

ขุนนางในระบบการปกครองอยุธยา

ขุนนางกับการปกครองในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนพุทธศตวรรษที่ 19

หลักฐานที่จะกล่าวถึงวิธีการจัดการปกครองการบริหารของบรรดา  
ต่าง ๆ ในแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยาปรากฏอยู่ในบันทึกจีนส่วนหนึ่ง ในศิลาจารึกบางหลัก  
ของลุ่มน้ำเจ้าพระยาระหว่างพุทธศตวรรษที่ 12-16 และยังมีปรากฏอยู่ในตำนาน  
บ้านเมืองควยอีกส่วนหนึ่ง เมื่อประมวลหลักฐานประเภทลายลักษณ์อักษรพิจารณา  
ร่วมกับหลักฐานทางโบราณคดี เข้าด้วยกันแล้วอาจกล่าวได้ว่าแบบแผนทางการปกครอง  
ได้รับอิทธิพลมาจากอินเดีย

หลักฐานชิ้นสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนบันทึกจีน คือข้อความที่ปรากฏอยู่ที่ฐาน  
พระพุทธรูปยืน หรือจารึกหลักที่ 16 พบที่ลพบุรี กำหนดอายุไต่จากตัวอักษรที่จารึก  
ว่าคงอยู่ในระยะก่อนขอมเมืองพระนครหรือก่อนพุทธศตวรรษที่ 15 ความในจารึก  
กล่าวว่า "นายก อารชวะ เป็นอธิบดีแห่งชาวเมืองตั้งครุ และเป็นโอรสของ  
พระราชอาแห่งสามพูทะ ไคสร้างรูปพระมุนีองค์นี้" (ประชุมศิลาจารึกภาค 2  
2526 : 5-6) ตำแหน่ง "นายก" และ "อธิบดี" ได้ปรากฏอยู่ในบันทึกของจีน  
ว่าแคว้นพันพันมีตำแหน่ง "นาเยน" เป็นขุนนางในหัวเมืองและในแคว้นชัญหรือ  
คินแควมีตำแหน่ง "นายาเจีย" และ "ปติ" (อธิบดี) ซึ่งเป็นขุนนางหัวเมือง  
เช่นเดียวกัน โดยมี "นายาเจีย" 1 คน และ "ปติ" อีก 10 คน (Wheatley  
1966 : 26-30, สุภัทรดิศ ดิศกุล 2522 : 33-34, 49) หลักฐานดังกล่าวน่าจะ  
จะเป็นสิ่งชี้ว่าไควารูปแบบหรือโครงสร้างทางการปกครองของแคว้นแคว้นในลุ่มน้ำ  
เจ้าพระยามีลักษณะเดียวกับแคว้นพันพันและชัญตรงกับที่ หลักฐานจีนกล่าวว่าทั้งสอง  
แคว้นมีธรรมเนียมประเพณีเหมือนกันกับแคว้นโคโฮโลหรือทวารวดีซึ่งหมายรวมถึง  
รูปแบบทางการปกครองควย นอกจากนี้แล้วเรายังทราบไควาผู้ดำรงตำแหน่งนายก  
และตำแหน่งบตีหรืออธิบดีเป็นพระราชโอรสของกษัตริย์ หลักฐานจีนกล่าวว่าพระ  
ราชโอรสองค์หนึ่งของกษัตริย์แคว้นชัญทรงดำรงตำแหน่งนายาเจีย (นายก) ได้



เป็นผู้ก่อนรับคณะทูตจากประเทศจีนและยังได้รับการแต่งตั้ง เป็นทูตนำเครื่องบรรณาการไปถวายพระจักรพรรดิจีนอีกด้วย (Wheatley 1966 : 26-30) ซึ่งตรงกับข้อความในจารึกหลักที่ 16 ที่ว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกหรืออธิบดีแห่งเมืองคังคุร เป็นโอรสของพระราช (แควน) สามพูคะ และตำแหน่งนายกหรืออธิบดีที่ปรากฏในจารึกดังกล่าวอาจหมายความว่าท่านผู้นี้คงมียศหรือตำแหน่ง เป็นนายก และทำหน้าที่เป็นขี้แห่งประเทศคังคุรควย (ประชุมศิลาจารึกภาค 2 2526 : 6) คังคุรไม่น่าเป็นประเทศ (แควนหรือรัฐ) เพราะผู้ปกครองไม่ได้ถูกเรียกว่าพระราช เหมือนอย่างแควนสามพูคะ ตำแหน่งนายกและขี้คง เป็นตำแหน่งขุนนางที่ทำหน้าที่ปกครองและบริหารเมืองคังคุร ดังนั้นเมืองคังคุรจึง เป็นเมืองบริวารซึ่งปกครองโดยเชื้อพระวงศ์ของพระราชแห่งแควนสามพูคะ (หมายถึง เมืองที่เป็นศูนย์กลางหรือที่ประทับของพระราช) แสดงว่าผู้ปกครองบริหารเมืองบริวารโดยตำแหน่งแล้ว เป็นขุนนาง แต่มีฐานะ เป็นเชื้อพระวงศ์ซึ่งคงจะเป็นหัวหน้าขุนนางในตำแหน่ง "ขี้" ทั้ง 10 คน ซึ่งอาจทำหน้าที่ในลักษณะที่เป็นกรมการเมืองก็เป็นได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจทางการเมืองและการปกครองในหัวเมือง (เมืองบริวาร) กษัตริย์และเชื้อพระวงศ์ทรงปกครองและบริหารโดยตรง ขุนนางคงเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือหรือเป็นกลไกทางการเมืองปกครองและบริหาร อันเป็นการแสดงให้เห็นไคววากิจการงานราชการน่าจะ มีน้อยหรือมีไม่มากนัก อำนาจทางการเมืองและการปกครองของกษัตริย์และเชื้อพระวงศ์น่าจะควบคุมได้ทั่วถึงและมีขอบเขตเฉพาะเมืองหรืออาณาบริเวณรอบ ๆ ไม่ไกลนัก ระบบการปกครองการบริหารจึงไม่ซับซ้อนมากนัก การรวมศูนย์อำนาจที่จะควบคุมเมืองบริวารและชุมชนที่ตั้งอยู่รอบ ๆ ภายใตจักรระบบการปกครองที่มีโครงสร้างใหญ่โตที่ลั่นกันกันอย่างสลับซับซ้อนอันเป็นลักษณะการปกครองของราชอาณาจักรจึงยังไม่มีความเป็นและยังไม่เกิดขึ้นในลุ่มน้ำเจ้าพระยาในระยะนี้

สำหรับการปกครองของ เมืองสำคัญที่เป็นศูนย์กลางซึ่งพระราชประทับอยู่นั้นหลักฐานจีนกล่าวถึงตำแหน่งสำคัญซึ่งถือว่าเป็นหัวหน้าของบรรดาขุนนางใน



แคว้นพันพันว่ามี 4 ตำแหน่ง มีชื่อต่าง ๆ กันซึ่งไม่อาจเทียบได้ว่าตรงกับชื่อพื้นเมือง  
 อย่างไรแน่ แต่สามในสี่ตำแหน่งดังกล่าวนี้ขึ้นต้นด้วยคำว่า "คุนลุน" หรือ "กุรุ้ง"  
 ซึ่งเป็นคำเขมรโบราณซึ่งแปลว่ากษัตริย์ (Wheatley 1966 : 17 เชิงอรธ 1)  
 คำนี้ปรากฏอยู่ในสมัยแคว้นพูนานตำแหน่งประมุขเรียกว่า "กุรุ้งบงม" หรือ  
 กษัตริย์แห่งภูเขา" (ฮอลล 2522 : 1 : 32) ในสมัยพุทธศตวรรษที่ 10-11  
 ในบันทึกจีนกล่าวถึงกษัตริย์ห้าพระองค์ของสมาพันธรัฐเทียนสูนในลุ่มน้ำเจ้าพระยา  
 ภาคตะวันตก กล่าวหาพระนาม "คุนลุน" เป็นพระนามที่ใช้เรียกกษัตริย์ (ทั้งห้า  
 พระองค์) ของเทียนสูน (Wheatley 1966 : 15-21) แต่ในแคว้นพันพัน  
 ในระยะเดียวกัน "คุนลุน" หรือ "กุรุ้ง" กลับเป็นเพียงตำแหน่งของขุนนางชั้นสูง  
 เท่านั้นมิได้หมายความว่าถึงกษัตริย์ บางทีอาจมีนัยทางการเมืองที่เป็นการแสดงให้เห็น  
 เห็นว่าตำแหน่งกษัตริย์ของแคว้นพันพันมีความเหนือกว่ากษัตริย์ของเทียนสูน ที่เป็น  
 เช่นนี้อาจเป็นผลมาจากสภาวะทางการเมืองค้ำกับจีนในระยะนั้นมีการแข่งขันกันระหว่าง  
 แคว้นต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามที่ใดกล่าวมาแล้วก็เป็นได้  
 อีกทั้งยังอาจสันนิษฐานได้ว่าฐานะของกษัตริย์ในสมัยนี้คงมีความสูงส่งมากขึ้นกว่าเดิม  
 และคงได้มีการขยายตัวเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองในระดับหนึ่ง จึงทำให้  
 ตำแหน่งคุนลุนหรือกุรุ้งลดความสำคัญหรือฐานะลงจากกษัตริย์มาเป็นตำแหน่งขุนนาง  
 คูเหมือนการจำแนกตำแหน่งขุนนาง "ส่วนกลาง" ออกเป็น 4 ตำแหน่งจะปรากฏ  
 ในแคว้นชิวหรือดินแดนเหมือนกัน แต่ต่างกันตรงที่จำนวนขุนนางที่ดำรงตำแหน่ง  
 ดังกล่าวของแคว้นชิวมีมากกว่าคือมีถึง 7 คน (Wheatley 1966 : 28 ;

---

\* มีกษัตริย์เป็นผู้ปกครองข้าราชการที่เข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์จะต้องคุกเข่า  
 และประนมมือเหนือบ่า พวกพราหมณ์เป็นที่โปรดปรานของกษัตริย์มาก มีหัวหน้า  
 ข้าราชการ (หัวหน้าขุนนาง) สี่ตำแหน่งเรียกว่า โปลังโซลาน (Po-lang-so-lan)  
 คุนลุนคิเย (K'un-lun-ti-yeh), คุนลุนโปโฮ (K'un-lun-po-ho) และ  
 คุนลุนโปคิโสกัน (K'un-lun-po-ti-so-kan) ในภาษาพื้นเมืองคำว่าคุนลุน  
 (K'un-lun) และกุรุ้ง (ku-lung) เป็นเสียงเดียวกัน (Wheatley 1966 :  
 49)



ม.จ.สุภัทรทิศ ศศกุล 2522 : 33-34) การที่ตำแหน่งขุนนางระดับสูงมี 4 ตำแหน่งสอดคล้องกันทั้งในแคว้นพันพันและแคว้นชัญ ทำให้อาจคิดไปได้อาจจะตรงกับ "จตุสดมภ์" ซึ่งเป็นหลักในการปกครองทั้งในอาณาจักรกัมพูชาและอาณาจักรอยุธยาในสมัยหลัง แต่อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งทั้งสี่ หรือจตุสดมภ์คงจะแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละรัฐ หน้าที่ของตำแหน่งทั้งสี่ของแคว้นพันพันไม่อาจทราบได้ว่ามีอะไรบ้าง แต่สำหรับตำแหน่งทั้งสี่ของแคว้นชัญอาจสันนิษฐานได้บางอย่างว่า ตำแหน่งสาโถเจียโส ( Sa-t-o-chia-lo ) หรือสาธุกการ แปลว่า ผู้ทำคดีหรือสารการ ผู้รวมมือ ผู้ดำรงตำแหน่งนี้มีเพียงคนเดียว อาจจะมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาขององค์กษัตริย์ ตำแหน่งโถนาตายุ ( To-na-ta-yu ) คือ ชนทะ ผู้ชาย มี 2 คน น่าจะมีหน้าที่ทางการคลัง การมีถึง 2 คนคงแสดงให้เห็นถึงรายได้หรือกิจการที่เกี่ยวกับการคลังซึ่งส่วนหนึ่งจะต้องเนื่องมาจากการค้าอย่างแน่นอนคงมีมากพอสมควร ตำแหน่งเจียลมีเจีย ( Chia-lá-má-chia ) คือ กรรมิกะ ผู้กระทำ ผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งดูแลเกี่ยวกับกิจการทางการเมือง มี 3 คน "กิจการทางการเมือง" อาจหมายถึงกิจการที่เกี่ยวกับการปกครองหรือรักษาความสงบก็เป็นได้ซึ่งเป็นงานหนักจึงต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนี้ถึง 3 คนคงกล่าวตำแหน่งจิ่วโลโมติ ( Chia-lo-mo-ti ) คือ กุลปติ หัวหน้าครอบครัว เป็นหัวหน้าผู้พิพากษาแต่ในเขมรตำแหน่งนี้เป็นหัวหน้าของสำนักทางศาสนา มี 1 คน (ม.จ.สุภัทรทิศ ศศกุล 2522 : 33-34)

หลักฐานจีนและจารีตบางหลัก ทำให้เห็นว่าระบบการเมืองการปกครองของบ้านเมืองในลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นลักษณะของสังคมการเมืองแบบรัฐเล็ก ๆ หลายรัฐไม่ได้เป็นลักษณะของการรวมตัวเป็นรัฐอาณาจักรที่ใหญ่โตเหมือนอย่างกับอาณาจักรขอม การปรากฏผู้นำคั่นคั่นล้อมรอบเมืองโบราณในแถบนี้ แสดงให้เห็นถึงการไร้ประโยชน์เพื่อป้องกันเมือง การระบายน้ำชักน้ำหรือกักเก็บน้ำไว้ใช้ในยามขาดแคลน ศาลนสถานหรือโบราณสถานที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งพบอยู่ทั่วไปโดยเฉพาะในเมืองขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญ เช่น อุทอง นครปฐม คุบัว อุตะเกา เป็นต้น สิ่งที่ถูกกล่าวมานี้จะเกิดขึ้นมาได้ก็ด้วยการไร้กำลังคนรวมแรงกันทำงานเป็นจำนวนมาก สิ่งก่อสร้างเหล่านี้ซึ่งถือได้ว่าเป็นงานสาธารณะคงไม่อาจที่จะเกิดขึ้นได้ถ้าลักษณะ



ของสังคมที่ยัง เป็น เมืองขนาดเล็กหรือชุมชนหมู่บ้าน ซึ่งสถานภาพทางเศรษฐกิจ ยังจำกัดและระเบียบในการควบคุมสังคมยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรองรับ การก่อสร้างซึ่งมีขนาดใหญ่เหล่านี้ได้ งานสร้างคูน้ำคันดินหรือกำแพงเมือง งาน สร้างศาสนสถานขนาดใหญ่ รวมถึงงานสร้างสรรค์ศิลปกรรมที่สวยงามจึง เป็น เรื่อง ของสังคมที่มีการจัดรูปแบบทางสังคมและการปกครองการบริหารที่เป็นระเบียบ มี โครงสร้างที่ซับซ้อนและลดหลั่นกันลงไป มีผู้นำหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจในการ เกณฑ์แรงงานหรือควบคุมผู้คนที่มาทำกิจกรรมสาธารณะทั้งหลายนี้ไว้ร่วมกัน ควบ เหตุนี้หลักฐานทางโบราณคดีจึงสะท้อนให้เห็นว่ารัฐหรือแคว้นในลุ่มน้ำเจ้าพระยา นับตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 11-12 เป็นต้นมามีลักษณะของการ เป็นสังคมรัฐที่มีการจัด ระเบียบทางการปกครองที่มีลักษณะค่อนข้าง เป็นทางการและมีองค์กรทำหน้าที่ทาง การปกครองเกิดขึ้นแล้วแต่ยังไม่ได้พัฒนาให้กลายเป็นองค์กรที่มีความสลับซับซ้อน และใหญ่โตในลักษณะของอาณาจักร ในสมัยนี้ขุนนางในฐานะที่เป็นสถาบันทาง การปกครองได้เกิดขึ้น มีการจำแนกขุนนางตามตำแหน่งหน้าที่และแบ่ง เป็นขุนนาง เมืองหลวงและขุนนางหัวเมือง จากลักษณะทางการปกครองที่กล่าวข้างคน แล้ว อำนาจและบทบาททางการ เมืองของขุนนางในสมัยนี้คงจะมีขอบเขตที่จำกัด เนื่องจากระบบการปกครองการบริหารยังมีได้ใหญ่โตซับซ้อนทั้งภคิรัยและเชื้อ พระวงศ์น่าจะควบคุมอำนาจทางการปกครองได้อย่างทั่วถึง การที่ขุนนางจะอาศัย การปกครอง เป็นฐานในการสั่งสมอำนาจทางการเมืองจึง เป็นการยถงกล่าวหาก การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองถ้าจะมีขึ้นแล้วก็คงจะเป็น เรื่องของบรรดาเชื้อพระวงศ์ มากกว่าแต่ขุนนางก็คง เป็นเพียงฐานสนับสนุนให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เท่านั้น มิได้เป็นผู้นำในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยการใช้ตำแหน่งหน้าที่ ทางการปกครอง เป็นเครื่องมือแต่อย่างไร

ประมาณพุทธศตวรรษที่ 16 เป็นต้นมาสภาพทางการเมืองการปกครอง ของแคว้นแคว้นต่าง ๆ ในลุ่มน้ำเจ้าพระยาได้รับการกระทบกระเทือนจากการขยาย อำนาจทางการเมืองและวัฒนธรรมจากอาณาจักรกัมพูชาเข้ามายังดินแดนแถบนี้

การปรากฏตัวของขอมในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา มีผลต่อความเจริญ เติบโตของบ้านเมืองแถบนี้อยู่มากโดยเฉพาะละโว้หรือลพบุรีได้กลายเป็นเมือง



ศูนย์กลางทางการปกครอง เนื่องจากเป็นเมืองพุทธศาสตร์ เพราะเป็นบริเวณที่จะ  
 เป็นฐานที่มั่นในการเข้าตีกับพญารวมถิง เมืองพระนครหลวงได้ การมีอำนาจควบคุม  
 ละโว้ย่อมหมายถึงความปลอดภัยของขอมเอง (Wolters 2509 : 93) และจาก  
 ละโว้ยังสามารถติดต่อการค้าทางทะเลกับภายนอกโดยใช้เส้นทางผ่านแม่น้ำ  
 เจ้าพระยาไปออกอ่าวไทยได้อีกด้วย ส่วนความสำคัญของละโว้ทางศาสนา  
 และศิลปวัฒนธรรม ปรากฏว่าละโว้เป็นศูนย์กลางของศาสนาพุทธหินยาน มหายาน  
 และพราหมณ์หรือฮินดูจากเขมร จึงปรากฏโบราณสถานและวัตถุในลัทธิดังกล่าว  
 (ศรีศักร วัลลิโภคม 2518 : 54 ; นิคม มุสิกคามะ 2515 : 2 : 424-425)  
 เมืองละโว้ดูเหมือนจะเป็นเมืองสมัยทวารวดีเพียงแห่งเดียวที่ยังคงรุ่งเรืองสืบต่อมา  
 เมื่อขอมขยายอำนาจเข้ามาในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ความรุ่งเรืองของละโว้และความ  
 เสื่อมโทรมของบรรดาเมืองสำคัญของลุ่มน้ำเจ้าพระยาทางตะวันตกน่าจะเป็นการ  
 สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบต่อการเมืองและเศรษฐกิจของลุ่มน้ำเจ้าพระยาโดย  
 ส่วนรวมในลักษณะของการรวมศูนย์ทางเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองให้เหลือ  
 เพียงศูนย์กลางเดียวคือละโว้ โดยการลดบทบาททางการเมืองและเศรษฐกิจของ  
 เมืองที่เป็นศูนย์กลางของแคว้นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเข้าไปโดยนโยบายของกษัตริย์  
 ขอมหรือว่าเกิดขึ้นเพราะสภาพการณ์เป็นตัวกำหนดให้เกิดขึ้นก็ตาม ผลจากความ  
 เปลี่ยนแปลงเช่นนี้คงทำให้ลักษณะที่เป็นจารีตทางการเมืองของลุ่มน้ำเจ้าพระยา  
 ซึ่งไม่ปรากฏว่าเคยมีการรวมตัวของแคว้นต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นอาณาจักรแต่จะ  
 เป็นในลักษณะการรวมตัวอย่างหลวม ๆ เป็นเพียงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ความ  
 เป็นเอกภาพทางการเมืองการปกครองในรูปแบบของอาณาจักรจึงไม่เกิดขึ้น แต่การเข้ามา  
 มีอำนาจของอาณาจักรขอมคงมีอิทธิพลไม่น้อยในการแพร่หลายลัทธิเทวราชซึ่ง  
 ส่งเสริมฐานะของกษัตริย์หรือผู้นำให้มีความยิ่งใหญ่เหนือผู้นำของแคว้นอื่น รวมทั้ง  
 ระบบการปกครองการบริหารซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นพื้นฐานสำคัญของการเป็นอาณาจักร  
 เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า การขยายอำนาจของขอมเข้ามาสู่ลุ่มน้ำ  
 เจ้าพระยาคงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงจากการที่มีเมืองสำคัญทาง  
 การปกครองและวัฒนธรรมหลายเมืองหรือหลายแคว้นแคว้นมาเป็นรูปแบบทางการเมือง



ที่มีลักษณะของการรวมศูนย์ที่เมืองศูนย์กลาง เชียง เมือง เดียวคือเมืองละโว้ แต่เนื่องจากอำนาจของขอมไม่ต่อเนื่องและไม่มีมั่นคงพอที่จะปกครองลุ่มน้ำเจ้าพระยาทั้งหมดได้และในระยะเวลาที่ยาวนาน ความเหินห่างของละโว้ในฐานะที่ได้รับอิทธิพลทางการปกครองและวัฒนธรรมจากเขมรมากกว่าเมืองอื่น ๆ จึงสามารถมีอำนาจเหนืออาณาบริเวณทางภาคตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาอันเป็นบริเวณที่อยู่ใกล้ชิดกับอาณาจักรขอมค่อนข้างมากส่วนอาณาบริเวณอื่น ๆ ยังคงแยกเป็นแคว้นแคว้นต่าง ๆ ซึ่งแต่ละแคว้นก็ยังคงมีสภาพเหมือนแคว้นอิสระในสมัยก่อน เพียงแต่อาจมีข้อผูกพันทางการเมืองเพิ่มขึ้นคือการส่งส่วยหรือบรรณาการหรือส่งกองทัพไปช่วยขอมรบยามศึกสงคราม เป็นลักษณะของการผูกพันและยอมรับอำนาจของขอมอย่างหลวม ๆ เท่านั้น เรื่องราวที่เกี่ยวกับการปกครองภายในผู้เป็นกษัตริย์หรือผู้นำแคว้นเล็ก ๆ คงจะดำเนินและจัดการปกครองเป็นอิสระ ทางราชสำนักขอมคงไม่ได้เข้าไปควบคุมอย่างใกล้ชิดมากนัก แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบทางการปกครองของอาณาจักรขอมคงเป็นที่ยอมรับและแพร่หลายอยู่ในบ้านเมืองแถบนี้อย่างแน่นอน เช่น ตำแหน่งของผู้นำที่ละโว้ที่ปรากฏเป็นภาพจำหลักอยู่ที่นครวัดมีตำแหน่งเรียกว่า "พระกัมรเตง อัญศรีชัยสิงหธรรมัน" (อ้างใน จิตร ภูมิศักดิ์ 2524 : 99) ซึ่งท่านผู้นี้คงเป็นกษัตริย์ผู้ครองละโว้โดยยอมรับตำแหน่งที่ขอมตั้งให้หรือว่าเป็นเชื้อพระวงศ์หรือบุคคลที่กษัตริย์ขอมส่งมาปกครองละโว้ก็เป็นไปได้เช่นเดียวกัน ในจารึกหลักที่ 35 คงแมนางเมือง พ.ศ. 1710 กล่าวถึงพระนามกษัตริย์ที่สวรรคตไปแล้วว่า "กมร เตงชคตศรีธรรมาโสท" (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 3 2508 : 13) ในจารึกหลักที่ 2 กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างพ่อขุนผาเมืองกับราชสำนักขอมว่า "... ชื่อศรีอินทรมคินทราทิตย์ นามเดิมกมรแดงอัญญาเมือง เมื่อก่อนมีฟ้าเจ้าเมืองศรีโสธรปุระ ให้ลูกสาวชื่อนางสุขุมหาเทวีกับชรรค์ชัยศรี" (กรมศิลปากร 2527 : 14) ในบันทึกจีนราชวงศ์ซ่งของศตวรรษที่ 18 กล่าวถึงพระนามของกษัตริย์แห่งแคว้น เจนลีฟู ซึ่งตั้งอยู่ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปรากฏพระนามส่วนหนึ่งว่า "กมร์ เค็งฮัญ" (ซจร สุขพานิช 2520 : 11 ; Wolters 1960 : 3, 13) และในบันทึกจีนตอนกลางพุทธศตวรรษที่ 19 กล่าวว่า " (พ.ศ. 1837) ... กันมูตัง (กมรเตง) ส่งราชทูตจากเมืองปีซาบุหลี่ (เพชรบุรี) มาถวายเครื่องราชบรรณาการ" อีกตอนหนึ่ง "มีพระบรมราชโองการให้กมรเตงกษัตริย์แห่งสยาม



มาเข้า..." (สำนักนายกรัฐมนตร 2523 : 1-2) ตำแหน่งกัมร เคงอัญ เชมร โบราณจะใช้เรียกชั้นเจ้าเมืองหรือเมืองพระยามหานคร (จิตร ภูมิศักดิ์ 2526 : 162) แต่ "กัมร เคง" ที่ปรากฏในบันทึกของจีน และจารึกทองแมนาง เมือง เป็นพระนามของกษัตริย์ผู้ปกครองแคว้นอิสระ และถาการตีความของเซเคสท์ที่เชื่อว่า กษัตริย์ที่ปรากฏพระนามในจารึกหลักที่ 35 เป็นกษัตริย์แห่งละโว้ซึ่ง เพิ่ง เป็นอิสระ ซึ่งได้ส่งทูตไปยังราชสำนักจีนใน พ.ศ. 1698 (อ้างใน ม.จ.สุภัทรทิศ ศึศกุล 2522 : 199) ถูกต้อง รายละเอียดบางประการที่ปรากฏอยู่ในจารึกหลักนี้ก็จะช่วยสร้างภาพลักษณะการปกครองของแคว้นละโว้ในประเด็นที่เกี่ยวกับฐานะของ กษัตริย์เมืองประเทศราช ในจารึกกล่าวถึง "มหาราชาธิบดีราชกรุง (กรุง) ศรีธรรมมาโสภ..." (โปรดให้) มหาเสนาบดีผู้หนึ่งชื่อศรีภูวนาทิตยอัสวรทวิป นำ กระแสพระราชโองการราชาธิราชมายังกรุง (กรุง) สุนัต ผู้ครอบครอง ณ ธานยปุระ..." (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 3 2508 : 13) จะเห็นว่าทั้งพระเจ้า ธรรมมาโสภและพระเจ้าสุนัตต่างก็ขึ้นคนพระนามด้วยคำว่า "กรุง" หรือ "กรุง" ซึ่งใช้ในความหมายว่า ราชธานีหรือพระเจ้า (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 3 2508 : 17) ทั้งสองพระองค์จึงมีฐานะเป็นกษัตริย์ แต่พระเจ้า (กรุง) สุนัตคงมีฐานะ ต่ำกว่าและอยู่ในอาณัติของพระเจ้า (กรุง) ศรีธรรมมาโสภ เพราะพระองค์ได้ทรง มีพระราชโองการมายังพระเจ้าสุนัตแห่งธานยปุระ แสดงให้เห็นชัดว่าลักษณะการ ปกครองของแคว้นละโว้มีกษัตริย์มากกว่าหนึ่งพระองค์ แต่กษัตริย์แห่งละโว้คงจะ เป็นใหญ่เหนือกษัตริย์แห่งเมืองอื่น ๆ ที่อยู่ภายในแคว้น และคงเป็นเพียง พระองค์เดียวที่จะทรงมี "กระแสพระราชโองการราชาธิราช" ดังนั้นกษัตริย์แห่ง ละโว้จึงมีฐานะ "มหาราชาธิบดีราช" คูเหมือนฐานะของกษัตริย์ละโว้ในตอนค้นพุทธ ศตวรรษที่ 18 จะเหมือนกับฐานะของกษัตริย์อยุธยาสมัยคน ๆ ดังปรากฏในจารึก หลักที่ 47 ลานทองวัดพระศรีรัตนมหาธาตุ สุพรรณบุรี คำแปลว่า "ความสำเร็จ จงมี ฯ พระราชานุยังใหญ่กว่าพระราชดั่งหลายในอโยธยา ทรงพระนามว่า จักรพรรดิ..." (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 3 2508 : 75-76) ดังนั้นลักษณะการ ปกครองของแคว้นละโว้จึงมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางคือพระมหา กษัตริย์ซึ่งประทับอยู่ที่ราชธานีอันเป็นเมืองที่สำคัญที่สุดของแคว้น กษัตริย์แห่ง เมือง หลวงมีศักดิ์ฐานะและยิ่งใหญ่กว่าบรรดาราชาของ เมืองหรือรัฐต่าง ๆ ที่ได้มารวม



อยู่ในแคว้นละโว้ ซึ่งนำชื่อไควว่าละโว้คงเป็นแคว้นขนาดใหญ่ ตำแหน่งมหาเสนาบดี และชาวพมูลซึ่งหมายถึงข้าราชการในพระราชสำนัก (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 3 2508 : 13, 17) คงเป็นตำแหน่งของพวกขุนนางเมืองหลวง ซึ่งแสดงถึงการ จำแนกระดับขุนนางเป็นชั้นมหาเสนาบดี และเสนาบดี ส่วนการจำแนกประเภทและ หน้าที่ของขุนนางคงเป็นขุนนางที่ทำหน้าที่ปกครองทั่วไปและขุนนางที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ใน เฉพาะพระราชวัง นอกจากนี้จารึกที่พบในภาคกลางที่ลพบุรียังกล่าวถึง ขุนนางขอมอื่น ๆ เท่าที่พบคือตำแหน่ง มรคาญ โฉลญ วาปและโซลญ ซึ่งตำแหน่ง หลังนี้เป็นตำแหน่งทางทหาร เช่น โฉลญพล คือนายทัพ ตำแหน่งโซลญยังพบใน จารึกสุโขทัยคือโซลญล่าพง และยังปรากฏตำแหน่งที่สำคัญคือ คำรวจวิชัย เซกส์ สันนิษฐานว่าอาจหมายถึง เจ้าเมืองหรือ "ผู้ตรวจ" ตำแหน่งนี้ขึ้นอยู่ในราชสำนัก (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 2 2526 : 16) ตำแหน่งเจ้านายและขุนนางที่กล่าวมา นี้มีหลักฐานว่าเป็นของอาณาจักรขอม แต่เนื่องจากว่าระบบการปกครองของอาณาจักร ขอมสมัยเมืองพระนครยังไม่เคยได้รับการศึกษาและอธิบายอย่างชัดเจนมาก่อนเลย (Vickery 1985 : 229) จึงไม่อาจทราบแน่ชัดลงไปว่ารูปแบบการปกครอง ขอมเมื่อถูกนำมาใช้ในลุ่มน้ำเจ้าพระยามีความเหมือนกันหรือแตกต่างไปจากเดิม อย่างไรก็ตาม อีกทั้งหลักฐานที่ยืนยันว่าอาณาจักรขอมได้ส่งคนมาทำหน้าที่ปกครอง โดยตรงก็ไม่ปรากฏ จนกระทั่งในสมัยพระเจ้าชัยวรมันที่ 7 (พ.ศ. 1724- ประมาณ พ.ศ. 1762) ขอความในจารึกพิมานอากาศกล่าวถึงพระโอรสองค์หนึ่ง ทรงเป็น "ละโว้เทศ" หมายถึงผู้เป็นใหญ่ในกรุงละโว้ (ขจร สุขพานิช, ในคุณ วรณยุพา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และวุฒิชัย มุลศิลป์ บรรณาธิการ 2521 : 131-132) น่าจะตีความหมายไควว่า ละโว้โคกตกอยู่ในอำนาจของอาณาจักรขอมอีกครั้งหนึ่งและ ครั้งนี้ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าโคกส่งโอรสองค์หนึ่งมาปกครองละโว้โดยตรง ซึ่งคง จะรวมทั้งขุนนางจากราชสำนักจำนวนหนึ่งติดตามมาด้วยเป็นแน่ จึงเป็นไปได้ที่ ตำแหน่งขุนนางระดับสูงของแคว้นละโว้คงเป็นขุนนางขอมหรืออย่างน้อยที่สุดถ้าเป็น ขุนนางของละโว้เองก็คงได้รับการแต่งตั้งไม่จาก "ละโว้เทศ" ก็จากราชสำนัก ที่เมืองพระนคร ขณะที่ละโว้ตกอยู่ในอำนาจของอาณาจักรขอมอีกครั้งหนึ่งแต่ใน บริเวณภาคตะวันตกของลุ่มน้ำเจ้าพระยา เช่น เมืองสุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ซึ่งเป็นเมืองรุ่นหลังที่คงขึ้นมาในราวพุทธศตวรรษที่ 18 แทนที่เมืองสำคัญที่เคย รุ่งเรืองมาก่อนหน้านั้นแต่ได้เสื่อมโทรมลง เมื่อขอมได้เข้ามามีอำนาจในดินแดน



แถบนี้ เมืองเหล่านี้ได้แก่ เมืองอุทอง นครปฐมและคูบัว เมืองเหล่านี้ไม่มีหลักฐานแน่ชัดที่จะกล่าวอ้างไควาหอมไคเขามาปกครองควบคุมแควนแควนเหล่านี้เหมือนอย่างกับละโว้ แม้ว่าอิทธิพลทางวัฒนธรรมและรูปแบบการปกครองของขอมจะเป็นที่ยอมรับและแพร่หลายมากก็ตาม แต่ไม่ไคหมายความว่ากษัตริย์และขุนนางจะเป็นชาวขอม คูเหมือนในตอนกลางพุทธศตวรรษที่ 18 บันทึกจีนกล่าววว่าแควนเจินลี่ฟู (Che'n-li-fu) ซึ่งเชื่อกันว่าอยู่ในบริเวณภาคตะวันตกของลุ่มน้ำเจ้าพระยา ไคส่งทูตไปยังประเทศจีนใน พ.ศ. 1743, 1745 และ 1748 เป็นการแสดงความเป็นอิสระและขอคำรับรองจากจักรพรรดิแห่งราชวงศ์ซ่ง (Wolters 1960 : 18-19) แควนเจินลี่ฟูปกครองกว่า 60 เมืองแต่ละเมืองจะมีผู้ปกครองของตัวเอง หัวหน้าขุนนางเท่านั้นที่สามารถใช้เครื่องใช้ทำควยเงิน มีกษัตริย์พระนามว่า Mo-lo-pa-kan-wu-ting-en-ssu-li-tang-hui-chih (Wolters 1960 : 1-3) ศาสตราจารย์วอลเทอร์ส (Wolters) เสนอว่า โมโลปา อาจเป็นชื่อเมืองที่ประทับของกษัตริย์ (ผู้ปกครอง) และคำต่อมาคือ กัมร์ เต็งอัญ ทั้งนี้เพราะในบันทึกของจีนจะใช้ชื่อเมืองขึ้นก่อนแล้วตามควยกัมร์ เต็ง เช่น Hsein kuo wang kan-mu-tin'g (กัมร์ เต็งกษัตริย์แห่งเสียนหรือสยาม) Pi-ch'a-pu-li ch'eng kan-nu-ting (กัมร์ เต็งแห่งเมืองเพชรบุรี) (Wolters 1960 : 24) บางทีร่องรอยเช่นนี้อาจเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า "กัมร์ เต็งอัญ" (หมายถึงกษัตริย์ผู้ปกครองเมืองหรือแควน) มีหลายพระองค์ กัมร์ เต็งแห่งโมโลปา เป็นผู้ส่งทูตไปยังราชสำนักจีนในนามของแควนเจินลี่ฟู ไม่มีหลักฐานมากพอที่จะกล่าวไควา "กัมร์ เต็ง" แห่งเมืองอื่น ๆ จะมีฐานะเท่าเทียมหรือน้อยกว่า ฐานะของ "กัมร์ เต็ง" เท่าเทียมกันก็หมายความว่าระบบการเมืองการปกครองของแควนเจินลี่ฟูเป็นลักษณะที่รัฐเล็ก ๆ หลายรัฐมารวมตัวกัน อย่างหลวม ๆ ไม่มีกัมร์ เต็งพระองค์ใดจะมีอำนาจเด็ดขาดเหนือกว่า เพียงแต่ "กัมร์ เต็ง" แห่งเมืองหรือรัฐหนึ่งไคจะเป็นที่ยอมรับและนับถือยกย่องให้เป็นผู้นำคงต้องขึ้นอยู่กับอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมืองหรือรัฐนั้น ๆ วาจะมีมากน้อย และลักษณะบุคลิกลักษณะของผู้นำ อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างเมืองหรือรัฐต่าง ๆ คงเป็นไปในลักษณะของเครือญาติ ซึ่งระบบการเมืองการปกครองในลักษณะเช่นนี้สอดคล้องกับจารีตทางการเมืองและการปกครองดั้งเดิมของบ้านเมือง



แถบนี้ที่เป็นแบบรัฐเล็กรัฐน้อยมิได้รวมกันเป็นอาณาจักรใหญ่โต ในหลักฐานจีนเองก็ดูเหมือนจะบันทึกว่าแคว้นเจินสี่ผู้มีเมืองกว่า 60 เมืองและแต่ละเมืองมีผู้ปกครองของตนเอง ลักษณะการปกครองของแคว้นเจินสี่ผู้จึงแตกต่างกับแคว้นละโว้ ซึ่งเป็นลักษณะของการปกครองในแบบกษัตริย์เจ้าเหนือหัวสูงสุดตามที่กล่าวมาแล้ว

ลักษณะการเมืองการปกครองของรัฐในลุ่มน้ำเจ้าพระยา แสดงให้เห็นว่าพัฒนาการทางสังคมของบ้านเมืองแถบนี้เป็นแบบสังคมรัฐอย่างแน่ชัดแล้ว ดังนั้นสังคมจึงมีการแบ่งแยกเป็นชนชั้นต่าง ๆ ชุนนางในสมัยนี้เป็นชนชั้นหนึ่งของสังคมและโคคลีคลายมาเป็นสถาบันที่สำคัญซึ่งจำเป็นต่อระบบการปกครองและการบริหารของบรรดารัฐหรือแคว้นต่าง ๆ จากรูปแบบการเมืองและการปกครองของแคว้นละโว้ซึ่งค่อนข้างเป็นรัฐเดี่ยวมีความเป็นปึกแผ่นแน่นหนากว่าบ้านเมืองในแถบภาคตะวันตก ชุนนางในแคว้นละโว้ก็น่าที่จะมีฐานะมั่นคงกว่าทั้งฐานะทางสังคมและหน้าที่ทางการปกครอง เนื่องจากได้รับอิทธิพลทางการเมืองและรูปแบบการปกครองซึ่งค่อนข้างเป็นระบบระเบียบจากอาณาจักรขอม ส่วนทางภาคตะวันตกหรือที่เรียกกันว่า "แคว้นสยาม" ความเป็นปึกแผ่นแน่นหนาแบบรัฐเดี่ยวยังไม่ในกลุ่มรัฐที่มารวมตัวกัน ระบบการปกครองการบริหารจึงแยกกันเป็นของแต่ละรัฐ ความเป็นเอกภาพของระบบการปกครองจึงไม่เกิดขึ้น ชุนนางของแคว้นสยามน่าจะเป็นสถาบันหรือองค์กรขนาดเล็ก ฐานะและความมั่นคงทางสังคมและตำแหน่งทางราชการจึงไม่สูงจะมีความสำคัญมากนัก เพราะกษัตริย์ผู้ปกครองแคว้นและเชื้อพระวงศ์สามารถควบคุมอำนาจได้อย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏหลักฐานที่จะแสดงถึงชุนนางของทั้งสองแคว้นใดเขาไปมีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เด่นชัด ดังนั้นสถาบันชุนนางในสมัยนี้คงจะยังไม่ได้เป็นสถาบันที่เข้มแข็งมากเพียงพอที่จะสามารถแสดงพลังอำนาจทางการเมืองให้ปรากฏออกมาอย่างชัดแจ้ง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะขาดหลักฐานเกี่ยวกับการจัดระเบียบทางการเมืองการปกครอง การบริหาร ซึ่งรากฐานแห่งการสั่งสมอำนาจการเมืองและเศรษฐกิจของชุนนางขึ้นอยู่กับ การเติบโตของระบบการปกครองว่าได้มีการขยายตัวออกไปครอบงำสังคมได้มากน้อยแค่ไหนเพียงไร



## ลักษณะขุนนางอยุธยา

ขุนนาง คือ ผู้ที่กำเนิดจากสามัญชน อาจมาจากครอบครัวชั้นสูง หรือชั้นต่ำในสังคมก็ได้ ฐานะของความเป็นขุนนางนั้นเกิดจากการที่กษัตริย์ทรง ยกบุคคลใดบุคคลหนึ่งขึ้นเป็นขุนนาง ภายใต้อาณัติของพระราชทานบรรดาศักดิ์ ราชทินนาม ตำแหน่ง และศักดินา ทั้งสี่อย่างนี้อาจเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามแต่กษัตริย์จะทรง โปรดให้เปลี่ยน ฉะนั้นตามหลักการแล้ว ขุนนางเกิดขึ้นจากการใช้พระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ สามัญชนที่มีโอกาสถวายตัวรับราชการกับ พระมหากษัตริย์ และได้รับศักดินาค้างแค่ 400 ขึ้นไป ก็จะได้รับ การยกย่องว่ามีฐานะ เป็นขุนนาง ถ้าศักดินาค่ากว่า 400 ยังไม่ถือว่าเป็นขุนนาง ยกเว้นผู้ที่ รับราชการในกรมมหาดเล็ก แม้จะมีศักดินาค่ากว่า 400 ก็ยังจัดเป็นขุนนาง ที่เป็นเช่นนี้เพราะส่วนใหญ่ของขุนนางในกรมมหาดเล็ก จะได้รับการเลือกสรร โดยตรงจากพระมหากษัตริย์ และทรง เลือกจากลูกหลานของพวกขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ที่ไว้วางพระทัย มหาดเล็กจึง เป็นผู้รับใช้ใกล้ชิด ( เวลส์ 2519 : 64-65 )

### 1. การแต่งตั้งและยศฐานันดรศักดิ์ของขุนนาง

สามัญชนจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นขุนนาง กระทำได้ 2 ระ ะ คือ ระยะเวลาเมื่อยังเป็นเด็ก โดยบิดาซึ่งเป็นขุนนางผู้ใหญ่พาเขาฝากถวายตัวเป็น มหาดเล็ก อาจจะถูกถวายตัวกับเจ้านายในพระราชวงศ์อื่น ทั่วก็ได้ อีกระยะหนึ่ง คือเมื่อมีบุคคลใดมีคุณสมบัติครบที่จะเป็นขุนนางได้ ขุนนางผู้ใหญ่เป็นผู้พิจารณา คุณสมบัติ เมื่อเห็นว่าเหมาะสมแล้วก็พาตัวเขาฝากถวายตัว และเมื่อพระมหา กษัตริย์ทรงพิจารณาเห็นว่าเป็นการเหมาะสมก็จะแต่งตั้งให้เป็นขุนนาง แล้วส่งไป ประจำตามกรมกองต่าง ๆ ซึ่งมักจะเป็นกรมกองที่บิดามารดาหรือญาติพี่น้องรับ ราชการประจำอยู่แล้ว ในพระราชกำหนดเกณฑ์ตราขึ้นในสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นขุนนางได้จะต้องประกอบด้วย วุฒิ 4 ประการ คือ ขาดิวุฒิ (ตระกูลเป็นมหาเสนาบดีสืบต่อกันมา) วัยวุฒิ ( 31 ปีขึ้นไป ) คุณวุฒิและ บัญญูวุฒิ นอกจากนี้ยังต้องมีฉันทาธิบติ (ถวายสิ่งที่ต้องประสงค์) วิทยาธิบติ (ความเพียรในราชการ) จิตาธิบติ (กล้าหาญในสงคราม) และวิมังสาธิบติ (ฉลาดในการดำเนินการพิพากษาความและอุบายในราชการต่าง ๆ )



( กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 : 2505 : 149 )      แต่อย่างไร-

ก็ตามกฎเกณฑ์เหล่านี้ก็มีได้เป็นการถาวรตายตัว ชูนางในราชสำนักและตามกรมกองต่าง ๆ อาจมีโชเป็นบุตรชุนนางเดิม ผู้ที่มีความดีความชอบหรือผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือแม่แต่ชาวต่างชาติก็เป็นชุนนางได้เหมือนกัน แต่เนื่องจากบุตรหลานของชุนนางมีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย และมีโอกาสในการเรียนรู้หน้าที่ราชการไคมากกว่าสามัญชนที่ไม่มีบิคารมารคาหรือญาติพี่น้องที่เป็นชุนนางมาก่อน เพราะบิคารมารคาที่มีไคเป็นชุนนางย่อมไม่อาจถ่ายทอดความรู้พิเศษที่เกี่ยวกับราชการต่าง ๆ ให้กับบุตรหลานไค นอกจากนี้แล้วชุนนางมักจะแต่งงานกับลูกหลานของชุนนางในตระกูลสูงด้วยกัน เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้ที่จะเป็นชุนนางมักจำกัควงอยู่ในหมู่เชื้อสายของชุนนาง ดังนั้นตระกูลชุนนางจึงอาจที่จะรักษาและสืบทอด "ความเป็นชุนนาง" ไปถึงรุ่นลูกรุ่นหลานไค

แต่เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดที่จะแต่งตั้งบุคคลไคเข้าสู่ตำแหน่งไค หรืออาจถอดถอน ลดฐานะไค ชู้ไค และมักปรากฏเสมอว่าชุนนางผู้ใหญ่ถูกลงโทษถอดลงเป็นไพร่ ซึ่งมีผลกระทบต่อวงศ์ตระกูลและเครือญาติทั้งหมดหรือบางส่วนของไค นอกจากนี้การเปลี่ยนรัชกาลโดยเฉพาะที่เป็นผลมาจากการชิงอำนาจที่เกิดขึ้นทุกครั้งย่อมจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงตัวชุนนางในตำแหน่งต่าง ๆ ตามความเหมาะสมของสถานการณ์ โดยเฉพาะภาวะการเมืองในตอนกลางและปลายอยุธยาที่มีการชิงอำนาจเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ย่อมหมายความว่าโอกาสที่ตระกูลชุนนางจะสืบทอดอำนาจเป็นเวลายาวนาน ย่อมเป็นไปได้ยากมากยิ่งขึ้น เสถียรภาพของตระกูลชุนนางในเวลาดังกล่าวจึงไม่มีความมั่นคง

การกำหนดความสูงศักดิ์ของบรรดาชุนนางทั้งหลาย พิจารณาได้จากยศ หรือบรรดาศักดิ์ ราชทินนาม ตำแหน่ง และศักดินา

"ยศ" หรือ "บรรดาศักดิ์" และ "ราชทินนาม" เป็นของคู่กัน พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานพรอมกันไคคราวเดียว ราชทินนามมักเป็นภาษามคธหรือสันสกฤตล้วน ๆ หรือผสมกับภาษาไทยสั้น ๆ (ชัย เรื่องศิลป์ 2517 : 101) ราชทินนามนี้มีความสำคัญตรงที่สามารถบ่งหน้าที่ของชุนนางนั้น ๆ ได้ เพราะหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ จะมียศและราชทินนามกำกับไว้ เช่น เจาพระยาจักรีศรีอโศก



รักษ์ เป็นยศและราชทินนามประจำตำแหน่งสมุหนายก เป็นต้น ชุนนางในตำแหน่งต่าง ๆ จึงย่อมจะต้องมีราชทินนามเฉพาะไว้ ชุนนางผู้ใดได้เลื่อนยศและตำแหน่งก็ต้องเปลี่ยนราชทินนาม ดังนั้นจึงมักเรียกชุนนางตามยศและราชทินนาม ส่วนยศหรือบรรดาศักดิ์ของชุนนางในสมัยก่อนอยุธยา เท่าที่ปรากฏหลักฐาน ยศสูงสุดคือ "ชุน" ซึ่งเป็นยศของพวกชุนนางที่ขึ้นอยู่กับระบบบริหารของเมืองหลวง โดยเป็นยศสำหรับชุนนางในระดัปลำดับประจำจตุสดมภ์ เจ้าเมือง แม่ทัพ ยศหรือบรรดาศักดิ์ระดับรองลงมา คือ หมื่น พัน นายร้อย นายสิบ อาจเรียงยศชุนนางในสมัยก่อนอยุธยาจากสูงไปต่ำได้คือ ชุน หมื่น พัน นายร้อย นายสิบ ในระยะต่อมาคงจะในราวพุทธศตวรรษที่ 21 ยศชุนนางมีการพัฒนามาอีกชั้นหนึ่ง โดยการนำเอายศทางชาติ เช่น อินทีย และ เขมรมาใช้ การเพิ่มขึ้นของระดับชั้นของยศบรรดาศักดิ์เช่นนี้ ย่อมหมายความว่ามีการกองต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น และต้องมีชุนนางปฏิบัติราชการลดหลั่นกันลงไปหลายชั้นขึ้นมาด้วย ยศที่เพิ่มขึ้นมาในระยะนี้ คือ พระยา พระ หลวง ในเอกสารของชาวตะวันตกนับแต่พุทธศตวรรษที่ 21 ตอนปลายถึงพุทธศตวรรษที่ 23 เรียกยศเหล่านี้ว่า ออกญา ออกพระ ออกหลวง และออกชุน ส่วนยศหลวงนั้นเอามาจากเขมร ยศชุน หมื่นถูกลดฐานะลงมากลายเป็นยศชุนนางชั้นผู้น้อย ส่วนยศนายร้อย นายสิบกลายเป็นยศของพวกที่ไม่ได้จักเป็นชุนนาง และกลายเป็นยศของไพร่ที่มิได้สังกัดให้ทำหน้าที่ช่วยควบคุมไพร่ ต่อมาถึงตอนปลายอยุธยา มีการเพิ่มยศชั้น "เจ้าพระยา" เป็นยศสูงสุดสำหรับชุนนาง นอกจากนี้ยศชุนนางที่มีลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะอีกพวกหนึ่ง ได้แก่ เจ้าหมื่น จมื่น จ่า เป็นยศบรรดาศักดิ์ที่ใช้อยู่ในกรมหมากเล็กเท่านั้น (เวลล์ 2519 : 57)

ส่วน "ตำแหน่ง" จะเป็นสิ่งที่กำหนดระดับความสูงศักดิ์และหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งโดยปรกติมักจะสอดคล้องกับบรรดาศักดิ์ และราชทินนาม ตำแหน่งสำคัญ ๆ ตามกรมกองต่าง ๆ ในระบบการบริหารส่วนกลาง คือ อัครมหาเสนาบดี ไคแก สมุหนายก และสมุหพระกลาโหม เสนาบดีจตุสดมภ์ ตำแหน่งทั้งสองประเภท



นี้มียศเป็น "พระยา" และต่อมาภายหลังเป็น "เจ้าพระยา" ทั้งสิ้น (ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช 2525 : 83 - 84) ตำแหน่งขุนนางระดับรองลงมาได้แก่ ตำแหน่งจางวาง ซึ่งใช้สำหรับกรมใหญ่กว่ากรมทั่วไป และเล็กกว่ากรมของ เสนาบดี รองจากจางวางก็เป็นตำแหน่ง "เจ้ากรม" อาจเป็น "เจ้ากรม" ที่ ขึ้นอยู่กับกรมใหญ่ หรือ เป็น "เจ้ากรม" อิสระที่ขึ้นกับกษัตริย์โดยตรงก็ได้ รอง จากเจ้ากรมก็เป็นตำแหน่งราชปลัดทูลฉลอง สำหรับกรมใหญ่ และปลัดกรมสำหรับ กรมเล็กหรือกรมธรรมดา จากนั้นก็เห็นตำแหน่งสมุหบาญชี ทำหน้าที่ควบคุมบัญชี กาลังพลในกรมนั้น ๆ บรรดาตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้บางครั้งเป็นตำแหน่งระดับ เดียวกัน แต่อาจมียศบรรดาศักดิ์ไม่เท่ากัน เช่น ตำแหน่ง "เจ้ากรม" บางกรม ก็มีเจ้ากรมเป็น "พระยา" บางกรมก็มีเจ้ากรมเป็นเพียง "ขุน" เท่านั้น ที่เป็น เช่นนี้ขึ้นอยู่กับความสำคัญของกรมนั้น ๆ (จะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า)

สำหรับ "ศักดินา" เป็นเครื่องกำหนดความสูงต่ำของยศศักดิ์ขุนนาง ไค้ชัดเจน เพราะในสังคมอยุธยา คนทุกคน (ยกเว้นกษัตริย์) ถูกกำหนดให้ แต่ละคนมีจำนวนศักดินาประจำตัวแตกต่างกัน บุคคลที่มียศศักดิ์สูง มีหน้าที่ (ราชการ) ความรับผิดชอบมาก ก็จะมีศักดินาสูงเป็นลำดับขั้นขึ้นไป สำหรับขุนนาง จะมีศักดินาสูงสุดได้เพียง 10,000 เท่านั้น จากนั้นก็ลดลงมาจนถึงศักดินา 400 ขุนนางแม้จะมีบรรดาศักดิ์เท่ากัน หรือมีตำแหน่งในระดับเดียวกัน ขุนนางที่มี ศักดินาสูงกว่าย่อมมีความสำคัญมากกว่า แม้ว่าจะดำรงตำแหน่งในระดับ เดียวกัน หรือมีบรรดาศักดิ์เท่ากันก็ตาม ดังนั้นศักดินาจึงใช้แสดง ความสูงศักดิ์ ไค้แน่นอนกว่ายศ ราชทินนามหรือตำแหน่ง

ยศ บรรดาศักดิ์ ราชทินนาม ตำแหน่ง และศักดินา ซึ่งแสดงถึงความ สูงศักดิ์ของการ เป็นขุนนาง มีสิ่งที่จะสืบทอดกันในวงศ์ตระกูลและไม่ใช้สิ่งที่ถาวร กล่าวคือ ยศ ตำแหน่ง ศักดินาอาจหมดไปไค้ตาพระมหากษัตริย์ทรงถอดถอน หรือ ขุนนางผู้นั้นลาออกจากตำแหน่งขุนนาง ความสูงศักดิ์เหล่านี้ก็จะหมดไปด้วย ดังนั้น ความสูงศักดิ์จะดำรงอยู่ในช่วงระยะเวลาที่ขุนนางยังอยู่ในตำแหน่ง แต่อาจมีข้อยกเว้นบาง เช่น ขุนนางที่ลาออกจากตำแหน่งและมีบ่าวไพร่จะเหลือศักดินา 1/3 ของศักดินาเดิม หรือขุนนางบางคนที่มีความดีความชอบอาจได้รับพระราชานุญาต



จากกษัตริย์ให้คงรักษาศึกษาไว้หลังจากที่ลาออก (เวลล์ 2519 : 59 - 60)  
 ในสมัยอยุธยา ขุนนางจะอยู่ในตำแหน่งใดตลอดชีวิต หากไม่ได้ประพฤติผิด  
 และถูกถอดถอนโดยพระมหากษัตริย์ หรือมีความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

## 2. อำนาจและหน้าที่ของขุนนาง

ขุนนางนอกจากจะมีอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติราชการบังคับบัญชากรมกองต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายตามปกติ ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่สำคัญ ๆ อีกบางประการ คือประการแรก ขุนนางมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลไพร่พลในกรมกองที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชา และควบคุมดูแลไพร่พลในหัวเมืองชั้นใน ซึ่งถูกแบ่งให้สังกัดกรมกองในเมืองหลวง ไพร่พลเหล่านี้ถือเป็นไพร่หลวง ซึ่งเป็นไพร่ของพระมหากษัตริย์ แต่พระองค์มิได้ทรงปกครองเอง ได้จัดกรมกองให้ไพร่หลวงสังกัดตามความเหมาะสม และมอบหมายให้เจ้ากรมและขุนนางอื่น ๆ ในแต่ละกรมปกครองดูแลบังคับบัญชา ส่วนจำนวนไพร่พลในสังกัดมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับตำแหน่งและศักดินาของขุนนางผู้นั้น กล่าวคือขุนนางที่มียศศักดิ์สูงได้ตำแหน่งใหญ่โต เช่น สมุหพระกลาโหม สมุหนายก จัตุสดมภ์ มีศักดินามากก็จะมีไพร่พลในสังกัดมาก ในเวลาปกติขุนนางต้องควบคุมดูแลให้ไพร่หลวงสามารถทำมาหากินโดยสงบสุข ถ้าเกิดกรณีพิพาทขึ้นในหมู่ไพร่หลวงในสังกัด ขุนนางผู้นั้นก็มีอำนาจหน้าที่ในการพิพากษาคดี และเมื่อถึงกำหนดเกณฑ์แรงงานไพร่หลวงเขาแวร ขุนนางก็จะคอยควบคุมไพร่หลวงให้เข้ามาประจำการให้ครบ ควบคุมไพร่ให้ทำหน้าที่ของกรมกองนั้น ๆ ขุนนางจะต้องคอยควบคุมดูแลมิให้ไพร่หลวงสูญหายหรือขาดบัญชี ถ้าไพร่ขาดจำนวนเมื่อมีราชการเรียกใช้แล้วไม่อยู่ครบ ขุนนางผู้ควบคุมก็จะต้องมีความผิด ในภาวะสงครามขุนนางจะต้องระดมไพร่พลในสังกัดของตนเข้าประจำการ ทั้งนี้ได้เห็นว่าขุนนางนั้นจะเป็นฝ่ายทหารหรือพลเรือน คัวขุนนางเองก็มีฐานะเป็นแม่ทัพนายกองคุมไพร่พลในสังกัดเข้าร่วมสงครามด้วย

ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ในการเก็บภาษีอากร ได้แก่ ภาษีที่เก็บจากไพร่พลของตน และภาษีอากรที่อยู่ในบังคับบัญชาของกรมที่ตนสังกัด ถ้าเป็นเจ้าเมืองหัวเมืองชั้นนอกมีอำนาจหน้าที่เก็บภาษีอากรทั้งหมดในบริเวณอาณาเขตที่เจ้าเมืองนั้นมีอำนาจ

