

บทที่ ๓

ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการปฏิรูปการปกครอง

(พ.ศ. ๒๓๒๕ - พ.ศ. ๒๔๓๕)

ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการปฏิรูปการปกครองสามารถแบ่งระยะเวลาการศึกษาออกได้เป็น ๒ ช่วง คือ สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก จนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๓๒๕ - พ.ศ. ๒๓๕๔) และช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนการปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ. ๒๓๕๔ - พ.ศ. ๒๔๓๕)

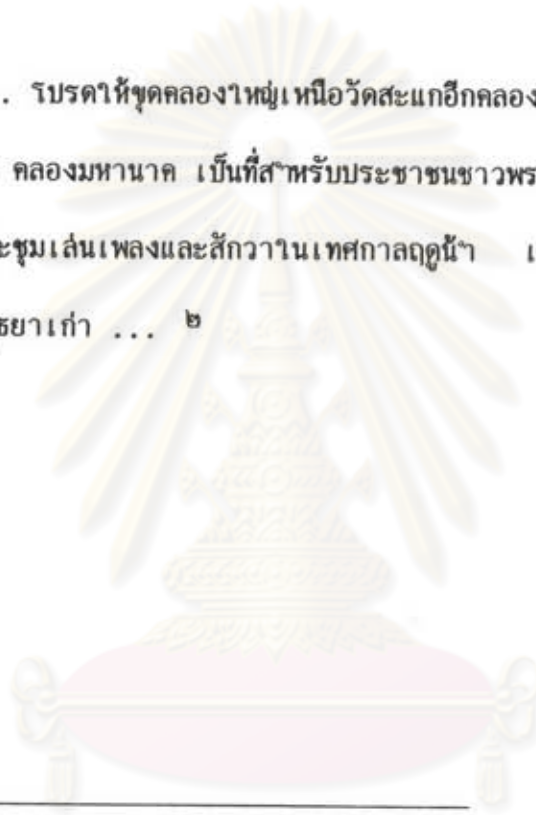
ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. ๒๓๒๕ - พ.ศ. ๒๓๕๔)

ระบบการบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นช่วง ๓ รัชกาลแรกนี้ ลักษณะโครงสร้างของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน มิได้แตกต่างไปจากสมัยธนบุรีหรือจะกล่าวให้ชัดเจนลงไปได้ว่า ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบอยุธยา ได้รับการสืบทอดมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียดบางส่วนแล้วแต่ตัวแปรที่เข้ามาเป็นเงื่อนไขในการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ดังจะได้อธิบายต่อไป

แนวคิดหลักของระบบการบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นคือการพยายามที่จะทำนุบำรุงประเทศชาติบ้านเมือง ให้มีความเจริญเทียบเท่าพระนครศรีอยุธยาหรือ "เมื่อครั้ง

บ้านเมืองดี" ^๑ ดังจะเห็นได้จาก พระราชกรณียกิจหลายประการที่ทรงปฏิบัติ นับตั้งแต่การสร้าง พระบรมมหาราชวัง วัดวาอารามต่าง ๆ การขุดคลอง เป็นต้น สถานที่บางแห่งก็ตั้งชื่อเหมือน สถานที่ในกรุงศรีอยุธยา เช่น ภูเขาทอง คลองมหานาค ดังความในพระราชพงสาวดารว่า

... ใ้ปรดาให้ขุดคลองใหญ่เหนือวัดสะแกอีกคลองหนึ่ง พระราชทานนาม ว่า คลองมหานาค เป็นที่สำหรับประชาชนชาวพระนคร จะได้ลงเรือไป ประชุมเล่นเพลงและสักวาทศกาลฤดูนี้^๒ เหมือนอย่างครั้งกรุงศรี อยุธยาเก่า ... ^๒



^๑ ม.ร.ว.แสงโรสม เกษมศรี และ วิมล พงศ์พิพัฒน์ กรรมการชำระประวัติศาสตร์, ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม ๑ รัชกาลที่ ๑ - รัชกาลที่ ๓ พ.ศ. ๒๓๒๕ - พ.ศ. ๒๓๕๔, (กรุงเทพฯ: อมรินทร์การพิมพ์, ๒๕๒๕), หน้า ๑.

^๒ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงสาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๑, (กรุงเทพฯ: องค์การค้าคุรุสภา, ๒๕๒๖), หน้า ๔๕.

การที่ความเจริญในสมัยอยุธยา มีอิทธิพลเหนือผู้ปกครองบ้านเมือง ในสมัยรัตนโกสินทร์ ตอนต้นและส่งผลให้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินยังเป็นระบบเดิม นั้น สามารถอธิบายได้ด้วย เหตุผลสำคัญ ๒ ประการ ดังนี้

๑. ผู้ปกครองบ้านเมือง เจ้านาย ข้าราชการ พระสงฆ์ ตลอดจนประชาชนเป็นบุคคล ที่เคยอยู่ในสมัยอยุธยา เคยเห็นความเจริญรุ่งเรืองและความเสื่อมของอยุธยามาก่อน ดังนั้น แนวคิดความเชื่อ ตลอดจนอารยธรรมในสมัยอยุธยา ยังคงมีอิทธิพลเหนือบุคคลเหล่านี้อยู่อย่าง ไม่เสื่อมคลาย เมื่อมีการสถาปนาราชธานีใหม่ บุคคลเหล่านี้จึงมีความคิดที่จะดำเนินตามแบบอย่าง ที่ตนเองเคยได้รับประสบการณ์โดยตรงมาแล้ว เมื่อครั้งสมัยอยุธยา โดยเฉพาะ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกและกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ ดังปรากฏหลักฐานในพระราชพงศาวดารว่า

... พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับ สมเด็จพระอนุชาธิราชกรมพระ ราชวังบวรสถานมงคล เสด็จพระราชดำเนินตรวจการก่อสร้างทรงพระ ราชดำริจะให้สร้างสะพานข้ามข้ามคลองรอบกรุงที่ได้ปากคลองมหานาค จึงพระพิมพ์ลธรรมวัดโพธารามไปถวายพระพรว่า ซึ่งจะทรงสร้างสะพาน ข้ามข้ามคูพระนครนั้น อย่างธรรมเนียมแต่โบราณมาไม่เคยมี แม้มีการ สงครามถึงพระนคร ข้าศึกก็จะข้ามมาถึงขานพระนครได้โดยง่าย อีก ประการหนึ่ง แม้จะแห่กระบวนเรือรอบพระนครสะพานนั้นก็จะเป็นที่ขัด

ขวางอยู่ ทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วย จึงโปรดฯให้ตั้งสร้างสะพานข้าม
เสีย ... ^๓

... อันธรรมเนียมฝ่ายใน พระบรมมหาราชวังกรุงรัตนโกสินทร์นี้ มิได้
คิดตั้งขึ้นใหม่ เอาขนบธรรมเนียมในพระราชวังครั้งกรุงศรีอยุธยามาใช้
เป็นแบบแผน ถึงขนบธรรมเนียมข้างฝ่ายหน้าก็เป็นเช่นเดียวกัน ข้อนี้มี
จดหมายเหตุปรากฏอยู่หลายฉบับ ว่าทั้งในสมัยกรุงธนบุรีและในรัชกาลที่
๑ กรุงรัตนโกสินทร์ ได้โปรดฯให้ข้าราชการครั้งกรุงศรีอยุธยาซึ่งยังมีตัว
อยู่ประชุมกันเป็นทานอย่างกรรมการ บอกขนบธรรมเนียมเก่าเอามา
พื้นตั้งเป็นแบบแผน จะว่าแต่เฉพาะขนบธรรมเนียมฝ่ายในพระราชวัง
เมื่อตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ ยังมีนาฬิกาที่สูงศักดิ์ เคยเป็นผู้หลักผู้ใหญ่
พระราชวังกรุงศรีอยุธยาอยู่หลายคน ที่สำคัญคือ เจ้าฟ้าพิณทวดี
พระราชธิดาในพระเจ้าบรมวงศ์ฯ เป็นต้น เป็นผู้ออกแบบแผนขนบ
ธรรมเนียมฝ่ายในพระบรมมหาราชวังที่ใช้เป็นตราสืบมาหากจะมีแก้ไข
บ้างในรัชกาลภายหลัง ก็เป็นแต่รายการ เพราะแก้ไขขนบธรรมเนียม
ในราชสำนักให้เข้ากับการที่เปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมบ้านเมือง ... ^๔

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๓ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๑,

หน้า ๔๕ - ๔๖

^๔ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เจ้าจอมมารดาทับทิม ใน ประวัติบุคคลสำคัญ,

(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๓๑), หน้า ๓๔๗.

รายละเอียดเกี่ยวกับ เจ้าฟ้าหญิงทิพทวดีนี้ หม่อมเจ้าหญิงทูนพิศมัย ดิศกุล ได้ทรงนิพนธ์

ไว้ว่า

... เสด็จพอทรงเสาวว่า เจ้าฟ้าหญิงทิพทวดี พระราชธิดาพระเจ้า
บรมโกศผู้กรุงเก่า เสด็จอยู่มาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในพระราชวัง
ทรงช่วยชี้แจงในการพระราชพิธี และเวลาทรงพบกับกับพระบาทสมเด็จพระ
พุทธยอดฟ้า ฯ ต่างพระองค์ก็ต่างเสด็จลงหมอบกราบกันกับพื้น ... ๕

จากหลักฐานข้างต้นนี้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดในสมัยอยุธยาที่ยังคงมีอิทธิพลอยู่ในพระองค์
พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกและกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ แนวคิดดังกล่าวนี้ยังปรากฏให้เห็น
ในกลุ่มข้าราชการด้วย ดังปรากฏหลักฐานในพระราชพงศาวดารว่า บรรดาข้าราชการที่ทรง
แต่งตั้งเมื่อคราวมีพระราชพิธีบรมราชาภิเษกนั้น ส่วนใหญ่เป็นเชื้อสายของขุนนางสมัยอยุธยาทั้งสิ้น
ดังนี้

... ทรงพระกรุณาโปรดตั้งแต่งตั้งข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อยและข้าหลวงเดิม
ทั้งปวง ตามมีความชอบมากและน้อย โดยควรแก่ฐานะานุศักดิ์ ... ตรัส
เอา หลวงอินทราธิบดีสีหราชรองเมือง ชื่อไม่ปรากฏ ได้ทูลราชการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๕ ม.จ.ทูนพิศมัย ดิศกุล, สิ่งที่ข้าพเจ้าพบเห็น, (กรุงเทพฯ: สารมวลชน, ๒๕๐๔),

สงครามหลายครั้ง มีความชอบ แล้วเป็นคนเก่ารู้ธรรมเนียมมา
กรมพระนครบาล ปรบค้ำให้เป็นพระยายมราช ... ตรัสเอาพระยา
ธรรมาธิกรณ์ แผ่นดินกรุงธนบุรี ชื่อบุญรอด บุตรพระยามณเฑียรบาลกรุง
เก่า ซึ่งมีความชอบได้โดยเสด็จพระราชทานในไปการสงครามและสัจย์
ชื่อรักษาในพระองค์ รู้ขนบธรรมเนียมมากรวมวัง จะยกไปกรมอื่นไม่ได้
ปรบค้ำเลื่อนขึ้นเป็น เจ้าพระยาธรรมาธิกรณ์ ... ตรัสเอาหม่อมขุนาค
บุตรพระยาจำแสนยากร ครั้งกรุงเก่า ... ตั้งให้เป็นพระยาอุทัยธรรม
... ตรัสเอาหม่อมบุญมา บุตรพระยาจำแสนยากร พี่หม่อมขุนาค แต่
ต่างมารดาเป็นพระยาตะเกิง ... ๖

ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๖ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงสาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๑, (กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว , ๒๕๒๖), หน้า ๑๑ - ๑๓.

๒. เหตุผลอันเกิดจากปัจจัยภายในและภายนอก ดังนี้

๒.๑ ปัจจัยภายใน คือ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นช่วงของการก่อสร้างสร้างบ้านเมือง ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยเวลามาก จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงใช้เวลาตลอดรัชกาลของพระองค์ ก่อสร้างบ้านเมืองใหม่ นับตั้งแต่สถาปนาพระนคร ประดิษฐานพระราชวงศ์ใหม่ ก่อสร้างพระบรมมหาราชวัง วังเจ้านาย วัดวาอารามที่ต้องสร้างขึ้นใหม่ การฟื้นฟูชนบทประเพณี ศาสนา ศีลธรรม กฎหมาย ส่วนเป็นงานที่ต้องอาศัยระยะเวลาทั้งสิ้น

๒.๒ ปัจจัยภายนอก ได้แก่ การสงครามต่าง ๆ ซึ่งยังมีอยู่บ่อยครั้งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายนอกราชอาณาจักร จะเห็นได้ว่า บ้านเมืองรอบข้างล้วนก่อปัญหาอันนำมาสู่ความวุ่นวายในกรุงรัตนโกสินทร์ เช่น การสงครามกับพม่า ซึ่งเกิดขึ้นทั้งพ่ายกทัพมาตีและทรงจัดทัพไปตีพม่า การจัดการปกครองในกรุงเทพมหานคร ความวุ่นวายเรื่องเจ้าเวียงคานาม เป็นต้น ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นอุปสรรคที่มีความสำคัญในการจัดการบริหารราชการแผ่นดินให้ลุล่วงลงไปด้วยต้องแก้ไขปัญหานั้นด้วย เพราะบางปัญหากระทบกระเทือนความมั่นคงของราชธานี

แนวคิดเรื่องนี้มีได้มีเพียงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เท่านั้น ถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย และพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังได้สานต่อแนวคิดนี้สืบทอดลงมา ดังจะเห็นได้จากการปฏิบัติพระราชกรณียกิจหลายประการที่ทรงปฏิบัติ โดยเฉพาะทางด้านการทาสู่บ้านเมืองให้มีความมั่นคง เช่น พระราชกรณียกิจสำคัญในรัชกาลที่ ๒ คือ การที่ทรงฟื้นฟูด้านศิลปวัฒนธรรมต่าง ๆ ในรัชกาลที่ ๓ คือ การสร้างวัดวาอารามต่าง ๆ ซึ่งหากมองเพียงผิวเผินแล้ว มิได้ก่อให้เกิดประโยชน์เท่าใด แต่หากพิจารณาลงไปแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นการแสดงความมั่นคงของราชธานีที่สำคัญประการหนึ่ง เหตุด้วยใน

รัชกาลที่ ๑ นั้น ทรงก่อสร้างบ้านเมืองในด้านวัดคูมาแล้ว แต่ในด้านจิตใจยังไม่มีความพอ
 ดังนั้น จึงเป็นการจำเป็นที่พระมหากษัตริย์ในรัชกาลต่อมา จะสานต่อพระราชกรณียกิจทางด้านการ
 ฟื้นฟูจิตใจของประชาชนต่อไป อย่างไรก็ดี ตลอด ๒ รัชกาลนี้ยังมีการทบทวนบ้านเมืองด้านวัตถุ
 รวมอยู่ด้วย เช่น การขยายและซ่อมแซมพระบรมมหาราชวัง การสร้างป้อมปราการ การขยาย
 เมืองที่เป็นจุดยุทธศาสตร์ออกไป การขุดคลองเพื่อเป็นเส้นทางคมนาคมและเกิดประโยชน์ทาง
 ยุทธศาสตร์ไปด้วย การจัดการกำลังคนเพื่อใช้ในเวลาสงคราม เป็นต้น ในด้านอุปสรรคนั้น เป็น
 เช่นเดียวกับในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า แนวคิดที่เป็นหลักในระบบการบริหารราชการแผ่นดินสมัย
 รัตนโกสินทร์ตอนต้นมี คือ การพยายามปรับปรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองตั้งเช่นราชธานีเก่า คือ
 อโยธยา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การแบ่งพื้นที่ในการบังคับบัญชาและวิธีการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

การแบ่งพื้นที่ในการบังคับบัญชา โดยหลักการแล้วเป็นไปตามแบบที่สืบมาจากสมัยอยุธยา ต่างกันในด้านอาณาเขตและมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการบังคับบัญชา ดังนี้

๑. ราชธานี

ลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินในราชธานีนั้น อัครมหาเสนาบดีทั้งสอง รับผิดชอบในความรับผิดชอบของตนเอง สมุหพระกลาโหม รับผิดชอบกรมที่ขึ้นกับฝ่ายกลาโหม เช่น กรมพระตำรวจ กรมทหารหน้า กรมอาสาเหล่าต่าง ๆ เป็นต้น ^๗ สมุหนายกรับผิดชอบกรมจตุสดมภ์ทั้ง ๔ กรม คือ เวียง วัง คลัง นา และรับผิดชอบกรมฝ่ายพลเรือนอื่น ๆ เช่น กรมมหาดไทย ฝ่ายพลหาง กรมมหาดไทยฝ่ายตำรวจภูธร กรมมหาดไทยฝ่ายตำรวจภูบาล เป็นต้น ^๘ ซึ่งเป็นระบบเดียวกันกับสมัยอยุธยา

^๗ สุกัญญา บารุงสุข, อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕, หน้า ๔๓.

^๘ สุดา เพียรธัญญกรณ์, อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๒๗, หน้า ๔๖.

ในด้านความแตกต่างจากสมัยอยุธยา นั้น จากการศึกษาพบว่า ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในราชธานีแตกต่างจากอยุธยา ๒ ประการ คือ การมีเจ้านายกำกับราชการกรมและการมีคณะลูกขุน

๑.๑ การมีเจ้านายกำกับราชการกรม

การมีเจ้านายกำกับราชการกรม หมายถึงการแต่งตั้งเจ้านายพระองค์ใดพระองค์หนึ่งขึ้นมา เพื่อเป็นที่ปรึกษาราชการประจำกรม ๆ นั้น ตำแหน่งผู้กำกับราชการกรมนี้ เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย แต่จะตั้งขึ้นในปีใดไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัด สุธธินี จันทรรัตน์ ๖ ได้สันนิษฐานว่า การแต่งตั้งเจ้านายกำกับราชการกรมต้องจัดตั้งในระหว่าง พ.ศ. ๒๐๙๓ - พ.ศ. ๒๐๙๖ เป็นครั้งแรก^๕ เนื่องจากเจ้านายเหล่านี้มีหน้าที่ประทานคำปรึกษาข้อราชการประจำกรม จึงทำให้ในสมัยต่อมาเรียกตำแหน่งนี้ว่า เสนาบดีที่ปรึกษา ๑๐

^๕ สุธธินี จันทรรัตน์, พระบรมราชโบายทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๕, หน้า ๕๑

^{๑๐} ขุนวรกิจพิศาล (เปล่ง สุวรรณจิตติ), ตำนานเสนาบดีกรุงรัตนโกสินทร์, (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรนิติ บางขุนพรหม, ๒๕๖๓), หน้า ๘.

สาเหตุของการมีเจ้านายก่อกบฏกับราชการกรมนั้น จากหลักฐานที่อ้างแล้วนั้นกล่าวว่ น่าจะเกิดขึ้นในราว พ.ศ. ๒๓๕๓ - พ.ศ. ๒๓๕๖ นั้น เป็นที่น่าสังเกตได้ว่า ช่วงระยะเวลานี้เป็นช่วงต้นรัชกาล พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย และในช่วงเวลานี้เองที่เกิดกรณีสมเด็จพระเจ้าหลานเธอ เจ้าฟ้าธรรมธิเบศร กรมขุนกระษัตราธิบดี ซึ่งเป็นพระราชโอรสในสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี คบคิดการกับพี่น้อง คือ นายหนูดำและเจ้าจอมมารดาสาส์ ในกรมพระราชวังบวรมหาเสนาณรงค์และขุนนางอีกหลายนายคิดการกบฏ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ าทิ พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ ทรงชำระความ การปรากฏว่าเป็นจริงและยังเกี่ยวพันไปถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อีกหลายนาย เช่น เจ้าพระยาพลเทพ (บุญนาค) พระยาเพ็ชชบาณี (กล่อม) พระอิทรเคชะ (กระต่าย) ตลอดจนบุตรหลานของขุนนางผู้ใหญ่อีกหลายนาย เช่น นายขุนเนน หลานเจ้าพระยาพลเทพ สมิงรอดสองราม สมิงสิริบุญรอด หลานเจ้าพระยามหาโยธาโปรดฯให้ชำระโทษ ถอดสมเด็จพระเจ้าหลานเธอ ออกเป็น หม่อมเหม็น แล้วประหารชีวิตเสียพร้อมกับพวกอีกทั้งหมด ๕๐ คน ^{๑๑}

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๑} เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงสาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ ๒, (พระนคร: องค์การค้าของคุรุสภา, ๒๕๐๔), หน้า ๒ - ๓.

จะเห็นได้ว่าระยะเวลาของการมีเจ้านายกำกับราชการกรมกับการเกิดกรณีหม่อมเหม็น นั้น มีความสัมพันธ์กัน คือ เป็นระยะเวลาเดียวกัน ดังนั้นเหตุการณ์ทั้ง ๒ ประการนี้จะต้องมีความสัมพันธ์ ซึ่งพิจารณาได้ว่า เมื่อเกิดกรณีหม่อมเหม็นขึ้นแล้ว พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ทรงพระราชดำริว่า ข้าราชการที่สนับสนุนหม่อมเหม็นนั้น มิได้มีมาตรการที่จะควบคุมให้อยู่ในอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเจ้านายที่ทรงไว้วาง ำไปกำกับราชการกรมที่อยู่บังคับเสนาบดีต่าง ๆ เพื่อป้องกันการที่เสนาบดีจะคิดเอาใจออกห่างและเป็นการระวังภัยอันอาจจะเกิดซ้ำสองกับกรณีหม่อมเหม็น ด้วยเป็นช่วงระยะเวลาที่เป็น ต้นรัชกาลและเพิ่งสถาปนาราชธานีด้วย ดังนั้น การป้องกันไว้ก่อนจึงดีกว่าการแก้ไข ด้วยเหตุว่า ในเวลานั้นปัญหาสำคัญของบ้านเมือง คือ ความมั่นคง หากว่าภายในบ้านเมืองไม่มีความมั่นคงแล้ว ภัยจากภายนอก ซึ่งที่สำคัญที่สุดเวลานั้น ก็คือ พม่า ย่อมเข้ามาแทรกแซงได้ง่าย

อีกประการหนึ่ง การที่ต้องคัดเลือกเจ้านายที่จะไปกำกับราชการกรม ต้องมีคุณสมบัติให้ เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยนั้น ก็ด้วยเหตุที่ว่า เป็นการป้องกันการเกิดกรณีเช่นเดียวกับกรณีหม่อม เหม็น เช่นเดียวกัน เพราะหากเจ้านายที่ไม่มีความจงรักภักดี ไปกำกับราชการกรม ย่อมเป็นการ ง่ายที่จะสะสมกำลังอาวุธและอำนาจในการคิดการกบฏได้

นอกจากนี้ การมีเจ้านายกำกับราชการกรม ยังเป็นการคานอำนาจระหว่างเจ้านายที่ ไปกำกับราชการกรมนั้น ๆ กับเสนาบดีเจ้ากรมด้วย

๑.๒ การมีคณะลูกขุน

ดังได้กล่าวแล้วในระบบการบริหารราชการแผ่นดินสมัยอยุธยาว่า "คณะลูกขุน" เกิดขึ้นจาก พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคณะบุคคลขึ้นปฏิบัติราชการต่าง ๆ แทนพระองค์ เหตุด้วยพระราชภารกิจบางอย่างเป็นการฉุกเฉินต้องรีบปฏิบัติโดยเร็ว แต่เป็นงานประเภทที่ต้องใช้ความละเอียดลึกซึ้งต้องใช้ความคิด เป็นเหตุให้ทรงดูแลไม่ทั่วถึง จึงพระราชทานพระราชภารกิจเหล่านั้นแก่คณะลูกขุน เพื่อปฏิบัติราชการแทนพระองค์ วินิจฉัยข้อราชการนั้น โดยอาศัยความคิดของคนหลายคน^{๑๒} แล้วนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา เพื่อการมีพระราชวินิจฉัยข้อราชการนั้นโดยง่าย คณะลูกขุนจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งจากข้าราชการที่เป็นผู้ใหญ่ รอบรู้ เชี่ยวชาญในราชการบ้านเมือง หรือผ่านการรับราชการในตำแหน่งสำคัญ ๆ มาแล้วทั้งสิ้น^{๑๓}

^{๑๒} ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์สังคมไทยสมัยโบราณก่อนศตวรรษที่ ๒๕, (พระนคร:

ศิลปาบรรณาคาร, ๒๕๓๓), หน้า ๑๑๕.

^{๑๓} สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วน

ท้องถิ่น กรมการปกครอง, ๒๕๓๗), หน้า ๑๑.

คณะลูกขุนนี้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศร ทรงระบุว่าเกิดขึ้นในสมัย
อยุธยา หลังจากที่ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีขึ้นแล้ว
ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งคณะลูกขุนขึ้นพร้อมกันด้วย จากนั้นหลักฐานเกี่ยวกับคณะลูกขุน
ก็ไม่ปรากฏชัดเจน เช่น ในรัชสมัยของพระเจ้าบรมโกศ มีการพิจารณาออกกฎหมายและรวบรวม
ให้เป็นหมวดหมู่ ปรากฏหลักฐานว่า ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ลูกขุนทั้ง ๓ ฝ่าย ร่วมกัน
พิจารณาฎีกา ๓๖ ข้อ^{๑๔} ทำให้พิจารณาได้เพียงว่า หน้าที่ของคณะลูกขุนคือการรวบรวมความเห็น
ที่มีต่อข้อราชการที่เข้ามาในที่ประชุมคณะลูกขุนนั้น แล้วนำขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา ไม่ปรากฏว่า
คณะลูกขุนมีอำนาจทางด้านอื่นแต่ประการใด

หลักฐานเกี่ยวกับคณะลูกขุน เพิ่งมาปรากฏชัดเจน ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น
ดังนี้ เมื่อแรกตั้งกรุงรัตนโกสินทร์พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
ให้สร้างศาลาลูกขุน เป็นศาลาขนาดใหญ่ ชั้นเดียว หลังคาเป็นเครื่องไม้ ครั้นถึงรัชสมัยของ
พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลงเป็นก่ออิฐถือปูน
ทั้งหลัง ศาลาลูกขุนที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้
สร้างขึ้นใหม่ ๓ หลัง ตามแบบอย่างครั้งกรุงศรีอยุธยา^{๑๕}

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๔} เสถียร ลายลักษณ์, ประชุมกฎหมายประกาศ เล่ม ๒, (พระนคร: อรุณ, ๒๕๐๗),
หน้า ๔๗.

^{๑๕} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศร, เทศาภิบาล, หน้า ๘ - ๙.

ลูกขุนมีสามคณะเท่ากับประเภทของราชการแผ่นดิน คือ ลูกขุนฝ่ายพลเรือน ลูกขุนฝ่ายทหารและลูกขุนฝ่ายตุลาการ แต่ละคณะมีสถานที่ทำงานเป็นสัดส่วนของตนเอง ดังนี้

๑.๒.๑ คณะลูกขุนฝ่ายพลเรือน ได้แก่ สมุหนายกมหาดไทย กรมพระนครบาล กรมนา กรมท่า กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมวังและเจ้ากรมที่มีศักดินาสวามิภักดิ์ขึ้นในทุกรัฐและขุนนางผู้ใหญ่บางท่าน มีที่ทำการเรียกว่า ศาลาลูกขุน ตั้งอยู่ในพระราชวังชั้นนอก เจ้าพระยาจักรี ที่สมุหนายกมหาดไทยเป็นประธาน

๑.๒.๒ คณะลูกขุนฝ่ายทหาร ได้แก่ สมุหพระกลาโหม จางวางอาษาหกเหล่า เจ้ากรมอาษาใหญ่ซ้ายและขวา จางวางกรมพระตำรวจและขุนนางฝ่ายทหารที่มีศักดินาเกินสามพันไร่ขึ้นไป มีที่ทำการเรียกว่า ศาลาลูกขุน ตั้งอยู่ในพระราชวังชั้นนอก ใกล้กับศาลาลูกขุนฝ่ายพลเรือน เจ้าพระยามหาเสนา ที่สมุหพระกลาโหมเป็นประธาน

๑.๒.๓ คณะลูกขุนฝ่ายตุลาการ ได้แก่ พระมหาราชครู พระราชครูปลัดพระมหาราชครู ปลัดราชครู เจ้ากรมแพ่งกระษेत्र เจ้ากรมแพ่งกลางล้วนแต่มีศักดินาสวามิภักดิ์ขึ้นใน มีที่ทำการเรียกว่า ศาลาลูกขุนหลวง ตั้งอยู่นอกพระราชวัง ใกล้กับศาลหลักเมืองและศาลพระเสื้อเมืองพระทรงเมือง

เนื่องจากศาลาลูกขุนตั้งอยู่ทั้งในวังและนอกวัง ประชาชนทั่วไป จึงเรียกศาลาลูกขุนฝ่ายพลเรือนและทหารว่า ศาลาลูกขุนใน ทางราชการเรียกว่า ลูกขุน ๓ ศาลา เรียกศาลาลูกขุนฝ่ายตุลาการว่า ศาลาลูกขุนนอก ทางราชการเรียกว่า ลูกขุน ๓ ศาลหลวง

อำนาจหน้าที่ของคณะลูกขุนแต่ละคณะ ก็เป็นไปตามที่อธิบายมาตอนต้นแล้ว คือ รวมความคิดเห็นที่มีต่อข้อราชการที่เข้ามาในที่ประชุม แล้วสรุปความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อทรงมีพระราชวินิจฉัยลงมา "คำคดีที่เป็นคดีกลางกันในลูกขุน ๗ ศาล คำนั้นเรียกว่า คำลูกขุนปรึกษา" ๑๖

แต่ในบางกรณี นอกจากการปฏิบัติราชการในส่วนรับผิดชอบในแต่ละคณะแล้ว หากเกิดกิจการสิ่งใดที่มีความจำเป็นต้องหาหรือเป็นการส่วนรวม ก็สามารถประชุมคณะลูกขุนพร้อมกันทั้ง ๓ คณะได้ ๑๗ ในกรณีนี้ย่อมเป็นข้อราชการที่มีความสำคัญมาก พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นประธาน หรือผู้สำเร็จราชการจะเป็นประธานในที่ประชุมและมีเจ้านาย ซึ่งบางพระองค์ทรงกำกับราชการกรม และข้าราชการผู้ใหญ่เข้าประชุมด้วย ๑๘

๑๖ ขุนวรกิจพิศาล (เบญจ สุวรรณจิตติ), ตำนานเสนาบดีกรุงรัตนโกสินทร์, หน้า ๗.

๑๗ อ่านรายละเอียดใน

หลวงอุดมสมบัติ, จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ, (กรุงเทพฯ: วิกตอรีเพาเวอร์พอยท์การพิมพ์,

๒๕๓๐).

๑๘ ขุนวรกิจพิศาล (เบญจ สุวรรณจิตติ), ตำนานเสนาบดีกรุงรัตนโกสินทร์, หน้า ๗.

๒. หัวเมือง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น เป็นระบบที่สืบมาจากสมัยอยุธยา คือ มีตำแหน่งอัคกรมหาเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง ได้แก่สมุหนายกและสมุหพระกลาโหม โดยที่ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ สมุหพระกลาโหมและสมุหนายก กลับมามีอำนาจในการบังคับบัญชาหัวเมืองขึ้นอีกครั้งหนึ่ง หลังจากถูกลดอำนาจลงในรัชสมัยของพระเจ้าบรมโกศกล่าวคือหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงเข้าพิธีบรมราชาภิเษกแล้ว ได้พระราชดำริว่า "เมื่อครั้งกรุงเก่าหัวเมืองบักย์ได้ถูกยกมาขึ้นแก่กรมท่านั้น เป็นด้วยเหตุเพราะเจ้าพระยากลาโหมมีความคิด บัดนี้ เจ้าพระยามหาเสนา (บลิ) ที่สมุหพระกลาโหม มีความชอบมาก ด้วยโดยเสด็จพระราชดำเนิรในการพระราชสงคราม โดยมีได้คิดแก่ชีวิตตนเอง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้แบ่งหัวเมืองบักย์ได้ฝ่าย ตะวันตกซึ่งขึ้นกรมท่า ๑๕ เมือง กรมมหาดไทย ๑ เมือง พระราชทานให้ยกมาขึ้นกรม พระกลาโหม" ๑๕ ดังนั้น การแบ่งพื้นที่ในการบังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ จึงตกอยู่ภายใต้การควบคุมสมุหพระกลาโหม สมุหนายกและรักษาธิบดีหรือกรมท่า ดังนี้

๑๕ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๑, หน้า ๑๕.

เมืองในบังคับบัญชาของสมุหพระกลาโหม ที่ได้รับมาจากกรมท่าเดิมมี ๑๕ เมือง คือ เมืองสงขลา เมืองพัทลุง เมืองนครศรีธรรมราช เมืองไชยา เมืองหลังสวน เมืองชุมพร เมืองบิหว เมืองคลองวาน เมืองกุย เมืองปราณ เมืองตะนาวศรี เมืองมะริด เมืองกระ เมืองตะกั่วป่า เมืองตะกั่วทุ่ง เมืองพังงา เมืองถลาง เมืองกาญจนบุรีและเมืองไทรโยค ส่วนเมืองที่ได้ได้รับมาจากกรมมหาดไทย ๑ เมือง คือ เมืองเพชรบุรี

เมืองในบังคับบัญชาของสมุหนายก ได้แก่ หัวเมืองฝ่ายเหนือ ที่นอกเหนือจากการบังคับบัญชาของสมุหนายกและรวมเมืองละโว้ซึ่งเดิมขึ้นอยู่กับกรมท่า เพราะเป็นหัวเมืองซึ่งอยู่แถบชายทะเล ก็กลับโอนมาขึ้นอยู่กับมหาดไทย ๒๐

เมืองในบังคับบัญชาของกรมท่าหรือพระคลัง ได้แก่ เมืองนนทบุรี เมืองสมุทรปราการ เมืองสาครบุรี เมืองชลบุรี เมืองบางละมุง เมืองระยอง เมืองจันทบุรี เมืองตราด แล้วได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ๑ ๑ ให้ "ยกเอาเมืองสมุทรสาคร ซึ่งขึ้นกรมมหาดไทยเดิม ๑ ๑ ให้กรมท่า ๑ เมือง" ๒๑ เหตุที่ให้กรมท่าบังคับบัญชาหัวเมืองเหล่านี้เป็นเพราะว่าหัวเมืองเหล่านี้เป็นหัวเมืองที่อยู่ติดชายทะเล ส่วนมากจะเป็นชายทะเลภาคตะวันออก มีเรือใบค้าขายมาก ๒๒ หัวเมืองเหล่านี้ เมื่อถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงให้ความสำคัญมาก ด้วยเป็นผลมาจากการที่ทรงเคยกำกับราชการกรมท่ามาแต่รัชกาลที่ ๒

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒๐ หม่อมราชวงศ์แสงโรสม เกษมศรี และคณะ, ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ ๑

- ๓ เล่ม ๑, หน้า ๑๕๔

๒๑ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงสาวดารรัชกาลที่ ๑, หน้า ๑๕.

๒๒ ม.ร.ว.แสงโรสม เกษมศรี และคณะ, ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม ๑, หน้า ๑๕๔.

วิธีการบริหารราชการในส่วนของหัวเมือง ทั้งฝ่ายเหนือซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ สมุหนายกและฝ่ายใต้ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสมุหพระกลาโหมนั้น ในส่วนการวางนโยบาย เป็น ใ้เป็นภาระรับผิดชอบร่วมกันของพระมหากษัตริย์ พระบรมวงศ์และขุนนางผู้ใหญ่ สมุหพระกลาโหม และสมุหนายกมีหน้าที่บริหารราชการประจำให้ดำเนินไปอย่าง เป็นระเบียบเรียบร้อยโดยใช้อำนาจ ผ่านทางเจ้าเมืองและกรมการเมืองต่าง ๆ สำหรับระบบการแต่งตั้งข้าราชการประจำหัวเมือง ต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นระบบเดียวกันกับที่ใช้นในราชธานี คือ

๒.๑ เจ้าเมือง ซึ่งจะใช้คำต่างไปตามแต่ละสมัย เช่น ผู้รักษาเมือง ผู้รั้ง เป็นต้น มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเมืองของตน ตั้งกองด่านตรวจตรา ชายแดน การจับโจรผู้ร้าย ความคุมกำลังคนโดยต้องทราบบัญชีจำนวนคนในเมืองเพื่อจะเรียกใช้ งานได้ รวบรวมผู้ที่หนีออกจากราชการ ตรวจตราดูว่าไพร่ในเมืองของตนทราจการครบถ้วน หรือไม่ มีไพร่จากที่อื่นแปลกปลอมมาบ้างหรือไม่

๒.๒ กรมการเมือง คือ จุดศูนย์กลางของหัวเมืองเช่นเดียวกับในราชธานี มีอำนาจ หน้าที่เช่นเดียวกัน เช่น รักษาหรือคลังทหารหน้าที่เกี่ยวกับการค้าขายและการรักษาใช้จ่ายทรัพย์สินของ เมือง เป็นต้น

๒.๓ ปลัดเมือง คือ ผู้ช่วยเจ้าเมืองในกิจการต่าง ๆ หน้าที่สำคัญที่สุดคือจะต้อง "รู้สารบัญชีไพร่บ้านพลเมือง สมสังักัดพัน ข้าพระโยมสงฆ์สงฆ์ส่วยสองกองช่างในแขวงเมืองไว้ มี ราชการจะได้เรียกเกณฑ์ส่วยควัก"^{๒๓๓} ดังนั้น เจ้าเมืองจึงมักจะแต่งตั้งปลัดเมืองตามเชื้อสายเดียว

^{๒๓๓} กทข. จดหมายเหตุนรัชกาลที่ ๓ จ.ศ.๑๒๐๘ เลขที่ ๑๘ สารตราถึงเมืองนรินทร์ เรื่องตั้งรองปลัดเป็นขุนปลัดเมืองนรินทร์.

กันกับไพร่พลในเมืองนั้น ๆ เช่นในบางเมืองปรากฏตำแหน่ง ปลัดไทย ปลัดลาว ปลัดจีน กรมการ
จีน เป็นต้น ซึ่งปลัดเหล่านี้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดกำลังคนเชื้อชาตินั้น ๆ

๒.๔ ข้าราชการที่มีหน้าที่ควบคุมกำลังพล เรียงจากหน่วยใหญ่ไปจนถึงหน่วยเล็ก
ดังนี้

- ๒.๔.๑ "กรม" มี "เจ้ากรม" เป็นหัวหน้า
- ๒.๔.๒ "กอง" มี "นายกอง" เป็นหัวหน้าและมี "ปลัดกอง" เป็นผู้ช่วย
- ๒.๔.๓ "หมวด" มี "นายหมวด" เป็นหัวหน้า
- ๒.๔.๔ "หมู่" มี "เจ้าหมู่" เป็นหัวหน้า

หน่วยงานเหล่านี้ทำหน้าที่เรียกเกณฑ์แรงงาน เมื่อถึงเวลาที่ไพร่จะต้องเข้ามาขึ้น
แรงงานราชการในเมือง เก็บรวบรวมส่วยและภาษีอากรส่งไปยังผู้บังคับบัญชา ชำระและทำบัญชี
เลขาไพร่ ไปตามขั้นตอนการปฏิบัติจากหน่วยเล็กไปสู่หน่วยใหญ่ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเจ้าหมู่และนาย
หมวดจะมีความใกล้ชิดกับไพร่มากที่สุด ส่วนมากจะอาศัยอยู่ในภูมิลาเนาเดียวกันกับไพร่รู้จักตัวไพร่
และบุตรธิดาภรรยา เป็นอย่างดี ที่เป็นเช่นนี้ เพื่อความสะดวกในการชำระบัญชี นอกจากนี้ยังมี
ตำแหน่งพิเศษอีกตำแหน่งหนึ่ง คือ "จางวาง" มีหน้าที่บังคับบัญชาดูแลประเภทของกองไพร่ใน
เมืองนั้น ๆ เช่น ขุนราวีพินาท นายกองส่วยเร็วเมืองสระบุรี ได้รับแต่งตั้งเป็น หลวงวิเสทสรพร
จางวางส่วนเร็วเมืองสระบุรี บังคับบัญชากองส่วยเร็วอีก ๔ กองในเมืองนั้น ตลอดจนชำระส่วย
ผลเร็วที่ยังค้างอยู่เป็นจำนวนมากด้วย ^{๒๔} ดังนั้นตำแหน่งจางวางจึงมีความสำคัญเหนือกว่าตำแหน่ง
นายกอง

^{๒๔} กทข. จดหมายเหตุนครบาลที่ ๔ จ.ศ.๑๒๑๕ เลขที่ ๓๕ สารตราถึงเมืองอ่างทอง.

๒.๔ นายบ้าน กำนัน พัน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีหน้าที่ทำสารบัญชีคนที่อยู่ในความควบคุม นับแต่หมู่บ้าน ซึ่งมีผู้ใหญ่บ้านหรือนายบ้านเป็นผู้รับผิดชอบ ตำบล ซึ่งมีพันหรือกำนันเป็นผู้รับผิดชอบ ตำแหน่งที่มีความสำคัญที่สุด คือนายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะ เป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับลูกบ้าน ทำบัญชีคน พยายามสอดส่องความเป็นไปของลูกบ้านมิให้มีการแปลกปลอมไปพรต่างท้องที่เข้ามา ดังปรากฏในกฎหมายตราสามดวงว่า

... ถ้ามีคนแปลกปลอมมาอาศัยอยู่ ให้เจ้าเรือนเอาตัวผู้มาอาศัยนั้น ชี้บอกแก่ผู้ใหญ่บ้านไปตามดูให้รู้เนื้อความว่าเบนบ่าวไพร่ของผู้ใด อยู่บ้านใด ตำบลใด มาพำนักอาศัยอยู่ด้วยเหตุอันใด ให้รู้จักนำแลชื่อไว้ แล้วให้เจ้าเรือนรับเอาตัวไว้ และเมื่อไปจากเรือนั้น ก็ให้มาลาแก่ผู้ใหญ่บ้านก่อนแล้วจึงให้ไป ... ๒๔

ข้าราชการที่มีตำแหน่งในหัวเมืองเหล่านี้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ๆ แต่งตั้ง โดยอาศัยหลักเกณฑ์คร่าว ๆ ว่า เป็นผู้ที่มีเชื้อสายเดิมของท้องถิ่นนั้น ๆ และมีความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติราชการนั้น ๆ ได้ แต่ก็ไม่จำเป็นต้องตรงตรงดั่งข้าราชการไปจากกรุงเทพหรือในบางกรณีทรงเลือกจากข้าราชการส่วนหัวเมืองที่มีความสมควร ๒๖

๒๔ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า ๓๔๑.

๒๖ นันทิยา สว่างวุฒิชธรรม, การควบคุมกำลังคนในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการจัดการเกณฑ์ทหาร วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๔, หน้า ๓๗ - ๕๐.

๓. ประเทศราช

ในส่วนของหัวเมืองประเทศราชนั้น สมุหพระกลาโหมและสมุหนายก แบ่งเขตการ บังคับบัญชากัน มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการแบ่งพื้นที่การบังคับบัญชาหัวเมือง ดังนี้

๓.๑ ประเทศราชทางเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ ลำพูน นครลำปาง แพร่ น่าน หลวงพระบาง นครพนม จันทบุรี สมุหนายกเป็นผู้รับผิดชอบ^{๒๗}

๓.๒ ประเทศราชทางใต้ คือ ส่วนที่ปัจจุบันเป็นจังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี จังหวัดนราธิวาสและจังหวัดสตูลของไทย รวมทั้งรัฐปะลิส ทรบุรี กลันตันและตรังกาฬ (Perlis, Kedah, Kelantan and Trengganu) ซึ่งก็คือรัฐ ๔ รัฐ ทางเหนือของสหพันธรัฐมาเลเซียในปัจจุบัน^{๒๘} เดิมอยู่ในเขตการรับผิดชอบของกรมท่า ก็ให้โอนกลับมาอยู่ในความรับผิดชอบของสมุหพระกลาโหม

^{๒๗} นันทิยา สว่างวุฒิธรรม, การควบคุมกำลังคนในสมัยสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการจัดการ เกณฑ์ทหาร, หน้า ๓๖.

^{๒๘} สุภัตญา บารุงสุข, อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์, หน้า ๘๒.

ในด้านกรปกครองหัวเมืองประเทศราช สมุหพระกลาโหมและสมุหนายกจะปกครอง
อย่างหลวม ๆ เจ้าเมืองมีอำนาจสิทธิขาดและเป็นอิสระเต็มที่ในการปกครองกิจการภายในทุก
ประการ รวมไปถึงการศาลและการเก็บภาษีอากร ข้อผูกพันที่หัวเมืองประเทศราชมีต่อกรุงเทพ
คือ ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการ ต้นไม้ทอง ต้นไม้เงิน มาถวายสามปีครั้งหนึ่ง

ส่วนการแต่งตั้งเจ้าเมือง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลาง ซึ่งตามปกติทาง
ส่วนกลางก็จะเลือกเจ้าเมืองที่กรมการขุนนางเมืองนั้นเสนอเข้ามา ถ้าเกิดความวิวาทกับเมืองอื่น
หรือเกิดปัญหาภายในหมู่ผู้ปกครอง ต้องบอกเข้ามาให้ทางกรุงเทพพิจารณาตัดสิน และในคราวที่
จำเป็น เช่น มีศึกสงคราม ต้องส่งกำลังคนมาช่วยตามที่กรุงเทพต้องการ ^{๒๕}

สรุปได้ว่า สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ระบบการบริหารราชการแผ่นดินยังเป็นระบบเดียว
กันกับสมัยอยุธยา มีข้อแตกต่างเพียงในราชธานีมีการแต่งตั้งเจ้านายขึ้นกำกับราชการกรม การ
เจืออำนาจในการควบคุมหัวเมืองของสมุหพระกลาโหม และการเปลี่ยนแปลงพื้นที่การบังคับบัญชา
ประเทศราชเท่านั้น

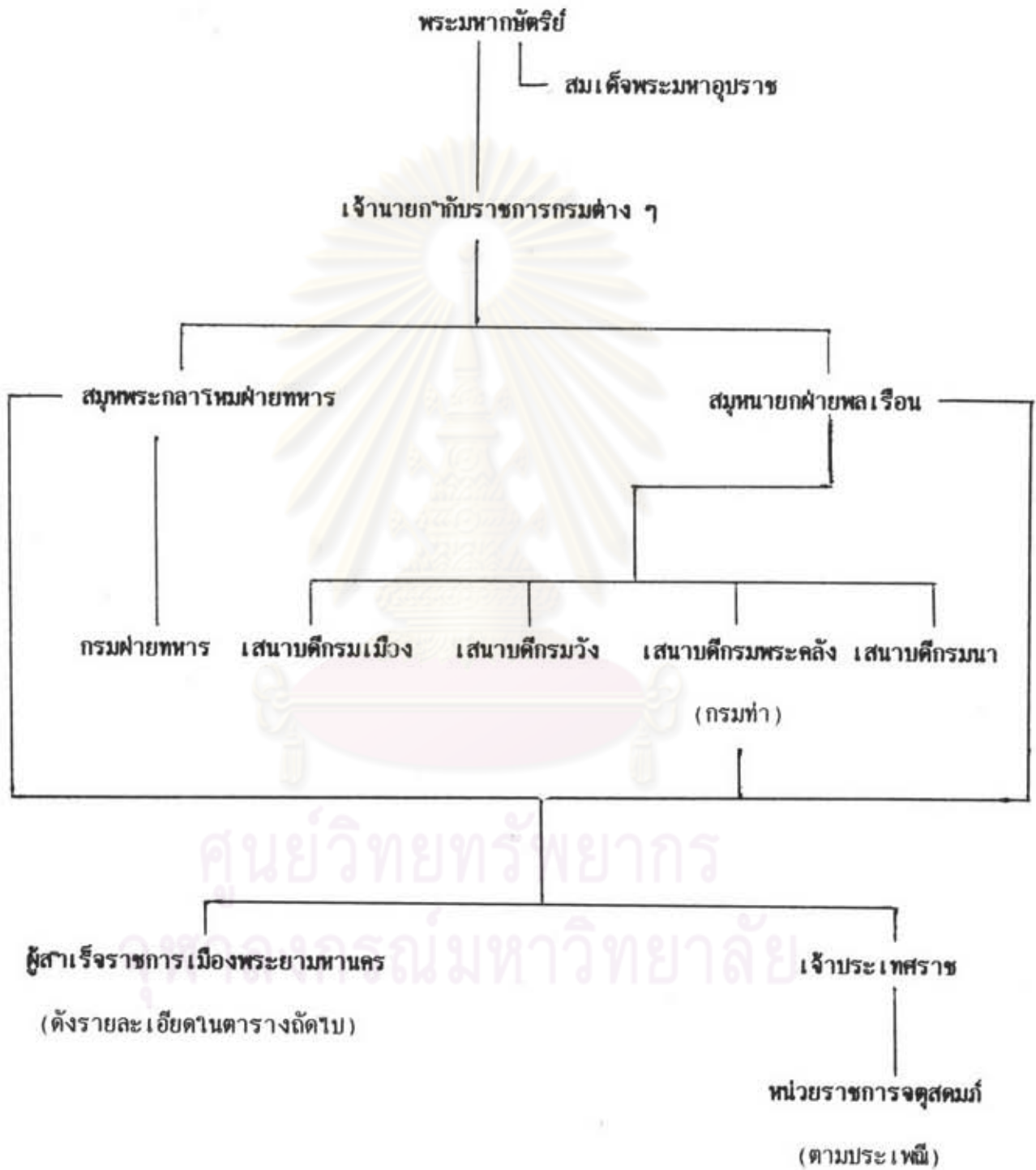
ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๕} สุกัญญา บารุงสุข, อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์,

ตารางที่ ๓

โครงสร้างของระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์

ก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. ๒๔๓๕



ที่มา : สร้างขึ้นจากแหล่งข้อมูลเดียวกับตารางที่ ๓.

ตารางที่ ๔

โครงสร้างของระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์

ก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. ๒๔๓๕



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 สำนักพิมพ์บ้าน

ที่มา : สร้างขึ้นจากแหล่งข้อมูลเดียวกับตารางที่ ๓.

ระบบการบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงก่อน
การปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
(พ.ศ. ๒๓๕๔ - พ.ศ. ๒๔๓๕)

ในระหว่างรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนกระทั่งถึงรัชสมัยของ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๓๕๔ - พ.ศ. ๒๔๕๓) เป็นเวลาตรงกับสมัย
จักรวรรดินิยม ซึ่งเป็นเวลาที่มหาอำนาจทางตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศสกำลังแข่งขัน
กันแสวงหาอาณานิคมตามส่วนต่าง ๆ ของโลก ประวัติศาสตร์ไทยสมัยดังกล่าวนี้จึงเป็นเรื่องราว
ของการต่อสู้ เพื่อความอยู่รอดของชาติไทย อันมีผลทำให้ไทยเป็นประเทศเดียวเท่านั้นในภูมิภาค
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่สามารถดำรงรักษาเอกราชของตนไว้ได้ ๓๐

จากกรณีที่มหาอำนาจพยายามแสวงหาเมืองขึ้นอย่างมากนี้เอง ทำให้ไทยจำเป็นต้อง
ปรับเปลี่ยนนโยบายในการบริหารประเทศไปตามสภาพแวดล้อมทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็

ศูนย์วิทยพัชกร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๓๐ เพ็ญศรี ตึก, การดำเนินนโยบายเพื่อความอยู่รอดและการต่อสู้เพื่ออำนาจอธิปไตย
ของไทยในทางการศาลและอัครราชทูตการกร. ใน ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม ๒
รัชกาลที่ ๔ - พ.ศ. ๒๔๓๕, (กรุงเทพฯ : อมรินทร์การพิมพ์, ๒๕๒๕), หน้า ๘๗.

ต้องเร่งดำเนินการนิรโทษกรรมบ้านเมืองให้ก้าวหน้าทันสมัยยิ่งขึ้นนานอารยประเทศ เพื่อความ
มีเสถียรภาพทางการเมือง นิรโทษกรรมที่ทยอยในช่วงนี้มีหลายประการ เช่น นิรโทษกรรมผู้ตามลม
(BENDING WITH THE WIND) ^{๓๑} ซึ่งนับว่าเป็นการดำเนินการนิรโทษกรรมต่างประเทศที่ขาดแคลนของ
พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตลอดจน
เสนาบดีพระองค์สำคัญของไทย เช่น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตราฯ รัชราชนาภาพ
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เป็นต้น หรือนิรโทษกรรมผู้มิตรกับ
มหาอำนาจหนึ่งไว้ความมหาอำนาจอื่น ซึ่งมีที่ท่าจะคุกคามไทยมากเกินไปหรืออีกนัยหนึ่งคือการถ่วง
ดุลย์อำนาจมาให้ชาติใดชาติหนึ่งเข้ามามีอำนาจในประเทศมากเกินไปจนเป็นอันตรายต่อความมั่นคง
ของไทย ^{๓๒}เหล่านี้ เป็นต้น

เมื่อสภาพของบ้านเมืองตกอยู่ในสภาวะล่อแหลมเช่นนี้ จึงทำให้เกิดความคิดที่จะปฏิรูป
การปกครองของไทย ในตอนต้นรัชกาลนั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีแนว
พระราชดำริที่จะเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินอยู่แล้ว แต่ทรงมีอุปสรรค ๒ ประการใหญ่
คือ

^{๓๑} เพ็ญศรี ตู๊ก. การดำเนินการนิรโทษกรรม ๑. หน้า ๘๗.

^{๓๒} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

๑) ข้าราชการชั้นสูงส่วนมากยังนิยมการปกครองอย่างเก่าอยู่ ผู้ที่มีความเห็นเช่นเดียวกันกับพระองค์นั้นมีน้อย ส่วนมากเป็นผู้ที่ติดต่อกับชาวต่างประเทศเป็นประจำ เช่น พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวแต่เมื่อทรงรับบรรราชภิเษกแล้วก็มีได้ทรงเกี่ยวข้องกับทางการเมืองอีกต่อไปด้วยทรงเกรงว่าจะเป็นการแข่งพระบารมี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงวงศาธิราชสนิท เป็นต้น

๒) พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังทรงไม่แน่พระราชหฤทัยว่า ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่จะทรงเปลี่ยนใหม่นั้น จะเข้าได้กับประเทศไทยหรือไม่เพราะชาวตะวันตกทั่วไปมีความเห็นว่าเป็นของใหม่ ไม่เหมาะสมเท่ากับของเดิมที่มีมาเป็นร้อย ๆ ปี นอกจากนั้น คนส่วนใหญ่ยังมีความเห็นว่าเป็นปัจจุบันนี้ บ้านเมืองก็มีความก้าวหน้า ประชาชนมีความสุขอยู่ดีกินดี ไม่ขัดสน ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงอะไรอีกเพียงแต่รักษาราชประเพณีเดิมไว้ให้มั่นคงก็เป็นการเพียงพอแล้ว ^{๑๓๓}

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๓๓} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดชาดิศร ราชานุภาพ, ความทรงจำ, (พระนคร: คลังวิทยา, ๒๔๗๐),

ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงดำเนินนโยบายเป็นกลางคือ ยังคงใช้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบเดิม แต่ในส่วนใดที่จะแก้ไขได้ก็ทรงแก้ไขและทรงบุกพื้นฐานสำหรับการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ไปพร้อมกันด้วย เช่น ทรงจ้างชาวต่างประเทศมาช่วยปรับปรุงราชการบ้านเมือง เพื่อคนไทยจะได้มีความรู้ในวิชาของชาวตะวันตก เช่น การแพทย์ การช่าง กฎหมาย ศาสนา การพิมพ์ เป็นต้น ^{๑๙๕} หรือการพระราชทานเสรีภาพแก่ประชาชน จะเห็นได้จาก ทรงเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าเฝ้าและ การถวายฎีกาของประชาชนให้ เข้าถึงพระองค์ได้มากขึ้น การเสด็จประพาสเพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชนซึ่งเป็นพระราชอัธยาศัยที่เคยทรงมาแต่ยังทรงผนวชอยู่ ^{๑๙๖} เป็นต้น

แม้ว่า ตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ก็ยังไม่เป็นผลสำเร็จ อย่างไรก็ตามก็ตีพระองค์ก็ได้ทรงบุกพื้นฐานอันสำคัญ โดยเฉพาะพระราชวงศ์ชั้นสูงและข้าราชการ ที่มีโอกาสได้รับทราบพระราชกรณียกิจของ

^{๑๙๕} ตูรายละเอียดใน

ชมพูนุท นาศิริรักษ์, บทบาทของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๓.

^{๑๙๖} พลโทดาเนียร เลชะกุล, การปฏิรูปการปกครอง, หน้า ๑๗๓ - ๑๗๔.

พระองค์ เช่น สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ หรือ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ เป็นต้น บุคคลเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงในรัชสมัยต่อมา นับได้ว่าไทยเริ่มเปลี่ยนโฉมหน้าเป็นแบบอารยะประเทศ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ๓๖

การแบ่งพื้นที่การบังคับบัญชา

ระบบและวิธีการการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยนี้ เป็นระบบเดิมที่ใช้สืบต่อกันมา มีความแตกต่างจากในรัชสมัยที่แล้วเพียงการแบ่งพื้นที่การบังคับบัญชาเท่านั้น ดังนี้ ๓๗

๑. หัวเมืองชั้นใน สมุหนายกรับผิดชอบตั้งแต่เมืองอุดรดิตถ์ เมืองกำแพงเพชร ตามลํ้าตาลมาถึงเมืองอยุธยา เมืองปราจีนบุรี เมืองฉะเชิงเทรา เมืองสุพรรณบุรี สมุหพระกลาโหมรับผิดชอบตั้งแต่เมืองไชยา เข้ามาถึงเมืองเพชรบุรี แล้วขึ้นไปจนถึงเมืองกาญจนบุรี กรมท่ารับผิดชอบตั้งแต่เมืองตราด เข้ามาถึงเมืองสมุทรปราการ เมืองสาครบุรี เมืองสมุทรสงคราม เมืองนครราชสีมา

๓๖ อ่านรายละเอียดใน วิมล บัวสุวรรณ, ประเทศไทยเริ่มเปลี่ยนโฉมหน้าตามแบบอารยะประเทศในสมัยใด, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๕๗, หน้า ๒๐๐.

๓๗ นันทิยา สว่างวุฒิชธรรม, การควบคุมกำลังคนในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการจัดการเกณฑ์ทหาร, หน้า ๓๕ - ๓๖.

๒. หัวเมืองชั้นกลาง สมุหนายก รับผิดชอบตั้งแต่เมืองนครราชสีมา ไปจนถึงเมืองพระตะบอง เมืองนครเสียมราฐ เมืองตากและเมืองลาวตะวันออก เมืองเขมรป่าดง สมุหพระกลาโหม รับผิดชอบเมืองนครศรีธรรมราช เมืองสงขลา เมืองพัทลุง เมืองตะกั่วป่า เมืองพังงา เมืองถลาง เมืองภูเก็ต หัวเมืองชั้นกลางเหล่านี้ส่วนใหญ่จะยกเชื้อวงศ์ชาติภูมิของเมืองนั้นเป็นเจ้าของเมืองกรรมการในเมืองนั้น วิธีการปกครองเป็นเช่นเดียวกับส่วนกลางบ้าง ดัดแปลงให้สอดคล้องกับประเพณีท้องถิ่นบ้างตามความเหมาะสม เจ้าเมือง กรรมการเมืองมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบความสงบเรียบร้อยในเมืองและรวบรวมเก็บส่วยและภาษีอากร ส่งเข้ามายังราชธานี

๓. หัวเมืองประเทศราช สมุหนายก รับผิดชอบเมืองเชียงใหม่ เมืองลพบุรี เมืองนครลำปาง เมืองแพร่ เมืองน่าน เมืองหลวงพระบาง เมืองนครพนม เมืองนครจำปาศักดิ์ เมืองประเทศราชเหล่านี้เรียกว่า หัวเมืองประเทศราชชั้นนอก สมุหพระกลาโหมรับผิดชอบ เมืองตานี เมืองสาย เมืองยะรัง เมืองกลันตัน เมืองตรังกาฐ เมืองมลายูเหล่านี้ เรียกว่าเมืองฝ่ายทะเลตะวันออก เมืองหนองจิก เมืองยะลา เมืองรามัญ เมืองระแงะ เหล่านี้คือเมืองที่ว่ามีทางออกทะเล เมืองาทรบุรี เมืองปลิส เมืองสตูล เหล่านี้เรียกว่าเมืองฝ่ายทะเลตะวันตก

ในส่วนของการกระทำ ก็ยังคงรับผิดชอบหัวเมืองชายทะเล เช่นเดิม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การแก้ไขระบบการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จสวรรคต สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ กรมขุนพิริยดิศประชาภว พระราชโอรสพระองค์ใหญ่ ได้เสด็จเสวยราชสมบัติ ตามความเห็นชอบอย่างเป็นเอกฉันท์ของพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการทั่วไป แต่เนื่องจาก พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใหม่ยังเจริญพระชนมายุไม่ถึง ๒๐ พรรษา จึงต้องมีผู้สำเร็จ ราชการแผ่นดินแทนพระองค์ ผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนี้ คือ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) สมุหพระกลาโหม ซึ่งต่อมา คือ สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ดังนั้นใน การศึกษาช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงต้องแบ่งการศึกษาออกเป็น ๒ ช่วง คือ ช่วงที่มีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินและช่วงที่ทรงบริหารพระราชกรณียกิจด้วยพระองค์เอง

ระบบการบริหารราชการแผ่นดินช่วงที่มีผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน

เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ สำเร็จราชการในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๑๑ - พ.ศ. ๒๔๑๖ เป็นช่วงที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังทรงพระเยาว์ (พระชนมายุ ๑๕ พรรษา) การบริหารราชการแผ่นดินทั้งปวง จึงตกอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ทั้งสิ้น วิธีการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ในเวลานั้น ยังคงเป็นแบบเดิม เช่นเดียวกับใน สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยที่ต้องอยู่ในความควบคุมของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ในฐานะผู้สำเร็จ ราชการแผ่นดิน แต่การส่วนพระองค์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นั้น เจ้าพระยา ศรีสุริยวงศ์ได้จัดการตั้งสรุพบัดตั้งนี้

๑. พยายามให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงบริหารพระราชานุกิจ ส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ ดังเช่นในรัชสมัยก่อนด้วยพระองค์เอง พระราชานุกิจนี้มีหลาย ประการ ส่วนมากจะอนุโลมตามแบบที่เคยใช้ปฏิบัติกันในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้า เจ้าอยู่หัว เพราะเหตุว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่โปรดการประทับที่ พระอภิเนาวนิเวศน์ เพราะจะทรงพระอนุสรณ์ถึง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ด้วย หมู่อภิเนาวนิเวศน์นี้ เคยเป็นหมู่พระที่นั่งที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรด ประทับ ด้วยเหตุดังนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเสด็จไปประทับที่หมู่พระที่นั่ง จักรพรรดิพิมาน ซึ่งจะจัดพระราชานุกิจได้ตามแบบรัชกาลที่ ๓ เช่น การปฏิบัติราชการฝ่ายในหรือ สุภาพสตรี โปรดให้ เจ้าจอมมารดาอ่อน ในรัชกาลที่ ๓ ธิดาของเจ้าพระยาวิเศษดินทร และเป็น พระมารดาในพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบุตรี พระราชธิดาในรัชกาลที่ ๓ ซึ่งทรงเคย ทอดพระเนตรเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องด้วยพระราชานุกิจในรัชกาลที่ ๓ มาแล้วเป็นผู้จัดการถวาย สำหรับ พระราชานุกิจอื่น ๆ ได้แก่

- เวลา ๕ นาฬิกาทรงบาตร
- เวลา ๑๐ นาฬิกา เสด็จออกพระที่นั่งอมรินทรวินิจฉัย ถ้าเป็นวันพระทรง ประเคนภัตตาหารถวายพระสงฆ์ในท้องพระโรง ถ้าเป็นวันปกติ ประทับาน ห้องพระฉาก ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ๆ ให้ เจ้านายผู้ใหญ่หรือข้าหลวงเดิม เช่น สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยาปวราภรณ์ กรมหลวงวงศาธิราชสนิท เป็นต้น เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท
- เวลา ๑๑ นาฬิกา เสด็จออกประทับพระราชอาสน์ทรงปิดทองและทรงฟังชาวพระ คลัง อ่านรายงานการจ่ายเงินพระคลัง แล้วเสด็จขึ้นพระแท่นออกขุนนาง เปิด ข้าราชการฝ่ายหน้า เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท (เว้นแต่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์)

เสร็จแล้วเข้าประทับในห้องพระจากอีกครั้งหนึ่ง เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ เข้าไป

เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทในห้องพระจาก

- เวลาบ่าย ๑ นาฬิกาเศษ เสด็จขึ้นข้างใน
- เวลาบ่าย ๓ นาฬิกา พักผ่อนพระราชอิริยาบถ หรือ เสด็จลงทรงพระสำราญที่
ศาลาด้านตะวันออกของพระมหามณเฑียร
- เวลาบ่าย ๔ นาฬิกา เสด็จออกข้างหน้าทอดพระเนตรการหัตถกรรมหัตถเล็บบ้าง
เสด็จออกไปทรงรับฎีกาที่ราษฎรถวายบ้าง เสด็จประพาสตามพระราชอัธยาศัย
บ้าง จนค่ำจึงเสด็จเข้าข้างใน
- เวลาค่ำ เสร็จแล้ว ประทับที่ชวงบันไดพระที่นั่งไพศาลทักษิณ ประภาษราชการ
ฝ่ายใน เจ้านายและข้าราชการฝ่ายใน เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท
- เวลา ๘ นาฬิกา เสด็จออกห้องพระโรง พระที่นั่งอมรินทรวินิจฉัย ประทับ
พระราชอาสน์ทรงฟังชาวพระคลังในขวาและชาวพระคลังในซ้าย กราบบังคมทูล
รายงานการจ่ายของ มหาเด็กราบบังคมทูลรายงานการก่อสร้าง พระอาการ
ประชวรของเจ้านาย อาการอาพาธของพระราชอาคันตุกะผู้ใหญ่ อาการป่วยของ
ข้าราชการ จบแล้วทรงสดับพระธรรมเทศนา ๑ กัณฑ์ อันเป็นพระราชประเพณี
มาแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา จบแล้วเสด็จขึ้นพระแท่นออกขุนนาง เบิกข้าราชการ
ทั้งฝ่ายทหารพลเรือน เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท กราบบังคมทูลลาบอกรับหัวเมือง
- เวลา ๑๐ นาฬิกา เสร็จการพระราชานุกิจประจำวัน เสด็จขึ้นข้างใน

๒. พระราชดำริที่เป็นส่วนรัฐบาลนโยบายและการบังคับสั่งราชการเป็นเด็ดขาด อัน
มีความสำคัญให้อยู่ในผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ผู้สำเร็จราชการมีคิดเห็นอย่างไรหรือสั่งบังคับการ
ประการใด ก็นำความขึ้นกราบทูลให้ทรงทราบ วิธีการที่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ใช้ในเวลานั้นก็คือ

ในเวลาเช้าประมาณ ๑๐ นาฬิกา จะมีการประชุมลูกขุนประจำวัน เจ้าพระยาศรีสุรียวงศ์ เป็นประธานในที่ประชุม ข้าราชการต่าง ๆ นำความขึ้นเสนอเจ้าพระยาศรีสุรียวงศ์ปรึกษาแล้วสั่งการในตอนนั้นเจ้าพระยาศรีสุรียวงศ์คิดเฉพาะความที่ไม่จำเป็นต้องของพระราชทานพระบรมราชานุญาตไว้เพื่อนำขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา เวลาเสด็จออกขุนนาง เพื่อรักษาราชประเพณีเดิมไว้ เมื่อใกล้เวลาเสด็จออกขุนนาง คณะลูกขุนก็ไปคอยเฝ้า ๆ ในท้องพระโรงพระที่นั่งอมรินทรวินิจฉัย เพื่อรอเสด็จออก คงอยู่ที่ศาลาลูกขุนเพียงเจ้าพระยาศรีสุรียวงศ์กับคณะที่ปรึกษาของท่านเท่านั้น เมื่อออกขุนนางเสร็จประมาณ ๑๑ นาฬิกาเศษ เจ้าพระยาศรีสุรียวงศ์ก็เข้าไปเฝ้า ๆ ในห้องพระฉาก กราบบังคมทูลรายงานข้อราชการที่สำคัญให้ทรงทราบ แล้วจึงกลับไปบ้วน ในวันใดที่ไม่มีข้อราชการ ท่านก็ไม่ไปเฝ้า ๆ ๓๘

จะเห็นได้ว่าในช่วงที่มีผู้สำเร็จราชการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แทนมิได้มีพระราชดำริในการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยพระองค์เองแต่อย่างใดเลย เพราะการพระราชนุกิจที่พระองค์ทรงปฏิบัตินั้น เป็นพระราชนุกิจที่เป็นไปเพื่อรักษาพระราชประเพณีเดิมให้คงอยู่เท่านั้น มิได้มีผลต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๓๘ สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ ๕. (พระนคร: สำนักพิมพ์บรรณาคาร, ๒๕๑๔), หน้า ๓๓๒ - ๓๔๗.

ในส่วนพระองค์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงหนักพระราชหฤทัยใน
 สถานภาพของพระองค์เป็นอย่างมากจนทราบดีว่าต้องทรงใคร่ครวญอย่างมากทุกครั้งที่ทรงพระราชดำริ
 การสิ่งใดขึ้น ด้วยเวลานั้น เป็นช่วงที่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์มีอำนาจมาก จะเห็นได้จาก
 พระราชหัตถเลขาพระราชทานไปยังสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สยามมกุฎ
 ราชกุมาร ความว่า

... ในเวลานั้น อายุพ่อเพียง ๑๕ ปี กับ ๑๐ วัน ไม่มีมารดา มีญาติ
 ฝ่ายมารดา ก็ล้วนแต่โกลเลเหลวไหล หรือไม่มีโกลเลเหลวไหล ก็มีได้ตั้ง
 อยู่ในตำแหน่งราชการอันใดเป็นหลักฐาน ฝ่ายญาติข้างพ่อ คือ เจ้านาย
 ทั้งวง ก็ตกอยู่ในอำนาจสมเด็จพระเจ้าพระยา และต้องรักษาตัว รักษา
 ชีวิตอยู่ด้วยกันทุกองค์ ที่ไม่เื่อเพื่อต่อการอันใดเสียก็มีโดยมาก ฝ่าย
 ข้าราชการ ถึงว่ามีผู้ที่ได้รักษาครุสนิเทศมอยู่บ้าง ก็เป็นแต่ผู้น้อยโดยมาก
 ที่เป็นผู้ใหญ่ก็ไม่มีกำลังสามารถอุดหนุนอันใด ฝ่ายพี่น้องซึ่งร่วมบิดาหรือที่
 ร่วมทั้งมารดา ก็เป็นเด็กอายุต่ำกว่าพ่อลงไป ไม่สามารถจะทำอะไรได้
 ทั้งสิ้น ส่วนตัวพ่อเอง ยังเป็นเด็กอายุเพียงเท่านั้น ไม่มีความสามารถ
 ครอบรู้ในราชการอันใดที่จะทำการตามหน้าที่ แม้แต่เพียงเสมอเท่าที่
 ทูลกระหม่อม (พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) ทรงประพุดติ
 มาแล้วได้ ยังซ้ำเจ็บเกือบจะถึงแก่ความตาย อันไม่มีผู้ใดสักคนเดียว
 ซึ่งจะเชื่อว่าจะรอด ยังซ้ำถูกอันตรายอันใหญ่ คือ ทูลกระหม่อม เสด็จ
 สวรรคต ในขณะที่เปรียบเหมือนคนที่ศรีษะขาดแล้ว จับเอาแต่ร่างขึ้น
 ตั้งไว้ในที่สมมติกษัตริย์ เหลือที่จะพรรณนาถึงความทุกข์ อันต้องเป็น
 กภาพร้ายในอายุเพียงเท่านั้นและความหนักของมงกุฎ อันเหลือที่คอจะทาน

ไว้ได้ ทั้งมีศัตรูซึ่งมุ่งหมายอยู่รอคอยเปิดเผยรอบข้าง ทั้งภายในภายนอก
หมายเอาทั้งในกรุงเองและต่างประเทศ ทั้งรกรักภายในกายเบียดเบียน
แสนสาหัส เพราะฉะนั้น พ่อจึงถือว่าวันนั้นเป็นวันเคราะห์ร้ายอย่างยิ่ง
อันถึงแก่เกิดมาพึ่งไว้แก่ตัว ... ๓๕

เมื่อเวลาที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตนั้น เป็นเวลาเดียวกับ
ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระประชวรอย่างหนัก แม้เวลาต่อมาที่อาการ
ทรงพระประชวรคลายลงแล้ว ก็ยังไม่มีผู้เชื่อว่าจะทรงมีพระชนม์ต่อไป ด้วยเหตุที่ทรงพระประชวร
มากข้อหนึ่ง กับการที่เสด็จเสวยราชสมบัติในเวลาที่เกิดพระชนมายุน้อยข้อหนึ่ง เป็นเหตุให้มีผู้
วิตกว่าจะไม่มีพระชนม์อยู่ต่อไป ดังหลักฐานที่สมเด็จพระ ๓ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเล่าไว้ว่า

... พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เคยตรัสเล่าถึงเรื่อง
เมื่อครั้งนั้น เรื่อง ๑ ซึ่งควรรักษาไว้มิให้สูญเสีย เล่าที่ตรงนี้ก็เหมาะดี
คืนวันสงกรานต์พระบรมศพ (พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว)
เมื่อพระองค์ทรงพระแก้วอี๋ ผ่านไปในห้องพระฉนวนพระอภิเนาวนิเวศน์

ศูนย์วิทยพัชกร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๓๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบรมราชโองการในรัชกาลที่ ๕ พระราชทาน
แก่พระเจ้าลูกยาเธอ, (พระนคร: กรมศิลปากร, ๒๕๑๔), หน้า ๑๔. (พระราชหัตถเลขา พระราชทาน
แก่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สยามมกุฎราชกุมาร วันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๓๖)

อันภรรยาข้าราชการผู้ใหญ่ ผู้น้อย เฝ้า ๆ อยู่ เวลานั้นแม้ยังทรง
 บลกเบสี่ยงมากแต่ได้พระสติแล้ว ได้ยิน ท่านผู้หญิงพัน ภรรยาเจ้าพระยา
 ศรีสุรียวงศ์ พุดขึ้นเมื่อเสด็จผ่านพอนับว่า "พ่อคุณ นี่พ่อจะอยู่ได้สักกี่
 วัน" ตรัสเล่าเรื่องนี้เมื่อท่านผู้หญิงพันถึงอนิจกรรมในเวลาสิ้นบุญวาสนา
 แล้วช้านาน ... ๕๐

ดังนั้น สรุปได้ว่าในช่วงต้นรัชกาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็น
 ช่วงที่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงบริหาร
 พระราชอาณาจักรด้วยพระองค์เองไม่ได้ทั้งหมดด้วยเหตุมาจากปัจจัยภายในและภายนอกของพระองค์
 เอง ดังนั้น จึงทรงจัดการเฉพาะในส่วนที่พระองค์ทรงปฏิบัติได้ เช่น การในพระราชสำนัก
 ธรรมเนียมประเพณีและระเบียบต่าง ๆ เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การปฏิรูปพื้นฐานก่อนการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๐๕

อย่างไรก็ดี ในช่วงที่ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ สำเร็จราชการแทนพระองค์อยู่ที่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงได้รับการปฏิรูปพื้นฐานที่สำคัญ อันจะนำไปสู่การ ปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

๑. การเสด็จประพาสต่างประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มี พระราชประสงค์จะเสด็จไปทอดพระเนตรกิจการของต่างประเทศ ซึ่งเป็นทั้งพระราชประสงค์ของ พระองค์เองและเป็นเจตนาของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ด้วย เดิมมีพระราชประสงค์จะเสด็จไปถึง ประเทศอังกฤษหรือทวีปยุโรป แต่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ไม่เห็นด้วย จึงเปลี่ยนเป็นประเทศที่เป็น อาณาณคมของอังกฤษแทน กิจการสำคัญที่ได้ทอดพระเนตร คือ วิธีการปกครองบ้านเมือง ซึ่งนับว่า เป็นเคราะห์ดีอย่างมากของพระองค์ด้วยเหตุที่จะได้ทอดพระเนตรระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ของชาวตะวันตก ที่นำมาใช้ในอาณาณคมของตน ทาให้ทรงทราบถึงข้อดีข้อเสียในระบบนั้น มาใช้กับประเทศทางตะวันออก อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการจัดการปฏิรูปการปกครองในเวลา ต่อมา การเสด็จประพาสต่างประเทศในเวลานั้นมีถึง ๒ ครั้ง ด้วยกันคือ เสด็จประพาสสิงคโปร์ เมื่อปลายปีมะเมีย พ.ศ. ๒๔๐๓ และเสด็จประพาสอินเดีย เมื่อพ.ศ. ๒๔๐๔ ^{๔๑}

^{๔๑} สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ความทรงจำ, หน้า ๒๕๖ - ๒๖๖.

๒. การตั้งโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จกลับจากการเสด็จประพาสสิงคโปร์ ทรงมีพระราชดำริที่จะจัดตั้งโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษในประเทศไทย ให้กับบุตรพระราชวงศ์และบุตรข้าราชการ แต่ไม่อาจหาครูมาสอนได้ จึงได้ทรงส่งพระราชวงศ์ชั้นหม่อมเจ้า หม่อมราชวงศ์ เช่น สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงชินวราลงกรณ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบุญญาวงศ์ หม่อมเจ้าเพิ่ม ลดาวัลย์ หม่อมเจ้าเจ๊ก นพวงศ์ หม่อมราชวงศ์เทวหนึ่ง สิริวงศ์ เป็นต้น ไปศึกษาที่โรงเรียนแรพเพล ประเทศสิงคโปร์ ในจำนวนเหล่านี้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ พระองค์เจ้าบุญญาวงศ์ หม่อมเจ้าเจ๊กและหม่อมราชวงศ์เทวหนึ่ง ไปศึกษาต่อที่ประเทศอังกฤษเพราะมีความสามารถเรียนในชั้นที่สูงขึ้นมากกว่าท่านอื่น ๆ ^{๔๒}

ต่อมาเมื่อเสด็จกลับจากการเสด็จประพาสประเทศอินเดียทรงได้มร.พรานซิส จอร์จ แบตเตอร์สัน เข้ามาเป็นครูสอนภาษาอังกฤษ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ ตั้งโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษขึ้นในกรมทหารมหาดเล็กคู่กับโรงเรียนภาษาไทย โดยใช้ตึกสองชั้นหลังข้างตะวันออก ประตูปิดมานชัยศรี เป็นที่ตั้งของโรงเรียน โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ พระเจ้าน้องยาเธอและนายร้อยทหารมหาดเล็ก เข้าเป็นนักเรียน ^{๔๓} ซึ่งต่อมานักเรียนเหล่านี้ได้เป็นกำลังสำคัญของพระองค์ในการปฏิรูปการปกครองเช่น สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ สมเด็จฯ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๔๒} สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. ความทรงจำ, หน้า ๒๖๐ - ๒๖๑.

^{๔๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖๕ - ๒๗๐.

๓. ทรงเปลี่ยนแปลงประเพณีต่าง ๆ หลายประการ เช่น ระเบียบการเข้าเฝ้า การแต่งกาย การรับประทานอาหาร เป็นต้น เหตุผลประการสำคัญที่พระองค์ทรงเปลี่ยนแปลงเฉพาะการพระราชสำนักเป็นเพราะ พระองค์ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดินได้ หากพระองค์ไม่ทรงเปลี่ยนแปลงกิจการใดเลย ย่อมมีผู้ติฉินนินทาว่า กลับมาจากต่างประเทศ แต่มิได้ปฏิบัติภารกิจใดที่เป็นประโยชน์เลย เมื่อพระองค์ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดินได้ จึงทรงเปลี่ยนมาจัดการเปลี่ยนแปลงกิจการในพระราชสำนักด้วยความเห็นชอบของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์แทน ^{๔๔}



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๔๔} สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ความทรงจำ, หน้า ๒๕๘.

การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดินหลัง พ.ศ. ๒๔๑๖

เมื่อถึง พ.ศ. ๒๔๑๖ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเจริญพระชนมายุครบ ๒๐ พรรษาแล้ว ภาวะการมีผู้สำเร็จราชการก็เป็นอันสิ้นสุดลง ดังนั้น จึงทรงบริหารพระราชอำนาจได้ด้วยพระองค์เอง ความพยายามที่จะทรงปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินที่เห็นได้ในเวลานี้ก็คือ

๑. การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาชั้น ๒ สภา คือ

๒.๑) สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ตั้งขึ้นเมื่อ ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๑๗ มีสมาชิกจากราชตระกูล ข้าราชการและผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๑๐ - ๑๒ นาย ขึ้นไป โดยมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นประธาน สภานี้มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาและความคิดเห็นต่าง ๆ ถ้าคำปรึกษาหรือความคิดเห็นนั้น ที่ประชุมมีมติเห็นชอบ ก็จะตราออกเป็นกฎหมายใช้บังคับได้ สภาจึงมีหน้าที่เสมือนสภานิติบัญญัติในปัจจุบันนั่นเอง

๒.๒) สภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) ตั้งขึ้นเมื่อ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๑๗ จำนวนสมาชิกไม่จำกัด ตามแต่พระราชประสงค์ ขึ้นตรงต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สมาชิกสภานี้มีหน้าที่ถวายคำปรึกษา ข้อราชการและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่จะทรงนำเข้าไปประชุม Council of State เพื่อพิจารณาและใช้ปฏิบัติราชการต่าง ๆ ที่ตรัสสั่งเป็นพิเศษ สภาจึงมีหน้าที่เสมือนคณะองคมนตรีในปัจจุบันนั่นเอง ๔๕

๒. การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ในพ.ศ. ๒๔๑๖ เพื่อเก็บรวบรวมเงินภาษีอากรให้รัฐอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ซึ่งเกิดจากปัญหารายได้ของรัฐบาลไม่พอกับรายจ่าย ด้วยเหตุมาจากระบบการจัดเก็บภาษีอากรแบบเดิมที่กระจายกันไปตามหน่วยราชการต่าง ๆ หอรัษฎากรพิพัฒน์ทำงานร่วมกับสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

๓. พระราชดำรินในการเลิกทาส โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้มีการประชุมคณะกรรมการเพื่อร่างกฎหมายในการเลิกทาสเป็นครั้งแรก ณ พระที่นั่งสมมติเทวราชอุปบัติ ที่ในพระที่นั่งจักรีมหาปราสาท เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๑๗ ทรงเป็นประธานในที่ประชุมเอง แม้ว่าจะทรงเจริญพระชนมายุเพียง ๒๑ พรรษา ไม่โปรดฯให้พระราชวงศ์เข้าประชุมด้วยเลย ๔๖ ที่ประชุมสรุปความเห็นว่าเป็นที่ยากลำบากและเป็นค่าใช้จ่ายในการเลิกทาส หากเลิกพร้อมกันในคราวเดียวย่อมเกิดปัญหาตามมาหลายประการ ดังนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ออก "พระราชบัญญัติพิทักษ์อายุลูกทาสลูกไทย" เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๑๗ เนื้อโดยย่อของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ความว่าลูกทาสหรือลูกทาสที่ถูกขายเป็นทาสที่เกิดในปีมะโรง สัมฤทธิศก พ.ศ. ๒๔๑๑ อันเป็นปีที่เสวยราชย์และมักจะเรียกปีนั้นว่า "ปีมะโรงเลิกทาส" และในปีต่อ ๆ มาเมื่อมีอายุครบ ๒๑ ปีให้พ้นจากความเป็นทาส มีฐานะเป็นไทย ส่วนทาสที่เกิดก่อนปีมะโรงเลิกทาส ให้อยู่เป็นทาสตามกฎหมายเดิม นอกจากนี้ ข้อพิเศษสำหรับลูกทาสที่เกิดปีมะโรงเลิกทาสและในปีต่อ ๆ มาที่สำคัญคือ

หากทาสเหล่านี้ต้องการเป็นไทก่อนอายุครบ ๒๑ ปีก็สามารถที่จะไถ่ถอนตนเองได้ในราคาที่กำหนด
จากนั้นทาสก็ค่อย ๆ หายไปจากสังคมไทย จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๔๘ มีพระราชบัญญัติห้ามขายคนเป็น
ทาสอีกต่อไป ระบบทาสที่มีควบคู่กันมากับสังคมไทยเป็นเวลาช้านาน ก็ถูกยกเลิกไปโดยสิ้นเชิง ๔๗

พระราชกรณียกิจที่ทรงปฏิบัติ ๓ ประการนี้ เป็นการพยายามเปลี่ยนแปลงระบบการ
บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งคงรูปอยู่มาเป็นเวลาหลายร้อยปี ดังนั้น จึงกระทบกระเทือนผู้ที่ต้องการ
รักษาสถานภาพเก่าของตนเองไว้ กลุ่มบุคคลกลุ่มนี้นำโดยเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ซึ่งเวลานั้นได้
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ๆ ให้เลื่อนขึ้นเป็น สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และพระราช
โอรสใน พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งดำรงตำแหน่งวังหน้าในเวลานั้น คือ
กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ กลุ่มบุคคลกลุ่มนี้มีปฏิกิริยาต่อต้านและแสดงออกมาให้เห็นชัดเจนใน
กรณี "วิกฤตการณ์วังหน้า พ.ศ. ๒๔๑๗" (ดังจะกล่าวละเอียดต่อไป) เมื่อวิกฤตการณ์วังหน้าสงบ
ลง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระราชดำริได้ว่า การเปลี่ยนแปลงที่เร็ว
เกินไปนั้น ไม่เป็นผลดี จึงทรงรอคอยเวลาที่เหมาะสมต่อไป

หลังจากที่ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ถึงแก่พิราลัย และ กรมพระราชวัง
บวรวิไชยชาญทิวงคตแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงบริหารพระราชอำนาจ
ของพระองค์ อย่างเต็มที่ ประกอบกับมีเจ้านายและข้าราชการชั้นสูงกลุ่มหนึ่ง ได้ทำหนังสือกราบ
บังคมทูลพระกรุณา ขอพระราชทานการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ไม่ทรงเห็นด้วย

๔๗ รอง ศยามานนท์, การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม ใน ประวัติศาสตร์
กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม ๒, หน้า ๕๑๕.

อย่างไรก็ดีทรงเห็นว่า ในขั้นต้นควรจะแก้ไขการปกครองให้ดำเนินไปด้วยความคล่องแคล่วขึ้นก่อน ซึ่งหมายถึงการปฏิรูปรัฐบาล ซึ่งทรงมีพระราชดำริว่า "รวมความก็อย่างเดียว คือ คอเวอนเมนต์รีพอบลิค เป็นต้นเหตุที่จะจัดการทั้งปวงให้สำเร็จตลอด" ๕๘ ดังนั้น จึงทรงแก้ไขการปกครองส่วนกลางเสียก่อน



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๕๘ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัดติยา กรรณสูตร, เอกสารการเมืองการปกครองไทย, (พระนคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๘), หน้า ๘๑.

การแก้ไขระบบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า การปกครองแบบจตุสดมภ์แต่เดิมนั้นมีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น งานตกอยู่กับบุคคลคนเดียว ไม่อาจกระทำให้สำเร็จลงด้วยดี และทันเวลาได้ การแบ่งหน้าที่ของหน่วยงานก็ไม่ชัดเจน ขาดการประสานงาน ที่สำคัญที่สุด รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจที่จะควบคุมอาณาบริเวณต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างตลอดทั่ว ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงทดลองแบ่งงานบริหารของรัฐบาลเสียใหม่เป็น ๑๒ กรม เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๑ ดังนี้

กรมที่ตั้งมาแต่เดิม ๖ กรม ดังนี้

๑. กรมมหาดไทย มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาวประเทศราช
๒. กรมกลาโหม มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองบักขัณฑ์ ฝ่ายตะวันออก ตะวันตก และเมืองมลายูประเทศราช
๓. กรมท่า มีหน้าที่ว่าการต่างประเทศ
๔. กรมวัง มีหน้าที่ว่าการในพระราชวังและกรมกลัเสียง ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการในพระองค์พระเจ้าแผ่นดิน
๕. กรมเมือง มีหน้าที่ว่าการโปลิศและการบัญชาคน (คือ กรมสุรัสวดีและควบคุมคนโทษ)
๖. กรมนา มีหน้าที่ว่าการเพาะปลูก การค้าขาย การป่าไม้และป่อแร่

กรมเดิมทั้ง ๖ กรมนี้ ทรงให้คงไว้และทรงตั้งใหม่อีก ๖ กรม ดังนี้

๑. กรมพระคลัง มีหน้าที่ว่าการภาษีอากรและการรับ จ่ายทั้งบวงของแผ่นดิน
๒. กรมยุติธรรม มีหน้าที่บังคับบัญชาศาลแพ่ง อาญา นครบาลและอุทธรณ์ของแผ่นดิน
๓. กรมยุทธนาธิการ มีหน้าที่จัดการกิจการในกรมทหารบก ทหารเรือโดยจะมีผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือ อีกตำแหน่งหนึ่ง
๔. กรมธรรมการ มีหน้าที่เกี่ยวกับพระสงฆ์ โรงเรียนและโรงพยาบาล ทั้งทั้งพระราชอาณาเขต
๕. กรมโยธาธิการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง ทางถนน ขุดคลองและการช่างทั่วไปรวมทั้งการไปรษณีย์และการโทรเลขที่จะมีมาข้างหน้า
๖. กรมมรุชาธิการ มีหน้าที่รักษาพระราชลัญจกร พระราชกำหนดกฎหมายและหนังสือราชการทั้งบวง

และได้กำหนดให้เรียกผู้บังคับบัญชากรมต่าง ๆ เหล่านี้ว่า "เสนาบดี" มีการประชุมเสนาบดีสัปดาห์ละครั้ง ณ พระที่นั่งดุสิตมหาปราสาท พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จลงประทับเป็นประธาน บราคว่าสามารถบังคับบัญชาและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วนแต่วันแต่เพียงชื่อเรียกเท่านั้น เพราะการเรียกชื่อหน่วยสูงสุดนี้ว่า กรม ซึ่งโดยจริงแล้วในกรมที่กล่าวถึงนี้ ยังมีหน่วยงานรองลงไปเรียกว่ากรมอีก จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ๆ เปลี่ยนชื่อเรียกหน่วยงานสูงสุดของกรมต่าง ๆ เหล่านี้ใหม่ว่า "กระทรวง" โดยในชั้นแรก โปรดฯให้เปลี่ยนเฉพาะกรมที่มีกรมในบังคับบัญชามากเสียก่อน คือ กรมยุทธนาธิการ (มีกรมทหารบกและกรมทหารเรือ อยู่ในบังคับ) และกรมโยธาธิการ (มีกรมไปรษณีย์และกรมโทรเลข อยู่ในบังคับ) เปลี่ยนเป็นกระทรวง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๐๓ ต่อมาเมื่อทรงสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งเสนาบดีได้ครบ

ทุกกรมแล้ว จึงทรงพระกรุณา โปรดเกล้า ฯ ให้เปลี่ยนกรมทั้ง ๑๒ กรม นั้นเป็นกระทรวง ทรง
 แต่งตั้งเสนาบดี เข้าประจํารับผิดชอบทุกกระทรวง ส่วนหน้าที่แต่ละกระทรวงยังคงเดิมทุกประการ
 เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ.๒๔๓๕ นับได้ว่าการปกครองแบบจตุสดมภ์ ที่ใช้ปกครองประเทศมาเป็น
 เวลาหลายร้อยปีเป็นอันยกเลิกไป เปลี่ยนเป็นระบบกระทรวงตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ๔๕

การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการที่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 ทรงจัดการขึ้นนี้ ในสมัยต่อมาเรียกว่า "การปฏิรูปการปกครอง" ซึ่งมาจากศัพท์ที่ทรงใช้ในเวลานั้น
 นั้นว่า "คอเวนเมนต์รีฟอม" ๔๐ (government reform) จึงทําให้นักประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่
 ใช้คำนี้ ตามรูปศัพท์ที่ทรงใช้

๔๕ วิชาสงศ์ พงศบุตร.ประวัติศาสตร์ไทย, หน้า ๔๒ - ๔๓.

๔๐ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัดติยา วรรณสูตร, เอกสารการเมืองการปกครองไทย,
 หน้า ๘๑.

การปฏิรูปการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ นี้ มีช่จะเป็นเรื่องที่สำเร็จลงโดยง่าย
อุปสรรคนานาประการเกิดขึ้นมากมาย เริ่มจากพระองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
เอง ต้องทรงพยายามดึงพระราชอำนาจที่เป็นของพระองค์กลับมา ดังที่ทรงพระราชนิพนธ์ไว้ว่า

... เพราะเราเป็นคนอ่อน ไม่สามารถที่จะหักหาญแก่ผู้หนึ่งผู้ใด
เพราะเราไม่คิดให้ตลอดดังนี้ ดูเหมือนเราเป็นผู้ทำให้เสีย
อำนาจพระเจ้าแผ่นดินไป เพราะความอ่อนของตัว ในความข้อนี้
เราไม่อยากจะขัดโทษให้แก่ท่านแต่ก่อนเลย แต่เป็นการจำเป็นที่
จะต้องพูดว่า อำนาจเสนาบดีได้เจริญขึ้น เพราะมีอำนาจได้ตั้ง
เจ้าแผ่นดิน มาแต่ก่อนมากนักแล้ว จนตลอดถึงเวลาเราได้เป็น
พระเจ้าแผ่นดินขึ้น ก็เป็นเวลาเคราะห์ร้ายที่ตัวเราเป็นเด็ก
เป็นโอกาสยิ่งใหญ่ที่จะถอนอำนาจเจ้าแผ่นดินได้หมด เหมือนว่า
ที่ปล่อยจนหมดสายป่านไม่มีเหลือเลย ยังเหลือแต่ธุระที่เราจะทำ
อยู่ เพียงแต่ซังกาลังตัวว่า เมื่อเราเป็นเด็กอยู่มีกาลังเพียง
เท่านั้น จะรู้ว่าเวลานั้นไว้ไม่หกล้ม ภาวะบส่อยให้ว่าวหลุดลอยเสีย
แต่เป็นเศษขี้ฝุ่นที่เราเป็นเด็กก้างเดียวเท่านั้นได้อาศัยเอาป่าน
พันหลัก ค่อย ๆ สาวเข้ามาจนไม่มีอันตรายหลุดลอยไปได้แต่ก็ยัง
เป็นพนักงานอย่าเดียวที่จะสาวสายป่านให้สั้นเข้าทุกที สั้นเข้ามา
ทุกที เมื่อเหลือก้างก็หย่อนไป เมื่อพอที่จะสาวก็สาวเข้ามาพัน
หลักไว้ เมื่อผู้ใดได้รู้การเท่า ผู้นั้นจะเห็นได้ว่าความยากลำบาก
ของเราเป็นประการใด ถ้าผู้ที่ได้เคยเห็นแต่การภายหลัง ก็จะ
เข้าใจว่าเราดั่งนี้ก็เกียจถาวรังเซอะมาเป็นเวลา ๑๗ - ๑๘ ปี

ยกเอามาว่านี่ เพราะจะทำให้เห็นว่า การแต่ก่อนนี้เป็นบาบมาได้
 เพราะเหตุใด เพราะเราได้ทำการเต็มกำลังแล้วแต่เวลาปีหนึ่ง
 สองปีนี่ ดูจะเป็นโอกาสดีขึ้นมามากที่จะควรจัดการต่อไปอีกได้ ... ๕๑

ดังที่กล่าวแล้วว่า สภาพของสังคมภายในประเทศทั่วป่านั้น ยังไม่พร้อม ไม่เข้าใจ
 การปกครองแบบใหม่ จึงต้องทรงค่อยเปลี่ยนแปลงไปอย่างช้า ๆ การใดที่มีข้อบกพร่องก็ทรงแก้ไข
 การใดที่ทรงใช้แล้วทรงเห็นว่าเกิดประโยชน์ ก็โปรดให้คงไว้ สภาพข้าราชการที่จะรับการปฏิรูป
 การปกครองก็ยังไม่มีการชำระส่วนมากยังคงมีความรู้น้อย ดังที่ทรงพระราชนิพนธ์ไว้ว่า

... ความคิดที่จะเรียนให้ตลอดปานั้น เห็นด้วย เกสียด่าข้อครึ่ง ๆ
 กลาง ๆ มาไม่เป็นไรก็เป็นพยาย มีอยู่คนเดียว แต่เพียงความจริงนั้น
 ในเวลานี้ในเมืองไทยเรา ครึ่งหนึ่งก็ยังดีกว่าไม่มีความรู้เลย เมื่อ
 กลับมาคงจะได้เห็นว่า ความซัดตบของเราเป็นอยู่อย่างไร ถ้าจะ
 เปรียบด้วยเรือ ก็เหมือนกับเมื่อก่อน เอาขึ้นทิ้งไว้ในคู คงอยู่แต่รูป
 เรือ ท้องนั้นมั่วร่ว จนจะลอยน้ำไม่ได้ เมื่อจำเป็นต้องเข็นลงน้ำ ก็
 เอาโคลนปะแทนชั้น คนพายก็ไม่เป็น คนหนึ่งยก คนหนึ่งจ้วง ตุ่ม ๆ
 ตุ่ม ๆ น้ำก็เขี้ยว ลมก็จัด เวลาว่าง ๆ ค่อยนุยา เปลี่ยนไม้ใบทีละ
 แผ่น ๒ แผ่น ตอกหมัน ยาชันพอเป็นรูป แต่คนที่พายล้วนแต่เป็น

๕๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัดติยา กรรณสูตร, เอกสารการเมืองการปกครองไทย,

โรคภัยต่าง ๆ ตาบอดบ้างหูหนวกบ้าง การที่จะหาผีพายให้เต็มล
เป็นการยากยิ่ง ถ้าจะถามว่าเมืองไทยทำไมจึงได้ช้ากว่าญี่ปุ่นก็ต้อง
ว่า เพราะเหตุที่มันเป็นเช่นนั้นแหละ ... ๕๒

สภาพของเสนาบดีในชวงเวลานั้นเป็นอย่างไร จะเห็นได้จากพระราชนิพนธ์ที่ว่า

... ถึงตัวท่านเสนาบดีเองเส่า เราก็เชื่อเป็นแน่ว่าได้รู้ตัวเหมือน
กันว่ากำลังตัวเอง ไม่พอที่จะรับแก่การปัจจุบันนี้ได้ บางครั้ง
บางคราวเป็นแน่ จึงได้พากันหลบเลี้ยง ไม่ใคร่อยากเข้าที่ประชุม
เลยเป็นนิจ ถ้าเข้าที่ประชุมก็ไม่พูดเสียบ้าง พาลรกรรน้อยออก
น้อยใจ สู้รักษาให้เป็นคนในพักไม่ได้ ... ๕๓

๕๒ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและลายพระหัตถ์สมเด็จพระปิตุจฉาเจ้าสุทมาลมารศรี พระอรรคราชเทวี,
(พระนคร: โรงพิมพ์ไทยเชชม, ๒๔๕๓), หน้า ๒๕.

๕๓ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ จัตติยา วรรณสูตร, เอกสารการเมืองการปกครองไทย,
หน้า ๘๐.

... เสนาบดีทุกวันนี้ เหมือนควายที่หิมอ้อย ถ้าหยุดเดือนแฉ่ เดือน
 กระตัก ก็หยุดบดเอื้องกันเสียหมด จะผลัดเปลี่ยนก็ไม่มีคน พ่อเห็น
 เมืองไทยจะเสียเพราะเรื่องนี้เป็นแน่แล้ว คิด ๆ ขึ้นมา
 เหือดแห่งใจเต็มที ... ๕๔

จากหลักฐานดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าสภาพของเสนาบดีก็ยังมีได้มีความเข้าใจในระบบ
 การบริหารราชการแบบใหม่ นอกจากนี้ยังมีความเฉื่อยชาต่อการปฏิบัตินิติราชการ ซึ่งลักษณะการ
 ปฏิบัตินิติราชการแบบนี้ แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะได้ทรงปฏิรูประบบการ
 บริหารราชการแผ่นดินใน พ.ศ. ๒๔๓๕ แล้ว ก็ยังปรากฏอยู่ นับได้ว่าในการปฏิรูประบบการบริหาร
 ราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต้องประสบกับปัญหาอันประการซึ่ง
 เป็นผลให้ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขระบบการบริหารราชการอยู่ตลอดรัชกาล

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๕๔ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระ
 จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและลายพระหัตถ์สมเด็จพระปิตุจฉาเจ้าสุทมาลมารศรี พระอรรคราชเทวี.

หน้า ๓๕.

ดังนั้น สามารถสรุปได้ว่า ระบบการบริหารราชการแผ่นดินใน สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น แบ่งออกได้เป็น ๒ ช่วงด้วยกัน คือ ระหว่างรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกถึง รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวช่วงหนึ่ง และระหว่างรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนการปฏิรูป การปกครอง พ.ศ. ๒๔๓๕ ช่วงหนึ่ง

แนวความคิดในการปกครองระหว่างรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกจนถึง รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ปรากฏว่า สภาพของบ้านเมืองมีอิทธิพลต่อ การจัดระบบการปกครองเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุที่เป็นสมัยแห่งการสร้างบ้านเมืองใหม่ ดังนั้น จึง เป็นความจำเป็นที่พระมหากษัตริย์จะต้องกระทำทุกวิถีทางที่จะนาราชธานีแห่งใหม่นี้ไปสู่ความมั่นคง การวางรากฐานการปกครอง เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรกของการตั้งราชธานีใหม่ ด้วยเหตุ ที่เป็นพื้นฐานของสังคม สังคมที่มีคนมาอยู่รวมกันเป็นหมู่่มาก ย่อมต้องมีระบบการปกครองกันอย่าง เป็นระบบระเบียบ มิใช่ว่าต่างคนต่างอยู่ สังคมที่เป็นลักษณะเช่นนั้น ก็จะเป็นสังคมที่ไร้ระเบียบ ขาดความมั่นคง ดังนั้นพระมหากษัตริย์ในตอนต้นรัชสมัยนี้ทั้ง ๓ พระองค์ จึงทรงเน้นในการ วางรากฐานการปกครองให้มั่นคง แต่ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น นับได้ว่าเป็นยุคที่สืบทอดแนว คิดจากสมัยกรุงศรีอยุธยาทั้งสิ้น ระบบความคิดตลอดจนบุคลิกชั้นนำของบ้านเมืองส่วนได้รับ อิทธิพลจากสมัยกรุงศรีอยุธยา ดังนั้นผู้มีหน้าที่ในการจัดการปกครองจึงพยายามทุกวิถีทางที่จะจัด การปกครองให้มีความคล้ายคลึงหรือเรียกได้ว่ามีความเหมือนกับสมัยกรุงศรีอยุธยามากที่สุด ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ๓ รัชกาลแรกเป็น ระบบเดียวกับที่ใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา

ต่อมาในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เริ่มมีการตระหนักถึงอิทธิพลของชาวตะวันตกซึ่งเริ่มเข้ามามีบทบาทในประเทศไทยนับแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยแล้ว ชาวตะวันตกเหล่านี้ นาวินวิทยาการอันทันสมัยเข้ามาในเมืองไทยหรือมาไปกับการเผยแพร่ศาสนาแต่เดิมนั้นประเทศไทยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนบ้านของไทยส่วนใหญ่อยู่นานแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ลาว เขมร เวียดนาม พม่า มลายู เป็นต้น ความสัมพันธ์นี้เป็นความสัมพันธ์ในรูปของสันถวไมตรีบ้าง การสงครามบ้าง หรือมีนั้นก็มีความสัมพันธ์กับประเทศจีน ประเทศอินเดียหรือประเทศศรีลังกาซึ่งอยู่ห่างออกไป ในด้านการค้าบ้าง การพระศาสนาบ้าง เป็นต้น ความสัมพันธ์กับชาวตะวันตกนั้น หลังจากรัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์ รัชสมัยกรุงศรีอยุธยาแล้ว ไทยก็มีความสัมพันธ์กับชาวตะวันตกลดลงกว่าเดิม แม้กระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ความสัมพันธ์กับชาวตะวันตกก็ยังมีน้อยอยู่ แต่เมื่อในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ไทยมีความสัมพันธ์กับชาวตะวันตกเหล่านี้มากขึ้น ถึงขั้นที่มีความสัมพันธ์ทางการทูต ทาสสนธิสัญญาค้าขายซึ่งกันและกัน แม้จะไม่เต็มใจนักก็ตาม ทั้งนี้เป็นเพราะว่า ประเทศทางแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นี้ ตกอยู่ภายใต้อาณาจักรของชาวตะวันตกเกือบทั้งสิ้น หากไทยไม่เปิดประเทศรับชาวตะวันตก ก็อาจจะเสียเอกราชความเป็นอธิปไตยให้กับชาติตะวันตกก็อาจเป็นไปได้ สิ่งซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนในความวิตกกังวลเรื่องเกี่ยวกับชาวตะวันตกนี้ เห็นได้จากพระราชดำรัสในตอนที่เสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า

... การศึกษาสงครามข้างฉวมข้างหมาก็เห็นจะไม่มีแล้ว จะมีอยู่ที่
แต่ข้างพวกฝรั่ง ให้ระวังให้ดี อย่าให้เสียที่แก่เขาได้ การงาน
สิ่งใดของเขาที่คิด ควรจะเรียนเอาไว้ ก็ให้เอาอย่างเขา
แต่อย่าให้นับถือเลื่อมใสเขาทีเดียว ... ๔๔

ครั้นถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภัยจากการล่าอาณานิคมของ
ประเทศทางตะวันตกมีมากขึ้น ประเทศรอบข้างของไทย ตกเป็นอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจ
ทางตะวันตกเกือบทุกประเทศ เช่น พม่าตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ เวียดนาม ลาวและเขมรตก
เป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส เป็นต้น ประเทศที่กล่าวนามมานี้ บางประเทศก็ตกเป็นอาณานิคมในช่วง
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว บางประเทศก็ตกเป็นอาณานิคมในรัชสมัยของ

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๔๔ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์. พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ ๓ เล่ม ๒, (พระนคร:
องค์การค้าของคุรุสภา, ๒๕๐๔), หน้า ๑๘๘.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภัยจากการล่าอาณานิคมนี้ ยังไม่เป็นที่ตระหนักในหมู่ชนชั้นนำของไทยในสมัยนั้น ด้วยสภาพบ้านเมืองยังเป็นสุข ไม่มีความทุกข์ยากลำบากแต่ประการใด ผู้คนพลเมืองท่ามาหากินโดยไม่ทุกข์ร้อน แต่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พร้อมด้วยเจ้านายในพระราชวงศ์และข้าราชการอีกจำนวนหนึ่ง เช่น พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว กรมหลวงวงศาธิราชสนิท และข้าหลวงเดิมอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย เมื่อเทียบกับเจ้านายในพระราชวงศ์และข้าราชการอีกจำนวนมาก มีความตระหนักถึงมหันตภัยในข้อนี้ดี ด้วยเหตุที่บุคคลกลุ่มนี้ เป็นผู้ที่ได้รับอิทธิพลจากชาวตะวันตกมาก สามารถรับรู้เหตุการณ์ความเป็นไปของโลกและสภาพที่ใกล้ตัวเองมากกว่าชนชั้นนำในสมัยนั้น ความคิดจะเปลี่ยนแปลงปกครองให้ทันสมัยก็เริ่มเกิดขึ้นในรัชกาลนี้ จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมประเพณีบางประการให้เข้ากับสมัยมากขึ้นแต่ไม่ทรงสามารถจะเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ ด้วยเหตุที่ยังทรงเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีความคิดอยู่เท่านั้น ประกอบกับยังไม่ทรงแน่พระราชหฤทัยด้วยว่า ลักษณะการปกครองแบบตะวันตกจะเข้าได้กับประเทศไทยหรือไม่ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงมาสำเร็จในรัชสมัยต่อมา

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นเสวยราชสมบัติ ทรงเจริญพระชนมายุเพียง ๑๕ พรรษา ดังนั้นที่ประชุมพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการจึงพร้อมใจกันเชิญเจ้าพระศรีสุริยวงศ์ที่สมุหพระกลารักษ์ เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ด้วยเหตุที่ท่านเป็นผู้ที่มีอำนาจมากที่สุดเวลานั้น ประกอบกับเป็นผู้ที่มีความสามารถ เชี่ยวชาญงานราชการมาหลายสมัย เจ้าพระยาสุริยวงศ์ ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเป็นเวลา ๕ ปี ภาวะการเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินก็สิ้นสุดลง ด้วยเหตุที่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงบรรลุประชาชนิติภาวะแล้ว

ในช่วงที่มีผู้สำเร็จราชการอยู่นั้น มองในอีกมุมมองหนึ่ง จะเห็นได้ว่าเป็นการดีสำหรับ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเอง เพราะจะได้ทรงศึกษาราชการงานเมือง ร่วมกับผู้สำเร็จราชการและข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ วก่อนที่จะทรงบริหารพระราชอำนาจด้วยพระองค์เอง นอกจากนี้ยังทรงมีเวลาว่างมากพอที่จะทรงจัดการงานสิ่งทรงเห็นว่าบกพร่องได้ เช่น การหัตถการอย่างใหม่ การเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีเก่าที่ล้าสมัย เป็นต้น นอกเหนือจากนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ การเสด็จประพาสต่างประเทศ อันเป็นบ้านเมืองที่ตกอยู่ในอำนาจหรือตกเป็นอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจทางตะวันตก ประเทศเหล่านี้ ประเทศมหาอำนาจทางตะวันตกได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบเดิม ให้เป็นแบบที่เข้ากับตะวันตก ดังนั้นจึงเป็นการดีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะได้ทอดพระเนตรระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ ที่จัดขึ้นในประเทศทางตะวันออก เพื่อจะได้เป็นประสบการณ์ของพระองค์เอง ในการพิจารณาว่าระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่นี้ เข้ากับประเทศทางตะวันออกในส่วนตัว ไม่เข้ากับประเทศทางตะวันออกในส่วนตัว

นอกจากนี้กระแสดังกล่าวให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ก็มีมากขึ้น ด้วยชนชั้นนายของไทยในเวลานั้น เริ่มตระหนักถึงภัยจากประเทศมหาอำนาจที่จะเข้ามาล่าอาณานิคมมากขึ้น ประกอบกับมีผู้ที่ได้รับการศึกษาอย่างดีจากทั้งในประเทศและนอกประเทศอยู่ในระบบราชการมากขึ้น ทำให้กระแสที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดินมีความรุนแรงขึ้น จะเห็นได้ว่า ในพ.ศ. ๒๔๒๘ มีเจ้านายและข้าราชการกลุ่มหนึ่ง นำโดยพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบุษยฉางค์ ทาหนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณา ขอพระราชทาน "คอนสตีติวชัน" และให้ปกครองแบบ "คอนสตีติวชันแนล โรมนาก็" แต่คณะผู้กราบบังคมทูลพระกรุณานี้ ก็ยอมรับว่าสภาพของประเทศไทยในเวลานั้น ยังไม่เหมาะกับการปกครองระบบใหม่นี้หลายประการ

การแก้ไขระบบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค ๕๖

การปกครองในส่วนภูมิภาคนี้ เป็นผลมาจากการแก้ไขระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนกลางด้วย เดิมการปกครองส่วนภูมิภาคกำหนดเป็นรูปแบบการปกครองหัวเมือง ซึ่งไม่เป็นผลดี ต่อส่วนกลางหรือราชธานี คือ ไม่สามารถควบคุมหัวเมืองได้หากมีเหตุการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้น และ ในช่วงระยะเวลาสั้น มหาอำนาจตะวันตกมุ่งจะหาอาณานิคม ดังนั้น ราชธานีไม่สามารถควบคุม หัวเมืองได้ หัวเมืองเหล่านี้อาจจะถูกครอบครองได้ง่ายด้วย จะเห็นได้จากการเสียดินแดนแคว้น สิบสองจุไทยให้ฝรั่งเศส ในพ.ศ. ๒๔๓๑ เป็นต้น

หลังจากการเสียดินแดนในคราวนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรง พระวิตกเกี่ยวกับการปกครองหัวเมืองเหล่านี้มาก จึงทรงพระราชดำริที่จะจัดการแก้ไขระบบการ บริหารราชการแผ่นดินในฝ่ายหัวเมือง ให้ราชธานีสามารถควบคุมหัวเมืองได้

วิธีการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ รวบรวมหัวเมืองต่าง ๆ เข้าเป็นบริเวณใหญ่เสียก่อน เช่น ในคราวแรกได้ทรงรวบรวมหัวเมืองต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เข้าเป็น ๕ กองใหญ่ เพื่อรวมกันเป็นศูนย์กลางการปกครองที่มั่นคงกว่าเดิม หัวเมือง ที่รวมกันมีลักษณะเช่นนี้มีหลายหัวเมือง เช่น การรวมหัวเมืองในคราวแรก พ.ศ. ๒๔๓๑ นั้นได้แก่ หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออก มีพระยามหาอำมาตยาธิบดี (หรั่ง ศรีเพ็ญ) เป็นข้าหลวงปกครอง หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือมีพระราชราชเสนา (ทัต ภารฤกษ์) เป็นข้าหลวงปกครอง

๕๖ พลโททานิร เลชะกุล. การปฏิรูปการปกครอง ใน ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม ๒,

หัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ มีพระยาอนุชิตบริหาร (จันทร์ อินทรกาแพง) เป็นข้าหลวงปกครอง
หัวเมืองลาวฝ่ายกลาง มีพระพิเรนทรเทพ เป็นข้าหลวงปกครอง

ต่อมา ทรงรวบรวมหัวเมืองเหล่านี้ขึ้นเป็น "มณฑล" มี "ข้าหลวงเทศาภิบาล" เป็นผู้
ปฏิบัติราชการต่างพระเนตรพระกรรณ ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย การรวบรวมหัวเมืองเพื่อตั้ง
ขึ้นเป็นมณฑลนี้ กินเวลาเกือบจะตลอดรัชสมัยของพระองค์ คือ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๐ ซึ่ง
มณฑลสุดท้ายที่ตั้งขึ้น คือ มณฑลเพชรบูรณ์ ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๐ ก่อนที่จะเสด็จสวรรคตเพียง
๓ ปี เท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีการเสียมณฑลบางมณฑลให้กับต่างชาติ เพื่อรักษาประเทศให้อยู่รอด
อีกหลายมณฑล เช่น พ.ศ. ๒๔๔๕ เสียมณฑลบูรพาให้ฝรั่งเศส พ.ศ. ๒๔๕๑ เสียมณฑลทวายให้กับ
อังกฤษ เพื่อแลกกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เป็นต้น

ดังนั้น สรุปได้ว่า ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนหัวเมือง ได้กลายมา
เป็นระบบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค มีการตั้งอาณาจกกลับเข้ามาสู่ศูนย์กลางคือราชธานี
ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

นอกจากการปกครองแล้ว การจัดการคลังคนก็เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในสมัยที่ความ
เจริญทางวัตถุยังมีได้ เข้ามามีอิทธิพลในรัฐแบบจารีต เนื่องด้วย การประกอบการทุกประเภทต้อง
อาศัยกำลังคนเป็นสำคัญ ดังจะได้นำเสนอแนวคิดด้านการจัดการกำลังคนต่อไป ดังนี้

แนวคิดด้านการจัดการกำลังคน

ในยุคสมัยที่บ้านเมืองยังไม่มี ความเจริญทางด้านวัตถุ เทคโนโลยี ไม่มีเครื่องจักร เครื่องทุ่นแรง อาวุธที่ทันสมัย กำลังคนเป็นสิ่งสำคัญที่ใช้แทนสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ คนเป็นฐานอำนาจ หลายด้าน เช่น ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม อาจกล่าวได้ว่าคนเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของ สังคมในยุคจารีต ดังนั้นการจัดการกำลังคนย่อมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสำหรับบ้านเมือง ๕๗

ระบบและวิธีการจัดกำลังคนก่อนสมัยรัตนโกสินทร์

หลักฐานด้านการจัดกำลังคนก่อนสมัยรัตนโกสินทร์ บราคว่า มีการจัดกำลังคนมา ตั้งแต่สมัยสุโขทัย คือ การจัดกำลังคนแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ตามสถานการณ์ของบ้านเมือง คือ ภาวะที่บ้านเมืองเป็นปกติและภาวะที่บ้านเมืองเกิดสงคราม ซึ่งภาวะสงครามนั้นมีเพียง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๕๗ นันทิยา สว่างวุฒิชธรรม. การควบคุมกำลังคนในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนการจัด การเกณฑ์ทหาร. ๒๕๒๕. หน้า ๑๖.

หลักเกณฑ์ที่ว่า เมื่อมีศึกสงครามก็จะเกณฑ์ชายฉกรรจ์เป็นพลทหารและข้าราชการต่าง ๆ ก็จะเข้า
ประจำราชการทหาร เป็นแม่ทัพนายกองต่าง ๆ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อมีศึกสงครามเกิดขึ้น
ในแต่ละครั้ง ย่อมเป็นการลำบากและไม่เรียบร้อยในเรื่องการจัดราชการทหารฝ่ายต่าง ๆ เช่น
การจัดเกณฑ์ผู้คน การจัดระเบียบชายฉกรรจ์ที่เกณฑ์มา การฝึกฝนการสู้รบหรือกระทั่งเรื่องเสบียง
เป็นต้น

ครั้นถึงรัชสมัยของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒ (พ.ศ.๒๐๑๖ - พ.ศ.๒๐๕๒) ได้ทรงเล็ง
เห็นถึงความวุ่นวายอันเกิดมาจากปัญหาเหล่านี้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดระบบการ
ควบคุมกำลังคนในราชการฝ่ายทหาร ดังความปรากฏในพระราชพงสาวดารว่า "ศักราช ๘๖๐
ปีมะเมีย สัมฤทธิศก (พ.ศ.๒๐๕๑) สมเด็จพระรามาธิบดี แรกให้ทำตำราพิชัยสงครามและแรก
ทาสารบัญชี่ พระราชพิธีทุกเมือง" ^{๕๘}

ตำราพิชัยสงครามนั้น เป็นผลที่เกิดจากการจัดระบบการบริหารราชการฝ่ายทหาร แต่
ไม่สามารถหาหลักฐานได้ว่าตำราพิชัยสงครามฉบับนี้เป็นอย่างไร ^{๕๙} แต่สืบได้ว่าตำราพิชัยสงคราม

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๘} กรมศิลปากร, พระราชพงสาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม ๑, หน้า ๑๒๖.

^{๕๙} สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, อธิบายเรื่องในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒,
ใน พระราชพงสาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม ๑, หน้า ๔๕๘.

นี้มีหลักฐานว่าได้เข้าเป็นหลักสืบต่อกันมาจนกระทั่งสิ้นกรุงศรีอยุธยา ๖๐

อีกประการหนึ่งคือการทาสารบัญชียุคหนึ่งถึงการจัดระบบกำลังคนนั่นเอง ในการจัดระบบกำลังคนนั้น ต้องพิจารณาจากหน้าที่ที่กำหนดให้พลเมืองปฏิบัติ ดังที่พระราชกำหนดในสมัยอยุธยา กำหนดหน้าที่ชายฉกรรจ์ไว้ ดังนี้ ๖๑

๑. เมื่อมีอายุได้ ๑๘ ปี ต้องเข้าทะเบียนเป็น "ไพร่" ให้มูลนายฝึกหัดและใช้สอย โดยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ขึ้นทะเบียนรับราชการของหลวงหรือส่วนพระมหากษัตริย์ เรียกว่า "ไพร่หลวง" และขึ้นทะเบียนรับราชการของเจ้านายต่าง ๆ เรียกว่า "ไพร่สม" ซึ่งทั้ง ๒ ประเภทนี้ขึ้นต่างสังกัดกัน ระยะเวลาการรับราชการกำหนดไปจนอายุได้ ๖๐ ปี จึงปลดด้วยเหตุชรา หรือถ้าอายุยังไม่ถึง ๖๐ ปี แต่สามารถบุตรส่งเข้ารับราชการ ๓ คน ก็ปลดบิดาให้พ้นจากราชการได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๖๐ มาตยา อังคนารณ และคณะ. ประวัติศาสตร์ไทย, หน้า ๖๒.

๖๑ สมเด็จฯฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, หน้า ๒๓๕ - ๒๔๑.

๒. ชายฉกรรจ์ทุกคน ต้องเข้าสังกัดอยู่ในกรมใดกรมหนึ่งจะอยู่เฉยๆโดยไม่มีสังกัดมาไม่ได้ ลูก หลาน เหลน ซึ่งสืบสกุลก็ต้องอยู่ในสังกัดกรมเหมือนกัน จะย้ายการสังกัดกรมมาดีก็ต่อเมื่อ ไปได้ รับอนุญาต เพราะเหตุนี้ ถ้าสังกัดกรมในราชธานี ๑ พรกรมนั้น ก็ต้องตั้งถิ่นฐานอยู่ในวงหัวเมือง ราชธานี ถ้าเป็นไพร่ของเมืองชั้นนอกเมืองไหนก็ต้องอยู่แขวงเมืองนั้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในเวลา มีศึกสงครามขึ้น จะได้เรียกกระดมคนเข้าทันที่ทั่วที่ รวมคนในวงราชธานีเป็นกองทัพหลวงและรวมคน ในหัวเมืองชั้นนอกเป็นเมืองและกองพล ตามกำลังของเมืองนั้น ๆ

๓. ในเวลาปกติไพร่หลวงในวงราชธานีต้องเข้ามาประจําราชการปีละ ๖ เดือนได้อยู่ ว่างปีละ ๖ เดือน กำหนดเวลามาประจําราชการเช่นนี้เรียกว่า เข้าเวร ต้องเอาเสบียงของตนเองมากินเองด้วยเมื่อถึงสมัยกรุงธนบุรีลดเวลาเวรลงแค่ ๕ เดือน ครั้นต่อมาสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ลดลงอีกเดือนหนึ่ง คงต้องมาเข้าเวรประจําราชการแต่ปีละ ๓ เดือน

๔. หากไม่สามารถมารับราชการได้ สามารถทดแทนได้ด้วยการส่ง "ส่วย" ซึ่งโดยมาก เป็นไพร่ที่มาจากหัวเมือง แต่ว่าบางครั้งในเวลาปกติไม่ต้องการไพร่เข้ามาประจําราชการมาก เหมือนในราชธานี รัฐบาลจึงคิดหาวิธีการส่งส่วยแทนการเข้าเวร อีกประการหนึ่ง ทางราชการ มีวัตถุประสงคฺจะใช้วัสดุต่าง ๆ ด้วยเหตุที่หัวเมืองเหล่านั้นมีป่าดงและภูเขา อันเป็นที่ไม้หรือที่เกิด วัตถุดีหรือสิ่งของที่ต้องการใช้สำหรับราชการบ้านเมือง เช่น ดินประสิวและมูลค้างคาวพบมากใน ถ้าตามหัวเมืองทางใต้เพื่อทำดินปืน ดินบุกสำหรับทำกระสุนปืนพบมากในเขตลพบุรี เป็นต้น ทางการจึงอนุญาตให้ไพร่ในท้องถิ่นนั้น ๆ หาสิ่งของซึ่งรัฐบาลต้องการเข้ามาส่ง โดยกำหนดจำนวน แทนที่ต้องเข้ามารับเวรราชการ

เมื่อระบบการควบคุมกำลังคนทำให้บุคคลเกิดการมีภาระหน้าที่ต่อทางการขึ้นเช่นนี้ จึงเป็นการกำหนดประเภทของไพร่ในสมัยอยุธยาขึ้นพร้อมกันไปด้วย ดังนี้

๑. ไพร่ที่ขึ้นกับกรมกองที่ทาทหน้าทีบริหารราชการ หรือ ไพร่หลวง
๒. ไพร่ที่ขึ้นกับมูลนาย หรือ ไพร่สม

เดิมนั้น สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงวินิจฉัยว่าไพร่ทั้ง ๒ ประเภทนี้คือประเภทเดียวกัน ซึ่งเป็นเพราะเมื่อบุคคลปลดประจำการจากการเป็นไพร่สมแล้ว ต้องขึ้นบัญชีเป็นไพร่หลวง ดังนั้นภายในบุคคลคนเดียวจึงมีสถานภาพเป็นไพร่ทั้ง ๒ ประเภท แต่จากประกาศหักไพร่สม ตาย ชรา พิการ จ.ศ.๑๒๓๕ (พ.ศ.๒๔๒๐) ระบุว่า ไพร่หลวงกับไพร่สมเป็นคนสองพวก และไพร่หลวงหมายถึงไพร่ของพระมหากษัตริย์ที่พระราชทานให้อยู่ในการปกครองของมูลนาย ตามกรมกองที่บริหารราชการ ส่วนไพร่สมนั้นเป็นไพร่ส่วนตัวของมูลนาย ๖๒

๓. ไพร่ทั้ง ๒ ประเภทที่อยู่ห่างไกลและเดินทางมาเข้าเวรไม่สะดวก สามารถส่งผลผลิตหรือเงินมาแทนแรงงานได้ เรียกว่า ไพร่ส่วย และหากมีศึกสงคราม ไพร่ส่วยก็จะต้องถูกเกณฑ์มารบ เช่นเดียวกับไพร่ทั่วไป ๖๓

๖๒ นันทิยา สว่างวุฒิชธรรม, การควบคุมกำลังคนในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการจัดการเกณฑ์ทหาร, ๒๕๒๕, หน้า ๓๒.

๖๓ อัญชลี สุสายัณห์, ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่และผลกระทบต่อสังคมไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์, พ.ศ.๒๕๒๓, หน้า ๔๒ - ๔๓.

การทำสารบัญชืคือการจัดการวางแบบแผนหน้าที่กรมพระสุรัสวดี ซึ่งเป็นพนักงานทาบัญชี พลและเร่งเรียกคนเข้ารับราชการทหาร ซึ่งคนเหล่านี้เป็นไพร่รับราชการอยู่แล้ว ใครมีภูมิลำเนา อยู่เมืองใด ก็เข้าบัญชีสังกัดเมืองนั้น ดั่งที่นาเสนาจะมาข้างต้น

วิธีการจัดหมวดหมู่ทหารจัดการควบคุมเป็นกรม กรมใหญ่บ้าง กรมเล็กบ้าง มีเจ้ากรม ปลัดกรม สมุหบัญชี บังคับบัญชาขึ้นในกระทรวงเสนาบดีหรือในเจ้านายผู้ใหญ่ที่เรียกว่าเจ้าต่างกรม กรมแบ่งออกเป็นหมวด หมวดแบ่งออกเป็นหมู่ มีเจ้าหมวด นายหมู่ ควบคุม เหมือนกับการขึ้นสังกัด ของไพร่ทุกประการ บางหมู่บางเหล่าอาจจะจัดเป็นพิเศษสำหรับเฉพาะการเช่น กรมช่าง กรมม้า กรมช่าง กรมทหารสำหรับรักษาพระองค์พระเจ้าแผ่นดิน ตำรวจ เป็นต้น แต่ยังมีทหารอีกประเภท หนึ่งเรียกว่า ทหารอาสา คือ อาศัยการอย่างหนึ่งอย่างใด ที่จะให้ทำเฉพาะแต่คนพวกนั้น จึงต้อง คัดเลือกคนที่แล้วแต่สมัครใจ ถอนมารวมเป็นกรมเฉพาะแต่คนพวกนั้น เรียกว่า กองอาสา มีหลาย กรมเป็นทหารกองพิเศษ ทหารอาสานี้ ต่อมาเมื่อชาวต่างประเทศมีมากขึ้น มีส่วนหนึ่งหรือโดยมาก ด้วยกันในพวกนั้น สมัครจะรับราชการทัพศึก พระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าจะ เป็นประโยชน์แก่การสงครามจึงอนุญาตให้รวมเป็นกองเฉพาะผู้สมัครนั้น จึงเกิดกองทหารอาสาผู้ป่วน อาสาจาม เป็นต้น แต่พวกฝรั่งแม่นปืนนั้น เกิดมีแต่พวกบริดจเกตส์เข้ามารับจ้าง ตั้งแต่ครั้งแผ่นดิน สมเด็จพระไชยราชาธิราช เพราะพวกบริดจเกตส์มีความชำนาญปืนไฟ จ้างไว้เป็นทหาร จึงมีได้ เรียกว่าอาสาฝรั่ง

วิธีเรียกกระดมคนเวลามีการทัพศึกหรือมีราชการ กรมพระสุรัสวดีจะเป็นผู้กะเกณฑ์ว่า จ้องการคนในกรมใดบ้าง เมื่อสั่งเกณฑ์แล้ว เจ้ากรม ปลัดกรม เจ้าหมู่ นายหมวด ติดตามเกณฑ์ ไพร่มารวมกันไว้ทหารราชการ ในส่วนหัวเมืองก็เป็นแบบเดียวกัน แต่ชื่อกรมต่างหัวเมืองเรียกว่า กองเวลามีศึกสงคราม ผู้ว่าราชการเมืองเป็นตัวแม่ทัพนายพล เพราะฉะนั้นชื่อตั้งเจ้าเมืองเก่า ๆ ส่วนจึงเป็นชื่อทหาร

ในส่วนของกรมพระสุรัสวดี แบ่งเป็น ๓ แผนก เรียกว่า พระสุรัสวดีกลาง พระสุรัสวดี
 ขวาและพระสุรัสวดีซ้าย กรมพระสุรัสวดีกลางบัญชาการทั่วไปและเป็นพนักงาน บัญชีพล มณฑล
 ราชธานี คือ เมืองหลวงและเมืองชั้นในโดยเฉพาะ กรมพระสุรัสวดีขวา เป็นพนักงานบัญชีพล
 หัวเมืองฝ่ายเหนือ กรมพระสุรัสวดีซ้ายเป็นพนักงานบัญชีพลหัวเมืองฝ่ายใต้ ๖๔



ศูนย์วิทยพัทยาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๖๔ สมเด็จ ฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. อธิบายเรื่องในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒.
 ใน พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม ๑. หน้า ๔๕๒ - ๔๕๗.

วิธีการจัดกำลังคนในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

วิธีการจัดกำลังคนในที่นี้ แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ กำลังคนในระบบการบริหารราชการแผ่นดินและวิธีการจัดกำลังคนในระบบไพร่ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้น คือ มุลนายและไพร่เป็นไปในลักษณะของการที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เรียกว่า ระบบอุปถัมภ์ ๖๕

วิธีการจัดการกำลังคนในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นช่วงแรก คือ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช กำลังคนในส่วนของผู้ปกครองยังขาดแคลนเป็นอันมาก จะเห็นได้ว่าเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าราชการเมื่อแรกปราบดาภิเษก ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งเหล่านั้นบางท่านมีความคิดมาก่อนแต่ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นำมารับราชการต่อไปในตำแหน่งอื่น เช่น

... จิ้งจกสารีเสก พระวันรัต (ทองอยู่) กับพระรัตนมุนี (แก้ว) ออกเป็นฆราวาส คารัสน่าเป็นคนอาศัยต่อสอพลอทำให้เสียแผ่นดิน และโปรดตั้ง นายแก้ว รัตนมุนี เป็นพระอาลักษณ์ตามเดิมให้เป็นผู้ชานพระนามพระองค์เจ้าต่างกรม แต่นายทองอยู่ วันรัต นั้น สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกรมพระราชวังบวรสถานมงคล ลงพระอาญาแล้วจะให้ประหารชีวิตเสีย ด้วยมีความคิดแก่พระองค์มาแต่ก่อน มีพระบรมราชโองการขอชีวิตไว้แล้วโปรดให้เป็นหลวงอนุชิตพิทักษ์

๖๕ ปิยนาด บุนนาค. การวิเคราะห์โอกาสในการเลื่อนชั้นทางสังคมไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๒๘), หน้า ๕๗.

อยู่ในกรมมหาดไทย ... ๖๖

... แล้วดาร์สว่า พระสังฆราช (จีน) วัดหงษ์ ซึ่งเจ้า
 ธนบุรีตั้งขึ้นใหม่นั้นก็เป็นพวกอัสตัยสอพโล พลอยว่าตาม นายแก้ว
 นายทองอยู่ ใบ มิได้เป็นต้นเหตุ แต่รู้พระไตรปิฎกมากเสียดายอยู่
 อยาให้สึกเสียเลย ... จึงโปรดให้ตั้งเป็น พระธรรมธีรราชมุนี ... ๖๗

จากหลักฐานที่ยกมานี้แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงพระ
 ราชดำริถึงความสามารถในด้านอื่นของบุคคลที่มีความคิด เนื่องมาจากการขาดแคลนกำลังคนที่มี
 ความสามารถ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้นเป็นยุคของการก่อสร้างบ้านเมือง บุคคลผู้ที่มีความ
 สามารถเหลืออยู่น้อย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอยู่เองที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกจะ
 ต้องทรงพิจารณาถึงบุคคลผู้มีความสามารถเพื่อใช้ในราชการ หากบุคคลผู้นั้นไม่ต้องโทษขั้นสูงจริงๆ
 แล้ว ก็ทรงพระกรุณาให้รับราชการต่อไปได้ ดังจะเห็นได้ว่าพระอักษณ (แก้ว) ได้เลื่อนเป็น
 พระยาธรรมบริหิต จางวางราชบัณฑิต หลวงอนุชิตพิทักษ์ (ทองอยู่) ได้เลื่อนเป็น
 พระยาพจนานิมล ช่วยราชการในกรมราชบัณฑิต ๖๘ เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๖๖ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์. พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ ๑, หน้า ๑๖.

๖๗ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๗

๖๘ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๔๘

วิธีการที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงเลือกบุคคลเข้ามารับตำแหน่งทางราชการนั้น ทรงพิถีพิถันมาก เหตุเนื่องมาจากการที่ตั้งบ้านเมืองใหม่ ต้องทรงพิจารณาความสามารถของบุคคลต่าง ๆ อย่างละเอียด ดังหลักฐานที่ยกมานี้

... ตรัสเอาหลวงอินทราชาธิบดีสี่ราชรองเมือง ... เป็นคนเก่า รู้ขนบธรรมเนียมมานกรมพระนครบาล iberดให้เป็นพระยายมราช ... ตรัสเอาพระยาธรรมมาธิกรณ์ แผ่นดินกรุงธนบุรีชื่อบุญรอด บุตรพระยาฉะยิยบาลกรุงเก่า ... รู้ธรรมเนียมมานกรมวัง จะยกไปกรมอื่นไม่ได้ iberดเลื่อนเป็น เจ้าพระยาธรรมมาธิกรณ์ ... ๖๕

จากหลักฐานที่ยกมาข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่าการเลือกคนที่เข้ามารับราชการนั้นมิได้เป็นด้วยความดีความชอบเป็นที่สำคัญ แต่หากเป็นที่การที่บุคคลเหล่านั้นมีความรู้ความสามารถ อันจะเป็นหลักสำคัญของราชธานีที่สร้างขึ้นใหม่แห่งนี้ นโยบายการสร้างบ้านเมืองนี้ทรงเน้นให้เทียบเท่ากรุงศรีอยุธยาหรือที่เรียกกันว่า "ครึ่งบ้านเมืองดี" เป็นนโยบายที่ยึดเป็นหลักปฏิบัติติดต่อกันมาทุกรัชกาลในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ^{๖๐}

๖๕ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์. พระราชพงสาวดารรัชกาลที่ ๑, หน้า ๑๑ - ๑๒

๖๐ สำนักนายกรัฐมนตรี, ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๑ - รัชกาลที่ ๓, หน้า ๑.

แต่เมื่อรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกสิ้นสุดลง บ้านเมืองเป็นปึกแผ่นมากขึ้น อำนาจของสมุหพระกลาโหมและสมุหนายกมีมากขึ้น ตำแหน่งสมุหพระกลาโหมและสมุหนายกเปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละรัชสมัย เช่น เจ้าพระยาบดินทร์เดชา (สิงห์ สิงหเสนี) สมุหนายก เสนาบดีผู้ใหญ่ มีอำนาจเป็นที่ยำเกรงของขุนนางทั้งปวงในสมัยรัชกาลที่ ๓ ^{๑๑๑} ต่อมาในระหว่าง พ.ศ. ๒๓๓๓ - พ.ศ. ๒๓๕๒ เจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ) ได้ว่าที่อีกตำแหน่งหนึ่ง คนทั่วไปเรียกว่า เจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหพระกลาโหม ^{๑๑๒} ต่อมาก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็น สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาพระยูรวงศ์ ^{๑๑๓}

^{๑๑๑} สุกัญญา บารุงสุข. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์.
หน้า ๑๓๕.

^{๑๑๒} ปิยนาด บุนนาค. บทบาททางการเมืองการปกครองของเสนาบดีตระกูลบุนนาค.
หน้า ๑๑.

^{๑๑๓} เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

เมื่อเป็นเช่นนี้ การคัดเลือกผู้ที่มาดำรงตำแหน่งทั้งสองตำแหน่งนี้ ย่อมมีความสำคัญ มิใช่เพียงพิจารณาในด้านความสามารถเพียงอย่างเดียว ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ ความจงรักภักดีต่อราชบัลลังก์ การเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี โดยเฉพาะ สมุหพระกลาโหมจึงต้องเป็นบุคคลที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย เป็นที่ยังคงปรากฏว่าขุนนางที่ได้ดำรง ตำแหน่งสมุหพระกลาโหม ในรัชกาลที่ ๑ - รัชกาลที่ ๓ นั้นล้วนเป็นขุนนางที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด กับพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะเป็นเชื้อสายราชินิกุลหรือเกี่ยวข้องกับราชินิกุลหรือเป็นข้าหลวงเดิม หรือเคยทำงานใกล้ชิดกันมาก่อน ในจำนวนสมุหพระกลาโหม ๘ ท่าน ระหว่าง พ.ศ. ๒๓๒๕ - ๒๓๕๔ นั้น มี ๔ ท่านเป็นราชินิกุลบางช้าง ๒ ท่านเป็นญาติของราชินิกุลบางช้างและอีก ๒ ท่าน เป็นข้าหลวงเดิม ในจำนวนนี้บางท่านก็เป็นทั้งข้าหลวงเดิมและราชินิกุล คือ เจ้าพระยามหาเสนา (บุนนาค) และเจ้าพระยามหาเสนา (สังข์) บางท่านก็เป็นราชินิกุลและเคยรับราชการร่วมกัน มานาน คือ เจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหพระกลาโหม (ดิศ) ด้วยความสัมพันธ์ใกล้ชิดสนิทสนมนี้ จึงน่าที่จะเป็นผู้ซึ่งทรงไว้วางพระราชหฤทัย ให้คุณอนาจสำคัญได้ ^{๓๔}เรียกได้ความสัมพันธ์นี้ เป็น ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ

เมื่อมาถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และ พระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับตำแหน่งสมุหพระกลาโหมก็ยิ่งมี มากขึ้นอีก เป็นที่น่าสังเกตว่า ตำแหน่งสมุหพระกลาโหมในรัชสมัยนี้เป็นการผูกขาดอยู่ในผู้ซึ่งสืบ สายสกุลบุนนาคทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหพระกลาโหม (ดิศ บุนนาค) ซึ่งต่อ

^{๓๔} สุกัญญา บารุงสุข, อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์.

มาคือสมเด็จพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ผู้สำเร็จราชการทั่วพระราชอาณาจักร ในรัชกาลที่ ๔ สมเด็จพระยาบรมมหาพิชัยญาติ ผู้สำเร็จราชการพระนคร ในรัชกาลที่ ๔ และเจ้าพระยาศรีสุรียวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ซึ่งต่อมา คือ สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุรียวงศ์ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ในรัชกาลที่ ๕ เจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ (วร บุนนาค) สมุหพระกลาโหมในรัชกาลที่ ๕ เป็นต้น ^{๓๕}

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก การเลือกคนเข้ามาบริหารราชการ เน้นที่ความสามารถเป็นสำคัญ แต่ต่อมาเมื่อดำรงตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี โดยเฉพาะสมุหพระกลาโหมเริ่มมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ความจงรักภักดีก็เข้ามาเป็นคุณสมบัติอีกข้อหนึ่งในการเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งสมุหพระกลาโหม แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งสมุหพระกลาโหมส่วนใหญ่ จะเป็นผู้ที่มีความสามารถจากตระกูลบุนนาค ซึ่งสืบเชื้อสายมาจากเจ้าพระยามหาเสนา (บุนนาค) ครั้งพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๓๕} ปิยนาด บุนนาค, บทบาททางการเมืองการปกครองของเสนาบดีตระกูลบุนนาค.

วิธีการจัดการกำลังคนในระบบไพร่

กำลังคนนี้หมายถึงไพร่นั่นเอง ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไพร่มีความสำคัญต่อการประกอบการทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งไทยซึ่งเป็นรัฐที่ประกอบการเกษตรกรรม มีความต้องการใช้แรงงานของรัฐและส่วนตัวมีมาก นอกจากการเกษตรกรรมแล้วแรงงานยังมีประโยชน์อีกหลายด้าน เช่น การก่อสร้างซ่อมแซม งานโยธา การสงคราม เป็นต้น

นอกจากนี้ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังมีชาวต่างชาติอพยพเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรมากขึ้น ส่วนมากจะเป็นชาวจีน ซึ่งเป็นชนที่ได้รับการยอมรับให้อยู่เหนือระบบไพร่ โดยเสียเงินผูกมัดแทนแล้วมีสิทธิเดินทางไปค้าขายทั่วราชอาณาจักร จึงทำให้การค้าภายในขยายตัวขึ้น ด้วยการที่ชาวจีน ไม่ต้องอยู่ในระบบไพร่ การทำงานมีความอดทน รัฐจึงนิยมจ้างแรงงานจีนทาราชการต่าง ๆ ^{๗๖} ดังนั้น การจัดการควบคุมกำลังคนที่อยู่นอกเหนือระบบไพร่ จึงเป็นสิ่งที่รัฐไม่อาจละเลยได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๗๖} สุทธิณี จันทรรัตน์. พระบรมราชโองการทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย. หน้า ๖๘.

เมื่อกาลังคนมีความสำคัญเช่นนี้ รัฐย่อมมีวิธีจัดการจัดการด้านกาลังคนให้อยู่ในระบบระเบียบระบบเดียวกัน โดยการแบ่งประเภทของไพร่ให้ชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการใช้กาลังคน ดังนี้

๑. ไพร่หลวง หมายถึง ไพร่ของหลวงขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์^{๗๗} บางครั้งเรียกว่า "เลกกองกลาง" แต่เนื่องจากพระมหากษัตริย์ไม่สามารถควบคุมไพร่หลวงได้ทั้งหมดด้วยพระองค์เองได้ จึงมีการแจกจ่ายไพร่หลวงไปตามกรม โดยให้เจ้ากรมและข้าราชการในกรมเป็นผู้ควบคุมดูแลต่างพระเนตรพระกรรณ ไพร่หลวงจึงขึ้นสังกัดต่อกรมกอง มีขึ้นสังกัดต่อด่วนนายคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อมูลนายถึงแก่กรรมหรือเปลี่ยนตำแหน่ง ไพร่หลวงยังคงขึ้นสังกัดต่อกรมกองเดิม รอกการแต่งตั้งมูลนายคนใหม่มาควบคุมต่อไป พันธะของไพร่หลวงคือการมาเข้าเดือนรับราชการเป็น ๓ ผลัด คือ เข้าเดือนออกสองเดือนทุกปีไพร่หลวงจะได้มีเวลาประกอบอาชีพส่วนตัวปีละ ๔ - ๘ เดือน งานที่ไพร่หลวงต้องทำระหว่างการเข้าเดือน เช่น งานฝีมือต่าง ๆ เช่น การเป็นช่างในกรมต่าง ๆ เช่น ช่างถม ช่างทอง ช่างไม้ ช่างทอผ้าไหม เป็นต้น ตลอดจนงานที่ต้องใช้แรงงาน เช่น สร้างและซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ อยู่ในขบวนตามเสด็จพระมหากษัตริย์ เจ้านาย ในขบวนคุ้มกันขุนนาง ข้าราชการเวลาไปราชการหัวเมือง ถูกเกณฑ์ไปสังกัดจับโจรสู้รบ นอกจากนี้ยังเป็นกาลังประจำการตามด่าน บัอม พระบรมมหาราชวัง และ กรมกองต่าง ๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๗๗} แดนบีช บรัดเลย์. อักษรวิธานศรีบท, (มปป. มบท) หน้า ๔๗๒.

๒. ไพร่สม หมายถึง ไพร่ส่วนตัวของเจ้านายและขุนนาง ^{๗๘}ที่ขึ้นทะเบียนสั๊กหมายหมู่ในสังกัดมูลนายและรวมทั้งไพร่ที่ขึ้นสังกัดกับกรมหัวคราวด้วย ดังนั้น เจ้านายและขุนนางซึ่งรับราชการในกรมต่าง ๆ จึงมีสิทธิที่จะครอบครองไพร่สมพร้อมกับควบคุมไพร่หลวงด้วย งานของไพร่สม คือ การรับใช้มูลนาย เช่น ก่อสร้างซ่อมแซมบ้านของมูลนาย เดินทางติดตามมูลนายไปราชการหรือทำงานส่วนตัวให้มูลนาย ในขณะที่ไพร่สมก็มีพันธะต่อทางราชการ มีธรรมเนียมเกณฑ์เลกสม (คำเรียกบุคคลที่เป็นไพร่สมในหัวเมือง) มาทำงานโยธาต่าง ๆ มาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ^{๗๙} เช่น เกณฑ์มาซ่อมแซมและก่อสร้างบ่อน้ำและกำแพงพระนคร ^{๘๐} ไพร่สมกำลังต้องผลัดเปลี่ยนกันเข้าเดือนเป็น ๓ ผลัด เช่นเดียวกับ

^{๗๘} แดนบิซ บรัดเลย์, อักษรวิธานศรีบท, หน้า ๖๒๓ - ๖๒๔ และ ๗๓๖ - ๗๓๗.

^{๗๙} กทข. ร.๕ พศ.๗/๓๑๓ หนังสือเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรง ทูลเกล้าฯ ถวายอธิบายความประสงค์เดิม เรื่องเลขไพร่สม ลงวัน ๕ ๗ ๗ คำ ปรีระกา สืบตศก จ.ศ.๑๒๔๗

^{๘๐} กทข. ร.๔ กท. ๒ สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนาถึงพระยาเพชรบุรีว่าด้วยเกณฑ์ขอแรงขุนหมื่นเมืองราชบุรี เมืองเพชรบุรี มาทาทพระเมรุ โรงคร้ว ลงวัน ๖ ๗ ๒ คำ ปีชวด จัตวาศก จ.ศ.๑๒๑๔ ,หน้า ๑๔๔.

ไพร่หลวงยามสงคราม ไพร่สมจะถูกเกณฑ์มาเข้ากองทัพอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของมูลนายที่ตนสังกัด จำนวนไพร่สมของมูลนายแต่ละคนจะมีมากน้อยเท่าใด ขึ้นอยู่กับอำนาจและความสามารถของมูลนายผู้นั้น นอกจากนี้ กฎหมายยังสนับสนุนให้มูลนาย พยายามหากคนมาขึ้นทะเบียนเพื่อมากขึ้นในพระไอยการกระษัตริ์กระษัตริ์ว่าจะมีการบูรณาการแห่งจางวัลแก่ผู้ที่สามารถชักชวนราษฎร มาบุกเบิกที่รกร้างว่างเปล่า ให้เป็นที่ทำกิน จนสามารถเก็บส่วยและอากรให้แก่ทางราชการได้ ๘๑ ส่วนมูลนายที่แสวงหาไพร่พลมาขึ้นทะเบียนได้คนมารับราชการเพิ่มขึ้น จะได้รับบำเหน็จรางวัล คือ ไพร่ที่ได้มาเพิ่มทุก ๆ ๑๐ คน จะหักยกพระราชทานแก่มูลนาย ๑ คน ๘๒ คงจะให้ไพร่สมของมูลนายผู้นั้น การเพิ่มไพร่สมจึงมีได้หลายวิธี คือ พระมหากษัตริย์พระราชทาน โดยวิธีการบวกลูกหมู่ขึ้นสังกัดตามบิดามารดาและมูลนายแสวงหาเอง ไม่ว่าจะด้วยวิธีการเกลี้ยกล่อมไพร่จรจัดที่ยังไม่มีสังกัด มาสังกัดหมู่ ๘๓ หรือด้วยการปลดปล่อยทาสให้เป็นไทยแล้วนำมาสังกัดเป็นไพร่สมขึ้น

๘๑ กรมศิลปากร. กฎหมายตราสามดวง. พระไอยการกระษัตริ์. มาตรา ๖๓ . หน้า ๑๕๕.

๘๒ เรื่องเดียวกัน. พระราชกำหนดเก่า มาตรา ๕๕ . หน้า ๑๕๕.

๘๓ กษ. .ร.๕ กษ.๖ สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนา ถึง พระยาสุรเสนา ข้าหลวงพระยาภาณุจนบุรี ว่าด้วย ให้หลวงราม นายสง นายริน ตั้งเกลี้ยกล่อมเลขหนีออกนอกแดน เขตฯ ลงวัน ๗ ๗ ๒ ค่า ปีมะเสง เอกศก จ.ศ.๑๒๓๑. หน้า ๒๕ - ๓๐.

สังกัดตน พระสมจะอยู่กับมูลนายนานเท่าที่กำหนดเวลาเป็นไพร่ของตน นอกจากมูลนายจะถึงแก่กรรมก่อน จึงจะถูกรื้อนเป็นไพร่หลวง นอกจากทนายทของมูลนายผู้ถึงแก่กรรมจะกราบบังคมทูล ขอรับพระราชทานไพร่และพระมหากษัตริย์พระราชทานพระบรมราชานุญาต ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพระบรมราชวินิจฉัย ว่าจะพระราชทานหรือไม่และจำนวนเท่าใด

๓. ไพร่ส่วย ๘๕ คือ ไพร่หลวงและไพร่สมที่อยู่ตามเมืองพระยามหานครซึ่งไม่ต้องการ

๘๕ ศัพท์คำว่า "ส่วย" มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

อักษรภิธานศรับท์ อธิบายความหมายของคำว่า "ผูกส่วย" ว่า เป็นไพร่หลวงหรือไพร่สมที่มีได้มาทางนาให้มูลนายและขอจ่ายเป็นเงินแทน . แดนบิซ บรัดเลย์, หน้า ๔๓๕.

สังฆราชบาล เลกัวซ์อธิบายว่า ส่วย คือ ภาษีอากรรูปหนึ่งและไพร่ส่วยก็คือไพร่ที่ต้องจ่ายภาษีให้ทางราชการ . J.B.Pallegoix, Dictionarium Linguae Thai, p.754. อ้างถึงใน อัญสิ สุสายัณห์, หน้า ๕๕.

เจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรง เจ้ากรมสุรัสวดีในรัชกาลที่ ๕ อธิบายเกี่ยวกับที่มาของไพร่ส่วยว่า ... ตามธรรมเนียมโบราณนั้น คนส่วย คนกอง คนประจำการ เดิมจัดไว้เป็นคนสำหรับบารบ เมื่อไม่มีสงคราม พวกนี้อยู่เบส่า จึงคิดให้เสียส่วยปีหนึ่ง ๆ น้อยเพราะมีความกรุณาให้ไพร่ทพาทากินตามภูมิลาเนาและหาเสบียงสำรองไว้ เมื่อมีราชการก็เรียกเกณฑ์คนเหล่านี้ต่อมาไม่ค่อยมีสงคราม ธรรมเนียมนี้ก็เสื่อมสูญไป ครั้นมีศึกสงคราม พวกคตที่เปิดเผยเป็นของแผ่นดินก็ต้องเกณฑ์ไปราชการ พวกที่เหลืออยู่ก็ไม่ได้ไปราชการตามอย่างธรรมเนียมโบราณจัดไว้ไปเกณฑ์คนพวกอื่นที่ไม่ได้จัดไว้สำหรับบารบ ธรรมเนียมเก่านานไปก็สาบสูญ . กทข..ร.๕ พศ.๓/๔๐๓ หนังสือเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรง ทูลเกล้าถวายความเห็น เรื่องที่จะจัดการเรื่องเลิกสำหรับเมือง ให้เป็นทหารสำหรับเมือง ปีมแม เบญจศก จ.ศ.๑๒๔๕.

เข้ามารับราชการในราชธานี จึงส่งส่วยเป็นสิ่งของต่าง ๆ มาแทน เพราะหัวเมืองดังกล่าว มี
ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นที่ต้องการใช้ในราชการ เช่น ดีบุกและมูลค้างคาวซึ่งนำมาทำดินประสี
พวกที่เสียส่วยนี้ ตั้งภูมิลานาอยู่ตามหัวเมืองห่างไกล ไพร่ส่วย เรียกว่าอีกอย่างหนึ่งว่า
"เลกกองนอก" ไพร่ส่วยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือ ไพร่ส่วยเงินก็จะส่งเงินมาแทนสิ่งของและ
ไพร่ส่วยสิ่งของ ซึ่งมักจะส่งส่วยเป็นสิ่งของ เช่น ของป่า แร่ธาตุต่าง ๆ ไม้เสาะ ผาง น้ำรัก
กระวาน ครั้ง นอแรด**มูลค้างคาว** ดีบุก ทองคำ เป็นต้น ^{๘๕}

๔. ไพร่หญิง คือ พลเมืองหญิง ซึ่งมีฐานะเป็นไพร่เช่นเดียวกับฝ่ายชาย รับราชการ
เป็นทหาร พลเรือนและสังกัดกรมกองเดียวกันกับฝ่ายชาย ในพระอัยการบานแผนกระบุการแบ่ง
บุตรหมู่หญิงและชายตามสังกัดบิดามารดา นอกจากนี้บัญญัติรายชื่อเลขในสมัยรัชกาลที่ ๑ ระบุงการชา
ระตัวบุตรชายและหญิงมาคงหมู่ทำงานราชการด้วย แต่ไพร่หญิงเหล่านี้ไม่ต้องถูกสักและไม่ต้องเข้า
มาททราชการ (เข้าเดือน) เพราะรัฐมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ได้จากการเกณฑ์แรงงานหญิงแต่
แบ่งแยกไว้เพื่อเป็นสังกัด ทั้งนี้เพราะรัฐคำนึงถึงว่า ไพร่หญิงส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ให้บริการ
ทางอ้อม คือ เป็นแรงสำคัญในการททมาหากิน ตลอดจนการททไรใดนาในระหว่างที่ชายถูกเกณฑ์
แรงงานททราชการ อย่างไรก็ตาม ไพร่หญิงยังคงถูกใช้แรงงานทางตรง ๕ กรณี คือ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๘๕} อัญลี สุสายัณห์. ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่ ๑, หน้า ๘๕ - ๘๖.

๔.๑ การเกณฑ์แรงงานหน้าที่เฉพาะอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพระราชวัง เช่น การขึ้นสังกัศกรมวัง ไพรหลวงห้องเครื่อง โขน โบลิส วิเสนอก วิเสใน พิณฑาทย์ ไพรหลวงช่างเย็บ ช่างย้อม ช่างเขียน ช่างบาตร โรงไหม โรงทาน โรงสตีง รักษาสวน ตักน้ำ หามวอ นายประตู่ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ในเขตพระราชฐานชั้นในและเป็นพวกช่างฝีมือ ซึ่งได้รับพระราชทานเบี้ยหวัดด้วย

๔.๒ "คนระบาท" คือ บุตร ภรรยาของนักโทษหรือผู้ร้าย จะถูกสักเป็นไพร่หลวง มักจะถูกใช้งานหนัก เช่น ไพรหลวงโรงสีทาน้ำที่สี่ข้างกลางหลวง โขน ไพรหญิงตะพุ่นหญ้าช่าง ไพรหลวงสวนมะลิ เป็นต้น

๔.๓ "เลกวัด หรือ ข้าพระโยมสงฆ์" คือ บุคคลที่รัฐอุทิศถวายรับใช้กิจการภายในวัด

๔.๔ เชลยศึกชายและหญิงที่ถูกกวาดต้อนมา พระมหากษัตริย์พระราชทานแก่ มุลนาย เป็นพวกที่ถูกใช้งานเยี่ยงทาสไม่มีค่าตัว ปล่อยให้ไม่ได้ ดังปรากฏในฎีกาของเชลยในสมัยรัชกาลที่ ๕ ห้องร้องว่า ถูกเกณฑ์ชาวเบสือกบหนึ่งคนละ ๑๐๐ ถึง และให้ไปทามาด้วย สามี ทานา ๘ ไร่ ภรรยาทานา ๖ ไร่ เลิกจากการทานาก็ต้องถูกใช้งานอีก รัฐจึงต้องมีธรรมเนียมสักเป็นทาสเชลย เพื่อให้โอกาสส่งถอนตัวเป็นอิสระได้ จากหลักฐานนี้ แสดงให้เห็นว่า ไพรหญิงคนนี้ ถูกใช้งานในฐานะเชลยศึก

๖ กษ.. เอกสารเย็บเล่มสมุดพิเศษ, รัชกาลที่ ๕ เล่ม ๗, หน้า ๑๓๑ - ๑๓๔.

๕. ทาส ตามกฎหมายตราสามดวง แบ่งทาสออกเป็น ๗ ประเภท คือ ๘๗

๕.๑ ทาสเฒ่าด้วยทรัพย์ (ทาสสินไถ่) ทาสส่วนใหญ่ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น คือทาสประเภทนี้ uly แบ่งได้ดังนี้

๕.๑.๑ ทาสสินไถ่ที่เป็นทาสชั่วคราวหรือทาสเฒ่าไม่ขาดค่า หมายถึงทาสที่ ขายตัวในราคาต่ำกว่าราคาที่กำหนดไว้

๕.๑.๒ ทาสเฒ่าขาดค่า หมายถึง ทาสที่ขายตัวในราคาที่สูงกว่าราคาที่ กำหนดไว้

๕.๑.๓ ทาสเฒ่าไม่ได้ใช้ หรือ ทาสเฒ่าแล้วให้ผูกคอก หรือ ทาสผูกคอกเบี้ย หมายถึงทาสที่เอาเงินจากเจ้านายเงินไป แต่ ไม่ต้องรับใช้นาย มีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ และมีอิสระในการทำมาหากินเพียงแต่ต้องจ่ายคอกเบี้ยให้กับนาย ผู้ซื้อทาสไม่มีสิทธิ์เป็นเจ้าของทาส และใช้งานดัง เช่นทาสสองประเภทแรก

๕.๒ ลูกทาสเกิดในเรือนเบี้ย คือ ลูกของทาส เมื่อเกิดมาย่อมมีฐานะเป็นทาส

๕.๓ ทาสได้จากบิดามารดา คือ ทาสที่ได้รับมรดกมาจากบิดามารดา

๘๗ นันทยา สว่างวุฒิชธรรม. การควบคุมกำลังคนในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการจัดการเกณฑ์ทหาร.

๕.๔ ทาสที่มีผู้ให้ คือ ทาสที่ผู้อื่นยกมาให้โดยเงินเป็นกรรมสิทธิ์

๕.๕ ทาสที่ได้มาจากการช่วยคนต้องโทษ คือ ใช้เงินช่วยคนต้องโทษมาเป็นทาส

๕.๖ ทาสที่เลี้ยงไว้ยามเกิดทุกข์ภัย คือ ทาสที่ขายตัวในยามเกิดทุกข์ภัย

๕.๗ ทาสเชลย คือ พลเมืองของบ้านเมืองอื่นที่กวาดต้อนมาเป็นเชลย

๖. เลก คือ คาเรียกพรานหัวเมือง มี ๔ ประเภท ได้แก่ ๘๘

๖.๑ เลกคงเมือง คือ เลกหลวงที่ประจำอยู่ในเมืองนั้น ๆ จะโยกย้ายไปทำมาหากิน หรือราชการที่เมืองอื่นไม่ได้ ต้องคงอยู่ถาวรในเมืองนั้น ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าเมืองและปลัดเมือง

๖.๒ เลกสมเจ้าเมือง กรมการเมือง คือ เลกคงเมืองที่ประจำอยู่ในเมืองนั้น และอยู่ในสังกัดของเจ้าเมืองเองด้วย เลกสมเหล่านี้อาจเป็นเลกเดิมของเจ้าเมืองกรมการเมืองก่อนจะมารับตำแหน่งก็ได้ บางครั้งเรียกว่า "เลกติดตัว"

๖.๓ เลกด่าน คือ เลกสังกัดกองด่านตามเมืองต่าง ๆ มีหน้าที่ลาดตระเวนตรวจดูเขตแดน ทั้งระหว่างระดับเมืองหนึ่งกับอีกเมืองหนึ่ง มีเจ้าหนุ่ กองด่าน ควบคุมดูแล ขึ้นกับเจ้าเมือง

๖.๕ เลกกองนอก คือ เลกที่ตั้งบ้านเรือน ท้ามาหากินอยู่นอกราชธานี จะขึ้นสังกัดมูลนายที่อยู่ในราชธานีหรือในหัวเมือง ซึ่งจะเป็นเมืองเดียวกันหรือต่างเมืองกับเลกเหล่านั้นก็ได้ มีทั้งเลกหลวงและเลกสม มีหน้าที่ทำงาน คือ ส่งส่วยให้แก่มูลนายและส่งต่อให้รัฐเป็นประจําตามอัตราที่กำหนดไว้

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ปัญหาที่ประสบมากคือการขาดแคลนกำลังคน โดยเฉพาะการขาดแคลนไพร่อย่างมาก ปัญหานี้เป็นปัญหาต่อเนื่องมาทุกรัชกาลนับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเป็นต้นมา ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานก็คือการสงคราม^{๘๕} ซึ่งในช่วงนี้มีการทำสงครามกับประเทศใกล้เคียงหลายครั้ง เช่น พม่า ญวน ลาว เขมร แต่แต่ละครั้งมีไพร่ซึ่งเสียชีวิตไปในการสงครามเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้การขาดประสิทธิภาพในการควบคุมไพร่ก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้จำนวนไพร่ลดลง^{๕๐}จนเกิดปัญหาการขาดแคลนกำลังคน ดังนั้น จึงต้องมีวิธีการเพิ่มกำลังคน จากการศึกษาพบวิธีการเพิ่มกำลังคน ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ดังนี้

^{๘๕} นันทิยา สว่างวุฒิชธรรม. การควบคุมกำลังคนในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการจัดการเกณฑ์ทหาร. . หน้า ๑๘

^{๕๐} สุทธิณี จันทรรัตน์. พระบรมราชโองบายทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย. หน้า ๖๘.

๑. การสงคราม ดังที่เคยนำเสนอว่า การสงครามทำให้เสียไพร่พลมากแล้วนั้น แต่หากพิจารณาในอีกมุมมองหนึ่ง จะเห็นได้ว่า การสงครามสามารถเพิ่มจำนวนไพร่พลขึ้นมาได้มาก เช่นเดียวกันกัน จากกรณีนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนในเรื่องของเชลย ซึ่งมีอยู่หลายประเภทด้วยกัน เช่น

๑.๑ เชลยศึก คือ เชลยที่ได้มากจากการกวาดต้อนครัวของประเทศคู่สงคราม เมื่อเข้ามาในประเทศไทยผู้ชนะสงครามก็เป็นไพร่ของประเทศผู้ชนะนั้น พิจารณาในส่วนของไทย พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ พระราชทานเชลยศึกให้เป็นไพร่สังกัดแม่ทัพนายกองที่มีความดีความชอบ เชลยเหล่านั้นก็จะ เป็นไพร่สังกัดมูลนาย มูลนายมีกรรมสิทธิ์ที่จะยกและแบ่งให้เป็นมรดกตกทอดแก่ลูกหลานได้ ^{๕๑}

๑.๒ ไพร่เกลี้ยกล่อม คือ ไพร่ที่ได้จากการเกลี้ยกล่อมเข้ามาเป็นพวก เช่น ในระหว่างที่ไทยทำสงครามกับอาณาจักรสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ไทยได้จัดกองทัพไปเกลี้ยกล่อมครอบครัว ลาว เขมร พวณ ผังตะวันออกมาได้เป็นจำนวนมาก ^{๕๒} ดังมี

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๑} นันทิยา สว่างวุฒิชธรรม. การควบคุมกำลังคนในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการจัดการเกณฑ์ทหาร. หน้า ๒๐.

^{๕๒} เจ้าพระยาทิพากรวงศ์. พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ ๓ เล่ม ๒. หน้า ๕๐.

รายงานเป็นใบบอกจากพระมหาสงคราม เจ้าอุปราชเมืองสกลนคร เข้ามาถวายพระเกี้ยวล้อม
 ในคราวหนึ่ง ดังนี้ พระเณร ๓๘ รูป ขรา ๕ คน เพี้ย ๔๕๗ คน ฉกรรจ์ ๓๕๕๐ คน คริว ๑๖๐๒๓
 คน รวม ๑๗๔๘๓ คน ^{๕๓}หรือการโปรดให้ท้าวณัฐิ์เขมรป่าดง ๓๑ เมือง คือ ลาวฝ่ายตะวันออก
 เจ้าอุปราชเมืองสกลนคร เรื่อง ถวายครอบครวกับช้างที่เกี้ยวล้อมได้ ได้มาแต่ปากข้างตะวันออก
 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ เจ้าพระยามหินทรเทศฯ พระยามหาอำมาตย์ (บ่อม) และ
 พระพิเรนทรเทพ (ขาว) ออกไปท้าวณัฐิ์ ^{๕๔}การกวาดต้อนรวบรวมไพร่เกี้ยวล้อมได้นี้ นอกจากจะ
 เป็นการเพิ่มจำนวนคนของฝ่ายไทยแล้ว ยังเป็นการตัดกำลังและเสบียงอาหารของฝ่ายข้าศึกด้วย
 รัฐจึงกำชับให้เจ้าเมืองควบคุมดูแลมิให้ไพร่เหล่านี้หลบหนีกลับไปบ้านเมืองเดิม ^{๕๕}รัฐมักจัดการให้

^{๕๓} กทข. จดหมายเหตุ ร.๓ จ.ศ.๑๖๐๔ เลขที่ ๑๖ สำเนาใบบอกพระมหาสงคราม
 เจ้าอุปราชเมืองสกลนคร เรื่อง ถวายครอบครวกับช้างที่เกี้ยวล้อมได้ ได้มาแต่ปากข้างตะวันออก.

^{๕๔} เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ ๓ เล่ม ๑. (พระนคร: องค์กร
 คำของคุรุสภา, ๒๕๐๔), หน้า ๑๗๗.

^{๕๕} กทข. จดหมายเหตุ ร.๓ จ.ศ.๑๑๕๖ เลขที่ ๕๔ ร่างตราถึงพระราชวรินทร์ ข้าหลวง
 เมืองหนองคาย เรื่อง เกี้ยวล้อมครวเมืองพวน และ จ.ศ.๑๖๐๕ เลขที่ ๒๓ สารตราตอบ
 ใบบอกอ้างโรดลสาย บุญเทา มุกตึกญวนที่ด่านเมืองพิน

ไพร่เกลี้ยกล่อมอยู่ร่วมกับเชื้อชาติเดียวกันที่อยู่มาแต่เดิม ๕๖ เพื่อเอาใจไพร่และเพื่อความสะดวกในการควบคุมดูแลหรืออาจจะให้ไพร่นั้นอยู่เมืองที่เจ้าเมือง กรมการเมืองเกลี้ยกล่อมมาได้ เพื่อให้เป็นรางวัลแก่มูลนายเหล่านั้น หรือโปรดให้เชลยเหล่านั้นเลือกที่อยู่ตามใจสมัคร ๕๗

ในบริเวณหัวเมืองลาวตะวันตก ซึ่งมีไพร่เชลยและไพร่กวาดต้อนจำนวนมากนี้ เจ้าพระยาบดินทรเดชา แม่ทัพหน้าศึกครั้งนั้น ได้มีบัญชาให้แบ่งสังกัดและให้คงไว้ตามเมืองตามที่เห็นสมควรแล้ว ในสมัยต่อมา เมื่อเกิดปัญหาแก่งแย่งไพร่เหล่านี้ระหว่างเมือง หรือระหว่างมูลนาย รัฐจะตัดสินตามที่เจ้าพระยาบดินทรเดชาจัดการไว้บ้าง อนุญาตให้ตามความสมัครใจของไพร่บ้าง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเห็นว่า เป็นเจตชายแดน จึงเอาใจไพร่ไว้เป็นกำลังของบ้านเมือง ๕๘

๕๖ กทข. จดหมายเหตุ ร.๔ จ.ศ.๑๒๑๔ เลขที่ ๔๗ หนังสือพระยาแสนเมืองถึงแก่กรรมและสารตราเมืองเชียงอินทร์ ร่างตราเมืองอุบลว่าด้วยครัวเกี่ยวข้องกับเมืองบันนา และ จ.ศ. ๑๒๒๔ เลขที่ ๕๓ ใบบอกเมืองนครพนม เรื่อง ให้เกลี้ยกล่อมได้ครัวญวนรวมทั้งชายหญิง ๖๕ คน.

๕๗ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์. พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๓ เล่ม ๒, หน้า ๕๐.

๕๘ นันทิยา สว่างวุฒิชธรรม. การควบคุมกำลังคนในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการจัดการเกณฑ์ทหาร, หน้า ๒๒.

๑.๓ พระสวามิภักดิ์ คือ พระที่พาครอบครัวมาสวามิภักดิ์ ฟังพระบรมโพนธิสมภาร
เองด้วยความเต็มใจหรือเกรงกลัวกองทัพไทยจะทาร้ายในระหว่างสงคราม รัฐรับคนเหล่านี้ไว้
ด้วยความเต็มใจและมักจัดให้อยู่ตามเมืองที่ไพร่สมัครใจอยู่ จึงเกิดธรรมเนียมรวบรวมไพร่ตั้งเป็น
เมืองใหม่และให้รางวัลความดีความชอบแก่หัวหน้าไพร่สวามิภักดิ์เหล่านั้น มีตำแหน่งเป็นเจ้าเมือง
ด้วย เช่น นายบุญเมือง บ้านเขลาเกา รวบรวมสมัครพรรคพวก เกลี้ยงล้อมครัวเข้ามาตั้ง
บ้านเรือนอยู่ที่บ้านเขลาเกาได้จำนวนมาก จึงยกนายบุญเมือง เป็นตำแหน่ง พระณรงค์ภักดิ์
เจ้าเมืองเขลาเกา ๕๕ เป็นต้น

๒. การจูงใจให้ไพร่เข้ามาใช้แรงงานด้วยการลดเวลาการเกณฑ์แรงงาน ในรัชสมัย
ของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงพยายามจูงใจให้ไพร่เข้ามาสักทาทะเบียนสังกัด
เป็นไพร่หลวงมากขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ลดเวลาเกณฑ์แรงงานจากปีละ ๔ เดือน
เป็นปีละ ๖ เดือน โดยกำหนดให้มาใช้แรงงาน ๑ เดือน แล้วหยุดพัก ๒ เดือน ๑๐๐ ต่อมาถึงใน

๕๕ กทข. จดหมายเหตุ ร.๔ จ.ศ.๑๒๐๕ เลขที่ ๑๖๐ หนังสือถึงพระยาพิชัยบุรินทร์ ให้

ส่งตัวหลวงมหาดไทย ขุนด่าน กับพวก.

๑๐๐ กรมศิลปากร. กฎหมายตราสามดวง. . หน้า ๗๐๖.

รัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ยังทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ ลดเวลา
เกณฑ์ลงอีก ใดยให้เข้าทวาราชการ ๓ ผลัด แต่เข้าเพียงเดือนเดียว หยุดพัก ๓ เดือน ใน ๑ ปี
เข้าทวาราชการ ๓ เดือนมีเวลาททมาหากิน ๕ เดือน ๑๐๐ นอกจากนี้ยังทรงประกาศให้ไพร่ที่หลบหนี
อยู่ต่างเมืองหรือค้าขายเร่ร่อนไปตามที่ต่าง ๆ ใดยามยอมมาเข้าเวรทวาราชการเมื่อถึงเวลานั้น
กลับคืนกรมกองของตนเองใดยตรง เพราะกฎเกณฑ์ใหม่นี้ทำให้ไพร่หลวงมิได้ประสบกับความทุกข์
ยากที่มีใดยมีเวลาททมาหากิน เหมือนเดิม หากเข้ามทวาราชการตั้งเดิมยังทรงอภัยโทษให้ด้วย ๑๐๒

เหตุที่พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ทรงลดเวลาการเข้าเวรทวาราชการของ
ไพร่หลวงลงอย่างมากนี้ นอกจากจะทรงเห็นว่าเป็นการจูงใจให้ไพร่กลับเข้ามาบฎัติราชการตั้ง
เดิม ใดยมิได้รับความเดือดร้อนแล้ว ยังทรงเห็นว่ แรงงานส่วนที่หายไบนั้นอาจจะสามารถทด
แทนด้วยการจ้างแรงงานจีนเข้ามาได้ จะเห็นได้ว่าในรัชสมัยนี้ นิยมการจ้างแรงงานจีนเข้ามาท
งานมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการสร้างหรือซ่อมแซมพระบรมมหาราชวัง วังเจ้านาย ต่าง ๆ การ
ขุดลอกคูคลอง หรือการโยธาต่าง ๆ เป็นต้น ๑๐๓ ดังนั้นปัญหาการขาดแคลนแรงงานในช่วงที่ไพร่

๑๐๑ เสถียร ลายลักษณ์. ประชุมกฎหมายประจาศก. หน้า ๓๑.

๑๐๒ สุทธิณี จันทรรัตน์. พระบรมราชโบายทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้าน
ภาลัย. หน้า ๗๐.

๑๐๓ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์. พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ ๑. หน้า ๕๑ - ๕๒.

หลวงกลับมาหาหากินจึงไม่เกิดเป็นปัญหามากนัก

๓. ทรงผ่อนผันให้พรเปลี่ยนมุลนายได้ ดังที่เคยเสนอแล้วว่า ๑พรนั้นหากสังกัดมุลนายคนใดแล้ว ตัวพรย่อมเป็นสิทธิ์ขาดของมุลนาย มุลนายจะขายหรือโอนกรรมสิทธิ์ให้กับใครเป็นอำนาจอันชอบธรรมของมุลนายแต่เพียงผู้เดียว ๑พรไม่มีสิทธิ์ที่จะเปลี่ยนมุลนายของตนตามอำเภอใจ แม้ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ก็ยังมีการออกกฎหมายห้ามมุลนายซื้อขายพรสม ส่วนพรหลวงห้ามมิให้มีการเปลี่ยนมุลนาย ๑๐๔ แต่ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ได้มีการออกประกาศผ่อนผันให้พรเปลี่ยนมุลนายและย้ายถิ่นที่อยู่ได้ตามใจสมัคร แต่ต้องทำการให้เรียบร้อยก่อนการสกลครั้งใหญ่ทั่วพระราชอาณาเขต พ.ศ. ๒๐๔๓ ๑๐๕ ดังนั้นจากประกาศนี้ ทาให้พรสามารถเปลี่ยนมุลนายได้ตามสมัครใจ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑๐๔ กรมศิลปากร. กฎหมายตราสามดวง. หน้า ๓๓๐.

๑๐๕ เสถียร ลายลักษณ์. ประชุมกฎหมายประจำศก. หน้า ๓๐.

๔. การให้สวัสดิการแก่ไพร่หลวง สวัสดิการในที่นี้หมายถึงการคุ้มครองไพร่ในโอกาสต่าง ๆ เช่น จากกฎหมายสี่สดีที่ออกในพ.ศ. ๒๓๕๓ ความโดยสรุปว่าหากมูลนายวิวาทกันเรื่องเลขที่ฟ้องร้องต่อสี่สดี ในระหว่างที่คดียังไม่เรียบร้อย ห้ามมูลนายทั้งสองฝ่ายจับเอาตัวไพร่และหรือครอบครัวมาจองจำทาการข่มเหงเดาเดียดผลการ มูลนายผู้เดาผิดจะถูกลงโทษ ๑๐๖ หรือการที่สามารถปลดบัญชีพ่อที่มีบุตรเข้ามาสักทาราชการเกิน ๓ คน ออกจากราชการ เป็นต้น สวัสดิการเหล่านี้ ล้วนแต่อำนวยความสะดวกให้ตกอยู่กับไพร่ทั้งสิ้น ทาให้สถานภาพของไพร่หลวงดีขึ้น จูงใจไพร่สมหรือไพร่ที่ยังมิได้ทาการสัก ไม่ปฏิเสธการเป็นไพร่หลวง ๑๐๗

๕. การออกกฎหมายป้องกันการสูญเสียไพร่หลวงกฎหมายดังกล่าวนี้ ออกมาหลายฉบับด้วยกัน เช่น ถ้าไพร่สมจะฟ้องร้องมูลนายของตน ต้องรอนเป็นไพร่หลวง เมื่อเจ้านายหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งเป็นมูลนายของไพร่สมสิ้นพระชนม์หรือถึงแก่กรรมลง ให้รอนไพร่ทุกประเภทที่อยู่ในสังกัดนั้น เข้าเป็นไพร่หลวง ลูกของไพร่สมที่ยังมิได้ทาการสัก ไม่พอเจมูลนายเดิม หนีไปอยู่กับมูลนายใหม่ ทาให้มูลนายเดิมไม่รู้จัก ต่อมาไม่พอเจมูลนายใหม่จะกลับมาอยู่มูลนายเดิมให้สักเลขผู้นั้นเป็นไพร่หลวง ๑๐๘ กฎหมาย เหล่านี้ ส่วนใหญ่ออกในรัชกาลที่ ๑ เพิ่มเติมมา

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑๐๖ เสถียร ลายลักษณ์. ประชุมกฎหมายประจาศก. หน้า ๑๒.

๑๐๗ สุทธิณี จันทรรัตน์. พระบรมราชบายทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย. หน้า ๗๑.

๑๐๘ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๗๒

รัชกาลที่ ๒ กฎหมายเหล่านี้เป็นการป้องกันการสูญเสียพร ซึ่งนอกเหนือจากการสูญเสียทาง
ธรรมชาติ

ดังนั้น สามารถสรุปได้ว่า ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีระบบการบริหารราชการแผ่นดิน
ที่เป็นระบบ มีแนวคิดในการจัดการปกครอง มีการจัดการกำลังคนซึ่งเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งใน
ระบบการบริหารราชการแผ่นดินและมีแนวคิดในการจัดการกำลังคนด้วย แนวคิดทั้ง ๒ ประการ
ดังกล่าวจะทำให้เกิดผล ซึ่งจะอธิบายต่อไปในบทที่ ๔



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย