

## บทที่ ๒

### ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยก่อนสมัยรัตนโกสินทร์

#### แนวคิดพื้นฐานของระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

รัฐหรือเมืองหรือชุมชนที่เกิดก่อนสมัยสุโขทัยนั้น ได้รับการถ่ายทอดอารยธรรมอินเดีย ตามหลักของกระบวนการแพร่อารยธรรมอินเดียจากภายนอก <sup>๑</sup> คู่กันไปกับการเลือกรับ ปรับ แปรความหมายให้เข้ากับเอกลักษณ์ของท้องถิ่น อารยธรรมอินเดียนี้คนที่เรียกตนเองว่า "ไทย" ได้รับมาจากพวกขอมหรือเขมร ซึ่งมีอิทธิพลอยู่ในดินแดนแถบแหลมทองนี้มาก่อน <sup>๒</sup> ขอมนั้นได้รับ อารยธรรมอินเดียมาก่อนไทย เมื่อไทยติดต่อกับพวกขอมจึงได้รับอารยธรรมอินเดีย <sup>๓</sup> เข้ามาปรับ ให้เข้ากับความคิดเดิมของตนเอง จนกระทั่งเป็นอารยธรรมใหม่ที่ เป็นของตนเอง มีลักษณะ เฉพาะ อารยธรรมที่สำคัญที่สุดอันเป็นแก่นของแนวคิดที่จะ เกิดตามมาในภายหลังก็คือ พุทธศาสนา ซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญในการกำหนดแบบแผนทางการเมืองในเวลาต่อมา <sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> ชิดา สวระยา, (ศรี)ทวาราวดี ประวัติศาสตร์ยุคต้นของสยามประเทศ, (กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ, ๒๕๓๒), หน้า ๔๗ - ๕๑.

<sup>๒</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, ใน ประชุมปาฐกถาของ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ หม่อมเจ้าสุภัทรดิศ ดิศกุล ทรงทำเชิงอรรถเพิ่มเติม, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๕๑๕), หน้า ๒๓๑.

<sup>๓</sup> พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต, (กรุงเทพฯ: คลังวิทยา, ๒๕๑๗), หน้า ๑๐.

<sup>๔</sup> ชิดา สวระยา, หน้า ๒๓ - ๒๔.

แนวคิดที่มีความสำคัญที่สุด ที่พุทธศาสนาถ่ายทอดไว้ในระบบแบบแผนทางการเมืองก็คือ ระบบกษัตริย์ โดยสมมติว่า พระมหากษัตริย์เป็นพระโพธิสัตว์<sup>๕</sup> พระมหากษัตริย์คือผู้ทรงบุญญาบารมีเทียบเท่าพระโพธิสัตว์<sup>๖</sup> หรือเป็นพระอิศวร พระนารายณ์แบ่งภาคลงมาเลี้ยงโลกและมีฐานะเป็นพระจักรพรรดิราช ซึ่งก็คือผู้มีความสามารถในทางการสงครามหรือการรบ ซึ่งทั้ง ๒ ประการนี้ย่อมเป็นการเปรียบให้เห็นว่า ฐานะของพระมหากษัตริย์นั้น ทรงพระราชอำนาจทั้งทางโลกและทางธรรม<sup>๗</sup>

แต่ในระบบการปกครองของไทยนั้น ได้นำลักษณะการปกครองในด้านกาให้ความสำคัญกับผู้นำ หรือระบบพระมหากษัตริย์นี้มาดัดแปลงให้เป็นไปในลักษณะของนายปกครองบ่าว ซึ่งคล้ายกับการปกครองที่ชาวตะวันตกเรียกว่า Autocratic Government คือ พระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนเช่นบิดาของประชาชนทั้งปวง วิธีการปกครองก็เป็นไปอย่างบิดาปกครองบุตร หรือที่เรียกตามภาษาอังกฤษว่า Paternal Government<sup>๘</sup>

<sup>๕</sup> สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยเกษม, ๒๔๗๐, หน้า ๒๑๑.

<sup>๖</sup> ธิดา สาระยา, (ศรี)ทวาราวดี, หน้า ๒๑๕.

<sup>๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔๔

<sup>๘</sup> สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, หน้า ๒๑๑.

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การให้ความสำคัญกับผู้นำหรือชนชั้นปกครอง เป็นระบบที่ไทยให้ความสำคัญมาทุกยุคทุกสมัย โครงสร้างทางอำนาจจึงเรียกได้ว่าเป็น "ระบบการเมืองของผู้นำ" <sup>๕</sup> ซึ่งในเวลาต่อมาได้เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นหลายชื่อ เช่น พ่อขุน ขุนหลวง พระเจ้าแผ่นดิน พระมหากษัตริย์ เป็นต้น แต่รวมความหมายแล้วก็คือผู้นำนั่นเอง

ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้อธิบายถึงความสำคัญของระบบผู้นำกับสังคมไทยไว้ว่า

... สังคมไทย เป็นสังคมที่ไม่เคยไร้กษัตริย์ ตั้งแต่โบราณกาลลงมา ไม่ว่าคนไทยจะไปตั้งรกราก สร้างบ้าน สร้างเมืองลงที่ไหน บ้านเมืองของคนไทยนั้นก็ต้องมีกษัตริย์ขึ้น านยามที่บ้านเมืองมียุคเชื่อง องค์พระมหากษัตริย์นั้นก็วางลง ก็จะต้องมีคนคิดคอบกู้สถาบันพระมหากษัตริย์ ำให้กลับฟื้นฟูขึ้นมาใหม่ ด้วยการปราบดาภิเษก ตั้งวงศ์กษัตริย์ใหม่ขึ้น ำให้สืบสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยต่อไป มิให้ขาดได้ ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะเหตุว่า คนไทยแลเห็นความจำเป็นแห่งสถาบันพระมหากษัตริย์ ที่มีต่อชีวิตของสังคมและต่อการสืบทอดวัฒนธรรมไทย ความจำเป็นนี้ ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสังคมไทย ทำให้สังคมนั้นมีวิวัฒนาการ มีเอกลักษณ์ของตนเองแตกต่างจากสังคมอื่น ... <sup>๑๐</sup>

<sup>๕</sup> ธิดา สาระยา, (ศรี)ทวาราวดี, หน้า ๖๓.

<sup>๑๐</sup> ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, ลักษณะไทย, (กรุงเทพ : ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๒๕), หน้า ๖.

จากข้อมูลข้างต้น แสดงให้เห็นว่า แนวคิดหลักที่สำคัญของระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย คือ ระบบการมีผู้นำ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากพุทธศาสนาซึ่งสืบเนื่องมาจากการได้รับอารยธรรมอินเดีย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยอยุธยา

ในสมัยสุโขทัยตอนปลาย ราชอาณาจักรสุโขทัยมีฐานะ เป็นเพียงเมืองประเทศราชของ ราชอาณาจักรอยุธยา ด้วยเหตุที่ว่า พระมหากษัตริย์ในราชวงศ์พระร่วงอ่อนแอ ไม่สามารถที่จะนำ อาณาจักรไปสู่ความรุ่งเรืองเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ต้นราชวงศ์ แต่มีสิ่งหนึ่งที่มีพัฒนาการขึ้นมา แทนที่ความเสื่อมทางอำนาจของพระมหากษัตริย์แห่งราชวงศ์พระร่วง นั่นคือ แนวคิดเกี่ยวกับการ บกครองแบบเดิมที่เรียกว่า แบบพ่อปกครองลูก นั้น เริ่มที่จะมีช่องว่างระหว่างชนชั้นผู้ปกครองกับ ผู้ใต้ปกครองมากขึ้น ซึ่งโดยจริงแล้วเริ่มเกิดมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยตอนปลายแล้ว <sup>๑๑</sup> เพราะว่สังคม เริ่มมีความสลับซับซ้อนขึ้น มีความเชื่อและประเพณีที่ซับซ้อนมากขึ้นตามมาด้วย จึงเป็นเหตุสำคัญ ที่ทำให้ระบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ค่อย ๆ กลายเป็นแบบ "เทวราชา" ซึ่งเป็นความคิด ที่ได้รับอิทธิพลจากขอมหรือเขมรและขอมได้รับอิทธิพลมาจากอินเดียอีกต่อหนึ่ง นอกจากนี้ยังได้รับ อิทธิพลจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ซึ่งรับมาจากมอญ <sup>๑๒</sup> จึงทำให้ฐานะของพระมหากษัตริย์ในสมัย

<sup>๑๑</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, อำนาจทางการเมืองอาณาจักรสุโขทัย, หน้า ๑๓.

<sup>๑๒</sup> รอง ศยามานนท์ พล.ต.ดาเนียร เลขาภูลและวิลาสงศ์ นพรัตน์, ประวัติศาสตร์ ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา แผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ถึงแผ่นดิน สมเด็จพระนเรศวรมหาราช, (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๕), หน้า ๑๘.

อยุธยาเปรียบเสมือนเทพ มิใช่เป็นนครธรรมดาอีกต่อไป พระราชพิธี ภาษาตลอดจนขนบประเพณีต่าง ๆ ส่วนแสดงให้เห็นว่า พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันศักดิ์สิทธิ์และห่างไกลจากประชาชน <sup>๑๓</sup>

หลักฐานที่จะช่วยให้เห็นภาพของ เทวราชาในสมัยนั้นได้ดีก็คือ หลักฐานของชาวต่างชาติซึ่งส่วนมากเป็นชาวตะวันตกเข้ามาในฐานะเป็นทูตบ้างมาสอนศาสนาบ้าง จะเห็นได้จากการที่ชาวต่างประเทศบรรยายลักษณะของพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยนั้น ดังนี้ "พระประมุขผู้มีเงาแห่งความศักดิ์สิทธิ์ที่สุดแห่งราชอาณาจักรสยามที่ใหญ่โตที่สุดและสง่าที่สุดพระเจ้าแผ่นดินทรงยิ่งใหญ่กว่าบรรดาเทพเจ้าทั้งหลาย" <sup>๑๔</sup> "ขณะพระเจ้าแผ่นดินเสด็จพระราชดำเนินไม่ว่าทางสถลมารค

<sup>๑๓</sup> มานพ ถาวรวัฒน์สกุล. ขุนนางกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการปกครองในสมัยอยุธยา, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๒๕, หน้า ๕๒.

<sup>๑๔</sup> ราชสาส์นพระเจ้าแผ่นดินสยามที่มีใบบถวายเข้าชายแห่งออเรนจ์ เอกสารหอการค้าอ้างถึงใน ธิดา สาระยา, อยุธยาในฐานะศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองและการปกครอง, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องกรุงศรีอยุธยา: ๕๐๐ ปี อารยธรรมไทย จัดโดยศูนย์ศึกษาประวัติศาสตร์อยุธยา สถาบันไทยศึกษา ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ ๒๒ - ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๓ ณ บ้านรับรองบริเวณจวนผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (เอกสารจรเนียบเย็บเล่ม), หน้า ๖.