ประการที่สาม มีการจำแนกหน้าที่ในการเป็นผู้พิพากษาอรรถคดี



ต่าง ๆ ที่อยู่ใต้น้ำของกรมกองที่คนบังคับบัญชา ขุนนางจึงมีหน้าที่พิจารณาคดี ทั้งที่เป็นคดีเล็กน้อยที่เกิดขึ้นในบรรดาหมู่ไพร่ และคดีที่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานของ คนควย ประการที่สี่ ขุนนางมีหน้าที่ต้องรายงานแก่พระมหากษัตริย์ทันทีที่ใคร ได้เห็นการเคลื่อนไหวสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่จะเป็นผลร้ายต่อกษัตริย์ เช่น ชาวการบฏ การยกบอกพระราชทรัพย์ การลักลอบติดต่อกับพระสนมกำนัลเป็นต้น ถ้ารู้แล้วไม่ แจ้งข่าวมีโทษถึงกบฏ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ขุนนางระแวงกันเอง หรืออาจมีการ กลั่นแกล้ง โดยแจ้งเรื่องเท็จ ท้าบทรสนเทห์ ทำให้ขุนนางต้องระมัดระวัง อยู่เสมอ ไม่ทำสิ่งใดให้มีผู้สงสัย ขุนนางทุกคนต้อง เขารวมพิธีคัมภีร์นำพระพิพัฒน์ สัตยาปีละ 2 ครั้ง ไครขาดคัมภีร์มีโทษถึงกบฏ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของขุนนาง มีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ควบคุมไว้อย่างเข้ม งวดกวดขัน ซึ่งเท่ากับเป็นการจำกัดมิให้ขุนนางมีบทบาทเกินเลยอำนาจหน้าที่ และเป็นการทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานควย ไครปฏิบัติราชการที่มีความ ชอบก็จะได้รับรางวัลและผลประโยชน์มากมาย สำหรับผู้ที่บกพร่องต่อหน้าที่ ภาระงานนอกเหนือขอบเขตหน้าที่ของตนเองก็จะได้รับโทษนานาประการตามที่ ใดกำหนดไว้อย่างเข้มงวดกวดขันเช่นเดียวกัน ขุนนางจึงอยู่ในฐานะที่ส่อแหลมมิ ไซ่น้อย ต้องระวังการปฏิบัติตนอยู่ตลอดเวลา ถ้าพลาดพลั้งลงไปอาจต้องรับ โทษถึงตายรวมทั้งครอบครัว ญาติพี่น้องล้วนอยู่ในข่ายที่ต้องถูกลงโทษควย การพิจารณาโทษขุนนางคงดูความบรรดาศักดิ์ของขุนนางนั้น ๆ ควบ ถ้าเป็นความ ผิดเกี่ยวกับการละเมิดใหญ่ เช่น การวิวาทกันในเขตพระราชวัง ถือว่าเป็น การละเมิดพระมหากษัตริย์ ขุนนางที่มีศักดิ์ยาน้อยจะถูกปรับมากกว่าขุนนางที่มี ศักดิ์ยานสูง แต่ถ้าเป็นความผิดเกี่ยวกับหน้าที่รับผิดชอบในทางราชการ ความผิด ในทางอาญา ขุนนางที่มีศักดิ์ยานสูงจะถูกลงโทษหนักกว่าขุนนางที่มีศักดิ์ยานต่ำกว่า เพราะหาขุนนางที่อยู่ในตำแหน่งสูงมีหน้าที่สำคัญ จะต้องรู้จักรับผิดชอบและควบคุมตนเองไครมากกว่าผู้น้อยหรือขุนนางที่มีฐานะต่ำกว่า

### 3. สิทธิและผลประโยชน์ ของขุนนาง

ขุนนางในสมัยอยุธยา มีรายได้และผลประโยชน์หลายอย่าง โดยเฉพาะผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่ ดังนั้นการอยู่ในตำแหน่งของ



ขุนนางจึงมักเรียกว่า "กินตำแหน่ง" หรือ "กินเมือง" สิทธิและผลประโยชน์ของขุนนางอาจสรุปได้ดังนี้ ขุนนางและครอบครัวบุตรหลานบริวารได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงาน ขุนนางไม่ต้องเสียภาษีมีไพร่ในสังกัดเพื่อควบคุมความความสูงศักดิ์ ไม่ต้องไปศาลเองแต่มีสิทธิให้ทนายไปให้การในศาลแทนและการสืบสวนขุนนางจะทำใดต่อเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงอนุญาต ขุนนางมีสิทธิเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์ตามลำดับยศศักดิ์ สิทธิในการใช้เสมียนทนายรับใช้ใกล้ชิดคิดค่าขุนนาง จำนวนเสมียนทนายที่ขุนนางมีได้ขึ้นอยู่กับจำนวนศักดิ์นาของขุนนาง นอกจากนี้แล้วขุนนางได้รับเครื่องยศต่าง ๆ เพื่อแสดงฐานะสูงศักดิ์เพราะความเป็นขุนนาง เช่น ทิบบมากเงิน ทิบบมากทอง บางทีอาจมีช้าง ม้า ช้างคนและที่ดิน แต่เครื่องยศเหล่านี้ต้องถวายคืนพระมหากษัตริย์เมื่อขุนนางผู้นั้นถึงแก่กรรมหรือออกจากราชการ ขุนนางที่ออกจากราชการจะขอพระราชทานให้คงศักดิ์นาไว้ได้ครึ่งหนึ่งของศักดิ์นาเดิม ถ้าขุนนางผู้นั้นมีบริวารผู้นั้นในสังกัด ขุนนางที่มีความดีความชอบมากอน แต่ทำผิดภายหลังและโทษถึงตาย ยกเว้นโทษกบฏขุนนางผู้นั้นมีสิทธิขอพระราชทานลดโทษลงไม่ให้อถึงตายได้ สิทธิของขุนนางแม่มีอยู่หลายประการ แต่ถูกจำกัดขอบเขตของสิทธิหลายอย่างด้วยกัน เช่น ความสูงศักดิ์ของการเป็นขุนนางมีเฉพาะตน ไม่สืบทอดถึงลูกหลาน อภิสิทธิ์ของขุนนางจึงเป็นเรื่องที่บุคคลนั้นจะต้องใช้ความสามารถทำราชการจึงมีขึ้นได้ มิใช่รับยกย่องเป็นมรดก การทำตัวเกินยศศักดิ์ในค่านิยมความเป็นอยู่และกรรมมีไพร่เกินฐานะ มีโทษอาชญากรรมหรือโทษทัณฑ์อื่นใดและให้ออกจากราชการ ถ้าขุนนางตายบุตรภรรยาหรือญาติพี่น้องต้องทำบุญช้แจกทรัพย์สินทั้งหมดเพื่อกราบทูลพระมหากษัตริย์เพื่อจะไต่ทรงพิจารณาว่าจะเรียกทรัพย์สินที่ทรงพระราชทานไปให้กลับคืนมาประการใดบ้าง จะต้องคืนพิทยาให้แก่ราชการและยังต้องแบ่งทรัพย์สินมรดกส่วนหนึ่งให้แก่พระคลังหลวงอีกด้วย วิธีการเหล่านี้เป็นการควบคุมความมั่งคั่งของขุนนางทางหนึ่งมิให้มีทรัพย์สินเป็นมรดกมากเกินไป

สำหรับรายได้และผลประโยชน์ของขุนนาง ขุนนางไม่มีเงินเดือนแต่ขุนนางจะได้รับผลประโยชน์หลายอย่าง โดยเฉพาะผลประโยชน์จากตำแหน่ง โดยได้รับเบี้ยหวัดเงินปีจากพระมหากษัตริย์ ขุนนางจะได้รับเบี้ยหวัดมากน้อย





เพียงใดก็ขึ้นอยู่กับยศศักดิ์ แต่รายได้หลักน่าจะเป็นรายได้หรือผลประโยชน์ที่มาจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ เช่น ถ้ากรมกองใดงานในหน้าที่อ่านขงให้มีรายได้มาก เช่น จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม การติดต่อการค้ากับต่างชาติ ฯลฯ ขุนนางในกรมนั้นจะมีรายได้สูงไปควย ทั้งนี้เพราะขุนนางสามารถจักเก็บรายได้ส่วนหนึ่งไว้แบ่งจ่ายเฉลี่ยกันเองในกรม โดยนำส่วนหนึ่งไปเซาทองพระคลังหลวง แต่ขุนนางก็สามารถที่จะปิดบังรายได้ที่แท้จริงส่วนนี้ไว้ เพื่อให้เข้าพระคลังหลวงแค่น้อยและไว้แบ่งปันกันเองไ้มาก การทุจริตในหน้าที่ต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องปรกติ และแพร่หลายและปฏิบัติ สืบต่อมาเป็นประเพณี นอกจากนี้ขุนนางยังอาจมีรายได้และผลประโยชน์เป็นคราว ๆ ถ้าปฏิบัติราชการมีความดีความชอบในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นการเฉพาะ เช่น ในการสงคราม กษัตริย์จะพระราชทานรางวัลเป็นทรัพย์สินมีค่า ซาหาศ บรียวาร ช่างมาตลอดจนที่คืนให้อีกเป็นอันมาก ผลประโยชน์ส่วนสำคัญอีกส่วนหนึ่งของขุนนางคือ จะส่งของบรรณาการต่าง ๆ จากไพร่ที่อยู่ในสังกัดและผลผลิตที่เกิดจากการใช้แรงงานไพร่ผลิตในที่ดินของขุนนาง ซึ่งที่คืนอาจเป็นที่ดินที่ได้รับพระราชทานจากกษัตริย์หรืออาจเป็นมรดกก็เป็นได้\*

ดังนั้นขุนนางอยุธยาจึงมีสิทธิและผลประโยชน์มาก เพราะได้ว้ราชการบ้านเมืองบังคับบัญชากรมกองต่าง ๆ ควบคุมไพร่พลไว้เป็น กำลังในค้ำ ผลประโยชน์ก็สามารถหารายได้จากคานต่าง ๆ ได้มาก เมื่อเทียบกับพวกเจ้านาย และพวกขุนนางควบคุมกำลังพลไว้มากกว่า พวกเจ้านายมีไพร่พลในสังกัดก็แต่พวกไพร่สม จะมี "เจ้า" ที่คุมไพร่หลวงจำนวนมากและมีอำนาจมากก็แต่เฉพาะกรมพระราชวังบวรสถานมงคลเท่านั้น ดังนั้นการแย่งชิงราชบัลลังค์ในสมัยอยุธยาตอนกลางและตอนปลายจึงเกิดจากการกระทำของขุนนางควย ทั้งในการเป็นผู้นำหรือผู้มีส่วนสนับสนุนให้เกิดการชิงอำนาจ จึงนับได้ว่าขุนนางมีฐานะและบทบาทสูงมากในระบบการเมืองสมัยอยุธยา ดังจะวิเคราะห์ต่อไปข้างหน้า

\* หมายเหตุ สรุปรจาก วิไลเลขา ดาวรรชนสาร , ประภัสสร บุญประเสริฐและอื่น ๆ. พื้นฐานวัฒนธรรมไทย. มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2524 หน้า 332 - 346.



### ลักษณะการปกครองของอาณาจักรอยุธยา

การจักระเทียบการปกครองซึ่งปรากฏอยู่ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา นับได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของการจักระเทียบการปกครองของอาณาจักรอยุธยา ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจักระปกครองเป็นระยะ ๆ ในระหว่างสี่ศตวรรษของอาณาจักรอยุธยา ทั้งนี้เพื่อให้ออกคดองกับสภาพการเมืองสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ระบบการปกครองและการบริหารจึงได้รับการเสริมสร้างใหม่มีการขยายตัวและซับซ้อนมากยิ่งขึ้นความสำคัญของสังคม การเก็บโคของระบบการปกครองคือ เป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้ขุนนางสามารถสั่งสมผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจและอำนาจทางการเมือง ควบคู่การอาศัยตำแหน่งหน้าที่ในระบบการปกครองการบริหารแสวงหาผลประโยชน์ได้อ่างกว้างขวาง ยิ่งระบบการปกครองขยายใหญ่โตมากขึ้นเท่าใดสถานภาพและบทบาทของขุนนางย่อมจะมีมากขึ้นเท่านั้น ตรงกันข้ามกับสังคมที่เป็นรัฐหรือแคว้นเล็ก ๆ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ทางการปกครองยังไม่ใหญ่โตและซับซ้อนนักครีและ เจ้านายใกล้ชิดสามารถที่จะควบคุมโคอย่างทั่วถึง ทำให้ฐานะและบทบาทของขุนนางในระบบการปกครองถูกจำกัดขอบเขต

การปกครองและการบริหารของอาณาจักรอยุธยา มักจะเน้นอธิบายเพื่อพิจารณาในเรื่องโครงสร้างทางการปกครองและหน้าที่ของแต่ละกรมกอง รวมทั้งขุนนางในตำแหน่งต่าง ๆ มักจะแบ่งยุคสมัยออกเป็น สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 และสมัยที่มีการปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เน้นการปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถว่าเป็นการวางรากฐานการปกครองที่เป็นระบบระเบียบอย่างแท้จริงแก่อาณาจักรอยุธยา เช่น การแบ่งแยกหน่วยงานของรัฐออกเป็น พลเรือน และทหาร ตามลักษณะหน้าที่ที่เกี่ยวข้องการจักระบบให้กรมกองต่าง ๆ ในเมืองหลวง การจักระปกครองภูมิภาค และท้องถิ่น และที่สำคัญมากก็คือ การตราพระอัยการศักดิ์นาพลเรือน พระอัยการศักดิ์นาทหาร-หัวเมือง กฎมณเฑียรบาล ถือได้ว่าเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชธานี โดยอาศัยระบบการปกครองการบริหารที่สร้างขึ้นในสมัยนี้ ผลจากการปฏิรูปการ



ปกครองทำให้ เกิดระบบการปกครองที่มีความมั่นคง เข้มแข็ง และได้ใช้ต่อมาจนถึง การปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ระบบการปกครองที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถวางไว้จึงได้ยกเลิกไป แม้ในสมัยหลังจากรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแล้วจะมีการแก้ไขการจัดการปกครองก็ถือว่าเป็นการแก้ไข ในสิ่งปลีกย่อย นานักและความสำคัญที่ให้งานมีน้อยกว่าการปฏิรูปการปกครองของ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเมื่อเปรียบเทียบกัน แต่อย่างไรก็ตามมักจะมึงาน เขียนส่วนหนึ่ง เห็นว่า การปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมี ผลในทาง "ทฤษฎี" เท่านั้นและถือว่ามีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงในสมัยสมเด็จพระนเรศวร งานพื้นฐานที่อธิบายการปกครองของอาณาจักรอยุธยาในลักษณะที่ กล่าวสรุปมาข้างต้นที่สำคัญและเป็นงานหลัก ๆ คือ พระราชนิพนธ์เรื่อง พระราช คำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย แก้ไขการปกครองแผ่นดิน พระนิพนธ์ของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เรื่อง ลักษณะการปกครองของประเทศสยามแต่โบราณ และเรื่อง คำานานการเกณฑ์ ทหารของไทย งานเขียนของ W.A.R. Wood เรื่อง History of Siam ควอริช เวลส์ ในเรื่อง การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ งานของ รอง ศยามานนท์ คำาเนิร เลชะกุด และวิลาสวงศ์ นพรัตน์ (พงศะบุตร) ในนาม ของคณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย เรื่อง ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงศรี อยุธยาแผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ถึงแผ่นดินสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ซึ่งงานพื้นฐานหลัก ๆ เหล่านี้ใช้ในการอ้างอิงอยู่ในคำารวเรียนทางประวัติศาสตร์ ทั่วไป มีงานที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์อยุธยาตอนต้นโดยตรง คือ เรื่องศรีรามเทพ นคร ของอาคม พิธิษณะนิธิ เอียวศรีวงศ์ นอกจากนี้ยังมีงานสำคัญที่กล่าวถึงสังคม ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น แต่ได้ให้ความสำคัญแก่เมืองการปกครองสมัยอยุธยาไว้ด้วย คือ งานของม.ร.ว.อคิด รพีพัฒน์ เรื่อง สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416

งานที่กล่าวถึงข้างต้นทั้งหมดนี้ได้อ้างพื้นฐานเป็นอย่างดีไว้แล้ว ในการ วิเคราะห์และศึกษาอธิบายการปกครองของอาณาจักรอยุธยาทั้งในลักษณะโครงสร้าง และหน้าที่ทั่ว ๆ ไปพร้อมทั้งการคลี่คลายทางการปกครองในระยะ ๆ ที่สำคัญ ๆ



ปรากฏเป็นระบบเรียบร้อยเป็นอย่างดีแล้ว ดังนั้นผู้เขียนจึงไม่ขอนำมากล่าวอธิบายไว้ในวิทยานิพนธ์อีกแต่ผู้เขียนจะศึกษาวิเคราะห์ประเด็นที่สำคัญบางประเด็นที่เห็นว่าทำได้ทำการวิเคราะห์ คือ ความ การจัดการระบบและการตรวจสอบข้อมูล หลักฐานใหม่แล้ว จะทำให้เห็นถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงการจัดการปกครอง ซึ่งได้เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ ตามสภาพแวดล้อม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในแต่ละระยะล้วนแล้วแต่มีความสำคัญที่จะต้องได้รับการอธิบายเฉพาะภายในบริบทนั้น ๆ อันจะทำให้เห็นถึงพัฒนาการทางการปกครองที่คลี่คลายมาตามยุคสมัย เป็นลำดับตามแต่ละยุคสมัยที่เกิดการเปลี่ยนแปลง

ประเด็นสำคัญที่กล่าวถึงนี้คือ คติเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ การจัดการปกครองอาณาเขต และการบริหารการปกครอง โดยเฉพาะในสองประเด็นหลังนี้จะวิเคราะห์ความเชื่อมโยงกับบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจของยุคระยะเวลา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปรับปรุงการปกครองที่เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เห็นภาพการคลี่คลายของระบบการปกครองการบริหารที่สืบเนื่องกันตลอดยุคสมัยอาณาจักรอยุธยา ส่วนประเด็นแรก จะกล่าวในลักษณะสรุปความและเพิ่มเติมข้อมูลหรือการตีความใหม่เพื่อให้เข้าใจถึงความกึกหรือคติที่อยู่เบื้องหลังหรือเป็นพื้นฐานกำหนดรูปแบบและแนวทางของการจัดการปกครองของอาณาจักรอยุธยา

#### 1. คติเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์

คติเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ที่ถือปฏิบัติอยู่ในรัฐทั้งหลายของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในบรรดารัฐหรืออาณาจักรที่นับถือพุทธศาสนา ย่อมตั้งอยู่บนรากฐานคติหรือแนวคิดเกี่ยวกับ "พระมหากษัตริย์พรต" หรือ "เจ้าจักรวาล" (โฮล์-ทอลล์ 2525 : 15) พระเจ้าจักรพรรดิ หมายถึง พระราชามู๋ยงใหญ่กว่าพระราชาทังปวง (Universal Monarch) (อาคม พิศัย และ นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2527 : 7)



ความเป็นพระเจ้าจักรพรรดิผูกพันอยู่กับการ "

...ไคทำบุญแด่คุณ คือ ไคปฏิบัติบูชาแก่พระศรีรัตนตรัย และรู้จักคุณพระ  
พุทธเจ้า พระธรรมเจ้าและสงฆ์เจ้า แลไคทานรักษาศิลเมตตาทาน...ไค  
เกิดเป็นท้าวเป็นพระยาผู้ใหญ่ แลมีศักดิ์มียศบริวารเป็นอเนกอนันต์...ควยอำนาจ  
บุญสมภาร ๓ นั้น ๓ จึงไคปราบทั่วทั้งจักรวาลทั้งนั้นแล (ไตรภูมิภคว 2525 :  
49)

และทรงเป็นพระราชานูญยิ่งใหญ่กว่าพระราชาทิ้งหลายเนื่องเพราะ  
"...พระยาใหญ่ก็ดี น้อยก็ดี แลพระยาองค์ใดองค์หนึ่งก็ดี แลจะอาจสามารถ แล  
จะแต่งเครื่องสรรพยุทธ แลจะมารบพุ่งควยพระยามหาจักรพรรดิราชานั้น มีอาจ  
สามารถเพื่อจะทำไคเลย..." บรรดาภคินทรียหรือท้าวพระยาทั้งหลายจึง "...  
ต่างองค์ต่างแต่งเครื่องบรรณาการทั้งหลาย... แลก็ชวนกันมาไหว้นบคารพยำแยง  
... แลก็ถวายเป็นข้าพระยามหาจักรพรรดิราชานั้นทุกคนแล" (ไตรภูมิภคว  
2525 : 55-56) อาจกล่าวไคว่าความเป็นจักรพรรดินั้นย่อมนำมาซึ่ง กษัตริย์  
ผู้ทรงธรรมที่เป็นใหญ่เหนือพระราชานูญอื่น ๆ ทั้งปวง

คติเกี่ยวกับจักรพรรดิราชยังมีความสัมพันธ์กับแนวความคิด "เทวราชา"  
และความคิดเกี่ยวกับ "มณฑล" โดย "เทวราชา" จะเน้นความสำคัญที่อำนาจ  
เกิดจากและทรงความศักดิ์สิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ ส่วน "มณฑล" เป็นสาระ  
เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางอำนาจหรือ เมืองหลวงกับ เมืองบริวารที่  
อยู่โดยรอบ

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง เมืองศูนย์กลางกับเมืองบริวาร อาจกล่าว  
ไคว่าเป็นระบบการ เมืองที่มีพื้นฐานทางอุดมการณ์มาจากคติความเชื่อของฝ่ายอินเดียน  
-ทิเบต ที่เรียกว่า "มณฑล" ( Mandala ) "มณฑ" ( Manda ) แปลว่า  
"แกน" ( Core ) หรือศูนย์กลาง และ "ล" ( la ) แปลว่า "สิ่งที่ล้อมรอบ"  
"มณฑล" ไคถูกนำไปเป็นระเบียบของการจัดระเบียบทางสัญลักษณ์ของศาสนสถาน  
อยู่ทั่วไปในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่นที่โบโรพุทโธในเกาะชวาบายนและนครวัด  
ในเขมร เป็นต้น "มณฑล" ประกอบด้วย 5 ส่วนคือ ส่วนที่อยู่ตรงกลาง และส่วน  
ที่อยู่ล้อมรอบตามทิศทางทั้งสี่ ในคัมภีร์อรรถศาสตร์ของเกอากิลยะ กล่าวถึง



"มณฑล" ในความหมายที่แสดงว่า รัฐหรือเมืองที่เป็นมิตรหรือศัตรูของอาณาจักร "มณฑล" จึงมีลักษณะ เป็นแนวความคิดแบบภูมิศาสตร์กรรเมือง ( Tambiah 1976 : 102) แนวความคิดเกี่ยวกับ "มณฑล" เป็นแนวคิดที่เกี่ยวเนื่องกับความคิด เรื่องระบบจักรวาลและโลกภูมิของพราหมณ์และพุทธ คือ ประกอบด้วย บริเวณที่เป็น ศูนย์กลางและบริเวณที่อยู่ล้อมรอบ เพียงแต่ต่างกันในเรื่องละเอียด

การที่แนวความคิดเกี่ยวกับ "มณฑล" ถูกนำไปใช้กำหนดรูปแบบทาง สัญ-ลักษณะทางศาสนสถาน และกำหนดรูปแบบของระบบความสัมพันธ์ทางการเมือง แสดงให้เห็นว่าในคติความเชื่อ เกี่ยวกับจักรวาลมีอิทธิพลอย่างมากต่อพื้นฐานความ คิดความเชื่อของสังคมเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ จึงได้แสดงนัยดังกล่าวออกมา ให้เห็นโดยเฉพาะนัยที่แสดงถึงระบบความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐต่าง ๆ ของเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ ระบบการเมืองแบบ "มณฑล" นี้จึงอาจแสดงให้เห็น ชัดได้โดยเปรียบเทียบ เมืองหลวงหรือศูนย์กลาง เป็นความพเคราะห์ที่อยู่กึ่งกลาง และเมืองต่าง ๆ หอมล้อมเป็นความบริวารที่มีขนาดและฐานะต่างกัน เมืองบริวาร จะมีความเป็นอิสระของตัวเอง และรวมกันอยู่ในรัศมีวงจร และภายใต้อิทธิพลของ ความพเคราะห์ที่อยู่ในศูนย์กลาง เมืองบริวารจะมีการจัดระเบียบของกิจการปกครอง ในลักษณะเดียวกับศูนย์กลางแต่ในขนาดที่ลดหลั่นกันไปตามความสำคัญมากน้อยของ แต่ละเมือง (สุเทพ สุนทร เกสัช 2525 : 140-141) รูปแบบของระบบการเมือง แบบ "มณฑล" ดังกล่าว ได้ถูกนักวิชาการปัจจุบันนำไปอธิบายถึงความเกี่ยวกับรูปแบบ "รัฐ" ของเอเซียตะวันออกเฉียงใต้โดย Tamiah เห็นว่าลักษณะของระบบ การเมืองแบบ "มณฑล" นี้ กษัตริย์ซึ่งปกครองอยู่ที่เมืองหลวงมีอำนาจสูงสุดแต่เพียง ในทางทฤษฎี ในทางพิธีกรรมและสัญลักษณ์ ในฐานะ เป็นผู้เชื่อมโยงระหว่าง จักรวาลกับโลกมนุษย์ เป็นผู้รักษาและธำรงไว้ซึ่งความเป็นระเบียบของสังคม และโดยอาศัยบารมีส่วนพระองค์ ความสัมพันธ์กับเมืองที่อยู่ในมณฑล นอกจากทาง พิธีกรรมแล้ว กษัตริย์ยังได้อาศัยความสัมพันธ์ในคานพิงพาอาศัย ความจงรักภักดี รวมถึงการสร้างพันธะทางเครือญาติกับเมืองที่อยู่ในมณฑล ซึ่งอาจมีฐานะ เป็นบริวาร หรือพันธมิตร กษัตริย์อาจควบคุมเมืองในมณฑลได้โดยอาศัยระบบการปกครอง เศรษฐกิจ ควบคุมวิธีการควบคุมทางด้านการศาล การทหาร การเกณฑ์แรงงาน การ



ผุคซาคสนคาค อารูทแฉะเงนศรทา Tambiah เรยกระษบการเมองแบบ (มฉทล)
 นาว "เมองศูนยกลางแฉะเมองบรวาร" (galactic polity\*) (1976 : 102,
 126) ในงานของ Kenneth R Hall กลาวถงลคษณะการปกครองของบานเมอง
 ในเอเชยศวันออกเงยงคโบราฉแบงออกเปันส่วนที่เปันแกนกลาง (Core area)
 แฉะบรเวณชายขอบ (Peripheral area) ซงอรอบบรเวณแกนกลาง ความสัมนศ
 ระหวางผุปกครองส่วนกลางกบผุนำทองถนอาศศการสงบรณาการ ซงหมายถง
 ศูนยกลางมโานาจควบคุมโดยสมบุรณ การแบงการปกครองลคษณะกถกลาวน
 เชนวาเปันคองสรางเฉพาของการปกครองการเมองสมยโบราฉ (อางใน
 ศคทา สาระยา 2527 : 2-3) เชนคซควา "ระบบการเมองสมยโบราฉ" ที่
 Hall กลาวถงนคค "มฉทล" นนเงเพยงแค Hall เนนเสถยรภาพของอานาจ
 ส่วนกลางในระคยที่คองซางมาก ในขณะถ Wolters กลาวถงระบบการเมอง
 แบบ "มฉทล" ในลคษณะที่เปันระบบการเมองที่ปรากฏอยุทวไปนภาคพื้นเอเชย
 ศวันออกเงยงคโบราฉ แฉะเนน "มฉทล" ในส่วนที่เปันเรองของความ
 สัมนศระหวางศวมุคคตมากคคอกษศรยที่เปันจศรพรศรราช โดยมโานาเขตของ
 "มฉทล" ไมแนนอน ความสัมนศระหวางรัฐใน "มฉทล" จะแนนแพนแคไหนซน
 อยุทวกับความสัมนศระหวางกษศรยที่เปันจศรพรศคกบกษศรยของรัฐใน "มฉทล"
 (Wolters 1982 : 16-33) ถงนนในความเชนของ Wolters ซงเชนวา
 แนวความคิดเกยวทกบรัฐแบบ "มฉทล" เปันสถานการณทางการเมองที่ไมมนคงนค
 อานาเขตของ "มฉทล" ไมชอบเขตที่แนนอนศูนยกลางที่เลคกกว่ามคเปนอศระ
 ในการปกครองคองซางมาก จงอาจที่จะบฏเสศความสัมนศแบบบรณาการกบ
 เมองทลวงเมอมโอกาสแฉะจะพยายามสรางเรอช่ายความสัมนศของศวมเองซนมา
 ควยเหตุนี้ชอบเขตของ "มฉทล" จงมคความยศทพุนไมแนนอน (Wolters 1982
 : 17)

---

\* Tambiah ใชควา "Galactic Polity" โดยเนนลคษณะบพทาของ
 พุทธศานาที่สัมนศกบระเบยบแบบแผนทางการเมอง มากกว่าที่จะใชคาคศพคถงกลาว
 เปันศวมแทนของระบบทางการเมองแคเพยงบระการเคยว



ความคิดในเรื่องระบบการเมืองแบบ "มณฑล" ตามทัศนะและการตีความของนักวิชาการจะต่างกันในเรื่อง ความเข้มข้นของอำนาจกษัตริย์ที่เมืองหลวงสามารถควบคุมเมืองบริวารที่อยู่ใน "มณฑล" ว่ามีความมั่นคงหรือไม่มั่นคง ตามันคงยอมหมายความว่า กษัตริย์หรือเมืองหลวง จะคงมีกลไกที่เป็นระบบการควบคุมหัวเมืองอื่น เป็นการส่งต่ออำนาจจากเมืองหลวงไปครอบงำหัวเมือง ซึ่งกลไกดังกล่าวก็คือ ระบบการปกครอง-บริหาร แต่ถ้าไม่มั่นคงยอมหมายถึง อำนาจของกษัตริย์จะจำกัดเฉพาะบริเวณเมืองหลวงและโดยรอบเท่านั้น การควบคุมหัวเมืองเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมากกว่าอันแสดงให้เห็นว่าระบบการเมืองแบบ "มณฑล" ซากกลไกที่จะตรวจสอบและควบคุม (ระบบการปกครองการบริหารที่มีประสิทธิภาพซึ่งควบคุมโดยส่วนกลาง) ทำให้กษัตริย์และเมืองหลวงมีอำนาจที่จำกัดซึ่งมีผลกระทบถึงความเข้มแข็งอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐอาณาจักรยอมแตกกระจายไปได้ง่าย ความมั่นคงของระบบการเมืองแบบ "มณฑล" จึงไม่ยั่งยืน

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับ "เทวราชา" เป็นอิทธิพลของศาสนาฮินดูหรือพราหมณ์ถือกันว่า กษัตริย์เป็นองค์อวตารของพระเจ้าหรือสืบเชื้อสายมาจากพระเจ้าหรือทั้งสองอย่าง (ไอน์-เกลเคิน 2525 : 11) ในฐานะ "เทวราชา" ระเบียบพิธีการที่แวดล้อมองค์พระมหากษัตริย์ได้จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับฐานะและความยิ่งใหญ่ของพระมหากษัตริย์ ระเบียบพิธีการต่าง ๆ จะมีลักษณะ เครื่องขีรึมศักดิ์สิทธิ์ ลีลาอันงามตระการ แต่ก็มีความโอฬารและเป็นสิ่งที่แยกองค์พระมหากษัตริย์ไว้ห่างไกลจากการเป็นมนุษย์ปุถุชนธรรมดาทั่วไป ในระบบการเมืองแบบมณฑลราชธานีจะเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรหรือจักรพรรดิ สำหรับลัทธิเทวราชราชธานีเป็นยิ่งกว่าศูนย์กลางทางการเมืองและวัฒนธรรม เป็นที่ตั้งของพระบรมมหาราชวังอันเป็นที่ประทับอันศักดิ์สิทธิ์ขององค์สมเด็จพระบรมราชา ซึ่งจะเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจทั้งหลายทั้งมวล ลัทธิเทวราชจึงผนวกเอาความคิดเกี่ยวกับจักรวาลที่ปรากฏอยู่ในคคิพราหมณ์และพุทธ ซึ่งเชื่อว่าความรุ่งเรืองของรัฐหรือสังคมขึ้นอยู่กับสังคมหรือรัฐหรือบุคคลจะสามารถจัดชีวิตและกิจกรรมของคนให้สอดคล้องกลมกลืนกับจักรวาลหรือไม่ สำหรับตัวบุคคลสามารถบรรลุความกลมกลืนเช่นนั้นได้โดยกระทำตามข้อบ่งชี้จากโหราศาสตร์ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับฤกษ์ยามต่าง ๆ ส่วนความ



กลมกลืนระหว่างจักรพรรดิกับจักรวาลที่ยอมรับได้โดยการจัดการให้จักรพรรดิ  
เป็นภาพจำลองของจักรวาล (ไฮน์-เกลเกิน 2525 : 1-2)

คติเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ที่มีรากฐานอยู่บนคติหลากหลายเช่นนี้มีหลักฐาน  
รับรองตอกกันว่า โคปปรากฏอยู่ในสังคมของอาณาจักรอยุธยาตั้งแต่คนแล้วจารึก  
ลานทองพบในกรุพระปรางค์ศรีรัตนมหาธาตุ สุพรรณบุรี (จารึกหลักที่ 47) กล่าวถึง  
"...พระราชานุยังใหญ่กว่าพระราชาทิ้งหลายในอยุธยา ทรงพระนามว่า จักรพรรดิ  
...พระราชโอรสของพระองค์เป็นพระราชาทิ้งหลายในพื้นที่ดิน  
ทั้งขงล และเป็นราชาธิราชประเสริฐ..." (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 3 2508 : 76)

พระนามของกษัตริย์อยุธยาทั้งที่ปรากฏในจารึกและในบานแผ่นกถุหมายหรือใน  
พระราชพงศาวดารมีทั้ง "จักรพรรดิ" "ธรรมิกราช" "ศรีภูวนาธิเบศร์" หรือ  
"ไตรโลก" "รามศวร" "รามาธิบดี" "เอกาตศรศ (รุท) อิศวร" และ  
"พระพุทธเจ้าอยู่หัว" พระนามเหล่านี้ประกอบรวมกันเป็นพระนามอภิไธยของกษัตริย์  
เช่น จารึกวัดคำหนัก พิจิตร พ.ศ. 2023 (หลักที่ 108) "พระรามาธิบดีศรีรัตน  
บรมจักรพรรดิราชาธิราชรามศวรธรรมิกราชไตรโลกไชยย์ พรหมเทพาคิเทพ

ศรีภูวนาธิเบศร์ บรมบพิตร" (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 3 2508 : 138-139)

**หลักฐานร่วมสมัยลึควนพ่าย** เปรียบเทียบสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ  
เป็น "พระศรีสรรเพชญ์" หรือยกย่องว่าเทพเจ้า 11 พระองค์ได้มารวมตัวเป็น  
สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (ฉันทิชย์ กระแสสินธุ์ 2513 : 43-44) พระนาม  
เหล่านี้ล้วนแต่แสดงให้เห็นว่า พระมหากษัตริย์อยุธยาทรงประกาศพระองค์เป็นทั้ง  
เทพเจ้าในศาสนาพราหมณ์ เป็นทั้ง พระเจ้าจักรพรรดิ และธรรมราชา ขณะ  
เดียวกันก็ทรงเป็นภาคหนึ่งของพระพุทธเจ้าด้วย เฉพาะพระนามของกษัตริย์อยุธยา  
ก็เพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่า คติเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ที่มีหลากหลายนั้น ได้ถูกนำมา  
ผสมกลมกลืนกันทั้งสาระและรูปแบบเกิดเป็นคติหรือแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและ  
กษัตริย์ที่เป็นลักษณะ เฉพาะของอาณาจักรอยุธยา

ในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐ อาณาจักรอยุธยามีระบบการเมืองในลักษณะที่เป็น  
แบบมณฑลหรือแบบ เมืองศูนย์กลางและเมืองบริวารในสมัยคน ๆ อยุธยาแตกกษัตริย์  
อยุธยาหลายพระองค์โคปพยายามจัดรูปการปกครองให้รัดกุมเพื่อควบคุม เมืองบริวาร



ด้วยการสร้างระบบการปกครองแบบเมืองลูกหลวงหลายเมือง เพื่อออกไปควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ในอาณาเขตจนถึงสมัยปลายพุทธศตวรรษที่ 21 เมื่อระบบเมืองลูกหลวงหลายเมืองลดลงเหลือเพียงเมืองลูกหลวงเมืองเดียวคือพิษณุโลก เพื่อควบคุมหัวเมืองพร้อมทั้งการปรับปรุงระบบบริหารต่าง ๆ เพื่อการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางที่ราชธานีมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน และหลังจากสมัยนี้เป็นต้นมาระบบการปกครองการบริหารที่สั่งการและควบคุมจากเมืองหลวงไปยังหัวเมืองภายในราชอาณาจักรจะได้รับการปรับปรุงแก้ไขเป็นระยะต่อมาทำให้ให้อำนาจของเมืองหลวงสามารถควบคุมหัวเมืองได้มั่นคงยิ่งขึ้น ดังนั้นระบบการเมืองแบบ "มณฑล" หรือเมืองศูนย์กลางกับเมืองบริวารซึ่งตามหลักการเดิมจะเป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบหลวม ๆ และผูกพันอยู่กับตัวบุคคลระหว่างหัวเมืองในอาณาเขตกับเมืองหลวง การยกของหัวเมืองเพื่อแยกตัวตั้งเป็น "มณฑล" ของตัวเองขึ้นใหม่ อันเป็นสิ่งที่มักจะเกิดขึ้นกับระบบการเมืองแบบนี้ แต่สำหรับในระบบการเมืองของอยุธยา การแยกตัวของหัวเมืองขึ้นในจะไม่ปรากฏเลยในขณะที่หัวเมืองชั้นนอกหรือเมืองพระยามหานครมีปรากฏบ้างแต่ไม่รุนแรงและทางเมืองหลวงสามารถปราบปรามได้ แต่สำหรับเมืองประเทศราชจะมีความรุนแรงมากกว่าโดยเฉพาะเขมรทางตะวันออก และหัวเมืองมลายูทางใต้ ลักษณะเช่นนี้ย่อมแสดงว่าได้มีการสร้างและปรับเปลี่ยนแก้ไขระบบการปกครองการบริหารอันเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมเมืองในอาณาเขตเป็นระยะ ๆ ทำให้ให้ระบบการเมืองแบบมณฑลของอยุธยามีเสถียรภาพค่อนข้างมาก

สถาบันกษัตริย์สมัยอยุธยาจะมีรูปแบบแผนดินที่แน่นอนเคร่งครัด พระราชพิธีต่างๆที่เกี่ยวกับองค์กษัตริย์เป็นพิธีพราหมณ์ ภาษาที่ใช้ในราชสำนักเป็นราชาศัพท์ใช้กับองค์กษัตริย์และราชวงศ์รวมถึงธรรมเนียมประเพณีต่างๆ ล้วนแล้วแต่เป็นแบบแผนที่กำหนดให้สถาบันกษัตริย์มีลักษณะของ "เทวราชา" ซึ่งคำรุกรานะอันศักดิ์สิทธิ์และห่างไกลจากประชาชน อีกทั้งการตรากฎหมายเพื่อกำหนดลักษณะเทวภาพของกษัตริย์ที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ เช่น กฎมณเฑียรบาล พระอัยการลักษณะอาญาหลวง ล้วนแล้วแต่มีบทลงโทษที่รุนแรงมากสำหรับผู้ทำการละเมิดฐานะอันศักดิ์สิทธิ์ของพระมหากษัตริย์

แต่เนื่องจากสังคมอยุธยาเป็นสังคมที่นับถือพุทธศาสนา จึงยึดถือความคิดเกี่ยวกับบุญบารมี ผลกรรม และการเวียนว่ายตายเกิด ทำให้กษัตริย์เป็นผู้ที่สังคม



บุญบารมีไว้มากที่สุดซึ่งแสดงออกโดยสถานะของชีวิตที่ดีกว่าผู้อื่นในชาตินี้ (นิติ  
 เอียวศรีวงศ์ 2523 : 52-53) หลักการธรรมราชาหรือกษัตริย์ผู้ประพฤติกุศลธรรม  
 เป็นมาตรการทางศีลธรรมที่จะควบคุมพระราชอำนาจของกษัตริย์ได้ในคำหนึ่ง  
 การละเลยซึ่ง "ธรรม" อาจหมายถึงการเสียดสีธรรมในราชบัลลังก์ ซึ่งผู้  
 แย่งชิงราชสมบัติมักจะอ้างเพื่อการล้มล้างกษัตริย์และเมื่อถึงจุดนี้บุญบารมีที่ทรง  
 สะสมมาแต่ชาติปางก่อนก็หมดสิ้นลงแล้ว ฐานะความเป็นกษัตริย์ของพระองค์ก็  
 ยอมสูญหายไปควย จะเห็นว่าสาระของแนวคิดเกี่ยวกับกษัตริย์ของอุชชยายิกคคติ  
 ทางพุทธศาสนาเป็นหลักและคงจะเป็นสิ่งที่มีอยู่แล้วก่อนหน้าการก่อตั้งกรุงศรีอยุธยา  
 ดังจะเห็นได้ในประกาศแชงน่าในพระราชพิธีถวายสัตย์สาบานของข้าราชการ  
 ชุนนางอันเป็นพิธีกรรมที่สืบทอดมาจากรัฐที่ตั้งอยู่ในลุ่มน้ำเจ้าพระยามาก่อน ก็ยัง  
 คงอ้างความเป็นกษัตริย์ตามแนวทางพุทธศาสนา คือ การเป็นสมมติราชา (รายละเอียด  
 ใน จิตร ภูมิศักดิ์ 2524) ดังนั้นแมคคิเทวราชาจะปรากฏอยู่อย่างชัดเจน  
 ในสถาบันกษัตริย์ แต่คติการเป็นธรรมราชาเป็นสิ่งที่ทำให้กษัตริย์อุชชยามีฐานะ  
 "พระมหาจักรพรรดิ" อันเป็นกษัตริย์ในอุดมคติของประชาชนซึ่งนับถือพุทธศาสนา  
 ก็เป็นสิ่งที่สำคัญ การที่กษัตริย์จะมีพระราชอำนาจเหนือประชาชนของพระองค์ได้  
 อย่างมั่นคงและเป็นที่ยอมรับก็โดยทรงปฏิบัติ ศสพิชราชธรรม ราชจรรยาวัติกและ  
 จักรวรรดิวัตร (รอง ศยามานนท์, คำนิร เลขาภูล และวิลาสงส์ นพวิศ 2515  
 : 19-21) การเป็น "เทวราชา" ก็มีได้ทำให้พระองค์อยู่เหนือ หลักการเรื่อง  
 บุญบารมี กฎแห่งกรรมและการเวียนว่ายตายเกิด กษัตริย์อุชชยาก็ทรงเป็น  
 เทพเจ้าที่นับถือพุทธศาสนาและเพื่อไปสู่พระนิพพานอันเป็นจุดหมายสูงสุดของพุทธ  
 ศาสนา ชีวิตในปัจจุบันจึง เป็นเพียงทางผ่านจุดหนึ่งไปสู่จุดหมายปลายทาง คือ  
 พระนิพพานเท่านั้น ในแต่ละชาติมนุษย์ก็ควรสั่งสมบารมีให้ยิ่ง ๆ ขึ้นไปเพื่อเป็น  
 บัจจัยไปสู่พระนิพพานในวันหน้า กษัตริย์ในฐานะผู้บำรุงพระพุทธศาสนาจึงมีหน้าที่  
 คดลให้ประชาชนอยู่ในศีลธรรมและสั่งสมบารมีไปตามวาสนาของตน ในแง่นี้รัฐ  
 จึงเป็นเครื่องมือไปสู่พระนิพพานและกษัตริย์เปรียบเหมือนพระโพธิสัตว์ที่จะนำไปสู่  
 สุกคติ (นิติ เอียวศรีวงศ์ 2523 : 53) "ธรรม" ที่เป็นหลักการของพุทธศาสนา  
 จึงมีส่วนช่วยอย่างมากในการลดอำนาจและความยิ่งใหญ่ทางวัตถุของคคิ เทวราชา  
 องค์เทวราชาของอุชชยาไม่เคยทรงเกณฑ์แรงงานคนเป็นจำนวนมากไปสร้าง



ปราสาทหินขนาดใหญ่ เพื่อเก็บพระบรมศพดังเช่นที่กระทำกันในอาณาจักรเขมรโบราณ

ด้วยเหตุนี้คติเทวราชาที่ปรากฏในอาณาจักรอยุธยาจะเป็นการ "ยืม" ความเป็น "เทวราช" และความอสังการแห่งรูปแบบของสถาบันมาใช้เพื่อกำหนดรูปแบบสถาบันกษัตริย์ให้ยิ่งใหญ่เหนือบรรดากษัตริย์อื่น ๆ ในแคว้นแคว้นใกล้เคียง เป็นการตอบสนองต่อสภาพการเป็นศูนย์กลางอำนาจและการดำรงไว้ซึ่งอาณาจักรที่กำลังแผ่ขยายออกไปอย่างไพศาล ในขณะที่พื้นฐานคติความเชื่อของสังคมเป็นพุทธศาสนาอันเป็นที่ยอมรับนับถือกันแพร่หลายทั่วไปในลุ่มน้ำเจ้าพระยามาเป็นเวลานานนับหลายศตวรรษล่วงมาแล้ว การผสมผสานคติความเชื่อในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งทางพุทธและพราหมณ์ จึงเป็นผลมาจากพัฒนาการทางสังคมและการเมืองของดินแดนแถบนี้โดยเฉพาะ กษัตริย์อยุธยาจึงทรงดำรงฐานะเป็น "เทวราชา" ที่มีอำนาจเด็ดขาดสูงสุด ทรงแสวงหาพระเกียรติยศด้วยการทำสงครามขยายอาณาเขตเพื่อการมีอำนาจเหนือพระราชอาณาจักรอื่น ๆ พระองค์จึงทรงมีฐานะเป็น "จักรพรรดิราชา" แม้พระองค์จะเป็น "เทวราชา" เป็น "จักรพรรดิราชา" ที่ยิ่งใหญ่ แต่พระองค์ก็ทรงนับถือพุทธศาสนา จึงทรงมีพระจริยวัตรตามหลักการธรรมราชา การละเลยหลักการ "ธรรมราชา" จะนำความเสื่อมโทรมมาสู่อาณาจักร ซึ่งจะกระทบกระเทือนฐานะเทวราชาและจักรพรรดิราชาของพระองค์ แสดงว่า บุญบารมีที่ทรงไต่ส่งสมมาแต่ชาติปางก่อนได้หมดสิ้นลง ย่อมหมายความว่าฐานะที่สูงส่งขององค์กษัตริย์ย่อมสิ้นสุดลงตามไปด้วย การเกิดกบฏซึ่งอำนาจด้วยการล้มล้างพระมหากษัตริย์องค์ที่กำลังจะ "สิ้นบุญ" จึงมิใช่ความผิด แต่เป็นการพิสูจน์บุญบาปที่มีให้เห็นกว่า และผู้ซึ่งอำนาจไต่แล้วยอมปราบคาบิเฆกขึ้นเป็น จักรพรรดิราชา และทรงเป็น เทวราชา ผู้ทรงธรรม พระองค์ใหม่ การซึ่งอำนาจเหนือราชบัลลังก์ จึงเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้เสมอในประวัติศาสตร์สมัยอยุธยา และผลจากการต่อสู้ซึ่งอำนาจดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองการบริหารเป็นระยะ ๆ ตลอดสมัยอันยาวนานของอาณาจักรอยุธยา ซึ่งผลจากการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองและการบริหารได้ส่งผลกระทบต่อชีวิตทางการเมืองและสังคมของขุนนางทั้งในค่านี้อัน ค่านายโคมไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงได้



## 2. การปกครองอาณาเขต

แม้กษัตริย์อยุธยาทรงมีฐานะเป็น กษัตริย์เทพเจ้าที่นับถือพุทธ ศาสนาและยึดหลักธรรมราชาภิเศกตาม แต่ดูเหมือนฐานะทรงเป็น "เทพเจ้า" ด้ รับการเนนยำอย่างมาก ควบระยะเบียบประเพณีพิธีกรรมต่าง ๆ ของราชสำนัก แบบแผนในทางสัญ ลักษณ์ที่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างทางสถาปัตยกรรมต่าง ๆ รวม ตลอดถึงการจักระ เบียบการปกครองล้วนแล้วแต่จัดรูปแบบตามนัยแห่งโลกภูมิคติมา แนวทางพุทธศาสนาและฮินดู

การจักระเบียบการปกครองอาณาเขตดำเนินตามรูปแบบของจักรวาล ซึ่งเป็น "รัฐ" ของเทพเจ้าควบการจำลองลงมาไว้ยังราชอาณาจักรของ "เทวราชา" ซึ่งประกอบด้วย เมืองหลวงคือ กรุงศรีอยุธยาและบริเวณรอบ ๆ ซึ่งถือเป็น อาณาเขตที่กษัตริย์ทรงปกครองโดยตรงถือเป็นแกนกลาง ( Core area ) ของราชอาณาจักรหรืออนุจักรวาล มีแวนแควนของ "เจ้าพระยามหานคร" และ "ประเทศราช" ที่มาอ่อนน้อมรายล้อมถัดออกไปตามลำดับ ลักษณะการปกครอง อาณาเขตซึ่งมีแนวความคิดเกี่ยวกับจักรวาล โลกภูมิ แฝงอยู่เช่นนี้ปรากฏชัดเจน อยู่ในกฎมณเฑียรบาลซึ่งได้ชำระหรือตราขึ้นในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลก นาดว่า "ฝ่ายกษัตริย์แต่ได้ถวายดอกไม้ทองเงินทั้ง 20 เมือง . . . ถวาย ดอกไม้ทองเงิน พงงามมหานคร แต่ได้ถือน้ำพระพิพัฒน์ 8 เมือง . . ." (กฎมณเฑียรบาล เล่ม 1 2515 : 70) เมืองเจ้าพระยามหานคร คือเมืองที่มีเจ้านาย ในราชตระกูล หรือมีพื้นระทางเครือญาติกับกษัตริย์เป็นผู้ปกครอง ส่วนประเทศราช ก็คือ เมืองที่มีกษัตริย์ปกครอง เป็นอิสระแต่ยอมสวามิภักดิ์และส่งบรรณาการ

อาจกล่าวได้ว่า การปกครองอาณาเขตสมัยอยุธยา เป็นเรื่องของการ ขยายอำนาจของ เมืองหลวงออกไปควบคุมหัว เมืองในอาณา เขตที่อยู่ถัดไกลออกไป ควบการเปลี่ยนแปลงฐานะ เมืองประเทศราช (บางเมือง) ให้กลายเป็นเมือง พระยามหานคร และเปลี่ยนฐานะของ เมืองพระยามหานครให้เป็นเมืองที่ควบคุม โดยระบบการบริหารที่รวมศูนย์อยู่ที่เมืองหลวงโดยตรง ดังนั้นการจักรการปกครอง อาณาเขตจะทำให้เกิดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งจะได้รับการเสริมสร้าง ให้เป็นระบบที่ซับซ้อนและใหญ่โตในระยะต่อมา โดยที่ระบบบริหารส่วนกลางนี้จะกลืน ระบบการบริหารของหัว เมืองต่างๆให้เขามารวมเป็นส่วนหนึ่ง และขึ้นต่อการบริหาร



ส่วนกลาง เท่ากับว่าเกิดมีระบบการบริหารที่เชื่อมโยงเอาระบบการบริหาร เล็กๆ รวมกันเข้าเป็นระบบเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการรองรับและเพิ่มประสิทธิภาพในการ ที่เมืองหลวง จะสามารถปกครองอาณาเขตที่ขยายกว้างออกไปได้อย่างรัดกุมแน่นหนา

ระบบการบริหารที่โยงอำนาจเข้าสู่ราชธานี เพื่อเสถียรภาพในการปกครองอาณาเขตเช่นนี้ นับเป็นรากฐานสำคัญยิ่งสำหรับการเติบโตของขุนนาง ซึ่งโดยปกติขุนนางมักจะอิงอยู่กับระบบการบริหาร ในฐานะที่เป็นกลไกที่ปฏิบัติและดำเนินการ ใ้หวังวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐบรรลุเป้าหมายที่ใ้กว้างไว้ ความเข้มแข็งของระบบการบริหารย่อมทำให้ขุนนางอิงตำแหน่งและอำนาจหน้าที่สร้างสมผลประโยชน์ และความมั่งคั่งได้เพิ่มมากขึ้น อันเป็นทางที่ทำให้ขุนนางได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในระยะต่อมา ดังนั้นลักษณะการจัดการปกครองอาณาเขตที่ไ้เปลี่ยนแปลงไป ความเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองของแต่ละยุคสมัย และการขยายตัวของระบบบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นปีกแฉก ย่อมต้องสอดคล้องกับการคลี่คลายฐานะและบทบาททางการเมืองของขุนนางที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลาด้วยเช่นกัน

การปกครองอาณาเขตของอยุธยา อาจแบ่งออกได้เป็น 3 สมัย โดยเน้นที่จุดมุ่งหมายและรูปแบบหรือลักษณะการปกครอง เป็นเกณฑ์สำคัญในการแบ่งระยะเวลา สมัยแรกเริ่มตั้งแต่สถาปนากรุงศรีอยุธยาจนถึงปลายพุทธศตวรรษที่ 20 สมัยที่สอง ตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 21 ถึงต้นพุทธศตวรรษที่ 22 และสมัยที่สาม จะอยู่ระหว่างต้นพุทธศตวรรษที่ 22 ถึงเสียกรุงครั้งที่ 2 ในปีพ.ศ. 2310 จะขอแยกกล่าวในรายละเอียดเป็นสมัยๆที่ไ้แบ่งไว้ดังกล่าวข้างต้นต่อไป

## 2.1 การปกครองอาณาเขตระหว่าง 1893-ปลายพุทธศตวรรษที่ 20

ความเชื่อที่ว่า การก่อตั้งอาณาจักรอยุธยา เกิดจากการรวมตัวกันของแคว้น 2 แคว้น คือ ละโว้ และสุพรรณภูมิ โดยอาศัยความผูกพันทางเครือญาติระหว่างกันเป็นแกนกลางสำคัญของการรวมตัวทางการเมือง ทำให้สมัยแรกเริ่มของอาณาจักรอยุธยามีอำนาจทางการเมืองสองชั้นที่เป็นอิสระและเท่าเทียมกันอยู่ภายในระบบการเมืองของอยุธยา คือราชวงศ์สุพรรณภูมิของขุนหลวงพะงั่ว



หรือพระบรมราชาธิราช และราชวงศ์ของพระเจ้าอู่ทอง\* พันธะทางเครือญาติ  
ของสองราชวงศ์และความสามารถของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 เท่านั้นที่ทำให้  
อาณาจักรใหม่ที่ตั้งขึ้นมาในตอนปลายพุทธศตวรรษที่ 19 มีเสถียรภาพอยู่ชั่วระยะ  
เวลาหนึ่ง หลังจากนั้นแล้วราชวงศ์สุพรรณภูมิก็เข้ามาแย่งชิงอำนาจ ทำให้เกิด  
การชิงอำนาจเพื่อครอบครองราชธานีกรุงศรีอยุธยา ระหว่างสองราชวงศ์ในระยะ  
ครั้งแรกของพุทธศตวรรษที่ 20 จนกระทั่งสมเด็จพระนครินทรราชาแห่งราชวงศ์  
สุพรรณภูมิ สามารถยึดกรุงศรีอยุธยาจากสมเด็จพระรามาธิบดีแห่งราชวงศ์อู่ทอง  
ได้สำเร็จ อาณาจักรอยุธยาจึงเริ่มเป็นปึกแผ่นมากขึ้นตามลำดับ สภาพการ  
เมืองดังกล่าวข้างต้นเป็นเหตุผลในการอธิบายการปกครองสมัยแรกนี้ว่ามีไฉนมีความ

\*ความเป็นมาของราชวงศ์อู่ทอง ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่า พระองค์  
ใดทรงปกครองเมืองใดก่อนที่จะสถาปนากองศรีอยุธยา อาจกล่าวได้เป็น 4 กระแส  
คือ

1. พระเจ้าอู่ทอง ทรงมีฐานอำนาจเดิมอยู่ที่เพชรบุรี โดยมีหลักฐาน  
จากคำให้การชาวกรุงเก่าและจดหมายเหตุลาลูแบร์สนับสนุน
2. พระเจ้าอู่ทองทรงอพยพมาจากแถบเมืองสุพรรณบุรี โดยทรงเป็น  
พระราชนุตรเขยของเจ้าเมืองสุพรรณบุรี ทั้งชื่อสุพรรณบุรีและอู่ทองก็มีความหมายยื่น  
ยันว่า เป็นสถานที่แถบเดียวกัน
3. พระเจ้าอู่ทองทรงปกครองแคว้นกัมโพชซึ่งมีเมืองละโว้เป็นศูนย์กลาง  
ได้รับอิทธิพลเขมร มีหลักฐานจากเขินกาสมาตีปกรณ์ พงศาวดารฉบับบริติชมิวเซียม  
และการที่ราชสำนักอยุธยามีอิทธิพลวัฒนธรรมเขมรมาก เป็นสิ่งสนับสนุนว่า พระเจ้า  
อู่ทองทรงปกครองเมืองละโว้มาก่อนที่จะสร้างอยุธยา
4. พระเจ้าอู่ทองทรงปกครองเมือง "อโยธยา" ซึ่งอยู่ทางฝั่งตะวันออก  
ของแม่น้ำเจ้าพระยาแถบวัดพันธุเชิง เมื่อเกิดอหิวาห์ระบาศ จึงเบียดแค้นอพยพข้ามฟาก  
มาสร้างเมืองใหม่คือ "กรุงศรีอยุธยา" โดยอ้างหลักฐานจากจารึก คำนวน พงศาวดาร  
หลักฐานทางโบราณสถาน-วัตถุต่างๆ (ซึ่งมีปัญหาเรื่องกำหนดยุคสมัย) ที่อยู่ทาง  
ฝั่งตะวันออกกว่าลวนเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นก่อนการสถาปนากองศรีอยุธยา



เป็นปึกแผ่นแน่นหนา เนื่องจากอำนาจของ เมืองหลวงยังไม่มั่นคง ทำให้การอธิบายเรื่องราวเกี่ยวกับการปกครองในสมัยแรกเริ่มของอยุธยา ก่อนสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมิได้รับความเอาใจใส่เท่าที่ควรจะเป็น ทำให้จำเป็นต้องเน้นการปฏิรูปการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เป็นสมัยที่มีการจัดระบบระเบียบการปกครองที่เป็นรูปเป็นร่างอย่างมั่นคง ระบบการปกครองที่ขยายใหญ่โตซับซ้อนในระยะหลังล้วนเป็นผลมาจากการปฏิรูปการปกครองในครั้งนั้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่าในสภาพการณ์ที่แท้จริง อาณาจักรอยุธยา ใค้ตั้งอยู่บนรากฐานของดินแดนที่มีความรุ่งเรืองทางวัฒนธรรมและมีพัฒนาการ เมืองและการปกครองมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานนับตั้งแต่สมัยทวารวดี และได้รับการเสริมสร้างต่อมาจากอิทธิพลของวัฒนธรรมขอม บริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นที่ตั้งของ "รัฐ" ที่ไค้พัฒนาระบบการปกครองของตัวเองขึ้นมา และมีความมั่นคงในระดับหนึ่ง แม้จะเป็นลักษณะของรัฐเล็ก รัฐน้อยก็ตาม นับแต่พุทธศตวรรษที่ 16 เป็นต้นมา "รัฐ" เหล่านี้ไค้พัฒนาไปในทางที่จะรวมตัวกันเป็นปึกแผ่นเป็นรัฐหรือแคว้นที่มีเครือข่าย เมืองบริวารที่ขยายใหญ่โตขึ้น โดยเฉพาะในแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออก อันเป็นอาณาบริเวณที่อำนาจทางการเมืองของอาณาจักรขอมไค้ครอบงำเป็นเวลาที่ยาวนานกว่าเขตอื่น ๆ และการที่ขอมกำหนดให้เมืองลพบุรีเป็นศูนย์กลางอำนาจของแถบนี้ ทำให้ระบบการเมืองของลุ่มน้ำเจ้าพระยา (ฝั่งตะวันออก) ถูกรวมศูนย์อยู่ที่ "เมืองละโว้" ในระดับที่เข้มข้นมากกว่าอาณาบริเวณอื่น ซึ่งในประเด็นเหล่านี้ผู้เขียนไค้กล่าวมาแล้วในตอนที่ว่าควยสัมพันธ์กับการปกครองก่อนสมัยอยุธยา แม้ว่าอาณาจักรอยุธยาจะก่อตั้งโดยกลุ่มชนที่พูดภาษาไทย แต่ก็ไม่มีหลักฐานยืนยันไค้โดยตรงว่า ชนเผ่าไทยเขาคชบครองดินแดนแถบนี้ควยการใค้กล่าวถึง ทหารเขาคชบครอง แต่กลับเป็นลักษณะของการรวมตัวและการผสมผสานทางวัฒนธรรมระหว่างชนเผ่าไทยกับชนพื้นเมืองมากกว่า และสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เกิดขึ้น ในระหว่างพุทธศตวรรษที่ 16-18 ดังที่กล่าวมาแล้ว ถือไค้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรคนเผ่าไทยหรือกลุ่มชนที่พูดภาษาไทยไค้กลายมาเป็นประชากรพื้นฐานของดินแดนแถบนี้ จากรากฐานดังกล่าวนี้เอง ก่อนการสถาปนารุ่งศรีอยุธยา บ้านเมืองแถบนี้ไค้มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ในระดับที่มีความมั่นคง



แน่นอนหาพอสมควร จึงทำให้ภายหลังจากการสถาปนาอาณาจักรอยุธยาได้ไม่นาน อยุธยา ก็สามารถขยายอำนาจออกไปอย่างกว้างขวาง ความเข้มแข็งที่เกิดขึ้น อย่างรวดเร็ว เช่นนี้ย่อมตั้งอยู่บนรากฐานทาง เศรษฐกิจที่มั่นคง และอาศัยระบบ การปกครองการบริหารในการควบคุมกำลังคน และทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในระดับสูง จึงทำให้อาณาจักรที่คั่งขึ้นใหม่นี้สามารถขึ้นสู่อำนาจสูงสุดเหนืออาณา- บริเวณภาคกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว

ด้วยเหตุนี้อยุธยาจึงน่าจะมีการจัดระเบียบการปกครองที่มีความมั่นคง อยู่ในระดับสูงอยู่ก่อนการสถาปนารุงศรีอยุธยา ประกอบกับการตรวจสอบหลักฐาน ที่ไคไซ เป็นข้อมูลสำคัญในการสร้างสมมติฐานที่ว่า มีสองราชวงศ์แย่งชิงอำนาจกัน อยู่ในระยะเวลา 50 ปีแรกหลังการสถาปนาอยุธยาพบว่า หลักฐานที่กล่าวถึง ขุนหลวงพะงั่ว เป็นพี่มเหสีของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ปรากฏอยู่ในพระราช พงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา\* ซึ่งรวบรวมขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 และสืบย้อน แหล่งที่มาจะผูกคดงเพียงแค่ว่า สังกิติยวงศ์\*\* ซึ่งเขียนโดยพระพนรัตน์ในสมัยรัชกาลที่ 1

---

\*ข้อความว่า ". . . แล้วโปรดให้ขุนหลวงพะงั่ว ซึ่งเป็นพี่พระมขหลี และศรีเรียกว่า พระเชษฐานั้น เป็นสมเด็จพระบรมราชาธิราชเจ้า ไปครอง ราชสมบัติ ณ เมืองสุพรรณบุรี (พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 1 2516 : 111) พบข้อความคล้ายคลึงใน พระราชพงศาวดารสังเขปของกรมพระ- ปริมาณอุทิศอินรล (2504 : 284) ซึ่งแต่งขึ้นในปี พ.ศ. 2393

\*\* สังกิติยวงศ์ สมเด็จพระพนรัตน์ แต่งขึ้นใน พ.ศ. 2332 ใช้คำว่า "พระมาตุลา" (พี่ชายของมารดา) เมื่อกล่าวถึงฐานะของขุนหลวงพะงั่ว ในจุลยุทธ- การวงศ์ โดยพระพนรัตน์เช่นเดียวกันกล่าวว่า "ขุนหลวงพะงั่วเชื้อพระวงศ์ ซึ่ง เป็นพระเชษฐาของพระอัครมเหสี" (จุลยุทธการวงศ์ ผูก 2 2526 : 18 , 24 ; พงศาวดารกรุงศรีอยุธยาภาษาอมคร 2459 : 5 ; สังกิติยวงศ์ 2521 : 375)



ขณะที่หลักฐานจากพงศาวดารที่ชำระในสมัยรัชกาลที่ 1 \* ล้วนไม่ไต่กล่าวถึง

\* พระราชพงศาวดารที่ชำระในสมัยรัชกาลที่ 1 ที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 กับขุนหลวงพงั่วเป็นเพียง "พระเชษฐา" ซึ่งแต่ละฉบับมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันนี้ ฉบับพันจันทนุมาศ (เจิม) จ.ศ. 1157 ขอความตอนตนจนถึงเหตุการณ์ จ.ศ. 1060 เชื่อว่าแต่งขึ้นในสมัยปลายอยุธยาหรือสมัยกรุงธนบุรี และมีข้อความที่เรียบเรียงขึ้นใหม่ย้อนกลับขึ้นไปถึงรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์และต่อลงมาถึงเวลาที่เสียกรุงครั้งที่ 2 เป็นส่วนวนที่ชำระในสมัยรัชกาลที่ 1 (รายละเอียดใน นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2523 : 11-14 , อุบลศรี อรรถพันธุ์ 2524 : 29-31 , 104-109) เป็นแบบฉบับในการชำระพระราชพงศาวดารครั้งต่อไป ฉบับพระจักรพรรดิพงศ์ (จาก) เนื้อความตอนตนเรื่อยมาจนจบในปี พ.ศ. 2281 ความส่วนใหญ่ตรงกับฉบับพิมพ์สองเล่ม นอกจากเรื่องตอนปลายรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์เป็นต้นมาจนจบคงไปจากพระราชพงศาวดารฉบับอื่น ๆ อาจเขียนขึ้นระหว่างปลายอยุธยาถึงรัตนโกสินทร์ (อุบลศรี อรรถพันธุ์ 2524 : 38-39) แต่เฉพาะตอนที่แตกต่างนี้คงจะบริสุทธิ์จากอิทธิพลของการชำระในสมัยธนบุรี-รัตนโกสินทร์ (นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2523 : 8-11) ฉบับพระพนรัตน์และฉบับพิมพ์สอง เล่มหรือฉบับบริคเลย์ เป็นที่เข้าใจมานานว่า ฉบับพระพนรัตน์ตัวเขียนเป็นความฉบับเดียวกับฉบับพิมพ์ 2 เล่ม จากการตรวจสอบเนื้อความและส่วนวนเปรียบเทียบพบว่าความจะต่างกันมากตั้งแต่เหตุการณ์ จ.ศ. 1090 เป็นต้นไปจนถึงสมัยธนบุรี และจะเหมือนกันอีกตั้งแต่ จ.ศ. 1132 จนจบเรื่องโดยฉบับพระพนรัตน์จะจบเรื่องใน จ.ศ. 1152 ฉบับพิมพ์ 2 เล่มมีความต่อไปถึง จ.ศ. 1154 ดังนั้นฉบับพระพนรัตน์ตัวเขียน (ต้นฉบับจากหอหลวง) ที่แท้จริงยังไม่เคยมีการตีพิมพ์เผยแพร่เลย ส่วนที่พิมพ์เผยแพร่ที่แท้จริงคือพระราชพงศาวดารความเดียวกับฉบับพิมพ์สองเล่มหรือฉบับหมอบริคเลย์นั่นเอง (อุบลศรี อรรถพันธุ์ 2523 : 34-37 , 40-42) พงศาวดารกรุงสยามหรือฉบับบริคมิวเซียม ไต่ชำระโดยอาศัยฉบับ จ.ศ. 1157 (ฉบับพันจันทนุมาศ) มีข้อความต่างออกไปบ้างตั้งแต่สมัยสมเด็จพระนารายณ์จนเสียกรุง แต่ในส่วนนี้มีความเหมือนกับฉบับพิมพ์ 2 เล่ม แม้นานแดนกตอนตนจะลงไว้ จ.ศ. 1165 (พ.ศ. 2350) แต่จากการตรวจสอบแล้วน่าจะเป็นหลัง พ.ศ. 2350 มากกว่า (อุบลศรี อรรถพันธุ์ 2524 : 31-34 , 113-117)



พันธะทางเครือญาติในลักษณะที่เป็นการสมรสของราชวงศ์ทั้งสอง หลักฐานระบุ  
แต่เพียงว่า ขุนหลวงพะงั่วเป็นพระเชษฐาของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ซึ่งได้โปรด  
ให้ไปครองเมืองสุพรรณบุรีภายหลังการสถาปนาอยุธยาสอดคล้องกับพงศาวดาร  
อยุธยาฉบับวันวลิต พ.ศ. 2183 ที่ว่าขุนหลวงพะงั่วเป็นพระปิตุลา\* ของสมเด็จพระ  
พระราเมศวร ( Vickery 1979 : 146-147) และหลักฐานที่เขียนขึ้นใน  
สมัยอยุธยาไม่ว่าจะเป็นคำให้การชาวกรุงเก่า คำให้การขุนหลวงหาวัด ไม่ได้  
กล่าวถึงขุนหลวงพะงั่ว ในพระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐไม่ได้กล่าวถึง  
พันธะทางเครือญาติไว้อย่างไร ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ในการรับรู้อย่างเป็นทางการ  
ของราชสำนักรัชกาลที่ 1 พระราชพงศาวดารที่ชำระทุกฉบับกล่าวแต่  
เพียงว่าขุนหลวงพะงั่วเป็นพระเชษฐาของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ซึ่งรวมทั้ง  
พระราชพงศาวดารฉบับพระพนรัตน์ตัวเขียนด้วย ดังนั้นจะกล่าวได้ว่า ราชสำนัก  
รัชกาลที่ 1 รับรู้ความสัมพันธ์ทางเครือญาติว่า ขุนหลวงพะงั่วเป็นพระเชษฐาของ  
สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ส่วนสังคดียวงศ์แต่งเป็นภาษามครและมีจุดประสงค์  
เพื่อการแสดงประวัติการสังคายนาพระไตรปิฎก มิได้มีจุดประสงค์เพื่อบันทึก  
ประวัติศาสตร์ราชวงศ์สมัยศรีอยุธยา เหมือนอย่างกรณีการแต่งพระราชพงศาวดาร  
จึงอาจกล่าวได้ว่า ขุนหลวงพะงั่วในฐานะพระเชษฐาของพระมหาลีของสมเด็จพระ  
รามาธิบดีที่ 1 ตามที่ปรากฏในสังคดียวงศ์ จึงไม่ใช่การรับรู้อย่างเป็นทางการใน  
สายตาราชสำนัก แต่การรับรู้ดังกล่าวกลับปรากฏใน พระราชพงศาวดาร  
สังเขปกรมพระปรมาธิบดีชินโนรส ซึ่งทรงเป็นศิษย์ของพระพนรัตน์ และปรากฏต่อมา

\* ฉบับภาษาอังกฤษใช้คำว่า " his father's brother " และ  
" the uncle " คร.ธีรวัศ ๓ ป้อมเพชร ไก่กรุณาช่วยตรวจสอบต้นฉบับที่เป็นภาษา  
Old Dutch ปรากฏว่าใช้ " Zijn vaders broeder " แปลว่า พี่หรือน้อง  
ของพ่อ และคำว่า " oom " แปลว่า อาหรือน้าหรือลุง แต่ในกรณีนี้เป็นอาหรือลุง  
( Van Vliet 1975 : 19 , 61) ในฉบับแปลภาษาไทยก็ใช้คำว่า พระปิตุลา  
(พี่ชายของพ่อ) ในความหมายถึง ขุนหลวงพะงั่ว (วันวลิต 2519 : 46)



ในพระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ 4 และจากนี้เอง  
 ขอความกังวลก็ถูกอ้างอิงและนำไปตีความจากรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่งจนถึงปัจจุบัน  
 ทำให้ขอความที่ว่า ชุนหลวงพะงั่วเป็นพี่เมียของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 กลายเป็น  
 "ความจริง" ทางประวัติศาสตร์และการตีความที่โศกสังสมมาทำให้เกิดเป็นสมมติฐาน  
 ว่าในสมัยก่อนอยุธยา มีราชวงศ์อู่ทอง และราชวงศ์สุพรรณภูมิ ต่างแข่งขันอำนาจ  
 เพื่อเป็นใหญ่ในอยุธยา คู่เหมือนภาพดังกล่าวจะถูกขยายให้ใหญ่โตขึ้น เมื่อมีการ  
 นำหลักฐานจีนที่บันทึกเกี่ยวกับเหตุการณ์ก่อนตอนก่อนอยุธยามาสนับสนุนว่าในสมัยก่อนอยุธยา  
 ราชวงศ์อู่ทองกับราชวงศ์สุพรรณภูมิต่างฝ่ายต่างดำเนินนโยบายทางการทูตเพื่อให้  
 จีนรับรองฐานะของตนเอง หลักฐานบันทึกจีนที่ถูกนำมากล่าวอ้างก็คือ การที่อยุธยา  
 ส่งทูตไปจีนถึง 4 ชุดในปี พ.ศ. 1916 โดยตีความว่า ชุดเสียชื่อหนึ่ง ที่ปรากฏ  
 ในบันทึกจีนก็คือ พระราชมารดาของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ซึ่งเป็นพระชนนีฐานของ  
 สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 ส่งคณะทูตไปจีน 2 ชุดเพื่อร้องเรียนการที่สมเด็จพระ  
 พระรามาธิบดีถูสมเด็จพะบรมราชาธิราชที่ 1 ซึ่งราชบัลลังก์ (สืบแสง พรหมบุญ  
 2525 : 61 , 87 , 89\*) จากการตรวจสอบขอความที่ปรากฏในบันทึกจาก

---

\*ในหนังสือเล่มเดียวกันนี้ สืบแสง พรหมบุญ ได้นำคำอธิบายเป็นเชิงอรรถ  
 เพิ่มเติมว่า "ในหลักฐานไทยระบุว่า เป็นพระชนนีฐานของชุนหลวงพะงั่ว (สมเด็จพระ  
 บรมราชาธิราชที่ 1) แต่หลักฐานจีนระบุว่า เป็น พระกนิษฐา แต่ผู้เขียนเชื่อว่า  
 พระราชมารดาของสมเด็จพระรามาธิบดีอาจจะมีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับชุนหลวง  
 พะงั่วเลย" (สืบแสง พรหมบุญ 2525 : 89) คู่เหมือนจะพิมพ์ผิดน่าจะจะเป็น  
 พระเชษฐภคินี (พี่สาว) มากกว่า พระกนิษฐา (น้องสาว) (ผู้เขียน)



คำแปลเอกสารบันทึกจีนเท่าที่ไคมีการตีพิมพ์แล้วทั้งคำแปลภาษาไทยและอังกฤษ\*  
 ไม่มีข้อความ (ตามคำแปล) ตอนใดที่ว่า ชันเสี้ยวซื่อหนิง เป็นพระราชมารดาของ  
 กษัตริย์องค์ที่ถูกแย่งราชบัลลังก์ (สมเด็จพระรามาเมศวร) และก็ไม่ได้ระบุไว้ในตอนใด  
 เลยว่า คณะทูตที่ส่งมา 2 ชุดนี้มาร้องเรียนเรื่องสมเด็จพระรามาเมศวรถูกชิงอำนาจ  
 จากสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 จะมีก็แค่นำคำแปลโคทำเป็นเชิงอรรถอธิบาย  
 เพิ่มเติมว่าเป็นทูตของพระราชชนนีของสมเด็จพระรามาเมศวรที่ส่งมาร้องเรียนต่อ  
 จักรพรรดิจีน (ดองแท่ รจนาสันต์ และอุคม ประมวลวิทย์ 2506 : 202 ;  
 ประชุมพงศาวดาร เล่ม 4 2506 : 57-58 ; สำนักนายกรัฐมนตรี 2523 : 7 ;  
 Grimm 1961 : 3) อีกทั้งในบันทึกจีนก็ระบุไว้อย่างแน่ชัดว่า "ชันเสี้ยวซื่อหนิง"  
 เป็นพระเชษฐภคินี (พี่สาว) ของกษัตริย์ "ชันเสี้ยวเป่าฝี่เฉี้ยวซื่อลี่ทอลอ" (สมเด็จพระ  
 พระบรมราชาธิราชที่ 1) ดังนั้นไม่มีเหตุผลเลยที่จะกล่าวอ้างว่าบันทึกนี้หรือ  
 เข้าใจผิดว่าเป็นพระเชษฐภคินี นอกจากจะเชื่อตามพระราชพงศาวดารฉบับพระราช-  
 ทัตถเลขาและสังคีตยวงศ์ ซึ่งผู้วิจัยได้แสดงให้เห็นแล้วว่าไม่สอดคล้องกับความ  
 รับรู้ของราชสำนักสมัยรัชกาลที่ 1 การที่ ชันเสี้ยวซื่อหนิง ส่งคณะทูตนำเครื่องราช-  
 บรรณาการไปถวายพระมเหสีของพระจักรพรรดิครั้งหนึ่ง และอีกครั้งหนึ่งถวายต่อ

---

\*คือคำแปลจากเอกสารทางราชการของจีน เรื่องความสัมพันธ์ทางการ  
 ทูตระหว่างไทย-จีน พ.ศ. 1825-2395 โดยคณะกรรมการสืบค้นประวัติศาสตร์ไทย  
 เกี่ยวกับจีนในเอกสารภาษาจีน สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2523

หนังสือเรื่องทางพระราชไมตรีระหว่างกรุงจีนกับกรุงสยาม หลวงเจินจีน  
 อักษร (สุคใจ) แปลถวายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พิมพ์ใน  
 ประชุมพงศาวดาร เล่ม 4 (ภาคที่ 5) พ.ศ. 2506

หนังสือเรื่องประวัติการต่อสู้ของบรรพบุรุษไทย (พ.ศ. 2517) โดย  
 ดองแท่ รจนาสันต์ และอุคม ประมวลวิทย์ ใกล้เคียงเรียงและแปลเอกสารจีนที่บันทึก  
 การติดต่อทางการทูตระหว่างจีนกับไทยในสมัยอยุธยาไว้ด้วย

คำแปลเอกสารจีนของ T. Grimm ในบทความเรื่อง Thailand in  
 The Light of Official Chinese Historiography : A Chapter in the  
 " History of The Ming Dynasty " (ค.ศ. 1961)



พระจักรพรรดิ ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวกับการร้องเรียนขอความรับรองจากจักรพรรดิ อาจเป็นเรื่องที่ "ซันเลี่ยซื่อหนิง" ซึ่งเป็นเจ้านายชั้นสูงของอยุธยาอาจจะทรงอาศัยการส่งเครื่องราชบรรณาการเพื่อประกอบการค้าก็เป็นได้ ในบันทึกจีนก็ยังกล่าวถึง "เจ้าพ่อหลอจี้" ราชบุตรของเจ้าเบงไท (เมืองไทย) องค์เก่าส่งทูตมาถวายบรรณาการและพระราชสาส์นในเดือน 12 พ.ศ. 1918 ในปี พ.ศ. 1920 จีนบันทึกไว้ว่า "เจ้าลูฉินอิ่ง" (เจ้านครอินทร์) ได้รับคำสั่งจากพระราชบิดา (เจ้าเมืองสุพรรณบุรี) ให้เดินทางมาถวายเครื่องราชบรรณาการ (สำนักนายกรัฐมนตรี 2523 : 9) สมเด็จพระยาค่างราชานุภาพไคท่าเซ็งอรรถตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ว่า "การถวายบรรณาการพระเจ้ากรุงจีนนั้นในประเทศอันเจ้านายเมืองไทย ๆ จะไปถวายก็ได้ คือ พระองค์ไหนแต่งเรือไปค้าขายเมืองจีนก็ฝากบรรณาการไปถวายพระเจ้ากรุงจีน ไม่เป็นบรรณาการของรัฐบาลนั้นตรงทีเดียว" (ประชุมพงศาวดาร เล่ม 4 2506 : 62 เซ็งอรรถ 2) ดังนั้นการที่พระจักรพรรดิจีนปฏิเสธรับคณะทูตทั้งของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 และของ "ซันเลี่ยซื่อหนิง" ที่ส่งไปในปี พ.ศ. 1916 และคณะทูตจากอยุธยาอีก 1 ชุดที่มาถวายบรรณาการในปี พ.ศ. 1917 ก็ถูกปฏิเสธจากจีนด้วยเหตุผลที่ว่าคณะทูตขาดหลักฐานรับรองที่เพียงพอ ส่วนคณะทูต 3 ชุดของปี พ.ศ. 1916 ไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า เพราะเหตุใดพระจักรพรรดิจึงไม่ยอมรับคณะทูตจากอยุธยา ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ก็ยอมรับคณะทูตของอยุธยาแล้วถึง 3 ชุด และในปลายปี พ.ศ. 1916 คณะทูตชุดที่ 4 ของปีดังกล่าวก็ได้รับการรับรอง (สำนักนายกรัฐมนตรี 2523 : 6-8) คงเป็นความพยายามของพระจักรพรรดิที่จะทรงควบคุมและเข้มงวดกับคณะทูตถวายเครื่องราชบรรณาการ (สืบแสง พรหมบุญ 2525 : 89) ทั้งนี้เพื่อป้องกันการค้าต่างประเทศที่หลีกเลี่ยงการควบคุมของรัฐ (Grimm 1961 : 3 note 19) น่าจะกล่าวได้ว่า การส่งทูตไปจีน 4 ครั้งในปี พ.ศ. 1916 และการส่งทูตอีกหลายครั้งของเมืองสุพรรณบุรีซึ่งดำเนินการโดยเจ้านครอินทร์ ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นเรื่องของการแข่งขันทางการทูตระหว่างสองราชวงศ์เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของจีน เพราะความขอเท็จจริงณัฏริยไทยไม่ว่าขึ้นครองราชย์อย่างชอบธรรมหรือไม่ก็ตาม เมื่อราชบัลลังก์มั่นคงปลอดภัยแล้วจึงจะมีการส่งคณะทูตบรรณาการไปทูลขอพระราชทานการยอมรับจากจีน หรือนัยหนึ่งการยอมรับจากจีนเป็นธรรมเนียมทางการเมืองเพื่อ



ยืนยันฐานะของพระมหากษัตริย์ที่ครองราชย์อยู่ขณะนั้น และเป็นเงื่อนไขที่จะต้องกระทำก่อนจะไคร้รับสิทธิพิเศษทางเศรษฐกิจ อีกทั้งมีหลายครั้งที่จักรพรรดิจีนทรงยอมรับรองหรือแต่งตั้งกษัตริย์ไทยผิวกองค้ แต่ปรากฏว่ากษัตริย์ที่ครองราชย์แท้จริงยังคงมีอำนาจมั่นคงอยู่ในบัลลังก์เช่นเดิม (สืบแสง พรหมบุญ 2525 : 88)

เพราะฉะนั้นจากหลักฐานและการตรวจสอบหลักฐานและการตีความหลักฐานที่กล่าวมาบ้คยควักงกล่าวข้างค้ ก็น่าที่จะสรุปเป็นอีกแนวทางหนึ่งได้ว่า สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 น่าจะมีฐานะเป็นเพียงพระเชษฐาของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 แต่อาจจะต่างพระมารดาภักค้ได้ การปกครองเมืองสุพรรณบุรีของพระองค์อยู่ในอาณัติของเมืองหลวง มีฐานะราชวงศ์อิสระ ขุนหลวงพะงั่วทรงอาศัยเมืองสุพรรณบุรี (ซึ่งเป็นเมืองหนึ่งในระบบเมืองลูกหลวง) สร้างสมอำนาจและเข้ามาแยงชิงอำนาจจากสมเด็จพระราเมศวรที่ปกครองกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระราเมศวรเองก็อาศัยเมืองลพบุรีสะสมกำลังและชิงอำนาจจากพระเจ้าทองสันไค้ในระยะต่อมา และสมเด็จพระนครอินทราชา เจ้าเมืองสุพรรณบุรีชิงอำนาจจากสมเด็จพระรามาธิราช เหตุการณ์ชิงอำนาจทั้งหมดไม่น่าจะเป็นการชิงอำนาจของสองราชวงศ์ แต่ควรที่จะเป็นการชิงอำนาจภายในราชวงศ์เดียวกัน เพียงแต่ต่างสาย คือสายที่สืบจากสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 และสายที่สืบค้จากสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 หรือเจ้านายที่ปกครองเมืองสุพรรณบุรี ควบเหตุนี้

\* ทั้งนี้เพราะไม่มีหลักฐานใค้กล่าวอ้างถึงเลยว่ พระราชบิดาของสมเด็จพระนครอินทราชาธิราช ซึ่งปกครองเมืองสุพรรณบุรี อยู่ในรัชกาลของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 และรัชกาลสมเด็จพระราเมศวร (ครั้งที่ 2) เป็นพระอนุชาโคยตรงของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 บางที่อาจจะเป็นเชื้อพระวงศ์พระองค์หนึ่งของราชวงศ์อยุธยา ถ้าเป็นเช่นนั้นก็หมายความว่า สมเด็จพระนครอินทราชาธิราชที่พระองค์ไค้ปกครองสะสมอำนาจเข้ามาชิงอำนาจในเมืองหลวงเช่นเดียวกับสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 และสมเด็จพระราเมศวรซึ่งไค้กระทำกรรมค้แล้วก็เป็นไค้



ไม่ว่าสายใดก็ตามที่ได้อำนาจก็ยังคงยึดถืออยุธยาเป็นราชธานี เพราะถือว่าเป็นราชสมบัติร่วมกันของทั้งสองสภย แสดงถึงความมั่นคงของอยุธยาในฐานะศูนย์กลางอำนาจของอาณาจักร

ลักษณะการปกครองปกครองอาณาจักรของอยุธยาในระยะหนึ่งศตวรรษแรกอยู่ที่การส่งเจ้านายเชื้อพระวงศ์ให้ไปปกครองเมืองสำคัญ ๆ เพื่อเป็นค้ำป้องกันข้าศึกศัตรู และเป็นตัวแทนอำนาจของเมืองหลวงในการควบคุมหัวเมืองในพระราชอาณาเขตมิให้แยกตัวออกไปเป็นอิสระ เมืองที่มีเจ้านายปกครองจะเป็นเมืองใหญ่และมีกำลังคนมากกว่าหัวเมืองอื่น ๆ หลักฐาน (สมัยหลัง) ระบุว่าในระยะแรกนี้เมืองที่มีเจ้านายปกครอง ได้แก่ ลพบุรี สุพรรณบุรี แพรกศรีราชา ชัยนาท (ประชุมพงศาวดาร เล่มที่ 38 2512 : 2-3 , 12) เมืองที่มีเจ้านายในพระราชวงศ์ปกครองนี้รวมเรียกว่า "เมืองลูกหลวง"

เมืองลูกหลวงในค้ำหนึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกการปกครองและส่งต่ออำนาจของศูนย์กลางออกไปครอบคลุมเมืองต่าง ๆ ภายในราชอาณาจักร การที่เมืองลูกหลวงเป็นเมืองใหญ่และมีกำลังมาก เทียบกับการจำกัดอำนาจทางการเมืองใหญ่เฉพาะในหมู่เชื้อสายสกุลวงศ์เดียวกับพระมหากษัตริย์ที่ประทับอยู่ที่อยุธยา ในแง่นี้เมืองลูกหลวงจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่สร้างความมั่นคงให้สถาบันราชวงศ์กษัตริย์และอาณาจักรที่สถาปนาขึ้นใหม่นี้ ในระดับหนึ่ง (ริกา สาระยา 2526 : 21-24) สำหรับอีกค้ำหนึ่งความสัมพันธ์ทางเครือญาติระหว่างเมืองหลวงและเมืองลูกหลวง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เพราะฉะนั้นการปกครองแบบเมืองลูกหลวงจึงมีลักษณะเป็นแบบหลวม ไม่กระชับแบบการปกครองที่ใช้ระบบขุนนางเป็นเครื่องควบคุม เช่นในสมัยหลังรัชกาลพระบรมไตรโลกนาถลงมา (ศรีศักร วัลดีโลกม 2524 : 68-80) ในแง่นี้ความสัมพันธ์ทางเครือญาติแสดงถึงจุดอ่อนและความไม่มั่นคงของความสัมพันธ์ระหว่างเมืองหลวงกับเมืองลูกหลวง อันยอมหมายความว่าเสถียรภาพของอยุธยาในสมัยแรกเริ่มนี้มีปัญหาการชิงอำนาจจากเมืองลูกหลวง แต่ขอเท็จจริงเกี่ยวกับการชิงอำนาจในลุ่มน้ำเจ้าพระยาก่อนการสถาปนารุ่งศรีอยุธยา มีลักษณะเป็นการขัดแย้งระหว่างเมืองอิสระแต่มาในสมัยที่ตั้งกรุงศรีอยุธยาแล้วได้แปรเปลี่ยนมาเป็นการแข่งขันที่จะแย่งกัน



มีอำนาจ เมืองหลวง แสดงให้เห็นว่าการสร้างสถาบันเมืองหลวงขึ้นมา มีโครงสร้างระบบเครือญาติระหว่างเมืองทั้งหลายเป็นหลัก อีกทั้งการยกฐานะของเมืองหนึ่งให้มีความสำคัญเป็นพิเศษเป็นศูนย์กลางของอาณาจักร ทำให้เกิดการ จักลาคับ ( hierarchy ) ของเมืองขึ้น แยกคนของเมืองหลวงออกจากเมืองท้องถิ่น และแยกศูนย์กลางของเมืองท้องถิ่นออกจากชนบทของชาวบ้าน ( ธิคา สาระยา 2526 : 22 )

ความสัมพันธ์ทางเครือญาติระหว่างพระมหากษัตริย์กับเจ้าเมืองหลวง ตลอดระยะสมัยการปกครองแบบเมืองหลวงของอยุธยา นั้น มีลักษณะที่เป็น พระญาติวงศ์ทางสายพระโลหิตที่สืบต่อกันมาจากเจ้านายในพระราชวงศ์ที่เป็นชาย อายกเว้นกรณีพระมหาธรรมราชาที่เป็นพระขามชกาของสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ ที่ได้รับ พระราชบัณฑูรครองเมืองพิษณุโลก ( ประชุมพงศาวดารเล่มที่ 38 2512 : 40 ) หลักฐานจากเอกสารบ่งชี้ให้เห็นว่าระบบการปกครองแบบเมืองหลวงนั้น เจ้านายที่เป็นเชื้อพระวงศ์ใกล้ชิดและเป็นพระราชวงศ์ทางสายโลหิตเท่านั้นที่ได้ ปกครองเมืองหลวง หลักฐานจากกฎหมายเทียบบาลแสดงให้เห็นชัดเจนว่า เมืองหลวง แต่ละเมืองมีศักดิ์ไม่เสมอกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับฐานันดรศักดิ์ของผู้เป็นเจ้าของเมือง เป็นสำคัญ ( จะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า )

ลักษณะการควบคุมอำนาจให้จำกัดอยู่ภายในพระราชวงศ์ของกษัตริย์ โดย การปกครองแบบเมืองหลวง ย่อมทำให้สกุลวงศ์อื่น ๆ ที่ปกครองเมืองอื่น ๆ ไม่อาจที่จะแยกตัวออกไปเป็นอิสระ เพราะถูกควบคุมจากเจ้าเมืองหลวง สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้อำนาจของเมืองหลวงมีเหนือหัว เมืองอาณาเขตโดยรอบ แน่นหนา โดยผ่านการปกครองอาณาเขตแบบเมืองหลวง อีกทั้งข้ออ้างใหม่ ที่ว่า ระบบการเมืองของอาณาจักรอยุธยาสมัยแรกตั้งนี้มีได้มีสภาพของสองราชวงศ์ แยกชิงอำนาจ แต่น่าจะเป็นราชวงศ์เดียวกันมากกว่า ( ตามที่กล่าวมาข้างต้น ) ทำให้ทั้งเจ้าเมืองสุพรรณบุรี และเจ้าเมืองลพบุรีต่างถือว่า กรุงศรีอยุธยาเป็น มรดกของราชวงศ์เมื่อชิงอำนาจได้แล้วจึงขึ้นเป็นกษัตริย์และประทับที่อยุธยามิได้ แยกตัวออกเป็นอิสระ เพื่อสร้างแว่นแคว้นที่มีศูนย์กลางอำนาจแห่งใหม่ขึ้นมาแต่อย่างไร ความสัมพันธ์ทางเครือญาติระหว่างเมืองหลวงและเมืองหลวงที่ปรากฏอยู่ใน



ระบบการปกครองแบบเมืองลูกหลวง จึงเป็นการจัดระบบการสืบต่ออำนาจทางการเมืองของกษัตริย์และเมืองหลวง เพื่อให้เป็นที่รับรู้ในบรรดาหัวเมืองต่าง ๆ ภายในราชอาณาจักร การส่งโอรสไปปกครองเมืองสำคัญ เทียบกับการกำหนดตัวผู้สืบทอดอำนาจจากเมืองหลวง เมืองลูกหลวงจึงมิใช่เป็นเมืองมีอำนาจอิสระแยกออกจากเมืองหลวง (ธิดา สาระยา 2526 : 22) ในระยะหนึ่งศตวรรษแรกนี้ อำนาจตกอยู่กับบรรดาเชื้อพระวงศ์ใกล้ชิดที่ปกครองเมืองลูกหลวงซึ่งใกล้ชิดกัน เขามาชิงอำนาจเพื่อขึ้นสู่ตำแหน่งกษัตริย์ที่เมืองหลวง ทำให้เมืองหลวงกลายเป็นสัญลักษณ์แห่งอำนาจสูงสุดของอาณาจักร การได้เป็นกษัตริย์ที่เมืองหลวงหมายถึง ความชอบธรรมในการปกครองราชอาณาจักรทั้งหมด ขอเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ของการชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างเจ้าเมือง (ลูกหลวง) ที่ปกครองสุพรรณบุรีกับอุบลบุรี ในระยะ 50 ปีแรกของอยุธยาเป็นสิ่งที่จะยืนยันค่ากล่าวข้างต้นนี้ และการไม่ปรากฏว่ามีเมืองสำคัญไม่ว่าจะมีฐานะเป็นเมืองลูกหลวงหรือเมืองพระยามหานครที่ก่อการกบฏแยกตัว เป็นอิสระจากเมืองหลวง ในปริวิตถลของคุ่มน้ำเจ้าพระยา ย่อมแสดงให้เห็นว่า อำนาจของกษัตริย์หรือเมืองหลวง สามารถควบคุมบริเวณคุ่มน้ำเจ้าพระยาได้อย่างแน่นหนาและมั่นคงมาตั้งแต่สมัยแรกตั้งกรุงศรีอยุธยา และบริเวณนี้เองที่เป็นแกนกลาง (Core area) หรือหัวใจสำคัญของการดำรงอยู่ของอาณาจักรอยุธยา

แม้ว่าสถาบันเมืองลูกหลวงจะสร้างความเข้มแข็งให้กับอำนาจของราชธานี เนื้อหัวเมืองในราชอาณาจักร กระนั้น แต่ก็สร้างปัญหาให้กับกษัตริย์เช่นเดียวกัน เพราะเมืองลูกหลวงแต่ละเมืองล้วนแล้วแต่กลายเป็นฐานกำลังทางเศรษฐกิจและกำลังคนของเชื้อพระวงศ์ที่ปกครองเป็นการเฉพาะ แม้เมืองลูกหลวงทั้งหลายจะยอมรับความเป็นศูนย์กลางและสิทธิธรรมของเมืองหลวงก็ตาม แคกลับเป็นสิ่งที่สร้างความตึงเครียดและบั่นทอนเสถียรภาพของสถาบันกษัตริย์ในขณะเดียวกันด้วย หากกษัตริย์ที่ปกครองราชย์ที่เมืองหลวงสืบต่อมาก็ไม่มีความเข้มแข็งหรือมีฐานอำนาจที่มั่นคงแล้วก็อาจจะถูกปลดออกจากราชบัลลังก์ได้ ดังกรณีของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 ทรงมีความสามารถและฐานกำลังที่เข้มแข็งกว่าสมเด็จพระราเมศวร หรือกรณีของพระเจ้าทองด้วงและสมเด็จพระรามราชาธิราช ล้วนแล้วแต่สะท้อนให้เห็นว่าไม่ทรงเข้มแข็ง และฐานอำนาจอ่อนคอบกว่าคู่แข่ง จึงทำให้



ทั้งสองพระองค์ต้องเสียดราชบัลลังก์ เพราะฉะนั้นในแง่หนึ่ง สถาบันเมืองลูกหลวง จึงเป็นกลไกที่จะคัดเลือกผู้ที่ "เหมาะสม" ที่สุกเท่านั้นที่จะสามารถเป็นกษัตริย์และรักษาพระราชอำนาจไว้เป็นเวลานานตลอดรัชกาล เมื่อเป็นเช่นนี้บรรดา "คู่แข่ง" ก็ไม่สามารถที่จะปลดกษัตริย์พระองค์นั้นออกจากราชบัลลังก์ได้ กวดยเหตุนี้ในสมัยคนอยุธยาแม้จะมีเหตุการณ์ซึ่งอำนาจเกิดขึ้นหลายครั้ง จึงมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงบุคคลที่ดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ เท่านั้นมีผลกระทบถึงกลไกทางการปกครอง (สถาบันเมืองลูกหลวง) อาณาจักรอยุธยาจึงมีไคแตกสลายแตกสลายสามารถแผ่อำนาจครอบงำหัวเมืองที่อยู่ไกลออกไปนอกลุ่มน้ำเจ้าพระยาด้วยการเปลี่ยนฐานะของเมืองประเทศราชให้เป็นเมืองพระยามหานครที่มีโอรสของกษัตริย์เป็นอุปการะ ในขณะเดียวกันนโยบายสำหรับหัวเมืองในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยาจะอาศัยเมืองลูกหลวงในการควบคุมหัวเมือง (พระยามหานคร) ที่เจ้าเมืองธรรมดาเป็นอุปการะ อันทำให้หัวเมืองหลวงสามารถควบคุมหัวเมืองทั้งลุ่มน้ำเจ้าพระยาได้กระชับมากยิ่งขึ้น

อาจกล่าวได้ว่าในช่วงแรก ๆ ของการสถาปนาอาณาจักรอยุธยา อาณาเขตที่รวมเป็นอยุธยาในตอนนี้อาจจัดเฉพาะบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยาทั้งสองฟากฝั่ง นอกจากเมืองอยุธยาซึ่งเป็นราชธานีแล้ว ยังมีเมืองสำคัญอีก 2 เมือง คือ ละโว้ (ลพบุรี) อันเป็นเมืองที่สมเด็จพระรามาธิบดี ทรงส่งพระราเมศวรไปปกครอง และเมืองสุพรรณบุรี ซึ่งพระเชษฐา คือ ขุนหลวงพะงั่ว ได้ปกครอง (ดินกาลมาลีปกรณ์ 2501 : 102 ; ประชุมพงศาวดารเล่ม 1 2506 : 131 ; ประชุมพงศาวดารเล่ม 38 2512 : 2-3) ในสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ได้ทรงส่งโอรสไปปกครองเมืองสุพรรณบุรี เมืองแพรกศรีราชา และเมืองชัยนาท ตามลำดับ (ประชุมพงศาวดารเล่ม 38 2512 : 12) เมืองทั้งสามนี้ไม่ปรากฏในกฎมณเฑียรบาลว่า เป็นเมืองลูกหลวง น่าจะแสดงให้เห็นว่า ในระยะเวลาที่มีการตรากฎมณเฑียรบาล (เชื่อกันว่าสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ) เมืองทั้งสามนี้คงถูกลดฐานะเป็นเมืองในอาณาเขตธรรมดาแล้ว ระบบเมืองลูกหลวงจะใช้กันอยู่จนถึงหลังเสียกรุงครั้งที่ 1 ไม่นานจึงถูกเลิกกันไป ดังนั้นถ้าข้อความในพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา (ทุกฉบับ) ที่ชำระกันในสมัยรัชกาลที่ 1 มีความถูกต้องแล้ว เมืองสุพรรณบุรี แพรกศรีราชา และชัยนาทจะต้องมีฐานะเป็นเมืองลูกหลวงอยู่ระหว่างสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ถึงสมัยสมเด็จพระ



พระบรมไตรโลกนาถ เมืองสุพรรณบุรีในฐานะที่เป็นเมืองที่กษัตริย์อยุธยาส่ง  
 เชื้อพระวงศ์โกลซิดไปปกครอง (เมืองลูกหลวง) มีหลักฐาน ทั้งจาก คำานาน  
 ของเมืองเหนือ พงศาวดารต่าง ๆ และหลักฐานร่วมสมัยของจีนรับรองอยู่  
 ส่วนเมืองแพกศรีราชา หรือ สรวงบุรีนั้น หลักฐานจากพงศาวดารฉบับปลีก  
 2/K.125 กล่าวถึงพระโอรสองค์หนึ่งของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 เป็น  
 "พญาแพก" (พระยาแพก) ใ้รับการสถาปนาให้ไปปกครองเมืองพะเนคร  
 ( Vickery 1977 B : 26, 36, 56) หลักฐานจากจารึกหลักที่ 41 เป็น  
 จารึกลานเงินพบที่วัดมหาธาตุ อยุธยา กล่าวถึง ขุนศรีรัตนกร สร้างพระพิมพ์  
 ถวายอานิสสสไปให้แก่ "สมเด็จพระรามาธิบดี แด่สมเด็จพระศรีราชาธิราช"  
 (ประชุมศิลาจารึกภาค 3 2508 : 48) วัดมหาธาตุนี้ในพระราชพงศาวดาร  
 ฉบับหลวงประเสริฐรา กล่าวไว้ว่า สร้างขึ้นในปีพ.ศ. 1917 (ประชุมพงศาวดารเล่ม 1  
 2506 : 131) ในบานแนกของพระอัยการลักษณะลักพา พ.ศ. 1899 กล่าวถึง  
 ". . . ข้าหนีเจ้าไพร่หนีนายแลเขาลักไปขายถึง เซลียงทุ่งบางยม สหลวง  
 สองแถวชาวคงอาก่าแพงเพชรสุโขไทโตลาฟ้าเขียว ชาคจากมือเจ้าทาสเจ้าไพร่  
 ไปไกล จะมาพิภษอันเมืองเพชรบุรีเมืองราชบุรีเมืองสุพรรณบุรี สพงครองพลับ  
 แพกศรีราชาธิราช นครพรมนั้นมิชอบเลย. . ." (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3  
 2506 : 2) หลักฐานที่กล่าวข้างต้นนี้ชี้ให้เห็นว่า "สมเด็จพระศรีราชาธิราช"  
 คงเป็นเชื้อพระวงศ์โกลซิดกับ "สมเด็จพระรามาธิบดี" ถ้าจารึกลานเงินนี้ทำขึ้น  
 เมื่อคราวเดียวกันกับปีพ.ศ. 1917 "สมเด็จพระรามาธิบดี" ที่กล่าวถึงก็น่าจะเป็น  
 สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ผู้สถาปนากรุงศรีอยุธยาในพ.ศ. 1893 และ "สมเด็จพระ  
 ศรีราชาธิราช" พระองค์นี้คงไปปกครองเมือง "แพกศรีราชาธิราช" ใน  
 ฐานะเมืองลูกหลวงเช่นเดียวกับ สมเด็จพระรามเมศวรและสมเด็จพระบรมราชา  
 (พะงั่ว) จิตร ภูมิศักดิ์ เสนอว่า "สมเด็จพระศรีราชาธิราช" ในจารึก "อาจจะ  
 เป็นน้องของพระเจ้าอู่ทองก็ได้ เพราะพระนามยศคล้องกันเป็นคู่คือ สมเด็จพระ  
 รามาธิบดี-สมเด็จพระศรีราชาธิราช เรื่องนี้ไม่มีเค้าเงื่อนอยู่อีกแห่งหนึ่งในตำนาน  
 พระธาตุเมืองนครศรีธรรมราชว่า พระเชษฐา (ของพระเจ้าอู่ทอง) ให้เจ้าศรี  
 ไปครองเมืองแพก" (จิตร ภูมิศักดิ์ 2526 : 119) เห็นได้ว่าอยุธยา  
 อำนาจควบคุมเหนือหัวเมืองในแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยาอย่างมั่นคง จนถึงขั้นบังคับใช้



กฎหมายร่วมกัน สำหรับเมืองชัยนาทไม่ใช่เมืองเดียวกับพิษณุโลก (จะอธิบาย  
 ข้างหน้า) เจาสามพระยาเพียงแต่ขึ้นไปรักษาเมืองชัยนาทคอยโอกาสเหมาะ  
 เมื่อใดก็จะให้เจ้ายี่พระยาขึ้นไปครองเมืองพิษณุโลก ให้สามพระยาครองเมืองสรรค  
 หรือมิฉะนั้นก็ให้เจาสามพระยาขึ้นไปครองพิษณุโลก (พระราชพงศาวดารฉบับ  
 พระราชหัตถเลขา เล่ม 1 2516 : 440)

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงวินิจฉัยว่า การปกครองในสมัย  
 สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 นั้น วิธีการปกครองเอาเมืองเป็นที่สุด เมืองหนึ่งก็จัดการ  
 ปกครองสำหรับเมืองนั้นเบ็ดเสร็จ เสมอเป็นกองทัพไปตั้งอยู่กองหนึ่ง สมเด็จพระ  
 บรมราชาธิราชที่ครองเมืองสุพรรณบุรี และสมเด็จพระราเมศวรครองเมืองลพบุรี  
 ก็ครองอย่างเป็นเจ้าประเทศราช หัวเมืองอื่น แม้มีไซ้เจ้าเป็นผู้ปกครองเมืองก็  
 เป็นเช่นนั้น (พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 1 2516 : 454)  
 ในสมัยก่อนยุคนี้นี้ สุพรรณบุรี ลพบุรี แพรกศรีราชาธิราช เป็นเมืองลูกหลวงมีบทบาท  
 ในการเข้ามาซึ่งอำนาจในกรุงศรีอยุธยา แม้สภาพการณ์เช่นนี้น่าจะมีแนวโน้มที่  
 ทำให้เห็นว่าอำนาจของกษัตริย์ยังคงจำกัดอยู่ภายในเมืองหลวงและบริเวณรอบ ๆ  
 เท่านั้น แต่ความเป็นจริงแล้วการที่เจ้าเมืองบางเมือง (หมายถึงสุพรรณบุรีและ  
 ลพบุรี) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์เท่ากับเป็นการขยายอำนาจของ  
 เมืองหลวงออกไป โดยอาศัยเจ้าเมืองที่เป็นเชื้อพระวงศ์ใกล้ชิดเป็นตัวแทนในการ  
 ส่งต่ออำนาจในการควบคุมหัวเมืองที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของเมืองหลวงให้รัดกุม  
 ยิ่งขึ้น เมืองสำคัญที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้กับเมืองหลวงก็คือ "เมืองลูก  
 หลวง" นั่นเอง

ความแตกต่างระหว่างเมืองลูกหลวง เมืองพระยามหานคร และเมือง  
 ประเทศราชนั้นอาจพิจารณาได้จากกฎมณเฑียรบาล ซึ่งนักประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่  
 เห็นว่า คราขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกบาล แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าไม่เคย  
 มีกฎมณเฑียรบาลมาก่อนหน้าสมัยนี้ พิจารณาเฉพาะการจัดการปกครองอาณาเขต  
 ที่ปรากฏในกฎมณเฑียรบาล คู่มือจะมีความลึกลับกันอยู่ โดยปรากฏในมาตรา  
 2 กำหนดให้เมืองพระยามหานคร 8 เมือง คือ พิษณุโลก ศรีสัตนาลัย สุโขทัย  
 กำแพงเพชร นครศรีธรรมราช นครราชสีมา คะนาวศรีและทวาย เมืองทั้ง 8



นี้คือถือน้ำพิพัฒน์สัตยา ในขณะที่มาตรา 8 กำหนดให้เมืองพิษณุโลก เมืองสวรรคโลก เมืองกำแพงเพชร เมืองลพบุรี เมืองสิงห์บุรี เป็นเมืองลูกหลวง เมืองอินทร์บุรี เมืองพรหมบุรี เป็นเมืองหลานหลวง (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 2515 : 70, 72) จะเห็นได้ว่า เมืองพิษณุโลก ศรีสัชชาลัย หรือ สวรรคโลก กำแพงเพชร เป็นทั้งเมืองพระยามหานครและเมืองลูกหลวง เมืองที่มีสองฐานะดังกล่าวนี้ ล้วนแล้วแต่เป็นหัวเมืองเหนือซึ่งถูกรวมเข้ากับอยุธยาในภายหลัง เมื่อพิจารณาถึงสภาพทางการเมือง และหลักฐานต่าง ๆ น่าเชื่อได้ว่า ฐานะของหัวเมืองเหนือได้เปลี่ยนมาเป็นเมืองลูกหลวงในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นต้นมา มีหลักฐานมากพอที่จะวิเคราะห์ถึงการคลี่คลายฐานะทางการเมืองของพิษณุโลกและกำแพงเพชร เพื่อแสดงให้เห็นถึงนโยบายการเมือง การปกครองของอยุธยา ที่มีต่อหัวเมืองเหนือ

แม้ว่าศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ ณ นคร จะพิสูจน์ให้เห็นได้อย่างแน่ชัดแล้วว่า เมืองชัยนาท ที่ปรากฏในชินกาลมาลีปกรณ์ ในยุวนพายุ ตรงกับทิวสาชะในนิทานพระพุทธรสีหิงค์ และตรงกับสองแควในจกริกสุโขทัย คือ เมืองพิษณุโลก (2514 : 62-66) แต่ก็ไม่มีข้อความตอนใดที่พาดพิงไปถึงว่า เมืองชัยนาทที่เจ้าสามพระยาได้ปกครองคือ เมืองพิษณุโลก เหตุการณ์ตั้งเจ้าอายุพระยาครองเมืองสุพรรณบุรี เจ้ายี่พระยาครองเมืองแพรกศรีราชา และเจ้าสามพระยาครองเมืองชัยนาท เกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์ที่สมเด็จพระนครินทราธิราชขึ้นไประงับการจลาจลในหัวเมืองเหนือ เนื่องจากพระมหาธรรมราชาที่ 3 สิ้นพระชนม์ในพ.ศ. 1962 (ประชุมพงศาวดาร เล่ม 1 2506 : 133 ; ประชุมพงศาวดาร เล่ม 38 2512 : 13) และพระยาบาลไคครองเมืองพิษณุโลก เป็นพระมหาธรรมราชาที่ 4 มาตั้งแต่ พ.ศ. 1962 และสิ้นพระชนม์ในปี พ.ศ. 1981 (สินชัย กระบวนแสง 2520 : 14-15 ; ประเสริฐ ณ นคร 2514 : 41) ดังนั้นเมืองชัยนาทที่เจ้าสามพระยาปกครองไม่น่าจะหมายถึงเมืองพิษณุโลก

ในปี พ.ศ. 1981 ที่เชื่อกันว่าเป็นปีที่ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ส่องพระราเมศวร เป็นพระมหาอุปราชครองเมืองพิษณุโลกนั้นมิได้วางอยู่บนหลักฐานที่หนักแน่น เพียงแต่คิดความจากข้อความที่ปรากฏในพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐฯ (ประชุมพงศาวดาร เล่ม 1 2506 : 134 ; พระราชพงศาวดารฉบับ



พระราชกฤษฎีกา เล่ม 1 2516 : 450-451) ซึ่งพระราชพงศาวดารนี้ก็ไม่ปรากฏข้อความว่า พระราเมศวรโคปกครองเมืองพิษณุโลกในปีดังกล่าว หลักฐานจากพระราชพงศาวดารฉบับปลีก เลขที่ 222 2/ก 104 จ.ศ. 801-803 มีข้อความที่แสดงให้เห็นว่า พระยาบาลเมือง เจ้าเมืองพิษณุโลก เป็นพระอนุชาในพระมเหสีของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 เพิ่งจะโคกค่างพระยศ "พระมหาธรรมราชาธิราช" หลังจากพ.ศ. 1984 และพระราเมศวรเอง เพิ่งจะโคกพระนาม "สมเด็จพระราเมศวรบรมไตรโลกนาถ" ภายหลังจากทรงโสกันต์ เมื่อพ.ศ. 1982 และในปีพ.ศ. 1984 สมเด็จพระราเมศวรขณะค่างพระยศเป็นมหาอุปราชนั้น ยังทรงประทับอยู่ที่กรุงศรีอยุธยา (อุบลศรี อรรถพันธ์ 2524 : 56-60) และในฉบับปลีกเลขที่ 223, 2/ก. 125 หรือ 2/K . 125 ยังปรากฏว่าในพ.ศ. 1987 ปรากฏพระนามผู้ปกครองพิษณุโลกว่า พระมหาธรรมราชา (Vickery 1977 B : 45, 50) หลักฐานจากพงศาวดารฉบับปลีกทั้งสองทำให้เห็นว่า ในสมัยของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 เมืองพิษณุโลก ยังมิได้มีฐานะเป็นเมืองอุปราชหรือเมืองลูกหลวงของทางฝ่ายอยุธยา และสมเด็จพระราเมศวรก็ไม่ได้ปกครองเมืองพิษณุโลก ผู้ที่ปกครองเมืองพิษณุโลก คือ พระมหาธรรมราชา ซึ่งในที่นี้อาจไม่ใช่มหาธรรมราชาที่ 4 บรมบาลก็เป็นได้ เนื่องจากในจารึกหลักที่ 12 พ.ศ. 1970 พระยาบาลเมืองโคกเป็นมหาธรรมราชาครองเมืองพิษณุโลกแล้ว (ประชุมศิลาจารึกภาค 1 2521 : 140-143) ดังนั้นการที่ในฉบับปลีกกล่าวว่า พระยาบาลเมือง เพิ่งจะโคกเป็นพระมหาธรรมราชา ประมาณหลังพ.ศ. 1984 ทำให้อาจพิจารณาโคกเป็น 3 ประการ คือ ประการแรก ข้อความในฉบับปลีกที่กล่าวถึง พระยาบาลเมือง นั้นผิด มหาธรรมราชาที่ปรากฏในเรื่องน่าจะ เป็นพระมหาธรรมราชาที่ 4 ประการที่สอง ถ้ายึดถือตามข้อความในฉบับปลีกว่า ถูกต้อง ก็หมายความว่า พระมหาธรรมราชาที่ 4 ต้องสิ้นพระชนม์ไปแล้ว ก่อนหน้า พ.ศ. 1984 พระยาบาลเมืองจึงโคกเป็นเจ้าเมืองพิษณุโลก แล้วได้รับพระราชทานให้ค่างพระยศเป็น พระมหาธรรมราชา (ที่ 5) ปกครองเมืองพิษณุโลก ประการที่สาม หลักฐานจารึกหลักที่ 49 ระหว่างพ.ศ. 1955-1960 กล่าวถึงพระนาม "ออกญาธรรมราชา" ซึ่ง "ออกญา" เป็นยศขุนนางของทางฝ่ายอยุธยา อาจเป็นไปได้ว่าในช่วงเวลานี้ เมืองเหนือทั้งหมด มีฐานะเป็นเมืองพระยามหานคร



และเจ้านายในราชวงศ์สุโขทัย เริ่มกลายมาเป็นขุนนางของ เมืองหลวงไปแล้ว  
 Vickery สรุปว่า ถ้าปีพ.ศ. 1981 เป็นปีที่พระบรมราชา (ที่ 4) สิ้นพระชนม์  
 จริงแล้ว ผู้ที่ปกครองพิษณุโลกต่อมาก็น่าจะเป็นเชื้อสายฝ่ายสุโขทัยโดยตรง  
 ซึ่งควรจะเป็น พระยาบุษิษฐาธิราช ไม่ใช่พระราเมศวร ( Vickery 1977 B. : 75-76)

สรุปได้ว่า ปีพ.ศ. 1981 และตลอดถึงรัชกาลสมเด็จพระบรมราชา  
 ธิราชที่ 2 - เมืองพิษณุโลกยังมีโลกกลายเป็นเมืองลูกหลวงของอยุธยา และเมือง  
 เนื้อทั้งหลาย (อาจยกเว้นกำแพงเพชร) ยังมี เจ้านายพื้นเมืองปกครองอยู่ใน  
 ฐานะประเทศราชของอยุธยา

จากที่กล่าวมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ในระยะหนึ่งศตวรรษแรกของอยุธยา  
 หัวเมืองเนื้อยังคงมีเจ้านายพื้นเมืองปกครองเมืองสำคัญ คือ พระมหาธรรมราชา  
 เมืองพิษณุโลก "พระยา (พระยา) เซลียง" เมืองสวรรคโลก "พระยา (พระยา)  
 รามราชา" เมืองสุโขทัย ( Vickery 1977 B : 44-47) ส่วนพระยา (พระยา)  
 แสนสอยดาว เมืองกำแพงเพชร อาจจะเป็นเมืองที่มีฐานะพิเศษก็ได้ ระบบ เมือง  
 ลูกหลวงที่อยุธยา ไซ้เป็นกลไกสำคัญในการควบคุมและรวมหัวเมืองไว้ในอำนาจโดย  
 ตรง ยังไม่ต้องนำมาไซ้กับหัวเมืองเนื้อทั้งหมดในระยะแรกนี้ ต้องรอถึงสมัยสมเด็จพระ  
 พระบรมไตรโลกนาถปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ และลดอำนาจการปกครองที่ค่อนข้าง  
 เป็นอิสระของเจ้านายพื้นเมือง ควบการตั้งเมืองพิษณุโลก (และเมืองอื่น ๆ)  
 ให้มีฐานะเป็นเมืองลูกหลวง เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการควบคุมหัวเมืองเนื้อให้  
 รัศกุมและมั่นคงขึ้นจึงจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

สำหรับเมืองกำแพงเพชร ดูเหมือนจะเป็นหัวเมืองฝ่ายเนื้อเพียงเมือง  
 เดียว ที่อาจจะมีฐานะเป็นเมืองลูกหลวง หรืออย่างน้อยที่สุดก็มีพันธะทางเครือญาติ  
 ใกล้ชิดกับสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 โดยพระยาญาณภิส (ในตำนานพุทธสิหิงค์)  
 เจ้าเมืองกำแพงเพชร ไกลส่งมารักษาหนวดยาแก่ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1  
 (ชินกาลมาลีปกรณ์ 2501 : 103) ระยะเวลาของเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ยังสืบสน  
 อยู่ แต่คาดคะเนว่า คงจะเป็นหลังพ.ศ. 1921 อันเป็นที่ที่พระมหาธรรมราชา  
 ถวายบังคมขอสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 ทั้งนี้เพราะก่อนหน้าพ.ศ. 1921



