



อภินันทนาการ

วิเคราะห์: การปฏิรูปการปกครอง
รัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์



0446

30 SEP 2006

คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยนเรศวร

วันลงทะเบียน 30-SEP-2006

เลขทะเบียน 0446

เลขเรียกหนังสือ 50 ๑๑๑๑๑๑ ๗

วิทยานิพนธ์

ของ

โอริส ลอดลันดา

๐๙๘๒๑

๒๕๓๘

JQ1745

๐๙๘๖๐

๒๕๓๘

เสนอต่อมหาวิทยาลัยนเรศวร

เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต

มีนาคม ๒๕๓๘

คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำตัวนิสิต ได้พิจารณาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว
เห็นว่า สมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต
ของมหาวิทยาลัยนเรศวร



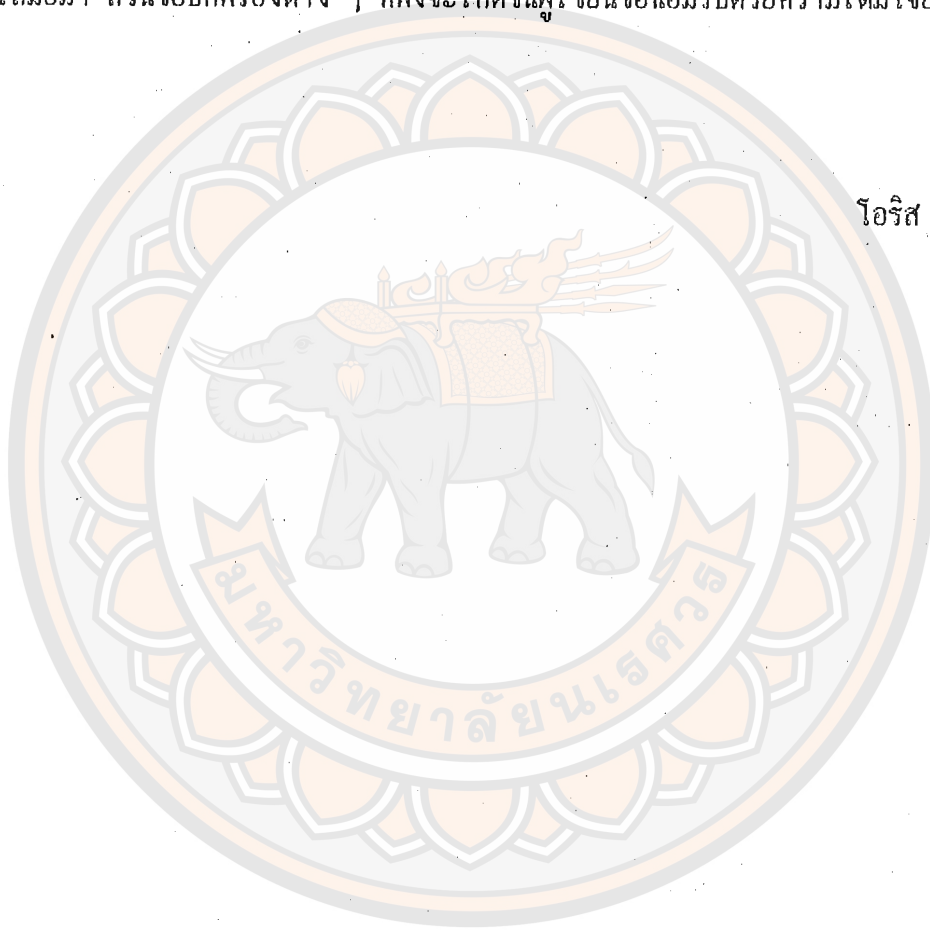
.....
(อาจารย์ ขวัญเมือง จันทโรจณี)
อาจารย์ที่ปรึกษาและกรรมการตรวจรูปแบบ

ประกาศคุณผลการ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีเนื่องเพราะความกรุณาเป็นอย่างสูง จาก อาจารย์ ขวัญเมือง จันทโรจณี ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาในการทำวิทยานิพนธ์ ได้ชี้แนะแนวทาง นำเสนอความรู้ มุมมอง อันเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้า ตรวจสอบ ชี้แนะให้แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ตลอดจนจัดเกล้าสำนวนภาษาพร้อมให้กำลังใจเสมอมา ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาเป็นที่สุด ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ประโยชน์อันพึงมีจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอบเป็นความดีของคุณแม่ บุพการี ที่สนับสนุนเทอรัพย์และให้กำลังใจ รวมถึง อาจารย์ เพื่อน น้อง ผู้มีพระคุณทุกท่านที่ให้กำลังใจเสมอมา ส่วนข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่พึงจะเกิดขึ้นผู้เขียนขอเฝ้ารับด้วยความตั้งใจยิ่ง

โอริส ลอดลันดา



สารบัญ

บทที่	หน้า
บทนำ	
ความมุ่งหมายในการศึกษาค้นคว้า	๒
ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า	๒
ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า	๒
แหล่งที่ศึกษาค้นคว้า	๓
เอกสารที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า	๔
บทที่ ๑ มุลเหตุสำคัญในการปฏิรูปการปกครอง	
๑.๑ การเมืองภายใน	๘
๑.๒ ความสัมพันธ์กับอาณาจักรใกล้เคียง	๑๐
๑.๓ รูปแบบการปกครองดั้งเดิมที่ไม่เหมาะสม	๑๓
บทที่ ๒ การปฏิรูปการปกครอง	
๒.๑ ลักษณะการปกครอง	๑๘
๒.๒ การรวมอำนาจ	๓๘
๒.๓ กฎหมายและศักดินา	๔๕
บทที่ ๓ ผลกระทบจากการปฏิรูปการปกครอง	
๓.๑ ผลกระทบทางด้านการเมือง	๕๒
๓.๒ ผลกระทบทางด้านสังคม	๕๖
๓.๓ ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ	๖๓
บทสรุป	๖๗
บรรณานุกรม	๖๕
บทคัดย่อ	๗๑
ประวัติผู้พิมพ์	๗๒

บทนำ

โดยธรรมชาติมนุษย์ชอบรวมกลุ่มกันเป็นสังคมเพื่อความปลอดภัยและมั่นคงในชีวิตพร้อมกับปัจจัยต่าง ๆ เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย ตลอดจนการได้รับความช่วยเหลือหรือป้องกันภัยวิบัติที่จะกล้ำกราย การจัดระบบเพื่อให้เป็นระเบียบแบบแผนจึงบังเกิดขึ้น ความซับซ้อนของการจัดระบบจึงเพิ่มขึ้นหรือเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมของสังคมและความเชื่อนั้น ๆ การปกครองไทยนับเนื่องในประวัติศาสตร์ที่ยึดถือกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีแห่งแรกจวบจนปัจจุบันรูปแบบการปกครองได้แตกต่างกันออกไป นั่นย่อมหมายถึงความเหมาะสมของสภาวะการณ์ รวมถึงแนวคิดต่อรูปแบบการปกครอง และการรับอิทธิพลจากภายนอก สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีแห่งแรกของคนไทยในพื้นที่ภาคกลางตอนบน ผู้คนอยู่รวมกันเป็นสังคมเล็ก ๆ เพราะความจำกัดในด้านประชากรและสภาพทางภูมิศาสตร์ ผู้ปกครองหรือชนชั้นปกครองจึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ใต้ปกครองซึ่งง่ายต่อการควบคุมกำลังคน ครั้นถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี สังคมเริ่มขยายใหญ่ขึ้น เนื่องเพราะการขยายราชอาณาจักรออกไป อาทิ การผนวกอาณาจักรสุโขทัยเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรอยุธยาการแผ่อิทธิพลสู่ล้านนา การแผ่แสนยานุภาพสู่กัมพูชา (รัชสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ ทรงสามารถตีนครธมได้สำเร็จ ปี พ.ศ. ๑๕๗๕) ยังผลให้กรุงศรีอยุธยามีดินแดนที่กว้างใหญ่ ย่อมหมายถึงความยากลำบากในการปกครองต่อหัวเมืองสำคัญต่างๆ เพราะความห่างไกลและสภาพภูมิศาสตร์นั้น ๆ การสถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ การจัดระบบระเบียบการปกครองของพระองค์ยังผลให้มีประสิทธิภาพตามช่วงเวลา ครั้นถึงรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ระบบการปกครองต่างออกไป เนื่องเพราะการปกครองย่อมเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมของสภาวะการณ์

ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เมื่อพระองค์ครองราชสมบัติ ทรงวางพระราชโบายนำอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง โดยทรงปรับปรุงการส่งเชื้อพระวงศ์หรือเจ้านายไปปกครองเมืองลูกหลวงแบบดั้งเดิมทั้งนี้เนื่องจาก เป็นเหตุให้มีการควบคุมกำลังคน อันอาจมีอิทธิพลต่อการปกครองขององค์กษัตริย์ พร้อมกันนั้นทรงจัดระบบศักดินา ควบคุมไพร่ เพื่อสะดวกในการปกครอง นอกจากนี้พระองค์ทรงปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดิน ที่เห็นสำคัญชัดคือ การแยกทหารและพลเรือนออกจากกัน พร้อมกับกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ การปรับปรุงการบริหารการปกครองหัวเมืองให้มีประสิทธิภาพ

โดยการจัดลำดับความสำคัญของแต่ละเมืองเนื่องจากเพราะอาณาจักรได้ขยายกว้างใหญ่การจัดระบบการปกครองจึงจำต้องให้เหมาะสมกับการขยายตัวของราชอาณาจักร

"การปกครองในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้กลายเป็นระบบบริหารราชการที่ใช้สืบต่อกันมา แม้จะถูกแก้ไขเพิ่มเติมบ้างแต่ก็ยังคงรักษาลักษณะการปกครองที่สำคัญของพระองค์ไว้จนกระทั่งสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ทรงปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๓๕" (แถมสุข เน้นนนท์ ๒๕๒๑:๓) จึงถือได้ว่าการปฏิรูปการปกครองในสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงอิทธิพลถึงสามสมัย คือ กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ทำให้สภาพสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจน การเมืองของไทย มีความเกี่ยวเนื่องโยงใยสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในขณะเดียวกันความรู้ที่ได้รับ จากหนังสือหรือตำราและการอธิบายยังเป็นพื้นฐานเตือนว่า น่าจะมีสิ่งที่เป็นเบื้องหลังในการปฏิรูป และผลกระทบที่ตามมาด้วยเหตุนี้ข้าพเจ้าจึงมีความสนใจที่จะศึกษาและวิเคราะห์การปฏิรูปการปกครอง ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ความมุ่งหมายในการศึกษาค้นคว้า

ในการศึกษาค้นคว้าผู้เขียนได้ตั้งจุดมุ่งหมายไว้ดังนี้

๑. เพื่อศึกษา สภาพการณ์การปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นเพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาการปกครองในสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ
๒. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ว่าเหตุใดสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงทรงปฏิรูปการปกครอง
๓. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ รูปแบบการปกครองในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ
๔. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ ผลกระทบหลังจากสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงปฏิรูปการปกครอง ในด้าน การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

- ๑ ผลการศึกษาค้นคว้า จะทำให้ทราบถึง การปกครองก่อนรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และอิทธิพลสำคัญอันส่งผลกระทบต่อ การเมืองและความมั่นคงของราชอาณาจักร
- ๒ ผลการศึกษาค้นคว้า จะทำให้ทราบถึงอิทธิพลสำคัญอันเป็นมูลเหตุให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงปฏิรูปการปกครอง
- ๓ ผลการศึกษาค้นคว้า ทำให้ทราบถึงลักษณะการปกครอง ด้าน การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนผลกระทบต่าง ๆ ที่ตามมา
- ๔ ผลของการศึกษาค้นคว้าอาจเป็นแนวทางให้ผู้ที่สนใจศึกษาค้นคว้าในด้านการปฏิรูปการปกครองได้ศึกษาค้นคว้าอย่างละเอียดยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

ในการศึกษาค้นคว้า การปฏิรูปการปกครองรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอตามวิธีการทางประวัติศาสตร์ Historiral Approach โดยเสนอผลงานตามแบบพรรณนาวิเคราะห์ Analytical Description ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าใช้ข้อมูลที่เป็นหลักฐานชั้นต้น Primary sources และอาศัยข้อมูลที่เป็นหลักฐานชั้นรอง Secondary Sources ประกอบกัน

แหล่งที่ศึกษาค้นคว้า

- | | |
|---|-----------|
| ๑ หอสมุดแห่งชาติ | กรุงเทพฯ |
| ๒ หอสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย | กรุงเทพฯ |
| ๓ หอสมุดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ | เชียงใหม่ |
| ๔ หอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ | กรุงเทพฯ |
| ๕ หอสมุดมหาวิทยาลัยนเรศวร | พิษณุโลก |
| ๖ หอสมุดสถาบันราชภัฏพิษณุโลก | พิษณุโลก |
| ๗ เอกสารในภาควิชาประวัติศาสตร์มหาวิทยาลัยนเรศวร | |
| ๘ แหล่งอื่น ๆ ที่จำเป็น | |

เอกสารที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

- ๑ เอกสารที่เป็นหลักฐานขั้นต้น ส่วนใหญ่ใช้เอกสารขั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว ในการศึกษา
 - กฎหมายตราสามดวง
 - พระราชพงศาวดารสมัยกรุงศรีอยุธยา ฉบับต่าง ๆ
 - ศิลปจารึก
 - ตำนานพื้นเมือง เชียงใหม่

ฯลฯ

- ๒ เอกสารที่เป็นหลักฐานขั้นรอง

- ขจร สุพานิช ฐานันดรไพร่
- ไพฑูรย์ เครือแก้ว ลักษณะสังคมไทย
- ณรงค์ พ่วงพิศ ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย
- อุดม เขยกิจวงศ์ การเมืองในประวัติศาสตร์ไทย

ฯลฯ

- ๓ วารสาร

- อาทิ -วารสารธรรมศาสตร์
- วารสารสังคมศาสตร์
 - วารสารเมืองโบราณ

บทที่ ๑

มูลเหตุสำคัญในการปฏิรูปการปกครอง

นับเนื่องจากสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง) สถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีในปีพ.ศ. ๑๘๙๓ ความรุ่งเรืองของราชธานีแห่งนี้ ได้มีทั้งแคว้นและแผ่นดินอาณาไปทั่วเขตสุวรรณภูมิ การปกครองบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อความสงบสุขและความมั่งคั่งเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งยวดต่อความมั่นคง ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ทรงออกกฎหมายสำคัญถึง ๑๐ ฉบับคือ

๑	ลักษณะพยาน	พ.ศ.	๑๘๙๔
๒	ลักษณะอาญาหลวง	"	๑๘๙๕
๓	ลักษณะรับฟ้อง	"	๑๘๙๘
๔	ลักษณะลักพา	"	๑๙๐๑
๕	ลักษณะอาญาราชบุตร	"	๑๙๐๑
๖	ลักษณะโจร	"	๑๙๐๓
๗	ลักษณะเบ็ดเสร็จว่าด้วยที่ดิน	"	๑๙๐๓
๘	ลักษณะฟัวเมีย	"	๑๙๐๔
๙	ลักษณะฟัวเมีย (เพิ่มเติม)	"	๑๙๐๕
๑๐	ลักษณะโจร	"	๑๙๑๐

พร้อมกันนั้นทรงแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๕ กรม คือ เวียง(เมือง) วัง คลัง นาโดยแต่ละกรมมีเสนาบดีเป็นผู้ดูแลควบคุมบริหารราชการ

- ๑ กรมเมือง มีขุนเมืองเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง บังคับบัญชาไพร่ ซึ่งมีถิ่นฐานภูมิลำเนาอยู่ในเขตเมือง รวมทั้งมีหน้าที่ลงโทษผู้ที่กระทำความผิดทางอาญาในเขตเมืองหลวง

(๖)

- ๒ กรมวัง มีขุนวังเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่เกี่ยวกับราชสำนักและพิพากษาคดี ขุนวังเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายยุติธรรม และงานราชพิธีทั้งปวง
- ๓ กรมคลัง มีขุนคลังเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่เก็บจ่าย พระราชทรัพย์เก็บค่าอากร ด้านขนอนต่างๆ
- ๔ กรมนา มีขุนนาเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับ เรือกสวน ไร่ นาและการเก็บภาษีทางข้าวขึ้นหลวง

สำหรับการบริหารหัวเมืองนั้น การจัดรูปแบบขึ้นอยู่กับ ความสำคัญของเมือง จำนวนประชากรและจุดยุทธศาสตร์เป็นสำคัญ

- ๑ หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นในคือเมืองขนาดเล็ก มีประชากรไม่มากนักขึ้นตรงต่อเมืองหลวง หรือเมืองลูกหลวง อาทิ เมืองสิงห์ ราชบุรี เพชรบุรี เมืองนครพรหม เมืองแพรก เป็นต้น
- ๒ เมืองลูกหลวง เมืองลูกหลวงคือเมืองขนาดใหญ่ รองจากเมืองหลวง ห่างจากเมืองหลวง ไม่มากนักหากเกิดสงคราม เมืองลูกหลวงเปรียบเสมือนเมืองหน้าด่านป้องกันข้าศึกก่อนถึงเมืองหลวง ส่วนใหญ่ เมืองลูกหลวง คือเมืองที่โอรสภคินีย ปกครอง หรือเมืองของเจ้านายเชื้อพระวงศ์ชั้นสูงปกครอง อาทิ เมือง ลพบุรี สุพรรณบุรี
- ๓ เมืองพยุหะนาค หมายถึง เมืองใหญ่อยู่นอกเขตเมืองราชธานี ออกไปในทิศทางต่าง ๆ ผู้ดำรงตำแหน่งส่วนใหญ่สืบเชื้อสายจากเจ้าเมืองเดิม หรือทางเมืองหลวง แต่งตั้งคนสนิทและไว้เนื้อเชื่อใจไปปกครอง อาทิ โคราบุรี ไชยา นครศรีธรรมราช
- ๔ เมืองประเทศราช หมายถึง เมืองที่ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการมาถวายเมืองหลวง ส่วนใหญ่ คือเมืองของคนต่างชาติ อาทิ มะละกา ยะโฮร์

การจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองเป็นเมืองราชธานีและเมืองพยุหะนาคที่เสนอไป แล้วนี้จะพบว่าเมืองราชธานีมีวงแคบลงเพราะจุดประสงค์ให้หัวเมืองชั้นในติดต่อกับเมืองราชธานี (เมืองหลวง) ได้โดยสะดวก ส่วนเมืองชั้นนอก อันเป็นเมืองพยุหะนาคนั้นอยู่ห่างไกลจาก

เมืองหลวง เมื่อการคมนาคมยังไม่เจริญการติดต่อยากลำบาก การบริหารราชการจากส่วนกลาง ไม่สามารถควบคุมดูแลได้อย่างใกล้ชิดเมืองลูกหลวงและ เมืองพญามหานคร เกือบจะไม่ขึ้นต่อราชการบริหารส่วนกลาง ผู้ปกครองเจ้าเมืองที่ถือว่าเป็นผู้แทนองค์กษัตริย์ มีอำนาจในการปกครองและทางตุลาการ อำนาจการปกครองจึงมีมาอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้เมื่อกษัตริย์พระองค์ใดมีพระเดชานุภาพ ภิรักษากฎหมายของราชอาณาจักรได้อย่างเต็มกำลังและความสามารถได้

รูปแบบการปกครองที่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ทรงตราขึ้นก็มีอาจเป็นหลักประกันเสียยิ่งกว่า การปกครองในรัชสมัยต่อมาบ้านเมืองจะสงบเรียบร้อย เนื่องด้วยปัจจัยหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อสถาบันกษัตริย์และสถาบันการปกครอง ยังผลให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงปฏิรูปการปกครอง ที่จะกล่าวถึงในลำดับถัดไป พระราชพงศาวดารฉบับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นฉบับหลวงประเสริฐฉบับพระราชหัตถเลขาหรือฉบับอื่น ๆ ล้วนมีใจความตรงกันว่า

เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถขึ้นเสวยราชสมบัติทรงยกพระราชวังเป็นวัดแล้วย้ายพระราชวังมาอยู่ทางริมน้ำ สร้างประสาทพระที่นั่งสองพระองค์ พระราชทานชื่อขุนนางและกำหนดตำแหน่งให้ทหารเป็นสมุหกลาโหม พลเรือนเป็นสมุหนายก ขุนเมืองเป็นพระนครบาล ขุนวังเป็นพระธรรมนูญ ขุนนาเป็นพระเกษตรรา ขุนคลังเป็นโกษาธิบดีให้ถือศักดินาหนึ่งหมื่น

ซึ่งหลักฐานในพระราชพงศาวดารนี้ตรงกับ กฎหมายตราสามดวงที่กล่าวถึงพระราชบัญญัติอันตราขึ้นในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถคือ "พระอัยการกมณเฑียรบาล พระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน และพระอัยการนาทหารหัวเมือง" ด้วยเหตุนี้จึงเป็นสิ่งที่ยืนยันได้แน่ชัดว่า การปฏิรูปการปกครองมีในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ แนวคิดในเรื่องที่มาหรือสาเหตุในการปฏิรูปการปกครองนั้น ศรีศักร วัลลิโภดม ให้ความคิดเห็นว่า เริ่มมีมาแต่สมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช (พ.ศ. ๑๕๕๒-๑๕๗๗)

สมเด็จพระนเรศวรมหาราช ทรงวางรากฐานที่จะผนวก อาณาจักรสุโขทัย มาเป็นของอยุธยา โดยการเกี่ยวดองทางเครือญาติ... (ศรีศักร วัลลิโภดม ๒๕๒๕:๘๑-๘๖) สำหรับแนวคิดต่อมูลเหตุสำคัญในการปฏิรูปการปกครองนั้น ผู้ศึกษาเองได้พยายามจำแนกออกเป็นส่วนตัวต่าง ๆ เพื่อทำความเข้าใจ

เข้าใจต่อการปฏิรูปการปกครองให้ได้มากที่สุดอันอาจจำแนกได้ดังนี้

๑ การเมืองภายใน

การปกครองในช่วงต้นของราชอาณาจักรอยุธยา นับว่ามีส่วนสำคัญอย่างมากต่อความผกผันทางการเมืองก่อนการปฏิรูปการปกครอง เนื่องด้วยการที่พระมหากษัตริย์กระจายอำนาจให้เชื้อพระวงศ์หรือพระราชโอรสปกครองเมืองที่สำคัญเพราะทรงไว้วางพระทัยในความสำเร็จทางเครือญาติ ลักษณะเช่นนี้ทำให้บรรดาเจ้านายที่ทรงโปรดเกล้า ๆ แต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองมีสภาพกึ่งอิสระ เช่นเดียวกับหัวเมืองประเทศราช ความจงรักภักดีที่บรรดาหัวเมืองลูกหลวงมีต่อเมืองหลวงอาจเป็นเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น หากกษัตริย์ที่ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งนั้นสวรรคตและมีเจ้านายบางพระองค์เสวยราชสมบัติเป็นกษัตริย์แทน การยอมรับซึ่งอำนาจของกษัตริย์องค์ใหม่เองอาจเปลี่ยนไปอาทิ หากพระราชโอรสครองเมืองลูกหลวงได้ราชสมบัติ บรรดาพระราชโอรสหรือเชื้อพระวงศ์ที่ครองเมืองลูกหลวงอื่น ๆ อาจไม่ยอมรับ มาตราว่ากษัตริย์พระองค์ใหม่ไม่มีความเข้มแข็งหรือไม่มีฐานสนับสนุนที่เพียงพอ ตลอดจนขาดบุคลิกภาพและการยอมรับความเป็นผู้นำแล้ว บรรดาเมืองลูกหลวง อาจกระด้างกระเดื่องถือตนเป็นอิสระ หากผู้ปกครองเมืองลูกหลวงมีความเข้มแข็งกว่ากษัตริย์การแย่งราชบัลลังก์จึงเป็นไปได้ รวมถึงการยอมรับจากขุนนางเองก็ตาม เหตุการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์

นับตั้งแต่สถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีในปี ๑๔๕๓ รัชสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ พระองค์สวรรคตปี ๑๕๑๓ สหิทธิธรรมทางการเมืองควรสืบทอดถึงพระราเมศวรราชโอรส และเมื่อพระราเมศวรขึ้นครองราชย์เป็นสมเด็จพระราเมศวร ผลปรากฏว่าขุนหลวงพะงั่วอันมีศักดิ์เป็นพระปิตุลาของสมเด็จพระราเมศวร ได้เสด็จมาจากสุพรรณบุรีทำการ "ปราบดาภิเษก" เป็นสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑ ทรงโปรดให้พระราเมศวรไปครองเมืองลพบุรี

พ.ศ. ๑๕๑๓ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑ สวรรคต พระองค์เจ้าทองลันพระราชโอรสในสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑ เสวยราชสมบัติเป็น พระเจ้าทองลัน พระราเมศวรราชโอรสในสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ เสด็จมาจากลพบุรี ทำการ "ปราบดาภิเษก" และสำเร็จโทษพระเจ้าทองลัน

พ.ศ. ๑๕๕๓ สมเด็จพระราเมศวรสวรรคต พระบรมราชาราชโอรสครองราชย์ต่อมาเป็น

สมเด็จพระรามาธิบดี ในรัชสมัยของพระองค์ ทรงพิโรธ ไม่พอพระทัยต่อเจ้ามหาเสนาบดี เจ้ามหาเสนาบดีหลบหนีไปพึ่งพิงพระอินทราชาที่เมืองสุพรรณบุรี ทำให้พระอินทราชายกพลมาทำการ "ปราบดาภิเษก" เป็นสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ลดศักดิ์ของสมเด็จพระรามาธิบดีไปครองเมืองปากชุม (ฉบับหลวงประเสริฐ: ๔๔๖)

ในปี พ.ศ. ๑๕๖๗ หลังการสวรรคตของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช พระราชโอรสของพระองค์แย่งราชสมบัติกันคือเจ้าอ้ายพระยา กับเจ้ายี่พระยา ยังผลให้สิ้นพระชนม์ทั้งสองพระองค์ ราชบัลลังก์จึงตกอยู่กับ เจ้าสามพระยาหรือสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ พระราชบิดาของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ นับเนื่องจากการสถาปนากรุงศรีอยุธยาปี ๑๔๕๓ จนถึงต้นรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถครองราชย์ในปี ๑๕๔๑ รวมเวลา ๕๘ ปี หลักฐานทางประวัติศาสตร์ปรากฏ มีกษัตริย์สองราชวงศ์คือราชวงศ์ของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ และราชวงศ์สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑ ผิดเปลี่ยนกันขึ้นครองราชย์ การเมืองภายในของอยุธยาช่วงต้นจึงเป็นการต่อสู้เพื่อแย่งชิงความเป็นใหญ่ ไม่มีความมั่นคงแน่นอน เพราะขึ้นอยู่กับฐานอำนาจสนับสนุน แม้ว่าการต่อสู้เพื่อราชสมบัติของ ๒ ราชวงศ์ ผลปรากฏว่าราชวงศ์สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑ ชนะ เพราะมีฐานอำนาจสนับสนุนมากกว่า

การแย่งชิงซึ่งอำนาจย่อมก่อให้เกิดความไม่มั่นคงต่อ กษัตริย์ที่จะพัฒนาไปสู่สถาบันแม้ว่าจะปกครองในระบบราชาธิปไตย Absolute monarchy และนำความเชื่อทางศาสนา (ลัทธิเทวราชาและพุทธศาสนา) มาเป็นเครื่องช่วยในการสนับสนุนเจ้าขุนราชบัลลังก์ ลัทธิเทวราชาสร้างความเชื่อว่า กษัตริย์คือเทพเจ้าลงมาอวตาร เมื่อประกอบพิธีทางศาสนาแล้ว ประดุจสมมติเทพ มีความแตกต่างจากสามัญชน ในขณะที่ทางพุทธศาสนาถือว่ากษัตริย์คือผู้มีบุญมาจุติเคยประกอบกุศลกรรมมาแต่ชาติปางก่อน สิ่งนี้ก่อประโยชน์และเป็นผลต่อราษฎรเท่านั้น ตำแหน่งกษัตริย์จึงเป็นตำแหน่งสำคัญเพราะเป็น ศูนย์รวมของความมั่งคั่ง อำนาจ และเกียรติยศ อันเป็นสิ่งที่ทุกคนปรารถนาและอาจเป็นจริงได้โดยเฉพาะในเชื้อพระวงศ์ที่มีฐานกำลังเป็นของตนเอง หากสามารถควบคุมภาวะทางการเมืองภายใน ได้ความปลอดภัยของราชบัลลังก์เองก็จะมีสูงขึ้น ปัจจัยทางด้านการเมืองภายในนี้เองน่าจะมีส่วนสำคัญอยู่บ้าง ในแนวคิดด้านการปฏิรูปการปกครอง

๒ ความสัมพันธ์กับอาณาจักรใกล้เคียง

กรุงศรีอยุธยาได้เป็นอาณาจักรอิสระตั้งอยู่อย่างโดดเดี่ยวในแถบสุวรรณภูมิระหว่างพุทธศตวรรษที่ ๑๕-๒๐ หากวัดความสัมพันธ์กันแต่เพียงเมืองภายในราชอาณาจักร หรือหัวเมืองประเทศราชเท่านั้นหากยังมีความสัมพันธ์กับอาณาจักรข้างเคียง ไม่ว่าอาณาจักรที่ติดต่อสัมพันธ์นั้น มีรูปแบบวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน หรือรูปแบบวัฒนธรรมที่แตกต่างกันก็ตาม การติดต่อสัมพันธ์กับอาณาจักรต่าง ๆ โดยทั่วไปจึงเป็นรูปแบบการแลกเปลี่ยน อาทิ การค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าทางเศรษฐกิจ การรับวัฒนธรรม ความเชื่อ ศาสนา ศิลปกรรม ตลอดจนด้านการเงิน ความสัมพันธ์ในด้านนี้มุ่งตอบสนองต่อความมั่นคงของราชอาณาจักรโดยเฉพาะการใช้ระบบเครือญาติ การเกี้ยวพาราสี สร้างความมั่นคง สิ่งนี้มีส่วนช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในด้านการรุกรานขยายอาณาเขตหรือมีฐานกำลังสนับสนุนช่วยเหลือหากเกิดสงครามขึ้นในทางกลับกัน ความสัมพันธ์ทางเครือญาติมีส่วนสำคัญในการอ้างอิงสิทธิเหนือดินแดนของอีกฝ่ายหนึ่ง

ความสัมพันธ์ทางด้านการเมืองต่ออาณาจักรใกล้เคียงของอยุธยาเอง มุ่งหวังสำคัญสุดคือการสร้างจักรวรรดิ โดยการผนวกอาณาจักรต่าง ๆ เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของอยุธยาหรือยอมเป็นประเทศราช ดังนั้นความกว้างขวางใหญ่โตของอาณาจักรจึงขึ้นอยู่กับกษัตริย์เอง ดังที่ศรีศักร วัลลิโภดม ให้ทัศนะไว้ว่า "ความกว้างขวางใหญ่โตของอาณาจักรหนึ่ง ๆ จึงขึ้นอยู่กับพระเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญถ้าพระมหากษัตริย์ทรงเข้มแข็งก็มีเมืองขึ้นมาก ถ้าอ่อนแอก็มีเมืองขึ้นน้อย" สิ่งหนึ่งที่ได้และสัมฤทธิ์ผลทางจักรวรรดิ ต่อความกว้างขวางของทางราชอาณาจักรอยุธยาอย่างรวดเร็วคือ การทำสงครามขยายราชอาณาจักร มาตราว่าอยุธยาได้สถาปนาในปี ๑๔๕๓ แต่ความพร้อมมูลของการเป็นเมืองหลวงมิใช่ตั้งขึ้นมาง่าย ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินนอกจากมีเครือญาติรองรับหรือฐานสนับสนุนที่เพียงพอกรุงศรีอยุธยา ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ มีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับอาณาจักรนครศรีธรรมราช สุโขทัย และกัมพูชา ดังหลักฐานพงศาวดารโยนกที่กล่าวถึงการตัดสินข้อพิพาทระหว่างพระร่วงและพระยาจำเมืองเจ้าเมืองพระยา

... ครั้นถูกจับหื้อเอาพระร่วงมาแต่งสินไหม มันก็เป็นพระยามีอำนาจมากนักจึงมีความ
 ละอายชะละ อันพระยาศรีธรรมราชและนครหลวงกับพระยาศรีอยุธยา อันเป็นญาติพระยาพระร่วง
 ก็จักเป็นเวรแก่สหาย เจ้าพระยาจำเมืองชะละ ...

(พระยาประชากิจกรจักร์ ๒๕๐๗:๒๕๐)

แม้กระทั่งกฎหมายบางฉบับที่ตราขึ้น

๑. พระไอยการเบ็ดเสร็จ ตราเมื่อปี มะแม พ.ศ. ๑๘๘๖ ก่อนสร้างกรุงศรีอยุธยา ๘ ปี

๒. พระไอยการทาส ตราเมื่อปีกุน พ.ศ. ๑๘๕๐ ก่อนสร้างกรุงศรีอยุธยา ๔ ปี

๓. พระไอยการลักษณะภูหนี่ ตราเมื่อปีชวด พ.ศ. ๑๘๕๑ ก่อนสร้างกรุงศรีอยุธยา ๓ ปี

การตรากฎหมายเหล่านี้ย่อมแสดงว่ากรุงศรีอยุธยามีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงมาก่อน
 การขยายดินแดนเริ่มตั้งแต่ ต้นรัชสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ จากหลักฐานของ พระราช
 พงศาวดารทุกฉบับพ้องกันว่า รัชสมัยของพระองค์สามารถตีกรุงกัมพูชาได้สำเร็จ ในขณะเดียวกันที่
 อาณาจักรสุโขทัย แผ่นดินสมเด็จพระมหาธรรมราชาลิไท ทรงดำเนินนโยบายรวบรวมอาณาจักร
 หั้เข้มแข็ง และมีท่าทีว่าจะขยายอิทธิพลไปยังบริเวณลุ่มแม่น้ำป่าสัก "อาจเป็นสาเหตุให้สมเด็จพระ
 รามาธิบดีที่ ๑ ไม่ไว้วางพระทัย โปรดให้ขุนหลวงพระจ้อยกกองทัพยึดเมืองชัยนาท อันเป็นเมือง
 ในความปกครองของสุโขทัยที่อยู่ติดต่อด้านของอยุธยาไว้เพื่อยับยั้งการแผ่อาณาทางกรุงสุโขทัย"
 (สร้อยทิพย์ สังวาลย์ ๒๕๒๘:๓๐)ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อนโยบายจักรวรรดิ สมเด็จพระมหาธรรม
 ราชาลิไท ต้องยอมอ่อนแอเป็นไมตรีกับทางกรุงศรีอยุธยา ด้วยเหตุนี้ทางกรุงศรีอยุธยาจึงถือว่า
 กรุงสุโขทัยเป็นเมืองขึ้น ๑ ใน ๑๖ เมือง(ฉบับพระราชหัตถเลขา ๒๕๑๖ :๔๐๕)และในกฎหมาย
 ลักษณะลักษณามีข้อความระบุว่า กรุงศรีอยุธยาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับกรุงสุโขทัยดังปรากฏความ
 ตอนหนึ่งว่า

ข้าพเจ้า...แลมีผู้เอาไปถึง เหลียง สุโขไช้ไท ทั้งยัง บางยม สองแควสหลวง ขาวดงราว

กำแพงเพชร เมืองท่านเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันดังนี้... (กฎหมายตราสามดวง ๒๕๑๕ ล.๓:๑)

ความสัมพันธ์กับอาณาจักรใกล้เคียงของทางอยุธยา จึงค่อนข้างเป็นไปได้เพื่อผนวกอาณาจักรมาเป็น
 ของอยุธยาโดยเฉพาะต่ออาณาจักรสุโขทัย อาณาจักรสุโขทัยถูกราชอาณาจักรอยุธยาบูรณา
 อย่างหนักโดยเฉพาะรัชสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑ จนต้องยอมอ่อนแอ

"ศักราช ๗๔๐ ปีมะเมีย สัมเรทศิก ไปเอาเมืองข้ากักราวเล่า ครั้งนั้นมหาธรรมราชา ออก
 ถวายบังคม"(พระจักรพรรดิพงศ์ เล่ม ๑ : ๑๕) หลังรัชสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑
 อาณาจักรสุโขทัยกลายเป็นส่วนหนึ่งของอยุธยา โดยเฉพาะศิลาจารึกหลักที่ ๔๕ ปี พ.ศ. ๑๕๕๕
 มีข้อความตอนหนึ่งกล่าวว่า"นายอินทสรศักดิ์ขออนุญาตออกญาธรรมราชาเจ้าเมืองสุโขทัยสร้างวัด"
 ทั้งที่คำว่าออกญาเป็นตำแหน่งขุนนางของทางกรุงศรีอยุธยา ในปี พ.ศ. ๑๕๖๒สมเด็จพระมหา
 ธรรมราชาขึ้นครองกรุงสุโขทัยสวรรคต เกิดจลาจลแย่งราชสมบัติ สมเด็จพระนครินทราธิราชแห่ง
 กรุงศรีอยุธยาในขณะนั้น ยกกองทัพขึ้นไป ใกล้เกลี่ย จนพระยาบาลเมือง และพระยาราม ออก
 ถวายบังคมสว่แสดงถึงอยุธยาเมื่ออิทธิฤทธิ์เหนือกรุงสุโขทัย ในการครั้งนี้ สมเด็จพระนครินทรา
 ธิราชทรงขอขนิษฐาพระยาบาลและพระยาราม ให้อภิเษกกับเจ้าสามพระยา ครั้นเมื่อสิ้นรัชสมัย
 สมเด็จพระนครินทราธิราช เจ้าสามพระยาได้เสวยราชย์เป็น สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒
 ได้ทรงส่งกองทัพไปตีนครธม เมืองหลวงของเขมรแตก ปีพ.ศ. ๑๕๗๕ ยกกองทัพไปรุกราน
 อาณาจักรล้านนา แต่ตีเมืองไม่ได้เสด็จกลับ สำหรับทางสุโขทัยความสัมพันธ์ในฐานะ
พระญาติฝ่ายมเหสี ทำให้ทางสุโขทัยมิได้ก่อกบฏ หลังสิ้นสมัยพระมหาธรรมราชาที่ ๔ สมเด็จพระ
 บรมราชาธิราชที่ ๒ จึงทรงส่งพระราชโอรสพระราเมศวร (พระนามสมเด็จพระบรมไตร
 โลภนาถก่อนเสวยราชย์) ครองเมืองพิษณุโลก ในฐานะศูนย์กลางของหัวเมืองฝ่ายเหนือ ทั้งที่
 พระชนมายุเพียง ๗ พรรษา การที่รัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลภนาถมีการปรับเปลี่ยนในรูป
 แบบการปกครอง อาจเป็นเพราะรัชสมัยของพระบิดาแห่งพระองค์คือสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒
 สามารถควบคุมเมืองเหนือสำเร็จทั้งสามารถพิชิตกัมพูชาได้ จึงมีความเป็นไปได้สูงว่า มีการรับ
 วัฒนธรรมจากทางเขมร และสุโขทัย โดยเฉพาะอิทธิพลต่อราชสำนัก ในรูปแบบเดียวกัน การขยายตัว
 ของทางอาณาจักรล้านนาไทย ลงมาสู่ลุ่มแม่น้ำยมและแม่น้ำน่านตอนบน เฉพาะหัวเมืองฝ่ายเหนือ
 ที่เป็นสัดเป็นส่วนของอยุธยา ความจำเป็นที่จกต้องทำให้บ้านเมืองเกิดประสิทธิภาพและง่ายต่อ
 การสอดส่องดูแลจึงเกิดขึ้น

๓. รูปแบบการปกครองดั้งเดิมที่ไม่เหมาะสม

ตามธรรมเนียมของอาณาจักรในสมัยโบราณการปกครองย่อมพึ่งพาอาศัยการไว้วางใจเป็นสำคัญ สิ่งที่สามารถพอเป็นหลักประกันว่าอาณาจักรจะสงบเรียบร้อย นั่นคือการอาศัยเชื้อพระวงศ์ใกล้ชิดสนิทใจ ไว้วางใจได้ไปปกครองเมืองสำคัญหรือที่เรียกกันในสมัยโบราณว่าเมืองลูกหลวง โดยมีเมืองเล็ก ๆ เป็นบริวาร สำหรับเมืองลูกหลวงที่ส่งเจ้านายไปปกครองนั้น ศรีศักร วัลลิโภดมวิเคราะห์ไว้ว่า "เมืองลูกหลวงของแต่ละแคว้นไม่มีกำหนดจำนวนแน่นอน อาจจะขึ้นอยู่กับ (๑) พระราโชบาย หรือพระราชนิยม ในส่วนพระมหากษัตริย์ ที่จะส่งเจ้านายผู้ใดไปครองเมือง แคว้นเล็ก ๆ บางแคว้น อาจมีจำนวนเมืองลูกหลวงมากก็ได้ (๒) อาณาเขตของแคว้นกว้างใหญ่ เมืองหลวงปกครองไม่ทั่วถึง พระมหากษัตริย์ต้องส่งเจ้านายไปปกครองหัวเมืองใหญ่ ๆ เป็นเมืองลูกหลวงในลักษณะนี้จำนวนเมืองลูกหลวงอาจมีมากก็ได้" (ศรีศักร วัลลิโภดม ๒๕๒๔:๖๕)

ด้วยเหตุนี้ เจ้านายที่ครองเมืองลูกหลวงจึงมีสิทธิอำนาจเด็ดขาดในเมืองลูกหลวงและบริวารจะขึ้นต่อเมืองหลวง เพียงแค่ความสำคัญระหว่างญาติผู้ใหญ่มีอุปการคุณกับญาติผู้น้อยได้รับการอุปถัมภ์ความสัมพันธ์ในด้านการปกครองระหว่างเมืองหลวงกับเมืองลูกหลวง ขึ้นอยู่กับการสัมพันธ์ส่วนบุคคลในส่วนเครือญาติเท่านั้น ทำให้โครงสร้างการปกครองของแคว้นมีลักษณะแบบหลวม ความสงบและมั่นคงภายในจึงเปลี่ยนไป เมื่อมีการเปลี่ยนรัชกาล เพราะเมืองหลวงคือศูนย์กลางของความสัมพันธ์ทางเครือญาติ เมื่อบุคคลที่เป็นศูนย์กลางของความสัมพันธ์หมดไป หรือเปลี่ยนแปลงความจงรักภักดีในฐานะพระญาติชั้นผู้ใหญ่ ก็สลายไป เนื่องจากกษัตริย์พระองค์ใหม่อาจเป็นพระญาติรุ่นเดียวกับเมืองลูกหลวง หรืออ่อนอาวุโส ทำให้ความเกรงใจ นับถือ เปลี่ยนไป ความเกรงกลัวต่อการ ถูกเปลี่ยน ในด้านการครองเมืองลูกหลวง หรือความต้องการ เป็นใหญ่ อาจทำให้มีการเปลี่ยนแปลงได้ เหตุการณ์เหล่านี้เกิดในประวัติศาสตร์ อาทิ

ปี พ.ศ. ๑๕๑๓ ขุนหลวงพระจั่ว ยกกองทัพจากสุพรรณบุรีแย่งราชสมบัติจากสมเด็จพระราเมศวร

ปี พ.ศ. ๑๕๓๑ สมเด็จพระราเมศวร ยกกองทัพจากเมืองลพบุรีเมืองลูกหลวง แย่งราชสมบัติจากพระเจ้าทองล้าน

ปี พ.ศ. ๑๕๖๓ สิ้นรัชกาลสมเด็จพระนเรศวรมหาราช เจ้าอ้ายพระยา กับเจ้ายี่พระยา ยกทัพมาจากเมืองลูกหลวงแย่งราชสมบัติกัน จนสิ้นพระชนม์ทั้งสองพระองค์

สิ่งนี้เป็นหลักฐานแน่ชัดว่า เมืองลูกหลวงอาจเป็นภัยต่อกษัตริย์ที่ครองเมืองหลวง พร้อมทั้งเป็นที่สะดึงกำลังในการต่อสู้ทางการเมือง ในขณะเดียวกัน ขุนนางเองก็มีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองฟุ้งทราบชัดในรัชสมัย สมเด็จพระนารายณ์

สมเด็จพระนารายณ์เจ้ามีความพิโรธแก่เจ้ามหาเสนาบดี แลทำให้อภัยเอาตัว เจ้ามหาเสนาบดีหนีรอดไปอยู่ปากพาคูจาม จึงให้ไปเชิญสมเด็จพระอินทราชา ณ เมืองสุพรรณบุรี เสด็จเข้ามาถึงจึงเจ้ามหาเสนาบดียกปล้นเอาพระนครศรีอยุธยาได้ (พระจักรพรรดิพงศ เล่ม ๑: ๕)

เหตุที่ขุนนางมีส่วนช่วยในการล้มราชบัลลังก์ เนื่องจากขุนนางเองก็มีกำลังเป็นของตนเอง ตั้งแต่ยุคยากก่อนปฏิรูปการจ้ดระบบแบ่งออกเป็นเพียง ๕ คือ เมือง วัง คลัง นา โดยยึดถือเอาหลักป้องกันประเทศเป็นสำคัญคือ ไพรที่เป็นคนไทยและชายฉกรรจ์ทุกคนถือว่าเป็นทหารของประเทศ กษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพ ขุนนางมีตำแหน่งลดหลั่นกันตามลำดับ เวลาที่บ้านเมืองสงบเรียบร้อย ต่างทำมาหากินเบ่งคับบ้นอย่างพลเรือน ในเวลาสงครามก็บังคับบัญชากันอย่างทหาร ดังนั้นขุนนางจึงมีกองกำลังของตนอยู่จำนวนหนึ่งที่จะพร้อมจะทำการรบอยู่ตลอดเวลา ยามที่ศึกประชิดเมือง การบริหารเวลาทำศึกสงคราม จึงเป็นไปได้อย่างยากลำบาก เพราะข้าราชการขุนนางต้องทำหน้าที่สองอย่างพร้อมกัน นั่นคือเป็นทั้งทหารและข้าราชการพลเรือน การปฏิบัติหน้าที่จึงไม่มีประสิทธิภาพ พร้อมกันนั้น การที่ขุนนางมีอำนาจและมีกองกำลังเป็นของตนเอง โดยไม่มีการคานอำนาจต่ออย่างหนึ่งอย่างใด จึงเป็นเสมือนหอกข้างแคร่ หยิบใช้ย่อมมีประโยชน์ หากผลพลาดอันตรายย่อมตามมา การปกครองเมืองลูกหลวงของพระญาติสนิทหรือพระบรมวงศ์ชั้นสูงกับรูปแบบจตุสดมภ์ของขุนนางไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นต่อราชบัลลังก์ของกษัตริย์เลย トラบที่การคมนาคมยังยากลำบากและความต้องการ เป็นใหญ่ ยังแอบแฝงอยู่ในชนชั้นปกครอง

ลำดับราชสันตติวงศ์

สมเด็จพระนเรศวรมหาราช

(พ.ศ. ๑๕๕๒-๑๕๖๗)

พระเจ้าสุริยวงศาธรรมิกราช

สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ +

พระธิดาพระเจ้าสุริยวงศา

(พ.ศ. ๑๕๖๗-๑๕๘๑)

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

(พ.ศ. ๑๕๖๗-๒๐๓๑)

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงปฏิรูปการปกครองเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ทางการบริหารการปกครองเนื่องเพราะปัจจัยหลายประการที่เสนอไปอาจสรุปได้ดังนี้

๑ ราชอาณาจักรใหญ่ขึ้น ต้องการควบคุมกำลังคน

๒ เพื่อคานอำนาจของเจ้าและขุนนาง

๓ เพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

ทั้งนี้และทั้งนี้ปัจจัยที่สำคัญเกิดมาจากการปกครองดั้งเดิมที่ไม่เหมาะสม อาณาเขต ความมั่นคง ความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้นของการบริหาร ขาดการถ่วงดุลย์อำนาจ ส่วนแนวคิดที่ว่าพระองค์รับรูปแบบอิทธิพลมาจากเขมร อาทิ สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงรับแบบ ครอริช เวลส์ นั้นผู้ศึกษาเองกลับมิได้เห็นด้วยนัก เพราะการปฏิรูปการปกครองของพระองค์ คือการแยกทหารออกจากพลเรือน ดุลย์อำนาจขึ้น ในขณะที่สุโขทัยยังมีได้แยกทหารออกจากพลเรือนและใช้ระบบเมืองลูกหลวง กรุงศรีอยุธยาได้รับอิทธิพลเขมรอย่างเด่นชัดคือ คำราชาศัพท์ และงานราชการ ดังนั้นการปฏิรูปการปกครองได้รับอิทธิพลมาจากด้านใด

(๑๖)

ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัด การอ้างอิงจึงขึ้นอยู่กับ การหาหลักฐานสนับสนุนแนวความคิดของตน
ปัจจัยที่เสนอไปข้างต้น จึงน่าจะเป็นเหตุผลอย่างต่ออิทธิพลในการบนิรูป ความสามารถของมนุษย์
คือความแตกต่าง โลกจึงมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ความเป็นไปได้คือ สมเด็จพระบรมไตร
โลกนาถ ทรงสำนัก และตระหนักถึงประวัติศาสตร์และความเป็นมาก่อนรัชสมัยของพระองค์เหตุการณ์
เกิดขึ้นในรัชสมัยพระองค์แล้ว ทรงนำมาปรับปรุงแก้ไข ความคิดหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ ผู้ปกครองย่อมมีแนว
ความคิดเป็นของตน มิใช่พึ่งพาแนวความคิดของคนอื่นเสมอไป



บทที่ ๒

การปฏิรูปการปกครอง

การปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั้นเป็นการแน่ชัด ตามหลักฐานที่ปรากฏว่าเริ่มในรัชสมัยของพระองค์

สมเด็จพระราเมศวรผู้เป็นราชกุมารเสวยราชทรงพระนามชื่อ พระบรมไตรโลกนาถ ยกวังทำเป็นวัดพระศรีสรรเพชญ์ เสด็จมาอยู่ริมน้ำ จึงให้สร้างพระที่นั่งเบญจรัตนมหาปราสาทพระองค์ที่นั่ง แล้วพระราชทานชื่อขุนนาง ตำแหน่งนา ให้เอาทหารเป็นสมุทพระกลาโหม เอาพลเรือนเป็นสมุหนายก เอาขุนเมืองเป็นพระนครบาล เอาขุนวังเป็นพระธรรมาธิบดี เอาขุนนาเป็นพระเกษตรรา เอาขุนคลังเป็นโกษาธิบดีให้ถือศักดินาขึ้น (ฉบับหลวงประเสริฐ ๒๕๑๖:๑๒)

ข้อความเบื้องต้นที่นำมาอ้างอิงนี้เพียงระบุว่ามีการเปลี่ยนแปลง ในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเท่านั้น หากได้ระบุความแน่ชัดลงไปว่าอยู่ในปีใดตลอดระยะเวลาของการครองราชย์ (พ.ศ. ๑๕๔๑-พ.ศ. ๒๐๓๑) หากเมื่อเทียบกับหลักฐานชั้นต้นเช่นพระราชพงสาวดารต่าง ๆ หรือกฎหมายตราสามดวงที่รวบรวมสมัยรัตนโกสินทร์ปี พ.ศ. ๒๓๔๘ ดูความคลาดเคลื่อน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอนุมานตามที่นักประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบ อาทิ สมเด็จพระกรมพระยาดำรงราชานุภาพวินิจฉัยว่าในราวปีพ.ศ. ๑๕๔๗ ที่เปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ (ฉบับพระราชหัตถเลขา ๒๕๒๑:๒๖๗) ในขณะที่ ฌรงค์ ท่วงทิสและนักประวัติศาสตร์หลายท่าน เสนอหลักฐานว่าเป็นปี พ.ศ. ๑๕๔๘ (ฌรงค์ ท่วงทิส ๒๕๑๔:๘๒) ความเป็นไปได้และการยอมรับในปัจจุบันคือ แรกตั้งศักดินาในปี พ.ศ. ๑๕๔๘ ดังนั้นงานเขียนเล่มนี้จึงใช้ปี พ.ศ. ๑๕๔๘ เป็นปีของการกำหนดศักดินา ตลอดระยะเวลายาวนานของ รัชสมัยแห่งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ มากมาย ผลกระทบที่เกิดขึ้น ในด้านปฏิรูปการปกครองจึงปรากฏชัด การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตามหากไม่มีผลกระทบไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมนั้นย่อมมิใช่การเปลี่ยนแปลง ดังนั้นเพื่อความกระจ่างชัดแห่งรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ผู้เขียนจึงนำเสนอเหตุการณ์ที่สำคัญอันส่งผลกระทบต่อราชอาณาจักรตลอดจนความมั่นคง

พ.ศ. ๑๕๓๕ ทรงประสูติเป็นพระราชโอรส ในสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ กับเจ้าหญิงแห่งสุโขทัย ทรงเป็นพระราชนัดดาในสมเด็จพระนเรศวรมหาราชและเป็นนัดดาในพระมหากษัตริย์ราชที่ ๓

- พ.ศ. ๑๕๔๑ พระชนมายุได้ ๗ ชันษา ได้รับการอภิเษกเป็นมหาอุปราช พระนามว่าพระ
รามศวรเสด็จไปครองเมืองพิษณุโลกพร้อมพระราชมารดา
- พ.ศ. ๑๕๔๑ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ สวรรคต เสด็จจากพิษณุโลกขึ้นครองราชย์เป็น
สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ
- พ.ศ. ๑๕๔๘ จัดกองทัพไปเอาเมืองมะละกา ตั้งศักดินาดำแหน่งนาพลเรือน และนาทหาร
หัวเมือง ตรากฎหมายอาญาภณฐีก
- พ.ศ. ๑๕๕๕ พระยายุทธิเสถียรเจ้าเมืองเขลียงเป็นไส้ศึก กองทัพเชียงใหม่รุกรานเมืองเหนือ
เกิดศึก เสด็จยกทัพหลวงหนุนขึ้นไปตั้งที่บ้านโคก
- พ.ศ. ๒๐๐๓ พระยายุทธิเสถียรเจ้าเมืองเขลียงเป็นกบฏ กวาดต้อนครอบครัวและชาวเมือง
ไปขึ้นกับเชียงใหม่
- พ.ศ. ๒๐๐๔ พระยายุทธิเสถียรเจ้าเมืองเขลียงนำทัพพระเจ้าติโลกราชมาตีเมืองเหนือ
- พ.ศ. ๒๐๐๖ เสด็จขึ้นไปครองราชย์ที่พิษณุโลกโดยสถาปนาเป็นเมืองหลวง โปรดให้สมเด็จพระ
บรมราชาครองกรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองลูกหลวง
- พ.ศ. ๒๐๐๘ ทรงผนวชแปดเดือนแล้วลาผนวช
- พ.ศ. ๒๐๑๑ ตรากฎหมายเฑียรบาล
- พ.ศ. ๒๐๑๘ ยุติสงครามกับทางล้านนา (เชียงใหม่)
- พ.ศ. ๒๐๒๓ อภิเษกพญาชายขวาเป็นพญาล้านช้าง
- พ.ศ. ๒๐๓๑ เสด็จสวรรคต

สำหรับการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถสามารถแบ่งออกเป็น
รายละเอียดดังนี้

๒.๑ ลักษณะการปกครอง

ลักษณะการปกครองที่บังเกิดขึ้นในปี ๑๕๔๘ นั้นคือการจัดระเบียบ หมวดหมู่และคานอำนาจขึ้น
โดยแยกอำนาจของขุนนาง คือการแบ่งแยกทหารและพลเรือนออกจากกัน ให้ผู้รับผิดชอบแต่ละฝ่าย
ขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์แบบรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง

ทางฝ่ายพลเรือน

มีเจ้าพญาจักรีศรีอริยวงศธรสมุหนายก ถือศักดินา ๑๐๐๐๐ เป็นหัวหน้าฝ่ายพลเรือนแบ่งหน้าที่สำคัญ ออกเป็นสี่ส่วนใหญ่หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่าจตุสดมภ์

- ๑ นครบาล มีพญาบรมราชอินทราธิบดี ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
- ๒ ธรรมาธิกรณ์ มีพญาธรรมาธิบดีศรีวิริยะพงศ์ ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
- ๓ โกษาธิบดี มีพญาศรีธรรมราชเดชะชาติอำมาตย์ ถือศักดินา ๑๐๐๐๐

๔ เกษตราธิราช มีพญาพลเทพราชเสนาบดี ถือศักดินา ๑๐๐๐๐

นอกจากนี้ยังมีกรมย่อยอีกมากมายที่เกี่ยวข้องกับราชสำนัก

ทางฝ่ายทหาร

มีเจ้าพญามหาเสนาบดีวิริยภักดีสมุหพระกลาโหม ถือศักดินา ๑๐๐๐๐ เป็นหัวหน้าฝ่ายทหารสามารถ แบ่งหน่วยงานดังนี้

- ๑ ประจักษ์รุงพญาศรีราชเดโชชัย ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
- ๒ ประจักษ์รุงพญาศรีราชเดโชชัยท้ายน้ำ ถือศักดินา ๑๐๐๐๐

ในขณะเดียวกัน ยังมีกรมย่อยดังกล่าวที่ขึ้นตรงต่อเจ้าพญามหาเสนาบดีและยังมีเจ้าเมืองอีกส่วนหนึ่งที่ดำรงตำแหน่งทั้งทางทหารและพลเรือน มีกำลังพลเพื่อใช้ในการสงคราม โดยเฉพาะเมืองสำคัญ

อาทิ เจ้าพญาสุรสีห์ ประจักษ์นิลุโลก ถือศักดินา ๑๐๐๐๐

เจ้าพญาศรีธรรมราช ประจักษ์ศรีธรรมราช ถือศักดินา ๑๐๐๐๐

ดังนั้นลักษณะการปกครองจึงบังเกิดขึ้นพร้อมกับการตั้งศักดินา กำหนดศักดิ์ ฐานะ ตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อสะดวกในการควบคุมกำลังคน

๒.๑.๑ ฝ่ายพลเรือน

เจ้าพญาจักรีศรีอริยวงศธรสมุหนายกอัครมหาเสนาธิบดีอภัยพิริบรากรมพายุถือศักดินา ๑๐๐๐๐ มีกรมในสังกัดดังนี้

ขุนราชนิกลินทยภักดี ปลัดทูลฉลอง ถือศักดินา ๑๐๐๐

๑ กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ หลวงมหาอมตยาธิบดี ถือศักดินา ๓๐๐๐

๒ กรมมหาดไทยฝ่ายพระลำพอง หลวงจ้าวแสนบดีศรีบริบาล ถือศักดินา ๒๕๐๐

(๒๐)

๓ กรมมหาดไทยตำรวจภูธร หลวงวาสุเทพเป็นเจ้ากรม ถือศักดินา ๑๐๐๐

๕ กรมมหาดไทยตำรวจภูบาล หลวงเพชรอุเทพเป็นเจ้ากรม ถือศักดินา ๑๐๐๐

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานย่อยอีก ดังนี้

คนเร็วเดินตรา พันจบเมืองท้าว เป็นหัวหน้า ถือศักดินา ๒๐๐

พนักงานหนัง ขุนสุวรรณพิจิตร เป็นหัวหน้า ถือศักดินา ๔๐๐

ช่างดอกไม้เพลิง ขุนแก้ว เป็นหัวหน้า ถือศักดินา ๓๐๐

พนักงานเป่าพาทย์ ขุนโกลนไพเราะห้ เป็นหัวหน้า ถือศักดินา ๒๐๐

พนักงานละคร หมื่นเสนาะภูบาล เป็นหัวหน้า ถือศักดินา ๔๐๐

๑ พญาบรมราชอินทราธิบดีศรีวิชัยบริรักษ์โลกการสัณทราธรรกรมพระนครบาลดือภัยพิริย

ปรากรมภาห ถือศักดินา ๑๐๐๐๐

ขุนเพชรปราณีปลัดทูลฉลอง ถือศักดินา ๑๐๐๐

มีกรมกองในสังกัด ดังนี้

๑ กรมกองตระเวนขวา หลวงอินทราบดีเจ้ากรม ถือศักดินา ๑๐๐๐

๒ กรมกองตระเวนซ้าย ขุนเทพเจ้ากรม ถือศักดินา ๑๐๐๐

๒ พญาธรรมราชธิบดีศรีวิชัยพงษวงษภักดีบดินทรเคโหชัยมไหศุรียาธิบดีศรีรัตนเมธเทียรบาล

อัครมหาเสนาธิบดีอภัยพิริปรากรมภาห ถือศักดินา ๑๐๐๐๐

มีกรมย่อยในสังกัด ดังนี้

กรมชาวที่พระบรรทม หลวงรัตนกรเจ้ากรม ถือศักดินา ๑๐๐๐

กรมมณเฑียร หลวงพิพิมณเฑียรเจ้ากรม ถือศักดินา ๔๐๐

กรมมณเฑียรบาลวังนอก พระราชฤทธาเนห์เจ้ากรม ถือศักดินา ๓๐๐๐

กรมพระอุกรมราชยาน ขุนราชพิमानเจ้ากรม ถือศักดินา ๑๐๐๐

กรมแสงสรรพยุทพลับพลาไชย หลวงมหามงคลเจ้ากรม ถือศักดินา ๑๐๐๐

กรมฉางข้าวบาตร ขุนอินทรอัคนเศวรเจ้ากรม ถือศักดินา ๑๖๐๐

กรมสวนหลวง พระธรรมเสนาเจ้ากรม ถือศักดินา ๓๐๐๐

กรมสังฆการี หลวงธรรมรักษาเจ้ากรม ถือศักดินา ๑๐๐๐

(๒๑)

กรมจางวางขวา พญาอภัยสุระเพลิงเจ้ากรม	ถือศักดินา ๑๒๐๐
กรมจางวางซ้าย พญาดำเกิงเจ้ากรม	ถือศักดินา ๑๒๐๐
กรมภูษามาลา พระอุไทยธรรมเจ้ากรม	ถือศักดินา ๕๐๐๐
กรมพระสนมซ้าย พระอินทราทิตเจ้ากรม	ถือศักดินา ๓๐๐๐
กรมพระสนมขวา พระจันทราทิตเจ้ากรม	ถือศักดินา ๓๐๐๐
กรมธรรมการ พญาพระเสด็จสุเรนทราธิบดีศรีสุภะราชพิริยภาหุ	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐

เป็นเจ้ากรม กรมเดียวที่มีศักดินาเทียบเท่าพญาธรรมาธิบดีเสนาบดีกรมวัง

๓ พญาศรีธรรมราชเดชะชาติอำมาตยานุชิตพิพัทธนราชโกษาธิบดีอภัยพิริยปรากรมภาหุ

พระพิพัทธโกษาราช ปลัดทูลฉลอง	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
กรมย่อยในสังกัด	ถือศักดินา ๑๐๐๐
กรมท่าขวา พระจุฬาราชมนตรีเจ้ากรม	ถือศักดินา ๑๕๐๐
กรมท่าซ้าย หลวงโชติกราชเศรษฐีเจ้ากรม	ถือศักดินา ๑๕๐๐

๔ พญาพลเทพราชเสนาบดีศรีไชยนพรัตน์เกษตรราชธิบดีอภัยพิริยปรากรมภาหุ

หลวงประชาชีพ ราชปลัดทูลฉลอง	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
กรมย่อยในสังกัด	ถือศักดินา ๑๐๐๐
กรมจาง หลวงพิพิทสาส์นเจ้ากรม	ถือศักดินา ๑๕๐๐

ในด้านการปกครองฝ่ายพลเรือนแล้วยังมีกรมต่าง ๆ ที่สังกัดโดยตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์

๑ กรมสรรพากรใน หลวงมงคลรัตน์ราชเจ้ากรม	ถือศักดินา ๒๕๐๐
๒ กรมสรรพากรนอก หลวงอินทรมนตรีเจ้ากรม	ถือศักดินา ๒๕๐๐
๓ กรมคชบาลจางวางขวา พระเทพราชาธิบดีศรีสุริยาภิชาติสุริวงษ์	ถือศักดินา ๕๐๐๐
๔ กรมคชบาลจางวางซ้าย พระสุรินทราชาชนราธิบดีศรีสุริยศักดิ์เจ้ากรม	ถือศักดินา ๕๐๐๐

นอกจากนี้ยังมีกรมย่อยในสังกัดของกรมคชบาลจางวางอีกมาก เนื่องจากกรมนี้มีความสำคัญในด้าน

การรักษากำลังทำศึกสงคราม

กรมชลบาลขวา หลวงกำแพงรามภักดีศรีสุริยชาติเจ้ากรม	ถือศักดินา ๓๐๐๐
กรมชลบาลซ้าย หลวงราชวังเมืองสุริยชาติเจ้ากรม	ถือศักดินา ๓๐๐๐
กรมเชือก ขุนทรงศักดิ์ ขุนทรงสิทธิ เจ้ากรม	ถือศักดินา ๖๐๐
กรมหมอ หมอไชยศักดิ์ขวา หมอไชยสิทธิซ้าย เจ้ากรม	ถือศักดินา ๕๐๐
กรมขวา หมื่นโลกวิชัย เจ้ากรม	ถือศักดินา ๓๐๐
กรมซ้าย หมื่นโลกวิชัย เจ้ากรม	ถือศักดินา ๓๐๐
กรมโหลงขวา ญวนอนันต์โยทัง	ถือศักดินา ๕๐๐
กรมโหลงซ้าย ญวนอนันต์ต่อสู	ถือศักดินา ๕๐๐
๕ กรมอัครราช ญาศรีสุริยภานุสมุหพระอัครราชพิริยภานุ เจ้ากรม	ถือศักดินา ๓๐๐๐
๖ กรมล้อมพระราชวัง พระเพทพิไชย	ถือศักดินา ๕๐๐๐
กรมในสังกัด	
กรมเขื่อนเพชรล้อมพระราชวัง เจ้ากรม	ถือศักดินา ๑๖๐๐
กรมเขื่อนชั้นล้อมพระราชวัง เจ้ากรม	ถือศักดินา ๑๖๐๐
๗ กรมแพทย์ ญาแพทย์พงษาวิสุทธาธิบคิอภัยพิริยบรากรมภาหุ เจ้ากรม	ถือศักดินา ๒๐๐๐
๘ กรมลูกขุน พระครูมหิธรธรรม, พระราชประโรหิตาจารย์	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
๙ กรมพระคลัง พระราชภักดีศรีรัตนราชสมบัติพิริยภานุ	ถือศักดินา ๕๐๐๐
กรมย่อยในสังกัด	
กรมช่างเงิน พระศรีไกรลาสเศรษฐี เจ้ากรม	ถือศักดินา ๓๐๐๐
กรมพระคลังสวน หลวงแก้วคฤหัตถ์นบดีศรีราชพิพัฒน์นากร	ถือศักดินา ๑๐๐๐
กรมพระคลังในซ้าย พระราไชยมไหสุริยาธิบติ	ถือศักดินา ๓๐๐๐
กรมพระคลังในขวา พระสมบัติธิบาล	ถือศักดินา ๓๐๐๐
กรมพระคลังวิเศษพระราชประสิทธิพิพัฒน์สมบัติ	ถือศักดินา ๓๐๐๐

(๒๓)

๑๐ กรมพระอาลักษณ์ พระศรีภูริยปรีชาราชเสนาบดี	ถือศักดินา ๕๐๐๐
๑๑ กรมชาวที่ พระพิพิทไธสุรยจางวางชาวที่ซ้าย	ถือศักดินา ๑๐๐๐
พระพิบูลไธยสุรยจางวางชาวที่ขวา	ถือศักดินา ๑๐๐๐
๑๒ กรมราชบัณฑิตย พญาธรรมปรีชาจางวาง	ถือศักดินา ๑๐๐๐

สำหรับการบริหารและการปกครอง หน้าที่สามารถแบ่งย่อยได้ดังนี้

๑ เจ้าพญาจักรีศรีอริยราชย์ สมุหนายก ควบคุมกิจการฝ่ายพลเรือน เป็นประธานในที่ประชุมในการกราบทูลถึงกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารราชการภายในราชอาณาจักร ถือศักดินา ๑๐๐๐๐ ควบคุมจุดศูนย์กลางี่ แต่คงเป็นไปในทางที่ค่อนข้างลำบาก เนื่องจากเสนาบดีทั้งสี่กรม คือ นครบาล ธรรมชักรณ โกษาธิบดี เกษตราธิบดี ล้วนถือศักดินา ๑๐๐๐๐ เทียบเท่ากันพร้อมกันนั้น ความสำคัญของแต่ละกรมก็จะสร้างพลังอำนาจในการต่อรองได้ อาทิ กรมธรรมชักรณ หรือกรมวังพญาธรรมาธิบดี เป็นผู้ใกล้ชิดองค์พระมหากษัตริย์ที่สุด กิจการต่าง ๆ หากต้องการกราบทูลต้องผ่านกรมธรรมชักรณและหากมีพระราชกระแสเรื่องใดก็ตามต้องผ่าน พญาธรรมาธิบดี

(กฎหมายตราสามดวง เล่ม๑:๒๑๕) ขณะเดียวกันเจ้าพญาจักรี ก็มีกรมกองในสังกัดของตน หน้าที่ส่วนใหญ่จึงเป็นการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ มากกว่า(เล่มเดิม:๒๒๗) เนื่องจากในกรมมหาดไทยของสมุหนายก มีคนเร็วเดินตราถึง ๒๐ คน ถือศักดินาอย่างต่ำ ๑๕๐ ในขณะที่หน่วยงานกรมกองอื่น ๆ ไม่ปรากฏ สำหรับหน่วยงานที่สังกัดกรมมหาดไทย มีหน้าที่ดังนี้ กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ และกรมมหาดไทยฝ่ายพะล้าพัง มีหน้าที่ควบคุมดูแลเกณฑ์คนที่อยู่ในสังกัด ส่วนกรมมหาดไทยตำรวจภูธรและกรมมหาดไทยตำรวจภูบาล สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๑ ทรงสันนิษฐานว่ามีหน้าที่ตระเวนตรวจตราความเรียบร้อย(Akin Rabibhadana ๑๕๖๕:๗๘) ส่วนหน่วยงานย่อยที่อยู่ในสังกัด ล้วนเกี่ยวกับงานมหรสพทั้งสิ้น อาทิ พนักงานหนัง พนักงานเป่าพาทย์ พนักงานละคร และช่างดอกไม้เพลิง(กฎหมายตราสามดวง ล.๑:๒๒๗-๒๒๘)

๒ พญาบรมราชอินทราธิบดีกรมพระนครบาล ถือศักดินา๑๐๐๐๐ มีกรมกองในสังกัดเพียงสองกอง คือ

๑ กรมกองตระเวนขวา

๒ กรมกองตระเวนซ้าย

กรมพระนครบาลมีหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้าย รักษาความสงบ ดูแลเกี่ยวกับเพลิงไหม้ในเขตพระนครและมณฑลราชธานี ทำหน้าพิจารณาคดีความที่เป็นมหันตโทษ คดีอาญา โจรที่มีโทษรุนแรง

ข้าพเจ้า ผู้ร่ายฆ่าคนตามหัวเมืองจะต้องถูกส่งมาพิจารณาคดีที่นครบาล หรือเจ้าหน้าที่นครบาลต้องไปติดตามเอาตัวมา (กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑: ๑๗๘-๑๗๙) ในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ราชทัณฑ์ไปในตัว นอกจากนี้ยังมีสิทธิอำนาจเรียกส่วยจากหัวเมืองตามที่กำหนด เพื่อใช้จ่ายในการโยธา (เล่มเดิม: ๒๒๕-๒๓๑) ส่วนกองตระเวนขวา ซ้าย เป็นตำรวจมีหน้าที่คอยลาดตระเวนดูแลความเรียบร้อย ในเขตเมืองหลวงและเขตมณฑลราชธานี บทบาทของกรมพระนครบาลจึงแทบไม่ปรากฏชัดในด้านนโยบายสำหรับการบริหารราชการ เพราะกรมพระนครบาลมีหน้าที่เพียงอย่างเดียวคือการรักษาความสงบในแผ่นดิน

๓ พญาธรรมราชาธิบดีศรีวิชัยพงษ์ กรมพระธรรมราชาธิกรณ์ ถือศักดินา ๑๐๐๐๐๐ มีกรมย่อยในสังกัดมากมาย จึงเป็นกรมที่ใหญ่ที่สุดในจดหมายเหตุ กรมย่อยมีดังนี้ กรมชาวที่พระบรรทม กรมมณฑิยร กรมมณฑิยรบาลวังนอก กรมพระอุภัยรามาทยาน กรมแสงสรรพยุทธพลับพลายไชย กรมจางข้าวนาตร กรมสวนหลวง กรมธรรมการ กรมสังฆการี กรมจางวางขวา กรมจางวางซ้าย กรมภูษามาลา กรมพระสนมซ้าย กรมพระสนมขวา หน้าที่คือ ดูแลความสงบเรียบร้อยในเขตพระราชวัง ดูแลข้าราชการฝ่ายหน้าที่ได้รับราชการอยู่ในพระราชวังและข้าราชการฝ่ายในเป็นผู้จัดพระราชพิธีเกี่ยวกับกษัตริย์ คอยตรวจบุคคลที่จะเข้าไปในพระราชวัง พิจารณาคดีที่เกิดขึ้นในหมู่เจ้านาย และข้าราชการบริหารในพระราชวัง รวมถึงข้าราชการในกรมของตน นอกจากนี้ยังทำหน้าที่แต่งตั้ง ยกกระบัตรตามหัวเมืองสำคัญต่าง ๆ เพื่อดูแลการปฏิบัติราชการของคณะกรมการเมือง ดังนั้นกรมพระธรรมราชาธิกรณ์จึงเป็นกรมที่สำคัญมาก เพราะสามารถแต่งตั้งยกกระบัตร ไปปฏิบัติราชการต่างพระเนตร พระกรรณ หากพญาธรรมราชาธิบดีเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย สามารถปฏิบัติราชการอย่างสามารถ ความเชื่อมั่นว่ายกกระบัตรจะเป็นพระ เนตรพระกรรณแทนพระองค์ เพื่อควบคุมบรรดาเจ้าเมืองมิให้กระด้างกระเดื่อง กรมย่อยที่ตั้งขึ้นเพื่อหน้าที่เฉพาะ กรมพระอุภัยรามาทยาน มีหน้าที่เกี่ยวกับน้ำสงพระสุคนธ์ เสือ ม่าน เบาะ สำหรับกษัตริย์ ขณะเดียวกันกรมธรรมการนับเป็นกรมย่อยที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นกรมสำคัญ มีหน้าที่ดูแลความประพฤติของพระสงฆ์ ท้าวราชอาณาจักร และพิจารณาคดีที่พระสงฆ์เป็นคู่ความ พร้อมกันนั้นกษัตริย์จะทรงแต่งตั้งตำแหน่ง ยศ ทางพระสงฆ์ เช่น ตำแหน่งพระสังฆราช ผ่านกรมธรรมการ การที่กษัตริย์เป็นอัครศาสนูปถัมภก สามารถควบคุมพระสงฆ์ได้การใช้พระสงฆ์ปฏิบัติตามพระราโชบายถ่ายทอดไปสู่ราษฎรด้วย ความเชื่อเรื่อง กรรม และบารมี



431090



(๒๕)

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

จะทำให้ประชาชนยอมรับสถานภาพการเป็นเกษตรกร ด้วยเหตุนี้กรมธรรมการแม้จะเป็นกรมย่อยสังกัดกรมพระธรรมการจึงมีศักดิ์ ๑๐๐๐๐ โดยมีพญาเสด็จสุเรนทราธิบดีเป็นเจ้ากรม ถือศักดินาเทียบเท่าพญาธรรมาธิบดี การที่กรมพระธรรมการสามารถแต่งตั้งขุนนางได้พร้อมกับสามารถแต่งตั้งสงฆ์ได้เท่ากับสามารถควบคุมผู้คนทั้งหมดที่อยู่ในราชอาณาจักร ง่ายต่อการสำรวจและเตรียมกำลังในการทำสงคราม

๔ พญาศรีธรรมราชเดชะชาติอามาตยานุเจต กรมพระโกษาธิบดี ถือศักดินา ๑๐๐๐๐ ประกอบด้วยกรมย่อยดังนี้ กรมพระคลัง กรมท่าซ้าย กรมท่าขวา หน้าที่ของกรมพระโกษาธิบดีคือ ดูแลรักษาพระราชทรัพย์ ที่ได้จากการเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ค่ารับ และการค้าขายทั่วราชอาณาจักร ติดต่อบริหารทูตจากต่างประเทศ ควบคุมเรื่องเงินสินค้า ในการจัดสำเภาไปค้าขายกับต่างประเทศ ภาระสำคัญของ กรมพระโกษาธิบดีคือ ทำหน้าที่การคลัง พาณิชย์ และการต่างประเทศในหน่วยงานเดียวตลอดจนตัดสินใจเกี่ยวกับ ทรัพย์ของหลวง การยกยอกภาษีอากร การลักลอบสินค้าต้องห้าม การวิวาทของพ่อค้าส่วนกรมย่อยนั้น กรมพระคลังควบคุมการค้ากับต่างประเทศ หากจำแนกออกไป นั้นหมายถึง กรมพระโกษาธิบดี เกี่ยวข้องกับกิจการการคลัง การค้าภาษีอากรในประเทศ ส่วนกรมพระคลังคือ การติดต่อกับต่างประเทศ เป็นกรมย่อยของกรมพระโกษาธิบดีซึ่งมีหน่วยงานแยกย่อยออกไปอีกคือ กรมท่าขวาทำหน้าที่ติดต่อกับพ่อค้า อินเดีย ชวา มลายู ญวน กรมท่าซ้ายติดต่อกับพ่อค้าจีนแต่งตั้งสำเภาค้าขาย ส่วนใหญ่กรมท่าซ้ายใช้ลูกเรือเป็นเงินจีนมีชื่อแบบเงินปรากฏในการเรียกศักดินา (เล่มเดิม: ๒๓๔-๒๓๖) ดังนั้นกรมพระโกษาธิบดีจึงไม่มีส่วนร่วมด้านอำนาจบริหารมากนักเพราะมีหน้าที่หลัก คือการคลังความมั่งคั่งอันเกิดจากการติดต่อจากต่างประเทศโดยใช้หน้าที่เบียดบังผลประโยชน์ จึงเกิดขึ้นพร้อมกับการรับราชการที่ไม่ได้เบี้ยหวัดเงินเดือน ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

๕ พญาพลเทพราชเสนานัติ กรมพระเกษตรธิการถือศักดินา ๑๐๐๐๐ มีหน้าที่ตรวจตราการทำไร่ทำนาและออกสิทธิที่นา และมีกรมฉางหลวงเป็นกรมย่อยทำการเก็บข้าวขึ้นฉางหลวงเพื่อใช้เป็นเสบียงเวลาเกิดสงคราม จัดพระราชพิธีจรดพระนังคัล ช่วยในด้านการชลประทาน เช่น วิตน้ำเข้านา ตัดสินคดีพิพาทเกี่ยวกับไร่นา ผลผลิตในนาและสัตว์เลี้ยง กรมพระเกษตรธิการถือว่าเป็นกรมที่สำคัญเพราะควบคุมไพร่ประชากรทั้งหมดในราชอาณาจักร ที่ผลิตอาหารเสบียง

ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและป้องกันประเทศ

นอกจากนี้ยังมีกรมย่อยที่อยู่ในสังกัดโดยตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์คือ ๑ กรมสรรพากรใน ๒ กรมสรรพากรนอก กรมสรรพากรในมีหน้าที่เก็บอากรสวน กรมสรรพากรนอกเก็บอากรขนอน อากรตลาด อากรน้ำ เพื่อนำทรัพย์สินที่ได้มาใช้จ่ายในพระราชวัง ๓ กรมพระคชบาลจางวางขวา ๔ กรมพระคชบาลจางวางซ้าย ทั้ง ๓ และ ๔ ควบคุมบังคับบัญชากรมช้าง ซึ่งถือเป็นกำลังสำคัญ ในการป้องกันราชอาณาจักรและราชบัลลังก์ จึงต้องทำให้กษัตริย์ควบคุมด้วยพระองค์เองอาจแต่งตั้ง เจ้านายหรือขุนนางที่ไว้วางพระทัยให้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชา สำหรับธรรมเนียมการแบ่งหน่วย กรมออกเป็นซ้ายหรือขวานั้น เนื่องเพราะต้องการความแน่นแฟ้นซึ่งกันและกันไม่ให้ผู้ใดมีอำนาจเกินไป อันอาจเป็นภัยต่อราชบัลลังก์ ๕ กรมอัครราช ควบคุมเกี่ยวกับทหารม้า และการเลี้ยงม้า ๖ กรมล้อมพระราชวัง มีหน้าที่ป้องกันเหตุร้ายในพระราชวังตรวจตราการเข้าออกภายในพระราชวัง หากเกิดสงครามกรมนี้จะรักษาพระราชวัง มิได้ทำการรบ ๗ กรมแพทย์ ตรวจรักษาโรคลภายใน พระราชวังตั้งแต่ข้าราชการจนถึงเจ้านาย ๘ กรมลูกขุน กรมนี้ส่วนใหญ่เป็นไพร่พลเกี่ยวข้องกับ การตัดสินคดีและงานราชพิธีเกี่ยวกับศาสนาพราหมณ์ ๙ กรมพระคลัง ดูแลทรัพย์สินเกี่ยวกับ พระมหากษัตริย์ควบคุมการใช้จ่ายพระราชทรัพย์ ๑๐ กรมอาลักษณ์ ดูแลด้านงานหนังสืองานบันทึก ราชการ ออกประกาศ หรือพระบรมราชโองการ อ่านประกาศในงานราชพิธี ๑๑ กรมชาวที่ถวาย งานภายในพระบรมมหาราชวังเป็นหน้าที่ไว้วางพระราชหฤทัยที่สุด ๑๒ กรมราชบัณฑิตย ถวายความรู้ อบรมสั่งสอน บรรดาพระราชโอรส เชื้อพระวงศ์ในด้านต่าง ๆ พร้อมกันนั้นยังมี กรมพิเศษ เรียกว่า กรมมหาดเล็กรับเฉพาะบุตรขุนนาง บุตรเจ้าเมือง เพื่อฝึกทำราชการและ เรียนรู้ขนบ ประเพณีในวังหากทรงไว้วางพระราชหฤทัยอาจทรงนำมหาดเล็กผ่านกรมธรรมมาธิกรณ์ เพื่อแต่งตั้งเป็นเนกกระบัตร ถ้ามองอีกมุมหนึ่งคือ การป้องกันการกระด้างกระเดื่องของขุนนาง เจ้าเมืองโดยถือว่ามิบุตรเป็นตัวแทนภายในราชสำนัก

กรมย่อยที่สังกัดต่อองค์กษัตริย์เหล่านี้ถูกตั้งขึ้นเพื่อเป็นเสมือนกองกำลังส่วนพระองค์ มาตรการขุนนางหรือเจ้านายก่อกบฏ แม้ว่าโดยตรงแล้วกรมย่อยเหล่านี้ไม่มีหน้าที่โดยตรงต่อ การบริหารประเทศ แต่มีหน้าที่โดยอ้อมต่อการทำสงคราม โดยเฉพาะกรมคชบาลและกรม อัครราช

๒.๑.๒ ฝ่ายทหาร

เจ้าพญามหาเสนาบดีวิริยภักดีบดินทรสุรินทรทัญชียอภัยพิริยบรากรมภานุสมุหพระกลาโหม

หลวงเทพอรชุน ราชปลัดทูลฉลอง	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
๑ พระธรรมไตรโลกสมุหพระกลาโหม	ถือศักดินา ๑๐๐๐
๒ หลวงศรีเสาวราชภักดีศรีสมุหพระกลาโหม	ถือศักดินา ๓๐๐๐
๓ พญาศรีราชเคไชยอภัยพิริยบรากรมภานุ	ถือศักดินา ๕๕๐๐
ขุนไกรนารายณ์ ปลัดทูลฉลอง	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
๔ พญาศรีราชเคไชยท้าวอภัยพิริยบรากรมภานุ	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
ขุนไกรเทพ ปลัดทูลฉลอง	ถือศักดินา ๑๐๐๐
กรมย่อยในสังกัดจางวางอาสาหกเหล่า และกรมย่อยอื่น ๆ	
๑ กรมนาสาซ้าย พระพิไชยสงคราม เจ้ากรม	ถือศักดินา ๕๐๐๐
๒ กรมนาสาขวา พระรามกำแหง เจ้ากรม	ถือศักดินา ๕๐๐๐
๓ กรมเขนทองขวา พระพิไชยรณฤทธิ เจ้ากรม	ถือศักดินา ๕๐๐๐
๔ กรมเขนทองซ้าย พระวิจิตรณรงค์ เจ้ากรม	ถือศักดินา ๕๐๐๐
๕ กรมทวนทองขวา พระมหาสงคราม เจ้ากรม	ถือศักดินา ๑๖๐๐
๖ กรมทวนทองซ้าย พระอนุรักษโยธา เจ้ากรม	ถือศักดินา ๑๖๐๐
กรมย่อย	
๑ กรมสมมทหารขวา หลวงพรหมบริรักษ์ เจ้ากรม	ถือศักดินา ๑๖๐๐
๒ กรมสมมทหารซ้าย หลวงสุริยภักดี เจ้ากรม	ถือศักดินา ๑๖๐๐
๓ กรมพลันขวา หลวงหฤไทยเจ้ากรม	ถือศักดินา ๑๐๐๐
๔ กรมพลันซ้าย หลวงอภัยสุรินทร เจ้ากรม	ถือศักดินา ๑๐๐๐
๕ กรมทนายเลือกหอกขวา ขุนภักดีอาสา เจ้ากรม	ถือศักดินา ๖๐๐
๖ กรมทนายเลือกหอกซ้าย ขุนโยธาภักดี เจ้ากรม	ถือศักดินา ๖๐๐
๗ กรมสมกลางขวา หลวงภูเบนสิงหนาท เจ้ากรม	ถือศักดินา ๘๐๐

๘	กรรมสนมกลางซ้าย หลวงอรินชาติสังหาร เจ้ากรม	ถือศักดินา	๘๐๐
๙	กรรมสนมทหารในกลาง พระราชสงคราม จางวาง	ถือศักดินา	๓๐๐๐
	-กรรมทหารในขวา หลวงวิสูตรโยธามาตร เจ้ากรม	ถือศักดินา	๑๖๐๐
	-กรรมทหารในซ้าย หลวงราชโยธาเทพ เจ้ากรม	ถือศักดินา	๑๖๐๐
๑๐	กรรมอาสาอัญญ เจ้าพญามหาโยธา จางวาง	ถือศักดินา	๓๐๐๐
	-กรรมกลี้ออง พญาอุดมราชา เจ้ากรม	ถือศักดินา	๑๖๐๐
	-กรรมตั้งทองขวา พญาพระราม เจ้ากรม	ถือศักดินา	๑๖๐๐
	-กรรมดาบสองมือ พญาครุอินทร์ เจ้ากรม	ถือศักดินา	๑๖๐๐
	-กรรมตั้งทองซ้าย พญาเกียน เจ้ากรม	ถือศักดินา	๑๖๐๐
๑๑	กรรมอาสาจาม พระราชวังสรร จางวาง	ถือศักดินา	๒๐๐๐
	-กรรมอาสาจามขวา หลวงสรเสนี เจ้ากรม	ถือศักดินา	๑๖๐๐
	-กรรมอาสาจามซ้าย หลวงศรีมหาโยธา เจ้ากรม	ถือศักดินา	๑๖๐๐
๑๒	กรรมช่างเรือ หลวงวิจิตรนาวา จางวาง	ถือศักดินา	๔๐๐
๑๓	กรรมกลองชนะ หลวงราชมานู เจ้ากรม	ถือศักดินา	๑๐๐๐
๑๔	กรรมแตรขวา หมื่นเสน่หาราชา เจ้ากรม	ถือศักดินา	๓๐๐
๑๕	กรรมแตรซ้าย หมื่นเงินตราข เจ้ากรม	ถือศักดินา	๓๐๐
๑๖	กรรมช่างเป็นกรรมย่อยที่แบ่งออกเป็นขวาและซ้าย เจ้ากรมศักดินาสูงสุด ๘๐๐ และศักดินาต่ำสุด ๒๐๐ ประกอบไปด้วย		
	กรรมทำรั้ว ช่างเขียน ช่างแกะ ช่างสลัก ช่างกลึง ช่างหล่อ ช่างปั้น ช่างท่อน		
	ช่างสักและช่างบุ		
	ในด้านฝ่ายทหารแล้วยังมีกรรมที่สังกัดโดยตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์คือกรมพระตำรวจและ		
	กรมรักษาพระองค์		
๑	กรมพระตำรวจซ้าย พญาอภัยรณฤทธิ์ จางวาง	ถือศักดินา	๓๐๐๐
๒	กรมพระตำรวจขวา พระอนุชิตราชา จางวาง	ถือศักดินา	๓๐๐๐
	กรรมย่อยในสังกัด		
	-กรมพระตำรวจในขวา หลวงมหามนตรีศรีธรรมาธิบดีเจ้ากรม	ถือศักดินา	๒๐๐๐

-กรรมพระตำราจในซ้าย หลวงมหาเทพเสพนัทรีย์	ถือศักดินา	๒๐๐๐
-กรรมพระตำราจใหญ่ขวา หลวงพิเรนทรเทพคดี	ถือศักดินา	๒๐๐๐
-กรรมพระตำราจใหญ่ซ้าย พระอินทรเทพคดี	ถือศักดินา	๒๐๐๐
-กรรมพระตำราจนอกขวา หลวงราชรินทร์	ถือศักดินา	๑๖๐๐
-กรรมพระตำราจนอกซ้าย หลวงอินทรเดชะ	ถือศักดินา	๑๖๐๐
๓. กรรมรักษาพระองค์ขวา หลวงกันเอยบาท	ถือศักดินา	๖๐๐
๔. กรรมรักษาพระองค์ซ้าย	ถือศักดินา	๖๐๐

สำหรับการบริหารการปกครอง หน้าที่ ของฝ่ายทหารสามารถจำแนกย่อย ดังนี้

๑. เจ้าพยามหาเสนาบดีวิริยภักดี สมุหพระกลาโหม ควบคุมกิจการฝ่ายทหาร เป็นประธานในที่ประชุม เมื่อกราบทูลเรื่องราวกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการทหารและการสงคราม ควบคุมทหารทั้งหมดภายในราชอาณาจักร รวบรวมอาวุธยุทโธปกรณ์ เสบียงอาหาร สัตว์พาหนะไว้ใช้ในยามสงคราม รวบรวมกำลังคนและฝึกหัดอาวุธ ควบคุมไพร่ที่สังกัดในส่วนทหาร ควบคุมกรมกองย่อยที่สังกัดกลาโหม ตัดสินความเกี่ยวกับทหารหรือไพร่ในสังกัด เวลาศึกทำการรบ หน้าที่ในยามสงบคือรักษาและสะสมดินเป็นเพราะมีตำแหน่ง นายกองดำดิน รักษาตึกดิน (กฎหมายตราสามดวงเล่ม ๑ : ๒๗๘-๒๗๙) นอกจากนี้ยังมี ครูปืนใหญ่ ครูปืนน้อย ออกพันนายเวร หน่วยทะเลวงพัน พร้อมตุลาการประจำศาล
๒. พระธรรมไตรโลก สมุหกลาโหม ถือศักดินา ๓๐๐๐ หน้าที่ไม่ปรากฏชัดนัก ข้าราชการที่สังกัดในพระธรรมไตรโลกมีจำนวน ๖ คนที่ปรากฏในพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมืองสันนิษฐานว่าคงตัดสินคดีความต่าง ๆ
๓. หลวงศรีเสาวราชภักดี สมุหกลาโหม ฝ่ายพะลำพังถือศักดินา ๒๔๐๐ เป็นฝ่ายจัดกำลังรบภายในพระนคร
๔. กรมเดโช พญาศรีราชเดโชไชย ถือศักดินา ๑๐๐๐๐ เทียบเท่าเจ้าพยามหาเสนาบดี เวลามีสึก พญาศรีราชเดโชต้องจัดทัพคุมกำลังรบซึ่งถือว่าเป็นกองกำลังทางบก
๕. กรมท่ายน้ำ พญาศรีราชเดโชไชยท่ายน้ำ ถือศักดินา ๑๐๐๐๐ เทียบเท่าเจ้าพยามหาเสนาบดี และพญาศรีราชเดโชไชย อาจมีหน้าที่รับผิดชอบคุมกำลังทางน้ำ พญาศรีราชเดโชไชย และพญาศรีราช

เดชไชยท่ายน้ำเป็นแม่ทัพประจำกรุงรักษาพระนคร

กรมย่อยในสังกัดกลาโหม กรมอาสาซ้ายกรมอาสาขวา กรมเขนทองซ้าย กรมเขนทองขวา กรมทวนทองขวา กรมทวนทองซ้าย กรมเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นกรมทหารหน้า เป็นทหารสำหรับรักษาพระนครและพระราชอาณาเขต มีศึกทำการรบ"ในเวลาสงบ มีหน้าที่จุกช่องล้อมวงรายทาง เวลาที่พระมหากษัตริย์เสด็จออกนอกพระราชวัง ถ้าเสด็จโดยทางเรือ จะต้องมีแม่ทัพลงเรือกลองนำเสด็จลำหนึ่ง หรือสองลำแม่ทัพใหญ่สองคน คือพระยาเดโช และพระยาท่ายน้ำ มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในยศ พระ หลวง ขุน หมื่น ไปประจำตามด่านต่าง ๆ ตามชายแดนเมื่อมีเหตุการณ์สิ่งใด นายด่านก็จะแจ้งให้แม่ทัพทราบภายหลัง" (วิไลเลขา ถาวรธนาสาร ๒๕๒๐: ๑๒๒)

-กรมสมมทหารขวาและกรมสมมทหารซ้าย กรมพระสมมทั้งสองมีหน้าที่ดูแลพระราชสำนักฝ่ายในซึ่งรวมทั้งการดูแลความปลอดภัยของพระสวามีเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงประทับอยู่ในพระราชวังข้าราชการกรมพระสมมและทหารจะพักอยู่ในกำแพงวังและเมื่อพระมหากษัตริย์เสด็จออกนอกพระราชวังมีหน้าที่อยู่ในขบวนองครักษ์

-กรมพลพันขวาและกรมพลพันซ้าย มีหน้าที่เป็นองครักษ์พระมหากษัตริย์คล้ายกับหน้าที่ของกรมพระตำรวจตั้งประจำการอยู่ในเขตพระราชวังชั้นนอก

-กรมทนายเลือกหอซ้ายและกรมทนายเลือกหอขวา"มีหน้าที่ป้องกันอันตรายชนิดที่ไม่จำเป็นต้องใช้อาวุธ ร.๕ ทรงมีพระราชอธิบายว่า กรมทนายเลือกหอเกิดขึ้นเพราะพระมหากษัตริย์ในสมัยก่อนทรงโปรดมวย" (เล่มเดิม: ๑๓๖)

-กรมสมมกลางขวากรมสมมกลางซ้าย ไม่ปรากฏหน้าที่เด่นชัด

-กรมทหารในกลาง ทหารในขวา และกรมทหารในซ้าย รักษาการณ์ในเรือบัลลังก์และทำการเกี่ยวกับงานช่างไม้ รวมถึงพระราชพิธีเกี่ยวกับเรือทั้งปวง

-กรมอาสาอมญ เป็นกรมที่ใช้ควบคุมไพร่ชาวมอญที่อยู่ในราชอาณาจักร มีกรมย่อยในกรมอาสาอมญ คือ กรมกลีอ่อง ดั่งทองขวา ดั่งทองซ้าย ดาบสองกลางมือ

-กรมอาสาจาม ควบคุมชาวจามที่อยู่ในเขตเมืองหลวง เช่นเมืองปทาลูจาม แบ่งออกเป็น อาสาจามขวา อาสาจามซ้าย

-กรมกลองชนะ ใช้ในงานราชพิธีต่าง ๆ หรืองานฉลองชัย

-กรมแตร แบ่งเป็นกรมแตรซ้ายขวา หน้าทีคล้ายกรมกลองชนะ

-กรมช่างเรือ มีหน้าที่ ต่อเรือ ซ่อมเรือ

-กรมช่าง เป็นกรมที่เล็กที่สุด เจ้ากรมศักดินาต่ำสุด ๒๐๐ และสูงสุด ๘๐๐ หน้าทีคล้ายงานศิลป์ ประกอบ งานศิลป์เวลาปรกติ และเป็นทหารช่างเวลารบ

กรมที่ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ฝ่ายกลาโหม

๑ กรมพระตำรวจ แบ่งเป็นตำรวจขวาและซ้าย มีกรมย่อยในสังกัด ๖ กรม หน้าทีรักษาความปลอดภัยแก่องค์พระมหากษัตริย์ หากเป็นเวลาที่ทรงประทับในพระราชวังจะรักษาการอยู่ชั้นนอก ถ้าพระมหากษัตริย์เสด็จออกนอกพระราชวัง กรมพระตำรวจมีหน้าที่ จัดขบวนองครักษ์ตามเสด็จ หากมีราชการในเขตหัวเมืองกษัตริย์จะทรงใช้ข้าราชการในกรมพระตำรวจออกไปสำรวจตรวจตรา ข้าราชการ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้งจางวางและเจ้ากรมย่อยต่าง ๆ ในยามสงครามกรมพระตำรวจเป็นทัพหลวง

๒ กรมรักษาพระองค์ แบ่งออกเป็นกรมรักษาพระองค์ซ้ายและขวามีหน้าที่รักษาพระองค์ สามารถเข้าไปปฏิบัติราชการได้ถึงเขตพระราชฐานชั้นในรวมทั้งงานด้านต้นไม้และสัตว์เลี้ยง

สำหรับการบริหารกรมกองต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นขึ้นขึ้นอยู่กับตำแหน่งในกรมซึ่งหน้าที่จะลดหลั่นกันตามลำดับและความสำคัญ โดยปรกติแล้วผู้บังคับบัญชาสูงสุดคือ เจ้ากรม แต่อาจมีบางกรมที่ให้ตำแหน่งจางวางเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและตำแหน่งเจ้ากรมเป็นตำแหน่งรอง เจ้ากรมของแต่ละกรมกองมีความสำคัญแตกต่างกัน ถ้าเป็นกรมกองใหญ่ เจ้ากรมกรมใหญ่ จะมีฐานะแตกต่างจากเจ้ากรมย่อยโดยวัดกันที่ศักดินา ถัดจากเจ้ากรมหรือจางวางเรียกว่าปลัดกรม หากเป็นกรมใหญ่เรียกว่า ปลัดทูลฉลอง และ ราชปลัดทูลฉลอง ลำดับถัดมาคือ สมุหนายก เป็นผู้รวบรวมรายชื่อข้าราชการในกรมกองของตนตลอดจนไพร่พลที่ขึ้นสังกัดในกรมกองของตน เสนอขึ้นตรา มีหน้าที่ประทับตราและเอกสารต่าง ๆ ของกรม นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งประจำของแต่ละกรมกองลงไปอีกมากมาย

นอกจากกรมของฝ่ายพลเรือน ทหาร และกรมพิเศษ ที่ขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์แล้วยังมีกรมอีกประเภทคือกรมเจ้านาย หรือพระบรมวงศานุวงศ์ "นับแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เมื่อมีการริตรอนอำนาจของเจ้านายในการปกครองหัวเมืองส่วนภูมิภาคนั้น เจ้านายส่วนใหญ่ต้องประทับอยู่ในเมืองหลวง พระมหากษัตริย์ได้ชดเชยโดยทรงให้บังคับบัญชากรมย่อย ๆ ที่

ไม่สำคัญและเมื่อมีกรมกองย่อยไม่พอ เพราะจำนวนเจ้านายเพิ่มขึ้นทุกที พระมหากษัตริย์ทรงให้เจ้านายบังคับบัญชากรมลอยเฉย ๆ ไม่มีหน้าที่เฉพาะ กรมลอยนี้ประกอบด้วยกำลังไพร่จำนวนหนึ่งคือพวกไพร่สมสำหรับให้เป็นกำลังเจ้านาย เจ้านายจะได้ใช้ทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อหารายได้ให้เจ้านายและเป็นเกียรติยศสำหรับเจ้านาย" (Akin Rabidhadana ๑๕๖๕:พี๕๖)

ลักษณะการปกครองทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนตลอดจนกรมพิเศษเกิดขึ้นในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เป็นการถ่วงดุลอำนาจของขุนนาง เชื้อพระวงศ์ไม่ให้มีมากเกินไปพร้อมกันนี้ทรงตั้งกรมพิเศษขึ้นโดยพระองค์ควบคุมกองกำลังของตนเองทำให้เสถียรภาพ การเป็นกษัตริย์มั่นคง พร้อมทั้งสามารถสอดส่องดูแลความประพฤติของขุนนางทั่วราชอาณาจักร ได้อย่างทั่วถึง ความสำคัญของขุนนางจึงขึ้นอยู่กับตำแหน่งและศักดินาที่ได้รับ เมื่อเทียบศักดินาแล้วพบว่า มีเพียงไม่กี่ตำแหน่งเท่านั้นในบรรดา กรมกองต่าง ๆ ที่มากกว่า ๑๑๐ กรม"กรมใหญ่และกรมย่อยฝ่ายพลเรือน ๕๕ กรม กรมใหญ่และกรมย่อยฝ่ายทหาร ๕๕ กรม รวม ๑๑๐ กรม กรมใหญ่ฝ่ายทหารที่สำคัญ ๓ กรม กรมใหญ่ที่สำคัญฝ่ายพลเรือนที่สำคัญ ๖ กรม" (กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ : ๒๑๕ - ๒๒๗) สำหรับขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่ถือศักดินา ๑๐๐๐๐ มีดังนี้

ฝ่ายทหาร

๑ เจ้าพญามหาเสนาบดี สหมุกลาโหม	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
๒ พญาศรีราชเดโชไชย กรมเดโช	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
๓ พญาศรีราชเดโชไชยท้ายน้ำ กรมท้ายน้ำ	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
ฝ่ายพลเรือน	
๑ เจ้าพญาจักรีศรีอริยวงศ์ สมนายก	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
๒ พญากรมราชอินทราธิบดี กรมนครบาล	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
๓ พญาธรรมราชินดีศรีวิริยพงษ์ กรมธรรมาธิกรณ์	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
๔ พญาศรีธรรมราชเดชะชาติ กรมโกษาธิบดี	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
๕ พญาพลเทพราชเสนาบดี กรมเกษตรราชการ	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
๖ พญาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี กรมธรรมการ	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐

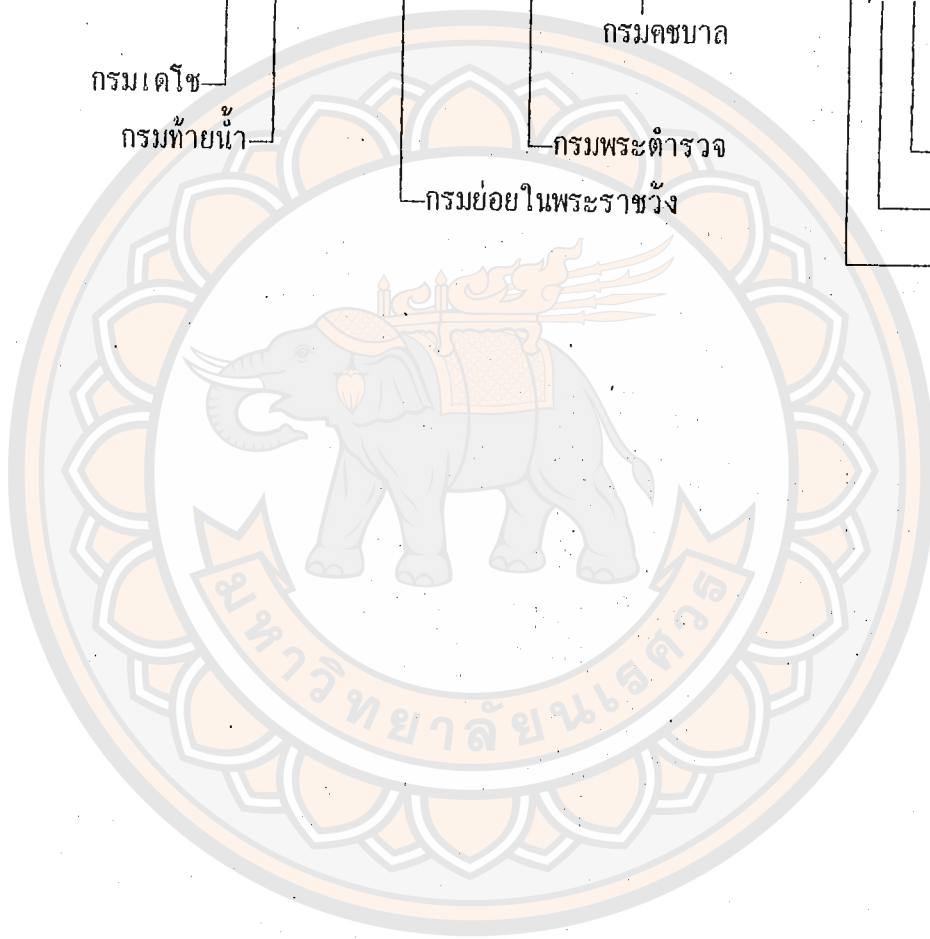
(๓๓)

ในกรมกองต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นแล้วมีไพร่สังกัดเพื่อใช้เป็นกำลังในการดำเนินการ กิจด้านต่าง ๆ โดยไพร่เหล่านี้เรียกว่าไพร่หลวง กรมที่อ้างถึงข้างต้นแล้วควบคุมกิจการที่กรมต้องเกี่ยวข้องกับพระราชอาณาจักรจึงเปรียบเสมือนราชการส่วนกลางเพราะสามารถแต่งตั้งขุนนางไปดำรงตำแหน่งตามเมืองต่าง ๆ ได้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการบริหารงานที่บังเกิดประสิทธิผล ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความเป็นหนึ่งเดียวของแผ่นดิน



การปกครองกษัตริย์
ในราชธานี

```
graph TD
    Root[ ] --- A[สมุหกลาโหม]
    Root --- B[สมุหนายก]
    A --- C[กรมเคโช]
    A --- D[กรมท้าวหน้า]
    B --- E[กรมคชบาล]
    B --- F[กรมพระตำราจ]
    B --- G[กรมย่อยในพระราชวัง]
    B --- H[นครบาล]
    B --- I[ธรรมาภิกรณ์]
    B --- J[เกษตรราชการ]
    B --- K[โกษาธิบดี]
```



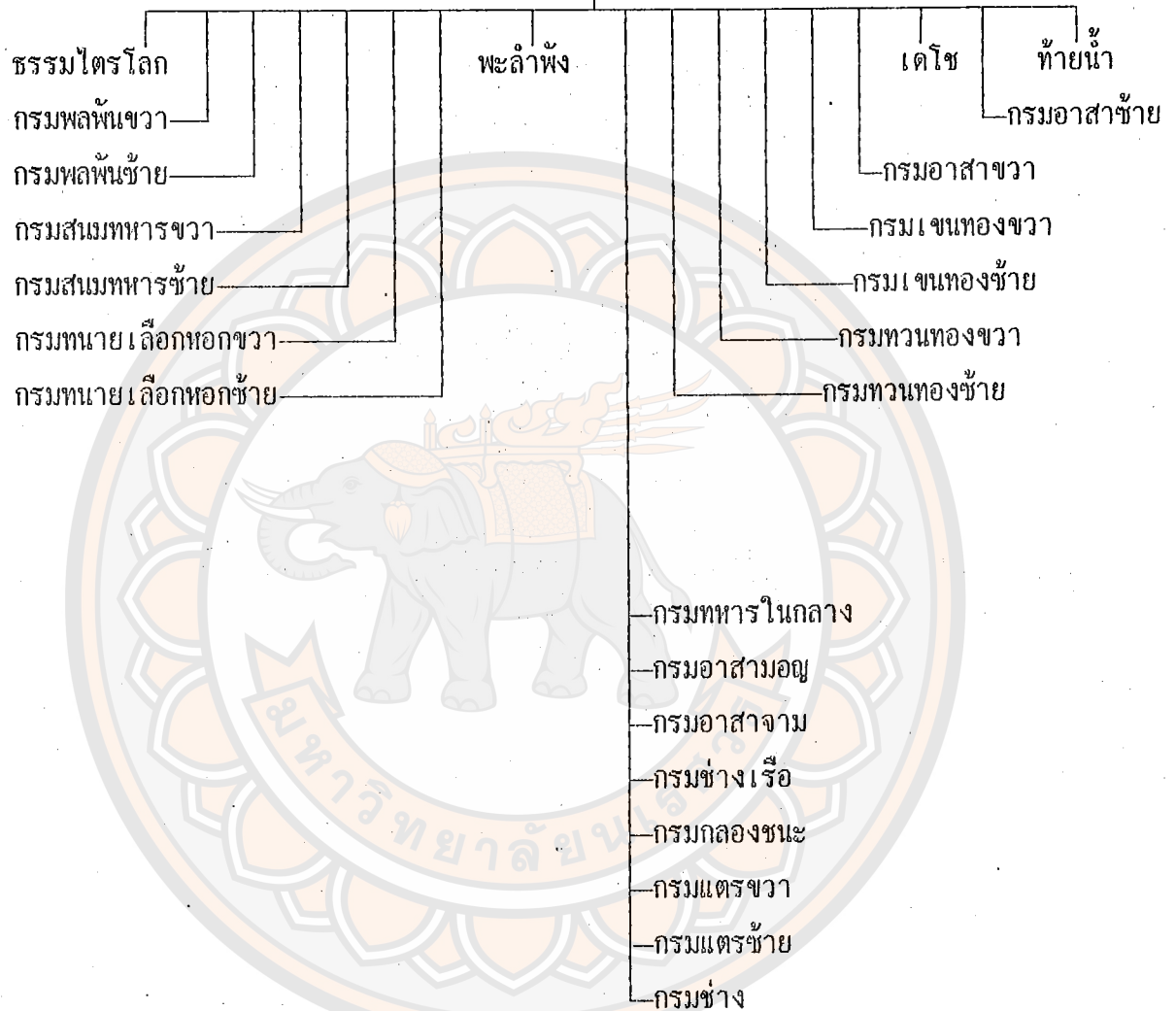
การบริหารงานของเจ้าพญาจักรีศรีองค์รักษ์



(๓๖)

การบริหารงานของเจ้าพญาเสนาบดี

สมุหกลาโหม



กรรมที่สังกัดโดยตรงต่อกษัตริย์



๒.๒ การรวมอำนาจ

สืบเนื่องในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ปรับปรุงปฏิรูปการปกครองให้มีระเบียบ กฎเกณฑ์มากขึ้นเพื่อสะดวกในการบริหารและ ปรากฏหน้าที่ชัดเจน เพื่อให้ได้มาซึ่งประสิทธิภาพ การปกครองรวมถึง ความมั่นคงของสถาบันกษัตริย์ การปรับปรุงปฏิรูปการปกครองมิได้เกิดขึ้น ทันทีทันใดหากเกิดขึ้นหลังจากครองราชย์ได้ ๗ ปี (ครองราชย์ปี ๑๕๕๑ ปฏิรูป ๑๕๕๘) ตามธรรมเนียมและความเชื่อของคนไทยทุกสิ่งทุกอย่างย่อมมี หลักและบริวารเพื่อเป็นเครื่องแสดงศักดิ์ ฐานะ ความมั่งคั่ง ในด้านการบริหารแล้ว แน่นนอน ย่อมหมายถึงกษัตริย์ คือ ศูนย์กลางของการบริหาร เมืองหลวง คือ ศูนย์กลางของสิ่งทั้งหลายทั้งปวง มิว่าเป็นด้าน การค้า การปกครอง ศาสนา การปกครองแบบดั้งเดิมคือกษัตริย์ เป็นศูนย์กลางใหญ่แล้วให้เมืองลูกหลวง เป็น ศูนย์กลางรอง การปฏิวัติโค่นล้มราชบัลลังก์จึงปรากฏให้เห็นในประวัติศาสตร์ของอยุธยาพระองค์อาจถึงเห็นความ สำคัญในข้อนี้ จึงละเสียซึ่งอำนาจที่เมืองลูกหลวงเคยมี โดยการส่งขุนนางที่ขึ้นโดยตรง ต่อกรมใน เมืองหลวงเพื่อคอยสอดส่องดูแลผู้ปกครองนอกเขตเมืองหลวง พร้อมกันนั้นทรงพยายาม ลดบทบาท ของพระบรมวงศานุวงศ์ลง โดยมีให้ครอง เมืองลูกหลวงดังแต่ก่อน กลับให้พระบรมวงศานุวงศ์ อยู่ในเมืองหลวงแล้วให้ควบคุมไพร่จำนวนหนึ่งซึ่งเรียกโดยทั่วไปว่า ไพร่สม ทำให้ง่ายต่อการสอดส่อง ความประพฤติ ถึงแม้ว่าภายหลังจะทรงนำระบบเมืองลูกหลวงมาใช้อีก เมื่อปี ๒๐๑๑ (กฎหมายตรา สามดวง เล่ม ๑: ๖๕-๗๓) แต่ย่อมหมายถึง การที่สามารถควบคุมเมืองต่าง ๆ ได้อย่างมีระเบียบ ไม่สามารถทำให้พระบรมวงศานุวงศ์ก่อการกระด้างกระเดื่องได้ (๑๕๕๘ ตั้งศักดินา จนถึง ๒๐๓๑ ใช้เวลา ๑๓ ปี) ในขณะที่เดียวกันการครอบคุมหัวเมืองฝ่ายเหนือเพื่อความเป็น เอกภาพของราชอาณาจักรอยุธยา น่าจะมีส่วนต่อการรวมอำนาจเพราะศักดินาที่ตั้งขึ้นได้ กำหนดบทบาทของเมืองเหนือ ไว้ในระดับสูงคือเป็นทั้ง เมืองเอกและ เมืองลูกหลวง (เล่มเดิม: ๓๑๗-๓๒๗) การลดอำนาจของราชวงศ์ สุโขทัยโดยการเปลี่ยนระบบการปกครองพร้อมกับตำแหน่ง ระเบียบ หน้าที่ใหม่ จึงเป็นการลดอำนาจ ราชวงศ์สุโขทัยได้คือการรวมอำนาจที่เกิดขึ้นได้ คือ การแบ่งวิธีการบริหารหัวเมืองแบบใหม่ซึ่งมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

๑ หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นในคือเมืองที่อยู่รายรอบเมืองหลวงเดิมอาจเป็นเมืองลูกหลวง เปลี่ยนแปลงให้เป็นหัวเมืองชั้นใน ลดฐานะให้เป็นเมืองเล็ก ส่งขุนนางจากเมืองหลวงไปปกครอง

โดยตรงให้ขึ้นต่อเมืองหลวง ยกเลิกมิให้พระบรมวงศานุวงศ์ไปปกครอง รับนโยบายคำสั่งจากเมืองหลวงโดยตรงเจ้าเมืองมีตำแหน่งเป็นผู้รั้ง มิใช่เจ้าเมืองเหมือนในอดีต ศักดินาเพียง ๓๐๐๐ เมืองเหล่านี้คือ

๑ เพชรบุรี	๒ ชัยนาท	๓ อินทบุรี
๔ พรหมบุรี	๕ สิงคโปร์	๖ ลพบุรี
๗ ราชบุรี	๘ อุทัยธานี	๙ มโนรมย์
๑๐ วิเศษชัยชาญ	๑๑ สวรรคบุรี	๑๒ กาญจนบุรี
๑๓ ไทยโยค	๑๔ สุพรรณบุรี	๑๕ นครนายก
๑๖ ปราชินบุรี	๑๗ แม่กลอง	๑๘ ปากน้ำ
๑๙ ชลบุรี	๒๐ ปราจีนบุรี	๒๑ เมืองกุย
๒๒ เมืองระยอง	๒๓ เมืองบางละมุง	๒๔ ท่าเรือ
๒๕ เมืองบัวชุม	๒๖ เมืองกำแพง	๒๗ ชัยบาดาล

(พระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง: ๓๒๓-๓๒๖)

การจัดระบบการปกครองในรัชสมัยของพระองค์ ได้ยกเลิกเมืองเก่าที่กันดารเสียแล้วให้อพยพผู้คนไปสู่เมืองที่มั่นคงและมั่นคงกว่า หัวเมืองสำคัญเก่า ๆ ที่เคยมีชื่อปรากฏในพงศาวดาร เช่น นครพิงค์ ลอด คณทิ บางยาง นครบุรี... จึงสูญชื่อ (ณรงค์ พ่วงพิศ ๒๕๑๔: ๗๗).

๒ หัวเมืองชั้นนอก คือเมืองที่ห่างไกลราชธานี เรียกอีกประการว่า เมืองพญามหานคร แบ่งความสำคัญเป็น เมือง เอก โท ตรี ตามลำดับ มีระเบียบปฏิบัติคล้ายเมืองหลวงเมืองเหล่านี้มีเมืองเล็กเป็นบริวารเรียกว่าเมืองขึ้น เมืองชั้นเอก ที่ปรากฏในพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมืองมีดังนี้

๑ พิษณุโลก

๒ นครศรีธรรมราช

หัวเมืองทั้งสองหัวเมืองมีผู้ปกครองชั้นเจ้าพญา ศักดินา ๑๐๐๐ ทำการปกครอง เมืองชั้นสองเมืองนี้มี ศักดินา ๖๐๐๐ สาเหตุที่ทำให้เมืองพิษณุโลกและเมืองนครศรีธรรมราชเป็นเมืองชั้นเอกนั้น อาจเพราะ เมืองพิษณุโลกเป็นศูนย์กลางของเมืองเหนือในขณะนั้น เป็นฐานที่มั่นควบคุม

(๕๐)

เมืองที่เคยอยู่ใต้อาณาจักรสุโขทัย เป็นฐานที่มั่นในการ ขยายอำนาจขึ้นไปยังอาณาจักรล้านนา และต่อต้านการรุกรานของล้านนา ส่วนนครศรีธรรมราชนั้นเป็น หัวเมืองใหญ่ทางบกขั้วใต้ที่ครอบ คลุมถึงแหลมมลายูเป็นศูนย์กลางของความเจริญในแถบชายทะเล เมืองชั้นโท ประกอบด้วย

- | | |
|--------------|-------------|
| ๑ สวรรคโลก | ๒ สุโขทัย |
| ๓ กำแพงเพชร | ๔ เพชรบูรณ์ |
| ๕ นครราชสีมา | ๖ ตะนาว |

หัวเมืองชั้นโททั้งหกเมืองผู้ปกครองชั้น พญา ศักดินา ๑๐๐๐ ทำการปกครอง เมืองชั้น เมืองโท ศักดินา ๑๐๐๐ สังเกตได้ว่าเมืองโทเหล่านี้อยู่ทางเมืองเหนือมาก่อนถึง ๔ เมืองคือ สวรรคโลก สุโขทัย กำแพงเพชร และเพชรบูรณ์ เมืองชั้นตรี ประกอบไปด้วย

- | | |
|-------------|-------------|
| ๑ พิษณุ | ๒ พิจิตร |
| ๓ นครสวรรค์ | ๔ จันทบูรณ์ |
| ๕ ไซยา | ๖ พัทลุง |
| ๗ ชุมพร | |

หัวเมืองชั้นตรีทั้งเจ็ดหัวเมือง ผู้ปกครองชั้นพระ ศักดินา ๕๐๐๐ ทำการปกครอง เมืองชั้น เมืองตรี ศักดินา ๘๐๐

บรรดาหัวเมืองทั้ง เอก โท ตรี ที่ตั้งขึ้นดูเหมือนว่าเป็นการขยายอำนาจของอาณาจักร อยุธยาสู่ส่วนภูมิภาค เนื่องจากหัวเมืองชั้นในที่กำหนดขึ้น บางเมืองเคยเป็นถึงเมืองลูกหลวง อาทิ ลพบุรี สุพรรณบุรี ผู้ปกครองกลับกลายเป็นตำแหน่ง ผู้รั้ง เพื่อเสริมอำนาจให้กับเมืองหลวง หัวเมือง ชั้น เอก โท ตรี ที่ปรากฏในพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมืองหากแยกออกแล้วพบว่า เป็นเมืองทางบกขั้วใต้ ๔ เมืองคือ นครศรีธรรมราช ชั้นเอก พัทลุง ไซยา ชุมพร ชั้นตรี ทางฝ่ายตะวันตก คือเมืองตะนาว ชั้นโท ทางฝ่ายตะวันออกคือ นครราชสีมา เมืองโท จันทบูรณ์ เมืองตรี โดยที่เมืองสำคัญคือ พิษณุโลกชั้นเอก สวรรคโลก สุโขทัย กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ ชั้นโท

พิชัย พิจิตร นครสวรรค์ ขึ้นตรี ในอดีต เมืองเหล่านี้เคยรวมอยู่ในอาณาจักรสุโขทัย
 เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงปฏิรูป เมืองเหล่านี้ลดความสำคัญไปจากที่เคยเป็นเมืองหลวง
 หรือเมืองลูกหลวง มาเป็นหัวเมืองชั้นนอกของราชอาณาจักรอยุธยา จากหัวเมืองพญามหานคร
 ๑๕ หัวเมือง มีจำนวนของเมืองเหลือถึง ๘ หัวเมือง ดังนั้นการรวมอำนาจ ที่เกิดขึ้นในรัชสมัย
 สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถรวมถึงปฏิรูปการปกครองจึงเป็นเสมือนเครื่องมือผนวกอาณาจักรสุโขทัย
 ให้สมบูรณ์มากกว่าอื่นใด

รูปแบบการปกครองหัวเมืองชั้น

๑	เจ้าเมืองเรียกว่า ผู้รั้ง	ถือศักดินา	๓๐๐๐
๒	ปลัด	ถือศักดินา	๖๐๐
๓	ยกกระบัตร (แต่งตั้งจากเมืองหลวงโดยตรง)	ถือศักดินา	๕๐๐
๔	แพ่ง	ถือศักดินา	๕๐๐
๕	จำเมือง	ถือศักดินา	๕๐๐
๖	สุภาพตรา	ถือศักดินา	๕๐๐
๗	สัสดี	ถือศักดินา	๕๐๐
๘	แขวง	ถือศักดินา	๕๐๐
๙	รองปลัด	ถือศักดินา	๓๐๐
๑๐	รองแพ่ง	ถือศักดินา	๓๐๐
๑๑	รองจำเมือง	ถือศักดินา	๓๐๐
๑๒	รองสุภาพตรา	ถือศักดินา	๓๐๐
๑๓	รองสัสดี	ถือศักดินา	๓๐๐
๑๔	รองแขวง	ถือศักดินา	๓๐๐

ข้าราชการรวมถึงผู้รั้งมีทั้งหมด ๑๔ คนเรียกว่า คณะกรรมการเมือง หรือคณะกรรมการเมือง
 หากมีข้าราชการสำคัญต้องประชุมกันที่ศาลากลางหรือเรียกอีกอย่างว่าศาลาลูกขุน สิทธิขาดอำนาจ
 ของเจ้าเมืองไม่มีตั้งแต่ก่อน

การปกครองหัวเมืองชั้นเอก

๑	เจ้าพญา	ถือศักดินา	๑๐๐๐๐
๒	ปลัด	ถือศักดินา	๓๐๐๐
๓	ขุนพล	ถือศักดินา	๑๖๐๐
๔	มหาดไทย	ถือศักดินา	๑๖๐๐
๕	ยกกระบัตร	ถือศักดินา	๑๖๐๐
๖	หลวงเมือง	ถือศักดินา	๑๔๐๐
๗	หลวงวัง	ถือศักดินา	๑๔๐๐
๘	หลวงคลัง	ถือศักดินา	๑๔๐๐
๙	หลวงนา	ถือศักดินา	๑๔๐๐
๑๐	สี่สี	ถือศักดินา	๑๔๐๐
๑๑	ตำรวจในขวา	ถือศักดินา	๑๒๐๐
๑๒	ตำรวจในซ้าย	ถือศักดินา	๑๒๐๐
๑๓	ดาบขวา	ถือศักดินา	๑๒๐๐
๑๔	ดาบซ้าย	ถือศักดินา	๑๒๐๐

การบริหารงานเปลี่ยนแบบจากส่วนกลางมีกลาโหมคือขุนพลฝ่ายมหาดไทย คือ มหาดไทย ตลอดจน เมือง วัง คลัง นา ข้าราชการเหล่านี้ขึ้นตรงต่อกรมที่สังกัด เป็นขุนนางที่แต่งตั้งโดยทาง เมืองหลวงส่วนใหญ่จะเป็นขุนนางในท้องถิ่นที่เสนอแต่งตั้งไปยังกรมที่สังกัด ให้กรมต้นสังกัดอนุมัติ ส่วนยกกระบัตรส่งมาจากกรมธรรมาธิการโดยตรง เพื่อให้เป็นสายลับกับทางราชสำนักคอยสอดส่อง ความประพฤติของขุนนางในท้องถิ่น เจ้าเมืองมีสิทธิแต่งตั้งข้าราชการถือศักดินาต่ำกว่า ๔๐๐ ได้หาก เสนอแต่งตั้งศักดินามากกว่า ๔๐๐ ต้องให้ทางเมืองหลวงอนุมัติ เจ้าเมืองอาจ มาจากเมืองหลวง โดยตรง หรืออาจเป็นเชื้อสายเจ้าเมืองเดิมก็ได้ แต่จะต้อง ให้กษัตริย์ทรงพระราชทานพระบรม ราชานุญาตก่อน สิทธิการแต่งตั้งเจ้าเมืองขึ้นอยู่กับกษัตริย์โดยตรง อาจเปลี่ยนแปลงได้ตาม พระราชประสงค์

การบริหารการปกครองหัวเมืองชั้นโท

๑	เจ้าเมือง ชั้นพญา	ถือศักดินา ๑๐๐๐๐
๒	ปลัด	ถือศักดินา ๑๒๐๐
๓	ยกกระบัตร	ถือศักดินา ๑๐๐๐
๔	พล	ถือศักดินา ๑๐๐๐
๕	มหาดไทย	ถือศักดินา ๑๐๐๐
๖	เมือง	ถือศักดินา ๘๐๐
๗	วัง	ถือศักดินา ๘๐๐
๘	คลัง	ถือศักดินา ๘๐๐
๙	นา	ถือศักดินา ๘๐๐
๑๐	สัตตี่	ถือศักดินา ๘๐๐

ระเบียบบริหารคล้ายหัวเมืองชั้นเอก จำลองการบริหารมาจากเมืองหลวง เจ้าเมืองมีหน้าที่บริหารปกครองบ้านเมืองให้เกิดสันติสุขและพร้อมรบเมื่อทำสงคราม ปลัดทำหน้าที่แทนเจ้าเมืองในโอกาสที่เจ้าเมืองไม่อยู่ ยกกระบัตรมีหน้าที่พิพากษาคดีที่อุทธรณ์ขึ้นมา รายงานความประพฤติของข้าราชการภายในเมืองต่อเมืองหลวง พล หมายถึงกลาโหม ควบคุมไพร่ในสังกัด อาวุธ เสบียง สัตว์ไว้ใช้ในยามสงคราม มหาดไทย หมายถึงพลเรือน เมือง วัง คลัง นา ดำเนินกิจการสำคัญในเมืองหลวง สัตตี่สันนิษฐานว่าเพิ่มเข้ามาหลังรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เพราะกรมสุรัสวดีตั้งในรัชสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒ กฎหมายตราสามดวงชำระในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ความอาจคลาดเคลื่อน

การบริหารการปกครองหัวเมืองชั้นตรี

๑	เจ้าเมือง ชั้นพระ	ถือศักดินา ๕๐๐๐
๒	ปลัด	ถือศักดินา ๑๐๐๐
๓	ยกกระบัตร	ถือศักดินา ๘๐๐
๔	พล	ถือศักดินา ๘๐๐
๕	มหาดไทย	ถือศักดินา ๘๐๐

๖	เมือง	ถือศักดินา	๖๐๐
๗	วัง	ถือศักดินา	๖๐๐
๘	คลัง	ถือศักดินา	๖๐๐
๙	นา	ถือศักดินา	๖๐๐

การบริหารงานของหัวเมืองชั้นนอกมีรูปแบบคล้ายคลึงกันหมดไม่ว่าจะเป็นหัวเมืองชั้นเอก โท ตรี เมืองชั้นนอกทั้งหมด ๑๕ หัวเมือง จึงเป็นเสมือนศูนย์บัญชาการประจำท้องถิ่นของแต่ละภูมิภาค ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของทางเมืองหลวง เมื่อสามารถควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ สำเร็จ สิ่งสำคัญสิ่งหนึ่งที่ขาดเสียมิได้คือการควบคุมพระบรมวงศานุวงศ์ โดยให้ทรงกรมแทน พร้อมกันนั้นก็เป็นเครื่องถ่วงดุลย์อำนาจกับขุนนาง เพราะขุนนางมีไพร่จำนวนหนึ่งคือไพร่หลวงที่ใช้ทำราชการ และไพร่สมทำกิจการงานส่วนตัวเจ้านายมีไพร่จำนวนหนึ่งที่ขึ้นสังกัดโดยตรง โดยประการนี้จึงทำให้ขุนนางไม่มีอำนาจมากเกินไป เจ้านายไม่มีกำลังพอที่จะทำการโค่นล้มราชบัลลังก์ได้หากไม่มีฐานสนับสนุนเพียงพอ การรวมอำนาจที่เกิดขึ้นจึงเสมือนนำอำนาจทั้งปวงไว้ที่องค์กษัตริย์แต่อย่างเดียว การลดอำนาจทางเมืองเหนือ และบรรดาเชื้อพระวงศ์สุโขทัย การลดอำนาจของเมืองลูกหลวง พร้อมกับการตรากฎหมายและศักดินาขึ้นเพื่อประสงค์ควบคุมผู้คนในราชอาณาจักร

๒.๓ กฎหมายและศักดินา

วิธีของการปกครองย่อมมีหนทางเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การปกครองย่อมมีระเบียบกฎหมาย ขอบบังคับเพื่อให้การดำเนินการสัมฤทธิ์ดังที่หวังไว้ กรุงศรีอยุธยา นับแต่สถาปนาเป็นราชธานีได้เกิดขึ้นพร้อมกับกฎหมายต่างๆ ที่รองรับความพร้อมในการบริหารงาน กฎหมายต่าง ๆ ที่ล่วงมาจนถึงรัชสมัย สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงยังคงได้รับการสืบทอด การปฏิรูปจึงไม่ใช่เรื่องที่เกิดปัญหาแต่อย่างใดนัก เพราะการปฏิรูปของพระองค์ คือ การกำหนดศักดินา และ จำแนกวิธี การปกครองแบบใหม่ในขณะที่กฎหมายเกี่ยวกับไพร่ ยังคงได้รับการสืบทอดจากสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (กฎหมายลักษณะลักพา และกฎหมายที่ตราขึ้นในรัชสมัยของพระองค์) กฎหมายที่ตราขึ้นในรัชสมัยของพระองค์ มีกฎหมาย ๓ ฉบับคือ พระไอยการตำแหน่งนาพลเรือนและพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมืองฉบับหนึ่ง กฎหมายลักษณะอาญาฉบับหนึ่ง กฎหมายว่าด้วยกฎหมายเทียบรางวัลฉบับหนึ่ง กฎหมายที่พระองค์ทรงตราขึ้นนี้ได้ว่าส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย ประการแรก คือการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการบริหารประสิทธิภาพในการควบคุมหัวเมืองเพิ่มขึ้น พร้อมการคานอำนาจของขุนนางโดยแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ประการที่สอง สามารถควบคุมพระบรมวงศานุวงศ์ ประการที่สาม สามารถควบคุมกำลังพลไว้ได้ สำหรับศักดินาที่ปรากฏในพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือนและพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง ในด้านของศักดินาขุนนางได้กล่าวแล้วในหัวข้อลักษณะการปกครอง สำหรับศักดินาของพระบรมวงศานุวงศ์ (นักประวัติศาสตร์บางส่วนสันนิษฐานว่าเริ่มมีในรัชสมัยพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ) ที่ปรากฏในพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือนปรากฏดังนี้

พระบรมวงศานุวงศ์

- | | | |
|---|---|-------------------|
| ๑ | สมเด็จพระอนุชาธิราชหรือสมเด็จพระเจ้าลูกเธอที่ได้เฉลิมราชสมณเจียรดำรงตำแหน่งอุปราช | ถือศักดินา ๑๐๐๐๐๐ |
| ๒ | สมเด็จพระอนุชาที่ได้ทรงกรม | ถือศักดินา ๕๐๐๐๐ |
| ๓ | สมเด็จพระเจ้าลูกเธอที่ได้ทรงกรม | ถือศักดินา ๔๐๐๐๐ |
| ๔ | สมเด็จพระอนุชาที่มิได้ทรงกรม | ถือศักดินา ๒๐๐๐๐ |
| ๕ | สมเด็จพระเจ้าลูกเธอที่มิได้ทรงกรม | ถือศักดินา ๑๕๐๐๐ |

๖ พระอนุชาที่ได้ทรงกรม	ถือศักดินา	๑๕๐๐๐
๗ พระเจ้าลูกเธอที่ได้ทรงกรม	ถือศักดินา	๑๕๐๐๐
๘ พระราชนัดดาที่ได้ทรงกรม	ถือศักดินา	๑๑๐๐๐
๙ พระอนุชาที่มิได้ทรงกรม	ถือศักดินา	๗๐๐๐
๑๐ พระเจ้าลูกเธอที่มิได้ทรงกรม	ถือศักดินา	๖๐๐๐
๑๑ พระราชนัดดาที่มิได้ทรงกรม	ถือศักดินา	๕๐๐๐
๑๒ หม่อมเจ้า	ถือศักดินา	๑๕๐๐
๑๓ พระสนมเอกทั้งสี่	ถือศักดินา	๑๐๐๐

อินทรสุเรนทร

ศรีสุดาจันทร์

อินทรเทวี

ศรีจุฬาลักษณ์

๑๔ พระสนม	ถือศักดินา	๑๐๐๐
๑๕ ท้าววรจันทร์ที่สมเด็จพระพี่เลี้ยง	ถือศักดินา	๑๐๐๐
๑๖ นางกำนัล	ถือศักดินา	๘๐๐
๑๗ สาวใช้	ถือศักดินา	๒๐๐

รายละเอียดที่ปรากฏในพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือนแสดงถึง บทบาทของพระบรมวงศานุวงศ์ ความสำคัญของการทรงกรม พร้อมกับลำดับความแตกต่างของศักดินา การกำหนดศักดินา มิได้กำหนดเพียงเฉพาะขุนนาง พระบรมวงศานุวงศ์เพียงเท่านั้น หากแต่ครอบคลุมบุคคลทั่วไปที่อยู่ในราชอาณาจักร ทั้ง บรรพชิตและไพร่

บรรพชิต

๑ พระครูชั้นผู้ใหญ่	ถือศักดินา	๒๕๐๐
๒ พระครูไม่รู้อาสน์	ถือศักดินา	๑๐๐๐
๓ พระภิกษุชั้นผู้ใหญ่	ถือศักดินา	๖๐๐
๔ พระภิกษุไม่รู้อาสน์	ถือศักดินา	๕๐๐

๕ สามเณรผู้รู้ธรรม	ถือศักดินา	๓๐๐
๖ สามเณรไม่รู้ธรรม	ถือศักดินา	๒๐๐

ไพร่

๑ ไพร่หัวงาน	ถือศักดินา	๒๕
๒ ไพร่มีคร่าว	ถือศักดินา	๒๐
๓ ไพร่ราบ	ถือศักดินา	๑๕
๔ ไพร่เลว	ถือศักดินา	๑๐
๕ ยาจก วนิพก ทาส	ถือศักดินา	๕

ศักดินาที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงบัญญัติขึ้นจึงมีความหมายมากมายเพราะครอบคลุมจาก อปราช จนถึง ทาส ความหมายของศักดินา ถือการมีสิทธิในจำนวนที่ดินไม่ให้เกินที่กำหนดไว้ และใช้ที่ดินเป็นประโยชน์เพื่อหารายได้ของตน ในด้านของศักดินาขุนนางเองแล้วศักดินาสูงสุด ๑๐๐๐๐ ขณะที่พระบรมวงศานุวงศ์ ศักดินาสูงสุด ๑๐๐๐๐๐ ข้าราชการสังกัดกรมใหญ่กรมเล็กทั้ง ๑๑๐ กรม มีจำนวนมากมายหากใช้ที่ดินตามศักดินาเป็นกรรมสิทธิ์จริงแล้วพื้นที่ในเขตเมืองหลวงคงไม่พอ ทั้งที่ยังไม่รวมศักดินาของพระบรมวงศานุวงศ์ที่ทรงกรมและมิได้ทรงกรมในเมืองหลวง และข้าราชการฝ่ายใน หม่อมองอีกด้านหนึ่งคงเป็นเครื่องแสดงฐานะ เกียรติยศ ตำแหน่ง ตลอดจนความสำคัญด้านสังคม เป็นเครื่องช่วยในการเปรียบเทียบวัดไ้มรรวมถึงสิทธิในการแต่งตั้งทนายความที่ปรากฏในมาตรา ๖๓ ว่า

อนึ่งถ้านา ๑๐๐๐๐ ถึงนา ๘๐๐ วิวาหกติดกัน...โทษ ๕ สถาน

ถ้ามีบรรดาศักดินา ๖๐๐ ถึงนา ๒๐๐ ซกติดกัน...โทษ ๘ สถาน

หรือมาตรา ๕

บรรดาศักดินา ๑๐๐๐๐ ในเมือง ขี้ขลาดชิงผู้เฒ่าขาว

บรรดาศักดินา ๑๐๐๐๐ หัวเมือง ขี้คานหาบแก้วกันชิงผู้เฒ่าขาว

บรรดาศักดินา ๕๐๐๐ ขี้ขลาดชิงผู้เฒ่าขาว

บรรดาศักดินา ๓๐๐๐ ขี้ขลาด (กฎหมายตราสามดวง เล่มที่ ๖ : ๗๒-๕๗)

ศักดิ์นาที่เกิ^๓ขึ้นจึงน่าจะเป็นการกำหนดสิทธิ และ หน้า^๒ที่มากกว่า แม้ว่าโดยปกติแล้ว ขนางจะมีเครื่องแสดงฐานะ ๓ ประการคือ ยศ ราชทินนาม ตำแหน่ง ทุกคน เครื่องแสดงฐานะ^๑ ที่^๑เพิ่มขึ้นคือศักดิ์นา

ยศ หมายถึงฐานะหรือชั้นของข้าราชการ อาทิ เจ้าพญา พญา พระ หลวง ขุน เป็นต้น

ราชทินนาม หมายถึงนามที่ได้รับพระราชทาน เช่น มหาเสนา ศรีธรรมราช พลเทพ

ตำแหน่ง หมายถึง หน้า^๒ที่รับราชการ เช่น สมุหนายก จางวาง เจ้ากรม

ทั้งยศราชทินนามตำแหน่งจะสัมพันธ์กันหากได้รับการเลื่อนตำแหน่ง ยศ ราชทินนาม ตลอดจนศักดิ์นา

จะเปลี่ยนไปบางครั้งยศ ราชทินนามตำแหน่งจะเหมือนกัน จะดูความแตกต่างที่ศักดิ์นา อาทิ

หลวงพรหมบริรักษ์ กรมสมมทการขวา ถือศักดิ์นา ๑๖๐๐

หลวงภูเบณสิงหนาท กรมสมมกลางขวา ถือศักดิ์นา ๘๐๐

เมื่อสำรวจดู ยศ ราชทินนาม ตำแหน่ง แล้วพบว่าเทียบเท่าระดับเดียวกัน หากเมื่อพิจารณาศักดิ์นาแล้ว

จะพบว่าแตกต่างกัน (กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑:๒๕๑-๒๕๕)

กฎหมายอีกสองฉบับคือ ลักษณะอาญาภณูศึก และกฎมณเฑียรบาล กฎหมายอาญาภณูศึก

ตราปีเดียวกับการตั้งศักดิ์นาคือปี พ.ศ. ๑๘๕๘ เนื้อความทั้งหมดเกี่ยวข้องกับราชการสงคราม

ธรรมเนียมวิธีปฏิบัติ เมื่อเกิดสงคราม อาทิ "ผู้ใดมันดาชนข้าง แลเกี่ยวข้างดอยหนี ให้อ้นลงกับ

หลังข้างแลตัดหัวประจาน ลูกหลานสืบไปอย่าเลี้ยง อนึ่งถ้ารบหนเรือดอยมาฆ่าลำเรือหนึ่ง โทษใส่

ตรวนไว้ ถ้าดอยสองฆ่าลำเรือ รับเอาตัวลงหน้าข้าง ถ้าดอยสามฆ่าลำเรือให้ฆ่าเสีย"

กฎมณเฑียรบาลนำมาใช้กับราชสำนักในปีพ.ศ. ๒๐๑๑ โดยแบ่งออกเป็น ๓ แผนด้วยกัน

๑ แผนกพระตำรา

๒ แผนกพระธรรมนูญ

๓ แผนกพระราชกำหนด

กฎมณเฑียรบาลนี้แบ่งออกเป็น ๑๘๕ มาตรา

๑ แผนกพระตำรา ว่าด้วยแบบแผน ประกอบด้วย พระราชานุกิจ กำหนดเวลาซึ่งองค์

พระมหากษัตริย์ทรงประพฤติ พระราชกิจต่าง ๆ ประจำเทศกาล ประจำวัน ดังปรากฏในมาตรา

๑๔๕๕-๑๔๖ ของกฎมณเฑียรบาล พระราชานุกิจประจำวันดังนี้

(๔๕)

- ๑ นาฬิกา เสด็จพระที่นั่งมณฑลเบิกวงพระสนมเฝ้า
๒ นาฬิกา เสด็จน้ำกระยา และกระยา
๓ นาฬิกา เสด็จหอพระ เบิกวงสนมตำรวจไน ตำรวจนอก ตำรวจหัวเมืองเฝ้า
๔ นาฬิกา เสด็จพระกระยาหาร
๕ นาฬิกา เสด็จเข้าพระบรรทม
๖ นาฬิกา เบิกไน
๗ นาฬิกา ประพาศ
๘ นาฬิกา เบิกที่นั่งลูกเชอ หลานเชอ พระสนมแก่ พระสนมสาว ชะแม่เล็ก
ออกเจ้าไน ออกเจ้านอก และพระกำนัล
๑๐ นาฬิกา เบิกนอก ท้าวพญา ข้าราชการ
๑๑ นาฬิกา เสด็จหอพระ
๑๒ นาฬิกา เสด็จพระที่นั่งใน ตรัสกิจ ฝ่ายใน
ค่ำแล้ว ๑ ทุ่ม เบิกนอกพิพากษาการศึกษา
๒ ทุ่ม พิจารณาการเมือง
๓ ทุ่ม พิจารณาคดี
๔ ทุ่ม เสด็จพระกระยาหาร
๕ ทุ่ม เบิกโหรราชบัณฑิต สำนักราชธรรม
๖ ทุ่ม เบิกเสภาดนตรี
๗ ทุ่ม เบิกนิยาย
๘-๙ ทุ่ม เข้าพระบรรทม

พระราชานุกิจที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นนี้ เป็นลักษณะกิจ คือ กิจบริหารราชการ และกิจกิจส่วนพระองค์ พระราชานุกิจต่าง ๆ นี้ ย่อมเปลี่ยนแปลงได้เพราะกษัตริย์มีอำนาจสูงสุด อะไรก็ตามที่ต้องพระราชประสงค์และทรงโปรด ย่อมมีความสำคัญกว่าอื่นใด

(๕๐)

๒ แผนกพระธรรมญ เป็นการจัดลำดับพระบรมวงศานุวงศ์ ลำดับความสำคัญ หน้าที่และตำแหน่ง ขนบวิธี เกียรติยศ เริ่มจากมาตรา ๓ ถึง มาตรา ๘ อาทิมตรา ๖ กล่าวไว้ว่า

"ท่านพระพุทธเจ้า นั่งที่นั่งเหนือ

พระอุปราชา นั่งที่นั่งทองพระโอรสเพียงทองสูง ๒ ศอก มีเบาะเจียม

พระเจ้าลูกเธอภิเษกเมือง นั่งที่นั่งสูงศอกหนึ่งมีเบาะเจียมกลับ"

๓ แผนกพระราชกำหนด เป็นบทบัญญัติสำหรับใช้ในราชสำนัก เป็นข้อบังคับระเบียบปกครองในราชสำนักมีลักษณะเป็นกฎหมายครอบคลุมถึงข้าราชการ พร้อมเป็นกฎหมายอาญาบทบัญญัติไปในตัว

มาตรา ๔๕ ถ้าผู้ขมิบได้หัวบ่าเห็นจันทองเสื้อฝ้ายกึ่งขึ้น

ถ้าพลัดได้หัว รวงวัลจันทองเสื้อผ้า

มาตรา ๔๗ หึ่งหัวเมืองหนึ่งกัน เจ้าเมืองหนึ่งกันไปหาเมืองหนึ่งโทถึงตาย

มาตรา ๔๘ อนึ่งลูกขุนนา ๑๐๐๐๐ ถึงนา ๘๐๐ แลไปคบไปหาพระราชบุตรพระราชนัดดา

โทถึงตาย

มาตรา ๑๑๓ อนึ่งทรงพระโกรธผู้ใด แลตรัสเรียกพระแสงอย่าให้เจ้าพนักงานยื่น

ถ้ายื่นโทถึงตาย

มาตรา ๑๒๕ อนึ่งขม่งหญิงใดเอาเหล้าเข้าวัง ให้ทวนด้วยลวดหนึ่ง ๒๐ ที

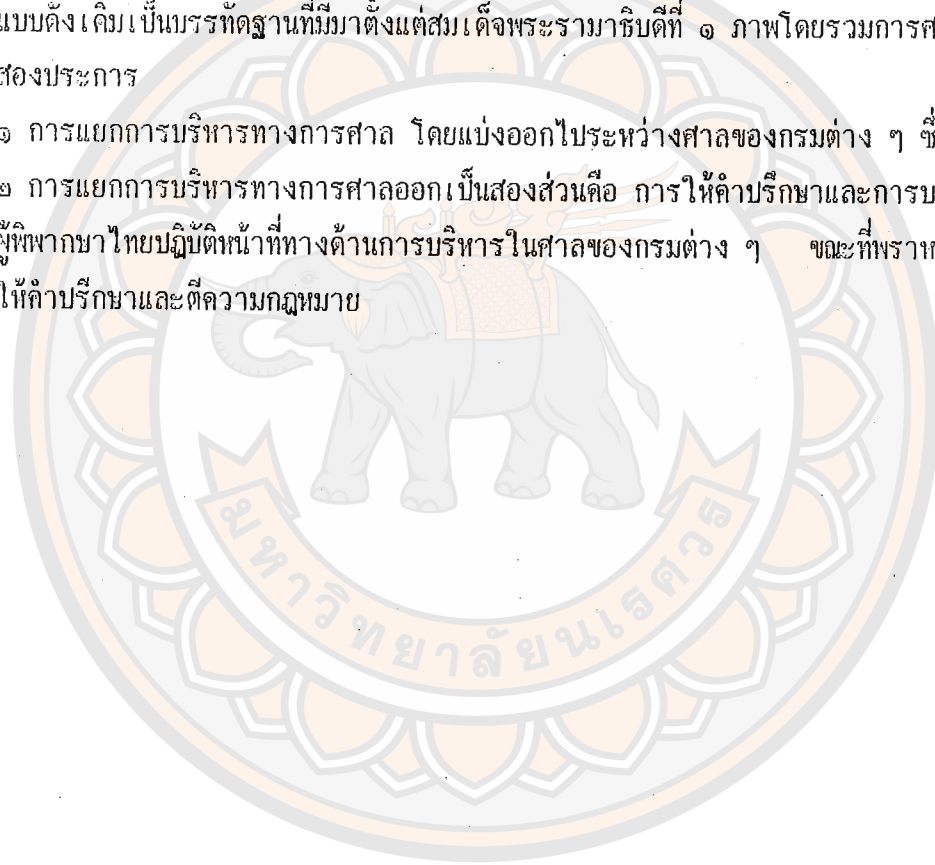
มาตรา ๑๓๖ อนึ่งดำรงสตรีใช้ให้หาเสนาบดี ขม่งสนมโดยพระราชนุกิจในทรีโพฐาน

ผู้ใดถามอย่าให้บอกสักอันเลย ถ้าบอกไซ้ ให้ลงโทษ ๖ สถาน

จะเห็นได้ว่ากฎหมายโบราณไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะภายในราชสำนัก หากแต่ครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วคือ ข้าราชการต้องระมัดระวังตนอยู่ตลอดเวลาเพราะหากทำผิดหรือเข้าข่ายในกฎหมายโบราณเท่ากับเป็นกบฏ กฎหมายโบราณจึงมีได้มีไว้เพื่อราชสำนัก หากเป็นถึงระเบียบราชสำนักแลถึงธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร กฎหมายที่ตราขึ้นในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงรัดกุมมาก โดยเฉพาะการตราศักดินาเป็นการคานอำนาจของขุนนางลดบทบาทพระบรมวงศานุวงศ์ ควบคุมเมืองต่าง ๆ ด้วยระบบที่ตั้งขึ้นใหม่ ใช้กฎหมายโบราณเป็น

ระเบียบปฏิบัติของข้าราชการและพระบรมวงศานุวงศ์ ทางด้านการศาลก็เช่นกัน พระองค์ทรงแบ่งศาลให้เป็นหน้าที่ของกรมต่าง ๆ เพื่อพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นของไพร่ในสังกัด อาทิ กรมนครบาลจะมีศาลเป็นของตนเอง หากมีข้อวิวาทระหว่างกรมกองอื่น จึงจะใช้กรมลูกขุนเป็นผู้ตัดสิน หากมีการอุทธรณ์ ฎีกาถวายอีกครั้งจึงจะมีพระบรมราชวินิจฉัย ในระดับหัวเมืองก็เช่นกัน ทเว่งงานทุกทเว่งงานจะมีศาลเป็นของตนเองเพื่อเก็บธรรมเนียมต่าง ๆ เข้าทเว่งงาน เนื่องจากขุนนางในสมัยอยุธยาไม่ได้มีเงินเดือน แม้หากตัดสินความแล้วโจทก์หรือจำเลยไม่พอใจสามารถที่จะอุทธรณ์ต่อยกกระบัตรประจำเมืองได้ หากเป็นข้อพิพาทระหว่างทเว่งงานให้เจ้าเมืองตัดสิน โดยให้ยกกระบัตรเป็นผู้พิจารณาสำนวนคดี การศาลและกฎหมายของพระองค์จึงมีแรงเพราะยังคงใช้กฎหมายแบบดั้งเดิมเป็นบรรทัดฐานที่มีมาตั้งแต่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ภาพโดยรวมการศาลจึงแบ่งออกได้สองประการ

- ๑ การแยกการบริหารทางการศาล โดยแบ่งออกไประหว่างศาลของกรมต่าง ๆ ซึ่งทำงานเป็นอิสระ
- ๒ การแยกการบริหารทางการศาลออกเป็นสองส่วนคือ การให้คำปรึกษาและการบริหาร โดยให้ผู้พิพากษาไทยปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการบริหารในศาลของกรมต่าง ๆ ขณะที่พราหมณ์ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและตีความกฎหมาย



บทที่ ๓

ผลกระทบจากการปฏิรูปการปกครอง

การปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต ตลอดจนการดำรงอยู่ของบุคคลทั่วไปไม่ว่าจะเป็น พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง ไพร่ และ ทาส การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ได้ส่งผลเรื่อยมาจนกระทั่งถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ที่ได้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองใหม่ ความต่อเนื่องและยาวนานของรูปแบบการปกครองย่อมหมายถึงความมีคุณค่า และการเปลี่ยนแปลงที่ตามมา ย่อมหมายถึงความเหมาะสมของสถานการณ์ สิ่งของบางสิ่งบางอย่างย่อมมีเวลาและคุณค่าของตัวเองเมื่อสิ่งแวดล้อมปัจจัยต่าง ๆ เปลี่ยน คุณค่าย่อมเปลี่ยนไป การปฏิรูปการปกครอง ของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ จึงเหมาะสมสำหรับสถานการณ์หนึ่ง แต่สำหรับอีกสถานการณ์หนึ่งที่มีสิ่งแวดล้อมที่ไม่เหมือนเดิม ความไม่เหมาะสมจึงบังเกิดขึ้น ผลของการปฏิรูปการปกครองนั้นสามารถแบ่งออกได้มากประการซึ่งเมื่อรวบรวมข้อสำคัญที่ครอบคลุมสามารถแบ่งออกดังนี้

-ผลกระทบทางด้านการเมือง

-ผลกระทบทางด้านสังคม

-ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

สำหรับหัวข้อทั้งสามข้อนี้เป็นการแบ่งออกอย่างกว้าง ๆ รายละเอียดที่พึงปรากฏจึงมีลักษณะดังต่อไปนี้

๓.๑ ผลกระทบทางด้านการเมือง

ผลกระทบทางด้านการเมืองที่ปรากฏและที่ปรากฏชัดในหน้าประวัติศาสตร์แห่งรัชสมัยของพระองค์คือปัญหาของความไม่พอใจ ของเจ้านายเก่า ที่ถูกลดทอนอำนาจและถูกกลืน นั่นคือพระยาบุรุษไชยเจ้าเมืองเขลียง ไม่พอใจที่ถูกลดอำนาจ และปกครองเมืองเป็นเพียง ขุนนางในราชอาณาจักรอยุธยา ทั้งที่ช่วงต้นของการครองราชย์ การปกครองยังคงเป็นอิสระ

"เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเสด็จลงมาเสวยราชย์ ณ กรุงศรีอยุธยา ไม่ได้ตั้งผู้ใดให้มีอำนาจสิทธิขาดครองเมืองเหนือทั้งปวง... จึงมีพระยาครองเมืองเป็นอิสระแก่กันอยู่ ๔ เมือง คือ เมืองพิษณุโลก สุโขทัย กำแพงเพชร เขลียง" (ฉบับพระราชหัตถเลขา ๒๔๑๑:๒๖๘)

จนกระทั่งปี ๑๕๔๘ ทรงปฏิรูปการปกครองทั่วราชอาณาจักร การยอมรับของเจ้านายแห่งอาณาจักรสุโขทัยที่กลายเป็นอดีตต้องอยู่ใต้ราชอาณาจักรอยุธยา จึงต้องพยายามกระเสือกกระสนตนเองออกจากการกลืน ของทางอยุธยา หลังการปฏิรูปเพียงหนึ่งปี พระยาบุรุษไชยได้ร่วมกับทางอาณาจักรล้านนา สนับสนุนให้ทางกองทัพเชียงใหม่รุกรานเมืองเหนือ (ปีพ.ศ. ๑๕๔๕) แต่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมิได้ทรงทำประการใดกับพระยาบุรุษไชยจนกระทั่งการเป็นแกนอย่างเปิดเผยในปี พ.ศ. ๒๐๓๓(พระจักรพรรดิพงศ์ ๒๕๓๓:๑๓) สิ่งนี้คงพอแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปของพระองค์มีอุปสรรคตั้งแต่ต้นของการปรับปรุงและการที่พระองค์มิได้ทำประการใดกับพระยาบุรุษไชยในตอนต้นนั้นเพราะพระองค์ อาจประสบปัญหาการขยายเมืองพญามหานครสู่เมืองเหนือทั้ง ๗ หัวเมือง การกระทำเพื่อการปฏิรูปของพระองค์เป็นผลชักนำให้ ทางอาณาจักรล้านน่าย้ายอำนาจอิทธิพลมายัง "เมืองเหนือของราชอาณาจักรอยุธยา" เสมือนเป็นการ "บ่อนทำลาย" ความหวังและสัมฤทธิ์ผลของพระองค์ ยังผลให้พระองค์ทรงย้ายราชธานีมาประทับที่เมืองพิษณุโลกโดยทรงสถาปนาเป็นเมืองหลวงแล้วให้อยุธยาเป็นเมืองลูกหลวง เพื่อที่จะป้องกันการรุกรานและขยายอิทธิพลของทางล้านนาและดำเนินการปฏิรูปให้สำเร็จตามเป้าหมาย ที่พระองค์ทรงวางไว้พร้อมกันนั้นทรงพยายามก่อให้เกิดความชอบธรรมต่อการปกครองเมืองเหนือ จากประชาชน การย้ายเมืองหลวงมาตั้งที่พิษณุโลกเพื่อเอาใจต่อชนเมืองเหนือว่าพระองค์คือ คนของเมืองเหนือ ทรงเลียนแบบพญาลิไทโดยการผนวชในทางพระพุทธศาสนา แต่งมหาชาติคำหลวงขึ้น ความสำคัญของพระพุทธศาสนา คือ การสร้างความเชื่อให้เกิดการยอมรับของประชาชนเป็นสำคัญมากกว่าการใช้กำลัง เพราะการสมัครใจยอมรับย่อมดีกว่าการยินยอมโดยใช้กำลังบังคับเป็นแน่แท้ ความสำคัญของการใช้ศาสนาเป็นเครื่องมือมิได้หลุดรอดจากพระเนตรอันเฉียบไวและพระสติปัญญาของพระองค์ ทราบได้จากกรรมกรรมกรรมอันเป็นกรรม ในสังกัดพระธรรมจาริกที่พระองค์ทรงตั้งขึ้น ทรงกำหนดให้ตำแหน่งเจ้ากรมธรรมการมีศักดินา ๑๐๐๐๐ เพียบเท่าระดับขุนนางใหญ่คือ พญาพระเสด็จสุเรนทราธิบดีมึหน้าที่เกี่ยวข้อง กับกิจพิธี การกำหนดควบคุมพระสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร มีส่วนทำให้พระสงฆ์ปฏิบัติตามพระราโชบายของพระองค์ ศาสนาจึงกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างแท้จริง

บุคคลที่ได้รับการกระทบกระเทือนทางการเมืองมากที่สุดคือ บรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ การยกเลิกเมืองลูกหลวงให้กลายเป็นหัวเมืองชั้นใน ควบคุมโดยตรงโดยระบบราชการจากเมืองหลวง

ความมีโอกาสนในการข่มขืนผู้คนจึงหมดไป การประทับอยู่ในเมืองหลวง ย่อมง่ายต่อการตรวจสอบ ตรวจตราว่า *เรียบร้อยดี* แต่การที่จะให้บรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ไม่มีอำนาจอะไรนั้น อาจทำให้พระบรมวงศานุวงศ์รวมทั้งพระองค์ประทับอยู่ในภาวะอันตราย เพราะไม่มีพลังอำนาจไปคานกับขุนนางที่บริหารการปกครองพระองค์ทรงให้พระบรมวงศานุวงศ์เหล่านี้ ทรงกรม ซึ่งอาจใหญ่หรือเล็กขึ้นอยู่กับความสำคัญและการไว้วางพระทัยของพระองค์ เมื่อเป็นเช่นนี้เท่ากับว่าทรงสามารถควบคุมพระบรมวงศานุวงศ์ได้สำเร็จ แม้ว่าภายหลังจะมีการกลับนำมาใช้ใหม่ของระบบกินเมือง แต่นั่นก็เป็นเพียงแต่ชื่อและตำแหน่งที่ปกครองเพราะรูปแบบการบริหารเปลี่ยนไป ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ ๒ ความระแวงเรื่องกบฏจึงคลายไป การนำระบบกินเมืองกลับมาใช้หลังการปฏิรูป ๑๓ ปี คือปีที่ตรากฎหมายเทศบาลปี พ.ศ. ๒๐๑๑ แต่ถ้ามองปีที่ย้ายราชธานีเป็นปีที่นำระบบกินเมืองมาใช้อีกปี พ.ศ. ๒๐๐๖ เป็นเวลา ๘ ปีหลังการปฏิรูป เพียงสถาปนาอยุธยา เป็น เมืองลูกหลวงเพียงเมืองเดียว บรรดาพระบรมวงศานุวงศ์จึงได้รับความกระทบกระเทือนอย่างมาก เนื่องเพราะการควบคุมกำลังคน ถูกสอดส่องจากพระมหากษัตริย์ แลต้องระวังพระองค์มากขึ้น เพื่อที่จะทำไม่ให้กษัตริย์ทรงระแวงสงสัย เพราะนั่นย่อมหมายถึงชีวิตโดยเฉพาะการติดต่อสัมพันธ์กับขุนนางแม้กระทั่งการเสด็จออกนอกด่านนอกขนอนก็ทำไม่ได้

"อนึ่งพระราชกุมาร พระราชบุตร นักเทศน์ที่จำในเรือน ค่อมเตี้ยออกไปนอกขนอนนอกด่านเค็ดอายุการ" (กฎหมายตราสามดวง ๒๕๑๕:๑๒๓)

การควบคุมอย่างเข้มงวดทำให้รัชสมัยของพระองค์มิเคยเกิดกบฏจากพระบรมวงศานุวงศ์แต่ประการใด การทรงกรมในราชธานีย่อมเรียบร้อยดีหาก เจ้านายที่ทรงกรมไม่वादหวังกับตำแหน่งสูงสุดของประเทศ การที่เจ้านายมีไพร่จำนวนหนึ่งเรียกว่าสมนอก การสะสมสมนอกเพื่อเป็นเครื่องมือทางการเมืองคือการพยายามแหวกช่องของการปฏิรูป เห็นได้จากหลังรัชกาลของพระองค์ในรัชสมัยสมเด็จพระรัตนธิราชที่ถูกสมเด็จพระชัยราชา ปรากฏาภิเษก ปี พ.ศ. ๒๐๑๗ หลังสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถสวรรคต ๕๖ ปีจึงบังเกิดขึ้น

ในส่วนของขุนนางนี้พระองค์ทรงแบ่งออกเป็น ทหารและพลเรือนเพื่อคานอำนาจซึ่งกันและกันขึ้น ขุนนางจึงคุมกำลังสำคัญของราชอาณาจักรไว้หากเมื่อแบ่งหน้าที่และกำลังพลไว้ทำให้ไม่มีอำนาจเพียงพอต่อการกบฏได้อีกโดยเฉพาะขุนนางในราชธานี ซึ่งรูปแบบการบริหารจะถูกแบ่งออกเป็น

ซ้าย ขวาทำให้ยากในการสมัครกิจการกบฏ ขณะเดียวกัน กฎมณเฑียรบาลที่ตราขึ้นใช้ในปี พ.ศ. ๒๐๑๑ ทำให้ขุนนางต้องระมัดระวังตนมากขึ้น ไม่ว่าเจ้าเมือง หรือขุนนางในราชธานี โดยเฉพาะ มาตราที่ ๗๗-๗๙ กล่าวถึงการห้ามเจ้าเมืองไปมาหาสู่กัน ขุนนางศักดินา ๑๐๐๐๐ ถึง ๘๐๐ ไปคบหาพระราชบุตรพระราชธิดาตลอดจน สือเมือง ราชทูต มีโทษเพียงสถานเดียวคือ ตาย หรือการขาดการได้อำนาจพิพัตตยา ที่จัดขึ้นในปีละสองครั้ง มีข่าวศึกมาแล้วไม่ได้เข้าร่วม ประชุมโทษคือกบฏ การเป็นขุนนางจึงต้องระมัดระวังตนตลอดเวลา สิ่งเดียวที่จะทำให้ กษัตริย์ทรง ลดความระแวงสงสัยไปได้ คือ การใช้ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ เช่น การถวายธิดาเป็นพระสนม การถวายบุตรชายเป็นมหาดเล็ก ซึ่งในมุมมองกลับคือ การส่งตัวประกันไปไว้กับกษัตริย์เพื่อแสดงถึง ความจงรักภักดี อันได้ประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่ายทั้งกษัตริย์เองที่ มีตัวประกันความกระด้างกระเดื่อง ขุนนางมีอิทธิพลในราชสำนักมากขึ้น ด้วยความสัมพันธ์ทางเครือญาติเนื่องจากกษัตริย์ทรงไว้วางพระทัย ผลกระทบด้านการเมืองอีกสิ่งหนึ่งคือ การได้รับคนทำราชการเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะ เมืองเหนือ ๗ เมือง กับรูปแบบการปกครองแบบใหม่ บ่อต้องการกำลังคน ความต้องการที่จะเป็นขุนนางอันประกอบไปด้วย ทรัพย์สิน บริวาร ความมั่งคั่ง และอำนาจ จะเป็นตัวกระตุ้นที่ดีให้เกิดความพอใจต่อราชอาณาจักร อยู่ยบมาตราว่าแบ่งออกเป็นข้อแล้วผลกระทบทางการเมืองสามารถแยกย่อยได้ดังนี้

- ๑ สามารถขยายอิทธิพลสู่เมืองเหนือและควบคุมได้สำเร็จ
- ๒ สามารถคานอำนาจของขุนนางด้วยกันได้
- ๓ ลดบทบาทความสำคัญของเมืองลูกหลวง
- ๔ ควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ
- ๕ ลดและบั่นทอนความสามารถของพระบรมวงศานุวงศ์ในการก่อกบฏ
- ๖ ควบคุมกำลังพลในด้าน ราชอาณาจักรและศาสนจักร
- ๗ สร้างสถาบันกษัตริย์ให้มั่นคง
- ๘ สามารถแบ่งหน้าที่และบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

๒ ผลกระทบทางสังคม

ผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากการปฏิรูبنั้นได้กระทบกระเทือนไปทุกถ้วนทั้งชนชั้นในสังคม การปฏิรูปจึงเสมือนตราประทับที่ติดตรึงอย่างแน่นเหนียวแผ่นศิลา การกล่าวถึงชนชั้นในสังคมที่ได้รับผลกระทบจำต้องแจกแจงให้เรียบ ชนชั้นแรกที่ได้รับผลลัพธ์โดยตรงคือ ชนชั้นผู้ปกครอง ซึ่งแบ่งเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนาง สำหรับพระบรมวงศานุวงศ์นั้นคือ การแบ่งลำดับชนชั้น ความแตกต่างของราชสกุล โดยเฉพาะการที่กษัตริย์บาล กำหนดความสำคัญไว้ว่า เจ้าจะถูกลด บทบาทเป็นสามัญชนเพียงชั่ว ๓ อายุคน คือ ๑ ชั้นพระราชโอรส พระราชกุมาร พระราชบุตร ของกษัตริย์ ๒ ชั้น พระราชนัดดา และ ๓ ชั้นหม่อมเจ้า หลังจากหม่อมเจ้าจะกลับกลายเป็นสามัญชน อีกประการหนึ่งคือ การแบ่งชั้นของพระราชกุมารตามกษัตริย์บาลที่กำหนดว่า

พระราชกุมาร เกิดด้วยพระอัศรมเหสี คือสมเด็จพระหน่อพระพุทธเจ้า ได้อภิรม ๓ ชั้น
ขีพพิยานทอง นั้งที่นั่งเทริด

พระราชกุมาร เกิดด้วยแม่ยั่วเมืองคือ พระมหากุปราช ได้อภิรม ๒ ชั้น นั้งที่นั่งทองพระโรง
เตี้ยทองสูง ๒ สอกมีเบาะเจียม

พระราชกุมาร เกิดด้วยพระสาม เป็นพระเยาวราช อภิรมกลับทองกั้นกันเชิงห่มผ้าแดง
ข้างตัวหนึ่ง ม้าตัวหนึ่ง คน ๒๐ นั้งที่นั่งสูง ๑ สอก มีเจียมขลิบ

พระลูกเชือกินเมืองถวายเป็นกม แก่สมเด็จพระหน่อพระพุทธเจ้า พระเยาวราชถวายเป็นกมแก่
พระเจ้าลูกเชือกินเมือง

ความแตกต่างของบรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ที่ยกมาข้างต้นนี้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญและจัดลำดับราชสันตติวงศ์ กำหนดราชศักดิ์จึงเป็นเครื่องกำหนดและความต้องการให้ได้มาซึ่งตำแหน่งสูงสุด ความแตกต่างเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อผู้ที่ไม่ได้รับความสำคัญนัก ความพยายามที่จะให้ได้มาซึ่ง การโปรดปรานจึงเป็นส่วนหนึ่งที่จะขยับตัว ถึงแม้ว่าจะมีราชศักดิ์ แต่ การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งอำนาจเกิดขึ้นอย่างง่ายดาย เพียงหากกษัตริย์ไม่ทรงพอพระทัย ความสำคัญของพระบรมวงศานุวงศ์ก็จะลดน้อยลงไป เมื่อเปลี่ยนแปลงระบบเมืองลูกหลวง เมื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหาร ความเหมาะสมในการคานอำนาจของขุนนาง การทรงกรม บังเกิดขึ้นหรือไม่สำหรับพระบรมวงศานุวงศ์จึงเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะช่วยสามารถประครองชีวิต

ของพระองค์ให้ปลอดภัยจากการถูกล้อมอย่างไร้ค่าและจะกลายเป็นไร้ความหมายในที่สุด การทรงกรมคือการมีสมณเอก ซึ่งในสมัยอยุธยาถ้าถึงคนสำคัญมากกว่าดินแดน การควบคุมกำลัง บางครั้งจึงเป็นเครื่องต่อรองทางการเมือง การระวางพระองค์ของเจ้านายไม่ให้เกิดการขัดเคือง พระทัยจนถูกริบราชบาทย์คือสิ่งสำคัญ ดังนั้นเพื่อความอยู่รอดจึงจำเป็นต้องพิศมูติให้ต้อง พระราชเหตุหย่าเมื่อมีการปฏิบัติบ่อยเข้า ความเคยชินที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดการคล้อยตาม ขาดความสามารถความกล้าในการทูลเสนอความจริง ความคิดแนวคิดที่อาจพัฒนาเราอาณาจักรจึงไม่ปรากฏ เพราะความเกรงในพระราชอาญาที่ก่อให้เกิดความขัดเคืองพระทัย สังคมของเจ้านายจึงค่อนข้าง โศกเศร้า เพราะการระวางระวางตน และการสะสมกำลังเพื่อความปลอดภัย บทบาทของเจ้านาย จึงผิดแต่กาลก่อนที่มีอำนาจมากมาย ความริษยาจะจึงบังเกิดขึ้นเนื่องจากความห่างของระดับชั้น แลอิสรียสที่แตกต่างกันพระบรมวงศานุวงศ์ คือมณเฑียร ที่ประกอบไปด้วยเลือดเนื้อ ชีวิต กิเลส ตัณหา คงไม่พอใจที่มีคนเด่นกว่าสำคัญกว่าตน

ขุนนางหลังการปฏิรูปเป็นขุนนางที่แบ่งออกเป็นชายขวา ทั้งพลเรือน และทหาร การรวม อำนาจที่อยู่กับขุนนางเพียงคนเดียว ไม่บังเกิดขึ้นจนก่อให้เกิดอันตรายต่อราชบัลลังก์อำนาจกระจาย ไปตามขุนนางพระบรมวงศานุวงศ์โดยทั่ว แม้ว่าการปฏิรูปจะให้ความสำคัญกับขุนนางมากขึ้น เช่น ให้ขุนนางครองเมืองสำคัญแทนที่เจ้านาย แต่ไม่มีปัญหามากนักเพราะระเบียบราชการได้ทำให้ขุนนาง ไม่สามารถทำอะไรได้ตามใจ (บทที่ ๒ การปฏิรูปการปกครอง)ลำดับศักดิ์นา ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ ของขุนนางไว้ทำให้มีระเบียบไม่สับสนการเลื่อนตำแหน่งของขุนนางขึ้นอยู่กับ ความดีความชอบและ ความพอพระทัยของกษัตริย์ เป็นที่ตั้งและจะได้รับการเลื่อนยศเร็วขึ้นเมื่อเกิดสงคราม สูญสลายไปอย่าง รวดเร็วหากประพฤติขัดเคืองพระทัยกษัตริย์ การเป็นขุนนางจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของผู้ที่ไม่ใช่พระบรม วงศานุวงศ์ เพราะขุนนางมีอภิสิทธิพิเศษถึงแม้ไม่เทียบเท่ากับเจ้านาย แต่ก็ช่วยทำให้ ญาติพี่น้อง สุขสบายพลอยมีหน้ามีตา มาตราว่าตำแหน่งขุนนางไม่สืบทอดทางสายเลือด หากขุนนางสิ้นชีวิต สมบัติสิ่งของพระราชทานหนึ่งในสี่จะตกทอดเป็นของหลวงตลอดจนไพร่ที่มีอยู่ การพยายามรักษาสถาน ภาพอภิสิทธิไว้คือ การให้บุตรชายถวายตัวเป็นมหาดเล็ก และรับราชการจะช่วยให้การดำรงเป็นตระกูล ขุนนางคงอยู่ แม้ว่าระบบบริหารที่ตราขึ้นไม่ได้กำหนดให้เป็นการสืบทอดทางตระกูลแต่ลูกหลานขุนนาง เป็นบุคคลที่มีโอกาสศึกษาหาความรู้ได้มากกว่าไพร่เพราะไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงาน และผู้ทรงบริหาร

ต้องมีคุณสมบัติที่จะรับราชการต้องประกอบไปด้วย วุฒิ ๕ ประการ อธิบดี ๕ ประการ
มีคุณาบุรูปสมควร

วุฒิ ๕ ประการ

- ๑ ขาดวุฒิ ต้องเป็นผู้มีเชื้อสายมาจากขุนนาง (ข้อนี้ทำให้ไพร่ขาดโอกาส)
- ๒ วัยวุฒิ มีอายุสมควร ตั้งแต่ ๓๑ ปีขึ้นไป
- ๓ คุณวุฒิ มีความรู้และความสามารถ
- ๔ บัญญาวุฒิ มีสติปัญญาดีรอบรู้

อธิบดี ๕ ประการ

- ๑ จันทาธิบดี เป็นที่พอพระทัยของกษัตริย์
- ๒ วิริยาธิบดี เป็นผู้มีความเพียร เอาใจใส่ในการปฏิบัติราชการ
- ๓ จิตาธิบดี เป็นผู้เข้มแข็งมีความเชื่อมั่น
- ๔ วิมังสาธิบดี มีความเฉลียวฉลาด

คุณาบุรูป หมายถึงมีบุคลิกภาพหน้าตาดี เป็นที่หน้าเชื่อถือไว้วางใจ

สิ่งนี้คือคุณสมบัติของผู้ที่จะถวายตัวเป็นขุนนาง บางครั้งไม่จำเป็นต้องครบทุกข้อ ซึ่งผู้พิจารณา
ก่อนการถวายตัวคือ ขุนนางระดับเจ้ากรม ความเป็นไปได้ของบุตรหลานขุนนางจึงมีโอกาสดูที่สุดเพราะ
มีบิดาหรือผู้รับราชการอยู่ โอกาสช่วยเหลือขุนนางด้วยกันจึงบังเกิดขึ้น การเป็นขุนนางไม่มีกำหนดเวลา
เกษียณ การเป็นขุนนางจึงเป็นได้ชั่วชีวิตหรือความสามารถปฏิบัติราชการของขุนนางเอง นอกเสียจาก
ทำให้กษัตริย์ทรงไม่พอพระทัย โทษที่ได้รับบางครั้งอาจถึงชีวิต หรือบางที่ยัง รวมถึงญาติพี่น้องวงศ์
ตระกูล การเป็นขุนนางจึงจำเป็นที่จะต้องอ่านพระทัยของกษัตริย์ให้ได้ เนื่องจากขุนนางได้ควบคุม
กำลังพล อาทิ ไพร่หลวงและไพร่สม หากขุนนางประพฤติตนดีเอาใจใส่ และไม่เอาเปรียบโดยใช่
หน้าที่บังคับเบียดบังผลประโยชน์จากไพร่มากนัก ไพร่ที่อยู่ในสังกัดย่อมผูกพันอยู่กับมูลนาย ความผูกพัน
ย่อมผูกติดเพียงแค่มูลนายเพราะใกล้ชิดกันมากที่สุด ความคิดว่าชาติ ราชบัลลังก์กลายเป็นสิ่งรอง
เพราะกษัตริย์กลายเป็นสิ่งที่พิเศษสุดในสังคม ความห่างไกลกับพระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง ไพร่มีมาก
บทบาทในสังคมจึงกลายเป็นเพียง พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง และไพร่ ภายหลังจึงเห็นได้ว่า ขุนนาง
สามารถเปลี่ยนฐานะของตนเองจนกลายเป็นกษัตริย์ เพราะความใกล้ชิดในสังคม(พระเจ้าปราสาททอง)

สังคมในอยุธยาหลังการปฏิรูปแบ่งออกเป็นชนชั้นคือ

- ๑ ชนชั้นปกครอง ได้แก่ กษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง
- ๒ ชนชั้นถูกปกครอง ได้แก่ ไพร่ ทาส
- ๓ ชนชั้นพิเศษ คือ บรรพชิต

การกล่าวลำดับข้างต้น พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง คือเครื่องชี้วัดแสดงความแตกต่างของสังคม การมีอำนาจอยู่ในเมื่อย่อมก่อให้เกิดอภิสิทธิ์เพื่อประโยชน์แห่งตนส่วนไพร่คือผู้ถูกปกครองจากผู้มีอำนาจเนื่องจากไพร่เป็นผู้ถูกปกครองโดยสังคม บทบาทในสังคมหรือการเมืองจึงมีไม่มากนักหากจะมีก็เป็นเพียง"กำลังคนเพื่อจุดประสงค์" เช่น ทำสงคราม แย่งชิงอำนาจของผู้ปกครองชะตากรรมของไพร่ได้ถูกกำกับมานานในสังคมของไทย ที่ปรากฏหลักฐานในอยุธยาเริ่มตั้งแต่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ผู้สถาปนากรุงศรีอยุธยา ก็กำหนดบทบาทของไพร่ไว้ชัดเจน(กฎหมายลักษณะลักพาปี พ.ศ. ๑๘๔๕) ความมุ่งหมายของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถต่อไพร่ คือควบคุมให้อยู่เป็นหลักแหล่งเพื่อความพร้อมในการทำสงคราม หรือ ป้องกันราชอาณาจักร ไพร่หลังการปฏิรูปจึงเป็นไพร่มีนายเหมือนเดิม ใช่ว่าไพร่จะมีในรัชสมัยของพระองค์หากการสังกัดมูลนายมีมานานแล้วแต่ที่พิเศษคือ การแบ่งออกเป็นไพร่หลวงและไพร่สม ไพร่หลวงคือไพร่ที่สังกัดกับทางราชการ โดยให้ขุนนางเป็นผู้ปกครองมีอยู่ทุกเมืองในราชอาณาจักร ส่วนไพร่สมแบ่งได้ออกเป็นสองประเภทคือ ๑ ไพร่ที่สังกัดกับขุนนางเพื่อใช้สอยกิจส่วนตัว ๒ ไพร่ที่สังกัดพระบรมวงศานุวงศ์ ส่วนใหญ่อยู่ในเมืองหลวง เพราะเจ้านายทรงกรมอยู่ในราชธานี ไพร่คือผู้รับใช้ในสังคม ความเป็นไพร่ถ่ายทอดกันตามสายเลือด พอพอกันกับการเป็นเจ้านายถ่ายทอดทางสายโลหิต การเปลี่ยนสถานะจากไพร่เป็นขุนนางเป็นไปได้ยากนอกจากบวชเป็นพระแล้วศึกษาหาความรู้มารับราชการ และสิทธิในการเป็นขุนนางเป็นได้ในยามสงคราม ขณะเดียวกัน การเป็นไพร่ของผู้ที่เป็นขุนนางยังคงมี โดยเฉพาะผู้ต้องอาญาหลวงถูกถอดออกเป็นไพร่ การเลื่อนไหลของชนชั้นในอยุธยาจึงเกิดขึ้นได้บ่อย การที่ไพร่ต้องสังกัดมูลนายหรือต้องอยู่ในสังกัดของเจ้านาย ซึ่งอาจสังกัดตั้งแต่ถือกำเนิด หากพ่อแม่เป็นไพร่ในสังกัดนั้นอยู่ก่อน ไพร่ต้องมีผู้บังคับบัญชามิได้เป็นอิสระ ชีวิตความเป็นอยู่ของไพร่จึงขึ้นอยู่กับมูลนาย เจ้านายเป็นสำคัญ หากเจ้านาย มูลนายเป็นคนเอื้อเฟื้อ เห็นใจต่อชีวิตของไพร่ ชีวิตของไพร่ก็ไม่ลำบากมากนัก หรือมูลนาย เจ้านาย เข้มงวด คุร้าย ชีวิตของไพร่ย่อมลำบาก เพราะมูลนาย เจ้านาย มีสิทธิทำโทษ

ไพร่ในสังกัดการเอาใจ เช่นหาของสำคัญมาให้หรือปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายอย่างเรียบร้อย และรวดเร็วเพื่อให้เกิดความพึงพอใจของมูลนาย เจ้านาย คือสิ่งที่ไพร่พยายามแสดงออก เนื่องจากไพร่ต้องทำงานกับผู้นั่งค้ำบัณฑูร หากนายไม่พอใจไม่ชอบ นั้นย่อมหมายถึงงานหนัก และการดุด่าโบยตี ไพร่จึงจำเป็นที่จะต้องอ่านใจมูลนาย เจ้านาย พร้อมกับการรู้จักปรับตัวให้ได้ ไพร่จึงไม่สามารถกำหนดชะตาชีวิตของตนได้ แม้กระทั่งการย้ายถิ่นฐาน เพราะนโยบายหลักของ ราชอาณาจักรคือการควบคุมกำลังคน การย้ายสังกัดต้องได้รับการยินยอมจากต้นสังกัดเดิม

ไพร่หลวงคือไพร่ที่ต้องรับราชการสังกัดมูลนายประเภทเข้าเดือนนอกเดือน มีทั้งในเขต เมืองหลวงและหัวเมืองต่าง ๆ ไพร่หลวงอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ต้องเข้าเดือนนอกเดือนเรียกว่า ไพร่ส่วยที่ใช้สิ่งของแทนการเกณฑ์แรงงาน ซึ่งเป็นสิ่งของที่ทางราชการและมีค่า อาทิ ไม้กฤษณา มุลค่างควาว กระวาน ดีบุก ไพร่ส่วยจึงเป็นไพร่หัวเมืองที่มีทรัพยากรธรรมชาติสำคัญ ไพร่สม คือ ไพร่ที่ต้องรับใช้กับเจ้านายทรงกรม ขุนนาง ชีวิตความเป็นอยู่ของไพร่สมแตกต่างจากไพร่หลวง ในขณะที่ไพร่หลวงเข้าเดือนนอกเดือน ไพร่สมขึ้นอยู่กับความประสงค์ของเจ้านายเป็นสำคัญ หน้าที่ อีกประการหนึ่งคือเมื่อเกิดสงครามไพร่ทั้งหมดต้องเข้าร่วมสงคราม เพราะสงครามสำคัญที่กำลังคน การเปลี่ยนแปลงจากไพร่หลวงกลายเป็นไพร่สมมีความเป็นไปได้ หากไพร่หลวงยินยอมขายตัวลงเป็น ทาสให้กับเจ้านายเพื่อแลกเปลี่ยนสถานะรับใช้มาขึ้นตรงกับเจ้านายไม่ว่าจะ เป็นเพราะจุดประสงค์ใด ก็ตามที่ ไพร่หลวงหลบหนีราชการโดยการลดตัวลงเป็นทาส หลบหนีเข้าป่า ออกบวช เพราะการบวช จะได้รับการยกเว้นการเกณฑ์แรงงาน หรือ การตัดสินบนมิให้บุตรหลานของตนกลายเป็นไพร่หลวง การตัดสินบนจึงกลายเป็นนิสัยของผู้ที่รับราชการ ผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดคือมูลนาย เจ้านาย ที่เบียดเบียนผู้จะเป็นไพร่หลวง ผู้ที่เป็นไพร่หลวง ให้กลายเป็นไพร่สมในสังกัดตน ไพร่ที่เป็นหญิง ที่เป็นไพร่หลวงและไพร่สมไม่เดือดร้อนนักเพราะไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน เพศหญิงในสมัยอยุธยาจึงขึ้นอยู่กับสามีเป็นสำคัญโดยเฉพาะหากสามีมีบรรดาศักดิ์ถึงมาตรา ๑๕๑ของของกฎหมายเทียรบาล

เมียนา ๑๐๐๐๐ หัวเมืองทั้งสี่ เมืองงานใต้เคียรเทศมวย น่งแพร่

เมียดตุสมภัก์ เกล่านนุเหิกเกียวมแซมเสื่อ น่งแพร่

เมียนา ๕๐๐๐ นา ๓๐๐๐ นุนนุเหิกเกียวมแซมหม่ม(กฎหมายตราสามดวง ๒๕๑๕:๑๓๓)

ครอบครัวของไพร่ ผู้หญิงจะมีบทบาทในครอบครัวมากที่สุด โดยเฉพาะครอบครัวของไพร่หลวงที่สามต้องเข้าเดือนออกเดือน ภาระหน้าที่จึงตกอยู่กับภรรยา ที่ต้องหาเลี้ยงครอบครัวดูแลบุตรหลานเสียบ้างให้สามมีเวลาที่เข้าเดือน ทาส คือคนที่ต้องรับใช้นายเงิน บัณฑิตการเป็นไพร่หลวงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความเป็นทาสเพิ่มขึ้น เพราะเมื่อสิ้นสุกการเป็นไพร่หลวงภาระหนักจะหมดไปเหลือเพียงแต่รับใช้นายเงินที่ซื้อตัว ซึ่งนายเงินที่ซื้อตัวเป็นเคนโอบอ้อมอารีมีใจเมตตา ทาสที่เป็นอยู่ย่อมสุขสบายหากได้นายเงินที่ไม่ดีย่อมถือเป็นกรรมไป เนื่องจากทาสสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนมือได้ ทาสหลังการปฏิรูปได้รับผลกระทบอย่างมาก เพราะในระบบราชการให้ความสำคัญกับการควบคุมไพร่เท่านั้น ทาสจึงเป็นปัจจัยสำคัญทางด้านกำลัง และการควบคุมที่เข้มงวดเข้มอำนาจต่อรอง ให้นุสนายเจ้านายการเป็นทาสมิได้จำกัดเพียงเพศชายเท่านั้นหากรวมถึงเพศหญิงด้วย การมีทาสมากมายมิได้ถูกจำกัด บางทีก็เป็นกองกำลังที่รอดสายตาจากการตรวจสอบของส่วนกลาง การเป็นทาสค่อนข้างดีเพราะมีนายคอยดูแล มีที่อยู่อาศัยถึงแม้จะไม่มียศอยู่บ้าง ทาสไม่จำกัดเพียงคนในราชอาณาจักรแต่รวมถึงผู้หายแพจากสงครามและถูกจับเป็นเชลยเรียกว่า ทาสเชลย ทาสเชลยเป็นทาสที่อาภัพที่สุดต้องถูกนายเอาเปรียบเนื่องด้วยความเป็นปฏิปักษ์ในด้านการเมืองพลอยส่งผลให้ทาสเชลยเหล่านี้ เป็นเครื่องระบายความไม่พอใจ ทั้งทาสและไพร่ล้วนเป็นผู้รับใช้ทางสังคมการเปลี่ยนแปลงสถานะจึงค่อนข้างลำบากเพราะการขาดความรู้และชาติตระกูล บางครั้งมุลนาย เจ้านายต้องพระราชอาญา ทรัพย์สินข้าทาสบริวารต้องตกเป็นของหลวง หรือมุลนาย เจ้านายตาย ทรัพย์สิน ๑ ใน ๕ ต้องเป็นของหลวงการเปลี่ยนแปลงของผู้ปกครองไพร่จึงเป็นไปได้ง่าย ไพร่และทาสจึงต้องปรับตัวเก่ง ส่วนไพร่ตามหัวเมืองส่วนใหญ่เป็นไพร่ส่วย ที่ต้องส่งส่วยเป็นค่าแรงแทนการเกณฑ์แรงงาน เวลาส่วนใหญ่ของไพร่ส่วยคือต้องหาของที่ทางราชการกำหนด ความยากลำบากจึงตกอยู่กับไพร่ทั้งปวงที่ไม่ได้ผลตอบแทนแต่ประการใด นอกจากการคุ้มครองช่วยเหลือเวลาประสพภัยวิบัติและการยอมรับให้เป็นส่วนหนึ่งของสังคม

ชนชั้นพิเศษในสังคมคือ บรรพชิต บรรพชิตเหล่านี้ส่วนหนึ่งรับใช้ทางราชสำนัก ประกอบพิธีการต่าง ๆ คือ พราหมณ์เป็นที่ยกย่องในสังคมได้รับการแต่งตั้งศักดินา พราหมณ์เหล่านี้มีการเปลี่ยนฐานะน้อยมากเพราะส่วนใหญ่ไม่ยุ่งเกี่ยวกับทางการเมือง บรรพชิตส่วนหนึ่งคือพระสงฆ์ พระสงฆ์เหล่านี้เมื่ออยู่ทั่วไปในราชอาณาจักร เพศที่บวชได้คือเพศชายอันเป็นกำลังสำคัญในสมัยที่ต้องใช้กำลังคนทำสงครามสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ จึงทรงตั้งกรมพระธรรมการขึ้นมาควบคุม สงฆ์จึงกลายเป็น

เครื่องมือทางการเมืองศาสนาจึงกลับกลายรับใช้ราชอาณาจักรไป เหตุที่ได้แม้ในรัชสมัยของพระองค์
 "ครั้นสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเจ้าทรงผนวชแล้ว"ใช้ให้พระเถระรูปหนึ่งชื่อโพธิสมภารเถระ
 ขึ้นมากล่าวขอเมืองเขลียงคืน"(พงศาวดารโยนก:๓๖๕)

การสมโภชบุญนัยสถานที่สำคัญล้วนเป็นเครื่องมือสื่อแสดงให้เห็นว่า สมเด็จพระบรมไตรโลก
 นาถคือกษัตริย์อันชอบธรรม การแต่งมหาชาติคำหลวงในรัชสมัยของพระองค์ พ.ศ. ๒๐๕๐ คือสิ่งหนึ่ง
 ที่พระองค์ต้องการ คือการเกิดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหลังการผนวชอาณาจักรสุโขทัย จึงไม่แปลกแต่
 ประการใดที่อ้างอิง (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ๒๕๑๕:๔๔) สงงในอีกมุมหนึ่งคือ ทางออกของไพร่ที่
 ไม่ต้องการรับราชการ และเป็นชนชั้นพิเศษที่ได้รับการยกย่องในสังคม บางครั้งสามารถใช้เป็น
 เครื่องมือยกระดับฐานะของตนโดยอาศัยความรู้ที่ในวัด นำมาสู่การรับราชการเป็นขุนนางซึ่งหลุดพ้น
 จากการถูกปกครอง ชนชั้นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นเรื่องปกติ ตราบใดที่มีเศรษฐกิจย่อมมีคนรับใช้
 ซึ่งถือว่าเป็น ประกติกาล เพียงแต่ว่าชนชั้นต่าง ๆ ที่มีนั้น อุปถัมภ์เกื้อกูลกันหรือไม่ สงเคราะห์กัน
 อย่างไร หากแต่ละชนชั้นอยู่กันอย่างปกติสุขไม่เบียดเบียนกันมากนัก สภาพสังคมก็เป็นไปตามวิถี
 ทางที่ควรเป็น ผลกระทบทางด้านสังคมที่เกิดขึ้นหลังจากการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยสมเด็จพระ
 บรมไตรโลกนาถ ส่งผลกระทบจวบจนปัจจุบัน สถาบันกษัตริย์กลายเป็น สถาบันที่มั่นคงพร้อมมูลในด้าน
 สังคมทางการเมืองยอมรับและศาสนา สำหรับบุคคลได้ขึ้นเป็นกษัตริย์ ใครไม่สนใจนักเพราะไม่มีสิทธิร่วม
 แต่ประการใดในการปกครองและสิทธิปกครองล้วนมาจากผู้ปกครองสังคมไทย เป็นสังคมที่เปลี่ยนแปลง
 โดยตลอด

๓. ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

ผลลัพธ์หลังการปฏิรูปในด้านเศรษฐกิจแล้วนั้นแทบไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปมากนัก กษัตริย์คือผู้ที่มีพลังที่สุดในแผ่นดิน การมีพระคลังในส่วนพระองค์และให้ขุนนางดูแล รวมถึงการค้าขายกับต่างประเทศ กษัตริย์จึงเป็นผู้ที่รับมากกว่าเสียอื่นใด นอกจากการจัดราชพิธีขึ้นเท่านั้น ขุนนางเองก็ไม่ได้รับเบี้ยหวัดเงินเดือนส่วนใหญ่จะได้ของพระราชทาน เช่น ผ้า ตุ่มเครื่องประกอบยศ การลำดับชั้นคือกระบวนการหนึ่งซึ่งทราบได้ถึงลำดับความแตกต่างทางเศรษฐกิจ กษัตริย์เป็นที่สุดแห่งแผ่นดินมิว่าด้าน การเมือง สังคม เศรษฐกิจ ในด้านเศรษฐกิจนั้นพระองค์ คืออภิบาลเศรษฐกิจของแผ่นดิน รายได้ที่พระองค์ได้รับนั้นมีมากถึง ๘ ประการด้วยกันคือ

๑. ส่วย ส่วยคืบูก มูลค่าง้าว
๒. ภาษีผลผลิต อาทิ ภาษีต้นไม้ ภาษีข้าว
๓. สุลกากร ค่าผ่านด่าน การค้าเก็บภาษี ค่าผ่านด่านทั้งทางบกและทางน้ำ
๔. การค้า การแต่งผ้าเภ้าขาย
๕. ค่าธรรมเนียมศาล
๖. ราชบริวาร เช่นการรับราชบาตร การแบ่งมรดก
๗. เครื่องราชบรรณาการ
๘. รายได้จากการรบ

แหล่งรายได้ทั้ง ๘ แหล่งนี้จะต้องผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจนกระทั่งเข้ามาถึงกรมพระคลังในเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในราชสำนัก การรับราชการในสมัยอยุธยาไม่ได้มีเงินเดือน ส่วนใหญ่ก็เป็นของพระราชทาน เมื่อเป็นเช่นนี้ การใช้จ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ จึงต้องหากันเอง กรมบางกรม เช่น กรมโกษาธิบดี หรือ กรมพระคลังไม่มีปัญหาอะไรเพราะการเก็บรายได้ส่วนใหญ่ก็มีมากมาย แต่หากเป็นกรมย่อยเช่น กรมพระเสนาพหาร กรมอัครราช กรมพระนครบาล เป็นต้น กรมเหล่านี้มิได้ทำการค้าขาย ความจำเป็นในการใช้จ่ายมีมาก สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงให้ตั้งศาลของแต่ละกรมขึ้น เพื่อเป็นแหล่งรายได้เข้าสู่กรม ในระบบราชการของขุนนางในภาวะที่ไร้เงินเดือน มีเพียงไพร่เท่านั้น ที่มีกรรมสิทธิ์ ขุนนางจึงใช้ไพร่หาผลประโยชน์ หรือบางทีก็ใช้หน้าที่เบียดบังหลวงรับสินบนจนต้องมีตราฎออกห้ามปราม

"อนึ่งนา ๑๐๐๐๐ ลงมาจากเงินนา ๖๐๐ แลเห็นความมิชอบคือคบกันผิดกระทรวงไอยการกิติ บังพระราชทรัพย์กิติ แลลักพระราชทรัพย์กิติ...ผู้ใดคบถาให้รับตามโทษหนักโทษเบา" (มาตรา ๘๐)

"อนึ่ง สวีฎาณกัทรพย์ อวีฎาณกัทรพย์อันใดซึ่งได้บำรุงพระนครนี้ให้เอามาถูกลววยประมวล ไว้ให้มั่งคั่งในแผ่นดิน...ผู้ใดมิได้กระทำตามพระราชนิยมแลเบียดบังพระราชทรัพย์ ลอบลักเอาไว้ซื้อขายแลกเปลี่ยนแลละเมิดเสียไซ้...ให้ลงโทษสามสถาน"(มาตรา ๑๑๕)

(กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑, ๒๕๑๕:๑๐๓-๑๑๖)

กฎหมายนี้มีผลหลังจากเกิดปรากฏการณ์ก่อนเสมอ กฎที่ตราขึ้นจึงเสมือนเป็นเครื่องบอกสังคม และเศรษฐกิจในขณะนั้นว่าเกิดอะไรขึ้น หน้าที่จากความเป็นขุนนางที่ได้ไพร่เป็นผลประโยชน์ฐานะทาง เศรษฐกิจของขุนนางจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับไพร่และตำแหน่งเป็นสำคัญ ทนทางหนึ่งที่ขุนนางแสวงหา ความมั่งคั่งได้นั้นคือการค้า แม้ว่าขุนนางจะไปไหนลำบาก เพราะอาจขัดกฏมณเฑียรบาลแต่ ภรรยา บุตรหลานย่อมได้รับการยกเว้น (หากบุตรหลานขุนนางไม่ได้รับราชการ) เพราะบุตรหลานขุนนาง ไม่ใช่ไพร่ จึงไปไหนมาไหนได้โดยสะดวก ในการค้าขาย รายรับอีกประการหนึ่งคือสิ่งของที่ไพร่นำมา ให้จัดเป็นรายได้ที่ไม่ต้องมีรายจ่ายรายรับของขุนนางจึงเพิ่มขึ้นอย่างเดียว สิ่งหนึ่งที่กฎหมายตราไว้ คือ หากขุนนางต้องอาญาทรัพย์สินต่างกลับกลายเป็นของหลวง ขุนนางกลับกลายเป็นไพร่

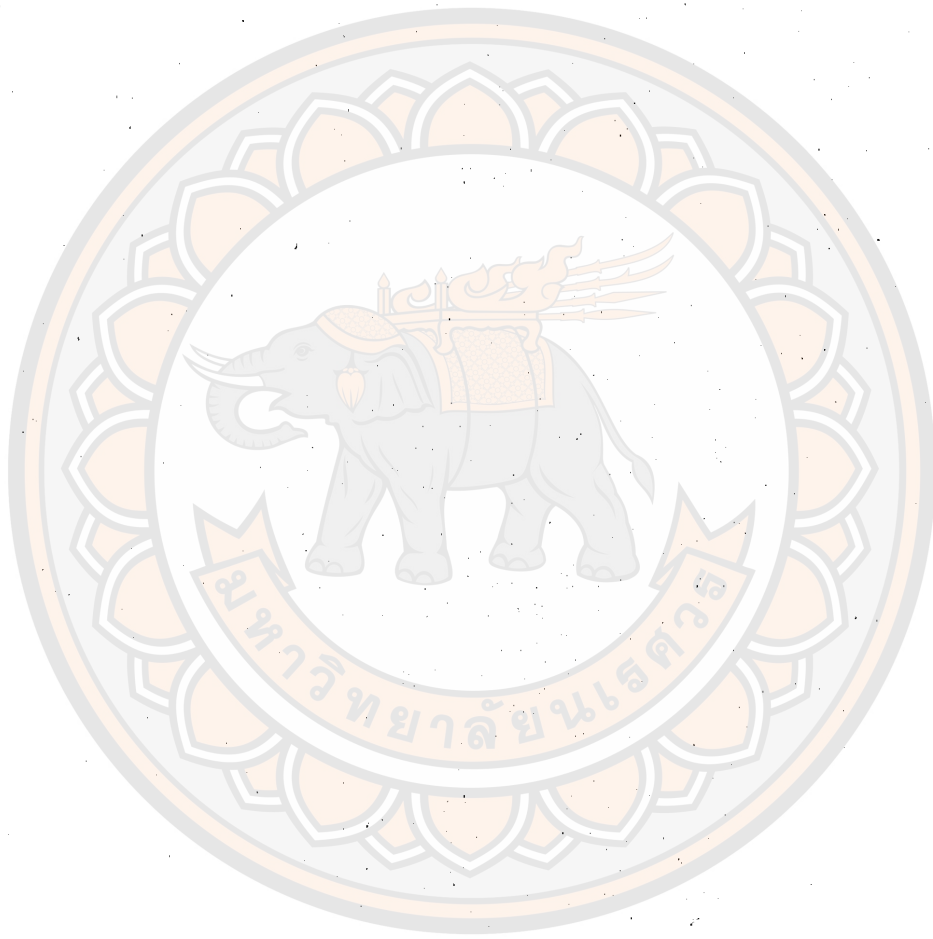
การเปลี่ยนแปลงของขุนนางในด้านเศรษฐกิจจึงมิได้เสมอ หอพอกันกับการเปลี่ยนแปลงทาง ด้านการเมืองและสังคม หรือ มาตราว่าขุนนางสิ้นชีวิตลงทรัพย์จำนวนถึงหนึ่งในสี่จะกลายเป็นของหลวง หนึ่งส่วนให้กับภรรยา หนึ่งส่วนให้กับบุตร หนึ่งส่วนให้กับบิดามารดา หากไม่มีผู้รับทรัพย์สินจะกลายเป็น ของหลวงหมด รัฐจึงมีรายรับที่มากมาย ทางด้านพระบรมวงศานุวงศ์นั้นเนื่องจากไม่มีตำแหน่งราชการ หาทรัพย์เข้าส่วนตนและเดินทางลำบากเนื่องด้วยกฏที่ตราขึ้นของกมณเฑียรบาล สิ่งหนึ่งที่ได้คือการ หาประโยชน์จากไพร่ และการค้าขายโดยการแต่งตั้งสำเภา เพราะไม่มีกฏอันใดห้ามพระบรมวงศานุวงศ์ ค้าขาย สิ่งเหล่านี้จะช่วยพยุงฐานะทางเศรษฐกิจอันเป็นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ไว้อย่างดี ส่วนทางด้าน ไพร่และทาสนั้น ในด้านเศรษฐกิจตกเป็นเบี้ยล่างของชนชั้นผู้ปกครองตลอดเวลา ไพร่ส่วยต้องหาสินค้า หรือของที่ทางราชการต้องการ ไม่มีใครทราบว่าเป็นสมัยอยุธยาไพร่ส่วยได้รับความเดือดร้อนมากน้อย เพียงใด แต่ที่แน่นอนที่สุดไพร่หลวงได้รับผลกระทบมากที่สุด การเข้าเดือนนอกเดือนในการราชการที่ ต้องหาเสบียงมาเอง ทางราชการไม่ได้ช่วยเหลืออะไร ไพร่หลวงจึงสูญเปล่าในทางเศรษฐกิจบางครั้ง

ก็จำเป็นที่จะต้องกู้หนี้ยืมสินมาใช้จ่ายในขณะที่เข้าเดือน ภรรยาของไพร่หลวงต้องหาเสบียงให้สามี และเลี้ยงบุตร อยู่บ้าน ภาระหน้าที่ของไพร่หลวงจึงเป็นภาระที่หนักกว่าไพร่อื่นใดไพร่สมจัดเป็นไพร่ที่ไม่เดือนร้อนมากนัก เนื่องด้วยต้นสังกัดมูลนาย เจ้านายไม่มีเหตุจำเป็นอันใดที่จะต้องใช้ไพร่สมแบบเข้าเดือนออกเดือน นอกจากทางราชการขอแรงจากเจ้านาย มูลนายช่วยเช่นชุดคลอง สร้างกำแพงเมือง ทั้งไพร่สมและไพร่หลวงต้องอยู่กับสังกัดห้ามเคลื่อนย้ายโดยพลการ การค้าขายยากที่จะทำได้ ถึงแม้ว่าไพร่ที่เป็นผู้หนึ่งจะสามารถเดินทางค้าขายแต่ก็เป็นการค้าขายแต่เพียงเล็กน้อย เนื่องด้วยพลังความสามารถของความเป็นผู้หนึ่งเอง ความจำกัดในด้านการค้าขายนี้เอง เปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติมีบทบาทสำคัญทางด้านเศรษฐกิจที่อ้างถึงได้คือ กรมโกษาธิบดี ความจำเป็นที่จะต้องใช้กำลังคนของไพร่ จำต้องให้หน้าที่เป็นของชาวต่างชาติไป ด้านทาส นั้นเป็นแรงงานและต้นทุนของมูลนายที่จะก่อให้เกิดผลผลิตตอบคืนความสามารถของทาส ในด้านเศรษฐกิจนั้นแทบไม่มีผลผลิตรายได้เป็นของตนเองเพราะรายได้หรือสิ่งของนายเงินจะเก็บหมด ไพร่และทาสจึงเป็นผู้ถูกเอาเปรียบทางเศรษฐกิจ แต่บางครั้งขุนนางก็กลายเป็นไพร่และทาสได้เหมือนกัน

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจหลังการปฏิรูปการปกครองจึงเสมือนเป็นการแบ่งผู้ได้เปรียบและเสียเปรียบขึ้น การเปลี่ยนแปลงแบบการเลื่อนไหลทางสังคมไม่เกิดขึ้น หรือ ไม่มีการเลื่อนไหลทางเศรษฐกิจ ส่วนด้านบรรพชิต นั้นมีเพียงพราหมณ์เท่านั้นที่ได้ผลประโยชน์ในฐานะหน้าที่ทางราชการ สงฆ์นั้นเนื่องจากตามศาสนกิจไม่ยุ่งเกี่ยวกับทางโลกแต่ วัดก็มีไพร่ที่เรียกว่า "เลก" มาใช้ในการทางศาสนา วิถีแบบพระภิกษุในอยุธยาจึงมีลักษณะใหญ่โต เพราะแรงงานเหล่านั้นมาจากไพร่ที่ถูกควบคุมโดยคำสั่งของมูลนายและเจ้านาย แม้ว่า สงฆ์ไม่มีบทบาททางเศรษฐกิจมากนัก แต่ก็ถือเป็นกำลังคนของราชอาณาจักร หากสงฆ์มีจำนวนมากเท่าใด ผลประโยชน์ของรัฐย่อมหายไปมากเท่านั้น สิ่งที่ตามมาคือการพยายามควบคุมการบวชของไพร่ ธรรมดาทางเศรษฐกิจย่อมมีผู้ได้เปรียบเสียเปรียบ ซึ่งไม่ควรให้ความสำคัญแก่ แต่จุดสำคัญคือ ความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์แก่อุปถัมภ์มากเพียงใด ให้ความช่วยเหลือกันมากเพียงไรในด้านนี้ คงไม่มีปัญหาอะไรมากนักเพราะ ความเอื้อเพื่อเพื่อแผ่นดินเป็นนิสัยที่ถ่ายทอดกันมาทางสายเลือดแต่บรรพกาล

(๖๖)

ผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จากการปฏิรูปการปกครอง
ส่งอิทธิพลสืบมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ความเป็นไพร่ยังคงสืบมาจน พระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งรัตนโกสินทร์ทรงเปลี่ยนแปลง การปฏิรูปการปกครองที่เกิดขึ้นเนื่องเพราะเหตุจำ
เป็นเฉพาะกาล การเปลี่ยนแปลงที่เปลี่ยนไปเพราะความจำเป็นเฉพาะกาลเช่นกัน



บทสรุป

มูลเหตุสำคัญในการปฏิรูปการปกครองเริ่มมาจากความผันแปรทางด้านปัจจัยต่าง ๆ และความจำเป็นที่เกิดขึ้น จนจำต้องปรับปรุงแก้ไขการปกครองที่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ แห่งกรุงศรีอยุธยาทรงวางไว้คือการแบ่งการปกครองเป็นแบบจตุสดมภ์และการปกครองระบบกินเมืองหรือเมืองลูกหลวง การปกครองที่พระองค์ทรงวางไว้กลับเป็นปัจจัยสำคัญที่คุกคามความมั่นคงของกษัตริย์ นั่นคือเมืองลูกหลวงมีโอกาสสะสมกำลังและทรัพยากรเพื่อก่อการแย่งราชบัลลังก์หากก่อการสำเร็จ "การปราบดาภิเษก" เหตุเหล่านี้ปรากฏในสมัยอยุธยาช่วงต้น ปัจจัยหลักเหล่านี้พอแยกออกเป็นสามประการได้ ๑ ไม่มีการคานอำนาจการเมืองภายใน ๒ ระบบการปกครองดั้งเดิมไม่เหมาะสมและ ๓ ความสัมพันธ์กับอาณาจักรต่าง ๆ อันนำมาซึ่งการปฏิรูปการปกครอง การปฏิรูปการปกครองคือการปรับการปกครองให้เป็นแบบใหม่มิใช่การปฏิวัติการปกครอง การปฏิรูปของพระองค์แบ่งออกเป็นลักษณะการปกครอง การรวมอำนาจ กฎหมายและศักดินา การทำอะไรก็ตามย่อมมีเหตุและปัจจัยที่ส่งผลและอิทธิพลตามมา การปฏิรูปที่เกิดขึ้น ก็ได้ส่งผลกระทบเช่นกัน ทางด้านการเมือง สังคม เศรษฐกิจ การปฏิรูปได้ส่งอิทธิพลไปทุกด้าน นั่นคือทุกองค์ส่วนในราชอาณาจักรอยุธยาได้รับผลกระทบ โดยเนื้อแท้แห่งสาระของการปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถคือการจัดระบบขึ้นใหม่โดยประยุกต์จากระบบเดิมที่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ วางไว้ ความเหมาะสมทางการเมืองและอำนาจของพระองค์ในขณะนั้นทรงมีพละบาทพอที่จะจัดระบบใหม่ได้ แต่ยังคงได้รับการต่อต้านจากผู้ที่สูญเสียอำนาจ ช่วงรัชกาลของพระองค์จึงมีเหตุการณ์หลายอย่างที่เกิดขึ้นจนต้องถูกบันทึกไว้ มุมมองอีกมุมหนึ่งที่น่าสนใจว่าการปกครองที่พระองค์ทรงนำมาใช้เหมาะสมหรือไม่ในสถานการณ์ปัจจุบัน คำตอบที่ได้รับคือไม่เหมาะสม ถ้าหากถามอีกว่าการปฏิรูปการปกครองเหมาะสมเพียงไรในรัชสมัยของพระองค์ คำตอบนี้ผู้ศึกษาเองขอตอบว่าเหมาะสมเนื่องด้วยปัจจัยประการทั้งปวงที่อ้างมาข้างต้น ความเหมาะสมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ กาลเวลาเปลี่ยนไปความไม่เหมาะสมย่อมพึงมีสุดแท้ แต่การแก้ไขของผู้ทรงปัญญาและทรงอิทธิพลในสมัยนั้นที่ควรปรับปรุงหรือประยุกต์ให้เหมาะสม การปกครองรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถที่ผู้ศึกษานำมาเป็นส่วนสำคัญในการเขียนวิทยานิพนธ์ได้นำเสนอตั้งแต่ต้นคือ สภาพการณ์ การปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น สาเหตุที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถปฏิรูปการปกครอง ลักษณะการปกครอง ตลอดจนถึงผลกระทบ การนำเสนอจึงเป็นไปในรูปแบบหลากหลายเพื่อก่อให้เกิดมิติในการมอง ผลการปฏิรูปมีทั้งข้อดีและ

ข้อด้อยเกิดขึ้น ข้อดี ทำให้การปกครองมีลักษณะกระชับรัดกุม เสริมสร้างพระราชอำนาจของกษัตริย์เพิ่มขึ้น ลดอำนาจของพระบรมวงศานุวงศ์ ควบคุมอำนาจของขุนนางได้อย่างใกล้ชิด การบริหารงานและการปกครองมีประสิทธิภาพ สามารถควบคุมเมืองเหนือได้สำเร็จ เกิดการคานอำนาจของขุนนางด้วยกัน และการคานอำนาจของพระบรมวงศานุวงศ์กับขุนนาง ทำให้เกิดระเบียนชนชั้นในสังคม ส่วนข้อด้อยที่เกิดขึ้นคือ เกิดการหลอกลำทางสังคมและเศรษฐกิจ ขนชั้นผู้ปกครองมีความต่างอยู่มากกับชนชั้นผู้ถูกปกครอง ฐานะทางเศรษฐกิจกลับกลายเป็นตัวสร้างอำนาจพร้อมเป็นเครื่องต่อรองทางการเมือง ไพร่และทาสคือผู้รับใช้ทางสังคมต่อไปอย่างไรก็ตามการปกครองในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เป็นการปฏิรูปที่ก่อให้เกิดผลดีนานับประการ ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดผลเสียด้วยเช่นกัน



บรรณานุกรม

- กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑-๕ โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร ๒๕๑๕
- กรมศิลปากร พงศาวดารโยนก ฉบับหอสมุดแห่งชาติ ศิลปบรรณาคาร กรุงเทพฯ ๒๕๐๕
- ขจร สุขพานิช คำบรรยายประวัติศาสตร์ไทย ศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัย ประสานมิตร
กรุงเทพฯ ๒๕๐๑
- ขจร สุขพานิช ฐานันดรไพร่ โรงพิมพ์สังคมศาสตร์ ศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัย ประสานมิตร
กรุงเทพฯ ๒๕๑๕
- ขวัญเมือง จันทโรจณี เมืองเหนือในราชอาณาจักรอยุธยา วารสารมนุษยศาสตร์และสังคม
ศาสตร์ ฉบับที่ ๓ กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๑๓ นเรศวร มหาวิทยาลัย
- คุรุสภา พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับพระจักรพรรดิพงศ์ (จาด) พิมพ์ครั้งที่ ๕
กรุงเทพฯ ๒๕๓๓
- ครอริช เวลส์ การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ แปลโดย กาญจน์ สมเกียรติกุล
และ ยุพา ชุมจันทร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ ๒๕๑๕
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ เศรษฐกิจศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย สำนักพิมพ์สร้างสรรค์
กรุงเทพฯ ๒๕๒๕
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ พุทธศาสนาและการรวมอาณาจักรสมัยต้นอยุธยา วารสารธรรมศาสตร์ปีที่
เล่ม ๑ กรุงเทพฯ ๒๕๑๕
- ณรงค์ พ่วงพิศ ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย ศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัย
ประสานมิตร กรุงเทพฯ ๒๕๒๕
- ดำรงราชานุภาพ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา ลักษณะการปกครองประเทศสยาม
แต่โบราณ ชุมชมพระนิพนธ์ สำนักพิมพ์คลังวิทยา กรุงเทพฯ ๒๕๕๔
- ฉัตรคณา ศิริเจริญ คู่มือลัทธิขงจื้อ สำนักพิมพ์อักษรวิทยา กรุงเทพฯ ๒๕๐๘
- วิไลเลขา ถาวรชนสาร พื้นฐานวัฒนธรรมไทย งามคำแหง มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ ๒๕๑๕
- ศรีศักร วัลลิโภดม ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ไทย สำนักพิมพ์เมืองโบราณ กรุงเทพฯ ๒๕๑๔

(๗๐)

-ศิลปากร กรม พระราชพงศาวดารกรุงเก่า ฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ สำนักพิมพ์คลังวิทยา

กรุงเทพฯ ๒๕๑๔

-ศิลปากร กรม พระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา สำนักพิมพ์คลังวิทยา กรุงเทพฯ ๒๕๑๖

-ศิลปากร กรม พระราชพงศาวดารฉบับ พันจันทนมาศ (เจิม) กรุงเทพมหานครพิมพ์ พระนคร ๒๕๑๔

-สมคิด ศรีสิงห์ ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย เล่ม ๑ ศรีนครินทร์วิโรฒ มหาวิทยาลัย

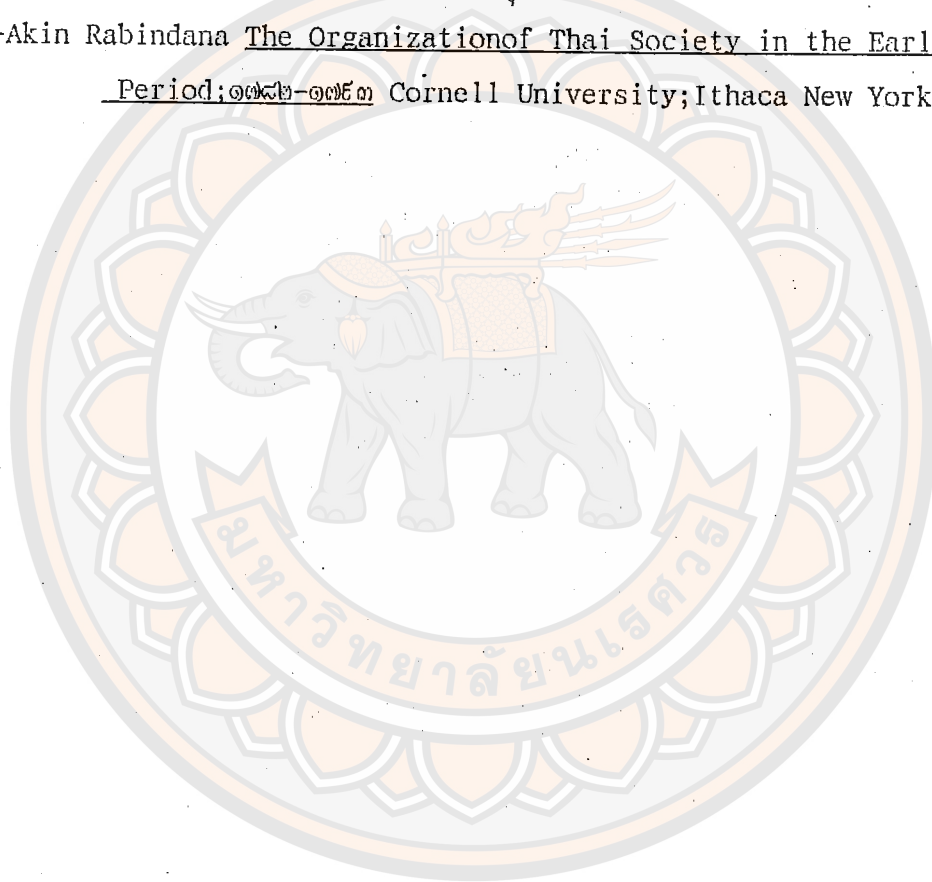
พิษณุโลก ๒๕๒๕

-สร้อยทิพย์ สังวาลย์ การปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ วิทยานิพนธ์

ศรีนครินทร์วิโรฒ มหาวิทยาลัย พิษณุโลก ๒๕๒๘

-Akin Rabindana The Organization of Thai Society in the Early Bangkok

Period; ๑๗๘๒-๑๗๘๓ Cornell University; Ithaca New York; July ๑๙๖๕



วิเคราะห์การปฏิรูปการปกครอง
ระบอบสมเด็จพะบรมไตรโลกนาถ



บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์เรื่อง วิเคราะห์: การปฏิรูปการปกครองระบอบสมัชชามหาลัทธิไตรโลกนาถ
จุดมุ่งหมายคือ ศึกษาถึงสาเหตุ อิทธิพลอันส่งผลกระทบต่อการปฏิรูป ลักษณะการปฏิรูปการปกครอง
ผลกระทบด้านต่าง ๆ ที่ตามมา วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า ส่วนใหญ่ใช้ข้อมูลอ้างอิงจากเอกสาร
หลักฐานชั้นต้น อาทิ กฎหมายตราสารดวง พงศาวดาร พระราชพงศาวดารฉบับต่าง ๆ ตำรา
หนังสือ สิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้อง การค้นคว้าเหล่านี้ ค้นคว้าจากหอสมุดต่าง ๆ และหอสมุดแห่งชาติ นำ
มาประกอบกันและรวบรวมใหม่ตามลักษณะวิธีการทางประวัติศาสตร์ ผลการศึกษาพบว่า มูลเหตุใน
การปฏิรูปการปกครองเกิดจากความจำเป็นในด้านการขยายดินแดน ลดบทบาทของขุนนาง เชื้อ
พระวงศ์ การปฏิรูปที่เกิดขึ้นคือการจำแนกลักษณะหน้าที่ของแต่ละบุคคลมิให้ก้าวร้าวกันและควบคุม
การบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผลกระทบที่ตามมาได้มีผลทั่วไปในด้าน สังคม เกิดสังคมแบบ
ชนชั้นผู้ปกครองและชนชั้นผู้ถูกปกครองมีลักษณะ เลื่อนไหลทางสังคม สถาบันกษัตริย์เป็นสถาบันที่
ยังรากลึกในสังคมไทย ด้านการเมือง เกิดการคานอำนาจระหว่างเชื้อพระวงศ์กับขุนนางทำให้
ระบบระเบียบบริหารมีประสิทธิภาพ ในด้านเศรษฐกิจเงินไพร่และทาสได้รับผลกระทบมากที่สุดเนื่อง
เพราะระบบการปกครองทำให้ไพร่และทาสกลายเป็นผู้รับใช้ทางสังคม การปฏิรูปการปกครองระ
บอบสมัชชามหาลัทธิไตรโลกนาถมีทั้งข้อดีและข้อด้อยรวมอยู่ในรูปแบบเดียวกัน ผู้ศึกษาจึงขอเสนอ
รูปแบบเป็นกลาง