



บทที่ 2

การเมืองระหว่างองค์การของรัฐ : ความขัดแย้งระหว่างกรมต่าง ๆ ก่อนสมัยปฏิรูป

กรม : องค์การของรัฐแบบจารีต (Traditional Governmental Organization)

ก่อนสมัยปฏิรูปบ้านเมืองในรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ กรมสำคัญซึ่งเป็นองค์การของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินมาแต่ครั้งรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991-2031) แห่งกรุงศรีอยุธยา มี 6 กรม โดยแบ่งเป็นกรมใหญ่ 2 กรม คือ กรมมหาดไทย และกรมกลาโหมอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ เจ้าพระยา-เจ้าศรีศรีธรรมาโศภณ สุ่มหนายก และเจ้าพระยามหาเสนาบดี สุ่มหกลาโหมตามลำดับ ส่วนกรมอื่น ๆ อีก 4 กรม คือ กรมเมือง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา รวมเรียกว่ากรมจตุสดมภ์ เสนาบดีคือ พระนครบาล พระธรรมาธิบดี พระโกษาธิบดี และพระเกษตราธิบดีตามลำดับ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกรมมหาดไทย ส่วนกรมกลาโหมนั้นมีกรมอาสาแปดเหล่าซึ่งมี เสนาบดีคือพระยาสิทธิราชเดโช และพระยาท้ายน้ำอยู่ภายใต้สังกัด¹

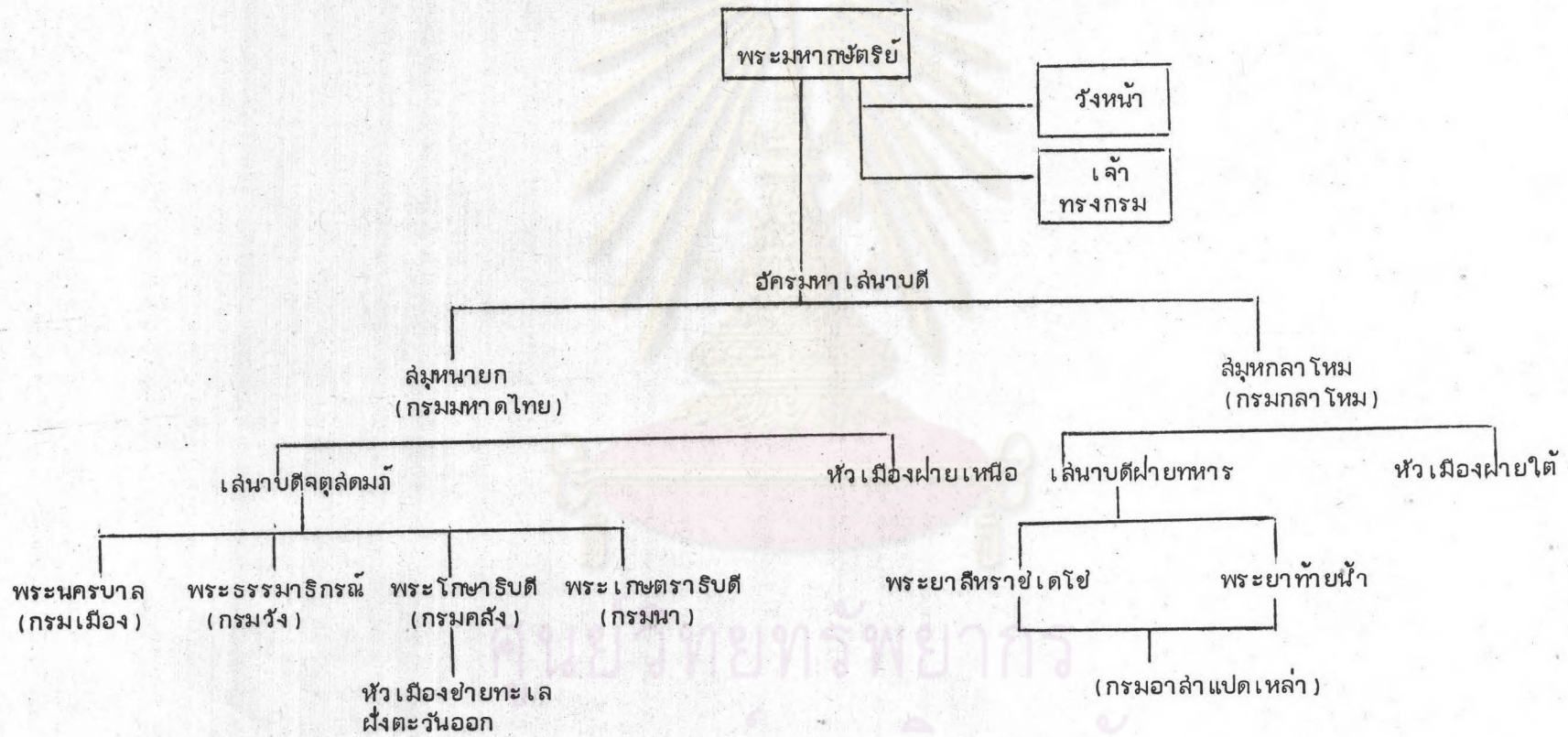
กรมเหล่านี้โดยเฉพาะกรมหลักทั้ง 6 กรม ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินก่อนสมัยปฏิรูปดำเนินไปได้เป็นเวลากว่า 4 ศตวรรษ โดยเป็นกลไกสำคัญในการบริหารบ้านเมือง ซึ่งมีรูปแบบและโครงสร้างดังในแผนภูมิที่ 2.1 กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุด รองลงมาแบ่งออกเป็น 2 สาย คือ สายหนึ่งเป็นพวกเจ้า หรือพระบรมวงศานุวงศ์ซึ่งมิได้มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง เป็นแต่ผู้ควบคุมกำสั่งคนตามพระอิสริยยศที่ได้รับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์ได้แก่ กรมพระราชวังบวร พระมหาอุปราชวังหน้า ซึ่งเป็นผู้ควบคุมไพร่พลมากที่สุด ถัดมาได้แก่เจ้าทรงกรมต่าง ๆ² อีกสายหนึ่ง

¹ ุรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของกรมเหล่านี้ ในภาคผนวก ก. โครงสร้างทางด้านการปกครอง.

² ุรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าทรงกรม ในภาคผนวก ข. พระบรมวงศานุวงศ์.

แผนภูมิที่ 2.1

รูปแบบและโครงสร้างทางการปกครองก่อนสมัยปฏิรูป



ที่มา กฎหมายตราสามดวง "พระไอยการทหารหัวเมือง-พระไอยการนาพลเรือน", พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : องค์การคำคุณส์ภา, 2515), เล่ม 3, หน้า 180.

ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง ประกอบด้วยขุนนางตำแหน่ง อัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ ลุมนายก และลุมหกลาโหม ลุมนายกเป็นหัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือนและเป็นผู้บังคับบัญชาดูแลกิจการด้านการทหาร การพลเรือน การคลัง การเก็บภาษีอากร การตุลาการ และการสักเลขของหัวเมืองฝ่ายเหนือ³ ส่วนลุมหกลาโหมเป็นหัวหน้าราชการฝ่ายทหาร และมีหน้าที่บังคับบัญชาดูแลกิจการต่าง ๆ เช่นเดียวกับลุมหนายกในหัวเมืองฝ่ายใต้⁴ ถัดลงมาจากอัครมหาเสนาบดีทั้งสอง คือ เล่นาบตีจตุลัตมภ และเล่านาบตีฝ่ายทหารดังกล่าวมาแล้ว มีข้อที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ เล่นาบตีกรมคลัง นอกจากมีหน้าที่โดยเฉพาะของตนคือด้านการคลังและการต่างประเทศแล้ว ยังมีหน้าที่เพิ่มเติมนอกเหนือจากกรมจตุลัตมภอื่น ๆ อีก คือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับลุมหนายก และลุมหกลาโหมในการบังคับบัญชาหัวเมืองชายทะเลฝั่งตะวันออกด้วย⁵ กรมต่าง ๆ เหล่านี้ยังมีกรมย่อยอื่น ๆ อยู่ในสังกัดลดหลั่นกันไป ตามลำดับ ความสำคัญของแต่ละกรมซึ่งแสดงโดยบรรดาศักดิ์ ตำแหน่ง ศักดินา และอำนาจหน้าที่ของขุนนางระดับสูงที่เป็นผู้บังคับบัญชาของกรมนั้น ๆ⁶

³ ุรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่และบทบาทของลุมหนายก ใน ลุตา เพียรธัญภณั, "อำนาจหน้าที่และบทบาทของลุมหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์", วิทยานิพนธ์ - หลักสูตรปริญญาอักษรศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2527.

⁴ ุรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่และบทบาทของลุมหกลาโหม ใน ลุภัญญา บารุงสูข, "อำนาจหน้าที่และบทบาทของลุมหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์", วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญา - อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2525.

⁵ ุรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของเจ้าพระยาพระคลัง ใน ลุภัทธา กมลภณั, "อำนาจหน้าที่และบทบาทของโกษาธิบดีในสมัยรัตนโกสินทร์", วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาอักษรศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2529.

⁶ ุรายละเอียดเกี่ยวกับกรมต่าง ๆ เหล่านี้ในภาคผนวก ก. โครงสร้างด้านการปกครอง.

การที่มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยมีรูปแบบและโครงสร้างดังกล่าว
สืบเนื่องมาจากแนวคิดในการจัดระเบียบของสังคมที่กำหนดให้มุลนายเป็นหัวหน้าปกครองควบคุม
ดูแลราษฎรซึ่งเป็นกำลังสำคัญของสังคมแต่ละกลุ่มลดหลั่นกันเป็นลำดับ⁷ โดยมีพระมหากษัตริย์
เป็นมุลนายสูงสุดตามแนวคิดในระบบการปกครองแบบลัทธิบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ว่าพระมหากษัตริย์

⁷ การจัดระเบียบของสังคมเช่นนี้ส่งผลต่อการจัดวางชั้นทางสังคม คือ พระมหากษัตริย์
เป็นยอดสูงสุดของสังคม มีบุคคลอื่น ๆ อีก 5 ประเภท ประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ หรือ
เจ้า ขุนนาง ลัทธิพรหมณ์ ไพร่ และทาส ปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบต่อกษัตริย์
กษัตริย์ บ้านเมือง และต่อกันและกัน แตกต่างกันไปตามฐานะของแต่ละบุคคลในสังคม โดยมี
คักตินาเป็นเครื่องกำหนดสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ คักตินาจึงเป็นเครื่องหมายของการแบ่ง
ชนชั้นหรือการจัดวางชั้นทางสังคม ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ชนชั้นใหญ่ ๆ คือ ชนชั้นผู้ปกครองกับชนชั้น
ผู้ถูกปกครอง ชนชั้นผู้ปกครอง คือ ชนชั้นที่ทำหน้าที่ควบคุมและบังคับบัญชากำลังคนเรียกว่าชนชั้น
มุลนายหรือนาย ประกอบด้วยพระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนางที่มีคักตินา 400
ขึ้นไป โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้อยู่สูงสุดเหนือมุลนายทั้งปวง พระราชอำนาจของพระองค์
แผ่จากยอดของ โครงสร้างสังคมลงมาสู่ไพร่และทาสซึ่งเป็นฐานของ โครงสร้างสังคม โดยผ่าน
การสั่งทอดตามลำดับชั้นของมุลนายซึ่งได้แก่ เจ้า และขุนนาง ส่วนชนชั้นผู้ถูกปกครอง คือ ชนชั้น
ที่อยู่ใต้การปกครองของชนชั้นแรก ประกอบด้วยไพร่และทาส ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม ดู-
รายละเอียดใน อจธ ลูชพานิช. ฐานันดรไพร่ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ลัทธิสังคมศาสตร์
แห่งประเทศไทย, 2519), หน้า 13-15 และอัญชลี ลู่สำยลัทธิ, "ความเปลี่ยนแปลงของระบบ
ไพร่และผลกระทบต่อสังคมไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", (วิทยา-
นิพนธ์ประกอบการศึกษาหลักสูตรปริญญาอักษรศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 54-55. และปิยนาท บุนนาค, "การวิเคราะห์โอกาส
ในการเลื่อนชั้นทางสังคมในสังคมไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น", รายงานผลการวิจัยทุน
อุดหนุนการวิจัยประมาณแผ่นดิน. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528),
หน้า 12-67.

ทรงเป็นเจ้าของชีวิตและเจ้าแผ่นดิน⁸ ซึ่งราษฎรจะต้องตอบแทนพระมหากรุณาธิคุณของพระองค์ ด้วยการรับใช้ในรูปของแรงงานและส่วย ภายใต้การควบคุมของมูลนายซึ่งเป็นผู้ช่วยเหลือพระองค์ โดยที่ราษฎรจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ ฉะนั้นจะไม่ได้รับการคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินจากรัฐ⁹ นอกจากนี้ยังสืบเนื่องมาจากการที่รัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสะดวกในการเรียกเกณฑ์แรงงานทั้งในยามปกติและยามสงครามด้วย ราษฎรหรือไพร่จะถูกเรียกเกณฑ์เข้าสังกัดกรมต่าง ๆ ดังนั้นกรมจึงเป็นองค์การของรัฐที่เรียกเกณฑ์และควบคุมไพร่ในสังกัดเพื่อสนองตอบวัตถุประสงค์ดังกล่าวของรัฐ

อย่างไรก็ดี การเรียกเกณฑ์ไพร่เข้าสังกัดกรมต่าง ๆ นั้นเป็นไปตามประเภทของไพร่ ซึ่งในปัจจุบันมีแนวความคิดหลักเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายที่เห็นด้วยกับแนวความคิดเดิมของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจรรยาภาพซึ่งทรงอธิบายว่า ไพร่ล้มคือชายที่มีอายุ 18 ปี ขึ้นทะเบียนเพื่อฝึกหัดงานกับมูลนายจนอายุครบ 20 ปีก็จะเปลี่ยนฐานะเป็นไพร่หลวง มีหน้าที่รับราชการไปจนอายุ 60 ปี หรือมีบุตรเข้ารับราชการ 3 คนจึงจะปลด ไพร่ส่วยคือไพร่ที่ทำมาหากินอยู่ในภูมิลำเนาของตน ส่วยส่วยซึ่งมักเป็นของป่ามาให้แก่รัฐ¹⁰ อีกฝ่ายหนึ่งคือนักวิชาการทางประวัติศาสตร์ได้ตีความเกี่ยวกับประเภทของไพร่จากข้อมูลที่ค้นพบว่า ด้วยวิธีการควบคุมคนโดยผ่านกรมกอง ซึ่งได้แก่กรมหัวคราวและกรมประจําผลทำให้ไพร่มี 3 ประเภทคือ ไพร่หลวง ไพร่ล้มและไพร่ส่วย ไพร่หลวงหมายถึงไพร่ของหลวงขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ มีพันธะในการมาเข้าเวรรับราชการหรือเรียกว่าเข้าเดือน ไพร่ล้มหมายถึงไพร่ส่วนตัวของเจ้าและขุนนาง มีหน้าที่รับใช้มูลนายขึ้นทะเบียนสักระหว่างหมู่ในสังกัดมูลนายและขึ้นสังกัดกรมหัวคราวด้วย ไพร่ส่วยหมายถึงไพร่ล้มและไพร่หลวงที่ส่วยส่วยเป็นผลผลิตสิ่งของตามที่ตั้งรัฐต้อง

⁸ "พระไอยการเปิดเสรีจ", กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3. (พระนคร : คุรุสภา, 2515), หน้า 115.

