



คณะกรรมการปกครองของประเทศสยามในระหว่างรัชกาลที่ 1

กิ่งชั้นรัชกาลที่ 5 แห่งสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในการศึกษาประวัติศาสตร์ สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เราอาจแบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ ตอนต้น ตอนกลาง และตอนปัจจุบัน

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เป็นระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2325 - พ.ศ. 2394 (ค.ศ. 1782 - 1851) มีพระมหากษัตริย์ทรงราชย์อยู่ 3 พระองค์ คือ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ 1) ทรงราชย์ตั้งแต่ พ.ศ. 2325 - พ.ศ. 2352 (ค.ศ. 1782 - 1809) พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (รัชกาลที่ 2) ทรงราชย์อยู่ระหว่าง พ.ศ. 2352 - พ.ศ. 2367 (ค.ศ. 1809 - 1824) และพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) ทรงราชย์ระหว่าง พ.ศ. 2367 ถึง พ.ศ. 2394 (ค.ศ. 1824 - 1851)

ระยะเวลาดังกล่าวนี้ เรียกได้ว่าเป็นสมัยแห่งการ "ก่อสร้างตัวใหม่" เพื่อให้กรุงเทพฯ มีความงดงามเท่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่งยังเป็นที่รู้จักของกันส่วนมากอยู่ และเป็นที่ยึดมั่นของคนไทยทั่วไปว่าสร้างบ้านเมืองให้เหมือนเมื่อ "ครั้งบ้านเมืองดี" จุดประสงค์ในการกระทำดังกล่าวคือเพื่อแสดงให้ทั้งชาวไทยเองและชาวต่างประเทศ ซึ่งเข้ามาติดต่อกับไทยในสมัยนั้นรวมทั้งพวกที่เป็นมิตรยะและเป็นศัตรูได้เห็นประจักษ์ว่าไทยกลับจึงตัวเป็นอิสระ มีกำลังพอที่จะสร้างบ้านเมืองขึ้นใหม่ให้มีความงดงามไม่ด้อยไปกว่าสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งนับว่าเป็นการชูขวัญศัตรูให้

ยำเกรงและเป็นการทำให้ขวัญของประชาชนชาวไทยดีขึ้นและมีกำลังใจด้วย

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนกลาง หมายถึงระยะเวลาระหว่าง พ.ศ.2394 – พ.ศ.2475 (ค.ศ. 1851 – 1932) คือเป็นช่วงเวลาดังนี้ ตั้งแต่ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ จนกระทั่งไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในสมัยรัชกาลที่ 7 คือ รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถือได้ว่าเป็นระยะเวลาที่ไทยกำลังอยู่ในยุคแห่งการปรับปรุงบ้านเมืองให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ สมัยนี้อยู่ใต้อการปกครองพระมหากษัตริย์ 4 พระองค์ ตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เช่นเดียวกับพระเจ้าแผ่นดินรัชกาลก่อน ๆ

รัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ครองราชย์อยู่ระหว่าง พ.ศ.2394 – พ.ศ.2411 (ค.ศ.1851 – 1868)

รัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ครองราชย์อยู่ระหว่าง พ.ศ.2411 – พ.ศ.2453 (ค.ศ.1868 – 1910)

รัชกาลที่ 6 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ครองราชย์ระหว่าง พ.ศ.2453 – พ.ศ.2468 (ค.ศ.1910 – 1925)

และรัชกาลที่ 7 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ครองราชย์ระหว่าง พ.ศ.2468 – พ.ศ.2475 (ค.ศ.1925 – 1932) มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และทรงประกาศพระราชสงฆ์ใน พ.ศ.2477 (ค.ศ.1934)

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนปัจจุบัน คือระยะเวลาตั้งแต่ไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือกฎหมายทั้งปวงมาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุขอยู่ใต้รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทยจนถึงปัจจุบันนี้ เป็นยุคที่ไทยกำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าแบบเดียวกับอารยประเทศทั้งหลาย และมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับนานาประเทศยิ่งขึ้น กับทั้งเข้าไปมีบทบาทในสังคมของโลกมากยิ่งขึ้น

เนื่องจากวิทยานิพนธ์เรื่องนี้เน้นหนักในด้านบทบาทของเสนาบดีแห่งตระกูลขุนนางในการปกครองประเทศสยามตั้งแต่รัชกาลที่ 1 ถึงต้นรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เพราะฉะนั้น จะกล่าวเฉพาะเรื่องราวในสมัยรัชกาลที่ 1 ถึงต้นรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่บรรดาเสนาบดีแห่งตระกูลขุนนางเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้อง

เมื่อไทยเสียกรุงศรีอยุธยาให้แก่พม่าใน พ.ศ. 2310 (ค.ศ. 1767) นั้น เอกสารทางราชการคงจะสูญหายไปมากเพราะชาตผู้คนเอาใจใส่ และพระราชวังบ้านเรือนในกรุงศรีอยุธยาก็ถูกเผาผลาญ ครั้นถึงสมัยกรุงธนบุรีพระเจ้าตากสินก้องทรงอาศัยปากค้ำของข้าราชการผู้ใหญ่สมัยกรุงศรีอยุธยาที่ยังพอหาตัวได้ให้เป็นผู้ชี้แจงระเบียบประเพณีการปกครองบ้านเมืองในสมัยกรุงศรีอยุธยา แล้วนำมาใช้เป็นหลักปฏิบัติในการปกครองประเทศตลอดสมัยกรุงธนบุรี ปรากฏว่าลักษณะการปกครองดังกล่าวนั้นก็ได้ใช้เป็นหลักมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 5 ตอนนั้น ในระยะนั้นก็มีการเปลี่ยนแปลงบ้างเล็กน้อย และเพื่อความสะดวกจึงจะกล่าวถึงลักษณะการปกครองประเทศในสมัยกรุงธนบุรี และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นไปพร้อม ๆ กัน ส่วนในด้านเศรษฐกิจและการต่างประเทศนั้น เนื่องจากกรุงธนบุรีเป็นราชธานีในระยะเวลานั้น การเศรษฐกิจและการต่างประเทศจึงไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงมากในสมัยตอนต้นแห่งกรุงรัตนโกสินทร์

พระมหากษัตริย์กรุงสยามในสมัยนั้นทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดในการปกครองบ้านเมือง ทรงเป็นประจักษ์เจ้าชีวิตของพลสกนิกของพระองค์ "เจ้าชีวิต" เป็นคำเรียกพระเจ้าแผ่นดินผู้ซึ่งประชาราษฎร์นับถือเสมือนทรงเป็นบิดา แต่ในขณะที่เดียวกันประชาราษฎร์ก็ถวายความจงรักภักดีต่อพระองค์และเกรงกลัวพระองค์มากจนดูประหนึ่งว่าทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาด ชีวิตของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินอยู่ในอุ้งพระหัตถ์ของพระองค์ ทรงเป็นเจ้าของที่ดินและผลประโยชน์ของชาติทั้งหมด<sup>1</sup>

<sup>1</sup> พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, 147-148, (พระนคร : ศดับกิตยา, 25 05), 23 หน้า, หน้า 1.

พระมหากษัตริย์ทรงได้รับการถวายพระนามตามแนวพระพุทธศาสนาว่าพระพุทธเจ้าอยู่หัวและพระ-  
พุทธเจ้าหลวง ส่วนคนธรรมดาใช้สรรพนามแทนตนเองเมื่อพระเจ้าอยู่หัวทรงใช้คำว่า ข้าพระพุทธ-  
เจ้า คำว่า พระพุทธเจ้า เป็นคำที่ใช้กับสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์  
ยังทรงได้รับการถวายพระนามต่าง ๆ อีก เช่น ขุนหลวง ไนหลวง พระเจ้าแผ่นดินและเจ้าชีวิต  
คำว่า "ขุนหลวง" นั้น มาจากแบบการปกครองในสมัยสุโขทัยซึ่งผู้ปกครองเมืองหนึ่ง ๆ เรียกว่า  
"ขุน" ส่วนคำว่า "หลวง" หมายความถึงผู้ยิ่งใหญ่ บางทีก็เรียกว่า พ่อขุน ดังเช่น พ่อขุนศรี-  
อินทราทิตย์ปฐมกษัตริย์แห่งอาณาจักรสุโขทัย เป็นต้น

สำหรับคำว่า ไนหลวง นั้นมาจากคำว่า "ไนวังขุนหลวง" ส่วนคำว่าพระเจ้าแผ่นดินก็หมายถึง  
ถึง เจ้าของแผ่นดิน<sup>1</sup> หรือเจ้าของประเทศ สังฆราช ปาลเลกัวซ์ (Pallegoix) ซึ่งดำรง  
ชีวิตอยู่ในกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้กล่าวไว้ในหนังสือของท่านเกี่ยวกับรัฐบาลของไทย ว่าด้วย  
พระมหากษัตริย์ตอนหนึ่งว่า

"รัฐบาลของประเทศสยามเป็นรัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ พระราชาทรงมี  
พระราชอำนาจโดยเด็ดขาด องค์พระมหากษัตริย์เป็นที่เกรงขามและเคารพสักการะราวกับพระเจ้า  
ไม่มีใครบังอาจมองพระองค์ทรงพระพักตร์ หมูเจ้าเข้าเมื่อเจ้าที่ประชุมออกขุนนางต้องหมอบอยู่บน  
เจ้าและศอก เมื่อพระเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินไปสู่แห่งใด ทุกคนจะต้องหมอบกราบลงกับพื้น

พระบรมนามาภิไธยของพระมหากษัตริย์นั้นพิสดาร เขาขนานพระนามว่า เจ้าแผ่นดิน เจ้า  
ชีวิต พระมหากษัตริย์ ฯลฯ พระองค์ทรงเป็นเจ้าแผ่นดินโดยแท้ กล่าวคือทรงเก็บส่วยสาอากรเป็น  
ของพระองค์เองและทรงมีสิทธิที่จะขับไล่ราษฎรทุกคนออกจากพื้นที่ดินใด ๆ ก็ได้ ในเมื่อมีพระราช-  
ประสงค์ที่จะใช้ที่ดินตรงนั้นสร้างวัด หรือสิ่งอื่น ๆ ขึ้น อย่างไรก็ตามพระองค์พระราชทานค่าเสีย  
หายในการโยกย้ายให้บางส่วน พระบรมนามาภิไธยนั้นห้ามเรียกขานกันตามพระนามเดิมของ  
พระองค์ จะต้องเรียกขานกันตามพระบรมนามาภิไธยดังแสดงไว้ ....."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Akin Rabibhadana, The Organization of Thai Society in the Early  
Bangkok Period, 1782-1873, (Ithaca, New York : Cornell University,  
1969), p. 52.

<sup>2</sup> Mgr. Pallegoix, เล่าเรื่องกรุงสยาม, แปลจาก Description du Royaume  
Thaï ou Siam, โดย สันต์ พ. โกมลบุตร (พระนคร : กวางหนา, 2506), หน้า 238-239.

จะเห็นว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจ และมีพระบรมนามาภิไธยมากมายเพียงใด และพระบรมนามาภิไธยเหล่านั้นแสดงถึงความจงรักภักดี ความเกรงในพระราชอำนาจของไพร่ฟ้า ข้าแผ่นดินต่อพระองค์นั่นเอง

ในการปกครองบ้านเมืองนั้นถือเอาหลักการบริหาร เป็นสำคัญเช่นเดียวกับสมัยก่อน ยามมีศึก สงคราม พระมหากษัตริย์ทรงใช้ทั้งข้าราชการทหารและพลเรือน ส่วนในยามสงบ ก็ทรงแยก ระเบียบการปกครองเป็นทหารฝ่ายหนึ่งและพลเรือนฝ่ายหนึ่ง สมุหพระกลาโหมเป็นผู้ควบคุมดูแล บังคับบัญชาฝ่ายทหารกับการหัวเมืองมีเกียรติทั้งปวง ส่วนสมุหนายกเป็นผู้ควบคุมดูแลบังคับบัญชา ข้าราชการฝ่ายพลเรือนกับการหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวง สองตำแหน่งนี้ถือว่าเป็นอัครมหาเสนาธิบดี (หรืออัครมหาเสนาบดี) คือเป็นเสนาบดีผู้ใหญ่ที่พระองค์ทรงปรึกษาราชการแผ่นดิน ตำแหน่งรองจาก อัครมหาเสนาธิบดีทั้งสองนั้น คือ เสนาบดีจตุสดมภ์ ได้แก่ เสนาบดีกรมเมือง (กรมเวียง) เสนาบดี กรมวัง เสนาบดีกรมพระคลังและเสนาบดีกรมนา ดังได้อธิบายไว้แล้วในตอนสมัยกรุงศรีอยุธยา

ในยามปกตินั้น ข้าราชการเหล่านั้นมีหน้าที่ปฏิบัติราชการตามที่กำหนดไว้ เมื่อมีราชการใดที่ ต้องปรึกษาหารือกัน ก็ต้องปรึกษากันในที่ประชุมเสนาบดี ซึ่งมีพระเจ้าแผ่นดิน หรือ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเป็นประธาน พระบรมวงศานุวงศ์บางพระองค์ และขุนนางผู้ใหญ่บางท่านอยู่ในที่ประชุม ด้วย การประชุมดังกล่าวนี้เรียกว่า "ลูกขุน ณ ศาลา" คำที่ปรึกษาตกลงกันในที่ประชุมแล้ว เรียกว่า "คำลูกขุนปรึกษา"

การปกครองของรัฐบาลกลางในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ระหว่าง พ.ศ.2325 - พ.ศ.2416 (ค.ศ.1782 ถึง ค.ศ.1873) นั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับในสมัยกรุงศรีอยุธยาถึงกล่าวมาแล้ว เสนาบดีที่มีอำนาจมากในการปกครองมี 3 คน คือ เสนาบดีมหาดไทยหรือสมุหนายก เสนาบดี- กลาโหม หรือสมุหพระกลาโหมและเสนาบดีกรมพระคลัง<sup>1</sup> เสนาบดีทั้งสามนี้มีอำนาจและหน้าที่มาก หลายท่าน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอธิบายไว้ว่า อัครมหาเสนาบดีทั้งสอง (คือสมุหนายกและสมุหพระกลาโหม) และเจ้าพระยาพระคลังเห็นว่าหน้าที่ในการเป็นผู้สักเลขาของ

<sup>1</sup>Akin Rabibhadana, op. cit., p.66.

ลงทะเยียนกำลังคนในสังกัดของศกตามภาคต่าง ๆ เป็นหน้าที่สำคัญและยิ่งใหญ่ที่สุด เพราะเป็นทางให้คนมีอำนาจและอิทธิพลยิ่งขึ้น นอกจากนี้ เสนาบดีทั้งสามปกครองดินแดนในความควบคุมดูแลโดยกรลงคำสั่งและรับรายงานจากเมืองในสังกัดของตน และถ้ามีเรื่องเดือดร้อนเกิดขึ้นในดินแดนดังกล่าว เช่น มีการจลาจลจวนวาย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็โปรดฯ ให้เสนาบดีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบคือเมืองนั้น ๆ เป็นแม่ทัพออกไปจัดการเรื่องต่าง ๆ ให้สงบเรียบร้อย ยิ่งกว่านั้น เสนาบดีทั้งสามยังมีศาลของตนเอง และยังมีสิทธิเก็บภาษีอากรในดินแดนในสังกัดของตนด้วย เพราะฉะนั้น อัครมหาเสนาบดีทั้งสองและเสนาบดีพระคลังแต่ละท่านจึงต่างมีหน้าที่หลายประการ เป็นทั้งผู้ปกครองดูแลหัวเมืองต่าง ๆ เป็นเสนาบดียุติธรรม เป็นแม่ทัพ เป็นผู้ดูแลและควบคุมประโยชน์ทรัพย์สินจากพื้นที่และประชาชนในสังกัดของตนด้วย<sup>1</sup>



นอกจากพระคลังจะมีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการปกครองทั้งปวงแล้ว พระคลังยังมีหน้าที่อื่น ๆ อีก คือ ตั้งแต่เดิมเป็นผู้ควบคุมบัญชีของกรมพระคลัง ต่อมาเมื่อพระเจ้าแผ่นดินทรงมีการศึกษาค้าขายกับต่างประเทศก็โปรดฯ ให้พระคลังมีหน้าที่แห่งเรือของหลวงบรรจุสินค้าออกไปค้าขาย ดังนั้นเมื่อผู้แทนหรือพ่อค้าชาวต่างประเทศมายังกรุงสยาม พระคลังจึงมีหน้าที่เกี่ยวข้องของติดต่อกับบุคคลเหล่านี้ พระคลังเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชากรมสองกรม คือกรมท่าและกรมพระคลังสินค้า ดังนั้นตำแหน่งเสนาบดีพระคลัง เพียงตำแหน่งเดียว ก็มีภาระหน้าที่และอำนาจหลายประการ คือ เป็นเสนาบดีการพระคลังของหลวง เป็นเสนาบดีด้านการต่างประเทศ เป็นผู้ปกครองดูแลหัวเมืองชายทะเล เป็นเสนาบดีว่าการยุติธรรม เป็นผู้กำกับกรูหาและเป็นหัวหน้าพนักงานในการลงทุนกิจการค้าขายของหลวง พระคลังมีผู้ช่วย 2 คนคือ พระยาราชภักดีและพระยาศรีพิทักษ์ พระยาราชภักดีเป็นหัวหน้ากรมพระคลังมหาสมบัติ คอยดูแลทรัพย์สิน ส่วนพระยาศรีพิทักษ์เป็นหัวหน้ากรมพระคลังสินค้า, อนึ่ง เสนาบดีว่าการพระคลังยังมีหน้าที่สำรวจตรวจตราบัญชีรายชื่อของพวกขุนนางและต้องจัดการเรื่องการค้าขายเบี้ยหวัด (เงินประจำปีที่พระเจ้าแผ่นดินพระราชทานเป็น

<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชโองการเปิดการปกครองแผ่นดิน, (พระนคร : กรมศิลปากร, 2510), หน้า 2 - 3.

รางวัลแก่บรรดาข้าราชการ) แต่ต่อมา เสนาบดีว่าการพระคลังได้เพิกเฉยละเลยเรื่องนี้เสีย<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีทั้งสอง คือ สมุหนายกและสมุหพระกลาโหม กับ เสนาบดีว่าการพระคลังมีขอบเขตกว้างขวางมาก โดยเฉพาะในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์นั้น เสนาบดีว่าการพระคลังเริ่มมีบทบาทในการปกครองประเทศมากขึ้นเป็นลำดับตั้งแต่ปลายสมัยรัชกาลที่ 2 ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 ตำแหน่งเสนาบดีว่าการพระคลังและสมุหพระกลาโหมตกอยู่กับบุคคลคนเดียวคือ ทิศผู้นำแห่งตระกูลขุนนาค จากนั้นมาอำนาจของตระกูลนี้ก็เพิ่มพูนขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงตอนต้นแผ่นดินรัชกาลที่ 5 ส่วนตำแหน่งสมุหนายกซึ่งเคยมีอำนาจควบคู่กับสมุหพระกลาโหมก็ลดบทบาทลงไปทุกที นับเป็นความสามารถประการหนึ่งของตระกูลขุนนาค ที่สามารถครองอำนาจได้อย่างเด็ดขาดเหนือเสนาบดีตระกูลอื่น ๆ ในขณะนั้น

อำนาจหน้าที่ของสมุหนายกและสมุหพระกลาโหมในการปกครองประเทศพอสรุปได้ 4 ประการดังนี้ คือ

1. เมื่อการศึกสงครามเกิดขึ้น ฝ่ายทหารและพลเรือนมีหน้าที่จะต้องหาสงครามเหมือนกัน มีอัครมหาเสนาบดีทั้งสองเป็นผู้นำและเป็นผู้บังคับบัญชา
2. การสำหรับบ้านเมือง มีหน้าที่เก็บส่วยสาอากรและเก็บบรรณาการ
3. การปกครองบ้านเมืองในด้านความยุติธรรม มีหน้าที่ปราบโจรผู้ร้ายและชำระคดีความ จึงเป็นข้อดีของทุกชนชั้นของประชาราษฎร์
4. การทำนุบำรุง ช่วยให้ที่ดินเกิดผลประโยชน์ด้วยกรเพาะปลูกและทางไปมาหาคืน<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Akin Rabibhadana, *op. cit.*, p. 67.

<sup>2</sup>ประสิทธิ์ กาญจนกุล, "งานมหาดไทยสมัยสมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ", ตำราวิชาอนุสรณ์, (กระทรวงมหาดไทยจัดพิมพ์เพื่อเฉลิมพระเกียรติพลเอกและมหาอำมาตย์เอกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ เนื่องในกรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 เสด็จพระราชดำเนินทรงเปิดพระอนุสาวรีย์ ณ กระทรวงมหาดไทย วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2511), หน้า 107

ถ้าเปรียบเทียบตำแหน่งสมุหนายกและสมุหพระกลาโหมในครั้งนั้นกับตำแหน่งรัฐมนตรีในปัจจุบันแล้ว ก็ลองเทียบเท่ากับตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม ดังนั้นจึงเท่ากับสมุหพระกลาโหมและสมุหนายกต่างคนมีหน้าที่เป็นรัฐมนตรีถึง 6 ตำแหน่ง จึงเป็นเหตุให้การงานมากเกินกำลัง ส่วนจุดสำคัญเป็นหัวหน้าจตุรงคเสนาที่ช่วยทำงานที่แบ่งแยกลงไปอีก เช่นยังมีบัญชาการพลเรือนคนละแผนกเป็นเสนาบดีที่พระคลัง เสนาบดีกรมเมือง เสนาบดีกรวางวังและเสนาบดีกรมนาวาเกษตรราชินดี นอกจากนี้ยังมีบางกรมแยกออกไปนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 เป็นราชการฝ่ายพลเรือนอย่างแท้จริง และแบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน เช่น กรมพระสุรัสวดี กรมลูกขุน กรมธรรมการ กรมหมอ กรมพระธำมัญญและกรมภูษาบาลา เป็นต้น

ประเภทที่ 2 เป็นราชการฝ่ายทหารอย่างแท้จริง และแบ่งไว้ในฝ่ายทหาร เช่น กรมอาสาแปลเหล่า กรมพระตำรวจและกรมกองมอญ ฯลฯ

ประเภทที่ 3 เป็นราชการฝ่ายทหาร แต่แบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน เช่น กรมล้อมพระราชวัง กรมแสงปืนใหญ่ กรมช้างและกรมม้า เป็นต้น

ประเภทที่ 4 เป็นราชการฝ่ายพลเรือน แต่แบ่งไว้ในฝ่ายทหาร เช่น กรมช่างสิบหมู่<sup>1</sup>

นอกจากเสนาบดีใหญ่ 6 ตำแหน่งดังกล่าวแล้ว ในสมัยรัชกาลที่ 2 แห่งราชวงศ์จักรี พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยทรงตั้งตำแหน่งซึ่งเรียกว่า "ผู้กำกับราชการ" ให้มีลักษณะเป็นท่านองที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในหน้าที่ต่าง ๆ กันเหมือนเสนาบดีเจ้ากรมอีกทีหนึ่ง และผู้กำกับราชการมักเป็นเจ้านาย ทั้งนี้เนื่องจากว่าขณะนั้นมีเจ้านายหลายพระองค์ที่เจริญพระชนมายุและมีพระปรีชาสามารถ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 2 ทรงพระราชดำริว่าควรให้บรรดาเจ้านายดังกล่าวทรงมีหน้าที่ประจำในราชการเสียบ้าง เพื่อให้ปรากฏพระเกียรติยศ

<sup>1</sup> ใช้ชื่อเดิมว่า กษัตริย์, หน้าเดียวกัน.



และเป็นประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน ดังนั้น พระองค์จึงทรงเลือกเจ้านายที่ไว้วางพระราชหฤทัย  
ในพระปรีชาสามารถได้ไปช่วยราชการในกรมต่าง ๆ ซึ่งทรงกำกับอยู่หลายครั้งเป็นที่ปรึกษาของ  
เสนาบดีหรือผู้เป็นหัวหน้ากรมนั้น ๆ แล้วจึงนำความขึ้นกราบบังคมทูลให้ทรงทราบ ส่วนการจัดไป  
ตามกระแสพระราชดำรินั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 2 ก็ทรงปรึกษาเจ้านายผู้กำกับ  
ราชการนั้น ๆ ด้วย สำหรับในสมัยรัชกาลที่ 2 นั้น เจ้านายที่ทรงได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้กำกับราชการ  
ของกรมต่าง ๆ เช่น เจ้าแก้วกรมหลวงพิทักษ์มนตรีกำกับกรมวัง เจ้าแก้วกรมขุนวิเศษวานรกำกับ  
ราชการกรมมหาดไทย พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นทักษิณเสวกกำกับราชการกรมพระกลาโหม พระเจ้า  
ลูกยาเธอกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์กำกับราชการกรมพระคลัง (กรมท่า) ตั้งแต่ยังไม่ทรงกรม ในจด-  
หมายเหตุอาลักษณ์กล่าววาทกรรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ (พระองค์เจ้าทับซึ่งต่อมา คือ พระบาทสมเด็จพระ  
เจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3) ทรงรับกรมเมื่อประกาศ จ.ศ. 1175 พ.ศ. 2356<sup>1</sup> กรมหมื่นเทพพลภักดิ์กับ  
กรมหมื่นรักษารัตนเรศตั้งแต่ยังไม่ได้รับกรมกำกับกรมพระนครบาลทั้ง 2 องค์ และกรมหมื่นพิสิษฐเบญทร  
กำกับกรมเมือง ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้เจ้า  
นายกำกับราชการของกรมพระคลังและมหาดไทยพระองค์หนึ่ง กำกับกรมวังและสิ่งของกำบังพระองค์  
หนึ่ง ตั้งแต่ต้นรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้เจ้านายสามพระองค์เป็น  
ผู้กำกับราชการลงกรมนา กรมวัง และกรมเมือง

พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ทรงแสดงความลึกลับเกี่ยวกับขอมเจตอาญาของเจ้านายดังกล่าว  
ไว้โดย "เจ้าสุวัศ" ว่า "ถึงแม้เจ้านายในพระราชวังก็จะทรงมีงานทำมากขึ้น แต่ออกจะแปลกที่จะ  
เสด็จออกไปตามหัวเมืองไม่ได้ นอกจากทรงคุมกองทัพออกไปหรือตามเสด็จพระราชดำเนิน เห็น  
จะเป็นเพราะ (พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว) ทรงกลัวว่าจะเสด็จไปโดยติดกับขุนนางหัวเมืองเพื่อ  
จะก่อการกบฏ"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กรมหมื่นเทพพลภักดิ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2, (พระนคร :  
คลังวิชา, 2505), หน้า 137 - 9.

<sup>2</sup> ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ทรงษ์, เจ้าสุวัศ, หน้า 235

จะเห็นได้ว่า การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางในสมัยก่อนนั้นเปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบเป็นลำดับตั้งแต่สมัยสุโขทัยเรื่อยมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปในลักษณะเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าก่อนหนึ่ง ๆ เท่านั้นหาใช่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่จะจัดส่วนราชการของอุทกกรมให้เป็นระเบียบเรียบร้อยมีแบบแผนไม่ / จนกระทั่งเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์โดยสมบูรณ์ใน พ.ศ. 2416 (ค.ศ. 1873) ก็ทรงพระราชดำริเห็นว่าตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งมีอยู่ขณะนั้นมีปริมาณเกินกว่าเสนาบดี 6 ตำแหน่งซึ่งได้แบ่งหน้าที่ไว้แต่เดิมจะสามารถปฏิบัติได้ ทำให้กิจการงานดำเนินไปไม่สะดวก ทรงมีพระราชประสงค์จะแก้ไขระเบียบการปกครองเสียใหม่ให้เหมาะสมกับกาลสมัย เพื่อให้บังเกิดความสำเร็จแก่บ้านเมืองและความผาสุกของอาณาประชาราษฎร์ยิ่งขึ้น<sup>1</sup> จึงได้ทรงประกาศพระบรมราชโองการตั้งตำแหน่งเสนาบดีเพิ่มขึ้นเป็น 12 ตำแหน่งและเปลี่ยนการเรียกกรมมาเป็นกระทรวง คงตำแหน่งเสนาบดีเดิมไว้ทั้ง 6 กระทรวง และทรงตั้งใหม่ขึ้นอีก 6 กระทรวง คือ กระทรวงพระคลัง กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงโยธาธิการและกระทรวงมหราฐร แต่โปรดฯ ให้เสนาบดีทั้งปวงมีศักดิ์และตำแหน่งเท่าเทียมกันทั้งสิ้น ไม่ให้ถือว่าเป็นอัครมหาเสนาบดีหรือเป็นจตุสดมภ์หรือเป็นเสนาบดีตำแหน่งใหม่ ทั้งนี้ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งกระทรวงและเสนาบดีดังกล่าวเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 (ค.ศ. 1892) หลังจากทรงเริ่มทดลองการปกครองแบบนี้อย่างรอบคอบตั้งแต่ พ.ศ. 2431 แล้ว และปรากฏว่าตลอดเวลา 4 ปีที่ทดลองมานั้น การปกครองดังกล่าวเป็นผลดีต่อการบริหารประเทศสยาม

สำหรับกรปกครองหัวเมือง หัวเมืองเล็กคองขึ้นต่อหัวเมืองใหญ่ หัวเมืองใหญ่ตั้งปางขึ้นตรงต่อเสนาบดีเจ้ากรมในราชธานีโดยแยกกันขึ้นอยู่ใน 3 กรม คือ กรมมหาดไทย กรมกลาใหม่และกรมท่า (ซึ่งขึ้นอยู่กับกรมพระคลัง) ในสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นั้น พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงแบ่งการปกครองหัวเมืองตามหน้าที่รับผิดชอบของเสนาบดี 3 ตำแหน่ง คือ สมุหพระกลาใหม่ สมุหนายก (มหาดไทย) และเสนาบดีกรมพระคลัง ดังนี้

<sup>1</sup> ใ้. สิริ กายจนกุล, เรื่องเดิม, หน้า 108.

1. หัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันตก ให้สมุหพระกลาโหม (ซึ่งในรัชกาลที่ 1 นิยมเรียกก็คือเป็น เจ้าพระยามหาเสนา) ดูแลปกครองรวม 20 เมือง คือ สงขลา พัทลุง นครศรีธรรมราช ไชยา หลังสวน ชุมพร ประทิว คลองวาน ภูย ปราสาท ตะนาวศรี มะริด กระ ตะกั่วป่า ตะกั่วทุ่ง พังงา ถลาง กาญจนบุรี ไทรโยคและเพชรบุรี

2. ให้สมุหนายกมหาดไทยดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือ ส่วนจะเชิงเทราซึ่งขึ้นอยู่กับฝ่ายมหาดไทย มาแต่เดิมนี้ แม้ว่าจะไม่ใช่อยู่ทางเหนือ ก็ยังให้ขึ้นกับมหาดไทยต่อไป

3. ให้กรมท่าซึ่งขึ้นอยู่กับกรมพระคลังปลกครอง 9 เมือง คือ นครบุรี สมุทรปราการ สมุทร-สงคราม สาครบุรี (สมุทรสาคร) ชลบุรี บางละมุง ระยอง จันทบุรีและตราด กล่าวคือกรมท่าปกครองหัวเมืองซึ่งส่วนใหญ่อยู่ทางชายทะเลภาคตะวันออก

หัวเมืองแบ่งออกเป็น 4 ชั้น ตามแบบสมัยกรุงศรีอยุธยา คือ เป็นเมืองชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรีและชั้นจัตวา ตามลำดับแห่งความสำคัญ เมืองจัตวาขึ้นต่อเมืองเอก หรือเมืองโท หรือเมืองตรี ส่วนเมืองเอก โทและตรีขึ้นตรงต่อกรุงฯ ดังที่แบ่งไว้ในรัชกาลที่ 1 แต่ละเมืองมีเจ้าเมืองเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา เมืองในวงราชการนี้ เจ้าเมืองเรียกว่า "ผู้รั้ง" ส่วนเมืองชั้นนอกนั้น เจ้าเมืองเรียกว่า "เจ้าเมือง" หรือ "พระยามหานคร" ตามแต่ฐานะของชั้นเมือง เจ้าเมืองทุกคนมีผู้ช่วยเป็นปลัดและรองผู้ช่วย เรียกว่า ยกกระบัตร มีศาลและคณะที่ปรึกษาคอยช่วยตุลาการประมาณ 12 คน เรียกว่ากรมการ การปกครองในเมืองหนึ่ง ๆ ยังแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน ตำบล แขวง (คืออำเภอ) มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของหมู่บ้าน ทุกตำบลมีกำนันซึ่งตามปกติมีบรรดาศักดิ์เป็น "พัน" เป็นหัวหน้า และนายแขวงเป็นหัวหน้าแขวง โดยปกตินายแขวงมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็นหมื่น เรียกว่า "หมื่นแขวง"<sup>2</sup>

การปกครองหัวเมืองโดยเจ้าเมืองนั้นยังใช้แบบ "กินเมือง" อย่างโบราณอยู่ แต่ในชั้นหลัง