เมืองกำแพงเพชรยังเป็นฐานที่มั่นสำคัญที่ทางฝ่ายสุโขทัย ใช้เป็นที่ตั้งรับกองทัพอยุธยา ดังปรากฏในพระราชพงศาวดาร ฉบับหลวงประเสริฐว่า อยุธยา  
 ใ้บตีเมืองกำแพงเพชร (ซากังราว) ในปี 1916, 1919 และ 1921 (ประชุม  
 พงศาวดาร เล่ม 1 1506 : 131-132) ทัพอยุธยาเข้ามาตีหรือพระญาณคิสนี  
 น่าจะเป็นเชื้อสายของทางฝ่ายสุโขทัย เพราะในชินกาลมาลีปกรณ์ว่า พระ  
 มหาธรรมราชาไทย ทรงเป็นอุปถัมภ์ให้คำรงค์ตำแหน่งเจ้าเมืองกำแพงเพชร  
 แต่ในพระราชพงศาวดาร ฉบับหลวงประเสริฐเอง กลับระบุชื่อ พระยาใสแก้ว  
 และพระยาคำแหง เป็นเจ้าเมืองซากังราว (กำแพงเพชร) แสดงว่าก่อนหน้า  
 พ.ศ. 1916 เล็กน้อย ทัพอยุธยาหรือพระญาณคิสนียังคงเป็นเจ้าเมืองกำแพงเพชรอยู่  
 แต่อาจจะฝักใฝ่กับทางฝ่ายอยุธยา พระมหาธรรมราชาจึงส่งพระยาใสแก้วและ  
 พระยาคำแหง มารักษาเมืองกำแพงเพชรก็ได้ หรือพระยาทั้งสองอาจจะถูกส่ง  
 เพื่อให้มาช่วย พระยาญาณคิสรักษาเมืองกำแพงเพชรจากการรุกรานของอยุธยา  
 ก็เป็นได้อีกทางหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม พระยาญาณคิสนีหรือทัพอยุธยา เจ้าเมือง  
 กำแพงเพชร มีความใกล้ชิดกับทางฝ่ายอยุธยา ดังปรากฏในชินกาลมาลีปกรณ์  
 ว่า เจ้ามหาพรหม เจ้าเมืองเชียงราย ยกทัพมายึดเมืองกำแพงเพชร เพื่อจะ  
 มาอัญเชิญพระพุทธสิหิงค์ ทัพอยุธยาเจ้าเมืองกำแพงเพชรจึงขอกองทัพจากอยุธยา  
 มาช่วย (ชินกาลมาลีปกรณ์ 2501 : 103-104) แสดงให้เห็นว่า เมืองกำแพง  
 เพชรผูกพันกับอยุธยามากกว่าทางฝ่ายสุโขทัย ถึงพ.ศ. 1931 สุโขทัยโค่นแข็งเมือง  
 และเมืองกำแพงเพชรคงถูกทางฝ่ายสุโขทัยยึดไว้ ภายหลังนี้เอง สมเด็จพระบรม  
 ราชธานีราชที่ 1 จึงยกกองทัพขึ้นมวดีเมืองซากังราว (กำแพงเพชร) แต่สวรรคต  
 เสียกลางทาง (ประชุมพงศาวดาร เล่ม 1 2506 : 132) เรื่องราวของ  
 กำแพงเพชร ปรากฏอีกครั้งหนึ่งในจารึกหน้าปีที่ 38 ศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ  
 ฒ นคร ตรวจสอบแล้วเห็นว่าตรงกับพ.ศ. 1940 (ประเสริฐ ฒ นคร 2514 :  
 52-54) กล่าวถึง " . . . สมเด็จพระพุทธ (มหाराชบุคร) . . . ราชศรีบรม  
 จักรพรรดิราช ท่านโคเสด็จขึ้นเสวย . . . พระองค์ท่านเสด็จในกำแพงเพชรบุรี  
 ศรีวิมาลาสน . . . พระราชมาตุละ บพิตรมนตรีอนุชิต ลุงคนเลี้ยง . . . เจ้าเมือง



ไตรศรีสังข์\* . . ." (ประชุมศิลาจารึกภาค 3 2508 : 26-27) จากลักษณะ  
พระนามที่ปรากฏเป็นพระนามของกษัตริย์อยุธยา ตรงกับสมัยสมเด็จพระรามาธิบดี  
ข้อความในจารึก ทำให้เห็นว่าเมืองกำแพงเพชรอยู่ในอำนาจของอยุธยาอย่าง  
น้อยที่สุดก็ในพ.ศ. 1940 ซึ่งกษัตริย์อยุธยาอาจจะส่ง เชื้อพระวงศ์หรือขุนนางจาก  
เมืองหลวง หรือ ตั้งให้เชื้อสายเจ้าเมืองเดิมปกครองเมืองกำแพงเพชร ไม่มี  
หลักฐานกล่าวถึง แดกษัตริย์อยุธยาคงจะสามารถควบคุมกำแพงเพชร และหัวเมือง  
เหนืออื่น ๆ ไว้ได้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง ในระหว่างปีพ.ศ. 1942-1962 รัชกาล  
ของพระมหาธรรมราชาที่ 3 (ไสยลือไทย) คู่มือสนธิสัญญาจะมีความเข้มแข็ง  
อีกครั้งหนึ่ง ในจารึกหลักที่ 46 พ.ศ. 1943 กล่าวถึง พระมหาธรรมราชามี  
"อำนาจนาหวาหาญ นำพลรบรากลารณนี้คด . . . ณาณูปรบักษ์สักรู . . . ขอม  
พระบาง เป็นแคนแสนสองหนองหวายและแพร" (อ้างในประเสิร์จ ฌ นคร 2514  
: 71) เมืองกำแพงเพชรคงจะหลุดมือไปจากอยุธยาอีกครั้งหนึ่ง หลังจากนั้น

---

\* พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับปลีก เลขที่ 222, 2/ก เมือง  
ไตรศรีสังข์อยู่เหนือกำแพงเพชรขึ้นไป และอยู่ในอาณาจักรล้านนา อยุธยาเพิ่งไปตี  
โคกเมื่อปลายแผ่นดินพระบรมราชาธิราชที่สอง (ประเสิร์จ ฌ นคร 2529 : 115)

\*\* เนื่องจากไม่ปรากฏหลักฐานใด ๆ เกี่ยวกับรัชกาลนี้ และยังถูกปลด  
จากราชบัลลังก์ ทำให้นักประวัติศาสตร์ส่วนหนึ่ง เชื่อว่ากษัตริย์ที่ทรงปรากฏหมาย  
บังคับใช้ในหัวเมืองเหนือนี้น่าจะหมายถึง สมเด็จพระนครินทราชาแห่งสุพรรณบุรี  
มากกว่า (ธิดา สาระยา 2527 ๗:9-10 ; พิเศษ เจียจันทร์พงษ์ 2528 : 76  
เป็นต้น) แต่ผู้เขียนเห็นว่าพระนาม "ศรีบรมจักรพรรดิ" น่าจะเป็นพระนามเฉพาะ  
ของกษัตริย์ที่ประทับอยู่ที่อยุธยามากกว่า เนื่องจากราชวงศ์กษัตริย์ที่ปกครองอยุธยา  
ในระยะนี้มีเพียงราชวงศ์เดียว เจ้าเมืองสุพรรณบุรี (ขุนหลวงพะงั่ว, นครอินทร์)  
และเจ้าเมืองลพบุรี (พระราเมศวร) ทั้งสองเมืองมีฐานะเป็นเมืองลูกหลวงและอยู่  
ในสกุลวงศ์เดียวกัน เพียงแต่เจ้าเมืองทั้งสองอาศัยฐานะและความสำคัญของ เมือง  
ลูกหลวงต่างผลิตภัณฑ์เข้ามาอำนาจในกรุงศรีอยุธยา เพราะฉะนั้นจึงไม่ปรากฏว่ามี  
การแยกตัวเป็นอิสระตั้งเป็นรัฐขึ้นใหม่ เมื่อฝ่ายหนึ่งสามารถครอบครองกรุงศรีอยุธยา  
ทั้งสอง เมืองจึงต่างทอสู้อยู่ภายในระบบการ เมืองการปกครองที่เป็นนอญของสมัยกษัตริย์  
อยุธยา



ก็ไม่ปรากฏอีกจนถึงสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ซึ่งมีหลักฐานปรากฏอยู่ในพงศาวดารฉบับปลีกทั้ง 2 ฉบับว่า พระยาแสนสอยคอกเป็นเจ้าเมืองกำแพงเพชร พร้อมทั้งพระยาเซ่งยง เจ้าเมืองสวรรคโลก พระมหาธรรมราชา เจ้าเมืองพิษณุโลก และพระยารามราชเจ้าเมืองสุโขทัย เป็นเมืองใต้อาณัติของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 แห่งกรุงศรีอยุธยา

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าทางฝ่ายอยุธยาพยายามที่จะมีอำนาจครอบงำหัวเมืองฝ่ายเหนือในขณะที่หัวเมืองเหนือเองก็พยายามต่อต้านเป็นระยะ ๆ ตามแต่สภาพการณ์และโอกาสอำนวย คุเหมือนอยุธยาพยายามวางอำนาจการปกครองโดยการควบคุมเมืองกำแพงเพชรเป็นจุดแรก เมืองกำแพงเพชรในสายตาของอยุธยามีความสำคัญมากในฐานะเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญในการขยายอำนาจของอยุธยา ในสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 ไต่ยกทัพเพื่อจะยึดกำแพงเพชรถึง 4 ครั้ง ในพ.ศ. 1940 กษัตริย์อยุธยาก็กองประกาศกฎหมายใช้บังคับในแถบหัวเมืองเหนือทั้งหมดที่กำแพงเพชร ในสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ทรงข่มขู่ทัพที่เมืองกำแพงเพชรก่อนที่จะยกเข้าไปตีเมืองมอญ (อุบลศรี อรรถพันธ์ 2524 : 61-62, 221-222) แต่อย่างไรก็ตามก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการเปลี่ยนฐานะของเมืองกำแพงเพชรให้เป็นเมืองลูกหลวงรวมทั้งหัวเมืองอื่น ๆ แต่ทางอยุธยาก็ได้ใช้นโยบายทางการเมืองดำเนินการควบคุมหัวเมืองเหนือทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางอ้อมก็คือการสร้างพันธมิตรทางเครือญาติด้วยการสมรส สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 ไต่มาธิดาของพระยาญาณภิศหรือคิปปิญา เจ้าเมืองกำแพงเพชรเป็นพระสนม ในจารึกหลักที่ 38 กล่าวโดยชัดเจนว่า ". . . พระราชมาตุลาบพิตร มนตรีอนุชิต ลุงคนเลี้ยง. . . เจ้าเมืองไตรศริง. . ." (เมืองในแถบกำแพงเพชร) ในพงศาวดารฉบับปลีก เลขที่ 222 ให้ข้อมูลแน่ชัดว่า พระมหาธรรมราชา เมืองพิษณุโลกเป็นพระเชษฐาหรือพระอนุชาในพระมเหสีของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (อุบลศรี อรรถพันธ์ 2524 : 56, 200) ดังนั้น พระมหาธรรมราชา (ที่ 4) จึงมีฐานะเป็น "นา" และ



สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงมีฐานะเป็น "หลาน" สำหรับการควบคุมโดยตรง นั้น อยุธยา มีบ่อยครั้งที่มักใช้วิธีบูรณาการทางการทหารเป็นสำคัญ เมื่อหัวเมืองเหนืออ่อนน้อมแล้ว ก็จะปล่อยให้เจ้านายพื้นเมืองปกครองกันเองมากกว่าที่จะส่งคนมาทำหน้าที่ปกครองโดยตรงในลักษณะของเมืองลูกหลวงหรือเมืองพระยามหานคร ในสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราชหรือสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ปรากฏหลักฐานในจารึกหลักที่ 49 กล่าวว่า พ.ศ. 1955 "นายอินทสรศักดิ์" ขอที่ดินจาก "พ่ออยู่หัวเจ้า ๓ ออกญาธรรมราชา" เพื่อสร้างอาราม ถึงพ.ศ. 1959 "พระบรมราชาธิบดีศรีมหาจักรพรรดิราชา" และมาตุราชและพระมาตุจฉาเจ้า และท่านเสด็จขึ้นมาให้ท่านข้างเมืองและราชรถแก่พระสงฆ์ทุกเมือง (ประชุมจารึกภาค 3 2508 : 85-86) ข้อความข้างต้นชี้ให้เห็นว่า พระมหาธรรมราชา กษัตริย์สุโขทัย-อุบลฐานะเป็น "ออกญาธรรมราชา" ซึ่ง "ออกญา" เป็นยศของขุนนางเมืองหลวง แสดงว่าระหว่างพ.ศ. 1955-1959 หัวเมืองเหนือ (อาจจะทั้งหมดหรือบางเมือง) ถูกลดฐานะลงมาเป็นเมืองพระยามหานคร แต่พอมาถึง พ.ศ. 1970 "ออกญาธรรมราชา" เปลี่ยนกลับมาเป็น "พระศรีสุริยวงศ์บรมบาลมหาธรรมราชาธิราช ที่ 4" (ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 1 2521 : 141) และตามที่กล่าวแล้วในพงศาวดารฉบับปลัด เลขที่ 222 2/ก 104 ว่า สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ทรงแต่งตั้งให้ พรญา (พระยา) บาลเมืองคำรงค์ตำแหน่ง "พระมหาธรรมราชา" ครองเมืองพิษณุโลก ประมาณพ.ศ. 1984 แสดงว่ากลับมาเป็น "เจ้าเมืองประเทศราช" การเปลี่ยนไปมาดังกล่าวนี้จะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายการปกครองของเมืองหลวงต่อหัวเมืองเหนือไม่แน่นอน

---

\* จารึกหลักที่ 40 และหลัก 40 พิเศษ กล่าวถึงคำสาบานของ "นำพระยา" และ "สมเด็จพระยา" (หลาน) (ประชุมศิลาจารึกภาค 3 2508 : 43-46 ; ประชุมศิลาจารึกภาค 4 2513 : 1-5) ขอมหมายถึง พระมหาธรรมราชา (ที่ 4) ยังปกครองพิษณุโลกอยู่จนถึงเวลาที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ขึ้นเสวยราชสมบัติแล้ว



เหตุอีกประการหนึ่ง อาจเป็นเพราะหัวเมืองเหนือก็พยายามเป็นอิสระจากอำนาจของอยุธยาอยู่ตลอดเวลา เหตุนี้เองที่ทำให้นโยบายการปกครองหัวเมืองเหนือต้องเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมาที่เป็นได้

ข้อที่น่าสนใจ เกิดจากจารึกหลักที่ 49 นี้ก็คือ พระนาม "พระบรมราชาธิบดี ศรีมหาจักรพรรดิราช" ตรงกับนักขัตฤกษ์อยุธยาพระองค์ไหน ถ้ายึดเอาปีศักราชที่ปรากฏในพระราชพงศาวดารฯ ฉบับหลวงประเสริฐฯ เป็นหลัก ระหว่างพ.ศ. 1955-1959 ที่ปรากฏในจารึกก็ตรงกับรัชกาลสมเด็จพระนเรศวรมหาราช (พ.ศ. 1952-1967) แต่พระนามที่ปรากฏในจารึกหลักที่ 49 ตรงกับจารึกพุทธศักราชสมเด็จพระศรีสุทโธปามาตีศรีสังฆราช พ.ศ. 1990\* (มหาศักราช 1369) กล่าวถึงพระราชโองการของ "สมเด็จพระบรมราชาธิบดีศรีมหาจักรพรรดิราช" (จารึก

---

\*ที่มาและปีศักราชที่ปรากฏในจารึกหลักนี้มีความสับสนมาก ดูเหมือนจะพิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกในประชุมจดหมายเหตุสมัชชอยุธยาภาค 1 พ.ศ. 2510 (หน้า 28) เป็นสำเนาจารึกลานทองใบใหญ่พระบรมราชาสุพรรณบุรี ศักราชในจารึกชำรุด อ่านออกได้เพียงสองตัวคือ เลข 1 (หลักพัน) และเลข 5 (หลักสิบ) แต่นักขัตฤกษ์คือ ปีเถาะ จึงสันนิษฐานว่า เป็นปีเถาะมหาศักราช 1357 ตรงกับพ.ศ. 1978 ; แต่ในบทความของมนัส โอภากุล เรื่องอายุพระบรมวงศ์พระศรีรัตนมหาธาตุ ลงในศิลปวัฒนธรรม ปี 6 ฉบับที่ 11 เดือนกันยายน พ.ศ. 2528 ระหว่างหน้า 96-100 ใ้หน้าหลักฐานสำเนาจารึกของวัดพระศรีรัตนมหาธาตุ สุพรรณบุรี ซึ่งเก็บมาเป็นเวลานานถึง 72 ปีเป็นหลักฐานสำเนา 1 ใน 3 ฉบับ มีเรื่องราวตรงกับที่พิมพ์ลงในประชุมจดหมายเหตุอยุธยาภาค 1 แต่ศักราชที่ปรากฏเป็น พ.ศ. 1269 ปีเถาะ พ.ศ. 1269 (ตรงกับพ.ศ. 1890) ตรวจสอบแล้วตรงกับปีคุณ ไม่ใช่ปีเถาะ ศักราชและนักขัตฤกษ์จึงคลาดเคลื่อนไม่ถูกต้อง ; สำเนาลานทองที่มีเนื้อความตรงกันทั้งสองฉบับข้างต้นได้ปรากฏอยู่ในจารึกประเทศไทยเล่ม 5 หอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากรพิมพ์เผยแพร่ในปีพ.ศ. 2529 ระหว่างหน้า 35-37 ศักราชในจารึกเป็นพ.ศ. 1369 ปีเถาะ ศักราชและนักขัตฤกษ์ถูกต้องตรงกับพ.ศ. 1990 ดังนั้นผู้เขียนจึงขอยึดเอาฉบับปี 2529 นี้ถูกต้อง



ในประเทศไทยเล่ม 5 2529 : 35-37) ซึ่งตรงกับรัชกาลของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (สามพระยา) ซึ่งครองราชย์ระหว่างพ.ศ. 1967-1991 (ตามพระราชพงศาวดารฯ ฉบับหลวงประเสริฐฯ) นอกจากนี้หลักฐานจากประวัติศาสตร์สังเขปนครศรีธรรมราชของวันวลิต ใ้พระนามพระมหากษัตริย์อยุธยาที่ครองราชย์ต่อจากสมเด็จพระนครินทราชาว่า "พระบรมราชาธิบดี" (วันวลิต 2519 : 49) ในเอกสารทางราชการจีนสมัยราชวงศ์หมิง ระบุว่า พ.ศ. 1959 "ราชบุตร (ของกษัตริย์สยาม ชื่อ ชันโน้บอดล เมื่อลาจากตีแม่" สงราชทูตมากราบทูล (จักรพรรดิ) ว่า พระราชบิดาคือพระชนม . . ." (สำนักนายกรัฐมนตรี 2523 : 16) พระนามที่ปรากฏนี้ คือ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (ดู ประชุมพงศาวดารเล่ม 4 2506 : 74 ; อุดม ประมวลวิทย 2506 : 220 ; Grimm 1961 : 8 notes 49) จากที่กล่าวมาข้างต้นว่าในหน้าเชื่อ ว่า ในปีพ.ศ. 1959-1990 กษัตริย์อยุธยา คือ พระบรมราชาธิบดีศรีมหาจักรพรรดิราชหรือสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (สามพระยา) ดังนั้นเป็นไปได้หรือไม่ว่าปีสิ้นพระชนม์ของสมเด็จพระนครินทราชาธิราช และปีที่ขึ้นครองราชย์ของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ที่ปรากฏอยู่ในพระราชพงศาวดารฯ ฉบับหลวงประเสริฐฯ คลาดเคลื่อน

อาจกล่าวได้ว่าในระยะหนึ่งศตวรรษแรกภายหลังการตั้งอาณาจักรอยุธยา อยุธยาจะแผ่อำนาจและมีอิทธิพลครอบคลุมหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมดแล้วก็ตาม แต่หัวเมืองเหนือยังคงมีอิสระในการปกครองตนเองค่อนข้างมากจากเมืองหลวง ระบบการปกครองแบบเมืองลูกหลวงที่อยุธยาควบคุมหัวเมืองในแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยาประสบผล แต่ดูเหมือนระบบเมืองลูกหลวงไม่ใ้ถูกนำไปใช้กับหัวเมืองเหนือ ในระยะนี้ ต้องรอจนถึงรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดินครั้งใหญ่ ซึ่งพระราชประสงค์ส่วนหนึ่งก็คือ ลดอำนาจของบรรดาเจ้านายสุโขทัยที่ปกครองหัวเมืองเหนือ โดยการสถาปนาเมืองพิษณุโลกเป็นเมืองที่ประทับ และรัชกาลต่อมาใ้ใช้พิษณุโลกเป็นเมืองลูกหลวง เพื่อเป็นตัวแทนอำนาจของเมืองหลวงในการปกครองและควบคุมหัวเมืองเหนือทั้งหมดเหมือนอย่างที่ประสบผลมาแล้วในแถบหัวเมืองลุ่มน้ำเจ้าพระยา จะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไปข้างหน้า



นอกจากอยุธยาจะแผ่อามาเขตครอบคุมหัวเมืองเหนือแล้ว ยังมีชัยชนะ  
 ต่ออาณาจักรขอมและสามารถตีเมืองพระนคร (นครธม) ของขอมได้ในปี.ศ. 1974\*  
 นโยบายการปกครองของเขมรหรือกัมพูชานั้นดูเหมือนสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2  
 ทรงการควบคุมเขมรโดยตรง จึงส่งพระราชโอรสคือ พระนครอินทร์ไปปกครอง  
 เมืองพระนครหลวง พระนครอินทร์สิ้นพระชนม์ "พระยา (พระยา) แพรก" โอรส  
 อีกพระองค์หนึ่งได้ถูกส่งไปปกครองเมืองพระนครหลวงแทน ( Vickery 1977 B  
 : 26, 36, 56) แสดงให้เห็นถึงความพยายามของอยุธยาที่จะเปลี่ยนฐานะของ  
 เขมรจากประเทศราชมาเป็นเมืองลูกหลวงหรือเมืองพระยามหานคร ซึ่งจุดประสงค์  
 เช่นนี้ก็เช่นเดียวกันในหัวเมืองฝ่ายเหนือ แต่ต่างกันที่วิธีการดำเนินการ สำหรับ  
 เขมรนั้น เมื่ออยุธยาตีเมืองพระนครหลวงได้ในปีพ.ศ. 1974/75 แล้ว ทรงตั้ง  
 พระราชโอรส คือ "พระนครอินทร์" และ "พระยาแพรก" ปกครองเมืองพระนคร  
 หลวงอันเป็นเมืองศูนย์กลางของอาณาจักรกัมพูชาคือคอกันถึง 2 พระองค์ ทำให้  
 เห็นว่าอยุธยาต้องการผนวกอาณาจักรกัมพูชาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของอยุธยา  
 นโยบายของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ไม่ยืดหยุ่นเหมือนในหัวเมือง  
 ฝ่ายเหนือ แต่ใช้วิธีการเด็ดขาดด้วยการตั้งพระราชโอรสปกครองกัมพูชาจาก  
 หลักฐานใน 2/K.125 "พระนครอินทร์" ปกครองอาณาจักรเขมรภาคเหนือ  
 เท่านั้น ส่วนภาคใต้บริเวณเมืองพนมเปญและปากแม่น้ำโขงยังมีการกระด้าง

\*ในสมัยก่อนอยุธยา เป็นที่เชื่อกันทั่วไปว่า อยุธยามีเมืองพระนคร (นคร  
 ธม) ของขอมได้ 3 ครั้งคือ ครั้งแรกในปี.ศ. 1895 หรือ 1912 ครั้งที่สองปี.ศ.  
 1931/32 หรือ 1936 ครั้งที่สามปี.ศ. 1974 Michael Vickery ได้ศึกษา  
 วิเคราะห์อย่างละเอียดในวิทยานิพนธ์ของเขา อ้างสรุปว่า อยุธยามีเมืองพระนคร  
 เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวคือครั้งที่สาม ในรัชกาลสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ในปี  
 พ.ศ. 1974/75 โดยอาศัยหลักฐานจากพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับหลวง  
 ประเสริฐฯ และฉบับปลีก 2/K.125 ส่วนครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 เป็นข้อความที่  
 แพรกเข้ามา (รายละเอียดโปรดพิจารณาใน Vickery 1977 A : 218-223,  
 369-384, 393-399, 429-466, 457-459, 464-480 ; และ 1979 : 162-  
 164)



กระเบื้อง ให้นำในการต่อต้านการปกครองของอยุธยาในเขมรก็คือ "เจ้ายาค" (ในฉบับปลีก 2/ก.125) หรือ "เจ้าพระยาสุชาติ" (ในพงศาวดารกัมพูชา) ตามหลักฐานฉบับ 2/ก.125 เป็น "บุตรพรหมเจ้านันเป็นเจ้าให้ไปอยู่ จักรมุข กซอนขเมน (เขมร) ทั้งหลาย แฉงแกพระราชบุตร ทารพรณครอินทร. . ."

( Vickery 1977 B : 10-11 ) Vickery ได้วิเคราะห์และตีความเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างไทย-เขมรในสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ที่ปรากฏในพงศาวดารฉบับ 2/ก.125 เปรียบเทียบกับข้อความที่ปรากฏในพระราชพงศาวดาร ฉบับหลวงประเสริฐฯ และพงศาวดารเขมรฉบับที่เรียกว่า Nong หรือฉบับที่แปลอยู่ในประชุมพงศาวดารเล่ม 1 และการวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของภาษาและรูปศัพท์ (รายละเอียดใน Vickery 1977 B : 55-66) ถ้าการวิเคราะห์ดังกล่าวถูกต้องเป็นที่ยอมรับได้ ก็หมายความว่า เมื่อสมเด็จพระนครินทราชาซึ่งอำนาจไค่แล้วก็ส่งหรือเนรเทศสมเด็จพระรามราชาไปปกครองบริเวณจักรมุข (เขมรตอนไค่) ในพ.ศ. 1952(ศักราชตามพระราชพงศาวดาร ฉบับหลวงประเสริฐฯ) พอถึงพ.ศ. 1986-1987 ( Vickery 1977 B : 50-55) "เจ้าพญาสุชาติ" โอรสของสมเด็จพระรามราชาไค่เป็นผู้นำ "เขเมน (เขมร) แฉงแก พระราชบุตรทารพรณครอินทร" ( Vickery 1977 B : 10-11) อยุธยาจึงส่งกองทัพ "ไปปราบมหาพรรคทั้งหลายจนถึงจักรมุขนั้น แฉงพรรคทั้งหลายยกแตกนารไค่ตัวเจ้ายาคทั้งท้าวพรญา ทั้งหลายค้อย" ( Vickery 1977 B : 12-13) แต่เจ้าพญาสุชาติ สามารถหนีไปได้ "จึงขุนนครไชย กยกขางมารีพลไปรบเจ้ายาคถึงช่องแคบนันเจา ยาคไค่แกงเขเมน (เขมร) ของ\* พรรณ\* ออกสกัค

\* Vickery ชี้ให้เห็นว่า "ซอง" และ "พรรณ" คือคำเดียวกับ "พรรค" ชื่อทั้งสอง เป็นชื่อกลุ่มชนที่จัดอยู่ในกลุ่มชนมอญ+เขมร ซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณภาคตะวันตกของกัมพูชาและภาคตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศไทย (1977 B : 61-63)



ยั้งซ้ายขวาหน้าหลัง. . . ชาวกำพูขไลฆ่าฟันพลตายชนนันมากนัก" (1977 B : 28-29) อยู่ต่อมาเจ้าพญาสุทนต์ก็ส่งคนไป . . . จรรจาปราโสรทวยมหา มหาพรรคทั้งหลายอันอยู่ในปราสาทนั้น มหาพรรคทั้งหลายออกมาออกแก่เจ้ายาคสิ้น" (1977 B : 32-35) เหตุการณ์ที่กล่าวข้างต้นเกิดระหว่างพ.ศ. 1986-1987 (จ.ศ. 805-806) นี้สอดคล้องตรงกันกับในพงศาวดารฯ ฉบับหลวงประเสริฐว่า "ศักราช 806 ชวดศก (พ.ศ. 1987) เสด็จไปปราบพรรค และตั้งทัพหลวง ตำบลปะทายเขมร ครั้งนั้นโคเชลย 120,000 ทัพหลวงเสด็จกลับคืน" (ประชุมพงศาวดารเล่ม 1 2506 : 135)

เพราะฉะนั้นนโยบายการปกครองเขมรของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 โดยการตั้งพระโอรสปกครองเมืองพระนคร อันเป็นการเปลี่ยนฐานะจากประเทศราชมาเป็นเมืองลูกหลวง แม้จะดูเหมือนเป็นตาร "นิคกรรมเขมร" ที่ปฏิบัติต่อหัวเมืองประเทศราช (อยุธยามีใบบัญชีการตั้งกล่าวต่อสุโขทัย) แต่ผลจากนโยบายดังกล่าวนี้มีผลทำให้บริเวณกัมพูชากลั่นเนื้ออันมีศูนย์กลางอยู่ที่เมืองพระนครหลวง ไครวมเป็นหน่วยการเมืองเดียวกันกับอยุธยา (ในระยะหนึ่ง) ในขณะที่ภาคใต้ของกัมพูชาได้แยกตัวออกเป็นหน่วยการเมืองที่เป็นเอกเทศโดยมีราชวงศ์จักรีซึ่งสืบเชื้อสายร่วมราชวงศ์เดียวกับราชวงศ์จักรีที่ปกครองอยุธยา

อำนาจทางการเมืองการปกครองของอยุธยา นอกจากจะขยายขึ้นไปถึงหัวเมืองฝ่ายเหนือและเขมรทางตะวันออกตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังรวมเมืองนครศรีธรรมราชเข้ามาไว้ในอาณาเขตด้วยตามที่พระราชพงศาวดารฯ ฉบับพันจันทนุมาศ (เจิม) ได้กล่าวว่า เป็นหนึ่งในบรรดาเมือง "พระยาประเทศราช" สิบหกเมือง (ประชุมพงศาวดารเล่ม 38 2512 : 2) การอ้างสิทธิ์ดังกล่าว แม้จะไม่มีหลักฐานขั้นต้นร่วมสมัยกล่าวถึงก็ตาม แต่มีหลักฐานกล่าวถึงอยู่ในตำนาน

---

\* Vickery ได้วิเคราะห์และเสนอว่า "ปราสาทสี" ในฉบับปลีก 2/ K.125 ตรงกับ "ปะทายเขมร" ในพงศาวดารฯ ฉบับหลวงประเสริฐ สถานที่นี้ตั้งอยู่ในบริเวณภาคตะวันตกของกัมพูชาไม่ใช่อยู่ที่ศรีสัชนาลัยหรือมาพนม (รายละเอียดใน Vickery 1977 B : 63-65)



ต่าง ๆ ของเมืองนครศรีธรรมราช เช่น คำนานพราหมณ์เมืองนครศรีธรรมราช (2473 : 1-7) คำนานเมืองนครศรีธรรมราชและคำนานพระธาตุเมืองนครศรีธรรมราช (รวมเรื่องเมืองนครศรีธรรมราช 2505 : 51-53, 84-85) จกหมายเหตุนครศรีธรรมราชฉบับที่ 11 เรื่องของแคว้น "ตามพรดิงค์" (นครศรีธรรมราช) ว่าในระหว่างคนพุทธศตวรรษที่ 15 ไปจนถึงปลายพุทธศตวรรษที่ 18 ราชรัฐตามพรดิงค์เป็นศูนย์กลางสำคัญของจีน และถึงแก่ประมาณปลายพุทธศตวรรษที่ 16 ตามพรดิงค์โคกตกอยู่ในขอบเขตอิทธิพลของขอมไปแล้ว (ไอคอนเนอร์ 2526 : 132) ในตอนปลายพุทธศตวรรษที่ 19 หวังคำหยวน ( Wang ta - yuan ) กล่าวถึงรัฐสามรัฐที่อยู่ในบริเวณประเทศไทยปัจจุบันนี้ ประกอบด้วย คานหม่าหลิง (ตามพรดิงค์) หลอหู่ (ละโว้) และเสียน หัง ๆ ที่ในระยะนี้ ตามพรดิงค์ ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นนครศรีธรรมราช (วินัย พงศ์ศรีเพียร, ในวินัย พงศ์ศรีเพียร บรรณาธิการ 2528 ก : 11, 43) และปรากฏในจารึกของพ่อขุนรามคำแหงว่า เมืองนครศรีธรรมราชเป็นเมืองในอำนาจของสุโขทัย "คานหม่าหลิง" ในบันทึกของหวังคำหยวน ถ้าไม่ป็นรัฐอิสระก็ต้องเป็นรัฐกึ่งอิสระที่อยู่ในอาณัติของ "เสียน" เพราะ "เสียน" สามารถยกทัพเรือไปโจมตี "คานหม่าหลิง" (สิงคโปร์) ถ้า "คานหม่าหลิง" ไม่ได้เป็นมิตรหรืออยู่ในอาณัติของ "เสียน" จะยกทัพเรือเป็นระยะทางไกลจากลุ่มน้ำเจ้าพระยาไปตี "คานหม่าหลิง" ได้อย่างไร (วินัย พงศ์ศรีเพียร, ในวินัย พงศ์ศรีเพียร บรรณาธิการ 2528 ก:12) พอมาถึงพุทธศตวรรษที่ 20 ชั้นที่เจ็ดเหนือของราชวงศ์หมิงได้นำขบวนเรือไปเยือนรัฐต่าง ๆ ทางด้านทะเลตะวันตกถึง 7 ครั้งระหว่าง พ.ศ. 1948-1976 นำอาวาน เพียเซิน และกงจิน ซึ่งได้มากับกองเรือได้เขียนบันทึกเรื่องราวไว้ แก่ทั้งสามมีใ้กล่าวถึง "คานหม่าหลิง" ไว้อีกเลย แสดงให้เห็นว่า รัฐนี้อาจสลายไปแล้วก็เป็นได้ (ควานดีเซิง 2529 : 9) ในพระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐฯ กล่าวว่า พ.ศ. 1998 แต่งทัพให้ไปเอาเมืองมะละกา (ประชุมพงศาวดารเล่ม 1 2506 : 135) ในรายงานของโทเมปีเรส ( Tomé Pires ) ปลายพุทธศตวรรษที่ 21 กล่าวว่า เจ้าเมืองสิงคโปร์ (สิงคโปร์) ที่ถูกผู้สถาปนาอาณาจักรมะละกาสังหารนั้น เป็นบุคคลที่แตกตั้งไปจาก "สยาม" (อาจในอาคม พิศัยะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์ 2527 : 83)



ดังนั้นน่าจะเชื่อได้ว่า เมืองนครศรีธรรมราชคงกลายเป็น "เมือง" ใน อาณาเขตของอยุธยาแล้วในระหว่างสมัยแรกนี้ ฐานะของเมืองนครศรีธรรมราช คงเป็น "เมืองประเทศราช" ก่อนที่จะกลายมาเป็น "เมืองพระยามหานคร" เพราะในกฎมณเฑียรบาล (สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ) กำหนดให้นครศรี ธรรมราชเป็นเมืองพระยามหานคร และคงเข้ามาค้ำนำพิพัฒน์ศัคยา (กฎหมาย ตราสามดวง เล่ม 1 2515 : 70) ในบรรดาเมืองพระยามหานคร 8 เมือง ที่จะคงเข้ามาค้ำนำพิพัฒน์ศัคยาล้วนแล้วแต่เป็นเมืองที่อยู่นอกคุ่มน้ำเจ้าพระยาทั้งสิ้น และเมืองเหล่านี้เป็นเมืองที่อยู่ชายชายอำนาจอเข้ามาไว้ในอาณาเขต หลักฐาน ทองถิ่นเองล้วนแสดงให้เห็นว่ากษัตริย์แห่งนครศรีธรรมราชยอมรับ "ฐานะที่เป็นรอง" แก่กษัตริย์องค์หนึ่งที่มีพระนามว่า "ท้าวทอง" ดังนั้นนครศรีธรรมราชจึงเป็นประเทศราชของอยุธยา เรื่องราวต่อมาที่ปรากฏในหลักฐานทองถิ่น รวมทั้งคำให้การ ชาวกรุงเก่า และบันทึกของลาดูแบร์ล้วนสอดคล้องลงรอยเกี่ยวกับว่า เมือง นครศรีธรรมราชปกครองโดยคนที่ถูกส่งมาจากเมืองหลวง\* (หรือบุคคลทองถิ่นที่ได้ รับการเห็นชอบและแต่งตั้งจากเมืองหลวง) อาจเชื่อได้ว่าในระยะที่มีการสถาปนา กรุงศรีอยุธยานั้น เมืองนครศรีธรรมราชอาจจะยังมีฐานะเป็นเมืองประเทศราช\*\* (พระราชพงศาวดารฉบับพันจันทนุมาศว่าป็น 1 ใน 16 ประเทศราชในสมัย พระเจ้ารามาริบทที่ 1) ในระยะต่อมาจึงได้กลายเป็นเมืองพระยามหานครในสมัย สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เนื่องด้วยกฎมณเฑียรบาลกำหนดให้เมืองนครศรี ธรรมราชเป็นเมืองพระยามหานครที่คงเข้ามาค้ำนำพระพิพัฒน์ อาจจะเน่ได้ว่า

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\*หลักฐานทองถิ่นได้แก่ คำนานพรานมณเมืองนครศรีธรรมราช, คำนาน เมืองนครศรีธรรมราช, คำนานพระธาตุเมืองนครศรีธรรมราช พิจารณาประกอบ กับคำให้การชาวกรุงเก่า (2510 : 47-57) และลาดูแบร์ (2510,1 : 34-35)

\*\* รายละเอียดในรวมเรื่องเมืองนครศรีธรรมราช (2505 : 46-63, 78-95)



เจ้าเมืองนครตามกฎมณเฑียรบาลไม่มีฐานะเป็นเมืองลูกหลวงแน่ เพราะในบรรดาเมืองพระยามหานครทั้ง 8 เมืองที่ทองเขามาถือนั้นมีอยู่ 4 เมืองมีฐานะเป็นเมืองลูกหลวงด้วย เพราะฉะนั้นทางอยุธยาไม่ไคสงโอรสหรือเชื้อพระวงศ์ไปปกครอง เจ้าเมืองจึงน่าที่จะเป็น "ขุนนาง" หรืออาจเป็นเจ้านายพื้นเมืองของเมืองนครที่ไคถูกคุกคามเข้ามาในระบบการบริหารราชการของอยุธยาในฐานะเป็นขุนนาง ผู้ปกครองอาณาเขตหัวเมือง

เมืองนครศรีธรรมราชมีความสำคัญทางการเมืองและเศรษฐกิจต่ออยุธยาอย่างมาก เป็นเมืองใหญ่ที่ไคคึกคักการค้ากับจีนมานานแล้ว เมืองนครศรีธรรมราชเองเคยมีเมืองขึ้นที่เรียกว่า เมือง 12 นักขัตร์ นับจากชุมพรลงไปถึงหัวเมืองมลายู (รวมเรื่องเมืองนครศรีธรรมราช 2505 : 51) เมื่ออยุธยามีอำนาจเหนือเมืองนครศรีธรรมราชก็ยอมที่จะรับมรดกในการอ้างอำนาจเหนือหัวเมืองเหล่านี้ด้วยเช่นกัน การคุมเมืองนครศรีธรรมราชไค ย่อมหมายความว่า อยุธยาสามารถที่จะมีอิทธิพลและควบคุมเมืองท่าในบริเวณคาบสมุทรตอนบนไว้ไค และยังใช้เป็นฐานในการขยายอำนาจเข้าไปควบคุมหัวเมืองมลายูตลอดลงไปถึงเขตสิงคโปร์ หลักฐานทางราชการจีนตั้งแต่กลางพุทธศตวรรษที่ 20 ปรากฏอย่างแน่ชัดว่าถึงความสนใจของอยุธยาที่มีต่อหัวเมืองในแถบคาบสมุทรมลายู ทั้งนี้คงเป็นเพราะเมืองใหญ่ของอยุธยาที่ตั้งอยู่บนคาบสมุทรมลายู เช่น เมืองนครศรีธรรมราช และปัตตานี ล้วนแล้วแต่มุ่งทำการค้ากับจีนเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้อยุธยาจึงพยายามที่จะแผ่อำนาจและอิทธิพลให้เป็นที่ยอมรับของเมืองท่าในแถบนี้หลักฐานจีนบันทึกว่า พ.ศ. 1951 สยามไคยักเรือและจิวราชทูตของแคว้นจามปาซึ่งถูกพายุพัดไปติดชายฝั่งเมืองปาหัง และยังส่งกองทัพไปแย่งชิงพระราชโองการประทับพระราชลัญจกรซึ่งจักรพรรดิจีนพระราชทานให้กับสุมาตราและมะละกา (สำนักนายกรัฐมนตรี 2523 : 14) เป็นการแสดงให้เห็นว่าอยุธยาแคว้นคนเป็นผู้อำนาจครอบคลุมเหนือเมืองท่าทางฝั่งทะเลตะวันออกของคาบสมุทรลงไปถึงปาหังซึ่งอยู่เกือบใคสุดของแหลม และยังสามารถแสดงอิทธิพลคุกคามของแคว้นมะละกาด้วยการชักชวนการคึกคักระหว่างมะละกา, สุมาตรากับราชสำนักจีนอีกด้วย บันทึกจีนกล่าวอีกว่า ในพ.ศ. 1962 สยามรุกรานมะละกา พ.ศ. 1974 กษัตริย์มะละการ้องเรียนต่อจักรพรรดิจีน ว่า สยามคิดจะรุกรานมะละกาอีก ถึงพ.ศ. 1978 จามปาส่งทูตไป



ยังสุมาตรา แคนดูลุสยามปลนสะคม (สำนักนายกรัฐมนตรี 2523 : 17, 19-20) การที่อยุธยาจะควบคุมการค้าทั้งชายฝั่งตะวันออกและของแคว้นมะละกาได้นั้น เมืองนครศรีธรรมราชจะเป็นฐานในการปฏิบัติโดยทางดี เพราะตั้งอยู่ตอนกลางของแหลมมลายู ทางชายฝั่งตะวันออก ทำให้อยุธยาสะดวกที่จะควบคุมเมืองท่าในแถบชายฝั่งตะวันออก ซึ่งติดต่อกับจีนเป็นสำคัญ และเมื่อมะละการุ่งเรืองขึ้นในช่วงครึ่งหลังของพุทธศตวรรษที่ 20 ทำให้เมืองท่าแห่งนี้กลายเป็นศูนย์กลางใหญ่ที่ล้อมรอบเมืองท่าอื่น ๆ ในบริเวณใกล้เคียง แคว้นมะละกาจะไม่สามารถผนวกการค้านานาชาติให้อยู่ในมือของตนได้แต่ผู้เดียว แต่ลักษณะทางการค้าของมะละกามีส่วนกำหนดลักษณะทางการค้าของศูนย์กลางอื่นอยู่ไม่น้อย (อาคม พิศัยะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์ 2527 : 84) การเติบโตของมะละกาย่อมกระทบกระเทือนต่อฐานะของเมืองนครศรีธรรมราช ในฐานะตัวแทนอำนาจของอยุธยา ขณะเดียวกันก็ทำให้อยุธยาสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ทางการค้าด้วย ดังนั้นอยุธยาจึงส่งกองทัพหลวงยกไปตีมะละกาในปีพ.ศ. 1998 ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ปีเกิดโชคร้ายระบาคมีคนตายมาก และสงครามแย่งชิงหัวเมืองเหนือระหว่างอยุธยากับล้านนาที่ไค่เริ่มขึ้นแล้วตั้งแต่ปีพ.ศ. 1994 (ประชุมพงศาวดาร เล่ม 1 2506 : 135) การตีมะละกาครั้งนี้ประสบความสำเร็จในเวลาสั้นๆ ในขณะที่สงครามกับล้านนาเริ่มทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จนสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถต้องเสด็จประทับที่เมืองพิษณุโลกเพื่อบัญชาการรบเป็นศึกยี่สิบเก้าปี ในระยะเวลาเดียวกันนี้แผนการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ไค่เริ่มขึ้นและไค่ทำศึกต่อกันจนถึงรัชสมัยของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ทำให้อยุธยาจำเป็นต้องปลดปล่อยให้มะละกาเป็นอิสระ และเมื่ออยุธยาจัดการเรื่องราวต่าง ๆ ไค่เรียบร้อยแล้วจึงหันมาสนใจที่จะปราบมะละกาอีกครั้งหนึ่ง หลักฐานที่จะยืนยันว่าราชสำนักอยุธยามีความตั้งใจและเอาใจใส่ต่อเรื่องนี้มากคงปรากฏในบันทึกของโปรตุเกสตอนครึ่งหลังของพุทธศตวรรษที่ 21 ว่าในปีพ.ศ. 2043 กษัตริย์สยามรับสั่งให้ พระยานครศรีธรรมราช ( Poyoa of the city of lugor ) ยกกองทัพเรือ 200 ลำและทหาร 600 คนไปตีมะละกา แต่กองทัพหนี ทางอยุธยาส่งกองทัพหนุนมาช่วยคราวนี้ประกอบด้วยกองเรือ ช้าง 400 เชือกและทหาร 30,000 คน เดินทางมาทั้งทางบกและทางทะเล ทั้งนี้เพื่อปราบเมืองปาหังที่เข้าข้างฝ่ายมะละกาด้วย กองทัพที่ยกไปเพลิงเผาหลักครั้งหนึ่ง



ทางอยุธยาจึงไต่ส่งกองทัพอีก 2 กองให้มาช่วย กองที่หนึ่งเดินทางบกมาตาม  
เส้นทางกลันตันหรือมควยกอง เรือจำนวนหนึ่งมาทางชายฝั่งตะวันออก ขณะที่กอง  
ทัพอีกกองหนึ่งให้ยกมาจาก เมืองตะนาวศรีและทวาย เป็นกองทัพ เรือมาทางชายฝั่ง  
ทะเลตะวันตกแก่ทางมะละกาสามารถต้านและตีทัพอยุธยาแตกพ่ายไป

(De Josselin de jong and van Wyk 1960 : 20-27) จากบันทึกครั้งนี้ชี้ให้  
เห็นว่า อยุธยา ถือว่าการปราบเมืองมะละกาเป็นเรื่องสำคัญถึงไต่ส่งกองทัพหนุน  
มาช่วยถึง 2 ครั้ง เป็นกองทัพขนาดใหญ่มีทหารและเรือรบเป็นจำนวนมาก ยกมา  
ทั้งทางบก, ทางทะเล และโจมตีทั้งชายฝั่งตะวันตกและชายฝั่งตะวันออก 2 ด้าน  
นับเป็นศึกที่ใหญ่มาก สงครามปราบมะละกาครั้งนี้แกมอยุธยาจะพ่ายแพ้ แต่ก็แสดง  
แสนยานุภาพของอยุธยาให้เห็นว่า อยุธยามีอำนาจควบคุมเหนือหัวเมืองในคาบ  
สมุทรวภาคใต้โดยมีเมืองนครศรีธรรมราชท่าหน้าที่เป็นศูนย์กลางที่ทาง เมืองหลวง  
ไซเป็นฐานในการแผ่อิทธิพลและควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ในอาณาบริเวณคาบสมุท  
แห่งนี้ ดังปรากฏในบันทึกของ บาร์รอส ( Barros ) ว่า กษัตริย์แห่งมะละกา  
ปกครองเมืองปัตตานี ปาหัง กลันตัน และเมืองท่าที่ตั้งอยู่ชายฝั่งนี้ทั้งหมด ล้วน  
แล้วแต่ต้องส่งบรรณาการตอกษัตริย์สยามทุก ๆ ปี ( De Josselin de Jong  
and van Wyk 1960 : 23)

การที่อยุธยาสามารถควบคุมเมืองนครศรีธรรมราชได้อย่างมั่นคงเช่นนี้  
ทั้ง ๆ ที่เมืองนครอยู่ไกลจากเมืองหลวงมาก สามารถทำการค้าติดต่อกับจีนและ  
เมืองท่าอื่น ๆ ไค้สะดวก เป็นเมืองใหญ่ที่มีเมืองขึ้นที่อยู่ในความควบคุมของเมือง  
นครโดยตรงอีกจำนวนหนึ่ง ทั้งยังมีกำลังทัพของตัวเองที่สามารถดำเนินการปราบ  
ปรามเมืองที่แข็งข้อได้อีกด้วย ขณะที่หัวเมืองฝ่ายเหนืออยู่ไกลและสามารถติดต่อก  
กับอยุธยาไค้สะดวกทั้งทางบกและทางน้ำ แต่หัวเมืองเหนือก็ออกการกบฏแข็งเมือง  
เสมอ ในเขมรก็เช่นเดียวกัน ทำให้อยุธยาคงมีภาระปราบปราม แต่สำหรับ  
เมืองนครศรีธรรมราชกลับไม่เคยมีหลักฐานว่าพยายามแยกตัวเป็นอิสระเลย ซึ่ง  
ลักษณะเช่นนี้เหมือนกันกับเมืองในแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยาซึ่งแม้จะมีฐานะเป็นเมือง  
ลูกหลวงอย่างลพบุรีและสุพรรณบุรี ก็ไม่เคยที่จะมีการแยกตัวออกไปตั้งเป็นรัฐอิสระ  
เมืองทั้งสองต่างสะสมกำลังอำนาจจากความสำคัญและฐานะทางการปกครอง เพื่อ  
ชิงอำนาจในกรุงศรีอยุธยา เมืองนครศรีธรรมราชอยู่ทางไกลจึงไม่อาจที่จะเข้า



ร่วมในการชิงอำนาจได้ ทั้งๆที่เมืองนครศรีธรรมราชมีฐานะและความมั่นคงเพียงพอ  
 ที่จะทำเช่นนั้นได้ หรืออย่างน้อยที่สุดก็คือการตั้งเมือง แต่เมืองนครศรีธรรมราชขึ้นอยู่กับ  
 อยุธยา เป็นส่วนใหญ่ น่าสะท้อนให้เห็นว่า เมืองนครศรีธรรมราชคงจะ  
 ถูกพันและมานชั้นตอนของพัฒนาการทางการปกครองและการบริหารรวมกันกับบรรดา  
 บ้านเมืองในแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยา ทำให้นครศรีธรรมราชทั้ง ๆ ที่มีเงื่อนไขที่ดีที่สุด  
 ที่จะแยกเป็นรัฐอิสระ ยังคงรวมอยู่ในอาณาเขตของอยุธยาตลอดมา อันนี้แสดง  
 ให้เห็นว่า ในสมัยก่อนอยุธยา อย่างน้อยของอาณาจักรลุ่มน้ำเจ้าพระยาและหัวเมือง  
 ภาคใต้โดยเฉพาะนครศรีธรรมราชไม่เคยมีการตั้งเมือง เสถียรภาพที่มั่นคงเป็น  
 ระยะเวลายาวนานเช่นนี้คงมิใช่เป็นเรื่องของความผูกพัน ส่วนตัวในรูปแบบของ  
 การเป็นเครือญาติ แต่เพียงประการเดียวอย่างแน่นอน แต่หมายถึงการมีระบบ  
 การปกครองการบริหารที่เป็นกลไกสำคัญในการส่งต่ออำนาจของ เมืองหลวงออกไป  
 ควบคุมเมืองต่าง ๆ ภายในอาณาเขตทั้งระยะใกล้และที่อยู่ไกลออกไป จึงทำให้  
 อยุธยาสามารถควบคุมอาณาจักรทั้งสองได้อย่างมั่นคง ขณะที่หัวเมืองเหนือและ  
 เขมรเป็นดินแดนที่อยุธยาเพิ่งได้ชัยชนะ ภายหลังที่โลกก่อตั้งขึ้นแล้ว ยังอยู่ในขั้นต้น ๆ  
 ของกระบวนการกลมกลืนให้เข้า รวมกับส่วนกลางทางการเมือง จึงทำให้เกิด  
 ปัญหาการกบฏและความพยายามที่จะแยกตัวเป็นอิสระ ซึ่งไม่จำเป็นเลยว่า การ  
 กบฏเพื่อแยกตัวเป็นอิสระไม่ว่าจะเกิดขึ้นในหัวเมืองฝ่ายเหนือ หัวเมือง เขมร และ  
 หัวเมืองมลายู จะหมายถึงความไร้เสถียรภาพหรือความอ่อนแอของระบบการปกครอง  
 การบริหารของเมืองหลวงแต่อย่างไร เหตุการณ์ความไม่สงบเช่นนี้เป็นเรื่องที่อยู่  
 ในระยะที่อำนาจของเมืองหลวงเพิ่งจะเข้าไปทำให้เกิดปฏิกริยาคือค่าน ดังนั้น  
 ในหัวเมืองเหล่านี้ทางราชธานีหรือส่วนกลางจึงต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย  
 ซึ่งทางเมืองหลวงก็ได้นำนโยบายในลักษณะต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ เป็นขั้นเป็น  
 ตอน เพราะฉะนั้นระบบการบริหารการปกครองที่เข้มแข็งขึ้นในระยะต่อมาไม่ว่า  
 จะเป็นสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถหรือสมัยสมเด็จพระนเรศวร ล้วนแล้วแต่ได้  
 สังคมและคดียุติมาอย่างช้า ๆ เป็นขั้นเป็นตอนพัฒนามาตามยุคสมัยและสภาพทาง  
 การเมืองและเศรษฐกิจ การระเือนความไม่สัมฤทธิ์ผลหรือความไม่มีประสิทธิภาพ  
 ของระบบการปกครองการบริหารจึงต้องพิจารณาจากบริบททางสังคมและการเมือง  
 ของยุคนั้น ๆ จึงเป็นการถูกต้องมากกว่า



จะเห็นได้ว่าการจัดการปกครองอาณาเขตในระยะหนึ่งศตวรรษแรกของ  
 อยุรชยานั้น แม้จะมีพื้นฐานความคิดส่วนหนึ่งอยู่ที่การจำลองรูปแบบของราชอาณาจักร  
 ในลักษณะของมหาจักรวาล โลกภูมิ และแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างเมืองศูนย์กลาง  
 กับเมืองบริวารในระบบการเมืองแบบ "มณฑล" อันเป็นคติและแนวความคิดทาง  
 พุทธศาสนาและพราหมณ์หรือฮินดูสมถันก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะเห็นได้ว่า  
 มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบสาระบางส่วนให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เป็นจริงตามความ  
 จำเป็น กษัตริย์อยุธยาได้แสดงให้เห็นปรากฏแล้วว่า ทรงเป็น "พระมหากษัตริย์  
 พระจักรพรรดิ" เหนือกว่าพระราชของสุโขทัย เขมร นครศรีธรรมราช และพระราชเมืองเล็ก ๆ  
 อื่น ๆ ในแถบมลายู แต่หลักการปฏิบัติคือ "พระราชบริวาร" เหล่านี้แตก  
 ค้างกัน ในหัวเมืองเหนือซึ่งเป็นอาณาจักรสุโขทัยเดิม ฐานะของ "กษัตริย์"  
 และความเป็น "รัฐ" ถูกมันทอนและแบ่งแยกให้เป็นหลายองค์ปกครองแยกกันเป็น  
 เมือง ๆ คำรงค์ตำแหน่งเช่น "พรญา" (พญา-พระยา) คือ "พรญา" มหาธรรมราช  
 เมืองพิษณุโลก "พรญา" งามราชาเมืองสุโขทัย "พรญา" เซลียง "พรญา" แสน  
 สอยดาว เมืองกำแพงเพชร เห็นได้ชัดว่า "จักรพรรดิ" อยุรชยาทรงมีนโยบาย  
 ที่จะแบ่งแยกและจำกัดอำนาจมิให้สุโขทัยหรือหัวเมืองเหนือร่วมกันภายใต้กษัตริย์  
 องค์เดียว การต่อต้านจากทางฝ่ายสุโขทัยจึงเกิดขึ้นเสมอเป็นระยะ ๆ หลายครั้ง  
 และนับตั้งแต่สมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราชเป็นต้นมาอยุธยาดูเหมือนจะควบคุม  
 หัวเมืองเหนือทั้งหมดได้อย่างมั่นคง หลักฐานจากจารึกหลัก 49 พ.ศ. 1955-1960  
 "พรญา"มหาธรรมราชากษัตริย์สุโขทัย ได้กลายมาเป็น "ออกญาธรรมราชา"  
 แสดงว่านโยบายของ "จักรพรรดิ" อยุรชยา ภายหลังจากที่ควบคุมหัวเมือง  
 เหนือได้มั่นคงแล้วก็คือทำให้กษัตริย์สุโขทัย ลดฐานะลงเป็นพระราชที่บริวาร  
 ของ "พระเจ้าจักรพรรดิ" ของศูนย์กลางการเป็น "พระราช" มาเป็น  
 "ขุนนาง" ปกครองหัวเมืองอันเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยา แม้หลักฐาน  
 จากพงศาวดารฉบับปลีก จะระบุว่า พ.ศ. 1984 "พระเป็นเจ้า" ของอยุธยา  
 ทรงพระราชทานตำแหน่ง "พระราช" ให้กับ "พระบาลเมือง" โดยให้เป็น  
 "พรญา"มหาธรรมราชา" ก็ตามแต่ก็เป็นเพียงหนึ่งในบรรดา "พระราช" (พญา)  
 ทั้งหลายเท่านั้น เพราะฉะนั้นการจัดการปกครองอาณาเขตหัวเมืองฝ่ายเหนือจึง  
 เน้นที่ "การแบ่งแยก" เมืองต่าง ๆ ของอาณาจักรสุโขทัยให้เป็นอิสระจากกัน



แต่ละเมืองขึ้นกับราชธานีโดยตรง จึงมีฐานะเป็น "เมืองประเทศราช" แล้วค่อย ๆ ถูกเปลี่ยนเป็น "เมืองพระยามหานคร" และ "เมืองลูกหลวง" อย่างแท้จริงนับตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นต้นมา

