



## อำนาจหน้าที่ของโกษาธิบดีในสมัยรัตนโกสินทร์

การปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการปฏิรูปครั้งใหญ่ เมื่อ พ.ศ. 2435 ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การบริหารราชการแผ่นดินยังคงมีลักษณะสืบทอดจากสมัยอยุธยาในสาระสำคัญตามที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงวางไว้<sup>1</sup> แล้วได้มีการปรับปรุงใช้ต่อมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ เสนาบดีที่เป็นหลักสำคัญในการบริหารราชการ ได้แก่ อัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ สมุหนายก หัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือน (กรมมหาดไทย) และสมุหพระกลาโหม หัวหน้าราชการฝ่ายทหาร (กรมพระกลาโหม) และรวมทั้งเสนาบดีจตุสดมภ์อีก 4 ตำแหน่ง คือ เสนาบดีกรมเมือง เสนาบดีกรมวัง เสนาบดีกรมคลัง (กรมท่า) และเสนาบดีกรมนา เสนาบดีทั้ง 6 ตำแหน่งนี้ยังคงเป็นกลไกสำคัญในระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ที่ใช้เป็นหลักต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์อีก 100 ปีเศษ ถึงแม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขการปกครองบ้างในบางรัชกาลก็เป็นการแก้ไขแต่ส่วนปลีกย่อย เพียงเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์บ้านเมืองและความจำเป็นที่เกิดขึ้นในขณะนั้นเป็นสำคัญ จนกระทั่งเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์บริหารราชการด้วยพระองค์เอง การปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินในระยะแรก โดยเฉพาะเริ่มด้วยการปฏิรูปการคลัง จึงเริ่มมีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของตำแหน่งโกษาธิบดีโดยตรงทันที และก่อนตำแหน่งอื่น ๆ

<sup>1</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ใน หนังสืออ่านประกอบคำบรรยาย วิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 64-68. และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัชศศิยา กรรณสูต (รวบรวม) "พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" ใน เอกสารการเมือง - การปกครองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 83.

สำหรับตำแหน่งโกษาธิบดีเสนาบดีที่พระคลังในสมัยรัตนโกสินทร์ยังคงมีอำนาจหน้าที่หลากหลายเช่นเดียวกับในสมัยอยุธยาตอนปลาย การปรับปรุงแก้ไขระเบียบการปกครองหัวเมืองที่จัดขึ้นทันทีในต้นรัชกาลที่ 1 ถึงแม้จะมีผลกระทบถึงอำนาจหน้าที่ด้านการปกครองหัวเมืองของโกษาธิบดี ทำให้ต้องลดอาณาเขตใต้การปกครองลงไปมาก แต่ยังไม่ผลทำให้อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งโกษาธิบดีลดความหลากหลายลงไปแต่ประการใด

#### การจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองใหม่เมื่อเริ่มสมัยรัตนโกสินทร์

เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงปราบดาภิเษกขึ้นเสวยราชสมบัติเป็นปฐมกษัตริย์ของบรมราชจักรีวงศ์ และสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานีใน พ.ศ. 2325 แล้ว ได้มีพระบรมราชโองการให้ขุนบำเหน็จความชอบแก่พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการพร้อมกันนั้นได้โปรดให้จัดระเบียบการปกครองหัวเมืองขึ้นกรมสำคัญ ๆ เสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พระบรมราชโองบายในการจัดการปกครองหัวเมืองเมื่อต้นรัชกาล ปรากฏดังนี้

วัน 1 ๆ 8 คำ จุลศักราช 1144 ปีชาลจัตวาศก เสด็จออกท้องพระโรงเสด็จเหนือจตุรมุขสิงหาษสุริยาพิมารในพระราชมณเฑียรสถาน มีพระราชโองการมาดพระบันฑูรสุรัสวดีขนาดคำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า เสด็จพระราชดำเนินขึ้นสถิตในพระราชสิริสวัสดิศศิปรากฎสวรรค์เสด็จ ด้ว้ลราชโอยสุรย เสรีจราชการแล้วแลสมเด็จพระเจ้าลูกเธอ สมเด็จพระเจ้าหลานเธอ แลข้าทูลละอองฯ ซึ่งโดยเสด็จพระราชดำเนินทำการสงครามมีความชอบมาแต่หลังนั้นจะควรด้วยบำเน็จความชอบประการใด อนึ่งชนบบุระราชประเพณีแต่ก่อนหัวเมือง 1 2 3 4 ฝ่ายเหนือขึ้นกับสมุหนายก ฝ่ายหัวเมือง 1 2 3 4 ปากใต้ขึ้นแก่สมุหพระกลาโหมแลว่าสมุหพระกลาโหมแต่ก่อนเป็นโทษจึงยกหัวเมืองปากใต้มาขึ้นแก่กรมท่าก็ล่วงโทษล่วงกษัตริราชเนิ่นนานมาแล้ว ครั้นนี้สมุหพระกลาโหมมีความชอบฝ่ายกรมท่าก็มีความชอบ แลจะแบ่งหัวเมืองปากใต้ให้ขึ้นกลาโหมบ้างคงอยู่กรมท่าบ้าง... ให้ลูกขุน ๗ ซาลา ลูกขุน ๗ สารหลวง ปดุกษาให้แจ้ง ...<sup>1</sup>

<sup>1</sup> กทช. หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 1 จ.ศ. 1144 (พ.ศ. 2325) เลขที่ 1 เรื่องสำเนาคำลูกขุนปรึกษาเรื่องตั้งพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการ และจดหมายเหตุ ร.1 จ.ศ. 1144 เลขที่ 1/ก, 1/ข, 1/ค (เนื้อเรื่องเดียวกัน) เลขที่ 8 เรื่องตั้งกรมสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตั้งแต่รัชกาลที่ 1 เป็นต้นไป (มีเนื้อเรื่องเดียวกัน แต่มีความบางตอนแตกต่างกันออกไป)

จากพระราชดำรัสในการจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองใหม่ครั้งนี้ รัชกาลที่ 1 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ทรงมีพระบรมราโชบายให้โอนอำนาจการปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้กลับคืนให้แก่สมุหพระกลาโหมดั้งเดิมตามประเพณีการปกครองหัวเมืองแต่โบราณ เนื่องจากสมุหพระกลาโหมในรัชกาลของพระองค์มีความชอบมากได้รับการปูนบำเหน็จอย่างสูง<sup>1</sup> และไม่มีความคิดแต่สิ่งใด ส่วนกรมท่าก็มีความชอบมาก จึงสมควรแบ่งหัวเมืองฝ่ายใต้ให้ทั้งสมุหพระกลาโหมและโกษาธิบดีเสนาบดีกรมท่าได้ปกครอง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คณะลูกขุน<sup>2</sup> ถวายคำปรึกษาเรื่องการจัดแบ่งหัวเมืองชั้นกรมสำคัญ ๆ เสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น คำลูกขุนปรึกษามีดังนี้

<sup>1</sup> กทศ., หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 1 จ.ศ. 1144 (พ.ศ. 2325) เลखที่ 1 และสัญญา บำรุงสุข "อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์". (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 39.

สมุหพระกลาโหมผู้นี้ คือ เจ้าพระยามหาเสนา (ปลี) เดิมดำรงตำแหน่งพระยาเพ็ชรบูรณ์ เป็นข้าหลวงเดิมของสมเด็จพระอนุชาธิราชกรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาท ได้โดยเสด็จราชการสงครามตลอดมา สัญญา บำรุงสุข ได้ให้ความเห็นไว้ว่า เหตุผลในการเปลี่ยนแปลงให้สมุหพระกลาโหมได้อำนาจปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้กลับคืนมา "ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะแรงผลักดันจากกรมพระราชวังบวรสถานมงคลก็เป็นได้"

<sup>2</sup> กทศ. หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุ ร.1 จ.ศ. 1144 (พ.ศ. 2325) เลखที่ 1 คณะลูกขุน 9 นาย ประกอบด้วย ลูกขุน ๗ ศาลา 5 นาย ลูกขุน ๗ ศาลหลวง 4 นาย ได้แก่

ลูกขุน ๗ ศาลา 5 นาย

1. พระยาพิพัฒน์โกษา
2. พระยาราชภักดี
3. พระยาราชสุภาวดี
4. พระยามหาอำมาตย์
5. พระยา (อ) สุรเสนา

ลูกขุน ๗ ศาลหลวง 4 นาย

1. พระครูมัทธา
2. พระครูพิเชฐ
3. พระครูพิราม
4. ขุนหลวงพระไกรสิทธิ์

คำปรึกษาของคณะลูกขุนทั้งสองฝ่ายนี้ เรียกว่า "คำลูกขุนปรึกษา"

กรมท่า โภษาธิบดีเสนาบดีจตุสดมภ์เป็นผู้บังคับบัญชา คงได้ปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ ซึ่งเคยปกครองแทนสมเด็จพระกลาโหมมาก่อน 8 เมือง เป็นหัวเมืองบนปากอ่าวไทยใกล้เคียงกับ กรุงเทพฯ และหัวเมืองชายทะเลตะวันออก (ในครั้งนั้นยังเรียกกันว่า หัวเมืองปากใต้ฝ่าย ตะวันออก) กรมท่ายังได้รับโอนเมืองจากมณฑลไทยมาปกครองด้วยอีก 1 เมือง คำลูกขุนปรึกษา ระบุเมืองให้กรมท่าปกครอง รวม 9 เมือง ดังนี้

ให้คงเมืองขึ้นอยู่กรมท่า เมืองนนทบุรี 1 เมืองสมุทรปราการ 1 เมืองชาครบุรี 1  
เมืองชน 1 เมืองระยอง 1 เมืองบางละมุง 1  
เมืองจันทบุรี 1 เมืองตราด 1 รวม 8 เมือง  
เมืองขึ้นมณฑลไทยยกมาขึ้นกรมท่า เมืองสมุทรสงคราม 1 รวม 9 เมือง<sup>1</sup>

กรมพระกลาโหม อยู่ใต้บังคับบัญชาของสมเด็จพระกลาโหมอัครมหาเสนาบดี คณะลูกขุน ได้ถวายคำปรึกษาจัดแบ่งหัวเมืองฝ่ายใต้ให้ปกครอง 12 เมือง และโอนเมืองจากมณฑลไทยมา ให้ปกครองอีก 1 เมือง รวม 13 เมือง ได้แก่

ซึ่งเมืองปากใต้ขึ้นแก่กลาโหม ยกมาขึ้นแก่กรมท่าขึ้น บัดนี้กลาโหมมีความชอบ ขอพระราชทานแบ่งหัวเมืองปากใต้ฝ่ายตะวันตกซึ่งขึ้นกรมท่า มณฑลไทย มาขึ้นกลาโหม  
เมืองกรมท่า เมืองนครศรีธรรมราช 1 เมืองสงขลา 1 เมืองพัทลุง 1  
เมืองถลาง 1 เมืองไชยา 1 เมืองปะทิว 1 เมืองชุมพร 1  
เมืองคลองवार 1 เมืองกุย 1 เมืองปราน 1 เมืองตะนาวศรี 1  
เมืองอำมฤท 1 รวม 12 เมือง  
เมืองมณฑลไทย เมืองเพชรบุรี รวม 13 เมือง<sup>2</sup>

ส่วนเมืองการบุรี (กาญจนบุรี) เมืองไชโยก<sup>3</sup> (ไทรโยค) ซึ่งกรมท่าเคยปกครอง แทนกรมพระกลาโหม ให้โอนไปขึ้นกรมมณฑลไทย เมืองจะเข็งเฑราแต่เดิมเคยขึ้นกับกรม พระกลาโหมและต่อมาได้ไปขึ้นกับกรมมณฑลไทย (ในสมัยอยุธยาเริ่มในรัชกาลใดไม่ทราบแน่) คงให้ขึ้นกรมมณฑลไทยต่อไป

<sup>1</sup> กทช. หอวชิรญาณ. จดหมายเหตุ ร.1 จ.ศ.1144 (พ.ศ. 2325) เลขที่ 1

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

กรมมหาดไทย สมุหนายกอักษรมหาเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชาตงปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือตามที่เคยปฏิบัติมา แต่ต้องโอนหัวเมืองที่เคยขึ้นกับกรมมหาดไทยคือ เมืองสมุทรสงครามให้ไปขึ้นกรมท่า และเมืองเพชรบุรีให้ไปขึ้นกรมพระกลาโหม สำหรับกรมมหาดไทยได้รับโอนเมืองกาญจนบุรีและเมืองไทรโยค (ที่กรมท่าเคยปกครองแทนกรมพระกลาโหม) มาปกครองเพิ่มขึ้นอีก 5 เมือง และคงปกครองเมืองฉะเชิงเทราต่อไป ในคำลูกขุนปรึกษาไม่ได้ระบุชื่อเมืองที่กรมมหาดไทยได้ดูแลบังคับบัญชาทั้งหมดเอาไว้ แต่ในกฎหมายตรา 3 ดวง พระธรรมบัญญัติว่าด้วยการใช้ตราพระราชสีห์ระบุเมืองที่ขึ้นกรมมหาดไทยไว้กว่า 31 เมือง<sup>1</sup>

<sup>1</sup> กรมศิลปากร, เรื่องกฎหมายตราสามดวง, พระธรรมบัญญัติมาตรา 19 (พระธรรมบัญญัติว่าด้วยการใช้ตราพระราชสีห์ของเจ้าพระยาจักรี สมุหนายก), หน้า 82.

รายชื่อเมืองที่ขึ้นกับสมุหนายก (กรมมหาดไทย)

- |                     |                      |                     |
|---------------------|----------------------|---------------------|
| 1. เมืองพิษณุโลก    | 2. เมืองสวรรคโลก     | 3. เมืองศุกโขไทย    |
| 4. เมืองกำแพงเพชร   | 5. เมืองพิษ          | 6. เมืองนครสวรรค    |
| 7. เมืองพิจิตร      | 8. เมืองมโนรม        | 9. เมืองไชนาภู      |
| 10. เมืองอุไทยธานี  | 11. เมืองอินทบุรี    | 12. เมืองพรหมบุรี   |
| 13. เมืองสิงคโปร์   | 14. เมืองสวรรคบุรี   | 15. เมืองลพบุรี     |
| 16. เมืองสระบุรี    | 17. เมืองวิเศษไชยชาญ | 18. กรุงเก่า        |
| 19. เมืองนครนายก    | 20. เมืองปราจิณ      | 21. เมืองฉะเชิงเทรา |
| 22. เมืองสุพรรณบุรี | 23. เมืองนครไชยศรี   | 24. เมืองราชบุรี    |
| 25. เมืองการบุรี    | 26. เมืองเพชรบูรณ์   | 27. เมืองท่าโรง     |
| 28. เมืองบัวชุม     | 29. เมืองไชยาคาน     | 30. เมืองกำแพง      |
| 31. เมืองนครราชสีมา |                      |                     |

รายชื่อเมืองขึ้นกรมมหาดไทยเหล่านี้จะเป็นเมืองที่ได้จัดให้ขึ้นกับกรมมหาดไทยตามการจักระเบียบการปกครองหัวเมืองใหม่เมื่อต้นรัชกาลที่ 1 ต่อมาใน พ.ศ. 2347 เมื่อกฎหมายตราสามดวงชำระเสร็จและประกาศใช้ พระธรรมบัญญัติว่าด้วยการใช้ตราพระราชสีห์คงจะระบุเมืองตามที่กรมมหาดไทยได้ปกครองอยู่ในขณะนั้น (ต่อมาจะมีการตั้ง ยุบ โอนหัวเมืองอยู่เสมอจำนวนและชื่อเมืองจึงไม่ตายตัว)

จากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้สรุปได้ว่า โภษาธิปไตยเสนาบดีจตุสดมภ์กรมท่าเคยปกครอง  
 कुแลหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งหมด 22 เมือง ต้องโอนไปให้กรมพระกลาโหมปกครอง 12 เมือง กรม  
 มหาดไทย 2 เมือง คงเหลือไว้ให้กรมท่าปกครอง 8 เมือง ทั้งกรมพระกลาโหมและกรมท่า  
 ได้รับโอนหัวเมืองจากกรมมหาดไทยมาปกครองอีกกรมละ 1 เมือง ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงรายชื่อเมืองต่าง ๆ ที่ขึ้นกรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย  
 และกรมท่า เมื่อต้นรัชกาลที่ 1

เมืองที่โอนไปขึ้นกรมพระกลาโหม	เมืองที่โอนไปขึ้นกรมมหาดไทย	เมืองที่คงให้กรมท่าปกครอง	
1. เมืองนครศรีธรรมราช	1. เมืองกาญจนบุรี	1. เมืองนนทบุรี	
2. เมืองสงขลา	2. เมืองไทรโยค	2. เมืองสมุทรปราการ	
3. เมืองพัทลุง	คงปกครองหัวเมือง ฝ่ายเหนือตามเดิม อีกประมาณ 30 เมือง	3. เมืองสมุทรสาคร	
4. เมืองถลาง		4. เมืองชลบุรี	
5. เมืองไชยา		5. เมืองระยอง	
6. เมืองปะทิว		6. เมืองบางละมุง	
7. เมืองชุมพร		7. เมืองจันทบุรี	
8. เมืองคลองवार		8. เมืองตราด	
9. เมืองกุย		ได้รับโอนจากมหาดไทย 1 เมือง คือ เมืองสมุทรสงคราม รวม 9 เมือง	
10. เมืองปราณ			
11. เมืองตะนาวศรี			
12. เมืองมะริด			
ได้รับโอนจากมหาดไทย 1 เมือง คือ เมืองเพชรบุรี รวม 13 เมือง *			

ที่มา : กทช. หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 1 จ.ศ. 1144 (พ.ศ. 2325)  
 เลขที่ 1 เรื่องสำเนาคำลูกขุนปรึกษาเรื่องตั้งพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการ

\* แต่จำนวนและรายชื่อเมืองขึ้นกรมพระกลาโหมในรัชกาลที่ 1 จากหลักฐานอื่น ๆ  
 ยังแตกต่างกันไป โปรดดู กรมศิลปากร, เรื่องกฎหมายตราสามดวง, พระธรรมัญญาว่าด้วย  
 การใช้ตราพระราชสีห์ มาตรา 19 หน้า 83 ระบุชื่อเมืองขึ้นกรมพระกลาโหมไว้ 17 เมือง  
 และเจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 (พระนคร:  
 องค์การการค้าสุรสา, 2526), หน้า 15. ระบุชื่อเมืองขึ้นกรมพระกลาโหมไว้ 20 เมือง  
 จะเห็นว่ามีเมืองกาญจนบุรี และเมืองไทรโยค ที่โอนให้มหาดไทยรวมอยู่ด้วย แต่หลักฐาน  
 จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 ระบุว่าทั้งสองเมืองขึ้นกับกรมมหาดไทยมาจนถึงรัชกาลที่ 2

การจักระเบียบการปกครองหัวเมืองใหม่ครั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชยังทรงยึดหลักการปกครองหัวเมืองตามประเพณีโบราณที่ให้อัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 ตำแหน่งปกครองหัวเมืองคนละฝ่าย สมุหนายกปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ สมุหพระกลาโหมปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ แต่ได้ทรงปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์บ้านเมืองในสมัยของพระองค์ ตลอดจนยังให้สอดคล้องกับการปูนบำเหน็จความชอบของข้าราชการสำคัญ ๆ เมื่อแรกปราบดาภิเษกด้วย เป็นผลให้โกษาธิบดีเสนาบดีระดับจตุสดมภ์ยังคงมีอำนาจหน้าที่ปกครองหัวเมืองเช่นเดียวกับสมุหนายกและสมุหพระกลาโหมอัครมหาเสนาบดีทั้งสองตำแหน่ง โดยเฉพาะสมุหพระกลาโหมซึ่งได้รับโอนอำนาจการปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้กลับคืน การจักระเบียบการปกครองหัวเมืองใหม่นี้ ทำให้เห็นการแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 3 อาณาเขตให้เสนาบดีกรมสำคัญทั้ง 3 ปกครองได้อย่างชัดเจน

ถ้าหากพิจารณาอย่างเผิน ๆ จะดูเหมือนว่าโกษาธิบดีเสนาบดีกรมท่าถูกลดอำนาจลง เพราะอาณาเขตใต้การปกครองลดลงไปมาก เพื่อโอนอำนาจหน้าที่การปกครองหัวเมืองกลับคืนให้กับตำแหน่งสมุหพระกลาโหม แต่ถ้าพิจารณาในแง่ที่ว่าตำแหน่งโกษาธิบดียังคงมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองหัวเมืองเช่นเดียวกับตำแหน่งสมุหนายกและสมุหพระกลาโหม ซึ่งเป็นตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีแล้ว จะเห็นว่าตำแหน่งโกษาธิบดีซึ่งเป็นเสนาบดีระดับจตุสดมภ์ได้รับการจัดให้มีฐานะเทียบเคียงกับตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีทั้งสอง ทำให้ตำแหน่งโกษาธิบดียังคงสืบทอดลักษณะเฉพาะไว้ต่อไป ถึงแม้จะเป็นตำแหน่งเสนาบดีระดับจตุสดมภ์แต่ยังคงมีอำนาจหน้าที่สำคัญหลากหลายเช่นเดียวกับตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีทั้งสอง

อนึ่งแม้จะแบ่งหัวเมืองออกเป็น 3 อาณาเขตให้ชั้นกรมสำคัญทั้ง 3 กรม ตั้งแต่ต้นรัชกาลที่ 1 แล้วก็ตาม ทางราชการก็ยังคงยึดถือการแบ่งพระราชอาณาจักรออกเป็น 2 ภาค คือ ฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ โดยถือกรุงเทพฯ ราชธานีเป็นศูนย์กลาง เมื่อหนังสือราชการระบุถึง "ฝ่ายเหนือ" หมายถึงอาณาเขตที่สมุหนายกปกครอง ส่วน "ฝ่ายใต้" หรือ "ปากใต้" หมายถึงอาณาเขตใต้การปกครองของสมุหพระกลาโหม (ปากใต้ฝ่ายตะวันตก) และรวมอาณาเขตของโกษาธิบดี (ปากใต้ฝ่ายตะวันออก หรือหัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันออก) ไปด้วย ดังจะเห็นว่าในคำกราบบังคมทูล

ถวายหัวเมือง สมุหนายกกราบทูลถวายหัวเมืองฝ่ายเหนือ สมุหพระกลาโหมกราบทูลถวายหัวเมืองฝ่ายใต้<sup>1</sup> โภษาธิปัตย์จึงไม่ต้องกราบบังคมทูลถวายหัวเมือง

### อำนาจหน้าที่ของโภษาธิปัตย์ในสมัยรัตนโกสินทร์

ในการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของโภษาธิปัตย์ในสมัยรัตนโกสินทร์ โดยพิจารณาจากหลักฐานเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน อาจแบ่งอำนาจหน้าที่ของโภษาธิปัตย์ได้เป็นด้านต่าง ๆ คือ ด้านการปกครอง ด้านการควบคุมไพร่ ด้านการทหาร ด้านการคลังและภาษีอากร ด้านการต่างประเทศ และด้านการศาล ดังต่อไปนี้

#### 1. อำนาจหน้าที่ด้านการปกครอง

จากการจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองใหม่ ตั้งแต่เมื่อเริ่มสมัยรัตนโกสินทร์ จะเห็นได้ว่า โภษาธิปัตย์มีอำนาจหน้าที่ด้านการปกครองที่สำคัญ 2 ส่วน คือ การบริหารหน่วยราชการส่วนกลาง และการปกครองส่วนหัวเมือง

---

<sup>1</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2526), หน้า 61.

กษ. หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 1 ไม่ปรากฏ จ.ศ. เลขที่ 11 เรื่องสมเด็จพระสังฆราชและพระราชอาณัติถวายความเห็นว่าควรจะถวายสังฆาบันในการที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ยกสมเด็จพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงอิสรสุนทรขึ้นเป็นกรมพระราชวังบวรฯ



ก. การบริหารหน่วยราชการส่วนกลาง ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โภษาธิบดี  
เสนาบดีจตุสดมภ์ในสมัยรัตนโกสินทร์มีหน่วยงานบัญชาการ คือ "กรมท่า"<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สำหรับกรมท่านี้เมื่อแรกตั้งในสมัยอยุธยาตอนต้นมีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานย่อย (Sub-department) สังกัดกรมพระคลังกรมใหญ่ในจตุสดมภ์ ต่อมาตั้งแต่ปลายสมัยอยุธยา กรมท่าได้รับงานสำคัญเพิ่มขึ้นหลายด้าน เมื่อมาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ยังคงรับงานสำคัญทุกด้านของ ตำแหน่งโภษาธิบดี จึงมีฐานะเป็นกรมใหญ่ในจตุสดมภ์ เอกสารทางราชการในสมัยรัตนโกสินทร์ ตั้งแต่ต้นรัชกาลที่ 1 จนถึงรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2435) เรียกหน่วยงานของโภษาธิบดีว่า "กรมท่า" โดยตลอดและไม่ได้มีฐานะเป็นหน่วยงานย่อยสังกัดกรมพระคลังอย่างเดิม อาจกล่าวได้ว่าในสมัย รัตนโกสินทร์ จตุสดมภ์กิ่งแบ่งออกเป็น 4 แขนง คือ เมือง วัง คลัง และนา แต่หน่วยงานเรียกว่า กรมเมือง กรมวัง กรมท่า และกรมนา ดังนั้น กรมพระคลังก็คือกรมท่า ดังที่สมเด็จพระมหา ธรรมราชาเจ้าฟ้าพรทรงอธิบายไว้ว่า ในสมัยรัชกาลที่ 1 กรุงรัตนโกสินทร์ กรมพระคลังถึงขั้นนั้นมัก เรียกกันว่า "กรมท่า"

โปรดคุณ สำนักนายกรัฐมนตรี, ประชุมหมายรับสั่ง ภาคที่ 2 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2525), หน้า 28-29, 54-55, 56., และ ลัทธิ ธรรมเนียมต่าง ๆ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ (พระนคร: คลังวิทยา, 2504), หน้า 393-394. และสมเด็จพระมหาธรรมราชาเจ้าฟ้าพร, "บันทึกว่าด้วยการปกครองประเทศไทยแต่โบราณ" สมเด็จพระมหาธรรมราชาเจ้าฟ้าพร ประทาน นาย ย.ส. อนุমানราชธน เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2483, วารสารประวัติศาสตร์ 6 (มกราคม - เมษายน, 2524), หน้า 5.

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 ทรงอธิบายเรื่องราวของกรมท่าที่มีมาตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์เอาไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับหน่วยงานและหน้าที่ของกรมท่าตั้งแต่เริ่มสมัยรัตนโกสินทร์จนถึงรัชกาลของพระองค์ทรงกล่าวไว้ดังนี้

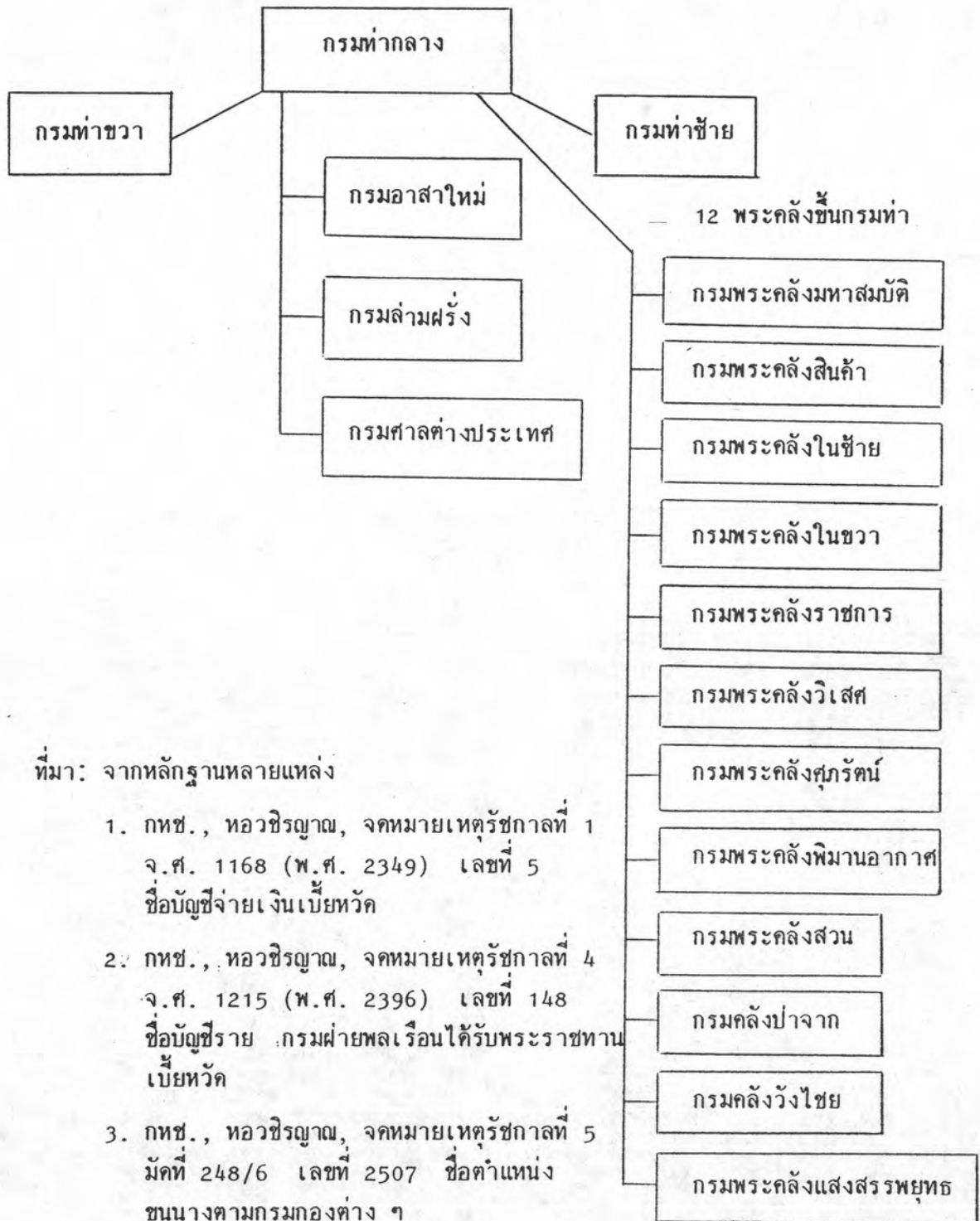
กรมท่าซ้าย กรมท่าขวา ทั้งสองนั้นให้ขึ้นแก่กรมท่ากลาง ซึ่งเป็นกรมเจ้าพนักงานใหญ่ ในจุดสมควรสำหรับได้ว่าห้องพระคลังทั้งปวง และหัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันออกทั้งปวง ด้วยนัยนี้ เจ้าพระยาโกษาธิบดีเป็นเสนาบดีผู้ใหญ่ในกรมท่ากลาง จึงได้เป็นผู้สำเร็จราชการว่าการต่างประเทศสืบมาแต่โบราณ<sup>1</sup>

ดังนั้น หน่วยราชการสำคัญของกรมท่า ได้แก่ กรมท่ากลาง กรมท่าซ้าย และกรมท่าขวา ทั้งกรมท่าซ้ายและกรมท่าขวาขึ้นกับกรมท่ากลาง

---

<sup>1</sup> กทช., หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1215 (พ.ศ. 2396) เลขที่ 114 เรื่องตั้งตำแหน่งเจ้าท่าในกรมท่า (เดินเรื่องมาตั้งแต่ครั้งกรุงเก่ามาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์) ภาคผนวก ข

## แผนผังแสดงหน่วยงานที่สังกัดกรมท่า



1) กรมท่ากลาง โภษาธิปไตยมีอำนาจหน้าที่บัญชาการกรมท่ากลาง จึงเรียกกันว่า เจ้าพระยาโภษาธิปไตยเสนาบดีจตุสดมภ์กรมท่า หรือ "เจ้าคุณกรมท่า"<sup>1</sup> กรมท่ากลางมีฐานะเป็นทำนองกองอำนวยการเหนือกรมต่าง ๆ ที่อยู่ใต้อำนาจบัญชา<sup>2</sup> ตามพระโอยการตำแหน่งนาพลเรือนมีขุนนาง ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ขึ้นตรงต่อโภษาธิปไตยจำนวนหนึ่ง<sup>3</sup> เจ้าพระยาโภษาธิปไตยยังบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่สำคัญของกรมท่ากลาง ได้แก่ หน้าที่ด้านการคลัง เพราะกรมท่ากลาง "เป็นกรมเจ้าพนักงานใหญ่ในจตุสดมภ์สำหรับได้ว่าท้องพระคลังทั้งปวง" ดังกล่าวข้างต้น หน้าที่ด้านการต่างประเทศทั้งด้านการค้าและการทูต และยังต้องทำหน้าที่ปกครองดูแลหัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันออก (รวม 14 เมืองในรัชกาลที่ 4) พร้อมกับทำหน้าที่ด้านการศาลว่าความอุทธรณ์ที่หัวเมืองในปกครองส่งเข้ามา นอกจากนี้ยังมีศาลกรมท่ากลางชำระอรรถคดีระหว่างคนไทยกับชาวต่างประเทศด้วย

ข้าราชการตำแหน่งสำคัญ ๆ ให้สังกัดของโภษาธิปไตยในกรมท่ากลาง ได้แก่ ราชปลัด ทูลฉลองซึ่งเป็นผู้ช่วย สมุหบาญชี เสมียนตราหรือเลขานุการผู้ใช้ตรา<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ด้รุจวิ สุทธิสงคราม, เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโภษาธิปไตย (หัวม บุนนาค) เจ้าคุณกรมท่า (กรุงเทพฯ: เซ็นทรัลเอ็กซ์เพรสศึกษาการพิมพ์) เล่ม 1 หน้า 1.

<sup>2</sup> สมพงษ์ ชูมากุล "กระทรวงการต่างประเทศ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านการต่างประเทศและการทูต บัณฑิตวิทยาลัย 2512), หน้า 8.

<sup>3</sup> กรมศิลปากร, เรื่องกฎหมายตราสามดวง, หน้า 116.

ภูภาคผนวก ก.

<sup>4</sup> ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ แปลโดย กาญจน์ สมเกียรติกุล และยุพา ชุมจันทร์ (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2519), หน้า 130.

