

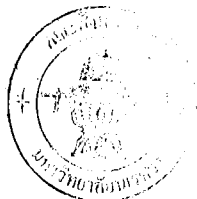
# อภินันทนาการ

1412 4996

การปฏิรูปการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ



คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์



29 SEP 2006  
0395

วิทยานิพนธ์  
ของ  
สร้อยทิพย์ สังกวาลัย

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
วันลงทะเบียน ..... 29 SEP 2006 .....
เลขทะเบียน ..... 0395 .....
เลขเรียกหนังสือ ..... 50 2902.27 .....

JQ 1745  
ศ 3457  
2626

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก  
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต

มีนาคม 2528

69.

คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำตัวนิสิตและคณะกรรมการสอบ ได้พิจารณา  
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา  
ตรีของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้

คณะกรรมการที่ปรึกษา

*Handwritten signature*

.....ประธาน

.....กรรมการ

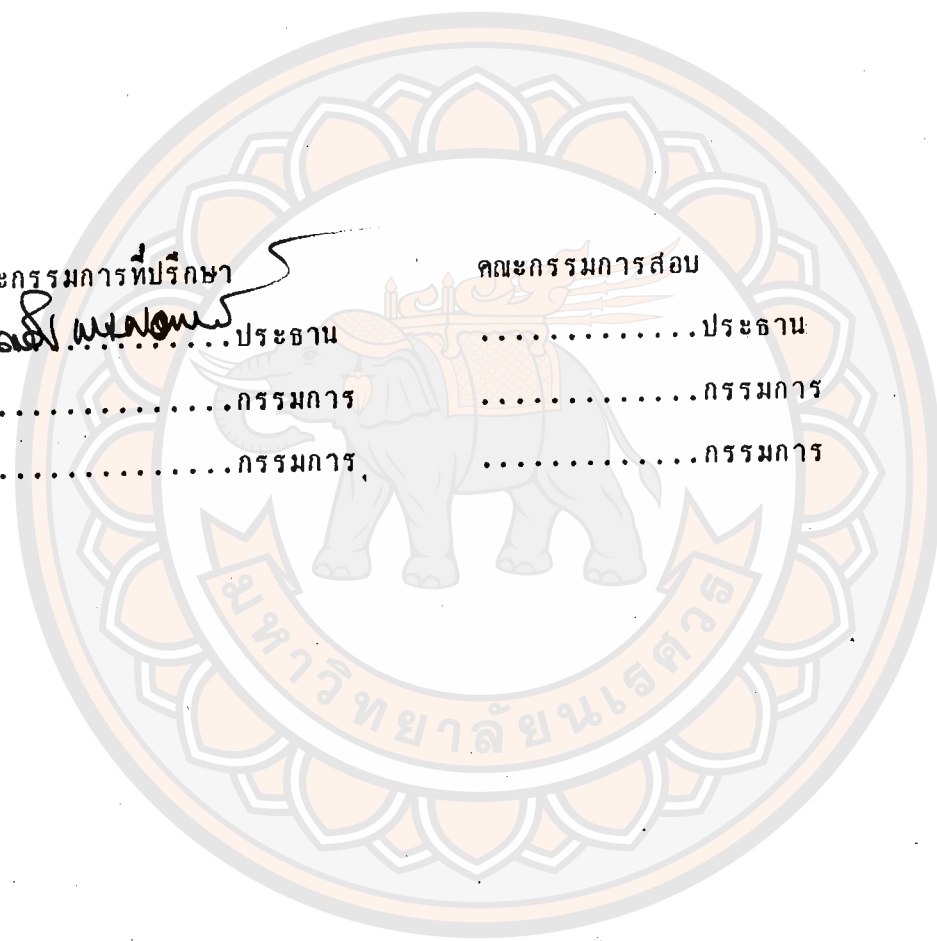
.....กรรมการ

คณะกรรมการสอบ

.....ประธาน

.....กรรมการ

.....กรรมการ

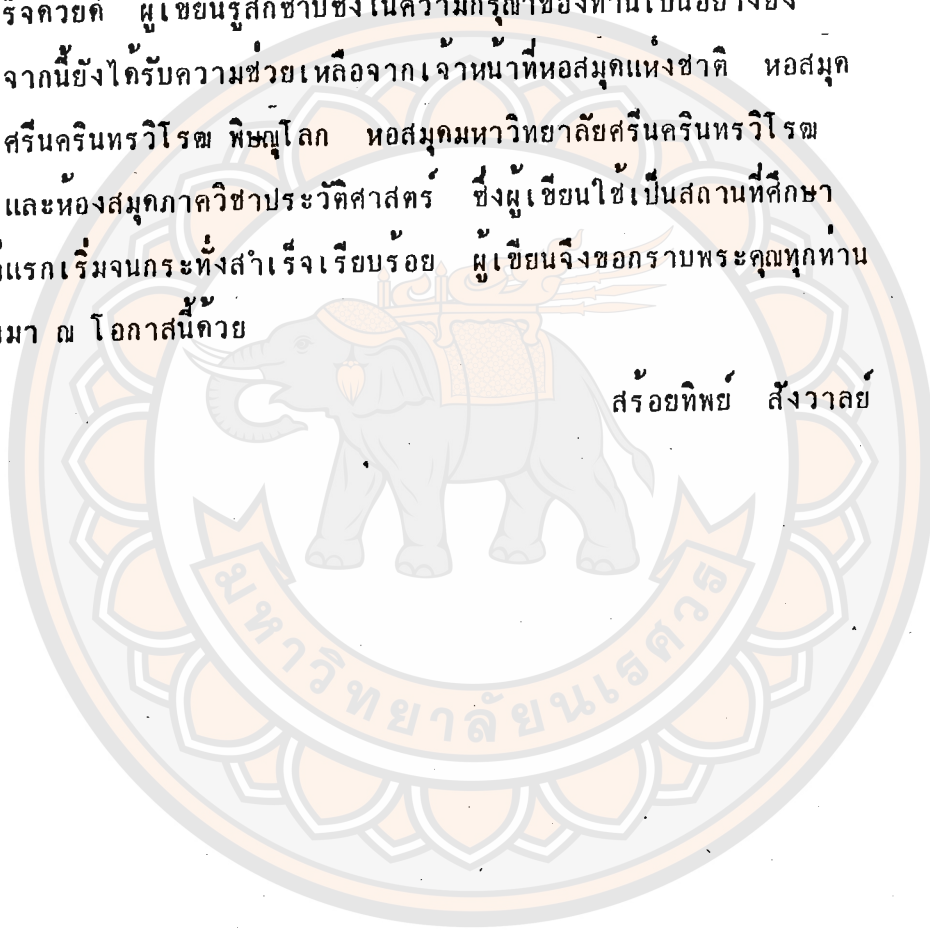


## ประกาศคุณูปการ

การทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เนื่องจากผู้เขียนได้รับความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ เฉลิม พงศ์อาจารย์ ผู้ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและควบคุมการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ โดยให้ความช่วยเหลือแนะนำ ชี้แจงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ มาโดยตลอด ทำให้ผู้เขียนสามารถดำเนินงานไปด้วยความเรียบร้อยและสำเร็จด้วยดี ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ยังได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่หอสมุดแห่งชาติ หอสมุดมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก หอสมุดมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตรและห้องสมุดภาควิชาประวัติศาสตร์ ซึ่งผู้เขียนใช้เป็นสถานที่ศึกษาค้นคว้าตั้งแต่แรกเริ่มจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อย ผู้เขียนจึงขอกราบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ด้วย

สร้อยทิพย์ สัจจวาลย์



สารบัญ

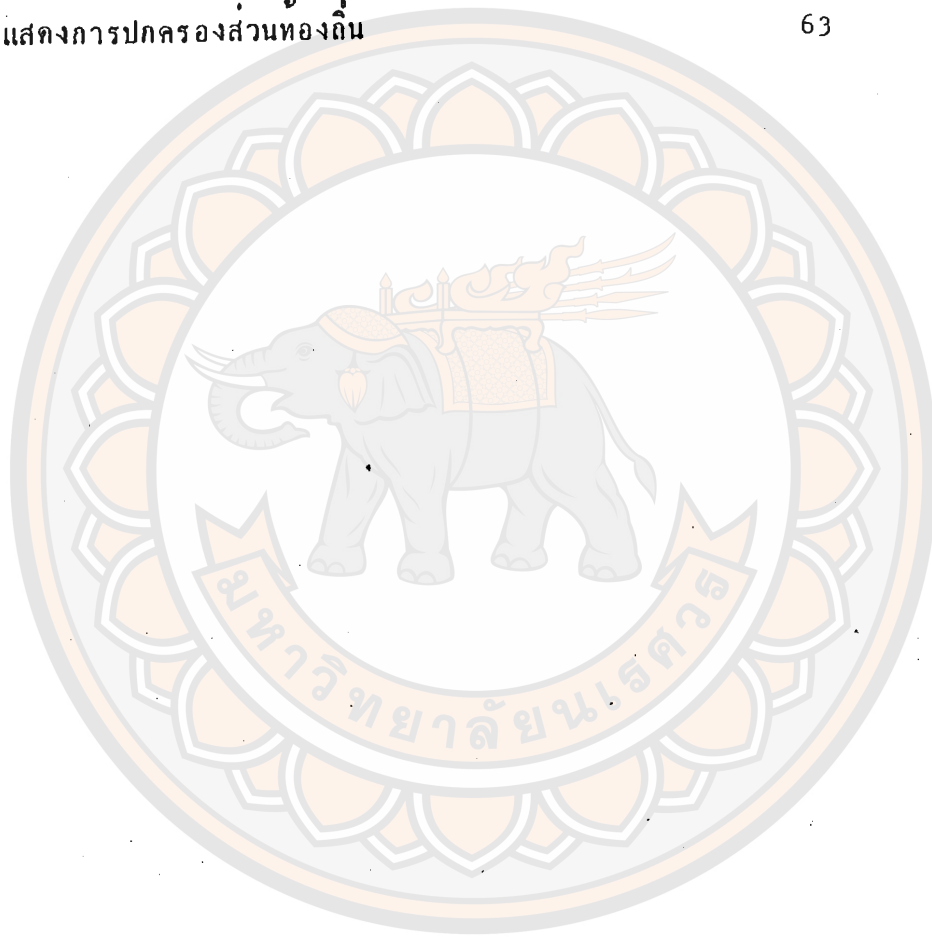
บทที่	หน้า
บทนำ	
ความมุ่งหมายในการศึกษาครั้งนี้	3
ความสำคัญของการศึกษาครั้งนี้	3
ขอบเขตของการศึกษาครั้งนี้	4
วิธีดำเนินการศึกษาครั้งนี้	4
แหล่งศึกษาครั้งนี้	5
1. การปกครองสมัยอยุธยา ก่อนการปฏิรูปในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ	7
สถาบันพระมหากษัตริย์	7
1. การใช้อำนาจบริหาร	9
1.1 การบริหารภายในราชธานี	9
1.2 การบริหารฝ่ายหัวเมือง	10
2. การใช้อำนาจนิติบัญญัติ	14
3. การใช้อำนาจตุลาการ	15
2. สาเหตุการปฏิรูปการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ	18
เหตุผลทางการเมืองภายใน	19
เหตุผลทางการเมืองภายนอก	26
-นโยบายการทำสงครามขยายราชอาณาจักร	29
-นโยบายการรวมอาณาจักร	35
3. การปฏิรูปการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ	42
ลักษณะการปกครอง	42
1. อาณาเขต	42
1.1 พระโอรสการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง	43
1.2 กฎมณเฑียรบาล	46

2. รูปแบบการปกครอง	48
2.1 การปกครองส่วนกลาง	49
2.2 การปกครองส่วนภูมิภาค	59
2.3 การปกครองส่วนท้องถิ่น	62
การปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดิน	64
1. การกำหนดยศศักดิ์ข้าราชการและพระราชกำหนดศักดิ์ทินา	64
2. การปรับปรุงการปกครองหัวเมืองชั้นใน	81
-ลักษณะของเมืองลูกหลวงในทางภูมิศาสตร์	85
-สถานะเมืองลูกหลวงในทางการเมือง	86
-เมืองลูกหลวงกับโครงสร้างในการปกครอง	87
-เมืองลูกหลวงกับความสัมพันธ์ระหว่างแคว้น	89
-การสลายตัวของเมืองลูกหลวงจากการเป็นสถาบันทางการปกครอง	91
3. การปรับปรุงค่านกฎหมายและการศาล	95
3.1 กฎหมาย	95
-กฎหมายว่าด้วยการเทียบศักดิ์ทินา	96
-กฎหมายลักษณะอาญาบทฎุศัก	97
-กฎหมายลักษณะอาญาหลวง	98
-กฎหมายเตียรบาล	99
3.2 การศาล	104
4. ผลของการปฏิรูปการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ	109
1. ผลดี	109
2. ผลเสีย	114
5. สรุป	118
บรรณานุกรม	

## สารบัญแผนภูมิ

### แผนภูมิที่

	หน้า
1. แสดงการจัดการปกครองสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1	12
2. แสดงการจัดกองทัพไทย	53
3. แสดงการปกครองส่วนกลาง	58
4. แสดงการปกครองส่วนภูมิภาค	61
5. แสดงการปกครองส่วนท้องถิ่น	63



1874  
๕๕๕  
1370

บทนำ

สภาพการเมืองการปกครองของไทยนับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ ถ้าพิจารณาการเปลี่ยนแปลงที่มีมาจากอดีตจนถึงปัจจุบันได้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีทางในการวางรูปแบบการปกครองซึ่งเป็นไปอย่างมีขั้นตอนตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น

✕ สมัยกรุงสุโขทัยคนในสังคมอยู่รวมกันเป็นสังคมเล็ก ๆ ผู้ปกครองหรือชนชั้นปกครองมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับราษฎรเนื่องจากมีลักษณะการปกครองแบบครอบครัว สังคมสมัยกรุงสุโขทัยอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช<sup>1</sup> โดยประชาชนมีเสรีภาพตามสมควรดังปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 ตอนหนึ่งว่า "...เมื่อข้าพสุคนรามคำแหงเมืองสุโขทัยนี้ดี ในนามมีปลา ในนามมีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาอกบในไพร่รู้ทาง เพื่อนจูงมือไปค้ำขี้มาไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้ำม้าค้า..."

สมัยกรุงศรีอยุธยาสังคมเริ่มขยายใหญ่ขึ้น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นสมมุติเทพตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เมื่อสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ทรงสถาปนากรุงศรีอยุธยาในปี พ.ศ. 1893 ทรงวางรูปแบบการปกครองโดยยึดหลักการสร้างความเป็นปึกแผ่นของอาณาจักรเพราะเป็นอาณาจักรใหม่ ในปี พ.ศ. 1975 ซึ่งตรงกับสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) ได้เสด็จไปตีนครธมเมืองหลวงของเขมรและในปี พ.ศ. 1981<sup>1</sup> ได้ผนวกกรุงสุโขทัยเป็นเมืองขึ้นของกรุงศรีอยุธยาทำให้กรุงศรีอยุธยากลายเป็นอาณาจักรใหญ่ที่มีการแบ่งแยกชนชั้นอย่างเห็นได้ชัด เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไปเช่นนี้จึงปรากฏว่ากษัตริย์ทรงพยายามปรับปรุงระเบียบแบบแผนการปกครองให้เหมาะสมรัดกุมอยู่เสมอ ทั้งเช่นสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงปฏิรูปการปกครองที่ใช้กันมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ทั้งนี้เพราะเมื่อกาลเวลาผ่านไปย่อมมีข้อบกพร่อง จึงทรงมีพระราชดำริให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองเพื่อให้เหมาะสมกับกาลสมัย นอกจากนี้ยังมีผลมาจากการกวาดต้อนเจ้านาย นักปราชญ์ราชบัณฑิตผู้มีความรู้ความสามารถใน

<sup>1</sup> หอสมุดแห่งชาติ พระราชพงศาวดารกรุงเก่าฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ

การปกครองมาจากนครธรรมในสมัยพระราชบิดา การที่มีพระราชมารดาและอัครมเหสีเป็น  
 เจ้าหญิงราชวงศ์พระร่วง<sup>1</sup> ทำให้พระองค์ทรงศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับขนบธรรมเนียม  
 ประเพณีตลอดจนการปกครองที่มีมาในราชสำนักกรุงสุโขทัยเป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้จึงเป็น  
 การรับอิทธิพลการปกครองสุโขทัย โดยพระองค์ทรงดัดแปลงการปกครองของเขมรและ  
 สุโขทัยให้เหมาะสมกับการปกครองของไทยสมัยอยุธยา พระองค์ทรงดำเนินนโยบายตั้ง  
 อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางโดยทรงยกเลิกการส่งเชื้อพระวงศ์หรือเจ้านายไปปกครองเมืองลูก  
 หลวง ทั้งนี้เพราะสมัยที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งเป็นพระราเมศวรได้เสด็จมาครองเมือง  
 พิษณุโลกเพื่อดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือ พระองค์ทรงตระหนักถึงปัญหาการก่อการกบฏหรือการ  
 แข็งเมืองบรรดาเจ้าเมืองหรือเชื้อพระวงศ์ที่กษัตริย์ส่งไปปกครอง ดังนั้นเมื่อพระองค์ขึ้น  
 ครองราชสมบัติจึงทรงยกเลิกระบบเดิมโดยการส่งขุนนางไปปกครองแทน

นอกจากนี้ยังทรงปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินหลายประการได้แก่ การแยก  
 ส่วนราชการออกเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายทหารมีสมุหนายกเป็นหัวหน้าและฝ่ายพลเรือนมี  
 สมุหนายกเป็นหัวหน้าใช้การปกครองแบบจตุสดมภ์ การปรับปรุงการปกครองหัวเมืองชั้น  
 ในและชั้นนอก การปรับปรุงค่านกฎหมายและการศาลรวมทั้งการกำหนดบรรดาศักดิ์หรือ  
 ทำเนียบศักดินาขึ้นเป็นครั้งแรก

การปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้กลายเป็นระบบบริหารราชการที่ใช้  
 สืบต่อกันมา แม้จะถูกแก้ไขเพิ่มเติมบ้างแต่ก็ยังคงรักษาลักษณะการปกครองที่สำคัญของพระองค์  
 ไว้ จนกระทั่งสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์  
 ทรงปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ. 2435<sup>2</sup> โดยยกเลิกตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง  
 คือ สมุหนายกและสมุหกลาโหม รวมทั้งการปกครองแบบจตุสดมภ์ จึงถือว่าเป็นการสิ้นสุด  
 การปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

จึงกล่าวได้ว่าการปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นประวัติศาสตร์

<sup>1</sup> เจริญ ไชยชนะ มหาราชไทย หน้า 112

<sup>2</sup> แดมสุข นุ่มนนท์ การเมืองและการต่างประเทศในประวัติศาสตร์ไทย หน้า 3

การปกครองที่มีบทบาทและเป็นแม่บทสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินถึง 3 สมัยคือ สมัยกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ ด้วยเหตุนี้ข้าพเจ้าจึงมีความสนใจที่จะศึกษาและวิเคราะห์การปฏิรูปการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

### ความมุ่งหมายในการศึกษาค้นคว้า

ในการศึกษาค้นคว้าผู้เขียนได้ตั้งจุดมุ่งหมายไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น เริ่มตั้งแต่สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) เป็นต้นมาเพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ
2. เพื่อศึกษาถึงสาเหตุของการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ
3. เพื่อศึกษารูปแบบและลักษณะสำคัญของการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เช่น การแยกฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนออกจากกัน การปรับปรุงหัวเมืองชั้นในและชั้นนอก การกำหนดศักดินาและการปรับปรุงด้านกฎหมายและการศาล เป็นต้น
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลของการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถว่ามีผลกระทบต่อระบบการปกครองอย่างไร

### ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. ผลของการศึกษาค้นคว้า จะทำให้ทราบถึงสภาพการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาตั้งแต่ต้นจนถึงสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถว่ามีวิวัฒนาการมาอย่างไร
2. ผลของการศึกษาค้นคว้า จะทำให้ทราบถึงสาเหตุที่แท้จริงของการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองที่มีการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่
3. ผลของการศึกษาค้นคว้า จะทำให้ทราบถึงโครงสร้างที่สำคัญที่สมเด็จพระ-

บรมไตรโลกนาถไตรรงค์จักรเบี่ยงการปกครองไว้อย่างมีขั้นตอน

4. ผลของการศึกษาค้นคว้า อาจเป็นแนวทางให้ผู้ที่สนใจศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้ ได้ทำการศึกษาค้นคว้าให้ละเอียดยิ่งขึ้น

### ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

ในการศึกษา เรื่องการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั้นผู้เขียนจะศึกษาค้นคว้า

1. จะศึกษาค้นคว้าสภาพการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น โดยเน้นสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ
2. จะศึกษาค้นคว้าถึงสาเหตุการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ
3. จะศึกษาค้นคว้าถึงการทำเนิการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ
4. จะศึกษาค้นคว้าถึงผลของการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถที่มีผลกระทบต่อการปกครองในสมัยต่อมา

### วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

ในการศึกษาค้นคว้า ผู้เขียนได้ศึกษาโดยวิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเสนอรายงานที่มีการเขียนเป็นแบบบรรยายหรือพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description)

ข้อมูลที่ใช้เป็นหลักฐานประกอบการศึกษาค้นคว้า จะใช้ข้อมูลที่เป็นหลักฐานชั้นต้น (Primary Sources) และอาศัยข้อมูลที่เป็นหลักฐานชั้นรอง (Secondary Sources) ประกอบกัน

### แหล่งศึกษาค้นคว้าที่สำคัญได้แก่

1. หอสมุดแห่งชาติ กรุงเทพฯ
2. หอสมุดมหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพฯ
3. หอสมุดมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร กรุงเทพฯ
4. หอสมุดวิทยาลัยพิบูลสงคราม พิษณุโลก
5. หอสมุดมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก
6. เอกสารในห้องประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก
7. แหล่งอื่น ๆ เท่าที่จำเป็น

### เอกสารที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

1. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นต้น ส่วนใหญ่จะใช้เอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้วในการศึกษาเรื่องนี้

-กฎหมายตราสามดวง

-พระราชพงศาวดารสมัยกรุงศรีอยุธยา

-ศิลาจารึกต่าง ๆ

2. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นรอง

-ศรีศักร วัลลิโภคม ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ไทย

-ณรงค์ พ่วงพิศ ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย

-ประยูร ลิทธิพันธ์ สร้างกรุง

-เจริญ ไชยชนะ มหาราชไทย

-หมอบรัดเล กฎหมายเมืองไทยเล่ม 2

-ควอริช เวลส์ การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ

3. วารสาร

-วารสารธรรมศาสตร์

-วารสารสังคมศาสตร์

-วารสารเมืองโบราณ

การปกครองสมัยอยุธยา ก่อนการปฏิรูปในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

สถาบันพระมหากษัตริย์

การปกครองของไทยสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (อู่ทอง) จนถึงก่อนการปฏิรูปการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เริ่มแปรรูปจากการปกครองสมัยกรุงสุโขทัยซึ่งเป็นแบบบิดาปกครองบุตร (Paternal Government) มาเป็นแบบเอกราชปกครองตนเอง (Autocratic Government) หรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ทั้งนี้เพราะไทยทางใต้ใกล้ชิดกับเขมรจึงนิยมรับลัทธิธรรมเนียมทวาราชของเขมรมาใช้ และเขมรยึดคติตามแบบอินเดียอีกต่อหนึ่ง<sup>1</sup> โดยถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นสมมุติเทพ ต่างจากประชาชนสามัญ

นอกจากนี้ไทยยังได้รับคัมภีร์พระธรรมศาสตร์มาจากมอญ โดยมอญได้รับคำรธรรมศาสตร์จากอินเดียอีกทอดหนึ่ง ในคัมภีร์นี้ยกย่องพระมหากษัตริย์เป็นทวาราชเช่นเดียวกันคือถือความคติพราหมณ์ที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีฐานะเทียบเท่าพระศิวะหรือพระวิษณุ<sup>2</sup> ดังปรากฏในพิธีใหญ่ ๆ เช่น พระราชพิธีบรมราชาภิเษก ในพิธีนี้พราหมณ์จะสาธยายมนต์อัญเชิญพระเป็นเจ้าทั้งสาม ต่อมาคัมภีร์ธรรมศาสตร์ที่นำมาใช้ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงจนลักษณะที่เป็นไปทางศาสนาพราหมณ์กลางเลือนหมดจนกลายเป็นคัมภีร์กฎหมายฝ่ายพระพุทธศาสนา

อำนาจการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาขึ้นกับพระมหากษัตริย์พระองค์เดียว ทรงเป็นทั้งเจ้าชีวิตของประชาชนและเจ้าแผ่นดินด้วย<sup>3</sup> ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จซึ่งประกาศใช้ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 1903 กล่าวว่า "ที่ในแว่นแคว้นแผ่นดินกรุง

---

<sup>1</sup>สมพงษ์ เกษมสิน การปกครองของไทย หน้า 37  
<sup>2</sup>จันทร์ฉาย ภัคอธิคม ประวัติศาสตร์สมัยแรกเริ่มจนถึงสมัยกรุงธนบุรี หน้า 116  
<sup>3</sup>จุลจักรพงษ์ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า เจ้าชีวิต หน้า 3

เทพพระมหานครศรีอยุธยาหากิถกภพพรรัตนราชธานีบุรีรมย์เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัวฯ หา  
ให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้"<sup>1</sup>

สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชนี้ แม้ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นทั้งเจ้าชีวิตของประชาชน  
และทรงเป็นเจ้าของแผ่นดิน พระองค์ก็ยังทรงยึดหลักธรรมบางประการไว้ปฏิบัติเป็นราชจริยานุวัตร  
ซึ่งเกิดจากคตินิยมตามแบบฉบับของอินเดียที่จะให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นธรรมิกราช ธรรม  
ของพระเจ้าแผ่นดินได้แก่ ทศพิธราชธรรม 10 ประการ ราชจริยานุวัตร 4 ประการและ  
จักรวรรดิวัตร 12 ประการ

พระมหากษัตริย์ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยาทรงมีพระราชอำนาจเป็นล้นพ้น ไม่มีบทกฏ-  
หมายอันใดที่จะจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์<sup>2</sup> จึงอาจจะไม่ทรงปฏิบัติตามพระราชธรรม  
ต่าง ๆ เหล่านี้ได้ การละเมิดนั้นย่อมเป็นผลเสียพระเกียรติของพระองค์ได้ แต่การ  
ที่พระมหากษัตริย์ไทยทรงเป็นพุทธมามกะและทรงเลื่อมใสในพระพุทธศาสนา นับว่ามีผล  
สะท้อนต่อการปกครองไม่น้อย ทำให้พระองค์มีพระทัยเมตตาทรงทำทานและรักษาศีล  
พระมหากษัตริย์เกือบทุกพระองค์ทรงยึดมั่นในพระราชธรรมเป็นอย่างดีและทรงประพฤติ  
พระองค์ในทางที่สมควรและยุติธรรม

### ลักษณะการปกครอง

เมื่อตั้งกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีในปี พ.ศ. 1893 แล้ว สมเด็จพระรามาธิบดี  
ที่ 1 ทรงเป็นปฐมกษัตริย์ตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ได้วางระเบียบการปกครอง  
บ้านเมือง โดยทรงเลือกวิธีการปกครองทั้งของกรุงสุโขทัยและของเขมร<sup>3</sup> มาปรับปรุง  
ใช้ในการปกครองกรุงศรีอยุธยา เป็นต้นว่า การควบคุมผู้คนพลเมืองใช้วิธีการแบบทหาร

<sup>1</sup>องค์การคำครุสภา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 หน้า 1

<sup>2</sup>รอง ศยามานนท์ และ วิลลาสว่างค์ นพรัตน์ "ประวัติศาสตร์สมัยกรุงศรีอยุธยา  
แผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ถึงสิ้นแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ" แดงงาน  
ประวัติศาสตร์เอกสารโบราณคดี ปีที่ 1 เล่ม 2 หน้า 68

<sup>3</sup>ก. หน้า 71

เหมือนแบบอย่างกรุงสุโขทัยคือถือเอาหลักการป้องกันบ้านเมืองเป็นสำคัญ เมื่อเกิดศึกสงคราม  
ผู้ชายไทยทุกคนต้องเป็นทหาร พระมหากษัตริย์ทรงเป็นจอมทัพ ชุนนางและเจ้านายเป็น  
ผู้บังคับบัญชาตามลำดับใหญ่ย่อย ในเวลาปรกติให้ทำมาหากินบังคับบัญชาว่ากล่าวกันอย่าง  
พลเรือน<sup>1</sup> วิธีการกำหนดท้องที่ในการบังคับบัญชายังคงยึดแบบกรุงสุโขทัยเช่นเดิม โดย  
แบ่งลักษณะการปกครองออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

x 1. การใช้อำนาจบริหาร

การใช้อำนาจบริหารทรงแบ่งการบริหารออกเป็น 2 ส่วน คือ

ก. การบริหารภายในราชธานี การปกครองในราชธานีตลอดจนชนบทธรรมเนียม  
ประเพณีประจำราชสำนักนิยมแบบเขมร ทั้งนี้เพราะไทยทางใต้คุ้นเคยกับเขมรยิ่งกว่าไทย  
ทางเหนือ<sup>2</sup> จึงรับเอาคำราชทางเขมร นอกจากนี้ยังได้ชาวเขมรที่มีความรู้มารับราชการ  
ในกรุงศรีอยุธยา การปกครองในราชธานีแบ่งออกเป็น 4 แผนก เรียกรวมกันว่า  
"จตุสดมภ์" แปลว่าหลักทั้ง 4 สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ทรงแต่งตั้งเสนาบดีที่สำคัญ 4  
ตำแหน่ง คือ

กรมเมือง มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง รักษาสันติสุข บังคับบัญชาบรรดาไพร่  
บ้านพลเมืองเมื่ออยู่ในถิ่นฐานภูมิลำเนา ในปัจจุบันเทียบได้กับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

กรมวัง มีหน้าที่เกี่ยวกับราชสำนัก พิพาทษาคติ รักษาพระราชมณฑลและพระ  
ราชวังชั้นนอกและชั้นใน เป็นพนักงานจัดการพระราชพิธีทั้งปวงทั่วไป บังคับข้าราชการ  
ฝ่ายบรรดาข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งอยู่ในพระบรมมหาราชวังชั้นในและข้าราชการฝ่ายใน  
ทั่วไป

กรมคลัง มีหน้าที่ในการบังคับบัญชาในเรื่องที่เกี่ยวกับการเงินในท้องพระคลัง  
ทั้งรายรับและรายจ่าย บังคับจัดการเกี่ยวกับภาษีอากรขนอนตลาดทั้งปวงและบังคับศาล  
ซึ่งชำระความเกี่ยวกับพระราชทรัพย์หลวง

---

<sup>1</sup>รอง ศยามานนท์ และ วิลาสวงค์ นพรัตน์ "ประวัติศาสตร์สมัยกรุงศรีอยุธยา  
แผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ถึงสิ้นแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ" แดงงาน  
ประวัติศาสตร์เอกสารโบราณคดี ปีที่ 1 เล่ม 2 หน้า 68

<sup>2</sup>ค. หน้า 70

กรมฯ มีหน้าที่ดูแลรักษาหลวง เก็บค่าเช่ามาจากราษฎร เป็นพนักงานจัดซื้อข้าวขึ้นฉางหลวง เป็นพนักงานทำนาตัวอย่าง ชักจูงราษฎรทำนาด้วยตัวเอง เป็นผู้ทำนุบำรุงชาวนาทั้งปวงไม่ให้เสียเวลาในการทำนา

ข. การบริหารฝ่ายหัวเมือง การจัดระเบียบการปกครองเมื่อแรกตั้งกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ปรากฏว่าพระเจ้าอู่ทองผู้ทรงก่อตั้งกรุงศรีอยุธยาได้เอาแบบอย่างของไทยมาเป็นหลัก<sup>1</sup> เป็นต้นว่า การปกครองอาณาเขตเมื่อขึ้นแรกก็วางแบบแผนทำนองเดียวกันกับกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี<sup>2</sup> โดยแบ่งเมืองราชธานีซึ่งมีเมืองหน้าด่านขึ้นในสำหรับป้องกันเมืองราชธานีทั้ง 4 ทิศ และมีเมืองใหญ่ ๆ นอกวงเมืองราชธานีก็จัดเป็นเมืองพระยามหานครเหมือนสมัยกรุงสุโขทัย<sup>3</sup> สำหรับเมืองราชธานีได้แก่ พระนครศรีอยุธยา และหัวเมืองขึ้นในนั้นประกอบด้วยเมืองหน้าด่านและเมืองชั้นในรายตามระยะทางคมนาคม ส่วนเมืองหน้าด่านหรือเมืองลูกหลวง 4 ด้าน ซึ่งมีระยะทางติดต่อกับเมืองราชธานีภายใน 2 วัน โดยให้เชื้อพระวงศ์ไปปกครอง<sup>4</sup>

ทิศเหนือ - ลพบุรี พระรามเสวยราชโอรสไปปกครอง

ทิศตะวันออก - นครนายก ไม่มีหลักฐานระบุว่าให้ใครปกครอง

ทิศตะวันตก - สุพรรณบุรี ให้ขุนหลวงพระจ้าวเป็นพระบรมราชาปกครอง

ทิศใต้ - พระประแดง ไม่มีหลักฐานระบุว่าให้ใครปกครอง

นอกจากนี้ยังมีหัวเมืองชั้นในรายตามระยะทางคมนาคมอีก คือ

<sup>1</sup>รอง ศยามานนท์ และ วิลาสว่างศ์ นพรัตน์ "ประวัติศาสตร์สมัยกรุงศรีอยุธยาแผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ถึงสิ้นแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ" แดงงานประวัติศาสตร์ เอกสารโบราณคดี ปีที่ 1 เล่ม 2 หน้า 71

<sup>2</sup>คำทรงราชานุภาพ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 14

<sup>3</sup>รอง ศยามานนท์ และ วิลาสว่างศ์ นพรัตน์ ล.ก. หน้า 39

<sup>4</sup>คำทรงราชานุภาพ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา ล.ก. หน้า 14

ทิศเหนือ - เมืองนครพนม เมืองนครอินทร์ เมืองสิงห์ เมืองแพรง (ภายหลังเรียกว่า เมืองสวรรค์)

ทิศตะวันออก - เมืองปราจีน เมืองพระรถ (ภายหลังเรียกว่า เมืองพนัสนิคม)  
เมืองชลบุรี

ทิศตะวันตก - เมืองราชบุรี

ทิศใต้ - เมืองเพชรบุรี

เมืองใดสำคัญก็แต่งตั้งให้ราชวงศ์ไปปกครอง สำหรับเมืองพระยามหานครนั้นได้แก่ เมืองใหญ่อยู่นอกวงเขตเมืองราชธานีออกไปในทิศทางต่าง ๆ เมืองเหล่านี้ภายหลังเรียกว่า "หัวเมืองชั้นนอก" ปรากฏดังต่อไปนี้

ทิศตะวันออก มีเมืองโคราชบุรี (ภายหลังเรียกว่า นครราชสีมา เมืองนี้เดิมมีเมืองอยู่ 2 เมือง คือ เมืองโคราชบุรีเมืองหนึ่งและเมืองสีมามีอีกเมืองหนึ่ง ภายหลังได้สร้างเมืองขึ้นใหม่ โดยรวมเมืองทั้งสองให้เป็นเมืองเดียวกันและขนานนามว่า เมืองนครราชสีมา แต่สามัญชนยังคงเรียกตามชื่อเดิมซึ่งเพี้ยนไปบ้างว่า โคราช) และเมืองจันทบุรี

ทิศใต้ มีเมืองไชยา เมืองนครศรีธรรมราช เมืองพัทลุง เมืองสงขลาและเมืองกลาง

ทิศตะวันตก มีเมืองตะนาวศรี เมืองทวายและเมืองเชียงใหม่

นอกจากเมืองที่รวมอยู่ในอาณาเขตโดยแท้ของประเทศแล้ว ยังมีเมืองประเทศราชชั้นแก่กรุงศรีอยุธยาในรัชสมัยพระเจ้าอู่ทอง คือ เมืองมะละกา เมืองยะโฮร์ทางแหลมมลายู\* และเมืองกัมพูชา จะเห็นได้ว่าเมืองประเทศราชสมัยกรุงสุโขทัยบางเมือง เช่น

\*ตามหลักฐานใหม่ว่า เมืองมะละกาสร้างเมื่อ พ.ศ. 1946 ส่วนยะโฮร์นั้นสร้างภายหลังมะละกาอีก สองเมืองนี้น่าจะเป็นเมืองประเทศราชของไทยระหว่างรัชกาลสมเด็จพระอินทราชาถึงรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

เมืองนครศรีธรรมราช เมืองมะวาย ได้เปลี่ยนสภาพจากเมืองประเทศราชมาเป็นหัวเมือง  
ชั้นนอกรวมอยู่ในราชอาณาจักร<sup>1</sup> เมืองประเทศราชจะปกครองกันเองแต่จะต้องส่งเครื่อง  
บรรณาการมาไห้กรุงศรีอยุธยาทุก 3 ปี

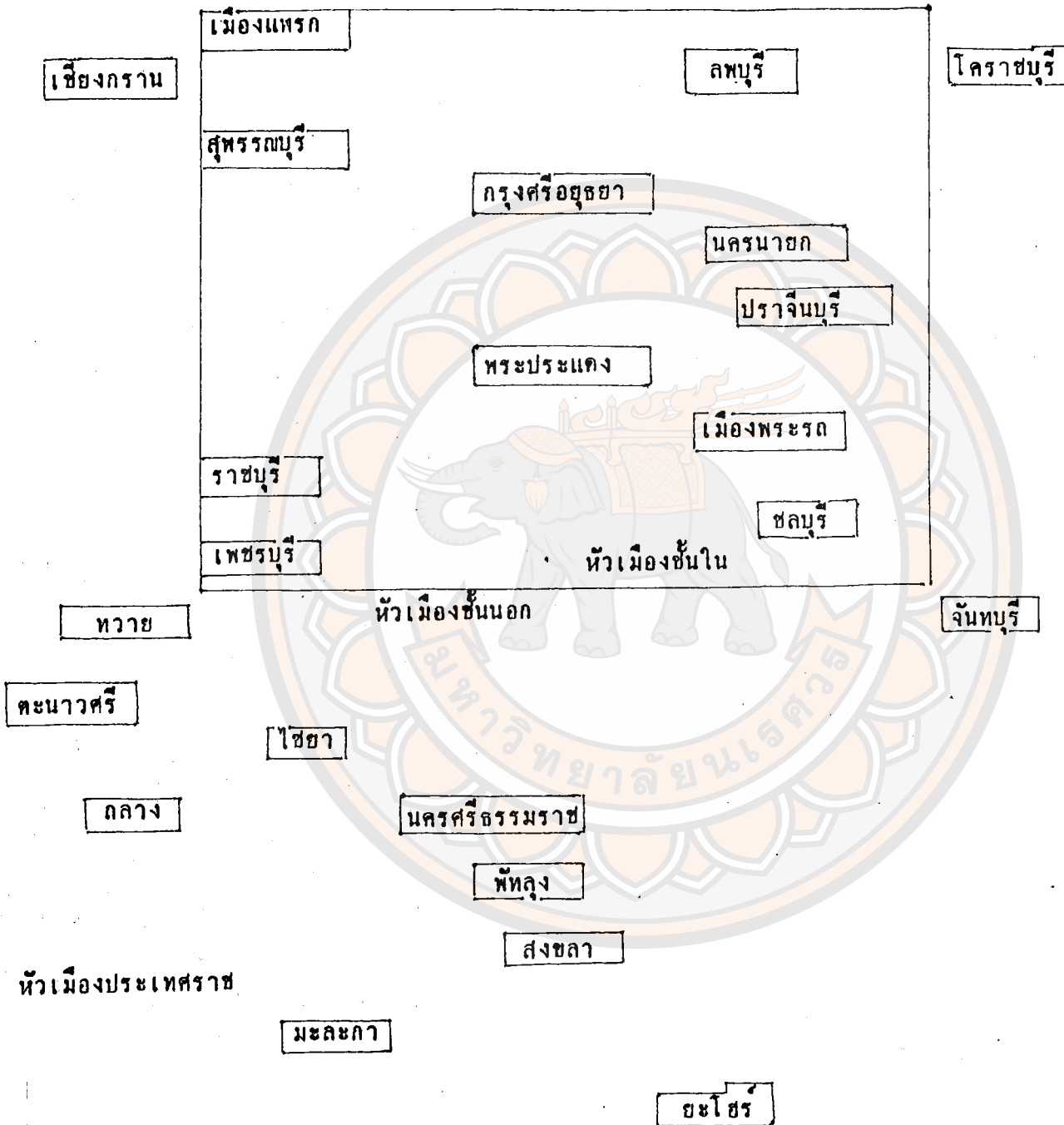
\* วิธีการปกครองก็ถือเอาหลักในการป้องกันประเทศเป็นสำคัญ คือ พลเมืองที่เป็น  
คนไทยและชายฉกรรจ์ทุกคนถือว่าเป็นทหารของประเทศ พระเจ้าแผ่นดินทรงดำรง  
ตำแหน่งจอมทัพ ทหารราชการก็มีตำแหน่งลคหลั่นกันตามลำดับ เวลาที่บ้านเมืองสงบต่าง  
ก็ทำมาหากินบังคับบัญชากันอย่างพลเรือน ในเวลาสงครามก็บังคับบัญชากันอย่างทหาร ถ้า  
เมืองไหนถูกเกณฑ์เจ้าเมือง กรมการเมืองและราษฎรก็รวมกันเป็นทัพยกลงมาสมทบกับ  
เมืองราชธานี<sup>2</sup>

การจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคออกเป็นเมืองราชธานีและเมืองพระยามหา  
นครที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นไ้ว่าเมืองราชธานีมีวงเขตแคบลง ทั้งนี้ก็เพราะมีความ  
ประสงค์ไห้หัวเมืองชั้นในติดต่อกับเมืองราชธานีไ้ได้อย่างสะดวก ส่วนเมืองชั้นนอกอันเป็น  
เมืองพระยามหานครนั้นอยู่ห่างไกลออกไปจากเมืองราชธานี เมื่อการคมนาคมยังไม่เจริญ  
ก็ย่อมจะติดต่อกับเมืองราชธานีไ้ยาก ราชการบริหารส่วนกลางไม่สามารถควบคุมดูแลไ้  
อย่างใกล้ชิด เมืองพระยามหานครเกือบจะไม่ขึ้นต่อราชการบริหารส่วนกลางเลย เจ้า  
เมืองผู้ปกครองเมืองเหล่านั้นเป็นผู้แทนพระมหากษัตริย์ และไ้รับมอบหมายให้อำนาจแทน  
พระมหากษัตริย์ทั้งในทางปกครองและในทางตุลาการ เมื่อพระมหากษัตริย์ไ้ทรงแต่งตั้ง  
ให้เป็นเจ้าเมืองแล้วก็มีอำนาจที่จะปกครองเมืองไ้ได้อย่างเต็มที่เกือบไม่ต้องขึ้นหรือคอยรับ  
คำสั่งจากเมืองราชธานี ด้วยเหตุนี้นี้เมื่อพระมหากษัตริย์องค์ใดทรงมีอำนาจที่รักษาเอกภาพ  
แห่งพระราชอาณาจักรไว้ไ้ได้อย่างเรียบร้อย แต่ดาพระมหากษัตริย์องค์ใดหย่อนอำนาจเจ้า  
เมืองก็มักคิดตั้งตนเป็นอิสระ ทำให้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาณาจักรไม่มั่นคง

<sup>1</sup> ประยูร กาญจนกุล คำอธิบายกฎหมายปกครองเล่ม 1 หน้า 338

<sup>2</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย หน้า 28

แผนผังการจัดการปกครองสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1



เหตุดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเนื่องจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการปกครองส่วนภูมิภาค  
ไม่มีความสัมพันธ์กันเพียงพอ<sup>1</sup>

## 2. การใช้อำนาจนิติบัญญัติ

ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) มีกฎหมายที่ดัดแปลงมาจากขอม\* มีตุลาการเป็นพราหมณ์ มีการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมาย\*\* ด้วยเหตุที่กรุงศรีอยุธยาเป็น  
อาณาจักรใหม่ พระเจ้าอู่ทองจึงจำเป็นต้องเร่งจัดระเบียบการปกครองบ้านเมืองเพื่อบ้าน  
เมืองจะได้อยู่ในความสงบ พระบริหารเทพธานีได้อธิบายเกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ  
ว่า "เมื่อพระมหากษัตริย์จะทรงบัญญัติออกไปว่าอย่างไร ย่อมทรงอ้างมูลคดีอันใดอันหนึ่ง  
ใน 39 นี้เสมอ ดูเหมือนราวกับว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงถือสิทธิ์ที่จะทำการนิติบัญญัติ  
นอกเหนือพระคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ไปอย่างไรเลย... แต่จะอ้างได้ว่าคัมภีร์พระธรรม-  
ศาสตร์เป็นรัฐธรรมนูญจำกัดพระราชอำนาจนิติบัญญัติ"<sup>2</sup> ฉะนั้นพระมหากษัตริย์จะทรง  
ใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยยึดหลักคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ กฎหมายที่สำคัญมีทั้งหมด 10 ฉบับ คือ

- |                   |           |
|-------------------|-----------|
| 1. ลักษณะพยาน     | พ.ศ. 1894 |
| 2. ลักษณะอาญาหลวง | พ.ศ. 1895 |
| 3. ลักษณะรับฟ้อง  | พ.ศ. 1899 |
| 4. ลักษณะลักพา    | พ.ศ. 1899 |
| 5. ลักษณะอาญาหลวง | พ.ศ. 1901 |
| 6. ลักษณะโจร      | พ.ศ. 1903 |

<sup>1</sup>สมพงษ์ เกษมสิน การปกครองไทย หน้า 41

\*มีรากฐานเดิมมาจากคัมภีร์มโนสารของอินเดีย

\*\*ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช อธิบายไว้ในกฎหมายอยุธยาหน้า 46 ว่า กฎหมาย  
แปลว่า "ทำไว้ในหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร... คำว่ากฎหมายในกรุงเก่าไม่มี มีแต่ที่  
เรียกว่า พระราชบัญญัติ พระธรรมนูญ พระอัยการ..."

<sup>2</sup>บริหารเทพธานี พระ ประวัติชาติไทย หน้า 545 - 546

- |                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| 7. ลักษณะเบ็ทเสร็จว่าค้วยที่ดิน | พ.ศ. 1903 |
| 8. ลักษณะผ้าเม็ย                | พ.ศ. 1904 |
| 9. ลักษณะผ้าเม็ย (เพิ่มเติม)    | พ.ศ. 1905 |
| 10. ลักษณะโจร (ว่าค้วยสมโจร)    | พ.ศ. 1910 |

นายธนิต อยู่โพธิ์ ได้ตรวจสอบบานแผนกกฎหมายต่าง ๆ ใน "ประมวลกฎหมายฉบับหลวงตราสามดวง" ได้พบกฎหมายเก่าแก่บางฉบับตราขึ้นก่อนที่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 สร้างกรุงศรีอยุธยา เช่น

1. พระโอยการเบ็ทเสร็จ ตราเมื่อปีมะแม พ.ศ. 1886 ก่อนสร้างกรุงศรีอยุธยา 8 ปี
2. พระโอยการทาส ตราขึ้นเมื่อปีกุน พ.ศ. 1890 ก่อนสร้างกรุงศรีอยุธยา 4 ปี
3. พระโอยการลักษณะกัณฑ์ ตราขึ้นเมื่อปีชวด พ.ศ. 1891 ก่อนสร้างกรุงศรีอยุธยา 3 ปี

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีก กฎหมายเหล่านี้นาย ธนิต อยู่โพธิ์ เชื่อว่าผู้ครองแคว้นอยุธยาเดิมอาจตราขึ้นใช้ในแคว้นของตน และสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ทรงตราขึ้นใช้ตามความจำเป็นในสภาพของการที่ตั้งอาณาจักรใหม่ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ที่ทรงตราขึ้นใช้นั้นก็รับเอาแบบอย่างกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนที่พระองค์ทรงสร้างกรุงศรีอยุธยา ในเรื่องกฎหมายของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 หลวงวิจิตรวาทการได้กล่าวไว้ว่า "... เพราะเหตุที่ไปเก็บเอาของซึ่งทำไว้เสร็จแล้วมาใช้ กฎหมายเหล่านี้จึงนับว่าเรียบร้อยมาก และเราก็ได้ใช้กันมาตลอด 500 ปี"<sup>2</sup>

### 3. การใช้อำนาจตุลาการ

สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ได้แบ่งข้าราชการออกเป็น 4 กรม คือ เวียง วัง คลัง นา ประเพณีโบราณถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ประสานความ

<sup>1</sup>อุทม เขยถิงศ์ การเมืองในประวัติศาสตร์ไทย หน้า 31 - 32

<sup>2</sup>วิจิตรวาทการ หลวง การเมืองการปกครองของกรุงสยาม หน้า 31 - 32

ยุติธรรม ทรงวินิจฉัยอรรถคดีกรณียพิพากของราษฎรโดยพระองค์เอง เมื่อคนมากคดีก็มากขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระนี้ พระเจ้าอยู่หัวจึงโปรดให้ตั้งศาลชั้น 4 ประเภท คือ<sup>1</sup>

1. ศาลกรมวัง ขุนวังซึ่งอยู่ใกล้ชิดพระเจ้าแผ่นดินได้ว่าการยุติธรรมต่างพระเนตรพระกรรณ คดีที่ขึ้นศาลกรมนี้เป็นคดีราษฎรฟ้องร้องกันเอง

2. ศาลกรมเมืองหรือศาลนครบาล คดีที่ขึ้นศาลนี้ เป็นคดีอุกฉกรรจ์มหันตโทษ เช่น คดีผู้ร้ายเลี่ยนหนามแผ่นดิน

3. ศาลกรมนา พินาศคดีเกี่ยวกับที่นา โฉ กระบือ เป็นต้น

4. ศาลกรมคลัง พินาศคดีเกี่ยวกับพระราชทรัพย์หลวง

วิธีพิจารณาความ เมื่อใครจะฟ้องความต่องไปแจ้งต่อศาลว่าจะฟ้องความเช่นนั้น จำศาลจกดยคำแล้วมอบให้พนักงานประทับฟ้องนำขึ้นปรึกษาลูกขุน ณ ศาลหลวง\*ว่าจะรับฟ้องพิจารณาหรือไม่ ถ้าลูกขุนเห็นด้วยว่าควรรับ พนักงานประทับฟ้องก็ถามลูกขุนว่าเป็นศาลกรมใด แล้วส่งฟ้องกับใจทักไปยังศาลกรมนั้น ตุลาการศาลนั้นจะหมายเรียกตัวจำเลย มาตามคำให้การ แล้วส่งคำให้การไปปรึกษาลูกขุน ข้อใดที่ต้องสืบพยานลูกขุนก็ให้ตุลาการสืบพยาน ครั้นสืบเสร็จแล้วจึงส่งสำนวนไปยังลูกขุน ลูกขุนจะชี้ว่าฝ่ายใดแพคดีเพราะเหตุใด ตุลาการก็นำคำพิพากษาไปส่งให้ผู้รับ ผู้รับวางโทษจะปรับอย่างไรแล้วให้ตุลาการบังคับ ถ้าคู่ความไม่พอใจอาจฎีกาได้

ส่วนศาลตามหัวเมืองก็อนุโลมตามศาลในกรุง แต่ที่ประชุมลูกขุนอยู่ไกลจะส่งเข้ามาหรือหาเรือในกรุงไม่สะดวกก็ให้เจ้าเมืองกรมการเป็นผู้พิพากษา หรือตั้งเป็นคณะลูกขุนขึ้นพิจารณาคดีเป็นครั้งคราวไป

<sup>1</sup>บริหารเทพธานี พระ ประวัติชาติไทย หน้า 543

\* ลูกขุน ณ ศาลหลวงหรือที่เรียกสถานที่ว่าการศาลาลูกขุนใน คือ ที่ประชุมปรึกษาราชการแผ่นดิน พระเจ้าแผ่นดินจะได้ทรงเปลื้องพระราชภาระส่วนกลางขั้นต้น คิด ประสานวินิจฉัยต่าง ๆ ไปให้เป็นหน้าที่ของคณะลูกขุน ณ ศาลหลวงปรึกษากันก่อนแล้วจึงนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อจะได้ทรงพระราชวินิจฉัยแล้งตรัสสั่งดำเนินการ

การปกครองสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ด้านบริหาร นิติ-  
บัญญัติและตุลาการ ได้ใช้เป็นรูปแบบการปกครองไปจนถึงสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ  
จึงได้เปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป



สาเหตุการปฏิรูปการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา กล่าวว่า เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถขึ้นเสวยราชสมบัติ ทรงยกพระราชวังเป็นวัดแล้วย้ายพระราชวังมาอยู่ทางริมน้ำ สร้างปราสาทพระที่นั่งสองพระองค์ พระราชทานชื่อขุนนางและกำหนดตำแหน่ง คือ "ให้ทหารเป็นสมุหกลาโหม พลเรือนเป็นสมุหนายก ขุนเมืองเป็นพระนครบาลเมือง ขุนวังเป็นพระธรรมาธิบดี ขุนนาเป็นพระเกษตรา ขุนคลังเป็นพระโกษาธิบดี ในถ้อยคดีนาหนึ่งหมื่น"<sup>1</sup> หลักฐานในพระราชพงศาวดารนี้ตรงกับกฎหมายพระราชบัญญัติตราขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ คือ พระอัยการภูมณฑลเทศาภิบาล พระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน และพระอัยการนาทหารหัวเมือง ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องการตั้งตำแหน่งทำเนียบในการปกครองทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่แน่นอนว่ามีการปฏิรูปการปกครองในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

แนวความคิดในเรื่องที่มาหรือสาเหตุของการปฏิรูปการปกครองนั้น นักประวัติศาสตร์ไทยทั่วไปถือว่าเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช พ.ศ. 1952-1977<sup>2</sup> พระมหากษัตริย์พระองค์นี้เอาพระทัยใส่ในการรวบรวมและทำนุบำรุงราชอาณาจักรเป็นสำคัญหาได้ยกกองทัพไปปราบปรามเมืองอื่นเพื่อขยายอาณาเขตให้กว้างขวางออกไปไม่ ดังเช่น การส่งพระราชโอรสไปปกครองหัวเมืองใหญ่ ๆ ทรงให้เจ้าอายพระยาครองเมืองสุพรรณบุรี เจ้าพระยาครองเมืองสุพรรณบุรีและเจ้าสามพระยาครองเมืองชัยนาท ทรงเตรียมที่จะผนวกกรุงสุโขทัยเข้าไว้เป็นอาณาจักรเดียวกันกับกรุงศรีอยุธยาโดยการจกให้มีการเสกสมรสระหว่างเจ้าสามพระยาหรือสกับพระราชธิดาของพระมหากษัตริย์ในราช

<sup>1</sup> กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 1 หน้า 107

<sup>2</sup> ศรีศักร วัลลิโภดม "ที่มาของการปฏิรูปการปกครอง" ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ไทย หน้า 81

วงศ์พระร่วง เพื่อต่อไปจะได้อำนาจพระราชโอรสที่มีเชื้อสายกษัตริย์ทางสุโขทัยไปปกครอง พระราชโอรสของสมเด็จพระนรินทรราชาธิราชนี้ พระมหากษัตริย์องค์ต่อไป คือ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) ก็ทรงดำเนินรอยตาม เห็นได้จากเมื่อทรงตีกรุงกัมพูชาได้ในปี พ.ศ. 1975<sup>1</sup> ได้ทรงโปรดให้อภิเษกพระอินทราชาราชโอรสเป็นกษัตริย์ปกครองเขมร เมื่อพระมหากษัตริย์ทางสุโขทัยซึ่งครองอยู่ ณ เมืองพิษณุโลกสวรรคตลง ก็โปรดให้สมเด็จพระราเมศวรราชโอรสอันเกิดจากพระมเหสีที่เป็นเชื้อสายกษัตริย์ในราชวงศ์พระร่วงขึ้นไปปกครองเมืองพิษณุโลกในฐานะเป็นรัชทายาท ต่อมาเมื่อสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 สวรรคต พระราเมศวรจึงเสด็จลงมาครองกรุงศรีอยุธยา ทรงพระนามว่า สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่รอบรู้ในศาสตร์ต่าง ๆ ได้แก่ อักษรศาสตร์ นิติศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น เมื่อประทับอยู่ที่เมืองพิษณุโลก ก็ทรงชวนชายชราศึกษาเรื่องราวประเพณีและแบบแผนกรุงสุโขทัยซึ่งมิได้ศึกษากันในกรุงศรีอยุธยา<sup>2</sup> ครั้นเมื่อครองราชย์แล้วก็ทรงดำเนินนโยบายจัดการปกครองบ้านเมืองต่อจากพระอัยกาและพระราชบิดา และยังคงต่อเติมในเรื่องการวางแบบแผนวิธีการปกครองใหม่ด้วย

### เหตุผลทางการเมืองภายใน

รูปแบบการปกครองราชอาณาจักรของกรุงศรีอยุธยาจัดได้ว่าเป็นส่วนที่ทำให้เกิดความยุ่งเหยิงทางการเมืองภายในราชอาณาจักรซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้มีการปฏิรูปการปกครองขึ้นในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ รูปแบบการปกครองที่ว่าเป็น คือ การที่พระมหากษัตริย์ทรงกระจายอำนาจในการปกครองให้บรรดาเจ้านายในราชวงศ์ไปปกครองเมืองลูกหลวงอย่างเป็นอิสระ ไม่มีการควบคุมในการบริหารเพราะพระมหา-

<sup>1</sup>กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา หน้า 445

<sup>2</sup>ประยูร สิริพิพันธุ์ สร้างกรุง หน้า 162

กษัตริย์ทรงไว้วางพระทัยในความสัมพันธ์ทางเครือญาติเป็นสำคัญ<sup>1</sup> ลักษณะเช่นนี้ทำให้บรรดาเจ้านายที่โปรดแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองมีสภาพกึ่งอิสระ เช่นเดียวกับเจ้าผู้ครองนครในระบอบลัทธิเจ้าผู้ครองนครในทางพฤกษกรรม ความจงรักภักดีที่บรรดาเมืองลูกหลวงมีต่อเมืองหลวงนั้นมีเพียงชั่วระยะหนึ่งคือเพียงชั่วรัชกาลของพระมหากษัตริย์ที่ทรงแต่งตั้งเจ้านายในพระราชวงศ์ให้ไปปกครองหัวเมืองต่าง ๆ เท่านั้น พอสิ้นรัชกาลสมบัติก็ตกอยู่กับเจ้าเมืองลูกหลวงเมืองใดเมืองหนึ่งซึ่งเป็นพระราชโอรส พระญาติสนิทของพระมหากษัตริย์องค์ก่อนที่มีต่อพระมหากษัตริย์องค์ใหม่จึงไม่เหมือนกับที่มีต่อพระมหากษัตริย์องค์ก่อน ยิ่งพระมหากษัตริย์องค์ใหม่ไม่มีความเข้มแข็งหรือไม่มีการความเป็นผู้นำที่ดีแล้ว บรรดาเมืองลูกหลวงอาจจะกระด้างกระเดื่องถือตัวเป็นอิสระ ตำแหน่งผู้ครองเมืองลูกหลวงก็อาจกลายเป็นมรดกตกทอดกันไปแทนการแต่งตั้งจากองค์พระมหากษัตริย์เหมือนเดิม ยิ่งกว่านั้นเจ้าเมืองลูกหลวงที่มีความเข้มแข็งกว่าพระมหากษัตริย์ก็อาจจะแย่งราชสมบัติจากพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นรัชทายาทโดยชอบธรรมของพระมหากษัตริย์องค์ก่อนได้ พฤติกรรมในทางการเมืองเช่นนี้เป็นลักษณะการปกครองของกรุงศรีอยุธยาในสมัยก่อนรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ดังจะชี้ให้เห็นจากเหตุการณ์และเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ต่อไปนี้

กรุงศรีอยุธยาก่อนการปฏิรูปการปกครองเริ่มตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) พ.ศ. 1893 จนถึงรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พ.ศ. 1991 รวมเวลา 78 ปี จากหลักฐานในทางประวัติศาสตร์มีพระมหากษัตริย์สองราชวงศ์ คือราชวงศ์สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 หรือที่บรรดานักประวัติศาสตร์ทั่วไปเรียกว่าราชวงศ์เชียงรายและราชวงศ์ของพระมหาลีของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) หรือราชวงศ์สุพรรณภูมิผลัดเปลี่ยนกันปกครองราชบัลลังก์<sup>2</sup> สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ทรงเป็นพระมหากษัตริย์องค์แรกของกรุงศรีอยุธยา ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่เข้มแข็งเป็น

<sup>1</sup>ศรีศักร วัลลิโภคม "เมืองลูกหลวงกับการปกครองไทยโบราณ" ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ไทย หน้า 70

<sup>2</sup>โบราณราชธานินทร์ พระยา เรื่องกรุงเก่า หน้า 22

ทั้งนักปกครองและนักรบ ก็เห็นได้จากการสร้างกรุงศรีอยุธยา โปรดให้ตรากฎหมาย พระราชบัญญัติขึ้นใช้ในการปกครองราชอาณาจักรหลายฉบับ ทรงปราบปรามอาณาจักร กัมพูชา มีเมืองขึ้นถึง 16 หัวเมือง\* ทำให้อาณาเขตของกรุงศรีอยุธยาแผ่กว้างใหญ่ยิ่ง กว่าอาณาจักรอื่น ๆ ในสมัยนั้น ในการปกครองราชอาณาจักรสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ทรงโปรดให้พระราชโอรสและพระราชวงศ์ที่สนิทไปปกครองเมืองลูกหลวงที่ปรากฏใน พระราชพงศาวดารหลายฉบับ เช่น ทรงส่งพระราเมศวรราชโอรสไปปกครองเมืองลพบุรี<sup>1</sup> พระบรมราชาธิราชที่พระมเหสีไปปกครองเมืองสุพรรณบุรี<sup>2</sup> ในรัชกาลนี้การปกครองมีความ รบรื่นไม่ปรากฏมีเรื่องยุ่งยากเกิดขึ้นภายในอันเกิดจากเจ้านายในพระราชวงศ์ที่โปรดให้ ไปปกครองเมืองลูกหลวง พระบรมราชาทรงเป็นกำลังให้สมเด็จพระรามาธิบดีอย่างมาก ในเรื่องการแผ่อำนาจของกรุงศรีอยุธยา เช่น ทรงยกกองทัพไปยึดเมืองชัยนาท\*\* ซึ่ง แต่เดิมอยู่ในอาณาเขตของกรุงสุโขทัยไว้ได้ จนสมเด็จพระมหาธรรมราชาลิไทยต้องขอเป็น ไมตรีขอเมืองชัยนาทคืน<sup>3</sup> ทรงยกกองทัพไปปราบปรามอาณาจักรกัมพูชาได้<sup>4</sup> ครั้นสิ้นรัชกาล สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 แล้วพระราเมศวรราชโอรสในฐานะที่ทรงเป็นรัชทายาทก็เสด็จ จากเมืองลพบุรีมาครองราชสมบัติที่กรุงศรีอยุธยา<sup>5</sup> แต่ทรงครองราชย์อยู่ไม่นาน พระ-

\* ได้แก่ เมืองมะละกา เมืองชวา เมืองตะนาวศรี เมืองนครศรีธรรมราช เมืองทวาย เมืองเมาะตะมะ เมืองเมาะลำเลิง เมืองสงขลา เมืองจันทบุรี เมืองพิษณุโลก เมืองสุโขทัย เมืองพิชัย เมืองสวรรคโลก เมืองพิจิตร เมือง กำแพงเพชร และเมืองนครสวรรค์

<sup>1</sup>กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระพนรัตน์ วัดพระเชตุพน หน้า 2

<sup>2</sup>กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพันจันทนุมาศ หน้า 3

\*\* หัวเมืองขึ้นของกรุงสุโขทัยค่านชายแดน

<sup>3</sup>บริหารเทพธานี พระ ประวัติชาติไทย หน้า 133

<sup>4</sup>หอสมุดแห่งชาติ พระราชพงศาวดารกรุงกัมพูชา หน้า 79

<sup>5</sup>กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา หน้า 410

บรมราชา (ขุนหลวงพระงั่ว) ก็เสด็จมาจากเมืองสุพรรณบุรี เข้ามายังกรุงศรีอยุธยา  
สมเด็จพระรามาเมศวรก็ถวายราชสมบัติให้และเสด็จกลับคืนไปครองเมืองลพบุรีอย่างเดิม<sup>1</sup>

พระบรมราชาก็คืนครองราชย์เป็นสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 สาเหตุของการได้  
ราชสมบัติของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 ไม่ปรากฏในพระราชพงศาวดาร แต่มีใน  
จดหมายเหตุจีนที่ระบุว่า สมเด็จพระรามาเมศวรทรงอ่อนแอ ไม่มีความสามารถ ราษฎร  
ไม่ชอบเลยหากันอัญเชิญเจ้าเมืองสุพรรณบุรีผู้เป็นพระปิตุลามาครองแทน<sup>2</sup> เรื่องที่ว่า  
สมเด็จพระรามาเมศวรทรงอ่อนแอนี้สัมพันธ์กับเหตุการณ์ในแผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่  
1 ครั้งโปรดให้พระรามาเมศวรไปตีกรุงกัมพูชา สมเด็จพระรามาเมศวรตีไม่ได้ สมเด็จพระ  
รามาธิบดีที่ 1 จึงโปรดให้เชิญสมเด็จพระบรมราชาไปตีกรุงกัมพูชาแทนและทรงตี  
ได้สำเร็จ เมื่อสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 เสด็จมาครองราชย์ที่กรุงศรีอยุธยา  
แล้วทรงโปรดให้พระอนุชาครองเมืองสุพรรณบุรีแทน<sup>3</sup> และทรงตั้งพระราชโอรสของ  
อนุชาเป็นพระอินทราชาครองเมืองอินบุรีเป็นเมืองหลานหลวง<sup>4</sup> เหตุการณ์ระหว่าง  
สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ถึงสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 แสดงให้เห็นถึง  
ปัญหายุ่งยากในทางการเมืองภายในซึ่งเกิดขึ้นจากเจ้านายในพระราชวงศ์ที่ครองเมือง  
ลูกหลวง หลังรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 เป็นสิ่งที่แสดงว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรง  
มีพระราชอำนาจอย่างแท้จริงที่จะควบคุมบรรดาเจ้าเมืองลูกหลวง หลานหลวงได้

ในรัชกาลสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 โดยเหตุที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์  
ที่เข้มแข็งมีความเป็นผู้นำก็ จึงไม่ปรากฏเหตุการณ์ยุ่งยากภายในจากบรรดาเจ้านาย  
ที่ไปปกครองเมืองลูกหลวง การปกครองราชอาณาจักรจึงเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย  
ครั้นสิ้นรัชกาลสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 แล้ว สมเด็จพระเจ้าทองลันราชโอรส

<sup>1</sup> หอสมุดแห่งชาติ พระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ หน้า 444

<sup>2</sup> องค์การคำคุณุสภา ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 5 หน้า 13

<sup>3</sup> กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา หน้า 414

<sup>4</sup> องค์การคำคุณุสภา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 หน้า 23

ก็เสด็จขึ้นครองราชย์แทน สมเด็จพระเจ้าทองลันยังทรงมีพระชนมายุน้อยครองกรุงศรี-  
อยุธยาได้เพียง 7 วัน สมเด็จพระราเมศวรก็เสด็จมาจากเมืองลพบุรี จับพระเจ้าทองลัน  
สำเร็จโทษเสีย<sup>1</sup> แล้วขึ้นครองราชสมบัติในกรุงศรีอยุธยาอีกวาระหนึ่ง การที่พระราเมศวร  
กลับมาครองราชย์อีกครั้งนี้เป็นเพราะทรงถือว่าทรงเป็นรัชทายาทของราชบัลลังก์โดยชอบธรรม  
การถวายราชสมบัติให้กับสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 คงมีการตกลงอย่างใดอย่างหนึ่ง  
ในเรื่องที่ว่าพระองค์ยังคงเป็นรัชทายาทอยู่ เพราะฉะนั้นหลังจากที่สำเร็จโทษพระเจ้าทอง  
ลันแล้ว จึงไม่เกิดเรื่องร้ายแรงขึ้นจากบรรดาเจ้านายในราชวงศ์สุพรรณภูมิ ใดๆ  
ตามความไม่พอใจ ความขัดเคืองต้องมีย่างแน่นอนระหว่างกษัตริย์ทั้งสองราชวงศ์นี้ แต่  
ในระยะนี้สมเด็จพระราเมศวรทรงเข้มแข็งและมีอำนาจ ดังเห็นได้จากกรณียกกองทัพไป  
ปราบปรามกรุงกัมพูชาและตีเชียงใหม่ กวาดต้อนอพยพผู้คนเข้ามาในอาณาจักรกรุงศรี-  
อยุธยาเป็นจำนวนมาก<sup>2</sup>

ทางฝ่ายราชวงศ์สุพรรณบุรีจึงสงบคู้ทำที่อยู่ และตั้งตัวเป็นอิสระอย่างกลาย ๆ ดัง  
เห็นได้จากหลักฐานในจดหมายเหตุจีนที่ระบุว่าในรัชกาลสมเด็จพระราเมศวรนั้น เจียว-  
หลกควานอินหรือเจ้านครอินทร์คือพระอินทราชารัชทายาทของเจ้าเมืองสุพรรณบุรี ไปรค  
ให้ราชทูตไปเมืองจีนนำสิ่งของพื้นเมืองไปถวายจักรพรรดิจีน และเมื่อเจ้าเมืองสุพรรณบุรี  
พระราชบิดาสิ้นพระชนม์ก็เสด็จขึ้นครองเมืองสุพรรณบุรีแทน และได้แต่งตั้งทูตไปเฝ้าจักรพรรดิ  
จีนอีกเพื่อทูลเรื่องพระราชบิดาสิ้นพระชนม์<sup>3</sup> จักรพรรดิจีนก็ทรงแต่งตั้งคณะทูตเพื่อทำการ  
คำนับพระศพแล้วพระราชทานตราตั้งพระอินทราชาเป็นอ๋องครองเมืองสุพรรณบุรีแทนพระราช  
บิดา<sup>4</sup> พฤติกรรมเช่นนี้เป็นการแสดงความเป็นอิสระจากกรุงศรีอยุธยา และตำแหน่ง  
เจ้าเมืองสุพรรณบุรีซึ่งเป็นเมืองลูกหลวงควรจะเป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทางกรุงศรีอยุธยา  
แต่งตั้งให้ กลับเป็นตำแหน่งที่เป็นมรดกสืบทอดกันเองในบรรดาเจ้านายในราชวงศ์

<sup>1</sup> หอสมุดแห่งชาติ พระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ หน้า 445

<sup>2</sup> กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา หน้า 431 - 432

<sup>3</sup> หอสมุดแห่งชาติ พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา หน้า 424 - 425

<sup>4</sup> องค์การคำครุสภา ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 5 หน้า 17

สุพรรณภูมิ ครั้นสมเด็จพระรามศวรสวรรคต ราชสมบัติก็ตกอยู่กับสมเด็จพระรามราชา  
โอรสซึ่งเป็นรัชทายาท สมเด็จพระรามราชาธิราชไม่ปรากฏว่าเป็นพระมหากษัตริย์ที่เข้ม  
แข็ง ทรงมีเรื่องวิวาทกับเจ้าเสนาบดีซึ่งเป็นขุนนางผู้ใหญ่ เจ้าเสนาบดีหลบหนีไปเข้า  
กับพระอินทราชาที่เมืองสุพรรณบุรี แล้วพากันยกเข้ามายังกรุงศรีอยุธยาออกสมเด็จพระ-  
รามราชาธิราชออกจากราชสมบัติให้ไปครองเมืองปทาคูจาม<sup>1</sup> พระอินทราชาก็ขึ้นครอง  
ราชสมบัติทรงพระนามว่า สมเด็จพระนครินทราชาธิราช ตั้งแต่นั้นมากษัตริย์ในราชวงศ์  
ของสมเด็จพระรามราชาธิราชที่ 1 (พระเจ้าอยู่หัว) หรือราชวงศ์เชียงรายก็หมดอำนาจ ราช-  
สมบัติจึงตกอยู่กับราชวงศ์สุพรรณภูมิแต่ฝ่ายเดียว

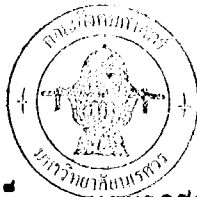
เมื่อสมเด็จพระนครินทราชาธิราชขึ้นครองราชสมบัติแล้ว ทรงพยายามที่จะจัด  
การปกครองอาณาจักรให้มั่นคงเพราะในระยนั้นกรุงศรีอยุธยาได้กรุงสุโขทัยเข้ามาไว้  
เป็นเมืองขึ้นอย่างเรียบร้อยแล้ว แต่กีฬาได้ทรงแก้ไขปัญหายุ่งยากทางการเมืองอันเกิดจาก  
เมืองลูกหลวงได้ไม่ คงจะเป็นเพราะทรงเห็นว่าเจ้านายในราชวงศ์เชียงรายหมดอำนาจ  
ไปแล้ว จึงทรงแต่งตั้งเจ้านายที่เป็นพระราชโอรสให้ไปปกครองเมืองลูกหลวง เช่น  
เจ้าอ้ายพระยาไปครองเมืองสุพรรณบุรี เจ้ายี่พระยาครองเมืองแพรกศรีราชาหรือเมือง  
สรคบุรีและเจ้าสามพระยาครองเมืองชัยนาท เหตุการณ์ในสมัยนี้ไม่มีเรื่องยุ่งยากเพราะ  
สมเด็จพระนครินทราชาธิราชทรงเข้มแข็ง แต่เมื่อสิ้นรัชกาลแล้วกลับเกิดเหตุการณ์ร้ายแรง  
ขึ้น สมเด็จพระนครินทราชาธิราชทรงแต่งตั้งพระราชโอรสองค์ใดเป็นรัชทายาทหรือไม่  
ไม่ทราบแน่ชัด แต่พอสวรรคตแล้วเจ้าอ้ายพระยาก็ยกกองทัพมาจากเมืองสุพรรณบุรีเพื่อขึ้น  
ครองราชสมบัติที่กรุงศรีอยุธยา เจ้ายี่พระยาก็ยกกองทัพมาจากเมืองสรคบุรีบ้าง เลย  
สงครามกลางเมืองชิงราชสมบัติกันขึ้น<sup>2</sup> ในที่สุดก็ชนข้างกันสิ้นพระชนม์ทั้งคู่ ราชสมบัติ  
จึงตกอยู่กับเจ้าสามพระยาซึ่งเมื่อขึ้นครองราชย์แล้วทรงพระนามว่า สมเด็จพระบรมราชา-  
ธิราชที่ 2 ในรัชกาลนี้เหตุการณ์ภายในสงบเพราะพระมหากษัตริย์ทรงพระปรีชาสามารถ  
โปรดให้พระรามศวรราชโอรสอันเกิดจากพระมเหสีซึ่งเป็นพระราชธิดาของกษัตริย์ใน  
ราชวงศ์พระร่วง ได้ปกครองเมืองพิษณุโลกอันเป็นราชธานีของหัวเมืองฝ่ายเหนือในฐานะ

<sup>1</sup> หอสมุดแห่งชาติ พระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ หน้า 446

<sup>2</sup> ก.

0395๗

29 SEP 2006



431112



พระอุปราช ครั้นสิ้นรัชกาลสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 แล้ว พระราเมศวรก็เสด็จ  
 ลงมาครองราชสมบัติที่กรุงศรีอยุธยาแทนทรงพระนามว่า สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ  
 ในสมัยของพระองค์ทรงเห็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการปกครองทำให้พระองค์  
 ตระหนักถึงปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงทรงปฏิรูปการ  
 ปกครองเสียใหม่ โดยโอนอำนาจการปกครองหัวเมืองเข้าสู่เมืองหลวงทำให้หัวเมือง  
 ต่าง ๆ มีอำนาจลดลง และต้องขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยาอันเป็นราชธานี การปกครอง  
 แบบนี้เรียกว่า สังเคนทร์ (Centralization) หรือการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง<sup>1</sup>  
 ทรงแก้ปัญหาการที่เมืองลูกหลวงเพื่อลดอำนาจเมืองลูกหลวงซึ่งปกครองโดยพระราชวงศ์  
 ให้น้อยลง อันจะเป็นผลดีต่อฐานะขององค์พระมหากษัตริย์ เพราะแต่เดิมการปกครองแบบ  
 เก่าที่กษัตริย์ทรงกระจายอำนาจการปกครองให้แก่เจ้านายในพระราชวงศ์ไปปกครองเมือง  
 หน้าด่านทั้ง 4 ทิศ ได้อย่างอิสระ เมืองหน้าด่านหรือเมืองลูกหลวงคอยป้องกันข้าศึกศัตรู  
 ที่มารุกรานก่อนที่จะบุกเข้ามาถึงเมืองราชธานี เพราะการเป็นเมืองลูกหลวงนั้นจะต้อง  
 เป็นเมืองใหญ่ มีปราการล้อมรอบทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการป้องกันข้าศึกศัตรู เป็น  
 ศูนย์กลางในทางเศรษฐกิจและคมนาคมของท้องถิ่น<sup>2</sup>

JO  
 1745  
 5345 ก  
 2028

นอกจากนี้เมืองลูกหลวงสามารถผูกพันกับแว่นอื่น ๆ ได้อีก การปล่อยให้เจ้าเมือง  
 ลูกหลวงมีอิสระในการปกครองตนเองทำให้เกิดอันตรายได้ เพราะเจ้านายในราชวงศ์  
 มักจะสร้างอำนาจให้กับตนเองได้มาก เมื่อสิ้นรัชกาลของพระมหากษัตริย์ที่เมืองราชธานี  
 ความจงรักภักดีและความผูกพันในฐานะที่เป็นที่อุปการะคุณก็หมดไปด้วย และอาจทำการ  
 แข็งข้อกับเมืองหลวงได้ ทำให้ฐานะของพระมหากษัตริย์และพระราชบัลลังก์ไม่มั่นคงจึง  
 เป็นสาเหตุหนึ่งที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงยกเลิกระบบการปกครองโดยส่งพระราช

<sup>1</sup> ดอนม อานามวัฒน์ ประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่สมัยแรกเริ่มจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา  
 หน้า 289

<sup>2</sup> ศรีศักร วัลลิโภคม "เมืองลูกหลวงกับการปกครองไทยโบราณ" ประวัติศาสตร์  
 และการเมือง หน้า 79

วงศ์ออกไปปกครองเมืองลูกหลวง แต่ทรงใช้ระบบขุนนางแทนโดยรับนโยบายจากส่วนกลาง ซึ่งได้แก่พระมหากษัตริย์ นับเป็นการลดอำนาจของพระราชวงศ์ให้น้อยลง<sup>1</sup>

### เหตุผลทางการเมืองภายนอก

เหตุผลทางการเมืองภายนอกอันเกี่ยวกับปัญหาเมืองขึ้น การทำสงครามขยายอำนาจทางการเมือง ความสัมพันธ์กันในเรื่องการแต่งงานระหว่างพระมหากษัตริย์ต่างราชอาณาจักร จักได้ว่าเป็นสาเหตุหรือที่มาในการปฏิรูปการปกครองในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถที่สำคัญอย่างหนึ่ง

กรุงศรีอยุธยาไม่ได้เป็นอาณาจักรอิสระตั้งอยู่อย่างโดดเดี่ยวในดินแดนประเทศไทย ในระหว่างพุทธศตวรรษที่ 19 - 20 และมีความสัมพันธ์อยู่เฉพาะหัวเมืองภายนอกราชอาณาจักรคือ เมืองลูกหลวงและหัวเมืองขึ้นนอกราชอาณาจักร หากต้องมีการติดต่อเกี่ยวข้องกับอาณาจักรอื่น ๆ อีกมาก อาณาจักรอิสระเหล่านี้มีทั้งที่มีประชาชนเป็นผู้มีเชื้อชาติระบบความเชื่อ ขนบธรรมเนียมวัฒนธรรมประเพณีแตกต่างและเหมือนกับกรุงศรีอยุธยา ที่เหมือนกับทางกรุงศรีอยุธยาก็ได้แก่ อาณาจักรสุโขทัย ลานนาไทยและนครศรีธรรมราช ซึ่งอยู่ในบริเวณที่ใกล้เคียงกันก็ได้แก่ อาณาจักรกัมพูชา มอญ ลาวและพม่า ซึ่งอยู่ห่างไกลออกไปจากดินแดนประเทศไทย การติดต่อเกี่ยวข้องกันของบรรดาอาณาจักรดังกล่าวเริ่มตั้งแต่เรื่องเศรษฐกิจได้แก่ การค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้ากัน ถัดมาก็เป็นเรื่องการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมซึ่งได้แก่ ศาสนาและศิลปกรรม ต่อจากนั้นก็เป็นเรื่องทางการเมือง เช่น การอภิเษกสมรสระหว่างพระมหากษัตริย์ การตีสงครามขยายอาณาเขต การติดต่อเกี่ยวข้องระหว่างกันนี้เห็นได้จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี ความสัมพันธ์ทางการเมืองอันเกิดจากการอภิเษกสมรสระหว่างพระมหากษัตริย์ของต่างอาณาจักรเป็นลักษณะที่เป็นไมตรีกันเพื่อรวมกำลังต่อต้านการรุกรานของอาณาจักรอื่นที่เป็นศัตรู ความสัมพันธ์กันเช่นนี้ต่อมามีลักษณะที่เกิดเป็นญาติมิตรกันระหว่างพระมหากษัตริย์ที่มีการต่างอาณาจักร

ส่วนการเกี่ยวของในทางการเมืองอันเกิดจากการทำสงครามขยายอาณาเขตเป็นลักษณะที่ทำให้เกิดความไม่เป็นมิตรกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กันกับเรื่องการเมืองไมตรีนับถือเป็นคุณมิตรกันระหว่างต่างอาณาจักรเหมือนกัน การเกี่ยวของอันมิตรกันของกษัตริย์ต่างอาณาจักรกันนั้นเหมือนกับความสัมพันธ์ในการปกครองราชอาณาจักรระหว่างพระมหากษัตริย์ในเมืองหลวงกับเจ้านายในพระราชวงศ์ที่แต่งตั้งให้ไปครองเมืองลูกหลวงคือเป็นไปเพียงชั่วระยะยุคหนึ่งอาจเห็นห่างกันได้ในเวลาต่อมา และยิ่งในอาณาจักรใดที่มีพระมหากษัตริย์เข้มแข็งเป็นนักรบโดยมีพระราโชบายที่จะแผ่พระเดชานุภาพแล้วก็จะทรงถือความสัมพันธ์อันญาติมิตรที่มาจากการอภิเษกสมรสนั้นเป็นข้ออ้างรุกรานดินแดนของอีกอาณาจักรหนึ่งได้ เพราะฉะนั้นปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นแก่บรรดาอาณาจักรดังกล่าวจึงมีทั้งในทำนองที่เป็นมิตรและเป็นศัตรูอยู่เสมอ สิ่งที่เป็นผลเกิดมาจากปัญหาทางการเมืองดังกล่าวคือเรื่องเมืองขึ้นบรรดาอาณาจักรที่กล่าวนี้มีลักษณะการปกครองเป็นแบบเดียวกันคือ รัชคณาการปกครองของอินเดีย มีเมืองหลวงอยู่กลางและมีเมืองลูกหลวงอยู่รายรอบ 4 ทิศ นอกเขตเมืองลูกหลวงไปถือว่าเป็นเมืองขึ้นนอกหรือเมืองประเทศราช เพราะฉะนั้นการขยายแผ่อาณาเขตทางการเมืองของอาณาจักรหนึ่งไปยังอีกอาณาจักรหนึ่งก็เพื่อไต่ดินแดนของอาณาจักรนั้นมาเป็นเมืองขึ้นเท่านั้น หากใดกลืนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรที่แท้จริงไม่<sup>1</sup> โดยเหตุนี้จึงเกิดปัญหาการแข็งเมืองของเมืองขึ้นและการปลุกตัวไปอยู่ภายใต้การปกครองของอาณาจักรอื่น ๆ อยู่เสมอ

ความกว้างขวางใหญ่โตของอาณาจักรหนึ่ง ๆ จึงขึ้นอยู่กับพระเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงเข้มแข็งก็มีเมืองขึ้นมาก ถ้าอ่อนแอก็มีเมืองขึ้นน้อยหรือบ่งที่ก็อาจจะตกเป็นเมืองขึ้นของอาณาจักรอื่นได้ ลักษณะเช่นนี้เป็นวิถีทางการเมืองของบรรดาอาณาจักรที่กล่าวมา อย่างไรก็ตามในตอนกลางพุทธศตวรรษที่ 20 พหุศตวรรษทางการเมืองของอาณาจักรเหล่านี้เริ่มเปลี่ยนแปลง<sup>2</sup> โดยเฉพาะกรุง

<sup>1</sup>ศรีศักร วัลลิโภคม "ที่มาของการปฏิรูปการปกครอง" ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ไทย หน้า 89

<sup>2</sup>ก.

ศรีอยุธยาเป็นนโยบายที่จะแผ่อำนาจทางการเมืองเข้าผนวกบรรดาอาณาจักรอิสระเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรอย่างแท้จริง และนโยบายนี้ก็จัดได้ว่าเป็นที่มาอย่างหนึ่งของการปฏิรูปการปกครองในแผ่นดินสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เนื่องจากอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาในสมัยของพระองค์กว้างใหญ่ไพศาลมาก คือ ทางทิศเหนือได้แก่วนลานนาไทย ที่นครลำปาง ทิศตะวันออกเฉียงเหนือได้แก่วนลานช้าง ทิศตะวันออกได้เขมรทั้งประเทศ ทิศใต้ยังคงมีอาณาเขตไปจดยะโฮร์และมะละกา ซึ่งนับว่ากว้างขวางยิ่งกว่าสมัยใด ๆ ที่ผ่านมา<sup>1</sup> ดังปรากฏในหนังสือลิลิตยวนพ่ายซึ่งไถยขอพระเกียรติของพระองค์เอาไว้ว่า<sup>2</sup>

กษัตริย์สุรราชเรือง	รศธรรม
บรรหารยศยอชวน	พ่ายฟ้า
สมภารปราบปลี้ยกัลป์	ทุกทวีป
ร้อยภิกพเหลือมหล้า	อยู่เย็นฯ
ร้อยท้าวรวมรับเข้า	มาทูล ทานนา
ถวายประทุมทองเป็น	ปิ่นเกล้า
สมภารพ้อพองสุรชัย	โสภิต
มอญแลยวนพ่ายเข้า	ชายบรฯ

เพื่อจัดระเบียบแบบแผนการปกครองให้เหมาะสมรัดกุม สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงทรงปฏิรูปการปกครอง แดมสุข นุ่มนนท์ ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับอาณาเขตของกรุงศรีอยุธยาไว้ว่า "เป็นความจำเป็นที่เกิเกิดขึ้นเฉพาะหน้าในสมัยนั้นที่จะต้องหาวิธีการควบคุมอำนาจของอาณาเขตให้มีประสิทธิภาพ เพราะอาณาเขตในสมัยนั้นกว้างขวางออกไป จึงต้องคิดการปกครองทุก ๆ ด้านไว้ในอำนาจเพื่อจะได้ดูแลได้ทั่วถึง"<sup>3</sup>

<sup>1</sup>เจริญ ไชยชนะ มหาราชไทย หน้า 93

<sup>2</sup>เฉลิม พงศ์อาจารย์ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมหาราชเมืองพิษณุโลก  
หน้า 5

<sup>3</sup>แดมสุข นุ่มนนท์ การเมืองและการต่างประเทศในประวัติศาสตร์ไทย  
หน้า 2

## นโยบายการทำสงครามขยายราชอาณาจักร

นโยบายการทำสงครามขยายราชอาณาจักรนี้เป็นของพระมหากษัตริย์ในราชวงศ์สุพรรณภูมิ เริ่มตั้งแต่รัชกาลของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 (ขุนหลวงพระจั่ว) เป็นต้นมา เป็นเรื่องราวการยกกองทัพปราบปรามอาณาจักรอิสระที่อยู่ใกล้เคียงมาเป็นเมืองขึ้น แต่ก่อนที่จะถึงการดำเนินนโยบายนี้ของพระมหากษัตริย์ในราชวงศ์สุพรรณภูมิ จะกล่าวให้ทราบถึงเรื่องการเมืองภายนอกในสมัยของพระมหากษัตริย์ของราชวงศ์เชียงรายก่อน เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์และการต่อเนื่องกันของเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์

กรุงศรีอยุธยาในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 มีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับอาณาจักรนครศรีธรรมราช สุโขทัยและกัมพูชา เป็นมรดกตกทอดมาตั้งแต่ครั้งกรุงอโยธยาเป็นราชธานี<sup>1</sup> ความสัมพันธ์นี้เป็นลักษณะจากการเป็นญาติมิตรมาเป็นศัตรู อาณาจักรนครศรีธรรมราชในสมัยนั้นสลายตัวลงไปแล้วตกไปเป็นเมืองขึ้นของกรุงศรีอยุธยาโดยเด็ดขาด ส่วนอาณาจักรกัมพูชาก็ประกาศความเป็นศัตรูด้วยการจับทูตของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ส่งไปใน พ.ศ. 1889<sup>2</sup> ฆ่าเสีย ทำให้สมเด็จพระรามาธิบดีทรงขัดเคืองหลังจากสร้างพระนครศรีอยุธยาและจัดการปกครองภายในเรียบร้อยแล้ว จึงโปรดให้สมเด็จพระรามเมศวรราชโอรสยกกองทัพไปตีกรุงกัมพูชาเป็นการตอบแทน<sup>3</sup> สมเด็จพระรามเมศวรตีไม่สำเร็จ จึงโปรดให้สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 (ขุนหลวงพระจั่ว) ไปตีแทนจึงได้กรุงกัมพูชาเป็นเมืองขึ้น<sup>4</sup> ทางกรุงศรีอยุธยาไม่ได้จัดการรุนแรงกับกรุงกัมพูชา เพราะเคยมีความสัมพันธ์อันดีญาติมิตรมาก่อน จึงปล่อยให้มีการปกครองในฐานะเมืองขึ้นเรื่อยมาจนสิ้นรัชกาลสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 พอถึงรัชกาลสมเด็จพระรามเมศวรก็แข็งเมืองขึ้นอีกครั้ง สมเด็จพระรามเมศวรจึงส่งกองทัพไปปราบปรามและได้กรุงกัมพูชาเป็นเมืองขึ้นเช่นเดิม

<sup>1</sup>ศรีศักร วัลลิโภดม "ที่มาของการปฏิรูปการปกครอง" ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ไทย หน้า 90

<sup>2</sup>บริหารเทพธานี พระ ประวัติชาติไทย หน้า 132

<sup>3</sup>กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา หน้า 112

<sup>4</sup>บริหารเทพธานี พระ ล.ก. หน้า 132

ส่วนทางกรุงสุโขทัยความสัมพันธ์ในทางไมตรีเริ่มเสื่อมคลายเช่นเดียวกับทางกรุง  
 กัมพูชา สมเด็จพระมหาธรรมราชาลิไทยทรงดำเนินนโยบายรวบรวมอาณาจักรให้เข้มแข็ง  
 ทรงปราบปรามเมืองขึ้นต่าง ๆ เข้าไว้ในพระราชอาณาเขต และมีที่ท่าว่าจะคุกคามขยาย  
 อำนาจลงมาทางใต้ในเขตแดนของกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ไม่ทรงไว้  
 พระทัย โปรดให้สมเด็จพระบรมราชาธิราชยกกองทัพไปยึดเมืองชัยนาท อันเป็นเมือง  
 ในความปกครองของกรุงสุโขทัยที่อยู่ติดต่อกับแดนของกรุงศรีอยุธยาไว้ เพื่อยับยั้งการแผ่  
 อำนาจของทางกรุงสุโขทัย\* สมเด็จพระมหาธรรมราชาลิไทยเลยต้องอ่อนน้อมเป็นไมตรี  
 กับทางกรุงศรีอยุธยาและขอเมืองชัยนาทคืน<sup>1</sup> สมเด็จพระรามาธิบดีก็ทรงผ่อนผันให้  
 ค่ายเหตุนี้ทางกรุงศรีอยุธยาจึงคิดว่ากรุงสุโขทัยเป็นเมืองขึ้นเมืองหนึ่งในบรรดาหัวเมือง  
 ขึ้น 16 หัวเมือง<sup>2</sup> ของกรุงศรีอยุธยา และในกฎหมายลักษณะลักพามีข้อความระบุว่า  
 กรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองอันหนึ่งอันเดียวกับกรุงสุโขทัย ถึงปรากฏตอนหนึ่งว่า  
 "...แลมีผู้เอาไปตั้งเซียงสุโขไทหู่อย่างบางยม สองแควสหลวง ชาวคงราว  
 กำแพงเพชร เมืองท่านเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับกันตั้งนี้..."<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตามค่ายเหตุที่เคยมีความสัมพันธ์อันที่ญาติมิตรกันมาก่อน สมเด็จพระ-  
 รามาธิบดีที่ 1 หาได้ทรงจัดการรุนแรงอย่างใดกับกรุงสุโขทัยไม่<sup>4</sup> แต่กรุงสุโขทัยถูก  
 กรุงศรีอยุธยาบูรณหนักในสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 พอสมเด็จพระรามาธิบดี  
 ขึ้นครองราชสมบัติอีกครั้งหนึ่งก็กลับเป็นไมตรีดังเดิม เห็นได้จากหลักฐานในพระราช-

\* จากหนังสือ ประวัติมหาดไทย ภาคที่ 2 ตอนที่ 1 ของกระทรวงมหาดไทย ได้  
 กล่าวถึงสาเหตุที่ยึดเมืองชัยนาทนั้นก็เพื่อเป็นการขู่ขวัญฝ่ายสุโขทัย

<sup>1</sup>บริหารเทพธานี พระ ประวัติชาติไทย หน้า 133

<sup>2</sup>กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา หน้า 405

<sup>3</sup>องค์การคำคุณสุภา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 หน้า 1

<sup>4</sup>ศรีศักร วัลลิโภดม "ที่มาของการปฏิรูปการปกครอง" ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับ  
 ประวัติศาสตร์ไทย หน้า 90

พงศาวดารต่าง ๆ คือ เมื่อสมเด็จพระรามาธิบดีเสด็จยกกองทัพไปตีเมืองเชียงใหม่ก็ต้องผ่านเขตกรุงสุโขทัยขึ้นไป เมื่อยกกองทัพกลับได้กวาดต้อนผู้คนทางเหนือลงมา<sup>1</sup> ผ่านเมืองแพร่ เมืองฝาง(อุตรดิตถ์) และเมืองพิษณุโลกอันเป็นเมืองในเขตกรุงสุโขทัย โดยเฉพาะที่เมืองพิษณุโลกนั้นได้เสด็จแวะนมัสการพระพุทธชินราช<sup>2</sup> รัชกาลต่อมาคือ สมเด็จพระรามาธิบดีราชสีห์ไม่ปรากฏเหตุการณ์ร้ายแรงขึ้นระหว่างอาณาจักรทั้งสอง แต่พอสิ้นรัชกาลแล้วกรุงสุโขทัยก็ตกเป็นเมืองขึ้นของกรุงศรีอยุธยาในรัชกาลสมเด็จพระนครินทราธิราช

เท่าที่ผ่านมาแล้วจะเห็นได้ว่าพฤติกรรมทางการเมืองภายนอกของกรุงศรีอยุธยาสมัยราชวงศ์สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 หรือราชวงศ์เชียงรายนั้นเป็นลักษณะปลายของการปกครองแบบนครรัฐที่กำลังมาต่อกับระบอบหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงมาเป็นรัฐประชาชาติในสมัยราชวงศ์สุพรรณภูมิ<sup>3</sup>

กรุงศรีอยุธยาภายใต้การปกครองของพระมหากษัตริย์ในราชวงศ์สุพรรณภูมิมีนโยบายที่จะทำสงครามปราบปรามอาณาจักรอื่น ๆ เข้ามาไว้ในพระราชอาณาจักรตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 เมื่อขึ้นครองราชย์แล้วใน พ.ศ. 1913 ปี ต่อมาคือ 1914 ก็ยกกองทัพมารุกรานอาณาจักรสุโขทัยทันที<sup>4</sup> การสงครามยืดเยื้ออยู่ถึง 7 ปี จึงสามารถปราบปรามกรุงสุโขทัยลงได้ โดยสมเด็จพระมหาธรรมราชาพระมหากษัตริย์ของกรุงสุโขทัยเสด็จออกมาขอมออ่อนน้อมที่เมืองกำแพงเพชรในปี พ.ศ. 1921<sup>5</sup> หลังจากได้กรุงสุโขทัยเป็นเมืองขึ้นแล้ว 2 ปี สมเด็จพระบรมราชาธิราชก็ยกกองทัพไปรุกราน

<sup>1</sup>กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพันจันทนุมาศ หน้า 7

<sup>2</sup>กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา หน้า 117

<sup>3</sup>ศรีศักร วัลลิโภคม "ที่มาของการปฏิรูปการปกครอง" ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ไทย หน้า 90-91

<sup>4</sup>กรมศิลปากร ล.ก. หน้า 113

<sup>5</sup>กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับพระจักรพรรดิหงส์ หน้า 505

อาณาจักรลานนาไทยใน พ.ศ. 1929<sup>1</sup> และให้เมืองลำปางเป็นเมืองขึ้น ในรัชกาลนี้ คงยังไม่มีเวลาที่จะจัดระเบียบการปกครองบรรดาเมืองขึ้นให้มั่นคง ใน พ.ศ. 1931 ทางกรุงสุโขทัยก็เกิดการแข็งเมืองขึ้นอีก สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 จึงต้องยกกองทัพไปปราบอีก<sup>2</sup> แต่ไม่ทันไปถึงก็ประชวรหนักกลับมาสวรรคตกลางทาง รัชกาลต่อมาคือ สมเด็จพระรามาธิบดีและสมเด็จพระรามราชาธิราช ซึ่งเป็นกษัตริย์ในราชวงศ์เชียงใหม่ กลับเป็นไมตรีกับกรุงสุโขทัยอีก การกลับเป็นเอกราชของกรุงสุโขทัยนี้สะท้อนให้เห็น เป็นอย่างดีจากศิลาจารึกกรุงสุโขทัยหลักที่ 45 ซึ่งเป็นเรื่องการทำสาบานระหว่างพระมหากษัตริย์กรุงสุโขทัยกับเจ้าเมืองน่านในปี พ.ศ. 1935<sup>3</sup> ได้กล่าวถึงการตกลงรวมกำลังป้องกันจากรุกรานจากต่างอาณาจักร จารึกหลักที่ 46 พ.ศ. 1943 แสดงถึงการมีอำนาจและการมีอาณาเขตอิสระของกรุงสุโขทัยที่แผ่ไปถึงเมืองแพร่ทางเหนือและเมืองหลวงพระบาง (นครสวรรค์) ทางใต้ว่า "...สมเด็จพระมหาธรรมราชาธิบดีศรีสุริยวงศ์ (โอรส) ราชอำนำน้าวหน้าหาญ นำพล)รบปราศารัตนิตลสกลกษัตริย์ (หากขึ้นเสวยใน) มหามไหศอริยอัครราชเป็นท้าวพระยามหากษัตริย์ (นครศรีสัตนาถนัย) สุโขทัยแกงกลอยผลาญ ปราบกษัตริย์ ๒ พระราชสีมา...เป็นชนชอบพระบางแดน เท้าแสนลงหนองห้วยและ แพร่..."<sup>4</sup>

ครั้นสมเด็จพระรามราชาธิราชหมกพระราชาอำนาง สมเด็จพระนครินทราชาธิราช ได้ราชสมบัติทรงดำเนินนโยบายในการแผ่อำนาจขยายพระราชอาณาจักรต่อจากสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 ในรัชกาลนี้กรุงสุโขทัยตกเป็นเมืองขึ้นของกรุงศรีอยุธยาอย่างเด็ดขาด เห็นได้จากศิลาจารึกหลักที่ 49 พ.ศ. 1955 มีข้อความกล่าวว่า นายอินทสรศักดิ์ขออนุญาตออกญาธรรมราชา เจ้าเมืองสุโขทัยสร้างวัด คำว่าออกญาเป็นตำแหน่งชั้นขุนนางเจ้าเมืองของทางกรุงศรีอยุธยา นอกจากนี้ในจารึกหลักเดียวกันยังกล่าวถึง

<sup>1</sup> หอสมุดแห่งชาติ พระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ หน้า

<sup>2</sup> ก. หน้า

<sup>3</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี "จารึกหลักที่ 44" ประชุมพงศาวดารภาคที่ 3 หน้า 62-64

<sup>4</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี "จารึกหลักที่ 46" ประชุมพงศาวดารภาคที่ 3 หน้า 70

พระมหากษัตริย์ทางกรุงศรีอยุธยา "พระบรมราชาธิบดีศรีมหาจักรพรรดิราชาและพระมาตุ  
 ราชมาตุจุลาเจ้า" ได้เสด็จมาที่วัดของนายอินทสรศักดิ์ในปี พ.ศ. 1959<sup>1</sup> และพระราช  
 พงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐระบุว่าในพ.ศ. 1962 สมเด็จพระมหาธรรมราชาพระมหา-  
 กษัตริย์ของกรุงสุโขทัยสวรรคตและเกิดจลาจลขึ้นที่เมืองเหนือ สมเด็จพระนครินทราชาธิ  
 ราชเสด็จยกกองทัพขึ้นไป พอลถึงเมืองพระบาง พระยาบาลเมืองกับพระยารามคำแหงออก  
 มาเฝ้า<sup>2</sup> จึงเป็นการแน่ชัดว่า กรุงสุโขทัยตกเป็นเมืองขึ้นของกรุงศรีอยุธยา ครั้นสิ้นรัชกาล  
 สมเด็จพระนครินทราชาธิราช สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) ได้ราช  
 สมบัติที่ทรงดำเนินนโยบายในการขยายอาณาจักรเช่นกัน ทรงเสด็จยกกองทัพไปตีกรุงกัมพูชา  
 ในปี พ.ศ. 1975<sup>3</sup> ได้นครธมทำให้เขมรต้องทิ้งพระนครหลวงเดิมไปตั้งใหม่ที่เมืองละแวก  
 นอกจากตีเขมรแล้ว สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ก็ยกกองทัพไปรุกรานอาณาจักรลานนา  
 ไทยถึงเมืองเชียงใหม่ แต่ตีเมืองไม่ได้และประชวรต้องเสด็จกลับมา<sup>4</sup>

การที่สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ได้ยกกองทัพไปตีนครธมในปี พ.ศ. 1975  
 นั้น นักประวัติศาสตร์ได้สันนิษฐานว่า เมื่อพระองค์ตีนครธมได้แล้วทรงกวาดต้อนขุนนาง  
 นักปราชญ์ ราชบัณฑิตเขมรเข้ามาเป็นจำนวนมาก บรรดาขุนนางเหล่านี้ได้เข้ามาช่วยเหลือ  
 พระราชโอรสของพระองค์คือ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถในการเสริมสร้างพระราชอำนาจ  
 ให้เข้มแข็ง โดยการเปลี่ยนพื้นฐานของระบบศักดินาจากการยึดที่ดินเป็นหลักมาเป็นยึดถือ  
 บุคคลแทน ซึ่งการยึดถือแบบนี้เคยใช้มาก่อนแล้วในประเทศเขมร<sup>5</sup> เมื่อสมเด็จพระบรม  
 ไตรโลกนาถทรงมีพระชนมายุเพียง 17 พรรษาทรงขึ้นครองราชสมบัติ ตั้งนั้นจึงทรงอยู่ใต้  
 อิทธิพลของที่ปรึกษาชาวเขมรมาก เพราะฉะนั้นการปกครองของพระองค์จึงได้รับอิทธิพล

<sup>1</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี "จารึกหลักที่ 49" ประชุมพงศาวดารภาคที่ 3 หน้า 85

<sup>2</sup> กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา หน้า 119

<sup>3</sup> บริหารเทพธานี พระ ประวัติชาติไทย หน้า 173

<sup>4</sup> ก. หน้า 174

<sup>5</sup> ควอริช เวลส์ (แต่ง) กาญจนี สมเกียรติกุล และ ยุกา ชุมจันทร์ (แปล)

การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ หน้า 111

มาจากพวกนี้ด้วย\* แต่ในเวลาต่อมาการปกครองได้เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของคนไทย ตำแหน่งหลายตำแหน่งด้วยกันที่เป็นภาษาไทยแท้ และบรรดาศักดิ์เขมรที่ปรากฏในจารึกเขมรโบราณนั้นไทยก็ไม่ได้รับมาใช้ นอกจากนี้เราทราบกันอยู่แล้วว่าคนไทยตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหงถึงสมัยปัจจุบันนี้เป็นยอดทางด้านศิลปในการผสมกลมกลืนกับอิทธิพลของต่างชาติที่ตนคิดว่าเหมาะสมกับความจำเป็นของพวกเขา ในขณะที่เดียวกันก็ยังรักษาและรวบรวมของเก่าของตนเข้ากับวิธีการใหม่ด้วย จึงกล่าวได้ว่าเป็นการถ่ายโอนวัฒนธรรมโดยการดัดแปลงให้เหมาะสมกับประเทศไทยเสียก่อนแล้วจึงนำมาใช้นั่นเอง

ผลจากการกวาดต้อนนักปราชญ์ราชบัณฑิตเขมรผู้มีความรู้ความสามารถในการปกครอง ทำให้กรุงศรีอยุธยากลายเป็นสังคมใหญ่ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เรียบเรียงพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ชำระขึ้นต่อกรุงศรีอยุธยา และจากการที่ได้ทราบถึงราชธานีของขอมสมัยสมเด็จพระเจ้าสุริยวงศาธรรมิกราชในสมัยนั้นได้ชำระพงศาวดารเมืองสุโขทัยและชาวกรุงกัมพูชา รวมทั้งพราหมณ์เจ้านาย ท้าวพระยาซึ่งชำนาญการปกครองมาใช้ยังกรุงศรีอยุธยาจำนวนมาก ทำให้ได้รับความรู้ทางขนบธรรมเนียมราชการบ้านเมืองทั้งทางสุโขทัยและกัมพูชาได้ดีกว่าที่เคยรู้มาแต่ก่อน จึงทรงปฏิรูปการปกครองโดยพิจารณาเลือกทั้งแบบแผนของกรุงสุโขทัยและกรุงกัมพูชามาปรับปรุงการปกครองของกรุงศรีอยุธยา"<sup>1</sup>

ฉะนั้นจึงสรุปได้ว่าการทำสงครามแผ่ขยายราชอาณาจักรของพระมหากษัตริย์ในราชวงศ์สุพรรณภูมินั้น ทำให้กรุงศรีอยุธยาที่มีความมั่นคงมีอำนาจทางการเมืองเหนือบรรดา

---

\* ควอริช เวลส์ ได้อธิบายตอนหนึ่งว่า "...สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้รับความช่วยเหลือจากบรรดาพราหมณ์และนักการเมืองจากกัมพูชาเป็นอย่างดี พระองค์จึงทรงจัดการปกครองในส่วนกลางขึ้นใหม่..."

<sup>1</sup>คำจารึกราชานุญาต สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 112

อาณาจักรอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงและเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กับนโยบายการปกครองหัวเมืองอันเป็นสาเหตุของการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

### นโยบายการรวมอาณาจักร

โดยทั่วไปนักประวัติศาสตร์ถือว่าปี พ.ศ. 1921 เป็นปีสิ้นสุดความเป็นประเทศที่มีเอกราชของอาณาจักรสุโขทัย และศูนย์กลางของอาณาจักรก็ถูกย้ายจากสุโขทัยมาอยู่ที่พิษณุโลก แต่อย่างไรก็ตามหลักฐานใหม่ ๆ ที่ค้นพบแสดงว่าสุโขทัยยังคงมีเมืองหลวงอยู่ที่เดิม และได้พยายามอยู่หลายครั้งในการกอบกู้เอกราชของตน

อย่างไรก็ตามนโยบายการแผ่ขยายอำนาจของอยุธยาก็ได้หมายความว่าประสบความสำเร็จเสมอไป ชัยชนะเหนือสุโขทัยทำให้อยุธยาต้องพัวพันสงครามกับเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 1931 อยุธยาต้องถอยทัพลงมาและขุนหลวงพระนั่งเกล้าสวรรคตในระหว่างสงคราม ภายหลังการสวรรคตนี้อาณาจักรอยุธยาปั่นป่วนมาก ทั้งนี้เป็นเพราะมีผลมาจากการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างราชวงศ์อู่ทองกับสุพรรณภูมิ ราชวงศ์อู่ทองกลับเข้ามามีอำนาจอีกเป็นเวลา 21 ปี และได้เปลี่ยนนโยบายไปในทางสันติต่อสุโขทัย แต่ครั้งนั้นก็เป็นที่ครั้งสุดท้าย เพราะต่อมาในปี พ.ศ. 1952 ราชวงศ์สุพรรณภูมิได้กลับเข้ามามีอำนาจอีก คือในสมัยสมเด็จพระอินทราชาซึ่งก่อกำจัดอำนาจราชวงศ์อู่ทองได้โดยเด็ดขาด\* ชัยชนะทางการเมืองของราชวงศ์สุพรรณภูมิ\* หมายความว่านโยบายสงครามและการ

\* กษัตริย์องค์สุดท้ายแห่งราชวงศ์อู่ทองคือ รามราชา ครองราชย์ปี พ.ศ. 1938-1952 หลังถูกชิงราชย์แล้วพระองค์ถูกนำไปจองจำไว้

\*\* เป็นที่น่าสังเกตว่าในระหว่างการค้าเพื่อช่วงชิงความเป็นใหญ่ในอยุธยานั้น ทั้งราชวงศ์อู่ทองและราชวงศ์สุพรรณภูมิต่างก็พยายามแสวงหาความสนับสนุนจากจักรพรรดิจีน อย่างไรก็ตามทางจีนก็ดูจะระมัดระวังอยู่อย่างมาก และบางครั้งก็ไม่ยอมรับเครื่องบรรณาการจากไทย เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วทางฝ่ายราชวงศ์สุพรรณภูมิได้เปรียบราชวงศ์อู่ทองมากกว่า เช่น ปี พ.ศ. 1920 เจ้าเมืองสุพรรณบุรีพระอินทราชาได้เสด็จไปเมืองนานกิงการทูตจีนได้ให้การต้อนรับใหญ่โตและมีการพระราชทานตราตั้งเกียรติยศด้วย

แต่ขยายอำนาจไปยังสุโขทัย แต่ในครั้งนี้อยุธยาได้เปลี่ยนยุทธวิธีโดยพยายามแทรกซึมเข้าไปในราชวงศ์สุโขทัยเพื่อสร้างการควบคุมอย่างเด็ดขาด

โอกาสอันดีของอยุธยาเข้ามาในปี พ.ศ. 1962<sup>1</sup> เมื่อพระเจ้าแผ่นดินสุโขทัยสวรรคตและเกิดการแย่งชิงอำนาจกันในสุโขทัยระหว่างพระยารามกับพระยาบาล สมเด็จพระอินทราชาจึงยกกองทัพขึ้นไประงับเหตุ แต่ยังมีทันถึงสุโขทัยพระยารามกับพระยาบาลทราบเรื่องก็คืนทีกันและลงม้อ่อนน้อมเสียก่อน สมเด็จพระอินทราชาจึงแบ่งหัวเมืองให้ปกครองคนละเมือง ให้พระยารามครองเมืองพิษณุโลกและให้พระยาบาลครองเมืองกำแพงเพชรขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยาเป็นการแยกอำนาจการปกครองสุโขทัยออกไป นอกจากนี้ยังได้ส่งเจ้าอายุพระยาราชโอรสองค์ใหญ่ไปครองเมืองสุพรรณบุรี เจ้าพระยาราชโอรสองค์กลางครองเมืองสวรรคและเจ้าสามพระยาราชโอรสองค์เล็กไปครองเมืองชัยนาท ทำให้อำนาจการปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือต้องมาขึ้นกับกรุงศรีอยุธยาตั้งแต่นั้นมา

เหตุการณ์ในปี พ.ศ. 1962 นี้ถือได้ว่าเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญในประวัติศาสตร์ไทย ปี พ.ศ. 1962 เป็นปีเริ่มต้นของรัชสมัยพระมหาธรรมราชาที่ 4 (1962-1981) กษัตริย์องค์สุดท้ายของสุโขทัย นอกจากนั้นในปีนี้เมืองชัยนาท\* ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในประวัติศาสตร์การรวมสุโขทัยและอยุธยา ซึ่งเป็นนโยบายการรวมอาณาจักรหรือนโยบายการจัดการปกครองหัวเมืองให้มั่นคงของสมเด็จพระอินทราชา\*\* ทรงเริ่มด้วยการขยายขอบเขตราชอาณาจักรให้กว้างออกไปเห็นได้อย่างชัดเจนจากการที่พระองค์ทรงโปรดให้เจ้าสามพระยาราชโอรสไปครองเมืองชัยนาทในฐานะเมืองลูกหลวง

เมืองชัยนาทแต่เดิมอยู่ในอาณาจักรสุโขทัยและตกอยู่ภายใต้การปกครองของกรุงศรีอยุธยาอย่างเด็ดขาดตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 เพราะจารึกหลักที่

<sup>1</sup> กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐ หน้า 446

\* หมายถึง เมืองพิษณุโลก

\*\* หรือมีพระนามอีกอย่างหนึ่งว่าสมเด็จพระนครินทราชาธิราช

46 พ.ศ. 1943 ระบุว่าอาณาเขตสุโขทัยหมดเพียงแค่มืองพระบางหรือนครสวรรค์ในปัจจุบัน นอกจากนั้นสมเด็จพระนครินทรราชยังทรงใช้กุศโลบายที่แนบเนียนที่จะรวมเอากรุงสุโขทัยเข้ามาเป็นหัวเมืองภายในราชอาณาจักรอย่างแท้จริงด้วยการขอพระราชทานของพระมหากษัตริย์ในราชวงศ์พระร่วงมาอภิเษกกับเจ้าสามพระยาราชโอรส และทรงรอเวลาที่จะส่งเจ้านายที่มีเชื้อสายทั้งทางกรุงศรีอยุธยาและกรุงสุโขทัยขึ้นไปปกครอง<sup>1</sup>

ครั้นต่อมาในรัชกาลสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) ก็ทรงดำเนินนโยบายการรวมอาณาจักรต่อจากพระราชบิดาให้พร้อม ๆ กับการทำสงครามขยายอาณาเขต เมื่อเมืองสุโขทัยเกิดการแย่งราชสมบัติกันขึ้นเนื่องจากพระมหาธรรมราชาที่ 4 ผู้ครองเมืองสองแคว (พิษณุโลก) ทิวงคตลง ทางฝ่ายเมืองศรีสัชชาลัยถือสิทธิ์จะเป็นพระมหาธรรมราชาแทนสืบต่อไป แต่พวกเมืองสองแควไม่ยอมโดยเกรงจะเกิดเป็นสงครามกลางเมืองขึ้น พวกเมืองสองแควจึงกราบบังคมทูลสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ให้ส่งพระราเมศวรขึ้นไปครองเมืองสองแคว ด้วยเหตุว่าเป็นพระราชนัดดาโดยตรงของพระมหาธรรมราชาที่ 4 เพราะพระราเมศวรมีเชื้อสายทั้งฝ่ายวงศ์พระร่วงและวงศ์อู่ทอง จึงเป็นการรวมหัวเมืองทั้งสองเข้าด้วยกันได้ ด้วยเหตุสมเด็จพระราเมศวรจึงเสด็จไปครองเมืองพิษณุโลกในฐานะเป็นพระมหาอุปราช\* เมืองพิษณุโลกจึงเป็นทั้งราชธานีของหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลูกหลวงที่อยู่ภายในอาณาเขตของกรุงศรีอยุธยาด้วยการที่สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) ทรงแต่งตั้งพระราเมศวรราชโอรสไปปกครองเมืองพิษณุโลกนั้น นับเป็นพระราชาโอบายอันสุขุมสำคัญยิ่งนัก<sup>2</sup> เพราะเป็น

<sup>1</sup>คำทรงราชานุกาพ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา "เรื่องตั้งลูกเธอครองเมือง" พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 1 หน้า 440

\* การที่สมเด็จพระราเมศวรเสด็จไปครองหัวเมืองเหนือแต่หาได้ดำรงตำแหน่งพระมหาธรรมราชาไม่ พระมหาธรรมราชาที่ 4 จึงเป็นกษัตริย์องค์สุดท้ายของอาณาจักรสุโขทัย นับเป็นการสิ้นราชวงศ์พระร่วงนับแต่นั้นมา

<sup>2</sup>คำทรงราชานุกาพ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 112

การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาณาจักรอยุธยาและอาณาจักรสุโขทัย

นับตั้งแต่บัดนั้นมาสุโขทัยจึงสูญเสียโอกาสที่จะดำรงความเป็นอิสระ นับเป็นการสิ้นสุดการต่อสู้ซึ่งความเป็นเจ้าระหว่างสองอาณาจักรซึ่งดำเนินมานานกว่า 50 ปี ทำให้พระบรมไตรโลกนาถรวบรวมทั้งสองอาณาจักรเข้าด้วยกันอย่างถาวรบนพื้นฐานที่ไม่เกี่ยวกับทหาร<sup>1</sup>

แม้ว่าอาณาจักรอยุธยาจะมีอำนาจเหนืออาณาจักรสุโขทัยแต่ก็ยังไม่สามารถทำให้เจ้านายตลอดจนไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินยินยอมรับนับถือกษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยาอย่างเต็มใจยังมีใจเจ็บแค้นคิดจะตั้งตัวเป็นอิสระอยู่เสมอ<sup>2</sup> แต่เนื่องจากในขณะที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงดำรงตำแหน่งอุปราชอยู่นั้นทรงพระชนมายุได้ 7 พรรษา ซึ่งยังทรงพระเยาว์พระองค์ได้ใช้เวลาทั้งในอยุธยาเท่า ๆ กับในพิษณุโลก ทั้งนี้จึงทำให้พระองค์ทรงทราบและเข้าใจถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมระหว่างอาณาจักรเหนือกับใต้ได้เป็นอย่างดีจึงมีส่วนทำให้พระองค์ประสบความสำเร็จในการรวมทั้งสองอาณาจักรเข้าด้วยกันทั้งทางจิตใจและวัฒนธรรม การเสด็จประทับในอาณาจักรเหนือแม้ว่าจะจะเป็นประสบการณ์ที่ดี แต่ก็มีความยากลำบากอย่างมากสำหรับพระองค์ ทั้งนี้เพราะการเสด็จประทับทางเหนือของพระองค์ย่อมก่อให้เกิดความรังเกียจแก่พระราชวงศ์ทางเหนือ ดังปรากฏความในพระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติว่า "ในปี พ.ศ. 1981 สมเด็จพระราเมศวรพระราชกุมารท่านเสด็จไปเมืองพิษณุโลก ครั้นนั้นเห็นน้ำพระเนตรพระพุทธเจ้าพระชินราชตกออกมาเป็นโลหิต"<sup>3</sup> นักประวัติศาสตร์ต่างลงความเห็นว่าเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจของพระราชวงศ์ทางเหนือที่มีต่อกษัตริย์ทางอยุธยาที่มาครองบัลลังก์เมืองพิษณุโลก อันทำให้อาณาจักรทางเหนือถูกลดฐานะมาเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยา

<sup>1</sup>ชาญวิทย์ เกษตรศิริ "พุทธศาสนาและการรวมอาณาจักรสมัยต้นอยุธยา" วารสารธรรมศาสตร์ เล่มที่ 1 (มิถุนายน-กันยายน 2519) หน้า 44

<sup>2</sup>เฉลิม พงศ์อาจารย์ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมหาราชของเมืองพิษณุโลก หน้า 2

<sup>3</sup>กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา หน้า 263

ถึงกับทำให้พระพุทธชินราชซึ่งเป็นศูนย์รวมของอาณาจักรเหนือต้องพลอยเศร้าโศกไปด้วย\*

แม้ว่าสถานการณ์จะตกอยู่ท่ามกลางความไม่พอใจ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถก็สามารถปกครองอย่างสันติ เหตุผลส่วนเนื่องมาจากทางราชวงศ์สุโขทัยกลัวว่าการก่อกบฏจะทำให้อยุธยาตกทั่วย้ายเอาได้ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถยังทรงนำพระราชมารดาผู้ซึ่งเป็นพระราชธิดาของกษัตริย์สุโขทัยพระองค์ก่อนเสด็จมาด้วย พระองค์ทรงทำให้เกิดความสมานฉันท์กันไต่ระหว่างพระราชโอรสกับบรรดาเชื้อพระวงศ์ นอกจากนี้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถยังหาความสนับสนุนได้จากบรรดาเชื้อพระวงศ์สุโขทัยได้ไม่ยากนัก ทั้งนี้โดยอาศัยความแตกแยกที่เกิดขึ้นภายใน อันทำให้บางพวกหันเข้ามาร่วมมือกับเจ้าทางอยุธยา แต่ในทางตรงข้ามบางฝ่ายก็แตกออกไปและพยายามหนีไปหาความช่วยเหลือจากภายนอกโดยเฉพาะกับเมืองเชียงใหม่

เพื่อเป็นการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างกรุงศรีอยุธยาและกรุงสุโขทัย สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงเห็นสมควรที่จะทำการปฏิรูปการปกครอง โดยทรงดำเนินนโยบายยอมรับประเพณีของทางสุโขทัยมาประพฤติดุปฏิบัติหลายประการ เช่น พระองค์ทรงอุทิศวังเดิมทางกรุงศรีอยุธยาสร้างเป็นวัดในพระราชฐานตามแบบอย่างกรุงสุโขทัย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เคยปรากฏว่ามีกษัตริย์องค์ใดเคยสร้างวัดในพระราชวังมาก่อน การกระทำเช่นนี้ทำให้ราษฎรในอยุธยาชื่นชมความเป็นพุทธศาสนิกชนที่ดีของพระองค์ ทรงโปรดให้แต่งมหาชาติคำหลวงเลียนแบบพระยาภิไทยของกรุงสุโขทัยซึ่งแต่งไตรภูมิพระร่วง ทำให้ราษฎรในสุโขทัยเห็นว่าพระองค์ทำตามแบบอย่างที่ดีที่กษัตริย์สุโขทัยเคยทรงกระทำมาก่อน<sup>1</sup>

\* มีคนเชื่อกันว่าบางทีราชวงศ์สุโขทัยอาจจะเป็นผู้นำสี่ไปป้ายที่พระเนตรพระพุทธชินราช เป็นการแสดงออกต่อความไม่พอใจของราชวงศ์เหนือที่ถูกลิดรอนอิทธิพลของอยุธยาเข้ามาครอบงำ

<sup>1</sup> กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา หน้า 453

นอกจากนี้พระองค์ยังทรงออกผนวช\* นับว่าเป็นกำไรทางการเมืองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถอย่างหนึ่ง<sup>1</sup> เพราะเป็นการออกผนวชที่มีข้าราชการติดตามออกบวชด้วยเป็นจำนวนถึง 2348 องค์ เมื่อพระองค์เสด็จออกมาปกครองอาณาจักรก็มีขุนนางบางคนไม่ยอมสึก จึงมีผลทำให้พระเหล่านั้นเป็นตัวกลางประสานไมตรี และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์และประชาชนได้เป็นอย่างดี เป็นการกลมเกลี้ยงน้ำใจราษฎรทางฝ่ายเหนือและเผยแพร่วัฒนธรรมของพระองค์ไปสู่อาณาจักรเพื่อนบ้าน\*\* ซึ่งสร้างความนิยมให้แก่ชาวเมืองเหนือมากเพราะว่าประชาชนเลื่อมใสในพระพุทธศาสนา\*\*\*

\* สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมทิพย์ ได้อธิบายถึงสาเหตุของการผนวชของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถในพระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาความว่า "...แต่เหตุซึ่งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงผนวชนั้น เห็นจะไม่ใช่เป็นแต่ด้วยทรงเลื่อมใสในคุณธรรมของพระสงฆ์คณะป่าแก้วอย่างเดียว ข้าพเจ้าเข้าใจว่า เกี่ยวแก่ที่ทรงนิยมพระเกียรติคุณอย่างพระมหาธรรมราชา (ลิไทย) ซึ่งน่าจะยังยกย่องกันอยู่ในเมืองเหนือมากในเวลานั้นด้วยอีกอย่างหนึ่ง สังเกตดูการอย่างใด ๆ ซึ่งพระมหาธรรมราชาได้ทรงทำที่ปรากฏเป็นพระเกียรติยศ ก็เหมือนสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจะได้ทรงทำเทียบทุกอย่าง..."

<sup>1</sup> ธรรมศักดิ์ พ่วงพิศ ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย หน้า 40

\*\* จากพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา ได้กล่าวว่า "...นับเป็นพระเกียรติยศอย่างสูงสุดที่จะทำได้จนถึงพระเจ้าแผ่นดินต่างประเทศที่ใกล้เคียง คือ พระเจ้าเชียงใหม่ พระเจ้าหงสาวดี พระเจ้ากรุงศรีสัตนาคนหุต ทั้งสามพระองค์ต่างแต่งตั้งทูตเชิญบริวารมาถวาย ตั้งปรากฏอยู่ในศิลาจารึกที่วัดจุฬามณีจนตราบแทบทุกวันนี้..."

\*\*\* ในเวลาต่อมาทรงโปรดผนวชราชโอรส คือ สมเด็จพระบรมราชาธิราชและสมเด็จพระเชษฐาธิราช ในปี พ.ศ. 2027 นับเป็นการวางแนวทางให้แก่พระมหากษัตริย์องค์ต่อ ๆ มาอีกด้วย

ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ไขว้วิเคราะห์เรื่องการรวมอาณาจักรสุโขทัยเข้ากับอาณาจักรอยุธยาในบทความ "พุทธศาสนาและการรวมอาณาจักรสมัยอยุธยาตอนต้น 1893-1991" ความว่า "การที่อาณาจักรสุโขทัยรวมกับอาณาจักรอยุธยาได้อย่างกลมเกลียวกันนั้นเป็นผลมาจากศาสนา ไม่ใช่นโยบายทางการทูตหรือทางการทหารแต่อย่างใด โดยใช้เวลาทั้งหมดเกือบศตวรรษ และอาจกล่าวได้ว่าสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เป็นต้นมา บริเวณลุ่มแม่น้ำถูกรวมอยู่ภายใต้การครอบครองอย่างเป็นทางการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาณาจักรอยุธยาที่ใหญ่กว่า และจากนี้ไปทางสุโขทัยก็ไม่เคยคิดจะตั้งตัวเป็นอิสระ"<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่าสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้พระราชวงศ์สุโขทัยบางส่วนหันมาให้การสนับสนุนพระองค์ และเป็นความพยายามของพระองค์ที่จะรวบรวมทั้งสองอาณาจักรเข้าไว้ด้วยกันภายใต้หลักประกันว่า อาณาจักรทางเหนือจะไม่ถูกทำให้ค่อยความสำคัญลงไป การที่กรุงศรีอยุธยาผนวกกรุงสุโขทัยเข้าไว้เป็นหัวเมืองภายในราชอาณาจักรสำเร็จในรัชกาลสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 นั้น นับได้ว่ากรุงศรีอยุธยาเป็นอาณาจักรที่ใหญ่ที่สุดในดินแดนประเทศไทย จึงเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐประชาชาติซึ่งจะเข้าสู่ความสมบูรณ์แบบเมื่อมีการจัดรูปการปกครองให้เหมาะสมกับสภาพของอาณาจักรในรัชกาลต่อมาคือสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

<sup>1</sup>ชาญวิทย์ เกษตรศิริ "พุทธศาสนาและการรวมอาณาจักรสมัยต้นอยุธยา"  
วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 6 เล่มที่ 1 (มิถุนายน-กันยายน 2519) หน้า 51

การปฏิรูปการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ลักษณะการปกครอง

สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงหลายอย่างตัวของคณะประมุขของประเทศมีความรอบรู้ในด้านกรปกครอง การศึกษาและทางนิติศาสตร์<sup>1</sup> ทรงสนพระทัยต่อราชประเพณีและพระราชประวัติของอดีตเจ้าแผ่นดินในยุคสุโขทัยที่ปรากฏพระเกียรติด้วยทรงศึกษามาตั้งแต่ครั้งยังประทับอยู่ที่พิษณุโลกคือก่อนขึ้นครองราชสมบัติ เพราะฉะนั้นเมื่อพระองค์ขึ้นครองราชย์แล้ว จึงทรงใช้ความรู้ต่าง ๆ ที่ทรงศึกษาเล่าเรียนมาจรรโลงประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรือง

ด้านการปกครองทรงขยายอาณาเขตเมืองราชธานีออกไปให้กว้างขวาง ยกเล็กสุโขทัยเป็นเมืองประเทศราช และรวมเข้าเป็นอาณาเขตเดียวกันกับกรุงศรีอยุธยา แก้ไขวิธีการปกครองเสียใหม่ แยกฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนออกจากกัน โดยให้ฝ่ายทหารมีสมุหนครเป็นหัวหน้า ฝ่ายพลเรือนมีสมุหนายกเป็นหัวหน้า ให้เจ้ากระทรวงทั้ง 4 เป็นจตุสดมภ์ แต่เปลี่ยนชื่อเรียกเสียใหม่คือ กรมเมืองเป็นนครบาล กรมวังเป็นธรรมาธิการ กรมคลังเป็นโกษาธิบดี กรมนาเป็นเกษตราธิการ และกำหนดหัวเมืองเป็นเมืองเอก เมืองโท เมืองตรี ตามความสำคัญของเมืองนั้น ๆ ส่วนหัวเมืองชั้นในที่อยู่ใกล้เมืองหลวงเจ้าหน้าที่ในเมืองหลวงบังคับบัญชาโดยตรง นอกจากนี้ยังทรงจัดลำดับตำแหน่งยศข้าราชการสูงต่ำลงมาตามลำดับ เช่น พระยา พระ หลวง ขุน หมื่น พัน ทนาย และทรงกำหนดศักดิ์นาไว้ด้วย

1. อาณาเขต

กฎหมายตราสามดวงได้กล่าวถึงขอบเขตของอาณาจักรอยุธยาอย่างละเอียด ซึ่งระบุถึงชื่อเมืองต่าง ๆ ไว้ 3 ตอนด้วยกัน โดยพื้นฐานแล้วลักษณะการปกครองของอยุธยา นั้น หัวเมืองถูกปกครองโดยเมืองหลวง ส่วนความเข้มข้นของการปกครองนั้นขึ้นอยู่กับ

<sup>1</sup> เกรียงศักดิ์ พิทยานะ ไทย 5 ยุค หน้า 253

ปัจจัยของระยะทางระหว่างหัวเมืองกับเมืองหลวง<sup>1</sup>

กฎหมายตราสามดวงรวบรวมขึ้นในปี พ.ศ. 2348 รวบรวมขึ้นโดยใช้กฎหมายอยุธยาเป็นหลักและรวบรวมขึ้นเพื่อจุดประสงค์ในการปฏิบัติ เพราะฉะนั้นคาดได้ว่าการรวบรวมกฎหมายตราสามดวงในแต่ละครั้งย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับขอบเขตของอาณาจักรอยุธยาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เพราะรายชื่อเมืองต่าง ๆ มีการเพิ่มและลดย่อยอย่างมาก จึงพิจารณาได้จากเอกสารในกฎหมายตราสามดวงคือ

1.1 พระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง ในกฎหมายตราสามดวงได้ระบุระยะเวลาไว้ คือปี 1298 (ไม่ระบุศักราช) ปีกอ ปลายเดือนวันที่ 10 วันอาทิตย์ และระบุพระนามของพระมหากษัตริย์คือ พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีบรมไตรโลกนาถบรมพิตรพระพุทธเจ้าอยู่หัว<sup>2</sup> จากการตรวจสอบศักราชของศาสตราจารย์ อธิธิ ลงความเห็นว่าคงจะเป็นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ<sup>3</sup> ซึ่งตรงกับปี พ.ศ. 2009 รายชื่อเมืองที่ปรากฏใน "พระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง" มีดังนี้

ตารางชื่อเมืองที่ปรากฏใน "พระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง"

เมืองชั้นที่ 1	1. พิษณุโลก	2. นครศรีธรรมราช
	1. สวรรคโลก	2. สุโขทัย
เมืองชั้นที่ 2	3. กำแพงเพชร	4. เพชรบูรณ์
	5. นครราชสีมา	6. ตะนาว

<sup>1</sup>โยนิโอะ อธิธิ (แต่ง) สุจริต คูณธนกูรวงศ์ (แปล) "อาณาเขตของอยุธยา  
ในกฎหมายตราสามดวง" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 9 เล่มที่ 2 ตุลาคม-ธันวาคม

2522 หน้า 148

<sup>2</sup>องค์การคำครุสภา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 หน้า 69

<sup>3</sup>โยนิโอะ อธิธิ ล.ค. หน้า 150

## เมืองชั้นที่ 3

- |              |              |
|--------------|--------------|
| 1. พิชัย     | 2. พิจิตร    |
| 3. นครสวรรค์ | 4. จันทบูรณ์ |
| 5. ไชยา      | 6. พัทลุง    |
| 7. ชุมพร     |              |

- |               |               |
|---------------|---------------|
| 1. เพชรบุรี   | 2. ชัยนาท     |
| 3. อินทร์บุรี | 4. พรหมบุรี   |
| 5. สิงห์บุรี  | 6. ลพบุรี     |
| 7. สระบุรี    | 8. อุทัยธานี  |
| 9. มโนรมย์    | 10. อ่างทอง   |
| 11. สรรคบุรี  | 12. กาญจนบุรี |

## เมืองชั้นที่ 4

- |                |                |
|----------------|----------------|
| 13. ไทรโยค     | 14. สุพรรณบุรี |
| 15. ศรีสวัสดิ์ | 16. นครชัยศรี  |
| 17. ราชบุรี    | 18. ฉะเชิงเทรา |
| 19. นครนายก    | 20. ปราจีนบุรี |
| 21. นนทบุรี    | 22. ทำจีน      |
| 23. แม่กลอง    | 24. ปากน้ำ     |
| 25. เมืองชล    | 26. ปราทบุรี   |
| 27. กุย        | 28. ระยอง      |
| 29. บางละมุง   | 30. ท่าโรง     |
| 31. บัวชุม     | 32. ท่าพราน    |

เมืองชั้นที่ 4 นั้นอยู่ในความดูแลของหน่วยงานทั้ง 3 คือ กลาโหม มหาคไทย และกรมท่า ลักษณะการปกครองแบบนี้ดำเนินมาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงรัตนโกสินทร์จึงค่อยยกเลิกไป เมืองชั้นที่ 4 นี้ใกล้เคียงกับเมืองหลวงสามารถเดินทางติดต่อได้ในระยะเวลาอันสั้น และส่งข้าราชการไปปกครองโดยตรง

ส่วนเขตพระราชธานี มีอาณาเขตกว้างมีเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางและหัวเมืองชั้นที่ 4 ล้อมอยู่โดยรอบ

ในตารางแสดงให้เห็นถึงเมืองชั้นที่ 4 ในเขตพระราชธานี มีข้อน่าสังเกตคือที่ตั้งของเมืองเหล่านี้จะอยู่ริมแม่น้ำหรือทะเลในเขตที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งแบ่งออกไปตามลำน้ำต่าง ๆ ดังนี้

1. ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาทางคานเหนือ แบ่งเป็นสายลำน้ำเจ้าพระยา ไท่แก เมืองอ่างทอง พรหมบุรี สิงห์บุรี ชัยนาท ส่วนทางลำน้ำน้อย ไท่แก อ่างทอง สรรคบุรี ชัยนาท ส่วนทางใต้ ไท่แก นนทบุรี ปากน้ำ

2. ลุ่มแม่น้ำป่าสัก ไท่แก เมืองสระบุรี กำพราน ชัยบาดาล บัวชุม ท่าโรง (เพชรบูรณ์)

3. ลุ่มแม่น้ำลพบุรี ไท่แก ลพบุรี

4. ลุ่มแม่น้ำท่าจีน ไท่แก ท่าจีน นครชัยศรี สุพรรณบุรี

5. ลุ่มแม่น้ำแม่กลอง ไท่แก ท่าจีน แม่กลอง ราชบุรี กาญจนบุรี

ศรีสวัสดิ์ ไทรโยค

6. ลุ่มแม่น้ำบางปะกง ไท่แก ละเชิงเทรา ปราจีนบุรี นครนายก

7. เขตชายทะเลอ่าวไทย แบ่งเป็นคานฝั่งตะวันออก ไท่แก ปากน้ำชลบุรี

บางละมุงและระยอง ส่วนชายฝั่งตะวันตก ไท่แก ปากน้ำ เพชรบุรี ปรานบุรี กุย

เมืองชั้นที่ 1 เช่น เมืองพิษณุโลกเป็นเมืองที่กำหนดขอบเขตอาณาจักรอยุธยาทางคานเหนือ มีความสำคัญเปรียบเสมือนเมืองคู่มือกันทางคานเหนือเช่นเดียวกับนครศรีธรรมราชซึ่งอยู่ทางใต้

เมืองในชั้นที่ 2 และ 3 นั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. เมืองเหนือ ไท่แก เมืองสวรรคโลก สุโขทัย กำแพงแสน เพชรบูรณ์ พิษณุ พิษณุ นครสวรรค เมืองเหล่านี้มีมาแต่สมัยสุโขทัย แต่เมื่ออยุธยาแผ่อำนาจขึ้นไปเมืองเหล่านี้ก็ไต่ตกเป็นเมืองชั้นไป การคมนาคมติดต่อระหว่างเมืองเหนือเหล่านี้กับอยุธยาไม่

สะดวกเมื่อเปรียบกับเมืองในชั้นที่ 4 และเมืองทางใต้ เพราะบริเวณตั้งแต่ใต้เมืองนครสวรรค์ลงมาเป็นเขตที่เรียกว่าปากน้ำโพซึ่งเป็นที่รวมของแควต่าง ๆ ของแม่น้ำเจ้าพระยา การคมนาคมติดต่อกับอยุธยาจึงต้องใช้เรือขนาดใหญ่วิ่งทวนน้ำขึ้นมา แต่ในหน้าแล้งจะไม่สะดวก การคมนาคมส่วนใหญ่จึงต้องนั่งทางบกมากกว่า

## 2. เมืองอื่น ๆ

นครราชสีมา มีหน้าที่เช่นเดียวกับเมืองพิษณุโลกทางด้านเหนือคือดูแลปกครองเมืองต่าง ๆ ในลาว ทางด้านทิศตะวันตกเป็นป่าที่เรียกว่าดงพญาไฟมีโรคมาลาเรียชุกชุม จึงเป็นอุปสรรคต่อการคมนาคมติดต่อกับอยุธยา เมืองนี้ในสมัยรัตนโกสินทร์จัดเป็นเมืองชั้นที่ 1

เมืองตะนาว เมืองนี้จัดเป็นประตูทางเข้าอยุธยาทางด้านตะวันตกมาแต่โบราณ และได้ตกเป็นเมืองขึ้นของพม่าในปี พ.ศ. 2308

จันทบูรณ อยู่ทางด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือของอ่าวไทย มีพรมแดนติดต่อกับกัมพูชา

ไชยา พัทลุง ชุมพร เป็นเมืองที่อยู่ในแหลมมลายู

1.2. กฎมณเฑียรบาล ช่วงเวลาที่กำหนดลงใน "กฎมณเฑียรบาล" นี้ เดวิด วิกแอจ (David k. Wyatt) <sup>1</sup> ได้ทำการวิจัยและสันนิษฐานว่าอยู่ในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ กล่าวคืออยู่ในช่วง พ.ศ. 1991-2031 ชื่อเมืองใน "กฎมณเฑียรบาล" แบ่งได้เป็น 2 ประเภท

1.2.1. เมืองประเทศราช ซึ่งมีหน้าที่ต้องส่งคนไมเงินต้นไม้ทองคำเป็นเครื่องบรรณาการแก่อยุธยาทุก ๆ 3 ปี สำหรับเมืองประเทศราชนี้อยู่ทางเหนือเสีย 16 เมือง และอยู่ทางใต้ 4 เมือง รวมเป็น 20 เมือง เมืองประเทศราชเหล่านี้ตกเป็นของอยุธยามาตั้งแต่รัชสมัยพระบรมราชาธิราชที่ 1 ตลอดมาจนปลายศตวรรษที่ 15

<sup>1</sup> โยนิโอะ อิชิอิ (แต่ง) สุจริต คุณธนกูรวงศ์ (แปล) "อาณาจักรอยุธยาในกฎหมายตราสามดวง"วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 9 เล่มที่ 2 ตุลาคม-ธันวาคม 2522

เมืองประเทศราชทางเหนือของอยุธยาได้แก่ เชียงใหม่ เชียงแสน เชียงราย แพร่และน่าน บรรดาเมืองทั้ง 5 นี้เห็นได้ชัดเจน เพราะปัจจุบันยังอยู่ในเขตประเทศไทย แต่เมืองที่เหลือได้แก่ แสนหัว ปัจจุบันอยู่ในเขตประเทศพม่า (อยู่ในแคว้นฉาน) เมืองเชียงรุ่งอยู่ในแคว้นยูนนาน เมืองศรีสัตนาคนหุตเป็นแคว้นหนึ่งของกษัตริย์ล้านช้างไปจนถึง พ.ศ. 2100 เมืองนี้มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าหลวงพระบาง เมืองตองอยู่ในเขตประเทศพม่า เมืองเชียงไกร เชียงกรานเมืองนี้ปรากฏขึ้นในพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐปี จ.ศ. 900 ท้าย แต่ W.A.R. Wood ระบุว่าเมือง Gqing ในแคว้นมะละแหม่งในพม่า เมืองเขมราฐอยู่ในเขตพม่า เมืองไตทองไม่สามารถกำหนดสถานที่ได้ เมืองโคตรบูรณ์ คาดว่าอาจจะเป็นเมืองนครพนม เมืองเรวแก้วซึ่งวิจัยอาจสันนิษฐานว่าน่าจะเป็นเมืองอุบลราชธานี แต่ก็ไม่มีความแน่นอน

ส่วนเมืองประเทศราชทางใต้ 4 เมืองได้แก่ ยะโฮร์ มะละกา มลายู เป็นดินแดนติดต่อกับทางตะวันตกของเมืองยะโฮร์ริมฝั่งแม่น้ำมลายู ส่วนเมืองสุดท้ายคืออังกูร์ เมืองนี้กำหนดตำแหน่งได้ยาก คาดว่าอาจจะเป็นเมือง Muor อยู่ในมะละกาตอนใต้

ในบรรดาประเทศราชทั้ง 20 เมืองนี้ ใน "กฎมณเฑียรบาล" ระบุว่าเจ้าเมืองอยู่ 8 เมืองที่ต้องเข้ามาค้ำน้ำพิพัฒน์สัตยาเพื่อแสดงความจงรักภักดี

1.2.2. เมืองพระยามหานคร มีอยู่ 8 เมือง และเจ้าเมืองเหล่านั้นต้องเข้ามาค้ำน้ำพิพัฒน์สัตยา เมืองทั้ง 8 นี้ ได้แก่ \* พิษณุโลก (1) สันกาลาย (2) สุโขทัย (2) กำแพงเพชร (2) นครศรีธรรมราช (1) นครราชสีมา (2) ตะนาวศรี (2) ทวาย

นอกจากนี้ใน "กฎมณเฑียรบาล" ยังกล่าวถึงเมืองลูกหลวงและเมืองหลานหลวงอีกด้วย ซึ่งได้กำหนดให้เมืองพิษณุโลก สวรรคโลก กำแพงเพชร ลพบุรี สิงห์บุรี เป็นเมืองลูกหลวง และเมืองอินทบุรี พรหมบุรี เป็นเมืองหลานหลวง

จากการศึกษาเรื่องอาณาเขตกรุงศรีอยุธยาจาก "พระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง" และ "กฎมณเฑียรบาล" ในกฎหมายตราสามดวงจะทำให้ทราบถึงขอบเขตอาณาจักร

\* เลขท้ายในวงเล็บแสดงถึงชั้นของเมืองที่ปรากฏใน "พระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง"

อยุธยาและรูปแบบการปกครองของสมัยต่าง ๆ ได้กระจ่างชัดมากโดยเฉพาะในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

## 2. รูปแบบการปกครอง

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพอาณาเขตที่กว้างใหญ่ โดยโยงอำนาจการปกครองหัวเมืองเข้าสู่เมืองหลวง ทำให้หัวเมืองต่าง ๆ มีอำนาจลดลงและขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยาอันเป็นราชธานี ซึ่งเรียกการปกครองแบบนี้ว่า การปกครองแบบสังเคณฑ์ (Centralization)<sup>1</sup>

การคิดโยงอำนาจการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ มาขึ้นกับรัฐบาลกลางหรือพระมหากษัตริย์ในกรุงศรีอยุธยาโดยตรงนั้น /คิดทำกันมาตั้งแต่สมัยแผ่นดินสมเด็จพระอินทราชา โดยที่สมัยของสมเด็จพระอินทราชากรุงสุโขทัยกำลังเสื่อมอำนาจลง ราชวงศ์เกิดวิวาทกันเองระหว่างพระยารามกับพระยาบาล พี่น้องสู้รบแย่งชิงความเป็นใหญ่ สมเด็จพระอินทราชาจึงยกกองทัพขึ้นไประงับเหตุและสามารถไกลเกลียดได้โดยแบ่งหัวเมืองให้ปกครองคนละเมือง ให้พระยารามครองเมืองพิษณุโลก พระยาบาลครองเมืองกำแพงเพชรขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยา เป็นการแยกอำนาจการปกครองสุโขทัยออกไป นอกจากนี้ยังได้ส่งเจ้าอายุพระยาราชโอรสองค์ใหญ่ไปครองเมืองสุพรรณบุรี เจ้าพระยาราชโอรสองค์กลางครองเมืองสวรรคคและเจ้าสามพระยาราชโอรสองค์เล็กครองเมืองชัยนาท ทำให้อำนาจการปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือต้องมาขึ้นกับกรุงศรีอยุธยาตั้งแต่นั้นมา แต่แผนการโยงอำนาจการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ เข้ามาสู่ศูนย์กลางเพิ่งสำเร็จเรียบร้อยในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถซึ่งเป็นราชโอรสของเจ้าสามพระยาและเป็นราชนัดดาของสมเด็จพระอินทราชา<sup>2</sup>

พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับพันจันทนุมาศ (เจิม) ได้ระบุเรื่องราวเกี่ยวกับการปรับปรุงการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถว่า "พระราชทานชื่อ

<sup>1</sup>ถนอม อานามวัฒน์ ประวัติศาสตร์ไทย หน้า 289

<sup>2</sup>ไพฑูรย์ มีกุล ประวัติศาสตร์ไทย หน้า 139

ขุนนางตามตำแหน่งนา ให้เอาทหารเป็นสมุหพระกลาโหม เอาพลเรือนเป็นสมุหนายก เอาขุนเมืองเป็นพระนครบาลเมือง เอาขุนวังเป็นพระธรรมาธิการ เอาขุนนาเป็น เกษตราธิการ เอาขุนคลังเป็นโกษาธิบดี ให้ถือศักดิ์นาหมื่น"

จากข้อความในพระราชพงศาวดารนี้จะเป็นการปรับปรุงในส่วนอัครมหาเสนาบดี และเสนาบดีหมื่นทั้งสิ้น ซึ่งข้อความตรงกับหลักฐานในกฎหมายตราสามดวงลักษณะ "พระ ธรรมณูญ" "พระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน" และ "พระอัยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง" ซึ่งแจกแจงการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้คือ การ ปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น\*

2.1. การปกครองส่วนกลาง การปกครองในส่วนกลางหรือราชธานี ตลอดจนชนบทธรรม เนียมประจำราชสำนักนิยมประเพณีแบบเขมร ทั้งนี้เพราะไทยทางใต้คุ้นเคยกับเขมรยิ่งกว่า ไทยทางเหนือ<sup>1</sup> คงจะรับเอาตำรับตำราและประเพณีเขมรตลอดจนได้ชาวเขมรที่มีความ รู้มารับราชการในกรุงศรีอยุธยา การปกครองในราชธานีแบ่งออกเป็น 4 แผนกเรียกรวม กันว่า "จตุสดมภ์" แปลว่าหลักทั้ง 4 ลักษณะที่จัดระเบียบการฝ่ายพลเรือนเป็น 4 แผนก นั้น สันนิษฐานว่าจะเป็นการมาจากอินเดีย ด้วยประเทศที่อยู่ใกล้เคียงกัน เช่น พม่า เขมรตลอดจนชาวมลายูก็แบ่งเป็น 4 แผนก ทำนองเดียวกันทั้งนั้น ไทยก็คงได้แบบมาจาก พวกขอม<sup>2</sup>

\* จากบทความ "อาณาเขตของอยุธยาในกฎหมายตราสามดวง" ของ โยนิโอะ อิชิตี ได้แบ่งการปกครองออกเป็น 3 ส่วน คือ 1. วังราชธานี 2. เมืองพระยามหานคร 3. ประเทศราช

<sup>1</sup> รอง ศยามานนท์ และคณะ "ประวัติศาสตร์สมัยกรุงศรีอยุธยาแผ่นดินสมเด็จพระ ราชามาธิบดีที่ 1 ถึงสิ้นแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ" เอกสารโบราณคดี ปีที่ 1 เล่ม 2 1 พฤษภาคม 2510 หน้า 71

<sup>2</sup> ตำรงราชานุภาพ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา "ลักษณะการ ปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 112

การปกครองส่วนกลางจะถูกปกครองโดยตรงจากข้าราชการที่เมืองหลวงส่งออกไป หรือข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบแทนขุนนางผู้ใหญ่ที่อยู่ในเมืองหลวง มีหน้าที่บริหารงานตามพระบรมราโชบายขององค์พระมหากษัตริย์ แบ่งการปกครองออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน<sup>1</sup>

ฝ่ายทหาร มีเจ้าพระยามหาเสนาบดีที่สมุหกลาโหม\* เป็นหัวหน้าถือศักดินา 10000 เป็นผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหาร มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการทหารทั้งปวง เมืองที่อยู่ในอำนาจของสมุหกลาโหมได้แก่ เมืองนครศรีธรรมราช เมืองพัทลุง เมืองสงขลา เมืองไชยา เมืองชุมพร เมืองเพชรบุรี เมืองกุย เมืองปราณ เมืองคลองวาน เมืองบางตะพาน เมืองกลาง เมืองตะกั่วทุ่ง เมืองตะกั่วป่า เมืองตะนาวศรี เมืองมะริด เมืองทวาย เมืองสามโคก

ตามพระอัยการตำแหน่งนาทหารหัวเมืองได้กำหนดให้กลางเทพอรชุนเป็นปลัดทูลฉลองกรมพระกลาโหม หมั่นรินทรเสนีเป็นปลัดบัญชา ขุนศรีสารุทเป็นครูปืนใหญ่ ขุนอาวุธอัคคณีเป็นครูปืนเล็ก กรมนี้มีกองต่อช้าง กองตำดินปืน กองรักษาตึกดินปืน กองหลวงพันช้อยู่วัย

นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันแผ่นดิน ตระเตรียมบำรุงกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ ตลอดจนหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของประเทศ มีตำแหน่งแม่ทัพนายกองราชการทั่วไปตามลำดับ<sup>2</sup> เช่น ตำแหน่งสี่ราชเดโช ตำแหน่งทายน้ำ เป็นแม่ทัพใหญ่ ตำแหน่งเพชรราชาเป็นนายกองช้าง ตำแหน่งพิชัยสงครามพิชัยชาญฤทธิ์เป็นนายกองทหารราบ เป็นต้น

ในกองบัญชาการกรมพระกลาโหมได้แยกหน้าที่ออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

<sup>1</sup>กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา หน้า 454

\* คำว่า "เจ้าพระยามหาเสนาบดี" เป็นบรรดาศักดิ์ ใครได้ตำแหน่งสมุหกลาโหมก็มียศเป็น "เจ้าพระยามหาเสนาบดี" ด้วย

<sup>2</sup>เจริญ ไชยชนะ มหาราชไทย หน้า 113

ฝ่ายทำการรบ พระธรรมไตรโลก สุมหกลาโหมฝ่ายรบเป็นผู้บังคับบัญชา ขุน  
สุรินทรามาตย์ เป็นปลัดทูลฉลอง

ฝ่ายจัดกำลังรบ หลวงศรีเสาวราชภักดิ์ สุมุพระกลาโหม ฝ่ายพะล่าหัง เป็นผู้บ  
บังคับบัญชา

ในการแบ่งแยกหน้าที่และรูปแบบของกองทัพนี้ ยังแบ่งแยกเกี่ยวกับเหล่าทหารซึ่ง  
พอสรุปได้ดังนี้<sup>1</sup>

### เหล่าทหารในกองทัพ

กองทัพเคโซ ออกญาสีหราชเคโซไชยเป็นแม่ทัพฝ่ายขวา ขุนไกรนารายณ์เป็น  
ปลัดทูลฉลอง หน้าที่เวลาปกติคือ บังคับบัญชาขุนพลออกไปประจำเมืองต่าง ๆ ที่เป็นเมือง  
ฝ่ายขวา เพื่อจัดกองทหารตามเมืองนั้น ๆ

กองทัพท้ายน้ำ ออกญาสีหราชเคโซไชยท้ายน้ำ (พระยาท้ายน้ำ) เป็นแม่ทัพฝ่าย  
ซ้าย ขุนไกรเทพเป็นปลัดทูลฉลอง หน้าที่ในเวลาปกติคือ บังคับบัญชาแต่งตั้งขุนพลออกไป  
ประจำเมืองต่าง ๆ ที่เป็นเมืองฝ่ายซ้าย เพื่อจัดกองทหารประจำเมืองนั้น ๆ

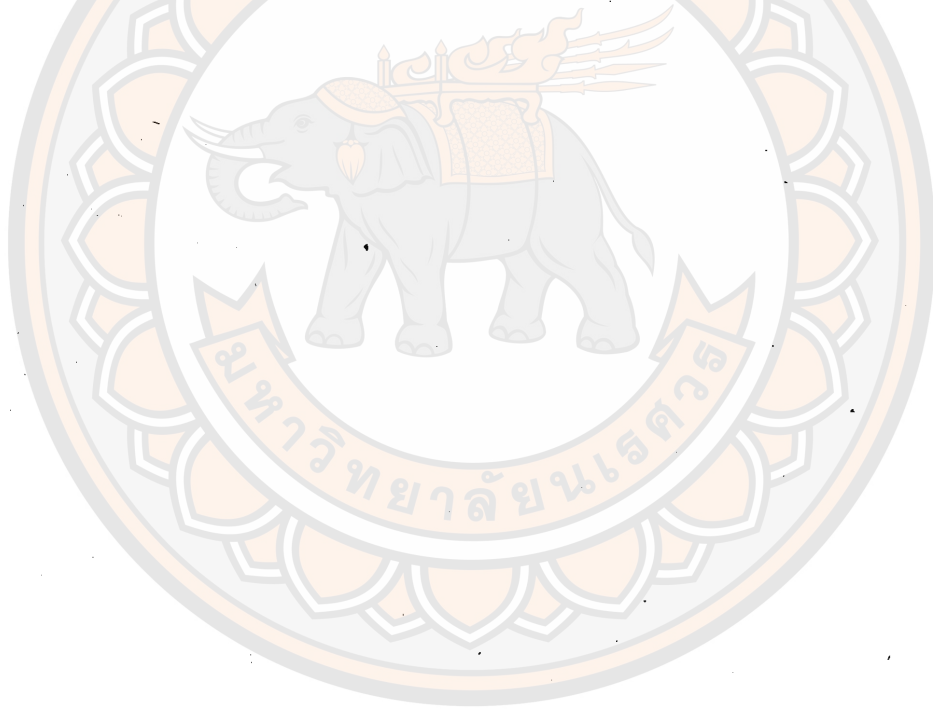
กองทหารขึ้นกับกองทัพทั้งสองได้แก่ กรมอาษาซ้าย (กรมพิชัยสงคราม) กรมอาษา  
ขวา (กรมรามคำแหง) กรมเขตทองขวา (กรมพิชัยรณฤทธิ) กรมเขตทองซ้าย (กรมวิชัย  
ณรงค์) กรมทวนทองขวา กรมทวนทองซ้าย

กองทัพหลวง กองทัพหลวงประกอบด้วยกรมตำรวจต่าง ๆ (มิได้หมายถึงตำรวจ  
ในสมัยปัจจุบัน) ซึ่งมีเครื่องรบเหมือนทหารทุกอย่าง ยามปกติเป็นข้าราชการผู้ใกล้ชิด  
องค์พระมหากษัตริย์ เช่นเดียวกับทหารราชองครักษ์ กองทัพนี้มีตำรวจหลายเหล่ามารวม  
กันจึงต้องให้มีจางวางเป็นผู้กำกับ ได้แก่ พระยาอภัยรณฤทธิ จางวางกรมพระตำรวจซ้าย  
พระยาอนุชิตราชา จางวางกรมพระตำรวจขวา และมีกรมตำรวจชั้น เช่น กรมพระ  
ตำรวจในขวา กรมพระตำรวจในซ้าย กรมพระตำรวจใหญ่ขวา กรมพระตำรวจใหญ่  
ซ้าย กรมพระตำรวจนอกขวา กรมพระตำรวจนอกซ้าย กรมสนมทหารขวา กรมสนม

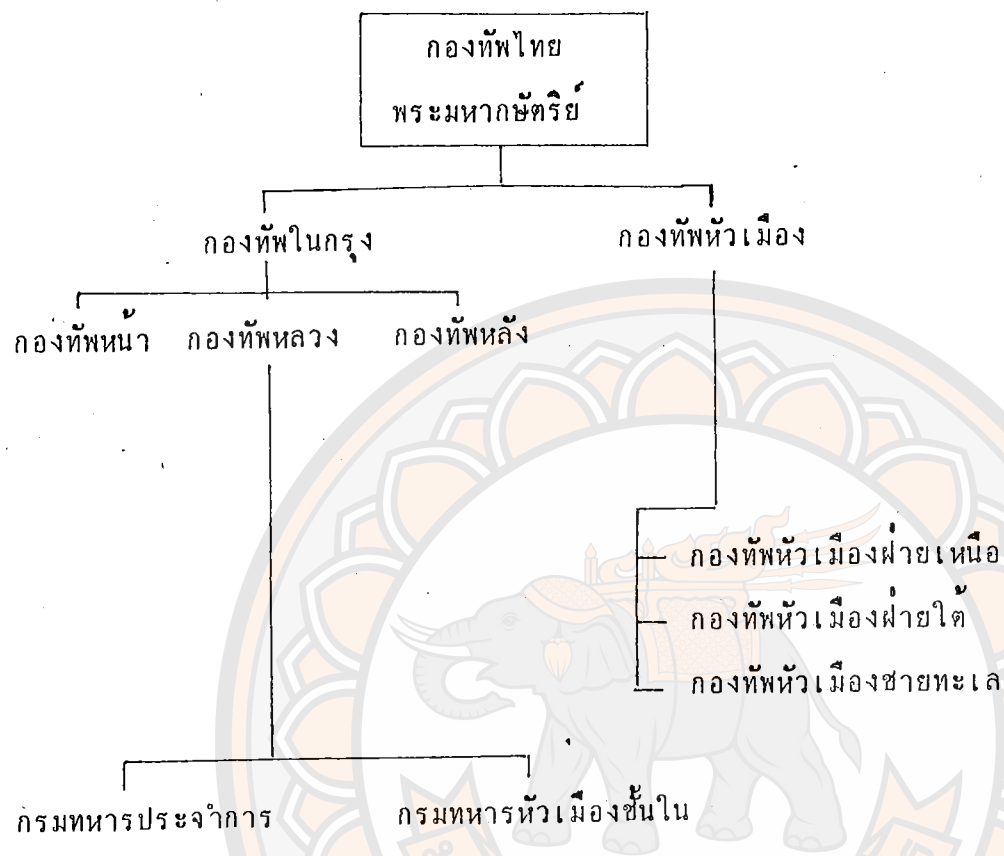
ทหารชาย ฯลฯ

กองทัพหลวง มีหน้าที่รักษาเครื่องรบของทหารหลวงและเข้าหนุนเสริมกำลังรบของกองทัพหลวง มีพระราชสงครามเป็นจางวาง มีกรมที่ขึ้นหลายกรม เช่น กองอาสาญีปุ่น กองเกณฑ์หัตถ์อย่างฝรั่ง กองโพธิ์เรียงบ้าน กองอาสารามัญ กองอาสาแขก เป็นต้น นอกจากนี้ในกองทัพหลวงยังมีกรมทหารช่าง ซึ่งมีกองช่างแกะสลัก ช่างกลึง ช่างหล่อ ช่างปั้น ช่างหุ่น ช่างสัก ช่างบุ ช่างปูน ขึ้นอยู่ด้วย

กองทัพหลวงเป็นหลักในการทำสงคราม ถ้ามีศึกใหญ่อาจเรียกเกณฑ์กองทัพหัวเมือง ฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้เข้าร่วมด้วย กองทัพในกรุงมีการเปลี่ยนแปลงบ้างเล็กน้อยเมื่อเกิดมีตำแหน่งวังหน้าและวังหลัง ทำให้เกิดมีทัพหน้าและทัพหลัง ซึ่งมีกรมพระราชวังบวร-สถานมงคลและกรมพระราชวังบวรสถานพิมุขเป็นผู้บังคับบัญชา



แผนผังการจัดกองทัพไทย



ฝ้ายพลเรือน มีเจ้าพระยาจักรีศรีอโศกเป็นสมุหนายก สักตึก 10,000 เป็นหัวหน้าปกครองบ้านเมืองฝ้ายพลเรือน ใช้ตราราชสีห์เป็นหัวหน้าจตุสดมภ์ และมีหน้าที่บังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนในหัวเมืองฝ้ายเหนือและอีสานทั้งหมด<sup>1</sup> เมืองที่อยู่ในอำนาจได้แก่ เมืองพิษณุโลก เมืองสวรรคโลก เมืองสุโขทัย เมืองกำแพงเพชร เมืองพิษัย เมืองนครสวรรค์ เมืองพิจิตร เมืองมโนรม เมืองชัยนาท เมืองอุทัยธานี เมืองอินทบุรี เมืองพรหมบุรี เมืองสิงห์บุรี เมืองสรรคบุรี เมืองลพบุรี เมืองสระบุรี เมืองวิเศษไชยชาญ กรุงเก่า เมืองนครนายก เมืองประจิม เมืองฉะเชิงเทรา เมืองสุพรรณบุรี เมืองนครชัยศรี เมืองราชบุรี เมืองกาญจนบุรี เมืองเพชรบูรณ์ เมืองท่าโรง เมืองบัวชุม เมืองชัยบาดาล เมืองกำแพงกันทร เมืองนครราชสีมา

ในกฎหมาย "พระอัยการลักษณะนาพลเรือน" ยังได้แยกหน่วยราชการฝ้ายพลเรือน ร่อง ๆ ลงมาดังนี้

- ขุนราชสีห์ภูมิตยภักดีปลัดทูลฉลอง
- หลวงมหาดำมาตยาธิบดีพิริยะภามหาคไทยฝ้ายเหนือ
- หลวงจำแนบคีศรีบริบาลเจ้ากรมมหาคไทยฝ้ายกะลำกั้ง
- หลวงวาสุเทพเจ้ากรมมหาคไทยตำรวจภูธร
- หลวงเพชฌุเทพเจ้ากรมมหาคไทยตำรวจภูบาล

เป็นต้น

ในหน่วยงานฝ้ายพลเรือนมีเสนาบดี 4 กรม ร่องลงมาได้แก่

นครบาล เสนาบดีคือ "พระยายมราชอิทธิราชธิบดีศรีวิไชยบริรักษ์โลกาภรทัตพะรา  
 ธรรม พระนครบาลบตีอะไทย พิริยบรากรมภาณุ" สักตึก 10,000 ใช้ตราสีสิงห์  
 มือขวาถือพระขรรค์ มือซ้ายถือพวงดอกไม้ มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลความสงบเรียบร้อย

คำว่า "เจ้าพระยาจักรีศรีอโศก" เป็นบรรดาศักดิ์ของผู้ดำรงตำแหน่งสมุหนายก  
 ในคร พันธูรงค์ ประวัติศาสตร์ไทยตอนต้น หน้า 212

และความเป็นอยู่โดยทั่วไป ในพระบรมมหาราชวังรักษาพระนคร และทำหน้าที่เป็นผู้  
พิจารณาคดีในเขตของเมืองหลวงอีกด้วย

ธรรมเนียม เสนาบดีคือ "พระยาธรรมาธิบดีศรีวิชัยพงษวงษภัคคิบดีดินทร์เดโช  
ไชยมะไหยสุริยาธิบดีศรีรัตนมณฑลเทียรบาล อัครมหาเสนาบดีอภัยพิริยบรากรมภาษุ" ศักดินา  
10,000 ไร่เศษไพร่ทาสไพร่โค<sup>1</sup> มีหน้าที่เกี่ยวกับราชสำนักและพิจารณาพิพากษาความ  
ของราษฎร เพื่อแบ่งเบาพระราชภาระของกษัตริย์ มีอำนาจตั้งยกกระบัตร์ออกไปอยู่  
ตามหัวเมืองเมืองละคน เพื่อรายงานการรักษาความยุติธรรมในเมืองนั้น ๆ เข้ามาให้  
พระมหากษัตริย์ทรงทราบ เป็นผู้รับผิดชอบและเป็นผู้อยู่ไกลชิดกับองค์พระมหากษัตริย์  
มาก คอยรับพระราชโองการและนำความต่าง ๆ ขึ้นกราบบังคมทูล คอยปฏิบัติให้เป็น  
ไปตามกฎหมายเทียรบาล ธรรมเนียมจึงมีลักษณะคล้ายศาลสูง\* ของพระเจ้าแผ่นดิน<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ล้วน ปางสุข และ สายพิณ ปางสุข สรุปประวัติศาสตร์ไทย (ส. 421)

หน้า 22

\* หลวงวิจิตรวาทการได้อธิบายถึงสาเหตุที่ธรรมเนียมมีลักษณะคล้ายศาลสูงเนื่อง  
จากเรื่องกฎหมายต้องอยู่ในจตุสดมภ์วัง (ต่อมาเปลี่ยนเป็นธรรมการ) เพราะพวก  
พราหมณ์เป็นพวกที่รู้พระธรรมศาสตร์ดีกว่าพวกอื่น ๆ การร่างกฎหมายหรือการตัดสินความ  
โดยยึดหลักพระธรรมศาสตร์นั้นต้องอาศัยพราหมณ์เสมอ จตุสดมภ์วังมีพราหมณ์สำหรับทำ  
พิธีและเป็นโหร เลยเป็นเจ้าหน้าที่ทางกฎหมายด้วย ตำแหน่งพระมหาราชครูเป็นตำแหน่ง  
ประมุขทางตุลาการมีศักดินาถึงหมื่นไร่ เท่ากับสมุหนายกและจตุสดมภ์นั้นเอง และเนื่อง  
จากเหตุที่ต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายเป็นส่วนใหญ่เช่นนี้ จตุสดมภ์ฝ่ายวังจึงมีบรรดาศักดิ์  
เป็น "ธรรมการธิบดี" แปลว่าผู้เป็นใหญ่ในการวินิจฉัยคดีพิพาทให้เป็นธรรม

<sup>2</sup> ไพฑูรย์ มีกุล ประวัติศาสตร์ไทย หน้า 140

โภชาธิปไตย เสนาบดีคือ "พระยาศรีธรรมราชเคชะชาติอำมาตยานุชิตพิพิธรัตนราชโภชาธิปไตยภยพิริยบรมภานุ" สักดินา 10,000 ไร่ตราบัวแก้ว มีหน้าที่รับจ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์ที่ได้มาจากส่วยสาอากร ต่อมากรมนี้ต้องทำหน้าที่ติดต่อกับต่างประเทศด้วย<sup>1</sup> ส่วนย่อยของกรมนี้ยังแยกออกเป็น กรมท่าซ้าย กรมท่าขวา กรมท่ากลาง เพื่อเป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่ติดต่อกับและควบคุมการค้าขายกับชาวต่างประเทศ

เกษตรราธิการ เสนาบดีคือ "พระยาพลเทพราชเสนาศรีไชยนพรัตนกระเสตราธิปไตยภยพิริยบรมภานุ" สักดินา 10,000 ไร่ตรา 9 ดวง มีหน้าที่ตรวจตราการทำให้ ทำนาและออกสิทธิที่นา การเก็บข้าวขึ้นคลังหลวงเพื่อใช้เป็นเสบียงเมื่อเวลาเกิดศึกสงคราม

ฝ่ายพลเรือนนี้เมื่อมีศึกสงครามก็มีหน้าที่ป้องกันประเทศชาติ เช่นเดียวกับฝ่ายทหาร แต่เป็นเพียงผู้ช่วยทำการช่วยรบหนุนกำลังทหาร จัดสะสมเสบียงอาหารเครื่องใช้ในการรบ จัดกำลังคนและยานพาหนะ รักษาความสงบภายใน

จะเห็นได้ว่าสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงแยกอำนาจการปกครองฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกัน มิได้ก้าวท้าวกันอย่างแต่ก่อน\* ทั้งสมุหนายกและสมุหยาจกต่าง

<sup>1</sup> กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับพระราชหัตถเลขา หน้า 455

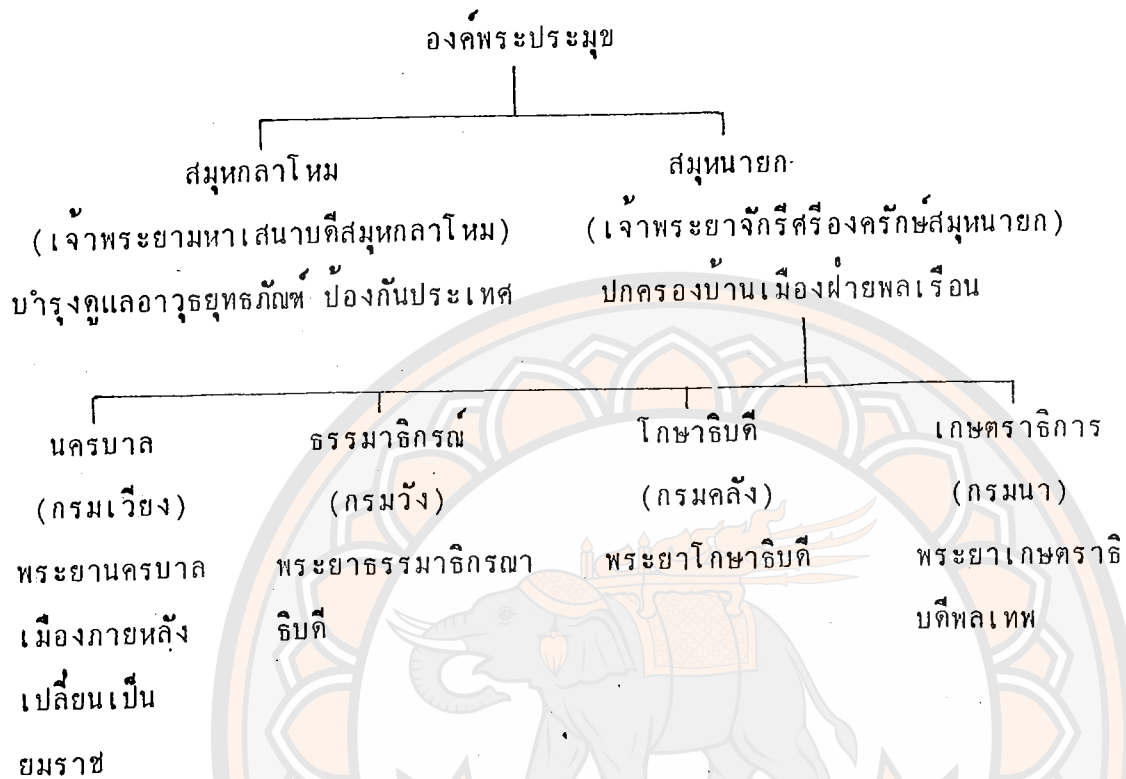
\* หลวงวิจิตรวาทการได้อธิบายถึงการแยกอำนาจการปกครองฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถไว้ในหนังสือ ประวัติศาสตร์สากล ความว่า "หลักการสำคัญนั้นมีอยู่แน่ชัดอยู่ 2 ประการ คือ 1. แยกการทหารกับพลเรือนออกจากกัน 2. รวมอำนาจการปกครองเข้ามาสู่ศูนย์กลาง แต่เมื่อเราศึกษาต่อไปจะเห็นว่า หลักการของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั้นต้องประสบความล้มเหลวทั้ง 2 ประการในไม่ช้า ทหารกับพลเรือนก็ปนกันยุ่ง และวิธีการตั้งตำแหน่งศูนย์กลางก็รวนไปหมด วิธีการของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถคงเหลือแต่ชื่อ ส่วนหลักการได้ผันผวนไปอย่างรวดเร็วเป็นการนำประหลาดสำหรับประเทศไทยที่ว่า นักรัฐศาสตร์ผู้ยิ่งใหญ่เช่นพระองค์ซึ่งได้ทรงพยายามตั้งแต่เมื่อ 500 ปีมาแล้ว ที่จะแยกทหารกับพลเรือนออกจากกันแต่ก็ยังแยกไม่ได้ จนบัดนี้"

เป็นตำแหน่งที่ปรึกษาของพระเจ้าแผ่นดินเวลามีราชการทหารเกิดขึ้น สมุหกลาโหมก็เป็น  
ประธานในที่ประชุม นำมติขึ้นกราบทูลและถ้ามีพระบรมราชโองการคำสั่งก็ส่งราชการ  
เกี่ยวกับฝ่ายทหาร พระยารัษฎานุประดิษฐ์ในที่ตำแหน่งจตุสดมภ์ ธรรมมาธิกรณผู้เป็นต้นรับ  
สั่งก็จะมีหมายออกมายังเจ้าพระยามหาเสนาบดีสมุหกลาโหมก่อน แล้วเจ้าพระยามหา  
เสนาบดีก็จะออกหมายส่งไปยังกรมกองทหารทั้งปวง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง  
อีกทีหนึ่ง

ส่วนเวลามีราชการฝ่ายพลเรือนเกิดขึ้น เจ้าพระยาจักรีศรีอริยวงศ์สมุหนายกก็  
เป็นประธานในที่ประชุม นำมติขึ้นกราบบังคมทูลและรับหมายพระบรมราชโองการส่งไปยัง  
กรมกองพลเรือนในจตุสดมภ์ แล้วแต่ว่างานนั้นจะเป็นของกรมใด เพื่อจะได้ส่งการไปยัง  
ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอีกทีหนึ่ง



แผนผังการปกครองส่วนกลาง



2.2. การปกครองส่วนภูมิภาค สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงวางหลักการปกครองหัวเมืองให้เป็นแบบเดียวกับส่วนกลาง โดยโปรดให้ใช้วิธีการปกครองฝ่ายพลเรือนที่เรียกว่า จตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา ตามหัวเมืองด้วย ส่วนการปกครองส่วนภูมิกานั้นได้แบ่งเขตการปกครองดังนี้

หัวเมืองชั้นใน (จัตวา) สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงยกเล็กเมืองหน้าด่านหรือเมืองลูกหลวง\* ขยายอำนาจการปกครองของราชธานีให้กว้างขวางออกไปถึงเมืองที่อยู่รายรอบ โดยจัดตั้งหัวเมืองชั้นในชั้นใดแก่ เมืองราชบุรี เมืองเพชรบุรี เมืองกาญจนบุรี เมืองสมุทรสงคราม เมืองนครปฐม เมืองสุพรรณบุรี เมืองสมุทรสาคร เมืองนครสวรรค์ เมืองชัยนาท เมืองฉะเชิงเทรา เมืองชลบุรี เมืองปราจีนบุรีและเมืองนครนายก กำหนดให้เมืองซึ่งอยู่ในเขตราชธานีเป็นเมืองชั้นจัตวา เรียกผู้ว่าราชการเมืองว่า "ผู้รั้ง"<sup>1</sup> ไม่เรียกว่า "เจ้าเมือง" เพราะไม่มีอำนาจเด็ดขาดอย่างเจ้าเมือง มีกรมการชั้นผู้น้อยลงมาเรียกว่าตำแหน่ง เจ้าเมืองแพ่ง และ สุกมาตรา ผู้รั้งและกรมการต้องปฏิบัติตาม คำสั่งของเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในราชธานี พระมหากษัตริย์มักจะทรงแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในกรุงศรีอยุธยาออกไปปกครอง หัวเมืองชั้นในเหล่านี้อยู่ภายใต้ความควบคุมของราชธานีโดยใกล้ชิด

\* การยกเล็กเมืองลูกหลวงทำให้เมืองสำคัญ ๆ เก่า ๆ ที่เคยมีชื่อปรากฏในพงศาวดาร เช่น ฉอด คคที ชางยาง นครปฐม ราชบุรี วัง พรหมพิราม ฯลฯ ได้สูญชื่อถูกปล่อยให้ร้างตั้งแต่ครั้งนั้น

<sup>1</sup>รอง ศยามานนท์ และคณะ "ประวัติศาสตร์สมัยอยุธยาแผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ถึงสิ้นแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ" เอกสารโบราณคดี ปีที่ 1 เล่มที่ 2

หัวเมืองชั้นนอก กำหนดตามความสำคัญของเมืองต่อออกไปจากหัวเมืองชั้นใน จัดเป็นเมืองตรี โท เอก ทุกหัวเมืองมีเจ้าเมืองกรมการปกครอง แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย<sup>1</sup> คือ ฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือน มีจตุสดมภ์ทั้ง 4 ตำแหน่ง ราชการฝ่ายทหารยึดถือระเบียบปฏิบัติตามสมุหกลาโหมของราชธานี ทางฝ่ายพลเรือนก็ยึดระเบียบปฏิบัติตามสมุหนายกของราชธานีเช่นเดียวกัน

-หัวเมืองชั้นตรี ได้แก่หัวเมืองซึ่งอยู่นอกราชธานีออกไปเป็นเมืองหน้าด่าน กำหนดเป็นเมืองพระยามหานครชั้นตรี

-หัวเมืองชั้นโท ได้แก่เมืองที่เคยเป็นเมืองหน้าด่าน ไกลออกไปอยู่นอกราชธานี แต่งตั้งให้ขุนนางชั้นพระยาหรือพระไปปกครอง

-หัวเมืองชั้นเอก ได้แก่เมืองที่เคยเป็นเมืองลูกหลวง แต่งตั้งให้เจ้านายทรงที่มักจะมีตำแหน่งต่อท้ายว่า "ราชา" ไปปกครองเช่น ชัยราชา รามราชา มหินทรราชา บางทีก็ใช้ขุนนางชั้นเจ้าพระยาไปปกครอง เจ้าเมืองชั้นเอกเหล่านี้มีอำนาจเท่าเทียมกับเจ้าประเทศราช เช่น เมืองพิษณุโลก และเมืองนครศรีธรรมราช เป็นต้น

หัวเมืองประเทศราช ได้แก่เมืองที่อยู่ไกลจากกรุงศรีอยุธยา เป็นเมืองใหญ่ปกครองเมืองเล็ก ๆ อีกหลายเมือง เช่น เมืองทวาย ตะนาวศรี เชียงตวาน มะละกา หัวเมืองเหล่านี้ยอมให้เจ้าเมืองเก่าทำการปกครองต่อไปเพียงแต่ต้องส่งบรรณาการมาถวายทุกปี เมื่อมีราชการศึกต้องยกทัพมาช่วย ถ้าเปลี่ยนเจ้าเมืองใหม่ก็ต้องบอกให้เมืองหลวงแต่งตั้ง ถ้าไม่ส่งบรรณาการซึ่งมีกำหนด 3 ปี ต่อครั้งหนึ่ง หรือเมื่อเกิดมีสงครามแล้วไม่มาช่วยถือว่าเป็นกบฏ

แผนผังการปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนท้องถิ่น

ตำแหน่งผู้ปกครอง

หมู่บ้าน

\_\_\_\_\_

ผู้ใหญ่บ้าน

ตำบล

\_\_\_\_\_

กำนัน (พัน)

แขวง

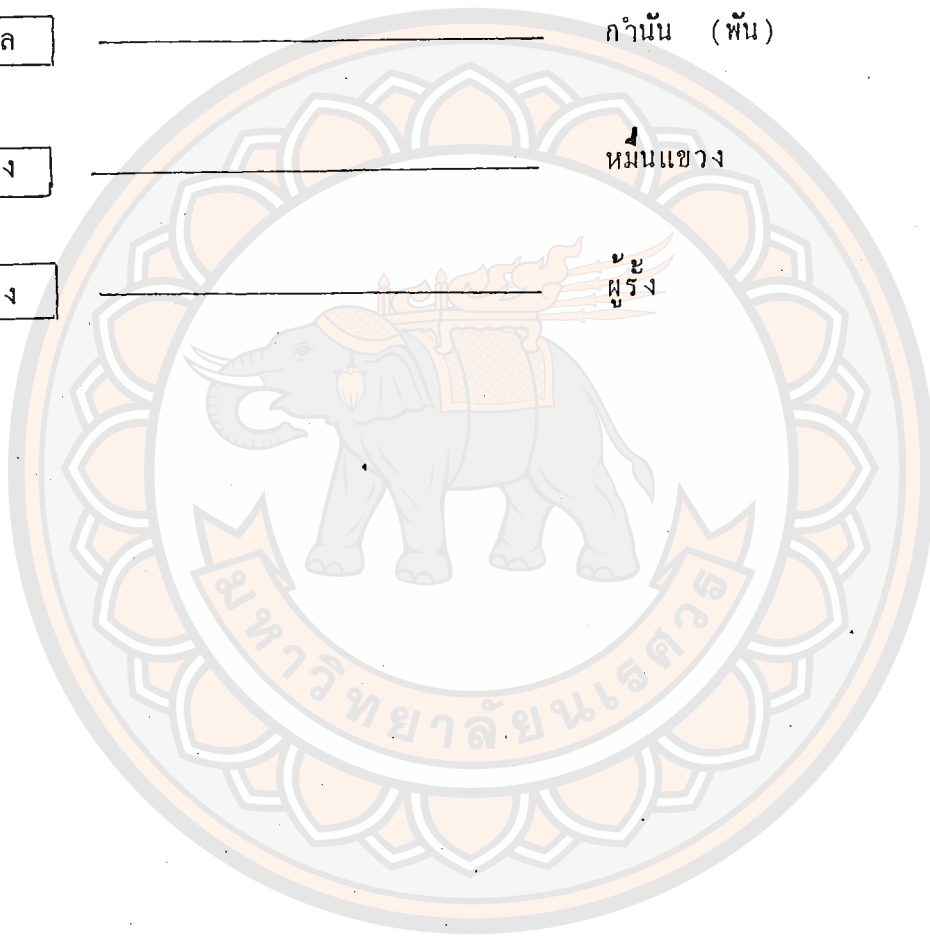
\_\_\_\_\_

หมื่นแขวง

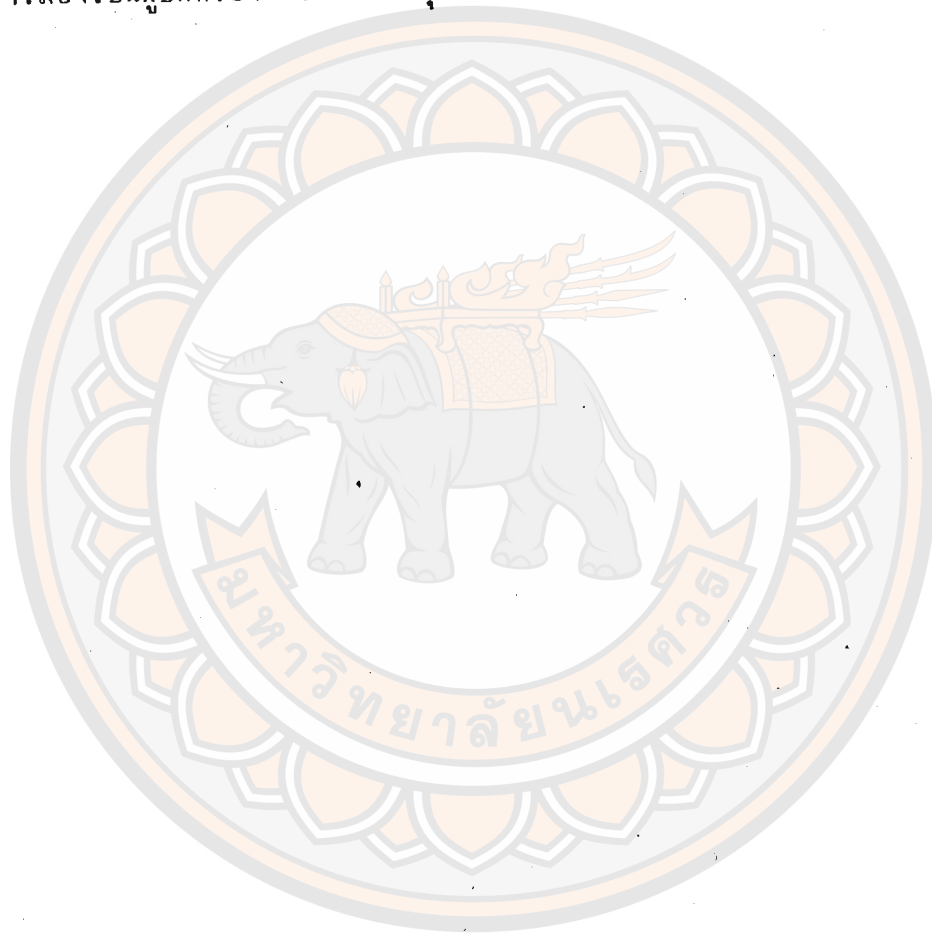
เมือง

\_\_\_\_\_

ผู้รับ



2.3. การปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏในกฎหมายเก่าหลายฉบับ เช่น พระราชกำหนด เป็นต้นว่ามีอาณาเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็นหน่วย ๆ เริ่มต้น "หมู่บ้าน" มีผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นเป็นหัวหน้าปกครอง<sup>1</sup> หลายหมู่บ้านรวมกันเป็น "ตำบล" มีกำนันซึ่งได้รับบรรดาศักดิ์ "พัน" เป็นหัวหน้าปกครอง หลาย ๆ ตำบลรวมกันเป็น "แขวง" มีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง. หลาย ๆ แขวงรวมกันเป็นเมืองมีผู้รั้งเมืองหรือเจ้าเมืองเป็นผู้ปกครอง เป็นอันสิ้นสุดการปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>2</sup>



<sup>1</sup>รอง ศยามานนท์ และคณะ "ประวัติศาสตร์สมัยกรุงศรีอยุธยาแผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ถึงสิ้นแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ" เอกสารโบราณคดี ปีที่ 1 เล่มที่ 2 2510 หน้า 74.

<sup>2</sup>ถนอม อานามวัฒน์ ประวัติศาสตร์ไทย หน้า 296

แผนผังการปกครองส่วนภูมิภาค

หัวเมืองจัตวา  
(ในเขตราชธานี)

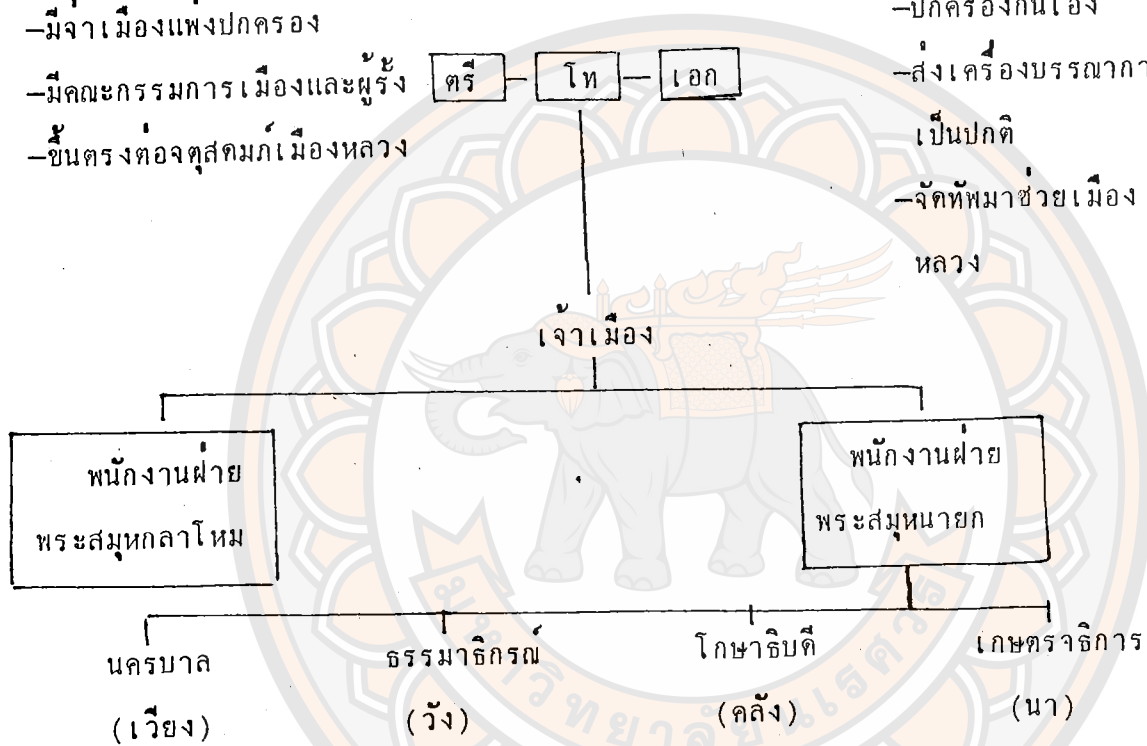
หัวเมืองชั้นนอก  
(เมืองพระยามหานคร)

หัวเมืองประเทศราช

- มีเจ้าเมืองแห่งปกครอง
- มีคณะกรรมการเมืองและผู้รับ
- ชั้นตรงต่อศูนย์กลางเมืองหลวง

ตรี - โท - เอก

- ปกครองกันเอง
- ส่งเครื่องบรรณาการ
- เป็นปกติ
- จัดทัพมาช่วยเมืองหลวง



## การปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดิน

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงทำการปฏิรูปการปกครองอาณาจักรโดยการจัดรูปแบบการปกครองให้เป็นระเบียบแบบแผน และการขยายอาณาเขตให้กว้างใหญ่ไพศาล นอกจากนั้นพระองค์ยังทรงประกอบพระราชกรณียกิจในการปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญคือ

1. การกำหนดยศศักดิ์ข้าราชการและพระราชกำหนดศักดินา สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงวางระเบียบยศศักดิ์ข้าราชการพร้อมทั้งได้ทรงตราพระราชกำหนดศักดินาขึ้นใช้ เพื่อเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิในที่ดินของแต่ละบุคคล<sup>1</sup> บรรดาขุนนางมีกฎหมายกำหนดว่าต้องมี ยศ ราชทินนาม ตำแหน่ง และ ศักดินา ประจำทุกคน<sup>2</sup> จะเห็นได้ว่าข้าราชการทั้งปวงนับตั้งแต่ 6 ตำแหน่ง (คือ สมุหนายก สมุหนายก หัวหน้าเมือง หัวหน้าวัง หัวหน้าคลัง และหัวหนานา) ลงมา มี "ทำเนียบ" กำหนดศักดิ์อย่างชัดเจน

ยศ<sup>3</sup> เช่น เจ้าพระยา พระยา พระ หลวง ขุน หม่อม ทัน ถ้าเทียบกับปัจจุบันก็ได้แก่ พลเอก พลโท พลตรี พันเอก ร้อยเอก คือผู้ใดได้รับตำแหน่งใด ก็ได้รับยศตำแหน่งนั้น เช่น ผู้ใดได้เป็นผู้บัญชาการทหารบกก็ได้รับยศเป็นพลเอก ผู้ใดได้เป็นผู้บัญชาการกองพลที่ 1 ก็ได้รับยศเป็นพลตรี ผู้ใดได้รับยศเป็นแม่ทัพภาคก็ได้รับยศเป็นพลโท เป็นต้น การเลื่อนยศก็เลื่อนตามลำดับชั้น เช่น เลื่อนจากพระยาเป็นเจ้าพระยา หลวงเป็นพระ ตัวอย่างการพระราชทานบรรดาศักดิ์จากประชุมจดหมายเหตุสมัยอยุธยา ภาควิชาที่ 1 ความว่า "...ให้นายพรหมเป็นที่ขุนอินทากร...ศุภมัสติ 1410 ศาบมพิทกัศร บัญจมีเกศตราวง จันทวาร ศุภมหุติ...พระราชโองการ...พระพร

<sup>1</sup> ล้วน ปางสุข และ สายพิณ ปางสุข สรุปประวัติศาสตร์ไทย (ส. 421)

<sup>2</sup> ไทสุรย์ มีกุล ประวัติศาสตร์ไทย หน้า 145

<sup>3</sup> เจริญ ไชยชนะ มหาราชไทย หน้า 116

ประสิทธิ์ ขุนอินทากร นามกรอวย นายพรหม..."<sup>1</sup>

ราชทินนาม<sup>2</sup> คือนามที่ได้รับพระราชทานต่อท้ายยศเป็นราย ๆ ไปเช่น เจ้าพระยามหาเสนา เจ้าพระยาสุรสีห์ พระยาราชนกุล พระอินทรเทพ เป็นต้น (คำที่ขีดเส้นใต้ทุกคำคือราชทินนาม) และราชทินนามนั้นมักจะสั่งกักให้ปรากฏไว้ด้วย เช่น ราชทินนาม "มหาเสนา" ต้องเป็น เจ้าพระยา และมีตำแหน่งเป็นอัครมหาเสนาบดีฝ่ายกลาโหม ถ้าเป็น เจ้าพระยา (หรือพระยา) "สุรสีห์" ก็เป็นผู้ว่าราชการเมืองพิษณุโลก ถ้าเปลี่ยนตัวคนชื่อก็ยังคงอยู่กับตำแหน่งต่อไป

ตำแหน่ง เช่น เสนาบดี ปลัดทูลฉลอง อธิบดี เจ้ากรม ปลัดกรมหัวหน้ากอง หัวหน้าแผนกประจำแผนก เป็นต้น

ศักดิ์ทั้ง 3 นี้ รวมอยู่ในบุคคลเดียว และอยู่ในเฉพาะในกรมเดียว เมื่อเราได้ทราบราชทินนามเราจะรู้ได้ทันทีว่าท่านผู้นั้นอยู่ในกรมใด เช่นผู้ใดได้เป็นโยษธาธิบดีก็ต้องรู้ทันทีว่าอยู่กรมการคลัง ผู้ใดได้เป็นธรรมาธิกรมธิบดีก็ต้องรู้ทันทีว่าอยู่กรมวังและศาล ฯลฯ เมื่อได้ตำแหน่งนั้น ๆ แล้วก็จะได้ยศเป็น เจ้าพระยา คือ พระยาโยษธาธิบดี เจ้าพระยาธรรมาธิกรมธิบดี ผู้ใดได้ทำงานฝ่ายข้างก็มีบรรดาศักดิ์เป็นเพทราชาและมียศเป็นพระ มีราชทินนามว่า เพทราชา เช่น พระเพทราชา เป็นต้น เพราะฉะนั้นเพียงแต่ทราบยศ ตำแหน่งว่าเจ้าพระยาโยษธาธิบดี เราก็จะทราบว่ามิได้หลายคนสับเปลี่ยนแทนกัน เมื่อคนหนึ่งถูกปลดหรือถึงแก่กรรมไปคนอื่นก็เข้ามาแทน<sup>3</sup> และเมื่อเห็นราชทินนามก็ต้องรู้ว่าอยู่กรมใด เมืองต่าง ๆ ก็เช่นกันมีราชทินนามประจำตำแหน่ง เช่น เมืองกำแพงเพชรก็ต้องมีราชทินนามว่า วชิรปราการ เจ้าเมืองพิษณุโลกมีราชทินนาม

<sup>1</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี "ประชุมจดหมายเหตุ สมัยอยุธยา ภาค 1" เอกสารทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและโบราณคดี 2510 หน้า 79

<sup>2</sup> ล้วน ปางสุข และ สายพิณ ปางสุข สรุปประวัติศาสตร์ไทย (ส. 421) หน้า 23

<sup>3</sup> เจริญ ไชยชนะ มหาราชไทย หน้า 118

ว่า พระยาสุรสีห์ แม่ทัพหน้าฝ่ายทหารก็มีราชทินนามว่า สิริราชเดโช เป็นต้น  
ตำแหน่งและราชทินนามประจำยังมีอีก 8 ตำแหน่ง คือ มนตรี 8 ได้แก่<sup>1</sup>  
จางวางตำรวจซ้าย-พระยาอภัยรณฤทธิ์

จางวางกรมตำรวจขวา-พระยาอนุชิตราชา

จางวางกรมมหาดเล็กซ้าย-พระยาอภิเบศบดี (หรือ สุริยภักดี)

จางวางกรมมหาดเล็กขวา-พระยาศรีเสาวราช

จางวางกรมพระคลังมหาสมบัติ-พระยาราชภักดี

จางวางล้อมพระราชวัง-พระยาเพชรพิชัย

จางวางกรมพระอักษณ-พระยาสุนทรโวหาร

จางวางคลังสินค้า-พระยาศรีพิทักษ์สุนทร

ศักดิ์นา คำว่า "ศักดิ์นา"<sup>2</sup> ถ้าพิจารณาคูแล้ว "ศักดิ์" เป็นคำสันสกฤตเป็นคำที่  
ทราบกันมาในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยามานานแล้วจากพวกพราหมณ์ปุโรหิตชาวอินเดีย และ "นา"  
เป็นคำไทยซึ่งสัมพันธ์กับการครองชีพของประชาชนไทยมาก่อนสถาปนากรุงศรีอยุธยา เมื่อ  
มีการตรากฎหมายเตียรบาลขึ้นใช้ คำว่าศักดิ์นาจึงถูกใช้ร่วมกันเป็นครั้งแรก ใช้กำหนด  
สิทธิและหน้าที่ของเจ้านาย ขุนนาง ตลอดจนไพร่ไว้อย่างทั่วถึง<sup>3</sup> และพวกพราหมณ์เป็น  
พวกที่อยู่เบื้องหลังการออกกฎหมายเตียรบาลดังกล่าว<sup>4</sup>

#### การตีความระบบศักดิ์นา

การตีความระบบศักดิ์นาก็คือการตีความว่าตัวเลขที่ต่อท้ายตำแหน่งต่าง ๆ ที่ระบุ  
ไว้ในพระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน และนาทหารหัวเมืองมีความหมายว่าอย่างไร เช่น

<sup>1</sup> เจริญ ไชยชนะ มหาราชไทย หน้า 118-119

<sup>2</sup> ณรงค์ พวงพิศ ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย หน้า 2

<sup>3</sup> ชจร สุขพานิช ฐานันดรไพร่ หน้า 70

<sup>4</sup> ด. หน้า 71

สมเด็จพระอนุชา (เจ้าฟ้า) ที่ทรงกรมแล้ว สักดินา 50,000 ไร่ เจ้าพระยาจักรีศรี-  
องครักษ์อัคกรมหาเสนาบดีว่าที่ (ตำแหน่ง) สมุหนายก สักดินา 10,000 ไร่ นางท้าว  
พระสุนทรเมกทั้ง 4 (คือ ท้าวอินทสุเรนทร์ ท้าวศรีสุทนต์ ท้าวอินทเทวี ท้าวศรี  
จพาลักษณ์) สักดินา 1,000 ไร่ ตัวเลขเหล่านี้จะเป็นสิทธิและอำนาจในการครอบครอง  
ที่นาได้หรือไม่ จะเกี่ยวข้องกับภาวะทางสังคมของบุคคลหรือไม่อย่างไร

การที่ความระบบสักดินานี้ นักประวัติศาสตร์ได้มีความคิดเห็นขัดแย้งกันเป็น 3 กลุ่ม  
ดังนี้

1. กลุ่มนักประวัติศาสตร์ที่มีความคิดเห็นว่าสักดินาเป็นระบบในสังคมโบราณที่  
ใช้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของเจ้านาย ขุนนาง ตลอดจนไพร่อย่างทั่วถึงตามพระราช  
กำหนด กฎหมายไม่ใช่เป็นกรรมสิทธิในที่นา เช่นชั้นสูงอันใดแก่ เจ้านาย ขุนนาง อาจ  
เรียกรวม ๆ กันได้ว่ามูลนาย มีสิทธิพิเศษบางประการ เช่น ไม่ต้องถูกเกณฑ์ไปรับราชการ  
งานโยธา ถ้าเป็นผู้มีสักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไปเวลามีคดีความกันในโรงศาลก็มีสิทธิที่จะ  
แต่งตั้งทนายไปว่าความแทนตนเองได้ ยกเว้นคดีที่มูลนายผู้นั้นถูกกล่าวหาว่าเป็นกบฏ และ  
ยังมีสิทธิที่จะเข้าเฝ้าในขณะเสด็จออกขุนนางด้วย เป็นต้น ในส่วนของหน้าที่มูลนายเป็น  
ผู้ควบคุมไพร่หลวงจำนวนหนึ่งโดยจำนวนคนที่ควบคุมจะสัมพันธ์กับสักดินาที่ได้รับ และจะ  
ควบคุมการใช้แรงงานไพร่ด้วย ถ้าไพร่ในสังกัดมีคดีมูลนายจะต้องส่งไพร่ขึ้นศาลตัดสินข้อ  
วิวาทกันในหมู่ไพร่ของตน ถ้าไพร่ต้องการฟ้องร้องคดีมูลนายจะต้องส่งไพร่ขึ้นศาลตัดสิน  
ข้อวิวาทกันในหมู่ไพร่ของตน ถ้าไพร่ไม่ต้องการฟ้องร้องคดีความต่าง ๆ มูลนายต้องกำเนิ  
การให้ ถ้าไพร่ไปทำราชการมูลนายมีหน้าที่ดูแลรักษาของไพร่ไม่ให้เดือดร้อน ถ้าไพร่  
ไปทำราชการขณะเดินทางไปกับมูลนาย ไพร่เกิดขาดเงิน มูลนายต้องให้ไพร่ยืมเงินโดย  
ไม่คิดดอกเบี้ย และถ้าไพร่เดือดร้อนมูลนายก็ต้องให้การช่วยเหลือ ขจร สุขพานิช ได้  
กล่าวไว้ในหมายเหตุ 3 ท้ายเรื่อง "ฐานันดรไพร่" ว่า "ในส่วนหน้าที่ผู้มีสักดินาสองและต่ำ

<sup>1</sup> สุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล "ระบบสักดินา" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 6 เล่ม  
ที่ 6 มิถุนายน-กันยายน 2519 หน้า 24-26

ลงมา ความผิดในกระหนงเดียวกันก็ถูกปรับไหมสูงต่ำผิดกันตามศักดิ์นาของตน"<sup>1</sup> และ  
ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราภุมช ได้แสดงความคิดเห็นเรื่องที่มาและความหมายของคำว่า  
"ศักดิ์นา" ในบทความเรื่อง "สังคมอยุธยา" ไว้ดังนี้ "มีข้อน่าสังเกตอยู่ว่าการจัดศักดิ์  
หรือศักดิ์นาของคนในประเทศนั้นใช้มาตราวัดที่ดินคือไรเป็นเครื่องวัด ทั้งนี้ทำให้น่าคิดไป  
วาระบบศักดิ์นาของไทยนั้น ในระยะเริ่มอาจเกี่ยวกับการถือที่ดินเป็นสำคัญเช่นเดียวกับ  
ระบบพิวทัลของฝรั่ง แต่ถ้าหากพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้วไม่ปรากฏว่าได้เคยมีการถือ  
ที่ดินกันตามศักดิ์นา เพราะฉะนั้นถ้าจะคิดอีกทางหนึ่งแล้วก็น่าจะคิดได้ว่าสังคมเมืองไทย  
นั้นเป็นสังคมกสิกรรม เมื่อดึงคร่าวที่จะต้องวัดศักดิ์ของคน ผู้ที่ริเริ่มคิดที่จะวัดศักดิ์ของ  
คนนั้นอาจนึกถึงมาตราวัดที่ดินได้ก่อนสิ่งอื่นก็ได้ หรือมิฉะนั้นคำว่า "ศักดิ์นา" นั้นอาจ  
แปลแต่เพียงว่า นาแห่งศักดิ์ ก็ได้เพื่อให้เห็นความแตกต่างกับนาที่เป็นเนื้อที่ดินสำหรับปลูก  
ข้าวหรือประกอบภารกสิกรรมอย่างอื่น..."<sup>2</sup>

นักประวัติศาสตร์ในกลุ่มนี้มีอาทิ เช่น ดร. บุษกร กาญจนจาร์ ม.ร.ว.

คึกฤทธิ์ ปราโมช และ ศาสตราจารย์ ขจร สุขพานิช

สรุปได้ว่านักประวัติศาสตร์กลุ่มนี้ปฏิเสธเรื่องกรรมสิทธิ์ที่นา ขอยกทัศนะความ  
คิดเห็นรวมทั้งเหตุผลต่าง ๆ ที่ปฏิเสธเรื่องกรรมสิทธิ์ที่นาของ ดร. บุษกร มาเป็นตัว  
แทนของแนวความคิดนี้

ดร. บุษกร ได้ให้คำนิยามสั้น ๆ ว่า ศักดินาเป็นเครื่องกำหนดหน้าที่ ขอบ  
ข่ายความรับผิดชอบ อภิสิทธิ์ สิทธิ แหล่งอำนาจและฐานะในสังคมของประชาชนชาว  
อยุธยาตั้งแต่ชนชั้น เจ้านาย ชุนนาง ไพร่ ทาส

ข้อสันนิษฐานที่ว่าตัวเลขเหล่านี้เป็นเครื่องกำหนดสิทธิและอำนาจในการครอบ  
ครองที่ดินไม่น่าจะเป็นไปได้ เพราะเหตุผลดังต่อไปนี้

<sup>1</sup> ขจร สุขพานิช "ฐานันดรไพร่" ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า

<sup>2</sup> คึกฤทธิ์ ปราโมช ม.ร.ว. "สังคมสมัยอยุธยา" ประวัติศาสตร์และการ  
เมือง หน้า 54

1. สมัยอยุธยาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ที่ดินมิได้เป็นทรัพย์สินที่มีค่าที่สุด สิ่งที่มีค่าที่สุดคือแรงงานคน เพราะว่าสมัยนั้นที่ดินมีเหลือเฟือ เนื่องจากประชาชนมีน้อยแรงงานจึงมีน้อยไปด้วย ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับแรงงานคน (Man Power) ดินแดนใดก็ตามถึงแม้จะมีความอุดมสมบูรณ์ แต่ถ้าไม่มีแรงงานคนก็ไม่สามารถสร้างเป็นอาณาจักรขึ้นมา และไม่อาจก่อให้เกิดการผลิตขึ้นได้ ฉะนั้นในสมัยก่อนทรัพยากรที่สำคัญและมีความสำคัญของแต่ละอาณาจักรจึงเป็นแรงงานคน ไม่ใช่ที่ดิน ในสมัยก่อนการแพทย์ไม่เจริญและมีภัยจากสงครามอีกทำให้ชีวิตของมนุษย์ไม่ยืนยาวนัก จำนวนคนจึงมีน้อย ในขณะที่ที่ดินมีมากมายอาณาจักรใดจะยิ่งใหญ่จึงต้องขึ้นอยู่กับแรงงานคน

2. ถ้ามีการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินจริง ๆ คนที่ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเหล่านี้จะไปหาคนมาทำนาบนผืนดินของตนจากไหน ในเมื่อสังคมไทยไม่มีระบบทาสที่ดิน (Serf) เหมือนสังคมตะวันตก<sup>1</sup>

3. กรณีวิวาทเรื่องที่ดิน มักจะวิวาทเรื่องพืชผลมากกว่าเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน การเน้นเรื่องที่ดินไม่ได้เน้นที่ตัวที่ดินแต่เน้นที่พืชผล ถ้าเป็นป่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่มีเจ้าของทุก ๆ คนมีสิทธิ์ที่จะหักล้างวางพงเข้าไปจับจองได้ ดังปรากฏในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ มาตรา 45<sup>2</sup> คนทะเลาะกันเพราะการเอาไรต์เอาเปรียบกัน เรื่องที่ดินที่แผ้วถางไถหว่านแล้วมากกว่าวิวาทกันเพราะไม่มีที่ดินจะกิน

4. กฎหมายสมัยอยุธยาที่เหลือตกทอดมาจนถึงปัจจุบันมีกรณีวิวาทเกี่ยวกับที่ดินมากมาย ถ้าตัวเลขที่ตามหลังคดีดินหมายถึงสิทธิ์ที่ครองกรรมสิทธิ์ที่ดินแล้วละก็ เหตุใดกฎหมายเกี่ยวกับการวิวาทเรื่องที่ดินสมัยอยุธยาจึงไม่มีแม้แต่มตราเดียวที่กล่าวว่ามีใครคนหนึ่งในสมัยอยุธยาใช้ที่ดินเกินสิทธิ์ที่พึงมี ดังอย่าง เช่น ขุนนาง ก. มี

<sup>1</sup>บุษกร กาญจนจारी ดร. "ศักดินา" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 6 เล่มที่ 1 มิถุนายน-กันยายน 2519 หน้า 27

<sup>2</sup>องค์การคำครุสภา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 หน้า 110-111

ศักดิ์นา 400 ไร่ ถ้า 400 ไร่หมายถึงกรรมสิทธิ์ในการครองที่นา ทำไมกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงไม่มีเลขศักดิ์นาว่า ชุนนาง ก ศักดินา 400 ไร่ แต่ไปบุกเบิกที่ดิน 500 ไร่ แต่อาจมีผู้แย้งข้อนี้ได้ว่า กฎหมายอยุธยาที่เหลืตกทอดมาจนถึงปัจจุบันมีเพียง 1 ใน 10 ของกฎหมายที่ประเทศใช้ในอยุธยาเท่านั้น ดร. บุษกร ได้กล่าวว่าในเรื่องนี้เราสามารถหาหลักฐานมาแย้งข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้นได้กล่าวคือกฎหมายวิวาทเกี่ยวกับที่ดินในสมัยอยุธยาที่ระบุไว้แน่แท้ว่าถ้าไปถ่ายอาจมรดกคนชั่วของคนอื่นต้องเสียค่าปรับเท่าไร สิ่งไม่สำคัญเหล่านี้ยังมีระบุไว้ในกฎหมายตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน ถ้าศักดิ์นาเป็นเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินจริง ๆ ก็ต้องเป็นเรื่องที่สำคัญมาก แต่กลับไม่มีปรากฏในมาตราใดเลย เพราะฉะนั้นการที่วาระบบศักดิ์นามีรากฐานมาจากการครอบครองที่ดินเหมือนกับระบบพิวติลของฝรั่งเศสไม่น่าจะเป็นไปได้ \*

2. กลุ่มนักประวัติศาสตร์ที่ตีความว่าระบบศักดิ์นาคือระบบที่ว่าด้วยกรรมสิทธิ์และอำนาจในการครอบครองที่นาของบุคคลโดยให้แต่ละบุคคลเป็นเจ้าของที่นาได้มากและน้อยกว่ากันตามยศศักดิ์ นักประวัติศาสตร์กลุ่มนี้มีอาทิเช่น ม.จ. หึง สิบพันพารเสนอ โสณกุล<sup>1</sup>, ศาสตราจารย์ รอง ศยามานนท์, รองศาสตราจารย์ วิชาสว่างศรี พงศบุตร<sup>2</sup>, พลตรี คำเนิร เลชะกุล<sup>3</sup> และสมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ นักประวัติศาสตร์กลุ่มนี้มีแนวความคิดเห็นการตีความค่อนข้างคล้ายกับสมเด็จพระ

\* เรียบเรียงและตัดตอนจากคำบรรยายเรื่อง "ศักดิ์นา" ในวิชาพัฒนาการทางด้านการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมไทย ของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บุษกร กาญจนจारी คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จากหนังสือวารสาร ธรรมศาสตร์ ปีที่ 6 เล่ม 1 มิถุนายน-กันยายน 2519 หน้า 26-28

<sup>1</sup>สิบพันพารเสนอ โสณกุล ม.จ. หึง ประวัติศาสตร์ไทยชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย หน้า 11

<sup>2</sup>รอง ศยามานนท์ และคณะ ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา หน้า 28

<sup>3</sup>คำเนิร เลชะกุล พลตรี รวมปาฐกถางานอนุสรณ์อยุธยา 200 ปี หน้า 88-90

กรมพระยาคำรงราชานุภาพ ซึ่งพระองค์ได้ทรงอธิบายและตีความคำว่า "ศักดินา" ไว้ในเรื่อง "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ"<sup>1</sup> และในหนังสือแสดงบรรยายพงศาวดารสยาม นอกจากนี้ยังได้อธิบายไว้ในหนังสือพระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 1 ค่าย<sup>2</sup> เมื่อสรุปแล้วมีความว่า "การตั้งทำเนียบศักดินาที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงจัดตั้งขึ้น อีกอย่างหนึ่งได้ความในกฎหมายว่าตั้งเมื่อปี จอ จุลศักราช 816 (พ.ศ. 1997) คือตั้งกำหนดว่าผู้มียศชั้นใดควรมีนาได้เท่าใด...แปลว่าในเวลาที่ตั้งกำหนดศักดินาขึ้นนั้น คนทำราชการไม่ได้รับเบี้ยหวัดเงินเดือน เวลานั้นที่ดินคือที่นาเป็นสมบัติอันมีราคายิ่งกว่าอย่างอื่น ผู้ที่แสวงหาทรัพย์สินสมบัติยอมแสวงหาที่ดินเป็นสำคัญ เพื่อไม่ให้แย่งที่ดินกันนั้นจึงได้จัดตั้งพระราชบัญญัติกำหนดศักดินา คือถ้าผู้มียศถึงเท่านั้นรัฐบาลจึงอนุญาตให้มีที่นาได้อย่างมากจะมีเกินอนุญาตไม่ได้ นี่เป็นมูลของศักดินา แต่เมื่อตั้งศักดินาขึ้นศักดินาเลยเป็นเครื่องกำหนดสำหรับใช้ในการอื่นต่อไปอีกหลายอย่าง เช่น เป็นหลักในการปรับไหม เป็นหลักอำนาจในการบางอย่าง เช่น แต่งทนายว่าความ เป็นต้น ไม่ใช่แต่เพียงจะมีนาได้ก็ไร้อย่างเดียว ประเพณีศักดินายังมีอยู่จนทุกวันนี้ แต่อำนาจและประโยชน์ที่ปวงที่ได้จากศักดินาได้เล็กลงในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว"<sup>3</sup>

พลตรี คำเนิร เลขะกุล กล่าวว่า "ทำเนียบศักดินาเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดศักดินาหรือค่าของพลเมืองแต่ละคนว่า บุคคลชั้นใดมีศักดินาเป็นพื้นที่จำนวนกี่ไร่...จึงเห็นได้ว่าในสมัยโบราณนั้น บรรดาศักดิ์ พระ หลวง ขุน ไม่สำคัญ

<sup>1</sup> คำรงราชานุภาพ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา ประวัติศาสตร์และการเมือง หน้า 16-17

<sup>2</sup> กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา หน้า 459

<sup>3</sup> ด. หน้า 457

เท่าศักดิ์นา เพราะการบังคับบัญชาการให้บำเหน็จความดีความชอบ การปรับไหม  
ในโรงศาล และการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ย่อมจำกัดด้วยศักดิ์นาซึ่งมีลักษณะคล้าย  
"มาตราวัดศักดิ์นา" ของบุคคลทั้งสิ้น เป็นการสะทกต่อการพิจารณา<sup>1</sup>

หลวงวิจิตรวาทการได้ให้ข้อคิดเห็นว่า "เรื่องศักดิ์นาในชั้นเดิมเป็นการให้  
ดินจริง ๆ และเกณฑ์ไพร่คือราษฎรไปทำให้ควย แต่ต่อมาเมื่อไม่สามารถหาที่ดินที่  
เหมาะสมได้และการเกณฑ์ไพร่ทำงานส่วนตัวไม่สะดวกเข้า เรื่องที่ดินก็ค่อยเลื่อนลอย  
หายไป เพราะเหตุที่ทำไม่ได้ในทางปฏิบัติ แต่ศักดิ์นาก็ยังคงใช้อยู่และมีผลในทางอื่น"<sup>2</sup>

กล่าวโดยสรุป นักประวัติศาสตร์กลุ่มนี้มีความเห็นว่า ในระยะเริ่มต้นศักดิ์นา  
มีเพื่อการครอบครองที่ดินเป็นการจัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ต่อมาได้ใช้เพิ่ม  
ขึ้นอีกโดยใช้ในการปรับไหม และใช้วัดฐานะการจัดลำดับชั้นของผู้นในสังคม

3. กลุ่มนักประวัติศาสตร์และนักวิชาการที่ตีความว่าระบบศักดิ์นา คือ อำนาจ  
ในการครอบครองที่ดินอันเป็นปัจจัยสำคัญในการทำมาหากิน ระบบนี้เป็นระบบที่จัดตั้งขึ้น  
เมื่อการขูดรีดระหว่างชนชั้น โดยที่ชนชั้นสูงนอกจากจะได้ครอบครองที่ดินแล้ว ยังจะ  
ได้ครอบครองที่ดินแล้วยังจะได้ผลประโยชน์จากภาษีอากรต่าง ๆ ค่าเช่า ดอกเบี้ย  
และการผูกขาดภาษีระบบศักดิ์นาก็ยังมีอิทธิพลและผลสะท้อนต่อการเมือง สังคม และ  
วัฒนธรรมอีกด้วย

นักประวัติศาสตร์และนักวิชาการในกลุ่มนี้มีอาทิ เช่น จิตร ภูมิศักดิ์ ดร.  
ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (นักเศรษฐศาสตร์) ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ

จิตร ภูมิศักดิ์ ได้ศึกษาและตีความระบบศักดิ์นาตามที่ได้สรุปไว้สั้น ๆ ข้างต้น  
กล่าวคือ ศึกษาในด้านเศรษฐกิจและผลสะท้อนที่มีต่อการเมือง สังคม และวัฒนธรรม  
แต่ปรากฏว่างานประวัติศาสตร์ชิ้นสำคัญของเขา คือ เรื่องโฉมหน้าศักดิ์นาไทยนั้นยัง  
เขียนไม่จบ กล่าวคือเขาได้ศึกษาและตีความระบบศักดิ์นาในแง่เศรษฐศาสตร์เท่านั้น

<sup>1</sup>คำเนียร เลษะกุล พลตรี "การทหารสมัยอยุธยา" รวมปาฐกถางานอนุสรณ์  
อยุธยา 200 ปี หน้า 88-90

<sup>2</sup>หลวงวิจิตรวาทการ พลตรี ประวัติศาสตร์สากล เล่ม 3 หน้า 206-207

ดร. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา นั้นการศึกษาระบบนี้และการตีความส่วนใหญ่จะเน้น นักทางคาน เศรษฐกิจ ไม่ค่อยได้พูดถึงเรื่องการเมืองและวัฒนธรรม ดร. ฉัตรทิพย์ มีความเห็นว่าระบบเศรษฐกิจไทยในสมัยสุโขทัยเป็นแบบระบบศักดินา มีไพร่และข้าที่ขึ้นอยู่กับพวกเจ้า พวกขุน เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีชนชั้น มีเจ้าและมีไพร่ สำหรับระบบศักดินาในอยุธยา นั้น ดร. ฉัตรทิพย์ ให้ความเห็นว่า "ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจศักดินาเป็นไปในลักษณะที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ขูดรีดชาวนา คือผู้ที่ได้รับมอบที่ดินขนาดใหญ่ให้ชาวนารับช่วงที่ดินไปทำนา แล้วยังบังคับให้ชาวนามอบผลผลิตส่วนใหญ่ให้แก่ตน นอกจากนี้ชาวนายังต้องมีพันธะผูกมัดแรงงาน ต้องเข้าไปทำงานให้เจ้าของที่ดิน โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนเป็นเวลา 6 เดือนทุกปี\* ในระยะที่ผูกมัดแรงงานนั้น ชาวนาต้องเอาอาหารและเครื่องใช้ของตนไปเองทั้งสิ้น การเคลื่อนย้ายของทรัพยากรจึงเป็นไปในลักษณะจากต่ำไปสูง ทั้งที่เป็นแรงงานและผลผลิต ต้องส่งส่วยผลผลิตและแรงงานจนเกือบหมดสิ้น ในปีที่ผลิตได้ไม่พอส่งส่วยก็ถึงกับต้องขายลูกเมียหรือตนเองเป็นทาส"

\* ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล ได้อธิบายว่า "ความจริงเรื่องเกณฑ์แรงงานไพร่ปีละ 6 เดือนนั้น เกณฑ์เพื่อไปทำงานโยธาให้แก่รัฐบาล เช่น ขุดคลอง สร้างซ่อมถนน วัด สะพานหรือบางที่เกณฑ์ไปทำสงคราม เจ้านาย ขุนนาง เป็นผู้ควบคุมไพร่หลวงซึ่งเป็นสมบัติของหลวง โดยจำนวนคนที่ควบคุมจะสัมพันธ์กับศักดินาของเจ้านายขุนนาง ไม่มีกฎหมายใดในอยุธยาระบุว่าชนชั้นมูลนาย (เจ้านาย ขุนนาง) มีสิทธิที่จะใช้ไพร่ไปทำงานส่วนตัว แต่ในทางปฏิบัติพวกไพร่หลวงเหล่านี้ย่อมจะต้องถูกบังคับจากมูลนายให้มาช่วยทำนาให้ตนด้วย นอกเหนือไปจากการทำงานโยธาให้รัฐบาล ข้าพเจ้าคิดว่า ดร. ฉัตรทิพย์ เข้าใจเรื่องการเกณฑ์แรงงาน (ไพร่) คลากเคลื่อนไป" จาก "ระบบศักดินา" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 6 เล่มที่ 1 มิถุนายน-กันยายน 2519

หน้า 30

นอกจากนี้ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ยังกล่าวอีกว่า "ระบบการเมืองสนับสนุนคุ้มครองระบบการยุติทางเศรษฐกิจ ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมีบทบาทโดยตรงในการแจกจ่ายที่ดินแก่เจ้าขุนมูลนาย บังคับให้ชาวนา\*\* ต้องขึ้นสังกัดเป็นไพร่กับเจ้านาย...วัฒนธรรมและศาสนาถูกใช้เป็นเครื่องมือของระบบเศรษฐกิจและการเมือง ศาสนาพุทธถูกผสมด้วยศาสนาพราหมณ์และถูกตีความในลักษณะสนับสนุนระบบศักดินา เช่น การเน้นเรื่องพิธีกรรมความศักดิ์สิทธิ์ในพระราชพิธีต่าง ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชเป็นเทวดาอวตาร ย่อมมีความชอบธรรมที่จะปกครองสิทธิขาดแต่ผู้เดียว... นอกจากนี้วรรณคดีต่าง ๆ สมัยศักดินาก็โน้มนำให้เห็นบุญญาธิการของผู้ปกครอง ส่วนประชาชนธรรมดาซึ่งเป็นผู้ผลิตแท้จริงกับไม่มีบทบาทอะไรเลยในวรรณคดีไทยศักดินา"<sup>1</sup>

ดร. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ได้ตีความระบบศักดินาประสมประสานกันอยู่ระหว่างนักประวัติศาสตร์กลุ่มที่ 1 กับกลุ่มที่ 2 กล่าวคือในแง่ของเศรษฐกิจ ดร. ชาญวิทย์ ตีความคล้ายกับ จิตร ภูมิศักดิ์ มาก คือประเด็นแรกศักดินาเป็นการจัดสรรที่ดินทำกิน (ครอบครองที่ดิน) ตามยศศักดิ์และมีการเก็บผลประโยชน์จากที่ดินซึ่งอาจจะเก็บเป็นภาษี เงิน ฟิ้นผล จากที่ดินที่เจ้านาย ขุนนาง ได้ครอบครองตามยศศักดิ์เป็นประเด็นที่สอง และยังตีความถึงระบบศักดินาในแง่ของการใช้ปรับใหม่ การวัดฐานะทางสังคม ซึ่งในประเด็นนี้จะคล้ายกับความคิดเห็นของสมเด็จพระยาบรมราชานุภาพมาก ความจริง จิตร ก็ได้กล่าวถึงการใช้ศักดินาเพื่อประโยชน์ทางด้านนี้เหมือนกัน<sup>2</sup>

\*\* ความจริงราษฎรสามัญทุกคนไม่ว่าจะมีอาชีพอะไรต้องเป็นไพร่ขึ้นสังกัดหมด

<sup>1</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา "วิวัฒนาการระบบเศรษฐกิจไทย" วารสารอักษรศาสตร์ พิจารณ์ ฉบับที่ 9 ปีที่ 1 กุมภาพันธ์ 2517 หน้า 50-52

<sup>2</sup> สมสมัย ศรีสุทรพรรณ (นามแฝง) โฉมหน้าศักดินาไทย หน้า 180

แต่การตีความของเขาส่วนใหญ่มุ่งอยู่ที่เรื่องเศรษฐกิจและการยุติระหว่างชนชั้น ฉะนั้น การจัดให้ ดร. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ มาอยู่ในกลุ่มนี้จึงออกจะไม่ถูกนัก แต่เห็นว่าระบบ สักคินาในระยะแรกเริ่มคงจะมุ่งที่เศรษฐกิจเป็นประเด็นสำคัญ ส่วนการปรับใหม่และการ ศึกษานะทางสังคมเป็นผลพลอยได้ที่ตามมา จึงจัดให้ ดร. ชาญวิทย์ อยู่ในกลุ่มที่ 3

จิตร ภูมิศักดิ์ ตีความหมายของคำว่า ไพร่ฟ้า มีฐานะเหมือนกับพวกไพร่ใน อยุธยา ข้าใหม่มีความหมายเท่ากับทาสของเสรีชน และจิตรยังได้หลักฐานมาว่าในกฎ หมายลักษณะลักพาสัมข้อยุทธยา (พ.ศ. 1899) เรียกพวกไพร่ว่าไพร่ฟ้า ข้าหลวงบ้าง หรือไพร่ฟ้า ข้าหลวงบ้าง จิตรยังได้พิสูจน์ด้วยหลักฐานอื่น ๆ อีกมาก เขามีความเห็น ว่าระบบสักคินาเป็นระบบที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ชนชั้นสูงและพวกพระภิกษุได้ครอบครองปัจจัย ในการผลิต คือที่ดิน ซึ่งเป็นสมบัติที่มีค่าอย่างยิ่งในสังคมที่มีรากฐานทางเศรษฐกิจอยู่ ที่การเกษตร ในระบบสักคินานี้จะมีทั้งผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินจริง ๆ ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย และพวกที่ได้เพียงสิทธิในการครอบครองทำประโยชน์เท่านั้น ซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ในสังคม คือพวกไพร่นั้นเอง

จิตร ยังตีความต่างจากนักประวัติศาสตร์ตรงที่ว่า ในระบบนี้แม้ไพร่ทาสจะได้ รับการระบุมามีสักคินาคด้วย แต่พวกนี้จะไม่ได้รับพระราชทานกรรมสิทธิ์ที่ดิน หากแต่ได้ เพียงสิทธิในการครอบครองที่ดินเพื่อทำนาหาผลประโยชน์เท่านั้น เพราะที่ดินที่พวกเขา ได้รับนั้นจะตั้งอยู่ในพื้นที่ดินของพวกเขา เจ้าขุนมูลนายซึ่งได้รับพระราชทานกรรมสิทธิ์ที่ดินจริงๆ ฉะนั้นพวกไพร่จึงอยู่ในสภาพของผู้เช่าที่ดินของเจ้าขุนมูลนายไปทำนา และยังคงเป็น คนในสังกัดของเจ้านายที่เป็นเจ้าของที่ดินด้วย และมูลนายก็มีสิทธิออกกฎหมายบังคับ ภายใต้อาณาเขตของตน พวกไพร่เหล่านี้เมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตก็จะแบ่งผลผลิตเป็น 3 ส่วน

1. เสียภาษีคานา (หางข้าว) ให้แก่รัฐ
2. เสียค่าเช่าที่ดินให้แก่เจ้าขุนมูลนายซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินตามอัตราต่าง ๆ กัน แล้วแต่ละจะตกลงกันได้ ส่วนมากอยู่ระหว่าง 30-50 % ของผลผลิต
3. ส่วนที่เหลือจะเป็นของตน

ฉะนั้นจึงได้สรุปว่าระบบศักดินามีการถือครองที่ดินกันอย่างแน่นอนและการถือครองที่ดินนั้นก็เกินไปเพื่อผลประโยชน์ของชนชั้นสูง เมื่อการขูดรีดระหว่างชนชั้นและระบบศักดินายังมีอิทธิพลและผลสะท้อนต่อการเมือง สังคมและวัฒนธรรมอีกด้วย จะเห็นได้ว่านักประวัติศาสตร์และนักวิชาการทั้งสามกลุ่มต่างมีเหตุผลสนับสนุนแนวความคิดของพวกเขา แต่อย่างไรก็ตามการตีความเรื่องระบบศักดินาของนักประวัติศาสตร์กลุ่มที่ 1 นั้น ถึงแม้จะถูกต้องแต่แทนที่จะมุ่งไปที่แกนกลับมุ่งไปที่กระที่<sup>1</sup> คือไปทำให้ระบบศักดินาเป็นระบบที่มีลักษณะลอย ๆ ไม่สลักสำคัญอะไร ปกติคนโบราณเวลาจะทำอะไรมักจะมีจุดมุ่งหมายแต่จะไม่บอกให้ทราบ เช่น เรื่องการตั้งกรมเจ้ามีจุดมุ่งหมายที่จะดวงคุณอำนาจกรมขุนนางแต่กลับไปบอกว่าต้องการเฉลิมพระเกียรติเจ้านาย ฉะนั้นสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถคงจะไม่ลงทุนลงแรงตั้งทำเนียบศักดินา พระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน นาทหาร เพียงเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของเจ้านาย ขุนนาง และไพร่เท่านั้น พระองค์จะต้องมุ่งไกลไปกว่านั้น นั่นก็คือการกำหนดฐานะทางเศรษฐกิจของตนแต่ละชั้น ส่วนเรื่องสิทธิและหน้าที่ที่พวกนักประวัติศาสตร์กลุ่มที่ 1 พูดถึงนั้น เป็นเพียงผลพลอยได้ของระบบศักดินาเท่านั้น

ส่วนแนวความคิดของนักประวัติศาสตร์กลุ่มที่ 2 และกลุ่มที่ 3 น่าจะเป็นการตีความที่ถูกต้อง<sup>2</sup> เพราะสมัยอยุธยาไม่มีระบบการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการจะได้แต่เพียงเบี้ยหวัดซึ่งมีจำนวนที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับรายได้ของพระมหากษัตริย์ในแต่ละปี บางปีอาจจะได้เงินแต่ได้เป็นสิ่งของ เช่น ผาแดง ฉะนั้นจึงต้องมีระบบศักดินาซึ่งเป็นระบบที่จัดสรรปันส่วนที่ดินให้แก่มูลนาย เพื่อที่มูลนายจะได้เก็บเกี่ยวผลผลิตจากที่ดินโดยอาศัยแรงงานไพร่ หรืออาจจะได้ในรูปของค่าเช่าซึ่งรายได้ที่ได้นี้เป็นรายได้หลักของมูลนายแต่ละคน และระบบศักดินาก็เป็นหลักประกันรายได้

<sup>1</sup> สุวรรณ์ เลิศพาณิชย์กุล "ระบบศักดินา" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 6 เล่ม 1 มิถุนายน-กันยายน 2517 หน้า 35

<sup>2</sup> ด. หน้า 36

เหล่านี้ นอกจากนั้นการที่บุคคลที่มาจากตระกูลเจ้าขุนมูลนายมักจะมีที่ดินในการครอบครองมากมายจึงเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งช่วยสนับสนุนแนวความคิดที่ว่าศักดินามีรากฐานมาจากการครอบครองที่ดิน ส่วนการขูดรีดของชนชั้นเจ้าขุนมูลนายนั้นดูเป็นของธรรมดา เพราะเมื่อโอกาสเปิดใหม่มนุษย์ทุกคนก็ยอมเอารัดเอาเปรียบตามวิสัย

อันที่จริงเรื่องศักดินาไม่ใช่ของใหม่ในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแต่มีมาแล้วตั้งแต่ยุคที่ไทยยังครองอาณาจักรน่านเจ้าอยู่<sup>1</sup> และสืบเนื่องมาถึงยุคสุโขทัย เพราะฉะนั้นเรื่องกำหนดศักดินาที่มีขึ้นในรัชกาลนี้จึงเป็นเพียงการปรับปรุงของเก่าให้เหมาะสมและมีกฎเกณฑ์มากขึ้น ระบบศักดินาในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้กำหนดไว้ดังนี้ คือ

#### พระบรมวงศานุวงศ์<sup>2</sup>

1. สมเด็จพระอนุชาธิราช หรือสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอที่ใดเฉลิมพระราชมณเฑียร ตำรงตำแหน่งอุปราช มีศักดินา 100,000
2. สมเด็จพระอนุชาที่ใดทรงกรม มีศักดินา 50,000
3. สมเด็จพระเจ้าลูกเธอที่ใดทรงกรม มีศักดินา 40,000
4. สมเด็จพระอนุชาที่มิได้ทรงกรม มีศักดินา 20,000
5. สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอที่ยังมิได้ทรงกรม มีศักดินา 15,000
6. พระอนุชาที่ใดทรงกรม มีศักดินา 15,000
7. พระเจ้าลูกเธอที่ใดทรงกรม มีศักดินา 15,000
8. พระราชนัดดาที่ใดทรงกรม มีศักดินา 11,000
9. พระอนุชาที่ไม่ได้ทรงกรม มีศักดินา 7,000
10. พระเจ้าลูกเธอที่ยังมิได้ทรงกรม มีศักดินา 6,000
11. พระราชนัดดาที่ยังมิได้ทรงกรม มีศักดินา 4,000

<sup>1</sup>เกรียงศักดิ์ พิทยานุเคราะห์ ไทย 5 ยุค หน้า 256

<sup>2</sup>ถนอม อานามวัฒน์ ประวัติศาสตร์ไทย หน้า 273-274

12. ชื่นหม่อมเจ้า มีศักดิ์นา 1500
13. พระสนมเอกทั้งสี่ มีศักดิ์นา 1000
14. พระสนมอื่น ๆ มีศักดิ์นา 1000
15. ท้าววรจันทรที่สมเด็จพระพี่เลี้ยง มีศักดิ์นา 600
16. นางกำนัลต่าง ๆ มีศักดิ์นา 600
17. สาวใช้ต่างกรม มีศักดิ์นา 180
18. นางเตี้ย นางค่อม มีศักดิ์นา 50

สำหรับศักดิ์นาของข้าราชการที่มียศสูงสุด ศักดินาหมื่นไรต์มีตำแหน่งต่อไปนี้

คือ

ฝ่ายทหาร

1. เจ้าพระยามหาอุปราช (ตำแหน่งพิเศษ)
2. เจ้าพระยามหาเสนาบดี (สมุหกลาโหม)
3. พระยาศรีราชเคโชชัย (ประจำกรุง)
4. พระยาทนายนัก (ประจำกรุง)
5. เจ้าพระยาสุรสีห์ (ประจำพิษณุโลก)
6. เจ้าพระยาตรีธรรมราช (ประจำนครศรีธรรมราช)
7. พระยาเกษตรสงคราม (ประจำสวรรคโลก)
8. พระยาตรีธรรมมาโสกราช (ประจำสุโขทัย)
9. พระยารามรณรงค์ (ประจำกำแพงเพชร)
10. พระยาเพชรรัตนสงคราม (ประจำเพชรบูรณ์)
11. พระยากำแพงสงคราม (ประจำนครราชสีมา)
12. พระไชยาริบัติ (ประจำตะนาวศรี)

ฯลฯ

ฝ่ายพลเรือน

1. เจ้าพระยาจักรีศรีอริยวงศาคต (สมุหนายก)

- |                     |            |
|---------------------|------------|
| 2. พระยายมราช       | (กรมเมือง) |
| 3. พระยาธรรมมาธิบดี | (กรมวัง)   |
| 4. พระยาศรีธรรมราช  | (กรมคลัง)  |
| 5. พระยาพลเทพ       | (กรมนา)    |
| 6. พระยามหาราชครู   | (กรมศาล)   |
| 7. พระยาพระเสด็จ ฯ  | (กรมศาสนา) |

ฯลฯ

พระสงฆ์

- |                       |         |      |
|-----------------------|---------|------|
| 1. พระครูสุวรรณธรรม   | ตักคินา | 2400 |
| 2. พระครูไมรุธรรม     | "       | 1000 |
| 3. พระภิกษุสุวรรณธรรม | "       | 600  |
| 4. สามเณรสุวรรณธรรม   | "       | 300  |
| 5. สามเณรไมรุธรรม     | "       | 200  |

ฯลฯ

ประชาชน

- |                   |         |    |
|-------------------|---------|----|
| 1. ไพร่หัวงาน     | ตักคินา | 25 |
| 2. ไพร่มีครัว     | "       | 20 |
| 3. ไพร่ราบ        | "       | 20 |
| 4. ไพร่ลาว        | "       | 10 |
| 5. ขาจก วนิพก ทาส | "       | 5  |

เหตุที่พลเมืองหรือพวกข้าทาสถือตักคินาก็เพราะพวกนี้ต้องทำงานให้กับเจ้านายเป็นเวลา 6 เดือนโดยไม่ได้รับค่าจ้างเลย ทั้งนี้ยังต้องหาอาหารไปกินเองอีกด้วย ด้วยเหตุนี้พระเจ้าแผ่นดินจึงต้องพระราชทานที่ดินเพื่อจะได้เอาไปไว้ทำมาหาเลี้ยงชีพ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> เกรียงศักดิ์ พิทยานาคะ ไทย 5 ยุค หน้า 260

เกี่ยวกับเรื่องระบบศักดินาที่เกี่ยวข้องกับพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการ หลวงวิจิตรวาทการได้กล่าวไว้ในหนังสือ "ประวัติศาสตร์สากล" ตอนหนึ่งว่า "พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการไม่มีเงินเดือนและเงินป้อน่างนี้ พระมหากษัตริย์ต้องพระราชทานที่ดินใหม่เล็กน้อยตามฐานะแล้วก็ใช้ไพร่ซึ่งเกณฑ์แรงงานมาทำการบุกเบิกเป็นไร่นาให้เป็นประโยชน์โดยมิเสียค่าจ้างแรงงาน แม้ค่ากินของพวกไพร่เหล่านั้นก็ไม่ต้องเสียเพราะพวกไพร่ที่ถูกเกณฑ์แรงงานทำงานให้มันต้องหาอาหารมาเองจึงจะไ้ที่ดินของพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการ ซึ่งนับว่าเป็นผลประโยชน์และเป็นกำไรโดยไม่ต้องลงทุนและไม่มีการขาดทุนเลยด้วยเหตุนี้จึงมีคำพังเพยมาตั้งแต่โบราณว่า "สิบพ่อค้าไม่เท่าพระยาเลี้ยง" คำว่า "พระยา" ในที่นี้หมายถึงพระมหากษัตริย์ เรื่องความแตกต่างระหว่างราษฎรกับพวกเจ้านายใช้แต่จะมีเฉพาะแต่ประเทศเราประเทศเดียวก็หาไม่ การปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 มูลเหตุส่วนใหญ่ก็เนื่องมาจากความแตกต่างระหว่างประชาชนผู้เสียภาษีอากรกับพวกเจ้านายที่ไม่ต้องเสียภาษีอากร แต่เป็นอภิสิทธิ์ชนชั้น เช่นเดียวกับสงครามกลางเมืองในสหรัฐอเมริกา มูลเหตุก็เนื่องมาจากเอาคนมาใช้แรงงานเยี่ยงวัวควาย"<sup>1</sup>

#### การเวนคืนศักดินา

สำหรับข้าราชการนอกประจำการจะมีศักดินาเพียงกึ่งหนึ่ง แต่ถ้าหากไม่คอยมีบ่าวไพร่ติดตัวออกมาศักดินาจะลดเหลือเพียงหนึ่งในสามเท่านั้น ต่อมาในรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ที่นาถูกเวนคืนหมดแต่ให้เงินปีแทน

#### ประโยชน์ของการมี "ทำเนียบศักดินา"

การที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจัดให้ตั้งทำเนียบศักดินานั้นนับว่ามีประโยชน์มากสำหรับสมัยก่อน เมื่อยังไม่มีการพิมพ์หนังสือให้อ่านกันแพร่หลายทั้งคนส่วนมากก็ไม่ค่อยรู้หนังสือ แม้ข้าราชการชั้นสูง ๆ ขนาดชั้นเสนาบดีก็เคยมีที่ไม่รู้หนังสือ การ

<sup>1</sup>หลวงวิจิตรวาทการ พลตรี "ประวัติศาสตร์สากล" หน้า 199-200

ประทับตราตามตำแหน่งเป็นสิ่งสำคัญและสำหรับความรู้เรื่องใครเป็นใครหรือหน้าที่ของใครสำคัญเพียงใดนั้นเมื่อศึกษาแต่เพียงทำเนียบศักดิ์ทินาก็จะทราบได้ทุกตำแหน่งทุกกระทรวง<sup>1</sup>

ศักดิ์ทินาต่างจากศักดิ์อื่น ๆ อีก 3 อย่าง (ยศ ตำแหน่ง ราชทินนาม) ที่กล่าวมาแล้วนั้น ทั้งนี้เพราะศักดิ์ทินาเป็นสิทธิของทุกคนในประเทศไม่เฉพาะแต่ข้าราชการเท่านั้น เช่น สมเด็จพระอนุชาธิราชหรือสมเด็จพระเจ้าลูกเธอที่ดำรงตำแหน่งพระมหาอุปราชทรงศักดิ์ทินา 100000 ไร่ สมุหนายก สมุหนายก จตุสดมภ์ทั้ง 4 เจ้าเมืองเอกและโทคนละ 10000 ไร่ เจ้าเมืองตรี 5000 ไร่ ข้าราชการรอง ๆ ลงมาก็ลดน้อยลงตามลำดับถึง 50 ไร่ ราษฎร 25 ไร่ ทาส ลูกทาส วนพิศและยาจก 5 ไร่ เป็นต้น

สรุปแล้วศักดิ์ทั้ง 4 คือยศ ตำแหน่ง ราชทินนามและศักดิ์ทินานี้เป็นรางวัลในการทำราชการด้วยในตัว เพราะสมัยนั้นไม่มีเงินจะพระราชทานเป็นเงินเดือนเหมือนปัจจุบันนี้ ที่จะมิไว้เพื่อแบ่งชั้นวรรณะในหมู่มนุษย์นั้นก็หาไม่ได้ ไม่มีศักดิ์เชื้อชาติศาสนามาเป็นเหตุขัดข้องแต่อย่างใด ข้าราชการคนใดจะเป็นลูกเต้าเหล่าใครก็ตามจะเป็นไทยแท้หรือเชื้อจีน เชื้อแขก เชื้อฝรั่งก็ตาม หากมีความอุตสาหะและความสามารถแล้วย่อมได้รับการยกย่องในทางราชการจนถึงตำแหน่งสูง ๆ ได้ทั่วไปดังที่เคยปรากฏมีมาแล้วในประวัติศาสตร์ไทย

\* 2. การปรับปรุงการปกครองหัวเมืองชั้นใน การปกครองอาณาเขตของบ้านเมืองซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของสังคมกับสภาพของสถาบันทางการเมืองปกครองของบ้านเมืองในดินแดนประเทศไทย ก่อนสมัยที่จะมีการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991-2031) แห่งกรุงศรีอยุธยาซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีผลให้เกิดความผันแปรในเรื่องความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและการขัดแย้งแบ่งแยกภายในและสัมพันธ์ภาพระหว่างแว่น

<sup>1</sup> ล้วน ปางสุข และ สายพิณ ปางสุข สรุปประวัติศาสตร์ไทย หน้า 23

การปกครองอาณาเขตของบ้านเมืองแต่โบราณเท่าที่พิจารณาศึกษาจากเอกสารเก่า ๆ เช่น ศิลาจารึก จดหมายเหตุต่างประเทศและตำนานพงศาวดารมีการจัดตั้งเป็นแคว้นภายในแคว้นประกอบด้วย

1. เมืองหลวง อันเป็นที่ประทับของพระมหากษัตริย์
2. เมืองลูกหลวง อันเป็นเมืองที่พระมหากษัตริย์โปรดให้เจ้านายที่เป็นพระราชโอรสพระราชชนัดดาหรือญาติสนิทที่ไว้วางพระทัยไปปกครองเป็นเจ้าเมือง
3. เมืองเล็ก ๆ ซึ่งเป็นเมืองบริวารขึ้นอยู่กับเมืองหลวงและเมืองลูกหลวง
4. เมืองชั้นหรือเมืองประเทศราช

ถ้าพิจารณาจากขอบเขตในการปกครอง ความสัมพันธ์ในทางสังคมและวัฒนธรรมแล้ว เมืองในสามประเภทแรกนับเป็นองค์ประกอบของแคว้นที่แท้จริง (kingdom proper) เมืองที่มีบทบาทในการปกครองของแคว้นอย่างสำคัญคือ เมืองลูกหลวงซึ่งในที่นี้จะศึกษาถึงลักษณะการปกครองอาณาเขตของแคว้นที่เรียกว่า การปกครองแบบเมืองลูกหลวง<sup>1</sup>

สถาบันเมืองลูกหลวงเกิดขึ้นเมื่อเมืองมีลักษณะเป็นรัฐคือมีการจัดระบบการเมืองและสั่งต้ออำนาจทางการเมือง วิวัฒนาการของสถาบันเมืองลูกหลวงซึ่งมีเค้ามาจากธรรมเนียมการสร้างบ้านแปงเมืองมิได้เกิดขึ้นลอย ๆ วิวัฒนาการของเมืองอิสระสู่ความเป็นรัฐหรือแคว้นแคว้นที่มี "กรุง" เป็นศูนย์กลางต้องผ่านขั้นตอนที่ช่วยสร้างพื้นฐานของอำนาจทางการเมืองให้มั่นคง ขยายทรัพยากรทั้งสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตจนเพียงพอที่จะสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของความเป็นรัฐได้ วิวัฒนาการของสถาบันเมืองลูกหลวงจึงแปรมาจากการรวบรวมอำนาจทางการเมืองในรูปแบบของระบบเมืองคู่

การสร้างสถาบันเมืองลูกหลวงขึ้นแสดงให้เห็นว่าอำนาจของเมืองศูนย์กลางแผ่ไปไม่สมบูรณ์จึงมีความพยายามที่จะสร้างเมืองรองให้อยู่ในฐานะเมืองรับสั่งต้ออำนาจ

<sup>1</sup> ศรีศักร วัลลิโภคม "เมืองลูกหลวงกับการปกครองไทยโบราณ" ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ไทย หน้า 68

จากเมืองเดิมให้กระจายไปทั่วแคว้น เมืองลูกหลวงจึงเป็นสถาบันเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว และเป็นกลไกทางการเมืองระบบเครือญาติที่ได้รับการปรับให้เข้ากับเงื่อนไขอย่างใหม่คือการรวมตัวของเมืองเป็นรัฐ การเกิดของเมืองลูกหลวงจึงเป็นเครื่องบ่งชี้การขยายอำนาจทางการเมืองของรัฐ ซึ่งพยายามจัดระบบอำนาจทางการเมืองโดยสร้างกลไกเฉพาะขึ้นและเป็นซากหรือร่องรอยของธรรมเนียมการสร้างบ้านแปงเมืองที่หลงเหลืออยู่<sup>1</sup>

เมืองลูกหลวงเป็นสถาบันในการปกครองและทางสังคม กฎมณเฑียรบาล พ.ศ. 2001 ใ้กล่าวถึงเมืองลูกหลวงเมืองหลานหลวงและสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพซึ่งเป็นนักประวัติศาสตร์ท่านแรกใ้กล่าวถึงเมืองลูกหลวงในลักษณะที่มีความสัมพันธ์กับการปกครองอาณาเขตของแคว้นว่า "วิธีการปกครองอาณาเขตเมื่อครั้งกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ทุประหลาดที่วงอาณาเขตซึ่งการบังคับบัญชาอยู่ในรัฐบาลราชธานีปกครองเองแคบหน้าคอกคือเอาเมืองสุโขทัยเป็นเมืองราชธานีที่พระเจ้าแผ่นดินเสด็จประทับแล้วมีเมืองลูกหลวงครองรักษาหน้าด่านอยู่ 4 ด่านคือ เมืองศรีสัชชาลัยซึ่งเดี๋ยวนี้เรียกว่าเมืองสวรรค์โลกอยู่ด่านเหนือ เมืองสองแควซึ่งเดี๋ยวนี้เรียกว่าเมืองพิษณุโลกอยู่ด่านตะวันออก เมืองสระหลวงเดี๋ยวนี้เรียกว่าเมืองพิจิตรอยู่ด่านใต้ กำแพงเพชรอยู่ด่านตะวันตก ระยะทางตั้งแต่เมืองหน้าด่านเดินถึงเมืองราชธานีเพียงภายใน 2 วันทุกด่าน"

การปกครองของกรุงศรีอยุธยาก็เป็นเช่นเดียวกับของสุโขทัย มีเมืองลูกหลวงเป็นเมืองหน้าด่านอยู่ 4 ด่านคือเมืองลพบุรีอยู่ด่านเหนือ เมืองนครนายกอยู่ด่านตะวันออก เมืองพระประแดงอยู่ด่านใต้และเมืองสุพรรณบุรีอยู่ด่านทิศตะวันตก<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ธิดา สารชะยา "สร้างบ้านแปงเมืองระบบเมืองคู" วารสารเมืองโบราณ ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 เมษายน-กรกฎาคม 2526 หน้า 21

<sup>2</sup>หอสมุดแห่งชาติ พระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐ หน้า 119

พระอรรคบิดาของสมเด็จพระนเรศวรมหาราชานุภาพตั้งกล่าวนี้เป็นเหตุให้เชื่อและ  
อ้างกันต่อมาว่า การปกครองไทยก่อนรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมีเมืองหลวง  
และเมืองลูกหลวงเป็นหน้าด่าน 4 ด่าน

ศรีศักร วัลลิโภดม ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเมืองลูกหลวงว่า "ข้าพเจ้ามี  
ความเห็นคล้อยตามสมเด็จพระนเรศวรมหาราชานุภาพเพียงแต่ "วงอาณาเขตซึ่งการ  
บังคับบัญชาอยู่ใต้อำนาจราชธานีปกครองเองแคบหนักหนา" แต่ไม่เห็นด้วยกับที่ทรงกล่าว  
ว่ามีเมืองลูกหลวงเป็นเมืองหน้าด่าน 4 ด่านและประกอบด้วยบรรดาเมืองที่กล่าวมาแล้ว  
ข้างต้น เพราะประการแรกบรรดาเมืองลูกหลวงของทั้งสองแคว้นที่เอ่ยชื่อนั้นมีหลัก  
ฐานว่าเคยมีเจ้าเมืองมาปกครองเป็นเมืองลูกหลวงเพียงเมืองศรีสัชฉาลัย เมือง  
กำแพงเพชร เมืองสุพรรณบุรีและเมืองลพบุรี นอกนั้นไม่มีปรากฏ\* ประการที่สอง  
ยังไม่เคยพบหลักฐานอันใดที่แสดงว่าการปกครองอาณาเขตของไทยโบราณมีเมืองลูก  
หลวงเป็นหน้าด่าน 4 ด่าน

ตามหลักฐานที่มีอยู่พบเพียงว่าเมืองลูกหลวงของแต่ละแคว้นไม่มีกำหนดจำนวน  
แน่นอนจะขึ้นอยู่กับ

1. พระราชาโอรสหรือพระราชนิชมในส่วนพระมหากษัตริย์ที่จะส่งเจ้านายผู้  
ใดไปปกครองเมืองแคว้นเล็ก ๆ บางแคว้นอาจมีจำนวนเมืองลูกหลวงมากก็ได้
2. อาณาเขตของแคว้นกว้างใหญ่ เมืองหลวงปกครองไม่ทั่วถึงพระมหากษัตริย์

\* ในกฎหมายเข็ชชะระระบุว่า เมืองลูกหลวงได้แก่ เมืองพิษณุโลก เมืองสวรรค  
โลก เมืองกำแพงเพชร เมืองลพบุรีและเมืองสิงห์บุรี ส่วนเมืองหลานหลวงได้แก่เมือง  
อินทบุรีและเมืองพรหมบุรี ซึ่งความจริงแล้วเมืองลูกหลวงกับเมืองหลานหลวงเป็น  
เมืองประเภทเดียวกันคือเป็นเมืองที่เจ้านายมาปกครองต่างกันเพียงศักดิ์ชั้นเท่านั้นการ  
พบชื่อเมืองหลวงและการกำหนดให้ลูกหลวงหลานหลวงครองเมืองดังกล่าวนี้ คงเป็น  
เรื่องก่อนการปฏิรูปการปกครองหรือก่อนที่รูปการปกครองอันกำหนดให้ขุนนางไปปกครอง  
เมืองเอก โทและตรีจะให้ได้ผลดี

ต้องส่งเจ้านายไปปกครองหัวเมืองใหญ่ ๆ เป็นเมืองลูกหลวง ในลักษณะนี้จำนวนเมืองลูกหลวงอาจมีมากได้

เมื่อวิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อมในทางภูมิศาสตร์และในทางสังคมกับการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่าเมืองใดที่เป็นเมืองลูกหลวงไ้ดังนี้จะต้องเป็นเมืองใหญ่มีปราการล้อมรอบ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการป้องกันข้าศึกศัตรู การเศรษฐกิจและคมนาคมของท้องถิ่นประการหนึ่ง และมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างเป็นอิสระอีกประการหนึ่ง

### ลักษณะของเมืองลูกหลวงในทางภูมิศาสตร์

ถ้าพิจารณาในด้านอิทธิพลของสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ที่มีต่อสภาพทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมแล้ว ชุมชนใดที่ยกขึ้นเป็นเมืองใดจะต้องอยู่ในบริเวณที่มีที่ราบลุ่มทำการเพาะปลูกเลี้ยงประชากรได้เป็นจำนวนมาก อยู่ไกลทางคมนาคมทางน้ำหรือไม้เท้าทางบก เมืองมี 2 ประเภทคือเมืองที่ไม่มีคูน้ำและกำแพงเมืองกับเมืองที่มีคูน้ำและกำแพงเมืองล้อมรอบ ประเภทแรกเป็นเมืองเล็กเกิดจากการยกฐานะของชุมชนที่เป็นศูนย์กลางแขวงหรืออำเภอขึ้นเป็นเมืองหรือไม้เท้าเป็นเพียงเมืองชั่วคราว ในระหว่างรอการสร้างเมืองที่ถาวรขอบเขตของเมืองไม่กำหนดเด่นชัด ตำแหน่งที่ตั้งเมืองก็ไม่มีความแน่นอนมักขึ้นอยู่กับตำแหน่งที่ตั้งของจวนเจ้าเมืองเป็นสำคัญ คราวใดที่มีการเปลี่ยนตัวเจ้าเมืองหรือเสถียรเจ้าเมืองต้องย้ายที่อยู่ใหม่เมืองก็จะย้ายตามจวนเจ้าเมืองไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น เมืองนครชัยศรี เมืองนนทบุรี เมืองไชยา เมืองพัทลุงและเมืองนครนายกในสมัยอยุธยาผู้ที่ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองเหล่านี้มักเป็นพวกขุนนางหรือคหบดีในท้องถิ่นที่มีผู้นิยมและเคยทำความชอบขึ้นดำรงตำแหน่ง เช่น การแต่งตั้งเจ้าเมืองมโนรมย์ในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์ในสมัยกรุงศรีอยุธยา

เมืองประเภทมีคูน้ำและปราการล้อมรอบมีความมั่นคงกว่าเมืองประเภทแรก เพราะกำหนดตำแหน่งที่ตั้งแน่นอนเป็นได้ทั้งเมืองขนาดเล็กและขนาดใหญ่ การมีคูน้ำและกำแพงล้อมรอบนั้นทำให้มีความเป็นเมืองสมบูรณ์ทำหน้าที่เป็นแหล่งป้องกันข้าศึกศัตรูประจำท้องถิ่นดังปรากฏในกฎหมายเก่ากรุงศรีอยุธยาว่า "ถ้าพบข้าศึกศัตรูมากเห็น

ข้า้เติมเข้ามาให้เร่งขับครัวเข้าเมือง หับประตูเมืองอยู่ ตัวพระเจ้าอยู่หัว"

เมืองลูกหลวงและเมืองหลวงจัดอยู่ในเมืองประเภทนี้คือ ต้องมีผู้นำและปรากฏ ล้อมรอบเข้มแข็ง ความแตกต่างระหว่างเมืองหลวงกับเมืองลูกหลวงในเรื่องสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ดูเหมือนจะอยู่เพียงแค่ตำแหน่งในการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมและ เศรษฐกิจ เท่าที่มีหลักฐานในขณะนี้บรรดาเมืองใหญ่ที่เคยมีศักดิ์เป็นเมืองหลวงของ แคว้นเช่น เมืองนครชัยศรี (นครปฐม) เมืองอุทอง เมืองสุพรรณภูมิ (สุพรรณบุรี) เมืองลพบุรีและพระนครศรีอยุธยา ล้วนตั้งอยู่ในทำเลที่ติดต่อกาชายกับต่างประเทศ ทางทะเลได้ เมื่อใดที่ทางน้ำขึ้นหรือเปลี่ยนทางเดินเมืองก็ย้ายไปตั้งอยู่ในทำเล ใหม่ที่มีการคมนาคมดีกว่า ตัวอย่างเช่น ในพงศาวดารเหนือระบุว่าแต่เดิมละโว้เคย เป็นเมืองหลวงสมัยต่อมาย้ายมาตั้งอยู่ที่ไชยยาหรืออยุธยาเป็นเหตุให้เมืองหลวงเดิม กลายเป็นเมืองลูกหลวงและเมืองลูกหลวงเองก็เปลี่ยนมาเป็นเมืองหลวงแทน

#### สถานะของเมืองลูกหลวงในทางการเมือง

ตามที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่าเมืองลูกหลวงคือเมืองที่พระมหากษัตริย์โปรด ให้เจ้านายในราชวงศ์ไปปกครอง ดังนั้นความเหมาะสมของผู้ที่จะเป็นเจ้าเมืองจึง ขึ้นอยู่กับความใกล้ชิดไว้วางใจในฐานะเครือญาติทางครอบครัวเป็นสำคัญ พระมหา กษัตริย์ทรงกระจายพระราชอำนาจในการปกครองไปให้ผู้ที่เป็เจ้าเมืองมีสิทธิเด็ดขาด ในการปกครองเมืองลูกหลวงและเมืองบริวาร ทำให้เมืองลูกหลวงมีสภาพเป็นเมือง ที่ปกครองตัวเองอย่างสมบูรณ์และขึ้นต่อเมืองหลวงเพียงแคความสัมพันธ์ระหว่างญาติ ผู้ใหญ่ผู้มีอุปการคุณกับญาติผู้น้อยผู้ได้รับการอุปถัมภ์ซึ่งเป็ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

ความสัมพันธ์ทางเครือญาติระหว่างพระมหากษัตริย์กับเจ้าเมืองหลวงเกิดขึ้น ใน 2 ลักษณะคือเป็นญาติทางสายโลหิต (Consanguineal tie ) กับการเป็น ญาติอันเนื่องจากการแต่งงาน (affinal tie ) ดังนั้นจึงเห็นได้จากหลักฐานทาง เอกสารว่าผู้ที่โปรดให้ปกครองเมืองลูกหลวงนั้นบางทีก็เป็พระราชโอรส พระราช นัดดา พระราชบุตรเขยและพระญาติฝ่ายพระมเหสี เช่นในรัชกาลสมเด็จพระรามา ธิบดีที่ 1 โปรดให้ขุนหลวงพระจ้าวปกครองเมืองสุพรรณบุรี เป็นต้น เมืองลูกหลวงแต่

ละเมืองมีศักดิ์ไม่เสมอกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับฐานันดรศักดิ์ของผู้ที่เป็นเจ้าเมืองเป็นสำคัญ ในแต่ละแคว้นมักกำหนดเมืองใหญ่ที่มีความสำคัญรองลงมาจากเมืองหลวงไว้เป็นที่ประทับของเจ้านายที่เป็นรัชทายาท เช่นแคว้นสุโขทัยมีเมืองศรีสัชนาลัย กรุงศรีอยุธยา มีเมืองลพบุรีและแคว้นลานนามีเมืองเชียงรายและเชียงแสน เป็นต้น

### เมืองลูกหลวงกับโครงสร้างในการปกครอง

ในการปกครองอาณาเขตของแคว้นนั้นเมื่อยกเว้นเมืองชั้นหรือเมืองประเทศราชออกไปก็เหลือเพียงเมืองหลวง เมืองลูกหลวงและเมืองเล็ก ๆ ที่เป็นบริวาร ซึ่งถ้าพิจารณาไปถึงเรื่องความเป็นอิสระในการปกครองตนเองโดยยกเว้นเมืองเล็ก ๆ ที่เป็นบริวารแล้วก็เหลือเพียงแต่เมืองหลวงกับเมืองลูกหลวงเท่านั้น ความสัมพันธ์ในด้านการปกครองระหว่างเมืองหลวงกับเมืองลูกหลวงซึ่งขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ในส่วนบุคคลกับการเป็นญาติระหว่างพระมหากษัตริย์กับเจ้าเมืองลูกหลวง ทำให้โครงสร้างในการปกครองของแคว้นมีลักษณะเป็นแบบหลวม\* ไม่มีความแน่นอนและเสมอกันเสมอไป เช่น รูปแบบการปกครองแบบกระชับที่ใช้ระบบขุนนางเป็นเครื่องควบคุมในสมัยหลังจากการปฏิรูปการปกครองในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถลงมา ความไม่แน่นอนในการปกครองและทางการเมืองอันเนื่องด้วยความสัมพันธ์ทางเครือญาติในครอบครัวระหว่างพระมหากษัตริย์กับเจ้าเมืองลูกหลวงนั้นมีผลมาจาก การถือตัวบุคคลเป็นสำคัญมากกว่าการถือบรรพบุรุษเดียวกันเป็นใหญ่ กล่าวคือ ความสัมพันธ์นั้นขึ้นอยู่กับบุคคลที่เป็นพระมหากษัตริย์หรือเจ้าเมืองลูกหลวงจะทรงเลือกพื้นเกี่ยวข้อยังด้วยกับพระญาติพระวงศ์ที่จะให้ประโยชน์ต่อพระวงศ์ แทนการเกี่ยว

\* ธิธา สาระชา ได้อธิบายในวารสารเมืองโบราณฉบับสุพรรณภูมิ เรื่อง "สถาบันเมืองลูกหลวง" ว่า "สถาบันเมืองลูกหลวงมิใช่กลไกที่แสดงความหลวมของอำนาจปกครองที่อิงความสัมพันธ์แบบเครือญาติอย่างที่เข้าใจกัน แต่เป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามเพิ่มอำนาจที่เมืองหลวงให้สูงยิ่งขึ้น

ของอันเนื่องด้วยการ เป็นพระญาติที่จะต้องมีหน้าที่ปฏิบัติต่อกันตามแบบแผนประเพณีที่กำหนดไว้ ดังนั้นการที่พระมหากษัตริย์และเจ้าเมืองลูกหลวงทรงใช้ระบบเครือญาติในครอบครัวเป็นประโยชน์ในการปกครองนั้นเป็นผลให้เกิดการผันแปรขึ้นในการปกครองแบบเมืองลูกหลวง 2 เรื่องใหญ่ ๆ คือ

1. ความเจริญและความมั่นคงของแคว้นที่อยู่เพียงชั่วรัชกาลหนึ่ง บ้านเมืองจะมีความสงบภายในและมีเกียรติยศเป็นที่เกรงกลัวของแคว้นแคว้นใกล้เคียงนั้น ไม่ได้อยู่ที่การขยายอาณาเขตหรือการจัดรูปบริหารควบคุมให้เป็นระเบียบแบบแผน หากขึ้นอยู่กับการที่พระมหากษัตริย์จะทรงเลือกเจ้านายในพระราชวงศ์เช่นใดไปปกครองเมืองลูกหลวง และทรงใช้ความสัมพันธ์ในฐานะการเป็นญาติและเป็นผู้อุปการคุณชิดเหนียวให้บรรดาเจ้าเมืองลูกหลวงเหล่านั้นจงรักภักดีไม่ก่อเรื่องวุ่นวายขึ้น ยิ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีเจ้าเมืองลูกหลวงเป็นพระญาติมากขึ้นก็เหมือนกับทรงมีกำลังรบสนับสนุนเพิ่มขึ้น ทำให้เป็นที่เกรงกลัวของบรรดาเจ้าเมืองที่อยู่ภายในแคว้นแคว้น เหตุนี้บ้านเมืองจึงสงบสุข

2. การขัดแย้งภายในเมื่อสิ้นรัชกาล ความสัมพันธ์อันเครือญาติในครอบครัวระหว่างพระมหากษัตริย์กับเจ้าเมืองลูกหลวง ซึ่งทำให้เกิดความมั่นคงและความสงบภายในนั้นจะหมดสิ้นหรือเปลี่ยนแปลงทันทีเมื่อสิ้นรัชกาลลง เพราะบุคคลที่เป็นศูนย์กลางของความสัมพันธ์หมดไป ความจงรักภักดีและความผูกพันในฐานะที่เป็นพระญาติชั้นผู้ใหญ่และผู้มีอุปการคุณก็สลายไปด้วย พระมหากษัตริย์องค์ใหม่อาจจะเพียงญาติที่มีอายุรุ่นเดียวกันกับเจ้าเมืองลูกหลวงทำให้ความเกรงใจหรือความนับถือน้อยลง ยิ่งกว่านั้นอาจทรงแต่งตั้งพระญาติพระวงศ์ที่สนิทเป็นพรรคพวกมาปกครองเมืองลูกหลวงแทนเจ้าเมืองคนเดิมก็ได้ ดังนั้นเจ้าเมืองลูกหลวงจึงเกิดความไม่แน่นอนใจมักจะสะสมกำลังผู้คนและสร้างไมตรีในดินเครือญาติกับเมืองอื่น ๆ ทำการแข็งข้อเป็นอิสระไม่ขึ้นกับเมืองหลวง ในขณะที่เดียวกันอาจมีเจ้าเมืองลูกหลวงบางคนที่มีกบใหญ่เห็นว่าพระมหากษัตริย์องค์ใหม่เคยทรงเป็นเจ้าเมืองลูกหลวงมาก่อนเช่นเดียวกับตน ก็อาจรวบรวม

กำลังพลและหาพันธมิตรจากแคว้นอื่น ๆ มาช่วยในการแย่งชิงราชสมบัติ การแข็งข้อของเมืองลูกหลวงและการชิงราชสมบัติกันระหว่างเมืองลูกหลวงเองเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ เช่นเมื่อสิ้นรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ขุนหลวงพะงั่วยกกองทัพมาจากสุพรรณบุรีมาแย่งราชสมบัติไปจากสมเด็จพระรามาธิบดี และเมื่อสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 (ขุนหลวงพะงั่ว) สวรรคต สมเด็จพระรามาธิบดีก็เสด็จลงจากเมืองลพบุรีทรงจับพระเจ้าทองลันราชโอรสของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 สำเร็จโทษเสียแล้วขึ้นครองราชย์แทน และเมื่อสิ้นรัชกาลสมเด็จพระนครินทราชาธิราช เจ้าอ้ายพระยาจากเมืองสุพรรณบุรีทรงชนช้างแย่งราชสมบัติกับเจ้ายพระยาผู้ครองเมืองแพรกศรีราชา จนสิ้นพระชนม์บนคอช้างทั้งสองพระองค์<sup>1</sup>

เมื่อเจ้าสามพระยาขึ้นครองราชย์พระองค์มีอำนาจพอที่จะแต่งตั้งพระรามาธิบดีราชโอรส (สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ) ไปคุมอำนาจอยู่ชั่วนาหรือพิษณุโลก ต่อมาเมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถขึ้นเป็นกษัตริย์จึงทรงให้ความสำคัญแก่สถาบันเมืองลูกหลวงอย่างมาก ได้กำหนดราชโอรสองค์สำคัญที่จะได้เป็นกษัตริย์ต่อไปขึ้นไปคุมเมืองสำคัญคือเมืองพิษณุโลก จนถึงกับผิดสัญญาที่ให้ไว้แก่พระยาเชลียง (ยุธิชฐิระ) ว่าจะให้ครองเมืองพิษณุโลกเมื่อพระองค์ขึ้นครองราชย์ มีผลให้ยุธิชฐิระไปฝักใฝ่กับพระเจ้าติโลกราชและนำศึกมาตีหัวเมืองเหนือ<sup>2</sup>

#### เมืองลูกหลวงกับความสัมพันธ์ระหว่างแคว้น

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าบ้านเมืองในดินแดนประเทศไทยแต่โบราณแบ่งแยกกันออกเป็นแคว้น ๆ บรรดาแคว้นเหล่านี้ถึงแม้จะมีการปกครองเป็นอิสระก็หาได้แยกกันอยู่แบบ "บ้านใครอยู่ อู่ใครนอน" ไม่ หากมีความสัมพันธ์กันในทางสังคม วัฒนธรรม

<sup>1</sup>กรมศิลปากร พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับสมเด็จพระปรมานุชิตชิโนรส หน้า 42

<sup>2</sup>บริหารเทพธานี พระ ประวัติชาติไทย หน้า 278

และการเมืองอย่างแน่นแฟ้นกล่าวคือประชาชนมีการติดต่อไปมาค้าขายซึ่งกันและกัน มีระบบความเชื่อและค่านิยมคล้ายคลึงกัน แลกเปลี่ยนและแพร่หลายความรู้ เรื่องศิลปวัฒนธรรม โดยเหตุนี้จึงพบเสมอว่าเราอาจทราบเรื่องราวและประวัติศาสตร์ของแคว้นหนึ่งแคว้นใดดังเช่น เราทราบเรื่องราวของกรุงสุโขทัยและอยุธยาจากศิลาจารึกและตำนานพงสาวดารของแคว้นลานนา เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างแคว้นต่อแคว้นเป็นสิ่งที่อยู่เหนือความรู้สึกลงในเรื่องเชื้อชาติและเป็นเรื่องเกี่ยวของเป็นเครือญาติในทางการแต่งงานและทางสายเลือดระหว่างกษัตริย์กับเจ้าเมืองลูกหลวงของแคว้นต่อแคว้น ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้มีหลักฐานจากศิลาจารึก ตำนานและพงสาวดารอ้างอิงให้เห็นได้ เช่น ศิลาจารึกกรุงสุโขทัย หลักที่ 2 ระบุว่าพ่อขุนผาเมืองทรงเป็นราชบุตรเขยของ "พี่ฟ้าเจ้าเมืองศรีโสธรปุระ" พงสาวดารและจดหมายเหตุจีนสมัยกรุงศรีอยุธยา มีความที่แสดงให้เห็นว่าสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ทรงเป็นราชบุตรเขยของกษัตริย์ผู้ครองเมืองสุพรรณภูมิ (สุพรรณบุรี)

การเกี่ยวของเป็นเครือญาติระหว่างกษัตริย์ของแคว้นต่อแคว้นตามทกลาวมานี้ มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับความสัมพันธ์ระหว่างเมืองหลวงกับเมืองลูกหลวง แต่โดยเหตุที่พฤติกรรมบางอย่างในลักษณะของความสัมพันธ์นั้น เอนเอียงไปในแบบที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีอายุอยู่รุ่นเดียวกัน จึงเรียกได้ว่าเป็นความสัมพันธ์แบบเมืองพี่เมืองน้อง เป็นสิ่งที่น่าจะเกิดขึ้นจากการต้องการความมั่นคงในราชสมบัติของพระมหากษัตริย์และเจ้าเมืองลูกหลวงเป็นสำคัญ จึงจำเป็นต้องหาพันธมิตรไว้เป็นกำลังสนับสนุนตน ในทำนองเดียวกันกับความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์ผู้ครองแคว้นกับเจ้าเมืองลูกหลวง การตองเป็นญาติของกษัตริย์หรือเจ้าเมืองลูกหลวงที่ต่างแคว้นกันนั้นเป็นเรื่องที่ถือตัวบุคคลเป็นจุดสำคัญซึ่งทำให้มีผลทั้งทางด้านที่ก่อให้เกิดความมั่นคงแก่ตัวบุคคลและความขัดแย้งแตกแยกขึ้นภายหลัง

ความสัมพันธ์ในทางเครือญาติระหว่างกษัตริย์หรือเจ้าเมืองลูกหลวงระหว่างแคว้นอาจทำให้เกิดการขัดแย้งกันเองในทางการเมืองได้หลายทาง เช่น การอ้างสิทธิในการครองเมือง การรบพุ่งแย่งชิงความเป็นใหญ่ การสลายตัวของแคว้นและ

การรวมตัวของแคว้นใหญ่ การอ้างสิทธิในการเมืองนั้นอาจเกิดขึ้นจากกษัตริย์ของเมืองหนึ่งหรือแคว้นหนึ่งไม่มีราชโอรสเป็นรัชทายาท มีเพียงพระราชธิดาซึ่งพระราชทานให้เป็นพระชายาของกษัตริย์อีกเมืองหนึ่ง ในทำนองนี้พระราชโอรสของพระราชธิดากษัตริย์องค์นั้นอาจมีสิทธิและเรียกร้องสิทธิในการปกครองเมืองที่พระอัยกาปกครองอยู่ได้ดังเช่น ในสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงปราบดาจะรวมกรุงสุโขทัยเข้าไว้ในอาณาจักรอยุธยา จึงทรงอภิเษกเจ้าสามพระยาพระราชโอรสกับพระราชธิดากษัตริย์ผู้ครองกรุงสุโขทัยเป็นเมืองลูกหลวง เมืองนี้เคยเป็นเมืองในปกครองของสุโขทัยมาแต่สมัยสมเด็จพระมหาธรรมราชาธิราชไทย ความสัมพันธ์ในการอภิเษกระหว่างเจ้านายทั้งสองแคว้นทำให้ความบาดหมางเบาบางลง ครั้นสมัยต่อมาในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถซึ่งทรงเป็นเชื้อสายของทางกรุงศรีอยุธยาและกรุงสุโขทัย พระองค์จึงมีสิทธิในราชสมบัติกรุงสุโขทัยและได้ทำการปฏิรูปการปกครองพร้อมทั้งสองอาณาจักรเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเป็นผลสำเร็จในเวลาต่อมา

ในกรณีที่เจ้าเมืองลูกหลวงมีความสัมพันธ์ทางญาติกับพระมหากษัตริย์และเจ้าเมืองลูกหลวงของต่างแคว้น อาจเป็นเหตุให้ไม่ยำเกรงพระมหากษัตริย์ผู้ปกครองแคว้นของตน พอสิ้นรัชกาลหรือมีเหตุการณ์ที่ไม่พอใจเกิดขึ้นก็อาจแข็งข้อและไปขึ้นกับอีกแคว้นหนึ่งซึ่งตนเป็นญาติด้วยหรือในบางครั้งเมื่อสิ้นรัชกาลแล้วต้องการจะได้ราชสมบัติก็ทำให้เกิดการรบพุ่งแย่งชิงความเป็นใหญ่กับทางเมืองหลวงหรือกับเมืองลูกหลวงอื่น ๆ ในแคว้นเดียวกัน และอาจนำไปสู่สงครามระหว่างแคว้นได้

#### การสลายตัวของเมืองลูกหลวงจากการเป็นสถาบันทางการปกครอง

เมืองลูกหลวงในฐานะที่เป็นสถาบันอย่างหนึ่งในการปกครองของแคว้น และความสัมพันธ์ระหว่างแคว้นต่าง ๆ ในดินแดนประเทศไทยตั้งที่กล่าวมาแล้วจะเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยใดไม่ทราบชัดแต่เข้าใจว่าคงมีมาช้านานครั้งสุพรรณภูมิและพูนันแล้ว<sup>1</sup> เมื่อ

<sup>1</sup>ศรีศักร วัลลิโภคม "เมืองลูกหลวงกับการปกครองไทยโบราณ" ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ไทย หน้า 77

ถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ สถาปนเมืองลูกหลวงก็เริ่มเสื่อมลงในเวลาต่อมาก็สลายตัวไป ต้นเหตุของการสลายตัวนั้นเนื่องมาจากได้มีการปฏิรูปลักษณะการปกครองใหม่ ยกเลิกการปกครองแบบเมืองลูกหลวงเสียด้วยการเปลี่ยนเมืองลูกหลวงมาเป็นเมืองชั้นเอก โท ตรี และแต่งตั้งขุนนางที่มีตำแหน่งยศชั้นตามความเหมาะสมไปปกครองโดยมีระเบียบแบบแผนที่ควบคุมให้ชัดเจนอย่างเป็นทางการต่อราชธานีแทนการไว้เนื้อเชื่อใจอันเนื่องจากสายสัมพันธ์ทางเครือญาติแบบก่อน บรรดาเจ้านายในพระราชวงศ์ที่เคยโปรดให้ไปปกครองหัวเมืองนั้น ในรัชกาลนี้ถูกกำหนดให้อยู่ภายในเมืองหลวง ได้มีการกำหนดตำแหน่งรัชทายาทหรือพระมหากุปราชและยศศักดิ์ของเจ้านายเป็นที่แน่นอนเพื่อป้องกันการขัดแย้งที่เคยมีมาก่อน

เหตุที่มีการปฏิรูปการปกครองนั้นมีหลายประการที่สืบเนื่องมาจากความจำเป็นภายในราชอาณาจักร กรุงศรีอยุธยาในครั้งนั้นมีอาณาเขตกว้างใหญ่รวมเอาสุโขทัยเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่ง ทำให้ใหญ่โตเกินขอบเขตที่จะปกครองเมืองลูกหลวงเป็นเหตุให้เกิดการแย่งชิงความเป็นใหญ่ในบรรดาเมืองลูกหลวงในเวลาสั้นรัชกาลบ่อย ๆ จึงจำเป็นต้องกำหนดรูปการปกครองเสียใหม่ให้เหมาะสม อีกประการหนึ่งทางเมืองหลวงคือพระนครศรีอยุธยาก็เจริญมั่งคั่งมีการติดต่อกับยุโรป เช่น ชาวโปรตุเกส (โปรตุเกส) และประเทศบ้านใกล้เคียงได้รับเทคนิควิทยาใหม่ ๆ เข้ามา โดยเฉพาะในด้านการทหารและการใช้อาวุธปืนทำให้มีกำลังกล้าแข็งที่จะปราบปรามหัวเมืองต่าง ๆ ได้ ประยูทธ สิทธิพันธ์ ได้อธิบายในหนังสือเรื่องราชสำนักไทยว่า "ในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้มีชาวต่างประเทศเข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารมาก ประชาชนพลเมืองหนาแน่นระดับการค้าสูงขึ้น บรรดาพ่อค้าราษฎรมีการติดต่อกับเจ้าพนักงานค้า การภาษีอากรและการอื่น ๆ มากเข้าทุกที ด้วยเหตุนี้จึงมีการแก้ไขวิธีการปกครองแผ่นดินใหม่ให้เหมาะสมกับความเจริญของบ้านเมือง โดยการปรับปรุงตำแหน่งหน้าที่ราชการครั้งใหญ่ซึ่งมีมูลมาจากการค้าขายเป็นสำคัญ"<sup>1</sup> เป็นเครื่องยืนยัน

<sup>1</sup> ประยูทธ สิทธิพันธ์ ราชสำนักไทย หน้า 58-59

ยันว่าในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้มีการติดต่อค้าขายกับชาติยุโรป

นอกจากนี้ยังนำเอาระบบขุนนางเข้ามาใช้ ทำให้โครงสร้างในการปกครองมีลักษณะเป็นแบบกระชับ (tightly structured) และมีการรวมอำนาจในการปกครองมาไว้ที่เมืองหลวง (Centralization) แทนการกระจายอำนาจไปยังเจ้าเมืองลูกหลวงเช่นแต่ก่อน<sup>1</sup> เป็นผลให้เกิดความแน่นอนในการปกครองอาณาเขตและสามารถขยายบ้านเมืองเป็นอาณาจักรใหญ่ได้ในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตามรูปการปกครองที่ปรับปรุงขึ้นนี้หาได้ใช้เป็นผลดีในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถไม่ เพราะความเคยชินและความนิยมในการปกครองแบบเมืองลูกหลวงยังไม่หมดไปง่าย ๆ เจ้านายผู้ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าเมืองลูกหลวงคือผู้ที่ต้องเสียอำนาจและสิทธิพิเศษมากมายจึงเกิดเรื่องขึ้น คือพระยาอริยธรรมาหรือพระยาเซลิยงผู้ครองแคว้นศรีสัชานาลัยแข็งข้อไปขึ้นกับพระเจ้าติโลกราชแห่งแคว้นลานนาซึ่งเป็นแคว้นที่ใหญ่มีกำลังทัดเทียมกับกรุงศรีอยุธยา ดังนั้นทางลานนาจึงยกกองทัพถูกรานสุโขทัยและยึดเอาเมืองเซลิยงหรือศรีสัชานาลัยและหัวเมืองในเขตสุโขทัยไปเป็นเขตแคว้นลานนา เป็นเหตุให้เกิดสงครามระหว่างลานนากับกรุงศรีอยุธยาเป็นเวลาหลายปี สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถต้องทรงแบ่งอาณาเขตออกเป็นเมืองเหนือและเมืองใต้ เช่น เดิม เสด็จมาประทับ ณ เมืองพิษณุโลกเพื่อบัญชาการสู้รบกับทัพลานนา ส่วนทางกรุงศรีอยุธยานั้นโปรดให้สมเด็จพระบรมราชาธิราชโอรสทรงปกครองแทน ดังนั้นรูปแบบการปกครองอาณาเขตจึงยังต้องนำเอาระบบเมืองลูกหลวงมาผสมใช้ด้วยและคงใช้ต่อมาในสมัยหลัง ๆ อีกหลายรัชกาลจนถึงรัชกาลสมเด็จพระชัยราชาธิราชจึงสิ้นสุดลง

ในสมัยหลังลงมาเมืองลูกหลวงมีปรากฏขึ้นอีกในรัชกาลสมเด็จพระมหาจักร-  
พรรดิทรงปูนบำเหน็จความชอบให้กับขุนทิเรนทรเทพและขุนอินทรเทพผู้เป็นหัวแรงใน

<sup>1</sup> ศรีศักร วัลลิโภคม "เมืองลูกหลวงกับการปกครองไทยโบราณ" ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ไทย หน้า 78

การทำให้พระองค์ได้ราชสมบัติ โดยการพระราชทานพระราชธิดาทรงพระนามว่า พระวิสุทธิกษัตริย์ให้ขุนทิเรนทราเทพ และแต่งตั้งให้เป็นสมเด็จพระมหาธรรมราชาปกครองเมืองพิษณุโลก<sup>1</sup> และเจ้าพระยาศรีธรรมมาโศกราชครองเมืองนครศรีธรรมราชเป็นเมืองเอก การแต่งตั้งและยกย่องขุนนางให้เป็นพระราชบุตรเชยและปกครองหัวเมืองเช่นนี้ ก็คือการแต่งตั้งเจ้าเมืองลูกหลวงนั่นเองจึงเป็นเหตุยุ่งยากขึ้นภายหลังรัชกาลคือการแตกร้าวระหว่างสมเด็จพระมหินทราธิราชกับสมเด็จพระมหาธรรมราชา ซึ่งผลของการบาดหมางนี้เป็นเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้ต้องเสียพระนครศรีอยุธยาแก่พม่าเมื่อปี พ.ศ. 2112

ในสมัยสมเด็จพระมหาธรรมราชา เมืองพิษณุโลกยังคงสภาพเป็นเมืองลูกหลวงอยู่ โปรดให้สมเด็จพระนเรศวรราชโอรสไปปกครองมือนางเจ็ดเขต สมัยนี้มีผลดีเพราะเป็นการให้อิสระแก่สมเด็จพระนเรศวรในการสะสมกำลังผู้คนไว้ภู่อิสระภาพของบ้านเมือง ซึ่งก็เป็นผลสำเร็จในเวลาต่อมา เมื่อสิ้นรัชกาลสมเด็จพระมหาธรรมราชาแล้วสถาบันเมืองลูกหลวงก็สลายตัวไปอย่างแท้จริง เพราะไม่มีการแต่งตั้งเจ้านายไปปกครองเมืองพิษณุโลกอีก ภายในพระนครศรีอยุธยาเองก็มีการสถาปนาพระราชวังจันทร์เกษมขึ้นเป็นที่ประทับของสมเด็จพระเอกาทศรถราชอนุชา ซึ่งต่อมาสถานที่นี้ก็คือวังหน้าเป็นที่ประทับของผู้ดำรงตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลอันเป็นสถานที่เกิดมาแทนที่เมืองลูกหลวงอย่างแท้จริง

### 3. การปรับปรุงคานกฎหมายและการศาล

#### 3.1 กฎหมาย

จารึกของไทยให้ความกระจ่างในเรื่องวิวัฒนาการของกฎหมายโบราณได้ไม่มากนัก และเมื่อไม่มีการศึกษาตีความจารึกเขมรอย่างจริงจัง จึงทำให้เราไม่อาจนำหลักฐานที่มีคุณค่าเหล่านี้ไปใช้ได้ ยังมีตัวบทกฎหมายของกัมพูชาสมัยใหม่หลายบทที่พิสูจน์ได้ว่าเกือบเหมือนกับกฎหมายไทย<sup>1</sup> แต่ถ้าจะเปรียบเทียบแล้วกฎหมายของกัมพูชาจะช่วยให้เราเห็นภาพพจน์การออกกฎหมายของไทยในปลายสมัยอยุธยา แต่อาจให้คุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์ต่อเอกสารนี้ได้มาก เนื่องจากเป็นเอกสารอยู่ในสมัยที่กัมพูชาตกเป็นเมืองขึ้นของไทยหรืออยู่ในสมัยที่กัมพูชาอยู่ใต้อิทธิพลของฝรั่งเศส ดังนั้นกัมพูชาสมัยใหม่จึงมองดูไทยในฐานะดินแดนสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรมโบราณของตนตามข้อเท็จจริงนั้นทั้งมอญและเขมร เป็นผู้ครอบครองดินแดนซึ่งเป็นดินแดนไทยในปัจจุบัน ก่อนที่ไทยได้รับเอกราช และจากมอญและเขมรนี่เองที่ทำให้ไทยได้รับวัฒนธรรมอินเดียเข้ามา<sup>2</sup> แต่ความเห็นของ ดร. แลงกาด์ ได้ให้ทัศนะว่าที่จริงนั้นมอญนับถือศาสนาเดียวกับคนไทย ไทยได้รับธรรมศาสตร์ฉบับบาลีจากพะโคและภาษาในกฎหมายไทยจำนวนมากก็มาจากภาษามอญ จึงเป็นไปได้ว่าอิทธิพลของกฎหมายอินเดียได้เข้ามาในไทยจากทางตะวันตก ดร. แลงกาด์ ได้พิจารณาว่ากฎหมายของมอญ-พม่า แสดงให้เห็นถึงลำดับขั้นระหว่างกฎหมายฮินดูและกฎหมายไทย จึงทำให้เรารู้ว่ากฎหมายไทยไม่ได้มาจากอินเดียโดยตรง แต่ได้รับมาจากรูปแบบของมอญ-พม่า อีกทอดหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันหลักการของกฎหมายไทยเป็นแบบฮินดูอย่างชัดเจนและเกี่ยวพันกันในขณะที่เรายอมรับข้อสรุปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอิทธิพลของธรรมศาสตร์นี้ จากการศึกษาถึงพัฒนาการการปกครองของไทยทำให้เราเชื่อว่า กฎหมายการปกครองและพระราช

<sup>1</sup>ควอริช เวลส์ (แต่ง) การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ  
(แปลโดย) กาญจณี สมเกียรติกุล และ ยุทธา ชุมจันทร์ หน้า 278

<sup>2</sup>ดู.

บัญญัติจำนวนมากได้รับอิทธิพลของเขมรสมัยต้น ๆ อย่างมาก โดยเฉพาะส่วนใหญ่เข้ามาในสมัยการปรับปรุงระบบการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทั้งสิ้น

สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นสมัยที่ราชสำนักเต็มไปด้วยนักปราชญ์ราชบัณฑิต องค์พระมหากษัตริย์เองก็ทรงเป็นนักปกครอง<sup>1</sup> ทรงตรากฎหมายที่สำคัญหลายฉบับคือ

### กฎหมายว่าด้วยการเทียบศักดินา

กฎหมายที่ว่าด้วยการเทียบศักดินา เรียกว่า "พระราชกำหนดศักดินา" กฎหมายศักดินานี้แท้จริงมิได้มีขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นครั้งแรก เพราะตามหลักฐานในประวัติศาสตร์บ่งว่ามีใช้กันแล้วตั้งแต่สมัยน่านเจ้า ดังปรากฏในหนังสือประวัติศาสตร์สากลของหลวงวิจิตรวาทการซึ่งได้กล่าวถึงกฎหมายศักดินาไว้ว่า "จากจารึกสุโขทัยก็ดี จากจดหมายเหตุของจีนก็ดี เป็นการแน่ชัดว่าเรื่องศักดินาไม่ใช่เรื่องใหม่ที่บัญญัติขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ แต่เป็นประเพณีที่ใช้มาแต่สมัยน่านเจ้า และสุโขทัยก็ใช้จำนวนศักดินาเป็นหลักคิดค่าปรับไหม พระบรมไตรโลกนาถเป็นแต่เพียงทรงวางหลักเกณฑ์หรือปรับปรุงใหม่"<sup>2</sup>

อย่างไรก็ดีเป็นที่เชื่อกันว่าเรื่องศักดินานี้ในขั้นต้นเป็นการพระราชทานที่ดินจริงๆ เพราะพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั่วราชอาณาจักร ส่วนข้าราชการและพระบรมวงศานุวงศ์ไม่มีเงินเดือนเงินปีอย่างปัจจุบันนี้ พระมหากษัตริย์จึงพระราชทานที่ดินให้มากน้อยตามฐานะ กฎหมายศักดินามีความหมายอีกประการหนึ่งคือใช้เป็นเครื่องแบ่งฐานะของคนออกเป็นชั้น ๆ เพื่อกำหนดสิทธิที่ควรจะได้หรือควรจะเสียให้แตกต่างกัน นอกจากนั้นกฎหมายศักดินายังใช้ประโยชน์ทางอื่น ๆ ได้อีกเช่น

1. ใช้เป็นหลักในการปรับไหม เช่นผู้ทำผิดในลักษณะเดียวกันถ้ามีศักดินา 5000 ก็ต้องปรับมากกว่าผู้มีศักดินา 500 หรือจะปรับไหมให้เท่ากันในคดีอย่างเดียวกัน

<sup>1</sup>เฉลิม พงศ์อาจารย์ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมหาราชเมืองพิษณุโลก

<sup>2</sup>หลวงวิจิตรวาทการ พลตรี ประวัติศาสตร์สากล หน้า 198

ถ้าไพร่ทำผิดก็ปรับตามศักดินาไพร่ ถ้าไพร่ทำผิดต่อขุนนางต้องเอาศักดินาของขุนนางมาปรับไพร่ ที่กำหนดไว้เช่นนี้ก็ด้วยหวังจะให้ผู้น้อยเคารพยำเกรงผู้ใหญ่ แต่ถ้าขุนนางทำผิดต่อไพร่ก็ให้ปรับตามศักดินาของขุนนาง กำหนดเช่นนี้ด้วยหวังจะให้ขุนนางไม่กดขี่ข่มเหงไพร่หรือผู้น้อย กฎหมายนี้จึงทำให้สังคมสมัยนั้นเรียบร้อยดี

2. ใช้เป็นเครื่องกำหนดในการตั้งทนาย ในการเป็นความกันในโรงศาลยอมให้ผู้มีศักดินา 400 ขึ้นไปตั้งทนายว่าความแทนตัวเองได้ ส่วนผู้มีศักดินาต่ำกว่า 400 ไม่มีสิทธิอันนี้

3. กำหนดที่นั่งในการเข้าเฝ้า ในการเข้าเฝ้าพระเจ้าอยู่หัวขุนนางจะนั่งสูงต่ำไกลใกล้จากองค์พระมหากษัตริย์จัดตามลำดับศักดินา

เพราะกฎหมายศักดินามีความสำคัญดังกล่าวแล้ว จึงทำให้คนทั่วไปปรารถนายศเพื่อให้มีศักดินาส่งยิ่ง ๆ ขึ้นไปจะได้มีสิทธิสูงขึ้นและเป็นที่เคารพยำเกรงของคนทั่วไป กฎหมายนี้ได้กำหนดศักดินาของพลเมืองได้ทุกเพศ ทุกระดับ ทุกตำแหน่งหน้าที่ราชการและทุกอาชีพ รวมความว่าพลเมืองทุกคนต่างมีศักดินาประจำตัวทั้งสิ้น

#### กฎหมายลักษณะอาญาบทภูษีก

กฎหมายลักษณะอาญาบทภูษีกนี้ใช้ลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดฐานเป็นซบด และทำผิดในราชการศึกสงคราม ตัวอย่างกฎหมายเกี่ยวกับซบด

มาตรา 1 ผู้ใดไปส่งให้เกินศักดิ์มีกบดประทุษร้ายจะตำพระองค์ลงจากคำภูษีกัตถ์ อนึ่ง ทำร้ายพระองค์ด้วยโหรายาพิษ และด้วยเครื่องศาสตราสรรพุทธ ให้ถึงสิ้นพระชนม์ อนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวให้ผู้ใดไปรังเมือง ครองเมือง แลมิได้อาสุพรรณบุปผาและภักษาเข้ามาบังคมถวาย แลเข้าเมือง อนึ่ง ผู้ใดเอาใจเพื่อแต่ศึกศัตรูนัดแนะให้ยกเข้ามาเบียดเบียนพระนคร ขอบขัดเสมา ถานิน้อยใหญ่ อนึ่ง ผู้ใดเอากิจการบ้านเมืองและกำลังเมืองแจ้งให้ข้าศึกฟัง ถ้าผู้ใดกระทำเช่นนี้โทษผู้นั้นเป็นอุกฤษ

3 สถาน

สถานหนึ่ง ให้รับราชบาทย์ ข่าเสียดให้สิ้นทั้งโคตร  
 สถานหนึ่ง ให้รับราชบาทย์ ข่าเสียดเจ็ดโคตร  
 สถานหนึ่ง ให้รับราชบาทย์ แล้วให้ข่าเสียดน้อย่าให้เลี้ยงต่อไปอีกเลย  
 เมื่อประหารชีวิตนั้น ให้ประหารให้ได้ 7 วัน จึงให้สิ้นชีวิต เมื่อประหารน้อย่า  
 ให้โลหิตและศพตกลงในแผ่นดิน ให้ใส่เปลวเสียดตามกระแสน้ำ<sup>1</sup>  
ตัวอย่างกฎหมายที่ใช้บังคับทหารเมื่อออกสงคราม

อนึ่ง ถ้าต่อยุทธด้วยราชศัตรู ผู้ใดขอยออกมาช่วยตัวข้างหนึ่งให้ลงโทษ  
 ตระเวนแล้วให้ตัดคืน ตัดศีรษะเสียดไว้หน้าทัพ<sup>2</sup>  
 อนึ่ง ผู้ใดอยู่ที่ทัพศึกประจำหน้าที่ให้ข่าศึกปลอมเข้ามาได้ ให้ลงโทษตระ  
 เวนรอบตัดศีรษะ ตัดเท้าเสียดไว้<sup>3</sup>  
 อนึ่ง ทัพศึกขบวนเรือเข้าไปต่อยุทธด้วยราชศัตรูอยู่ ถ้าดอยเรือออกมาช่วย  
 ลำเรือหนึ่ง ให้ลงโทษตระเวน ตัดศีรษะ ตัดเท้าเสียดไว้<sup>4</sup>

กฎหมายลักษณะอาญาหลวง

เป็นกฎหมายลงโทษแก่ผู้ละเมิดพระราชโองการ พระราชบัญญัติ พระราช  
 เสาวนิชซึ่งปรากฏอยู่ตามคัมภีร์ พระธรรมศาสตร์ฉบับพระมโนสาร\* กำหนดนำจาก  
 จักรวาฬบรรพต<sup>5</sup>

<sup>1</sup> องค์การคำคุณส์ภา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 124

<sup>2</sup> ค. หน้า 138

<sup>3</sup> ค.

<sup>4</sup> ค.

\* พระธรรมศาสตร์ฉบับพระมโนสารกลายเป็นแม่บทของกฎหมายของพม่า, มอญ,  
 เขมร, ไทยตลอดถึงชวา

<sup>5</sup> หลวงวิจิตรวาทการ พลตรี ประวัติศาสตร์สากล เล่ม 3 หน้า 236

ตัวอย่างกฎหมายอาญาหลวง

มาตรา 1 ผู้ใดใจโลภนักมักทำใจใหญ่ใฝ่สูงให้เกิดศักดิ์ กระทำโหล่นพ่นลำ  
เหลือบรรดาศักดิ์อันท่านให้แก่ตน และไม่จำพระราชนิยมพระเจ้าอยู่หัว แลด้อยคำมี  
ควรเจรจามาเจรจาเข้าในระวางราชาศัพท์ แลสิ่งของมิควรเอามาประทับเอามา  
เป็นเครื่องประทับ ท่านว่าผู้นั้นทงองอาจโหลงโทษ 8 สถาน<sup>1</sup>

สถานที่หนึ่ง ในพื้นคอริบเรือน

" ให้เอามะพร้าวหาวัยัดปาก

" ให้รับราชบาทย แล้วเอาตัวลงทงูช่าง

" ให้ไหมทวิคูน

" ให้ไหมจตุรคูนเอาตัวออกจากราชการ

" ให้ทวนด้วยลวดหนึ่ง 50 ที่ 25 ที่ ใส่กรุไว้

" ให้จำแลวดอดเสียดเป็นไพร

" ให้ภาคทัณฑ์ไว้

มาตรา 59<sup>2</sup> ต่าท่านผู้มีบรรดาศักดิ์ ท่านโหลงโทษ 4 สถาน

สถานที่หนึ่ง ให้แหะปากจนสิ้นชีวิต

" ให้ตัดปาก

" ให้ทวนด้วยหนึ่ง 50 ที่ ไหมหวาย 25 ที่

" ให้ไหมตามยศดาศักดิ์

กฎหมายเตียรบาล

กฎหมายเตียรบาลในชั้นเดิมเป็นตำราราชประเพณี ซึ่งพวกพราหมณ์นำมาสอน  
ตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ ตามคัมภีร์มนูธรรมศาสตร์อินเดีย สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

<sup>1</sup> องค์การตำราสุภา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 หน้า 6

<sup>2</sup> ดู หน้า 51

ทรงแก้ไขปรับปรุงนำมาใช้ในราชสำนักเป็นครั้งแรกในปีชวด พ.ศ. 2001<sup>1</sup>

กฎมณเฑียรบาลเป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่ของพระบรมวงศานุวงศ์กำหนดหลักปฏิบัติของเจ้านาย ขุนนางที่พึงปฏิบัติต่อองค์พระมหากษัตริย์ตลอดจนกำหนดหลักการควบคุมพระมหากษัตริย์มิให้ลุแก่อำนาจในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นเจ้าชีวิต มีพระราชอำนาจตัดสินประหารชีวิตพลเมืองทุกคนในแผ่นดินได้เพียงพระองค์เดียว ดังกฎมณเฑียรบาลตราเอาไว้ว่า "อนึ่งทรงพระโอรสผู้ใดและตรีสเรียกพระแสง อย่าให้พนักงานยื่น ถ้ายื่นโทษถึงตาย"<sup>2</sup> นอกจากนั้นกฎมณเฑียรบาลยังให้ขุนนางกราบทูลทัดทานพระมหากษัตริย์เมื่อทรงตัดสินประหารชีวิตคนใด 3 ครั้งก่อนที่จะนำผู้ต้องโทษไปประหาร กฎมณเฑียรบาลแบ่งออกเป็น 3 แผนกคือ<sup>3</sup>

#### 1. แผนกพระตำรา

แผนกพระตำราว่าด้วยแบบแผนประกอบด้วยพระตำรา พระราชานุกิจกำหนดเวลา ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินทรงปฏิบัติพระราชกิจต่าง ๆ ประจำเทศกาล ประจำวัน อันถือว่าเป็นพระราชกรณียกิจที่สำคัญในการปกครองบ้านเมือง

พระตำราบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปก็เปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมตามสมัยด้วย ดังนั้นพระราชกิจของพระเจ้าแผ่นดินสมัยกรุงศรีอยุธยา กับสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ย่อมแตกต่างกันอยู่บ้าง

#### ตัวอย่างพระราชนุกิจประจำวัน<sup>4</sup>

- 1 นาฬิกา เสด็จพระที่นั่งมณฑลเบิกวังพระสนามเฝ้า
- 2 นาฬิกา เสด็จน้ำกระยาและกระยาคุณ

<sup>1</sup>ไพฑูริย์ มีกุล ประวัติศาสตร์ไทย หน้า 150

<sup>2</sup>เจริญ ไชยชนะ มหาราชไทย หน้า 123

<sup>3</sup>องค์การคำครุสภา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 หน้า 117

<sup>4</sup>ค. หน้า 130-131

3 นาฬิกา เสด็จหอพระเบิกวัง ตำรวจในเหตุภัยราชภักดิ์ ตำรวจนอก  
ตำรวจหัวเมืองเฝ้า

4-5 นาฬิกา เรียกพระกระยาหารเสวย เสด็จเข้าพระบรรทม

6 นาฬิกา เเบิกใน

7 นาฬิกา ประพาส

8 นาฬิกา เเบิกที่นั่งลูกเธอ หลานเธอ พระสนมแก่ พระสนมสาว  
ชะแม้เสด็จออกเจ้านใน ออกเจ้านอกและพระกำนัลเข้าเฝ้า

9 นาฬิกา เเบิกนอกเฝ้าพระยานาหมน

10 นาฬิกา ประพาส

11 นาฬิกา เสด็จหอพระ

12 นาฬิกา เสด็จพระที่นั่งใน ตรัสกิจฝ่ายใน

1 ทูม เเบิกนอกพิพากษาศาสตร์

2-3 ทูม พิพากษาศาการเมือง

4 ทูม เรียกกระยาหารเสวย

5 ทูม เเบิกโหรราชบัณฑิตย สันทนาธรรม

6 ทูม เเบิกสภาคณตรี

7 ทูม เเบิกนิยาย

8-9 ทูม เข้าพระบรรทมปลมต้นมาน เสด็จนุกิจนาถเทวี

พระราชานุกิจนี้จะเห็นว่ามึลักษณะเป็นพระราชภาระในการปกครองประเทศ  
ประเภทหนึ่ง เป็นกิจส่วนพระองค์อีกประการหนึ่ง ที่ว่าพระราชานุกิจในการปกครอง  
นั้นได้แก่เสด็จออกที่ประชุมมุขมนตรี ทรงพิพากษาคติและว่าการเมือง นอกจากนั้น  
เป็นส่วนพระองค์ วันไหนจะทำอย่างไรหรือจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ได้ตามพระราช  
อัธยาศัย

## 2. แผนกพระธรรมมุนี

แผนกพระธรรมมุนีว่าด้วยตำแหน่งหน้าที่ราชการตลอดถึงการจัดตำแหน่ง  
ต่าง ๆ ของพระองค์

### ตัวอย่าง

พระราชกุมารอันเกิดด้วยพระอัศรมเหสี เป็นพระมหาอุปราชเกิดด้วยลูกหลวง  
กินเมืองเอก เกิดด้วยหลานหลวงกินเมืองโท เกิดด้วยพระสนมเป็นพระเชาวราช

## 3. แผนกพระราชกำหนด

แผนกพระราชกำหนดเป็นบทบัญญัติสำคัญสำหรับใช้ในราชสำนัก ทั้งเป็นข้อ  
บังคับว่าด้วยระเบียบการปกครองในราชสำนักด้วย ซึ่งมีผลบังคับเป็นกฎหมายส่วน  
หนึ่ง

### ตัวอย่างบทที่ว่าด้วยการรักษาความเรียบร้อยในพระราชวัง

"อนึ่ง วิวาทเดียวกันในพระราชวังให้จำใส่ข้อไว้ 3 วัน ถ้าด้วยกันใน  
พระราชวังให้ตีด้วยหวาย 50 ที ถ้าชกตีกันให้ปอกเล็บมือของผู้ตีนั้นเสีย 5 นิ้ว  
ถ้าจับมีดพร้าอาวุธแทงกันมีบาดเจ็บไซ้ ให้ปอกเล็บมือเสียทั้ง 10 นิ้ว แล้วจึง  
ให้ว่าเนื้อความซึ่งวิวาท และให้ใหม่โดยความเมืองท่าน"<sup>1</sup>

บทที่ใช้สำหรับป้องกันราชบัลลังก์และองค์พระมหากษัตริย์

"ข้าราชการนาหมื่นถึงนา 1600 ไปมาหากันถึงเรือนหูกกันในสังกัดหรือกระ  
ชิดกันในศาลาลูกขุน เจ้าเมืองที่ครองอยู่ไปมาหาสู่หรือหูกกับหูกต่างเมืองโดยมิใช่  
หน้าที่ เรื่องเหล่านี้บัญญัติโทษให้ประหารชีวิตทั้งสิ้น ซึ่งพฤติการณ์เหล่านี้สันนิษฐาน  
ว่าบุคคลเหล่านั้นคิดการกบฏต่อองค์พระมหากษัตริย์"<sup>2</sup>

"ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และชั้นกลางระหว่างนาหมื่นถึงนา 800 ไปมาหาสู่

<sup>1</sup> องค์การคำครุสภา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 หน้า 97

<sup>2</sup> ด. หน้า 102

พระราชโอรสหรือพระราชนัดดา มีโทษถึงประหารชีวิต"<sup>1</sup>

"อนึ่ง พระแสงทรงมิให้เจ้าต่างกรมถือ ถ้าพระเจ้าอยู่หัวส่งพระแสงให้เจ้าต่างกรมอย่าให้รับ ถ้ารับโทษหนัก โหมหาคเล็กรับ ถ้ารับมีโทษถึงตาย ถ้าถือพระแสงตามเสด็จอย่าให้ถอดฝัก ถ้าถวายพระแสงให้เอาข้างคมไว้ข้างตัว สั้นไว้ ด้านพระองค์ ถ้าถวายผิดให้โทษถึงตาย"<sup>2</sup>

กฎหมายเชียรบาลฉบับเดิมได้สูญหายเมื่อครั้งเสียกรุงศรีอยุธยา พ.ศ. 2310 เหลือปรากฏอยู่กับพงศาวดารเสียมาก ถึงกระนั้นในคราวประมวลกฎหมายต่าง ๆ เพื่อจัดหมวดหมู่และรวบรวมเป็นกฎหมายชุดเดียวกันที่เรียกกันว่า กฎหมายตราสามดวง ในรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ก็ได้รวบรวมกฎหมายเชียรบาลนี้ไว้ด้วย และพระเจ้าแผ่นดินโดยเฉพาะในพระบรมจักรีวงศ์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชก็ได้ทรงประพาดิราชาวินิจฉัยตามกฎหมายเชียรบาลโดยเคารพเป็นนิจสืบมา

กฎหมายเชียรบาลที่เป็นระเบียบการปกครองในราชสำนัก บางบทบางมาตรา ย่อมจะเลิกใช้ หรือที่ไม่มีทางจะใช้ก็เป็นหมันไปในตัวตามกาลสมัยที่เปลี่ยนแปลง แต่ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด จนกระทั่งในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตรากฎหมายเชียรบาลเพิ่มเติมขึ้นหลายฉบับ เช่น

1. กฎหมายเชียรบาลว่าด้วยการค้าขายและการสมาคมข้าราชการในราชสำนัก พ.ศ. 2457
2. กฎหมายเชียรบาลว่าด้วยครอบครัวแห่งข้าราชการในราชสำนักรวม 4 ฉบับตราใน พ.ศ. 2457, 2458, 2460, และ 2462
3. กฎหมายเชียรบาลว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 แต่ก่อนบุคคลที่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายเชียรบาล เมื่อทำความผิดถ้าเป็นสมัยรัตนโกสินทร์

<sup>1</sup>องค์การคำครุสภา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 หน้า 102

<sup>2</sup>ดู หน้า 117

ก็ขึ้นศาลกระทรวงวัง ต่อมาเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 บัญญัติว่า "บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็โดยพระราชบัญญัติ" ซึ่งแสดงว่าศาลกระทรวงวังก็ต้องยกเลิกไปเพราะไม่ได้ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

### 3.2 การศาล

หลักฐานจากศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงทำให้เราทราบถึงเรื่องระบบการบริหารทางการศาลแบบพ่อกับลูกซึ่งเจริญรุ่งเรืองในสมัยสุโขทัยตอนต้น โดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาแห่งความยุติธรรมและเป็นผู้พิพากษาสูงสุด ในสมัยนั้นคงจะมีผู้ฟ้องร้องคดีน้อยมาก จนพระมหากษัตริย์ทรงสามารถตัดสินคดีด้วยพระองค์เองให้กับคนทุกคนได้ในฐานะทรงเป็นพ่อแม่ (loco parentis)<sup>1</sup> และการศาลแบบนี้ก็ไม่เปิดโอกาสให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระบบการบริหารกฎหมายของไทยเหมือนในภายหลัง ซึ่งมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงกันอย่างมาก

พระมหากษัตริย์ยังทรงบริหารการศาลในลักษณะนี้ จนกระทั่งถึงรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและแม่หลังก่อนแล้วในทางทฤษฎีพระมหากษัตริย์ก็ยังทรงทำหน้าที่อยู่ พระองค์ยังทรงเป็นที่มาแห่งความยุติธรรมและผู้พิพากษาสูงสุด และพระราชอำนาจสูงสุดของพระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นเจ้าของชีวิต<sup>2</sup> ก็เพิ่มพูนขึ้น เพราะเป็นการเพิ่มอำนาจเด็ดขาดและรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้น ส่วนพวกพรานหมดยังคงทำการบริหารทางการศาลอยู่ภายใต้การดูแลของเสนาบดีวังมียศธรรมมาธิบตี อันเป็นมรดกตกทอดมาจากสมัยที่ความยุติธรรมทั้งหมดมาจากพระราชวัง<sup>3</sup> อย่าง

<sup>1</sup>ควอริช เวลส์ (แต่ง) การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ (แปลโดย) กาญจณี สมเกียรติกุล และ ยุพา ชุมจันทร์ หน้า 282

<sup>2</sup>บริหารเทพธานี พระ ประวัติชาติไทย หน้า 495

<sup>3</sup>หลวงวิจิตรวาทการ พลตรี ประวัติศาสตร์สากล เล่ม 3 หน้า 226

ไว้ก็ตามในทางปฏิบัติ การบริหารทางการศาลส่วนใหญ่ก็มีใ้ผ่านพระมหากษัตริย์ พระองค์  
 ยิ่งคงให้ความสนพระทัยต่อกฎีกาอยู่บ้าง และการอุทธรณ์ต่อพระมหากษัตริย์ก็เป็นวิธีสุดท้าย  
 ที่จะกระทำถ้าหากความจะสามารถจ่ายค่าใช้จ่ายจำนวนมากได้ พระมหากษัตริย์จะทรง  
 แต่งตั้งผู้พิพากษาทั้งทางตรงและทางอ้อมในกรณีที่มีปัญหาหรือความยุ่งยาก ขุนนางที่พิพาก  
 ษาอาจจะเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์เพื่อทูลขอพระบรมราชวินิจฉัยจากพระองค์ซึ่งจะออกมา  
 ในรูปของพระราชกฤษฎีกา ดังจะเห็นได้จากตัวบทกฎหมายที่มีอยู่อย่างมากมาย แต่ใน  
 สมัยอยุธยา ระบบศาลค่อนข้างสลับซับซ้อนมากขึ้นจนเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะแนว  
 ความคิดใหม่เท่าที่ปรากฏอยู่แสดงให้เห็นถึงลักษณะบางประการอย่างที่ไม่พบในที่อื่น ๆ เลย  
 ความเจริญทางการศาลนี้ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบการปกครองแบบทอ  
 กับลูกที่ไม่อาจสนองตอบต่อจำนวนคดีที่ฎีกามายังพระมหากษัตริย์มากขึ้น<sup>1</sup> และส่วนหนึ่ง  
 เนื่องมาจากการนำแนวความคิดทางคานกฎหมายของอินเดียมาใช้ การเปลี่ยนแปลงนี้เริ่ม  
 ขึ้นในช่วงสมัยสุโขทัยตอนปลาย นอกจากนี้พระมหากษัตริย์อาจจะทรงแต่งตั้งพรหมณ์ให้  
 ช่วยเหลือพระองค์ในการตีความตามตัวบทกฎหมายอีกด้วย

การปฏิรูปที่สำคัญเกิดขึ้นหลังจากการกวาดต้อนพรหมณ์กัมพูชาเข้ามาเมืองไทย  
 หลังจากสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) ชีตนครธมได้ บรรดาพรหมณ์  
 เหล่านี้เป็นผู้รอบรู้กฎหมายอินเดียจึงเข้ามาช่วยเหลือการบริหารทางการศาลในเขตที่เมือง  
 หลวงปกครองโคยตรงมากขึ้น ซึ่งตรงกับสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ นอกจากทว  
 พรหมณ์เหล่านี้จะมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแล้ว ก็ยังมีหน้าที่บริหารการศาลด้วย จึง  
 กล่าวได้ว่าพวกพรหมณ์ที่ถูกกวาดต้อนมาจากกัมพูชา เป็นผู้มบพบาทสำคัญทำให้เกิดการ  
 ปฏิรูปการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

<sup>1</sup>ควอริช เวลส์ การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ แปลโดย  
 กาญจณี สมเกียรติกุล และ ยูพา ชุมจันทร์ หน้า 285

แม้ว่าสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงตั้งพระทัยที่จะรวมอำนาจการบริหารทางการศาลเข้าสู่ศูนย์กลางและอยู่ภายใต้กรมวัง\* แต่บางทีการแยกศาลออกไปอยู่ในกรมต่าง ๆ คงจะเกิดขึ้นไม่นานหลังจากรัชสมัยของพระองค์หรืออาจจะในช่วงรัชสมัยของพระองค์เองก็ได้เนื่องจากหลักฐานไม่แน่ชัด ในเวลานั้นงานด้านการบริหารทางการศาลต้องพัฒนาขึ้นมาก จนเป็นงานหนักเกินกว่าที่พวกพราหมณ์จะทำได้ และนอกจากนี้ เป็นธรรมดาอยู่เองที่คนไทยต้องการจะให้ขุนนางไทยเป็นผู้พิพากษาคัดสินให้คนไทยด้วยกันเอง ด้วยเหตุนี้ระบบการบริหารทางการศาลของไทยที่วิวัฒนาการเต็มที่แล้วจึงมีลักษณะเด่น 2 ประการด้วยกันคือ

1. การแยกการบริหารทางการศาล โดยแบ่งออกไประหว่างศาลของกรมต่าง ๆ ซึ่งทำงานเป็นอิสระ
2. การแยกการบริหารทางการศาลออกเป็นสองส่วนคือการให้คำปรึกษาและการบริหาร โดยให้ผู้พิพากษาไทยปฏิบัติหน้าที่ทางด้านบริหารในศาลของกรมต่างๆ ในขณะที่พวกพราหมณ์ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและตีความกฎหมาย เหตุที่ยังจำเป็นต้องใช้พราหมณ์เป็นที่ปรึกษาก็เพราะพราหมณ์เป็นพวกเดียวเท่านั้นที่สามารถเข้าใจกฎหมายโบราณได้อย่างเพียงพอ<sup>1</sup>

\* ในสมัยรัตนโกสินทร์มีศาลอยู่สองศาลคือ ศาลแพ่งเกษมและศาลแพ่งกลางอันเป็นศาลที่อยู่ใต้อำนาจพวกพราหมณ์แต่เพียงในนาม และมีเรื่องราวของพราหมณ์ปรากฏอยู่ในพระไอยการลักษณะเรือน แม้ว่าในสมัยรัตนโกสินทร์ศาลนี้จะเปลี่ยนมาเป็นศาลแบบเดียวกับศาลอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้ผู้พิพากษาไทยซึ่งมีศักดิ์สูง 3000 อาจจะเป็นไปได้ว่าศาลทั้งสองนี้เป็นตัวแทนของศาลในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ศาลเหล่านี้เคยเป็นศาลที่สำคัญที่สุดในสมัยที่ยังคงอยู่ในกรมวัง

<sup>1</sup> ล้วน ปางสุข และ สายพิณ ปางสุข สรุปประวัติศาสตร์ไทย หน้า 22

วิธีการพิจารณาและพิพากษาคดีตามแบบที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงจัดใหม่  
นั้น นับเป็นวิธีที่แปลกที่เอาแบบอินเดียมาผสมกับแบบไทย จึงเป็นแบบใหม่ที่ไม่เหมือน  
ประเทศอื่นใดทั้งสิ้น<sup>1</sup> กล่าวคือได้แบ่งหน้าที่การพิจารณาและการพิพากษาให้แก่พนักงาน  
ตุลาการ 2 พวก

พวกแรก เป็นพวกที่มีหน้าที่บังคับบัญชาตั้งแต่การรับฟ้อง พิจารณาคดี ตลอดจน  
การปรับโทษและลงทัณฑ์แก่ผู้กระทำผิด ให้อยู่ในอำนาจของข้าราชการฝ่ายไทยโดยตรง<sup>2</sup>

พวกสอง เป็นพวกที่มีหน้าที่ตรวจสำนวนและพิพากษาคดีสินว่าฝ่ายใดถูกฝ่ายใด  
ผิดให้ถูกต้องตามกฎหมาย หน้าที่นั้นขึ้นอยู่กับพวกพราหมณ์ชาวต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ  
ชาอยู่ในพระธรรมศาสตร์และนิติศาสตร์ แต่ตุลาการพวกนี้ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาแต่อย่าง  
ใดทั้งสิ้น

ศาลสูงสุดของพวกพราหมณ์เรียกว่า ลูกขุน ๗ ศาลหลวง<sup>\*</sup> ซึ่งจัดตั้งขึ้นสำหรับ  
เป็นหน่วยที่ปรึกษาในรัชกาลสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ศาลนี้ประกอบด้วยขุนนาง  
ที่เป็นพราหมณ์ 12 คน พราหมณ์พวกนี้จะศึกษาพระธรรมศาสตร์และมีความเข้าใจใน  
พระราชกฤษฎีกาและคำตัดสินต่าง ๆ จึงเป็นประเพณีว่าประมวลกฎหมายชุดหนึ่งในสาม  
ชุดจะอยู่ในความดูแลของพราหมณ์หัวหน้าพราหมณ์ทั้ง 12 คนนี้คือ พระมหाराชครูปุโรหิต  
และพระมหाराชครูมหาร ซึ่งต่างมีศักดิ์นา 10000 เท่ากับศักดิ์นาของเจ้าพระยา ซึ่ง  
แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของตำแหน่งพราหมณ์เหล่านี้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การตัดสินความผิดกับการบังคับคดีตามคำตัดสินนั้น มีการ

<sup>1</sup> ล้วน ปางสุข และ สายพิณ ปางสุข สรุปประวัติศาสตร์ไทย หน้า 22

<sup>2</sup> เกรียงศักดิ์ พิทยานะ ไทย 5 ยุค หน้า 262

\* ลูกขุน ๗ ศาลหลวง หรือที่เรียกสถานที่ว่า ศาลาลูกขุนใน คือที่ประชุมปรึกษา  
ราชการแผ่นดินจะใดตรงเปลื้องพระราชภาระส่วนกลางขึ้นต้น คิดประสาณวินิจฉัยต่างๆ  
ไปให้เป็นหน้าที่ของคณะลูกขุน ๗ ศาลหลวงปรึกษากันก่อนแล้วจึงนำความขึ้นกราบบังคม  
ทูลเพื่อจะได้ทรงพระราชวิจารณ์ และตรัสสั่งสะตวกขึ้น

แบ่งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ผู้สอบสวนความผิดไม่มีอำนาจในการตัดสินและผู้ตัดสินซึ่งขาดก็ไม่มีอำนาจในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำตัดสินนั้น อย่างนี้เป็นการคลุอำนาจกันทั้งสองฝ่าย เพื่อให้การพิจารณาคดีต่าง ๆ เป็นไปด้วยความยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม การศาลในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ถูกใช้เป็นระเบียบแบบแผนมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และเลิกไปเมื่อตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นมาในรัชกาลที่ 5 ซึ่งพระองค์ทรงทำการปฏิรูปการปกครองใหม่



ผลของการปฏิรูปการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงทำการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้กันมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) นั้น ซึ่งพระองค์เห็นว่าเมื่อกาลเวลาผ่านไปนาน กฎระเบียบแบบแผนในการปกครองก็ย่อมมีข้อบกพร่องหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น นอกจากนี้ยังมีสาเหตุมาจากการดำเนินนโยบายทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร พระองค์จึงทรงมีพระราชดำริให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับกาลสมัย<sup>1</sup> การปรับปรุงการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียหลายประการ พอสรุปได้ดังนี้

ผลดี

ประการแรก ทำให้การปกครองมีลักษณะกระชับรัดกุม สามารถควบคุมบังคับบัญชาจากส่วนกลางออกไปได้ทั่วถึงกว่าแต่ก่อน และเป็นการเสริมสร้างพระราชอำนาจของกษัตริย์มากขึ้น โดยการลดอำนาจของพระญาติวงศ์และควบคุมอำนาจของขุนนางข้าราชการอย่างใกล้ชิด เป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางคือกรุงศรีอยุธยาอย่างเห็นได้ชัด ทำให้พระเจ้าแผ่นดินทรงมีอำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชา และวางนโยบายในการบริหารประเทศ<sup>2</sup>

ประการที่สอง ทำให้เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ทำให้การบริหารงานและการปกครองมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การประกาศใช้กฎหมายเทียรบาล เป็นต้น

<sup>1</sup> เจริญ ไชยชนะ มหาราชไทย หน้า 112

<sup>2</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย หน้า 41

ประการที่สาม การปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคมีผลทำให้อาณาเขตของกรุงศรีอยุธยากว้างขวางขึ้น กล่าวได้ว่าการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นการวางแผนยุทธศาสตร์ เพื่อทำแผนป้องกันประเทศไว้ในยามปรกติ เพราะส่วนกลางสามารถเรียกระดมพลได้มากขึ้น สามารถปลูกข้าวได้ปริมาณมากเก็บไว้ใช้ในยามสงคราม<sup>1</sup> นอกจากนี้ยังมีผลทำให้สามารถลดอำนาจของพระราชวงศ์ให้น้อยลง อันเป็นผลดีต่อฐานะของพระมหากษัตริย์ เพราะแต่เดิมการปกครองแบบเก่ากษัตริย์ทรงกระจายอำนาจการปกครองให้แก่เจ้านายในราชวงศ์ไปปกครองเมืองหน้าด่าน 4 ทิศ โดยอย่างอิสระ ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ทรงเห็นความสำคัญของการปกครองที่มีเมืองลูกหลวงเพื่อป้องกันข้าศึก ก่อนที่จะบุกเข้าถึงเมืองหลวง การปล่อยให้เจ้าเมืองลูกหลวงมีอิสระในการปกครองตนเอง ทำให้เกิดอันตรายได้เพราะเจ้านายในราชวงศ์มักจะสร้างอำนาจให้กับตนเองได้มาก เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคทำให้สามารถลดอำนาจของพระราชวงศ์ได้ โดยใช้ระบบขุนนางแทน

ประการที่สี่ การปฏิรูปการปกครองมีผลทำให้สามารถลดบทบาทของเจ้าเสนาบดี เพราะการที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงตั้งตำแหน่งเจ้าเสนาบดีออกเป็น 2 ตำแหน่งคือ สมุหนายกและสมุหนายก จึงทำให้ทั้งสองฝ่ายคานอำนาจกันเองเป็นการลดอำนาจของเสนาบดี ทำให้ฐานะของพระมหากษัตริย์มั่นคงขึ้น ปัญหาเจ้าเสนาบดีมีอำนาจมากเป็นที่หนักพระทัยของพระมหากษัตริย์อยุธยาได้มีมาแล้ว ดังเช่นในปี พ.ศ. 1952 ในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีราชาธิราช เจ้าเสนาบดีประพศิตวิมิชอบ ทำให้ทรงพระพิโรธจะจับกุมตัวมาลงโทษ แต่เจ้าเสนาบดีกลับหนีออกจากเมืองไปทูลเชิญสมเด็จพระนเรศวรมหาราชจากเมืองสุพรรณบุรีให้มาชิงราชสมบัติได้สำเร็จ<sup>2</sup>

<sup>1</sup>คำเนิน เลชะกุล "การทหารสมัยอยุธยา" รวมปาฐกถางานอนุสรณ์อยุธยา 200 ปี เล่ม 2 ตอน 1 หน้า 93

<sup>2</sup>กระทรวงมหาดไทย ประวัติมหาดไทย เล่ม 2 ตอน 1 หน้า 84

ประการที่ห้า ทำให้สังคมไทยมีระเบียบปกครองง่ายด้วยการกำหนดชั้นของพลเมืองด้วยศักดินา ผู้ที่มีศักดินาย่อมรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนอยู่ตามกฎหมายของบ้านเมือง การที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงตราพระราชกำหนดศักดินาขึ้นใช้บังคับทั่วราชอาณาจักรทั้งเหนือและใต้<sup>1</sup> เป็นการสร้างความรู้สึกที่ดีต่อพลเมืองทางเหนือของอาณาจักรคือ กรุงสุโขทัย ทำให้คนทางเหนือที่มีศักดินาสูง ๆ ก็อาจบังคับบัญชาคนทางใต้ที่มีศักดินาค่ากว่าได้ และข้าราชการทางเมืองเหนือก็สามารถเลื่อนชั้นได้ด้วยการรับราชการ<sup>2</sup> เท่ากับให้ความเสมอภาคแก่คนในอาณาจักรสุโขทัยและอยุธยา

ประการที่หก การปฏิรูปการปกครองมีผลทำให้สามารถรวมราชวงศ์สุโขทัยและราชวงศ์สุพรรณภูมิได้สำเร็จ การรวมสองราชวงศ์นี้มีผลทำให้อาณาเขตของกรุงศรีอยุธยากว้างขวางขึ้นและมีข้าราชการเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการปกครองแบบจตุสดมภ์ที่ใช้มาตั้งแต่สมัยพระเจ้าอู่ทองจึงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ไม่สามารถปกครองให้รัดกุมและทั่วถึง จำเป็นต้องรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางให้มากที่สุด เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสะดวกคล่องตัวยิ่งขึ้น<sup>3</sup>

ประการที่เจ็ด เป็นการลดปัญหาเรื่องตำแหน่งรัชทายาทซึ่งเป็นผู้สืบราชสมบัติ เพราะสมัยก่อนไม่มีการกำหนดตัวบุคคลเอาไว้แน่นอน การสืบราชสมบัติในสมัยกรุงศรีอยุธยา จะเป็นการสืบสันตติวงศ์ในราชวงศ์เท่านั้น<sup>4</sup> (Rules of hereditary) จึงจะถือเป็นการครองราชย์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้เป็นไปตามจารีตธรรมเนียมประเพณีมากกว่าจะเป็นกฎหมาย ในบรรดาพระมหากษัตริย์ 33 พระองค์แห่งกรุงศรีอยุธยา มีถึง 13 พระองค์ที่ครองราชย์โดยการชิงราชย์\* ฉะนั้นพระมหากษัตริย์กรุงศรีอยุธยามีถึง 1 ใน 3<sup>5</sup> ที่สิ้นสุครีษกาลลงโดยวิฤตการคือ ปัญหาการชิงราชบัลลังก์

<sup>1</sup> กระทบวงมหาดไทย ประวัติมหาดไทย เล่ม 2 ตอน 1 หน้า 83

<sup>2</sup> ณรงค์ ห่วงพิศ ประวัติศาสตร์ไทย เล่ม 1 หน้า 90

<sup>3</sup> ณรงค์ ห่วงพิศ ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย หน้า 38-39

<sup>4</sup> จันทรฉาย กัดอธิตม ประวัติศาสตร์ไทยสมัยแรกเริ่มจนถึงสมัยกรุงธนบุรี

\* กษัตริย์ที่ครองราชย์โดยการชิงราชย์

1. สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 (ขุนหลวงพระงั่ว) เสด็จยกทัพจากสุพรรณบุรีมากรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระรามาเมศวร (พระราชโอรสพระรามาธิบดีที่ 1) เสด็จออกถวายพระราชสมบัติ เมื่อ พ.ศ. 1913 แล้วเสด็จไปครองเมืองลพบุรี
2. สมเด็จพระรามาเมศวร (ครั้งที่ 2) เสด็จยกทัพจากเมืองลพบุรีเข้ามาชิงราชสมบัติ และโปรดให้สำเร็จโทษพระเจ้าทองคัน (พระราชโอรสพระบรมราชาธิราชที่ 1) เมื่อ พ.ศ. 1931
3. สมเด็จพระอินทราชา เจ้านครอินทร์ เสด็จจากเมืองสุพรรณบุรีเข้ามาครองราชสมบัติโดยเจ้าพระยามหาเสนาบดีได้ใช้กำลังยึดพระราชวังไว้คอยท่า เมื่อ พ.ศ. 1952
4. พระชัยราชาธิราช แย่งราชสมบัติจากพระรัชฎาธิราช เมื่อ พ.ศ. 2077
5. สมเด็จพระมหาจักรพรรดิปราบดาภิเษกขึ้นครองราชย์ โดยการปราบขุนวรวงษาธิราชและเจ้าแม่ยี่วเมือง ท้าวศรีสุทนต์ เมื่อ พ.ศ. 2091
6. สมเด็จพระเจ้าทรงธรรม โดยตำแหน่งพระทิมลธรรม (พระศรีศิลป์) ขณะยังทรงผนวช ได้ชิงราชสมบัติจากท้าวศรีเสาวภาคย์ เมื่อ พ.ศ. 2153
7. พระเจ้าปราสาททอง ชิงราชย์โดยสำเร็จโทษสมเด็จพระเชษฐาธิราช (ครองราชย์ พ.ศ. 2171-2172) และพระอาทิตย์วงศ์ (ครองราชย์ พ.ศ. 2172-2172) เมื่อ พ.ศ. 2172
8. สมเด็จพระศรีสุธรรมราชา ชิงราชย์จากสมเด็จพระเจ้าฟ้าไชย เมื่อ พ.ศ. 2199
9. สมเด็จพระนารายณ์ ชิงราชย์จากสมเด็จพระศรีสุธรรมราชา เมื่อ พ.ศ. 2199
10. สมเด็จพระเพทราชา ชิงราชย์จากสมเด็จพระนารายณ์ เมื่อ พ.ศ. 2231
11. สมเด็จพระสรรเพชญ์ที่ 8 (พระเจ้าเสือ) ชิงราชย์จากเจ้าพระพิไชยสุนทร (ราชันคทาพระเพทราชา) ซึ่งถวายราชสมบัติให้โดยดี เมื่อ พ.ศ. 2246
12. สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ ทรงดำรงตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลในแผ่นดินพระเจ้าท้ายสระ ได้ชิงราชย์จากเจ้าฟ้าอภัย เมื่อ พ.ศ. 2275
13. สมเด็จพระเจ้าเอกทัศ ครองราชย์โดยพระอนุชาถวายราชสมบัติให้ พ.ศ. 2301

ในหมู่พระราชวงศ์ ใครมีอำนาจทางทหารมากมักทำการปราบทมิฬเชกชั้นเป็นกษัตริย์องค์  
ต่อมา จึงทำให้การสืบสันตติวงศ์ไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอน ในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ  
ได้ทรงเริ่มวางมาตรการป้องกันการชิงราชย์ให้เข้มงวดขึ้น โดยการตราพระไอยการกบด  
ศึก ซึ่งไต่ถามโทษไว้อย่างสูง คือ กำหนดโทษ ธิราชบาทย (ธิราชย์สินทั้งอสังหาริมทรัพย์)  
และฆ่าเจ็ดชั่วโคตร หรืออย่างเบาก็ธิราชบาทยและต่ำทั้งโคตร บุคคลในลักษณะกบดคือ  
ผู้คิดประทุษร้ายพระมหากษัตริย์โดยกรรมวิธีต่าง ๆ และคิกล้มล้างพระราชอำนาจ ผู้กบดใส่  
ศึก ผู้แข็งเมือง และผู้ร่วมรู้สมคิดกบด เป็นต้น

นอกจากนี้ยังทรงตรากฎหมายสืบราชบัลลังก์ในปี พ.ศ. 2011 เพื่อกำหนดตัวผู้มีสิทธิ  
ในการสืบราชสมบัติตามลำดับ เป็นการลดการแย่งชิงราชสมบัติมาจากพระราชวงศ์ให้น้อย  
ลง ดังปรากฏในกฎหมายสืบราชบัลลังก์ซึ่งได้กล่าวถึงวิธีสืบสันตติวงศ์ไว้ในมาตรา 3 ว่า "กำหนด  
พระราชกฤษฎีกาไอยการ พระราชกุมาร พระราชนัดดา ฝ่ายพระราชกุมารเกิดด้วยพระ  
อัศรมเหสี คือสมเด็จพระพุทธเจ้าอันเกิดด้วยแม่ยั่วเมืองเป็นพระมหาอุปราช เกิดด้วย  
ลูกหลวงกินเมืองเอก เกิดด้วยหลานหลวงกินเมืองโท เกิดด้วยพระสนมเป็นพระเยาวชน"<sup>1</sup>  
พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการตั้งตำแหน่งพระมหา  
อุปราชในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถว่า "เป็นของแปลกที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ  
ซึ่งเป็นพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ที่ทรงตั้งตำแหน่งพระมหาอุปราชขึ้น กับทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดิน  
กินพระองค์แรกที่ทรงตั้งพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ที่สอง คือเมื่อตกลงจะเสด็จกลับไปสถิตที่  
พิษณุโลก เพื่อควบคุมหัวเมืองเหนือและเชียงใหม่ ทรงตั้งพระราชโอรสองค์ใหญ่เป็นพระเจ้า  
แผ่นดินที่กรุงพร้อม ๆ กันกับที่ครองอยู่ที่กรุงศรีอยุธยา ต่อมาเสด็จกลับกรุงศรีอยุธยา ทรง  
ตั้งพระราชโอรสองค์รองไปเป็นพระมหาอุปราชที่พิษณุโลก ที่กรุงศรีอยุธยาก็ยังมีพระเจ้าอยู่  
หัวสองพระองค์พร้อม ๆ กันเป็นครั้งแรก"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> องค์การคำครุสภา กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 หน้า 70

<sup>2</sup> จุลจักรพงษ์ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า เจ้าชีวิต หน้า 35-36

ประการที่แปด ผลของการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ทำให้บ้านเมืองเจริญขึ้น ดังปรากฏว่าบ้านเมืองมีแต่ความสงบสุขอยู่ทั่วไป เป็นแบบฉบับของการปกครองที่พระเจ้าแผ่นดินองค์ต่อมาตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างก็เพียงเล็กน้อย หลักใหญ่แล้วยังคงใช้วิธีการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทั้งสิ้น

### ผลเสีย

ประการแรก ทำให้การปกครองแบบพ่อปกครองลูกในสมัยสุโขทัยต้องเปลี่ยนไปเป็นแบบพระมหากษัตริย์ปกครองไพร่ฟ้าประชาชนโดยสิทธิ์ขาดพระองค์เดียวเป็นแบบ"ปรimitา-ญาสิทธิราชย์" ความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับพระเจ้าแผ่นดินค่อย ๆ ห่างออกไป ไม่ใกล้ชิดอย่างสมัยสุโขทัย ความจริงลักษณะที่กล่าวนี้เห็นมาแล้วตั้งแต่สมัยพระเจ้าอู่ทองทรงสร้างกรุงศรีอยุธยา แต่การปรับปรุงการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถในด้านต่าง ๆ ทำให้ฐานะของพระมหากษัตริย์สูงขึ้นเป็นสมมุติเทพอย่างแท้จริง เนื่องจากการปรับปรุงหลายอย่างพยายามส่งเสริมและรักษาอำนาจของพระเจ้าแผ่นดินให้มั่นคงมากขึ้น เช่น การประกาศใช้กฎหมายเหียรบาล เป็นต้น

ประการที่สอง การรวมอำนาจการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ เข้าสู่ศูนย์กลาง ทำให้เมืองหน้าด่านและเมืองสำคัญมีอำนาจทางทหารอ่อนลง ทำการป้องกันประเทศอ่อนตามลงไปด้วย เพราะการบังคับบัญชาทางทหารต้องขึ้นกับเมืองหลวง ประกอบกับสมัยนี้การคมนาคมติดต่อไม่สะดวก การประสานงานจึงทำได้ล่าช้า เวลาเกิดศึกสงครามไม่อาจตระเตรียมกำลังส่งไปช่วยได้ทัน ในสมัยต่อมาจะเห็นได้ว่ากรุงศรีอยุธยาถูกรุกรานบ่อยขึ้น ข้าศึกศัตรูที่เมืองต่าง ๆ ไล่สะดวกง่ายมากขึ้น

ประการที่สาม ทำให้เจ้าเมืองต่าง ๆ ที่เคยมีอำนาจมาแต่ก่อน เมื่อถูกริครองอำนาจลงไปก็ไม่พอใจ เพราะผลประโยชน์และอำนาจที่ตนเคยมีอยู่ก็ถูกจำกัดเขต จึงมักแสวงหาอำนาจคืนโดยการฝักใฝ่กับเมืองอื่น ทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้น เช่น พระยาอูธิษฐิระ แห่งเมืองสวรรคโลกเอาใจฝักใฝ่ต่อพระเจ้าติโลกราช เจ้าเมืองเชียงใหม่ แห่งลานนาไทย จนกลายเป็นสงครามยึกเชื้อ เป็นต้น

ประการที่สี่ วิธีการซึ่งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงตั้งขึ้นสำหรับให้อำนาจการปกครองเข้ามาอยู่ในศูนย์กลางนั้น เป็นวิธีที่สนใจคนในเวลานั้นไม่น้อย<sup>1</sup> เนื่องจากการติดนิสัยการกินเมืองกันมาช้านาน ผู้ที่อยู่ตามหัวเมืองไม่สู้เดือดร้อนประการใด เพราะถึงอย่างไรอำนาจราชศักดิ์ก็ยังมีอยู่มากภายในเขตเมืองที่ตนปกครอง แต่ส่วนผู้ที่เป็นใหญ่ที่อยู่ในกรุงคือพวกเสนาบดีจตุสดมภ์นั้นกลับจะมีอำนาจราชศักดิ์ หรือทางหาผลประโยชน์น้อยไปเสียกว่าผู้ที่ปกครองเขตเมือง ฉะนั้นต่อมาภายหลัง วิธีการก็ผันผวนแปรไปเป็นอันมาก พวกอัครมหาเสนาบดีคือสมุหนายกและสมุหกลาโหมก็ต่างต้องการมีเมืองขึ้นของตัวเอง แม้ในพวกเสนาบดีจตุสดมภ์ที่มีทางแสวงหาอำนาจ หรือผลประโยชน์ได้มากคือโกษาธิบดี (คลัง) ก็พยายามมีเมืองขึ้นของตัวเองบ้าง วิธีการของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงรวนไปในช่วงหลัง เกิดมีเมืองขึ้นสมุหนายก \* เมืองขึ้นสมุหพระกลาโหม \*\* และเมืองขึ้นโกษาธิบดี \*\*\*

<sup>1</sup> วิจารณ์ถาวร หลวง ประวัติศาสตร์สากล เล่ม 3 หน้า 230

\* เมืองขึ้นตรงต่อสมุหนายก

- |                 |                |
|-----------------|----------------|
| 1. พิษณุโลก     | 2. สวรรคโลก    |
| 3. สุโขทัย      | 4. กำแพงเพชร   |
| 5. พิษัย        | 6. นครสวรรค์   |
| 7. พิจิตร       | 8. มโนรมย์     |
| 9. ชัยนาท       | 10. อุทัยธานี  |
| 11. อินทบุรี    | 12. พรหมบุรี   |
| 13. สิงห์บุรี   | 14. สวรรคบุรี  |
| 15. ลพบุรี      | 16. สระบุรี    |
| 17. วิเศษชัยชาญ | 18. กรุงเก่า   |
| 19. นครนายก     | 20. สุพรรณบุรี |
| 21. ปราชิน      | 22. ฉะเชิงเทรา |

23. นครชัยศรี

24. ราชบุรี

25. กาญจนบุรี

26. ชัยบาดาล

27. ท่าเรือ

28. บัวชุม

29. กำพรวน

30. นครราชสีมา

## \*\* เมืองชั้นสมุหพระกลาโหม

1. นครศรีธรรมราช

2. พัทลุง

3. สงขลา

4. ไชยา

5. ชุมพร

6. เพชรบุรี

7. กุย

8. ปราณ

9. คลองวาน

10. บองตะพาน

11. กลาง

12. ตะกั่วทุ่ง

13. ตะกั่วป่า

14. ตะนาวศรี

15. มะริด

16. ทวาย

17. สามโคก

## \*\*\* เมืองชั้นโกษาธิบดี

1. จันทบุรี

2. ตราด

3. ระยอง

4. บางละมุง

5. นนทบุรี

6. สมุทรปราการ

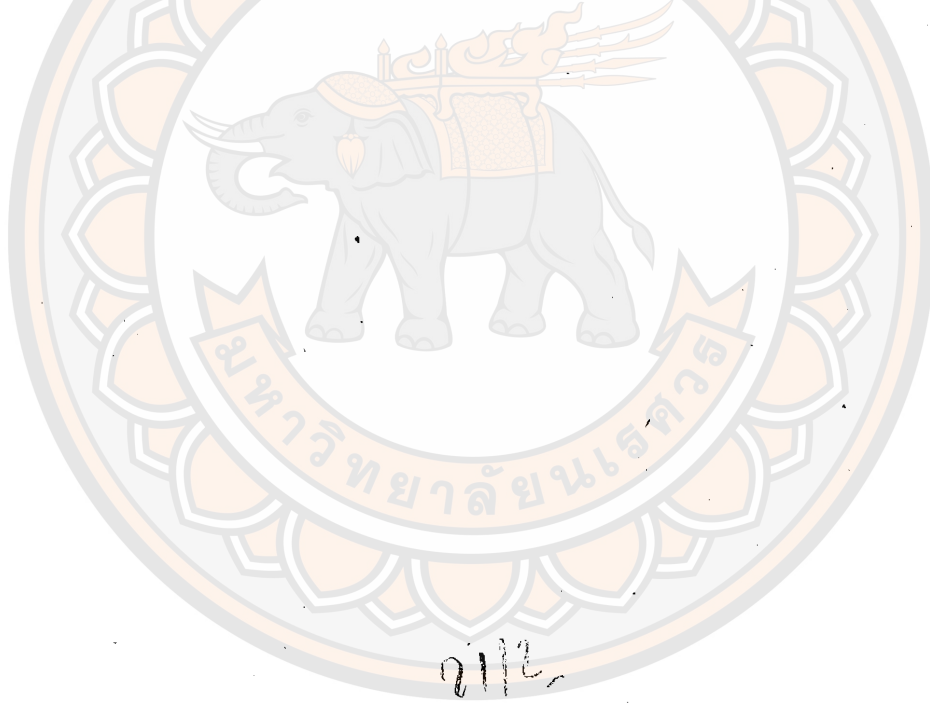
7. สมุทรสงคราม

8. สาคูบุรี

ที่มา วิจิตรวาทการ หลวง ประวัติศาสตร์สากล เล่ม 3 หน้า 231-233

ประการที่ห้า การกำหนดศักดิ์ฐานะเป็นการแบ่งสังคมไทยเป็นหลายชนชั้น ซึ่งแต่เดิมมีอยู่ 2 ชั้น คือ ชนชั้นปกครองกับชนชั้นใต้ปกครองเท่านั้น ทำให้มีผลทางด้านจิตใจ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้คนเลื่อนชั้นด้วยความสามารถ ความดีความชอบ มักเป็นมรดกตกทอดมาถึงลูกหลานได้ ทำให้คนมุ่งทำงานด้วยการรับราชการเพราะเป็นชนชั้นที่สังคมยกย่องและเลื่อนชั้นของตนด้วยการรับราชการ

จะเห็นได้ว่าการปรับปรุงการปกครองของพระองค์นั้นก่อให้เกิดผลดีนานับประการ ในขณะที่เดียวกันก็ก่อให้เกิดผลเสียได้เช่นกัน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เป็นการปฏิรูปการปกครองให้ดีขึ้น และเหมาะสมกับยุคของสังคมไทยสมัยนั้น ซึ่งจะเห็นได้จากความเจริญในสมัยของพระองค์รุ่งโรจน์ขึ้นทั้งทางการปกครอง การศาสนา ตลอดถึงด้านวรรณคดีและอื่น ๆ



๒๑๒  
๕๕๗  
๑๕๖๑

## บทสรุป

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงทำการปฏิรูปการปกครองโดยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระเบียบแบบแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นับเป็นการดำเนินพระบรมราชโองบายที่สุขุม แนวนโยบายนี้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระนครินทราชาธิราช พระองค์ทรงใช้กุศโลบายที่แนบเนียนที่จะรวมเอากรุงสุโขทัยเข้ามาเป็นหัวเมืองภายในราชอาณาจักรอย่างแท้จริงด้วยการขอพระราชทานพระมหากษัตริย์ในราชวงศ์พระร่วงมาอภิเษกกับเจ้าสามพระยาราชโอรส และทรงรอเวลาที่ส่งเจ้านายที่มีเชื้อสายทั้งทางกรุงศรีอยุธยาและกรุงสุโขทัยขึ้นไปปกครอง

ครั้นต่อมาในรัชกาลสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) ก็ทรงดำเนินนโยบายการรวมอาณาจักรต่อจากพระราชบิดา เมื่อพระมหาธรรมราชาที่ 4 กษัตริย์องค์สุดท้ายของกรุงสุโขทัยสวรรคตในปี พ.ศ. 1970 ทำให้กรุงสุโขทัยเกิดการแก่งแย่งราชสมบัติกันขึ้น สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ส่งพระราเมศวรซึ่งมีเชื้อสายทั้งฝ่ายวงศ์พระร่วงและวงศ์อู่ทอง เป็นการรวมอาณาจักรทั้งสองเข้าด้วยกัน เมื่อสมเด็จพระราเมศวรเสด็จไปปกครองเมืองพิษณุโลกในฐานะเป็นพระมหาอุปราช เมืองพิษณุโลกจึงเป็นทั้งเมืองราชธานีของหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลูกหลวงที่อยู่ภายในอาณาเขตของกรุงศรีอยุธยาด้วย เมื่อสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 เสด็จสวรรคต สมเด็จพระราเมศวรจึงเสด็จมาปกครองกรุงศรีอยุธยาและสถาปนาเป็นสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงเห็นว่าวิธีการปกครองเก่าที่มีมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ยังไม่รัดกุมและเหมาะสม เพราะการที่ผู้ครองเมืองนครต่างมีอำนาจสิทธิขาดกันในเขตแดนของตนเองนั้นเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ ปัญหาสำคัญคืออาณาจักรทางเหนือเป็นเชื้อสายเก่าของราชวงศ์สุโขทัยยังมีอยู่อีกมากและมักมีการแย่งอำนาจขึ้นบ่อย ๆ ทำให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงปฏิรูปการปกครองโดยการรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization) เพื่อเป็นการสร้างความกลมเกลียวของชาติ

สาเหตุสำคัญที่ทำให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงปฏิรูปการปกครองประการแรกคือ สมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) สามารถคืนนครเมืองหลวงของกัมพูชาได้สำเร็จในปี พ.ศ. 1975 และใ้กษัตริย์กษัตริย์ราชบัลลังก์มาเป็นจำนวนมาก มีผลทำให้กรุงศรีอยุธยาวัฒนธรรมนิยมประเพณีจากกัมพูชา ดังที่หลวงวิจิตรวาทการได้อธิบายว่า "...การที่เราเอาชนะขอมหรือเขมรได้แน่นนอนนั้น เราจะต้องรู้ว่าขอมหรือเขมรมีอะไรที่บ้างแล้วเราทำให้ดีเท่าหรือดีกว่า ในการที่จะทำให้ดีเท่าหรือดีกว่านั้นบางอย่างเราก็ต้องเก็บเอาวิธีการของเขามาใช้บ้าง โดยเฉพาะวิธีการปกครองของเขมรซึ่งเป็นวิธีจตุสดมภ์และแยกทหารพลเรือนออกจากกัน ที่จริงก็ไม่ใช้วิธีของเขมรแท้ แต่เป็นวิธีการเก่าแก่ของอินเดียใช้กันอยู่ทั่วไปทั้งในอินเดีย พม่า มอญและเขมร ซึ่งเรามีการติดต่อกันเป็นนิจจึงจำเป็นต้องเอาวิธีการเหล่านี้มาอนุโลมใช้ในประเศไทยของเราด้วย..."<sup>1</sup> จึงเป็นเครื่องยืนยันว่ากรุงศรีอยุธยาได้รับเอาวิวัฒนาการการปกครองและระเบียบประเพณีวัฒนธรรมมาจากเขมร โดยที่เขมรได้รับวิธีการเหล่านั้นมาจากอินเดียอีกทอดหนึ่ง เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถรวมอาณาจักรสุโขทัยเข้ากับอาณาจักรอยุธยา พระองค์จึงเอาระเบียบการบริหารแผ่นดินทั้งกัมพูชาและกรุงสุโขทัยมาผสมผสานกัน โดยดัดแปลงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น ประการที่สอง เมื่อสิ้นเจ้านายราชวงศ์พระร่วงซึ่งปกครองกรุงสุโขทัยในปี พ.ศ. 1981 อาณาจักรสุโขทัยจึงได้ถูกรวมเข้ากับอาณาจักรอยุธยาอย่างสมบูรณ์ และเพิ่มความผูกพันมากขึ้นเมื่อลานนาไทยรุกรานแย่งชิงหัวเมืองเหนือกับอยุธยาในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ<sup>2</sup> อันเป็นเหตุให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถต้องเสด็จไปประทับที่เมืองพิษณุโลก และตั้งเมืองพิษณุโลกเป็นเมืองราชธานีเมื่อ พ.ศ. 2006

การกวาดต้อนผู้นักปราชญ์ราชบัณฑิตจากเขมรและการที่รวมอาณาจักรสุโขทัยเข้า

<sup>1</sup> วิจิตรวาทการ หลวง ประวัติศาสตร์สากล เล่ม 3 หน้า 212

<sup>2</sup> จันทรฉาย ภักดิธิม ประวัติศาสตร์ไทยสมัยแรกเริ่มจนถึงสมัยกรุงธนบุรี

มาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับอาณาจักรอยุธยา ทำให้อาณาเขตของกรุงศรีอยุธยากว้างใหญ่ไพศาลมากขึ้นกว่าเดิม ดังนั้นจึงทำให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงจัดรูปแบบการปกครองเสียใหม่ให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ในเวลานั้น

การขยายอาณาเขตและอำนาจอิทธิพลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลสองประการโดยตรงต่อการปกครองคือ

1. ธรรมเนียมศึกแต่เดิมนั้นผู้ชนะนิยมกวาดต้อนชนชั้นระดับผู้นำและชนชั้นบริหารไปยังบ้านเมืองของตน เพื่อเป็นการทำลายบ้านเมืองฝ่ายศัตรูให้ขาดชนชั้นผู้นำผู้บริหารและตัดทอนอำนาจโดยการกวาดต้อนผู้คนมิให้เหลือเป็นกำลังไว้ต่อสู้ได้ในภายหลัง การกวาดต้อนผู้คนฝ่ายแพ้นั้นมักจะทำให้ผู้คนเหล่านั้นไปตั้งหลักแหล่งเป็นหมู่บ้านและบรรดาชนชั้นผู้นำก็รับราชการในราชสำนัก

2. โดยปกติวิสัยผู้ชนะมักจะรับวัฒนธรรมฝ่ายแพ้ไว้ ดังเช่น พวกอนารยชนเผ่าเยอรมันในยุโรปตะวันตกกรุกรานจักรวรรดิโรมันและรับอารยธรรมโรมันมาช่วยสร้างชาติของตน กรุงศรีอยุธยาเองก็กวาดต้อนผู้คนทั้งนักปราชญ์ราชบัณฑิตและชนชั้นบริหารของเขมรมา และได้คนเหล่านั้นช่วยเสริมสร้างระบอบการปกครองของกรุงศรีอยุธยาให้มีประสิทธิภาพขึ้น และเมื่อกรุงศรีอยุธยาได้รวมกรุงสุโขทัยไว้ในอำนาจก็ได้รับเอาหลักการของระบอบการปกครองของกรุงสุโขทัยมาใช้

๓. เนื่องจากสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นเชื้อสายของราชวงศ์สุพรรณภูมิและราชวงศ์สุโขทัย เมื่อพระองค์ทรงดำรงตำแหน่งมหาอุปราชทรงได้ศึกษาขนบธรรมเนียมประเพณีทางเหนือเป็นอย่างดี ทำให้เข้าใจระเบียบแบบแผนการปกครองตลอดจนอุปนิสัยใจคอของประชาชนในอาณาจักรทางเหนือ เมื่อมีการรวมทั้งสองอาณาจักรเข้าเป็นอาณาจักรเดียวกัน อันเป็นการสร้างความไม่พอใจให้กับคนในอาณาจักรทางเหนือเพราะเกิดความรู้สึกว่าอาณาจักรสุโขทัยเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยาเท่านั้น แต่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถก็ทรงสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้โดยอาศัยประสบการณ์จากการที่เคยครองอยู่ ณ เมืองพิษณุโลกก่อนที่จะเสด็จมาครองราชสมบัติในกรุงศรีอยุธยา พระองค์

ทรงนิยมชมชอบคหิวัฒนธรรมของกรุงสุโขทัยมาก ได้ทรงนำเอาคหิวัฒนธรรมของกรุงสุโขทัยมาก ได้ทรงนำเอาคหิวัฒนธรรมของกรุงสุโขทัยมาปฏิบัติในกรุงศรีอยุธยาที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ พระราชปฏิบัติในทางพระพุทธศาสนาโดยทรงเลียนแบบอย่างสมเด็จพระมหาธรรมราชาลิไทย เช่นการที่ทรงเสด็จออกผนวชที่วัดจุฬามณีซึ่งเป็นการบวชครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย การผนวชในครั้งนี้เป็นการสร้างและเผยแพร่พระเกียรติคุณของพระองค์ให้ปรากฏสู่อาณาประเทศเพื่อนบ้าน และเป็นที่ยกย่องเทิดทูลของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินทั้งอาณาจักรอยุธยาและอาณาจักรสุโขทัย นอกจากนี้ยังทรงแต่งมหาชาติคำหลวงและทรงถวายวังเพื่อสร้างเป็นวัดพระศรีสรรเพชญ์ เป็นต้น การที่พระองค์ทรงดำเนินนโยบายเช่นนี้เป็นการลดความเจ็บแค้นของคนสุโขทัยที่มีต่อกรุงศรีอยุธยา จึงเป็นการสร้างความรู้สึกอันดีกับอาณาจักรทางเหนือนั่นเอง

หลักการสำคัญในการปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้แก่ การกำหนดบรรดาศักดิ์ซึ่งเป็นการกำหนดตำแหน่งชั้นยศ ราชทินนามและศักดินาประจำตัวของเจ้านาย ขุนนางและไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน เช่น ขุนนางมีศักดินาตั้งแต่ 400 ถึง 10000 สูงต่ำตามยศและตำแหน่ง ขุนนางชั้นเสนาบดีจตุสดมภ์ถือศักดินาสูงสุด 10000 ไพร่ถือศักดินา 25 ไร่ ทาส 5 ไร่ การกำหนดบรรดาศักดิ์นั้นนอกจากจะเป็นประโยชน์ในการจัดระเบียบในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีแบบแผนมีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการกำหนดศักดิ์และสิทธิของประชาชนชาวไทย ตลอดจนนำไปใช้ในการพิจารณาอีกด้วย การกำหนดตำแหน่งสมุหกลาโหมและสมุหนายก การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยอยุธยาตอนต้นมีเสนาบดีจตุสดมภ์รับผิดชอบเวียง วัง คลัง นา ซึ่งถือว่าเป็นกรมใหญ่ ส่วนกรมย่อยที่มีใ้อยู่ในบังคับบัญชาของกรมทั้ง 4 คงมีอีกมาก สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงโปรดให้กำหนดตำแหน่งสมุหกลาโหมให้เป็นผู้บังคับบัญชากรมกองที่เกี่ยวกับทหาร เช่น กรมอาสาซ้าย กรมอาสาขวา กรมทหารบก กรมทหารเรือ เป็นต้น ส่วนกรมกองฝ่ายพลเรือนอื่น ๆ เช่น กรมมหาดไทยเหนือ กรมพะสาพัง ให้อยู่ในบังคับบัญชาของสมุหนายก ตำแหน่ง

สมุหกลาโหม สมุหนายก แม้จะมีศักดินา 10000 แต่ก็มีอำนาจสูงกว่าเสนาบดีจตุสดมภ์ ถ้าจะพิจารณาจากโครงสร้างหรือทฤษฎีแล้วจะเห็นได้ว่าพระองค์ทรงแยกตำแหน่งสมุหกลาโหมและสมุหนายกออกจากกันในการปฏิบัติหน้าที่การงาน แต่ในทางปฏิบัติแล้วทั้งสองหน่วยงานนี้จะแยกกันโดยแท้จริงขณะที่บ้านเมืองอยู่ในยามสงบ แต่เมื่อเกิดศึกสงครามก็จะรวมกำลังทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเพื่อป้องกันประเทศ<sup>1</sup>

การปรับปรุงการปกครองหัวเมืองชั้นในในสมัยอยุธยาตอนต้นบรรดาหัวเมืองชั้นในที่อยู่ใกล้พระนคร เช่น ลพบุรี สุพรรณบุรี ชัยนาท มีฐานะเป็นเมืองลูกหลวง หลานหลวงคือเป็นเมืองที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพระเจ้าลูกเธอหรือพระเจ้าหลานเธอออกไปปกครอง เจ้าเมืองเหล่านี้มีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองและควบคุมกองทัพของเมืองนั้น ๆ ทำให้เจ้าเมืองเหล่านี้มีอำนาจบารมีมากและมักก่อการแย่งชิงราชสมบัติอยู่เสมอ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงทรงเปลี่ยนแปลงการปกครองหัวเมืองชั้นในเสียใหม่ให้เมืองเหล่านั้นอยู่ภายใต้การปกครองของเสนาบดีในเมืองหลวงโดยตรง กำลังไพร่พลก็สังกัดกองในเมืองหลวง ผู้ปกครองเมืองเหล่านี้เป็นเพียง "ผู้รั้งเมือง" เท่านั้นซึ่งนับว่าเป็นการแก้ปัญหาที่เจ้าเมืองเหล่านี้ก่อการแย่งชิงราชสมบัติอย่างได้ผล ส่วนหัวเมืองชั้นนอกที่อยู่ห่างไกลพระนครทรงแต่งตั้งขุนนางไปปกครองหัวเมืองแทนพระราชวงศ์

นอกจากนั้นยังทรงทำการปรับปรุงค่านกฎหมาย กฎหมายที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงตราขึ้นคือ กฎหมายศักดินาซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชนไทยทุกตำแหน่ง อันเป็นประโยชน์ในการบังคับบัญชาคนในสังคม กฎมณเฑียรบาลเป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่ของพระบรมวงศานุวงศ์ กำหนดหลักปฏิบัติของเจ้านาย ขุนนางที่พึงปฏิบัติต่อองค์พระมหากษัตริย์ ตลอดจนกำหนดหลักการควบคุมพระมหากษัตริย์มิให้ทรงลู่แก่อำนาจ กฎหมายกบฏศึกเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำสงคราม กำหนดการให้บำเหน็จผู้ทำความชอบและลงโทษผู้ทำผิดกฎเกณฑ์ในการทำสงครามและกฎหมายอาญาหลวงเป็นกฎหมายที่ทรงปรับปรุงกฎหมายเก่าที่มีอยู่ก่อนแล้ว ในค่านการศาลพระมหากษัตริย์ยังคงทรงทำหน้าที่ในการบริหารการศาลซึ่งเป็นเพียงทฤษฎีเท่านั้น กล่าวคือองค์พระมหากษัตริย์

<sup>1</sup> ล้วน ปางสุช และ สายพิณ ปางสุช สรุปประวัติศาสตร์ไทย หน้า 21

ทรงเป็นที่มาแห่งความยุติธรรมและเป็นผู้พิพากษาสูงสุด ส่วนพราหมณ์ยังคงทำการบริหาร  
 ทางการศึกษาภายใต้ความดูแลของเสนาบดีวังมียศธรรมมาธิบดี แต่ในทางปฏิบัติแล้วการ  
 บริหารการศึกษาส่วนใหญ่มีใ้ผ่านพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้พิพากษา  
 ทั้งทางตรงและทางอ้อมในกรณีที่มีปัญหาหรือมีความยุ่งยาก ขุนนางมีพิพากษาอาจเข้าเฝ้า  
 พระมหากษัตริย์เพื่อทูลขอพระบรมราชวินิจฉัยจากพระองค์ซึ่งจะออกมาในรูปของพระราช  
 ภาษฎีกา

การปรับปรุงการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้กลายเป็นระเบียบแบบ  
 แผนการปกครองของกรุงศรีอยุธยาตลอดมาจนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์  
 ได้ทรงทำการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ. 2435 หลักสำคัญในการปกครองของ  
 สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ถูกใช้สืบต่อมา และมีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ได้รับการแก้ไข  
 ไขปรับปรุง

การที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถขึ้นครองราชสมบัติได้เพียง 7 ปี ก็ทรงทำการ  
 ปฏิรูปการปกครองครั้งยิ่งใหญ่ ซึ่งในขณะนั้นพระองค์ทรงมีพระชนม์เพียง 24 พรรษา จึง  
 ต้องยอมรับว่าสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่มีความสามารถพระองค์  
 หนึ่ง ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงคุณอันประเสริฐในการประกอบพระราชกรณียกิจที่เป็น  
 ประโยชน์อันยิ่งใหญ่แก่ประเทศชาติ ทรงรวมอาณาจักรสุโขทัยเข้ากับอาณาจักรอยุธยาได้  
 อย่างแนบแน่น ทรงปรับปรุงการปกครองประเทศให้เป็นปึกแผ่นและเป็นระเบียบแบบแผน

พระราชกรณียกิจดังกล่าวล้วนทรงคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างใหญ่หลวงมิ  
 แพ้พระราชกรณียกิจของสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงมหาราช นอกจากจะทรงสนพระทัยทาง  
 ด้านการเมืองการปกครองแล้ว พระองค์ยังทรงทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาซึ่งยากที่จะหา  
 พระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยาอีกได้ ทรงเป็นธรรมมิกราชที่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินไทยและ  
 นานาประเทศยกย่องสรรเสริญ และนักรัฐศาสตร์ต้องถวายพระเกียรติแก่พระมหากษัตริย์  
 พระองค์นี้ด้วย<sup>1</sup>

<sup>1</sup> หลวงวิจิตรวาทการ พลตรี ประวัติศาสตร์สากล หน้า 212



บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยรัตนโกสินทร์

บรรณานุกรม

- กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร 2515
- กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร 2515
- กฎหมายตราสามดวง เล่ม 4 โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร 2515
- กฎหมายตราสามดวง เล่ม 5 โรงพิมพ์คุรุสภา พระนคร 2515
- ✓ เกรียงศักดิ์ พิสนาคะ ไทย 5 ยุค ป.พิสนาคะการพิมพ์ ธนบุรี 2512
- ขจร สุขพานิช ฐานันดรไพร่ ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร กรุงเทพฯ 2519
- ติกฤทธิ์ ปราโมช ม.ร.ว. สังคมสมัยอยุธยา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ 2510
- ✓ ควอริช เวลส์ การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ แปลโดยกาญจณี สมเกียรติกุล และ युพา ชุมจันทร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2519
- เจริญ ไชยชนะ ประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่อดีตมาบรรพ์จนถึงสมัยปัจจุบัน โรงพิมพ์เพ็ญอักษร พระนคร 2512
- เจริญ ไชยชนะ มหาราชไทย เสริมวิทย์บรรณาการ 2521
- ✓ จุลจักรพงษ์ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า เจ้าชีวิต สำนักพิมพ์คลังวิทยา กรุงเทพฯ 2514
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา วิวัฒนาการระบบเศรษฐกิจไทย วารสารอักษรศาสตร์ พิจารณ์ ฉบับที่ 9 ปีที่ 1 กรุงเทพฯ 2517
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา "สังคมไทยก่อนทูนนิยม" ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคม สำนักพิมพ์สร้างสรรค์
- เฉลิม พงศ์อาจารย์ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมหาราชเมืองพิษณุโลก มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก
- ชาณุวิทย์ เกษตรศิริ พุทธศาสนาและการรวมอาณาจักรสมัยทนอยุธยา วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 6 เล่ม 1 มิถุนายน-กันยายน 2519

✕ ฌรงคฺ พ่วงพิศ ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร แสงรุ่งการพิมพ์ กรุงเทพฯ 2525 ✕

✓ ฌรงคฺ พ่วงพิศ ประวัติศาสตร์ไทย เล่ม 1 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรรมการปกครอง พระนคร 2514

คําเนียร เลขะกุล พลตรี รวมปรากฏการณ์อยุธยา 200 ปี เล่ม 2  
2510

คําราชานุกาพ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ชุมนุมพระนิพนธ์ สำนักพิมพ์คลังวิทยา 2494

ถนอม อานามวัฒน์ และคณะ ประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงสิ้นอยุธยา แสงรุ่งการพิมพ์ กรุงเทพฯ 2522

✓ แกมสุข นุ่มนนท์ การเมืองและการต่างประเทศในประวัติศาสตร์ไทย ไทยวัฒนาพานิช 2521

ธวัช รัตนากิชาติ บันทึกเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ไทย โรงพิมพ์กรมสารบัญฑนหารอากาศ 2513

ธิดา สาระยา สร้างบ้านแปงเมืองระบบเมืองคู วารสารเมืองโบราณ ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 เมษายน-กรกฎาคม 2526

นคร พันธฌรงคฺ ประวัติศาสตร์ไทย 1 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก 2520

โบราณราชธานีทร์ พระยา เรื่องกรุงเก่า โรงพิมพ์เกษมสุวรรณ  
2508

บริหารเทพธานี พระ ประวัติชาติไทย ศิลปาบรรณาการ 2517

ประยुทธ สิทธิพันธ์ ราชสำนักไทย สำนักพิมพ์คลังวิทยา 2508

ประชุมพงศาวดาร เล่ม 1 พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับหลวง  
ประเสริฐ คุรุสภา 2506

ประชุมพงศาวดาร เล่ม 4 ภาค 4 ตอนปลายและภาค 5 คุรุสภา 2506

ประชุมพงศาวดาร เล่ม 37 เรื่องกรุงเก่า คุรุสภา 2512

ประชุมพงศาวดาร เล่ม 38 พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับพันจันทน  
มาศ (เจิม) คุรุสภา 2512

ประยูร พิศนาคะ พระมหากษัตริย์ไทยและสมเด็จพระราชินี ป.พิศนาคะ  
การพิมพ์ 2523

ประเสริฐ ณ นคร การชำระประวัติศาสตร์สุโขทัย สังคมศาสตร์ปริทัศน์  
2509

ไพฑูรย์ มีกุล ประวัติศาสตร์ไทย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหา  
สารคาม ปรีดาการพิมพ์ 2521

ไพฑูรย์ แซ่มลำเจียก 9 มหาราชไทย สำนักพิมพ์ธรรมบรรณาการ 2515

พูนศักดิ์ สักตวนุวัฒน์ 50 กษัตริย์ไทย สำนักพิมพ์อานวยสาส์น 2526

ไพบูลย์ ช่างเรียน ดร. ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย ไทย  
วัฒนาพานิช 2514

พิมาน แจ่มจรัส วันสวรรคตของ 66 กษัตริย์ไทย โรงพิมพ์ผ่านฟ้าพิทยา  
พระนคร 2507

มหาดไทย กระทรวง ประวัติมหาดไทย ภาคที่ 3 ตอน 1 โรงพิมพ์  
มหาดไทย 2510

โยนิโอะ อิชิต อาณาเขตของอยุธยาในกฎหมายตราสามดวง แปลโดย  
สุจริต คุณธนกรวงศ์ วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 9 เล่ม 2 ตุลาคม-ธันวาคม  
2522

รอง ศยามานนท์ และคณะ ประวัติศาสตร์สมัยกรุงศรีอยุธยา โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2516

ร. แลงการ์ด ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
2478

✓ ล้วน ปางสุข และ สายพิณ ปางสุข สรุปประวัติศาสตร์ไทย ส.421  
โรงพิมพ์บรรณาการ พระนคร 2513

ลัลลนา สิริเจริญ คู่มือลิลิตยวนพ่าย สำนักพิมพ์อักษรวิทยา กรุงเทพฯ  
2508

วนาศรี สามนเสน แผล พงสาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับวันวลิต โรงพิมพ์  
แสงรุ่งการพิมพ์ 2522

วิลาสวงศ์ พงศบุตร แบบเรียนสังคมศึกษา ส.421, ส.422 ประวัติศาสตร์  
ไทยชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ไทยวัฒนาพานิช พิมพ์ครั้งที่ 2 2520

✓ วิจิตรวาทการ หลวง ประวัติศาสตร์สากล เล่ม 3 สำนักพิมพ์คลังวิทยา  
2519

สุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล ระบบศกศึกษา วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 6 เล่มที่  
1 มิถุนายน-กันยายน 2519

✓ ศรีศักร วัลลิโภดม ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ไทย สำนักพิมพ์เมือง  
โบราณ กรุงเทพฯ 2524

ศิลปากร กรม พระราชพงสาวดารกรุงเก่าฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ  
สำนักพิมพ์คลังวิทยา 2516

ศิลปากร กรม พระราชพงสาวดารกรุงสยาม โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์  
พระนคร 2507

ศิลปากร กรม พระราชพงสาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับพันจันทนุมาศ (เจิม)  
กับพระจักรพรรดิพงศ์ กรุงสยามการพิมพ์ พระนคร พิมพ์ครั้งที่ 4 2514

ศิลปากร กรม พระราชพงสาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับพระพนรัตน์ วัดพระ  
เชตุพน สำนักพิมพ์คลังวิทยา 2517

ศิลปากร กรม พระราชพงสาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับสมเด็จพระปรมาณุชิต  
ชินโรส โรงพิมพ์คุรุสภา 2504

ศิลปากร กรม พระราชพงสาวดารกรุงศรีอยุธยาฉบับพระราชหัตถเลขา  
สำนักพิมพ์คลังวิทยา กรุงเทพฯ 2516

สำนักนายกรัฐมนตรื ประชุมจดหมายเหตุสมัยอยุธยาภาค 1 เอกสารทาง  
ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและโบราณคดี โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี 2510

สำนักนายกรัฐมนตรื ประชุมพงสาวดารภาคที่ 3 โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐ  
มนตรี 2508

เส็นีย์ ปราโมช ม.ร.ว. กฎหมายอยุธยา คณะกรรมการจัดงานอนุสรณ์  
อยุธยา 2510

สมพงษ์ เกษมสิน การปกครองไทย อักษรการพิมพ์ 2520

สมสมัย ศรีสุทรพรรณ (นามแฝง) โฉมหน้าศักดินาไทย ชมรมหนังสือแสง  
ตะวัน พระนคร 2503

ไสว สุทธิพิทักษ์ คนดีในอดีต วิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ โรงพิมพ์บรรราคาร  
พระนคร 2513

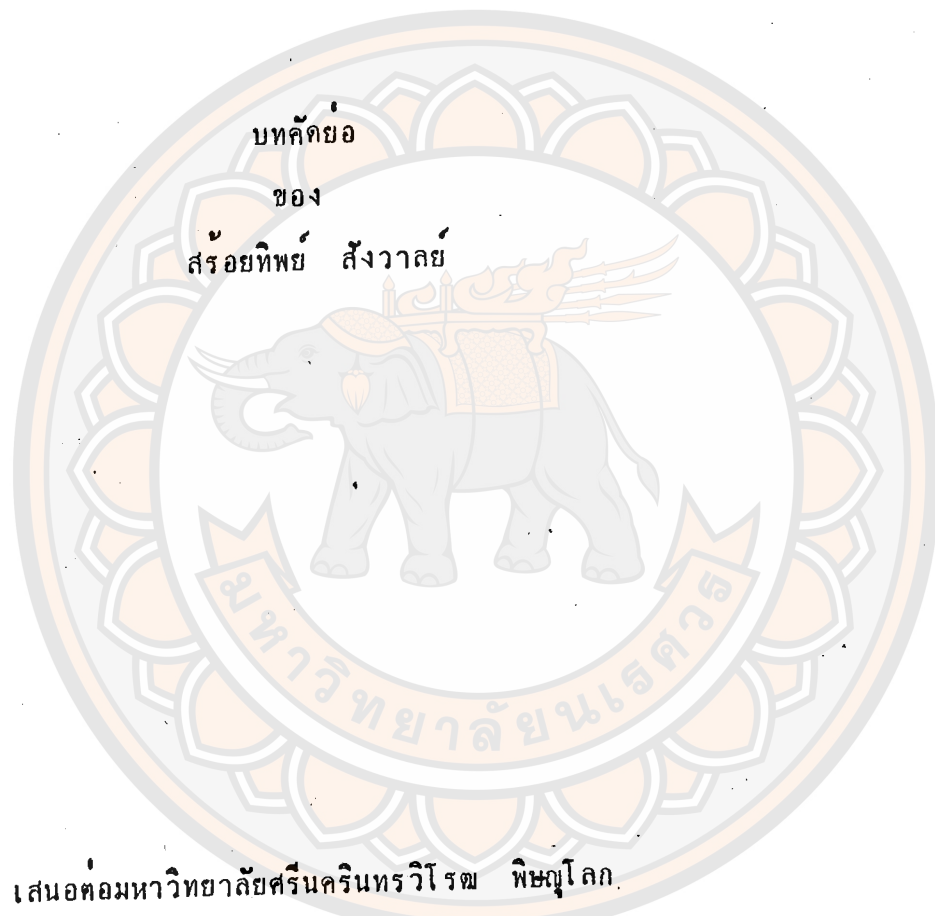
หอสุมุดแห่งชาติ ราชพงสาวดารกรุงกัมพูชา แพร่พิทยา 2513

อุคม เขยแก้วศ์ การเมืองในประวัติศาสตร์ไทย บรรณกิจเทรดดิ้ง กรุงเทพฯ

2517



การปฏิรูปการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ



เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก

เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต

มีนาคม 2528

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โดยศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งจะเริ่มศึกษาตั้งแต่สภาพการปกครองทั่วไปเมื่อเริ่มตั้งกรุงศรีอยุธยาคือสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) จนถึงสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งพระองค์ได้ทรงปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการแผ่นดิน การที่พระองค์ทรงปรับปรุงการปกครองนั้นมีผลมาจากการเมืองภายในและการเมืองภายนอกหลายประการ เช่น การที่กรุงศรีอยุธยาสามารถตีนครธม ได้ทำให้ชาวเขมรซึ่งเป็นนักปราชญ์ราชบัณฑิต ผู้มีความรู้ความสามารถถูกอพยพมายังกรุงศรีอยุธยา และได้นำเอาวิธีการปกครองตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีมาใช้ในกรุงศรีอยุธยา อีกทั้งการที่กรุงศรีอยุธยาสามารถผนวกกรุงสุโขทัยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกรุงศรีอยุธยา ทำให้อาณาเขตของกรุงศรีอยุธยากว้างใหญ่ไพศาล จึงทำให้การปกครองแบบเก่าไม่เหมาะสมรัดกุม เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถขึ้นครองราชย์พระองค์จึงทรงใช้นโยบายอันสุขุมในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียใหม่ โดยนำเอารูปแบบการปกครองของกัมพูชาและสุโขทัยมาดัดแปลงเป็นรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับสภาพกรุงศรีอยุธยา ลักษณะการปกครองที่สำคัญได้แก่ การปฏิรูปการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทรงแยกฝ่ายทหารออกจากฝ่ายพลเรือนโดยแยกหน้าที่ออกจากกันโดยเด็ดขาดในยามปกติและเมื่อถึงยามสงครามก็ร่วมมือช่วยเหลือกันในการป้องกันประเทศ ทรงตั้งทำเนียบสักตึกเป็นครั้งแรก ทรงปรับปรุงหัวเมืองชั้นในโดยการยกเลิกเมืองลูกหลวงซึ่งแต่ตั้งให้พวกราชวงศ์ไปปกครอง เพราะปรากฏว่ามีกการแข็งเมืองและตั้งตัวเป็นอิสระกันอยู่เสมอ พระองค์จึงทรงแก้ปัญหาโดยใช้ระบบขุนนางแทน นอกจากนี้พระองค์ยังทรงปรับปรุงกฎหมายและการศาล จะเห็นได้ว่าสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงยึดหลักการปกครองที่เรียกว่า สังเกนทร์ หรือการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ซึ่งเป็นการปกครองที่เหมาะสมที่สุดในสถานการณ์ของกรุงศรีอยุธยาขณะนั้น อย่างไรก็ตามผลของการปฏิรูปในครั้งนั้นก็ส่งผลทั้งผลดีและผลเสียซึ่งหากพิจารณารวม ๆ แล้ว การปฏิรูปการปกครองของพระองค์นับได้ว่ามีประสิทธิภาพมาก ดังเห็นได้จากในรัชสมัยต่อมาได้ยึดหลักการปกครองที่สำคัญของพระองค์ไว้ปฏิบัติกันสืบมา จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่ง

กรุงรัตนโกสินทร์ ได้ทำการปฏิรูปการปกครองใหม่โดยได้ทรงยกเลิกการปกครองแบบ  
เก่าโดยสิ้นเชิง อย่างไรก็ตามนักประวัติศาสตร์ทั่วไปก็ถือว่าการปฏิรูปการปกครองของ  
สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งสำคัญในประวัติ-  
ศาสตร์ไทย