สำหรับกัมพูชา "คติการจำลองรัฐแบบมหาจักรวาล โลกภูมิ" และความสัมพันธ์ในระบบการเมืองแบบ "มณฑล" ก็ถูกเปลี่ยนสาระให้เป็นอีกลักษณะหนึ่ง กัมพูชาในฐานะ "ประเทศราช" ถูกทำให้กลายเป็น "เมืองลูกหลวง" ทันทีภายหลังจากที่อยุธยาปิดเมืองพระนครหลวงได้ในพ.ศ. 1974/75 โอรสของ "จักรพรรดิราช" อยุธยาอย่างน้อย 2 พระองค์ได้ปกครองเมืองพระนครหลวง ซึ่งเป็นศูนย์กลางของเขมร เท่ากับว่าอยุธยาผนวกกัมพูชาให้เป็นส่วนหนึ่งของอยุธยา และใช้ระบบการปกครองแบบเมืองลูกหลวงเพื่อควบคุมหัวเมือง เขมรให้ขึ้นกับอำนาจของเมืองหลวงอย่างมั่นคง "พระราชทานแก่กัมพูชา" จึงมีฐานะที่เป็น "พระราชบริวาร" และเป็นโอรสของ "จักรพรรดิราช" กษัตริย์อยุธยาส่งขุนนางจากเมืองหลวงติดตามไปช่วยเหลือพระโอรสปกครองกัมพูชา การแต่งตั้งขุนนางเมืองพระนครหลวงจะได้รับการแต่งตั้งจาก "ผู้เป็นเจ้า" จากเมืองหลวง ความสัมพันธ์ในรูปแบบ "มณฑล" ที่เป็นไปในลักษณะหลวม ๆ ถูกพันที่ตัวบุคคล แม้จะปรากฏในระบบการปกครองแบบ "เมืองลูกหลวง" แต่ในกรณีเขมร อยุธยาได้แสดงให้เห็นว่าอำนาจที่มีอยู่เหนืออย่างเด็ดขาด ควบคุมการแต่งตั้งขุนนาง และส่งขุนนางจากเมืองหลวงไปปกครอง อยุธยามีได้ใ้เสนอใบบายการปกครองแบบแบ่งแยกกัมพูชาโดยตรง เหมือนอย่างที่ทำกับสุโขทัย แต่อยุธยากลับพยายามสถาปนากัมพูชาให้เป็นส่วนหนึ่งในอาณาเขตของอยุธยา โดยผ่าน "ระบบเมืองลูกหลวง"

มูลเหตุสำคัญอีกส่วนหนึ่งที่ผลักดันให้อยุธยาขยายอาณาเขตออกไปอย่างกว้างขวาง พร้อมทั้งความพยายามที่จะวางระบบการปกครองการบริหาร เพื่อเป็นการส่งต่ออำนาจการควบคุมของเมืองหลวงออกไปครอบคลุมเมืองในอาณาเขตส่วนหนึ่งอยู่ที่การเป็น "พระเจ้าจักรพรรดิราช" ซึ่งเป็นตำแหน่งกษัตริย์ผู้ยิ่งใหญ่เหนือกษัตริย์องค์อื่น ๆ อันเป็นเรื่องของอุดมคติ ผลประโยชน์และความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจจากการค้าทั้งภายในและการค้าทางทะเล ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญ



ที่ทำให้อยุธยาเห็นความจำเป็นที่จะต้องขยายเครือข่ายการปกครองและการควบคุม  
 ออกไปเหนือ เมืองรัฐหรือรัฐอาณาจักรอื่น ๆ แสนยานุภาพทางการทหาร ระบบ  
 การปกครองและการบริหารที่มีประสิทธิภาพเท่านั้นที่จะช่วยให้อยุธยาสามารถ  
 ควบคุมเมืองท่าที่ทำการค้าขายกับจีนและอาหรับ-อินเดีย อันเป็นจุดสำคัญที่มี  
 การซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้า และความสามารถในการควบคุมและมีอำนาจเหนือ  
 หัวเมืองที่ตั้งอยู่ลึกเข้าไปในแผ่นดิน อันเป็นแหล่งผลิตสินค้าป่านหว่าศาล อันเป็นสินค้า  
 ที่เป็นที่ต้องการของพ่อค้า อินเดียและจีนมาก ขณะเดียวกันเมืองเหล่านี้จะเป็น  
 ตลาดรองรับสินค้าต่างประเทศ โดยเมืองท่าริมทะเลจะเป็นผู้นำเขาไปสู่ตลาด  
 ภายใน การมีอำนาจเหนือเมืองท่าและเมืองที่ตั้งอยู่ภายใน ยังหมายถึง "แรงงาน"  
 ที่จะไถ่จากผู้คนจำนวนมหาศาล สิ่งเหล่านี้ย่อมนำมาซึ่งความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ  
 อันจะเป็นฐานสำคัญของการมีอำนาจทางการเมือง สิ่งเหล่านี้ย่อมไม่อาจเกิดขึ้น  
 ได้หากษัตริย์อยุธยายังเป็นเพียง "พระจักรพรรดิราช" ตามแบบอุดมคติ การคง  
 ไว้ซึ่งความสัมพันธ์ในระบบการเมืองแบบ "มณฑล" ไม่อาจจะตอบสนองต่อความ  
 ต้องการดังกล่าวข้างต้นได้ ด้วยเหตุนี้ คติเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์ ในส่วนที่เป็น  
 "อุดมคติ" ก็ยังคงไว้เนื่องจากเป็น "พระเกียรติยศ" ในขณะที่ระบบการปกครอง-  
 การบริหารที่เป็นกลไกส่งต่ออำนาจและการควบคุมหัวเมืองได้รับการเสริมสร้าง  
 และปรับปรุงให้กระชับและรัดกุม คือการใช้ สถาบันเมืองลูกหลวง เป็นกลไกการ  
 ปกครองและควบคุมเมืองในอาณาเขต มีให้ เมืองพระยามหานคร สามารถแยกตัว  
 ออกไปตั้งรัฐอิสระที่มีเครือข่ายทางการเมืองขึ้นมาแข่งขันกับเมืองหลวง เป็นความ  
 พยายามที่จะใช้กลไกทางการปกครอง คุมอำนาจและรวมศูนย์อยู่ภายในสกุลวงศ์  
 ของกษัตริย์เท่านั้น สกุลวงศ์อื่น ๆ ไม่อาจที่จะเข้ามาแข่งขันหรือแย่งชิงอำนาจ  
 เหนือสกุลวงศ์ที่ปกครองกรุงศรีอยุธยา และระบบการปกครองแบบเมืองลูกหลวง  
 ยังเป็นกลไกสำคัญที่จะเปลี่ยนฐานะของประเทศราชมาเป็นเมืองพระยามหานคร  
 และทำให้เมืองหลวงควบคุมเมืองพระยามหานครได้รัดกุมแน่นหนามากขึ้น นอกจากนี้  
 นี้การเลือกดำเนินนโยบายทางการเมืองให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ในแ  
 ละท้องถิ่น พร้อมทั้งแสนยานุภาพทางการทหารของเมืองหลวง เป็นสิ่งที่มีส่วนอย่าง  
 มากที่ทำให้อยุธยาสามารถคง เสถียรภาพในระบบการเมืองของอยุธยาให้มั่นคงไว้ได้



สถาบัน เมือง ลุกหลวง แม้จะก่อให้เกิดเสถียรภาพในการที่เมืองหลวง  
 สามารถควบคุมหัว เมืองในอาณาเขตไว้ได้อย่างค่อนข้างมั่นคงก็ตาม แต่ก็ไม่ได้  
 หมายความว่า จะทำให้เกิดระบบการบริหารราชการที่ เชื่อมโยง เป็นอันหนึ่งอันเดียว  
 กันทั่วทั้งราชอาณาจักรอย่างแท้จริง แต่กลับ เป็นการ เสริมสร้างให้เกิดระบบบริหาร  
 ที่แยกกระจายออกไปหลายเมือง ต่างเมืองต่างก็มี "เจ้านาย" เป็นผู้มีอำนาจสูง  
 สุดทางการปกครองและการบริหารภายในของตนเอง เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน โดย  
 "เจ้านาย" ที่ปกครอง เมือง ลุกหลวง เหล่านี้จะขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ที่เมือง  
 หลวง ลักษณะเช่นนี้ "สายการบังคับบัญชา หรือควบคุม" จึงมีค้ำกับระบบ  
 การบริหารของส่วนกลาง แต่ผูกพันเป็นการส่วนตัวกับ องค์พระมหากษัตริย์มากกว่า  
 แหมว่า โดยหลักการแล้วทั้ง เจ้าเมือง ลุกหลวง และขุนนางระดับสูงของ เมืองนั้นๆ  
 คงได้รับการแต่งตั้ง จากพระมหากษัตริย์โดยตรงก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว  
 เจ้าเมือง ลุกหลวง จะเป็นผู้กำหนดค้ำบุคคล ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นขุนนาง  
 ระดับสูง เจ้าเมือง ลุกหลวง จึงอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดอย่างแท้จริงของ  
 ขุนนางระดับต่างๆในแต่ละเมือง ระบบการบริหารและสายการบังคับบัญชาที่แยก  
 กระจายตัวกันเช่นนี้ ทำให้ขุนนางแยกกันออกไปเป็นขุนนางของแต่ละเมือง ไม่  
 อาจเชื่อมโยงสัมพันธ์กันโดยตรง อีกทั้ง "เจ้านาย" ก็มีอำนาจมากและสามารถ  
 ควบคุมขุนนางได้อย่างใกล้ชิด เนื่องจากระบบการบริหารยังจำกัดเฉพาะภายใน  
 ของเขตภายในของ แต่ละเมือง ยังไม่ได้เป็นระบบที่ใหญ่โตซับซ้อน จึงสามารถ  
 ควบคุมได้อย่างทั่วถึง ลักษณะเช่นนี้ขุนนางในฐานะที่เป็นกลไกทางการบริหารและ  
 การปกครอง จึงยังไม่สามารถที่จะรวมตัวกันภายใต้ระบบบริหารที่ร่วมเป็น  
 อันหนึ่งอันเดียวกันได้ ทำให้ฐานะและบทบาทของขุนนางคงถูกจำกัดโดยพื้นฐาน  
 ให้เป็นเพียงกลไกทางการปกครอง โอกาสที่ขุนนางจะสั่งสมอำนาจโดยอาศัย  
 ตำแหน่งหน้าที่ทางการบริหารหรือทางการปกครอง เพื่อการเข้ามามีส่วนร่วม  
 ในการต่อสู้และการแย่งชิงอำนาจทางการเมือง จึงเป็นไปได้ยาก ดังนั้นแม้ว่า  
 อาณาจักรอยุธยาในระยะหนึ่งศตวรรษแรก จะสามารถขยายตัวออกไปอย่างกว้าง  
 ขวางมากก็ตาม แต่ก็มิได้มีผลกระทบ কেনชัคในการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับ  
 สถาบันขุนนางโดยตรง ทั้งนี้เพราะระบบการปกครองอาณาจักรแบบเมือง



ลูกหลวง เป็นระบบที่เลือกอำนาจต่อฐานะและบทบาทของบรรดา "เจ้านาย" เป็น  
ประการสำคัญ

แต่อย่างไรก็ตามผลทางอ้อมคือ การขยายตัวของอาณาจักร และ  
สภาพการณ์ที่พระมหากษัตริย์ต้อง ทรงเผชิญกับการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจของบรรดา  
เจ้าเมืองลูกหลวงที่เกิดขึ้นเป็นระยะๆ เป็นสาเหตุสำคัญข้อหนึ่งที่ทำให้ทางเมือง  
หลวงต้องทำการปรับปรุงและจัดระบบการปกครองการบริหารให้มีการรวมศูนย์  
อำนาจการควบคุมและการบังคับบัญชาที่เมืองหลวง เข้มงวดมากยิ่งขึ้น ควบคุมการ  
แต่งตั้งให้เจ้าเมืองลูกหลวงขึ้นไปปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ ซึ่งอยู่ห่างไกล  
เมืองหลวงออกไป เป็นการลดอันตรายจากการที่เจ้าเมืองลูกหลวงจะยกกองทัพ  
เข้ามาชิงอำนาจในเมืองหลวงลงได้อีกส่วน ขณะเดียวกันก็ขยายระบบการบริหาร  
ของเมืองหลวงให้เป็นระบบบริหารราชการส่วนกลางอย่างแท้จริงมากขึ้น อย่าง  
น้อยก็สามารถควบคุมและรวมการบริหารของเมืองต่าง ๆ ในแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยา  
ตอนล่างเข้ารวมเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการส่วนกลาง พร้อมทั้งนี้ก็ได้  
มีการปรับปรุงและจัดระเบียบกรมกอง รวมทั้งการจัดสรรอำนาจและกำหนดตำแหน่ง  
ขุนนางแยกเป็นระดับชั้นต่างๆตามยศบรรดาศักดิ์ และศักดินา ทำให้ขุนนางได้  
คลี่คลายมาเป็นสถาบันทางการปกครองที่เข้มแข็งมากขึ้น จนกระทั่งสามารถ  
เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะ เป็นผู้นำและเป็นกำลังสำคัญของการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจทาง  
การเมืองในระยะต่อมา

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## 2.2 การปกครองอาณาเขตระหว่างพุทธศตวรรษที่ 21 - ต้น พุทธศตวรรษที่ 22

การจัดการปกครองอาณาเขตในสมัยนี้เริ่มจากปี พ.ศ.

1991 อันเป็นเวลาที่ยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถขึ้นครองราชย์ และสิ้นสุดระยะนี้  
พ.ศ. 2127 เมื่อมีการอพยพประชากรเมืองเหนือลงมาอยุธยา และเมืองพิษณุโลก  
สิ้นสุดฐานะของการเป็นเมืองลูกหลวง รวมระยะเวลาประมาณ 136 ปี ซึ่งอาจ  
แบ่งการวิเคราะห์ได้เป็น 2 ระยะ

ระยะแรก ระหว่าง พ.ศ. 1991-2076 เป็นช่วงเวลาที่อยุธยาได้  
พยายามสถาปนาระบบเมืองลูกหลวงขึ้นในหัวเมืองฝ่ายเหนือ และคงจะเป็นส่วน  
หนึ่งของการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ที่เริ่มต้นในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ  
และดำเนินต่อมาในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 หลักฐานที่กล่าวถึงการปฏิรูป  
การปกครองในสมัยนี้มาจากพระไอยการ 3 ฉบับ คือ พระไอยการตำแหน่งนา-  
พลเรือน พระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง กฎมณเฑียรบาล ซึ่งในบานแผนก  
ของกฎหมายทั้งสามฉบับนี้ปรากฏพระนามของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถว่าเป็น  
ผู้ตรากฎหมาย หลักฐานอีกชิ้นหนึ่งพบอยู่ในพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาที่ชำระ  
ในรัชกาลที่ 1 กล่าวเฉพาะฉบับพันจันทนุมาศ (เจิม) ซึ่งได้ถูกใช้เป็นหลักในการ  
ชำระครั้งต่อ ๆ มา พระราชพงศาวดารฉบับนี้กล่าวว่า "สมเด็จพระรามศวร  
เจ้า . . . เสดยราชสมบัติทรงพระนามชื่อ พระบรมไตรโลกนาถ . . . พระราช-  
ทานชื่อขุนนางตามตำแหน่งนา ให้เอาทหารเป็นสมุหพระกลาโหม เอาพลเรือนเป็น  
สมุหนายก . . ." (ประชุมพงศาวดารเล่ม 38 2512 : 15-16) ไม่ปรากฏ  
ว่ามีหลักฐานร่วมสมัยที่กล่าวถึงเหตุการณ์ปฏิรูปการปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม  
บานแผนกในพระไอยการทั้งสามอาจจะ เป็นร่องรอยของหลักฐานร่วมสมัยที่หลงเหลือ  
อยู่ดีเป็นไค\*

การปรับปรุงการปกครองที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 1991 จนถึง พ.ศ.  
2072 เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการปกครองอาณาเขตนั้น ได้เลิกเมืองลูกหลวง 4 กำน

\* โปรดพิจารณาจากภาคผนวก



ชยชัยเขตปกครองของเมืองหลวงออกไปครอบคลุมเมืองในแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยา  
ตอนล่างให้เป็นเมืองจัตวาและจัตวอยู่ในเขตพระราชธานีที่เมืองหลวงปกครองโดยตรง  
เมืองที่อยู่ถัดออกไปจัตวาเป็นเมืองพระยามหานคร แบ่งเป็นเมืองเอก โท ตรี ตาม  
ความสำคัญ เรียกว่าหัวเมืองชั้นนอก ซึ่งต่างมีเมืองชั้นอยู่ในอาณาเขตด้วย เมือง  
ชั้นนอกเหล่านี้ พระเจ้าแผ่นดินทรงตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูงศักดิ์เป็น  
ผู้สำเร็จราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชาการสิทธิ์ขาดอย่าง เป็นผู้แทนต่างพระองค์  
ทุกอย่าง และมีกรมการพนักงานปกครองทุกแผนกภายในราชธานี (สมเด็จพระ  
พระยาคำรงราชานุภาพ 2518 : 29-30) ผู้วิจัยมีความเห็นเพิ่มเติมเห็นว่า จุดประสงค์  
สำคัญประการหนึ่งของการปรับปรุงการปกครองในสมัยนี้ก็คือ การสถาปนาระบบ  
เมืองลูกหลวงขึ้นในหัวเมืองฝ่ายเหนือ เพื่อควบคุมหัวเมืองเหนือใกล้ชิดและรัดกุม  
มากยิ่งขึ้น ประการต่อมาคือ การกำหนดหัวเมืองเป็นเอก โท ตรี จัตวา มี  
หลักฐานปรากฏในกฎมณเฑียรบาลกล่าวเฉพาะเมืองเอก และเมืองโท เท่านั้น  
ประการที่สามผู้วิจัยเห็นว่า การปรับปรุงการปกครองในสมัยนี้น่าจะเป็นการผสมผสาน  
ระหว่างระบบเมืองลูกหลวงและการจักระคัมชั้นหัวเมือง แดกโลกสำคัญที่คุมอำนาจ  
การปกครองยังคงเป็นเจ้านายที่เป็นเชื้อพระวงศ์ใกล้ชิดเหมือนกับตอนก่อนอยุธยา  
จะขอวิเคราะห์เป็นลำดับไป

การปรับปรุงการปกครองในส่วนที่เป็นการจัดการปกครองอาณาเขต  
ด้วยการจัดตั้งระบบเมืองลูกหลวงขึ้นในหัวเมืองเหนือ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระยะแรก  
นี้ ทั้งนี้เพราะก่อนหน้าสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ หัวเมืองเหนือยังปกครอง  
โดยเจ้าเมืองท้องถิ่นในฐานะเมืองประเทศราชของอยุธยา ดังนั้นข้อความใน  
มาตรา 8 ของกฎมณเฑียรบาลที่ระบุว่า "เมืองลูกหลวง คือ เมืองพิษณุโลก เมือง  
สวรรคโลก เมืองกำแพงเพชร เมืองชพบุรี เมืองสิงคบุรี" (กฎหมายตราสามดวง  
เล่ม 1 2515 : 72) จึงน่าที่จะเป็นบทกฎหมายที่ตราขึ้นในระหว่างรัชกาลสมเด็จพระ  
บรมไตรโลกนาถและรัชกาลสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ เพราะเป็นระยะที่อยุธยา  
ควบคุมหัวเมืองฝ่ายเหนือได้อย่างสมบูรณ์แล้ว จึงมีการกำหนดให้หัวเมืองเหนือสำคัญ  
4 เมืองมีฐานะเป็นเมืองลูกหลวง เช่นเดียวกับเมืองในลุ่มน้ำเจ้าพระยาอีก 2 เมือง  
และคงจะเกิดขึ้นภายหลังการ กบฏของพระยาอุไทยธิ์เรียบ เพราะหลักฐานจาก  
ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่กล่าววว่า พระยาอุไทยธิ์เรียบ เจ้าเมืองสองแคว (พิษณุโลก)



ไม่พอใจที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้เคยให้คำมั่นสัญญาว่าจะให้เป็นอุปราช  
แต่พอได้เป็นกษัตริย์แล้ว เพียงแต่ให้พระยาอุทรวิเชียร เป็นเจ้าเมืองสองแคว  
เท่านั้นจึงหนีไปพึ่งพระเจ้าคิโลกราชและนำกองทัพลานนามาตีกำแพงเพชรและ  
สุโขทัย (ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ 2514 : 53 ; ประชุมพงศาวดาร เล่ม 1  
2506 : 135 ; ประเสริฐ ๗ นคร 2514 : 101-102) แสดงให้เห็นว่า  
ก่อนครั้งกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงดำเนินนโยบายปกครองหัวเมือง  
ฝ่ายเหนือในลักษณะเดียวกับสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 คือเพียงแต่แบ่งแยก  
หัวเมืองเหนือออกเป็นเมือง ๆ แต่ละเมืองมีฐานะเป็นเมืองประเทศราชขึ้นต่อ  
อยุธยาโดยตรง ดังนั้นการที่พระยาอุทรวิเชียรต้องการเป็นอุปราช ก็คงหมายถึง  
ต้องการเป็นใหญ่ปกครองชนนือหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวง บอหมความว่า  
หัวเมืองฝ่ายเหนือจะสามารถรวมกันทำให้อาจเป็นอันตรายซึ่งข้อก่อนนโยบายการ  
ปกครองของอยุธยาได้ การกบฏครั้งนี้คงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สมเด็จพระบรม  
ไตรโลกนาถทรงดำเนินการปกครองควบคุมหัวเมืองฝ่ายเหนืออย่างเบ็ดเตล็ดด้วย  
การส่งขุนนางจากเมืองหลวงปกครองหัวเมืองพิษณุโลกโดยตรง ดังปรากฏใน  
ยวนพ่ายว่า ทรงตั้งให้ "ราชวังเมือง" เป็นเจ้าเมืองแทนพระยาอุทรวิเชียร  
(ประเสริฐ ๗ นคร 2514 : 117) ต่อมาก็เกิดเหตุการณ์พระยาเชลียง  
(สวรรคโลก) เป็นกบฏไปเข้ากับลานนาใน พ.ศ. 2003 และนำกองทัพลานนา  
มาตีเมืองพิษณุโลก ทำให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถต้องเสด็จมาประทับที่พิษณุโลก  
ตั้งแต่ พ.ศ. 2006 เพื่อใช้เป็นฐานบัญชาการรบต่อสู้กับลานนา (ประชุมพงศาวดาร  
เล่ม 1 2506 : 136-137)

การเสด็จประทับที่พิษณุโลกและสถานะสงครามต่อเนื่องเป็นเวลานาน  
กับลานนาจะเป็นสถานะการณ์ที่เอื้ออำนวยให้พระองค์ทรงรวมหัวเมืองฝ่ายเหนือ  
เข้ากับอาณาจักรอยุธยาได้อย่างสมบูรณ์ ถ้าไม่ใช่รัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

\* ตรงกับ หลวงราชวังเมืองสุริยชาติ ตำแหน่งสมุหพระคชบาลชาย  
ศักดิ์คณา 3000 (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 2515 : 250)





ก็รัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ที่ได้มีการสถาปนาระบบเมืองลูกหลวงขึ้นในหัวเมืองฝ่ายเหนือเพราะปรากฏในพระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐ ระบุว่า พ.ศ. 2069 สมเด็จพระบรมราชาหน่อพุทธางกูรได้เป็นอุปราชครองเมืองพิษณุโลก (ประชุมพงศาวดารเล่ม 1 2506 : 141) แสดงว่าเมืองพิษณุโลกได้กลายเป็นเมืองลูกหลวงของอยุธยาอย่างสมบูรณ์แล้ว และคงจะไม่เพียงเฉพาะเมืองพิษณุโลก เมืองเดียวที่มีฐานะเป็นเมืองลูกหลวง แต่ยังมีอีก 3 เมืองคือ เมืองสวรรคโลก เมืองสุโขทัย และเมืองกำแพงเพชร ดังที่ปรากฏอยู่ในกฎมณเฑียรบาลตามที่กล่าวมาแล้ว ในบันทึกของ Tomé Pires \* (พ.ศ. 2058) ระบุว่า Aja Capetit (พระยาหรือออกญากำแพงเพชร) เป็นตำแหน่ง "อุปราช" (Viceroy) ปกครองทางกั้นพะโคและกัมพูชา (อุปราช) ได้ทำสงครามกับพม่าและเชียงใหม่ เขามีเรือพลจำนวนมาก ในดินแดนภายใต้การปกครอง เขาเปรียบประดุจกษัตริย์พระองค์หนึ่ง "อุปราช" เมืองนคร (ศรีธรรมราช-Luguor) เรียกว่า Poyohya (พระยา) เป็นผู้ปกครองดินแดนจากป่าหังถึงอยุธยา "อุปราช" ผู้นี้มีทั้งร่ารวย และเป็นบุคคลสำคัญเกือบจะเท่า "อุปราช" เมืองกำแพงเพชร (Capemtit)

---

\*มีส่วนวนคำแปล The Suma Oriental of Tomé Pires จากภาษาอังกฤษฉบับคำแปลของ Armando Cartesão มาเป็นภาษาไทย เฉพาะตอนที่กล่าวถึง "สยาม" ในพัฒนาพงศ์ ประคัลภ์พงศ์ แปล วินัย พงศ์ศรีเพียร บรรณาธิการ (2528 : 3-7) และอีกส่วนหนึ่งโดย นันทนา คันติเวสส โดยแปลจาก บทความภาษาอังกฤษของ Luis de Matos ซึ่งอ้างอิงจากคำแปลของ Armando Cartesao อีกตอนหนึ่ง (ดูคำแปลของนันทนา คันติเวสส ได้ใน 470 ปีแห่งมิตรสัมพันธ์ระหว่างไทยและโปรตุเกส กรมศิลปากรจัดพิมพ์ พ.ศ. 2528 ระหว่างหน้า 42-48) คำแปลภาษาไทยทั้งสองส่วนวนต่างกันในใจความสำคัญที่เป็นรายละเอียดบางประโยค ตรวจสอบกับต้นฉบับคำแปลภาษาอังกฤษ เห็นว่าคำแปลภาษาไทยส่วนที่สองค่อนข้างจะเคร่งครัดตามต้นฉบับ (ทั้งนี้ไม่รวมเชิงอรรถที่ นันทนา คันติเวสส ทำคำอธิบายเพิ่มเติม)



"อุปราช" อีกคนหนึ่งคือ Vya (พระยาหรือออกญา) Chacotay (สุโขทัย) ควบคุม  
 ทางกานตะนาวศรี ตรังและเตกาห์ มีอำนาจศักดินาคือทั้งปวง และเป็นผู้บังคับการ  
 เรือตลอดกาลของตะนาวศรี เขาเป็นผู้ปกครองผู้คนจำนวนมากและปกครองดินแดน  
 ที่อุดมสมบูรณ์ด้วยธัญญาหาร ( Pires 1944 : 108-110)

การที่ฉบับคำแปลภาษาอังกฤษใช้คำว่า Viceroy หรือ "อุปราช"  
 นั้นคงจะหมายเพียงแต่ว่าใครควบคุมหัวเมืองที่ขึ้นกับ "อุปราช" แต่ละคนเท่านั้น  
 ซึ่งก็ไม่ได้ต่างไปจากระบบเมืองหลวงที่ใช้เป็นกลไกสำคัญในการเป็นตัวแทนอำนาจ  
 เมืองหลวงในการควบคุมหัวเมืองทั้งหลาย ซึ่งเจ้าเมืองหลวงแต่ละเมืองมีอำนาจ  
 ปกครองภายในอาณาเขตอำนาจของตนเองอย่างค่อนข้างเป็นอิสระ ทุเหมือนจะมี  
 เพียงแต่ "อุปราช\*" เมืองนครศรีธรรมราชเท่านั้นที่ Tome Pires ระบุ  
 ขอบเขตอำนาจควบคุมอยู่ตลอดภาคใต้นั้นจะถูกของ ส่วนขอบเขตอำนาจของ  
 "อุปราช" เมืองกำแพงเพชร บันทึกของ Pires กล่าวว่า เป็นผู้ทำสงคราม  
 กับพม่าและเชียงใหม่โดยควบคุมดินแดนแถบพะโคและกัมพูชา มีเฉพาะกัมพูชา  
 เท่านั้นซึ่งไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะกล่าวอ้างสนับสนุนได้ว่า "อุปราช" กำแพงเพชร  
 ปกครองเขตแดนทางกัมพูชาจริง Vickery ไคว้เคราะห้และตั้ง  
 ข้อสังเกตว่า "กัมพูชา" ไซเรียกดินแดนเขมร "กัมโพช" ไซเรียกดินแดนลุ่มน้ำ  
 \*\*\*  
 เจ้าพระยาในบันทึกของ Pires เองตอนที่พรรณนาเกี่ยวกับพม่า ก็ได้กำหนดที่ตั้ง  
 ของกัมพูชาไว้ทางตะวันออกของสยามและตะวันตกของจามปา และในตอนเดียวกัน  
 กันนั้นก็กลับระบุว่าเชียงใหม่มีเขตแดนติดต่อกับพม่าและกัมพูชา และในตอนทีกล่าวถึง

\* "อุปราช" เมืองนครศรีธรรมราชน่าจะเป็นขุนนางที่ส่งมาจากส่วนกลาง  
 หรือไม่ก็เป็นเชื้อสายพื้นเมืองเดิมที่ถูกคุกกลืนเข้ามาในระบบการปกครองของอยุธยา  
 มีฐานะเป็นขุนนาง

\*\* พงศาวดารฉบับปลีก เลขที่ 222,2/ก.104 ระบุว่ารัชกาลสมเด็จพระ  
 พระบรมราชาธิราชที่ 2 โปรดให้กองทัพไปตีหัวเมืองมอญโค (อุบลศรี อรรถพันธ์  
 2524 : 60-63)

\*\*\*  
 รายละเอียดใน Vickery (1977 A : 369-377)



สยามว่า "อุปราศ" เมืองกำแพงเพชรปกครองบ้านพะโคและกัมพูชา และไค้ทำสงครามกับพม่าและเชียงใหม่ เห็นไค้ชื่อว่า Pires มีความสับสนในเรื่องที่ตั้งของกัมพูชา (เขมร) เพราะอาณาจักรกัมพูชา (เขมร) ในตอนพุทธศตวรรษที่ 21 นั้นมีอาณาเขตเฉพาะดินแดนเขมรในปัจจุบันนี้เท่านั้น ดังนั้นอาณาเขตของกัมพูชาจึงไม่มีทางที่จะติดต่อกับเชียงใหม่ คงจะเป็นผลมาจากนักเดินทางที่เป็นผู้ให้ข่าวสารกับ Pires คงเข้าใจสับสนกับคำว่า กัมโพช (ดินแดนลุ่มน้ำเจ้าพระยา) และกัมพูชา (เขมร) เลยทำให้อาณาเขตของกัมพูชาติดต่อกับเชียงใหม่และพม่าไค้ ดังนั้น "กัมพูชา" (Cambodia) ในบันทึกของ Pires ตอนนี้จะควรที่จะหมายถึงหัวเมืองฝ่ายเหนือมากกว่า (Vickery 1977 A : 375-376) จากการวิเคราะห์ดังกล่าวทำให้เห็นว่า ข้อความของ Pires ที่กล่าวถึง "อุปราศ" เมืองกำแพงเพชรมีความถูกต้องน่าเชื่อถือพอสมควร แต่สำหรับ "อุปราศ" เมืองสุโขทัยซึ่ง Pires ว่าปกครองตั้งแต่ชายฝั่งตะนาวศรี ครัง และเคคัท ไม่มีหลักฐานใด ๆ ที่พอจะนำมาสนับสนุนยืนยันคำกล่าวนี้ได้ แต่เมื่อคำนึงถึงลักษณะการจักรปกครองอาณาเขตที่เป็นแบบระบบเมืองลูกหลวงแล้ว ก็อาจเป็นไปได้ที่เจ้าเมืองสุโขทัยได้รับมอบหน้าที่ดูแลเมืองท่าชายฝั่งทะเลตะวันตกเพิ่มเติมจากหน้าที่ปกครองหัวเมืองที่มีอยู่เดิมก็อาจเป็นไปได้

เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่าในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 นี้เองที่อยุธยาสามารถสถาปนาระบบเมืองลูกหลวงขึ้นทำหน้าที่ควบคุมหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมดให้รวมเข้ากับอยุธยาได้อย่างสมบูรณ์ และในระยะนี้เองที่มีการจัดแบ่งลำดับชั้นของเมืองลูกหลวงออกเป็นเมืองลูกหลวง เมืองหลานหลวง (ตามกฎหมายเตียรบาล มาตรา 8) และเมืองเอก เมืองโท ที่ปกครองโดยพระโอรสที่ประสูติจากลูกหลวงและหลานหลวงตามลำดับ (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 2515 : 71-72) และในบรรดาเมืองลูกหลวงยังมีการกำหนดให้ผู้นปกครองมียศศักดิ์ที่ต่างกันอีก เห็นไค้จากเมืองพิษณุโลก เป็นเมืองลูกหลวงผู้ปกครองเมืองพิษณุโลก คือ สมเด็จพระนอพุทธางกูร ซึ่งเป็นพระราชโอรสที่ประสูติจากพระอัครมเหสีมีพระเกียรติยศสูงสุดในบรรดาโอรสทั้งหลาย ฐานะของเมืองลูกหลวงสำคัญ ๆ คงจะเปลี่ยนแปลงไปตามยศศักดิ์ของเจ้าเมืองที่มาปกครอง เพราะเมื่อสมเด็จพระบรมราชาหน่อพุทธางกูร ไค้ขึ้นเสวยราชย์แล้วก็ไม่ปรากฏว่ามีการตั้ง



สมเด็จพระหน่อพุทธางกูรให้ไปปกครองเมืองพิษณุโลก สมเด็จพระยาคำรง-  
 ราชานุภาพทรงสันนิษฐานว่า พระชัยราชา คงเป็นพระอนุชาต่างพระมารดาของ  
 สมเด็จพระบรมราชาที่ 4 ไค้เคยปกครองพิษณุโลกมาก่อนที่จะมาแย่งราชสมบัติ  
 ไค้จาก สมเด็จพระรัฐราชูราช (พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาเล่ม 1  
 2516 : 527) ถ้าเป็นเช่นนี้จริง เมืองพิษณุโลกก็กลับมามีฐานะเป็นเมืองลูกหลวง  
 เมืองหนึ่ง

การวิเคราะห์ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ไม่ไค้ขัดแย้งกับพระวินิจฉัยของ  
 สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ทั้งนี้เพราะ พระองค์ทรงกล่าวว่า "เลิกแบบ  
 ที่มีเมืองลูกหลวง 4 คำน" ซึ่งก็คือ เมืองลพบุรี พระประแดง สุพรรณบุรี นครนายก  
 ดังนั้นการสถาปนาระบบเมืองลูกหลวงขึ้นในหัวเมืองฝ่ายเหนือ (หลักฐานจาก  
 กฎมณเฑียรบาล มาตรา 8) จึงไม่ไค้เกี่ยวข้องกับการยกเลิกเมืองลูกหลวง  
 4 เมืองที่เป็นเมืองหน้าด่าน การยกเลิกเมืองลูกหลวงในเขตขอบ ๆ เมืองหลวง  
 ก็เพื่อ เป็นการขยายอำนาจการปกครองของเมืองหลวงให้แผ่ไกลออกไป ดังนั้น  
 ถ้าการปรับปรุงการปกครองครั้งนี้มีการกำหนดบรรดาเมืองที่อยู่รอบ ๆ ราชธานี  
 เป็นเมืองชั้นจัตวาและจัดเป็นหัวเมืองชั้นใน น่าจะเป็นจุดประสงค์สำคัญของการ  
 ปรับปรุงการปกครอง ส่วนการจัดเมืองที่อยู่ตึกไกลออกไป เป็นเมืองชั้นเอก ไท  
 ศรี เป็นหัวเมืองชั้นนอก ก็ไม่ไค้ขัดแย้งกับการสถาปนาระบบเมือง ลูกหลวงชั้นใน  
 หัวเมืองฝ่ายเหนือ เนื่องด้วยสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงระบุว่า  
 "บรรดาเมืองชั้นนอกนั้น สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทรงตั้งพระราชวงศ์ หรือข้าราชการ  
 ชั้นสูงศักดิ์เป็นผู้สำเร็จราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชาการสิทธิ์ขาดอย่างเป็น  
 ผู้สำเร็จราชการ เมืองและมีกรมการพนักงานปกครองทุกแผนกอย่าง เช่นในราชธานี"  
 (สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ 2518 : 30) แสดงให้เห็นว่ามัคริย์ทรง  
 แต่งตั้งทั้งเจ้านายและขุนนางไปปกครองเมือง ดังนั้นเมืองกำแพงเพชร เมือง  
 สุโขทัย เมืองพิษณุโลก และเมืองสวรรคโลก เป็นเมืองลูกหลวงที่ปกครองโดย  
 เจ้านายเชื้อพระวงศ์ ส่วนเมืองอื่น ๆ ที่มีไค้ปรากฏชื่ออยู่ในมาตรา 8 ของ  
 กฎมณเฑียรบาลว่าเป็นลูกหลวง , หลานหลวง ก็คงปกครองโดยขุนนาง

อาจกล่าวไค้วาสาระสำคัญของการปรับปรุงการปกครองระหว่าง พ.ศ.  
 1991-2076 อยู่ที่การจัดระบบเมืองลูกหลวง ้วยการแบ่งแยกเป็นระดับ เมือง



ลูกหลวง เมืองหลานหลวง เมืองเอก และเมืองโท มีศักดิ์ล้นกันตามลำดับ  
ฐานะของเมืองลูกหลวงแต่ละเมืองยังอาจมีการแบ่งแยกสูงค่าอีกชั้นหนึ่ง แล้วคำว่า  
เมืองลูกหลวงนั้นจะถูกปกครองด้วยพระราชโอรสระดับชั้นใด เท่าที่หลักฐานปรากฏ  
แต่เพียงเมืองพิษณุโลกเท่านั้น เคยมีผู้ปกครองที่เป็นพระราชโอรสในระดับสมเด็จพระ  
หน่อพุทธางกูร ซึ่งเป็นระดับสูงสุดในหมู่พระราชโอรสทั้งหลายของพระมหากษัตริย์  
การแต่งตั้งผู้เจ้านายไปปกครองหัวเมือง เป็นสิ่งที่ทำอยู่แล้วเป็นปกติตั้งแต่ก่อนหน้า  
การปรับปรุงการปกครองแล้ว ดังนั้นการกำหนดยศศักดิ์ของพระราชโอรสที่จะมา  
ปกครองเมืองลูกหลวง คงเป็นวิธีการหนึ่งของกษัตริย์ที่ทรงพยายามจะกำหนด  
กฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติให้มีความชัดเจน แต่ดูเหมือนจะมีผลในทางปฏิบัติเฉพาะ  
ระยะจากสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถถึงสมเด็จพระรามาธิบดีเป็นระยะเวลาถึง  
85 ปี ที่ไม่ปรากฏมีการชิงอำนาจ หรือฉกฉวยราชสมบัติสมเด็จพระเจ้าสามพระยา  
รวมเข้าไปด้วยอีก 24 ปีก็เป็นเวลาถึง 109 ปีที่ราชบัลลังก์สืบทอดไปตามปกติ  
เป็นไปตามพระราชประสงค์ของกษัตริย์แต่ละรัชกาล แสดงให้เห็นถึงเสถียรภาพ  
ที่มั่นคงของราชอาณาจักรอยุธยา และยังสะท้อนให้เห็นอีกส่วนหนึ่งว่า ระบบเมือง  
ลูกหลวงที่กษัตริย์อยุธยาได้นำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองอาณาเขต  
ไม่น่าจะเป็นการแสดงถึงความไม่มั่นคงของราชบัลลังก์อยุธยาอย่างที่เคยเข้าใจกัน  
อย่างน้อยที่สุดระบบเมืองลูกหลวงที่ได้รับการสถาปนาและเสริมสร้างเป็นระยะ ๆ นี้  
เป็นระบบที่ทำให้เมืองหลวงขยายอำนาจควบคุมหัวเมืองในพระราชอาณาเขตได้  
แน่นหนาขึ้นทุกที เริ่มจากหัวเมืองในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยาค่อย ๆ ขึ้นไปสู่หัวเมือง  
เหนือ และในที่สุดหัวเมืองทั้งปวงก็รวมเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยาอย่าง  
สมบูรณ์ ขณะเกี่ยวกับการแก่งแย่งระหว่างเจ้านายที่ปกครองหัวเมืองเพื่อขึ้น  
ครองราชย์ที่กรุงศรีอยุธยาเกิดขึ้นเพียง 4 ครั้ง (นับกรณีเจ้าอ้าย เจ้ายี่ชนช้าง  
กันด้วย) นับตั้งแต่สถาปนารุงศรีอยุธยา เป็นคนมาจนถึงสิ้นสมัยสมเด็จพระบรม-  
ราชาธิราชที่ 4 เป็นเวลา 183 ปี เฉลี่ยแล้วมีเหตุการณ์ที่เจ้าเมืองลูกหลวงชิง  
อำนาจกัน 45.75 ปีต่อครั้ง แสดงถึงอยุธยาตอนต้นภายใต้ระบบเมืองลูกหลวง  
มีระยะเวลาที่ปลอดภัยจากการชิงอำนาจภายในยาวนานพอสมควร เฉลี่ยแล้วถึงเกือบ  
ครึ่งศตวรรษ จึงจะเกิดเหตุการณ์ชิงอำนาจครั้งหนึ่ง เพราะฉะนั้นกล่าวโดยรวม  
แล้วระบบเมืองลูกหลวงน่าจะสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับระบบการปกครองและ



การเมืองของอาณาจักรอยุธยาในระบับหนึ่งตามสภาพสังคมการเมืองในระบับนั้น ๆ อันจะเป็นพื้นฐานที่มั่นคงให้มีการสร้างระบบการปกครองและบริหารที่รวมศูนย์อำนาจ โดยมีสถาบันขุนนางและระบบราชการที่ใหญ่โตมโหฬารสำคัญเมื่อเข้าสู่พุทธศตวรรษที่ 22

สาระสำคัญของการปรับปรุงการปกครองอาณาจักรเขตก็คือประการหนึ่ง คือ การจัดการแขงหัวเมืองเป็นระบับชั้นหนึ่งคั้ง เพื่อประสิทธิภาพในการควบคุมของเมืองหลวง แต่มีสิ่งคั้งค้งกล่าวในที่นี้คือ การกำหนดยศบรรดาศักคิ ราชทินนาม ตำแหน่ง และศักคินา ให้กับเจ้าเมืองในระบับชั้นค้ง ๆ เช่น เจ้าเมืองพิษณุโลก เป็นเมืองเอก เจ้าพระยาสุรสีห์ ปกครอง ศักคินา 10,000 เป็นคน น่าจะมีบางเมือง บางตำแหน่ง คั้งขึ้นภายหลังพุทธศตวรรษที่ 21 คั้งค้งอย่างกรณี เจ้าพระยาสุรสีห์ เจ้าเมืองพิษณุโลกนั้น บรรดาศักคิและราชทินนาม และศักคินา น่าจะคั้งขึ้นไม่แน่นอนคั้งสมเด็จพะชัยราชาธิราชคั้งค้งจากคั้งยกเลิกการเป็นเมืองหลวงของพิษณุโลกภายหลัง พ.ศ. 2127 คั้งนี้เพราะเมืองพิษณุโลกมีหลักฐานบ่งชี้คั้งว่าเป็นที่ประทับของกษัตริย์หรือ เชื้อพระวงศ์ชั้นสูงมาตลอดคั้งคั้งแคร์ชกาลสมเด็จพะบรมไตรโลกนาถถึงรัชกาลสมเด็จพะบรมราชาธิราชที่ 4

ระบับที่สอง (ระหว่าง พ.ศ. 2077-2127). แม้จะปรากฏหลักฐานว่า คั้งมีการคั้งค้งหลวงราชวงเมืองสมุทพะระคชบาลชาย ปกครองเมืองพิษณุโลกแทนพระยาบุทธุริฐระที่หนีไปพึ่งพระเจ้าคิลิโกกราช แต่น่าจะเป็นการคั้งค้งชั่วคราว เพราะค้อมาเมืองพิษณุโลกก็คั้งเป็นที่ประทับของสมเด็จพะบรมไตรโลกนาถตลอดรัชกาล จากนั้นเมืองพิษณุโลกก็คั้งเป็นที่ประทับของพระเชษฐาธิราช (สมเด็จพะรามาศิบัติที่ 2) พระอาทิตย์วงศ์ (สมเด็จพะบรมราชาธิราชที่ 4) และอาจจะมีพระไชยราชาอีกพระองค์หนึ่งคั้งไปปกครองเมืองพิษณุโลก (ตามการสันนิษฐานของสมเด็จพะกรมพระยาคักรราชานุภาพ) หลังจากเมื่อสมเด็จพะชัยราชาธิราชคั้งค้งอำนาจจากสมเด็จพะรัชฎาธิราชใน พ.ศ. 2077 จะไม่มีการคั้งค้งเชื้อพระวงศ์คั้งคั้งคั้งขึ้นปกครองพิษณุโลกในระบับ 14 ปีค้อมา แต่จะมีการคั้งค้งขุนนางในตำแหน่งเจ้าเมืองพิษณุโลก คั้งปรากฏในพระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐราชกล่าวถึง "พระยาพิษณุโลก" เป็นคั้งหน้าเพื่อเสด็จไปคั้งเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2088



(ประชุมพงศาวดารเล่ม 1 2506 : 142) หลักฐานร่วมสมัยจากบันทึกของ นักจดหมายเหตุชาวโปรตุเกส ชื่อ Fernand Mendez Pinto\* ซึ่งเข้ามายังกรุงศรีอยุธยาในต้นรัชกาลสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ ไกล่ล่าวถึง Oyaa Passilico (ออกญาพิษณุโลก) และกษัตริย์แห่ง Cambaya (กัมพูชา) ทำการปฏิวัติ Uquumcheniraa (ออกขุนชินราช) กับพระราชินีของกษัตริย์ (ท้าวศรีสุภาจันทร์) แล้วยก Pretien (พระเพ็ชรราชา) ขึ้นครองราชย์ (Pinto 1969 : 270) ในบันทึกของ Pinto กล่าวถึง Oyaa Passilico (ออกญาพิษณุโลก) เป็นทัพหน้าไปตีเชียงใหม่ และยังกล่าวถึง Oyaa Capenper (ออกญากำแพงเพชร) ใ้รบพุ่งกับกษัตริย์เชียงใหม่และพันธมิตรที่ยกมาตีเมืองชายแดนของสยาม

\*ผู้วิจัยได้ฉบับแปลเป็นภาษาอังกฤษของ H. Cogan ค.ศ. 1653 ซึ่งตีพิมพ์ใหม่ในปี ค.ศ. 1969 บันทึกของ Pinto ตอนที่พรรณนาถึงเหตุการณ์ตอนปลายรัชกาลสมเด็จพระชัยราชาธิราชถึงต้นรัชกาลสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ W.A.R. Wood ได้ตรวจสอบแล้วสรุปว่า มีทั้งเรื่องจริง และเรื่องที่แต่งขึ้นเอง วัน เดือน ปี คลาดเคลื่อน การไขหลักฐานชั้นนี้คงตรวจสอบความระมัดระวัง (Wood 1959 : 193-209) Joaquim De Campos วิเคราะห์ให้เห็นว่า ฉบับแปลภาษาอังกฤษมีความผิดพลาดมากจากต้นฉบับภาษาโปรตุเกส ความเข้าใจผิดในเรื่องต่าง ๆ ที่ปรากฏใน Pinto ก็เป็นสิ่งที่ชาวยุโรปที่เดินทางเข้ามาในแถบนี้เข้าใจผิดคล้ายเช่นกัน จำนวนตัวเลขแม้จะมากมายเกินความเป็นจริง แต่เอกสารยุโรปร่วมสมัยและพงศาวดารของไทยเองก็มักมีตัวเลขจำนวนมากเกินความเป็นจริง เช่นเดียวกัน De Campos สรุปว่า ตอนที่พรรณนาถึงสยามนั้นมีความถูกต้อง (De Campos 1959 : 225-232) ส่วน Michael Vickery เห็นว่า วันเดือนปีที่ผิดพลาดส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการแปลและการพิมพ์ฉบับต่าง ๆ ส่วนหนึ่งของบันทึก Pinto คงฟังมาจากคำบอกเล่าของชาวโปรตุเกสอื่น ๆ แต่ Pinto เองก็เข้ามาเยือนกรุงศรีอยุธยาอย่างแน่นอน แม้เวลาของเหตุการณ์ในบันทึกจะคลาดเคลื่อนไป 1-2 ปี แต่ในรายละเอียดอื่น ๆ เกี่ยวกับชื่อบุคคล สถานที่และเหตุการณ์นั้นถูกต้อง อีกทั้งบันทึกของ Pinto ก็เป็นอิสระจากพระราชพงศาวดาร ดังนั้นบันทึกของ Pinto ตอนที่กล่าวถึงสยามนั้น กล่าวไ้ว่าเป็นความจริง (Vickery 1977A : 322-323)



(Pinto 1969 : 262-263) หลักฐานจากพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐรา และบันทึกร่วมสมัยของ Pinto ต่างเป็นอิสระต่อกัน แต่เหตุการณ์และรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อบุคคลและสถานที่ตรงกัน ทำให้เห็นว่า ในรัชกาลสมเด็จพระชัยราชาธิราช เจ้าเมืองกำแพงเพชร และเจ้าเมืองพิษณุโลกกลายเป็น ออกญา (ขุนนาง) ซึ่งหมายความว่า เมืองทั้งสองไม่มีฐานะเป็นเมืองลูกหลวง ในพระราชพงศาวดาร ฉบับหลวงประเสริฐรา ว่า "เสด็จมาแต่เมืองกำแพงเพชรนั้นว่า พระยานารายณ์ คิดเป็นขบถ และโทกุมเอาพระยานารายณ์นั้นฆ่าเสียในกำแพงเพชร" (พ.ศ. 2081) (ประชุมพงศาวดารเล่ม 1 2506 : 142) น่าจะเกี่ยวข้องกับกรยกเล็กให้ เชื้อพระวงศ์ปกครองเมืองในฐานะเมืองลูกหลวง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เจ้านาย สามารถใช้ เมืองลูกหลวงที่ตนเองปกครองอยู่สั่งสมอำนาจ เข้ามาย่างชิงราชสมบัติ ในกรุงศรีอยุธยา และการแต่งตั้งขุนนางปกครองเมืองแทนเท่าที่เป็นการรวมศูนย์ อำนาจไว้ที่กษัตริย์และเมืองหลวง เพราะขุนนางที่ถูกส่งไปปกครองเมืองสำคัญ เหล่านี้ย่อมไม่อาจมีอำนาจบารมีเทียบได้กับเจ้านายอย่างแน่นอน ดังนั้นการควบคุม ขุนนางจึงดูเหมือนจะทำไต่ถามมากกว่า แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ก็สิ้นสุดลง เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองขึ้นภายหลังการสิ้นพระชนม์ของสมเด็จพระชัยราชา- ธิราช ในปี พ.ศ. 2089 เมื่อท้าวศรีสุภาจันทรและขุนวรวงษาธิราชเข้าควบคุม ราชบัลลังก์ และมีการกำจัดเจ้านายและขุนนางที่เป็นศัตรูทางการเมือง พร้อมทั้ง มีนโยบายที่จะสับเปลี่ยนเจ้าเมืองเหนือ 7 เมืองด้วยการส่งคนของตัวเองขึ้นไป ปกครอง จึงทำให้เกิดการรัฐประหารล้มอำนาจของขุนวรวงษาธิราช โดยขุนนาง ในราชสำนักและขุนนางหัวเมืองเหนือร่วมมือกันก่อการ แล้วสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ โค้ชขึ้นครองราชย์สืบต่อมา (รายละเอียดในประชุมพงศาวดารเล่ม 38 2512 : 28-41 ; พิเศษ เจียจันทร์พงษ์ 2523 : 17-21)

แม้ว่ารัชกาลสมเด็จพระชัยราชาธิราช ดูเหมือนจะมีสภาพการณ์ทาง การเมือง-การปกครองที่เหมาะสมและอาจเป็นไปได้ที่จะมีการจัดการปกครอง หัวเมืองในพระราชอาณาเขตด้วยการแบ่งเป็น เมืองเอก โท ศรี จัควา แต่ ไม่มีหลักฐานกล่าวอ้างสนับสนุนแน่ชัด อาจกล่าวได้เพียงแต่ว่า สมเด็จพระชัยราชา- ธิราชน่าจะทรงยกเลิกระบบการปกครองแบบเมืองลูกหลวงหรือเจ้าครองเมือง โดยเปลี่ยนมาใช้ระบบขุนนางปกครองหัวเมืองทั้งหมดแทน การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้



มีผลทำให้ขุนนางได้เข้ามามีบทบาทในการต่อสู้ชิงอำนาจทางการเมืองอย่างเต็มที่  
 ดังจะเห็นได้ในระยะต่อมา และแม้ว่า "เมืองลูกหลวง" จะได้รับการรื้อฟื้นขึ้นใหม่  
 ในรัชกาลสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ แต่สาระและรูปแบบก็เปลี่ยนไปแล้ว "เมือง  
 ลูกหลวง" ในระยะนี้จะไม่มียุบครองที่เป็นเจ้านายที่เป็นเชื้อพระวงศ์โดยตรง  
 อีกต่อไป แต่เป็นเชื้อพระวงศ์โดยการสมรส แสดงว่าสกุลวงศ์อื่นได้เริ่มเข้ามา  
 มีอำนาจการเมืองแข่งขันกับพระราชวงศ์ที่ปกครองอยุธยา

ระบบเมืองลูกหลวง ได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งภายหลังจากสิ้น  
 รัชกาลสมเด็จพระชัยราชาธิราช แต่สาระบางประการก็เปลี่ยนแปลงไป ตาม  
 ธรรมเนียมมาก่อน เจ้าเมืองลูกหลวง ต้องเป็นพระราชโอรสหรือไมก็ต้องเป็น  
 เชื้อพระวงศ์ใกล้ชิดขององค์พระมหากษัตริย์ แต่เจ้าเมืองลูกหลวงในรัชกาลสมเด็จพระ  
 มหาจักรพรรดินั้นไม่ใช่เชื้อพระวงศ์โดยตรงของกษัตริย์อยุธยา เพียงแต่เป็น  
 เชื้อพระวงศ์พระร่วงหรือสุโขทัย ซึ่งในสมัยนี้ได้กลายเป็นตระกูลขุนนางไปแล้ว  
 บุคคลนั้นคือ พระมหาธรรมราชา ซึ่งเป็นหัวหน้าขุนนางในการทำรัฐประหาร  
 ขุนวรวงศาธิราช จึงได้รับการปูนบำเหน็จรางวัลให้เป็น "อุปราช" ครองเมือง  
 พิษณุโลก พร้อมทั้งพระราชทานธิดาให้อภิเษก (ประชุมพงศาวดารเล่ม 38 2512  
 : 40-41) นับเป็นครั้งแรกที่บุคคลนอกราชวงศ์ได้ปกครองเมืองพิษณุโลกที่เป็น  
 เมืองลูกหลวง และมีตำแหน่งเป็น "อุปราช" อีกด้วย สาระอีกประการหนึ่งที่  
 เปลี่ยนแปลงไป เมืองลูกหลวงอื่น ๆ เช่น กำแพงเพชร สุโขทัย และสวรรคโลก  
 ผู้ปกครองเป็นขุนนางมิใช่เชื้อพระวงศ์ ดังนั้นเมืองพิษณุโลกจะกลายเป็น "เมือง  
 ลูกหลวง" เพียงเมืองเดียว และมีอำนาจควบคุมหัวเมืองเหนือทั้งหมด ระบบ

\* หลักฐานร่วมสมัย (บันทึกของ Pinto ) มีแนวโน้มที่ชี้ให้เห็นว่า  
 พระมหาธรรมราชาเคยดำรงตำแหน่งเป็นออกญาพิษณุโลก ในรัชกาลสมเด็จพระชัย-  
 ราชาธิราชมาก่อน แต่ในเอกสารประเภทพงศาวดารของไทยกล่าวว่า เป็นเพียง  
 ขุนพิเรนทรเทพ (ศรีสมุหะเจ้ากรมพระคำรจใหญ่ชวา ศักดินา 2000) (กฎหมาย  
 ทราสามคองเล่ม 1 2515 : 286) จะอภิปรายในรายละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป



เมืองลุลหวงพอดังระยะนี้กลายเป็นเครื่องมือในการสั่งสมอำนาจของสกุลวงศ์อื่นที่แข่งขันกับราชสกุลวงศ์ที่ปกครองอยุธยามาแต่เดิม นำมาซึ่งการต่อสู้และความขัดแย้งระหว่างเมืองหลวงอยุธยากับเมืองพิษณุโลก ประกอบกับการขยายอำนาจของพม่าเข้ามาคุกคามอยุธยา ทำให้พระมหาธรรมราชาหันไปฝากฝ่ายพม่าเพื่อพึ่งพาทองกำลังจากพม่าซึ่งอำนาจและขึ้นเป็นกษัตริย์ที่กรุงศรีอยุธยาได้เป็นผลสำเร็จราชวงศ์คัง เคิมที่ปกครองอยุธยามาแต่แรกเริ่มโค่นล้มลง ราชวงศ์ใหม่ได้เข้ามาปกครอง ในระยะแรกการจักระเบียบการปกครองอาณาเขตยังคงกำหนดให้พิษณุโลกเป็นเมืองลุลหวงเมืองเคียวของฝ่ายเหนือจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2127 จึงมีการล้มเลิกระบบการปกครองอาณาเขตเมืองลุลหวง และมีการจัดการปกครองอาณาเขตแบบใหม่ อย่างไรก็ตามมีหลักฐานจากเอกสารของฮอลันดาแสดงให้เห็นว่า ในสมัยสมเด็จพระเจ้าปราสาททองมีการแต่งตั้งให้ "ฝ่ายหน้า" (พระศรีสุธรรมราชา) ซึ่งเป็นพระอนุชาไปปกครองเมืองพิษณุโลกระยะเจลาหนึ่ง และในระหว่าง 2177-2187 ปรากฏในเอกสารของฮอลันดาอีกครั้งหนึ่งว่ามีข่าวลือในกรุงศรีอยุธยาว่าพระโอรสองค์ใหญ่ (เจ้าฟ้าไชย) จะไปครองเมืองพิษณุโลก (Dhirawat na Pombesjra 1984: 46, 253) แต่คงจะมีได้เป็นนโยบายที่จริงจัง หลังจากนั้นแล้วพิษณุโลกในฐานะเมืองลุลหวงหรือเมืองที่มีเจ้านายปกครองจะไม่ปรากฏอีก เมืองลุลหวงซึ่งใช้ในการปกครองอาณาเขตโคกเล็กไปอย่างเค็ดชากในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง

### 2.3 การปกครองอาณาเขตระหว่างต้นพุทธศตวรรษที่ 22 ถึง พ.ศ. 2310

การเสียดังกรุงศรีอยุธยาแก่พม่าในปี พ.ศ. 2112 และสมเด็จพระมหาธรรมราชาธิราชได้ขึ้นครองราชย์ สถาปนาราชวงศ์ใหม่ปกครองอาณาจักรอยุธยา ก็มีได้มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดการปกครองอาณาเขตที่แตกต่างกันไปจากก่อนเสียดังกรุงมากนัก ระบบเมืองลุลหวงเมืองเคียวที่เมืองพิษณุโลกยังคงปรากฏจนถึง พ.ศ. 2127 จึงเกิดการเปลี่ยนแปลง เมื่อพระนเรศวรซึ่งได้ปกครองเมืองพิษณุโลกในฐานะเมืองลุลหวงมาตั้งแต่ พ.ศ. 2114 ได้กวาดเอาผู้คนจากหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวงลงมารวมไว้ในกรุงศรีอยุธยาเพื่อเตรียมรับศึกสงครามกับพม่า (ประชุมพงศาวดารเล่ม 1 2506 : 150 , 152-153) ต่อมา



ไค้โปรดกา แด่งคั้ง " . . . ให้เจ้าพระยาชัยบุรณเป็นเจ้าพระยาสุรศรีครองเมือง  
 พิษณุโลก ให้พระศรีเสาวราชไปรักษาเมืองสุโขทัย ให้พระองค์ทองไปรักษาเมือง  
 พิษัฒ ให้หลวงจำไปรักษาเมืองสวรรคโลก. . ." (พระราชพงศาวดารเล่ม 38  
 2512 : 255) กังนั้นกล่าวไควว่า พ.ศ. 2127 เป็นต้นมา การปกครองอาณาเขต  
 แบบเมืองลูกหลวงหรือการแด่งคั้งเจ้านายไปปกครองหัวเมืองไค้ถูกยกเลิกเปลี่ยน  
 มาเป็นการแด่งคั้งขุนนางปกครองเมืองแค่เพียงอย่างเดียว ผลจากการยกเลิก  
 ระบบเมืองลูกหลวงนี้เป็นการเปิดทางให้กัวจักรการปกครองอาณาเขตที่เป็นการ  
 จัดแบ่งชั้นของหัวเมืองออกเป็น เอก โท ตรี และจัตวา ซึ่งไค้มีอยู่ก่อนแล้วไค้รับ  
 การเสริมสร้างให้เป็นระบบการปกครองที่ไค้ปกครองอาณาเขตทั้งหมก้อย่างแท้จริง  
 นับคั้งแด่งกลางพุทธศัคววรรษที่ 22 เป็นต้นมา กล่าวไควว่ากัวจักรการปกครอง  
 อาณาเขตในสมัยหลังนี้มีรากฐานมาจากกัวจักรการปกครองอาณาเขตของสมัยที่สอง  
 แด่งสิ่งทีแ่แตกต่างกันก็ค้คือการไค้ระบบขุนนางปกครองหัวเมืองเป็นสำคัญแทนการไค้  
 ระบบเจ้าครองเมือง และในสมัยหลังนี้เองที่ส่วนกลางหรือเมืองหลวงสามารถ  
 ควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ไค้ไค้โดยตรงและใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจาก  
 การขยายตัวของระบบบริหารของส่วนกลางที่ไค้ครอบงำเหนือหัวเมืองอย่างแท้จริง  
 คั้งแ่กระยะนี้เป็นต้นไป (จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป) โดยเสนาบดีในเมืองหลวงมี  
 อำนาจแด่งคั้งเจ้าเมืองเอก โท ตรี และนั้รุ่งเมือง กรมการเมืองของเมืองชั้น  
 จัตวาในเขตวงราชธานีภายใต้พระนามของกษัตริย์ นักประวัติศาสตร์บางท่าน  
 เชื่อว่าพระโอยการศักดิ์นาหัวเมืองไค้ตราขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระนเรศวร (เวดส์  
 2519 : 170-171) แ่ความเชื่อโดยทั่วไปถือว่ากฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นในรัชกาล  
 สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาเล่ม 1  
 2516 : 705) จากการศึกษาตรวจสอบแผนกและพิจารณาจากรายละเอียดที่  
 ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับนี้ อาจกล่าวไควว่าถูกจัดให้รวมอยู่กับพระโอยการศักดิ์นา



ทหารหัวเมือง\* ในส่วนที่กล่าวถึงโครงสร้างการปกครองหัวเมืองน่าจะตรงกับสภาพการจัการปกครองในพุทธศตวรรษที่ 22-23 มากกว่าที่จะเป็นการจัการปกครองอาณาจักรในพุทธศตวรรษที่ 21 การตรวจสอบระบบศักดินาและพระนามในบานแผนกมีร่องรอยเชื่อได้ว่า พระโอยการศักดินาหัวเมืองน่าจะตราขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ แต่คงถูกชำระแก้ไขเพิ่มเติมตามสภาพและวิธีการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป การจัการปกครองอาณาจักรในพุทธศตวรรษที่ 22 จึงมีรากฐานมาจากวิธีการจัการปกครองในพุทธศตวรรษที่ 21 ทั้งนี้จึงอาจเชื่อได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ยังคงรายละเอียดบางส่วนที่เป็นของเดิม ขณะเดียวกันก็มีการเพิ่มเติมเนื้อหาที่เป็นการจัการปกครองของสมัยหลัง เข้าไปตามระยะเวลาที่มีการชำระกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างการปกครองหัวเมืองที่ปรากฏอยู่ในพระโอยการฉบับนี้ ไม่น่าจะเป็นสิ่งที่มีการกำเนิดขึ้นในตอนกลางพุทธศตวรรษที่ 22 คงจะได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของยุคสมัย กุจะเป็นการปลอดภัยมากกว่าที่จะกล่าวว่าพระโอยการศักดินาหัวเมืองตราขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และได้รับการชำระในตอนกลางพุทธศตวรรษที่ 22 รายละเอียดการจัการจัชั้นหัวเมืองที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายนี้แสดงให้เห็นว่า หัวเมืองทั้งหมดของลุ่มน้ำเจ้าพระยาจักเป็นเมืองชั้นจัควา มีทั้งหมด 33-34 เมือง เป็นเขตพระราชธานี เมืองหลวงปกครองอย่างใกล้ชิด ส่วนเมือง

---

\*"ศักดินาหัวเมือง" มีบานแผนกสมบุรณ์ คือ มีศักดินาและพระนาม กษัตริย์ที่ตรากฎหมาย ปรากฏแยกออกมาจาก "ศักดินาทหาร" ซึ่งไม่มีบานแผนกขึ้นคน เมื่อพิจารณาการจัลำดับตำแหน่งเจ้านาย ขุนนาง และกรมกอง กล่าวได้ว่า "ศักดินาทหาร" น่าจะเป็นกฎหมายฉบับเดียวกับพระโอยการตำแหน่งนาพลเรือน เพราะทั้งศักดินาทหาร-พลเรือนเป็นการจัระเบียบการปกครองส่วนกลาง ส่วนศักดินาหัวเมือง เป็นกฎหมายอีกฉบับที่กล่าวถึงการจัดระเบียบการปกครองหัวเมือง



จัตวาอื่น ๆ จะขึ้นกับหัวเมืองเอก โท และตรี\* ส่วนเมืองชั้นตรีมี 7 เมือง เมืองชั้นโท 6 เมือง และเมืองชั้นเอก 2 เมือง คือฝ่ายเหนือ ไค้แก่ เมืองพิษณุโลก เอกอุ ฝ่ายใต้ไค้แก่ เมืองนครศรีธรรมราชเมืองเอก เมืองทั้งสองมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเมืองกำหนดขอบเขตอาณาจักรอยุธยาและเปรียบเหมือนเมืองคุ้มกันทางคานเหนือและคานใต้ (อิซิดิ 2522 : 150-153) เมืองชั้นเอก โท และตรี จะอยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดีที่เมืองหลวง การจัดการปกครองหัวเมืองชั้นนอกเหล่านี้เป็นเมืองใหญ่และมีความสำคัญมาก่อน ไค้ถูกลดอำนาจในการควบคุมอาณาเขตให้มีขนาดลดเล็กลง แต่ละเมืองจะปกครองเมืองเล็ก ๆ (จัตวา) ที่อยู่โดยรอบเมืองนั้น ๆ ในระยะไม่ไกลนัก อีกทั้งแต่ละเมืองก็เป็นอิสระจากกัน เมืองเอกไม่ไค้มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือหัวเมืองชั้นโทหรือชั้นตรีที่มีขนาดเล็กและคอยสำคัญกว่า เท่ากับเป็นการแบ่งแยกมิให้เจ้าเมืองที่ปกครองเมืองชั้นเอกเป็นใหญ่เหนือหัวเมืองโทและตรีที่อยู่ใกล้เคียงไค้ ซึ่งจะทำให้เจ้าเมืองชั้นเอกมีอำนาจมากจนอาจก่อกบฏต่อเมืองหลวงไค้ การที่พระโอรสการศึกคินา (ทหาร) หัวเมืองกำหนดให้เจ้าเมืองชั้นโททั้ง 6 เมืองมีศึกคินา 10,000 เท่ากับ เจ้าเมืองชั้นเอก น่าจะเป็นนโยบายของเมืองหลวงที่ต้องการให้เมืองชั้นโทคอยสอดส่องดูแล

---

\* ในบันทึกของลาลูแบร์ ว่ามี 34 เมือง 21 เมืองอยู่ทางภาคเหนือ 13 เมืองอยู่ทางภาคใต้ขึ้นตรงต่อราชสำนักในพระโอรสการศึกคินา (ทหาร) หัวเมืองให้รายชื่อเมืองจัตวาเพียง 33 เมืองเท่านั้น (ลาลูแบร์ 2510 : 364-365 ; อิซิดิ 2522 : 150-152) ส่วนเมืองจัตวาที่ขึ้นกับเมืองเอก โท ตรีนั้น ลาลูแบร์ไค้ระบุจำนวนไว้ว่า เมืองพิษณุโลกมีหัวเมืองชั้น 10 เมือง สวรรคโลก 8 นครไทย (สุโขทัย) 7 กำแพงเพชร 10 นครราชสีมา 10 เพชรบูรณ์ 2 พิษัย 7 (หัวเมืองฝ่ายเหนือซาคพิจิครและนครสวรรค) ยะโฮร์ 7 เมือง บัคคานี 8 นครศรีธรรมราช 20 ตะนาวศรี 12 จันทบูร 7 พัทลุง 8 และไชยา 2 (หัวเมืองฝ่ายใต้ซาคชุมพร) ยะโฮร์และบัคคานี เป็นเมืองประเทศราช ไม่ไค้จัดอยู่ในหัวเมืองชั้นนอกตามที่ลาลูแบร์เข้าใจ (เวลส์ 2519 : 209)



ความจริงรักภักดีของหัวเมืองเอก และคอยดูแลมิให้หัวเมืองเอกมีอำนาจมากเกินไป (เวลส์ 2519 : 173) กฎเหมือนนโยบายแบ่งแยกและควบคุมหัวเมืองประสบความสำเร็จในระดัหนึ่งโดยเฉพาะในเขตหัวเมืองฝ่ายเหนือไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการก่อกบฏแข็งเมืองเป็นอิสระ แต่สำหรับหัวเมืองทางภาคใต้ มีการกบฏแข็งเมืองหลายครั้งจากเมืองนครศรีธรรมราชและสงขลา และการกบฏของเมืองนครราชสีมาทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่ทางเมืองหลวงก็สามารถปราบปรามได้ทุกครั้ง ซึ่งก็สะท้อนถึงประสิทธิภาพของการจัดการปกครองอาณาเขตในยุคนี้นี้ได้ว่าอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจแม้จะมีการกบฏหัวเมืองเกิดขึ้นหลายครั้งก็ตาม

การปกครองอาณาเขตด้วยการจัดแบ่งหัวเมืองเป็นลำดับชั้น พร้อมทั้งเสริมสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบจากเมืองหลวง โดยใช้ระบบขุนนางเป็นกลไกสำคัญอย่างแท้จริง เช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นการรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลางในชั้นใกล้เคียงความจริงมากขึ้นกว่าที่เคยมีมา การปกครองอาณาเขตที่แบ่งหัวเมืองเป็นเอก โท ศรี และจัตวา จะเป็นโครงสร้างหลักที่ปรากฏอยู่จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ แต่อย่างไรก็ตามมีการปรับปรุงการปกครองหัวเมืองในระยะต่อมา ด้วยการกำหนดให้สมุหนายกควบคุมหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมด ส่วนสมุหพระกลาโหมควบคุมบังคับบัญชาทั้งกิจการพลเรือนและกิจการทางการทหารในหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งหมด และต่อมาออกญาโกษาธิบดี กรมพระคลังคงก็ควบคุมหัวเมืองฝ่ายใต้แทนกลาโหม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นเกิดขึ้นในสมัยใดไม่มีหลักฐานกำหนดแน่ชัด (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 2515 : 174-177)

ปัญหาการแบ่งเมืองเหนือ ให้สมุหนายกและหัวเมืองฝ่ายใต้ให้อยู่ในความดูแลของสมุหพระกลาโหม และโกษาธิบดีก็ปกครองหัวเมืองเกิดขึ้นในยุคสมัยใดยังเป็นปัญหาที่ยังถกเถียงกันไม่ยุติ มีการเสนอความเห็นในปัญหานี้ไว้เป็น 3 ทางคือ แนวทางแรก เสนอว่าการแบ่งแยกหัวเมืองนี้เกิดขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา เนื่องจากสมัยสมเด็จพระนารายณ์ ยังปรากฏหลักฐานในบันทึกของ ลาลูแบร์ ว่า มหาดไทยบังคับการฝ่ายพลเรือนและกลาโหมบังคับการฝ่ายทหารทุกหัวเมือง การแบ่งแยกหัวเมืองเกิดขึ้นเพราะเกิดกบฏหัวเมืองในรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา หรือเป็นควยเห็นว่าสังการก้าวก่ายกันนัก จึงเปลี่ยนเป็นให้แบ่งหัวเมืองออกเป็น



2 ภาค (สมเด็จพระนเรศวรมหาราช 2518 : 42) มีการเสนอเหตุผลเพิ่มเติมว่าสมเด็จพระเพทราชาคงมีพระราชประสงค์ที่ต้องการรวมกองทัพภายหลังเกิดกบฏนครศรีธรรมราช (เวสต์ 2519 : 176) ขอเสนอที่สอง เห็นว่าน่าจะเกิดขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าปราสาททองโดยอ้างหลักฐานจากพระธรรมบุญว่าด้วยการไชยตราตำแหน่งปี พ.ศ. 2178 โดยมีเหตุผลว่า การที่สมเด็จพระเจ้าปราสาททองทรงตรากฎหมายนี้ออกมาเพราะทรงเห็นว่าสมุหพระกลาโหมไค้คุมอำนาจมากเกินไปจนมีอำนาจล้นพ้นไม่มีขุนนางผู้ใดทัดทานได้ (สุกัญญา บำรุงสุข 2525 : 23) ขอเสนอที่สาม เห็นว่า การแบ่งแยกหน้าที่ปกครองน่าจะเกิดขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระเอกาทศรถ ทั้งนี้เพราะนโยบายการให้ขุนนาง "รั้งตำแหน่ง" และ "โอนตำแหน่ง" ที่เกิดขึ้นในสมัยสมเด็จพระเจ้าปราสาททองเป็นต้นมา จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของความสับสน การแบ่งแยกหน้าที่ปกครองหัวเมืองจึงควรเริ่มก่อนหน้านี้ คือ เริ่มในรัชสมัยสมเด็จพระเอกาทศรถ ทั้งนี้เนื่องจากพระองค์ทรงมีนโยบายแบ่งสังกัดไพร่หัวเมืองให้ขึ้นกับเจ้าเมือง และการส่งไพร่พลจากเมืองหลวงกลับภูมิลำเนาเดิมในหัวเมือง พระองค์ไม่ทรงวางพระทัยเจ้าเมืองท้องถิ่น มาตราการควบคุมบรรดาเจ้าเมืองโคกค้ำที่สุด คือ ให้ขุนนางส่วนกลางสูงกว่าตำแหน่งเจ้าเมืองเป็นผู้ควบคุมเจ้าเมืองและไพร่พลในหัวเมือง ขุนนางที่มีคุณสมบัติดังกล่าวคือ สมุหพระกลาโหมและสมุหนายก (พุทธศรี นนทรีย์ 2527 : 178-181)

ขอเสนอประการที่สาม เป็นการตีความจากหลักฐานแวดล้อมมากกว่าการอ้างอิงหลักฐานที่กล่าวถึงโดยตรง ส่วนขอเสนอที่สอง แม้จะอ้างอิงจากหลักฐานที่กล่าวถึงการแบ่งหัวเมืองโดยตรง คือ อ้างอิงจากมาตรา 19, 20, 21 ของพระธรรมบุญ ที่ว่าด้วยการไชยตราประจำตำแหน่งมีบานแผนกปลัดจักษุราช 1555 ปีกุญ (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 2515 : 172-178) ตรวจสอบศักราชแล้วตรงกับ พ.ศ. 2178/79 พระนามในบานแผนกก็สอดคล้องกับยุคสมัย เชื่อได้ว่าบานแผนกนี้ตราขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง\* แต่เนื่องจากมาตรา

\*ไปรคพิจารณาจากภาคผนวก



19, 20, 21 มิได้รวมเป็นส่วนเดียวกับบานแผนก จึงไม่อาจถือได้ว่า บทมาตรา ทั้งสามนี้ตราขึ้นในสมัยเดียวกับบานแผนก ทั้งนี้เนื่องจาก "พระไอยการ" เกิดจากการนำพระราชกำหนด หรือบทกฎหมายที่ตราขึ้นในยุคต่าง ๆ มาชำระด้วยการ คัดย่อ คัดทอนและเพิ่มเติมข้อความเอามารวมกันหรือสอดแทรกเข้าไปไว้ในพระไอยการที่กำหนดหัวเรื่องลักษณะนั้น ๆ เรียบเรียงเป็นมาตราต่อกันไป จึงจะเห็นได้จากข้อความบางตอนในมาตรา 19 ที่กล่าวถึง เมืองในบังคับบัญชาของสมุหนายก มีเมือง "กรุงเก่า" อยู่ด้วย และในมาตรา 21 กล่าวถึง เมืองที่อยู่ในบังคับบัญชา โฆษิตีว่ามีเมืองจันทบุรี ทราก ระยอง บางสมุง นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สาครบุรี น่าจะเป็นข้อความที่ตราขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 1 ทั้งนี้เพราะ ในหมายรับสั่งของรัชกาลที่ 1 จ.ศ. 1144 กล่าวไว้ชัดเจนว่า สมุหพระกลาโหม คนหนึ่งมีความนึกจึงโปรดฯ ให้เอาหัวเมืองซึ่งกลาโหมเคยบังคับบัญชานั้นไปขึ้นกับ กรมท่า (เสนาบดีพระคลัง) จนเมื่อตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325) จึงโปรดฯ ให้คืนหัวเมืองให้กลาโหม คงให้กรมท้าวาแคเหล่าหัวเมืองปากอ่าว (สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ 2518 : 42 ; cited by Busakorn Lailert 2516 : 94) แสดงว่าในตอนปลายอยุธยา โฆษิตีคือควบคุมหัวเมืองฝ่ายใต้ ทั้งหมดแทนสมุหพระกลาโหม ไม่ได้ปกครองเฉพาะหัวเมืองชายฝั่งทะเลตะวันออกตามที่ระบุไว้ในมาตรา 21 นอกจากนี้แล้วบทกฎหมายมาตรา 21 นี้ยังไม่สอดคล้องกับบันทึกร่วมสมัยของแชร်แวงสที่กล่าวว่า พระคลังได้ปกครองหัวเมืองแถบเพชรบุรี จนจรดตะนาวศรี (แชร်แวงส 2506 : 71-72) สำหรับ "กรุงเก่า" ก็เป็นคำที่พ้องอยู่ในตัวแล้วว่า บทมาตรานี้ถูกชำระในรัชกาลที่ 1 ด้วยเหตุนี้การอ้างบทกฎหมาย ทั้งสามมาตราเสมือนหนึ่งตราขึ้นในปี พ.ศ. 2178/79 ตามศักราชที่ปรากฏในบานแผนก จึงไม่น่าจะมีน้ำหนักเพียงพอ ส่วนขอเสนอในประการแรกนั้น อ้างหลักฐานจากบันทึกร่วมสมัยของ ลาลูแบร์นั้นมีปัญหาว่า มีความถูกต้องมากน้อยแค่ไหน ทั้ง ลาลูแบร์และแชร်แวงสรวมทั้งวันวลิตกล่าวไปในทำนองเดียวกันว่า สมุหนายกควบคุมหัวเมืองและกิจการพลเรือนทั่วราชอาณาจักร สมุหกลาโหมควบคุมกิจการเกี่ยวกับกองทัพมิได้กล่าวควบคุมหัวเมือง (แชร်แวงส 2506 : 70-71 , 73 ; ลาลูแบร์ 2510 : 395-396 ; Van Vliet 1910 : 59) วันวลิตได้เข้ามาอยู่ในกรุงศรีอยุธยาระหว่าง พ.ศ. 2176-2185 ได้แต่งงานกับหญิงไทย



เชื้อสายมอญ ซึ่งเกี่ยวข้องกับราชสำนัก เขาสามารถพูดภาษาไทยและ  
 ใ้รับพระราชทานตำแหน่งและบรรดาศักดิ์เป็นขุนนาง ( Smith 1977 : 126-  
 128) แคร้วส บาทหลวงชาวฝรั่งเศสได้เข้ามาอยู่ที่อยุธยาเป็นเวลา 4 ปี  
 (แคร้วส 2506 : 11) ส่วนลาลูแบร์ แม้จะอยู่ในอยุธยาระยะสั้น ๆ เพียง  
 3 เดือน 6 วัน แค่นั้นก็ของเขาได้รับการยกย่องว่าเป็น " Masterpiece "  
 สำหรับความเข้าใจต่อวัฒนธรรม การปกครอง ชีวิตตลอดจนสภาพทั่ว ๆ ไปของ  
 สยามโบราณ (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ 2523 : 41) ลาลูแบร์เองได้กล่าวถึง  
 งานเขียนของตัวเองไว้ว่า ". . . ใ้พิจารณา สอบถาม พยายามศึกษาใ้ถึง  
 แก่นแท้ที่ข้าพเจ้าสามารถจะทำได้. . ." และอ้างว่าใ้สำเนาหนังสือกฎหมาย  
 ไทย 3 เล่ม (พระคำรา , พระธรรมบัญญัติ , พระราชกำหนด) ที่แปลจากคัมภีร์  
 อย่างถูกต้อง เพื่อใ้ใช้ในการอธิบายเรื่องราวการปกครองของอาณาจักรสยาม  
 อย่างถี่ถ้วน (ลาลูแบร์ 2510 : 7 , 363) ใ้ยกเหตุนี้เอง ลาลูแบร์จึงได้  
 กล่าวถึงการจัดการปกครองของอยุธยาใ้โดยละเอียดและมีความถูกต้อง ผู้วิจัย  
 จึงเห็นว่า คำอธิบายของ วันวลิต แคร้วส และลาลูแบร์ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่  
 ของสมุหนายก สมุหพระกลาโหม และพระคลัง มีความถูกต้องและมีน้ำหนักที่  
 น่าเชื่อถืออยู่มาก เพราะฉะนั้นถ้าใ้ยึดถือหลักฐานจากบันทึกร่วมสมัยทั้งสามเรื่องนี้  
 แล้ว การขบงแยกหัวเมืองใ้กับสมุหนายกและสมุหพระกลาโหมน่าจะยังไม่เกิดขึ้น  
 ในตอนปลายรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์ ผู้วิจัยมีแนวโน้มที่จะยอมรับข้อ เสนอและ  
 การตีความของสมเด็จพระยาคำรังราชานุภาพ และควอริช เวลส์ ว่าน่าจะ  
 เป็นไปใ้มากกว่าข้อ เสนออื่น ๆ

การแบ่งแยกอำนาจการปกครองหัวเมืองใ้กับสมุหนายก และสมุหพระ-  
 กลาโหม ซึ่งคงใ้เริ่มขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา นอกจากใ้แก้ปัญหาค  
 การแย่งกันควบคุมไพร่พลอันทำให้เกิดการกาวกายงานระหว่างกันแล้ว ยังมี  
 จุดประสงค์ใ้ตอบสนองใ้การเกณฑ์ไพร่พลหัวเมือง เข้าประจำกองทัพใ้เพื่อการ  
 ปราบกบฏหัวเมืองที่เกิดขึ้นในระยะนี้ ผลที่ใ้สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ทำให้หัว เมือง  
 จัตวาที่ขึ้นอยู่ใ้กับเมือง เอก โท ศรี ไม่ว่าจะเป็นเมืองใ้ฝ่ายเหนือหรือใ้กับใ้ใ้ใ้ใ้  
 โอนจากการขึ้นกับหัวเมืองเหล่านี้มาขึ้นกับสมุหพระกลาโหม และสมุหนายก (เวลส์  
 2519 : 176) ๗ จุดนี้อาจกล่าวใ้ว่า อำนาจของเมืองหลวงใ้เขาควบคุม



หัวเมืองใหญ่อยู่ทุกระดับชั้นทั่วราชอาณาจักร แต่ก็ยังเป็นเพียงผลในระยะสั้นเพื่อ  
 ครอบงอมปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่ผลในระยะยาวที่เป็นไปในทางปฏิบัติแล้ว  
 อัครมหาเสนาบดีทั้งสองไม่สามารถควบคุมเมืองในเขตความรับผิดชอบของตนได้  
 เค็มที่ เพราะกรมทั้งสองมีงานต้องควบคุมดูแลหลายด้าน นอกจากนี้ยังมีปัจจัย  
 อื่น ๆ คือความห่างไกลระหว่างเมืองหลวงกับบรรดาหัวเมืองชั้นนอก อิทธิพลและ  
 การสั่งสมอำนาจของเจ้าเมือง การต่อสู้ชิงอำนาจในเมืองหลวง ทำให้หัวเมือง  
 ชั้นนอกได้รับการฉวยโอกาสจากการควบคุม หลักฐานที่แสดงถึงการควบคุมหัวเมือง  
 รอบนอกอย่างหลวม ๆ เห็นได้ชัดเงินในคราวเสียกรุงครั้งที่สอง ซึ่งภายหลังจาก  
 ศูนย์อำนาจในเมืองหลวงถูกทำลายลงไปแล้ว ราชอาณาจักรอยุธยาแตกแยกออกเป็น  
 หลายแควนแควนอย่างรวดเร็วขึ้นตามศูนย์กลางของหัวเมืองชั้นนอก เช่น พิษณุโลก  
 นครศรีธรรมราช นครราชสีมา ซึ่งสองเมืองแรกเป็นเมืองเอก ส่วนเมืองที่สาม  
 เป็นเมืองชั้นโท การที่เมืองชั้นนอกทั้งสามนี้แยกตัวออกไปได้ทันทีเช่นนี้ น่าจะเป็น  
 คติหนึ่งชี้ให้เห็นถึงการเสื่อมคลายของระบบการควบคุมหัวเมืองของเมืองหลวง  
 โดยอาศัยขุนนางเป็นกลไกในการควบคุมได้เป็นอย่างดี

ในตอนปลายพุทธศตวรรษที่ 23 มีการเปลี่ยนแปลงเสนาบดีผู้ควบคุม  
 หัวเมืองฝ่ายใต้จากสมุหพระกลาโหม มาเป็น โฆษาธิบดี หลักฐานโดยตรงที่  
 กล่าวถึงการโอนอำนาจครั้งนี้ไม่ปรากฏแน่ชัด มีเพียงเฉพาะคำพระราชปรารภ  
 ของรัชกาลที่ 1 ใน จ.ศ. 1144 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ระบุแต่เพียงว่ามี  
 สมุหพระกลาโหมผู้หนึ่งกระทำผิด จึงโปรดฯ ให้ลงโทษ ด้วยการโอนหัวเมืองให้  
 กรมท่า (กรมพระคลัง) สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงพระราชบัญชาให้ทรงเสนาว่า  
 การโอนอำนาจการปกครองหัวเมืองครั้งนี้เกิดขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
 บรมโกศ (2524 : 5) และขุนกร ลายเลิศ โค้วเคราะห์เสริมเพิ่มเติมว่า  
 การสู้รบระหว่างพระเจ้าบรมโกศครั้งยังทรงเป็นกรมพระราชวังบวรฯ กับเจ้าฟ้า  
 อภัยและเจ้าฟ้าปรเมศร์ พระยาราชสงครามซึ่งดำรงตำแหน่งสมุหนายกในขณะนั้น  
 วางตัวเป็นกลาง พระยาราชสงครามผู้นี้ยังเคยขัดแย้งเป็นการส่วนตัวกับพระเจ้า  
 อยู่หัวบรมโกศ กรณีการขอลอพระพุทธไสยาสน์เมื่อครั้งรัชกาลพระเจ้าท้ายสระ  
 อีกทั้งยังเป็นผู้กราบบังคมทูลให้พระเจ้าอยู่หัวบรมโกศให้ทรงจัดพระราชพิธีถวาย  
 เพลิงพระศพสมเด็จพระเจ้าท้ายสระควย ซึ่งพระองค์ทรงมีพระราชดำริจะไม่จัด



พระราชพิธีถวาย เมื่อพระเจ้าบรมโกศไต่ขึ้นครองราชย์แล้วจึงทรงแต่งตั้งขุนนาง  
 ที่ทรงไว้วางพระทัยอย่างแท้จริงไต่ดำรงตำแหน่งสำคัญ ดังนั้นจึงทรงย้ายพระยาราช  
 สงครามที่สมุหนายก ไปเป็น สมุหพระกลาโหม เพื่อให้หลวงจำแสน ขุนนางใกล้ชิด  
 ของพระองค์เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญนี้แทน ในการนี้ไต่เปลี่ยนราชทินนามของ  
 พระยาราชสงคราม เป็น พระยาราชนายก และในการนี้คงโปรดฯ ให้โอนหน้าที่  
 การปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ของกลาโหมให้มาขึ้นกับ เจ้าพระยาฯ านาญบริรักษ์ที่  
 โทษาธิบดี ขุนนางใกล้ชิดที่เป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนให้พระองค์ขึ้นครองราชย์  
 ( Busakorn Lailert 2516 : 94-102) การโอนอำนาจการปกครองหัวเมือง  
 จากกลาโหมมาขึ้นแก่โทษาธิบดี จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมืองโดยตรงไม่เกี่ยว  
 ของกับการจัดการปกครองโดยตรง ดังนั้นจึงไม่มีผลกระทบให้มีการเปลี่ยนแปลง  
 โครงสร้างการปกครองหัวเมือง แต่การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มีผลกระทบโดยตรงต่อ  
 ระบบงานและการบังคับบัญชาทางการบริหารราชการส่วนกลางอย่างมากครั้งหนึ่ง  
 และยังทำให้ระบบการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับขุนนางตามตำแหน่งระหว่างกรมต่าง ๆ  
 เกิดการเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น โดยเฉพาะกรมขนาดใหญ่ที่สำคัญอย่างกรมกลาโหม  
 ผลกระทบทั้งสองประการเช่นนี้ เป็นการตอกย้ำให้เกิดการเสื่อมคลายและปัญหา  
 การบริหารราชการที่ขาดประสิทธิภาพ การคลายตัวของระบบบริหารส่วนกลาง  
 ทำให้การควบคุมหัวเมืองเป็นไปอย่างหลวม ๆ เจ้าเมืองหัวเมืองชั้นนอกสามารถ  
 สั่งสมอำนาจใจจากช่องว่างของระบบบริหารและการควบคุมไม่ทั่วถึงของอัครมหา-  
 เสนาบดีทั้งสอง เมื่อถึงจุดนี้ ถ้าปรากฏแน่ชัดแล้วว่า "ศูนย์กลางอำนาจ" ที่  
 เมืองหลวงกำลังสลายตัว เจ้าเมืองที่ปกครองเมืองชั้นนอกที่สำคัญ ๆ ก็พร้อม  
 ที่จะ "แยกตัว" เป็นอิสระไต่ทันที แต่อย่างไรก็ตามในตอนปลายสมัยอยุธยา  
 แม้ว่าการควบคุมหัวเมืองจะหย่อนยาน แต่เมืองหลวงก็ยังเป็นที่ยำเกรงของเจ้าเมือง  
 ในหัวเมือง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกลัวกองทัพเมืองหลวงมาย่ำยี และอีกประการ  
 หนึ่ง ขุนนางหัวเมืองคงจะมีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกับบรรดาขุนนางระดับสูงในเมือง  
 หลวง การกบฏแยกตัวเป็นอิสระจึงไม่มีความจำเป็นและอาจเกิดผลร้ายมากกว่า  
 ผลดี ดังนั้นการมีอำนาจอยู่ภายในเขตปกครองที่ตนควบคุมโดยการยอมรับอำนาจ  
 บางประการของเมืองหลวงที่แสดงผ่านขุนนางชั้นสูงของเมืองหลวง น่าจะเป็น  
 สิ่งที่เจ้าเมืองท้องถิ่นจะไต่ประโยชน์มากกว่า



### 3. การบริหารการปกครอง

การบริหารการปกครอง เป็นการจัดระเบียบแบบแผนและการ  
 คำเนิการให้การปกครองปรากฏเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ การสร้างแบบแผน  
 และการคำเนิการปกครอง เป็นสิ่งที่เกิดจากการสั่งสมและพัฒนาอย่างช้า ๆ  
 ไปสู่แบบแผนที่มีความซับซ้อนขึ้นเป็นลำดับ ตามลักษณะแห่งขั้นตอนความเจริญรุ่งเรือง  
 ที่สังคมโคบรรลุถึง ในสังคมแบบรัฐอาณาจักรอย่างเช่นอยุธยาที่ยอมแนนนอนที่  
 แบบแผนในการบริหารราชการโคคลึคลายมาถึงในระดับที่สามารถ จะเรียกโคว่า  
 เป็น "ระบบบริหาร" ซึ่งพิจารณาโคจากระเบียบแบบแผนในการบริหารราชการ  
 ทั้งในส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง การทหารและการพลเรือน รวมถึงกลไกสำคัญในการ  
 คำเนิการปกครอง คือ บรรดาเจ้านาย ขุนนาง และข้าราชการ ซึ่งจะเป็นผู้นำ  
 เอาทรัพยากรสำคัญของรัฐ คือ กำลังคนและที่ดิน มาจัดการหรือบริหารให้เกิด  
 ประโยชน์ตามความมุ่งหมาย ภายใต้การนำของพระมหากษัตริย์เป็นประมุขสูงสุด  
 สิ่งเหล่านี้จะประกอบกันเป็น "ระบบบริหารราชการ" ซึ่งโคมีการเปลี่ยนแปลงและ  
 คลึคลายมาเป็นระยะ ๆ ตลอดเวลาสี่ศตวรรษของประวัติศาสตร์การปกครองการ  
 บริหารของอาณาจักรอยุธยา

การจัดการบริหารราชการสมัยอยุธยา โคปรากฏอยู่ในงานเขียนและ  
 ที่เป็นการาประวัติศาสตร์ซึ่งแพร่หลายกันอยู่ทั่วไปแล้ว ในประเด็นที่เป็นการอธิบาย  
 โครงสร้างการปกครองการบริหารในลักษณะที่บรรยายถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน  
 กรมต่าง ๆ ไว้อย่างถี่ถ้วน ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอข้ามประเด็นที่เป็นการพรรณนาใน  
 รายละเอียดไป โดยจะเน้นพิจารณาในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดแบบแผนและ  
 โครงสร้างสายการบังคับบัญชา ซึ่งจะ เป็นสิ่งที่เชื่อมโยงพระมหากษัตริย์ในฐานะ  
 ศูนย์กลางอำนาจของการบังคับบัญชา เจ้านาย ขุนนางในระดับสูงในฐานะผู้บังคับ-  
 บัญชากรมกอง (ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารส่วนกลาง) รวมตลอดถึงเป้าหมายสำคัญ  
 ที่เป็นการเฉพาะในแต่ละช่วงเวลา ลักษณะการวิเคราะห์สายบังคับบัญชาในระบบ  
 บริหารที่มีการปรับเปลี่ยนเป็นช่วง ๆ นี้จะสอดคล้องกับการคลึคลายของลักษณะการ  
 ที่เมืองหลวงขยายอำนาจเข้าไปจัดการปกครองอาณาเขต และการต่อสู้ชิงอำนาจ  
 ทางการเมืองในราชสำนัก ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ กล่าวโดยสรุป  
 จะเป็นการวิเคราะห์ลักษณะหรือรูปแบบสายการบังคับบัญชาเป็นระดับต่าง ๆ และ



สายการบังคับบัญชาแต่ละระดับมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองและการต่อสู้ทางการเมือง

### 3.1 การบริหารการปกครอง ระหว่างปลายพุทธศตวรรษที่ 19 ถึงปลายพุทธศตวรรษที่ 20

ตามคติเทวราชาภษัตริย์มีพระราชอำนาจเด็ดขาด คำวังพระเกียรติยศเป็นพระจักรพรรดิราชา พระองค์ทรงปกครองพระราชอาณาจักรให้มีความสงบสุขภายใต้หลักการธรรมราชา กษัตริย์จึงเป็นศูนย์รวมและเป็นที่มาแห่งอำนาจทุก ๆ อย่างในพระราชอาณาจักร กษัตริย์อุบายทรงครองราชย์และปกครองราชอาณาจักร เพื่อผลประโยชน์ของอาณาประชาราษฎร์ ทรง ". . . ตั้งพระทัยบำเพ็ญพระทานบารมีในขอบขันฑเสมาอาณาเขต มีให้มีผู้กันไซกรุกราชบาทคมเหงศิรินพันแห่งลวง เกินกันโค. . ." (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 2505 : 17) กษัตริย์จึงมีหน้าที่พิทักษ์สังคมให้เกิดความเป็นระเบียบและมีความสุข กล่าวอีกนัยหนึ่ง กษัตริย์ทรงเป็นเนื้อหาระของรัฐ หน้าที่ของรัฐเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับหน้าที่ของกษัตริย์ (หรือรัฐ) ก็คือการพิทักษ์สังคม คุ้มครองปฏิบัติพระราชกรณียกิจให้อยู่ในคลองธรรม คุ้มครองป้องกันสังคมจากการรุกรานของศัตรูทั้งภายในและภายนอก ศัตรูภายในหมายถึง การคุ้มครองป้องกัน "ธรรม" หรือระเบียบอันดีงามของสังคมนั้นเอง (อาคม พิศัยะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์ 2527 : 20)

หน้าที่ทางการปกครอง เป็นหน้าที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของพระมหากษัตริย์ แต่การปกครองจะดำเนินไปสู่เป้าหมายหรือมีผลในทางปฏิบัติที่เป็นจริงได้ก็ด้วยการมีระบบการบริหารราชการที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ กล่าวโดยทั่วไปแล้วโครงสร้างการบริหารของอาณาจักรอยุธยา อำนาจการบริหารทั้งหมดขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว ในทางปฏิบัติทรงบริหารราชการโดยผ่านบรรดาเชื้อพระวงศ์และขุนนางตามลำดับชั้นในกรมกองต่าง ๆ ในระบบบริหารของอยุธยาสายการบังคับบัญชาทางการบริหารจะเป็นไปในทางเดียวคือจากบนมาล่าง ลักษณะของสายการบังคับบัญชามี 2 ชั้นตอน คือ ชั้นตอนแรกพระมหากษัตริย์จะทรงบังคับบัญชาสั่งงานหรือขอราชการผ่านบรรดาเชื้อพระวงศ์ใกล้ชิดและขุนนางชั้นผู้ใหญ่โดยตรง วิธีการสั่งอาจเป็นพระราชดำรัสโดยตรงหรือ



ทรงโปรดฯ ให้มหาดเล็กนำพระราชโองการสั่งการตอบบรรดาขุนนางผู้ใหญ่  
ชั้นที่สอง ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่รับพระราชโองการก็จะปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราช-  
โองการ ควบการสั่งขอราชการกำกับลงไปยังขุนนางตามลำดับชั้นเพื่อนำไปปฏิบัติ  
อีกต่อหนึ่ง สายการบริหารทั้งสองชั้นตอนนี้ ขุนนางผู้ใหญ่ที่รับพระราชโองการ  
จะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์ ส่วนขุนนางในระดับรอง ๆ  
ลงมาจะรับผิดชอบต่อขุนนางผู้ใหญ่ไปตามลำดับชั้น

สายการบังคับบัญชาในชั้นตอนแรกที่เป็นพระราชโองการของกษัตริย์ที่  
สั่งการโดยตรงลงมายังเสนาบดีหรือบรรดาเจ้ากรมต่าง ๆ ในเมืองหลวง ซึ่งได้  
เขาเฝ้าเป็นประจำทุกวัน ทำให้กษัตริย์ทรงควบคุมการบริหารราชการได้อย่างใกล้ชิด  
สำหรับการบริหารงานในหัวเมืองนั้น ในสมัยที่ระบบเมืองลูกหลวงยังใช้เป็นระบบ  
สำคัญในการปกครองหัวเมือง กษัตริย์น่าจะทรงควบคุมหรือบริหารราชการที่  
เกี่ยวข้องกับหัวเมืองโดยผ่านเจ้าเมืองลูกหลวง บางที่อาจหมายรวมถึงบรรดา  
เจ้าเมืองหัวเมืองที่เป็นขุนนางด้วยก็เป็นได้ ที่กล่าวเช่นนี้เป็นการคาดคะเนจาก  
ลักษณะการปกครองอาณาเขตในระยะหนึ่งศตวรรษแรกของอยุธยา อานาจักร  
ปกครองอาณาเขตของเมืองหลวงยังจำกัดอยู่ในพื้นที่รอบเมืองหลวงเท่านั้น ทั้งนี้  
เพราะเมืองที่อยู่ใกล้ราชธานีอย่างลพบุรี สุพรรณบุรี พรหมบุรี สิงห์บุรี เมืองแพรว  
เมืองชัยนาท ล้วนแล้วแต่มีหลักฐานทั้งจากพระราชพงศาวดารและกฎหมายระบุไว้ว่า  
เป็นเมืองที่ส่งพระราชโอรสไปปกครอง ซึ่งในระบบการปกครองแบบนี้เจ้าเมือง  
มีอิสระค่อนข้างมากในการปกครองการบริหารภายในเมืองหรืออาณาเขตที่ตนเอง  
ได้ปกครอง ดังนั้นเมื่ออานาจักรปกครองอาณาเขตของเมืองหลวงยังจำกัดมาก ๆ  
เช่นนี้จะแสดงให้เห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงบริหารราชการเฉพาะในเขต  
ราชธานีและบริเวณรอบ ๆ ไม่ไกลนักด้วยพระองค์เอง ส่วนหัวเมืองต่าง ๆ  
โดยเฉพาะเมืองลูกหลวง พระมหากษัตริย์คงจะบริหารการปกครองหัวเมืองโดย  
ผ่านบรรดาเจ้าเมืองลูกหลวง แต่พระองค์ก็ทรงเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าเมืองลูกหลวง  
และขุนนางระดับสูงของเมืองลูกหลวงด้วย เช่น สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ทรงโปรดฯ  
แต่งตั้งให้ พระราเมศวร ไปปกครองเมืองลพบุรี พระบรมราชา (ขุนหลวงพริ้ว)  
ครองเมืองสุพรรณบุรี (พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาเล่ม 1 2516 :  
111) สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 โปรดฯ ให้ พระยาแพรว พระราชโอรส



ไปปกครองเมืองพระนคร พร้อมทั้งแต่งตั้งขุนนางชั้นผู้ใหญ่ไปช่วยเหลือในการปกครอง หรือกรณีขุนโสทรพระอินทร์ ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ของเมืองพระนครถึงแก่กรรมจึงโปรดฯ ให้นายพร ผู้เป็นน้องไปดำรงตำแหน่งแทน ( Vickery 1977 B : 10 , 26 )

อาจกล่าวได้ว่า การบริหารราชการในสมัยแรกของอยุธยา ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ในการบริหารระดับสูงอยู่กับบรรดาเชื้อพระวงศ์ทั้งหลายโดยเฉพาะการบริหารราชการหัวเมือง (เมืองลูกหลวง) และน่าจะกล่าวได้คือว่า ในระบบบริหารภายในราชธานี เจ้านายก็ควรจะดำรงตำแหน่งในฐานะผู้คุมอำนาจการบริหารในระดับสูงเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ เจ้าเสนาบดี ชักแยงลับสมเด็จพระรามาธิบดีราช ๗ โปรดฯให้จับกุม เจ้าเสนาบดีหนีโรค และไปอัญเชิญพระอินทราชา ซึ่งปกครองเมืองสุพรรณบุรี ขอความในพงศาวดารฯ กล่าวความว่า "(เจ้าเสนาบดี) . . . ว่าจะยกเข้ามาเอาพระนครศรีอยุธยาถวาย (สมเด็จพระนครอินทราชา) . . . เจ้าเสนาบดียกพลเข้าไปปล้นเอาพระนครศรีอยุธยาได้ . . ." (ประชุมพงศาวดาร เล่ม 1 2506 : 133 ; ขอความในวงเล็บเป็นของผู้เขียน) ตำแหน่ง "เจ้าเสนาบดี" ชักเจนอยู่แล้วว่ามีฐานะเป็นเจ้านายที่ครองตำแหน่งเสนาบดี ซึ่งมีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาในระดับสูง จึงสามารถที่จะอาสายกเขาคือพระนคร ดังนั้น เจ้านายที่เป็นเชื้อพระวงศ์ชั้นสูงคงจะมีบทบาทในการบริหารงานภายในราชธานี คอยเช่นกัน

เพราะฉะนั้นระบบบริหารของส่วนกลาง เมืองหลวง ยังไม่มีอำนาจครอบงำทั่วราชอาณาจักร แต่เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจทางการบริหารไปให้อยู่ในความควบคุมของเจ้าเมือง สายการบังคับบัญชาจึงเป็นของแต่ละเมือง โดยมีเจ้าเมือง เป็นผู้ควบคุมสูงสุดของแต่ละเมือง ซึ่งการบริหารของแต่ละเมืองเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันก็โดย พระราชโองการของพระมหากษัตริย์ที่รับสั่งให้เจ้านาย และขุนนางที่ปกครองหัวเมืองปฏิบัติราชการภายใต้การบังคับบัญชาและควบคุม ถ้าไม่ใช่เป็นองค์กษัตริย์ก็อาจรับเจ้านายหรือขุนนางของเมืองหลวง ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในระยะที่กษัตริย์มีพระราชประสงค์จะยกกองทัพไปปราบปรามกบฏหรือขยายพระราชอาณาเขต และในกรณีที่กษัตริย์ทรงแต่งตั้งเจ้าเมืองและขุนนางระดับสูงของหัวเมือง น่าจะเป็นสองโอกาสนี้ที่สายการบังคับบัญชาและระบบการบริหารของราชธานีสามารถควบคุมระบบการบริหารราชการของเมืองต่าง ๆ ให้เข้ามา



รวมอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ เมืองหลวงในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังนั้น ถ้าเป็นเวลาปกติ เจ้าเมืองก็จะบริหารราชการภายในเขตอำนาจปกครอง ของตนเองเป็นปกติ ลักษณะเช่นนี้ทำให้แกนกลางที่จะ เชื่อมโยงระบบบริหาร ราชการของ เมืองหลวงและหัว เมือง เข้ามาอยู่ใต้การบังคับบัญชาของ เมืองหลวง ขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพส่วนพระองค์ของกษัตริย์และความสัมพันธ์ส่วนพระองค์กับ เจ้านาย และขุนนางที่ปกครองหัว เมือง เป็นจุดอ่อนในระบบบริหารของอยุธยา เมื่อกษัตริย์ ที่เข้มแข็งสิ้นพระชนม์แล้ว พระโอรสหรือกษัตริย์องค์ต่อมาถ้าไม่ทรง เข้มแข็งก็อาจ ต้องเสียพระราชบัลลังก์ให้กับเจ้านายที่ปกครองหัว เมือง จุดอ่อนในระบบบริหาร ดังกล่าวนี้องค์ที่ทำให้เกิดการชิงอำนาจเพื่อการขึ้นครองราชย์ที่เมืองหลวงถึง 4 ครั้งในระยะหนึ่งศตวรรษแรก ซึ่งลดแหลมต่อการแตกสลายของอาณาจักร แต่ขอเท็จจริงกลับตรงข้าม อยุธยากลับสามารถทำสงครามแผ่ขยายอาณาเขต ไม่แค่มิชัยชนะเหนืออาณาจักรสุโขทัยและอาณาจักรเขมรเท่านั้น แคยังขยายอำนาจ เข้าไปควบคุมหัว เมืองมอญ เมืองน่าน และเมืองในแถบที่ราบสูงโคราช ถึง ปรากฏหลักฐานในพระราชพงศาวดารฉบับปลีทั้งสอง \* แสดงว่าจุดอ่อนในระบบ บริหารแม้จะก่อให้เกิดการชิงอำนาจดังกล่าวข้างต้นแล้ว แต่ก็มีไคเป็นสาเหตุที่ ทำให้เกิดการกบฏแยกตัวออกไปเป็นอิสระของ เมืองลูกหลวง หรือ เมืองที่ขุนนาง ปกครอง โดยเฉพาะในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยาซึ่งถือเป็นเขตแกนกลางและเป็น รากฐานของอาณาจักรอยุธยา ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องจากเหตุผลสามประการ คือ ประการแรก ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์ที่เมืองหลวงกับเจ้าเมืองลูกหลวง เป็น พระราชวงศ์ที่ร่วมสายพระโลหิตเดียวกัน จึงเป็นพระญาติวงศ์ใกล้ชิดกับองค์พระ- มหากษัตริย์ แม้จะมีการชิงอำนาจเกิดขึ้นก็ตามแต่ก็มีไคมีเหตุการณ์ที่แสดงอย่าง ชัดเจนว่า เจ้าเมืองลูกหลวงประกาศแยกเป็นอิสระจากเมืองหลวง ดังนั้นแม้จะมี

\* คือฉบับที่เรียกว่า "พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับเลขที่ 222, 2/ก.104 จ.ศ. 801-803 มคที่ 27 หรือฉบับอุบลศรี อรรถพันธ์" และอีกฉบับหนึ่ง เรียกว่า "พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับเลขที่ 223, 2/ก.125 หรือฉบับ ไมเคิล วิคเคอรี (วินัย พงศ์ศรีเพียร บรรณาธิการ 2528 : 1-19)



การผลักดันคนโคโยไซกำลังเข้ายึดอำนาจ แต่อำนาจก็ตกอยู่ภายในราชวงศ์เดียวกัน  
 ปฏิบัติของ เจ้าเมืองลูกหลวงอื่น ๆ ที่จะแยกตัวจึงไม่มีความรุนแรงมากนัก  
 ประการที่สอง ฐานะทางเศรษฐกิจและความโตเปรียบทางพุทธศาสตร์ของ เมือง  
 หลวง ซึ่งควบคุมเส้นทางคมนาคมทางน้ำทั้งจากหัวเมืองตอนในที่จะออกทะเล  
 และจากภายนอกเข้าไปสู่หัวเมืองตอนในจะคองผ่านกรุงศรีอยุธยา ทำให้อยุธยาเป็น  
 ศูนย์กลางการค้า อยุธยาจึงน่าจะมี ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจมากกว่าเมืองอื่น ๆ  
 และยังคงเปรียบทางพุทธศาสตร์เหนือหัวเมืองอื่น ๆ ควญ ประการที่สาม อยุธยา  
 น่าจะมีกำลังไพร่พลและกองทัพที่เข้มแข็งมากกว่ากองทัพของหัวเมือง โดยเฉพาะ  
 ในยุคแรกนี้มีการทำสงครามขยายอาณาเขตตลอดเวลา ย่อมมีการกวาดต้อนเชลยศึก  
 มาไว้เป็นกำลังของเมืองหลวง แม้จะต้องแย่งให้แก่หัวเมืองบ้าง เพื่อเป็นบำเหน็จ  
 สงครามก็ตาม หัวเมืองก็คงจะไคส่วนแบ่งกำลังคนและทรัพย์สินน้อยกว่าเมืองหลวง  
 แน่นนอน ควญปัจจัยเหล่านี้ที่ช่วยเสริมสร้างให้อยุธยามีความเข้มแข็งแม้จะมีจุดอ่อน  
 สำคัญในระบบการบริหารของราชอาณาจักรก็ตาม แต่ในไม่ช้าจุดอ่อนดังกล่าวนี้  
 จะไครับการแก้ไขเสริมสร้างเป็นระยะ ๆ ในสมัยต่อมา

แม้จะไม่มีหลักฐานที่จะกล่าวถึงการจัดการบริหารราชการในเขตหัวเมือง  
 ว่ามีการจัดระเบียบและโครงสร้างที่แบ่งปันหน่วยงานในลักษณะไคบางก็ตาม แต่  
 อาจสันนิษฐานไคว่า การจัดระเบียบและโครงสร้างการบริหารของหัวเมืองคงเป็น  
 แบบเดียวกับ เมืองหลวง หรืออย่างน้อยที่สุดก็ไม่น่าจะมีความแตกต่างกันไคพื้นฐาน  
 มากนัก ทั้งนี้เพราะในสมัยคนอยุธยา ระบบการปกครองหัวเมือง มีหลักสำคัญอยู่ที่  
 เมืองลูกหลวงที่กระจายอยู่ตามส่วนต่าง ๆ ของราชอาณาจักรทั้งไกลและไกล  
 ซึ่ง เจ้านายเหล่านี้ก็คงจะนำเอาโครงสร้างการบริหารแบบเมืองหลวงไปไคปกครอง  
 หัวเมืองต่าง ๆ ควญเป็นแน่แท้ หรืออย่างน้อยก็น่าจะมีการปรับปรุงการปกครอง  
 การบริหารของเมืองนั้น ๆ ให้เข้ากับระบบของเมืองหลวงไม่มากนักน้อย อาจกล่าว  
 ไคว่าระบบการบริหารราชการของราชธานีและหัวเมืองคงจะมีความสอดคล้องกัน  
 ในระดับหนึ่งอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการจัดระเบียบบริหาร ซึ่งเป็น  
 ส่วนหนึ่งของการปรับปรุงการปกครองในระหว่างพุทธศตวรรษที่ 21



การจัดระเบียบการบริหารการปกครองภายในเขตเมืองหลวง มีลักษณะที่แบ่งเป็นแผนกต่าง ๆ ซึ่งเรียกว่า "กรม" \* จะมีกรมต่าง ๆ มากน้อย และมีหน้าที่หรือปฏิบัติงานเป็นอย่างไรไม่แน่ชัดแต่เมื่อพิจารณาจากอำนาจการปกครองอาณาเขตของเมืองหลวง และการปกครองแบบเมืองลูกหลวงที่ปรากฏในสมัยแรกของอาณาจักรอยุธยาแล้ว น่าจะกล่าวได้ว่าการบริหารงานยังไม่ซับซ้อนมากนัก หน่วยการปกครองและการบริหารที่เรียกว่า กรม คงมีอยู่จำนวนหนึ่ง แต่ไม่มีหลักฐานว่าเท่าไรแน่ สมเด็จพระเจ้าทรงธรรมราชาธิราชทรงเชื่อว่า ในระยะแรก อยุธยาคงมีกรมสำคัญอยู่ 4 กรม ซึ่งรวมเรียกว่า จตุสดมภ์ หมายถึง หลักทั้งสี่ มีต้นแบบมาจากอินเดีย ในประเทศชานเชียงก็มีการแบ่งเป็น 4 แผนกเช่นเดียวกับ กรมทั้งสี่ คือ กรมเมือง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา (รายละเอียดใน สมเด็จพระเจ้าทรงธรรมราชาธิราช 2518 : 37-41) หลักฐานที่พอจะยืนยันถึงการมีอยู่จริงของ

---

\* สมเด็จพระเจ้าทรงธรรมราชาธิราชทรงวินิจฉัยว่า กรม คือคนหมู่มุหนึ่ง ซึ่งจัดให้มีผู้บังคับบัญชาต่างหาก และมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน แบ่งเป็นกรมประจำและกรมชั่วคราว (2524 : 22)

Robert B. Jones อธิบายว่า กรม เป็นคำที่มาจากภาษาสันสกฤต แปลว่า หมู่บ้าน (village) พบในจารึกโบราณของเขมร พ.ศ. 1562 ในสมัยอยุธยาใช้เป็นหน่วยทางการปกครอง (1971 : 117)

ชัย เรื่องศิลป์ อธิบายว่า กรม เป็นภาษาเขมร แปลว่า หมวก หมู หรือกอง หรือครอบครัวก็ได้ ไทยเอามาใช้ในลักษณะที่เป็นไพร่พลกองหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับบัญชาของพระเจ้าแผ่นดิน หรือเจ้านายองค์ใดองค์หนึ่ง สิทธิการควบคุมไพร่พลทั้งเป็นกรม เป็นของกษัตริย์และเจ้านายเท่านั้น ชุนนางไม่มีสิทธิ์ (ชัย เรื่องศิลป์ 2517 : 88-89)

Vickery ตั้งข้อสังเกตว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกรมของไทยกับกรมของกัมพูชา มีความสำคัญต่อประวัติศาสตร์การปกครองและการบริหารของดินแดนแถบนี้ จะต้องรอให้มีการศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดจากจารึกเขมรสมัยเมืองพระนครหลวงเสียก่อนจึงจะหาข้อยุติได้ (1974 : 167)



จตุสดมภ์ก็คือ บานแผนกของพระโอยการลักษณะตระลาการ ลงศักราช พ.ศ. 1900 กล่าวถึง ใหมมีการ "ชุมนุมจตุสดมภ์" ช่วยพิพากษาคดี (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 2515 : 130-131) อีกทั้งก่อนหน้าสมัยอยุธยาที่มีร่องรอยหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า จตุสดมภ์ มีอยู่แล้วในระบบการปกครองของลุ่มน้ำเจ้าพระยา (ดังที่กล่าวมาในตอนต้นแล้ว) จตุสดมภ์นี้คงจัดขึ้นตามคติความเชื่อเกี่ยวกับความสอดคล้องในการจักระเบียบในโลภุมิแบบจักรวาลจะนำความรุ่งเรืองมาสู่อาณาจักร (ไฮน์-เกลเคิน 2525 : 8-9) ขุนนางที่เป็นผู้บังคับบัญชากรมใหญ่ทั้งสิ้นนี้ น่าจะมียศเป็น "ขุน" ซึ่งเป็นยศสูงสุดของขุนนางในสมัยแรกนี้ นอกจากนี้ยังมีขุนนางตำแหน่งอื่น ๆ ที่มียศเป็น "ขุน" เช่นเดียวกันซึ่งจะปรากฏในตำแหน่งในพระโอยการ ตำแหน่งนาพลเรือนและนาทหาร เช่น "ขุนนครไชย" เป็นขุนพลหรือแม่ทัพ แต่ในตำแหน่งเป็นเพียง ขุนคาบ ศักดินา 500 สังคักรมพระคำรวจใหญ่ชาย แสดงให้เห็นว่าในสมัยหลัง ขุนนครไชย หรือ ขุนลครไชย ใก้กลายเป็นตำแหน่งเล็ก ๆ ไม่มีความสำคัญเท่ากับสมัยแรก ขุนรามกำแหง หนึ่งในแม่ทัพของอยุธยาที่ยกไปปราบกบฏของเจ้าพระยาญาติที่จักรมุข ตำแหน่งนี้ปรากฏอยู่ในตำแหน่งศักดินาทหารว่า พระรามกำแหง เจ้ากรมอาษาขวา ศักดินา 5,000 เป็นคน (Vickery 1977 B : 4 , 5 , 10 , 11 , 54 , 55) ดังนั้นคงจะมีกรมอื่น ๆ อีกแต่จะเป็นกรมอะไรบางไม่อาจทราบใคแน่นอน คงมีขุนนางในตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลงานพระศาสนา ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายพิธีกรรม มหาคเล็ก พระคลังต่าง ๆ และฝ่ายรักษาพระองค์ ซึ่งเป็นงานที่เนื่องด้วยองค์พระมหากษัตริย์ งานกานต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ขึ้นต่อจตุสดมภ์ แต่ขึ้นต่อพระมหากษัตริย์ (อาคม พธิยะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์ 2527 : 35) นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งทางการทหาร ดังปรากฏในพงศาวดารฉบับปลีกว่า ขุนศรีบาท ใ้รับการแต่งตั้งให้เป็น "ขุนพล" ของเมืองพระนครหลวง (Vickery 1977 B : 26) ซึ่งในขณะนั้นมีฐานะเป็นเมืองลูกหลวงเมืองหนึ่งของอยุธยา และเมื่อพิจารณาถึงสภาพที่อยุธยาท่าสงครามเนื่อง ๆ ขยายอำนาจออกไปทั่ว น่าจะแสดงให้เห็นว่าอยุธยาคงมีการจักระเบียบแบบแผนวิธีการจัดการควบคุม ตลอดจนยุทธวิธีเป็นอย่างดีแล้วจึงสามารถเอาชนะสงครามใค้ ดังนั้นน่าจะใ้เชื่อว่า ตั้งแต่สมัยแรก ๆ ของอาณาจักรอยุธยาใ้มีการแบ่งราชการและขุนนางออกทำหน้าที่แยกเป็นฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือน แต่การแบ่งเป็นฝ่ายดังกล่าว



