าอยู่หัวซึ่งได้ตีพิมพ์ในหนังสือวชิรญาณวิเศษ ดังจะได้นำเสนอโดยละเอียดดังนี้ (จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2431 : 277 – 280)

“ขุนนางในเมืองเรานี้ ไม่ได้เป็นสืบทระกูลเหมือนต่างประเทศข้างตะวันตก เป็นธรรมเนียมคล้ายกับเมืองจีน ยลบันดาคักคึกก็บอพอพิตร่วมกัน เมื่อมียศบันดาคักคึกแล้ว ก็มีอพอพิศว่าด้วยถ้าออกจากอพอพิศก็เป็นลีนยลบันดาคักคึกไป เว้นแต่ที่พระเจ้าแผ่นดินโปรดให้มียศคงอยู่ โดยผู้นั้นได้มีความชอบมาแต่เดิม เพราะฉะนั้นขุนนางจึงได้รับราชการตลอดอายุโดยมาก เมื่อขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยก็มีบุตรต้องถวายตัวพระเจ้าแผ่นดินเป็นมหาดเล็กรับราชการ เป็นแต่การใช้สอยเล็กน้อยใกล้เคียงพระเจ้าแผ่นดิน มีเบี้ยหวัดบ้างเล็กน้อย เมื่อได้รับราชการอยู่ใกล้เจ้าแผ่นดินดังนั้น ก็ไต่ขึ้นได้ฟังราชการ ซึ่งขุนนางเจ้าพนักงานนำมากราบทูล แลเจ้าแผ่นดินรับสั่งไปเป็นการเรียนราชการอยู่เสมอ เมื่อเจ้าแผ่นดินเห็นว่าผู้หนึ่งคุ้นเคยในราชการเข้าบ้างแล้ว ก็ใช้ให้ไปตรวจราชการต่างๆ บ้าง มหาดเล็กผู้หนึ่งต้องคิดเรียบเรียงถ้อยคำที่จะกราบทูลด้วยปากบ้าง ด้วยหนังสือบ้างเป็นเหมือนหนึ่งเอเซ จนเจ้าแผ่นดินเห็นว่าผู้หนึ่งสมควรจะมีตำแหน่งราชการก็ค่อยเลื่อนยลขึ้นไปทีละน้อยๆ ตามลำดับ ไม่ว่าบุตรขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อย แลแต่พระเจ้าแผ่นดินจะโปรดองค์เดียว เพราะธรรมเนียมเป็นดังนี้ ถ้าขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยผู้ใดมีบุตรที่ดีทดลองแล้ว พระเจ้าแผ่นดินเห็นสมควรที่จะได้รับราชการสืบทระกูลบิดาได้ ก็ได้เลื่อนยลให้สืบทระกูลบิดาไปบ้าง แต่ที่ไม่ได้สืบทระกูลเสียนั้น โดยมาก เพราะบุตรไม่ดีเหมือนบิดา กำหนดบันดาคักคึกขุนนางพระเจ้าแผ่นดินต้องตั้งนั้น ตั้งแต่คักคึกา 400 ขึ้นไป ยกเสียแต่นายรองหุ้มแพรมหาดเล็ก ซึ่งเป็นบุตรขุนนางดังเช่นว่าไว้แล้วในข้างต้น มีคักคึกาแต่ 300 พระเจ้าแผ่นดินทรงตั้งเองเพราะเป็นคนใช้อยู่ใกล้เคียง เพราะเหตุฉะนั้น กรมมหาดเล็กนี้ เป็นกรมสำคัญยิ่งกว่ากรมอื่นๆ ถึงตัวนายที่ได้รับสัญญาบัตรจะมีคักคึกาน้อย ก็เป็นที่ยำเกรงนับถือของคนทั้งปวงมากกว่าขุนนางซึ่งมีคักคึกาสูงๆ กรมอื่นๆ ด้วยเป็นเหตุ ที่เป็นบุตรขุนนางมีตระกูลประการหนึ่ง ไม่รู้ว่าจะเป็นอย่างไรต่อไปประการหนึ่ง เป็นผู้ใกล้เคียงได้ฟังกระแสพระเจ้าแผ่นดินแน่แท้ประการหนึ่ง เป็นผู้เผ็ดทูลได้ง่ายประการหนึ่ง จึงได้มีเกียรติยศเป็นที่นับถือมาก

ขุนนางซึ่งเป็นธรรมเนียม มีตำแหน่งมาแต่โบราณ จนถึงบัดนี้แบ่งเป็นสองพวก พวกหนึ่งฝ่ายทหาร พวกหนึ่งฝ่ายพลเรือน บันดาลเลขไพร่หลวงซึ่งขึ้นในกรมฝ่ายทหาร ก็เป็นไพร่หลวงทหาร ขึ้นฝ่ายพลเรือนก็เป็นไพร่หลวงพลเรือน ถ้าเวลาจะ

จ่ายคนสักคน คนในฝ่ายพลเรือน พันพุดซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในกรมมหาดไทยเป็นผู้จ่าย ถ้าเป็นไพร่หลวงทหารพันเทพราช ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในกรมพระกลาโหมเป็นผู้จ่าย

แต่ถึงแบ่งเป็นสองส่วนไว้อย่างนี้แล้วก็ดี เมื่อมีการทัพศึกต้องเกณฑ์เกณฑ์ไปรบหารไปรบทั้งสองฝ่าย ทั้งขุนนางแลไพร่ ถ้าจะว่าที่แท้แล้วในเวลาสงบไม่มีทัพศึก ก็เป็นพลเรือนทั้งสองฝ่าย ถ้ามีการทัพศึกก็เป็นทหารทั้งสองฝ่าย ทหารพลเรือนนั้น แบ่งแต่พอรู้กำหนดว่าสองฝ่ายเท่านั้น ถ้าเวลาเข้าเฝ้าพระเจ้าแผ่นดิน พลเรือนเฝ้าฝ่ายขวาของพระเจ้าแผ่นดิน ฝ่ายซ้ายของผู้ที่หันหน้าเข้ามาทางพระเจ้าแผ่นดิน ทหารเฝ้าฝ่ายซ้ายของพระเจ้าแผ่นดิน ฝ่ายขวาของผู้ที่หันหน้าเข้ามาทางพระเจ้าแผ่นดิน แต่นั่นถือกันว่าทหารเฝ้าขวาพลเรือนเฝ้าซ้าย ต้องไว้ช่องกลางเหมือนอย่างเช่นออกแขกเมืองหรือตั้งเช่นออกขุนนางทุกคราว ในตำแหน่งทหารพลเรือนทั้งสองฝ่ายนี้ มีท่านอรรคมหาเสนาบดีเป็นหัวหน้าอยู่ฝ่ายละคนเรียกว่าสมุห คือเจ้าหมื่นสมุหนายกฝ่ายพลเรือน สมุหพระกลาโหมฝ่ายทหาร กรมอื่นๆ นอกจากนั้น ต้องขึ้นสองกรมนี้ทั้งสิ้น แต่มีใช้ขึ้นอยู่กับที่เดียว กรมต่างๆ ต้องฟังบังคับพระเจ้าแผ่นดินองค์เดียว เป็นแต่ขึ้นอยู่กับในบาญชีและเป็นผู้รวบรวมบาญชีที่จะกะเกณฑ์ แลแจกเบี้ยหวัด กำกับยีนทางว่าวลีเลข แลการอื่นๆ ไม่มีอำนาจที่จะบังคับบัญชา สิ่งใดในกรมอื่นๆ ที่เป็นกรมใหญ่ๆ ได้นอกจากกรมมหาดไทย กรมพระกลาโหมซึ่งเป็นกรมของตัวแท้ๆ

ตำแหน่งขุนนางนั้น ได้ตั้งเป็นธรรมเนียมขึ้นแรกแต่ครั้งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถที่ ๑ ซึ่งได้ เสด็จถวัลย์ราชสมบัติ ในกรุงเก่า เมื่อจุลศักราช ๗๔๖ เป็นแบบสืบมาดังนี้ อรรคมหาเสนาบดี ๒ ฝ่าย พลเรือนคนหนึ่งคือเจ้าพระยาจักรีกริ ฝ่ายทหารคนหนึ่งคือเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาธิบดีเป็นชั้นที่ ๑ รองลงไปจัดตมภักสี คือพระคลัง เจ้าพระยาศรีธรรมราช วัง เจ้าพระยาธรรมาธิกรณ์ พระนครบาล เจ้าพระยายมราช เกษตราธิบดี เจ้าพระยาพลเทพ ทั้ง ๔ เป็นจัดตมภักสีเสนาบดี คำว่าจัดตมภักสีนั้นแปลว่าเปนครื่องคำเครื่องจุนทั้ง ๔ ถัดลงไป เสนาบดี พระยาสิทธิราช เดโชไชย แม้ทัพบกพระยาสิทธิราชฤทธิไกร แม้ทัพเรือ ขุนนางทั้งแปดข้างบนที่ว่ามาแล้วนี้ ถือว่าศักดินา ๑๐๐๐๐ เสมอกันตามธรรมเนียม ที่ว่ากันโดยโวหาร เปนสำนวนโบราณ ว่าเจ้าแผ่นดินเป็นใจเมือง อรรคมหาเสนาบดี ๒ เปนตาเมือง จัดตมภักสี ๔ เปนตัวเมืองเปนนดินเมือง เดโชสิทธิราชเปนมือเมือง ที่เป็นตำแหน่งโบราณสืบมาจนทุกวันนี้ ถัดนั้นลงไปเสนาบดีหรือมนตรี ๖ คือพระยาเพชรพิไชย ว่ากรมล้อม

พระราชวัง ซึ่งเป็นคนสนิทของพระเจ้าแผ่นดิน พระยาราชสุภาวดี ว่ากรมพระ
สุรัสวดี คือรวมบาปวิเสขทั้งฝ่ายทหารฝ่ายพลเรือน ถ้าฝ่ายทหารก็ดี พลเรือนก็ดี จะ
จ่ายเลขชักเลขต้องพร้อมด้วยกรมพระสุรัสวดีเป็นกลาง พระยาราชภักดีคลังมหา
สมบัติ เป็นผู้รักษาเงินแลจ่ายเงินรับเงินทั้งแผ่นดิน พระยาพระเสด็จบังคับพระสงฆ์
ทั้งแผ่นดิน พระศรีสุริยปริชากรมอลักษณ์เป็นผู้สำหรับรักษาพระราชกำหนด
กฎหมายฉบับข้างที่ ซึ่งเป็นกลางแลเป็นผู้แต่ง พระราชศาสน์ซึ่งมีไปมาต่อเจ้า
แผ่นดินทั้งปวง แลเป็นผู้รับพระบรมราชโองการ แลประกาศพระราชกฤษฎีกาต่างๆ
พระยาอุไทยธรรมพินิจงานกรมพระภูษามาลาสำหรับรักษาเครื่องเบญจราช
กกุธภัณฑ์ แลเครื่องราชูปโภคสำหรับพระเกียรติยศ พระเจ้าแผ่นดิน แลบังคับการ
ในโรงแสงต้นแสงหอกดาบ ซึ่งเป็นที่ไว้อาวุธหอกดาบทั้งปวงซึ่งเป็นกำลังแผ่นดิน แล
รักษาหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี ที่ได้ทำต่อประเทศทั้งปวง ขุนนางทั้ง ๒ นี้ถือ
ศักดินาคนละ ๕๐๐๐ เล่มอกัน เว้นแต่พระยาพระเสด็จถือศักดินา ๑๐๐๐๐”

ภาพที่ 2 : หนังสือวชิรญาณวิเศษ เล่ม 3 แผ่น 35 (วัน 7 เดือน 8 ขึ้น 8 ค่ำ ปีชวด
สัมฤทธิ์ศก 1250)



ภาพที่ 3 แสดงการจัดรูปการปกครองตามพระราชบัญญัติในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่าด้วยธรรมเนียมขุนนางไท



เอกสารอ้างอิง

- กนกวรรณ โสภณวัฒน์วิจิตร. 2554. ประวัติศาสตร์สมัยสุโขทัย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สารคดี.
- คณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. 2546. พระราชประวัติ และพระราชกรณียกิจในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. 2526. เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.103 และพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : บริษัท จันวณิช จำกัด.
- _____. 2430. “ว่าด้วยธรรมเนียมขุนนางไท”.
- วชิรญาณวิเศษ. เล่ม 3. แผ่น 35. กรุงเทพฯ : หอพระสมุดวชิรญาณ.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. 2544.อยุธยา : ประวัติศาสตร์และการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระ. 2545. เทศาภิบาล. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.
- _____. 2554. อธิบายเบ็ดเตล็ดในเรื่องพงศาวดารสยาม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แสงดาว.
- ทัศนาวลัย ศรสงคราม, คุณหญิง. 2526. เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.103 และพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : บริษัท จันวณิช จำกัด.
- พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เสง วิริยศิริ). 2495. “เรื่องมหาดไทย” ใน อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปี บริบูรณ์. กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย.

พระยามหาอำมาตยาธิบดี (แสง วิริยศิริ). 2499. เรื่องกำเนิดแผนที่. กรุงเทพฯ :
มปท.

ราชบัณฑิตยสถาน. 2537. สารานุกรมประวัติศาสตร์ไทย อักษร ก ฉบับ

ราชบัณฑิตยสถาน. กรุงเทพฯ : บริษัท สหธรรมิก จำกัด.

ลิขิต ธีรเวคิน. 2542. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 7.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.