เปลี่ยนเรียกเป็น "ข้าราชการเมือง" วิธีปกครองแบบกินเมืองนั้นคงมาจากหลักเดิมที่ถือว่า ผู้เป็นเจ้าของเมืองคือสิ่งจตุระของถนนประจำทำการปกครองบ้านเมืองเพื่อให้ราษฎรในเมืองนั้น ๆ อยู่เย็นเป็นสุข แต่เจ้าเมืองไม่มีเงินเค็ชฌ ราษฎรจึงต้องตอบแทนคุณเจ้าเมืองด้วยการออกแรงช่วยทำงานให้บ้าง หรือแบ่งสิ่งของซึ่งคนทำมาหาได้ให้บ้าง เป็นการช่วยอุปการะไม่ให้เจ้าเมืองต้องเป็นห่วงในการหาเลี้ยงชีพ รัฐบาลกลางให้แค่เพียงค่าธรรมเนียมค่าง ๆ ช่วยเหลือแก่เจ้าเมืองเป็นครั้งคราวเท่านั้น กรมการซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าเมืองก็ได้รับประโยชน์จากราษฎรในทำนองเดียวกันเป็นแต่ลดลงตามบรรพาศักดิ์ ครั้นต่อมาความต้องการในการครองชีพต้องอาศัยเงินตรามากขึ้น ผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองได้รับอุปการะจากราษฎรจนเป็นประเพณีไม่พอเลี้ยงตนเองและบริวาร จึงต้องหาผลประโยชน์เพิ่มพูนขึ้นในทางอื่น เช่น การทำไร่นาหรือการค้าขาย จึงเกิดเป็นประเพณีอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการแสวงหาผลประโยชน์ เจ้าเมืองกรมการผู้ใดที่เกรงความผิดก็ระมัดระวังไม่เบียดเบียนผู้อื่น ส่วนผู้ที่โลกก็เบียดเบียนให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ข้าราชการซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพฯ ฯ จึงไม่ยอมออกไปรับราชการตามหัวเมืองนักเพราะเกรงความลำบากในการหาเลี้ยงชีพดังกล่าว<sup>1</sup>

เนื่องจากข้าราชการตามหัวเมืองได้รับเงินช่วยเหลือหรือเบี้ยหวัด<sup>(1)</sup> จากพระเจ้าแผ่นดินเป็นครั้งคราว รายได้โดยตรงของข้าราชการจึงมาจากที่ดินในความปกครองดูแลของตนในรูปของมรดกจากลูกค้า ภาษีนาสวนนิก หรือมีเงินนั้นก็มาจากกษัตริย์มาติดคอและบรรณาการจากคนที่อยู่ในปกครองตามกฎหมาย ผลประโยชน์ส่วนหนึ่งจะถูกจัดส่งไปในกรุงเทพฯ ฯ ตามที่กษัตริย์กำหนดขึ้นไว้ แต่โดยมากรายได้ที่เก็บจริงนักจะเกินตำแหน่งที่ควรจะได้รับอย่างมากมาย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> เรื่องได้บอกกัน, หน้า 117-8.

(1) Vella เขียนไว้ใน The Impact of the West on Government in Thai-land หน้า 325 ว่า "เบี้ยหวัดของหลวงไม่ได้ถือเป็นเงินเค็ชฌ แต่เป็นเงินที่พระราชทานตามพระราชอัธยาศัย"

<sup>2</sup> Fred W. Riggs, การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า, แปลจาก The Modernization of Siam and Burma, โดย อมร โสภณวิเชษฐวงศ์และเฮกวิทย์ ณ ถลาง (อุษสรมงานศพนหม่อมสาย ศรีวัชร ณ อุษสรม พระเบษกร, 2512), หน้า 8.

ด้วยเหตุนี้ เวลล่า (Vella) จึงเขียนไว้ว่า

"ข้าราชการไทยบ่นว่าจลาจลรายได้จากคนที่อยู่ใต้ปกครอง สามารถเรียกเอาบริการและโภคทรัพย์จากไพร่พลเมืองได้สามประสงครวมถึงเก็บภาษีและค่าปรับใหม่บางส่วนไว้ได้ ทั้งนี้แล้วแต่จะมีสักคืนมากน้อยเพียงใด"<sup>1</sup>

เหตุการณ์ดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยก่อให้เกิดการแก้ไขการปกครองระบบ "กินเมือง" ของเจ้าเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ สมเด็จพระมหาพรตวรราชานุภาพซึ่งทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงพระดำริว่าจะต้องแก้ไขวิธีการปกครองแบบกินเมืองเสีย และจำเป็นจะต้องหาทางให้เจ้าเมือง กรมการและข้าราชการอื่น ๆ ได้รับความเดือดร้อนเสีย เพื่อเป็นกำลังปฏิบัติราชการได้เต็มภาคภูมิ ต่อมาก็ได้ทรงร่วมมือกับกระทรวงการคลัง หาทางให้ข้าราชการหัวเมืองได้รับความเดือดร้อนเป็นผลสำเร็จ จึงเป็นการแก้ไขความเดือดร้อนของราษฎรที่ถูกเจ้าเมืองและกรมการเบียดเบียนและแก้ไขอุปสรรคในการส่งข้าราชการจากกรุงเทพฯ ๓ ออกไปรับราชการตามหัวเมืองด้วย

ส่วนวิธีการที่สมุหนายก สมุหพระกลาโหมและเจ้าพระยาศรีสุทโธปการบวรพาหัวเมืองในปกครองของตน คือ ส่งการทรงไปยังเจ้าเมือง แต่จำนวนหัวเมืองมีมากมาย แต่ละเมืองก็อยู่ห่างไกลพระนคร การคมนาคมระหว่างกันไม่สะดวก จึงเป็นเหตุให้การสั่งงานจากกรมในกรุงเทพฯ ไปยังหัวเมือง และหัวเมืองรายงานข้อราชการมายังกรุงเทพฯ ๓ ล่าช้า บางแห่งใช้เวลานานเป็นแรมเดือน และเมื่อเสนาบดีหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกรุงเทพฯ ๓ ออกไปตรวจราชการตามหัวเมืองก็ไม่สามารถจะตรวจตราให้ทั่วถึงโดยตลอดได้ เมื่อพลเมืองได้รับความทุกข์ร้อน ถูกเจ้าพนักงานกดขี่ข่มเหงหรือดักลั่นคดีความไม่ยุติธรรม เสนาบดีเจ้ากรมต้องสั่งเรียกผู้ความและสำนวนคดีเข้ามาชำระว่ากล่าวในกรุงเทพฯ ๓ ซึ่งกว่าจะได้รับความเป็นธรรม ประชาชนผู้ความก็ต้องเดือดร้อนเงินทองไกลและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ผลที่ได้จึงไม่เท่าที่เสีย นอกจากนี้ยังมีกรณีที่สำคัญเกี่ยวกับเหตุ

<sup>1</sup> Walter F. Vella, The Impact of the West on Government in Thailand, (Berkeley and Los Angeles : University of California Press, 1955), p. 325.

การขยายแดน อันจำเป็นต่อ รั้วระบัตระวัง เพื่อความมั่นคงของประเทศชาติอีกด้วย เพราะเสนาบดีทั้งสามกรมปกครองดินแดนไม่มีความดูแลของตนไม่ได้ทั่วถึง โดยเฉพาะดินแดนที่ห่างไกลออกไป เช่น ความขยายแดน สมัยนั้นยังไม่มีการทำแผนที่วัดเขตแดนที่แน่นอนลงไป<sup>(1)</sup> ยิ่งใช้การปกครองระบอบเก่า คงกล่าวก็ยิ่งต้อง รั้วระบัตระวังในเรื่องขยายแดน เพราะอาจไปกระทบกระเทือนกับประเทศใกล้เคียงก็ได้<sup>(2)</sup>

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงทราบความทุกข์ร้อนของราษฎรและเข้าพระทัยดีในเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศชาติอันเกิดขึ้นเนื่องจากการปกครองแบบโบราณ และนับเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้ามั่นคงต่อไปในขณะที่ประเทศกำลังถูกคุกคามโดยประเทศมหาอำนาจยุโรป ดังนั้น พระองค์จึงทรงแก้ไขวิธีการปกครองส่วนภูมิภาคแบบโบราณ โดยทรงรวมเมืองชายแดนเข้าเป็นมณฑล 6 มณฑล คือ มณฑลลาวเฉียง ลาวพวน ลาวทวน ลาวกลาง เขมรและมณฑลภูเก็ต<sup>(3)</sup> ใ้กระทรวงมหาดไทยส่งข้าหลวงใหญ่ออกไปประจำมณฑลละ 1 คน เพื่อให้บัญชาการในหัวเมืองซึ่งรวมเป็นมณฑล แต่ยังไม่ได้จัดเป็นมณฑลเทศาภิบาล ข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลยังขึ้นต่อเสนาบดีเจ้ากระทรวงแต่ละกระทรวง ข้าหลวงดังกล่าวมีหน้าที่ในการรักษาพระราชอาณาเขตเป็นสำคัญ ไม่ได้มีหน้าที่ในการจัดระเบียบแบบแผนการปกครองภายในบ้านเมือง ปรากฏว่าผลการจัดตั้งมณฑลชายแดนในครั้งนั้น ทำให้ราชการดำเนินไปไ้รวดเร็วขึ้นกว่าแก่ก่อนมากและเป็นประโยชน์แก่พลเมืองในมณฑล

(1) แผนที่กรุงเทพฯฉบับแรกพิมพ์ที่กรุงเทพฯเมื่อ พ.ศ.2430 (ค.ศ.1887)

(2) ตามพระราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2417 (ค.ศ.1874) หัวเมืองขึ้นกรมมหาดไทย 32 เมือง ขึ้นกรมพระกลาโหม 16 เมือง ขึ้นกรมท่า 11 เมือง รวม 59 เมือง

(3) คอนามณฑลดังกล่าวเปลี่ยนชื่อเป็น มณฑลพายัพ อุดร อีสาน นครราชสีมาและมณฑลบูรพาตามลำดับ ส่วนมณฑลภูเก็ตยังคงมีชื่อเดิม

นั้น ๆ ด้วย (1) /

สำหรับการปกครองในชนบทนั้น แต่เดิมต้องทำในชนบทซึ่งอยู่ห่างจากที่ตั้งเมืองและแขวง (คืออำเภอ) ไม่มีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดูแลทุกข์สุขของราษฎร หรือช่วยระงับป้องกันภัยอันตรายให้แก่ประชาชน ถ้ามีเหตุการณ์ไม่สงบเรียบร้อยเกิดขึ้น ราษฎรต้องช่วยตนเองหรืออาศัยความช่วยเหลือจากชาวบ้านใกล้เคียงโดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของทางราชการช่วยจับกุมผู้กระทำผิด ถ้ามีกรณีพิพาทเกิดขึ้น เจ้าทุกข์จะต้องเดินทางไปฟ้องร้องที่นายแขวง (นายอำเภอ) หรือเจ้าเมือง กรมการซึ่งอยู่ห่างไกลกันมาก เป็นการยากลำบากที่จะไปขอความช่วยเหลือ เมื่อสมเด็จพระยา-  
คำรงราชานุภาพทรงเป็นเสนาบดีว่าการมหาดไทยใน พ.ศ. 2435 ทรงเห็นความลำบากดังกล่าว จึงทรงจัดการแก้ไขการปกครองท้องถิ่นให้เรียบร้อยยิ่งขึ้น

ส่วนการปกครองเมืองประเทศราช เนื่องจากเมืองประเทศราชคือแคว้นแคว้นที่มีพลเมืองเป็นชาติอื่น มีเจ้านายของตนเองเป็นประมุขปกครองบ้านเมือง ดังนั้นประเทศราชจึงเป็นแต่ยอน สวามิภักดิ์เป็นข้าขอบขัณฑสีมาของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยาม บรรดาเมืองประเทศราชต้องส่งเครื่อง

(1)

~~ซึ่งได้กล่าว~~ มา คำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า การปกครองแบบมณฑลคือ จึงทรงเริ่มดำเนินการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2435 (ค.ศ. 1892) ซึ่งเป็นปีที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย ได้ทรงตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในครั้งนั้นรวม 4 มณฑล และปรากฏว่ามณฑลดังกล่าวดำเนินงานได้ผลเรียบร้อยดี ดังพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้นใน พ.ศ. 2437 (ค.ศ. 1894) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมหัวเมืองซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศ (คือกรมท่า) แต่เดิมมาขึ้นกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด จนถึง พ.ศ. 2458 (ค.ศ. 1915) สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลสำเร็จทั่วพระราชอาณาจักรรวมทั้งสิ้น 20 มณฑล ไม่รวมมณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาลทรงใช้เวลาจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลถึง 23 ปี จึงสำเร็จดังกล่าวแล้ว

ราชบรรณาการกันไม่เงินกันไปทองคำถวายพระมหากษัตริย์ไทยและพระองค์มักส่งสิ่งของดังกล่าว ไปถวายบุรุษตามวัดต่าง ๆ อย่างไม่รู้ตัวพระองค์มักพระราชทานบำเพ็ญรางวัลตอบแทนให้แก่ เจ้าประเทศราชอย่างคุ่มค่าเสมอ เมื่อเป็นเงินนี้ประเทศราชจึงปกครองตนเองอย่างเต็มที่โดย ขึ้นอยู่กับไทยเพียงในนาม นอกเสียจากว่าประเทศราชนั้นจะก่อการจลาจลจนวุ่นวายขึ้น พระเจ้าแผ่นดินสยามจึงจะไปรื้อให้ข้าราชการผู้ใหญ่ของไทยเป็นผู้สำเร็จราชการไปอยู่ประจำดูแลความสงบเรียบร้อยในเมืองนั้น ๆ เป็นคราว ๆ ไป ปรากฏว่าในสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ระบอบเทศาภิบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 1 กับสมเด็จพระอนุชาธิราช กรมพระราชวังบวรรมหาสุรสิงหนาทเป็นที่รู้จักทั่วไประกอบกันทั่วไปในดินแดนใกล้เคียง เพราะฉะนั้น พระราชอาณาเขตจึงขยายออกไปอย่างกว้างขวาง คือ ทิศเหนือได้เขตอาณาโดยจากเขตแดนจีน ทิศใต้ลงไปจนถึงไทรบุรี กanton และศรีลังกา ทิศตะวันออกได้หัวเมืองลาวจนขึ้นเขตแดนเขมร และทิศตะวันตกได้มะริด ตะนาวศรีจนถึงทวาย แต่ในรัชกาลต่อ ๆ มา ประเทศราชเริ่มเคลื่อนไหวเพื่อปลุกตัวออกจากราชธานีของไทย เมืองประเทศราชที่ไทยต้องสูญเสียไปเสียก็มีบ้าง ส่วนที่คงอยู่ก็อยู่เพียง ในนามเท่านั้น

ระเขียนประเทศมีบางประการของกรุงสยาม ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น เสนาบดีทุกกรม มีอำนาจหน้าที่ทางตุลาการด้วย คือตัดสินพิจารณาคดีหากมีคดีอันเกี่ยว - เนื่องกับกรมของตนด้วย และ เสนาบดีทั้งห้าศาลและสำนักงานตลอดทั้งนี้ ตุลาการที่บ้านควย เมฆบางกรมจะมีสำนักงาน เช่น กรมมหาดไทยและกรมกลาโหมซึ่งตั้งที่ท่าการ อ ศาลาสุกขุนใน เสนาบดีก็ไม่ได้ไปนั่งมีตุลาการที่สำนักงาน เจ้าหน้าที่ยกกรมต้องไปเสนอขอราชการและรับคำสั่งที่มาน ตามประเพณีเดิมนั้นข้าราชการ กรมต่าง ๆ ตั้งแต่ชั้นเสนาบดีลงมาได้รับแต่เบี้ยหวัดประจำมีทั้งค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในกิจการที่กระทำในตำแหน่งหน้าที่ของตนเท่านั้น หากได้รับเงินเดือนใน ต่อมาในแผ่นดินรัชกาลที่ 5 เมื่อ ค.ศ. 2418 (ค.ศ. ๑875) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์จะจัดระเบียบราชการในสำนักงานตามกระทรวงต่าง ๆ ตามแบบอารยประเทศ คือ ให้บรรดาข้าราชการทั้งผู้ใหญ่ และผู้น้อยได้รับเงินเดือนตามอัตราเป็นนอย่างแรกก่อน และต้องมาทำงานที่สำนักงานตามเวลาเสมอทุกวัน พระองค์ได้ทรงแยกการพระคลังและกรมท่าออกจากกันมาจัดระเบียบดังกล่าวนี้เป็น ลำดับแรก <sup>1</sup>

<sup>1</sup> ประเสวริฐ กาญจนกุล, เรื่องเดิม, หน้า ๑๑๐.