เป็นการเฉพาะในเวลาที่บ้านเมืองปกติ ถ้าถึงเวลาที่มีการทัพศึกก็สมทบกันเป็นทหารหมคนไม่แยกฝ่ายทหารหรือพลเรือน และโดยที่ในระยะแรกของอยุธยา มีการทำสงครามอยู่เนื่อง ๆ การทหารจึงมีความสำคัญมาก ดังนั้นการจกการบริหารราชการจึงยึดหลักการของการจกการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้นแบบทหารเป็นพื้นฐาน แม้แต่ความหมายของ "เสนาบดี" ซึ่งเป็นขุนนางที่ควบคุมบังคับบัญชาจตุสดมภ์ ในความหมายดั้งเดิมแล้วแปลว่า "นายพล" (สมเด็จพระนเรศวรมหาราช ราชานุกาพ 2518 : 31) กอวาคือขุนนางที่ควบคุมหรือเป็นเจ้าของกรรม จะเป็นผู้นับบัญชากรม (พลเรือน) ในยามปกติและจะเป็นนายทัพควบคุมทหารในยามที่เกิดศึกสงคราม บรรดาขุนนางในตำแหน่งรอง ๆ และไพร่พลที่สังกัดกรมนั้น ๆ ก็จะกลายเป็นนายทัพนายกองและไพร่พลก็จะทำหน้าที่เป็นทหารทำการรบ บางทีอาจเป็นเพราะจำนวนประชากรยังน้อย การเกณฑ์ไพร่พลเข้าประจำการเป็นทหาร และพลเรือนในลักษณะแยกกันทำหน้าที่อย่างเด็ดขาดไม่อาจทำได้ จึงต้องทำหน้าที่ทั้งพลเรือนและทหารควบคู่กันไป การจกกรมกองทางฝ่ายพลเรือนก็ไม่ต่างไปจากการจกกรมฝ่ายทหาร คือ กรมใหญ่เปรียบได้กับกองพล กรมที่เล็กกว่าเป็นกองพัน กรมหรือกองขนาดเล็กก็จกเป็นกองร้อยและหมู่ตามลำดับ เป็นการจกไพร่พลและเจ้าหมู่ออกเป็นหมวดเป็นหมู่ ภายใต้บังคับบัญชาของมุลนายตามลำดับชั้น ตามลักษณะของการจกแบ่งแบบทหาร (อศิน รพีพัฒน์ 2521 : 54)

การบริหารการปกครองในสมัยแรกนี้ ไม่มีการรวมอำนาจการบริหารราชการมารวมไว้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับเมืองหลวง แต่เป็นลักษณะกระจายอำนาจการบริหารให้กับเจ้านายที่เป็นพระราชวงศ์ใกล้ชิดไปปกครองหัวเมืองอย่างเป็นอิสระ จึงเกิดระบบบริหารของแต่ละเมืองที่ค่อนข้างเป็นอิสระต่อกัน แต่บรรดาหัวเมืองต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่ทางเมืองหลวงจะเป็นผู้กำหนด เช่น ปฏิบัติตามพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ ที่กษัตริย์ทรงประกาศใช้ หรือพระราชโองการที่กำหนดให้เจ้าเมืองใดเจ้าเมืองหนึ่งปฏิบัติราชการเป็นการเฉพาะ ซึ่งเจ้าเมืองจะต้องสนองพระราชโองการ ฐานะของบรรดาเมืองลูกหลวงและหัวเมืองจึงมีลักษณะกึ่งอิสระ ควบเหคุนี้พระมหากษัตริย์แม้จะทรงมีอำนาจสูงสุดในการบริหารการปกครองทั่วราชอาณาจักร แต่ในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์ทรงบริหารราชการอยู่เฉพาะเมืองหลวงและเมืองเล็ก ๆ ที่อยู่รอบ ๆ ราชธานี







ในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถว่ามีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ "ตั้งท่าเนียบหน้าที่กระทรวงทรวงการอย่าง • ตั้งกำหนดยศศักดิ์อย่าง • และตั้งท่าเนียบหัวเมืองอย่าง • เกี่ยวแก่ทหารทั้ง ๓ อย่าง . . ." (ประชุมพงศาวดารเล่ม 14 2507 : 98) การปรับปรุงการปกครองที่เกิดขึ้นนี้เพื่อ จักรະเบียบการบริหารราชการของเมืองหลวงให้สอดคล้องอำนาจการปกครองอาณาเขตของเมืองหลวงที่ได้ควบคุมเมืองในลุ่มน้ำเจ้าพระยา การจักรະเบียบการบริหารนี้จำเป็นต่ออาศัยขุนนางในการบริหารราชการมากขึ้นกว่าเดิม และอีกประการหนึ่งก็คือ การจักรະเบียบการปกครองอาณาเขตรอบนอกแบบเมืองลูกหลวงด้วยการกำหนดระดับชั้นความสำคัญของเมืองที่มีเจ้านายปกครองให้สัมพันธ์กับความสูงค่าของยศศักดิ์ของเจ้านายเชื้อพระวงศ์ ซึ่งไต่กล่าวมาแล้วในตอนที่ว่าด้วยการปกครองอาณาเขต กึ่งนั้นจึงจะวิเคราะห์เน้นในส่วนที่เป็นการจักรະเบียบการบริหารของเมืองหลวงแต่เพียงประการเดียว

หลักฐานจากพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน-นาทหารหัวเมือง กฎมณเฑียรบาล พระราชพงศาวดาร และบันทึกของชาวโปรตุเกสในระหว่างพุทธศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะ Tomé Pires ทำให้สามารถทราบเกี่ยวกับลักษณะการจักรการบริหารการปกครองในสมัยที่มีการปรับปรุงการปกครองได้พอสมควรในระดับหนึ่ง

### 3.2.1 การบริหารราชการส่วนกลาง

การจักรະเบียบการบริหารราชธานีหรือการบริหารส่วนกลางนั้นเป็นผลมาจากการขยายอำนาจทางการบริหารราชการของพระมมหกษัตริย์ออกไปควบคุมหัวเมืองในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยา โดยกลั่นการบริหารของบรรดาหัวเมืองในเขตนี้ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารของเมืองหลวง ขณะที่การปกครองเมืองในอาณาเขตรอบนอกยังเป็นระบบเมืองลูกหลวง ซึ่งแต่ละเมืองยังมีการบริหารราชการของตัวเองที่มีลักษณะถึงอิสระจากเมืองหลวง การปรับปรุงการปกครองในส่วนที่เป็นการบริหารในสมัยพุทธศตวรรษที่ 21 จึงน่าจะจำกัดขอบเขตเพียงเฉพาะการจักรະเบียบการบริหารระหว่างราชธานีกับหัวเมืองชั้นในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยาเท่านั้น มิได้ครอบคลุมทั่วพระราชอาณาเขตอย่างที่



เข้าใจกัน ค้วยเหตุนี้การที่พระราชพงศาวดารกล่าวความแต่โดยย่อว่า ". . . พระราชทานชื่อขุนนางตามตำแหน่งนา ให้เอาทหารเป็นสมุหพระกลาโหม เอาพลเรือนเป็นสมุหนายก เอาขุนเมืองเป็นพระนครบาลเมือง เอาขุนวังเป็นพระธรรมาธิบดี เอาขุนนาเป็นเกษตร เอาขุนคลังเป็นโกษาธิบดี ให้ถือศักดินาหมื่น. . ." (ประชุมพงศาวดารเล่ม 38 2518 : 15-16) จึงน่าจะหมายถึงการจักระเบียบบการบริหารส่วนกลางและได้เป็นรูปแบบให้หัวเมืองรอบนอกนำไปใช้ในการจักระบบบริหารราชการของแต่ละหัวเมือง ดังปรากฏในพระราชพงศาวดารฉบับพันจันทนุมาศ (เจิม) ว่าสมเด็จพระมหาจักรพรรดิได้โปรดเกล้าให้ขุนพิเรนทรเทพเป็นพระมหาธรรมราชาไปปกครองเมืองพิษณุโลก และโปรดฯ "ตั้งตำแหน่งศักดิ์ฝ่ายทหารพลเรือน" (ประชุมพงศาวดารเล่ม 38 2512 : 40) แต่อำนาจการบังคับบัญชาหน่วยงานในหัวเมืองขึ้นอยู่กับเจ้าเมือง (ลูกหลวง) ยังมีใกล้ชิดอยู่กับเสนาบดีเมืองหลวง ดังข้อความในพระไอยการอาญาหลวงมาตรา 40 , 95 และพระไอยการลักษณะกบฏศึกมาตรา 7 ซึ่งกล่าวท่านองเดียวกันให้อำนาจของเจ้าเมืองแต่งตั้งขุนนางตำแหน่งต่าง ๆ เช่น แพ่ง นครบาล วัง คลัง นา มหากาฬ พล กาน แขวาง นายขนอน (กฎหมายตราสามดวงเล่ม 4 2505 : 41 ; 42 , 69 , 70 , 127 , 128\*) แต่กษัตริย์ก็ยังมีอำนาจอิทธิพลในการแต่งตั้งขุนนางตำแหน่งเหล่านี้ได้ แต่น่าเชื่อได้ว่าในทางปฏิบัติ เจ้าเมืองน่าจะใช้สิทธินี้มากกว่าที่จะยอมให้ทางเมืองหลวงเป็นผู้แต่งตั้ง ค้วยเหตุนี้เอง

\* บทกฎหมายทั้งสามมาตรา แม้จะกล่าวในท่านองเดียวกัน แต่มีรายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งที่ให้อำนาจเจ้าเมืองแต่งตั้ง คือ ในพระไอยการลักษณะอาญาหลวง มาตรา 40 ไม่ระบุชื่อตำแหน่ง มาตรา 95 ตำแหน่งอื่น ๆ ตรงกับมาตรา 7 ของพระไอยการลักษณะกบฏศึก ยกเว้นมีตำแหน่งหมื่นมหากาฬและหมื่นพล เพิ่มขึ้นมา แต่มาตรา 7 ไม่ได้ระบุชื่อตำแหน่งทั้งสอง





ที่ทางเมืองหลวงจึงตั้งตำแหน่ง "ยุกรบัตร์" \* ขึ้นเพื่อไปทำหน้าที่ควบคุมดูแลสอดส่อง การปฏิบัติราชการของบรรดาเจ้าเมืองต่าง ๆ (อาคม พิศัยะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์ 2527 : 33)

ถ้าพิจารณาการเรียงลำดับตำแหน่งและหน่วยงานที่ปรากฏในพระไอยการ ตำแหน่งนาพลเรือน และพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมืองแล้ว อาจแบ่งการ จัดระเบียบการบริหารราชการส่วนกลางออกเป็น 2 ส่วน คือ การจัดการบริหาร ราชการที่เกี่ยวกับราชสำนัก และการจัดการบริหารราชการทั่วไป การจัดการ บริหารที่เกี่ยวกับราชสำนักปรากฏอยู่ในมาตรา 2-6 ของพระไอยการตำแหน่งนา พลเรือน โดยกำหนดให้พระบรมวงศานุวงศ์ทั้งหมดฝ่ายหนึ่ง และข้าราชการบริพาร ที่เป็นสามัญชนที่รับราชการภายในราชสำนักอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งสองฝ่ายถูกจัดไว้ใน ตำแหน่งฝ่ายพลเรือน บรรดาเจ้านายพระราชวงศ์ทั้งหลายถูกกำหนดยศศักดิ์ให้มี ลำดับชั้นตามลำดับศักดิ์กษัตริย์ที่กำหนดท้ายตำแหน่งนั้น ๆ ในพระไอยการกำหนดให้ พระอนุชาธิราชมีศักดิ์สูงสุดถึง 20,000 ขณะที่พระเจ้าลูกเธอศักดิ์กษัตริย์ 15,000 ถ้าโคเถลิงพระราชมณเฑียรที่มหาอุปราช (กรมพระราชวังบวรสถานมงคล หรือ วังหน้า) จะมีศักดิ์กษัตริย์ 100,000 ถ้าเป็นพระอนุชา ศักดิ์กษัตริย์ 7,000 พระเจ้าลูกเธอ และสมเด็จพระเจ้าหลานเธอ ศักดิ์กษัตริย์ 6,000 ถ้าโคทรงกรม จะมีศักดิ์กษัตริย์เพิ่มเป็น 15,000 (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 2515 : 219-220) เห็นได้ว่า ให้ความสำคัญต่อพระอนุชามากกว่าโอรส ซึ่งดูเหมือนจะไม่สอดคล้องกับ กฎมณเฑียรบาลมาตรา 3 และ 8 ที่ให้ความสำคัญต่อพระราชโอรสด้วยการจัด ระเบียบชั้นยศศักดิ์ เป็นสมเด็จเจ้านอพระพุทธรเจ้า พระมหาอุปราช ลูกหลวง เป็นต้น

\* ตำแหน่ง ยุกรบัตร์ ไม่มีหลักฐานที่แน่ชัดเพียงพอที่จะระบุว่า ตำแหน่งนี้ มีขึ้นเมื่อไร ความการพิจารณาของผู้วิจัยเห็นว่า ในพุทธศตวรรษที่ 21 ระบบการ ปกครองหัวเมืองรอบนอกยังเป็นแบบ เมืองลูกหลวง ซึ่งเจ้าเมืองเป็นเชื้อพระวงศ์ ไกลชิดกับกษัตริย์มาก จึงไม่น่าที่จะมีการแต่งตั้งยุกรบัตร์ไปควบคุม แต่สำหรับ เมืองอื่น ๆ ที่ขุนนางไปปกครองอาจเป็นไปโคที่มีตำแหน่งนี้ อย่างไรก็ตามในคอน พุทธศตวรรษที่ 22 ตำแหน่งยุกรบัตร์คงจะตั้งขึ้นแล้ว

อนึ่งคำว่า "ยุกรบัตร์" "ยุกรบัตร์" "ยุกรบัตร์" หมายถึงตำแหน่ง เดียวกัน



เป็นไปไม่ได้ที่จะมีการจัดระเบียบยศศักดิ์ราชวงศ์ซ้อนกันสองระบบในสมัยเดียวกัน จากที่กล่าวมาแล้วในตอนก่อนว่า ธรรมเนียมเจ้านายกินเมือง หรือระบบเมือง ลุกหลวง ยังคงเป็นระบบที่ใช้อยู่ในคอนพุทธศตวรรษที่ 21 ดังนั้นการจัดระเบียบยศศักดิ์พระราชวงศ์ที่ปรากฏในพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือนน่าจะเป็นเรื่องของ สมัยพุทธศตวรรษที่ 22-23 มากกว่า ซึ่งตำแหน่งพระมหาอุปราช เป็นอิสริยยศ สูงสุดที่พระราชวงศ์จะได้รับ แต่ในระยะพุทธศตวรรษที่ 21 ตำแหน่งสมเด็จ หนอพระพุทธเจ้าเป็นตำแหน่งสูงสุด และตำแหน่งพระมหาอุปราชเป็นตำแหน่งรอง (เวลส์ 2519 : 36) ควบเหตุนี้เฉพาะมาตรา 2 พระไอยการตำแหน่งนา พลเรือนถ้าไม่ไค้เป็นมาตราที่แทรกเข้ามาในภายหลังก็คง เป็นบทกฎหมายที่ปรับปรุง แยกไค้จากของเดิม แต่ไค้ไม่ไค้หมายความว่ามาตรา 3-6 ของพระไอยการนี้ ซึ่งกล่าวถึงตำแหน่งและหน้าที่ทั้งของ เจ้าและข้าราชการบริหารประจำราชสำนักจะ เป็น สิ่งที่เกิดขึ้นในพุทธศตวรรษที่ 22-23 ทั้งหมด ควรเชื่อไค้ว่าเป็นการจัดระเบียบ ภายในราชสำนักน่าจะมีมาตั้งแต่สถาปนากรุงศรีอยุธยาหลักใหญ่คงไม่เปลี่ยน ถ้าจะเปลี่ยนก็คง เป็นในเรื่องรายละเอียดมากกว่า ตามสาระที่ปรากฏในมาตรา 3-6 พระบรมวงศานุวงศ์ไม่ไค้มีส่วนไค้ ๆ ในการปกครองส่วนกลางเลย บรรดา เจ้าทรงกรมเป็นเพียงหัวหน้ากรมแต่เพียงในนามเท่านั้น ยกเว้นตำแหน่งมหาอุปราช ที่เรียกกันสมัยหลังว่าวังหน้า และตำแหน่งวังหลัง ซึ่งรองลงมา (ตั้งขึ้นในพุทธ- ศตวรรษที่ 23) ทั้งสองตำแหน่งนี้โดยเฉพาะ วังหน้า มักจะปฏิบัติงานสำคัญ ๆ โดยร่วมรับผิดชอบกับพระมหากษัตริย์ในการดำเนินการปกครองโดยทั่วไป (เวลส์ 2519 : 120) ถ้าเชื่อว่า การจัดระเบียบเช่นนี้เกิดขึ้นในคอนพุทธศตวรรษที่ 21 แล้ว ก็หมายความว่า การปรับปรุงการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ไค้ลดบทบาทของเจ้านายเชื้อพระวงศ์ในการบริหารราชการส่วนกลางให้จำกัดอยู่ เฉพาะหน้าที่ภายในราชสำนักโดยไม่ให้เกี่ยวข้องกับการบริหารการปกครองทั่วไป ของส่วนกลาง แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองหัวเมือง พวกเจ้านายใกล้ชิด มีบทบาทในการปกครองอยู่ ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะการให้เจ้านายมีส่วนสำคัญ ในการบริหารราชการของเมืองหลวง ย่อมจะเกิดอันตรายต่อกษัตริย์ไค้มากกว่า บรรดาเจ้านายที่ปกครองหัวเมืองซึ่งล้วนเป็นพระราชวงศ์ใกล้ชิด และปกครอง เมืองที่อยู่ห่างไกลออกไป ตัวอย่างที่เห็นไค้ชัด คือ กรมเจ้าเสนาบดีร่วมมือกับ



เจ้านครอินทรีซึ่งอำนาจจากสมเด็จพระรามาธิบดีราช มีหลักฐานจำนวนหนึ่งที่  
 อาจนำมาสนับสนุน คือ หลักฐานจากบันทึกของ Tomé Pires ในตอนกลาง  
 พุทธศตวรรษที่ 21 กล่าวถึงตำแหน่ง Oparra (ออกญา) อุปราช และตำแหน่ง  
 Conçusa (ขุน) โภษา ว่าทั้งสองมีอำนาจในการบริหารราชการ เรื่องทุกอย่าง  
 ของผานบุคคลทั้งสอง (Pires 1944 : 110) ในพระราชพงศาวดารฉบับ  
 หลวงประเสริฐ ระบุว่า "(พ.ศ. 2067) . . . คนทอคาตรสนเทห์ ครั้งนั้น  
 โหษาคุนนางเสียมาก" (ประชุมพงศาวดารเล่ม 1 2506 : 141) และเหตุการณ์  
 การซึ่งอำนาจควยการกำจัดขุนวรวงษาธิราช ปรากฏว่า ขุนนางมีบทบาทสูงมาก  
 ขณะที่ไม่มีหลักฐานกล่าวถึง การเข้ามามีส่วนร่วมของบรรดาเชื้อพระวงศ์ หลักฐาน  
 ดังที่กล่าวมาข้างนี้ น่าจะสะท้อนให้เห็นว่า ขุนนางมีอำนาจและมีบทบาทใน  
 การเมืองและการปกครองของอยุธยาแล้วตั้งแต่ตอนกลางและตอนปลายพุทธศตวรรษ  
 ที่ 21 ผู้วิจัยมีแนวโน้มที่จะเชื่อว่าการจำกัดบทบาทของเจ้านายเชื้อพระวงศ์ในระบบ  
 การบริหารราชการส่วนกลาง น่าจะเป็นนโยบายสำคัญส่วนหนึ่งของการปรับปรุง  
 การปกครองในสมัยนี้ และคงจะเป็นนโยบายที่พระมหากษัตริย์ในสมัยหลังไค้ดำเนิน  
 สืบต่อมาจนถึงปลายพุทธศตวรรษที่ 23 จึงมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายควยการสนับสนุน  
 ให้บรรดาเจ้านายโคมีบทบาททางการปกครอง (ควบคุมกำลังพล) เพื่อดวงกุล  
 อำนาจของขุนนาง ดังจะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า

สำหรับข้าราชการบริหารที่ปรากฏ เป็นบัญชีรายชื่อข้าราชการส่วนพระองค์ รวม  
 ทั้งเจ้าพนักงานที่เรียกว่า "วิเศษ" (วิเสท) และผู้ดูแลรักษาคงของพระราชวัง  
 ฝ่ายใน มีทั้งชายและหญิง แกรมที่มีความสำคัญในการรับใช้และรักษาความปลอดภัย  
 คือ กรมมหาดเล็ก ไม่ถือว่าเป็นกรมหนึ่งในการปกครอง (เวลส์ 2519 : 1213)  
 บรรดาศักดิ์ของพวกมหาดเล็ก หัวหนามี 4 คน มีบรรดาศักดิ์เป็น "จมีน" สักคินา  
 1,000 รองลงมา มีบรรดาศักดิ์เป็น "นาย" มีสักคินา 400-800 ส่วนพวกที่ไม่ไ้  
 เป็น "นาย" เรียกว่า "เลว" สักคินา 200 ไม่ทราบจำนวนแน่นอน กรมมหาดเล็ก  
 นี้เป็นกรมในบังคับบัญชาส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ แม้จะไม่ไ้เป็นกรมใน  
 ทางการปกครอง แต่มีบทบาททางการเมืองการปกครองอยู่ไม่น้อย เพราะขุนนาง  
 ในกรมนี้มักจะเป็นบุตรหลานของขุนนางผู้ใหญ่และเจ้าเมืองทั้งหลาย การเป็น  
 ผู้ใกล้ชิดพระมหากษัตริย์จึงมีโอกาสที่จะเพ็ดทูลเรื่องราวต่าง ๆ ถวายไ้โดยตรง



พระมหากษัตริย์จึงไว้พระทัยผู้ที่เป็นมหาคเล็ก คึงนั้นจึงมักทรงคัดเลือกมหาคเล็ก ที่วางพระทัยออกไปดำรงตำแหน่งในกรมกองสำคัญ จึงมีโอกาสได้เลื่อนเป็นขุนนาง ผู้ใหญ่ในอนาคต ส่วนมหาคเล็กที่เป็นบุตรเจ้าเมือง มักจะถูกส่งมาอยู่ในราชสำนัก เพื่อประกันความจงรักภักดีของหัวเมืองและจะถูกส่งกลับไปเป็นเจ้าเมืองหรือช่วยราชการในเมืองของบิดาของตน ทำให้การดำรงตำแหน่งหัวเมืองมีแนวโน้มเป็นการสืบทอดตระกูลไปอีกควย (อาคม พิศายะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์. 2527 : 46)

การจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวกับการปกครองทั่วไป มีการจัดรวม "วงงาน" ที่ใกล้เคียงหรือเกี่ยวของกันรวมเป็นกรม มีขุนนางระดับสูงทำหน้าที่เป็นหัวหน้าบังคับบัญชา เรียกว่า "เจ้ากรม" ถ้าเป็นกรมขนาดใหญ่และมีความสำคัญ หัวหน้ากรมจะมีตำแหน่งเป็นเสนาบดี เช่น กรมกลาโหม กรมมหาคไทย และจตุสดมภ์ ถ้าเป็น "วงงาน" หรือกรมที่สำคัญรอง ๆ ลงมา ตำแหน่งหัวหน้ากรมจะเป็น "จางวาง" ซึ่งมักเป็นกรมที่ขึ้นกับพระมหากษัตริย์ เช่น กรมทหารในกรมอาสารามัญ กรมพระคชบาล เป็นต้น ถ้าเป็นกรมธรรมดาหัวหน้ากรมจะเรียกว่า "เจ้ากรม" หัวหน้ากรมเหล่านี้จัดแบ่งความสำคัญตามอำนาจหน้าที่และศักดินาที่ได้รับ ตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยหัวหน้ากรม ถ้าเป็นกรมใหญ่และสำคัญจะเรียกว่า "ปลัดทูลฉลอง" เช่น กรมกลาโหม กรมมหาคไทย และจตุสดมภ์ มีปลัดทูลฉลอง แต่หากเป็นกรมเล็กหรือกรมที่ขึ้นกับกรมใหญ่จะเป็นเพียง "ปลัดกรม" เช่น ปลัดกรมพระคชบาลขวา ปลัดกรมฉางข้าวบาตร ปลัดกรมคลังป่าจาก เป็นต้น คูเหมื่อนจะมี "ปลัดจางวาง" ปรากฏเฉพาะในกรมอาสารามัญและกรมอาสาจามควย ในกรมที่มีศาล อยู่จะมี "ปลัดนั่งศาล" ควยเช่น กรมพระสุรัสวดี กรมมหาคไทย เป็นต้น ตำแหน่งสำคัญรองลงมา คือ สมุหบาญชี ประจำกรมต่าง ๆ มีหน้าที่ควบคุมบัญชีจำนวนไพรพลในสังกัดในกรมใหญ่บางกรม เรียกตำแหน่งนี้ว่า "ปลัดบาญชี" มีเฉพาะในกรมกลาโหมและกรมมหาคไทย อันเป็นกรมของอัครมหาเสนาบดีเท่านั้น ยังมีตำแหน่ง "เสมียนตรา" มีหน้าที่เกี่ยวกับการเขียนและการประทับตราในเอกสารทางราชการ จะมีเฉพาะในกรมขนาดใหญ่เท่านั้น (รายละเอียดในกฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 2515 : 219-312 ; เวลส์ 2519 : 129-131) นอกจากนี้ ยังมีตำแหน่งอื่น ๆ กำหนดขึ้นเฉพาะแต่ละกรมแล้วแต่ความเหมาะสมมีอำนาจหน้าที่ มากน้อยตามลำดับ ศักดินาในตำแหน่งของกรมนั้น ๆ ในพระไอยการเรียก



"วงงาน" ไม่ว่าจะมีความใหญ่หรือขนาดเล็กกว่า "กรม" ทั้งสิ้น กรมขนาดเล็ก จะแตกต่างจากกรมขนาดใหญ่ที่ตำแหน่งขุนนางและข้าราชการประจำกรมจะมีน้อย เพียงไม่กี่ตำแหน่ง คือ มีตำแหน่งเจ้ากรม ปลัดกรม บางกรมอาจมีสมุหนายกผู้ช่วย และบรรดาศักดิ์ชั้นขุนหมื่นอีกส่วนหนึ่งโดยไม่ระบุราชทินนาม เพียงแต่กำหนด ศักดิ์ทินาไว้เท่านั้น เช่น หมื่นในกรม นาคพล 200 เป็นต้น และไม่บอกจำนวน ผู้ช่วย แสดงถึง "วงงาน" ของกรมเล็ก ๆ ไม่กว้างขวางและซับซ้อน กรมขนาดเล็กมี "วงงาน" ในตัวเองจำกัดทำให้มีลักษณะเป็นงานเฉพาะอย่าง ในขณะที่กรม ใหญ่มีวงงานกว้างขวาง มีงานหลายประเภทเข้ามารวมกันเนื่องจากมีกรมขนาดเล็ก ขึ้นอยู่ด้วยหลาย ๆ กรม ลักษณะงานของกรมใหญ่จึงดูเหมือนกับการจำแนก งานและคึกคองขวางจะสับสน จนไม่อาจแยกใครสักคนว่า กรม (ใหญ่) ใด ๆ แยกหน้าที่กันทำอย่างไร อีกทั้งการจัดตั้งกรมต่าง ๆ ขึ้นมานั้นเป็นการตั้งมูลนาย และไพร่ในสังกัดให้เข้ามาขึ้นสังกัดกรมต่าง ๆ ซึ่งมูลนายจะได้รับการแต่งตั้งให้ เป็นขุนนางโดยกษัตริย์พระราชทานตำแหน่ง ยศศักดิ์ราชทินนาม ศักดิ์ทินา และอำนาจ หน้าที่ให้กับมูลนาย หน้าที่ของมูลนายที่เป็นขุนนางก็คือ การควบคุมไพร่หลวงที่สังกัด กรมใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ใดอย่างมีประสิทธิภาพ และทำหน้าที่ทางการปกครองทั่วไปบาง หน้าที่ที่เป็นการเฉพาะอื่น ๆ บาง หน้าที่การควบคุมไพร่ที่เองที่ทำได้ใหญ่ กรม เล็ก มีพื้นฐานลักษณะงานและหน้าที่ใกล้เคียงกันส่วนหนึ่ง ซึ่งส่วนนี้เป็นส่วนที่ทุกกรม ต้องทำ กรมใหญ่จะมีไพร่พลในสังกัดมาก กรมเล็ก มีคนในสังกัดน้อย การจัดการ บริหารของอยุธยาจึงมีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ การควบคุมดูแลกำลังคนให้รัฐได้ใช้ สอยเป็นประโยชน์ทั้งในการทำสงครามและการทำหน้าที่อื่น ๆ ดังนั้นการแบ่งแยก ประเภทงานให้กรมต่าง ๆ รับผิดชอบนอกเหนือจากการควบคุมกำลังคนจึงเป็นจุด ประสงค์รอง แต่อย่างไรก็ตามการแบ่งแยกงานให้แต่ละกรมรับผิดชอบ ก็ปรากฏอยู่ใน ระบบการบริหารของอยุธยา

เมื่อพิจารณาอย่างวิเคราะห์แล้ว "กรม" มีหลักการจำแนกหน้าที่และความสำคัญลดหลั่นกันลงไป ความสำคัญของแต่ละกรม แสดงโดย บรรดาศักดิ์ ตำแหน่ง ศักดิ์ทินา และอำนาจหน้าที่ของขุนนางระดับสูงที่เป็นผู้บังคับบัญชาของกรม นั้น ๆ จะสะท้อนให้เห็นถึงระบบการบริหารราชการที่เป็นระเบียบลดหลั่นกันตาม







ยุคคนแม่จะมีลักษณะหลวม เมื่อเปรียบเทียบกับระบบบริหารของพุทธศตวรรษที่ 22 แต่ก็เหมาะสมและใช้ได้ดีกับสภาพการณ์ของยุคนั้น

การเสียกรุงในปี พ.ศ. 2112 มิได้เป็นการทำลายระบบบริหารส่วนกลางที่ไค้พัฒนาและสั่งสมมาว่าสองศตวรรษให้แตกสลายลง เพราะขุนนางเมืองหลวงที่ถูกกวาดต้อนไปพม่า มีผลเพียงแต่เปลี่ยนกลุ่มบุคคลที่ปฏิบัติงานในระบบบริหารให้กลุ่มบุคคลใหม่ คือ ขุนนางเมืองเหนือเข้ามาทำหน้าที่แทนซึ่งขุนนางเมืองเหนือไค้มีความคุ้นเคยกับระบบบริหารของอยุธยามาก่อนหน้านั้นนานแล้ว เพราะการปลุกฝังระบบเมืองหลวงขึ้นในหัวเมืองฝ่ายเหนือระหว่างพุทธศตวรรษที่ 21 และเปลี่ยนมาใช้เป็นระบบขุนนางปกครองในตอนปลายศตวรรษเดียวกัน เป็นการทำให้ขุนนางเมืองเหนือเคยชินและถูกคุกคั่นเข้ามาสู่ระบบบริหารของราชธานีคั้งนั้นเมื่อขุนนางในราชวงศ์เก่าถูกกวาดต้อนไปพม่า ขุนนางเมืองเหนือจึงพร้อมที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตามกรมกองใหญ่น้อยต่าง ๆ ไค้ทันที ระบบบริหารของเมืองหลวงจึงดำเนินไปอย่างสืบเนื่อง พร้อมกันนี้ไค้มีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่บกพร่องของระบบบริหารให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการเมือง ทำให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ค้วยเหตุนี้การปรับปรุงการปกครองในช่วงพุทธศตวรรษที่ 22 จึงมิได้เป็นการเริ่มระบบใหม่ แต่เป็นการเสริมสร้างปรับเปลี่ยนระบบบริหารที่มีมาก่อน เพื่อตอบสนองภายใต้สภาพการณ์ใหม่ การสืบเนื่องของระบบการบริหารและการปกครองที่มีการเสริมสร้างปรับปรุงเป็นระยะ ๆ นี้เอง คือดรากฐานสำคัญที่สร้างความมั่นคงให้กับระบบการบริหารราชการและก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองไค้อย่างรวดเร็วภายหลังการเสียกรุงปี พ.ศ. 2112

การปรับปรุงการปกครองครั้งสำคัญในคอนพุทธศตวรรษที่ 21 มีผลอย่างมากในการขยายระบบการบริหารราชการส่วนกลางให้มีความมั่นคงและเข้มแข็งขึ้นอย่างรวดเร็ว ที่สำคัญคือ การจักระเบียบกรม อันเป็นหน่วยงานพื้นฐานโดยกำหนดอำนาจหน้าที่และขยายจำนวนกรมเพิ่มมากขึ้น พร้อมกันนี้ก็กำหนดตำแหน่ง บรรดาศักดิ์ ราชทินนาม และศักดินาของขุนนางให้สอดคล้องกับการจักระเบียบกรม นอกจากนี้ยังไค้จัดแบ่งกรมกองเป็นฝ่ายทหารและพลเรือน ซึ่งการแบ่งเป็นทหารและพลเรือนเป็นหลักการ



จักระ เปรียบการปกครองทั่วไปที่มีอยู่แล้วแต่โบราณกาล คือเวลามีข้าศึกภายนอก  
 ชาวเมืองก็ต้องช่วยกันรบพุ่ง การต่อสู้กับศัตรูภายนอกตรงกับทหาร เวลา  
 บ้านเมืองเป็นปกติ ชาวเมืองต้องช่วยกันทำนุบำรุงบ้านเมืองให้รุ่งเรือง สงบสุข  
 ซึ่งตรงกับการพลเรือน (สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงพระราชทานภาพ 2524 : 25) แม้ว่า  
 สมัยก่อนอยุธยาจะมีสงครามเกิดขึ้นเนื่อง ๆ ก็ตาม แต่เวลาว่างการศึกสงครามก็  
 ย่อมมีมากกว่าอย่างแน่นอน และอีกทั้งการทำศึกสงครามก็ยังต้องอาศัยการสนับสนุน  
 จากงานประเภทพลเรือน ควบคู่กันกิจการทางการทหารและการพลเรือนจึง เป็น  
 สิ่งที่มีอยู่แล้ว เพียงแต่ก่อนคนอยุธยาอาจไม่มีการจักระเปรียบเทียบแบ่งแยกเป็นกรม  
 กองและหน้าที่แน่ชัด แม้ว่าจะมีการแบ่งเป็นกรมฝ่ายทหารและกรมฝ่ายพลเรือน  
 เป็นสัดส่วนโดยคร่าว เป็นกฎหมายตำแหน่งศักดินาทั้งสองฉบับในราวพุทธศตวรรษที่ 21  
 แล้วยังตาม แต่กลุ่มคนที่ปฏิบัติหน้าที่ทั้งการทหารและการพลเรือนก็เป็นคนพวกเดียวกัน  
 นั้นเองทั้งนาย-ไพร่ การจักแบ่งกรมกองเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนที่เกิดขึ้น  
 ในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ จึงน่าจะเป็นเรื่องของการรวม "วงงาน"  
 ที่เกี่ยวข้องที่ใกล้เคียงกันหลาย ๆ วงงานเข้าด้วยกันเป็นฝ่ายทหารและพลเรือน  
 และตั้งอธิบดีเสนาบดีฝ่ายละหนึ่งตำแหน่ง เป็นหัวหน้าใหญ่ "ควบคุมบัญชา" กรม  
 ที่ถูกจักเข้าฝ่ายทหารและพลเรือน แต่ไม่ใช่เป็นการแบ่งกรมกองให้แยกกันทำหน้าที่  
 ทางการทหารและพลเรือนอย่างเด็ดขาดเหมือนกับปัจจุบันนี้ ตามที่กล่าวมาข้างต้น  
 แล้วว่า จุดมุ่งหมายสำคัญของการปกครองการบริหารอยุธยาอยู่ที่การควบคุมดูแล  
 กำลังคนให้อยู่ในสภาพที่รัฐสามารถเรียกใช้เพื่อการทำสงคราม และทำหน้าที่อื่น ๆ  
 ไต่ส่ควก การจักรกรมกองเป็นฝ่ายทหารและพลเรือน จึงไม่มีนัยว่ากรมกองแต่  
 ละฝ่ายหรือประชาชนแต่ละกลุ่มมีหน้าที่ของรัฐแยกเป็นทหาร และพลเรือน กรมกอง  
 ทั้งสองฝ่ายอาจถูกใช้ให้ทำงานเกี่ยวกับโยธาต่าง ๆ หรืออาจถูกเกณฑ์เข้ากองทัพ  
 เป็นทหารออกรบก็ได้เช่นกัน สาเหตุแห่งการจำแนกเป็นทหารและพลเรือน แม้  
 ยังไม่อาจหาเหตุผลมาอธิบายให้ชัดเจนกระจ่างแจ้งได้ก็ตาม แต่ถาพิจารณาในค่าน  
 การบริหารแล้ว การจักรกรมกองเป็นฝ่ายทหารและพลเรือนทำให้สายการบังคับ  
 บัญชาของกรมต่าง ๆ ถูกจักระเปรียบเทียบเข้าในลำดับขั้นที่ชัดเจนขึ้นกว่าเดิมอันมีผล  
 ทำให้รัฐสามารถเรียกระดมพล หรือเกณฑ์แรงงานได้รวดเร็วขึ้น ผลสำคัญอีก  
 ประการหนึ่งก็คือ เป็นการลดขั้นตอนการวินิจฉัยเบื้องต้นในส่วนที่เป็นพระราชภาระ



ของกษัตริย์ให้ลดลง ทำให้พระมหากษัตริย์มีพระราชวินิจฉัยและศักดิ์สิทธิ์ในปัญหาขอราชการต่าง ๆ ไ้รวดเร็วขึ้น ในชั้นเดิม จตุสดมภ์กรมเมือง วัง คลัง นา เป็นหัวหน้า ราชการในกรมโคงจตุสดมภ์กรมนั้นถือกราบบังคมทูลพระเจ้าแผ่นดินของพระราชดำริประสานงานกรมต่าง ๆ ให้เข้านโยบายอันเดียวกัน ทำให้การบริหารราชการในส่วนที่เป็นการวินิจฉัยสั่งการชักช้า และเป็นพระราชภาระมาก แต่เมื่อตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีแล้วทั้งสองตำแหน่งนี้จะเป็นประธานที่ประชุมขุนนาง แยกกันทั้งสองฝ่ายที่ประชุมขอราชการของขุนนางนั้นเรียกว่า "ลูกขุน ณ ศาลา" อัครมหาเสนาบดีกลาโหมเป็นประธานคณะลูกขุน (ขุนนาง) ฝ่ายทหาร ส่วนอัครมหาเสนาบดีมหาดไทยเป็นประธานคณะลูกขุนฝ่ายพลเรือนที่ประชุมลูกขุน ณ ศาลา\* จะต้องประชุมวินิจฉัยขอราชการต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้นเสียชั้นหนึ่งก่อนแล้ว อัครมหาเสนาบดีก็จะนำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อจะไต่ทรงศักดิ์วินิจฉัยด้วยพระองค์ และประกาศเป็นพระราชโองการต่อไป (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลพรหมานุภาพ 2524 : 28-29)

อำนาจของอัครมหาเสนาบดีกลาโหม และมหาดไทยในระบบบริหารราชการส่วนกลาง มีอีกประการหนึ่งคือ หน้าที่หมายสั่งราชการ โดยกรมวังจะเป็นคนรับสั่งเขียน "หมายรับสั่ง" ส่งไปยังมหาดไทยและกลาโหม มหาดไทยก็ "คัดหมาย" คือแยกเฉพาะการอย่างใดอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายพลเรือนกรมใดก็ส่งไปยังกรมนั้น ๆ กลาโหมก็คัดหมายส่งกรมฝ่ายทหารเช่นเดียวกัน แล้วคอยตรวจให้รู้ว่ากรมนั้น ๆ ไ้กระทำการสั่ง หน้าที่หมายสั่งราชการของอัครมหาเสนาบดีทั้งสองตำแหน่งนี้ยังคงปฏิบัติต่อมาจนถึงการปรับปรุงการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2436 (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลพรหมานุภาพ 2524 : 29)

---

\* ในพระราชวังที่พระนครศรีอยุธยา และในกรุงเทพฯ มีศาลาลูกขุนฝ่ายขวา สำหรับประชุมลูกขุนทหารหลังหนึ่ง และมีศาลาลูกขุนฝ่ายซ้ายสำหรับประชุมลูกขุนฝ่ายพลเรือนอีกหลังหนึ่ง



ในสมัยพุทธศตวรรษที่ 21 นี้ การแบ่งกรมเป็นฝ่ายทหารและพลเรือน คงทำกันอย่างเข้มชนมากกว่าในคอนพุทธศตวรรษที่ 22-23 ที่การแบ่งแยกหน่วยงาน เป็นฝ่ายทหารและพลเรือนกลายเป็นเพียงทฤษฎีมากกว่าจะเป็นจริงในทางปฏิบัติ หลักฐานจาก "ลิลิตยวนพ่าย" อันเป็นวรรณกรรมที่แต่งขึ้นในราชสำนักอยุธยาใน ช่วงพุทธศตวรรษที่ 21 อันเป็นหลักฐานร่วมสมัยโคพรรณนาถึงการจักขบวนทัพที่มี ระเบียบวินัยใหญ่โต มีทั้งกองทัพช้าง กองทัพม้า กองทัพเรือ กองทัพบก ซึ่งแบ่งเป็น ทัพหน้า ทัพหลัง ทัพซ้าย ทัพขวา (โคลงบทที่ 178 , 198) มีการตั้งชื่อกองทัพ ขวาวว่า "บริศาจ" (ปีศาจ) ทัพซ้ายชื่อ กุมภันท์ มือกองทัพชื่อ ชรรคไชยศรี ทัพหนึ่ง และอีกทัพหนึ่งชื่อ ชัยสินธุสำอาง (โคลงบทที่ 205-206) มีการพรรณนาถึงเรือ ประเภทต่าง ๆ ในขบวนของทัพเรือ มีแม่ทัพเรือชื่อ "ขุนอินทร์" (โคลงบทที่ 187 , 193 , 194) กองทัพช้างก็มีแม่ทัพชื่อ "พระศรีราชเคโษชัย" (โคลงบทที่ 183) และให้รายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ช้างศึกไว้มากมาย (โคลงบทที่ 210-247) กองทัพ ม้ามีการพรรณนาในตอนหนึ่งว่ามี 300 ตัว พร้อมทั้งพรรณารายชื่อม้าศึกสำคัญ ๆ (โคลงบทที่ 147 , 248-255) นอกจากนี้ยังกล่าวถึง อาวุธต่าง ๆ ที่ทหารใน กองทัพของอยุธยาใช้ในการทำสงคราม เช่น เชน โล่ ทวนทอง หอกซัค ธนู ทวน หน้าไม้ ขอ หลาว แหวน (โคลงบทที่ 177 , 201 , 204 , 205 ฯลฯ) อาวุธ ที่สำคัญคือ ปืนไฟ ปืนปราย และปืน (ใหญ่) ซึ่งหนักมากต้องใช้ช้างชักลาก (โคลง บทที่ 160 , 177 , 228 , 231) ที่น่าสนใจมากก็คือ พลทหาร ในกองทัพ สวมเกราะ (โคลงบทที่ 203 , 264) และยังกล่าวถึงการจักกระบวนทัพตาม "มหาพิชัย" คือ ตำราพิชัยสงคราม (โคลงบทที่ 182)\* ในพระราชพงสาวการ ฉัยบหลวงประเสริฐฯ กล่าวถึงรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ว่า "(พ.ศ. 2061) . . . แรกตำราพิชัยสงครามและแรกทำสารบาญชี. . ." (ประชุมพงสาวการ เล่ม 1 2506 : 140) การยกรายละเอียดอย่างยืดยาวมาข้างต้นนี้ก็เพื่อแสดง ให้เห็นว่า ในพุทธศตวรรษที่ 21 การพรรณนาการจักกระบวนทัพ อาวุธต่าง ๆ

\* รายละเอียดโปรดพิจารณาจาก ฉันทิชย์ กระแสสินทร์ (2513) และ ลัลลนา ศิริเจริญ (2518)



อย่างละเอียดในลิลิตยวนพ่าย น่าจะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลอยุธยาให้ความสำคัญต่อกิจกรมทางการทหารถึงกับมีการจัดระเบียบกองทัพอย่างก็พร้อมกับการแต่งตำราพิชัยสงคราม อาวุธที่ทหารใช้ เช่น โล่ เขน ทวน หอก ธนู ปืนไฟ และเสื้อเกราะ คงไม่ใช่อาวุธที่พวกไพร่ที่ถูกเกณฑ์กองทัพหน้าคิดตัวมาเอง แต่น่าจะเป็นอาวุธที่ทางราชการแจกจ่ายให้ ดังนั้นน่าจะเชื่อได้ว่าภารกิจที่รัฐให้ความสำคัญแก่กองทัพเช่นนี้ก็ น่าจะแสดงถึงลักษณะการจัดการบริหารราชการที่มีการจัดแบ่งเป็นฝ่ายพลเรือน และทหารของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถว่าคงจะมีการแบ่งแยกกันอย่างจริงจังในลักษณะที่ค่อนข้างจะเข้มข้นในทางปฏิบัติมากกว่าจะเป็นเพียงหลักการแบ่งแยกที่ไม่มีผลทางปฏิบัติหรือเป็นเพียงทฤษฎีอย่างที่มีมักจะเข้าใจกันอยู่ในปัจจุบันนี้ จะขอสรุปความตอนนี้ด้วยพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า

"... ต้องเข้าใจว่า การที่แบ่งไว้แต่เดิมเช่นนี้ (ทหาร-พลเรือน) คงมีตำแหน่งหน้าที่ผิดกันแต่หากเลื่อน ๆ กันมาด้วยเหตุต่าง ๆ จนคงเป็นแต่สมมุติบัญญัติชื่ออย่างเขมเป็นกันอยู่ในปัจจุบันนี้ (2493 : 2 , ข้อความในวงเล็บเป็นของผู้เขียน)

การจัดระเบียบกรมกองเข้าฝ่ายทหารและพลเรือน และสายการบังคับบัญชาระหว่างกรมต่าง ๆ อาจวิเคราะห์ได้จากลักษณะของการจัดลำดับกรมที่ปรากฏอยู่ในพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน และพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง ในพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือนในส่วนที่เป็นการจัดระเบียบกรมที่ทำหน้าที่บริหารราชการทั่วไป จะเริ่มจากมาตรา 7 ได้กำหนดตำแหน่ง "เจ้าพญามหาอุปราช" สักกินา 10,000 เป็นขุนนางชั้นสูงสุด แต่ไม่มีกรมในบังคับบัญชาถัดมาเป็นมาตรา 8 เป็นกรมของสมุหนายก หรือกรมมหาดไทย รายละเอียดของมาตรานี้ได้กำหนดหน่วยงานเป็นกรมเล็ก ๆ หลายกรมขึ้นสังกัดกรมมหาดไทยโดยตรง มาตรา 9 เป็นเรื่องของกรมพระนครบาล พร้อมทั้งหน่วยงานในสังกัด มาตรา 10 กรมนา และหน่วยงานในสังกัด มาตรา 11 เป็นเรื่องหน่วยงานในสังกัดกรมพระคลัง มาตรา 12 เป็นการจัดแบ่งหน่วยงานในกรมวัง ซึ่งมีกรมในสังกัดมากมายทั้งกรมใหญ่ กรมเล็ก เช่น กรมธรรมการ กรมสังฆการี กรมช่างบาตรช่าง กรมช่างปืน กรมภูษามาลา กรมสวนหลวง ฯลฯ จากนั้นก็เป็น มาตรา 13 เป็นเรื่องหน่วยงานของกรมสารพากรใน-นอก มาตรา 14 เป็น



กรมสุรัสวดี มาตรา 15 เป็นกรมพระคชบาล และหน่วยงานในสังกัด มาตรา 16 เป็นกรมพระอิศวรราช มาตราต่อ ๆ มาจะเป็นกรมต่าง ๆ จนกระทั่งจบการจัดแบ่ง กรมของฝ่ายพลเรือน จะขึ้นกรมฝ่ายทหารโดยไม่มีบ้านแผนก แต่ขึ้นเป็นมาตรา 1 กล่าวถึงกรมกลาโหม และกรมในสังกัด มาตรา 2 เป็นเรื่องกรมพระตำรวจ และ การจัดแบ่งเป็นกรมย่อย ๆ มาตรา 3 เป็นกรมทหารสนม มาตรา 4 เป็นกรม พลทัน มาตรา 5 เป็นกรมนายเลือกหอก มาตรา 6 เป็นกรมรักษาพระองค์ าลา จนกระทั่งจบกรมฝ่ายทหาร ขึ้นบ้านแผนกใหม่ภายใต้มาตรา 30 ซึ่งเป็น เรื่องเกี่ยวกับการจัดตำแหน่งขุนนางหัวเมือง มาตรา 31 จะกล่าวถึงตำแหน่ง และฐานะของหัวเมืองแบ่งเป็นเอก โท ศรี จัควา และกรมการเมืองในระดับต่าง ๆ รวมกันอยู่ภายใต้มาตรา 31 มาตราเดียว (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 2515 : 219-327) การจัดลำดับกรมกอง เช่นนี้ เห็นได้ชัดว่า ตำแหน่งอัศวมहाเสนาบดี ทั้งสองตำแหน่งไม่มีอำนาจบังคับบัญชากรมฝ่ายพลเรือนหรือทหารที่อยู่นอกสังกัด จะบังคับบัญชาเฉพาะที่กฎหมายระบุไว้ว่าอยู่ในสังกัดเท่านั้น เสนาบดีจัตุสดมภ์ก็มี ลักษณะเดียวกัน คือมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานหรือกรมในสังกัด ส่วนกรมรอง ลงมาและกรมเล็ก ๆ ที่ไม่จัดอยู่ในสังกัดบังคับบัญชาของกรมใหญ่ทั้งสองกรมนี้ น่าจะเป็นกรมอิสระจากการควบคุมของเสนาบดี และขึ้นโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ เช่น กรมพระตำรวจ กรมล้อมพระราชวัง กรมราชสมบัติ กรมพระคชบาล กรม พระอิศวรราช าลา เห็นได้จากการจัดระบบบริหารของอยุธยา ซ้อนกัน 2 ลักษณะ คือ ในลักษณะที่เป็นการจัดระเบียบกรมที่แบ่งเป็นกรมหลัก 6 กรม กรมรอง ๆ และกรมขนาดเล็กอีกจำนวนหนึ่ง ในอีกลักษณะหนึ่งเป็นเรื่องของการจัดสาย บังคับบัญชา ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับแรกเป็นอำนาจการควบคุมบังคับ บัญชาที่เจ้ากรมย่อมมีอยู่เหนือกรมขึ้นสังกัดอย่างเต็มที่ ระดับที่สอง มีอำนาจใน การบังคับบัญชา แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาเด็ดขาด ได้แก่อำนาจบัญชาของอัศว มหเสนาบดีฝ่ายกลาโหมและมหาดไทย ซึ่งเป็นหัวหน้าของกรมต่าง ๆ ที่จัดอยู่ใน "วงงาน" ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน แต่กรมใน "วงงาน" เหล่านี้ไม่ได้ขึ้นสังกัด โดยตรง จึงไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาเด็ดขาดเหมือนกับกรมในสังกัด ในระดับ ที่สาม อำนาจบังคับบัญชาอย่างเด็ดขาดเหนือกรมทุกกรมรวมศูนย์การควบคุมบังคับ บัญชาอยู่ที่พระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว



การจักระเปรียบเทียบเป็นฝ่ายทหาร-พลเรือน และระดับชั้นการบังคับบัญชา ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ แม้จะปรากฏในพระไอยการทั้งสองฉบับ แต่ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอายุของพระไอยการที่ถูกชำระแก้ไขปรับปรุง เป็นระยะ ๆ จนไม่อาจแน่ใจได้ว่า สาระของกฎหมายทั้งสองฉบับ ยังคงเนื้อหาสาระอั้งเคิมมีเฉพาะ บานแผนกและข้อความที่เป็นส่วนหนึ่งของบานแผนกเท่านั้นที่พอจะนับได้ว่า ยังคง สาระเคิมหรือใกล้เคียงกับสมัยที่มีการตรากฎหมายทั้งสองฉบับนี้ จากที่ไควไควเคราะห์ มาข้างต้นแล้ว เห็นไควว่าการจักระเปรียบเทียบการบริหารราชการส่วนกลางของอยุธยา ที่ปรากฏในพระไอยการทั้งสองนี้ค่อนข้างจะซับซ้อนมากทั้งในเรื่องการจักระเปรียบเทียบ กองแบ่งเป็นฝ่าย และเรื่องเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชา นอกจากสองประการนี้แล้ว ถาลงไปในรายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งและหน้าที่ของกรมต่าง ๆ (ซึ่ง สังกัดไควจากชื่อเจากรม) จะมีการแยกแยะหลายชั้นหลายระดับ เช่น ตำแหน่ง เจากรม ปลัดกรม ตามที่กล่าวมาข้างต้น หรือศักดินาประจำตำแหน่งต่าง ๆ ดูเหมือนจะไม่มีเกณฑ์ในการกำหนดให้สอดคล้องกับบรรดาศักดิ์ เช่น ศักดินา 10,000 ซึ่งควรใช้กับบรรดาศักดิ์ชั้นสูงอย่างพระยาหรือออกญา ซึ่งควบคุมกรมสำคัญ ๆ แต่ปรากฏว่า บรรดาศักดิ์ ออกพระ ตำแหน่ง เจ้าเมืองโท ก็มีศักดินา 10,000 เช่นเดียวกัน ตำแหน่งจางวาง ซึ่งเป็นหัวหน้ากรมสำคัญที่มีเครือข่ายงานที่ กว้างขวาง เช่น กรมพระคชบาล กรมพระตำรวจ ฯลฯ จะมีจางวางควบคุมอยู่ เนื้อเจากรมอีกชั้นหนึ่ง แต่ปรากฏว่าในกฎหมายทั้งสองฉบับก็ยังระบุถึงกรมขนาดเล็กบางกรม ซึ่งมีวงงานแคบ ๆ แต่มีหัวหน้ากรมเป็นถึงจางวาง เช่น "พญาจรนา นิมิตร" จางวาง กรมช่างปั้น ศักดินาเพียง 600 หรือกรมช่างปากไม้ เป็นกรม เล็ก ๆ แต่มี "หลวงจางวาง" ช่างปากไม้ ศักดินา 400 ซึ่งเทียบไม่ได้กับ "พญาอภัยรณฤทธิ์" จางวางกรมพระตำรวจชาย ศักดินา 3,000 หรือ "พระ เพทราชา" จางวางพระคชบาลขวา ศักดินา 5,000 ความแตกต่างกันมากเช่นนี้ น่าจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเพราะกรมบางกรมที่เคยเป็นกรมใหญ่และมีความสำคัญมาก่อน พอคตกมาถึงสมัยหลังก็ถูกลดฐานะเป็นกรมเล็กไม่มีความสำคัญ แต่ยังคงปรากฏร่องรอย จากตำแหน่งศักดินา และบรรดาศักดิ์เหลือให้เห็นอยู่ว่า เคยมีฐานะเป็น กรมใหญ่ มาก่อน กรมบางกรมถูกย้ายจากฝ่ายหรือสังกัดหนึ่งข้ามไปยังอีกฝ่ายหรือสังกัดหนึ่ง เช่น กรมพระคชบาล เป็นกรมฝ่ายทหาร ซึ่งอยู่ในสังกัดของกรมกลาโหม ถูกโอนย้าย



มาเป็นกรมอิสระฝ่ายพลเรือน เป็นเรื่องของนโยบายทางการเมือง ที่กษัตริย์  
 ของการทอนอำนาจของสมุหพระกลาโหม (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
 เจ้าอยู่หัว 2493 : 40 ; ลาลูแบร์ 2510 : 396) กรมบางกรมนอกจากตั้งขึ้น  
 เพื่อจุดประสงค์ในการปกครองทั่วไปแล้ว ยังเป็นเครื่องมือของกษัตริย์ในการ  
 ควบคุมมิให้กรมใหญ่ต่าง ๆ มีอำนาจมากเกินไป แต่พอในสมัยต่อมา ก็กลับถูก  
 ลกอำนาจหน้าที่ที่เคยมีอยู่ลง แสดงถึงมีการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของกรมต่าง ๆ  
 เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพทางการเมืองและการปกครองของแต่ละยุคสมัย  
 ตัวอย่างเช่น กรมพระสุรัสวดี ตั้งขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 (ประชุม  
 พงศาวดารเล่ม 11 2506 : 140) เพื่อจัดทำสารบัญชีไพร่พลฝ่ายทหารและ  
 พลเรือนที่สังกัดเจ้านายและขุนนางที่เป็นมูลนาย หรือกรมกองต่าง ๆ บัญชีนี้เรียกว่า  
 บัญชีหางวาว จุดประสงค์เพื่อสะดวกในการเรียกคนเข้ากองทัพ ควบคุมให้มีการ  
 ขึ้นทะเบียนไพร่พลให้ถูกต้อง แจกจ่ายกำลังไพร่หลวงไปตามกรมกอง และพิจารณา  
 คดีเกี่ยวกับการขึ้นสังกัดของไพร่ ไพร่หลวงหนีการขึ้นทะเบียน เป็นต้น (พระราช  
 พงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาเล่ม 1 2516 : 492-497 ; เวลส์ 2519 :  
 147-151) ในสมัยปลายอยุธยา มีกฎหมายระบุไว้ให้มีการชำระทะเบียนทุก ๆ  
 10 ปี (กฎหมายตราสามดวงเล่ม 5 2506 : 54) การตั้งกรมพระสุรัสวดี  
 ทำให้กษัตริย์ทรงสามารถทราบจำนวนไพร่พลในสังกัดของกรมกอง และมูลนายต่าง ๆ  
 ว่ามีจำนวนมากน้อย เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการเกณฑ์ไพร่พลเข้ากองทัพ พร้อม  
 ทั้งเป็นการควบคุมมิให้กรมกองต่าง ๆ มีไพร่ในสังกัดมากเกินไป อันจะนำไปใช้  
 เป็นกำลังในการต่อต้านหรือชิงอำนาจจากกษัตริย์ โดยเฉพาะการควบคุมบัญชีกำลัง  
 ไพร่พลของกรมใหญ่อย่างเช่น กรมกลาโหม และกรมมหาดไทย ก่อนหน้าที่จะมีการ  
 ตั้งกรมพระสุรัสวดี กลาโหมจะเป็นพนักงานทำบัญชีไพร่พลฝ่ายทหาร มหาดไทยเป็น  
 พนักงานทำบัญชีคนฝ่ายพลเรือนแยกกันอยู่ไม่เรียบร้อย (ประชุมพงศาวดารเล่ม 14  
 2507 : 106 )

ในกรมกองต่าง ๆ จะมีตำแหน่งสมุหบัญชี  
 ประจำกรมอยู่แล้ว การตั้งกรมพระสุรัสวดี จึงทำให้กษัตริย์สามารถควบคุมการ  
 ขึ้นบัญชีไพร่พลในกรมกองต่าง ๆ ได้โดยใกล้ชิดโดยผ่านกรมพระสุรัสวดี การ  
 ควบคุมกำลังไพร่พลในแต่ละกรมกองโดยอ้อมหมายถึง การควบคุมในระดับที่เป็น  
 รากฐานที่มาแห่งอำนาจของกรมต่าง ๆ ต่อมาในตอนปลายอยุธยาอำนาจของ



กรมพระสุรัสวดีถูกลดลงไป เพราะหน้าที่ในการเกณฑ์เล็ก ซึ่งเคยมีอำนาจเต็ม ถูกลดลงเหลือเพียงผู้ควบคุมบัญชีไพร่เฉพาะฝ่ายพลเรือน เทียบเท่ากับ พระธรรม- ไตรโลก\* ขุนนางฝ่ายทหารซึ่งคุมบัญชีไพร่ในกรมฝ่ายพระกลาโหม อีกทั้งไม่มี อำนาจตัดสินใจขึ้นเค็ชชาก กองตามความเห็นจากสมุหนายกและสมุหพระกลาโหม เสียก่อน (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 2506 : 54-58) อำนาจของกรม พระสุรัสวดีจึงลดลงกว่าเมื่อแรกตั้ง แสดงถึงการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของกรม กองต่าง ๆ ตามสภาพการเมืองการปกครองในแต่ละช่วงเวลา อีกตัวอย่างหนึ่ง คือ กรมมา หรือ กรมพระอัสวราช หลักฐานจากยศนพายคามาที่กล่าวมาข้างต้น กรมนี้มีความสำคัญในการทหารอย่างมาก ถึงกับมีการจัดตั้งเป็นหน่วยที่ทำการรบ ที่สำคัญหน่วยหนึ่งคือกรมช่างหรือกรมพระคชบาล ในโคลงบทที่ 147 กล่าวถึง ทหารมาจำนวนสามร้อย (ลลิตนา ศิริเจริญ 2518 : 316-317) แสดงให้เห็น ว่าในพุทธศตวรรษที่ 21 กรมพระอัสวราชซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษา มา และเป็นกองทหารมา มีความสำคัญในฐานะเป็นหน่วยรบเช่นเดียวกับกรมพระคชบาล แต่พอมาถึงตอนต้นพุทธศตวรรษที่ 23 ลาลูแบร์บันทึกว่า "โดยที่ชาวสยามไม่มีมา (ก็มาตั้ง 2,000 ตัวที่มีผู้บอกชาวเจ้าวาสมเด็จพระเจ้ากรุงสยามทรงให้เลี้ยงไว้ เล่า ไปอยู่เสียที่ไหนหมด) กองทัพบกของเขาจึงประกอบด้วยช่าง และกองทหาร รบเดินควยเท้าเปล่าตามพื้นประเทศ. . ." และยังให้รายละเอียดต่อไปว่า มีเพียงกองทหารมารักษาพระองค์เท่านั้นและเป็นทหารต่างชาติ และมีกองทหารมา เล็ก ๆ มีทหารมาชาวต่างประเทศ คือ แซกมัวร์ เป็นทหารรับจ้าง จำนวน 130 คน ทหารมาทั้งสองกองจะตามเสด็จเมื่อทรงพระราชดำเนินออกนอกพระราชนิเวศน์ เท่านั้น (ลาลูแบร์ 2510 : 408 , 433-435) แสดงว่าบทบาทของทหารมาใน

\*พระธรรมไตรโลก สมุหพระกลาโหม สักกินา 3,000 เป็นหัวหน้ากรม ย่อยในสังกัดกรมกลาโหมเนื่องจากมีตำแหน่ง ปลัดทูลฉลอง และตำแหน่งอื่น ๆ ลดหลั่นกันลงมาอยู่ในการบังคับบัญชา หน้าที่ของพระธรรมไตรโลก มีความเห็น แตกต่างกัน ฝ่ายหนึ่งเป็นขุนนางที่มีตำแหน่งเป็นหัวหน้าฝ่ายการรบ (รอง ศยามานนท์ และอื่น ๆ 2519 : 26) อีกฝ่ายหนึ่งเชื่อว่าทำหน้าที่รับผิดชอบการเกณฑ์ไพร่ใน หัวเมืองชั้นนอกในเขตพระกลาโหม (เวลส์ 2519 : 137)



ฐานะ เป็นหน่วยทำการรบที่สำคัญได้เสื่อมลงแล้วในคอนพุทธศตวรรษที่ 23 พระบาทสมเด็จพะจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชวินิจฉัยว่า การยกกรมพระอัครราชมาขึ้นฝ่ายพลเรือนน่าจะมีจุดประสงค์เพื่อถ่วงอำนาจกัน แต่กรมมหาดไทยก็ไม่มีอำนาจบังคับบัญชากรมนี้ การเสื่อมโทรมของกรมมาเป็นเพราะบ้านเมืองไม่มีศึกสงคราม (2493 : 41-42) ยังมีกรมทหารอาสา\* ซึ่งเป็นหน่วยรบที่สำคัญได้ถูกแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ กรมอาสาแยกเหล่า เป็นกรมในสังกัดบังคับบัญชาโดยตรงของกรมกลาโหม กรมอาสาต่างประเทศ ได้แก่ กรมอาสาจาม กรมอาสาญี่ปุ่น กรมฝรั่งแมนปิ่น กรมเกณฑ์หัดอย่างฝรั่ง พวกนี้แยกเป็นกรมอิสระมิได้ขึ้นสังกัดกรมกลาโหม อย่างกรมอาสาแยกเหล่า ในกฎหมายศึกดินนันทารยังปรากฏเหล่ากรมทหารมอญอีก 4 กรม คือ กรมคาบสองมือกลาง กรมคั้งทองชาย-ขวา กรมกลืออ่อง กรมมอญเหล่านี้รวมเข้าอยู่ในความดูแลหรือบังคับบัญชาโดยตรงของเจ้าพระยามหาโยธา ตำแหน่งจางวาง กรมทหารมอญนี้ในตอนแรกคงแยกเป็น 3-4 กรม แต่ภายหลังคงจะรวม "วงงาน" เหล่านี้เข้าเป็นกรมเดียวกันจึงมีตำแหน่งจางวางขึ้นทำหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชา กรมมอญนี้ไม่ขึ้นอยู่ในสังกัดของกรมพระกลาโหมเช่นเดียวกับกรมอาสาต่างประเทศอื่น ๆ การจัดระเบียบกรมทหารอสาต่างประเทศข้างต้นนี้ แสดงถึงการจัดแบ่งกำลังทหารมิให้ไปกระจุกตัวอยู่ในบังคับบัญชา

---

\* สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยางกูรกราบทูลเกล้าฯ ถวายพระกรุณาฯ ให้ทรงพระกรุณาฯ สั่งตั้งกรมทหารอาสาต่างประเทศขึ้นเป็นกรมทหารอาสา มีหลายกรมเป็นกองทหารพิเศษ คอมา มีพวกชาวต่างประเทศอาสาสมัครจะรับราชการทัพศึก จึงมีการรวมกันเป็นกองเฉพาะ จึงเกิดทหารอาสาญี่ปุ่น อาสาจาม เป็นต้น ส่วนพวกโปรตุเกสมีความชำนาญปืนไฟ จึงจ้างไว้เป็นทหาร (พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาเล่ม 1 2516 : 495) ทหารอาสาในคอนคนของคำอธิบาย น่าจะหมายถึง อาสา 8 เหล่าที่สังกัดกรมกลาโหม คือ อาสาใหญ่ชาย-ขวา อาสารองชาย-ขวา เซนทองชาย-ขวา ทวนทองชาย-ขวา ยังมีกรมทหารมอญอีก 4 กรม คือ กรมคั้งทองชาย-ขวา และกรมคาบสองมือกลาง กรมกลืออ่อง กรมทหารอาสาจาม อาสาญี่ปุ่น เป็นต้น



ของกลาโหม ด้วยการตั้งกรมทหารต่างชาติแยกเป็นกรมอิสระขึ้นต่อกษัตริย์ และ  
 กรมทหารต่างชาตินี้ในคอนปลายพุทธศตวรรษที่ 22 ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการ  
 ชิงอำนาจทางการเมือง ดังปรากฏในตอนที่สมเด็จพระเอกาทศรถสิ้นพระชนม์  
 "ออกญาพระนายไวย" ขุนนางกรมมหาคเล็กไคอาศัยทหารอาสาญี่ปุ่นประมาณ  
 500 คน ทำการชิงราชสมบัติจากสมเด็จพระศรีเสาวภาคย์ (ขจร สุขพานิช, ใน  
 วุฒิชัย มูลศิลป์ บรรณาธิการ 2523 : 92-93) ในปลายรัชกาลพระเจ้าทรงธรรม  
 ถึงคนรัชกาลสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง กองทหารอาสาญี่ปุ่นมีบทบาทสำคัญในการ  
 ต่อสู้ชิงอำนาจทางการเมืองในราชสำนักอย่างสูง ในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์  
 กองทหารอาสา-ทหารจ้างต่างชาติมีหน้าที่เป็นองครักษ์ ประโยชน์ของกองทหาร  
 องครักษ์ต่างชาติเหล่านี้มีความสามารถพิเศษในกานการรบและการใช้อาวุธ มี  
 ความพร้อมเพรียงกว่ากรมทหารธรรมดา จึงจักเป็นกองทหารประจำการ แม้จะมี  
 จำนวนไม่มากนัก แต่สามารถปฏิบัติการไคเฉียบพลัน สำหรับลักษณะการชิงอำนาจ  
 ทางการเมืองภายในราชสำนักของอยุธยา ซึ่งเป็นเรื่องของการเกาะกลุ่มอย่างลับ ๆ  
 และการทำรัฐประหารในพระราชสำนัก กองกำลังองครักษ์จึงมีประสิทธิภาพมาก  
 ในการช่วงชิงชัยชนะ (นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2523 : 13-14)

อาจกล่าวไคว่า การจักระเบียบกรมกองที่คอนข้างซับซ้อน ดังที่ปรากฏ  
 ในพระไอยการศักดินาทั้งสองฉบับ คงเป็นผลมาจากพัฒนาการทางการเมืองและการ  
 ปกครองที่เกิดขึ้นในระหว่างพุทธศตวรรษที่ 22-23 ความซับซ้อนเหล่านี้ส่วนหนึ่ง  
 เกิดขึ้นจากนโยบายการควบคุมทางการเมืองของกษัตริย์อยุธยา ในช่วงนี้ที่พยายาม  
 จะควบคุมและจำกัดอำนาจของขุนนางควยวิธีการต่าง ๆ ลักษณะการควบคุมที่  
 กล่าวมาแล้วในคอนก่อน เป็นการควบคุมอำนาจขุนนางโดยผ่านระบบการบริหาร  
 เป็นการควบคุมในระดับโครงสร้าง เพื่อจำกัดอำนาจขุนนางตั้งแต่พื้นฐานที่มาแห่ง  
 อำนาจโดยตรง การควบคุมในระดับนี้เป็นการกำหนดขอบเขตระดับอำนาจหน้าที่  
 และผลประโยชน์ที่จะไควรับอย่าง เป็นทางการ ยังมีการควบคุมในอีกลักษณะหนึ่ง  
 เป็นระดับที่เป็นการควบคุมเป็นบุคคล ซึ่งเป็นเรื่องของ "การเมือง" โดยเฉพาะ  
 กษัตริย์อยุธยาในระหว่างพุทธศตวรรษที่ 22 คอนปลายจนสิ้นสมัยอยุธยา มักจะค้ำเนิน  
 นโยบายควบคุมในระดับนี้อ่างเข้มงวด เช่น ใช้อำนาจเค็ดขาดของกษัตริย์สั่งปลด  
 จากตำแหน่งหรือไม่ถึงโทษประหารชีวิต มีตัวอย่างทางประวัติศาสตร์มากมาย



เช่น รัชกาลสมเด็จพระนเรศวร สมเด็จพระเจ้าปราสาททอง ฯลฯ ซึ่งโดยหลักอำนาจแล้วกษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอย่างเต็มที่ในการทำเช่นนั้น แต่การสั่งปลดหรือประหารชีวิตขุนนาง โดยไม่มีเหตุผลกล่าวอ้างต่อบรรดาขุนนางและประชาชนทั้งหลาย ก็อาจทำให้พระองค์ไม่ทรงเป็น "ธรรมราชา" ซึ่งจะทำให้มีผู้ออกการกบฏคว่ำการอ้างการปกครองที่ไม่เป็นธรรมของกษัตริย์ซึ่งอำนาจได้ตั้งนั้นชอ้างในการประหารชีวิตหรือปลดขุนนางที่ทรงไม่ไว้วางพระทัยออกจากตำแหน่งใดก็ตามที่สุดก็คือ การอ้างเหตุขุนนางประพฤติทุจริตมิชอบหรือบกพร่องหน้าที่ราชการจนกระทั่งขอหากบฏ ฉายुकสมัยใดที่กษัตริย์ทรงใช้วิธีการเค็ดชาคเช่นนี้ยอมแสดงให้เห้นว่าพระมหากษัตริย์พระองค์นั้นทรงมีพระราชอำนาจที่มั่นคงเพียงพอที่จะทรงทำเช่นนั้นได้ เช่น รัชกาลสมเด็จพระนเรศวร สมเด็จพระเอกาทศรถ พระเจ้าปราสาททอง (รายละเอียดในวันวลิต 2519 : 76-79) วิธีการอื่น ๆ ที่กษัตริย์ทรงนำออกมาใช้ เช่น ถ้ากรณีทีพระมหากษัตริย์ทรงไม่มีพระราชอำนาจมั่นคงพอที่จะจัดการเค็ดชาคกับขุนนางที่ทรงไม่ไว้วางพระทัยได้ ก็ทรงดำเนินนโยบายป้องกันมิให้ขุนนางคนใดคนหนึ่งควบคุมอำนาจสูงสุดใดทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว โดยการกระจายอำนาจ ผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้ขุนนางในระดับสูงหลาย ๆ คน วิธีการเช่นนี้เป็น "การเล่นการเมือง" ของกษัตริย์ ถ้าทรงสามารถสร้างकुลอำนาจให้เกิดในระหว่างหมู่ขุนนางได้แล้ว พระองค์ก็จะสามารถรักษาพระราชบัลลังก์ไว้ได้ แต่ "การเล่นการเมือง" นี้ของอาศัยพระปรีชาสามารถส่วนพระองค์เป็นกษัตริย์ ดังนั้นจึงมักปรากฏว่า พระมหากษัตริย์ที่ทรง "ปรีชาสามารถ" ในการ "เล่นการเมือง" สิ้นพระชนม์ลง มักจะเกิดการวุ่นวายชิงอำนาจกันภายในราชสำนัก โดยขุนนางที่มีอำนาจกลุ่มต่าง ๆ พยายามที่จะสนับสนุนผลักดันให้บรรดาพระโอรสหรือพระอนุชาไคขึ้นครองราชย์สืบแทน จึงทำให้เกิดการปะทะกันควักกำลังที่สนับสนุนทั้งสองฝ่าย เช่นกรณีหลังจากการสิ้นพระชนม์ของพระเจ้าทรงธรรม หรือในกรณีภายหลังรัชกาลสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง ซึ่งทั้งสองเหตุการณ์มีการนองเลือดชิงอำนาจกันอย่างขนานใหญ่ แต่ละฝ่ายต่างมีขุนนางในการสนับสนุนเป็นจำนวนมาก หรือบางกรณีขุนนางที่กุมอำนาจไคมากที่สุดก็จะมีขึ้นครองราชย์เอง เช่น กรณีของพระเจ้าปราสาททอง และสมเด็จพระเพทราชา ในระยะต่อมา หรือถ้าขุนนางมีอำนาจที่เข้มแข็งมากเกินกว่าที่กษัตริย์จะทรงจัดการ



อย่างเค็ชชาก ก็ทรงดำเนิน "กลอุบาย" ทางการเมืองในลักษณะต่าง ๆ ค่อย ๆ ก้าวจัดขุนนางที่มีอำนาจไปที่ละคน จนในที่สุดกลุ่มขุนนางที่มีอำนาจสูงสุดในขณะนั้น ๆ ค่อย ๆ อ่อนแอลงแล้วจึงทรงใช้พระราชอำนาจเค็ชชากจัดกาบริหารชีวิต

ในศักราชกาลสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง และรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา และพระเจ้าบรมโกศในคอนปลายอยุธยา เมื่อกษัตริย์พระองค์ใหม่สามารถสถาปนาอำนาจได้อย่างมั่นคงด้วยการกำจัดขุนนางแล้ว ก็ดำเนินกุศโลบายในการรักษาพระราชอำนาจใหม่มั่นคงและยืนนานที่สุด ด้วยการทำให้ตำแหน่งขุนนางในระดัปลำดับสูงที่คุมอำนาจกลายเป็นตำแหน่งที่ไม่มีความแน่นอน หรือไม่มีเสถียรภาพด้วยการใช้วิธีให้ขุนนางที่ทรงไว้วางพระทัยรับสองตำแหน่ง หรือไม่ก็ไม่ทรงดำเนินการแต่งตั้งตำแหน่งเจ้ากรม ปล่อยให้ว่างไว้แล้วให้ขุนนางในระดัปลำดับต่าง ๆ รักษาการ หรืออาจจะทำการสับเปลี่ยนตำแหน่งขุนนางเป็นระยะ ๆ การกำจัดขุนนางในระดัปลำดับออกญา ซึ่งเป็นระดัปลำดับสูงสุดของขุนนางให้เหลือเพียงไม่กี่คนโดยไม่ทรงแต่งตั้งให้ครบตามตำแหน่ง วิธีการควบคุมขุนนางเหล่านี้ เป็นการควบคุมด้วยการ "กด" ขุนนางให้อยู่ในอำนาจ ไม่ให้ขุนนางอาศัยตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์และอำนาจได้อย่างเสรีเนื่องต่อไป การดำเนินวิธีการต่าง ๆ ในการควบคุมขุนนางดังที่กล่าวมานี้ได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องนับจากรัชกาลสมเด็จพระเจ้าปราสาททองถึงรัชกาลสมเด็จพระเจ้าเสือรวมระยะเวลาประมาณ 80 ปี แม้จะทำให้ราชบัลลังก์มีเสถียรภาพและกษัตริย์ทรงอยู่ในราชบัลลังก์ได้อย่างปลอดภัยตลอดรัชกาล แต่ผลกระทบในระยะยาวที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการควบคุมทางการเมืองอย่างกว้างขวางและเข้มงวดเช่นนี้ ก็คือความสับสนและความอ่อนแอของกลไกทางการเมืองปกครองไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน (กรม) และตัวบุคคล (ขุนนาง) เสื่อมโทรมอันนำมาซึ่งการคลายตัวของประสิทธิภาพของระบบบริหารที่อำนาจส่วนกลางไม่อาจควบคุมหัวเมืองได้อย่างเข้มแข็งต่อไป

### 3.2.2 การบริหารราชการหัวเมือง

นับตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมาการจัดการบริหารราชการของหัวเมือง จะค่อย ๆ ถูกควบคุมจากเมืองหลวงมากขึ้นตามลำดับ โดยก่อนพุทธศตวรรษที่ 22 กรมกองที่ตั้งอยู่ในเมืองหลวงได้เข้าไปควบคุมบังคับบัญชาการบริหารงานในเขตหัวเมืองที่ตั้งอยู่ในเขตพระราชธานี หรือเมืองจัตวา ซึ่งตั้งอยู่



ในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปรากฏชื่อเมือง 33 เมืองในท่าเนียบศักดิ์หน้าหัวเมือง  
 ตำแหน่งกรมการเมืองในระคับสูงในหัวเมืองชั้นในนี้ ได้แก่ ผู้รั้งเมือง ปลัด  
 ยุกระบัตร์ แพ่ง จำเมือง สุพมาตรา สัสดี และแขวง และยังมีกรมการเมือง  
 ชั้นผู้น้อย เช่น รองแพ่ง รองจำเมือง รองสุพมาตรา รองสัสดี รองแขวง  
 (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 2515 : 326-327) ยังมีตำแหน่งกรมการเมือง  
 อื่น ๆ ที่ไม่ปรากฏในท่าเนียบ แต่ปรากฏอยู่ในพระธรรมนูญที่ว่าด้วยการใช้ตรา  
 ตำแหน่งทางราชการ เช่น หมื่นนา พันนา ขรรพการหัวเมือง อักษรเลข  
 หมื่นโหร ขุนโหร นายระวาง ภูคาหม ขุนสารพากร หมื่นสารพากร ขุนสวน หมื่นสวน  
 นายระวางสวน กำนันสวน เพชรคา พท่อมรง นายอากร นายขนอน เป็นต้น  
 (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 2515 : 172-196) ตำแหน่งกรมการเมืองระคับ  
 สูง อำนวยการออกกฎหมายแต่งตั้งมักเป็นของกรมสำคัญ ๆ เช่น ผู้รั้งเมือง ปลัด  
 ตั้งโดยกรมมหาดไทย (และกรมกลาโหม เมื่อมีการแยกหัวเมืองฝ่ายใต้ให้ขึ้นสังกัด  
 กลาโหม) ยุกระบัตร์ แพ่ง สุพมาตรา เป็นหน้าที่ของเสนาบดีกรมวัง สัสดี  
 เป็นหน้าที่ของกรมพระสุรัสวดี จำเมือง แขวง เป็นหน้าที่ของกรมเมือง เป็นต้น  
 ส่วนกรมการเมืองระคับรองลงมาก็แต่งตั้งโดยกรมใหญ่ และกรมอื่น ๆ แยกกันตาม  
 สายงาน ในเขตหัวเมืองชั้นในนี้ ไม่มีตำแหน่ง พล และมหาดไทยและจตุสดมภ์  
 ทั้งนี้เพราะเขตพระราชธานี สายงานต่าง ๆ นับเป็นส่วนหนึ่งของกรมกองต่าง ๆ  
 ที่ตั้งอยู่ในเมืองหลวง ดังนั้นการบริหารราชการในเขตพระราชธานีจึงถูกรวมเป็น  
 ส่วนหนึ่งของระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้ระบบบริหาร  
 ราชการของเมืองหลวงมีขนาดใหญ่โตมากกว่าระบบบริหารของหัวเมืองชั้นนอก  
 เมื่อระบบบริหารของเมืองหลวงเข้าไปควบคุมการบริหารในเขตพระราชธานีได้อย่าง  
 มั่นคงแล้ว ทางเมืองหลวงก็จะค่อย ๆ แผ่ขยายอำนาจเข้าไปควบคุมการบริหาร  
 ของหัวเมืองชั้นนอกในระยะต่อมา แม้ว่าเมืองหลวงจะประสบความสำเร็จในการ  
 เข้าไปควบคุมการบริหารราชการของหัวเมืองชั้นนอก แต่เมืองหลวงก็ไม่อาจกลืน  
 การบริหารของหัวเมืองให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการของส่วนกลาง  
 ได้เหมือนกับที่ทำใ้สำเร็จในเขตหัวเมืองชั้นใน เมืองหลวงเพียงแต่ควบคุมการ  
 แต่งตั้งขุนนางในระคับสูงของหัวเมืองชั้นนอกเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วทั้งเมือง  
 ชั้นในชั้นนอกล้วนแล้วแต่สามารถที่จะตั้งขุนนางของหัวเมืองตัวเอง ดังปรากฏใน



มาตรา 95 ของพระไอยการลักษณะอาญาหลวงว่า ผู้รั้งเจ้าเมืองต้องตั้งหมื่นแพ่ง  
หมื่นนครบาล หมื่นวัง หมื่นมหาดไทย หมื่นพลาลา มาตรา 40 กำหนดไว้ว่า  
ถ้าไม่อาจเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ให้แจ้งเข้ามายัง เมืองหลวงในกรุงจะแต่งตั้ง  
ออกไปเอง (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 2505 : 41 , 69-70) ถ้าพิจารณา  
ร่วมกับพระธรรมนูญว่าด้วยการไชตราตำแหน่งแล้ว น่าจะหมายความว่าในทาง  
ปฏิบัติ เจ้าเมืองและผู้รั้งเมืองเป็นผู้เลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง แต่  
อำนาจการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการเป็นของเสนาบดีที่เมืองหลวง แต่อาจยกเว้น  
ในสมัยที่ระบบเมืองลูกหลวงยังคงใช้ปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ อำนาจการเลือก  
ตัวบุคคลและการแต่งตั้งน่าจะเป็นของเจ้าเมืองลูกหลวงมากกว่าเสนาบดี แต่  
อย่างไรก็ตามสำหรับเมืองชั้นนอกที่ไม่มีฐานะเป็นเมืองลูกหลวง เป็นไปไต่ที่อำนาจ  
การแต่งตั้งขุนนางหัวเมืองอย่างเป็นทางการจะต้องผ่านเสนาบดี เจ้าเมืองไม่มี  
อำนาจแต่งตั้งเอง เขาใจว่าการแต่งตั้งขุนนางหัวเมืองคงแยกเป็น 2 ระดับ  
ดังกล่าวนี้ จนเมื่อระบบเมืองลูกหลวงถูกยกเลิกอย่างเด็ดขาดในคอนพุทธศตวรรษ  
ที่ 22 ขุนนางของหัวเมืองชั้นนอกทุกเมือง เจ้าเมืองจะเป็นผู้เลือกสรรแล้วเสนอ  
มาให้เสนาบดีที่เมืองหลวงมีหมายตราออกไปแต่งตั้งอย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่ง

การบริหารในเขตหัวเมืองชั้นนอกระหว่างพุทธศตวรรษที่ 21-23 ใกล้เคียง  
แบ่งเป็นเมืองเอก โท ศรี เจ้าเมืองแต่ละเมืองขึ้นตรงต่อเมืองหลวง ในระยะ  
ที่ยังไม่มีการแบ่งหัวเมืองให้กับกลาโหมปกครอง สมุหนายกหรือกรมมหาดไทย จะ  
เป็นผู้รับผิดชอบแต่งตั้งเจ้าเมืองทั้งหมด (เป็นผู้ถวายคำปรึกษา) เจ้าเมืองอาจ  
เป็นขุนนางที่ส่งออกไปจากเมืองหลวง หรือเป็นลูกหลานของเจ้าเมืองคนเดิมซึ่งมี  
ภูมิลำเนาอยู่ในเมืองนั้นมาแล้ว เจ้าเมืองชั้นเอดมีบรรดาศักดิ์ตามทำเนียบเป็น  
"เจ้าพญา" ศักดินา 10,000 เจ้าเมืองชั้นโท บรรดาศักดิ์เป็น "ออกญา"  
ศักดินา 10,000 และเจ้าเมืองชั้นตรี บรรดาศักดิ์เป็น "ออกพระ" บาง "ออกญา"  
บาง แต่ศักดินาเท่ากันคือ 5,000 (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 2515 : 317  
-322) เจ้าเมืองทั้งระดับชั้นเอก โท ศรี จะมีอิสระในการบริหารงานภายใน  
ของตนอย่างมากภายใต้กฎหมายและนโยบายของเมืองหลวง เจ้าเมืองทุกชั้นถูก  
กำหนดให้ขึ้นตรงต่อเมืองหลวง การกำหนดศักดินาของเจ้าเมืองระดับชั้นโท  
เท่ากับเจ้าเมืองชั้นเอด คงจะเป็นนโยบายควบคุมทางการเมืองให้เมืองชั้นโท



ดวงคุณ อำนาจของเมืองชั้นเอกไว้ไม่ให้มีมากเกินไป ในกฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 2515 : 102 , 109-110) นอกจากนี้เมืองหลวงยังแต่งตั้งขุนนางในตำแหน่งยกกระบัตร ออกไป ทำหน้าที่ควบคุมสอดส่องดูแลการปฏิบัติราชการของเจ้าเมืองและกรมการเมืองในหัวเมืองต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด การปฏิบัติราชการเกือบทุกเรื่อง เจ้าเมืองกรมการเมืองต้องรายงานให้ยกกระบัตรรับรู้ ยกกระบัตรจึงมีหน้าที่เสมือนผู้ตรวจราชการทางพระเนตรพระกรรณ แล้วต้องกราบบังคมทูลถวายรายงานต่อพระมหากษัตริย์ ยกกระบัตรยังมีหน้าที่เป็นนายกกองประกอบกิจการทั้งทางคานทหารและพลเรือน (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 2505 : 42 , 98-101 , 102 , 133 , 136 , 141 ; กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 2506 : 42-43) ยกกระบัตรมีอำนาจควบคุมดูแล ไม่มีอำนาจลงโทษ แต่การที่ยกกระบัตรสามารถที่จะเพิกถอนรายงานถวายพระมหากษัตริย์ และในขณะเดียวกันก็ได้ใกล้ชิดกับเจ้าเมืองกรมการเมือง ยกกระบัตรจึงเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญมากตำแหน่งหนึ่งในการบริหารการปกครองกรมการเมืองระดับสูงอื่น ๆ คือ ปลัด พหลหรือขุนพล เทียบได้กับกลาโหมประจำเมือง มหาดไทย กรมการเมืองระดับรองลงมา คือ ตำแหน่งจตุสดมภ์ประจำเมือง สัสดีประจำเมือง นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งแพ่ง ตำรวจ ทหาร ตำแหน่งเหล่านี้ สักกินาระหว่าง 1200-1000 มีเฉพาะในเมืองชั้นเอก มีตำแหน่งอาลักษณ์ประจำเมืองนครศรีธรรมราชซึ่งเป็นเมืองเอก ตำแหน่งที่กล่าวมาข้างต้นนี้ในหัวเมืองโทและเมืองตรีไม่มี (รายละเอียดในกฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 2515 : 317-323) ในพระธรรมนูญตราตำแหน่งราชการยังกล่าวถึงกรมการเมืองที่เป็นผู้ช่วยของกรมการเมืองระดับสูงและระดับรอง เช่น ตำแหน่งรองปลัด รองสัสดี รองจตุสดมภ์ เป็นต้น (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 2515 : 172-196)

เห็นได้ว่าหน่วยงานการบริหารงานในหัวเมือง เป็นรูปจำลองของการบริหารราชการในเมืองหลวงนั่นเอง โดยมีเจ้าเมืองเป็นหัวหน้าบริหารการงานที่เกี่ยวข้องกับเมืองของตน ทั้งที่เป็นงานประจำ เช่น การจัดเก็บภาษีอากรส่งต่าง ๆ ส่งเมืองหลวงตามเกณฑ์ รักษาความสงบเรียบร้อย ควบคุมบัญชีไพร่ที่ขึ้นทะเบียนกับมูลนายในเมือง เป็นต้น งานที่เป็นการชั่วคราวที่ส่งการมาจากเมืองหลวง เช่น



ราชการเกี่ยวกับการศึกษา สงคราม งานโยธา และก่อสร้างต่าง ๆ เช่น ชุกคลอง งานลอมซาง ปฏิสังขรณ์ หรือสร้างวัดวาอาราม กำแพงเมือง เป็นต้น กรมการเมืองทุกระดับจะรับผิดชอบงานตามตำแหน่งหน้าที่ ขึ้นต่อการบังคับบัญชาของเจ้าเมือง แม้จะมีหลักฐานจากกฎหมายว่ากรมการเมืองต่าง ๆ ใ้รับการแต่งตั้งจากกรมกองในเมืองหลวง แยกตามสายงาน แต่ลาดูแบร์กล่าวว่าการเมืองทุกตำแหน่งสุดแล้วแต่เจ้าเมืองจะแต่งตั้ง (2510 : 377) พระราชกำหนดเกาปี พ.ศ. 2302 บัญญัติไว้ว่าผู้ที่ได้รับตราตั้งตำแหน่งในหัวเมืองจะต้องเสียค่าธรรมเนียมตราตั้งในอัตราที่กำหนดไว้ (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 2506 : 88-95) น่าจะเป็นไปได้ว่า ในทางปฏิบัติ เจ้าเมืองเลือกบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งแล้วเสนอเรื่องมาใ้กรมต่าง ๆ ตามสายงานในส่วนกลาง เป็นผู้ออกตราตั้งอย่างเป็นทางการ

ในสมัยสมเด็จพระเพทราชา มีการจัดระเบียบการปกครองหัวเมือง โดยรวมงานทั้งทหารและพลเรือนในหัวเมืองฝ่ายเหนือใ้เข้ามาอยู่ใ้การปกครองของสมุหนายก ขณะเดียวกันกิจการทั้งฝ่ายพลเรือน-ทหารในหัวเมืองฝ่ายใ้จะอยู่ในบังคับบัญชาของสมุหกลาโหม การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ไม่มีหลักฐานบ่งบอกรายละเอียดถึงสาเหตุและวิธีการจัดการปกครอง แต่ถาพิจารณาจากลักษณะการจัดระเบียบกรมกองและนโยบายการเมืองของกษัตริย์แล้ว อาจเข้าใจได้ว่า การเปลี่ยนแปลงที่ว่านี้คงมีผลทำให้ระบบการบริหารแบบที่จัดแบ่งตาม "หน้าที่" เป็นฝ่ายทหารและพลเรือนในหัวเมืองทั้งหลายต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสมุหนายกและสมุหพระกลาโหม ซึ่งแบ่งความรับผิดชอบแยกกันตามพื้นที่ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ทั้งกรมมหาดไทยและกรมพระกลาโหม ต้องโอนอำนาจบริหารงานในวงงานบางส่วนไปใ้ฝ่ายหนึ่ง เป็นการแลกเปลี่ยนกันโดยสมุหนายกต้องโอนวงงานในฝ่ายพลเรือนที่รับผิดชอบในเขตหัวเมืองฝ่ายใ้ (นับจากอยุธยาลงไป) ทั้งหมดใ้กับสมุหพระกลาโหม ในทำนองเดียวกันสมุหพระกลาโหมก็ต้องสูญเสียงานในฝ่ายทหารที่รับผิดชอบในเขตหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมดไปใ้กับสมุหนายก ดังนั้นสายการบังคับบัญชาใ้การปกครองหัวเมืองในแต่ละภาคจะขึ้นโดยตรงต่ออัครมหาเสนาบดีทั้งสอง กรมกลาโหมจึงไม่มีหน้าที่ควบคุมดูแลวงงานทางการทหารในหัวเมืองฝ่ายเหนือ ขณะที่กรมมหาดไทยไม่มีหน้าที่ควบคุมดูแลวงงาน



การพลเรือนในหัวเมืองฝ่ายใต้ การเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวน่าจะมีผลกระทบ เฉพาะกรมมหาดไทยและกรมกลาโหมเป็นสำคัญ ส่วนผลต่อโครงสร้างทางการ บริหารของหัวเมืองคงไม่มากนัก แม้ว่าหน่วยงานในตำแหน่ง พล และมหาดไทย จะรวมอยู่ในสายการบังคับบัญชาเดียวกัน โดยอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของสมุหนายก ในกรณีที่เป็นหัวเมืองฝ่ายเหนือ และสมุหพระกลาโหมในกรณีที่เป็นหัวเมืองฝ่ายใต้ ในลักษณะที่อัครมหาเสนาบดีทั้งสองจะเป็นผู้ออกตราตั้งตำแหน่ง พล และมหาดไทย ในหัวเมือง แต่ในทางปฏิบัติเจ้าเมืองยังคงบังคับบัญชาหน่วยงานทั้งสองโดยตรง อยู่เหมือนเดิมไม่เปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ในพระธรรมนูญว่าด้วยตราตำแหน่ง ยังให้อำนาจแก่กรมกลาโหมและมหาดไทย มีอำนาจแต่งตั้ง นายอากร และ นายขนอนประจำเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจสองตำแหน่งนี้ ทำให้ทั้งกลาโหม และมหาดไทยมีหน้าที่เกี่ยวกับการเก็บภาษี ซึ่งย่อมหมายความว่า ผลประโยชน์ จากภาษีทั้งสองประเภทที่หัวเมืองต่าง ๆ เก็บอยู่ในการควบคุมของอัครมหาเสนาบดี ทั้งสอง การเปลี่ยนแปลงการจักระเบียบการปกครองในสมัยนี้เป็นความพยายาม ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการปกครองการบริหารหัวเมืองมารวมศูนย์อยู่ที่กรมมหาดไทย และกรมกลาโหม โดยแบ่งส่วนรับผิดชอบตามที่แยกกันโดยเด็ดขาด ทำให้ระบบ การตรวจดูแล ที่มีสายงานการบังคับบัญชาสองสายมีอำนาจเท่าเทียมกันสลายไป สายการบังคับบัญชาจะรวมตัวเป็นสายเดียวขึ้นต่อสมุหพระกลาโหม หรือสมุหนายก ตามพื้นที่ที่แบ่งไว้ แม้ว่าจะยังมีกรมในส่วนกลางอื่น ๆ สามารถที่จะแต่งตั้ง (เป็นทางการ) แก่บรรดาขุนนางหัวเมืองตามอำนาจในสายงานใดก็ตาม แต่เนื่อง จากในทางปฏิบัติ เจ้าเมืองเป็นผู้เลือกคนมาดำรงตำแหน่ง และตำแหน่งเจ้าเมือง ปลัด พล มหาดไทย ซึ่งเป็นกรมการเมืองในระดับสูงของเมืองตั้งโดยตรากลาโหม หรือมหาดไทย ควบเหคุนี้กรมการเมืองในระดับรองลงไป แม้จะได้รับการแต่งตั้ง จากกรมอื่น ๆ ที่ตั้งอยู่ในเมืองหลวง ก็เป็นเพียงพิธีการเท่านั้น การใช้ตราตั้งจึง กลายเป็นเพียงผลประโยชน์เป็นเงินเล็กน้อยที่กรมในเมืองหลวงได้รับจากผู้ใดรับ การแต่งตั้ง อำนาจการควบคุมบังคับบัญชาที่แท้จริงยังเป็นของเจ้าเมือง ซึ่งอยู่ ในบังคับบัญชาของสมุหนายก หรือสมุหพระกลาโหม ควบเหคุนี้กรมกองอื่น ๆ จะ ถูกจำกัดหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของสัมพันธ์กับหัวเมืองน้อยลงทุกที จนเหลือแต่การปฏิบัติ หน้าที่ในบริเวณเมืองหลวง ขณะที่กรมมหาดไทย กรมกลาโหมกลายเป็นศูนย์กลาง



ในการควบคุมการบริหารการปกครองที่เกี่ยวข้องกับหัวเมือง ประกอบด้วภาระหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งมีทั้งหน้าที่การบังคับบัญชากรมในสังกัด และการควบคุมบังคับบัญชากรมที่จัดอยู่ในฝ่ายพลเรือนและกรมฝ่ายทหาร นอกจากนี้ยังเป็นหัวหน้าในที่ประชุมลูกขุน ณ ศาลา รับผิดชอบต่องษัตริย์ หน้าที่ราชการของอัครมหาเสนาบดีทั้งสองจึงค่อนข้างซับซ้อน มีภารกิจทั้งในส่วนที่เป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งมีการจัดแบ่งเป็น ทหาร และพลเรือน แต่ภาระในการบริหารราชการในหัวเมืองกลับไม่มีการแยกเป็นพลเรือนและทหาร ลักษณะการจัการบริหารที่ไม่ได้เป็นไปในแนวทางเดียวกันนี้มีผลกระทบต่อบริการควบคุมกำลังคน โดยปกติมีการขึ้นทะเบียนสังกัดกรมกองหรือมุลนาย จัดแบ่งเป็นฝ่ายทหารและพลเรือน ซึ่งสมุหกลาโหมจะเป็นผู้ควบคุมทะเบียนไพร่พลฝ่ายทหาร และสมุหนายกควบคุมทะเบียนในฝ่ายพลเรือน รับผิดชอบแยกกันโดยมีกรมพระสุรัสวดีทำหน้าที่เป็นผู้ถือบัญชีไพร่ทุก ๆ กรม ท่านองเป็นตำแหน่งนายทะเบียนกลางขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ (ม.ช.ว.อคิน รัชพิทัศน์ 2518 : 55) ทำหน้าที่ควบคุมงานทะเบียนไพร่พลโดยตรงอีกชั้นหนึ่ง เมื่อมีการแบ่งหัวเมืองให้อัครมหาเสนาบดีทั้งสองปกครองแล้ว อำนาจในการบังคับสัสดีหัวเมืองของกรมพระสุรัสวดีกลายเป็นเพียงอำนาจแต่งตั้ง แต่อำนาจการบังคับบัญชาตกแก่อัครมหาเสนาบดีทั้งสอง โดยผ่านเจ้าเมืองอัครมหาเสนาบดีทั้งสองจึงเป็นผู้ควบคุมบัญชีไพร่พลและการเกณฑ์แรงงานไพร่พลในหัวเมืองใดเองโดยไม่ต้องผ่านกรมพระสุรัสวดี ควบเหตุนี้ในทางปฏิบัติแล้ว เจ้าเมืองจะเป็นผู้ควบคุมบัญชีไพร่พลและทำการเกณฑ์ไพร่พลด้วยตนเอง บัญชีไพร่พลจึงกระจายไปอยู่ในมือ เจ้าเมืองและเจ้ากรมหลายฝ่าย มิได้รวมเป็นระเบียบสะดวกในการเรียกเกณฑ์คน เหมือนกับที่เคยรวมอยู่ที่กรมพระสุรัสวดีแห่งเดียวกันอีกต่อไป พระราชกำหนดเกล้า พ.ศ. 2276 แสดงให้เห็นถึงเลขไพร่ในเมืองหลวงและหัวเมืองชั้นในที่เป็นไพร่หลวงจะขึ้นกับกรมพระสุรัสวดี ถ้าเป็นไพร่สมจะมีมุลนายเป็นผู้รับผิดชอบอีกชั้นหนึ่ง ส่วนพวกเลขหัวเมืองจะขึ้นกับกรมมหาดไทย และกรมกลาโหม (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 2506 : 54-58) กรมมหาดไทยและกรมกลาโหมที่มีอำนาจควบคุมหัวเมือง และมีหน้าที่ราชการในส่วนกลาง กรมทั้งสองจึงทำหน้าที่ควบคุมไพร่หัวเมืองในความรับผิดชอบโดยตรง ขณะเดียวกันในฐานะกรมกอง เมืองหลวงก็ต้องควบคุมไพร่ภายใต้การดูแลควบคุม



ของกรมพระสุรัสวดี และยังมีไพร่สมซึ่ง เป็นไพร่ส่วนตัวของอัศวินหาเสนาบดีทั้ง  
 สองอีก อันนี้หมายความว่าถ้าเป็นหัวเมืองอัศวินหาเสนาบดีทั้งสองจะมีอำนาจ  
 สูงสุดในการบังคับบัญชาไพร่พลหัวเมือง และรับผิดชอบไพร่สมในสังกัดโดยตรง  
 แດถาเป็นเรื่องเกี่ยวกับไพร่หลวงในเขตเมืองหลวงที่ขึ้นสังกัดกรมทั้งสอง กรม  
 สุรัสวดีมีอำนาจบังคับบัญชา อาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงลักษณะการบริหาร  
 หัวเมืองที่เกิดขึ้นนี้ จุดประสงค์เฉพาะหน้าก็คือ เพื่อประสิทธิภาพในการระดม  
 ไพร่พลเข้ากองทัพในการปราบกบฏหัวเมืองในสมัยคนราชวงศ์บ้านพลูหลวง ซึ่ง  
 กบฏเหมือนจะไ้รับความสำเร็จ โดยเมืองหลวงสามารถปราบปรามกบฏได้ทุกครั้ง  
 แมบางครั้งจะใช้เวลาเป็นแรมปีก็ตาม ทัดให้หัวเมืองอื่น ๆ ไมกลาที่จะก่อการ  
 กบฏ ทั้งนี้เพราะไมอาจจะทนกับสภาพสงครามที่ยืดเยื้อยาวนานเป็นปี ๆ ได้  
 แต่ในระยะหลังต่อมา มีการต่อสู้ซึ่งอำนาจเกิดขึ้นในราชสำนักเป็นระยะ ๆ กษัตริย์  
 บางพระองค์ เช่น สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ ก็ทรงสนับสนุนให้มีการตั้ง  
 กรมเจ้า ขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อทำหน้าที่ควบคุมระดมกำลังคน ทั้งนี้เพื่อการ  
 ระวังดูแลอำนาจของขุนนางซึ่งกรมเจ้าที่สร้างขึ้น คงทำให้เกิดปัญหาทะเลเป็นไพร่  
 อย่างแน่นอน ทำให้ปัญหาการควบคุมกำลังคนในเมืองหลวงทวีความซับซ้อนมาก  
 ยิ่งขึ้น พวกเจ้าจะใช้กรมในบังคับบัญชานี้ระดมผู้คนในสังกัดเพื่อเป็นฐานกำลัง  
 ในการชิงอำนาจ ทำให้บรรดาเสนาบดี ขุนนาง ในเมืองหลวง โดยเฉพาะ  
 อัศวินหาเสนาบดีทั้งสองต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกาชิงอำนาจในราชสำนัก ประกอบ  
 กับหน้าที่ทางราชการมีมากมายไมอาจดูแลได้ทั่วถึง ทำให้เจ้าเมืองค่านอกมี  
 ความเป็นอิสระในการบริหารราชการประจำเมืองในระดับสูง โดยเฉพาะการ  
 ควบคุมกำลังคน เจ้าเมืองเพียงแต่คอยเก็บส่งอากรที่คงรับผิดชอบส่งให้  
 อัศวินหาเสนาบดีทั้งสอง ตัวขุนนางที่เข้ามาดำรงตำแหน่งสมุหนายกและ  
 สมุหพระกลาโหมก็ไมอาจควบคุมบังคับบัญชางานราชการทั้งส่วนกลางและหัวเมือง  
 ได้ทั่วถึง ทั้งนี้เพราะการต่อสู้ชิงอำนาจทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายในราชสำนัก  
 เป็นระยะ ๆ ใดทำให้ตำแหน่งอัศวินหาเสนาบดีทั้งสองได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับพัน  
 กับการต่อสู้ชิงอำนาจ ไมว่าจะในฐานะผู้สนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือวางฐานะ  
 เป็นกลาง ขุนนางในตำแหน่งทั้งสองจึงอาจถูกเปลี่ยนได้เสมอ การจำกัดขอบเขต  
 การเคลื่อนไหวเพื่อการชิงอำนาจ เฉพาะภายในราชสำนัก ทำให้หัวเมืองต่าง ๆ



ไม่ได้รับผลกระทบจากการชิงอำนาจในราชสำนักมากนัก เจ้าเมืองและขุนนาง  
 ในหัวเมืองจึงสามารถดำรงอยู่ในตำแหน่งได้เป็นเวลานานกว่าการอยู่ในตำแหน่ง  
 ของขุนนางเมืองหลวง ซึ่งต้องผันผวนไปตามกระแสการชิงอำนาจทางการเมือง  
 เป็นระยะ ๆ ทำให้ตำแหน่งขุนนางเมืองหลวงโดยเฉพาะตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ที่  
 ทำหน้าที่ควบคุมกำลังคนในสังกัดไว้มาก อย่างเช่น กรมมหาดไทย และกรมกลาโหม  
 ซึ่งเป็นกรมในบังคับบัญชาของอัครมหาเสนาบดีทั้งสองกลายเป็น ตำแหน่งการเมือง  
 มากกว่า ตำแหน่งทางการปกครอง-การบริหาร ในพระราชกำหนดเกล้าปี พ.ศ.  
 2287 เสนาบดีกรมนาได้วาระราชการที่สมุหนายก พระราชกำหนดเกล้า พ.ศ.  
 2292 กล่าวถึงพระยากลาโหมผู้วาระราชการที่มหาดไทย ในกฎ 36 ข้อปี พ.ศ.  
 2302 กล่าวถึง พระยาพระคลังผู้วาระราชการที่สมุหนายก (กฎหมายตราสามดวง  
 เล่ม 4 2505 : 254 ; กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 2506 : 88 , 183)  
 หรือ กรณีที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ โปรดเกล้าฯ หลวงจำแสนยากร หนึ่งใน  
 ขุนนางที่สนับสนุนพระองค์ให้ขึ้นครองราชย์ ให้เป็น เจ้าพระยาสุรสีห์ว่าที่ จักรี  
 พระยาราชสงคราม (ซึ่งวางตัวเป็นกลาง) ซึ่งว่าที่จักรีให้เป็นพระยาราชนายก  
 ว่าที่กลาโหม (ประชุมพงศาวดาร เล่ม 39 2512 : 250) ทั้งนี้การที่ตัว  
 อัครมหาเสนาบดี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาปกครองหัวเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไปตาม  
 กระแสการเมือง เจ้าเมืองต่าง ๆ รอบนอกออกไปกลับดำรงอยู่ในตำแหน่งได้  
 ค่อนข้างยาวนานกว่า ทำให้บรรดาเจ้าเมืองต่าง ๆ สามารถสั่งสมรากฐานและ  
 อำนาจได้อย่างต่อเนื่องและยาวนาน แต่การที่ระบบบริหารโคจกแบ่งหัวเมืองเป็น  
 เอก โท ศรี กฎระเบียบการควบคุมมิให้เจ้าเมืองคิดต่อกัน ซึ่งตราอยู่ในกฎ  
 มณเฑียรบาลและพระไอยการลักษณะอาญาหลวง ทำให้โอกาสที่เจ้าเมืองต่าง ๆ  
 จะรวมตัวกันเพื่อแข็งเมืองต่ออำนาจของราชธานีจึงไม่อาจทำได้ ระบบการแบ่ง  
 แยกอำนาจเมืองเป็นส่วนนี้ ทำให้เจ้าเมืองไม่อาจที่จะก่อการกบฏแข็งเมือง  
 แม้ว่าในเมืองหลวงจะมีเหตุการณ์ชิงอำนาจเกิดขึ้นเสมอก็ตาม การยอมขึ้นอยู่กับ  
 ในการบังคับบัญชาของอัครมหาเสนาบดีก็อย่างหลวม ๆ และไม่มีอยู่ในตำแหน่งนาน  
 กับทำให้เจ้าเมืองมีอิสระในการปกครองเขตอำนาจของตัวเอง เป็นอิสระไต่มา  
 การยอมรับอำนาจของอัครมหาเสนาบดีเช่นนี้ ยิ่งก็กว่าที่จะก่อการกบฏแข็งเมือง  
 อย่างชัดเจน ซึ่งต้องถูกกองทัพใหญ่ของเมืองหลวงยกมาปราบ ซึ่งเป็นผลเสีย



มากกว่าผลคือ ภัยพิบัตินี้เองแม้ความอ่อนแอของราชสำนักจะปรากฏชัดเจน แต่  
ก็ไม่มีหลักฐานใดที่แสดงอย่างชัดเจนว่า มีหัวเมืองใดแยกตัวเป็นอิสระจากอำนาจ  
ของเมืองหลวงก่อนการเสียกรุงครั้งที่สอง

ในระยะสามสิบปีสุดท้ายได้มีการโอนอำนาจการปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้  
ของสมเด็จพระกลาโหมมาอยู่ในการปกครองของพระคลัง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ  
การเมืองโดยเฉพาะ แม้ว่าการโอนอำนาจการปกครองครั้งนี้จะไม่ก่อให้เกิด  
ความเปลี่ยนแปลงในการบริหารราชการในหัวเมืองมากนักก็เพราะพระคลังน่าจะ  
ได้เคยปกครองหัวเมืองชายทะเลที่เป็นเส้นทางการค้าติดต่อระหว่างเพชรบุรีกับ  
ตะนาวศรีตามที่ปรากฏในหลักฐานของแชรแวงส ถ้าบันทึกดังกล่าวถูกต้อง ก็น่าจะ  
เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของสมเด็จพระนารายณ์ที่มีพระราชประสงค์ให้โกษาธิบดี  
ควบคุมหัวเมืองชายทะเลที่อยู่ในเส้นทางการค้าสายนี้ เป็นการปรับระบบการ  
บริหารการปกครองหัวเมืองให้สอดคล้องกับนโยบายการค้า ดังนั้นเมื่อมีการโอน  
อำนาจการปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ ไปให้กับโกษาธิบดี ในรัชกาลสมเด็จพระเจ้า  
อยู่หัวบรมโกศ จึงเป็นเพียงการเปลี่ยนหน่วยงานการปกครองควบคุมหัวเมืองจาก  
สมเด็จพระกลาโหมหรือกรมกลาโหม มาเป็น โกษาธิบดี หรือ กรมพระคลัง ซึ่งผู้  
ดำรงตำแหน่งกรมพระคลังที่ไคว้ราชการหัวเมืองฝ่ายใต้นี้ ก็คือ เจ้าพระยา  
ชำนาญบริรักษ์ ชูนางคนสำคัญที่ไคว้ช่วยเหลือให้พระองค์ไคว้ขึ้นครองราชย์ การ  
บำเหน็จรางวัลเช่นนี้ย่อมทำให้ฐานะของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศมีความมั่นคง  
มากขึ้น อีกประการหนึ่งที่ทำให้เสนาบดีกรมพระคลังสามารถปกครองหัวเมืองแทน  
กลาโหมได้ก็เพราะ เสนาบดีกรมต่าง ๆ ความจริงก็มีไคว้มีการจัดแบ่งหน้าที่เฉพาะ  
อย่างเคร่งครัดมากนัก กล่าวคือมีไคว้ฝึกฝนตนที่เป็นงานเฉพาะอย่างนั่นเอง  
(เวลส์ 2519 : 135) แต่ผลของการโอนการปกครองหัวเมืองนี้จะกระทบต่อ  
ระบบการบริหารของส่วนกลาง ซึ่งพิจารณาไคว้คือ ทำให้กรมกลาโหมถูกลดอำนาจ  
หน้าที่ลงเพียงหรืออำนาจหน้าที่ในส่วนกลางเท่านั้น คือ กลาโหมไม่ไคว้เป็นผู้ดูแล  
กิจการทางการทหารในหัวเมืองอีกต่อไป หลักฐานจาก กฎข้อที่ 36 ขอ กล่าววา  
ใน พ.ศ. 2292 กลาโหมไคว้ราชการที่มหาดไทย (กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4  
2505 : 254) อาจจะเป็นหลักฐานที่แสดงถึงความพยายามของสมเด็จพระกลาโหม  
ที่จะกลับมามีอำนาจควบคุมหัวเมืองไคว้อีกครั้งหนึ่ง แต่ในฐานะของกรมมหาดไทย



ไม่ใช่ในฐานะของกรมกลาโหม จึงกลายเป็นเรื่องของบุคคลไป ไม่ใช่เรื่องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและสายงานทางการบริหาร บางทีอาจเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้ของขุนนางในระดับสูงที่จะไต่वारาชการในกรมใหญ่ที่มีผลประโยชน์มากมายอย่างกรมมหาดไทย หรือกรมพระคลังก็เป็นได้ ดังมีกรณีตัวอย่างว่า เสนาบดีกรมนาและเสนาบดีกรมพระคลัง ต่างก็ไต่वारาชการที่ สมุหนายก ในระยะเวลาหนึ่งด้วยเช่นเดียวกัน การที่กรมกลาโหมถูกลดอำนาจเหลือเพียงการปฏิบัติราชการในเขตราชธานี (ไม่ใช่เขตวงราชธานี) ทำให้การบริหารราชการฝ่ายทหารซึ่งเคยมีความสำคัญ ถูกกลืนเข้าไปในกรมของฝ่ายพลเรือน กิจการด้านทหารยังถูกแยกย้ายไปเป็นกรมอิสระขึ้นกับเสนาบดีกรมอื่น ๆ บาง งานทางด้านการทหารจึงกระจัดกระจายไม่อาจรวมกันโคคึกเหมือนอย่างแต่ก่อน แมว่ากรมฝ่ายพลเรือนจะมีหน้าที่ทางทหารด้วยก็ตาม แต่ก็เฉพาะในยามสงครามเท่านั้น ไม่เหมือนกรมทางฝ่ายทหาร ซึ่งมีหน้าที่หลักทางการทหารที่ทำหน้าที่รบโดยเฉพาะ ที่สังกัดกรมกลาโหม 8 กรม ที่เรียกว่า "กรมอาสา" และ "กอง" ที่มีหน้าที่ทำการรบอื่น ในสังกัดกลาโหมอีกจำนวนหนึ่ง ดังนั้นประสิทธิภาพของกรมทหารในหน้าที่ทำการรบย่อมมีความพร้อมเพรียงกว่า กรมพลเรือน นอกจากนี้การที่กลาโหมถูกจำกัดอำนาจเฉพาะงานราชการในเมืองหลวง ย่อมทำให้การควบคุมกำลังพลของฝ่ายทหารมีขอบเขตและจำนวนไพร่พลลดขนาดเล็กลงอย่างมาก เพราะหน้าที่ควบคุมไพร่พลในบัญชีของฝ่ายทหาร อยู่ในบังคับบัญชาของสมุหนายก และโกษาธิบดี อีกทั้งในทางปฏิบัติกรมกองในเมืองหลวงต่างก็คุมบัญชีไพร่พลในสังกัดไว้ ซึ่งรวมทั้งกรมที่จัดอยู่ในฝ่ายทหาร กรมอื่น ๆ ที่เป็นอิสระจากกรมกลาโหม เห็นได้ชัดว่ากำลังพลที่สังกัดอยู่ในฝ่ายของทหารเองก็ยังกระจัดกระจายไม่รวมกัน การหมกหน้าทีในการปกครองหัว เมืองของกรมกลาโหม (ซึ่ง เป็นกรมกลางในการประสานงานและบัญชากรมฝ่ายทหารอื่น ๆ) นี้เองที่ทำให้การเตรียมไพร่พลเพื่อการทำสงครามไม่มีความพร้อม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกรบบังคับบัญชา การระดมไพร่พล ทำให้ประสิทธิภาพในการป้องกันตนเองของอยุธยาอยู่ในขั้นต่ำ ประกอบกับเจ้าเมืองมีความเป็นอิสระในการบริหารและการควบคุมกำลังพลได้เป็นเอกเทศในระดับสูง ทั้งนี้เพราะการคล้ายตัวของระบบการบริหารราชการที่ไม่อาจสามารถควบคุมหัว เมืองได้อย่างมั่นคงอีกต่อไป รวมตลอดไปถึงการที่กลุ่มขุน



ในเมืองหลวงหมกมุ่นอยู่กับการแก่งแย่งชิงอำนาจและความผิดไ้ที่มุ่งเสาะแสวง  
ผลประโยชน์จากการค้าต่างประเทศของชนชั้นปกครอง\* จึงเกิดการละเลยความ  
ความปรักปรวมในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องระดมพลในระคับกว้างขวาง นี้เอง  
คือความอ่อนแอที่สำคัญของอาณาจักรสมัยอยุธยาตอนปลาย (บุษกร กาญจนจารี  
2527 : 31)



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

\* รายละเอียดใน บุษกร กาญจนจารี (2527 : 6-31) ; สายชล  
วรรณรัตน์ (2525 : 6-27)