⁹ "พระไอยการลักษณะรับฟ้อง", กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2. (พระนคร : คุรุสภา, 2505), หน้า 32.

¹⁰ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจรรยาภาพ, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ", หน้า 60-61.

การมาให้แก่รัฐแทนการมาเข้าเดือน¹¹ การเป็นไพร่ขึ้นสังกัดมูลนายนั้นในสมัยอยุธยาและสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นถือความสูงส่งคือกษัตริย์เป็นเกณฑ์ และจะถูกปลดเมื่ออายุ 70 ปี หรือมีบุตรชายเป็นไพร่หลวงแล้ว 3 คน¹² ไพร่มีศักดินาระหว่าง 10 ถึง 25 กล่าวคือ ไพร่เลวถือศักดินา 10 ไพร่ราบถือศักดินา 15 ไพร่มีครวถือศักดินา 20 และไพร่หัวงานถือศักดินา 25 ย่อมแสดงให้เห็นว่าช่วงห่างระหว่างศักดินาของไพร่มีไม่มากนัก ดังนั้นสิทธิและหน้าที่ของไพร่ประเภทต่าง ๆ จึงเหมือนกัน คือ ในยามปกติไพร่มีหน้าที่รับราชการโดยจะถูกเกณฑ์แรงงานมาทำงานให้ทางราชการในช่วงเวลาหนึ่งทุก ๆ ปี ซึ่งเรียกว่าการเข้าเดือน งานที่ไพร่ต้องทำในระหว่างการมาเข้าเดือนมีหลายประเภท เช่น งานก่อสร้างและซ่อมแซม รั้ว วัด ป้อม กำแพง งานขุดคลอง ทำถนน รวมทั้งการทำงานอื่น ๆ ตามแต่จะได้รับมอบหมายให้ทำในระหว่างการเข้าเดือนนั้นไพร่ต้องนำเสบียงอาหาร เครื่องมือเครื่องใช้มาทำงานเอง และยังคงนำของกำนัลมาให้มูลนายด้วย ของที่นำติดตัวมาดังกล่าวนี้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเวลาผ่านด่านขนอน¹³ การเข้าเดือนของไพร่นี้มีความสำคัญโดยถือเป็นกลไกของระบบบริหารราชการบ้านเมืองมาตั้งแต่สมัยอยุธยา

นอกจากนี้ในยามปกติไพร่ยังต้องรับใช้มูลนายอีกด้วย ทั้งนี้สืบเนื่องจากการที่มูลนายมีสิทธิควบคุมไพร่ มูลนายจึงมีโอกาสดำเนินการได้รับประโยชน์จากไพร่ในสังกัดในรูปของกำนัล ตลอดจนการใช้แรงงานไพร่ให้ทำงานส่วนตัวของตน แม้ว่าจะมีกฎหมายบางมาตราห้ามมูลนายใช้

¹¹ อัญชลี สุธำพันธ์, เรื่องเดิม, หน้า 94-95, ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และคณะ, ล. 605 หนังสือเรียนสังคมศึกษา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 44-45, วุฒิชัย มูลศิลป์ และม.ร.ว. รุจยา อาภากร, ล. 605 หนังสือเรียนสังคมศึกษา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2526), หน้า 16. และดูเรื่องการเก็บส่วยใน บุญรอดแก้วกัญญา, "การเก็บส่วยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325-2411)", วิทยานิพนธ์ประกอบการศึกษา ระดับปริญญาโท (ประวัติศาสตร์) ภาควิชาอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518.

¹² อัญชลี สุธำพันธ์, เรื่องเดิม, หน้า 110.

¹³ "พระราชกำหนดเก่า มาตรา 48", กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5, หน้า 141.

งานไพร่มากเกินควร หรือห้ามภคซีไพร่โดยได้ระบุนโทษของมูลนายผู้ละเมิดข้อห้ามดังกล่าว ตั้งแต่โทษประหารชีวิต ธิราชบาต ถอดลงเป็นไพร่ จนถึงเชี่ยนตี่และปรับไหม แต่กฎหมายก็มิได้ห้ามมูลนายใช้งานไพร่ ดังนั้นในทางปฏิบัติ ไพร่จึงต้องทำหน้าที่รับใช้มูลนายพร้อม ๆ กับที่ต้องรับราชการไปด้วย

ส่วนในยามสงครามรัฐถือว่าไพร่ทุกคนเป็นกำลังรบ ไพร่จึงถูกเกณฑ์เข้ากองทัพภายใต้การบังคับบัญชาของมูลนายของตน ในระหว่างสงครามไพร่ต้องประจำการพร้อมทำการรบอยู่ตลอดเวลา ไม่มีโอกาสออกไปทำมาหากินได้เลย นอกจากนี้กำลังคนในกองทัพมากพอหรือการศึกไม่ค้ำชันนัก ไพร่จึงจะสามารถผลัดเปลี่ยนการเข้าเดือนได้บ้าง ปรากฏว่านับตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีความขัดแย้งเกิดขึ้นบ่อยครั้งซึ่งนำไปสู่สงครามทั้งภายในและกับรัฐใกล้เคียง ไพร่จึงต้องรับภาระในสงครามอย่างหนักตามไปด้วย

นอกจากไพร่แต่กำเนิดดังกล่าวแล้ว ยังมีไพร่ที่มาจากมูลนายผู้กระทำความผิดจรรยาจริย เช่น หมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ทูลรตต่อหน้าที่ กดขี้ยมเหงหรือกรรไกรไพร่ พวกนี้จะถูกถอดลงเป็นไพร่หรือตะพุ่นหญ้าช้าง¹⁴

ในบรรดาไพร่ทั้ง 3 ประเภท คือ ไพร่หลวง ไพร่ล้ม และไพร่ล้วยนั้น รัฐประลัปัญหาการขาดแคลนไพร่หลวงมากที่สุด เพราะไพร่หลวงเป็นจำนวนมากพยายามหนีออกจากสภาพของตนไปเป็นไพร่ล้มบ้าง ออกบวชบ้าง ขยายตัวลงเป็นทาสบ้าง หนีไปอยู่ตามหัวเมืองหรือเข้าป่าบ้าง เนื่องจากไม่ต้องการรับภาระหนักในฐานะไพร่หลวง¹⁵ การที่ไพร่หลวงหนีไปเป็นไพร่ล้มซึ่งส่วนใหญ่ขึ้นสังกัดเจ้าทรงกรม เป็นผลให้เจ้าทรงกรมมีไพร่ล้มเพิ่มจำนวนมากขึ้น เป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าโดยอัตโนมัติ ดังนั้นจึงทำให้เจ้าสามารถแข่งขันอำนาจกับพระมหากษัตริย์หรือระหว่างเจ้าด้วยกันเอง อันนำไปสู่การเกิดความขัดแย้งทางการเมืองระหว่าง

¹⁴ "พระไอยการอาญาหลวง มาตรา 4 และมาตรา 12", กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4. (พระนคร : ศุภสภา, 2505), หน้า 8 และ หน้า 16-17.

¹⁵ คุรายละเอียดใน ร.ต.ท. เล็กยร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 4, หน้า 1-7, 30, 39 และ 55.

เจ้ากับพระมหากษัตริย์หรือระหว่างเจ้าด้วยกันเองได้ อย่างไรก็ดี พระมหากษัตริย์ก็มีกลไกต่าง ๆ ในการควบคุมเจ้า เช่น การมีให้เจ้าควบคุมกรมที่ทำหน้าที่ในการบริหารโดยตรง การทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการถอดเจ้าออกจากการทรงกรมหรือจากความเป็นเจ้า การลดพระอิสริยยศและรับโอนทรัพย์สินสมบัติผู้คนเป็นของหลวง ตลอดจนจนถึงขั้นการลงโทษประหารชีวิต¹⁶ ซึ่งจะเห็นได้จากตัวอย่างหลายกรณีในประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะในกรณีที่มีความขัดแย้งกับพระมหากษัตริย์ในเรื่องการแย่งชิงราชสมบัติซึ่ง เจ้าก็มักจะถูกขอล่าหาว่าเป็นกบฏเมื่อถูกจับได้ก็จะถูกถอดลงเป็นไพร่และถูกประหารชีวิตพร้อมทั้งครอบครัว ส่วนทรัพย์สินสมบัติผู้คนก็จะถูกโอนเป็นของหลวงหรือพระราชทานแก่อื่นตามพระราชประสงค์¹⁷ อย่างไรก็ดี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงพระปรีชาสามารถ พระองค์ก็มักจะถูกขับลงพระชนม์ นอกจากนี้บางกรณีเจ้ากับขุนนางก็จะร่วมมือกัน "ล้มล้าง" พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ หรือต่อสู้กับ เจ้าและขุนนางกลุ่มอื่น หรือบางกรณีพระมหากษัตริย์เองก็ทรงร่วมมือกับ เจ้าและขุนนาง เพื่อต่อสู้กับ เจ้าและขุนนางกลุ่มอื่น เป็นต้น¹⁸

กล่าวโดยสรุป ไพร่หลวงจะถูก เรียกเกณฑ์เข้าสังกัดกรมที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินโดยตรง ส่วนไพร่ล้มขึ้นสังกัดกรมชั่วคราวของ เจ้า และขุนนาง โดยถือว่าเป็นไพร่ส่วนตัว ไพร่ทั้ง 2 ประเภทนี้ถ้า ไม่สามารถมาขึ้นสังกัดกรมต่าง ๆ ได้ ก็ส่งลี้ภัยอันเป็นผลผลิตที่รัฐต้องการมาให้แทนได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าขุนนางซึ่งมีทั้ง ไพร่ล้มและไพร่หลวงขึ้นสังกัดในกรม จะเป็นผู้ที่ได้ครอบครองทรัพยากรทางการเมืองคือกำลังอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ในฐานะ เจ้ากรม โดยเฉพาะกรมหลักทั้ง 6 กรม อย่างไรก็ดี ถ้าไพร่หลวงหนีไปเป็นไพร่ล้มสังกัดกรมของ เจ้าก็จะทำให้เจ้ามีกำลังอำนาจเพิ่มขึ้น เจ้าและขุนนางผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรทางการเมืองดังกล่าว ก็จะสามารรถท้าทายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ผู้เป็นมุลนายสูงสุดได้ โดยเฉพาะถ้าพระมหากษัตริย์พระองค์นั้นไม่ทรงพระปรีชาสามารถด้านการเมืองการปกครอง

¹⁶ ทรายละเหียดิน ภาคผนวก ข. พระบรมวงศานุวงศ์.

¹⁷ ทรายละเหียดิน ภาคผนวก ค. ตารางแสดงความขัดแย้งก่อนสมัยปฏิรูปในรัชกาลที่ 5.

¹⁸ ทรายละเหียดิน ภาคผนวก ค. ตารางแสดงความขัดแย้งก่อนสมัยปฏิรูปในรัชกาลที่ 5.

ออกพระศักดิ์สงคราม หรือพ่อรับข่าวฝรั่ง เค็ลซึ่ง เข้ามารับราชการในสมัยนั้นตอนหนึ่งว่า

"... ได้อ้างพระราชอำนาจมากดขี่รีดเนื้อประชาชนพลเมืองละเมิดพระราชทรัพย์ไว้ เป็นอันมาก โดยริบลินค้าประการหนึ่ง และทำการค้าขายอีกประการหนึ่ง เพราะเขา เป็นคน ๆ เดียวที่ทำการค้ากับต่างประเทศได้..."²¹

ส่วนในสมัยรัตนโกสินทร์ บทบาททางการเมืองการปกครองของเล่นาบดีตระกูลขุนนาค ตั้งแต่รัชกาลที่ 2 ถึงต้นรัชกาลที่ 5 โดยมีฐานอำนาจจากการดำรงตำแหน่งสมุหกลาโหม และ เจ้าพระยาพระคลังติดต่อกับเมืองกันอย่างไม่ขาดตอน ย่อมเป็นตัวอย่างล้นหลามในเรื่องนี้ได้ เป็นอย่างดี²²

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงก่อนสมัยปฏิรูป ความมุ่งหมายและ วัตถุประสงค์ ขององค์การกับตัวบุคคลผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดในองค์การยังเป็นสิ่งที่ไม่ออก จึง ทำให้การดำเนินการขององค์การซึ่งว่าที่จริงแล้วก็คือของตัวบุคคลผู้มีอำนาจในองค์การนั้น ๆ มีลักษณะเป็น "ส่วนตัว" หรือ "ไม่เป็นทางการ" อันนับว่าผิดกับหลักการของความมุ่งหมายหรือ วัตถุประสงค์ขององค์การในรูปแบบใหม่

องค์ประกอบต่อมาขององค์การ คือ บุคคลากรซึ่งตามหลักการขององค์การในรูปแบบ ใหม่ นั้น การที่องค์การจะเจริญก้าวหน้าได้นั้น ก็ต้องได้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและมี ความชำนาญมาปฏิบัติงานในองค์การ แต่สำหรับกรมในช่วงก่อนสมัยปฏิรูปนั้น การดำเนินการ ของกรมเป็นการดำเนินการภายใต้การบังคับบัญชาของผู้มีอำนาจสูงสุดของกรม นั้น ๆ อย่างโดดเด่น เพียงลำพังโดยอาจได้รับพระราชทานพระราชวินิจฉัยจากพระมหากษัตริย์เป็นขั้นสุดท้าย แม้ว่าผลการดำเนินงานของกรมจะมาจากบทบาทของขุนนางข้าราชการทุกระดับภายใต้สังกัดของ กรม นั้น ๆ แต่ก็เป็นการดำเนินการที่มาจากกระตือรือร้นใจของ เจ้ากรมผู้มีอำนาจหน้าที่สูงสุดมาก

²¹ ประชุมพงศาวดารภาคที่ 80 (จดหมายเหตุฟอร์ซ). (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงาน พระราชทานเพลิงศพ พลตรีลม้าย อุทยานานนท์ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 12 มิถุนายน 2509), หน้า 81.

²² ทรายละเอียดใน ปิยนาค ขุนนาค, บทบาททางการเมืองการปกครองของเล่นาบดีตระกูลขุนนาค, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2520).