ประเพณีที่น่าสนใจของเสนาบดีอีกประการหนึ่ง คือ สมัยก่อนเวลาพระเจ้าแผ่นดินเสด็จออกขุนนางในห้องพระโรง เสนาบดีต้องเข้าเฝ้าพร้อมกันหมด ถ้ามีใบบอกราชการมาจากหัวเมือง เสนาบดีเจ้ากรมก็ทูลเบิก แล้วปลัดทูลลงอ่านใบบอกนั้นถวาย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงฟังโดยตลอดแล้ว ก็ตรัสปรึกษาหารือราชการนั้น ๆ กับเสนาบดี พร้อมทั้งตรัสสั่งให้ทำอย่างไรบ้าง ระหว่างนั้นปลัดทูลทูลเป็นผู้แจกจ่ายพระกระเสรับสิ่งมาจัดการต่อไป ปรากฏว่าต่อมาธรรมเนียมต่าง ๆ ในราชสำนักก็เปลี่ยนแปลงไปทีละน้อย จนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้เสนาบดีไม่ต้องเข้าเฝ้าในเวลาเสด็จออกขุนนางทุกคน ส่วนข้าราชการที่เคยกราบบังคมทูลโปรดฯ ให้ทำเป็นรูปจกหมายันที่กั้นทูลเกล้าฯ ถวาย<sup>(1)</sup>

### ตราในทางราชการ

ในประเทศสยามนั้น ไม่มีตำแหน่งสมุหพระราชบัญชากร พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชบัญชากรของพระองค์เองอยู่ดวงหนึ่ง ซึ่งพระองค์ก็เฝ้ารักษาเองและทรงใช้สำหรับราชกิจในพระองค์ ส่วนบรรดาขุนนางเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ที่มีอำนาจออกคำสั่ง เป็นลายลักษณ์อักษร ก็มีตราอยู่ดวงหนึ่งซึ่งพระเจ้าแผ่นดินพระราชทานไว้ให้เพื่อใช้ประทับลงบนคำสั่งนั้น ๆ ดังนั้นหนังสือราชการจึงมีไปถึงหัวเมืองแต่เดิมจึงเรียกว่า "ตรา" เพราะเสนาบดีไม่ต้องลงนามเพียงแต่ประทับตราไปก็ใช้ได้แล้ว

กฎหมายตั้งแต่ครั้งสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี และ  
กฎหมายซึ่งตั้งขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี แสดงถึงลักษณะการตั้งและการ

(1) จกหมายันที่กั้นนี้เขียนในสมุคคำ ต่อมากระทรวงกลาโหมและกระทรวงต่างประเทศ เปลี่ยนเป็นกรามบังคมทูลด้วยจกหมายันไร้กระดากฝรั่งเขียน แต่กระทรวงมหาดไทยคงเขียนในสมุคคำอยู่ตามประเพณีเดิม จึงแปลกกว่ากระทรวงอื่น ๆ อยู่เพียงกระทรวงเดียว ครั้นสมเด็จพระมหาจักรพรรดิทรงราชอาณาเขตทรงเข้ามัญชาการในกระทรวงมหาดไทย จึงทรงสั่งให้เลิกวิธีเขียนบันทึกลงในสมุคคำอย่างแต่ก่อน เปลี่ยนเป็นใช้กระดากจกหมายกรามบังคมทูลแทน

รัชกาลกฎหมายสำหรับบ้านเมือง ว่ามีความเป็นมาอย่างไรจึงได้เกิดกฎหมายนั้น ๆ ขึ้น นอกจากกฎหมายสำหรับบ้านเมืองแล้ว ยังมีกฎหมายสำหรับพระสงฆ์ด้วย หนังสือกฎหมายไทยได้สูญหายไปมากครั้งกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าเป็นครั้งที่สองเมื่อ พ.ศ.2310 (ค.ศ.1767) ต่อมา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์โปรดฯ ให้รวบรวมกฎหมายมาตรวจชำระและเลือกแต่ที่จะให้คงใช้ประโยชน์ใน พ.ศ.2347 (ค.ศ.1804) แล้วเขียนเป็นฉบับหลวงขึ้น 3 ฉบับ ประทับตราพระราชสีห์ ตราพระคชสีห์และตราบัวแก้ว ซึ่งเป็นตราประจำตำแหน่งสมุหนายก สมุหพระกลาโหมและเจ้าพระยาพระคลังตามลำดับเป็นสำคัญ กฎหมายฉบับนี้เรียกว่า "กฎหมายตราสามดวง" หรือ "The Code of Law of 1805" พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้รักษากฎหมายฉบับดังกล่าวไว้ที่หอหลวง ศาลาสุกขุนใน และศาลหลวงแห่งละฉบับ แต่ในการชี้ขาดถือเอาฉบับหลวงเป็นสำคัญ (กฎหมายเพิ่งพิมพ์ขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 แห่งราชวงศ์จักรี) กฎหมายตราสามดวงนี้ได้ใช้เป็นหลักในการศึกษาและปกครองกรุงสยามเรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อได้มีการร่างประมวลกฎหมายขึ้นใหม่ตามแบบอารยประเทศตะวันตก

### บรรพตศึกษาศาสตร์ของเสนาบดี

สิ่งซึ่งแสดงถึงอำนาจและเกียรติศักดิ์ของข้าราชการในสมัยก่อน คือ การที่ได้รับพระราชทานยศฐานบรรพตศึกษาศาสตร์ อันประกอบด้วยยศถีนา ยศ ราชทินนามและตำแหน่ง เสนาบดี ในจำนวนนี้ศึกษาศาสตร์เป็นสิ่งสำคัญที่แสดงถึงอำนาจราชศักดิ์ของผู้เป็นเจ้าของ เป็นเครื่องชี้ว่าบุคคลใดเป็นขุนนางหรือคนธรรมดา กล่าวได้ว่าระบบศึกษาศาสตร์เป็นคล้าย "แผนที่ของโครงสร้างทางค่านิยมของสังคมไทย"<sup>(1)</sup>

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่สี่แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ปรากฏว่ามียศตำแหน่งขุนนาง 8 ชั้นซึ่งไล่ศึกษาศาสตร์จากชั้นสูงสุดไปถึงต่ำสุด ดังนี้คือ

(1) Akin Habibhadana, The Organization of Thai Society in the Early Bangkok period, 1782-1873; หน้า 113, กล่าววว่า "....The sakkina System" was a map of the stratification of Thai Society."

1. สมเด็จพระเจ้าพระยา	ได้รับศักดินา	30,000 ไร่
2. เจ้าพระยา	"	10,000 ไร่
3. พระยา	"	1,000 – 10,000 ไร่
4. พระ	"	1,000 – 5,000 ไร่
5. หลวง	"	800 – 3,000 ไร่
6. ขุน	"	200 – 1,000 ไร่
7. หมื่น	"	200 – 800 ไร่
8. พัน	"	100 – 400 ไร่

ศักดินาที่ประชาชนกรุงสยามทุกประเภทจะได้รับจากระดับสูงสุดมาจนถึงต่ำสุดของสังคมไทย มีดังต่อไปนี้ :-

ยศ	ฐานะ	ศักดินา	
1. พระเจ้าแผ่นดิน		มีมากจนไม่มีที่สิ้นสุด	
2. อุปราช	เจ้า	100,000	ไร่
3. เจ้าฟ้า ที่ทรงกรม (พระอนุชาหรือพระโอรสของพระเจ้าแผ่นดิน)	เจ้า	50,000 – 40,000	"
4. สมเด็จพระเจ้าพระยา	ขุนนาง	30,000	"
5. เจ้าฟ้า (พระอนุชาหรือพระราชโอรส) ที่ไม่ทรงกรม	เจ้า	20,000 – 15,000	"
6. พระองค์เจ้า ที่ทรงกรม (พระญาติหรือพระโอรสเจ้าจอม)	เจ้า	15,000	"
7. พระองค์เจ้า (โอรสของเจ้าฟ้า) ที่ทรงกรม	เจ้า	11,000	"
8. เจ้าพระยา	ขุนนาง	10,000 – 3,000	"
9. พระยา	ขุนนาง	10,000 – 1,000	"
10. พระองค์เจ้า (พระญาติ) ไม่ทรงกรม	เจ้า	7,000	"

ยศ	ฐานะ	ศักดินา	ไร่
11. พระองค์เจ้า ไมทรงกรม (โอรสประสูติจากเจ้าจอม)	เจ้า	6,000	"
12. พระ	ขุนนาง	5,000 - 1,000	"
13. พระองค์เจ้า ไมทรงกรม (โอรสของเจ้าฟ้า)	เจ้า	4,000	"
14. หลวง	ขุนนาง	3,000 - 800	"
15. หม่อมเจ้า	เจ้า	1,500	"
16. หม่อม (ตำแหน่งที่ได้รับเนื่อง จากมีความสัมพันธ์กับพระเจ้าแผ่นดิน)		1,000 - 800	"
17. ขุน	ขุนนาง หรือไพร่	1,000 - 200	"
18. หมื่น	ขุนนางหรือไพร่	800 - 200	"
19. หม่อมราชวงศ์ (ทายาทของหม่อมเจ้า)		500	"
20. ทับ	ขุนนางหรือไพร่	400 - 100	"
21. ข้าราชการชั้นผู้น้อยตามทาง จังหวัด เช่น รองแขวง	ไพร่	300 - 100	"
22. ไพร่ประเภทหัวหน้านีตรอบครัว หรือไม่มี	ไพร่	25 - 10	"
23. บุคคล เช่น ขอกานหรือทาส	ไพร่หรือทาส	5	(2) " 1

(1) บุคคลที่ได้รับศักดินาค่ากว่า 400 ไร่ เป็นไพร่

(2) พวกที่ได้ศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไปเป็นพวกขุนนาง (noble) ผู้ที่ได้รับยกเว้นคือทหารใน  
กรมมหาดเล็ก (Corps of the Royal Pages) ซึ่งได้รับการพิจารณาให้เป็นขุนนางอยู่แล้ว

<sup>1</sup> Akin Rabibhadana, *op. cit.*, pp.113-4.

จะเห็นได้ว่า ผู้ที่มีศักดิ์เป็นเจ้าไม่จำเป็นต้องมีฐานะสูงกว่าพวกขุนนาง ทั้งนี้โดยดูจากศักดิ์นาที่ได้รับพระราชทานจากพระเจ้าแผ่นดิน บุคคลสูงสุดในสังคมไทย คือ พระมหากษัตริย์ พระองค์ทรงเป็นเจ้าแผ่นดิน (Lord of the Land) หมายความว่าทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งประเทศ ดังนั้น ศักดิ์นาของพระองค์จึงมีมากนับไม่ถ้วน จนไม่ต้องบัญญัติไว้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีศักดิ์นาเท่าใด เพราะทั้งแผ่นดินสยามและประชากรในประเทศล้วนเป็นของพระองค์ เจ้าที่รองลงมาจากพระมหากษัตริย์ คือ พระมหาอุปราช และถัดลงมาคือพระราชโอรสซึ่งประสูติจากสมเด็จพระราชินีหรือเจ้าหญิง พร้อมทั้งทรงกรมด้วย ท่านจึงกล่าวว่ามีศักดิ์นาสูงกว่าเสนาบดีที่มีบรรดาศักดิ์สูงสุดคือ สมเด็จเจ้าพระยา พระราชอนุชาองค์อื่น ๆ ถึงแม้จะทรงกรมก็มีศักดิ์นาน้อยกว่าสมเด็จเจ้าพระยา ความจริงสมเด็จเจ้าพระยามีฐานะและตำแหน่งเทียบเท่ากับเจ้าที่มีฐานะเป็นกรมหลวง<sup>1</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้ นามของสมเด็จเจ้าพระยาที่ได้รับพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงจารึกลงบนพระสุพรรณบัฏซึ่งแสดงถึงฐานะสูงสุดและเป็นการให้เกียรติเจ้าของนามด้วย สมเด็จเจ้าพระยายังมีบางสิ่งบางอย่างที่คล้ายกับเจ้าซึ่งทรงกรม เช่น ถึงแม้ว่าหัวหน้ากรมของสมเด็จเจ้าพระยาไม่ได้เรียกว่าเจ้ากรม แต่เรียกว่าจางวางก็ตาม แต่ก็มีตำแหน่งเป็นหลวง เช่นเดียวกับหัวหน้ากรมของเจ้าซึ่งมีตำแหน่งเป็นกรมหลวง รองจากหัวหน้ากรม คือ ปลัดจางวางซึ่งก็เช่นเดียวกับปลัดกรม เป็นต้น

ในระหว่างแผ่นดินรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อมีการเปลี่ยนยศตำแหน่งของขุนนางไทยออกเป็นภาษาอังกฤษ ตำแหน่ง "สมเด็จเจ้าพระยา" มักแปลออกเป็น "non-royal Duke" ในขณะที่ตำแหน่งของเจ้าซึ่งทรงกรมได้รับการแปลเป็น "royal Duke" นอกจากนี้คำที่ใช้เรียกสมเด็จเจ้าพระยาก็ใช้เป็นคำราชาศัพท์ด้วย คือคำว่า "สมเด็จ" และคำว่า "องค์" เช่นเรียก "สมเด็จเจ้าพระยาองค์" แทน "สมเด็จเจ้าพระยาองค์คน" ซึ่งหมายความถึงสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ (ดิศ) และสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาพิชัยญาติ (ทัต) แห่งตระกูลสุนทรภัก

เจ้าซึ่งได้กลายมาจากรู้กล่าวไปแล้ว คือ พระองค์เจ้าซึ่งอาจเป็นพระราชอนุชาหรือพระราชโอรสซึ่งไม่ได้ประสูติจากพระราชินี ถึงแม้จะทรงกรมก็ยังมีฐานะต่ำกว่าขุนนางชั้นเสนาบดีทั้งหมด และแม้กระทั่งเจ้าเมืองของเมืองชั้นหนึ่งและชั้นที่สอง ซึ่งมียศเป็นเจ้าพระมาหรือพระยาซึ่งมีศักดิ์นา

1

Akin Rabibhadana, *op. cit.*, pp.114-5.

10,000 ไร่ ส่วนหม่อมเจ้ามีฐานะต่ำกว่าเจ้าพระยาและพระยาบางคน และหม่อมราชวงศ์ก็มีฐานะต่ำกว่า "หลวง" เสียอีก ทั้งนี้เพราะว่า เมื่อหม่อมราชวงศ์เข้าสู่พิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยาไว้ก่อนเบื้องพระยุคลบาท ก็จะได้รับพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้เป็นข้าราชการในยศชั้นหลวง ดังนั้นคามระบยศักดินา เจ้าทั้งหมดไม่ได้มีฐานะสูงไปกว่าขุนนางเสนาบดีเลย แต่มีฐานะเท่า ๆ กัน นอกจากเจ้าซึ่งทรงมียศตำแหน่งสูงสุด เช่นพระมหากษัตริย์หรือพระราชโอรสทรงกรมซึ่งประสูติจากพระราชินีหรือเจ้าหญิงเท่านั้น จึงจะทรงมีฐานันดรศักดิ์สูงกว่าขุนนางชั้นสูงที่สุดคือสมเด็จเจ้าพระยา ส่วนมากพวกเจ้านักรับราชการในกรมวัง<sup>(1)</sup>

ระบบศักดินาเป็นเครื่องฐานะของบุคคลในสังคมไทย ทั้งแก่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยา เรื่อยมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ระหว่างรัชกาลที่ 1 ถึงต้นแผ่นดินรัชกาลที่ 5 ศักดินาทำให้ผู้เป็นเจ้าของมีความมั่งคั่ง เพราะได้มีโอกาสแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งซึ่งจะสูงหรือค่าก็ดูจากศักดินาที่ได้รับ / เติบโตได้ใช้สอยพวกไพร่ที่ตนบังคับอยู่ ใกล้เคียงของ ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากบุคคลที่ความปกครอง และบรรดาผู้ว่าราชการตามหัวเมืองยังได้ค่าปรับอันเป็นอาคณหลวงซึ่งเรียกว่า เงินพดด้วง . นอกเหนือจากให้ความมั่งคั่งว่ารวยแก่ผู้เป็นเจ้าของแล้วศักดินายังแสดงถึงกำลังอำนาจของผู้ได้รับด้วย . ถ้าได้รับศักดินาเป็นจำนวนมากก็แสดงว่าบุคคลผู้นั้นมีอำนาจมากมีไพร่พลอยู่ในบังคับบัญชาและในการปกครองมากมาย . เราจะเห็นความสำคัญของระบบศักดินาในกรณีเช่นนี้ได้จากตระกูลขุนนางซึ่งมีบทบาทและอำนาจสูงสุดในทางการ เมืองและทางการปกครองของประเทศสยามระหว่าง พ.ศ.2394 - พ.ศ.2416 (ค.ศ.1851 - 1873) ผู้นำแห่งตระกูลนี้ในสมัยนั้นได้รับ

(1) ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าในราชตระกูลบางองค์นอกจากจะไม่ทรงมีฐานันดรศักดิ์หรืออำนาจสูงกว่าขุนนางบางคนแล้ว ยังต้องทรงคอยเอาใจใส่ปรนนิบัติในขุนนางที่มีฐานันดรศักดิ์อำนาจสูงกว่าด้วย เช่น เมื่อต้นแผ่นดินรัชกาลที่ 5 พระโอรสของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดินองค์ที่สอง "The Second King" ในสมัยรัชกาลที่ 4 พระนามว่า พระองค์เจ้ายลคดียังยศซึ่งต่อมาภายหลังทรงได้รับการสถาปนาเป็นกรมหมื่นบวรวิชัยชาญตำแหน่งวังหน้า ก็ดูเหมือนว่าทรงเป็น "client" ของสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ท่านผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในขณะนั้น . เพราะว่าหลังจากพระราชบิดาสวรรคตแล้ว พระองค์เจ้ายลคดียังคงได้เสด็จไปยังที่พักของสมเด็จเจ้าพระยา ฯ ทุกเช้า เพื่อศึกษาเกี่ยวกับวิธีการปกครองประเทศและบางเวลาก็ทรงช่วยทำบางสิ่งบางอย่างให้สมเด็จเจ้าพระยา ฯ เช่นทรงตกแต่งที่พักให้ท่านเป็นต้น

พระราชทานฐานันดรศักดิ์เป็นชั้นสมเด็จเจ้าพระยาพร้อมด้วยศักดินา 30,000 ไร่ ถึง 3 องค์ด้วยกัน ซึ่งเสนาบดีตระกูลอื่น ๆ ของกรุงสยามในขณะนั้นไม่มีใครได้เป็นถึงขั้นนี้เลย เนื้อศักดินามีคุณค่าและความสำคัญเช่นนี้ ศักดินาจึงเป็นข้อสำคัญอันหนึ่งซึ่งทำให้คนปรารถนายศกศักดิ์ ดังนั้น ศักดินา ยศ ตำแหน่งและราชทินนามจึง เป็นสิ่งที่ควบคุมกันสำหรับบุคคลชั้นต่าง ๆ ของสังคมไทย เจ้าที่ทรงปรารถนาอำนาจจึงมักทรงสมรสกับบุคคลในตระกูลขุนนางที่ยิ่งใหญ่ ขณะเดียวกันตระกูลดังกล่าวก็มักนิยมการถวายกุศลศรัทธาของตระกูลเข้าเป็นเจ้าจอมหม่อมมาในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูง ๆ หรือนิยมการแต่งงานกับพวกตระกูลขุนนางใหญ่ ๆ ด้วยกันเอง เพื่อเป็นแนวทางนำไปสู่อำนาจและความแน่นอนเห็นเป็นปีกแค้นแห่งอำนาจด้วย ตระกูลขุนนางก็อยู่ในลักษณะดังกล่าว

เนื่องจากระบบศักดินาเป็นเครื่องกำหนดการเป็นนายและไพร่ทาสอันของบุคคลดังกล่าวแล้ว เพราะฉะนั้นผู้เป็นรายนายซึ่งต้องมีศักดินามากและมีหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือควบคุมบังคับบัญชาพวกไพร่นั้น จะต้องเป็นคนที่มีความสามารถยิ่งกว่าไพร่สามัญ แต่เนื่องจากสมัยก่อนยังไม่มีโรงเรียนบรรดาคุณบุตรมักอาศัยศึกษากันตามวัด และนิยมศึกษาวิชาการต่าง ๆ จากภายในสกุลของตนด้วย เช่น บุคคลซึ่งเกิดในตระกูลผู้ปกครองซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ราชสกุลและเสนาบดี ก็ย่อมมีโอกาสศึกษาวิชาการปกครองมากกว่าบุคคลในสกุลอื่น เพราะฉะนั้น วิธีการควบคุมคนแต่โบราณ ผู้เป็นรายนายจึงมักอยู่ในตระกูลซึ่งคุ้นเคยกับราชการที่ได้ทำสืบต่อกันมา ตั้งแต่ชายชั้นสูงถึงนายชั้นต่ำ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ระหว่าง พ.ศ. 2325 - 2416 ตระกูลขุนนางได้ชื่อว่าเป็นตระกูลที่มีบทบาทในการปกครองประเทศสยาม เรียกได้ว่าเป็นพลเมืองชั้นนายเพราะอยู่ในตระกูลเสนาบดีและเป็นราชินิกุลด้วย จึงทำให้มีโอกาสได้ศึกษาด้านการปกครองจนมีความเชี่ยวชาญ และได้อำนาจในการปกครองกรุงสยามสืบต่อกันมา

หนังสือเรื่อง "Description du Royaume Thai ou Siam"-----  
ของสังฆราชปาลเลโกซ์ (Pallegoix) หน้า 273 - 283 ได้แสดงรายนามทั้งเป็นราชทินนามและกรมที่กำกับของขุนนางใน 3 ชั้นแรก คือสมเด็จเจ้าพระยาและพระยา จากชั้นกับสูงลงมาต่ำดังต่อไปนี้

- |                              |   |
|------------------------------|---|
| 1. สมเด็จพระเจ้าพระยาจักรี   | เสนาบดีและสมุหเทศาภิบาลมณฑลฝ่ายเหนือ          |
| 2. สมเด็จพระเจ้าพระยาโกษาโหม | เสนาบดี แม่ทัพเรือและสมุหเทศาภิบาลมณฑลฝ่ายใต้ |
| 3. เจ้าพระยาธรรมา            | สมุหราชมณฑลพายัพ                              |
| 4. เจ้าพระยาพระคลัง          | เจ้ากรมพระคลังมหาสมบัติ                       |
| 5. เจ้าพระยาพลเทพ            | เจ้ากรมนา                                     |
| 6. เจ้าพระยาอมรราช           | เจ้ากรมพระนครบาล                              |
| 7. เจ้าพระยามหาโยธา          | เจ้ากรมฝ่ายมอญ                                |
| 8. เจ้าพระยาอินทวิฑูโรทัย    | ปลัดผู้ดูแลของขวาของเจ้ากรมพระนครบาล          |
| 9. พระยานุชิตราชา            | ปลัดผู้ดูแลของซ้ายของเจ้ากรมพระนครบาล         |
| 10. พระยาราชมนตรี            | จางวางมหาดเล็กขวา                             |
| 11. พระยาธิเบศร์             | จางวางมหาดเล็กซ้าย                            |
| 12. พระยารักษ์               | ปลัดผู้ดูแลของขวาสมุหราชมณฑลพายัพ             |
| 13. พระยาบำเรออักษร          | ปลัดผู้ดูแลของซ้ายสมุหราชมณฑลพายัพ            |
| 14. พระยาประจักษ์            | ปลัดผู้ดูแลของกรมนา                           |
| 15. พระยาพิพัฒน์             | ปลัดผู้ดูแลของเจ้ากรมพระคลังมหาสมบัติ         |
| 16. พระยาเพชรปानी            | ปลัดกรมของเจ้าพระยาอมรราช                     |
| 17. พระยาเพชรคา              | ปลัดกรมของเจ้าพระยาอมรราชอีกคนหนึ่ง           |
| 18. พระยาเพชรพิสัย           | ผู้บังคับการป้อม                              |
| 19. พระยาศรีพิพัฒน์          | ปลัดกรมพระคลัง                                |
| 20. พระยาจุฬา                | เจ้ากรมฝ่ายมลายู                              |
| 21. พระยาอำมาตย์             | ปลัดผู้ดูแลของขวาเจ้าพระยาจักรี               |
| 22. พระยาราชโยธา             | ปลัดผู้ดูแลของซ้ายเจ้าพระยาจักรี              |
| 23. พระยาเทพ                 | ปลัดผู้ดูแลของขวาเจ้าพระยาโกษาโหม             |
| 24. พระยาสุรเสนา             | ปลัดผู้ดูแลของซ้ายเจ้าพระยาโกษาโหม            |
| 25. พระยาราชเคโษ             | เจ้ากรมอาสาเกล้าที่ 1                         |



26. พระยาซ้ายน้ำ	เจ้ากรมอาสาเหล่านี้ 2
27. พระยาราม	เจ้ากรมอาสาเหล่านี้ 3
28. พระยาณรงค์	เจ้ากรมอาสาเหล่านี้ 4
29. พระยาพิชัยสงคราม	เจ้ากรมอาสาเหล่านี้ 5
30. พระยาราชนินูล	เจ้ากรมอาสาเหล่านี้ 6
31. พระยาสุภาวดี	เจ้ากรมสี่สี่
32. พระยาอภัยสุรพงษ์	ผู้บัญชาการทหารปืนใหญ่
33. พระยาวิเศษสงคราม	ผู้บังคับการทหารปืนใหญ่

ขุนนางชั้นที่ 4 และที่ 5 คือ พระและหลวงมีเป็นจำนวนมากมายและอยู่ในบังคับบัญชาของพระยาแต่ละกรมมีหัวหน้าใหญ่เรียกว่า เจ้ากรม มีผู้ช่วยซึ่งเรียกว่าปลัดกรม แบ่งเป็นปลัดขวาและปลัดซ้าย ปลัดกรมมีผู้ช่วยสองคน และผู้ช่วยแต่ละคนก็มีเจ้าพนักงานอยู่ในบังคับบัญชาอีกจำนวนหนึ่ง เรียกว่านายหมวดซึ่งบังคับบัญชาขุนนางชั้นผู้น้อยอีก 20 หรือ 30 คน อย่างไรก็ตามกรมต่าง ๆ ไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก อย่างน้อยที่สุดต้องมีขุนนางสามตำแหน่งปกครองคือ เจ้ากรม (Chief of Krom) ปลัดกรม (Deputy chief) และสภหัตถ์ (Registrar)<sup>2</sup>

การที่แสดงรายชื่อและตำแหน่งของข้าราชการดังกล่าว ก็เพื่อให้ผู้อ่านทราบถึงตำแหน่งและบรรดาศักดิ์ของข้าราชการชั้นผู้ปกครองประเทศของกรุงสยามในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ระหว่าง พ.ศ. 2325 - พ.ศ. 2416 เพราะจะทำให้เข้าใจได้ว่าเหตุใดเสนาบดีแห่งตระกูลขุนนางจึงก้าวขึ้นสู่ความมีอำนาจในการปกครองประเทศสยาม ทั้งนี้เนื่องจากพวกนี้ได้ครองตำแหน่งเสนาบดีสำคัญไว้หลายตำแหน่ง เช่น เจ้าพระยาภาณุลาโหม เจ้าพระยาพระคลัง เจ้าพระยากรมราช พระยาศรัทธินัน เป็นต้น

<sup>1</sup> Mgr. Pallegoix, เล่าเรื่องกรุงสยาม, แปลจาก Description du Royaume Thai ou Siam, โดย สันต์ ห. โทมสกตร, หน้า 273 - 283.

<sup>2</sup> Akin - Rabibhadana, op.cit., pp. 102 - 103.

และการครองตำแหน่งดังกล่าวก็ไม่ได้ออกไปชั่วสิ้นรัชกาลหนึ่ง ๆ เท่านั้น แต่ได้ครองตำแหน่งบางตำแหน่งสืบต่อกันมาหลายรัชกาลโดยเสนาบดีตระกูลอื่นไม่มีโอกาสได้เข้าแทนที่เลย ดังนั้นอำนาจของเสนาบดีตระกูลนี้จึงเพิ่มพูนขึ้นเรื่อย ๆ

อย่างไรก็ตามมีสิ่งที่น่าสนใจ เกิดพิพาทและวินิจฉัยประการหนึ่งคือยศ "สมเด็จพระเจ้าพระยา" ซึ่งสังฆราชบาลเลอคว็อสแสดงไว้ในหนังสือของท่านว่าเป็นยศของสมเด็จพระนารายณ์และสมุหพระกลาโหมนั้นตั้งมาแต่เมื่อใดในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตั้งแต่ก่อนแผ่นดินรัชกาลที่ 4 มียศนี้หรือยัง การที่ต้องวินิจฉัยเรื่องนี้เพราะยศ "สมเด็จพระเจ้าพระยา" เป็นยศสูงสุดของข้าราชการขุนนางไทยในสมัยนั้น จึงนับว่ามีความสำคัญมากประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง เสนาบดีแห่งตระกูลขุนนางถึง 3 ท่าน ได้เป็นชั้น "สมเด็จพระเจ้าพระยา" ซึ่งเป็นยศบรรพการศักดิ์สูงสุดเหนือกว่าเสนาบดีคนอื่น ๆ

สำหรับปัญหาประการแรกที่ว่ายยศ "สมเด็จพระเจ้าพระยา" ตั้งมาแต่เมื่อใด ขอชี้รอยยกคำวินิจฉัยของพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ในพระนิพนธ์เรื่อง "เจ้าชีวิต" หน้า 126 - 127 คือ

"มีผู้แถลงหลายคน และพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ทรงเชื่อว่าเป็นจริง ว่าเมื่ออะแซหวัณกัณฑ์นายว่า เจ้าพระยาจักรีจะได้เป็นนักษัตริย์ พระเจ้าตากสินเลยทรงแต่งตั้งให้ไต่บรมศาสักดิ์สูงขึ้นอีกคือให้เป็นสมเด็จพระเจ้าพระยา มีราชทินนามว่า สมเด็จพระเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึกคือสมมุติให้ได้เป็นนักษัตริย์แล้ว บรมคานักประพันธ์ที่แต่งเรื่องคำท่านเจ้าพระยาจักรีรวมทั้งท่านที่ถือว่าบรมศาสักดิ์ใหม่นี้ คือ ตำแหน่งจอมทัพ (Generalissimo) มักจะกล่าววว่า การที่เจ้าพระยาจักรีได้รับเลื่อนบรมศาสักดิ์เป็นสมเด็จพระเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึกนั้น เป็นของที่เป็นไปไม่ได้ โดยยืนยันว่าบรมศาสักดิ์สูงกว่าเจ้าพระยานั้นไม่เคยมี เป็นเรื่องที่มีผู้สนับสนุนจงรักภักดีต่อพระบรมราชวงศ์จักรียกย่องขึ้นภายหลัง แต่ในยุคพระนรมาธิราชวงศ์จักรีต่อมา บรมศาสักดิ์สมเด็จพระเจ้าพระยามืออย่างแน่นอน ดังนั้นจะเป็นความจริงได้ไม่ไชนหรือ ว่าพระเจ้าตากสินเป็นพระมหากษัตริย์ไทยพระองค์แรก ซึ่งทรงคิดตั้งบรมศาสักดิ์สมเด็จพระเจ้าพระยาซึ่งพระราชทานแก่พระปฐมวงศ์แห่งพระบรมราชวงศ์จักรี ฉะนั้น พระมหากษัตริย์



ในพระราชพงศาวดารจีน จึงได้ทรงเอาอย่างและทรงตั้งผู้อื่นบ้างต่อมาภายหลัง"

ที่ว่าบรรดาศักดิ์ "สมเด็จพระเจ้าพระยา" ไม่เคยมีมาก่อนในสมัยกรุงศรีอยุธยาถึงเป็นความจริง เพราะจากทำเนียบการปกครองของไทยตั้งแต่โบราณมาจนตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยา เสนาบดีมีศักดิ์ชั้นสูงสุดเพียง "เจ้าพระยา" เท่านั้น ดังนั้น จึงไม่เป็นปัญหาที่ว่าบรรดาศักดิ์ "สมเด็จพระเจ้าพระยา" ไม่มีในสมัยกรุงศรีอยุธยาแน่นอน ถึงสมัยกรุงธนบุรีก็เป็นปัญหาว่าพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงตั้งเจ้าพระยาจักรี (คัง) เป็นถึงชั้น "สมเด็จพระเจ้าพระยา" หรือไม่ เรื่องนี้ก็ไม้อาจวินิจฉัยว่าเป็นความจริงเพียงใด เพราะยังเป็นหลักฐานอยู่ อย่างไรก็ตามปรากฏว่าตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 ถึงสมัยรัชกาลที่ 3 แห่งพระบรมราชวงศ์จักรี ไม่มีขุนนางฝ่ายวังหลวงผู้ใดที่ได้รับบรรดาศักดิ์สูงสุดถึงชั้นสมเด็จพระเจ้าพระยาเลย ถึงสมัยรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดฯ ให้ เสนาบดีแห่งตระกูลขุนนางสองท่านคือ คีรีและทัต เป็นสมเด็จพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ และ สมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยญาติตามลำดับ ในสมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็โปรดฯ ให้ ชวง มุนนาคเป็นสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ หลังจากนั้น ก็ไม่มีเสนาบดีคนใดได้รับบรรดาศักดิ์ถึงชั้น "สมเด็จพระเจ้าพระยา" อีกเลย จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใน พ.ศ.2475 จึงได้มีการยกเลิกบรรดาศักดิ์และระบบศักดินาในเวลาต่อมา

หนังสือ "ตั้งเจ้าพระยากรุงรัตนโกสินทร์" พระนิพนธ์ของกรมพระสมมติอมรพันธุ์ซึ่งแสดงถึงประวัติและงานของเสนาบดีตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 7 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ได้แสดงว่าประเทศสยามมีสมเด็จพระยา 6 ท่าน คือ

1. สมเด็จพระเจ้าพระยาเวียงหน้า ไม่ปรากฏนาม ในสมัยรัชกาลที่ 1
2. เจ้าพระยาอภัยราชา (ปิ่น) เป็นสมเด็จพระยาเวียงหน้า ในรัชกาลที่ 2
3. สมเด็จพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ (คีรี มุนนาค) ในรัชกาลที่ 4

1. พระองค์เจ้าสุวภัทราฯ, เจ้าชีวิต, หน้า 126 - 7.

- 4. สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาพิชัยญาติ (ทัต บุนนาค) ในรัชกาลที่ 4
- 5. สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ในรัชกาลที่ 5
- 6. เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ (ชั่ว บุนนาค) เขียนที่สมเด็จพระเจ้าพระยา ในรัชกาลที่ 5

จะเห็นว่า ในบรรดาสมาเด็จพระเจ้าพระยา 6 ท่านนี้ มีเสนาบดีแห่งตระกูลบุนนาคได้เป็นถึง 4 ท่าน นับว่าเป็นเกียรติประวัติสูงสุดของตระกูลนี้ และแสดงว่าเสนาบดีของตระกูลบุนนาค ได้ทำความดีความชอบเป็นที่พอพระราชหฤทัยแก่พระมหากษัตริย์ และเป็นประโยชน์แก่แผ่นดินสยามมาก พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานบรรดาศักดิ์สูงสุดดังกล่าว

เมื่อเป็นเช่นนี้ ก็แสดงว่าที่สิ่งพระราชปาลเลอทิพย์เขียนว่าสมเด็จพระเจ้าพระยาเป็นบรรดาศักดิ์ของสมุหนายกและสมุหพระกลาโหมจึงเป็นชื่อที่ผิดพลาด เพราะในตำแหน่งนั้นได้รับบรรดาศักดิ์เป็น "เจ้าพระยา" เท่านั้น หากใช้ "สมเด็จพระเจ้าพระยา" ไม่น่าจะเห็นว่าสมเด็จพระเจ้าพระยาจักรีเป็นตำแหน่งสมุหนายกนั้น ก็ควรเปลี่ยนเป็นเจ้าพระยาจักรีและสมเด็จพระเจ้าพระยากลาโหมก็เป็นเจ้าพระยากลาโหมเช่นกัน สำหรับบรรดาศักดิ์และราชทินนามเจ้าพระยาจักรีที่สมุหนายกนั้น เมื่อรัชกาลที่ 1 ทรงขึ้นครองราชย์เป็นปฐมกษัตริย์แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ทรงสถาปนาราชวงศ์ของพระองค์ว่า ราชวงศ์จักรี เพราะเคยทรงมีฐานะปกครองเป็นเจ้าพระยาจักรีที่สมุหนายกถึง 10 ปี และเชื่อกันว่าพระราชบิดาที่เคยเป็นเจ้าพระยาจักรีที่เมืองพิษณุโลกด้วย<sup>1</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้จึงโปรดฯ ให้เปลี่ยนราชทินนามของสมุหนายกจากเจ้าพระยาจักรีเป็นชื่ออื่น ดังในสมัยของพระองค์เป็นเจ้าพระยารัตนพิพิธธัญญาธิบดีสมุหบดีสมุหวิกรมได้เป็นตำแหน่งนี้ แต่ชื่อนี้ก็ไม่แน่นอนคงจะเห็นได้จากในสมัยรัชกาลที่ 2 เจ้าพระยาสมุหนายกคือเจ้าพระยารัตนวาสิเบศร์ (ภู รัตนกุล) และเจ้าพระยาอภัยภูธร (น้อย บุญรัตนันธุ์) ในสมัยรัชกาลที่ 3 คือเจ้าพระยามหินทรเสนา (สิงห์ ต้นสกุล สิงห์เสนี) ในสมัยรัชกาลที่ 4 คือ เจ้าพระยานิกรบดินทร์ (โต ต้นสกุล กัลยาณมิตร) และเจ้าพระยาภูธราภัย (บุช บุญรัตนันธุ์) และในสมัยรัชกาลที่ 5 คือเจ้าพระยาวิเทศบดินทร์ (รอด กัลยาณมิตร)<sup>2</sup> ฯลฯ

<sup>1</sup> วิจารณ์ พานิช, หน้า 137.

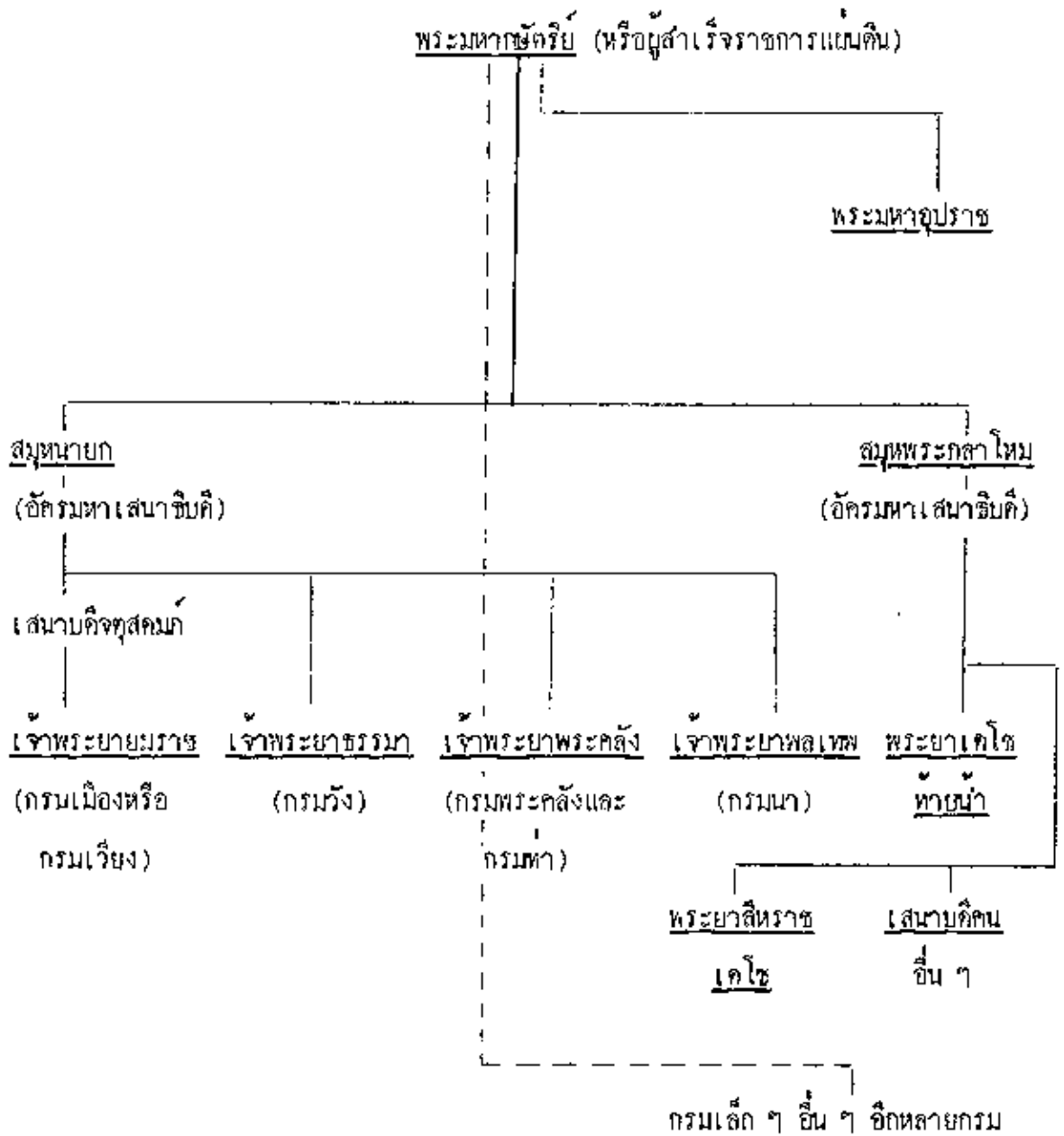
<sup>2</sup> กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน, เจ้าพระยาภูธราภัย, เจ้าพระยาวิเทศบดินทร์, ทั้งเล่ม.

สำหรับบรรพกาลศักดิ์และราชทินนามของสมุหพระกลาโหมก็ไม่แน่นอนเช่นกัน กล่าวคือในสมัยรัชกาลที่ 1 มีสมุหพระกลาโหม คือ เจ้าพระยามหาเสนา (ปลี) และเจ้าพระยามหาเสนา (บุญนาค) ต้นตระกูลบุญนาค ในสมัยรัชกาลที่ 2 คือ เจ้าพระยามหาเสนา (บุญมา) ซึ่งเป็นที่ขายค่างมารดาของเจ้าพระยามหาเสนา (บุญนาค) ในสมัยรัชกาลที่ 3 คือ เจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหพระกลาโหม (คึกซ์ บุญนาค) ในสมัยรัชกาลที่ 4 คือ เจ้าพระยาสุรวงค์ไวยวัฒน์ (ช่วง บุญนาค) และในสมัยรัชกาลที่ 5 คือ เจ้าพระยาสุรวงค์ไวยวัฒน์ (วร บุญนาค)

จะเห็นว่าตำแหน่ง "สมุหพระกลาโหม" ตั้งแต่รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์อยู่ในความครอบครองของเสนาบดีแห่งตระกูลบุญนาคมาโดยตลอด แม้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 เจ้าพระยามหาเสนา (ปลี) และเจ้าพระยามหาเสนา (บุญมา) จะไม่ได้สืบเชื้อสายโดยตรงจากเจ้าพระยามหาเสนา (บุญนาค) ต้นตระกูลบุญนาคในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ แต่ก็มี ความเกี่ยวข้องกันคือ เจ้าพระยามหาเสนา (ปลี) เป็นน้องชายค่างมารดาของแจ่มซึ่งเป็นท้าววรจันทร์ในรัชกาลที่ 1 และเป็นญาติผู้พี่ของนายบุญนาค สืบเชื้อสายมาจากวงศ์เดาอะหมัดในสมัยกรุงศรีอยุธยาด้วยกัน ดังนั้น เจ้าพระยามหาเสนา (ปลี) จึงกลายเป็นญาติของนายบุญนาคด้วย ส่วนเจ้าพระยามหาเสนา (บุญมา) ก็เป็นที่ขายร่วมบิดาแต่ก่างมารดากับนายบุญนาค เมื่อเสนาบดีแห่งตระกูลบุญนาคกุมตำแหน่งสมุหพระกลาโหมซึ่งเป็น "ฝ่ายทหาร" ถึง 5 รัชกาลติดต่อกันโดยไม่ขาดตอนเช่นนี้ ประกอบกับมีปัจจัยอย่างอื่นส่งเสริมอีกจึงทำให้เสนาบดีแห่งตระกูลบุญนาคเป็นฝ่ายที่มีอำนาจและมีบทบาทในการปกครองประเทศสยามมาก แม้ตำแหน่งสมุหนายกซึ่งเคยมีความสำคัญควบคู่กันมากับตำแหน่งสมุหพระกลาโหมตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ก็จะถูกยกลงไปกว่าตำแหน่งเจ้าพระยาสมุหพระกลาโหม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชกาลที่ 4 และต้นแผ่นดินรัชกาลที่ 5 ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์และวินิจฉัยต่อไป

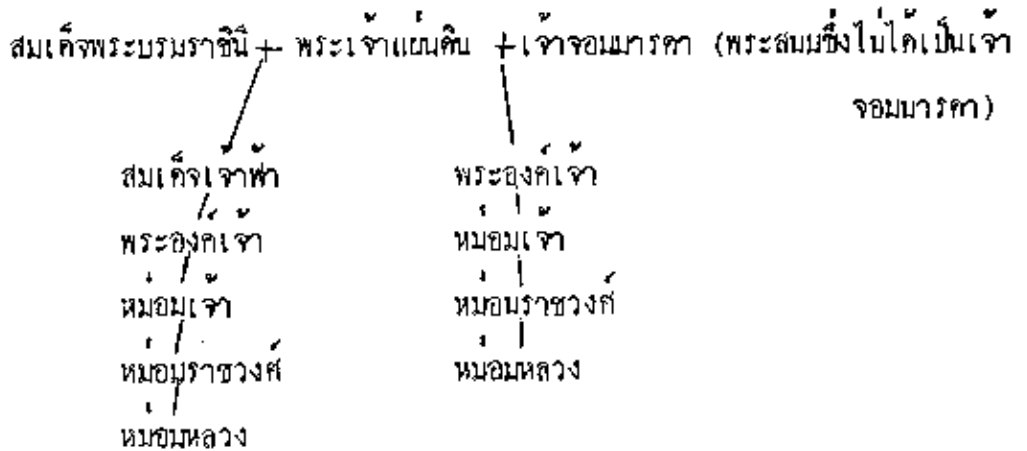
ลำดับการปกครองของกรุงสยามในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 ถึงต้นรัชกาลที่ 5)

ลักษณะการปกครองของกรุงสยามในสมัยกรุงศรีอยุธยาและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ระหว่างสมัยรัชกาลที่ 1 ถึงต้นรัชกาลที่ 5 ปรากฏตามแผนภูมิดังนี้คือ



ในการปกครองประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศสยามได้แก่ราชตระกูลและ  
ตระกูลขุนนาง ส่วนพลเมืองทั่วไปอยู่ในชั้นไพร่และบางพวกก็เป็นทาส อาจแบ่งประชาชนของ  
ประเทศออกเป็น 3 ชั้น คือ

1. ราชตระกูล



ทั้งแกชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป ใช้คำราชาศัพท์ตามลำดับราชตระกูล ชั้นหม่อมราชวงศ์ลงมา  
ใช้คำธรรมดา

2. ขุนนางเสนาบดี

สมเด็จพระเจ้าพระยา	ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินหรือผู้สำเร็จราชการพระนคร
เจ้าพระยา	เป็นเสนาบดีกรมต่าง ๆ และเป็นตำแหน่งเจ้าเมืองของเมืองชั้นเอก หรือเมืองชั้นหนึ่ง
พระยา	เป็นตำแหน่งเสนาบดีชั้นที่สองและตำแหน่งเจ้าเมืองชั้นโท
พระ	" " " " " " " " " " " "
หลวง	" " " " " " " " " " " "
ขุน	" " " " " " " " " " " "

3. พลเมือง

พลเมืองแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 3 ประเภท คือ ไพร่ เลขและทาส สำหรับ

ไพร่คือพลทหารที่ได้รับยกย่องเท่ากับทหารมีจупัน ทั้งนี้เพราะเสรีชนเท่านั้นที่จะเป็นไพร่ได้ ส่วนพวกทาสเป็นไม่ได้ การมีไพร่ก็เนื่องมาจากถือกันว่าพลเมืองชายมีหน้าที่รับราชการ ประเพณีนี้เริ่มในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 แห่งกรุงศรีอยุธยาซึ่งมีพระราชกำหนดว่า ชายฉกรรจ์ทุกคนอายุตั้งแต่ 18 ปีถึง 60 ปี จะต้องรับราชการทหารและจะลาออกไม่ได้ นอกจากว่าจะมีบุตรชายสามคนมารับราชการแทน วิธีเกณฑ์พลเมืองเข้ารับราชการแบบนี้ใช้เรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี ในปี พ.ศ. 2448 (ค.ศ. 1905) เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงออกพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร

ไพร่ แบ่งออกเป็น ไพร่สม ไพร่หลวง และ ไพร่ส่วย

ไพร่สม คือ ผู้ที่มาขึ้นทะเบียนทหารเมื่ออายุ 18 ปี และเป็นไพร่สมอยู่จนถึงอายุ 20 ปี พวกนี้ต้องเข้าเค็มนคือเข้ารับราชการชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง ๆ ถูกจ่ายตัวไปสร้างป้อมปราการ รั้วพระค้ำหนัก ทำงานสาธารณะต่าง ๆ

ไพร่หลวง คือผู้ที่มาอายุตั้งแต่ 20 ปีถึง 60 ปี มีหน้าที่ผลัดเปลี่ยนเวรมาประจำราชการจะขาดไม่ได้

ไพร่ส่วย คือ ไพร่หลวงเช่นกัน แต่เป็นพวกที่อยู่ห่างไกลออกไปตามเมืองพระยามหานคร การเดินทางเข้ามาเมืองหลวงลำบาก จึงได้รับอนุญาตไม่ต้องประจำการ แต่ต้องนำสิ่งของที่ทางราชการต้องการส่งมาทางเมืองหลวงเพื่อแทนแรงของตน เช่น ข้าว คัญหรือไม้ ครั้นต่อมาการส่งสิ่งของลำบากจึงส่งเป็นเงินแทน ซึ่งเป็นทางให้เจ้าขุนมูลนายคคโกงเงินของไพร่ส่วยเหล่านี้ไว้

อย่างไรก็ตามเวลาเกิดศึกสงคราม ไพร่เหล่านี้ต้องเป็นทหารด้วย แม้แต่ทางฝ่ายพลเรือนก็เช่นกัน ตอนกลางสมัยกรุงศรีอยุธยา รัฐบาลต้องการตัวเงินใช้จ่ายยิ่งกว่าได้ตัวคนมา "เข้าเวร" หรือ "เข้าเค็มน" จึงยอมอนุญาตให้ไพร่ซึ่งไม่ต้องการจะเข้าเวรเสียเงิน "ค่าราชการ" แทนได้ ถึงแผ่นดินรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์มีผู้สมัครเสียเงินค่าราชการแทนเข้าเวรเป็นจำนวนมาก โดยเสียค่าราชการปีละ 18 บาท ต่อมาในรัชกาลที่ 5 เมื่อตั้งพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารแล้วผู้ใดต้องถูกเกณฑ์ทหารก็เสียค่าราชการปีละ 6 บาท ซึ่งต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาล



ที่ 6 ทรงแก้ไขหลักเกณฑ์บางประการ และโปรด ฯ ให้เรียกเงินดังกล่าวว่า รัชฎูปการ<sup>1</sup>

เลข ก็คือไพร่ตัวเอง มีประเพณีเรียกว่า "การสักเลข" คือคอนันรัชกาลทุกรัชกาล รัฐบาลจะให้พระยาราชนาวดีแห่งกรมพระสุรัสวดีซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการไปสักเลขให้ไพร่อยู่ใน สังกัรัฐบาล แต่มาในสมัยรัชกาลที่ 3 เจ้าพระยาพระคลัง (ทิศ บุนนาค) กำหนดให้สักเลขเสีย เอง การสักก็สักเป็นรูปสัญลักษณ์ต่าง ๆ เป็นเครื่องหมายของกรมกองที่เลขนั้นสังกัดอยู่ / สำหรับ เลขที่ยังไม่ได้สักนั้นเป็นผู้ที่ไม่ได้สังกัดอยู่ในกรมกองหรือเจ้าขุนมูลนายคนใด จึงยังเป็นคนที่สังคม ไม่ยอมรับสิทธิต่าง ๆ ไม่ว่าจะเกิดเรื่องอะไรก็จะไม่ได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าขุนมูลนายหรือ รัฐบาล ทามธรรมชาติเลขเป็นกำลังหารายได้อันสำคัญให้แก่พวกเจ้าขุนมูลนาย

สำหรับทาสนั้นแบ่งออกเป็นทาสชนิดต่าง ๆ เช่น ทาสสินไถ่ ทาสในเรือนเบี้ย ทาสน้ำเงิน และทาสเชลย เป็นต้น ในยามสงครามเป็นธรรมเนียมว่าจะต้องกวาดค้อนราษฎรของประเทศผู้แพ้ มาเป็นเชลยแล้วพระมหากษัตริย์ก็จะพระราชทานทาสเชลยดังกล่าวแจกจ่ายไปยังมรรคาขุนนางชั้น ผู้ใหญ่ตามลำดับยศฐาภรณ์ศักดิ์และความดีความชอบ<sup>(1)</sup>

พลเมืองที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งของกรุงสยาม คือ ชาวจีนซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็น พ่อค้า นักธุรกิจ ทรนทร สำหรับชาวจีนที่มาจากเมืองจีนโดยตรงไม่ต้องหางานหลวง คือไม่ต้อง ทำราชการอย่างพวกไพร่ แต่ลูกหลานที่เกิดในประเทศสยามต้องหางานหลวง เช่นเดียวกับชาวพื้น เมือง อย่างไรก็ตามชาวจีนเข้ากับคนไทยได้ดี จนในที่สุดลูกหลานต่อ ๆ มาก็คลายเป็นคนไทย

การที่กล่าวถึงพลเมืองโดยทั่วไปของกรุงสยาม ก็เนื่องจากพลเมืองเหล่านี้โดยเฉพาะพวก ไพร่และทาสนอกจากจะเป็นกำลังอันสำคัญของมรรคาเจ้านายและขุนนางแล้วยังเป็นสิ่งที่มีอกถึง อำนางของผู้ปกครองประเทศ แม้ว่าพลเมืองในสมัยนั้นจะไม่มีสิทธิ์ไม่มีเสียงในการร่วมปกครอง

<sup>1</sup> กรมพระบวรราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, หน้า 17 - 8.

(1) ดูรายละเอียดเรื่องไพร่ในหนังสือเรื่อง The Organization of Thai Society in the Early Bangkok Period, 1782-1873. ของ Akin Rabibhadana พังโลม

และบริหารประเทศสยามก็ตาม

แผนภูมิในหน้า 64 ซึ่งแสดงลักษณะการปกครองประเทศสยาม ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยาถึงต้นรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ จะเห็นได้ว่า การปกครองของไทยมีลักษณะเป็นรูปสามเหลี่ยมโดยพระมหากษัตริย์อยู่ตรงยอดของสามเหลี่ยม ถ้าพระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะก็มีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนพระองค์ เช่น ในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ รองลงมาจากพระมหากษัตริย์คือพระมหาอุปราช แต่พระองค์ก็ไม่ทรงเข้ามาเกี่ยวข้องในการปกครองประเทศ ทรงปกครองวังหน้าของพระองค์เท่านั้น นอกจากว่าพระมหากษัตริย์จะสวรรคตแล้วพระมหาอุปราชจึงจะครองราชย์สืบต่อมา เป็นที่น่าสังเกตว่าในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนสิ้นพระมหาอุปราชมักสิ้นพระชนม์ก่อนพระมหากษัตริย์ รองจากพระมหากษัตริย์หรือผู้สำเร็จราชการ ผู้ที่มีอำนาจในการบริหารประเทศคืออัครมหาเสนาบดี ถัดลงมาคือเสนาบดี จตุสดมภ์ และบรรดาศาสนาเล็ก ๆ ตามลำดับ จึงแสดงว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุดเหนือเสนาบดีต่าง ๆ ชาวอังกฤษชื่อ จอห์น คราวฟอร์ด (John Crawford) กล่าวไว้ว่า

"ว่าถึงยศและตำแหน่งแล้ว ระหว่างพระเจ้าอยู่หัวกับขุนนาง แม้ที่เจ้านายสูงใหญ่ยิ่งก็คิดจะเปรียบกันไม่ได้เลย"<sup>1</sup>

ซึ่งนี้หมายความว่าพระเจ้าอยู่หัวทรงดำรงตำแหน่งสูงสุดพระองค์เดียว ไม่มีผู้ใดเท่าเทียมไม่ว่าจะเป็นพระบรมวงศานุวงศ์หรือขุนนางชั้นสูง ทั้งนี้ก็อาจเป็นได้เพราะไทยไม่มีขุนนางสืบตระกูล เช่นทางยุโรป<sup>2</sup> ขุนนางจึงไม่มีอำนาจสืบเนื่องกัน ยึดกับพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงครองราชย์สืบต่อมาเรื่อย ๆ ลักษณะการปกครองของไทยจึงขึ้นอยู่กับสถาบันพระมหากษัตริย์องค์การของรัฐบาลกลางและการปกครองหัวเมืองกับประเทศราช อย่างไรก็ตามก็ตราบางครั้งสถาบันการปกครองของกรุงสยามก็มีได้เป็นไปตามพลฤษฎีโดยสมบูรณ์

<sup>1</sup> John Crawford, A Journal of an Embassy from the Governor-General of India to the Courts of Siam and Cochin-China, (London, 1828), p.373.

<sup>2</sup> พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต, หน้า 222.

### สถาบันพระมหากษัตริย์

ตามหลักฐานสถาบันการปกครองของสยามแล้ว พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นองค์พระประมุข ทรงมีพระราชอาณาสิทธิ์มากในการปกครองประเทศ พระองค์มีพระราชอำนาจอย่างเต็มที่ ทรงเป็นเจ้าของที่ดินของพลนิกรของพระองค์ และทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งประเทศ จึงไม่จำเป็นต้องมีสักคณาเป็นเครื่องบอกฐานะ เช่น ขุนนางเสนาบดีหรือคนทั่วไป นอกจากนี้พระองค์ยังมีพระราชพิธีสิทธิ์ที่จะทรงเลือกพระรัชทายาทและแต่งตั้งขุนนางผู้ใหญ่และเมื่อใดก็ได้ การปกครองในสมัยนั้นจึงเป็นแบบที่เรียกว่าสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute monarchy) คือพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจและพระราชพิธีสิทธิ์อย่างสมบูรณ์เต็มที่ การปกครองแบบนี้มีข้อเสียตรงที่ประชาชนไม่มีส่วนในการปกครองประเทศ แต่ก็มีข้อดีตรงที่ประชาชนรวมกำลังกันเป็นปึกแผ่นได้ง่าย เพราะอยู่ภายใต้การปกครองของบุคคลคนเดียว คือ องค์พระมหากษัตริย์ ลักษณะการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ ปรากฏชัดแจ้งในสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก มีเสนาบดีจุลเกล้า ๆ ทายสิ่งของต่าง ๆ แก่พระมหากษัตริย์ เช่น สมุหนายก ทาย ช้าง ม้า ไก่ พลและเมืองต่าง ๆ เจ้าพระยาปลาโหมตั้งเขมกัน แต่เน้นไปในด้านกำลังทหาร เจ้าพระยาพระคลังกราบบังคมทูลถวายเรือพายหลวง เรือกำปั่นรบและคลังแสงสรรพาวุธ ฯลฯ พระยาธรรมมาชิกรถวายปราสาทราชมนเฑียร เครื่องสูง และพระบาทโกษาธิบดีถวายสมบัติในห้องพระคลัง เป็นต้น แสดงว่าพระมหากษัตริย์ คือ องค์พระประมุขในการปกครองประเทศ ทรงเป็นพระราชอาธิบดีมีสมบัติทั้งประเทศ ถ้าผู้ใดเป็นกบฏต่อพระองค์ ก็ทรงมีพระราชอำนาจสั่งให้ริบบ้านช่อง บุตร ภรรยา ทรัพย์สินสมบัติทั้งหมดของพวกเขาตลอดจนสั่งประหารชีวิตคนเหล่านั้นได้ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ ซึ่งนับว่ามีทั้งผลดีและผลเสีย คือ ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในทิศพิชิตราชธรรมและทรงพระปรีชาสามารถแล้ว ประเทศก็จะเจริญรุ่งเรืองเป็นปึกแผ่น มิฉะนั้นประชาชนและบ้านเรือนก็จะพลอยได้รับผลเสียหายไปค้ำย อย่างไรก็ตามพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในราชวงศ์จักรีทรงมีพระหทัยกว้างขวางและทรงรับฟังความคิดเห็นของเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ตลอดมา สถาบันการปกครองของกรุงสยามนั้นแม้ว่าจะเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์อันมีฐานะสูงสุดดังกล่าวแล้ว แต่ในทางปฏิบัติไม่เป็นเช่นนั้นในระหว่างสมัยรัชกาลที่ 2 ถึงต้นรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งจะได้กล่าว

## วิเคราะห์ต่อไป

### ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลสยามกับประเทศราชและการเกี่ยวข้องกับมหาอำนาจตะวันตก

ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นต้นมา รัฐบาลกลางของประเทศสยามมีความสัมพันธ์กับประเทศราชแน่นแฟ้นน้อยกว่ากับหัวเมืองชั้นนอกและชั้นใน ทั้งนี้เพราะเมืองที่เข้ามาเป็นประเทศราชนั้น เป็นด้วยเกรงพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ มีใ้ช่วยความเต็มใจ ดังนั้นความจงรักภักดีของประเทศราชต่อรัฐบาลกลางของกรุงสยามจึงมีน้อยมากหรือแทบไม่มีเลย นึกกับหัวเมืองชั้นนอกและชั้นในซึ่งพลเมืองส่วนใหญ่เป็นชาวไทย สาเหตุอีกประการหนึ่งคือ สภาพทางค่านิยมศาสตร์บรรดาประเทศราชต่าง ๆ เช่น เขมร ล้านตัน เชียงใหม่และจัมปาซังค์ อยู่ห่างไกลจากราชธานีของประเทศไทยมาก ดังนั้น รัฐบาลจึงประสบความยากลำบากที่จะปกครองประเทศราชดังกล่าวอย่างใกล้ชิด เมื่อเป็นเช่นนี้ ยามใดที่ประเทศราชทั้งหลายมีโอกาสจะตั้งตัว เป็นอิสระแยกจากกรุงสยามได้ก็จะกระทำทันที เช่นกษัตริย์กรุงศรีอยุธยาอ่อนแอหรือเกิดศึกกับพม่าและฝ่ายไทยเสียเปรียบ ประเทศราชต่าง ๆ ก็จะได้โอกาสแยกตัวเป็นอิสระ และบางครั้งก็จะยกทัพมาโจมตีทางบ้านอื่นของไทยด้วย ดังนั้นจึงเห็นได้จากประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยาไทยต้องเสียเอกราชแก่พม่าครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2310 (ค.ศ. 1767) บรรดาถิ่นแดนที่เคยเป็นประเทศราชของไทยเช่น เชียงใหม่และศรีสัตนาคนหุตก็ได้ออกมาตั้งตัวเป็นอิสระ แม้แต่หัวเมืองชั้นนอก เช่น พินธุโลกและนครศรีธรรมราชก็ตั้งตัวเป็นใหญ่แยกเป็นก๊กเป็นเหล่า เช่นกัน

ต่อมาสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงกู้เอกราชของชาติไทยได้สำเร็จ ทรงปราบดาภิเษกขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์แห่งกรุงสยาม ทรงย้ายราชธานีมาอยู่ที่กรุงธนบุรีและรวบรวมอาณาจักรไทยเป็นปึกแผ่น ทรงปราบปรามก๊กต่าง ๆ เมื่อเจ้าประเทศราชต่าง ๆ เห็นว่าพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงมีพระราชอำนาจมากก็เกรงกลัว จึงมาถวายความสวามิภักดิ์ต่อพระองค์ เช่น เจ้าประเทศราชเมืองเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน ไทรบุรี ลันตันและตรังกาญู ฯลฯ ในสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ก็เช่นกัน อย่างไรก็ตามครั้งรัฐบาลกลางถึงกับต้องยกทัพไปปราบปราม เช่น เขมร จัมปาซังค์ เมื่อเป็นเช่นนี้ความจงรักภักดีของประเทศราชต่อเมืองหลวงจึงมีน้อย ดังนั้นถ้ามีโอกาสเมื่อใดประเทศราชก็มักก่อการปฏิวัติเพื่อจะแยกตัวเป็นอิสระเสมอ เช่นในสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ปัตตานีซึ่งอยู่ห่างไกลใต้ของกรุงสยามได้ก่อการปฏิวัติขึ้น รัฐบาล

กลางสามารถปราบปรามได้ จึงแบ่งปัตตานีออกเป็นเจ็ดเมือง เรียกว่า "แขกเจ็ดหัวเมือง" เป็นการแบ่งกำลังและอำนาจไม่ให้รวมกันปฏิวัติได้ง่าย ๆ อีก<sup>1</sup>

นอกจากนี้ในเวลาต่อมาเจ้าพระยามนทศรีธรรมราชก็มักยกกองทัพไปตีเมืองไทรบุรี เพื่อแย่งอำนาจของไทยทางภาคใต้ และตลอดสมัยรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ก็มีการรบกันระหว่างรัฐบาลกลางกับหัวเมืองทางภาคใต้ โดยเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชยกทัพไปตีหัวเมืองทางภาคใต้ก่อนและขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงได้ยกทัพไปช่วยเหลือเสนาบดีแห่งตระกูลขุนนาคก็ได้มีส่วนร่วมด้วย คือ เจ้าพระยาพระคลัง (ทิศ บุนนาค) และพระยาศรีวิชัย (ทิศ บุนนาค) ก็เคยยกกองทัพไปรบทางภาคใต้เช่นกันโดยพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3

ส่วนทางภาคตะวันออกรัฐบาลกลางของกรุงสยามก็พยายามขับชนอำนาจและอิทธิพลของเจ้าเขมรโดยแยกพระตะบอง เสียมราฐและศรีโสภณออกจากเขมรมาให้สมาชิกในตระกูลอภัยวงศ์ปกครอง โดยเริ่มตั้งแต่เจ้าพระยาอภัยภูเบศร์ (แมน อภัยวงศ์) ในสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา คิมแดนดังกล่าวเรียกว่า "เขมรส่วนใน" ปรากฏว่าในสมัยรัชกาลที่ 3 มีการรบกันเสมอระหว่างรัฐบาลกลางกับเขมรและญวน ในที่สุดฝรั่งเศสก็ได้เข้าครอบครองญวนและได้ดำเนินนโยบายในเขมรสำเร็จจนได้เขมรเป็นรัฐอารักขา ในตอนปลายแผ่นดินรัชกาลที่ 4 และในสมัยรัชกาลที่ 5 ฝรั่งเศสก็ได้ผนวกบูรพา (คือเขมรส่วนในแต่เดิม) ไปครอบครองอีกตามสัญญาฉบับลงวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2449 (ค.ศ. 1907) เจ้าพระยาอภัยภูเบศร์ (จุ่ม อภัยวงศ์) เป็นคนไทยคนสุดท้ายที่ เป็นผู้สำเร็จราชการเมืองพระตะบอง

<sup>1</sup> สมเด็จพระนางเจ้ารำภาว, อธิบายเรื่องพงศาวดารอันเป็นมูลเหตุแห่งจกหนายหลวงอุดมสมบัติ (พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าเฉลิมพลทิฆัมพร โปรดให้พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระรัตนธัชมุนี (อิสสรญาณเถร) ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์วัดเทพศิรินทราวาส 31 พฤษภาคม 2505), หน้า 6.

ในด้านการปกครองประเทศรานั้น การปกครองไม่รัดกุม รัฐบาลกลางให้อิสระแก่เมืองประเทศรามากกว่าหัวเมืองชั้นนอกและชั้นใน เพราะประการแรกต้อง เซรีอุอุปสรรคจากการกบฏมาก กล่าวคือ ประเทศราชอยู่ห่างไกลจากเมืองหลวงมากกว่าที่รัฐบาลกลางจะควบคุมได้อย่างใกล้ชิด ประการที่สอง รัฐบาลกลางต้องการให้มีสันติภาพและความมั่นคงในประเทศ กล่าวคือเมื่อรัฐบาลกลางไม่สามารถปกครองเมืองประเทศราชได้โดยตรงแล้ว ก็ให้เจ้าเมืองประเทศราชปกครองพวกของตนเองและแต่งตั้งข้าราชการของตนไปด้วย ทั้งนี้โยียงแต่แรงแจ้งมาให้รัฐบาลกลางในเมืองหลวงทราบว่าผู้ใดจะทำหน้าที่ปกครองและมีใครดำรงตำแหน่งสำคัญอะไรบางอย่างแล้วรัฐบาลกลางก็จะเป็นผู้แต่งตั้งไปตามนั้น

ส่วนด้านการคลัง ประเทศราชก็มีวิธีปฏิบัติเหมือนกันกับหัวเมืองชั้นนอกและชั้นใน กล่าวคือ สามารถเก็บภาษีของตนเองได้ เช่น ถิ่นคันเก็บภาษีเหล้าและน้ำมันมะพร้าว ฯลฯ รัฐบาลกลางมิได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปเก็บภาษีในประเทศราช เช่นเดียวกับที่ท่าต่อหัวเมืองชั้นในและชั้นนอก แต่ในเวลาเดียวกันเมื่อประเทศราชจะมีอิสรภาพอย่างเต็มที่ ก็ต้องส่งเงินไม่เงิน ต้นไม้ทองและเครื่องราชบรรณาการมาถวายพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามในเมืองหลวงตามกำหนดเวลาด้วย ถ้าไม่ส่งเข้ามา ก็ถือว่าประเทศราชนั้น ๆ จะแยกตัวเองเป็นอิสระ รัฐบาลกลางก็ต้องส่งกองทัพไปปราบปราม นอกจากนี้เวลาที่กรุงสยามทำศึกสงครามกับศัตรู ประเทศราชก็ต้องส่งกำลังพลของตนมาช่วยทัพหลวงด้วย อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐบาลกลางจะปกครองเมืองประเทศราชอย่างไม่รัดกุมสัก แต่เนื่องจากรัฐบาลกลางมีกำลังพลสนับสนุนอยู่ จึงสามารถเรียกร้องให้เจ้าเมืองประเทศราชได้นำทรัพย์สินสัจยากี่ละสองครั้ง และส่งเครื่องราชบรรณาการเข้ามาเมืองหลวง บางประเทศราชก็ส่งเข้ามา 3 ปีต่อหนึ่งครั้ง บางประเทศก็ปีละครั้งหนึ่งเช่น จัมปาศักดิ์ ส่งมาทุก ๆ 3 ปี เป็นต้น

ข้อควรสังเกตระบบการปกครองหัวเมืองทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นหัวเมืองชั้นนอก หรือประเทศราชก็ตาม ในทางทฤษฎีแล้วรัฐบาลกลางปกครองโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติแล้วหัวเมืองเหล่านี้มีอิสระมากบางน้อยบาง ขึ้นอยู่กับระยะทางจากเมืองหลวงและชนิดของหัวเมืองนั้น ๆ เช่นเมืองเอกและเมืองโท เป็นต้น แต่ในที่ลี้คือสภาพตั้งกล่าวของหัวเมืองก็ถูกจำกัด มิได้มีอิสรภาพอย่างเต็มที่ดังที่ใครบรรยายแล้ว เช่น รัฐบาลกลางมีอำนาจพอที่จะบังคับให้หัวเมือง

เหล่านั้นปฏิบัติตามได้ในกรณีสำคัญต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการปกครองหัวเมืองของรัฐบาลกลางนั้น ไม่นั่นคง ดังจะเห็นได้จากสมัยรัชกาลที่ 3 เมื่อเจ้าอนุวงศ์แห่งเมืองเวียงจันทน์ยกทัพมาจะ โจมตีกรุงเทพฯ เจ้าอนุวงศ์สามารถยกกองทัพจากเมืองเวียงจันทน์มาจนถึงเมืองสระบุรีได้ โดยเผชิญกับการต่อต้านจากเมืองที่ผ่านมาไม่กี่เมือง ทั้งนี้เจ้าอนุวงศ์เพียงแห่อกับเมืองที่ตนเดิน ทางผ่านบางอย่าง ๆ ว่าเพื่อมาช่วยเมืองหลวงรบกับอังกฤษ ก็สามารถยกกองทัพมาได้โดยสะดวก จนถึงเมืองสระบุรีซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของวังราชธานีขณะนั้น ฝ่ายรัฐบาลจึงได้เริ่มต่อต้านกองทัพ เจ้าอนุวงศ์โดยระดมไพร่ในวังราชธานี และเรียกทหารตามหัวเมืองฝ่ายเหนือมาช่วย ในที่สุด ก็สามารถขับไล่กองทัพเจ้าอนุวงศ์กลับไปไค้ตันที เหตุการณ์ครั้งนี้ แสดงให้เห็นความอ่อนแอของการ ปกครองหัวเมืองระบบตั้งเค็มของกรุงสยาม แต่ขณะเดียวกันก็แสดงถึงความแข็งแกร่งของรัฐบาล กลางที่สามารถระดมไพร่พล และปราบปรามเจ้าอนุวงศ์ได้ จนได้ชัยชนะและตีเอาเมือง เวียงจันทน์ไว้ได้

ระบบการปกครองหัวเมืองดังกล่าวดำเนินมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 ปรากฏว่า ตลอดเวลา ที่องประกอบความไม่สะดวกนานาประการ การทำงานของกรมที่รับผิดชอบต่อหัวเมืองเหล่านี้ คือ กรมมหาดไทย กรมกลาโหมและกรมท่าก็ค่อนข้างล่าช้า เพราะมีภาระมากและยังไม่ได้แบ่งงาน ออกเป็นส่วนสัดให้เรียบร้อย เช่น กรมมหาดไทยกรมเดียวก็ต้องมีความรับผิดชอบหลายด้าน เช่น คำนองทหาร การเก็บภาษีอากร การศาล การปกครองหัวเมืองในหน้าที่ความรับผิดชอบของคน กรมกลาโหมและกรมท่าก็เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีศัตรูภายนอกอีก เช่น พม่า แม้ว่าเราจะ บางลงมากแล้วในสมัยรัชกาลที่ 2 และหมกลงในสมัยรัชกาลที่ 3 แต่การรุกรานของมหาอำนาจ ตะวันตกในคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นภัยที่น่ากลัวยิ่ง โดยเฉพาะฝรั่งเศสและอังกฤษ

ในสมัยรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นั้น มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้ไทยต้องเกี่ยว ข้องกับอังกฤษ ประการแรกคือ การเริ่มต้นทำเหมืองแร่ที่ระนองและภูเก็ต ทำให้เกิดความ จำเป็นจะต้องมีกรรมกรจีนเข้ามาทำงานเหมืองดังกล่าว กรรมกรเหล่านี้มีถิ่นมาจากฮ่องกงหรือ เมืองใดเมืองหนึ่งในประเทศจีนซึ่งอยู่ใต้การปกครองของมหาอำนาจยุโรปโดยเฉพาะอังกฤษ จึง ก่อให้เกิดปัญหาระหว่างรัฐบาลสยามกับรัฐบาลของประเทศมหาอำนาจตะวันตกขึ้น

ประการที่สอง การที่กรุงสยามเป็นสัตรูฐานันษัตถ์กับอังกฤษหลังจากที่อังกฤษยึดครองพม่า ก็มีชาวพม่าเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศราชทางเหนือ ก่อให้เกิดปัญหาระหว่างประเทศราชทางเหนือ โดยเฉพาะเจ้าเมืองเชียงใหม่ซึ่งอยู่ใต้การปกครองของรัฐบาลไทยกับชาวพม่าและเงี้ยวซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ

ประการที่สาม เมื่อกรุงศรีอยุธยาเสียกรุงแก่พม่าเป็นครั้งที่สองใน พ.ศ. 2310 นั้น กรุงศรีอยุธยาที่สิ้นอำนาจและอิทธิพลลง ทางภาคใต้เจ้าเมืองไทรบุรีได้โอกาสแยกตัวเป็นอิสระ ใต้ให้อังกฤษเช่าเกาะปีนัง (เกาะหมาก) และต่อมาตั้งชายดินแดนตรงข้ามเกาะปีนังคือ แพรทเวลสลีย์ (Province Wellesley) ให้แก่อังกฤษ อังกฤษจึงเข้ามามีอิทธิพลในแหลมมลายูทีละน้อย ในชั้นนั้น อิทธิพลอังกฤษแทรกซึมเข้ามาในไทยทางอ้อม อังกฤษได้ส่ง เฮนรี เบอร์นี (Henry Burney) เป็นทูตเข้ามาเจรจาในคอนคันรัชกาลที่ 3 ให้แบ่งเขตอิทธิพลของสยามกับเจ้านายมลายูอย่างชัดเจน คือให้กลันตันและไทรบุรีอยู่ใต้อิทธิพลของสยาม ส่วนใต้ลงไปนั้นจากนั้นให้เจ้านายเขตปกครองเองแก่อยู่ใต้อิทธิพลของอังกฤษ นับเป็นการแบ่งอิทธิพลและเป็นนโยบายชั้นแรกของอังกฤษ ต่อมาเจ้านายมลายูเกิดทะเลาะวิวาทขัดแย้งกันเสมอ ทำให้อังกฤษหว่านการก้า หว่านเมืองแร่และเพาะปลูกยางไม้สะดวก อังกฤษจึงคิดวิธีปกครองแบบใหม่เรียกว่า Residential System คือ ให้มีข้าหลวงชาวอังกฤษประจำเมืองต่าง ๆ อังกฤษได้ส่งข้าหลวงคือ Resident ไปประจำเมืองสลังฮอร์เป็นแห่งแรก อังกฤษจัดการให้หัวเมืองมลายูมีการปกครองเป็นกระทรวงทบวงกรม โดยมี Resident เป็นที่ปรึกษาของสุลต่าน Resident มีกำลังหนุนหลังคือกองทัพของอังกฤษที่มณฑลเวลสลีย์และปีนัง การกระทำดังกล่าวทำให้เกิดสันติภาพในดินแดนมลายู แต่ก็เปิดทางให้อิทธิพลของอังกฤษเริ่มแทรกซึมเข้าไปในแหลมมลายูและในประเทศราชของไทยทางภาคใต้ด้วย

ประการที่สี่ เมื่ออังกฤษสามารถรบชนะพม่าได้ถึงสองครั้งในคอนคันและคอนกลางรัชกาลที่ 3 แห่งราชวงศ์จักรี และยึดครองทางใต้ของประเทศไทยพม่าไว้ได้ อังกฤษจึงเริ่มมีเรื่องเกี่ยวข้องกับหัวเมืองภาคตะวันตกของไทย เพราะไทยเคยยึดหัวเมืองมลายูซึ่งอยู่ระหว่างภาคใต้ของพม่ากับภาคตะวันตกของไทย อังกฤษได้ขอร้องเจ้าเมืองชุมพรให้ไปตีเมืองมะริด แต่เจ้าเมืองชุมพรกลับกวาดค้ำคนผู้คนมากกรุงสยาม จึงเกิดเรื่องวิวาทกับอังกฤษ จนในที่สุดอังกฤษส่ง เฮนรี



เบอร์นี่ (Henry Burney) เข้ามาเจรจา

สำหรับเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับฝรั่งเศสนั้น จะเห็นได้ว่าเมื่อฝรั่งเศสยึดครองญวนได้แล้ว ก็ยึดเขมรไปจากไทยใน พ.ศ. 2406 (ค.ศ. 1863) โดยอ้างว่าญวนเคยปกครองเขมรมาก่อน และเขมรก็เคยส่งบรรณาการไปให้ญวน ด้วยความสามารถของนายพลเรือตรีกรองดิแอร์ เขมรก็ยอมเป็นรัฐอารักขาของฝรั่งเศส ไทยก็ไม่สามารถคัดค้านได้ นอกจากนี้ในสมัยรัชกาลที่ 5 ฝรั่งเศสยังส่งคนเดินทางจากฮานอยไปถามว่าแม่น้ำแดงขึ้นไปถึงภาคใต้ของจีน และประสงค์จะแผ่อิทธิพลไปสู่ลาวเหนือ จึงเกิดข้อขัดแย้งกันขึ้นกับรัฐบาลสยาม เพราะขณะนั้นไทยกำลังต้องการแผ่อิทธิพลไปทางนั้นเช่นกัน โดยอาศัยการปราบพวกล้อ แม้ว่าเขมรจะกลายเป็นรัฐในอารักขาของฝรั่งเศสแล้วก็ตาม แต่เมืองสีทันดร จัมปาศักดิ์ เวียงจันทน์และหลวงพระบาง ยังคงเป็นเมืองประเทศราชของไทยอยู่ ฝรั่งเศสก็พยายามแผ่อิทธิพลมาตามแม่น้ำโขงเพื่อที่จะยึดครองดินแดนในคาบสมุทรอินโดจีนทั้งหมด นโยบายดังกล่าวนี้ทำให้รัฐบาลสยามไม่พอใจอย่างยิ่ง

สภาพดังกล่าวนี้เป็นสภาพของประเทศสยามก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงขึ้นครองราชย์โดยสมบูรณ์ อาจสรุปได้ว่าสภาพการเมืองของไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 2 ถึงต้นรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์มีลักษณะดังนี้

ประการแรก พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจอย่างสมบูรณ์ตามอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริง (1) ตามทางปฏิบัติ

ประการที่สอง รัฐบาลกลางอยู่ใต้อำนาจและอิทธิพลของตระกูล "ขุนนาค" ตระกูลเดียว ซึ่งมีอำนาจเหนือตระกูลขุนนางอื่น ๆ จึงทำให้รัฐบาลกลางหย่อนสมรรถภาพลง แต่ในขณะเดียวกันเสนาบดีของตระกูลขุนนาคก็ได้พยายามปกครองประเทศด้วยดีตลอดมา โดยไม่เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง เกี่ยวกับการแบ่งชิงราชสมบัติถึงในสมัยกรุงศรีอยุธยา

ประการที่สาม การปกครองหัวเมืองไม่รัดกุม

(1) ดูเรื่องราวในบทที่ 3 ถึงบทที่ 7 และดูการวิเคราะห์หัวข้อนี้ในบทสรุป

ประการที่สี่ ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 นั้น ลัทธิจักรวรรดินิยมกำลังคุกคามประเทศในเอเชียอย่างหนักซึ่งมีผลกระทบกระเทือนถึงประเทศสยามด้วย แม้ประเทศสยามก็เป็นประเทศเดียวในแหลมอินโดจีนที่สามารถรักษาเอกราชของตนไว้ได้

สำหรับวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะทำการวิเคราะห์เกี่ยวกับรูป 2 ประการหลักเป็นสำคัญ