หรือทางชลมารค ราษฎรต้องปิดหน้าต่าง เรือนแล้วลงมาสู่ถนนหรือเรือของตนเพื่อเป็นการถวายบังคม เป็นการแสดงความเคารพและไม่อยู่สูงกว่าองค์พระมหากษัตริย์”<sup>๑๕</sup> "ชาวสยามเรียงรายตามตลิ่งทั้งสองฟาก หมอบนึ่งกับพื้นดิน ประมาศสองแสนถึงหกแสนคน เมื่อกษัตริย์เสด็จมา ราษฎรก็ขยับตัวขึ้นคุกเข่าพนมมือเหนือศีรษะแล้วกราบถวายบังคม จรดหน้าผากกับพื้นดิน ไม้เงานั้นจนกว่าจะล้มตา เมื่อเสด็จผ่านไปในแม่น้ำ ราษฎรต้องปิดหน้าต่างประตูเรือนของตนแล้วลงจากรือ่น้ำให้หมด”<sup>๑๖</sup> ซึ่งหากพิจารณาจากเนื้อความของชาวต่างชาติแล้ว จะเห็นว่าในบางส่วอาจเป็นไปไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามเอกสารเหล่านี้สามารถสะท้อนภาพของ "สมมติเทพ" ได้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการถวายพระเกียรติพระมหากษัตริย์เพียงใดก็ตาม แต่ก็มีการใช้อิทธิพลของคติความเชื่อทางพุทธศาสนา เข้ามามีบทบาทต่อการปฏิบัติพระองค์ของพระมหากษัตริย์ เช่น การราชพิธีราชาธรรม ซึ่งมีมาทับคัมภีร์พระธรรมศาสตร์<sup>๑๗</sup> การยอมรับให้พระมหากษัตริย์คือ

<sup>๑๕</sup> ลาลูแบร์. อังถึงใน ธิดา สาระยา, อุบายในฐานะศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองและการปกครอง, หน้า ๑๑.

<sup>๑๖</sup> บาดหลวงตาซาร์ด, บันทึกรายงานการเดินทางมาสู่ประเทศสยาม, อังถึงใน ธิดา สาระยา, อุบายในฐานะศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองและการปกครอง, หน้า ๑๑.

<sup>๑๗</sup> รอง ศยามานนท์ และคณะ. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า ๑๕ - ๒๑.

พระสมมติเทวราชและพระโพธิสัตว์ อันเป็นบุคคลผู้มีความเที่ยงธรรมและมีบารมีโดยพระองค์เอง จึงเท่ากับเป็นการรวมอำนาจ ทั้งทางพุทธจักรและทางอาณาจักรไว้ที่พระองค์พระมหากษัตริย์<sup>๑๘</sup> ดังนั้น คุณสมบัติของพระมหากษัตริย์อยุธยา ก็คือ ทรงเป็นทั้งธรรมราชาและจักรพรรดิราชา ซึ่งก็คือ ราชาเหนือราชาทั้งหลายในแง่ของพระราชอำนาจทางการเมือง<sup>๑๙</sup>

คติความเชื่อที่เกี่ยวกับระบบการปกครองในสมัยอยุธยา ก็คือ การความเชื่อเรื่องจักรวาล มีการจัดการปกครองแบบ "กลุ่มหัวเมือง" และเชื่อว่าความรุ่งเรืองของมณฑลอยู่ที่องค์เทวราชา<sup>๒๐</sup>

<sup>๑๘</sup> ชิดา สาระยา, อยุธยาในฐานะศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองและการปกครอง, หน้า ๒.

<sup>๑๙</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘.

<sup>๒๐</sup> มานพ ถาวรวัฒนสุกุล, ขุนนางกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการปกครองในสมัยอยุธยา, หน้า ๕๐ - ๕๑.



ดังนั้นจึงมีการให้ความสำคัญที่พระมหากษัตริย์มากกว่าสิ่งอื่น อำนาจการปกครองในสมัยอยุธยา ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์พระองค์เดียว ทรงเป็นทั้งเจ้าชีวิตของประชาชนและเป็นเจ้าของแผ่นดินด้วย ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จซึ่งประกาศใช้ในรัชสมัยของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ เมื่อพ.ศ.๑๕๐๓ กล่าวไว้ว่า "ที่นแ่วนแคว้นกรุงเทพเป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลาย ผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้" <sup>๒๑</sup> ดังนั้น ในการพระราชพิธีบรมราชาภิเษก พระมหากษัตริย์จะต้องออกพระโอยฐ์ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ราษฎรเข้าไปทำกินใน แผ่นดินของพระองค์ได้ <sup>๒๒</sup>

#### การแบ่งวิธีการบริหารราชการแผ่นดิน

วิธีการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยอยุธยา แบ่งออกเป็น ๒ ประเภทตามสถานการณ์ของบ้านเมือง คือ วิธีการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไปและวิธีการบริหารราชการบ้านเมืองในภาวะสงครามซึ่งเมื่อบ้านเมืองเกิดสงครามขึ้น เจ้านาย ข้าราชการและประชาชนต้องเข้าประจำการเป็นทหาร มีการบังคับบัญชากันด้วยระบบทหาร เช่น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นจอมทัพ เจ้านาย ข้าราชการ เป็นแม่ทัพ นายกองตามลำดับกันตามตำแหน่ง ประชาชนเป็นกำลังพลของกองทัพ การเกณฑ์กำลังคนเพื่อการสงคราม

<sup>๒๑</sup> กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, (พระนคร: หจก.อุดมศึกษา, ๒๕๒๑), หน้า ๑๙๕,

<sup>๒๒</sup> ม.ร.ว.ศีกฤทธิ์ ปราโมช, ลักษณะไทย, หน้า ๑๔.

ราชธานีเป็นผู้กำหนดกำหนดตามท้องที่ โดยเกณฑ์ผลจากเมืองใด เจ้าเมือง กรมการเมืองและ  
 ราษฎรเมืองนั้น ก็รวมกันเป็นกองทัพตามที่ได้รับหมายเกณฑ์จากราชธานีว่าเมืองของตนต้องเกณฑ์  
 เป็นจำนวนเท่าใด การจัดกำลังคน ใช้วิธีแบ่งตามลักษณะการบังคับบัญชา คือ กำลังคนภายใน  
 หัวเมืองราชธานีรวมกันเป็นทัพหลวงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์เมืองมหาอุปราชา  
 เป็นทัพหน้า กำลังคนในส่วนของหัวเมืองชั้นนอก ๆ ออกไป (ซึ่งจะอธิบายต่อไป เรียกว่า "เมือง  
 พระยามหานคร") และหัวเมืองประเทศราชจัดเป็นกองทัพ กองทัพหนึ่งไปสมทบกับทัพหลวง ดังนั้น  
 ในกองทัพใหญ่จะประกอบด้วย ทัพหลวง พระมหากษัตริย์ทรงเป็นแม่ทัพ เจ้าเมืองมหาอุปราชาเป็น  
 แม่ทัพหน้า เจ้าเมืองพระยามหานครเป็นแม่ทัพกองทัพหัวเมือง เจ้าเมืองประเทศราชเป็นแม่ทัพ  
 กองทัพประเทศราช ไปทำการรบพุ่งกับข้าศึกหรือป้องกันพระราชอาณาเขตแล้วแต่กรณีหรือตามแต่  
 จุดประสงค์ในการทำสงครามครั้งนั้น เมื่อเสร็จการสงคราม กำลังคนเหล่านี้ ก็กลับมาปฏิบัติหน้าที่  
 ของตนเองตามสถานการณบ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ เช่นเดิม ๒๖

---

๒๖ วิลาสวงศ์ พงศะบุตร, ประวัติศาสตร์ไทย, (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช,  
 ๒๕๒๒), หน้า ๓๐, และ มาตยา อังคนารต ทวี ทองสว่าง และ วัฒนา รอดสาอางค์, ประวัติศาสตร์  
 ไทยสมัยโบราณ - กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น, (กรุงเทพฯ: สากักพิมพ์โรเดียนสตร์, ๒๕๒๕),  
 หน้า ๒๗ และ สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, แสดงบรรยายพงสาวดารสยาม, (พระนคร:  
 โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๕๓๑), หน้า ๒๕ - ๒๘, และ สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ,  
 อธิบายเรื่องในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ใน พระราชพงสาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา  
 เล่ม ๑, (กรุงเทพฯ: อมรการพิมพ์, ๒๕๑๖), หน้า ๔๕๕.

การแบ่งวิธีการบริหารราชการแผ่นดินตามสถานการณ์ของบ้านเมืองนี้ ได้ใช้มาจนถึง สมัยรัตนโกสินทร์ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิรูปการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๓๕ ทรงจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมและออกพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๔ ใน พ.ศ. ๒๔๔๘ จึงทำให้วิธีการเกณฑ์กำลังคนวิธีนี้หมดไป

เนื่องจากวิธีการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์บ้านเมืองอยู่ในภาวะสงคราม ได้ใช้วิธีการเกณฑ์กำลังคนวิธีนี้มาโดยตลอด มิได้เปลี่ยนแปลง ดังนั้น ในเนื้อหาตั้งแต่นี้เป็นต้นไปศัพท์ คำว่าวิธีการบริหารราชการแผ่นดินจะหมายความเพียงวิธีการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ เท่านั้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยอยุธยาตอนต้น

เมื่อสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง) ทรงตั้งราชธานีมั่นคงที่อยุธยา เมื่อ พ.ศ. ๑๘๕๓ แล้ว ได้ทรงนำแบบแผนการปกครองแบบสุโขทัยและขอมมาใช้ในการปกครองกรุงศรีอยุธยา เนื่องด้วยชาวอู่ทองนั้นอาศัยอยู่ทางตอนใต้ของกรุงสุโขทัยและมีความสัมพันธ์กับพวกขอมมากกว่า ดังนั้นชาวอู่ทองจึงได้รับการอบรมและมีความเลื่อมใสในประเพณีของขอมมากกว่าพวกเมืองสุโขทัย "สังเกตเห็นได้จากกฎหมายซึ่งตั้งขึ้นในสมัยนี้ ใช้คำเป็นภาษาขอมและสันสกฤตซึ่งพวกขอมชอบใช้ยิ่งกว่าหนังสือซึ่งแต่งครั้งกรุงสุโขทัย จาริตประเพณีที่ใช้ของขอมมากขึ้น" <sup>๒๔</sup> และได้รับอิทธิพลจากลัทธิทางพุทธศาสนาประกอบกันด้วย

### การแบ่งพื้นที่การบังคับบัญชาและวิธีการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

ลักษณะการบังคับบัญชาผู้คนพลเมืองและวิธีกำหนดท้องที่ในการบังคับบัญชา ใช้แบบการปกครองเหมือนสมัยสุโขทัย <sup>๒๕</sup> แต่ยกเลิกการที่มีเมืองลูกหลวง ๔ ด้านราชธานีเสีย แล้วขยายเขตการปกครองของราชธานีกว้างขวางออกไปโดยรอบ ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๒๔</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศไทยสยามแต่โบราณ,  
หน้า ๒๓๔ - ๒๓๕

<sup>๒๕</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, แสดงพงสาวดารสยาม, หน้า ๕๕

๑. ราชธานี คือ กรุงศรีอยุธยา เป็นศูนย์กลางการปกครอง มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ทรงพระราชอำนาจอย่างเด็ดขาด <sup>๒๖</sup> มีวิธีการบริหารราชการแผ่นดินแบบจตุสดมภ์ คือ ได้มีการจัดวิธีการปกครองแบ่งออกเป็น ๔ หน่วยงาน คำว่า "จตุสดมภ์" แปลว่า "หลักทั้ง ๔" ซึ่ง "ลักษณะการจัดระเบียบการปกครองแบบจตุสดมภ์นี้ สันนิษฐานว่าจะเป็นที่ริเริ่มแต่อินเดีย ด้วยประเทศอื่นที่ใกล้เคียงกับพม่าก็คือ เขมรก็ตี ตลอดจนชวามลายูแบ่งเป็น ๔ แขนงเหมือนกันทั้งนั้น" <sup>๒๗</sup> การปกครองลักษณะนี้แบ่งออกเป็น ๔ ส่วนสำคัญ ดังนี้ <sup>๒๘</sup>

<sup>๒๖</sup> รong ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า ๒๑.

<sup>๒๗</sup> สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, หน้า ๒๔๔.

<sup>๒๘</sup> สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, แสดงบรรยายพงสาวดารสยาม, หน้า ๕๕ - ๕๖, และ รong ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติศาสตร์สมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า ๒๔

- ขุนเมือง เป็นพนักงานปกครองท้องที่ดูแลราษฎรให้อยู่เป็นปกติและมีหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้ายและลงราชทัณฑ์แก่ผู้ผิด
- ขุนวัง เป็นพนักงานพิจารณาพิพากษาด้วยความรู้ของราษฎร เพื่อแบ่งเบาพระราชภาระในหน้าที่ตุลาการและเป็นหัวหน้าข้าราชการในราชสำนักด้วย
- ขุนคลัง เป็นพนักงานเก็บและรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินรับจ่าย เก็บรักษาพระราชทรัพย์ที่ได้มาจากส่วยสาอากร
- ขุนนา เป็นพนักงานดูแลการทำไร่และรักษาเสบียงอาหารสำหรับพระนคร

๒. เมืองพระยามหานครชั้นจัตวาหรือเมืองปรางค์สามยอด<sup>๒๕</sup> คือ เมืองที่อยู่แนวราชธานี หรือ หมายถึงเมืองที่มีระยะทางไปมาถึงราชธานีได้ภายใน ๒ วัน มีผู้รั้งกับกรมการเป็นพนักงานปกครอง ขึ้นอยู่ในอำนาจของราชธานี ได้แก่ เมืองลพบุรีอยู่ทางทิศเหนือ เมืองนครนายกอยู่ทางทิศตะวันออก เมืองพระปะแดงอยู่ทางทิศใต้เมืองสุพรรณบุรีอยู่ทางทิศตะวันตกนอกจากนี้ยังมีหัวเมืองชั้นในรายตามระยะทางคมนาคม คือ เมืองปราจีน เมืองพระรถ (ภายหลังเรียกว่า

<sup>๒๕</sup> สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, แสดงบรรยายพงศาวดารสยาม, หน้า ๕๕

เมืองพนัสนิคม) เมืองชลบุรีอยู่ทางด้านตะวันออก เมืองเพชรบุรีอยู่ทางด้านใต้ เมืองราชบุรีอยู่ทางด้านตะวันตก เมืองนครพนม เมืองนครอินทร์ เมืองสิงห์ เมืองแพรก (ภายหลังเรียกว่าเมืองสรรคร์) อยู่ทางด้านเหนือ ๓๐ เมืองเหล่านี้บางเมืองทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ๑ ให้พระราชโอรสหรือเจ้านายชั้นสูงไปครอง เพื่อแบ่งเบาพระราชภาระทางการปกครอง อีกทั้งยังเป็นการฝึกหัดเจ้านายชั้นสูง ๑ ให้มีความชำนาญในการปกครอง ดังนั้น ในบางครั้งจึงมีผู้เรียกชื่อเมืองเหล่านี้ว่า เมืองลูกหลวง ๓๑

๓. เมืองพระยามหานครชั้นเอกชั้นโทและชั้นตรี คือ หัวเมืองซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรออกไป แบ่งตามความสำคัญและขนาดของเมือง เหตุที่แบ่งเช่นนี้เพราะเมืองเหล่านี้ตั้งอยู่ไกลจากราชธานีมาก จะปกครองโดยตรงจากราชธานีก็ไม่สะดวก บางเมืองยังตั้งอยู่หน้าด่านชายแดนด้วย เมืองเหล่านี้ ต่างก็มีเมืองขึ้นในอาณาเขตเป็นของตนเช่นเดียวกับราชธานี ได้แก่ เมืองโคราคนบุรี (ภายหลังเรียกนครราชสีมา) เมืองจันทบุรีทางทิศตะวันออก เมืองไชยา เมืองนครศรีธรรมราช เมืองพัทลุง เมืองสงขลา เมืองฉะเชิงเทรา ทางทิศใต้ เมืองตะนาวศรี เมืองทวาย เมืองเชียงกราน ทางทิศตะวันตก ๓๒ หัวเมืองเหล่านี้

## ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๓๐ สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, แสดงบรรยายพงศาวดารสยาม, หน้า ๕๕

๓๑ รอง ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า ๒๒.

๓๒ สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, แสดงบรรยายพงศาวดารสยาม, หน้า ๕๕

พระมหากษัตริย์ทรงตั้งเจ้านาย หรือ ข้าราชการชั้นสูงศักดิ์เป็นผู้สำเร็จราชการเมือง <sup>๓๓</sup> มีอำนาจ บังคับบัญชาสิทธิขาด เสมือนเป็นผู้แทนพระองค์ทุกประการ <sup>๓๔</sup>

การจัดการการปกครองภายในเมืองพระยามหานครเหล่านี้ เริ่มต้นจากส่วนล่างสุด คือ "บ้าน" มีผู้ใหญ่นั่งซึ่งผู้ว่าราชการเมือง เลือกตั้งเป็นหัวหน้า หลายบ้านรวมกันเป็น "ตำบล" มีกำนันเป็นหัวหน้า กำนันมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น "พัน" หลายตำบลรวมเป็น "แขวง" มีหมื่นแขวง เป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกันเป็นเมืองมีผู้รั้งหรือพระยามหานครซึ่งขึ้นตรงต่อราชธานี เป็นผู้ปกครอง ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในเมืองพระยามหานคร คล้ายกันกับราชธานี คือ มีกรรมการเมือง ท้าหน้าที่จุดศมภ์เช่นเดียวกับในราชธานี <sup>๓๕</sup> เจ้าเมืองเจ้าข้ามาจกผ่านลงมายังกรรมการเมือง หมื่นแขวง กำนันและผู้ใหญ่นั่งตามลำดับ

<sup>๓๓</sup> รong ศยามานนท์และคณะ, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า ๒๒.

<sup>๓๔</sup> สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, หน้า ๒๗๗.

<sup>๓๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.



๔. เมืองประเทศราช คือ เมืองชายพระราชอาณาเขต ต่อจากเมืองพระยามหานคร ออกไป ส่วนมากจะเป็นเมืองต่างชาติ อยู่ชายแดนต่อประเทศอื่น มีเจ้านายของชนชาตินั้นปกครอง ตามจารีตประเพณีท้องถิ่น แต่มีเงื่อนไขว่า ญรายบายต้องดำเนินไปตามที่ราชธานีกำหนด ผู้ที่จะขึ้นมาดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองต่อจากเจ้าเมืองเดิม จะต้องกราบบังคมทูลพระกรุณาเข้ามาให้ทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทเสียก่อน แล้วจึงจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้บุคคลผู้นั้นปกครองเมืองต่อไปในฐานะเจ้าประเทศราชของอยุธยา นอกจากนี้เมื่อทางราชธานีกะเกณฑ์สิ่งงาออกนอก เช่น สิ่งของหรือกำลังคนเพื่อใช้ในการศึกสงคราม เจ้าประเทศราชต้องกะเกณฑ์ให้ได้ตามที่ราชธานีต้องการ เมื่อระบบการจัดการปกครองเป็นเช่นนี้ ย่อมทำให้ราชธานีมีโอกาสเข้าดำเนินการควบคุมการจัดการปกครองได้ เพียงแต่มอบหมายนโยบายให้ปฏิบัติแล้วควบคุมอยู่ห่าง ๆ วิธีการจัดการปกครองบางเมืองก็เป็นแบบจตุสดมภ์ บางเมืองก็ใช้วิธีการปกครองของตนเอง ดังนั้นราชธานีจึงต้องมีมาตรการควบคุมเมืองประเทศราชเหล่านี้ คือ กำหนดให้เมืองประเทศราชจะต้องแสดงความจงรักภักดี โดยการถวายต้นไม้ทอง ต้นไม้เงินและเครื่องราชบรรณาการ มีกำหนด ๓ ปีต่อครั้ง <sup>๓๖</sup>เมืองประเทศราชในสมัยอยุธยาที่มีความสำคัญ คือ อาณาจักรสุรขทัย <sup>๓๗</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๓๖</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, หน้า ๒๗๗.

<sup>๓๗</sup> รอง ศยามานท์และคณะ, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า ๒๒.

เมืองประเทศราชนอกจากนี้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดโชไชย ทรงสันนิษฐานไว้ว่า "หัวเมืองประเทศราชเมื่อครั้งสมเด็จพระรามาธิบดีอยู่ทองคำเหมือนจะมีแต่หัวเมืองมะละกากับเมืองยะโฮทางแหลมมลายู ล่างที่จะเป็นกรุงกัมพูชาด้วย แต่กรุงกัมพูชายังต้องปราบปรามกันอีกหลายคราว" ๓๘

เป็นที่น่าสังเกตว่า การให้ความสำคัญต่อเมืองพระยามหานครเหล่านี้ มิได้หมายความว่าตามหลักการนี้เสมอไป เมืองพระยามหานครเมืองใดที่มีความสำคัญ จะโปรดฯให้ผู้ที่มีความสำคัญไปปกครองในลักษณะเมืองประเทศราชก็ได้ ผู้ที่มีความสำคัญในที่นี้ส่วนมากจะเป็นพระราชวงศ์ที่มีความใกล้ชิดกับพระเจ้าแผ่นดิน ดังความปรากฏในพระราชพงสาวดารว่า

... แล้วโปรดฯให้ขุนหลวงพั่งว ซึ่งเป็นที่พระมเหสีและตรัสเรียกว่าพระเชษฐานั้น เป็นสมเด็จพระบรมราชาธิราชเจ้า ไปครองราชสมบัติ ณ เมืองสุพรรณบุรี จึงให้สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ พระราเมศวร ขึ้นไปครองราชสมบัติในเมืองลพบุรี ... ๓๙

## ศูนย์วิทยพัชการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๓๘</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดโชไชย. แสดงบรรยายพงสาวดารสยาม, หน้า ๕๕

<sup>๓๙</sup> กรมศิลปากร, พระราชพงสาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม ๑, (กรุงเทพฯ: อมรการพิมพ์, ๒๕๑๖), หน้า ๑๑๑.

จากข้อมูลข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการที่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระบรมราชาธิราช ซึ่งเป็นพระเชษฐาในพระมเหสี ควบคุมเมืองสุพรรณบุรี และพระราเมศวร ซึ่งเป็นพระราชโอรส ควบคุมเมืองลพบุรีนั้น เป็นการควบคุมอย่างเจ้าประเทศราช พระราชทานอาญาสิทธิ์ทั้งปวงในการจัดการปกครองหัวเมืองนั้น จะเห็นได้จากการที่ ในพระราชพงศาวดารใช้คำว่า "ครองราชสมบัติ" ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเป็นการพระราชทานหัวเมืองที่เป็นพระราชอาณาเขตให้แก่บุคคลซึ่งทรงเห็นว่าสมควร ควบคุมเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ แม้ในสมัยต่อมา "การครองเมืองก็เป็นการครองอย่างเจ้าประเทศราชที่เรียกในกฎหมายว่า เมืองลูกหลวงและเมืองพระยามหานคร ล้วนเป็นเมืองที่ปกครองอย่างเมืองประเทศราชทั้งสิ้น" <sup>๔๐</sup> จึงจะเห็นได้ในหลายรัชสมัยด้วยกัน เช่น ในรัชสมัยของสมเด็จพระเจ้ารามราชาธิราช (พ.ศ.๑๕๓๐ - พ.ศ.๑๕๔๔) ปรากฏว่า สมเด็จพระนครินทร์ ซึ่งเป็นพระราชนัดดาในสมเด็จพระบรมราชาธิราชได้เสวยราชสมบัติ ณ เมืองสุพรรณบุรี <sup>๔๑</sup> หรือในรัชสมัยของสมเด็จพระอินทราชาธิราชที่ ๑ (พ.ศ.๑๕๔๔ - พ.ศ.๑๕๖๑) ซึ่งก็คือ สมเด็จพระนครินทร์

<sup>๔๐</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. อธิบายเรื่องในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ. หน้า ๔๕๕.

<sup>๔๑</sup> พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม ๑, หน้า ๑๑๘.

ในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้ารามราชาธิราชนั่นเอง ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้พระราชโอรส เจ้าอ้ายพระยา ไบครองเมืองสุพรรณบุรี เจ้าอัยพระยาไบครองเมืองสรรคร์ เจ้าสามพระยาไบครองเมืองชัยนาท เมื่อคราวหัวเมืองเหนือเป็นจลาจล พ.ศ.๑๕๔๖ <sup>๔๒</sup> เป็นต้น ดังนั้น แม้จะมีการให้ความสำคัญโดยแบ่งเป็นหัวเมืองเอก โท ตริ ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติบางกรณี หากเป็นเช่นนั้นไม่

เมืองพระยามหานครที่มีความสำคัญเหล่านี้เหล่านี้ มีความสำคัญไม่ว่าจะด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์หรือแม้แต่เศรษฐกิจ จึงต้องมีการให้ความสำคัญกว่าการที่จะกำหนดเป็นเพียงเมืองพระยามหานคร ในบางครั้งพระมหากษัตริย์จะทรงปูนบำเหน็จความชอบให้แก่เจ้านายที่ทรงมีความดีความชอบเป็นพิเศษ โดยทรงแต่งตั้งให้เป็นถึงเจ้าประเทศราช ซึ่งจะได้จากข้อมูลข้างต้นในกรณีของ สมเด็จพระบรมราชาธิราช (พังว) นั้น ทรงประกอบความดีความชอบอย่างใหญ่หลวง นอกจากนี้ยังทรงเป็นพระบรมวงศ์ผู้ใหญ่ สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (อยู่ทอง) มีพระราชดำริที่จะยกให้มีความสำคัญกว่าผู้อื่น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ไปปกครองเมืองสุพรรณบุรีเยี่ยงเจ้าประเทศราช นอกจากนี้ยังจะเห็นได้ว่านับว่าเป็นการพยายามเรียงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางการปกครองด้วยระบบเครือญาติที่มีความสัมพันธ์กันใกล้ชิด เจ้านายที่ไปปกครองนั้นเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนอำนาจของทางราชธานี ในการควบคุมหัวเมืองในพระราชอาณาเขตมิให้แยกตัวออกไปเป็นอิสระ <sup>๔๓</sup>

<sup>๔๒</sup> พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม ๑, หน้า ๑๑๕.

<sup>๔๓</sup> มานพ ถาวรวัฒน์สกุล, ขุนนางกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง, หน้า ๑๐๖.

จะเห็นได้ว่าในสมัยอยุธยาตอนต้นนี้ การจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินเริ่มเป็นระเบียบมากขึ้นกว่าสมัยสุโขทัย มีการแบ่งอำนาจหน้าที่เป็นจุดศตมภ์ หรือแบ่งออกเป็น กรม ซึ่งจะ มีมากหรือน้อยและมีหน้าที่การปฏิบัติโดยละเอียดเป็นอย่างไรไม่เป็นที่แน่ชัดนัก แต่เมื่อพิจารณา จากอำนาจการปกครองอาณาเขตของเมืองหลวงและการปกครองแบบเมืองลูกหลวงที่ปรากฏในสมัย อยุธยาตอนต้นนี้แล้ว น่าจะกล่าวได้ว่าการบริหารงานยังไม่ซับซ้อนมากนัก หน่วยการบริหารที่ เรียกว่า กรม นั้น คงจะมีอยู่จำนวนหนึ่ง แต่ไม่มีหลักฐานแน่นอนว่ามีจำนวนเท่าใด ๔๔

อีกสิ่งหนึ่งที่น่าสังเกตก็คือ การพยายามรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางการปกครอง ลักษณะ การปกครองในสมัยอยุธยาตอนต้นนี้ แม้ว่าโดยหลักการจะพยายามรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง แต่ านทางปฏิบัติแล้ว กระทำได้เพียง กระจายอำนาจให้เจ้านายที่ใกล้ชิดพระมหากษัตริย์ ออกไป ปกครองหัวเมือง ดังนั้น จึงเกิดระบบบริหารที่เป็นอิสระแก่กันขึ้นในแต่ละเมือง โดยหลักการ แล้วบรรดาหัวเมืองจะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่ทางเมืองหลวงเป็นผู้กำหนด แต่ านทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์บริหารพระราชกิจอยู่แต่ในราชธานีและเมืองเล็ก ๆ ที่อยู่ใกล้ราชธานี เท่านั้น ๔๕

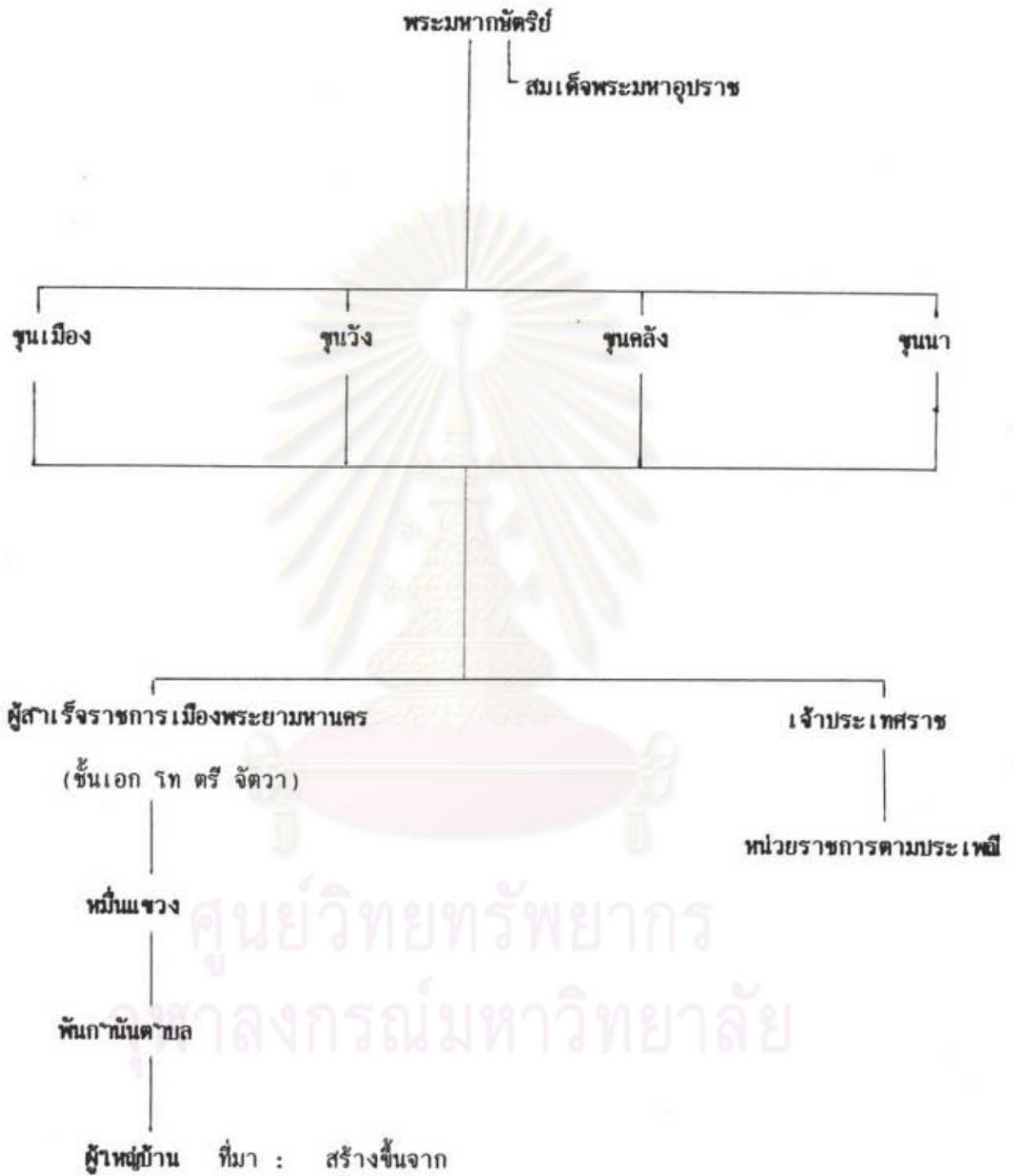
---

๔๔ ตูรายละเอียดเรื่องจุดศตมภ์ในสมัยอยุธยาตอนต้นจาก มานพ ถาวรวัฒนีสกุล, ขุนนางกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง, หน้า ๑๖๓ - ๑๖๕.

๔๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๕ - ๑๖๖.

ตารางที่ ๑

โครงสร้างของระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยอยุธยาตอนต้น



ที่มา : สร้างขึ้นจาก  
 สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ.  
 สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช, แสดงบรรยายพงศาวดารสยาม.  
 ร่อง ศยามานนท์ ดาเนียร เลขาภกุล และ วิลาสวงศ์ นพรัตน์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย  
 กรุงศรีอยุธยา แผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ถึงแผ่นดินสมเด็จพระนเรศวรมหาราช.

### การแก้ไขระบบการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ครั้นถึงรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ.๑๕๓๗ - พ.ศ.๑๕๕๒) ได้ทรงแก้ไขระบบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ เหตุด้วยอาณาจักรอยุธยา มีอาณาเขตกว้างขวางขึ้น วิธีการปกครองยังไม่ทั่วถึงและรัดกุม ราชธานีควรจะต้องขยายอำนาจการปกครองให้กว้างขวางออกไป ด้วยเหตุอันสำคัญคือผู้ปกครองเมืองต่างมีอำนาจสิทธิขาดในเขตของตนเป็นอุปสรรคต่อการสถาปนาความมั่นคงของอาณาจักรอยุธยาเป็นส่วนรวม <sup>๔๖</sup> จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ เมื่อเสวยราชย์แล้วได้ ๗ ปี ดังนี้ <sup>๔๗</sup>

<sup>๔๖</sup> รong ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติศาสตร์สมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า ๒๔.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๔๗</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, อธิบายเรื่องในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ, หน้า ๔๕๕ - ๔๕๗. และ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, แสดงบรรยายพงศาวดารสยาม, หน้า ๖๕. และ รong ศยามานนท์และคณะ, ประวัติศาสตร์สมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า ๒๘.

## การแบ่งพื้นที่การบังคับบัญชา

๑. ราชธานี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดวิธีการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของราชธานีใหม่โดยทรงแยกกิจการทหารและพลเรือนออกจากกัน ดังความในพระราชพงศาวดารว่า

... แล้วพระราชทานชื่อขุนนางตำแหน่งนา ให้เอาทหารเป็นสมุหพระกลาโหม เอาพลเรือนเป็นสมุหนายก \* เอาขุนเมืองเป็นพระนครบาลเมือง เอาขุนวังเป็นพระธรรมราชาธิบดี เอาขุนนาเป็นพระเกษตรราเอาขุนคลังเป็นพระรักษาธิบดี ให้ถือศักดินาหมื่น ... ๔๘

๔๘ กรมศิลปากร. พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม ๑, หน้า ๑๒๑.

\* สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดโชวังษาทรงราชานุภาพ ได้ทรงอธิบายที่มาของคำว่า กลาโหมและมหาดไทยไว้ดังนี้

"... ได้ลองค้นดูในหนังสือพจนานุกรมภาษาบาลีของ อาจารย์ซิลเดอร์ พบคำ "กลาโห" Kalaho มีอยู่ในนั้น แปลความว่า "วิวาท" Quarrel อย่าง ๑ ว่า "วุ่นวาย" Strife อย่างหนึ่ง ว่า "รบประจัญบาน" Battle อย่างหนึ่ง ดูสมกับที่เอามาใช้เป็นชื่อกรมฝ่ายทหาร ในพจนานุกรมนั้นมีอีกคำหนึ่งว่า "มหทย" Mahadaya แปลความว่า "เมตตาอย่างยิ่ง" Very Compassionate อย่าง ๑ "กรุณาอย่างยิ่ง" Very Merciful อย่างหนึ่ง ดูสมกับที่เอามาใช้เป็นชื่อกรมฝ่ายพลเรือน ...



ยังมีวินิจฉัยที่ควรกล่าวต่อไปถึงเหตุที่เอาคำ "กลาโหม" กับ "มหาดไทย" มาใช้เป็นชื่อกรม อธิบายข้อนี้เมื่ออยู่ในหนังสือพระราชพงศาวดารสมัยกรุงศรีอยุธยา กับในกฎหมายที่เนียบศักดิ์นียบประกอบกันว่าเมื่อ พ.ศ.๑๕๕๘ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โปรดให้กำหนดข้าราชการเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ทรงตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีขึ้น ๒ คน คือ เจ้าพระยามหาเสนาบดี ให้เป็นหัวหน้าข้าราชการฝ่ายทหารคน ๑ เจ้าพระยาจักรี ให้เป็นหัวหน้าข้าราชการฝ่ายพลเรือนคน ๑ มีผู้ช่วย Staff ของอัครมหาเสนาบดีฝ่ายทหารรวมเข้าเป็นกรม ให้เรียกว่า "กรมกลาโหม" ผู้ช่วยของอัครมหาเสนาบดีฝ่ายพลเรือนก็รวมเป็นกรมเช่นเดียวกัน ให้เรียกว่า "กรมมหาดไทย" จึงมีกรมกลาโหมและกรมมหาดไทยเกิดขึ้นด้วยประการฉะนี้ เพิ่งมาบัญญัติให้เรียกกรมที่มีเสนาบดีเป็นผู้บัญชาการว่า "กระทรวง" (ตรงกับ Ministry) เมื่อรัชกาลที่ ๕

ที่มา : + สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, บันทึกว่าด้วยการปกครองประเทศไทยแต่โบราณ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ประทาน นาย ย.ส. อุนมานราชชน (พระยาอุนมานราชชน) เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๔๘๓, ใน ประชุมปาฐกถา ฯ , อ้างแล้ว, หน้า ๒๕๕ - ๒๖๐.

---

สุกัญญา บารุงสุข เสนอที่มาของคำว่ากลารหมไว้ดังนี้ การใช้ศัพท์กลารหมนี้ ในเอกสารโบราณมีใช้ทั้งกลารหมและกระลารหม ไม้แน่นอนลงไป ในการศึกษาที่มาของคำนี้ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร และ จิตร ภูมิศักดิ์ มีความเห็นตรงกันว่า กลารหม เป็นศัพท์ที่ได้มาจากเขมร เป็นคำผสมระหว่างคำเขมรกับคำสันสกฤต กล่าวคือ กลา (หรือที่ถูกควรเขียนว่า กระลา) มาจากคำเขมรว่า กรฺลา (ภาษาเขมรปัจจุบันเขียนว่า กรฺฟา แปลว่าสังเวียน คือ บริเวณที่กั้นไว้สำหรับการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การละเล่น การต่อสู้ rome เป็นคำสันสกฤต หมายถึงพิธีบูชาไฟ กรฺลารหม คือ สังเวียนแห่งการบูชาไฟ หรือ ยัญกรรม อันเป็นพิธีที่ทำกันในสมัยโบราณ ก่อนยกทัพไปรบ เมื่อไทยรับมาใช้ในคำ "สมุหพระกลารหม" หมายถึง ผู้อำนวยการในการทำพิธีบูชาไฟ ซึ่งย่อมเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหาร

ข้อสันนิษฐานเรื่องความหมายของคำคำนี้ สอดคล้องกับหน้าที่ประการหนึ่งของกลารหม ที่มีอยู่ในกฎหมายเชียรบาล คือ เมื่อพระอัศรมเสด็จทรงพระครรรภ์ กลารหมมีหน้าที่ปลุกเรื่อนไฟ เมื่อความหมายของคำนี้เป็นเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ย่อมไม่น่าประหลาดใจเลยที่เหตุใดกลารหมจึงต้องรับหน้าที่เป็นพนักงานจัดการเรื่องนี้

---

เนื่องจากคำ "กลารหม" ได้มาจากคำเขมรจึงน่าจะเขียนคงตามรูปศัพท์เดิมว่า "กระ  
ลารหม" แต่เนื่องจากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับ ๒๕๒๕ ระบุว่า "กลารหม" ดังนั้น  
คำว่ากลารหมจึงต้องสะกดตามพจนานุกรม เนื่องจากเป็นที่รู้จัก เข้าใจและนิยมใช้กันอยู่ทั่วไป  
อ้างจาก จิตร ภูมิศักดิ์ , "กลารหม" ภาษาและนิรุกติศาสตร์, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
ดวงกมล, ๒๕๒๒), หน้า ๑๐๑ - ๑๐๘ และ "กฎมณเฑียรบาล" , กฎหมายตราสามดวง  
(พระนคร : องค์การค้ำชูสุสภา, ๒๕๑๔), เล่ม ๑ , หน้า ๑๕๒.

ที่มา : สุกัญญา บารุงสุข, อานาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลารหมในสมัยรัตนโกสินทร์,  
วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.๒๕๒๕,  
บทที่ ๑ หน้า ๑.

จะเห็นได้ว่า สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมุหกลาโหมบังคับบัญชาการฝ่ายทหาร มหาศุภราชบัณฑิตบัญชาการฝ่ายพลเรือน ซึ่งนับได้ว่า เป็นครั้งแรกที่มีการแยกอำนาจระหว่างทหารและพลเรือนออกจากกัน <sup>๔๕</sup> ดังจะอธิบายอำนาจหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีทั้ง ๒ ตำแหน่ง ดังนี้

๑. ฝ่ายการทหาร มีสมุหพระกลาโหมเป็นหัวหน้า บังคับบัญชาและตรวจการราชการฝ่ายทหาร หน้าที่ของฝ่ายทหาร คือ ทำการรบในยามสงครามและรวบรวมกำลังพล กำลังอาวุธ กำลังสัตว์พาหนะและเสบียงอาหารในเวลาปกติ

๒. ฝ่ายพลเรือน มีสมุหนายกเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาการฝ่ายพลเรือน มีหน่วยงานอยู่ในความรับผิดชอบโดยตรง ๕ หน่วยงาน คือ <sup>๔๖</sup>

## ศูนย์วิทยพัชการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๔๕</sup> รong ศยามานนท์ และคณะ. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า ๒๕.

<sup>๔๖</sup> สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาเดโชวังราชานุภาพ, อธิบายเรื่องในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ, หน้า ๔๔๕ - ๔๕๗.

- ๒.๑ พระนครบาล (ตั้งขึ้นจากขุนเมือง)  
 ๒.๒ พระธรรมาธิกรณ์ (ตั้งขึ้นจากขุนวัง)  
 ๒.๓ พระโกษาธิบดี (ตั้งขึ้นจากขุนคลัง)  
 ๒.๔ พระเกษตรราธิบดี (ตั้งขึ้นจากขุนนา)

สำหรับหน้าที่ของจตุสดมภ์แต่ละส่วนนั้น มีดังนี้ ๕๑

๒.๑ เสนาบดีกรมเมือง เป็นพนักงานปกครองท้องที่ รักษาสันติสุขบังคับบัญชาบรรดาไพร่บ้านพลเมือง เมื่ออยู่ในท้องที่ถิ่นฐานภูมิลำเนาของตนทั่วไป

๒.๒ เสนาบดีกรมวัง เป็นหัวหน้างานพระราชสำนักและว่าการยุติธรรม ดังนั้นจึงมีนามว่า "ธรรมาธิกรณ์" สาเหตุที่กระทรวงวังจะได้ว่าการยุติธรรมด้วยนั้นเป็นเพราะพระเพ็ญบรมราถถือเป็นคติว่า พระมหากษัตริย์เป็นผู้ที่พระราชทานความยุติธรรมแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ทรงบัญญัติกฎหมายให้ราษฎรประพฤติหรือห้ามการประพฤติ เมื่อราษฎรเกิดคดีความกันด้วยเหตุใดก็ดี ต้องนำความกราบบังคมทูลทูลพระกรุณา ทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้ตัดสินได้ว่าผู้ใดผิดและบังคับให้ต้องรับโทษตามสมควรแก่ความผิดนั้น ลักษณะการเช่นนั้น พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงปกครองพระราชอาณาเขตกว้างขวางก็หันวิสัยที่จะทรงปฏิบัติได้ ด้วยเหตุนี้พระมหากษัตริย์จึงต้องพระราชทานพระราชอำนาจให้มีผู้อื่นช่วยในการรักษาความยุติธรรม แต่เพื่อจะเอาการนั้นไว้

๕๑ สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ,

าให้ใกล้พระเนตรพระกรรม จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีกระทรวงวังซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิด  
พระองค์เป็นเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรมและมือเท้าตั้งยกกระบัตรออกไปอยู่ตามหัวเมือง สำหรับ  
บอกรายงานการรักษาความยุติธรรมในเมืองนั้น ๆ เข้ามา ให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบด้วย

๒.๓ เสนาบดีกรมพระคลัง เป็นพนักงานรับจ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์อัน  
ได้มาแต่ส่วยสาอากรหรือภาษีอากร พระราชทรัพย์ที่ได้มานั้น เป็นตัวเงินบ้างเป็นสิ่งของบ้าง จึงมี  
ความจำเป็นที่จะต้องมีคลังสำหรับการเก็บของแต่ละอย่าง เช่น พระคลังมหาสมบัติสำหรับเก็บเงิน  
และทอง เป็นต้น จึงเกิดคำเรียกกันว่า สิบสองท้องพระคลัง นอกจากนี้พระคลัง ยังได้ว่าการต่าง  
ประเทศด้วย เหตุที่ได้ว่าการต่างประเทศนั้น เกิดขึ้นในสมัยอยุธยาตอนกลาง เมื่อมีชาวต่างประเทศ  
แล่นเรือเข้ามาค้าขาย เป็นหน้าที่ของกรมพระคลังที่จะต้องซื้อสิ่งของที่ต้องการใช้ในราชการและ  
ขายของส่วยซึ่งอยู่ในพระคลังเหลือใช้สอย ความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับระหว่างชาวต่างประเทศ กับ  
กรมพระคลังจึงเกิดขึ้นด้วยเรื่องการค้าขาย ด้วยเหตุนี้ กรมพระคลังจึงคุ้นเคยกับชาวต่างประเทศ  
มากกว่ากรมอื่น ดังนั้น จึงต้องมีหน้าที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ อีกแผนกหนึ่งเรียกว่า "กรมท่า"  
เพราะบังคับการค้าเรือที่ชาวต่างประเทศเข้ามาค้าขาย

๒.๔ เสนาบดีกรมนา เป็นพนักงานตรวจตราการท้าวไร่และออกสิทธิที่นา ซึ่ง  
ถือว่าเป็นการสำคัญอย่างยิ่ง ด้วยการท้าวไร่เป็นอาชีพหลักของราษฎร มีความสำคัญมากกว่าอาชีพ  
อื่น แต่อาณาเขตของเสนาบดีกรมนา มิได้เกี่ยวข้องกับการค้าสิทธิถือครองที่ดิน เช่น ที่บ้าน ที่สวน  
หน้าที่กรมนาอีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญ คือ การเก็บหางข้าวขึ้นฉางหลวง เหตุที่เป็นหน้าที่ที่มี  
ความสำคัญเพราะ เป็นเสบียงอาหารที่สำคัญของรัฐบาลในการป้องกันบ้านเมือง การเก็บหางข้าวนี้  
ก็คือการเก็บภาษีเป็นข้าว ซึ่งเป็นส่วนแบ่งมาจากการข้าวที่ท้าวไร่ได้แทนการชำระด้วยเงิน แล้วนำ  
มาเก็บไว้ฉางหลวงสำหรับใช้ในราชการจึงเรียกว่า "หางข้าว"

นอกจากนี้ยังมีคณะข้าราชการพิเศษ คือ "ลูกขุน" ซึ่งแต่งตั้งขึ้นมาใหม่ พร้อมกับตำแหน่ง อัครมหาเสนาบดี คณะลูกขุนนี้ ตั้งจากข้าราชการผู้ใหญ่ มีที่ประชุมกันเป็นสถานที่ถาวร ดังนั้น ในบางครั้งจึงเรียกคณะลูกขุนนี้ว่า "ลูกขุน ๓ ศาลา" สมุหนายกมหาศไทยเป็นนายกคณะลูกขุนฝ่าย พลเรือน สมุหพระกลาโหมเป็นนายกคณะลูกขุนฝ่ายทหาร เมื่อมีราชการที่ต้องคดีวินิจฉัยเกิดขึ้น หากการนั้นเป็นราชการฝ่ายทหาร สมุหพระกลาโหม ก็เป็นประธานที่ประชุมข้าราชการปรึกษา ข้าราชการนั้น นามตั้งขึ้นกราบบังคมทูล เมื่อมีราชการฝ่ายพลเรือน สมุหนายก ก็เป็นประธาน ที่ประชุมข้าราชการ เช่นกัน เมื่อคณะลูกขุนประชุมปรึกษากันแล้ว อัครมหาเสนาบดีท้าวความเห็น ตามที่ได้ปรึกษากันนั้นขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา ดังปรากฏหลักฐาน คือ มีศาลาลูกขุนฝ่ายขวา สำหรับประชุมลูกขุนทหารและศาลาลูกขุนฝ่ายซ้ายสำหรับประชุมลูกขุนพลเรือน ปรากฏให้เห็นอยู่ ณ พระราชวังทั้งที่กรุงศรีอยุธยาและกรุงเทพฯ นอกจากนี้ยังมีหลักฐานอีกประเภทหนึ่ง คือ แบบแผนที่ ราชเขียนจดหมาย ในบอกหัวเมือง ซึ่งขึ้นต้นว่า "ขอเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ฝ่าพระบาท ลูกขุน ศาลา" ทุกฉบับ แบบแผนการเขียนจดหมายนั้น ยังใช้อยู่จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

หากเป็นกรณีที่มีพระบรมราชโองการสั่งราชการลงมา ถ้าการนั้นเป็นฝ่ายทหาร กรมวัง ผู้เป็นต้นรับสั่ง ก็หมายบอกมายังกลาโหม กลาโหมหมายสั่งไปยังกรมทหารที่เกี่ยวข้อง แต่ถ้าเป็น ส่วนราชการฝ่ายพลเรือน กรมวังก็หมายบอกมายังมหาศไทยและเป็นหน้าที่ของสมุหนายกมหาศไทย เช่นเดียวกัน

การที่มีคณะลูกขุนนี้ นับว่าเป็นการปลดเบ้าเครื่องพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ ท้าวให้ ทรงพระราชวินิจฉัยการต่าง ๆ สะดวก รวดเร็วขึ้น เพราะคณะลูกขุนจะต้องวินิจฉัยการที่เข้ามา นั้นก่อน แล้วท้าวความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา จึงนับได้ว่า การที่ทรงพระราชวินิจฉัยออกมานั้น

เป็นไปอย่างรอบคอบและถูกต้อง <sup>๕๒</sup>

สาเหตุที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงตั้งอัครมหาเสนาบดีขึ้นมา ๒ ตามแห่งและจัดการบริหารราชการออกเป็น ๒ ฝ่าย มี ๒ ประการ คือ <sup>๕๓</sup>

๑. เพื่อควบคุมการปกครองตามหัวเมือง วิธีการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยอยุธยา นั้น แบ่งตามพื้นที่เป็นหลัก ทำให้เกิดการจัดการปกครองในแต่ละเมืองขึ้นตามประเภทของเมืองตั้ง ที่กล่าวโดยละเอียดแล้วนั้นเมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นการลำบากที่พระมหากษัตริย์จะทรงบริหารราชการแผ่นดินแต่เพียงพระองค์เดียว จำเป็นต้องทรงแต่งตั้ง ผู้ที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย มาเป็นผู้ช่วยดูแลกิจการฝ่ายทหารและพลเรือนแทนพระองค์ ดังนั้น หน้าที่ของอัครมหาเสนาบดี จึงมีหน้าที่ในการควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ อีกหน้าที่หนึ่ง

<sup>๕๒</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, บันทึกว่าด้วยการปกครองประเทศไทยแต่โบราณ, ใน ไว้พระยาอนุমানราชชน, (พระนคร: กุรุสภา, ๒๔๑๘), หน้า ๒๖๕ - ๒๖๖. และ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, หน้า ๒๔๘ - ๒๔๙.

<sup>๕๓</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, บันทึกว่าด้วยการปกครองประเทศไทยแต่โบราณ, หน้า ๒๖๓ - ๒๖๖.



เมื่อแรกตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีนั้น อัครมหาเสนาบดี มีอำนาจควบคุมกิจการทั่วพระราชอาณาเขต ดังจะเห็นได้จากที่ มองสิเออร์ เดอ ลาลูแบร์ ราชทูตฝรั่งเศส ซึ่งเข้ามาเป็นราชทูต เมื่อ พ.ศ. ๒๒๓๐ ตรงกับรัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์ ได้พรรณนาวิธีการปกครองในสมัยนั้นว่า "จักรี (Tchacry) นั้น ว่าการฝ่ายพลเรือนทั่วราชอาณาจักร ... กลาโหม (Calla-Hom) นั้นว่าการฝ่ายทหาร" <sup>๕๕</sup>ระบบที่ลาลูแบร์บรรยายไว้นี้เป็นระบบที่ใช้ในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและยังใช้สืบต่อมาจนถึงรัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์

แต่เมื่อสิ้นรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์ อำนาจของอัครมหาเสนาบดีทั้ง ๒ ตำแหน่งนี้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ด้วยเหตุว่าเมื่อสมเด็จพระเพทราชาปราบดาภิเษกขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ในระยะแรกนั้น มีข้าราชการกลุ่มหนึ่ง ไม่ยอมอยู่ต่ออำนาจของสมเด็จพระเพทราชา จึงพากันไปชักชวนเจ้าเมืองนครราชสีมาและเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชให้ตั้งแข็งเมือง สมเด็จพระเพทราชาต้องเสด็จไปปราบปรามด้วยพระองค์เอง เหตุการณ์จึงสงบลงได้ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ก็ไม่ไว้วางพระราชหฤทัยในอัครมหาเสนาบดี ด้วยทรงเห็นว่ามีความมาก จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นำแบ่งหัวเมืองออกเป็น ๒ ภาคคือหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ หัวเมืองฝ่ายเหนือ ให้มหาดไทยบังคับบัญชาทั้งการฝ่ายทหารและพลเรือน หัวเมืองฝ่ายใต้ให้กลาโหมบังคับบัญชาทั้งการฝ่ายทหารและพลเรือนเช่นเดียวกัน อำนาจในการบังคับบัญชาหัวเมืองจึงแยกกัน โดยเอาท้องที่เป็นหลักตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

<sup>๕๕</sup> มร. เดอ ลาลูแบร์, จดหมายเหตุลาลูแบร์ เล่ม ๑ สันต์ ท. งามลบุตร แปล.

(พระนคร: สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, ๒๕๑๐), หน้า ๓๕๕ - ๓๕๖.

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๒๙๖ เกิดมีเหตุให้อาณาจักรบริหารราชการของอัครมหาเสนาบดี ทั้ง ๒ ตำแหน่งนี้เปลี่ยนไปอีก คือ เมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เสวยราชสมบัติ ต้องรบกับเจ้าฟ้าอภัย และเจ้าฟ้าบรมเมศร์ จนเป็นศึกกลางเมือง ในเหตุการณ์ครั้งนั้น เจ้าพระยาอัครมหาเสนา สมุหพระกลาโหมมีความคิด แต่จะคิดอย่างไรไม่ปรากฏหลักฐาน ต่อมาเมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เสวย ราชสมบัติแล้ว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ย้ายการบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ จากกรม กลาโหมไปขึ้นใน เจ้าพระยาอัครมหาเสนาบดี ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจและความชอบและทรงพระกรุณาโปรด เกล้าฯ ให้ว่าการกรมพระคลังด้วย ตั้งแต่นั้นมา หัวเมืองฝ่ายใต้ก็ขึ้นอยู่กับกรมพระคลัง มาจน ตลอดสมัยอยุธยาและสมัยธนบุรี ๕๕

๒. เพื่อประสานงานในราชธานี ดังได้กล่าวแล้วว่า ในราชธานีก่อนรัชสมัยของ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๔ ส่วน หรือที่เรียกว่า จตุสดมภ์ การจัด แบ่งส่วนราชการเป็น ๔ ส่วนเช่นนี้ ย่อมเป็นการลำบากแก่พระมหากษัตริย์ที่จะทรงพระราชดำริ ประสานงานส่วนต่าง ๆ ให้เป็นนัยบายเดียวกัน ดังนั้นจึงทรงตั้งสมุหนายกขึ้นมาเป็นผู้ดูแลกิจการ ส่วนนี้ โดยสรุปเรื่องแล้วนำขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา

๕๕ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลราชานุภาพ, บันทึกว่าด้วยการปกครองประเทศไทยแต่โบราณ,

แต่ในทางพฤตินัย อัครมหาเสนาบดีไม่สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับราชการกรมจตุสดมภ์ได้ด้วยเหตุว่า จตุสดมภ์ได้รับพระราชอำนาจในการบริหารราชการโดยตรงจากพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะในราชธานี นอกจากนี้ อัครมหาเสนาบดีทั้ง ๒ มีเพียงอำนาจในการเป็นนายกคณะลูกขุน ไม่มีอำนาจที่จะบังคับบัญชากรมอื่น ๆ นอกจากในกรมกลางหรือกรมมหาดไทย มีเพียงหน้าที่หมายสั่งราชการต่าง ๆ เช่น พระมหากษัตริย์จะเสด็จที่ใด กรมวังซึ่งเป็นต้นรับสั่งเขียน "หมายรับสั่ง" ส่งไปยังกรมมหาดไทยและกรมกลาง กรมมหาดไทยก็ "ตัดหมาย" คือคัดแยกเฉพาะการเป็นหน้าที่รับผิดชอบของตน ส่งไปยังกรมนั้น ทางฝ่ายกลางก็มีปฏิบัติเช่นเดียวกัน แล้วคอยตรวจว่ากรมนั้นได้จัดการตามสั่งเรียบร้อยหรือไม่ อำนาจดังกล่าวนี้ผิดกับอำนาจของอัครมหาเสนาบดีในสมัยรัตนโกสินทร์มาก ด้วยอัครมหาเสนาบดีในสมัยรัตนโกสินทร์นั้น มีอำนาจในการบริหารงานราชการแผ่นดินอย่างเต็มที่ ดังจะได้กล่าวต่อไป

๒. หัวเมืองชั้นใน คือ เมืองพระยามหานครชั้นจัตวา ซึ่งอยู่ล้อมรอบและใกล้กับเมืองหลวงมาแต่เดิม บางครั้งเรียกว่า "เมืองน้อย" เรียกผู้ว่าราชการเมืองว่า "ผู้รั้ง" เรียกกรมการชั้นผู้น้อยลงมาว่า "จำเมืองแพ่งและสุภมาตรา" หัวเมืองชั้นในเหล่านี้อยู่ในการบังคับบัญชาของราชธานี

๓. หัวเมืองชั้นนอก คือ เมืองที่เป็นเมืองพระยามหานคร ชั้นเอก ชั้นโทและชั้นตรี มาแต่เดิมบางครั้งเรียกว่า "เมืองใหญ่" มีเมืองขึ้นมากน้อยตามความสำคัญ มีเจ้าเมืองกรมการปกครอง มีกรมการเมืองตำแหน่งทหารเทียบเท่ากลาง กรม มีกรมการเมืองตำแหน่งมหาดไทยเทียบเท่าสมุหนายก มีกรมการตำแหน่งเมือง วัง คลัง นา เช่นเดียวกับในราชธานี ดังจะเห็นได้จากทานียบหัวเมืองครั้งแผ่นดิน สมเด็จพระนารายณ์มหาราช ในหนังสือของ เมอสิเออร์เดอลาลูแบร์

กล่าวว่า ราชธานี มีเมืองขึ้น (คือหัวเมืองชั้นาน) ฝ่ายเหนือ ๒๑ เมือง ฝ่ายใต้ ๑๓ เมือง  
หัวเมืองชั้นนอกแบ่งออกได้เป็น ๒ ฝ่าย คือ ทางฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ ดังนี้

๓.๑ ทางฝ่ายเหนือมี ๗ เมือง ใต้แก่

|                           |    |       |
|---------------------------|----|-------|
| เมืองพิษณุโลกมีเมืองขึ้น  | ๑๐ | เมือง |
| เมืองสุรขทัยมีเมืองขึ้น   | ๗  | เมือง |
| เมืองสวรรคโลกมีเมืองขึ้น  | ๘  | เมือง |
| เมืองพิชัยมีเมืองขึ้น     | ๗  | เมือง |
| เมืองกำแพงเพชรมีเมืองขึ้น | ๑๐ | เมือง |
| เมืองเพชรบูรณ์มีเมืองขึ้น | ๒  | เมือง |
| เมืองนครราชสีมาเมืองขึ้น  | ๕  | เมือง |

๓.๒ ทางฝ่ายใต้มี ๖ เมือง ใต้แก่

|                               |    |       |
|-------------------------------|----|-------|
| เมืองยะโฮรมีเมืองขึ้น         | ๘  | เมือง |
| เมืองปัตตานีมีเมืองขึ้น       | ๘  | เมือง |
| เมืองนครศรีธรรมราชมีเมืองขึ้น | ๒๐ | เมือง |
| เมืองไชยามีเมืองขึ้น          | ๒  | เมือง |
| เมืองตะนาวศรีมีเมืองขึ้น      | ๑๒ | เมือง |
| เมืองจันทบุรีมีเมืองขึ้น      | ๗  | เมือง |

๔. เมืองประเทศราช เป็นเมืองต่างชาติเช่นเดิม ยังคงให้เจ้านายชนชาตินั้นเองปกครองตามจารีตประเพณี ราชธานีมิได้ควบคุมการบริหารโดยตรง เจื่อนาในการปกครองเป็นเช่นเดียวกับสมัยอยุธยาตอนต้น

จากที่นำเสนอมาทั้งหมดสรุปได้ว่า ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยอยุธยาตอนต้น มีวิธีการจัดการบริหารราชการแผ่นดินแบบจตุสดมภ์ ต่อมาถึงรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงแบ่งระบบการบริหารราชการแผ่นดินเป็น ๒ ฝ่าย ให้สมุหพระกลาโหมควบคุมกิจการฝ่ายทหาร ให้สมุหนายกมหาดไทยควบคุมกิจการฝ่ายพลเรือนรวมทั้งกรมจตุสดมภ์ด้วย อัครมหาเสนาบดีทั้ง ๒ นี้ นอกจากการควบคุมกิจการทหารและพลเรือนแล้วยังมีอำนาจในการควบคุมหัวเมืองด้วย นอกจากนี้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถยังได้ทรงตั้งคณะลูกขุนขึ้น โดยเลือกจากคณะข้าราชการผู้ใหญ่ เพื่อช่วยแบ่งเบาพระราชภารกิจและเป็นการรวบรวมความคิดจากข้าราชการหลายฝ่าย แม้ว่าในท้ายที่สุดจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา เพื่อทรงพระราชวินิจฉัยก็ตาม แต่ก็นับได้ว่าเป็นการพระราชทานโอกาสให้ผู้อื่น ได้มีส่วนร่วมในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน แทนที่จะเป็นการตัดสินใจพระราชหฤทัยจากพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยธนบุรี

ในรัชสมัยของสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี (พ.ศ. ๒๓๑๐ - พ.ศ. ๒๓๒๕) เป็นรัชสมัยที่สั้นมากคือเพียง ๑๕ ปี สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีมิได้ทรงเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใดเลย ด้วยเหตุผล ๒ ประการสำคัญ คือ

๑. เป็นระยะเวลาแห่งการทำสงครามเกือบตลอดเวลา พระราชกรณียกิจในรัชสมัยนี้ ทรงมุ่งไปในทางการพระราชสงครามมากกว่าสิ่งอื่น เช่น ใน ๘ ปีแรก ทรงเป็นแม่ทัพเสด็จไปในการพระราชสงครามต่าง ๆ ด้วยพระองค์เอง การสงครามนี้มีทั้งในพระราชอาณาเขตและกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การปราบปรามเจ้าพิพิธที่เมืองฝ้าย การไปตีเมืองเสียมราฐที่กัมพูชา เป็นต้น หลังจากนั้น ปรดาหมีแม่ทัพท่านอื่นไปแทนพระองค์ แม่ทัพคนสำคัญ คือ เจ้าพระยาจักรี (ทองด้วง ซึ่งต่อมาเป็นพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก) และเจ้าพระยาสุรสีห์ (บุญมา ซึ่งต่อมาเป็น กรมพระราชวังบวรมหาสุรสีหนาท) เช่น การสู้รบที่เมืองหลวงพระบาง เมืองเวียงจันทน์ เมื่อ พ.ศ. ๒๓๒๑ การต่อสู้กับพม่าคราวอะแซหวุ่นกี้ที่พิษณุโลก พ.ศ. ๒๓๑๕ การปราบกบฏกัมพูชาเมื่อ พ.ศ. ๒๓๒๔ ซึ่งเป็นศึกครั้งสุดท้ายในรัชกาล เป็นต้น <sup>๕๖</sup> สมกับที่พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ กล่าวว่ "รัชกาลของพระองค์อันเป็นเวลา ๑๕ ปี ล้วนแต่เป็นสมัยการต่อสู้อย่างเห็นมรหด ทั้งกับศัตรูภายในและภายนอก ทรงใช้เวลาอยู่ถึง ๗ ปี จึงได้ปราบข้าศึกภายในได้สำเร็จ" <sup>๕๗</sup>

<sup>๕๖</sup> พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์. เจ้าชีวิต. หน้า ๑๒๒ - ๑๒๗.

<sup>๕๗</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๑๒.

๒. ในส่วนพระองค์สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีนั้น ทรงได้รับอิทธิพลจากสมัยอยุธยาอย่างเต็มที่ การที่ประสูติในสมัยอยุธยา ทรงรับราชการมาจนมีความเจริญก้าวหน้าจนถึงเป็นผู้ปกครองเมือง ทว่าให้พระองค์ทรงได้รับแบบอย่างในการปกครองมาจากสมัยอยุธยา จะเห็นได้จาก การที่ในพระราชพงศาวดารกล่าวไว้ว่า

... และทรงพระกรุณาโปรดชุบเลี้ยงตั้งแต่งขุนนาง ข้าราชการ ผู้ใหญ่ผู้น้อยครบตามตำแหน่งถานาศักดิ์เหมือนแต่ก่อน แล้วโปรดตั้งเจ้าเมืองกรมการให้ออกไปครองหัวเมืองใหญ่น้อย ซึ่งอยู่ในพระราชอาณาเขตไกล ๆ นั้น ทุก ๆ เมือง ให้ตั้งเกลี้ยกล่อมช่องสุมอาณาประชาราษฎร์ซึ่งแตกฉานชานเช่นไปนั้น ให้กลับมาอยู่ตามภูมิลานาเหมือนแต่ก่อน ทุกบ้านทุกเมือง ... ๕๘

จากหลักฐานดังกล่าวแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงตั้งพระราชหฤทัยที่จะบำรุงบ้านเมืองให้มีความเจริญเช่นเดียวกับอยุธยา ด้วยเหตุที่ทรงได้รับอิทธิพลมาจากสมัยอยุธยาเป็นพื้นฐานอันสำคัญ

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๕๘ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม ๒, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เจริญธรรม, ๒๕๑๖), หน้า ๓๒๖.

### ลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินสมัยธนบุรี

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การบริหารราชการในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี คล้ายกับกรุงศรีอยุธยา ดังนั้นในองค์ประกอบของการบริหารราชการแผ่นดิน จึงประกอบไปด้วยองค์สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี ทรงเป็นประมุข มีเสนาบดีปรีชาราชการประจำ ๕๕ สมุหนายกคือ เจ้าพระยาศรีธรรมราช สมุหพระกลาโหมคือเจ้าพระยาอินทวงศา การบริหารฝ่ายทหารและพลเรือนมิได้แยกออกจากกัน ๖๐ ซึ่งเป็นผลมาจากสมัยอยุธยา ในด้านการแบ่งส่วนการปกครอง มีดังนี้ ๖๑

๕๕ กรมศิลปากร, ประชุมพงศาวดารภาคที่ ๒, (พระนคร: องค์การคำคุณุสภา, ๒๕๑๒), หน้า ๒๘ - ๓๐.

๖๐ ไพฑูรย์ มีกุล, ประวัติศาสตร์สมัยธนบุรี, (ขอนแก่น: โรงพิมพ์อุดมศิลป์, มปป), หน้า ๓๖.

๖๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘ - ๓๙.



๑. เมืองชั้นกษัตริย์ครองหรือเมืองประเทศราช ต้องถวายดอกไม้เงิน ดอกไม้ทอง ตามกำหนด แต่ไม่ต้องถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา เช่น เมืองนครหลวง (เขมร) กรุงศรีสัตนาคนหุต เชียงใหม่ เชียงราย แพร่ น่าน เป็นต้น เมืองประเทศราชเหล่านี้ ผู้ปกครองเป็นเจ้าของในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองทุกอย่าง ราชธานีไม่ได้เข้าไปก้าวก่ายในการปกครอง เว้นแต่ในยามมีศึกสงครามจะต้องให้ความช่วยเหลือกัน หรือเมื่อทางเมืองหลวงมีพระราชพิธีสำคัญ เจ้าประเทศราชจะต้องเข้ามายังกรุงหรืออาจจะส่งทูตมาก็ได้

๒. เมืองท้าวพระยามหานครหรือเมืองชั้นเอก ไม่ต้องถวายดอกไม้เงิน ดอกไม้ทอง แต่ต้องถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา หากผู้ใดขาดใบมีโทษถึงตาย เมืองท้าวพระยามหานครราชกาลนี้ ได้แก่ เมืองพิษณุโลก เมืองสัชชาลัย เมืองสุโขทัย เมืองกำแพงเพชร เมืองนครศรีธรรมราช เมืองนครราชสีมา เมืองตะนาวศรีและเมืองทวาย

๓. เมืองชั้นลูกหลวงครอง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขุนนางผู้มีความชอบปกครอง เมืองเหล่านี้ ได้แก่ เมืองพิษณุโลก เมืองสวรรคโลก เมืองกำแพงเพชร เมืองลพบุรีและ เมืองสิงห์บุรี

๔. เมืองหลานหลวงครอง ได้แก่ เมืองอินทบุรีและเมืองพรหมบุรี

จากที่ได้บรรยายมาตั้งแต่ต้นนั้น จะเห็นได้ว่าระบบการบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่สมัย สุโขทัยจนถึงสมัยธนบุรี เป็นไปในระบบเดียวกันคือให้ความสำคัญกับพื้นที่การบังคับบัญชาเป็นพื้นฐาน การบริหารราชการแผ่นดิน มีลักษณะกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลางคือราชธานีออกไปสู่หัวเมือง และออกไปสู่ประเทศราช วิธีการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามสถานการณ์ของบ้านเมือง คือ

านยามสงคราม เจ้านาย ข้าราชการตลอดจนพลเมือง ต้องเป็นทหารทุกคน จัดลำดับการบังคับบัญชาตามลำดับยศศักดิ์ เมื่อบ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ พลเมืองก็ทํามาหากิน เจ้านาย ข้าราชการก็จัดการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อครั้งสมัยสุริยทัตยพระราชอาณาเขตยังไม่กว้างขวาง ทําให้ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ยังไม่มีความซับซ้อน พระมหากษัตริย์ทรงบริหารพระราชอาณาเขตด้วยพระองค์เองมีเพียงเจ้านายข้าราชการเป็นผู้ช่วยบ้าง ต่อมาเมื่อถึงสมัยอยุธยา พระราชอาณาเขตกว้างขวางออกไป ระบบการบริหารราชการแผ่นดินก็ย่อมที่จะมีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม มีการจัดระเบียบมากกว่าเดิม คือ จัดเป็นระบบจตุสดมภ์ แบ่งส่วนการบริหารราชการออกเป็น ๔ กรมใหญ่ พระมหากษัตริย์ทรงบริหารพระราชอาณาเขตผ่านกรมเหล่านี้ เจ้ากรมมีหน้าที่เสมือนต่างพระเนตรพระกรรณ บริหารงานด้วยพระราชอาณาเขตในพระมหากษัตริย์ ต่อมาในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดิน จากของเดิมหลายประการ คือ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แยกการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน แล้วทรงตั้งตำแหน่งใหม่สำหรับควบคุมกิจการที่แยกออกมานี้ ๒ ตำแหน่ง คือ สมุหพระกลาโหมควบคุมกิจการฝ่ายทหาร สมุหนายกควบคุมกิจการฝ่ายพลเรือน านาจการควบคุมเป็นไปทั่วพระราชอาณาเขต ตำแหน่งทั้ง ๒ นี้ เรียกว่า อัครมหาเสนาบดี แล้วทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ย้ายกรมจตุสดมภ์ของเดิมมาขึ้นกับสมุหนายก นอกจากทรงตั้งอัครมหาเสนาบดีขึ้นมาแล้ว ยังได้ทรงเลือกจากข้าราชการผู้ใหญ่ที่มีความสามารถในราชการตั้งเป็นคณะเรียกว่า "คณะลูกขุน" ทําหน้าที่วินิจฉัยงานราชการและถวายความเห็นก่อนที่จะนําขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา คณะลูกขุนนี้มีอัครมหาเสนาบดีเป็นประธาน ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่า านาจการบริหารราชการแผ่นดินตกอยู่ที่อัครมหาเสนาบดีเป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว อัครมหาเสนาบดี ไม่สามารถเข้าไปควบคุมการบริหารราชการในแต่ละส่วนได้ทั้งหมด ด้วยเป็นการเกินความสามารถที่คน ๆ เดียวจะปฏิบัติได้ านาจในการควบคุมกิจการของอัครมหาเสนาบดีนี้ ถูกทําหนดให้ลดลงในสมัยอยุธยาตอนปลาย คือ สมุหพระกลาโหมควบคุม

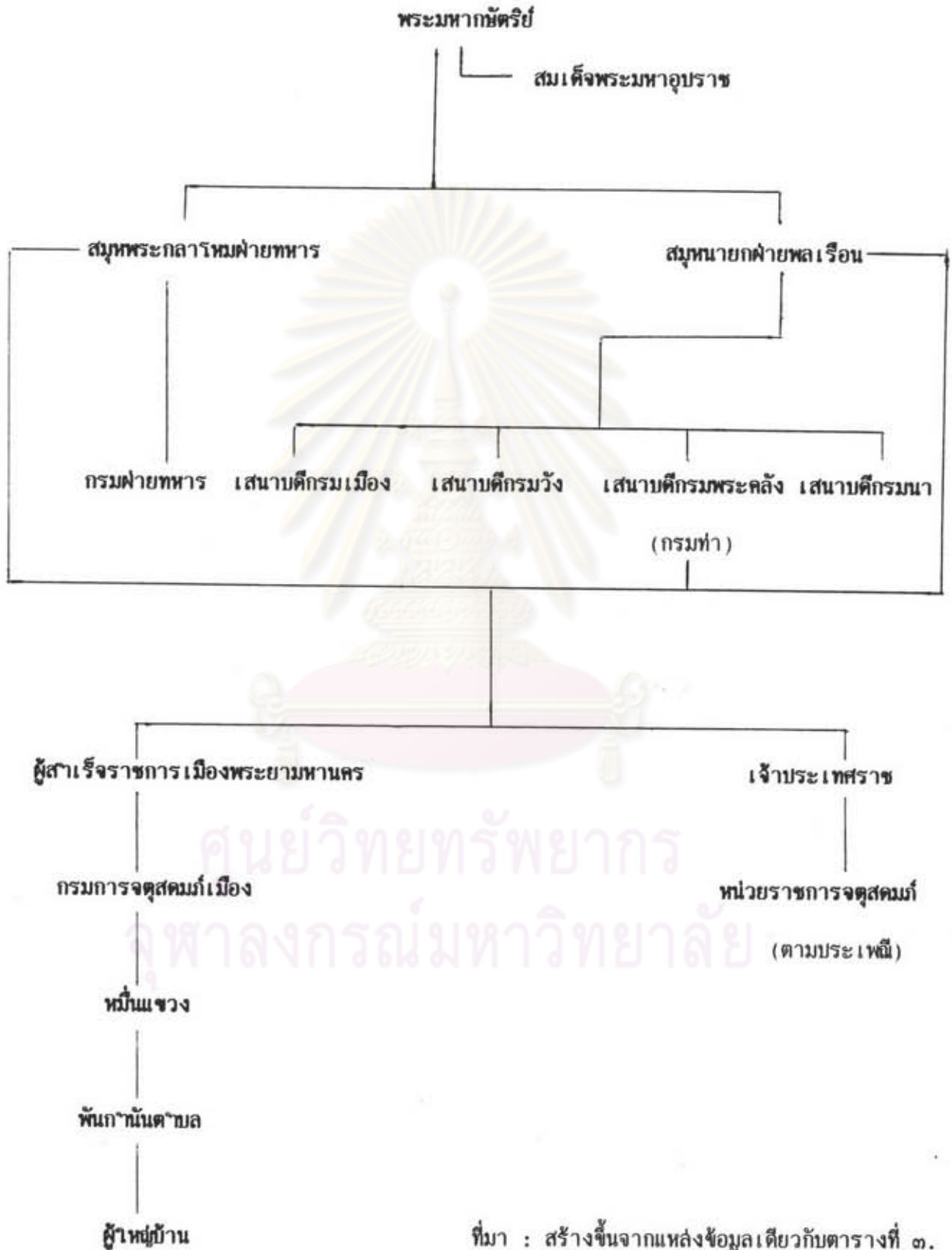
หัวเมืองฝ่ายใต้และสมุหนายกควบคุมหัวเมืองฝ่ายเหนือ นอกจากนี้หัวเมืองฝ่ายใต้บางเมืองยังอยู่ในความควบคุมของโรษาธิบดีด้วย

ดังนั้นสามารถสรุปอำนาจหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีได้ ๓ ประการด้วยกัน คือ ควบคุมกิจการทหารและพลเรือนทั่วพระราชอาณาเขต แม้ภายหลังจะถูกแบ่งอำนาจลงมาเพียงแต่หัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ก็ตาม อำนาจการควบคุมกิจการทหารพลเรือนนี้ ทำให้เกิดอำนาจในการควบคุมหัวเมืองตามมาเป็นประการที่ ๒ ด้วยและจากการที่เกิดคณะลูกขุนขึ้นทำให้อัครมหาเสนาบดีต้องเป็นประธานในคณะลูกขุน ทำให้อัครมหาเสนาบดีมีอำนาจในการควบคุมกรมจตุสดมภ์อีกหน้าที่หนึ่ง ดังนั้น สามารถกล่าวได้ว่า ตำแหน่ง อัครมหาเสนาบดี เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญที่สุดในระบบการบริหารราชการแผ่นดินและจะเห็นได้อย่างชัดเจนมากขึ้นในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๒

โครงสร้างของระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจนถึงสมัยธนบุรี



ที่มา : สร้างขึ้นจากแหล่งข้อมูลเดียวกับตารางที่ ๓.