

ตำแหน่งโกษาธิบดีก่อนสมัยรัตนโกสินทร์

ในการจัดระเบียบวิธีการปกครองบ้านเมืองครั้งใหญ่ในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ "เอาขุนคลังเป็นพระโกษาธิบดี ให้ถือศักดินาหมื่น"¹ แสดงว่าตำแหน่ง "โกษาธิบดี" คือ "ขุนคลัง" ที่มีมาก่อนหน้านั้นแล้ว เพียงแต่พระราชทานยศและนามใหม่ ได้เปลี่ยนแปลงคำว่า "คลัง" เป็น "โกษาธิบดี" ซึ่งหมายความว่าผู้เป็นใหญ่ยิ่งในด้านการคลัง

จากกฎหมายที่ตราขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 กล่าวถึง "จัตุสดม"² แสดงว่าตำแหน่งขุนคลังซึ่งเป็นหนึ่งในสี่ของขุนนางซึ่งเรียกว่าจัตุสดมภ์มีมาตั้งแต่แรกตั้งกรุงศรีอยุธยา การจัดการปกครองโดยแบ่งงานเป็น 4 แผนกเช่นนี้มิได้มีเฉพาะกรุงศรีอยุธยาเมื่อแรกตั้งเท่านั้น แต่มีในอาณาจักรอื่น ๆ ที่รับอิทธิพลจากอินเดีย เช่น พม่า เขมร ชวา มลายู และล้านนาไทย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายจะแตกต่างกันไปเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองแบบจัตุสดมภ์ให้เข้ากับสภาพการณ์เฉพาะของแต่ละท้องถิ่น เช่น กรณีของล้านนาไทยรัชกาลพระเจ้าแสนพู่แห่งเชียงใหม่โปรดเกล้าฯ ให้มีตำแหน่งหาญราชโกฏิคุมทั้งการคลังและฉาง (นา) สำหรับตำแหน่งพรานเมืองทำหน้าที่การต่างประเทศ³ ส่วนกรุงศรีอยุธยาในระยะแรกนั้นไม่มีตำแหน่งที่ทำหน้าที่การต่างประเทศโดยเฉพาะ

¹ พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับพระราชหัตถเลขา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2516) 1 : 121, พระราชพงศาวดารฉบับพันจันทนุมาศ (เจิม) (พระนคร. คลังวิทยา, 2507), หน้า 12-13, และพระราชพงศาวดารฉบับพระจักรพรรดิพงศ์ (จาก) (พระนคร : คลังวิทยา, 2507), หน้า 513.

การสร้างศัพท์โกษาธิบดีขึ้นใหม่ มาจากการนำเอาคำว่า "โกษา" ซึ่งหมายถึง "คลัง" มาสนธิกับคำว่า "อธิบดี" ซึ่งแปลว่าเป็นใหญ่ยิ่ง

² กรมศิลปากร, เรื่องกฎหมายตราสามดวง (กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2521), หน้า 241.

³ ประชุมพงศาวดาร เล่ม 34 ภาค 61 (กรุงเทพฯ: กุรุสภา, 2512), หน้า 126-127.

เข้าใจว่าขุนคลังคงทำหน้าที่ทั้งการคลังและการต่างประเทศ ส่วนขุนนาที่แยกออกต่างหาก ต่างกับกรณีล้านนาไทย

การเปลี่ยนแปลงฐานะ อำนาจ หน้าที่ และบทบาทของโกษาธิบดีในสมัยอยุธยา

การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของตำแหน่งโกษาธิบดีย่อมสัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองของอาณาจักรอยุธยาเป็นอันมาก

ในระยะแรกตั้งกรุงศรีอยุธยา ขุนคลังคงมีฐานะเท่าเทียมกับขุนเมือง ขุนวัง และขุนนา หน้าที่หลักของขุนคลังในระยะนั้นคงได้แก่การจัดการด้านการคลัง จึงได้ชื่อว่าขุนคลัง ส่วนหน้าที่ด้านติดต่อกับต่างประเทศคงผูกพันโดยตรงกับการค้า เพื่อนำรายได้เข้าท้องพระคลังนั่นเอง อำนาจของขุนคลังในระยะนี้คงจำกัดอยู่เฉพาะในกรุงศรีอยุธยาและบริเวณรอบ ๆ ซึ่งปกครองโดยตรงโดยราชสำนักของพระมหากษัตริย์ เพราะเมืองต่าง ๆ ในอาณาจักรเดิม ซึ่งมีเจ้าเมืองปกครอง เช่น สุพรรณบุรี ลพบุรี ยังคงมีอำนาจปกครองตนเองอย่างเป็นอิสระ ถึงกับสามารถส่งทูตนำบรรณาการไปถวายจักรพรรดิจีนและทำการค้ากับจีนโดยตรงเช่นเดียวกับราชสำนักอยุธยา

ในระยะต้นอยุธยานี้ นอกจากขุนนางจตุสดมภ์แต่ละคนจะมีหน้าที่หลักของตนแล้วยังปรากฏหลักฐานว่าทุกคนจะต้องทำหน้าที่ในด้านการพิจารณาพิพากษาคดีร่วมกันในคดีความที่มีปัญหา ดังปรากฏในพระไอยการลักษณะตุลาการ พ.ศ. 1900 ความว่า "อนึ่งถ้าความนั้นข้องขัดจะพิพากษาบังคับบัญชายากไซ้ ให้ขุนกาลชุมนุมจตุสดมภ์ให้ช่วยว่า"¹ และพระไอยการลักษณะโจร พ.ศ. 1903 ความว่า "จึงขุนหลวงพระไกรศรี ขุนพคลัง . . . ด้วยข้าพระพุทธิเจ้าพิจารณาเนือความโจร"²

บทบาทด้านการค้าของขุนคลังในสมัยต้นอยุธยาคงมีไม่น้อย เพราะในระยะนั้นอยุธยาทำการค้าอย่างกว้างขวาง ดังที่นิธิ เอียวศรีวงศ์วิเคราะห์ว่า

¹ กรมศิลปากร, เรื่องกฎหมายตราสามดวง, หน้า 241.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 431.

ในสมัยต้นอยุธยา จึงก็เป็นตลาดสำคัญของการค้าของไทยเช่นกัน มิใช่แต่เพียงในฐานะตลาดรับซื้อสินค้าเท่านั้น หากแต่ว่าเป็นผู้บ่อนผลิตรายอย่างซึ่งขายได้ดีในตลาดโลกให้แก่อยุธยาด้วย เนื่องจากว่าการค้าต่างประเทศของอยุธยานั้นยังอาศัยการค้าแบบส่งผ่านเป็นหลัก อยุธยาเป็นศูนย์รวมของสินค้าของป่าซึ่งส่งมาจากอาณาจักรล้านนา กัมพูชา เวียดนาม พม่า ฯลฯ ในขณะเดียวกันก็เป็นศูนย์รวมที่สำคัญของสินค้าจากจีน ญี่ปุ่น ราวีกวทางด้านตะวันออก ส่วนสินค้าจากมหาสมุทรอินเดีย นับตั้งแต่ตะวันออกกลางมาจนถึงคาบสมุทรหลายก็ถูกถ่ายเทมาที่อยุธยาไม่น้อย สินค้าเครื่องเทศจากหมู่เกาะอินโดนีเซียก็ถูกส่งผ่านหลายชั้นตอนจนถึงอยุธยา เหตุฉะนั้น อยุธยาจึงเป็นศูนย์กลางของการค้านานาชาติ แม้มิใช่เป็นเพียงศูนย์เดียวในภูมิภาคนี้ และแม้มิได้เป็นศูนย์ที่ใหญ่เทียบเท่ามะละกา แต่ก็นับเป็นศูนย์ที่สำคัญไม่น้อยในการค้าระหว่างตะวันตก (จากมหาสมุทรอินเดีย) และตะวันออก (จากทะเลจีน) การดำรงฐานะความเป็นศูนย์กลางของการค้าเช่นนี้ อยุธยาสามารถทำได้ด้วยวิธีสองอย่าง คือ การมีเรือสำเภารองของตนเอง (ทั้งที่เป็นของกษัตริย์และของเอกชน) เพื่อรวบรวมและกระจายสินค้าเหล่านี้ไประหว่างอยุธยาจนถึงจีน ก็กับการที่ดึงดูดให้พ่อค้าต่างชาตินำเรือของตนเองเข้ามาจอดแวะยังอยุธยาหรือเมืองท่าที่ขึ้นกับอยุธยา . . . ในสภาพของการค้าเช่นนี้ กษัตริย์พึงถือประโยชน์จากการค้าได้สองทาง คือ การผูกขาดสินค้าอย่างหนึ่ง และการค้าสำเภาก็อย่างหนึ่ง . . . การผูกขาดกระทำแก่สินค้าที่ผลิตได้เองในประเทศ เช่น ไม้ฝางซึ่งเป็นส่วยอย่างหนึ่งอยู่แล้ว . . . แต่การส่งผ่านสินค้าต่าง ๆ ให้กำไรได้มากกว่า" ¹

ผู้ที่ดูแลการค้าให้แก่พระมหากษัตริย์คงได้แก่ขุนคลัง หรือขุนโกษาธิบดี พ่อค้าชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงเห็นความสำคัญของขุนนางตำแหน่งนี้เท่าเทียมกับอุปราช โดยกล่าวว่าดูแลกิจการต่าง ๆ ร่วมกัน รวมทั้งการเขียนพระราชสาส์นส่งไปต่างประเทศด้วย ดังความว่า

กิจการทุกอย่างต้องผ่านการพิจารณาของอุปราช (Oparaa) และขุนโกษา (Cuncosa) ซึ่งเป็นเจ้าพระคลัง (Treasurer) และชาวสยามได้เล่าว่าทั้ง (ออกญามหา) อุปราชและขุนโกษา ขณะนี้ได้รับความเชื่อถือไว้วางพระทัยจากพระเจ้ากรุงสยามเป็นอย่างยิ่ง

¹ นิธิ เอียวศรีวงศ์, "วัฒนธรรมกระฎุมพี กับวรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์," ในปากไก่และใบเรือ (กรุงเทพฯ: อมรินทร์การพิมพ์, 2507), หน้า 85-86 และโปรดอ่านรายละเอียดในนิธิ เอียวศรีวงศ์ (บรรณาธิการ), ศรีรามเทพนคร (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2527), หน้า 81-99.

ถึงแม้ว่าขุนโกษาจะมีชาติตระกูลต่ำมาก่อน เป็นธรรมเนียมของราชอาณาจักรสยามที่ว่าทุกสิ่งทุกอย่างจะต้องผ่านการพิจารณาของอุปราชและขุนโกษา และบุคคลทั้งสองนี้เป็นผู้เขียนราชสาส์นถึงมะละการ่วมกับพระเจ้ากรุงสยาม"¹

ถึงแม้ว่าขุนโกษาธิบดีจะมีอำนาจหน้าที่และบทบาทสูงในราชธานีดังกล่าวมานี้ แต่ในระยะต้นอยุธยาขุนโกษาธิบดีคงจะยังไม่มียอำนาจบังคับบัญชาตำแหน่ง "คลัง" ในหัวเมือง แม้หลังจากที่พระนครอินทร์จากสุพรรณบุรีได้ครองกรุงศรีอยุธยาและขจัดอำนาจของลพบุรีได้สำเร็จจนทำให้อาณาจักรอยุธยาที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น ทางส่วนกลางก็ยังคงให้เจ้าเมืองแต่งตั้งขุนนางตำแหน่งต่าง ๆ ในหัวเมืองเอง ดังมีความในพระไอยการลักษณะอาญาหลวง มาตรา 95 ซึ่งปรากฏศักราช 1976 ว่า

ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งเมือง ผู้ครองเมืองทั้งหลาย อันเป็นข้าพระเจ้าอยู่หัวอันอยู่ ณ ขอบเขตเสมวั้นแคว้นอันขึ้นแก่กรุงศรีอยุธยาใหญ่น้อยทั้งปวง ท่านให้เจ้าเมืองทั้งปวงจัดหาผู้ที่จะเป็นหมื่นแพ่ง หมื่นนครบาล หมื่นวัง หมื่นคลัง หมื่นนา หมื่นมหาดไทย และหมื่นพล²

ฐานะ อำนาจ หน้าที่ และบทบาทของโกษาธิบดีเริ่มเปลี่ยนแปลงไปมากในระยะหลังเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งแรก โดยปรากฏหลักฐานในพระตำราบรมราชูทิศเพื่อกลับไปว่า ในรัชกาลสมเด็จพระเอกาทศรถ ตำแหน่งโกษาธิบดีคือ "ออกพระศรีอัครราชอำมาตยานุชิตพิพิธรัตนราชโกษาธิบดี"³ ในหลักฐานนี้ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งโกษาธิบดีมียศเป็นออกพระ เปลี่ยนจากเดิมซึ่งมียศเป็นขุน อย่างไรก็ตามในระยะนี้ยศของโกษาธิบดียังคงเท่ากันกับขุนนางจตุสดมภ์คนอื่น ๆ คือ ออกพระอินทราธิราชภักดีศรีธรรมราชพระนครบาล

¹ พัฒนพงศ์ ประคัลภ์พงศ์ แปล "จดหมายเหตุการเดินทางของโตเม ปิเรส ตอนที่เกี่ยวกับสยาม" ในวินัย พงศ์ศรีเพียร (บรรณาธิการ), ข้อมูลประวัติศาสตร์ไทยสมัยอยุธยาจากเอกสารไทยและต่างประเทศ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2528 หน้า 7.

² กฎหมายตราสามดวง, หน้า 502.

³ ประชุมพระตำราบรมราชูทิศเพื่อกลับไป สมัยอยุธยา ภาค 1 (กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี 2510), หน้า 19.

และออกพระพลเทพราชเสนาบดีศรีชัยนพรัตน์เกษการาธคบดี¹ และปรากฏว่าโกษาธิบดีมียศ และฐานะต่ำกว่าสมุหพระกลาโหมและสมุหนายกอยู่มาก เพราะสองตำแหน่งนี้เป็นถึง "เจ้าขุน หลวงมหาอำมาตยาธิบดี" และ "เจ้าขุนหลวงมหาเสนาบดี" ตามลำดับ²

จากพระตำราบรมราชูทิศเพื่อกลุ่ปนาบั้นจะเห็นได้ชัดเจนว่าโกษาธิบดีมีอำนาจจัดเก็บ ส่วยสาอากรขยายออกไปยังหัวเมืองทั่วพระราชอาณาจักร มีอำนาจในการชำระคดีความเกี่ยว กับพระราชทรัพย์หลวงด้วย³

เป็นที่น่าสังเกตว่าในรัชกาลสมเด็จพระเอกาทศรถน มีตำแหน่งผู้บังคับบัญชากรม พระคลังสินค้าแล้ว คือ "พระศรีพิพัฒน์ราชโกษา"⁴ ตำแหน่งนี้อาจมีมาก่อนแล้วแต่ไม่พบหลักฐาน เป็นตำแหน่งที่ทำหน้าที่ค้าขายให้แก่พระมหากษัตริย์ ดังนั้นในระยะนี้โกษาธิบดีอาจไม่ได้เป็นผู้ทำ หน้าที่ดังกล่าวนี้แล้ว คงทำหน้าที่เฉพาะด้านการคลังโดยตรง ทำการควบคุมดูแลการค้าโดยทั่วไป และดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ เช่น การส่งพระราชสาส์น การส่งเครื่องราชบรรณาการ ตลอดจนการดูแลชาวต่างประเทศที่เข้ามาในอาณาจักร เป็นต้น

เนื่องจากมีพระศรีพิพัฒน์ทำการค้าให้พระมหากษัตริย์อยู่แล้ว การขยายตัวของการค้า กับพ่อค้าตะวันตกและกับญี่ปุ่นในระยะกลางอยุธยา รวมทั้งการผูกขาดการค้าซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าปราสาททองและสมเด็จพระนารายณ์ คงจะไม่มีผลกระทบต่ออำนาจ หน้าที่และบทบาทของโกษาธิบดีดังที่กล่าวมาข้างต้นมากนัก อย่างไรก็ตามปรากฏว่าได้เกิดความ เปลี่ยนแปลงทางการปกครองในทางที่ทำให้โกษาธิบดีมีอำนาจหน้าที่และบทบาทเพิ่มขึ้น และมีฐานะ สูงขึ้นจนเทียบเท่ากับสมุหพระกลาโหมและสมุหนายก กล่าวคือในระยะหลังเสียกรุงครั้งแรกนั้น อำนาจของหัวเมืองอ่อนแอลงเนื่องจากสงครามครั้งนี้เป็นสงครามยืดเยื้อกินเวลาถึง 57 ปี (พ.ศ. 2091 - 2147) และหัวเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะหัวเมืองเหนือ หัวเมืองตะวันตกและ หัวเมืองในภาคกลางกลายเป็นสนามรบจึงต้องสูญเสียกำลังคนและทรัพย์สินไปในการสงคราม

¹ ประชุมพระตำราบรมราชูทิศเพื่อกลุ่ปนาบั้นสมัยอยุธยา ภาค 1, หน้า 19

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

ในระหว่างนั้นกรุงศรีอยุธยาสามารถปราบปรามหัวเมืองสำคัญ ๆ ที่เป็นกบฏลงได้ ไม่ว่าจะเป็นพิษยี่ สวรรคโลก หรือตะนาวศรี และมีการกวาดต้อนผู้คนจากหัวเมืองเหนือแถบเมืองพิษณุโลก และเมืองโกสั๊กเคียงซึ่งเป็นชุมชนใหญ่มีประชากรหนาแน่นมาแต่โบราณลงมาอยู่ในบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง อันเป็นการนำเอากำลังคนจำนวนมากจากหัวเมืองที่เคยมีอำนาจค่อนข้างอิสระเข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมของกรุงศรีอยุธยาโดยตรง ทั้งหมดนี้ทำให้กรุงศรีอยุธยาภายหลังการตั้งตัวเป็นอิสระจากพม่าสามารถแผ่ขยายอำนาจกว้างขวางและหยั่งรากลึกกว่าที่เคยเป็นมาในการธำรงอำนาจนี้ไว้กรุงศรีอยุธยาได้ขยายระบบราชการให้ใหญ่โตซับซ้อนขึ้นและมีเอกภาพมากขึ้น ระบบราชการนี้เป็นกลไกที่ส่วนกลางใช้ในการบังคับบัญชาหัวเมืองโดยตรง โดยสมุหนายกบังคับบัญชาหัวเมืองภาคเหนือ สมุหพระกลาโหมบังคับบัญชาหัวเมืองภาคใต้ สำหรับอำนาจหน้าที่ของโกษาธิบดีในการบังคับบัญชาหัวเมืองชายทะเล มีหลักฐานฝรั่งเศสที่เขียนในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์ยืนยันคือนิโคลาส แชรแวงส์ ได้รายงานว่าโกษาธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาหัวเมือง "มีอำนาจสิทธิขาดในการปกครองด้านทะเลทั่วไป ตั้งแต่พิลลี่ (เพชรบุรี) จรดถึงเทนนัสเซริม (ตะนาวศรี)" ¹ ในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าปราสาททองโกษาธิบดีได้รับหน้าที่นำกำลังทัพพร้อมกับสมุหพระกลาโหมและบางครั้งก็เป็นแม่ทัพใหญ่ เช่น การนำทัพไปปราบปรามการแย่งชิงอำนาจในหัวเมืองเหนือคือเมืองเชียงใหม่ เมืองลำปาง ² และต่อมาโปรดเกล้าฯ ให้นำทัพไปปราบกบฏเมืองปัตตานี ³ ในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์ พระยาโกษาธิบดี (เหล็ก) ได้เป็นแม่ทัพใหญ่ในการศึกหลายครั้งด้วยกัน คือ การศึกกับเชียงใหม่ พ.ศ. 2205 การศึกกับพม่า พ.ศ. 2215 และ พ.ศ. 2216 ⁴ ในรัชกาลต่อ ๆ มาบทบาทการนำทัพของโกษาธิบดียังคงความ

¹ นิโคลาส แชรแวงส์, ประวัติศาสตร์ธรรมชาติและการเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม. แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร (พระนคร. ก้าวหน้า 2506), หน้า 71-72.

² สังข์ พัธโนทัย, พระเจ้าปราสาททอง (พระนคร. องค์การตำราสาร, 2507), หน้า 174 - 186.

³ ประชุมพงศาวดาร ภาค 79, หน้า 240 - 242.

⁴ สมเด็จพระนารายณ์ทรงราชูปถัมภ์, ไทยรบพม่า ฉบับรวมเล่ม พิมพ์ครั้งที่ 4, (พระนคร: คลังวิทยา, 2505), หน้า 235.

สำคัญ เช่นนี้มาโดยตลอด อาจกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่และบทบาทของโกษาธิบดีในการนำทัพ อยู่ในระดับเดียวกับอัครมหาเสนาบดีคือ สมุหนายก และสมุหพระกลาโหม

ในช่วงที่ระบบราชการขยายใหญ่โตและมีเอกภาพมากขึ้น ขุนนางในระบบราชการ ย่อมมีอำนาจมากขึ้น ขุนนางระดับสูงจะมีอำนาจมากจนสามารถท้าทายพระราชอำนาจ และ ขุนนางผู้หนึ่งคือสมุหพระกลาโหมถึงกับสามารถก้าวขึ้นมาเป็นพระมหากษัตริย์ได้¹ พระมหากษัตริย์ ในระยะนี้จึงต้องหาทางควบคุมอำนาจขุนนางและป้องกันการสั่งสมอำนาจของขุนนางด้วยวิธีการ ต่าง ๆ ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่และบทบาทของโกษาธิบดีด้วย วิธีการหนึ่งที่สมเด็จพระเจ้าปราสาททองทรงใช้คือการทำให้สถานะของขุนนางไร้เสถียรภาพที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้² "พระองค์ทรงเปลี่ยนตัวขุนนางที่มียศศักดิ์สูงสุดของประเทศบ่อย ๆ จนไม่มีขุนนางคนใดแน่ใจใน ตำแหน่งหน้าที่ของตน"³ ปรากฏว่าใน พ.ศ. 2176 ทรงย้ายขุนนางตำแหน่งสมุหนายกไป ดำรงตำแหน่งพระคลัง⁴ และระหว่าง พ.ศ. 2180 - 2183 ทรงสับเปลี่ยนตัวขุนนางที่ ดำรงตำแหน่งสมุหพระกลาโหม และตำแหน่งโกษาธิบดีถึง 2 ครั้ง⁵

ในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์ เพียงสองเดือนหลังจากพระองค์เสด็จขึ้นครองราช สมบัติก็เกิดการกบฏที่เรียกว่ากบฏพระไตรภูวนาทิศัย การกบฏครั้งนี้มีพระอนุชาสองพระองค์เป็น ผู้นำร่วมกับขุนนางชั้นสูงอีกมาก หนึ่งในขุนนางชั้นสูงเหล่านี้คือ พระยาพระคลังหรือพระยาโกษาธิบดี⁶

¹ นิธิ เอียวศรีวงศ์, การเมืองไทยสมัยพระนารายณ์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 20-25.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

³ ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 79 (กรุงเทพฯ: องค์การค้าคุรุสภา, 2513), หน้า 256-257.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 229.

⁵ กรมศิลปากร, เอกสารขอล้นดาสมัยกรุงศรีอยุธยา แปลโดย นันทา สุกกุล (พระนคร. กรมศิลปากร, 2513), หน้า 229.

⁶ นิธิ เอียวศรีวงศ์, การเมืองไทยสมัยพระนารายณ์, หน้า 42-43.

การที่พระยาโกษาธิบดีเข้าร่วมในการกบฏครั้งนั้นทำให้มีการเปลี่ยนตัวพระยาโกษาธิบดี และสมเด็จพระนารายณ์ก็ทรงไม่ไว้วางพระทัยในขุนนางระดับสูงเช่นเดียวกับพระราชบิดา การแก้ปัญหาของพระองค์ทางหนึ่งคือการแต่งตั้งให้ผู้ที่ทรงไว้วางพระทัยให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ บางครั้งก็โปรดเกล้าฯ ให้ขุนนาง(ที่ทรงไว้วางพระทัยได้มากกว่า)ในตำแหน่งอื่นไปดูแล ซึ่งเท่ากับเพิ่มความไม่มั่นคงในฐานะนั้น ๆ ขึ้นไปอีก ทำให้เป็นการยากที่จะใช้ตำแหน่ง "รักษากร" นั้นสร้างฐานอำนาจ¹ ปรากฏว่าหลังจากพระยาโกษาธิบดี (เหล็ก) ถึงแก่อนิจกรรม สมเด็จพระนารายณ์โปรดเกล้าฯ ให้ออกญาภิรมย์...รักษาราชการแทนพระยาโกษาธิบดีอยู่นาน และในปลายรัชกาลเมื่อออกญาพระคลังคนหนึ่งฟ้องร้องกล่าวโทษพลคอนเป็นข้อจรรยา สมเด็จพระนารายณ์ได้โปรดเกล้าฯ ให้ประหารชีวิตออกญาพระคลังผู้นี้ แล้วโปรดเกล้าฯ ให้ออกญาพระเสด็จเป็นผู้รักษากรพระคลังด้วย³

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าปราสาททองและสมเด็จพระนารายณ์โกษาธิบดีน่าจะมีความสำคัญทางการเมืองเป็นพิเศษ เพราะเป็นตำแหน่งที่ทำหน้าที่ควบคุมชาวต่างชาติซึ่งเป็นกลุ่มคนที่พระมหากษัตริย์ทั้งสองพระองค์ทรงเลือกใช้เพื่อคานอำนาจหรือควบคุมอำนาจของขุนนางฝ่ายปกครองอันเป็นการแก้ปัญหาการเมืองภายใน⁴ ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งหรือรักษากรโกษาธิบดีย่อมจะต้องเป็นผู้ที่ทรงไว้วางพระทัยอย่างสูงให้ทำหน้าที่อันสำคัญยิ่งนี้

หนึ่งในช่วงหลังเสียกรุงครั้งแรกนี้ มีชาวตะวันตกเข้ามาค้าขายในอาณาจักรอยุธยาพัก พ่อค้าชาวตะวันตกเหล่านี้มีธรรมเนียมในการค้าแตกต่างจากพ่อค้าชาวตะวันออกอยู่บ้างในแง่ที่ต้องการให้มีระเบียบแบบแผนทางการค้าที่ชัดเจน จึงได้เข้ามาเจรจาทำสนธิสัญญา

¹ นิธิ เอียวศรีวงศ์, การเมืองไทยสมัยพระนารายณ์, หน้า 42-43.

² ซิมอง เดอ ลาลูแบร์, จดหมายเหตุลาลูแบร์ ฉบับสมบูรณ์ เล่ม 1, แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร (กรุงเทพฯ: ก้าวหน้า, 2510), หน้า 356.

³ เคอะแบส, บันทึกความทรงจำของบาทหลวงเคอะแบสเกี่ยวกับชีวิตและมรณะกรรมของกองสังฆ์ พอลคอน, แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร (กรุงเทพฯ: ก้าวหน้า, 2508), หน้า 56.

⁴ โปรดดู นิธิ เอียวศรีวงศ์, การเมืองไทยสมัยพระนารายณ์ (สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 31-32.

ทางการค้ากับราชสำนักไทย แม้ว่าสนธิสัญญาที่ทำขึ้นจะไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติเท่าใดนัก แต่ก็นับเป็นการสร้างสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ ในกรณีพระยาโกษาธิบดี หรือผู้รักษาการค้าแห่งโกษาธิบดีเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้แทนฝ่ายราชสำนักไทยพร้อมด้วย ออกพระศรีพิพัฒน์ เช่น การทำสนธิสัญญากับฮอลันดาใน พ.ศ. 2207¹ การทำสนธิสัญญากับ ฝรั่งเศสใน พ.ศ. 2231² เป็นต้น

เมื่อถึงปลายอยุธยา ฐานะอำนาจหน้าที่และบทบาทของโกษาธิบดีมีความเปลี่ยนแปลง ที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งโดยสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับการเปลี่ยนแปลงทางการค้าและความเปลี่ยนแปลง ทางการเมือง

ตามหลักฐานที่ปรากฏในพระตำราบรมราชูทิศเพื่อกลับไปใน พ.ศ. 2242 ผู้ดำรง ตำแหน่งโกษาธิบดีคือ "เจ้าพญาศรีธรรมราชเคชชาติอาตมาตยานุชิตพิพิศ รัตนราชโกษาธิบดี อภยพิริยปรากฏมหา" ³ แสดงว่าในรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา โกษาธิบดีมียศถึงชั้นเจ้าพระยา เข้าใจว่าการที่สมเด็จพระเพทราชาทรงเป็นขุนนางที่แย่งชิงพระราชอำนาจมาได้ ไม่นาน ไม่ได้วางแผนการอย่างเป็นขั้นตอนและค่อย ๆ ดำเนินการเป็นขั้น ๆ โดยใช้เวลา หลายปีเหมือนดังสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง ทำให้สมเด็จพระเพทราชาเมื่อยังเป็นออกพระ ขึ้นต้องพึ่งพาขุนนางผู้อยู่มากในการยึดอำนาจมาเป็นของตน ด้วยเหตุนี้จึงต้องทรงตอบแทน ความดีความชอบแก่ผู้สนับสนุนพระองค์ด้วยยศและสถานะที่สูงเป็นพิเศษ ดังปรากฏว่าผู้มีบทบาท สำคัญที่สุดในการร่วมมือยึดอำนาจได้รับการสถาปนาให้เป็นถึงเจ้าทรงกรม ⁴ จึงน่าเชื่อว่าผู้มี ส่วนช่วยเหลือในระดับรองลงมาคงได้รับการแต่งตั้งเป็นขุนนางที่มียศสูงเป็นพิเศษเช่นกัน กรณี

¹ กรมศิลปากร, บันทึกเรื่องสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ ในศตวรรษที่ 17 เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2513, 2513), หน้า 87-94.

² ประชุมจดหมายเหตุสมัยอยุธยา ภาค 1, หน้า 12.

³ ประชุมตำราบรมราชูทิศเพื่อกลับไป สมัยอยุธยา ภาค 1, หน้า 19.

⁴ คือ ขุนหลวงสรศักดิ์ ได้รับการสถาปนาเป็นกรมพระราชวังบวรสถานมงคล

ดูพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับพันจันทนุมาศ ประชุมพงศาวดาร เล่ม 39 (กรุงเทพฯ: กุรุสภา, 2512), หน้า 218.

เจ้าพระยาสุรสงครามซึ่งได้รับพระราชทานเครื่องยศเสมอเจ้าทรงกรมทั้งสอง¹ นับเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับ "เจ้าพญาศรีธรรมราชเคชชาติอามาตยานุชิตพิพิธรัตนราชโกษาธิบดีฯ" ผู้มีนามว่า "ปาน" ได้ดำรงตำแหน่งโกษาธิบดีมาตั้งแต่แรกที่สมเด็จพระเพทราชาได้ราชสมบัติจนกระทั่งถึงแก่อนิจกรรม (พ.ศ. 2231-2243)²

เจ้าพระยาโกษาธิบดีอีกผู้หนึ่งที่ได้รับยศสูงและเป็นขุนนางที่มีอำนาจมาจากการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ซึ่งราชสมบัติก็คือ เจ้าพระยาชำนาญบริรักษ์ (อู่) ในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ³

นอกจากสภาพการต่างการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้โกษาธิบดีบางคนในปลายอยุธยาได้รับยศสูงและมีอำนาจมากดังกล่าวมาแล้ว ความเปลี่ยนแปลงทางการค้าก็มีผลกระทบต่อตำแหน่งโกษาธิบดีในปลายอยุธยาอย่างลึกซึ้ง กล่าวคือมีผลทั้งต่อการกำหนดตัวผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนี้ซึ่งต้องมีคุณสมบัติบางประการที่เอื้อต่อการรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้าของพระมหากษัตริย์ และมีผลต่อฐานะ อำนาจ หน้าที่และบทบาทของโกษาธิบดีด้วย

หลังจากรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์การค้าต่างประเทศของอยุธยามีได้เสื่อมโทรมลงดังที่เคยเข้าใจกัน หลักฐานญี่ปุ่นซึ่งเขียนขึ้นในกลางพุทธศตวรรษที่ 23 กล่าวว่า อยุธยาเป็นศูนย์รวมของเรือสินค้าชนิดต่าง ๆ และมั่งคั่งร่ำรวยอย่างยิ่ง⁴ จกหมายเหตุคณะทูตลังกา

¹ คือ ขุนหลวงสรศักดิ์ ได้รับการสถาปนาเป็นกรมพระราชวังบวรสถานมงคล พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับพันจันทนุมาศ ประชุมพงศาวดาร เล่ม 39 (กรุงเทพฯ. กุรุสภา, 2512), หน้า 218.

² ประชุมพงศาวดาร เล่มที่ 21 (พระนคร. องค์การค้าคุรุสภา, 2507), หน้า 292, 309.

³ พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับสมเด็จพระพนรัตน์ (กรุงเทพฯ. คลังวิทยา, 2514), หน้า 602-609.

⁴ ไปรคคูลุ Sarasin Viraphol, *Tribute and Profit : Sino-Siamese Trade 1652-1853* (Cambridge, Council on East Asian Studies, Harvard University, 1977), p. 47.

ซึ่งเข้ามาเจริญพระราชไมตรีในปี พ.ศ. 2293 รายงานว่า กรุงศรีอยุธยาเป็นศูนย์กลางการค้าที่เป็นแหล่งรวมของสินค้าจากเอเชียใต้ เอเชียตะวันตก เอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เอง นอกจากพ่อค้าจีน ชาว มะละกา ปัตตานี อังวะ เมาะตะมะและพ่อค้ามัวร์แล้ว ราชทูตลังกายังพบเห็นพ่อค้าชาวตะวันตกอีกหลายชาติ¹

ในบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่อยุธยาค้าขายด้วยในระยะปลายอยุธยา นั้น อยุธยาทำการค้ากับจีนมากที่สุด สาเหตุสำคัญที่ทำให้การค้าระหว่างอยุธยากับจีนขยายตัวขึ้นมากก็คือ การที่เกิปัญหาคู่ผูกพันกันขึ้นภายในประเทศจีนทำให้มีความจำเป็นต้องซื้อข้าวจากอยุธยาเข้าไปเลี้ยงประชากร ความต้องการข้าวมีมากจนจักรพรรดิจีนต้องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปิดประเทศค้าขายตั้งแต่ พ.ศ. 2227 และได้ยอมลดหย่อนระเบียบกฎหมายการค้าที่เข้มงวด หยุ่มหยมลง พร้อมกันนี้ยังยกเว้นภาษีสินค้าขาเข้าสำหรับข้าวและลคัศตราภาษีทั้งขาเข้าและขาออกแก่เรือสินค้าที่นำข้าวเข้ามาขาย ยิงนำข้าวเข้ามาขายเพียงใดก็จะยังได้รับการลคัศตราภาษีมากขึ้นเพียงนั้น² ด้วยเหตุนี้แม้จะมีรายได้จากการค้าข้าวไม่มากเพราะข้าวเป็นสินค้าที่กินระวางสูง แต่การนำข้าวเข้ามาขายให้เงินช่วยให้สามารถซื้อและขายสินค้าต่าง ๆ โดยเสียภาษีในอัตราต่ำ ดังนั้นการขยายตัวของการค้าข้าวแก่จีนทำให้การค้าระหว่างอยุธยากับจีนขยายตัวขึ้นอย่างมาก

เนื่องจากการค้ากับจีนมีความสำคัญสูงสุดเช่นนี้ ในปลายรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา เมื่อเจ้าพระยาโกษาธิบดี (ปาน) ถึงแก่อนิจกรรมแล้ว พระองค์จึงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้คนจีนเป็นพระยาโกษาธิบดีแทน เข้าใจว่าพระยาพระคลังท่านนี้คงดำรงตำแหน่งสืบต่อไปในรัชกาลพระเจ้าเสือ เพราะไม่ปรากฏหลักฐานว่าพระองค์ทรงแต่งตั้งขุนนางตำแหน่งนี้ใหม่ ต่อมาในรัชกาล

¹ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, เรื่องประคิษฐานพระสงฆ์สยามวงศ์ในลังกาทวีป พิมพ์เป็นอนุสรณในงานพระเมรุพระศพสมเด็จพระสังฆราชเจ้ากรมหลวงวชิรญาณวงศ์, 2503), หน้า 123.

² Sarasin Viraphol, *Tribute and Profit...*, p. 74-91.

สมเด็จพระเจ้าท้ายสระพระองค์ยังทรงแต่งตั้งคนเป็นพระยาโกษาธิบดี ในพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา เรียกว่าพระยาโกษาธิบดีจิ้น¹ พระยาโกษาจิ้นผู้นี้มีบทบาทและอิทธิพลทางการค้าอย่างสูง โดยหน้าที่ในการควบคุมดูแลการค้าระหว่างไทยกับจีนอย่างมากเพราะพระเจ้าท้ายสระโปรดเกล้าฯ ให้พ่อค้าจีนจากฟูเกี้ยนเคินเรือค้าขายระหว่างกรุงศรีอยุธยากับกวางตุ้งและฟูเกี้ยนในพระนามาภิไธยของพระองค์² ดังนั้นพระยาโกษาจิ้นจึงน่าจะมีหน้าที่ควบคุมดูแลและเก็บผลประโยชน์จากพ่อค้าจีนเหล่านี้ และหลังจาก พ.ศ. 2252 พระยาโกษาจิ้นคงจะยังมีบทบาทมากขึ้นในการทำการค้าในระบบบรรณาการให้แก่ราชสำนักอยุธยา เพราะในปี พ.ศ. 2252 นี้จักรพรรดิจิ้นมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ยกวันภาษีแก่สินค้าทั้งหมดที่มาในขบวนเรือถวายบรรณาการ³ นอกจากจะดูแลการค้ากับจีนแล้วพระยาโกษาจิ้นยังมีหน้าที่ต่อกำปั่นให้ราชสำนักด้วย ดังปรากฏในพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาว่า

ทรงพระกรุณาตรัสสั่งโกษาธิบดีให้ต่อกำปั่น 3 หน้า ปากกว้าง 6 วา . . . แล้วให้ประทกซึ่งออกไปจำหน่าย ณ เมืองเทศ 40 ซ้าง⁴ ส่วนบทบาทในการค้าของเอกชนนั้นมีหลักฐานว่า โกษาธิบดีให้ความอุดหนุนแก่พ่อค้าจีนมากจนกระทั่งการค้าในราชอาณาจักรอยุธยาตกอยู่ในมือชาวจีนและทำให้พ่อค้าเอชชชาติอื่น ๆ ไม่พอใจ⁵

รัชกาลสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ ขุนชำนาญผู้มีบทบาทสำคัญที่สุดในการช่วยให้พระองค์แย่งชิงราชสมบัติได้สำเร็จในขณะที่กำลังตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบ จนคำริจะยอมแพ้อยู่แล้ว ได้รับการปุบปามเห็นใจความดีความชอบให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพระยาโกษาธิบดีแสดงว่าในช่วงเวลาที่มีการค้าขายตัวและผลประโยชน์จากการค้ามีอยู่อย่างสูงนั้น ตำแหน่งโกษาธิบดีมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นที่มาทั้งอำนาจทางการเมืองและอิทธิพลทางการค้า กล่าวได้ว่า แม้อำนาจ

¹ "พระราชพงศาวดารกรุงเก่า", ประชุมพงศาวดาร เล่ม 8 (กรุงเทพฯ: คุรุสภา, 2507), หน้า 227.

² Sarasin Viraphol, *Tribute and Profit...*, p. 93.

³ *Ibid*, p. 141.

⁴ "พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับพันจันทนุมาศ," ประชุมพงศาวดาร เล่ม 39 หน้า 243.

⁵ Sarasin Viraphol, *Tribute and Profit...*, p. 48.

ของเจ้าพระยาชำนาญวิกรมผู้นี้จะเกิดจากความสำเร็จทางการทหารโดยเป็นผู้นำทัพต่อสู้กับกองกำลังของเจ้าฟ้าอภัย เจ้าฟ้าปรเมศร์ในสงครามกลางเมือง แต่ความสำเร็จทางการค้าของท่านก็เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่ทำให้ท่านมีอำนาจอย่างสูงและสามารถขยายอำนาจทางการเมืองการปกครองออกไปอย่างกว้างขวางยิ่งกว่าโกษาธิบดีอื่น ๆ ในประวัติศาสตร์อยุธยาได้เคยทำมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำเร็จในการสร้างสัมพันธไมตรีกับราชสำนักจีน ดังปรากฏว่าใน พ.ศ. 2279 เจ้าพระยาชำนาญวิกรมได้ส่งสาส์นไปขอซื้อทองคำซึ่งเป็นสินค้าต้องห้ามของจีน แม้ว่าจะไม่ได้รับอนุญาตให้ซื้อแต่จักรพรรดิจีนก็โปรดเกล้าฯ พระราชทานทองคำให้เป็นพิเศษถึง 800 ชั่ง ¹

ในขณะที่สมเด็จพระเจ้าบรมโกศทรงแสดงอำนาจเหนือขุนนางชั้นสูงคนอื่น ๆ ตลอดจนเจ้านาย แต่พระองค์กลับไม่เคยทรงกระทำสิ่งใดอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อเกียรติยศของเจ้าพระยาชำนาญวิกรม ใน พ.ศ. 2283 ทรงตราพระราชกำหนดฉบับหนึ่งระบุว่า สมุหพระกลาโหม สมุหนายก และเจ้านายข้างในกินสินบนครั้งละ 10 ตำลึง ถึง 2 ชั่ง ² จะเห็นได้ว่าพระราชกำหนดนี้กล่าวถึงการกระทำผิดของอัครมหาเสนาบดีทั้งสองท่านแต่ไม่ได้กล่าวถึงโกษาธิบดีเลย ใน พ.ศ. 2289 เมื่อพระยาชำนาญวิกรมและเจ้าพระยาราชภักดีว่าราชการที่สมุหนายกทำความผิดในเรื่องเดียวกัน ปรากฏว่าสมเด็จพระเจ้าบรมโกศโปรดเกล้าฯ ให้เขียนพระยาราชภักดี 20 ที่ แต่พระองค์เพียงแต่โปรดเกล้าให้ภาคทัณฑ์เจ้าพระยาชำนาญวิกรม ³

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งในด้านอำนาจหน้าที่และบทบาทของโกษาธิบดีคงเกิดขึ้นครั้งหนึ่งในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าบรมโกศนั่นเอง นั่นคือการทำโกษาธิบดีได้บังคับบัญชาหัวเมืองภาคใต้แทนสมุหพระกลาโหมความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญนี้มีความสัมพันธ์กับการค้าและการเมืองภายในด้วย

¹ คณะกรรมการสืบค้นประวัติศาสตร์ไทยเกี่ยวกับจีนในเอกสารภาษาจีน, ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทย - จีน พ.ศ. 1825-2395 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2523), หน้า 37.

² กฎหมายตราสามดวง, หน้า 686.

³ พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา สมัยพระพนรัตน์, หน้า 620.

เมื่อการค้ากับจีนขยายตัวนั้น ปรากฏว่าหัวเมืองภาคใต้ที่สำคัญ เช่น นครศรีธรรมราช สงขลา พัทลุง ก็ได้ทำการค้ากับจีน แต่พ่อค้าที่เดินเรือค้าขายระหว่างหัวเมืองเหล่านี้กับจีนกระทำการค้าโดยมิได้อ้างพระนามาภิไธยของกษัตริย์อยุธยา¹ การที่หัวเมืองเหล่านี้พยายามแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้าในหัวเมืองเหล่านี้มีอยู่มากคงทำให้ราชสำนักอยุธยาพยายามควบคุมหัวเมืองเหล่านี้อย่างจริงจังในเวลานั้นพระยาราชสงครามสมุหพระกลาโหมซึ่งเคยมีอำนาจบังคับบัญชาหัวเมืองภาคใต้อีก่อนคงมีความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นนักกับสมเด็จพระเจ้าบรมโกศเพราะมีความขัดแย้งรุนแรงมาตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระเจ้าท้ายสระ เมื่อครั้งพระองค์ยังดำรงพระยศเป็นกรมพระราชวังบวรสถานมงคล จึงมีความเป็นไปได้อย่างมากว่าสมเด็จพระเจ้าบรมโกศจะทรงหาทางลดอำนาจของพระยาราชสงคราม โดยให้เจ้าพระยาชำนาญวิรักษ์บังคับบัญชาหัวเมืองภาคใต้แทน ซึ่งจะเป็นผลดีต่อพระองค์ทั้งในด้านการเมืองและการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อโกษาธิบดีท่านนี้มีอิทธิพลในการค้าระหว่างประเทศอยู่แล้ว ย่อมจะควบคุมดูแลการค้าในหัวเมืองภาคใต้ได้ดีกว่า

จากที่กล่าวมาแล้ว โกษาธิบดีในสมัยอยุธยาตอนปลายต้องรับหน้าที่สำคัญ ๆ เทียบเคียงกับตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี การได้รับโอนอำนาจปกครองหัวเมืองภาคใต้แทนสมุหพระกลาโหม ทำให้ต้องมีหน้าที่เกี่ยวเนื่องกับการปกครองหัวเมืองเพิ่มขึ้น ต้องควบคุมไพร่ในหัวเมือง ดูแลการจัดเก็บภาษีในหัวเมือง การศาล การทหาร ขณะเดียวกันต้องปฏิบัติหน้าที่ด้านการต่างประเทศ ทั้งด้านการค้าและการทูต ทำให้โกษาธิบดีเริ่มละวางหน้าที่ด้านการคลังให้เป็นหน้าที่ของกรมพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งมีพระยาราชภักดี (ศักดิ์นา 5000) ทำหน้าที่แทนในด้านการดูแลรับจ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์ ตลอดจนชำระคดีเกี่ยวข้องกับพระราชทรัพย์หลวง โกษาธิบดีเพียงแต่ควบคุมดูแลเหนือพระคลังต่าง ๆ ที่สังกัดโกษาธิบดี รวม 12 พระคลัง

¹ Sarasin Viraphol, *Trubute and Profit...*, p. 61-64.

สำหรับสมัยธนบุรีเป็นสมัยสั้น ๆ เพียง 15 ปีเท่านั้น แต่มีศึกสงครามตลอดเวลา นอกจากปัญหาการก่อกบฏแล้ว ยังมีปัญหาด้านเศรษฐกิจหลังสงครามใหญ่ที่จะต้องแก้ไขอย่างรีบด่วน ดังนั้นระเบียบการปกครองบ้านเมืองที่ใช้ในสมัยกรุงธนบุรียังคงเลียนแบบที่ใช้ในสมัยอยุธยาตอนปลาย โภษาธิปัตย์มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองหัวเมืองภาคใต้แทนสมเด็จพระกลาโหม สมเด็จพระเจ้าตากสินได้ทรงเลือกสรรผู้ที่จะดำรงตำแหน่งโภษาธิปัตย์ให้เป็นผู้มีความสามารถช่วยแก้ปัญหาได้ทั้งทางด้านการศึกสงคราม และปัญหาเศรษฐกิจซึ่งเป็นปัญหาสำคัญยิ่งในสมัยนั้น ได้โปรดเกล้าฯ ให้พระยาพิชัยจันเป็นโภษาธิปัตย์¹ พระยาพิชัยผู้นี้เป็นเงินมีฝีมือในการรบ และการที่มีเชื้อสายเงินทำให้อยู่ในแวดวงของพวกพ่อค้าเงินซึ่งจะพึงพอเป็นประโยชน์ทางการค้า เพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจในขณะนั้นได้เป็นอย่างดี ส่วนพระยาโภษาธิปัตย์ (สาย) ที่ดำรงตำแหน่งต่อมามีบทบาททางด้านการสงครามโดยเฉพาะต้องรับภาระการสงคราม และการจัดการปกครองในเมืองเขมร² ทำให้พระยาพิพัฒน์โกษาราชปลัดทูลฉลองต้องรับงานสำคัญ ๆ ในกรุงธนบุรีแทน

¹ พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา, 2:333

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 360.