ตามพระโอยการตำแหน่งนาพลเรือนได้ระบุตำแหน่งข้าราชการประจำกรมไว้ ตำแหน่งสำคัญ ๆ ได้แก่

พระพิพิธโกษา	ราชปลัดทูลฉลอง	นา	1000
ขุนพิณใจ	ราชปลัดคลัง	นา	800
ขุนรักษาสมบัติ	จำบำเรอหัตถ์หลังฎีกาให้จ่าย	นา	800
ขุนราชอากร	ขอนิจราชการบญชัยกลาง	นา	800
ขุนเทพราช	สมุหะอากร	นา	600
ขุนยี่สาร	ทรัพย์ากร สมุหบัญชีย	นา	600
ขุนพิพิธโกษา		นา	800 <sup>1</sup>

ฯลฯ

น่าสังเกตว่าในสมัยรัตนโกสินทร์รัชการที่ 1 มีข้าราชการสังกัดโกษาธิบดีเพิ่มขึ้นจากที่ปรากฏในพระโอยการตำแหน่งนาพลเรือนหลายตำแหน่ง ซึ่งมีทั้งยศ (บรรดาศักดิ์) และศักดินาสูงกว่าที่ปรากฏอยู่ในพระโอยการตำแหน่งนาพลเรือน ดังระบุในบัญชีเบี้ยหัวครชกาลที่ 1 พ.ศ. 2349 ข้าราชการระดับสูงของกรมท่า 5 ท่านที่ได้รับพระราชทานเบี้ยหัวค ได้แก่

เจ้าพญาโกษาธิบดี	10000	เอกมอ	15	ซัง
พญาศรีอัครราช	5000		7	ซัง
พญาพิพิธโกษา	3000		5	ซัง
พญาพิโกษา	3000		5	ซัง
พระอโพิพิท	2500		3	ซัง <sup>2</sup>

แต่ต่อมาภายหลังศักดินาได้ลดลงตามปกติ เช่น ตำแหน่งพระยาพิพัฒน์โกษาราชปลัดทูลฉลองในสมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้มีศักดินา 1000 ตามปกติ<sup>3</sup>

สำหรับหน่วยงานย่อย ๆ ที่สังกัดในกรมท่ากลาง เป็นหน่วยงานที่มีมาแต่เดิมบ้าง มาตั้งขึ้นใหม่เพราะความจำเป็นต้องมีหน่วยงานให้รับงานที่เพิ่มขึ้นบ้าง ได้แก่ กรมอาสาใหม่ กรมล่ามฝรั่ง และกรมศาลต่างประเทศ และยังมีกรมพระคลังต่าง ๆ 12 พระคลังขึ้นกรมท่ากลาง

<sup>1</sup> ฎีกาผนวก ก

<sup>2</sup> กทช. ทอวชิรญาณ, จคหมายเทศุรัชกาลที่ 1 จ.ศ. 1168 (พ.ศ. 2349)

เลขที่ 5 เรื่องบัญชีจ่ายเงินเบี้ยหัวค

<sup>3</sup> กรมศิลปากร, การแต่งตั้งขุนนางไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา, 2522),

โกษาธิบดียังทำหน้าที่ดูแลรักษาพระราชทรัพย์แผ่นดินทั้ง 12 พระคลัง จึงมีอำนาจ บังคับบัญชาเหนือกรมพระคลังต่าง ๆ จากบัญชีเบ็ญหวัดรัชกาลที่ 1 พ.ศ. 2349 ได้ระบุถึง เจ้ากรมพระคลังที่สังกัดกรมท่าไว้ "12 พระคลังขึ้นกรมท่า"<sup>1</sup> ได้แก่

- |                        |                           |
|------------------------|---------------------------|
| 1. กรมพระคลังมหาสมบัติ | 2. กรมพระคลังในขวา        |
| 3. กรมพระคลังในซ้าย    | 4. กรมพระคลังวิเสศ        |
| 5. กรมพระคลังสินค้า    | 6. กรมคลังวังไชย          |
| 7. กรมคลังป่าจาก       | 8. กรมพระคลังราชการ       |
| 9. กรมพระคลังศุภรัต    | 10. กรมพระคลังพินานอากาศ  |
| 11. กรมพระคลังสวน      | 12. กรมพระคลังแสงสรรพยุทธ |

พระคลังต่าง ๆ เหล่านี้มีหน้าที่รับจ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์แยกประเภทกันไป และให้เบิกจ่ายสิ่งของเพื่อใช้ในราชการต่าง ๆ สำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติเป็นกรมสำคัญ ที่สุด และทำหน้าที่จัดเก็บอากรผูกขาดต่าง ๆ มาตั้งแต่รัชกาลที่ 1 ต่อมาในรัชกาลที่ 3 กรมพระคลังสินค้านี้มีหน้าที่เก็บภาษีผูกขาดเพิ่มขึ้นอีกกรมหนึ่ง<sup>2</sup> เมื่อมาถึงรัชกาลที่ 4 ทรงจัดสรร ภาษีอากรผูกขาดพระราชทานให้กรมต่าง ๆ จัดเก็บ กรมพระคลังในซ้าย กรมพระคลังในขวา และกรมพระคลังราชการ ได้รับมอบหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรผูกขาดหลายอย่างด้วย

อนึ่ง เจ้าพระยาโกษาธิบดียังได้ตั้งเอากรมพระคลังบางกรมที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับ กรมท่ามาอยู่ในอำนาจ เช่น กรมพระคลังราชการ ซึ่งเป็นคลังเดิมมีหน้าที่เป็นพนักงานรับส่วย ซึ่งส่งมาแต่หัวเมืองขึ้นกรมท่า แต่สิ่งของเหล่านั้นน้อย มักไม่พอที่จะจ่ายใช้ในราชการอย่างใด อย่างหนึ่ง จึงต้องตกเป็นกรมที่มีหน้าที่จัดซื้อของเหล่านั้นไว้ใช้ในราชการ โดยเบิกเงินหลวง ไปจัดซื้อเหมือนกรมพระคลังในซ้าย และกรมพระคลังในขวา แต่ต่อมาเมื่อกรมพระคลังราชการ ได้ว่าภาษีพื้นเป็นภาษีที่มีผลประโยชน์มาก แม้เมื่อเจ้าพระยาพระคลังโกษาธิบดีกลายเป็นเสนาบดี จตุสดมภ์กรมท่าว่าการต่างประเทศอย่างเต็มที่แล้วยังคงหวงแหนเป็นเจ้าของกรมพระคลังราชการอยู่<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กทศ. หอวชิราวุฒ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 1 จ.ศ. 1168 (พ.ศ. 2349) เลขที่ 5 เรื่องจ่ายเงินเบ็ญหวัด

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 38-39.

<sup>3</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัส..., หน้า 41.

2) กรมท่าซ้าย "สำหรับแลว่าลูกค้าเมืองจีน เมืองญวน ที่มีบ้านเมืองอยู่ในฝั่งซ้ายของกรุงเทพฯ... กรมท่าซ้ายย่อมตั้งเจ้ากรม ปลัดกรม และเจ้าพนักงานใช้แต่ล้วนเป็นเชื้อจีน เชื้อญวน"<sup>1</sup> กรมท่าซ้ายมีพระยาโชฎึกราชเศรษฐี ตักคินา 1400 เป็นหัวหน้าภายหลังตั้งแต่รัชกาลที่ 3 เป็นต้นมา เมื่อตั้งระบบเจ้าภาษีอากรผูกขาดจกเก็บภาษีแล้ว จีนเจ้าภาษีขึ้นอยู่กับกรมท่าซ้าย<sup>2</sup> เป็นจำนวนมาก

3) กรมท่าขวา พระยาจุฬาราชมนตรี ตักคินา 1400 เป็นหัวหน้าบังคับบัญชากรมท่าขวาตั้งขึ้นเพื่อ

สำหรับแลว่าลูกค้าแขกอินเดีย แขกอาหรับ แขกชวา มลายู และพราหมณ์ ที่มีบ้านเรือนตั้งอยู่ในฝั่งขวาของกรุงเทพฯ... กรมท่าขวาย่อมตั้งเจ้ากรมปลัดกรมแลเจ้าพนักงาน ใช้แต่ล้วนเป็นคนเชื้อสายคนที่ถือศาสนาอะหมัดที่ไทยเรียกว่าแขกทั้งสิ้น เพื่อจะให้คุ้นเคยรู้จักเจรจภาษาแล้วรู้จักขนบธรรมเนียมต่างประเทศของลูกค้าที่มาแต่เมืองนั้น ๆ ทุกประเทศ<sup>3</sup>

#### ศาลกรมท่าขวาว่าความพวกแขก

เมื่อพิจารณาหน่วยงานของกรมท่าในสมัยรัตนโกสินทร์ดังที่กล่าวมาแล้ว จะพบว่าในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2398-2416 ซึ่งมีการทำสัญญาทางพระราชไมตรีและการค้ากับประเทศตะวันตกอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าที่เคยมีมาในสมัยรัตนโกสินทร์ กรมท่าซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญทำหน้าที่ด้านการต่างประเทศโดยตรง ก็ยังคงไม่ได้มีการปรับปรุงจัดระบบหน่วยราชการเสียใหม่ให้ทันกับหน้าที่การงานใหม่ ๆ ที่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด หน่วยงานสำคัญของกรมท่ายังคงเหมือนกับกรุงศรีอยุธยาและรัตนโกสินทร์ตอนต้น จึงทำให้กรมท่ากลางต้องรับภาระพนักงานหลายล้านมือ เพราะมีทั้งงานด้านการต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ ๆ หลังจากทำสนธิสัญญากับนานาประเทศ

<sup>1</sup> ฎีกาผนวก ข

<sup>2</sup> กรมศิลปากร, การแต่งตั้งขุนนางไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา, 2521), หน้า 263-265.

<sup>3</sup> ฎีกาผนวก ข

เมื่อตั้งแต่ พ.ศ. 2398 ขณะเดียวกันก็ยังมีงานด้านการคลัง การจัดเก็บภาษีอากร การปกครองหัวเมือง และการศาลที่ต้องทำเป็นงานประจำอยู่อีก ซึ่งน่าจะทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ทัน่วงทีอันอาจจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติได้

แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ยังไม่มี การแก้ไขปรับปรุงให้มีหน่วยงานพอกับงานที่เพิ่มขึ้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้แก้ไขที่ตัวข้าราชการตำแหน่งสำคัญให้มีประสิทธิภาพ สามารถรับงานสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ ๆ ได้ เช่น โปรดให้แต่งตั้งขุนนางตำแหน่งเจ้าท่ายุโรป<sup>1</sup> (Harbour Master) ขึ้นในกรมล่ามฝรั่งสังกัดกรมท่ากลาง โดยเลือกสรรเอาชาวยุโรปที่เข้ามาอยู่ในเมืองไทย มีความรู้ ความสามารถ เช่น รู้ภาษายุโรปเจรจาได้หลายภาษา รู้กฎหมาย ขนบธรรมเนียมเมืองต่าง ๆ ในยุโรปมากกว่าผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งนี้มาก่อน ให้เป็นหัวหน้าในการติดต่อกับพ่อค้าชาวตะวันตกที่เข้ามามากขึ้น และเป็นหัวหน้ากรมล่ามพนักงานทำให้การติดต่อกับพ่อค้าตะวันตกกับกรมท่าสะดวกขึ้นเป็นอย่างมาก เจ้าท่าฝรั่งคนสำคัญ ได้แก่ กัปตัน บุษ (John Bush) ซึ่งได้รับบรรดาศักดิ์เป็นที่ขุน, หลวง และพระวิสุตรสาครศิริ

ส่วนผู้ที่จะเป็นทูตออกไปตอบแทนประเทศสำคัญ ๆ ที่เข้ามาทำสนธิสัญญาทางไมตรีและการค้า หรือออกไปเจรจากรณีพิเศษ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ก็โปรดฯ ให้เลือกเฟ้นเอาผู้ที่มีความสามารถและความรู้ดี แม้จะไม่ใช้ข้าราชการในกรมท่าก็ตาม จึงสามารถแก้ไขปัญหาลูกค้าต่างประเทศในบังคับบัญชาของโกษาธิบดีดำเนินไปได้เป็นผลดีต่อการดำรงรักษาเอกราชของชาติไทย น่าสังเกตว่าผู้มีบทบาทสำคัญด้านการต่างประเทศในช่วงนี้ส่วนใหญ่เป็นบุคคลในตระกูลขุนนาง

ข. การปกครองส่วนหัวเมือง แม้หน้าที่ด้านการปกครองหัวเมืองจะไม่ใชหน้าที่หลักของตำแหน่งโกษาธิบดี แต่ต้องถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญยิ่งเพราะทำให้โกษาธิบดีมีหน้าที่การงานต้องดูแลบังคับบัญชาเป็นงานประจำเพิ่มขึ้นมากมาย ในการปกครองหัวเมืองต้องควบคุมดูแลหัวเมืองทุกด้าน ต้องบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน ดูแลปราบปรามโจรผู้ร้าย และคัดลั่นคดีความอุทธรณ์จากหัวเมืองที่เจ้าเมืองและกรมการคัดลั่นชำระไม่สำเร็จลงได้ ควบคุมไพร่ ควบคุมจัดเก็บผลประโยชน์แผ่นดินในหัวเมือง ได้แก่ ส่วย ภาษีอากร ตลอดจนเงินผูกปี้เงิน ฯลฯ ยามมีศึกสงครามต้องเกณฑ์ไพร่พล พาหนะ และเสบียงอาหารจากหัวเมืองเข้าร่วมสงคราม ซึ่งทำให้เห็นชัดเจนว่า

<sup>1</sup> คูภาคผนวก ก



เมื่อได้รับมอบอำนาจหน้าที่ด้านการปกครองหัวเมืองแล้วโกษาธิบดีต้องรับผิดชอบหน้าที่สำคัญหลากหลายเพิ่มเติมขึ้นมา ทั้งว่าการบ้านเมือง ว่าการยุติธรรม ว่าการทหาร และว่าการภาษีอากร<sup>1</sup> เพิ่มจากหน้าที่ว่าการคลัง และว่าการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่เดิมของโกษาธิบดี

ในการศึกษาเรื่องนี้ จะให้พิจารณาประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันคือ เขตพื้นที่ใต้การปกครอง การแต่งตั้งเจ้าเมืองและกรมการตำแหน่งต่าง ๆ ในหัวเมือง การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และการควบคุมจັคเก็บผลประโยชน์ในหัวเมือง ดังนี้

1) เขตพื้นที่ใต้การปกครอง จากการจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองใหม่ เมื่อต้นรัชกาลที่ 1 โกษาธิบดีเสนาบดีจตุสดมภ์กรมท่าได้รับมอบหมายให้ปกครองหัวเมืองบริเวณปากอ่าวไทย และชายทะเลฝั่งตะวันออก รวม 9 เมือง ได้แก่ เมืองนนทบุรี เมืองสมุทรปราการ เมืองสาครบุรี (ต่อมาในรัชกาลที่ 4 โปรคเกล้าฯ ให้เรียกว่า เมืองสมุทรสาคร) เมืองชลบุรี เมืองระยอง เมืองบางละมุง เมืองจันทบุรี เมืองตราด และเมืองสมุทรสงคราม

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 กรมท่าได้ปกครองเมืองพนัสนิคม<sup>2</sup> เพิ่มขึ้นอีก 1 เมือง เนื่องจากพวกอาสาลาวปากน้ำที่ขึ้นกับกรมท่า ซึ่งพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยทรงตั้งขึ้น ณ ภายหลังเมื่อ พ.ศ. 2371 ลาวพวกนี้อยู่ใกล้ทะเลไม่สบายจะขอไปตั้งอยู่ที่เมืองพระรถ ซึ่งเป็นที่ดอนป่า พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดฯ ให้ตัดแขวงเมืองสมุทรปราการบ้าง<sup>3</sup> เมืองชลบุรีบ้าง และเมืองฉะเชิงเทรา (ซึ่งขึ้นกับกรมมหาดไทย) บ้าง มาตั้งขึ้นเป็นเมืองใหม่ ให้ชื่อว่าเมืองพนัสนิคม ตั้งเจ้าเมืองเชื้อสายลาวพวกเดียวกันเป็นที่พระอินทราสาให้ขึ้นอยู่ในกรมท่า

<sup>1</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 (พระนคร: องค์การค้าคุรุสภา, 2521), หน้า 401.

เมืองนนทบุรีศรีมหาสมุทร เป็นเมืองนนทบุรีศรีมหาอุทยาน

เมืองสาครบุรี เป็นเมืองสมุทรสาคร

<sup>2</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 (พระนคร: องค์การค้าคุรุสภา, 2504), 2:180. และพระยาทิพโกษา "ตำนานกระทรวงการต่างประเทศ" สารานุกรมย์ ฉบับที่ระลึก พ.ศ. 2508, หน้า 26.

<sup>3</sup> กพช., ร.5 กค. เอกสารเย็บเล่มกระทรวงการต่างประเทศ เล่มที่ 31 (ร่างตรามีไปตามเมืองขึ้นกรมท่า เล่ม 21), หน้า 142-144.

ในสมัยรัชกาลที่ 4 กรมท่าได้ปกครองหัวเมืองเพิ่มขึ้นอีก 2 เมือง ได้แก่ เมือง  
ปัจจันตคีรีเขตต์ และเมืองนครไชยศรี

เมืองปัจจันตคีรีเขตต์ เดิมเรียกว่า เมืองเกาะกง ขึ้นอยู่ในเมืองจันทบุรีเหมือนดัง  
เมืองขลุงบุรีและเมืองแกลงบุรี ในรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ  
ให้เปลี่ยนนามเมืองเกาะกงใหม่ให้ชื่อเมืองประจันตคีรีเขตต์<sup>1</sup> เมื่อ พ.ศ. 2398 ตั้งหลวง  
เกาะกงเจ้าเมืองเป็นพระพิชัยชลธิ<sup>2</sup> ยกจากเมืองขึ้นจันทบุรีตรงมาขึ้นอยู่ในกรมท่า เมืองปัจจันต  
คีรีเขตต์เป็นเมืองชายแดนติดกับประเทศเขมร

ส่วนเมืองนครชัยศรีนั้นเดิมเป็นเมืองขึ้นกรมมหาดไทย เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอม  
เกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดีไปเป็นแม่กองการสร้าง  
พระปฐมเจดีย์ เพื่อให้เป็นการสะดวกแก่ราชการที่จะกะเกณฑ์คนไปช่วยก่อสร้างพระปฐมเจดีย์  
เช่น เผาอิฐ เป็นต้น จึงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเมืองนครไชยศรีมาขึ้นกรมท่า<sup>3</sup>

ดังนั้น ตั้งแต่รัชกาลที่ 3 เป็นต้นมา กรมท่าได้ปกครองหัวเมือง 12 เมือง ในบรรดา  
12 เมืองนี้ (เมืองจันทบุรี และเมืองสมุทรสงคราม เป็นเมืองชั้นตรี อีก 10 เมืองเป็นเมืองชั้น  
จัตวา<sup>4</sup>) เมืองจันทบุรีเป็นเมืองใหญ่ มีเมืองขึ้น 2 เมือง คือ เมืองขลุงบุรี และเมืองแกลงบุรี  
จึงรวมเป็น 14 หัวเมือง และในรัชกาลที่ 4 นี้ยังได้จัดให้เมืองขึ้นกรมท่า "ตั้งแต่เมืองตราข  
เข้ามาถึงเมืองสมุทรปราการ เมืองสาครบุรี เมืองสมุทรสงคราม เมืองนครไชยศรี" เป็น

<sup>1</sup> ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2398-2400 (พระนคร: องค์การค้าคุรุสภา,  
2503) ประกาศชานามเมืองประจวบคีรีขันธ์ เมืองปัจจันตคีรีเขตต์ (คัดจากหมายรับสั่ง),  
หน้า 158.

<sup>2</sup> พระยาทิพโกษา, ตำนานกระทรวงการต่างประเทศ, หน้า 26.

<sup>3</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4, หน้า 468.

<sup>4</sup> กพช., หอวชิรญาณ. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 เลขที่ 252/4 (บัญชีเก่า)

ชื่อบัญชีข้าราชการ และเมืองขึ้นกรมท่า (เลขที่ 2528)

เมืองขึ้นใน<sup>1</sup> แต่ต่อมาถึงรัชกาลที่ 5 ถือว่าเมืองตราด "เป็นหัวเมืองชายทะเลชั้นนอก"<sup>2</sup> และเมืองปัจจันตคีรีเขตร "เป็นเมืองขึ้นนอกปลายเขตแดน"<sup>3</sup>

บรรดาหัวเมืองฝ่ายทะเลตะวันออกรวม 14 เมือง ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ภายใต้การปกครองดูแลของโกษาธิบดีนั้นต้องนับว่าเหมาะสมอย่างยิ่งที่จัดให้กรมท่าปกครอง เพราะเป็นเมืองท่าที่มีการติดต่อค้าขายทางทะเลตลอดมา และยังเป็นบริเวณที่อุดมสมบูรณ์ด้วยพืชผลที่เป็นสินค้าออกซึ่งมีค่าอย่างยิ่งในสมัยนั้น เช่น พริกไทย กระจวาน กานพลู การบูร รง และไม้กฤษณา ทั้งยังเป็นแหล่งผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งเป็นสินค้าสำคัญอย่างหนึ่งด้วย<sup>4</sup> หัวเมืองจึงเป็นแหล่งรายได้สำคัญ โกษาธิบดีสามารถอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจการค้าให้แก่หัวเมืองใต้การปกครองได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้หัวเมืองขึ้นกรมท่ายังอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพฯ หนทางไม่ทุรกันดาร และยังมีเรือสินค้าผ่านไปมาไม่ขาด ทั้งผู้ดำรงตำแหน่งโกษาธิบดีตั้งแต่รัชกาลที่ 3 ก็ได้ออกมาราชการที่หัวเมืองกรมท่าเสมอ และโดยเฉพาะในรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 พระมหากษัตริย์ทั้งสองพระองค์ได้เสด็จประพาสหัวเมืองชายทะเลตะวันออก ดั้งนั้นทางกรุงเทพฯ และหัวเมืองขึ้นโกษาธิบดีจึงมีการติดต่อใกล้ชิดกันตลอดมา

<sup>1</sup> กทข., หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1227 (พ.ศ. 2408) เล่มที่ 136 เรื่องหนังสือถึงหลวงสยามานุเคราะห์ กงสุลสยามเมืองร่างกุ้งชี้แจงเรื่องเมืองขึ้นกรมท่าไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า จ.ศ. 1227.

<sup>2</sup> กจช. ร.4 กท. เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม เล่มที่ 38 (ร่างตรามิไปตามเมืองขึ้นกรมท่า เล่ม 1), หน้า 314.

<sup>3</sup> กจช. ร.5 กต. เอกสารเย็บเล่มกระทรวงการต่างประเทศ เล่มที่ 31 (ร่างตรามิไปตามเมืองขึ้นกรมท่า เล่ม 6), หน้า 106.

<sup>4</sup> ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล, "สมาคมลัยอั้งยี่ในประเทศไทย พ.ศ. 2367-2453" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524).

2) การแต่งตั้งเจ้าเมืองและกรมการตำแหน่งต่าง ๆ ในหัวเมือง โภษาธิปัตย์มีหน้าที่ แต่งตั้งเจ้าเมืองและกรมการผู้ใหญ่ในหัวเมืองซึ่งขึ้นกับโภษาธิปัตย์ ตามพระบรมราชโองการ พระธรรมนุญว่าด้วยการใช้ตราบัวแก้วในกฎหมายตามสามดวง<sup>1</sup> ระบุไว้ว่าเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าราชการผู้มีความชอบไปรั้งไปครองเมืองที่ขึ้นแก่โภษาธิปัตย์ เจ้าพระยาศรีธรรมราชา โภษาธิปัตย์<sup>2</sup> ใ้ใช้ตราบัวแก้วประจำตำแหน่งดำเนินพระบรมราชโองการไปแต่งตั้งเจ้าเมือง ปลัด และรองปลัดในหัวเมืองใต้การปกครอง ส่วนกรมการเมืองตำแหน่งอื่น ๆ เจ้าพนักงานในราชธานีเป็นผู้แต่งตั้งออกไป หรือตั้งตามที่เจ้าเมืองกรมการขอเข้ามา แต่มักจะเกิดปัญหาตั้งผู้ที่ไม่เหมาะสมเป็นกรมการเมืองอยู่เนื่อง ๆ

<sup>1</sup> กรมศิลปากร, เรื่องกฎหมายตราสามดวง, พระธรรมนุญ มาตรา 21, หน้า 83  
ข้อสังเกต พระธรรมนุญว่าด้วยการใช้ตราสำคัญทั้งสามตรา คือ ตราพระราชสีห์ ตราพระคชสีห์ และตราบัวแก้ว แม้ตราที่ออกครั้งแรกจะเป็นสมัยกรุงศรีอยุธยาก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณารายชื่อเมืองในพระธรรมนุญเหล่านี้แล้วพบว่าคงจะได้รับการแก้ไขให้ตรงกับการจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองต้นรัชกาลที่ 1 และตรงตามที่ได้ปกครองอยู่ เพราะรายชื่อเมืองที่ระบุไว้มีเมืองกรุงเก่า (ใช้เรียกพระนครหรืออยุธยา หลังจากเสียกรุงครั้งที่ 2) เมื่อเพชรบุรีขึ้นกรมพระกลาโหม และเมืองสมุทรสงครามขึ้นกรมท่า ฯลฯ ซึ่ง 2 เมืองนี้เพิ่งจะยกมาขึ้นกรมทั้ง 2 เป็นครั้งแรกเมื่อต้นรัชกาลที่ 1 สมัยรัตนโกสินทร์นั่นเอง

<sup>2</sup> ยังมีข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับชื่อตำแหน่ง "เจ้าพระยาศรีธรรมราชา โภษาธิปัตย์" และหัวเมืองขึ้นโภษาธิปัตย์ในพระธรรมนุญ มาตรา 21 นี้ด้วย เพราะเขียนชื่อว่า "เจ้าพระยาธรรมราชา โภษาธิปัตย์" ไม่มีคำว่า "ศรี" เมื่อได้สอบดูพระธรรมนุญกฎหมายตราสามดวงทั้งสามฉบับในสามชุดที่ยังเหลืออยู่ครบ ปรากฏว่าไม่มีคำว่า "ศรี" ในชื่อตำแหน่งเหมือนกันทั้งสามฉบับ และยังพบว่าหัวเมืองซึ่งขึ้นแก่โภษาธิปัตย์ระบุไว้เพียง 8 เมือง ซากหายไป 1 เมือง คือ "เมืองชลบุรี" เหมือนกันทั้ง 3 ฉบับอีกด้วย แต่ฉบับรองทรง (ซึ่งไม่ได้ประทับตราสามดวง) ปรากฏว่ามีคำว่า "ศรี" ในชื่อตำแหน่ง แต่หัวเมืองขึ้นโภษาธิปัตย์มี "เมืองชลบุรี" แต่ขาด "เมืองนนทบุรี" ไป จึงน่าจะสรุปได้ว่า อาลักษณ์ฉบับตราสามดวงคัดลอกชื่อตำแหน่งตกคำว่า "ศรี" และเมืองชลบุรีไป ส่วนฉบับรองทรงชื่อตำแหน่งมีคำว่า "ศรี" แต่ตกเมืองนนทบุรีไป ที่ถูกต้องชื่อตำแหน่งโภษาธิปัตย์มีคำว่า "ศรี" และโภษาธิปัตย์ได้ปกครองทั้งเมืองชลบุรี และเมืองนนทบุรี

ดังนั้น เพื่อให้การแต่งตั้งกรรมการตำแหน่งต่าง ๆ ในหัวเมืองเป็นระเบียบยิ่งขึ้น ในตอนปลายรัชกาลที่ 1 พ.ศ. 2345 ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นใหม่<sup>1</sup> กำหนดอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งกรรมการในหัวเมืองตำแหน่งต่าง ๆ โภษาธิปไตยเสนาบดี จตุสดมภ์กรมท่ามีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งผู้รักษาเมือง ผู้รั้งเมือง ปลัด และรองปลัดในหัวเมือง ได้การปกครองตามพระบรมราชโองการ ส่วนตำแหน่งกรมการอื่น ๆ ในหัวเมืองตามพระราชกำหนดใหม่กำหนดให้เจ้าพนักงานตำแหน่งต่าง ๆ ในกรุงเป็นผู้แต่งตั้ง<sup>2</sup> ดังนี้

---

<sup>1</sup> กรมศิลปากร, เรื่องกฎหมายตราสามดวง, พระราชกำหนดใหม่ มาตรา 44 จ.ศ. 1144 (พ.ศ. 2345), หน้า 771-773.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

ตำแหน่ง	ผู้ตั้ง
พล คำณ	เจ้าพนักงานกรมอาสาเดโช กรมอาสา ท้ายน้ำตั้งตามตำแหน่งเมืองซ้าย ขวา
มหาดไทย	เจ้าพนักงานกรมมหาดไทย
ทุกขราช	เมืองชั้นมหาดไทย-จางวางมหาดไทย เมืองชั้นกระลาโหม-จางวางกระลาโหม เมืองชั้นกรมท่า-จางวางกรมท่า
ยุกะบัค วัง สุพมาตรา รองสุพมาตรา นายพรำมรง	เจ้าพนักงานกรมวัง
โกษา คลัง	เจ้าพนักงานกรมท่า
นา เสนา	เจ้าพนักงานกรมนา
เมือง รองจำเมือง แขวง รองแขวง	เจ้าพนักงานกรมเมือง
แพ่ง รองแพ่ง สุภา รองสุภา	เจ้าพนักงานแพ่งกลาง แพ่งเกษม
สี่สี่ รองสี่สี่ คูตาศกลาง	เจ้าพนักงานกรมสี่สี่กลาง กรมสี่สี่ซ้าย กรมสี่สี่ขวา
ชรเลข เสมียนเวน	เจ้าพนักงานกรมอาลักษณ์



เจ้าเมืองกรมการอาจจะเสนอขอตั้งผู้ใดที่เห็นสมควรเป็นที่หลวงขุนหมื่นกรมการก็ได้ ให้ส่งตัวผู้นั้นเข้าไปยังกรุงเทพฯ เพื่อให้เจ้าพนักงานผู้แต่งตั้งได้พิจารณาคุณสมบัติสติปัญญาความสามารถเพื่อแต่งตั้งให้เหมาะสม ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งแล้ว โภษาธิปัตย์เสนาบดีกรมท่าจะมีตราบัวแก้วนำตราเจ้าพนักงานตั้งไปยังหัวเมืองขึ้นกรมท่าให้การปกครอง เมื่อครบปีแล้วต้องเข้ามาหาผู้ตั้งทุกปี การกำหนดครั้งนี้เพื่อ "เจ้าเมืองกรมการซึ่งจะได้อำนาจผู้ตั้ง ๆ จึงจะได้อำนาจ บ่าวของตัว" และ "จึงจะได้ชำระเอาราชการสำหรับกรมได้สะดวก"<sup>1</sup> โภษาธิปัตย์จะต้องกำชับตรวจตราไม่ให้เจ้าเมืองกรมการแต่งตั้งตำแหน่งที่กำหนดให้เจ้าพนักงานในกรุงแต่งตั้งเป็นอันขาด เพื่อป้องกันมิให้เจ้าเมืองกรมการเอาผู้ที่ชอบพอพรรคพวก หรือผู้ที่มีฐานะเป็นไพร่มาแต่งตั้งให้เป็นพระหลวงขุนหมื่นกรมการซึ่งไม่เหมาะสม<sup>2</sup>

ดังนั้นจะเห็นว่าในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น โภษาธิปัตย์ยังไม่มีอำนาจแต่งตั้งกรมการเมืองตำแหน่งต่าง ๆ ส่วนใหญ่ในหัวเมือง เพราะมีนโยบายกระจายให้กรมต่าง ๆ ในราชอาณาจักรควบคุมราชการในความรับผิดชอบภายในแต่ละเมืองโดยตรง แต่โภษาธิปัตย์มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเหนือเจ้าเมือง ปลัด ฯลฯ ซึ่งควบคุมกรมการเมืองตำแหน่งต่าง ๆ ในหัวเมืองนั้น ๆ อีกทีหนึ่ง

ต่อมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรากฏว่าทั้งสมุหนายก สมุหพระกลาโหม และโภษาธิปัตย์มีอำนาจได้แต่งตั้งกรมการเมืองตำแหน่งสำคัญ ๆ เพิ่มขึ้นอีก เพราะมีการยกเลิกให้ขุนนางในกรุงตั้งกรมการเมืองตำแหน่งต่าง ๆ<sup>3</sup> ส่วนตำแหน่งเมือง วัง คลัง นา ได้มอบให้เจ้าเมืองเป็นผู้เลือกสรรและแต่งตั้งกันเอง

ในการแต่งตั้งเจ้าเมือง พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าราชการผู้มีความดีความชอบออกไปปกครองดูแลหัวเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ แต่มีกรณีพิเศษในรัชกาลที่ 1

<sup>1</sup> กรมศิลปากร, เรื่องกฎหมายตราสามดวง, พระราชกำหนดใหม่ มาตรา 44 จ.ศ. 1144 (พ.ศ. 2345), หน้า 771-773.

<sup>2</sup> กรมศิลปากร, เรื่องกฎหมายตราสามดวง, พระราชกำหนดเก่า มาตรา 50, หน้า 683-684.

<sup>3</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัส . . ., หน้า 10-14.

หลังจากปราบคาบิเชกแล้ว ได้โปรดเกล้าฯ ให้คณะลูกขุนถวายคำปรึกษาพินิจความชอบ  
ข้าราชการ คณะลูกขุนได้กราบทูลขอแต่งตั้งเจ้าเมืองต่าง ๆ เช่น "หลวงพิพัทเสนหา เป็น  
พระยานนทบุรี นายเขม เป็น พระยาสมุทรสงคราม"<sup>1</sup>

นอกจากนี้ยังโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าราชการส่วนกลางในกรมทำให้บังคับบัญชาของ  
โกษาธิบดีที่มีความดีความชอบออกไปเป็นเจ้าเมือง โกษาธิบดีจึงมักรู้จักเจ้าเมืองต่าง ๆ มาก่อน  
และเมื่อโปรดเกล้าฯ เลื่อนเจ้าเมืองดำรงตำแหน่งสูงขึ้นกลับเข้าไปรับราชการในส่วนกลางให้  
บังคับบัญชาของโกษาธิบดีตามเคิม เช่น พระยาไชยภักตราชเชษฐ (ฉิม) ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
แต่งตั้งพระยาไชยภักตราชเชษฐ (ฉิม) ให้เป็นพระยาจันทบุรีในรัชกาลที่ 2 ต่อมาในรัชกาลที่ 3  
"โปรดฯ ให้พระยาจันทบุรี (ฉิม) บิคาเจ้าจอมน้อย เข้ามาเป็นพระยาศรีสรไกร แล้วภายหลังเป็น  
พระยาพลเทพ"<sup>2</sup> และยังใช้วิธีเลื่อนเจ้าเมืองเล็กมาเป็นเจ้าเมืองใหญ่ เช่น เจ้าเมืองชลบุรี  
(ทองอิน) มาเป็นพระยาจันทบุรี<sup>3</sup> เพราะเป็นผู้ที่ผ่านงานมาแล้ว บางครั้งโปรดเกล้าฯ ให้  
โกษาธิบดีเป็นผู้เลือกสรรผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะเป็นเจ้าเมืองในบางเมือง แล้วเสนอให้ทรงมี  
พระบรมราชวินิจฉัย และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เมื่อเจ้าเมืองและกรมการผู้ใหญ่  
เมืองใดว่างลง เพราะถึงแก่กรรม หรือกรณีอื่น ๆ เช่น สูงอายุสมควรจะต้องเปลี่ยนตัว  
เจ้าพระยาโกษาธิบดีจะเป็นผู้กราบบังคมทูลรายงานให้ทรงทราบ และจะเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสม  
พร้อมกับความดีความชอบ ความเหมาะสมต่าง ๆ เช่น

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2411 ผู้ว่าราชการ  
เมืองนครไชยศรีซึ่งขณะนั้นคือ พระยาสุนทรบุรีศรีพิไชยสงครามชรากรมมีอายุถึง 81 ปี จึง  
พระราชทานสัญญาบัตรประทับพระราชลัญจกรแต่งตั้งให้พระนรินทร์เสนี ราชปลัดบาญชีในกรมพระ  
กลาโหม เป็นที่ผู้ว่าราชการเมืองนครไชยศรี พระองค์ทรงเห็นว่า

<sup>1</sup> กทศ., หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 1 จ.ศ. 1144 (พ.ศ. 2325)

เลขที่ 1

<sup>2</sup> ชุมชุมเรื่องจันทบุรี หน้า 166.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.



พระนรินทเสนี ราชปลัดท้าวอยู่ในกรมพระกลาโหม เป็นคนมีสติปัญญาสัจย์ซื่อมั่นคง  
เฉลียวฉลาด รู้ทำนบทำเนียมราชการ ได้รับราชการตั้งแต่ครั้งแผ่นดินพระบาท  
สมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงแผ่นดินปัจจุบันนี้ ก็ยังไม่มีระแวงความผิด  
ในราชการสิ่งใด แล้วก็เป็นคนไหวพริบรอบจะรู้เท่าทันอ้ายคนกาล รักษา บัญ  
ค่อไปได้<sup>1</sup>

ต่อมาใน พ.ศ. 2420 เมืองปัตตาน์คิริเซตรอันเป็นหัวเมืองขึ้นนอกปลายเขตแดน  
ได้ว่างผู้ว่าราชการเมืองกรมการที่เป็นผู้ใหญ่ลง เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีจึงได้กราบ  
บังคมทูลพระกรุณาเสนอหลวงโยธาภิรมย์ยกส่งรายงในพระราชวังบวรสถานมงคล เป็นพระ  
พิไชยชลธี ผู้ว่าราชการเมืองปัตตาน์คิริเซตร เนื่องจาก "เป็นคนสัจซื่อ มั่นคง มีอัธยาไศย  
เรียบร้อย แล้วก็ป็นชาติภูมิเมืองปัตตาน์คิริเซตร"<sup>2</sup>

เมื่อเจ้าพระยาโกษาธิบดีได้รับใบบอกรายงานว่า เจ้าเมืองเมืองใดถึงแก่กรรม  
ตำแหน่งเจ้าเมืองว่างลง โกษาธิบดีจะรับมีหนังสือสั่งให้มีผู้รักษาราชการจนกว่าจะโปรดเกล้าฯ  
ตั้งเจ้าเมืองคนใหม่ แล้วจะกราบบังคมทูลให้ทรงทราบด้วย เช่น เมื่อได้สั่งการให้พระปลัด  
เมืองจันทบุรีรักษาราชการแทนเจ้าเมืองที่ถึงแก่กรรมแล้ว เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีได้  
กราบบังคมทูลถวายรายงานว่า

อนึ่ง ราชการและความที่เมืองจันทบุรีนั้น ข้าพระพุทธเจ้าได้มีตราบัวแก้วมอบ  
ราชการบ้านเมือง ให้พระเทพสงครามปลัดคุณแลรักษา แทนพระยาวิไชยาธิบดี  
ไปกว่าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมตั้งพระยาวิไชยาธิบดีคนใหม่  
ควรมิควรสุดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ขอเดชะ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กจช., ร.4 กท. 38 (ร่างตราไปเมืองขึ้นกรมท่า เล่ม 1) ตราหน้าตั้ง  
พระนรินทเสนีเป็นที่พระยาสุนทรบุรี ผู้ว่าราชการเมืองนครไชยศรี

<sup>2</sup> กจช., ร.5 กต. 31 (ร่างตราไปเมืองขึ้นกรมท่า เล่ม 6) ตราหน้าตั้ง  
หลวงโยธาภิรมย์เป็นเจ้าเมืองปัตตาน์คิริเซตร

<sup>3</sup> กจช., ร.5 นก. เล่ม 1 (1) ร. ที่ 6 เรื่องเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษา  
ธิบดีกราบ รัชกาลที่ 5 วันพุธ ขึ้น 4 ค่ำ เดือน 5 จ.ศ. 1240 หน้า 16.

เมื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ว่าราชการเมืองคนใหม่แล้ว และเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี ยังได้กราบบังคมทูลเสนอ ให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เลื่อนตำแหน่งกรมการต่าง ๆ แทนตำแหน่งที่ว่างด้วย

ด้วยจะทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งให้พระเทพสงครามปลัดเป็นที่พระยาวิไชยธิบดีศรีณรงค์ฤาไชย อภัยพิริยภาพ ผู้ว่าราชการเมืองจันทบุรีแล้ว ชำฯ ขอพระราชทานให้พระเสนาราชภักดีศรีสงคราม ยกรับเลื่อนขึ้นเป็นพระเทพสงครามปลัด ขอพระราชทานให้ขุนสัวคภักดี บุตรพระแกลงแกลัวกล้าซึ่งได้รับราชการแทนที่ผู้ช่วยราชการเมืองจันทบุรี มาเป็นที่พระเสนาราชภักดีศรีสงคราม ยกบัตร ขอพระราชทานให้นายเอน บุตรพระพิพิทภักดี เป็นที่พระพิพิทภักดีจางวางกองส่วยรง .รับราชการฉลองพระเดชพระคุณแทนบิดาสืบไป<sup>1</sup>

ส่วนตำแหน่งกรมการอื่น ๆ เมื่อใดตำแหน่งว่างลง เจ้าเมืองจะเป็นผู้เลือกสรรผู้ที่เหมาะสมร่วมกับกรมการผู้ใหญ่อื่น ๆ แล้วแจ้งชื่อพร้อมทั้งความสามารถ ความเหมาะสมต่าง ๆ เพื่อขอให้โกษาธิบดีเสนาบศิคำเนินการแต่งตั้งให้ เช่น เมื่อ พ.ศ. 2412 พระษาครรชเขต จางวางค่านเกาะช้าง ถึงแก่กรรมแล้วตำแหน่งว่างอยู่ พระยาพิพิทพิไสยสุนทรการ ผู้ว่าราชการเมืองตราษ แจ้งไปยังเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี เพื่อขอแต่งตั้งว่า

หลวงราวี่ฆ่าศึก เป็นบุตรพระษาครรชเขต จางวางค่านเกาะช้างคนเก่า แล้วเป็นน้องพระษาครรชเขตที่ถึงแก่กรรม เป็นคนมั่นคง เรียบร้อยก็ขอจะทำราชการฉลองพระเดชพระคุณ ในที่พระษาครรชเขต จางวางค่านเกาะช้างได้ เมื่อพาคัวขุนหมื่นนายหมวกกองอาทมาตมาพร้อมกันตาม ขุนหมื่นนายหมวกสมัครให้หลวงราวี่เป็นนาย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กจช., ร.5 นก. เล่ม 1 (1) ร.ที่ 6 เรื่องเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี กราบทูลรัชกาลที่ 5 วันพุธ ขึ้น 4 ค่ำ เดือน 5 จ.ศ. 1240 หน้า 16. (ขีดเส้นใต้โดยผู้เขียน)

<sup>2</sup> กจช. ร.4 กท. 38 (ร่างตรามิไปเมืองขึ้นกรมท่า เล่ม 1) ทราน้ำตั้งหลวงราวี่ฆ่าศึกเป็นพระษาครรชเขต จางวางค่านเกาะช้าง หน้า 314.

การแต่งตั้งเจ้าเมืองและกรมการชั้นผู้ใหญ่ประจำหัวเมืองนั้น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์โดยตรง หรือโปรดเกล้าฯ ให้โกษาธิบดีเป็นผู้เลือกสรรก็ตาม จะพิจารณาถึงสติปัญญาความสามารถ และความซื่อสัตย์มั่นคง เป็นพื้นฐานสำคัญในการพิจารณา แต่การแต่งตั้งเจ้าเมืองในบางครั้งหรือบางเมือง จะมีการพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่เหมาะสมเพิ่มขึ้น กล่าวคือ การพิจารณาถึงเรื่องวงศ์ตระกูล เพื่อจะได้ผู้ที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย ให้เป็นผู้สืบวงศ์ตระกูลต่อไป เช่น พระยาชลบูรณารักษ์ ผู้ว่าราชการเมืองชลบุรี เมื่อ พ.ศ. 2400 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรู้จักดี ทรงกล่าวถึงไว้ว่า

พระยาชลบูรณารักษ์ ก็รู้จักชอบภักดี เคยกับข้าพเจ้ามานานแต่ครั้งพระยาสมุทเทศ ผู้บิดา พระยาสมุทหอกผู้อา และแต่ครั้งตัวเป็นยกกระบัตร อยู่เมืองสมุทรปราการ ไม่ใช่ฤา เมื่อออกไปเป็นพระยาชลบูรณารักษ์ ข้าพเจ้าก็ได้ไปพบที่เมืองชลบุรี หลายครั้ง ชอบภักดีมา<sup>1</sup>

นอกจากนี้ การแต่งตั้งเจ้าเมืองในบางครั้ง ยังมีการพิจารณาเลือกสรรให้เหมาะสมกับเชื้อชาติของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองนั้น ๆ อีกด้วย ทั้งนี้เพื่อความสงบสุขของบ้านเมือง เช่น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ท้าวไชย อุปฮาดเมืองนครพนมพาพรรคพวกลาวอพยพมาตั้งบ้านเรือนอยู่ ณ คลองมหาหงษ์ เมืองสมุทรปราการ ดังนั้น โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ท้าวอินทรพิสาร บุครผู้ใหญ่ของอุปฮาดเป็นพระยาปลัดเมืองสมุทรปราการ เพื่อ "จะได้ดูแลไม่ให้กรมการไทยคุมเหงลาว"<sup>2</sup>

สำหรับเมืองพนัสนิคม ใน พ.ศ. 2412 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดี จัดหากรมการผู้ใดผู้หนึ่งที่เหมาะสมทั้งสติปัญญาและความซื่อสัตย์มั่นคง พอที่จะเป็นที่พระอินทราชาผู้ว่าราชการเมืองซึ่งยังว่างอยู่นั้น หากแต่ต้องเป็นคนลาว เนื่องจากมีลาวอาศัยอยู่ในเมืองนี้เป็นอันมาก อีกทั้ง

<sup>1</sup> กจช., ร.4 1 ก/8 พระราชหัตถเลขา และประกาศต่าง ๆ ในรัชกาลที่ 4 หน้า 36 ประกาศใหญ่ ต้นจดหมายถึงพระยาชลบุรี

<sup>2</sup> มุลนิธิพระบรมราชานุสรณ์ฯ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 จ.ศ. 1171-1173, หน้า 11.

ทรงเห็นว่า "ครั้นจะจัดข้าราชการที่เป็นไท ตั้งเป็นผู้ว่าราชการเมือง . . . ลาว คนไทย  
นี้ใส่ไม้ต้องกัน จะไม่เป็นที่ชอบใจกรมการแลไพร่บ้านพลเมือง ก็จะมีด้วยความขึ้นเนื่อง ๆ"<sup>1</sup>

ใน พ.ศ. 2413 ที่เมืองสมุทรปราการ ได้มีราษฎรชาวไทย จีน แขก ฝรั่งเศส มา  
ตั้งบ้านเรือนทำไร่ ทำนา ค้าขายเป็นอันมาก เนื่องจากในระยเวลานั้น ไทยได้เจริญทาง  
พระราชไมตรีกับต่างประเทศเป็นจำนวนมาก "ราชทูตเข้ามาขอเจรจาจากบ้านเมืองไม่ได้ชาย  
ประการหนึ่งเรือลูกค้านานาประเทศ แลเรือลูกค้ากรุงเทพฯ ก็เข้าออกไปมาเนื่อง ๆ ต้องผูกจา  
รับรองราชทูต และลูกค้าต่างประเทศอยู่เสมอไม่เหมือนกัน"<sup>2</sup> จากลักษณะเช่นนี้ เมื่อพระยา  
สมุทรานุรักษ์ ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรปราการ ถึงแก่กรรม ใน พ.ศ. 2413 นั้น พระบาท  
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้หลวงศรีสยามกิจ ซึ่งเคยไปเรียน  
หนังสือและภาษาอังกฤษ อีกทั้งรับราชการเป็นที่รองกงสุลสยาม ณ เมืองสิงคโปร์หลายปี เป็น  
ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรปราการแทน ทรงเห็นว่า "เป็นคนเรียบร้อย ได้ราชการที่อยู่ แล้วก็  
รู้หนังสือภาษาอังกฤษ เข้าใจในทำเนียมเมืองต่างประเทศด้วย"<sup>3</sup>

สำหรับการสั่งราชการหัวเมือง โภษาธิปไตยจะมีสารตรา "เจ้าพระยาศรีธรรมราชา  
โภษาธิปไตย" ประทับตราบัวแก้ว คำเนินพระบรมราชโองการออกไปยังหัวเมือง หรือมีหนังสือ  
ประจำตำแหน่งเจ้าพระยาศรีธรรมราชา โภษาธิปไตยประทับตราบัวแก้วน้อยสั่งราชการ ส่วนฝ่าย  
หัวเมืองเมื่อมีราชการต้องรายงาน ก็จะมีใบบอกเข้ามายัง ฯ พณ ฯ โภษาธิปไตย หรือมายัง  
พระยาพิพัฒน์โกษาราชปลัดทูลฉลอง ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้ช่วยโภษาธิปไตย หรือ "บอกปรนนิบัติ"  
มายังขุนอักษรสมบัติ เสมียนตรากรมท่า โภษาธิปไตยมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้เจ้าเมืองปฏิบัติตามคำสั่ง  
ต่าง ๆ ที่สั่งออกไป ถ้าเจ้าเมืองคนใดไม่ปฏิบัติตาม ถือว่า "ซัดห้องตรา" บางรายถูกลง  
พระราชอาญาจำตรวน โภษาธิปไตยมักจะเป็นผู้กราบบังคมทูลขอพระราชทานให้พ้นโทษ เช่น

<sup>1</sup> กจช., ร.4 กท. 38 (ร่างตรามิไปเมืองขึ้นกรมท่า เล่ม 1) เรื่องตราบังคับ  
ขุนจบดินแดนเป็นอื่นทราชา ผู้ว่าราชการเมืองพนัสนิคม

<sup>2</sup> ร.5 กต. เล่ม 13 เรื่องตราบังคับหลวงศรีสยามกิจเป็นที่พระยาสมุทรานุรักษ์  
หน้า 130-133.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

ในรัชกาลที่ 5 เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี ได้กราบบังคมทูลขอพระราชทานให้พระยาสมุหบุรุษรักษาดำเนินโทษชด้องตรา "เพราะได้รับพระราชอาญามาหลายเดือน และเช็ดหลายแล้ว"<sup>1</sup>

### การรักษาความสงบเรียบร้อยในหัวเมือง

โกษาธิบดีมีหน้าที่สอดส่องดูแลความสงบเรียบร้อยในหัวเมือง เพื่อให้ราษฎรได้อยู่อย่างร่มเย็นเป็นสุข มีความปลอดภัยในการทำมาหากิน และจะเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหาคความยุ่งยากที่เกิดขึ้นตามหัวเมืองต่าง ๆ ทั้งนี้ เมื่อผู้ว่าราชการเมืองไม่สามารถแก้ไขได้ สำหรับปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในหัวเมือง คือ ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้ายปล้นสะดมทั่วไป ปัญหาโจรสลัด ปัญหาก่อความไม่สงบ และปัญหาชายแดน

#### 1. ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้ายปล้นสะดมทั่วไป

ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้ายที่ปล้นสะดมในบริเวณหัวเมืองชั้นกรมเท่านั้น นอกจากมีการปล้นสะดมทั่วไปแล้ว ปัญหาโจรผู้ร้ายลักโค กระบือ นับว่ามีความสำคัญมากปัญหาหนึ่ง ที่เจ้าเมืองกรมการต้องรีบเร่งปราบปรามจับตัวมาพิจารณาตัดสินคดีโดยเร็ว เพื่อให้ราษฎรปลอดภัย ประกอบอาชีพทำมาหากินได้อย่างเต็มที่ หากคดีโคที่เจ้าเมืองกรมการไม่สามารถชำระตัดสินได้สำเร็จ ราษฎรจะต้องร้องทุกข์เข้ามายังโกษาธิบดีเสนานติกรมทำให้พิจารณา ต่อมาเมื่อเกิดปัญหาโจรผู้ร้ายลักกระบือ และคู่จับกระบือชุกชุมมากขึ้น จึงได้มีการประทับตราโค กระบือ และประกาศให้ผู้ที่จะซื้อขายกระบือมาซื้อขายกันต่อหน้าผู้ว่าราชการเมืองกรมการผู้ใหญ่ เพื่อที่จะได้รู้เห็นกัน และพร้อมกันให้เจ้าพนักงานทำหนังสือประทับตราให้ไว้เป็นพยาน ห้ามไม่ให้มีการซื้อขายกันอย่างลับ ๆ<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กจช., นก.1 (2) ร.ที่ 291 หน้า 893.

<sup>2</sup> กจช., ร.4 กท. 38 (ร่างตรามีไปมาตามหัวเมืองกรมท่า เล่ม 1)

## 2. ปัญหาโจรสลัด

หัวเมืองขึ้นกรมท่าส่วนใหญ่ เป็นหัวเมืองชายทะเลฝั่งตะวันออก ซึ่งมีเรือสินค้าผ่านไปมาค้าขายเป็นอันมาก เรือสินค้าเหล่านี้มักจะประสบกับปัญหาการถูกโจรสลัด ที่มีทั้งชาวจีนและแขกคักปล้นอยู่ตามเกาะต่าง ๆ เสมอ ทำให้เกิดผลเสียหายทางการค้าได้ โงษาธิบดีได้ดำเนินการปราบปรามโจรสลัดเหล่านี้ตลอดมา แม้ว่าบางครั้งโจรสลัดจากหัวเมืองชายทะเลฝั่งตะวันตกเข้ามาปล้นสะดมในบริเวณนี้แล้วหนีกลับไป โงษาธิบดีก็ได้มีการติดต่อขอความร่วมมือกับเสนาบดีผู้รับผิดชอบหัวเมืองชายทะเลฝั่งตะวันตก ให้ดำเนินการปราบปราม ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย เมื่อ พ.ศ. 2362 พระระยองเข้ามาแจ้งข้อราชการ ณ กรุงเทพฯ กลับออกไปถึงช่องแสมสารถูกผู้ร้ายโจรสลัดพันแห่งพระระยองและไพร่ไทยจีนถึงแก่ความตาย แล้วเอาเรือศรีษะฉนวน ตลอดจนสินค้าต่าง ๆ โจรสลัดเป็นชาวจีนอาจจะปล้นทางหัวเมืองชายทะเลตะวันออก แล้วหลบหนีไปทางฝั่งตะวันตก ทางกรุงเทพฯ จึงส่งออกไปทางหัวเมืองภาคใต้ชายทะเลฝั่งตะวันตกแถบเมืองสงขลา ให้ช่วยกันสืบจับคนร้าย<sup>1</sup> ดังนั้นตามหัวเมืองชายทะเล เจ้าเมืองต้องจัดเรือลาดตระเวนเกาะสำคัญ เช่น เกาะสีชัง เกาะช้าง ได้ให้มีการลาดตระเวนเพื่อแก้ปัญหาเรื่องโจรสลัดที่มีอยู่เสมอ

ปรากฏหลักฐานในสมัยต่อ ๆ มา ที่ชี้ให้เห็นถึงบทบาทในการดำเนินการปราบปรามโจรสลัดของโงษาธิบดีอย่างเด่นชัด คือ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อมีโจรสลัดชาวจีนคอยคักปล้นสะดมเรือสินค้า ที่ค้าขายไปตามแขวงเมืองปัตตาน์คศิริเชครอยู่เสมอ ๆ ใน พ.ศ. 2420 ทั้งนี้เนื่องจากเมืองปัตตาน์คศิริเชครเป็นเมืองชายแดน มีราษฎรอาศัยอยู่น้อย และเรือสำหรับออกไปลาดตระเวนปราบปรามโจรสลัดนั้น ยังไม่มี

<sup>1</sup> กทช., ขอวชิรญาณ, จดหมายเหตุร้ายกาลที่ 2 จ.ศ. 1181 (พ.ศ. 2362) เลขที่ 5 เรื่องผู้ร้ายที่ปล้นฆ่าพระระยองกับพวกตายที่ช่องแสมสาร แลให้แต่งกรมการออกสืบจับผู้ร้าย กับให้แต่งขุนหมื่นเชิญท้องตราไปส่งให้ถึงเมืองสงขลา.

เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีจึงสั่งให้พระพิไชยชลธี ผู้ว่าราชการเมืองปัตตาน์คิรีเขตร ค่อเรือลาดตระเวนไว้ใช้สำหรับเมืองนี้ 2 ลำ "ให้ค่อท้องคั้น ๆ อย่างให้กินน้ำฤกเวลาไม่มีลมใช้แจวได้ เสาทำให้ลึ้มได้ ลำเรื่อนั้นทำให้แข็งแรงใช้ราชการจริง ๆ และเครื่องสาคราอาวทุป็นกระสุนคินค้ำที่จะต้องการใช้สำหรับเรือภอสมควรกับกำลั้ง"<sup>1</sup> นอกจากนี้ยังให้พระพิไชยชลธีจัดทนายไพร่น้ำที่จะเป็นงานราชการ 4 คน ตั้งเป็นนายกองอาฆาต 4 กอง แทนนายกองเคิมที่ "หาไคยมีชื่อเสี่ยงรับราชการเหมือนแต่ก่อนไม"<sup>2</sup> สำหรับไพร่นายกองทั้ง 4 กองนั้น ให้พระพิไชยชลธีเกลี้ยกล่อมนำมาสักเป็นเลขอาฆาตเพิ่มเคิมขึ้นไว้ จะได้รับราชการลงเรือลาดตระเวน 2 ลำ ที่ค่อขึ้นไว้ค่อไป<sup>3</sup>

สำหรับขุนรักษาสุมทศิรึนายอการรักษากะในทะเลฝั่งตะวันออก ที่ขึ้นอยู่ในแขวงเมืองบางละมุง ระยอง จันทบุรี ตราค และเมืองปัตตาน์คิรีเขตร เมื่อประมุขผูกขาดไคเป็นนายอการรักษากะแล้วทางราชการให้มีหน้าทีระวังสลัดคัทรู ไมให้เข้าพักอาศัยอยู่ในเกาะไค<sup>4</sup> เพื่อไมให้ช่องสุมคอกคยคักปลันสะคมร์เรือทีผ่านไปมา

### 3. ปัญหาก่อความไม่สงบ

ปัญหาก่อความไม่สงบที่เห็นเด่นชัดคือ ความขัดแย้งในหมู่ชาวจีนที่ทำการค้าอยู่ตามหัวเมืองต่าง ๆ เช่น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2367 ไคเกิดกรณีจันคิ้วเหี้ยขึ้นในเขตเมืองจันทบุรี จันคิ้วเหี้ยซึ่งเป็นพวกคัคิ้ว ไคยกกำลั้ง 700-800 คน ไปบุกโจมตีไคบ้านบางกะจะ แล้วไปคับ้านพระยาสุนทรเศรษฐี พวกคัคิ้วกับจันชกเกี้ยน จึงเกิดการสู้รบกันขึ้น พระยาจันทบุรีไคมอบหมายให้พระศรีสุนทรน้อย นายยี่สุ่น และพระยายกกระบัตร์คุมไพร่อกปราบปราม และสามารถจับพวกจันคิ้วเหี้ยมาค้ำเนินคัทีกรุงเทพฯ ไค<sup>5</sup>

<sup>1</sup> กจช., ร.5 กต. 31 (คันร่างตราค่าง ๆ มีไปตามหัวเมืองซึ่งขึ้นแก่กรมท่า), หน้า 124.

<sup>2</sup> เรือคัคิ้วกัน.

<sup>3</sup> เรือคัคิ้วกัน.

<sup>4</sup> สิทธิธรรมเนียมค่าง ๆ ฉบับหอสมุคแห่งชาติ, หน้า 222-223.

<sup>5</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 (พระนคร: องค์การค้ำคुरुสภา, 2504), 1:11.

ในกรณีเช่นนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานการสั่งดำเนินการปราบปรามแต่อย่างใดจากโกษาธิบดี เมื่อผู้ว่าราชการเมืองสามารถรักษาความสงบได้ ต่อมาใน พ.ศ. 2390 เกิดจันต๊ะเหี้ยขึ้นที่เมืองสาครบุรี ซึ่งครั้งนี้เจ้าพระยาพระคลังได้ออกไปดำเนินการปราบปรามด้วยตนเองที่เมืองสาครบุรี

จันต๊ะเหี้ยที่เกิดขึ้นครั้งนี้ เนื่องจากพระยามหาเทพ ผู้ว่าราชการเมืองสาครบุรี จับเงินฝืดผู้ค้าฝิ่นแล้วปล่อยไป เมื่อเห็นว่าร้ายขึ้นมาแล้ว พระยามหาเทพก็จับอีกเพื่อเรียกเอาเงินเมื่อทำเช่นนี้หลายครั้ง เงินฝืดจึงคบคิดกันตั้งเป็นจันต๊ะเหี้ยขึ้น ด้วยเหตุนี้เมื่อพระยามหาเทพสั่งให้จมนทิพเสนาออกไปจับเงินฝืดเนื่องจากค้าฝิ่น จึงเกิดการต่อต้านขึ้น จมนทิพเสนาหนีเข้ากรุงเทพฯ เจ้าพระยาพระคลังจึงให้พระยามหาเทพยกกำลังออกไปปราบแต่ไม่สำเร็จ เจ้าพระยาพระคลังจึงรับพระบรมราชโองการคุมทหาร ตำรวจ ของพระยามหาเทพ ผู้ว่าราชการเมืองสาครบุรี และกองสำมัญออกจากกรุงเทพฯ ตั้งทัณฑ์เมืองสาครบุรี ทำการปราบปรามจันต๊ะเหี้ยพวกนี้ด้วยตนเอง<sup>1</sup>

ต่อมาจันต๊ะเหี้ยได้ก่อตัวและลุกลามไปตามหัวเมืองต่าง ๆ เช่น ใน พ.ศ. 2391 เกิดจันต๊ะเหี้ยที่เมืองนครไชยศรี เมืองฉะเชิงเทรา เจ้าพระยาพระคลังได้ยกกำลังไปปราบปรามที่เมืองนครไชยศรี และดำเนินการปราบปรามร่วมกับเจ้าพระยาบดินทรเดชาที่เมืองฉะเชิงเทรา เป็นต้น<sup>2</sup>

นอกจากนี้ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นายห้างไซนีส สุเกอ กุมปันนีอังกฤษ (Chinese Sugar Company) ได้มาตั้งโรงงานที่บ่ออ้อยอยู่ที่ตำบลบ้านไผ่ประแจ แขวงเมืองนครไชยศรี ราษฎรในบริเวณนั้นมีเรื่องทะเลาะวิวาทกับคนงานของโรงงานอยู่เสมอ ประกอบกับบริเวณนั้นอยู่ห่างไกลจากเมืองนครไชยศรีมาก ไม่สะดวกแก่ราษฎรที่จะมาฟ้องร้องคดีความ ดังนั้น เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี จึงแต่งตั้งพระสยามพลภักดิ์ปลัดซึ่งเป็นกรมการผู้ใหญ่ ไปตั้งบ้านอยู่ใกล้โรงงานที่บ่ออ้อยของอังกฤษ เพื่อดูแลคนฝ่ายสยามที่จะมีเรื่องวิวาทกับคนงานโรงงานที่บ่ออ้อยของอังกฤษ เป็นต้น<sup>3</sup>

<sup>1</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 (พระนคร: องค์การค้าคุรุสภา, 2504), 2:126.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 126-130.

<sup>3</sup> กจช., ร.5 รล. กต. 13 (ร่างตรามิไปตามเมืองขึ้นกรมท่า เล่ม 1) หน้า 250.



#### 4. ปัญหาชายแดน

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 นั้น ได้มีชาวเยอรมัน 3 คน ไปอาศัยอยู่ที่เกาะหมาก แขวงเมืองตราด ซึ่งเป็นหัวเมืองขึ้นนอกปลายเขตแดนของไทย ได้ทำการตัดไม้ต่อเรือ พระยาพิพิทธิไสสุนทรการผู้ว่าราชการเมืองตราด เกรงว่าเมื่ออยู่นานไป ฝรั่งเศสจะเกลี้ยกล่อมราษฎรในบริเวณนี้ไปทำงาน ด้วยเหตุนี้ "ราษฎรที่เป็นนี้เป็นทาส ผู้มีชื่อก็จะพากันหลบหนีไปอยู่จะเอาตัวยาก"<sup>1</sup> จึงมีหนังสือแจ้งไปยังกรุงเทพฯ เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีได้มีหนังสือถึงมิสเตอร์เลสเลอ กงสุลนอชเยอรมันที่กรุงเทพฯ ให้นำชาวเยอรมันทั้ง 3 ในเกาะหมากนั้นกลับออกมา โดยแจ้งว่า "ที่เกาะหมากเป็นที่หัวเมืองขึ้นนอกปลายเขตแดนประเทศสยาม ใครบ้านพลเมืองก็เป็นชาวป่า โจรผู้ร้ายก็ชุกชุม ถ้าเกิดความขึ้นจะเอาตัวคนร้ายยาก จะยอมให้อยู่ไม่ได้..."<sup>2</sup>

จะเห็นได้ว่า การสอดส่องดูแลความสงบเรียบร้อยตามหัวเมืองของโกษาธิบดีนั้น จะดำเนินการผ่านทางผู้ว่าราชการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้บ้านเมืองมีความสงบสุข โกษาธิบดีจะดำเนินการปฏิบัติเอง เมื่อปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเรื่องใหญ่ ที่ผู้ว่าราชการเมืองไม่อาจปฏิบัติได้ตามลำพังเท่านั้น อย่างไรก็ตามหากผู้ว่าราชการเมืองใดเพิกเฉยต่อหน้าที่ ไม่แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับหัวเมืองอย่างจริงจังแล้ว โกษาธิบดีก็สามารถรบบังคับมทูลให้ปลดออกจากตำแหน่ง และแต่งตั้งผู้อื่นที่เหมาะสมกว่านั้น เข้าดำรงตำแหน่งแทน เช่น

ใน พ.ศ. 2411 ที่เมืองสมุทรสาครเกิดมีผู้ร้ายลั่นฆ้องกันตายบ่อย ๆ พระสมุทสาคราบุรุษ ผู้ว่าราชการเมือง ไม่อาจแก้ไขปัญหานี้ให้บรรเทาลงได้ แม้ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการเมืองมาหลายปีแล้วก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้ถอดออกจากตำแหน่ง ให้กลับไปรับราชการที่กรุงเทพฯ ดังปรากฏหลักฐานว่า

<sup>1</sup> กจช., ร.4 รล. กท. 38 (ร่างครามีไปตามเมืองขึ้นกรมท่า เล่ม 1)

หน้า 321-322.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

พระสมุทสาครานุรักษ์ เป็นคนอ่อนแอ เบิกเฉย ไม่เอาใจใส่ในราชการบ้านเมือง ดังนั้น จะให้ถือว่าราชการบ้านเมืองต่อไป ก็จะเสียราชการบ้านเมืองไป ด้วย ราชการบ้านเมืองทุกวันนี้ไม่เหมือนแต่ก่อน จึงโปรดเกล้าฯ ใ้ยกพระสมุทสาครานุรักษ์ ออกเสียจากที่ผู้ว่าราชการเมือง ให้กลับเข้าไปรับราชการ ณ กรุงเทพ ต่อไป<sup>1</sup>

หลังจากนั้น ทรงแต่งตั้งให้หลวงเทพราชแสนยา ปลัดในกรมพระกลาโหมฝ่ายพะล้า้ง เป็นผู้ว่าราชการเมืองแทน เนื่องจากทรงเห็นว่าเป็นคนเฉลียวฉลาดมีไหวพริบ และเคยรับราชการเป็นที่หลวงยกกระบัตรในเมืองสมุทรสาครมาก่อนหลายปี<sup>2</sup>

## 2. อำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมไพร่

โกษาธิบดีมีหน้าที่ควบคุมไพร่ทั้งที่อยู่ตามกรมกองในราชธานี และตามหัวเมือง ชายฝั่งทะเลตะวันออก มีอำนาจพิจารณาหักจำหน่ายไพร่ในสังกัดของตนว่าลดลงเนื่องจากชรา พิกการ เสียสติ หรือตาย เป็นจำนวนเท่าใด โดยเป็นมูลนายใหญ่ควบคุมการสักซ้อมมือ และ ทำบัญชีสำมะโนครัวของไพร่ในสังกัดร่วมกับกรมพระสุรัสวดี (สัสดี) ซึ่งคุมบัญชีกลาง ตลอดจนมี หน้าที่ออกหมายเกณฑ์ไพร่ทั้งการเกณฑ์แรงงาน และเกณฑ์เฉลี่ยตามความต้องการของราชธานี ตลอดจนเร่งรัดส่วยต่าง ๆ จากหัวเมือง

ก. วิธีการควบคุมไพร่ สังคมไทยสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการใช้พระราชบัญญัติ ลักษณะการเกณฑ์ทหารและพระราชบัญญัติเลิกทาสใน พ.ศ. 2448 แบ่งคนในสังคมออกเป็น 4 ชั้นชั้น ประกอบด้วย เจ้านาย ขุนนาง ไพร่ และทาส ไพร่หรือสามัญชนทั่วไปแบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ<sup>3</sup> คือ "ไพร่หลวง" หมายถึงไพร่ของหลวงที่ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ โดยมีมูลนายหรือขุนนางเป็นผู้ควบคุมดูแลต่างพระเนตรพระกรรณ "ไพร่สม" หมายถึง ไพร่ส่วนตัว ของเจ้านายขุนนาง และ"ไพร่ส่วย" หมายถึง ไพร่หลวงหรือไพร่สมตามหัวเมืองที่อยู่ห่างไกล

<sup>1</sup> กจช., ร.4 รล. กท. 38 (ร่างตรามิไปตามเมืองขึ้นกรมท่า เล่ม 1) หน้า 238-240.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> อัญชลี สุสายัณห์, "ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่...", หน้า 90-101.

จากราชธานี ไม่สะดวกที่จะเข้าเวรในราชธานีก็ต้องส่งสิ่งของหรือส่วยเงินตอบแทน นับว่าไพร่เป็นชนชั้นที่มีจำนวนมากที่สุดและเป็นกำลังสำคัญของบ้านเมือง รัฐถือว่าไพร่จะต้องรับราชการโดยการไ้แรงงานหรือส่วยแล้วแต่กรณี รัฐจำเป็นต้องรู้วิธีการควบคุมไพร่ เพื่อรู้จำนวนไพร่ ตำแหน่งโภษาธิบตีจึงเป็นจักรกลหนึ่งที่รัฐนำมาใช้

ไพร่ที่อยู่ในสังกัดโภษาธิบตีหรือกรมท่ามีทั้งที่กรมกองในราชธานี และที่หัวเมืองชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งมีจำนวนมากทั้งคนไทยและชาวต่างชาติ โดยเฉพาะคนจีนที่ประกอบอาชีพเพาะปลูกและค้าขาย วิธีการควบคุมไพร่จึงต้องมีระบบโดยให้ไพร่ไทยสังกัดมูลนาย กรม กอง ในระดับต่าง ๆ ส่วนคนจีนนั้นดังที่กล่าวมาแล้วว่ามีกรมท่าชายเป็นผู้ดูแลในเขตราชธานีและหัวเมืองใกล้เคียง ส่วนที่อยู่ในหัวเมืองห่างไกลก็จะมีผู้ปกครองเงินคูแลตามลำดับ ส่วนเลกเงินหรือเลกบุตรเงินหมายถึงพวกลูกหลานจีนที่มาสักข้อมือนั้นรวมอยู่ในระบบไพร่ของไทย<sup>1</sup>

ไพร่แต่ละครัวเรือนหลายครัวเรือนรวมกันเป็นกอง อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกอง นายหมวด ซึ่งเป็นมูลนายระดับล่างสุด แต่มีความใกล้ชิดไพร่มากที่สุด จะเป็นผู้เรียกเกณฑ์ไพร่ในยามต้องการตัวมารับราชการ เพราะมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นเดียวกันกับไพร่ และส่วนใหญ่มีตำแหน่งเป็นขุนหมื่น ไพร่หลายกองรวมกันเข้าเป็นกรมอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้ากรม ในแต่ละกรมจะมีปลัดกรมเป็นผู้ช่วย และมีสมุหนับดูซีเป็นผู้ทำนับดูซีไพร่ กรมเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของโภษาธิบตีอีกทีหนึ่ง เมื่อมีราชการใด ๆ โภษาธิบตีจะส่งผ่านมูลนายไปตามลำดับชั้นเป็นทอด ๆ จนถึงตัวไพร่ ในทำนองเดียวกัน ถ้าไพร่จะรายงานราชการใด ๆ ก็จึ่รายงานขึ้นไปยังมูลนายที่เหนือกว่าจนถึงโภษาธิบตี การควบคุมไพร่ตามระบบดังกล่าวจึงดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ไม่ยากนักในทางทฤษฎี เพราะหัวเมืองที่สังกัดกรมท่าเป็นเมืองที่สามารถติดต่อกับราชธานีได้ไม่ยากนัก

อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติ การควบคุมไพร่ของโภษาธิบตีจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความร่วมมือของมูลนายทุกระดับ โดยสามารถวัดได้จากความร่วมมือในการปฏิบัติ

<sup>1</sup> ศรศักดิ์ ชูสวัสดิ์, "ผูกปี้: การจับเก็บเงินค่าแรงแทนการเกณฑ์แรงงานจากคนจีนในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 73-76. กจช. ร.5 กต. เล่มที่ 45 จ.ศ. 1241 (พ.ศ. 2422) เลขที่ 22 นำตั้งข้าหลวงถือตราไปตามเมืองขึ้นว่าด้วยผูกปี้ข้อมือเงิน.

ตามคำสั่งของมุลนายระดับเหนือว่าทำได้มากน้อยเพียงใด เช่น การสักข้อมือและทำบัญชีสำมะโนครัวของไพร่ การเกณฑ์แรงงาน การเกณฑ์ส่วย ในขณะที่เดียวกันโภษาธิปไตยสามารถควบคุมและเสริมสร้างอำนาจให้เจ้าเมือง โดยให้ความร่วมมือให้การช่วยเหลือและแก้ข้อขัดข้องเป็นการตอบแทน<sup>1</sup>

ข. การสักข้อมือและทำบัญชีสำมะโนครัวไพร่ ในสมัยรัตนโกสินทร์มักจะมีการสักข้อมือและทำบัญชีสำมะโนครัวไพร่เกือบทุกรัชกาล มักจะทำเมื่อมีการผลัดเปลี่ยนแผ่นดินหรือทำตามความจำเป็น ถ้าการสักข้อมือและการทำบัญชีสำมะโนครัวไพร่ครั้งก่อนไม่รัดกุมจนทำให้รัฐสูญเสียผลประโยชน์

หลักฐานเกี่ยวกับการสักข้อมือและการทำบัญชีสำมะโนครัวไพร่ที่เก่าแก่ที่สุดเป็นหลักฐานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย<sup>2</sup> โดยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยทรงกล่าวไว้ว่า สืบเนื่องมาจากราชการสงครามในรัชกาลก่อน ทำให้การควบคุมไพร่มีปัญหาในเรื่องจำนวนไพร่ ฉะนั้นหลังจากพระองค์เสด็จเสวยราชสมบัติแล้ว ใน พ.ศ. 2353 จึงมีพระราชโองการสั่งให้สักข้อมือแล (ไพร่) หลายหมู่ใหม่ แล้วให้กรมพระสุรัสวดีชำระไพร่ซึ่งวิวาทเกี่ยวข้องค้างเกินกันมาตั้งแต่รัชกาลก่อนให้แล้วเสร็จ โดยให้ผู้มีคดีเกี่ยวข้องกับไพร่นั้นมาว่ากล่าวให้เรียบร้อย เพราะถ้าละเลยไว้ไปภายภาคหน้าก็จะไม่สามารถนำมาชำระได้ ทั้งมีพระราชโองการสั่งให้เจ้าเมืองกรมการสั่งแขวงนายบ้านนายอำเภอประกาศว่าร้องว่า บรรดาไพร่ที่หนีมุลนายอยู่ ณ ที่ใดขอให้กลับมาสังกัดมุลนายดั้งเดิม แต่ถ้าไม่สมัครใจจะสังกัดมุลนายเดิมจะหา มุลนายใหม่ได้ในครั้งนี้ครั้งเดียว โดยจะเอาโทษเพียงภาคทัณฑ์เท่านั้นเอง

<sup>1</sup> ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 23 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒนาการ, 2464), หน้า 50-51. ชุมนุมเรื่องจันทรี (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), หน้า 162-170.

<sup>2</sup> พระราชกำหนดคลังเลกรัชกาลที่ 2 จุลศักราช 1172 (พ.ศ. 2353) อ้างถึงใน พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ฉบับหอสมุดแห่งชาติ (พระนคร: สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2505), 1:382-387

อย่างไรก็ดี ไพร่ในหัวเมืองที่หลบหนีอยู่นั้น ถ้าจะผลัดเปลี่ยนมุลนายใหม่ขอให้เป็นมุลนายในหัวเมืองเดียวกัน เพราะไพร่ในหัวเมืองมีจำนวนน้อย ฉะนั้นถ้าไพร่ผู้ใดไม่ยอมเข้ามาสวามิภักดิ์ หลบหนีเข้าไปของหัวเมืองใด ก็ให้เจ้าเมืองกรมการของหัวเมืองนั้นจับคนออกติดตามจับเอาตัวไพร่ บุตรภรรยามาขังคุกตรางให้หมดสิ้น ถ้าหัวเมืองใดเกลี้ยกล่อมไพร่ได้จำนวนเท่าไรก็ให้บอกจำนวนและชื่อคน ชื่อบ้าน ชื่อตำบลว่าสังกัดมุลนายผู้ใด เข้าไปยังลูกขุน ๗ ศาลา ห้ามมิให้เจ้าเมืองผู้รักษาเมืองกรมการปิดบังไว้แม้แต่คนเดียว

การผลัดเปลี่ยนมุลนายของไพร่ดังกล่าว ให้มุลนายนำตัวไพร่ไปสักข้อมือให้หมด ถ้ามุลนายผู้ใดตั้งกองเกลี้ยกล่อมสะสมผู้คนไว้ในป่าต่อไปอีก และรู้เห็นเป็นใจให้ไพร่หลบหนีเหมือนอย่างเมื่อก่อน จะมีโทษเสมอโทษกบฏเลยทีเดียว การสักข้อมือไพร่ครั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยโปรดเกล้าฯ ให้สักข้อมือไพร่ในเมืองหลวงก่อน แล้วจึงให้ข้าหลวงกองสักออกไปสักข้อมือไพร่ในหัวเมือง ถ้าข้าหลวงกองสักออกไปเมืองใดเมื่อใด ให้ผู้รักษาเมืองผู้รั้งและกรมการคอยสอดส่องจับไพร่ที่มีได้สังกัดมุลนายใดมาสักไว้เป็นไพร่ของเมืองนั้น ส่วนไพร่ที่มีมุลนายอยู่แล้วแต่ยังมีได้สักข้อมือในครั้งนี้ ให้เจ้าเมืองกรมการจับตัวส่งเข้าไปในราชธานี เพื่อจะได้ลงพระราชอาญาอย่างหนักทั้งไพร่และมุลนายในฐานะที่เบียดบัง โดยเฉพาะไพร่นั้น นอกจากจะถูกลงพระราชอาญาอย่างหนักแล้ว ยังจะถูกส่งไปเป็นตะพุ่นหญ้าช้างอีกค่อหนึ่งด้วย

การควบคุมไพร่ของโกษาธิบดีโดยวิธีการสักข้อมือไพร่นั้น แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยจะทรงกำชับและทรงคาดโทษไว้อย่างหนัก แต่เข้าใจว่ายังไม่รัดกุมพอ เพราะปรากฏหลักฐานว่าใน พ.ศ. 2368 ต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกเหนือจากการควบคุมไพร่ด้วยวิธีการสักข้อมือแล้ว ยังโปรดเกล้าฯ ให้ผู้มีหน้าที่เรื่องนี้ทำบัญชีสำมะโนครัวอีกด้วย ทั้งยังทรงบอกถึงกระบวนการสักไพร่ไว้อย่างถี่ถ้วน ดังความตอนหนึ่งในจดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1187 (พ.ศ. 2368) ว่า

\* การสักข้อมือไพร่ ถ้าในรัชกาลก่อนสักตรงแขนข้างท้องมือ รัชกาลต่อมาสักตรงแขนข้างหลังมือ ถึงรัชกาลต่อไปกลับไปสักข้างหลังท้องมืออีก อ้างจากเรื่องเดียวกัน, หน้า 387.

เมื่อจะตักเล่นนั้นให้ปลุกโรงตัก ให้ปลุกโรงตักมีรั้วตระวางลอมประตูเข้าประตูหนึ่ง  
 ประตูออกประตูหนึ่ง ให้ข้าหลวงเจ้าเมืองกรมการกำกับกันรักษาประตูรวมนับ  
 ตัวเลขเข้าไปตักให้ถ้วนถี่ อย่าให้แปลกปลอมเข้าไปตักแต่คนหนึ่งได้ ให้แมกอง  
 ตรวจตราดูแลให้ซึ่งตัก ๆ แต่ตามยงทำเนียบ อย่าคิดอุบายหายเอาเงินกับ  
 ตัวเลขที่มาตัก ถ้าไม่ได้เงินเขียนอักษรตัวใหญ่ตักถูกจนโลหิตไหลอาบเกินประมาร  
 ณาใดเงินเขียนตัวเล็ก ตักเบา จนไม่เห็นตัวอักษรเป็นยังนี้ได้ ถ้าแลเพลาลึกตัก  
 แล้วให้ ข้าหลวง กรมการ กำกับกันเอา เหล็กตัก ชวน้ำหมึก เข้าหีบปิดตราประจำปากหีบ แล้วมอบให้  
 ข้าหลวง กรมการ รักษาไว้ เพลาเข้าเมื่อจะเอาเหล็กออกตักให้ ข้าหลวง  
 เจ้าเมือง กรมการ

พร้อมกันตรวจดวงตราซึ่งประจำหีบจงทุกวัน<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว การควบคุม  
 ไพร่ของโกษาธิบดีจะรัดกุมกว่าในรัชกาลก่อน แต่โกษาธิบดีก็ยังไม่สามารถทราบจำนวนไพร่ใน  
 สังกัดได้ ทั้ง ๆ ที่มีหมายเหตุไปยังมูลนายหลายครั้ง เพราะมูลนายมักเพิกเฉย พิจารณาได้  
 จากคนที่เป็นคนกัน ปรากฏชัดว่ายังมีไพร่ที่ยังมิได้สักชื่อมืออีกจำนวนมาก ก็โปรดเกล้าฯ ให้  
 สักชื่อมือเสีย แต่มูลนายก็มีได้เคื้อรื้อนอีก ยิ่งคงมีไพร่อีกจำนวนมากที่ยังมิได้สักชื่อมือ คงจะ  
 เห็นได้ว่า เมื่อมีโจรผู้ร้ายปล้นสะดม หรือมีการทะเลาะวิวาทแทงกันตาย ก็ยังพบว่าผู้ร้าย  
 ที่มีได้สักชื่อมืออีกจำนวนมาก และกลายเป็นปัญหาว่าเมื่อจับผู้ร้ายเหล่านี้ได้แล้วหามูลนายไม่ได้  
 เพราะมูลนายเบียดบังไว้ไม่เอามาสัก ทำให้พวกผู้ร้ายจำพวกนี้กำเริบเป็นเสี้ยนหนามแผ่นดินมากขึ้น<sup>2</sup>  
 ด้วยเหตุนี้ในปลายรัชสมัยของพระองค์ใน พ.ศ. 2389 จึงทรงออกหมายประกาศให้ทุกฝ่าย ทั้ง  
 ฝ่ายทหารและพลเรือนร่วมมือกันแต่งกองจับ เพื่อจับตัวไพร่ที่ยังมิได้สักชื่อมือ โดยทรงตั้งรางวัล  
 ไว้ว่า "ถ้ากองจับ (ไพร่-ผู้เขียน) มาได้แต่หัวเมืองจะพระราชทานเพิ่มเงินบำเหน็จให้ตาม  
 หัวเมืองใกล้ไกล แล้วจะให้เร่งเอาเงินกับตัวเลขใช้แทนเงินหลวงให้ครบ"<sup>3</sup> ส่วนมูลนายถ้า  
 ยังเบียดบังไว้ก็จะลงโทษมูลนายตามลำดับ แล้วรับเอาตัวไพร่นั้นเป็นไพร่หลวงให้หมด<sup>4</sup>

<sup>1</sup> กทช., ทอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1187 (พ.ศ. 2368)  
 เลขที่ 7 ร่างตราสักเลข.

<sup>2</sup> กทช., ทอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1208 (พ.ศ. 2389)  
 เลขที่ 144 หมายประกาศสักเลข.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

หลังจากพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงออกหมายประกาศใน พ.ศ. 2389 แล้ว ใน พ.ศ. 2391 พระองค์ก็โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหพระกลาโหม<sup>1</sup> (คิต) เป็นแม่กองสักไพร่หัวเมืองปักษ์ใต้ โดยไม่มีขุนนางผู้ใหญ่กรมพระสุรัสวดีเข้ากำกับด้วยอย่างแต่ก่อน\* แต่ไม่ปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับการสักข้อมือไพร่ในหัวเมืองที่สังกัดกรมท่าในปีนี้ เพิ่งมีใน พ.ศ. 2398 โดยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ (คิต) เป็นแม่กองสักไพร่ทั่วพระราชอาณาจักรควบคู่กับสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาพิชัยญาติ (ทัต) แทนที่กรมพระสุรัสวดี กรมพระสุรัสวดีมีบทบาทแต่เพียงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ร่วมไปในกองสัก และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของแม่กองใหญ่<sup>2</sup>

ดังที่เคยกล่าวมาแล้วว่า ใน พ.ศ. 2368 ต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้ทำบัญชีสำมะโนครัวไพร่ควบคู่กับการสักข้อมือวิธีการนี้ทำต่อเนื่องมาในรัชกาลต่อมาด้วย ทั้งสมุหนายก สมุหพระกลาโหม และโกษาธิบดีจึงสั่งให้กระทำเช่นเดียวกัน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าโกษาธิบดีสามารถรวบรวมบัญชีสำมะโนครัวไพร่ได้<sup>3</sup> อาจจะเป็นเพราะหัวเมืองในสังกัดทางโกษาธิบดีมีน้อยกว่าในสังกัดของสมุหนายกและสมุหพระกลาโหม มาในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีหมายประกาศให้ทำบัญชีสำมะโนครัวไพร่หัวเมืองในทุกสังกัดอีก<sup>4</sup> แต่เป็นการทำบัญชีสำมะโนครัวไพร่ตามแบบสมัยใหม่

<sup>1</sup> สุกัญญา บำรุงสุข "อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์," หน้า 68.

\* กรมพระสุรัสวดีในสมัยก่อนเป็นพนักงานรักษาทะเลเขียนทางว่าบัญชีไพร่พลของฝ่ายทหารและพลเรือนทั้งในกรุงและหัวเมือง เป็นบัญชีกลาง มีศาลของตัวเองและเป็นพนักงานเก็บเงินแทนราชการซึ่งไพร่ไม่ได้มาทำ ตลอดจนเป็นพนักงานออกโฉนดหมายในข้าราชการทั้งปวงที่จะให้รู้ทั่วไป อ้างจาก พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย แก่ไขการปกครองแผ่นดิน, หน้า 14

<sup>2</sup> ประกาศให้สมเด็จพระเจ้าพระยาทั้ง 2 องค์ เป็นแม่กองสักเลข ปีเถาะสัปตศก (พ.ศ.2398) อ้างถึงใน ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2398-2400 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2503), หน้า 136-140.

<sup>3</sup> กจช., ร.4 กท. เล่มที่ 38 จ.ศ. 1231 (พ.ศ. 2412) เลขที่ 52 เรื่องสารตรา มีไปถึงเจ้าเมืองกรมการว่าด้วยให้ข้าหลวงออกไปทำบัญชีสำมะโนครัว

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

ค. การเกณฑ์แรงงานและส่วย นอกเหนือจากการสักข้อมือและการทำบุญที่สามะโนคร้ว  
ไพร่แล้ว โภษาธิคียังมีอำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมไพร่โดยวิธีการเกณฑ์แรงงานและส่วยอีกด้วย  
กล่าวคือการเกณฑ์แรงงานนั้น ถ้าบ้านเมืองมีศึกสงครามก็จะเกณฑ์ไพร่ไปออกรบ ยามบ้านเมือง  
สงบก็จะเกณฑ์มาทำราชการต่าง ๆ ส่วนการเกณฑ์ส่วยจะทำได้ในกรณีที่ไพร่ไม่สามารถเข้าเวรทำ  
ราชการได้ ก็จะต้องส่งส่วยตามที่ทางราชการจะกำหนดทั้งชนิดของส่วยและปริมาณ ในบางโอกาส  
เมื่อมีราชการพิเศษ โภษาธิคีจะเกณฑ์แรงงานและสิ่งของจากไพร่อีกเป็นครั้งคราว และแบ่งเกณฑ์  
เฉลี่ยไปยังหัวเมืองต่าง ๆ เรียกว่าเกณฑ์เฉลี่ย มีวิธีการเกณฑ์ดังนี้ เมื่อทางเมืองหลวงมีความ  
ต้องการสิ่งใด จะมีสารตราจากโภษาธิคีไปถึงเจ้าเมืองตามที่จะเกณฑ์ ถ้ากรณีเร่งส่วยค้าง  
โภษาธิคีจะเตือนไปยังเจ้าเมืองให้เร่งรัดส่วยค้าง ไม่ได้ระบุโทษของการไม่ปฏิบัติตาม

การเกณฑ์แรงงานมาทำราชการต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความต้องการของราชการ เช่น  
เกณฑ์มาก่อสร้างพระราชวัง วังเจ้านาย วัด ป้อม ชุกคลอง ทำถนน ดังกรณีเกณฑ์แรงงาน  
ไพร่เมืองพนัสนิคมมาทำป้อมที่เมืองสมุทรปราการในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว<sup>1</sup>

การเกณฑ์ส่วย ในระยะที่สถาปนาพระราชวงศ์จักรีนั้น การเกณฑ์ส่วยจากไพร่มักจะ  
เกณฑ์เป็นสิ่งของที่มีอยู่ในหัวเมืองนั้น และเป็นสิ่งของที่ทางราชการต้องการ มาในปลายรัชสมัย  
พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทางราชการจะค่อย ๆ เปลี่ยนเป็นการเก็บเงินแทนส่วย  
สิ่งของ เนื่องจากความต้องการเงินจ้าง

---

<sup>1</sup> กจช., ร.4 กท. เล่มที่ 38 (ร่างตรามีไปตามเมืองขึ้นกรมท่าว่าด้วยราชการต่าง ๆ  
เล่ม 1) เลขที่ 62 เรื่องตราเกณฑ์เมืองพนัสนิคมมาทำป้อมที่เมืองสมุทรปราการ, เลขที่ 63  
เรื่องตราเกณฑ์ภาษาปากน้ำมาทำป้อม



แรงงานใช้ในการก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ<sup>1</sup> แต่ละเมืองเกณฑ์ไม่เท่ากัน โดยเรียกเก็บตามสภาพ  
ภาระหน้าที่ และจำนวนไพร่ของแต่ละเมือง สำหรับเงินแทนส่วยในกรมเท่านั้นจะปรากฏหลักฐาน  
เด่นชัดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอม  
เกล้าเจ้าอยู่หัว ดังรายละเอียดในจดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 บางฉบับ ทำให้เราได้ทราบว่า  
มีการเรียกเงินแทนส่วยจากหัวเมืองขึ้นกรมท่า เรียกอะไรบ้าง อัตราเท่าใด ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 2 แสดงรายการเก็บส่วยสรรพเหตุขึ้นกรมท่ากลาง พ.ศ. 2412

ลำดับที่	ส่วย	จำนวน เลก (คน)	จำนวนสิ่งของ	จำนวน เงินแทนส่วย
1	พริกไทย	278	195ทาบ 65ซั่ง	27ซั่ง 15ตำลึง
2	รง	2420	289ทาบ 17ซั่ง	209ซั่ง 9ตำลึง 3บาท 1สลึง
3	เสื่อคลา	91	91 ผืน	6ซั่ง 13ตำลึง 1บาท
4	อาศนา	146	730 รวง	15ซั่ง 15ตำลึง 2บาท
5	กฤษณา	173	4ทาบ 28ซั่ง	15ซั่ง - - 2สลึง
6	หวายพศเคา	79	4740 คด	6ซั่ง 14ตำลึง 3บาท
7	กากกะรุน	9	15ซั่ง	- 13ตำลึง - 2สลึง
8	กระวาน	175	9ทาบ 21ซั่ง	13ซั่ง 18ตำลึง 1บาท
9	ไม้แดง	309	2397ทาบ 20ซั่ง	29ซั่ง 3ตำลึง 2บาท
10	ดินประสีว	93	26ทาบ 4ซั่ง	6ซั่ง 19ตำลึง 2บาท
11	ทอง	82	7ตำลึง 2บาท 3สลึง	8ซั่ง 4ตำลึง
12	ปาน	9	1ทาบ 80ซั่ง	- 15ตำลึง 3บาท
13	ฝูาง	111	83โยน	8ซั่ง 7ตำลึง
14	ส่วยกระดาน	65	กระดาน 319 แผ่น	5ซั่ง 4ตำลึง 1บาท
15	อากรผลไม 5 อย่าง	-	-	18ซั่ง 13ตำลึง 2บาท 3สลึง
				รวม 349ซั่ง 4ตำลึง 1บาท 3สลึง

ที่มา : กทช. หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 จ.ศ.1231 (พ.ศ.2412)

เลขที่ 1648 บัญชีเรื่องเงินส่วยขึ้นกรมท่ากลาง

<sup>1</sup> บุณรอด แก้วกันหา, "การเก็บส่วยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ.2325-2411)",  
(วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 37-44, กทช. หอวชิรญาณ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ.1207  
(พ.ศ. 2388) เลขที่ 34 เรื่องบัญชีเงินส่วยเมืองตราขเมืองจันทบุรี.

สำหรับส่วยสรรพหตุชั้นกรมท่ากลาง มีอัตราการส่งสิ่งของ หรือส่งเป็นเงินเอาไวคังนี้

ตารางที่ 3 แสดงอัตราการส่งส่วยสรรพหตุเมืองชั้นกรมท่า

ลำดับที่	ชนิดของส่วย	จำนวนสิ่งของที่ส่ง/คน	จำนวนเงินแทนส่วย/คน	หมายเหตุ
1	พริกไทย	หนัก 10 ชั่ง	2 ตำลึง	
2	รง	หนัก 12 ชั่ง	1 ตำลึง 3 บาท	
3	เปลือกลา	ยาว8ศอก กว้าง7ศอก 1 ผืน	1 ตำลึง 3 บาท	
4	อาศนา	จำนวน 5 รวง	1 ตำลึง 3 บาท	
5	กฤษณา	หนัก 2 ชั่งครึ่ง	1 ตำลึง 3 บาท	
6	หวายพัศเคา	จำนวน 60 คด	1 ตำลึง 3 บาท 2 สลึง	
7	กากกะรุน	หนัก 2 ชั่งเงิน	1 ตำลึง 3 บาท	
8	กระวาน	-	-	
9	ไม้แดง	หนัก 7 หาบ 50 ชั่ง	1 ตำลึง 3 บาท 2 สลึง	
10	คินประสิว	หนัก 24 ชั่ง	1 ตำลึง 2 บาท	
11	ทอง	หนัก 1 สลึง 1 เฟื้อง		
12	มาน	20 ชั่ง	1 ตำลึง 3 บาท	
13	ฝาง	ครึ่งโยน	1 ตำลึง	
14	ส่วยกระดาน	5 แผ่น	1 ตำลึง 3 บาท	

ที่มา : กทช., หอวชิรญาณ, จคหมายเหตุรัชกาลที่ 5 จ.ศ. 1231 (พ.ศ. 2412)

เลขที่ 1648 บัญชีเรื่องเงินส่วยชั้นกรมท่ากลาง

หนึ่งในหัวเมืองกรมท่า ทางการยังได้เงินจากชาวจีน เรียกว่า เงินผูกปี้ เป็นเงิน  
คอบแทนจากชาวจีนที่ไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน เริ่มมีขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธ  
เลิศหล้านภาลัย โดยเรียกเก็บคนละ 1.50 บาท ในทุก ๆ 3 ปี<sup>1</sup> มาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรียกเพิ่มเป็นคนละ 4.25 บาท ถ้าเป็นคนจีนที่ไม่ให้ผูกปี้ที่ข้อมือ  
เรียกเพิ่มเป็น 6.50 บาท และถ้าผูกปี้ปลอมก็จะเรียกถึง 40 บาท<sup>2</sup>

สำหรับการเกณฑ์เฉลี่ย มีหลักการเกณฑ์ทำนองเกี่ยวกับการเกณฑ์ส่วย แต่เป็นการ  
เกณฑ์แรงงานและสิ่งของเป็นกรณีพิเศษเป็นครั้งคราว โดยในแต่ละเมืองจะถูกเกณฑ์ไม่เท่ากัน  
โกษาธิบดีจะคำนึงถึงสภาพภาระหน้าที่และจำนวนของไพร่ในแต่ละเมืองเพื่อประโยชน์ที่แตกต่าง  
กันด้วย อาทิ ใช้ในงานพระบรมศพ สงคราม การซ่อมแซมพระนคร วัด การก่อสร้าง  
กำแพง เครื่องราชบรรณาการ คังตัวอย่างต่อไปนี้

ใน พ.ศ. 2352 พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยมีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ  
สั่งว่า ในงานพระบรมศพในพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ให้คิดเกณฑ์เครื่องทำพระเมรุ  
มาอุมาจจากหัวเมืองทุกสังกัด ทั้งบอกรายละเอียดชัดเจน หัวเมืองขึ้นในกรมท่าก็เช่นเดียวกัน  
เช่น

...เส้าพระเมรุใหญ่ทิศยาว 17 วา 2 ศอก 4 ตัน ยาว 14 วา 4 ตัน  
เส้าพระเมรุทิศยาว 5 วา 3 ศอก 24 ตัน ยาว 5 วา 2 ศอก 14 ตัน  
รวม 46 ตัน เส้ารวก 14 วา ใหญ่ตัน 7 กำ ปลาย 5 กำ รวม 3 ตัน...  
คอกไม้เพลิง ไม้โลพลู 1000 ศรีสุก ปะทัด ซ่อพะเนียง 200 ไม้รวก  
ตรวจจน 500 ให้เจ้าเมืองกรมการส่งไม้สิ่งของทั้งนี้เข้ามาให้ถึงกรุงเทพฯ...<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Walter F. Vella, Siam Under Rama III, (New York, 1957), p.21.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 กต. เล่มที่ 45 จ.ศ. 1241 (พ.ศ. 2422) เรื่องที่ 22 นำตั้ง  
ข้าหลวงถือตราไปตามเมืองขึ้นว่าด้วยผูกปี้ข้อมือจีน

<sup>3</sup> กทช., หอวชิรญาณ, จคทหมายเหตุรัชกาลที่ 2 จ.ศ. 1171 (พ.ศ. 2352) เลขที่ 5  
เรื่องเกณฑ์เส้าไม้เครื่องทำพระเมรุสมเด็จพระพุทธยอดฟ้า



ใน พ.ศ. 2381 เมื่อจะมีการส่งเครื่องราชบรรณาการไปจัมก้องที่กรุงปักกิ่ง พระยาโชฎิกกราชเศรษฐี เจ้ากรมท่าซ้ายผู้รับผิดชอบเรื่องนี้จะต้องออกหมายเกณฑ์เครื่องราชบรรณาการจากหัวเมืองในทุกสังกัด สำหรับกรมท่าให้รับผิดชอบ "ไมปฤษนาทอนำม  $\frac{1}{3}$  นั้นไท... กรมท่ามีตราไปไท เจ้าเมือง กรรมการ เรงรักเอามาส่งต่อเจ้าพนักงานพระคลังในซ้าย ให้ทันกำหนด"<sup>1</sup>

### 3. อำนาจหน้าที่ด้านการทหาร

ตามธรรมเนียมของบ้านเมืองแต่โบราณแบ่งขุนนางออกเป็น 2 พวก คือ พวกหนึ่งเป็นฝ่ายทหาร อีกพวกหนึ่งเป็นฝ่ายพลเรือน แต่เมื่อมีการทัพศึกสงครามก็ต้องออกรบพุ่งด้วยกันทั้งสองฝ่าย<sup>2</sup> ดังนั้นแม้ว่าโกษาธิบดีจะเป็นตำแหน่งเสนาบดีจตุสดมภ์ฝ่ายพลเรือนก็ตาม จะเห็นว่าเมื่อมีราชการสงครามต้องมีหน้าที่ระเตรียมกองทัพตลอดจนเป็นแม่ทัพออกรบพุ่ง เช่นเดียวกับอัศวินเสนาบดีทั้งสองตำแหน่ง คือ สมุหนายก และสมุหพระกลาโหม เพราะทั้งสามตำแหน่งนี้มีหน้าที่ควบคุมกำลังคนและปกครองหัวเมืองต่าง ๆ แต่ละเขตพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ จึงสามารถกะเกณฑ์ผู้คนจัดตั้งเป็นกองทัพและจัดเตรียมเสบียงได้สะดวกและรวดเร็ว<sup>3</sup>

ก. การบังคับบัญชากรมฝ่ายทหาร โกษาธิบดีได้บังคับบัญชากรมฝ่ายทหารอยู่กรมหนึ่งคือ กรมอาสาใหม่ หรือกรมไพร่หลวงอาสาใหม่ชั้นกรมท่ากลาง กรมนี้เป็นกรมราชการฝ่ายทหารซึ่งตั้งขึ้นใหม่เมื่อต้องการให้มีกรมทหารชั้นอยู่ในกรมต่าง ๆ เพื่อเป็นกำลังของเสนาบดีหรือเจ้ากรมได้บังคับบัญชาทหารหมู่หนึ่งทุกคน เพราะเมื่อมีการทัพศึกไม่ได้เกณฑ์แต่ข้าราชการฝ่ายทหาร

<sup>1</sup> กษ., หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1200 (พ.ศ. 2381) เลขที่ 18 ร่างตราถึงผู้ว่าราชการเมืองต่าง ๆ เรื่องเกณฑ์เครื่องราชบรรณาการไปจัมก้องที่กรุงปักกิ่ง

<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระบรมราชาธิบาย ว่าด้วยยศของขุนนาง" ในกรมศิลปากร, การแต่งตั้งขุนนางไทย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา, 2521), หน้า (10).

<sup>3</sup> สักกัญญา บำรุงสุข "อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า 53.

เท่านั้น ผู้ใดต้องไปราชการทัพก็จะได้ใช้ทหารในหมู่ของตนเป็นกำลัง กรมอาสาใหม่หรือกรมไพร่หลวงอาสาใหม่นี้เป็นทหารอย่างเก่าไม่ได้ฝึกหัด ไม่มีเงินเดือนทั้งสิ้น<sup>1</sup>

ข. การเป็นแม่ทัพยามสงคราม ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นตั้งแต่รัชกาลที่ 1 จนถึงต้นรัชกาลที่ 4 ยังมีศึกสงครามกับทั้งพม่า เขมร และญวน เมื่อมีราชการศึกสงครามต้องเกณฑ์กองทัพหลายฝ่ายหลายทัพ เจ้าพระยาโกษาธิบดีได้รับพระบรมราชโองการให้ดำรงตำแหน่งแม่ทัพไปร่วมรบในสงครามต่าง ๆ หลายครั้ง แม้การปฏิบัติราชการสงครามของโกษาธิบดีในสมัยรัตนโกสินทร์จะไม่ปรากฏบทบาทและความสามารถเฉพาะตัวเด่นชัดก็ตาม แต่ได้ทำหน้าที่ร่วมรับผิดชอบในราชการศึกสงครามตลอดมา

ในสมัยรัชกาลที่ 1 เมื่อครั้งสงครามเก้าทัพ พ.ศ. 2328 เป็นศึกครั้งแรกในสมัยรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงจัดทัพตั้งรับหลายทาง สำหรับทางเหนือ "มีพระราชดำรัสให้สมเด็จพระเจ้าหลานเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงอนุรักษ์เทเวศร์ กรมหลวงนรินทรณ์เรศร์ เจ้าพระยามหาเสนา พระยาพระคลัง พระยาอุไทยธรรม และข้าราชการในกรุงเทพฯ และหัวเมือง ยกกองทัพไปตั้งรับพม่า ณ เมืองนครสวรรค์ทัพหนึ่ง"<sup>2</sup> โกษาธิบดีผู้รับพระบรมราชโองการให้แม่ทัพครั้งนั้นคือ พระยาพระคลัง (หน) ได้รับคำสั่งให้ยกกองทัพไปกับพระยาอุไทยธรรม (บุญนาค) คู่มือกองทัพไปตั้งค่ายอยู่ที่เมืองชัยนาท<sup>3</sup> เมื่อทัพหลวงยกขึ้นไปบรรจบแล้วได้ยกกองทัพขึ้นไปทางปากน้ำโพ เพื่อตีทัพพม่าซึ่งมาตั้งค่ายอยู่ ณ บ้านระแหงให้แตกโดยเร็ว แต่เมื่อแม่ทัพพม่าได้ข่าวว่ากองทัพด้านอื่นถูกตีแตกแล้วจึงไม่สู้รบ รีบเลิกทัพหนีกลับไปก่อน กองทัพพระยาพระคลัง (หน) จึงไม่ทันได้สู้รบในสงครามครั้งนี้<sup>4</sup>

<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัส..., หน้า 51-52.

<sup>2</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1, หน้า 67.

<sup>3</sup> สมเด็จพระนเรศวรมหาราช, ไทยรบพม่า (พระนคร: คลังวิทยา, 2505), หน้า 573.

<sup>4</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 หน้า 77-78.

ต่อมาใน พ.ศ. 2330 เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงยกทัพหลวงไปตีเมืองทวาย "พระยาพระคลังเป็นเกียกกาย"<sup>1</sup> คือเป็นแม่ทัพคุมกองเสบียง แต่ไม่ปรากฏหลักฐานกล่าวถึงการเตรียมเสบียงหรือการสู้รบในศึกครั้งนี้

ในต้นรัชกาลที่ 2 เมื่อพม่ายกกองทัพมาตีเมืองถลาง ในปลายปี 2352 โภษาธิปัตย์ คือ พระยาพระคลัง (กร) มีหน้าที่ประสานงานในการเตรียมเสบียงอาหารให้แก่กองทัพที่จะไปช่วยเมืองถลาง โดยเฉพาะกองทัพที่จะยกออกไปรักษาเมืองชุมพรนั้นถ้าจะซัดสนเสบียงอาหารได้โปรดเกล้าฯ "สั่งให้ยกเอากองเมืองท่าจีน เมืองแม่กลอง ซึ่งเข้ากองทัพอยู่ ณ เมืองราชบุรีนั้น ลงมาจัดแจงเรือลำเลียง ณ เมืองท่าจีน เมืองแม่กลองไปรับเอาข้าว ณ เมืองเพชรบุรีไปส่งกองทัพพระยาจำแสนยากรโดยเร็ว"<sup>2</sup> พระยาพระคลัง (กร) โภษาธิปัตย์ในขณะนั้นได้มีตรา โภษาธิปัตย์ออกมาสั่งราชการพระท่าจีน พระแม่กลอง ซึ่งปกครองหัวเมืองอยู่ใต้อำนาจของโภษาธิปัตย์ให้เตรียมปฏิบัติราชการสงครามตามพระบรมราชโองการ

สำหรับการศึก ครั้งนี้ พระยาโภษาธิปัตย์ (กร) ได้เป็นแม่ทัพโต้บังคับบัญชาของเจ้าพระยามหาเสนา สมุหพระกลาโหม ออกไปซัดทัพอยู่ที่ปากแพรกท่าดินแดง<sup>3</sup> ได้จัดให้แม่ทัพนายกองออกไปลาดตระเวนสืบราชการเพื่อแจ้งข่าวราชการเข้ามายังกรุงเทพฯ

นอกจากเป็นแม่ทัพเข้าร่วมรบในยามศึกสงครามแล้ว เมื่อเกิดสถานการณ์ที่ไม่น่าไว้วางใจ เช่น เกิดความยุ่งยากจลาจลในหัวเมืองประเทศราชซึ่งอาจจะรุนแรงขึ้นจนลุกลามกลายเป็นสงครามได้ ทางกรุงจะต้องหาทางระงับอย่างรวดเร็ว เช่น ในตอนต้นรัชกาลที่ 2 พ.ศ. 2353

<sup>1</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 หน้า 100.

<sup>2</sup> มุฉินิธิพระบรมราชานุสรณ์พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๒ จ.ศ. 1771-1773, (จัดพิมพ์ในวันพระราชสมภพครบ 202 ปี 24 กุมภาพันธ์ 2513), หน้า 30.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

เมื่อเกิดเหตุการณ์ยุ่งยากขึ้นในเมืองเขมร ครั้นพระอุทัยราชาธิราชให้มาขุนนางผู้ใหญ่ของเขมร แล้วชอกองทัพพวนเข้ามาช่วยรักษาความสงบเรียบร้อยใน เมืองเขมร ไทยเกรงว่าจะเกิดการปะทะต่อสู้กันจนลุกลามกลายเป็นสงครามได้ จำเป็นต้องหาทางระงับอย่างรวดเร็ว แม้ว่า เหตุการณ์จะเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสมุหนายกก็ตาม แต่พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยโปรดเกล้าฯ มอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งโกษาธิบดี ขณะนั้นคือ พระยาพระคลัง (กร) ไปตั้งกองบัญชาการอยู่ที่เมืองปราจีนบุรี<sup>1</sup> คอยฟังข่าวเหตุการณ์ในเมืองเขมรเพื่อแจ้งข้อราชการ เข้ามายังกรุง และให้มีหน้าที่ตระเตรียมเสบียงอาหาร รวบรวมข่าวจากหัวเมืองต่าง ๆ ขึ้นแจ้ง สร้างสีข้าวให้พอใช้ พระยาพระคลังเป็นผู้จ่ายเสบียงอาหาร และอาวุธที่ทางกรุงส่งมาให้แก่ กองทัพหัวเมืองที่เกณฑ์ให้ เข้าไปตั้งค่ายล้อมราชการ และรักษาสถานการณ์ในเขมร แต่ต่อมา เหตุการณ์สงบลงไม่ได้ลุกลามใหญ่โต

ต่อมาในตอนปลายรัชกาลที่ 2 พ.ศ. 2363 เมื่อได้ข่าวศึกพม่าเข้ามาอีก ได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกกองทัพไปตั้งซัดทัพที่เมืองต่าง ๆ หลายเมือง พระยาโกษาธิบดี (สังข์) กองยกกองทัพร่วม ไปกับกองทัพพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นศักดิ์พลเสพ ไปตั้งซัดทัพอยู่ที่เมืองเพชรบุรี ไม่ปรากฏ บทบาททางด้านการสงคราม แต่ถูกร้องเรียนว่า พวกนายทัพนายกองเบียดเบียนราษฎรไปบังคับ จักซื้อข้าว น้ำตาล และสิ่งของต่าง ๆ จากราษฎรในราคาต่ำกว่าราคาที่ราษฎรซื้อขายกัน<sup>2</sup> จน ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ต่อมาทางกรุงเทพฯ ทราบความเข้า กรมหลวงพิทักษ์มนตรีเจ้านาย ขึ้นผู้ใหญ่ซึ่งสำเร็จราชการต่างพระเนตรพระกรรณได้มีจดหมายออกไปถึงพระยาโกษาธิบดี (สังข์) ให้กราบทูลเตือนกรมหมื่นศักดิ์พลเสพด้วย

ในรัชกาลที่ 3 เจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ บุนนาค) ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ให้เป็นแม่ทัพร่วมไปปราบเจ้าอนุวงศ์แห่งเวียงจันทน์ แต่ก่อนจะมีโอกาสสู้รบได้มีตราหากองทัพเจ้า พระยาพระคลังกลับมารักษาเมืองสมุทรปราการ เพื่อป้องกันอังกฤษตามที่ได้ข่าวว่าจะยกกองทัพ มาตีไทย

<sup>1</sup> มุฉินิธิพระบรมราชานุสรณ์พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๑ จ.ศ. 1171-1173, (จัดพิมพ์ในวันพระราชสมภพครบ 202 ปี 24 กุมภาพันธ์ 2513), หน้า 95-96, 103-105, 100.

<sup>2</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2, หน้า 136-137.

ต่อมาเมื่อได้เป็นเจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหพระกลาโหมใน พ.ศ. 2373 แล้ว ใน พ.ศ. 2375 ได้เป็นแม่ทัพเรือไปปราบกบฏหัวเมืองมลายู และใน พ.ศ. 2376 เป็นแม่ทัพเรือยกไปตีเมืองปัตตานีมาศ เพื่อสมทบกับกองทัพบกของเจ้าพระยาบดินทร์เคษาเข้าตีญวน แต่ใน พ.ศ. 2381 เมื่อเกิดกบฏเมืองไทรบุรี โปรคเกล้าฯ ให้พระยาศรีพิพัฒน์เป็นแม่ทัพ<sup>1</sup>

#### 4. อำนาจหน้าที่ด้านการคลัง

อำนาจหน้าที่ด้านการคลังถือว่าเป็นหน้าที่หลักดั้งเดิมของตำแหน่งโกษาธิบดี เสนาบดีหนึ่งในสี่ของจตุสดมภ์มาตั้งแต่ยังเรียกว่า ขุนคลัง ตำแหน่งเดิมเมื่อแรกตั้งกรุงศรีอยุธยา สำหรับงานด้านการคลังที่พระคลังโกษาธิบดีต้องรับผิดชอบปฏิบัติมาแต่เดิมนั้น ได้แก่ "บังคับบัญชาในการเงินซึ่งจะเข้าในพระคลังและที่จะจ่ายราชการ บังคับจัดการภาษีอากรขนอนตลาดทั้งปวงทั่วไปแลบังคับศาลซึ่งชำระความเกี่ยวข้องด้วยพระราชทรัพย์หลวง"<sup>2</sup> ต่อมาเมื่อการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศเป็นหนทางที่จะเพิ่มพูนรายได้พระราชทรัพย์อีกทางหนึ่ง และการแต่งตั้งสำเภาหลวงออกไปค้าขายกับต่างประเทศต้องเกี่ยวข้องกับการที่จะจำหน่ายและเก็บพระราชทรัพย์โดยตรง จึงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาพระคลังโกษาธิบดีทำหน้าที่เกี่ยวกับการติดต่อกับต่างประเทศทั้งด้านการค้าและการทูตเพิ่มขึ้นอีกหน้าที่หนึ่งรวมอยู่กับแผนกคลังในจตุสดมภ์มาตั้งแต่แรก โกษาธิบดีจึงได้บังคับบัญชาหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อรับงานด้านติดต่อกับต่างประเทศและการค้าขายเพิ่มขึ้นอีก 2 กรม คือ กรมท่า และกรมพระคลังสินค้า ซึ่งสังกัดกรมพระคลังในจตุสดมภ์

ต่อมาในช่วงตอนปลายสมัยอยุธยา เมื่อเจ้าพระยาโกษาธิบดีได้อำนาจปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้แทนสมุหพระกลาโหมอัครมหาเสนาบดีฝ่ายทหารแล้ว ต้องเพิ่มหน้าที่การงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลปกครองหัวเมืองเข้ามาอีกหลายด้าน เช่น การควบคุมไพร่เก็บส่วย ประสานงานจัดเก็บภาษีอากรในหัวเมืองได้อำนาจการปกครอง การศาลโดยเฉพาะคดีความ อุทธรณ์ในหัวเมือง ตลอดจนการทหาร ดังนั้นเมื่อมีหน้าที่หลากหลายเช่นนี้ ทำให้เจ้าพระยาโกษาธิบดี "ต้องละวางการคลังเสีย"<sup>3</sup> หน้าที่ด้านการคลังเกี่ยวข้องกับการบังคับ

<sup>1</sup> โปรคคูรายละเอียดใน สุกัญญา บำรุงสุข "อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์" หน้า 56-57.

<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัส . . . , หน้า 5.

<sup>3</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัส . . . , หน้า 6.



จัดเก็บส่วยสาอากรอันเป็นรายได้แผ่นดิน การดูแลรับจ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์ ตลอดจนคดีความเกี่ยวกับพระราชทรัพย์หลวง ได้ตกไปอยู่กับกรมพระคลังมหาสมบัติ<sup>1</sup> ซึ่งมีพระยาราชภักดี (ศักดิ์นา 5000) เป็นหัวหน้ารับผิดชอบแทน

จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมานี้ จะเริ่มเห็นได้ชัดเจนว่า เมื่อเจ้าพระยาโกษาธิบดี เสนาบดีจตุสดมภ์ที่พระคลัง รับหน้าที่สำคัญ ๆ หลากหลาย โดยเฉพาะหน้าที่ด้านการต่างประเทศ ทั้งด้านการค้าและการทูต รวมทั้งหน้าที่ด้านการปกครองดูแลหัวเมือง ทำให้ต้องละวางหน้าที่ด้านการคลังซึ่งเป็นหน้าที่ดั้งเดิมไป ต่อมาเมื่อเริ่มสมัยรัตนโกสินทร์โกษาธิบดีซึ่งบังคับบัญชากรมท่ายังคงได้ปกครองหัวเมืองต่อไปตามที่ได้มีการจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองใหม่เมื่อต้นรัชกาลที่ 1 หน้าที่ด้านการคลังดังกล่าวจึงตกอยู่กับกรมพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งเป็นคลังสำคัญหนึ่งใน 12 ห้องพระคลังที่โกษาธิบดีควบคุมดูแล

อนึ่ง การที่โกษาธิบดีได้ปกครองหัวเมือง จึงทำหน้าที่ด้านการบริหารจัดการเก็บภาษีอากรในหัวเมือง โดยประสานงานกับกรมอื่น ๆ ที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ในความรับผิดชอบ ต่อมาในรัชกาลที่ 4 โกษาธิบดีจึงได้รับมอบให้จัดเก็บภาษีอากรด้วย ดังนั้น ในการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ด้านการคลังของโกษาธิบดีในสมัยรัตนโกสินทร์ จะได้แบ่งออกเป็น 2 ด้านคือ การบริหารการคลัง และการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร

ก. การบริหารการคลัง ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น โกษาธิบดียังมีหน้าที่ด้านการคลังบางประการอยู่ ได้แก่การควบคุมดูแล 12 ห้องพระคลัง และการตรวจตราเบียดหัวค

1) การควบคุมดูแล 12 พระคลัง คำกราบทูลถวายสรรพสิ่งต่าง ๆ ซึ่งเป็นเครื่องประดับพระบรมราชอิสริยยศและราชสมบัติทั้งปวง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบเฉพาะ

<sup>1</sup> กรมศิลปากร, เรื่องกฎหมายตราสามดวง, พระราชกำหนดเก่ามาตรา 31 หน้า 655 (พ.ศ. 2297) และมาตรา 50 หน้า 687 (พ.ศ. 2283) กล่าวว่า "แลพระคลังมหาสมบัติได้พิจารณาเนือความพระราชทรัพย์ในท้องพระคลังหลวง แลมีผู้เอาไปจำรายเสีย แล มีผู้เบียดบังไว้เป็นอนาประโยชน์" (พ.ศ. 2297)

เจ้าพนักงานต่าง ๆ ตามธรรมเนียมแต่ก่อนมา แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ตั้งแต่รัชกาลที่ 1 จนถึงรัชกาลที่ 5 นั้น โฆษาธิปัตย์(หรือผู้แทนในกรณีที่ไม่ มีผู้ดำรงตำแหน่ง) จะกราบทูลถวายสรรพสิ่งทั้งหลายที่อยู่ในความรับผิดชอบ ด้วยข้อความว่า "ขอเคชะฝ่าละอองธุลีพระบาท ปกเกล้าปกกระหม่อมข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานทูลเกล้าถวายเครื่องพิทยากรราชสมบัติทั้ง 12 พระคลัง แต่พระบาทสมเด็จพระบรมนาถบรมพิตร ขอเคชะ" <sup>1</sup> แม้ในพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2416 ผู้ที่ดำรงตำแหน่งโฆษาธิปัตย์อยู่ในขณะนั้น คือเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิปัตย์ ซึ่งเป็น "เจ้าพนักงานกรมศิริการและ 12 ท้องพระคลัง" ยังคงกราบทูลถวายสรรพสิ่งทั้งหลายที่อยู่ในความรับผิดชอบด้วยถ้อยคำข้อความเดียวกันนั้น <sup>2</sup> แสดงว่าตามสายงานความรับผิดชอบ โฆษาธิปัตย์ในสมัยรัตนโกสินทร์ยังคงมีอำนาจหน้าที่ดูแลพระคลังต่าง ๆ ทั้ง 12 ท้องพระคลัง ที่มีหน้าที่เก็บรักษาพระราชทรัพย์ทั้งปวงแยกประเภทกันไป

2) การตรวจตราเบี้ยหวัด โฆษาธิปัตย์เสนาบดีที่พระคลังมีหน้าที่ตรวจตราและดูแลการแจกเบี้ยหวัดประจำปี <sup>3</sup> ตามบัญชีทางว่าที่พระยาราชภักดีจางวางกรมพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้รับผิดชอบรวบรวมรายชื่อนายและข้าราชการที่สมควรได้รับพระราชทานเบี้ยหวัดทั้งฝ่ายหน้าฝ่ายในและทั้งสังกัดฝ่ายทหารและพลเมือง <sup>4</sup> ได้เสนอมาในกรมท่ากลาง

<sup>1</sup> กทช., หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 1 ไม่ปรากฏ จ.ศ. เลขที่ 10 เรื่องพิธีพระบรมราชาภิเษกในรัชกาลที่ 1

<sup>2</sup> คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์สำนักนายกรัฐมนตรี, จดหมายเหตุพระราชกิจรายวัน ในรัชกาลที่ 5 ปีมะโรง พ.ศ. 2411 - ประกา พ.ศ. 2416 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2516), หน้า 138.

<sup>3</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน, หน้า 6.

<sup>4</sup> กทช., หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 1 จ.ศ. 1168 (พ.ศ. 2349) เลขที่ 5 เรื่องบัญชีจ่ายเงินเบี้ยหวัด และจดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1215 (พ.ศ. 2396) เลขที่ 148 เรื่องบัญชีรายการกรมฝ่ายพลเรือนได้รับพระราชทานเบี้ยหวัด

จึงมีตำแหน่งขุนธรรพ์เป็นพนักงานได้แจกเบี้ยหวัดอยู่ด้วย<sup>1</sup> แต่ต่อมาเมื่อโกษาธิบดีไปเป็นเสนาบดีว่าการต่างประเทศราชการมากขึ้น การตรวจตราเบี้ยหวัดก็ไม่ได้กระทำหน้าที่ด้านการคลังที่โกษาธิบดีต้องรู้รายรับรายจ่ายและการเก็บรักษาพระราชทรัพย์ในคลังต่าง ๆ เพื่อเตรียมจ่ายเป็นเบี้ยหวัด ก็เป็นอันละทิ้งไปด้วย ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชาธิบายไว้ดังนี้

ยังคงอยู่แต่บำนาญเบี้ยหวัด เจ้าพระยาพระคลังยังคงตรวจตรา จึงได้มีตำแหน่งที่ขุนธรรพ์อยู่ในกรมท่า แต่ครั้งเมื่อจืดลงมาจากภายหลัง เจ้าพระยาพระคลังก็ไม่ได้รู้บำนาญเบี้ยหวัด ขุนธรรพ์ก็เหมือนขุนนางในกรมพระคลัง สักแต่ว่ารับเบี้ยหวัดในกรมท่าเท่านั้น<sup>2</sup>

เมื่อเจ้าพระยาพระคลังโกษาธิบดีไม่ได้ตรวจตราเบี้ยหวัดแล้ว ก็ไม่ได้ควบคุมดูแลพระคลังต่าง ๆ กรมพระคลังต่าง ๆ เหล่านี้ก็เหมือนกับไม่ได้ขึ้นกับโกษาธิบดี แต่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของเจ้ากรมที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกสรรผู้ที่ใกล้ชิดไว้วางพระทัยได้ให้มาดำรงตำแหน่งขึ้นตรงต่อพระองค์

ข. การบริหารการจัดเก็บภาษีอากร เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช โปรดเกล้าฯ ให้จัดแบ่งหัวเมืองภายในพระราชอาณาจักรเสียใหม่เป็น 3 อาณาเขตขึ้นกรมสำคัญ 3 กรม คือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม และกรมท่า หน่วยราชการทั้ง 3 นี้จึงต้องมีหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้แผ่นดินอันถือว่าเป็นพระราชทรัพย์หลวงในหัวเมืองภายใต้อาณาเขตความรับผิดชอบตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าพระคลังโกษาธิบดีเสนาบดีจตุสดมภ์กรมท่า เมื่อมีหน้าที่ราชการหลายด้านล้นตำแหน่งจึงละวางหน้าที่ด้านการคลังได้แก่ การดูแลรวบรวมรายได้แผ่นดินทั่วไป การรับจ่ายและเก็บรักษาผลประโยชน์ต่าง ๆ อันเป็นพระราชทรัพย์หลวงให้ตกเป็นหน้าที่ของกรมพระคลังมหาสมบัติ มีพระยาราชภักดีหัวหน้ากรมเป็นผู้รับหน้าที่แทน แต่โกษาธิบดียังคงมีหน้าที่บริหารการจัดเก็บภาษีอากรในหัวเมืองได้

<sup>1</sup> กรมศิลปากร, เรื่องกฎหมายตราตามดวง, หน้า 116. ขุนธรรพ์ได้แจก  
เบี้ยหวัด นา 600

<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัส..., หน้า 6-7.

การปกครอง โดยประสานงานกับกรมอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรที่อยู่ในความรับผิดชอบ เมื่อมาจัดเก็บในหัวเมืองชั้นกรมท่า ต่อมาภายหลังการปฏิรูปภาษีอากรในรัชกาลที่ 3 แล้ว ได้มีการตั้งอากรใหม่ ๆ ที่เรียกว่าภาษี 38 อย่าง<sup>1</sup> และในรัชกาลที่ 4 ได้ตั้งเพิ่มขึ้นอีก 16 อย่าง<sup>2</sup> แล้วโปรดฯ จัดสรรพระราชทานให้กรมต่าง ๆ ทั้งกรมพระคลัง และกรมที่บริหารราชการ เช่น กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า ฯลฯ ดังนั้น โภษาธิบดีจึงได้รับมอบให้ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ด้วย ทั้งภาษีรัฐบาลที่มอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งโภษาธิบดีจัดเก็บเป็นการเฉพาะตัว และภาษีอากรผูกขาดชั้นกรมท่าจะขอกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรของโภษาธิบดีแยกออกเป็น 2 หัวข้อ คือ การประสานงานการจัดเก็บภาษีอากรชั้นกรมอื่น ๆ ในหัวเมืองชั้นกรมท่า และการดูแลจัดเก็บภาษีอากรชั้นกรมท่า

1) การประสานงานการจัดเก็บภาษีอากรชั้นกรมอื่น ๆ ในหัวเมืองชั้นกรมท่า

ภาษีอากรเป็นแหล่งรายได้หลักส่วนหนึ่งของรายได้แผ่นดิน ในสมัยรัตนโกสินทร์ ก่อนการปฏิรูปการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การจัดเก็บภาษีอากรกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ หลายหน่วยงาน ในสมัยรัชกาลที่ 1 ภาษีอากรหรือที่ครั้งนั้นเรียกว่า "ส่วยสาอากร" มีไม่กี่อย่างเพราะบ้านเมืองยังไม่บริบูรณ์จึงให้รายได้ไม่มากนัก ส่วยสาอากรซึ่งเป็นผลประโยชน์แผ่นดินที่เก็บได้ในครั้งนั้น ได้แก่ อากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย อากรขนอนตลาด ค่าน้ำเก็บตามเครื่องมือ อากรสมพัศตร อากรสวน ค่านา และส่วย<sup>3</sup> ต่อมาในรัชกาลที่ 2 ยังได้จัดเก็บเพิ่มขึ้นอีกบางอย่าง เช่น อากรตีบุก อากรรังนก และนอกจากรายได้ค่าปากเรือและสินค้ำปากเรือ<sup>4</sup> (สินค้ำซาออก-ผู้เขียน)

<sup>1</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 3, 2 : 182.

<sup>2</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 4, หน้า 393.

<sup>3</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 (กรุงเทพฯ: องค์การตำราสาร, 2526), หน้า 205.

<sup>4</sup> กทช., หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1226 (พ.ศ. 2401) เลखที่ 74 เรื่องในเมืองไทยแต่ก่อน ภาษีอากรมี 9 อย่าง

หน่วยราชการที่ทำหน้าที่จัดเก็บส่วยสาอากรในระยะแรกนี้ มีหลายหน่วยงาน เช่น กรมสำคัญทั้ง 3 กรม คือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม และกรมท่า ซึ่งทำหน้าที่ปกครองหัวเมือง มีหน้าที่เรียกเก็บส่วยจากไพร่ในหัวเมืองใต้การปกครอง แล้วส่งเข้าท้องพระคลังต่าง ๆ แยกประเภทตามที่กำหนดไว้

สำหรับอากรต่าง ๆ เช่น อากรค่านา กรมนามีหน้าที่แต่งตั้งข้าหลวงเสนาออกไปเรียกเก็บค่านาทั่วประเทศเป็นทางข้าวตามอัตราที่กำหนด (ในสมัยรัชกาลที่ 3 เก็บเป็นเงิน) อากรส่วนใหญ่ กรมพระคลังส่วนเป็นผู้แต่งตั้งนายระวางออกเดินสวนคอนต้นรัชกาลเมื่อมีการผลัดแผ่นดิน เพื่อนับต้นผลไม้ทำบัญชีเตรียมจัดเก็บต่อไป อากรส่วนจาก กรมพระคลังราชการเป็นผู้จัดเก็บ

ส่วนอากรอื่น ๆ ที่เป็นอากรเก่าแก่เคยจัดเก็บมาตั้งแต่ครั้งสมัยอยุธยา กรมพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่ดำเนินการจัดเก็บ จากบัญชีหางว่าวเงินส่วยสาอากรจำนวนผูกขาดขึ้นกรมพระคลังมหาสมบัติ และกรมต่าง ๆ จำนวนปีมะเส็งเอกศก จ.ศ. 1171 (พ.ศ. 2352) อันเป็นปีสุดท้ายของรัชกาลที่ 1 กรมพระคลังมหาสมบัติจัดเก็บอากรผูกขาดต่าง ๆ ทั้งในกรุงและหัวเมือง 6 อย่าง ได้แก่ อากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย อากรสมักษร อากรตลาด ค่าเรือจ้าง อากรค่าน้ำ<sup>1</sup>

ต่อมาในรัชกาลที่ 3 หลังจากทำสนธิสัญญาเบอรินกับอังกฤษใน พ.ศ. 2369 แล้ว ไทยยอมเก็บภาษีปากเรือแต่อย่างเดียว โดยเก็บจากเรือมีสินค้ำวาละ 1,700 บาท เรือไม่มีสินค้ำเก็บวาละ 1,500 บาท ภาษีขาออกอื่น ๆ ไม่เรียกเก็บ ทำให้รายได้ของแผ่นดินลดลง จึงโปรดฯ ให้แต่งตั้งอากรขึ้นใหม่ 38 อย่าง เรียกว่า "ภาษี" แล้วพระราชทานให้กรมพระคลังสินค้ำจัดเก็บ ต่อมาในรัชกาลที่ 4 ยังโปรดฯ ให้ยื่นเสนอขอเก็บภาษีอากรรายใหม่ได้อีก<sup>2</sup> และยัง

<sup>1</sup> กทข., หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 จ.ศ. 1172 (พ.ศ. 2352) เลขที่ 6 เรื่องบัญชีส่วยสาอากรสุราบ่อนเบี้ยสมักษรและตลาด

<sup>2</sup> ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2399-2400 (พระนคร: องค์การศึกษาคูสุภา, 2503), ประกาศว่าด้วยผู้ที่รับทำภาษีอากรต่าง ๆ ให้ทำเรื่องรายขึ้นตามกรม, หน้า 198-200.

ได้ปรับปรุงการจัดเก็บอากรเก่า ๆ ขึ้นอีกด้วย ในรัชกาลที่ 4 นี้ ได้ตั้งภาษีอากรเพิ่มขึ้นอีก 16 อย่าง ต่อมาโปรดเกล้าฯ จัดสรรพระราชทานให้แก่กรมต่าง ๆ ทั้งที่เป็นกรมบริหารราชการ และกรมพระคลัง ในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2417 มีภาษีอากรถึง 63 อย่าง กรมที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรมีถึง 10 กรม<sup>1</sup> เป็นกรมบริหารราชการ และกรมพระคลังต่าง ๆ ฝ่ายละ 5 กรมดังนี้

กรมพระคลังต่าง ๆ ที่จัดเก็บ ภาษีอากร	จำนวนภาษี (อย่าง)	กรมบริหารราชการที่ จัดเก็บภาษี	จำนวนภาษี (อย่าง)
1. กรมพระคลังมหาสมบัติ	9	1. กรมมหาดไทย	8
2. กรมพระคลังสินค้า	14	2. กรมพระกลาโหม	12
3. กรมพระคลังในซ้าย	3	3. กรมท่ากลาง	9
4. กรมพระคลังในขวา	2	4. กรมท่าซ้าย	3
5. กรมพระคลังราชการ	<u>2</u>	5. กรมนา	<u>1</u>
รวม	<u>30</u>	รวม	<u>33</u>

ในการดำเนินการประสานงานจัดเก็บภาษีอากร โภชาธิบดีมีหน้าที่ประสานงานการจัดเก็บภาษีอากรให้ดำเนินไปอย่างเรียบร้อย เมื่อหน่วยงานใดจะจัดเก็บภาษีอากรอย่างใด เมื่อถึงกำหนดเวลาจะจัดส่งผู้มีหน้าที่จัดเก็บ ซึ่งอาจเป็นเจ้าของรัฐหรือเป็นเอกชนที่รับผูกขาดไปจัดเก็บ หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดเก็บจะออกหนังสือ หรือ "ตราตั้ง" ระบุให้เป็นผู้เรียกเก็บภาษีอากรอย่างนั้น ๆ โภชาธิบดีจะมีสารตราประทับตราบัวแก้ว เรียกว่า "ทราน้ำ" แจกไปยังหัวเมืองต่าง ๆ ภายใต้บังคับบัญชาให้ทราบ ระบุชื่อข้าหลวง หรือเจ้าภาษีนายอากรที่จะออกไปจัดเก็บ และรายละเอียดข้อปฏิบัติต่าง ๆ สำหรับภาษีอากรแต่ละรายซึ่งแตกต่างกัน ตลอดจนจำนวนเงิน รายละเอียดต่าง ๆ เหล่านี้ไปตราตั้ง และทราน้ำจะต้องคู่กัน เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการดำเนินงาน บางครั้งเมื่อเจ้าเมืองกรมการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามตราตั้งหรือหนังสือตั้งของเจ้าจำนวน กรมที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดเก็บภาษีอากรนั้น ๆ

<sup>1</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 วันอาทิตย์ เดือนเก้า ขึ้นสี่ค่ำ ปีมะจอก

อาจจะแจ้งมายังโกษาธิบดีขอความร่วมมือให้เข้มงวดคัดเค้นเจ้าเมืองกรมการให้<sup>1</sup> หรือถ้า  
การจ้ดเก็บภาษ้อากรใดมีปัญหา โกษาธิบดีจะแจ้งให้กรมหรือผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบภาษ่นั้น ๆ  
พิจารณาตัดสิน<sup>2</sup> โกษาธิบดียังต้องกำกับไปให้เจ้าเมืองรับช่วง

โกษาธิบดีมีหน้าที่ดูแลให้เจ้าภาษีนายอากร และเจ้าหน้าที่ของรัฐเก็บเงินส่งตามกำหนด  
สำหรับการส่งเงินภาษ้อากรบางรายมีขออนุญาตเกี่ยวกับการใช้เงินภาษ้อากรบางอย่างเอาไว้  
เช่น ในรัชกาลที่ 5 เจ้าเมืองอาจจะขอยืมเงินจากเจ้าภาษีที่จัดเก็บภาษีผู้ขาดกรมพระคลังสินค้า  
นำมาใช้จ่ายราชการได้ก่อนส่ง โดยเฉพาะจากเจ้าภาษีฝ้าย ยาสูบ ภาษีเตาแก๊ ภาษีเยื่อเคย  
ภาษีเนือปลา เพราะทางราชการอนุญาตไว้ดังนี้

ถ้ามีราชการสิ่งหนึ่งสิ่งใด จะลงมาเบิกเงินและสิ่งของไม่ทันเวลาที่ต้องการจะขอยืม  
เงินที่เจ้าภาษีรองราชการไปก่อนก็ได้ แต่ให้ทำตัวฎกาให้ไว้แก่เจ้าภาษี แล้วให้ทำ  
หนังสือบอกมายังศาลาเวณตามเมืองชั้นฉบับหนึ่ง บอกมายังเจ้าจำนวรฉบับหนึ่ง จะหัก  
เงินภาษีตามงวดให้แก่เจ้าภาษี<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กจช., ร.5 กต. เล่ม 13 (ร่างตรามิไปเมืองขึ้นกรมท่าเล่ม 2)  
เรื่องตราตั้งเงินจ่ายเป็นภาษีใหม่ ช้าง (พระยาศรีพิพัฒน์แจ้งความธรรมเนียมผลัดเปลี่ยนเจ้า  
ภาษีนายอากร)

<sup>2</sup> กจช., ร.4 กท. เล่ม 38 (ร่างตรามิไปเมืองขึ้นกรมท่าเล่ม 1) เรื่องตรามิ  
ไปถึงผู้ว่าราชการเมืองชลบุรีว่าด้วยราษฎรไม่ยอมเสียภาษีโรงร้านให้แก่เจ้าภาษี, หน้า 151-  
153 และ เรื่องตรามิไปถึงผู้ว่าราชการเมืองว่าด้วยเจ้าภาษีโรงร้านทำเรื่องราร้องทุกข์  
ว่าเรียกภาษีแก่ราษฎรไม่ได้, หน้า 153-156.

<sup>3</sup> กจช., ร.4 กท. เล่มที่ 38 (ร่างตรามิไปเมืองขึ้นกรมท่า เล่ม 1)  
เรื่องทรานำตั้งเงินตั้งเป็นเจ้าภาษีฝ้ายยาสูบ, หน้า 26.  
ภาษีฝ้ายยาสูบ หน้า 26-35 ภาษีเยื่อเคย หน้า 36-42 ภาษีเตาแก๊ หน้า 42-50  
ภาษีเนือปลา หน้า 100-105.

ดังนั้นจะเห็นว่ามีการนำเงินภาษีอากรที่เก็บจากท้องถิ่นไปใช้ในกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย แต่น่าเสียดายที่ไม่พบหลักฐานเป็นจำนวนมากน้อยเท่าใด

2) การดูแลจัดเก็บภาษีอากรชั้นกรมท่า กรมท่าได้รับมอบหมายให้จัดเก็บภาษีอากรหลายอย่าง แยกชั้นกับกรมท่าซ้าย กรมท่าขวา และกรมท่ากลาง มีหัวหน้าหน่วยงานแต่ละกรมเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลการจัดเก็บเป็นอิสระจากกัน เจ้าพระยาโกษาธิบดีมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดเก็บภาษีอากรโดยตรงเฉพาะในกรมท่ากลาง ไม่ได้บังคับบัญชาการจัดเก็บภาษีอากรเหนือพระยาโชฎึกราชเศรษฐีในกรมท่าซ้าย และพระยาจุฬาราชมนตรีในกรมท่าขวา แต่จะประสานงานในการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ที่กรมทั้งสองมาจัดเก็บในหัวเมืองชั้นกรมท่า ดังที่ได้ประสานงานกับกรมอื่น ๆ ที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรเช่นเดียวกัน

ก) รายการภาษีอากรชั้นกรมท่า แยกชั้นกรมท่าซ้าย กรมท่าขวา และกรมท่ากลาง ดังนี้

ภาษีอากรชั้นกรมท่าซ้าย พระยาโชฎึกราชเศรษฐีเจ้ากรมท่าซ้ายมีหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดเก็บภาษีอากรที่ได้รับมอบหมาย ภาษีอากรที่ชั้นกรมท่าซ้ายได้แก่ ภาษีเกลือ และภาษีไม้เครื่องเรือ ในรัชกาลที่ 4 ระหว่าง พงศ. 2399-2410 พระยาโชฎึกราชเศรษฐีได้มอบหมายให้จัดเก็บภาษีปูนหอย ปูนศิลา เป็นภาษีรัฐบาลอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งถือเป็นการมอบหมายเฉพาะตัวต่อมาได้ขอคืนภาษีนี้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้กรมพระกลาโหมดำเนินการจัดเก็บต่อไป<sup>1</sup> กรมท่าซ้ายจึงได้จัดเก็บภาษีผู้กษาด 2 อย่าง คือ ภาษีเกลือ<sup>2</sup> และภาษีไม้เครื่องเรือ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กจช. ร.4 กท. เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม เล่มที่ 38 (ร่างตรามิไปหัวเมืองชั้นกรมท่า เล่ม 1) หน้า 188-191.

<sup>2</sup> กทช. ทอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 จ.ศ. 1240 มัคที่ 3/14 "ตั้งเงินลายเป็นเจ้าภาษีเกลือ"

<sup>3</sup> กทช. ร.5 กต. เล่มที่ 21 (ร่างตรามิไปเมืองชั้นกรมท่า เล่ม 4) ตราหน้าตั้งเงินกุยเป็นภาษีไม้เขลง และไม้ต่าง ๆ หน้า 5-7.



ภาษาอักษรชั้นกรมท่าขวา กรมท่าขวามีพระยาจุฬาราชมนตรีเป็นเจ้ากรมมีหลักฐานเกี่ยวกับการเกิดภาษาอักษรของกรมท่าขวาว่า หลังจากไทยทำสนธิสัญญาเบาริงใน พ.ศ. 2398 แล้ว กรมท่าขวาได้เป็นพนักงานเรียกเก็บภาษีขาเข้าร้อยชักสามตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญากับชาติอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา แต่ต่อมาได้โอนภาษีสองร้อยชักสามไปขึ้นกรมพระกลาโหมให้คู่กับภาษีสินเพื่อให้สะดวกในการตรวจตรา<sup>1</sup> ไม่ให้เกิดการลักลอบหนีภาษี ดังนั้นตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2411 เป็นต้นมา กรมท่าขวาจึงไม่ได้ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีสองร้อยชักสามอีกเลย

ภาษาอักษรชั้นกรมท่ากลาง อยู่ในความดูแลบังคับบัญชาของเจ้าพระยาพระคลัง (โกษาธิบดี) โดยตรง ภาษาอักษรที่ชั้นกรมท่ากลางมีทั้ง ภาษาอักษรผูกขาดต่างๆ และภาษารัฐบาลที่มอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งโกษาธิบดีจัดเก็บเป็นการเฉพาะตัว นอกจากนี้เจ้าพระยาโกษาธิบดียังดึงเอาภาษาผูกขาดต่างๆ ที่ชั้นกรมพระคลังราชการซึ่งเป็นภาษาที่มีผลประโยชน์มากมายควบคุมดูแลชั้นกรมท่ากลางอีกด้วย

(1) ภาษาอักษรผูกขาดชั้นกรมท่ากลาง มีทั้งอักษรผูกขาดภาษีสผูกขาดและรวมทั้งภาษีสผูกขาดชั้นกรมพระคลังราชการด้วย<sup>2</sup> ดังนี้

อักษรผูกขาด ได้แก่ อักษรรักษาเกาะ (ในทะเลฝั่งตะวันออก) อักษรป่าผึ้ง อักษรสมักสรค่างพริกไทย (และยังมีอักษรผลไม้ 5 อย่าง ที่รวมอยู่ในส่วยอีกด้วย)

ภาษาผูกขาด ได้แก่ ภาษาไม้ค้ำ ไม้แดง กระดานไม้ประคู้ เปลือกโปลง ภาษาจาก กั้นแฉ่ง ภาษาไม้ไผ่ป่า ไม้รวก และภาษีกัง กระดาน ไม้หน้า ไม้ท่อน (พวกไม้ตะเคียน ไม้พระยาเลย)

ภาษาผูกขาดชั้นกรมพระคลังราชการ ได้แก่ ภาษาพื้นกรุงเทพฯ ภาษาพื้นหัวเมือง (เมืองเพชรบุรี เมืองสมุทรสาคร เมืองสมุทรสงคราม) และภาษาใต้ ชัน น้ำมันยาง

<sup>1</sup> กพช., ร.4 กท. เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม เล่มที่ 38 (ร่างตรามิไปตามเมืองชั้นกรมท่า เล่ม 1) เรื่องสารตราหน้าตั้งหลวงบริบูรณ์สุภกรเจ้าภาษีสินเป็นเจ้าภาษีสองร้อยชักสาม หน้า 2-5.

(2) ภาษีสรรพสามิต ได้แก่ ภาษีสรรพสามิตขาออก<sup>1</sup> และภาษีสรรพสามิตเบ็ดเสร็จ<sup>2</sup>

ข) การดำเนินการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตขาออก ดังได้กล่าวแล้วว่าภาษีสรรพสามิตขาออกนั้นแยกกันกรมนำเข้า กรมนำออก และกรมนำกลาง เป็นอิสระจากกัน เจ้ากรมแต่ละกรมหรือเสนาบดีเป็นผู้ดูแลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ดังนั้นจะขอกกล่าวถึงการดำเนินการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตขาออกโดยเฉพาะ ซึ่งมีทั้งภาษีสรรพสามิตขาออก และภาษีสรรพสามิตที่โกษาธิบดีต้องรับผิดชอบโดยตรง

(1) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตขาออกกรมนำกลาง โกษาธิบดีมีหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตขาออกหลายอย่างกรมนำกลาง จากหลักฐานบัญชีเงินภาษีสรรพสามิตกรมนำกลาง จำนวนปีมะเส็งเอกศก จ.ศ. 1231 (พ.ศ. 2412) ที่พระยาพิพัฒน์โกษาราชปลัดทูลฉลอง และขุนอักษรสมบัติเสมียนตรา กรมนำ จัดทำขึ้นเพื่อเสนอต่อเสนาบดีในขณะนั้นคือ เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีทำให้ทราบรายการภาษีสรรพสามิตขาออก และจำนวนเงินกรมนำกลางในปีแรกของรัชกาลที่ 5 รวมเป็นเงิน 1203 ชั่ง 13 ตาลึง 2 บาท 1 เฟื้อง สี่ฝั่มหนัก 2 หาบ 60 ชั่ง กระดาน 700 แผ่น ดังตารางต่อไปนี้

<sup>1</sup> กทช. หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1219 (พ.ศ. 2400) เล่มที่ 40 เรื่องหนังสือเจ้าพระยาศรีธรรมราชา โกษาธิบดี มาถึงพระยาชลบูรณรักษ์ ให้หมื่นจำเนียรวารีย์มาตรวจภาษีสรรพสามิตขาออกเมืองชลบุรี ฯลฯ

<sup>2</sup> กจช. ร.5 กต. เอกสารเย็บเล่มกระทรวงการต่างประเทศ เล่ม 13 (ร่างครามีไปตามหัวเมืองกรมนำ เล่ม 2) หน้า 216.

ตารางที่ 4 แสดงเงินภาษีอากรชั้นกรมท่ากลาง พ.ศ. 2412

ลำดับที่	รายการภาษีอากร	จำนวนเงิน					หมายเหตุ
		ชั่ง	ตำลึง	บาท	สลึง	เฟื้อง	
1	ภาษีไม้ค้ำ ไม้แดง	130	-	-	-	-	ส่งจายราชการ
2	ภาษีจาก กั้นแข่ง	170	-	-	-	-	ส่งจายราชการ
3	ภาษีไม้ไผ่ป่า ไม้รวก	130	3	2	-	-	ส่งจายราชการ
4	ภาษีพื้นกรุงเทพฯ	220	-	-	-	1	ส่งจายราชการ (กรมพระคลังราชการ)
5	ภาษีพื้นหัวเมือง เมืองเพชรบุรี เมืองสมุทรสาคร เมืองสมุทรสงคราม	35	-	-	-	-	ส่งจายราชการ (กรมพระคลังราชการ)
6	ภาษีไต ชัน น้ำมันยาง	355	-	-	-	-	ส่งจายราชการ (กรมพระคลังราชการ)
7	อากรสมภักษรค่างพริก ไทย เมืองจันทบุรี เมืองระยอง เมืองตราข	150	-	-	-	-	
8	อากรรักษาเกาะใน ทะเลฝั่งตะวันออก	13	10	-	-	-	
9	ภาษีกง กระดาน ไม้หนา ไม้ทอน	-	-	-	-	-	ส่งกระดาน 700 แผ่น กระดานไม้ตะเคียน 150 แผ่น กระดานไม้ พญาเลย 550 แผ่น
10	อากรป่าฝ่ง เมือง จันทบุรี เมืองตราด	-	-	-	-	-	ส่งสีฝ่ง หนัก 2 ทาบ 60 ชั่ง

ที่มา : กทช., ทอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 จ.ศ.1231 (พ.ศ. 2412)

เลขที่ 1647 เรื่อง เงินภาษีอากรชั้นกรมท่ากลาง

ภาษีอากรผูกขาดดังกล่าวนี้ กรมท่ากลางจะได้รับมอบหมายให้จัดเก็บภาษีอากรใด เริ่มตั้งแต่เมื่อใดนั้นไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัด แต่บัญชีเงินภาษีอากรขึ้นกรมท่ากลาง ฉบับ พ.ศ. 2412 นี้ได้กล่าวถึงเงินค้างเก่าย้อนขึ้นไปในรัชกาลที่ 4 ด้วย จึงน่าจะสรุปได้ว่าภาษีอากรผูกขาดเหล่านี้ เป็นภาษีอากรเริ่มตั้งขึ้นในรัชกาลที่ 3 บ้าง รัชกาลที่ 4 บ้าง คงจะพระราชทานมาให้กรมท่าจัดเก็บในรัชกาลที่ 4 อย่างน้อยก็ได้เก็บในปีที่ส่งเงินค้าง แต่คงจะหลังจาก พ.ศ. 2399 เพราะตามประกาศว่าด้วยผู้ที่รับทำภาษีอากรให้ทำเรื่องรายขึ้นตามกรม ระบุว่ากรมที่ควบคุมการจัดเก็บ ได้แก่ กรมพระคลังมหาสมบัติ และกรมพระคลังสินค้า

#### การดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรผูกขาด

ภาษีอากรผูกขาดต่าง ๆ เหล่านี้เจ้าจำนวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานกรมท่าจะให้เอกชน ประมูลผูกขาดไปจัดเก็บ โภคาธิปไตยจะให้ตรานำไปจัดเก็บในหัวเมือง ภาษีอากรผูกขาดขึ้นกรมท่า-กลางนี้ส่วนใหญ่จะจัดเก็บในหัวเมืองขึ้นกรมท่า เพราะเป็นสิ่งของที่มีมากในหัวเมืองขึ้นกรมท่า และเจ้าภาษีจะต้องส่งสิ่งของจ่ายราชการตามความต้องการของทางราชการด้วย เมื่อครบปี ถ้าส่งของเกินเงินภาษีทางราชการจะเบิกเงินจากกรมพระคลังมหาสมบัติคืนให้ สำหรับอากรรักษาเกาะในทะเลฝั่งตะวันออก นายอากรจะต้องมีหน้าที่ระวังรักษาเกาะไม่ให้โจรสลัดเข้ามา พักอาศัย เพื่อทำการโจมตีเรือที่ผ่านไปมาได้ เป็นการช่วยราชการด้วย

#### (2) การจัดเก็บภาษีรัฐบาลขึ้นกรมท่ากลาง

1) ภาษีข้าว (ภาษีข้าวขาวออก) เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากลูกค้าที่ซื้อข้าวบันทุกเรือ ออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ข้าวเป็นสินค้าออกที่นับว่าสำคัญยิ่งของไทยมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา จนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ แต่เนื่องจากข้าว ปลา เกลือ ทั้งสามสิ่งนี้เป็นเสบียงอาหารหลักของคนไทย จึงไม่ได้อนุญาตให้นำออกโดยเสรี โดยเฉพาะข้าวทางราชการต้องจ่ายใช้ในราชบ้านเมืองเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จาก

ทรงพระราชสังขยาว่าเพงพระราชกุศล ถวายจันทน์นิพัทธ์แก่พระสงฆราชาขณะอันคับ  
อะณูจนมาทุกอารามเป็นนิจ แลพญาประเทษราชซึ่งเข้ามาเฝ้าถวายบังคมพระบาท  
แจ้งราชการ ณ กรุงเทพมหานครทั้งพม่ากะแชลลาวญวนเขมร ซึ่งเข้ามาสู่พระบรม  
โพธิสมภาร ก็รับพระราชทานเป็นอันมาก . . . ประการหนึ่งเกลือก็มีราชการ

ศึกสงครามมาจะขัดสนด้วยเสบียงอาหาร เข้าเป็นกำลังราชการ<sup>1</sup>

เมื่อทางราชการต้องการข้าวเป็นจำนวนมากเพื่อจ่ายราชการเป็นประจำและยังต้องเตรียมไว้เป็นเสบียงเพื่อจ่ายในราชการศึกสงคราม<sup>2</sup> ตลอดจนเมื่อเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น อุทกภัย<sup>3</sup> ทุพภิกขภัย<sup>4</sup> เป็นต้น ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดขาดแคลนข้าวขึ้นภายในประเทศ ทางราชการจึงอนุญาตให้ลูกค้ายในประเทศและต่างประเทศนำข้าวออกไปจำหน่ายได้เมื่อมีอย่างบริบูรณ์เท่านั้น และจะมีมาตรการควบคุมข้าวอย่างเข้มงวดตลอดมา ถ้าในปีใดฝนแล้งได้ข้าวน้อย ข้าวราคาแพงขึ้น ทางราชการจะควบคุมแก้ไขด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ควบคุมราคาข้าว บางครั้งถึงกับวางบดลงโทษผู้ขายเกินราคาและทำฝ่าฝืนพระราชกำหนด "จะเอาเป็นโทษถึงตาย"<sup>5</sup> หรือบางครั้งทางราชการอาจจะต้องประกาศปิดข้าวไม่ให้ซื้อออกไปจำหน่าย เช่น ในรัชกาลที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2346 แต่มีพระบรมราชานุญาตให้หัวเมืองที่ขัดสนส่งหนังสือบอกเข้ามา แล้วนำเรือมาจัดซื้อข้าวออกไปจำหน่ายจ่ายแจกเป็นกำลังราชการได้ โดยทางราชการจะให้พนักงานกรมท่าและกรมนาควบคุมจำนวนข้าวที่จะบรรจุออกไป ดังประการนี้

<sup>1</sup> กรมศิลปากร, เรื่องกฎหมายตราสามดวง, พระราชกำหนดใหม่มาตรา 43 หน้า 770-771. และ กทช. ร.4 กท. เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม เล่ม 38 (ความจริงแล้วเป็นร่างตรามิไปตามเมืองขึ้นกรมท่า เล่ม 1 ร.5) เรื่องเก็บเงินค่านา หน้า 75.

<sup>2</sup> กทช. หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 1 จ.ศ. 1147 (พ.ศ. 2328) เลขที่ 1 เรื่องบัญญัติจ่ายช้างฉางหลวงให้แก่โรงสี ส่งกองทัพครั้งรบพม่า ปี่มะเส็งสัปดาห์ ปี่มะเม็ยอัฐศก จ.ศ. 1147 (พ.ศ. 2328)

<sup>3</sup> กทช. หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 จ.ศ. 1182 (พ.ศ. 2363) เลขที่ 3 ท้องตราเจ้าพระยาอัครมหาเสนาถึงพระยาศรีธรรมโศกราช เรื่องให้เรือกำปั่นหลวงบรรทุกข้าวออกไปจำหน่ายเมืองเทศค้ำจวนกรมท่า พระราชทานข้าวออกไปแจกจ่ายราษฎรที่หน้าท่วมข้าวเสียหาย

<sup>4</sup> กทช. หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 จ.ศ. 1178 (พ.ศ. 2359) เลขที่ 4 ท้องตราเจ้าพระยาอัครมหาเสนาถึงพระยาศรีธรรมโศกราช เรื่องพระราชทานข้าว

<sup>5</sup> กรมศิลปากร, เรื่องกฎหมายตราสามดวง, พระราชกำหนดใหม่ มาตรา 24, หน้า 738.

ใน พ.ศ. 2335 ข้าวราคาปกติ 6-7 บาท ขึ้นราคาเป็น 12-14 บาท ราคาควบคุมข้าวนาทุ่ง 8 บาท ข้าวนาสวน 10 บาท ต่อเกวียน

แต่นิสไปเมื่อนั้น ห้ามอย่าให้ผู้ใดซื้อเข้าขายเข้า ลงสำเนาแลเรือเส้าเรือใบ  
เป็นอันขาดทีเดียว ถ้าแลผู้รักษาเมืองกรมการราษฎรเมืองใดขัดสนเข้า จะแต่ง  
เรือเข้ามาซื้อเข้าออกไปเป็นกำลังราชการก็ให้บอกเข้ามา เมืองขึ้นกระลาโหม  
กรมท่าให้เอาเนื้อความกราบทูลพระกรุณา ถ้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระ  
ราชทานให้จะตวงเข้าลงเรือลำใด ให้บอกลำนพนักงานกรมท่าและกรมท่ากับ  
ให้รู้จำนวนเข้า ถ้าผู้ใดลักลอบซื้อขายเข้าลงสำเนาแลเรือเส้าเรือใบมีผู้มาร้อง  
ฟ้องเป็นสัจ จะเอาตัวเป็นโทษ <sup>1</sup> (เข้า = ข้าว - ผู้เขียน)

จากหลักฐานข้างต้นนี้กรมท่าซึ่งมีโกษาธิบดีเป็นเสนาบดีผู้บังคับบัญชา คงจะมีหน้าที่  
เกี่ยวกับการควบคุมดูแลการติดต่อขนานข้าวบรรทุกเรือออกไปจากท่ากรุงเทมหานครมาตั้ง  
แต่ต้นรัชกาลที่ 1 โดยร่วมงานกับกรมท่าซึ่งมีหน้าที่เก็บอากรค่าขนานที่พระราชอาณาจักร จึง  
เป็นเจ้าของงานที่รู้สภาวะของการขนาน และจำนวนข้าวภายในประเทศแต่ละปีเพื่อที่จะ  
คอยควบคุมจำนวนข้าวที่ทางการจะให้นำออกไปได้ กรมท่าอาจจะทำหน้าที่เรียกเก็บค่า  
ธรรมเนียมหรือจังกอบข้าวขาออก เมื่อทางราชการอนุญาตให้ลูกค้าต่างประเทศรายใด  
บรรทุกข้าวออกไปได้

แต่อย่างไรก็ตามตั้งแต่รัชกาลที่ 1 จนถึงต้นรัชกาลที่ 4 ข้าวจัดเป็นสินค้าต้อง  
ห้ามสำคัญที่สุด ไม่ได้อนุญาตให้เป็นสินค้าออกอย่างเสรี ดังที่ชาวตะวันตกเข้ามาขออนุญาต<sup>2</sup>  
แต่อาจจะโปรดเกล้าฯ พระราชทานให้นำออกไปจำหน่ายได้เป็นราย ๆ ตามที่เห็นสมควร หรือ  
เมื่อมีข้าวเหลือจากการบริโภค เพื่อเพิ่มรายได้แผ่นดิน ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้อำนาจหน้าที่  
ในการจัดเก็บภาษีขาออก ได้มีการโอนสลับเปลี่ยนกันระหว่างกรมท่าและกรมทาดังนี้

ทรงพระราชดำริเห็นว่าภาษีเข้านี้ แต่ก่อนเป็นพนักงานกรมท่าได้เรียกทูลเกล้าฯ  
ถวาย ครั้นมาเมื่อครั้งแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เจ้าพญ (พระยา)  
พลเทพฉิมเป็นคนไว้วางพรไท โปรดให้ยกภาษีเข้าไปให้เจ้าพญพลเทพเรียกทูล  
เกล้าถวายภาษีเข้าจริงได้ตกอยู่ในกรมทาดังทุกวันนี้ (ร.4 พ.ศ. 2400-ผู้เขียน)

<sup>1</sup> กรมศิลปากร, เรื่องกฎหมายตราตามดวง, พระราชกำหนดใหม่ มาตรา 43,  
หน้า 771.

<sup>2</sup> กษ. หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1212 (พ.ศ. 2393)  
เลขที่ 12/ก เรื่องจดหมายเหตุเซอร์เยมส์บรุค.

แลครั้งนั้นกรมนาเรียกภาษีเข้ากับลูกค้าก็ไม่ทั่วถึง เงินภาษีตกขายไปเป็นอันมาก จึงโปรดเกล้าฯ ให้ยกภาษีเข้าคืนมาไว้ให้กรมท่าเรียกทูลเกล้าฯ ถวายตามเดิม<sup>1</sup>

สรุปได้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 2 กรมท่าคงได้เรียกเก็บภาษีชาวตามที่ทางราชการอนุญาตให้นำออกได้ ต่อมาในรัชกาลที่ 3 ได้โปรดเกล้าฯ ให้โอนภาษีชาวไปให้เจ้าพระยาพลเทพ (ฉิม) เสนาบดีจตุสดมภ์กรมนาเป็นผู้เรียกเก็บ อย่างไรก็ตามในระยะต้นรัชกาลที่ 4 ได้มีการโอนภาษีชาวกลับมาไว้ที่กรมท่าตามเดิม เนื่องจากกรมนามีปัญหาในการเก็บภาษีชาวไม่ทั่วถึง

ในรัชกาลที่ 3 ระยะเวลาที่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้โอนภาษีชาวจากกรมท่ามาให้แก่เจ้าพระยาพลเทพ (ฉิม)<sup>2</sup> ที่เกษตราธิบดี ผู้ที่ทรงสนิทสนมไว้วางพระทัยมากมาตั้งแต่รัชกาลที่ 2 ตามตำแหน่งเสนาบดีกรมนามีหน้าที่เก็บค่านาทั่วพระราชอาณาจักรเป็นผู้รู้จำนวนชาวอยู่แล้ว จึงโปรดเกล้าฯ ให้เป็นผู้เรียกเก็บภาษีชาวด้วย แต่พบหลักฐานการจัดเก็บภาษีชาวในรัชกาลที่ 3 ถึงต้นรัชกาลที่ 4 น้อยมาก จากจดหมายเหตุมิชชันนารีอเมริกันกล่าวไว้ว่า เรือสำเภาจีนทั้งหมดเมื่อขายสินค้าหมดแล้วได้บรรทุกข้าวสารกลับออกไปแทนไม้ฝางซึ่งเป็นไม้ที่ได้ภาษีขาออกสูง แต่ข้าวสารได้ภาษีขาออกต่ำ<sup>3</sup> ส่วนใบบอกจากหัวเมือง พระยาศรีสุรินทฤาไชยพระยาเพชรบุรี กราบเรียนเจ้าคุณจางวางพระคลังสินค้า (เจ้าพระยาศรีพิพัฒน์) เมื่อ พ.ศ. 2392 (เจ้าพระยาพลเทพ (ฉิม) ถึงแก่อสัญกรรมแล้ว) ได้รายงานเกี่ยวกับการเก็บภาษีชาวที่เมืองเพชรบุรีว่า

<sup>1</sup> กทข. ทอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1219 (พ.ศ. 2400) เลखที่ 40 หนังสือ เจ้าพระยาศรีธรรมราชา โภษาธิบดีถึงเจ้าเมืองต่าง ๆ เรื่องภาษีชาว ให้หมื่นจำเนียรวารีย์มาตรวจภาษีชาวเมืองชลบุรี

<sup>2</sup> เจ้าพระยาพลเทพ (ฉิม) เป็นบิดาเจ้าจอมน้อยในรัชกาลที่ 3 เดิมดำรงตำแหน่งพระยาโชฎีการาชเศรษฐี ต่อมาได้เป็นพระยาจันทบุรี แล้วได้เข้ามารับตำแหน่งเลื่อนขึ้นเป็นพระยาศรีสรโกร ต้นรัชกาลที่ 3 โปรดเกล้าฯ ให้เลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งเจ้าพระยาพลเทพ(ฉิม) เป็นผู้รั้งรัชกาลที่ 3 ทรงไว้พระทัยมาก คหฬงสาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ 2 : 13 และชุมนุมเรื่องจันทบุรี, หน้า 166.

<sup>3</sup> ประชุมพงสาวดารภาคที่ 31 "จดหมายเหตุมิชชันนารีอเมริกัน" ประชุมพงสาวดารเล่ม 7 (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2507) หน้า 580.

"พญาหัวเจ้าท่านกระเสษชราธิบดี สั่งข้าพเจ้าว่า ลูกค้าไทเงินในประเทษนอกประเทษมาจักซื้อ  
เข้าเปลือก ข้าวสารไปขายต่างเมือง ควรจะเรียกภาสีก็ให้เรียกภาสีได้" <sup>1</sup> ที่เมืองเพชรบุรี  
จึงได้เรียกภาสีข้าวเปลือกข้าวสาร มีพิกค้อตราคังนี้ (พ.ศ.2389)

ลูกค้าในประเทษเรียกภาสีข้าวเปลือกเกวียนละ	2 บาท
ข้าวสารเกวียนละ	4 บาท (1 ตำลึง)
ลูกค้านอกประเทษเรียกภาสีข้าวเปลือกเกวียนละ	4 บาท (1 ตำลึง)
ข้าวสารเกวียนละ	8 บาท (2 ตำลึง)

จะเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาสีข้าวที่เมืองเพชรบุรี เรียกจากลูกค้าในประเทษและลูกค้า  
นอกประเทษ คนละพิกค้อตรา ลูกค้านอกประเทษเสียภาสีข้าวค่อนข้างสูง (เพราะก่อนเปิดประเทษ  
ข้าวราคาปกติเกวียนละ 10-12 บาท) แต่ไม่ทราบพิกค้อตราของหลวง เมื่อปี 2389 ที่เมือง  
เพชรบุรีเก็บภาสีข้าวได้ 2 ชั่ง 15 ตำลึง <sup>2</sup> (175 บาท) ต่อมาปี 2397 (ก่อนทำสัญญาเบาริง)  
ที่เมืองเพชรบุรีเก็บภาสีข้าวได้ ข้าวเปลือก 11 เกวียน ข้าวสาร 159 เกวียน รวม 170 เกวียน  
เป็นเงิน 8 ชั่ง 5 ตำลึง 1 บาท <sup>3</sup> (661 บาท)

ต่อมาเมื่อต้นรัชกาลที่ 4 ได้มีการประกาศให้ข้าวเปลือกเป็นสินค้าออกได้ จึงมีลูกค้า  
เข้ามาซื้อออกไปจำหน่ายมากขึ้น เกิดการลักลอบซื้อขายข้าวหน้าภาสีด้วยวิธีการต่าง ๆ จนกรม  
ไม่สามารถตรวจตราบังคับได้ ภาสีข้าวตกลงมากจึงโปรดเกล้าฯ ให้โอนภาสีข้าวออกจากกรม  
มาไว้ที่กรมท่าให้โภษาธิบดีเสนาบดีกรมท่า เรียกทูลเกล้าถวาย

<sup>1</sup> กพช. หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1211 (พ.ศ. 2392)  
เลขที่ 122 เรื่อง ใบบอกพระยาศรีสุรินทราไชยพระยาเพชรบุรีผู้ถึงนายศรีเสาวรักษ์  
ให้นำขึ้นกราบเรียนเจ้าคุณจวางพระคลังสินค้า เรื่องเงินภาสีข้าว

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> กจช. ร.4 กท. เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม เล่มที่ 14 หน้า 234.



การจัดเก็บภาษีข้าวชาวออกซันกรมท่าในรัชกาลที่ 4 จนถึงต้นรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2400-2426)

เมื่อโปรดเกล้าฯ ให้โอนภาษีข้าวชาวออกจากรมนาคนมาให้กรมท่าเรียกเก็บตามเดิม เจ้าพระยาวิวงศมहाโกษาธิบดี (ชำ บุนนาค)\* คำรงตำแหน่งเสนาบดีกรมท่าในขณะนั้นได้รับ ผิดชอบจัดเก็บภาษีข้าวชาวออกทูลเกล้าฯ ถวาย เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2400 จากนั้นมาเสนาบดี กรมท่า คือ กรมขุนวรจักรธรานุภาพ และเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีได้เป็นผู้เรียกเก็บภาษี ข้าวชาวออกสืบต่อมาจนถึง พ.ศ. 2426 เมื่อเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีมีปัญหาล้างเงินภาษี ข้าวและภาษีเบ็ดเสร็จติดค้างมาก จึงโปรดเกล้าฯ ให้ยี้คภาษีข้าวและภาษีเบ็ดเสร็จไปให้กรม พระคลังมหาสมบัติจัดหาผู้ดำเนินการจัดเก็บต่อไป<sup>1</sup>

เจ้าพระยาวิวงศมहाโกษาธิบดีเริ่มรับหน้าที่จัดเก็บภาษีข้าวในต้นปี 2400 ระยะเวลา นั้นประเทศไทยได้ทำ สนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการค้ากับชาติตะวันตกแล้ว และพระบาทสมเด็จพระ จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีนโยบายให้ชาวเป็นสินค้าออกได้อย่างเสรี เพื่อให้ราษฎรที่ทำไมไร่นา มีรายได้เพิ่มขึ้น และเงินภาษีที่ได้เพิ่มขึ้นจะเป็นรายได้แผ่นดินนำไปใช้ทำนุบำรุงประเทศต่อไป ดังที่ประกาศไว้

ทรงพระมหากรุณาอนุญาตให้ลูกค้าทั้งปวงโคซื้อเข้าออกไปจำหน่ายเมืองต่างประเทศ ก็เพราะทรงเห็นว่าจะได้เงินภาษีมารใช้ในการทำนุบำรุงแผ่นดิน กับทั้งอนุเคราะห์ ราษฎรจะได้มีทำใจอุษาหะภากันทำไรนามากขึ้น จะได้ซื้อขายเป็นอนุาประโยชน์ เลียงบุตรพรยา<sup>2</sup>

\* คือเจ้าพระยาทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดี รัชกาลที่ 4 โปรดเกล้าฯ เปลี่ยนนาม ให้ใหม่ เมื่อ พ.ศ. 2408

<sup>1</sup> กจช. น.ก. เล่มที่ 22 ร.ที่ 1862 เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีกราบ บังคมทูลรัชกาลที่ 5 วันพุธ ขึ้น 7 ค่ำ เดือน 8 จ.ศ. 1244

<sup>2</sup> กทช. หอชิริญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1219 (พ.ศ. 2400) หนังสือ เจ้าพระยาศรีธรรมราชา ถึงพระยาชลบูรณดุรงค์ ให้หมื่นจำเนียรวารีย์มาตรวจภาษีข้าวเมือง ชลบุรี และเมืองอื่น ๆ

ส่วนการดำเนินการควบคุมการลักลอบขายข้าวเหนียวที่เกิเกิดขึ้นมาตั้งแต่ครั้งเปิดข้าว เป็นสินค้าออกและกรมายังเป็นผู้เรียกเก็บภาษีข้าวเหนียวนั้น เจ้าพระยาวรวงษ์มหาโกษาธิบดีได้วาง มาตรการแก้ไขอย่างเข้มงวดและรัดกุมหลายประการ เริ่มด้วยการมีหนังสือราชการประจำตำแหน่ง "เจ้าพระยาศรีธรรมราชา โงษาธิบดี" ไปยังเมืองชายทะเลที่เป็นเมืองท่าสำคัญมีการจำหน่ายข้าว ออกไปต่างประเทศเป็นประจำ ได้แก่ เพชรบุรี และเมืองท่าที่อยู่ใกล้เคียงกับแหล่งปลูกข้าวที่ส่ง ข้าวออกมาจำหน่ายให้แก่ลูกค้าต่างประเทศที่ชายทะเลเป็นประจำ ได้แก่ เมืองชลบุรี โดยแจ้ง ให้ทราบว่า "ภาษีข้าวเหนียวโปรดเกล้าฯ พระราชทานให้เราเป็นเจ้าของเรียกเก็บภาษีมูลแล้ว ถวายแล้ว"<sup>1</sup> และได้กำชับเจ้าเมืองต่าง ๆ ได้แก่ เมืองเพชรบุรี (เมืองขึ้นกรมพระกลาโหม) เมืองชลบุรี เมืองบางละมุง เมืองระยอง เมืองจันทบุรี เมืองตราด เมืองสมุทรปราการ เมืองสมุทรสาคร และเมืองสมุทรสงคราม ซึ่งเป็นเมืองขึ้นกรมท่า ให้เอาใจใส่ตรวจตราเก็บ ภาษีข้าวตามหนังสือราชการที่ส่งมา "ถ้าเบียดเสียไม่เอาธุระก็จะได้เหนใจว่าไมหมายจะฟังกัน"<sup>2</sup> ได้แต่งตั้งข้าราชการในกรมท่าออกไปเป็นพนักงานเจ้าภาษีตรวจตราเรียกเก็บภาษีข้าวประจำอยู่ ตามเมืองท่าที่มีการจำหน่ายข้าวไปต่างประเทศ โดยเฉพาะที่เมืองเพชรบุรี และที่เมืองชลบุรี ให้พนักงานเจ้าภาษีตั้งด่านตรวจตราเรียกเก็บภาษีอยู่ที่ด่านบางปะกงเพราะเป็นเส้นทางที่ลูกค้า บรรทุกข้าวเปลือกข้าวสารจากบริเวณภายใน คือจากเมืองปราจีน เมืองฉะเชิงเทรา และเมือง พนัสนิคม ออกมาจำหน่ายที่ชายทะเล ที่เมืองเพชรบุรี ทั้งสองเมืองนี้เมื่อเก็บเงินภาษีข้าวได้ ครบ 10 ชั่งแล้ว<sup>3</sup> ให้พนักงานคุมเงินเข้าไปส่งต้องมีหนังสือออกทั้งจำนวนเงินจำนวนข้าว ส่วน เมืองชายทะเลอื่น ๆ ดังกล่าวแล้ว มีข้าวออกจำหน่ายไม่มากนักให้เจ้าเมืองกรมการแต่งตั้ง กรมการที่ซื่อสัตย์รับผิดชอบ และให้กำชับเจ้าหน้าที่ ขุนด่าน กำนัน ตรวจตราอย่างเข้มงวด เพื่อไม่ให้มีการลักลอบขายข้าวได้ ผู้นำไปจับผู้ลักลอบจะได้เงินสินบน และเพื่อไม่ให้นำข้าวไป ขายกันในทะเล เจ้าพระยาวรวงษ์มหาโกษาธิบดีได้ประกาศให้เลิกโรงสีชายทะเล

<sup>1</sup> กทช. หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1219 (พ.ศ. 2400) เลขที่ 40 เรื่องการจัดเก็บภาษีข้าว

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

แต่การเรียกเก็บภาษีข้าวขาออกจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา  
 เบาริงที่ทำกับประเทศอังกฤษ เมื่อ พ.ศ. 2398 ก็จะต้องเก็บภาษีข้าวขาออกตามพิกัดท้ายสัญญา  
 ซึ่งระบุไว้ว่า ข้าวสารเกวียนละ 4 บาท และให้เสียแค่เมื่อบรรทุกลงเรือ ภาษีขึ้นในโค ๆ ไม่  
 ต้องเสีย<sup>1</sup> ส่วนข้าวเปลือกเกวียนละ 2 บาท<sup>2</sup> เมื่อมีลูกค้าเข้ามาซื้อข้าวบรรทุกเรือออกไป  
 เป็นจำนวนมาก กงสุลชาติอังกฤษมิสเตอร์ยีนเยล (Gingele) ได้มีหนังสือถึงสมเด็จพระยา  
 บรมมहाพิชัยญาติแนะนำให้ไทยรีบตั้งโรงภาษี (Custom House) โดยเร็ว<sup>3</sup> ให้ตั้งอยู่เพื่อเป็น  
 สถานที่เรียกเก็บภาษีสินค้าขาออก ให้ตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อความสะดวกในการจัดเก็บ  
 แต่สำหรับการค้าข้าวโดยเสรีนั้น ไทยขอให้ระบุไว้ในสนธิสัญญาเบาริง ข้อ 8 ว่า "แลข้าว ปลา  
 เกลือ ของสามสิ่งนี้ที่ในกรุงเทพฯ ไม่บริบูรณ์ มีหมายประกาศห้ามไม่ให้ออกไปก็ได้"<sup>4</sup> จึงเป็นภาระ  
 สำคัญยิ่งของเสนาบดีกรมท่าที่จะต้องติดตามภาวะของการค้าข้าว จะต้องรับผิดชอบประกาศให้  
 ลูกค้ารู้ล่วงหน้า เมื่อทางราชการจำเป็นต้องปิดข้าวไม่ให้จำหน่ายออกไปต่างประเทศ เพื่อ  
 ไม่ให้เกิดขาดแคลนข้าวขึ้นในประเทศ และจะต้องดูแลไม่ให้ลูกค้าเคื้อคร้อนด้วย ในรัชกาลที่ 4 -  
 รัชกาลที่ 5 ระหว่าง พ.ศ. 2400-2426 ทางราชการประกาศปิดข้าวไม่ให้ส่งออกเพราะ  
 ฝนแล้งหลายครั้ง บางครั้งถ้าไม่ประกาศปิดราษฎรอาจจะพากันขายข้าวจนเหลือพันธุ์ข้าวไม่เพียงพอ  
 เอาไว้ปลูกในปีต่อไป เจ้าพระยาทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดีเสนาบดีกรมท่า ซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแล  
 การจัดเก็บภาษีข้าวในรัชกาลที่ 4 ได้บันทึกไว้ในพระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 4  
 ด้วยตนเองว่า

<sup>1</sup> สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศกับต่างประเทศ และองค์การ  
 ระหว่างประเทศ เล่ม 1, หน้า 34.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, (ไซชื่อสัญญาสารปากป้อมโรงอัฐศก ศักราช 1218), หน้า 35.

<sup>3</sup> กทช. หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1219 (พ.ศ. 2400)  
 หนังสือกงสุลอังกฤษ ถึงสมเด็จพระยาองค์น้อย ให้จัดโรงภาษีเร็ว ๆ

<sup>4</sup> สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศกับต่างประเทศ..., หน้า 31.

ลูกค้านานาประเทศเข้ามาค้าขายซื้อข้าวออกไปปี 1 ก็ถึง 300 ลำ บางปีก็ถึง 400 ลำ ราษฎรก็ได้ขายข้าวไปแก่ลูกค้านานาประเทศเป็นจำนวนข้าวออกไปปี 1 ก็ถึง 80,000 เกวียนบ้าง 80,000 เกวียนเศษบ้าง... ภาษีฝิ่นก็ได้เงินปีละ 6000 ชั่ง 7000 ชั่ง เงินค่านาก็ถึง 4000 ชั่ง 5000 ชั่ง ราษฎรก็ได้มีเงินทองขึ้นทุกแห่งทุกคำขอ<sup>1</sup>

ภาษีข้าวคงจะเก็บได้ประมาณปีละ 2000-3000 ชั่ง นับว่าเพิ่มรายได้แผ่นดินได้ไม่ใช่น้อย ต่อมาเมื่อเจ้าพระยาทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดีลาออกจากราชการเพื่อผ่าตัดรักษาตาโปรดเกล้าฯ ให้กรมขุนวรจักรธรานุภาพจัดเก็บภาษีข้าวขาออก ใน พ.ศ. 2412 เมื่อเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโกษาธิบดีเสนาบดีกรมท่า โปรดฯ ให้โอนภาษีข้าวกลับมาขึ้นกรมท่าดังเดิม ให้เจ้าพระยาภาณุวงศ์จัดเก็บต่อไป

## 2. ภาษีเบ็ดเสร็จขึ้นกรมท่ากลาง

ภาษีเบ็ดเสร็จ เป็นภาษีสรัฐบาลอีกอย่างหนึ่งที่กรมท่าได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดเก็บในรัชกาลที่ 5 เมื่อต้นปี 2414<sup>2</sup> เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีซึ่งดำรงตำแหน่งโกษาธิบดีเสนาบดีกรมท่าในขณะนั้นได้เป็นผู้ว่าการภาษีเบ็ดเสร็จขาออกเป็นการเฉพาะตัวอีกภาษีหนึ่ง เช่นเดียวกับภาษีข้าวที่ได้รับมอบให้จัดเก็บตั้งแต่เริ่มเข้าดำรงตำแหน่งเสนาบดีกรมท่า ใน พ.ศ. 2412 แล้ว

ภาษีเบ็ดเสร็จเป็นภาษีสินค้าขาออก เรียกเก็บจากลูกค้าที่ซื้อสินค้าต่าง ๆ ที่มีชื่ออยู่ในพิศกัณฑ์ตราภาษีท้ายสนธิสัญญาที่ทำกับต่างประเทศตามแบบสนธิสัญญาเบาริง พ.ศ. 2398 เมื่อบรรทุกลงเรือกำปั่น เรือสำเภา เรือเส้า เรือรูปต่าง ๆ ออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ตั้งแต่เดิมเมื่อต้นสมัยรัตนโกสินทร์ไทยเรียกเก็บจังกอบสินค้าขาออกต่าง ๆ เป็นรายสิ่ง จะเห็นได้ในจดหมาย

<sup>1</sup> เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 หน้า 392.

<sup>2</sup> กจช. ร.5 กต. เล่มที่ 13 (ร่างตรามิไปเมืองขึ้นกรมท่า เล่ม 2) ตรามิไปหัวเมืองว่าด้วยภาษีเบจเสร็จยกมาทำเป็นหลวง (เก็บที่เมืองสมุทรปราการ), หน้า 216-218.

เจ้าพระยาพระคลังที่มีไปถึงข้าหลวงโปรตุเกสที่มาเก่า เมื่อ พ.ศ. 2362 ได้ระบุรายการสินค้า ขาออกและพิศกัศตราที่เรียกเก็บขณะนั้น<sup>1</sup> แต่ต่อมาเมื่อไทยทำสนธิสัญญาเบอรินกับประเทศอังกฤษ พ.ศ. 2369 แล้ว ได้ยกเลิกการเก็บจังกอบสินค้าขาออก เรียกเก็บแต่ค่าปากเรืออย่างเดียว สำหรับเรือที่บรรทุกสินค้าเข้ามาเก็บวาละ 1,700 บาท ส่วนเรือที่ไม่มีสินค้าวาละ 1,500 บาท ข้อสัญญานี้ได้ยกเลิกไปตามสนธิสัญญาเบอรินที่ทำกับอังกฤษ พ.ศ. 2398 สินค้าขาออกต่าง ๆ ต้องเรียกเก็บตามพิศกัศตราที่ระบุไว้ท้ายสนธิสัญญาเป็นรายสิ่งไป โดยเฉพาะสินค้าที่เรียกเก็บเมื่อ บรรทุกลงเรือ มีอยู่ถึง 51 รายการ สินค้าดังกล่าวนี้บางรายการไทยได้ตั้งเป็นภาษีแยกออกมา เรียกเก็บเป็นอย่าง ๆ เช่น ภาษีข้าวขาออก ภาษีไม้ค้ำ ไม้แดง เปลือกโปลง ส่วนสินค้าขาออก อีกรกว่า 40 อย่าง เรียกเก็บเป็นอย่าง ๆ ไป แต่รวมอยู่ด้วยกันเรียกว่า ภาษีเบ็ดเสร็จ จะเห็นว่ามีสินค้าออกสำคัญ ๆ แต่เดิมของไทยได้แก่ ไม้ฝาง สินค้าของต้องห้าม (งาช้าง นรมาด ผลเร็ว กระจวาน รง ฯลฯ) ภาษีเนื้อปลา เป็นต้น รวมอยู่ในภาษีเบ็ดเสร็จ

#### การจัดเก็บภาษีสินค้าเบ็ดเสร็จ

หลังจากทำสนธิสัญญาเบอริน พ.ศ. 2398 แล้ว กรมพระคลังสินค้าซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดเก็บภาษีเบ็ดเสร็จ ได้ให้พวกจีนเจ้าภาษีรับผูกขาดไป เรียกเก็บส่งเงินตาม วงปีละ 4 ครั้ง ต่อมาถึงต้นรัชกาลที่ 5 ปรากฏว่าเงินเจ้าภาษีผูกขาดไม่ใคร่จะส่งเงิน ทำให้เงินที่จะใช้จ่ายราชการลดลงไปมาก คณะเสนาบดีได้ปรึกษากันแล้วกราบทูลขอให้ยกภาษี สินค้าเบ็ดเสร็จขาออกมาทำเป็นภาษีเรียกเป็นหลวง ไม่ให้เจ้าภาษีผูกขาดอีกต่อไป ให้จัด เจ้าพนักงานออกตรวจตราเรียกเก็บเหมือนกับภาษีข้าว และให้รวมอยู่แห่งเดียวกันที่โรงภาษี ซึ่งจะสะดวกในการกำกับตรวจตรา และลูกค้าจะได้ไม่ลำบากต้องไปขอเจ้าพนักงานมาตรวจ ตราเพื่อบรรทุกลงเรือคนละแห่ง เพราะเรือพ่อค้าจะบรรทุกข้าวเป็นของห้องเรือ ส่วนปาก เรือนั้นบรรทุกสินค้าต่าง ๆ เมื่อเวลาจะบรรทุกข้าวหรือสินค้าขาออกลงเรือจะต้องมาขอ เสมีนไปกำกับตรวจตราการบรรทุกลงเรือและให้เรียกเก็บภาษีจะได้มาขอ เสมีนแห่งเดียวกัน

<sup>1</sup> จดหมายเหตุคัดมาจากรอเยอลกอโลเนี่ยลอินสตีว กรุงลอนดอน

"จดหมายเหตุเจ้าพระยาพระคลัง" เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ กรุงเทพ ถึง เซนเซอร์มิกุ เวลเคอซ์ เวียคาบรัมคาซิลเวรรา ราชทูตมาเก่า" หน้า 10-15.

ไปตรวจตราเสียครั้งเดียวกัน ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้อภัยโทษเบ็ดเสร็จมาไว้ในกรมท่า เมื่อต้นปี 2414<sup>1</sup> (ให้เริ่มเรียกเก็บตั้งแต่แรม 4 ค่ำ เดือน 8 ปีมะแมตรีศก จ.ศ. 1233 เป็นต้นไป)

เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีได้จัดเจ้าพนักงานใหม่ให้รวมอยู่แห่งเดียวกับภาษี ชาวประจำที่โรงภาษีกรุงเทพฯ แห่งเดียวกับภาษีชาว เมื่อเรียกเก็บภาษีเบ็ดเสร็จตามพิคัด แล้ว ให้ทำฎีกาประทับตราเจ้าพนักงานโรงภาษีให้ไว้ทุกราย และเพื่อป้องกันการลักลอบเอา สินค้าหนีภาษีไปทางเมืองสมุทรปราการซึ่งเป็นปากน้ำกรุงเทพฯ มีเรือล่องออกไปเสมอมากกว่า ปากน้ำอื่น ๆ เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีได้มีหนังสือประจำตำแหน่งเจ้าพระยาศรีธรรมราชา โกษาธิบดี แจ้งให้พระยาสมุทรราชบุรีผู้ว่าราชการเมืองสมุทรปราการทราบว่า ได้จัดเงินเจ้า พนักงานมาคอยระวังตรวจตราภาษีเบ็ดเสร็จ ที่ด่านเมืองสมุทรปราการ ขอให้ผู้ว่าราชการเมือง ช่วยจับยึดเรือและสินค้าหนีภาษี ไม่มีฎีกาเจ้าพนักงานโรงภาษี ส่งเข้าไปยังกรุงเทพฯ ถ้าเป็น เรือลูกค้าในบังคับต่างชาติ จะได้ฟ้องต่อกงสุลให้ปรับตามข้อหนังสือสัญญา ถ้าเป็นลูกค้าฝ่ายไทย จะได้เอาตัวเจ้าสัวผู้แต่งเรือมาชำระปรับใหม่เอาเงิน 2 เท่า ของภาษีและริสินค้า และเจ้า พระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดียังได้กำชับว่า

ภาษีเบ็ดเสร็จนี้ เป็นภาษีเรียกเป็นหลวงไม่ได้ผูกขาดเหมือนก่อน ให้พระยา สมุทรราชบุรีรักษาราชการ เห็นแก่พระราชทรัพย์ของหลวงเอง เป็นธุระกำชับ ขุนหมื่นชาวด่านและพวกโปลิศ ที่ระวางการภาษีนั้น ให้คอยระวังตรวจตราให้ แข็งแรง อย่าให้ลูกค้าลักลอบเอาสินค้า ซึ่งต้องในพิคัดภาษีไปได้<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กจช., ร.5 กต. เล่มที่ 13 (ร่างตรามิไปเมืองขึ้นกรมท่า เล่ม 2) ตรามิไป หัวเมืองว่าด้วยภาษีเบจเสร็จยกมาทำเป็นหลวง (เก็บที่เมืองสมุทรปราการ) หน้า 216-218, 263, 268, 273.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 218.

ภาษาเบ็ดเสร็จนั้น นอกจากจะเรียกเก็บที่กรุงเทพฯ แล้ว ยังเรียกเก็บตามหัวเมืองชายทะเลที่เป็นเมืองท่า มีลูกค้าเข้ามาซื้อไม้ฝางและสินค้าเบ็ดเสร็จอื่น ๆ อยู่เป็นประจำ มีทั้งหัวเมืองท่าชายทะเลที่ขึ้นกรมพระกลาโหม และหัวเมืองขึ้นกรมท่าได้บังคับบัญชาของโกษาธิบดีเจ้าของภาษาเอง เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีได้ส่งสารตราเจ้าพระยาศรีธรรมราชา โงษาธิบดี ไปถึงเจ้าเมืองต่าง ๆ เหล่านี้เพื่อแจ้งเรื่องราว และการจัดตั้งเจ้าพนักงานจัดเก็บภาษี เช่นที่เมืองปราณบุรี เมืองประจวบคีรีขันธ์ และเมืองกำเนคนพคุณ<sup>1</sup> ซึ่งเป็นเมืองขึ้นกรมพระกลาโหม เนื่องจากเป็นเมืองที่อยู่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ มาก จึงขอให้ตั้งกรมการในหัวเมืองคือหลวงสุรราชสาคร ปลัดเมืองปราณบุรี และเงินที่เป็นเจ้าภาษา (เงินเหนงผู้เป็นที่ขุนพิทักภาษา) ซึ่งเป็นผู้ที่ไว้ใจได้ ให้เรียกเก็บภาษาเบ็ดเสร็จ แขวงเมืองดังกล่าวทั้ง 3 เมือง เริ่มตั้งแต่ต้นปี 2414 เป็นต้นไป ต่อมาใน พ.ศ. 2416 หลวงสุรราชสาครเห็นว่า ที่เมืองเพชรบุรี<sup>2</sup> ลูกค้าซื้อขายสินค้าเบ็ดเสร็จ บรรทุกลงเรือตามตำบลบ้านชายทะเลและปากน้ำบ้านแหลม จึงได้ขออนุญาตเรียกเก็บภาษาเบ็ดเสร็จ ที่เมืองเพชรบุรีด้วยเพราะ "เห็นว่าภาษาฝางและสินค้าเบ็ดเสร็จ ที่เป็นภาษาเรียกแต่ลูกค้าผู้บรรทุกเรือไปขายเมืองต่างประเทศฝ่ายเดียวเหมือนภาษาข้าว ไม่เป็นที่เคื้อคร้อนแก่ไพร่บ้านพลเมือง"<sup>3</sup>

สำหรับหัวเมืองท่าชายทะเลที่ขึ้นกรมท่า มีลูกค้าไปซื้อไม้ฝางและสินค้าเบ็ดเสร็จอื่น ๆ บรรทุกเรือออกไปจำหน่ายต่างประเทศเป็นประจำ ได้แก่ เมืองจันทบุรี เมืองตราด<sup>4</sup> เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีได้จากเงินเจ้าภาษา (เงินหงวนเป็นที่หมื่นวิเศษภาษา) ออกไปเรียกเก็บภาษาในแขวงเมืองจันทบุรี และเมืองตราดทั้งสองเมืองส่วนที่เมืองสมุทรสงครามและสมุทรสาคร

<sup>1</sup> กจช., ร.5 กต. เล่มที่ 13 (ร่างตราที่มีไปเมืองขึ้นกรมท่าเล่ม 2) ตราที่มีไปหัวเมืองว่าด้วยภาษาเบจเสรยกมาทำเป็นหลวง (เก็บที่เมืองสมุทรปราการ) หน้า 263.

<sup>2</sup> กจช.ล ร.5 กต. เล่มที่ 16 (ร่างตราที่มีไปเมืองขึ้นกรมท่าเล่ม 2) ตราหน้าตั้งหลวงสุรราชสาครปลัดเป็นผู้เรียกภาษีสินค้าเบจเสรจ, หน้า 311.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> กจช., ร.5 กต. เล่ม 13 (ร่างตราที่มีไปเมืองขึ้นกรมท่าเล่ม 2) ตราที่มีไปหัวเมืองว่ามีพระบรมราชโองการสั่งว่าให้ยกภาษีสินค้าเบจเสรจมาทำเป็นหลวงอยู่แห่งเดียวกับภาษาเข้า (=ภาษาข้าว - ผู้เขียน), หน้า 268.

ได้จัดการการเมือง หลวงอารามเรืองฤทธิยภักตร์<sup>1</sup> เรียกเก็บภาษีฝางและสินค้าเบ็ดเสร็จ  
ในแขวงเมืองทั้งสองเมือง ตั้งแต่ต้นปี 2414 เป็นต้นไป ส่วนที่เมืองบางลุ่ม เมืองตราด  
เมืองระยอง เมืองชลบุรี มีเรือลูกค้ามาซื้อฝางและสินค้าเบ็ดเสร็จ ออกไปจำหน่ายต่างประเทศ  
อยู่เสมอเช่นเดียวกัน จึงได้จัดพนักงานมาเรียกภาษีเหมือนอย่างกรุงเทพฯ ใต้ให้รองปลัดจัน  
(จันเทียน) ออกมาเรียกเก็บภาษีที่เมืองตราด ส่วนอีก 3 เมือง ให้ผู้ว่าราชการเมืองเลือก  
ผู้ที่ไว้ใจได้เรียกเก็บภาษีต่อไป เริ่มใน พ.ศ. 2418

ตารางที่ 5 แสดงจำนวนเงินภาษีเบ็ดเสร็จที่กรมท่าเรียกเก็บได้

ที่	ปี พ.ศ.	จำนวนเงิน						หมายเหตุ
		ชั่ง	ตำลึง	บาท	สลึง	เฟื้อง	เทียบเป็นบาท	
1	2414	1183	15	3	-	-	94703	
2	2415	2589	12	2	2	1	207170.62	
3	2416	2105	9	1	1	1	168437.37	
4	2417	2307	8	3	-	1	184595.12	
5	2418	2939	16	-	-	1	235184.12	
6	2419	13347	18	1	1	-	106783.25	ไม่ได้แจ้งจำนวน เงินเป็นรายปี
7	2420							
8	2421							
9	2422							
10	2423	3293	2	2	2	1	263450.62	
11	2424							

ที่มา : กจช., น.ก. เล่มที่ 22 ร.ที่ 1862 เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี

กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 วันพุธ ขึ้น 7 ค่ำ เดือน 3 จ.ศ. 1244.

<sup>1</sup> กจช., ร.5 กต. เล่มที่ 21 (ร่างตรามิไปเมืองขึ้นกรมท่าเล่ม 3)

ตรามิไปว่าด้วยโปรดเกล้าฯ ให้อพยพภาษีเบ็ดเสร็จขาออกเป็นหลวง, หน้า 292-295.



เงินภาษีเบ็ดเสร็จแต่ละปีต้องหักจ่าย 3 รายการ ได้แก่

1. เงินเดือนเสมือนคนใช้ทำการภาษี (ทั้งภาษีเบ็ดเสร็จและภาษีข้าวรวมกัน)
2. จ่ายราชการต่าง ๆ ในราชการของกรมท่า
3. เงินพระราชทานในกรมพระราชวังบวรรอยละ 5

ในการดำเนินการจัดเก็บภาษีเบ็ดเสร็จ เจ้าพนักงานจะต้องเรียกเก็บภาษีครั้งเดียวเมื่อบรรทุกลงเรือ ตามพิศัตราซึ่งมีระบุอยู่ในสารตราตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานการเก็บภาษีเบ็ดเสร็จ เริ่มตั้งแต่เดือน 8 12 เดือนเป็นหนึ่งปีภาษี (ต่อมาจึงได้ปรับปรุงให้ภาษีต่าง ๆ เริ่มเดือนแรกจัดเก็บในเดือน 5) เมื่อครบปีแล้วให้เจ้าพนักงานคุมเงินไปส่งเจ้าจำนวนกรมท่า

เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีได้มอบภาษีเบ็ดเสร็จซึ่งเป็นภาษีรัฐบาลอยู่ในความรับผิดชอบ ให้หลวงพิไชยวารี (เงินเส็ง) เป็นผู้ไปดำเนินการจัดเก็บ ปรากฏว่าในระยะเวลา 11 ปีที่ทำมา มีเพียง 3 ปีแรกเท่านั้นที่ส่งเงินไม่ติดค้าง แต่ 8 ปีหลัง บัญชีหักจ่ายเงินยุ่งเหยิงมาก ค้างเงินภาษี 8 ปีหลัง รวมเป็นเงินถึง 8319 ชั่ง 8 ตำลึง 3 บาท 1 อัฐ และพร้อม ๆ กันนั้นการจัดเก็บภาษีข้าวก็มีปัญหาการส่งเงินล่าช้าติดค้างด้วย

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2425 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้อัยการภาษีเบ็ดเสร็จ และภาษีข้าวชาวออกมาให้เจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติหาผู้ดำเนินการจัดเก็บต่อไป



## 5. อำนาจหน้าที่ด้านการต่างประเทศ

งานด้านการต่างประเทศของไทยในสมัยรัตนโกสินทร์อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของ เจ้าพระยาโกษาธิบดี ซึ่งเป็นลักษณะสืบทอดต่อกันมาตั้งแต่ครั้งอยุธยา ในการติดต่อกับต่างประเทศนั้น ได้มีการติดต่อกันทั้งในด้านการทูตเพื่อเสริมสร้างสัมพันธไมตรีอันดีกับต่างประเทศควบคู่ไปกับการค้าขาย การติดต่อกับต่างประเทศทั้งสองลักษณะนี้มีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด

อาจกล่าวได้ว่าเจ้าพระยาโกษาธิบดีเป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งในการดำเนินนโยบาย เพื่อเสริมสร้างสัมพันธไมตรีทางการเมืองและการค้ากับต่างประเทศ แม้ว่าจะเป็นการกระทำไปตามหน้าที่ซึ่งได้รับพระบรมราชโองการจากพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่ถ้าพิจารณาถึงพัฒนาการของตำแหน่งโกษาธิบดี ตลอดจนประเพณีการต้อนรับทูตของไทยที่มีมาแต่ครั้งโบราณแล้ว จะเห็นว่าการติดต่อกับชาวต่างประเทศทั้งหมด ทั้งในรูปของพ่อค้าเอกชนรวมทั้งที่เข้ามาติดต่อในนามของรัฐบาลก็ตาม การดำเนินงานทั้งหมดอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของโกษาธิบดีที่จะต้องเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ การที่โกษาธิบดีต้องทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศนี้ โกษาธิบดีจึงเป็นที่รู้จักกันกว้างขวางในกลุ่มชาวต่างประเทศ<sup>1</sup> ครอว์ฟอร์ดได้กล่าวถึงความสำคัญของตำแหน่งโกษาธิบดีว่าเป็น "เสนาบดีผู้รับผิดชอบในเรื่องของคนต่างด้าว และกิจการค้าพาณิชย์... เป็นผู้มือถือพลกวางขวาง"<sup>2</sup> อำนาจหน้าที่ของโกษาธิบดีที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศที่สำคัญได้แก่ อำนาจหน้าที่ด้านการค้าและการทูต

สัมพันธไมตรีระหว่างไทยกับต่างประเทศ ได้เริ่มขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่งในสมัยรัตนโกสินทร์ ในการติดต่อกับต่างประเทศนั้น ได้มีการติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชีย ซึ่งเป็นลักษณะของการติดต่อเพื่อเชื่อมสัมพันธไมตรีและการค้า โดยเฉพาะการค้ากับจีน

<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน, หน้า 6.

<sup>2</sup> จอห์น ครอว์ฟอร์ด, เอกสารของครอว์ฟอร์ด. แปลโดย ไพโรจน์ เกษแม่นกิจ (กรุงเทพมหานคร : กรมศิลปากร, 2525), หน้า 23 -24

ซึ่งเป็นการค้าในระบบบรรณาการ ที่จีนได้ยึดถือเป็นรูปแบบในการติดต่อกับต่างประเทศ กล่าวได้ว่า จีนเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญที่สุดของไทย ในสมัยรัตนโกสินทร์<sup>1</sup> ก่อนที่ไทย จะเปิดสัมพันธไมตรีกับประเทศตะวันตกอย่างกว้างขวางภายหลังการทำสนธิสัญญาเบาริงกับ อังกฤษ พ.ศ. 2398

ในการติดต่อเพื่อเจริญสัมพันธไมตรี ทั้งทางการทูตและการค้ากับประเทศตะวันตก นั้น ได้มีการติดต่อเป็นทางการมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย เมื่อ เจ้าเมืองมาเก๊าของโปรตุเกสได้ส่ง คาโลส มานูเอล เคอ ซิลเวรา (Carlos Manoel de Silveira) เป็นทูตนำเครื่องราชบรรณาการมาถวายพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ใน พ.ศ. 2361<sup>2</sup> นับตั้งแต่นั้นมาได้มีประเทศตะวันตกอื่น ๆ เข้ามาติดต่อกับไทย เพื่อทำสนธิสัญญาทางการค้าและการทูต เช่นเดียวกับสนธิสัญญาเบาริง

เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่ประเทศต่าง ๆ ส่งทูตเข้ามาติดต่อกับไทยในระยะแรก นั้น มีเป้าหมายหลักอยู่ที่การค้าเป็นสำคัญ ประเพณีการต้อนรับทูตในสมัยรัตนโกสินทร์จึงเป็น

<sup>1</sup> รายละเอียดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทย - จีน โปรดอ่านใน สืบแสง พรหมบุญ, ความสัมพันธ์ในระบบบรรณาการระหว่างจีนกับไทย ค.ศ. 1282 - 1853 แปลโดย กาญจณี ละอองศรี (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2525), วราภรณ์ ทินานนท์, การค้าสำเภาของไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), เจนนิเฟอร์ เวย์น คุชแมน, การค้าทางเรือสำเภาจีน - สยามยุคต้นรัตนโกสินทร์ แปลโดย ชื่นจิตต์ อ่ำไพพรรณ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมกับมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2528).

<sup>2</sup> ม.ร.ว. แสงโสม เกษมศรี และวิมล พงศ์พิพัฒน์, ประวัติศาสตร์สมัยรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2523), หน้า 224.

หน้าที่ของโกษาธิบดี ที่จะต้องปฏิบัติตามแบบแผนที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมา<sup>1</sup> ชั้นตอนต่าง ๆ ในการรับรองนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงมีพระราชดำรัสสั่งให้เจ้าพระยาโกษาธิบดีเป็นผู้ดำเนินการร่วมกับหน่วยราชการอื่น ๆ และในการต้อนรับทูตนั้นมีหลายระดับ ทั้งขึ้นอยู่กับทูตที่ส่งเข้ามานั้นมีความสำคัญอยู่ในระดับใด การต้อนรับทูตที่ประมุขของประเทศส่งมา จะได้รับเกียรติสูงสุด

ในการต้อนรับคณะทูตแต่ละครั้ง เป็นหน้าที่ของโกษาธิบดีที่จะจัดการให้คณะทูตปฏิบัติตามประเพณีของไทยอย่างเคร่งครัด ทันทีที่คณะทูตเดินทางเข้ามาถึงปากน้ำเจ้าพระยา ก็จะเห็นได้จากพระยาสุรียวงศ์โกษา (ดิศ) ซึ่งได้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีพระคลังสั่งให้พระยาจุฬาราชมนตรีทำหน้าที่นำหนังสือถึงครอว์ฟอร์ดใน พ.ศ. 2365 เพื่ออนุญาตให้เรืออังกฤษเดินทางเข้ามาค้าขายได้ โดยเสียดำเนินการตามที่รัฐบาลไทยกำหนดไว้ ดังมีข้อความตอนหนึ่งว่า

เมื่อมาถึงปากน้ำ ก็ให้เรือเหล่านั้นรับการตรวจค้น จากเจ้าเมืองปากน้ำและให้ชนปิ่นและสรรพาวุธลงให้หมด ตามจารีตประเพณีที่เคยปฏิบัติมาแต่กาลก่อน แล้วจึงให้นำเรือนั้นขึ้นไปยังพระนคร...<sup>2</sup>

นอกจากโกษาธิบดีจะมีหน้าที่ดำเนินการ ให้คณะทูตปฏิบัติตามแบบแผนการต้อนรับทูตของไทย โกษาธิบดีในนามของฝ่ายไทย ยังจะต้องให้การรับรองและเลี้ยงดูคณะทูต ตั้งแต่เมื่อแรกเดินทางเข้ามาถึงพระราชอาณาเขต トラบจนคณะทูตเดินทางกลับโดยโกษาธิบดีจะเป็นผู้แจกจ่ายงานให้กับกรมกองต่าง ๆ ไปดำเนินการ ในการต้อนรับคณะทูตของเอ็ดมันด์ โรเบิร์ตส์ (Edmund Roberts) แห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งเข้ามาเจริญสัมพันธไมตรีและการค้ากับไทย ใน พ.ศ. 2375 ปรากฏในหมายรับสั่งว่า

<sup>1</sup> โปรดอ่านรายละเอียดเกี่ยวกับประเพณีการต้อนรับทูตในหม่อมมราโชไทย "อธิบายเรื่องราวทูตไทยไปยุโรป", จดหมายเหตุแลนิราศลอนดอนของหม่อมมราโชไทย พิมพ์แจกในงานศพพระยามนตรีสุริยวงศ์ฯ (ชื่น บุนนาค), (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทย, 2461), หน้า 1 - 30.

<sup>2</sup> ครอว์ฟอร์ด, เอกสารของ..., หน้า 60.

ให้เสด็จมาตรวจเอาเพียงมุ้งไปตั้ง . . . ให้พระคลังวิเศษเอามุ้งแพรไปผูก . . .  
 ให้พระคลังในซ้ายเอาผูกไปปู . . . ให้กลาโหมจ่ายคุ่มน้ำ . . . ให้กรมนาเอา  
 ข้าวสารข้อมไปจ่ายให้ฝรั่ง 10 วันครั้งหนึ่ง ครั้งละ 8 ถัง กว่าฝรั่งจะกลับไป  
 ให้พระคลังราชการเอาพื้นหุงข้าว น้ามันพร้าวไปจ่ายให้พอ . . . <sup>1</sup>

ก่อนที่คณะทูตจะได้เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นธรรมเนียมที่โกษาธิบดี  
 จะต้องนำพระราชสาส์นที่ได้รับมอบจากคณะทูตไปจัดการแปลเป็นภาษาไทย <sup>2</sup> พร้อมทั้งตรวจ  
 ทำบัญชีสิ่งของเครื่องราชบรรณาการ และตระเตรียมตกแต่งถนนหนทางในพระนครเพื่อรับทูต  
 และหาฤกษ์ที่จะเสด็จออกรับทูตและเครื่องราชบรรณาการ <sup>3</sup> ฉะนั้นในระหว่างที่รอการเข้า  
 เฝ้านี้ เจ้าพระยาพระคลังต้องทำการพบปะทูตหลายครั้งเพื่อให้คณะทูตได้ซักซ้อมความเข้าใจ  
 เวลาเข้าเฝ้าซึ่งต้องปฏิบัติตามธรรมเนียมของไทย

นอกจากนี้ยังมีข้อแตกต่าง ๆ อีกมากมาย ที่โกษาธิบดีมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ <sup>4</sup> ซึ่งจะ  
 ไม่ขอนำมากล่าว แต่ประเด็นที่น่าสนใจที่จะนำมาพิจารณาคือ ในการติดต่อกับต่างประเทศนั้น  
 โกษาธิบดีได้ปฏิบัติตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนอย่างไร อะไรเป็นอุปสรรคในการติดต่อกับ  
 ต่างประเทศในครั้งนั้น

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การติดต่อกับต่างประเทศอยู่ในอำนาจหน้าที่ของโกษาธิบดี  
 ที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงความสำเร็จ ทั้งในด้านการทูตและการค้า อย่างไรก็ตามใน  
 ทางปฏิบัติปรากฏว่า ในบางครั้งโกษาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติการให้ลุล่วงไปด้วยดี ปัจจัยที่เป็น  
 อุปสรรคที่สำคัญที่สุดน่าจะ ได้แก่ ความแตกต่างทางด้านประเพณี วัฒนธรรม และแนวความคิด  
 เกี่ยวกับแบบแผนในการต้อนรับทูต ตลอดจนความแตกต่างในระบบการค้า

<sup>1</sup> ประชุมพงสาวดาร เล่มที่ 34 (ภาคที่ 61 - 62) (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2512), หน้า 223.

<sup>2</sup> ประชุมพงสาวดาร เล่มที่ 35 ภาคที่ 62 (ต่อ) (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2512), หน้า 31.

<sup>3</sup> หม่อมราชวงศ์ไทย, จดหมายเหตุ..., หน้า 14 - 15.

<sup>4</sup> โปรดอ่านรายละเอียดในประชุมพงสาวดาร เล่มที่ 34 - 36 ภาคที่ 62.

อาจกล่าวได้ว่า ก่อนที่ไทยจะเปิดประเทศ และรับอารยธรรมตะวันตกนับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา สังคมไทยยังคงยึดมั่นอยู่กับประเพณีที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมา ประเพณีการหมอบคลานเวลาเข้าเฝ้าเจ้านาย การไต่ถามถึงสารทุกข์สุข ซึ่งเป็นธรรมเนียมของไทย ที่จะต้องหักทลายผู้มาเยือนในฐานะเจ้าของบ้าน

ความขัดแย้งทางด้านประเพณีวัฒนธรรม ระหว่างไทยกับชาวตะวันตกเห็นได้ชัดมาก ในการต้อนรับคณะทูตโจเซฟ บัลเลสเตีย (Joseph Ballestier) แห่งสหรัฐอเมริกาซึ่งเข้ามาติดต่อกับไทยใน พ.ศ. 2393 เพื่อแก้ไขสนธิสัญญาที่ เอ็ดมันด์ โรเบิร์ตส์ ทำไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2375 เพื่อยกเลิกระบบผูกขาดการค้าลคัตรภาษาปากเรือ และเสนอขอตั้งสถานกงสุลอเมริกันในไทย<sup>1</sup> การเข้ามาของ บัลเลสเตีย ในครั้งนั้นจะได้รับการหักทลายจากเจ้านายและขุนนางทุกคนที่ไปเยี่ยมคำนับ โดยแต่ละคนจะป้อนคำถามในลักษณะเดียวกัน ตามธรรมเนียมการหักทลายทูตจะมี 3 คำถาม<sup>2</sup> ในการเข้าเยี่ยมคำนับเพื่อมอบสาส์นให้โกษาธิบดีนำไปแปลก่อนที่จะเข้าเฝ้า พระยาศรีพิพัฒน์ (สมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยญาติ ในรัชกาลที่ 4) จางวางพระคลังสินค้าซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้ทำหน้าที่แทนเจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหพระกลาโหม ซึ่งออกไปราชการสักเลกหัวเมืองฝ่ายตะวันตก<sup>3</sup> พระยาศรีพิพัฒน์ไต่ถามบัลเลสเตียว่า

บัลเลสเตียร์มาทางทะเลสบายอยู่หรือ . . . มาแต่เมืองอเมริกันเมื่อไร . . .  
มาแต่เมืองอเมริกามากำบันลำไค . . . มาแต่เมืองกวางตุ้งหรือเมืองอะไร  
มาแะที่ไหนบ้าง<sup>4</sup>

คำถามในลักษณะดังกล่าว ในทัศนะของบัลเลสเตีย ถือว่าเป็นเรื่องไร้สาระ จึงตอบพระยาศรีพิพัฒน์ไปว่า "ถามอยู่อย่างนี้ป่วยการเพลา"<sup>5</sup> นอกจากนี้บัลเลสเตียยังต้องการถวายสาส์นของประธานาธิบดี ต่อพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยไม่ผ่านทางเจ้าพระยาพระคลัง ทำให้เกิดข้อขัดแย้งกับคณะเสนาบดีไทย การที่บัลเลสเตียไม่สันทัดในวิธีการทูต

<sup>1</sup> วิชาสงวศ์ พงศบุตร, แบบเรียนสังคมศึกษาประวัติศาสตร์ไทย ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 325.

<sup>2</sup> หม่อมราชไพไทย, "อธิบายเรื่องราวชทูตไทยไปยุโรป , จดหมายเหตุ..., หน้า 19.

<sup>3</sup> ประชุมพงศาวดาร เล่ม 35 ภาคที่ 62 (ต่อ), (พระนคร. โรงพิมพ์คุรุสภา, 2512), หน้า 12.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน.

มีนิสัยจุนเจียว ใจร้อน ส่วนรัฐบาลไทยเองก็ไม่เต็มใจที่จะแก้ไขสนธิสัญญาที่ตนจะต้องสูญเสียผลประโยชน์ จึงถือเอาอารมณ์และการปฏิบัติของบัลเลสเดียเป็นข้ออ้างในการปฏิเสธไม่ยอมเจรจากับคณะทูตชุดนี้<sup>1</sup>

ความแตกต่างทางการค้าเป็นปัจจัยอีกด้านหนึ่งที่ทำให้การเจรจาทางการทูตไม่ประสบผลสำเร็จ ในการเจรจาทางการทูตหรือการค้าก็ตามโกษาธิบดีเป็นผู้แทนฝ่ายไทยที่มีบทบาทสำคัญในการเจรจา ครอว์ฟอร์ด กล่าวว่า "ผู้เจรจาความฝ่ายสยามคนสำคัญคือ ท่านพระยาพระคลัง"<sup>2</sup> ฉะนั้น พระคลังจึงเป็นผู้ร่วมมือ ปรึกษาหารือกับทูตเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทางการค้า<sup>3</sup>

การที่ประเทศตะวันตกได้ส่งทูตเข้ามาติดต่อกับไทยนับตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยเป็นต้นมานั้น มีจุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่การค้า เป็นสำคัญประเทศตะวันตกซึ่งยึดมั่นในระบบการค้าแบบเสรีนิยมไม่พอใจในนโยบายการค้าแบบผูกขาดโดยระบบพระคลังสินค้า ซึ่งเป็นวิธีทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมการค้ากับต่างประเทศได้โดยใกล้ชิด<sup>4</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมทิพย์ทรงอธิบายว่า

ก็และในสมัยนั้น ทั้งในหลวงและเจ้านายขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยยังประกอบการค้าขายตามประเพณี ซึ่งมีมาแต่ครั้งกรุงเก่าแต่งเรือของตนเอาไปซื้อขายสินค้าถึงนานาประเทศบ้าง เข้าระวางเรือของผู้อื่นฝากสินค้าไปมาบ้าง ส่วนการค้าของหลวงยังมีพระคลังสินค้าสำหรับซื้อขายสินค้าบางอย่าง ซึ่งห้ามมิให้ผู้อื่นซื้อขายเป็นประเพณีมา<sup>5</sup>

<sup>1</sup> วิลลาสวงค์ พงศะบุตร, แบบเรียน สังคม..., หน้า 325.

<sup>2</sup> จอห์น ครอว์ฟอร์ด, เอกสารของ..., หน้า 325.

<sup>3</sup> เอกสารของเฮนรี เบอร์นี เล่ม 2 แปลโดยสาวตรี สุวรรณสถิตย์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา, 2516), หน้า 17.

<sup>4</sup> วราภรณ์ ทินานนท์, "การค้าสำเภาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 37.

<sup>5</sup> ประชุมพงศาวดาร เล่ม 35 ภาคที่ 2 (ต่อ), หน้า 1.

จากหลักฐานดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างการค้าของไทยซึ่งมีพระคลังสินค้าเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการค้ากับต่างประเทศ การผูกขาดการค้าของรัฐทำให้รัฐได้รับสิทธิพิเศษในการเลือกซื้อสินค้าได้ก่อน การค้ากับต่างประเทศยังเป็นที่ยอมรับในกลุ่มเจ้านายขุนนาง รวมทั้งองค์พระมหากษัตริย์ กลุ่มบุคคลดังกล่าวสามารถแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งราชการ<sup>1</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งขุนนางในกรมท่ามีช่องทางในการค้าขายกับต่างประเทศมากกว่าคนอื่น เช่น ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก พระยาพระคลัง (ทุน) เคยได้รับมอบหมายให้ไปค้าสำเภาจนได้รับสมญาว่าเป็นเศรษฐีค้าสำเภา<sup>2</sup> พระยาโชฎีการาชเศรษฐีและพระยาจุฬาราชมนตรีเจ้ากรมกรมท่าซ้ายและกรมท่าขวา นับว่าเป็นผู้ที่โอกาสได้เปรียบพ่อค้าอื่น ๆ<sup>3</sup> อย่างไรก็ตาม ชำราชากรที่สังกัดกรมท่าเรือซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการค้ากับต่างประเทศมักจะถูกชาวตะวันตกมองในท่าทีที่ไม่ไว้วางใจ ดังรายงานของเฮนรี เบอร์นี (Henry Burney) ทูตอังกฤษที่เข้ามาทำสัญญากับไทยใน พ.ศ. 2368 ได้กล่าวถึงพระยาจุฬาราชมนตรี และบุตรซึ่งดำรงตำแหน่งขุนราชเศรษฐีปลัดกรมท่าหน้าที่ติดต่อกับแขกชวา มลายู อังกฤษ<sup>4</sup> ว่า

ทั้งสองเป็นตัวจักรกลสำคัญในการดำเนินการค้าขายที่ท่ากรุงเทพฯ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ไม่ค้ำยซื้อตรงนัก และขัดต่อหลักการค้าของอังกฤษอย่างยิ่ง คนทั้งสองรู้ดีว่าถ้าหากหลักการค้าของอังกฤษถูกแนะนำให้รู้จักในเมืองไทยแล้ววิธีการค้าแบบเดิมของตนก็จะต้องล้มเลิกไป<sup>5</sup>

<sup>1</sup> วราภรณ์ ทินานนท์, "การค้าสำเภา...", หน้า 66.

<sup>2</sup> ขุนวิจิตรมาตรา, ประวัติการค้าไทย (พระนคร. บัณฑิตการพิมพ์, 2516) หน้า 314.

<sup>3</sup> วราภรณ์ ทินานนท์, "การค้าสำเภา...", หน้า 66.

<sup>4</sup> พระยาพิพิธโกษา, ตำนานกระทรวงการต่างประเทศ, สรณธรรม (15 กุมภาพันธ์ 2508) : 24.

<sup>5</sup> เอกสารของเฮนรี เบอร์นี เล่ม 1 แปลโดย สาวตรี สุวรรณสถิตย์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), หน้า 75.



จากการที่ข้าราชการในสังกัดกรมท่า มีช่องทางที่ได้ประโยชน์จากการคบค้ากับต่างประเทศจึงมักจะถูกมองในแง่ร้าย แม้กระทั่งพระยาสุรียวงศ์โกษา (คิศ บุนนาค) เสนาบดีพระคลัง ก็ยังถูกครอว์ฟอร์ดวิจารณ์ว่า "เป็นคนที่ไม่ค่อยจริงจัง เป็นคนโลกโมโหสัน ... ซึ่งข้าพเจ้าไม่ค่อยจะเชื่อในความจริงจังของท่านเท่าไร" <sup>1</sup>

นอกเหนือจากการติดต่อกับต่างประเทศซึ่งเป็นเหตุเข้ามาในนามของรัฐบาลเพื่อขอทำสนธิสัญญาทางการค้าและการทูต ในบางครั้งโกษาธิบดียังทำหน้าที่ติดต่อกับพ่อค้าชาวต่างประเทศที่มาในรูปของเอกชน ดังเช่นใน พ.ศ. 2381 นายริคซัน พ่อค้าที่บริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษส่งมา เพื่อขอทำสัญญาซื้อขายจากไทย <sup>2</sup> นายริคซันได้นำสาส์นของผู้สำเร็จราชการอินเดียของอังกฤษ และหนังสือแนะนำตัว เข้าพบเจ้าพระยาพระคลัง (คิศ บุนนาค) โดยแจ้งวัตถุประสงค์ต่อเจ้าพระยาพระคลังว่าต้องการซื้อโค กระบือออกไปทำไร่ในา นายริคซันยังได้แจ้งต่อพระยาพระคลังว่าราษฎรในบังคับอังกฤษเคยซื้อขายโคกระบือในแขวงเชียงใหม่ ลำพูน โดยเจ้าของรับเงินไว้แล้วแต่ไม่ยอมมอบช้างม้าโคกระบือให้ เจ้าพระยาพระคลังได้คอบนายริคซันไปว่า "ที่แผ่นดินสยามซื้อขายโคกระบือเป็นก่าลังราชการแผ่นดินและศึกสงครามมีมาได้อาศัย จะปล่อยให้ลูกค้าซื้อออกไปแล้วบ้านเมืองก็จะร่วงโรยเสีย" <sup>3</sup> อย่างไรก็ตามเจ้าพระยาพระคลังได้จัดให้ข้าหลวงขึ้นไปชำระความในเรื่องนี้ เนื่องจากนายริคซันมีฐานะเป็นเพียงพ่อค้าที่บริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษส่งมา แม้จะมีสาส์นของผู้สำเร็จราชการอินเดียเป็นใบเบิกทาง แต่ก็ได้เข้าพบเฉพาะเสนาบดี เช่นเจ้าพระยาพระคลังเป็นต้น แทนที่จะได้เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเช่นบุคคลอื่น ๆ ที่มาในนามของรัฐบาล

จากที่กล่าวมานี้พอจะชี้ให้เห็นได้ว่า ตำแหน่งโกษาธิบดีเป็นตำแหน่งที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศโดยตรง ในการติดต่อกับชาวต่างประเทศทั้งในการติดต่อด้านการทูตและการค้าขายนั้น เมื่อพิจารณาจากประเพณีการต้อนรับทูตของไทยชี้ให้เห็นได้ว่า อำนวย

<sup>1</sup> จอห์น ครอว์ฟอร์ด, เอกสารของ..., หน้า 24 - 25.

<sup>2</sup> ประชุมพงศาวดาร เล่มที่ 34, หน้า 286.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 288.

หน้าที่ของโกษาธิบดีมีหลากหลายเปรียบได้กับเป็นผู้ดูแลชาวต่างประเทศ<sup>1</sup> โกษาธิบดีพยายามที่จะรักษาราชการหน้าที่ในด้านการติดต่อกับต่างประเทศไว้ให้ถูกต้อง แม้ผู้เข้ามาติดต่อยามพักท้วงเพื่อขอพบเสนาบดีตำแหน่งอื่นๆ เพราะเป็นการเจรจาเกี่ยวกับเรื่องที่น่าออกเหนือไปจากการค้าและการทูต แต่โกษาธิบดีก็ไม่ยอมดั่งเช่นใน พ.ศ. 2368 เบอรันั้นทูตอังกฤษได้พยายามที่จะเจรจาเพื่อให้คณะทูตของเขาได้พบสมุหกลาโหม และสมุหนายกแทนการติดต่อกับโกษาธิบดี โดยอ้างเหตุผลว่าคณะทูตของเขาได้เข้ามาเจรจาเรื่องการค้าสงคราม และปัญหาพรมแดนระหว่างไทยกับพม่า เจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ) ได้กล่าวยืนยันเพื่อย้ำถึงอำนาจหน้าที่ด้านต่างประเทศของตำแหน่งนี้ว่า "การที่จะให้ทูตต่างประเทศไปติดต่อกับเสนาบดีคนใดคนหนึ่งนอกเหนือไปจากพระคลังไม่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์ของสยาม"<sup>2</sup> ข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันของตำแหน่งโกษาธิบดีกับการติดต่อกับต่างประเทศ ซึ่งมีความสำคัญสืบเนื่องกันมาตั้งแต่ครั้งอยุธยา

<sup>1</sup> จอห์น ครอว์ฟอร์ด, เอกสารของ..., หน้า 113.

<sup>2</sup> เอกสารของเฮนรี เบอรันั้น เล่ม 1, หน้า 93.

## 6. อำนาจหน้าที่ด้านการศาล

นอกจากหน้าที่ด้านต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว โภษาธิปัตย์ยังมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาด้านการศาลด้วย ทั้งนี้เพราะในสมัยโบราณการพิจารณาคดีคดีความต่าง ๆ ไม่มีหน่วยงานใดที่ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ การพิจารณาคดีขึ้นอยู่กับกรมต่าง ๆ<sup>1</sup> ดังนั้นคดีความที่เกิดขึ้นในหน้าที่ราชการของกรมใดก็มีศาลกรมนั้นพิจารณา เช่น คดีความที่เกี่ยวข้องกับที่นาและโคกระบือเป็นหน้าที่ของศาลกรมนาเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณา<sup>2</sup> นอกจากนี้ยังมีศาลอื่น ๆ อีก เช่น ศาลนครบาล ศาลมหาดไทย ศาลกลาโหม และศาลกรมท่า เป็นต้น ซึ่งจะพิจารณาคดีความที่แตกต่างกันไปตามหน้าที่เฉพาะของศาลนั้น ๆ

เดิมทีเดียวพระคลังโภษาธิปัตย์มีหน้าที่บังคับบัญชาเกี่ยวกับส่วยสาอากรขนอนตลาดทั้งปวง จึงมีอำนาจหน้าที่บังคับศาลซึ่งชำระความที่เกี่ยวข้องกับพระราชทรัพย์ของหลวง<sup>3</sup> อย่างไรก็ตามงานด้านการศาลในระยะแรก ๆ คงจะยังมีน้อย เพราะเงินภาษีอากรที่เก็บได้ยังมีน้อย ต่อมาเมื่อการค้าขายกับต่างประเทศขยายตัวมากขึ้น พระคลังโภษาธิปัตย์มีหน้าที่ติดต่อและรับรองชาวต่างประเทศเมื่อเกิดคดีความของชาวต่างประเทศขึ้น จึงได้มีศาลขึ้นในกรมคลังบังคับคดีเกี่ยวกับคนต่างประเทศอีกแผนกหนึ่ง โดยมี "ขุนพินิจใจราชพล์คณิศาร" ได้พิจารณาเนื้อความฝ่าหรั่งอังกฤษวิลันดาจีนญวนญุ่น แยกประเภทมลายู<sup>4</sup>

ต่อมา เมื่อโภษาธิปัตย์ได้ปกครองหัวเมืองจึงต้องรับผิดชอบคดีความอุทธรณ์หัวเมืองที่ส่งเข้ามายังส่วนกลางอีกด้วย

<sup>1</sup> พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, "ตำนารศาล" คัดจากหัวข้อเล็กเซอร์ธรรมศาสตร์ (พระนคร: พิมพ์ในพระราชอาณาจักรสยาม, 2462), หน้า 3.

<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน, หน้า 26.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

<sup>4</sup> กรมศิลปากร, เรื่องกฎหมายตราสามดวง, พระราชกำหนดเก่ามาตรา 31 หน้า 655 และมาตรา 50 หน้า 687. และพระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, "ตำนารศาล" คัดจากหัวข้อ..., หน้า 3.

## ประเภทของศาลที่สังกัดกรมท่า

ศาลที่สังกัดกรมท่าแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. ศาลกรมท่ากลาง มีหน้าที่พิจารณาคดีระหว่างชาวต่างประเทศกับคนไทย ศาลนี้เปลี่ยนแปลงไปมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชวินิจฉัยไว้ว่า แต่เดิมศาลนี้คงจะว่าความเกี่ยวข้องกับพระราชทรัพย์ ซึ่งขึ้นอยู่กับกรมพระคลัง ครั้นต่อมาเมื่อเจ้าพระยาพระคลัง (โกษาธิบดี) ได้ว่าการต่างประเทศเพิ่มขึ้น จึงได้มีบทบาทว่าความต่างประเทศเพิ่มขึ้นตามไปด้วย<sup>1</sup> จากพระราชวินิจฉัยนี้พอจะสันนิษฐานได้ว่า ศาลกรมท่ากลางนี้มีพัฒนาการมาจากศาลกรมท่าที่มีมาแต่เดิม ทำหน้าที่ชำระคดีระหว่างชาวไทยกับชาวต่างประเทศทั่วไป นอกเหนือจากชาวจีนและแขก ในศาลกรมท่ากลางนี้ยังต้องทำหน้าที่ชำระคดีความอุทธรณ์หัวเมืองอีกส่วนหนึ่งด้วย
2. ศาลกรมท่าซ้าย มีหน้าที่พิจารณาคดีระหว่างชาวจีนกับชาวจีน ต่อมาในตอนต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อเกิดคดีฟ้องร้องในหมู่ชาวจีนที่ไปตั้งถิ่นฐานทำการเพาะปลูกและค้าขายอยู่ตามหัวเมือง สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) จึงได้หาวิธีป้องกันความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น ด้วยการตั้งศาลคดีจีนขึ้นสังกัดกรมท่าซ้ายเมื่อ พ.ศ. 2417 เพื่อเป็นศาลกลางในการตัดสินคดีจีนในกรณีที่ว่าเถาจีน และปลัดจีนไม่อาจพิจารณาคดีให้เป็นที่เรียบร้อยได้<sup>2</sup> ศาลคดีจีนที่ตั้งขึ้นใหม่นี้มีพระยาโชฎึกราชเศรษฐี (จ๋อง) หลวงพิพิธภัณฑวิจารณ์ (พัก) หลวงพิชัยวารี (มลิ) เป็นผู้พิพากษาสำหรับตัดสินคดีที่คู่ความเป็นเงินทั้งสองฝ่าย โดยใช้ภาษาและประเพณีจีนในการพิจารณาคดี<sup>3</sup> ศาลคดีจีนได้ยกเลิกไปเมื่อมีการตั้งกรมยุติธรรมขึ้นใน พ.ศ. 2430

<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัส..., หน้า 25 - 26.

<sup>2</sup> พงษ์ร้อย กล่อมเอียง "พระบรมราโชบายเกี่ยวกับปัญหาชาวจีนในพระราชอาณาเขตศรีรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว", (ปริญญาณิพนธ์ วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร, 2516), หน้า 18.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

3. ศาลกรมท้าว มีหน้าที่พิจารณาคดีระหว่างชนชาติแขกกับจีน หรือแขก เป็นจำเลย<sup>1</sup>

อันที่จริงคดีของชาวจีน และคดีแขกนี้ พระยาโชฎิกกราช เศรษฐ์ขุนนางกรมท่าฝ่ายจีน และพระยาจุฬาราชมนตรีขุนนางกรมท่าฝ่ายแขก เคยทำหน้าที่รับคำอุทธรณ์ เป็นครั้งคราวอยู่แล้ว แต่หาไม่สามารถพิจารณาคดีให้ลุล่วงไปได้ ภูความก็อาจร้องเรียนต่อเสนาบดีกรมท่ากลางได้อีก<sup>2</sup> และสำหรับศาลกรมท่าช่วย และกรมท้าวชวา นี้ ถ้าหากเป็นคดีที่ประทับฟ้องมาแล้วก็สามารถนำสำนวนไปหาหรือลูกขุนได้โดยตรง โดยไม่ต้องเกี่ยวข้องกับโกษาธิบดี ซึ่งเป็นเสนาบดีกรมท่าอีก<sup>3</sup>

เนื่องจากมีหลักฐานที่กล่าวถึงประวัติความเป็นมาและบทบาทของศาลทั้ง 3 นั้นน้อยมาก อย่างไรก็ตามได้มีหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับในศาลกรมท่ากลางที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี เรียบเรียงขึ้นมีทั้งหมด 13 ข้อ<sup>4</sup> เนื้อหาสาระส่วนใหญ่เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้บังคับในศาลกรมท่ากลาง ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในศาลกรมท่ากลางยังไม่ได้วางเป็นหลักที่แน่นอน เช่นเดียวกับศาลอื่น ๆ ก่อนที่จะมีการสถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้นใน พ.ศ. 2434<sup>5</sup>

<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัส..., หน้า 27.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> จดหมายเทศุรชกาลที่ 5 เลขที่ 1694 มคที่ 76/21 "ข้อบังคับสำหรับตุลาการศาลกรมท่า 13 ข้อ โปรดเกล้าฯ ให้พระยาภาณุวงศ์เรียบเรียง"

<sup>5</sup> ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของศาลใน มนุ อุดมเวช "การปฏิรูปศาลส่วนกลางของกระทรวงยุติธรรมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", (ปริณฎานพันธ วิทยาลัยวิชาการศึกษาระสานมิตร, 2516), และประมุข สวัสดิคิมงคล ธรรมนูญศาลยุติธรรม (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), หน้า 3 - 15.

4. ศาลต่างประเทศ ศาลต่างประเทศเป็นศาลที่ตั้งขึ้นภายหลังจากที่ไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาริงกับประเทศอังกฤษในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามสัญญาฉบับนี้ ได้มีข้อความที่เกี่ยวข้องกับอำนาจศาลต่างประเทศที่สังกัดกรมท่ากล่าวไว้ว่า

คนอยู่ในบังคับอังกฤษเกิดวิวาทกับคนในบังคับไทยกงสุลกับเจ้าพนักงานฝ่ายไทย จะปฤชาชำระตัดสินคนอยู่ในบังคับอังกฤษทำผิด กงสุลจะทำโทษตามกฎหมายอังกฤษ คนอยู่ในบังคับไทยทำผิดไทยจะทำโทษตามกฎหมายเมืองไทย ถ้าคนไทยได้บังคับไทย เป็นความกันเองกงสุลไม่ชำระ คนอยู่ได้บังคับอังกฤษเป็นความกันเองไทยก็ไม่เอา ชูระ..<sup>1</sup>

ศาลต่างประเทศจัดว่าเป็นศาลรับสั่ง มีอำนาจพิจารณาความที่โจทก์เป็นคนใน บังคับต่างชาติกับคนไทยไม่ว่าความแพ่ง อาญา และนกรบาล ซึ่งลูกขุนไม่ได้ส่งฟ้อง ไม่ได้ปรึกษาชี้ขาดเหมือนศาลอื่น ๆ เพียงแต่กงสุลส่งฟ้องขึ้นมาแล้วก็รับพิจารณา<sup>2</sup> และ การที่จะปรึกษาคัดสินลงโทษเป็นสิทธิขาดอยู่ในลูกขุนแต่ผู้เดียว ซึ่งมีตำแหน่งเป็น พระพิพากษานานาประเทศกิจ<sup>3</sup> ศาลต่างประเทศเป็นศาลเดียวที่ไม่เกี่ยวข้องกับลูกขุน ณ ศาลหลวง<sup>4</sup> ศาลนี้มีพระยาเจษฎุราชไมตรีเป็นหัวหน้าศาล รองลงมาคือ พระพิพากษานานาประเทศกิจ (ลูกขุน) พระสุจริตวินิจฉัย หลวงพินยนิติศาสตร หลวงประสาทรระงับกิจ หลวงประสิทธิระงับการ หลวงประกอบคดีศาสตร์ หลวงประกาศคดีศาล<sup>5</sup> โดยมีเจ้าพระยาโกษาธิบดีเป็นประธานโดยตำแหน่ง

<sup>1</sup> กรมสนธิสัญญาแลกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, สนธิสัญญา และความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ เล่ม 1 พ.ศ. 2160 - 2412, หน้า 28.

<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัส..., หน้า 28.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>5</sup> พระยาทิพโกษา, "ตำนานกระทรวงการต่างประเทศ," สรานุกรมย์,

ศาลต่างประเทศมีบทบาทในการพิจารณาคดีข้อพิพาทต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่อง  
 ที่เกี่ยวกับเขตแดนและคดีที่เป็นผลประโยชน์ของชาวต่างประเทศ<sup>1</sup> จากการทำไทยต้องทำ  
 สนธิสัญญากับประเทศต่าง ๆ เลียนแบบสนธิสัญญาเบาริง ทำให้ต่างประเทศเข้ามาแทรก  
 แง่อำนาจศาลต่างประเทศของไทยในระยะต่อมา ขณะเดียวกันการทำงานของศาลต่าง  
 ประเทศก็ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ ทั้งนี้เพราะมีปัญหามากมายเป็นต้นว่า  
 บัญญัติทางประมวล และข้าราชการในกรมท่ามีน้อยไม่เพียงพอ กับงาน<sup>2</sup> ตลอดจนเสนาบดี  
 กรมท่าคือ เจ้าพระยาภาณุวงศ์ซึ่งเป็นขุนนางที่ยังไม่ได้มีความคิดริเริ่มในการทำงาน  
 หรือแม้แต่จะคิดแก้ปัญหาข้อราชการได้ด้วยตนเองไม่ว่าจะเป็นปัญหาเฉพาะหน้า หรือปัญหา  
 ระยะยาวก็ตาม<sup>3</sup> ปัญหาเหล่านี้ล้วนแต่เป็นสาเหตุให้การพิจารณาคดีในศาลต่างประเทศ  
 เกิดความล่าช้า

นอกเหนือจากศาลต่างประเทศที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ แล้วยังมีศาลต่างประเทศ  
 ที่ตั้งขึ้นที่เชียงใหม่<sup>4</sup> ขึ้นกับกรมมหาดไทย

ศาลต่างประเทศเชียงใหม่เกิดขึ้นตามสัญญาที่ไทยทำกับรัฐบาลอังกฤษที่อื่นเดียว  
 ที่เรียกว่า "สัญญาเชียงใหม่ พ.ศ. 2416" ทั้งนี้เนื่องจากบริกวมเมืองเชียงใหม่ ลำปาง  
 ลำพูน ซึ่งคนในบังคับอังกฤษได้เข้ามาทำกิจการป่าไม้ นั้น ได้เกิดปัญหาคดีความป่าไม้  
 โจรผู้ร้ายชุกชุมโดยที่เจ้านายและขุนนางผู้ปกครองไม่อาจแก้ไขปัญหานั้นได้ รัฐบาล  
 ทั้งสองประเทศจึงได้ร่วมมือกันแก้ปัญหาด้วยการตั้งศาลต่างประเทศขึ้นใน พ.ศ. 2416  
 และแลกเปลี่ยนสัตยาบันในปีต่อมา

<sup>1</sup> ณัฐฉิ สุธิสสงคราม, เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี เล่ม 1, หน้า 7-8.

<sup>2</sup> กจช. ร.5 กต.50 จ.ศ. 1246 - 1249, หน้า 191 - 193.

<sup>3</sup> ม.ล. วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธ์ และวิมลพรรณ ปิณฑวัชชัย, บทบาทของสมเด็จพระ  
 กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการกับการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ 5, หน้า 25-26.

<sup>4</sup> ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับต่างประเทศในภาคเหนือของประเทศไทย  
 ใน รัตนพร เทรษฐกุล "ศาลต่างประเทศในภาคเหนือของประเทศไทย (พ.ศ. 2416 -  
 2480)", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์  
 มหาวิทยาลัย, 2520).

เป็นที่น่าสังเกตว่าศาลต่างประเทศที่ตั้งขึ้นใหม่เป็นศาลไทย มีผู้พิพากษาเป็นข้าราชการไทยที่ส่งไปจากกรุงเทพฯ เพื่อพิจารณาตัดสินคดีความที่เกี่ยวข้องกับคนในบังคับอังกฤษโดยใช้กฎหมายไทย<sup>1</sup> แต่อย่างไรก็ตามกงสุล และรองกงสุลอังกฤษมีอำนาจที่จะเข้าไปฟังการพิจารณาคดีได้ และมีสิทธิที่จะถอนคดี ซึ่งคู่ความทั้งสองฝ่าย หรือจำเลยเป็นคนในบังคับอังกฤษเอาไปพิจารณาคดีเสียเอง<sup>2</sup>

สัญญาเชียงใหม่ พ.ศ. 2416 มีสัญญาทั้งหมด 16 ข้อ<sup>3</sup> สาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการปราบปรามโจรผู้ร้าย การพิจารณาคัดสินคดีความ และการป่าไม้ ต่อมาศาลต่างประเทศเชียงใหม่ได้รับการแก้ไขขอบเขตอำนาจศาลให้กว้างขวางขึ้นใน พ.ศ. 2426<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ดิเรก ชัยนาม, การสิ้นสุดแห่งสภาพนอกอาณาเขต (มปท: มปป) หน้า 14.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

<sup>3</sup> รัตนพร เศรษฐกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 47-48.

<sup>4</sup> สำหรับศาลต่างประเทศเชียงใหม่ปรากฏว่า ต่อมาใน พ.ศ. 2447 ฝรั่งเศสเป็นอีกชาติหนึ่งที่ยอมให้ตั้งศาลต่างประเทศเพื่อตัดสินความของคนในบังคับฝรั่งเศสในภาคเหนือ โดยใช้กฎหมายเช่นเดียวกับศาลต่างประเทศของคนในบังคับอังกฤษ และใน พ.ศ. 2449 ไทยและฝรั่งเศสก็ได้ตกลงขยายขอบเขตอำนาจศาลต่างประเทศออกไปทั่วพระราชอาณาจักร

ภายหลังจากที่ไทยได้ปรับปรุงแก้ไขระบบการศาลและกฎหมายจนได้มาตรฐานแล้วใน พ.ศ. 2468 อังกฤษจึงยอมยกเลิกระบบศาลต่างประเทศ และให้คนในบังคับอังกฤษขึ้นศาลไทย แต่ฝรั่งเศสยังไม่ให้ไทยใช้ระบบศาลต่างประเทศเหนือคนในบังคับฝรั่งเศสทั้งหมดตราจน พ.ศ. 2480 ศาลต่างประเทศจึงสิ้นสุดลงตามสนธิสัญญาทางไมตรีพาณิชย์ และการเดินเรือระหว่างไทยกับฝรั่งเศส



สำหรับบทบาทของศาลต่างประเทศ เชียงใหม่ ตั้งแต่ พ.ศ. 2416 จนถึง พ.ศ. 2426 ซึ่งได้มีการแก้ไขขอบเขตอำนาจศาลให้กว้างขวางขึ้น ปรากฏว่าศาลต่างประเทศได้พิจารณาตัดสินความต่าง ๆ ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับป่าไม้ เช่น คดีมองกุนธอ คดีมองโค คดีฟ้องร้องกล่าวหาเจ้านายขุนนางที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือบกพร่องต่อหน้าที่ ตลอดจนคดีปล้นชิงทรัพย์ และคดีหนีสิน<sup>1</sup>

ถ้าพิจารณาผลงานของศาลต่างประเทศ เชียงใหม่ ในช่วงนี้อาจกล่าวได้ว่าศาลต่างประเทศปฏิบัติหน้าที่ทางการศาลไม่ได้ผลดีนัก มีคดีค้างค้าง ทั้งนี้เพราะคดีความที่สำคัญ ๆ พ้องทากันด้วยทรัพย์จำนวนมากที่เข้าสู่ศาลต่างประเทศ เชียงใหม่ มักถูกส่งไปตัดสินที่กรุงเทพฯ ศาลต่างประเทศ เชียงใหม่ทำหน้าที่เพียงสืบสวนข้อเท็จจริงและรายงานมาเท่านั้น และคดีที่เกี่ยวข้องกับเจ้านายขุนนางกับคนในบังคับนั้น ศาลมักจะพยายามไกล่เกลี่ยประนีประนอมเสียเป็นส่วนใหญ่<sup>2</sup>

สาเหตุที่ทำให้ศาลต่างประเทศ เชียงใหม่ไม่มีประสิทธิภาพเต็มขั้นนั้น รัตนพร เศรษฐกุล ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า น่าจะเป็นด้วยสาเหตุมาจากทัศนคติของคนในบังคับอังกฤษ ที่มีต่อศาลต่างประเทศ เชียงใหม่ ทั้งนี้เพราะเคยประสบปัญหาจากการที่เคยไม่ได้รับความยุติธรรมในการฟ้องความถึงเจ้านายขุนนางมาก่อนแล้ว รวมทั้งกงสุลอังกฤษไม่พอใจสัญญา เชียงใหม่ พ.ศ. 2416 ซึ่งไต่กันทอนอำนาจของศาลกงสุลลงไป รวมทั้งขอบเขตอำนาจของข้าหลวงตุลาการของศาลต่างประเทศ เชียงใหม่ ซึ่งเป็นตัวกลางระหว่างเจ้านายขุนนางและราษฎรพื้นเมืองกับคนในบังคับอังกฤษ หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเสียผลประโยชน์ก็มักจะฟ้องร้องกล่าวหาว่าข้าหลวงไม่ยุติธรรม<sup>3</sup>

<sup>1</sup> เกี่ยวกับคดีความต่าง ๆ ที่ขึ้นศาลต่างประเทศ เชียงใหม่ระหว่าง พ.ศ. 2416 - 2426 โปรดอ่านรายละเอียดใน รัตนพร เศรษฐกุล "ศาลต่างประเทศ.", หน้า 58 - 85.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 86 - 95.

## อำนาจหน้าที่ของโกษาธิบดีในการบริหารการศาล

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของโกษาธิบดีเกี่ยวกับการชำระคดีในศาลต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่า เจ้าพระยาโกษาธิบดีมีบทบาทที่จะดำเนินการ เรงรัดให้การตัดสินคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วและยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีความอุทธรณ์หัวเมือง เมื่อความไม่พอใจในคำตัดสินก็มักจะทำฎีกาทูลเกล้าถวายฟ้องร้องตระลาการเจ้าเมือง ในกรณีเช่นนี้พระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาโกษาธิบดีตั้งตระลาการชำระคดีเช่นใน พ.ศ. 2402 ได้มีราษฎรเมืองระยองถวายฎีกากล่าวโทษพระราชภักดีศรีสงคราม ผู้สำเร็จราชการเมืองระยองและพรรคพวกในข้อหาข่มเหงเบียดเบียนราษฎร เพื่อให้การตัดสินคดีเป็นไปด้วยความสะดวกและรวดเร็ว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาวังวิงศมहाโกษาธิบดีซึ่งอยู่ในระหว่างตรวจราชการอยู่ที่บ้านอ่างศิลาและเขาสมมุข แขวงเมืองชลบุรี ให้ไปชำระคดีที่เมืองระยอง เมื่อชำระคดีเสร็จแล้วให้หนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทรงทราบ<sup>1</sup>

ในระหว่างที่เจ้าพระยาวังวิงศมहाโกษาธิบดีกำลังชำระคดีที่เมืองระยอง ปรากฏหลักฐานว่าราษฎรมาร้องเรียนว่า เจ้าพระยากรตามหัวเมืองในสังกัดกับภาษากรจนได้รับความเดือดร้อน เจ้าพระยาวังวิงศมहाโกษาธิบดีจึงออกไปตั้งศูนย์ชำระคดีของราษฎรทุกหัวเมืองในสังกัดกรมท่าขึ้นที่เมืองจันทบุรี<sup>2</sup>

การที่โกษาธิบดีมีบทบาทสำคัญที่จะดำเนินการ เรงรัดให้การตัดสินคดีเป็นไปอย่างรวดเร็ว ยังคงมีปรากฏเรื่อยมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังจะเห็นได้จากใน พ.ศ. 2425 มีฎีการาษฎรรายหนึ่งทูลเกล้าถวายกล่าวโทษผู้รักษาเมืองกรมการบรรดาหัวเมืองชายทะเลตะวันออก เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี เมื่อได้รับพระบรมราชโองการแล้ว ได้ตั้งพระยาพิพัฒน์โกษาเป็นตระลาการชำระ และขอพระราชทานปลัดกรมพระตำรวจไปช่วยชำระด้วย<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2408 -2411 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2504), หน้า 260 - 263.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 263.

<sup>3</sup> กจช. ร.5 น.ก. เล่มที่ 22 ร.ที่ 1861 "เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีกราบทูล ร.5" (4 7 3 คำ 1244).

จากที่กล่าวมานี้จะชี้ให้เห็นได้ว่า การบริหารการศาลเป็นงานอีกด้านหนึ่งที่อยู่ใน  
อำนาจหน้าที่ของโกษาธิบดี ขอบเขตของงานด้านนี้ได้ซับซ้อนขึ้นหลังจากที่โกษาธิบดีได้รับ  
อำนาจในการปกครองหัวเมืองและหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการติดต่อค้าขายกับประเทศต่าง ๆ  
อย่างกว้างขวางในระยะต่อมา เพื่อให้ศาลต่าง ๆ ที่สังกัดอยู่ในกรมทาสสามารถชำระคดีความ  
ต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและยุติธรรม เจ้าพระยาโกษาธิบดีจึงมีบทบาทสำคัญที่จะดำเนิน  
การในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์