

# การใช้ระบบที่ปรึกษา ในราชการไทยโบราณ

ทองศรี กำภูณ อุบลฯ

การใช้ระบบที่ปรึกษาเพื่อการบริหารของประเทศไทยนี้ มีมาช้านานแล้ว นับแต่สมัยโบราณมา ประเทศไทยมีระบบที่ปรึกษาที่สำคัญไม่น้อยกว่าสหราชอาณาจักร โกรงสวางและหน้าที่ของที่ปรึกษานี้ในแต่ละยุคสมัยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างตามกาลเวลา แต่ต้องทิพลของงานประเทกนัม ให้มีการเปลี่ยนแปลงมากัน ก้าวคือ ยังคงมีอิทธิพล ต่อการบริหารงานมาโดยตลอด บางยุคบางสมัยทำหน่งที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ ได้แผ่อิทธิพลจนกระทั่งบดบังรัฐมนตรีของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีอำนาจในการดำเนินการ จนกระทั่งเกิดเป็นนัฐบาลทางการบริหารໄค้อย่างมาก เช่น บทบาทของเจ้าพระยาวิชาเยนทร์ ในรัชกาลสมเด็จพระนราธิราษฎร์มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช เป็นต้น หรือในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ มีสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาสุริยวงศ์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เนื่องจากขณะที่ทรงขึ้นครองราชย์นั้น ยังทรงพระเยาว์อยู่ ในครั้งนั้น อิทธิพลของสมเด็จเจ้าพระยาฯ ท่านนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วถึง ขนาดที่สามารถจะสั่งบังคับคนได้ จากอิทธิพลล้นเหลือของรัชกาลนั้น มีผลทำให้พระเจ้าอยู่หัว ต้องทรงใช้กุสโลบายที่แยกยลโดยทรงออกผนวช ชั่วระยะเวลาหนึ่ง เมื่อทรงลาสิกขานทมาจึงทรงกระทำพิธีราชภิเศกขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์อีกรัชหนึ่ง ดังนี้เพื่อเป็นการขัดขวางอำนาจของสมเด็จเจ้าพระยาฯ ในการเป็นผู้สำเร็จราชการเสีย

อนึ่ง แม้ว่าการใช้ระบบผู้ช่วยก็ติ หรือที่ปรึกษา ก็จะมีประโยชน์มห戢 แต่ก็มีโทษมหันต์ได้เช่นเดียวกัน ถ้าผู้ใช้ไม่รู้จักใช้หรือไม่พร้อมที่จะใช้ รวมทั้งผู้ที่ทำหน้าที่ผู้ช่วยก็ติ หรือที่ปรึกษา ก็ติ ถ้ามีความธรรมประՃាทักษิณจะส่งผลดีต่อผู้ใช้เป็น ถ้าเป็นในทางตรงข้าม ก้าวคือได้ผู้ช่วยที่ไร้คุณธรรมก็ย่อมจะส่งผลเสียให้แก่ผู้ใช้ได้อย่าง

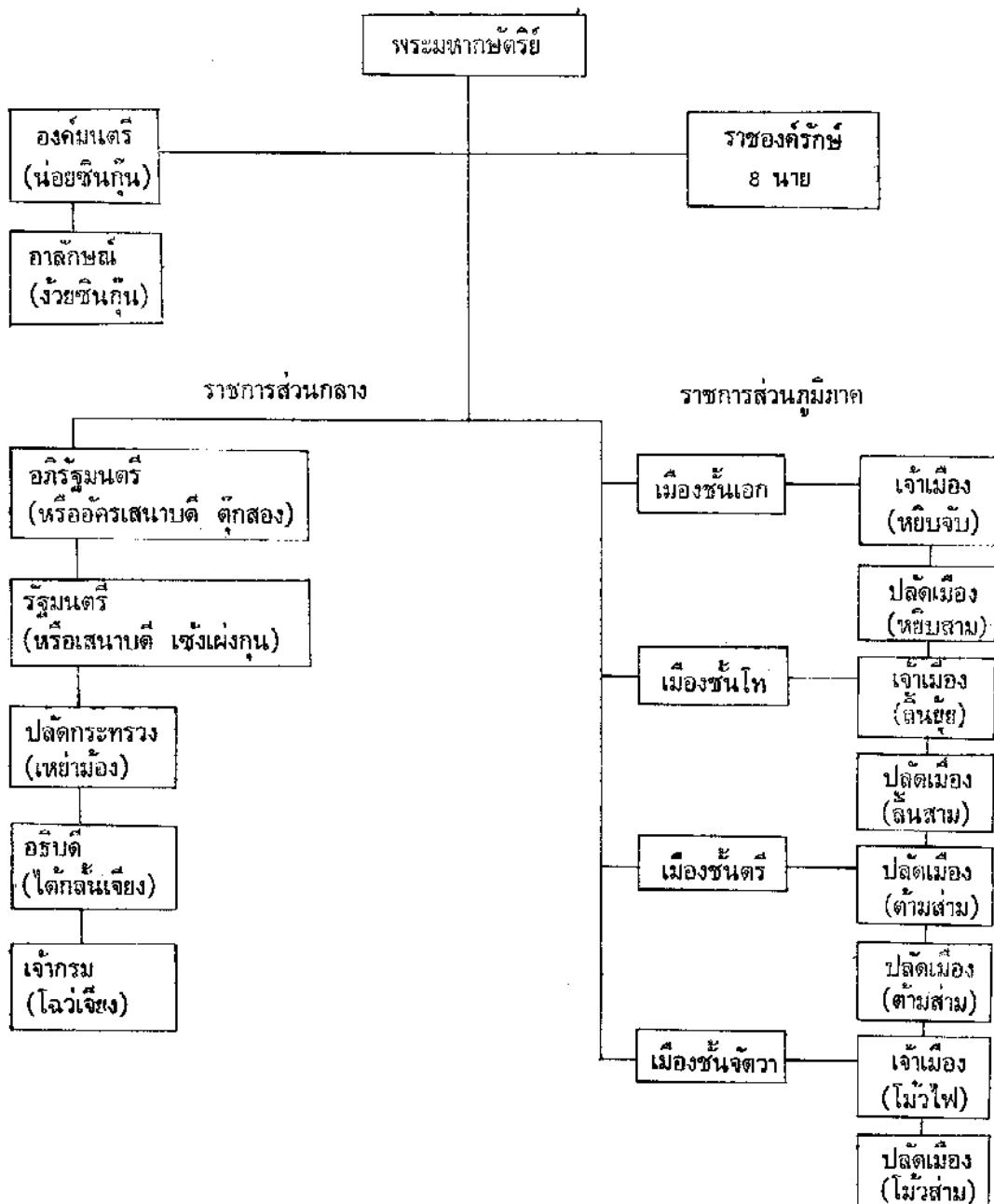
มากเช่นกัน อย่างไรก็ตี แม้ว่าผู้ช่วยหรือที่ปรึกษานี้จะมีห้องคุณทั้งไทยก์ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังเป็นสิ่งจำเป็น และขาดไม่ได้ในการบริหารงาน ยังในระบบการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ระบบการใช้ที่ปรึกษาย่อมมีความสำคัญ และเป็นความจำเป็นที่จะขาดเสียไม่ได้ ถ้ายเหตุผลหลายประการ กล่าวก็อ ขอนเซกของงานบริหารนับวันจะยิ่งขยายมากขึ้นเรื่อยๆ ไม่ว่าจะขยายในลักษณะของปริมาณ หรือในลักษณะของคุณภาพ ตลอดจนในลักษณะของความสับซ้อนของงานก็เพิ่มมากขึ้นอยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน นอกจากขอบเขตงานจะขยายแล้ว อิทธิพลของเทคโนโลยีสมัยใหม่ก็ส่วนที่ก่อให้เกิดความจำเป็นก่อไปผู้ช่วยและที่ปรึกษามากขึ้นด้วย ทั้ง เพราะ งานบางอย่างจำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะอย่าง จึงจะปฏิบัติงานนั้นๆ ให้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกประการหนึ่ง การใช้ผู้ช่วยและที่ปรึกษานี้ จะสามารถก่อให้เกิดแนวความคิดที่ดีได้ เข้าทำراที่ว่า “หลายหัวคิดกว่าหัวเดียว” และยังสามารถลดภาระของผู้บริหารลงได้บ้างไม่มากก็น้อย แต่ที่สำคัญที่สุดก็อ ช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องรวดเร็วขึ้น รวมทั้งเป็นไปตามหลักวิชาได้ด้วย ในกรณีที่ผู้บริหารมีผู้ช่วยเป็นนักวิชาการที่สามารถ

ในบทความนี้ ฉะนี้ให้เห็นถึงการใช้ระบบที่ปรึกษาของราชการไทย ซึ่งมีมาแต่โบราณกาล การร่วบรวมข้อมูลบางตอน เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในวิชางานช่วยอำนวยการ (รศ. 741 หลักสูตรเก่า) ซึ่งผู้เขียนให้นักศึกษา ในชั้นทำการร่วบรวมไว้ในรายงานที่ส่งประจำเดือน 2/2519 การศึกษาในชั้นนี้ จะทำการศึกษาเฉพาะช่วงสมัยที่เริ่มมีการก่อตั้งประเทศไทยและสมัยน่านเจ้า มากนกราชทั้งถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งผู้เขียนใช้คำว่า “โบราณ” ทั้งนี้คือโบราณสำหรับผู้เขียนนิ ได้หมายถึงสังไรค แต่เป็นของดั้งเดิม ซึ่งเต็มไปด้วยความหมายหลายสิ่งหลายประการ อันเป็นพื้นฐานของสิ่งที่เป็นสมัยใหม่ในปัจจุบัน เข้ากับคำพังเพยที่ว่า “ถึงเก่าก็เก่าล่ายครา ไม่ใช่เก่ากะลา”

ในสมัยสมบูรณ์ยາสิทธิราช พระมหากรุณาธิรัช ทรงไว้วิชั่นอานาจสูงสุดในแผ่นดิน ข้าราชการบริพารทุกคนจึงเท่ากับทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วย และผู้ปฏิบัติงานตามพระราชกระแสเท่านั้น อย่างไรก็ตี ในสมัยสมบูรณ์ยາสิทธิราชเอง พระมหากรุณาธิรัชยังทรงมีทำแน่งสำหรับข้าราชการบริพารที่จะต้องถวายคำปรึกษา และช่วยงานส่วนพระองค์อยู่ทุกยุคทุกสมัย คังจะเห็นได้จากข้อมูลดังต่อไปนี้

### ສមයນ້ານເຂົ້າ

ຮູບທີ 1 ພັນກຸມການໃຫ້ປັດຍາສົມຍ້ານເຂົ້າ



จากโครงสร้างองค์กรล่าสุดเห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีตำแหน่งข้าราชการในราชสำนัก ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือพระองค์โดยตรงอยู่ 2 ประเภทคือ กัน ได้แก่ องค์มนตรี เรียกว่า “น้อยชนกุน” เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์โดยตรง และถ้ากิจการใดที่ทรงปรึกษา และมีการถวายการปรึกษาแล้ว องค์มนตรีจะสั่งยาลักษณ์ เรียกว่า “น้อยชนกุน” บันทึกเป็นคำสั่งไว้ โดยจะส่งต่อไปยังเจ้ากรม (โฉนด เจียง) ให้ส่งต่อขึ้นไปตามสายงาน จนกระทั่งถึงอภิรัฐมนตรี เรียกว่า “ตุกสอง” เพื่อนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราช- ประสงค์ต่อไป

นอกจากตำแหน่งองค์มนตรีแล้วยังมีตำแหน่งราชองครักษ์อีก 8 นาย ทำหน้าที่ค่อยดูแลรักษาความปลอดภัยทั้งหลายทั้งปวงให้กับพระมหากษัตริย์ และราชวงศ์ บุคคลที่จะทำหน้าที่อยู่ค์รักษ์นี้ โดยมาจากการเลือกมาจากบุตรหลานของขุนนางผู้ใหญ่ที่ทรงเกย์ใจสอยอยู่ก่อนแล้ว ทั้งนี้พระทรงหวังในความซื่อสัตย์ที่ราชบัลลังก์เป็นสำคัญ เหล่าราชองครักษ์เหล่านี้จะได้รับสิทธิพิเศษให้สละพำนາຍเข้าเฝ้าได้ ในขณะที่ข้าราชการบริพาร อีน ๆ ไม่สามารถกระทำได้<sup>3</sup>

จากระบบการใช้ผู้ช่วยและที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์สมัยน่านเจ้าฯ อาจสรุปได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีองค์มนตรี เสมือนหนึ่งเป็นเลขานุการส่วนพระองค์ หรือเป็นคนใกล้ชิดที่นับวิหารในบ้านมีคุณประภาพหน้าห้อง หรือนายเวร หรือนายรอง หรือนายทหารคนสนิท ซึ่งตำแหน่งประเภทนี้จะทำหน้าที่ให้บริการท่อเจ้านายโดยตรง กล้ายกบเนื้อเลขานุการพิเศษส่วนตัว (personal staff)<sup>4</sup> โดยมีօาลักษณ์ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยท่านบวิหารหรือธุรการ (administrative staff)<sup>5</sup> และมีราชองครักษ์ทั้ง 8 เป็นคณะรักษาความปลอดภัย ทำหนองเดียวกับพวกสนับบิน และพวก ศ.ร.ก. (ศูนย์รักษาความปลอดภัย) ที่ค่อยติดตามและดูแลความปลอดภัยมั่นคงให้กับราชวงศ์ และกับพระองค์เอง อาจสรุปได้ว่า แนวความคิดเรื่องงานช่วยอำนวยการ (Staff concept) นี้ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่ยังไง แต่ทุกๆ ทุกสมัยก็ต้องใช้ลักษณะงานช่วยนี้ เพื่อเอื้ออำนวยให้การบริหารทั่วไปดำเนินไปสู่ความมุ่งหมายได้ อย่างไรก็ตี การใช้ลักษณะงานช่วยในการบริหารยังคงมีขอบเขตจำกัดอยู่ เนื่องจากพระมหากษัตริย์เท่านั้นส่วนตำแหน่งบริหารอื่น

อาจมีในลักษณะเป็นผู้ช่วย หรือคนสนับสนุนทางด้าน แต่ไม่เป็นภารกิจเป็นตำแหน่ง หรือระบบให้ทำการศึกษาได้

### สมัยกรุงสุโขทัย

โครงสร้างการปกครองในสมัยสุโขทัย นับว่าเป็นโครงสร้างที่มีสายการบังคับ บัญชาที่森มาก ก่อตัวก่อ มีพระมหาภัตตริย์ และทหาร เท่านั้น ทั้งนี้ เพราะประเทศอยู่ในยุคสังคมทดลองเวลา ส่วนระหว่างพระมหาภัตตริย์กับประชาชน ก็จะมีเฉพาะพระมหาภัตตริย์กับประชาชนโดยแท้ มีการปกครองที่เรียกว่า ระบบบิดาปักครองบุตร (Paternalism) ผู้ใดมีเรื่องเดือดร้อนก็ร้องทุกข์กับพระมหาภัตตริย์ ซึ่งเรียกว่า “พ่อขุน” ให้โดยตรง ดังนั้น ระบบการใช้ที่ปรึกษาจึงไม่มีปรากฏเป็นหลักฐานแน่ชัด ประกอบกับ หลักฐานประวัติศาสตร์สมัยสุโขทัยในเรื่องเช่นนี้ มิให้ทำการศึกษาได้ไม่มากนัก อย่างไร ก็ต้อง มีการสันนิษฐานเรื่องการใช้ที่พ่อจะอ้างอิงให้บ้าง ดังจะพนว่า ในสมัยสุโขทัย จะใช้พระญาติ พระวงศ์ ข้าราชการ และพระมหาชนิคท่อง ๆ เป็นที่ปรึกษา

การใช้พระราชนครเป็นเสมือนผู้ช่วย หรือที่ปรึกษานี้ จะเห็นได้จากข้อความที่ราบริเวณในหลักศิลาสารรากหลักแรก ที่พ่อขุนรามคำแหงทรงเล่าถึงประวัติของพระองค์เอง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พระองค์นั้นเป็นผู้ช่วยของพระบิดา และพระเชษฐรุ่นมาก่อน

#### ศิลาสารรากพ่อขุนรามคำแหง (หลักที่ 1)

“เมื่อชั่วพ่ออยู่ ถูบ้าเรอพ่ออยู่ ——————

พ่ออยุทัย ยังพ่อ ถูกพ่าว่าบ้าเรอแก่พ่อ ถูบ้าเรอแก่พ่อ  
พ่ออยุทัย จึงได้มีองแก่กูหังกลม”

สำหรับข้าราชการนั้น ได้แก่ข้าราชการบริพารที่ทรงแต่งตั้งให้ทำราชการ ท่องพระเนตรพระภรรยา ในการปกครองหัวเมืองท่อง ๆ ซึ่งมีอยู่ 3 ประเภท ได้แก่

หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช เจ้าเมืองเหล่านี้ เป็นมีบัญชาทางการบริหารที่ต้องรับส่งข้ามายังราชธานี เพื่อทรงทราบและทรงร่วมแก้บัญชา ถ้ามีทัวเมืองใดแข็งข้อต่อราชธานี หัวเมืองอื่นจะรวมพลกันเข้าช่วยเหลือปราบปราม เท่ากับเป็นการผ่อนปรนภาระของพระมหาภักษาริย์ไปได้ แต่ถ้าช่วยปราบไม่สำเร็จ ก็ต้องมีการเกณฑ์ทัพหลวงออกไปปราบด้วย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย นอกจากข้าราชการที่เป็นผู้ทำหน้าที่ทั่วพระเนตรพระกรรณแล้ว ยังมีข้าราชการอีกประเภทหนึ่ง ที่ยามสงบจะเป็นประชาชนธรรมดากัน แต่ยามสบอารมณ์จะเป็นทหารเกณฑ์เข้ามาช่วยรับในกองทัพ จึงเปรียบเสมือนเป็นหน่วยผู้ช่วยงานทัพของพระมหาภักษาริย์ได้เช่นเดียวกัน อนึ่ง เนื่องจากสมัยกรุงสุโขทัยมีการทำสางครามกันตลอดเวลา เรียกว่าเป็นยุคก่อตั้งประเทศไทย ดังนั้น ข้าราชการทุกคนจึงมาจากทหารทั้งสิ้น แม้ว่าจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นตำแหน่งเจ้ากระทรวง เป็นเสนานักกิจตาม เพราะคำเสนาบคืนนี้แปลว่า ผู้เป็นใหญ่ฝ่ายทหาร หรือนายพลนั้นเอง

ที่ปรึกษาอีกประเภทหนึ่งได้แก่พราหมณ์ และราชบันทึก ซึ่งทำหน้าที่ถวายงานที่เกี่ยวกับพระราชพิธีต่างๆ และถวายงานทรงพระอักษร เท่ากับเป็นพากนักวิชาการของพระมหาภักษาริย์ เปรียบได้กับเป็นผู้ช่วยด้านวิชาการเฉพาะกิจ (technical staff)<sup>7</sup> ซึ่งทำหน้าที่เสนอแนะ และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับงานทางด้านพิธี และงานด้านการศึกษาที่พระมหาภักษาริย์โดยตรง นอกจากพราหมณ์ และราชบันทึกแล้ว ในสมัยกรุงสุโขทัย ยังมีศรีนางหนึ่งที่เป็นผู้เฉลียวฉลาดและมีความคิดสร้างสรรค์มาก เริ่มเกี่ยวกับงานพระราชพิธีโดยกระทรวง นางนันมีนามว่า นางนพมาศ เป็นนิธิคายของพระคริมโโนสุด ซึ่งเป็นหัวหน้าพราหมณ์ และราชบันทึกในสมัยนั้น งานพิธีโดยกระทรวงนี้ยังคงสืบทอดมาจนวันนี้ จากความเฉลียวฉลาดครอบรู้ของนางนพมาศนี้ ภายหลังนางได้รับแต่งตั้งให้ทำราชการช่วยเหลือบิชาของนาง และปฏิบัติราชการในพระราชนัดดา<sup>8</sup>

### สหก្រุศรีอยุธยา

ในสมัยกรุงศรีอยุธยานี้ นับได้ว่ามีการใช้งานช่วยเหลืองานที่ปรึกษาค่อนข้างกว้างขวางทั้งน้อยใหญ่น่องถ้วนกิจการงานของพระมหาภักษาริย์สมัยกรุงศรีอยุธยามีมาก เป็น

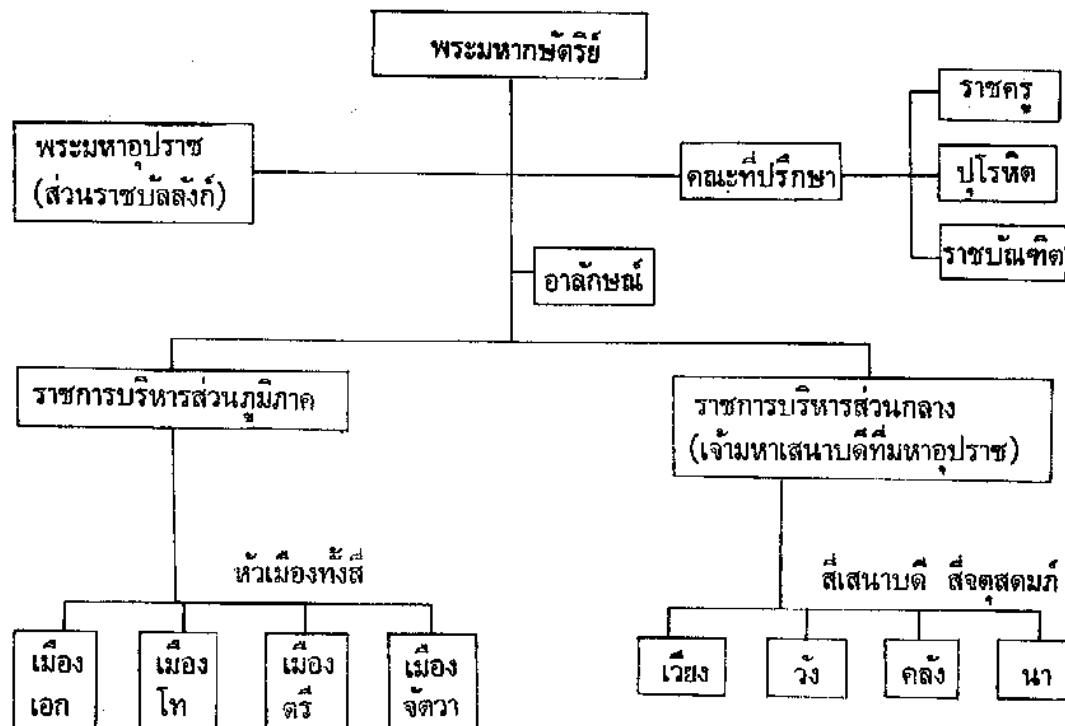
ยุคที่มีการขยายขอบเขตราชอาณาจักรเกือบทุกรัชกาล รัชกาลใดก็ว่างจากศึกสงครามก็จะทันบูรุงบ้านเมืองทั้งทางด้านวรรณะดี และศิลปวัฒนธรรมต่าง ๆ เช่น ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นยุคทองแห่งวรรณคดีไทยเป็นทัน ในการพิจารณาการใช้ระบบงานช่วย และงานที่ปรึกษาของกรุงศรีอยุธยา ซึ่งมีอยู่มากนั้น จำเป็นต้องแบ่งการศึกษาเป็น 2 ระยะ เพื่อให้สอดคล้องกับการพิจารณา โดยแบ่งเป็นกรุงศรีอยุธยาตอนต้น กับกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย

กรุงศรีอยุธยาตอนต้น เริ่มตั้งแต่สมเด็จพระรามาธิบดี (อุท่อง) ปี 1893 ถึงปี 1991<sup>9</sup> ในรัชสมัยของพระเจ้าอุท่องนี้ พระองค์เองนับว่าเป็นพระมหาชนกตรีที่มีพระปรีชาสามารถมากพรองกันหนึ่ง ทรงสร้างกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี และทรงจัดการปกครองไว้อย่างมีระบบและเป็นระเบียบพอที่จะทำการศึกษาได้ คู่เก้ากังการปกครอง ในรัชสมัยสมเด็จพระรามาธิบดี (อุท่อง)<sup>10</sup>

จากผังนี้จะพบว่า พระเจ้าอุท่องทรงใช้ระบบที่ปรึกษาอย่างกว้างขวาง กล่าวคือมีตำแหน่ง อาสาภรณ์ ซึ่งทำหน้าที่ดูพระกระเสร์ และรวมเหตุการณ์ต่าง ๆ ตามที่มีพระราชัญญาให้รำนำ ตลอดจนทำคำสั่งและสาส์น ให้ตอบต่าง ๆ เปรียบได้กับผู้ช่วยส่วนตัวหรือเลขานุการนั้นเอง นอกจากนี้ ยังมีตำแหน่ง พระมหาอุปราชฝ่ายราษฎร์ลังก์ กับพระมหาอุปราชที่เสนาบดี ซึ่งแตกต่างกัน ตำแหน่งมหាថ្មนเป็นตำแหน่งผู้บริหาร ซึ่งนับว่าเป็นตำแหน่งที่มีอิทธิพลทางการบริหารมาก โดยมากแล้วก็จะเป็นตำแหน่งรัชทายาท ด้วยก็ได้ หรืออาจไม่ใช่ก็ได้ โดยมีการสันนิษฐานว่า เป็นตำแหน่งเดียวกันก็มี ตำแหน่งนี้ในบางสมัยจะสั่งสมอ่อนน้ำไว้มาก จนมีเห็นพระมหาชนกตรีได้ ดังที่พงศาวดารบันทึกไว้ว่า

รูปที่ 2

แผนภูมิการบุกครองและ การใช้ระบบพื้นที่ปริกรยา สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น<sup>11</sup>



“ศึกราช 771 ฉลุยก (พ.ศ. 1952) สมเด็จพระรามเจ้ามีความพิโรธ แก่เจ้า เสนาบดี แล้วท่านให้กุมเจ้าเสนานบดี เจ้าเสนานบดีหนีรอด และข้ามไปอยู่ ฝากป่าท่าคุกามนน์ และเจ้าเสนานบดีจึงให้ไปเชิญสมเด็จอนกราชาเจ้า มาแก่ เมืองสุพรรณบุรีว่า จะยกเข้ามาอาพระนครศรีอยุธยาด้วย ครั้นแล้วสมเด็จ พระอินกราชาเจ้า เสด็จมาถึงไส้ จึงเจ้าเสนานบดี ยกพลไปปล้นอาพระนคร ศรีอยุธยาได้ จึงเชิญสมเด็จพระอินกราชาเจ้า ขึ้นเสวยราชสมบัติ แล้วท่าน จึงให้สัมเค็จพระยารามเจ้าไปกินเมืองป่าท่าคุกาม....”<sup>12</sup>

การที่ดำเนินการบุกครองที่นี่ น่าจะนับเป็นการเปลี่ยนผ่านจากพระเจ้าแผ่นดินมหัศจรรย์ ราชการให้กระทำการ ดูเหมือนหนึ่งเป็นพระเจ้าแผ่นดินที่ 2 ไป จนกลายเป็นสมัย

“หอกซ้างแคร์” ไปในที่สุด ก็ันนั้น ในรัชกาลพระบรมไตรโลกนารถ จึงทรงมีนโยบาย ยกอำนาจพระมหาอุปราชลงไป เพื่อให้องค์พระมหาภก্ষติยังคงทรงไว้วัช่องอำนาจเต็มอยู่ได้ โดยไม่ต้องหากอยู่ให้อิทธิพลของพระมหาอุปราช ในกรณีของพระมหาอุปราชนี้ จะเปรียบ ประเภทของงานช่วยในทำรากต่างประเทศแล้ว อาจจะทำได้ไม่ชัดเจนนัก ถ้าจะเปรียบแล้ว ก็ได้แก่ตำแหน่ง Assistant-to<sup>13</sup> ผสมกับ Directorate Staff<sup>14</sup> ซึ่งทำให้ผู้ช่วยงาน ประเภทนี้มีอำนาจเหลือล้นถึงใกล้ล่าวแล้วข้างกัน

นอกจากตำแหน่งยาลักษณ์ ซึ่งเป็นตำแหน่งอำนาจราชศักดิ์ศรีอย่างมาก เมื่อ เทียบกับตำแหน่งพระมหาอุปราช อีกนัยหนึ่งไม่สามารถจะนำมาเปรียบเทียบกันได้เลยแล้ว ยังมีตำแหน่งงานช่วยอีกประเภทหนึ่งที่สำคัญมาก นั่นคือ คณะที่ปรึกษา ของพระ- มหาภก্ষติย อันประกอบด้วยราชครู ปูโรหิต และราชบัณฑิต ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ในราชการทั่วไป รวมทั้งให้คำปรึกษาในทางอรรถกถาด้วย ส่วนรับตำแหน่ง “ราชครู” นี้ ส่วนใหญ่มักได้แก่ พระมหาณ ซึ่งอาจจะเป็นแขกอินเดีย ซึ่งมีอิทธิพลจากการบุกครอง ของขอม ซึ่งใช้พระมหาณเหล่านี้ในราชการงานเมืองอยู่มาก นับว่าเป็นผู้ที่มีอิทธิพล มากถึงขนาดกำเนิดของวัฒนธรรมต่าง ๆ ของพวากชน ได้เผยแพร่เข้ามาในประเทศไทย ดังจะพบว่า พระมหาณที่มีอิทธิพลเหล่านี้ สามารถจะหันเหความสนใจของคนใน ชาติที่กำลังเกิดความไม่สงบด้วยเหตุการณ์ต่าง ๆ ให้ไปสนใจศิลปวัฒนธรรมได้ โดยการก่อ สร้างปราสาทหิน และบูรณะสถานที่ทรงไว้วัช่องคุณค่าทางศิลปอย่างมาก เช่น ปราสาทหิน พิมาย หรือนครวัด นครชุม เป็นต้น พระมหาณที่ทำหน้าที่ตำแหน่งพระราชครูนี้ ส่วน ใหญ่จะทำหน้าที่ทำนายเหตุการณ์ จัดบูรณะ ทำปฏิทิน และจัดงานพิธีต่าง ๆ ส่วน ตำแหน่งที่ปรึกษาอื่น อันได้แก่ “ปูโรหิต” และ “ราชบัณฑิต” นั้น จะทำหน้าที่ให้ คำปรึกษาราชการทั่วไป รวมทั้งให้คำปรึกษาในทางอรรถกถาต่าง ๆ ถ้าเป็นพระมหาณ จะเรียกว่า ปูโรหิต ถ้าเป็นข้าราชการไทย เรียกว่าราชบัณฑิต<sup>15</sup>

มีข้อน่าสังเกตอยู่ว่า เนื่องจากตำแหน่งคณะที่ปรึกษาทั้งกล่าวมาแล้วส่วน ใหญ่มักจะเป็นพระมหาณ จะมีข้าราชการไทยปะปนอยู่บ้าง จึงทำให้อิทธิพลของพระมหาณ

มีอยู่ในพระราชพิธีท่างๆ ของพระมหากษัตริย์อยู่เป็นอันมาก และมีลักษณะผสมปนกันระหว่างพิธีทางศาสนาพุทธกับศาสนาพราหมณ์อยู่เป็นอันมาก ทั้งนี้ เพราะ ประชาชนส่วนใหญ่แล้วยังคงนิยมให้พระสงฆ์ประกอบพิธีการท่างๆ ให้อยู่ ดังเหตุนี้ จึงทำให้อิทธิพลของศาสนาพราหมณ์และศาสนาพุทธผสมกันอยู่จนกระทั่งบัดjnunนี้ จนเกือบจะแยกไม่ออกว่า พิธีใดเป็นพิธีทางศาสนาพราหมณ์ และพิธีใดเป็นพิธีทางศาสนาพุทธ อีกนั้น หนึ่งก็อาจกล่าวได้ว่า พิธีการทางศาสนาพราหมณ์ก็ และพิธีทางศาสนาพุทธก็ ไม่มีอะไรที่ขัดแย้งกัน สามารถที่จะผสมกลมกลืนกันได้ แม้แต่ศิลปของพากย์ขอม ซึ่งมีอิทธิพลของศาสนาพราหมณ์อยู่มาก ก็สามารถเข้ากับศิลปของชาวไทยพุทธได้อย่างดี ดังจะเห็นได้จากการก่อสร้างปูชนียสถานสำคัญ เช่น ปราสาทหินพิมาย ซึ่งเป็นศิลปของ ยังได้รับการชื่นชมยกย่องว่าเป็นศิลปชั้นสูงของไทยเราด้วย และยังได้รับการจัดสองอย่างงาม ไปประดิษฐานอยู่ในวัดพระแก้วฯ ทุกวันนี้ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ การถวายคำปรึกษาของคณะที่ปรึกษานี้ ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ว่า จะขอให้เสนอหรือไม่ก็ได้ หรือเสนอแล้วจะไม่ทรงรับฟังก็ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ไม่ได้มีอิทธิพลอย่างใด นอกจากในบางกรณีที่พระมหากษัตริย์อ่อนแย แล้วที่ปรึกษามีอิทธิพลทางไกดังหนึ่งก็อาจใช่ อำนาจครอบงำได้

ข้อพิจารณาการใช้ที่ปรึกษาในยุคอยุธยาตอนตนนี้ มีความขวางและค่อนข้างเป็นระบบกว่าในสมัยสุโขทัยและสมัยน่านเจ้าพօสมควร กล่าวคือ มีตำแหน่งคณะที่ปรึกษาไว้ซักเจนกว่า ประกอบด้วยราชครุ ป্র Rothit และราชบันชาติย์ ซึ่งเปรียบได้กับเป็นคณะที่ปรึกษาเฉพาะกิจ (Special Staff)<sup>16</sup> ของพระเจ้าแผ่นดิน นอกจากนั้น ยังมีมหาอุปราชท่านผู้ที่เมื่อหนึ่งเป็นตำแหน่งผู้แทนพระองค์ (Administrative Representation)<sup>17</sup> ซึ่งเป็นทั้งผู้รับมอบอำนาจในการบริหาร และเป็นผู้ที่สามารถถวายความคิดเห็นท่างๆ ได้ด้วย ส่วนตำแหน่งอาลักษณ์นั้น เปรียบเสมือนเลขานุการฝ่ายธุรการ (Administrative Staff)<sup>18</sup> ซึ่งมีมาแต่สมัยน่านเจ้า เช่นเดียวกัน

### สมัยอยุธยาตอนกลางและตอนปลาย

นับแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนารถเป็นตนไป ยุคกลางของกรุงศรีอยุธยาเน้นบัวเป็นยุคที่มีทั้งความเจริญรุ่งเรือง และความเสื่อม มีทั้งการรบพุ่งกันในขณะที่ความเจริญถึงสุดยอดอย่างก้าวกระโดด ซึ่งเดียวกับระบบการใช้ที่ปรึกษาของราชการไทยในสมัยกลางนี้ก็ได้มีการใช้อำชากว้างขวาง และมีต่อเนื่องไปจนกระทั่งสุดอยุธยาตอนปลาย จนกระทั่งถึงรัตนโกสินทร์ระยะต้น มีการสันนิษฐานว่า ยังคงมีการใช้ที่ปรึกษาในลักษณะเดียวกัน จนกระทั่งในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงเปลี่ยนระบบการปกครองอีกรั้งหนึ่ง จึงมีการเปลี่ยนแนวทางการใช้ที่ปรึกษาไปอีกรูปแบบหนึ่ง

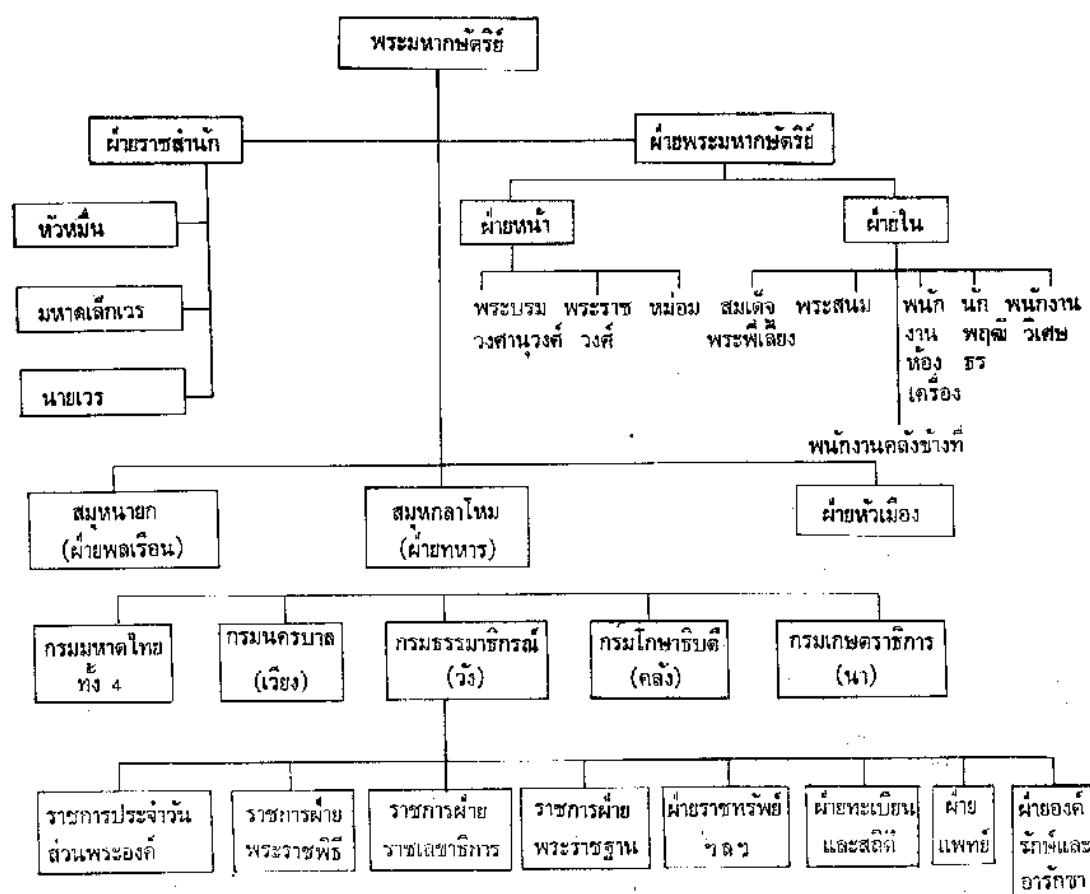
สำหรับคนที่ปรึกษาในสมัยอยุธยาตอนกลาง และปลายนี้ คุณมีหลักฐานให้ศึกษาได้ไม่นานนัก อย่างไรก็ต้องพยายามหาตัวกระบวนการการปกครองแบบศักดินา ซึ่งสมเด็จพระบรมไตรโลกนารถได้ทรงปรับปรุงมาเป็นระบบการปกครองในสมัยของพระองค์ และยังได้ใช้กันมานานจนกระทั่งถึงสมัยท่านกรุงรัตนโกสินทร์ กล่าวก็อ จากการที่ทรงเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนี้ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารครั้งยิ่งใหญ่ครั้งหนึ่งของประเทศไทย โดยทรงยึดหลักการบริหารที่แบ่งตามหน้าที่ (functional departmentation) กล่าวก็อ แบ่งเป็นงานฝ่ายพลเรือน และงานฝ่ายทหารอย่างชัดเจน มีสมุหนายก และสมุหกลาโหม รับผิดชอบโดยมีอำนาจเต็มทامลักษบ ส่วนราชการงานหัวเมืองนั้น ยังคงแบ่งหัวเมืองเป็นชั้นเหนืออนเดิม คือมี เมือง ชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี และชั้นทวาย โดยถือความสำคัญมากน้อยเรียงลำดับลงไป มีเจ้าเมืองปกครองต่างพระนครพระบวร จาก การเปลี่ยนแปลงในสมัยพระบรมไตรโลกนารถนี้ จะพบได้ว่า มีการรวมอำนาจการบริหารอยู่ในส่วนกลางทั้งสิ้น อำนาจสิทธิขาดยังอยู่ที่พระมหาภกษ์ตรี พระองค์เพียงเท่าทั้งส่วนราชการให้เป็นหมวดหมู่ชั้นเพื่อสะดวกต่อการควบคุม โดยที่จะทรงควบคุมเฉพาะหัวหน้าของส่วนราชการนั้น ๆ เท่านั้น หัวหน้าเหล่านี้จะต้องดูแลราชการในหน้าที่ของตนให้เรียบร้อย นอกจากนี้พระองค์ได้ทรงจัดระบบ “ศักดินา” ขึ้นเป็นระบบการตอบแทนในแต่ละตำแหน่งทั่วไป ไว้อย่างชัดเจน เปรียบได้กับระบบจำแนกตำแหน่ง (Position

Classification) ในเบื้องตน กล่าวคือ ศักดินาจะได้รับผลกระทบเป็นที่คุณมากน้อยตามทำหน่งที่สำคัญคละเหลี่ยงไป เปรียบเทียบกันเงินเดือนของข้าราชการบ่จุบัน ซึ่งเป็นไปตามระดับของทำหน่ง ซึ่งเทียบเท่ากับศักดินานั้นเอง

| ระบบศักดินา <sup>19</sup> |         |           |             | ระบบจ้างงานตามทำหน่ง <sup>20</sup> |  |  |  |
|---------------------------|---------|-----------|-------------|------------------------------------|--|--|--|
| ปลัดทูลฉลอง               | ศักดินา | 1,000 ไร่ | ปลัดกระทรวง | ระดับ 11 ....                      |  |  |  |
| ปลัดบัญชี                 | „       | 800 ไร่   | อธิบดี      | ระดับ 10 ....                      |  |  |  |
| สมณฑรา                    | „       | 600 ไร่   | รองอธิบดี   | ระดับ 9 ....                       |  |  |  |
| ฯลฯ                       |         |           |             | ฯลฯ                                |  |  |  |

### สมัยธรรมนิตรโสกนารด<sup>21</sup>

#### รูปที่ ๓ แผนภูมิการเรียงและระบบการใช้ที่ปัจจุบัน



สำหรับระบบการใช้ที่ปรึกษาในสมัยพระบรมไตรโลกนารถนี้ พิจารณาได้ว่า มีการใช้กันอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ พระองค์ทรงจัดการบริหารทั้งส่วนพระองค์ และ ส่วนของม้านเมืองไว้เป็นส่วนสัด ดังจะพบว่า ในราชการส่วนพระองค์ ได้แบ่งเป็น

1. ฝ่ายราชสำนัก ประกอบด้วย หัวหน้า มหาดเล็ก และนายเวร ข้าราชการ เหล่านี้จะทำหน้าที่สนองเบื้องยุค滥บาทโดยทรง ในลักษณะของการถวายการอภิรักษ์ และอยู่เรียบเพื่อความปลอดภัยต่าง ๆ

2. ฝ่ายพระมหาชัตติรย์ แบ่งออกเป็น ฝ่ายหน้า (เจ้านายฝ่ายชาย) ฝ่ายใน (เจ้านายฝ่ายหญิง) แต่ละฝ่ายจะแบ่งละเอียคล่องไปว่าประกอบด้วย เจ้านายระดับโภต และ ข้าราชการผู้ใหญ่สครีระดับโภต (โปรดดูแผนภูมิ) เป็นที่น่าสังเกตว่า นอกจากพระญาติ พระวงศ์ฝ่ายชายแล้ว จะมีเหล่าข้าราชการผู้ใหญ่สครีเท่านั้น ที่ทำหน้าที่สนองพระศรเช-พระคุณเจ้านายต่าง ๆ เจ้านายฝ่ายหน้านั้น เท่ากับเป็นผู้ช่วยของพระมหาชัตติรย์โดยทรง แล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ทำหน้าที่อะไร เช่น อาจจะให้กรีฑาทพไปรบ เป็นต้น เจ้านายฝ่ายหน้าเหล่านี้จะทรงมีศรีบาร豕ราศก์ และทรงรับศักดินาตามกฎหมายที่ พระมหาชัตติรย์ทรงกำหนดไว้ เช่น ชั้นบรรวงคำนุวงศ์ จะมี 5 ลำดับ

|            |         |                     |
|------------|---------|---------------------|
| ลำดับที่ 1 | ศักดินา | 20,000 — 15,000     |
| ลำดับที่ 2 | "       | 7,000 — 6,000       |
| ลำดับที่ 3 | "       | 4,000               |
| ลำดับที่ 4 | "       | 1,500               |
| ลำดับที่ 5 | "       | 1,000 <sup>๒๒</sup> |

ข้าราชการฝ่ายในที่เซ่นเดียวกัน สนองพระบัญคคลบาทพระมหาชัตติรย์ และเจ้านายฝ่ายสครี ทั้งหมดมีศักดินาเซ่นเดียวกับตำแหน่งของฝ่ายหน้าเซ่นเดียวกัน เช่น พระสนมเอกมี ศักดินา 1,000 ไร<sup>๒๓</sup> เป็นต้น

3. นอกจากฝ่ายราชสำนัก และฝ่ายพระมหาชัตติรย์แล้ว อาจกล่าวได้ว่า ใน การจัดส่วนราชการในสมัยพระบรมไตรโลกนารถนี้ ยังมีหน่วยงานช่วยอื่น ๆ อีก ได้แก่

หน่วยรวมมาธิการณ์ (วัง) ซึ่งแบ่งเป็น 8 ส่วนราชการ (ดูรูปที่ 3) ใน 8 ส่วนราชการนี้ อาจวิเคราะห์เปรียบเทียบกันงานช่วยของสากลได้ดังนี้

3.1 ราชการส่วนพระองค์ เปรียบได้ว่า ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยหรือเลขานุการส่วนพระองค์ ให้แก่องค์พระมหากษัตริย์ และราชวงศ์ ได้แก่ กรมมาลาภยา ทำหน้าที่ค้านฉลองพระองค์ กรมจิตรราภรณ์ ทำหน้าที่ถักเย็บเสื้อผ้าให้แก่องค์พระมหากษัตริย์ และเจ้านายทั่ง ๆ กรมมหาเทียรธรรม ทำหน้าที่รักษาหอพระ และจังหวัดราชบุคคล เป็นทันตกรรมธรรมการ ทำหน้าที่ถวายราชกิจ ท้านการศึกษาทางธรรมทั่ง ๆ เป็นทันตกรรมฉะน้ำนม ทำหน้าที่จัดหาของสีนาคราฟทุกเชื้อ

3.2 ราชการฝ่ายราชทรัพย์ และราชพัสดุ มีห้องหมอด 8 กรม ทำหน้าที่ค้านการเงิน และการคลังทั้งหมด เทียบได้กับงานของกองการเงิน โดยทั่วไปจึงเท่ากันเป็นคณะที่ปรึกษา หรือผู้ช่วยเฉพาะกิจทางค้านการเงินนั้นเอง

3.3 ราชการฝ่ายพระราชพิธี เปรียบได้กับคณะที่ปรึกษา หรือผู้ช่วยเฉพาะกิจแก่องค์พระมหากษัตริย์ เช่นกัน ประกอบด้วยกรม 4 กรมคือ กรมพระราชพิธี ทำหน้าที่ค้านพิธีการทั่ง ๆ กรมโหร จพิจารณาถึงความเหมาะสมของบ้านเมือง และของพระมหากษัตริย์ ตลอดจนจะทำหน้าที่หาฤกษ์ยามในการทำพิธีทั่ง ๆ กรมพุทธิบ้าศ ทำหน้าที่บันตรัถความ กรมสังฆการ ทำหน้าที่ควบคุมดูแลค้านคณะสงฆ์ให้อยู่ในระเบียบ วินัยของสงฆ์

3.4 ราชการฝ่ายทะเบียนและสถิติ เท่ากับทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนควบคุมบัญชีผลทั่วไป เท่ากับเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบค้านบุคคลการทั้งปวง และในค้านสัมมโนประชารถวาย เปรียบเสมือนเป็นผู้ช่วยเฉพาะกิจ ประกอบด้วยกรม 2 กรม คือกรมสุรัสวดีและกรมสังฆ ซึ่งทำหน้าที่โดยตรงค้านเกณฑ์ทั่วไป มีบ้านเมืองมีศึกษา สอง部門

3.5 ราชการฝ่ายราชเดชาธิการ ประกอบด้วย กรมอาลักษณ์ และกรมราชบัณฑิต ซึ่งทำหน้าที่ถวายงานค้านทรงพระอักษร และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับความรู้ทั่วไปทั่ง ๆ โดยมากเป็นผู้เคยเป็นพระราชาคณะ มหาเปรี้ยญ และข้าราชการ

บ้านญาญ ส่วนคำแห่งอาสาดกมณนี้ ทำหน้าที่เป็นราชเลขานิการในพระองค์ และงานด้านวาระนักรัฐทั่วๆ นอกจากนั้น ยังทำหน้าที่พิจารณาอธรรถคดี เช่น การตีความในกฎหมาย เป็นต้น กรณีราชการฝ่ายราชเลขานิการนี้ เปรียบได้กับ ผู้ช่วยด้านวิชาการเฉพาะกิจ (Technical Staff) กล่าวคือ เป็นที่ปรึกษาด้านการศึกษา และด้านกฎหมาย

3.6 ราชการฝ่ายแพทย์และอนามัย ประกอบด้วยกรม ๘ กรม ทำหน้าที่ด้านการแพทย์ และการอนามัยทั่วไป เท่ากับเป็นผู้ช่วยด้านวิชาการเฉพาะกิจด้านการแพทย์ เช่นกัน

3.7 ราชการฝ่ายพระราชฐาน ประกอบด้วยกรม ๖ กรม ทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับพระราชฐานให้เรียบร้อย ทำหน้าที่ในลักษณะเป็นแม่บ้าน (Domestic Staff)

3.8 ราชการฝ่ายองครักษ์และอารักขา มีทั้งหมด ๑๑ กรม ทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยท่องค์พระมหากษัตริย์และพระราชนัดร์ เทียบได้กับราชองครักษ์ (Aide-de-camp)

ในรัชสมัยพระบรมไตรโลกนารถนี้ นอกจากจะสั่งวางระบบการปกครอง แผ่นดินทั้งทางทหาร และพลเรือนอย่างเป็นระบบแล้ว พระองค์ยังทรงจัดวางระบบเบี่ยบการพิจารณา และพิพากษาคดีเสียใหม่ ซึ่งยังได้ใช้เป็นระบบที่เบี่ยบแน่นมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และเพียงยกเลิกไปเมื่อตั้งกระทรวงยุทธิรรมขึ้นในรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นี้เอง วิธีการพิจารณาและพิพากษาคดีได้อาเนกอย่างมากก่อนเดิมมา กับแบบไทย ซึ่งทำให้แตกต่างไปจากรูปแบบการพิจารณาคดีของประเทศอื่น ๆ กล่าวคือได้จัดแบ่งหน้าที่การพิจารณา และพิพากษาคดีออกเป็น ๒ คณะ ได้แก่ (1) คณะที่ทำหน้าที่บริหารควบคุมคดี เริ่มนั้นแต่การรับฟ้อง พิจารณาคดี ตลอดจนการปรับใบ혐 และลงโทษ แก่ผู้กระทำการ สำนักหงส์น้อยทั้งปวงนี้ เป็นสำนักของข้าราชการโดยตรง การตัดสินคดีไม่ได้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ (2) คณะที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ และพิพากษาคดีสืบความตามที่บัญญัติไว้ สำนักนี้จะอยู่ถัดจากพระมหาที่ หรือชาวต่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญในพระธรรมศาสตร์ และนิติศาสตร์ คณะนี้ได้มีอำนาจบังคับบัญชาแต่

อย่างไรมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ถูกชน ณ ศาลาหลวง มีห้องหมอด 12 คน มีหัวหน้าเป็นพระมหาราชครุฑ์โภทกนหนึ่ง พระมหาราชครุฑ์รอกนหนึ่ง ลือคักกินยาเจ้าพระยาถูกชน ณ ศาลาดหลวง เป็นข้าราชการฝ่ายศุลกากร ที่พิพากษาอยู่ในราชกิจชาราม<sup>๒๔</sup>

โดยสรุปแล้ว ในสมัยอยุธยาเป็นราชธานี เนื่องจากยังคงแต่รัชสมัยพระบรมไตรโลกนาครเป็นทั้นมา ได้มีการใช้รัชการงานช่วยอำนวยการกันอย่างกว้างขวาง อาจจะด้วยเหตุผลหลายประการ ประการหนึ่ง ขอบเขตงานสมัยของพระองค์ขยายตัวอย่างมาก ด้วยในสมัยนั้น อยุธยาได้อาภิเษกสูงไว้ตามความอยู่ด้วย และยังที่ได้แต่งตั้งกรรมราชธานีของเขมรอีก<sup>๒๕</sup> เท่ากับมีงานและข้าราชการของสูงไว้และเขมรรวมกันเพิ่มจากที่มีอยู่เดิม ประการที่สอง เป็นช่วงที่พระองค์ทรงปรับปรุงระบบการปกครองเสียใหม่ คงต้องการจัดระเบียบการต่างๆ ทั้งในส่วนพระองค์ และส่วนพระราชวงศ์ให้สอดคล้องกัน การปฏิบัติต่างๆ ได้ด้วย อีกทั้งมีพวกพระมหาเสนาณย์ และขุนนางที่ชำนาญการปกครองมาช่วยราชการกรุงศรีอยุธยามากขึ้นอีกส่วนหนึ่ง<sup>๒๖</sup> ประการที่สาม ในรัชสมัยของพระองค์ เป็นช่วงที่ว่างจากศึกหนักๆ จึงพอมีเวลาที่จะคิดปรับปรุงบ้านเมือง ประกอบทั้งพระองค์เองทรงพระปรีชาสามารถทั้งทางนักศึกษาและรัฐศาสตร์ จึงทรงเข้าใจระบบการปกครองอย่างดี รวมทั้งได้รับความรู้ใหม่ๆ จากการปกครองของเขมรด้วยในการอธิบายถึงโครงสร้างและหน้าที่ของการปกครอง ตลอดการใช้ที่ปรึกษาในสมัยพระบรมไตรโลกนาครนี้ จะเห็นได้ว่า มีการจัดอบรมหมายหน้าที่อย่างกว้างขวาง เท่ากับเป็นการผ่อนปรนพระราชนิยมกิจลงไปมาก กรณีนี้จึงเป็นการสนับสนุนข้อคิดเรื่องการใช้ผู้ช่วยอำนวยการที่ว่าเป็นเรื่องที่ช่วยผ่อนปรนภารกิจของผู้บริหารได้ ถ้าผู้บริหารรู้จักใช้ และยังสามารถก่อให้เกิดความก้าวหน้าในงานอีกมาก เพราะผู้ที่มาทำหน้าที่ด้านนี้ มักจะเป็นบุคคลที่มีความรู้ และเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากผู้มีอำนาจสูงสุดด้วย

เท่าที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดนั้น นับว่าเป็นการพิจารณาถึงการใช้ระบบที่ปรึกษาในลักษณะของโครงสร้าง ซึ่งเป็นการปูทางให้เข้าใจภาพรวมทั่วๆ ไป แต่อาจจะไม่ช่วยให้มองเห็นถึงสิ่งที่อยู่เบื้องหลังการใช้ระบบที่ปรึกษาเท่าที่ควร เพราะสิ่งที่อยู่เบื้อง

หลังนี้ เป็นสิ่งที่มีความหมายมากในทางปฏิบัติ สิ่งนี้ก็คือ อิทธิพลของผู้ช่วยเหลือที่ปรึกษาที่มีต่อการบริหารในทุกรูปแบบ เป็นที่น่าเสียดายว่า ประวัติศาสตร์ก่อนสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นเรื่องที่ยากต่อการค้นคว้าโดยเฉพาะในเรื่องที่ปรึกษา ดังนั้น ในตอนที่อิปัจจะเป็นการวิเคราะห์เฉพาะในสมัยกรุงศรีอยุธยาเท่านั้น

### **ข้อพิจารณาที่ปรากฏในการบริหารราชการแผ่นดินอันเกี่ยวกับการใช้ที่ปรึกษา**

การรวบรวมในชั้นนี้ เป็นการรวบรวมจากประวัติศาสตร์บางตอนที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพล หรือผลลัพธ์ของการใช้ที่ปรึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยกรุงศรีอยุธยาทั้งในช่วงทันและช่วงปลายของกรุงศรีอยุธยา ซึ่งจะพบว่า บัญชาของการใช้ระบบที่ปรึกษานี้ เป็นบัญชาของทั้งผู้ใช้และผู้ถูกใช้ ในบางครั้ง ผู้ใช้เลือกกระแสเหตุผลก็สามารถทำให้เกิดผลเสียแก่แผ่นดินได้ ดังทัวอย่างในสมัยสัมเด็จพระนราภรณ์ราชนครี หรือในบางกรณีที่ปรึกษากล่าวว่า สามารถช่วยให้บ้านเมืองฝ่ายวิกฤตการณ์ต่างๆ ไปได้โดยไม่ต้องให้เสียเลือดเนื้อ เช่น สมัยพระรามมหาวชิรราช แห่งเมืองสุพรรณบุรีเสีย เพื่อเอาตัวรอดไปก่อน เพราะทราบดีว่า กำลังการต่อสู้อ่อนกว้างนักมาก จึงเสนอให้ใช้นโยบายผ่อนปรน ในกรณีเช่นนี้ หากว่าคดีที่ปรึกษามีรู้จักผ่อนสนับอนุญาต ถือว่าเจ้านายของตนมีอาญาสิทธิ์เต็มตามระบบทั่วโลก แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ ไม่สามารถนำสิ่งใดมาตัดสินใจได้ แต่หากการณ์มิใช่เป็นเช่นนั้น เพราะขณะที่กรองราชย์อยู่เพียงไม่กี่วัน つまりที่ประจําค่าบ้านแห่งกรุงศรีอยุธยา ก็มีรายงานเข้ามาถึงราชสำนักว่า สมเด็จพระบรมราชาธิราช แห่งเมืองสุพรรณบุรี ได้มีการตั้ง ไม่ทราบว่ามีพระราชประสงค์จะเหตุจมูกawayพะบรมอสุรี หรือการณ์ราชาสมบัติประการใดประการหนึ่งแน่ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ใหม่ ได้

ภายหลังที่สมเด็จพระรามมหาวชิรราชบูรพา ได้ถวายพระเพลิงพระบรมศพฯ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพระบรมโกษฐ์แล้ว ก็เดชะสุพิธิบรมราชาภิเบกษาตามประเพดี เป็นกษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา แต่เหตุการณ์มิใช่เป็นเช่นนั้น เพราะขณะที่กรองราชย์อยู่เพียงไม่กี่วัน つまりที่ประจําค่าบ้านแห่งกรุงศรีอยุธยา ก็มีรายงานเข้ามาถึงราชสำนักว่า สมเด็จพระบรมราชาธิราช แห่งเมืองสุพรรณบุรี ได้มีการตั้ง ไม่ทราบว่ามีพระราชประสงค์จะเหตุจมูกawayพะบรมอสุรี หรือการณ์ราชาสมบัติประการใดประการหนึ่งแน่ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ใหม่ ได้

เรียกประชุมเสนาบดีปรึกษาพร้อมกันว่า ถ้าสมเด็จจากสุพรรณบุรีในราชสมบัติ ก็ให้ถวายไปเสีย เพื่อให้บ้านเมืองมีสันติ ส่วนบัญชาอื่น ๆ น่าจะแก้ไขภายหลัง คณะเสนาบดีได้ส่งหน่วยสืบสวนออกไปโดยค่าวัน ก่อนที่กองทัพสมเด็จพระบรมราชชนาธิราชจะมาถึง และกลั่นมารายงานว่า สมเด็จแห่งเมืองสุพรรณฯ โปรดอนาแห่งราชสมบัติ ไม่ใช่จะมาถวายบังคมพระอยู่ เมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนั้น พระเจ้าอยู่หัวได้ออกไปต้อนรับที่นอกกรุงศรีอยุธยา และอัญเชิญมาประทับ ณ พระบรมหาราชวัง พร้อมกับการทำพิธีถวายราชสมบัติให้ ถวายเห็นว่า การจะใช้สักปะประยุทธ์ออกโรงรักภัยหวังว่ากองทัพศรีอยุธยาจะพ่ายแพ้ ไม่มีบัญชา และผู้คนพลเมืองก็จะล้มตายลงมากมาย เมื่อพระองค์กันดีว่าที่นี่อำนวย ไม่มีพระราชประสงค์เข่นนั้น จึงถวายบังคมลาพระเจ้าอยู่หัวองค์ใหม่กลับไปกรองเมืองลพบุรีดังเดิม。<sup>27</sup>

หลังจากที่พระรามครัว ได้ปราบดาภิเษกขึ้นกรองราชย์แล้ว ได้ทรงยกกองทัพไปเมืองเชียงใหม่ ซึ่งประกาศแยกตัวออกเป็นอิสระออกจากไทย เมื่อกองทัพถึงเมืองเชียงใหม่ ได้ให้หัวเรี่ยงปืนใหญ่ไปยังกำแพงเมืองเชียงใหม่ ทำให้กำแพงเมืองพังทลายเพื่อที่ท่านจะได้รับคำสั่งให้ปล้นเมือง พระเจ้าเชียงใหม่เห็นเหตุการณ์เช่นนี้ จึงให้มีพระราชสาสน์มายังพระรามครัวว่า ขอให้พระเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงสยามด้วยการช่วงชิงอาเมืองเชียงใหม่ไว้สักหนึ่งสักค้างคาว เพื่อพระองค์จะได้เตรียมตอกไม้เงินตอกไม้ทองให้พร้อม และจะนำภารามถวายบังคมกัวยพระองค์เองถึงยุคลบาท

พระรามครัวได้เรียกบรรดาขุนพลของพระองค์ทุกคนไปประชุมที่ค่ายหลวง สอบถามความคิดเห็นว่า ใจจะมีความเห็นว่าอย่างไรเกี่ยวกับพระราชสาสน์ฉบับนี้ บรรดาแม่ทัพใหญ่น้อย และขุนพลหงส์ปวงกรานทูลพระเจ้าอยู่หัว เกลือกว่าจะเป็นกลดอุบายนี้ ซึ่งอาจจะนำความเพลียงพลามาสู่แก่ฝ่ายเรา และการที่พระเจ้าอยู่หัวกรีฑาทัพมาด้วยพระองค์เอง ในฐานะที่เป็นจอมทัพใหญ่ หากเกิดการเสียเปรียบนั้น ก็จะเป็นที่น่าอับอายให้บุตรหลวงที่เดียว และจะทำให้บรรดาเจ้าเมืองอื่น ๆ พากันแข็งเมืองแบบพระเจ้าเชียงใหม่อีกบ้าง ก็จะนำความเสียหายมาสู่ประเทศไทย ความเห็นเหล่านั้น แม้จะเป็นมติเอกฉันท์จาก

บรรดาขุนพลแม่ทัพหงส์ปาง แต่พระเจ้าอยู่หัวกลับไม่ทรงทกถงพระทัยเห็นด้วย.... เมื่อครบ 7 วัน แล้ว เจ้าเมืองเชียงใหม่ไม่ได้ปฏิบัติภาระราชสำนัก กลับซ้อมแซมกำแพง เมืองจนเสร็จเรียบร้อย ต่อมานำบรรดาขุนพลกองทัพไทยเห็นว่า บรรดาเดบียงอาหารในกองทัพไทยพากันขาดแคลนโดยทั่วไป จึงขอให้พระเจ้าอยู่หัวออกคำสั่งให้ปล้นเอาเมืองเชียงใหม่โดยด่วน ก่อนที่ทหารจะพากันอดตาย พระเจ้าอยู่หัวได้ทรงรับรายงานจากบรรดาแม่ทัพมีความเห็นท้องกันชั่นนั้น ก็ตัดสินพระทัยที่จะต้องเร่งคืบเมืองเชียงใหม่ จึงได้เรียกประชุมบรรดาขุนพลสั่งการปล้นเอาเมืองเชียงใหม่ให้ได้ภายในระยะเวลาที่สั้นที่สุด ... แล้วก็สามารถที่เมืองเชียงใหม่ได้ในเวลาที่ต่อมา<sup>๒๘</sup>

.... เมื่อนางพญามหาเทวีเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ได้อ้าไวออกห่างไปสวามิภักดีที่ก่อพระเจ้ากรุงพม่า พระฝ่ายราชได้เสนอปั้ญหา 2 ประการเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือที่ประชุมรกรากความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร เพื่อขอความปรึกษาหารือ และมอบให้ที่ประชุมช่วยกันเสนอความเห็นประกอบพระราชวินิจฉัย ก่อนที่พระองค์จะตัดสินพระทัยดำเนินการต่อไป ที่ประชุมอันมีสมุหนายกหัวหน้าในญี่ป่ายพลเรือน และสมุหกลาโหม ผู้บัญชาการฝ่ายทหาร และบรรดาแม่ทัพผู้บัญชาการกองพลหงส์ปวง ทั่งได้ลงมติเห็นด้วย คติอ้างกันเป็นเอกฉันท์ว่า นโยบายการเมืองของประเทศไทยต่อไปนี้ จำต้องหาทางตัดการขยายอำนาจของพม่าทางภาคเหนือลงให้จดได้โดยด่วน คือการที่จำต้องคืบเอาเมืองเชียงใหม่ และราชอาณาเขตของประเทศล้านนาหงส์นั้น รวมเข้ากับกรุงสยามอย่าปล่อยให้เป็นประเทศราชไว้อย่างเดิมต่อไปอีก และส่งนายทหารจากฝ่ายใต้เข้าไปครองเมืองเพื่อ มิให้ก่อรุกรุนเชียงใหม่คิดกบฎ และทรยศต่ออาณาจักรไทยอีกด้อไป สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเห็นด้วย แต่ทรงคิดค้านในเรื่องการให้คำเจ้าฝ่ายใต้ขึ้นไปปกครองฝ่ายเหนือ เพราะอาจทำให้เกิดการราลาลั่นได้ จึงให้เมืองเชียงใหม่และบรรดาเมืองสำคัญของหัวเมืองฝ่ายเหนือหงส์นั้น เพื่อให้ยั่งคงพระราชอำนาจ และงานรักภักดีต่อกองทัพฝ่ายใต้และกรุงสยาม ซึ่งบรรดาขุนนางหงส์ฝ่ายทหารและพลเรือนของกรุงศรีอยุธยา ก็เห็นด้วย<sup>๒๙</sup>

....พระมหาจักรพรรดิ มีช้างเผือก 7 เชือก ทำให้พระเจ้าบุเรงนองส่งทูตเชิญพระราชสาส์น เข้ามาสารแสรญบารมีพระเจ้าจักรพรรดิตึงกรุงศรีอยุธยา ว่าเป็นกษัตริย์มีช้างเผือกคู่บารมีถึง 7 เชือก แต่กรุงแหงสาดินามีบุญบารมีไม่ จึงครรชื่อเมืองบารมีรับช้างเผือกไปเป็นศรีวันครพม่าสัก 2 ช้าง บัญชาที่พระเจ้าบุเรงนองเสนอมาให้ไทยคิดความจริงก็ได้สลับชันซ้อนย้อนยก เพราะพระเจ้าบุเรงนององก็คาดว่า จะได้รับคำตอบจากไทยอย่างแน่นอนก็คือ ยอมให้ไม่ได้ ซึ่งเพียงเท่านี้พระเจ้าบุเรงนองก็พอพระทัย เพราะสามารถใช้เป็นเหตุให้กลื่อนทัพที่เตรียมพร้อมนั้นเข้ามารบเมืองไทยได้ แต่เมื่อคนไทยรับบัญชาหันขึ้นมา กลับนำไปปฏิบัติให้เกิดเป็นประโcyชน์แก่พม่ายังขึ้นไปอีกพระมหาจักรพรรดิมิใช่ได้รับบลังก์ค่ายอำนาจ ต้องอาศัยแรงข้าราชการอื่น ชัชังพิด พลาดเมื่อราواลงกหัพเสียพระศรีสุริโยทัยในครั้งนั้นคงทรงพระทัยที่จะทำให้ดีที่สุด แต่ผลกลับตรงกันข้าม เพราะการกระทำที่หวังคืนนี้เป็นผลร้ายท่อเมืองไทยยิ่ง

บัญชาการเมืองของบุเรงนองเรื่องนี้ ทำให้เมืองไทยต้องคิดหนัก เพราะมีหงสาวดงชนอยู่ในแผนการณ์นั้น ซึ่งไทยเข้าใจดี สมเด็จพระมหาจักรพรรดิเอง แทนที่จะใช้พระราชอำนาจในการจัดย กลับนำบัญชาให้เข้าปรึกษาหารือในที่ประชุมบรรดาข้าราชการ เชื้อพระวงศ์ทั่วไป ทำให้ชาวไทยมีความเห็นแตกออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายคนแก่ที่เชิดชยัด การศึกกรุงพระศรีสุริโยทัยสันพระชนม์ มีความเห็นว่า การเสียช้างเผือก 2 เชือก ไม่เสื่อมเสียเกียรติชาติไทยแต่อย่างใด เพราะยังเหลือมากกว่าพม่าถึง 3 เชือก มีความเห็นว่าถึงให้ไปเกียรติคุณของชาติก็ยังนำพม่าอยู่ ซึ่งเป็นการมองการณ์ไกลอีกชั้นหนึ่ง ทวายทราบดีว่ากำลังรบของบุเรงนองขณะนั้นเหนือกว่าไทยมาก many เพราะไทยเพียงจะหมกุ่นสำราษายามไม่นานนัก แต่พวกคนหนุ่มโดยเฉพาะกองรักษาทาง (พระรามควร) กับสมุหนายกคนใหม่ ซึ่งเคยเป็นเจ้าเมืองสุพรรณบุรี ถอยทัพจากพม่าครั้งก่อนเข้ามายังกรุง และได้ช่วยรบพม่าในกรุงนั้นอย่างเข้มแข็ง จนได้รับยกย่องให้เป็นสมุหนายก กลุ่มคัดค้านนี้ให้เชื่อแน่ว่า วัดดุประสงค์ของพระเจ้าแหงสาดินาในพระราชสาส์นนี้ มิใช่เพื่อสันติ แก่มุ่งที่จะปราบไทยให้อยู่ในอำนาจ ถึงแม้จะให้ช้างไปตามคำขอ ก็ไม่สามารถจะระงับ

สังคมไว้ได้ เพราะนอกรากคือเสื่อมเกียรติของชาติแล้ว พม่าก็คงหาอุบัตรบูรณะเองได้ จึงเห็นควรคิดในการปรับรักษาเกียรติศักดิ์เสี้ยนขึ้นแรก คือว่าที่จะปล่อยให้เกียรติเสื่อมเสียไป แล้วในที่สุดก็มีองกันมิให้เกิดคีกมิได้

เรื่องนี้เน้นความอ่อนแอกล้าและชาติวิธีดำเนินการ การที่ประมุขของประเทศไทยจะได้พิจารณาเป็นการภายใน วางแผนโดยไม่แน่นอนเสียก่อน เพราะผู้ค้านส่วนมากเป็นข้าราชการผู้ใหญ่ และเป็นรัชทายาท ซึ่งอยู่ใกล้ชิดก็กว่าที่จะเสนอให้เกิดความเห็นแตกแยกขึ้นที่ประชุมอย่างเบ็ดเตล็ด ซึ่งแต่ละฝ่ายย้อมจะหาเสียงสนับสนุนด้วยกันทั้งสองข้าง ทำให้กำลังร่วมของชาติต้องแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ถึงแม้ไม่รับโถโดยใช้ชั้งເຟຝຶກໄປ พวກมีความเห็นฝ่ายตรงกันข้ามก็คงจะเยี้ยหัน ทำให้เกิดความบาดหมางอยู่ตลอดไป และถึงแม้รับพวກที่ไม่เห็นการรับ ก็คงจะใส่ใจลั่นฝ่ายตรงข้ามว่าเป็นพวkgก่อศึก กำลังที่แบ่งแยกทั้ง 2 ฝ่ายนี้ ไม่มีทางจะรวมกันได้เลย จะนั้น จึงไม่เป็นที่น่าสงสัยว่าในการศึกครั้งนั้น ไทยจะไม่ฟ่ายแพ้เก่าพม่า พวกฝ่ายค้านแม้จะเป็นพระเจ้าลูกเชือ และสมุหนายก แต่ก็เป็นเสียงข้างน้อย พวกขลากกลัวไม่ยอมรับมือญี่มูก แต่เหตุผลของส่วนน้อยรักษาเกียรติศักดิ์ และบูรณะฐานภูมิปัญญาแห่งชาติ พระเจ้าแผ่นดินไว้เป็นอย่างที่พระมหาจักรพรรดิซึ่งลังเลพระทัยอยู่มากในครั้งนั้น จึงคล้อยตามความเห็นคนส่วนน้อยใช้ร้าชอำนาจที่เขินใจคนส่วนใหญ่ในทางไม่ให้ชั้งເຟຝຶກ แต่ในทางที่ต้องสามารถให้ตอบพม่าโดยไฟเราะนิมนวล โดยตอบไปว่าชั้งເຟຝຶກนั้นเข้ามาสู่เมืองมี หากพระเจ้าทรงสาวกีบ้ำเพ็ญบารมี ชั้งເຟຝຶก็คงมาสู่บารมเมือง<sup>๓๐</sup>

การตัดสินใจครั้งนั้น เป็นเหตุให้เกิดสังคมชั้งເຟຝຶກ ซึ่งพอยังไกยกมา จริง ทรงเห็นว่าจะสู้ไม่ได้ก็ยอมไปเจรจาหย่าทัพ ซึ่งผลทำให้เสียชั้งເຟຝຶก 4 เซือก พระราเมศวร พระยาจักร พระยาสุนทร ซึ่งเป็นคณะที่กล้าสู้หากทองไปเป็นครัวประกันให้ชาศึกไป<sup>๓๑</sup>

——ตามที่พระเจ้าบุเรนองได้มีพระราชสาส์นขอทวีพระยารามนั้น พระมหินทรราชก็ได้ทรงปรึกษากับขุนนางส่วนใหญ่ ซึ่งที่ประชุมได้มีความเห็นส่วนใหญ่ ให้ยอมส่งพระยารามแก่พม่า เพื่อไม่ต้องการให้ลำบากก่อประชาภัย<sup>๑๒</sup>

——ในขณะที่สมเด็จพระราชนิκา土ได้เสด็จสวรรคตโดยกะทันหัน ขณะที่ทัพพม่ากว่า 5 แสนคน กำลังเรียงรายบุกพระนครอยู่ที่นอกวัง สมเด็จพระมหินทรราชก็เสด็จขึ้นเตลิงถวัลย์ราชสมบัติ รับเป็นพระมหาภัยคริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา และดำรงตำแหน่งของทัพเพื่อต่อสู้กับพระเจ้าบุเรนองร่วมกับพระมหาธรรมราชา (ซึ่งขณะนั้นเป็นแม่ทัพของพม่า) พระองค์จึงได้เรียกประชุมเสนาบดี และขุนนางผู้ใหญ่ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน เพื่อวางแผนการต่อสู้พม่าต่อไปโดยไม่ยอมถอยหลัง ที่ประชุมได้กลั่งมติแห่งกองพระยาราม เป็นผู้บัญชาการกองพลพระนารพร้อมกับประกาศใช้กฎอัยการศึก มอบอำนาจให้พระยารามมีอำนาจควบคุมและสั่งการเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารและพลเรือน ทุกตำแหน่ง ใน การเตรียมระดมสู้กับพม่าครั้งนี้<sup>๑๓</sup>

——ภายหลังที่สมเด็จพระนเรศวร ทรงกว้างทัยทัพให้รับชัยชนะแล้ว ก็มีพระราชนิรันดร์ให้ปรึกษาโดยนายทัพนายกอง จะเป็นประการใด ให้พระมหาราชครู พระครูปูโรหิต หัวปวงปรึกษาไส้กวยกูยอัยการศึก พบพระราชบัญญัติว่า สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชนิรันดร์ในงานพระราชสังคม แลกเงินที่ผู้ได้เข้าในกระบวนการทัพ และแลมิได้โดยเสด็จให้ทันเมื่อชดเชย ท่านว่าไทยผู้นั้นเป็นอุกฤษณ์ ให้พระหารชีวิตเสีย อย่าให้ผู้อื่นดูเยี่ยงอย่าง เอาข้อพิพากษากราบทูล มีพระราชนิรันดร์สั่งให้อาทาน ถูกชน หัวปริกษา แต่ทว่าบัดนี้จวนวันจากทุกที่ บัณฑรีสื่อยู่ ให้อาဏยทัพนายกอง จำเรือนครุไว้ก่อนสามวัน พ้นแล้วจึงให้สำเร็จโดยโดยอัยการศึก<sup>๑๔</sup>

——ขณะนั้น สมเด็จพระเจ้าทรงธรรมประชวรนัก ทรงเห็นว่าจะมีพระชนม์ที่จะไม่ได้ แต่ทรงพระราชนิริบทกเรื่องราชสมบัติ เกรงว่าพระราชนิรสจะไม่ได้ครองราชสมบัติ เพราะพระราชนิรสยังทรงพระเยาว์นัก เพิ่งมีพระชันษาได้เพียง 14 ปีเท่านั้น

และยังมีพระศรีกิลป์ พระราชอนุชาของพระองค์อยู่อีกองค์หนึ่ง ซึ่งเป็นเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ และทรงผนวชอยู่ จึงโปรดให้พระยาศรีวรวงศ์ จ้างงานมาตัดเล็กนำพระกระเสรับสั่งออก มาประชุมปรึกษาเพิ่มติดข้าราชการ บรรดาข้าราชการมีความเห็นแตกต่างออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งมีพระยาศรีวรวงศ์ และพระยาเสนาภิมุข เห็นว่า ควรโปรดให้พระราชโอรส สืบสันติวงศ์ตามขัตติยราชประเพณี แต่อีกฝ่ายหนึ่งมีเจ้าพระยามหาเสนาบดีที่กลาโหม พระยาทัยน้ำ พระยาธรรมไตรโลก พระยาศรีนาوارักษ์ และพระจุพาราชมนตรี กล่าว ก็ตค้านว่า พระราชโอรสยังทรงพระเยาว์นัก จะว่าราชการแผ่นดินไปไม่คล่อง เกรงว่า ประทีศาสาตร์จะชี้ร้ายอย่างสมเด็จพระเจ้าท่องลั่น ถ้าทรงโปรดให้พระศรีกิลป์ครองราช สมบดี บ้านเมืองจึงจะเรียบร้อยพระศรีกิลป์เป็นพระราชอนุชา และมีพระชนฯ สมควร สมเด็จพระเจ้าทรงธรรมทราบดังนั้น จึงมีพระราชดำรัสเป็นความลับให้พระยา- ศรีวรวงศ์เป็นผู้อุปการะพระโอรสได้ครองราชย์ และให้คิดอ่านแสวงหาพระคพวากเทรีม ก่อตั้งไว้บ้องกันด้วย พระยาศรีวรวงศ์เกลี้ยกล่อมสมัครพระคพวากซึ่งเต็มใจเข้ากับ พระราชโอรสได้ไว้เป็นอันมาก มีพระยาเสนาภิมุข ผู้จงรักภักดิ์ที่อพระมหาภัยทรายเข้า ร่วมวางแผนด้วย เกลี้ยกล่อมการสร้างสุ่มผู้คนโดยทำไว้อายุ่งลับๆ แต่ก็ได้แสดงท่าที ภายนอกเป็นอุบَاยว่า เป็นผู้ตักผ่ายเจ้าพระยามหาเสนาบดี ซึ่งจะได้อัญเชิญพระศรีกิลป์ ขึ้นครองราชย์สืบท่อไป ครั้นปี พ.ศ. 2171 เมื่อสมเด็จพระเจ้าทรงธรรมเสด็จสวรรคต พระยาศรีวรวงศ์ในตำแหน่งจ้างงานมาตัดเล็ก หรืออธินทีทำราชวัง ได้ร่วมกับพระยา เสนาภิมุขทำการยึดอำนาจนำปะภาคของสมเด็จพระเจ้าทรงธรรมที่เขียนล่วงหน้าแห่งทึ่ง ให้พระเชษฐารชิราช โอรสของสมเด็จพระเจ้าทรงธรรมขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ กับพระหารชีวิตข้าราชการที่สนับสนุนให้พระศรีกิลป์เป็นกษัตริย์... พระเชษฐารชิราชก็ ทรงมีพระราชโองการโปรดฯ ให้สถาปนาพระศรีวรวงศ์เป็นเจ้าพระยามหาเสนาบดี สม乎- พระกลาโหม... ต่อมาเจ้าพระยากลาโหมสุริวงศ์ได้ยึดอำนาจจากพระเชษฐารชิราชแล้ว สำเร็จโทษเสีย....พร้อมกับยกพระอาทิตย์วงศ์ราชอนุชาพระเชษฐารชิราชขึ้นครองราชสมบดี เมื่อพระชนม์ได้ 10 ปี ทรงราชย์อยู่ได้เพียง 6 เดือน ก็ถูกพระอาทิตย์ออกจากพระเจ้า

แผ่นดินเสีย แล้วราชากิ่งก้านเป็นพระมหากษัตริย์ทรงพระนามว่า สมเด็จพระเจ้า  
ปราสาททอง<sup>๒๖</sup>

....ครั้นปี พ.ศ. 2198 สมเด็จพระเจ้าปราสาททองทรงประชวรหนัก รุ้สึกว่า  
พระองค์จะต้องสวรรคตเป็นแน่แล้ว จึงแปรพระราชฐานไปประทับอยู่ ณ พระที่นั่ง  
เบญจรัตน์ ครั้นให้เชิญบรรดาขุนนางผู้ใหญ่ให้เข้ามาเพื่อใกล้ชิดพระแท่นที่บรรหม ทรง  
ปรึกษาเรื่องที่จะมอบราชสมบัติ เพื่อจะได้ตั้งอุปราชไว้ เจ้าพระยามราชา (ปืน) กราบ  
ทูลว่า เจ้าฟ้าไซราช ออรสองก์ในฝูงทรงมีพระปรีชาสามารถ พระหัตถ์อ้อมอาร์ และ  
เจริญพระชนมายุสมควรได้รับราชสมบัติต่อไป ขุนนางที่เป็นผู้เฝ้าพระยาณราชก์ทูล  
กล้อความ ขุนนางผู้ใหญ่อื่นๆ ที่เลื่อมใสเจ้าฟ้าพระนารายณ์ไม่เห็นด้วย แต่สังเกตเห็น  
พระราชอัธยาศัยสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง มีพระราชประสงค์จะมอบราชสมบัติให้แก่  
เจ้าฟ้าไซ จึงมิอาจกราบบังคมทูลทักทานสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง ทรงเห็นขุนนาง  
ผู้ใหญ่พร้อมใจันก์ทรงมอบราชสมบัติให้แก่เจ้าฟ้าไซ เจ้าฟ้าไซจึงได้รับพระบรมราช  
โองการแล้ว ออกว่าราชการแผ่นดินเท็จเท่านั้นเป็นทันมา<sup>๒๗</sup>

....ในคราวที่คณาจารย์เข้าเฝ้าสมเด็จพระนารายณ์มหาราชในคราวที่ ๑ นั้น มี  
ขุนนางผู้ใหญ่เข้าเฝ้ารวมกันถึง 40 นาย ในคราวที่ ๒ เมื่อคณาจารย์เข้าเฝ้ามีขุนนางผู้ใหญ่  
เพียง 20 นาย และในครั้งต่อๆ มา มีขุนนางผู้ใหญ่เข้าเฝ้าอยู่เพียง ๘ นาย บรรดา  
บุคคลทั้ง ๘ นี้ ย่อมเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยของสมเด็จพระนารายณ์มหาราชทั้งสิ้น  
เฉพาะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และเป็นพระอาจารย์มากทั้งแಡดงเกิมของพระองค์รวม  
อยู่ด้วยในทันนี้เสมอ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เป็นผู้ซารามากแล้ว อายุถึง 80 ปี หู  
ค่อนข้างดี สมเด็จพระนารายณ์มหาราชโปรดปราน และทรงรักใคร่เกรพที่ปรึกษา  
ราชการแผ่นดินผู้อายุสูงล่ามเป็นอย่างมากในที่ประชุมพระองค์ได้รับสั่งด้วยข้าราชการที่  
สำคัญทางสัน<sup>๒๘</sup>

จากรายละเอียดข้างต้น จะเห็นได้ว่า ถึงแม้พระมหากษัตริย์จะมีอำนาจมาก  
อย่างไรก็ตาม เพราะเป็นการปกครองในระบบสมบูรณ์แบบสิทธิชิราษฎร์ แต่ในการดำเนิน

กิจการบริหารบ้านเมือง ทั้งในยามศึกและยามสงบ ก็ให้มีการบริการทางวิถีกับที่ปรึกษา เกี่ยวกองในเรื่องต่าง ๆ เช่นอยู่ในที่นี้จะสรุปไปร่วมกันที่ปรึกษาตามรายละเอียดของการศึกษา จากหลักฐานที่กล่าวมาแล้วดังต่อไปนี้

1. พระราชนคร พระมหาภัตตริย์ได้ปรึกษากับพระราชนคร ในกิจการบางอย่างหรือเป็นผู้คอบริการช่วยเหลือเกี่ยวกับการบริหารบ้านเมือง

2. ข้าราชการ พระมหาภัตตริย์ได้ปรึกษากับสมุหกลาโหม, สมุหนายก, เสนาบดี, มุขมนตรี, บรรดาแม่ทัพนาขอกองทัพปวง แต่ชั้นนางผู้ใหญ่ทั้งฝ่ายทหารและ พลเรือน ตลอดจนมีการใช้ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศในสมัยสมเด็จพระนารายณ์

3. โหรราษฎร์

4. ราชครุ ปูโรหิต

5. ราชบันดิติคิริ

6. สமณะ

สำหรับคำว่า ลูกชุน ซึ่งพระมหาภัตตริย์ให้ทรงปรึกษานั้น อาจจะเป็นไปได้ว่า เป็นลูกชุน ณ ศากา ซึ่งก็คือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ปรึกษาหารือก่อนนำเสนอ พระมหาภัตตริย์ หรือ ลูกชุน ณ ศากหลวง ที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับพระธรรมศาสตร์ ซึ่ง เป็นพระมหาณูปุโรหิต ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น.

## เบี้ยงครรด

1. นักศึกษาที่ทำรายงานได้แก่ นายกรายุทธ เปรมประวัติ นายกฤตยา ทันธีระธรรม ร.ต.ท. สมบัติ คุณชัย ร.ต.ท. วัฒนชัย สงวนวัฒนา
2. ปรับปรุงจากการปักกรองสมอันน่าเจ้า จากหนังสือประวัติมหาดไทย ส่วนกลาง ภาค 1 หน้า 87-113
3. ประวัติมหาดไทย ส่วนกลาง ภาค 1, อังเด็ว หน้า 87-95
4. Louis A. Aleen อดีตนาย Personal Staff ให้ใน *The Management Process*, N.Y., : McGraw-Hill Book Company, 1964, p 222. ว่าเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ หรือให้คำปรึกษาแนะนำเฉพาะทั่วไปผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ทั้งกล่าวถึงความมีความชำนาญงาน เฉพาะท้านให้ด้านหนึ่ง หรืออาจเป็นผู้ที่มีความรู้กว้างขวางมากที่สุด โดยสามารถให้ความ ช่วยเหลือผู้บังคับบัญชาได้ นอกจากนี้ ลักษณะการให้ผู้ช่วยประจำหน้า Norman ใน *Human in Action* เรียกว่า Assistant-to โดยอธิบายว่าเป็นตำแหน่งผู้ช่วยพิเศษ ที่สามารถทำงานแทน เจ้าหน้าที่ในบางครั้งที่มีภาระอบหามา และ/หรืออาจใช้ช่วยความสำคัญและขออนุญาตงานกิจวัตรของ ขนาดจัดเป็นหน่วยงานขึ้นมาได้ในที่สุด
5. Kieth Davis ได้อธิบาย General Staff ซึ่งมี administrative staff เป็นแบบหนึ่งของ General Staff ให้ในหนังสือ *Human Relation at Work*, N.Y., McGraw-Hill, 1962, p. 208 ว่าเป็น staff ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้จัดการคัดเลือกการรับใช้หน้าโดยตรงในทุกราย
6. ว.ช. ประسنสิก ประวัติศาสตร์การปกครองของไทย (พระนคร : อักษรสาสน์) 2510 หน้า 22-26
7. Pfiffner and herwood อดีตนายให้ใน *Administrative Organization*, New Delhi : Prentice Hall of India PVT. Ltd., 1964 pp. 179-181 ว่า technical staff นี้ให้แก่ผู้ที่ทำงานเฉพาะ อายุ โดยทำการค้นคว้าวิจัย และให้คำเสนอแนะเฉพาะอย่าง
8. ไทยน้อย และประมวลวิทย์ 44 กษัตริย์ไทย (พระนคร : คลังวิทยา) 2504 หน้า 80
9. รอง ศายนานนท์ ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2516, หน้า 16
10. ประวัติมหาดไทย ภาค 2, ตอนที่ 1, หน้า 224
11. แผนภูมินี้ ปรับปรุงจากผังการปักกรองในรัฐสมเด็จพระรามาธิบดี(อู่ทอง) จากหนังสือ ประวัติ มหาดไทย ภาคที่ 2 ตอนที่ 1 หน้า 224 - 231

12. ประชุมพงศ์ภาวดี ภาคที่ 1 (2475) หน้า 117 และ ประวัติมหาดไทย อ้างแล้ว ภาค 2 ตอน 1 หน้า 234 – 237
13. Thomas L. Whisler, "The Assistant-to in Four Administrative Setting," *Administrative Science Quarterly* (September, 1960) pp. 181-226 อธิบายว่า Assistant-to นี้ ได้แก่ตำแหน่งผู้ช่วย – ผู้ช่วยหัวหน้าในกิจการทุกค้าน ทึ่งแต่งงานและงานการ งานกระทรวงและพาณิชย์ บางอย่าง นอกจากนี้ คุณเชิงอรรถที่ 4 ประกอบด้วย
14. กองศรี กำกูณ อัญชลี บทบทพิจารณาที่ว่าอ่านวิเคราะห์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เสนอถือ กองคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย ๘๐ ต.ค. ๒๕๑๓ หน้า ๑๒ อธิบายว่า Directorate Staff เป็นกลุ่ม ผู้ช่วยที่มีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานทุกหน่วยงานรับผิดชอบของตน และใน ขณะเดียวกันยังสามารถรับมอบอำนาจในการออกคำสั่งในนามของตนเอง เพื่อดำเนินงานทุกความ รับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาได้อีกด้วย
15. ประวัติมหาดไทย อ้างแล้ว ภาค 2 ตอน 2 หน้า 219-221
16. Louis A. Aleen, *The Management Profession*, N.Y. : McGraw-Hill Book Company, 1964, p. 222 อธิบาย Special Staff ไว้ว่า เป็นกลุ่มนักคิดที่ท่องเมืองเมืองเชี่ยวชาญเฉพาะกิจที่ตน เกี่ยวข้อง มีอำนาจในการรวมทั้งรับผิดชอบ แท้ไม่มีอำนาจสั่งการ
17. Administrative Representation นี้ ผู้เขียนพิจารณาว่า เป็นตำแหน่งที่ยังไม่มีอำนาจเต็มในการ บริหาร แท้ในขณะเดียวกัน ให้ทำหน้าที่แทนผู้บังคับบัญชาได้แล้วแต่กรณี นอกเหนือนี้ยังนับว่าเป็น ตำแหน่งที่ไม่ใช่ และสามารถขึ้นส่วนรวมตำแหน่งผู้บังคับบัญชาได้เมื่อถึงเวลา
18. Administrative Staff คุณเชิงอรรถที่ ๖
19. ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง) ภาคสอง ตอนที่ 2 ๒๕๑๑ หน้า ....
20. พ.ร.บ. จ้าราชการพลเรือน ปี ๒๕๑๘
21. ที่มา ปรับปรุงมาจากทำเนียบจ้าราชการสมเด็จพระบรมไตรโลกนารถ ในประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง) ภาคที่ 2 ตอน 2, ๒๕๑๑, หน้า ๑๑๗ และ ๑๕๔
22. ประวัติมหาดไทย ภาค 2 ตอน 2 หน้า 121
23. อ้างแล้ว หน้า 123
24. ประวัติมหาดไทย ภาคที่ 2 ตอนที่ 2, อ้างแล้ว หน้า ๘๗ – ๘๘ ยังนี้ นอกจากคณะกรรมการ ตาม ศาลทุกแห่ง ยังมีคณะกรรมการอีกหนึ่ง เรียกว่า สูติบุน ณ ศาล ให้หนังสือเดิมเดียวกัน

ยังนิยมว่า เป็นข้าราชการฝ่ายบริหารชั้นสูง ซึ่งมีอัตรากำลังตามมาตรฐานคํมนาดําไทย (สมุหนายก) เมื่อหัวหน้ากลุ่มผู้จัดการและผู้อำนวยการ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ไม่ใช่ทุกคนที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้ากลุ่มผู้จัดการ ผู้เขียนเองขอสรุปว่า ถูกชน ณ สถานี ทำหน้าที่คล้ายคณะกรรมการรัฐมนตรีในบังคับบัญชา ก่อตัวคือ ทำหน้าที่ประชุม ปรึกษาหารือข้อราชการก่อนอัตรากำลังตามที่จะนำความกราบบังคมทูลเพื่อให้ทรงวินิจฉัย และพิพาระราชดำเนินที่สั่งการ ได้รับเรื่องขึ้น อย่างไรก็ ผู้เขียนยังไม่สามารถอภินิจฉัยว่า ถูกชน ณ สถานี เป็นคณะเดียวกับ คณะบุคคลดุ๊กที่ 1 ที่ทำหน้าที่บริหารควบคุมคดี

25. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ถักษณะการปกครองประเทศไทยในอดีต โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2505 หน้า 105
  26. อ้างแล้ว เสื่อมเดียว หน้า 105
  27. ไวยน้อยและประมวลวิทย์, อ้างแล้ว, หน้า 142 – 143
  28. เพียงอ้าง, หน้า 191 – 199
  29. เพียงอ้าง, หน้า 302 – 306
  30. ประวัติมหากษัตริย์ไทย ภาคที่ 2 ตอนที่ 2, อ้างแล้ว, หน้า 377-380
  31. ประชุมพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ภาค 6 ที่ว่าหน้าเด่น 3 อ้างใน อmor รักษาสักย์ หน้า 25
  32. ไวยน้อย และประมวลวิทย์, อ้างแล้ว หน้า 366-367
  33. เพียงอ้าง, หน้า 364-365
  34. พระจักรพรรดิพงศ์ (จาก), อ้างแล้ว, หน้า 201
  35. ว.ช. ประสังสิค, อ้างแล้ว, หน้า 434 – 442
  36. เพียงอ้าง, หน้า 463
  37. บันทึกษาหมายเหตุรายวันของบาทหลวง อับญ เกอ ชัว ซึ จากหนังสือเรื่อง เมืองไทยในทศวรรษ ของพร็อก ไกด์นายชัว รักษาสักย์ พ.ศ. 2507 อ้างใน ว.ช. ประสังสิค หน้า 495
-