

บทบาทของสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์

สมุหนายกเป็นตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี มีอำนาจหน้าที่หลายประการดังกล่าวมาแล้วไว้ในบทที่ 2 ส่วนบทบาทของสมุหนายกนั้นแตกต่างกันไปตามระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง ลักษณะเฉพาะตัว บทบาทของเจ้านายและขุนนางอื่น ๆ และสถานการณ์ในช่วงที่ดำรงตำแหน่ง

ตารางแสดง ผู้ดำรงตำแหน่งสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์¹

ลำดับที่	ผู้ดำรงตำแหน่งสมุหนายก	ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง	รัชกาลที่ดำรงตำแหน่ง
1	เจ้าพระยารัตนาพิพิธ (สน สมนิรันดร์)	พ.ศ. 2325 - 2348	1
2	เจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ (กุน รัตนกุล)	พ.ศ. 2352 - 2356	2
3	เจ้าพระยาอภัยภูธร (นอย บุณยรัตพันธุ์)	พ.ศ. 2356 - 2367	2
		พ.ศ. 2367 - 2370	3
4	เจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี)	พ.ศ. 2370 - 2392	3
5	เจ้าพระยานิกรบดินทร (โต กัลยาณมิตร)	พ.ศ. 2392 - 2394	3
		พ.ศ. 2394 - 2406	4
6	เจ้าพระยาภูธราภัย (นุช บุณยรัตพันธุ์)	พ.ศ. 2406 - 2411	4
		พ.ศ. 2411 - 2421	5
7	สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาบวรราชปรีภักดิ์ (เจ้าฟ้ามหามาลา)	พ.ศ. 2421 - 2429	5
8	เจ้าพระยารัตนบดินทร (บุญรอด กัลยาณมิตร)	พ.ศ. 2429 - 2435	5

¹ ฐานานุกรม

การศึกษาบทบาทของสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์ตลอดระยะเวลา 110 ปี นั้น
 อาจใช้ระยะเวลาเป็นเกณฑ์พิจารณา โดยแบ่งเป็น 3 ระยะเวลา คือ บทบาทระยะแรก ช่วง
 พ.ศ. 2325-2370 บทบาทระยะที่สอง พ.ศ. 2370-2392 และบทบาทระยะสุดท้าย
 พ.ศ. 2392-2435 ดังมีสาระสำคัญดังนี้

บทบาทของสมุหนายกในระยะแรกช่วง พ.ศ. 2325-2370

ในช่วงระยะเวลานี้มีผู้ดำรงตำแหน่งสมุหนายก 3 ท่าน แต่ละท่านล้วนมีความ
 สัมพันธ์ใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์และเชื้อพระวงศ์มาก่อน เช่น เจ้าพระยาวิชาญ (สน)¹
 เคยเป็นข้าหลวงเดิมในพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก² เจ้าพระยาวิชาญ (สุน)

¹ มีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับจำนวนสมุหนายกในรัชกาลที่ 1 แตกต่างกันหลายท่าน

เช่น

(1) ก.ศ.ร. กุหลาบ กฤษณานนท์ กล่าวว่า ในรัชกาลที่ 1 มีสมุหนายก 2 ท่าน
 คือ เจ้าพระยาวิชาญ (สน) กับเจ้าพระยาอภัยราชา (ปิ่น)

(2) กรมพระสมมตอมรินทร์, ธีรวิ สุทธิสงคราม และขุนวรกิจพิศาล
 (เปล่ง สุวรรณเจติ) มีความเห็นเหมือนกันว่า ในรัชกาลที่ 1 มีสมุหนายกเพียงคนเดียว
 คือ เจ้าพระยาวิชาญ (สน)

(3) สมเด็จพระยาตราชานุภาพ ทรงแสดงความเห็นสรุปไว้ว่า "ใน
 รัชกาลที่ 1 เมื่อเจ้าพระยามหาเสนา (บุนนาค) ถึงอสัญกรรมก่อนสิ้นรัชกาลที่ 1 สี่ปี
 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ตั้งเจ้าพระยาพลเทพ (ปิ่น) เป็นเจ้าพระยาอภัยราชา (ปิ่น)
 อัครมหาเสนาบดีที่สมุหพระกลาโหมแทน และไม่เชื่อว่าเจ้าพระยาอภัยราชา (ปิ่น) จะดำรง
 ตำแหน่งสมุหนายกอีกตำแหน่งหนึ่ง เพราะการที่ให้เสนาบดีกลาโหมกับมหาดไทยอยู่ในตัวบุคคล
 เดียวกันเป็นข้อรังเกียจในราชการ ไม่เคยมี"

(4) จดหมายเหตุรัชกาลที่ 1 เรื่องลำดับเสนาบดีกรุงรัตนโกสินทร์ ตั้งแต่
 รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 5 กล่าวว่า "เจ้าพระยาวิชาญที่สมุหนายกเป็นที่ 1 และ
 เจ้าพระยาวิชาญ (สุน) เป็นที่ 2"

² เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 1, หน้า 18.

เคยรับราชการมาแต่ครั้งสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี และสนิทสนมกับพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก¹ เจ้าพระยาอภัยภูธร (น้อย) เป็นผู้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย เรื่องบิทรสนเทหาวจะมีผู้คิดกบฏก่อนพระราชพิธีบรมราชาภิเษก² สมุหนายกทั้ง 3 ท่าน มีบทบาทดังนี้

เจ้าพระยารัตนาพิพิธ (สน) เคยรับราชการใกล้ชิดกับพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มาตั้งแต่สมัยกรุงธนบุรี กล่าวคือ ได้โดยเสด็จพระราชดำเนินในราชการหลายครั้ง และรับราชการสนองพระเดชพระคุณทางพระเนตรพระกรรณด้วยก็ตลอดมา จึงเกิดความใกล้ชิดสนิทสนมจนเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย ดังนั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงปราบดาภิเษกเป็นพระมหากษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เจ้าพระยารัตนาพิพิธ ดำรงตำแหน่งสมุหนายก³

บทบาทสำคัญของเจ้าพระยารัตนาพิพิธที่ แสดงให้เห็นถึงความจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ก็คือเมื่อเกิดเหตุปากหมางระหว่างพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกกับกรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาท (วังหน้า) ใน พ.ศ. 2339 เจ้าพระยารัตนาพิพิธที่สมุหนายก ได้กราบทูลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกขอตั้งกองรักษาพระราชวังเช่นกัน โดยเจ้าพระยารัตนาพิพิธในฐานะที่เป็นสมุหนายกมีหน้าที่ควบคุมกรมล้อมพระราชวัง⁴ ได้เกณฑ์ไพร่พลปฏิบัติหน้าที่ถวายอารักขาอย่างเข้มแข็ง ถึงกับเอาปืนขึ้นตั้งไว้บนป้อมด้วย

¹ คนตระกูล "รัตนกุล", อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พลเอกจรรยา รัตนกุล เสรีเริงฤทธิ์ ม.ว.ม., ป.ช., ท.จ.ว. ณ วัดพระศรีมหาธาตุวรมหาวิหาร บางเขน 21 ธันวาคม 2526. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัทเอคัสสัน เพรส โปรดักส์, 2526), หน้า 71.

² ตรีวุฒิ สุทธิสงคราม, 29 เจ้าพระยา, หน้า 11.

³ กทช. จดหมายเหอรัชกาลที่ 1 เลขที่ 1 จ.ศ. 1144 ส่วนเนาคว่ำปรึกษาเรื่องตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการ

⁴ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไข...", ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 156.

การที่เจ้าพระยารัตนาพิพิธสามารถควบคุมสถานการณ์ครั้งนี้ได้โดยการแสดงให้เห็นอีกฝ่ายหนึ่งมองเห็นความเข้มแข็งของกองกำลังวังหลวง มีผลทางอ้อมลดบทบาทของวังหน้าไม่ให้หมิ่นวังหลวงได้อีกต่อไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2346 สมเด็จพระราชวังบวรฯ ประชวรหนัก¹ เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงทราบ ก็เสด็จขึ้นไปรักษาพยาบาล พวกข้าราชการวังหลวงจะขึ้นไปตั้งกองล้อมวงเพื่ออารักขาตามธรรมเนียม แต่ปรากฏว่าถูกข้าราชการวังหน้าแสดงกิริยากระต้างกระเดื่อง กีดกันต่าง ๆ นานา มีให้ขึ้นไปตั้งกองอารักขาพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เหตุการณ์ถึงขั้นจะวิวาทกันขึ้น จนในที่สุดเจ้าพระยารัตนาพิพิธ กับเจ้าพระยาอมราช (บุญนาค) กองเดินยี่ด้นาบทั้งสองข้างพระเสลี่ยงของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ไปพร้อมกับสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอกรมหลวงอิศรสุนทร (รัชกาลที่ 2) ทำให้ความตึงเครียดคลี่คลายลง และสามารถตั้งกองล้อมวงได้เป็นผลสำเร็จ เหตุการณ์จึงเป็นไปด้วยความเรียบร้อย²

จะเห็นว่าเจ้าพระยารัตนาพิพิธ ได้อาศัยตำแหน่งสมุหนายกในขณะนั้นเข้าควบคุมสถานการณ์ และแสดงความเข้มแข็งกล้าเผชิญกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จนกระทั่งสถานการณ์ตึงเครียดนั้นคลี่คลายไปในที่สุด

เจ้าพระยารัตนาพิพิธ ถึงอสัญกรรมใน พ.ศ. 2348 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มีใต๋ทรงแต่งตั้งผู้ใดเป็นสมุหนายก ตำแหน่งสมุหนายกว่างลง 4 ปี จนกระทั่งเริ่มรัชกาลที่ 2 ใน พ.ศ. 2352 พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย จึงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ (กุน) เป็นสมุหนายก ทานูรูปบางท่าน เช่น ก.ศ.ร. กุหลาบ กล่าวว่ ในช่วงเวลา 4 ปีนี้ เจ้าพระยาอภัยราชา (ปิ่น) สมุหพระกลาโหม ได้ดำรงตำแหน่งสมุหนายกแทนอีกตำแหน่งหนึ่ง แต่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงแสดงความเห็นว่าไม่น่าเป็นไปได้ดังนี้

¹ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2, 1 : 10 และเจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดาร รัชกาลที่ 1 หน้า 298.

² เรื่องเดียวกัน.

๑. ในรัชกาลที่ 1 เมื่อเจ้าพระยามหาเสนา (บุญนาค) ถึงอสัญกรรมแล้ว ก่อนสิ้นรัชกาลที่ 1 ก็มี พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงตั้ง พระยาพลเทพ (ปิ่น) ขึ้นเป็นเจ้าพระยาอภัยภูธรมหาเสนาบดีที่สมุหพระกลาโหมแทน พวกสมาชิกในตระกูลสิงห์เดิมนั้น โปรคินหาที่สมุหนายกกระทรวงมหาดไทยด้วย แคล้วไม่เชื่อ เพราะการที่โสมเสนาบดีกลาโหมกับมหาดไทยรวมอยู่ในตัวบุคคล เดียวกัน เป็นข้อรังเกียจในราชการ ไม่เคยมี...¹

เจ้าพระยารัตนาไวยธร (กุน) ไม่ปรากฏหลักฐานว่าเกิดเมื่อใด แต่ที่ท่านเคย รับราชการมาแต่ครั้งสมัยกรุงธนบุรี² จึงน่าจะเป็นคนรุ่นเดียวกับเจ้าพระยารัตนาพิพิธ (สน) เพราะเมื่อท่านได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมุหนายกนั้น ท่านอยู่ในวัยชรา จึงไม่ค่อยมี บทบาทในการบริหาร ส่วนใหญ่เจ้าพระยามรราช (น้อย) จะทำหน้าที่แทน ท่านดำรงตำแหน่ง สมุหนายกได้เพียง 4 ปี ก็ถึงอสัญกรรมใน ค.ศ. 2356 เจ้าพระยามรราช (น้อย) ได้เป็น เจ้าพระยาอภัยภูธรที่สมุหนายกสืบแทนต่อมา

เจ้าพระยาอภัยภูธร (น้อย) มีบทบาทสำคัญมาตั้งแต่ครั้งดำรงตำแหน่ง เป็นพระยา อุนนิตราชา จางวางพระตำราจ เป็นบุพพบิดรสมเด็จพระกลาโหมว่า เจ้ากรมขุนนันทราชานุชิต กุณฑนุศา และจอมมารดาสำคัญ ซึ่งเป็นโอรสและธิดาของสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี พร้อมกับ ข้าราชการอีกหลายคนคิดกบฏต่อรัชกาลที่ 2 เมื่อสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นความจริง ผู้ต้องหา ภัยภูธรลงโทษประหารชีวิตทั้งหมด³

การที่พระยาอุนนิตราชาได้นำหนังสือกราบบังคมทูลครั้งนี้ นับเป็นความกตเวทิตาที่พิเศษที่ได้ช่วยปัญหาภายในให้หมดสิ้นไปในทันทีทันใด ประกอบกับขณะนั้นก็ได้ข่าวว่าหมากำลัง เตรียมทัพจะยกมาตีเมืองไทยอยู่ อันที่จริงความบาดหมางในหมู่พระบรมวงศานุวงศ์ได้เคยมี ปรากฏมาแต่ครั้งรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกแล้ว เช่น เรื่องพระองค์เจ้าควน

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดโชไชย, ไพบูลย์นิพนธ์ (มูลนิธิเสฐียรโกเศศ - นาคะประทีป), จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบ 10 ปี ของห้องสมุดอนุমানราชชน (กรุงเทพฯ : ม.ป.พ. 2521), หน้า 235.

² ด้รุณี สุทธิสงคราม, 29 เจ้าพระยา, หน้า 436-437.

³ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดโชไชย, พระราชนิพนธ์พงศาวดารรัชกาลที่ 2, 1 : 15.

พระองค์อินท์¹ ข้าเป็นลูกยาเธอของกรมพระราชวังบวรมหาสุรสีหนาท¹ เป็นต้น

ต่อมาพระยาอนุชิตร. เขาได้เลื่อนตำแหน่งเป็น "เจ้าพระยามราช" เมื่อเจ้าพระยา
รัตนดิเบศร์ถึงอสัญกรรม จึงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยามราชขึ้นเป็น เจ้าพระยาอภัยภูธร²
ที่สมุหนายกแทน เมื่อท่านอายุได้ 50 ปี

ขณะที่เจ้าพระยาอภัยภูธรดำรงตำแหน่งสมุหนายกเป็นช่วง เวลาที่สถานการณ์บ้านเมือง
ทั้งภายในและภายนอกประเทศกลับเข้าสู่ภาวะปกติ จนกระทั่งในรัชกาลที่ 3 พ.ศ. 2369
เจ้าอนุวงศ์เป็นกบฏ เจ้าพระยาอภัยภูธรได้คุมทัพเมืองหลวงและทัพหัวเมืองไปตีทัพเจ้าราชวงศ์
อนุชา เจ้าอนุวงศ์ที่ตั้งอยู่ที่เมืองหล่มสักแตกพ่ายไป แล้วได้ยกทัพไปตั้งค่ายอยู่ที่เมืองพันพร้าวและ
ได้ป่วยถึงอสัญกรรมที่นั่น ใน พ.ศ. 2370 มีอายุได้ 64 ปี

ในช่วงเวลาดังกล่าวบ้านเมืองกำลังอยู่ในระหว่างเปลี่ยนราชวงศ์ใหม่ และยังมีศึก
สงครามกับประเทศเพื่อนบ้านอยู่ แต่สมุหนายกกลับไม่มีบทบาทเท่าที่ควร ทั้งในด้านการสงคราม
ด้านการเมือง ด้านการปกครองและด้านเศรษฐกิจ ทั้ง ๆ ที่เป็นช่วงเวลาของการเริ่มสร้าง
อำนาจอิทธิพลในทางต่าง ๆ ของข้าราชการชั้นสูงแต่ละฝ่าย ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะสาเหตุ
สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจในบรรดาเจ้านายและขุนนางต่าง ๆ

ลักษณะการปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์นั้น แมว่าจะมีสมุหนายกเป็นตำแหน่ง
สูงสุดทางฝ่ายพลเรือนก็ตาม แต่ก็มีใต้อำนาจเต็มในการบริหารราชการตามอำนาจหน้าที่แต่
ลำพังผู้เดียว หากแต่หาได้มีเจ้านายที่มีความสามารถหลายพระองค์เข้ามามีส่วนร่วมในการ
ปกครองด้วย

เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงปราบดาภิเษกแล้ว ได้สถาปนา
พระราชวังสนามจันทร์ใหม่อิศริยยศโดยทูลเกล้าฯ พระราชวงศ์หลายพระองค์ได้มีส่วนช่วยเหลือ
และเป็นกำลังสำคัญให้กับพระองค์ แมว่าเจ้านายเหล่านั้นจะยังไม่ทรงมีส่วนร่วมในการบริหาร

¹ อานรายละเอียดใน พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 1, หน้า 305-308.

² ธีรวิ สุทธิสงคราม 29 เจ้าพระยา, หน้า 29.

ราชการแผ่นดินโดยตรงก็ตาม แต่ก็ได้เริ่มมีส่วนเข้ามามีบทบาทในด้านต่าง ๆ เช่น ร่วมเป็นองค์ประชุมในการพิจารณาปรึกษางานราชการที่เป็นงานนโยบายสำคัญ ๆ¹ เป็นแม่ทัพไปราชการสงคราม² เป็นต้น โดยเฉพาะกรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาท ทรงทำหน้าที่ด้านสงครามแทนสมุหนายกมาโดยตลอด

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย บรรดาเจ้านายได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการบริหารมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อพระองค์โปรดเกล้าฯ ให้เจ้านายทรงกำกับราชการ³ ในกรมต่าง ๆ ซึ่งเรียกว่าตำแหน่ง "ผู้กำกับราชการ"

สำหรับผู้กำกับราชการในกรมมหาดไทย มีดังนี้

รัชกาลที่ 2 มี - เจ้าฟ้ากรมหลวงพิทักษ์มนตรี (เจ้าฟ้าจุ้ย)
- เจ้าฟ้ากรมขุนอิศรบุรีนทร์ (เจ้าฟ้าเอก)

รัชกาลที่ 3 มี - พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นสุรินทรรักษ์ (พระองค์เจ้าฉัตร)⁴

การที่เจ้านายได้เข้ามามีบทบาทเป็นผู้กำกับราชการนั้น วัตถุประสงค์เดิมเพื่อเป็นที่ปรึกษาของพระเจ้าแผ่นดิน⁵ เสนาบดี และ "หัวหน้ากระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ลักษณะการ

¹ องค์ประชุมในการพิจารณาปรึกษาราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยพระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนางผู้ใหญ่

² เจ้านายที่ทรงเป็นแม่ทัพในราชการสงครามในรัชกาลที่ 1 เช่น สมเด็จพระอนุชาธิราช กรมพระราชวังบวรสถานมงคล สมเด็จพระเจ้าหลานเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงเทพทริภังค์ (เป็นพระโอรสกรมสมเด็จพระศรีสุริเยศราธิบดี สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอพระองค์น้อย) มีพระนามเดิมว่า "คัน" สมเด็จพระเจ้าหลานเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงอนุรักษ์เทเวศร์ (เป็นพระโอรสสมเด็จพระเทพสุภาวดี สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอพระองค์ใหญ่) มีพระนามเดิมว่า "ทองอิน" สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงจักรเจษฎา พระนามเดิมว่า "ลา" สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงอิศรสุนทร (รัชกาลที่ 2)

³ สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงราชูปถัมภ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 2, 1 : 120.

⁴ ขุนวรกิจพิสดาร (เปลื้อง สุวรรณจิตติ), ตำนานเสนาบดีกรุงรัตนโกสินทร์, หน้า 8-9.

⁵ สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงราชูปถัมภ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 2, 1 : 122-123.

บริหารดังกล่าวทำให้เจ้านายเข้ามามีบทบาทร่วมในการบริหารประเทศ โดยเข้ามาเป็นผู้ควบคุมสมุหนายก ซึ่งเป็นอัครมหาเสนาบดีของกรมมหาดไทยอีกทอดหนึ่ง สมุหนายกจึงมีใบบริหารราชการแต่เพียงลำพัง แต่ได้มีผู้กำกับราชการควบคุมดูแลและร่วมเป็นที่ปรึกษาขอราชการต่าง ๆ ตลอดจนทำหน้าที่แทนในบางกรณีอีกด้วย

อีกบทบาทหนึ่งที่มองเห็นได้ชัดเจนว่าการบริหารได้กระจายไปยังเจ้านาย นั่นก็คือ ทรงตั้งตำแหน่ง "ผู้รั้ง" แทนสมุหนายก นับตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยเป็นต้นมา เมื่อสมุหนายกต้องออกไปราชการสงครามหรือเจ็บป่วย ไม่สามารถจะปฏิบัติราชการได้ ก็จะโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้รั้งราชการแทน ปรากฏว่าไม่มีเจ้านายหลายพระองค์ทรงทำหน้าที่ตำแหน่งผู้รั้งสมุหนายก ดังเช่น

รัชกาลที่ 2

1. กรมหลวงพิทักษ์มนตรี (เจ้าฟ้าจุ้ย)
2. กรมขุนอิศราธิราช (เจ้าฟ้าเกตุ)¹

รัชกาลที่ 3

1. พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นสุรินทรรักษ์ (พระองค์เจ้าฉัตร)²

รัชกาลที่ 5

1. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานวรวรานุรักษ์ (เจ้าฟ้ามหามาลา)³

¹ ก.ศ.ร. กุหลาบ กฤษณานนท์, ประวัติขัตติยราชวงศ์สยามราชสกุลมหาดเลขาภิบาล (และ) เสนาบดีจตุสดมภ์ หรืออธิบดี และผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกรมหรือกระทรวง 6 แห่ง กรุงรัตนโกสินทร์, หน้า 1-2.

² ขุนวรกิจพิศาล (เปล่ง สุวรรณเจติ), ตำนานเสนาบดีกรุงรัตนโกสินทร์, หน้า 14.

³ สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ เป็นพระโอรสองค์ที่ 65 ในพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย และที่ 2 ในเจ้าฟ้ากุณฑลทิพยวดี ซึ่งเป็นพระราชธิดาในพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก กับเจ้าจอมมารคทาทองสุก พระธิดาพระเจ้าอินทวงศ์ แห่งนครเวียงจันทน์

ฝ่ายขุนนางที่มีบทบาทสำคัญในขณะนั้นก็คือ พระยาสุริยวงษ์มนตรี (ดี) ซึ่งในปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยได้เป็นเจ้าพระยาพระคลัง มีบทบาทสำคัญทางด้านการค้าและการต่างประเทศ เพราะเมื่อจอห์น ครอเฟิต เป็นทูตอังกฤษเข้ามาเจรจาเกี่ยวกับการค้าเนื่องจากอังกฤษไม่พอใจระบบพระคลังสินค้าของไทย พระยาสุริยวงษ์มนตรี เป็นผู้รับรองครอเฟิต และเข้าไปเฝ้ากรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ซึ่งทรงกำกับกรมท่าอยู่ในขณะนั้น¹

ฝ่ายสมุหพระกลาโหมในเวลานั้นก็คือเจ้าพระยามหาเสนา (บุญนาค)² ท่านเป็นขุนนางที่ใกล้ชิดกับราชวงศ์จักรีมาก และยังได้โดยเสด็จพระราชสงครามหลายครั้ง เป็นผู้วางพื้นฐานอำนาจให้กับวงศ์ตระกูล ได้รุ่งเรืองก้าวหน้าตามลำดับต่อไป เจ้าพระยามหาเสนา (ปิ่น)³ ก็ได้มีบทบาทในการสร้างความสามัคคีระหว่างข้าราชการวังหลวงกับวังหน้า ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย จนได้เลื่อนเป็นเจ้าพระยาอภัยราชา (ปิ่น) มีตำแหน่งเป็นหัวหน้าข้าราชการฝ่ายพระราชวังบวร

2. สถานภาพของตำแหน่งสมุหนายก แนวสมุหนายกจะมีอำนาจหน้าที่ปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ โดยการควบคุมกำลังไพร่พลและบังคับบัญชากรมต่าง ๆ ทั้งกล่าวมาแล้วก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ในการควบคุมนั้นก็ยังเป็นไปตามระบบประเทศดั้งเดิม กล่าวคือสมุหนายกยังมีได้จัดตั้ง เป็นกองทหารที่มีการฝึกหัดอย่างมีระบบแบบแผน เช่นทางยุโรปแต่อย่างใด

¹ ขุนวรกิจพิศาล (เปล่ง สุวรรณเจตติ), ตำนานเสนาบดีกรุงรัตนโกสินทร์, หน้า ๑.

² เป็นข้าหลวงเดิมในรัชกาลที่ 1 ก่อนจะเป็นสมุหพระกลาโหมเป็นเจ้าพระยามหาเสนา มีความชอบตามเสด็จพระราชดำเนิการสงคราม กรรยาคือ "เจ้าคุณนาค" ซึ่งเป็นน้องนางสมเด็จพระอมรินทรบรมราชินี และเป็นคนสกุล "บุญนาค"

³ เป็นข้าหลวงเดิมในรัชกาลที่ 1 ได้โดยเสด็จพระราชดำเนิการสงครามมาหลายครั้ง ได้เป็นผู้ชักชวนแม่ทัพนายกองคุมกำลังเข้ามาระงับการจลาจลในกรุงเทพฯ ได้เลื่อนเป็นเจ้าพระยาพลเทพ เสนาบดีกรมนา ในรัชกาลที่ 2 ได้เลื่อนขึ้นเป็นเจ้าพระยาอภัยราชา ผู้สำเร็จราชการฝ่ายกรมพระราชวังบวร

"เป็นแต่เหมือนกับสมุหนายกที่จะรวบรวมจำนวนคนฝ่ายพลเรือนคนหนึ่งเท่านั้น" ¹ จะถูกเกณฑ์เป็นครั้งคราวเมื่อจำเป็น โดยอาศัยมุนายที่อยู่ในสังกัดช่วยควบคุมดูแลลดหลั่นกันไป ทั้งนี้ กองกำลังไพร่พลในขณะนี้ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสมุหพระกลาโหม สมุหนายก และโกษาธิบดีก็ตาม จะมีฐานะและลักษณะที่แน่นอนเดียวกัน มิได้มีใครจะเหี้ยหรือยิ่งหย่อนกว่ากัน

ในด้านรายได้ของตำแหน่งสมุหนายก ก็คงได้มาจากส่วนผลของส่วยที่ส่งมาจากหัวเมืองในบังคับ แต่ในทางปฏิบัติส่วยที่ส่งเขามายังกรุงเทพฯ ก็ยังคงมีติดค้างอยู่เกือบทุกหัวเมือง จึงทำให้ผลประโยชน์ที่ตำแหน่งสมุหนายกจะได้รับลดน้อยตามไปด้วย และยังต้องเพิ่มภาระหน้าที่ที่ทรงถามจัดเก็บส่วนที่ค้างส่งไปยังเมืองหลวงอีก ส่วยที่เก็บมาจากหัวเมืองต่าง ๆ นั้นโดยบรรทุกสำเภาไปขายยังต่างประเทศบ้าง หรือพ่อค้าต่างประเทศมาซื้อที่กรมพระคลังสินค้าบ้าง อย่างไรก็ตามสมุหนายกก็มีได้เกี่ยวข้องกับกิจการค้าขายและการทางประเทศโดยตรง ซึ่งหน้าที่นี้เป็นของตำแหน่งโกษาธิบดีที่กรมพระคลัง ตำแหน่งนี้อากรบุกขาด มีเพียงบางชนิดที่ให้ออกขนรับผูกขาด ดังนั้นสมุหนายกจึงไม่มีอำนาจหน้าที่และผลประโยชน์จากกิจการากรบุกขาด คงมีหน้าที่เพียงดูแลจัดการเก็บส่วยสาอากรจากหัวเมืองฝ่ายเหนือเท่านั้น

ส่วนฐานะพื้นฐานโดยส่วนตัว สมุหนายกบางท่านก็มีฐานะดีและมีเงินคงที่ที่ไต่สะสมมาก่อนที่จะดำรงตำแหน่ง จากการแต่งตั้งสำเภาไปค้าขายกับต่างประเทศบ้าง โดยสืบทอดจากบรรพบุรุษบ้าง เช่น เจ้าพระยาวิเศษ (กุน) ² ซึ่งเป็นพ่อค้าเรือสำเภา เรียกกันว่า "เจ้สัวกุน" จนได้เลื่อนตำแหน่งเป็นพระยาศรีพิพัฒน์ และพระยาพระคลังตามลำดับ เมื่ออยู่ในตำแหน่งเสนาบดีกรมพระคลัง โฉมแต่งสำเภาหลวงไปค้าขายยังเมืองจีน ³ แต่ภายหลังจากที่ดำรง

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัสทรงแถลง...", ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 127.

² เป็นบุตรคนที่ 5 ของจีนกุง ซึ่งเป็นพ่อค้าเรือสำเภา อ้างจาก ต้นตระกูล "รัตนกุล", อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพพลเอกจรัญ รัตนกุล เสรีเริงฤทธิ์..., หน้า 70.

³ ด้รัฐศรี สุทธิสงคราม, 29 เจ้าพระยา, หน้า 437.

ตำแหน่งสมุหนายก กลับไม่ปรากฏหลักฐานว่าท่านได้ทำการค้าขายต่อไปอีกหรือไม่ แต่อาจเป็นไปได้ว่าลูกหลานคงจะดำเนินกิจการต่อ¹

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้พอจะสรุปได้ว่า การที่สมุหนายกในช่วงนี้ไม่มีบทบาทเด่นมากนักเนื่องจากได้มีการกระจายอำนาจในบรรดาเจ้านายและขุนนางต่าง ๆ เป็นอันมาก ประกอบกับตำแหน่งสมุหนายกก็ยังไม่มีผลประโยชน์มากพอที่จะส่งเสริมอำนาจและบารมีให้เจริญรุ่งเรืองและเด่นขึ้นมาได้

อย่างไรก็ตามในสมัยต่อมาพบว่า การมีบทบาททางสงครามของเจ้าพระยาบดินทรเดชา นั้น เป็นสาเหตุที่ทำให้สมุหนายกมีบทบาทเด่นชัดและสำคัญขึ้นมาได้ ดังรายละเอียดจะได้อธิบายต่อไป

บทบาทของสมุหนายกระยะที่สอง (พ.ศ. 2370-2392)

สมุหนายกที่อยู่ในช่วงนี้มีเพียง 1 ท่าน คือเจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์) บุตรของเจ้าพระยาอภัยราชา (ปิ่น) กับท่านผู้หญิงฟัก บิดาได้นำขึ้นถวายตัวเป็นมหาดเล็กในสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอกรมหลวงอิศรสุนทร ได้รับพระราชทานยศเป็นจมื่นเสมอใจราช² ต่อมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย บิดาได้อ้ายไปรับราชการอัญเชิญจมื่นเสมอใจราชจึงย้ายไปรับราชการวังหน้าด้วย และได้รับพระราชทานยศเป็นพระนายเสมอใจ

¹ ได้ปรากฏว่า พระราชสมบัตติ (การเวก รัตนกุล) ซึ่งเป็นบุตรของเจ้าพระยา รัตนดิเบศร์ (กุน) เมื่อรับราชการในรัชกาลที่ 4 ทรงไปรับคำสั่งให้ไปหาหลวงไปหา ท้อเพชรพลอยที่เมืองกัณฑ์ตา ประเทศอินเดีย และได้นำเพชรที่ชื่อว่า "พระมหาวิเชียรมณี" มาถวาย แสดงว่าพระราชสมบัตติคงจะทำการค้าขายแถบอินเดียสืบแทนบิดา ออกจาก พันธระกุล "รัตนกุล", อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพพลเอกจรรยา รัตนกุล เสรีเริงฤทธิ์... หน้า 71-72.

² พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระสมมตอมรพันธุ์ เรื่องตั้งเจ้าพระยาในกรุง รัตนโกสินทร์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บำรุงนุกฎกิจ, 2461), หน้า 170.

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยเคยครองโทษ 2 ครั้ง¹ ทุกครั้งได้รับความอนุเคราะห์จากพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ใหญ่ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ (รัชกาลที่ 3) ทรงช่วยเหลือจนหนักเป็นเบาและพ้นโทษเร็วขึ้น ความคุ้นเคยสนิทสนมระหว่างพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวกับเจ้าพระยาบดินทรเดชา มีมากขึ้นในปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย เมื่อเจ้าพระยาบดินทรเดชาเป็นพระยาเกษมศรีรักษานอกนगरการ ได้มีโอกาสรับใช้กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะเรื่องการค้าทศส่วย เพราะท่านมีความรู้ในเรื่องการค้าทศส่วยมาตั้งแต่เป็นมหาดเล็กในรัชกาลที่ 1 ทำหน้าที่รายงานการค้าทศส่วย² ต่อมาท่านได้แต่งส่วยเอาออกไปค้าขายยังเมืองจีน³ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์จึงใช้ให้ค้าทศส่วยหลายสำ ในด้านการงานก็ได้รับความไว้วางใจมีน้อย เช่น เป็นพนักงานตรวจตราฎีกาต่างพระเนตรพระกรรณ⁴ เมื่อกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ขึ้นครองราชสมบัติเป็นพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 แห่งราชวงศ์จักรีนั้น ทรงแต่งตั้งพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการต่าง ๆ ปรากฏว่าเจ้าพระยาบดินทรเดชาขณะนั้นมีตำแหน่งเป็นพระยาเกษมศรีรักษานอกนगरการ ได้รับแต่งตั้งด้วย ดังปรากฏข้อความในพระราชพงศาวดารว่า "ครั้งนั้นมีเสนาบดีเค็มอยู่ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ...ให้พระยาเกษมศรีรักษา (สิงห์) นอกนगरการ ตำแหน่งข้าราชการที่ว่างอยู่ก็โปรดฯ ตั้งข้าหลวงใหญ่ ข้าหลวงเดิมบ้าง ขึ้นเต็มบริบูรณ์..."⁵

1 ครั้งแรกพ่ายเรือที่หน้าฉาน ครั้งที่สองถูกกล่าวหาว่าสะสมอาวุธ

2 กมลวรรณ พงศ์สารัตนศรี, "ผลงานของเจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์) ในฐานะสมุหนายก พ.ศ. 2372-2392 (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2524), หน้า 5.

3 ธีรวิ สุทธิสงคราม, สามเจ้าพระยา หน้า 155.

4 ก.ศ.ร. กุหลาบ, อานามสยามยุทธ 1 : 52.

5 กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ

แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ใ้ค้เป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริมให้เจ้าพระยาบดินทรเดชาซึ่งออกจากราชการแล้ว ใ้กลับเข้ารับราชการอีกครั้งหนึ่งในตำแหน่งพระยาราชสุภาวดี ซึ่งคงควบคุมกำลังไพร่พล และเป็นตำแหน่งที่ส่งเสริมความสามารถของนักรบจนใ้เป็นแม่ทัพใหญ่ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว

เจ้าพระยาบดินทรเดชาที่มีความสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นล้นพ้น จะเห็นใ้ได้จากผลงานด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านสงคราม ท่านใ้ทุ่มเททั้งชีวิตและร่างกายตลอดเวลาที่ท่านเป็นสมุหนายกอยู่นั้น ท่านใ้หมกหมุ่นอยู่กับสงครามจนกระทั่งถึงอสัญกรรม

อาจกล่าวใ้ความบรรคาเสนาบดีในสมัยรัตนโกสินทร์ ผู้มีบทบาททางด้านสงครามเกินมากที่สุด คงจะไม่มีผู้ใ้ใ้เทียบเท่าเจ้าพระยาบดินทรเดชา เนื่องจากมีปัจจัยหลายประการช่วยใ้ก่อหนุนและส่งเสริม เช่น

1. สถานการณ์ใ้เลือกอ่านวย สถานการณ์เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ใ้เปิดโอกาสใ้เจ้าพระยาบดินทรเดชาที่มีบทบาททางด้านสงคราม เพราะใ้ในช่วงนั้นมีสงครามที่ใ้เกิดขึ้นทางหัวเมืองฝ่ายเหนือที่สำคัญ 2 ครั้ง

ครั้งแรก ใน พ.ศ. 2369 เกิดกบฏเจ้าอนุวงศ์ ขณะนั้นเจ้าพระยาบดินทรเดชา มีบรรคาศักดิ์เป็น พระยาราชสุภาวดี เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าใ้ใ้ให้มัตราเกณฑ์กองทัพทั้งหัวเมืองบักขไทฝ่ายเหนือไปสกัดทัพและสู้รบกับฝ่ายเจ้าอนุวงศ์ ซึ่งจะยึดเอานครราชสีมาเป็นศูนย์กลางส่งกำลังบำรุง

¹ อ่านรายละเอียดใน บัญหาการปกครองของไทยในประเทศราช
หลวงพระบาง และหัวเมืองลาว ระหว่าง พ.ศ. 2431-2446 ของเสาวภา ภาระพฤติ
หน้า 31-42. และ ประชุมพงศาวดาร เล่ม 20 หน้า 62-74.

พระยาราชสุภาวดีไต่ยกกองทัพไปทางเมืองปราจีนบุรี เพื่อรุกเข้าทาง
ช่องเรือแตกพร้อมกับนายทัพอื่น ๆ อีก 4 ทัพ¹ ก่อนที่ทัพทั้ง 4 จะยกไปถึงที่หมาย
มีเหตุบังเอิญที่ทางกรุงเทพฯ ได้รับโบนอกของเจ้าพระยามณเฑียรธรรมราชเจ้ามาว่า
อังกฤษยกทัพเรือมาแวะที่เกาะหมาก 4-5 ลำ เหตุการณ์ไม่น่าไว้วางใจ² พระบาท
สมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้กองทัพทั้ง 3 (ยกเว้นกองทัพของ
พระยาราชสุภาวดี) ถอยทัพกลับมารักษาเมืองสมุทรปราการ ส่วนกองทัพพระยาราชสุภาวดี
นั้น ให้เข้ากองทัพหลวงไป³

เหตุการณ์ครั้งนี้เชื่อกันว่าให้พระยาราชสุภาวดีได้แสดงความสามารถในการ
สู้รบกับกองทัพเวียงจันทน์ เพราะแม่ทัพสำคัญ ๆ ได้ถอนออกไปป้องกันอังกฤษที่
สมุทรปราการหมด ในช่วงจังหวะนี้เองเปิดโอกาสให้พระยาราชสุภาวดีได้แสดงความ
สามารถในการปราบกบฏ จนเป็นที่ประจักษ์และขึ้นชอบของกรมพระราชวังบวรเป็นอัน
มาก ดังนั้นเมื่อกรมพระราชวังบวรเสด็จกลับกรุงเทพฯ ได้กราบทูลความดีความชอบ
ให้กับพระยาราชสุภาวดี พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้มีตรา
ขึ้นไปให้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็น "เจ้าพระยาราชสุภาวดีว่าที่สมุหนายก"⁴ ภายหลังปราบ
กบฏเวียงจันทน์ได้เรียบร้อยแล้ว ท่านจึงได้ดำรงตำแหน่งสมุหนายกอย่างสมบูรณ์

กบฏครั้งนี้ นับเป็นสถานการณ์ที่ท้าวทวยพระราชาอำนาจของรัชกาลที่ 3 มาก
เพราะถ้าปราบไม่สำเร็จจะมีผลกระทบต่อการปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ
ของไทยเป็นอย่างมาก แต่เจ้าพระยามณเฑียรเทศฯ ได้มีโอกาสแสดงความสามารถใน

¹ ทัพทั้ง 4 ประกอบด้วย ทัพเจ้าพระยาพระคลัง (ตีศ),
ทัพกรมหมื่นพิพิธภูเบนทร์ กับกรมหมื่นพิทักษ์เทเวศร์, ทัพกรมหมื่นสุรินทรรักษ์
และทัพพระยาราชสุภาวดี (ตีงห์)

² กรมศิลป์ากร, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ
หน้า 55.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

การปราบกบฏเวียงจันทน์ครั้งนี้ จนเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้นเมื่อไทยต้องทำสงครามกับญวน เจ้าพระยาบดินทรเดชา จึงได้เป็นแม่ทัพทำการปราบปรามและทำศึกเสียดจันทรเกษมถึงเมืองลี้ไปทั่ว

ครั้งที่ 2 การสู้รบกับญวนในดินแดนเขมร¹ พ.ศ.2370 สถานการณ์ครั้งนี้ ก็เป็นปัญหาที่ท้าวพระยาอำนาจของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวมากเช่นกัน เพราะถ้าปราบไม่สำเร็จก็จะทำให้ญวนกำเริบและมีอำนาจเสมอภาคเทียมกับไทย แต่ด้วยความสามารถในด้านการสงครามของเจ้าพระยาบดินทรเดชา จึงสามารถยุติสงครามกับญวนได้ ท่านเป็นสมุหนายกเพียงคนเดียวที่ได้รับพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นแม่ทัพ ในขณะที่ท่านกำลังอยู่ในวัยที่เหมาะสม เพราะมีอายุย่างเข้าปีที่ 51 มีความเป็นผู้ใหญ่ เต็มที่ มีประสบการณ์มาก มีกำลังและสติปัญญามากพอที่จะตัดสินปัญหาต่าง ๆ ได้ดี

2. ความสามารถเฉพาะตัว เจ้าพระยาบดินทรเดชามีบุคลิกลักษณะ และความสามารถเฉพาะตัวที่มีส่วนส่งเสริมบทบาทของท่านอยู่ด้วยเป็นอันมาก ท่านเป็นผู้ที่มีความเข้มแข็งออกทน กล้าตัดสินใจ เจียมขนาด เด็ดเดี่ยว เหมาะสมที่จะเป็นแม่ทัพอย่างยิ่ง ถ้าใครทำผิดจะถูกลงโทษ ไม่มีการผ่อนผัน โดยเฉพาะในเวลาสงคราม ท่านเคยสั่งลงโทษประหารชีวิตเชื้อสายของท่าน² ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าตำรวจกรมนอกชาย ปลัดและยกกระบัตรเมืองสระบุรีทั้ง 3 คน เนื่องจากในเวลาที่ยุบกับญวนนั้น

¹ อานรายละเอียดใน สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงพระประชวร, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 1 : 86-119 และผลงานของเจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์) ในฐานะสมุหนายก พ.ศ.2372-2392, ของฉมดรรชนี มัคคารัคนศรี หน้า 72-106.

² กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ หน้า 134. ซึ่งน่าจะเป็นนายแสงบุตรชายคนเล็ก เพราะโดยลักษณะนิสัยแล้วเป็นคนชอบดื่มสุรา เกรงชอบเล่นการพนัน ไม่เอาการเอางาน พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ เคยตรัสว่าถ้าไม่เด็กเม้าจะส่งออกไปให้เจ้าพระยาบดินทรเดชาใช้ในกองทัพ

ไต่หนึ่ไปแอบอยู่ทางหางเสือท้ายเรือรบ เจ้าพระยาบดินทรเดชาไปเห็นเข้า¹ จึงต้อง
 ถูกลงโทษมิให้เป็นเบี่ยงอย่างอีกต่อไป นอกจากนั้นแม่จะมีชยามสงคราม ถ้าใครทำผิด
 พระราชบัญญัติของบ้านเมือง เมื่อท่านทราบก็จะถูกลงโทษเช่นกัน ไม่ว่าผู้นั้นจะเป็น
 เชื้อสายหรือผู้รับใช้ใกล้ชิดก็ตาม เช่น กรณีนายแสงบุตรของท่านโคเคยลักลอบค้าฝิ่น
 เมื่อเจ้าพระยาบดินทรเดชา² รื้อเรื่อง ไต่ส่งให้เขียนหลัง 100 ที เมื่อเขียนไปได้ 84 ที
 ก็สลบ จมื่นสรรเพชรภักดี (ปาน) เป็นบุตรของท่านอีกคนหนึ่ง ไต่³ ความกราบเรียน
 และขออนุญาตแก่ออกจากคามาพักรักษาในหายเสียก่อนจึงค่อยเขียนต่อไป แต่ท่านไม่อนุญาต
 กลับมีบัญชาสั่งให้เขียนให้ครบ 100 ที เมื่อเขียนครบ 100 แล้ว ท่านยังถามถามว่า
 "มันตายแล้วหรือยัง"² แสดงให้เห็นถึงความเค็ดเคียวของท่าน ในยามที่ท่านโกรธก็
 ไม่มีใครกล้าจะคัดค้านหรือท้วงติงแต่อย่างใด จนเป็นที่เกรงกลัวของไพร่พลทั่วไป ท่าน
 จึงถูกมองว่าเป็นคนดุ เพราะท่านเจ้าพระยาบดินทรเดชาจะไม่ยอมยกโทษให้ใครเลยถ้า
 ผู้นั้นกระทำความผิด แม่จะเป็นผู้รับใช้ใกล้ชิดหรือบุตรของท่านก็ตาม ดังที่กล่าวมาแล้ว

เมื่อทำสงครามกับญวน ท่านโคแสดงความเจ็บชากในการคัดสินใจในฐานะที่
 ท่านเป็นแม่ทัพใหญ่ปรากฏหลายครั้ง เช่น เมื่อเจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหพระกลาโหม (คัต)
 ไม่กล้าคัดสินใจเกี่ยวกับชายฉกรรจ์ 80 คนเศษ ซึ่งถูกจับเป็นเชลยในครั้งนั้น เมื่อ
 เจ้าพระยาบดินทรเดชาทราบ ท่านจึงคัดสินใจสั่งให้ฆ่าทั้งหมด³ ส่วนครอบครัวให้กวาดส่ง
 ลงไปเมืองบันทายมาศ

เวลาอยู่ในสนามรบ ท่านจะมีแต่ความเจ็บชาก เค็ดเคียว กล้าคัดสินใจ
 ทั้งนี้เพื่อความเข้มแข็งของกองทัพ แต่ในขณะเดียวกันท่านเป็นคนที่มิเห็นคุณ และยอม
 รับฟังความคิดเห็นของคนอื่นด้วย เช่น เมื่อไม่สามารถจะตีค่ายญวนโคสำเร็จทั้งทัพพบ

¹ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ, หน้า 134.

² จับจิตต์ สิงห์เสมี สุวรินทร์, วีรกรรมและเกียรติประวัติบางตอนของ
ของเจ้าพระยาบดินทรเดชา..., หน้า 28.

³ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ, หน้า 133.

และทัพเรือ เจ้าพระยาบดินทรเดชาฯกับเจ้าพระยาพระคลังได้ปรึกษากันว่า ที่เป็นเช่นนี้ เพราะแม่ทัพนายกองไม่กลัวแม่ทัพใหญ่ และเพื่อจะให้การศึกษาสงครามได้รับผลสำเร็จ "ให้เอาตัวผู้ชดชดาฆ่าเสียให้สิ้น เอาผู้น้อยที่กล้าแข็งแรงตั้งขึ้น เอาเครื่องยศให้แก่นายกเขาคืออีกครึ่งหนึ่ง"¹ ซึ่งการสงครามครั้งนี้ เจ้าพระยาบดินทรเดชาฯได้รับอนุญาตให้ เป็นแม่ทัพ สามารถจะส่งประหารชีวิตใครก็ได้ แต่ก่อนที่ท่านจะตัดสินใจทำลงไป ท่านก็ยังปรึกษากับเจ้าพระยาพระคลัง เมื่อเจ้าพระยาพระคลังไม่เห็นด้วย ได้เตือนสติและ เสนอความเห็นว่

“...แต่ท่านเหล่านี้เป็นผู้ใหญ่ที่กินทานของก็หลายนาย จะฆ่าเสียก็เห็นจะไม่ไค จะเกิดภัยขึ้นข้างหน้า เคียวนี้เสียบ้างอาหาร กระสุนดินดำก็น้อยลงแล้ว ก็เป็นเหตุขาดฤดูเดือน 4 น้อย การทำไปไม่ตลอดก็โทษก็มี จะกลับก็ยาก ฉะนั้นรับสั่งเอาโทษตามอัยการศึกเหมือนท่านเหล่านี้ก็ตายเปล่า...”²

ด้วยควมมีเหตุผล เจ้าพระยาบดินทรเดชาฯจึงมิได้ลงโทษแคว่อย่างใด คงให้ ลอยทัพ แล้ววางแผนสู้รบกับญวนต่อไป

3. เป็นที่โปรดปรานของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เจ้าพระยาบดินทรเดชาฯ เป็นที่โปรดปรานของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวมาก ถึงกับทรงเรียกว่า "ทัพบดินทร" จากการที่เจ้าพระยาบดินทรเดชาฯได้รับใช้ใกล้ชิดกับรัชกาลที่ 3 มาเป็นเวลานาน พระองค์ทรงห่วงใย และให้ความอนุเคราะห์ที่เกื้อหนุนทุกครั้งที่มีเรื่องราว เวลาที่เจ้าพระยาบดินทรเดชาฯออกไปทำสงคราม รัชกาลที่ 3 ก็ทรงมีความห่วงใยในตัวของเจ้าพระยาบดินทรเดชาฯและครอบครัวอยู่เสมอ ๆ เมื่อทรงทราบว่ามีการเจ็บป่วยก็ทรงหาหมอมารักษา³ แม้จะไปทำสงครามอยู่นอกประเทศ พระองค์ทรงให้เจ้าหน้าที่จัด

¹ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ, หน้า 136.

² เรื่องเดียวกัน.

³ จับจิกส์ สิงห์เสนี สุวินันท์, วีรกรรมและเกียรติประวัติบางตอนของเจ้าพระยาบดินทรเดชา..., หน้า 5, 35.

เสมียงอาหารของโง่สงมาให้เป็นประจำ¹ แสดงให้เห็นถึงน้ำพระทัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงที่พระเมตตา และห่วงใยเจ้าพระยาบดินทรเดชาอยู่เสมอมา

ตลอดเวลาที่เจ้าพระยาบดินทรเดชารับราชการมา ได้แสดงความซื่อสัตย์สุจริต ให้เป็นที่ประจักษ์มาโดยตลอด หากจะมีใครกล่าวโทษเจ้าพระยาบดินทรเดชา พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจะไม่ทรงเชื่อ เพราะทรงรู้จักนิสัยใจคอ และไว้น้ำใจ เจ้าพระยาบดินทรเดชามาเป็นเวลานาน และทรงทราบดีว่าเจ้าพระยาบดินทรเดชามีความจงรักภักดีต่อพระองค์และราชวงศ์จักรีมาก เช่น กรณีนายแสง² ซึ่งสอดพฤติกรรมไปในทางไม่เป็นผลดีต่อการปกครอง และพวกพ้องไปถึงเจ้าพระยาบดินทรเดชา โดยอ้างตัวว่าเป็นบุตรเจ้าพระยาบดินทรเดชา ตั้งตัวเป็นข้าหลวงมาจากเมืองพนมเปญ กล่าวหาว่าเจ้าพระยาบดินทรเดชาใช้โง่มาชำระเลขเขย³ ที่เมืองหลมสัก นอกจากนี้ นายแสงยัง

¹ จับจิกต์ สิงหลเสณี คูวินันท์, วีรกรรมและเกียรติประวัติบางตอนของเจ้าพระยาบดินทรเดชา..., หน้า 36, และ กทช. จดหมายเหตุนครราชสีมาที่ 3 เลขที่ 54 จ.ศ.1206, สารตราถึงเจ้าพระยาบดินทรเดชา เรื่องให้เลื่อนตำแหน่งและเบียดหัวคชาราชการ

² การที่นายแสงอ้างตัวเป็นบุตรเจ้าพระยาบดินทรเดชาแล้วคนเชื่อ เพราะเจ้าพระยาบดินทรเดชามีบุตรคนหนึ่งชื่อนายแสง เมื่อไปทำสงครามกับญวนร่วมกับเจ้าพระยาบดินทรเดชา ในปี พ.ศ.2376 แกล้งไปแอบหลบหลุกกระสุนชาติที่อยู่ทางท้ายเรือ เจ้าพระยาบดินทรเดชาไปพบเข้า จึงถูกลงโทษประหารชีวิต ดังนั้นนายแสงที่อ้างตัวเป็นบุตรเจ้าพระยาบดินทรเดชาครั้งนี้ อาจจะเป็นทหารในกองทัพของเจ้าพระยาบดินทรเดชามาก่อน จนสามารถรู้เรื่องราวเข้ามาอ้างได้ และพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริว่า "นายแสงคนนี้จะไปไหนนายทัพนายกองอยู่ในกองทัพเจ้าพระยาบดินทรเดชา จะหลบหนีเที่ยวพุกจาหลอกดวงเจ้าเมืองกรมการ คอ ๆ มา ..." ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วก็คงไม่สามารถนำเขาอ้างว่าเป็นบุตรเจ้าพระยาบดินทรเดชาได้อย่างถูกต้องเป็นแน่

³ หมายถึงไพร่เมืองหนึ่งไปแต่งงานกับหญิงสาวอีกเมืองหนึ่ง แล้วไปทำมาหากินอยู่ทางฝ่ายหญิง จึงเป็นเขยคู่ของเมืองฝ่ายหญิง

เกิดเอาปืนจากเจ้าเมืองกรมการ และเอากระสุนเงินจากนายบ้าน พอตกเย็นก็
 ขอบยิงปืนให้เป็นที่ตกใจแก่ประชาราษฎร และยังเรียกเอาเงินจากนายบ้านเลขเขยสูง
 เมืองเสย เมืองแกนทาว เมืองคานช้าย เวลาจะไปไหนจะกองนั่งแคร่มีคนหาม
 และมีคนคอยถือหว่าย ปืน หอก กาบ หน้าหน้าอีกควย เมื่อพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้า
 เจ้าอยู่หัวทรงทราบเรื่องราว ทรงดำรัสว่า "อ้ายแสงคนนี้จะหาเป็นคนเจ้าพระยา
 บดินทรเดชาใช้ให้มาชำระเลขไม่ ถ้าเป็นคนเจ้าพระยาบดินทรเดชาใช้มาแล้ว ก็จะไม่
 ทำผิดอย่างธรรมดา . . ." ¹ และพระองค์อีกคำหนึ่งเจ้าเมืองกรมการที่ถูกนายแสง
 หลอกหลวงว่า "เจ้าเมืองกรมการหูเบา ใจเบา พวกนี้เชื่อถ้ออ้ายแสง อ้ายแสงก็มีใจ
 ก่าเห็บ . . ." ² และโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าเมืองเพชรบูรณ์ หล่มสัก พิษณุโลก
 นครราชสีมา และหัวเมืองลาวกะวันออก ให้ความช่วยจับนายแสงมาลงโทษให้ได้

เมื่อเจ้าพระยาบดินทรเดชาไปรบกับญวน ตั้งแต่ พ.ศ. 2376 ถึง พ.ศ. 2391
 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแสดงความรู้สึกที่มีต่อเจ้าพระยาบดินทรเดชา
 ว่า

. . . ออกไปลำบากตรากตรำ คิดราชการจะเอาเมืองเขมรคืน
 ตั้งแต่ปีมะเส็ง เบญจศก ชานานถึง 15 ปี อุปมาเหมือนหนึ่งว่า
 วายน้ำออกกลางมหาสมุทร ไม่เห็นเกาะ ไม่เห็นฝั่ง ฟังพาโคชอนไม้
 นอยลอยมาได้เกาะเป็นที่ยึดหน่วงว้ายเขาหาฝั่ง . . . ³

ปัจจัยดังกล่าวเอื้ออำนวยให้เจ้าพระยาบดินทรเดชา มีบทบาทเด่นมากในค่าน
 สงคราม ประกอบกับความสามารถเฉพาะตัวที่เก่งทางด้านการรบ สถานการณ์บ้านเมือง
 ก็อำนวยอีกด้วย ความสำเร็จในการปราบกบฏเจ้านุวงศ์ยิ่งก่อให้เกิดผลบางประการ
 กล่าวคือ ทำให้บรรดาหัวเมืองประเทศราชต่าง ๆ ไม่กล้าคิดกบฏขึ้นมาอีก เพราะเกรง
 จะถูกปราบปรามอย่างรุนแรง การปราบกบฏเจ้านุวงศ์อย่างรุนแรงครั้งนี้ ก็ทำให้ญวน

¹ กทข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 3 เลขที่ 33 จ.ศ. 1205 ร่างตราถึง
 เจ้าพระยานครราชสีมา เรื่องให้พระยาเพชรบูรณ์ขึ้นไปจับตัวอ้ายแสงซึ่งตั้งตัวเป็น
 ราชหลวง

² เรื่องเดียวกัน.

³ กทข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 3 จ.ศ. 1209.

ไม่พอใจ มีผลกระทบความสัมพันธ์ไมตรีอันดีระหว่างไทยกับญวน เปลี่ยนมาเป็นความบาดหมางและเป็นศัตรูกันยิ่งขึ้น และเป็นสาเหตุนำไปสู่สงครามระหว่างไทยกับญวน ในกรณีหัวเมืองเขมร ในปี พ.ศ. 2376 ซึ่งต้องใช้เวลานานถึง 14 ปี ผลของการปราบกบฏเวียงจันทน์ครั้งนี้ ทำให้เจ้าพระยาบดินทรเดชาได้ดำรงตำแหน่งสมุหนายกอย่างสมบูรณ์ และเป็นข้อพิสูจน์ถึงความสามารถในด้านการสงครามของท่าน จนเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อไทยต้องทำสงครามกับญวน ท่านจึงได้เป็นแม่ทัพใหญ่ ได้รับความอาสาศิทธิแต่เพียงผู้เดียว และยังสามารถทำให้ไทยมีอำนาจในเขมร เสมอกับญวน และสถาปนาปกครองคองให้เป็นสมเด็จพระนริศรมหารามาธิบดีเช่นเดียวกับที่ทางญวนก็แต่งตั้งให้มียศตามแบบญวน และให้เกียรติของเขมรส่งบรรณาการถวายไทยทุกปี ถวายให้ญวนทุก 3 ปี

ส่วนขุนนางฝ่ายสมุหพระกลาโหมในขณะนั้นคือ เจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหพระกลาโหม (คิศ) ความสามารถทางด้านการรบของท่านไม่อาจหักเหียมกับเจ้าพระยาบดินทรเดชาได้ ดังปรากฏให้เห็นหลายครั้ง เมื่อออกไปสู้รบกับญวนในดินแดนเขมรด้วยกัน

ในขณะที่เจ้าพระยาบดินทรเดชาออกไปทำศึกสงครามอยู่นอกราชอาณาจักรเป็นเวลาหลายปี ทางเมืองหลวงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาศรีสทเทพ (ทองเพ็ง) เป็นผู้รั้งตำแหน่งสมุหนายกแทน วรรคตไปทำศึกสงครามติดต่อกันเป็นเวลาหลายปีดังกล่าว ทำให้เจ้าพระยาบดินทรเดชามีโอกาสที่จะสร้างอำนาจและอิทธิพลของตนเองให้เจริญรุ่งเรืองทางด้านอื่นได้น้อย เช่น

ทางด้านเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ก็คงจะได้อาจจากส่วนลิดของส่วยที่ส่งมาจากหัวเมือง นอกจากนั้นก็ยังคงได้จากส่วนที่หัวเมืองบวกเพิ่มมาให้ ดังปรากฏในจดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 กล่าวไว้

เมืองอัครปัก ตามปกติส่งทองคำส่วยปีละ 8 ชั่ง งาม้าง 6 ทาบ ตั้งแต่ พ.ศ. 2373 เป็นต้นมา พอถึงปี 2393 โคนวอกของเจ้าพระยาบดินทรเดชาขึ้นอีก 1 ชั่ง เป็นทอง 9 ชั่ง งาม้าง 6 ทาบ¹

¹ กทข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เล่มที่ 10 จ.ศ. 1192 บัญชีเรื่องทองคำส่วย และเกณฑ์ขน

• • • กองบ้านตอ ซึ่งอยู่ในแขวงเมืองเขมรราช มีไพร่พลทั้งหมด 470 คน ไปรบกับโหดส่วยผลเร็วพลูเกล้าฯ ถวายปีละ 50 บาท กับผลเร็วกำนันเจ้าพระยาบดินทรเดชา ปีละ 9 ทาน ตั้งแต่มีระโงง จัควาสก¹

แต่เจ้าพระยาบดินทรเดชาที่ได้นำเงินส่วยไปใช้ในราชการสงครามด้วย เหมือนกัน เพราะได้มีบางหัวเมืองที่อยู่แถบตะวันออกเฉียงเหนือใกล้กับเขมร มักจะนำส่วยไปส่งให้เจ้าพระยาบดินทรเดชาที่เขมรด้วย²

ความจริงเจ้าพระยาบดินทรเดชา เคยทำการค้ามาก่อนที่จะกลับเข้ารับราชการใหม่ในรัชกาลที่ 3³ แต่เมื่อกลับเข้ารับราชการครั้งนี้ไม่มีหลักฐานว่าท่านจะดำเนินกิจการค้าต่อไปหรือไม่ แต่จากสภาพการณ์โดยทั่วไปน่าจะสันนิษฐานได้ว่า ท่านคงจะไม่มีเวลาสำหรับดำเนินกิจการค้าต่อไปได้ เพราะตลอดเวลาที่รับราชการในช่วงนี้ ท่านได้ทุ่มเทชีวิตให้กับราชการสงครามมาโดยตลอด กล่าวคือ เมื่อท่านดำรงตำแหน่งสมุหนายกใน พ.ศ. 2372 ท่านอยู่เมืองหลวงรับราชการสนองพระเดชพระคุณรัชกาลที่ 3 ได้เพียง 2 ปี ในระหว่างนี้ต้องพำนักสงครามปราบกบฏเจ้าอนุวงศ์ พ.ศ. 2375 ไปรบเกล้าฯ ให้ไปราชการที่เมืองพระตะบอง⁴ ปีรุ่งขึ้น พ.ศ. 2376 ไปรบเกล้าฯ ให้ไปรบกับญวน⁵

¹ กทศ. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 3 เลขที่ 191 จ.ศ. 1220 หนังสือ เจ้าพระยาจักรีถึงเมืองเขมรราช เรื่องท้าวอุบล ท้าวเพี้ย สมักรพรรคพวกตั้งบ้านเรือน อยู่ ณ บ้านตอ แขวงเมืองเขมรราช

² กทศ. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 3 เลขที่ 38 จ.ศ. 1197 หนังสือเจ้าพระยาบดินทรเดชา เรื่องส่งเงินส่วย

³ ล่าดับวงศ์สกุล สิงหเสนี, ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ เสวกเอก พระยานครราชเสนี (สหัส สิงหเสนี) ที่เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2481 หน้า ๗๐.

⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า ๗๐.

⁵ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ, หน้า 129-148.

จนกระทั่งถึง พ.ศ.2392 ในช่วงเวลาดังกล่าวต้องใช้ซึ่งจากรากคร่าสู้รบกับญวนอยู่นอกประเทศ เพื่อป้องกันเขมรมีใหญ่วนกลืนชาติ เมื่อเสร็จสิ้นสงครามกับญวนแล้ว ท่านได้เดินทางกลับมาถึงเมืองหลวงในปี พ.ศ.2392 ในปีทีกลับมาท่านก็ถึงอสัญกรรม

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เจ้าพระยาบดินทรเดชาฯ ราชการสะสมผลประโยชน์ของตำแหน่งอันพึงจะได้รับ เพื่อเป็นพื้นฐานที่เจริญรุ่งเรืองต่อไป

ท่านสังคม เจ้าพระยาบดินทรเดชาฯ ได้มีส่วนช่วยจรรโลงศิลปวัฒนธรรม และศาสนา โดยเฉพาะการก่อสร้างและปฏิสังขรณ์วัดวาอาราม แต่มีข้อน่าสังเกตว่าสถานที่เจ้าพระยาบดินทรเดชาฯ สร้างวัดนั้น มักจะเป็นสถานที่ซึ่งท่านได้มาพักไพร่พลและพาหนะเวลาไปราชการสงคราม เช่น

วัดโรงเกวียน วัดแจ้ง จังหวัดปราจีนบุรี เวลาท่านเดินทางกลับเมืองไทย ได้พักที่วัด เกวียน และไพร่พลที่ค่ายดินเสมอ ๆ จึงได้สร้างวัดขึ้น ส่วนที่วัดแจ้งนั้นได้พบพระพุทธรูปปางนั่งขัดสมาธิเพชร หน้าตักกว้าง 1 เมตร พระเนตรฝังเพชร จึงได้อัญเชิญขึ้นมาและสร้างวัดขึ้น

วัดพระยาท่า ท่านสร้างขึ้นระหว่างเดินทางกลับกรุงเทพฯ ที่อำเภออินทร์บุรี และวัดทัพพระยา อำเภอตาพระยา ท่านสร้างขึ้นเพราะเวลาท่านเดินทางไปรบได้มาพักที่ค่ายดินเสมอ ๆ

วัดเทพศิลา เมื่อท่านไปทำสงครามกับเขมรและญวน ได้ขุดพบพระพุทธรูปแบบสุโขทัย ปางเทพศิลา 1 องค์ สูงประมาณ 2 เมตรเศษ ที่คลองแสนแสบซึ่งเป็นคลองที่ขุดไปออกแม่น้ำบางปะกง เมื่อเสร็จสงครามแล้วท่านจึงได้สร้างวัดขึ้นตรงที่ขุดพบพระได้

เจ้าพระยาบดินทรเดชาฯ นอกจากจะสร้างและปฏิสังขรณ์วัดในเมืองไทยแล้ว ท่านยังสร้างวัดที่เขมรอีก เช่น ที่เมืองพระตะบอง เมืองอุทุมมีย¹ เป็นต้น

¹ ณัฐวดี สุทธิสงคราม, สามเจ้าพระยา, หน้า 376.

เนื่องจากเจ้าพระยาบดินทร เดชฯ มีบทบาทเด่นแต่เฉพาะด้านการสงคราม อย่างเดียว โอกาสที่จะส่งเสริมฐานะในตำแหน่งอื่นจึงมีน้อย และไม่เพียงพอกองการที่จะสร้างอำนาจและอิทธิพลที่จะมีผลสืบเนื่องไปถึงเครื่องญาติได้ ประกอบกับบุตรหลานญาติพี่น้องของเจ้าพระยาบดินทร เดชฯ เอง ก็ไม่มีความสามารถทัดเทียมท่านได้ ทำให้ไม่เจริญรุ่งเรือง เหมือนกับบุตรหลานของทางฝ่ายเจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหพระกลาโหม คงจะเห็นได้จาก พี่น้อง ของเจ้าพระยาบดินทร เดชฯ ไม่ได้รับราชการตำแหน่งใหญ่โตมากนัก หากพิจารณาจำนวนพี่น้องที่เป็นชาย 6 คน นอกจากเจ้าพระยาบดินทร เดชฯ แล้ว มีบรรดาศักดิ์เป็นเพียง "พระยา" คนเดียว คือ พระยาพิชัยสงคราม (โท) เป็น "หลวง" เสีย 3 คน อีกคนหนึ่งก็เป็นเพียงหัวหมื่นมหาดเล็ก¹

ส่วนบุตรชายทั้ง 9 คนของเจ้าพระยาบดินทร เดชฯ ส่วนใหญ่ก็ยังมีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งไม่สูงใหญ่โตและสำคัญพอที่จะก้าวขึ้นมาแทนท่านได้ ในจำนวน 9 คนนี้มีบรรดาศักดิ์เป็น "เจ้าพระยา" 2 ท่าน แต่ก็ได้เป็นภายหลังจากเจ้าพระยาบดินทร เดชฯ ถึงอสัญกรรมไปแล้ว คือ พระพรหมบริรักษ์ (แก้ว) ได้เป็นเจ้าพระยากรมราช กับเจ้าพระยาชุมมนครี (เกด) ท่านทั้งสองได้เป็นเจ้าพระยาในรัชกาลที่ 4 บุตรชายบางคนได้เสียชีวิตเมื่อออกไปทำสงคราม บางคนก็มีความประพฤติเกเร เช่น จมื่นประทานมณเฑียร (แสง) นอกจากจะลี้ภัยลอบค้ำเนินแล้ว ก็ยังเกเรไม่เอาใจใส่ที่จะปฏิบัติราชการให้เจริญก้าวหน้าได้²

ดังนั้นเมื่อเจ้าพระยาบดินทร เดชฯ ถึงอสัญกรรม บรรดาศักดิ์ และญาติพี่น้อง จึงไม่สามารถสืบแทนตำแหน่งของท่านได้ ตรงกันข้ามกับตระกูลขุนนางที่มีโอกาสสะสมอำนาจและอิทธิพลอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่เจ้าพระยาพระคลัง (ทิศ) ซึ่งมีบทบาทมาตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ 2 ครั้นถึงรัชกาลที่ 3 ท่านมีตำแหน่งเป็นทั้งโหราธิบดีและสมุหพระกลาโหม จึงได้ครอบครองตำแหน่งที่มีความสำคัญทั้งด้านการปกครอง และเศรษฐกิจ

¹ ลำนับวงศ์สกุลสังขเสนี, ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ เสวกเอก พระยามนครราชเสนี (สหัส สิงขเสนี)..... หน้า ๖.

² จับจិត สิงขเสนี คุวินันท์, วิภกรรมและเกียรติประวัติบางตอนของ เจ้าพระยาบดินทร เดชฯ (สิงห์ สิงขเสนี) สมุหนายกและแม่ทัพใหญ่..... หน้า 38.

และมีขอบเขตของอำนาจการดูแลหัวเมืองกว้างขวางยิ่งกว่าสมุหพระกลาโหมคนก่อน ๆ กล่าวคือ นอกจากจะควบคุมดูแลอาณาเขตชายทะเลตะวันออกปากอ่าวไทยตามอำนาจหน้าที่ของโกษาธิบดีแล้ว ยังขยายขอบเขตของอำนาจหน้าที่ไปยังหัวเมืองภาคใต้ของประเทศไทยตามอำนาจหน้าที่ของสมุหพระกลาโหม และยังคงควบคุมการคลังและการต่างประเทศอีกด้วย เหตุที่ตระกูลขุนนาค ได้รับตำแหน่งสำคัญทั้งสองตำแหน่งในบุคคลคนเดียวกันนี้ เพราะพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า "ไม่เห็นวายุไฉจะเป็นไฉน" และทรงเห็นว่าเจ้าพระยาพระคลัง (ทิศ) เหมาะสมที่สุด เพราะท่านเคยเป็นขุนนางที่เคยรับใช้ใกล้ชิด มีชาติตระกูลเป็นพระญาติสนิท มีความจงรักภักดีต่อราชวงศ์จักรี นอกจากนี้ยังเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมากอน โดยคุณไฉ่จากผลงานที่ท่านได้ปฏิบัติมาจนไม่มีผู้อื่นจะเทียบเท่าได้ และไม่มีใครในเวลานั้นจะรับตำแหน่งดังกล่าวได้ดีเท่า

บทบาทของสมุหนายกระยะสุดท้าย (พ.ศ. 2392-2435)

หลังจากเจ้าพระยาบดินทรเดชาถึงอสัญกรรมเมื่อ พ.ศ. 2392 แล้ว ได้มีสมุหนายกดำรงตำแหน่งสืบต่ออีก 4 ท่าน บางท่านก็เป็นเชื้อพระวงศ์ บางท่านก็มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์มาแต่เยาว์ เช่น

เจ้าพระยานิกรบดินทร (โต) ได้ถวายตัวเป็นข้าหลวงเดิมในพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว มาแต่ครั้งแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก จึงมีความสนิทสนมกับพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวมาก่อน ถึงกับได้เป็น "เจ้าสัวแคงสำเภานุกรม และช่วยราชการสำเภากลาง"² ท่านรับราชการอยู่ในกรมท่ามาแต่ครั้งรัชกาลที่ 2 ต่อมาได้เป็นพระยาราชสุภาวดี ให้ช่วยราชการในกรมมหาดไทยและกรมพระคลังมหาสมบัติด้วย³ ในรัชกาลที่ 4 ได้เป็น "เจ้าพระยานิกรบดินทร" ที่สมุหนายก ในขณะนั้นท่านมีอายุได้ 67 ปี ท่านมีสุขภาพไม่ค่อยแข็งแรง เจ็บป่วย

¹ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ, หน้า 108.

² กทข. จดหมายเหตุการณ์รัชกาลที่ 5 เลขที่ 127 ประวัติเจ้าพระยานิกรบดินทรฯ

³ เรื่องเดียวกัน.

อยู่เสมอ ๆ ท่านถึงอสัญกรรมใน พ.ศ.2406 มีอายุได้ 80 ปี เจ้าพระยาภูธราภัย
ดำรงตำแหน่งสืบต่อมา

เจ้าพระยาภูธราภัย (นุช) เป็นบุตรเจ้าพระยาอภัยภูธร (น้อย) รัชมหาการ
ได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็น พระสุริยภักดี และไขปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้า-
เจ้าอยู่หัว ท่านถูกถอด¹ ครั้นถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไก่กลับ
มารับราชการอีกครั้งหนึ่งจนกระทั่งถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
บทบาทสำคัญของท่านก็คือ การปราบฮ่อ นอกจากนั้นยังเป็นผู้ริเริ่มได้ทำพินัยกรรมเกี่ยวกับ
ทรัพย์สินของท่านไว้ ก่อนที่จะถึงอสัญกรรม² ท่านสังคมนี้อีกการทำบุญครบรอบวันเกิด³
สร้างวัดและปฏิสังขรณ์วัดหลายวัด ท่านรับราชการมา 4 แฉกคืน ได้ถึงอสัญกรรมเมื่อ
พ.ศ.2421 ในรัชกาลที่ 5 รวมอายุได้ 71 ปี หลังจากนั้นสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
เจ้าฟ้ากรมพระยาบำราบปรปักษ์ ทรงดำรงตำแหน่งสมุหนายกสืบแทน

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาบำราบปรปักษ์ (เจ้าฟ้ามหามงกุฎ)
ทรงเป็นพระบรมวงศานุวงศ์พระองค์แรกที่ทรงดำรงตำแหน่งสมุหนายก และเป็นพระบรม-
วงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ทรงทำหน้าที่ต่าง ๆ มาก่อนจะดำรงตำแหน่งสมุหนายก เช่น

¹ ในปลายรัชกาลที่ 3 เจ้าพระยาภูธราภัย ในขณะที่มีบรรดาศักดิ์เป็น
"พระสุริยภักดี" ใ้รับเจ้าจอมลูกจันทรีรักษาพระยามหาเทพ (ปาน) ออกมารับรักษา
ตัวและได้เป็นภรรยา ความทราบฝ่าฝืนของขลุ่ยพระบาท พระสุริยภักดีจึงถูกถอด
ออกจากตำแหน่ง ออกจาก พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระสมมตอมรพันธุ์, เรื่อง
ตั้งเจ้าพระยาในกรุงรัตนโกสินทร์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2461),
หน้า 173.

* ไก่กล่าวรายละเอียดไว้ในหน้า 183-84 ของวิทยานิพนธ์

² ทัศนะ สุนทรสังคราม 29 เจ้าพระยา, หน้า 144-150.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

"ท่านพระราชสำนักและประเพณี กรมพระคลังมหาสมบัติ"¹ เป็นต้น ท่านดำรงตำแหน่งมาถึง พ.ศ.2429 ก็สิ้นพระชนม์

เจ้าพระยารัตนบดินทร (บุญรอด) สมุหนายกคนสุดท้าย เป็นบุตรเจ้าพระยานิกรบดินทร (โต) รักราชการเป็นพระยาพลเทพ แล้วได้รับแต่งตั้งเป็นสมุหนายกในปี พ.ศ.2429 ขณะอายุ 61 ปี เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ใน พ.ศ.2435 นั้น ตำแหน่งสมุหนายกจะคงยกเลิกไปด้วย แต่เจ้าพระยารัตนบดินทร รักราชการมีความดีความชอบ มิได้มีความผิดในราชการแต่อย่างใด แม้จะชราภาพร่างกายไม่สู้จะแข็งแรงนักก็มิได้ถูกถอด ถัดไปรอดเกล้าฯ ให้ยกขึ้นเป็นเสนาบดีผู้ใหญ่ ไม่ประจำกระทรวงให้เข้าที่ประชุมเสนาบดีสภาได้เป็นครั้งคราว และยังมีบรรดาศักดิ์เป็น "สมุหนายก" ตามเดิมจนกระทั่งถึงอสัญกรรม² ในปี พ.ศ.2441 จึงเป็นอันสิ้นสุดตำแหน่งสมุหนายก อัครมหาเสนาบดีฝ่ายพลเรือน

สถานการณ์บ้านเมืองตั้งแต่ปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา ได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกขยายตัวเข้ามาแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านจึงบรรเทาลงโดยปริยาย แต่ก็มีปัญหาใหม่ที่ไทยกำลังประสบอยู่ในขณะนั้นก็คือ ปัญหาการค้าต่างประเทศ เพราะชาติตะวันตกไม่พอใจระบบการค้าผูกขาดของไทย ท้องการที่จะขอแก้ไขสนธิสัญญาที่เคยทำกับไทยไว้ และชาติตะวันตกที่เข้ามาสมัยนั้นมักจะเข้ามาเพื่อผลประโยชน์ทางการค้า ในขณะที่เวลานั้นก็มีท่าทีที่จะใช้กำลังบีบบังคับให้ไทยปฏิบัติตาม ถ้าหากว่าไทยไม่สามารถจะเจรจาตกลงทาง การทูตได้

¹ อ่านรายละเอียดใน บทบาทด้านการเมืองและการปกครองของสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ ระหว่าง พ.ศ.2411-2429, ของ จุรีรัตน์ เกียรติภุมาพันธ์ หน้า 34-113.

² พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิรยศิริ), "เรื่องมหากไทย" ใน อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทย..., หน้า 71.

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น สถานการณ์ทางการเมืองขณะนั้นจึงเอื้ออำนวยให้มีความสามารถในการดำเนินการเจรจาทางการทูตกับต่างประเทศ เพื่อรักษาอาณาเขตและเอกราชของชาติไว้ ส่วนความสามารถในการรบและทำสงครามแบบจารีตลคความสำคัญดิ่ง เพราะไทยเราได้บุกิสงครามกับพม่าและญวนแคว้นนั้นเอง สมุหนายกที่ดำรงตำแหน่งในช่วงที่ไทยต้องมีการเจรจากับต่างประเทศ โดยเฉพาะการทำสนธิสัญญาเบาริง ใน พ.ศ. 2398 นั้น คือเจ้าพระยานิกรบดินทร (โต)

การเจรจาทางการทูตซึ่งเป็นนโยบายของประเทศนั้น ผู้ที่มีบทบาทในการเจรจากรมีปัจจัยส่งเสริมหลายประการ เช่น มีความรู้ความสามารถทางการต่างประเทศ และโอกาสเอื้ออำนวย

ผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางการต่างประเทศ จะต้องเป็นผู้มีความสนใจสถานการณ์ของโลกในขณะนั้น ตลอดจนวิทยาการความรู้ใหม่ ๆ ของชาติตะวันตก สนใจที่จะศึกษา เรียนรู้ภาษาอังกฤษเพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ และยังคงรูทิศทางและความต้องการของประเทศตะวันตกด้วย ในระยะนี้ถ้าใครมีความรู้ความสามารถเจรจาทางการทูตกับชาวต่างประเทศได้ ย่อมจะมีบทบาทสำคัญคอบานเมือง แต่ปรากฏว่าเจ้าพระยานิกรบดินทรที่สมุหนายกในขณะนั้น ท่านเป็นคนรุ่มเกา เคยรับราชการมาตั้งแต่ครั้งแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มีใ้ได้ศึกษาภาษาอังกฤษ แม้ลักษณะทั่วไปของท่านเป็นคน เรียบร้อยมีอัธยาศัยดี เป็นเสนาบดีผู้ใหญ่ที่ยังคงรักษาชนบธรรมเนียมประเพณีไทยไว้อย่างเดิม¹ แต่ขาดความสันทัดททางคานการต่างประเทศ

ทางคานโอกาสเอื้ออำนวยนั้น เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะส่งเสริมให้มีบทบาทสำคัญคานต่าง ๆ อีกด้วย โอกาสในที่นี้ที่จารึกได้ 2 ประเด็น คือ พระมหากษัตริย์ทรงสนับสนุน และมีตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวข้องในเวลาและโอกาสที่เหมาะสม

¹ ธีรวิ สุทธิสงคราม, 29 เจ้าพระยา, หน้า 214.

การเจรจากับต่างประเทศนั้นเป็นนโยบายของชาติ ผู้ที่มีบทบาทเป็นตัวแทน
 ในกรเจรจาทางการทูตนั้น พระมหากษัตริย์จะต้องให้ความไว้วางพระราชหฤทัย จึง
 ต้องมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ ทั้งในด้านการบริหารงานตลอดจนความรู้ที่ศทาง
 และนโยบายต่าง ๆ ของชาติว่า มีความต้องการอย่างไร เพราะจะเป็นประโยชน์ใน
 การเจรจาด้วย แต่เจ้าพระยานิกรบดินทรที่สมุหนายก ก็มีได้มีความใกล้ชิดกับพระบาท
 สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนขนาดจะเป็น "คูคิด" ใกล้เหมือนเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์¹
 เพราะเจ้าพระยานิกรบดินทรเป็นเสนาบดีผู้ใหญ่ ดำรงตำแหน่งสมุหนายกมาตั้งแต่ปลาย
 รัชกาลที่ 3 และสืบต่อมาถึงรัชกาลที่ 4 ท่านมิได้เป็นคนรุ่นใหม่หรือรุ่นเดียวกับรัชกาลที่ 4
 ดังนั้นความคิดของท่านก็ยังคงเป็นแบบเก่า โอกาสที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 จะทรงปรึกษาหารือจึงมีน้อย ประกอบกับเจ้าพระยานิกรบดินทรสุขภาพไม่แข็งแรงเจ็บป่วย
 อยู่เสมอ ๆ ดังนั้นเมื่ออังกฤษส่ง เซอร์จอห์น เบาริง เป็นทูตเข้ามาขอแก้ไขสนธิสัญญา
 กับไทย เมื่อ พ.ศ. 2398² พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมิได้โปรดเกล้าฯ
 แต่งตั้งเจ้าพระยานิกรบดินทรให้รวมเป็นที่ปรึกษาทำสัญญาแต่อย่างใด คงโปรดเกล้าฯ
 แต่งตั้งแต่ "พระเจ้าอนงยา เฮอร์กรมหลวงวงศาธิราชสนิท สมเด็จพระยาบรมมหา-
 ประยูรวงศ์ สมเด็จพระยาบรมมหาพิไชยญาติ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ และ
 เจ้าพระยาวรวงศา"³ เท่านั้น ให้รวมเป็นที่ปรึกษาและทำหน้าที่สัญญาครั้งนั้น

โอกาสที่เลือกอ่านวนอิกประการหนึ่งก็คือ ฐานะของตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องของ
 กับการต่างประเทศโดยตรง เช่น ตำแหน่งกรมพระคลัง ย่อมจะมีโอกาสที่ดีกว่า เช่น
 ตระกูลบุญนาค ได้เคยดำรงตำแหน่งเสนาบดีกรมพระคลังว่าที่สมุหพระกลาโหมมาตั้งแต่

¹ สุกัญญา บำรุงสุข พระกลาโหม อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์,
 หน้า 186.

² กทอ. จดหมายเหตุนั้นรัชกาลที่ 4 เลขที่ 11 จ.ศ. 1217 (พ.ศ. 2398)
 สำเนาหนังสือสัญญา

³ เรื่องเดียวกัน.

รัชกาลที่ 3 ย่อมมีความสัมพันธ์ในการต่างประเทศมากกว่าตำแหน่งสมุหนายก ซึ่งมีได้ เป็นตำแหน่งที่เกี่ยวข้องโดยตรง จึงย่อมจะเสียเปรียบในกรณีนี้

ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีส่วนสนับสนุนให้ผู้ที่มีความสัมพันธ์กับกษัตริย์มีโอกาสแสดงบทบาทในการเจรจาทางการทูตกับต่างประเทศ ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญในขณะนั้นได้เป็นอย่างดี

สำหรับเจ้าพระยาบดินทรเดชาที่สมุหนายกนั้น นอกจากจะขาดคุณสมบัติดังกล่าวแล้ว ยังมีสุขภาพไม่แข็งแรง เจ็บป่วยอยู่เสมอ ๆ อีกด้วย ประกอบกับท่านอยู่ในวัยชรา ไปไหนก็ไม่ได้ ในปีที่ทำสนธิสัญญากับอังกฤษนั้นท่านก็ป่วย และมีอายุถึง 71 ปี

หลังจากนั้นประเทศไทยก็ได้ทำสนธิสัญญากับประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศโดยยึดถือสนธิสัญญาที่ทำกับอังกฤษเป็นหลัก เจ้าพระยาบดินทรเดชาที่มีได้เข้าร่วมปรึกษาเจรจาคด้วย ก็มีเพียงครั้งเดียวเท่านั้นที่ท่านเข้าร่วมปรึกษา คือ เมื่อคราวที่ไทยทำสนธิสัญญากับโปรตุเกส ใน พ.ศ. 2401² แต่ก็คงมิได้บังเกิดผลดีเด่นแก่เจ้าพระยาบดินทรเดชาอย่างใด เพราะเป็นสนธิสัญญาที่ยึดแนวนโยบายดั้งเดิมที่ทำกับอังกฤษไว้นั่นเอง

อย่างไรก็ตามการเจรจาทำสนธิสัญญากับอังกฤษใน พ.ศ. 2398 ถือเป็นครั้งที่สำคัญมากครั้งหนึ่ง เพราะมีผลต่อฐานะของประเทศในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเมืองและเศรษฐกิจ ถ้าการเจรจาไม่ประสบผลสำเร็จก็อาจจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศได้ แต่สมุหนายกกลับขาดบทบาทสำคัญนี้ไป สมุหนายกต่อ ๆ มาขึ้นมามีตำแหน่งก็ไม่มีความสามารถในการต่างประเทศอีกเช่นกัน

¹ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ หน้า 487.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 551.

ขุนนางที่มีบทบาทสำคัญด้านการต่างประเทศในช่วงนี้คือ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ที่สมุหพระกลาโหม (ช่วง) บุตรของสมเด็จพระเจ้าบรมมหาพระบรมวงศ์ (ดิศ) ซึ่งได้สร้างพื้นฐานอำนาจและอิทธิพลทั้งด้านการเมืองการปกครองและการเศรษฐกิจที่มั่นคงมาตลอด¹ จึงสืบทอดมาถึงเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ด้วย เพราะนอกจากจะมีพื้นฐานที่มั่นคงทุกด้านแล้ว เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ยังมีลักษณะของความเป็นผู้นำ² เป็นที่เชื่อถือของชาติตะวันตกอีกด้วย ก็จะเห็นได้จาก เมื่ออังกฤษส่ง เซอร์ จอห์น เบาริง เข้ามาทำสนธิสัญญา จมื่น-สรรเพชรภักดี (เพ็ง เพ็งสกุล) ได้รายงานกับเซอร์ จอห์น เบาริง ว่า "สมุหพระกลาโหมคนเดียว ที่จะจัดการเรื่องนี้ได้สำเร็จเด็ดขาด ถึงแม้ว่าพระเจ้าแผ่นดินมีพระราชประสงค์ จะทรงสั่งที่ปรึกษาพร้อมกันถึงห้านาย ก็คงแล้วแต่สมุหพระกลาโหมคนเดียว"³ ในขณะเดียวกันเซอร์ จอห์น เบาริง ก็พบว่า เป็นจริงตามนั้นซึ่งเขามั่นใจไว้ว่า "สมุหพระกลาโหมคนเดียวเป็นหัวใจของที่ประชุม ด้วยเขาพูดเกือบคนเดียวแทบทั้งนั้น"⁴ ดังนั้นเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ จึงมีบทบาททางการต่างประเทศซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญของประเทศในเวลานั้น จนไม่มีเสนาบดีผู้ใดจะเสมอภาคเทียมได้

จากการที่สมุหนายกขาดบทบาทด้านการต่างประเทศนี้เอง จึงทำให้มองเห็นว่าสมุหนายกมีบทบาทไม่มาก ไม่เด่นชัดเมื่อเปรียบเทียบกับสมุหพระกลาโหม อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ได้มีเหตุการณ์เกิดขึ้นตามชายแดนเป็นประจำ สมุหนายกก็ได้มีบทบาทในการช่วยเหลือปัญหาบ้าง แม้จะไม่สำคัญเท่ากับด้านการต่างประเทศก็ตาม ซึ่งพอสรุปบทบาทของสมุหนายกในช่วงสุดท้ายได้ ดังต่อไปนี้

1 สุกัญญา บำรุงสุข "อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหม ในสมัยรัตนโกสินทร์" หน้า 161-184.

2 เรื่องเดียวกัน, หน้า 185-227.

3 อ้างถึงใน ธีรวิทย์ สุทธิสงคราม, สมเด็จพระเจ้าบรมมหาศรีสุริยวงศ์,

1 : 335.

4 เรื่องเดียวกัน.

การแก้ไขปัญหายายแคน ปัญหายายแคนนั้นมีความสำคัญต่อความสงบภายในประเทศเป็นอย่างมาก เพราะถ้าปล่อยให้โจรกระจังเกิดความวุ่นวายขึ้น จะเป็นการเปิดโอกาสให้ชาติตะวันตกที่กำลังคุกคามเข้าแทรกแซงได้ง่าย ด้วยเหตุนี้การแก้ไขปัญหายายแคนย่อมเป็นนโยบายสำคัญในการปกครองของรัฐบาลและสมุหนายกซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบต่อหัวเมืองชายแดนทางฝ่ายเหนือ จึงต้องมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย ปัญหาชายแดนขณะนี้มี 3 ประการ คือ

1. การแก้ไขปัญหาลำปาง
2. การแก้ไขปัญหาลำพูน
3. การปราบฮ่อ

1. การแก้ไขปัญหาลำปาง หัวเมืองลำปางไทย ได้แก่ "เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง"¹ แพร่ น่าน ซึ่งเป็นประเทศราชของไทยนั้น มีเขตแดนติดต่อกับพม่าซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษ* ชาวต่างประเทศและจีน บังคับในดินแดนเหล่านี้มักจะเกิดคดีความฟ้องร้องกันอยู่เสมอ สมุหนายกในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมดูแลได้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาดัง ๆ ในหัวเมืองลำปางไทย ดังต่อไปนี้

ก. ระงับกรณีพิพาท กรณีพิพาทที่เกิดขึ้นในหัวเมืองประเทศราชนั้น มักจะมีสาเหตุมาจากชาวต่างประเทศ และคนในบังคับที่เข้าไปทำมาหากินในดินแดนเหล่านั้น เกิดปัญหาการแย่งแย่งผลประโยชน์จึงมีการลอบทำร้าย ทะเลาะวิวาท ฯลฯ ระหว่างเจ้าผู้ครองนคร ชาวพื้นเมือง และคนในบังคับของต่างชาติ เหตุการณ์ดังกล่าวถือเป็นความรับผิดชอบของสมุหนายก ที่จะต้องรู้เรื่องราวและช่วยระงับกรณีพิพาทที่สำคัญ ๆ อันจะเป็นผลดีต่อการปกครองหัวเมืองประเทศราชด้วย เช่น กรณีที่อาลบาลสเตอร์ ผู้ว่าการแทนกงสุลอังกฤษได้มีจดหมายเข้ามายังกรมมหาดไทย ถึงเจ้าพระยาภูธราภัยที่สมุหนายกในขณะนั้นว่า เจ้านครลำปางได้ทำหนังสือใหม่ของคุณะทอง^{**} ในบังคับอังกฤษ

¹ กทช. จดหมายเหอรัชกาลที่ 5 เลขที่ 36 มัค 2/5 จ.ศ.1234
เรื่องให้เมือง เชียงใหม่ทำหนังสือสัญญาว่าจะรักษาเมืองให้เรียบร้อย

* พม่า เป็นอาณานิคมของอังกฤษมาตั้งแต่ พ.ศ.2368.

** เป็นชนเผ่าหนึ่งที่อยู่ในเขตพม่า

ให้ทำขอมไม้สักตั้งแต่ป่าแม่เงา จนถึงป่าแม่โป่ง ป่าแม่ตม มองकुละโคกตัดไม้ไว้ 1,000 คน แต่พระยาแพร์โฉบมาลักตัดไป 377 คน ส่วนเมืองบาดะนั้นมาทำป่าไม้ที่แขวงเมืองลำปาง ก็ถูกผู้รายลักเอาช่างไป 1 เชือก ปรากฏว่าไปพบช่างที่เมืองแพร์ ที่แสนสี่ขวา มองยาดะขอช่างคืน แต่แสนสี่ขวาไม่ยอมให้¹

จากเรื่องราวดังกล่าว เจ้าพระยาภูธราภัยได้มีตราพร้อมกับเรื่องราวที่อาตบาสเตอร์ ผู้ว่าการแทนกงสุลอังกฤษส่งไปให้มองยาดะ กับมองकुละถือขึ้นมาให้พระยาแพร์ พระยาราชวงศ์ พระยาราชบุตร ให้สืบสวนเรื่องราวขอเท็จจริงต่าง ๆ และเพื่อที่จะให้กรณีพิพาทไต่เสร็จสิ้นโดยเร็ว และมีให้มีผลกระทบบต่อสัมพันธไมตรีที่ไทยมีต่ออังกฤษ เจ้าพระยาภูธราภัยก็ได้อำทับให้เจ้าเมืองแพร์รับเรื่องสอบสวน และชี้เนะการตัดสินคดีว่า

ถ้าว่าไพร่พระยาแพร์ไปลักตัดเอาไม้ขอนสักที่มองकुละตัดไว้ทั้ง 377 คน ก็ให้พระยาแพร์เป็นผู้ใช้ให้ครบ ถ้าไม้โคกให้รับเงินค่าไม้ตามราคา ส่วนช่างของมองยาดะที่แสนสี่ขวาเอาไปนั้น ก็ให้คืนช่างแก่มองยาดะไป แต่ถ้าชำระความแล้วไม่สามารถจะตกลงกันได้ ก็ให้ส่งโจทก์และจำเลยลงไปกรุงเทพฯ เพื่อพิจารณาตามกฎหมายต่อไป²

จะเห็นว่าเจ้าพระยาภูธราภัย ก็ได้ใช้วิธีการพิจารณาคดีตามจำนวนของโจทก์ที่กล่าวหา ก่อน โดยให้เจ้าเมืองเป็นผู้ดำเนินการ แต่ถ้าวินิจฉัยกันเพียงแค่นี้ก็ดูจะเป็นการไม่ยุติธรรมต่อจำเลยที่ถูกกล่าวหา แต่เจ้าพระยาภูธราภัยก็มีใบบังคับแต่อย่างใด คงจะเป็นเพียงว่า ถ้าเจ้าเมืองพิจารณาชำระความ และการชำระความเมื่อเป็นไปตามโจทก์กล่าวหา ก็ให้ชดเชยแก่ฝ่ายโจทก์ ซึ่งเรื่องนี้เจ้าพระยาภูธราภัยมีความข้องการ

¹ กทข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 4 เลขที่ 13 จ.ศ.1230 หนังสือเจ้าพระยาภูธราภัยที่สมุหนายก มาถึงพระยาแพร์ พระยาราชวงศ์ พระยาราชบุตร แลสนท้าวพระยาลาวเมืองแพร์

² กทข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 4 เลขที่ 13 จ.ศ.1230

ที่จะให้คดีสิ้นสุดและเลิกแล้วต่อกันโดยเร็ว นั่นเอง แต่ถ้าไม่เป็นที่ตกลงก็ให้ส่งโจทก์และจำเลยเข้ากรุงเทพฯ เพื่อที่จะให้ตราการไต่ชำระอีกทีหนึ่งตามตัวบทกฎหมาย

จากคดีนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงความเอาใจใส่ในกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นตามหัวเมืองประเทศราชของเจ้าพระยาภูธราภัยนั่นเอง

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ยังคงมีกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นกับคนในบังคับต่างชาติอยู่เนือง ๆ ทั้งนี้เพราะ ได้มีคนในบังคับต่างชาติได้เข้ามาทำมาหากินในดินแดนประเทศราชของไทยเพิ่มมากขึ้น และในบางครั้งก็ไม่ยอมเจรจากับฝ่ายไทยโดยตรง เพราะคนในบังคับต่างชาติเหล่านั้น ถือว่า เมืองแม่ของตนจะช่วยพิทักษ์ผลประโยชน์ให้เต็มที่โดยไม่เกรงกลัว และไม่คอยปฏิบัติตามที่ฝ่ายไทยแนะนำแต่อย่างใด เช่น กรณีนายช่างชื่อคนในบังคับอังกฤษ ได้เป็นโจทก์กล่าวฟ้องพระยาวิงซ้าย เจ้าเมืองนครลำปาง กล่าวหาว่าได้ยึดช่างของตนไว้ สำหรับคดีนี้เกิดขึ้นในสมัยสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาฉา กรมพระยาบวรราชปักษ์ ทรงเป็นสมุหนายก ท่านได้นำนายช่างชื่อกับเจ้านครลำปางมาสอบสวน ได้ความว่า ช่างของช่างชื่อนั้น พระยาวิงซ้ายได้เป็นผู้มาขอไว้กับเจ้าบุรีรัตน์ (เป็นบุตรเจ้าเมืองนครลำปาง) เพื่อให้คดียุติโดยเร็ว เจ้าพระยานครลำปางจึงขอออกเงินค่าช่างให้แก่ช่างชื่อ เป็นเงิน 1,200 แลบ* แต่ ยังได้ให้ค่าป่วยการอีก 1,200 แลบ แต่ช่างชื่อไม่ยอมประนีประนอม ใดกล่าวอ้างว่าได้ทำเรื่องรាយต่อศาลอังกฤษไว้แล้ว จะมาตกลงกับศาลไทยไม่ได้ จะต้องไปว่ากล่าวกันที่ศาลอังกฤษ¹

สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาฉา กรมพระยาบวรราชปักษ์ ทรงเห็นว่า เจ้านครลำปางมีความต้องการที่จะให้คดียุติด้วยดี โดยยอมออกค่าช่างและค่าป่วยการให้ แต่ช่างชื่อไม่ยอม สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาฉา กรมพระยาบวรราชปักษ์ จึงขอให้มิสเตอร์ ปาดเกรฟ ช่วยเกลี้ยกล่อมและเจรจากับช่างชื่อ เพื่อให้รับเงินจากเจ้านครลำปาง²

* เงินแลบ เป็นคำเรียกชื่อเงินตราทางหัวเมืองภาคเหนือ ซึ่งเป็นเงินตราของอินเดีย เรียกว่า รูเปีย แต่่นำมาใช้ในหัวเมืองฝ่ายเหนือในขณะนั้น

¹ กษ. จกหมายเหตุรัชกาลที่ 5 มัคที่ 2 เลขที่ 12 ก/1 ใบบอกลำปาง เรื่องความช่างชื่อ

² เรื่องเดียวกัน.

จากคดีดังกล่าวทางฝ่ายไทยก็ต้องการที่จะไกล่เกลี่ยเพื่อให้คดีเสร็จสิ้นโดยเร็ว แต่เนื่องจากโจทก์เป็นผู้อยู่ในบังคับอังกฤษ จึงทำให้ฝ่ายไทยไม่สามารถจะบีบบังคับคดีได้ ทั้ง ๆ ที่กระทรวงการต่างประเทศไทยก็ช่วยเจรจา แต่ตามสนธิสัญญาเชียงใหม่กล่าวว่า ถ้าคดีความอุทธรณ์ที่ฝ่ายคนไทยในบังคับอังกฤษเป็นโจทก์ จะต้องปรึกษาร่วมกับอังกฤษ จากสัญญานี้แสดงให้เห็นถึงความมีสิทธิของกงสุลอังกฤษที่จะเข้ามาร่วมพิทักษ์ผลประโยชน์ให้กับคนไทยของตนอย่างเต็มที่ และกระทรวงการต่างประเทศไทยก็มีได้อำนาจสิทธิขาดแต่ผู้เดียวโดยเด็ดขาด

จะเห็นได้ว่าคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทางหัวเมืองประเทศราช (ล้านนาไทย) นั้น มักจะเป็นคดีที่เกิดขึ้นกับคนไทยในบังคับอังกฤษของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอังกฤษ สมุหนายกซึ่งจะต้องควบคุมดูแลหัวเมืองเหล่านั้นอยู่นั้น จะต้องระมัดระวังในการพิจารณาคดี ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีกระทบกระทั่งกับชาวต่างประเทศ และการพิจารณาจะต้องให้เป็นไปตามข้อสัญญาที่กำหนดไว้ แม้ว่าข้อสัญญาที่ประเทศราชได้ทำไว้กับชาวต่างประเทศนั้นจะเป็นขอบเขตจำกัดในการพิจารณาคดีก็ตาม แต่ก็มีผลที่เปรียบเสมือนกฎข้อบังคับที่จะให้ทั้งสองฝ่ายไปปฏิบัติถูกต้อง หรือทั้งสองฝ่ายมีหลักยึดเป็นแนวปฏิบัติ แม้ว่าฝ่ายไทยจะไม่มีอิสระโดยเด็ดขาดก็ตาม ผลที่ได้รับสืบเนื่องต่อมาคือ ไทยได้รอดพ้นจากการบาดหมางกับชาวต่างชาติ ซึ่งการพิจารณาคดีโดยที่ถ้อยอาศัยด้วยความอ่อนน้อมช่วยได้เหมาะสมกับสถานการณ์ของไทยในขณะนี้ เรายังไม่เข้มแข็งพอที่จะสู้รบกับชาติตะวันตกได้ ดังนั้นวิธีการประนีประนอมของสมุหนายกย่อมมีผลคือประเทศชาติเป็นอันมาก

ข. การออกหนังสือเดินทาง เพื่อต้องการที่จะมิให้เกิดความบาดหมางกับต่างชาติได้ ทางฝ่ายไทยจึงได้มีระเบียบให้ความคุ้มครองปลอดภัยต่อชาวต่างประเทศที่เข้ามาเมืองไทยโดยการออกหนังสือเดินทางไปตามสนธิสัญญา เพราะภายหลังการทำสนธิสัญญาเบาริงแล้ว ปรากฏว่าชาวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวบ้าง ค้าขายบ้างเป็นจำนวนมาก ในด้านการค้าขายก็เป็นไปอย่างอิสระ สามารถซื้อขายสินค้ากับราษฎรได้ตามหนังสือสัญญา แต่สมุหนายกก็ได้มีบทบาทกับชาวต่างประเทศ คือ การออกหนังสืออนุญาตให้ชาวต่างประเทศได้ออกไปแจ้งแก่เจ้าเมืองกรมการใดทราบ ว่า มาเพื่ออะไร

¹ จูรีรัตน์ เกียรติ สุมาพันธ์, อ้างจาก หลวงสิทธิสุยามการ, สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ หน้า 52,

มีกี่คน เป็นชนชาติไหน ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าเมืองกรมการได้ให้ความคุ้มครองทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนความสะดวกต่าง ๆ แก่ชาวต่างชาติ¹ เพราะตามหนังสือสัญญา²นั้นได้กล่าวไว้ว่า ถ้าชาวต่างชาติจะออกไปห่างจากพระนครพัน 200 เส้น ออกไปนั้นจะต้องมีหนังสือจากเจ้าพนักงาน³ เช่น

หนังสือเจ้าพระยาจักรี มาถึงผู้สำเร็จราชการเมืองและกรมการ
 ควบคุมกะบัตินปะดิกอม ลูกคางอกฤษเขามาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร,
 กะบัตินปะดิกอมขอขึ้นมาจัดซื้อไม้ขอนสัก ณ หัวเมืองฝายเหนือ คุม
 กำปั่นสำหรับจะไปมาค้าขาย ณ กรุงเพทฯ...หนังสือสัญญาไปมาค้า
 ขายถึงกัน ในหนังสือสัญญาอังกฤษขอหนึ่งว่า ฎีกอังกฤษซึ่งเขามาอยู่
 ในกรุงเพทฯ จะไปเที่ยวในแขวง จังหวัด บ้านเมือง ไม่มีหนังสือ
 เจ้าพนักงานสำหรับตัว ไปก็แต่ใ้กุลกำแพงพระนคร 200 เส้น ออกไป
 ก็ให้มีหนังสือเจ้าพนักงาน...จึงให้กะบัตินปะดิกอมเชิญตราขึ้นมาถึง
 ผู้สำเร็จราชการเมือง และกรมการให้แจ้งเป็นคนขึ้นมามากัน

กะบัตินปะดิกอม	1	
ฝรั่งลาว	2	
ลูกจางไทย	2	7 คน
ลูกจางจีน	2	

...ให้ผู้สำเร็จราชการ บุตรหลาน นายอำเภอ อยู่กับแขวง
 บ้านเมือง...ดแต่เอาไว้ให้เกิดใจมรยาลักทรัพย์สิ่งของกะบัตินปะดิกอมไป
 ให้เป็นอันขาดทีเดียว และกะบัตินปะดิกอมจัดซื้อไม้ในแขวงบ้าน แขวง
 เมืองไคนอย จะเลยไปซื้อหัวเมืองอื่นอีก ก็ให้ส่งตราสารฉบับนี้ให้
 กะบัตินปะดิกอมถือคอกไป...³

¹ กทช. จดหมายเทศรัชกาลที่ 4 เลขที่ 37 จ.ศ.1218
 ร่างสารตราถึงผู้สำเร็จราชการเมืองหัวเมืองฝายเหนือ

² กทช. จดหมายเทศรัชกาลที่ 4 หนังสือสัญญา และ
 กทช. จดหมายเทศรัชกาลที่ 4 เลขที่ 37 จ.ศ.1218

³ กทช. จดหมายเทศรัชกาลที่ 4 เลขที่ 37 จ.ศ.1218
 ร่างสารตราถึงผู้สำเร็จราชการเมืองหัวเมืองฝายเหนือ

ดังนั้นสมุหนายกจึงมีบทบาทเกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศซึ่งเข้ามาค้าขายหรือท่องเที่ยวทางหัวเมืองฝ่ายเหนือ โดยเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้ชาวต่างประเทศถือไปให้เจ้าเมืองถวายเป็น

การจัดการปกครองหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทยนั้น นับว่ามีความสำคัญมาก เพราะเขตแดนของล้านนาไทยติดต่อกับเขตแดนอาณาจักรมอญ และลักษณะการปกครองของไทยที่มีต่อประเทศราชก็เป็นไปอย่างอิสระ ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหา มักจะถกความยุ่งยากเสมอ ดังนั้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงปัญหานี้ได้เป็นอย่างดี เมื่อพระองค์ทรงจัดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ. 2435 ก็ได้รวบรวมหัวเมืองประเทศราชต่าง ๆ จัดเข้าเป็นมณฑล และอยู่ในความปกครองของรัฐโดยตรง ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการปกครองต่อไป

ค. การใช้กฎหมายเช่นเดียวกับกรุงเทพฯ จากการที่ประเทศราชล้านนาไทย มักจะมีคดีความกับชาวต่างประเทศ และคนในบังคับอยู่เนือง ๆ แต่ไม่มีตราการที่จะชำระคดีความเวลาเกิดความฟ้องร้องกัน เจ้าเมืองล้านนาไทยก็จะตัดสินเอาตามใจซึ่งผิดกับกฎหมายทางกรุงเทพฯ และข้อสัญญาที่รัฐบาลของประเทศทางยุโรปได้ทำไว้กับทางกรุงเทพฯ เช่น เวลาเกิดคดีความเพียงเล็กน้อยก็ดับกลายเป็นเรื่องใหญ่ ต้องสูญเสียเงินทองเป็นจำนวนมาก ถ้ารัฐบาลไทยไม่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็อาจจะเป็นสาเหตุให้ชาติตะวันตกถือเป็นโอกาสเข้าแทรกแซงทางการเมืองในประเทศราชล้านนาไทยได้

ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีพระราชดำริเกี่ยวกับการศาลของหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทยว่า "เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน เป็นเมืองประเทศราชขึ้นกับกรุงเทพฯ กรุงเทพฯ ถัดกฎหมายรักษาข้อสัญญาทางพระราชไมตรีเมืองต่างประเทศประการใด เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง จะต้องประพฤติตามกฎหมาย จึงจะชอบ"¹

¹ กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 เล่มที่ 36 มัด 36 2/5 จ.ศ. 1234



จากพระราชดำริดังกล่าว จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ทรงพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมือง ซึ่งจะทำสัญญากับต่างประเทศ¹ ขึ้น คั้งนั้นใน พ.ศ.2415 โปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาภูธราภัย (นุช) ที่สมุหนายกเจรจาทำหนังสือสัญญากับเจ้านครเชียงใหม่ หนังสือสัญญาที่เจ้าพระยาภูธราภัย กับเจ้าเมืองเชียงใหม่ ทำร่วมกันนั้น มีทั้งหมด 12 ข้อ² ได้ไขควบคุมรวมไปถึงหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทย ทั้งหมด ซึ่งจะคงใช้กฎหมายเช่นเดียวกับกรุงเทพฯ ได้จัดตั้งศาลต่างประเทศขึ้นที่ เชียงใหม่เพื่อชำระคดีความ ส่วนตระลาการนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้ขุนนางในกรุงเทพฯ เป็นข้าหลวงขึ้นไปอยู่สำหรับชำระความคนต่างประเทศ ที่มีคดีความกับคนในหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทย

ผลของการทำสัญญาที่เจ้าพระยาภูธราภัยเป็นผู้ดำเนินการครั้งนี้ ทำให้ประเทศราชล้านนาไทยได้มองเห็นความสำคัญของกรุงเทพฯ ที่จะเป็นเกราะคอยคุ้มครองป้องกันจากการเอารัดเอาเปรียบจากชาวต่างชาติได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีที่มีต่อกรุงเทพฯ ด้วย และผลสืบเนื่องที่จะตามมาก็คือ การขยายอำนาจของรัฐ เข้าไปควบคุมหัวเมืองประเทศราชได้กว้างขวางขึ้นกว่าเดิม

เมื่อเจ้าพระยาภูธราภัยถึงอสัญกรรมใน พ.ศ.2421 สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยาบำราบปรปักษ์ ทรงดำรงตำแหน่งสมุหนายกสืบต่อ อันที่จริงก่อนหน้านั้นสมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยาบำราบปรปักษ์ ก็ทรงทำหน้าที่แทนมาก่อนแล้ว เนื่องจากเจ้าพระยาภูธราภัยป่วยหนักไม่สามารถบริหารงานในหน้าที่ได้เป็นเวลาหลายเดือน³ สำหรับด้านการศาลของหัวเมืองประเทศราชล้านนาไทยนั้น ก็ปรากฏว่ายังคงมีกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นกับชาวต่างชาติ และคนใน

¹ ปิยนารถ นิโครธา, บทบาทของเสนาบดีตระกูลขุนนาคในการปกครองประเทศสยาม (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 19.

² กทข. จกหมายเทศุ์ชกาลที่ 5 เลขที่ 36 มี.ค. 2/5 จ.ศ.1234 เรื่องให้เจ้าเมืองเชียงใหม่ ฯลฯ ทำหนังสือสัญญาว่าจะรักษาเมืองให้เรียบร้อย

³ พระราชหัตถเลขาและคำอธิบาย, ฉบับที่ 93 อ้างถึงใน กัรุณี สุทธิสงคราม สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยาบำราบปรปักษ์, ภาคคน, หน้า 121.

บังคับอยู่เสมอมา แต่สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาจักรี กรมพระยาวังรายาธิบดี ทรงสามารถ
 ดำเนินการกับคดีต่าง ๆ ด้วยความสุจริตรอบคอบ และยึดถือหลักความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง
 คึง เช่นกรณีข้างข้อ คนในบังคับอังกฤษได้เป็นโจทก์กล่าวฟ้องพระยาวังชายเจ้าเมือง
 ล่าปาง* เพราะเกรงจะเกิดปะทะกับชาวต่างประเทศขึ้น ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อประเทศไทย
 คึงนั้นการพิจารณาคดีต่าง ๆ จึงกองถือและปฏิบัติตามสัญญาที่มีกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

2. การแก้ไขปัญหาหัวเมืองชายแดนตามเขมร ไคแก เมืองเสียมราฐ

พระตะบอง เป็นต้น มีอาณาเขตติดต่อกับเขมร ซึ่งเขมรในขณะนั้นเป็นประเทศราช
 ของฝรั่งเศสแล้ว แต่ทั้งฝ่ายไทยและเขมรมักจะจับปลาที่ทะเลสาบ¹ กันเป็นประจำ
 ซึ่งทะเลสาบแห่งนี้เป็นแหล่งน้ำที่ทั้งไทยและเขมรประกอบอาชีพจับปลาร่วมกัน จึงมักจะ
 เกิดปัญหาในการจัดเก็บภาษีอากร ทางฝ่ายผู้สำเร็จราชการฝรั่งเศสประจำเมืองไซ่งอน
 ได้มีหนังสือมาเตือนฝ่ายไทยถึงเรื่องการจัดเก็บภาษีที่ทะเลสาบ คึงนั้นพระบาทสมเด็จพระ
 พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการฯ สั่งให้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง)
 ผู้สำเร็จราชการในขณะนั้นก็ได้ปรึกษาศึกษาเห็นว่าทั้งปวง แล้วมีความเห็นพ้องกันว่าทั้งฝ่าย
 ไทยและฝ่ายเขมรไม่ควรเรียกภาษีทั่วไป แต่ให้เรียกภาษีตามเขตพื้นที่ กล่าวคือถ้ามีผู้
 ทำปลา ทำโรงทำร้าน ในเขตพื้นที่เขมร เจ้าของปลาต้องเสียภาษีให้กับฝ่ายเขมร
 ถ้ามีผู้ทำปลา ทำโรงทำร้านในเขตพื้นที่ของไทย เจ้าของปลาต้องเสียภาษีให้กับฝ่ายไทย
 โดยเสียภาษีในอัตรา 12 ซัก² 1² ซึ่งข้อตกลงครั้งนั้นทางฝ่ายไทยก็ได้แจ้งให้ทางฝรั่งเศส
 ได้ทราบแล้ว

* รายละเอียดอยู่ในหน้า 177-5 - 176

* * เขมรเป็นประเทศราชของฝรั่งเศสตั้งแต่ พ.ศ. 2410 ส่วนพระตะบอง
 เสียมราฐ ศรีโสภณ พนมเปญ รัชกาลที่ 5 ทรงตั้งเป็นมณฑลขึ้น ชื่อว่ามณฑลเขมร
 ทอมาเปลี่ยนเป็นมณฑลบูรพา ครั้นในปี พ.ศ. 2449 ไทยกับญวนเสียมณฑลบูรพาให้
 ฝรั่งเศสไป เพื่อให้ฝรั่งเศสถอนตัวออกไปจากจังหวัดตราด

¹ กจช. ร. 5 มท. เล่ม 2 จ.ศ. 1231 เมืองพระตะบอง นครเสียมราฐ
 ว่าด้วยไคส่งข้อตัดสินรายภาษีปลาทะเลสาบ

² เรื่องเดียวกัน.

ในขณะที่เดียวกันเจ้าพระยาภูธราภัยที่สมุหนายก ก็มีความเป็นห่วงหัวเมืองชายแดนแถบนี้มาก ท่านใดกำขี้ให้เจ้าเมืองกรมการระมัดระวังในกรณีพิพาท โดยให้เจ้าเมืองกรมการปฏิบัติกับฝรั่งเศส และคนในบังคับตามข้อสัญญาที่ได้ตกลงไว้ทุกประการ รวมทั้งการออกหนังสือเดินทาง เพราะไม่เช่นนั้นแล้วฝรั่งเศสอาจจะใช้เป็นข้ออ้างเข้าแทรกแซงในเขตแดนของไทยตั้งกล่าวได้

นอกจากนั้นในกรณีของควัดกา* ซึ่งเกิดขึ้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในขณะที่สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ที่สมุหนายกทรงได้รับรายงานจากพระยาภคชาตรีจันทร์ เจ้าเมืองพระตะบองว่า นักองควัดกาได้มาขู่มุขราษฎรในเมืองพระตะบองให้เขาเป็นพวกของตน และต้องการความช่วยเหลือจากฝ่ายไทยในการต่อต้านฝรั่งเศส ซึ่งปัญหานี้ถ้าฝ่ายไทยปล่อยให้พวกควัดกาอาศัยเมืองพระตะบอง เป็นแหล่งของสัมภาระและเสบียงอาหาร ไว้สู้รบกับฝรั่งเศส ย่อมไม่ได้ เพราะไม่เช่นนั้นแล้วไทยจะต้องปะทะกับฝรั่งเศสอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงตามความคิดเห็นของสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์แล้ว ทรงมีรับสั่งให้จับตัวนักองควัดกา ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วย ถึงปรากฏในพระบรมราชโองการว่า

○ ○ คุกนักองควัดกาขึ้นคุกจะเข้าไปในราชอาณาจักรเขตให้ได้ ก็เจ้าเป็นต้องจับตัวส่งมากรุงเทพฯ ถ้าหากจะเป็นการเตรียมคู่อภัยจับกุมให้แข็งแรง เออะอะ จนนักองควัดกาที่มีความแน่ใจว่าขึ้นเขามาคงต้องจับ ไม้อาจจะเขามาเอง คั้งนั้นจะเป็นการดีมาก แต่ถาเขามารวมในเขตแดนเราแล้วจะไล่ต้อนให้ออกไปเสียนั้นไม่ได้ คงจะตองจับตัวเขาแล้วเอาไวโหม่นคง อยาโหดไปได้อีกเป็นอันขาด. ○ ○¹

* นักองควัดกา เป็นบุตรของนักองคขวาง กับนักข่า ธิดาพระยาธรรมเทโว นักองควัดกาเป็นเจ้านายเขมรที่พยายามต่อต้านอำนาจของฝรั่งเศส ภายหลังจากที่เขมรตกเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศสแล้ว

¹ กจช. ร.5 บ.1 2/10 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ จ.ศ.1246.

จะเห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นควมกับการที่จับตัวนักกองควัดกา ถ้าใครดองดำเข้ามาในเขตแดนไทย และยังทรงกำชับสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหา มาลา กรมพระยาบวรารามประภักษ์ ถ้าจับใครจะต้องมีให้หลุดไปใครซึ่งเท่ากับเป็นการแสดงให้ฝรั่งเศษเห็นว่า ฝ่ายไทยมิได้เข้าข้างนักกองควัดกา แม่แถมสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหา มาลา กรมพระยาบวรารามประภักษ์ จะตอบจดหมายให้ฝรั่งเศษใดทราบ ก็ต้องพูดในลักษณะที่ฝ่ายไทยได้ป้องกันมิให้นักกองควัดกาหลบหนีไปได้

นโยบายของรัฐบาลครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า ได้ใช้ความระมัดระวังเพื่อที่จะมิให้ฝรั่งเศษฉวยโอกาสใช้เป็นข้ออ้างเข้าแทรกแซงในดินแดนพระตะบองได้ ในขณะเดียวกันสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหา มาลา กรมพระยาบวรารามประภักษ์ ได้แนบให้เห็นว่าฝ่ายไทยมีอำนาจเหนือเมืองพระตะบอง โดยที่เมืองพระตะบองจะปฏิบัติกิจการอย่างไร ต้องแจ้งให้รัฐได้รับรู้เสียก่อน

นโยบายหลักเบื้องการปะทะกับฝรั่งเศษครั้งนี้ สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหา มาลา กรมพระยาบวรารามประภักษ์ ทรงกำชับให้เจ้าเมืองได้รับรู้ จนกระทั่งเจ้าเมืองพระตะบองสามารถดำเนินการสำเร็จได้ด้วยดี นับว่าสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหา มาลา กรมพระยาบวรารามประภักษ์ ทรงมีส่วนช่วยให้หัวเมืองทางเขมรได้หลีกเลี่ยงจากการปะทะกับฝรั่งเศษอย่างได้ผล

3. การปราบฮ่อ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พวกฮ่อมักจะมารบกวนตามชายแดนหัวเมืองฝ่ายเหนืออยู่เสมอ โดยเฉพาะเมืองหลวงพระบาง ซึ่งยังเป็นประเทศราชของไทยอยู่ มีอาถรรพศกติดต่อกับญวน และญวนในขณะนั้นตกเป็น

¹ กจช. ร.5 น.1 2/10 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหา มาลา กรมพระยาบวรารามประภักษ์ จ.ศ.2346.

² อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับ "ฮ่อ" ไล่จากประมวลพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่มที่ 2 ภาคที่ 3 และจากจดหมายเหตุ เรื่องเจ้าพระยาภูธราภัยยกกองทัพไปปราบฮ่อ พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายพลเรือตรีพระยาราชวังสรรค์ (เต็ม บุญรัตพันธุ์)

เมืองขึ้นของฝรั่งเศสแล้ว การปราบฮ่อจึงต้องทำอย่างระมัดระวัง มีให้กระทบกระเทือนกับชายแดนของฝรั่งเศส เป็นการป้องกันการกระทบกระทั่งกับฝรั่งเศส มีให้ฝรั่งเศสเข้าแทรกแซงกิจการภายในเมืองหลวงพระบาง

พวกฮ่อได้เข้ามารุกรานและทำลายความเดือดร้อนให้กับราษฎรที่อยู่ทางชายแดนภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยหลายครั้ง นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชสมบัติได้เพียง 7 ปี สมุหนายกที่มีบทบาทในการปราบฮ่อตามชายแดนมี 2 ท่าน คือ เจ้าพระยาภูธราภัย (นุช บุณยรัตพันธุ์) กับสมเด็จพระยามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์

เจ้าพระยาภูธราภัย ได้เป็นแม่ทัพใหญ่ปราบฮ่อที่ยกเข้ามารุกรานชายแดนไทยครั้งแรก ใน พ.ศ. 2418 กล่าวคือ พวกฮ่อโดยกองทัพเข้ามาตีทางเมืองหนองคายกับเมืองหลวงพระบาง¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาภูธราภัยที่สมุหนายกเป็นแม่ทัพใหญ่ คุมกองทัพกรุงเทพฯ และหัวเมือง มุ่งขึ้นไปปราบฮ่อทางเมืองหลวงพระบาง² นับว่าท่านเป็นผู้ที่เหมาะสมมากเพราะนอกจากท่านจะมีความสามารถในการรบแล้ว ในฐานะที่ท่านเป็นสมุหนายก ต้องควบคุมหัวเมืองฝ่ายเหนืออยู่แล้ว จะสะดวกต่อการที่จะเกณฑ์กองทัพและเสบียงอาหารจากหัวเมืองฝ่ายเหนือไปช่วยได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งน่าจะเป็นผลดีต่อราชการสงครามเป็นอย่างยิ่ง³

ในการปราบฮ่อที่เมืองหลวงพระบางครั้งนี้ แมว่าตัวของท่านเจ้าพระยาภูธราภัย จะมีโคตรกรบก็ตาม แต่ท่านก็เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการวางแผนการรบ ซึ่งความสามารถของท่านครั้งนี้ ได้ช่วยแก้ไขสถานการณ์ที่ฝ่ายไทยเราเพียงพล่ากลีบเป็นฝ่ายชนะจนสามารถขับไล่ออกไปจากชายแดนหลวงพระบางได้สำเร็จ เมื่อเจ้าพระยาภูธราภัยได้ยกกองทัพไป

¹ ประมวลพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย ภาคที่ 3, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2513) 2 : 28.

² กจช. ร.5 มท จ.ศ.1237 ล่าดับที่ 116.

³ กจช. ร.5 มท จ.ศ.1237 ล่าดับที่ 119.

ถึงเมืองพิชัย ก็ทราบข่าวว่ากองทัพพระยาพิชัย (ดิศ) ซึ่งยกขึ้นไปหลวงพระบางก่อน
ได้ปะทะกับกองทัพฮ่อ แต่กองทัพพระยาพิชัยไม่สามารถจะต้านทานกำลังพวกฮ่อได้ จึง
ต้องถอยทัพกลับมาตั้งมั่นรักษาค่ายอยู่ที่บ้านสอด แขวงเมืองพวน เจ้าพระยาภูธราภัย
เมื่อทราบข่าวก็ได้อ้างแผนโจมตีใหม่ โดยจัดให้พระยาสุริยภักดี¹ (เวก บุญรัตพันธุ์)
เจ้ากรมพระตำรวจ ให้รีบยกกองทัพขึ้นไปช่วยพระยาพิชัย และยังมีกองทัพอื่น ๆ ขวาม
สนับสนุนอีก เช่น "พระยาสุโขทัย เจ้าอุปราชเมืองน่าน เจ้าราชวงศ์เมืองหลวง-
พระบาง"² เป็นต้น ในที่สุดฝ่ายไทยก็สามารถตีทัพฮ่อแตกยับเยิน เจ้าพระยาภูธราภัย
ยังสั่งให้กองทัพพระยามหาอำมาตย์ (ชื่น กัดยาดมิตร) กับกองทัพพระสุริยภักดี ให้ยก
กองทัพตามตีทัพฮ่อไปจนถึงทุ่งเชียงคำ และพวกฮ่อได้พากันอพยพออกไปจากเมืองพวน³
เป็นอันสิ้นสุดการปราบฮ่อครั้งนี้

ในระหว่างที่ทำการสู้รบก่อนหน้านั้น เจ้าพระยาภูธราภัยยังมีความเป็นห่วงใน
เรื่องเสบียงอาหารของกองทัพอีกด้วย ท่านมิได้ประมาทและท่านทราบก็ถึงความซุกซนการ
ในการเดินทาง และความขาดแคลนในเรื่องเสบียงอาหาร โดยเฉพาะในเมือง
หลวงพระบางขาดแคลนเสบียงอาหารมาก กังนั้นเมื่อท่านยกกองทัพไปปราบฮ่อครั้งนี้
กองทัพของท่านมิได้ไปถึงเมืองหลวงพระบาง ส่วนกองทัพอื่นท่านให้ยกไปช่วยพระยาพิชัย
ที่เมืองหลวงพระบางหมด ส่วนทัพของท่านได้ตั้งทัพที่ตำบลปากสาย ริมแม่น้ำโขงใกล้เมือง
หลวงพระบาง เพราะเกรงว่าเสบียงอาหารจะไม่มีพอจ่ายให้กองทัพ เนื่องจากระยะ
ทางไกล การขนส่งลำน้ำจะไม่ทันการ กังปรากฏในจดหมายเหตุว่า

¹ เป็นบุตรเจ้าพระยาภูธราภัย ภายหลังได้เป็นเจ้าพระยาธรรมราชา
เมื่อนำทัพไปช่วยพระยาพิชัยที่หลวงพระบาง บรรดาทัพต่าง ๆ ได้มอบหมายให้ท่าน
เป็นแม่ทัพ ออกจาก จดหมายเหตุเรื่องเจ้าพระยาภูธราภัยยกกองทัพไปปราบฮ่อ หน้า 25-27.

² จดหมายเหตุ เรื่องเจ้าพระยาภูธราภัยยกกองทัพไปปราบฮ่อ
(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2466), หน้า 26-27. พิมพ์ในงาน
พระราชทานเพลิงศพ นายพลเรือตรีพระยาราชวังสรรค์ (เต็ม บุญรัตพันธุ์)

³ ประมวลพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของ
กระทรวงมหาดไทย ภาคที่ 3, 2 : 60.

๐ ๐ ๐ ไม่ยกกองทัพไปเมืองหลวงพระบาง ก็คิดว่าเสมียงอาหาร
จะกินการ ไม่เพียงพอแจกจ่ายเลี้ยงกัน ระยะทางเรือสำเภาของ
คลองลำเลียงบรรทุกขนเขาเสมียงส่งแถบปากลาย ขึ้นไปเมือง
หลวงพระบางโดยเร็วก็ 11, 12 วัน ไม่ทันการ กองลำเลียงทางบก
ขนเขาบรรทุกขาง โคตาง ตั้งแต่เมืองพิชัยขึ้นไปปากลายก็กว่า
10 วัน หากใครพร้อมประทานไม¹

ด้วยความเป็นห่วงในเรื่องเสมียงอาหาร เจ้าพระยาภูธราภัยยังได้กำชับให้
พระยาสุริยภักดีรวบรวมข่าว เสมียงใส่ถุงวางตามค้ำถาดวางทางที่ยกไปอีกด้วย²

การที่กองทัพเจ้าพระยาภูธราภัย ตั้งอยู่ในตำบลปากลายนั้นจะมีผลดีหลาย
อย่าง นอกจากจะใช้เป็นสถานที่วางแผนรบแล้ว ก็ยังเป็นหน่วยสนับสนุนและเตรียม
เสมียงอาหารไว้ให้กองทัพอื่น ๆ ที่ยกไปช่วยพระยาพิชัยที่เมืองพระบาง อย่างน้อยพวก
ไพร่พลที่ไปรบก็จะไม่ต้องพะวงถึงเรื่องเสมียงอาหารจนเสียขวัญในการรบ

ในด้านการเกณฑ์กองทัพตามหัวเมืองต่าง ๆ นั้น เจ้าพระยาภูธราภัยได้มี
สารตราไปยังหัวเมืองต่าง ๆ ให้รวบรวมผู้คนไว้ให้พร้อม เช่น เมืองสุโขทัย พิชัย
อุตรดิตถ์ สวรรคโลก เป็นต้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า ผลสำเร็จในการปราบฮังจ้านเมืองหลวงพระบางนั้น
เจ้าพระยาภูธราภัยเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการวางแผนการรบ และแก้ไขสถานการณ์
ต่าง ๆ ให้ดีขึ้น จนสามารถปราบฮังจ้านเมืองหลวงพระบางได้รับผลสำเร็จ

สมเด็จพระเจ้าฟ้ามงกุฎ กรมพระยาบวรราชมงคล ทรงมีบทบาทในการปราบ
ฮังจ้านครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2426³ เพราะพวกฮังจ้านยกกองทัพไปตั้งเมืองในดินแดนหัวพันห้าพันหก

¹ จดหมายเหตุ เรื่องเจ้าพระยาภูธราภัยยกกองทัพไปปราบฮังจ้าน หน้า 15.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

³ ประมวลพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับภารกิจของ
กระทรวงมหาดไทย ภาคที่ 3, 2 : 60.

ซึ่งขึ้นอยู่กับเมืองหลวงพระบาง เมื่อเจ้าเมืองหลวงพระบางบอกข่าวมายังกรุงเทพฯ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้อีกขึ้นไปปราบหลายทัพ¹ ส่วนกองทัพของสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ โปรดฯ ให้เตรียมไว้สนับสนุนอีกทัพหนึ่ง แต่ยังไม่ได้อีกขึ้นไป

แม้ว่าสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ จะมีทันได้เสด็จขึ้นไปปราบฮ่อก็ตาม แต่พระองค์มีบทบาทในการประสานงานอยู่เบื้องหลังร่วมกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับตั้งแต่การเตรียมกองทัพหัวเมืองที่จะไปรบ ถึงปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่ทรงตอบราชการที่พม่าว่า

๐ ๑ ๐ ถ้าพระยาสุโขทัยไปคนเดียว จะเอาคนสุโขทัยไปทั้งสิ้น ถ้าจะเอาคนที่พิไชยครึ่งหนึ่ง... มึงก็ตั้งนี้ยากงายประการใด... ถ้าท่านทรงเห็นว่าไปพร้อมกัน 2 ทัพ... ขอให้ทรงชี้แจงประธานในทรวงพระราชดำริ จะได้ตรวจแก้ของตราตามความเห็นของท่าน²

จากพระราชหัตถเลขาข้างกล่าว ได้แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นความสามารถของสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ ในการจัดเตรียมทัพเพื่อไปปราบฮ่อครั้งนี้ และยังให้พระองค์เป็นผู้ตัดสินพระทัยเกี่ยวกับการยกทัพขึ้นไปแล้วแต่พระองค์จะเห็นสมควร และได้ปรากฏว่าสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ ทรงถวายความเห็นในเรื่องดังกล่าวว่า

๐ ๐ ๐ ข้าพระพุทธเจ้า คิดด้วยเกล้าเห็นว่าพวกฮ่ออยู่ใกล้เคียงเมืองหลวงพระบางมาก ทั้งเป็นผู้คิดก่อกวน ถ้าจ้ใจมยุกเขาไปจริงแล้ว ก่าลิ่งเมืองหลวงพระบางที่จะรุมรับนั้นไม่เป็นที่ไวใจใด จะเรียกทัพลงมายังเมืองพิไชยก็เกรงว่าจะไม่ทันทวงที่...³

¹ กองทัพที่ส่งไปปราบฮ่อครั้งนี้ มีกองทัพพระยาพิชัย (มิ่ง) พระยาสุโขทัย (ครุฑ) พระยาราชวราบุญด (เวก บุณย์ศรีพันธุ์)

² กจช. ร.5 น.1 2/7 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ จ.ศ.1245.

³ กจช. ร.5 น.1 2/7 คำกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ของสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ จ.ศ.1245 หน้า 167.

ข้อความดังกล่าวเป็นการชี้ให้เห็นถึงความสามารถในการวางแผนการรับศึก
 ฮอของสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ ได้เป็นอย่างดี และท่านยัง
 สามารถรู้ถึงขีดความสามารถของเมืองหลวงพระบางควยว่าไม่ค่อยเข้มแข็ง เพราะ
 ลำพังจะปล่อยให้เมืองหลวงพระบางต่อสู้คนเดียวก็เห็นที่จะลำบาก ถ้าไม่ให้กองทัพอื่น
 เข้าไปช่วย และกองทัพที่จะไปช่วยนั้นจะกองอยู่ใกล้เมืองหลวงพระบาง ถ้าเมือง
 หลวงพระบางสู้รบพวกฮอไม่ไหว ทหารที่ไปช่วยอยู่ห่างไกลจะเรียกไปช่วยก็เกรงจะไม่ทันการ

ดังนั้น การวางแผนการรบฮอครั้งนี้ก็ใ้มีการวางแผนคล้ายกับเมื่อ เจ้าพระยา
 อุดรราชย์ (นุช) ไปปราบฮอครั้งแรก กล่าวคือ พระองค์ได้ให้กองทัพส่วนหนึ่งไปประจำ
 อยู่ที่เมืองหลวงพระบาง อีกส่วนหนึ่งก็ให้ตั้งทัพอยู่ใกล้เขตเมืองหลวงพระบาง เมื่อการ
 สู้รบกับพวกฮอเกิดขึ้น ก็ยังมีกองทัพอีกส่วนหนึ่งคอยสนับสนุนอยู่โดยรอบ

สำหรับกองทัพของท่าน แม่จะอยู่เมืองหลังแต่ก็มีความสำคัญในการวางแผน
 การประสานงาน และการจัดเสบียงอาหารส่งไปให้ เพราะทหารที่ออกไปรบก็จะได้อ
 ไม่กังวลกับความอดอยาก เพราะหลวงพระบางก็ซัดสนในเรื่องเสบียงอาหาร

จึงอาจกล่าวได้ว่า การปราบฮอครั้งนี้ สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยา
 บำราบปรปักษ์ ได้มีส่วนช่วยให้การปราบสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และอย่างน้อยหัวเมือง
 ประเทศราชก็ยอมจะสำนึกถึงพระคุณของทางกรุงเทพฯ ว่าได้ช่วยปกป้องอันตรายเมื่อ
 เกิดขึ้น และกรุงเทพฯ ยังเป็นที่พึ่งของพวกเขาได้อีกต่อไป

จากการศึกษาบทบาทของสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์ อาจกล่าวสรุปได้ว่า
 สถานการณ์บ้านเมืองในแต่ละช่วงเวลาได้มีการเปลี่ยนแปลงไป บทบาทของสมุหนายก
 แต่ละท่านจึงมีไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนั้นยังขึ้นอยู่กับความสามารถ พื้นฐานของอำนาจ
 เศรษฐกิจ รวมทั้งสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้อีกด้วย กล่าวคือ

ในช่วงระยะแรก (พ.ศ. 2325-2378) สมุหนายกทั้ง 3 ท่าน ก็ยังพอมี
 บทบาทอยู่บ้าง แต่ไม่สู้จะเด่นมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการกระจายอำนาจในบรรดา
 เจ้านายและขุนนางต่าง ๆ ตามสถานการณ์ของตำแหน่งก็ยังไม่ม้ออำนาจและผลประโยชน์
 อันเป็นพื้นฐานทาง เศรษฐกิจและสังคมแต่อย่างใด

ในสมัยรุ่งโรจน์ของเจ้าพระยาบดินทรเดชา (พ.ศ. 2370–2392) นับว่าเป็นสมัยที่สมุหนายกเฟื่องฟู และมีบทบาทเด่นทางด้านสงครามมากที่สุดจนไม่มีใครทัดเทียมได้ แต่เนื่องจากต้องออกไปอยู่นอกประเทศเสียเป็นส่วนใหญ่ จึงไม่มีโอกาสจะสร้างสมอำนาจและอิทธิพลด้านอื่น เพื่อส่งเสริมบารมีของตน ทางด้านฐาณกิจพื้นเมืองก็ไม่มีใครมีความสามารถทัดเทียมท่านได้

ช่วงสุดท้าย (พ.ศ. 2392–2435) เป็นช่วงที่สถานการณ์บ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากการขยายตัวของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก การดำเนินนโยบายต่างประเทศจึงเป็นเรื่องสำคัญต่อบ้านเมือง แคมป์ที่ดำรงตำแหน่งสมุหนายกขาดคุณสมบัติและความสันทัดในด้านการต่างประเทศ จึงทำให้ขาดบทบาทด้านนี้ไป แต่กลับเป็นระยะแห่งความรุ่งโรจน์ของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง) ที่สมุหนะพระกลางโหม เพราะมีบทบาทสำคัญทั้งด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างมาก ซึ่งบทบาทของท่านดังกล่าวได้มีส่วนมาค้ำบังบทบาทของสมุหนายก โดยเฉพาะบทบาทด้านการต่างประเทศ

อย่างไรก็ตามแม้สมุหนายกจะไม่มีบทบาทด้านการต่างประเทศ แต่บทบาทด้านอื่นก็มีได้ละเลย พอจะมีบทบาทอยู่บางจนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีนโยบายปรับปรุงประเทศ มีความจำเป็นจะต้องใช้กำลังคนที่มีความรู้ความสามารถมาร่วมบริหารจำนวนมาก เพราะการมีเสนาบดีรับผิดชอบอยู่เพียง 6 กรมยังไม่เพียงพอกับงานที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น ระบบการทำงานแบบเดิมก็ยิ่งก้าวถอยหลังลงเป็นอันมาก ประกอบกับสถานการณ์ในขณะนั้น ลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกกำลังขยายตัวมาไกลชายแดนไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงประเทศเสียใหม่ จึงเป็นการสิ้นสุดตำแหน่งสมุหนายกไปด้วย

การสิ้นสุดตำแหน่งสมุหนายก

สืบเนื่องมาจากการปรับปรุงการปกครองประเทศ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั่นเอง ทำให้ตำแหน่งสมุหนายกถูกยกเลิกไปในที่สุด อย่างไรก็ตามก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น พระองค์ทรงวางแผนการเปลี่ยนแปลงไว้อย่างรอบคอบ โดยพยายามจัดสรรงานให้เป็นไปตามระบบ

สายงานซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายไปยังกรมต่าง ๆ ทั้งนี้ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ใน พ.ศ.2435 นั้น ราชการในกรมมหาดไทยก็ได้รับการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับระบบของงานไปด้วย ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเจ้ากระทรวงมีฐานะเป็นเพียงเสนาบดีเท่านั้น ตำแหน่งสมุหนายกซึ่งก็โค่นสูงสุดลงไปในปีเดียวกัน ก็ถูกเปลี่ยนแปลงและลดฐานะจากอัครมหาเสนาบดี ลงเป็นเพียงตำแหน่งเสนาบดีเท่าเทียมกับเสนาบดีกรมอื่น ๆ ด้วย

สาเหตุของการยกเลิกตำแหน่งสมุหนายก

สาเหตุสำคัญซึ่งมีผลต่อการยกเลิกตำแหน่งสมุหนายก มี 2 ประการ คือ

1. การปกครองที่ไม่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์บ้านเมือง

จากลักษณะการปกครองแบบเดิม ก่อนที่จะมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น การบริหารราชการของไทยเป็นอำนาจหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 ฝ่าย (ไคแก สมุหนายก สมุหพระกลาโหม) และเสนาบดีของกรมจตุสดมภ์ (ไคแก เมือง วัง กิ่ง นา) คอมาเมื่อบ้านเมืองเจริญจำนวนประชากรก็เพิ่มขึ้น หน้าที่การงานก็ย่อมเพิ่มขึ้นโดยลำดับเช่นกัน แต่ว่าจำนวนกรมที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่เพียงพอกับงานที่เพิ่มมากขึ้น จึงเป็นเหตุให้ปริมาณงานในแต่ละกรมมากเกินไป ในขณะเดียวกันงานบางชนิดมีความซ้ำซ้อน และทำอยู่ทุกกรม เช่น การเก็บภาษีอากร การศาล เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองโดยใช้เหตุ ส่วนงานทางฝ่ายทหารและพลเรือน ก็ยังไม่สามารถที่จะแบ่งแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด จึงเป็นการยากที่จะจัดการปกครองให้มีระเบียบแบบแผนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ แม้แต่หน้าที่การงานและผลประโยชน์ในแต่ละกรม ก็ยังมากน้อยต่างกัน จึงทำให้ระบบบริหารของประเทศไม่เจริญก้าวหน้าที่จะรับกับความเจริญของประเทศชาติ ทั้งนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชปรารภว่า

อีกว่า ".....จะมีอยู่ที่แค่ว่าพวกฝรั่งให้ระวังให้ดี อย่าให้เสียที่แก่เขาได้ การงาน
สิ่งใดของเขาที่คิดควรจะเรียนเอาไว้ ก็ให้เอาอย่างเขา แต่อย่าให้มันถือเลื่อมใสไป
ทีเดียว....."¹

จะเห็นว่าภัยของประเทศต่อไปนั่นก็คือพวกฝรั่ง หรือชาตินิยมอำนาจตะวันตก
และการเตรียมรับมือประเทศเหล่านี้ ย่อมแตกต่างไปจากวิธีการที่เคยใช้กับพม่าและญวน
เพราะการสู้รบกับพม่าและญวนนั้น เราจะใช้กำลังไพร่พล ซึ่งมีสมุหนายกในฐานะที่เป็น
ผู้ควบคุมดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือ จึงต้องทำหน้าที่เป็นหัวหน้าในการเกณฑ์ไพร่พลออกสู้รบ
และกำลังไพร่พลก็ยังมีสำคัญต่อกำลังทัพของประเทศเป็นอย่างมาก แต่การเตรียม
รับมือกับชาติตะวันตกนั้น ถ้าเราจะใช้กำลังไพร่พล (ทหาร) ป้องกันตนเอง จะเป็น
วิธีการที่ไม่เป็นผลคือไทย เพราะเนื่องจากเทคโนโลยีทางการทหารของไทยในขณะนั้น
นั้นว่ายังด้อยกว่าประเทศทางยุโรปมาก แต่วิธีการที่พอจะรักษาเอกราชไว้ได้ก็คือ จะ
ต้องปรับปรุงตนเองให้ทัดเทียมกับสถานการณ์ในขณะนั้น ถ้าสิ่งใดที่สักควรจะได้เรียนรู้เอา
ไว้ และขณะเดียวกันจะต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับตนเองในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะ
นโยบายด้านการปกครองประเทศ จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสม
และรับกับสถานการณ์ในขณะนั้นด้วย

ชาตินิยมอำนาจตะวันตกที่มีความสำคัญและกำลังขยายอำนาจและอิทธิพลเข้ามา
ทางแถบเอเชียก็คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส แม้แต่การทำสนธิสัญญาเบาริง ใน พ.ศ. 2398
นั้น สาเหตุหนึ่งก็มาจากอิทธิพลทางการเมืองที่เป็นตัวเร่งให้ไทยต้องเปิดประเทศใน
ทุกด้านให้กว้างขวางขึ้น ไม่เช่นนั้นไทยก็คงจะไม่รอด ในขณะเดียวกันบริเวณชายแดน
ติดกับไทย มหาอำนาจทั้งสองก็กำลังขยายอิทธิพลเพื่อจะเข้ามาปกครองและหาผลประโยชน์
เช่น บริเวณดินแดนของประเทศพม่า มลายู และเขมรส่วนนอก จากเหตุการณ์ดังกล่าว
ประเทศจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงรัฐบาลกลางให้เข้มแข็ง เพื่อที่จะให้มีระบบการ
ปกครองที่ดีกว่าเดิม เพราะถ้าไม่รีบเร่งดำเนินการแก้ไขด้วยความระมัดระวัง อาจจะมี

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ 2 : 188
และ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ หน้า 366.

ท้องสูญเสียอธิปไตยได้โดยง่าย ดังเช่นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำรัสกับพระเจ้าอนงยา เขตกมหมื่นดำรงราชานุภาพว่า "ต่างประเทศกำลังคั่งท้าวจะรุกรานพระราชอาณาเขต ถ้าไม่จัดการปกครองบ้านเมืองไว้ให้เรียบร้อย ปล่อยให้เป็นอญอย่างเดิมต่อไป อาจเกิดเหตุถึงเสียอิสระบ้านเมือง. . ."¹

ดังนั้นการจัดการปรับปรุงการปกครอง จึงถือเป็นงานสำคัญที่จะต้องรีบเร่งจัดการให้เจริญทัดเทียมกับกาลสมัย เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง ในขณะนั้น ประเทศจึงจะสามารถรักษาอิสรภาพไว้ได้² อย่างไรก็ตาม พระราชดำริในการปรับปรุงประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวใน พ.ศ. 2430 นั้น ปรากฏว่าเป็นระยะเวลาที่เหมาะสม เพราะในระยะดังกล่าวพระองค์ทรงมีพระราชอำนาจสมบูรณ์ และเข้มแข็งพอที่จะปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงได้ และพระองค์ทรงมีพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางรุ่นใหม่ ซึ่งมีพระชนมายุเจริญวัยมีความคิดเห็นเช่นเดียวกับพระองค์พร้อมที่จะให้ความร่วมมือและเป็นกำลังใจในการช่วยราชการบ้านเมือง ก่อนที่จะมีการปรับปรุงก็โปรดส่งพระบรมวงศานุวงศ์ไปศึกษาและดูงานต่างประเทศก่อน เช่น โปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ (เมื่อเป็นกรมหลวง) เสด็จไปช่วยงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีวิกตอเรีย ครบ 50 ปี ที่ประเทศอังกฤษแทนพระองค์ และตรัสสั่งให้พิจารณาแบบคณะเสนาบดียุโรปว่า เขาเอาอะไรเป็นกำหนดตำแหน่งเสนาบดี³ ในขณะเดียวกันพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางผู้ใหญ่ที่มีความคิดขัดแย้งกับพระองค์ ต่างก็สิ้นพระชนม์ และถึงอสัญกรรมไป เช่น กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ สมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ เป็นต้น

¹ สมเด็จพระยาตราช่างราชานุภาพ, ประวัติเจ้าพระยาบวรราช หน้า 87.

² พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เสรีง วิริยศิริ), "เรื่องมหาดไทย", อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปี (2435-2495), หน้า 68.

³ สมเด็จพระยาตราช่างราชานุภาพ, เทศาภิบาล, หน้า 4.

อย่างไรก็ตาม ความบกพร่องของการปกครองซึ่งมีทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นั้น จำเป็นต้องมีการปรับปรุง ส่วนกลางก็มีกรมที่รับผิดชอบอยู่เพียง 6 กรม ซึ่งยังไม่เพียงพอกับงานที่เพิ่มขึ้น ส่วนภูมิภาคการปกครองหัวเมืองก็ยังใช้วิธีซึ่งเรียกในกฎหมายเก่าว่า "กินเมือง"¹ แม้ออกมาในระยะหลัง ๆ ใดเปลี่ยนเป็น "วาราชการเมือง"² ก็ตาม แต่ลักษณะการปฏิบัติงานก็คงเหมือนเดิม ซึ่งหัวเมืองต่าง ๆ ต้องขึ้นอยู่กับ 3 กรม คือ กรมมหาดไทย กรมกลาโหม และกรมท่า ส่วนผลประโยชน์ที่ส่งมาจากหัวเมืองไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร หรือส่วยก็ตาม รัฐบาลไม่สามารถจะมีทางรู้ได้ว่าเจ้าเมืองเหล่านั้นเก็บรายได้เป็นจำนวนเท่าไร³ เมื่อหัวเมืองส่งผลประโยชน์มาให้เท่าไร รัฐบาลก็รับไว้เท่านั้น เงินที่ได้รับจึงไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เกิดการรั่วไหลมาก และไม่สามารถจะหาวิธีป้องกันและแก้ไขอย่างไร

การศาลก็ยังคงมีคดีค้างอยู่ในศาลแต่ละกรมเป็นจำนวนมาก ทำให้ประชาชนเสียเวลาในการทวงหาหนี้ ปัญหาโจรผู้ร้ายซึ่งเป็นปัญหาสร้างความเดือดร้อนให้กับประชากร ก็คงมีอยู่อย่างชุกชุมตามหัวเมืองต่าง ๆ ในบางครั้งข้าราชการก็ทำตัวเป็นหัวหน้าโจรเสียเอง ดังเช่น กรณีหลวงบรรเทาทุกขราษฎร์ (ข้าง) ใดทำตัวเป็น "นายของโจรผู้ร้าย"⁴ หรือนำพรรคพวกเข้าปล้นเกวียนลูกค้า และราษฎรของขุนหารณรงค์ที่เมืองพนมสกล⁵ เป็นต้น

¹ "ระบบกินเมือง" อานรายละเอียดใน "การปกครองหัวเมืองก่อนจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล" ของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ หน้า 1.

² สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, "สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย" อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทย... หน้า 46.

³ เศษ บุนนาค, "การปกครองแบบเทศาภิบาล เป็นระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 22.

⁴ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, "สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย", อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทย... หน้า 48.

⁵ กจข. ร.5 มท. ลำดับที่ 35 เล่ม 1 จ.ศ.1230
เมืองพนมสกลให้จับตัวขุนหารณรงค์ส่งเข้ามา ณ กรุงเทพฯ

หัวเมืองประเทศราช ทางรัฐบาลกลางก็มีได้เข้าไปปกครองแต่อย่างใด
ยังคงเป็นอิสระอยู่เกือบทุกบ้าน เพียงแต่ส่งบรรณาการดอกไม้ทองดอกไม้เงินมายัง
เมืองหลวงเท่านั้น

จะเห็นว่าการปกครองยังไม่รัดกุม และยังมีขอบครองที่จะต้องแก้ไขอีกมาก
ครั้งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีกระแสพระราชโองการประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษา เมื่อ พ.ศ.2435 มีข้อความบางตอนทรงกล่าววว่า

... มีพระราชหฤทัยหวังจะทำนุบำรุงแผ่นดินให้เจริญยิ่งขึ้นไปทุกเวลา
และจะรักษาขนบธรรมเนียมที่ใดที่มีอยู่ และจะผ่อนผันแก้ไขการเสีย
ใหญ่คณินไป เพื่อประโยชน์ที่อาณาประชาราษฎร์จะได้อยู่เย็นเป็นสุข
โดยทั่วหน้ากันโดยชอบ บ้านเมืองจะใคร่รุ่งเรืองเจริญทันกับที่เป็นทั่วไป
ในโลกนี้ ราชการบ้านเมืองย่อมจะเป็นที่เรียบร้อยได้ก็ด้วยการจัดการ
แบ่งกระทรวง หน้าที่พนักงานให้ทำการเป็นหมวดเป็นหมู่ ให้สมควรแก่
สติปัญญาสามารถของผู้ที่จะรับราชการ และต้องแบ่งหน้าที่ราชการให้
เป็นส่วนเป็นแผนกตามกระทรวง ราชการทั้งปวงจึงจะสำเร็จไปได้ทัน
กาลสมัยที่ควรจะเป็น...¹

ก่อนที่จะมีการปรับปรุงระเบียบบริหารใน พ.ศ.2435 นั้น พระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเตรียมการไปที่ละขั้นตอน มีได้เปลี่ยนแปลงไปโดย
ทันทีทันใด เพราะในขณะนั้นขาดกำลังคนที่มีความรู้และกำลังเงิน แต่พระองค์ได้ทรง
วางนโยบายแบ่งงานไปที่ละขั้นตอนและเป็นสัดส่วน โดยถือลักษณะของงานเป็นสำคัญ
เช่น ราชการใดที่ควรจะรวมอยู่กรมเดียวกันได้ ก็จะไม่แยกกัน หรือหน่วยราชการ
ใดที่มีงานมากอยู่แล้ว ก็จะแยกออกเป็นกรมหนึ่งทางหาก หรือหน่วยงานใดสำคัญและมี
ความพร้อมที่จะปรับปรุง ก็ทรงทำขึ้นก่อน เช่น

พ.ศ.2416 ทรงแต่งตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น โดยเอาการคลังต่าง ๆ มา
รวมกัน ซึ่งเท่ากับได้แยกกระทรวงพระคลังออกจากกระทรวงการต่างประเทศนั่นเอง²

¹ พระราชกิจจานุเบกษา ร.ศ.111.

² พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) "เรื่องมหาดไทย"
อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันตราตั้งสถาปนากกระทรวงมหาดไทย, หน้า 70.

พ.ศ.2417 ทรงตั้ง "ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน" หรือ เคาน์ซิล ออฟ สเตต และ "ที่ปรึกษาราชการในพระองค์" หรือ ปรี่ว เคาน์ซิล

พ.ศ.2426 ตั้งกระทรวงโทรเลขและไปรษณีย์

พ.ศ.2430 แยกกรมทหารบก ทหารเรือ ออกจากกระทรวงกลาโหม แล้วตั้งเป็นกรมยุทธนาธิการ

ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปรับปรุงขึ้นใหม่นี้ ทำให้พระองค์มีพระราชอำนาจมากขึ้น กล่าวคือ พระองค์สามารถสร้างพระราชอำนาจในส่วนกลางให้เข้มแข็งและมั่นคงขึ้นกว่าเดิม โดยให้เสนาบดีทุกกรมต้องขึ้นตรงต่อพระองค์

ในที่สุดการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แบ่งออกเป็น 12 กระทรวง¹ มีเสนาบดี 12 ตำแหน่ง โดยมีสเสมอกันทุกตำแหน่ง² เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435³ ดังนั้นตำแหน่งสมุหนายกจึงใกล้เคียงคลึงพร้อมกับตำแหน่งอื่น ๆ ในระบบเดิม หลังจากสิ้นสุดตำแหน่งสมุหนายกแล้ว การกิจหน้าที่เดิมของสมุหนายกเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ควรจะได้มีการศึกษาวิจัยกันต่อไป.

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยางกูร, "สถาปนาเมื่อแรกสถาปนา กระทรวงมหาดไทย", อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทย ครบรอบ 60 ปี (พ.ศ.2435-2495) หน้า 35.

² "ประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี" ประชุมกฎหมายประจำศก, 13 : 96-97.

³ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยางกูร, "สถาปนาเมื่อแรกสถาปนา กระทรวงมหาดไทย", อนุสรณ์เนื่องในงาน... หน้า 36.

บทสรุป

สมุหนายก เป็นตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีฝ่ายพลเรือนที่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เป็นตำแหน่งที่มีความคู่กับสมุหพระกลาโหม ซึ่งทำหน้าที่ดูแลกิจการฝ่ายทหาร เติมอำนาจหน้าที่ของสมุหนายกในระยะเริ่มแรกนั้นเป็นหัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือน ดูแลกิจการฝ่ายพลเรือนทุกหัวเมืองทั่วประเทศ บังคับบัญชากรมจตุสดมภ์ทั้ง 4 และกรมฝ่ายพลเรือนอื่น ๆ รวมทั้งประเทศราช ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน สะสมเสบียงอาหารสำหรับเป็นกองหนุน คุมบัญชีไพร่พลฝ่ายพลเรือน แต่ในยามสงครามก็ต้องออกรบ

ต่อมาในรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา ได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ระหว่างสมุหนายกกับสมุหพระกลาโหม โดยการยึดเขตพื้นที่เป็นเครื่องกำหนด คือ แบ่งหัวเมืองทั้งหมดออกเป็นฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ รวมทั้งประเทศราช โดยให้สมุหนายกรับผิดชอบกิจการหัวเมืองฝ่ายเหนือและประเทศราช ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน สมุหพระกลาโหมรับผิดชอบหัวเมืองฝ่ายใต้และประเทศราช ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดดุลอำนาจของอัครมหาเสนาบดีทั้งสองฝ่าย

ในสมัยอยุธยาตอนปลาย ประมาณรัชกาลพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ (พ.ศ. 2275 - 2301) ได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ในการควบคุมหัวเมือง คือ หัวเมืองฝ่ายใต้ไปขึ้นกับโกษาธิบดี เสนาบดีกรมพระคลัง เนื่องจากสมุหพระกลาโหมมีความผิด จนกระทั่งสิ้นสมัยกรุงธนบุรี สมุหนายกเริ่มมีบทบาทมากขึ้น จนกระทั่งได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นถึง "สมเด็จพระเจ้าพระยา" และในที่สุดได้ครองราชสมบัติเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี

ครั้นมาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก สมุหพระกลาโหมกลับมีบทบาทสำคัญขึ้นมาอีกรอบ โดยได้กลับมาควบคุมหัวเมืองฝ่ายใต้ส่วนใหญ่ไว้ที่เหลืออีก 8 เมือง และเมืองสมุทรสงคราม ซึ่งเดิมขึ้นอยู่กับกรมมหาดไทย รวมเป็น 9 เมือง ให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของโกษาธิบดี เสนาบดีกรมพระคลัง (กรมท่า) สำหรับสมุหนายกยังคงสืบทอดอำนาจในการปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือและประเทศราชต่อมา

อีกเช่นเดิม เว้นแต่เมืองสมุทรสงครามที่โอนไปขึ้นกับเสนาบดีกรมท่า ดังนั้นการบริหารงานฝ่ายปกครองจึงขึ้นอยู่กับ 3 ฝ่าย คือ สมุหนายก (กรมมหาดไทย) สมุหพระกลาโหม (กรมพระกลาโหม) และโกษาธิบดี (กรมท่า) ดังนั้น ลักษณะการถ่วงดุลอำนาจจึงกลายเป็น 3 ฝ่าย เพราะโกษาธิบดี (กรมท่า) นามิบทบาทเพิ่มขึ้นอีกฝ่ายหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสถานการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป จึงย่อมมีผลกระทบต่อบ้านเมืองที่ของสมุหนายกไปบ้าง ซึ่งอำนาจหน้าที่บางอย่างก็ถูกลดขอบเขตอำนาจและอิทธิพลลงไป ซึ่งจะเห็นได้จากการปกครอง การทหาร การควบคุมไพร่ การศาล และภาษีอากร

ด้านการปกครอง สมุหนายกยังคงรักษาฐานะและขอบเขตพื้นที่ไว้โดยมิได้โอนไปให้ตำแหน่งอื่น คือ ยังควบคุมดูแลกรมจตุสดมภ์ทั้ง 4 และหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวง แม้ว่าจะได้มีนโยบายตั้งบ้านขึ้นเป็นเมือง ทางหัวเมืองภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และได้มีจำนวนพลเมืองเพิ่มขึ้น มาตั้งแต่รัชกาลที่ 1 จนถึงรัชกาลที่ 5 ก็ตาม แต่ก็ยังอยู่ในขอบเขตรับผิดชอบเดิมนั่นเอง

ด้านการทหาร นอกจากจะควบคุมดูแลกรมฝ่ายพลเรือนแล้ว สมุหนายกยังมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกรมฝ่ายทหารอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดดุลอำนาจกับฝ่ายสมุหพระกลาโหม

ด้านการควบคุมไพร่ ได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ไปจากเดิม ที่เคยควบคุมบัญชีเลขไพร่พลในหัวเมืองฝ่ายเหนือ การเกณฑ์ราชการและการเก็บส่วยแล้ว ในรัชกาลที่ 4 ปรากฏว่า สมุหนายกมิได้เป็นแม่กองใหญ่ในการสักเสช บุที่เป็นแม่กองใหญ่กลับกลายเป็นสมเด็จพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ (ดิศ บุนนาค) ส่วนสมุหนายกคงทำหน้าที่เพียงมีสารตราแจ้งไปยังเจ้าเมืองต่าง ๆ ให้ทราบวาใครเป็นแม่กองสัก

ด้านการศาล แต่เดิมสมุหนายกมีอำนาจชำระคดีความอุทธรณ์ทั่วประเทศ ครั้นถึงรัชกาลที่ 4 ได้มีพระบรมราชานุญาตให้เสนาบดีแต่ละกรมชำระคดีความอุทธรณ์ด้วย ดังนั้น สมุหนายกจึงถูกลดอำนาจหน้าที่ชำระคดีความ เหลือเพียงในขอบเขตหัวเมืองฝ่ายเหนือ เท่านั้น

คานาภาษีอากร ทำหน้าที่จัดการภาษีอากรผูกขาดที่ขึ้นกับกรมมหาดไทย และกรมอื่น ๆ อยู่ในขอบเขตรับผิดชอบของสมุหนายก อันที่จริงการเป็นเจ้าภาษีนายอากรมีส่วนช่วยส่งเสริมฐานอำนาจทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี แต่จากหลักฐานปรากฏว่ามีสมุหนายกเพียงคนเดียว คือ เจ้าพระยาบดินทร (โต) โตเป็นเจ้าภาษีไม้สัก ในปลายรัชกาลที่ 3 แต่เมื่อเกิดปัญหาเงินภาษีติดค้าง ก็ไม่ยอมแก้ไขปัญหาคงปล่อยให้หนี้ภาษีไหลบ่าลงไปในที่สุด นอกจากนั้นภาษีที่ขึ้นกับกรมมหาดไทยซึ่งมีอยู่น้อยชนิดอยู่แล้ว เมื่อเกิดปัญหาสมุหนายกก็ไม่สามารถจัดการได้แต่อย่างใด คงปล่อยให้เป็นที่นาของหลวงที่คงยืนมือเข้าไปเกี่ยวข้อง โดยการยกเลิกภาษีชนิดนั้น ๆ ไป และให้เจ้าเมืองเป็นเจ้าภาษีเสียเอง เช่น ภาษีไม้ไผ่สีสุก เป็นต้น

ดังนั้นจะเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์จะถูกเปลี่ยนแปลงไปบ้าง เพื่อความเหมาะสมตามสถานการณ์บ้านเมือง ในขณะที่เดียวกันก็มีผลกระทบต่อบทบาทของสมุหนายกด้วย

ในช่วงแรก ตั้งแต่ พ.ศ. 2325-2370 สถานการณ์บ้านเมืองยังมีสงครามกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ปรากฏว่า เจ้านายบางพระองค์กลับมีความสามารถในการสงครามมากกว่าสมุหนายก เช่น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาบดินทรเดชา (สิงห์) ในรัชกาลที่ 1 จึงทำให้สมุหนายกขาดบทบาทที่สำคัญทางด้านสงครามไป แต่ต่อมาในรัชกาลที่ 2 สถานการณ์บ้านเมืองอยู่ในภาวะที่ปกติมากกว่า สมุหนายกก็ไม่มีบทบาทด้านสงครามอีกเช่นกัน

บทบาทของสมุหนายกได้เริ่มเปลี่ยนแปลงและปรากฏเด่นชัดขึ้นทางด้านสงครามก็คือในรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2370-2392) เมื่อไทยต้องปราบกบฏเวียงจันทน์ และทำสงครามกับญวน จากสภาพการณ์ดังกล่าวจึงเอื้ออำนวยให้กับผู้ที่มีความสามารถด้านการรบ เช่น เจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์) ผู้มีคุณสมบัติสอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น

ภายหลังจากสิ้นสุดสมัยเจ้าพระยาบดินทรเดชาไปแล้ว (พ.ศ. 2362-2435) สถานการณ์บ้านเมืองได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อลัทธิจักรวรรดินิยมได้ขยายตัวมากขึ้น รัฐใดเล็งเห็นถึงภัยที่จะเกิดขึ้น แต่รัฐก็ได้มีหนทางแก้ไขโดยการเปิดประเทศให้กว้างขวางขึ้นกว่าเดิม โดยจะต้องมีการเจรจาทางการทูต ซึ่งจะเป็นการช่วยรักษาอาณาเขตและเอกราช

เอาประเทศให้ปลอดภัยได้ สถานการณ์ดังกล่าวจึงเอื้ออำนวยให้บุคคลที่มีความสามารถในการเจรจาทางการทูตกับต่างประเทศมากกว่าผู้ที่มีความสามารถทางด้านการรบ ปรากฏว่า เจ้าพระยามหินทร (โต) ที่สมุหนายกในขณะนั้น กลับไม่มีบทบาทดังกล่าว แต่ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในช่วงนี้กลับเป็นเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง) เพราะท่านมีคุณสมบัติหลายประการที่สนับสนุนให้ท่านมีบทบาทสำคัญในการต่างประเทศ

จากการที่สมุหนายกขาดบทบาทด้านการต่างประเทศ ได้กระทบต่อบทบาทด้านอื่น ๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม จึงทำให้สมุหนายกมีบทบาทไม่เด่นชัดในขณะเดียวกันตามชายแดนของไทยก็ยังมีปัญหาอยู่เสมอ ๆ สมุหนายกในช่วงนี้ก็ได้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหานั้นบ้าง แม้จะไม่สำคัญเท่ากับบทบาทด้านการต่างประเทศก็ตาม

เมื่อรัชกาลที่ 5 โค่นครองราชสมบัติ และมีพระราชอำนาจอย่างสมบูรณ์แล้ว ทรงมองเห็นความบกพร่องของระบบการบริหารราชการแผ่นดินในขณะนั้นว่า การทำงานยังไม่มีระบบ ส่วนใหญ่มักจะก้าวกายและซ้ำซ้อน กรมที่มีอยู่ก็ไม่เพียงพอกับจำนวนงานที่นับวันจะเติบโตขึ้น ฯลฯ ประกอบกับในขณะนั้นประเทศไทยกำลังถูกคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยม พระองค์เกรงว่าถ้าไม่มีการปรับปรุงประเทศให้ทัดเทียมกับอารยะประเทศแล้ว ประเทศไทยก็จะไม่ปลอดภัยต่อลัทธิจักรวรรดินิยม และมีหนทางเดียวที่จะมีทางรอดได้นั้นก็คือ จะต้องปรับปรุงการปกครองแผ่นดินเสียใหม่ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2435 พระองค์ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เพื่อให้ทันกับความเจริญของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในขณะนั้น โดยทรงจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ ขึ้น 12 กระทรวง แทนกรมที่มีอยู่เดิมเพียง 6 กรม ดังนั้นตำแหน่งสมุหนายกจึงถูกยกเลิกไป จึงเป็นอันสิ้นสุดตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีที่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาไปโดยปริยาย เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ ในระบบราชการแบบเดิม