



อำนาจหน้าที่ของสมุหนายก

เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงปราบดาภิเษกขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์และทรงสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ขึ้นเป็นราชธานี เมื่อ พ.ศ. ๒๓๒๕ แล้วนั้น ได้ทรงจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองใหม่ โดยแบ่งหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันตกเดิมขึ้นกับกรมท่า ๑๙ เมือง และขึ้นกับกรมมหาดไทย ๑ เมือง (คือ เพชรบุรี) รวมเป็น ๒๐ เมือง^๑ ให้กลับมาอยู่ในความดูแลของ สมุหนายกเมืองใหม่ ทั้งนี้เพราะ "สมุหนายกเมืองใหม่มีความชอบมาก"^๒ เนื่องจากเจ้าพระยามหาเสนา (ปลื้ม) สมุหนายกเมืองใหม่ในสมัยนั้น ได้ทำสงครามกอบกู้บ้านเมืองมาตลอด จึงได้รับพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กลับมาใช้อำนาจควบคุมหัวเมืองปักษ์ใต้อีกครั้งหนึ่ง หลังจากตำแหน่งสมุหนายกเมืองใหม่ถูกสถาปนาและอำนาจหน้าที่ไปตั้งแต่สมัยอยุธยาตอนปลาย

ส่วนกรมท่าก็ยังคงปกครองปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ด้านชายฝั่งทะเลตะวันออก ๘ เมือง และยกเอาเมืองสมุทรสงครามซึ่งเดิมขึ้นกับกรมมหาดไทยให้อีก ๑ เมือง รวมเป็น ๙ เมือง^๓

ส่วนหัวเมืองฝ่ายเหนือก็ยังอยู่ในการปกครอง การควบคุมดูแลของสมุหนายกเช่นเดิม รวมทั้งเมืองฉะเชิงเทราด้วย

^๑ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ ๑, หน้า ๒๔ - ๒๕ คือ สงขลา พัทลุง นครศรีธรรมราช ไชยา หลังสวน ชุมพร ปัตตานี คลองวาน กุย ปราณ ตะนาวศรี กระ ตะกั่วป่า ตะกั่วทุ่ง พังงา ถลาง กาญจนบุรี ไทรโยค มะริด และเพชรบุรี

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔

^๓ คือ นนทบุรี สมุทรปราการ สาครบุรี ชลบุรี ราชบุรี บางละมุง จันทบุรี ตราด และสมุทรสงคราม

ดังนั้นอำนาจในการปกครองหัวเมืองในสมัยรัตนโกสินทร์จึงขึ้นอยู่กับ 3 กรมคือ

1. กรมมหาดไทย มีสมุหนายกเป็นผู้บังคับบัญชา
2. กรมกลาโหม มีสมุหพระกลาโหม เป็นผู้บังคับบัญชา
3. กรมพระคลังหรือกรมท่า มีโกษาธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชา

ซึ่งแต่ละกรมต่างก็มีหน้าที่รับผิดชอบคล้ายคลึงกัน¹ รับผิดชอบที่แบ่งแยก

ขอบเขตการรับผิดชอบคนละเขตพื้นที่เท่านั้น

สำหรับสมุหนายกนั้น มีอำนาจหน้าที่หลายประการ ซึ่งจะได้อธิบายตามลำดับ
ในเรื่องดังนี้ คือ ด้านการปกครอง การทหาร การควบคุมไพร่ การศาล และการภาษีอากร
อำนาจหน้าที่ด้านการปกครอง

จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงกล่าวถึง
การปกครองบ้านเมืองซึ่งได้จัดมาแต่ก่อนนั้นว่า การปกครองฝ่ายพลเรือนขึ้นอยู่กับ
สมุหนายก การปกครองฝ่ายทหารขึ้นอยู่กับสมุหพระกลาโหม แต่ในทางปฏิบัติโดยแท้จริง
แล้วก็ไม่สามารถแบ่งแยกจากกันได้โดยเด็ดขาด เป็นเสมือนกับสมุหนายกซึ่งจะรวบรวม
จำนวนคนฝ่ายพลเรือนคนหนึ่งและฝ่ายทหารคนหนึ่งเท่านั้น²

สมุหนายกในฐานะผู้รับผิดชอบการปกครองในกรมมหาดไทย ซึ่งควบคุม
กิจการฝ่ายพลเรือนทั้งหมดนั้น นอกจากจะมีหน้าที่ปกครองในกรมมหาดไทยแล้ว ยังทำ
หน้าที่ควบคุมดูแล กรมจตุสดมภ์ทั้งสี่ กรมฝ่ายพลเรือนอื่น ๆ หัวเมืองฝ่ายเหนือ
รวมทั้งประเทศราชฝ่ายเหนืออีกด้วย

ในการบริหารงานนั้นสมุหนายกมีสำนักงานของสมุหนายกในกรมมหาดไทย
เป็นเสมือนคณะกรรมการบริหารดังนี้

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัสทรงแถลง
พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน", ประวัติศาสตร์และการเมือง,
(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518) หน้า 127 - 129

² เล่มเดียวกัน, หน้า 127

สำนักงานของสมุหนายก
ในกรมมหาดไทย¹

อักษรมหาเสนาบดี (สมุหนายก)	ศักดิ์นา	10,000
ปลัดทูลฉลอง (ขุนราชินิกุลนิยภักดิ์)	"	1,000
ปลัดบัญชี (หมื่นศรีสทเทพ)	"	800
เสมียนตรา (ขุนอักษรพินิจ)	"	600
ราชปลัดถือพระธรรมนูญ (ขุนราชพินิจชัย)	"	800
ราชปลัดสำรวจ (ขุนอาชญาจักร)	"	800
ราชปลัดคลังศาลหลวง (ขุนบุรินทร์ราช)	"	800
ราชปลัดคลังศาลรามัญ (ขุนเทพอาญา)	"	800
สมุหนายกกรมมหาดไทย (ขุนราชอาญา)	"	800
<u>พนักงานประจำ</u>	หัวหมื่นหลวงพัน	" 400
	หัวพัน	" 400
	นายเวร	" 200
เกดต์เมืองวัง	"	400
คนเร็วเดินตรา	"	200-150
พนักงานพิเศษ (ช่าง มทรสพ หนึ่ง ปีพาทย์ คอกไม้เพลิง กายกรรม ฯลฯ)		" 200-150

ฯลฯ

¹ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 111-113.

กรมมหาดไทย แบ่งหน่วยงานออกเป็นกรมย่อยได้อีก 4 กรม คือ
 กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ มีหลวงอำมาตย์ ๗ เป็นเจ้ากรม ศักดินา 3,000
 กรมมหาดไทยฝ่ายพลำพัง มีหลวงจาแสนบดีศรีบริบาลเป็นเจ้ากรม ศักดินา 1,000
 กรมมหาดไทยฝ่ายตำรวจภูธร มีหลวงวาสุเทพ เป็นเจ้ากรม ศักดินา 1,000
 กรมมหาดไทยฝ่ายตำรวจภูบาล มีหลวงพินธุเทพ (เพชรอุเทพ) เป็นเจ้ากรม
 ศักดินา 1,000

จะเห็นได้ว่าในกรมมหาดไทยซึ่งมีสมุหนายกเป็นหัวหน้านั้น สมุหนายกเป็น
 ตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี ทำหน้าที่บริหารงานในกรมมหาดไทย โดยมีปลัดทูลฉลอง
 ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย และมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบลดหลั่นกันลงมาก็มี ปลัดบัญชี เสมียนตรา
 ราชปลัด ๗ ทั้งสี่ สมุหบัญชี และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ

สำนักงานของสมุหนายกในกรมมหาดไทย เรียกว่า "ศาลาลูกขุน"¹
 หากมีหนังสือราชการ เช่น จดหมายจากในกรุง หรือใบบอกของหัวเมืองที่มีมายัง
 กรมมหาดไทยก็จะเข้ามาที่ศาลาลูกขุนก่อน เมื่อเจ้าหน้าที่เวรรับหนังสือแล้วก็จะนำเสนอ
 ต่อปลัดทูลฉลองเพื่อพิจารณาก่อนที่จะนำเสนอสมุหนายก เพื่อมีบัญชาสั่งการ

ในการสั่งการนั้น หากเป็นข้อราชการที่อยู่ในอำนาจของสมุหนายก
 ปลัดทูลฉลองก็จะรับัญชามาให้เจ้าพนักงานร่างตราขึ้นขึ้น แล้วนำเสนอให้สมุหนายก
 ตรวจแก้ไขหรือให้ความเห็นชอบสั่งการ ถ้าไม่มีข้อความใดจะต้องแก้ไข สมุหนายก
 ก็จะสั่งว่า "ให้เอาตามร่างนี้เถิด" หรือ "ให้ไปตามนี้เถิด"² หากเป็นข้อราชการ
 ที่เกินอำนาจสมุหนายกก็ต้องกราบบังคมทูล สมุหนายกก็ให้ปลัดทูลฉลองคัดความขึ้น

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมทิพย์, "สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวง
 มหาดไทย", อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันทีระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทย ครบรอบ
 60 ปี, หน้า 37

² กษ. จดหมายเหตุนิตยสารที่ 3 เล่มที่ 11 จ.ศ. 1201

กรมบัญชีกลาง เรียกว่า "คักหูลดลอง"¹ เพื่อทรงมีพระราชโองการต่อไป

อนึ่ง เวลาเข้าเฝ้าพระเจ้าแผ่นดินนั้น เมื่อสมุหนายกกรมบัญชีกลางเบิกแล้ว ปลัดหูลดลองก็จะอ่านใบบอกที่คักหูลดลองถวาย ทรงฟังแล้วพระองค์ก็จะนำเรื่องเข้าปรึกษาหารือกันในที่ประชุมเสนาบดี เมื่อได้ช้อยุติแล้วพระองค์ก็จะทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ๆ ต่อไป

สมุหนายกนอกจากจะทำหน้าที่บริหารงานในกรมมหาดไทยแล้ว ยังทำหน้าที่ปกครอง ๓ ฝ่ายอื่น ๆ อีก คือ
กรมจตุสดมภ์ทั้งสี่
กรมฝ่ายพลเรือนอื่น ๆ
หัวเมืองฝ่ายเหนือ
ประเทศราชฝ่ายเหนือ

การบริหารงานการปกครองทั้งสี่หน่วยงานดังกล่าวข้างต้นนี้ได้พัฒนารูปแบบมาเป็นการปกครองในปัจจุบันกล่าวคือ

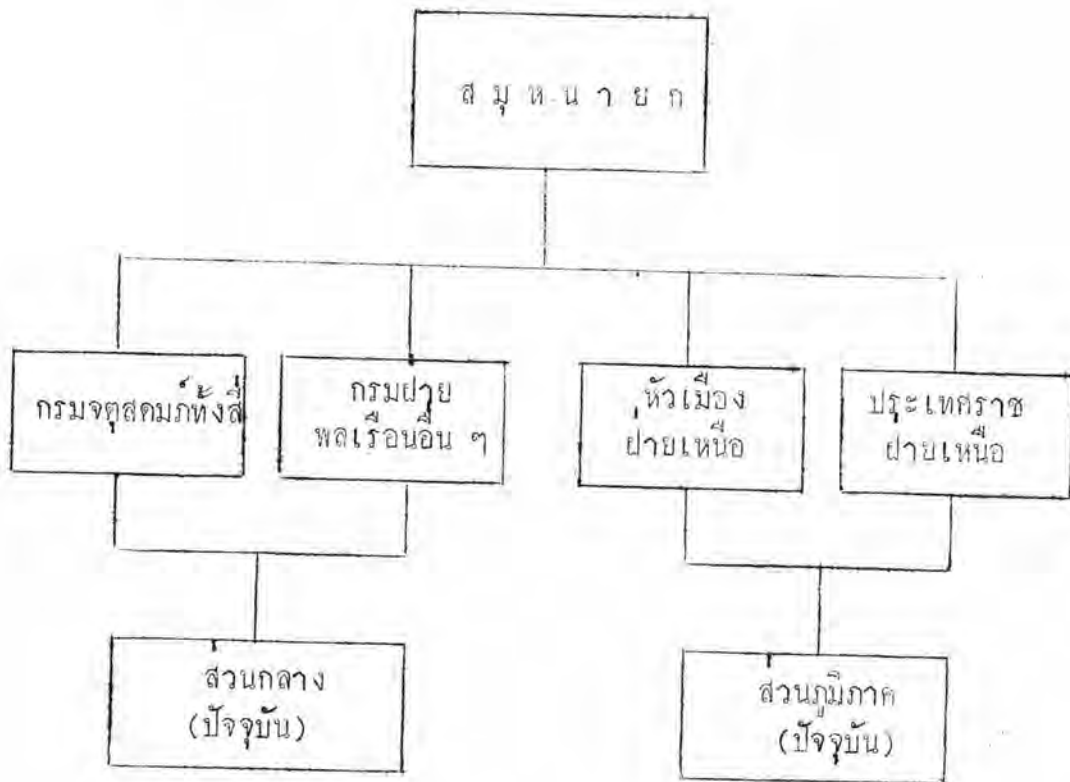
กรมจตุสดมภ์ทั้งสี่ และ กรมฝ่ายพลเรือนอื่น ๆ ได้พัฒนารูปแบบมาเป็น "รูปแบบการปกครองส่วนกลาง"

การปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ กับ ประเทศราชฝ่ายเหนือ ได้พัฒนารูปแบบมาเป็น "รูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค"

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยางกูร, "สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย", อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันประดิษฐานนาคราชกระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปี, หน้า 37

จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ สามารถสรุปรูปแบบอำนาจหน้าที่ตาม
การปกครองของสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์ได้ดังนี้

แผนภูมิอำนาจหน้าที่ตามการปกครองของสมุหนายก



1 ข้อมูลอ้างอิงมีหลายแหล่ง เช่น

(ก) กฎหมายตราสามดวง หน้า 111 - 126

(ข) พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน
ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 121 - 170

(ค) ลักษณะการปกครองของประเทศสยามแต่โบราณ ของสมเด็จพระเจ้า
คำรบราชานุภาพ หน้า 1 - 29

(ง) สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย บันทึกความทรงจำของ
สมเด็จพระเจ้าคำรบราชานุภาพ หน้า 33-62 และเรื่องมหาดไทย ของพระยา
มหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยะศิริ) . . . ที่ระลึกสถาปนา ๖๐ ปี

การปกครองส่วนกลาง

เนื่องจากลักษณะการปกครองส่วนกลางนั้น ได้แบ่งออกเป็นกรมต่าง ๆ มากมายหลายกรม¹ แต่กรมส่วนหนึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสมุหนายกที่จะต้องสั่งงานไปยังกรมเหล่านั้น ได้แบ่งออกเป็น

1. กรมจตุสดมภ์ทั้ง 4
2. กรมฝ่ายพลเรือนอื่น ๆ

1. กรมจตุสดมภ์ทั้ง 4 ได้แก่ กรมเมือง กรมวัง กรมคลัง กรมนา จากพระโอรสการตำแหน่งนาพลเรือนในกฎหมายตราสามดวง พบว่ากรมจตุสดมภ์ทั้ง 4 อยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าพระยาจักรีสมุหนายก เพราะกรมเหล่านี้มีราชการเกี่ยวกับค้าพลเรือน แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของเสนาบดีกรมคลังที่จะต้องไปควบคุมหัวเมืองฝ่ายตะวันออก รวม 9 เมือง แทนสมุหพระกลาโหมก็ตาม แต่มีใต้หมายความว่าเสนาบดีกรมพระคลังพ้นจากอำนาจหน้าที่ของสมุหนายก เพราะในจดหมายเหตุก็ได้มีปรากฏคำสั่งของเจ้าพระยาจักรีไปยังพระยาโกษาธิบดี² และคำสั่งของทางราชการที่มีไปยังหัวเมืองชายทะเลตะวันออก เช่น เรื่องการแต่งตั้งเจ้าภาชีนายอากรก็จะ

¹ กรมต่าง ๆ ในส่วนกลาง ยกเว้นกรมจตุสดมภ์ ได้แบ่งออกเป็น 4 พวกด้วยกัน คือ กรมฝ่ายพลเรือน กรมฝ่ายทหาร กรมฝ่ายพลเรือนแต่ได้แบ่งไว้ในฝ่ายทหาร และกรมฝ่ายทหาร แต่แบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน อังจาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน หน้า 134

² มุฉินิธิพระบรมราชานุสรณ์พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 จ.ศ. 1171-1173, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2523) หน้า 129.

เป็นหนังสือของเจ้าพระยาจักรีอีกเช่นกัน¹ และการบริหารราชการส่วนกลางนั้น กรมต่าง ๆ รวมทั้งจตุสดมภ์ยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอัครมหาเสนาบดีทั้งสองตำแหน่งอยู่² แม้ว่าโกษาธิบดีจะปกครองหัวเมืองชายทะเลก็ตาม แต่ตำแหน่งจตุสดมภ์ยังขึ้นอยู่กับสมุหนายก

2. กรมฝ่ายพลเรือน ๆ สำหรับกรมฝ่ายพลเรือนอื่น ๆ นั้น บางกรมก็เป็นกรมเดิม บางกรมก็เป็นกรมที่เกิดขึ้นภายหลัง ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่การงานของกรมมหาดไทย กรมกลาโหม และกรมจตุสดมภ์นั่นเอง ทั้งนี้เพราะแต่ละกรมมีงานและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแสดงความเห็นไว้ว่า

... บางกรมก็มีการเหลืออันจนทำไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีภาระไรทำ บางกรมก็มีผลประโยชน์มากเหลืออันจนเกินไป บางกรมก็ไม่มีผลประโยชน์อันใดพอแก่การที่ท้องทำ.....หรือถ้าจะแบ่งให้เสนาบดีทั้ง 6 ตำแหน่ง บังคับบัญชาแยกกันเป็นส่วน ๆ ก็บังคับบัญชาไปไม่ไหวได้ จึงต้องแยกกรมลงไปอีกเป็นชั้น ๆ ...³

แต่กรมฝ่ายพลเรือนเหล่านี้ ได้แบ่งออกตามลักษณะของการปฏิบัติราชการ ได้เป็น 2 ประเภท คือ

- ก. กรมที่เป็นราชการพลเรือน
- ข. กรมที่เป็นราชการทหาร

¹ กษ. จดหมายเหตุนครบาลที่ 4 เลขที่ 40 จ.ศ. 1219 หนังสือเจ้าพระยาจักรี ถึงพระยาชลบุรี เรื่องให้ทูลหลวงมาตรวจกำนันชาว

² กษ. จดหมายเหตุนครบาลที่ 5 เลขที่ 2503 กรมเนียบขุนนางสยาม

³ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน", ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 134.

ก. กรมที่เป็นราชการพลเรือน ไค่แก

กรมมหาดไทย มีเจ้าพระยาจักรีที่สมุหนายกเป็นเจ้ากรม มีตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมเสนาบดี มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือในทุก ๆ ด้าน ดังกล่าวมาแล้ว

กรมพระคลังมหาสมบัติ มีพระยาราชภักดีเป็นเจ้ากรม ศักดินา 5,000¹ เป็นกรมที่มีหน้าที่ "รักษาเงินและจ่ายเงินรับเงินทั้งแผ่นดิน"² หรือดูแลราชสมบัติของกรมพระคลัง หลังจากที่ถูกกรมพระคลังต้องไปรับผิดชอบในหน้าที่อื่น ๆ เช่น เก็บภาษีอากรของหลวง เงินส่วย เงินที่เก็บจากไพร่และทาส แทนการเกณฑ์แรงงาน และภาษีที่ดิน³ ซึ่งเงินเหล่านี้เป็นรายได้ของหลวงที่จะนำส่งยังกรมพระคลังมหาสมบัติ

กรมพระสุรัสวดี มีพระยาราชสุภาวดีเป็นเจ้ากรม ศักดินา 5,000⁴ ทำหน้าที่รวบรวมและรักษาทะเบียนทางจ้าว บัญชีไพร่พลทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนทั้งในกรุงและหัวเมือง⁵ ในกรมนี้จะมีศาลสำหรับพิจารณาคดีความที่เกี่ยวกับการแบ่งสังกัดหมู่หมวดของไพร่พลด้วย เป็นพนักงานเก็บเงินแทนราชการ คอลโฌนบัตรหมายให้ข้าราชการได้รับรู้

¹ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง หน้า 139.

² กทช. จดหมายเหตุนิติศาสตร์ที่ 5 เลขที่ 2503 ธรรมเนียมขุนนางสยาม

³ ม.ร.ว.อดิน รัชพัฒน์, แต่ง ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุต, พรรณี สรุงบุญมี แปล, สังคมไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ : พ.ศ.2325-2416, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิสิณเฑศ, 2516), หน้า 142.

⁴ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง หน้า 127.

⁵ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่โองการปกครองแผ่นดิน, ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 135.

กรมอาลักษณ์ มีพระศรีภริปริษา เป็นเจ้ากรม สักดินา 5,000² มีหน้าที่รักษาพระราชกำหนดกฎหมาย เอกสารของทางราชการ จารึกสุพรรณบัฏ และหมายตั้งบรรดาศูณาง แต่งพระราชสาส์นซึ่งมีไปยังพระเจ้าแผ่นดินประเทศต่าง ๆ เป็นผู้รับพระบรมราชโองการ และประกาศพระราชกฤษฎีกา³

กรมภูษามาดา มีพระยาอุไทยธรรม เป็นเจ้ากรม สักดินา 5,000⁴ มีหน้าที่เกี่ยวกับเครื่องคนของพระเจ้าแผ่นดิน เช่น รักษาเครื่องเบญจราชกกุธภัณฑ์ เครื่องราชูปโภค และบังคับการในโรงแสงคน โรงแสงหอกทาบ ซึ่งเป็นที่ไว้อาวุธหอกทาบสำหรับกำลังแผ่นดิน และรักษาหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีที่ไต่พำทอประเทศทั้งปวง⁵

กรมธรรมเนียมการสังฆการี⁶ มีพระยาพระเสด็จ เป็นตำแหน่งใหญ่ สักดินา 10,000⁷ มีขุนนางตำแหน่งธรรมเนียมการบตี ทำหน้าที่รวมบริหารเกี่ยวกับพระสงฆ์

กรมลูกขุน ข้าราชการในกรมนี้เป็นพวกพราหมณ์ มีความรู้ความสามารถด้านตุลาการ ซึ่งทำหน้าที่จำกัดอยู่เฉพาะการตีความของกฎหมายเท่านั้น⁸

¹ กทข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 5 เลขที่ 2503 ธรรมเนียมขุนนางสยาม

² กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง หน้า 142.

³ กทข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 5 เลขที่ 2503 ธรรมเนียมขุนนางสยาม

⁴ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง หน้า 124.

⁵ กทข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 5 เลขที่ 2503 ธรรมเนียมขุนนางสยาม

⁶ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัส..."

ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 148.

⁷ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง หน้า 122.

⁸ ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์ แต่ง, สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ :

พ.ศ.2325-2416 หน้า 144.

กรมราชบัณฑิต มีพระเมธาธิบดีเป็นเจ้ากรมฝ่ายซ้าย พระปรียัติธรรมราชา เป็นเจ้ากรมฝ่ายขวา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานเขียนและการคัดลอกหนังสือที่เกี่ยวกับศาสนา¹

กรมหมอ แต่เดิมแบ่งเป็น 2 พวก พวกหนึ่งเป็นหมอสำหรับว่าความ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาคดีที่มีการสอบสวนยุติ² จะต้องมีการพิจารณาในศาลพิเศษ³ ภายหลังได้ยกเลิกไป อีกพวกหนึ่งเป็นหมอโรงพระอุโบสถหรือหมอลวง คงเป็นหมอสำหรับพระเจ้าแผ่นดิน⁴ นอกจากนี้ยังมีหมอบางคนได้เข้าไปรักษาพยาบาลเจ้า ในราชสำนักฝ่ายในด้วย

ข. กรมที่เป็นราชการฝ่ายทหาร ได้แก่

กรมล้อมพระราชวัง มีพระยาเพชรพิชัยเป็นเจ้าวง มีศักดินา 5,000⁵ เป็นคนสนิทของพระเจ้าแผ่นดิน มีหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยให้กับพระองค์และรักษาป้องกันแพ่งพระราชวัง ข้าราชการในกรมนี้เป็นไพร่หลวงที่ไม่ต้องออกไปทำสงคราม เป็นเลขที่ขึ้นกับ "สมุหพระกลาโหม สมุหนายก เลขกองนอกและเลขกองใน"⁶

กรมแสงปืนโรงใหญ่ เป็นพนักงานเก็บรักษาอาวุธ กระสุนปืน ศิลาปากนก ชำระปืนและอาวุธที่มีอยู่ในโรงเก็บ เป็นผู้จ่ายปืน กระสุน ศิลาปากนไฟแก่กรมต่าง ๆ มีช่างเหล็ก ช่างไม้สำหรับทำปืนเล็กด้วย ต่อมาได้มาตั้งอยู่ในด้านข้างกับบัญชาของกรมพระแสงหอกคาบและพระแสงปืนต้น

¹ กทข. จดหมายเหตุนิติศาสตร์ที่ 5 เลขที่ 2507 ตำแหน่งขุนนางตามกรมกองต่าง ๆ

² ควอริช เวลส์. การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, หน้า 156.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 154.

⁴ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัส..."

ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 150.

⁵ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง หน้า 134.

⁶ กทข. จดหมายเหตุนิติศาสตร์ที่ 3 เลขที่ 35 จ.ป. 1186,

บัญชีเลขไพร่หลวงกรมล้อมพระราชวัง

กรมช่าง มีพระเพทราชาธิบดี^๑ เป็นจางวางขวา และพระสุรินทราชาธิบดี^๒ เป็นจางวางซ้าย มีศักดินา 5,000^๑ เท่านั้น เวลามีศึกสงครามจะต้องใช้ช่างจำนวนมาก เพราะมีทั้งช่างศึก และช่างสำหรับบรรทุกสัมภาระ

กรมม้า มีพระยาศรีสุริยพาหะ เป็นเจ้ากรม มีศักดินา 3,000^๒ แบ่งออกเป็นกรมม้าซ้าย และกรมม้าขวา เวลามีศึกสงครามจะต้องเกณฑ์ม้าไปในกองทัพด้วย เพราะม้าเป็นพาหนะที่คล่องตัวและรวดเร็วกว่าพาหนะอื่น เขาที่ปรากฏในหลักฐานจำนวนมาที่ถูกระบุว่ามีจำนวนน้อยกว่าช่างมาก^๓ อาจเป็นไปได้ว่าม้าในแถบนี้หายาก จึงถูกเกณฑ์มาเท่าที่มี แต่ในสมัยอยุธยาได้มีกองทัพม้ารักษาพระองค์เป็นกองทัพม้าทางชาติ^๔ ซึ่งมีไว้สำหรับเจ้าขุนวรวงศ์พระเกียรติยศพระมหากษัตริย์เวลาเสด็จ และคงจะได้สืบทอดมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

นอกจากนั้น ในเวลาต่อมาเมื่อมีศึกสงครามก็ได้เสียดยของเมืองต่าง ๆ เช่น ฉนวนบ้าง ดินบ้าง หรือพวกชาวเขาบางราย เมื่อเจ้าสิ้นพระชนม์ถึง รัชชโศกเลขไพโรสมโนกรมนี้มาเป็นไพร่หลวง โดยขึ้นกับเจ้ากรมและปลัดกรมเดิม บางทีก็ตั้งเป็นกองต่าง ๆ ขึ้น แล้วแจกให้ไปขึ้นกับกองต่าง ๆ เช่น กรมท้าวโหม กรมมหาดไทย กรมวัง กรมท่า เป็นต้น แล้วเรียกกรมเหล่านี้ว่า ฉนวนอาสา ลาวอาสา ถ้าเป็นคนไทยก็

¹ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง หน้า 128.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 131.

³ กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เล่มที่ 13 จ.ศ. 1214

จำนวนกรมการขุนหมื่นไพร่พลอาวุธ พาหนะเมืองต่าง ๆ ซึ่งเกณฑ์ไปราชการทัพเชียงใหม่

⁴ ลาลูแบร์, จดหมายเหตุลาลูแบร์ฉบับสมบูรณ์, (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองรัตน์, 2510) หน้า 409.

เรียกว่า อาสาใหม่¹ จากจดหมายเทศน์ที่ 5 ได้พบว่า มีกองทหารตั้งกล้าวขึ้นกับ
กรมมหาดไทย ดังนี้

กองไพร่หลวงขึ้นกรมมหาดไทย	หลวงเทพนทร์เจ้ากรม	1
	หลวงจรดเมทร์เจ้ากรม	1
	หลวงวิสุตสมบัติเจ้ากรม	1
กองลาวพวน	หลวงแก้วอาสาจางวาง	1 ²

กรมฝ่ายพลเรือนอื่น ๆ ที่ขึ้นกับสมุหนายกตั้งกล้าวข้างซ้าย ส่วหนึ่งเป็นกรมที่มี
อยู่เดิม³ อีกส่วนหนึ่งเป็นกรมที่แยกออกจากกรมเดิม โดยเฉพาะกรมวัง ซึ่งมีงานรับผิดชอบ
ชอบมากมาย เพื่อให้การบังคับบัญชางานได้รับผลดี จึงได้แบ่งแยกออกมาเป็นกรมอื่น ๆ
เช่น กรมธรรมการ กรมสังฆการี กรมภูษามาตา กรมแสงชอกดาบ เป็นต้น บาง
กรมแต่เดิมไม่มี ครั้นบ้านเมืองเจริญมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น การงานก็
เพิ่มมากขึ้น จึงจำเป็นต้องเพิ่มกรมย่อย ๆ ขึ้นมาอีก เพื่อให้รับผิดชอบงานที่เพิ่มขึ้น เช่น
กรมพระคลังได้เพิ่มกรมย่อยขึ้นมาอีกคือ กรมสารต่างประเทศและกรมพระคลังมหาสมบัติ⁴
สำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ ได้เพิ่มกรมย่อยขึ้นมาอีก คือ กรมโรงกลาปสีหิการ กรม
สรรพากร กรมพระคลังสุทร⁵ เป็นต้น บางหน่วยงานขึ้นกับกรมเดิมไม่เหมาะสม ก็มี

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัส..."
ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 161.

² กษ. จดหมายเทศน์ที่ 5 เลขที่ 2507 ตำแหน่งขุนนางตามกรมต่าง ๆ

³ กรมศัลยาการ, กฎหมายตราสามดวง หน้า 81-92 และ 111-146.

⁴ กษ. จดหมายเทศน์ที่ 5 เลขที่ 2507 ตำแหน่งขุนนางตามกรมต่าง ๆ

⁵ เรื่องเดียวกัน

การสืบเปลี่ยนย้ายที่ เช่น "ข้าพระ" เค็มขึ้นอยู่กับกรมวัง ใกล้เคียงมาขึ้นกับกรมพระสุรัสวดี ซึ่งเป็นผู้ถือหางว่าวไฟพลทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนทั่วประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะใคร่รู ถึงจำนวนข้าพระใหญ่ถูกต้อง ไม่เช่นนั้นแล้วก็อาจจะมีบุคคลที่อุบายกับผู้นับข้าพระ มาแอบอ้าง เพื่อที่จะหลบหนีการสักเลข

การบังคับบัญชากรมจตุสดมภ์และกรมฝ่ายพลเรือนอื่น ๆ ปรากฏว่าเสนาบดี จตุสดมภ์และเจ้ากรมต่าง ๆ จะบริหารงานโดยเอกเทศไม่จำเป็นต้องผ่านสมุหนายกเพราะ ลักษณะการทำงานเช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะของงานประจำ¹ ที่จะต้องปฏิบัติตาม ปกติ สมุหนายกไม่จำเป็นที่จะต้องไปควบคุมอีก นอกจากจะมีอำนาจที่จะบังคับบัญชากรม มหาศไทยซึ่งเป็นกรมของตัวเองแท้ ๆ เท่านั้น² ส่วนงานนโยบายที่คิดจัดทำขึ้นใหม่เหล่านี้ จะต้องผ่านสมุหนายกซึ่งเป็นผู้นับบัญชาชั้นสูงให้ความเห็นชอบเสียก่อน จึงจะดำเนินการต่อไปได้ เพราะในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายให้อัครมหาเสนาบดีทั้งสอง คือ สมุหพระกลาโหม กับสมุหนายก เป็นผู้ใช้อำนาจบังคับบัญชา สิ่งงาน

¹ จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ อาจสรุปได้ว่างานของฝ่ายพลเรือนแยกได้ เป็น 2 ประเภท คือ งานประจำ กับงานนโยบาย

งานประจำ เป็นงานที่เสนาบดีและเจ้ากรมต่าง ๆ ถือปฏิบัติตามปกติตาม ลักษณะงานของแต่ละกรม โดยมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการความตามที่ได้รับมอบหมายไว้ งานนโยบาย ผู้ริเริ่มต้องนำเสนอที่ประชุมพิจารณาให้ความเห็นชอบ องค์ประชุมประกอบด้วย พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนางผู้ใหญ่ ทั้งสมุหนายกด้วย เมื่อมีมติจากที่ประชุมแล้ว ผู้นับบัญชาชั้นสูงคืออัครมหาเสนาบดีทั้งสองและเสนาบดีกรมคลัง ก็จะแจ้งไปยังกรมต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา ให้ปฏิบัติเป็นงานประจำต่อไป

² กทข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 5 เล่มที่ 2503 ธรรมเนียมขุนนางสยาม

ติดตามผลงาน จากหน่วยราชการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา เป็นการกระทำในพระ
ปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ และรับสนองพระบรมราชโองการ พระบรมราชวินิจฉัย
ในกิจการบ้านเมืองจากพระมหากษัตริย์โดยตรง¹ ฉะนั้นจะเห็นว่าไม่ว่างานของกรมใด ๆ
ที่จะต้องมีการรับส่งไปยังทั่วเมืองฝ่ายเหนือ นั้น จะต้องส่งผ่านสมุหนายกทั้งสิ้น

มีข้อน่าสังเกตว่า กรมที่ขึ้นกับสมุหนายกนั้นมีชื่อแต่กรมฝ่ายพลเรือนเท่านั้นแต่
จะมีกรมฝ่ายทหารรวมอยู่ด้วย กรมที่ขึ้นกับสมุหพระกลาโหมก็มีลักษณะเช่นเดียวกันที่เป็น
เช่นนี้เพราะต้องการให้เกิดดุลอำนาจทั้งฝ่ายสมุหนายกและสมุหพระกลาโหม ประการ
หนึ่ง ถ้าไม่เช่นนั้นแล้วสมุหพระกลาโหมจะคุมกรมฝ่ายทหารแล้วช่วยยอมจะมีกำลังและ
อำนาจพอที่จะครอบงำทั้งพระมหากษัตริย์และสมุหนายก ซึ่งจะไม่บังเกิดผลดีต่อประเทศ
ชาติ เมื่อสมุหนายกมีกำลังทหารอยู่ภายใต้บังคับบัญชาบ้าง ก็เท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจ
ให้สมุหนายกได้ทัดเทียมกัน เช่น สมุหพระกลาโหมคุมอำนาจทางฝ่ายทหารเป็นส่วนใหญ่
แต่คลังแสงอาวุธสมุหนายกเป็นผู้ดูแลการเบิกจ่ายใช้อาวุธทั้งหมด โดยผ่านทางเจ้ากรม
อีกประการหนึ่ง บางกรมมีภารกิจในทางหัวเมืองฝ่ายเหนือ ถ้าให้สมุหนายกได้ควบคุม
ก็จะเป็นการสะดวก เช่น กรมช่าง ทางหัวเมืองฝ่ายเหนือนี้มีช่างเป็นจำนวนมาก ถ้า
มอบหมายให้กรมฝ่ายพลเรือนเป็นธุระในการเลี้ยงดูเอาใจใส่ เมื่อมีราชการสงคราม
สมุหนายกก็จะเกิดพอใจทั้งช่างหลวงและช่างราษฎร²

การปกครองส่วนภูมิภาค

อำนาจหน้าที่ของสมุหนายกในส่วนภูมิภาคนั้นแยกออกเป็น

1. การปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ
2. การปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

¹ กทข. จดหมายเหอรัชกาลที่ 3 เลขที่ 14 จ.ศ. 1196 สารตราเจ้าพระยา
จักรี ถึงเจ้าพระยามรราช เจ้าพระยามหาโยธา

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัส..."

1. การปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ

หมายถึงหัวเมืองที่อยู่ภายในพระราชอาณาจักร มีขอบเขตกว้างขวาง และค่อนข้างสับสน เพราะได้รวมเอาหัวเมืองไทย ลาว เขมร เข้าไว้ในปกครองด้วย เพื่อที่จะมองเห็นอาณาเขตในการปกครองของสมุหนายกได้ชัดเจน จึงใคร่จะกล่าวถึงที่มาของหัวเมืองลาว เขมร บางส่วน ที่ต้องเข้ามาอยู่ในอาณาเขตปกครองพอลังเขป ดังนี้

ก่อนกรุงศรีอยุธยาจะเสียแก่พม่า ใน พ.ศ. 2310 นั้น หัวเมืองทางแถบภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก็มีพม่าก็เกิดศึกชิงราชสมบัติกันเอง หัวเมืองลาวก็แบ่งแยกการปกครองออกเป็นหลายส่วน กล่าวคือ

เวียงจันทน์² มีอำนาจและอิทธิพลอยู่แถบบริเวณแผ่นดินสูงตอนเหนือ

กรมหมื่นเทพพิพิธ (เจ้าเมืองพิมาย) มีอำนาจการปกครองอยู่แถบบริเวณนครราชสีมา

ส่วนท้องที่นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว คือ บรรดาเมืองที่อยู่ในบริเวณเมืองร้อยเอ็ด เมืองอุบล ซึ่งอยู่ใกล้แม่น้ำโขงเข้ามา ต่างก็อยู่กันตามลำพัง เป็นอิสระ มิได้อยู่ภายใต้อิทธิพลของใคร ส่วนตอนเหนือของบริเวณที่กล่าวมาแล้วขึ้นไป มีพลเมืองเป็นคนไทย ซึ่งเราเรียกกันว่า ลาวพุงขาว บริเวณตอนใต้ก็ติดต่อกับดินแดนของกัมพูชา บริเวณนี้

¹ จุดหมายเหตุ เรื่องมณฑลนครราชสีมา, (ม.ป.ท. : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2467) หน้า 59.

² ราชอาณาจักรลาว แต่เดิมเรียกว่า กรุงศรีสัตนาคนหุต มีเมืองหลวงพระบาง และเวียงจันทน์ เป็นเมืองสำคัญ แต่ในขณะนั้นใช้เมืองเวียงจันทน์เป็นที่ตั้งราชธานี

เรียกว่า "เขมรป่าดง"¹ หลังจากเสียกรุงศรีอยุธยาเมื่อ พ.ศ.2310 แล้ว หัวเมืองลาวตกอยู่ภายใต้อำนาจของพม่า

ในรัชกาลสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี เมืองนางรองเป็นเมืองขึ้นของนครราชสีมา ได้ไปขอขึ้นกับเมืองจำปาศักดิ์² พระองค์โปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาจักรี (ทองด้วง) กับเจ้าพระยาสุรสีห์ (บุญมา) ยกกองทัพไปปราบปรามพระยานางรองเมื่อ พ.ศ.2310 และได้ยกกองทัพไปที่เมืองจำปาศักดิ์ด้วย สามารถตีได้เมืองจำปาศักดิ์ ศรีทันตร ไปจนถึงเมืองอัตปือ และยังได้หัวเมืองริมแม่น้ำโขงตอนใต้ ตัดออกไปจนถึงแดนกัมพูชา นอกจากนี้ยังได้เกลี้ยกล่อมบรรดาหัวเมืองเขมรป่าดง ให้มาสวามิภักดิ์ต่อไทยอีกด้วย เช่น เมืองตะลุง สุรินทร์ สังขะ ขุขันธ์ เป็นต้น³

ดังนั้น อาณาเขตของกรุงธนบุรีได้ขยายออกไปตลอดที่ราบสูงซึ่งอยู่ทางตอนใต้ของเมืองนครราชสีมาลงไป ส่วนหัวเมืองที่อยู่ทางเหนือของเมืองนครราชสีมาขึ้นไปยังคงเป็นอาณาเขตของเวียงจันทน์อยู่ เพราะเจ้าบุญฮวด เจ้าเมืองมุกไหมศรีไว้กับสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีมาก่อน⁴ ต่อมาใน พ.ศ.2321 เจ้าเมืองเวียงจันทน์ ได้ส่งคนมาจับพระวอ เสนาบดีผู้มีเรื่องเข้าใจผิดกับเจ้าเมือง และหนีมาพึ่งไทยอยู่ที่จำปาศักดิ์ สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีถือว่าเป็นการหมิ่นพระบรมราชานุภาพ โปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาจักรี และเจ้าพระยาสุรสีห์ ไปปราบปรามฝ่ายหลวงพระบาง เกรงอำนาจไทย และไม่ถูก

¹ จดหมายเหตุ เรื่องมณฑลนครราชสีมา, หน้า 60. โฉมแก้ไขเขตที่อยู่แถบบริเวณเมืองสุรินทร์ สังขะ ขุขันธ์ (ขุขันธ์ ต่อมาภายหลัง เปลี่ยนชื่อเป็นเมืองศรีสะเกษ)

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

³ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 1 หน้า 356.

⁴ สมเด็จพระนารายณ์ฯ - สมเด็จพระนารายณ์ฯ พระราชพงศาวดารราชานุภาพ,

กับเวียงจันทน์อยู่แล้วได้ขออ่อนน้อมต่อไทย และอาสาไปช่วยตีเวียงจันทน์ ดังนั้นสมัยกรุงธนบุรีจึงได้อาณาเขตลาวทั้งหมด แต่พระองค์ก็ยังมิได้เข้าไปจัดการปกครองแต่อย่างใด

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงจัดการปกครองหัวเมืองทางแผ่นดินสูงตอนริมแม่น้ำโขง เป็นประเทศราช 3 เมือง¹ คือ เมืองเวียงจันทน์ เมืองนครพนม เมืองจำปาศักดิ์ ส่วนหัวเมืองเขมรป่าดงและหัวเมืองลาวอื่น ๆ ซึ่งมีได้ขึ้นกับประเทศราชทั้ง 3 ก็ยังกระจัดกระจายอยู่ เพราะเมื่อครั้งสมเด็จพระนารายณ์มหาราชทรงเสด็จไปเป็นจอมทัพขึ้นไปตีเวียงจันทน์ เป็นเหตุให้ราษฎรหัวเมืองลาวซึ่งมีลาวเวียงจันทน์ และชาวเมืองอื่น ๆ ได้พากันแตกคั่นข้ามแม่น้ำโขงไปชุมนุมกันอยู่ตามป่าตามเขาใกล้ชายแดนญวนเป็นอันมาก² และไทยก็กำลังมีศึกสงคราม รัชกาลที่ 1 จึงมีนโยบาย ที่จะตั้งผู้คนที่จะจัดกระจาย เข้ามารวมเป็นกำลังฝ่ายไทย โดยมีการอนุมัติตั้งเมืองขึ้นและให้เมืองที่ตั้งขึ้นใหม่ได้เป็นกำลังของเมืองนครราชสีมา ซึ่งขณะนั้นเริ่มมีบทบาทสำคัญที่จะควบคุมหัวเมืองที่ตั้งขึ้นใหม่ และยังคอยตรวจตราดูแลหัวเมืองประเทศราชทางแถบนี้ด้วย ถ้าใครเกิดก่อกวนผู้คนสมัครพรรคพวก จนสามารถตั้งหลักแหล่งเป็นชุมนุมชนใหญ่พอ ก็โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเป็นบ้านเป็นเมือง มีอาณาเขตการปกครอง และยังทรงแต่งตั้งหัวหน้าให้เป็นเจ้าเมือง มียศเป็นพระยา หรือพระ ส่วนญาติพี่น้องที่ช่วยกันทำนุบำรุงท้องถิ่นขึ้นจนเป็นเมือง ก็ให้ตำแหน่งเป็นอุปฮาด ราชวงศ์ ราชบุตร ตามธรรมเนียมยศของทางเมืองลาว และเมืองเหล่านี้จะทองสงสวยสิ่งของต่าง ๆ ที่มีในท้องถิ่นนั้นเข้าไปยังกรุงเทพฯ

¹ จุดหมายเขต เรื่องมณฑลนครราชสีมา, หน้า 69.

² สมเด็จพระนารายณ์มหาราช - สมเด็จพระนารายณ์มหาราชราชานุภาพ, สารสนสมเด็จ ภาค 4 หน้า 357.

ในรัชกาลที่ 1 ใ้หัวเมืองลาวชั้นนอกตั้ง เป็นเมืองขึ้นหลายเมือง ได้แก่¹

ตั้งเมืองขอนแก่น	ที่บ้านกงบอย
ตั้งเมืองชนบท	ที่บ้านหนองแก้ว
ตั้งเมืองหนองหาร	ที่หนองหารน้อย
ตั้งเมืองสกลนคร	ที่หนองหารใหญ่
ตั้งเมืองนครพนม	ที่เมืองโคกกรบูรโบราณ ¹

การยกบ้านขึ้นเป็นเมือง ยังคงมีมาทุกรัชกาลจนกระทั่งถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงงด เพราะภายหลังการตั้งเมืองแล้ว ได้เกิดปัญหาหลายประการตามมา เช่น ปัญหาแย่งชิงตัวเลข ปัญหาชายแดน² เป็นต้น ซึ่งทางราชธานีก็ได้นำปัญหาเฉพาะหน้าไปโต้สู้ระยะหนึ่งเท่านั้น และพระองค์ยังทรงพระราชดำริว่าการตั้งเมืองได้กลายเป็นอุปายของท้าวพระยา แยกอาณาเขตและผู้คนกัน จึงโปรดฯ ให้งดตั้งเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2428 เป็นต้นมา³

ฉะนั้นจะเห็นว่าหัวเมืองฝ่ายเหนือที่อยู่ทางด่านตะวันออกนั้นส่วนหนึ่งจะเป็น หัวเมืองของกัมพูชา ได้แก่เขมรสวนใน และเขมรป่าดง เป็นหัวเมืองอิสระที่ได้เข้ามาอยู่ใน การปกครองของไทย มาตั้งแต่รัชกาลที่ 1 อีกส่วนหนึ่งเป็นหัวเมืองลาวที่มีอยู่เดิมซึ่งเคย อยู่ภายใต้การดูแลของนครราชสีมา กับเมืองที่สร้างขึ้นใหม่ในรัชกาลต่าง ๆ ซึ่งเราเรียก

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้ากรมพระยาจักรีราชานุภาพ, สาส์นสมเด็จพระ รัชกาล 4, หน้า 359.

² อรรถพร นพการ, "การปรับปรุงการปกครองและความขัดแย้งกับฝรั่งเศส ในมณฑลอุดร ระหว่าง พ.ศ. 2436-2453" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2520), หน้า 24-26.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

ว่าหัวเมืองภาคอีสานในปัจจุบัน หัวเมืองเหล่านี้จัดเป็นหัวเมืองชั้นนอกที่คงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสมุหนายก และหัวเมืองชั้นนอกเหล่านี้ถ้าเป็นเมืองเล็กก็จะขึ้นอยู่กับเมืองใหญ่ เช่นเดียวกับหัวเมืองชั้นนอกของไทย เช่น เมืองหนองคายมีเมืองขึ้น คือ "เมืองทุขุม เมืองภูเวียง เมืองกมลาพิไสยบุรีรมย์ เมืองกุมภวาปี"¹ หรือเมืองสกลนคร มีเมืองขึ้นคือ "เมืองวานรนิวาส เมืองโพธิ์ไพศาล เมืองจำปาชนบท"² เป็นต้น

ก. ขอบเขตหัวเมืองฝ่ายเหนือ หัวเมืองฝ่ายเหนือที่อยู่ภายใต้การปกครองของสมุหนายกนั้น คือ อาณาเขตของหัวเมืองที่เป็น "ไทย ลาว และเขมร"³ ที่ขึ้นโดยตรงต่อกรมมหาดไทย (ยกเว้นประเทศราช) มีขอบเขตกว้างขวางมาก ผู้เขียนได้สรุปจากข้อมูลแหล่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ทางเหนือ ตั้งแต่อยุธยาขึ้นไปถึงกำแพงเพชร ตาก สุโขทัย พิษณุ และอุตรดิตถ์

ทางตะวันตก ถึงสุพรรณบุรี กาญจนบุรี

ทางตะวันออก ถึงนครนายก ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี เขมรส่วนใน⁴ และเขมรปากัง⁵

¹ กทช. จกหมายเทศุรัชกาลที่ 5 เลขที่ 2516 บัญชีข้าราชการประจำหัวเมือง

² เรื่องเดียวกัน.

³ จกหมายเทศุของรัชกาลต่าง ๆ ถ้ากล่าวถึงหัวเมืองฝ่ายเหนือจะหมายถึงหัวเมืองที่มีพลเมืองเป็นไทย ลาว เขมร ที่ขึ้นโดยตรงต่อกรมมหาดไทย ส่วนประเทศราช ก่อนรัชกาลที่ 5 จะใช้คำว่า "ต่างประเทศ"

⁴ ไคแก่ พระตะบอง เสียมราฐ ศรีโสภณ

⁵ ไคแกบริเว เมืองสุรินทร์ สังขะ ขุขันธ์

ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ใต้แก่หัวเมืองทางภาคอีสานตามหลักฐานเรียกว่า หัวเมืองลาว ตั้งแต่นครราชสีมาขึ้นไปถึงอุตร หนองคาย ถึงกาฬสินธุ์ สกลนคร ถึงมหาสารคามและร้อยเอ็ด

หัวเมืองฝ่ายเหนือที่ขึ้นกับสมุหนายกนั้น มีจำนวนหัวเมืองไม่แน่นอน เนื่องจากในบางรัชกาลได้โอนบางหัวเมืองไปขึ้นกับกรมอื่นบ้าง ได้ยกบ้านขึ้นเป็นเมืองบ้าง

บรรดาหัวเมืองฝ่ายเหนือเหล่านี้ ได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท โดยถือหลักตามระยะทางใกล้ไกล และความสำคัญของเมือง คือแบ่งเป็นหัวเมืองชั้นในและชั้นนอก¹

(1) หัวเมืองชั้นใน เป็นหน่วยการปกครองหัวเมืองที่อยู่ในวงราชธานี² หรือรอบ ๆ เมืองหลวง จัดเป็นเมืองจัตวาอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสมุหนายก อย่างใกล้ชิด ผู้ปกครองเมืองเรียกว่า "ผู้รั้ง" ผู้รั้งไม่มีอำนาจสิทธิขาด ต้องฟังคำสั่งจากส่วนกลาง จำนวนหัวเมืองก็มีไม่แน่นอน ปรากฏในรัชกาลที่ 3 ว่า มีเมืองจัตวาซึ่งได้แก่ "กรุงเก่า อ่างทอง ลพบุรี พรหมบุรี สิงห์บุรี อินทร์บุรี สรรค์บุรี ชัยนาท อุทัยธานี นครสวรรค์ มโนรมย์ สุพรรณบุรี นครไชยศรี บัวชุม ไชยบาดาล กำพรวน ชุนโกสินทร์ สระบุรี ปราจีนบุรี นครนายก และฉะเชิงเทรา"³

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมทิพย์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 1 : 230 และ "ลักษณะการปกครองของประเทศไทยแต่โบราณ", ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 12.

² ม.ร.ว.อ. คิน รัตพัฒน ตั้ง, สังคมนิยมรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325 - 2416), หน้า 145.

³ กทข. จดหมายเพ็ญรัชกาลที่ 3 เล่มที่ 8, 8/ก จ.ศ. 1190.

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เปลี่ยนแปลงหัวเมืองจัตวา บางเมือง เช่น ทรงเลื่อนฐานะเมืองนครสวรรค์ขึ้นเป็นเมืองตรี¹ โดยกเมืองไชยบาดาล เมืองบัวชุม ให้ไปขึ้นกับเมืองท่าโรง²

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโอนเมืองนครไชยศรี ไปขึ้นกรมท่า ยกเมืองพยุหะคีรี (ซึ่งเดิมขึ้นกับนครสวรรค์) มาขึ้นกับกรุงเทพ เป็นเมืองจัตวา และยกเมืองพระพุทธบาทเป็นเมืองจัตวาค่าย³ นอกจากนี้ยังขยายขอบเขตเมืองจัตวาออกไปยังหัวเมืองเขมรอีกหลายเมือง เช่น ศรีโสภณ ชูชันท์ พนมสกล สุรินทร์ สังขะ⁴ เป็นต้น

(2) หัวเมืองชั้นนอก เป็นเมืองที่อยู่ภายนอกราชธานีออกไป เนื่องจากอยู่ไกลการปกครองจากราชธานี ไม่สู้จะสะดวก จึงจักแบ่งเป็นเมืองพระยามหานคร⁵ และยังมีแบ่งหัวเมืองเหล่านี้ออกเป็น ชั้นเอก ชั้นโท และชั้นตรีตามลำดับขนาด และความสำคัญของเมือง หัวเมืองเหล่านี้ต่างก็มีเมืองชั้นอยู่ในอาณาเขตของตนด้วย

¹ กทข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 4 เลขที่ 41 จ.ศ.1213 อัครราชาธรรมเนียม ตราตั้งเจ้าเมือง กรมการตามแบบครั้งเจ้าพระยานครออกปไปเป็นเจ้าเมืองนครศรีธรรมราช

² กทข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 4 เลขที่ 159 จ.ศ.1223 หมายเหตุคำแห่ง เมืองท่าโรง มาในรัชกาลที่ 5 ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นเมืองวิเชียรบุรี ปัจจุบันเป็นอำเภอ อยู่ในจังหวัดเพชรบูรณ์

³ กทข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 5 เลขที่ 2514 บัญชีข้าราชการประจำหัวเมือง ต่าง ๆ ขึ้นกรมมหาดไทย

⁴ เรื่องเดียวกัน

⁵ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยางกูร, "ลักษณะการปกครองประเทศสยาม ตั้งแต่โบราณ" ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 12.

ขอบ เขตหัวเมืองชั้นนอก

ทางเหนือนับตั้งแต่เมืองนครสวรรค์ขึ้นไปถึงกำแพงเพชร เพชรบูรณ์ พิษณุโลก
สุโขทัย สวรรคโลก และอุครดิตถ์ เป็นต้น

ทางตะวันออกเฉียงเหนือถึงแก่นนครราชสีมาขึ้นไป ตลอดถึงหัวเมืองลาวไปถึง
หัวเมืองเขมร

นอกจากนี้มีเมืองขึ้นบางเมืองที่ไม่พอใจการปกครองของหัวเมืองที่คนสังกัดอยู่
เนื่องจากถูกกดขี่ข่มเหง และไม่ได้รับความยุติธรรม ก็จะขอพระราชทานออกจากการปกครอง
ของหัวเมือง แล้วมาขึ้นกับเมืองหลวงโดยตรง¹ เช่น เมืองชัยภูมิ เป็นเมืองขึ้นของนครราชสีมา
เมื่อถูกเจ้าเมืองนครราชสีมากดขี่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน หลวงภักดีสุนทร เจ้าเมือง
ชัยภูมิ ได้ขอออกจากการปกครองของเมืองนครราชสีมาแล้วมาขึ้นกับกรุงเทพฯ

ข. ลักษณะการปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ

ในการปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือนั้น ถือว่าเป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของ
สมุหนายก ตามปกติสมุหนายกจะว่าราชการอยู่ในเมืองหลวง คอยรับสนองพระบรมราชโองการ
แจ้งไปยังหัวเมืองที่อยู่ในบังคับบัญชา โดยการส่งกรงไปยังเจ้าเมืองเพื่อให้เจ้าเมืองปฏิบัติ
ตาม ในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่รับรายงานข้อราชการต่าง ๆ จากหัวเมือง หากเมว่าตัว
ของท่านสมุหนายกไม่อยู่ เช่นไปราชการสงคราม หรือเจ็บป่วย ไม่สามารถจะทำหน้าที่ได้

¹ กทช. จดหมายเหตุนครราชสีมา 5 (บัญชีใหม่) เลขที่ 1286 จ.ศ. 1239
มัตที่ 57/14 กราบทูลเรื่องกรมการเก็บค่านาโดยใช้อำนาจกตขั้ราษฎรให้เดือดร้อน

ก็จะมีผู้คนที่ทำหน้าที่แทน เช่น พระยามหาอำมาตย์¹ หรือในบางรัชกาลก็จะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้บุคคลอื่นทำหน้าที่แทน²

การแจ้งข้อราชการไปยังหัวเมืองต่าง ๆ นั้น อาจจะเรียกว่า สารตรา ท้องตรา หนังสือ ฯลฯ อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ในประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 ได้อธิบายว่า

หนังสือที่อยู่เขตพระบรมราชโองการจากราชธานีไปยังหัวเมืองต่าง ๆ ที่ถือนำพระพิพัฒน์สัตยา เรียกว่า ท้องตรา หรือตรา ถ้าหัวเมืองนั้นเป็นประเทศราช เรียกว่า ศุภอักษรบาง ท้องตราบาง ตามเมืองเจ้าเมืองหรือเมืองท้าวพระยา ส่วนหนังสือที่เสนาบดีมีไปยังเมืองต่าง ๆ เรียกว่า ตราบาง หนังสือบาง อัครมหาเสนาบดีมหาดไทย กลาโหม และเสนาบดีกรมท้าว เป็นผู้ร่างหนังสือไปยังเจ้าเมืองต่าง ๆ ประทับตราราชสีห์ กษสีห์ หรือบัวแก้ว (ตามลำดับ)³

¹ พระยามหาอำมาตย์ เป็นเจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ สักกินา 3,000 ไร่ จะทำหน้าที่บริหารราชการแทนสมุหนายก เช่น รับสนองพระบรมราชโองการ แจ้งข้อราชการไปยังหัวเมืองฝ่ายเหนือที่อยู่ใต้มงคัมภีร์ ในขณะเดียวกันก็จะรับรายงานข้อราชการต่าง ๆ จากหัวเมือง และสมุหนายก เพื่อนำทูลเกล้าฯ

² ในรัชกาลที่ 3 พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นสุรินทรรักษ์ (พระองค์เจ้าจักร) ทรงทำหน้าที่เป็นสมุหนายกแทนเจ้าพระยาอภัยภูธร (น้อย บุณยรัตพันธุ์) ซึ่งไปปราบเวียงจันทน์ และพระยาศรีสัตนาทิว (ทองเพ็ง) ทำหน้าที่แทนเจ้าพระยาบดินทรเดชา สมุหนายก ซึ่งเป็นแม่ทัพไปปราบเขมร

ในรัชกาลที่ 4 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานวรวรรณประมัญญ์ เจ้าฟ้ามหามาลา ทรงทำหน้าที่สมุหนายกแทนเมื่อเจ้าพระยาอภัยภูธร ซึ่งป่วยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

³ องค์การคำคุณุสภา, ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2401-2404. (กรุงเทพฯ . โรงพิมพ์คำคุณุสภา, 2504), หน้า 152-154.

ในรัชกาลที่ 5 ใ้ปรากฏหลักฐานว่า หนังสือที่อัญเชิญพระบรมราชโองการไปยังเมืองประเทศราชและหัวเมืองต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักร รวมเรียกว่า "สารตรา" ¹

เมื่อหนังสือจากสมุหนายกแจ้งไปยังหัวเมืองนั้น เจ้าเมืองก็จะสามารถทราบได้ว่าข้อความการนั้น เป็นพระบรมราชโองการ หรือเป็นคำสั่งจากสมุหนายกโดยตรงได้จาก การประทับตราพระราชสีห์ ซึ่งเป็นตราสำคัญของสมุหนายก มีอยู่ 3 ดวง คือ ² ตราพระราชสีห์ใหญ่ ตราพระราชสีห์กลาง และตราพระราชสีห์น้อย

สมุหนายกจะมีหน้าที่แต่งตั้งเจ้าเมืองและกรมการผู้ใหญ่ตามพระบรมราชโองการ และควบคุมความประพฤติของข้าราชการ ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหัวเมือง ให้ประชาชนอยู่อย่างมีความสุข ปราศจากโจรผู้ร้าย ช่วยชำระคดีความที่เจ้าเมืองและกรมการไม่สามารถชำระได้ ³ และยังคงควบคุมการเก็บภาษีอากร และช่วยจากหัวเมือง ⁴ ให้เต็มเม็ดเต็มหน่วย

¹ กษ. จดหมายเทศรัชกาลที่ 5 เลขที่ 300, 304 จ.ศ.1253

² ตราพระราชสีห์ใหญ่ ใช้สำหรับประทับหนังสือซึ่งอัญเชิญพระบรมราชโองการสั่งกิจการบ้านเมือง ตราพระราชสีห์กลาง หรือราชสีห์เดินตง สมเด็จพระยามวิศรานุวัติวงศ์ ทรงสันนิษฐานว่า เมื่อเสนาบดีออกจากพระนครไป จะเอาตราพระราชสีห์น้อยไปเป็นตราประจำตัวไม่ได้ เพราะถ้าเอาไปเสียก็ไม่มีอะไรจะใช้ประทับประจำตอทองตรา จึงทำตราราชสีห์เดินตงขึ้น สำหรับใช้ประจำตัวเสนาบดีเวลาออกไปเดินป่า ตราพระราชสีห์น้อยใช้สำหรับประทับตราในหนังสือที่เป็นคำสั่งของสมุหนายก

³ การชำระคดีความในหัวเมืองจะกล่าวถึงในตอนอำนาจหน้าที่ด้านการศาล

⁴ การเก็บภาษีอากรในหัวเมืองจะกล่าวถึงในตอนอำนาจหน้าที่ด้านภาษีอากร



สมุหนายก เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่จะบริหารงานในหัวเมืองทุกด้าน ให้
ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย เมื่อทางหัวเมืองมีปัญหาที่จะแจ้งมายังสมุหนายกเพื่อหาทาง
ป้องกันและแก้ไข ความวิฤตประสงค์ของทางส่วนกลางที่ว่า ต้องการให้ราษฎรมีความสุข
เมื่อบ้านเมืองมีความเรียบร้อยก็จะส่งผลสะท้อนถึงฐานะและความมั่นคงของประเทศชาติ
อันเป็นส่วนรวมด้วย จึงเห็นได้ว่าสมุหนายกมีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง ดังนี้

(1) การแต่งตั้งเจ้าเมืองกรมการผู้ใหญ่

จากกฎหมายตราสามดวงที่ว่าด้วย "พระธรรมนูญ" และ "พระราช
กำหนดใหม่" ได้กล่าวไว้ว่า สมุหนายกถือตราราชสีห์ มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งผู้รักษา
เมือง ผู้รั้งเมือง ปลัด รองปลัด ทูลพระพรหมโองการ¹ ของพระมหากษัตริย์ ส่วน
ตำแหน่งกรมอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากนี้ ขุนนางตำแหน่งต่าง ๆ จากราชธานี เป็นผู้แต่งตั้ง
ออกไป เช่น

ตำแหน่งพล ให้เจ้าพนักงานกรมอาสา พระยาสี่ราชเดโช และพระยา
ทายนำ เป็นผู้แต่งตั้ง

ตำแหน่งมหาดไทย กรมมหาดไทยเป็นผู้ตั้ง

ตำแหน่งยกกระบัตร ตำแหน่งวัง กรมวังเป็นผู้ตั้ง

ตำแหน่งคลัง กรมท่า (กรมพระคลัง) เป็นผู้ตั้ง

¹ กรมศิลป์ากร. กฎหมายตราสามดวง, หน้า 81-82 และหน้า 771-772.

กษ. จกหมายเหตุรัชกาลที่ 5 เลขที่ 1517 มีผู้ชำระราชการประจำ
หัวเมืองต่าง ๆ ขึ้นกรมมหาดไทย
ผู้รั้งเมือง หมายถึง ผู้ปกครองเมืองหรือเจ้าเมืองจัตวา ซึ่งเป็นหัวเมืองชั้นใน
เจ้าเมือง หมายถึง ผู้รักษาเมืองหรือผู้ว่าราชการเมือง หมายถึง เจ้าเมือง
ที่ปกครองเมืองเอก โท ศรี ซึ่งเป็นหัวเมืองชั้นนอก

ตำแหน่งนา กรมนา เป็นผู้ตั้ง

ตำแหน่งเมือง กรมเมือง เป็นผู้ตั้ง

ตำแหน่งสัสดี ให้กรมสัสดีเป็นผู้ตั้ง เป็นต้น

จะเห็นว่า การแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ในระยะแรก ๆ นี้ จะมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันพอสมควร เพราะล้วนแต่ได้รับการแต่งตั้งไปจากราชธานีของแต่ละฝ่ายเข้าไปดำเนินการ ถ้าใครประพฤติตนไม่เหมาะสมอย่างน้อยก็ยังมีคนอื่นรู้เห็นคอยท้วงติงได้

อนึ่ง สมุหนายกจะมีส่วนในการพิจารณาเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเจ้าเมือง¹ และกรมการอื่น ๆ เพื่อกราบบังคมทูล เพราะบุคคลที่สมุหนายกแต่งตั้งก็เท่ากับเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่จะดูแลเป็นหูเป็นตาแทน

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรากฏว่าสมุหนายกได้ขยายอำนาจการแต่งตั้งกรมการหัวเมืองบางกรมออกไปอีก โดยได้รับสิทธิการแต่งตั้งตำแหน่งยกกระบัต² ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้รับสิทธิแต่งตั้งตำแหน่ง

¹ กหข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 3 เลขที่ 74 จ.ศ.1198 และเลขที่ 14 จ.ศ.1206

2. กหข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 3 เลขที่ 14 จ.ศ.1210 ร่างสารตราถึงพระยาสระบุรี นำตั้งปลัดสาค เป็นหลวงยกกระบัตกรมการเมืองนครนายก เมืองกระบิล นำตั้งขุนวิเศษสงครามเป็นหลวงยกกระบัต เลขที่ 2 จ.ศ.1186 ร่างสารตราเจ้าพระยาจักรี เรื่องให้หน้าตั้งพระวิเศษภักดี กรมพระคลังสินค้าเป็นหลวงยกกระบัต

มหาดไทย คำแห่งพล¹ ตามหัวเมืองที่อยู่บังคับบัญชา ส่วนกรมการอื่น ๆ เช่น เวียง
วัง คลัง นา แต่เดิมได้รับการแต่งตั้งจากขุนนางในราชธานีนั้น เจ้าเมืองกลับมีสิทธิที่จะ
เลือกสรรและแต่งตั้งกันขึ้นเอง²

การแต่งตั้งเจ้าเมืองนั้น สมุหนายกจะเป็นผู้พิจารณาเสนอชื่อโดยพิจารณาจาก
สติปัญญา ความสามารถในการทำราชการสนองพระเดชพระคุณ วัตรปฏิบัติชอบธรรมนิยม
ประเพณี ความซื่อสัตย์ การศึกสงครามก็เข้มแข็ง ปกป้องคุ้มครองพระพุทธศาสนา รักษา
แผ่นดินให้คงอยู่สืบไป³ และยังต้องคำนึงถึงเรื่องวงศ์ตระกูลอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้
คนก็มีความสามารถเป็นตัวแทนเมืองหลวงนั่นเอง เมื่อสมุหนายกได้ผู้ที่เหมาะสมแล้ว ก็
นำความขึ้นกราบบังคมทูลให้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยแต่งตั้งต่อไป จากหลักฐานปรากฏ
ว่าจะทรงพระกรุณาแต่งตั้งตามที่สมุหนายกกราบบังคมทูลทุกครั้ง

เจ้าเมืองในหัวเมืองชั้นใน จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งไปจากราชธานี เช่น
ในรัชกาลที่ 1 เมื่อพระองค์ทรงปราบดาภิเษกแล้ว ทรงแต่งตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการ
ทูลละอองฯ ซึ่งโดยเสด็จพระราชดำเนันทำสงคราม มีความดีความชอบนั้น เมื่อจะทรง
บำเหน็จความชอบให้ เช่น ให้ไปปกครองหัวเมือง⁴ ก็ทรงปรึกษากับขุนยี่ ๗ ศาสดา และ

¹ กหข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 รวม จ.ศ. เลขที่ 204 จ.ศ.1216 สาร
ตราเจ้าพระยาจักรีถึงพระยาสุโขทัย เรื่องพระยาสุโขทัยไม่เข้าชื่อในใบบอกรายชดชั่ง
ขุนวิจิตรเป็นพระพล

² หลวงศรีวัชร, "วิธีการปกครองบ้านเมืองโบราณ" ประชุมพงศาวดาร
ภาคที่ 5 ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ, 5 : 369-370

³ กหข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 136 จ.ศ.1227 เรื่องเมืองขึ้นกรม
มหาดไทย กลาโหม กรมท่า

⁴ ผู้มีความชอบออกไปเป็นพระยา พระ หลวง ครองหัวเมือง เช่น ให้พระทิมา
เป็นพระยานครราชสีมา หลวงนราเป็นพระยาพิษณุโลก พระวิเชียรเป็นพระยาสุโขทัย ฯลฯ
อ้างอิงจาก พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 1, หน้า 23-24.

ลูกขุน ๗ ศาลหลวง แม้ว่าการปรึกษากับลูกขุนครั้งนี้จะไม่มีตัวของสมุหนายกด้วยก็ตาม ก็มี
 ใตหมายความว่าการแต่งตั้งมีใตผานการพิจารณาของสมุหนายก ยกเว้นในรัชกาลที่ 1 เพราะ
 ผู้ดำรงตำแหน่งสมุหนายกก็เพิ่งจะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งครั้งนี้ด้วยเช่นกัน ในรัชกาลต่อ ๆ
 มา สมุหนายกก็จะเป็นผู้พิจารณาและนำขึ้นกราบบังคมทูล นอกจากนั้นอาจจะเลือกสรรจากบุตร
 หลานญาติพี่น้องซึ่งเป็นเชื้อสายเดิมของเจ้าเมือง ซึ่งเคยรับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ใน
 เมืองนั้นมาก่อน² ส่วนหัวเมืองชั้นนอกก็มักจะแต่งตั้งเชื้อสายของเจ้าเมืองนั้นเป็นเจ้าเมืองต่อ
 ไป³ การที่ให้มีเชื้อสายเจ้าเมืองเก่าได้สืบทอดตำแหน่งต่อไปก็เพราะบุคคลเหล่านี้ได้รับการฝึกฝน

¹ กทข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 1 เล่มที่ 1 จ.ศ. 1144 ส่วนคำปรึกษา
 เรื่องตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการ

ลูกขุน ๗ ศาลา มี 5 คน ไตแก่ พระยาพิพัฒน์โกษา พระยาราชภักดี
 พระยาราชสุภาวดี พระยามหาอำมาตย์ พระยาสุระเสนา ลูกขุน ๗ ศาลหลวง มี
 4 คน ไตแก่ พระครูมหิธร พระครูพิเชฐ พระครูพิราม ขุนหลวงพระโกกรษรี

² กทข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เล่มที่ 14 จ.ศ. 1211
 รังสารตราเจ้าพระยาจักรีถึงเมืองนครนายก นำตั้งหลวงยกกระบัตรเมืองกระบิล
 เป็นพระนครนายก และเล่มที่ 18 จ.ศ. 1209 รังสารตราเจ้าพระยาจักรี ถึง
 พระยากำแพงฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระปลัดเป็นผู้วราชการเมืองตาก
 แทนพระยาตากผู้ถึงแก่กรรม

³ ใตมีปรากฏในรังสารตราของเจ้าพระยาจักรีทุกครั้ง ถึงคุณสมบัติของผู้
 ที่ได้รับเลือกเป็นเจ้าเมือง เช่น จาก กทข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เล่มที่ 18
 จ.ศ. 1209 เล่มที่ 18, 19 จ.ศ. 1210 เล่มที่ 6, 7 จ.ศ. 1213 เล่มที่ 15
 จ.ศ. 1214

อบรมโดยวงศ์ตระกูล และคุ้นเคยกับงานราชการมาเป็นเวลานาน นอกจากนั้นยังได้รู้จักคุ้นเคยกับกรมการผู้ใหญ่ผู้น้อยมาก่อน ย่อมจะเป็นผลดีที่จะช่วยให้การปกครองดำเนินต่อเนื่องไปด้วยความเรียบร้อย¹

การแต่งตั้งเจ้าเมืองสับแทนคนเดิมนั้น อาจจะได้แต่งตั้งมาจากข้าราชการของเมืองนั้น อาจจะมาจากเมืองอื่น² ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมในการบริหารงานในหัวเมืองในบางครั้ง ในขณะที่ล้นพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเจ้าเมืองนั้นถ้าเป็นเมืองเล็ก ก็อาจจะต้องอาศัยเมืองใหญ่เป็นผู้ดูแลไปพลางก่อน คือเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเจ้าเมืองคนใหม่แล้ว จึงจะมอบกิจการคืนให้เจ้าเมืองคนใหม่ดูแลแทนต่อไป³

ส่วนกรมการผู้ใหญ่ เช่นปลัด ยกกระบัตร มหาดไทย เป็นต้น ถ้าเมื่อใดตำแหน่งว่างลง เจ้าเมืองจะพิจารณาเลือกสรรร่วมกับกรมการเมืองแล้วเสนอชื่อผู้

¹ กษ. จดหมายเหอรัชกาลที่ 3 เลขที่ 18 จ.ศ.1209 ร่างสารตราเจ้าพระยาจักรีถึงพระยากำแพงฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระปลัดเป็นผูวราชการเมืองตากแทนพระยาตากผู้ถึงแก่กรรม เลขที่ 14 จ.ศ.1210 ถึงเมืองนครนายก นำตั้งหลวงยกบัตรเมืองกระบี่เป็นพระนครนายก, จดหมายเหอรัชกาลที่ 4 เลขที่ 106 จ.ศ.1229 ร่างสารตราถึงเมืองนครราชสีมาโปรดเกล้าฯ ตั้งพระยาสุริยะเดชเป็นที่พระยากำแพงเจ้าเมือง

² กษ. จดหมายเหอรัชกาลที่ 4 เลขที่ 6 จ.ศ.1213 ร่างสารตราถึงหลวงเมือง หลวงนา กรมการเมืองนครสวรรค์ เป็นพระยาพิบูลโลก

³ กษ. จดหมายเหอรัชกาลที่ 3 เลขที่ 14 จ.ศ.1210 ร่างสารตราเจ้าพระยาบดินทรเดชาถึงพระยาสระบุรี ให้มอบกิจการเมืองนครนายกให้แก่พระนครนายก

ขอแต่งตั้งมา พร้อมกับแจ้งความรู้ ความสามารถ วงศ์ตระกูลมายังสมุหนายก ในการเสนอ
ชื่อนั้นจะขาดการลงนามของเจ้าเมืองมิได้ และมักจะให้เป็นไปตามที่ขอมาทุกครั้งส่วนใหญ่
ก็จะเป็นญาติพี่น้อง บุตร หลาน ที่เป็นพรรคพวกของเจ้าเมือง และเคยรับราชการมาแล้ว
เช่นกัน

(2) การรักษาความสงบเรียบร้อยในหัวเมือง

จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการปกครองตั้งแกสมัยโบราณก็คือ ต้องการให้
"บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข"² มีความสงบเรียบร้อยปราศจากภัยต่าง ๆ เช่น โจรผู้ร้าย
เกิดคดีความ ทะเลาะวิวาท การจลาจลหรือกบฏหรือเจ้าเมืองกรมการประพฤติชั่วรวม
ทั้งต้องหมั่นตรวจตราชายแดน ตลอดจนดูแลเอาใจใส่พวกครัวอพยพ เพื่อจะได้ไม่ตกเป็น
กำลังของชาติอื่น เป็นต้น

ปัญหาโจรผู้ร้ายมักจะเกิดขึ้นโดยทั่วไป สำหรับหัวเมืองฝ่ายเหนือ นั้น ส่วนใหญ่จะ
ได้แก่การปล้นสะดม คักโคกระบือ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่เจ้า
หน้าที่บ้านเมืองและราษฎรเป็นอย่างมาก หน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้ายนั้น เป็นหน้าที่ของเจ้า
เมืองและกรมการโดยตรง³ ซึ่งจะต้องสืบจับกุมผู้ร้ายมาชำระคดีตัดสินให้ไต่โดยเร็วจะได้

¹ กทข. สำนับบัญชีจดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 รวม จ.ศ. เลขที่ 204
จ.ศ.1216 ร่างตราเจ้าพระยาจักรีถึงพระยาสุโขทัย เรื่องพระยาสุโขทัยไม่เข้า
ชื่อในใบบอกรายชอตั้งขุนวิจิตรฯ เป็นพระพล

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลราชานุภาพ, "การปกครองหัวเมืองก่อนจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล,
มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2524) หน้า 5.

³ กทข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เล่มที่ 1 จ.ศ.1227 ร่างตราตราเจ้า
พระยาจักรีถึงพระยารัตนวงษาเมืองสุวรรณภูมิ ให้ช่วยตรวจตราจับผู้ร้ายปล้นราษฎร
อย่าให้กำเริบขึ้น เลขที่ 4 จ.ศ.1226 ร่างตราตราถึงพระยาอุตรดิตถ์ให้แต่งกรมการ
คุมไพร่เที่ยวสืบสวนตามกับอ้ายผู้ร้ายที่เที่ยวตั้งวังราวราษฎรในแขวงอุตรดิตถ์

เป็นที่พึงและอบอุ้มใจของราษฎร ถ้าคดีใดเจ้าเมืองไม่สามารถตัดสินได้ก็จะส่งเรื่องราวเข้าไปยังเมืองหลวงให้พิจารณา¹ โดยสมุหนายกจะนำความฟ้องนั้นมาพิจารณา ถ้าเห็นว่าการกล่าวโทษนั้นยังไม่ชัดเจน ก็จะให้เจ้าเมืองส่งตัวผู้ร้องทุกข์เข้าไปยังกรุงเทพ เพื่อสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติม ชำระความและสืบจับตัวคนร้ายต่อไป² ในบางครั้งเจ้าเมืองก็เพิกเฉยเมื่อเกิดคดีความ ไม่ยอมชำระคดีหรือเร่งรัดจับกุมตัวโจรผู้ร้ายมาลงโทษหรือการตัดสินคดีไม่ยุติธรรม หรือไม่เป็นที่พอใจแก่ใจต่อ ในกรณีเช่นนี้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนก็จะทำเรื่องราวฟ้องร้อง หรือร้องเรียนมายังสมุหนายก สมุหนายกก็จะมีร่างตรา มากำกับเจ้าเมืองให้รีบดำเนินการตามคำร้องเรียน และพิจารณาภาคีความด้วยความยุติธรรม

ปัญหาหลักโคกระบือ แม้จะได้มีการสืบจับเอาตัวคนร้ายมาลงโทษแล้วก็ตาม แต่การลักโคกระบือก็ยังมียุเป็นประจำ จึงสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของโคกระบือเป็นอันมาก เพราะไหนดจะต้องเสียเงินค่าไถ่ และไหนดจะต้องเสียเวลาพามาหาถิ่นที่จะต้องติดตาม หรือไปฟ้องร้องต่อผู้สำเร็จราชการเมืองให้พิจารณาสอบสวน แต่กว่าจะรู้ผลก็เสียเวลามีไชนอย นอกจากนั้นโคกระบือมีความสำคัญในค่านเศรษฐกิจของชาติเป็นอย่างมาก เพราะเมืองไทยเป็นเมืองกสิกรรม ก็อาศัยใช้โคกระบือไถนา เมื่อตายลงนอกจากจะใช้เนื้อเป็นอาหารแล้ว ก็ยังเอาหนังและเขาส่งเป็นสินค้าไปต่างประเทศ หรือประติณรุของใช้ได้อีก

¹ กทข. จดหมายเหตุนิติศาสตร์ที่ 3 เลขที่ 32 จ.ศ.1195 ใบบอกพระยานครไชยศรี, กทข. จดหมายเหตุนิติศาสตร์ที่ 4 เลขที่ 185 จ.ศ.1221 เรื่องให้เร่งส่งตัวเพี้ยตางพัน กับนายขุนเนนเข้ากรุง

² กทข. จดหมายเหตุนิติศาสตร์ที่ 4 เลขที่ 185 จ.ศ.1221 ร่างทราน้อยฉะเชิงเทรา ให้เร่งส่งตัวเพี้ยตางพันกับนายขุนเนนเข้ากรุง

ครั้นถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้หาวิธีการป้องกัน และแก้ไขการลักขโมย โค กระบือ โดยการตีตรา¹ โปรดเกล้าฯ ให้พระพรหมสุริน เจ้ากรมพระตำรวจ เป็นข้าหลวงตีตรา โค กระบือ ใน พ.ศ. 2407 ในรัชกาลที่ 5 ได้ขยายการที่ตราชนิดของสัตว์เพิ่มขึ้น เช่น ช้าง ม้า² เป็นต้น

ปัญหาการเอาใจใส่ของเจ้าเมืองที่มีต่อราษฎรนั้นก็ได้มีกล่าวไว้ในกฎหมายตราสามดวง ว่า

๐.๐ ให้เจ้าเมืองเอาใจใส่รักษาประชาราษฎร์อันมีในจังหวัดแขวงเมืองนั้น อุดมามีบุญเบียดเบียนราษฎร รุกรานฆ่าฟันไพร่เมืองทานโค ถ้าเจ้าเมืองและผู้รั้งเมืองมิได้เอาใจใส่ พิทักษ์รักษาราษฎรไพร่พลเมือง และมีราษฎรพลมละคมเบียดเบียนราษฎร รุกรานฟันแทงไพร่ฆาตเมืองทั้งหลาย โคไซ จะให้ลงโทษแก่เจ้าเมืองกรมการจหนัก ถ้ามีราษฎรไร้ออกส่ากราย เหลือว่ามีโค ก็ให้บอกหนังสือเขาไปยังอุกขุน ๓ ศาตรา ให้เอากรมทูลพระกรุณาให้ทราบไต่ถามละออง³

จะเห็นว่าถ้าเกิดความเดือดร้อนแก่ไพร่บ้านเมือง แต่เจ้าเมืองกรมการไม่เอาใจใส่ จะต้องถูกลงโทษอย่างหนัก หากแม้ว่าตัวเจ้าเมืองกรมการทำผิดเสียเองจะมีการ

¹ กหข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 4 เลขที่ 144 จ.ศ. 1226
หนังสือถึงกรมการเมือง ให้จัดตีตราโค กระบือ เพื่อป้องกันโจรผู้ร้าย

² กจข. ร.5 มท เล่มที่ 2 จ.ศ. 1242 เปิดคำวินิจฉัยรูปพรรณ
โค กระบือ ช้าง ม้า

³ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 368.

ฟ้องร้องคดีความ ไม่ว่าจะคดีความนั้นเป็นความที่ราษฎรร้องเรียน¹ หรือเจ้าเมืองอื่นรายงาน² หรือกรมการในเมืองเป็นผู้รายงานเข้ามา³ก็ตาม สมุหนายกจะทรงเป็นผู้รับผิดชอบโดยการ จัดตั้งคู่ดาการ หรือข้าหลวงออกไปชำระคดีความ⁴ หรือในบางครั้งสมุหนายกก็ออกไป ชำระคดีเอง เช่น เจ้าพระยาวิเทศมนตรี (บุญรอด กัศยานมิตร) ที่สมุหนายกในรัชกาล ที่ 5 ขึ้นไปชำระคดีความที่เมืองชัยนาท⁵ และเมืองนครสวรรค์⁶ เป็นต้น

¹ กหข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 3 เลขที่ 14 จ.ศ.1199 สารตรา เจ้าพระยาจักรีถึงกรมการเมืองมโนรมย์ เรื่องมางสิ่งทไ้ ฟ้องอุทธรณ์กล่าวโทษกรมการ เมืองมโนรมย์, จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 4 เลขที่ 7 จ.ศ.1227 ร่างสารตราเจ้าพระยาจักรี นายเนตรท่าเรื่องราวกล่าวโทษพระยาวิเทศมนตรี

² กหข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 4 เลขที่ 92 จ.ศ.1221 ทราน้อยถึง พระยาสรรมบุรี ว่าควยการกล่าวโทษนึ่งกันและกัน

³ กหข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 3 เลขที่ 7 จ.ศ.1201 ร่างสารตรา เจ้าพระยาจักรีมายังกรมการเมืองเพชรบูรณ์

⁴ กหข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 4 เลขที่ 52 จ.ศ.1215 สารตรา เจ้าพระยาจักรีถึงเมืองนครราชสีมา โปรดเกล้าฯ ให้พระพรหมบริรักษ์ นายเหมือนเชิญตรา ขึ้นมาเอาตัวพระวัง กับพระยาปลัด และส่วนนที่ชำระแล้วมอบให้ข้าหลวงนำดงไปกรุงเทพฯ

⁵ กจข. ร.5 มท เลขที่ 12 ที่ 346 ร.ศ.109 เลขที่ 29 ถึงพระมนตรี พระชัยนาท เมืองชัยนาทว่าควยโปรดเกล้าฯ ให้ ทษา ที่สมุหนายกขึ้นไป ชำระคดีสืบสวนเรื่องความพระมนตรี กับพระยาชัยนาทคางคนคางบอกกล่าวโทษกันเอาความจริง

⁶ กจข. ร.5 มท เลขที่ 13 ที่ 347 ร.ศ.109 เลขที่ 29 ถึงพระยาพรหมภักดี ข้าหลวงพระยานครสวรรค์ ว่าควยโปรดเกล้าฯ ให้ท่านเจ้าพระยาวิเทศมนตรี ขึ้นไปชำระ พระพรหมภักดีข้าหลวง พระยานครสวรรค์ คางคนคางกล่าวโทษกันเอาความจริง

คดีความที่เจ้าเมืองและกรมการเมืองจะถูกฟ้องร้อง โทกแกไม่มีความยุติธรรม หาประโยชน์ใส่ตัว กดขี่ข่มเหง ปลดขยปลดละเลยใหม่ผู้รายชุกชุม เมื่อสอบสวนแล้วมีความผิดจริง ก็จะลงโทษไปตามควรแก่เหตุ แต่ถาเป็นความผิดที่ร้ายแรง ก็สามารถจะกราบบังคมทูลโปรดเกล้าฯ ปลดออกจากตำแหน่งเจ้าเมืองได้ เช่น จากจดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 โทกกล่าวถึงการถอดพระยาเพชรบูรณ์ออกจากเจ้าเมือง ดังนี้

ร่างสารตราเจ้าพระยาจักรี มายังกรมการเมืองเพชรบูรณ์ ด้วยพระกรุณา
 ตรีสเห็นเกล้า สั่งว่า

พระยาเพชรบูรณ์ พระยาลัด กรมการ บอกกกล่าวโทษพระศรีสุริยวงษา
 กรมการ ฝ่ายพระศรีสุริยวงษา กรมการบอกกกล่าวโทษพระยาเพชรบูรณ์
 หลวงยกกระบัตร พระปลัด หลวงพล กรมการ บอกกกล่าวโทษกัน เป็นเนื้อ
 ความหลายขอ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เอาตัวพระยาเพชรบูรณ์ พระ
 ศรีสุริยวงษา กรมการ ลงไปชำระวากกล่าว ณ กรุงเทพฯ ครุสภาการพิจารณา
 ใ้ความสมฟ้อง พระศรีสุริยวงษา กรมการ รับเอาเงินค่าเรวส่วยของหลวง
 ไร่ ทบออกส่งลงไปเป็นหลวงไม่ และเรียกเอาเงินที่ตัวไล่ขสกร จะทำ
 ขมเขงเอาบุตร หลานสาว ทาวเพียเมืองหลมลักเป็นภรรยา จึงให้ลงพระ
 อาญา ให้พระยาเพชรบูรณ์ พระยาลัด ยกกระบัตร หลวงเทพอาษา เรง
 เอาเงินส่งหลวง และให้ถอดพระยาเพชรบูรณ์ออกเสีย¹

การฟ้องร้องนั้นจะต้องปฏิบัติไปตามขั้นตอน โดยจะต้องผ่านสมุหนายกก่อน แล้ว
 จึงจะนำกราบบังคมทูล เคยมีปรากฏในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ
 พระยาโบราณบุรานุรักษ์ ปลัดเมืองกรุง เกาพร้อมด้วยกรมการเข้าชื่อกันกราบบังคมทูลพระกรุณา
 ฟ้องกล่าวโทษพระยามหาศิริธรรมมา โดยมีท่านเจ้าพระยานิกรบดินทร (โต กัดยาดมิตร์) ที่สมุห
 นายกลี้ภัยก่อน จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ว่า "พระยาโบราณบุรานุรักษ์เป็นเพียง
 ปลัดหัวเมือง ควรจะกราบเรียนท่านเสนาบดีผู้ใหญ่ (สมุหนายก - ผู้เขียน) ให้ทราบเสีย

¹ กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 7 จ.ศ.1201 ร่างสารตรา
 เจ้าพระยาจักรี มายังกรมการเมืองเพชรบูรณ์

กอน แล้วจึงนำขึ้นกราบบังคมทูล" จึงดำรัสให้ลงพระอาญาจาพระยาโบราณบุรารักษ์ กับ
กรมการเข้าชื่อ เพราะไม่ปฏิบัติกิจการตามชั้นตอนที่ควรจะเป็น¹

นอกจากนี้การรักษาความสงบเรียบร้อยในหัวเมืองยังได้เกี่ยวข้องกับปัญหาตาม
ชายแดนอีกด้วย กล่าวคือ หัวเมืองใดที่อยู่ตามชายแดนถือเป็นความรับผิดชอบโดยตรง ที่จะ
แจ้งข่าว ทั้งเวรยามรักษาด่าน และคอยหมั่นตรวจตราอยู่เสมอ ถ้ามีข้าศึกยกเข้ามา ก็จะได้
มีการเตรียมตัวไว้ทัน หรือถ้ามีคนแปลกปลอมเข้ามาตามชายแดนก็ต้องจับตัวมาซักถาม
ให้ไต่ความ ถึงปรากฏหลักฐานจากจดหมายเหตุรัชกาลต่าง ๆ เช่น ในรัชกาลที่ 3

สารตราเจ้าพระยาจักรี ให้มาเกณฑ์หลวงยกกระบัตร กรมการเมืองสุพรรณ. . .
สุพรรณเป็นเมืองหน้าด่านใหญ่อยู่ดูแล ค่ายคู ประตูหอรับ ด่านน้ำ ด่านบก ชั้นใน
ชั้นกลาง ชั้นนอก ถ้าซำรุดใหญ่ซ่อมแซม

กำชับหลวง ขุน หมื่น ไทคุมไพร่ไปรักษาด่าน ชั้นใน กลาง นอก ให้ลูก
ตระเวนสืบสวนราชการหน้าด่านอย่างกวาดขุน ตรวจตราดูแลผู้คนเข้าออก ถ้า
เห็นแปลกประหลาด ให้นำตัวมาไต่ถามให้รู้ว่า เป็นคนร้ายหรือดี ถ้าเป็นโจรผู้
ร้าย และคนหลบหนีคนายกให้จับเอาตัวมาให้ไต่ อูญๆ ให้โจรผู้ร้ายและคนฝ่าย
เราเกิดลอบหลบหนีออกไปนอกเขตแดนเป็นอันขาดให้แต่ง กรมการผู้ดีเปลี่ยนกัน
ไปฟังราชการหน้าด่านเนื่อง ๆ ถ้าสืบสวนไต่ความประการใด ให้รีบลงไปกรุง
เทพฯ โดยเร็ว. . .²

นอกจากนี้เจ้าเมืองยังมีหน้าที่เกลี้ยกล่อมครอบครัวอพยพที่เข้ามาตั้งบ้านเมือง
ในพระราชอาณาจักร เพื่อจะได้เป็นกำลังของประเทศชาติต่อไป และป้องกันมิให้ ครอบครัว
อพยพไปอยู่กับข้าศึกศัตรู เพราะจะเป็นอันคลายคอประเทศชาติ เช่น ในรัชกาลพระ
บาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ใ้มีสารตราเจ้าพระยาจักรีถึงเจ้าพระยามนทรไชยศรี
เรื่องให้เอาใจใส่ตรวจตราครอบครัวแซมว่า

¹ องค์การคำคุณสุลา, ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394-2400, หน้า 122-123

² กษ. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เล่มที่ 19 จ.ศ. 1210 สารตราเจ้าพระยา
จักรีให้มาเกณฑ์หลวงยกกระบัตรกรมการเมืองสุพรรณบุรี, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เล่มที่ 129
จ.ศ. 1214 หนังสือเจ้าพระยาจักรีถึงเมืองอุทัยธานี ให้สืบข่าวราชการทางเมืองเมาะล่าเสียง

๐๐ พวกเขมรที่เจ้าพระยามหินทรเทศฯ สมุหนายก ส่งเข้ามาแก่เมืองพิศของ
นั้น โปรดเกล้าฯ พระราชทาน ซาม คุมหน้า ไท พรา เลี่ยม เสือ

พรา	16 เฒ] 100 ไบ
เลี่ยม	16 เฒ	
ซามขาว	50	
ซามแกง	50	
เสื่อ	25 ผืน	
คุมหน้า	10 ไบ	

ให้พระยานครไชยศรีคอยตรวจตราครอบครัวให้อยู่เป็นบ้านเรือน ตามพวกตาม
เหล่า ให้เป็นกอง เป็นหมวด และให้อาใจใส่ดูแลความเรียบร้อย อาหารก็
อย่าให้ออกอยากกระส่ำระสาย หลบหนีไป¹

จะเห็นว่าความสงบเรียบร้อยในหัวเมืองต่าง ๆ นั้นว่ามีความสำคัญเป็นอย่าง
ยิ่ง ซึ่งสมุหนายกจะปกครองหัวเมืองได้เรียบร้อยโดยผ่านทางเจ้าเมืองกรมการที่จะเป็น
ผู้อยู่ดูแลเอาใจใส่แทน

(3) การเอาใจใส่ดูแลการทํานาหากินของราษฎร

จากเอกสารแหล่งต่าง ๆ มักจะเป็นพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ
ให้สมุหนายกบอกกล่าวแก่เจ้าเมืองให้เอาใจใส่ดูแลราษฎรในการทํานาหากิน เพราะ
ถ้าราษฎรมีความอยู่ดีกินดีก็ย่อมจะนำไปสู่ความสงบสุขของบ้านเมืองได้ ราษฎรส่วนใหญ่
มีอาชีพทางการกสิกรรม การทำไร่ การทำนา โดยเฉพาะการทำนาบริเวณตอนล่างของ
แม่น้ำเจ้าพระยา ถือเป็นแหล่งปลูกข้าวที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียอาคเนย์แห่งหนึ่งใน 3 แห่ง²

¹ กษ. จดหมายเหตุครั้งกาลที่ 3 เลขที่ 3 จ.ศ. 1197 สารตราเจ้าพระยา
จักรีถึงพระยานครไชยศรี เรื่องให้เอาใจใส่ตรวจตราครอบครัวเขมร

² พรรณี อวนสกุล "ระบบผูกขาดทางเศรษฐกิจสมัยอยุธยา", วารสารธรรมศาสตร์
(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 18. แหล่งปลูกข้าวที่ใหญ่ที่สุดใน
เอเชียอาคเนย์คือ บริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาของไทย บริเวณลุ่มแม่น้ำคงคาของ เวียดนาม
และบริเวณลุ่มแม่น้ำอิรวดีของพม่า

การทำนามีอยู่ทั่วไปทุกหัวเมือง และจะมีนางหลวงสำหรับเก็บหางข้าวไว้ใช้ในราชการ บางหัวเมืองก็เอาข้าวในนางหลวงจ่ายในราชการไปเกือบหมด เช่น จ่ายเลี้ยงครอบครัวอพยพ¹ ศักสงคราม เป็นต้น เมื่อแจ่มมายังเมืองหลวง ก็มักจะให้เอาเงินส่วยที่เก็บได้² หรือมาเบิกเงินจากเมืองหลวง³ ซึ่งข้าวคงนางหลวงไว้เป็นการไม่ประมาท เพื่อเก็บไว้ใช้ในราชการต่อไป เพราะข้าวเป็นเสบียงอาหารที่สำคัญ แต่สมุหนายกก็สามารถที่จะหาวิธีการควบคุมดูแล แดร์รับรู้ถึงความเคลื่อนไหวของหัวเมืองต่าง ๆ ได้ด้วยตัว

¹ กทข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 3 เลขที่ 3 จ.ศ.1197 สารตราเจ้าพระยาจักรีถึงพระยานครไชยศรี เรื่องให้เอาใจใส่ตรวจตราครอบครัวเขมร

² กทข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 3 เลขที่ 38 จ.ศ.1197 หนังสือเจ้าพระยาบดินทรเดชา มอบให้พระสุนทรราชวงษา เอาเงินส่วยหัวเมืองอัครบ่อซื้อข้าวจ่ายราชการเป็นเงิน 43 ชั่ง 1 ตำลึง 1 สลึง

³ กทข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 4 เลขที่ 63 จ.ศ.1214 การจัดซื้อข้าวคงนางตามที่เจ้าเมืองบอกลง เดิมชยันนามีข้าวคงนางไว้ แลกกรมการไต่จ่ายให้ชาหลวงที่ไปราชการและครอบครัวภูวน ตั้งแต่ปีเถาะ มาถึงเดือน ๗ ปีชวด ก็ยังเอาข้าวของเจ้าเมืองกรมการนำออกจ่าย สอมาถึงเดือนอ้ายเป็นข้าวทั้งสิ้น 2 เกวียนเศษ จนไม่มีข้าวจ่ายในราชการต่อไป เจ้าเมืองจึงขอพระราชทานเบิกเงินขึ้นไปจัดซื้อข้าวไว้สำหรับราชการต่อไป

สมุหนายกเองโดยตรง¹ ด้วยวิธีส่งข้าหลวงออกไปตรวจราชการ² ด้วยการรายงานของเจ้าเมืองและกรรมการเมืองต่าง ๆ ในหัวเมือง และจากรายงานของราษฎรเอง⁴ เป็นต้น

¹ กจช. ร5 มท. เล่มที่ 29 สารตรา ร.ศ.109 เล่มที่ 12 ที่ 346 ถึงพระมนตรี พะยะชัยนาทเมืองชัยนาท ว่าควยโปรดเกล้าฯ ให้ พญาที่สมุหนายกขึ้นไปชำระสืบสวนเรื่องความพระมนตรีกับพระชัยนาท ต่างคนต่างบอกกล่าวโทษกันเอาความจริง และเลขที่ 13 ที่ 137 ถึงพระยาพรหมภิบาล ข้าหลวงพระยานครสวรรค์ ว่าควยโปรดเกล้าฯ โทษานเจ้าพระยาวิเทศมนตรี ขึ้นไปชำระพระพรหมภิบาล ข้าหลวงพระยานครสวรรค์ ต่างคนต่างกล่าวโทษกันเอาความจริง

² กทช. สำเนาบัญชีจดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 รวม จ.ศ. เลขที่ 137 จ.ศ.1214 ร่างทรานอยเจ้าพระยาวิเทศมนตรี ถึงพระพรหมราชวงษา เมืองอุบล และกรรมการ เรื่องโทษาหลวงขึ้นไปชำระครอบครัวตัวเลขที่เมืองสกล เมืองพรรณาส่งให้ ท้าวเพี้ยเมืองสกล และเลขที่ 162 จ.ศ.1214 ร่างตราเจ้าพระยาจักรี ถึงเจ้าเมือง กรรมการหัวเมืองต่าง ๆ เรื่องโทษาหลวงออกไปคุมเจ้าเมือง กรรมการและอำเภอ บุค ปัจฉินให้หมคตามท้องตรา กับให้ส่งทรานาเมือง และกรารูปต่าง ๆ เมืองละ 2 ทราน

³ กทช.จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 177 จ.ศ.1206 ร่างตราพระยามหาอำมาตย์ ถึงพระยาประเสริฐสงคราม เรื่องหลวงพิลึกพลหาญ นำเรื่องราวกล่าวโทษพระยาประเสริฐ และ กทช.จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 51 จ.ศ.1225 ร่างตราถึงกรรมการฉะเชิงเทรา ว่าควยพระยาวิเศษดื้อไชย กคชัฒเมงราษฎร โปรดเกล้าฯ โทษออกพระยาวิเศษดื้อไชย ออกจากที่เจ้าเมือง

⁴ กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 167 จ.ศ.1206 ร่างตราพระยามหาอำมาตย์ ถึงหลวงมหาดไทยกรุงเทพฯ ทรานายอญกล่าวโทษขุนชำนานญคคีกับพรรคพวก กคความไว้ไม่ชำระข้อวิวาทระหว่างนายอญกับนายเกศ โทษตั้งนายเกศกับถ้อยคำสำนวนลงไป ณ กรุงเทพฯ และ กทช.จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 73 จ.ศ.1198 สารตราเจ้าพระยาจักรี มาถึงขุนพรหม ขุนจำเมืองกรรมการเมืองนครไชยศรี ซึ่งนายคงได้มาฟ้องยังลูกขุน ณ ศาลหลวง กล่าวโทษพระยานครไชยศรี ขุนรองปลัด ขุนแพ่ง หมื่นรองแพ่ง หมื่นรองสุภา

2. การปกครองหัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ

ก. ขอบเขตเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือ มีจำนวนหัวเมืองไม่แน่นอน ทั้งนี้ก็แล้วแต่สภาพการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นด้วย เช่น เขมร อุวณ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามจากการค้นคว้าเอกสารต่าง ๆ พบจะสรุปได้ดังนี้

ทางเหนือ ไค้เก๋ หัวเมืองล้านนาไทย (ตามหลักฐานเรียกว่าหัวเมืองลาว) มีเมืองสำคัญ เช่น เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง เชียงราย เชียงแสน แพร่ น่าน เป็นต้น

ทางตะวันออกเฉียงเหนือ และทางตะวันออก ไค้เก๋ เวียงจันทน์ หลวงพระบาง จำปาศักดิ์ "อุบลราชธานี มุกดาหาร นครพนม ยโสธร"¹ เขมรส่วนนอกและอุวณ เป็นต้น

ข. ลักษณะการปกครองประเทศราชฝ่ายเหนือ อาณาเขตการปกครองของไทยนับตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา มิได้มีอยู่เฉพาะกลุ่มคนไทยในพระราชอาณาจักรเท่านั้น แต่ยังคงปกครองผู้คนหลายชาติ หลายภาษาที่อยู่นอกพระราชอาณาจักรอีกด้วย นับเป็นการเริ่มต้นของการปกครองของหัวเมืองประเทศราชของไทยมาจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา และสืบต่อมาจนถึงสมัยกรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ ไทยก็ยังคงมีหัวเมืองประเทศราชอยู่ในความดูแลมาโดยตลอด แต่จำนวนหัวเมืองประเทศราชมีจำนวนไม่แน่นอน ได้เปลี่ยนแปลงอาณาเขตความรับผิดชอบอยู่เสมอ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพระปรีชาสามารถของพระมหากษัตริย์แต่ละองค์ว่า จะทรงมีพระราชอำนาจมากน้อยแค่ไหน

¹ กทช. จดหมายเหตุนครราชดำลี 5 เลขที่ 2514 บัญชีข้าราชการประจำหัวเมืองต่าง ๆ ขึ้นกรมมหาดไทย

หัวเมืองประเทศราชนั้นว่ามีความสำคัญคือ เมืองหลวงไม่น้อย โดยเฉพาะความสำคัญกันความมั่นคง เปรียบเทียบเป็นเกราะที่คอยป้องกันพระราชอาณาจักรของไทย อีกชั้นหนึ่ง แม้เวลาที่มีศึกสงครามก็สามารถที่จะแตกกองทัพจากหัวเมืองประเทศราช ให้คอยสกัดกันข้าศึก ไม่ให้รุกรานเข้ามาถึงเมืองหลวงได้ง่าย ๆ เป็นการป้องกันก่อนที่ทางเมืองหลวงจะเตรียมตัวได้ทัน นอกจากนั้นยังสามารถเอากำลังทัพจากหัวเมืองประเทศราชเข้ามาเสริมกองทัพได้เช่นกัน¹ และยังคอยสอดแนมตามชายแดน แจ่มมายังเมืองหลวงอีกด้วย

สำหรับผลประโยชน์หรือรายได้ที่ทางเมืองหลวงจะได้รับจากประเทศราชนั้นมีน้อยมาก ใดก็ตามบรรณาการที่ส่งไปตามกำหนดเวลา อาจจะเป็นปีละครั้งหรือ 3 ปีครั้ง สุดแต่เงื่อนไขที่จะตกลงกัน แต่ทางเมืองหลวงก็จะจัดส่งของตอบแทนไปเช่นกัน ซึ่งอาจจะมากกว่าเสียด้วยซ้ำ ในบางครั้งประเทศราชมีความต้องการอาวุธ สิ่งของเครื่องใช้ก็จะทูลขอมายังเมืองหลวง และทางเมืองหลวงก็จะจัดให้ตามที่ขอมาทุกครั้ง และมากกว่าที่ขอมาก็มี² อย่างไรก็ตามประเทศราชก็ได้มีขั้วผูกพันทางเมืองหลวง ทั้งนี้เป็นการชี้ให้เห็นว่าทั้งสองฝ่ายต่างก็ยอมรับในเงื่อนไขที่ตกลงกัน เช่น การแต่งตั้งเจ้าเมือง การส่งบรรณาการ การช่วยเหลือที่ศึกสงครามเพื่อป้องกันประเทศราชและขยายอาณาเขตความสัมพันธ์เกี่ยวของต่าง ๆ เหล่านี้เป็นหน้าที่ของสมุหนายกที่จะควบคุมดูแล แจ่มขอราชการต่าง ๆ ไปยังประเทศราช

¹ กทข. จดหมายเหอรัชกาลที่ 3 เลขที่ 16 จ.ศ.1189, เลขที่ 25 จ.ศ.1207 เลขที่ 27 จ.ศ.1208 ว่าด้วยราชการเมืองเชียงสูง เมืองเชียงรุ่ง แดงสาวดารเมืองเชียงใหม่ ลำพูน เมืองนครลำปาง เมืองนครน่าน เมืองจำปาศักดิ์

² กทข. จดหมายเหอรัชกาลที่ 3 เลขที่ 34 จ.ศ.1204 โบบอกพระยาแพรวเรื่องส่งไม้ขนสัก และนำชาวส่วย ให้สนมสมอใจราชและบุตรคุมลงมาส่ง

(1) การแต่งตั้งเจ้าเมือง เมื่อตำแหน่งเจ้าเมืองประเทศราชว่างลง คณะกรรมการเมือง จะเสนอชื่อผู้ที่จะเป็นเจ้าเมืองไปยังเมืองหลวง สมุหนายกจะนำกราบบังคมทูลพระกรุณาแต่งตั้ง เหาที่ปรากฏจากหลักฐานก็จะพระราชทานตามที่ขอทุกครั้ง ผู้ที่เป็นเจ้าเมืองสืบแทนก็มักจะไดแก่ บุตร หลาน หรือญาติพี่น้องของเจ้าเมืองคนเดิม¹ เพราะนอกจากจะได้รับการฝึกฝนอบรมมาแล้ว ไหว้จักรวิธีการปกครองบ้านเมืองแล้ว ยังถือเป็นประเทศที่มีการยอมรับนับถือ เจ้าเมืองสืบทอดมาจนถึงบุตรหลานด้วย หากเมื่อเจ้าเมืองเกิดวิวาทกัน หรือเกิดปัญหาภายในหมู่ผู้ปกครอง เช่น อาราชบริพารไม่เชื่อฟังเจ้าเมืองคนใหม่ จะต้องบอกเข้ามายังเมืองหลวง เพื่อให้สมุหนายกไต่พิจารณาตัดสิน ดังเช่นพระยาหอหน้าเมืองแพะ ชัดขึ้นไม่ยอมเชื่อฟังพระยาแพะคนใหม่ เมื่อเจ้าพระยามิทรบดินทร (โต กัลยมิตร) ที่สมุหนายก ไต่พิจารณาไต่เกลี้ยให้สามัคคีปรองดองกันแล้ว ได้ให้พระยาหอหน้าพาทัณฑ์บน ไว้ดังนี้

... ข้าพบุรุษขอเจ้าพระยาหอหน้าเมืองแพะ ทำหนังสือทูลนบถกราบเรียนพดพิ หัวเจ้าทูน ลูกขุน ณ ศาลา วา แทกขุนชาวระพุทธเจ้าถ้อยใจว่า เป็นบุตรพระยาแพะคนเก่า แลพวกพวกนางไพร่มีมาก พระยาแพะคนใหม่ จะบังคับการสิ่งใด ข้าพ ขอบใจก็ทำ ไม่ขอบใจก็ขัดขึ้นเสีย แลจะไปเชื่อถ้อยฟังคำคนเชียงใหม่bung จึงไต่เตกราวพระยาแพะ ซึ่งพระยาแพะกล่าวโทษไปรดเกล้าฯ ไหว้บิดเอาตัวขาไว้นั้น พระเดชพระคุณหาที่สุคมีไต่ ครั้งนี้ข้าพ รุสีกตัวที่ผิด จะคิดทำราชการสนองพระเดชพระคุณแต่ที่ขอบที่ควรแล้วจะอ่อนน้อมต่อพระยาแพะผู้ใหญ่ มีราชการบ้านเมืองสิ่งใดจะปรึกษาหารือพระยาแพะญาติพี่น้องแสนท้าวผู้ใหญ่ให้เห็นพร้อมกัน พระยาแพะจะมีบัญชาการประการ

¹ กษ. จดหมายเหรัญรัชกาลที่ 3 เลขที่ 14 จ.ศ.1210 จดหมายเหรัญรัชกาลที่ 4 เลขที่ 140/1 จ.ศ.1218 ไปรดเกล้าฯ ตั้งพระยาบุรีรัตนบุตรพระเจ้าเชียงใหม่กาวิละ เป็นเจ้ากาวิโลรสสุริยวงศ์ เจ้านครเชียงใหม่.....

ใดก็จะพึงบังคับโดยชอบด้วยราชการ ไม่ถือตัวว่าเป็นผู้ใหญ่ ไม่มีใจพยามหา
อุบายจูงเวร และประพฤติการเป็นพาศินเฝ็ดแบบอย่างบ้านเมือง ไปแต่
ขอใดขอหนึ่งใด. . .¹

นอกจากนั้นเจ้าเมืองประเทศราช จะมีโอกาสได้เข้าเฝ้าพระเจ้าแผ่นดิน เมื่อมี
พระราชพิธีสำคัญ ๆ เป็นต้นว่า พิธีบรมราชาภิเษก พิธีถวายพระเพลิงพระบรมศพ เป็นต้น

(2) การพาทูตบรรณาการหัวเมืองประเทศราชเข้าเฝ้า เมื่อเจ้าเมือง

ประเทศราชจัดส่งเครื่องบรรณาการ* มายังเมืองหลวง เมื่อพระคลังทาง ๆ ได้รับก็จะแจ้ง
แก่นายเวรมหาดไทยได้รับรู้ จากนั้นเจ้าหน้าที่กรมมหาดไทยก็จะแจ้งไปยังสมุหนายก และ
สมุหนายกจะเป็นผู้พาเจ้าหน้าที่นำเครื่องราชบรรณาการมาทูลเกล้าฯ ถวายเฝ้าทูลละอองฯ
ต่อไป ทิวแทนของประเทศราช² จะกราบบังคมทูลสิ่งใดก็กระทำได้ในตอนนี้ แล้วพระมหา
นักศรียกก็จะมารับสั่งโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ก็สุดท้ายจะมีพระบรมราชโองการ³

¹ กหข.จดหมายเหคุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 84 จ.ศ.1221 ทานบดว่าด้วย
พระยาหอหนาเมืองแพร่ซึ่งขึ้นไม่เชื่อฟังบังคับ

* เครื่องบรรณาการนั้น มีทั้งต้นไม้ทองคำเงิน และส่วยสิ่งของต่าง ๆ สุดแต่
แต่ละเมืองจะส่งลงมาทูลเกล้าถวาย คำว่า "ส่วย" นั้น พระยาอนุমানราชชน โคโลธิบายไว้
ในหนังสือตำนานสุลตการว่าส่วยนั้นคือ "ยอมให้บุคคลบางจำพวกส่งสิ่งของซึ่งรัฐบาลต้องการ
ใช้แทนที่คนเหล่านั้นต้องมาประจำทำราชการด้วยแรงของตน. . .นอกจากนี้ยังมีส่วยเป็นเครื่อง
บรรณาการซึ่งประเทศราชส่งตามพระราชกำหนดอย่างหนึ่ง" และส่วยนั้นอาจจะเป็นเงินหรือ
สิ่งของที่ทางราชธานีต้องการก็ได้ เช่น งาข้าว นรมาศ ผลเร็ว ผ้าขาว ฯลฯ เป็นต้น

² ทิวแทนของประเทศราชที่นำเครื่องบรรณาการลงมาถวายนั้นอาจจะเป็นเจ้า
นายราชวงศ์ ขุนนาง หรือบุตรหลานของเจ้าเมือง เช่น กหข.จดหมายเหคุรัชกาลที่ 3
เลขที่ 35 จ.ศ.1196 , เลขที่ 84 จ.ศ.1204 ในบอกพระยาแพร่ เรื่องส่งไม้ขอนสัก
และผ้าขาวส่วย ให้แสนเสมอใจราชและบุตรกุมมาสง

³ กหข.จดหมายเหคุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 84 จ.ศ.1204 ในบอกพระยาแพร่...

การจัดส่งเครื่องบรรณาการนั้น หัวเมืองประเทศราชฝ่ายเหนือมีกำหนดส่งทุกปี¹ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไคส่งเครื่องบรรณาการในลักษณะของส่วยที่เป็นสิ่งของเท่านั้น² ครั้นถึงรัชกาลที่ 4 จึงได้ปรากฏหลักฐานว่าไคส่งคนไม่เงินคนไม่ทองเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ.2399³ ส่วนบรรณาการอื่น ๆ ก็ยังคงส่งอยู่เช่นเดิม ส่วนหัวเมืองประเทศราชทาง

¹ กหข. จกหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 43 จ.ศ.1204 โบบอกเมืองจำปาศักดิ์ เลขที่ 48 โบบอกเมืองนครพนม เรื่องส่งคนไม่ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการ

² กหข. จกหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 84 จ.ศ.1204 โบบอกพระยานพร เรื่องส่งขอนไม้สัก และผ้าขาวส่วยให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวง และ กหข. จกหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 13 จ.ศ.1204 คอบนำรักและผ้าขาวของบรรณาการ เมืองจำปาศักดิ์ส่งคนไม่ทองคนไม่เงินและเครื่องราชบรรณาการ คือ

ปีชวด	คนไม่ทอง	1 คน	7 ชั้น	หนัก 2	ตำลึง 1	บาท
	คนไม่เงิน	1 คน	7 ชั้น	หนัก 2	ตำลึง 1	บาท
ปีฉลู	คนไม่ทอง	1 คน	7 ชั้น	หนัก 2	ตำลึง 1	บาท
	คนไม่เงิน	1 คน	7 ชั้น	หนัก 2	ตำลึง 1	บาท

กับเครื่องบรรณาการ ได้แก่

งาช้าง 40 กิ่ง หนัก 4 ทาบ

นรมาศ 4 ยอด หนัก 4 ชั่ง

ผลเรว หนัก 4 ทาบ

เมืองนครพนมได้อาเงินทูลเกล้าถวายคางคนไม่ทองคนไม่เงิน เป็นเงิน 2 ชั่ง

³ กหข. จกหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 140/1 จ.ศ.1218 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งเจ้าเมืองลาวพุงดำ เป็นเจ้าเหมือนลาวพุงขาว

แหลมมลายู มีกำหนด 3 ปีครั้งหนึ่ง¹ สำหรับขนาดของต้นไม้ทองต้นไม้เงินนั้น ก็มีใจจำกัดว่าต้องมีขนาดเท่าใด ทั้งนี้อาจจะแล้วแต่ความเหมาะสม² ถ้าเมืองใดไม่ส่งเครื่องราชบรรณาการตามกำหนด สมุหนายกก็จะมี "สุภักธร" ไปเคื้อน³

¹ สุกัญญา บำรุงสุข, อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์, หน้า 106.

² กทข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 3 เลขที่ 43 จ.ศ.1204 โยบยกเมืองจำปาศักดิ์ส่งต้นไม้ทองเงิน เครื่องบรรณาการ เลขที่ 48 จ.ศ.1204 โยบยกเมืองนครพนม เรื่องส่งต้นไม้ทองเงิน เครื่องราชบรรณาการ

รัชกาลที่ 3	เมืองนครพนม	ส่ง	ดอกไม้ทอง	7	ชั้น	หนัก	2	ซึ้ง
			ดอกไม้เงิน	7	ชั้น	หนัก	2	ซึ้ง
รัชกาลที่ 4	เมืองน่าน	ส่ง	ดอกไม้ทองคำ	สูง 3	ศอก	มีดอก	28	มีใบ 54 ใบ
			ไขทองคำหนัก	5	คำ	สิ่ง	1	บาท 2
			ต้นไม้เงินหนัก	6	คำ	สิ่ง	2	สลึง สูงใหญ่
			มีดอกโย	เท่ากับ	ต้นไม้ทองคำ			
	เมืองเชียงใหม่	ส่ง	ต้นไม้ทองคำสูง	3	ศอก	1	คืบ	มีกิ่ง 33 กิ่ง
			โย	331	โย	ดอก	102	ดอก ไขทองคำหนัก 5 คำ
			ต้นไม้เงินมีน้ำหนัก	7	คำ	สิ่ง	2	บาท มีกิ่ง โย
			และดอก	เท่ากับ	ต้นไม้ทองคำ			
รัชกาลที่ 5	เมืองลำปาง	ส่ง	ต้นไม้ทองสูง	2	ศอก	เศษ 5	ชั้น	มีดอก 95 ดอก
			ทองคำหนัก	6	คำ	สิ่ง	2	บาท 3
			ต้นไม้เงินสูง	2	ศอก	เศษ 5	ชั้น	มีดอก 112 ดอก
			เงินหนัก	150	รู	เบี้ย	(7	รูเบี้ย = 5 บาท)

³ กจข. ร.5 มท เล่มที่ 26
ทองเงินเครื่องราชบรรณาการ

เมืองนครลำปางตอบส่งต้นไม้

(3) การเกณฑ์หัวเมืองประเทศราชไปราชการสงคราม เนื่องจากหัวเมืองประเทศราช มักจะมีอาณาเขตติดต่อกับชายแดน ดังนั้นถ้ามีข้าศึกมารุกราน จะต้องรีบแจ้งข่าวมาให้ทางเมืองหลวงได้ทราบโดยเร็ว หรือถ้ามีศึกสงคราม ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันพระราชอาณาจักรหรือขยายอาณาจักร สมุหนายกจะมีหน้าที่ส่งสารตราไปยังเจ้าเมืองประเทศราชโดยตรง เพื่อเกณฑ์ไพร่พลไปช่วย และจะต้องแจ้งความจำนงในการเกณฑ์กองทัพด้วยว่า เมืองไหนจะต้องเกณฑ์จำนวนเท่าใด ให้กองทัพไปตั้งรับที่ไหน เวลาใด ฯลฯ เป็นต้น¹

นโยบายการควบคุมหัวเมืองประเทศราช การปกครองของไทยที่เคยปฏิบัติต่อหัวเมืองประเทศราชที่เคยมีมาแต่เดิมคือ การให้อำนาจแก่เจ้าเมืองมีสิทธิในการปกครองตนเองอย่างเป็นอิสระ และการค้ำน้ำพระทัยสนธิสัญญาตามกำหนดเท่านั้น² ทางเมืองหลวงมิได้เข้าไปควบคุมเหมือนหัวเมืองชั้นใน และหัวเมืองชั้นนอก โดยพยายามหลีกเลี่ยงที่จะเข้าแทรกแซงกิจการภายในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ชนบธรรมเนียม การปกครอง ฤๅหมาย แมแต่ธรรมเนียมข้าราชการ ก็ยังคงอนุโลมใช้ตามขนบธรรมเนียมที่มีมาแต่ก่อน อันเป็นประเพณีนิยม ทั้งนี้มุ่งหวังที่จะให้หัวเมืองประเทศราชเป็นเมืองหน้าด่านคอยป้องกันข้าศึกศัตรูที่จะเข้ามารุกรานพระราชอาณาจักรของไทย และอีกประการหนึ่ง การมีเมืองประเทศราชถือว่าเป็นเกียรติยศของพระมหากษัตริย์ของไทย ที่จะเผยแพร่ไปยังอาณาจักรใกล้เคียงด้วย ในรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 3 ไทยยังคงมีศึกสงครามกับประเทศเพื่อนบ้านเช่น

¹ กทช. จดหมายเหตูรัชกาลที่ 3 เลขที่ 6 จ.ศ.1201 บัญชีเกณฑ์กองทัพเมืองเชียงใหม่ ล่าพูน ยกไปตีเมืองบุ เมืองสาท จ.ศ.1201 (พ.ศ.2382), เลขที่ 16 จ.ศ.1189 หนังสือบอกสืบราชการเมืองเกาะหมาก กับเรื่องเกณฑ์หัวเมืองฝ่ายเหนือไปรบเจ้าอนุ, เลขที่ 25 จ.ศ.1207 เกณฑ์หัวเมืองต่าง ๆ ไปราชการทัพพญวน

² Tej Bunnag, The Provincial Administration of Siam 1892-1915, (Bangkok Duang Kamol Book House, 1977). P.P. 8-19.



พม่า ญวน เขมร จึงต้องการกำลังคนเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นกำลังป้องกันพระราชอาณาจักร
 ก็นั้นนโยบายที่จะควบคุมหัวเมืองประเทศราช จึงใช้วิธีเกลี้ยกล่อมราษฎรที่อยู่ทางไกลให้
 อพยพครอบครัวเข้ามาตั้งบ้านเรือนอยู่ในราชอาณาจักรไทย¹ เพื่อจะได้ดูแลใกล้ชิดมากขึ้น
 และจะได้ไม่ก่อกบฏขึ้นมาอีก ในรัชกาลที่ 4 นโยบายที่มีต่อหัวเมืองประเทศราชได้เปลี่ยนแปลง
 ไป เนื่องจากในระยะนี้จักรวรรดินิยมได้แผ่อำนาจและอิทธิพลไกลชายแดนไทยมากขึ้น
 นับว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่ง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ต้องการที่จะให้
 หัวเมืองประเทศราชตกไปเป็นของจักรวรรดินิยม ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงได้มีนโยบายที่จะ
 เอาใจประเทศราช เพื่อความมั่นคงของประเทศชาติ โดยมีพระบรมราชโองบายที่จะยกเลิก
 การควบคุมหัวเมืองประเทศราชด้วยวิธีการยกย่องให้เจ้าเมืองมีฐานะเป็น "เจ้า" ผู้ครอง
 ประเทศราช ซึ่งมีปรากฏหลักฐานในการแต่งตั้งเจ้าประเทศราช ใน พ.ศ. 2399 ดังนี้

ให้พระยาบุรีรัตน เมืองน่าน เป็นเจ้านันทวรฤทธิเศรษฐไชยกรมหันตไชย
 นันทบูรมะหาราชวงษาธิบดี เจ้านครเมืองน่าน ให้พระยาบุรีรัตน นคร
 เชียงใหม่เป็นเจ้านครวิไลรสสุริยวงษนครกำรงนทีสินคร สุนทรทศดิษฐ์ เกษตร
 วรฤทธิเกษมหาโยนางครุฑวงษาธิบดี เจ้านครเมืองเชียงใหม่ ให้
 พระยาไชยลังกา เป็นเจ้าไชยลังการพิศาลโสภาคศคลุทธิภูโยธยมนาเจดีย์
 บุษากการ ราษฎรธรรษาคา ประดิษฐธิบดี เจ้านครลำพูน²

¹ กทข. จกหมายเทศร์ชกาลที่ 3 เลขที่ 7 จ.ศ. 1200 กังกรมการเมืองนครพนม
 เรื่องครอบครัวหัวเมืองตะวันออกมาอยู่ตะวันตก

² กทข. จกหมายเทศร์ชกาลที่ 4 เลขที่ 139 จ.ศ. 1218 เรื่องตั้งเจ้าเมือง
 ประเทศราช, เลขที่ 140/1 จ.ศ. 1218 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งเมืองลาวพุงคำ
 เป็นเจ้าเหมือนลาวพุงขาว

และในปีเดียวกันโคแกงตั้งเจ้าจันทราช ให้เป็นเจ้าผู้ครองประเทศราชหลวงพระบาง และ
ยังทรงพระราชทานสิ่งของเป็นเครื่องอิสริยยศถึง 25 ชนิด¹

ในรัชกาลที่ 4 เมืองไทยมีศึกกับเชียงตุง จำต้องการกำลังคนจำนวนมาก และ
เชียงตุงก็อยู่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งกำลังทัพจากหัวเมือง
ประเทศราชฝ่ายเหนือ ในการทำศึกสงครามครั้งนี้ด้วย การที่ยกฐานะเจ้าเมืองประเทศราช
เป็น "เจ้า" เท่ากับเป็นการให้กำลังใจแก่เจ้าเมืองที่ไปศึกสงคราม² ช่วยป้องกันการ
รุกรานทางชายแดนด้วย ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โคทำศึก
กับพวกฮ่อ ก็ต้องอาศัยกำลังทัพจากหัวเมืองประเทศราชทางฝ่ายเหนือช่วยปราบปราม
พระองค์โคพิจารณาความดีความชอบ โดยการแต่งตั้งให้เป็น "เจ้า" และพระราชทาน
เครื่องอิสริยยศให้เป็นการตอบแทนเช่นเดียวกัน³

¹ กทข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 4 เลขที่ 21 จ.ศ.1218 ร่างศุ์อักษรถึง
เมืองหลวงพระบาง

² เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 4, (พระนคร :
โรงพิมพ์คุรุสภา, 2524) 1 : 61-64

³ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแต่งตั้งเจ้าอนุคำ แห่ง
หลวงพระบางเป็น "เจ้ามหินทรเทพนิราธร วรวิสุทธ ขรรคมสังคยา มหาประเทศาธิบดี
ศรีสัตนาคนหุตขอม เกษตราธิฐานประชาบาลมาลาฉองษ์ คำรง...หลวงพระบางราชธานี
พร้อมทั้งพระราชทานเครื่องราชอิสริยยศมกุฎสยามชั้นที่ 1 ชื่อ มหาจรรภณ, เจ้าราชบุตร
แห่งเมืองน่าน ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยยศข้างเผือก ชั้นที่ 3 ชื่อ นิภาวรรณ
เป็นการตอบแทน

นอกจากนี้วิธีการควบคุมหัวเมืองประเทศราชอีกวิธีหนึ่งก็คือ ให้หัวเมืองใหญ่ และเมืองที่อยู่ตามชายแดนคอยสอดส่องดูแล เช่น เมืองนครราชสีมา พิษณุ¹ สุพรรณบุรี² และตาก³ เป็นต้น เช่นในรัชกาลที่ 3 ได้ให้หัวเมืองนครราชสีมาคอยสืบราชการประเทศราช ถึงกล่าวไว้ในจดหมายเหตุว่า

เจ้าพระยาเก่าแห่งสงครามรวมก็คือกษัตริย์พระปรางกรากุ เจ้าพระยา
นครราชสีมา กราบเรียนมายังสมุหนายุกไศุทราญ
ควยซาพเจ้า กรมการ บอกลงมาแตกอนว่าไคตงให้ขุนจ่าจ้งตำรวจ
ออกสืบราชการ เมืองอุบล เขมราฐ ขุนเส็นพิมาน ตำรวจไปสืบราชการ
ทางเมืองนครพนม มุกดาหาร. . .⁴

จะเห็นว่าการควบคุมหัวเมืองประเทศราชในสมัยรัตนโกสินทร์นั้น จะเปลี่ยนแปลง
ไปตามนโยบายของเมืองหลวง โดยอาศัยเหตุการณ์และสภาพแวดล้อมในขณะนั้นมีส่วนช่วย
ในการพิจารณา เพื่อวางนโยบายเพื่อควบคุมหัวเมือง

¹ กทข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 เลขที่ 1257 มีดที่ 56/14 จ.ศ.1232
ร่างตราเมืองพิษณุ แต่งกรมการขึ้นไปสืบราชการเมืองหลวงพระบาง

² กทข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 19 จ.ศ.1210 สารตราเจ้าพระยาจักรี
ให้มาแกหาดวงยกกระบัตกรมการไปเมืองสุพรรณ

³ กทข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 19 จ.ศ.1222 สารตราเจ้าพระยา
นิกรบดินทร มาถึงพระยาตาก กรมการเมืองตาก

⁴ กทข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 38 จ.ศ.1206 แผนกโบบอกเมือง
นครราชสีมา เรื่องสืบราชการทางเมืองอุบล เมืองเขมราฐ เมืองนครพนม

อำนาจหน้าที่คานทหาร

นับตั้งแต่ได้ตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีขึ้นมา 2 ตำแหน่ง แม้ว่าสมุหนายกจะควบคุมฝ่ายพลเรือนก็ตาม แต่ก็มิได้ละเลยหน้าที่คานการทหาร เพราะการแบ่งหน้าที่การทหารและพลเรือนนั้น ถัดกันไปเ็นยามสงบเท่านั้น แต่เ็นยามสงครามแล้ว ทั้งพลเรือนและทหารต่างก็ต้องทำหน้าที่สู้รบป้องกันบ้านเมืองเหมือนกันหมด ดังปรากฏเ็นพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ ว่าเจ้าพระยาจักรี เจ้าพระยาบวรราชนายก เจ้าพระยาพระคลัง พระยาธรรมา พระยาพลเทพ ต่างก็เ็นแม่ทัพนำไพร่พลออกสู้รบกับศัตรู เช่นเดียวกับพระยาอัครมหาเสนา พระยาสี่หาราชเคโธ พระท้ายน้ำ และขุนนางฝ่ายทหารคนอื่น ๆ ที่เ็นเช่นนี้ก็เพราะก็เ็นหน้าที่ของคนไทยทุกคนที่จะต้องสู้รบกับข้าศึกศัตรู เพื่อป้องกันราชอาณาจักร และเ็นออกกฎหมายกำหนดโทษผู้หนีศึกเลี้ยงไว้อย่างรุนแรง¹

อำนาจหน้าที่ของสมุหนายกคานการทหาร มีดังนี้

1. บังคับบัญชากรมฝ่ายทหาร ไทเกศ กรมล้อมพระราชวัง กรมช่าง กรมม้า กรมพระแสงปืนใหญ่ *
2. การเตรียมกองทัพ เ็นหน้าที่โดยตรงของสมุหนายก สมุหพระกลาโหม และพระคลัง เพราะทานทั้งสามต่างก็มีหน้าที่ปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ตามขอบเขตรับผิดชอบของตนเอง ดังนั้นจึงสามารถควบคุมกำลังคนและกะเกณฑ์ผู้คนจัดตั้งเ็นกองทัพเพื่อปราบปรามข้าศึกศัตรู หรือเมื่อเกิดสงครามขึ้น

¹ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 475.

* รายละเอียดโคลงดาวไวยไว้ในหัวข้ออำนาจหน้าที่คานการปกครอง หน้า 46-47 ในวิทยานิพนธ์นี้

ขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับราชการสงครามนั้น เมื่อทราบข่าวแน่ชัดจากกองลาดตระเวนแล้ว พระมหากษัตริย์จะเรียกประชุมพระบรมวงศานุวงศ์ และเสนาบดีมุขมนตรีทั้งหลายเพื่อปรึกษาขอราชการ ซึ่งทุกฝ่ายจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อความอยู่รอดของราชอาณาจักร เมื่อมีประชุมมติเป็นอย่างใดแล้วก็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ปฏิบัติต่อไป¹

หากเกิดสงครามหรือ เหตุการณ์ไม่สงบขึ้นทางหัวเมืองฝ่ายเหนือซึ่ง เป็นขอบเขตภายใต้การบังคับบัญชาของสมุหนายกโดยตรงนั้น สมุหนายกจะมีหน้าที่จัดเตรียมกองทัพไปปราบปรามให้สงบราบคาบโดยเร็วที่สุด แต่สมุหนายกไม่จำเป็นต้องเป็นแม่ทัพนำศึกสงครามหรือปราบปรามกบฏเสมอไป เพราะในบางครั้งอาจจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขุนนางหรือเจ้านายพระองค์อื่น เป็นแม่ทัพคุมกำลังไปร่วมรบ² ด้วย

ถ้าเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในขอบเขตที่อื่นนอกเหนือความรับผิดชอบของสมุหนายกแล้ว ย่อมขึ้นอยู่กับว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้สมุหนายกตระเตรียมกำลังทัพไปช่วยอย่างไรหรือไม่ แต่ถ้าเป็นราชการสงครามที่สำคัญและเป็นศึกใหญ่ ก็จะต้องโปรดให้เกณฑ์ทัพทั้งหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายเหนือเข้ารวมกันป้องกันข้าศึกศัตรู ใครจะเป็นแม่ทัพก็สุดแต่จะมีพระบรมราชโองการ สำหรับสมุหนายกก็เช่นกัน สุดแต่จะมีพระบรมราชโองการให้นำทัพไปช่วยตนเอง หรือคุมกองทัพหัวเมืองไปร่วมกับกองทัพอื่น ๆ เช่น ในรัชกาลที่ 1 เมื่อทำสงครามกับพม่าใน พ.ศ. 2328 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาธรรมาพิพิธ (สน) ที่สมุหนายกคุมกองทัพพระราชวังหลวง และทัพหัวเมืองโดยเสด็จไปกับกองทัพหลวง³ หรือในรัชกาลที่ 3 เมื่อคราวปราบกบฏอนุวงศ์ พ.ศ. 2369

1 เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 1 หน้า 111.

2 เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 1 หน้า 111-112, 154. และพระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4, 1 : 99.

3 เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 1 หน้า 112.

เจ้าพระยาอภัยภูธร (น้อย) สมุหนายก คุมทัพกรุงกับทัพหัวเมืองไปตั้งรับที่เพชรบูรณ์¹ เป็นต้น

สมุหนายกเมื่อได้รับพระบรมราชโองการให้ตระเตรียมกำลังทัพไปราชการสงคราม ก็จะเกณฑ์มูลนายไพร่พลจากกรมกองต่าง ๆ ที่อยู่ในสังกัด และจากหัวเมืองฝ่ายเหนือที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา จัดตั้งเป็นกองทัพ ซึ่งสมุหนายกรูปร่างหน้าตาตัวเลขไพร่ตามกรมกองต่าง ๆ และจากหัวเมืองตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะสมุหนายกมีหน้าที่ควบคุมกำลังคนอยู่แล้ว จึงยอมจะรับบัญชีไพร่พลที่อยู่ในบังคับบัญชาได้อย่างดีว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าใดในเวลานั้น เพียงแค่สมุหนายกมีสารตราและออกหมายเกณฑ์ไปยังเจ้ากรมต่าง ๆ และผู้ว่าราชการเมือง ของหัวเมืองฝ่ายเหนือ ให้เกณฑ์ไพร่พลที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาตามจำนวนที่ออกหมายเกณฑ์ โดยจะเกณฑ์ไพร่ตามฐานะและกำลังของกรมหรือเมืองนั้น ๆ ตามความเหมาะสม สมกล่าวคือ เกณฑ์ตามประเภทของไพร่แต่ละชนิด ในส่วนกลางจะเกณฑ์ไพร่ที่เข้าเฝ้าซึ่งอยู่เวรประจำการก่อน ถ้าหากมีจำนวนไม่พอก็จะเรียกเกณฑ์เพิ่มเติมอีก ส่วนหัวเมืองนั้นจะเกณฑ์เลขไพร่คงเมืองก่อน² ถ้าไม่พอก็จะเกณฑ์เลขส่วย³ และเลขกองนอก⁴ ตามลำดับ

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3, 1 : 51

² ไพร่คงเมือง หรือเลขคงเมือง หมายถึง ไพร่หลวงที่สังกัดอยู่กับหัวเมืองชั้นนอก ทำราชการอยู่ในเมืองนั้น ๆ เช่น เข้าเวรประจำกรมกองต่าง ๆ ทำงานโยธา หรือส่งส่วยเป็นไพร่ที่ห้ามย้ายถิ่นฐานไปอยู่เมืองอื่น

³ เลขส่วย หรือไพร่ส่วย หมายถึงไพร่ที่ไม่สามารถเข้าเวรรับราชการได้ แต่ต้องส่งสิ่งของหรือเงินให้กับทางราชการแทนการอยู่เวร

⁴ เลขกองนอก หมายถึง ไพร่สมที่อยู่นอกราชชนนีอาศัยอยู่ตามหัวเมืองต่าง ๆ แทมิได้ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง หากอยู่ในสังกัดมูลนายที่อยู่ในราชธานี และมูลนายที่อยู่ในหัวเมืองจะต่างเมืองหรือเมืองเดียวกับไพร่ก็ได้ อาจทำหน้าที่เลี้ยงโค กระบือ มา ช่าง ใหญ่ดินนาย หรือส่งส่วย ที่เรียกว่า พวกกองโค กองกระบือ กองมา กองช่าง กองไร่ กองนา ฯลฯ นั้นเอง

มีข้ออ้างเกี่ยวกับการเกณฑ์ไพร่พล จะไม่เกณฑ์ไปหมดทั้งเมือง แต่จะเหลือไว้จำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นความรอบคอบไม่ประมาทของผู้บริหารในสมัยนั้นที่จะแบ่งไพร่จำนวนหนึ่งไว้ดูแลรักษาบ้านเมือง และดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่เคยทำอยู่ตามปกติ เช่น การเพาะปลูก การเก็บส่วยสิ่งของส่งทางราชการ¹ เป็นต้น แม้ว่าจะมีไพร่พลส่วนหนึ่งออกไปราชการสงคราม แต่ก็มีอีกส่วนหนึ่งยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามเดิม เช่น ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เกณฑ์กองทัพไปตีญวน โดยมีสารตราเจ้าพระยาจักรีไปยิงเจ้าเมืองต่าง ๆ เช่น เมืองสรรคบุรีถูกเกณฑ์ไพร่พลไปเพียง 1,500 คน จากไพร่ทั้งหมด 2,209 คน คงจะเหลือติดเมืองไว้ 709 คน²

กองทัพที่จัดเตรียมไว้จะให้ยกไปรวมกับใคร ที่ไหน วันใด ก็จะมีตราโปรดเกล้าฯ มาแจ้งให้แต่ละหัวเมืองทราบอีกครั้งหนึ่ง หรือบางทีก็จะแจ้งมาพร้อมกับการเกณฑ์ไพร่พล³ กองกำลังต่าง ๆ ที่สมุหนายกจัดขึ้นแต่ละครั้งนั้น ถ้าสมุหนายกเขารวมรบด้วย

¹ กหข. จกหมายเทศุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 10 จ.ศ.1205 สารตราเจ้าพระยาจักรีถึงกรุงเทพฯ, กหข. จกหมายเทศุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 19 จ.ศ.1215 สารตราถึงหัวเมืองต่าง ๆ
 กหข. จกหมายเทศุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 27 จ.ศ. 1215 โบบอกพระยาสุรศักดิ์โลกถึงมหาศไทย
 " 28 จ.ศ. 1215 โบบอกเมืองชัยนาท
 " 52 จ.ศ. 1216 บัญชีแบ่งเขตคงเมือง

² กหข. จกหมายเทศุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 2 จ.ศ.1192 บัญชีเกณฑ์กองทัพไปตีญวน

³ กหข. จกหมายเทศุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 2 จ.ศ.1192 บัญชีเกณฑ์กองทัพไปตีญวน
 จกหมายเทศุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 13 จ.ศ.1214 บัญชีคนหัวเมืองต่าง ๆ

กองกำลังที่จัดขึ้นคงอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของท่าน แต่บางครั้งกำลังไพร่พลจะแยกย้ายไปขึ้นอยู่กับกองทัพต่าง ๆ เช่น ทักษิณา ทักษิณวงศ์ หรือบางทีก็เป็นกองทัพอิสระ ที่มีเจ้าเมืองควบคุมกองทัพเองบ้าง ผู้ช่วยราชการบ้าง และปลัดบ้าง เป็นต้น

3. เป็นแม่ทัพในยามสงคราม ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์นั้น ได้เกิดสงครามกับประเทศเพื่อนบ้านเช่น พม่า ลาว เขมร ส่วนกบฏที่เกิดขึ้นก็คือ กบฏเจ้าอนุวงศ์ แห่งเวียงจันทน์ ในการทำสงครามแต่ละครั้งใครจะเป็นแม่ทัพย่อมขึ้นอยู่กับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ จะทรงแต่งตั้ง แต่สมุหนายกที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เป็นแม่ทัพ ได้รับอาญาสิทธิ์มีเพียงคนเดียวเท่านั้น คือ เจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี) ท่านเป็นแม่ทัพเมื่อคราวทำสงครามกับญวนในดินแดนเขมร² ส่วนสมุหนายกคนอื่น ๆ ก็โปรดเกล้าฯ ให้คุมทัพติดตามทัพหลวงบ้าง เป็นทัพหน้าบ้าง

ภายหลังสิ้นสุดสงครามกับประเทศเพื่อนบ้านในรัชกาลที่ 3 แล้ว ก็มีสงครามกับ ลาว เขียงคอง เงี้ยว ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่อยู่ตามชายแดนของไทย มักจะยกเข้ามารุกรานบ่อย ๆ ทางฝ่ายไทยจึงต้องปราบปราม สำหรับการปราบปรามลานั้น เจ้าพระยาภูธราภัย (นุช) ที่สมุหนายก ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เป็นแม่ทัพไปปราบทางหลวงพระบาง ร่วมกับแม่ทัพคนอื่น ๆ ด้วย

¹ กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 13 จ.ศ.1214 บัญชีคนหัวเมืองต่าง ๆ จำนวนกรมการขุนหมื่น ไพร่พล อาวุธ พาหนะ เมืองต่าง ๆ ซึ่งเกณฑ์ไปราชการทัพเขียงคอง

² กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชสมัยพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช (ธนบุรี : โรงพิมพ์ ป.พิศนาคะการพิมพ์, 2506) หน้า 130.

³ กทช. ร.5 มท-จ.ศ.1237 ลำดับที่ 116

ถึงนั้นเมื่อราชการสงครามลดน้อยลง สมุหนายกก็ออกทรงและเกณฑ์ไพร่พลทำสงครามน้อยลงเช่นกัน ราชการฝ่ายทหารก็ลดความสำคัญลงไป แต่ไปมุ่งให้ความสำคัญและเอาใจใส่ในด้านการบริพัตร การปกครอง และการรักษาความสงบเรียบร้อยในหัวเมืองที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชามากกว่า และยังเมื่ออำนาจ และอิทธิพลของจักรวรรดินิยมโค่นแย่งเข้ามาทางแถบเอเชียอาคเนย์ในระบอบรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ด้วยแล้ว การดำเนินนโยบายต่างประเทศก็คงเปลี่ยนแปลงเพื่อรับกับสถานการณ์ไทยต้องเปิดสัมพันธ์ไมตรีกับประเทศทางตะวันตกกว้างขวางขึ้น จึงมีผลทำให้ไทยต้องปฏิรูปการปกครองเสียใหม่

4. การเตรียมยุทธสัมภาระและการดูแล ในการเตรียมทัพนั้น นอกจากจะเกณฑ์ไพร่พลเข้ากองทัพแล้ว จะต้องเตรียมอาวุธยุทโธปกรณ์ ยานพาหนะเสบียงอาหาร และเวชภัณฑ์ต่าง ๆ ด้วย ซึ่งเป็นหน้าที่ของสมุหนายกที่จะต้องแจ้งไปยังหัวเมืองให้เตรียมพร้อม และหมั่นตรวจตราอยู่เสมอสำหรับยุทธสัมภาระต่อไปนี้

ก. อาวุธยุทโธปกรณ์ สมุหนายกมีหน้าที่บังคับบัญชากรมแสงปืนโรงใหญ่¹ ซึ่งเป็นที่เก็บสรรพวุธต่าง ๆ เช่น ปืน กระสุนปืน ทลอคจนดินดำ ดินประสิว เป็นต้น และมีหน้าที่คอยดูแลรักษาเครื่องสรรพวุธเหล่านี้ สำหรับหัวเมืองต่าง ๆ นั้น ถ้าต้องการอาวุธยุทโธปกรณ์ไว้ประจำเมืองก็จะยื่นเรื่องขอร้องมา หรือมีอาวุธชำรุดใช้การไม่ได้ ก็ให้เจ้าหน้าที่หน้าผากันแล้วแลกเปลี่ยนเอาของใหม่ไปใช้แทน² ได้ปรากฏในจดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 กล่าวไว้

¹ กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 เล่มที่ 2507 ชื่อตำแหน่งขุนนางกรมกองต่าง ๆ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ใช้การปกครองแผ่นดิน" ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 135.

² กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เล่มที่ 19 จ.ศ.1210 สารตราเจ้าพระยาจักรีให้มาแก้หลวงยกกระบัตรกรมการเมืองสุพรรณบุรี และจดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 บัญชีใหม่ เลขที่ 1257 จ.ศ.1232 มัดที่ 56/14 ร่างตราเมืองพิชัย แลกรมการขึ้นไปสืบราชการเมืองหลวงพระบาง

"... ๑. ๑. ๑. ให้พระปลัดทรวงจับไป กระสุน กิ๋นค่า กิ๋นประสิ่ว สำหรับเมือง มีอยู่มากนอญเท่าใด ก็อยู่เท่าใด, ทรุดเท่าใด ที่ทรุดนั้นให้ยกเพื่อนว่า กลัวแก่เจ้าพนักงาน ไททกแต่งขอมแหม่ใหม่คงดี แล้วให้เอาเป็น ออกซัดสีไทรมน้ำมัน ตกแดดดูยุเนือง ๆ อยุ่ให้เป็นสโมครว่าครา กิ๋นประสิ่วอับรา เสียไปแต่สิ่งใดสิ่งหนึ่งใด ถ้าปีแห่รุกไชราชการไม่ ใด ก็ให้เอาดงไปส่งต่อเจ้าพนักงาน ปลัดเปลี่ยนเอาเป็นคี่ขึ้นมาไซ สำหรับราชการบ้านเมือง. . ."¹

การเคลื่อนย้ายอาวุธยุทธภัณฑ์ไปยังหัวเมืองต่าง ๆ นั้น จะต้องกระทำอย่างรอบคอบ และระมัดระวัง มีให้อาวุธของหลวงไปตกค้างอยู่ ณ ที่ใด เมื่อข้าหลวงคุมไปถึงหัวเมืองใด แล้ว เจ้าหน้าทีกรมแสงของหัวเมืองจะต้องรีบตรวจรับไว้ให้เรียบร้อย² ถ้าหากกระทำโดย ขาดการระมัดระวังแล้ว อาจจะถูกแย่งไประหว่างทาง และตกไปอยู่ในมือของศัตรูได้ สำหรับ เมืองหน้าด่านมักจะถูกกำชับให้ตรวจตราดูแลอย่างสม่ำเสมอ ได้ปรากฏในจดหมายเหตุนครกาล ที่ 5 กล่าวว่

เมืองพิชัย เครื่องศาสตราวุธดี ชำรุดมีเท่าใด ให้พระยาพิชัย ทรวงจับขึ้นที่ชำรุด ก็ให้เร่งแต่งกรมการคุมลงไป ณ กรุงเพทฯ โดยเร็ว จะไปรุดเกล้าฯ พระราชทานเป็นคี่ เปลี่ยนขึ้นใหม่ไว้ สำหรับบ้านเมืองต่อไป³

¹ กทข. จดหมายเหตุนครกาลที่ 3 เลขที่ 12 จ.ศ. 1210 สารตราเจ้าพระยาจักรี ให้แกหหลวงยกกรมการกรมการ เมืองสุพรรณบุรี

² กทข. จดหมายเหตุนครกาลที่ 3 จ.ศ. 1200 สารตราเจ้าพระยาจักรี ถึงพระยาภิรมราชา เรื่องส่งกระสุนปืนไปเมืองเสียมราฐ

³ กทข. จดหมายเหตุนครกาลที่ 5 มีดุษใหม่ เลขที่ 1257 จ.ศ. 1232 มัดที่ 56/14 ร่างตราเมืองพิชัยแต่งกรมการขึ้นไปสืบราชการ เมืองหลวงพระบาง

สำหรับเครื่องศาสตราอาวุธที่ใช้ในราชการสงคราม ได้มาจาก 2 ทาง คือ ทางหนึ่งพวกไพร่ที่ออกไปทำการสู้รบเป็นฝ่ายจัดหาอาวุธเอง ซึ่งอาวุธเหล่านี้จะมีลักษณะตามความถนัดของผู้ใช้ที่จัดหา มา อีกทางหนึ่งเป็นอาวุธที่ทางราชการแจกจ่ายไปตามหัวเมือง เช่น ปืน กระสุนปืน เป็นต้น¹

ข. พาหนะ ในการทำศึกสงครามทางหัวเมืองฝ่ายเหนือและประเทศราชนั้นจะมีทั้งที่พนักและที่พเรือ

ที่พเรือ พาหนะที่ใช้ได้แก่ เรือ ในการทำสงครามบางครั้งต้องใช้ที่พเรือด้วย เช่น สงครามกับพม่า ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก สงครามกับญวน ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะในการทำสงครามกับญวนต้องสู้รบกันที่อินทนิลเกษม และเขมรมีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ลุ่ม มีคลองชลประทานมาก พาหนะเรือจึงมีความจำเป็น เจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์) สมุหนายกจึงเป็นแม่ทัพต้องเกณฑ์เรือขึ้น ส่วนอุปกรณ์นั้นก็ได้อามาจากกรุงเทพฯ²

สำหรับที่พนักนั้น พาหนะที่ใช้ในราชการสงครามได้แก่ ช้าง ม้า โคต่าง ฯลฯ³ เป็นต้น เพราะการเดินทางไปรบต้องเตรียมเสบียงอาหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ ตลอดจน

¹ กหข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 4 เลขที่ 13 จ.ศ.1214 บัญชีคนหัวเมืองต่าง ๆ จำนวนกรมการขุนหมื่น ไพร่พล อาวุธ พาหนะ เมืองต่าง ๆ ซึ่งเกณฑ์ไปราชการทัพเชียงใหม่

² กหข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 3 เลขที่ 27 จ.ศ.1204

³ กหข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 3 เลขที่ 16 จ.ศ.1189 พระยานันไถแก้ว กองทัพ โดยมีพาหนะดังนี้ ช้างสำหรับบรรทุกสินค้า ลูกกระสุน เเสบียงอาหาร จำนวน 300 เชือก, จดหมายเหตุนครบาลที่ 4 เลขที่ 13 จ.ศ.1214 เกณฑ์พาหนะไปราชการทัพเชียงใหม่

สัมภาระต่าง ๆ จะต้องมีพาหนะช่วยในการบรรทุก และพาหนะเหล่านี้จะถูกเกณฑ์เช่นเดียวกับไพร่พล คือเกณฑ์ตามฐานะของแต่ละเมือง ถ้าไม่พอก็ต้องเกณฑ์เพิ่ม¹ เพื่อให้พอกับความต้องการ

ค. เสบียงอาหารและเวชภัณฑ์ สมุหนายกจะกองจัดเตรียมและควบคุมดูแลให้เรียบร้อย เเสบียงอาหารนั้นในยามปกติ ก็มีการเตรียมพร้อมอยู่เสมอ เพราะมีฉางหลวงทั้งในเมืองหลวงและหัวเมืองต่าง ๆ เก็บไว้ใช้สำหรับราชการ ในประวัติศาสตร์เคยปรากฏหลายครั้งที่ไทยไม่สามารถเผชิญศึกศัตรูได้เพราะขาดแคลนเสบียงอาหารซึ่งจะมีผลกระทบไปถึงสมรรถภาพในกองทัพด้วย

ในระหว่างเกิดสงคราม ไพร่พลในกองทัพจะต้องเตรียมเสบียงอาหารไปเองส่วนหนึ่ง² อีกส่วนหนึ่งจะได้รับแจกจากหลวง³ โดยอาศัยเสบียงจากหัวเมืองรายทางที่กองทัพเคลื่อนผ่าน ซึ่งเป็นหน้าที่ของสมุหนายกเป็นผู้แจ้งให้เจ้าเมืองเป็นผู้รับผิดชอบ⁴ ใน

¹ กทข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 4 เลขที่ 16 จ.ศ. 1215 ได้เกณฑ์พาหนะไปรบกับเชียงตุง ดังนี้

พินญ์โลก	ช้างตามเกณฑ์	เพิ่ม	20	เชือก
พิชัย	"	"	25	เชือก
สุวรรณโลก	"	"	100	เชือก
หลิมสัก	"	"	100	เชือก

² กทข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 3 เลขที่ 10 จ.ศ. 1205 สารตราเจ้าพระยาจักรีถึงกรุงเก่า สระบุรี อ่างทอง เรื่องเร่งกองทัพ กับให้เกณฑ์ชาวเสบียงให้คนละ 3 ถึง

³ ในการทำศึกสงครามกับเชียงตุง ในรัชกาลที่ 3 ได้กำหนดให้ทหารเตรียมข้าวไปคนละ 3 ถึง ให้กินได้ภายใน 2 เดือน ถ้าภายใน 2 เดือนไม่สามารถเอาชนะข้าศึกได้และจำเป็นจะต้องทำสงครามต่อไป โดยลักษณะนี้หลวงจะเป็นผู้จ่ายเสบียงอาหารต่อไป แต่วิธีการจ่ายจะจ่ายเป็นกลุ่ม ๆ ละประมาณ 10 คน

⁴ กทข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 4 เลขที่ 13 จ.ศ. 1214 จำนวนกรมการขุนหมื่นไพร่พล อาวุธ พาหนะ เมืองต่าง ๆ ซึ่งเกณฑ์ไปราชการทัพเชียงตุง

ฐานะเป็นผู้รับผิดชอบ ก็จะอาศัยอำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง เบิกเงินหลวง เกรียมไปจัดซื้อค้ำ
หัวเมืองต่าง ๆ¹ หรือไม่ก็เอาเงินส่วยจากหัวเมืองไปจัดซื้อ² เป็นต้น

นอกจากข้าวแล้วยังมีเกลือ ซึ่งมีความสำคัญมิใช่น้อย เพราะเกลือมีประโยชน์หลาย
อย่าง เช่น ประกอบอาหาร ทำยา ฯลฯ จึงได้สร้างวางเกลือสำหรับขายให้กองทัพอีกด้วย³

ในการทำสงครามทหารอาจจะเจ็บป่วย เกิดโรคติดต่อหรือได้รับบาดเจ็บใน
การต่อสู้ ฯลฯ สมุหนายกจะต้องมีหน้าที่คอยดูแลเอาใจใส่ในเรื่องนี้อยู่ด้วย เช่น การจัดส่ง
ยาไปรักษากองทัพที่ไปรบข้าศึกศัตรู ถ้าได้ทราบว่าไพร่พลในกองทัพเกิดล้มป่วยขึ้น⁴

¹ กหข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 4 เลขที่ 63 จ.ศ.1214 หนังสือถึงเมือง
กรุงเทพฯ อ่างทอง ลพบุรี และเมืองชัยนาท เบิกเงินหลวงไปซื้อข้าว

² กหข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 3 เลขที่ 41 จ.ศ.1194 จดหมายหลวงอัครสุนทร
(เสมียนตรา) ถึงอุปราชเมืองแสนเมืองจันทน์

³ กหข. ร.5 มท เล่มที่ 10 จ.ศ.1237 ลำดับที่ 106

⁴ กหข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 3 จ.ศ.1190 สารตราเจ้าพระยาจักรี
ถึงเจ้าพระยาธรรมา เจ้าพระยานครศรีธรรมราช เรื่องส่งยาขึ้นไปรักษากองทัพที่
ไปปราบเวียงจันทน์

อำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมไพร่

การควบคุมไพร่เป็นหน้าที่อีกอย่างหนึ่งของสมุหนายก ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติ เลิกทาสในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ได้แบ่งไพร่ออกเป็น ๒ ประเภท คือ "ไพร่หลวง ไพร่สม และไพร่ส่วย" ซึ่งไพร่เหล่านี้เป็นกำลังสำคัญทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เพราะในยามสงครามก็สามารถเกณฑ์เป็นทหารปราบปรามข้าศึกศัตรู ในยามสงบก็สามารถเกณฑ์เป็นแรงงานซ่อมแซม และพัฒนาธุรกิจการค้าต่าง ๆ ของหลวงได้ เช่น การก่อสร้างวัดวาอาราม ชุมคลอง ทำถนน ก่อกำแพงเมือง สร้างป้อมปราการ สร้างพระราชวังและวังเจ้านาย ฯลฯ เป็นต้น และยังต้องรับภาระจัดหาสิ่งของต่าง ๆ ตามที่หลวงต้องการเพื่อใช้แทนการเกณฑ์แรงงาน ซึ่งเรียกว่า "ส่วย" อีกด้วย

¹ อัญชลี สุสายัตน์, "ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่และผลกระทบต่อสังคมไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 90-101.

ไพร่หลวง หมายถึง ไพร่ที่เป็นสมบัติของพระมหากษัตริย์ หรือไพร่ของหลวงขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ โดยพระองค์จะทรงมอบหมายให้อยู่ในความปกครองของมูลนาย หรือขุนนางซึ่งเป็นข้าราชการของพระองค์ คอยควบคุมดูแลต่างพระเนตรพระกรรณอีกทอดหนึ่ง

ไพร่สม หมายถึง ไพร่ที่พระมหากษัตริย์พระราชทานให้เจ้านายโดยตรง หรือไพร่ที่เป็นสมบัติส่วนตัวของเจ้านายและขุนนางนั่นเอง

ไพร่ส่วย หมายถึง ไพร่หลวงหรือไพร่สมที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวงไม่สะดวกที่จะเข้าเวรรับราชการในเมืองหลวง จึงต้องส่งสิ่งของตามที่ทางราชการต้องการแทน

สมุหนายกมีหน้าที่ควบคุมดูแลไพร่ที่สังกัดมูลนาย ที่อยู่ในกรมกองภายในบังคับบัญชา จึงจำเป็นต้องรู้วิธีการควบคุมไพร่ การเกณฑ์แรงงานและส่วย ตลอดจนการลักเลข และการทำบัญชีไพร่พลที่อยู่ในกรมกองและหัวเมืองในสังกัดทั้งหมด ดังจะได้อธิบายรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. วิธีการควบคุมไพร่ ไพร่ที่อยู่ในสังกัดสมุหนายกนั้นมีทั้งในกรมกองและหัวเมือง ฝ่ายเหนือทั้งหมด ซึ่งมีจำนวนต้องรับผิดชอบมาก แม้ว่าสมุหนายกจะวาระราชการอยู่ในเมืองหลวงเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นระบบการควบคุมไพร่มิได้กระทำโดยตรง หากแต่ได้มีการควบคุมดูแลโดยทางอ้อม คือผ่านมูลนายของไพร่ไปตามลำดับ ตามปกติพวกไพร่จะอยู่ลอยตัวไม่ได้จะต้องสังกัดมูลนายซึ่งคอยควบคุมเป็นชั้น ๆ ไป กล่าวคือ

ไพร่แต่ละครัวเรือน หลาย ๆ ครัวเรือนรวมกันเป็นกอง อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกอง¹ และถือว่านายกองเป็นมูลนายระดับเบื้องต้น แต่ได้มีความใกล้ชิดกับไพร่มากที่สุด เพราะนายกองส่วนใหญ่จะมีตำแหน่งเป็นขุนหมื่น² ซึ่งจะเป็นผู้เรียกหาไพร่พลเวลาต้องการตัวมารับราชการ นายกองส่วนใหญ่จะตั้งภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นของไพร่พลของตนเองเพื่อจะได้สะดวกเวลาเรียกเกณฑ์ และติดตามไพร่

¹ องค์การคำคุณุสภ, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 23, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2464), หน้า 50-51.

² เรื่องเดียวกัน

ไพร่หลาย ๆ กองรวมเข้ากันเป็นกรม อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้ากรม¹ ในแต่ละกรมจะมีปลัดกรม เป็นผู้ช่วย และมีสมุหนมูตี่ เป็นผู้ทำบัญชีไพร่พลด้วย และกรมเหล่านี้ก็จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสมุหนายกอีกทอดหนึ่ง ดังนั้น เมื่อมีข้อราชการสิ่งใดที่จะแจ้งให้ทราบ สมุหนายกก็จะส่งผ่านมุลนายไปตามลำดับชั้น เป็นทอด ๆ จนกระทั่งถึงไพร่ ในท่านองเดียวกัน ถ้าจะมีรายงานขอราชการต่าง ๆ ให้ทางเมืองหลวงได้ทราบ ก็จะมีการรายงานเป็นไปตามลำดับชั้น โดยผ่านจากไพร่ไปยังมุลนายที่เหนือกว่าจนกระทั่งถึงสมุหนายก

การควบคุมดูแล เป็นไพร่พลที่อยู่ในกรมซึ่งตั้งอยู่ในราชธานีและหัวเมืองชั้นใน สามารถควบคุมโดยผ่านมุลนายของไพร่ เหล่านั้นอย่างใกล้ชิดมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากสมุหนายกสามารถที่จะสร้างอำนาจและอิทธิพลไปได้ไม่ยากนัก เพราะกรมต่าง ๆ ก็อยู่ในราชธานีแล้วหัวเมือง เหล่านั้นก็อยู่รายรอบราชธานี การคมนาคมไปมาก็สะดวกกว่าหัวเมืองชั้นนอก

ไพร่ที่อยู่หัวเมืองชั้นนอกที่ทางไกลออกไปนั้น การควบคุมดูแลของสมุหนายกก็อาจจะไม่ใกล้ชิด ทั้งนี้เพราะการคมนาคมยากลำบาก การติดต่อก็ลำบาก สมุหนายกบางคนก็ไม่ค่อยจะออกไปหัวเมืองบ่อยนัก แม้จะส่งข้าหลวงออกไปนาน ๆ ที² ฉะนั้นไพร่ในหัวเมืองชั้นนอกจึงมีความใกล้ชิดกับมุลนายในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของไพร่โดยตรงมากกว่า จึงเป็นผลทำให้มุลนายในท้องถิ่นมีอิทธิพลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขา

¹ องค์การคำคุณุสกา, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 23, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒนาการ, 2464), หน้า 50-51.

² เศษ มุนนาค, "การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ", มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2524) หน้า 24.

ไฟร่มากกว่ามูดนายที่อยู่ห่างไกลออกไปมาก¹ ควบเหตุนี้จึงทำให้อำนาจและอิทธิพลของสมุหนายกที่มีต่อหัวเมืองชั้นนอกค่อนข้างจะหละหลวมไปบ้าง

อย่างไรก็ตามการควบคุมไพร่ในหัวเมืองชั้นในและชั้นนอก จะได้รับผลสำเร็จหรือไม่ เพียงใด ต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือของมูดนายทุกระดับ ซึ่งสามารถวัดได้จากความร่วมมือในการปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการว่าได้เท่า ี่มากน้อยเพียงใด เช่น จากการเกณฑ์แรงงาน การส่งส่วยสิ่งของเงินทองจากไพร่ การเกณฑ์กองทัพ การทำบัญชีสำมะโนครัวเพื่อสักเลขา รวมทั้งความสงบสุขภายในหัวเมือง ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งสามารถใช้เป็นเครื่องวัดอำนาจและอิทธิพลของสมุหนายกได้เป็นอย่างดี ว่าหัวเมืองใดปฏิบัติตามที่ทางราชการต้องการได้มากน้อยเพียงใด

ในขณะที่เดียวกันสมุหนายกก็สามารถจะควบคุมและสร้างเสริมอำนาจของตนเองต่อเจ้าเมืองโดยให้ความร่วมมือ ให้การช่วยเหลือ ช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องเป็นการตอบแทน เช่น สมุหนายกจะเป็นผู้กราบบังคมทูลความดีความชอบให้แก่เจ้าเมืองที่ปฏิบัติตามคำสั่งได้ อย่างครบถ้วน หรือถ้ากิจการใดที่หัวเมืองรายงานเข้าไป ถ้าน่ากราบบังคมทูลก็เกรงว่าเจ้าเมืองจะถูกคำหนิติเตียน สมุหนายกก็จะระงับเรื่องราวไวก่อน แล้วจะชี้แจงให้เจ้าเมืองได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง เช่น จากจดหมายเหตุนครบาลที่ 4 พ.ศ. 2402 เกี่ยวกับยิวเลขเมืองน้ำปาด ซึ่งหลบหนีไปอยู่เมืองแกนท้าววา

¹ สุกัญญา บำรุงสุข อ้างจาก หลวงอุดมสมบัติ, จดหมายเหตุอุดมสมบัติ หน้า 198 และ กจข. รัชกาลที่ 5 เล่มที่ 20 เลขที่ 36 สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ รัชกาลที่ 5 515 5 คำ ปี่มะโรง เอกศก 1241

๑ . . . ค่ายพระยาพิไชยกรมการ มีใบบอกลงไปว่าจะให้กราบบังคมทูลพระกรุณา
ว่าพระสงครามภักดี เจ้าเมืองน้ำป่าคั้งเมืองพิชัย ทำทางวาวย่นกับพระยา
พิไชยกรมการ เลกสุวญไมซอนสัก ทองแดง เมืองน้ำป่าคอกพยพรอบคร้วไปแอบ
แฝงอยู่ ๗ เมืองแกนทาว จำนวน 102 คน พระสงครามภักดีเตงกรมการไป
ติดตามพบตัวเล็ก จะขอเอาตัวเล็กมาไว้คงบานคงเมือง หลวงรามฤทธิเจ้า
เมืองหลวงปลัด กรมการพากันซักขวาง

ครั้นจะนำหนังสือกราบบังคมทูล รัชกาลที่ 4 ก็จะไม่เขียนไปต่าง ๆ เพราะ
ฉะนั้นจึงงคหนังสือไว้

เมืองแกนทาวกับเมืองน้ำป่าคเซตแดนที่ติดต่อกัน คนเมืองแกนทาวจะหนี
มาอยู่เมืองน้ำป่าค เดกเมืองน้ำป่าคจะพากันมาพักอาศัยอยู่แขวงเมืองแกนทาว
ถึงกำหนดปีเจ้าหนายุกองทั้งสองฝ่าย จะแต่งขุนหมื่นนายหมวดมาชำระเอาสวญ
ฎาจะเอาตัวเล็กไปไชรราชการ ควรจะให้เจ้าหนายุกองชำระเอาโดยสะดวก...
ไทรกรมการ เมืองน้ำป่าคอุตรากับทางวาวรายชื่อขุนหมื่นตัวเล็กขึ้นมา ไทพระ
ยภกรบัตร์กรมการ ไทพระยภกรบัตร์กรมการหาตัวหลวงรามฤทธิกรมการมา
ชำระ เอาเล็ก 101 คน ส่งไทรกรมการเมืองน้ำป่าค . . .¹

แม้ว่าสมุหนายกจะงคหนังสือไมกราบบังคมทูล แต่ก็ใช้แนะวิธีปฏิบัติในทางที่ถูก
ต้องให้กับเจ้าเมือง ซึ่งเท่ากับเป็นการช่วยเหลือเจ้าเมือง มีใทรถูกกำหนดเขียนเกี่ยวกับ
งานเล็ก ๆ นอย ๆ ซึ่งควรนาระแก้ไขได้ และสมุหนายกจะแจ้งเรื่องราวไปให้เจ้าเมือง
ไคร้รับรู้ ซึ่งนับเป็นวิธีการสร้างบุญคุณให้กับเจ้าเมือง และผลที่ได้รับตอบแทนก็คือความ
ซื่อสัตย์ และให้ความร่วมมือกับสมุหนายกได้เป็นอย่างดีนั่นเอง

¹ กษ. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 195 จ.ศ.1221 ร่างกราน้อยถึง
เมืองเพชรบูรณ์ ให้ชำระครบบคร้วตัวเล็กเมืองน้ำป่าคที่สมทบไปอยู่เมืองแกนทาวกลับ
มาอยู่เมืองน้ำป่าค

2. การเกณฑ์แรงงานและส่วย การเกณฑ์แรงงานไพร่นั้น ตามปกติ ถ้าบ้านเมืองมีสงครามก็จะถูกเกณฑ์ออกรบ เวลาบ้านเมืองสงบก็จะเกณฑ์เข้ารับราชการ ในบางโอกาสเมื่อมีราชการพิเศษ ก็อาจจะถูกเกณฑ์แรงงานและสิ่งของอีกเป็นครั้งคราว แต่การเกณฑ์ในลักษณะนี้จะถูกแบ่งเกณฑ์เฉลี่ยไปยังทั่วเมืองต่าง ๆ ซึ่งเรียกว่า "เกณฑ์เฉลี่ย" เช่น เกณฑ์สิ่งของในพิธีพระบรมศพ ทอมแซมพระนคร พระที่นั่ง พระตำหนัก วัดวาอาราม ฯลฯ เป็นต้น

ในการแบ่งเกณฑ์เฉลี่ยทั้งแรงงานและสิ่งของของแต่ละเมืองนั้น จะมีจำนวนไม่เท่ากัน ทั้งนี้สมุหนายกจะถือเกณฑ์จากจำนวนเลขของหัวเมืองเป็นหลัก¹ นอกจากนี้ก็อาจจะคำนึงถึงสภาพภาระหน้าที่ของไพร่ในแต่ละเมือง² และสิ่งของที่คองพระประสงค์ที่มีในแต่ละท้องถิ่นด้วย ดังนั้นเมื่อต้องการพระราชประสงค์สิ่งใดทางหัวเมืองฝ่ายเหนือ สมุหนายกก็จะเป็นผู้ออกสารตรา หรือหมายเกณฑ์ไปยังกรม กอง หัวเมืองต่าง ๆ พร้อมกับจำนวนเกณฑ์เฉลี่ยของแต่ละเมืองด้วย เช่น หลักฐานจากจดหมายเหตุพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เกณฑ์เฉลี่ยคัดเสารอกไม้ประดู่ จากหัวเมืองฝ่ายเหนือ ดังนี้

หนังสือเจ้าพระยาจักรี ถึงพระยาอุทัยธานี พระยาสุพรรณ พระสรร
มีพระบรมราชโองการตรัสเหนือเกล้าสั่งว่า พระที่นั่งชั่วคราวปักหลัก
พังจะคงเปลี่ยนเสาและตัวซันใหม่ใหม่มั่นคง จึงเกณฑ์หัวเมืองทั้ง 3
โดยเฉลี่ย คัดเสารอกไม้ประดู่ คัดเสายาว 5 วา ใหญ่ 3 นิ้ว

อุทัยธานี	3	ทอน
สุพรรณ	3	ทอน
สรร	3	ทอน ³

¹ กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 24 จ.ศ.1193 สารตราเจ้าพระยาจักรี ถึงหัวเมืองฝ่ายเหนือ เรื่องเกณฑ์ไม้สักปลูกสร้างวัดและพระนคร

² สุกัญญา บำรุงสุข, "อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์" หน้า 75.

³ กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 63 จ.ศ.1214 หนังสือเจ้าพระยาจักรี ถึงพระยาอุทัยธานี พระยาสุพรรณ พระสรร

ในปีเดียวกันนี้ได้เกณฑ์เฉลี่ยหัวเมืองฝ่ายเหนือ หาไม้โมกมันในงานพระศพพระองค์เจ้าโสมนัสวัฒนาวดี ซึ่งปรากฏหลักฐาน ดังนี้

กำหนดชักพระศพพระองค์เจ้าโสมนัสวัฒนาวดี เจ้าผู้ทรงเมรุ คองการไม้โมกมัน ทำตามพิคณนี้ ถวายพระสังฆราช ขึ้นฐานอนุกรมปเรียนเป็นอันมาก จึงเกณฑ์แบ่งเฉลี่ยขึ้นมาให้เจ้าเมืองกรมการคุดหาไม้โมกมัน ยาว 4 กว้าง หนา

ใหญ่ 6	} นิ้ว		
เล็ก 3			
ละเชิงเทรา	30	}	รวม 440 ทอน ¹
นครนายก	30		
ปราจีนบุรี	30		
นครไชยศรี	50		
สุพรรณ	60		
สระบุรี	50		
พระพุทธบาท	30		
ลพบุรี	50		
นครสวรรค์	30		

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เกณฑ์ขมิ้นยอมมาเพื่อใช้ในการฉลองวัด โดยเกณฑ์เฉลี่ย ดังนี้

¹ กพร. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 ตอนที่ 63 จ.พ. 1214 หนังสือเจ้าพระยาจักรีถึงพระยาอุทัยธานี พระยาสุพรรณ พระสรร

• • • เมืองนครสวรรค์	200	๒๕๖๖
เมืองชัยนาท	100	
เมืองอุทัยธานี	200	
เมืองอินทร์	100	
เมืองสรร	100	

ในปีเดียวกันได้เกณฑ์อพยพจากหัวเมืองฝ่ายเหนือ เพื่อจะทำพระตำหนัก โดยเกณฑ์เฉลี่ย ดังนี้

นครนายก	50	คน
ปราจีน	250	คน
ยาว 4-5 วา	ใหญ่ 10-20	นิ้ว
เมืองตาก	19	คน
เมืองพิษณุโลก	28	คน
เมืองพิษณุโลก	120	คน
เมืองกำแพงเพชร	147 - 17	164
เมืองปราจีน	15	คน ²

สำหรับ การเกณฑ์ช่วยจากไพร่นั้น ทอมาได้มีการเปลี่ยนจากสิ่งของมาเป็นเงินส่วย ในตอนปลายรัชกาลที่ 3 นอกจากนั้นยังได้เงินจากชาวจีน เรียกว่า "เงินตูกบี่" ซึ่งได้เริ่ม

¹ กพข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 3 เลขที่ 9 จ.ศ.1191

² กพข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 3 เลขที่ 16 จ.ศ.1194 สารตรา เจ้าพระยาจักรีถึง เมืองอุบล เมืองลาวตะวันออก เรื่องให้ท้าวเพี้ยไปเร่งเงินส่วยเร็วเกณฑ์

ครั้งแรกในรัชกาลที่ 2 เป็นเงินตอบแทนจากชาวจีนที่ไม่ถูกเกณฑ์แรงงานนั่นเอง แต่ต้องจ่าย 1.50 บาท ในทุก ๆ 3 ปี ภาในรัชกาลที่ 4 ได้เพิ่มเป็น 4.25 บาท คนจีนที่ไม่สามารถจ่ายเงินผูกมัดได้ จะต้องทำงาน 1 เดือน ต่อ 3 ปี แต่คนจีนที่มีตำแหน่งราชการอยู่ หรือคนจีนที่กลายเป็นคนไทยไปแล้ว จะได้รับการยกเว้นการจ่ายเงินการราชการและไม่คงจ่ายเงินผูกมัดด้วย² การส่งส่วยในรูปสิ่งของนั้น รัชกาลที่ 5 ทรงยกเลิกในเวลาต่อมา โดยจัดให้มีการจ่ายเงินการราชการแทน

ในการเกณฑ์ส่วยต่าง ๆ ดังกล่าว สมุหนายกจะต้องรับรู้และต้องติดตามว่าได้แรงงานและสิ่งของ เงินแทนส่วยต่าง ๆ ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ถ้าเมืองไหนยังไม่ครบถ้วน สมุหนายกก็จะมีสารตราเร่งรัดตักเตือนให้ส่งมาให้ครบ ในบางครั้งเจ้าเมืองก็ถูกค่าหนี้ ที่มีใครเอาใจใส่ที่จะไปเร่งรัดเอาจากเจ้าพญาผู้คนที่ต้องเกณฑ์ จากหลักฐานปรากฏว่า การค้างส่งส่วยมีเกือบทุกเมือง เช่น บางเมืองจะส่งไม่ครบตามกำหนด บางเมืองก็ลาช้า บางเมืองก็ส่งไม่ครบ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งบางครั้งเจ้าเมืองต้องส่งชาวดวงออกไปเร่งรัดถึงหัวเมือง ได้ปรากฏหลักฐานดังนี้

- • • ได้มีตราให้ขุนหลวงมาเร่งรัดให้เจ้าเมือง กรมการ ท้าวเพี้ย ส่งเงินส่วย และเร็วเกณฑ์ไปให้กรุงเทพฯ เพราะมีใครส่งไปตามกำหนด... ถึงกำหนดเมื่อเดือน 1 ก็ยังไม่ส่ง...³
- และ...ไปรุดเกล้าฯ ให้พระยามหาอำมาตย์ เจ้ากรมมหาดไทยฝ่ายเหนือขึ้น มาเร่งรัดเอาส่วยค้าง กับเจ้าเมืองกรมการ ท้าวเพี้ย พระ หลวง ฝั้น กองสวนให้ได้...⁴

¹ Walter F. Vella, *Siam Under Rama III*, (New York, 1957), P.21.

² ควอริช เวลส์ แต่ง, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, หน้า 351.

³ กษ. จดหมายเหตุการณ์รัชกาลที่ 3 เล่มที่ 16 จ.ศ.1194 สารตราเจ้าพระยาจักรี ถึงเมืองอุบล เมืองลาวตะวันออก เรื่องให้ท้าวเพี้ยไปเร่งเงินส่วยเร็วเกณฑ์

⁴ กษ. ร.5 มท เล่ม 8 จ.ศ.1238 คำคมที่ 37

ในการเร่งรัดทวงส่วย นอกจากสมุหนายกจะเร่งรัดทวงเอง หรือไม่ให้ไต่ส่ง
 ขาดหลวงมาเร่งรัดแล้ว ก็ยังให้หัวเมืองใหญ่บางเมืองช่วยทำหน้าที่เร่งรัดส่วยให้ด้วย เช่น
 ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงให้พระราชนวษา เจ้าเมืองอุบล ไป
 เร่งรัดส่วยจากเมืองจำปาศักดิ์ คำทอง สาดวัน เขมราฐ เชียงคาง แสลงปาง ศรีทันทร¹
 เป็นต้น

การเก็บส่วยส่งหลวงมูลนายของไพร่ส่วยที่อยู่ตามหัวเมืองต่าง ๆ จะเป็นผู้
 คัดถามและเร่งรัดเอาจากไพร่ จะแบ่งหน้าที่รับผิดชอบออกเป็นกอง ๆ แล้วนำส่ง
 เจ้าเมือง เจ้าเมืองก็จะแต่งตั้งกรมการไว้เป็นผู้นำส่วยมาส่งยังเจ้าพนักงานในกรมที่ตน
 สังกัดอยู่ ณ กรุงเทพฯ² เช่น สมุหบัญชีกรมพระคลังแสงรับเหตักน้ำที่ สมุหบัญชีกรมพระคลัง
 รับงาช้าง ชีตึง น้ำรัก สมุหบัญชีกรมมหาดไทยรับเงิน ฯลฯ เป็นต้น³ เจ้าหน้าที่เมื่อได้
 รับส่วยไปแล้ว ก็จะบันทึกลงในบัญชีให้เรียบร้อย พร้อมออกใบรับ⁴ มอบให้กรมพระคลัง
 มหาสมบัติรักษาไว้อีกทีหนึ่ง เสร็จแล้วก็นำเรื่องเสนอให้สมุหนายกได้ทราบ จากนั้นจะมี
 หนังสือจากสมุหนายกแจ่งกลับไปยังเจ้าเมืองให้ทราบว่า ได้รับมอบส่วยไว้แล้วเท่าไร ยัง
 ขาดอยู่อีกเท่าไร ถ้าเมืองใดยังคงค้างอยู่ สมุหนายกจะเร่งรัดทวงให้เจ้าเมืองจัดการส่ง
 มอบส่วยไปให้ครบถ้วน

¹ กทข. จดหมายเทศุรัชกาลที่ 5 เลขที่ 16 จ.ศ.1194

² กทข. จดหมายเทศุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 38 จ.ศ.1197 หนังสือเจ้าพระยา
 บดินทรเดชา เรื่องส่งเงินส่วย, เลขที่ 24 จ.ศ.1199 จดหมายเทศุเจ้าพระยาบดินทรเดชา
 เรื่องส่งกรวามส่วย เมืองพระตะบอง

³ กทข. จดหมายเทศุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 30 จ.ศ.1195

⁴ กทข. จดหมายเทศุรัชกาลที่ 3 เลขที่ 29 จ.ศ.1194



บางเมืองเจ้าเมืองก็จะแจ้งเหตุมาถึงการกางส่วยให้สมุหนายก เมื่อนำกราบบังคมทูลอาจะได้รับพระมหากรุณาธิคุณเล็กส่วยที่ค้างในปีนั้นไปก็ได้อีก เช่น ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เจ้าเมืองชนบทได้รับพระมหากรุณาธิคุณเล็กส่วยทองคำฝูในปีมะเส็ง จากหลักฐานปรากฏดังนี้

หนังสือเจ้าพระยาจักรีมาถึงพระจันทประเทศเจ้าเมืองชล ปรากฏว่าได้มีทองคำฝูในปีมะเส็งค้างอยู่ สมุหนายกก็ไกรกราบบังคมทูลให้ทรงทราบวาที่ขาดไป เพราะพระยาอภัยภักดีโคกเกตุเอาเลขชนบท และเลขกองส่วยทองคำตามหัวเมืองมาเตรียมทัพ ท้าราชการอยู่ ณ เมืองนครราชสีมา พวกตัวเลขจึงมีใครอนทูลตามฤดูกาลไป ทองจึงขาด จึงโดยยกเลิกส่วยทองคำฝู ปีมะเส็งที่ค้างอยู่ มีให้หลวงเอาคองไป¹

3. การลักเลขและหัวฝูไพรพล ซึ่งเป็นอีกหน้าที่หนึ่งของสมุหนายก โดยปกติการลักเลขหัวฝูไพรพลมักจะทำพร้อมกันไป การรักษาทะเบียนทางขวามือหัวฝูไพรพลทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ทั้งในกรุงและหัวเมือง แต่เดิมเป็นหน้าที่ของกรมพระสุรัสวดี² ซึ่งเท่ากับเป็นผู้ถือบัญชีรวม เพื่อควบคุมมหาดไทยและกลาโหม ในการจ่ายเลขไปตามกรมกองต่าง ๆ ครั้นต่อมาเมื่ออัครมหาเสนาบดี และเสนาบดีกรมพระคลังมีอำนาจบังคับบัญชาหัวเมืองมากขึ้น จึงทำให้อำนาจของสัสดีในเมืองหลวงได้ลดน้อยลงไป³ จึงทำให้กรมพระสุรัสวดีรู้จำนวนไพรพลไม่ถูกต้อง เมื่อทำงานไม่สะดวกก็ไม่อยากจะเกี่ยวข้อง

¹ กษ. จดหมายเหตุการณ์ที่ 3 เลขที่ 58 จ.ศ. 1199 สารตราเจ้าพระยาจักรีถึงพระจันทประเทศเจ้าเมืองชนบท ตอบได้รับบอกส่งทองคำฝู

² กษ. จดหมายเหตุการณ์ที่ 5 เลขที่ 2523 ชื่อธรรมเนียมขุนนางสยาม, องค์การข้าราชการ, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 23, หน้า 27.

³ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน", ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 135.

กับไพร่พลในหัวเมืองต่อไป ทั้งที่ความเป็นจริงแล้ว ก็ยังมีโคเล็กประเพณีที่ยืนยันกันว่า
 ให้แก่กรมสุรัสวดี อำนาจของกรมสุรัสวดีในสมัยรัตนโกสินทร์จึงลดน้อยลงไปมาก ซึ่งจะได้
 ใ้คอย่างชัดเจนจากการชำระเลขแคะครั้ง โปรคเกล้าฯ ให้บุคคลอื่นทำหน้าที่แทน
 เช่น ในรัชกาลที่ 3 ในปี พ.ศ.2368 ได้โปรดเกล้าฯ ให้พระยาพระคลังว่าที่สมุหพระกลาโหม
 (คึก) เป็นแม่กองรวมชำระเลข กับพระยาราชสุภาวดี (สิงห์) แต่ในการชำระเลขอีกครั้ง
 หนึ่งในหัวเมืองภาคใต้ พ.ศ.2391 ก็ไม่มีขุนนางผู้ใหญ่ในกรมสุรัสวดีร่วมด้วยคงโปรดเกล้าฯ
 ให้เจ้าพระยาพระคลังว่าที่สมุหพระกลาโหม (คึก) ไปเป็นแม่กองสักเอง² ในรัชกาลที่ 4
 โปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระยาฯ ทั้งสองพระองค์³ เป็นแม่กองสักเลข⁴ สำหรับกรม
 พระสุรัสวดีมีบทบาทเพียงเป็นเจ้าหน้าที่ร่วมไปเินกองสักเลขเท่านั้น ส่วนอำนาจที่เกี่ยวข้อง
 กับกองสักเลข และทำบัญชีไพร่พลที่เคยมี ก็อยู่ภายใต้อำนาจของแม่กองใหญ่ทั้งสิ้น ทั้งนี้ก็
 เพื่อต้องการใหญ่ที่มีอำนาจใ้ควบคุมการสักเลขและทำบัญชีไพร่พลใ้คอย่างสมบูรณ์ครบถ้วน
 และเกิดการสูญเสียชีวิตไพร่น้อยที่สุด

1 เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3,

1 : 24

2 เรื่องเดียวกัน, หน้า 134 และสุกัญญา บำรุงสุข อ่างใน กจร. ร.4
 เล่มที่ 19 เลขที่ 70 จ.ศ.1221 บัญชีแม่กองข้าหลวงสักเลข เมืองปักษ์ใต้เนือความ
 เกี่ยวกับการสักเลข ปี พ.ศ.2391

3 สมเด็จพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ (ดิศ) กับสมเด็จพระยาบรมมหา
 พิษณุวาที (ทัต)

4 สมเด็จพระยาตากำรราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์
รัชกาลที่ 2, 1 : 53-54.

ในสมัยรัตนโกสินทร์จะมีการห้ามผู้นิโพรพช ข้าราชการไพร่กันั้นใหม่ทุกครั้งทีเปลี่ยนรัชกาล ซึ่งถือเป็นพระราชประเพณีที่พระเจ้าแผ่นดินทรงทำต่อเนื่องจากพิธีบรมราชาภิเษก¹ ดังปรากฏในพระราชพงศาวดาร รัชกาลที่ 2 ว่า

• • • มัคนี้พระบาทสมเด็จบรมนาถบรมพิตร พระพุทธเจ้าอยู่หัวเสด็จปราบดาภิเษกเศวตฉัตร เสวยราชสมบัติใหม่ ตั้งใจจะรักษาพระบรมพุทธศาสนา และไพร่ฟ้าชาวแผ่นดิน มีให้เป็นอันตรายแกชาศึกใด จึงมีพระรชโองการสั่งให้การสักเลขหมายใหม่. . .¹

การสักเลขครั้งนี้ได้กระทำภายหลังที่รัชกาลที่ 2 ขึ้นครองราชสมบัติได้เพียง 2 ปี ในรัชกาลที่ 4 คือใน พ.ศ.2398 ได้ปรากฏสารตราของเจ้าพระยาจักรี เรื่องห้ามผู้นิโพรพชสามะโนคร้ว และตั้งกองสักเลขหัวเมืองว่า

สารตราเจ้าพระยาจักรี...จึงโปรดเกล้าฯ ให้รู้ชานหลวงออกไปเดินสวนเดินมา และห้ามผู้นิโพรพชจำนวนเลข สักขอมือหมายหมายให้เสียใหม่ ตามแบบอย่างพระเจ้าอยู่หัวทุกพระองค์ ซึ่งเสด็จเสด็จกัด้วยราชสมบัติ แด่ปางก่อน. . .²

แต่ในบางรัชกาลหากมีความจำเป็นเฉพาะกรณี ก็อาจจะมีการชำระเลขเฉพาะภูมิภาคอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนับเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้เพื่อต้องการทราบจำนวนเลขที่เพิ่มขึ้น เป็นการตรวจสอบจำนวนเลขให้ถูกต้องตามความเป็นจริง เพื่อเป็นกำลังทัพในการทำสงคราม เช่น ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย มีการชำระเลขครั้งแรก เมื่อ พ.ศ.2353 (เป็นปีที่ 2 ในรัชกาล) ซึ่งถือว่าเป็นการชำระเลขตามประเพณี ครั้นในปี

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมทิพย์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 2,

² กพช. จหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 216 จ.ศ.1217 สารตราเรื่องห้ามผู้นิโพรพชสามะโนคร้ว และตั้งกองสักเลขหัวเมือง

พ.ศ. 2363 ได้ข่าวว่าพม่าจะโจมตีไทยทางภาคใต้ จึงได้มีการชำระเลขหัวเมืองภาคใต้อีกครั้งหนึ่ง¹ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการชำระเลขตามประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2368 แต่เมื่อมีศึกสงครามกับญวน จึงได้มีการชำระเลขแถบหัวเมืองทิศตะวันออก เขมรป่าดง 31 เมือง ใน พ.ศ. 2380 โดยเจ้าพระยามหินทรเทศาได้แต่งข้าหลวงแยกย้ายกันไปทำบัญชีไพร่หัวเมือง² และใน พ.ศ. 2391 โปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาพระคลัง ว่าที่สมุหพระกลาโหม กับขุนนางคุมกองสั๊กออกไปสั๊กเลขทางแถบหัวเมืองฝ่ายตะวันตก³

สาเหตุที่มีการชำระเลขไพร่ขึ้นนี้ก็เพื่อจะสะสมจำนวนเลขไพร่ที่ท้าวไว้ในรัชกาลก่อน ๆ ให้ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงในรัชกาลปัจจุบัน เพราะจำนวนเลขไพร่ที่ชำระไว้ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เช่น เลิกบางคนที่อายุเกิน 70 ปี บางคนพิการ บางคนตาย บางคนก็หลบหนี บางคนบวชเป็นพระภิกษุ บางคนก็ย้ายสังกัดจากไพร่สม เป็นไพร่หลวง บางคนก็ขายตัวเป็นทาส บางคนก็อายุถึงแก่กรรมต้องเพิ่มชื่อในทะเบียน ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องชำระเลขไพร่ใหม่ทุกครั้งที่เปลี่ยนรัชกาล

การสั๊กเลข คือ การเขียนตัวอักษรที่บอกชื่อ เมือง ชื่อกรม มุณนายคนสังกัดของไพร่นั้นไว้ที่ข้อมือควยเส้นหมึก แล้วเอาเหล็กแหลมแทงตามรอยเส้นหมึกให้ลึกอยู่ที่เนื้อลบไม่ออก การที่ต้องทำอย่างนั้นก็เพื่อจะไต่ตราบว่าไพร่สังกัดอยู่กรมใด เมืองใดใครเป็นมุณนายแม้ไพร่จะหลบหนี ก็สามารถจะติดตามเอาจากมุณนายได้

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3,

1 : 169-170.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

³ สุภัญญา บารุงสุข, "อ่านจากหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์", หน้า 67.

โดยปกติการสักเลขนั้น จะสักให้เห็นไข่มุกเจม อาจจะเป็นข้อมือ¹ หลังมือ² แขนใกล้ข้อมือ³ ทั้งด้านในและด้านนอก เมื่อเปลี่ยนรัชกาลแต่ละรัชกาลซึ่งจะเป็นที่สังเกตได้ง่ายกว่าที่อื่น สมุหนายกจะมีบัญชีทางวาวไพรพล หรือเรียกว่า "ทะเบียนทางวาวบัญชีไพรพล" ของบรรดาไพร่ที่อยู่ในกรม กอง และหัวเมืองฝ่ายเหนือที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ในการพิจารณาการเกณฑ์กำลังทัพ เกณฑ์แรงงาน และส่วยสิ่งของ ให้เป็นไปตามกำลังความสามารถและความเหมาะสมของแต่ละกรม และแต่ละเมือง ซึ่งปรากฏหลักฐานการเกณฑ์จากหัวเมืองต่าง ๆ มากน้อยไม่เท่ากัน

การทำบัญชีไพร่พลและการสักเลขนั้น จะของทำบัญชีสำมะโนครัว⁴ หรือทะเบียนราษฎรเสียก่อน แล้วจึงคัดเฉพาะชายจากบัญชีทะเบียนราษฎรมาเป็นทะเบียนเลข จากทะเบียนเลขนี้จึงจะรู้จำนวนไพร่พลที่จะต้องนำมาสัก

ส่วนการชำระเลขไพร่เพื่อสักหมายหมู่ จะกระทำเมื่อไรนั้น จะมีหมายประกาศบอกกล่าวบรรดาเจ้าเมือง กรมการ และราษฎร ให้รู้กันโดยทั่วว่าได้โปรดเกล้าฯ ให้เจ้าหน้าที่ออกมายชำระเลขเมื่อใด

¹ องค์การกำสุรสุธา, ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394-2400, หน้า 136-139.

² กทข. รัชกาลที่ 4 เลขที่ 216 จ.ศ. 1217 สารตราเรื่องทำบัญชีสำมะโนครัว และตั้งกองสักเลขหัวเมือง

³ ชัย เรื่องศิลป, สังคมไทยสมัยโบราณ-ก่อนศตวรรษ 25, หน้า 206.

⁴ กทข. จดหมายเหนือรัชกาลที่ 4 เลขที่ 216 จ.ศ. 1217 สารตราเรื่องทำบัญชีสำมะโนครัวและตั้งกองสักเลขหัวเมือง

ไพร่ที่อยู่ในกรมต่าง ๆ และหัวเมืองชั้นในที่อยู่ในใกล้ ๆ เมืองหลวง ก็ยังอยู่ในการดูแลของกรมสุรัสวดี แต่กรมสุรัสวดีก็เป็นกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาของสมุหนายกนั่นเอง ส่วนไพร่ที่อยู่หัวเมืองชั้นนอกออกไปก็คงเป็นหน้าที่ของสมุหนายกเช่นเดียวกัน โดยทางเมืองหลวงจะส่งชาวหลวงออกไปสัก ในการสักเลขจะมีแม่กองอยู่หลายกอง ซึ่งแยกย้ายกันไปตั้งกองสักตามหัวเมืองใหญ่ ๆ เช่น นครราชสีมา พิษณุโลก หล่มสัก เป็นต้น กองสักเลขจะสักทั้งไพร่หัวเมือง เมืองชั้น และเมืองใกล้เคียงด้วย

การสักเลขตั้งแต่วันที่ 1 ถึงตอนปลายรัชกาลที่ 3 จะส่งชาวหลวงออกไปสักเอง แต่หลังจากปลายรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2384) ก็มีการเปลี่ยนแปลงการสักเลขโดยให้หัวเมืองสักเอง เมื่อสักเสร็จแล้วก็ส่งบัญชีหางวาวจำนวนเลขไปที่กรุงเทพฯ เพื่อเก็บไว้ตรวจสอบกัน ซึ่งใบบรรณกฤเมื่อคราวสักเลข เมื่อ พ.ศ. 2388 ที่นครราชสีมาและเมืองชั้น ว่า

๐.๐ การสักเลขต่อไปจะมีให้แม่กองชั้นที่นครราชสีมา แต่ให้เจ้าพระยามุนครราชสีมาจับแจกสักที่เมืองนครราชสีมาเลย เพียงแต่จะส่งชาวหลวงกำกับข้างสักขึ้นไป แคนทิดหางวาวจำนวนเลขไว้สอบสวนกันเท่านั้น. . .²

ที่เป็นเช่นนั้นเพราะจะทำให้การสักเลขใช้เวลาเร็วขึ้น และนครราชสีมาที่มีฐานะเป็นเมืองเอก พอที่จะควบคุมดูแลและแทนเมืองหลวงได้

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน", ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 135-136.

² กทข. จดหมายเหตุนครราชสีมาที่ 3 เลขที่ 247 จ.ศ. 1207 สารตราขารเลขหนูนครราชสีมาและเมืองชั้น

การสักเลขในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้วาสมุหนายกมิได้
เป็นแม่กองใหญ่ในการสักเลขก็ตาม แต่สมุหนายกก็ยังมีส่วนในการสักเลขด้วย กล่าวคือ
สมุหนายกจะต้องมีสารตราไปยังเจ้าเมืองต่าง ๆ เพื่อให้ทราบว่าใครเป็นแม่กองสัก
เพราะถ้าเกิดปัญหาขึ้น แม่กองสักจะเป็นผู้ตัดสิน ซึ่งสมุหนายกจะเป็นผู้มีหน้าที่บอกกล่าว
หัวเมืองให้บริบูรณ์ เพื่อจะได้ให้ความร่วมมือในการสักเลขด้วย เมื่อสักเลขเรียบร้อยแล้วก็
จะได้จำนวนเลขของเมือง เลขกองนอก เลขกองสวย เลขข้าเจ้าบาวนาย และเลขจรจัด
หาสังกัดมุลนายมิได้ และเจ้าเมืองกรมการ เจ้าหม่อมตนาย นายบัญชีทางวาวมาตรวจบัญชี
กับข้าหลวงกองสักใหญ่ถูกต้องว่ามีไพร่อยู่เท่าใด เป็นคน ฝีมือ ดกตง จำหน่ายออก
เพราะชรา คาย และบวชไปเท่าใด¹ เมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้วก็มอบบัญชีทางวาวจำนวน
เลขไพร่ไว้กับสัสดีหัวเมืองเก็บไว้ทางหนึ่ง แม่กองใหญ่ทางหนึ่ง แล้วแม่กองใหญ่ก็จะรวบรวม
รวมบัญชีทั้งหมดเข้าไปยังกรุงเทพฯ²

ระยะเวลาของการสักเลขนั้น ไม่มีจำกัดเวลาที่แน่นอน ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับ
จำนวนไพร่จะต้องสักว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าใด เช่น ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระ
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการคัดบอกพระยานครราชสีมาเกี่ยวกับการสักเลขว่า

¹ กหข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 5 เล่มที่ 28 จ.ศ.1246 สำนัที่ 21

² กหข. จดหมายเทศุ์รัชกาลที่ 4 เลขที่ 216 จ.ศ.216 จ.ศ.1217

สารตราเรื่องทำบัญชีสามะโมครัว และตั้งกองสักเลขหัวเมือง

พระวังกับข้าหลวงไปตั้งกองสักเลขอยู่ที่ เมืองหล่มสัก ใต้ลงมือสักเลข
 แต่ 5 7 7 คำ ปีมะเมีย ถึง 7 7 7 คำ สักโคเลขเดิมเลขขึ้น ดังนี้

เมืองหล่มสัก	954 คน	}	1,149 คน	}	รวมกันได้ 2,708 คน ¹
เมืองเพชรบูรณ์	128 คน				
เมืองชิน	67 คน				
วัน 6 15 8 คำ สักโคเลขดังนี้		}	1,559 คน		
เมืองหล่มสัก					
เมืองเพชรบูรณ์					
เมืองชิน					

และเมื่อคราวรัชกาลที่ 4 โปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระยามรรมหาพิชัยญาติ (ทัต) เป็นแม่กองสักเลขที่ใดกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน 4 เดือน² ในบางหัวเมืองที่มีเมืองขึ้นมาก และเมืองใกล้เคียงมารวมสักด้วย ก็อาจจะใช้เวลาสักเลขชาระบัตินาน อาจจะประมาณ 1-2 ปี ก็ได้

อำนาจหน้าที่ศาล

ลักษณะการศาลในสมัยรัตนโกสินทร์ ก่อนจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น คือก่อน พ.ศ. 2436 นั้น การพิจารณาคดีสันตติความทั้งหลายยังกระจัดกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ และการพิจารณาคดีสันตติความก็ได้กระทำตามขั้นตอน ซึ่งรวมรับผิดชอบกันอยู่หลายกรม เช่น เมื่อมีคดีจะฟ้องร้อง ก็จะมีกรมรับฟ้องเรื่องราวต่าง ๆ เมื่อรับฟ้องแล้วก็นำเสนอไปยังกรมตุลาการ เพื่อซักไซ้ไต่ถามโจทก์ประกอบการศึกษาว่า ควรสั่งฟ้อง หรือยกฟ้อง จากนั้นกรมรับฟ้องก็จะจ่ายฟ้องไปยังศาลต่าง ๆ สุกแต่คำว่าลักษณะความผิดนั้นจะเข้าข่ายอำนาจของศาลในกรมใด ตามลักษณะของคดีความ เช่น

1 กพร. จกหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 41 จ.ศ. 1220 คัดบอกพระยานครราชสีมา
 2 องค์การการกุศลสภา, ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394-2400. หน้า 137.

ศาลหลวง พิจารณาความอุทธรณ์¹

ศาลนครบาล พิจารณาความโจรผู้ร้าย ปล้นสะดม เป็นความมหันตโทษ²

ศาลอาญานอก พิจารณาคดีอาชญากรรมที่มีผู้ตีไว้ในกฎหมายลักษณะอาชญากรรม³

ศาลา

ศาลต่าง ๆ เหล่านี้จะสังกัดขึ้นอยู่กับกรมใดกรมหนึ่ง เช่น ศาลหลวง ขึ้นกับกรมมหาดไทย ศาลนครบาลขึ้นกับกรมนครบาล ศาลอาญานอกขึ้นกับกรมกลาโหม ฯลฯ แต่ละศาลจะมีตราการเป็นผู้จุดคำฟ้อง และคำให้การโดยการสืบพยานโจทก์และจำเลยแล้วจดบันทึกไว้ เรียกว่า "สำนวน" จากนั้นก็จะส่งสำนวนไปให้ตุลาการพิจารณาคัดสินซึ่งเรียกว่าใครแพ้ใครชนะ แล้วให้เจ้ากรมแพ่งกลาง แพ่งเกษมเป็นผู้วางบทลงโทษ แล้วส่งไปให้ตราการไปยังคัมภีร์ที่หนึ่ง⁴

สำหรับสมุหนายกซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชากรมมหาดไทย มีหน้าที่ดำเนินการศาล คือการชำระคดีความในกรุง และชำระคดีความหัวเมือง

¹ ชัย เรื่องศิลปะ, สังคมไทยสมัยโบราณก่อนศตวรรษ 25 หน้า 179. และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัส..." ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 140. และพระยานิติศาสตร์ไพศาล, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิริยการพิมพ์, 2502) หน้า 323.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 318.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 317.

⁴ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัส..." ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 138.

1. การชำระคดีความในกรุง ศาลในกรุงที่รับผิดชอบกลาง ที่ขึ้นกับกรมมหาดไทย มี 3 ศาล คือ

ก. ศาลหลวง มีขุนบริบทประจำศาล เป็นศาลที่ว่าการความอุทธรณ์ ทั้งในกรุงและหัวเมือง เป็นการอุทธรณ์เหตุความกล่าวหากระทำความผิดและสมักนักการในศาลอื่น ที่ดำเนินการพิจารณาไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเรียกค่าอาชวกรรมเนียมเกินพิภค รวมทั้งความฟ้องพยานด้วย คดีความทั้งในกรุงและหัวเมือง เมื่อคดีความชำระไม่ได้ จึงเข้ามาฟ้องศาลหลวงและประทับฟ้องไปศาลอุทธรณ์ แต่ต่อมาปรากฏว่ามีคดีความอุทธรณ์คงค้างมาก ลูกขุนไม่สามารถจะชำระความได้รวดเร็วตามพระราชประสงค์ของพระเจ้าแผ่นดินที่จะช่วยระงับทุกข์ของราษฎรให้แล้วเสร็จไปโดยเร็วได้จึงอนุญาตให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงพิจารณาคดีที่มีราษฎรอุทธรณ์ได้ แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าจะเริ่มใช้ตั้งแต่รัชกาลใด "จึงได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้อธิบดีเจ้ากระทรวง รับเรื่องราวราษฎรอุทธรณ์กล่าวโทษเจ้าเมือง กรมการ และกระลาการในกรมนี้ ๆ ได้" ดังนั้น ความอุทธรณ์หัวเมืองที่สมุหนายกได้อ่านาจอพิจารณาทั่วประเทศนั้น ได้แบ่งหน้าที่การพิจารณาไปยังกรมต่าง ๆ เช่น กรมกลาโหม กรมพระคลัง กรมนครบาล ฯลฯ เป็นต้น ในรัชกาลที่ 4 ได้ปรากฏว่าถ้ามีคดีความอุทธรณ์ก็สามารถยื่นเรื่องราวขอเสนาบดีกรมนั้น ๆ ได้โดยตรง

1 กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 654-655.
2 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัส...",

ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 140.

* คำว่า "สมักนักการ" น่าจะเป็นคำตำแหน่งอย่างหนึ่งในศาล แต่จะมีศักดิ์เท่าไร หน้าที่อย่างไร โดยชัดเจน ยังหาไม่ได้ (เชียร เจริญวัฒนา. ปลัดกระทรวงยุติธรรม. สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2527.)

3 อานรายละเอียดใน ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. ของพระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, หน้า 323.

4 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัส...", ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 140.

ไม่ต้องมายืนต่อศาลหลวงแห่งเดียวเหมือนอย่างที่เคย ซึ่งจะช่วยให้การพิจารณาคดีความเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น แต่ถ้าเจ้ากระทรวงไม่รับเรื่องราวก็สามารถที่จะมาฟ้องร้องยังศาลหลวงได้ และศาลหลวงก็จะประทับฟ้องกลับไปยังกระทรวงนั้นอีก¹

ข. ศาลราษฎร ชำระความอาญาซึ่งจำเลยเป็นตระลาการ มีขุนเทพอาญาอยู่ประจำศาล มีหน้าที่พิจารณาคดีความอุทธรณ์ที่ความกล่าวหากระลาการและสมภักนัการว่ากระทำผิดทางอาญา เช่น "เขียนถึงกษัตริย์ข่มขืนคู่ความ เพื่อให้จ่ายทรัพย์สินแทน"²

ค. ศาลสำราจ หรือกระทรวงอาญาจักร³ มีขุนอาญาจักรอยู่ประจำศาล มีหน้าที่พิจารณาคดีอุทธรณ์ที่ความกล่าวหาตัวเองว่า "พิจารณาแปลงความ ลายมีช้ ซึ่งลอบหมอบความ มิได้เป็นญาติว่าเป็นญาติ"⁴ แต่ปรากฏว่าไม่ว่าจะมีความที่จะให้ศาลชำระ จึงกลายเป็นกระทรวงร่าง คอมากายหลังก็ได้อกลายเป็นศาลอีกศาลหนึ่งที่ใช้ชำระความอะไร ๆ ทั่วไป ไม่มีกำหนด⁵

แม้ว่าศาลทั้งสามดังกล่าวจะขึ้นกับกรมมหาดไทยก็ตาม แต่สมมุติหากก็ไม่มีอำนาจที่จะบังคับการตัดสินคดีแก่อย่างใด กล่าวคือ จะต้องส่งเรื่องราวในอุทธรณ์เป็นผู้พิจารณาตัดสินตามระบบของการศาล ทั้งนี้เพราะระบบการศาลของไทยนั้นจะต้องขานเจ้าหน้าที่กรมต่าง ๆ

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัส..."
ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 146.

² ชัย เรื่องศิลป์, สังคมไทยสมัยโบราณก่อนศตวรรษ 25 หน้า 179.

³ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัส..." หน้า 141.

⁴ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง หน้า 654.

⁵ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัส..."
ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 141.

หลายชั้นคอน สมุหนายกก็เป็นแค่เพียง "จะช่วยให้ความั่นใจวาทพวแก่กัน อย่าให้มิตที่ซึกของที่จะเกิดขึ้นด้วยคความและระลาการ จะไม่ทำการให้เกินไปเสมอ ๆ นั้นอย่างเดี่ยว"¹ แต่คคทิมมายังศาลกรมมหาคไทยนั้น จัวน เกเป็นความอุทธรตทั้งสิ้น

2. การชำระคดีความหัวเมือง หมายถึง คคความที่เกิเกิดขึ้นในหัวเมืองฝ่ายเหนือ ซึ่งอยู่ในขอบเขตริมผดขอบ และอยู่ภายใตการบงกับบัญชาของสมุหนายก ได้แก่ การพิจารณาความแพงและความอาญา²

ในท้องที่หัวเมืองเมื่อราษฎรเป็นความฟ้องร้องกัน ก็จะยื่นฟ้องตเจ้าเมือง เจ้าเมืองก็จะมีคำสั่งให้กรมการในหัวเมืองเป็นระลาการชำระคดีความ ตามตำแหน่งและตามกฎที่มิไว้ในระชธรมนญ³ เช่น ความนกรบาด ให้กรมการตำแหน่งเมือง ชาระความเกี่ยวกับที่ลิม ที่นาให้กรมการตำแหน่งนาชำระ เป็นต้น สถานที่ชำระความ ก็มักจะใช้ศาลากลาง⁴ เมื่อระลาการชำระความและบันทึกส่วนวนจากการสืบพยานทั้งโจทก และจำเลยแล้ว ก็นำไปให้ศาลพิจารณาชี้ขาด ศาลหัวเมืองที่ทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดทำหน้าที่เป็นลูกขุนแทน ได้แก่ เจ้าเมือง⁵ และกรมการที่มีโตแต่งตั้งให้เป็นระลาการ สาเหตุที่

¹ พระบาทสมเดจพระเจ้าจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชนิพนธ์...", ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 139.

² พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, หน้า 325.

³ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, หน้า 364.

⁴ กจช. ร5. รล-มท เดิม 2 จ.ศ.1231 ว่าด้วยทำศาลากลางสำหรับชำระคดีความ และเก็บหนังสือออกทองตราขมบังคับราชการต่าง ๆ และสมเดจกรมพระยาถาวรราชานุภาพ, "สภาพเมืองนครสถาปนากระทรวงมหาคไทย", อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระตั้งสถาปนากระทรวงมหาคไทยครบรอบ 60 ปี หน้า 261.

⁵ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง หน้า 77.

ต้องให้เจ้าเมืองและกรมการทำหน้าที่เป็นลูกขุนแทน ก็เพราะลูกขุนที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีอยู่ใน
กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นกรไต่ถามเกินกว่าจะมาขอคำปรึกษา และคงจะไม่สะดวกด้วยประการ
ต่าง ๆ เมื่อศาลหัวเมืองตัดสินว่าฝ่ายใดชนะ ฝ่ายใดแพ้แล้วก็จะมีการลงโทษปรับผู้แพ้เพื่อ
ให้เกิดความยุติธรรม และมีให้เจ้าเมืองกรมการปรับเอาตามอำเภอใจ จึงไม่มีข้อบังคับส่ง
ส่งสำนวนไปให้เมืองใกล้เคียงเป็นผู้ปรับใหม่ ซึ่งได้กล่าวไว้ในพระราชกำหนดเก่า ว่า

๐ . . . ถ้าเนื้อความเมืองสิงห์บุรีส่งไปให้กรมการเมืองสุพรรณบุรีปรับ ถ้าเนื้อความ
เมืองสุพรรณบุรีส่งไปให้กรมการเมืองสิงห์บุรีปรับ ถ้าเนื้อความเมืองวิเศษไชยชาญ
ส่งไปให้กรมการเมืองสุพรรณบุรีปรับ ถ้าเนื้อความเมืองราชบุรีส่งไปให้กรมการเมือง
วิเศษไชยชาญปรับ . . . ถ้าเนื้อความหัวเมืองระยะทางไกลกัน 2 คัน 3 คัน 4 คัน
ไรรัให้วากลวกันแต่ในเมืองนั้นเอง . . .¹

การปรับใหม่จะต้องให้เจ้าเมือง ปลัด ยกกรมมิตร และกรมการร่วมประชุมพร้อม
กัน แล้วจึงปรับไปตามพระธรรมนูญ²

การชำระคดีความในหัวเมือง สามารถที่ชำระคดีความได้ทุกประเภท นอกจาก
คดีใดที่เจ้าเมืองไม่สามารถจะตัดสินได้ ก็ส่งไปพิจารณาที่กรุงเทพฯ³ เช่น คดีความอุทธรณ์
ก็จะสามารถส่งเรื่องราวและจำเลยผู้ต้องหาส่งไปยังศาลหลวง⁴ ซึ่งเป็นศาลรับความ

¹ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง หน้า 634-635.

² เรื่องเดียวกัน

³ กษ. จดหมายเหตุนั้นกาลที่ 3 เลขที่ 132 จ.ศ. 1205
หนังสือพระยาศรีสทเทพ ถึงพระวิเศษไชยโย เจ้าเมืองฉะเชิงเทรา

⁴ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัส . . ."
ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 146.

อุทธรณ์หัวเมือง และขึ้นตรงต่อสมุหนายก หรือคดีร้ายแรง เช่น คดีโจรผู้ร้ายปล้นฆ่า เจ้าทรัพย์ได้รับความเสียหาย และต้องเสียค่าปรับจำนวนมาก ก็สามารถยื่นเรื่องราวต่อ ศาลกรมพระนครบาลได้ หรือคดีความผิดที่เจ้าเมืองคัดสินไม่ถูกก็จะส่งเรื่องมายังอธิบดี กรมที่เกี่ยวข้อง ให้พิจารณาคัดสิน เป็นคน

การพิจารณาความอุทธรณ์ หลังจากไต่แยกไปให้กับกรมอื่น ๆ รั้งไปพิจารณาเอง แล้ว การชำระคดีความอุทธรณ์ที่เคยฟ้องศาลหลวงแห่งเดียวกันจะลดน้อยลงไป เท่ากับ เป็นการแบ่งเบาภาระกิจของศาลในกรมมหาดไทยไปด้วย แลขณะเดียวกันก็กลับไปเพิ่มอำนาจ การพิจารณาคดีความอุทธรณ์ใหม่แก่อธิบดีเจ้ากรมอื่น ๆ ซึ่งจะต้องมีหน้าที่ในการแต่งตั้งขุนนาง ในกรมของตนขึ้นทำหน้าที่เป็นครุลาการชำระคดีความ แม้ว่าการชำระคดีจะแบ่งแยกไปยัง กรมต่าง ๆ ก็ตาม ในรัชกาลที่ 5 ได้ปรากฏว่ามีคดีความแพ่ง อาญา อุทธรณ์ นครบาล ยัง ค้างคั่งค้างอยู่ตามศาลต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ มากมายหลายร้อยเรื่อง บางเรื่องก็เป็นระยะเวลา 1 ปีบ้าง 2 ปีบ้าง และ 3 ปีบ้าง พระองค์ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าหน้าที่รับเรื่องชำระคดี ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

อำนาจหน้าที่งานภาษีอากร

ภาษีอากร ถือว่าเป็นรายได้สำคัญอันหนึ่งที่นำมาใช้ประโยชน์ต่อแผ่นดิน แต่เนื่องจาก ระบบภาษีอากร ก่อนที่จะปรับปรุงในรัชกาลที่ 5 นี้ ยังไม่รัดกุม กระจุกกระจายอยู่ตาม กรมต่าง ๆ จึงทำให้เงินที่รัฐจะนำไปใช้จ่ายก็กระจุกกระจายไปทั่ว ที่ได้ก็ไม่เต็มเม็ด เต็มหน่วย แต่รัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินปรับปรุงประเทศในด้านต่าง ๆ เป็นจำนวน

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัส..."

มาก การที่รัฐมีรายได้ไม่เพียงพอ รัฐจึงต้องแสวงหาออกไปค้าขายกับต่างประเทศ¹ แต่การค้าสำเภาประสบกับการขาดทุนได้เช่นเดียวกันเมื่อเรือสำเภาอัปปางลงมอญ ๆ ดังนั้นรัฐจึงได้มีวิธีการหารายได้โดยใช้ระบบเอกชนผูกขาดภาษีขึ้น แทนที่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง แต่การผูกขาดภาษีอากรบางประเภท ได้จัดทำขึ้นมาตั้งแต่ปลายสมัยอยุธยา จนกระทั่งถึงรัตนโกสินทร์ ในรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 ได้ให้เอกชนผูกขาดภาษีอากรบางชนิด เช่น "อากรบ่อนเบี้ย อากรสุรา"² เป็นต้น ครั้นถึงรัชกาลที่ 3 เมื่อไทยทำสัญญาค้าขายกับอังกฤษ เมื่อ พ.ศ. 2369 นั้น ไทยต้องยกเลิกระบบผูกขาดการค้าโดยพระคลังสินค้าของหลวง³ ทำให้รัฐขาดรายได้จากการผูกขาด จึงโปรดฯ ให้เอกชนรับผูกขาดภาษีสินค้าเพิ่มขึ้นถึง 38 ประเภท⁴ เพื่อทดแทนรายได้ที่ขาดไป จึงทำให้เกิดระบบเจ้าภาษีนายอากรขึ้น ภาษีที่เอกชนผูกขาดส่วนมากเป็นสินค้าที่พ่อค้าต่างชาติต้องการ เช่น ภาษีพริกไทย ไม้ฝาง ไม้แดง เก็ดือ น้ำมันค้าง ๆ ฯลฯ⁵ ในรัชกาลที่ 4 ได้มีการประมูลผูกขาดภาษีอากรกว้างขวางขึ้นกว่าเดิมมาก เพราะผู้ที่รับทำภาษี สามารถที่จะเสนอชนิดของภาษีใหม่ ๆ ขึ้นมาได้อีก เช่น จีนจ้อหลี่ เป็นเจ้าผูกขาดภาษี 22 ชนิด ในหัวเมือง

¹ กทข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เล่มที่ 74 จ.ศ. 1226 เรื่องภาษีอากรในเมืองไทย แยกก่อนภาษีสี่ 9 อย่าง

² วอลเตอร์ เอพี เวลดา, แผนกพิธีพระนั่งเกล้า, แปลโดย นิจุ ทองโสภิต (พระนคร : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514) หน้า 43.

³ กทข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เล่มที่ 15 จ.ศ. 1187 สำนวนหนังสือสัญญา

⁴ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ หน้า 361.

⁵ เรื่องเดียวกัน

ปักธงไต้ฝ่ายเหนือ ทั้งหมด 21 หัวเมือง ใน พ.ศ.2401 เป็นเงิน 100 ชั่ง ภาษี 22 ชนิด
 นั้นล้วนแต่เป็นภาษีที่ไม่เคยมีใครทำมาก่อน เช่น "...ผักเปียก พักทอง หม้อ หวด โอง
 สมุก กินสอ..."¹

ภาษีอากรผูกขาดเหล่านี้ นอกจากจะขึ้นกับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้ว ก็ยังแยก
 ย้ายกันขึ้นอยู่กับกรมต่าง ๆ เช่น กรมมหาดไทย กรมกลาโหม กรมท่า กรมเมือง คลังสินค้า²
 เป็นต้น ซึ่งจะทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ เหล่านี้ แล้วส่งไปยังกรมพระคลัง
 มหาสมบัติ ให้เป็นผู้เก็บรักษาและออกที่หนึ่ง หน้าที่ของสมุหนายกที่เกี่ยวกับด้านภาษีนี้นั้น
 นอกจากจะควบคุมภาษีอากรที่ขึ้นกับกรมมหาดไทยแล้ว ก็ยังต้องมีหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดเก็บ
 ภาษีอากรที่ขึ้นกับกรมอื่น ๆ แก่ออยู่ในขอบเขตของหัวเมืองฝ่ายเหนือที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ
 ของสมุหนายกอีกด้วย

¹ กทช. จดหมายเหอรัชกาลที่ 4 เลขที่ 48 จ.ศ.1220 สารตรา
 ถึงหัวเมือง 21 หัวเมือง เรื่องตั้งเจ้าภาษีสมุกกินสอ

ภาษีอากรผูกขาดที่เกิดขึ้นในรัชกาลที่ 3 ซึ่งมีถึง 38 ชนิด นั้น เรียกว่า
 "ภาษีรายเก่า" จะต้องมีขึ้นประมุขกับเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ กับเจ้าพนักงาน
 พระคลังสินค้า ส่วนภาษีอากรผูกขาดที่จัดเก็บขึ้นใหม่ในรัชกาลที่ 4 นั้น เรียกว่า
 "ภาษีรายใหม่" จะต้องมีขึ้นประมุขกับกรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม และกรมท่า
 หรือผู้ที่จะมาขึ้นประมุขอยู่ในกรุงเทพฯ จะทำเรื่องราวไปยื่นทั้ง 3 กรม หรือกรมใด
 กรมหนึ่ง หรือจะไปยื่นกับสมเด็จพระราชาบรมมหาพิชัยญาติก็ได้ อ้างจาก ประชุม
 ประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ.2394-2400 หน้า 198-199

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัส..."
ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 131.

1. ภาษาอักษรนักษัตรที่ขึ้นกับกรมมหาดไทย เท่าที่ปรากฏหลักฐาน ได้แก่
- ภาษา เรือ โรง ราน คึก แพ¹ (หรือภาษาเรือ ภาษาโรงราน) เดิมเรียกว่า "อักษรตลาด" ขึ้นกับกรมเมืองมาก่อน แต่ "เพราะเจ็ดเจ็ดหาะตัวคนผู้นั่งกับอยู่ จึงได้ตกอยู่กรมมหาดไทย"² เมื่อ พ.ศ.2401 ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว³
 - ภาษาหีบฝ้าย⁴ เป็นภาษาผู้คนมาตั้งแต่รัชกาลที่ 3
 - ภาษาไม้ไผ่สีสุก⁵ เป็นภาษาผู้คนมาตั้งแต่รัชกาลที่ 3 ครั้นถึงรัชกาลที่ 5 พ.ศ.2419 นายจีนผู้เป็นเจ้าของภาษา ไททำเรื่องราร้องวาราษฎรไม่ยอมเสียเงินภาษี จึงขอคืนให้แก่เจ้าจำนวนกรมมหาดไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงเปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บ ดังทรงมีพระราชดำริว่า

¹ กจข. ร.5 มท. เล่มที่ 20 จ.ศ.1243 ถึงเจ้าเมืองกรมการ 28 เมือง นำตั้งเงินเหี้ยมเป็นขุนวินชาภูมิผล (ผู้มีผล) เจ้าภาษาเรือ โรง ราน คึก แพ... ไคย่น เรืองราวต่อเจ้าจำนวน กรมมหาดไทย ให้ทราบบังคับมทูลพระกรุณาของรับพระราชทานท่า...

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัส..."
ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 131.

³ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ, (ฉบับที่ : โรงพิมพ์ ป.พิศนาคะการพิมพ์, 2506), หน้า 725 และ องค์การคำคุณสุภา, ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ.2401-2404, หน้า 78-83.

⁴ กรมศิลปากร, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ, หน้า 361 และ เล่มที่ 2 จ.ศ.1230 ถึงเจ้าเมืองกรมการ 6 เมือง นำตั้งเงินเหี้ยมเงินแดง เป็นเจ้าภาษาหีบฝ้าย... ไคย่น เรืองราวต่อเจ้าจำนวนกรมมหาดไทย

⁵ กจข. ร.5 มท. เล่มที่ 2 ถึงเจ้าเมืองกรมการ 13 เมือง วาดวยราษฎรขัดไม่ยอมเสียภาษีไม้ไผ่สีสุก

๑.๑.๑. ในก่อนเจ้าภาษีผูกขาดเก็บภาษีเก็บราษฎรเข็ญคือ ๗ เก็บ ๗ ราษฎรมารูดง
ฟองวากดูว ๓๑๖ ราษฎรคัดสินอยู่เนื่อง ๗ เห็นว่าไม่ราษฎรปลุกโทษอยู่ แต่ใน
การบ้านมาง อยู่ทีคอนโกตหน้าเป็นบ้านเรือนมาง เจ้าของมีโคตกชอชย
เป็นอนาประโยชน์ ถ้าจะเรียกภาษีราษฎรนั้นไม่โคเงินมาตอโคใดยะย จึงไม่มี
เงินจะเสีย ควรจะยกภาษีไม่ขึ้นในทีคอนโกตหน้าเสีย อนึ่งภาษีกองไม่
ไผ่ไม่เหมือนกับภาษีอื่น ๆ ที่เรไปเรมา เป็นของตั้งอยู่ประจำที่ เจ้าเมือง
กรมการทราบจำนวนไม่อยู่ทั้งสิน ไม่ควรจะให้เจ้าภาษีรับผูกขาดไปเก็บภาษีไม่
ไผ่สัก ให้ราษฎรไกรขวัดความเดือดร้อน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งแต่ปี
ชวด อรุณนปี ๒๓๓๐ เมือง กรมการต่าง ๆ ก็โคตรงพระกรุณาชยเสียย
มียศบรรดาศักดิ์ วิชาเขตแดนบ้านเมือง ระวังทุกขของราษฎรหัวไป ภาษี
ไม่ไผ่สักนี้ ให้ผู้วารราชการเมือง กรมการ เก็บภาษีไม่ไผ่สัก . . .¹

— ภาษีไม้สัก² เป็นภาษีที่มาแต่รัชกาลที่ ๓ เจ้าระยานิกรบดินทร
ที่สมุหนายกเป็นเจ้าภาษี ครั้นถึงรัชกาลที่ ๔ โคขพระราชทานออกจากเจ้าภาษี เมื่อ
พ.ศ. ๒๓๑๘ เนื่องจกเงินทุนโคตกล้างอยู่ทีเจ้าเมืองกรมการ และลูกค้าเป็นจำนวนมาก
พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริเห็นว่า พระเจ้านองยาเธอ
กรมหลวงวงษาธิราชสนิท "เห็นจะจัดแจงทำภาษีไม้ขอนสักโค"^๓ จึงทรงให้ท้าวเกษมเท
พระเจ้านองยาเธอกรมหลวงวงษาธิราชสนิท ทรงจัดให้หลวงจำเรียวสมบัติ เจ้าภาษีคน
เก่า ให้เป็นหลวงอรัญสมบัติ เป็นเจ้าภาษีแทน

¹ กจช. ร.๕ มท. เล่มที่ ๒ จ.ศ. ๑๒๓๘ ถึงเจ้าเมืองกรมการ ๑๓ เมือง
ว่าด้วยราษฎรขัดไม่ยอมเสียภาษีไม้ไผ่สัก

^๒ กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๓ เลขที่ ๑ จ.ศ. ๑๑๑๑ เรื่องตั้งขุนจำเรียว
เป็นเจ้าภาษีไม้ขอนสัก

^๓ กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๔ เลขที่ ๕๒ จ.ศ. ๑๒๑๗ ภาษีไม้ขอนสัก

- ภาษีมาด เรือ โกลน¹ เป็นภาษีที่เกิดขึ้นในรัชกาลที่ 4

- ภาษีไซน ตะคร งิ้ว การเดินต่าง ๆ² (ภาษีมหรศพ - ผู้เขียน) เป็นภาษีที่เกิดขึ้นในรัชกาลที่ 4

2. การจับเก็บภาษีอากรผูกขาด ผู้ที่จะเป็นเจ้าภาษีนายอากรนั้น จะต้องเป็นผู้ประมูลภาษีนั้น ๆ ได้ โดยจะต้องยื่นเรื่องราชขอประมูลจาก "เจ้าจำนวน"³ ของกรมมหาดไทย ว่าต้องการจะประมูลภาษีชนิดใด และจะสามารถส่งเงินให้หลวงไต่ปะได้เท่าใด และอย่างไรก็ตาม ก่อนที่ผู้ประมูลจะบอกจำนวนเงินของภาษีแต่ละชนิดได้นั้น เขาจะใช้วิธีคำนวณโดยวิธีประมาณการดูว่า สิ่งของชนิดนั้นควรจะเก็บภาษีได้กี่เท่าใด เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วควรจะให้เหลือส่งให้หลวงไต่ปะเท่าใด ผู้ประมูลภาษีอากรจะต้องมีนายประกันเป็นผู้รับรอง และในการประมูลภาษีบางชนิด จะมีผู้เขาทุนในการประมูลด้วย⁴ ผู้ที่ประมูลภาษีอากรได้ สมุหนายกจะเป็นผู้ว่าความกราบบังคมทูลพระกรุณา แยกตั้งให้เป็นเจ้าภาษีนายอากรต่อไป เมื่อทรงแต่งตั้งแล้วก็มีสารตราของสมุหนายกแจ้งไปยังหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าเมืองใดทราบว่าเป็นใครเป็นเจ้าของ ภาษี เพื่อจะไต่ทำนหน้าที่ควบคุมดูแลต่อไป

¹ กจข. ร.5 มท. เล่มที่ 26 จ.ศ.1246 สารตราเจ้าพระยาจักรีว่า
ผู้ว่าราชการเมืองกรมการกรุงเทพฯ เมืองนครสวรรค์ เมืองฉะเชิงเทรา เมืองพิษณุโลก เมืองพิชัย เมืองสุโขทัย เมืองกำแพงเพชร เมืองปราจีนบุรี เมืองพนมสาคาม รวม 9 เมือง
เงินพลอยทำเรื่องรายขึ้นคลังเจ้าจำนวนกรมมหาดไทย...รับทำภาษีมาด เรือ โกลน

² กจข. ร.5 มท. เล่มที่ 28 จ.ศ.1246 ถึงเจ้าเมืองกรมการ 20 เมือง
นำตั้งเงินยกเป็นทุนสัมมนาสาวิกร เจ้าภาษีไซน ตะคร หุ่น ห้าง งิ้ว เพลงการเดินต่าง ๆ

³ เจ้าจำนวน คือ เจ้าหน้าที่ประจำภาษีอากรแต่ละชนิด มีหน้าที่ติดต่อกับผู้
ประมูลภาษีเรอวัด และรับเงินจากเจ้าภาษีนายอากร แล้วส่งทูลให้กรมพระคลังมหาสมบัติ
และยังทำหน้าที่พิจารณาไกล่เกลี่ยการคัดสินกรณีพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากรที่อยู่ในความรับผิดชอบ

⁴ กจข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 72 จ.ศ.1221 รัชกาลที่ 4 โปรดเกล้าฯ
ให้หลวงบาลเบ็ญบุรีรักษา เป็นนายอากรกองจับ ขุนเจ้าเวียงราชการ เงินเหนงผู้เข้าส่วน

เจ้าภาษีเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว ก็จะจัดเก็บภาษีอากรตามพิภคัตตรา และจะ
 คงปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับว่า จะคงนำส่งเงินให้กับเจ้าจำนวน แล้วเจ้าจำนวนก็จะ
 จัดการส่งต่อยังกรมพระคลังมหาสมบัติ และเจ้านาย ฯลฯ ต่อไป

ในการจัดเก็บภาษีอากรผูกขาดนั้น เจ้าภาษีจะแต่งตั้งใ้ใคร เป็นเจ้าภาษีแทนก็
 ได้ แต่จะต้องแจ้งให้ทางราชการได้ทราบ เพื่อที่จะให้ราษฎรได้รับรู้ว่าผู้ใดเป็นเจ้าภาษี
 นายอากร ก็จะสังเกตได้จากกรมมี "ท้องตราราชสีห์"² ขึ้นไปเรียกเก็บภาษีตามหัวเมือง
 ต่าง ๆ อย่างไรก็ตามก็ได้มีวิธีป้องกันการใช้ทราบปลอม ซึ่งได้ปรากฏในพระธรรมนุชาว่า
 "จะถูกลงพระราชอาญาแก่ผู้นั้นจนสิ้นชีวิต"³ นอกจากนี้เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรต้องเสียภาษี
 ซ้ำซ้อนหลายครั้ง เป็นการสร้างความเอือมระอาและไม่ยุติธรรมให้กับราษฎร เมื่อ
 "...เจ้าภาษีเรียกเก็บภาษีแล้ว ให้เจ้าภาษีทำตัวไว้มิให้ราษฎร..."⁴ ผู้มีตัว (ใบเสร็จ -
 ผู้เขียน) แล้ว จะไปซื้อขายเมืองใดก็ไม่ต้องเสียภาษีอีก แลว่าเป็นการลักลอบค้าขายของ
 ในที่ผิด แต่ไม่เสียภาษี ถ้าเจ้าภาษีจับได้ ผู้ลักลอบซื้อขาย "จะถูกปรับไหม 2 คอ ตาม
 จำนวนสิ่งของมากและน้อย เงินค่าปรับยกให้เจ้าภาษี"⁵

1 กทข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 4 เลขที่ 59 จ.ศ.1214 สวรรคมาถึง
 พระฤทธานน คั้งให้จีนตั้งเป็นหมื่นศรีสมบัติ กวางลือหลวงศรีโลกาภิรมทำอากรสัมพัทธ์สรของ
 เมืองพิษณุโลก แต่ขอให้จีนตั้งเป็นหัวหน้าอากรทำอากรแทน, เลขที่ 60 จ.ศ.1214
 หลวงศรีโลกาภิรมทำอากรสัมพัทธ์สรเมืองสวรรคโลก แต่ได้ให้จีนเยี่ยมเป็นหัวหน้าอากร ทำ
 อากรแทน.

2 กทข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 4 เลขที่ 91 จ.ศ.1221

3 กรมศีกากร, กฎหมายครวสามดวง หน้า 42.

4 กทข. จดหมายเหตุนครบาลที่ 4 เลขที่ 46 จ.ศ.1220 สวรรคมาถึงกรมการ
 เมืองต่าง ๆ เรื่องตั้งนายอากรเจ้าภาษีใหม่ สี่ฝั่ง พิมพ์

5 เรื่องเดียวกัน

ระยะเวลาของการทำภาษีผู้ภักด์นั้น อาจจะเป็น 1 ปี 2 ปี 3 ปี หรือ..... ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้ประมุขว่า จะขอรับทำกี่ปี เมื่อครบงวดไปแล้ว ถ้าไม่มีใครมาประมูลแข่งขัน เจ้าภาษีคนเก่าก็จะรับทำต่อไป¹ แต่ถ้ามียุทธศาสตร์ใหม่มาประมูลแข่ง ผู้ที่ประมูลในราคาที่สูงจะได้เป็นเจ้าภาษี² แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวเสมอไป ทั้งนี้จะต้องมีข้อพิจารณาอย่างอื่นประกอบอีกด้วย เช่น ในบางครั้งผู้ที่ประมูลในราคาที่สูงกว่าก็อาจจะได้เป็นเจ้าภาษี³ ดังเช่น นำตั้งเงินซึ่งเป็นเจ้าภาษีเรือ โรง ราน คี๊ก แพ ทั้ง ๆ ที่เงินซึ่งประมูลภาษีต่ำกว่าเงินช่วงคิดเจ้าภาษีเดิม

1 กจช. ร.5 มท. 11 เกม 2 จ.ศ.1230 ถึงเจ้าเมืองกรมการ 6 เมือง นำตั้งเงินเขี้ยว จีนแดง เป็นเจ้าภาษีหีบฝ้าย ขอรับทำ 3 ปี, เกมที่ 2 จ.ศ.1233-1237 นำตั้งเป็นเจ้าภาษี โขน ฉะคร หุ่นหนัง จิวเวียง การเห็นต่าง ๆ ขอรับทำ 4 ปี

2 กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 เลขที่ 1673 พระราชบัญญัติ เรื่องให้เจ้าพนักงาน ทำบัญชีเงินส่วย และภาษีอากร

3 กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 46 จ.ศ.1220 หนังสือเจ้าพระยาจักรี มาถึงวิเสตุททาไชย

4 กจช. ร.5 มท. 11 เกมที่ 28 จ.ศ.1246 ถึงเจ้าเมืองกรมการ 28 เมือง นำตั้งเงินซึ่งเป็นขุนวินธยาผู้มีผล (ภูมิผล) เจ้าภาษีเรือ โรง ราน คี๊ก แพ เงินช่วงคิด... รับทำภาษีเรือ โรง ราน คี๊ก แพ เป็นเงินปีละ 601 ซึ่ง ยื่นเรื่องราวขอเจ้าจำนวนกรม มหาดไทย โทกราบบังคมทูลพระกรุณาขุดคิดเงินภาษี เงินยังยื่นเรื่องราวขอทำภาษีฉบับหนึ่ง นายคล้ายฉบับหนึ่ง เจ้าจำนวนกรมมหาดไทยได้ให้เจ้าภาษีคนเก่าและคนใหม่ทั้งหมดมา ประมูลเงินภาษี นายคล้ายขอรับทำปีละ 456 ซึ่ง เงินซึ่งขอรับทำปีละ 486 ซึ่ง เงินช่วงคิด ขอรับทำปีละ 487 ซึ่ง ถ้าตามหลักเกณฑ์แล้ว เงินช่วงคิดประมูลภาษีสูงสุด น่าจะได้เป็น เจ้าภาษีต่อไป แต่ปรากฏว่าเงินช่วงคิดค้างเงินภาษีอยู่ เจ้าพนักงานไต่เบงก็ให้เงินช่วงคิด เจ้าภาษีคนเก่า ให้เอาเงินภาษีที่ค้างกับเงินส่วยหน้าของปีที่จะทำภาษีมาส่งให้ครบ แต่เงิน ช่วงคิดไม่มีเงินมาส่ง ดังนั้นเงินซึ่งได้เป็นเจ้าภาษีต่อไป ทั้ง ๆ ที่ประมูลในราคาที่สูงกว่า

เจ้าภานีนายอากรส่วนใหญ่มักจะเป็นคนจีน เมื่อได้รับแต่งตั้งได้เป็นเจ้าภานีแล้ว ก็ได้เลื่อนฐานะขึ้นเป็นขุนนาง มีศักดินา 400¹ จะเป็นขุนนางอยู่โดยเฉพาะในช่วงที่เป็นเจ้าภานีเท่านั้น การที่ให้เจ้าภานีเป็นขุนนางก็เพื่อประโยชน์ในการมีสิทธิแต่งตั้งนายแทนตัวว่าความในโรงศาลได้² ซึ่งจะไม่ทำให้เจ้าภานีต้องเสียเวลาดำเนินการพิพาทอันจะมีผลกระทบไปถึงการเก็บภาษีอากรได้ไม่เต็มที่ นอกจากคนจีนแล้ว ก็อาจจะ เป็นเจ้าเมืองหรือญาติพี่น้อง ลูกหลานของเจ้าเมือง รับทำภานีผู้ชายต่าง ๆ เช่น "พระพิจิตรจักษ์ให้หลวงพิทักษ์เขลาน รับทำภานีน้ามันฝาง แขวงเมืองวิจิตร ปีละ 2,000 ทะนาน"³ เป็นต้น สำหรับสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์ ได้ปรากฏหลักฐานว่า เจ้าพระยามหินทรทินทร เป็น

¹ กพร. จดหมายเหตุนครบาลที่ 4 เดิมที่ 46 จ.ศ.1220 สารตราถึงกรมการเมืองต่าง ๆ เรื่องตั้งนายอากรเจ้าภานีใหม่ สี่ฝั่ง ฟัน "...ได้ตั้งเงินพดด้วงเป็นที่ขุนอนคกัฏฐากกร ลือศักดินา 400 เป็นเจ้าภานี...", และ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, "สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย" อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันทีระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปี (2435-2495), หน้า 120.

² สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ กับพระยายมราชเสนา, เทศาภิบาล (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2498), หน้า 51-52. และ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, "สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย" อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันทีระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปี (2435-2495), หน้า 120.

³ กพร. จดหมายเหตุนครบาลที่ 3 เดิมที่ 33 จ.ศ.1201 หนังสือพระยาศรีสุนทรเทพ ถึงเจ้าเมืองวิจิตร เรื่องตั้งให้หลวงพิทักษ์เขลานรับทำภานีน้ามันฝาง

เจ้าภาษีผูกขาดไม้สัก ปีละ 231 ชั่ง 1 คำถึง 1 บาท¹ นอกจากนี้ยังมีชาวยุโรปเข้ามา
ประมุขผูกขาดเป็นเจ้าภาษีด้วย²

การเป็นเจ้าภาษีนั้น จะได้รับความคุ้มครองและมีสิทธิพิเศษในบางกรณี ทั้งนี้จะ
รวมไปถึงท่าทาสบริวารของเจ้าภาษีด้วย³ เช่น ไม่คงถูกเกณฑ์แรงงาน เพราะกลัวจะ
ไม่มีเวลาเก็บภาษีส่งให้รัฐบาลได้ทันตามกำหนด⁴ หรือถ้าพรรคพวกชาวไพร่ และทาสของ
เจ้าภาษีทะเลาะวิวาทกันเพียงเล็กน้อย ก็ให้เจ้าภาษีวางตัว "ห้ามอย่าใหญ่สำเร็จ
ราชการเมือง กรมการ แขวง นายบ้าน นายอำเภอ เกษะกุ่มเอาไปพิจารณา เรียกเอาค่า
ฤชา..."⁵ เป็นต้น

3. การควบคุมดูแลการจัดเก็บภาษีอากร สมุหนายกควบคุมเจ้าภาษี โดยอาศัยอำนาจ
เจ้าเมืองและกรมการตามหัวเมือง เป็นกำลังสำคัญ เพราะเมื่อสมุหนายกได้มีสารตราว่า
ตั้งเจ้าภาษีนายอากรมายังเจ้าเมืองไหนครบแล้ว ก็จะเป็นหน้าที่ของเจ้าเมืองที่จะต้อง
ควบคุมดูแลเจ้าภาษี ให้เก็บภาษีตามวิธีที่ได้กำหนดไว้ มิให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

¹ กทข. จดหมายเหตุรัษฎการที่ 4 เลขที่ 52 จ.ศ.1217 ภาษีไม้ซอสนสัก

² กจข. ร.5 มท. เลขที่ 2 จ.ศ.1230 ถึงเจ้าเมืองกรมการ 6 เมือง
นำตั้งจีนเซีย จีนแดง เป็นเจ้าภาษีหีบฝ้าย เพราะแต่เดิมมีสเตอร์ เขอพิศ ฝรั่งเศส
เยอรมันเป็นผู้รับทำภาษีหีบฝ้าย 5 เมือง คือ รัตนโกสินทร์ พิษณุโลก พิษณุทวิชัย สวรรคโลก สุโขทัย
ปีละ 10 ชั่ง

³ กทข. จดหมายเหตุรัษฎการที่ 4 เลขที่ 46 จ.ศ.1220 สารตราถึงกรมการ
เมืองต่าง ๆ เรื่องตั้งนายอากร เจ้าภาษีใหม่ สี่จังหวัด

⁴ เรื่องเดียวกัน

⁵ เรื่องเดียวกัน

เคื้อครอน เมื่อมีคดีวิวาทพิจารณาตัดสินใหญ่ที่ธรรม แลแต่เท็จจริงแล้วมักจะมีปรากฏอยู่ บ่อย ๆ ที่เจ้าเมืองปล่อยให้เจ้าภาษีเก็บภาษีเกินพิกัด และราษฎรไม่ยอมเสียภาษีให้เจ้าภาษี¹ หรือเจ้าเมืองไม่ให้ความร่วมมือที่จะเป็นธุระจัดการชำระคดีความให้² ฯลฯ จึงเปิดโอกาส ให้เจ้าเมืองและเจ้าภาษี ไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ประชาชนได้รับความเคื้อครอน

เมื่อมีการฟ้องร้องกล่าวโทษกันขึ้น เช่น ราษฎรฟ้องร้องกล่าวโทษเจ้าภาษีและ สมัครพรรคพวกให้เจ้าภาษีนำตัวผู้控告คดีส่งให้เจ้าเมือง ถ้าคดีขาดฟ้องไปถึงเจ้าภาษี เจ้าภาษี ก็สามารถแหกหนายไปว่าคางแกคางใด³ และให้เจ้าเมืองเป็นผู้พิจารณาตัดสินตามพระราช กำหนดกฎหมาย ทั้งนี้ต้องมีเจ้าภาษีไปนั่งฟังการพิจารณาคดีด้วย ถ้าหากการตัดสิน ว่ากล่าวไม่เป็นที่คกตงประการใดก็ตาม ให้ส่งโจทก์และจำเลยไปให้เจ้าจำนวนตัดสิน⁴ ว่ากล่าวใครผิดใครถูก ในทำนองเดียวกันถ้าเจ้าภาษีไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น ใน กรณีที่ประชาชนไม่ยอมเสียภาษี ยื่นฟ้องเรื่องราวต่อเจ้าเมืองกรมการแล้ว แต่ปรากฏว่า เจ้าเมืองกรมการไม่ยอมชำระว่ากล่าวให้ เจ้าภาษีก็สามารถยื่นเรื่องราวไปยังสมุหนายก เมื่อสมุหนายกทราบเรื่องราว ก็จะมีตราออกมาให้เจ้าเมืองกรมการว่ากล่าว ชี้แจงให้ ราษฎรผู้ไม่เสียภาษีได้เข้าใจ และจะต้องเสียภาษีตามพิกัด มิให้เสียเกินพิกัดจนราษฎรได้ ได้รับความเคื้อครอน

¹ กษ. จดหมายเหนือรัชกาลที่ 4 เลขที่ 92 จ.ศ.1221 และ กษ. ร.5 มท. เดิมที่ 2 จ.ศ.1238 ถึงเจ้าเมืองกรมการ 13 เมือง ว่าด้วยราษฎรผิดไม่ยอมเสียภาษี ไม่ได้เสีย

² กษ. จดหมายเหนือรัชกาลที่ 4 เลขที่ 79 จ.ศ.1225 เรื่องเจ้าภาษีเก็บไม่ได้ ให้เจ้าเมืองกรมการชำระ

³ กษ. จดหมายเหนือรัชกาลที่ 3 เลขที่ 19 จ.ศ.1210

⁴ กษ. จดหมายเหนือรัชกาลที่ 4 เลขที่ 46 จ.ศ.1220 สาระหาถึงกรมการ เมืองคาง ๆ เรื่องตั้งนายอากรเจ้าภาษีใหม่ สิ้นนี้

อย่างไรก็ตามปัญหาตำแหน่งที่ยังมีอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้เพราะประชาชนที่อยู่หัวเมืองห่างไกลออกไป มักจะไม่รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพิคคักราภาณี เจ้าภาษีก็นำโอกาสชู้ตริคภาณีจากราษฎร หรือราษฎรไม่ยอมเสียภาษี จากกรณีเหล่านี้สมุหนายกก็ได้แก้ไขปัญหายุติธรรม เช่น จะรับเรื่องมีสารตราแจ้งมายังหัวเมือง ให้เจ้าเมืองรับดำเนินการให้ทุกฝ่ายด้วยความยุติธรรม ครั้นถึงรัชกาลที่ 4 ก็ได้แก้ปัญหานี้โดยออก "ประกาศพิมพ์โฆษณาพิคคักราภาณีอากร"¹ โดยพิมพ์แจกไปทุกแขวง ทุกตำบล สืบประกาศให้ราษฎรได้รับรู้ถึงพิคคักราภาณีอากรที่แท้จริง หลังจากประกาศโฆษณาพิคคักราภาณีอากรไปยังหัวเมืองต่าง ๆ แล้ว ปรากฏว่าประชาชนก็ยังถูกเจ้าภาษีนายอากรชู้ตริคอยู่ อีก และประชาชนก็ไม่ยอมเสียภาษี จนมีเรื่องฟ้องร้องกันเป็นประจำ เช่น

... ราษฎร เมืองชัยนาท เมืองอินทร์ เมืองพรหม ไม่ยอมเสียภาษี เรือ เรือน คีตก โรง แปะ โทกบ ชุนฉนภักคัณฐิง ไครบมอญหมาย จากหลวงบริบูรตสรากร เจ้าภาษี เจ้าเมืองก็ไม่เอาใจใส่ที่จะนำตัวราษฎรมาชำระ...²

4. การส่งเงินภาษีอากรผูกขาด เจ้าภาษีมื่อประมูลภาษีได้แล้ว จะต้องส่งเงินล่วงหน้า จำนวน 1 ใน 4 ของเงินที่ประมูลไว้³ ที่เหลือจะคองนำเงินมาส่งเจ้าจำนวนกรมมหาดไทยตามจำนวนงวดที่ตกลงกันไว้ แล้วจึงนำส่งกรมพระคลังมหาสมบัติต่อไป ถ้าเจ้าภาษีมิ้นำเงินงวดมาส่งเจ้าพนักงานสามารถหักเงินล่วงหน้าไว้ และถอก

¹ กรมศิลปากร, ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2374-2400, หน้า 133-134.

² กษ. จดหมายเทศุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 92 จ.ศ. 1221.

³ กจช. ร.5 - มท เล่มที่ 20 จ.ศ. 1243 ถึงเจ้าเมืองกรมการ 28 เมือง นำตั้งเงินเหี้ยงเป็นชุนวนวิชาภูมิผล เจ้าภาษีเรือ โรง ร้าน คีตก แปะ

เจ้าภาษีออกเสีย ตั้งคนใหม่แทน¹ แต่ก่อนจะนำเงินส่งกรมพระคลังมหาสมบัติ ได้ปรากฏหลักฐานการส่งเงินกรมกลาโหมว่า จะหักเงินภาษีไว้เป็นค่าใช้จ่ายราชการ ก่อนจะส่งเงินที่เหลือให้กรมพระคลังต่อไป² สำหรับกรมมหาดไทย ยังไม่พบหลักฐานว่าได้นำเงินภาษีอากรผูกขาดนำไปใช้จ่ายในเรื่องส่วนตัว ยกเว้นเงินส่วย ที่ปรากฏว่าสมุหนายกได้นำไปใช้จ่ายในราชการที่จำเป็น เช่น ในเวลาสงคราม การที่ไม่ปรากฏว่าสมุหนายกได้นำเงินภาษีอากรไปใช้จ่าย ก่อนส่งกรมพระคลังก็เพราะผู้ที่ควบคุมภาษีอากร คือเจ้าจำนวน และอีกประการหนึ่ง สมุหนายกส่วนใหญ่มักได้เป็นเจ้าภาษีอากรผูกขาด จึงมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับที่จะเป็นผู้เก็บรักษาเงิน แต่ได้มีปรากฏหลักฐานว่า เจ้าพระยานิกรบดินทร เท่านั้นที่ทำภาษีผูกขาดไม่ขออนุญาตแต่คงคืนภาษีไป เพราะเงินติดค้างอยู่ที่เจ้าเมืองกรมการ และลูกค้าเป็นจำนวนมาก ประกอบกับชรามากแล้วจึงต้องการจะเก็บเงินมาทำบุญให้ทานมากกว่า³

รายได้ของภาษีอากรผูกขาดที่ขึ้นกับกรมมหาดไทยนั้น ไม่มีหลักฐานที่จะบ่งชี้ได้ว่า เป็นจำนวนมากน้อยเท่าใด เพราะการประมูลภาษีผูกขาดแต่ละปีก็มีจำนวนหัวเมืองไม่คงที่ จำนวนเงินก็เช่นกันบางปีก็ประมูลราคาเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม เพราะทำภาษีมีกำไร บางปีก็ประมูลภาษีราคาลดไปกว่าเดิม เพราะทำภาษีขาดทุน เช่น ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีภาษีขึ้นกรมมหาดไทย ซึ่งจะขอยกตัวอย่างเพียงบาง พ.ศ. เท่านั้น คือ

¹ สุมาลี บุ๋นรุ่งสุข, "การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416-2453)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 28.

² เรื่องเดียวกัน

³ กทช. จดหมายเหตุนิกรบดินทร์ 4 เลขที่ 52 จ.ศ. 1217 ภาษีไม่ขออนุญาต



ชนิดของภาษี	ปี พ.ศ.	จำนวนหัวเมือง	ปีละ/บาท
ภาษีเรือ โรง ร้าน คีตก แพร	2410	20	34,400
	2416	26	22,400
	2419	28	33,600
ภาษีหีบฝ้าย	2411-2413	5	960
	2417	6	720
ภาษีโชน ละคร จั้ว การเดินต่าง ๆ	2411	21	16,000
	2412	21	14,000
	2414-2417	21	13,000
ภาษีไม้ไผ่สีสุก	2411	9	5,760
	2412	11	6,160
ภาษีมาศเรือโกศน	2427	9	3,320

ภาษีไม้ขนอสัก ในรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4 ทำภาษีปีละ 16,485 บาท
 ภาษีไม้ไผ่สีสุก ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2431

5. การควบคุมดูแลภาษีอากรผูกขาดที่ขึ้นกับกรมอื่น ๆ เมื่อผู้ประมุขได้รับทำ
ภาษีอากรแล้ว เจาหนาทก็จะส่งไปยังสมุหนายก เพื่อดูกรมบังคับกรมพลพระกรุณาแต่งตั้ง
ให้เป็นเจ้าภาษีนายอากรต่อไป สมุหนายกจะเป็นผู้ออกสารตราแต่งตั้งผู้ที่เป็นเจ้าภาษีนาย
อากร และจะคงมีหนังสือของเจ้าจำนวน ของกรมที่ท่าภาษีอากรผูกขาดแจ้งให้เจ้าเมือง
และกรมการโคตราม¹ ทั้งนี้จะได้ให้เจ้าเมืองโคตรามว่า เจ้าภาษีนายอากรขึ้นสังกัดกรม
ไหน เพราะถ้าเกิดกรณีพิพาท เจ้าเมืองคัดค้านแล้วไม่เป็นที่ตกลง จะคงส่งทั้งโจทก์และ
จำเลยไปให้เจ้าจำนวนเป็นผู้พิจารณาตัดสิน

นอกจากนั้นถ้ามีปัญหาต่าง ๆ ทางด้านภาษีอากร หรือมีเรื่องจะแจ้งให้ทราบหรือ
เพื่อให้ปฏิบัติ สมุหนายกจะคงใช้ชุดยพิจิพิจารณาสั่งการไปตามขนบธรรมเนียมประเพณี
หรือหน้าทูตเกล้าถวาย เพื่อขอรับพระบรมราชวินิจฉัย หรือพระบรมราชโองการต่อไป
ระเบียบประเพณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า สมุหนายกมีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการภาย
ใต้ความเห็นชอบของพระมหากษัตริย์

เนื่องจากระบบภาษีอากรที่จัดทำอยู่นั้น ไม่เป็นสัดส่วน ต่อมาในรัชกาลที่ 5 ได้
ปรับปรุงเรื่องเงินภาษีอากร ที่แยกอยู่ตามกรมต่าง ๆ ใหมารวมกัน และขึ้นโดยตรงต่อ
หอรัษฎากรพิพัฒน์ เมื่อ พ.ศ. 2416 นั้น ปรากฏว่าเป็นแต่เพียงการรวมกรมต่าง ๆ ของ
พระคลังเท่านั้น ส่วนภาษีของกรมอื่น ๆ ก็ยังคงมีอยู่เหมือนเดิม² เพียงแต่ได้มีวิธีการ
ควบคุมตรวจสอบการจัดเก็บภาษีให้รัดกุมขึ้นกว่าเดิมเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันกาหลิดค้าง
และการรั่วไหลของรายได้

¹ กพร. จดหมายเหตุนั้นรัชกาลที่ 4 เลขที่ 72 จ.ศ. 1221 สารตราแต่งตั้ง
ขุนจำเรียวราชการ จีนเหงา นายอากรชนโก นก ปลา และถาวร ฝั่งต่าง ๆ เลขที่ 55
จ.ศ. 1214 สารตราถึงเมืองอ่างทอง ตั้งจีนตั้ง เป็นที่ขุนพิทักษ์สมบัติ นายอากร

² สุมาลี บำรุงสุข, "การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระ
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416-2453)", หน้า 76.

ในปี พ.ศ. 2418 โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ ว่าด้วยกรมต่าง ๆ จะเบิกเงินส่งเงินต่อพระคลังจะต้องปฏิบัติอย่างไร ทั้งนี้เพื่อต้องการปรับปรุงการรับการจ่ายเงินของพระคลังมหาสมบัติให้เรียบร้อยนั่นเอง¹ ซึ่งได้ปรากฏในจดหมายเหตุของรัชกาลที่ 5 กล่าวว่า

๑. วิธีการควบคุมเงินส่วย ของส่วย และจำนวนภาษีอากร ให้มีบัญชีต่อเจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติ ถ้าภาษีผูกขาดให้เจ้าจำนวน และเจ้าพนักงานทำบัญชี ยื่นจำนวนเงินปีก่อนส่งรายละเอียดยื่น ๆ ไหลกรม ถึงปีต้องหาตัวเจ้าภาษีมาว่าใหม่ทุกครั้ง ถ้าไม่มีผู้ใดประมูล ให้คนเถารับทำต่อไป. . .²

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435³ (ร.ศ. 111) โปรดเกล้าฯ ตราพระราชบัญญัติการภาษีอากรขึ้นใช้ทั่วพระราชอาณาจักร โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบในการเก็บภาษีโดยทรง คือ กระทรวงพระคลัง ทั้งนี้ภาษีอากรที่เคยขึ้นกับหน่วยงานในกระทรวงต่าง ๆ ก็เป็นอันยกเลิกไป สมุหนายกจึงเคยทำหน้าที่ตามภาษีอากรก็ยกเลิกไปเช่นเดียวกัน

¹ กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ก1/5 เรื่องการจัดราชการกรมพระคลัง

² กทช. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 เล่มที่ 1673 พระราชบัญญัติเรื่องให้เจ้าพนักงานทำบัญชีเงินส่วย และภาษีอากร ให้เจ้าพนักงานยื่นบัญชีเลขและชื่อบุคคลต่อพระคลังมหาสมบัติ

³ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 10 หน้า 36-46.

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสมุหนายกในสมัยรัตนโกสินทร์นั้นเมื่ออยู่มากมายในขอบเขตพื้นที่การปกครอง เดิมตั้งแต่สมัยอยุธยา แต่ในทางปฏิบัติก็อาจจะเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่บางอย่างไปบ้าง ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความเหมาะสมประกอบกัน สถานะของตำแหน่งที่สมุหนายกแต่ละท่านจะเป็นผู้มีบทบาท

เป็นที่น่าสังเกตว่า ขุนนางที่ดำรงตำแหน่งสมุหนายกในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น กางก็เป็นขุนนางที่รับใช้ใกล้ชิดพระมหากษัตริย์ในเวลานั้นเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นในรัชกาลที่ 1 สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชซึ่งบรรพบุรุษของพระองค์ทรงทำหน้าที่สมุหนายกด้วย

ในรัชกาลที่ 3 สถานการณ์หัวเมืองประเทศราชไม่เรียบร้อย เจ้าอนุวงศ์เป็นกบฏ ดูวนก่าดังจะขยายอำนาจเข้าไปยังดินแดนเขมรในเวลานั้น เจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์) ที่สมุหนายกเป็นผู้มีความสามารถในการรบ จึงได้มีบทบาทอย่างเด่นชัด

เมื่อเจ้าพระยาบดินทรเดชาถึงอสัญกรรม ผู้ดำรงตำแหน่งสมุหนายกไม่มีความสามารถและไม่มีโอกาสแสดงความสามารถเท่าเจ้าพระยาบดินทรเดชา ประกอบกับสถานการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการขยายตัวของสิทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงมีผลทำให้ไทยต้องเปิดการเจรจาทางการทูตกับมหาอำนาจตะวันตก โดยเริ่มตั้งแต่รัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา

ดังนั้นนับแต่บัดนี้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศจึงเป็นเรื่องสำคัญซึ่งจะส่งผลให้ขุนนางผู้มีความสามารถ และความสันทัดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศได้มีโอกาสแสดงความสามารถซึ่งเป็นพื้นฐานไปสู่การเป็นผู้มีบทบาทสำคัญของบ้านเมืองต่อไป แต่สมุหนายกในสมัยหลังไม่มีความสันทัดในเรื่องนี้ นึกกับสมุหพระกลาโหมซึ่งเป็นตำแหน่งอยู่ในความครอบครองของขุนนางสกุลขุนนาง เพราะได้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกรมพระคลังผู้หน้าที่ติดต่อกับการต่างประเทศมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 จึงย่อมมีความสันทัดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ประกอบกับเมื่อมีการผูกขาดภาษีอากรขึ้น สมุหนายกก็ได้เป็นเจ้าภาษีนายอากร อันจะเป็นพื้นฐานนำไปเสริมสร้างฐานะทางเศรษฐกิจได้อีกเช่นกัน ฉะนั้นจากการที่มีผู้มีบทบาทสำคัญที่จะคงดำเนินไปตามความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในขณะนั้น จึงทำให้เรามองเห็นว่าสมุหนายกไม่ค่อยมีบทบาทสำคัญและเด่นชัดดังสมุหพระกลาโหมและโยธาธิบดี