

การตั้งตำแหน่งสมุหนายก : ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์

"สมุหนายก" เป็นตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีที่ปรากฏขึ้นครั้งแรกจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ จากพระโอรสการตำแหน่งมาพลเรือน กล่าวคือ ตำแหน่งนี้มีบรรดาศักดิ์เป็น "เจ้าพระยา" มีราชทินนามว่า "จักรีศรีอภัยรักษ์" มีศักดินา 10,000 เป็นผู้ถือตราราชสีห์และตราจักร¹ ตำแหน่งนี้ได้ปรับปรุงในสมัยต่อ ๆ มาอีก จนในที่สุดก็ได้สืบทอดมาถึงสมัยกรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์

เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาบทบาทของสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์ จึงจำเป็นต้องรู้เรื่องราวดังต่อไปนี้

1. ตำแหน่งสมุหนายกในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ
2. การปรับปรุงอำนาจหน้าที่สมุหนายก ภายหลังสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ
3. สมัยกรุงธนบุรี

ตำแหน่งสมุหนายกในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ในสมัยอยุธยาตอนต้น แต่เดิมการปกครองภายในราชธานีในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) นั้น มีการตั้งตำแหน่งเสนาบดีสำคัญขึ้น 4 ตำแหน่งที่เรียกว่า "จตุสดมภ์" คือ²

¹ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดอุดมศึกษา, 2521), หน้า 111.

² สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, "สถาปนาเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย" ใน อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันตราตั้งสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปี (2435-2495) (พระนคร : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2495), หน้า 66.

1. เสนาบดีกรมเมือง มีหน้าที่ปกครองท้องที่ รักษาสันติสุข บังคับบัญชาไพร่บ้านพลเรือน เมื่ออยู่ในท้องถิ่นฐานภูมิฉ้อเนาของคน
2. เสนาบดีกรมวัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการราชสำนัก และเป็นเจ้าพนักงานพิจารณาพิพากษาคดีความของราษฎร มีอำนาจตั้งยกกระบัตรไปอยู่ตามหัวเมือง
3. เสนาบดีกรมพระคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับรับ จ่าย และเก็บรักษาพระราชทรัพย์อันเป็นประโยชน์ของแผ่นดิน
4. เสนาบดีกรมนา มีหน้าที่เกี่ยวกับเรือกสวนไร่นา ออกกรรมสิทธิ์ที่นา จัดหาเสบียงอาหารไว้เวลาเกิดศึกสงคราม เช่น การจัดเก็บ "ทางข้าว" ขึ้นฉางหลวง เป็นต้น¹

ลักษณะการปกครองดังกล่าว มีเสนาบดีเพียง 4 ตำแหน่งเท่านั้น ทำหน้าที่ร่วมบริหารราชการแผ่นดิน คงจะเป็นการเพียงพอเพราะหน้าที่การงานยังคงมีไม่มากนัก

รัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991-2031) พระองค์ทรงเป็นพระราชโอรสของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) ทรงมีพระราชมารดาเป็นเชื้อสายของราชวงศ์พระร่วง² พระองค์ทรงเป็นกษัตริย์ที่ได้รับการศึกษาอบรมมาอย่างดี เกี่ยวกับระเบียบแบบแผนการปกครองตลอดจนประเพณีต่าง ๆ จากราชสำนักทั้งของกรุงศรีอยุธยา และของราชวงศ์พระร่วงที่พิษณุโลกจึงทำให้ทรงรอบรู้ทั้งด้านอักษรศาสตร์ นิติศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นอย่างดีที่เคยเสด็จไปครองเมืองพิษณุโลก ในฐานะอุปราชเมื่อพระราชบิดาสวรรคตแล้ว จึงได้เสด็จกลับมาครองกรุงศรีอยุธยา

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมทิพย์, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ", ประวัติศาสตร์และการเมือง, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518) หน้า 18-19.

² พระราชมารดาเป็นพระอิตาของพระมหาธรรมราชาที่ 3 (ไสยสีไทย)

ภายหลังขึ้นครองราชสมบัติแล้ว พระองค์ก็ทรงมองเห็นปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการปกครองประเทศ นอกจากนั้นสถานการณ์ทางหัวเมืองเหนือยังไม่สงบ เพราะทัพ ล้านนาไทย (เชียงใหม่) ได้มาตีหัวเมืองฝ่ายเหนือ เช่น ขากังราว สุโขทัย พิษณุโลก เป็นต้น¹

ผู้ปกครองเมืองเหนือหลายเมืองพยายามเอาใจออกห่าง ถึงกับกวาดต้อนผู้คนขึ้นไปล้านนาไทย ในขณะเดียวกันทางหัวเมืองฝ่ายใต้ คือ มะละกา ซึ่งเป็นประเทศราชของไทยก็กำลังแข็งเมือง ไม่ขึ้นกับไทยดังแต่ก่อน เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ปกครองอยู่ที่กรุงศรีอยุธยาได้ประมาณ 15 ปี ในปี พ.ศ. 2006 ได้ย้ายราชธานี ไปอยู่ที่พิษณุโลก² ทั้งนี้เพื่อต้องการที่จะแก้ไขสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นให้ดีขึ้น ส่วนที่อยู่ชยาทรงมอบให้ "สมเด็จพระบรมราชา" พระราชโอรสขึ้นไปปกครองแทน³

ระยะเวลาที่พระองค์ทรงประทับอยู่ที่พิษณุโลก (พ.ศ. 2006–2031) จึงเป็นระยะที่พระองค์ทรงคิดปรับปรุงการปกครองเสียใหม่ทั้งส่วนราชธานีและส่วนภูมิภาค เพราะในช่วงระยะนี้ได้วางจากการทำศึกสงครามมากกว่าตอนก่อนรัชกาล นอกจากไปตีเซลิียง ในปี พ.ศ. 2017 และตีทวาย พ.ศ. 2031 เท่านั้น ส่วนล้านนาไทยก็ได้มาขอเป็นไมตรี ในปี พ.ศ. 2018 จึงเอื้ออำนวยให้พระองค์ทรงมีเวลาที่จะปรับปรุงการปกครองให้ดีขึ้นกว่าเท่าที่เป็นอยู่

¹ หลวงประเสริฐอักษรนิติ์, พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา, (กรุงเทพฯ : ศุภสภา 2504), หน้า 6–7.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7–8.

การปรับปรุงการปกครองในส่วนราชธานี ใ้ตั้งตำแหน่งขึ้นใหม่ 2 ตำแหน่ง ซึ่งปรากฏในพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา บันทึกไว้ว่า

สมเด็จพระรามาธิบดีเจ้าอยู่เป็นพระราชบุตรขึ้นเสวยราชสมบัติ ทรงพระนามสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ยกวงทำเป็นวัดพระศรีสรรเพชญ์ เสด็จมาอยู่ริมน้ำ จึงให้สร้างพระที่นั่งเบญจรัตนมหาปราสาทองค์หนึ่ง สร้างพระที่นั่งสรรเพชญ์ปราสาทองค์หนึ่ง แล้วพระราชทานชื่อขุนนางตำแหน่งนา ให้เอาทหารเป็นสมุหพระกลาโหมเอาพลเรือนเป็นสมุหนายก เอาขุนเมืองเป็นพระนครบาลเมือง เอาขุนวังเป็นพระขรรษาภิกรณ์ เอาขุนนาเป็นพระเกษตรกร เอาขุนคลังเป็นพระโกษาธิบดี ให้ถือศักดินาพื้น¹

ปรากฏว่าสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงปรับปรุงการปกครองในราชธานีโดยตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีเพิ่มขึ้นอีก 2 ตำแหน่ง กล่าวคือ ให้เจ้าพระยามหาเสนาบดีสมุหพระกลาโหม² เป็นหัวหน้าราชการฝ่ายทหาร มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการฝ่ายทหาร คือทำการรบเวลาสงคราม เวลาปกติ ก็รวบรวมกำลังคน กำลังอาวุธ และสัตว์พาหนะ เอาไว้ให้พร้อม ให้เจ้าพระยาจักรีศรีอโศก³ เป็นหัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือน มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการฝ่ายพลเรือน ควบคุมจตุสดมภ์ทั้ง 4 คือ

นครบาล มีพระยายมราช ศักดินา 10,000⁴ เป็นหัวหน้ารับผิดชอบ มีหน้าที่ในการปกครองท้องที่ บังคับบัญชากิจการบ้านเมือง และรักษาความสงบสุขของราษฎรโดยทั่วไป

¹ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหัดเลขา

(กรุงเทพฯมหานคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2516) 1 . 121

² กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 147.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.

ธรรมาธิกรณ มีพระยาธรรมาธิปคี ศักดินา 10,000¹ เป็นหัวหน้ารับผิดชอบ มีหน้าที่เกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ รักษาพระราชมณฑลเชียร พระราชวัง ในพระราชสำนัก คอยดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎมณฑลเชียรบาล

โกษาธิปคี มีพระยาศรีธรรมราช ศักดินา 10,000² เป็นหัวหน้ารับผิดชอบ มีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาพระราชทรัพย์ในท้องพระคลัง รวมทั้งดูแลเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร ต่อมาภายหลังมีหน้าที่เก็บสินค้าของหลวง และทำการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศ อีกด้วย

เกษตราธิการ มีพระยาพลเทพ ศักดินา 10,000³ เป็นหัวหน้ารับผิดชอบมีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจการเพาะปลูก การทำไร่ ทำนา รวมทั้งการออกกรรมสิทธิ์ที่นาให้ด้วย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เกี่ยวกับสรรพากร ขอนตลาด และเก็บข้าวขึ้นกลางหลวงสำหรับใช้เป็นเสบียงเวลาเกิดศึกสงคราม

นอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้ว อัครมหาเสนาบดีทั้งสองยังมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ เป็นประธานในคณะลูกขุนทางฝ่ายทหาร และพลเรือน มีหน้าที่ประชุมกันเพื่อปรึกษาข้อราชการต่าง ๆ ก่อนจะนำขึ้นกราบบังคมทูลพระเจ้าแผ่นดิน

1. กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 119.

ชื่อของจตุสดมภ์ทั้ง 4 นั้น ในกฎหมายตราสามดวงได้ใช้ว่า ออกญากรมราช ออกญาธรรมาธิปคี ออกญาศรีธรรมราช ออกญาพลเทพ แต่ในวิธานิพนธ์ได้เขียนตามความนิยม

2. เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

3. เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

ทรงวินิจฉัยและตำราสั่งให้ปฏิบัติ¹ และยังเป็นผู้นั่งกับบัญชากรมสำคัญ ๆ อีกด้วย

อัครมหาเสนาบดีที่ตั้งขึ้นใหม่ 2 ตำแหน่งกับเสนาบดีจตุสดมภ์ทั้ง 4 ล้วนแต่เป็นขุนนาง มีศักดินา 10,000 ทั้งสิ้น แลทว่าอำนาจหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีทั้งสอง กว้างขวางมากโดยมีความรับผิดชอบออกไปถึงหัวเมือง³ แลชอบเขตการปกครองหัวเมือง หรือส่วนภูมิภาคในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ก่อนจะมีการปรับปรุง ใ้จัดแบ่งการปกครองออกเป็น

การปกครองหัวเมืองชั้นใน หรือเมืองราชธานีมีกรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองหลวง มีเมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่านล้อมรอบทั้งสิ้นสี่ทิศ

ทิศเหนือ	คือ	ลพบุรี
ทิศตะวันออก	คือ	นครนายก
ทิศตะวันตก	คือ	สุวรรณภูมิ (สุพรรณบุรี)
ทิศใต้	คือ	พระประแดง

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยายุทธ, "สถาปนาเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย", อนุสรณ์ในงานฉลองวันระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปี (2435-2495), หน้า 37-41.

² ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์สังคมไทยสมัยโบราณก่อนศตวรรษ 25 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เรื่องศิลป์, 2523), หน้า 148.

³ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยายุทธ, "สถาปนาเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย", อนุสรณ์ในงานฉลองวันระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปี (2435-2495), หน้า 68

ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นจะต้องปรึกษากันในที่ประชุมเสนาบดี จะมีพระเจ้าแผ่นดินหรือผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเป็นประธาน มีพระบรมวงศานุวงศ์บางพระองค์และขุนนางผู้ใหญ่บางท่านอยู่ในที่ประชุมด้วย การประชุมดังกล่าวเรียกว่า "มุกขุน ณ ศาลา" และคำที่ปรึกษาตกลงกันในที่ประชุมแล้ว เรียกว่า "คำลูกขุนที่ปรึกษา"

เมืองหนาคานเหล่านี้ ไช้ระยะเดินทางไปมาถึงราชธานีไค่ภายใน 2 วัน เมืองไค่สำคัญก็ให้ราชวงศ์ไปปกครอง และยังมีหัวเมืองชั้นในตั้งอยู่รายรอบออกไปตามระยะทาง คมนาคม ไค่แก่ เมืองปราจีน เมืองพระรถ (เมืองพนัสนิคม) การปกครองของเมืองเหล่านี้ ตั้งขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยา

การปกครองหัวเมืองชั้นนอก ไค่แก่ "เมืองพระยามหานคร" เป็นเมืองใหญ่ที่อยู่ถัดหัวเมืองชั้นในออกไป เช่น เมืองโคราช (นครราชสีมา) เมืองจันทบุรี เมืองไชยา เมืองนครศรีธรรมราช เมืองพัทลุง เมืองสงขลา เมืองถลาง เป็นต้น หัวเมืองเหล่านี้ต่างก็มีเมืองชั้นอยู่ในอาณาเขต พระเจ้าแผ่นดินทรงแต่งตั้งเจ้านายหรือข้าราชการสูงศักดิ์ไปปกครองทุกแผนก เช่นเดียวกับราชธานี

การปกครองประเทศราช เป็นเมืองของชนต่างชาติต่างภาษาให้เจ้าประเทศราชปกครองตนเองตามจารีตประเพณีของหัวเมืองนั้น แต่เมื่อถึงคราวแต่งตั้งเจ้าเมืองต้องทูลขอให้พระเจ้าแผ่นดินกรุงศรีอยุธยาแต่งตั้ง และส่งบรรณาการตามกำหนด เวลามีศึกสงครามต้องส่งกองทัพมาช่วย¹ ไค่แก่ ตะนาวศรี ทวาย เมาะตะมะ มะละกา พินธุโลก สุโขทัย กว้างเพชร นครสวรรค์ เป็นต้น²

¹ สมเด็จพระยาจักร์ทรงราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ", ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 12. และ ควอริช เวลส์, แต่งกาญจน์ สมเกียรติกุล, ยุกา ชุมจันทร์ แปล, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2519), หน้า 124.

² กรมศิลปากร, พระราชพงสาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา, 1 : 111 และ สมเด็จพระปรมานุชิตชิโนรส, พระราชพงสาวดารกรุงศรีอยุธยา, (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2504), 1 : 33-34.

ลักษณะการปกครองดังกล่าว ทั้งหัวเมืองชั้นในและชั้นนอกเจ้าเมืองมีอำนาจในการควบคุมดูแลภายในขอบเขตของตนเอง และมีอิสระในการปกครองตนเองเกือบทุกด้าน เช่นเดียวกับเมืองประเทศราช เจ้าเมืองมีอำนาจแต่งตั้งผู้ที่จะมาช่วยบริหารจัดการบ้านเมืองของตน ตลอดจนตั้งเจ้าหน้าที่เก็บภาษีอากร¹ ทางด้านคดีความ "ให้เอาคดีนั้นขึ้นกับเจ้าเมือง เจ้าเมืองว่าเป็นประการใดใด ก็ให้กระทำตาม"² แม้เวลาเกิดสงครามหัวเมืองก็มีหน้าที่จัดกองทัพของตนเองเพื่อไปช่วยราชธานี แต่ต้องขึ้นโดยตรงกับพระมหากษัตริย์

ดังนั้นก่อนที่จะมีการปรับปรุงการปกครอง ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ หน้าที่เกี่ยวกับหัวเมืองก็ยังคงเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แม้ว่าหัวเมืองจะปกครองอย่างอิสระ แต่พระมหากษัตริย์ก็สามารถที่จะควบคุมได้ โดยดูได้จากพันธะที่มีต่อกันและกัน เช่น การค้ำหน้าพระพิพัฒน์สัตยา หรือเมื่อมีข้าศึกมารุกรานก็จะช่วยป้องกันราชอาณาจักร และที่สำคัญก็คือ การยอมรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา ว่ามีพระราชอำนาจสูงสุด

เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงปรับปรุงการปกครอง ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองส่วนภูมิภาคด้วย โปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกการปกครองที่มีเมืองลูกหลวง ทั้งสี่ด้านราชธานีเสีย³ เลิกล้มเมืองเก่าที่กั้นการ⁴ แต่ได้ขยายขอบเขตการปกครอง

¹ พระยาอนุমানราชชน, ตำนานสุลกากร, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รุ่งเรือง, 2506), หน้า 4-5.

² กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 491.

³ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมฯ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 21.

⁴ ณรงค์ พวงพิศ, ประวัติศาสตร์ไทย 3 : ประวัติการปกครองและการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงรุ่งเรืองการพิมพ์, 2523), หน้า 37.

ราชธานีให้กว้างขวางออกไปกว่าเดิม โดยแบ่งหัวเมืองออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

หัวเมืองชั้นใน เป็นหัวเมืองที่อยู่รายรอบราชธานี จัดเป็นเมืองจัตวา ผู้ปกครองหัวเมืองเหล่านี้จะได้รับการแต่งตั้งจากเสนาบดีที่กรุงศรีอยุธยาออกไปปกครอง เรียกว่า "ผู้รั้ง" ร่วมกับกรมการเป็นพนักงานปกครอง¹ ที่ไม่เรียกว่าเจ้าเมือง เพราะผู้รั้งไม่มีอำนาจสั่งการอย่างเด็ดขาดเหมือนเจ้าเมือง แต่ต้องขึ้นอยู่กับอำนาจเจ้ากระทรวงที่อยู่ในราชธานี เช่น ราชบุรี กาญจนบุรี ชัยนาท ปราจีนบุรี เป็นต้น จะเห็นว่าเมืองจัตวาจะถูกจัดอยู่ภายใต้การควบคุมของราชธานีอย่างใกล้ชิดมาก แสดงให้เห็นถึงการขยายขอบเขตอำนาจการปกครองของราชธานีที่เป็นไปอย่างกว้างขวางกว่าเดิม

หัวเมืองชั้นนอก คือ หัวเมืองที่อยู่ห่างไกลออกไปจากหัวเมืองชั้นใน เนื่องจากอยู่ไกลการปกครองจากราชธานี ไม่สะดวกหรือเพราะเป็นเมืองอยู่หน้าด่านชายแดน จึงจัดเป็นเมืองพระยามหานคร "ชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี"² ตามลำดับขนาดและความสำคัญของเมือง แต่ละหัวเมืองจะมีเมืองขึ้นอยู่ในราชอาณาจักร ทำนองเดียวกับราชธานี แต่กษัตริย์กรุงศรีอยุธยา จะทรงแต่งตั้งราชวงศ์หรือขุนนางสูงศักดิ์ออกไปปกครอง เรียกว่า

¹ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 12.

² กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 158-159.

ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ มีเมืองพระยามหานคร ดังนี้

หัวเมืองชั้นเอก 2 เมือง คือ เมืองพิษณุโลก เมืองนครศรีธรรมราช

หัวเมืองชั้นโท 6 เมือง คือ เมืองสวรรคโลก เมืองสุโขทัย เมืองกำแพงเพชร
เมืองนครราชสีมา เมืองเพชรบูรณ์ เมืองระนอง

หัวเมืองชั้นตรี 7 เมือง คือ เมืองพิไชย เมืองพิศิตร เมืองนครสวรรค์ เมืองจันทบูร
เมืองไชยา เมืองชุมพร เมืองพัทลุง

"ผู้สำเร็จราชการเมือง" มีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิอย่างเป็นทางการพระองค์ทุกอย่าง มี
กรมการพนักงานปกครองทุกแผนก เช่นเดียวกับราชธานี¹

เมืองประเทศราช เป็นเมืองต่างชาติต่างภาษา มีชายแดนต่อประเทศอื่นการ
ปกครองจะเป็นไปตามขนบธรรมเนียมประเพณีของหัวเมืองนั้น แต่เมื่อคราวแต่งตั้งเจ้า
เมือง ต้องบอกเข้ามาทูลขอให้พระเจ้าแผ่นดินทรงศรีอยุธยาทรงแต่งตั้ง กับต้องถวาย
เครื่องราชบรรณาการตามกำหนด อาจจะเป็นต้นไม้ทอง ต้นไม้เงิน หรือสิ่งของก็ได้แต่
เวลาเกิดศึกสงครามจะต้องส่งกองทัพไปช่วย เช่น เมืองศรีสัตนาคณหุต เชียงกราน
เชียงแสน เชียงรุ่ง เชียงราย แสหนัว แพร่ น่าน มะละกา มะลายู เป็นต้น²

การปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคนั้น ปรากฏว่า ได้ขยายขอบเขตราชธานี
ออกไปถึงหัวเมืองชั้นใน ส่วนหัวเมืองชั้นนอกก็ได้แบ่งเป็นหัวเมืองชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี
ตามลำดับความสำคัญของเมือง และทางราชธานีก็สามารถที่จะควบคุมหัวเมืองเหล่านี้
โดยผ่านตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 ตำแหน่ง ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของสมุหนายก ก็ได้
ขยายขอบเขตออกไปยังหัวเมืองด้วย กล่าวคือสมุหนายกได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาแต่งตั้ง
ผู้รั้งเมือง และผู้สำเร็จราชการเมือง (เจ้าเมือง) และยังสามารถควบคุมกรมทั้งหลาย
ที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกันในการปกครองหัวเมืองที่เป็นฝ่ายพลเรือน³ เช่น กรมเมือง

¹ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, "ลักษณะการปกครองประเทศสยาม
แต่โบราณ", ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 12.

² กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 34.

³ ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ,
หน้า 174.

กรมวัง กรมคลัง กรมนา เป็นต้น ส่วนสมุหพระกลาโหมก็ต้องรับผิดชอบฝ่ายทหาร
เช่นกัน*

ส่วนการควบคุมไพร่ สมุหนายกก็มีอำนาจหน้าที่ควบคุมไพร่กวางขวางขึ้น กล่าวคือ
ไต่ถามฝ่ายพลเรือนทั่วราชอาณาจักร ซึ่งรวมทั้งจตุสดมภ์ทั้ง 4 ดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้นสมุหนายก
จึงมีความจำเป็นที่จะต้องรับผิดชอบดูแลไพร่พลในกรมฝ่ายพลเรือน และรวบรวมแรงงานคน
ถวาย แต่การควบคุมไพร่พลนั้นจะเป็นไปตามระบบมุนาย ซึ่งเป็นประเพณีสังคมไทยสมัยโบราณ
และกฎหมายอยุธยาได้บัญญัติไว้ว่า ราษฎรเป็นไพร่ ไพร่ทุกคนต้องมีมุนายคนไหนไม่มีมุนาย
จะไม่ได้รับประโยชน์จากทางราชการ เช่น เวลาเมื่อศึกพองศาสดา ศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้
พิจารณา² เป็นต้น มุนายที่ควบคุมไพร่นั้นจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นขุนนาง มียศ มีตำแหน่งมี
ศักดิ์ และจะต้องอยู่ภายใต้การปกครองของขุนนางที่มียศสูงขึ้นไปอยู่ในกรมต่าง ๆ ฝ่าย
พลเรือน³ และกรมเหล่านี้จะต้องขึ้นอยู่กับสมุหนายกอีกทอดหนึ่ง ดังนั้นเวลาที่มีความจำเป็น
จะเกณฑ์ไพร่พลเมื่อเกิดศึกสงคราม หรือเตรียมกำลังทัพ สมุหนายกก็จะสามารถเกณฑ์ไพร่พล
เหล่านั้นโดยผ่านมุนายที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาเป็นทอด ๆ

* ตามรายละเอียดของ สุกัญญา บำรุงสุข ใน "อำนาจหน้าที่และบทบาทของ
สมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนก
วิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525)

¹ ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, หน้า 134.

² ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, หน้า 80-81.
และ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติสังคมไทยสมัยโบราณก่อนศตวรรษ 25, หน้า 223-224.

³ ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, หน้า 82.

ในเรื่องตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีทั้งสองตำแหน่งนั้นได้มีการถกเถียงและ
ตั้งข้อสันนิษฐานไว้ว่า น่าจะมีมาก่อนสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เพราะได้มีการ
กล่าวถึง กลาโหม มหาดไทย ในกฎหมายเทียบบาลหลายครั้ง ถ้าเชื่อว่าการเทียบบาลได้
ตราขึ้นมาตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1

เช่น ในมาตรา 108 กล่าวว่

อนึ่งพระมหากษัตริย์ ทั้งบุรุษผู้ใดให้เป็นอธิบดีศรีสมุหนายก
รักษาองคฺ์ เจมมีสัจจสามีกักคำหรือกริการอื่นจะเป็นประโยชน์
แก่พระเจ้าอยู่หัว²

ในมาตรา 166 กล่าวว่

• • • กลาโหมมหาดไทย พยุห เตโชถวายทหาร จักรีถวายพลเรือน. • • •³

ในมาตราอื่น ๆ ก็กล่าวถึงคำว่า กลาโหม มหาดไทย อยู่หลายครั้ง บอ
แสดงว่านอกจากตำแหน่งจตุสดมภ์แล้ว ก็ยังมีตำแหน่งสมุหพระกลาโหม (กรมกลาโหม)
และสมุหนายก (กรมพลเรือน) มาก่อนสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งได้มีผู้ให้ข้อคิดว่า

"ข้อสันนิษฐานนี้จะเชื่อถือได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับการพิสูจน์ว่า กฎมณเฑียรบาล
ทั้งขึ้นจริงในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 แต่ถึงแม้จะสามารถพิสูจน์ได้
แล้วก็ตาม ก็ยังต้องพิสูจน์กันต่อไปอีกว่า ข้อความทั้งหมดเขียนขึ้นในสมัยนั้น
ควย ไม่ใช่แต่งเติมเขาไปทีหลัง"⁴

1 ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยโบราณก่อนศตวรรษ 25, หน้า 116-130.

2 กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 55.

3 เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

4 สุกัญญา บำรุงสุข, "อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหมสมัย
รัตนโกสินทร์", (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 16.

นอกจากนี้ในพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ ซึ่งเขียนในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช¹ ใกล้เคียงถึงตำแหน่ง "เจ้าเสนาบดี" ว่า

ศักราช 771 ฉลุศก (พ.ศ. 1952) สมเด็จพระรามเจ้า มีความพิโรธแก่ เจ้าเสนาบดี แลทูลนิทรม เจ้าเสนาบดี ๆ หนีรอด (แลขามไป) อยู่พัก ทากูจามนั้น แลเจ้าเสนาบดี จึงให้ไปเชิญเสด็จ (พระอินทราชา) เจามา แดเมืองสุพรรณบุรี ว่าจะยกเขามาพระนครศรีอยุธยา ครั้นแลสมเด็จพระอินทราชาเจ้าเสด็จมาถึงไซ้ จึง เจ้าเสนาบดี ยกพลไปปล้นเอาพระนครศรีอยุธยาได้ . . .²

คำว่า "เจ้าเสนาบดี" ในที่นี้ คงจะเป็นตำแหน่งที่สูงกว่า เสนาบดีจตุสดมภ์ และเป็นหัวหน้าราชการทั้งหมด ซึ่งโดยรวมหน้าที่บริหารราชการทั้งหมดอยู่กับ เจ้าเสนาบดีผู้นี้ และยังสามารถที่จะเชิญขึ้นครองราชสมบัติได้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจของเจ้าเสนาบดี ว่าคงจะมีอำนาจเป็นรองจากพระมหากษัตริย์ และบางครั้งก็อาจจะมากกว่าจนกระทั่งสามารถที่จะครองอำนาจจากพระมหากษัตริย์ได้

อย่างไรก็ตาม หลักฐานดังกล่าวก็ยังไม่ชี้ชัดได้ว่า ตำแหน่งสมุหพระกลาโหมและตำแหน่งสมุหนายก เกิดขึ้นในสมัยใด แต่อาจจะมีตำแหน่งเหนือจตุสดมภ์ เพราะปรากฏชื่อตำแหน่ง "เจ้าเสนาบดี" แต่อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมิได้บังให้ชัดเจน จนกระทั่งถึงรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ จึงได้มีตำแหน่งสมุหพระกลาโหม และสมุหนายกเกิดขึ้น³ และได้แบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารคนละฝ่ายไว้อย่างชัดเจน

¹ ในคำอธิบายเรื่องพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับหลวงประเสริฐ

² หลวงประเสริฐอักษรนิติ์, พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา, หน้า 4.

* ในพระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา ไซ้ว่า "เจ้าพระยามหาเสนาบดี"

³ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา, 1 : 121.

การตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีขึ้นใหม่ 2 ตำแหน่ง ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั้น น่าจะมีสาเหตุที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. คองการลคว่านาจและบพาทของเจ้าพระยามหาเสนาบดี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะการณ เจ้าพระยามหาเสนาบดีในที่นี้ แม้อ่านาจหน้าที่จะมีใครระบุดคเจงนัก แต่ก็มีอ่านาจควบคุมกำลังไพรพลที่เข้าไปปล้นเอากรุงศรีอยุธยาได้ ซึ่งมีอ่านาจควบคุมทหารและมีอิทธิพลมากพอที่จะตอรองอ่านาจจากพระมหากษัตริย์ได้ และการขึ้นครองราชสมบัติของพระอินทราชา ในปี พ.ศ.1952 ก็โดยการทูลเชิญของ "เจ้าเสนาบดี" นั้นเอง²การมีอ่านาจมาจากนายของเจ้าเสนาบดีดังกล่าว ย่อมจะไม่เป็นผลดีต่อฐานะและความมั่นคงของพระมหากษัตริย์เลย ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารประเทศ โดยการตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีขึ้นมา 2 ตำแหน่ง นอกจากจะช่วยคานอ่านาจกันทั้ง 2 ฝ่ายแล้วก็ยังเป็นการช่วยลคว่านาจของเจ้าพระยามหาเสนาอีกทางหนึ่งด้วย

2. คองการให้เกิดคูลอ่านาจระหว่างราชวงศ์กับขุนนาง การตั้งขุนนางขึ้นมา รวมบริหารราชการแผ่นดินของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั้น นับเป็นการพัฒนาการบริหารที่ยังไม่เคยมีใครทำมาก่อน การที่พระองค์หันมาสนใจสถาบันขุนนาง ก็น่าจะเป็นเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่า พระองค์คองการจะตั้งสถาบันขุนนางเพื่อเป็นอ่านาจตอรอง และถ่วงคูลกับพวกราชวงศ์ จากพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาได้ชี้ให้เห็นว่า นับตั้งแตกรุงศรีอยุธยาจนกระทั่งก่อนถึงรัชกาลของพระองค์ ได้มีการแยงชิงราชสมบัติกันหลายครั้ง ที่เป็นเช่นนี้ เพราะการสืบราชสมบัตินั้นยังขาดหลักเกณฑ์แน่นอน และมีใครระบุดคให้แน่ชัด จึงมักก่อให้เกิดการอ้างสิทธิในราชบัลลังก์จากความเป็นเชื้อพระวงศ์อยู่เสมอ ๆ ทำให้พวกราชวงศ์สะสมอ่านาจและเรียกรองสิทธิในราชบัลลังก์ถ้ามมีโอกาส เช่น ในรัชกาลพระราเมศวร

¹ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา, 2 : 118 และ หลวงประเสริฐอักษรนิติ์, พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา, หน้า 4.

² เรื่องเดียวกัน.

ต้องถวายราชสมบัติให้แก่สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1¹ (ขุนหลวงพะงั่ว) ซึ่งมีฐานะเป็นพระปิตุลา (ลุง) และพระราเมศวรต้องกลับไปครองอยู่ที่เมืองสทิงพระ เมื่อพระราเมศวรได้สะสมอำนาจมั่นคงแล้ว ก็โคกกลับมาอ้างสิทธิ์ในราชบัลลังก์ของกรุงศรีอยุธยาอีกครั้งหนึ่ง โดยจับกุมเอาสมเด็จพระเจ้าทองอิน ไปฆ่าที่วัดโลกพระยา² และเมื่อสมเด็จพระอินทราชาเสด็จสวรรคต ใน พ.ศ. 1967 ราชโอรสเจ้าชายพระยากับเจ้ายี่พระยาก็แย่งราชสมบัติจนสิ้นชีวิตด้วยกันทั้งคู่ ในที่สุดราชสมบัติจึงตกแก่เจ้าสามพระยา³ เป็นต้น

จากเหตุการณ์ดังกล่าว ประกอบกับการขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการครองราชสมบัติ ย่อมเปิดโอกาสให้ราชวงศ์สะสมกำลังอำนาจเพื่ออ้างสิทธิ์ในราชบัลลังก์ เป็นผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์ไม่มั่นคงและเป็นอันตรายอย่างยิ่ง ดังนั้นเมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถปรับปรุงการปกครอง จึงต้องตั้งสถาบันขุนนางเข้ามาับบทบาทเพื่อถ่วงดุลอำนาจของราชวงศ์ ทั้งนี้เพราะสถาบันขุนนางได้เข้ามาับบทบาทในการควบคุมกำลังไพร่พลทั้งหัวเมืองปักษ์ใต้และฝ่ายเหนือ และเป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นด้วย

3. เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นส่วนลัด ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากในสมัยนี้เกิดความยุ่งยากขึ้นทั้งหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ ก่อนที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจะทรงปรับปรุงการปกครองแผ่นดินครั้งใหญ่ขึ้น

ความยุ่งยากที่เกิดขึ้นทางหัวเมืองภาคใต้นั้น เกิดขึ้นที่เมืองมะละกา⁴ เพราะมะละกาได้ถูกอิทธิพลของศาสนาอิสลามเข้าครอบครอง โดยเฉพาะเมืองมะละกาเป็นเมืองท่าค้าขายที่สำคัญ ประกอบกับชาวอาหรับได้ทำการค้าในแถบนี้ด้วย จึงทำให้มะละกากลายเป็น

¹ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา, 1 : 113.

² สมเด็จพระปรมานุชิตชิโนรส, พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา, 1 : 37.

³ วันวลิต แดง, วนาศรี สามนเสน แปล, พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2523), หน้า 399.

⁴ ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ได้ปรากฏว่า มะละกา มีฐานะเป็นเมืองประเทศราช อ้างจาก พระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา, 1 : 111.

เมืองอิสลามไป¹ พอนานวันเข้าเจ้าเมืองมะละกาและชาวเมืองต่างมีความรู้สึกตัวตนเอง มีใจชาวไทย เพราะมีคัมภีร์พุทธศาสนารวมกับชาวไทยเหมือนอย่างแตกอน จึงมีผลทำให้ เจ้าเมืองมะละกาทาง เหมินและเชียงเมืองกับกรุงศรีอยุธยา แม่นครศรีธรรมราชจะควบคุมอยู่ ก็เพียงแต่ปราบปรามเหตุร้ายที่เกิดขึ้นโดยควรแก่กรณีเท่านั้น ปัญหาเหล่านี้ได้ถูกทอดทิ้งมาเป็นเวลานาน จนกระทั่งถึงสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงได้หยิบยกเอาปัญหามะละกาขึ้นมาพิจารณา และทรงเห็นว่าไม่สามารถจะทอดทิ้งให้ลูกหลานต่อไป พระองค์ทรงศรัทธาใจใช้กำลังเข้าปราบ ดังปรากฏในพระราชพงสาวดาร ฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ ว่า "ศักราช 817 กุญศก (พ.ศ.1998) แต่งทัพไปเอาเมืองมะละกา"²

ปรากฏว่ากองทัพไทยที่ยกไปครั้งนี้ไม่สามารถจะตีมะละกาได้ เพราะมะละกาได้รับการสนับสนุนจากชาวโปรตุเกสที่เข้าไปมีอำนาจแทนที่ชาวอาหรับ โดยมี อาฟองโซ เคอ-อาญูเคอร์ค เป็นหัวหน้าชาวโปรตุเกสในขณะนั้น ได้หนุนให้มะละกาแข็งเมืองต่อไทย นับเป็นการสูญเสียดินแดนอาณาจักรไทยครั้งแรกในแหลมมลายู³

เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถยังไม่สามารถจัดการกับมะละกาให้เรียบร้อยได้ก็มีเหตุการณ์ทางอาณาจักรล้านนาไทยเข้ามาเกี่ยวข้องอีก กล่าวคือ ล้านนาไทยหัวเมืองฝ่ายเหนือซึ่งมีกษัตริย์ปกครองอยู่ที่นคร เชียงใหม่ ได้สนับสนุนหัวเมืองฝ่ายเหนืออื่น ๆ ให้ก่อความยุ่งยากให้กับกรุงศรีอยุธยา และเคยถูกสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) ปราบครั้งแรก ใน พ.ศ.1971 แต่ไม่สำเร็จเพราะทรงประชวรเสียก่อน จึงยกกองทัพกลับ

¹ กรมศิลปากร, พระราชพงสาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา, 1 : 459.

² หลวงประเสริฐอักษรนิติ์, พระราชพงสาวดารกรุงศรีอยุธยา, หน้า 6.

³ ธรรมคامنน์ โกวาที, ประวัติศาสตร์ไทยส่วนกลาง ภาค 2,

(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาดไทย, 2507), 2 : 249.

และพระองค์ยกไปที่เมือง เชียงใหม่อีกครั้งหนึ่ง ใน พ.ศ.1973 ได้เซตยถึงแสนสองหมื่น¹ เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถขึ้นครองราชสมบัติได้เพียง 3 ปี พระเจ้าทีโลกราช² กษัตริย์ล้านนาไทยยกกองทัพมาที่เมืองกำแพงเพชร แล้วเคลื่อนทัพมาที่สุโขทัย แต่ไม่สามารถจะตีได้สำเร็จ นอกจากนั้นยังส่งกองทัพหน้าลงมากวาดคองครอบครัวถึงเมือง ชัยนาทอีกด้วย³

หลังจากที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ยกกองทัพไปปราบปรามมะละกา ในปี พ.ศ.1984 ไม่สำเร็จแล้ว ในปีรุ่งขึ้นยกกองทัพไปที่ล้านนาไทย กองทัพได้ไปปะทะกันที่ เมืองศรีสพเถิน⁴ แยกของการรบพระราชพงสาวดารมีไต่ถั่วว่าไว้ชัดเจนแท้คือว่ากองทัพ ทั้งสองคงจะเลิกรากันไปเอง

สาเหตุที่กล่าวมีส่วนทำให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ มีความจำเป็นที่จะต้อง เตรียมทัพ เช่น คานกำลังคน กำลังอาวุธ และเสบียงอาหาร ในขณะเดียวกันพระองค์จะต้องจัดการปกครอง ดูแลรักษาความสงบภายใน รวมทั้งเตรียมกำลังเพื่อสนับสนุนฝ่ายที่จะไปทำสงครามอีกด้วย พระองค์ทรงตระหนักว่า การบริหารงานด้านพลเรือนและทหารตกอยู่กับบุคคลคนเดียวกันนั้น มีข้อจำกัดและผิดพลาดได้ง่ายจึงเห็นควรแบ่งแยกการรับผิดชอบ แต่ละส่วนจะดีกว่า

จากแนวพระราชดำรินี้ จึงน่าเชื่อว่าเมื่อพระองค์ปรับปรุงการปกครองจึงได้ตั้งอัครมหาเสนาบดีขึ้นมาใหม่ 2 ตำแหน่ง เพื่อร่วมรับผิดชอบในการบริหารบ้านเมืองโดยให้เป็นหัวหน้าฝ่ายทหารคนหนึ่ง หัวหน้าฝ่ายพลเรือนอีกคนหนึ่งให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบ

¹ กรมศิลปากร, พระราชพงสาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา, 1 : 120.

² พระเจ้าทีโลกราช เป็นราชโอรสของพระเจ้าสามฝั่งแกน เจ้านครเชียงใหม่

³ กรมศิลปากร, พระราชพงสาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา, 1 : 464.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

ศรีสพเถิน คือ เมืองเถิน เป็นอำเภอหนึ่งอยู่ในจังหวัดลำปาง

แบ่งแยกกันแน่นอน ดังการสันนิษฐานของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ที่ว่า "เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระกิจในการบริหารราชการแผ่นดินที่เพิ่มพูนขึ้น"¹ นั่นเอง

เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงปรับปรุงการปกครองนั้น ทรงตั้งตำแหน่ง อัครมหาเสนาบดีขึ้นใหม่ 2 ตำแหน่ง เพื่อควบคุมกิจการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน

ฝ่ายทหาร มีสมุหพระกลาโหมเป็นหัวหน้า ควบคุมกิจการฝ่ายทหารทั่วราชอาณาจักร มีข้าราชการทหารอยู่ในบังคับบัญชาที่สำคัญ เช่น ตำแหน่งพระยาสุรสีห์ราชเอกไชย พระท้าวหน้า พระพิชัยสงคราม พระรามคำแหง ศรีพิไชยรตฤทธิ พระวิจิตรรงค์ เป็นต้น²

ฝ่ายพลเรือน มีตำแหน่งสมุหนายกเป็นผู้บังคับบัญชา ในพระโอบยการตำแหน่งพลเรือน กล่าวว่ อัครมหาเสนาบดีตำแหน่งนี้ มีบรรดาศักดิ์เป็น "เจ้าพระยา" และมีราชทินนามว่า "จักรีศรีเรืองศรีภักษ์" มีศักดินา 10,000 เป็นผู้ออตราราชสีห์และตราจักร³ มีหน่วยงานที่แบ่งเบาภาระรับผิดชอบจากสมุหนายก เช่น เจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหลวงชำนาญาศยาธิบดี มีศักดินา 3,000 กับเจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายพระล้าพัง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหลวงจำแสนบดี มีศักดินา 2,400 มีหน้าที่เกณฑ์คนในหัวเมืองชั้นในและชั้นนอกที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมมหาดไทย และยังรับผิดชอบข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในบังคับบัญชาอีก ที่สำคัญ เช่น ตำแหน่งพระยายมราช พระยาพลเทพ พระยาศรีธรรมราช พระราชสุภาวดี พระเพทราชา พระสุรินทรราชา เป็นต้น⁴

¹ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยานริศ - กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, สาส์นสมเด็จ, (พระนคร : องค์การค้ำชูสุภา, 2505) 14 : 1-11.

² กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 146-150.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113-128.

โดยอำนาจหน้าที่แล้ว สมุหพระกลาโหมรับผิดชอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสงคราม หรือความไม่สงบที่เกิดขึ้นโดยตรง เช่น การฝึกไพร่พล เตรียมอาวุธ สัตว์พาหนะ เป็นการเตรียมพร้อมสำหรับกองทัพตลอดเวลา ส่วนสมุหนายก รักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ขณะเดียวกันก็มีการเตรียมพร้อมเพื่อเป็นกองหนุน เช่น สะสมเสบียงอาหารไว้ให้เพียงพอ เช่น เมื่อคราวสมเด็จพระนเรศวรจะเสด็จยกกองทัพไปตีเมืองเมาะตะมะ เมืองหงสาวดี ก็พระราชทานอาญาสิทธิ์ครั้งนี้ คือ " . . . เจ้าพระยาจักรีเป็นนายทัพ ยกพลนั้นห้าพัน ช่างเครื่องร้อยหนึ่ง มาสองร้อย ออกไปตั้งปลุกยุงฉาง ทำไร่นา ณ เมืองเมาะละเล็ง ไว่ห้าทัพหลวง . . ." ¹

การปรับปรุงอำนาจหน้าที่สมุหนายกภายหลังรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ลักษณะการปกครองที่ได้รับการปรับปรุงมาตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั้น ได้ใช้เป็นหลักปกครองต่อมาอีกหลายรัชกาล โดยหลักการใหญ่ ๆ แล้ว มิได้มีการเปลี่ยนแปลงในข้อปลีกย่อย ซึ่งทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์เอง ในเวลาต่อมาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบของอัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 ตำแหน่ง คือ การแบ่งแยกหัวเมืองฝ่ายเหนือให้สมุหนายกรับผิดชอบทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน หัวเมืองฝ่ายใต้ให้สมุหพระกลาโหมรับผิดชอบ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเช่นกัน

การเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบครั้งนี้ เกิดขึ้นเมื่อไรนาพิจารถาอยู่หลายรัชกาล เช่น ในสมัยรัชกาลสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง มีตำนานฎีกาว่า พระธรรมนุญเป็น

¹ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหัดถ์เลขา, 1 : 319-320.

เป็นกฎหมายบังคับใช้ในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง¹ ซึ่งได้กำหนดขอบเขตอำนาจการปกครองต่าง ๆ ของขุนนางและยังได้ระบุว่าสมุหนายกมีอำนาจดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือ สมุหพระกลาโหมดูแลหัวเมืองปักษ์ใต้² แต่ขออนพิจารณาในสมัยสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง ได้ไปขัดแย้งกับหลักฐานจาก เกอ ลา ลูแบร์ กับ นิโคลาส แจเวส ซึ่งเป็นชาวฝรั่งเศสที่เข้ามากรุงศรีอยุธยาในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์ โอบันทึกเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีคล้ายกันว่า สมุหนายกเป็นเสนาบดีดูแลปกครองหัวเมืองทั่วราชอาณาจักร และสมุหพระกลาโหมเป็นเสนาบดีฝ่ายทหาร³ นอกจากนี้พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง แทบจะไม่ได้กล่าวถึงบทบาทของสมุหพระกลาโหมเลย อาจจะเป็นไปได้ว่ามีได้มีการแต่งตั้งให้ใครดำรงตำแหน่งสมุหพระกลาโหม คงจะปล่อยให้ตำแหน่งนี้ว่างอยู่ แม้จะไม่มีผู้ใดดำรงตำแหน่งก็ยังมีแม่ทัพอื่น ๆ ที่มีความสามารถทำหน้าที่แทนได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการลดบทบาทของสมุหพระกลาโหมลงด้วย ในขณะที่เดียวกันสมเด็จพระเจ้าปราสาททองทรงมอบอำนาจให้สมุหพระกลาโหมคุมทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน แม้จะเป็นแต่เฉพาะหัวเมืองปักษ์ใต้แต่ผู้เกี่ยวข้องจะเป็นไปได้ยาก เพราะตำแหน่งสมุหพระกลาโหมนี้ สมเด็จพระเจ้าปราสาททองก็

¹ สุกัญญา บำรุงสุข อ้างจาก สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ ทรงสันนิษฐานว่าพระธรรมนูญเป็นกฎหมายบังคับใช้ในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง คูโน

Busakorn Lailert, "On Territorial responsibilities of the Khunnang during the closing year of the Ayuthaya period", Bullentin of the faculty of arts, Chulalongkorn University, 6 (Jan, 2516 B.E) P.P 94-96.

² กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 82-83.

³ ลาลูแบร์, จดหมายเหตุลาลูแบร์, หน้า 395-396 และนิโคลาส แจเวส ประวัติศาสตร์ธรรมชาติและการเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม (ในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช) แปลโดย สันต์ ท. โกลนบุตร (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2516), หน้า 70-71, 73.

เคยดำรงตำแหน่งมาก่อน ถ้าตั้งขึ้นมาทีแรกว่าจะมีอำนาจเช่นไหนอย่างที่เคยเป็นมา และตลอดรัชกาลของสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง แม้จะไม่มีศึกภายนอกมารุกราน จะมีก็แต่ศึกภายใน เพราะยังมีพระราชโอรสของพระเจ้าทรงธรรมดึกพระองค์หนึ่ง คือ พระอาทิตย์วงศ์ ซึ่งสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง ทรงชุบเลี้ยงให้อยู่ในวัง แยกออกมาพระอาทิตย์วงศ์ได้สมคบกับขุนนางเก่าที่ยังมีความจงรักภักดีต่อพระองค์ แย่งราชสมบัติคืน แต่ไม่สำเร็จถูกจับได้ และถูประหารชีวิตพร้อมกับพรรคพวกที่ก่อการกบฏ¹

ดังนั้นในรัชกาลของสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง จำเป็นจะต้องกำจัดบุคคลที่จะเป็นอันตรายให้หมดสิ้น และคงจะไม่ต้องการให้ใครขึ้นมาชิงอำนาจได้อีก นอกจากนั้นพระราชกรณียกิจของสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง เท่าที่ปรากฏในพระราชพงศาวดารมักจะเกี่ยวข้องกับการทำนุบำรุงบ้านเมือง ศาสนา ซึ่งล้วนแต่เป็นหน้าที่ของสมุหนายกทั้งสิ้น² เช่น สมุหนายกรับพระบรมราชโองการเตรียมการเสด็จนมัสการพระพุทธบาท โดยทางชลมารค เป็นต้น

ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าปราสาททองก็ยังคงมีตำแหน่งสมุหพระกลาโหมปกครองฝ่ายทหาร และสมุหนายกยังปกครองฝ่ายพลเรือน เช่นเดียวกับที่มีมาแล้วในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และได้สืบทอดมาจนถึงรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์

¹ กรมศิลป์ากร, พระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา,

2 : 17

² สมเด็จพระปฐมบรมมหาชนก, พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา

1 : 362 และสมเด็จพระจักรพรรดิพงศ์ (จาก), พระราชพงศาวดารกรุงศรี

อยุธยา, 2 : 416

ในรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา (พ.ศ. 2231-2246) เมื่อพระองค์ขึ้นครองราชสมบัติ ได้เกิดกบฏขึ้นหลายครั้ง ต้องใช้เวลาปราบปรามอยู่เป็นเวลานานจึงจะสงบซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่มั่นคง และมีเสถียรภาพของบ้านเมือง ดังนั้นเพื่อความปลอดภัยของสถาบันพระมหากษัตริย์ จึงเป็นไปได้ว่าในรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา ได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของสมุหพระกลาโหม และสมุหนายก โดยที่ต่างฝ่ายต่างดูแลกิจการฝ่ายทหารและพลเรือนทั่วหัวเมือง แต่กลับแบ่งหัวเมืองออกเป็น 2 ฝ่าย คือหัวเมืองฝ่ายใต้ให้ขึ้นกับกลาโหม หัวเมืองฝ่ายเหนือให้ขึ้นกับมหาดไทย¹

การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้คงจะเกิดขึ้นภายหลังการปราบกบฏเมืองนครศรีธรรมราชในปี พ.ศ. 2234 สมเด็จพระเอกาทรงราชานุภาพ ก็ได้ทรงแสดงความเห็นไว้ว่า

...จะเป็นด้วยเห็นว่า สิ่งการกวาง่ายกันนัก จึงเปลี่ยนให้แบ่งหัวเมืองออกเป็น 2 ภาค หัวเมืองภาคเหนือให้สมุหนายกมหาดไทยบังคับการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน หัวเมืองภาคใต้ให้สมุหพระกลาโหมบังคับบัญชาเช่นเดียวกัน²

ควอริช เวลส์ ได้แสดงความเห็นไว้ว่า สมุหพระกลาโหมปกครองทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนในหัวเมืองภาคใต้ทั้งหมด และสมุหนายกปกครองทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนในหัวเมืองภาคเหนือทั้งหมดนั้น น่าจะเกิดในสมัยสมเด็จพระเพทราชา (พ.ศ. 2231-2246) คือ หลังจากปราบกบฏเมืองนครศรีธรรมราชแล้ว³ ซึ่งสมเด็จพระเพทราชาคงจะทรงต้องการที่จะรวมการบังคับบัญชากำลังคนในแถบนี้ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั่นเอง

¹ องค์การคำคุณุสฎา, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 23 เรื่องตำนานการเกณฑ์ทหารกับเรื่องตำนานกรมทหารราบที่ 4 (พระนคร : องค์การคำคุณุสฎา, 2513) ๔ หน้า 44-45.

² สมเด็จพระเอกาทรงราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ", ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 22.

³ ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, หน้า 135, 176-177.

สุกัญญา บำรุงสุข ก็ให้ข้อคิดเห็นว่า ข้อสันนิษฐานของ กวอริช เวลส์ นั้น หลักฐานทางพงศาวดารไทยคัดค้านกันอยู่ว่า ชาวภกฏเมืองนครศรีธรรมราช ในสมัย สมเด็จพระเพทราชานั้น เจ้าเมืองไชยยามออกขอราชการมายังกรมพระกลาโหม ซึ่งแสดงว่า กรมพระกลาโหมมีอำนาจปกครองหัวเมืองภาคใต้ ตั้งแต่ก่อนเหตุการณ์ภกฏครั้งนั้นแล้ว¹

อันที่จริงภกฏในสมัยสมเด็จพระเพทราชานั้น เกิดขึ้นหลายครั้ง แต่ภกฏที่ นครราชสีมา กับภกฏที่นครศรีธรรมราชเกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน คือเมื่อสมเด็จพระเพทราชาขึ้น ครองราชสมบัติ แต่เจ้าเมืองทั้งสองมิได้เข้าไปถวายบังคม ถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา² จึง ถือว่าเป็นภกฏต่อพระองค์ ทรงดำริว่านครราชสีมาอยู่ใกล้ ควรจะยกกองทัพไปปราบปราม ก่อนแล้วจึงจะไปปราบปรามนครศรีธรรมราชต่อไปภายหลัง

จากเหตุการณ์ดังกล่าว เมื่อปราบภกฏนครราชสีมา นั้น ยังคงไม่แบ่งหัวเมือง ออกเป็นฝ่ายเหนือฝ่ายใต้ เพราะเมื่อปราบภกฏนครราชสีมา ได้มีพระราชดำริให้ สมุหนายกเตรียมรีพล เครื่องสรรพวุธไว้ให้พร้อม³ เมื่อเมทัพบกกองทัพไปปราบเป็น เวลาหลายเดือน ก็ยังไม่สามารถตีนครราชสีมาได้ รีพลเจ็บไข้ล้มตายลงเป็นอันมาก

¹ สุกัญญา บำรุงสุข. "อำนาจหน้าที่ของสมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า 24.

² กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา, 2 : 135
2 : 135

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

บางคนก็หลบหนีออกไปจากกองทัพ บรรดาแม่ทัพก็ไต่แจ่มมายังสมุหนายกเพื่อขอกองทัพหนุนขึ้นไปช่วย เมื่อสมุหนายกนำกราบบังคมทูล พวกแม่ทัพนายกองถูกลงพระราชอาญาเขียน และสมเด็จพระเพทราชามีพระราชดำรัสสั่งให้ "อัครมหาเสนาบดี"¹ เกณฑ์กองทัพยกไปตีนครราชสีมาใหม่

การที่มีพระราชดำรัสสั่งอัครมหาเสนาบดีนั้น ย่อมหมายถึงทั้งสมุหนายกและสมุหพระกลาโหม ร่วมกันเกณฑ์กองทัพเพื่อไปปราบปรามนครราชสีมาตนเอง ซึ่งเท่ากับว่าเมื่อปราบกบฏนครราชสีมาแล้ว ยังมีไต่แจ่มหัวเมืองออกเป็นฝ่ายเหนือฝ่ายใต้ แต่หลังจากปราบกบฏนครราชสีมาเสร็จแล้ว เจ้าเมืองไชยาจึงแจ้งขอราชการมายังกลาโหม²

การแจ่มหัวเมืองออกเป็นฝ่ายเหนือฝ่ายใต้ ได้ปรากฏชัดเจนภายหลังการปราบกบฏนครศรีธรรมราชแล้ว เพราะการแจ้งขอราชการมายังหัวเมืองนั้น ไต่แจ่มแยกการแจ่มมายังอัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 ฝ่าย อย่างชัดเจน³ กล่าวคือ ถ้าเป็นขอราชการเกี่ยวกับหัวเมืองฝ่ายใต้ ก็ให้แจ่มมายังสมุหพระกลาโหม ถ้าเป็นขอราชการเกี่ยวกับหัวเมืองฝ่ายเหนือก็จะแจ่มมายังสมุหนายก ฉะนั้นจึงทำให้มองเห็นไต่แจ่มอย่างชัดเจนว่า ภายหลังการปราบกบฏนครศรีธรรมราชแล้ว ไต่แจ่มหัวเมืองออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ให้สมุหนายกควบคุมดูแลหัวเมืองทางเหนือ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ให้สมุหพระกลาโหมควบคุมดูแลหัวเมืองทางใต้ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเช่นเดียวกัน⁴

¹ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา, 2 : 137

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 140-141.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 151-161.

⁴ สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ", ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 22.

การแบ่งแยกหัวเมืองออกเป็นฝ่ายเหนือฝ่ายใต้ครั้งนี้ คงสืบเนื่องมาจากการปราบปรามกบฏหัวเมืองนครราชสีมากับนครศรีธรรมราชนั่นเอง เพราะชาคนรับผิดชอบโดยตรง จึงทำให้การปราบกบฏต้องใช้เวลานาน¹ และไม่สามารถจะปราบปรามได้ในเวลาเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่กบฏเกิดขึ้นในเวลาพร้อม ๆ กัน แต่จากข้อสังเกตในการปราบกบฏหัวเมืองทั้งสองนี้ สมเด็จพระเพทราชาได้ทรงแบ่งงานให้อัครมหาเสนาบดีได้ทดลองรับผิดชอบ กล่าวคือ เมื่อคราวเกิดกบฏนครราชสีมา ได้มีพระบรมราชโองการให้สมุหนายกเป็นผู้รับผิดชอบ แม้จะไม่มีพระบรมราชโองการโดยตรง แต่ก็รู้ได้จากการแจ้งขอราชการของแม่ทัพนายกองที่ยกไปปราบ ใ้รายงานมายังสมุหนายก เพื่อกราบบังคมทูล² และในลักษณะเดียวกัน เมื่อคราวปราบกบฏนครศรีธรรมราช ก็ได้มีพระบรมราชโองการให้สมุหพระกลาโหมรับผิดชอบในการปราบกบฏ และเป็นผู้กราบบังคมทูลให้ทรงทราบ³

ในการปราบกบฏหัวเมืองดังกล่าวต้องใช้เวลาและกำลังไพร่พล และเสบียงอาหารเป็นจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่เป็นเพียงแคหัวเมืองเท่านั้น จากเหตุการณ์ดังกล่าวคงจะเป็นข้อที่น่าพิจารณาในการตัดสินพระทัยของสมเด็จพระเพทราชาที่ทรงมองเห็นความสำคัญของหัวเมือง ถ้าการปกครองหัวเมืองไม่รัดกุมพอก็จะเปิดโอกาสให้หัวเมืองก่อกบฏขึ้น และจะไม่ปลอดภัยต่อเมืองหลวง จึงทรงแบ่งหัวเมืองออกเป็นฝ่ายเหนือฝ่ายใต้ ให้อัครมหาเสนาบดีรับผิดชอบอีกทอดหนึ่ง ซึ่งจะเป็นการช่วยให้ความรับผิดชอบหัวเมืองได้ใกล้ชิดและรัดกุมยิ่งขึ้นกว่าเดิม

¹ ปราบกบฏนครราชสีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2226-2228 ปราบกบฏนครศรีธรรมราชตั้งแต่ พ.ศ. 2229-2230 อ้างจาก กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหฤทัย, เลขา,

2 : 135-149

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 141.

อันที่จริงกบฏธรรมเถียร (พ.ศ. 2227) ซึ่งเกิดขึ้นก่อนกบฏหัวเมืองทั้งสองก็เป็นการชี้ให้เห็นถึงความอ่อนแอของการปกครองหัวเมืองที่ชาคคนรับผิดชอบ มาครั้งหนึ่งแล้ว ที่พลอยโทกบฏเข้ามาประชิดถึงเมืองหลวง ประชาชนก็ไม่รู้ขอเท็จจริง พวกนักหลงผิดคิดว่ากบฏธรรมเถียร เป็นเจ้าฟ้าอภัยทศจริง¹ จึงพากันไปเข้าควยเป็นจำนวนมาก ในที่สุดทางเมืองหลวงต้องปราบปรามอย่างรุนแรงจึงจะสงบลงได้

แต่ผลที่ตามมาจากการแบ่งหัวเมืองออกเป็นสองฝ่ายก็คือ ช่วยให้เกิดความวุ่นวายขึ้นกับอัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 ฝ่าย อย่างแท้จริง เพราะต่างมีอำนาจหน้าที่ทั้งด้านทหารและพลเรือนในขอบเขตรับผิดชอบของตนเอง และยังมองให้เห็นถึงความพยายามรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง² ได้เด่นชัดขึ้น โดยที่ทุกฝ่ายจะต้องพึ่งรับสั่งจากพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว

อำนาจหน้าที่ควบคุมหัวเมืองฝ่ายเหนือ ฝ่ายใต้ของสมุหนายกและสมุหพระกลาโหมนั้น ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง คือการโอนหัวเมืองฝ่ายใต้ไปขึ้นกับพระคลัง (กรมท่า) สันนิษฐานได้ว่าน่าจะเกิดขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ ทั้งนี้เพราะพระองค์ไม่พอพระทัยพระยาราชสงคราม ที่สมุหพระกลาโหม แต่ครั้งเป็นสมุหนายกในสมัยที่พระองค์ดำรงพระยศเป็น สมเด็จพระมหาอุปราช³ เกี่ยวกับเรื่องการชลอพระพุทธรูปไสยาสน์วัดป่าโมก ซึ่งสมเด็จพระมหาอุปราชเห็นวาทะไม่ได้ ควรรื้อแล้วสร้างพระพุทธรูปขึ้นใหม่ แต่พระยาราชสงครามกระทำไม่ได้สำเร็จ เมื่อคราวสมเด็จพระมหาอุปราช แยกชิงราชสมบัติกับเจ้าฟ้าอภัย จนถึงต้องทำสงครามกัน แต่พระยาราชสงครามก็ไม่เข้าข้างใคร คงวางตัวเป็นกลางมาโดยตลอด

¹ เจ้าฟ้าอภัยทศ ถูกหลวงสรศักดิ์ชิงไปสำเร็จโทษควยทอนจันทร์ ที่วัดทรายกหลังจากที่สมเด็จพระนารายณ์สวรรคตแล้ว

ธรรมเถียร เป็นข้าหลวงเดิม ได้ปลอมตัวเป็นเจ้าฟ้าอภัยทศ โดดออกกบฏขึ้นมีประชาชนไปรวมควยจำนวนมาก

² ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, หน้า 177.

³ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา, 2 : 206

เมื่อสมเด็จพระมหาอุปราชขึ้นครองราชสมบัติ เป็นสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ จะไม่เผาพระบรมศพของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากไมพื่อพระราชหฤทัยที่ไม่มอบราชสมบัติให้ แต่พระยาราชนาเยก (พระยาราชสงคราม) กราบบังคมทูลให้สมเด็จพระราชพิธีถวายพระเพลิงศพตามพระราชประเพณี เป็นต้น

จากเหตุดังกล่าว พอจะสนับสนุนถึงการกล่าวอ้างในพระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 ใคว่า การโอนหัวเมืองฝ่ายใต้ไปขึ้นกับพระคลัง เป็นเพราะสมุหพระกลาโหมมีความผิด พระคลังในที่นี้ น่าจะหมายถึง ขุนชำนาญ (อู) ผู้ซึ่งสนับสนุนสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ หากความดีความชอบต่อสุ้มฝ่ายเจ้าฟ้าอภัย จนได้รับชัยชนะ และสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ ได้ขึ้นครองราชสมบัติ ได้ทรงแต่งตั้งให้เป็น "เจ้าพระยาชำนาญบริรักษ์ ว่าที่โกษาธิบดี"¹ มีบรรดาศักดิ์เป็นถึง "เจ้าพระยา" และการที่ได้ดำรงตำแหน่งนี้ ก็เพราะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทั้งภายในและการค้าต่างประเทศ เพราะในขณะเดียวกัน สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ ต้องการให้เจ้าพระยาชำนาญบริรักษ์ เป็นกำลังสนับสนุนพระองค์ต่อไปอยู่

ส่วนสมุหพระกลาโหมที่มีความผิดนั้น น่าจะหมายถึงพระยาราชสงคราม ซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ มีความไม่พอพระทัยในเรื่องส่วนตัวมาก่อน แต่พระยาราชสงครามก็ไม่ได้ทำความดีความชอบที่จะช่วยเหลือพระองค์แต่อย่างใด เมื่อคราวสู้รบกับเจ้าฟ้าอภัย จึงอาจทำให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ ไม่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย แต่อย่างไรก็ตามพระองค์ก็ทรงแต่งตั้งให้เป็น "ว่าที่สมุหพระกลาโหม"² เพราะในสมัยนั้นคงจะหาคนที่มีความรู้รับราชการได้ยาก พระยาราชสงคราม ซึ่งเคยรับราชการเป็นถึงสมุหนายก มาแต่สมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระ ย่อมจะรู้ราชการงานมาแล้วเป็นอย่างดี อีกประการหนึ่งถ้าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ ปลดพระยาราชสงครามออกจากราชการนอกจากจะหา

¹ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา 2 : 214.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 215.

ความคิดไม่ได้แล้ว ก็ยังเป็นการสร้างศัตรูขึ้นมาอีกด้วย เพราะพระยาราชสงครามเคยเป็น
 อัครมหาเสนาบดีมาก่อน ย่อมจะมีสมัครพรรคพวกที่จะต่อรองอำนาจของพระองค์ได้ ทาง
 เลือกที่ค้ำของพระองค์คือ แกลงให้ดำรงตำแหน่งสมุหนพระกลาโหม แต่ได้ถูกลดอำนาจใน
 การควบคุมหัวเมืองลง คงเป็นหน้าที่ของโกษาธิบดีที่จะรับผิดชอบการควบคุมหัวเมืองฝ่ายใต้
 แทน

ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ โกษาธิบดีได้เข้ามา
 มีอำนาจปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ ส่วนสมุหนพระกลาโหมก็ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่เช่นเดิม แต่
 ถูกลดบทบาทลง โดยมีได้ควบคุมหัวเมืองเหมือนอย่างที่เคยเป็นมา ทั้งนี้หลักฐานจาก
 พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ถ้ามีข้อราชการใด ๆ เกี่ยว
 กับหัวเมืองฝ่ายใต้ก็จะแจ้งมายังโกษาธิบดี เพื่อให้โกษาธิบดีกราบบังคมทูล¹ หรือถ้าจะแจ้ง
 ข้อราชการใด ๆ ไปยังหัวเมืองต่าง ๆ ทางฝ่ายใต้ ก็จะมีสารตราของโกษาธิบดีส่งออกไป²
 ให้หัวเมืองปฏิบัติ และอำนาจการปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ของโกษาธิบดี ได้มีไปจนกระทั่ง
 ถึงสมัยกรุงธนบุรี พอถึงสมัยรัตนโกสินทร์ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกจึง
 ได้โอนการปกครองหัวเมืองกลับไปให้สมุหนพระกลาโหม แต่ก็ยังคงเหลือบางเมืองให้โกษาธิบดี
 ปกครองอยู่ ส่วนหัวเมืองฝ่ายเหนือก็ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของสมุหนายกรับผิดชอบ ทั้งฝ่าย
 ทหารและพลเรือน³

หลังจากการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้แล้ว แม้ว่า
 ขอบเขตรับผิดชอบของสมุหนายกจะแคบลงกว่าเดิม คือ เฉพาะแต่หัวเมืองฝ่ายเหนือเท่านั้น
 ก็ตาม แต่ทว่าอำนาจหน้าที่กลับเพิ่มสูงขึ้น คือต้องรับผิดชอบทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนไม่
 เฉพาะแต่หัวเมืองฝ่ายเหนือเท่านั้น ยังต้องรับผิดชอบส่วนกลางอีกด้วย เพราะลักษณะ

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดโชไชย, พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา, 2 : 239

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 243.

³ สมเด็จพระยาราชราชนิกูล, "ลักษณะการปกครองของประเทศสยาม
 แด่โบราณ", ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 22.

การปกครองก็ยังคง เช่นเดิม แต่เมื่อครั้นมหาเสนาบดีและเสนาบดีร่วมกันรับผิดชอบอีกทอดหนึ่ง และชั้นตรงต่อพระศรีฯ ซึ่งเป็นลักษณะของการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางนั่นเอง ดังนั้นถ้ามีข้อราชการใด ๆ ทางหัวเมืองฝ่ายเหนือ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสงคราม ส่วยอากร คดีความ ฯลฯ เจ้าเมืองจะต้องแจ้งมายังสมุหนายก ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบและนำกราบบังคมทูลเพื่อปฏิบัติต่อไป

สมัยธนบุรี

ในสมัยสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี ภายหลังจากย้ายราชธานีจากกรุงศรีอยุธยามาตั้งที่กรุงธนบุรีแล้ว พวกข้าราชการใหญ่น้อยทั้งหลายได้อพยพเสด็จเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติสืบต่อไป ในด้านการปกครองนั้น ทรงรับแบบแผนในการบริหารราชการแผ่นดินของกรุงศรีอยุธยามาใช้ ดังปรากฏหลักฐานจากพระราชพงสาวดารกรุงเก่า เล่ม 2 บันทึกไว้ว่า

ลศักราช 1130 ปีชวด สัมฤทธิศก จึงท้าวพระยาข้าราชการจีนไทยผู้ใหญ่ผู้น้อย ทั้งปวง ก็ปรึกษาพร้อมกันอัญเชิญเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ เป็นกษัตริย์ผ่านพิภพสืบมา ณ กรุงธนบุรี ตั้งขึ้นเป็นราชธานีสืบไป... แลทรงพระกรุณาโปรดฯ ชูบุเลียงคังแต่ขุนนางข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อยครบตามตำแหน่งฐานานักกึ่งให้มีคุณแก่ก่อน แลโปรดตั้งเจ้าเมืองกรมการให้ออกไปปกครองหัวเมืองใหญ่ผู้น้อยซึ่งอยู่ในพระราชอาณาเขตใด ๆ นั้นทุกเมือง ให้ตั้งเกลี้ยกล่อมของสุ่มอากรปุระชาราษฎรซึ่งแตกสาแหรกเข้าไปนั้นให้กลับมาอยู่ตามภูมิลำเนา เหมือนแต่ก่อนทุกบ้านเมือง¹

จะเห็นว่าพระเจ้ากรุงธนบุรี ทรงแต่งตั้งตำแหน่งขุนนางและข้าราชการครบทุกตำแหน่ง เหมือนเมื่อครั้งกรุงศรีอยุธยาโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมตำแหน่งข้าราชการแต่อย่างใด ตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเมื่อ

¹ หมอบรัดเลย์, ผู้ตีพิมพ์ พระราชพงสาวดารกรุงเก่า

(กรุงเทพฯ : ตีพิมพ์พิมพ์มป้อมปากคลองบางหลวง หลังวัดกรมหลวงวงศาธิราชสนิท, จ.ศ.1226), 2 : 528-529.

ครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย เพราะเมื่อคราวสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรียกกองทัพไปล้อมทัพพม่า ได้ปรากฏหลักฐานในพระราชพงศาวดารกรุงเก่า เล่ม 2 กล่าววา

พระเจ้าอ่างเผือก ๓ กรุงศรีอยุธยา¹ มีบุญบารมีมากนัก พระราชาอาณาจักร
 ฉานแผ่ไปชุมนุมทวิมทั้งปวง ฝ่ายพระเจ้าปราสาททอง ๓ กรุงรัตนอังวะ ก็มี
 บุญบารมีมากเป็นมหัศจรรย์ และพระมหากษัตริย์ทั้งสองฝ่ายเป็นเวรแก่กัน
 ใช้ให้ชาวพเจ้านายทัพนายกองทั้งปวง มากระทำสงครามกับท่านอัครมหาเสนา
บดี กรุงศรีอยุธยาในคราวนี้ แลชาวพเจาเสียที่เกทานุลุมไฉ จู่พากันออกไป
 ก็มีไค จะหนีก็มีขัดสนนัก อันจะถึงแก่ควารตาย บัดนี้ไซ้แต่ตัวชาวพเจ้านายทัพ
 นายกองเท่านั้นหนีไค จะกายสิ้นทั้งไพรพดเป็นอันมาก แดการสงครามแห่ง
 พระมหากษัตริย์ทั้งสองฝ่ายจักสำเร็จก็หนีไค ฝ่ายท่านอัครมหาเสนาบดีกรุง
 ไทย ก็จะลื่อนำพระพิชัยนัสยา และพระราชกำหนดกฎหมายให้ยสงคราม. . .²

แสดงว่าการปกครองส่วนราชธานีของกรุงธนบุรีนี้ มีตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี
 ซึ่งหมายถึงสมุหนายก และสมุหพระกลาโหม จะต้องนำทัพออกศึกสงครามและยังมีตำแหน่ง
 จตุสดมภ์ คือ ขุนเมือง ขุนวัง ขุนคลัง และขุนนา³ ร่วมบริหารงานด้วย แต่เวลาเกิดศึก
 สงครามพระมหากษัตริย์ทรงเป็นจอมทัพ มีอัครมหาเสนาบดีหรือเสนาบดี ร่วมไปเินกองทัพ
 ด้วย และยังมีพระราชอำนาจที่จะเกณฑ์กองทัพหัวเมือง แยกตีเสบียงอาหารจากหัวเมือง
 มาช่วย

สำหรับส่วนภูมิภาคยังคงแบ่งหัวเมืองออกเป็น ชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี และชั้น
 จัตวา ซึ่งได้ปรากฏหลักฐานในพระราชพงศาวดารกรุงเก่าว่า เมื่อครั้งปลายรัชกาลพระ
 เจ้ากรุงธนบุรีบ้านเมืองเกิดจลาจล หัวเมืองต่าง ๆ ได้รับความเดือดร้อน คือ

¹ หมายถึง สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี

² หมอบริคเส, ผู้พิมพ์ พระราชพงศาวดารกรุงเก่า

จ.ศ.1226, 2 : 585-586

³ หมอบริคเส, ผู้พิมพ์ พระราชพงศาวดารกรุงเก่า 2 : 535

ในขณะนั้นบ้านเมืองเกิดจลาจลเดือดร้อน... ที่คนจนซุกซ่อน
ทองหนิไทยเขียนไปทุกวัน ทุกเวลา กว่าจะไค้ทรหย บาง
ทาย บางลำบาก ยากแค้นทั่วไป จนหัวเมืองเอก เมือง
โท เมืองศรี เมืองจัตวา ทั้งสิ้น . . .¹

หัวเมืองเหล่านี้ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรงแต่งตั้งข้าราชการ
การที่มีความชอบไปปกครอง

ตำแหน่งสมุหนายกในสมัยกรุงธนบุรี ยังคงเป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งจาก
พระมหากษัตริย์ เช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งสมุหนายกสมัย
กรุงธนบุรีนั้น เท่าที่ปรากฏหลักฐานคนแรกคือ "เจ้าพระยาจักรี (แขก)"² เดิมเป็นหลวง
นายศึกค้อยูก่อน ครั้นได้รับแต่งตั้งเป็นสมุหนายกแล้ว ในปี พ.ศ. 2312 ก็ได้เป็นแม่ทัพ
ร่วมกับพระยาอมราช พระยาศรีพิพัฒน์ พระยาเพชรบุรี ไปตีเมืองนครศรีธรรมราช
เจ้าพระยาจักรี (แขก) ถูกพระยาอมราชกล่าวหาว่าเป็นกบฏมีเจตนาทำราชการสงคราม³
อันที่จริงพวกแม่ทัพที่ไปรบครั้งนี้เกิดทะเลาะวิวาทกันเอง จึงที่นครศรีธรรมราชไม่สำเร็จ
ในที่สุดสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี จำต้องยกกองทัพไปปราบปรามเอง

¹ หนอบรัดเล, ผู้พิมพ์ พระราชพงศาวดารกรุงเก่า

2 : 641

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 537.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 538.

เมื่อกล่าวถึง**ความสามารถของเจ้าพระยาจักรี** (แขก) แล้ว ไม่สามารถเทียบได้กับ**พระยาอนุชิตราชา**¹ กับ**พระยาอภัยรตฤทธิ**² สองพี่น้องได้เลย เพราะว่าการทำสงครามแต่ละครั้ง พระยาทั้ง 2 มักจะได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ไปร่วมทำสงคราม และได้รับผลสำเร็จมาโดยตลอด จนได้รับความดีความชอบเลื่อนตำแหน่งอยู่เสมอ ๆ เช่น เมื่อพระยายมราชถึงแก่กรรม ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เลื่อนตำแหน่งพระยาอนุชิตราชา เป็นพระยายมราชแทน หลังจากปราบปรามเจ้าเมืองพิษณุโลกแล้ว โปรดเกล้าฯ ให้เลื่อนตำแหน่งผู้มีความดีความชอบครั้งนี้เป็นจำนวนมาก สำหรับพระยายมราช ได้เลื่อนตำแหน่งเป็น "เจ้าพระยาสุรสีห์ เจ้าเมืองพิษณุโลก" ส่วนพระยาอภัยรตฤทธิ ได้เลื่อนตำแหน่งเป็น "พระยายมราช" แต่ให้วราขการที่สมุหนายกถวาย ดังปรากฏในพระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 ว่า " . . . ปีชวด โทศก จุติศักราช 1132 โดยเสด็จ³ พระเจ้ากรุงธนบุรีไปปราบปราม

¹ มีพระนามเดิมว่า "บุญมา" เมื่อรับราชการกับสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี ได้เป็นพระมหามนตรี เมื่อทำศึกปราบชุมนุมเจ้าพิมาย ได้เลื่อนตำแหน่งเป็น พระยาอนุชิตราชา (บุญมา)

² มีพระนามเดิมว่า "ดวง" หรือเรียกพระนามเป็นสามัญว่า ชุนหลวงคอกมะเค็ด ได้เคยรับราชการตำแหน่งยกกระบัตรเมืองราชบุรี ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย ได้เข้ารับราชการกับสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี เมื่อ พ.ศ. 2311 ในตำแหน่งพระราชวรินทร์ ซึ่งเป็นกำลังสำคัญของสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีในเวลาต่อมา และเมื่อทำศึกปราบชุมนุมเจ้าพิมายแล้ว ได้เลื่อนตำแหน่งเป็น พระยาอภัยรตฤทธิ (ดวง) แล้วเลื่อนเป็นพระยายมราช เมื่อเจ้าพระยาจักรี (แขก) ถึงแก่กรรม ได้เป็นเจ้าพระยาจักรีแทน จากนั้นเลื่อนตำแหน่งเป็น สมเด็จเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึก

³ หมายถึง พระยาอภัยรตฤทธิ ต่อมาคือพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

เจ้าพระฝาง มีชัยชนะ ได้เลื่อนตำแหน่งยศเป็น พระยายมราชว่าที่สมุหนายก. . .¹

ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขุนนางครั้งนี้ แสดงให้เห็นถึงความสามารถของพระยาอภัยรทฤทธิ ที่ได้แสดงความดีความชอบจนเป็นที่ประจักษ์ ส่วนเจ้าพระยาจักรี (แขก) นั้นยังคงดำรงตำแหน่งเจ้าพระยาจักรีอยู่เช่นเดิม แต่หาไม่มีบทบาทสำคัญอะไร เช่น หลังจากปราบเมืองพิษณุโลกแล้ว สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี ได้เสด็จรอนแรมไปตามระยะทาง โดยทางชลมารค เมื่อไปถึงเมืองพิษยักได้ไปตั้งค่าย และทำหน้ากวดหาดทรายฝั่งตะวันออก ทรงมีพระราชดำรัสให้เจ้าพระยาจักรี (แขก) "เป็นผู้รักษาเรือพระที่นั่ง และเรือขาคูละของขลุ่ยพระบาท"² กรณ์ในปี พ.ศ.2314 เจ้าพระยาจักรี (แขก) ถึงแก่อสัญกรรม ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง "เจ้าพระยายมราชว่าที่สมุหนายก" เป็น "เจ้าพระยาจักรี"³ และภายหลังจากเป็นแม่ทัพยกไปตีเมืองลาวตะวันออกและเขมรป่าดง ใน พ.ศ.2320 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เลื่อนตำแหน่งเจ้าพระยาจักรี

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 1 (กรุงเทพฯ . องค์การศึกษาคูสุลา, 2503), หน้า 354 และหมอบรัดเล, ผู้ตีพิมพ์ พระราชพงศาวดารกรุงเก่า 2 : 552

² หมอบรัดเล, ผู้ตีพิมพ์ พระราชพงศาวดารกรุงเก่า 2 : 554

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 559 และเจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 1, หน้า 355.

ขึ้นเป็น "สมเด็จพระยามหากษัตริย์ศึก พุทมนิมาทุภักคราอา เกษ นเรศวรราชสุริยวงส์ องค์คมาบุลลิกกรมวรรัตน ปริณายก"¹ ได้รับพระราชทานพานทอง เครื่องยศเหมือนอย่างเจ้าตากกรมใหญ่กว่าท้าวพระยาชาตูละล่องอุตีพระบาททั้งปวง

บทบาทของสมุหนายกในสมัยกรุงธนบุรีนี้ถือว่าความสามารถในการทำสงครามเป็นบทบาทที่เด่น และมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเป็นช่วงระยะเวลาที่ กาดังจะรวบรวมอาณาจักรขึ้นใหม่ จึงต้องการตัวบุคคลที่มีความสามารถทั้งกล่าว และตำแหน่งเจ้าพระยาจักรีในสมัยกรุงธนบุรี ก็สามารถปราบดาภิเษกขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ได้

ภายหลังจากเจ้าพระยาจักรีได้เลื่อนตำแหน่งเป็นสมเด็จพระยามหากษัตริย์ศึกแล้วก็น่าจะมีผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพระยาจักรีที่สมุหนายกแทน ส่วนจะเป็นใครนั้น ยังไม่กล้ายืนยัน เพราะมีหลักฐานน้อย เท่าที่พบหลักฐานกล่าวถึงสมุหนายกแทนเจ้าพระยาจักรีจากงานเขียนของ กศร. กุหลาบ ว่า

¹ กทข. พระราชพงศาวดารกรุงธนบุรี เล่มที่ 1 มัดที่ 1 เริ่มเหตุการณ์ จ.ศ. 1128-1144, เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1, หน้า 356. หมอบรัดเล, ผู้พิมพ์ พระราชพงศาวดารกรุงเก่า

2 : 627

บรรดาศักดิ์ของสมุหนายกได้ใช้คำว่า "เจ้าพระยาจักรี" ตลอดมาจนถึงสมัยกรุงธนบุรี ครั้นเมื่อเจ้าพระยาจักรีได้ราชสมบัติในกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325 ทรงใช้ "จักรี" เป็นนามราชวงศ์ สมุหนายกในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ต้องเปลี่ยนใช้บรรดาศักดิ์ก่อนแทน

ครั้นถึงจุลศักราช 1140 (พ.ศ.2321) โปโรคเกล้าฯ ให้กรมวังออกหมายตั้ง
เจ้าพระยาพิไชยราชา (ชื่อเดิมบุญมี สักระวาน์) ซึ่งเป็นบุตร เจ้าพระยาม
ราช (ลา) กรุงเก่า จึงตั้งเป็นเจ้าพระยาอินทราภยที่สมุหนายกในกรุงธนบุรี
ให้ถือศักดินา 10,000 ไร่¹

มีข้อนำสังเกตุอีกประการหนึ่งคือ สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี มิได้ยกกองทัพไป
ปราบปรามทางหัวเมืองมลายู² เลยตลอดรัชกาล นอกจากจะทรงยกฐานะ เมืองนครศรี
ธรรมราชให้เป็นหัวเมืองประเทศราช เพื่อควบคุมหัวเมืองฝ่ายใต้เท่านั้นสำหรับหัวเมือง
ฝ่ายเหนือ พระองค์ได้ยกกองทัพไปทำสงครามหลายครั้ง เช่น กับเขมร พม่า จำปาศักดิ์
ศรีทันตริ อักปือ เขมรป่าดง ล้านช้าง ล้านนาไทย (มีหัวเมืองที่สำคัญ เช่น เชียงใหม่
ลำปาง ลำพูน เชียงแสน เชียงราย)

การทำสงครามกับหัวเมืองฝ่ายเหนือนั้น ย่อมเป็นผลดีต่อฐานะและบทบาทของ
สมุหนายกในสมัยนั้นเป็นอย่างดี เพราะการทำศึกสงครามทุกครั้ง เจ้าพระยาจักรีที่สมุห

¹ กศร. กุหลาบ, ประวัติเจ้าพระยาอภัยราชา (ม.ร.ว.ลพ), เจ้าพระยา
บดินทรเดชา (ม.ร.ว.อรุณ), (โรงพิมพ์สยามประเทท, 2456), หน้า 6.

ผู้เขียนได้ตรวจสอบจดหมายเหตุ พระราชพงศาวดาร และหมายรับสั่ง
ว่าใน จ.ศ.1140 (พ.ศ.2321) ก็มีใบบอกถึงเรื่องราวเหล่านี้ไว้แล้ว จึงทำให้
ไม่กล้ายืนยันว่ามีเจ้าพระยาจักรีต่อจากเจ้าพระยาจักรี เมื่อเลื่อนตำแหน่งเป็นเจ้า
พระยามหากษัตริย์ศึก หรือไม่ เพราะยังไม่พบหลักฐานอื่นมายืนยันให้แน่ชัด

² ม.ร.ว.แสงโสม เกษมศรี, นางวิมล พงศ์พิพัฒน์, ประวัติศาสตร์สมัย
รัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 3 (พ.ศ.2325 - พ.ศ.2394), (กรุงเทพฯ :
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2523), หน้า 130.

นายกโตทำหน้าที่ปราบปรามข้าศึกศัตรู ได้รับผลสำเร็จมาโดยตลอด แม้จะได้มีการเลื่อนฐานะเป็นถึงสมเด็จพระยามหากษัตริย์ศึกแล้วก็ตาม ก็ยังได้แสดงฝีมือในการรบ จนเป็นที่เลื่องลือ

ในขณะที่สมุหนายกโตแสดงความสามารถในการสงคราม ปรากฏว่าสมุหพระกลาโหม ซึ่งถูกลดบทบาทไปตั้งแก่กรุงศรีอยุธยาตอนปลาย ยิ่งถูกลดบทบาทและอำนาจลงไปอีก เช่น เมื่อคราวสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี ทรงปราบปรามพม่าที่กรุงธนบุรี และค่ายโพธิ์สามต้น ในปี พ.ศ. 2311 นั้น เรือรบพระยากลาโหมซึ่งบรรทุกกระสุนปืนประสีวลมลง พระยากลาโหมถึงพระราชอาญาเขียน แม่แต่บรรดาศักดิ์ก็เป็นเพียง "พระยา" เท่านั้น ตลอดจนการควบคุมหัวเมืองฝ่ายใต้ ก็ยังคงขึ้นอยู่กับโกษาธิบดีอยู่เช่นเดิม

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสมุหนายกในสมัยกรุงธนบุรี ก็คงจะสืบทอดมาจากสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายนั่นเอง กล่าวคือ มีอำนาจควบคุมดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือในทุกด้านไม่ว่าจะเป็นด้านปกครอง ควบคุมไพร่พล คดีความ ฯลฯ เป็นต้น การควบคุมจะควบคุมผ่านทางเจ้าเมือง เพราะการแต่งตั้งเจ้าเมืองนั้น สมุหนายกจะเป็นผู้กราบบังคมทูลชื่อขุนนางที่เห็นสมควรจะได้รับตำแหน่งเจ้าเมือง แต่อย่างไรก็ตามพระมหากษัตริย์ก็อาจจะใช้อำนาจสูงสุดของพระองค์แต่งตั้งเจ้าเมือง โดยไม่ผ่านสมุหนายกก็ได้ ดังเช่น การแต่งตั้งให้พระยายมราช (บุญมา) เป็นเจ้าพระยาสุรสีห์ เจ้าเมืองพิษณุโลก พระยาพิไชยราชาเป็นเจ้าเมืองสวรรคโลก พระยาอนุรักษภูธร เป็นเจ้าเมืองนครสวรรค์ เป็นต้น¹

สำหรับขอบเขตการควบคุมหัวเมืองฝ่ายเหนือนั้น มีไปถึงหัวเมืองชั้นใน ชั้นนอกและประเทศราช ดังปรากฏในจดหมายเหตุกรุงธนบุรี ได้มีสารตราเจ้าพระยาจักรีไปถึงหัวเมืองชั้นใน ให้สกัดทัพพม่า ว่า

¹ หมอบรัดเลย์, ผู้ตีพิมพ์ พระราชพงศาวดารกรุงเก่า, 2 : 522.

หนังสือเจ้าพระยาจักรี ถึงพระยาลพบุรี พระยาอ่างทอง
พระสิงห์ พระพรหม พระสุนทร พระยาสุพรรณ หลวง
อินทบุรี... ให้เจ้าเมืองเหล่านั้นไปสกัดจับกุมพวกพม่าให้
จงได้

และยังมีสารตราของเจ้าพระยาจักรีไปถึงหัวเมืองชั้นในและชั้นนอก เกณฑ์เลข
เข้ากองทัพ รับเสด็จที่บ้านระแหง เมืองตาก² หรือยามว่างจากสงคราม ก็มีสารของ
เจ้าพระยาจักรีมาเกณฑ์ไพร่พลตามหัวเมืองชั้นในให้ไปขอมแวมหรือชุกคุพระนคร เป็นต้น³

เมื่อขอบเขตการควบคุมไปยังหัวเมืองต่าง ๆ แล้ว สมุหนายกจะต้องควบคุม
เจ้าเมืองควย กล่าวคือ ถ้าเจ้าเมืองไม่ปฏิบัติตามพระบรมราชโองการก็จะถูกพิจารณา
คดีโดย "ลูกขุน ณ ศาลา" ซึ่งมีสมุหนายกเป็นประธาน (เพราะเป็นเรื่องราวของหัวเมือง
ฝ่ายเหนือ) เมื่อพิจารณาลงความเห็นแล้ว "ลูกขุนที่ปรึกษา" ก็จะส่งลงโทษ เช่น เจ้า
พระยาพิชัย กับเจ้าพระยาสุวรรคโลก ชักพระบรมราชโองการ มิได้เข้าเฝ้าตามกำหนดถูก
ลงพระราชอาญาเขียนเจ้าพระยาพิชัยยกหนึ่ง 30 ที่ ทัดขิ่นไว้ให้ทำราชการสืบไป⁴
ส่วนเจ้าพระยาสุวรรคโลก เคยชักพระบรมราชโองการ มิได้เข้าเฝ้าเพื่อรับพระราชทาน
ความรู้ใหม่ ๆ คงมีแต่ความรู้เก่าจะเอาขณะข้าศึกโดยยาก สมุหนายกจึงได้มีสารตราให้
หลวงมหามนตรีขึ้นไปลงพระราชอาญา เจ้าพระยาสุวรรคโลกลงไปยังเมืองธนบุรี⁵

¹ กทข. จดหมายเทศุสมัยกรุงธนบุรี ร่างตราถึงหัวเมือง เลขที่ 3
จ.ศ.1135 (พ.ศ.2316)

² กทข. จดหมายเทศุสมัยกรุงธนบุรี ร่างตราถึงหัวเมือง เลขที่ 4
จ.ศ.1135 (พ.ศ.2317)

³ กทข. จดหมายเทศุสมัยกรุงธนบุรี ร่างตราถึงหัวเมือง เลขที่ 3
จ.ศ.1135 (พ.ศ.2316)

⁴ กทข. จดหมายเทศุสมัยกรุงธนบุรี ร่างตราถึงหัวเมือง เลขที่ 3
จ.ศ.1136 (พ.ศ.2317)

⁵ เรื่องเดียวกัน

หัวเมืองประเทศราชก็ยังปกครองตนเองอย่างอิสระในทุกด้าน คงมีพันธะคือ เมืองหลวงก็คือ ส่งคนไม้อทอง คนไม้อเงิน และเครื่องราชบรรณาการ เวลาเกิดศึกสงครามก็ต้องยกกองทัพไปช่วย การควบคุมหัวเมืองก็อาศัยเมืองใหญ่ ๆ ควบคุมดูแล อีกทอดหนึ่ง เช่น ประเทศราชทางภาคเหนือก็ให้เชียงใหม่ซึ่งเป็นหัวเมืองคชยดู่แล¹ ประเทศราชทางภาคอีสานและตะวันออกเฉียงใต้ในฐานะหัวเมืองคชยดู่แล¹ ประเทศราชทางภาคอีสานและตะวันออกเฉียงใต้ในฐานะหัวเมืองคชยดู่แล¹ เป็นเมืองโทก็ตาม คชยดู่แล

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองสมัยกรุงธนบุรีนั้น ก็ยังคงมีลักษณะเช่นเดียวกับสมัยอยุธยาตอนปลาย ทั้งนี้เพราะสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรียังทรงมีภาระยุ่งยากในการปราบปรามชุมนุมต่าง ๆ เพื่อจะรวบรวมตั้งพระราชอาณาจักรขึ้นมาใหม่ และยังคงประสบกับปัญหาต่าง ๆ หลายพัน เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม เป็นต้น จึงไม่มีเวลาที่จะแก้ไขหรือปรับปรุงการปกครองขึ้นมาใหม่ได้อีกประการหนึ่ง สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีก็เป็นคนอยู่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้รับราชการเป็นถึงยกกระบัตรเมืองตาก ซึ่งเป็นตำแหน่งรักษาพระราชกำหนดกฎหมาย² เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่จะควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าเมือง ย่อมจะมีความรู้ในเรื่องแบบแผนการปกครองของกรุงศรีอยุธยา และสามารถนำมาใช้ในสมัยกรุงธนบุรีได้

¹ สุวิทย์ ชีรสอวก, ประวัติศาสตร์ไทย 1 สมัยกรุงธนบุรี, (ภาควิชา มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2525) หน้า 186.

² ชัย เรื่องศิลป์, สังคมไทยสมัยโบราณก่อนศตวรรษ 25, หน้า 156.