กว่าจะมาจากความเห็นพ้องต้องกันของบุคคลในองค์กร ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการของกรมต่าง ๆ จึงย่อมมีลักษณะเป็น "ส่วนตัว" หรือ "ไม่เป็นทางการ" ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการปฏิบัติงานอันเป็นองค์ประกอบขององค์การอีกประการหนึ่ง นั่นคือยังไม่มีภาระจำแนกประเภท หรือระบุขอบเขตของงาน โดยคำนึงถึงตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับงานที่ทำ แต่จะเป็นไปในลักษณะที่เจ้ากรมมอบหมายงานให้แก่บุคคลต่าง ๆ ตามความพอใจของตน และความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติกับระบบอุปถัมภ์ทั้งสองอย่าง เป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการ ทั้งนี้สืบเนื่องจากแม้ว่า เสนาบดีเจ้ากรมแต่ละกรมจะอยู่ภายใต้การควบคุมของพระมหากษัตริย์ตามระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดังกล่าวมาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติ เสนาบดีเจ้ากรมมีอำนาจหน้าที่เต็มทีในการบริหารบังคับบัญชากรมของตนแต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับฐานะและความสำคัญ of กรม ความสามารถและบารมีของ เสนาบดีแต่ละกรม ความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์และกับ "ลูกน้อง" ของตน²³ เช่น การที่เจ้าพระยาปลาโหมสุริยวงศ์ (ต่อมาคือสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง) สันนิษฐานให้น้องชายของตนเป็น เสนาบดีกรมวังแทนตนซึ่งดำรงตำแหน่งนี้มาก่อน หรือการที่เจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหกลาโหม (ดีศ บุนนาค) ในสมัยรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ มอบหมายให้ช่วง บุตรชายคนโตมาช่วยราชการกรมกลาโหม และให้ข้าบุตรชายอีกคนหนึ่งมาช่วยราชการในกรมคลัง ซึ่งแม้ว่าบุตรชายทั้งสองอาจมีความรู้ความสามารถในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าว แต่คุณสมบัตินั้นมีเจ้าพระยาพระคลังฯ พิจารณา คือ ความ เป็นบุตรชายคนโต หรือการที่เจ้าพระยาพระคลังฯ มอบหมายให้ผู้ที่มีความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ของตนทั้งสองอย่างเป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการได้เป็นเจ้าภาชีนายอากรในสังกัดกรมของตน อันจะเป็นโอกาสให้เจ้าภาชีนายอากรนั้น ๆ ได้เป็นขุนนางในระดับสูง และนำไปสู่การ

²³ ดูตัวอย่างใน Piyanart Bunnag, "Kinship and Patron-Client Systems in Thai Politics during the Early Ratanakosin Period", บทความเล่นอในการประชุมมานาชาตเรื่องไทยศึกษา ครั้งที่ 4 ณ ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว วันที่ 11 - 13 พฤษภาคม 2533.

เป็นระเบียบแบบแผน ปรากฏว่าการสัทธิให้ข้าราชการมีเงินเดือนประจำ การสัทธิทำงานประมาณ รายรับ-รายจ่ายประจำปี การสัทธิเวลาปฏิบัติราชการและระเบียบปฏิบัติในการทำงาน ตลอดจน จรรยาบรรณที่ทำงานขององค์การของรัฐโดยเฉพาะ เพิ่งมีขึ้นในระหว่างสมัยปฏิรูปในรัชกาล ที่ 5 อันเป็นการดำเนินการตามโครงสร้างและรูปแบบขององค์การของรัฐตามแบบตะวันตก²⁶

จากที่กล่าวมาข้างต้น ชี้ให้เห็นว่ากรมต่าง ๆ ในช่วงก่อนสมัยปฏิรูป มีลักษณะเป็นองค์ การแบบจารีต ซึ่งให้ความสำคัญที่ตัวบุคคล มากกว่าหลักการขององค์การดังองค์การในรูปแบบ ใหม่ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า กรมหรือองค์การในสมัยนั้นคือตัวบุคคล และตัวบุคคลคือกรมหรือองค์ การ ฉะนั้นผลงานที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานของบุคคลผู้มีอำนาจสูงสุดในกรม นั้น เป็นสำคัญ ซึ่งย่อมมีลักษณะที่เป็นไปตาม "ความพอใจ" เป็น "ส่วนตัว" และ "ไม่เป็นทางการ" โดยเน้นที่ตัวบุคคลมากกว่าองค์การ

กรม : องค์การของรัฐในระบบราชการ

เมื่อนำเอาแนวความคิดการบริหารองค์การในระบบราชการมาพิจารณากรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์การของรัฐแบบจารีต จะเห็นได้ว่า แม้ว่ากรมต่าง ๆ จะมีสายการบังคับบัญชาเป็น ไปตามลำดับชั้นดังแผนภูมิที่ 2.1 โดยมีการแบ่งแยกการบังคับบัญชาออกเป็นฝ่ายทหารและฝ่าย พลเรือนดังกล่าวมาแล้ว แต่ตามหลักปฏิบัติในการปกครองของไทยนั้น การแบ่งเป็นฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือนนั้นเป็นไปในยามปกติ เมื่อเกิดศึกสงครามขุนนางและไพร่ทุกคนไม่ว่าจะเป็น ฝ่ายทหารหรือฝ่ายพลเรือนต้องออกรบ ทำหน้าที่ป้องกันบ้านเมือง ดังกรณีเจ้าพระยาจักรี (ตัวง ต่อมาคือพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์) สุ่มหมายกในสมัย สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีต้องเป็นแม่ทัพออกรบเช่นเดียวกับเจ้าพระยามหาเสนาสุมหกลาโหมหรือ กรณีเจ้าพระยาบดินทร์เดชา (สิงห์ สิงหเสนี) สุ่มหมายกในรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ต้องออกรบบ่อยครั้งกว่าเจ้าพระยาพระคลังว่าที่สุมหกลาโหม (ดิศ บุนนาค) ซึ่งเป็นสุมหกลาโหม เสียอีก

²⁶ ดูรายละเอียดใน "กระทรวง องค์การของรัฐในรูปแบบใหม่ : ผลพวงสำคัญของการปฏิรูป", ในบทที่ 3.

ยิ่งกว่านั้นลุ่มหนายก ลุ่มหกลา โหม และเล่นาบัตรกรมคสังยงต้องปฏิปัติหน้าทีหลายด้าน ในตำาแหน่งบริหารดังกล่าว คือ ทั้งด้านพลเรือน ด้านการทหาร การป้องกันบ้านเมือง การบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรหัวเมือง การคลัง การภาษีอากร การยุติธรรม การสักเลข และการค้ากับต่างประเทศ ซึ่งย้อมทำให้เกิดความสับสนขาดความคล่องตัว และประสิทธิภาพในการบริหารราชการบ้านเมือง นอกจากนี้กรมย่อยภายใต้กรมหลักทั้งกรมมหาดไทย และกรมกลาโหม บางกรมมีลักษณะงานเป็นแบบทหารกล่บถูกสับเป็นฝ่ายพลเรือน เช่น กรมสุรรัลวดี กรมช่าง กรมล้อมพระราชวัง บางกรมมีลักษณะงานเป็นแบบพลเรือน กล่บถูกสัดเป็นฝ่ายทหาร เช่น กรมช่าง-สิบหมู่ และกรมแตร เป็นต้น ลักษณะการบริหารบ้านเมืองดังกล่าว ก่อให้เกิดความสับสน ก้าวถายอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกัน ยิ่งเมื่อบ้านเมืองมีการขยายตัว ประชากรเพิ่มมากขึ้น มีการติดต่อกับต่างประเทศโดยเฉพาประเทศตะวันตกมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม การบริหารบ้านเมืองแบบจารีตเช่นนี้ก้อให้เกิดปัญหาในการปกครองบ้านเมือง จนทำให้ต้องมีการปฏิรูบบ้านเมืองครั้งใหญ่ในรัชกาลที่ 5²⁷

ลักษณะที่ไม่เป็นองค้การในระบบราชการสักประการหนึ่ง คือ การที่ไม่มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง ทั้งนี้ก็สืบเนื่องมาจากการที่ไม่มีการแบ่งแยกงานการบริหารออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ อย่างแน่ชัดทั้งในรูปแบบและวิธีการปฏิปัติ ประกอบกับการรับบุคคลเข้าปฏิปัติราชการ และการได้รับเลื่อนตำาแหน่งในทางราชการก็มิได้เป็นไปตามคุณลุ่มสมบัติทางด้านวิชาชีพและความสามารถเฉพาะทาง แต่เป็นเพราะคุณลุ่มสมบัติทางด้านชาติกำเนิดในตระกูลสูง และเป็นไปตามความพอพระราชหฤทัยของพระมหากษัตริย์สำหรับการรับเข้าปฏิปัติราชการและการเลื่อนตำาแหน่งของขุนนางระดับสูง หรือเป็นไปตามคำกราบบังคมทูลให้คำปรึกษาของผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพระองค์สำหรับขุนนางระดับรองลงมา ซึ่งก็มักเป็นขุนนางในระดับสูงผู้เป็นผู้บังคับบัญชาของขุนนางในระดับรองลงมานั้นเอง ทั้งนี้ก็เช่นเดียวกับขุนนางในระดับต่ำ การเข้ารับราชการ และการได้เลื่อนตำาแหน่งก็เป็นไปตามความพอใจของขุนนางซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในกรมที่ตนสังกัด ทั้งนี้ส่วนใหญแล้วก็จะ เป็นไปตามสายใยแห่งความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติ และความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังจะเห็นได้อย่างเด่นชัด

²⁷ ดูรายละเอียดเรื่องนีใน "สาเหตุของการปฏิรูบบ้านเมือง," บทที่ 3 ของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้.

ในระหว่างชนชั้นผู้ปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น²⁸

การรับบุคคลเข้าปฏิบัติราชการ และการเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น จะเห็นได้จากระเบียบปฏิบัติที่มีมาตั้งแต่สมัยอยุธยา กล่าวคือ ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นขุนนางในระดับสูงจะต้องผ่านการถวายตัวเข้าอยู่ใต้พระอุปถัมภ์ของพระมหากษัตริย์ แต่ทั้งนี้จะต้องมีคุณลักษณะประกอบด้วยวุฒิสี่ประการ คือ ขาดิวุฒิ วยวุฒิ คุณวุฒิ และปัญญาวุฒิ กับอริบตี 4 ประการ คือ ฉันทาริบตี วิจารณ์ิบตี ฉิตาริบตี และวิมังสาธิบตี* ซึ่งย่อมาแสดงให้เห็นว่าในสมัยอยุธยา

²⁸ ดูรายละเอียดใน Piyanart Bunnag, "Kinship and Patron-Client Systems in Thai Politics...".

* บทบัญญัติมาตราที่ 50 ในพระราชกำหนดเก่า ระบุเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ดังนี้

อนึ่ง ขนบธรรมเนียมผู้จะเป็นพระ หลวง ขุน หมื่น ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งกรมการ ย่อมมีความชอบตามคุณานุรูปสมควร แลกอปรด้วยวุทธิสี่ประการ คือ ขาดิวุทธิ ไวยวุทธิ คุณวุทธิ ปัญญาวุทธิ

ขาดิวุทธินั้นกระตุลเป็นอัครมหาเสนา ๆ บดิลิป ๆ กันมา ไวยวุทธินั้น คือ อายุคัลสมควรตั้งแต่สามสิบแปดปีขึ้นไป คุณวุทธินั้นคือมีความรู้ฝ่ายทหารพลเรือนชำนาญ ปัญญาวุทธินั้นคือสำเร็จด้วยปัญญาฉลาดในที่จะตอบแทนแก้ไขอรรถะปัญหาประเภทกรุงอื่น แลคิดอ่านให้ช่วยด้วยโลกียราชกิจธรรมทั้งปวง ควรสมุหกระลาโหม สัมหนายก จตุลัตมปฤทษาพร้อมกัน ซึ่งนำเอากราบทูลพรพวงกรุณา เอาผู้กอปรด้วยวุทธิสี่ประการนั้น เป็นที่พระหลวงขุนหมื่นแมนแต่ล่องประการ สามประการ ก็อาจจะเอาเป็นที่พระหลวงขุนหมื่นตามสมควร

คือ ฉันทาริบตี คือ วิจารณ์ิบตี คือ ฉิตาริบตี คือ วิมังสาธิบตี ฉันทาริบตีนั้นคือ สันเกลาสนกระหม่อมต่อพระราชาประสงคสังใจ ผู้นั้นนำสิ่งนั้นมาทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย วิจารณ์ิบตีนั้นคือ กอปรด้วยความเพียรในราชการมิได้ขาด ฉิตาริบตีนั้นคือ มีน้ำใจกล้าแข็งในการณะระงคสังครามวิมังสาธิบตีนั้นคือ ความฉลาดในพิภพภาษาความแลดูบายในราชการต่าง ๆ ถ้าผู้ใดมีปะกอปรด้วยวุทธิสี่ประการแลอะริบตีสี่ประการ แต่ประการใดประการหนึ่งไซ้ ถึงคุณานุรูปสมควรก็ดี อยางให้สมุหกระลาโหม สัมหนายก จตุลัตม กราบทูลพระกรุณาตั้งแต่ผู้นั้นเป็น พระ หลวง ขุน หมื่น เป็นอันขาดทีเดียว

และดู "พระราชกำหนดเก่า," กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5, หน้า 149-150.

การเข้ารับราชการอันเป็นหนทางนำไปสู่การเลื่อนขั้นทางสังคมที่สำคัญยิ่งในสังคมไทยนั้น มีหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดมากและเป็นไปในลักษณะที่พิจารณาถึงชาติกำเนิดในตระกูลสูง เป็นสำคัญก่อนความสามารถ นอกจากนี้ยังต้องผ่านการกลั่นกรองจากเสนาบดีผู้ใหญ่ก่อนจึงจะถวายตัวเข้ารับราชการได้ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการผ่อนปรนหลักเกณฑ์การเข้ารับราชการดังปรากฏในพระราชกำหนดใหม่ซึ่งประกาศใช้ใน พ.ศ. 2327 สามปีภายหลังจากการสถาปนาราชธานีและพระราชวงศ์ใหม่ ดังนี้

สืบมาทุกวันนี้ ผู้คนรูปร่างโรยกว่าแต่ก่อน บุตรแลหลานข้าราชการผู้มีชาติตระกูล เคยทำราชการนั้นมีอยู่น้อย ซึ่งหัวหมื่นนาย เวมหาตเล็กแลเจ้ากรมปลัดกรม จัดเอาผู้สมัครทำราชการมีผู้มาถวายใช้ราชการ เป็นขุนหมื่นมหาตเล็กขอเฝ้าเข้าที่ ส้มเตี๊ญ พระเจ้าลูกเธอหลายเธอ แลพระเจ้าลูกเธอ หลานเธอ เจ้าต่างกรม ๆ ฝ่ายหน้าฝ่ายใน

ให้พิจารณาเพราะหัดคุณานุรูปผู้ซึ่งจะเข้ามาทำราชการนั้น ถ้ามีบิดามานตาญาติพี่น้องที่อาศัยรักษาอยู่ มีเยา เรือนเป็นหลักแหล่งแล้วก็เป็นคนสัสซึ่งมีสติปัญญาเฉลียวฉลาดไคร่ยความลอบยอต่อผู้รู้ดีชอบ มีคุณวุฒิสมควรซึ่งให้รับทูลเกล้าฯ ถวายไว้ใช้ราชการ ถ้าหากบิดามานตาญาติพี่น้องก็กินอยู่เป็นหลักแหล่งมิได้เป็นโวิเวไถ่ยวเรอาไคร่ยกินอยู่ร้านตลาดพลัดถิ่นวิถวาอาราม อย่าให้รับทูลเกล้าฯ ถวายไว้ใช้ราชการ เปนมหาตเล็กขอเฝ้าเข้าที่ ส้มเตี๊ญพระเจ้าลูกเธอ ส้มเตี๊ญพระเจ้าหลานเธอ พระเจ้าลูกเธอ พระเจ้าหลานเธอ เจ้าต่างกรม ๆ ฝ่ายหน้าฝ่ายในแลเจ้าหากกรมมิได้

จะเห็นได้ว่า แม้ในสมัยรัชกาลที่ 1 จะมีการผ่อนปรนการเข้ารับราชการโดยที่กำหนดกฎเกณฑ์แต่เพียงให้เป็นผู้มีบิดามารดาที่มีอยู่เป็นหลักแหล่งเป็นคนเชื้อสัสดี มีสติปัญญาเฉลียวมีความละเอียดชอบ และมีคุณวุฒิสมควร ดังบทบัญญัติในกฎหมายข้างต้น แต่การผ่อนปรนดังกล่าวก็เป็นเฉพาะในตำแหน่งขุนนางระดับต่ำ คือมหาตเล็กขอเฝ้าชาวที่เท่านั้น ส่วนผู้จะดำรงตำแหน่งขุนนางระดับสูงคงเป็นไปตามกฎเกณฑ์เดิม

นอกจากนี้ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้มีการออกพระราชกำหนด พ.ศ. 2383³¹ ซึ่งระบุว่าบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งราชการ (ที่ต่อคักตินา 400 ขึ้นไป) ต้องมีคุณสมบัติ คือมาจากตระกูลของ อัครมหาเสนาบดีซึ่งจะเป็นในอดีตหรือปัจจุบันก็ได้ คำว่าตระกูลในที่นี้ไม่รวม

²⁹ "พระราชกำหนดใหม่," กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5, หน้า 347.

³⁰ เรื่องเดิม, หน้า 349.

³¹ "พระราชกำหนด พ.ศ. 2383 (พระราชกำหนดเก่า,) , ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 เล่ม 3, หน้า 275-276.

ถึงผู้ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับอัครมหาเสนาบดีโดยการล่มสลาย มีความรู้ทั้งในด้านการทหาร และพลเรือนมีความเฉลียวฉลาดในการวินิจฉัยเรื่องการฟ้องร้องและในกิจการงาน มีความขยันหมั่นเพียรในกิจการงาน ไม่ว่าพระมหากษัตริย์จะมีพระราชประสงค์สิ่งใด ก็ต้องสามารถแสวงหามาถูกลเกล้าฯ ถวายได้ มีความกล้าหาญชาญชัยในสงคราม และตั้งอยู่ในศีลธรรม พระราชกำหนดนี้ยังได้เน้นว่าบุคคลใดก็ตามที่มิใช่ผู้มีตระกูล หรือเป็นผู้ที่มั่งคั่งขึ้นจากการพนัน หรือติดสินบนขุนนางให้เข้าขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตัวเพื่อเป็นมหาดเล็ก ห้ามมิให้เข้าขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตัวอย่างเด็ดขาด

จากกฎเกณฑ์ซึ่งระบุไว้ในกฎหมายทั้งที่มีมาตั้งแต่สมัยอยุธยาและมีการเพิ่มเติมขึ้นในรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 3 แสดงให้เห็นว่าการเข้ารับราชการเป็นขุนนางระดับสูงนั้นทำได้ง่ายสำหรับผู้ผู้อยู่ในตระกูลขุนนางชั้นสูงอยู่แล้ว แต่แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยในหมู่พวกไพร่ หรือแม้แต่ขุนนางระดับต่ำ

ภายหลังผ่านขั้นตอนของการถวายตัวแล้ว ขุนนางใหม่จะถูกบรรจุให้ดำรงตำแหน่งปฏิบัติราชการในกรมต่าง ๆ และต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาของเจ้ากรมนั้น ๆ โดยตรง แม้กระนั้นพระมหากษัตริย์ก็ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะลงโทษและเลื่อนตำแหน่งขุนนางเหล่านั้นอยู่³² ขุนนางใหม่จะได้รับพระราชทานยศศักดิ์ ซึ่งประกอบด้วยยศหรือบรรดาศักดิ์ตำแหน่งราชทินนาม* และศักดินา โดยทั่วไปยศศักดิ์ทั้ง 4 ประการนี้จะไปด้วยกัน กล่าวคือ เมื่อขุนนาง

³² ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 เล่ม 2, หน้า 390.

* ยศหรือบรรดาศักดิ์ หมายถึง ชั้นของขุนนาง แสดงถึงฐานะของขุนนางจากชั้นสูงสุดลงมาตามลำดับ คือ- ส้มเตี๊ยะเจ้าพระยา เจ้าพระยา พระยา พระ หลวง ขุนนาง หมื่น และพัน ตำแหน่ง หมายถึงหน้าที่ที่ขุนนางต้องปฏิบัติตามความรับผิดชอบในตำแหน่งนั้น ๆ เช่น สุ่มนายยก สุ่มหกลาโหม เสนาบดี ปลัดทูลฉลอง จางวาง เจ้ากรม และปลัดกรม เป็นต้น ราชทินนาม หมายถึงชื่อซึ่งเป็นการแสดงตำแหน่งขุนนางที่ได้รับพระราชทาน เช่น มหาเสนา ยมราช และพลเทพ แสดงว่าผู้ได้รับพระราชทานราชทินนามดังกล่าวดำรงตำแหน่ง สุ่มหกลาโหม เสนาบดีกรมเมือง และ เสนาบดีกรมนา ตามลำดับ

ศักดินา เป็นเครื่องหมายแสดงถึงเกียรติยศ สิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบต่องานราชการ ตามศักดินาที่ถือ.

ผู้ใดได้รับพระราชทานยศหรือบรรดาศักดิ์สูงขึ้นก็มักได้รับตำแหน่ง รายกินนาม และศักดินาสูงขึ้นตามไปด้วย นำไปสู่การได้ควบคุมกำลังไพร่พลจำนวนมาก และมีผลสืบเนื่องถึงการเลื่อนชั้นทางสังคมในทางสูงขึ้นด้วย

ขุนนางประเภทนี้จะได้รับสิทธิตามกฎหมายและสิทธิที่จะได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ทั้งในยามปกติ และในยามที่ได้รับชัยชนะจากสงคราม ซึ่งเป็นสิทธิพิเศษที่แตกต่างจากคนสามัญ ที่เห็นได้ชัดคือการได้รับยกเว้นจากการเกณฑ์แรงงาน การมีสิทธิเข้าเฝ้าเวลาที่พระมหากษัตริย์ทรงว่าราชการผู้ใดจะเจรจาหย่าขาดต่อขุนนางพวกนี้จะได้รับโทษหนัก และจะต้องเรียกชื่อตามรายกินนามที่ได้รับพระราชทาน เมื่อเกิดคดีความกฎหมายอนุญาตให้แต่งตั้งทนายว่าความหรือแก้ต่างแทนตัวได้โดยไม่ต้องไปศาลด้วยตนเอง ยกเว้นคดีอุกฉกรรจ์ เช่น คดีกบฏต่อแผ่นดิน บ้านของขุนนางได้รับการยกเว้นจากการตรวจค้นบางประการ นอกจากนี้ก่อน พ.ศ. 2367 ขุนนางได้รับการยกเว้นภาษีนา เครื่องยศบางอย่างก็สงวนไว้เฉพาะขุนนาง เช่น ผ้าส้มปักตั้ง เวลาไปไหนมาไหนก็จะมีคนใช้คอยถือหีบหมาก อย่างไรก็ตาม สิทธิที่สำคัญยิ่งของขุนนาง คือ สิทธิในการควบคุมดูแลท่าเรือสำเภาเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ โดยที่จำนวนไพร่จะมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับศักดินาของขุนนางผู้นั้น

นอกจากนี้สิทธิพิเศษบางประการของขุนนางยังมีผลถึงครอบครัวด้วย คือ ลูกจะได้รับ การยกเว้นไม่ต้องถูกสักเป็นไพร่ ทั้งนี้อาจเพื่อเปิดโอกาสให้เข้ามาถวายตัวรับราชการสืบทอดความเป็นมูลนายต่อไป

จะเห็นได้ว่าเจ้าและขุนนางที่มีศักดินา 400 ขึ้นไปซึ่งอาจเรียกว่ามูลนายระดับสูง สดได้ว่า เป็นผู้มีฐานะทางสังคมสูง คือ เป็นชนชั้นผู้ปกครองหรือเป็นชนชั้นผู้ดี สามารถมีไพร่พลในควบคุมดูแลได้มากน้อยตามศักดินา และยังได้รับสิทธิพิเศษกว่าชนสามัญหลายประการดังกล่าว จึงทำให้มีอำนาจในการเมืองและการปกครอง ซึ่งนำไปสู่โอกาสในการเลื่อนชั้นทางสังคมสูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน อำนาจดังกล่าวก็ถูกจำกัดในทางกฎหมายของบ้านเมืองและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะในกรณีกบฏ ซึ่งกฎหมายจะมีมาตรการลงโทษมูลนายระดับสูงนี้อย่างรุนแรงเพื่อเอื้อให้พระมหากษัตริย์คุมมูลนายเหล่านี้ได้ และเพื่อให้เป็นที่ยอมรับพระราชอำนาจของพระองค์ในฐานะมูลนายสูงสุดของอาณาจักรด้วย มูลนายระดับสูงเหล่านี้จึงอาจถูกลดชั้นทางสังคมได้ง่าย เมื่อกระทำการที่ไม่ต้องพระราชประสงค์

ขุนนางระดับต่ำ หรือมูลนายระดับล่าง คือ ข้าราชการที่ถือศักดินาต่ำกว่า 400 ลงมาจนถึงพวกระดับล่าง เลวและเลวในกรม ซึ่งถือศักดินาระหว่าง 30 ถึง 100* พวกนี้ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมไพร่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของขุนนางระดับสูง สัตได้ว่าเป็นขุนนางชั้นประทวน ได้รับการแต่งตั้งโดยเจ้าเมืองหรือเสนาบดี มียศอย่างสูงเพียงชั้นหลวง ไม่มีสิทธิเท่าเทียมขุนนางชั้นสัญญาบัตรที่มีศักดินาเกิน 400 ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้งเอง อย่างไรก็ตาม ขุนนางระดับต่ำก็มีโอกาสเลื่อนชั้นเป็นขุนนางระดับสูงได้ ถ้าปฏิบัติความดีความชอบให้แก่บ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในราชการสงครามและในภาวะที่ขาดแคลนกำลังคน³³ นอกจากนี้ บุตรของขุนนางระดับนี้อาจเข้ารับราชการได้ไม่ยากนัก เพราะบิดาเป็นข้าราชการอยู่แล้วแม้ว่าจะเป็นข้าราชการในระดับต่ำก็ตาม มูลนายระดับล่างนี้เมื่อกระทำความผิดก็จะถูกลงโทษตามลักษณะของคดีความและระดับของศักดินา เช่น ขุนนางระดับศักดินาต่ำกว่า 400 แต่ไม่ต่ำกว่า 300 เมื่อทำความผิดในพระราชฐานครั้งแรกให้ว่ากล่าวและภาคทัณฑ์ ครั้งที่ 2 จึงจะลงโทษโดยอาจห้ามเข้าเฝ้า พวกศักดินา 300 ลงมาไม่ต่ำกว่า 200 ทำความผิดในพระราชฐานครั้งแรกจะถูกลงพระอาญาตี 10 ที ส่วนพวกศักดินาต่ำกว่า 200 ลงมาจะถูกลงโทษหนักกว่านี้

* ตำแหน่งข้าง เลวหรือเลวในกรมนี้คงเป็นข้าราชการที่ทำหน้าที่ทั่วไปในกรม ถือศักดินาแตกต่างกันออกไป เช่น เลวในกรมภูษามาลาถือศักดินา 100 เลวในกรมธรรมการถือศักดินา 80 และพนักงานปีพทย์เลว ถือศักดินา 30 ดู Yoneo Ishii, Osamu Akagi and Shigeharu Tanabe, An Index of Officials in Traditional Thai Government, Vol. 2 part 1 : The Law of Civil Hierarchy and the Law of Military and Provincial Hierarchies. (Kyoto : Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University, 1974), p. 75-76. อ้างถึงใน อัญชลี ลู่สายัณห์, เรื่องเดิม, หน้า 55.

³³ พระไอยการกระบดศึก มาตรา 27, "กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4, หน้า 315.

ศักดิ์นาของขุนนางตามลำดับยศหรือบรรดาศักดิ์ จะพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1

ตารางแสดงศักดิ์นาของขุนนางตามลำดับยศ (บรรดาศักดิ์)

<u>บรรดาศักดิ์</u>	<u>ศักดิ์นา</u>
สมเด็จพระเจ้าพระยา	30,000
เจ้าพระยา	10,000
พระยา	1,000 - 10,000
พระ	1,000 - 5,000
หลวง	800 - 3,000
ขุน	200 - 1,000
หมื่น	200 - 800
พัน	100 - 400
ช่าง เลวหรือเลว	30 - 100

ที่มา : พระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน และพระอัยการตำแหน่งนายทหารหัวเมือง ,
ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 เล่ม 1.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขุนนางจะมีไพร่อยู่ในความดูแลมากนักเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับศักดินาที่ถืออยู่* ซึ่งเท่ากับเป็นการเฉลี่ยหน้าที่ความรับผิดชอบของขุนนางตามศักดินา และยังเป็นการป้องกันไม่ให้ขุนนางมีกำลังอำนาจมากเกินไป ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของพระมหากษัตริย์ได้

* คิวอริช เวลล์ เล่นว่าสามารถคำนวณจำนวนไพร่ขึ้นสังกัดของมูลนายแต่ละคนได้ โดยการนำศักดินาส่งสุดท้ายของไพร่ คือ 25 มาหารศักดินามูลนาย ได้ผลลัพธ์เท่าใดถือเป็นจำนวนไพร่ที่ขึ้นสังกัดต่อมูลนายผู้นั้น เช่น มูลนายมีศักดินา 400 จะมีไพร่ขึ้นสังกัด 15 คน มูลนายที่มีศักดินา 3,000 จะมีไพร่ขึ้นสังกัด 120 คน และมูลนายศักดินา 10,000 จะมีไพร่ขึ้นสังกัด 400 คน ดู คิวอริช เวลล์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ แปลโดย กายจณี ส้มเกียรติกุล และ ยูพา ชุ่มจันทร์. (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สภาสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2519), หน้า 73, 78 และ 79, อัญชลี สุธำยัณห์ เล่นว่า วิธีการคิดแบบเวลล์ เช่นนี้ยังคงเป็นการประมาณอย่างคร่าว ๆ เพราะไพร่มีศักดินาหลายระดับ ตั้งแต่ 10 ถึง 25 มิได้มีศักดินา 25 เท่ากันทุกคน และเมื่อพิจารณาจากข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ใน สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 4 ราชอาณาจักรอยุธยา, ไทยรบพม่า. (พระนคร : สำนักพิมพ์บรรณาคาร, 2515), หน้า 142-145, หน้า 563, หน้า 585-587. จำนวนคนที่อยู่ในสังกัดมูลนายก็ไม่สัมพันธ์กับศักดินาที่มูลนายนั้น ๆ ถืออยู่ เช่น เจ้าพระยาจักรี สุ่มหมายกในรัชกาลสมเด็จพระนเรศวรฯ ถือศักดินา 10,000 คุมพลถึง 50,000 คน ไปตีทวายกับตะนาวศรี ในพ.ศ. 2135 กรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาท พระมหาอุปราชในรัชกาลที่ 1 ถือศักดินา 100,000 คุมกำลังพลเพียง 31,000 คน ไปรบทัพพม่าที่กาญจนบุรีใน พ.ศ. 2328 และปีต่อมาเมื่อไปรบกับพม่าที่ท่าดินแดงก็ทรงคุมกำลังพลในจำนวนเท่าเดิม ดังนั้นวิธีการคิดแบบเวลล์จึงยังไม่อาจใช้ได้เสมอไป ในปัจจุบันก็ยังไม่อาจสรุปวิธีการคิดศักดินากับจำนวนไพร่ในสังกัดได้ ดู อัญชลี สุธำยัณห์, เรื่องเดิม, หน้า 37-39.

ขุนนางตามที่ปรากฏศักดิ์ในตารางข้างต้นจะรับราชการในกรมต่าง ๆ ทั้งในกรมของเจ้า ซึ่งอาจเรียกว่า เป็นกรมชั่วคราวดังกล่าวมาแล้ว และในกรมประจำซึ่งหมายถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปกครองและบริหารราชการด้วยการแบ่งภาระความรับผิดชอบอย่างเป็นระบบ³⁴ อันได้แก่กรมที่ปรากฏในแผนภูมิที่ 2.1 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขุนนางไปเป็นเจ้ากรมบังคับบัญชาข้าราชการในกรมและไพร่ขึ้นสังกัดซึ่งได้แก่ไพร่หลวง เมื่อตำแหน่งเจ้ากรมว่างลงเนื่องจากอาจเป็นเพราะคนเดิมย้ายตำแหน่ง หรือถึงแก่กรรม กรมนี้ก็ยังคงอยู่ เจ้ากรมคนใหม่ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นมาแทนเจ้ากรมคนเก่า³⁵ ก็จะทำหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการและไพร่พลซึ่งยังคงสังกัดกรมเดิมนี้อยู่ต่อไป

นอกจากนี้กฎระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติที่มีอยู่ในองค์การหรือกรมต่าง ๆ นั้น ก็เป็นกฎระเบียบแบบจารีตสำหรับเป็นกรอบควบคุมให้ขุนนางข้าราชการประพฤติปฏิบัติ เพื่อเป็นการ "รับใช้" พระมหากษัตริย์ซึ่งถือว่าเป็นมูลนายสูงสุด หรือเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระองค์ มิใช่เป็นไปเพื่อให้บริการแก่อาณาประชาราษฎร์ตามนโยบายแห่งการเป็นองค์การของรัฐอย่างแท้จริง กฎระเบียบเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็มาจากพระราชวินิจฉัย และพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ เช่น จารีตนครบาล กฎหมายพระโอยการต่าง ๆ ที่ปรากฏในกฎหมายตราสามดวง เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นในบางสมัย ขุนนางผู้มีอำนาจเหนือพระมหากษัตริย์ ก็อาจอ้างพระบรมราชโองการออกกฎระเบียบ หรือกระทำการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนได้ เช่น เจ้าพระยา กลาโหมสุริยวงศ์ สุ่มหกลาโหมในรัชกาลสมเด็จพระเชษฐาธิราช และผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในรัชกาลสมเด็จพระเอกาทศธรรมวงศ์ อ้างพระบรมราชโองการของพระเจ้าแผ่นดิน กวาดล้างศัตรูทางการเมืองของตนได้อย่างราบคาบ นอกจากนี้ การนำกฎหมายแบบจารีตมาใช้ก็อาจถูก "ล้มล้าง" ได้ โดยผู้มีอำนาจคนใหม่ นั่นคือ การกำจัดผู้มีอำนาจเดิมและพรรคพวกซึ่งเป็นผู้ใช้

³⁴ คิวอริซี เวลล์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ แปลโดยกาญจนิ สัมเกียรติกุล และยุพา ชุ่มจันทร์. (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2519), หน้า 75.

³⁵ สุ่มเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และสมเด็จพะเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์, สารานุกรมสยามราชบัณฑิตยสถาน เล่ม 12. (พระนคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2504), หน้า 187.

กฎหมายแบบจารีตนั้น ดังจะ เห็นได้จากพฤติกรรมการณ์แย่งชิงราชสมบัติ การล้มล้างราชวงศ์ เดิม และการสถาปนาราชวงศ์ใหม่ ซึ่งปรากฏหลายครั้งในช่วงก่อนสมัยปฏิรูป โดยเฉพาะใน สมัยอยุธยา³⁶

จากที่นำเสนอมาย่างต้น จะเห็นได้ว่ากรมต่าง ๆ ก่อนสมัยปฏิรูป มีลักษณะ เป็น องค์การของรัฐแบบจารีตและมิได้เป็นองค์การในระบบราชการตามแนวความคิดสมัยใหม่แบบ ตะวันตก แม้ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินก็ตาม ลักษณะของการเป็นองค์การ นั้นเน้นที่ตัวบุคคลซึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในองค์การหรือกรมั้น ๆ โดยที่องค์การหรือกรมกับ บุคคลผู้เป็น เจ้ากรมไม่สามารถแยกออกจากกันได้ การดำเนินการต่าง ๆ ขององค์การจึงอยู่ที่ บุคคลผู้มีความอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดในองค์การ เป็นสำคัญ นั่นคือขึ้นอยู่กับ "ความพอใจ" ของ เจ้ากรมและมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ โดยมีสายใยแห่งความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติและความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์อย่าง เป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการเป็นพื้นฐานรองรับ ดังนั้น กรมต่าง ๆ ดังกล่าวจึงมิใช่เป็นองค์การของรัฐที่มีความสำคัญในฐานะ เป็นตัวองค์การ แต่ใน ฐานะ เป็นกลไกที่ให้อำนาจแก่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกรมั้น ๆ ในชั้นที่จะ สร้างสัมภเวสีอำนาจของตนทั้งทางการ เมือง และ เศรษฐกิจจากอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในระบบไพร่ มากกว่าจะคำนึงถึงความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์หลักร่วมกันขององค์การ เนื่องจากบุคคลกับ องค์การไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และการดำเนินงานขององค์การก็ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลผู้มี อำนาจในองค์การหรือกรมั้น ๆ เป็นสำคัญดังกล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุนี้ เมื่อกล่าวถึงองค์การ ของรัฐหรือกรมในช่วงก่อนสมัยปฏิรูป ก็หมายถึงตัวบุคคลซึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกรมั้น ๆ นั่นเอง ผู้วิจัยจะได้นำเอาแนวความคิดในเรื่องนี้มาศึกษาความขัดแย้งระหว่างกรมต่าง ๆ ในช่วงก่อนสมัยปฏิรูปต่อไป

³⁶ ดูในภาคผนวก ค. ตารางแสดงความขัดแย้งก่อนสมัยปฏิรูป.

การเมืองระหว่างองค์การของรัฐ : ความขัดแย้งระหว่างกรมต่าง ๆ ก่อนสมัยปฏิรูป

จากการสำรวจข้อมูลทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถซึ่งมีการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่อันได้เป็นรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินมาจนถึงก่อนสมัยปฏิรูปเท่าที่ทำการสำรวจได้ พบว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่ปรากฏในหมู่ชนชั้นปกครอง โดยอาจสับกลุ่มคู่แข่งออกเป็น 10 กลุ่ม คือ พระมหากษัตริย์กับเจ้า (8 ราย) พระมหากษัตริย์กับขุนนาง (12 ราย) พระมหากษัตริย์กับเจ้าและขุนนาง (3 ราย) พระมหากษัตริย์กับเจ้า ขุนนางและพระสงฆ์ (1 ราย) พระมหากษัตริย์กับเจ้า ขุนนางและสำมัญชน (1 ราย) พระมหากษัตริย์ร่วมมือกับขุนนางขัดแย้งกับเจ้าและขุนนาง (1 ราย) ขุนนางขัดแย้งกับขุนนาง (6 ราย) เจ้าขัดแย้งกับเจ้า (5 ราย) เจ้าขัดแย้งกับขุนนาง (2 ราย) และเจ้าร่วมมือกับขุนนางขัดแย้งกับเจ้าและขุนนาง (1 ราย) กลุ่มที่มีความขัดแย้งกันมากที่สุดคือกลุ่มพระมหากษัตริย์กับขุนนาง (12 ราย) ผู้ที่สืบทอดในความขัดแย้งมากที่สุดคือขุนนาง (27 ราย) รองลงมาคือ พระมหากษัตริย์ (26 ราย) และเจ้า (22 ราย) ตามลำดับ นอกจากนี้ มีพระสงฆ์และสำมัญชนมาร่วมในความขัดแย้งด้วยกรณีละ 1 ราย โดยร่วมกับเจ้าและขุนนางขัดแย้งต่อพระมหากษัตริย์

การที่ความขัดแย้งเกือบทั้งหมดเกิดขึ้นในหมู่ชนชั้นผู้ปกครอง ก็เพราะว่าชนชั้นผู้ปกครองเป็นเจ้าของทรัพยากรทางการเมืองของบ้านเมือง คือ เป็นผู้ครองตำแหน่งซึ่งให้อำนาจหน้าที่อันทำให้มีโอกาสในการสั่งสมกำลังผู้คนทรัพย์สินและกำลังอาวุธ ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มพูนอำนาจกันเองในเบื้องต้นคือในระหว่างเจ้าด้วยกันเอง ในระหว่างขุนนางด้วยกันเอง หรือในระหว่างเจ้ากับขุนนาง หรือเจ้ากับขุนนางฝ่ายหนึ่งร่วมมือกันขัดแย้งกับเจ้าและขุนนางอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายขั้นสุดท้ายคือการเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในฐานะพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกับพระมหากษัตริย์

การที่เจ้าและขุนนางสามารถท้าทายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ ก็เพราะนอกเหนือจากการมีกำลังไพร่พลอยู่ในความปกครองจำนวนหนึ่งแล้วยังเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดศูนย์กลางมากที่สุด จึงทำให้รู้ช่องว่างความแข็งแรงแรงและความอ่อนแอของพระมหากษัตริย์ผู้มีอำนาจสูงสุด

ในระบบการเมืองไทย แม้ว่าพระมหากษัตริย์ จะทรงพยายามหาวิธีการรักษาอำนาจไว้ เช่น การใช้กฎหมายเหี้ยมโหด กฎหมาย ทำเนียบศักดิ์นา การไม่ให้เจ้าทรงกรม การใช้พระราชอำนาจถอดเจ้า และขุนนางลง เป็นไพร่หรือประหารชีวิตแล้วบริบทสมัยสมัยผู้คนเข้า เป็นของหลวง การประกอบพระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา การสับเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งขุนนางและ เจ้า เมืองสำคัญบ่อยครั้ง การปรับปรุง โครงสร้างการปกครองบางประการ เพื่อให้มีการถ่วงดุลย์อำนาจ ในระหว่างขุนนางด้วยกันเอง เช่น ระหว่างลุ่มหนายก ลุ่มหกลา โหมและ โภษาธิบตี หรือการลดอำนาจหน้าที่ขุนนางบางตำแหน่งลง โดยไปเพิ่มให้กับขุนนางตำแหน่งอื่น³⁷ เป็นต้น อย่างไรก็ตามมาตรการป้องกันและรักษาพระราชอำนาจดังกล่าว เป็นไปได้เพียงชั่วคราว ครอบที่พระมหากษัตริย์พระองค์นั้นทรงมีพระราชอำนาจ เป็นที่ยอมรับของเจ้าและขุนนาง แต่เมื่อใดที่เจ้าหรือขุนนางมีกำลังอำนาจมากกว่าพระมหากษัตริย์ ก็จะดำเนินการล้มล้างพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์คือการได้ครองราชบัลลังก์ในฐานะพระมหากษัตริย์อันเป็นสัญลักษณ์ทางการเมืองที่แสดงถึงความเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในระบบการเมืองไทยดังกล่าวมาแล้ว

นอกจากนี้ การที่ขุนนางมีบทบาททางการเมือง ในฐานะ เป็นคู่ขัดแย้งกับพระมหากษัตริย์กับเจ้า และกับขุนนางด้วยกันเองมากที่สุด โดยที่ส่วนใหญ่มักเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะในความขัดแย้งก็เพราะสืบเนื่องมาจากการที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ปฏิรูปการปกครองโดยขยายกรมกองและแบ่งอำนาจหน้าที่ของขุนนางออกเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนอย่าง เด่นชัดภายใต้จักรมหาเสนาบดีสองตำแหน่ง ซึ่งเท่ากับเป็นการวางรากฐานให้สถาบันขุนนางมีความสัมพันธ์กับระบบบริหารอย่างแยกกันไม่ออก ในขณะที่พวกเขาถูกลดอำนาจในการบริหารในฐานะ เมืองลูกหลวงลง ขุนนางจึงมีอำนาจหน้าที่บริหารบังคับบัญชากรมต่าง ๆ แทนพระมหากษัตริย์ ซึ่งนำไปสู่การได้ควบคุมดูแลไพร่หลวงและไพร่ส่วยในสังกัดกรมของตน โดยเฉพาะกรมสำคัญคือ กรมมหาดไทย กรมกลาโหมและกรมคลัง ยังได้ควบคุมดูแลไพร่หลวงและไพร่ส่วยในหัวเมืองที่สังกัดกรมของตนด้วย พร้อมทั้งนั้นขุนนางยังได้ควบคุมดูแลไพร่ส่วยอีกจำนวนหนึ่ง เช่นเดียวกับเจ้าทรงกรมซึ่งไม่มีอำนาจในการบริหารบ้านเมือง การที่ได้ควบคุมไพร่ก็ทำให้ขุนนางได้รับผลประโยชน์ในรูปของแรงงาน ทพยสินและสิ่งของต่าง ๆ นอกจากนี้ขุนนางยังมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกเก็บภาษีอากรจากไพร่ และกรมกองภายใต้สังกัดอีกด้วย ก็ย่อมทำให้มีรายได้เป็นผลประโยชน์

³⁷ ดูรายละเอียดของการปรับปรุง โครงสร้างการปกครอง และ การลดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวในภาคผนวก ก. โครงสร้างด้านการปกครอง.

ส่วนหนึ่งด้วย ประกอบกับการขยายตัวทางการค้ากับต่างประเทศในช่วงพุทธศตวรรษที่ 22³⁸ ก็ทำให้ขุนนาง โดยเฉพาะผู้ที่มีตำแหน่งในกรมสำคัญทั้งหลายข้างต้น มีโอกาสสั่งสมผลประโยชน์ และความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจจากการค้า ซึ่งทำให้ขุนนางมีอำนาจทั้งทางการเมืองและ เศรษฐกิจเพิ่มพูนขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งสามารถท้าทายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้เพื่อให้เป้าหมายสูงสุดคือการได้เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดทางการเมืองการปกครองบรรลุผลสำเร็จ นั่นก็คือ การต้อง เป็นคู่แข่งขัดแย้งกับพระมหากษัตริย์ แต่ก่อนหน้านั้นก็มักมีความขัดแย้งกับเจ้าหรือขุนนางผู้มีเป้าหมายเหมือนกัน หรือเป็นฝ่ายเดียวกันกับพระมหากษัตริย์ เมื่อขจัดศัตรูทางการเมืองในระดับเบื้องต้นได้แล้ว ก็ก้าวสู่การเป็นคู่แข่งขัดแย้งกับพระมหากษัตริย์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการต่อไป

พฤติกรรมทางการเมืองดังกล่าวจะพบในสมัยอยุธยา เป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นได้จากกรณีของขุนวรรวงคำธิราช เลื่อนาตกรรมวังซึ่งขัดแย้งกับพระยามหา เลื่อนาสุมหกลา โหม เนื่องจากพระยามหา เลื่อนาแสดงท่าทีต่อต้านขุนวรรวงคำฯอย่างเห็นได้ชัด หลังจากกำจัดพระยามหา เลื่อนา ได้แล้ว ก็ดำเนินการกำจัดสมเด็จพระยอดฟ้าพระมหากษัตริย์ต่อไป ซึ่งก็กระทำได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น อย่างไรก็ดี หลังจากขุนวรรวงคำฯขึ้นครองราชย์แล้ว ก็มีความขัดแย้งกับขุนนางเมืองหลวงและขุนนางหัวเมืองเหนือ ผู้ไม่พอใจการขึ้นครองราชย์และการปกครองของขุนวรรวงคำฯ ในที่สุดขุนวรรวงคำฯกับพรรคพวกก็ถูกขับประหารชีวิต หลังจากครองราชย์ได้เพียงไม่นาน

อีกกรณีหนึ่งคือ ความขัดแย้งระหว่างเจ้าพระยาภคฉัตรฯ สุมหกลา โหมในรัชกาลสมเด็จพระเชษฐาธิราชและผู้สำเร็จราชการในรัชกาลสมเด็จพระเอกาทศวงศ์ กับขุนนางหลายคนที่เป็นคู่แข่งทางการเมืองหรือเป็นผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการกระทำทางการเมืองของเจ้าพระยาภคฉัตรฯ โดยเฉพาะออกญา กำแพง เจ้าเมืองกำแพงเพชร และออกญา เลื่อนาภิมุข เจ้ากรมอาสาญี่ปุ่นซึ่งขึ้นกับพระมหากษัตริย์โดยตรง เจ้าพระยาภคฉัตรฯ ก็ดำเนินการกำจัดขุนนางที่เป็นฝ่ายตรงข้าม โดยเฉพาะขุนนางทั้งสองข้างต้น อย่างไรก็ดี ก่อนหน้านี้ออกญา สุมหกลา โหมฯ ปลงพระชนม์ ต่อมาเมื่อกำจัดขุนนางฝ่ายตรงข้ามเรียบร้อยแล้ว ก็จัดการขับสมเด็จพระเอกาทศวงศ์ ปลงพระชนม์ แล้วตนเองก็ขึ้นครองราชย์เป็นสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง พร้อมกับสถาปนาราชวงศ์ปราสาททองด้วย ปรากฏว่าสมเด็จพระเจ้าปราสาททองทรงสามารถรักษาพระราชอำนาจทั้งของพระองค์เองและของราชวงศ์ได้เป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษ ซึ่งผิดกับขุนวรรวงคำฯ ทั้งนี้เพราะเหตุผลส่วนหนึ่งคือ ขุนวรรวงคำฯ ไม่มีฐานอำนาจทางการเมืองและ เศรษฐกิจที่มั่นคงเท่ากับ

³⁸ ดูรายละเอียดในภาคผนวก ง. โครงสร้างด้านเศรษฐกิจ.

เจ้าพระยากลาโหมฯ ทั้งนี้เพราะนอกจากเจ้าพระยากลาโหมฯ จะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำลังคนซึ่งให้ผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ยังมีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องและได้รับผลประโยชน์ทางการค้ากับต่างประเทศที่ขยายตัวอย่างมากตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระเอกาทศรถอย่างไรก็ดี เนื่องจากโครงสร้างทางการบริหารและการปกครองของอยุธยาจำกัดมิให้ขุนนางตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือขุนนางส่วนใหญ่อย่างเด็ดขาด แต่เป็นลักษณะการถ่วงดุลย์อำนาจกันเองในระหว่างขุนนาง จึงเป็นการยากที่เจ้าพระยากลาโหมฯ จะสามารถควบคุมอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจไว้ได้แต่เพียงผู้เดียว เจ้าพระยากลาโหมฯ จึงต้องใช้เวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยต่าง ๆ เพื่อกำจัดขุนนางที่เป็นอุปสรรคต่อการก้าวขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ของตน จนกระทั่งสามารถคุมขุนนางทั้งหมดไว้ภายใต้อำนาจได้ แล้วจึงสถาปนาตนเองขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์พร้อมกับสถาปนาราชวงศ์ใหม่ดังกล่าว และเพื่อป้องกันมิให้ขุนนางขึ้นมาใช้อำนาจดังพฤติกรรมของพระองค์ สมเด็จพระเจ้าปราสาททองจึงทรงดำเนินการควบคุม "รากฐาน" อันเป็นที่มาแห่งอำนาจของขุนนางอย่างเข้มงวด นั่นคือการควบคุมทรัพย์สินสมบัติและอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งราชการ เช่น การกำหนดให้บรรดาขุนนาง เมื่อสิ้นชีวิตลง ทายาทต้องจ่ายทองหนักหนึ่งบาทต่อที่ดินทุก ๆ ไร่ต่อรัฐ และยังคงถวายทรัพย์สินที่เป็นมรดกจำนวนหนึ่งในสามแก่พระมหากษัตริย์ ถ้าขุนนางถูกประหารชีวิตด้วยข้อหาภพภู ทรัพย์สินทั้งหมดรวมทั้งผู้คนที่ต้องถูกริบ "เข้าหลวง" นอกจากนี้ยังได้ทำการรื้อถอนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการค้าของขุนนาง ด้วยการเพิ่มการผูกขาดสินค้าโดยผ่านพระคลังสินค้ามากขึ้น พร้อมกันนั้นพระคลังสินค้าเองยังได้ขยายการค้าของหลวงอย่างกว้างขวางซึ่งย่อมกระทบต่อการค้าส่วนตัวของขุนนาง ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระเจ้าทรงธรรม ด้วยเหตุนี้ พระมหากษัตริย์จึงทรงสามารถกีดกันมิให้ขุนนางสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะจากการค้าได้ตั้งแต่ก่อน เท่ากับเป็นการจำกัดการขยายฐานอำนาจระดับพื้นฐานของขุนนาง ในขณะที่พระมหากษัตริย์กลับทรงสามารถเพิ่มพูนพระราชทรัพย์ได้อย่างรวดเร็ว อันทำให้ทรงมีอำนาจบาบริมากยิ่งขึ้น

การควบคุมรากฐานอำนาจต่อมาคือการบั่นทอนความชอบธรรมในอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งราชการของขุนนางชั้นสูง ด้วยการใช้นโยบายต่าง ๆ เช่น การลงโทษถอดขุนนางออกจากตำแหน่ง หรือประหารชีวิต ซึ่งในรัชกาลนี้มีขุนนางประสพเคราะห์ดังกล่าวเป็นจำนวนมาก

โดยเฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่แข่งขันอำนาจและอิทธิพลกับพระเจ้าแผ่นดิน แม้ว่าจะเคยเป็นผู้สนับสนุน พระองค์มาก่อนก็ตาม เช่น การประหารชีวิตออกญาพิษณุโลกและการลงโทษเสนาบดีกรมวัง และเสนาบดีกรมเมืองอย่างหนัก เป็นต้น ทรรศนะสมัยของเสนาบดีเหล่านี้จะถูกยึดเป็นของ หลวง ลูกหลานก็ถูกลดฐานะลงเป็นไพร่แล้ว ซึ่งเท่ากับเป็นการทำลายฐานะอำนาจของขุนนาง ตระกูลนั้น ๆ ไปด้วย นอกจากนี้ยังใช้วิธีทำให้สถานการณ์ในการดำรงตำแหน่งของขุนนางอยู่ใน สภาวะไร้เสถียรภาพอย่างต่อเนื่องด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การบังคับให้เจ้าเมืองหัวเมือง สำคัญมาอยู่ที่ราชธานี และต้องเข้าเฝ้าพระเจ้าแผ่นดินวันละ 3 ครั้ง การสับเปลี่ยนผู้ดำรง- ตำแหน่งขุนนางสำคัญทั้งในเมืองหลวงและหัวเมืองสำคัญทุก ๆ 4-8 เดือน เพื่อมิให้ขุนนางผู้ หนึ่งผู้ใดสร้างรากฐานที่มั่นคงได้ โดยเฉพาะตำแหน่งสมุหกลาโหม ถูกลดอำนาจในการบังคับ บัญชากรมสำคัญบางกรมลง และถูกลดบทบาทลงด้วย ซึ่งอาจเป็นเพราะสมเด็จพระเจ้า- ปราสาททองทรงเกรง "ประวัติคำลัทธิขั้วรอย" เช่นเดียวกับกรณีของพระองค์ซึ่งได้อาศัยตำแหน่ง สมุหกลาโหมเป็นฐานก้าวขึ้นสู่การเป็นพระมหากษัตริย์³⁹

ความขัดแย้งระหว่างพระเพทราชา เจ้ากรมศบบาลยวาชซึ่งขึ้นตรงกับพระมหากษัตริย์กับ เจ้าพระยาวิชาเยนทร์ เสนาบดีกรมคลัง เป็นอีกกรณีหนึ่งที่น่าสนใจ คู่ขัดแย้งทั้งสองต่างต้องการ มีอำนาจทางการเมือง โดยมีเป้าหมายที่การมีอำนาจสูงสุดเหมือนกัน แม้ว่าเจ้าพระยาวิชาเยนทร์ น่าจะมีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองมากกว่าพระเพทราชา ในฐานะเสนาบดีกรมคลัง แต่เนื่องจากพระเพทราชาใช้ความรู้สึกต่อต้าน "ฝรั่ง" และคำลัทธิลัทธิมาเป็นเครื่องมือให้ ได้ รับการสนับสนุนจากขุนนางและพระสงฆ์ไทย กับทั้งยังดำเนินการอย่างรวดเร็วจับไวกว่าเจ้า- พระยาวิชาเยนทร์ จึงทำให้สามารถกำจัดเจ้าพระยาวิชาเยนทร์และพรรคพวกได้ หลังจากนั้น ก็ได้สถาปนาตนเองขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ คือ สมเด็จพระเพทราชา พร้อมกับสถาปนาราชวงศ์ ใหม่คือ ราชวงศ์บ้านพลูหลวง ปราบกฏวังพระองค์ต้องเผชิญกับการกบฏโดยผู้ที่ต่อต้านพระองค์แต่ ก็ทรงสามารถปราบปรามได้ หลังจากนั้นก็ทรงดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของ

³⁹ ดูรายละเอียดมาตรการจำกัดอำนาจหน้าที่ของขุนนางใน มานพ ถาวร วัฒนัสกุล, เรื่องเดิม, หน้า 267-272.

ขุนนางสำคัญ ซึ่งเป็นผลต่อการลดอำนาจของขุนนาง⁴⁰ สักขณะ เช่นนี้จะพบต่อมาอีกในรัชกาลของ
สมเด็จพระเจ้าบรมโกศ⁴¹

การดำเนินวิธีการต่าง ๆ ในการควบคุมขุนนางที่ดำเนินอย่างต่อเนื่องนับจากรัชกาล
สมเด็จพระเจ้าปราสาททอง เป็นต้นมาจนถึงรัชกาลสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ แม้จะทำให้พระ-
มหากษัตริย์ทรงรักษาพระราชอำนาจไว้ได้ แต่ผลกระทบในระยะยาวคือความสับสนและอ่อนแอ
ของกลไกการปกครองและการบริหารทั้งที่เป็นหน่วยงานคือกรมต่าง ๆ และตัวบุคคลคือขุนนาง
อันทำให้ระบบบริหารผ่อนคลายเป็นประสิทธิภาพลงทั้งในส่วนกลางและในการควบคุมหัวเมือง และ
ได้กลายเป็นสาเหตุพื้นฐานประการหนึ่งต่อการเสียกรุงศรีอยุธยาใน พ.ศ. 2310 อาจกล่าวได้
ว่าผลกระทบในระยะยาวดังกล่าว เป็นผลกระทบที่สำคัญของความขัดแย้งทางการเมืองในสมัย
อยุธยา

สักขณะดังกล่าวจะไม่พออนุสรณ์รัตนโกสินทร์ก่อนสมัยปฏิรูป ซึ่งปรากฏความขัดแย้ง
ระหว่างขุนนางที่เห็นเด่นชัดเพียงกรณีเดียวคือความขัดแย้งระหว่างเจ้าพระยาบดินทรเดชา
(สิงห์ สิงหเสนี) สุ่มหมายยก กับเจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหกลาโหม (ติศ บุนนาค) ซึ่งเป็น
ความขัดแย้งในด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจบังคับบัญชา อันส่งผลกระทบต่อการเมืองกับ
ประเทศเพื่อนบ้าน มิใช่ต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยโดยตรง การที่ในสมัย
รัตนโกสินทร์ก่อนสมัยปฏิรูปปรากฏความขัดแย้งระหว่างขุนนางเพียงรายเดียว อาจเป็นเพราะ
ในช่วงนั้นนับตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ 2 จนถึงต้นรัชกาลที่ 5 ก่อนสมัยปฏิรูป มีตระกูลขุนนางที่มีอำนาจ
โดดเด่นและเป็นไปอย่างต่อเนื่องเพียงตระกูลเดียว (ตระกูลบุนนาค) ทำให้ไม่มีขุนนางตระกูล
อื่น "เสียง" ที่จะมีความขัดแย้งด้วย แม้เจ้าพระยาบดินทรเดชาเองก็ต้องยอมจำนนต่อความคิด
เห็นและความต้องการของเจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหกลาโหม และต่อมาตอนปลายรัชกาลที่ 3
เจ้าพระยาบดินทรเดชา ก็ถึงแก่อสัญกรรม ในขณะที่เจ้าพระยาพระคลังฯ มีชีวิตยืนยาวต่อมาถึง

⁴⁰ ทรายละเอียดใน ภาคผนวก 2.ก โครงสร้างด้านการปกครอง.

⁴¹ ทรายละเอียดใน ภาคผนวก 2.ค ตารางแสดงความขัดแย้งก่อนสมัยปฏิรูปในรัชกาล

ต้นรัชกาลที่ 4 ซึ่งในระหว่างนั้นก็ได้สร้างล้มอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจเพิ่มพูนขึ้นเรื่อย ๆ พร้อมกับสร้างการสืบทอดอำนาจทางการเมืองแก่ทายาทของตนด้วย อย่างไรก็ตาม ขุนนางก็มิได้ต้องการแย่งราชสมบัติตั้งขุนนางลัทธิอยุธยาและลัทธิธนบุรีคงพอใจแต่ในฐานะ "ผู้ตั้งพระเจ้าแผ่นดิน" (King Maker) ทั้งนี้เหตุผลส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนาง หรือระหว่างเจ้ากับขุนนาง หรือระหว่างขุนนางด้วยกันเอง ในกรณีที่จะต่อต้านการกระทำดังกล่าว มิเช่นนั้นจะเป็นอันตรายต่อบ้านเมือง เพราะอาจถูกแทรกแซงจากมหาอำนาจตะวันตก ในภาวะที่ไทยกำลังถูกคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตกโดยรอบด้าน ในขณะนั้น⁴²

จากกรณีความขัดแย้งระหว่างขุนนางกับขุนนางดังตัวอย่างข้างต้น ย่อมนำไปสู่การพิจารณาได้ว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างกรมหรือองค์การของรัฐด้วย เพราะจากการศึกษาในตอนต้นของบทนี้ได้ข้อสรุปว่า องค์การของรัฐหรือกรมก็คือบุคคลโดยเฉพาะ เจ้ากรมผู้มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาสูงสุดในกรมนั้น ๆ ซึ่งเท่าที่เอกสารระบุไว้อย่างชัดเจนมีเพียง 6 ราย ดังมีรูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งดังนี้

⁴² ดูรายละเอียดใน ปิยนาค บุนนาค, "บทบาทของเสนาบดีตระกูลบุนนาคในการปกครองประเทศไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 1 ถึงต้นรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์," วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2511 และ ปิยนาค บุนนาค, บทบาทและแนวความคิด.

ตารางที่ 2.2

ตารางแสดงความขัดแย้งระหว่างกรม (ขุนนาง # ขุนนาง)

คู่ขัดแย้ง	สาเหตุ/วัตถุประสงค์	พฤติกรรม	การยุติ/ผล	ผลกระทบ
ขุนนาง ≠ ขุนนาง				
ขุนนาง (ตอนยังไม่ได้เป็นกษัตริย์) ≠ พระยามหาเสนา ลุ่มทกลาโหม	- เพื่อกำจัดศัตรูทางการเมืองซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการก้าวขึ้นสู่การเป็นพระมहाกษัตริย์ของขุนนางฯ เนื่องจากพระยามหาเสนาแสดงท่าทีต่อต้านขุนนางฯ อย่างเด่นชัด	- ขุนนางฯ วางแผนสังหารพระยามหาเสนาในพระราชวัง	- พระยามหาเสนาถูกสังหารชีวิต - ขุนนางฯ มีอำนาจมากยิ่งขึ้นในราชสำนัก	- เป็นหนทางไปสู่การกำจัดสมเด็จพระยอดฟ้าฯ ได้สะดวกยิ่งขึ้น
เจ้าพระยาทกลาโหมฯ (ออกญาศรีธรรมราชหรือสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง) ≠ ออกญาแก้ว	- เจ้าพระยาทกลาโหมฯ ต้องการกำจัดคู่แข่งทางการเมือง	- เจ้าพระยาทกลาโหมฯ อ้างพระราชนิพนธ์ของพระมหา กษัตริย์ในฐานะที่ตนเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินสืบภูมิและประหารชีวิตออกญาแก้วแห่งด้วยกรกล่าวโทษว่าออกญาแก้วแห่งมักใหญ่ใฝ่สูงคิดการใหญ่จะตั้งตัวเป็นพระมหา กษัตริย์	- ออกญาแก้วแห่งถูกประหารชีวิต - เจ้าพระยาทกลาโหมฯ หมดคู่แข่งทางการเมืองที่สำคัญไปอีก 1 ราย	- ทำให้หนทาง การก้าวขึ้นสู่การเป็นพระมหา กษัตริย์ของ เจ้าพระยาทกลาโหมฯ มีความเป็นไปได้ยิ่งขึ้น
เจ้าพระยาทกลาโหมฯ ≠ ออกญาเสนาภิรมย์	- เจ้าพระยาทกลาโหมฯ ต้องการกำจัดคู่แข่งอุปสรรคสำคัญต่อการก้าวขึ้นสู่การเป็นพระมหา กษัตริย์ของตน	- หลังจากกำจัดออกญาแก้วแห่งได้แล้ว เจ้าพระยาทกลาโหมฯ ก็หาทางกำจัดออกญาเสนาภิรมย์และกองทหารอาสาซึ่งไปต่อไป โดยอ้างว่า เมืองนครศรีธรรมราชก่อการกบฏฯ เป็นต้องให้ออกญาเสนาภิรมย์ยกกองทัพไปปราบ พร้อมทั้งอ้างพระราชโองการแต่งตั้งให้ออกญาเสนาภิรมย์เป็นเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชคนใหม่ ออกญาเสนาภิรมย์จำเป็นต้องยกกองทหารอาสาซึ่งไปออกไปยัง เมืองนครศรีธรรมราช หลังจากนั้นก็ไม่นานออกญาเสนาภิรมย์ถึงแก่กรรมด้วยยาพิษ	- ออกญาเสนาภิรมย์ถึงแก่กรรมด้วยยาพิษ - เจ้าพระยาทกลาโหมฯ หมดคู่แข่งอุปสรรคสำคัญทางการเมืองอย่างสิ้นเชิง	- เจ้าพระยาทกลาโหมฯ หมดอุปสรรคในการก้าวขึ้นสู่การเป็นพระมหา กษัตริย์

คู่ขัดแย้ง	ลำ เหนือ/ วัตถุประสงค์	พฤติกรรม	การยุติ/ผล	ผลกระทบ
<p>พระเพทราชา + หลวงสรศักดิ์ ≠ เจ้าพระยาวิชาเยนทร์ (ฟอลคอน)</p>	<p>- ต่างฝ่ายต่างต้องการมีอำนาจทางการเมือง เมืองขสัดคู่แ่งทางการเมืองในภาวะที่บ้านเมืองอยู่ในสภาพไม่แน่นอน เนื่องจากปัญหาผู้สืบราชย์ล่มบัตต่อจากล่มเด็จพระนารายณ์</p>	<p>- เจ้าพระยาวิชาเยนทร์ใช้ความเป็นคนโปรดของล่มเด็จพระนารายณ์สร้างฐานอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจให้แก่ตนเอง โดยใช้อำนาจและอำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์จากการค้าอย่างเต็มที่ ดำเนินการติดต่อให้กองทัพฝรั่งเศส เคล่เข้ามาตั้งในเมืองไทย และ มีนโยบายที่จะบรรจจุชาวฝรั่งเศส เคล่เข้ารับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อควบคุมการบริหารการปกครองอย่างกว้างขวาง</p> <p>- ล่มพระเพทราชาและหลวงสรศักดิ์เกรงว่าไทยจะตกอยู่ใต้อิทธิพลของฝรั่งเศส เคล่ทั้งในด้านการเมืองและคำสั่งนา จึงดำเนินการเคลื่อนไหวโดยใช้ความรู้สึกต่อต้าน "ฝรั่งเศส" และคำสั่งนาคริสตของลุ่มชนต่าง ๆ เช่น ขุนนางไทยและพระล่งฆิโดยเฉพาะที่ลพบุรี เป็นเครื่องมือให้ได้รับการสนับสนุน</p> <p>- พระเพทราชาดำเนินการกำจัดเจ้าพระยาวิชาเยนทร์ภายในเวลาอันรวดเร็ว</p>	<p>- เจ้าพระยาวิชาเยนทร์ถูกสังหารชีวิต - พระเพทราชา เป็นฝ่ายได้เปรียบในความขัดแย้ง</p>	<p>- ทำให้การยึดอำนาจจากลุ่มเด็จพระนารายณ์ของพระเพทราชา สะดวกยิ่งขึ้น - เป็นหนทางไปสู่อำนาจในฐานพระมหากษัตริย์ของพระเพทราชา</p>

ขุนนาง # ขุนนาง

พระยาสุรศักดิ์

พระยาสุริยอภัย

+ เจ้าเมืองนครราชสีมา

- เมื่อพระยาสุริยอภัยเจ้าเมืองนครราชสีมา
ทราบข่าวการจลาจลที่กรุงธนบุรีก็รีบยก
ทัพจากเมืองนครราชสีมาเข้ามาเพื่อ
ปราบการจลาจล ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้ง
กับพระยาสุรศักดิ์ผู้ตั้งตัวเป็นใหญ่อยู่ใน
ขณะนั้น

- มีการปะทะและต่อสู้กันระหว่างพระยา
สุรศักดิ์และสมัครพรรคพวกซึ่งเป็นขุนนาง
และทหารเมืองหลวงกับฝ่ายของพระยา
สุริยอภัย ซึ่งเป็นขุนนางและทหาร
หัวเมืองทั้งสองฝ่ายผลัดกันโต้เปรียบ
และเลียบเปรียบโตยในระยะแรกฝ่าย
พระยาสุรศักดิ์โต้เปรียบ แต่ต่อมาฝ่าย
พระยาสุริยอภัยก็โต้เปรียบขึ้น

- พระยาสุริยอภัยใช้ความสามารถ เอาชนะ
ฝ่ายพระยาสุรศักดิ์ได้ จึงควบคุมตัวพระยา
สุรศักดิ์ และองค์สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี
ไว้เพื่อรอการกลับมาของสมเด็จพระ
ยามหากษัตริย์ศึก (ตัวง ก้าวมาจากกา
เป็นลุ่มหนายก) และเจ้าพระยาสุรสีห์
(บุญมา) ซึ่งกำลังไปศึกเขมร และมี
ฐานะเป็น "หน้า" ของพระยาสุริยอภัย

- ส่งผลกระทบต่อการสิ้นสุริยวงศ์
สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี
การสถาปนาและการดำรงอยู่ของ
ราชวงศ์จักรี
การเริ่มสมัยรัตนโกสินทร์
- การย้ายราชธานี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คู่ขัดแย้ง	สาเหตุ/วัตถุประสงค์	พฤติกรรม	การยุติ/ผล	ผลกระทบ
<p>เจ้าพระยาบดินทร์เดชา (สิงห์ สิงหเสนี) สุ่มหมายยก # เจ้าพระยาพระคลัง ว่าที่ลุ่มหกลาโหม (ดีศ บุนนาค)</p>	<p>- สืบเนื่องจากสงครามอันนัมลยามยุทธในสมัยรัชกาลที่ 3 อัครมหาเสนาบดีทั้งสองตกลงกันว่าเจ้าพระยาบดินทร์จะยกทัพบกไปตีค่ายกองทัพบกของญวน ขณะที่เจ้าพระยาพระคลังฯ จะยกกองทัพเรือเข้าตีทัพเรือฝ่ายญวนเป็นการสมทบ แต่แม่ทัพนายกองฝ่ายไทยย่อท้อตีพลัวไม่ยอมเข้าโจมตีทัพเรือของญวนตามสัญญา เจ้าพระยาบดินทร์จึงจำเป็นต้องยกทัพล่าถอยลงมา เมื่อเจ้าพระยาบดินทร์ทราบความ ก็จะลงโทษบุคคลเหล่านั้นตามกฎอัยการศึก แต่เจ้าพระยาพระคลังฯ ไม่เห็นด้วย</p>	<p>- อัครมหาเสนาบดีทั้งสองแสดงความคิดเห็นขัดแย้งกันในเรื่องการลงโทษแม่ทัพนายกองฝ่ายกองทัพเรือภายใต้เจ้าพระยาพระคลังฯ เจ้าพระยาบดินทร์ต้องการลงโทษตามกฎหมายอัยการศึก แต่เจ้าพระยาพระคลังฯ ไม่ยอมอ้างว่าถ้าจะลงโทษแม่ทัพนายกองแล้ว จะทำการต่อไปเสียดายอาหารก็ขัดสน และจนถึงฤดูฝนแล้ว ถ้าทำการไม่สำเร็จแม่ทัพเองก็จะถูกลงโทษเหมือนกัน</p>	<p>- เจ้าพระยาบดินทร์ฯ ฝากเป็นต๋องโหมอ่อนผ่อนตามเจ้าพระยาพระคลังฯ เป็นการยุติความขัดแย้งทางความคิดเห็น - กองทัพไทยจึงต้องล่าถอยลงมา</p>	<p>- เจ้าพระยาพระคลังฯ ได้รับความจงรักภักดีจาก "ลูกน้อง" มากยิ่งขึ้น เป็นการสั่งสมอิทธิพลและอำนาจ - เจ้าเขมรภายใต้อิทธิพลของญวนได้ปกครองเขมร</p>
ที่มา	<p>พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับพระจักรพรรดิพงษ์ (ภาค). (พระนคร : องค์การคำตุรสุภา, 2504).</p> <p>พิพากรวงศ์, เจ้าพระยา. <u>พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์</u>. (พระนคร : โรงพิมพ์ตุรสุภา, 2503).</p> <p>ปิยนาด บุนนาค, บทบาททางการเมืองการปกครองของเสนาบดีตระกูลบุนนาค. (พระนคร : โรงพิมพ์อินเด็ค, 2520).</p>			

ศูนย์หอสมุดไทย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากรูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า กรณี 5 รายแรก
 ล่า เหตุและ วัตถุประสงค์ของความขัดแย้งคือความต้องการกำจัดศัตรูทางการเมืองซึ่งเป็น
 "ขบวนการนวม" สำคัญของการก้าวขึ้นสู่การเป็นพระมหากษัตริย์ พฤติกรรมคือการวางแผนกำจัด
 ฝ่ายตรงข้ามอย่างรวดเร็ว เด็ดขาดก่อนที่ฝ่ายตรงข้ามจะทันรู้ตัว โดยใช้กลอุบายต่าง ๆ เช่น
 การลงมาสังหารชีวิต การกล่าวโทษในข้อหาภักฏและการแอบอ้างพระบรมราชโองการกำจัด
 ฝ่ายตรงข้าม มิใช่เป็นการปะทะกันด้วยกำลังของทั้งสองฝ่าย ยกเว้นกรณีที่ทำให้ซึ่งมีการปะทะ
 และการต่อสู้กันระหว่างฝ่ายของพระยาลัทธิกับฝ่ายของพระยาสุริยอภัย ผลของความขัดแย้งซึ่ง
 เป็นการยุติความขัดแย้ง คือ ฝ่ายที่พ่ายแพ้ในความขัดแย้งถูกสังหารชีวิต ซึ่งทำให้หนทางไปสู่
 การมีอำนาจสูงสุดของผู้ชนะเป็นไปอย่าง "ปลอดภัย" ยิ่งขึ้น ผลกระทบของความขัดแย้งคือ
 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรี ส่วนกรณีที่ 6 ในสมัยรัตนโกสินทร์
 นั้นเป็นข้อยกเว้น ล่า เหตุของความขัดแย้งคือความไม่สอดคล้องกันในความคิดเห็นเกี่ยวกับการ
 ลงโทษแม่ทัพนายกองที่ไปทำสงครามอันมีสยามยุทธ พฤติกรรมของความขัดแย้งไม่รุนแรง เป็น
 แต่การอภิปรายแสดงความคิดเห็นซึ่งกันและกัน การยุติความขัดแย้งคือเจ้าพระยาบดินทรเดชา
 ยอมผ่อนปรนตามความคิดเห็นของเจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหกลาโหม แม้จะยังไม่เห็นด้วยก็ตาม
 แต่ต้องยอมผ่อนปรนก็เพราะความเกรงใจ ผลคือเจ้าพระยาพระคลังฯ เป็นผู้ชนะในความขัดแย้ง
 ครั้งนี้ซึ่งแสดงถึงอำนาจต่อรองที่มีเหนือกว่าสมุหนายก ทั้งนี้เพราะโดยตำแหน่งและอำนาจหน้าที่
 เจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหกลาโหมได้คุมทั้งกรมกลาโหมและกรมคลัง ซึ่งทำให้มีอำนาจเพิ่มขึ้น
 เป็นสอง เท่าของสมุหนายกซึ่งคุมกรมมหาดไทยและกรมไม้ได้สังกัดที่แม้จะมีกรมคลังด้วย แต่กรมคลัง
 ในระยะหลังนับแต่ปลายสมัยอยุธยา เป็นต้นมา ก็มีอำนาจอาจจะเรียกได้ว่าเทียบเท่าหรือยิ่งกว่า
 อัครมหาเสนาบดีทั้งสองตำแหน่งในบางหน้าที่โดยเฉพาะด้านการค้ากับต่างประเทศและการคลัง
 ผลกระทบของความขัดแย้งคือไทยต้องยอมรับอิทธิพลของญวนเหนือเขมร ส่วนเจ้าพระยาพระคลังฯ
 เองก็ได้รับการยอมรับและความจงรักภักดีจากขุนนางแม่ทัพนายกองทั้งหลายในฐานะผู้อุปถัมภ์
 รายใหญ่ผู้มีอำนาจบารมีในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมอำนาจและอิทธิพลของ เจ้าพระยา
 พระคลังฯ ด้วย

ในตำแหน่งและกรมของขุนนางที่มีความขัดแย้งกัน จะเห็นได้ว่าผู้รับบาทมาก คือลุ่มหกลา โหม และ เล่นาบตีกรมคลัง รองลงมาโดยเท่า เทียมกันคือ ลุ่มหนายก เล่นาบตีกรมวัง เจ้ากรมคชบาลขวา เจ้ากรมอาษาญี่ปุ่น และ เจ้าเมืองสองคนคือเจ้าเมืองกำแพงเพชร และ เจ้าเมืองนครราชสีมา ซึ่งสะท้อนถึงความขัดแย้งระหว่างกรมด้วย และปรากฏว่าส่วนใหญ่ กรมที่มีอำนาจและอิทธิพลมากมักเป็นฝ่ายที่ได้รับชัยชนะยกเว้นกรณีพระเพทราชา เจ้ากรมคชบาลขวา แต่ก็ต้องอาศัยกลอุบายและความรวดเร็วในการกำจัดฝ่ายตรงข้าม

นอกจากขุนนางจะมีความขัดแย้งกันเอง โดยตรงซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งกับพระมหากษัตริย์หรือเจ้าต่อไปดังกล่าวมาแล้วนั้น ขุนนางยังมีส่วนเข้าไปมีบทบาทความขัดแย้งทางการเมืองกับกลุ่มอื่น ๆ ในฐานะผู้ร่วมสนับสนุน ซึ่งเมื่อสักรูปแบบและกระบวนการของความขัดแย้งแล้ว ส่วนใหญ่ก็จะมีลักษณะเดียวกับความขัดแย้งระหว่างขุนนาง 5 รายแรก ข้อสังเกตคือ กรณีความขัดแย้งส่วนมาก เกิดขึ้นในสมัยอยุธยา อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาเพิ่มเติมคือ พฤติกรรมความขัดแย้งอาจมาจากแผนการที่แยบยล และใช้เวลานานด้วยความอดทนและ "รอคอย" ของผู้ก่อให้เกิดพฤติกรรมความขัดแย้ง เช่น กรณีเจ้าพระยาทูลกระหม่อม (สมเด็จพระเจ้าปราสาททอง) หรือบางกรณีก็เป็นไปอย่างรวดเร็วโดยไม่จำเป็นต้องมีแผนการ และขั้นตอนมาก เพราะผู้ก่อพฤติกรรมขัดแย้ง มีความเหนือกว่าคู่ขัดแย้งอยู่แล้วอย่างเห็นได้ชัด ดังกรณีของพระยาราชที่ยกกองทัพจากเมืองพิษณุโลกมายึดพระราชวัง ณ กรุงศรีอยุธยา แล้วจับพระรัชฎาธิราชยุวราชกษัตริย์สำเร็จโทษ หลังจากนั้นก็ปราบดาภิเษกตนเองขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ บางกรณีก็มีการขู่ลุ่มผู้คนก่อการกบฏแสดงพฤติกรรม "แข็งเมือง" ไม่ยอมรับคำสั่งจากเมืองหลวง พระมหากษัตริย์ให้ยกกองทัพไปปราบปรามสำเร็จ เช่น กรณีสมเด็จพระเพทราชา กับกบฏเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชและเจ้าเมืองนครราชสีมา หรือในบางกรณีที่เป็นความขัดแย้งระหว่างเจ้าซึ่งร่วมมือกับขุนนางฝ่ายหนึ่งกับเจ้าและขุนนางอีกฝ่ายหนึ่ง ก็ "ตั้งป้อม" ต่อกันอย่างรุนแรง โดยมีพฤติกรรมขยายการมีส่วนร่วมในการต่อสู้อย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีความขัดแย้งระหว่างกรมพระราชวังบวรในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าท้ายสระ (ต่อมาคือสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ) โดยได้รับการสนับสนุนจากขุนนางผู้เชี่ยวชาญทางการค้ากับต่างประเทศ คือ ขุนชำนาญชาญณรงค์ (อู๋) และขุนนางระดับรองลงมาในวังหน้ากับเจ้าฟ้าอภัยและ

เจ้าฟ้าปรเมศร์ พระราชโอรสของสมเด็จพระเจ้าท้ายสระ โดยได้รับการร่วมมือจากขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในราชสำนักที่สำคัญคือพระยาโกษาธิบดี (เงิน) เล่นนาบตีกรมคลัง ปรากฏว่าทั้งสองฝ่ายต่อสู้กันอย่างรุนแรงซึ่งได้ขยายตัวกลายเป็นสงครามกลางเมือง

สาเหตุและวัตถุประสงค์ของความขัดแย้ง ก็อบทั้งหมดคือความต้องการอำนาจทางการเมือง เพื่อก้าวสู่การขึ้นเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองสูงสุดคือพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์มิได้ทรงบริหารบ้านเมืองและควบคุมไพร่พลโดยตรง แต่ทรงกระทำผ่านอัครมหาเสนาบดีและเสนาบดี ซึ่งถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระปรีชาสามารถก็ไม่น่าเป็นปัญหา แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงพระปรีชาสามารถ โดยเฉพาะยังทรงพระเยาว์ ก็ละทรงถูกทำทลายจากเจ้าหรือขุนนางผู้มีกำลังอำนาจ เห็นอกว่าโดยเฉพาขุนนางซึ่งดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น สุมหกลาโหม และ เจ้าพระยาพระคลัง

การยุติความขัดแย้งมีสองลักษณะคือถ้า เป็นการ "ล้ม" อำนาจพระมหากษัตริย์จะอยู่ในวงแคบ คือเมื่อสืบพระมหากษัตริย์สำเร็จโทษได้ก็ยุติแค่นั้น หรืออาจลงโทษผู้สนับสนุนพระมหากษัตริย์เพียงไม่กี่คนด้วย แต่อีกลักษณะหนึ่งการยุติความขัดแย้งเต็มไปด้วยการรบราฆ่าฟันกันอย่างรุนแรงต่างฝ่ายต่างตั้งผู้เข้ามามีส่วนร่วมในความขัดแย้งจำนวนมาก ราษฎรเองก็ได้รับความเดือดร้อนจากความขัดแย้งดังกล่าวด้วย เพราะความขัดแย้งลุกลามขยายตัวเป็นสงครามกลางเมือง ดังกรณีความขัดแย้งระหว่างกรมพระราชวังบวรในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าท้ายสระ กับเจ้าฟ้าอภัยและเจ้าฟ้าปรเมศร์ซึ่งต่างฝ่ายต่างมีขุนนางและไพร่พลสนับสนุนจำนวนมากดังกล่าวมาแล้ว

จากการศึกษาพบว่าในช่วงก่อนสมัยปฏิรูปความขัดแย้งทางการเมืองส่วนใหญ่ไม่มีการประนีประนอมจะยุติลงก็ด้วยความรุนแรงซึ่งส่งผลคือฝ่ายหนึ่งถูกกำจัดอย่างราบคาบ และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้เพราะทั้งสองฝ่ายมีเป้าหมายอย่างเดียวกันคือ ความต้องการเป็นพระมหากษัตริย์ผู้มีอำนาจทางการเมืองการปกครองสูงสุด ซึ่งไม่อาจประนีประนอมกันได้ ประกอบกับขณะนั้นยังไม่มีปรากฏการณ์ของการคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งมีความเห็นอกกว่าในด้านวิทยาการและเทคโนโลยีตั้งสมัยรัตนโกสินทร์ จึงยังไม่เกิดความรู้สึกเกรงภัยจากการถูกแทรกแซงทางการเมืองจากชาติที่เหนือกว่า ยกเว้นกรณีความขัดแย้งระหว่างพระเพทราชากับเจ้าพระยาวิชาเยนทร์ พระเพทราชาเองกลับได้รับประโยชน์จากการนำเอาความรู้สึก

ต่อต้าน "ฝรั่ง" หรือความรู้สึกเกรงภัยจาก "ฝรั่ง" มาเป็นเครื่องมือกระตุ้นให้คนไทยร่วมมือกันกำจัดฝรั่งแค่ล่อออกจากเมืองไทย

ผลกระทบของความขัดแย้งก็คือมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง โครงสร้างแห่งอำนาจในการบริหารราชการ โดยเฉพาะการจำกัดอำนาจหน้าที่และบทบาททางการเมืองของขุนนาง เพื่อมิให้เกิดปรากฏการณ์ของ "ประวัติศาสตร์ซ้ำรอย" ในการขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองสูงสุด ดังที่ ผู้ชนะในความขัดแย้งได้กระทำมาแล้ว ดังจะเห็นได้ชัดเจนในกรณีของสมเด็จพระเจ้า - ปราสาททอง สมเด็จพระเพทราชา และสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมอีกสองประการคือ ประการแรกปรากฏการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง เกือบทั้งหมดอยู่ที่เมืองหลวงซึ่งเป็นตั้งของกลุ่มกลางแห่งอำนาจรัฐและเกิดในสมัยอยุธยา เป็นส่วนใหญ่ อีกประการหนึ่ง คู่ขัดแย้งบางคู่ก็มีการประนีประนอมประสานประโยชน์กันก่อนในระยะแรก ดังจะเห็นได้อย่างเด่นชัดในกรณีเจ้าพระยาท้าวหมื่นศรีวิชัยกับออกญาเก่าแพ และออกญาเสนาภิมุขในระยะแรก ทั้งนี้ก็เพื่อร่วมมือกันกำจัดศัตรูทางการเมือง หลังจากนั้นจึงหันมาขัดแย้งกันเอง เพราะต่างมีความต้องการในสิ่งเดียวกัน ซึ่งไม่อาจตกลงแบ่งกันได้ นั่นคือ ความต้องการมีอำนาจสูงสุดทางการเมืองในกรณีเจ้าพระยาท้าวหมื่นศรีวิชัยกับออกญาเก่าแพ หรือเป็นเพราะอีกฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยกับการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่ง ในกรณีของเจ้าพระยาท้าวหมื่นศรีวิชัยกับออกญาเสนาภิมุข เป็นต้น การประนีประนอมกันจะเห็นอย่างเด่นชัดได้ในกรณีของ เจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหกลาโหม และเจ้าพระยาบดินทรเดชา อีกกรณีหนึ่ง อย่างไรก็ดี ส่วนใหญ่แล้วคู่ขัดแย้งมักไม่มีการประนีประนอมประสานประโยชน์กัน

กล่าวโดยสรุป ความขัดแย้งระหว่างกรมซึ่งเป็นองค์การของรัฐในสมัยก่อนปฏิรูปจะสะท้อนออกมาในรูปของพฤติกรรมความขัดแย้งระหว่างบุคคลผู้เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรมนั้น ๆ เพราะกรมหรือองค์การแบบจารีตกับผู้นำของกรมนั้น ๆ ไม่อาจแยกออกจากกันได้ และเนื่องจากผู้ที่ทำหน้าที่บังคับบัญชาบริหารกรมกองต่าง ๆ คือ ขุนนางจึงเป็นผู้มีความขัดแย้งระหว่างกันในฐานะเป็นองค์การของรัฐด้วย ยิ่งกว่านั้นขุนนางยังเป็นผู้ที่เข้าไปรบกวนบทบาทในความขัดแย้งทางการเมืองมากที่สุด โดยมีเป้าหมายที่การเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในระบบการเมืองคือการเป็นพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า มักผ่านขั้นตอนของความขัดแย้งระหว่างกรมหรือ

องค์การของรัฐมาก่อน พฤติกรรมของความขัดแย้งมีทั้งรวดเร็วฉับพลัน และเป็นไปอย่างช้า ๆ อย่างมีแผนการ เป็นขั้นตอน มีทั้งการมีส่วนร่วมในความขัดแย้งโดยคนจำนวนมาก หรืออยู่ในวงจำกัดเพียงไม่กี่คน การยุติความขัดแย้งมักเป็นไปอย่างรุนแรง ไม่มีการประนีประนอมคือ ผู้ชนะก็ชนะอย่างเด็ดขาด ผู้พ่ายแพ้ก็แพ้อย่างยับเยิน ซึ่งสิ่งผลคือผู้ชนะได้ก้าวขึ้นสู่การเป็นพระมหากษัตริย์ ผู้พ่ายแพ้ก็ถูกประหารชีวิต ลูกหลานก็ถูกลงโทษอย่างหนัก จนอาจเรียกได้ว่าตระกูลขุนนางนั้น ๆ ไม่มีโอกาส "ได้ผิดได้เกิด" อีก หลังจากนั้นผู้ชนะก็จะหามาตรการป้องกันไม่ให้เกิดปรากฏการณ์ "ประวัตินาคาสร์ซาร์ฮอย" ดังกรณีของตน ซึ่งนำมาสู่ผลกระทบคือ การปรับปรุงโครงสร้างในการบริหารการสับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่และตำแหน่งในทางราชการ ซึ่งล้วนแต่เป็นการจำกัดอำนาจและบทบาทของขุนนาง อันก่อให้เกิดความอ่อนแอและการผ่นคลายประสิทธิภาพของสถาบันขุนนางอันเป็นกลไกสำคัญในการบริหาร ซึ่งนำไปสู่การเป็นสาเหตุพื้นฐานประการหนึ่งของการเสียกรุงศรีอยุธยาใน พ.ศ. 2310 อย่างไรก็ดี สถาบันขุนนางได้รับการฟื้นฟูอีกครั้งหนึ่งในสมัยรัตนโกสินทร์ และความขัดแย้งระหว่างขุนนางที่เกิดขึ้นในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนสมัยปฏิรูป จะมีเพียงกรณีเดียว และเป็นความขัดแย้งในทางความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจบังคับบัญชา ไม่มีพฤติกรรมผลและผลกระทบที่รุนแรงดังในสมัยอยุธยา และสมัยธนบุรี อย่างไรก็ดี เนื่องจากขุนนางในสมัยรัตนโกสินทร์มีบทบาทและอำนาจทางการเมืองมากเกินไป ประกอบกับระบบบริหารราชการแบบจารีตโดยองค์การของรัฐแบบเดิม ไม่อาจใช้ได้ในสถานการณ์ของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปจึงทำให้ต้องมีการปฏิรูประบบราชการใหม่ ซึ่งส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนองค์การของรัฐให้เป็นรูปแบบใหม่และให้มีลักษณะ เป็นระบบราชการมากยิ่งขึ้น ดังจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 3

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย