

อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหนายก

ในสมัยรัตนโกสินทร์



นางสุภา

เพ็ชรชัยภรณ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของภาควิชาศึกษาคามหลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาประวัติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2527

ISBN 794 - 563 - 926 - 5

009800

i17947868

The Authority and Role of Samuha Nayok

During the Rattanakosin Period

Mrs. Suda Pearnunyakorn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Arts

Department of History

Graduate School

Chulalongkorn University

1984

หัวข้อวิทยานิพนธ์	อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์
ชื่อนิสิต	นางสุภา เพียรสมบูรณ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ปิยนาล บูณนาค ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณรงค์ พวงพิศ
ภาควิชา	ประวัติศาสตร์
ปีการศึกษา	2527

บทคัดย่อ

จุดมุ่งหมายของการวิจัยเรื่องนี้ เพื่อศึกษาวิเคราะห์เรื่องราวเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2325-2435 ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ของสมุหนายก และบทบาทของสมุหนายกที่มีต่อคานการ เมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนปัจจัยที่ทำให้ตำแหน่งสมุหนายกสิ้นสุดลง

ระบบบริหารราชการของไทยสมัยรัตนโกสินทร์ ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั้น ได้ขึ้นอยู่กับกรม 3 กรม คือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม และกรมท่า สำหรับกรมมหาดไทยนั้นมีสมุหนายกเป็นหัวหน้า มีตำแหน่งเป็นอัครมหาเสนาบดีที่สำคัญตำแหน่งหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง กล่าวคือ นอกจากจะควบคุมจตุสดมภ์ทั้ง 4 แล้ว ก็ยังควบคุมดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนืออีกด้วย โดยจะต้องทำหน้าที่ปกครองหัวเมือง และควบคุมดูแลไพร่พลในหัวเมืองเหล่านั้น รวมทั้งว่าการศาลอุทธรณ์ทั่วประเทศ แต่ต่อมาได้ลดอำนาจการศาลลง เหลือแต่เฉพาะภายในขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบเท่านั้น ส่วนด้านการจัดเก็บภาษีอากรผูกขาด ก็ได้มีอำนาจหน้าที่ดูแลการจัดเก็บภาษีอากรที่ขึ้นกับกรมมหาดไทย และกรมอื่น ๆ แต่อยู่ในขอบเขตรับผิดชอบเช่นกัน

จะเห็นว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสมุหนายกนั้นมีมากมายและกว้างขวาง ส่วนบทบาทของสมุหนายกจะแตกต่างกันไปตามระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง ลักษณะเฉพาะตัวบทบาทของเจ้านายและขุนนางอื่น ๆ และสถานการณ์ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งด้วย เช่น ในระยะแรก ๆ สมุหนายกยังมีบทบาทไม่มากนัก ทางด้านสงครามก็มีเจ้านายและขุนนางบางท่านมีความสามารถที่มากกว่า ในรัชกาลที่ 3 เจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี) มีความสามารถด้านการรบ จึงมีบทบาทเด่น เมื่อต้องปราบกบฏเวียงจันทน์และทำสงครามกับญวน ภายหลังสิ้นสุดสมัยเจ้าพระยาบดินทรเดชาไปแล้ว สถานการณ์บ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปอีกครั้งหนึ่ง เพราะการขยายตัวของดี ทริจักรวรรดินิยม ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในช่วงนี้จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการเจรจาทางการทูตกับต่างประเทศ มากกว่าทางด้านการรบ

ในรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าระบบบริหารราชการของไทยยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก ประกอบกับขณะนั้นอังกฤษและฝรั่งเศสกำลังคุกคามประเทศไทย ดังนั้นพระองค์จึงทรงปรับปรุงการปกครองเสียใหม่ให้เจริญทัดเทียมกับอารยประเทศ โดยจัดตั้งกรมใหม่ขึ้น 12 กรม หัวหน้ากรมมีตำแหน่งเป็นเสนาบดีเสมอภาคเทียมกัน เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 ดังนั้นตำแหน่งสมุหนายกจึงถูกยกเลิกไปเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นในระบบราชการแบบเดิม

Catustambha (the heads of the four great departments of the civil division) and the northern provinces. Samuha Nayok administrated and commanded the phrai in the northern provinces and governed the appellate courts throughout the kingdom. But later, the authority of the Samuha Nayok in the Judicial area was reduced. For tax collection, Samuha Nayok collected duties and taxes belonging to Krom Mahatdaiya and other kroms within his Jurisdiction. The Samuha Nayok, then, was responsible for only the appellate courts in the northern provinces.

The result shows that the authority of Samuha Nayok was very extensive, though, its role was changed according to the time it was established, personal character of an individual who held the post, role of prince and the nobility and situation of the country at that time. For example, at the very beginning when the post was established, its role was not powerful and influential because there were some princes and nobles who were good at fighting. Later, during the reign of King Rama III, Cau Phraya Bardindeja (Sing Singhaseni) was the Samuha Nayok who had the most power and fluence because he was good at fighting. He subdued the Vientien coup and also fought the Vietnamese. After his period, the situation of the country had been changed because of the expansion of imperialism. Any one who was good at diplomacy would be more powerful and influential than one who was good at fighting.

During the reign of King Rama V, his majesty had seen many weak points in the administrative system. Moreover, Thailand, at that time, was facing the invasion of the British and French. The king, therefore, revised the administrative system to make it as progressive

as that of the western countries. On April 1, 1890, twelve kroms were set up and head of each krom was called senapati. All senapati enjoyed equal authority and importance. Then the position Samuha Nayok was abolished as well as other offices in the old administrative system.



กิติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจจะสำเร็จดังใฝ่ปรารถนาปราศจากความช่วยเหลือและความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ ปิยนารถ บุนนาค และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณรงค์ พวงพิศ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้เป็นกำลังใจอันสำคัญตลอดเวลาในการศึกษาค้นคว้า จนกระทั่งสำเร็จเป็นรูปเล่ม อาจารย์ได้กรุณาให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น และความรู้ทาง ๆ อันประเมินค่ามิได้ รวมทั้งได้เอาใจใส่ตรวจแก้ไขข้อบกพร่องอย่างละเอียดมาโดยตลอด ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในพระคุณของอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ทางประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะศาสตราจารย์ วิลาสวงศ์ พงศบุตร รองศาสตราจารย์ ชิตา สาระยา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุวดี ชนประสิทธิ์พัฒนา อาจารย์ฉลอง สุนทราวาณิช อาจารย์สายชล วรรณรัตน์ ที่กรุณาให้ความคิดเห็น และคำวิจารณ์ที่มีประโยชน์ต่อการศึกษาและวิจัย ซึ่งมีส่วนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดต่าง ๆ ได้แก่ ห้องอ่านหนังสือภาษาโบราณ (ห้องวาริชญาณ) หอสมุดแห่งชาติ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ห้องสมุดคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุดกลางวิทยาลัยครูพระนคร และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางเขน หอสมุดคำรงราชานุภาพ และสถาบันวิทยบริการ ที่อำนวยความสะดวกในการค้นคว้าข้อมูลได้เป็นอย่างดี

คำปรึกษา คำแนะนำ กำลังใจจากเพื่อนร่วมรุ่น รุ่นพี่และรุ่นน้อง โดยเฉพาะ พี่สุภัทรา กมลาภรณ์ นับเป็นสิ่งที่มีค่ายิ่ง ที่จะคงอยู่ในความทรงจำตลอดไป ตลอดจนขอวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ ในการจัดโครงการการสัมมนาความก้าวหน้าในการทำวิทยานิพนธ์ นับว่าให้ประโยชน์และมีคุณค่ายิ่ง

ความห่วงใย และช่วยใจกำลังใจ ให้คำแนะนำและคำปรึกษาตลอดเวลาของ
คุณเสนาะ เพ็ญรัษฎกรณ เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้เขียนมีความอดทนทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้
จนสำเร็จ

ขอขอบคุณ คุณแม่เงิน พาทีน ที่กรุณาช่วยเหลือพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ได้อย่าง
ประณีต และเรียบร้อย

ความรัก ความห่วงใยจากคุณพ่อคุณแม่ และญาติพี่น้องในครอบครัว ก็เป็นอีกส่วน
หนึ่งที่ช่วยใจกำลังใจแก่ผู้เขียน จึงขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

สุภา เพ็ญรัษฎกรณ



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กัณฑ์กรรมประกาศ	ฉ
บทที่	
บทนำ	1
1 การตั้งตำแหน่งสมุหนายก : ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ..	5
ตำแหน่งสมุหนายกในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ...	5
การปรับปรุงอำนาจหน้าที่สมุหนายกภายหลังรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ	23
สมัยกรุงธนบุรี	33
2 อำนาจหน้าที่ของสมุหนายก	43
อำนาจหน้าที่คานการปกครอง	44
1: การปกครองส่วนกลาง	49
2: การปกครองส่วนภูมิภาค	57
อำนาจหน้าที่คานการทหาร	92
1. บังคับบัญชากรมฝ่ายทหาร	92
2. การเตรียมกองทัพ	92
3. เป็นแม่ทัพในยามสงคราม	96
4. การกระเตรียมยุทธหัตถีและการคุมพล	97
อำนาจหน้าที่คานการควบคุมไพร่	102
1. วิธีการควบคุมไพร่	103
2. การเกณฑ์แรงงานและส่วย	107
3. การสักเลขและท้าวัญชีไพร่พล	112

อำนาจหน้าที่ด้านการศาล.....	120
1. การชำระคดีความในกรุง	122
2. การชำระคดีความตามหัวเมือง	124
อำนาจหน้าที่ด้านภาษีอากร	126
1. ภาษีอากรผูกขาดที่ขึ้นกับกรมมหาดไทย	129
2. การจัดเก็บภาษีอากรผูกขาด	131
3. การควบคุมดูแลการจัดเก็บภาษีอากร	135
4. การส่งเงินภาษีอากรผูกขาด	137
5. การควบคุมดูแลภาษีอากรผูกขาดที่ขึ้นกับกรมอื่น ๆ	140
3. บทบาทของสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์	143
บทบาทของสมุหนายกระยะแรก พ.ศ. 2325-2370	144
บทบาทของสมุหนายกระยะที่สอง พ.ศ. 2370-2392	153
บทบาทของสมุหนายกระยะสุดท้าย พ.ศ. 2392-2435	166
การสิ้นสุดตำแหน่งสมุหนายก	188
สาเหตุการยกเลิกตำแหน่งสมุหนายก	189
ก. การปกครองที่ไม่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลง ของสถานการณ์บ้านเมือง	189
ข. การรุกรานของจักรวรรดินิยม	190
บทสรุป	196
บรรณานุกรม	200
ภาคผนวก	213
ประวัติ	225



บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สมุหนายกเป็นตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี ที่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา และสืบ
ต่อมาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ จึงถูกยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ.2435 ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 สมุหนายกเป็นตำแหน่งที่ควบคุมดูแลหัวเมืองฝ่าย
เหนือทั้งหมด ดังนั้นจึงมีอำนาจหน้าที่ปกครองหัวเมือง ควบคุมทหารและกำลังไพร่พลเพื่อ
ใช้ในราชการทั้งยามสงครามและยามสงบ และมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีต่าง ๆ
ทั้งในกรุงและหัวเมือง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ด้านภาษีอากรผูกขาดที่ขึ้นกับกรมและหัวเมือง
ที่อยู่ในขอบเขตรับผิดชอบอีกด้วย

เมื่อตำแหน่งสมุหนายกมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางและมากมายเช่นนี้ น่าจะ
มีส่วนช่วยใ้ผู้ดำรงตำแหน่งสมุหนายกมีบทบาทสำคัญในการบริหารบ้านเมือง แต่กลับปรากฏ
ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งสมุหนายกมีบทบาทค่อนข้างน้อยโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคม ส่วน
ด้านสงครามก็ปรากฏเด่นชัดในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3
โดยบทบาทของเจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี) เท่านั้น ฉะนั้นการศึกษาอำนาจ
หน้าที่และบทบาทของสมุหนายก ตลอดจนสาเหตุที่ทำให้บทบาทของสมุหนายก ไม่ค่อยสำคัญ
และปรากฏเด่นชัด จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษา

แม้จะได้มีการศึกษาถึงบทบาทของสมุหนายกบ้างแต่ก็ไม่กว้างขวางนัก เช่น "ผล
งานของเจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์) ในฐานะสมุหนายก พ.ศ.2372-2392" ปรินฎญา
นิพนธ์ของ กมฉัตรภณ ฝั่งฉัตรคันธี นอกจากนี้มักจะศึกษาถึงลักษณะการปกครองอย่างกว้าง ๆ
เป็นต้นว่า "พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" ของ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "ลักษณะการปกครองประเทศไทยสยามแต่โบราณ"
และพระนิพนธ์อื่น ๆ ทางด้านการเมืองการปกครอง ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรม

พระยาตำรากราชานุกาภ "การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ" ของ
ควอริช เวลส์ เป็นต้น นอกจากนั้นเมื่อมีการศึกษาและวิจัยถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของ
สมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์แล้ว จึงทำให้เกิดมีความคิดเห็นว่าจะได้มีการศึกษาและ
วิจัยถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหนายกบ้างในฐานะที่เป็นตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีที่มี
มีกำเนิดมาพร้อมกัน เพื่อจะได้เกิดความรู้ความเข้าใจในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาความเป็นมาของตำแหน่งสมุหนายกก่อนสมัยรัตนโกสินทร์โดยสังเขปเพื่อ
เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหนายกในสมัยต่อมา
2. เพื่อศึกษาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์ ในด้านการ
ปกครองหัวเมือง การควบคุมไพร่ การทหาร การศาล และการภาษีอากร เป็นต้น
3. เพื่อศึกษาบทบาทของสมุหนายกที่มีต่อการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และ
สังคมในสมัยรัตนโกสินทร์ ระหว่าง พ.ศ. 2325-2435
4. เพื่อศึกษาสาเหตุการยกเลิกตำแหน่งสมุหนายก และกระบวนการที่ทำให้
ตำแหน่งนี้สิ้นสุด

ขอบเขตการวิจัย

ได้กำหนดขอบเขตการวิจัยถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหนายกในสมัยรัตน
โกสินทร์ไว้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2325 ซึ่งเป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรง
พระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เจ้าพระยาวิชาเยนทร์ (สน) ดำรงตำแหน่งสมุหนายก
เป็นคนแรก จนกระทั่งถึงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 ซึ่งเป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระจุล
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศแต่งตั้งตำแหน่งใหม่ขึ้น 12 ตำแหน่ง และเป็นการสิ้นสุด
ตำแหน่งสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์ที่เคยมีมาแต่เดิม

วิธีดำเนินการวิจัย

การค้นคว้าวิจัยได้ใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล และนำเสนอผลการวิจัยด้วยการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical Description)

สำหรับข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า นั้น มีทั้งเอกสารชั้นต้น (Primary Sources) และเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) เอกสารชั้นต้นที่ใช้ นั้นมีทั้งที่ตีพิมพ์เผยแพร่แล้ว และทั้งที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์ ได้แก่ จดหมายเหตุ สารตรา ใบบอก ประกาศ พระราชหัตถเลขา พระราชบัญญัติ หนังสือโต้ตอบ และกฎหมายต่าง ๆ เอกสารชั้นรอง ได้แก่ หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า ได้แก่ แขนงหนังสือโบราณ กองหอสมุดแห่งชาติ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ หอสมุดคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร หอสมุดวิทยาลัยครูพระนครและ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางเขน หอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุดดำรงราชานุภาพ และสถาบันวิทยบริการ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้สามารถรู้ฐานะาจรหน้าที่และบทบาทของสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์ ระหว่าง พ.ศ. 2325-2435
2. ทำให้รู้สาเหตุการยกเลิกตำแหน่งสมุหนายก และกระบวนการที่ทำให้ตำแหน่งนี้สิ้นสุด
3. เพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าเรื่องราวของสมุหนายก ก่อนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
4. ผลจากการค้นคว้า สามารถนำไปใช้อ้างอิงในการสอนวิชาประวัติศาสตร์ ในระดับต่าง ๆ ได้

ตัวอักษรย่อที่ใช้ในเชิงอรรถและบรรณานุกรม

กพช.	หมายถึง	กองหอสมุดแห่งชาติ
กจช.	หมายถึง	กองจดหมายเหตุแห่งชาติ
กท.	หมายถึง	เอกสารเขียน เสด็จกรมพระกลาโหม
มท.	หมายถึง	เอกสารเขียน เสด็จกรมมหาดไทย
บ.	หมายถึง	เอกสารแผนกเบ็ดเสร็จ
ค.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
ม.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงมหาดไทย