



การปกครองหัวเมืองของไทย สมัยอยุธยาตอนปลาย : ศึกษาจาก พระราชกำหนดเกล้า จุลศักราช ๑๐๘๙ รัชสมัยสมเด็จพระเจ้าท้ายสระ

วินัย พงศ์ศรีเพียร*

บทคัดย่อ

บทความจากงานวิจัยในชุด “กฎหมายตราสามดวง : ประมวลกฎหมายไทยในฐานะมรดกโลก” เรื่องนี้ มุ่งศึกษาระบบการปกครองหัวเมืองของไทยในสมัยอยุธยาตอนปลาย โดยวิเคราะห์เนื้อหาพระราชกำหนดเกล้า จ.ศ. ๑๐๘๙ (พ.ศ. ๒๒๗๐) รัชกาลสมเด็จพระเจ้าท้ายสระ ทั้งจากเอกสารต้นฉบับและฉบับที่ผ่านการชำระแล้วในประมวลกฎหมายตราสามดวง ผู้วิจัยพบว่า แม้เอกสารที่ชำระใหม่ครั้งรัชกาลที่ ๑ จะยังคงศักราชเดิม แต่ลักษณะของภาษาและอักขรวิธี และรายละเอียดเนื้อหาบางส่วนได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสภาพความเป็นจริงของระบบการปกครองในสมัยที่มีการชำระเอกสารฉบับนี้ ผู้วิจัยได้กล่าวถึงบริบทของพัฒนาการด้านการปกครองหัวเมืองของไทยตั้งแต่สมัยโบราณมาจนกระทั่งถึงสมัยสมเด็จพระเจ้าท้ายสระ สถานภาพของเจ้าเมืองระดับต่าง ๆ บทบาทหน้าที่และผลประโยชน์ของเจ้าเมืองทั้งในยามปกติและยามศึกสงคราม และกลไกต่าง ๆ ที่รัฐบาลกลางใช้ควบคุมเจ้าเมืองและดูแลหัวเมือง

คำสำคัญ : พระราชกำหนดเกล้า จ.ศ. ๑๐๘๙, สมเด็จพระเจ้าท้ายสระ, การปกครองหัวเมืองของไทยสมัยอยุธยา, สถานภาพหัวเมืองและเจ้าเมือง, กฎหมายตราสามดวง

๑. ความนำ

๑.๑ ความสำคัญของเรื่อง

การศึกษาประวัติศาสตร์ การปกครองของไทยสมัยอยุธยาใน ส่วนที่ว่าด้วยการจัดการปกครองหัวเมืองของไทยนั้น ได้รับความสนใจจาก นักประวัติศาสตร์มาโดยตลอด แต่นักประวัติศาสตร์ก็ยังมีความรู้และความ เข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้และบทบาทหน้าที่ ของเจ้าเมืองสมัยอยุธยาเพียงผิวเผิน

การดำรงอยู่ของอาณาจักรอยุธยา ๔ ศตวรรษนั้น ยาวนานพอแก่การ สันนิษฐานได้ว่า การจัดการปกครอง หัวเมืองคงไม่ได้หยุดนิ่ง หากมีพัฒนา การที่สะท้อนให้เห็นปัจจัยสำคัญต่าง ๆ เช่น การขยายขอบเขตอำนาจของ อยุธยาไปปกครองดินแดนอื่น ๆ ความ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใน และ ความเปลี่ยนแปลงแนวคิดของราชสำนัก ในการควบคุมหัวเมือง แนวโน้มที่เห็น

ชัดคือ อำนาจที่เพิ่มขึ้นของราชสำนัก จากการขยายอำนาจทางการเมืองส่ง ผลให้มีความพยายามที่จะควบคุมหัว เมืองให้ใกล้ชิดมากขึ้น มาตรการที่ออก มาเพื่อควบคุมหัวเมือง ยังสะท้อนให้ เห็นความหวาดระแวงของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อเจ้าเมืองผู้อาจเป็นภัย ต่อราชบัลลังก์ด้วย ดังนั้น พระองค์จึง ทรงกุ่มพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและ ออกพระราชกำหนดซึ่งเป็นมาตรการ

* อาจารย์ประจำภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร



จำกัดบทบาทหน้าที่ของเจ้าเมืองอย่าง
ใกล้ชิด

นักประวัติศาสตร์มีข้อมูลหลักฐาน
ชั้นต้นน้อยจนเกินกว่าจะบอกได้อย่าง
ชัดเจนว่า การปกครองในสมัยอยุธยา
ตอนต้นเป็นอย่างไร กฎมณเฑียรบาล
ในประมวลกฎหมายตราสามดวง มี
ข้อความบางส่วนซึ่งอาจหลงเหลือมา
จากในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลก-
นารถผู้โปรดให้ตราพระราชกำหนดนั้น
เมื่อวันเสาร์ที่ ๑๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๐๑๑
(จุลศักราช ๘๓๐ ปีชวด ขึ้น ๖ ค่ำ เดือน
๕)^๑ และสามารถใช้เป็นข้อมูลสันนิษฐาน
เกี่ยวกับการจัดการปกครองหัวเมืองได้
บ้าง พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา
นอกจากฉบับความปลื้มของหอพระสมุด
วชิรญาณ^๒ แล้ว จะใช้ประโยชน์สำหรับ
การศึกษาประวัติศาสตร์การปกครอง
ของสมัยอยุธยาตอนต้นได้น้อยมาก
หมิงสี่ลู่ เอกสารจีนร่วมสมัยให้ข้อมูล
ที่น่าสนใจเกี่ยวข้องกับเรื่องการปกครอง
ของไทยน้อยมาก แต่ก็พอมองเห็นว่า
ระบบการปกครองของสมัยอยุธยาตอน
ต้นยังไม่สู้เป็นเอกภาพ เพราะในปลาย
พ.ศ. ๑๙๑๘ เจ้าผอหลัวจี้ เจ้าเมือง
จิวหมิงไถ (หมิงไถเก่า) ได้ส่งคณะทูต
ไปเจริญสัมพันธไมตรีกับราชสำนักหมิง
ของจีน ซึ่งแสดงว่า จนถึงช่วงต้นพุทธ-
ศตวรรษที่ ๒๐ เมืองสำคัญหรือนครรัฐ
ในกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยายังเป็นอิสระอยู่
มาก ผู้ปกครองอยุธยาอาจเคยมีสัมพันธ์

ฉันเครือญาติที่ใกล้ชิดกับผู้ปกครอง
เมืองและนครรัฐอื่น ๆ ที่เป็นแกนของ
ราชอาณาจักรนี้ และความสัมพันธ์แบบ
เครือญาติเป็นพื้นฐานที่จะทำให้ษัตริย์
อยุธยาและกษัตริย์สุพรรณบุรีมีฐานะ
โดดเด่นหรือแข่งขันอำนาจกัน พระราช-
พงศาวดารกรุงศรีอยุธยาเขียนขึ้นโดย
สะท้อนโลกทัศน์ของอยุธยาและความ
สำคัญของปฐมกษัตริย์แห่งอยุธยา
แต่ความจริงทางประวัติศาสตร์ก็คือ
ราชอาณาจักรอยุธยาบรรลุความเป็น
เอกภาพได้เพราะกษัตริย์แห่งราชวงศ์
สุพรรณบุรีนับตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระ
พระนครอินทร์จนถึงรัชกาลสมเด็จพระ
บรมไตรโลกนารถ

สถานภาพ บทบาท และอิทธิพล
ของเจ้าเมืองไทยตั้งแต่สมัยอยุธยา
ตอนต้นจนถึงก่อนเสียกรุงครั้งที่ ๒ ได้
เปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขต่อไปนี้
ประการแรก นโยบายของราชสำนักใน
การควบคุมเจ้าเมืองทั้งที่เป็นเจ้านาย
และขุนนางในแต่ละช่วงเวลาให้มี
อำนาจและสั่งสมบารมีจนเป็นภัยต่อ
ราชสำนักและเสถียรภาพการเมือง
ภายใน ประการที่ ๒ การจัดระบบการ
ปกครองหัวเมืองที่มีผลต่อการรักษา
สมดุลอำนาจระหว่างอัครมหาเสนาบดี
ฝ่ายพลเรือนและทหาร ส่วนประการ
ที่ ๓ การจัดเครือข่ายการตรวจตรา
ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าเมืองโดย
อยู่ในความควบคุมของกรมวังซึ่งเป็น

หน่วยงานขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์
นับแต่แรกสถาปนาอยุธยาใน พ.ศ.
๑๘๙๓ จนถึงรัชกาลสมเด็จพระนคร-
อินทร์ขอบเขตของราชอาณาจักรอยุธยา
แท้ ๆ ยังไม่ได้กว้างขวางใหญ่โตเหมือน
ในสมัยต่อมา เมืองสำคัญที่มีสายสัมพันธ์
ฉันเครือญาติกับพระมหากษัตริย์และ
ค่อนข้างมีอิสระได้ถูกดึงเข้ามาสู่อำนาจ
การบังคับบัญชาของราชสำนักที่เมือง
หลวง มีโอกาสเป็นไปได้มากกว่า พระ
มหากษัตริย์โปรดให้ราชกุมารและราช-
บุตรที่เกิดด้วยพระอัศรมเหสี หรือพระ
อัครราชเทวี ซึ่งเป็นเชื้อสายของเจ้า
อุนวงศ์ในหัวเมืองกลับไปปกครองเมือง
ของบรรพบุรุษฝ่ายพระราชมารดาฐานะ
ของพระราชกุมารและพระราชบุตรตาม
กฎมณเฑียรบาลขึ้นอยู่กับฐานะของ
พระราชมารดา และฐานะของพระราช-
มารดาขึ้นอยู่กับภูมิหลังของราชตระกูล
ของพระองค์เอง กุศโลบายของพระ
มหากษัตริย์อยุธยา เห็นได้ในรัชกาล
สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ (เจ้าพระยาสาม)
ซึ่งน่าจะมีพระราชโอรสอันเกิดด้วย
พระราชมารดาเชื้อสายเมืองสุพรรณบุรี
จึงโปรดให้เป็นที่สมเด็จพระนครอินทร์
ปกครองเมืองสุพรรณบุรี (และต่อมาได้
เลื่อนเป็นพระเจ้าพระนครหลวงปกครอง
เมืองโยธธาประหรือนครธม) ในขณะที่
สมเด็จพระรามศวรบรมไตรโลกนารถ
ผู้มีพระราชมารดาเป็นวงศ์สุโขทัย ก็

^๑ ตามการคำนวณของศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ ณ นคร คู กฎมณเฑียรบาล ฉบับชำระใหม่ ผลงานนักวิจัยโครงการวิจัย “กฎหมายตราสามดวง :
ประมวลกฎหมายไทยในฐานะมรดกโลก” เสนอต่อที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการ “กฎหมายตราสามดวง : แว่นส่องสังคมไทย ครั้งที่ ๒” จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๓ และ
๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ณ ห้องประชุม หอสมุดแห่งชาติ ท่าवासกรี กรุงเทพมหานคร

^๒ พิมพ์เผยแพร่ใน วินัย พงศ์ศรีเพียร, บรรณาธิการ, ความยากย้อนของประวัติศาสตร์, พิพิธนิพนธ์เชิดชูเกียรติ ศาสตราจารย์ หม่อมเจ้าสุภัทรีดิศ ดิศกุล,
(คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๕) : ๑๖๓-๒๒๘



ทรงได้รับสิทธิธรรมในการครอบครองเมืองพิษณุโลกและหัวเมืองฝ่ายเหนืออีกตัวอย่างหนึ่ง คือ สมเด็จพระเจ้าพระยาแพรกศรีราชา เจ้าเมืองแพรกศรีราชา (สรรรคบุรี) ก็น่าจะมีพระราชมารดาเป็นเชื้อสายเจ้าเมืองนั้น พระเจ้าลูกเธอเหล่านี้มีฐานะสูงตามพระราชมารดาซึ่งมีฐานันดรศักดิ์พระอัศวมเหสีหรือแม่หัวเมือง (แม่อยู่หัวเมือง) หรือพระอัศวราชเทวี กฎมณเฑียรบาลกำหนดไว้ว่า พระราชกุมารเกิดด้วยลูกหลวง (มีพระราชมารดาเป็นพระราชธิดาภคินี) ได้กินเมืองเอก เกิดด้วยหลานหลวง (มีพระราชมารดาเป็นชั้นพระราชนัดดา) ได้กินเมืองโท ฐานะของเจ้านายกินเมืองเหล่านี้อาจเปลี่ยนแปลงสูงขึ้น กล่าวคือ จากได้กินเมืองเล็กแล้วเลื่อนไปกินเมืองที่สำคัญกว่า เช่น กรณีสมเด็จพระนครินทร์และเจ้าพระยาแพรกศรีราชา เป็นต้น

ในสมัยอยุธยาตอนต้น หัวเมืองลูกหลวงมีฐานะเป็นเมืองเอก และเมืองหลานหลวงเป็นเมืองโท ส่วนการจัดแบ่งหัวเมืองออกเป็นเมืองตรีและจัตุวานั้น ผู้เขียนเห็นว่า คงจะได้จัดทำในภายหลังเมื่อราชอาณาจักรขยายออกไปมากแล้ว เนื่องจากเจ้านายระดับสูงทรงได้รับแต่งตั้งไปกินเมืองลูกหลวงต่าง ๆ แต่ละพระองค์อาจได้รับเครื่องยศชั้นสูง และมีพระราชอำนาจค่อนข้างอิสระจึงทรงปกครองหัวเมืองในฐานะ

อุปราช ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ ในขณะที่ตำแหน่ง **พระมหาอุปราช** เป็นของพระราชโอรสหรือพระอนุชาธิราช ซึ่งเกิดด้วยพระราชมารดาที่ทรงมีฐานะเป็นแม่หัวเมืองหรือพระอัศวราชชายา ในกรณีที่ในรัชกาลนั้นมีการแต่งตั้งผู้ใดเป็นพระอัศวมเหสี พระราชโอรสอาจทรงได้รับแต่งตั้งให้ดำรงพระยศเป็นสมเด็จพระพุทธเจ้า ในหลักการระบบเมืองลูกหลวง (เอก) หลานหลวง (โท) ได้ทำให้ราชวงศ์มีความมั่นคงเพราะปิดโอกาสที่ขุนนางจะขึ้นมาแย่งชิงราชสมบัติ แต่การที่เจ้านายได้ปกครองเมืองลูกหลวงอย่างค่อนข้างอิสระ เปิดโอกาสให้เจ้านายหลายพระองค์ทรงสามารถสะสมกำลังและต่างสร้างบารมีได้เข้มแข็งพอที่จะอ้างสิทธิในราชบัลลังก์เมื่อสิ้นรัชกาลของพระราชบิดาลง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อสมเด็จพระนครินทร์ราชิราชสวรรคต แล้วเจ้าพระยาอภัยและเจ้าพระยาเยี่ยงยกทัพเข้าสัปดาห์แย่งชิงราชสมบัติกัน

เมื่อครั้งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงจัดการปกครองใหม่นั้น ราชอาณาจักรสยามได้แผ่ออกไปอย่างกว้างขวางแล้ว รัชกาลสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ เป็นช่วงเวลาแห่งการทำสงครามขยายพระราชอาณาเขตตัวอย่างของการผนวกเมืองขึ้นใหม่ก็คือ กลุ่มเมืองพิมาย-พนมรุ้ง-พระงามใน

เขตลุ่มน้ำมูลของที่ราบสูงโคราช เจ้าเมืองที่ปกครองอยู่เดิมได้รับการยอมรับให้อยู่ในอำนาจต่อไป แต่ได้รับพระราชนุญาตและราชทินนามใหม่ ซึ่งเท่ากับเป็นการผนวกบ้านเมืองที่ได้มาใหม่ให้เข้าสู่ระบบราชการของอยุธยา การที่ราชอาณาจักรไทยขยายขอบเขตออกไปและจำนวนหัวเมืองมีเพิ่มมากขึ้นเป็นสาเหตุให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเห็นความจำเป็นในการจัดระบบการปกครองทั้งส่วนกลางและหัวเมืองเสียใหม่ ผู้เขียนเข้าใจว่า คงได้มีการแบ่งหัวเมืองในปกครองของอยุธยาออกไปเป็นเมืองเอก โท ตรี และจัตุวาในช่วงเวลานี้^๓ หัวเมืองเหนือซึ่งถูกผนวกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรอยุธยา มีความสำคัญเป็นพิเศษเพราะหัวเมือง เช่น พิษณุโลก สุโขทัย กำแพงเพชร และศรีสัชนาลัยต่างเป็นเมืองเจ้าอนุวงศ์ (ราชวงศ์ท้องถิ่น) ปกครองมาก่อน เมืองพระพิษณุโลกจะเป็นเมืองสำคัญอันดับสองในราชอาณาจักรในสมัยหลังจากนี้เป็นต้นมา เพราะเป็นเมืองพระมหาอุปราช ส่วนอีก ๓ เมืองกลายเป็นเมืองลูกหลวงเพิ่มขึ้นจากเมืองลูกหลวงที่อยู่ในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาเดิม ฟานฟลิตได้เขียนว่า ในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าปราสาททองเมืองเหล่านี้ยังคงเป็นเมืองที่พระมหากษัตริย์มักส่งเจ้านายไปปกครองอยู่ โดยเฉพาะเมืองพระพิษณุโลก หากใน

^๓ ใน “พระไอยการกระบดศึก” ที่ตราขึ้นในมหาศักราช ๑๓๑๔ ปีจอ เดือน ๗ ขึ้น ๑๐ ค่ำ วันพฤหัสบดี ซึ่งต้องแก่ปีศักราชเป็น ๑๓๑๖ ตรงกับวันพฤหัสบดีที่ ๖ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๔๕๔/พ.ศ. ๑๙๙๕ ในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการเรื่องการปูนบำเหน็จความชอบข้าทูลละออง และมีข้อความพูดถึง “ถ้าเป็นพระหลวง รังเมือง ครองเมือง เอก โท ตรี จัตุวา” ถ้าข้อความนี้เป็นจริง ก็หมายความว่า มีการจัดแบ่งเมืองออกเป็น ๔ ระดับแล้ว และในสมัยนั้นยศยังไม่พอ เจ้าเมือง/ผู้รั้งเมืองจึงเป็นเพียงระดับ พระ และ หลวง



บางครั้งทรงเลือกที่จะแต่งตั้งขุนนางไปปกครอง ก็ถือว่า ขุนนางท่านนั้นได้รับเกียรติยศอย่างสูง

พัฒนาการทางการเมืองของอยุธยาตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมาทำให้การปกครองหัวเมืองเปลี่ยนไป การขยายอำนาจออกไปสู่ดินแดนอื่น หมายถึง การมีหัวเมืองใหม่ซึ่งเปลี่ยนสถานภาพจากเมืองประเทศราช มาเป็นเมืองในสังกัดระบบราชการของอยุธยา โดยที่ไม่ได้มีการแต่งตั้งเจ้านายไปปกครองโดยตรง ทั้งนี้เพื่อรักษาหัวใจของผู้นำท้องถิ่นที่ยอมสวามิภักดิ์ แต่มีแนวโน้มที่ราชสำนักจะใช้มาตรการในการควบคุมหัวเมืองอย่างใกล้ชิดมากขึ้น อันเป็นส่วนหนึ่งของการดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ในขณะเดียวกัน ความเสื่อมของระบบการปกครองหัวเมืองแบบเมืองอุปราชอันประกอบไปด้วยเมืองลูกหลวงเอกและเมืองหลานหลวงเมืองโท เป็นผลมาจากความรู้สึกที่ว่า ระบบเมืองอุปราชเป็นภัยต่อราชสำนัก เพราะเจ้านายซึ่งทรงเป็นพระราชอนุชาและพระโอรสผู้ได้ไปปกครองหัวเมืองเอกโทรายรอบราชธานี ส่วนใหญ่มีสิทธิธรรมในการแข่งขันกันขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์และทรงสามารถสร้างฐานอำนาจทางการเมืองได้ ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงทรงพอพระทัยที่จะให้เจ้านายอยู่ในราชธานีมากกว่าและถ่ายโอนอำนาจในการปกครองให้แก่ทั้งผู้นำท้องถิ่นและข้าราชการที่แต่งตั้งไปจากเมืองหลวง

เนื่องจากข้าทูลละอองและข้าราชการแม้จะมีอำนาจวาสนาเพียงใด แต่ก็ขาดคุณสมบัติอันเป็นสิทธิธรรมสำคัญที่จะยกขึ้นมาอ้างเพื่อแย่งชิงราชสมบัติ การลดความสำคัญของระบบเมืองอุปราชลงถูกขัดเซยด้วยการสถาปนาเมืองพระมหาอุปราชขึ้น เช่น เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเสด็จขึ้นไปครองราชย์ที่เมืองพระพิษณุโลกใน ค.ศ. ๑๕๖๓/๒๐๐๖ ได้โปรดให้สมเด็จพระอนุชาธิราช (?) ครองราชย์ที่กรุงศรีอยุธยาในพระนามสมเด็จพระบรมราชาธิราช และเมื่อสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒ ครองราชย์นั้น ได้ทรงสถาปนาสมเด็จพระอาทิตย์เจ้าที่สมเด็จพระหน่อพุทธางกูรเป็นพระมหาอุปราชครองเมืองพิษณุโลก ใน ค.ศ. ๑๕๒๖/๒๐๖๙ รายงานของดัตช์ในกลางทศวรรษ ๑๖๔๐ ทำให้เราทราบว่า สมเด็จพระเจ้าปราสาททองมีพระราชปรารภที่จะแต่งตั้งให้สมเด็จพระศรีสุธรรมราชา พระอนุชาธิราชขึ้นไปเป็นอุปราชครองเมืองพิษณุโลกเช่นกัน แต่ดูเหมือนสมเด็จพระอนุชาธิราชไม่เต็มพระทัยที่จะไปเหตุผลที่แน่ชัดคือ พระองค์ไม่ต้องการไปจากศูนย์กลางอำนาจที่อยุธยาเพราะอาจไม่มั่นพระทัยในเรื่องสถานภาพของพระองค์และเสถียรภาพทางการเมือง^๔

ความจริงแล้ว การเลิกระบบเมืองลูกหลวงเอกและหลานหลวงโท อาจสร้างความพอใจให้แก่ทั้งราชสำนักและเจ้านายสำคัญๆ เพราะได้ประทับอยู่ ณ

เมืองหลวงและสามารถติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมืองได้อย่างใกล้ชิด รวมทั้งทรงมีโอกาสสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับข้าทูลละอองและเจ้านายพระองค์อื่น ๆ การแต่งตั้งผู้นำท้องถิ่นขึ้นเป็นเจ้าเมืองแทนเจ้านายมิได้หมายความว่า ไม่เกิดปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองและการทำลายอำนาจของราชสำนักเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงวิกฤติของบ้านเมือง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ กรณีกบฏของเจ้าเมืองพิชัยและสวรรคโลกในรัชสมัยสมเด็จพระมหาธรรมราชาธิราช ภายหลังการเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งแรก เนื่องจากเจ้าเมืองทั้งสองแม้อาจเป็นข้าหลวงเก่าของพระมหากษัตริย์ แต่ก็ไม่มั่นใจในการที่สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงทำสงครามกอบกู้อิสรภาพ

รัชสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราชน่าจะเป็นช่วงเวลาแห่งการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจมากและขุนนางหัวนักรง ในสมัยอยุธยาตอนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระรามาเมศวร (เอกาทศรถ) จนถึงรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราชเป็นช่วงเวลาที่สถาบันขุนนางตกต่ำและพระมหากษัตริย์ทรงใช้มาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมขุนนางทั้งในส่วนกลางและหัวเมือง เสนาบดีหลายคนถูกย้ายตำแหน่งหน้าที่หรือแม้กระทั่งถูกย้ายไปปกครองหัวเมืองด้วยเหตุผลเรื่องความไม่ไว้วางใจของพระมหากษัตริย์

^๔ Dhiravat na Pombejra, *A Political History of Siam under the Prasatthong Dynasty, 1629-1688*, A Thesis submitted to the School of Oriental and African Studies, the University of London, for the degree of Doctor of Philosophy, January 1984, p 253.



ซึ่งได้ขึ้นครองอำนาจโดยการแย่งชิงราชสมบัติ

การยกเลิกระบบเมืองลูกหลวงเอก/หลานหลวงโท ซึ่งเจ้านายชั้นสูงได้รับแต่งตั้งไป “กินเมือง” ได้นำไปสู่การจัดระบบการปกครองหัวเมืองใหม่ ซึ่งเจ้าเมืองเป็นขุนนางผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ไป “ครองเมือง” “รักษาเมือง” และ “รั้งเมือง” ในฐานะผู้แทนของรัฐบาลกลาง ระบบการปกครองหัวเมืองนี้ในชั้นต้นเมื่อยังมีหัวเมืองไม่มากนัก เจ้าเมืองขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ แต่เมื่อบ้านเมืองและพลเมืองเพิ่มมากขึ้นระบบราชการก็ขยายใหญ่ขึ้น การจัดระบบการปกครองหัวเมืองเป็นเรื่องโยงไปถึงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางและการตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง กล่าวคือ

๑. พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าเมือง ผู้รักษาเมือง และผู้รั้งเมือง ซึ่งมีอภิสิทธิ์ในระดับแตกต่างกัน สถานภาพการเป็นเจ้าเมืองขึ้นอยู่กับคุณสมบัติขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดเก่า ฉบับที่ ๕๐ (วันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๒๘๓)

ที่ระบุว่า ผู้ที่จะเป็นผู้รักษาเมือง ผู้รั้งเมืองต้องมีวุฒิ ๔ ประการ คือ ชาตวุฒิ คุณวุฒิ วิทยวุฒิ และปัญญาวุฒิ และต้องมีอิทธิ ๔ สำหรับผู้เป็นขุนนางคือ ฉันทาธิปไตย วิริยาธิปไตย จิตาธิปไตย และวิมังสาธิปไตย^๕ ในการยอมรับฐานะสูงสุดของพระเจ้าอยู่หัว เจ้าเมืองยังต้องถวายดอกไม้ทองเงินเมื่อจะออกไปปกครองหัวเมืองและถวายส่วยสดพศกเข้าตามพระราชประสงค์ในขณะเดียวกันเพื่อตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้รักษาเมืองและผู้รั้งเมือง พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งยุกระบัตร (ยุกระบัตร) ในฐานะผู้ตรวจราชการกรมวังไปจับตาดูความประพฤติของเจ้าเมืองและกรมการด้วย

๒. ในการจัดระบบการปกครองหัวเมืองให้มีประสิทธิภาพและเพื่อตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้อัครมหาเสนาบดีทั้งสองคือ สมุหนายกและสมุหพระกลาโหมเป็นผู้กำกับดูแลหัวเมืองซึ่งแบ่งออกเป็นปากใต้และฝ่ายเหนือ การให้สมุหนายกและสมุหพระกลาโหมแบ่งหน้าที่กันดูแลหัวเมืองนั้นจะได้เริ่มแต่เมื่อใด

ไม่มีหลักฐานชั้นต้นชี้ชัด แต่น่าจะเป็นกุศโลบายของราชสำนักที่จะให้ขุนนางผู้ใหญ่มีอำนาจเท่าเทียมและให้คานอำนาจกัน ผู้เขียนเชื่อว่า พัฒนาการของการแบ่งหน้าที่ขุนนางคงเริ่มต้นจากเดิมมีตำแหน่งขุนนางฝ่ายทหารสูงสุดหรือออกญาอุปราชชาติวรวงศ์ ผู้เป็น “แสนอญาราช”^๖ (อริราชของพลทหารทั้งหลาย) สร้อยราชทินนามสุดท้ายที่บอกฐานะหน้าที่ของ “แสนอญาราช” นี้ทำให้รำลึกถึง “เจ้าเสนาบดี” ในรัชกาลสมเด็จพระรามาเจา ขุนนางท่านนี้ผัดใจกับเจ้าเหนือหัวของตนแล้วจึงไปนำทัพของสมเด็จพระนเรศวรมหาราชเข้ามายึดกรุงศรีอยุธยา ในสมัยต่อมา เมื่อพระมหากษัตริย์มีพระราชดำริเห็นว่าขุนนางท่านนี้มีอำนาจมากเกินไปจึงอาจจัดระบบการปกครองใหม่ โดยแต่งตั้งอัครมหาเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง ให้สมุหนายกรับผิดชอบกิจการพลเรือน สมุหพระกลาโหมรับผิดชอบด้านการทหาร แต่เพื่อให้เกิดการคานอำนาจกันจึงให้สมุหนายกมีฐานะสูงกว่าเนื่องจากได้ใช้ตราจักร ประทับตราที่ส่งออกไปประหารชีวิตคน ส่วนออกญาอุปราช

^๕ ข้อความในพระราชกำหนดเก่าอธิบายว่า

“อนึ่งขนบทำเนียมผู้จะเป็นพระหลวงขุนหมื่นผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการย่อมมีความชอบตามคุณานุรูปสมควรแลกปรด้วยวุฒิสี่ประการ คือชาตวุฒิ ไวยวุฒิ คุณวุฒิ ปัญญาวุฒิ ชาตภูตินั้นตระกูลเป็นอัครมหาเสนาบดีสืบ ๆ กันมา ไวยภูตินั้นคืออายุสมควรตั้งแต่สามสิบเบ็ดขึ้นไป คุณภูตินั้นคือมีความรู้ฝ่ายทหารพลเรือนชำนาญนาน ปัญญาภูตินั้นคือจำเริญด้วยปัญญาฉลาดในที่ที่จะตอบแทนแก้ไขอรรถปัญญาประเทศกรุงอื่น แลคดีอ่านให้ชอบด้วยโลกิยราชกิจธรรมทั้งปวงควรสมุหพระกลาโหมสมุหนายกจัดศตมปฤชาพร้อมกัน จึงนำเอากราบทูลพระกรุณาเอาผู้ก่อปรด้วยวุฒิสี่ประการนั้นเป็นที่พระหลวงขุนหมื่น แม้นแต่สองประการสามประการก็อาจจะเอาเป็นที่พระหลวงขุนหมื่นตามสมควร

อนึ่งผู้จะเป็นพระหลวงขุนหมื่น ย่อมประกอบด้วยอิทธิสี่ประการ คือฉันทาธิปไตย คือวิริยาธิปไตย คือจิตาธิปไตย คือวิมังสาธิปไตย ฉันทาธิปไตยนั้นคือสิ้นเกล้าสิ้นกระหม่อมต้องพระราชประสงค์สิ่งใด ผู้มีนั้นนำซึ่งสิ่งนั้นมาทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย วิริยาธิปไตยนั้นคือออปรด้วยความเพียรในราชการมิได้ขาด จิตาธิปไตยนั้นคือมีน้ำใจกล้าแข็งในการณรงค์สงคราม วิมังสาธิปไตยนั้นคือฉลาดในที่พิภกษาความเลอบายในราชการต่าง ๆ ถ้าผู้ใดมีประกอบปรด้วยวุฒิสี่ประการและอิทธิสี่ประการแต่ประการใดประการหนึ่งใช้ซึ่งคุณานุรูปสมควรก็ดี อย่าให้สมุหพระกลาโหมสมุหนายกจัดศตมปฤชาทูลพระกรุณาตั้งแต่งตั้งผู้เป็นพระหลวงขุนหมื่นเป็นอันขาดทีเดียว”

^๖ “พระไอยการ ตำแหน่งนาพลเรือน” ข้อ ๑ ใน ประมวลกฎหมาย รัชกาลที่ ๑ จุลศักราช ๑๑๖๖ พิมพ์ตามฉบับหลวง ตราสามดวง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จัดพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๒๗ : ๑๘๒



ซึ่งเป็นขุนนางระดับสูงสุดของแผ่นดิน เพราะได้รับพระราชทานเบี้ยหวัดปีละ ๑๐๐ ชั่ง (ในขณะที่อัครมหาเสนาบดีได้รับเบี้ยหวัดปีละ ๕๐ ชั่ง)^๗ กลับกลายเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในเชิงสัญลักษณ์ไป แม้แต่ในรัชสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒ เมื่อโตเม ปิเรส (Tome Pires) นักจดหมายเหตุปอร์ตุเกสบันทึกเรื่องราวเกี่ยวกับราชอาณาจักรสยามไว้ ก็ได้กล่าวว่า ออกญาอุปราชเป็นราชเลขานุการในพระองค์^๘ การถ่ายโอนหน้าที่ของออกญาอุปราชแก่อัครมหาเสนาบดี ๒ ท่านเป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบโดยยึดลักษณะงานเป็นสำคัญ (functional responsibility) ครั้นต่อมา พระมหากษัตริย์ทรงเห็นวาทะหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีได้เปิดโอกาสให้สมุหพระกลาโหมมีอำนาจด้านการทหารจนอาจเป็นภัยต่อราชบัลลังก์ได้จึงทรงกำหนดลักษณะงานเสียใหม่เพื่อให้อัครมหาเสนาบดีทั้งสองมีกำลังอำนาจบรรทัดทานกันได้ กล่าวคือ ให้ทั้ง ๒ ฝ่ายมีอำนาจหน้าที่ภารกิจที่เกือบเหมือนกัน คือมีอำนาจการปกครองทั้งด้านพลเรือนเช่นเดียวกับด้านทหาร แม้เมื่อมีราชการสงครามอัครมหาเสนาบดีทั้งสองต่างทำหน้าที่

เหมือนกันคือเป็นผู้นำทัพ แต่ลักษณะพิเศษที่เป็นของใหม่ คือให้สมุหนายกดูแลกิจการหัวเมืองฝ่ายเหนือและสมุหพระกลาโหมดูแลกิจการหัวเมืองปักษ์ใต้ ดังนั้น อัครมหาเสนาบดีทั้งสองจึงมีอำนาจค้ำคานกันในด้านการเมืองการปกครอง ลักษณะที่เปลี่ยนแปลงใหม่นี้เป็นเรื่องของการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบโดยใช้พื้นที่ในการปกครอง (territorial responsibility) เป็นสำคัญ

๓. หลักการจัดการบริหารราชการแผ่นดินส่วนหัวเมืองคือ การที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของสิทธิธรรมในการปกครองบ้านเมือง แต่ทรงมอบหมายหน้าที่การปกครองบ้านเมืองแก่เจ้าเมือง/ผู้รั้งเมือง/ผู้รักษาเมือง ในขณะที่การบังคับบัญชาดูแลการปกครองหัวเมืองตกเป็นภาระของอัครมหาเสนาบดี แต่ได้ทรงใช้มาตรการทั้งด้านการเมืองและกฎหมายในการรักษาพระราชอำนาจและความมั่นคงของราชบัลลังก์ มาตรการทั้งสองได้มาบนพื้นฐานของการรักษาสมดุลแห่งอำนาจระหว่างอัครมหาเสนาบดีและการตรวจสอบควบคุมกันเองของข้าทูลละอองฝ่ายต่าง ๆ เช่น ระหว่างเจ้าเมืองต่อเจ้าเมือง และระหว่างยุกระบัตร์กับเจ้าเมือง การ

ใช้ยุกระบัตร์ในฐานะผู้ตรวจราชการถาวรของกรมวังประจำหัวเมืองเป็นมาตรการปรามการใช้อำนาจในทางที่ผิดของเจ้าเมือง หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ เจ้าเมืองในสมัยตั้งแต่อยุธยาตอนกลางไปจนกระทั่งเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ ๒ มีฐานะอำนาจต่ำกว่าเจ้าเมือง “กินเมือง” สมัยอยุธยาตอนต้น ทั้งนี้เพราะอยู่ในสายตาของราชสำนักตลอดเวลา เนื่องจากยุกระบัตร์จะต้องเข้ามารายงานความประพฤติของเจ้าเมืองทุกครั้งที่ได้มาราชธานีเพื่อรับน้ำพระพิพัฒน์สัตยา ในส่วนของการบังคับบัญชาหัวเมือง ฐานะของสมุหนายกและสมุหพระกลาโหมมิได้มั่นคงเสมอไป แม้ได้กำหนดไว้ชัดเจนในพระธรรมนูญก็ตาม^๙ ถ้าหากว่า สมุหนายกได้กำกับราชการหัวเมืองฝ่ายเหนือ และสมุหพระกลาโหมได้กำกับราชการหัวเมืองปักษ์ใต้อยู่แต่เดิมจริง สมเด็จพระเจ้าปราสาททอง (ครองราชย์ ค.ศ. ๑๖๒๘/พ.ศ. ๒๑๗๒ ถึง ๑๖๕๖/๒๑๙๙) อาจจะได้ทรงเปลี่ยนแปลงระบบเสียใหม่ โดยไม่ได้ให้สมุหพระกลาโหมกำกับราชการหัวเมืองอีกต่อไป เนื่องจากทรงเห็นว่าการให้อำนาจแก่สมุหพระกลาโหมมากเกินไปเป็นภัย

^๗ เอกสารสมัยปลายอยุธยา กล่าวว่า เจ้าพระยามหาอุปราชมีเครื่องยศและเบี้ยหวัด คือ “พานหมากทอง ๒ ชั้น เครื่องทอง คนโททองสลักลาย ชันทองสลักลาย มีพานเงินรอง กระโถนทอง คานฝักทองช้ออ้อย ๕ ช่อประดับพลอย กั้นกลดแพรยอดทอง ขี่เรือเอกไชยลายทอง ฤดูเขียนลายทอง อัคราเบี้ยหวัดปีละ ๑๐๐ ชั่ง เวลาเข้าเฝ้าในท้องพระโรง มีพรหมเป็นที่นั่ง ใช้ตราตำแหน่งรูปพระพรหมถือฉัตร ทรงหงส์” ดู “คำให้การชาวกรุงเก่า” ใน คำให้การชาวกรุงเก่า คำให้การขุนหลวงหาวัด และพระราชพงศาวดารกรุงเก่าฉบับหลวงประเสริฐ (นครหลวง ๒ : กลังวิทยา, ๒๕๑๕) : ๒๔๒

^๘ โตเม ปิเรส กล่าวว่า “กิจการทุกอย่างต้องผ่านการพิจารณาของออกญาอุปราชและขุนโกษา” ซึ่งหมายความว่า ในรัชสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒ ออกญาอุปราชอาจได้ดูแลกิจการด้านการปกครองทั้งหมด ก่อนมีการแยกอำนาจหน้าที่ไปสู่สมุหนายกและสมุหพระกลาโหมในสมัยต่อมา ดู พัฒนพงศ์ ประคัลภ์พงศ์, แปล, “จดหมายเหตุการเดินทางของโตเม ปิเรส ตอนที่เกี่ยวกับสยาม” ใน วินัย พงศ์ศรีเพียร, บรรณาธิการ, ข้อมูลประวัติศาสตร์ไทยสมัยอยุธยา, จัดพิมพ์เผยแพร่โดยคณาจารย์ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๒๘ : ๖

^๙ ข้อความที่ว่า สมุหนายกดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือ และสมุหพระกลาโหม ดูแลหัวเมืองฝ่ายใต้ ใน พระธรรมนูญ นั้น น่าจะเป็นการแก้ไขให้ตรงกับสถานภาพความเป็นจริงในสมัยที่มีการชำระกฎหมายตราสามดวง



ต่อราชสมบัตินี้ เหตุที่เคยกทรงเป็นออกญา
กลาโหมมาก่อน นีโกลา แซแวนส
ได้กล่าวไว้ในจดหมายเหตุของเขาว่า
ในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์ ออกญา
จักรีหรือสมุหนายกสามารถส่งราชการ
หัวเมืองทั้งหมด^{๑๐} เขารายงานว่ สมเด็จพระ
นารายณ์ทรงระแวงออกญาจักรี
และทรงหามาตราการควบคุมออกญา
จักรีมิให้อำนาจมากเกินไป อย่างไรก็ดี
ออกญาจักรีได้กำกับราชการหัวเมือง
ฝ่ายเหนือ เพื่อเป็นการกระจายการใช้
อำนาจของขุนนางเพื่อคานกัน ออกญา
พระคลังได้กำกับดูแลหัวเมืองปักษ์ใต้
ตั้งแต่เมืองพรินบุรี (เพชรบุรี) ไปจนถึง
ตะนาวศรี ส่วนออกญาวังได้กำกับ
ราชการหัวเมืองชายฝั่งตั้งแต่พรินบุรี
ถึงหัวเมืองที่ติดกับพม่าเพราะออกญา
วังมีรายจ่ายมากและพระองค์ต้องการ
เพิ่มเกียรติยศของขุนนางผู้^{๑๑}

๔. ในการจัดระบบการปกครอง
หัวเมืองเพื่อสอดคล้องกับการปกครอง
ส่วนกลาง องค์ประกอบของคณะผู้
ปกครองหัวเมืองจึงจำลองไปจากรูป

แบบการปกครองในราชธานี กล่าวคือ
เจ้าเมืองอยู่ส่วนบนสุดของโครงสร้าง
และมีกรมการเมือง ซึ่งประกอบไปด้วย
ปลัด พล (ฝ่ายกลาโหม) มหาดไท
(ฝ่ายสมุหนายก) เมือง วัง คลัง นา
(จตุสดมภ์เมือง) สัสดี (ดูแลเรื่องบัญชี
ไพร่พล) และยุกระบัตร์ (ผู้ตรวจราชการ
กรมวังผู้ต้องรายงานตรงต่อพระมหา
กษัตริย์เพื่อสอดส่องการบังคับบัญชา
หัวเมืองของอัครมหาเสนาบดีและการ
ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าเมือง) โดยปรกติ
เรามักจะใช้คำว่า เจ้าเมือง เรียกผู้ได้
รับแต่งตั้งให้ไปปกครองหัวเมือง แต่ใน
สมัยปลายอยุธยา ในพระราชกำหนด
เก่า จุลศักราช ๑๑๒๑ ออกเมื่อวันที่ ๒๙
พฤษภาคม พ.ศ. ๒๓๐๒ ซึ่งว่าด้วย
อัตราค่าตั้งเจ้าเมือง ผู้รักษาเมือง ผู้รั้ง
เมือง และกรมการเมืองได้ใช้คำว่า เจ้าเมือง
เฉพาะผู้ปกครองเมืองเอก คือ เมือง
พิษณุโลก เท่านั้น ส่วนเมืองโทและ
เมืองตรี เรียกว่า ผู้รักษาเมืองและผู้รั้ง
เมือง เมืองเอกอยู่ในสถานภาพพิเศษ
ตรงที่ไม่มียุกระบัตร์ ฐานะของเจ้าเมือง

ผู้รักษาเมือง และผู้รั้ง จึงมีความสำคัญ
ลดหลั่นกันเป็นลำดับ ในฐานะผู้ปกครอง
หัวเมือง เจ้าเมือง ผู้รักษาเมือง และผู้รั้ง
ต่างได้รับสิทธิพิเศษและผลประโยชน์
มากมาย เช่น ในเรื่องการควบคุมกำลัง
ไพร่พล และการมีส่วนแบ่งในพิไนย ค่า
ฤทธาธรรมเนียมศาลและอื่น ๆ ที่เกี่ยว
กับการตัดสินคดีความ เช่น “ค่าที่นั่งว่า
ความ” หรือส่วนแบ่งลูกเมียจำเลยคดี
นครบาล (อุกฉกรรจ์) ที่แพ้ความ^{๑๒}
หลักฐานจากกฎหมายตราสามดวง
หลายแห่งกล่าวถึงการที่ข้าทูลละออง
ติดสินบนเสนาบดีผู้ใหญ่ให้กราบบังคม-
ทูลเสนอแนะแต่งตั้งเป็นเจ้าเมือง จน
สมเด็จพระเจ้าบรมโกศทรงสั่งห้าม^{๑๓}
การเดินทางติดสินบนเพื่อเป็นเจ้าเมือง
นี้ยังมีต่อมาจนถึงรัชกาลสุดท้ายของ
อยุธยา เช่น พระราชพงศาวดารกรุง-
ศรีอยุธยา เล่มที่ ๒/ก.๑๐๑* (จาก
ฉบับสมุดไทย) เล่าเรื่องพระยาตาก
เมื่อก่อนขึ้นเป็นเจ้าเมืองตากได้มาเดิน
เรื่องผ่านเจ้าพระยาจักรีเพื่อขอเป็น
เจ้าเมืองตาก เป็นต้น

^{๑๐} “All the provincial governors must submit to him an account of what takes place in their provinces and are obliged to carry out his orders.”

Nicolas Gervaise, *The Natural and Political History of the Kingdom of Siam*, translated by John Villiers (Bangkok : White Lotus, 1989) : 68

^{๑๑} Ibid.: 68-69

^{๑๒} พระราชกำหนดเก่า ฉบับที่ ๑ (ออกเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ค.ศ. ๑๗๐๗/พ.ศ. ๒๒๕๐) ในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าเสือ

^{๑๓} พระราชกำหนดเก่า ฉบับที่ ๕๐ (ออกเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๔๐/พ.ศ. ๒๒๖๕)

* (เขียนด้วยตัวเส้นดินสอขาว ชื่อ พ.ศ. ๒๔๕๐ พิมพ์ครั้งแรกในหนังสือ *เรื่องของสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี* ที่ระลึกงานศพ นายสวาสดี ศรีสกุลไกรนุชิต
ภัทรนาวิก (พระยาศรีสกุลไกรนุชิต) นะวัตไตรวมิตรวินยาราม ๑๐ ตุลาคม ๒๔๕๗) ข้อความที่เกี่ยวข้องคือ

“ขณะนั้นยังมีบุตรจีนคลองสวนพลูคนหนึ่ง ขึ้นไปค้าขายอยู่ ณ เมืองตากหลายปี ครั้นอยู่มา จีนผู้นั้นเป็นคนมีสติปัญญาเฉลียวฉลาด ช่วยกรมการชำระ
ถ้อยความของราษฎรอยู่เนื่อง ๆ เจ้าเมืองตากป่วยลงถึงแก่ความตาย จีนมีชื่อผู้นั้นก็ตัดผมเป็นไทย ลงมา ณ กรุงศรีอยุธยา จะเดินเป็นเจ้าเมืองตาก จึงเข้ามาหา
นายสวดเป็นคนรักกันกับชายมีชื่อผู้นั้น นายสวดก็พาชายผู้นั้น ไปหาหลวงนายชาญภูเบศ นายเวรมหาเล็กของขุนหลวงหาวัด หลวงนายชาญภูเบศก็ไปหาพระยาจักรีว่า
ชายมีชื่อจะเดินเป็นเจ้าเมืองตาก จะกราบเท้าเจ้าคุณให้ช่วยด้วย พอมีหนังสือวางเวรว่า เจ้าเมืองตากนั้นถึงอนิจกรรมเสียแล้ว พระยาจักรีนำบอกขึ้นกราบบังคมทูล
พระกรุณาว่า เจ้าเมืองตากถึงแก่กรรมเสียแล้ว พระเจ้าอยู่หัวทรงพระดำริว่า เมืองตากเล่าก็เป็นเมืองหน้าศึกอยู่ ให้พระยาจักรีหาคนที่มีความรู้พอจะเป็นได้
พระยาจักรีได้ท้วงทีแล้วก็กราบบังคมทูลว่า เห็นจะจัดแจงได้ พระเจ้าอยู่หัวก็เสด็จขึ้น พระยาจักรีก็กลับออกมาบอกกับนายชาญภูเบศว่าได้ จึงให้หาชายมีชื่อผู้นั้น
เข้ามาบอกว่ พระเจ้าอยู่หัวโปรดแล้ว พระยาจักรีจะให้มีท้องตราขึ้นไป พระยาจักรีก็นำเอาชายมีชื่อผู้นั้นเข้าถวายบังคม ทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้เป็น พระยาตาก
จึงพระราชทานเครื่องยศสำหรับเมืองเก่านั้นขึ้นไป”

๑.๒ เอกสาร: “พระราชกำหนด เกล้าว่าด้วยการจัดการปกครองหัวเมือง รัชสมัยสมเด็จพระเจ้าท้ายสระ”

ในบรรดาหลักฐานเอกสารไทยที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ไทยสมัยอยุธยา นั้น พระราชกำหนดเกล้าฉบับหนึ่ง^{๑๔} ซึ่งออก ณ วันจันทร์ขึ้น ๘ ค่ำ เดือน ๘ จุลศักราช ๑๐๘๙ หรือตรงกับวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๗๒๗/พ.ศ. ๒๒๗๐ ในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าท้ายสระ (ครองราชย์ระหว่าง พ.ศ. ๒๒๕๒ - ๒๒๗๖) นั้น นับว่าสำคัญยิ่งนัก เพราะเป็นเอกสารชั้นต้นซึ่งทำให้นักประวัติศาสตร์ได้ทราบลักษณะการปกครองหัวเมืองของสมัยอยุธยาตอนปลายว่าเป็นไปอย่างไร พระราชกำหนด^{๑๕} นี้ออกมาหลังจากสมเด็จพระเจ้าท้ายสระทรงครองราชย์แล้วถึง ๑๘ ปี ในช่วงที่บ้านเมืองอยู่ในความสงบพอสมควร แต่เป็นช่วงเวลาที่คุณเหมือนระบบราชการด้านหัวเมืองได้หละหลวม เนื้อหาสาระของพระราชกำหนดนี้ซึ่งกำหนดนโยบายที่ “ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งเมือง และเจ้าเมือง”^{๑๖} ต้องนำไปปฏิบัติ แสดงว่าราชสำนักของสมเด็จพระเจ้าท้ายสระได้ทราบถึงปัญหาด้านการปกครองหัวเมืองซึ่งจำเป็นต้องออกประกาศมาตรการแก้ไข

เอกสารสำคัญนี้เป็นที่รู้จักกันดีในชื่อพระราชกำหนดเกล้า ฉบับที่ ๒๓ ใน

ประมวลกฎหมายตราสามดวง แต่นักประวัติศาสตร์ได้นำไปใช้ประโยชน์ในการศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอยุธยาค่อนข้างน้อย ใน พ.ศ. ๒๔๗๖ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ นายกราชบัณฑิตยสภา ได้อนุญาตให้พิมพ์พระราชกำหนดเกล้าจำนวน ๑๑ ฉบับ ที่มีมาแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยาเผยแพร่จึงพบว่า มี ๒ - ๓ ฉบับที่ไม่ได้เป็นที่รู้จักกันมาก่อน แต่ส่วนใหญ่ซ้ำกับในกฎหมายตราสามดวง รวมทั้งฉบับที่ให้ชื่อว่า “กฎเรื่องลักษณะการปกครองหัวเมือง” ผู้เขียนบทความนี้ได้ตรวจสอบพบว่า เนื้อหาใน “กฎเรื่องลักษณะการปกครองหัวเมือง” มีครบถ้วนกว่าแต่ลักษณะของความจะพินเื้อจากการคัดลอก ความแตกต่างระหว่างพระราชกำหนดเกล้า ฉบับที่ ๒๓ กับ “กฎเรื่องลักษณะการปกครองหัวเมือง” ที่เป็นต้นฉบับครั้งอยุธยา ทำให้เราเข้าใจกระบวนการชำระกฎหมายครั้งรัชกาลที่ ๑ ใน พ.ศ. ๒๓๔๘ ได้ดีขึ้น จนทำให้สรุปได้ว่า

๑.๒.๑ นักปราชญ์คณะที่ชำระกฎหมายตราสามดวง ไม่ได้คงต้นฉบับไว้อย่างเคร่งครัด ด้วยเหตุผลที่ว่าประเพณีปฏิบัติราชการได้เปลี่ยนไปแล้ว จึงตัดออกเพราะหาได้บังคับใช้ต่อไปไม่ เช่น การออกหนังสือสั่งราชการที่ไปถึงหัวเมืองมีกล่าวถึงตรา

พระราชสิทธิ์และตราโกษาธิบดี หาได้กล่าวถึงตราของสมุหะพระกลาโหมไม่ แต่ในสมัยรัชกาลที่ ๑ ได้คืนอำนาจการกำกับราชการปักชำให้แก่สมุหะพระกลาโหมแล้วจึงอาจแก้ไขความในพระราชกำหนดเกล้าให้สะท้อนภาพความเป็นจริง อีกส่วนหนึ่งที่ตัดออกไป คือ คำสั่งให้เจ้าเมืองดูแลการทำนาของราษฎรให้ได้เต็มสมบูรณ์ เป็นต้น

๑.๒.๒ คณะผู้ชำระได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขด้วยความเสียใหม่ให้มีความสละสลวยเป็นแบบแผนสอดคล้องกับสำนวนภาษาที่ใช้ในส่วนอื่นของกฎหมายตราสามดวง หรือให้ฟังดูเป็นเหตุเป็นผลและกะทัดรัดมากขึ้น โดยเอาความเรื่องที่มีสาระเดียวกันแต่แยกกันในต้นฉบับมาเรียบเรียงเสียใหม่ ตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงคำที่ใช้ เช่น เดิมว่า พ่อแก่พ่อร้าง แก้ไขใหม่เป็น “ผู้มีสติปัญญา”

ในการเปรียบเทียบเอกสารต้นฉบับสมัยอยุธยากับฉบับที่ชำระเมื่อ พ.ศ. ๒๓๔๘ ให้ข้อคิดว่า นักประวัติศาสตร์ต้องใช้ข้อมูลในกฎหมายตราสามดวงทุกตอนด้วยความระมัดระวัง เพราะผู้ชำระได้เลือกแก้ไขทั้งศักราชและเนื้อหาความให้เป็นไปอย่างที่ท่านเข้าใจว่าควรถูกต้องในสมัยของท่าน

^{๑๔} ดู “พระราชกำหนดเกล้า ฉบับที่ ๒๓” มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และกรมการเมือง, ประมวลกฎหมาย รัชกาลที่ ๑ จุลศักราช ๑๐๖๖ พิมพ์ตามฉบับหลวงตราสามดวง เล่ม ๓ หน้า ๑๘๖-๑๘๗

^{๑๕} คำว่า “พระราชกำหนด” หมายถึง กฎหมายใหม่ที่พระมหากษัตริย์ทรงออกขึ้นเพิ่มเติมในรัชกาลของพระองค์เพื่อเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในเวลานั้น

^{๑๖} การที่ยังมีการแต่งตั้ง “ผู้รั้งเมือง” และ “ผู้รักษาเมือง” อยู่ในสมัยนี้ แสดงว่าทางเมืองหลวงยังไม่สูญเสียความมั่นคงของหัวเมือง และการที่ยังไม่แต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมืองอย่างสมบูรณ์เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของชนชั้นนำในท้องถิ่นประการหนึ่ง



๒. สารีตติยภาพ

ในการวิเคราะห์เนื้อหาของพระราชกำหนดเกล้าว่าด้วย “ลักษณะการปกครองหัวเมือง” รัชกาลสมเด็จพระเจ้าท้ายสระนี้ ต้นฉบับสมัยอยุธยา มีเนื้อหา มากกว่า และผู้เขียนได้แยกเป็นหัวเรื่องย่อยได้ ๓๗ ตอน ในขณะที่ฉบับซึ่งปรากฏในกฎหมายตราสามดวงมีเพียง ๑๘ ตอน ทั้งนี้เพราะผู้ชำระใหม่เอาความในฉบับเดิมซึ่งมีสาระเดียวกันแต่แยกกันอยู่มารวมไว้ในที่เดียวกัน ในการวิเคราะห์เนื้อหาของพระราชกำหนดเกล้านี้ จะมุ่งเน้นไปที่ต้นฉบับ และขออ้างอิงถึงตอนย่อยๆ ที่ได้กำกับไว้ในเอกสารทั้ง ๒ ฉบับ ในส่วนที่ ๓ ของบทความนี้

ประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่ปรากฏในเอกสารนี้ คือ

๑. รัฐ เจ้าเมือง และมาตรการความมั่นคง

เจ้าเมือง ผู้รักษาเมือง และผู้รั้งเมื่อไปปกครองเมืองหรือไปราชการสงครามแล้ว จะต้องไม่ออกจากเมือง โดยไม่ได้รับอนุญาต สิ่งที่เจ้าเมืองต้องปฏิบัติในการติดต่อราชการกับราชธานี คือ

๑.๑ ถ้าไม่มีหนังสือเรียกตัวให้เข้ามายังกรุงศรีอยุธยา ห้ามผู้รักษาเมือง ผู้รั้งเมือง และเจ้าเมืองเข้ามาเด็ดขาด ถ้าเข้ามาต้องโทษประหารชีวิต

๑.๒ ในกรณีที่ส่งรายงาน

ราชการมายังเมืองหลวง ห้ามเดินทางเข้ามายังกรุงศรีอยุธยาจนได้รับอนุญาต คำสั่งนี้เป็นมาตรการป้องกันการก่อกบฏของเจ้าเมือง ซึ่งระบุไว้ในมาตรา ๘ ของ “พระไอยการกระบดศึก” ซึ่งออก ณ วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๔๕๓/พ.ศ. ๑๙๙๖ ว่า “ห้ามหัวเมืองเสมอกัน รักกันแลเจ้าเมืองไปหากัน” มีโทษถึงตาย

๒. สิทธิประโยชน์ของเจ้าเมือง คือ ในการเกณฑ์แรงงานราษฎรเพื่อทำการของทางราชการ เช่น การสร้างจวนเจ้าเมือง หรือระเนียดกำแพงเมือง รวมทั้งการควบคุมไพร่สม การเกณฑ์แรงงาน “ไพร่เมือง” ถ้าเกินไปกว่าที่ควรเกณฑ์ได้ตามประเพณีที่เจ้าเมืองแต่ก่อนปฏิบัติมา จะต้องจ่ายค่าเช่าโคและค่าแรงแก่ราษฎรอย่างที่ราษฎรเช่าจ้างกันโดยปรกติ และที่สำคัญยิ่ง เจ้าเมืองต้องไม่เอา “สมสังักัดพัน (พรรค) ไว้เป็นสมกำลังเอง” สมสังักัดพรรค คือ ไพร่สมสังักัดใช้งานราชการของเมือง

๓. ทันทที่ที่เจ้าเมืองไปปกครองเมืองจะต้องเรียนรู้เกี่ยวกับภูมิสถานฐานของบ้านเมือง ตรวจดูความเรียบร้อยของด้านต่าง ๆ ว่าอยู่ในสภาพดีหรือไม่ และต้องซ่อมแซมจัดผู้คนไปประจำอย่างไร กล่าวคือ ให้ดูแลเรื่องด้านซึ่งตั้งอยู่ระหว่างท้องที่ต่าง ๆ และขนอน (ด่านภาษี) และเครื่องครัดในการตรวจตราไปเบิกด่านอย่าให้ชาวต่างด้าวปลอม

ไปเบิกด่านเข้ามา

๔. ในด้านการปกครอง เจ้าเมืองมีหน้าที่ต้องแต่งตั้งพ่อแก้วพ่อร้าง (จัดคนผู้มีสติกำลัง) เป็น “กรมการ นายอำเภอ” ร้อยแขวง^{๑๘} นายบ้าน” ให้ครบตำแหน่ง เพื่อให้งานราชการเป็นไปโดยเรียบร้อย

๕. เจ้าเมืองมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้ากรมผู้ส่งราชการ กล่าวคือ ถ้ามีตราพระราชสีห์และตราโกษาธิบดีมาสั่งเรื่องราชการสงครามหรือพระราชกิจอย่างไรเจ้าเมืองไม่ต้องเสียเวลาตอบสารกลับ ให้ทำตามคำสั่งนั้น นอกจากพันกำลังจะทำได้ จึงให้ทำหนังสือฟ้อง (แจ้ง) เข้าไปให้ทราบ ส่วนถ้าทางเมืองหลวง ถ้ามีคำสั่งมาให้ทอด^{๑๙} ราชการแก่พลเมืองทั้งปวง (ทั้งสิ้นไม่มีข้อยกเว้นแก่ไพร่สม) ให้เจ้าเมือง ผู้รั้ง และยุกระบัตระเกณที่ไพร่สมกำลังของกรมการมาทำราชการด้วยให้เพียงพอ อย่าให้กรมการผู้ใดปกป้องกีดกันไพร่สมกำลังของตนไว้

๖. เจ้าเมืองมีหน้าที่ตรวจตราและควบคุมบัญชีและจำนวนไพร่บ้านพลเมือง รวมทั้งให้คอยระมัดระวังอย่าให้สมิที่สึกแล้วกับบรรดา “ข้าพระ โยมสงฆ์ สมนอก สมใน สมกำลัง” สัตพลัด (กระจัดกระจาย) เป็นข้าหนีเจ้าไพร่หนีนายเกี่ยวชุ่มช่อนเป็นคนจรจัดจนอยู่นอกสารบัญชีและเป็นภัยต่อบ้านเมือง แล้วรายงานส่งถึงลูกขุน ณ ศาลา

^{๑๘} นายอำเภอ (ภาษาเขมร) ในที่นี้หมายถึง “ผู้มีอำนาจควบคุมและปกครอง” อย่างกว้าง ๆ เพราะในสมัยนั้นยังไม่มีหน่วยการปกครองที่เรียกว่า อำเภอ อย่างในปัจจุบัน เช่น คำว่า นายอำเภอจีน หมายถึง หัวหน้าชุมชนจีน เป็นต้น

^{๑๙} ไม่ใช่หมายถึง แหวงร้อยแขวง แต่หมายถึง นายร้อยดูแลแขวง

^{๑๙} ทำ



๗. เจ้าเมืองจะต้องมีจริยธรรมและศีลธรรมอันดี เช่น ห้ามประพฤติดิตศีลธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการข่มเหงดูแคลาลูกสาวหลานสาวชาวบ้านมาเป็นเมียและคนใช้ ยกเว้นพ่อแม่ยินยอม มีข้อสงสัยคาดว่า พระมหากษัตริย์ทรงให้ความสำคัญในเรื่องที่เจ้าเมืองและข้าทูลละอองที่จะต้องเป็นแบบอย่างที่ดีถึงกับทรงตรากฎหมายไว้ฉบับหนึ่งซึ่งรวมอยู่ในพระไอยการกระบดศึกกฎหมายนี้ออกในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ค.ศ. ๑๕๖๙/พ.ศ. ๒๑๑๒ และมีการระบุห้ามมิให้ข้าทูลละอองที่ไปราชการสงครามและไปรั้งเมือง/ครองเมืองชวนกันเล่นเบี้ยและสรรพพนันขันต่อ

๘. เจ้าเมืองมีหน้าที่ด้านทะนุบำรุงความสุขแก่ประชาราษฎร ต้องคอยดูแลราษฎรให้ปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย ถ้าละเลยเจ้าเมืองและกรมการต้องถูกลงโทษสถานหนัก ในกรณีที่สถานการณ์โจรผู้ร้ายมีมากจนควบคุมไม่ได้ก็ให้รายงานไปยังลูกขุน ณ ศาลา ใน **พระไอยการอาชญาหลวง** ได้ระบุไว้ในมาตรา ๓๐ ด้วยว่า เจ้าเมืองและผู้ปกครองอื่นจะละเมิดคำสั่งเรื่องการเก็บภาษีอากรไม่ได้ ผู้ที่มีกระทำความผิดให้เรียกเอาส่วยสาอากร...ขนอนทั้งปวงนอกขนบทำเนียมพิศัตตราเกินสูงกว่าบัญญัติท่านตั้งไว้ คิดฉ้อขายเอาเงินราษฎรไพร่พลเมืองท่านเปนอาณาประโยชน์แก่ตน แลท่านรู้ด้วยประการใด ๆ ถ้าพิจารณาเปนสัจ ให้เรียกเอาเงินที่มันเรียกมานั้น แขนวนคอประจาง แล้วคืนให้ราษฎรจงถ้วนแล้วให้ลงโทษ ๖ สถาน”

ในพระราชกำหนดเก่า ต้นฉบับ

สมัยอยุธยาได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทของเจ้าเมืองในการรายงานความประพฤติอันมิชอบของข้าหลวงหรือข้าราชการจากเมืองหลวงที่ใช้อำนาจข่มขู่ราษฎรในหัวเมือง คือให้เจ้าเมืองมีอำนาจในการระงับเหตุและเรียกทรัพย์สินสินคั้นแก่ราษฎร ถ้าหากว่าราษฎรนั้นถูกผู้มาราชการจากเมืองหลวงยึดริบไป ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดมีผู้มีอำนาจให้การสนับสนุนก็ให้รายงานเรื่องแก่มหาดไท่ ถ้ามหาดไท่ไม่ช่วยเหลือก็ให้ทำเรื่องร้องฟ้องแก่ลูกขุน ณ ศาลา ถ้าไม่ได้รับความสนใจอีกก็ให้ฎีกาฟ้อง ณ ลูกขุน ณ ศาลา

๙. ประเด็นที่น่าสนใจที่สุดสำหรับนักประวัติศาสตร์ คือ พระราชกำหนดนี้เป็นเอกสารร่วมสมัย (นอกเหนือจากบันทึกของเดอ ลาลูแบร์ ชาวฝรั่งเศสในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช) ที่ทำให้เราได้ทราบบทบาทและหน้าที่ของยุกระบัตร์อย่างชัดเจน

ขุนนางตำแหน่งยุกระบัตร์ซึ่งขึ้นกรมวัง เป็นเสมือนหูตาของพระเจ้าอยู่หัว เพราะถูกส่งตัวไปกำกับราชการยังหัวเมือง หน้าที่ของยุกระบัตร์เน้นไปทางด้านความมั่นคง ดังนั้น ยุกระบัตร์จึงมีหน้าที่หลัก คือการจับตาดูพฤติกรรมของเจ้าเมืองและกรมการเมืองว่ามีความซื่อสัตย์ต่อราชสำนัก และได้ปกครองตามนโยบายของราชสำนักหรือไม่ ถ้าเรียกอย่างปัจจุบันก็คงตรงกับผู้กำกับราชการกรมวังนั่นเอง ยุกระบัตร์ต้องทำงานร่วมกับเจ้าเมืองและกรมการเมืองดังต่อไปนี้

๙.๑ ร่วมกับเจ้าเมืองและกรมการพิจารณาพิจารณาการของเมือง และ

รับรู้เรื่องการร้องเรียนของราษฎร

๙.๒ ร่วมกับเจ้าเมืองและกรมการพิจารณาตรวจดูตราหนังสือราชการจากเมืองหลวงว่าถูกต้องตามพระราชกำหนดและพระธรรมนูญหรือไม่ ถ้าไม่ถูกต้องให้รายงานและส่งตัวผู้ถือตราไปยังลูกขุน ณ ศาลา มาตรการนี้คือการป้องกันการปลอมหนังสือราชการ

๙.๓ ในเทศกาลตรุษสารทยุกระบัตร์มีหน้าที่มารับพระราชทานน้ำพระพิพัฒน์สัตยาในกรุงศรีอยุธยาและรายงานเรื่องทุกข์สุขของราษฎรรวมทั้งเรื่องไพร่พลที่สัดพลัด ถ้าตอบคำถามของกรมวังไม่ได้อย่างชัดเจนจะต้องถูกลงโทษอย่างหนัก

๙.๔ ในกรณีที่เจ้าเมือง ปลัดเมือง ยุกระบัตร์ หรือกรมการ ใครผู้ใดผู้หนึ่ง ประพฤติมิชอบ “ทำล้าเหลื่อรุกราชพระศาสนา ทำข่มเหงตีดาฆ่าฟันสมณพราหมณาจารย์ยอณาประชาราษฎรทั้งปวง” ให้ปฏิบัติดังนี้ ถ้า เจ้าเมือง/กรมการ ทำผิด ให้ปลัดเมือง/ยุกระบัตร์รายงานไปยังลูกขุน ณ ศาลา แต่ถ้าปลัด/ยุกระบัตร์ทำผิด ก็ให้ เจ้าเมือง/กรมการ รายงานไปยังลูกขุน ณ ศาลา ได้เช่นกัน

๙.๕ ยุกระบัตร์ มีหน้าที่ในการพิจารณาความเหมาะสมในการส่งตัวผู้เป็นคดีความของราษฎรในเมืองตนกับเมืองอื่น

๑๐. คำสั่งที่สำคัญที่มีไปถึงเจ้าเมืองในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระที่ปรากฏอยู่ในพระราชกำหนดเก่า (ต้นฉบับ) แต่ถูกตัดออกในการชำระ คือ การให้เจ้าเมืองกำกับแก่ราษฎร ให้ทำนาให้เต็มภูมิ (เต็มพื้นที่)



และเร่งรัดให้ทำนาให้ทันเทศกาล

พระราชกำหนดเก่าว่าด้วยการลักษณะการปกครองหัวเมือง ทำให้นักประวัติศาสตร์เข้าใจระบบการปกครองหัวเมืองทั้งปักษ์ใต้ฝ่ายเหนือในสมัยอยุธยาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น การอภิปรายข้างต้นว่า การปกครองหัวเมืองสมัยอยุธยาพัฒนาอย่างไรในแต่ละช่วงเวลา เป็นแบบกระจายหรือรวมศูนย์อำนาจ ใครมีบทบาทอย่างไร มีข้อดีข้อเสียอย่างไร ช่วยให้นักประวัติศาสตร์มองเห็นวิวัฒนาการของการปกครองหัวเมืองของไทยในอดีตก่อนปรับเปลี่ยนเข้าสู่ยุคปัจจุบัน โดยที่แนวคิดแบบตะวันตกได้เข้ามาเป็นปัจจัยกำหนดความเปลี่ยนแปลงสถาบันการปกครองของไทยหลังรัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมา

๓. เอกสาร พระราชกำหนดเก่าว่าด้วยการปกครองหัวเมืองของไทยสมัยอยุธยาตอนปลาย

(ความตามต้นฉบับ เขียนด้วยอักษรวิธียุคปัจจุบัน)^{๒๐} ออกเมื่อวันจันทร์

ที่ ๒๖ พฤษภาคม จุลศักราช ๑๐๘๙/ค.ศ. ๑๗๒๗/พ.ศ. ๒๒๗๐ ในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าท้ายสระ

กฎให้แก่ผู้รักษาเมือง ผู้รั้ง กรมการ และขุนยกระบัตร กรมการทั้งหลาย^{๒๑}

ด้วยพระบาทสมเด็จพระบรมพิตร พระพุทธเจ้าอยู่หัว มีพระราชโองการมานพระบันทูลดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า ๑ แต่ไปเมื่อหน้า ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ผู้ใดไปอยู่รักษาเมืองและผู้รั้งเมือง^{๒๒} เอกโท ตรี จัตวา [ปากได้ฝ่ายเหนือ]^{๒๓} ทั้งปวง และไปราชการพระราชสงคราม และมีได้บอกสารทุกข์ และมีได้มีหนังสือหาและมาเองนั้นมิชอบจะให้ลงพระราชอาชญาถึงสิ้นชีวิต

๒ หนึ่ง บอกกิจสุขทุกข์มา และมีหนังสือไปหาให้มา และมาก่อน และหนังสือไปหาและพบแต่กลางทางนั้นมิชอบ และจะให้ลงพระราชอาชญาโดยโทษานุโทษ

๓ หนึ่ง อย่าวให้เจ้าเมืองและผู้รั้งเมืองเก็บเอาลูก [สาว] หลาน [สาว] ราษฎรทั้งหลาย มาเป็นเมีย และเป็นคนใช้ ถ้า

พ่อแม่พี่น้องญาติรักสมัคให้ด้วยไมตรี^{๒๔} ก็ดี กล่าวถามให้คำนับไซ้^{๒๕} ก็ให้ตามพ่อแม่พี่น้องญาติสมัคด้วยนั้น

๔ หนึ่ง จะตัดไม้ทำเรือนและเอาโดยขนาดเจ้าเมืองทั้งหลายทอดไปพลเมืองให้ทำโดยเจ้าเมืองทั้งหลาย อันให้ทำแต่ในรั้ง^{๒๖} สำหรับเมืองนั้นก่อน ผิวจะ ทำเรือน ทำเรือเจ้าเมือง และ^{๒๖} บุตรภรรยาเจ้าเมืองนอกทำเมือง^{๒๗} ให้เจ้าเมืองชาว^{๒๘} โคนและเกวียนพลเมืองตัดไม้^{๒๙} และให้ค่าจ้างเปล่า^{๓๐} ราษฎรเคยจ้าง

๕ หนึ่ง ให้เจ้าเมืองผู้รักษาพยาบาลประชาราษฎร์อันมีในจักรวรรดิ^{๓๑} แขวงเมืองนี้ อย่าวให้มีผู้เบียดเบียนกรรโชกรุกรันฆ่าฟันไพร่เมืองท่าน ถ้าและเจ้าเมืองและผู้รั้งเจ้าเมือง มิได้พิทักษ์รักษาราษฎรไพร่เมือง และผู้ร้ายปล้นสดมภ์ เบียดเบียนกรรโชกรุกรัน^{๓๒} ฟันแทงไพร่ทั้งหลายได้ไซ้^{๓๓} จะให้ลงโทษแก่เจ้าเมืองและผู้รั้งจงหนัก ถ้ามีผู้มากรรโชกทำเหลือ^{๓๔} ที่จะมีผู้ได้ไซ้^{๓๕} ให้บอกหนังสือเข้าไปยังมหาดไทย ให้เอากราบทูลพระกรุณาให้ทราบฝ่าละอองฯ

^{๒๐} พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระศิลปินจิตรกร (ฉัตร อินทรเสน) ณ วัดมกุฏกษัตริย์ ประกา พ.ศ. ๒๔๖๖ (โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ พระนคร) :

๒๑-๓๓)

^{๒๑} ส่วนที่พิมพ์ด้วยตัวเอนนี้ คือ ส่วนที่ถูกตัดออกไปจากฉบับชำระใน พ.ศ. ๒๓๔๘

^{๒๒} ส่วนที่ขีดเส้นใต้นี้ได้ถูกแก้ไขสำนวนในฉบับชำระใหม่ครั้งรัชกาลที่ ๑ ใน สามดวง : “แลรั้งเมืองครองเมือง”

^{๒๓} ความที่อยู่ในวงเล็บเหลี่ยมหมายถึง ใส่เพิ่มใน สามดวง

^{๒๔} สามดวง : “นั้น”

^{๒๕} คำว่า “รั้ง” เป็นคำที่มีปัญหา น่าจะคัดลอกผิดมาจาก “รัฐ” ซึ่งจะทำได้ความดีขึ้น กล่าวคือ ให้เกณฑ์คนไปทำงานหลวงก่อนงานส่วนตัว

^{๒๖} ความที่ขีดเส้นใต้คู่ หมายถึง ไม่มีใน สามดวง

^{๒๗} ข้อความนี้พื้นผิว คัดลอกผิดจาก “นอกทำเนียม” หมายถึง นอกธรรมเนียมที่เจ้าเมืองจะใช้แรงงานหรือเกณฑ์คนทำงานส่วนตัวให้ตนเปล่า ๆ

^{๒๘} เช่า

^{๒๙} สามดวง : ตาม

^{๓๐} สามดวง : “จังหวัด” ที่ใดเขียน จักรวรรดิ เป็น จังหวัด ในฉบับชำระหมด

^{๓๑} สามดวง : “รุกราช” คือ รุกราชบาท

^{๓๒} สามดวง : “ล่าเหลือ”



๖ อนึ่ง จะนั่งพิพากษา^{๓๓} กิจ [ราชการ] บ้านเมือง และ [ทุกขทุระ] ราษฎร ร้องฟ้อง สำหรับเมือง นั้นประการใด ให้ยกกระบัตรรู้เห็นผิดและชอบ [นั้น] ด้วย

๗ อนึ่ง ชาวต่างเมือง ไปเป็นความ ด้วยชาวเมืองใด ๆ ไซ้ให้ยกกระบัตรนำขึ้น แก่เจ้าเมือง อย่าให้ผู้ใดเอาขึ้นนอก ขุนยกกระบัตร

๘ อนึ่ง ให้เจ้าเมือง ผู้รั้ง และยกกระบัตร พิจารณาดูตราซึ่งจะออกมาเอากระทรวง^{๓๔} ความทั้งปวงนั้นและ^{๓๕} ขอด้วยพระราช- กำหนดและพระธรรมนูญ ให้ใช้ตรานั้น จึงให้ทำตามพระราชกำหนดแลพระ ธรรมนูญนั้น ถ้าและตราผู้ได้ออกไป เอากระทรวงความ และมีต้องด้วยพระราช- กำหนดและพระธรรมนูญนี้ไซ้ อย่าให้ ส่ง และให้บอกหนังสือและเอาตัวผู้ถือ ตรานั้นส่งเข้ามา^{๓๖} ยังมหาดไทย^{๓๗}

๙ อนึ่ง และเจ้าเมืองจะออกไปรักษา เมือง และรั้ง^{๓๘} เมือง กิติ อย่าให้เอาสม กำลังสังกัดพรรค^{๓๙} ไว้เป็นสมกำลังเอง

๑๐ ครั้นออกไปถึงเมือง ไซ้^{๔๐} [ถาม กิจราชการสำหรับเมืองแล] ให้กรม-

การนำด้านทาง ตำบลใดจะไปต่อตำบล ใดกิติ ให้รู้จักตำบลแล้ว และให้เจ้าเมือง ผู้รั้ง และกรมการไปพิจารณา^{๔๑} ด้าน จักรวรรดิ แขวงเมืองนั้นจงทั่วให้รู้จักว่า จักรวรรดิด้านใดไปต่อแดนตำบลใด แล เห็นมีมั่นคง ถ้าและที่ใดชอบกลให้ตั้ง ด้านจงมั่นคง และตั้งขุนหมื่นกรมการ อันพอแก่พอรางวัล^{๔๒} และไพร่สมควร สรรพไปด้วยศัสตราอาวุธผลัดกันอยู่ รักษาด้านอย่าให้ขาด ถ้าและทางตำบล ใดเห็น [ว่าศัตรูหมุ่ร้าย] จะเล็ดลอดมาได้ และจะรักษายากไซ้ กิติ ให้ตัดไม้ ทับทางตำบลนั้นเสียแล้วและให้ลงขวาก หนามจงหนัก^{๔๓} หนา

๑๑ และแต่งกรมการสำรวจ ตระเวน ด้านบรรจบกัน [ทางบกทางเรือ] ทุก ตำบล [จงทุกเดือน] อย่าให้ ขาด ถ้า ได้ราชการประการใดกิติ และพบ ลาว มอญ พะม่า ไทยใหญ่ เขมร ราษฎร ไปค้าขาย และหาตราเบิกด้านมิได้กิติ [หรือ] มีผู้ถือตรา [ปลอมตรา] เบิกด้าน [หรือ] กิติ ฉวน ลาว มอญ พะม่า ไทยใหญ่ เขมร ราษฎร แปลกลปลอมนอกตราเบิก

ด้านกิติ ให้คุมเอาตัวผู้ถือตราแปลปลอม มานั้นส่งเข้าไปยังกรุง^{๔๔} จงจับปล้น อย่าให้หลบหลีกเลี่ยงเหตุการณ์ประการ ใด ๆ [ได้]

๑๒ อนึ่ง ให้เจ้าเมือง และผู้รั้ง รู้สาร- บาญชีหมุ่ทหารและไพร่หลวง เข้าพระ โยมสงฆ์ สมนอกสมใน สมกำลัง กรม- การ และกรมการ และคนแอบแฝงหา สารบาญชีมิได้ และเข้าหนีเจ้าไพร่หนี นาย ให้รู้จักมันแน่น และให้รู้ว่าพลเมือง แตกฉานไปอยู่เมืองใด ๆ กิติ ไปชুম ช่อนอยู่ณปะดางกิติ ให้แต่งไป [เกลี้ย กล่อม] ส่งสมเอาให้ได้แล้วและให้ รู้เหตุไปชুমช่อนอยู่ณปะดาง^{๔๕} ผู้ใด ช่มเหง^{๔๖} รุกราชบาทให้ราษฎรแค้น เคืองเป็นมันแน่น

๑๓ อนึ่ง ถ้า^{๔๗} และเห็นเป็นเหล่าเป็น กอก และส่งสมเอา เอามิได้ [กิติ] ให้บอก หนังสือและส่งตัวผู้ช่มเหง^{๔๘} และตำบล ที่ราษฎรไปชুমช่อนอยู่และแค้นเคืองนั้น ให้บอกเข้าไปจงแจ้งจงจับปล้น

๑๔ อนึ่ง ให้เจ้าเมือง [ปลัด] และ ยกกระบัตรและกรมการ ให้รู้สารบาญชี

๓๓ พิจารณาและตัดสิน
 ๓๔ สามดวง : “กะทง”
 ๓๕ สามดวง : “ถ้ำ”
 ๓๖ สามดวง : “ไป”
 ๓๗ สามดวง : “ลูกขุนศาลา”
 ๓๘ สามดวง : “ครองเมือง”
 ๓๙ สามดวง : “พัน” สมสังกัดพรรค คือ ไพร่สมกำลังช่วยราชการกรมการ
 ๔๐ สามดวง : “แล้ว”
 ๔๑ สามดวง : “ตรวจ”
 ๔๒ คือ “พอแก่พอร้าย” ใน สามดวง ใช้เป็น “ผู้มีสติปัญญา”
 ๔๓ สามดวง : “แน่น”
 ๔๔ สามดวง : “ลูกขุนศาลา”
 ๔๕ สามดวง : “แล้วให้ถามดูว่า”
 ๔๖ สามดวง : “กันไซ้”
 ๔๗ ข้อความดูเหมือนขาดหายไป
 ๔๘ สามดวง : “เหลือกำลังจะเกลี้ยกล่อม”
 ๔๙ ข้อความดูเหมือนบกพร่อง



ช้างใหญ่ น้อย สกอนิว [ให้บอก] เข้าไป
ณมหาตไทย^{๕๐} จงแจ้ง

๑๕ อนึ่ง ให้รู้จักว่าคนเมืองใดตำบล
ใดมาแอบแฝงอยู่ณเมืองนั้นมากน้อย
เท่าใด ให้รู้จักไว้จงมั่นคง ครั้นมีราชการ
เมื่อใด จะได้ราชการเมื่อนั้น

๑๖ อนึ่ง กรมการซึ่งหาตัวมิได้ ให้จัด
เอาเปนพอกแถมรางวัลอันสัตย์ชื่อ มิได้
เบียดเบียนประชากรราษฎร เปนกรมการ
ให้ครบ

๑๗ อนึ่ง ให้บำรุงชาวด่านและจัด^{๕๑}
ส้องเอาสมิ [สึก] ใหม่ซึ่งหาบายูมิได้
และข้าหน้เจ้าไพร่หน้หนายให้เอาใจเปน
ชาวด่านจงมั่นคง แล้วบอกสารบายูซี
เข้าไปจงจับพลันให้จง^{๕๒} แจ้ง แล้ว ถ้า
และสัสดีเกณฑ์เอาชาวด่านไปราชการ
สิ่งใด อย่าเพื่อให้ส่งชาวด่าน [นั้น] และ
ให้บอกหนังสือเข้ามา^{๕๓} ยังมหาตไทย^{๕๔}
ก่อน เมื่อใดมีหนังสือบอกมาว่าประการ
ใด จึงให้ทำตาม

๑๘ อนึ่ง^{๕๕} ให้ว่ากรมการและนาย
อำเภอ [ร้อย] แขวง นายบ้าน ให้พิทักษ์
รักษาให้ว่าราชการซึ่งอยู่ [พิทักษ์รักษา]
อำเภอทั้งปวง [ตรวจตราดูให้รู้ว่า] ผู้ใด
เข้าไปรับราชการ ผู้ใดไปแห่งใด ให้
พิจารณาได้ จงทุกเดือนอย่าให้ขาด
และมีราชการสิ่งใดจึงจะครบด้วย

ราชการ^{๕๖}

๑๙ อนึ่ง ให้ขุนหมื่นชาวด่านและไพร่
จงสมควรผลัดกันไปตระเวนด่านถึง
แดนต่อแดนจงทุกตำบลลงทุกเดือนอย่า
ให้ขาด ถ้าได้กิจราชการเปนกระการใด
ไซร์ ให้บอกเข้าไปจงจับพลันและให้
แจ้งแล้ว

๒๐ อนึ่ง ถ้าและมีตราพระราชสีห์
และตราโกษาธิบดีมาแก่เจ้าเมืองและ
ผู้รั้ง กรมการด้วยการพระราชสงคราม
และราชการซึ่งบำรุงกรุงเทพพระมหานคร
และกิจต้องพระราชประสงค์ และการให้
ทำกำแพงและค่ายคูจะรักษาเมืองนั้น
ก็ดี อย่าให้เจ้าเมืองและผู้รั้งกรมการตอบ
และให้รับเอาทำตามตามานั้น ถ้าและ
ราชการนั้นพันกำลังเปนประการใดไซร์
ให้บอกหนังสือฟ้องเข้ามา

๒๑ อนึ่ง ถ้าทอดราชการสิ่งใดแก่
พลเมืองทั้งปวง ให้เจ้าเมืองและผู้รั้ง
ยกระบัตร พิจารณาแล้วและให้ยกสม
กำลังกรมการไว้พอราชการด้วย กรม-
การเหลือนั้นให้มาตั้งทอดราชการด้วย
พลเมืองจงทั่วกัน อย่าให้กรมการป้องกัน
สมกำลังพรรคพวกบ่าวไพร่เหลือนั้น
ไว้ได้

๒๒ อนึ่ง ผู้รับราชการเปนหัวเมือง^{๕๗}
เอก โท ตรี จัตวา ก็ดี จะรั้งก็ดี ที่จะพิทักษ์

รักษาบ้านเมืองการทั้งปวงเอาเปน
อารมณ์ ซึ่งชอบด้วยผู้รักษาเมืองร่วม
ขันตสิมา ซึ่งจะให้มั่นคงสืบไปเมื่อหน้า
นั้น

๒๓ อนึ่ง ให้รู้ว่าไพร่ทั้งปวงแค้นเคือง
ด้วยกรมการทั้งปวง ข้าหลวง คนเร็ว
ม้าใช้ ไปมาภิราชการ และข่มเหงเอา
ทรัพย์สิ่งของเงินทองแก่ประชากรราษฎร
ทั้งปวง ให้มีความยากแค้นเคือง และถ้า
ประชากรราษฎรมาฟ้องให้เจ้าเมืองและผู้รั้ง
ยกระบัตร ถ้ามข้าหลวง คนเร็ว ม้าใช้
ข่มเหงนั้นเปนสัจไซร์ ให้เรียกเอาทรัพย์
สิ่งของเงินทองนั้นส่งให้แก่ราษฎร ถ้า
และกรมการ ข้าหลวง คนเร็ว ม้าใช้
ทำเหลือ^{๕๘} จะถามเอาทรัพย์สิ่งของให้
แก่ราษฎรด้วยจับพลันมิได้ไซร์ ให้
กฎหมายจงมั่นแม่นและครั้นข้าหลวง
คนเร็ว ม้าใช้ นั้นกลับมาแต่ราชการเมื่อใด
ไซร์ ให้กรมการบอกหนังสือคุมเอา
ราษฎร ซึ่งข้าหลวง คนเร็ว ม้าใช้ ทำ
ข่มเหงนั้นเข้าไปยังกรุงเทพ ถ้าและ
กรมการผู้ใดข่มเหงราษฎร กรรโชก
ราษฎร ด้วยสิ่งใดไซร์ ให้ถามจงสัจ แล้ว
ให้กรมการนั้นเข้ามายังกรุงเทพพระนคร
๒๔ อนึ่ง ถ้าท้าวพระยา พระ เมือง ขุน
หมื่น พัน ทนาย และหม่อมครักษ์ และ
คนเร็วม้าใช้ไปด้วยภิราชการ เจ้า

^{๕๐} สามดวง : “ลูกขุน ณ ศาลา”

^{๕๑} สามดวง : “ตั้ง”

^{๕๒} สามดวง : “ให้”

^{๕๓} สามดวง : “ไป”

^{๕๔} สามดวง : “ลูกขุนศาลา”

^{๕๕} สามดวง : “แล”

^{๕๖} สามดวง : “แลให้รู้จักว่า คนเมืองใดตำบลใดมาแอบแฝงอยู่ณเมืองนั้น มากน้อยเท่าใด ให้รู้จักไว้ ถ้ามีราชการเมื่อใดจะได้ครบด้วยราชการเมื่อนั้น”

^{๕๗} หัวเมือง คือ หัวหน้าของเมือง หรือ ผู้รักษาเมือง

^{๕๘} ความว่า ถ้างเหลือ



เมืองและผู้รั้งกรมการ มิได้ทำตามพระราชกำหนดกฎหมาย และทำล้าเหลื่อ รุกราช พระศาสนาอาราม และข่มเหง ตีตำฆ่าฟันสมณประชากรราษฎรทั้งปวง เอาทรัพย์สิ่งของช้าง ม้า โค กระบือ เกวียน และกรรโชกราษฎรทั้งปวง และให้แก่นเคืองด้วยประการใดก็ดี

ถ้าและต้องเจ้าเมือง และผู้รั้ง และกรมการ ไชร์ ให้ยกกระบัตรกฎหมาย ไว้จ้งมั่นแมน และให้ ปลัด ยกระบัตร กฎหมายบอกหนังสือเข้าไป

ถ้าต้อง ปลัด ยกระบัตร และ กรมการ ไชร์ ให้เจ้าเมือง ผู้รั้ง บอก หนังสือเข้าไปยังลูกขุนณะศาลา

ถ้าต้องเจ้าเมือง ผู้รั้ง ให้ขุน ปลัด ขุนยกระบัตร บอกหนังสือเข้าไป ยังมหาดไทย

๒๕ ถ้าและมหาดไทยมิเอาว่า ให้ มุลนายพยาบาลนำเอาแก่นเคืองนั้น เข้าไปฟ้องณะศาลาลูกขุนเปนหลายครั้ง และมิเอาว่า ให้ทำฎีกาให้มุลนาย ประชาบาลนำมาฟ้อง มิได้ไชร์ ให้ทำ ฎีกายื่นณะศาลาลูกขุน และให้ขุนตบนำ เอาว่าตามธรรมเนียม และยกกระบัตร กรมการ และผู้ไ้ว่าราชการนั้นลอกเอา กฎนี้ไว้จ้งทุกคน

๒๖ อนึ่ง ให้รู้จักสารบาญชีซึ่งว่าคนอยู่ ณะจังหวัดเมืองนั้น ไพร่หลวง ... และ สมโน สมนอก ข้าพระ โยมสงฆ์ และ พลเมืองสมสังกัต ทั้งปวงทั้งนั้น หมู่ ไตรกรมใดเท่าใด ช้าง ม้า โค กระบือ ไร นนา เท่าใด ให้เอาสารบาญชีไว้จ้งแจ้งจง สิ้นเชิง

๒๗ อนึ่ง ให้รู้สารบาญชีว่าข้าหนี่เจ้า

ไพร่หนี่นาย และคนแอบแฝงมาอยู่บ้าน ไต ตำบลใด ณะแขวงเมืองนี้ และเดิม เปนหมู่ใดกรมใดและอยู่แขวงเมืองใด และแก่นเคืองด้วยเนื้อความประการ ไตและจึ่งมาอยู่ณะแขวงนี้ และแต่มา อยู่นี้ช้านานเท่าใด

๒๘ อนึ่ง คนจรมาสัตพลัดข่มช่อนอยู่ ณะป่าดง ห้วยเขา ณะจักรวรรดิ แขวง เมืองนี้ไชร์ ให้รู้จักว่าข่มช่อนอยู่เปน เหล่าเปนกอ ฉกรรจ์อพยพมากน้อย เท่าใด ๆ อยู่แห่งใดตำบลใดเท่าใด และทางไกลใกล้เมืองเท่าใด ให้รู้จักมั่น แมน และให้เอาแก่นเจ้าเมืองและผู้รั้งให้ จัดช่องไว้สำหรับเมืองจมมั่นคง ถ้าพัน กำลังให้บอกเข้าไปยังกรุงย

๒๙ อนึ่ง คนอยู่อำเภอแขวงเมืองนี้ และให้รู้ที่ภูมิลำเนาตามอำเภอ และเรือ เรือนไปอยู่อำเภออื่นนั้น เปนเหตุสิ่งใด จึ่งไปจากบ้านซึ่งอยู่และมีไ้ได้อยู่เข้าบ้าน เลย และตั้งบ้านอื่นนั้นด้วยอันใด และ ผู้อยู่อื่นมาตั้งบ้านใหม่ปีละเท่าใด และ คนอยู่เมืองนี้และไปทำมาหากินอยู่ด้วย ผู้ใดก็ดี เมืองอื่นไชร์ ให้มีหนังสือยกกระ- บัตรและกรมการบอกไปณะเมืองนั้น ว่าคนเมืองไปอยู่ทำมาหากินในบ้านนั้น แขวงเมืองนั้น ถ้าและหาตรา ยกระบัตร แลกรมการบอกไปมิได้ และไปอยู่ไชร์ ให้บอกหนังสือเข้าไปยังมหาดไทย

๓๐ อนึ่ง บ้านนี้ เมืองนี้ ก็ตำบล และ ตำบลหนึ่งมีคนมากน้อยเท่าใด มาอยู่ ใหม่มากน้อยเท่าใดให้รู้จักทุกคน

๓๑ อนึ่ง ผู้จะเปนยกระบัตร ครั้น ราชการสิ่งใดจะเอาโดยจับปล้นมาให้ นายอำเภอและแขวงนายบ้านให้รับคน

กิติ ให้ทำตามราชการจจับปล้นมานั้น กิติ และมีไ้คนไชร์ให้มัดผูกนายอำเภอ และแขวงนายบ้านตีรันเอาให้ไ้จ้ง จับปล้นให้ทันราชการสิ่งนั้น ถ้ามิไ้คน สารโทษ^{๕๕} นั้นตกอยู่แก่ยกระบัตร อนึ่ง ถ้าคนอยู่ณะแขวงเมืองนี้ เข้าไปทำ ราชการและหลบหลีกออกมาก็ดี เปน ผู้ร้ายกิติ ข้าหนี่เจ้า ไพร่หนี่นาย และ คนจรสัตพลัด และมีตราออกมาให้เอา เข้าไปทำราชการและพิจารณา และยอม จำหน่ายว่าหนี่และจับเอาตัวมิไ้ได้นั้น โทษอยู่แก่ยกระบัตร และนายอำเภอ และนายบ้านด้วยมิรู้จักสารบาญชีและ มิไ้ได้ตรวจด้านตระเวนทางให้มั่นคง มิไ้ คนเล็ดลอดหนีไปเมืองนี้ไ้ได้และให้ขุน หมื่นกรมการประกบด้วยชาวด้านตระเวน บรรจบต่อกันเมืองนั้น อย่าให้ขาดให้รู้ จักว่าผู้้นั้นมาตระเวนพบกันนั้นแล้วมัน มิพบผู้คนแปลกลปลาตหามิไ้ได้ ให้บอก หนังสือทณฑ์บลเข้าไปยังกรุงเทพย จง ทุกเดือนอย่าให้ขาด

๓๒ อนึ่ง ผู้จะเปนกรมการ ให้ตั้งใจ สมัคภักดีรักษาขอบขันฑสีมาประชา- ราษฎรทั้งปวงให้เปนสุข และอย่าให้ตั้ง กรมการแขวง นายบ้าน อันขึ้นฉ้อ โทษก ขี้ตระบัด แลแต่ชื่อ ๆ มาเปนกรมการ และแขวง นายบ้านอำเภอใด ถ้าผู้ใดจะ มาข่มเหงประชากรราษฎรทั้งปวง และรู้ เห็นด้วยประการใดไชร์ จะให้เอาเงิน หลอมใส่ปากเสีย

๓๓ อนึ่ง กฎมาให้ทำสิ่งใด ๆ ให้พิจารณา ก็ให้ทำจงทุกสิ่งให้ชอบด้วยราชการ ถ้ามิไ้ทำตามจะให้มีโทษถึงสิ้นชีวิต

๓๔ อนึ่ง ครั้นปลัด ยกระบัตร เข้าไป

^{๕๕} ควรเป็นสรรพโทษ หรือ โทษทั้งหลาย



กิจราชการก็ดี มารับพระราชทานน้ำพระพิพัฒน์สัจจาเมื่อใด จะให้มหาดไทยและกรมวังตามด้วยกิจราชการ และกิจสุขทุกข์ราษฎรทั้งปวง และคนแอบแฝง ชุ่มช่อนจรจัดพลัดให้ ๆ การจงสิ้น ถ้าและเข้ามาแต่ปากเปล่าและให้การมิได้ไซ้ จะให้มีโทษถึงสิ้นชีวิต

๓๕ หนึ่ง ถ้าเทศกาล การพระราชพิธีตรุษ สารท ไช้^{๖๐} ยกระบัตรเข้าไปทูลนำพระพิพัฒน์สัจจาโดยการพระราชพิธี

๓๖ หนึ่ง ถ้าเทศกาลจะทำนาและอาณาประชาราษฎรทั้งปวงทำนานั้นน้อย อยู่ภูมิลำเนา ให้ยกระบัตรและเจ้าเมืองและผู้รั้ง และกรมการ และกำนัน ให้ว่าแก่ราษฎรทั้งปวงนั้น ให้ทำนาจงมั่งคั่งกว่าแต่ก่อนนั้น ถ้าและทำนามากน้อยเท่าใดให้เร่งรัดเอาใจลง^{๖๑} อย่าให้พ้นเทศกาล ถ้าและผู้ใดมิฟังให้บอกหนังสือเข้าไป และสิ่งใดจะเป็นงานวันอย่าให้เป่งงานเดือน

๓๗ และกรมการทั้งหลาย ลอกเอากฎใส่สมุดไว้จงทุกคน แต่ต้นกฎนี้ให้ยกระบัตรเอาไว้ ถ้าและมีผู้จะมาผลัดรับราชการเพนยกระบัตรและกรมการไซ้ส่งกฎนี้และกฎซึ่งลอกไว้ให้นั้นให้แก่ผู้จะมาเปนกรมการแทนจงสิ้น ครั้นสืบไปเมื่อหน้าให้ผู้เปนขุนยกระบัตรและกรมการทั้งปวง ทำตามกฎหมายนี้และกฎซึ่งมีมาแต่ก่อนนั้นจงทุกประการ ถ้าและมีได้ทำตามกฎหมายนี้และกฎหมาย

ซึ่งมีมาแต่ก่อนไซ้ จะให้มีโทษถึงสิ้นชีวิต

กฎให้ไว้ ณะวันจันทร์เดือน ๘ ขึ้น ๘ ค่ำ ปีมะแม นพศก จุลศักราช ๑๐๘๘

พระราชกำหนดเกล้าว่าด้วยการปกครองหัวเมืองของไทยสมัยอยุธยาตอนปลาย

ฉบับชำระใหม่ครั้งรัชกาลที่ ๑ และรวมอยู่ในกฎหมายตราสามดวง ออกเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม จุลศักราช ๑๐๘๘/ ค.ศ. ๑๗๒๗/ พ.ศ. ๒๒๗๐ ในรัชกาลสมเด็จพระเจ้าท้ายสระ

กฎให้แก่ผู้

รักษาเมือง
รั้งกรมการ

 ด้วยพระบาทสมเด็จพระบรมพิตรพระพุทธิเจ้าอยู่หัวมีพระราชโองการมานพระบันทูลสุรสิงหนาทดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า

๑ แต่ขึ้นไปเมื่อหน้า ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ผู้ใดไปอยู่รักษาเมือง

และ

๑
๒
๓
๔

 } เมืองปากใต้ฝ่ายเหนือ

ทั้งปวง แลไปราชการพระราชสงครามก็ดี และมีได้บอกสาระทุกข์ มิได้มีหนังสือให้หาแลมาเองนั้นมิชอบ จะให้ลงพระราชอาชญาถึงสิ้นชีวิต

๒ หนึ่ง บอกกิจสุขทุกข์มา มีหนังสือไปให้หา แลมาก่อนหนังสือไปหาพบแต่กลางทางนั้นมิชอบ จให้ลงพระราชอาชญาตามโทษานุโทษ

๓ หนึ่ง อย่านำให้เจ้าเมืองข่มเหงเบียดเอา

ลูกสาว
หลานสาว

 } ราษฎรทั้งปวงมาเปนเมียแลเปนคนใช้ ถ้าพ่อแม่พี่น้องญาติสมักด้วยนั้นก็ตามใจเขา

๔ หนึ่ง จะทำจวนระเนียดสำหรับเมือง ให้ทอดเกณฑ์แก่พลเมืองโดยขนาดเจ้าเมืองทั้งหลายอันเคยทำมาแต่ก่อน ถ้าจทำเรือนบุตรภรรยาญาติพี่น้องเจ้าเมือง นอกกว่าอย่างทำเนียมให้เจ้าเมืองชาว^{๖๒} โคลแลเกียรตต์ไม้ แลให้ค่าจ้างตามราษฎรเคยจ้าง

๕ หนึ่ง ให้เจ้าเมืองเอาใจใส่รักษาประชาราษฎรอันมีในจังหวัดแขวงเมืองนั้น อย่านำให้มีผู้เบียดเบียนกันโซกราษฎร^{๖๓} ชำพันไพร่เมืองท่านได้ ถ้าเจ้าเมืองและผู้รั้งเมืองมิได้เอาใจใส่พิทักษ์รักษาราษฎรไพร่พลเมือง แลมีผู้ร้ายปล้นสดมเบียดเบียนกันโซกรราษฎรพันแหวงไพร่บ้านพลเมืองทั้งหลายได้ไซ้ จะให้ลงโทษแก่เจ้าเมืองกรมการจงหนัก ถ้ามีผู้มากันโซกล้ำเหลือ^{๖๔} จว่ามีได้ ก็ให้บอกหนังสือเข้าไปยังลูกขุนศาลาให้เอากราบทูลพระกรุณาให้ทราบได้ฝ่ายล่อง

๖ หนึ่ง จะภิกษา^{๖๕} กิจราชการบ้านเมือง แลทุกขทุกข์ราษฎรร้องฟ้องนั้นประการใด ๆ ให้ยกระบัตร รู้เห็นผิดแลชอบด้วย

๗ หนึ่ง ชาวต่างเมือง อย่านำให้ผู้ใดเอาขึ้นนอกขุนยกระบัตร

๘ หนึ่ง ให้เจ้าเมืองปลัดเมืองปลัด

^{๖๐} สามดวง : “ให้”
^{๖๑} เอาใจใส่
^{๖๒} ชาว
^{๖๓} ย่อจากคำ รุกราชบาด หรือ ราชบาท หมายถึง เป็นเพียงข้าทูลละอองฯ แต่กระทำอุกอาจริบทรัพย์ชาวบ้าน เท่ากับละเมิดพระราชอำนาจที่เป็นของพระเจ้าแผ่นดิน
^{๖๔} มีอำนาจอิทธิพลเกินกว่าเจ้าเมืองจะว่ากล่าวตักเตือนจับกุมได้
^{๖๕} พิพากษา คือ ปรีกษา



ยุครบัตริพิจารณาตุตรา ซึ่งออกมาเอากะทงความทังปวงนั้น ถ้าชอบด้วยพระราชกำหนดแลพระทำนุให้ใช้ตรา นั้นจึงให้ทำตาม ถ้าแลตราผู้ใดออกไปเอากะทงความมิต้องด้วยพระราชกำหนดแลพระทำนุให้ใช้ อย่าให้ส่ง ให้บอกหนังสือแลส่งตัวผู้ถือตรา นั้นเข้าไปยังลูกขุนศาลา

๙ หนึ่ง ผู้จะออกไปรักษาเมืองแลรั้งเมืองครองเมืองก็ดี อย่าให้เอาสมสังกัดพันไว้เป็นสมกำลังเอง

๑๐ ครั้นออกไปถึงเมืองแล้ว ให้ถามกิจราชการสำหรับเมือง แลด่านทางตำบลใดจะไปที่ต่อแดนตำบลใด แล้วให้เจ้าเมืองกรมการไปตรวจดู จงทุกตำบล

ทั้ง	ทางบก	}	ถ้าเห็นปรักพังมีมั่นคง ก็ให้ซ่อมแปลงทำขึ้นให้มั่นคง ถ้าด่านเก่าไม่ชอบกล เหนที่ใดซับซ้อนชอบกล ก็ให้ยกย้ายไปตั้งให้ชอบกล ถ้าทางตำบลใดเห็นว่าศัตรูหมู่ร้ายจะเล็ดลอดมาได้แลจะรักษายาก ก็ให้ตัดไม้ทับทางตำบลนั้นเสีย แล้วให้ลงขวกหนามจกแน่นหนา
ทั้ง	ทางเรือ		

๑๑ หนึ่ง ให้ขุนหมื่นชาวด่านคุมไพร่สมควรสัพไปด้วยเครื่องสาตราวุธลัดกันอยู่รักษาด่านแลไปกระเวนด่านถึงแดนต่อแดนบันจบกัน

}	ทางบก
}	ทางเรือ

 ทุกตำบลจงทุกเดือนอย่าให้ขาดถ้าได้ราชการประการใดก็ดี แลพบลาว มอญ พม่า ไทใหญ่ เขมร ราษฎรไปค้าขายหาตราเบิกด่านมิได้ก็ดี มีผู้ถือตราเบิกด่านแลลาวมอญพม่า ไทใหญ่ เขมร ราษฎรแปลกปลอม นอกตราเบิกด่านก็ดี แล

ถือตราปลอม ตราเบิกด่านมาก็ดี ให้กุมเอาตัวผู้แปลกปลอมมานั้น ส่งเข้าไปยังลูกขุนศาลา อย่าให้หลบหลีกหนีเป็นเหตุการประการใดได้

๑๒ หนึ่ง ให้บำรุงชาวด่าน แลให้ตั้งส้องเกลี้ยกล่อม เอาสมีสึกใหม่ ซึ่งหาสาระบายชียมิได้เอาไว้เป็นชาวด่านแล้วให้บอกสาระบายชียเข้าไปให้แจ้ง ถ้าแลสัสติเคนเอาชาวด่านไปราชการสิ่งใด อย่าเพ้อให้ส่งชาวด่านนั้น แลให้บอกหนังสือเข้าไปยังลูกขุนศาลาก่อนเมื่อใดมีหนังสือออกมาว่าประการใดจึงให้ทำตาม

๑๓ หนึ่ง ให้เจ้าเมืองรู้สาระบายชียหมู่ทหาร แลไพร่หลวง ข้าพระ โยมสงฆ์

สม	นอก	}	สมกำลังกรมการ แล คนแอบแฝงหาสาระบายชียมิได้ แลข้าหนีเจ้าไพร่หนีนายเที่ยวชุ่มช่อนจรสัดพลัดแลไพร่พลเมืองแตกฉานไปอยู่เมืองใด ๆ ก็ดี ไปชุ่มช่อนอยู่ป่าดงก็ดี ให้แต่งเกลี้ยกล่อมส้องสุ่ม ^{๖๖} ให้ได้แล้วให้ถามดูว่า ผู้ใดกันไซกรุกราชข่มเหงถ้าได้ตัวพิจารณาเป็นสัจว่าข่มเหงราษฎรจริงก็ดี แลเห็นเปนเหล่าเปนกอเหลือกำจัดจะเกลี้ยกล่อมเอามิได้ก็ดี ก็ให้บอกส่งตัวผู้ข่มเหงราษฎรแลตำบลที่ราษฎรไปชุ่มช่อนอยู่นั้นเข้าไปณกรุงฯ จงแจ้ง
ใน	ใน		

๑๔ หนึ่ง กรมการซึ่งหาตัวมิได้ ให้จัดคนที่มิเสติกำลังตั้งขึ้นเป็นกรมการให้ครบ แลให้ว่ากรมการ แลนายอำเภอร้อยแขวง นายบ้าน ซึ่งอยู่พิทักษ์รักษาอำเภอทั้งปวงตรวจตราดู ให้รู้ว่าผู้ใดไปปรับราชการ ผู้ใดไปแห่งใด แลให้รู้จัก

ว่าคนเมืองใดตำบลใด มาแอบแฝงอยู่ ณเมืองนั้น มากน้อยเท่าใด ให้รู้จักไว้ถ้ามีราชการเมื่อใด จได้ครบด้วยราชการเมื่อ นั้น

๑๕ หนึ่ง ให้เจ้าเมืองแลปลัดยุครบัตริกรมการให้รู้สารบายชียข้างใหญ่ น้อยสอกนี้ไว้ แล้วให้บอกเข้าไปณลูกขุนศาลา

๑๖ หนึ่ง ท้าวพญาพระหลวงเมืองขุนหมื่นพันทนาย แลหม่องครักข้าหลวงคนเร็ว ม้าใช้ไปมาภิจรราชการ แลข่มเหงเอาทรัพย์สินสิ่งของเงินทองแก่พระราชราษฎรทั้งปวง ให้ได้ความยากแค้นเคือง

๑๖.๑ ถ้าแลพระราชราษฎรมาร้องฟ้อง ให้เจ้าเมืองปลัด ยุครบัตริ ถามข้าหลวงคนเร็ว ม้าใช้ ถ้าข่มเหงรับเป็นสัจ ให้เรียกเอาทรัพย์สินสิ่งของเงินทองนั้น ส่งให้แก่ราษฎร

๑๖.๒ ถ้าข้าหลวง คนเร็ว ม้าใช้ ทำล้าเหลือ จได้ถามเอาทรัพย์สินสิ่งของให้แก่ราษฎรโดยสดวกนั้นมิได้ให้กฎหมายไว้จกมั่นคง เมื่อข้าหลวง คนเร็ว ม้าใช้ผู้ข่มเหงราษฎรนั้น กลับมาแต่ราชการแล้ว ให้บอกหนังสือ คุมเอาราษฎร ซึ่งข้าหลวงคนเร็วม้าใช้ทำข่มเหงนั้นเข้าไปยังลูกขุนศาลา

๑๗ ถ้าแลเจ้าเมือง ปลัด ยุครบัตริกรมการทำล้าเหลือ รุกราช พระศาสนา ทำข่มเหงตีต่าฆ่าฟันสมณพราหมณาจารย์อนาประชาราษฎรทั้งปวงเอาทรัพย์สินสิ่งของทองเงินแลช้างม้าโคกระบือเกวียน กันไซกรราษฎรให้ได้รับความแค้นเคืองด้วยประการใดก็ดี

^{๖๖} ให้แต่งคนไปเกลี้ยกล่อมพวกช่องสุ่ม

