

บทที่ 3

การนอราษฎร์บงหลวงตั้งแต่เริ่มก่อตั้งรัฐไทยจนสิ้นสุด สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2452 หรือ ร.ศ. 127)

การกำเนิดแห่งประวัติศาสตร์ชาติไทยมักกล่าวอ้างถึงอาณาจักรสุโขทัยว่าเป็นอาณาจักรเริ่มต้น แม้ว่าในระยหลังมีการศึกษาค้นคว้าทางโบราณคดีและประวัติศาสตร์จนมีหลักฐานยืนยันว่า ก่อนการก่อตั้งอาณาจักรสุโขทัย มีอาณาจักรอื่นเกิดขึ้นก่อนในภูมิภาคนี้ เช่น อาณาจักรหริภุญไชย อาณาจักรนครไชยศรี อาณาจักรตามพรลึงค์ และอาณาจักรศรีจนาศะ แต่เนื่องจากอาณาจักรสุโขทัยเป็นแหล่งที่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ชัดเจนและสืบค้นได้ ดังนั้นเราจึงมักเริ่มต้นประวัติศาสตร์ไทยที่อาณาจักรสุโขทัยในราวปลายพุทธศตวรรษที่ 18 (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549, หน้า 11)

ในการศึกษาเรื่องการนอราษฎร์บงหลวงในยุคตั้งแต่ก่อตั้งรัฐไทย จนถึงยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2452 หรือ ร.ศ. 127) นี้ เป็นการศึกษาปรากฏการณ์ที่สัมพันธ์กันระหว่างวัฒนธรรมในสังคมแต่ละยุคสมัยกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนอราษฎร์บงหลวงในช่วงประวัติศาสตร์ที่มีคนไทยอาศัยอยู่ในกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และในช่วงยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (ช่วงรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 5 ตอนต้น) ดังนั้นผู้วิจัยจึงจะกล่าวถึงแต่ละยุคสมัย เพื่อให้เห็นสภาพทั่วไป ระบบการปกครองของรัฐ สภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและการควบคุมความประพฤติของเจ้าหน้าที่ ลักษณะในการปกครองของเจ้าหน้าที่ คติความเชื่อของสังคมในการปกครองของรัฐในลักษณะการนอราษฎร์บงหลวงของเจ้าหน้าที่ในแต่ละยุคสมัย

สมัยกรุงสุโขทัย

ภูมิหลัง

จากงานวิจัย “สภาพภูมิศาสตร์บ้านเมืองในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ก่อนพุทธศตวรรษที่ 20” พบว่า คนไทยในอาณาจักรสุโขทัยอพยพมาจากภาคเหนือแถบเชียงแสนโบราณแพร่ น่าน บริเวณภาคเหนือมีเชียงใหม่เป็นแคว้นแคว้นใหญ่อยู่แล้ว ซึ่งจิตร ภูมิศักดิ์ได้ให้ความเห็นว่า คำว่า “สยาม” เกิดจากการปะทะสังสรรค์กันระหว่างคนใดกับเผ่าพันธุ์อื่นที่อยู่รอบข้างจนเกิดคำเรียกคนใดว่า “สยาม” ซึ่งคำนี้คล้ายคลึงกับคำว่า “ซาม-เซียม” หมายถึงลุ่มน้ำหรือเกี่ยวกับน้ำ สอดคล้องกับสภาพชีวิตของสังคมชนมกรณในที่ราบลุ่มของชาติใด ที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ตาม “ซำ” หรือ “ซั่ม” หมายถึงบริเวณน้ำซับ น้ำซึม ซึ่งจิตรตั้งสมมุติฐานว่า “ซำ” “ซาม” “สยาม” เป็นคำเดียวกัน แสดง

ชีวิตความเป็นอยู่ของคนไต-ลาวที่โยกย้ายกันตั้งถิ่นฐาน ขณะที่พวกลาวละทิ้ง คำเรียก “ไต” แต่พวกไตที่อยู่ในลุ่มน้ำยม (สุโขทัย) และลุ่มน้ำเจ้าพระยา เป็นต้น ตามเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงสังคม-ประวัติศาสตร์ เช่น หมายถึง คนเมือง เสรีชน อิสระ เอกราช แต่คำสยามเป็นคำที่ชนต่างชาติซึ่งพวกไตเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยใช้เรียกคนไควว่า “ซาม-เซียม แล้วนักปราชญ์ภาษาบาลีเรียกคำนี้ว่า “สามหรือสยาม” (ธิดา สาระยา, 2545, หน้า 231) ขณะเดียวกันจากหลักฐานพื้นเมืองภาคเหนือที่เขียนขึ้นในสมัยหลังและบันทึกจดหมายเหตุจีนในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน กล่าวว่าพวก “สามหรือสยาม” ว่ายอยู่ที่ หริภุญชัย และสุโขทัย ซึ่งศาสตราจารย์จร สุธพานิช ได้มีความเห็นว่า แต่เดิมในปี พ.ศ. 1758 เจ้าสามหลวงแห่งอาณาจักรไทยมา ได้ยกกำลังลงมาทางลุ่มน้ำเจ้าพระยาพร้อมไพร่พล 2 หมื่นเศษ ได้เมืองต่าง ๆ มากมาย เช่น เมืองแก่งหลวง(ตำบลแก่งหลวง อำเภอศรีสัชนาลัย จังหวัดสุโขทัย) อโยธยา แล้วยกทัพกลับไปทางพม่า ซึ่งหลังจากได้เมืองแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยาได้แล้ว เจ้าสามหลวงได้ให้แม่ทัพคนหนึ่งซึ่งน่าจะเป็นขุนนางที่มีเชื้อสายมาจากเจ้าเมืองเชียงแสนคุมกำลังอยู่ในบริเวณนี้ ซึ่งมีการสร้างบ้านแปงเมืองเป็นเมืองเชลียง และขยายอำนาจไปปกครองเมืองสุโขทัยที่อยู่ใกล้เคียง ซึ่งมีการเรียกวานครสองอัน อันปรากฏในจารึกหลักที่ 2 (วัดศรีชุม) ว่า “ไปซื้อพระยาศรีนาวนัมม...เป็นพ่อ สร้างในนครสองอัน อันหนึ่งชื่อนครสุโขทัย อันหนึ่งชื่อนครศรีสัชนาลัย...” (ถำจุล สวบทเจริญ, 2550, หน้า 17-18)

ตามศิลาจารึกวัดมหาธาตุและศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง กล่าวว่าพ่อเมืองไทยสองคนชื่อ พ่อขุนบางกลางท่าว(บ้านกลางท่าว) เจ้าเมืองบางยาง กับพ่อขุนผาเมือง (ผาเมือง) เจ้าเมืองราด บุตรของพ่อขุนศรีนาวนัมม เจ้าเมืองสุโขทัยซึ่งขณะนั้นเป็นประเทศราชของขอม พ่อเมืองทั้งสองได้รวบรวมกำลังกันยกทัพมาตีสุโขทัยซึ่งข้าหลวงขอมชื่อ ขอมสมาดโบลญล่ำพง [(ขอม = ชาติขอม สมาด = กล้าหาญ โบลญ = ตำแหน่งเจ้าเมือง ล่ำพง = ชื่อเมือง (ในเขมร)] รักษาเมืองอยู่ และหลังจากได้เมืองสุโขทัยแล้ว พ่อขุนผาเมืองได้ตั้งพ่อขุนบางกลางท่าวเป็นเจ้าเมืองครองเมืองสุโขทัยและใช้นามตามอย่างที่ขอมเคยตั้งนามเจ้าเมืองสุโขทัยแต่ก่อนว่า “ศรีอินทราปดินทราทิตย์” เมื่อประมาณ พ.ศ. 1800 (เปลื้อง ณ นคร, 2545, หน้า 27)

การจัดระเบียบการปกครองในสมัยสุโขทัย

ในการปกครองของสุโขทัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 1778 ถึง ปี พ.ศ. 1981 เนื่องจากกรุงสุโขทัยมีขนาดไม่ใหญ่มากนักประกอบกับมีประชากรไม่มาก ดังนั้นพระมหากษัตริย์ของสุโขทัยจึงทรงปกครองดูแลประชาชนได้อย่างใกล้ชิดเหมือนพ่อปกครองลูก และขณะเดียวกันกษัตริย์ย่อมมีสิทธิ์ขาดเหนือชีวิตของอาณาประชาราษฎร์ด้วย⁹ ใช้ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับ

⁹ การปกครองลักษณะนี้เป็นไปในระยะแรกของสุโขทัย และเป็นช่วงที่มีประชากรมาก ประกอบกับเพิ่มรวมกำลังสัมอำนาจขอมได้ จึงเกิดความเห็นอกเห็นใจที่ร่วมกันลำบาก ความรู้สึกของญาติจึงเกิดขึ้นระหว่างผู้นำและประชาชน ทำให้เกิดการปกครองเป็นไปในรูปของพ่อปกครองลูก (ผู้วิจัย)

ผู้ปกครองจึงอยู่ในรูปการใช้ระบบเครือญาติเป็นกรอบพื้นฐาน อันเป็นบ่อเกิดของกษัตริย์แบบ “ปิตุราชา” หรือการปกครองแบบพ่อปกครองลูก (Paternalism) หรือระบบพ่อขุน (Patriarchal Family) โดยการปกครองในลักษณะนี้เป็นการปกครองในรูปแบบของสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) นั่นเอง เพียงแต่นับการปกครองที่ยึดสกุลเป็นคติ ที่มีความเชื่อมาจาก ความสัมพันธ์ในครัวเรือนที่บิดาเป็นผู้ปกครอง เมื่อหลายครัวเรือนมารวมกันเป็นบ้านก็จะมี พ่อบ้านเป็นผู้ปกครอง หากหลายบ้านมารวมกันเป็นเมือง ก็จะมีพ่อเมืองเป็นหัวหน้าปกครอง และ หากหลายเมืองมารวมกันเป็นประเทศก็จะอยู่ในอำนาจปกครองของพ่อขุน (กรมดำรงราชานุภาพ, 2468, หน้า 31) ซึ่งภาระหน้าที่ในการปกครองในรัฐทุกประการตกเป็นของพ่อขุน ซึ่งพ่อขุนต้อง ดูแล ทำนุบำรุง รักษาความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชน รวมถึงการวินิจฉัยและตัดสินข้อพิพาทของ พลเมืองและลงโทษผู้กระทำผิด พ่อขุนได้ส่งเสริมพุทธศาสนา รวมทั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งกองทัพ ดังนั้นพ่อขุนหรือในฐานะปัจจุบันคือพระมหากษัตริย์ย่อมต้องมีลูกขุนซึ่งคล้ายกับข้าราชการชั้น ผู้ใหญ่เป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523, หน้า 5-6) โดยการแบ่ง ชนชั้นในสุโขทัยได้กำหนดความมีดังต่อไปนี้ คือ

1. พระมหากษัตริย์ ในสถานภาพที่เป็นทั้งประมุขของอาณาจักร ผู้ปกครอง อาณาจักร และผู้พิพากษาสูงสุดในกรณีที่พลเมืองเกิดข้อพิพาทระหว่างกัน ภาระหน้าที่โดยรวมของกษัตริย์คือ การบริหารปกครองอาณาจักรให้เกิดความมั่นคงและสงบสุข และหากเกิดศึกสงคราม กษัตริย์ จะต้องออกนำทัพด้วยตนเอง

2. เจ้านาย หมายถึง เจ้านายและลูกเจ้า ซึ่งได้แก่ กลุ่มพระราชวงศ์ที่มีเชื้อสายกับ พระมหากษัตริย์ พระราชวงศ์ที่ใกล้ชิดอาจได้รับมอบหมายให้ปกครองดูแลหัวเมืองลูกหลวง หรือ อาจได้รับโอกาสสืบราชสมบัติต่อจากพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนได้

3. ขุนนาง หมายถึงบุคคลที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือพระมหากษัตริย์ในการบริหารปกครอง ดูแลบ้านเมือง ช่วยรับผิดชอบในการควบคุมกำลังคนและเป็นผู้นำกำลังพลออกศึกสงครามเมื่อมี ข้าราชการได้คำสั่งของพระมหากษัตริย์ และสามารถนำไพร่พลมาทำงานให้แก่รัฐในยามสงบได้

โดยในการบริหารบ้านเมืองนั้น ตามศิลาจารึกหลักที่ 1 ระบุว่า “ให้ฝูงท่วยลูกเจ้าลูกขุนฝูง ท่วยถือบ้านถือเมืองกัน..” ซึ่งอาจหมายถึงพ่อขุนโปรดให้ประชาชน เจ้านายข้าราชการมีส่วนใน การปกครองหรือ การถือบ้านถือเมืองหมายถึง การให้ประชาชนมีส่วนในการปกครองในรูปของ การรับสนองพระบรมราชโองการ อาจมีสิทธิมีเสียงในการออกความคิดเห็นในการบริหาร บ้านเมือง แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินอำนาจสิทธิ์เด็ดขาดในการกำหนดหรือการตัดสินใจอยู่ที่พ่อ ขุนก็ได้ ซึ่งในสมัยหลังพ่อขุนรามคำแหง ได้เห็นคำที่กำหนดลักษณะคนกลุ่มนี้ชัดเจนขึ้น เช่น จารึกหลักที่ 2 เรียก “ขุนยี่ขุนนาง” จารึกหลักที่ 3 มีคำว่า “ฝูงเจ้าขุนพราหมณ์เศรษฐี” ในหลักที่ 4

มีคำว่า “อำมาตย์มุขมนตรี” พวกนี้น่าจะเป็นกลุ่มผู้บริหารระดับสูง ส่วนผู้บริหารระดับล่างยังมีอีกกลุ่มหนึ่ง โดยจารึกหลักที่ 15 มีคำว่า “นายพันเทพรักษา นายพันสุริยามาส ท่านเจ้าขุนหลวงมหาเพียรประญา ยอดท้าวพันเทพรักษา นายไกรเชียร¹⁰ เป็นต้น ซึ่งชนชั้นผู้บริหารระดับล่างนี้ก็มีฐานะความเป็นอยู่ดี เพราะมีที่ดิน ข้าราชการของพวกเขาใช้ค่านำหน้าว่า “อาแดง” และบุคคลเหล่านี้ได้กลบนาที่ดิน บ่าวไพร่

4. นักบวช หมายถึงพระสงฆ์ในพระพุทธศาสนา รวมทั้งพราหมณ์และดาบสด้วย พระสงฆ์เป็นผู้สืบทอดเผยแผ่พระพุทธศาสนา มีบทบาทสำคัญในการสั่งสอนประชาชนให้ปฏิบัติธรรม เป็นผู้ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา และอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของพระมหากษัตริย์

5. ประชาชน หมายถึง กลุ่มชนส่วนใหญ่ในอาณาจักร ซึ่งได้แก่ ลูกบ้าน ลูกเมืองและไพร่ ซึ่งประชาชนในยามบ้านเมืองสงบ ก็จะต้องมีหน้าที่ประกอบอาชีพเลี้ยงดูครอบครัวและต้องสละแรงงานของตนทำงานให้แก่รัฐ เช่นงานเกษตรกรรม งานก่อสร้าง และเป็นทหารของรัฐเมื่อเกิดสงคราม

ประชาชนหรือกลุ่มคนที่ไม่ใช่ขุนนาง เชื้อพระวงศ์ และฝ่ายปกครอง นี้เป็นไพร่ ในศิลาจารึกใช้คำที่หมายถึงประชาชนว่า ท่วย คน ไท ลูกบ้านลูกเมือง ไพร่ ไพร่ฟ้า และข้า ซึ่งคนกลุ่มนี้จะต้องเป็นทหารในช่วงสงคราม และในช่วงสงบ พวกเขาต้องมาเป็นหน่วยแรงงานให้แก่รัฐทั้งในด้านการเกษตรกรรม ชลประทาน และการก่อสร้างถาวรวัตถุ โดยมีมูลนายระดับล่างเป็นผู้ควบคุม ไพร่นี้มีทั้งชายและหญิง มีทั้งเป็นอิสระชนและมูลนาย ซึ่งสถาบันไพร่ในสุโขทัยนี้ยังไม่เข้มแข็งเท่าในสมัยกรุงศรีอยุธยา ไพร่ในสุโขทัยนี้ยังมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพมากกว่าในยุคกรุงศรีอยุธยา ในศิลาจารึกหลักที่ 15 ได้กล่าวถึงการบริจาควไพร่ที่ชื่อ อีแก้วให้เป็นข้ารับใช้อาราม และในหลักศิลาจารึกที่ 38 (ศิลาจารึกกฎหมายลักษณะโจรหรือบางแห่งเรียกว่าศิลาจารึกหลักที่ 7 ก จารึกวัดพระมหาธาตุ-วัดสระศรี) ใช้คำว่า “ข้าชีบาพระอุปัชฌาจารย์” ซึ่งไพร่เป็นกำลังสำคัญที่รัฐต้องควบคุมให้อยู่ในสังกัด ป้องกันการแย่งตัวหรือลักพาตัวไปดบั้งซ่อนเร้นไพร่เป็นของตนโดยมิชอบ ดังปรากฏในศิลาจารึกกฎหมายลักษณะโจร (มังกร ปิยะพันธุ์, 2538, หน้า 80)

ข้า หมายถึง กลุ่มชนที่มีอิสระและเสรีภาพในการดำเนินชีวิตของตนเองบ้าง แต่ต้องมีหน้าที่หลักในการรับใช้พวกเจ้าหรือผู้ปกครอง แต่พวกข้านี้ไม่ใช่ทาส(ทาสในยุคดังกล่าวเป็นเพียงเชลยศึกเท่านั้น) (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549, หน้า 28-29)

ในช่วงแรก โดยเฉพาะสมัยพ่อขุนรามคำแหง และต่อมาในช่วงตั้งแต่พระยาเลอไทย มีการนำระบบการปกครองแบบขอมมาใช้ โดยการยกฐานะกษัตริย์เป็นสมมุติเทวราช ให้มี

¹⁰ จารึกหลักที่ 15 “วันพุธเดือนหก ขึ้นหอกคำ ขาลนักษัตร สัมฤทธิศก จึงให้นายพันเทพรักษา อาแดงคำกองและอาแดงศรีบึงทอง ผู้ลูกมีใจศรัทธา กลบนา อีแก้วและกองดวงหนึ่ง เป็นเงินเจ็ดบาทกับอาราม คนใส่ไว้ให้รักษาพระพุทธ พระธรรม พระสงฆ์...”

อำนาจราชสิทธิ์มากกว่าเดิม ในยุคพ่อขุนรามคำแหงทรงใช้การสมาคมกับไพร่บ้านพลเมือง และหากใครจะร้องทุกข์แก่พระองค์ ก็สามารถดำเนินการได้โดยไม่จำกัดจำนวน และเวลา และพระองค์ทรงเอาเป็นพระธุระ สอดส่องในการชำระด้วยความเป็นยุติธรรมให้ราษฎรสมบูรณ์พูนสุข ประกอบด้วยมีเสรีภาพทั่วไป กษัตริย์มีชื่อเรียกว่า “พ่อขุน” ซึ่งหมายถึงพ่อของ “ขุน” ขุน คือ ขุนนางข้าราชการฝ่ายพลเรือน ขุนศึก คือข้าราชการฝ่ายทหาร และพ่อบ้านพ่อเมืองเจ้าเมืองทั้งปวงที่เป็นเมืองขึ้น เป็นเมืองออก พ่อเมืองประเทศราชทั้งหลาย ลักษณะการปกครองของอาณาจักรสุโขทัย ถือเอาการป้องกันบ้านเมืองไว้เป็นหลัก ในเวลาเกิดศึกสงคราม พลเมืองที่เป็นชายฉกรรจ์เป็นทหารทุกคน ขุนนางผู้เป็นเจ้าขุนมูลนายก็ทำหน้าที่เป็นขุนพล แม่ทัพนายกองคุมไพร่พลตามลำดับฐานะศักดิ์ตำแหน่ง ตำแหน่งสูงสุดคือแม่ทัพ เป็นนายพล นายพัน นายร้อย นายสิบตามลำดับ ส่วนการปกครองหัวเมือง ซึ่งพ่อขุนรามคำแหงได้ทรงตั้งขุนนางที่มีบรรดาศักดิ์ “ขุน” ไปครองเมืองต่าง ๆ รับนโยบายจากส่วนกลาง รัฐมอบอำนาจสิทธิ์ขาดในการบริหารกิจการภายในเมืองของตน ซึ่งการแบ่งเขตการปกครองแบบนี้ยึดหลักคัมภีร์ราชศาสตร์ของพราหมณ์เป็นหลัก คือเมืองหลวงอยู่กลาง เมืองลูกหลวงล้อมสี่ทิศ ไกลออกไปเป็นเมืองพระยามหานครและเมืองออกหรือเมืองขึ้น (บังอร ปิยะพันธ์, 2538, หน้า 65) เมืองอุปราช คือเมืองศรีสัชนาลัย (ยกเว้นในรัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหง) เมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่าน บรรดาราชาโอรสหรือราชบุตร หรือข้าราชการคนสนิทเป็นผู้ปกครองเมือง ซึ่งเมืองหน้าด่านมี 4 เมืองตั้งตามทิศทั้งสี่ คือ เมืองศรีสัชนาลัย เมืองสระหลวง (พิจิตร) เมืองสองแคว (พิษณุโลก) เมืองนครชุม (กำแพงเพชร) และยังมีเมืองทุ่งยั้ง เมืองพระบาง (นครสวรรค์) เมืองคณฑี ส่วนเมืองขึ้นและเมืองออก ตามหลักศิลาจารึก หลักที่ 1 กล่าวว่า “ปราบเบื้องตะวันออก รอดสระหลวงสองแคว ลุมบาจายสะคาเท้า ฝั่งของ ถึงเวียงจันทร์ เวียงคำเป็นที่แล้ว เบื้องหัวนอนรอดคันทิ พระบางแพรก สุพรรณภูมิ ราชบุรี เพชรบุรี ศิริธรรมราช ฝั่งมหาสมุทรเป็นที่แล้ว เบื้องตะวันตก รอดเมืองจอด เมือง...หงสาวดี สมุทรห้าเป็นแดนเบื้องดินนอน รอดเมืองแพะ เมืองนาน เมืองพลั่ว ฝั่งของ เมืองชะวะเป็นที่แล้ว...” และเมืองประเทศราช ที่ขึ้นตรงต่อกรุงสุโขทัย คืออาณาจักรมอญ หรือรามัญประเทศที่เกิดจากสายสัมพันธ์ระหว่างเครือญาติ (ลำจุล ฮวลเจริญ, 2550, หน้า 49-52)

ในการปกครองของสุโขทัย มีการแบ่งเขตการปกครองเป็นส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น มีการแบ่งออกเป็นตำบล เป็นหน่วยที่ใหญ่กว่าหมู่บ้าน โดยการรวมหลายหมู่บ้าน มีหัวหน้าปกครอง เช่นตำบลกาวขอนแก่น และหมู่บ้านที่ประกอบจำนวนหลังคาเรือนจำนวนหนึ่ง อยู่กันเป็นหย่อมๆ มักจะมีความสัมพันธ์กันทางสายโลหิต มีหัวหน้าปกครอง เช่น บ้านไผ่ล้อม บ้านหอด บ้านสุกพ้อม บ้านวังคั๊ด บ้านป่าขาม บ้านละกันหลวงและบ้านตาลโจะ (จากศิลาจารึกหลักที่ 9 ก (วัดสรศักดิ์)) ซึ่งแสดงว่ามีการรวมรวมหลายๆหมู่บ้านเป็นตำบล และต้องมีหัวหน้าเป็นรับผิดชอบดูแล

ภายใต้การปกครองโดยตรงจากเจ้าเมือง หรือแขวง อีกชั้นหนึ่ง มีการควบคุมดูแลประชาชนโดยแบ่งเป็นหมู่เป็นกองภายใต้การควบคุมของมูลนายซึ่งดูแลทุกข์สุข มีการแต่งตั้งข้าราชการให้ปฏิบัติงานและรับผิดชอบแต่ละสาขา โดยตั้งเป็นกรม กอง หรือหมวดหมู่ ดังจะเห็นจากบรรดาศักดิ์ของข้าราชการซึ่งอาจมีในช่วงตอนปลายของสุโขทัย โดยมีความนิยมตามแบบอย่างกรุงศรีอยุธยา ดังปรากฏในศิลาจารึกสุโขทัยหลักต่าง ๆ เช่น ศิลาจารึกสุโขทัยหลักที่ 9 ก (วัดสรศักดิ์) หลักที่ 14 และหลักที่ 15 มีชื่อ นายอินทรรศศักดิ์ นายพันพิณกรม นายเทพชัย นายพันเทพรักษา นายพันสุริยาศ หลวงมหาพิชัยประภา และตามจารึกหลักที่ 86 กล่าวว่า นายสีโยธาเป็นหัวปาก เป็นนายร้อยในการคุมกำลังไพร่ ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ดูแลไพร่ และในจารึกที่กล่าวถึงพระยาสิทธิไทรทอง ผนวช เรียกว่า “อำมาตย์มนตรี” (ธิดา สารเยา และคณะ, 2540, หน้า 102-103)

ตามเนื้อความในไตรภูมิพระร่วง พระราชาในอุดมคติประกอบด้วยลักษณะ 4 ประการ คือ กษัตริย์สามารถเรียกเก็บผลผลิตจากการเก็บเกี่ยวได้ตามสัดส่วน 1 จาก 10 ส่วน ยกเว้นเมื่อการเก็บเกี่ยวนั้นไม่ได้ดี กษัตริย์สามารถเรียกร้องให้ประชาชนทำงานสาธารณะประโยชน์โดยไม่เก็บค่าจ้าง ยกเว้นคนชราไม่ต้องทำงานนี้ ไม่เรียกเก็บภาษีรุนแรงจากประชาชน อันทำให้ผู้ครองราชย์ต่อจากพระองค์อย่างเป็นแบบอย่าง กษัตริย์ทรงให้พ่อค้ายืมทุนประกอบการค้าได้แล้วเรียกเก็บเฉพาะทุนคืน ไม่เก็บดอกเบี้ยหรือภาษีใด ๆ จะเห็นว่าธรรมเนียมการปกครองซึ่งเกิดจากกษัตริย์ ลักษณะเช่นนี้ ค่อนข้างเป็นลักษณะการทำสัญญาร่วมกัน อาศัยธรรมชาติของการปกครองของพุทธศาสนาเป็นแกนกลาง เงื่อนไขสำคัญของการเป็นพระราชาอยู่ที่ ผู้นั้นต้องมีคุณสมบัติอันประชาชนของสังคมยอมรับ การยอมรับนั้นขึ้นอยู่กับความเชื่อและลัทธิศาสนาประจำสังคม ความคิดและปัญญาของความเชื่อหรือศาสนาถือเป็นพื้นฐานสำหรับให้พระราชาหรือกษัตริย์ได้รับการยอมรับ พระราชาจึงมีหน้าที่ผูกพันอันจะรักษาไว้ซึ่งความชอบธรรมของสังคมนั้นด้วย ซึ่งหมายถึงธรรมของพุทธศาสนา ซึ่งในระยะแรกกษัตริย์มิได้ตรากฎหมายใดๆ เป็นเพียงแต่อาศัยธรรมเนียมประเพณีความเชื่อสืบต่อกันมา ซึ่งจะเห็นจากศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง ไตรภูมิภคและจารึกพระเจ้าลิไท แสดงลักษณะที่ผู้ปกครองพยายามจะเป็นอยู่ 3 แบบ คือ ต้องการเป็นบิดาของประชาชน ต้องการเป็นแบบพระจักรพรรดิในอุดมคติ และต้องการเป็นผู้ประกอบด้วยทศพิธราชธรรม (ธิดา สารเยา, 2537, หน้า 33-34)

จากพิธีราชาภิเษกที่ปรากฏในศิลาจารึกวัดศรีชุม วัดป่ามะม่วง และนครชุมจะเห็นว่า เป็นลักษณะที่กระทำด้วยบุคคลและกลุ่มบุคคล ที่แสดงถึงแนวคิดและการแสดงออกแบบอิสระชน น่าจะมีได้มีพราหมณ์เป็นผู้ประกอบพิธี พ่อขุนผาเมืองผู้เป็นสหายเป็นผู้อภิเษกพ่อขุนบางกลางหาว และท้าวพระยาทั้งหลายผู้เป็นมิตรสหายได้ร่วมกันอภิเษกพระมหาธรรมราชาที่ 1 ลักษณะสำคัญของพิธีคือการยอมรับและการแสดงการยอมรับของท้าวพระยาผู้ปกครองในเมืองต่าง ๆ ในเวลานั้น

ซึ่งสะท้อนคตินิยามตามแนวพระพุทธศาสนา ในอัครัญสูตร ที่มณิกาย และพระสูตรตันตปิฎก ซึ่งหมายถึงผู้เป็นที่รักที่พอใจของปวงชน เป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นราชาจากความเห็นพ้องของปวงชน ซึ่งเครื่องราชกกุธภัณฑ์มีเพียง มกุฏ พระขรรค์ และเศวตฉัตรและการถวายพระนาม (สุภาพรรณ ฦ บางช้าง, 2535, หน้า 57) ซึ่งจะเห็นว่าระบบการปกครองในยุคสุโขทัยเป็นไปอย่างเรียบง่าย โดยจากคำว่า “เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลาในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อจูงวัวไปค้า ขี่ม้ามาขาย...” เป็นคำกล่าวในช่วงสมัยพ่อขุนรามคำแหง ช่อมทำให้เห็นว่า คำดังกล่าวเป็นลักษณะคำโฆษณาชวนเชื่อว่า เมืองสุโขทัยนี้อุดมสมบูรณ์เพียงใด สภาพการปกครองดีเพียงใด เพื่อให้ราษฎรจากที่อื่นเข้ามาบุกถางพงเปลี่ยนสภาพป่าให้เป็น “ไร่นา” ดังนั้น พ่อขุนจะต้องส่งเสริมการปกครองให้อยู่ในสภาพเอื้อให้ราษฎรจากที่อื่นเข้ามาทำกินและเป็นชาวสุโขทัย ซึ่งหลังจากพ่อขุนรามคำแหงแล้ว มีจารึกกล่าวเกี่ยวกับพญาลิไทที่เข้ามาแย่งราชสมบัติโดยยกพลมาจากเมืองศรีสัตนาคนหุตมาปราบผู้ครองเมืองสุโขทัย โดยในช่วงนี้สภาพสังคมสุโขทัยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม มีจารึกหลักที่ 8 กล่าวว่า หลังจากพญาลิไทไปไหว้พระบาทที่เขาสุมณภูสุโขทัยแล้ว จึงนำพลมาจากทั้งชาวสระหลวงสองแคว ซึ่งหมายถึงพญาลิไทนำพลเหล่านั้นไปไหว้พระบาท ในช่วงนี้การปกครองเริ่มมีระบบมากขึ้น มีตำแหน่ง “นายสีโยธา” ซึ่งเป็นหัวหน้าในจารึกหลักที่ 86 เป็นนายร้อยในการคุมกำลังไพร่ แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จรรโลงสุโขทัยไว้ได้คือ “วัฒนธรรม” ไม่ใช่กฎหมาย และระบบความเชื่อของราษฎรในสุโขทัยประกอบด้วย ศาสนาพุทธนิกายหินยานอย่างลังกาวงศ์และนิกายมหายาน การนับถือผี เช่น พระชะงูงผี ผีประจำป่า ประจำภูเขา ผีปู่ตาชายซึ่งเป็นบรรพบุรุษที่ศักดิ์สิทธิ์ เชื่อถือโศคลาง สิ่งศักดิ์สิทธิ์ เชื่อถือคำสาบาน ดังจะเห็นจากศิลาจารึกหลักที่ 1-15, 38, 40, 45, 46 ราษฎรมีความเชื่อเรื่องผีเป็นอย่างมาก โดยความเชื่อเรื่องผีนีกลายเป็นผีเป็นผู้รักษาภูเขนท้านในสังคม และเมื่อพิจารณาจากหลักศิลาจารึกทั้งหมดในสมัยพ่อขุนรามคำแหงและไตรภูมิพระร่วงแล้วเห็นว่า ลักษณะกฎหมายในสุโขทัยเป็นกฎหมายจารีตประเพณีที่ประกอบด้วยความเชื่อในเรื่องพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็น “บิดา” ในการดูแลความสุขทุกข์ของราษฎร ความศรัทธาอย่างแรงกล้าในพระพุทธศาสนาไม่ว่านิกายหินยานที่มาจากนครศรีธรรมราชหรือนิกายมหายานที่มาจากพุกาม และความเชื่อเรื่อง“ผี” ได้หล่อหลอมให้ราษฎรของสุโขทัยเชื่อมั่นในคำสั่งสอนไม่ว่าจะมาจากพระมหากษัตริย์ พระภิกษุหรือผีที่ตนนับถือ และคำสั่งสอนนั้นอยู่ในแนวคิดของการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ซึ่งรวมทั้งบรรดา “ขุน” ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ที่จะต้องปฏิบัติอยู่ในแนวความประพฤติปฏิบัติดังกล่าว ดังเช่น

“ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุน ผิดผิดผิดแผกแกล้วกัน สวนดูแลแล้ว จึงเล่าความแก่ข้าโดยชื่อ บ่เข้าผู้ลักมักผู้ช่อน”

“เห็นข้าว่าท่านบ่ใคร่พิน เห็นสินท่านบ่ใคร่เคียด”

ซึ่งทั้งสองประโยคนี้นี้ หมายถึงคุณสมบัติของตุลาการสมัยสุโขทัย แต่ไม่มีบทลงโทษ หากกระทำผิด ก็คงเป็นไปตามความเห็นของพระมหากษัตริย์

“ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ หัน ไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมืองมี ความเจ็บท้องข้องใจ มันจะกล่าวถึง เจ้าถึง (ถึง) ขุนบ่รู้ (ไม่ได้) ไปลั่นกระดิ่งอันท่าหน้าแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองไคยนี้ เรียกเมื่อถาม สอนความแก่มันด้วยชื่อ ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม”

ประโยคนี้นี้จะเห็นว่าหากราษฎรมีทุกข์ร้อนไม่ว่าด้วยเรื่องใดก็ตาม สามารถร้องทุกข์โดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ได้ แต่ในขณะเดียวกันราษฎรก็สามารถร้องทุกข์กับ “ขุน” ได้เช่นกัน

ในศิลาจารึกที่กระทำใน พ.ศ. 1887 เป็นช่วงของสมัยพญาเลอไท (พระราชบิดาของพญาลิไท) ได้จารึกเกี่ยวกับกฎหมายที่มีโทษทางอาญาด้วย ซึ่งหลวงสุทธีวาทนฤพุดิเรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยกรณีที่มีโทษทางอาญา หรือกฎหมายอาญาสุโขทัย” (กรมศิลปากรเรียกว่ากฎหมายโจร) ได้การกำหนดโทษเกี่ยวกับการลักพาคนหรือคนรับใช้ของคนอื่นไป รวมทั้งการลักทรัพย์ของผู้อื่น (หลวงสุทธีวาทนฤพุดิ, 2529, หน้า 190-212)

กฎหมายลักษณะการถือราษฎรบังหลวงในสมัยสุโขทัย

จากการศึกษาค้นคว้าวรรณคดีในยุคสุโขทัยเท่าที่เหลืออยู่ในขณะนี้ มีจำนวน 5 เรื่อง คือ ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง สุภาษิตพระร่วง ไตรภูมิพระร่วงหรือไตรภูมิมิกถา นางนพมาศหรือคำรับทำวาทะคดี และมังรายศาสตร์ของพระเจ้ามังราย (สำเร็จ บุญเรืองรัตน์, 2549, หน้า 20-21) จึงเห็นว่า การปกครองที่ประนีประนอมของพ่อขุนรามคำแหงและกษัตริย์ผู้ปกครองกรุงสุโขทัยในลำดับต่อมาทำให้ไม่ปรากฏการกระด้างกระเดื่องของราษฎร และเนื่องจากจำนวนราษฎรและพื้นที่ปกครองมีจำนวนไม่มากนัก ทั้งระบบการปกครองในสมัยดังกล่าวยังไม่มีความซับซ้อนมาก จำนวนขุนนางที่ปกครองแทนกษัตริย์จึงมีจำนวนน้อย และเมื่อพิจารณาจากสุภาษิตพระร่วงและไตรภูมิพระร่วงแล้ว เห็นว่า รัฐได้พยายามให้ราษฎรและขุนนางประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมอันดี ดังจะเห็นในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงว่า

“เบื้องหัวนอนเมืองสุโขทัยนี้ มีกฐินพินทุ์ครุอยู่ มีศรีดงส มีป่าพร้าว ป่าลาง มีป่าม่วง ป่าขาม มีน้ำโคก มีพระชะพุงศี เทพดาในเขอันนั้นเป็นใหญ่กว่าทุกศีในเมืองนี้ ขุนผู้ใดถือเมืองสุโขทัยนี้แล้ว ใหว่ศีพลีถูก เมืองนี้เที่ยง เมืองนี้ดี ศิใหว่ศีพลีถูก ศิในเขอันบ่คุ้มบ่เกรง เมืองนี้หาย”

(สำเร็จ บุญเรืองรัตน์, 2549, หน้า 25)

“1214 ศก ปีมะโรง พ่อขุนรามคำแหง เจ้าเมืองศรีสัชนาลัยสุโขทัยนี้ ปลุกไม้ตานนี้ได้ลีสี่เข้าจึงให้ช่างพันขดารหินตั้งหว่างกลางไม้ตานนี้ วันเดือนดับเดือนออกแปดวัน วันเดือนเต็มเดือนข้างแปดวัน ผูกปูครุเถร มหาเถรขึ้นนั่งเหนือขดารนี้ สวดธรรมแก่อุบาสกผู้ท่วยจำศีล ฝึกวันสวด

ธรรม พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองศรีสุโขทัย ขึ้นนั่งเหนือขดริน ให้ฝูง ท่วยลูกเจ้าลูกขุน
ฝูงท่วยถือบ้านถือเมืองกัน วันเดือนดับเดือนเต็ม ท่านแต่งช้างเผือกกระพัด ลายงาเทียรย้อมทองงา..
ขาวช่อรูจาศรี พ่อขุนรามคำแหงขึ้นขี่ไปบนพระ...อรัญญิกแล้วเข้ามา”

(ลำเรียง บุญเรืองรัตน์, 2549, หน้า 25)

และในสุภาษิตพระร่วง หรือบัญญัติพระร่วงที่ถือเป็นตำราจริยศาสตร์เล่มแรกของไทยได้แต่งไว้
เพื่อให้ราษฎรใช้เป็นแนวปฏิบัติในหนทางที่รัฐต้องการ เช่น

“อย่าใฝ่เอาทรัพย์ท่าน อย่าริรานแก่ความ

ประพฤติดามบุรพระบอบ เอาแต่ชอบเสียผิด

“อย่ากอปรกิจเป็นพาล” (ศ. ดร.ลำเรียง บุญเรืองรัตน์, 2549 หน้า 102)

“อย่าใฝ่สูงให้พ้นศักดิ์” (ศ. ดร.ลำเรียง บุญเรืองรัตน์, 2549 หน้า 103)

ส่วนในไตรภูมิพระร่วง ได้บรรยายให้เห็นองค์ประกอบของสรรพสิ่ง และความคิดเกี่ยวกับจักรวาล
ซึ่งประกอบด้วยกามภูมิ รูปภูมิ และอรุณภูมิ ทั้งได้บรรยายให้เห็นสภาพในนรกภูมิ สัตว์ในไตรภพ
ภูมิ สัตว์ในเปรตภูมิ สัตว์ในอสุรกายภูมิ มนุษย์ภูมิ และเทวดาในสวรรค์ชั้นต่างๆ ทั้งได้กล่าวถึงผล
กรรมต่างๆ ที่ส่งผลให้คนนั้นเมื่อดับไปแล้ว จะจุติในภพภูมิใดก็ได้แล้วแต่การกระทำในอดีต โดยไตร
ภูมิพระร่วงได้กล่าวไว้ในสัตว์ในเปรตภูมิตอนหนึ่งว่า

“.....ยังมีฝูงเปรตจำพวกหนึ่ง มีดินนั้นใหญ่เท่าภูเขา และมีเส้นขนอันเรียวยาวเสียบแหลม
นักหนา ทั้งเล็บดินเล็บมือใหญ่ แลเล็บนั้นคมนักคั่งมีดกรดแลหอกดาบ ครั้นว่าเล็บดินเล็บมือแลขน
นั้นฟัดกันเมื่อใด ได้ยินคั้งคั้งเสียงฟ้าลั่น แล้วเป็นไฟลุกขึ้นไหม้ทั้งตนเขาแลบาดตัวเขาดุจคั้งขวาน
ฟ้าผ่าลงทั่วตนเขาทุกแห่งแล เปรตฝูงนี้เมื่อก่อนเขาได้เป็นนายเมือง แลแต่งความเมืองมิชอบทาง
ธรรมย่อมเห็นแก่สินจ้างสินสอดบมิเป็นกลาง การยผู้ชอบไ้ว่าผิดการยผู้ผิดไ้ว่าชอบ ด้วย
บาปกรรมแต่งความบมิชอบคั้งนั้นไ้ ครั้นว่าตายเขาไปเป็นเปรตอยู่แล มีตัวใหญ่เท่าภูเขา และมีขน
เล็บดิน เล็บมือใหญ่ยาว แลคมคั่งมีดกรดแลดาบหอก ครั้นแลฟัดกันคั้งคั้งเสียงฟ้าผ่า เส้นขนแลเล็บ
ดินเล็บมือเขานั้นลุกเป็นเปลวไฟสะท้อนมาแทงตัวเขาเองอยู่ทุกเมื่อแล เพื่อบาปกรรมกินสินจ้าง
สินสอด แลแต่งความเมืองบมิเป็นธรรมนั้นแล.....” (ลำเรียง บุญเรืองรัตน์, 2549 หน้า 42)

โครงสร้างการปกครองในช่วงยุคกลางและยุคท้ายของสุโขทัย กษัตริย์ในสุโขทัยได้รับ
เอาวิธีคิดเรื่องกฎหมายมาจากขอม คือกฎหมายเทียรบาลกัมพูชา ที่ตราโดยพระบาทสมเด็จพระ
นโรดมนา มา ซึ่งเป็นกษัตริย์ของกัมพูชาในปี จ.ศ.1237 มาใช้เป็นกฎหมาย ดังนั้นจึงเห็นว่าในยุค
ดังกล่าวมีระบบการปกครองที่ซับซ้อนมากขึ้น ทั้งรูปแบบการปกครองมิได้เป็นระบบ “พ่อขุน”
ดังเช่นในยุคพ่อขุนรามคำแหงแต่เป็นรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะเป็น “เจ้านาย” มากขึ้น ดัง
ปรากฏใน มาตรา 161 กำหนดว่า

“ข้าราชการผู้ใดได้รับกระแสพระบรมราชบัญชาการใดๆก็ดี ออกไปบังคับราชกิจนั้น โดยทุจริต ให้ผิดเป็นถูก ให้ถูกเป็นผิด ให้น้อยเป็นมาก ให้มากเป็นน้อย หรือให้ผิดไปจาก พระราชบัญญัติ ให้ผู้นั้นมีความผิดฐานละเมิดพระราชอาญาโดยพระราชกฤษฎีกาบัญญัติไว้”
มาตรา 163 กำหนดว่า

“ข้าราชการผู้ใดโดยทุจริตใช้กลอุบายต่างต้งญาติพี่น้อง มิตรสหายเป็นหัวหน้าจัดการใน ตำบล ตำบล ทำน้ำใดๆก็ดี หรือเป็นหัวหน้าจัดการภาษีอากร เก็บชักเอาภาษี เก็บชักเอาภาษีอากรจาก ราษฎรเป็นประโยชน์แก่ตนเอง ให้มีความผิดฐานฉ้อราษฎ์บังหลวงต้องโทษละเมิดพระราช อาญา ให้นำทรัพย์สินที่ชักจากภาษีอากรนั้นมาผูกคอต แล้วเดินตระเวนประจาน และลงพระราชอาญา ปรับไหมทวิคูณ” (ประเสริฐ ณ นคร และคณะเล่ม 8, 2532, หน้า 3/29/88/2544-3/29/89/2545)

จากการศึกษาลักษณะการปกครองของสุโขทัยแล้ว พบว่า สุโขทัยได้รับเอาพุทธศาสนา มาเป็นความเชื่อหลักของสังคมในสุโขทัยและบริเวณใกล้เคียง ดังนั้นเมื่อการปกครองของสุโขทัย เป็นลักษณะ “พ่อปกครองลูก” พระมหากษัตริย์มีความใกล้ชิดกับราษฎรมาก ถึงขนาดราษฎร สามารถเข้าร้องทุกข์ต่อพระองค์ได้โดยตรง ประกอบการปกครองมิได้มีความซับซ้อนมาก ดังเช่นรัฐสมัยใหม่ ดังนั้นการใช้อำนาจที่มีขอบของ “ลูกขุน” “ข้าราชการ” ที่กระทำต่อราษฎรจึงมี น้อยมาก ความเป็นลูกขุนสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากสังคมได้ โดยดูจากฐานานุรูปในชนชั้น ของสังคม การได้รับยกย่องจากราษฎร การได้รับความไว้วางใจจากสถาบันพระมหากษัตริย์ ย่อม สร้างความมั่นคงให้แก่ลูกขุนมากกว่าการที่ทรัพย์สินจำนวนมากซึ่งในยุคดังกล่าวยังอยู่ในยุคจิต นิยมมากกว่าวัตถุนิยม แต่อย่างไรก็ตาม ในยุคของพญาลิไทได้รับเอาแนวคิดของขอมกลับมาใช้ โดยผสมกับแนวคิดทางพุทธศาสนา และได้ทรงนิพนธ์ “ไตรภูมิพระร่วง” และ “สุภาษิตพระร่วง” ไว้สั่งสอนลูกขุนและราษฎรของพระองค์เอง อันเป็นการป้องปรามการฉ้อราษฎ์บังหลวง โดยให้ เห็นโทษภัยจากการฉ้อราษฎ์บังหลวง ภายหลังจากความตายของลูกขุนนั้น ดังนั้นจึงเชื่อได้ว่าใน สุโขทัยหลังยุคพ่อขุนรามคำแหง นับแต่พญาลิไทเป็นต้นไป สุโขทัยมีการฉ้อราษฎ์บังหลวงแล้ว และในยุคกลางและยุคสุดท้ายของสุโขทัยได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการฉ้อราษฎ์บังหลวง แล้ว ดังจะเห็นจากมาตรา 161 และมาตรา 163 ของกฎหมายเทียรบาลกัมพูชาที่สุโขทัยรับเอามาเป็น กฎหมายภายใน

การเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎ์บังหลวงระหว่างสุโขทัยและ
กฎหมายมัยราช

ในปี พ.ศ. 1839 ขณะที่พระยามังรายจะสร้างเมืองเชียงใหม่ พระองค์ทรงเชิญพ่อขุนงำ เมือง (พญาเมือง) แห่งอาณาจักรพะเยา และพ่อขุนรามคำแหงมาปรึกษา ซึ่งพ่อขุนงำเมืองและ พ่อขุนรามคำแหงเป็นสหายร่วมสำนักที่ศึกษากันมาจากเมืองละโว้ ดังนั้นแม้ในศิลาจารึกของพ่อขุน

รามคำแหงจะไม่ปรากฏลักษณะกฎหมายการปกครองอย่างชัดเจนนัก แต่เมื่อพิจารณาจากการจัดระบบการปกครองเมืองหลัก เมืองอุปราช เมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่าน เมืองขึ้นและเมืองออก และประเทศราช รวมทั้งการจัดระบบกองทัพที่มีนายพล นายพัน นายร้อย นายสิบนั้น มีความคล้ายกับกฎหมายมังราย ดังนั้นการก่อสร้างบ้านเมือง วัด วิหาร สรีดงส (เขื่อนเก็บกักน้ำ) ท่อระบายน้ำ (เรียกว่า ท่อปู้ญาร่วง) ตลอดจนการทำสงคราม จึงต้องอาศัยราชฎรทั้งหลาย ซึ่งในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมีคำว่า “ไพร่” และ “ลูกเจ้าลูกขุน” หลายตำแหน่ง เช่น ในหลักที่ 1 ด้านที่ 1 มีคำว่า “ไพร่ฟ้าหน้าใส” “ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล้” “ไพร่ฟ้าข้าไท” “ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุน” ในด้านที่ 2 “ลูกเจ้าลูกขุน” ด้านที่ 3 “ฝูงท่วยลูกเจ้าลูกขุน” ศิลาจารึกวัดป่ามะม่วง จารึกหลักที่ 4 ด้านที่ 1 “ไพร่พลทั้งหลาย” เห็นว่าในกรุงสุโขทัยมีการปกครองโดยแบ่งระดับข้าราชการและราชฎร ออกจากกัน แม้ว่าในยามสงคราม ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือราชฎรต้องเป็นทหารให้แก่พระมหากษัตริย์เพื่อป้องกันเมืองหรือเพื่อแสวงหาความสมบูรณ์พูนผลจากเมืองอื่นก็ตาม จึงเชื่อว่า ลักษณะกฎหมายการปกครองในสุโขทัยมีความเหมือนหรือคล้ายกับกฎหมายมังรายศาสตร์

กฎหมายล้านนาแบ่งขุน (ข้าราชการ) ออกเป็น 2 ประเภท คือ ขุนธรรมและขุนमार ซึ่งขุนमारคือขุนที่ประกอบด้วย สังคหวัตถุ 4 ประการ คือ เมตตา กรุณา มุทิตา และอุเบกขา ตลอดจนไม่ทำบาปต่อไพร่ ไม่เบียดเบียนไพร่ ไม่ปรับไหมไพร่ ตามมังรายศาสตร์ฉบับหมื่นเงินกองไ้ระบุรายละเอียดลักษณะของขุนธรรมว่า ต้องประกอบด้วยลักษณะ 10 ประการ คือ (ประเสริฐ ณ นคร และคณะ เล่ม 1, 2532, หน้า 2/3/12/17)

1. ประพฤติตนอยู่ในศีล 5 ศีล 8
2. นิยมให้ทานแก่บุคคลทั้งหลาย
3. มีสังคหวัตถุ 4
4. มีจิตใจอ่อนนุ่มในกุศลเมตตาต่อสัตว์ทั้งหลายทุกเมื่อ
5. ไม่มีความโกรธเคืองต่อผู้อื่น
6. มีขันติอดกลั้น
7. ไม่ละทิ้งประเพณีโบราณ
8. ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง
9. รู้จักผ่อนหนักให้เป็นเบา

ไม่ใช่อ่านาจหมเหง เบียดเบียนเอาทรัพย์ลูกเมียผู้อื่น ตามกฎหมายมังรายหรือกฎหมายล้านนาโบราณ ได้กำหนดแนวคิดว่า “ภาคที่ 2 ว่าด้วยท้าวพระยา ความคิดพื้นฐานของสมาชิกในสังคมล้านนาเกี่ยวกับการมีท้าวพระยาหรือพระมหากษัตริย์ เกิดจากความคิดคำนึง และตกลงกันว่าในบรรดาหมู่คนทั้งหลายนั้น หากอยู่ร่วมกันโดยไม่มีผู้เป็นใหญ่แล้ว เมื่อมีข้อพิพาทบาดหมางขึ้นก็

ไม่มีผู้ตัดสินชี้ขาด หรือไม่มีผู้พิจารณาเยียวยาความเสียหาย ตลอดจนไม่มีผู้มีอำนาจลงโทษบุคคลผู้กระทำความผิดได้...แต่อย่างไรก็ตามในโมจนะ ได้กล่าวไว้ว่าท้าวพระยามิใช่สามัญชน แต่เป็นผู้ประทานความสงบสุขแก่ชาวเมือง นอกจากนี้ยังประกอบไปด้วย ทาน ศีล ภาวนา วินัยธรรม ประเพณีธรรม จะหาผู้ใดเสมอเหมือนมิได้” (ประเสริฐ ณ นคร และคณะ เล่ม 1, 2532, หน้า 2/1-2/1/2) ทั้งกำหนดหลักการรักษามันเมือง 12 ประการ คือ ให้รักษารากเมือง ชุมเมือง แหล่งเมือง หูเมือง ตาเมือง ใจเมือง ฝ่าเมือง เปลือกเมือง เชื้อนเมือง ประตุมืองเหล็กเมืองและแกนเมือง ในกรณีที่ท้าวพระยากระทำการหรือให้บุคคลอื่นกระทำการใด ๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชาวเมืองของตนเองนั้น มิได้มีบทบัญญัติ หรือหลักประเพณีกำหนดไว้ ส่วนกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อชาวต่างเมืองนั้น ปรากฏตามตำนานขอนคอกพาเรือไหล ซึ่งสรุปหลักการว่า กรณีการกระทำของท้าวพระยาก็ดี การไม่ดูแลรักษามันเมืองก็ดี หากก่อความเสียหายแก่ชาวต่างเมือง ให้ท้าวพระยาและชาวเมืองนั้น ๆ ร่วมกันชดเชยค่าเสียหาย ส่วนในภาคที่ 3 ว่าด้วยการปกครอง หมวดที่ 1 มีการจัดลำดับชั้นทางทหาร เป็น เจ้าแสน เจ้าหมื่น เจ้าพัน เจ้าร้อยนายห้าสิบ นายสิบ และไพร่ หมวดที่ 2 มีการจัดหมวดหมู่กำลังพล และขอบเขตอำนาจบังคับบัญชากำลังพลว่า ไพร่ 10 คน ให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายสิบ 1 คน นายสิบ 5 คน ให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายห้าสิบ 1 คน นายห้าสิบ 2 คน ให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายร้อย 1 คน นายร้อย 10 คน ให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเจ้าพัน 1 คน เจ้าพัน 10 คน ให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเจ้าหมื่น 1 คน และเจ้าหมื่น 10 คน ให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเจ้าแสน 1 คน

ในหมวดที่ 4 ในเรื่อง 4.1. ไพร่ มีการกำหนดมูลค่าของคน โดยกฎหมายล้านนาถือว่าบุคคลเป็นสิ่งที่สามารถกำหนดมูลค่าได้ ทั้งให้เป็นฐานแห่งการกำหนดค่าชดเชยหรือการลงโทษปรับไหม 4.2. การควบคุมไพร่ ไพร่หรือไพร่เมือง โดยสถานภาพแล้วถือเป็นข้าของแผ่นดินหรือคนของท้าวพญา (พระเจ้าแผ่นดิน) แต่โดยที่ไพร่นี้มิได้เข้ารับราชการเป็นอาชีพ เพราะถ้าหากเข้ารับราชการก็จะมิมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือสถานภาพต่างออกไป และมีได้เป็นข้าของบุคคลอื่น (นอกจากท้าวพระยา) จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมไพร่ในการปกครองไว้เป็นพิเศษ คือให้ไพร่ผลัดเปลี่ยนกันมารับราชการ เช่น สร้างเหมืองฝาย หรือประจำกำลังพลต่างๆเป็นต้น โดยให้ไพร่แต่ละคนเข้าทำราชการหรืองานหลวง 10 วัน ทำงานส่วนตัวของไพร่นั้นเอง 10 วันสลับกันไป ในข้อ 4.3 ว่าด้วยการคุ้มครองไพร่ โดยระบุว่า ไพร่เป็นผู้นำบ้านผู้นำเมือง ต้องประทับประคองหรือคุ้มครองไพร่ให้อยู่ดีกินดี ไม่ให้ได้รับทุกข์ยากอันจะเป็นหนทางที่ไพร่จะไม่สามารถธำรงสภาพความเป็นไพร่อยู่ได้ และจะเวนตัวลงเป็นข้าผู้อื่น ซึ่งบัญญัติเรื่องกำหนดอัตราดอกเบี้ยกับไพร่คุ้มครองเรียกสวนไร่นาของไพร่ และกำหนดวิธีการเก็บค่านาแก่ไพร่ ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยเรื่อง

ข้า มีลักษณะและประเภทของข้า การซื้อขายข้า การรับมรดกข้า ลูกของข้า การใช้แรงงานข้าของผู้อื่น ข้าหลบหนีและการพ้นจากสภาพข้า

หมวดที่ 6 ว่าด้วยเรื่องขุน (ข้าราชการ) กฎหมายล้านนาแบ่งลักษณะขุนออกเป็น 2 ประเภท คือ ขุนธรรม และขุนमार ขุนธรรม เป็นขุนที่ประกอบด้วยสังคหวัตถุ 4 ประการ คือเมตตา กรุณา มุทิตา และอุเบกขา ตลอดจนไม่ทำบาปต่อไพร่ ไม่เบียดเบียนไพร่ ไม่ปรับไหมไพร่ ส่วน ขุนमार คือขุนที่ไม่ปฏิบัติตามสังคหวัตถุ 4 ลักษณะของขุนธรรมตามมังรายศาสตร์ฉบับหมื่นเงินทองยังเพิ่มลักษณะอีก 10 ประการ คือ ประพฤติตนอยู่ในศีล 5 ศีล 8 นิยมให้ทานแก่บุคคลทั้งหลาย มีสังคหวัตถุ 4 มีจิตใจอ่อนน้อมในกุศลเมตตาต่อสัตว์ทั้งหลายทุกเมื่อ ไม่มีความโกรธเคืองต่อผู้อื่น มีขันติอดกลั้น ไม่ละทิ้งประเพณีโบราณ ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง รู้จักผ่อนหนักให้เป็นเบา และไม่ใช้อำนาจข่มเหง เบียดเบียนเอาทรัพย์สินลูกเมียผู้อื่น ซึ่งในหัตถ์กัมมวินิจัยบาฬีฎีการอม สมมุติราช ต้นฉบับวัดศรีโคมคำกล่าวถึงลักษณะของขุนไว้ว่า ความเป็นผู้มีปัญญารอบรู้ถึงจารีตประเพณี สิ่งที่ดีที่ชชอบ ความมีโทษไม่มีโทษ การพิจารณาสิ่งใหม่ควรให้เหมาะสมกับความร้ายแรงแห่งการกระทำผิด ควรอบรมสั่งสอนพลเมืองให้รู้ถึงคลองจารีตมิให้วิวาทเบียดเบียนกัน ตั้งตนเป็นผู้สุจริต ให้ละเว้นจากทุจริตกรรมทั้งปวง อีกทั้งต้องปกป้องรักษาบ้านเมืองให้ปลอดภัยจากโจรภัย แต่ถ้าข้าราชการใดล่วงละเมิดอาชญาเมือง ห้ามมิให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยเคาะพกราบไหว้ และเมื่ออยู่เฉพาะพระพักตร์ห้ามมิให้ทำความเคาะพกราบไหว้ข้าราชการผู้ใหญ่ที่อยู่ในที่นั้น นอกจากท้าวพระยาพระองค์ผู้เดียว ในด้านทรัพย์สินประจำตำแหน่งข้าราชการ ข้าราชการมีสิทธิเพียงใช้สอย แสวงหาประโยชน์ แต่จะจำหน่ายจ่ายโอนหรือทำให้เสียหาย มิฉะนั้นให้ทดแทนดังเดิมหรือมากกว่า (ประเสริฐ ฐน นคร และคณะ, วิจัยพื้นฐานเรื่องกฎหมายล้านนาโบราณ ภาคงานการวิจัยที่ 2 เล่มที่ 1, 2532, หน้า 2/3/8-2/3-4/1/18)

ในภาคที่ 4 วิธีพิจารณาความ ข้อ 1 หลักปฏิบัติตนของเจ้าเมือง (ผู้พิพากษา) ได้กำหนดให้ผู้ที่เจ้าเมืองต้องมีความอดสาหะ ปัสสาสะ เมื่อจะกล่าววาจาไม่ควรให้มีช่องโหว่ มิให้ผู้ใดได้รับความน้อยเนื้อต่ำใจ ไม่ควรกล่าวถ้อยคำอันหยาบเข้าทารุณแก่ผู้กระทำความผิด ควรกล่าววาจาให้หนักแน่นมั่นคง และมีสัจจะ อย่าให้ผู้อื่นนำไปฟลิกแพลงแสวงประโยชน์ ต้องพิจารณาปราศจากอคติทั้ง 5 และต้องมีพรหมวิหาร 4 ทวาทศธรรม 12 เทวจิตทัสสาชุดตั้ง 32

ในภาคที่ 4 ว่าด้วยวิธีพิจารณาความ ในเรื่องลักษณะความผิดมิโทษถึงประหาร ว่าผู้กระทำความผิดควรลงโทษประหารชีวิตมี 12 ประการ เช่น รับเอาคนของท้าวพระยามาพำนักในบ้าน ซึ่งเห็นว่าการที่ผู้ใดรับเอาคนของกษัตริย์มาไว้ที่บ้านของตนเป็นความผิดร้ายแรงในฐานะเป็นการลักเอาคนซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีค่าของกษัตริย์ไป และจากนั้นทาราม 3 “ผู้ใดเบียดบังเอาอากรแห่งท้าวพญา ถือว่าเป็นความผิด(ผู้ใดหลอกเอาอากรของท้าวพระยามาเป็นของตนก็ถือว่าเป็น

โทษ)” และจากนั้นนันทาราม 7 กำหนดว่า “สุกุมสัตตฺตฺพระราชาญา พระพุทธเจ้ากำหนดไว้แก่ พระภิกษุ บุคคลผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีความ เช่น ขุนหมื่น ขุนแสน เจ้าชาย เจ้าวา เฝ้าพงษ์วังสาผู้ใดที่ท้าวพญาได้เลี้ยงไว้เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีผู้ใดก็ดี แม้ทำผิดก็อย่าพึงรับ ตัดสินคดีความโดยไม่พิจารณาสอบสวนให้เสียก่อน ถ้าพิจารณาแล้วเขามีความโลภ จึงชอบที่จะ ลงโทษตามความผิดที่เขาได้กระทำ” นันทาราม 23 กำหนดว่า “มาตราหนึ่ง ไม่ควรเห็นแก่เป็น ญาติพี่น้อง มิตรผู้ใดเลย คนยากจน คนซึ่งกำลังจะแพ้ความโดยมิโทษไม่หนักเท่าไร ก็รู้อยู่แล้ว กลับลงโทษหนักโดยคิดว่า จะลงโทษให้หนัก เมื่อมันไม่มีค่าปรับ ก็จะเอาข้าวของไปไถ่เอามันมา เป็นข้า หรือมิฉะนั้นก็จะให้ญาติพี่น้องของกูไปเอาตัวมันมาใช่ อันนี้ก็ไม่ควรกระทำ มาตราหนึ่ง ผู้ใดควรชนะก็ตัดสินให้ชนะ ผู้ใดควรแพ้ก็ตัดสินให้แพ้ ประการหนึ่งให้พิจารณาผู้ให้ดีบางทีคนโง่ ให้คำในการสอบสวนไม่เป็น บางทีคนพูดเก่งให้การให้ถ้อยคำสอบสวนก็ดี ผู้มีปัญญาพึงพิจารณา ดูตามคนโง่และคนพูดมากตามความเป็นจริงทั้งต้นเรื่องและปลายเรื่อง คำพูดของผู้ใดจะเป็นความ จริงหรือไม่เป็นความจริงให้พิจารณาผู้ให้ดี ๆ คดีโลกคดียุทธก็เสร็จเพียงเท่านี้ก่อน” ช้างคำ 2 กำหนดว่า “..พญา..ให้ตั้งอยู่ในราชอาณาจักรของพญามังราย โดยห้ามมิให้เบียดเบียนข่มเหงไพร่ ผู้ไม่มีความผิด ห้ามให้จับมัด หากผู้ใดกระทำให้ถือปรับไหมเป็นค่าเส้นเชือก 100 เงิน หรือหากฆ่า ท่านตายให้ปรับไหมเอาค่าหัว 10,000 เงิน ขุนต้องปกป้องรักษาไพร่ ไพร่เองก็ต้องเคารพยำเกรง ขุน...” ช้างคำ 75 กำหนดว่า “ผู้ใดกล่าวอ้างข้อความอันเป็นเท็จในการตัดสินคดีของท้าวพญา ถือ เป็นความผิดและให้ควักลูกตา ตัดลิ้นของผู้นั้นเสีย และในการตัดสินคดีความของท้าวพญา ให้ บังคับเป็นไปตามคำพิพากษานั้นโดยเด็ดขาด ” และในพระราชกถาเมืองน่าน ร.ศ. 111 กำหนดว่า “ห้ามมิให้เหล่าเสนา อามาตย์ สมคบกันลักทรัพย์, ทรัพย์สิ่งของของผู้อื่นไปโดยทุจริต” (ประเสริฐ ฦ นคร และคณะ, 2532, หน้า 3/8/2/541) หมั้นเงินกอง 3 กำหนดว่า “หากผู้ปกครองข่มเหงพลเมือง มิควรเพิกเฉย ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งเสีย” (ประเสริฐ ฦ นคร และคณะ เล่ม 3, 2532, หน้า 3/9/3/541) ชัยเกียรติที่ 23,24,25 กำหนดว่า การบริหารบ้านเมือง (อำนวยการนิเทศธรรม) 7 ประการ ดังนี้.....3. ให้เก็บภาษีอากรตามราชประเพณี ไม่กดขี่ข่มเหงราษฎร ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงจารีต ประเพณีโดยพลการ ...” (ประเสริฐ ฦ นคร และคณะ เล่ม 3, 2532, หน้า 3/10/23/617) และกฎหมาย ธรรมศาสตร์ในเรื่องคลองธรรม 22 ประการ กำหนดให้การตัดสินความให้พิจารณาหลักอัน ประกอบด้วยหลักธรรม 22 ประการ คืออย่ารับสินจ้างรางวัลจากฝ่าย หนึ่งฝ่ายใด (ประเสริฐ ฦ นคร และคณะ เล่ม 3, 2532, หน้า 3/12-10/810) ในศรีโคมคำ 6 กำหนดหลักธรรมของจำเมือง เพื่อการปกครองบ้านเมือง พึงยึดถือไว้ 32 บาท ให้พิจารณาตัดสินคดีความโดยไม่เห็นแก่อำมิส ลินจ้าง....” (ประเสริฐ ฦ นคร และคณะ เล่ม 3, 2532, หน้า 3/16/6/1000) ศรีโคมคำ 25 กำหนดว่า “อำนวยการนิเทศธรรม 7 คือธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน 7 ประการ คือ 1.....3. ส่วย ฤชาอากร

ตลอดจนราชอาณาจักรให้ตั้งไว้โดยธรรม และประเพณี ด้วยฤชาอากรใดที่ไม่เคยมีมาก่อน ห้ามมิให้
ตราขึ้นมาใหม่ 4.....5. ไม่ควรทำการข่มเหงเบียดเบียนหรือทำการใดๆ อันทำให้การได้มาซึ่ง
หญิงอื่นโดยมิชอบ” (ประเสริฐ ฦ นกร และคณะ เล่ม 4, 2532, หน้า 3/16/24/1019) ราชกอนา 13
กำหนดในใบลานที่ 13-18 ว่า “ท้าวพญาตัดสินคดีความโดยเห็นแก่สินบน เมื่อตายไปจะได้รับ
ทุกขเวทนาแสนสาหัส และจะเป็นเหตุให้บ้านเมืองพบกับภัยพิบัติต่าง ๆ (ประเสริฐ ฦ นกร และ
คณะ เล่ม 4, 2532, หน้า 3/18/13/1200) ปากอง 84 กำหนดว่า “บุคคลผู้จะตัดสินความ ให้ละจากคดี
4 ประการ ได้แก่ 1. พิจารณาตัดสินคดีความด้วยเห็นแก่อำิสสินจ้าง 2. การพิจารณาคดีความโดย
เห็นแก่มิตรสหาย 3. การพิจารณาคดีความด้วยเห็นแก่ความเป็นญาติ 4. การพิจารณาคดีความด้วย
เห็นแก่ความสัมพันธ์อย่างอื่น เช่น ศิษย์กับอาจารย์ (ประเสริฐ ฦ นกร และคณะ เล่ม 5, 2532,
หน้า 3/19/84/1354) สัพพสอน 14 กำหนดในใบลานที่ 14 ว่า “ผู้พิจารณาดีให้ประกอบด้วย
คุณธรรม 22 ประการ คือ 1.....3. ไม่รับสินบน (ประเสริฐ ฦ นกร และคณะ เล่ม 5, 2532 หน้า
3/20/15/1393) โมงนะ 3 กำหนดว่า ทรัพย์สินใดเป็นแผ่นดิน ผู้เป็นข้าราชการมีสิทธิเพียงใช้สอย
ห้ามมิให้จำหน่ายจ่ายโอน หรือทำให้เสียหาย มิฉะนั้นให้ทดแทนดั่ง เดิมหรือมากกว่า (ประเสริฐ
ฦ นกร และคณะ เล่ม 6, 2532 หน้า 3/22/1-3/1471) โมงนะ 18 กำหนดบทลงโทษว่า “ผู้ใดละโมภ
เอาทรัพย์ที่ท้าวพญาพระราชทานให้ผู้อื่น ให้ปรับไหม 2 เท่าของทรัพย์สินนั้น (ประเสริฐ ฦ นกร
และคณะ เล่ม 6, 2532, หน้า 3/22/1-18/1486) โมงนะ 91 กำหนดว่า “ผู้ใดยืมนิ่งเฉยด้วยเกียจคร้านต่อ
จังกอบเกินกว่าส่วนที่ควรเสียให้ท้าวพระยา ให้ตกหล่นออกไปภายนอกได้ชื่อว่านิสัคคิยาวหาร”
(ประเสริฐ ฦ นกร และคณะ เล่ม 6, 2532, หน้า 3/22/3-5/1557) กัณฑ์ไตร กำหนดในกัณฑ์ไตรที่
110-115 ว่า “ผู้ใดตัดสินคดีโดยเห็นแก่สินบน จะถึงแก่ความฉิบหาย เมื่อตายจะกลายเป็นเปรตและ
ได้รับทุกขเวทนายิ่ง” (ประเสริฐ ฦ นกร และคณะ เล่ม 6, 2532, หน้า 3/24/4-7/1909) ล้านช้าง 84
กำหนดว่า “ผู้ใดแอบอ้างอาชญาท้าวพญาไปลงโทษผู้อื่นหรือเพื่อรับสินบนให้ลงโทษจำคุก”
(ประเสริฐ ฦ นกร และคณะ เล่ม 7, 2532, หน้า 3/26/2-14/2203) ล้านช้าง 96 กำหนดว่า “ให้
ผู้ปกครองเมืองปฏิบัติตามอาชญาพญาเจ้าในเขตปกครองของตนเพื่อ 1. ไม่ปรับไหมผู้ซึ่งอยู่เขต
ปกครองตน 2. ไม่รับสินบน 3. ไม่บังคับชาวเมืองให้หาบหามสิ่งของ หากผู้ครองเมืองฝ่าฝืนจะต้อง
รับโทษมากน้อยตามความหนักเบาแห่งบรรดาศักดิ์ตน...” (ประเสริฐ ฦ นกร และคณะ เล่ม 7, 2532,
หน้า 3/26/2-26/2215)

ในหัตถกัมมวินิจัยบาฬีฎีการอม สมมุติราช ต้นฉบับวัดศรีโคมคำกล่าวถึงลักษณะของ
ขุนไว้ว่า ความเป็นผู้มีปัญญารอบรู้ถึงจารีตประเพณี สิ่งที่ดีที่ชอบ ความมีโทษไม่มีโทษ การพิจารณา
สินไหมควรให้เหมาะสมกับความร้ายแรงแห่งการกระทำผิด ควรอบรมสั่งสอนพลเมืองให้รู้ถึง
คลองจารีตมิให้วิวาทเบียดเบียนกัน ตั้งตนเป็นผู้สุจริต ให้ละเว้นจากทุจริตกรรมทั้งปวง อีกทั้งต้อง

ปกป้องรักษาบ้านเมืองให้ปลอดภัยจากโจรภัยและในด้านทรัพย์สินประจำตำแหน่งข้าราชการ ข้าราชการมีสิทธิเพียงใช้สอย แสวงหาประโยชน์ แต่จะจำหน่ายจ่ายโอนหรือทำให้เสียหายมิฉะนั้น ให้ทดแทนดั้งเดิมหรือมากกว่า (ประเสริฐ ฒ นคร และคณะ ภาควิชาการวิจัยที่ 2 เล่มที่ 1, 2532, หน้า 2/3/12/17-18)

เมื่อพิจารณาความผิดอาญาและมาตรการเพื่อความปลอดภัยของชุมชน ในภาค 7 ของ กฎหมายล้าหน้าที่มี 11 หมวดความผิดแล้ว ไม่ปรากฏความผิดเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงแต่อย่างใด (ประเสริฐ ฒ นคร และคณะ ภาควิชาการวิจัยที่ 2 เล่มที่ 1, 2532, หน้า 2/7-1/1/61) มีการกำหนดให้ผลประโยชน์แก่กำนันซึ่งเป็นข้าราชการระดับล่างของชุมชนอย่างชัดเจน คือ การแบ่งสินไหมตามสมมุติเทพ (ประเสริฐ ฒ นคร และคณะ ภาควิชาการวิจัยที่ 3 เล่มที่ 1, 2532, หน้า 3/2/104/201-202)

1. สินไหม 1,100 เงิน ให้เข้าคลัง 500 เงิน กำนันได้ 200 ต่อ 300 เงิน
2. สินไหม 600 เงิน ให้เข้าคลัง 120 เงิน กำนันได้ 60 ต่อ 90 เงิน
3.

หลักการแบ่งค่าสินไหมในเมืองเชียงใหม่ตามโบราณในศาลของนนบุรีศรีนครบูรินนครพิงค์ เชียงใหม่ สินใช้ 110 เงิน ใช้ผิด 50 เข้าคลัง 50 โดยส่วนที่แบ่งเข้าคลังให้แบ่งแก่เจ้าเมือง เลิงเมือง คนละ 10 เงิน และการแบ่งสินใช้จากต่างเมือง ก็กำหนดอัตราให้กำนันได้รับสินใช้ด้วย

“ผู้ใดเบียดบังเอาอากรแห่งทำพญา ถือว่าเป็นความผิด หรือผู้ใดหลอกเอาอากรของท้าวพระยามาเป็นของตนก็ถือว่าเป็นโทษ” (ศ.ดร.ประเสริฐ ฒ นคร และคณะ ภาควิชาการวิจัยที่ 3 เล่มที่ 2, 2532 หน้า 3/5/2/381)

“ผู้มีหน้าที่ตัดสินคดีความพึงถือหลักธรรมศาสตร์และราชศาสตร์เป็นที่ตั้ง และห้ามมิให้ลงโทษผู้ถูกกล่าวหาจนกว่าแน่ชัดว่าได้กระทำผิดจริง หากมีกระทำความผิดนี้ เมื่อตายไปตกนรกเวจีและประสบความทุกข์ทรมานยิ่งนัก” (ประเสริฐ ฒ นคร และคณะ ภาควิชาการวิจัยที่ 3 เล่มที่ 2, 2532, หน้า 3/5/6/385)

“หากผู้ปกครองเข้มงวดพลเมือง มิควรเพิกเฉย ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งเสีย”

(ประเสริฐ ฒ นคร และคณะ ภาควิชาการวิจัยที่ 3 เล่มที่ 3, 2532, หน้า 3/9/3/551)

ในโบราณที่ 9 มาตรา 1 ในเรื่องคำสอนได้กำหนดให้ผู้เป็นเสนาอำมาตย์ ประพฤติตนดังนี้ (ประเสริฐ ฒ นคร และคณะ ภาควิชาการวิจัยที่ 3 เล่มที่ 3, 2532, หน้า 3/12/10/782)

1. ให้ตั้งใจทำงานเพื่อจะได้เลื่อนยศให้สูงขึ้น
2. ให้นึกถึงยศศักดิ์และศักดิ์ศรีของตนเองอยู่เสมอ

3. ให้รอบรู้กิจทั้งปวงและอยู่¹¹ประมาทโดยเด็ดขาด
4. ให้ประกอบด้วย สัตตอริยชนะ 7 ประการ
5. ทำศึกสงครามโดยไม่คำนึงถึงชีวิต
6. ยินยอมพลีชีพเพื่องานได้
7. ให้มีจิตใจกล้าหาญยามมีศึกสงคราม
8. ให้มีจิตใจอ่อนน้อมยามสงบ
9. ให้ใส่ใจในการทำงานที่ได้รับมอบหมาย
10. อย่ารับคนชั่วเข้ามาอยู่ด้วยไม่เกิน 3 ปี
11. อย่าละทิ้งข้าที่เคยร่วมตกทุกข์ได้ยากมากับตน
12. สามารถสละชีวิตแทนเจ้านายได้
13. ให้หมั่นดูทุกข์สุขของไพร่
14. ทำศึกสงครามด้วยจิตใจกล้าหาญและเด็ดเดี่ยว
15. อย่าทำให้ทรัพย์สินที่ชาวเมืองมีอยู่แล้วต้องฉิบหายไป
16. เมื่อจะกระทำความผิด พึงคำนึงถึงลูกเมีย-ทรัพย์สินจนหนัก
17. อย่ามีนิสัยชอบกระทำความผิด
18. ให้กระทำตามจารีตประเพณีเดิม
19. ให้ปรับปรุงตลาดอยู่เสมอ
20. ให้หมั่นทำคุณกับเจ้านายของตน
21. เมื่อได้เป็นใหญ่แล้ว ให้กระทำตามใจตนได้ แต่พึงตั้งอยู่ในสิ่งที่ดีงาม

การตัดสินที่ไม่ชอบ พึงเพิกถอน 8 ประการ (ประเสริฐ ฒ นคร และคณะ เล่ม 4, 2532, หน้า 3/17/1/1083)

- 21.1 ด้วยอำนาจบาตรใหญ่
- 21.2 อันเป็นการเบียดเบียน ข่มเหงเพื่อเอาซึ่งทรัพย์สินลูกเมียผู้อื่น
- 21.3 กระทำในยามวิกาล
- 21.4 ด้วยการใช้ถ้อยคำไม่สุภาพ ผิดครรลองธรรมเนียม
- 21.5 โดยผู้หญิง

จากราชกือนา “ท้าวพญาตัดสินคดีความโดยเห็นแก่สินบน เมื่อตายไปจะได้รับทุกข์เวทนาแสนสาหัส และจะเป็นเหตุให้บ้านเมืองพบกับภัยพิบัติต่าง ๆ” (ประเสริฐ ฒ นคร และคณะ

¹¹ คำว่า “อยู่” นี้ น่าจะเป็นคำว่า “อย่า” (ผู้วิจัย)

เล่ม 5, 2532, หน้า 3/18/13/1200) จากสัพพสอน “ผู้พิจารณาให้ประกอบด้วยคุณธรรม 22 ประการ คือ (ประเสริฐ ฦ นกร และคณะ เล่ม 5, 2532, หน้า 3/20/15/1393)

1. ไม่โกรธ
2. ไม่รับสินบน
- 3.....”

จากโมจนะ “บุคคลผู้ไม่มีความสามารถได้รับราชการ แม้จะไม่ได้กระทำผิดใด แต่มิได้ทำประโยชน์แก่แผ่นดิน ให้ถอดถอนเพียงแต่ยังคงมิให้ได้รับความลำบากในการเลี้ยงชีพ” (ประเสริฐ ฦ นกร และคณะ เล่ม 6, 2532, หน้า 3/22/1-12/1480)

จากโมจนะ “ผู้ใดยืนนิ่งเฉยด้วยด้วยเฉยจิตต่อจังกอบ เกินกว่าส่วยที่ควรเสียให้แก่ท้าวพระยา ให้ตกหล่นออกไปภายนอกได้ชื่อว่านิสัคคิยาวหาร” (ประเสริฐ ฦ นกร และคณะ เล่ม 6, 2532, หน้า 3/22/3-5/1557)

จากกัณท์ไตร “ผู้ใดตัดสินคดีโดยเห็นแก่สินบน จะถึงแก่ความฉิบหาย เมื่อตายจะกลายเป็นเปรตและได้รับทุกขเวทนายิ่ง ส่วนผู้ให้สินบนจะได้รับการทรมานจนตายแล้วกลายเป็นเปรต” (ประเสริฐ ฦ นกร และคณะ เล่ม 7, 2532, หน้า 3/24/4-7/1909)

จากการเปรียบเทียบกฎหมายของสุโขทัยและล้านนาแล้ว จะเห็นว่าในการปกครองของสุโขทัยที่มีการแบ่งชนชั้นออกได้ชัดเจนอย่างน้อย 2 ประเภทคือ ชนชั้นปกครอง และชนชั้นไพร่ ผู้ถูกปกครอง ซึ่งชนชั้นปกครองได้ถูกกำกับโดยพระมหากษัตริย์ แม้การปกครองจะถูกถ่ายทอดในรูปแบบของการปกครองในระดับหมู่บ้าน ตำบล เมืองหรือแขวง เมืองลูกหลวง เมืองราชหรือเมืองออกก็ตาม และผู้ปกครองระดับล่างจะเป็นบรรดาข้าราชการ และผู้ปกครองระดับกลางจะเป็นบรรดาผู้มีเชื้อสายในราชวงศ์ก็ตาม แต่เมื่อกษัตริย์ซึ่งเป็นผู้รวบอำนาจการปกครองไว้ ได้แสดงตนเป็นธรรมราชา ซึ่งเริ่มจากการปกครองแบบพ้องกับลูกไปสู่ระบบธรรมราชา (King of Righteousness) โดยเฉพาะหลักทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร และราชจรรยาวัตร ประกอบกับการปกครองแบบใกล้ชิดของพ่อขุนรามคำแหงกับผู้อยู่ใต้ปกครอง ดังเช่นในศิลาจารึกสุโขทัยหลักที่ 1 ด้านที่ 3 จารึกว่า “พิไชวันสวดธรรม พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองศรีสุขณาลัยสุโขทัย ขึ้นนั่งเหนือชะดารหินให้ฝูงท่วยลูกเจ้าลูกขุนฝูงท่วยถือบ้านถือเมืองกัน” ทรงรับเป็นธุระอบรมพระราชวงศ์ ข้าราชการและประชาชนให้มีความรู้ในกิจการบ้านเมืองและตั้งอยู่ในศีลธรรมอันดี ประกอบกับในยุคสุโขทัยนี้ ตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหง ไม่มีการเก็บภาษีในการค้าของไพร่ ดังนั้นผลประโยชน์ที่ “ลูกขุน” หรือข้าราชการจะได้รับในลักษณะทรัพย์สินจึงไม่มี แต่ข้าราชการเหล่านี้อาจได้รับประโยชน์ในทางแรงงานหรือ “ทรัพย์สินพิเศษ” คือทาสที่ได้จากการสงครามที่ได้รับพระราชทานจากกษัตริย์ ส่วนบรรดาไพร่ซึ่งเป็นราษฎรทั่วไปนี้ พวกเขาเพียงมีหน้าที่รับใช้รัฐเท่านั้นในการทำงาน

สาธารณประโยชน์ตามที่กษัตริย์ทรงมีพระราชดำรินั้น ข้าราชการสามารถเกณฑ์แรงงานจากไพร่ไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวได้ ประกอบกับการดำรงชีวิตของชาวสุโขทัยเป็นลักษณะสังคมเกษตรกรรมแบบเลี้ยงชีพ มิได้ทำการค้าเฟื่องฟูมากดังเช่นในสังคมของกรุงศรีอยุธยา และรายได้ของรัฐมาจากการค้าระหว่างประเทศ คือ เครื่องสังคโลก และบรรดาเครื่องบรรณาการของเมืองสวามิภักดิ์ สุโขทัยเริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองในรูปแบบพ่อค้าลูก เป็นแบบพระราชากับราษฎรในยุคนพทูลไทเป็นต้นมา ด้วยเหตุการณ์รับเอากฎหมายของขอมที่แฝงแนวคิดในรูปของเทวกษัตริย์ ซึ่งทำให้รูปแบบการปกครองในยุคนพทูลไทเปลี่ยนไปจากเดิม ดังนั้นการใช้เจ้าหน้าที่ของขุนนางเริ่มมีมากขึ้น และต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการนอราชฎ์บังหลวงเพื่อควบคุมพฤติกรรมของบรรดาเจ้าหน้าที่หรือขุนนางเหล่านั้นและกฎหมายเหล่านี้ สุโขทัยก็รับมาจากขอมเช่นเดียวกัน ซึ่งแตกต่างไปจากระบบการปกครองของพระเจ้ามังรายที่อาศัยเครื่องมือคือขุนนางเป็นเครื่องช่วยในการปกครองซึ่งอาณาจักรล้านนาตั้งแต่ต้น จึงได้แบ่งระบบข้าราชการเป็นขุนที่มีหน้าที่ต่างกันไป บ้างเป็นผู้ปกครอง บ้างเป็นผู้ตัดสินคดี บ้างเป็นผู้เก็บเงินภาษีรายได้ของแผ่นดินอย่างชัดเจน และการปฏิบัติหน้าที่ของขุนทั้งหลายต้องมีอำนาจหน้าที่กำกับ โดยมีราษฎรเป็นพื้นฐานในการปกครองและการปฏิบัติราชการ ดังนั้นโอกาสที่ขุนทั้งหลายจะนอราชฎ์บังหลวงโดยอาศัยโอกาสทางตำแหน่งหน้าที่ของตนย่อมบังเกิดขึ้นได้ ราษฎรที่ถูกกระทำการเบียดเบียนจากบรรดาขุนเหล่านั้นอาจร้องเรียนต่อพระเจ้ามังรายโดยตรง จึงเกิดการพิจารณาพิพากษาคดีเหล่านี้ และทำให้เกิดเป็นกฎหมายในลักษณะมุลคดี ดังนั้นการกำหนดกฎหมายจึงต้องชัดเจนและมีบทลงโทษที่แน่นอน แต่อย่างไรก็ตาม ในการปกครองของพระเจ้ามังรายมีการนอราชฎ์บังหลวงในหมู่ข้าราชการแล้ว

สมัยกรุงศรีอยุธยา

ภูมิหลัง

พระเจ้าอู่ทองเป็นผู้ก่อตั้งอาณาจักรอยุธยาเมื่อราว พ.ศ. 1893 ซึ่งขณะนั้นยังมีอาณาจักรสุพรรณภูมิตั้งเคียงคู่กัน นักประวัติศาสตร์ได้แบ่งยุคสมัยของอยุธยาออกเป็น 3 ช่วงใหญ่ คือ

1. อยุธยาตอนต้น นับแต่การสถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีในปี พ.ศ. 1893 โดยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 หรือพระเจ้าอู่ทอง จนถึง ปี พ.ศ. 1991 (สมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 หรือเจ้าสามพระยา)
2. อยุธยาตอนกลาง นับตั้งแต่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถขึ้นครองราชย์ จนถึง ปี พ.ศ.

3. ยุชยาตอนปลาย นับตั้งแต่สมเด็จพระเพทราชาขึ้นครองอำนาจจากสมเด็จพระนารายณ์มหาราชในปี พ.ศ. 2231 จนถึง ปี พ.ศ. 2310

ในการปกครองของไทยตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมา พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ปกครองที่มีอำนาจสูงสุด ในลักษณะระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ที่มีรูปแบบนายปกครองบ่าว เป็นวัฒนธรรมความเชื่อที่ได้รับมาจากอาณาจักรขอมซึ่งมีที่มาจากอินเดียที่เชื่อว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเสมือนสมมติเทพ หรือเทวราช (Divine King) ซึ่งเป็นภาคหนึ่งของเทพเจ้า (Incarnation of God) และจากชนชาติมอญ ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์อันเป็นความเชื่อที่มอญรับมาจากตำราพุทธศาสนาของอินเดีย ที่เชื่อว่ากษัตริย์ทรงเป็นเทวราช คำว่า “ราชการ” เป็นคำย่อมาจากคำว่า “ราชการของพระผู้เป็นเจ้า หรือราชการของพระเจ้าอยู่หัว” ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานของพระผู้เป็นเจ้าเรียกรวม ๆ ว่า ข้าราชการ และการที่ข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติกิจการงานของพระผู้เป็นเจ้า ข้าราชการจึงมีฐานะสูงเพราะถือว่าทำงานรับใช้พระผู้เป็นเจ้า ข้าราชการจึงอยู่ได้เพราะอำนาจและบารมีของพระผู้เป็นเจ้า จึงก่อให้เกิดความยึดเหนี่ยวระหว่างข้าราชการกับองค์พระมหากษัตริย์ (ม.ร.ว.ศีกฤทธิ์ ปราโมช, 2525: 32) และเพื่อสะดวกในการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ ผู้วิจัยจึงขอแบ่งช่วงระยะเวลาออกเป็น 3 ช่วง คือสมัยอยุธยาตอนต้น สมัยอยุธยาตอนกลางและสมัยอยุธยาตอนปลาย

การจัดระเบียบการปกครองในสมัยอยุธยาตอนต้น

ในสมัยอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์ คติเทวราชาที่ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นอวตารของพระวิษณุ(รามายณะ)เน้นความเมตตากรุณาของเทพเจ้าที่อวตารลงมาช่วยเหลือมนุษย์ให้พ้นทุกข์ เชิญตามคติความเชื่อเรื่องนารายณ์สิบปาง โดยที่พระวิษณุหรือรามายณะหรือพระนารายณ์ยอมเป็นเทพเจ้าผู้จรรโลงธรรมะและตั้งอยู่ในความยุติธรรมเสมอ ส่วนคติจักรพรรดิและธรรมราชานั้นว่าพระมหากษัตริย์เป็นพระโพธิสัตว์ซึ่งบำเพ็ญทศบารมีเพื่อจะเป็นพระพุทธเจ้าในอนาคต และด้วยองค์ความเมตตากรุณาอันยิ่งใหญ่ หรือพระมหากรุณาธิคุณทำให้ทรงจรรโลงธรรมะใน “จักรวรรดิ” โดยการตัดสินคดีความอย่างยุติธรรม และทรงสั่งสอนสัตว์โลกให้เข้าธรรมะ เพื่อจะได้ประพฤติดุจธรรมและบรรลุนิพพาน ส่วนทางวัตถุก็ต้องสงเคราะห์คนกลุ่มต่าง ๆ ในรัฐด้วยความเมตตากรุณาตามหลักจักรวรรดิวัตรและสังคัตถุ ราษฎรมีความเชื่อหรือถูกทำให้เชื่อว่า รัฐและกษัตริย์ตั้งอยู่บนความถูกต้องและความเมตตากรุณาเสมอ ไม่ว่าในเรื่องของที่มาแห่งอำนาจ วิธีการใช้อำนาจ หรือเป้าหมายของการใช้อำนาจก็ตาม ราษฎรจะสำนึกในบุญคุณของรัฐและกษัตริย์และตอบแทนบุญคุณตามวิถีทางที่รัฐและกษัตริย์ต้องการ (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2549, หน้า 6-7) องค์ประกอบของรัฐด้วยการจัดความสัมพันธ์ตามพันธกิจที่แต่ละคนมีอยู่ ทำให้คนแต่ละคนแต่ละกลุ่มมีหน้าที่ตายตัว ตั้งแต่เกิดจนตายไป ต่างก็มีหน้าที่ของตนโดยไม่ก้าวก่ายหน้าที่ของกลุ่มอื่น ดังกล่าวในงานพระราชนิพนธ์เรื่องรามเกียรติ์ ในสมัยรัชกาลที่ 1 ว่า

“..อันพระนครทั้งหลาย ก็เหมือนกับกายสังขาร
 กระษัตริย์คือจิตวิญญาณ เป็นประธานแกว่งอินทรีย์
 มือเบื้องซ้ายขวาคือสามนต์ บาทาคือพลทั้งสี่
 อากาฬพร้อมสามสิบสองมี ดังนี้จึงเรียกรูปกาย
 ฝ่ายผู้อุปถัมภ์ประชาราษฎร คือศาสตราวุธทั้งหลาย
 ถึงผู้ประเสริฐเลิศชาย แม้นจิตจากกายก็บรรลัย
 อวรุทไม่มีผู้ถือ ควรฤาจะวิ่งเข้ารบได้...”

(พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก, รามเกียรติ์ เล่ม 3, 2507, หน้า 10)

การปกครองตามคติเทวราชา พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจเด็ดขาด ปกครอง
 ราชอาณาจักรเพื่อผลประโยชน์ของอาณาประชาราษฎร มีหน้าที่พิทักษ์สังคมให้เกิดความเป็น
 ระเบียบและมีความสุข ทรงเป็นเนื้อหาสาระของรัฐ หน้าที่ของรัฐเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับ
 หน้าที่ของกษัตริย์ (อาคม พัตยยะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์, 2527, หน้า 20) สายการบังคับบัญชาจะมี
 ลักษณะเป็นการบริหารแบบ “บนลงล่าง” สายการบังคับบัญชามี 2 ตอน คือ ขั้นตอนแรก
 พระมหากษัตริย์ทรงบังคับบัญชาสั่งงานผ่านบรรดาเชื้อพระวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ตามลำดับ
 ชั้นในกรมกองต่าง ๆ ชั้นที่สอง ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่ได้รับคำสั่งจะปฏิบัติตามพระราชโองการโดย
 การสั่งผ่านไปยังขุนนางชั้นผู้น้อยต่อไป ในระยะแรกพระมหากษัตริย์ทรงกวาดขันงานปกครอง
 ภายในเมืองหลวงอย่างใกล้ชิด การควบคุมเมืองลูกหลวง พระองค์เพียงตรวจ สอบจากการแต่งตั้ง
 เจ้าเมืองที่เป็นราชวงศ์ หรือขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ส่วนการบริหาร งานภายในเมืองลูกหลวงนั้น ก่อนข้าง
 เป็นอิสระ ดังนั้นการบริหาร ในกรุงศรีอยุธยาตอนต้นนี้ดูเหมือนเป็นการปกครองแบบคู่ขนาน
 ระหว่างการบริหารของพระมหากษัตริย์ และบรรดาขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่ปกครองเมืองลูกหลวง
 ดังเช่นกรณีที่เขาแสนบดีขัดแย้งกับสมเด็จพระรามาธิบดีราชธิราช พระองค์โปรดให้จับกุม แต่เจ้า
 แสนบดีหนีไปได้¹² แต่ลักษณะเช่นนี้ก็ไม่ได้สร้างความอ่อนแอให้แก่เมืองหลวงมากนัก ด้วยเหตุ
 บรรดาเจ้าเมืองลูกหลวงนี้ต่างมีเชื้อสายเดียวกัน หรือเป็นขุนนางที่ทรงไว้วางใจ และเว้นทางการ
 คมนาคมทาง น้ำจากหัวเมืองตอนในที่ที่จะออกทะเล กรุงศรีอยุธยาเป็นศูนย์กลางการค้า มีความรุ่งเรือง
 ทางเศรษฐกิจว่าเมืองลูกหลวง ประกอบกับพระองค์ทรงสะสมกำลังไพร่ และกองทัพที่เข้มแข็งไว้
 จำนวนมากในเมืองหลวง

การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และการปกครองท้องถิ่น โดยการปกครอง
 แต่ละประเภทนี้จะมีขุนนางเป็นผู้รับผิดชอบในงานดังกล่าวด้วย กล่าวคือ

¹² ข้อความในพงศาวดารฯกล่าวว่า “..(เจ้าแสนบดี...ว่าจะยกเข้ามาอาพระนครศรีอยุธยา(สมเด็จพระนครอินทราธิราช)...เจ้าแสนบดียกพลเข้าไปปล้นเอา
 พระนครศรีอยุธยาได้...” จากประชุมพงศาวดาร เล่ม 1 ,2506 : 133)

1. การบริหารราชการในส่วนกลาง เป็นการปกครองภายในกรุงศรีอยุธยาซึ่งเป็นราชธานี มีการบริหารแบบจตุสดมภ์ ซึ่งมีกรมเวียง มีขุนเวียงเป็นผู้บริหาร ทำหน้าที่ด้านการปกครอง ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเมืองหลวงและเขตราชธานี กรมวัง มีขุนวังเป็นผู้บริหาร มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการในพระราชสำนัก งานราชพิธี และงานด้านความยุติธรรม กรมคลัง มีขุนคลังเป็นผู้บริหาร ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานทางด้านการรับ - จ่ายและเก็บรักษาทรัพย์สินส่วนพระองค์อันได้มาจากการเรียกเก็บภาษีและการค้าระหว่างประเทศ กรมนา มีขุนนาเป็นผู้บริหาร มีหน้าที่เกี่ยวกับไร่นา เช่น ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน รวมทั้งการเก็บข้าวจากชาวนาเป็นภาษีทางข้าวเพื่อใช้เป็นเสบียงอาหาร และตามพระไอยการลักษณะตระลาการ ลงศักราช พ.ศ.1900 ในประกาศพระราชบัญญัติ 1 ความว่า

“อนึ่งถ้าความนั้นข้อจะพิพากษาบังคับบัญชาการใช้ให้ขุนกาลชุมนุมจตุสดมภ์ช่วยว่า ถ้าพิพากษามีได้ ให้เอากราบบังคมทูล พระพุทธเจ้าอยู่หัวจะตรัสเอง” แสดงว่าบรรดา “ขุน” ที่เป็นเจ้ากรมจตุสดมภ์นอกจากจะปฏิบัติงานในหน้าที่หลักแล้ว พวกเขายังต้องมาช่วยในงานตุลาการด้วย

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีสภาพการบริหารคล้ายกับสุโขทัย คือ เมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่าน ทั้ง 4 เมืองที่ตั้งอยู่ตามทิศทั้ง 4 คือ ทิศเหนือ เมืองลพบุรี ทิศใต้ เมืองนครเขื่อนขันธ์ ทิศตะวันออก เมืองนครนายก ทิศตะวันตก เมืองสุพรรณบุรี ซึ่งพระมหากษัตริย์จะส่งพระราชวงศ์ออกไปปกครอง และให้ขึ้นตรงต่อราชธานี หัวเมืองชั้นใน เป็นหัวเมืองใหญ่ที่มีความสำคัญต่อราชอาณาจักร โดยราชธานีส่งขุนนางชั้นสูงไปปกครอง (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2548, หน้า 84) ทิศเหนือ เมืองนครอินทร์ เมืองสิงห์ เมืองแพรง (เมืองสรรค์/ ชัยนาท) ทิศใต้ เมืองเพชรบุรี ทิศตะวันออก เมืองปราจีน เมืองพระรถ (เมืองพนัสนิคม) เมืองชลบุรี ทิศตะวันตก เมืองราชบุรี หัวเมืองชั้นนอก เป็นเมืองอยู่ไกลออกไปจากราชธานี พระมหากษัตริย์ทรงให้เจ้าเมืองที่สวามิภักดิ์หรือให้เจ้านายชั้นสูงไปปกครอง โดยให้ขึ้นตรงกับราชธานี ทิศตะวันออก เมืองโคราชบุรี(เมืองนครราชสีมา) และเมืองจันทบุรี ทิศตะวันตก เมืองตะนาวศรี เมืองทะวาย เมืองเชียงทราย ทิศใต้ เมืองไชยา เมืองนครศรีธรรมราช เมืองพัทลุง เมืองสงขลา เมืองถลาง เมืองประเทศราช เป็นเมืองที่อยู่ห่างออกไปจากเมืองลูกหลวง เช่น เมืองสุโขทัย นครศรีธรรมราช และจันทบุรี เมืองประเทศราชจะมีกษัตริย์ของตนเองซึ่งเป็นเจ้านายที่เป็นเชื้อสายเจ้าเมืองเดิมที่ยอมสวามิภักดิ์ รัฐบาลของกรุงศรีอยุธยาไม่แทรกแซงกิจการภายในประเทศราช แต่ให้ปกครองกันอย่างอิสระ

3. การปกครองท้องถิ่น การปกครองในหัวเมืองจะมีรูปแบบการบริหารจตุสดมภ์ตามแบบการบริหารในราชธานี ภายในเมืองจะแบ่งการปกครองเป็นแขวง มีหมื่นแขวงเป็นหัวหน้าแขวงมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นตำบล มีกำนันเป็นหัวหน้าการปกครอง ได้รับบรรดาศักดิ์

เป็น “พัน” ในตำบลหนึ่ง ๆ แบ่งออกเป็นหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า ซึ่งหัวหน้าการปกครองทั้งหมดนี้ เจ้าเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง (ภารดี มหาขันธ์, 2527, หน้า 24)

ส่วนงานอื่น ๆ ขุนนางก็มียศเป็น “ขุน” ได้เช่นกัน เช่น ขุนรามกำแหง เจ้ากรมอาญาขาว สักดินา 5,000 แม่ทัพของอยุธยา และมีขุนนางในตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลงานพระศาสนา ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายพิธีกรรม มหาเถร พระคลังต่าง ๆ และฝ่ายรักษาพระองค์ โดยงานเหล่านี้ขึ้นตรงต่อพระองค์ (อาคม พัตยยะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์, 2527, หน้า 35) นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งทางการทหาร ดังปรากฏในพงสาวดารฉบับปลีกว่า ขุนศรีบาท ได้รับแต่งตั้งเป็น “ขุนพล” ของเมืองนครหลวง ดังนั้นในยุคสมัยแรกของกรุงศรีอยุธยา มีการแบ่งการบริหารราชการ โดยขุนนางเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายพลเรือน และฝ่ายทหาร ในการควบคุมกำลังคน ในยุคกรุงศรีอยุธยาตอนต้นนี้เป็นไปอย่างง่าย ๆ โดยแบ่งพลเมืองออกเป็นสองประเภท คือมูลนาย และไพร่ มีการรวบรวมไพร่ให้เป็นกลุ่มโดยมีเจ้าหมู่เป็นหัวหน้า หลาย ๆ หมู่รวมเป็นแขวง ซึ่งต่อมาเรียกว่า ปลัดแขวงเป็นหัวหน้า หลาย ๆ แขวงรวมกันเป็นหัวปาก มีนายร้อยเป็นหัวหน้า และพวกนายร้อยนี้จะขึ้นอยู่กับขุนหมื่นผู้ใหญ่ (ขจร สุขพานิช, 2525, หน้า 14-17) โดยไพร่ทุกคนต้องลงทะเบียนกับหัวหน้าของตน และตลอดเวลาที่ไพร่รับใช้มูลนายของตนหรือรับราชการแผ่นดิน เรียกว่า “การเข้าเวร”

ระบบศักดินาเป็นระบบที่ควบคู่กับระบบไพร่ ซึ่งระบบศักดินานี้มีตั้งแต่สมัยของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ดังที่คำปรารภของพระอัยการเบ็ดเสร็จส่วนที่ 2 (เพิ่มเติม) ซึ่งตราไว้ในปี พ.ศ. 1903 ว่า “.....จึงพระเจ้าอยู่หัว มีพระราชโองการมานพระบัณฑูรสุรสีหนาท ดำรัสตรัสแก่เจ้าหลวงสพทาสแลมุขมนตรีทั้งหลายว่า ที่แคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกนพรัตนราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหาได้....” (สมสมัย ศรีสุทรวรรณ, 2539, หน้า 416 และ 427) แต่การกำหนดศักดินาในรัชสมัยของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 นี้ ยังไม่ซับซ้อนมากนัก

จากการปกครองในลักษณะเช่นนี้ บรรดาขุนนางที่รับสนองพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์สามารถใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์เพื่อปฏิบัติงานในลู่ทางไป โดยขุนนางเหล่านี้มีได้รับพระราชทานเงินเดือนประจำแต่ละเดือน และได้รับพระราชทรัพย์บ้างในบางโอกาส และได้รับเมื่อพระองค์ทรงมีพระเมตตาเมื่องานที่พระองค์ได้สั่งการไปสำเร็จลุล่วง ดังนั้นขุนนางเหล่านี้ซึ่งมีอาชีพทางเกษตรเหมือนราษฎรทั่วไปจึงได้ใช้แรงงานราษฎรในรูปของไพร่สมในการเกษตรกรรมของตน ซึ่งการสร้างบ้านเรือนของขุนนางก็ไม่ต่างไปจากราษฎรทั่วไปเช่นกัน ด้วยกฎหมายเทียรบาลและพระไอยการอาชาหลวง (พ.ศ. 1894)¹³ กำหนดมิให้ผู้ใดมีพฤติกรรมเลียนแบบ

¹³ “มาตราหนึ่ง ผู้ใดใจโลภนักมักทำใจใหญ่ใฝ่สูงให้เกินศักดิ์ กระทำให้ล้นพ้นล้าเหลืบันดาลศักดิ์อันท่านให้แก่ตน แลมิจำพระราชนิยามพระเจ้าอยู่หัว แลถือนคำมิดรเกราจามาเกราจเข้าในระหว่างราชสัทท แลสิ่งของมิดรประดับเอามาทำเป็นเครื่องประดับคน ท่านว่าผู้นั้นทรงองง์ ท่านให้ลงโทษ 8 สถาน....”

ความเป็นอยู่ของพระมหากษัตริย์ อีกทั้งขุนนางก็ไม่นิยมสะสมทรัพย์ไว้ ด้วยเหตุเมื่อใดก็ตามที่ต้องพระราชอาญาต้องถูกริบทรัพย์ ขุนนางก็ไม่เสียหายมากนัก อีกประการหนึ่งในยุคสมัยดังกล่าว การปกครองยังไม่มี ความซับซ้อนมากนัก ดังนั้นอำนาจของขุนนางจึงยังไม่มี ความแข็งแกร่งดังเช่น ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลางและตอนปลาย

การจัดระเบียบการปกครองในสมัยอยุธยาตอนกลาง

ในช่วงเวลาดังแต่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ถึงสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 3 สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ. 1998 ได้ปรับปรุงการปกครองเป็นลักษณะการรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง เพราะเป่าประสงค์สำคัญ คือการจัดการปกครองให้มีรูปแบบมากยิ่งขึ้น และเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องการคุมกำลังไพร่พลของหัวเมืองให้มีความชัดเจนและศูนย์กลางมีอำนาจอย่างแท้จริง และผลจากการปฏิรูปการปกครองดังกล่าว ก่อให้เกิดระบบข้าราชการขึ้น และเป็นระบบที่มีความแข็งแกร่ง พระองค์ได้ปรับปรุงหน้าที่ราชการออกเป็นสามประเภทใหญ่ ๆ คือ คณะลูกขุนฝ่ายพลเรือน คณะลูกขุนฝ่ายทหาร และคณะลูกขุนฝ่ายตุลาการ โดยคณะลูกขุนฝ่ายพลเรือน ประกอบด้วย เสนาบดีกรมมหาดไทย กรมพระนครบาล กรมนา กรมท่า กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมวัง มีสำนักงานเรียกว่า ศาลาลูกขุนซึ่งตั้งภายในพระราชวังชั้นนอก มีเจ้าพระยาจักรีเสนาบดีกรมมหาดไทยเป็นประธานคณะลูกขุนฝ่ายทหาร ประกอบด้วย เสนาบดีกรมพระกลาโหม จางวางอาษาหกเหล่า เจ้ากรมอาษาใหญ่ซ้ายและขวา เจ้ากรมอาษารองซ้ายและขวา เจ้ากรมเขนทองซ้ายและขวา จางวางกรมพระตำรวจและ ขุนนางฝ่ายทหารที่มีศักดินาสถาบันไว้ขึ้นไป มีสำนักงานเรียกว่า ศาลาลูกขุนอยู่ภายในพระราชวังชั้นนอก ส่วนคณะลูกขุนฝ่ายตุลาการประกอบด้วย พระมหาราชครู พระราชครู ปลัดพระมหาราชครู เจ้ากรมแพ่งกระษัตริย์ เจ้ากรมแพ่งกลาง มีสำนักงานเรียกว่า ศาลาลูกขุนหลวง โดยทั่วไปจะเรียกคณะลูกขุนฝ่ายพลเรือนและคณะลูกขุนฝ่ายทหาร เรียกว่า ลูกขุน ณ ศาลา และเรียกคณะลูกขุนฝ่ายตุลาการว่า ลูกขุน ณ ศาลาหลวง (ชัย เรื่องศิลป์, 2539, หน้า 129)

แนวคิดของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเน้นที่การรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง (Centralization) จึงทำให้มีการแบ่งเขตการปกครองเป็น 3 ส่วน คือ

1. การบริหารราชการในส่วนกลาง พระองค์ทรงแต่งตั้งอัครมหาเสนาบดีขึ้นมา 2 ตำแหน่งให้มีอำนาจสูงกว่าเสนาบดีในกรมในจุลศตวรรษเพื่อรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย กล่าวคือ กิจการด้านทหาร มีอัครมหาเสนาบดีตำแหน่งสมุหนายกเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา เรียกกันว่า “เจ้าพระยามหาเสนาบดี” มีศักดินา 10,000 ไร่ มีอำนาจหน้าที่ด้านการทหารทั่วราชอาณาจักร จัดเตรียมบำรุงกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร และหน้าที่ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของรัฐ กิจการด้านพลเรือน ให้มีอัครมหาเสนาบดีตำแหน่งสมุหนายกเป็นหัวหน้าบังคับ

บัญชา เรียกกันว่า “เจ้าพระยาจักรี” สักดินา 10,000 ไร่ มีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายพลเรือนทั่วไป ซึ่งแบ่งหน้าที่เป็นจตุสดมภ์ ให้ “เสนาบดี” ทำหน้าที่บังคับบัญชาแทน “ขุน” ในรูปแบบเดิม และเปลี่ยนชื่อจตุสดมภ์ที่ปรับปรุงขอบเขตอำนาจใหม่ คือ

1.1 กรมเวียง เปลี่ยนเป็น “กรมนครบาล” เจ้ากรมหรือพระยาสมรราช สักดินา 10,000 ไร่ มีหน้าที่รักษาความเรียบร้อยและซ่อมแซมสถานที่ต่าง ๆ ที่สำคัญ รวมทั้งการตัดสินคดีอุกฉกรรจ์ เช่น คดีปล้นฆ่า (นิออน สนธิวงศ์ ณ อยุธยา, 2538, หน้า 57)

1.2 กรมวัง เปลี่ยนเป็น “ธรรมาธิการ” เจ้ากรมหรือพระยาธรรมาธิบดี สักดินา 10,000 ไร่ รับผิดชอบงานทั้งหมดในราชสำนัก และการตัดสินคดีความที่ไม่ได้ขึ้นกับกรมกองใดหรือที่เรียกว่าศาลหลวง ทั้งหมด รวมทั้งมีหน้าที่ในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง “ยกกระบัตร” ซึ่งเป็นตำแหน่ง ขุนนางที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้ไปประจำอยู่ตามหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่ดูแลด้านความยุติธรรมและความมั่นคงของรัฐ)

1.3 กรมคลัง เปลี่ยนเป็น “โกษาธิบดี” เจ้ากรมหรือพระยาศรีธรรมาธิบดี สักดินา 10,000 ไร่ รับผิดชอบในกิจการการจ่าย รับ เก็บรักษาพระราชทรัพย์ ควบคุมดูแลคนต่างด้าวและการค้าสำเภาของพระมหากษัตริย์ รวมทั้งการต้อนรับคณะทูตจากต่างประเทศ

1.4 กรมนา เปลี่ยนเป็น “เกษตราธิบดี” เจ้ากรมหรือพระยาพลเทพราชเสนา สักดินา 10,000 ไร่ มีหน้าที่รับผิดชอบในงานเกี่ยวกับการเกษตร เช่น การตรวจตรา เก็บหางข้าว เก็บภาษีที่นา เก็บภาษีส่วนใหญ่ ออกโฉนดการถือครองที่ดิน ตัดสินคดีเกี่ยวกับที่นา โค กระบือ

การแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างสมุหกลาโหมและสมุหนายกนี้กระทำได้เฉพาะในช่วงที่บ้านเมืองสงบเท่านั้น หากเมื่อเกิดศึกสงคราม ทั้งสองคนต้องร่วมกันปฏิบัติหน้าที่

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีการกำหนดให้หัวเมืองปกครองในลักษณะรูปแบบจตุสดมภ์ โดยแบ่งพื้นที่เป็น 3 ส่วน คือ

2.1 หัวเมืองชั้นใน (จัตวา) พระองค์ทรงยกเลิเมืองหน้าด่าน หรือเมืองลูกหลวง โดยให้ขยายเขตราชธานีออกไป เรียกแนวขยายนี้ว่า “เขตมณฑลราชธานี” แล้วส่งขุนนางจากเมืองหลวงไปปกครองโดยรับคำสั่งโดยตรงจากเมืองหลวง และกำหนดให้เมืองที่อยู่ใกล้ราชธานีให้เป็น “หัวเมืองจัตวา” พระองค์ทรงส่งขุนนางออกไปปกครองในฐานะ “ผู้รั้งเมือง” ไม่ใช่เจ้าเมือง โดยการปกครองอยู่ภายใต้การบัญชาของพระองค์

2.2 หัวเมืองชั้นนอก หรือเมืองท่าพระยามหานคร แต่เดิมในอยุธยาตอนต้นได้เรียกบรรดาเมืองประเทศที่เป็นประเทศราชว่า เมืองท่าพระยามหานคร และได้แบ่งตามขนาดและความสำคัญของเมืองนั้นว่า เป็นเมืองชั้นเอก ชั้นโท และชั้นตรี (ไพฑูรย์ มีกุล, 2518, หน้า 124) โดยการบริหารภายในแต่ละเมืองยังคงใช้ระบบจตุสดมภ์ แยกออกเป็น เวียง วัง คลัง และนา

แต่ละเมืองยังมีเมืองเล็ก ๆ เป็นบริวารล้อมรอบ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งพระราชวงศ์หรือเจ้านายชั้นสูงไปเป็นผู้สำเร็จราชการไปปกครองเมือง หรือบางครั้งก็ให้ผู้ที่มิใช่เชื้อสายเจ้าเมืองเดิมที่สวามิภักดิ์ต่อราชธานีเป็นผู้ปกครองต่อไป การบริหารเมืองทั่วพระยามหานครนี้มีลักษณะกิ่งอิสระแต่อยู่ภายใต้การควบคุมของราชธานี โดยพระมหากษัตริย์ทรงส่ง “ยกกระบัตร์” ซึ่งเป็นขุนนางจากกรมวังไปสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของหัวเมืองชั้นนอกนี้ ซึ่งหัวเมืองชั้นนอก ระดับชั้นตรี ได้แก่ เมืองพิษย เมืองพิจิตร เมืองจันทบูรณ เมืองไชยา เมืองชุมพร เมืองพัทลุง หัวเมืองชั้นนอก ระดับชั้นโท ได้แก่ เมืองสวรรคโลก เมืองนครราชสีมา เมืองสุโขทัย เมืองกำแพงเพชร และหัวเมืองชั้นนอก ระดับชั้นเอก ได้แก่ เมืองพิษณุโลก เมืองนครศรีธรรมราช

2.3 เมืองประเทศราช เป็นเมืองของชาวต่างชาติที่ยอมสวามิภักดิ์ต่อกรุงศรีอยุธยา การปกครองเมืองก่อนข้างจะอิสระ โดยพระมหากษัตริย์จากอยุธยาจะเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าเมือง

3. การปกครองท้องที่ มีการแบ่งการบังคับบัญชาเมืองออกเป็นส่วนย่อย ทั้งที่เป็นเมืองภายในขอบเขตราชธานี และเมืองลูกหลวง โดยแบ่งเป็น เมือง ซึ่งหากเป็นเมืองในขอบเขตราชธานี จะมี “ผู้รั้งเมือง” เป็นผู้ปกครอง แต่ถ้าเป็นเมืองนอกขอบเขตราชธานี จะมี “เจ้าเมือง” เป็นผู้ปกครอง การปกครองภายในเมืองจะแบ่งออกเป็น “แขวง” ซึ่งมี “หมื่นแขวง” เป็นหัวหน้าปกครอง และภายในแขวงจะแบ่งออกเป็นตำบล ซึ่งมีกำนันเป็นหัวหน้าปกครอง มีบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” และแบ่งออกเป็นหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครอง ซึ่งเจ้าเมืองหรือผู้รั้งเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง

ในสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช (พ.ศ. 2133-พ.ศ. 2148) มีการเปลี่ยนแปลงระบบราชการบางประการเพื่อป้องกันการแย่งชิงราชบัลลังก์ โดยใช้ระบบสามวัง คือวังหน้า วังหลวง และวังหลัง แทนระบบเมืองลูกหลวง และในส่วนภูมิภาคได้ยกเลิกเมืองพระยามหานครที่มีลักษณะการปกครองแบบนครรัฐไปสู่การจัดเมืองชั้นเอก โท และตรี ตามความสำคัญของเมือง ซึ่งแต่ละเมืองเหล่านี้อาจมีเมืองเล็กๆเป็นเมืองจัตวาล้อมรอบ และอยู่ภายใต้การปกครองของเมืองเหล่านี้ ส่วนกิจการด้านการทหารและพลเรือนของเมืองชั้นนอกจะอยู่ในความดูแลของสมุหกลาโหมและสมุหนายกที่ปฏิบัติราชการอยู่ในราชธานี ทรงยกเลิกให้เจ้านายหรือเชื้อพระวงศ์ไปครองเมือง โดยทรงส่งขุนนางจากนครหลวงไปปกครองและให้ขึ้นตรงต่อพระองค์ แต่ต่อมาเกิดปัญหาเกี่ยวกับการปกครองภายในราชธานี ก็มีการเปลี่ยนแปลงกลับไปสู่การปกครองแบบนครรัฐอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมาในสมัยสมเด็จพระเอกาทศรถ เริ่มมีระบบการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น ยังผลให้อยุธยาเป็นศูนย์กลางการค้าในภูมิภาค ซึ่งสืบต่อมาถึงสมัยของพระเจ้าทรงธรรม แต่เนื่องจากการขึ้นครองราชย์ของพระเจ้าทรงธรรมที่เป็นการชิงอำนาจจากพระกษัตริย์องค์ก่อน จึงเกิดการกวาดล้างครั้งใหญ่ของขุนนางที่ถือเป็นศัตรูทางการเมืองของพระองค์ จึงก่อให้เกิดขุนนางรุ่นใหม่ขึ้น และส่วนหนึ่งเป็นคนต่างชาติ เช่น เถก อาหมัด หรือยามาคะ นางามาชะ และต่อมาเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์

เสนาบดีกลาโหมได้ยึดอำนาจจากพระเชษฐาธิราชและพระอาทิตย์วงศ์ พระราชโอรสของเจ้าทรงธรรมได้ และสถาปนาเป็นพระมหากษัตริย์ ทรงพระนามว่า พระเจ้าปราสาททองในปี พ.ศ. 2172 พระองค์ทรงกำจัดการขุนนางฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองไปอย่างมาก จนเป็นเหตุให้ข้าราชการในยุคดังกล่าวมีจำนวนน้อยลง ซึ่งพระองค์ได้เปิดรับคนต่างชาติเข้ามารับราชการจำนวนมาก (ซึ่งอาจเกิดจากขุนนางต่างชาตินี้ได้มีส่วนช่วยให้พระองค์สามารถยึดอำนาจได้สำเร็จด้วย) และต่อมาพระองค์ได้ปรับปรุงระบบราชการใหม่อีกครั้ง โดยกำหนดให้เสนาบดีกลาโหมปกครองหัวเมืองทางใต้ทั้งหมด เสนาบดีมหาดไทยปกครองหัวเมืองทางเหนือทั้งหมด และไม่เปิดโอกาสให้ขุนนางสะสมกำลังไพร่พลได้อย่างเต็มที่ และพระองค์ทรงส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศอย่างมาก (อานนท์ จิตรประภาส, 2552, หน้า 35-40)

การจัดกำลังคนในยุคกรุงศรีอยุธยาตอนกลางนี้ มีการสำรวจสำมะโนครัวทั้งราชอาณาจักรอยุธยาในยุคของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 (พ.ศ. 2034-2072) เพื่อสำรวจทำบัญชีไพร่บังคับให้ไพร่ทั้งชายหญิงมาขึ้นทะเบียน และยังได้ตั้งกรมสุรัสวดีขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมบัญชีไพร่ และเป็นหน่วยงานราชการกลางในการประสานงานกับกรมต่างๆ ในเรื่องไพร่ พระราชสุภาวดีเป็นเจ้ากรม ซึ่งไพร่นี้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ไพร่หลวงซึ่งถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่รับใช้พระมหากษัตริย์ ในส่วนงานโยธาสาธารณะ โดยพระองค์ได้ให้บรรดาขุนนางเป็นผู้ควบคุมไพร่หลวงอีกชั้นหนึ่ง ไพร่สมเป็นไพร่ส่วนตัวของมูลนาย คือบรรดาเจ้านายและขุนนาง มีหน้าที่รับใช้มูลนายของตนซึ่งบรรดาเจ้านายและมูลนายนี้จะได้รับไพร่สมก็ต่อเมื่อพระมหากษัตริย์เป็นผู้พระราชทานให้ และยังมีไพร่อีกประเภทหนึ่ง คือไพร่ส่วย เป็นไพร่หลวงหรือไพร่สมที่สามารถใช้สิ่งของมาเป็นแรงงานที่ตนต้องกระทำให้ต่อพระมหากษัตริย์ หรือบรรดาเจ้านายหรือมูลนาย โดยหลังจากที่ไพร่เหล่านี้ได้จัดส่งสิ่งของซึ่งอาจเป็นสิ่งของที่หายากในท้องถิ่น หรือสิ่งของที่เป็นสินค้าที่พระมหากษัตริย์หรือเจ้านายหรือมูลนายจะได้ใช้เป็นสินค้าเพื่อค้าขายแก่ชาวต่างประเทศ ซึ่งไพร่ส่วยนี้มีมากขึ้นในยุคของสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ด้วยเหตุว่าในยุคดังกล่าวมีการค้าขายกับชาวต่างชาติมาก และต่อยุคของสมเด็จพระนารายณ์มหาราชทรงอนุญาตให้ใช้เงินแทนสิ่งของในการแลกกับแรงงานที่ต้องถูกเกณฑ์ หรือการเข้าเวรของไพร่

การจัดระบบศักดินาในยุคอยุธยาตอนกลางนี้ มีการพัฒนาขึ้นจากยุคต้นมาก โดยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงตรากฎหมายพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน นาทหาร หัวเมือง พ.ศ. 1998 ซึ่งระบบศักดินานี้เป็นการแบ่งจำแนกศักดิ์และสิทธิของราษฎร โดยแท้จริง เป็นเครื่องมือกำหนดหน้าที่ ขอบข่ายความรับผิดชอบ สิทธิ แหล่งอำนาจและฐานะของชนชั้น เช่น สิทธิการไม่ต้องไปศาล สิทธิในการเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์ และใช้ในการคำนวณค่าปรับไหม

ในการปกครองในยุคกรุงศรีอยุธยาช่วงกลางนี้ ขุนนางเริ่มมีบทบาทในการปกครองมากขึ้น ด้วยเหตุการณ์ปกครองเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่พระนคร ประกอบกับการที่ขุนนางต้องไปประจำการที่หัวเมืองในฐานะผู้ปกครองแทนพระมหากษัตริย์ และเนื่องจากขุนนางเหล่านั้นอาจถูกปลดจากตำแหน่งเมื่อใดก็ได้ ดังนั้นพวกเขาจึงพยายามเร่งแสวงหาความร่ำรวยในขณะที่อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งการร่ำรวยมาจากการกดขี่ราษฎร ทั้งที่มีกฎหมายห้ามมิให้กดขี่ข่มเหงราษฎรหรือเบียดบังทรัพย์สินของราษฎรก็ตาม แต่เนื่องจากระยะทางไกลเกินกว่าที่ราษฎรจะเดินทางมาร้องเรียนถึงแม้กฎหมายกำหนดให้ยกกระบัตรทำการสอบสวนแล้วรายงานต่อพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่หากยกกระบัตรนั้นอยู่ในกลุ่มของขุนนางผู้ทุจริตแล้ว พระมหากษัตริย์ย่อมไม่สามารถทรงทราบได้ (ควอริส เวลส์ เขียน กาญจณี ละอองศรี สมเกียรติกุล และยุพา ชุมจันทร์ แปล, 2527ม หน้า102)

อนึ่งการที่มีขุนนางซึ่งมากจากสามัญชนเป็นผู้ปกครองนี้จึงเกิดการถือเอาสายเลือดแหล่งกำเนิดของขุนนางเป็นที่นับหน้าถือตาในสังคม ในขณะเดียวกันขุนนางทั้งหลายพากันช่องสุ่มกำลังคนของตนเพื่อความปลอดภัยของตนและผู้รับอุปถัมภ์ ขุนนางผู้ใดมีกำลังขุนนางในอำนาจจำนวนมากย่อมเป็นที่เกรงใจของพระมหากษัตริย์ ในขณะเดียวกันก็อาจนำภัยมาสู่ตนและครอบครัวได้เช่นกัน ซึ่งมีตัวอย่างจากการที่เจ้าพระยากลาโหมสุริยวงศ์ ขุนนางในวงศ์บ้านพลูหลวงได้ทำการรัฐประหารพระเชษฐาธิราชและได้รับการแต่งตั้งพระมหากษัตริย์ (จิตรสิงห์ ปิยะชาติ, 2551, หน้า 150) ดังนั้นในยุคนี้จึงมีการถือราษฎรบังหลวงมากขึ้น โดยกลุ่มขุนนางเริ่มรวมตัวกันเพื่อมีอำนาจต่อรองกับพระมหากษัตริย์ และมีการอุปถัมภ์ขุนนางและบรรดาไพร่มากขึ้น เป็นการสร้างวัฒนธรรมอุปถัมภ์ขึ้นในวงราชการของสยามในลักษณะรูปธรรม

การจัดระเบียบการปกครองในสมัยอยุธยาตอนปลาย

ในช่วงของรัชสมัยของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ถึงสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระที่นั่งสุริยาศน์อมรินทร์ (พระเจ้าเอกทัศ) โดยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 เห็นปัญหาในการแยกหน้าที่ของฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกัน เพราะในความจริงกำลังพลแต่ละนายจะไม่เป็นทั้งทหารหรือเป็นพลเรือนในคราวเดียวกัน ดังนั้นพระองค์จึงตั้งกรมพระสุรัสวดี ให้มีหน้าที่จดบันทึกกำลังคนทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนเป็น “บัญชีหางว่าว” ซึ่งในบัญชีดังกล่าวมีการแยกขุนนางให้มี “เลก” สังกัดทุกคน เพื่อรัฐจะได้ทราบว่ามูลนายแต่ละคนมีเลกสังกัดอยู่เท่าใด และการเกณฑ์กำลังคนเพื่อการสงครามหรือการที่จำเป็น กรมพระสุรัสวดีจะสั่งให้สุรัสวดีซ้ายและสุรัสวดีขวามีหมายเกณฑ์ไปยังหัวเมืองในสังกัดที่ตนรับผิดชอบ กรมในหัวเมืองก็จะออกหมายเกณฑ์ไปยังหมวด หมวดก็จะมีความหมายเกณฑ์ไปยังหมู่ และหมู่ก็จะเรียกกำลังคนซึ่งพวกเขาเป็นลูกหมู่เข้าประจำการ (จักรพันธ์ชูเพชร, 2549, หน้า 55) แต่ต่อมาในรัชสมัยของสมเด็จพระเพทราชา ทรงได้ยกเลิกการแบ่งอำนาจออกเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน โดยให้สมุหกลาโหมดูแลกิจการทั้งหมดในเขตหัวเมือง

ฝ่ายใต้ สมุหนายกดูแลกิจการทั้งหมดในเขตหัวเมืองฝ่ายเหนือ และให้เสนาบดีกรมคลังดูแลหัวเมืองชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ซึ่งเป็นการแบ่งหน้าที่ตามความรับผิดชอบตามภูมิภาค

รูปแบบของปกครองในยุคนี้ได้เจริญรอยตามการปกครองของกรุงศรีอยุธยาในยุคกลาง มีการเปลี่ยนแปลงด้านตำแหน่งที่สำคัญ คือ กำหนดกรมพระสุรัสวดีเพื่อเกณฑ์ไพร่ ทำให้ผู้เป็นพระสุรัสวดีมีอำนาจมากทั้งในนครหลวงและในหัวเมือง การประสานงานระหว่างพระสุรัสวดีกับกลุ่มขุนนางในการชักยอกแรงงานไพร่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่พระนครใหญ่หลวงมาก จนเป็นเหตุให้กรุงศรีอยุธยาต้องถูกทำลายในปี พ.ศ. 2310 และการรวมตัวของกลุ่มขุนนางเดิมในกรุงศรีอยุธยาเห็นได้ชัดเจนมากขึ้น เมื่อหลังจากปี พ.ศ. 2310 กลุ่มดังกล่าวได้อพยพออกจากนครหลวงไป และมารวมตัวอีกครั้งหนึ่งเมื่อเจ้าพระยาจักรีศรีอภัยราชทำพิธีปราบดาภิเษกจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช จึงเห็นว่า การนอกราชการบังหลวงในยุคกรุงศรีอยุธยาตอนปลายนี้มีมากขึ้น และถึงระดับสูงสุดเมื่อรัฐไม่สามารถหาไพร่มาเป็นทหารเพื่อรบกับข้าศึก ในขณะที่บ้านของขุนนางต่าง ๆ จำนวนมากก็มีไพร่เป็นผู้รักษาความปลอดภัยของขุนนาง ซึ่งเกิดจากการติดสินบนมูลนายให้รับตนเป็นไพร่สมแทนการถูกเกณฑ์ไปเป็นไพร่หลวง ซึ่งเป็นการเบียดบังไพร่ (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549, หน้า 68)

ลักษณะของขุนนางในกรุงศรีอยุธยา

ข้าราชการที่ได้รับพระราชทานยศ บรรดาศักดิ์ ราชทินนาม และศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไป ถือเป็นขุนนาง ยศหรือบรรดาศักดิ์ และราชทินนาม เป็นสิ่งคู่กันที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานพร้อมกันในคราวเดียว ราชทินนามสามารถบ่งบอกหน้าที่ของขุนนางนั้นได้ เช่น เจ้าพระยาจักรีศรีอภัยราช เป็นยศและราชทินนามประจำตำแหน่งสมุหนายก ในยุคกรุงศรีอยุธยาตอนต้น ปรากฏว่ายศสูงสุดของข้าราชการคือ “ขุน” ซึ่งเป็นยศของพวกขุนนางที่ขึ้นอยู่กับระบบบริหารของเมืองหลวง สำหรับขุนนาง ในระดับเสนาบดีประจำตุศคมภ์ เจ้าเมือง แม่ทัพหรือบรรดาศักดิ์ระดับรองลงมา คือหมื่น พัน นายร้อย นายสิบ และต่อมาได้มีการพัฒนาศักดิ์ของขุนนางโดยนายศต่างชาตินำมาใช้ ซึ่งหมายถึงมีการขยายหน่วยราชการให้มากขึ้น ยศที่เพิ่มใหม่นี้ คือ พระยา พระ หลวง ซึ่งในเอกสารของชาวตะวันตกนับแต่พุทธศตวรรษที่ 21 ตอนปลายถึงพุทธศตวรรษที่ 23 เรียกขานเหล่านี้ว่า “ออกญา ออกพระ ออกหลวง และออกขุน” ส่วนยศหลวงที่นำมาจากเขมร ยศขุนและหมื่นถูกลดฐานะลงมาเป็นยศขุนนางชั้นผู้น้อย ยศนายร้อยและนายสิบกลายเป็นยศของพวกที่ไม่เป็นขุนนาง และเป็นยศของไพร่ที่มูลนายแต่งตั้งให้มีหน้าที่ควบคุมไพร่ ต่อมาในช่วงปลายอยุธยา มีการเพิ่มยศขึ้น “เจ้าพระยา” เป็นยศสูงสุดสำหรับขุนนาง และยังมียศขุนนางที่มีลักษณะพิเศษได้แก่ เจ้าหมื่น จมื่น จำ ซึ่งเป็นยศที่ใช้ในกลุ่มกรมมหาดเล็กเท่านั้น (เวลส์, 2549, หน้า 57)

ส่วนตำแหน่ง จะเป็นสิ่งที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบ ตำแหน่งสำคัญ ๆ ตามกรมกองต่าง ๆ ในระบบการบริหารส่วนกลางคืออธิบดีกรมเสนาบดี ได้แก่สมุหนายก และสมุหกลาโหม เสนาบดีจตุสดมภ์ และมีขุนนางระดับรองลงมา เป็นตำแหน่ง “จางวาง” ซึ่งใช้สำหรับกรมใหญ่กว่ากรมทั่วไป และเล็กกว่ากรมของเสนาบดี ตำแหน่งที่รองลงมาจากจางวาง เป็นตำแหน่งเจ้ากรม ซึ่งอาจขึ้นตรงต่อกรมใหญ่ หรือขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ก็ได้ ตำแหน่งรองจาก “เจ้ากรม” เป็นตำแหน่งราชปลัดพูลฉลองสำหรับกรมใหญ่ และ “ปลัดกรม” สำหรับกรมเล็ก และก็เป็นตำแหน่ง “สมุหบัญชี” ทำหน้าที่ควบคุมบัญชีกำลังพลในกรมนั้น ๆ

ส่วนศักดินา เป็นเครื่องกำหนดความสูงต่ำของยศศักดิ์ขุนนางได้ชัดเจน ขุนนางจะมีศักดินา ตั้งแต่ 400 ถึง 10,000 (มานพ ถาวรวงศ์สกุล, 2536, หน้า 110) ส่วนอำนาจและหน้าที่ของขุนนาง ขุนนางต้องปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบหมาย และยังต้องมีหน้าที่พิเศษอื่นอีก คือ

1. มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมไพร่ในกรมกองของตนที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชา และควบคุมดูแลไพร่ในหัวเมืองชั้นในซึ่งถูกแบ่งให้สังกัดกรมกองในเมืองหลวง ไพร่เหล่านี้เป็นไพร่หลวงที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ดูแลโดยตรง แต่ได้มอบหมายผ่านขุนนางเหล่านี้ให้ดูแลแทน และเมื่อบรรดาไพร่เกิดเหตุพิพาทกัน ขุนนางนั้นก็มีความพิจารณาพิพากษาคดีด้วย ในกรณีหากมีราชการเรียกใช้ไพร่แล้วไม่ครบตามจำนวน ขุนนางนั้นจะต้องรับผิดชอบ ขณะเดียวกัน หากเกิดสงครามขึ้น ขุนนางนั้นเป็นแม่ทัพนายกองคุมไพร่ในสังกัดเข้าร่วมรบด้วย

2. มีอำนาจให้การเก็บภาษี ซึ่งเก็บจากบรรดาไพร่ในสังกัดของตน ถ้าเป็นเจ้าเมืองหัวเมืองชั้นนอก ขุนนางนั้นก็จะต้องมีอำนาจเก็บภาษีอากรทั้งหมดในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ

3. ขุนนางต้องรายงานความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลร้ายแก่องค์พระมหากษัตริย์

ขุนนางจะมีรายได้และผลประโยชน์จากตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ ซึ่งการดำรงอยู่ในตำแหน่งจึงเรียกว่า “กินเมือง” หรือ “กินตำแหน่ง” ขุนนางและครอบครัวไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงาน ไม่ต้องเสียภาษี มีไพร่ในสังกัดเพื่อควบคุมตามความสูงศักดิ์ ไม่ต้องไปศาลเองแต่มีสิทธิใช้ทนายไปให้การในศาลแทนตน มีสิทธิเข้าเฝ้าพระเจ้าแผ่นดิน มีสิทธิในการใช้เสมียนทนายรับใช้ใกล้ชิดติดตามขุนนาง และบรรดาขุนนางเหล่านี้จะได้รับเครื่องยศต่างๆ เพื่อแสดงฐานะสูงศักดิ์ เช่น หีบหมากเงิน หีบหมากทอง แต่เนื่องจากขุนนางเหล่านี้ไม่มีเงินเดือน ขุนนางจะได้รับเพียงเบี้ยหวัดเงินปีจากพระมหากษัตริย์เท่านั้น ส่วนรายได้หลัก อาจเป็นผลประโยชน์ที่มาจากการปฏิบัติหน้าที่ เช่น กรมใดมีหน้าที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม การติดต่อกับคนต่างชาติ ขุนนางสามารถจัดเก็บรายได้ส่วนหนึ่งเป็นของตนได้ แต่ส่วนใหญ่ขุนนางจะปิดบังรายได้ที่แท้จริงของกรม เพื่อให้เข้าพระคลังหลวงแต่น้อย และเก็บไว้แบ่งปันกันให้มาก การทุจริตในหน้าที่ต่างๆนี้จึงเป็นเรื่องปกติ

ที่แพร่หลายและปฏิบัติสืบต่อมาจนกลายเป็นธรรมเนียม นอกจากนี้ขุนนางยังได้รับบรรณาการต่างจากบรรดาไพร่ที่อยู่ในสังกัดและผลผลิตที่เกิดจากการใช้แรงงานไพร่ในการผลิตในที่ดินของขุนนางนั้น (มานพ ถาวรวัฒน์สกุล, 2536, หน้า 115-116)

ตามจริยธรรมของขุนนางในยุคกรุงศรีอยุธยา มีข้อกำหนดรวม 25 ข้อ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงกำหนดตามข้ออธิบายตามวาระพระพุทธานุญาตเป็นเอกเทศดังนี้ (คำให้การขุนหลวง วัดประดู่ทรงธรรมในประชุมคำให้การกรุงศรีอยุธยา รวม 3 เรื่อง, 2553, หน้า 270-276)

1. ผู้เป็นเสนาบดีมีปรีชาสามารถให้ตั้งอยู่วิริยะเพียรภักดีเชื่อตรงต่อพระบวรพุทธศาสนา แลพระมหากษัตริย์ราชสมณพราหมณาจารย์ประชาราษฎร์เป็นต้น และให้คิดตั้งจิตรทำนุบำรุงพระเกียรติยศพระเจ้าแผ่นดินให้ถาวรจรฟุ้งเฟื่องไปโดยทิศทุกทิศ จงหมั่นตรวจตราราชกิจสนองพระเนตรพระกรรมดังพระราชหฤทัยแห่งพระมหากษัตริย์

2. ผู้เป็นเสนามายุชิบคิยตั้งจิตอยู่ในพระรัตนตรัยชุกชุม หมั่นรักษาศูโอบสกลและเบญจศีลต้องรักษาเป็นนิจ หมั่นสดับพระสัทธรรมเทศนาเพื่อจะได้เป็นปัจจัยเป็นทางสุนทรอันประเสริฐแล้วต้องปราศจากทุจริตจิตในสันดานเสีย

3. ผู้เป็นเสวกามาตย์ราชปรีชาพิ่งให้คำพร กตัญญูต่อบรมมิตรทั้ง 10 ประการ คือ พระพุทธเจ้า 1 พระปัจเจกโพธิ์เจ้า 1 พระธรรมเจ้า 1 พระอริยสงฆ์ 1 พระมหากษัตริย์ 1 บิดา 1 มารดา 1 เชษฐา 1 ญาติผู้ใหญ่ 1 ผู้มีศีล 1 บัณฑิต 1 เป็น 10 ประการควรเคารพ

4. ผู้เป็นราชบุรุษสมมุติเสนาบดี ให้รอบรู้ศิลปศาสตร์ คุณธิปรีชาสามาตย์ อดอาจทราบในไตรศาสตร์พิไชยสงคราม แลความรู้ตามขนบธรรมเนียมราชกิจทุกประการ

5. ผู้เป็นเสวกามาตย์ราชมนตรี พึงมีใจโอบอ้อมอารี เลี้ยงดูหมู่จตุรงค์พระยุหะทั้ง 4 หมู่ ให้รื่นเริงกล้าหาญชำนาญรบ คือพลช้าง พลม้า พลรถ พลเดินเท้า

6. ผู้เป็นมุขมนตรีพึงให้พิจารณาด้วยปัญญาอันสุขุมให้พึงรู้กำลังคน กำลังท่าน กำลังปัญญา กำลังพาหนะ ให้รอบรู้จักคุณานุรูปฐานานุรูปแห่งทหารไพร่พลทั้งหลาย

7. ผู้เป็นมายุชิบคิยมนตรี ให้พึงตรึกตราอย่ามีอาฆาตพยาบาทแก่ผู้น้อย

8. ผู้เป็นเสวานาตายุชิบคิยพึงมีด้วยคำอันไพเราะอ่อนหวาน จะเจรจากับผู้น้อยและผู้ใหญ่ให้ไพเราะตามควรเมื่อถึงนั้น

9. ผู้เป็นเสนาบดีพึงให้รู้จักลักษณะองค์าพพแห่งพระนครทั้งสี่ประการ คือจักขุพุงไล่เอ็นแห่งพระนคร จักขุคือบัณฑิตปราชญ์ โหราจารย์ พุงคือพ่อค้า พาณิชที่ประกอบกิจค้าขายให้กำลังพระนคร ไล่คือนรเศรษฐีผู้มีทรัพย์สำหรับพระนครจะได้เจริญ พระนครคือมุขมนตรีมาตยาชิบคิยิริโยธาทวยทหารรักษาพระนครให้เจริญ

10. ผู้เป็นปริณายกมนตรีพึงแสวงหาฉบับตำหรับราชประเพณีไว้ทำนุบำรุงพระนครให้เกษมสุขดังโบราณ

11. ผู้เป็นเสนาบดีให้พึงพิจารณาอุประธารายกร ประพฤติกิจการงานสิ่งใดที่เป็นประโยชน์แก่ปัจจุบันแลประ โลกย์ ก็จึงเตือนให้กระทำยิ่ง ๆ ขึ้นไป ให้ลดภาษีอากร ให้ล่อใจคนให้ทำมากขึ้น ถ้าไพร่ฟ้าประชารายกรประพฤติ การงานไม่เป็นประโยชน์แก่ปัจจุบันแลประ โลกย์ ก็ให้ห้ามปรามเสียด้วยคำดีหรืออาญาตามควร

12. ผู้เป็นเสนาบดีถืออาญาสิทธิ์ของพระเจ้าแผ่นดินให้พึงพิจารณา ถ้าผู้ใดมากล่าวความประการใด ได้ฟังก็อย่าเชื่อคำนั้นก่อนให้สอบสวนดูจึงดี

13. ผู้เป็นเสนาบดีจะวินิจฉัยตัดสินความราษฎรต้องตั้งใจให้เป็นธรรมใจปราศจากอคติสี่ประการ จันทา โทษา โมหา ญา คือปราศจากการโลภอยากเห็นแก่อามิส สินบน สินจ้าง ทำใจให้เป็นกลางดังตราฐ แลปราศจากพยาบาทอาฆาตจองเวรแก่ผู้มีความคิดทั้งสองฝ่าย....

14. ผู้เป็นเสวกามาตยาธิบดีจึงประพฤติน้ำจิตให้เป็นปฏิภาคมัทธัตถ์ ถ้าอ่อนหนักมักเป็นที่ตระหนกตกใจ ไพร่พลผู้ฟังว่าประหลาดนัก ก็จะเป็นที่ติเตียนดูหมิ่นดูถูก เสียเกียรติยศ สักดานุภาพก็เสื่อมจะลงหนัก ถ้าองอาจกล้าแข็งแรงร้ายกาจหนัก ไพร่พลทั้งปวงก็จะเกรงเกรงเข้ามาไม่อาจสามารถจะเข้าสู่สมาคมสโมสรได้ ก็จะถดถอยเกียรติยศ เพราะหากำลังพาหนะมิได้ ให้ประพฤติกิจตั้งจิตเป็นเหตุะมัชฌิมาปานกลางไม่คลาดไม่คลา.....

15. ผู้เป็นเสนาบดีมีอำนาจถืออาญาสิทธิ์ อาญาจักรเป็นอธิบดี ถ้าแผ่นดินมนตรีพิริยะโยธามาตยทหารแลไพร่พลทั้งปวงที่อยู่ในบังคับบัญชาชั้นไว้ ถ้าพลั้งพลาดผิดในราชการมหาดไทย แลอุกฤษฐโทษแลมิชฌิมาให้มีจิตรกรณา.....

16. ผู้เป็นเสนาบดีปริณายกให้พึงหมั่นตรึกตราด้วยธรรมคาผูกช้างด้วยปลอกให้มั่นคงจะชอบกับถวาระผูกใจมนุษย์ทั้งหลาย ต้องใช้ไมตรีจิตรเป็นต้นให้ผู้ที่มาสู่สำนักที่ตนตั้งอยู่ในความสุขพอควร.....

17. ผู้เป็นเสนาบดีไซ้ให้ทราบในคดีจริง ตั้งตนให้เป็นที่ยอมรับถือของหมู่นิกรบัตสัตว์....

18. ผู้เป็นเสนาบดีมุขมาตยาธิบดีไซ้ให้หมั่นประพฤติใจเป็นกลางตั้งอยู่ในอุเบกขาหาจันทาพยาบาทมิได้ ย่อมเป็นเกื้อกูลแก่ผู้น้อยให้ยิ่งใหญ่ตามความดีของเขา.....

19. ผู้เป็นมุขมาตยาเสนาบดีผู้รับพระราชโองการพระมหากษัตริย์ดำรงพระราชหฤทัยไว้ในที่ออกฐานอันประเสริฐรุ่งเรืองด้วยอุกฤษฐยศเกียรติยศ.....

20. ผู้เป็นมหายาธิษณ์มุขมนตรีอำมาตย์นั้นไซ้ให้รู้จักลักษณะชัยชนะสามประการ คือ ธารณพล 1 กาลเศสพล 1 วิไสยพล 1 คือ รู้จักกำลังทหาร รู้จักชัยภูมิที่จะสู้ศึกสงคราม และ รู้จักอัญญาว่าผู้้นักล่าหาญหรือขลาด....

21. ผู้เป็นอำมาตยาราชมนตรีเสนาบดี ให้พึงทราบการบำเหน็จบำนาญที่ควรถ้าจะ ประสาทรางวัล แก่ไพร่พลทั้งปวงที่มีความชอบมากหรือน้อย....

22. ผู้เป็นเสวกามายาธิษณ์ให้มีปรีชาญาณวิจารณ์การสมาคม มิตรมีหลายสถานเมื่อจะ ผูกไมตรีให้ดูว่ามิตรจะมาซ้อนกลอุบายแสบด้วยการม....

23. ผู้เป็นอำมาตย์ราชเสนีมุขมนตรีจะคบหาสมาคมให้พิจารณาโดยละเอียดเห็นว่า สมควรจะสมาคมจึงคบหา.....

24. ผู้เป็นเสนาบดีให้พึงทราบว่า ตนมีอำนาจสนองพระโองการ ...จึงต้องประพฤติกริยา บทคุณพระยาไตรสรราชสี่.....

25. ท่านผู้เป็นเสวกามายาธิษณ์ราชมนตรี ควรประพฤติดังที่กล่าวมานี้ก็จะเป็นการดีงามแก่ พระเกียรติยศ....

แต่เหตุการณ์ในยุคสมเด็จพระนารายณ์มหาราชที่พระองค์ทรงแต่งตั้งคอนสแตนติน ฟอลคอน (Constantine Phaulkon) ชาวกรีก เป็นขุนนาง¹⁴ ด้วยเหตุผลคอนสตันซ์เป็นผู้มีความสงบเสงี่ยมเจียมตัว มีความเชี่ยวชาญอุตสาหกรรม ปฏิบัติงานในหน้าที่และจัดการภาษีและอากรอันเป็นรายได้ของแผ่นดินโดยเที่ยงธรรม ไม่มักมากในลาภยศทะเยอทะยานในตำแหน่งหน้าที่อันสูงศักดิ์และไม่โลภรับของกำนัลของผู้ใด (คำให้การขุนหลวงหาวัด ในประชุมคำให้การกรุงศรีอยุธยา รวม 3 เรื่อง, 2553, หน้า 515) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า บรรดาขุนนางทั้งหลายที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอยู่ พระองค์ไม่มีทางเลือกมากในการคัดเลือกขุนนางตามที่พระองค์พึงพอใจ โดยเฉพาะการเป็นขุนนางที่ตรงตามแนวปฏิบัติทั้ง 25 ประการข้างต้น ด้วยเหตุผู้ที่คัดเลือกขุนนางให้พระมหากษัตริย์เป็นขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งจะเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์แก่บรรดาขุนนางชั้นผู้น้อย ซึ่งกรณีของคอนสตันซ์นี้ทำให้เห็นพระราชอำนาจในการคัดเลือกขุนนางของพระมหากษัตริย์มีเพียงใด

พฤติกรรมในการถือราชฎีร์บังหลวงในยุคกรุงศรีอยุธยาตั้งแต่ยุคสมเด็จพระเจ้าอยู่ทอง ถึง พ.ศ. 2310

นับตั้งแต่กรุงศรีอยุธยาเริ่มมีความแข็งแกร่งตั้งแต่ยุคสมเด็จพระเจ้าบรมไตรโลกนาถ กรุงศรีอยุธยาเริ่มมีขุนนางจำนวนมากขึ้น และเป็นสาเหตุที่รัฐต้องบัญญัติกฎหมายพระไอยการอาชาหลวง พระไอยการกระบดศึก กฎมณเฑียรบาล พระไอยการลักษณะตุลาการ พระไอยการ

¹⁴ ในตำแหน่งเจ้าพระยาวิไชยชนทร์

ลักษณะอุทธรณ์เพื่อควบคุมพฤติกรรมของขุนนาง โดยกฎหมายที่ตราขึ้นในกรุงศรีอยุธยาล้วนเป็นกฎหมายลักษณะ สาขาใดซึ่งหมายถึง เมื่อมีเหตุการณ์ใด ๆ เกิดขึ้น กรุงศรีอยุธยาโดยพระมหากษัตริย์จะดำริให้มีกฎหมายขึ้นเพื่อป้องกันพฤติกรรมเช่นนั้นต่อไป ดังนั้นจึงเชื่อได้ว่า พฤติกรรมต่าง ๆ ที่ปรากฏในกฎหมายเหล่านี้ เคยมีผู้กระทำมาแล้วทั้งสิ้น โดยสามารถแยกพฤติกรรมการณ์รื้อราษฎรบังหลวงเป็นประเภท ๆ ได้ดังนี้

1. การใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่ตนไม่ควรได้
2. การเบียดบังทรัพย์สินของทางราชการ
3. การชักยอกไพร่หลวง

เนื่องจากการรับราชการในสมัยดังกล่าว ขุนนางหรือข้าราชการต่างไม่ได้รับเงินเดือน แต่รับเป็นเบี้ยหวัดซึ่งพระมหากษัตริย์หรือรัฐจะจ่ายให้เป็นรายปี โดยรัฐจัดให้ขุนนางแต่ละคนได้รับไพร่สมซึ่งคาดว่าตามระดับศักดินาที่ขุนนางผู้นั้นมีอยู่ และขุนนางนั้นสามารถใช้แรงงานจากไพร่สมดังกล่าวได้ตามกฎเกณฑ์ในการเกณฑ์แรงงานไพร่ ขณะเดียวกันขุนนางนั้นซึ่งได้รับคำสั่งจากรัฐในควบคุมดูแลไพร่หลวงที่สังกัดในกรมของขุนนางนั้น โดยเขาสามารถใช้แรงงานบรรดาไพร่หลวงได้ตามสมควรอีกทางหนึ่ง และต่อมามีการวิวัฒนาการระบบไพร่ซึ่งเกิดจากแรงกดดันด้านการค้าระหว่างประเทศและการพัฒนาด้านเงินตราและการค้า จึงทำให้ไพร่บางจำนวนไม่ต้องมาถูกเกณฑ์แรงงาน โดยไพร่เหล่านั้นสามารถส่งสิ่งของหรือเงินทองมาเป็น “ส่วย” ได้ ขุนนางเหล่านั้นก็มีสิทธิได้รับส่วยจากไพร่เหล่านั้นได้ แต่เนื่องจากการควบคุมดูแลของพระมหากษัตริย์หรือรัฐไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงเปิดช่องให้ขุนนางบางคนสามารถใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนในการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้เพิ่มจากผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายในขณะนั้น

เนื่องจากตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของกรุงศรีอยุธยาเป็นศูนย์กลางการค้าระหว่างตะวันตก (จากมหาสมุทรอินเดีย) และตะวันออก (จากทะเลจีน) อยุธยาจึงสามารถหารายได้สองทาง คือ การมีเรือสำเภาของตนเอง (ทั้งที่เป็นของกษัตริย์และเอกชน) เพื่อรวบรวมและกระจายสินค้าต่าง ๆ ไประหว่างอยุธยาถึงจีน และการดึงดูดให้พ่อค้าต่างชาตินำเรือของตนเองมาจอดแวะยังอยุธยาหรือเมืองท่าที่ขึ้นกับอยุธยา สิ่งที่สามารถดึงดูดสำเภาของพ่อค้าต่างชาติได้คือสินค้าที่หลากหลายและมีจำนวนมาก ถึงแม้พ่อค้าต้องซื้อสินค้าในราคาสูงบ้างแต่ก็เขาก็ได้สินค้าที่หลากหลายและจำนวนมากไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจอดแวะหลายท่าเรือ กษัตริย์ถือประโยชน์จากการค้าได้สองทางคือ การผูกขาดสินค้า และการค้าสำเภา ซึ่งกษัตริย์สามารถผูกขาดสินค้าที่รัฐผลิตเองได้และเป็นสินค้าที่ตลาดโลกต้องการ เช่น ไม้ฝางซึ่งเป็นส่วยอย่างหนึ่ง การค้าสำเภาของหลวงนี้เปิดโอกาสให้กษัตริย์ทำกำไรจากส่วยที่ได้มาโดยไม่ต้องลงทุน และซื้อสินค้าจากต่างแดนมาแสวงหากำไรกับราษฎรและพ่อค้าต่างชาติได้อีกทอดหนึ่งด้วย จึงเห็นว่าเป็นการขูดรีดแก่การค้า

มากกว่าการขุดรื้อแต่การผลิตสินค้า โดยสินค้าออกของอยุธยาส่วนใหญ่เป็นของป่าที่ได้มาจากวิธีการเก็บส่วยเป็นหลัก จนกระทั่งปลายสมัยอยุธยาการค้าข้าวจึงเริ่มขึ้นด้วยเหตุความต้องการของผลิตข้าวของจีนเพิ่มขึ้น และลักษณะการค้าเริ่มเปลี่ยนแปลงไปในทางผูกขาดสินค้ามากขึ้น โดยกษัตริย์ได้แสวงหากำไรจากการผูกขาดสินค้าได้มากขึ้นและไม่มีความเสี่ยงการค้า ซึ่งอาจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ได้สรุปในหนังสือชื่อ ศรีธรรมเทศนคร รวมความเรียงเกี่ยวกับประวัติศาสตร์อยุธยา ตอนต้นว่า

“.....แม้การค้ากับต่างประเทศจะพัวพันอยู่กับมูลนายเป็นอันมาก แต่ก็ไม่มีผลที่จะเปลี่ยนแปลงพวกมูลนายให้กลายเป็นพ่อค้าที่แท้จริงขึ้นมา เหตุผลที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะมูลนายอาศัยอำนาจทางการเมืองของตนในระดับใดระดับหนึ่ง ในการเข้ามาหาผลประโยชน์ทางการค้า เช่น การรวบรวมสินค้าจากส่วยและบรรณาการ การซื้อขายรู้งบหักลบกับการค้าของรัฐบาล เช่น เรียกสินค้าจากพ่อค้าต่างชาติ การเบียดเบียนพระราชทรัพย์ที่ได้จากการค้าต่างประเทศ ฯลฯ หรือมิฉะนั้นก็อาศัยอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ใช้แรงงานไพร่เพื่อได้มาซึ่งสินค้า ซึ่งก็ไม้อาจนับว่าเป็นการธุรกิจได้โดยนัยเอง เพราะไม่ได้อาศัยกลไกราคาเป็นเครื่องมือในการได้มาซึ่งสินค้าและกำไร พวกมูลนายโดยส่วนใหญ่ไม่ได้อาศัยการเก็งกำไร การลงทุน หรือการเสี่ยงทางธุรกิจเพื่อเพิ่มพูนโภคทรัพย์จากการค้าต่างประเทศ...ยังคงรักษารากฐานอำนาจของตนคือความเป็นข้าราชการอันเป็นบ่อเกิดแห่งโภคทรัพย์และเกียรติยศในสังคมของตนเองอย่างเหนียวแน่น....”

(นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538, หน้า118-120)

ในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากรัฐได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมไว้หลายขั้นตอน ทำให้ประชาชนต้องผ่านข้าราชการหลายคณะ กล่าวคือ ข้าราชการคณะหนึ่งเป็นผู้รับฟ้อง อีกคณะหนึ่งเป็นผู้วินิจฉัยว่าศาลใดจะได้เป็นผู้พิจารณาตัดสิน อีกคณะหนึ่งจะเป็นผู้ไต่สวนคู่ความกับพยานและบันทึกคำให้การ อีกคณะหนึ่งจะเป็นผู้พิพากษาว่าฝ่ายใดชนะฝ่ายใดแพ้ และอีกคณะหนึ่งเป็นผู้ปรับคดีการกำหนดบทลงโทษ ซึ่งการยุ่งยากและสับสนในการดำเนินการนี้ ประกอบกับความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมนี้เป็นช่องทางในการทุจริตของข้าราชการฝ่ายตุลาการนี้ อีกประการหนึ่งความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเป็นสิ่งที่หาได้ยากมาก¹⁵ ราษฎรทั่วไปจึงไม่อาจทราบข้อความในกฎหมาย จึงถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐข่มขู่หรือหลอกลวงได้ง่าย เช่นเรื่องตระลาการทุจริตในพระราชกำหนดเกล้าข้อที่ 4 หลวงรองเมือง (อินทรบาลดิศรัราชรองเมือง) กับขุนงำเมือง ข้าราชการผู้ใหญ่ในกรมนครบาลสมคบกันจับนายอินและนายมีมากักขัง อ้างว่าอายรอดผู้ร้ายชัดทอดว่าสองคนนี้ร่วมมือกันทำความผิด นายอินและนายมีถวายฎีกา เมื่อสอบสวนและคู่สำนวนความแล้ว

¹⁵ ลาตูแบร์กล่าวไว้ว่า กฎหมายสยามจารึกเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นสมุด 3 เล่ม คือ พระดำรัส, พระธรรมนูญ และพระราชกำหนด ซึ่งไม่มีอะไรที่ยากเท่าการได้มาซึ่งสำเนาอันถูกต้องของสมุดกฎหมายทั้งสามเล่มนั้น

ปรากฏว่าขุนนางผู้ใหญ่ทั้งสองมีพิรุณ จึงมีรับสั่งให้ตีไล่เลียงเอาความจริง ในที่สุดขุนนางทั้งสองรับสารภาพว่า “เกาะอ้ายอิน อ้ายมี อ้ายดี อ้ายแก้ว อ้ายผล คิดจะเรียกเอาค่าฤชาตระกูลการแบ่งปันกัน ถ้าแต่ผู้มีเชื้อสาติดตามว่ากล่าวบนบานให้ปันสิ่งใดแล้ว ก็จะปล่อยเสีย จะเอาแต่เงินเป็นอาณาประโยชน์เอง” โดยข้าราชการไม่ได้รับผลประโยชน์เป็นเงินเดือน แต่รัฐเปิดโอกาสให้ข้าราชการเหล่านี้ได้รับผลประโยชน์บ้างจากลักษณะงานที่ตนกระทำในหน้าที่ ซึ่งในการดำเนินคดีนี้ ข้าราชการที่เกี่ยวข้องจะได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินคดี เช่น ค่าอ่านสำนวน อ่านสัญญาชยสถาน ค่าที่นั่ง ค่าทำเนียมในการพิสูจน์พยาน ค่าตีฆ้อง ค่าผู้คุม ค่าใส่คราด ค่าเครื่องตั้งสัญญาชยสถาน ค่าฤชา ค่าหยิกเล็บ ฯลฯ ดังนั้น หากไม่มีคดีพิจารณา ข้าราชการในฝ่ายตุลาการก็จะไม่มีรายได้ (ชัย เรื่องศิลป์, 2539, หน้า 160-163)

ภาระหน้าที่ที่ขุนนางอาจแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบนั้น ส่วนใหญ่เป็นงานลักษณะการเก็บภาษี อากร ซึ่งมีส่วย สมพัชกร (อากรไร่) ค่านา พัทธยา (เป็นค่าภาคหลวงซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่รัฐเก็บและรวมถึงการบริพัตรจากผู้ตายด้วย โดยจกอบ เป็นการเก็บชักส่วนจากสินค้า หรือเก็บเป็นเงินตามขนาดพาหนะที่ขนส่งสินค้า เมื่อผ่านขนอนทางบกทางน้ำ (คล้าย ๆ เป็นภาษีศุลกากรในปัจจุบัน) อากร เป็นการเก็บชักส่วนผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหาได้ เช่น ทำนา ทำไร่ ทำสวน หรือโดยสิทธิของรัฐบาล เช่นอนุญาตให้จับปลา เก็บของป่า คัมสุรา เล่นการพนัน (สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นมิได้กำหนดพิภพอกรไว้แน่นอน) เช่นอากรค่านา อากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย ท้องสวน ตลาด และอากรน้ำ (การประมง) บางครั้งเป็นภาษีทรัพย์สิน เช่นการเก็บภาษีจากต้นทุเรียน ส่วย เป็นการยอมให้บุคคลบางจำพวกส่งเงินหรือสิ่งของแทนการทำงานให้รัฐ ส่วยอาจแบ่งเป็นเครื่องบรรณาการ เกณฑ์เฉลี่ย (ทำเป็นครั้งคราวไม่มีกำหนดตายตัว เช่น อาจเกณฑ์เงินทองข้าวของจากประชาชนมาเลี้ยงแขกเมือง) พัทธยา (การบริพัตร) ส่วยแทนแรงงาน ฤชาเป็นการเรียกเอาจากการทำการบางอย่างให้แก่บุคคล เช่นขอโฉนดตราสาร (ที่ดิน) หรือการขึ้นโรงศาล

ขุนนางที่มีหน้าที่โดยตรงในการเก็บภาษีคือ โภษาธิบดีหรือพระคลัง เป็นหัวหน้า และมีขุนนางที่รับผิดชอบรองลงมา คือ ออกหลวงมงคลรัตนราชมนตรีสภาระพากรใน ศักดินา 2,400 เป็นผู้มีหน้าที่เก็บรายได้ภายในราชธานี และหน้าที่ดำเนินการแจ้งเกี่ยวกับรายได้ภายใน รวมถึงการเกณฑ์แรงงานมารับราชการด้วย ออกหลวงอินทมนตรศรีจันทรมุขมหาราชระพานอก ศักดินา 2,400 เป็นผู้เก็บรายได้ภายนอกราชธานี หลวงอินทรมูลบาทเศรษฐี ศักดินา 1,100 เป็นผู้บังคับภายในอากรภายนอก มีหน้าที่แจ้งให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคและพนักงานภาษีทราบเกี่ยวกับภาษีที่รัฐต้องการ ขุนคลัง ขุนศรีคงยศ เจ้ากรมคลังป่า ศักดินาคนละ 600 ขุนทิพย์รัตนสมบัติ หมื่นทิพย์รัตนสมบัติ พระคลังเดิมเก่า หมื่นสิทธิฯ ขุน วิเศษสมบัติ พระคลังเดิมกลาง ศักดินาคนละ 400 ขุนศรีราชอากรมี 8 นาย ศักดินาคนละ 300 ขุนศรีสำรวจ พนักงานเรียกหามก ศักดินา

200 ขุนนายระวาง หมื่นนายระวาง นายอากร นายสมพิชัย นายขนอน กำเนิดตลาด ศักดินาคนละ 200 (ญาคา ประภาพันธุ์, 2548, หน้า 46-48)

ต่อมาในยุคพระเจ้าปราสาททอง ซึ่งเป็นยุคกลางของกรุงศรีอยุธยา นั้น มีการกำหนดขุนนางที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีอากรให้ชัดเจนขึ้น โดยตามกฎหมายพระธรรมนูญ ให้เจ้าพระยาจักรี สมุหนายก เจ้าพระยามหาเสนาบดีสมุหกลาโหมเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจแต่งตั้งนายอากร นายขนอน ในเขตอำนาจของตน ส่วนจตุสดมภ์มีพระยายมราช (นครบาล) พระยาธรรมาธิบดี (วัง) พระยาโกษาธิบดี (คลัง) และพระยาพลเทพ (นา) มีส่วนเกี่ยวข้องในการแต่งตั้งบุคคลและเก็บผลประโยชน์ด้วย ดังนี้ พระยายมราช มีหน้าที่เก็บส่วยและเกณฑ์ทหารมารับใช้ พระยาธรรมาธิบดี เก็บภาษีผลิตภัณฑ์จากป่า ค่าที่ดินในเมืองหลวง จัดเกณฑ์ผู้คนเข้ามาใช้ในวัง พระยาโกษาธิบดี มีอำนาจควบคุมเขตที่ดินควบคุม มีหน้าที่ในศาลเกี่ยวกับการภาษีอากร สุลการกร (ขนอน) อากรของป่า บ้านประมง ตัดสินความเกี่ยวกับคนต่างประเทศ และออกตราภูมิคุ้มห้ามแก่ผู้ที่รับการยกเว้นภาษี พระยาพลเทพ มีหน้าที่ปรับปรุงการเก็บภาษี การเพาะปลูก รวมทั้งการเก็บภาษีทางข้าวหรือเก็บเป็นตัวแทน

ส่วนในการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีหมู่บ้าน ตำบล แขวง และเมือง บรรดาหัวเมืองภายนอกมีเจ้าเมืองปกครอง ซึ่งทุกหน่วยจะจัดการหาผลประโยชน์ที่รัฐต้องการ เช่น สิ่งของ แรงงาน ระหว่างชนชั้นขุนนางหรือผู้ปกครอง กับไพร่หรือผู้ใต้การปกครอง ยังมี “ชนชั้นกึ่ง” อยู่ซึ่งเป็นกลไกของรัฐศักดินาอีกอันหนึ่ง คือพ่อค้าโดยส่วนใหญ่เป็นคนต่างชาติ ตามระบบไพร่ของกรุงศรีอยุธยา นั้น ผู้ที่เป็นไพร่คือคนไทย แต่เมื่อคนจีนได้อพยพเข้ามาในรัฐ คนเหล่านี้ดูเหมือนจะเป็นเสรีชนที่สามารถดำเนินกิจการส่วนตัวได้อย่างเปิดเผยและกว้างขวาง เพราะไม่ต้องสังกัดมูลนาย จึงทำให้คนจีนเหล่านี้สามารถสร้างความเติบโตทางการค้าได้อย่างรวดเร็ว บทบาทที่ไม่สู้ชัดเจนนักในสมัยกรุงศรีอยุธยา คือกลุ่มนี้เป็นหน่วยเก็บภาษีหรือผลประโยชน์ให้รัฐ แต่บุคคลเหล่านี้มีฐานะระหว่างเจ้าขุนมูลนายกับไพร่ เป็นสื่อกลางในการถ่ายเทผลประโยชน์ส่วนเกินจากประชาชนมาสู่กลุ่มผู้ปกครอง เมื่อรัฐมีความเจริญก้าวหน้าด้านการค้ามากขึ้น ดังคำให้การของชาวกรุงเก่าว่า

“ฝูงชนพลเมืองรู้ทำมาหากิน มีการกลีกรมทำไร่นาทำการพาณิชย์กรรมแลเปลี่ยนซื้อขาย ทำการหัตถกรรมเป็นต้นว่า จักสาน ทำหม้อไห คุ่มโองใส่ข้าว มากมูล ซื่อขายแก่กัน พวกราษฎรมั่งมีทรัพย์สินบริบูรณ์” (กรมศิลปากร, 2515, หน้า 55)

ดังนั้นขุนนางผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีจังกอบ จึงใช้คนจีนเหล่านี้เป็นผู้ช่วยในการเก็บภาษีจังกอบ ทั้งเป็นผู้ร่วมการค้ากับบรรดาขุนนางหรือบางครั้งกับพระมหากษัตริย์ และผลกำไรจำนวนมากทำให้บุคคลเหล่านั้นพอใจ ดังนั้นคนจีนจึงมีโอกาสนในการเป็นตัวกลางเก็บผลผลิตส่วนเกิน

และผลประโยชน์ที่คนกลุ่มนี้จะได้นอกจากเป็นอัตราร้อยละหรือส่วนลดแล้ว สิ่งสำคัญคือรายได้ที่เขาจัดการเก็บเกินกว่าหน้าที่ (ญาดา ประภาพันธุ์, 2548, หน้า 38-40)

ในยุคกรุงศรีอยุธยาตอนต้น ผลประโยชน์ของแผ่นดินมีทั้งส่วนบรรณาการจากเมืองขึ้น ภาษีอากรหรือที่เรียกว่า ส่วยสาอากร หรือส่วนสัดพัชยากร ซึ่งมีจังกอบ อากร ส่วยและฤชา ปรากฏตามพระไอยการอาชาหลวงที่กล่าวว่า เจ้าขุนมูลนายหรือนายบ้านนายอำเภอที่มีหน้าที่ในการเก็บส่วยสาอากรไร่นา สมพัชกร หัวป่า ค่าที่ เชิงเรือน (ภาษีโรงเรือน) น้ำลหาร ตลาด ขนอน และหากบุคคลเหล่านี้เก็บเกินกว่าพิกัดและนำส่วนเกินนั้นเข้าเป็นประโยชน์ของตน จะต้องรับโทษตามกฎหมาย

ในยุคกรุงศรีอยุธยาตอนกลางมีการนอกราษฎร์บังหลวงในส่วนเงินภาษีอากรอย่างมาก ดังจะเห็นในพระไอยการกระบดศึกซึ่งบัญญัติในสมัยสมเด็จพระเจ้าเอกาทศรถ มาตรา 39/1 มีคำปรารภในตอนต้นของกฎหมาย ว่า

“ฝ่ายทหารพลเรือนล้มตายในการสงครามเป็นอันมาก และรอดชีวิตมาได้ก็มักก็ทรงบำเหน็จรางวัลให้ แลซึ่งขุนหมื่น นายอากรอน พาศรี นายหมวดข้าส่วยขึ้นพระคลังหลวงซึ่งทำอากรคิดค้ำหลวงได้เข้าทำการณรงค์สงครามรบพุ่งล้มตายมาก มีความดีความชอบในสงคราม ถ้าคิดค้ำอากรหลวงก็ให้ยกเสีย ไม่ต้องไปเอากับบุตรภรรยา และถ้ามีพี่น้องลูกหลานให้เลี้ยงเป็นข้าเฝ้า และเลี้ยงไว้ในที่ทหารใช้ราชการสืบไป” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2549 หน้า 442)

การจัดเก็บภาษีอากร ในสมัยตอนต้นของกรุงศรีอยุธยายังไม่ปรากฏชัดเจนว่า การเก็บภาษีอากรมีการประเมินแล้วหรือไม่ โดยตามกฎหมายพระธรรมนูญ มาตรา 29 ระบุว่า “ตราอายุภัตรพระยาราชภักดีศรีรัตนราชสมบัติได้ใช้ไปตั้งนายระวางหัวเมือง และได้มีตรากำกับตราเจ้าจำนวนตั้งนายอากรในกรุง แขวงจังหวัดและหัวเมือง สุราบ่อนเบี้ย สมพัชกร ขนอนตลาด ค่าน้ำ เตา น้ำตาล เรือจ้าง แลแรงเงินคิดค้ำนายอากร ณ หัวเมืองปากใต้ฝ่ายเหนือทั้งปวง ตราพระยาราชภักดีใช้ได้แต่เท่านั้น” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2549, หน้า 252) และในการเก็บภาษีที่เป็นตัวเงิน ผู้มีหน้าที่ต้องนำ “กระเช้าเหล็ก” ไปเก็บภาษี ซึ่งกระเช้าเหล็ก เป็นเครื่องหรือเครื่องหมายว่าเป็นของหลวงหรือสัดส่วนขนาดที่แน่นอนเป็นกระเช้าขนาดต่าง ๆ สำหรับชั่ง ตวง วัด เช่นกะขนาด 500 เบี้ย พันเบี้ย ดังในบทลงโทษของพระไอยการอาชาหลวงมาตรา 113/1 ว่า “ด้วยอายนินพด อ้ายแก้ว อ้ายเสมอใจ อ้ายสุด สี่คน สังกัดหมื่นสมเด็จแลอ้ายไกร อ้ายตรี สังกัดหมื่นราชพิทักษ์ เอากระเช้าเหล็กปลอมไปเก็บเอาจังกอบแก่ราษฎร...” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2549, หน้า 394)

การทูลจิตและการลงโทษ ระบบภาษีอากรสมัยอยุธยาตอนต้นนี้มีช่องทางในทูลจิตมาก ทั้งผู้ที่มีหน้าที่จัดเก็บ และผู้ที่ปลอมตัวไปว่ามีหน้าที่ เช่นการออกไปวัดนาสวน ก็อาจวัดให้มาก ๆ น้อย ๆ แล้วแต่จะได้รับประโยชน์แก่ตน หรือจะเกณฑ์ผู้คนไปสงครามก็อาจไปปรับเงินแล้วไม่ต้องไปรบ หรือคนที่เก็บส่วยสาอากรอาจพาพระราชทรัพย์หนีไปต่างประเทศ หรือละเลยการส่งเงินมาให้หลวง หรือเก็บภาษีเกินพิกัดอัตรา ลักลอบขายสินค้าต้องห้าม หรือปลอมแปลงเครื่องมือเก็บภาษี การเบียดบังพระราชทรัพย์ เช่น เอาส่วยสาอากร ชำมะผู้คน สิ่งของที่จะเข้าพระคลังหลวงไปซื้อขาย ผู้ที่รู้เห็นและผู้ที่ต้องรับโทษทั้งคู่

การเก็บภาษีอากรในอยุธยาตอนปลาย (พ.ศ. 2199-2310) ยังใช้ระบบเดิม แต่เพิ่มรายละเอียดมากขึ้น โดยเฉพาะยุคของพระเจ้าบรมโกษฐ์ ซึ่งมีกฎหมายสำหรับเจ้าภาษีนาอากร ในยุคของสมเด็จพระนารายณ์มหาราชซึ่งมีการค้ากับต่างประเทศมากที่สุด มีการแบ่งเก็บภาษีเป็นในเมืองหลวง และในหัวเมือง กำหนดอัตราพิกัดภาษีอากรใหม่ เช่นภาษีปากเรือ (บรรทุกสินค้า) ระบุ ว่าถ้าเรือกว้าง กว่า 6 สอก เก็บลำละ 6 บาท ตั้งด่านเก็บภาษีที่เมืองชัยนาท จกอบสินค้าเก็บทั้งขาเข้า และขาออก ซึ่งถือเป็นภาษีผ่านด่านในประเทศด้วย อากรค่าน้ำเก็บไร่ละ 1 สลึงซึ่งเก็บทั้งพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์และไม่ใช้ประโยชน์อากรสวน เก็บเป็นรายชนิดต้นไม้ ต่อปี เช่นทุเรียนต้นละ 50 สตางค์ พลูต้นละ 1 บาทต่อปี หมากต้นละ 6 ผล อากรสุราเก็บตามจำนวนเตาที่ใช้ต้มกลั่น ถ้าไม่มีเตาสุราร้านในเมืองนั้นต้องเสียอากรสุราเรียงตัว คนละ 1 บาท และเก็บอากรสุราจากร้านที่ค้าด้วย ร้านละ 1 บาท ถ้าขายมากเก็บเป็นโอง (เท) ภาษีใหม่ที่เรียกเก็บคือการละเล่นต่าง ๆ และหญิงโสเภณี ซึ่งให้ออกญาแมนเป็นผู้ตั้ง อากรค่าน้ำเก็บจากผู้ทำการประมงในแม่น้ำลำคลอง ผู้เก็บอากรนี้คือ ออกญาท้ายน้ำ ส่วยที่คิดแทนค่าแรงของไพร่คิด 2 บาทต่อหนึ่งเดือน(ไพร่เข้าเวรปีละ 6 เดือน) แต่ในโคลาสแซร์แวส กล่าวว่าไพร่ต้องเข้าทำงานเดือนเว้นเดือนในสมัยพระเจ้าอยู่หัวบรมโกษฐ์นั้นต้องเสียเงินส่วยเดือนละ 3-4 บาท เทียบกับไพร่ส่วยดินนุกลเสียเงินแทนปีละ 10 บาท ทาส 5 บาทและไพร่ส่วยอื่น ๆ เสียเงินในอัตราต่ำลงไปอีก แต่ไพร่หลวงนั้นยามที่เกิดเหตุ ฉุกเฉิน หรือกรณีพิเศษอาจต้องเสียเงิน 5-7 บาท ซึ่งในช่วงสมัยพระเจ้าบรมโกษฐ์มีการปรับปรุงอัตราการจ่ายเงินอย่างชัดเจน ฤชาเป็นเงินปรับคู่ความและทรัพย์สมบัติที่รับจากผู้ทำความผิด นอกจากภาษีอากรนี้แล้ว รายได้ของแผ่นดินยังมีนาหลวงส่วยหลวงซึ่งมีผู้เช่าทำโดยจะต้องส่งเป็นค่าภาคหลวง และเงินกำไรที่ได้จากการค้าของพระคลังสินค้า ลาลูแบร์เคยประมาณผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินนี้ว่าประมาณ 1,500,000 บาท

การบริหารภาษีอากร เนื่องจากปรากฏว่างานกลาโหมได้กระทำผิดเกี่ยวกับงานภาษี ดังนั้นกษัตริย์จึงปรับงานเก็บภาษีหัวเมืองขึ้นที่อยู่ในหน้าที่ของสมุหกลาโหมให้เป็นงานของกรมท่า (พระคลัง) แทน ประกอบกับการขาดความเอาใจใส่ของผู้ปกครองในรัชกาลช่วงท้ายของสมัย

กรุงศรีอยุธยาตอนปลาย ทั้งที่มีพระธรรมนุณ มาตรา 29 กำหนดว่า

“ตราปกครองอายุภักษ พญาราชภักดีศรีรัตนราชสมบัติพิริยภะได้ใช้ไปตั้ง นายรวง หัวเมือง แลได้มีตรากำกับตราเจ้าจำนวนตั้งนายอากรในกรุงแขวงจังหวัดแลหัวเมือง สุราบ่อน เบี้ยสมภักษรชนอนตลาดค่าน้ำเตาน้ำตานเรือจ้าง แลเร่งเงินติดค้ำนายอากรณะหัวเมืองปากได้ ฝ่ายเหนือทั้งปวง ตราพญาราชภักดีได้ใช้แต่เท่านี้”

(กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2549, หน้า 252)

แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจในกรุงศรีอยุธยาตอนกลางและตอนปลายได้เปลี่ยนแปลงไป ประกอบการเร่งแสวงหาทรัพย์สินของรัฐบาลเพื่อใช้ในการทำสงครามกับพม่า และอิทธิพลของชาวจีนมีมากในราชสำนักไม่ว่าอิทธิพลทางการร่วมมือทางการค้าและอำนาจเศรษฐกิจของชาวจีน จึงทำให้รัฐบาลยินยอมให้มีเอกชนเข้ามาช่วยงานจัดเก็บภาษีอากร สาเหตุที่รัฐยอมให้ชาวจีนหรือเอกชนเข้ามาทำงานจัดเก็บภาษีอากรนี้เพราะว่าผู้ประกอบการต้องการปิดความรับผิดชอบ ไม่ต้องตรวจตราขุนนางที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากร และการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการนี้รัฐสามารถกำหนดเงินได้อย่างแน่นอน ประกอบกับกลไกของรัฐในยุคสมัยดังกล่าวอ่อนแอ มิใช่เกิดจากกรณีที่กษัตริย์ระแวงว่าขุนนางของพระองค์จะ นอราชฎ์บังหลวงหนักมือขึ้น ดังนั้นพนักงานจัดเก็บภาษีจึงมีการประมุลผูกขาด แต่ยังไม่เข้มแข็งดังในยุคกรุงเทพฯ จากพระราชกำหนดเก่าทำให้เห็นแนวทางการทำภาษีอากรและตัวบุคคลผู้จัดเก็บภาษีและการลงโทษหากการเสนอกาสิโนนั้นไม่เป็นที่ประสพพระราชหฤทัยของกษัตริย์ ซึ่งจะเห็นว่า ระบบการประมุลผูกขาดภาษีอากรนี้มีในยุคกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย ส่วนใหญ่ชนิดของภาษีเป็นการเสนอแนะของเอกชน เช่น เอกชนแนะนำว่าควรเก็บภาษีอากรในท้องถิ่น เพราะราษฎรใช้กันมาก กษัตริย์เห็นชอบเพราะสามารถแสวงหาเงินภาษีได้จำนวนมาก ก็กำหนดอนุญาตให้เอกชนรายนั้นเป็นเจ้าภาษีนายอากรจัดเก็บภาษีท้องถิ่นแก่ราษฎรในเขตพื้นที่ที่เอกชนนั้นตกลงกับกษัตริย์ และเอกชนนั้นจะเป็นผู้เสนอรายได้ที่แน่นอนประจำปีให้แก่กษัตริย์ ผู้ทำการประมุลมีทั้งไทย จีน และอาจเป็นข้าราชการหรือเอกชนก็ได้ แต่ลักษณะการจัดเก็บภาษีในรูปแบบเจ้าภาษีนายอากรนี้เป็นเอกชน เช่น ขุนวิเสศวานิช จินอาปันสเดก เป็นต้น และการตัดสินใจว่าจะให้เอกชนรายนั้นทำได้หรือไม่ หรือเห็นด้วยกับการเรียกเก็บภาษีอากรในทรัพย์สินนั้นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับกษัตริย์ ดังเช่นการผูกขาดภาษีอากรบ่อนเบี้ย ซึ่งตามกฎหมายบางฉบับที่กล่าวถึงภาษีอากรบ่อนเบี้ยว่า

“กรุงเทพฯ (หมายถึงกรุงศรีอยุธยา) เมื่อก่อนพม่ายังมิได้ทำลาจลนั้น ผู้มีชื่อรับทำอากรบ่อนเบี้ย เป็นจำนวนหลวงก็ดี ผูกขาดก็ดี...”

ในเรื่องเจ้าพนักงานภาษีอากรนี้ รัฐบาลยังคงใช้ขุนนางเป็นหลักในการเก็บภาษีอากร เพียงแต่ว่าหากมีการตั้งรายการว่าจะเริ่มเก็บภาษีอากรในกิจการใดใหม่ ๆ นั้น รัฐบาลก็จะพิจารณาเฉพาะเป็นกรณี ๆ ไป โดยมีการแต่งตั้งเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีตามที่ได้ตกลงกับรัฐบาลให้เป็นขุนนางให้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรคือ (บังอร ปิยะพันธ์ , 2538, หน้า 111)

“ขุนหมื่นผู้ทำภาษีนายอากรขนอน กำเนิด ตลาด กำนันนา หรือผู้เรียกอากรสวนไร่นา สมพัชร หัวป่า ค่าที่ เจริญ น้าลหาร ตลาด ขนอนสรรพอัญมณีทั้งปวง...แต่นี้สืบไปเมื่อนา ขุนหมื่นนายระวางและขุนหมื่น นายอากร พันทนายกำนัน พันที่เรียกสวน ส่วยสาอากร”

แต่อย่างไรก็ตาม การเริ่มมีการประมูลผูกขาดภาษีอากรในตอนปลายกรุงศรีอยุธยาได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นให้แก่ระบบการเก็บภาษีอากรในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยเฉพาะในรัชกาลที่ 3 ซึ่งระบบดังกล่าวก่อให้เกิดการทุจริตมากมาย ระบบอุปถัมภ์ในสังคมข้าราชการ การติดสินบนขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่ต้องพาเอกชนรายนั้นเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์เพื่อทรงมีพระราชวินิจฉัย การแก่งแย่งกันระหว่างขุนนางในการเสนอข้อมูลแก่พระมหากษัตริย์ และจากผลประโยชน์มหาศาลจากการเป็นเจ้าภาษีนายอากรนี้ ก่อให้เกิดระบบการผูกขาดอย่างถาวรในสังคมไทยในเวลาต่อมาจนถึงรัชสมัยรัชกาลที่ 5

ในประเด็นเรื่องการรักษาเวลาในการปฏิบัติราชการของขุนนางไทยที่เกี่ยวพันกับโอกาสในการเรียกรับเงินสินบนจากผู้ที่มาติดต่องานราชการนั้น ศ.ธรรมยศ ผู้เขียนหนังสือเรื่อง Rex Siamen Sium หรือพระเจ้ากรุงสยามได้กล่าวว่า

“เจ้าพระยาวิชาเยนทร์ (ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช) เคยกล่าวว่า “งานที่น่าจะทำให้เสร็จภายใน 2 ชั่วโมง ข้าราชการไทยใช้เวลาทำ 3 เดือน” โดยการก่อความล่าช้าโดยไม่จำเป็นนั้นเป็นการบังคับให้มีการรับสินบน”

“...มีศาสตราจารย์ทางวิชาประวัติศาสตร์ของ ศ.ธรรมศกท่านหนึ่งในประเทศญวนกล่าวว่า สาเหตุที่เขมรจำต้องหลุดไปเป็นของฝรั่งเศสในครั้งรัชกาลที่ 5 นั้นเพราะทูตเขมรที่มาแจ้งเหตุร้ายในกรุงเทพฯ มีของกำนัลไม่เพียงพอ กว่าจะเข้าเฝ้ากราบทูลเรื่อง ได้ก็กินเวลาเป็นแรมเดือน” (ศ. ธรรมยศ, 2551, หน้า 146)

มองซิเออร์ เดอ ลาลูแบร์ กล่าวไว้ในหนังสือ จดหมายเหตุ ลาลูแบร์ ราชอาณาจักรสยาม ในส่วนที่ว่าด้วยขุนนางแห่งราชอาณาจักรสยามโดยทั่วไปว่า

“ไม่มีขุนนางคนใดในสยามที่ได้ค่าจ้างแรงงานเลย พระเจ้าแผ่นดิน โปรดฯพระราชทานที่อยู่อาศัยให้ ซึ่งก็มีใช้เรื่องใหญ่โตอะไรมาหนัก แล้วก็พระราชทานเครื่องอุปโภคกลางสิ่งให้เช่น หีบทองคำหรือหีบเงินสำหรับใส่หมากพลู....เลิกสมกำลังและเลิกทาสสำหรับใช้สอย และที่ดินสำหรับทำเรียกสวนไร่นา แต่ของที่ได้รับพระราชทานทั้งปวงนี้ เมื่อต้องออกจากราชการเมื่อใดก็ต้องคืน

กลับเป็นของหลวงทั้งสิ้น.....แต่รายได้สำคัญอันเกิดจากตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้นอยู่ที่การจื้อ
 ราษฎรบังหลวง เมื่อขึ้นชื่อว่าเป็นเช่นนี้แล้ว คนที่อ่อนแอ ไม่มีอำนาจวาสนาก็จะหวังพึ่งความ
 ยุติธรรมไม่ได้อยู่เองเป็นธรรมดา ขุนนางเจ้ากรมทบวงการทั้งปวง ก็ถ้อยที่ถ้อยอาศัยร่วมใจกันใน
 การปล้นราษฎรอันเป็นต้นเหตุให้เกิดมีการให้สินบาทคาดสินบนกันขนาดใหญ่ การให้ของกำนัล
 นั้นกระทำกันอย่างออกหน้าออกตาไม่ปิดบัง ขุนนางผู้น้อยให้ของกำนัลแก่ขุนนางผู้ใหญ่ในฐานะ
 เป็นที่เคารพนับถือของตน ผู้พิพากษาดุลาการ ก็มีได้รับโทษในการรับของกำนัลจากคู่ความด้วยถือ
 กันว่าไม่เป็นเครื่องล่อให้พิพากษาอรรถคดีลำเอียงไม่เที่ยงธรรมไปได้ อันคงเป็นการกระทำที่ไม่ผู้
 จะง่ายดั่งว่านัก” (มองซิเออร์ เดอ ลาลูแบร์, สันต์ ท. โกมลบุตร แปล, 2548, หน้า 248)

มองซิเออร์ เดอ ลาลูแบร์ยังกล่าวอีกว่า “ออกพระยกระบัตร์” ซึ่งเป็นท่านองอัยการแผ่นดินและมี
 หน้าที่สอดแนมความเคลื่อนไหวของเจ้าเมืองเป็นที่ตั้ง ในหลวงทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่ทรงไว้วาง
 พระราชหฤทัยแต่ตามที่เป็นมานั้นก็แสดงให้เห็นว่าไว้วางใจคนจำพวกนี้ไม่ค่อยจะได้นัก และพวก
 ขุนนางทุกตำแหน่งมักจะรู้เห็นเป็นใจกับเบียดเบียนราษฎรอยู่เสมอ ออกพระสัสดีเป็นผู้ทำและเก็บ
 รักษาทะเบียนทางว่าบัญชีพลเมือง เป็นตำแหน่งที่มีทางรับสินบาทคาดสินบนได้มาก ด้วยพลเมือง
 แต่ละคนพยายามที่จะให้ชื่อของตนตกบัญชีด้วยวิธีเอาเงินป้อนเข้าไปให้ทั้งนั้น ตัวมูลนายเองก็
 หาทางช่วยเหลือคนในกรมที่ให้ของกำนัลแก่ตนให้หลุด และใช้งานคนที่ไม่ให้ของกำนัลอย่าง
 หนัก” (มองซิเออร์ เดอ ลาลูแบร์, สันต์ ท. โกมลบุตร แปล, 2548, หน้า 255-6)

ประเพณีปฏิบัติของกลุ่มขุนนางที่สำคัญ คือ การอุปถัมภ์กันระหว่างขุนนาง และการ
 ช่วยเหลือให้เป็นขุนนางโดยการติดสินบน ซึ่งพระราชพงศาวดารฉบับ 2/ก 101 กล่าวไว้ว่า

“พระเจ้าตากสินมหาราช เดิมเป็นลูกจีนพ่อค้าเกวียนที่เข้ารับราชการได้เดินทางมาพบ
 นายสดซึ่งเป็นเพื่อน และนายสดพาไปหาหลวงชาญภูเบศ นายเวนมหาดเล็กของขุนหลวงหาวัด
 หลวงนายชาญภูเบศก็ไปหาพระยาจักรีว่าชายคนนี้จะเดินเป็นตัวเมืองตาก จะกราบเท้าเจ้าคุณให้ช่วย
 ด้วย พอมีหนังสือลงมาว่าเจ้าเมืองตากนั้นถึงอนิจกรรมเสียแล้ว พระยาจักรีนำบอกขึ้นกราบ
 บังคับทูลพระกรุณาว่า เจ้าเมืองตากถึงแก่กรรมเสียแล้ว พระเจ้าอยู่หัวทรงดำริว่าเมืองตากเล่าก็เป็น
 เมืองหน้าศึกอยู่ ให้พระยาจักรีหาคนที่มียศดีปัญญาพอจะเป็นได้ พระยาจักรีครั้งเห็นได้ท่วงทีแล้วก็
 กราบบังคับทูลว่าเห็นจะจัดแจงได้ พระยาจักรีก็นำเอาชายมีชื่อผู้นั้นเข้าเฝ้าถวายบังคม ทรงพระ
 กรุณาโปรดให้เป็นพระยาตาก”

ซึ่งในครั้งนั้น การเข้ารับราชการด้วยวิธีดังกล่าวเป็นเรื่องปกติ การเข้าสู่การราชการได้ต้องใช้
 “ทรัพย์สิน” เป็นเครื่องเบิกทาง ในสำนวนเรียกว่า “เดิน” ซึ่งการวิ่งเดินนี้ต้องผ่านเบี่ยรายทางตาม
 ขั้นตอนจนถึงตัวผู้ที่จะให้ความช่วยเหลือได้ พระยาจักรีในที่นี้หมายถึงขุนนางใหญ่ที่รับผิดชอบใน
 ดินแดนหัวเมืองเหนือทั้งหมด และเป็นพระยาพระคลังคนที่ได้ติดสินบนแก่พระเจ้าเอกทัศด้วย

การถวายสิ่งของมากมายเพื่อให้ถูกปลดออกจากราชการ ซึ่งพฤติกรรมนี้เหมือนกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อื่น ๆ จึงทำให้สามารถดำรงอยู่ในตำแหน่งว่าที่สมุหนายกอีกด้วย เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องปกติในวงการราชการดังกล่าว ยังมีหลักฐานในระบบการตัดสินใจของราชการไทยแม้แต่ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ซึ่งเป็นยุคที่รุ่งเรืองทางเศรษฐกิจมากที่สุด โดยพระยาโกษา (เหล็ก) ซึ่งเป็นขุนนางที่มีความสามารถมากที่สุดคนหนึ่งในยุคนั้นยังต้องตัดสินใจ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2547, หน้า 89-90)

เยเรเมียส ฟาน ฟลิต (วัน วลิต) (Jeremias van Vliet) ชาวเนเธอร์แลนด์ (คนไทยเรียกว่า ฮอลันดา หรือวิลันดา) ได้เขียนบันทึกประวัติศาสตร์ของกรุงศรีอยุธยาในช่วงที่ได้เข้ามาประจำสถานีการค้าของบริษัทอินเดียตะวันออกของเนเธอร์แลนด์ในช่วงรัชสมัยพระเจ้าปราสาททองว่า

“กฎหมายที่เขียนไว้แต่โบราณเป็นสิ่งที่ดีมากและมีคุณค่าสูงยิ่ง พระเจ้าแผ่นดินทั้งหลายควรจะรักษากฎหมายเหล่านี้ เพราะกฎหมายเหล่านี้ได้รับการตราขึ้นมาเพื่อเป็นพระเกียรติยศและชื่อเสียงของพระเจ้าแผ่นดิน แต่ก็มีกฏปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอยู่ไม่กี่ฉบับ การล่วงล้ำโดยอาศัยสิทธิพิเศษของพระเจ้าแผ่นดิน ทำให้พระราชอำนาจของพระองค์กลายเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กฎหมายทั้งหลายจึงถูกบิดเบือนไปตามพระราชประสงค์ ถูกเปลี่ยนแปลงและถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์และความพอพระทัยของพระองค์ ด้วยความโลภอันเกิดจากนิสัยสันดาน และความไม่ซื่อสัตย์ของพวกข้าราชการผู้ใหญ่ ทำให้การบริหารงานด้านความยุติธรรมทั้งอาญาและแพ่งเป็นไปอย่างเลวมากจนถึงกับ(แม้ว่าจะมีการวางกฎเกณฑ์ที่ดีเยี่ยมและได้รับการวางเงื่อนไขบทบัญญัติไว้อย่างตรงดีแล้วในทุกกรณีก็ตาม) พวกคนที่มีอำนาจที่สุดพวกที่เป็นคนรวยที่สุดมักชนะคดีเสมอ ทั้งนี้ก็ด้วยการตัดสินใจหรือด้วยวิธีที่ทุจริตอื่น ๆ และคนจนเท่านั้นต้องได้รับความทุกข์ยาก” (กรมศิลปากร, 2548, หน้า 13-14)

“พระเจ้าแผ่นดินทรงได้รับการกราบบังคมทูลที่เป็นพิธีรีตอง ด้วยความเคารพ ด้วยคำนำหน้าพระนามที่โอหัง และคำสรรเสริญเยินยออย่างยิ่งอยู่เสมอ ลงความเห็นกันว่าคำตรัสของพระองค์ประดุจถ้อยคำของเทพยดา แต่ด้วยความไม่ซื่อสัตย์และความโลภของพวกข้าราชการผู้ใหญ่ทำให้คำสั่งของพระองค์ไม่ค่อยได้รับการปฏิบัติตามหรือไม่ค่อยรักษาให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น..” (กรมศิลปากร, 2548, หน้า 31)

“พวกข้าหลวงมีอำนาจยิ่งใหญ่เหมือนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าหลวงของหัวเมืองที่สำคัญที่สุด 4 แห่ง ด้วยกัน คือพิษณุโลก กำแพงเพชร สรรคโลก และสุโขทัย การปกครองของหัวเมืองเหล่านี้ขึ้นตรงต่อพวกเจ้านายในตระกูล....แต่ออกญาหรือข้าหลวงนั้นปกครองด้วยอำนาจเด็ดขาดและอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดครอบคลุมการพิจารณาพิพากษา การอภัยโทษ และเรื่องงานอื่น ๆ เกี่ยวกับเมืองและประชาชน....พวกเขาจึงสามารถบิดเบือนและเปลี่ยนแปลงกฎหมายเหล่านี้ทั้งหมด

ได้ตามความพอใจของตนและไม่เป็นอันตรายใดๆต่อตนเอง เพราะไม่มีใครสามารถออกไปจากเมืองได้โดยมิได้รับอนุญาตอย่างถูกต้อง.....และในกรณีที่กำลังร้องทุกข์นี้ถูกส่งไปอย่างลับๆโดยเพื่อนฝูง คำร้องของผู้ร้องทุกข์จะไม่ได้รับการรับฟังหรือตอบสนองแต่อย่างใด เพราะว่บรรดาขุนนางผู้ใหญ่พิจารณาถึงกันและกัน และมักเป็นผู้มีเล่ห์เหลี่ยมทางการเมืองเสมอ” (กรมศิลปากร, 2548 หน้า 93)

“ทั่วทั้งประเทศ สามัญชนซึ่งไม่เป็นทาสถูกสังกัดมูลนาย ซึ่งต้องควบคุมคนกว่า 1,000,500,400,300,200 หรือ100 คน นี่เป็นการทำเพื่ออำนวยความสะดวกของพระเจ้าแผ่นดิน เพราะถ้าพระองค์ทรงต้องการผู้คนแล้ว พวกมูลนายเหล่านี้ก็จะได้รับการขอร้องให้จัดหาผู้คนให้ตามจำนวนที่ต้องการ จากเหตุนี้เองอาจมีการแสวงหาผลประโยชน์ได้มากมายเพราะพวกมูลนายมักเกณฑ์เอาคนยากจนที่สุดก่อน หรือมิฉะนั้นก็เป็นพวกคนซึ่งอยู่ในสถานการณ์ที่เลวร้ายอย่างที่สุด และคนที่ให้สินบนเท่านั้นจึงได้รับอนุญาตให้อยู่บ้านได้” (กรมศิลปากร, 2548, หน้า 102-103)

“.....การดำเนินการของผู้พิพากษาเป็นไปอย่างล่าช้า เฉื่อยชาและเห็นแก่ตัวทำให้พิธีการนี้ต้องทำบ่อย ๆ และรุดหน้าไปช้ามากซึ่งคดีบางคดียังไม่ได้ตัดสินเป็นเวลาหลาย ๆ ปีอันเป็นข้อเสียหายอย่างใหญ่หลวง และเป็นความหายนะของคู่ความ หลังจากการวิงวอนอย่างมากมาแล้ว ในที่สุดคดีก็เปิดขึ้นอีก....หลังจากที่มีการวิงวอนอย่างนอบน้อมถ่อมตนแล้ว เมื่อไม่มีประจักษ์พยานหรือเมื่อคดีไม่มีมูลพอจะฟ้องร้องได้...” (กรมศิลปากร, 2548, หน้า 110-111)

ซึ่งจะเห็นว่าฟาน ฟลิตมีทัศนคติกับการปฏิบัติราชการของขุนนางในกรุงศรีอยุธยาอย่างเลวร้าย แต่เนื่องจากเขาไม่ทราบว่ขุนนางเหล่านั้นไม่ได้เงินเดือนเป็นค่าตอบแทน ดังนั้นพวกเขาจึงต้องแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อหารายได้ และขณะเดียวกันในความเคลจชินของราษฎรกับการแสวงหาประโยชน์นี้ ไพร่ผู้ที่ต้องติดต่องานราชการกับขุนนางก็ต้องจ่ายเงินเป็นเบี้ยหรือของกำนัลให้แก่ขุนนางผู้นั้นเสมอ ๆ ซึ่งโดยแท้จริง สภาพสังคมในสมัยกรุงศรีอยุธยาแม้ดูเหมือนข้าราชการจะมีโอกาสน้อยราษฎรบ้างหลวงได้ โดยเหตุขุนนางแต่ละคนไม่ได้รับเงินเดือน ดังนั้นพวกเขาจึงต้องอาศัยตำแหน่งของตนในการแสวงหาประโยชน์ ซึ่งบางครั้งอาจเป็นการเบียดเบียนราษฎร เช่นในการติดต่องานราชการ ราษฎรจะต้องจ่ายเงินหรือหาของกำนัลมาให้ขุนนางนั้นเพื่อขุนนางจะได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ก็ตาม และเมื่อพิจารณาจากกฎหมายของกรุงศรีอยุธยาในส่วนวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว เห็นว่า หากราษฎรผู้ใดต้องการนำความขึ้นศาลในการพิจารณา ตามพระไอยการลักษณะรับฟ้องที่บัญญัติตั้งแต่สมัยพระเจ้าอู่ทองได้กำหนดในมาตรา 9 ว่า

“มาตราหนึ่ง ราษฎรมาร้องฟ้องด้วยคดีประการใดๆแลมิได้ตั้งสังกัดมูลนาย อย่าพึงรับไว้บังคับบัญชาเปนอันขาดทีเดียว ให้ส่งตัวผู้หาสังกัดมูลนายมิได้นั้นแก่สัสดีอาเปนคนหลวง”

(กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2549, หน้า 265) และในมาตรา 8 บัญญัติว่า

“มาตราหนึ่ง ผู้มีคดีทั้งหลายทำหนังสือฟ้องร้องเรียนแก่มุขลูกขุนกรรมการ โรงสารใดๆ ด้วยเนื้อความอุทธรณ์ครบาลอาญาแลแพ่ง ด้วยเนื้อความประการใดๆก็ดี แลหากันคนหนึ่งสองคนขึ้นไปจนถึง 9 คน 10 คนก็ดี ถ้าแลมิได้ให้เรียก ท่านว่าอย่าให้สุภาตระลาการรับเอาฟ้องผู้นั้นไว้พิจารณา ให้คืนฟ้องให้แก่นั้นซึ่งมิได้ให้เรียกนั้น” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2549, หน้า 265)

มาตรา 5 บัญญัติว่า

“มาตราหนึ่ง ผู้ใดๆทำหนังสือร้องเรียนหาความแก่กันด้วยกิจสิ่งใดก็ดี ให้ใส่ชื่อผู้มีคดีในหนังสือร้องนั้นขาดชื่อก็ดี เหลือชื่อก็ดี ท่านว่าแลมิได้ให้ใหม่ลาหนึ่งเป็นพิในหลวง แล้วให้พิจารณาตามหนังสือร้องนั้น” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2549, หน้า 264)

จึงเห็นว่าการที่ราษฎรที่ไม่เป็นไพร่สังกัดมูลนายไม่สามารถฟ้องร้องต่อหน่วยงานของรัฐได้ และถึงแม้เขาจะเป็นไพร่สังกัดมูลนายก็ตาม เขาก็จะต้องไปหาบุคคลอื่นลงชื่อรับรองในคำฟ้องนั้นถึง 9-10 คนเพื่อให้สุภาตระลาการรับฟ้อง ทั้งราษฎรผู้นั้นจะต้องหาทรัพย์สินมาวางประกันตามมาตรา 5 อีกด้วย ทั้งการฟ้องร้องต้องใช้เงินเป็นค่าธรรมเนียมก่อนข้างสูง ค่าความต้องจ่ายเงินเป็นค่าธรรมเนียมและค่าใช้สอยต่าง ๆ ที่จำเป็นในการดำเนินคดี ซึ่งรวมถึงค่าสมุดดินสอที่ใช้ในการจดสำนวน ค่าเชือกผูกสำนวน ค่าธรรมเนียมในการพิสูจน์ ค่าใช้จ่ายสำหรับพิธีกรรมซื้อของบูชา บวงสรวงเทวดา ค่าเงินใส่คราด ค่าอาลักษณ์อ่านสัจจาธิษฐาน ค่าข่มคอ ค่าหลัก ค่าตีฆ้อง ค่าผู้คุมรวมเงิน 9 คำถึงหนึ่งบาท ซึ่งเป็นเงินจำนวนมากในยุคดังกล่าว (อาคม พัตติยะ นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2545, หน้า 72)

เมื่อพิจารณาถึงการร้องทุกข์ต่ออุกกระบัตรที่ราชการส่วนกลางส่งมาเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติราชการของเจ้าเมืองในส่วนภูมิภาค ในพระไอยการอาชาหลวง มาตรา 130/1 บัญญัติว่า

“.....อนึ่งผู้พิจารณาฟ้องฟ้องทุกขราชความบ้านความเมืองละไว้ให้เนิ่นช้าให้ราษฎรเดือดร้อนนั้น ก็ให้ผู้เป็นอุกกระบัตรเอาคตินั้นบอกแก่เจ้าเมือง.....อนึ่งเขาร่ำเรียนฟ้อง ด้วยประการใดๆให้อุกกระบัตรฟังผิดชอบ ท่านหมิให้อุกกระบัตรเอาความธรรมาธิกรณครบาลมาพิจารณาให้ว่ากล่าวตามพระธรรมนูญ อนึ่งราษฎรร้องทุกข์ ก็ให้ร้องฟ้องแก่อุกกระบัตร ก็ให้อุกกระบัตรเอาคตินั้นเขามาฟ้องนั้นให้พิจารณาจงเป็นสัจเป็นธรรม ให้เห็นผิดแลชอบ” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2549, หน้า 402)

และการร้องเรียนโดยตรงแก่พระมหากษัตริย์ ราษฎรก็ต้องอาศัยขุนนางนำคำร้องเรียนขึ้นถวายฎีกาแก่พระมหากษัตริย์ ซึ่งกรณีเช่นนี้เป็นเรื่องลำบากที่ขุนนางจะรับเอาเรื่องของราษฎรมาเป็นเรื่องรับประกันต่อพระมหากษัตริย์ว่าเป็นเรื่องจริง ดังนั้นจึงเห็นว่ถึงแม้จะมีช่องทางทางกฎหมายในการฟ้องร้องหรือร้องเรียนต่อสุภาตระลาการหรือพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่เป็นเรื่องที่ยากลำบากในการปฏิบัติได้เช่นนั้น ดังนั้นในความผิดฐานฉ้อราษฎ์บังหลวงนี้ ราษฎรไม่สามารถยกขึ้นมาให้ผู้พิพากษาพิจารณาพิพากษาคดีได้ ด้วยเหตุไม่มีกฎหมายสนับสนุนให้กระทำเช่นนั้น ขุนนางที่ถูกลงโทษในเรื่องฉ้อราษฎ์บังหลวงนี้ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทรงทราบเอง ไม่ว่าจะผ่านการร้องเรียนถวายฎีกาจากราษฎร หรือยกกระบัตรที่กราบทูลพระมหากษัตริย์เองเท่านั้น ดังนั้นจึงเป็นภาพที่ราษฎรเห็นจนชินตาในการฉ้อราษฎ์บังหลวงของขุนนาง เพียงแต่พวกเขาทราบว่าพวกเขาต้องหลีกเลี่ยงจากการให้อำนาจของขุนนางดังกล่าว แต่หากหลีกเลี่ยงไม่ได้ พวกเขาก็ต้องปฏิบัติเช่นนั้นเสมือนหนึ่งเป็นกฎของสังคม

โดยกฎหมายเหียรบาลแล้ว ห้ามมิให้ขุนนางแต่ละคนสร้างบ้านขนาดใหญ่เกินฐานะของตนหรือสะสมกำลังคนจำนวนมาก และหากขุนนางนั้นสะสมทรัพย์สินมากมายแล้ว หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงโปรด เขาอาจถูกถอดออกจากตำแหน่งและถูกริบราชบาตร (ทรัพย์สินทุกอย่างที่เขาถืออยู่) ได้ ซึ่งฟาน ฟลิตได้กล่าวในเรื่องบ้านเรือนของชาวกรุงศรีอยุธยาว่า “.....บ้านของขุนนางผู้ใหญ่ทั้งหลายและคนร่ำรวยสร้างด้วยไม้ ผนังกว้าง และตอนหน้าเป็นฝาปะก้น และหลังคามุงด้วยกระเบื้องดินเผาสีแดง บนบ้านเหล่านี้ไม่ได้ปิดทองหรือทาสีแต่อย่างใด เพราะจะสามารถทำเช่นนั้นได้เฉพาะที่เป็นของพระมหากษัตริย์และพระสงฆ์เท่านั้น... พวกขุนนาง คนรวย และคนจนก็เหมือนกัน ไม่ต้องการเครื่องตกแต่งบ้านเกินกว่าจำเป็นเพื่อการนอน การประกอบอาหารและการบริโภค และขณะเดียวกัน พวกเขาไม่ฟุ่มเฟือยในเรื่องอาหารการกิน โดยรับประทานกับข้าวธรรมดา ปลาแห้ง ปลาสดและปลาเค็มกับผัก มีระหว่างไม่กี่ปีมานี้ มีพฤติกรรมการค้ำน้ำดาลเมาเพิ่มขึ้นในหมู่ชนทุกชั้น เพราะเอาอย่างจากการที่พระเจ้าแผ่นดินเสวยน้ำจันทน์มาก” (กรมศิลปากร, 2548, หน้า 129-130)

ดังนั้น บรรดาขุนนางที่ได้แสวงหาทรัพย์สินจากการฉ้อราษฎ์บังหลวงจำนวนมาก ก็ไม่สามารถนำทรัพย์สินดังกล่าวมาสนองตอบความต้องการของตนได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายห้ามมิให้ขุนนางปฏิบัติตนให้เทียบเท่าการดำเนินชีวิตของพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าบ้านเรือน อาหารการกิน เครื่องแต่งกาย ดังนั้นพวกเขาจึงต้องแสวงหาชื่อเสียงแทนทรัพย์สินเพื่อดำรงฐานะานุรูปของพวกเขาในสังคม รวมทั้งสภาพการรับอุปถัมภ์จากผู้น้อยกว่าตน พวกเขาจึงใช้ทรัพย์สินในการสร้างวัดหรือบำรุงพระศาสนาเพื่อเป็นการได้รับเกียรติจากสังคมเพราะข้าราชการหรือขุนนางแต่ละคนมีความพอใจในเครื่องยศบรรดาศักดิ์ที่พระมหากษัตริย์ทรง

พระราชทานให้ เช่น การมีสิทธินั่งคานหาม นั่งเรือมีประทุน มีเชี่ยนหมาก พานทอง เสื้อผ้าที่แสดงตำแหน่งยศ ในสายตาของคนทั่วไป ขุนนางคนใดที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้ดีมีอำนาจบารมีนั้น อยู่ที่มีการเป็นคนใจบุญ โอบอ้อมอารี ชุบเลี้ยงไพร่และข้าทาสหญิงชายให้มีความสุข (ศรีศกดิ์ วัลลิโกดม, 2547, หน้า 67) แต่ระบบอุปถัมภ์ในสังคมถูกสร้างโดยความไม่มั่นใจในระบบการปกครองและความยุติธรรม ด้วยเหตุข้าราชการหรือขุนนางชั้นผู้ใหญ่สามารถจัดปิดเป่าเรื่องต่าง ๆ ของผู้รับอุปถัมภ์ได้ โดยผู้อุปถัมภ์มักจะเป็นขุนนางที่ได้รับความเคารพจากขุนนางทั่วไป และสามารถประสานงานกับทุกฝ่ายของรัฐ ได้ และผู้ที่รับการอุปถัมภ์ไม่จำเป็นต้องให้เงินหรือทรัพย์สินทุกครั้ง เพียงแต่แสดงความจงรักภักดีแก่ผู้ให้อุปถัมภ์ก็เพียงพอแล้ว ดังนั้นรัฐไทยจึงเกิดอำนาจรัฐซ้อนอยู่ตลอดเวลา เพราะว่าบางครั้งระบบอุปถัมภ์ของผู้ให้อุปถัมภ์นี้เติบโตจนมีขนาดใหญ่แล้วย่อมเป็นอันตรายกับพระมหากษัตริย์ได้ เช่น กรณีของพระเจ้าทรงธรรมเป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการจ้อราษฎ์บังหลวงในยุคกรุงศรีอยุธยาแล้ว เห็นว่า พระมหากษัตริย์ทรงตรากฎหมายโดยพระราชศาสตรขึ้นมาเพื่อปราบปรามพฤติกรรมในกรณีการจ้อราษฎ์บังหลวง โดยพฤติกรรมในลักษณะนี้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ยังไม่สามารถจำกัดความได้ว่าพฤติกรรมใดเป็นความผิดฐานการจ้อราษฎ์บังหลวง แต่หากยึดเอาองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ปรากฏในกฎหมายลักษณะนั้น รัฐก็สามารถดำเนินคดีแก่ผู้กระทำได้ แต่เนื่องจากขุนนางแต่ละคนต่างก็มีผู้อุปถัมภ์หรือมีผู้รับการอุปถัมภ์ทั้งสิ้น ดังนั้นขุนนางที่ถูกลงโทษในกฎหมายลักษณะนี้มีน้อยมาก นอกจากพระมหากษัตริย์เป็นผู้ริเริ่มขึ้นด้วยเหตุขุนนางผู้นั้นได้ยกยอกพระราชทรัพย์ ภาษีอากร หรือยกยอกเครื่องราชบรรณาการของพระองค์ จึงทำให้เห็นว่ากฎหมายที่บัญญัติไว้นั้นมิได้ถูกนำมาบังคับใช้ให้เป็นผลแต่อย่างใด ด้วยเหตุขุนนางส่วนใหญ่ในราชสำนักต่างพากันแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ราชการทั้งสิ้น ดังจะเห็นจากการที่สมเด็จพระเจ้านารายณ์มหาราชได้แต่งตั้งพ่อลคอนซึ่งเป็นคนกรีกและไม่เป็นผู้รับอุปถัมภ์จากขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในราชสำนักให้เป็นขุนนางด้วยตนเองด้วยเหตุพ่อลคอนไม่รับสินบนและของกำนัลจากผู้ใด

กฎหมายที่เกี่ยวกับการจ้อราษฎ์บังหลวงในกรุงศรีอยุธยา

เนื่องจากลักษณะการปกครองของกรุงศรีอยุธยา มีรูปแบบเป็นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจที่ราชธานี ขุนนางจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครอง พระมหากษัตริย์ให้ความสำคัญในพิธีคัมมน้ำพระพิพัฒน์สัตยา ถึงกับลงโทษขุนนางที่ไม่มาร่วมพิธีอย่างหนัก และได้ตรากฎหมายสำคัญหลายฉบับทั้งได้กำกับในลักษณะจรรยาบรรณของขุนนางไว้ ด้วยเหตุรัฐมองขุนนางเป็นกลไกในการปกครองที่สำคัญ แต่ในขณะเดียวกันรัฐก็ทราบดีว่าขุนนางเหล่านี้ไม่มีรายได้ในการเจือจุนครอบครัวของตน การที่ยอมให้ขุนนางมีไพร่สมเพื่อรับใช้ในด้านแรงงานให้แก่ขุนนาง รัฐคิดว่าเป็นการพอเพียงแก่การดำรงชีพของขุนนางแล้ว แต่เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไป เมื่อระบบเศรษฐกิจ

แบบใหม่เข้ามาครอบงำระบบเศรษฐกิจไทยตั้งแต่ยุคกรุงศรีอยุธยาตอนกลาง มีกลุ่มพ่อค้าจากต่างประเทศเข้ามาค้าขายในประเทศ ทำให้กระแสการใช้จ่ายเงินตรามีมากขึ้น มีการใช้ทรัพย์สินต่าง ๆ ที่นอกจากกฎหมายกำหนดมีมากขึ้น ทำให้เกิดแรงกระตุ้นให้ขุนนางแสวงหาทรัพย์สินมากขึ้นจากแรงงาน ๆ ไพร่ และมีการกำหนดให้ไพร่สามารถส่งทรัพย์สินแทนการเกณฑ์แรงงานได้ในรูปของไพร่ส่วย ขุนนางสามารถแสวงหาทรัพย์สินต่าง ๆ จากส่วยหรือทรัพย์สินของไพร่สมได้

การปฏิบัติหน้าที่ของขุนนาง มีกฎเกณฑ์ต่างๆควบคุมไว้อย่างเข้มงวด ด้วยเหตุขุนนางที่มีภารกิจมากเกี่ยวกับการบริหารบ้านเมือง ก็จะมีอำนาจมาก และขณะเดียวกันขุนนางนั้นจะมีบริวารแวดล้อมมาก เช่น ไพร่สมที่ได้รับพระราชทาน ไพร่หลวงที่ทรงให้ขุนนางนั้นเป็นผู้ควบคุมดูแลแทนพระมหากษัตริย์ ขณะเดียวกัน ขุนนางก็จะได้รับประโยชน์ในรายได้หรือเงินในการเก็บภาษีอากรแทนรัฐรวมทั้งส่วยที่ไพร่สมของตนนำมามอบให้แทนการเกณฑ์แรงงาน และขณะเดียวกันขุนนางนั้นยังมีโอกาสในการค้ากับชาวต่างชาติได้ ซึ่งหากขุนนางรายใดมีอำนาจสูงขึ้น ขุนนางอื่นมักจะเข้ามาเป็นผู้รับการอุปถัมภ์เพื่อให้ขุนนางผู้นั้นส่งเสริมให้เขาได้รับโอกาสในการรับราชการที่ดีต่อไป ดังนั้นกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่ถูกบัญญัติขึ้นมานี้เพื่อควบคุมขุนนางมิให้มีอำนาจมากเกินไป เช่นการควบคุมมิให้ขุนนางรวมตัวกัน เพราะเกรงว่าจะเป็นอันตรายต่อราชบัลลังก์ ห้ามมิให้ขุนนางศักดินา 1,600-10,000 ไร่มาหาสู่กันถึงเรือนหรือในที่สงัด หรือลักลอบเจรจากันในศาลาถูกขุนสองต่อสอง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความมั่นคงของราชบัลลังก์ และอีกส่วนหนึ่งเป็นบทบัญญัติมิให้ขุนนางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ความผิดมีตั้งแต่ความผิดทางวินัย จนถึงความผิดทางอาญา เช่นกระทำความผิดต่อราชทรัพย์ใช้อำนาจเบียดเบียนข่มเหงราษฎร ทุจริตต่อหน้าที่และผิดวินัย ตั้งแต่ลักใหญ่ไฝสูงเกินศักดิ์ ไม่ใช่คำราชาศัพท์แก่พระเจ้าแผ่นดิน เจริญหายาบช้าต่อพระเจ้าอยู่หัว หมิ่นพระราชบัญญัติ พระบัญชา พระราชโองการ ทะเลาะโต้เถียงต่อหน้าพระที่นั่ง หลีกเลียงขัดขืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ละทิ้งหน้าที่ ทุจริตอาศัยตำแหน่งทางราชการหาผลประโยชน์ รายงานข้อราชการเท็จ ปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบ¹⁶

ตามกฎหมายตราสามดวงซึ่งเป็นกฎหมายที่เริ่มใช้ในสมัยอยุธยาฉบับจบ ประกอบด้วยพระไอยการอาชาหลวง ลักษณะกบฏศึก และกฎหมายเทียรบาลนี้มีได้มีการแต่งเติมแต่อย่างใด ซึ่งในพระไอยการอาชาหลวงได้ตราออกมาบังคับประชาชนในกรุงศรีอยุธยาตั้งแต่ศตวรรษที่ 15-16 แล้ว และกฎหมายเทียรบาล ได้ประกาศในปี พ.ศ.2001 (กวอริช เวลส์ แต่ง กาญจน์ ละอองศรี (สมเกียรติกุล) ยุพา ชุมจันทร์ แปล, 2527, หน้า 145-146)

¹⁶ โยธ เชาเตนเคยบันทึกในปี พ.ศ. 2179 ว่า พระเจ้าแผ่นดินได้ดำรัสสั่งให้จับออกญาพระคลังกับออกพระอาลักษณ์มาขังคุกและจองจำ 5 ประการ โทษฐานที่ละเลยไม่เตรียมตอบสาสน์คณะทูตจากอิตาลี และบันทึกในปี พ.ศ. 2206 ว่า กษัตริย์ทรงลงโทษออกญาพิชิตด้วยการจำคุก รัตนทรัพย์ และประหารชีวิต เนื่องจากความผิดฐานขัดขวางมิให้บริษัทยอนสันดาซื้อสินค้าจนก่อให้เกิดความเสียหาย(กรมศิลปากร 2513 หน้า165-167,177-178)

พระไอยการอาษาหลวงได้บัญญัติในเรื่องการควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการหรือขุนนาง โดยมีคำปรารภดังนี้

“จะกล่าวถึงผู้ต้องอิทธิบาทในพระราชอาษาหลวงเป็นข้อเลมิดพระราชโองการพระราชบัญญัติ พระราชเสาวณี อันแจกจากเอกณะคิงมูลคดีซึ่งมีในคัมภีร์พระธรรมสาตร อันพระมโนสารอาจารย์มะนะสิการกำหนดนำมาแต่จักรวาฬบรรพต โดยมีพระบาฬีดังนี้.....อันว่าบุทคลทุระยศต่อพระมหากษัตริย์เจ้าผู้ทรงพระคุณอันประเสริฐ แลประทุสร้ายเบียดบังลอบลักส่วยสัตภักทยาแลพระราชทรัพย์ เป็นผู้กระทำผิดล่วงเกินพระราชอาษาแห่งพระมหากษัตริย์ราชเจ้า มีกำหนดโทษแต่สถานหนึ่งถึงแปดสถาน แลผู้ผิดนั้นพึงต้องซึ่งพระราชทัณฑ์มีโทษบันดอริบเรื่อนเป็นต้น อันบรมโบราณราชรินทรกษัตริย์ทรงบัญญัติให้กระทำแก่ผู้ผิดอันทุจริตเลมิดพระราชอาษา แลครุทัณฑ์โทษอันหนักนั้นก็จักให้พินาศแก่ตนต่างต่างโดยแท้ เหตุฉะนั้นแลโบราณราชกษัตริย์แต่ปางก่อน พระองค์ทรงพระกรุณาเพื่อจะมีให้ทุกข์มนตรี กระวีชาติแลราษฎรล่วงเกินพระราชอาษา จึงให้ตราพระราชบัญญัติจัดเป็นบทมาตราสาขาคดีมีสืบมาดังนี้...”

และในพระไอยการอาษาหลวง หมวด 1 ได้กำหนดไว้ในประกาศพระราชบัญญัติว่า

“.....อันว่าลักษณะเลมิดมีประการต่างต่าง คือกระทำเหนือพระราชบัญญัติ แลขัดพระบันทูลพระโองการ แลมิได้กระทำตามตรัสใช้ แลเพโทบายเอาแต่เงินทองสิ่งของๆเขาให้เสียราชการไป แลข่มเหงราษฎรเอามาจำจองเก็บเอาเงินทองลูกเมียข้าคนท่านมาเป็นอนาประโยชน์แก่ตน แลป้องกันผู้มิคดียแลผู้ร้ายไว้มิให้ส่งแก่ตระลาการ แลต่อตีด่านายพชัมระง นายมหาดไท นายคาบ นายนักการนายคุมผู้ไปเรียกหา แลแปลงพระธรรมนุญแปลงพระโองการ แลแปลงพระราชบัญญัติกำหนดกฎหมาย แลแปลงตราสารสำนวนถ้อยคำท่านเสียแลเสียถ้อยคำอื่นเข้า แลโลภนักมักใจใหญ่ไผ่สูงให้เกินศักดิ์มักใคร่กระทำตนให้ล้นเหลือบันดาศักดิ์อันท่านให้แก่ตน แลทงองอำจมียามักลัวเลมิดจำพระราชนิยมพระเจ้าอยู่หัวบัญญัติไว้ แลกระทำผิดตระทรวงล่วงกรมอันท่านอายัดไว้โดยตระทรวงการ แลท่านสั่งให้กระทำการในสถานแห่งใดใดมิได้กระทำตามท่านอกทำเหนือทำเหลือทำเกินรับสั่ง แลเกียจคร้านละเมินราชการเสีย แลอำพรางบังอาจกรโชรราษฎรให้ได้ความเดือดร้อน ท่านให้มีโทษจงหนัก แลลักษณะโทษสำหรับเลมิดระวางเลมิดอำพรางระวางอำพรางบังอาจระวางบังอาจ กรรโชรระวางกัน โชนี้มี 10 สถานๆหนึ่งคือ ให้พันดอริบเรื่อนริบราชบาตร เอาลูกเมียข้าคนเป็นระบดทรัพย์สิ่งของเอาเข้าท้องพระคลังจนสิ้น สถานหนึ่งให้ตัดมือตัดเท้าจำใส่ตรุไว้โดยยัดถากรรมมัน สถานหนึ่งให้ทวนด้วยลวดหนั่ง ไม้หวาย ยก 1, 2, 3 ยกแล้วประจานจำใส่ตรุไว้เดือนหนึ่ง 2, 3 เดือน สถานหนึ่งให้ไหมจตุระกุนแล้วเอาตัวลงหล้าช้าง สถานหนึ่งให้ไหมตรีกุนแล้วเอาตัวเอจากราชการ สถานหนึ่งให้ไหมทวิกุนแล้วประจาน 3, 7 วันให้พันโทษ สถานหนึ่งให้ไหมลงหนั่งแล้วให้ใช้ของ ๆ เขา สถานหนึ่งให้ตัดปากแหะปากเอามะพร้าวหัวมัด

ปาก สถานหนึ่งให้ภาคทัณฑ์ไว้ สถานหนึ่งให้กดอุเบกษาไว้ ถ้าแลเสนาบดีมุขมนตรีขุนหมื่นพัน
ทนายเจ้าเสมียนผู้ใดมิได้กระทำตามพระราชบัญญัติค่านับนี้ก็ดี ถ้าผู้ใดรู้เห็นเป็นใจด้วยผู้ใด ๆ ซึ่ง
มิได้กระทำตามพระราชกฤษฎีกานี้ก็ดี แลรู้เห็นมิได้เป็นใจแต่ว่ามีได้เอามาว่ากล่าวพิศุทธิ์ก็ดี ท่านว่า
ผู้นั้นเลมิดแลระวางเลมิด บังอาจระวางบังอาจ อำพรางแลระวางอำพราง กรร โขกระวางกรร โขก ให้
ลงราชทัณฑ์เปนมหันต์ ปถม มัทยม อวะสานโทษ คือโทษ 2-8 สถานแลสถานหนึ่ง เป็นลำดับถาน
โทษอันหนักแลเบาโดยพระราชกฤษฎีกาท่านกล่าวไว้

ส่วนที่ 1 บัดนี้จักกล่าวลักษณผู้ผิดต้องในมหันตโทษ 8 สถานมีมาตราสาขาคีสืบไปดังนี้
พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 3 “มาตราหนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวมิได้ตรัสใช้ไปราชการสิ่งใดใด แลตน
ไปมา ด้วยกิจการเองก็ดี แลถานะคดีอันพระเจ้าอยู่หัวมิควรจใช้ แลตนว่าพระเจ้าอยู่หัวใช้ก็ดี แลตน
ไปรุกราบตรข่มเหงไพร่ฟ้าเกษเอาทรัพย์สิ่งของอันใดใดก็ดี แลผู้ใดไปทำทุจริตผิดคั่งนี้ ผู้นั้นเข้า
ไปในรวางรุกราบตรเกินเลย ท่านให้ลงโทษ 8 สถาน.....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 336)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 4 “มาตราหนึ่ง มีพระราชโองการสั่งให้กำหนดเอาคน
ไปการณรงค์สงคราม แลขุนมนนายมิได้เอาคนไปการณรงค์สงคราม แลเอาเงินค่าจ้างเป็นอนา
ประโยชน์แก่ตนก็ดี แลเอาผู้คนบ่าวไพร่เข้ากองทัพบแล้วกลับเอาเงินค่าจ้าง แลมิได้เอาไปการ
ณรงค์สงครามก็ดี ทำให้เสียราชการพระผู้เป็นเจ้าไป ท่านว่าเลมิด ให้ลงโทษ 8 สถาน...” (กฎหมาย
ตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 336)

ส่วนที่ 3 จกล่าวกล่าวลักษณโทษ 6 สถานสืบสาขาคีต่อไป.....

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 14 “มาตราหนึ่ง ผู้ใดแลทำอุก 5 ประการ คือยื้อชักผลัก
ใส่เกษเอาทรัพย์สิ่งของผู้อื่นซึ่งม้าเรือแพนาวของท่านมาเป็นอนาประโยชน์ 1 คือรุกราบตรให้
ราษฎรละกรรมลำนายเข้าเรือนแตกฉานชานชนไป แล้วเกษสิ่งสินบ้านช่องเคหา 1 คือเหนท์ท่านสัญญา
มวอยู่ ณ บ้านนอกชนบท แลตนอ้างว่าทรัพย์เงินทองอยู่แก่ท่านหาผู้บังคับบัญชามิได้ แลเกาะกุม
ไพร่ฟ้าข้าคนท่านมาข่มเหงโดยดีจ้องลงเอาทรัพย์สิ่งของโดยพลการเอง 1 คือเหนท์เขาหมคน้ำฟุ้ง
ใจไปเกาะกุมเอามาเป็นเมียตนโดยพลการเอง 1 คือขัดเคืองท่านว่ามีเป็นสมักสมภาพกฟ้องตน แล
ท่านหาผิดมิได้แลเกาะกุมเอามาจำจองไว้ 1 ถ้าผู้ใดกระทำอุก 5 ประการดังนี้แลผิดด้วยประการใด
ประการหนึ่ง ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน.....” (กฎหมายตรา สามดวง ฉบับพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 344)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 21 “มาตราหนึ่ง มีพระราชโองการพระราชบัญญัติ
พระราชกำหนดกฎหมายตั้งแต่ไว้ประการใด ให้กระทำตาม ถ้าผู้ใดมิได้กระทำตามท่านองท่านเหนือ

พระราชโองการพระราชบัญญัติพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี แลทรงศักดิ์ว่าตนมีศกาศักดิ์กุม พวกฟ้องว่าไพร่ไปลุดคร่าเอาข้าคนบ่าวไพร่ลูกเมียท่านมาตีโดยจำจงโดยพลการเองก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นเลมิด ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน...” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 348)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 22 “มาตราหนึ่ง มีผู้ไปกันโซกราษฎรให้ได้ความ เดือดร้อนก็ดี แลเลมิดพระราชอาชาก็ดี แลเบียดบังสารบาญชีชื่อคนไพร่หลวงไว้ก็ดี แลกดีสาม ประการนี้ผิดแต่ประการใดประการหนึ่ง ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน...” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับ พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 348-349)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 23 “มาตราหนึ่ง มีพระราชโองการแลพระราชบัญญัติ ใช้ให้กระทำการราชการแลเพทุบายเอาแต่เงินทองทรัพย์สินเจ้าของเฝ้าเรือนลูกเมียข้าคนเขามาเปน ประโยชน์แห่งตนก็ดี แลนายพะจามรงค์นายมหาดไทยนายคดีผู้ไปเรียกหาบมิส่งคนให้พิจารณาโดย ตระทรวคดียก็ดี แลมิทำตามพระราช नियมกรรมอันท่านอายัดไว้โดยตระทรวงการนั้นก็ดี ท่านใช้ให้ไป สืบเอากิจจานุกิจแลมิไปเอาราชการตามท่านใช้ก็ดี ท่านว่าเลมิดมีโทษ 6 สถาน...” (กฎหมายตรา สามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 349)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 24 “มาตราหนึ่ง มีพระราชโองการให้เสนาบดีมีตรา พระราชสีห์, พระคชสีห์, บัวแก้ว ไปถึงผู้รู้เมืองครองเมืองแลกรรมการ ด้วยการณรงสงครามแลให้ ส่งผู้มีพรรคคดีถ้อยความประการใด ไม่รับตราแลรับตราแล้วมิได้บังคับบัญชาที่ดี แลบอกป้องกัน จัดผู้คนทรัพย์สินสิ่งสินมิได้ส่งตามท้องตราที่ดี แลบังคับบัญชาให้เรียกหาคนมาส่งตามท้องตรา แล้ว กลับทำข่มเหงชิงเอาคนในท้องตราไว้จำจงดีโดย ทำประการใดใดเหนือตราพระราชสีห์, พระคชสีห์, บัวแก้ว ท่านว่าเลมิด ให้ลงโทษ 6 สถาน” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 350)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 25 มาตราหนึ่ง มุขมนตรีเจ้าราชนิญขุนหมื่นหัวพันเจ้า เสมียรอนาพยาบาล มีสมกำลังแลไพร่หลวงอยู่ในเมือง นอกเมืองแห่งใดใด ท่านมิให้อามาใช้สอย ในเรือนตนเลย ถ้าขุนนายต้องกะเกณฑ์ในราชการหลวง ก็ให้ไพร่หลวงไพร่สมทำการซึ่งกะเกณฑ์ นั้นเสียให้แล้วก่อน ถ้าขุนนายมีท่านกำลังในเรือนนั้นน้อย แลจะกระทำการบ้านเรือนตน ก็ให้ว่า วานไพร่สมไพร่หลวงไว้กระทำแต่ณวันหนึ่งสองวันสามวัน อย่าให้กักขังไว้ใช้ตราครุฑ ทำให้ได้ ความเดือนร้อนยากแค้นเหมือนหนึ่งผู้คนในเรือนตน ถ้าขุนนายผู้ใดมิได้ทำตาม พระราชบัญญัติ ท่านว่าผู้นั้นเลมิด ให้ลงโทษ 6 สถาน....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 350)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา ที่ 29 “มาตราหนึ่ง สรรพสิ่งของช้างม้าโคกระบือก็ดี แพไม่ทรงศึกเรือขานาวาสรรพผู้คนสิ่งใดใด พระเจ้าอยู่หัวท่านมอบไว้ให้ข้าไทรภยาพยาบาล ถ้าผู้ใดบังอาจเอาของหลวงไปแต่อาพื่อใจ มิได้พิศนุสพระเจ้าอยู่หัวให้ทราบ ท่านให้เอาตัวผู้ บังอาจแลผู้รักษาให้ไปมิได้พิศนุสต้องในรวางบังอาจ ให้ลงโทษ 6 สถาน....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 352)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 30 “มาตราหนึ่ง ผู้ใดพระเจ้าอยู่หัวผดุงผดาดังแต่ให้เปนขุนมุนาย เปนหมื่นหัวพันขึ้นถึงราชินิกุลขุนผู้ใหญ่ เปนนายบ้านนายอำเภอให้กินเมือง เปนสามันตราชนอันอุดมด้วยบุญแลยศศักดิ์สมบัติ พระเจ้าอยู่หัวตั้งแต่งพระเจ้าอยู่หัวตรัสสั่งประการใดก็ให้กระทำตาม ผู้นั้นมิฟังมิทำตาม แลให้เรียกเอาส่วยสาอากรไร่นาสมกัศสอหัวป่าค่าที่เชิงเรือนน้ำลหารตระหลาดคนอนทั้งปวงนอกขนบทำเนียมพิศนุสตราเกินสูงกว่า บัญชีท่านตั้งไว้ คิดซื้อขายเอาเงินราษฎร ไพรพลเมืองท่านเปนอาประ โยชนแก่ตน แลท่านรู้ด้วยประการใดๆ ถ้าพิจารณาเปนสัจ ให้เรียกเอาเงินที่มันเรียกมานั้น แขนวต่อประจานแล้วคืนให้ราษฎรจนถ้วนแล้ว ให้ลงโทษ 6 สถาน....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 352)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 31 “มาตราหนึ่ง เสนาบดีมุขมนตรีมุนายอนาพยาบาลทุกกระทรวงการกะเกณฑ์ไพร่หลวงสมกำลังไปทำราชการ พระเจ้าอยู่หัวให้ได้จงดวด ถ้าแลขุนมุนายอนาพยาบาลผู้ใดทำโลเลแก่ราชการ มิได้ตั้งเตือนไพร่หลวง, ไพร่สม ให้กระทำการแลละให้เนิ่นช้าป่วยการ ไพร่หลวง, ไพร่สมก็ดี แลเรียกเอาเงินแลปล่อยไพร่หลวง, ไพร่สมไปเสียราชการพระเจ้าอยู่หัวก็ดี แลเรียกเอาเงินแก่ไพร่ให้ล่าเหลือผิดขนบทำเนียมให้ไพร่ได้ความยากแค้นก็ดี ท่านว่ามุนายอนาพยาบาลนั้นแลมีคพระราชาชา ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน...” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 353-354)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 32 “มาตราหนึ่ง ไพร่ฟ้าอันอาไศรยอยู่ในเสมาอาณาเขตจังหวัดเมืองใหญ่เมืองน้อยในถิ่นถานบ้านนอกขอบชนบท ท่านให้เขาอยู่สุขเย็นใจเขา ท่านมิให้อูกอจ้แก่เขาเลย แม้ผู้ใดทำอูกอจ้แก่เขา แลทงศักดิ์ว่าตนมียศศักดิ์ เห็นว่าเขาจะมี ไล่กลว่าเขาผิด เอาเขามาจำไว้ แลริบราชบาตเอาสิ่งสิ้นข้าคนเขาก็คดี เห็นว่าเขาเป็นสมักสมาอาไศรย เขาใช้ประหจิดประงอนตนๆ รุกรานเขาเอาใส่สังขลิกะบัญชีจจำไว้ด้วยแรงตนเองก็ดี อนึ่งว่าท่านผิดถูกถูกเมียตนๆ บมิจับได้แต่ได้ยื่นคำผู้บอกเล่าก็เอาพี่น้องลูกหลานข้าคนเพื่อนฝูงตนไปรุกรานเอาเขามาทำเปนสาหคักก็ดี อนึ่งสิ่งสิ้นนี้ตนมิอยู่แก่ท่าน ตนไปยื้อชักผลักเอาท่านด้วยแรงตน ชิงเอาสิ่งสิ้นท่านมาเปนสิ่งสิ้นตนก็ดี ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 354)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 35 “มาตราหนึ่ง ผู้ใดบังพระราชทรัพย์ของพระเจ้าอยู่หัว เป็นต้นว่าสิ่งสิ้นไร่นาเบี้ยจ่ายพระราชทานก็ดี เบี้ยบันคาเข้าท้องพระคลังแลแบ่งเอาก็ดี แลเบี้ยพิไนยถ้อยความ แลสวัสดิกะทรัพย์แลอวัญญะกทรัพย์เป็นหลวงนั้นมาก ส่งเข้าท้องพระคลังนั้นน้อย เอาไว้เป็นอนาประโยชน์แก่ตนก็ดี ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 356)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 39 “มาตราหนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวดำรัสสั่งแก่เสนาบดีให้มีโณฎฎีกาไปให้มุนนายอนาพยาบาลส่งผู้ต้องอรรถคดี แลมุนนายไม่รับโณฎฎีกาก็ดี รับโณคไว้แล้วมิได้ส่งก็ดี ป้องกันซึ่งเอาคนผู้มีอรรถคดีไว้มิให้ไต่ถามตามดำรัสสั่ง ท่านว่าผู้นั้นเดิมดพระราชาหา ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน แล้วให้ส่งผู้ต้องอรรถคดีจงได้” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 358)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 41 “มาตราหนึ่ง ผู้ใดบังหมู่พลทหารไพร่หลวงไว้มิให้เป็นราชการ ให้พระสุภาวดีพิจารณาอุบายรับอายุชี้ ถ้าเป็นสัจว่าบัง ให้เอาตัวไพร่ไว้ในหมู่ตามเดิม แลส่วนตัวผู้บังนั้นให้มิโทษ 6 สถาน...” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 360)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 46 “มาตราหนึ่ง ท่านใช้ให้เป็นนายกอง ยุกระบัดไปรั้งวัดนาพลากรก็ดี แลไปรั้งวัดแขวงจังหวัดก็ดี แลให้เสมียนถือบาญชีแลทนายนักการวัดนา พลากร แลเสนากำนันให้การว่าผู้นี้มีนาอำพอทำมาก มีผู้โจทว่าผู้ถือบาญชีจดหมายจำนวนว่าน้อย บังนานั้นไว้ก็ดี บังที่ส่วยส้างไว้ก็ดี พิจารณาเป็นสัจว่าบังนาพลากรสมภักศอรไว้ ท่านให้ลงโทษโดยโทษนาโทษในรางวัล 6 สถานคงหนึ่งแต่ก่อนนั้น อนึ่งถ้าโจทหาท่านมิเป็นสัจ ให้ส่งผู้นั้นไปยังนครบาลให้ขึ้นขำหย่างประจานจงได้สามวันแล้วปลงลง ถ้าไทให้ทวนด้วยลวดหนัก 60 ที แล้วส่งลงหย้าช้าง ถ้าทาสให้ทวน 90 ทีแล้วส่งคือแก่นายเงิน” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 361)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 48 “มาตราหนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวท่านใช้ให้ไปตามผู้ร้าย แลรับผู้ร้าย ผู้ไปนั้นเอาสินจ้างสินบนเงินทองของผู้ร้ายเป็นอนาประโยชน์แลปล่อยผู้ร้ายเสีย พิจารณาเป็นสัจ ให้เอาสินจ้างสินบนนั้นแขวงต่อประจานแล้วให้ลงโทษ 6 สถาน ให้เอาสินจ้าง สินบน เข้าพระคลังหลวง” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 362)

ส่วนที่ 4 จกล่าวลักษณโทษ 5 สถานสืบสาขาคดีต่อไป

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 55 “มาตราหนึ่ง ผู้ใดมิกลัวพระราชอาษาพระเจ้าอยู่หัว แปรลงตราพระราชสีห์ แลแปรลงตราพระคชสีห์ แลแปรลงตราจตุสดมภ์สีห์ สอดข้อเนื้อความใส่เข้าไปใน

ห้องตรา แลควักแกะรูปตราพระราชสีห์, พระคชสห, พระจตุสดม แลตราปลอมใช้ตามพระธรรมนูญ ไปให้กรรมการด้วยกิจการสิ่งใด ๆ ก็ดี พิจารณาเป็นสำคัญ ท่านว่าผู้นั้น เลมีด ให้ลงพระราชอาชา 5 สถาน...” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 365)

ส่วนที่ 5 แต่นี้กล่าวโทษ 4 สถานสืบสาขาคดีต่อไป

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 57 “มาตราหนึ่ง ผู้ใดเป็นข้าในแผ่นดินท่านเลมีได้กล่าว ในพระราชอาชา เอาเข้าแลไพร่หลวงซึ่งท่านได้ใช้ราชการนั้น ไปไว้ว่าเปนข้าคนของตนก็ดี แลไพร่หลวง जोทไปเป็นข้ากรมอื่นก็ดี พิจารณาเป็นสำคัญ ท่านให้ลงโทษ 4 สถาน.....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 366)

ส่วนที่ 6 จะกล่าวถึงโทษ 3 สถานสืบสาขาคดีต่อไป

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 69 “ผู้ใดทูลบังอะวิญาณกะทรัพย์แลสวิญาณกะทรัพย์ ของพระเจ้าอยู่หัวก็ดี กระทำทุจริตคิดในพระราชอาชาแลให้จุลาจลในแผ่นดินท่านก็ดี เลมีผู้ใดรู้ เหนเป็นใจรับสินจ้างประการใด ให้มีโทษสามสถาน.....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 371)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 70 “มาตราหนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวใช้ไปการณรงคสงคราม ได้ช้างม้าผู้คนเครื่องศาสตราวุธแลทรัพย์สินของซึ่งได้เป็นของหลวงนั้น ให้เอามาถวายแก่พระเจ้าอยู่หัว ถ้าผู้ใดเบียดบังแลกเปลี่ยนซื้อขายเสีย มิได้เอามาถวายแก่พระเจ้าอยู่หัว เลมีผู้ใดมาว่ากล่าวให้ทราบ แลพิจารณาเป็นสำคัญ ท่านให้ลงโทษ 3 สถาน...” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 371)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 78 “มาตราหนึ่ง ผู้ใดบังอาจเอาพวกพ้องพี่น้องเพื่อนฝูง รุกไปยื้อชักปลักใส่ตีค่าพาวายถึงที่ถึงแดนท่านก็ดี แลอ้างว่าพระเจ้าอยู่หัวใช้ให้กระทำการก็ดี บังอาจ ข่มเหงราษฎรเอาเองคั่งนั้น พิจารณาเป็นสำคัญ ให้ลงโทษ 3 สถาน...” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 374)

ส่วนที่ 9 จะกล่าวปะกรินกะโทษสืบสาขาคดีต่อไป

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 101 “มาตราหนึ่ง ทวยราษฎรผู้มีบันดาศักดิ์ห้าบันดาศักดิ์ หมิได้ บังอาจเก็บเอาบ้านเรือนโรงรั้วเรือสวนที่ไร่นาของท่านก็ดี ไถเอาที่นาไถเข้าในนาแลเก็บเอา เข้าในนาในลอมในยุ้งในพ้อมปาท่านก็ดี ซึ่งเอาสัตว์ไร่นาสัตนาเรือสวนท่านมาเป็นส่วนตัวตนก็ดี พิจารณาเป็นสำคัญว่าเก็บริบราชบาตเข้าของท้องที่ท่านมาเป็นอนาประโยชน์แก่ตนจริง ท่านให้ไหม โดยบันดาศักดิ์เป็นอาชาหลวง แลเข้าของสิ่งสิ้นซึ่งเอานั้น ให้ไหมเป็นสองต่อ” (กฎหมายตรา สามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 384)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 108 “มาตราหนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวตรัสใช้ให้ถือพระราชอาชาตราสารออกไปรับร้องทุกข์ราษฎรแลลงพระอาชาในจังหวัดหัวเมืองใหญ่เมืองน้อย แลตั้งขุนมนุชหลายคนหลายนายไปรับร้องทุกข์ราษฎรทุกแห่งแข่งขัน พิจารณาคดีให้มีเป็นธรรมแลข่มเหงราษฎรให้ได้ความเดือดร้อนยากแก่กันต่างต่าง เข้าในรวางกัน โขกไพร่พลเมือง ท่านให้แตกฉานชานเซนไป แต่นี้ท่านมิได้ตั้งขุนมนุชหลายคนรับร้องทุกข์ราษฎรเป็นอันขาดทีเดียว ถ้าผู้ใดไปรับร้องทุกข์ราษฎรณะหัวเมืองทั้งปวง อย่ากระทำให้ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินท่านได้ความเดือดร้อน ถ้าผู้ไปรับร้องทุกข์นั้นอ้างศักดิ์สำหาวไปยื้อชักเอาไพร่พลเมืองผู้ต้องคดีแลหมีต้องคดีมาจำจองตีโดยยพลการข่มเหงก็ดี ท่านให้ผู้ต้องจองจำตีค่าฤๅครานั้นเข้ามาร้องทุกข์ณะเมืองหลวง ท่านให้พิจารณาไต่สวนเป็นสัจแท้จริง ให้ลงโทษรวางกัน โขก.....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 389-390)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 112 “มาตราหนึ่ง กำนันตระหลาดเกบเอาหัวเบี้ยแลเกบเอาเบี้ยแก่ลูกตระหลาดสิ้นเหลือพิศคือตรง ท่านว่าแลมีดพระราชอาชา.....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 392-393)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 114 “มาตราหนึ่ง นายพระขนอนทมนบุรี ขนอน น้ำขนอนบกแห่งใดในพระนครศรีอยุธยา แลจะเกบจังกอบในสำเภานาวเรือใหญ่น้อยก็ดี หนบกหนเกินหนทาง อันจะเข้าถึงขนอนใน ท่านให้นับสิ่งของจนถึงสิบ ถ้าถึงสิบใช้ ท่านจึงให้เอาจังกอบนั้นหนึ่ง ถ้าหมีถึงสิบใช้ ท่านมิให้เอาจังกอบนั้นเลย ถ้าผู้ใดเกบเอา ท่านให้ไหมเอาหนึ่งเป็นสอง แลให้ตีด้วยหวาย 15 ที ถ้าผู้ใดลักลอบเอาส่วนสิ่งของอันจะเป็นจังกอบนั้นชุ่มช่อนหนีไป นายขนอนจับได้ใช้ ให้เอาน้ำนั้นใส่ขื่อไว้ แลให้ไหมเอาจังกอบอันหนึ่งเป็นสี่ อนึ่งถ้าหนีขนอนนายขนอนไล่แลต่อตียนายขนอนๆต่อตีมียาสะเจบทั้งสองข้าง ให้ยกบาสะเจบผู้หนีขนอนนั้นเสีย ให้ทวนด้วยลวดหนึ่งแก่ผู้หนีขนอนๆละ 15 ที แล้วให้ไหมสองลา” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 395)

พระไอยการอาชาหลวง มาตรา 115 “มาตราหนึ่ง ชาวพระคลังผู้ทำส่วยสาอากร มั่นลักเอาพระราชทรัพย์หนีไปประเทศเมืองอื่น ท่านว่ามื่นผู้นั้นโทษถึงตาย.....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 395)

พระไอยการกระบดศึก

พระไอยการกระบดศึก บทที่ 21 “มาตราหนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวยกจัดรงค์พลผู้ให้ด่านแดนน้อยใหญ่ขอบขันทเสมาประจามิตรข้าศึก ได้สมผลเลียบทัพเครืบ ตั้งค่ายประชิดติดค่ายเวียงพระนครก็ดี ข้าศึกยกมากทั้ไปต่อด้วยข้าศึกก็ดี พระเจ้าอยู่หัวให้ผู้ใดเอาเครื่องราชบริภคไปประสาตราวันแลเครื่องอัญมณีเสบียงอาหาร ไปพระราชทานนายทั้บ นายกอง ยกกระบด

เกียกกายไพร่ทั้งปวง แลผู้คุมเอาทรัพย์สินของไปมิได้เอาไปประสาตามพระเจ้าอยู่หัวสั่ง เอาสิ่งของชั่วผลัดเปลี่ยนเอาของดีไว้ก็ดี มากให้แต่น้อยบังเอิญไว้เป็นนาประโยชน์ตนเองก็ดี ให้ลงโทษ 4 สถาน เหตุใดจึงกล่าวดังนี้ เหตุว่ามันบังไว้จะให้ข้าทะแกลั้วทหารถอยกำลังในการณรงค์สงครามเสียดราชทาน” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 435)

พระไอยการกระบดศึก มาตรา 36 “อนึ่งส่วยสาอากรขนอนตลาดซึ่งขึ้นพระคลังมีผู้เบียดบังไว้จำนวนมากว่ำน้อย และผู้ใดพิจารณาเอาพระราชทรัพย์ขึ้นคงจำนวน บำนาญเป็น लหุ” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 441)

พระไอยการกระบดศึก มาตรา 37 “อนึ่งส่วยสาอากรขนอนตลาดแลฝางกฤษณางาช้างฝ้าผ่อนท่อนแพรบันดาของพระเจ้าอยู่หัวซึ่งอยู่ในพระคลังสิ่งใดใดก็ดี เจ้าพนักงานพยายานไว้แลเจ้าพนักงานตั้งลดปลดทอน มากกว่าน้อย ยาวว่าสั้น ใหญ่ว่าน้อย ถ้าผู้ใดพิจารณาได้ บำนาญเป็น लหุ” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 441)

พระไอยการกระบดศึก มาตรา 38 “อนึ่งส่วยสาอากรขนอนสมปักสอนขนอนตลาดห้วยลหารแลผู้ใดไปเรียก หมิได้ขาดจากจำนวน ภัยยานั้นเป็น लหุ” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 2, 2548, หน้า 441)

กฎหมายเทียรบาล

กฎหมายเทียรบาล มาตรา 67 “อนึ่งทั้งพญาสามลราชแลท้าวพญาประเทษราช พระหลวงขุนหมื่นท่านให้ไปรั้งเมือง แลไปการณรงค์สงครามก็ดี แลทำหน้าที่บอกสุขทุกข์ขามิได้แลมาเองก็ดี แลเอาทรัพย์สินมาทอดแผละโถมเอาไพร่พลในราชธานีของท่าน ไปก็ดี ท่านว่าขึ้นน้อยจะใคร่ฝ่ายขึ้นน้อยอันใหญ่ ท่านให้ฟันต่อริบเรื่อน ถ้าทรงพระกรุณาบให้มาตีเสียไซ้ ให้รับทรัพย์สินพัทธยากรจงสิ้น ให้ศึกกล้าดาบ เอาตัวลงเป็นไพร่เกี่ยวหัวช้าง อนึ่งมีหนังสือบอกสุขทุกข์ขมา ยังมีให้มีหนังสือไปให้หาแลมาก่อนหนังสือ ให้มัดไว้หน้าศาลาถูกขุนสามวัน แล้วให้ไหม จัตุรคุณ, ทวีคุณ, ลาหนึ่ง แลถอดจากราชการ ใส่ตรูไว้เดือนหนึ่ง ถ้าทรงพระกรุณาจะให้คงที่ ท่านว่าให้ถ้ายขึ้น ถ้านา 10000 ให้ถอยลงนา 5000 ถ้านา 5000 ให้ถอยลงมานั่งหลังนา 3000 เป็นลำดับลงมา ให้ถอยเป็นลำดับลงมาจนถึงนา 400 แล้วให้ไหมตามบันดาศักดิ์จัตุรคุณ, ทวีคุณ, ลาหนึ่ง จำ 15 วัน อย่างให้คู่เยี่ยงกัน (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 1, 2548, หน้า 80)

กฎหมายเทียรบาล หมวดที่ 68 “อนึ่งผู้อยู่ในราชการอันบันดาจำ บำเรอห์ประคิตินจะขาดมิได้นั้น แลผู้นั้นคร้านขาดราชการ แลผู้คร้านนั้นควรเหนโทษแห่งตน แลจควรเอาราชการ โดยอุสาหนั้นมิได้ แลจควรถวายราชการอย่าให้คร้าย.....”วรรคสาม “อนึ่งถ้ามีผู้มิโทษไปมิทันได้พิจารณารู้โทษแห่งอาตมา ครั้งรู้โทษจะขอลงโทษแก่อาตมาไซ้ พึงยกโทษ อนึ่งผู้บันดาจำบำเรอห์

จะขาดมิได้นั้น ผู้นั้นกร้านแลให้ขาดราชการใช้ ผู้นั้นเหนโทษตัว ขอให้ลงโทษแก่ตัวเอง พึงให้ลงโทษโดยควร ถ้ามิได้เหนโทษให้ขาดราชการหลายหมื่นนำภา หมื่อวยราชการใช้ ควรให้มุนายอนาพยาบาลผู้นั้นพิจารณา แลเอาโทษนั้นบังคมทูลพระกรุณาโดยควรด้วยโทษนั้น....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 1, 2548, หน้า 81)

กฎหมายเทียบบาล หมวดที่ 73 “อนึ่งผู้ใดบังคับราชการในกรม รู้หมิ่นถึงราชการบังคับเอาผิดเป็นชอบ เอาชอบเป็นผิด ท่านว่าเข้าในรวางโทษขาดเหลือ (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 1, 2548, หน้า 83)

กฎหมายเทียบบาล หมวดที่ 116 “อนึ่งเจ้าพญาพระหลวงขุนหมื่นพันผู้ถือบันดาศักดิ์ ท่านห้ามมิให้อูบายให้พี่น้องข้าไทไปถืออาภรณ์ ไร่นา, เรือกสวน, ขนอเนาะหาคเป็น ประโยชน์ ถ้าหมิ่นฟังท่านว่าเลมิดพระราชาฯ” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 1, 2548, หน้า 83)

พระไอยการลักษณะตระลาการ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะยับยั้งพฤติกรรมชั่วของตระลาการ แม้ในพระไอยการลักษณะที่ประสงค์ในคู่ความสามารถฟ้องร้องการพิพาทกลางโทษและพฤติกรรมที่นอกราชการของตระลาการได้

พระไอยการลักษณะตระลาการ มาตรา 78 “มาตราหนึ่ง ผู้พิจารณากระลาการกรมใดพิจารณาอรรถคดีซึ่งคดีมิชอบในแผ่นดินก็ดี เนื้อความนະครบาลก็ดี เบียดบังพระราชทรัพย์ก็ดี แลเจียนให้ตามให้เสียเนื้อความซึ่งพิจารณาสืบไปนั้น ท่านว่าผู้พิจารณากระลาการเลมิด” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 1, 2548, หน้า 385)

พระไอยการลักษณะตระลาการ มาตรา 101 “มาตราหนึ่ง ผู้ใดทำหนังสือหาความแก่กันด้วยประการใดๆก็ดี แลกระลาการมิได้เอาผู้มีความผิดนั้นมาพิจารณาตามหนังสือร้องนั้น แลเอาผู้อื่นอันหาชื่อในหนังสือร้องมิได้นั้นมาใช้ ท่านว่ากระลาการกันโทษให้ยากแก่ไพร่ฟ้าท่านให้ไหมไถ่ต้นตอลาหนึ่ง โดยยศาศักดิ์ตนคนผู้ร้ายนั้น ถ้าแลเอามาจำไว้ใช้ ให้ไหมตามโทษซึ่งได้กระทำนั้น” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 1, 2548, หน้า 392)

พระไอยการลักษณะอุธร มาตรา 4 “มาตราหนึ่ง เจ้าพญาแลพญาพระหลวงเจ้าราชินิกุลขุนหมื่นพันทนายอันท่านอายุได้ไว้ให้พิจารณาบังคับบัญชาความโดยตระทรวงแห่งตน แลเน่งความอายวนไว้ก็ดี เหนแก่บุกคนซึ่งเป็นสมักสมอาไศรยแห่งตน มิได้พิจารณาบังคับบัญชาว่ากล่าวให้สิ้นสำนวนที่ดี แต่งหนังสือร้องฟ้องดังทูเลา แนะนำสอดใส่ให้ลูกความข้างหนึ่งก็ดี เอาลูกความไปใช้การเรือนก็ดี ให้ญาติพี่น้องพ้องพັນแห่งตนเอาไปใช้การเรือนก็ดี เหนลูกความหมดหน้ามั่งมี ทำกลอุบายคิดอ่านถ้อยความให้เรศร้างก็ดี เอาลูกความมาเป็นข้าใช้ก็ดี เป็นลูกเมียตนก็ดี คะดีถ้อย

ความเป็นพระทรวงตนได้ว่ากล่าว ถอดว่ากล่าวได้ มิได้ว่ากล่าว เน่งไว้ก็ดี พิจารณาบังคับขันขามให้
สิ้นสำนวน แลลงสำนวนอันถ้อยคำเขา บมิแจ้งจริงก็ดี ถอดถ้อยคำลำเอียงเถียงต่างลูกความอวย
ให้แก่ข้างหนึ่ง เหนแก่สิ้นจ้างสิ้นบน ถอดกลพเพชบายภายนอกทำบริสุทธิ ภายในเป็นโกหกมารยา
เข้าด้วยข้างหนึ่งก็ดี เรียกเอาเงินทองแก่ลูกความล้าเหลือก็ดี ทำชู้ด้วยลูกความก็ดี อนึ่งใช้พระทรวง
การตบเอาความผิดพระทรวงล่วงกรรมมาว่ากล่าวตักเตือน ท่านว่าผู้หนึ่งเลมิด” (กฎหมายตราสามดวง
ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เล่ม 1, 2548, หน้า 405)

จากกฎหมายดังกล่าว ทำให้เห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการนอกราชการบังหลวงในยุคกรุงศรีอยุธยา รัฐ
จะเน้นความผิดในเรื่องต่อไปนี้

1. แย่งชิงทรัพย์สินของผู้อื่นเป็นของตน ซึ่งผู้กระทำความผิดในฐานนี้อาจเป็นทั้งราษฎรหรือ
ขุนนางก็ได้
2. การกระทำนอกคำสั่งของพระมหากษัตริย์และแย่งชิงควบคุมคนของผู้อื่นไป
3. เบียดบังไพร่หลวงโดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในบัญชีไพร่หลวงเพื่อรัฐจะไม่ได้ไพร่
เหล่านั้น (ยกยอกไพร่หลวง)
4. เป็นขุนนางทำราชการใช้อุบายเอาทรัพย์สินของผู้อื่นเป็นของตน หรือเป็นเจ้าพนักงาน
ที่มีหน้าที่นำคนไปรับพิจารณาคดี แต่กลับไม่ดำเนินการตามหน้าที่นั้น
5. ผู้รั้งเมือง กรมการเมืองไม่รับตรา หรือรับตราแล้วไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง
6. ใช้แรงงานไพร่หลวง เกินความจำเป็น หรือกระทำทารุณต่อไพร่หลวง
7. นำทรัพย์สินของหลวงไปโดยพลการ
8. เป็นขุนนางไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพระมหากษัตริย์ หรือเก็บส่วยสาอากรเกินอัตราที่
กำหนด
9. เป็นขุนนางได้รับคำสั่งจากพระมหากษัตริย์ ไม่ปฏิบัติเต็มความสามารถ เรียกเงินจาก
ไพร่ที่ต้องถูกเกณฑ์แรงงาน แล้วปล่อยไพร่ไป หรือเรียกเก็บเงินจากไพร่จนเขาได้รับความลำบาก
10. เป็นขุนนางกลั่นแกล้งราษฎร เพื่อให้เขาส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ตน
11. เบียดบังทรัพย์สินของรัฐ
12. ปล่อยคนที่ต้องคดี
13. เบียดบังไพร่พลมิให้เป็นทหาร
14. ได้รับคำสั่งให้ไปทำการรังวัดที่ดิน กลับทำการรังวัดผิดโดยมีเจตนาในเสียภาษีอากรที่
นาผิดไปจากความจริง
15. ได้รับคำสั่งให้ไปจับคนร้ายกลับรับสินบน เงินทองจากคนร้ายแล้วปล่อยตัวคนร้ายไป
16. ปลอมแปลงตราพระราชสีห์ ตราพระคชสีห์ ตราจตุสดมภ์

17. เบียดบังเอาไพร่หลวงเป็นของตน
18. น้อทรัพย์ของพระเจ้าแผ่นดิน
19. ไปสู้รบในสงคราม แล้วชนะศึกได้ทรัพย์สินของฝ่ายตรงข้ามมา แต่กลับเบียดบังทรัพย์ดังกล่าวเป็นของตนเสีย ไม่ถวายแก่หลวง
20. อ้างคำสั่งของพระเจ้าแผ่นดินไปข่มเหงผู้อื่น
21. แย่งชิงบ้านเรือน ไร่นาของผู้อื่น
22. เป็นขุนนางได้รับคำสั่งให้ไปรับเรื่องร้องทุกข์ กลับข่มเหงราษฎร
23. เป็นกำนันตลาดเก็บภาษีอากรเกินอัตราที่กำหนด
24. เป็นนายด่านเก็บจังกอบเกินกว่าอัตราที่กำหนด หรือเบียดบังเอาจังกอบนั้นไป
25. มีหน้าที่ทำภาษี ส่วยสาอากร กลับลักเอาเงินทรัพย์สินนั้นไปต่างประเทศ
26. เบียดบังเอาทรัพย์ที่พระราชทานแก่ทหารในสมรภูมิรบ
27. เบียดบังเอาส่วยสาอากรไปเป็นส่วนตัว
28. เป็นเจ้าพนักงานรับส่วยสาอากร แต่รายงานเท็จเกี่ยวกับขนาดและปริมาตร และเบียดบังเอาส่วนที่เกินไป
29. ได้รับคำสั่งในไปราชการสงคราม แต่กลับเบียดเบียนทรัพย์จากไพร่พล
30. เป็นขุนนาง แต่กลับเกียจคร้านในงานราชการ
31. เป็นขุนนางแต่ไม่รับผิดชอบในงานราชการ
32. เป็นผู้มีความผิด แต่กลับให้ญาติพี่น้องของตนไปเก็บอากรไร่นา เรือกสวน ขนอนตลาดเป็นประโยชน์ของตน
33. เป็นตราการพิจารณาคดีมิชอบ เบียดบังพระราชทรัพย์
34. ตระลาการมิได้นำผู้มีความผิดมาไต่สวนตามหนังสือกล่าวโทษ
35. เป็นตราการต้องพิจารณาจนสิ้นสำนวนความ ต้องไม่ให้คำปรึกษาอุทกความ ห้ามเอาอุทกความไปใช้ที่บ้านของตน ห้ามเอาอุทกความเป็นเมีย ห้ามล่าเหยียด ห้ามเห็นแก่สินบน ซึ่งในลักษณะการตรากฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยาจะต้องเคยเกิดขึ้นจริงแล้วทั้งสิ้น แล้วรัฐเห็นว่ากรณีดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่เป็นอันตรายต่อบรรทัดฐานการปกครอง หรือความเป็นอยู่ของราษฎร พระมหากษัตริย์จึงอาศัยพระราชศาสตร์ในการตราเป็นกฎหมายบังคับต่อไป อันสะท้อนถึงลักษณะการกระทำผิด และระบบคิดของคนในยุคดังกล่าวว่าพวกเขาสามารถกระทำในฐานที่เรียกว่า “การน้อราษฎ์บังหลวง” ได้เพียงเท่านี้ ซึ่งจะเห็นว่าปรากฏการณ์ดังกล่าว ถึงแม้จะมีโทษทางอาญาสูงถึงขั้นประหารชีวิต ริบราชบาตร แต่ขุนนางทั้งหลายก็มิได้เกรงกลัวกฎหมายนี้ ด้วยเหตุว่าการลงโทษตามกฎหมายนี้ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ หากพระองค์ทรงเห็นว่ากรณีเช่นนี้ไม่เป็นภัยต่อรัฐ และหากมีขุนนาง

ชั้นผู้ใหญ่ได้ทูลขอไว้ ผู้กระทำผิดก็อาจพ้นโทษหนักได้ ซึ่งพิจารณาจากกฎหมายดังกล่าวแล้ว รัฐพยายามควบคุมพฤติกรรมที่เรียกว่า “การน้อราษฎร์บังหลวง” ไว้ แต่เนื่องจากวัฒนธรรมการอุปถัมภ์ที่เติบโตขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลางเป็นเหตุให้เกิดการรวมกลุ่มของขุนนางเพื่อป้องกันตนเองจากราษฎรหากพวกตนต้องราชอาณาจักร ด้วยเหตุขุนนางทุกคนต้องแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของตนทั้งสิ้น เพียงแต่ขุนนางผู้ใดมีมากหรือน้อยเท่านั้น ดังนั้น โอกาสที่ต้องราษฎร์จึงมีมาก แต่ความผิดที่พระมหากษัตริย์ไม่ยินยอมละเว้นโทษหรือลดโทษให้แก่ผู้กระทำคือ ความผิดในราชการสงคราม และการยกยอกพระราชมารดา การยกยอกภริยาอากรนั้น ตามประวัติศาสตร์พระมหากษัตริย์จะลงโทษสถานหนัก แต่หากมีขุนนางชั้นผู้ใหญ่ทูลขอพระราชทานโทษไว้ ส่วนใหญ่พระองค์จะละโทษไว้ โดยเร่งเอาภาษีที่ค้างมาจ่ายให้ครบเท่านั้น

สมัยกรุงธนบุรี

ภูมิหลัง

นับแต่กรุงศรีอยุธยาถูกทำลายลงในปี พ.ศ. 2310 แล้ว พระเจ้าตากสินมหาราชได้ทรงกอบกู้เอกราชของรัฐ และได้ทรงตั้งเมืองธนบุรีเป็นราชธานี แต่เนื่องจากในระยะเวลา 15 ปี ที่ทรงใช้เวลากอบกู้เอกราชนั้น พระองค์ไม่มีเวลามากนักในการปรับปรุงระบบการปกครอง ดังนั้น พระองค์จึงใช้ระบบการปกครองของกรุงศรีอยุธยาใช้ในกรุงธนบุรี โดยมีข้าราชการที่ได้หลบหนีจากการจับกุมของพม่าเข้ารับราชการ และมีราษฎรเข้ามารับราชการจำนวนหนึ่ง แต่การขาดแคลนไพร่ที่เป็นกำลังหลักในการพัฒนาารัฐ จึงเกิดการลักลอบที่แขนของไพร่ เพื่อมิให้ไพร่หลบหนีราชการได้ ซึ่งในยุคดังกล่าวไม่ปรากฏการน้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งอาจเกิดจากการเป็นยุคเริ่มต้นสร้างบ้านเมืองขึ้นใหม่ และเป็นระยะการศึกสงครามโดยตลอดรัชสมัยของพระองค์

การจัดระเบียบการปกครองในสมัยกรุงธนบุรี

สถานการณ์ของบ้านเมืองในยุคดังกล่าวเป็นลักษณะการรวบรวมชุมชนต่าง ๆ เข้าเป็นปึกแผ่น ลักษณะการปกครองของพระเจ้าตากสินมหาราชจึงมีลักษณะพิเศษไปจากการปกครองของพระมหากษัตริย์ในยุคกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือมีความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและไพร่ดังเช่นญาติ หรือสหยาบรวมรบมากกว่าความเป็นใต้บังคับบัญชา ด้วยเหตุในขณะนั้นพระองค์ไม่มีกำลังเป็นของพระองค์อย่างแท้จริง แต่พระองค์อาศัยอำนาจของ “เจ้าช่อง” หรือ “หัวหน้าชุมชน” เป็นหลัก ส่วนทหารของพระองค์ ส่วนใหญ่ก็มาจาก “คนไม่รู้ห้วนอนปลายเท้า” และได้ร่วมรบกับพระองค์มาโดยตลอด เช่น พระเชียงเงิน หลวงพรหมเสนา พลวงพิชัยราชา หลวงราชเสนา ขุนอภัยภักดี หมื่นราชเสนาหา เป็นต้น ส่วนบรรดา “ผู้ดีเก่าในครั้งกรุงศรีอยุธยา” นั้น มิได้เข้าร่วมรบกับพระองค์แต่แรก ดังนั้น สภาพการบริหารการปกครองหลังจากที่พระองค์ทรงประกาศขึ้น

ครองราชย์แล้ว บรรดาขุนศึกของพระองค์ซึ่งมาจาก “คนไม่รู้หัวนอนปลายเท้า” จึงได้รับตำแหน่งที่คุมกำลังและเศรษฐกิจของกรุงธนบุรีเป็นหลัก ส่วนขุนนางที่มาจาก “ผู้ดีเก่าของกรุงศรีอยุธยา” ได้รับตำแหน่งที่เล็กหรือตำแหน่งที่ไม่สำคัญเท่าใด ซึ่งมีการกล่าวโจมตีพระเจ้ากรุงธนบุรีอย่างตรงไปตรงมาในการตั้งแต่ง ขุนนางในลักษณะเช่นนี้ ปรากฏในตราตั้งเจ้าพระยาบวรราชนิธิยุมา (พัด) ว่า “พระยาตากสินได้ว่าราชการแผ่นดินครั้งนั้นกอบปรไปด้วยโหมทะ โลภะ มิได้ประพฤติกให้ชอบด้วยขนบโบราณ...ฝ่ายผู้ตั้งผู้แต่งประพฤติกผิดต่างๆมิได้เป็นยุติธรรมถือไพร่ฟ้าประชากร ๑ ประนามพร้อมทั้งจับประหารชีวิตเสียแล้ว....”¹⁷ (จ.ร. 1-1/6 จ.ศ.1146) แต่ระบบการฝากตัวในสมัยนี้ยังคงมีอยู่ และเพิ่มมากขึ้นในกรณีที่เจ้าพระยาสุรสีห์ซึ่งเป็นขุนนางสำคัญตั้งแต่เริ่มรัชกาลนี้ และเจ้าพระยาจักรีเริ่มมีความสำคัญนับแต่ปี พ.ศ. 2314-2318 ซึ่งกลุ่มที่เข้ามาฝากตัวในระบบอุปถัมภ์นี้เป็นขุนนางในสมัยกรุงศรีอยุธยาแทบทั้งสิ้น เช่น กลุ่มเชื้อสายพวกเนกอะหมัด (ตระกูลบุญนาค) รวมถึงกลุ่มขุนนางในสมัยธนบุรี เช่น หลวงพิเรนทร์ หลวงภักดีภูธร และกลุ่มหัวหน้าขุนนมย้อยในชนบท เช่น นายเพง นายบุญนาคบ้านแม่ลา เป็นต้น (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2547, หน้า 418-440)

สภาพการบริหารงานของพระเจ้าตากสินมหาราชทรงได้คลุกคลีอยู่กับราษฎร โดยพระองค์เรียกตัวพระองค์ว่า “พ่อ” และเรียกราษฎรว่า “ลูก” เสมอ ซึ่งบาทหลวงชาวฝรั่งเศสได้กล่าวว่า “บรรดาคนทั้งหลายเรียกพระเจ้าตากว่าพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระเจ้าตากเองว่าเป็นแต่เพียงผู้รักษากรุงเท่านั้น พระเจ้าตากหาได้ทรงประพฤติกเหมือนอย่างพระเจ้าแผ่นดินก่อนๆไม่.... พระองค์มีพระประสงค์จะทอดพระเนตรการทั้งปวงด้วยพระเนตรของพระองค์เอง และจะทรงฟังการทั้งหลายด้วยพระกรรมของพระองค์เองทั้งสิ้น....”(ประชุมพงศาวดารภาคที่ 39 (จดหมายเหตุของพวกคณะบาทหลวงฝรั่งเศสซึ่งเข้ามาตั้งกรุงศรีอยุธยาตอนแผ่นดินพระเจ้าเอกทัศกับครั้งกรุงธนบุรีและครั้งกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น), 2508 หน้า 460-461) และบาทหลวงปาลเลกัวซ์ได้กล่าวว่า “พญาตากแสดงพระองค์เป็นมิตรกับราษฎรและผู้ยากจน และทรงมีน้ำพระทัยเผื่อแผ่อยู่เสมอ” (ปาลเลกัวซ์ ฌังบัปติสต์, 2506, หน้า 550) และในบทวิจารณ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ที่กล่าวถึงเหตุการณ์ในสมัยสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชว่า

“...เหตุด้วยเวลานั้นเจ้ากรุงธนบุรีตั้งตัวเป็นเหมือนอย่างเจ้าแก้วกาฬสิน คนทั้งปวงเหมือนกุลี เจ้าแก้วเป็นผู้หาข้าวหาปลาจำหน่ายให้แก่พวกกุลีแจกเลี้ยงกันกิน เงินจะได้มาทางใดไม่ว่า เจ้ากรุงธนบุรีเป็นผู้ซื้อข้าวมาแจกเลี้ยงเลี้ยงกันในเวลาขาดสน อิ่มก็อิ่มด้วยกันอดก็อดด้วยกัน ครั้งเมื่อได้ทำไร่นาบริบูรณ์ขึ้นแล้วไม่ต้องแจกข้าว แต่เมื่อผู้ใดขาดทรัพย์ได้ก็ยังคงถวายช่วยราชการแผ่นดิน ซื้อข้าวซื้อปลาซื้อเกลือขึ้นฉางเป็นเสบียงกองทัพ ซึ่งเป็นการป้องกันรักษาอันตรายทั่วกันหมดเหมือนกัน...” (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2547, หน้า 220)

¹⁷ คำว่า “มิได้เป็นยุติธรรมถือไพร่ฟ้าประชากร...” นี้ หมายถึง พระองค์ไม่ยึดถือขนบประเพณีปฏิบัติในการแต่งตั้งขุนนางที่ต้องมาจากสายเลือดขุนนางก่อน

ในขณะนั้น บรรดาไพร่ได้หลบหนีมูลนายเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลไม่มีกำลังในการสร้างรัฐใหม่ ซึ่งพระองค์ประสงค์ไพร่หลวงจำนวนมาก แต่ขณะนั้นมีสภาพการเมืองแบบ “ชุมชน” พระองค์จึงไม่มีอำนาจเพียงพอในการดึงเอาไพร่จากชุมชนมาเป็นไพร่หลวงได้ พระองค์จึงทรงใช้นโยบายในการให้ชุมชนแข็งแรง และพระองค์ทรงเป็นประธานของกลุ่มมูลนายที่สามารถควบคุมกำลังไพร่พลของ ชุมชนได้ ดังนั้นจึงเห็นว่า ตามสำเนาท้องตราเกณฑ์คนมาขุดคูแลเลนในเมืองธนบุรี พ.ศ. 2316 พระองค์ได้สั่งให้เจ้าเมืองชุม “เลกพรรคพวกสมกำลัง” เข้ามาทำงาน ซึ่งเลกคงเมืองหรือไพร่หลวงมีจำนวนน้อย ดังนั้นพระองค์จึงใช้นโยบายจัดหาไพร่สมให้แก่ บรรดามูลนายที่คุมกำลังอยู่ตามเมืองต่าง ๆ โดยการให้สักเลกสังกัดสมพันหมายหมู่ท้องมือ (พระราชพงศาวดารกรุงสยามจากต้นฉบับของบริติชมิวเซียม, 2507, หน้า 689) ซึ่งหลังจากที่รัฐดำเนินการเช่นนั้นแล้ว รัฐย่อมทราบว่ามูลนายใดมีไพร่ในสังกัดเท่าใด ย่อมทำให้ง่ายในการเกณฑ์ไพร่ของมูลนายนั้น และต่อมามูลนายบางคนไม่ต้องการให้รัฐทราบจำนวนไพร่ในสังกัดตน จึงทำเหล็กสักปลอมขึ้นมา เพื่อปกปิดจำนวนไพร่ของตน พระเจ้าตากสินมหาราชจึงมีพระราชกำหนดห้ามปลอมเหล็กสักและสักเลกไพร่เอง เรียกว่าปลอมพล ซึ่งมีโทษสถานหนักเท่าความผิดฐานเป็นกบฏ

สภาพเศรษฐกิจและรายได้ของรัฐบาลของพระเจ้าตากสินมหาราช

เหตุการณ์หลังสงครามครั้งใหญ่นั้น ทำให้ไพร่จำนวนมากถูกกวาดต้อนไปพม่า ส่วนที่ยังไม่ตายก็หลบซ่อนตัวอยู่ในป่า หรือย้ายไปอยู่ในเมืองที่ห่างไกล เช่น กัมพูชา ทำให้กำลังไพร่ที่อยู่ในมือของพระเจ้าตากสินมหาราชนั้นน้อย และขณะเดียวกันไพร่ที่อยู่กับ “ชุมชน” ต่างๆก็มีจำนวนไม่มาก ที่นาถูกปล่อยให้ทิ้งร้างเป็นจำนวนมาก การหารายได้ของรัฐบาลพระเจ้าตากสินมหาราชประสบกับปัญหาในการเก็บอากรค่านา ซึ่งเหลือเพียง 1 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมด แต่พระองค์ต้องยกส่วยสาอากรให้แก่ผู้ถือครองที่ดินที่เป็นขุนนางที่มีอภิสิทธิ์ถึง 618,900 ไร่ ดังนั้นรัฐบาลจึงเก็บค่านาจากรายกรที่ไม่มีอภิสิทธิ์เพียง 96,787.15 บาทเท่านั้น (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2547, หน้า 296-297) ดังนั้น รัฐบาลจึงหารายได้ซึ่งเป็นส่วนใหญ่ของรายได้รัฐบาลจากการให้เอกชนประมูลสิทธิการขุดหาสมบัติตามวัดและของเอกชนที่ กรุงศรีอยุธยา และเหตุที่รัฐบาลขาดแคลนทรัพย์สินต่างๆ ในยุคนี้ ถึงแม้จะมีรายได้จากให้ประมูลสิทธิในการขุดหาทรัพย์สินที่กรุงศรีอยุธยาบ้างแล้วก็ตาม จึงเห็นว่ารายได้ของรัฐบาลมีจำนวนไม่มาก ดังนั้นพระเจ้าตากสินมหาราชจึงทรงระมัดระวังในเรื่องการรั่วไหลของวัสดุเงินทองอย่างมาก และการที่พระองค์ทรงดำเนินการแทบทุกเรื่องร่วมกับขุนนางในการสร้างกรุงธนบุรีนี้ ประกอบกับทรงระมัด ระวังผลประโยชน์ของแผ่นดินนี้ ทำให้ขุนนางบางคนไม่สามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้ แต่การถือพระราชทรัพย์ก็ยังคงเกิดขึ้นจากบรรดาขุนนางบางคน ซึ่งพระองค์ได้ลงพระราชอาญาอย่างจริงจัง เช่น พระเจ้ากรุงธนบุรีทรงสงสัยว่านางข้างใน

ลักพระราชทรัพย์ แต่เหตุที่เกิดจากการที่ทรงเรียกพระราชทรัพย์แล้ว ชาวคลังไม่รู้วาทรัพย์นั้น อยู่ที่ใด จึงต้องถูกลงโทษ¹⁸ และมีการลงโทษขุนนางอื่นเพื่อเร่งอากรหรือเบียดบังพระราชทรัพย์อีก จึงทำให้ขุนนางเหล่านั้นเกรงว่าจะต้องพระราชอาญา และขุนนางเหล่านั้นไม่กล้าที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่ว่าโดยวิธีการบังไพร่หลวง การยกยอกภาษีอากรอีกต่อไป พวกเขาจึงถูกตัดผลประโยชน์ของพวกเขาไปโดยปริยาย

พระองค์ใช้กฎหมายที่สืบทอดมาจากกรุงศรีอยุธยาเป็นหลัก แต่ส่วนใหญ่แล้ว พระองค์ใช้กฎหมายการศึกซึ่งเป็นกฎหมายของกองทัพในการจัดการกับผู้ที่จะละเมิดคำสั่งของพระองค์ เช่น การดำเนินการกับผู้ฉ้อทรัพย์หลวง ซึ่งเห็นว่าในสภาพการณ์เช่นนั้น การใช้กฎหมายหรือกฎหมายการศึก ประกอบกับความเด็ดเดี่ยวของพระองค์ในฐานะเป็นผู้นำย่อมทำให้สามารถควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ แต่การใช้ระบบอุปถัมภ์ของขุนนางนี้ พระองค์ไม่สามารถจัดการได้เลยด้วยเหตุระบบดังกล่าวเป็นพื้นฐานของการบริหารราชการในสยาม และการเติบโตของขุนนางบางคนที่พระองค์ไม่สามารถควบคุมการเติบโตดังกล่าวได้ เช่น เจ้าพระยามหาโกษาธิบดีศรีศรีศักดิ์ จึงเป็นช่องทางทำให้เกิดกลุ่มขุนนาง “ผู้ดีเมื่อครั้งกรุงศรีอยุธยา” กลับคืนมามีอำนาจในกรุงรัตนโกสินทร์ อีกครั้งหนึ่ง และเป็นจุดเริ่มต้นของการครองราชย์ของสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกในปี พ.ศ. 2325 ต่อไป

กฎหมายที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสมัยกรุงธนบุรี

นับแต่สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงกอบกู้เอกราชให้แก่กรุงศรีอยุธยาในช่วงปลายปี พ.ศ. 2310 ท่ามกลางศึกสงครามระหว่างไทย และพม่า รวมทั้งการต่อสู้กันระหว่างชุมชนต่าง ๆ ของชาวสยาม จนถึงระยะเวลาตั้งนครหลวงใหม่เป็นกรุงธนบุรี พระองค์ไม่มีเวลาในการรวบรวมหรือปรับปรุงกฎหมาย ดังนั้นพระองค์จึงทรงให้ใช้กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นหลักในการปกครองรวมทั้งกฎหมาย มณเฑียรบาล พระโอยการต่าง ๆ ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงถูกนำมาใช้ในยุครกรุงธนบุรีโดยมิได้มีการแก้ไข และที่มีการเพิ่มเติมกฎหมายบางอย่างขึ้นมา เกิดจากการรับสั่งของพระองค์เกี่ยวกับการรักษาทรัพย์สินที่ได้จากการขูดหาทรัพย์สินในกรุงศรีอยุธยาเพื่อนำมาเป็นทุนสำรองในการดำรงอยู่ของนครหลวงแห่งใหม่เท่านั้น

¹⁸ “ชาวคลังต้องเขียนใส่ไฟข้างแสนสาหัส”

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 –พ.ศ. 2452 หรือ ร.ศ. 127)

การจัดระเบียบการปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

นับแต่เจ้าพระยามหาภัยตรีศิกได้ยึดอำนาจการปกครองมาจากพระเจ้าตากสินมหาราชแล้ว ทรงได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มขุนนาง “ผู้ดีกรุงศรีอยุธยา” และกลุ่มขุนนางกรุงธนบุรี ทำให้สภาพการปกครองเป็นไปอย่างเรียบร้อย พระองค์ได้ชำระกฎหมายกรุงศรีอยุธยาที่ไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสมกับกาลเทศะออก และทรงตราเป็นกฎหมายเสียใหม่เป็นกฎหมายตราสามดวงเพื่อใช้บังคับในแผ่นดินกรุงรัตนโกสินทร์ เหตุการณ์นี้อาจมองว่าบังหลวงในยุคสมัยนี้เกิดจากลักษณะการปฏิบัติราชการของขุนนางที่ต้องการทรัพย์สินของราษฎรที่ติดต่อกับราชการ เช่น การติดต่อกองศาล ราษฎรหรือไพร่จะต้องเสียเงินจำนวนมากเพื่อมารับบริการทางยุติธรรมจากรัฐบาล และในทางการค้า ซึ่งในสมัยนี้ พระมหากษัตริย์ยังทรงยึดมั่นในเรื่องความมั่นคงของรัฐเป็นสำคัญ ดังนั้นสินค้าหลายรายการจะถูกควบคุมโดยรัฐ และขณะเดียวกันสินค้าหลายประเภทจะถูกห้ามนำเข้าออกขายต่างประเทศ เช่น ข้าว เป็นต้น ในการค้าจะอยู่ในการควบคุมของกรมท่า กรมท่าซ้าย และกรมท่าขวา ซึ่งขุนนางในตระกูล “ขุนนาค” ได้เป็นผู้ดูแลในเรื่องนี้มาตั้งแต่รัชกาลที่ 1 จนถึงรัชกาลที่ 5 จนทำให้ฐานะของขุนนางตระกูลนี้มีมั่นคงมาก และขณะเดียวกันระบบอุปถัมภ์ได้กลับมาเติบโตเป็นอย่างมากในช่วงสมัยนี้ เพราะว่าการเติบโตในวงราชการจะต้องมีขุนนางชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้แนะนำ กษัตริย์ให้มีการแต่งตั้ง ซึ่งระบบนี้ซึมเข้าไปในส่วนชั้นล่างของสังคม การเข้ารับการคุ้มครองของราษฎรหรือไพร่ต่อ ขุนนางหรือมูลนายเพื่อให้ได้รับอุปถัมภ์ให้ความคุ้มครองดูแลผู้รับการอุปถัมภ์ แม้สภาพกฎหมายตราสามดวงในส่วนการถือราษฎรบังหลวงจะมีความเข้มข้นก็ตาม แต่เมื่อรัฐเป็นผู้หยิบยกเรื่องดังกล่าวขึ้นพิจารณาย่อมหมายความว่า จุดเริ่มต้นแห่งคดีอยู่ในมือของขุนนางแล้ว ซึ่งหากระบบอุปถัมภ์ในกลุ่มขุนนางมีความเข้มแข็งแล้ว ย่อมไม่สามารถใช้กฎหมายดังกล่าวเพื่อลงโทษแก่ขุนนางผู้ถือราษฎรบังหลวงได้เลย ยกเว้นเฉพาะกรณีที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ริเริ่มคดีดังกล่าวขึ้นเอง ซึ่งก็ปรากฏว่ามีไม่มาก

ลักษณะการเมือง การปกครอง และสังคมในช่วงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในยุคของรัชกาลที่ 1 พระองค์ได้รวบรวมกฎหมายที่เหลือจากการทำลายของพม่า โดยการนำกฎหมายต่าง ๆ ในยุคกรุงศรีอยุธยาที่เก็บรักษาไว้ในเมืองต่าง ๆ เช่น เมืองเพชรบูรณ์ เมืองโคราช เมืองนครศรีธรรมราช มาปรับปรุงและเรียบเรียงเสียใหม่ โดยตัดกฎหมายที่เห็นว่าไม่เป็นธรรมออกไป ทั้งได้กำหนดขึ้นใหม่ และเรียกว่า “กฎหมายตราสามดวง” ส่วนการปกครองและการยุติธรรมในยุคต้นนี้ยังใช้รูปแบบการปกครองของกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย มีการแบ่งชนชั้นในสังคมเป็นสองชั้น คือ ชั้นปกครอง ได้แก่ พระมหากษัตริย์ เจ้านาย ขุนนาง ข้าราชการ นักบวช และชั้นอยู่ใต้ปกครอง คือ ไพร่ทาส ขุนนางข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ควบคุมไพร่ตามอำนาจ

ความรับผิดชอบของตำแหน่งดำรงอยู่และแตกต่างจากมูลนายโดยกำเนิดที่ศักดินา ซึ่งมูลนายได้แบ่งออกเป็นสองชั้น คือมูลนายระดับสูงและมูลนายระดับล่าง ตามพระไอยการตำแหน่งนาพลเมืองและพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง มูลนายระดับสูงคือผู้ที่ถือศักดินาตั้งแต่ 400 ขึ้นไป อันมีทั้งเจ้านาย ขุนนาง พระภิกษุ พราหมณ์ ผู้รู้ศิลปศาสตร์ ส่วนมูลนายระดับล่างที่ถือศักดินาไม่ถึง 400 มูลนายระดับสูงเป็นผู้แต่งตั้งให้มาช่วยราชการ มีหน้าที่ควบคุมไพร่ภายใต้บังคับบัญชาของมูลนายระดับสูงคนนั้น ผู้อยู่ใต้การปกครองซึ่งประกอบด้วยไพร่ และทาส ไพร่ต้องสังกัดมูลนายเพื่อแลกเปลี่ยนการคุ้มครอง จะถือศักดินาระหว่าง 10-25 ส่วนทาสจะถือศักดินา 5 ไพร่นี้จะประกอบด้วย ไพร่หลวงซึ่งเป็นไพร่ที่ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระองค์จะทรงให้กระจายไปตามบรรดาขุนนางชั้นผู้ใหญ่ให้ดูแลแทน ไพร่สมเป็นไพร่ที่เป็นกำลังสำคัญของบรรดาขุนนางมูลนาย เป็นเสมือนสมบัติส่วนตัวของขุนนางนั้น ๆ ไพร่ส่วยเป็นไพร่ที่ต้องส่งส่วยแทนการใช้แรงงานให้แก่รัฐ

กรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานี และนำหลักการปกครองตั้งแต่ครั้งสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมาปรับใช้ กำหนดการปกครองเป็นหัวเมืองชั้นนอกอันได้แก่พื้นที่รอบราชธานี และเมืองประเทศราช แบ่งหัวเมืองออกเป็น 4 ประเภทตามลักษณะการปกครองของกรุงศรีอยุธยา ระบบราชการยังคงตามแบบเดิมของกรุงศรีอยุธยา ตำแหน่งขุนนาง ได้แก่ สมเด็จพระเจ้าพระยา เจ้าพระยา พระยา ขุนหลวง หมีน โดยมีศักดินาเป็นเครื่องกำกับ ส่วนในหมู่เจ้านาย ใช้ระบบสกุลยศ คือยศที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด ได้แก่ เจ้าฟ้า พระองค์เจ้า หม่อมเจ้า (เพิ่มเติมในยุครัชกาลที่ 4 อีก คือ หม่อมราชวงศ์ และหม่อมหลวง) และอิสริยยศ ซึ่งเป็นเครื่องชูเกียรติที่ทรงพระราชทานเมื่อมีความดีความชอบ คือ กรมพระยา กรมพระ กรมหลวง กรมขุน กรมหมื่น เจ้านายที่ครองตำแหน่งเหล่านี้เป็นเจ้านายทรงกรม (ลิขิต ชีรเวคิน, 2550, หน้า 76)

การปกครองราชธานี มีอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือเจ้าพระยามหาเสนา เป็นผู้บังคับบัญชา สมุหกลาโหม เป็นผู้ควบคุมดูแลงานด้านทหารและพลเรือนในหัวเมืองฝ่ายใต้ ชายทะเลตะวันตกและตะวันออก และเจ้าพระยาจักรีศรีอครักษ์เป็นผู้บังคับบัญชาสมุหนายก เป็นผู้ควบคุมดูแลงานด้านทหารและพลเรือนในหัวเมืองฝ่ายเหนือและอีสาน กับเสนาบดีอีก 4 ตำแหน่ง ที่เป็นผู้บังคับบัญชาจตุสดมภ์ เพื่อบริหารกรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา โดยกรมเวียง มีเจ้าพระยาสมรราช เป็นหัวหน้า มีหน้าที่ดูแลภายในพระนครหรือราชธานี และศาลที่มีหน้าที่พิจารณาความผิดอุกฉกรรจ์หั้นดโทษ กรมวัง มีเจ้าพระยาธรรมาธิกรณ์ เป็นหัวหน้า มีหน้าที่ดูแลในพระบรมมหาราชวัง จัดทำพระราชพิธีต่าง ๆ รวมทั้งมีอำนาจชำระคดีความ โดยทุกศาลที่ไม่ได้สังกัดกับกรมกองอื่นๆทั่วราชอาณาจักรให้ขึ้นตรงต่อกรมวัง รวมถึงการแต่งตั้ง และการส่งให้ยกกระบัตรออกไปยังหัวเมืองต่าง ๆ ด้วย กรมคลัง มีเจ้าพระยาพระคลัง เป็นหัวหน้า

มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ ติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ แบ่งออกเป็นกรมทำฝ้ายขาวเป็นเจ้าท่าเรือแขก ฝรั่งเศส และกรมทำฝ้ายซำย เป็นเจ้าท่าเรือจีน (ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 2 ทรงย้ายเสนาบดีกรมคลังให้ทำหน้าที่ในการติดต่อกับต่างประเทศด้วย) กรมนา มีเจ้าพระยาพลเทพ เป็นหัวหน้า มีหน้าที่ดูแลรักษานาหลวง ซื่อข้าวขึ้นฉางหลวง เก็บภาษีข้าว พิจารณาคดีอันเกี่ยวกับที่นาและสัตว์ที่ใช้ในกิจการทำนา (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549, หน้า 101-120)

การปกครองในส่วนภูมิภาค จะแบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นในและหัวเมืองชั้นนอก และประเทศราช โดยใช้ระบบกินเมือง คือขุนนางและข้าราชการที่ทำงานไม่ได้รับเงินเดือน แต่จะได้รับผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่อันเป็นอำนาจที่ตนรับผิดชอบ เช่นส่วนแบ่งจากภาษีอากรที่เก็บได้จากราษฎร หรือจากการเกณฑ์แรงงานของไพร่และทาส ซึ่งหัวเมืองชั้นใน พระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองโดยตรง ตั้งแต่ราชธานีถึงหัวเมืองโดยรอบราชธานี (หมายถึงหัวเมืองจัตวา) มีผู้รั้งกับกรมการเมืองเป็นผู้ปกครองที่ขึ้นโดยตรงต่อราชธานี ส่วนหัวเมืองชั้นนอก มีอัครมหาเสนาบดีและเสนาบดีกรมคลังเป็นผู้ดูแล (หัวเมืองฝ่ายเหนือและอีสานอยู่ในความรับผิดชอบของสมุหนายก หัวเมืองฝ่ายใต้อยู่ในความรับผิดชอบของสมุหกลาโหม หัวเมืองชายทะเลภาคตะวันออกอยู่ในความรับผิดชอบของกรมคลัง) และได้แบ่งระดับหัวเมืองชั้นนอกออกเป็นหัวเมืองชั้นเอก ชั้นโท และชั้นตรี ซึ่งเจ้าเมืองของหัวเมืองชั้นเอกจะได้รับการแต่งตั้งจากราชธานี มีหน้าที่ดูแลหัวเมืองที่อยู่รายรอบและประเทศราชด้วย ในสมัยของรัชกาลที่ 4 ทรงปรับปรุงการบริหารราชการบางส่วน โดยกำหนดให้กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม และกรมท่ารับผิดชอบในหัวเมืองชั้นใน และหัวเมืองชั้นนอกถูกเรียกเป็นหัวเมืองชั้นกลาง ให้กรมพระกลาโหมเป็นผู้ดูแล ส่วนประเทศราชมีการแบ่งพื้นที่การรับผิดชอบ โดยหากเป็นเมืองประเทศราชทางภาคเหนือและอีสาน ก็ให้กรมมหาดไทยรับผิดชอบ ส่วนเมืองประเทศราชทางภาคใต้ทั้งชายฝั่งทะเลตะวันออกและตะวันตกให้กรมพระกลาโหมเป็นผู้ดูแล (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549, หน้า 103-104)

ในยุคสมัยนี้ได้แบ่งคนออกเป็นสองชั้น คือกลุ่มมูลนายที่เป็นชั้นปกครอง ผู้ปกครองมีสถานะเป็นมูลนาย ที่มาโดยกำเนิดได้แก่เจ้านายเชื้อพระวงศ์ และมูลนายโดยการดำรงตำแหน่ง คือขุนนางข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ควบคุมไพร่ตามอำนาจความรับผิดชอบของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่มูลนายยังแบ่งเป็นสองระดับ คือมูลนายระดับสูง (ผู้ถือศักดินาตั้งแต่ 400 ขึ้นไป) ซึ่งมีทั้งเจ้านาย ขุนนาง พระภิกษุ พราหมณ์ ผู้รู้ศิลปศาสตร์ เจ้าเมือง กรมการเมือง ปลัดเมือง จางวางกอง นายกอง ปลัดกอง เจ้าหมื่นนายหมวด นายบ้าน กำนัน พัน และนายอำเภอ กับมูลนายระดับล่าง ซึ่งมูลนายระดับสูงเป็นผู้แต่งตั้งให้มาช่วยราชการ ทำหน้าที่ควบคุมไพร่โดยอยู่ได้บังคับบัญชาของมูลนายระดับสูงอีกชั้นหนึ่ง ส่วนผู้อยู่ใต้ปกครอง ประกอบด้วยไพร่ (คือราษฎรสามัญทั่วไปและเป็นคนส่วนใหญ่ของแผ่นดิน โดยมีศักดินาระหว่าง 10-25)และทาส

การควบคุมไพร่ในหัวเมืองชั้นในและหัวเมืองชั้นนอก ผู้ปกครองได้แก่ เจ้าเมือง กรมการเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ให้ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในเมืองของตน ปลัดเมืองมีหน้าที่ช่วยราชการเจ้าเมืองดูแลความเป็นอยู่ของราษฎร รวมทั้งเข้าร่วมในการตัดสินคดีความภายในเมืองนั้นด้วย จางวางกอง มีหน้าที่บังคับบัญชาดูแลกองไพร่ต่าง ๆ ในเมือง นายกอง ปลัดกอง เป็นตำแหน่งมูลนายรองจากจางวางกอง มีหน้าที่ควบคุมดูแลไพร่กองต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้าเมือง กรมการเมืองนั้น ๆ นายกองเป็นผู้ตัดสินความในสาระเบ็ดเสร็จ เจ้าหมื่น นายหมวด เป็นผู้ใกล้ชิดไพร่มากที่สุดและเป็นคนในท้องถิ่นทำหน้าที่เกณฑ์แรงงานไพร่และรวบรวมส่งไปยังผู้บังคับบัญชา และเป็นผู้ทำหน้าที่ชำระไพร่และทำบัญชีเลขโดยตรง นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ปกครองดูแลคนในหมู่บ้านตามเมืองต่าง ๆ เจ้าเมือง กรมการเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง โดยคัดเลือกจากคุณสมบัติและคนในหมู่บ้านนับถือ กำนัน พัน พุนหมื่น มีหน้าที่ช่วยเหลือนายกองดูแลไพร่และทำช่วย ทำบัญชีผู้คน และมีตำแหน่งนายอำเภอที่สูงขึ้นมาให้ดูแลควบคุมอีกชั้นหนึ่ง ส่วนผู้ที่อยู่ได้ปกครองในชั้นหัวเมือง คือ ไพร่ที่แบ่งประเภทตามหน้าที่ คือ เลกกองเมือง เป็นไพร่ประจำเมือง เป็นกำลังของเมือง เลกสมเจ้าเมืองกรมการเมือง เป็นไพร่สมของเจ้าเมืองกรมการเมือง เลกเข้าเดือน เป็นไพร่หลวง มีหน้าที่ทำงานให้เมืองหรือถูกเรียกไปทำงานในราชธานีหรือหัวเมืองอื่น โดยรับเรียกเกณฑ์เดือนเว้นเดือน เลกกองนอก เป็นเลกที่ตั้งบ้านเรือนอยู่นอกราชธานี ขึ้นสังกัดมูลนายในราชธานี หัวเมือง มีทั้งไพร่สมและไพร่หลวง เลกกองนอกมีชื่อย่อย เช่น กองโค กองช้าง กองไร่ กองนา ซึ่งเลกกองนอกบางพวกมีหน้าที่ทำส่งส่วยส่งรัฐเป็นรายปี จึงเรียกว่า เลกกองส่วย เลกกองด่าน มีหน้าที่ตรวจตราแนวเขตระหว่างเมืองและระหว่างอาณาจักร มีนายกองและขุนหมื่นเป็นผู้ควบคุมดูแลซึ่งขึ้นอยู่กับเจ้าเมือง และบางครั้งเลกกองด่านยังต้องทำส่วยส่งรัฐบาลด้วย (บึงอร ปิยะพันธุ์, 2538, หน้า 202–206)

รัฐได้กำหนดหน้าที่ของเจ้าเมือง ผู้รั้งเมือง กรมการเมืองที่มีหน้าที่ดูแลหัวเมืองต่างๆ ไว้อย่างเคร่งครัด ดังปรากฏตามพระราชกำหนดเก่า มาตรา 23 ดังนี้

“กฎให้แก่ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งเมือง ด้วยพระบาทสมเด็จพระบรมพิตรพระพุทธานุเจ้าอยู่หัวมีพระราชโองการมานพระบันทูลสุรสิงหนาทคำหรัสเหนือเกล้าสั่งว่า

แต่นี้ไปเมื่อหน้า ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ผู้ใดไปอยู่รักษาเมืองแลรั้งเมืองหรือครองเมือง 1,2,3,4 ปากได้ฝ่ายเหนือทั้งปวง แลไปราชการพระราชสงครามก็ดี เลมิได้บอกสาระทุกข์ มิได้มีหนังสือให้หาแลมาเองนั้น มิชอบ จะให้ลงพระราชอาชาถึงสิ้น ชีวิต อนึ่งบอกกิจสุขทุกข์มา มีหนังสือไปให้หา แลมาก่อนหนังสือไปหา พบแต่กลางทางนั้น มิชอบ จให้ลงพระราชอาชาตามโทษานุโทษ

อนึ่งอย่าให้เจ้าเมืองข่มเหงเอาลูกสาว หลานสาว ราษฎรทั้งปวงมาเป็นเมียแลเป็นคนใช้ ถ้าพ่อแม่พี่น้องญาติมิตรด้วยนั้น ก็ตามใจเขา

อนึ่งจะทำจวนระเบียบสำหรับเมือง ให้ทอดถอนไปแก้พลเมืองโดยขนาดเจ้าเมืองทั้งหลาย อันเคยทำมาแต่ก่อน ถ้าจะทำเรือนบุตรภรรยาญาติพี่น้องเจ้าเมืองนอกกว่าหย่างทำเนียม ให้เจ้าเมืองชาวโคแลเกรียร์ตัดไม้แลให้ค่าจ้างตามราษฎรเคยจ้าง

อนึ่งให้เจ้าเมืองเอาใจใส่รักษาประชากรราษฎรอันมีในจังหวัดแขวงเมืองนั้น อย่าให้มีผู้เบียดเบียนกัน โขกราษฎรกราชฆ่าฟันไพร่เมืองท่านได้ ถ้าเจ้าเมืองแลผู้รั้งเมืองมิได้เอาใจใส่พิทักษ์รักษา ราษฎรไพร่พลเมือง แลมีผู้ร้ายปล้นสดมเบียดเบียนกัน โขกรุกราชฟันแทงไพร่บ้านพลเมืองทั้งหลาย ได้ใช้ จะให้ลงโทษแก่เจ้าเมืองกรมการจงหนัก ถ้ามีผู้มาขึ้นโขกล้ำเลือว่ามิได้ ก็ให้บอกหนังสือเข้าไปยังลูกขุนศาลา ให้เอากราบทูลพระกรุณาให้ทราบได้ฝ่าละอองฯ

อนึ่งจะภิกษาภิกษาการบ้านเมืองแลทุกขุระราษฎรร้องฟ้องนั้นประการใดๆ ให้ผู้กระบัตรรู้เห็นผิดแลชอบด้วย

อนึ่งชาวต่างเมือง อย่าให้ผู้ใดเอาขึ้นนอกขุนยุกรบัตร

อนึ่งให้เจ้าเมืองปลัดยุกรบัตรพิจารณาคุตราซึ่งออกมาอาเกาะทงความทั้งปวงนั้น ถ้าชอบด้วยพระราชกำหนดแลพระทำนุให้ใช้ตรานั้น จึงให้ทำตาม ถ้าแลตราผู้ใดออกไปอาเกาะทงความมิต้องด้วยพระราชกำหนดแลพระทำนุให้ใช้ อย่าให้ส่ง ให้บอกหนังสือแลส่งตัวผู้ถือตรานั้นเข้าไปยังลูกขุนศาลา

อนึ่งผู้จะออกไปรักษาเมืองแลสร้างเมืองครองเมืองก็ดี อย่าให้เอาสมสังกัดพันไว้เปนสมกำลังเอง ครั้นออกไปถึงเมืองแล้ว ให้ถามภิกษาการสำหรับเมืองแลด่านทางตำบลใดจะไปต่อแดนตำบลใด แล้วให้เจ้าเมืองกรมการไปตรวจดูจงทุกตำบลทั้งทางบก ทางเรือ ถ้าเห็นปรักหักพังมั่งคั่งก็ให้ศรี้อมแปลงทำขึ้นให้มั่งคั่ง ถ้าที่ด่านเก่าไม่ชอบกล เหนือที่ใดซับซ้อนชอบกล ก็ให้ยกย้ายไปตั้งให้ชอบกล ถ้าทางตำบลใดเห็นว่าศัตรูหมู่ร้ายจะเล็ดลอดมาได้แลจะรักษายาก ก็ให้ตัดไม้ทาบทางตำบลนั้นเสีย แล้วให้ลงขวกหนามจงแน่นหนา

อนึ่งให้ขุนหมื่นชาวด่านคุมไพร่สมควรสรรพไปด้วยเครื่องศาสตราวุธผลัดกันอยู่รักษาด่านแลไปกระเวนด่านถึงแดน ต่อแดนบันจบกันทางบก ทางเรือทุกตำบล จงทุกเดือนอย่าให้ขาด ถ้าได้ราชการประการใดก็ดี แลพบลาวมอญพม่าไทใหญ่เขมรราษฎรไปค้าขายทางบกทางเรือหาตราเบิกด่านมิได้ก็ดี มีผู้ถือตราเบิกด่านแลลาวมอญพม่าไทใหญ่เขมรราษฎรแปลกปลอมนอกตราเบิกด่านก็ดี แลถือตราปลอมตราเบิกด่านมาก็ดี ให้กุมเอาตัวผู้แปลกปลอมมานั้นส่งเข้าไปยังลูกขุนศาลา อย่าให้หลบหลีกหนีเป็นเหตุการประการใดได้

อนึ่งให้บำรุงชาวค่าน แลให้ตั้งสิ่งเกลี้ยกล่อมเอาสมัยใหม่ซึ่งหา สารบาญชียมิได้ เอาไว้เป็นชาวค่าน แล้วให้บอกสารบาญชียเข้าไปให้แจ้ง ถ้าแลสถิติเกณเอาชาวค่านไปราชการสิ่งใด อย่าเพื่อให้ส่งชาวค่านนั้น แลให้บอกหนังสือเข้าไปยังลูกขุนศาลาก่อน เมื่อใดมีหนังสือออกมาว่าประการใด จึงให้ทำตาม

อนึ่งให้เจ้าเมืองรู้สารบาญชียหมู่ทหาร แลไพร่หลวงข้าพระโยมสงฆ์สมนอก สมใน สมกำลังกรรมการ แลคนแอบแฝงหาสารบาญชียมิได้ แลข้าหนีเจ้าไพร่หนีนายเที่ยวช่มซ่อนจรสัดพลัด แลไพร่พลเมืองแตกฉานไปอยู่เมืองใดๆก็ดี ไปช่มซ่อนอยู่ป่าดงก็ดี ให้แต่งเกลี้ยกล่อมสิ่งสมให้ได้ แล้วให้ถามควาผู้ใดกันโทษกรุราชช่มแห่ง ถ้าได้ตัวพิจารณาเปนสัจว่าช่มแห่งราษฎรจริงก็ดี แลเหนเปนเหล่าเปนกอเหลือกำลังจะเกลี้ยกล่อมเอามิได้ก็ดี ก็ให้บอกส่งตัวผู้ช่มแห่งราษฎรแลตำบลที่ราษฎรไปช่มซ่อนอยู่นั้นเข้าไปณกรุงฯจงแจ้ง

อนึ่งกรรมการซึ่งหาตัวมิได้ ให้จัดคนที่มิสัดกำลังตั้งขึ้นเปนกรรมการให้ครบ แลให้ว่ากรรมการแลนายอำเภอร้อยแขวงนายบ้านซึ่งอยู่พิทักษ์รักษาอำเภอทั้งปวงตรวจตราดูให้รู้ว่าผู้ใดไปรับราชการ ผู้ใดไปแห่งใด แลให้รู้จักว่าคนเมืองใดตำบลใดมาแอบแฝงอยู่ณะเมืองมากน้อยเท่าใดให้รู้จักไว้ ถ้ามีราชการเมื่อใด จ ได้ครบด้วยราชการเมื่อนั้น

อนึ่งให้เจ้าเมืองแลปลัดยุกระบัตกรรมการให้รู้สารบาญชียข้างใหญ่น้อยศอกนี้ไว้แล้วให้บอกเข้าไปยังลูกขุนณศาลา

อนึ่งทำวพญาพระหลวงเมืองขุนหมื่นพันทนาย แลหม่องครักข้าหลวงคนเรวม้าใช้ไปมากิจราชการ แลช่มแห่งเอาทรัพย์สินของเงินทองแก่ประชาราษฎรทั้งปวงให้ได้ความยากแค้นเคือง ถ้าแลประชาราษฎรมาร้องฟ้อง ให้เจ้าเมืองปลัดยุกระบัตถามข้าหลวงคนเรวม้าใช้ ถ้าช่มแห่งรับเปนสัจให้เรียกเอาทรัพย์สินของทองเงินนั้นส่งให้แก่ราษฎร ถ้าข้าหลวงคนเรวม้าใช้ทำล้าเลื่อจไถ่ถามเอาทรัพย์สินของให้แก่ราษฎร โดยสวดกนั้นมิได้ ให้กฎหมายไว้จ้งมันคง เมื่อข้าหลวงคนเรวม้าใช้ผู้ช่มแห่งราษฎรนั้นกลับมาแต่ราชการแล้ว ให้บอกหนังสือคุมเอารายราษฎรซึ่งข้าหลวงคนเรวม้าใช้ทำช่มแห่งนั้นเข้าไปยังลูกขุนศาลา ถ้าแลเจ้าเมืองปลัดยุกระบัตกรรมการทำล้าเลื่อรุกราช พระศาสนาทำช่มแห่งตีค่าฆ่าฟันสมณพราหมณาจารย์อนาประชาราษฎรทั้งปวง เอาทรัพย์สินของทองเงินแลช้างม้าโคกระบือเกวียน กันโทษราษฎรให้ได้ความแค้นเคืองด้วยประการใดก็ดี ถ้าเจ้าเมืองแลกรรมการต้องพิพาส ให้ปลัด ยุกระบัตบอกเข้าไป ถ้า ปลัด ยุกระบัตต้องพิพาท ให้เจ้าเมืองบอกเข้าไปยังลูกขุนศาลา ให้กราบบังคมทูล

อนึ่งครั้งเทศการพระราชพิธีตรุศาด ให้ยุกระบัตเข้ามารับพระราชทานน้ำประพัตถ์จากณกรุงฯ แลให้กำหนดรู้กิจราชการแลกิจสุกข์ทุกขราษฎรทั้งปวง แลคนแอบแฝงช่มซ่อนจรสัดพลัดนั้นให้แจ้งแจ้งจงทุกประการ จะให้กรมวังถาม ถ้าแลให้การไปมิได้จะให้โทษจงหนัก

แต่ให้เจ้าเมืองผู้รั้งกรมการทำตามพระราชกำหนดกฎหมายนี้จึงทุกประการ ถ้าผู้ใดมิได้
กะทำตาม จให้มิโทษตามโทษานุโทษ.....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชา
ธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 3, 2548, หน้า 65-69)

ในยุคต้นกรุงรัตนโกสินทร์ มีปรากฏการณ์อย่างหนึ่งที่แตกต่างไปจากการปกครองในยุค
ของกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือ ตระกูลขุนนางที่สำคัญจำนวน 4 ตระกูลที่มีความสัมพันธ์กันจากการ
สมรสตั้งแต่สมัยอยุธยาตอนกลางและตอนปลาย รวมทั้งมีความสัมพันธ์กับราชวงศ์จักรีอย่างแนบ
แน่น กล่าวคือ ตระกูลเชื้อสายเปอร์เซีย ซึ่งเริ่มจาก เถก อาหมัด ที่มีบทบาททางการเมืองตั้งแต่สมัย
พระนารายณ์มหาราช ตระกูลนี้ดำรงบทบาททางการเมือง และการปกครองในยุคกรุงรัตนโกสินทร์
ตอนต้นในนามสกุล “ขุนนาค” ตระกูลเชื้อสายอินเดีย มีบทบาททางการเมืองโดยการรับราชการใน
ตระกูล “สิงหนเสนีย์” “จันทโรจวงศ์” “บุรณศิริ” “รังสิพรหมณกุล” และ “ศิริวัฒนกุล” ตระกูล
เชื้อสายจีน เข้ามามีบทบาทตั้งแต่สมัยพระเจ้าท้ายสระ ได้เข้ามาบทบาทในกรมพระคลังในตำแหน่ง
เจ้าพระยาพระคลัง และตระกูลสามมอญ เข้ามามีบทบาททางการเมืองตั้งแต่สมัยสมเด็จพระนารายณ์
มหาราชและพระเพทราชา ซึ่งทายาทของตระกูลนี้คือผู้สถาปนาราชวงศ์จักรี (นิธิ เอียวศรีวงศ์,
2525, หน้า 84)

บุคคลในตระกูลที่สำคัญทั้งสี่ดังกล่าวข้างต้นนี้ ต่อมาบทบาทสำคัญในทางปกครองและ
ทางการเมืองในกรุงรัตนโกสินทร์เป็นอันมาก (นับแต่รัชสมัยรัชกาลที่ 1 จนถึงยุคต้นของรัชกาลที่
5) ถึงขนาดในบางยุค ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในตระกูลเหล่านี้สามารถคัดเลือกกษัตริย์ได้ด้วยตนเอง
ดังนั้นลักษณะเช่นนี้จึงก่อให้เกิดลัทธิอุปถัมภ์อย่างรุนแรง ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวต่อไป

สภาพเศรษฐกิจและสังคมในช่วงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

นับแต่สิ้นยุคกรุงธนบุรี พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงพยายามรักษา
ความเป็นปึกแผ่นระหว่างกลุ่มขุนนาง “ผู้ดีเมื่อครั้งกรุงศรีอยุธยา” และกลุ่ม “ขุนนางใหม่” ซึ่งกลุ่ม
หลังนี้มีจำนวนไม่มาก โดยการปล่อยให้แต่ละกลุ่มรักษาไพร่สมของตนไว้ ซึ่งจะเห็นจากประกาศ
ห้ามตั้งช่อง (การรวมผู้คน) ของรัชกาลที่ 3 ในปี พ.ศ. 2367 การเสื่อมของระบบราชการคือการที่
รัฐบาลขาดรายได้และแรงงานจากไพร่หลวง โดยในขณะนั้นมีแรงงานจากจีนเข้าในกรุง
รัตนโกสินทร์มากขึ้น โดยคนจีนเหล่านี้ก็ถือเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลโดยการเก็บภาษีปีจากคน
จีน สาเหตุที่รัฐบาลกำลังคนจึงทำให้เกิดแนวคิดในการจ้างคนจีนเหล่านี้ในการก่อสร้าง ขุดคลอง
หรือการใด ๆ และในการจ้างนี้เองทำให้ระบบส่วยเปลี่ยนไป รัฐบาลต้องการเงินมากกว่าส่วยที่เป็น
ทรัพย์สินดังเช่นแต่ก่อน รัฐบาลของรัชกาลที่ 1 ถึงที่ 4 จึงต้องแสวงหาเงินตราให้มากขึ้น และ
แนวทางหนึ่งคือการค้าสำเภาลอง ซึ่งแต่เดิมการค้าสำเภาลองเพียงเป็นแหล่งรายได้เพื่อนำเงินมา

แจกแก่นุนางเป็นเบี้ยหวัดเท่านั้น และสินค้าที่นำไปขายส่วนใหญ่คือทรัพย์สินหรือสินค้าที่เป็นส่วนนั่นเอง โดยรัฐบาลมิได้ลงทุนในสินค้าเหล่านั้นจึงได้รับผลประโยชน์จำนวนมาก

รายได้ของรัฐบาลรัชกาลที่ 1 และที่ 2 มาจากการค้ากับต่างประเทศ เช่น ภาษีปากเรือ ค่าขนอน และกำไรจากการผูกขาด ซึ่งนายจอห์น ครอว์เฟิร์ด (John Crawford)¹⁹ ซึ่งเข้ามาในช่วงปลายสมัยรัชกาลที่ 2 กล่าวว่า “เท่าที่เป็นอยู่ สาขาที่มีค่าที่สุดของรายได้ของราชอาณาจักร และผลกำไรหลักของข้าราชการของรัฐบาลก็เกิดจากการค้าต่างประเทศ ซึ่งกระทำกันในแม่น้ำเจ้าพระยา”

การค้าสำเภากลางของรัชกาลที่ 2 ก็ถูกเจ้าพนักงานฉ้อพระราชทรัพย์ไป โดยการค้าสำเภากลางดังกล่าวเกิดจากการร่วมลงทุนระหว่างเจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ บุนนาค) ปรากฏว่าเจ้าพระยาพระคลังปิดรายการขาดทุนให้ตกแก่ฝ่ายหุ้นส่วนของหลวงเสมอมา ทำให้การค้าสำเภากลางขาดทุน แต่การค้าสำเภาของเจ้านายอื่นและเจ้าพระยาพระคลังได้กำไรมาก ซึ่งเซอร์จอห์น เบาวริง (Sir John Bowring) หัวหน้าทูตการค้าของประเทศอังกฤษที่เข้ามาเจรจาการค้าในปี พ.ศ.2397 เล่าถึงพระยาพระคลังนี้ว่า “เขาพูดถึงการค้าว่าเป็นแหล่งที่มาของความมั่งคั่ง และกล่าวว่าเขามีเรือห้าลำค้าขายกับจีน สิงคโปร์ และชวา...นอกจากนี้ยังได้ปลุกกาแฟและพร้อมจะส่งตัวอย่างให้พิจารณา...” หรือกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ทรงทำการค้าสำเภาก็ได้กำไรจำนวนมากจนรัชกาลที่ 2 เรียกพระองค์ว่า “เจ้าสัว” (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538, หน้า 138)

ในสมัยรัชกาลที่ 2 สามารถเก็บภาษีเป็นตัวแทนจากค่าอากร ผูกปีได้ถึงสองล้านบาทซึ่งเป็นรายได้สองในห้าส่วนของรายได้ทั้งหมด และยังไม่นับภาษีที่รัฐบาลเก็บจากสิ่งของจากการผลิตโดยตรงอีก เช่น ดินบุก ข้าว ดังนั้นในรัชกาลที่ 3 จึงยกเลิกการผูกขาดสินค้าและเน้นการเก็บภาษีที่การผลิตสินค้าแทน ซึ่งรายได้ของรัฐบาลในรัชกาลที่ 3 มีจำนวนมากขึ้นและเปลี่ยนแปลงการเก็บภาษีข้าวจาก “หางข้าว” เป็น “เงิน” แทนซึ่งเฉพาะเงินในส่วนนี้รัฐบาลเก็บได้ถึง 800,000 บาท โดยรัฐบาลในรัชกาลที่ 3 มุ่งประสงค์ให้เปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจในประเทศจากผลิตเพื่อเลี้ยงชีพเป็นผลิตเพื่อการค้าและส่งออก ดังจากพระราชดำริของรัชกาลที่ 3 ว่า “ให้อำนาประชาราษฎรทำมาหากินค้าขายให้เป็นประโยชน์ทั่วกัน” (จ.ร. 3-1/1, จ.ศ.1191) และจากนโยบายในการปลูกอ้อยเพื่อผลิตเป็นน้ำตาลทรายในตราตั้งเจ้าเมืองนครไชยศรีในปี พ.ศ. 2386 ว่า “...อนึ่ง เมืองนครไชยศรีเป็นที่ราษฎรปลูกข้าวทำมาหากิน ทำเรือสวนไร่อ้อย ตั้งโรงทำน้ำตาลทรายเป็นที่เกิดพระราชทรัพย์ของหลวงด้วยน้ำตาลทรายเป็นต้น สินค้าจำหน่ายขายลงสลุบก่ำป่น ทุกวันนี้ขายสลุบก่ำป่นเข้ามาค้าขาย ณ กรุงเทพมหานครมากกว่าแต่ก่อน น้ำตาลทรายหาใครจะพอบรรทุกสลุบก่ำป่นไม่...ให้พระยานครไชยศรีคิดอ่านจัดแจงให้เงิน ลาว เขมรราษฎร ทำไร่ปลูกอ้อยให้เต็มภูมิตามมากขึ้นกว่าแต่

¹⁹ มาร์ควิส เฮสติงส์ (Marquis Hastings) ซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการอินเดียส่งจอห์น ครอว์เฟิร์ดมาเพื่อเจรจาการค้ากับราชสำนักไทยในปี พ.ศ.2364 แต่ไม่ประสบความสำเร็จ

ก่อน...สวนอ้อยมีบริบูรณ์ขึ้นแล้ว ให้คิดอ่านชักชวนราษฎรไทย จีนตั้งโรงน้ำตาลทรายให้มากขึ้นกว่าแต่ก่อน...” (จ.ร.3-20 จ.ศ.1205)

รายได้ของรัฐบาลรัชกาลที่ 3 ได้มาจากการเก็บภาษีอากรโดยเจ้าภาษีนายอากร และมีบางส่วนมาจากมาจากส่วยทอง ค่าฤชาและภาษีประมาณ 4 แสนบาท ผลกำไรจากการค้าต่างประเทศประมาณ 1,900,000 บาท (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538, หน้า 107-108) ซึ่งรัชกาลที่ 3 ทรงยกเลิกการผูกขาดสินค้าด้วยเหตุนโยบายในการเน้นการเร่งผลิตสินค้าเพื่อการค้า โดยรัฐบาลมีรายได้จากภาษีศุลกากร หรือภาษีปากเรือที่เรียกเก็บจากเรือที่มีความกว้าง 25 ฟุต จำนวน 4,275 เหยี่ยวเท่านั้น แต่ในช่วงปลายรัชกาลที่ 3 กลับมีการผูกขาดสินค้าน้ำตาลซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญในขณะนั้น การค้าทางสำเภาของช่วงต้นรัตนโกสินทร์นี้ ดำเนินการโดยกษัตริย์และขุนนางผู้ใหญ่ รวมทั้งบรรดาราชนิกุลด้วย การค้าทางสำเภาของกษัตริย์เป็นรายได้ส่วนพระองค์มากกว่ากิจการของแผ่นดิน ซึ่งเป็นการระบายสินค้าส่วยออกสู่ตลาดโลก

ประเทศคู่ค้าของสยามคือจีน แต่ละปีมีสำเภารวมระวางประมาณ 30,000 ตัน มีเรือตั้งแต่ 20-45 ลำ แต่ละลำสามารถสร้างผลกำไรประมาณ ร้อยละ 300 รวมทั้งการค้ากับ “นิคมช่องแคบ” ของอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2363 ไทยส่งสินค้า ซึ่งส่วนใหญ่ คือน้ำตาล ไปขายถึง 300,000 รูปี ข้าว 160,000 รูปี และยาสูบ 130,000 บาท ในปี พ.ศ.2367 มีเรือจากเมืองไทยไปเทียบท่ามาลาญปีละ 30-40 ลำขนสินค้าถึง 4,000-5,000 ตัน ในปี พ.ศ. 2373 ไทยส่งสินค้าไปขายมีมูลค่ามากกว่า 770,000 รูปี (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538, หน้า 109)

การถือประโยชน์จากการค้าต่างประเทศของรัฐบาลต้นรัตนโกสินทร์ได้เปลี่ยนแปลงไป การขูดรีดที่การค้ากลับเป็นการขูดรีดที่การผลิตสินค้า เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าสินค้าที่รัฐบาลขูดรีดจากไพร่ไม่ว่าในรูปของส่วยหรือสินค้าที่เกณฑ์แรงงานผลิตก็ตามต้องมีจำนวนเพียงพอให้สำเภาหลวงบรรทุกไปขายทำกำไรในต่างแดนได้ ซึ่งสภาพการค้าไม่ใช่เป็นการผูกขาดเพื่อเอากำไรจากพ่อค้าต่างชาติ ดังนั้นรัฐบาลในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นจึงไม่ให้ความสนใจในการผูกขาดสินค้าเพื่อทำกำไรเหมือนรัฐบาลในยุคกรุงศรีอยุธยา

ขุนนางที่ค้าขายมีฐานะทางเศรษฐกิจดีมากจนทำให้มีอำนาจทางการเมืองเพิ่มขึ้นด้วย ในรัชกาลที่ 3 ได้แต่งตั้งกรมหมื่นสุรินทรรักษ์เป็นผู้กำกับราชการกรมท่าและพระคลัง แต่อำนาจที่แท้จริงในส่วนนี้ตกอยู่กับเจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ บุนนาค) (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538, หน้า 139) ซึ่งรัฐบาลในรัชกาลที่ 3 มีนโยบายเปิดโอกาสให้ราษฎรทั่วไปสามารถทำการค้าขายทางสำเภาได้อย่างอิสระ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นบรรดาขุนนางและชาวจีนเป็นผู้ดำเนินการจนมีฐานะร่ำรวยขึ้น จึงเรียกคนกลุ่มนี้ว่า “เจ้าและขุนนางเจ้าตัวราษฎรผู้มีทรัพย์” การค้าเสรีนี้จำกัดตนเองอยู่เฉพาะกลุ่มบุคคลชั้นสูงของโครงสร้างศักดินากับพันธมิตรของตนเท่านั้น พ่อค้าเหล่านี้ยังอาศัยอภิสิทธิ์ของตน

ในโครงสร้างศักดินา เพื่อประโยชน์ในธุรกิจของตน การค้าส่วนพระมหากษัตริย์ได้สินค้าจากถ้วย และเกณฑ์แรงงานไพร่ และให้พ่อค้าต่างชาตินำสินค้าเข้าเสรี ชนชั้นสูงยังถือสิทธิที่จะให้พระคลังหลวงเลือกซื้อสินค้าก่อน และใช้สิทธินี้เพื่อกดขี่พ่อค้าต่างชาติดันแก่ล้างเพื่อเรียกสินบน (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538, หน้า 141) พ่อค้าที่แท้จริงในระบบดังกล่าวคือ คนจีน โดยมีคนในระบบศักดินาที่พยายามรักษาสถานะของตน คนจีนที่พยายามเขยิบฐานะของตนต้องเข้ารับการอุปถัมภ์จากกลุ่มศักดินา และเมื่อได้รับเป็นเจ้าภีณายาหรือเข้าทำการค้าสำเภาแล้ว ก็ต้องติดสินบนหรือแบ่งผลประโยชน์ให้ เช่นการถวายระวางสำเภาให้แก่กษัตริย์ โดยไม่คิดค่าระวางเรือ ซึ่งผลจากการดำเนินการเช่นนี้ทำให้ชนชั้นศักดินากลายเป็นกระแถมฟิมมากขึ้น โดยมีฐานอำนาจที่สำคัญผูกพันอยู่กับการค้า มีโลกทัศน์ ค่านิยมเป็นกระแถมฟิม (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538, หน้า 142)

ในการกิจการน้ำตาลนั้น แต่เดิมคนไทยเป็นคนปลูกอ้อย คนจีนทำโรงงานผลิตน้ำตาล เมื่อตลาดโลกต้องการน้ำตาลมากขึ้น ทั้งแรงงานไทยและจีนต่างเร่งผลิตขึ้นเป็นอันมาก ซึ่งเจ้าพระยา พระคลัง (ดิศ บุนนาค) เคยบอกแก่นายฟินเลย์สัน (Finlayson) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในคณะทูตของกรอว์เฟิร์ดที่เข้ามาเจรจาการค้าในปี พ.ศ. 2364 ว่า “สามารถขยายการผลิตได้ไม่สิ้นสุด” ในปี พ.ศ. 2370 ไทยส่งน้ำตาลทรายไปขายที่จีนเพียงแห่งเดียวถึง 96,000 หาบ ซึ่งต้นทุนการผลิตในประเทศมีราคาต่ำ ทั้งแรงงานคนแรงสัตว์ และเชื้อเพลิง รัฐบาลจึงเกิดความคิดในการผลิตน้ำตาลทรายบ้าง ดังคำสั่งของพระยามหาอำมาตย์ถึงพระยาวิเศษลือชัย เจ้าเมืองฉะเชิงเทราให้ซื้ออ้อยเพื่อป้อนโรงงานน้ำตาลที่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งขึ้นที่เมืองพนัสนิคม (จ.ร.3-18/4, จ.ศ.1200) โดยรัฐบาลต้องลงทุนเองทั้งสิ้น เช่น ค่าที่ดิน เงินค่าใช้จ่ายจากการทำสวนอ้อย แรงงานคนจีน ประกอบกับการนื้อราษฎรบังหลวงจึงทำให้กิจการของรัฐบาลล้มเหลว พระยาวิเศษลือชัยจึงต้องรับผิดชอบเรื่องเงินลงทุนในปี พ.ศ. 2384 (จ.ร.3-19 จ.ศ.1201) นอกจากการผลิตน้ำตาลทรายเป็นสินค้าออกแล้ว รัฐบาลยังส่งเสริมให้ผลิตยาสูบ ข้าว กาแฟ ดิบบุก ไม้ ฯลฯ ดังนั้นสภาพเศรษฐกิจในกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้จึงเป็นการค้าเพื่อส่งออกและเป็นเศรษฐกิจแบบเงินตรา จึงทำให้รัฐบาลผ่อนปรนเรื่องการเกณฑ์แรงงานไพร่ เพื่อจุดประสงค์ให้แรงงานเหล่านั้นไปผลิตสินค้าต่าง ๆ เพื่อส่งออกและแสวงหาเงินตราเข้าประเทศ ซึ่งรัฐจะได้ภาษีอากรเป็นสิ่งที่ตอบแทน และขณะเดียวกันรัฐบาลก็ประสงค์ส่วยที่เป็นเงินมากกว่าสิ่งของดังเช่นเดิม และพอใจที่ให้ไพร่เสียค่าราชการแทนการเข้าเวร รวมทั้งการเก็บภาษีหางข้าวเป็นเงินนำเงินตราดังกล่าวมาใช้สอยโดยตรง มีการใช้เงินตรามากจนรัฐบาลไม่สามารถผลิตเงินตราได้ทันจนต้องประกาศอนุญาตให้เหรียญต่างประเทศมาใช้เป็นเงินตราไทย (ประชุมประกาศ ร. 4(1) หน้า 178-182) และในที่สุดรัชกาลที่ 4 ได้ตั้งโรงกษาปณ์ขึ้นโดยใช้เครื่องจักรผลิตแทนแรงงานคนดังเช่นเดิม รัฐบาลสามารถเก็บเงินภาษีอากรและแสวงหารายได้จำนวนมากจากการค้าดังกล่าว แต่รัฐบาลมิได้ใช้เงินดังกล่าวในการลงทุน

ทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด แต่กลับนำไปสร้างวัด บำรุงเจ้านาย จ่ายเบี้ยหวัดให้ขุนนาง และใช้ส่วนพระองค์ รัชกาลที่ 3 ทรงใช้เงินในการสร้างวัดวาอารามมากกว่า 5 ล้านบาท แต่ส่วนหนึ่งพระองค์ก็ทรงใช้เงินเพื่อการสาธารณประโยชน์ เช่น การจ้างคนจีนขุดคลองเพื่อสะดวกในการคมนาคม และเป็นทางเดินทัพทางน้ำด้วย

ในสมัยรัชกาลที่ 3 ทรงเห็นว่าการผูกขาดสินค้าที่ไม่มีประสิทธิภาพย่อมไม่สามารถอยู่ได้ และไม่สร้างผลกำไรให้แก่รัฐบาลสูงสุดได้ ดังนั้นพระองค์ทรงเปลี่ยนเป็นระบบภาษีการผลิตโดยผ่านระบบ เจ้าภาษีนายอากร จึงเปิดเสรีทางการค้าระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้ รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ หรือมีความเสี่ยงในจำนวนเงินภาษีอากรโดยรัฐให้ผู้ประกอบการเข้าประมูลภาษีอากร ผู้ประกอบการนั้นต้องส่งเงินจำนวนแน่นอนให้แก่รัฐ ส่วนผู้ประกอบการจะได้บุกริดเอาค่าธรรมเนียมอย่างไรนั้นรัฐไม่เกี่ยวข้อง ทั้งขุนนางผู้ใหญ่และเจ้านายยังได้รับส่วนแบ่งจากผู้ประกอบการดังกล่าวอีกด้วย เพราะเป็นผู้อุดหนุนให้ผู้ประกอบการนี้ได้รับการประมูล บางครั้งบรรดาเจ้านายหรือขุนนางผู้ใหญ่เป็นเจ้าภาษีนายอากรเสียเองโดยอาศัยผู้ประกอบการเป็นตัวแทนบังหน้าเท่านั้น เช่น ภาษีน้ำตาลในต้นรัชกาลที่ 3 ผู้ประกอบซึ่งได้รับตำแหน่งเป็น “ขุนพิทักษ์” รับว่าจะจ่ายให้รัฐบาลจำนวน 30,000 บาท แต่ผู้ประกอบการเก็บภาษีอากรน้ำตาลได้มากกว่าเท่าตัว และเข้าได้จัดส่งน้ำตาลทรายให้แก่กษัตริย์ เจ้านาย วังหน้า และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในราคาต่ำกว่าท้องตลาด เพื่อให้คนกลุ่มนี้นำไปขายต่างประเทศทำกำไรได้จำนวนมาก ซึ่งขุนพิทักษ์นี้มีผู้ประกอบการที่แท้จริง แต่กลับเป็นกรมหมื่นสุรินทรรักษ์ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้กำกับกรมท่า พระยาศรีพิพัฒน์ และเจ้าพระยาคลังเป็นผู้ประกอบการตัวจริง (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538, หน้า 204) กรณีเช่นนี้กษัตริย์เองได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการจัดระบบเจ้าภาษีนายอากร ถึงแม้จะทราบว่าถูกโกงไปจำนวนมากก็ตาม แต่กิจการดังกล่าวไม่ได้ลดรอนผลประโยชน์ของคนในแต่ละกลุ่มที่มีอำนาจในสังคม ระบบเจ้าภาษีนายอากรก็มิได้เปลี่ยนแปลงระบบศักดินาซึ่งได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์จากสังคมมาเป็นเวลาช้านาน ผลประโยชน์จากการฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้ กษัตริย์ก็ยอมรับว่าเป็นรายได้อันพึงได้ของขุนนางที่ควรได้ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538, หน้า 120) (ซึ่งในปัจจุบันนี้เรียกลักษณะดังกล่าวว่า “กินตามน้ำ”) ปาลเลกัวซ์ได้กล่าวสภาพเช่นนี้ว่า

“.....เจ้านายหรือข้าราชการมักจะขู่เชิญเอาทรัพย์สินจากผู้ย่อยอยู่เสมอ หัวหนักริดลูกน้อง ลูกน้องริดเอากับราษฎรต่อไป ในประเทศมีคนพเนจร ทาสที่หลบหนี นักการพนัน คนขี้เมา และเด็กกลางถนนเป็นอันมากที่คอยหาโอกาสลักผลไม้ในสวน เรือที่ผูกไว้ไกลบ้าน และทรัพย์สินของพ่อแม่ค้าเร่.....” (ปาลเลกัวซ์, 2506, หน้า 189)

การที่เกิณชนชั้นกรรมพี ดังที่เรียกว่า “เจ้าและขุนนางเจ้าวรารมผู้มีทรัพย์” ย่อมทำให้เกิดวัฒนธรรมใหม่ในการใช้ชีวิต ในการซื้อสิ่งของที่ฟุ่มเฟือยและมาจากต่างประเทศ เช่นในเรื่องขุนช้างขุนแผนได้บรรยายว่า

“...กระจกใหญ่ใส่รูปฝรั่งนั่ง ในตาคั้งค้อนคมดุมหน้า ...เครื่องแก้วแพรพราวอยู่ก่ายกอง ฉากสองชั้นม่านมู่ลี่” (ขุนช้างขุนแผน, หน้า 345)

กฎหมายได้บัญญัติห้ามสามัญชนใช้ชีวิตที่หรูหรา เช่นการใช้ทองคำเป็นเครื่องประดับได้ ยกเว้นจะได้รับอนุญาตจากพระมหากษัตริย์เท่านั้น รวมทั้งห้ามมิให้มีคณะครูผู้หญิงของเจ้าและขุนนางผู้มีทรัพย์ แต่เนื่องจากรัชกาลที่ 3 ทรงไม่เคร่งครัดในเรื่องนี้ ดังนั้นเอกชนที่มีฐานะร่ำรวยจึงมีการสร้างบ้านที่อยู่อาศัยและวัดขนาดใหญ่โต มีการขยายตัวด้านการศึกษาเฉพาะกลุ่มชนชั้นกรรมพีซึ่งเป็นชนชั้นที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคม อันเป็นกลุ่มบุคคลที่มีฐานะร่ำรวย มาจากการค้า และได้เกิดสภาพสังคมที่มีความเสมอภาคกันมากขึ้น แต่ก็เป็นความเสมอภาคบนรากฐานของทรัพย์สินมบัติ ทั้งยอมรับวัฒนธรรมจากต่างประเทศ แต่ราษฎรส่วนใหญ่ที่ไม่มีเงินต้องรับความทุกข์ยาก ศาสตราจารย์เวลลา (Vella Walter)²⁰ ได้ประเมินว่า แม้เศรษฐกิจของรัฐจะเจริญเติบโตมากและรวดเร็ว แต่ประชากรแต่ละรายหัวมีส่วนแบ่งเป็นรายได้เพียงคนละ 2 บาท รายได้หรือส่วนใหญ่ยังคงอยู่กับพระมหากษัตริย์ บรรดาขุนนาง และกรรมพี (Vella Walter F., 1957, p. 24) ผลการใช้ชีวิตของกลุ่มชนชั้นกรรมพีทำให้วิถีชีวิตของสังคม ไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงไปที่ละน้อย เป็นการเชื่อมกันระหว่างวิถีชีวิตของชนชั้นสูงกับชนชั้นล่างที่มีทรัพย์ซึ่งแต่เดิมก่อนสมัยรัตนโกสินทร์ไม่เคยปรากฏขึ้นในสังคมไทย การมีทรัพย์มากทำให้เขาสามารถสร้างความ “โอ้อ่า” ได้อย่างไม่มีขีดจำกัด เช่นการประกวดแข่งขันการมีทรัพย์มาก อันถือเป็นค่านิยมใหม่ในสังคม การมีความคิดแปลกใหม่ เช่นการสร้างกระถางขนาดใหญ่ที่สามารถเอววมโหรีลงไปในนั่งเล่นดนตรีได้ หรือการทำกระถางที่สวยงามและใช้เงินจำนวนมากในการสร้าง เคยมีงานล่อยกระถาง มีการสร้างกระถางถึง 23 ชั่งต่อหนึ่งกระถาง ถึงแม้รัชกาลที่ 3 ทรงห้ามปรามขุนนางมิให้ลงทุนกันสูงเช่นนั้นแล้วก็ตาม (นิธิเอียวศรีวงศ์, 2538, หน้า 228) และผลการขยายตัวทางการศึกษาของกลุ่มชนชั้นกรรมพี ทำให้เกิดวรรณกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อรับใช้กลุ่มชนชั้นกรรมพีนี้ เช่น เรื่องขุนช้างขุนแผน อิเหนา สุภาษิตสอนหญิง ทั้งวิธีคิดของกลุ่มนี้เป็น “สำนึก” มากขึ้น คือการที่พวกเขาสามารถดำรงอยู่ในฐานะดังกล่าวได้ เกิดจากการสร้างฐานะของพวกเขาเองมิได้เกิดจากการบันดาลของเทพองค์ใด และการมีเหตุผลในเรื่องต่าง ๆ มีมากขึ้น แต่ต่อมาชนชั้นสูงได้เรียนรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมตะวันตกมากขึ้น และยึดถือว่าหากตนสามารถรับอารยธรรมตะวันตกได้มากที่สุด ตนอาจเป็นผู้นำในสังคมไทยได้ และเกิด

²⁰ Vella Walter เป็นนักเศรษฐศาสตร์และประวัติศาสตร์ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้เขียนเรื่องเกี่ยวกับประเทศไทย คือ The impact of the West on Government in Thailand” ในปี ค.ศ. 1955 และ “Chaipol! King Vajiravudh and the Development of Thai Nationalism” ในปี 1978 ด้วย

ลำนึกใหม่ว่าชนชั้นสูงนี้มีความแตกต่างไปจากสามัญชนซึ่งความคิดนี้เกิดขึ้นตั้งแต่รัชกาลที่ 4 และพยายามรื้อฟื้นอำนาจศักดินาที่ศักดิ์สิทธิ์ขึ้นมาใหม่ ซึ่งความคิดเช่นนี้ได้ถูกลบเลื่อนไปในช่วงเศรษฐกิจเงินตราในช่วงของรัชกาลที่ 2 และรัชกาลที่ 3 ชนชั้นสูงดังกล่าวกลับไปเน้นที่ “วรรณกะษัตริย์” ในฐานะ “นักรบผู้ปกครองแผ่นดิน” และพยายามแบ่งชนชั้นให้ห่างกัน ซึ่งกระฎุมพีและราษฎรถูกผลักให้ถอยออกไปจาก “วรรณกะษัตริย์” ซึ่งลักษณะความคิดเช่นนี้ทำให้ชนชั้น “ขุนนาง” กลับมามีบทบาทสำคัญอีกครั้งหนึ่งในสังคมในฐานะเป็นผู้ประสานระหว่างชนชั้นดังกล่าว

ในขณะที่สถานการณ์ของพระมหากษัตริย์ไม่มั่นคงในช่วงรัชกาลที่ 3 ถึงรัชกาลที่ 5 สถาบันขุนนางกลับมีความเข้มแข็งมาก โดยเฉพาะขุนนางจากตระกูล “ขุนนาง” ดังจะเห็นว่าโดยในช่วงแรกที่รัชกาลที่ 5 ทรงขึ้นครองราชย์ในขณะที่พระองค์มีอายุเพียง 16 ปีเศษ ขณะนั้นมีสมเด็จพระยาบรมมหารัษฎ์ธิวงส์ (ช่วง บุนนาค) เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เจ้าพระยาสุรวงศ์ ไวยวัฒน์ (วอน บุนนาค) เป็นสมุหกลาโหม พระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ท้วม บุนนาค) เป็นเสนาบดีกรมคลัง พระยาอาหารบริรักษ์ (นุด บุญหลง) เป็นเสนาบดีกรมนา เป็นหลานของสมเด็จพระยาบรมมหารัษฎ์ธิวงส์ (ช่วง บุนนาค) อีกทั้งสมเด็จพระยาบรมมหารัษฎ์ธิวงส์ (ช่วง บุนนาค) ยังเลือกและแต่งตั้งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลคือกรมหมื่นบวรวิไชยชาญ ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงบริหารราชการด้วยตัวพระองค์เองในปี พ.ศ. 2417 ทรงประกาศพระราชบัญญัติตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ประกาศพระราชบัญญัติการคลัง ประกาศพระราชบัญญัติตุลาการศาลรับสั่ง และประกาศพระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกทาสลูกไท (บึงอร ปิยะพันธ์, 2538, หน้า 242)

โครงสร้างของสังคมทำให้มูลนายมีอำนาจในสังคมมากเกินไป ราษฎร (ไพร่) ได้รับความเดือดร้อนจากระบบ “เข้าเดือนออกเดือน” ไม่มีอิสระในการทำมาหากินและประกอบอาชีพต่อเนื่อง ขาดโอกาสทางการศึกษาทำให้ไม่มีความคิดความอ่านของตนเองในการช่วยพัฒนาประเทศ การกำหนดกรมต่าง ๆ ในการปฏิบัติราชการซ้ำซ้อนกัน ตั้งกรมเพื่อหาประโยชน์ให้แก่ขุนนาง ระบบศาลมีความสับสนตามกฎหมายเก่า ข้าราชการไม่มีเงินเดือนเปิดโอกาสให้มีการทุจริตประพฤติมิชอบเพราะรายได้ไม่พอรายจ่าย การปกครองส่วนภูมิภาคไม่สามารถรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางตามวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง เจ้าเมืองตามหัวเมืองอาจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางแต่ก็อาจไม่ตรงตามเจตนาของส่วนกลางได้ ซึ่งทางส่วนกลางก็ไม่ทราบด้วยว่าหัวเมืองได้ปฏิบัติตามคำสั่งอย่างไร เพราะว่ามีเสนาบดีเพียงไม่กี่คนและอยู่ในกรุงเทพฯ ในขณะที่มีปัจจัยจากภายนอกที่ประเทศตะวันตกนักล่าอาณานิคมต้องการล่าเมืองไทยเป็นเมืองขึ้น ในขณะที่อาณาเขตของสยามระหว่างรัฐเพื่อนบ้านก็ไม่มีชัดเจน

สภาพการณ์อรรษาถูบบังหลวงในกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

รูปแบบของการอรรษาถูบบังหลวงที่เกิดขึ้นในยุคกรุงศรีอยุธยาที่เกี่ยวกับการชักออกไพร่ การปกปิดรายชื่อไพร่ที่ต้องขึ้นทะเบียนไพร่หลวงเพื่อให้ไพร่เหล่านั้นมาเป็นไพร่สมของตน การรับเงิน ทรัพย์สินจากไพร่ที่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานเป็นไพร่หลวง หรือต้องไปราชการสงคราม หรือการที่กรมการเมืองรับสินบนในการที่ราษฎรไม่ต้องนำสัตว์พาหนะมาขึ้นทะเบียนเป็นสัตว์พาหนะในราชการสงครามนั้น ก็ยังคงมีอยู่ในยุคนี้ แต่เนื่องจากสภาพความเป็นอยู่ และสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปจากกรุงศรีอยุธยาทำให้ลักษณะการอรรษาถูบบังหลวงเปลี่ยนแปลงรูปแบบไป กล่าวคือ

1. นโยบายทางเศรษฐกิจที่ใช้ระบบผูกขาดโดยพระคลังสินค้า

รัฐบาลในรัชกาลที่ 1 และที่ 2 ได้ใช้วิธีพระคลังสินค้าเป็นผู้ตรวจสอบสินค้าขาเข้า และขาออก โดยพระคลังสินค้ามีสิทธิในการอนุญาตให้สินค้าใดเข้ามาค้าในประเทศได้ และขณะเดียวกัน พระคลังสินค้าเป็นผู้มีสิทธิเลือกซื้อสินค้าขาเข้าได้ก่อนผู้ใดและในราคาถูก พระคลังสินค้าจะเป็นผู้กำหนดว่าสินค้าใดสามารถส่งออกไปยังต่างประเทศได้ โดยให้ผู้ผลิตในประเทศต้องนำสินค้ามาขายแก่ตน และพระคลังสินค้าก็จะกำหนดราคาขายเองโดยเพิ่มกำไรจำนวนมากในสินค้านั้น ทั้งนี้ พระคลังสินค้าโดยรัฐบาลอ้างความมั่นคงของรัฐเป็นเครื่องต่อรองกับพ่อค้า เช่นการส่งข้าวสารออกขายต่างประเทศ รัฐก็อ้างความมั่นคงของรัฐเมื่อยามเกิดสงคราม โดยการควบคุมสินค้าลักษณะนี้ ทำให้พ่อค้าของชาติใดอาจมีอิทธิพลเหนือการค้าในรัฐได้ และขณะเดียวกันทำให้เกิดผลประโยชน์มหาศาลแก่กษัตริย์และขุนนางที่เกี่ยวข้องเพราะสินค้าขาออกที่ส่วนใหญ่รัฐได้จากสินค้าประเภทส่วย กล่าวคือเป็นสินค้าที่ไพร่นำมาให้แทนการเกณฑ์แรงงานที่รัฐจึงมิได้ลงทุนแต่ประการใด แต่รัฐกลับสามารถสร้างผลกำไรในสินค้านั้นได้ หรือเป็นสินค้าที่รัฐซื้อมาในลักษณะราคาถูกแล้วขายให้แก่พ่อค้าต่างชาติในราคาสูง หรือรัฐผูกขาดสินค้าขาเข้าที่สามารถเลือกซื้อและกดราคาแก่พ่อค้านั้น เพื่อนำมาขายแข่งกับพ่อค้านั้น จึงทำให้เกิดผลกำไรอย่างมาก

มีช่วงสมัยรัชกาลที่ 1 มีการขยายบทบาทความสำคัญของกรมท่ากลางซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเจ้าพระยาพระคลัง จากหน่วยงานธุรการที่ทำหน้าที่ประสานงานกับกรมต่าง ๆ ที่ขึ้นอยู่ กับโกษาธิบดี และมีหน้าที่จัดเก็บทำบัญชีรายงานการค้า รับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับคดีการค้าและเกี่ยวกับต่างประเทศ โดยมีพระพิพัฒน์โกษาราชปลัดทูลฉลอง ศักดินา 10,000 เป็นหัวหน้า และต่อมา ในรัชสมัยรัชกาลที่ 2 ขุนนางกรมท่าชาวก็มีรากฐานมั่นคง ด้วยเหตุการณ์สนับสนุนของขุนนางชั้นผู้ใหญ่สายตระกูล “ขุนนาค” ที่เข้ามาควบคุมกรมท่าขวา (เจ้าพระยาสุรียวงศ์โกษา (ดิศ)) และในขณะนั้นสินค้าของไทยเป็นที่ต้องการของต่างประเทศ เช่น ข้าว น้ำตาลทราย เหล้า ครั่ง น้ำมัน มะพร้าว ดีบุก รง กฤษณา ครั่ง กายาน งาม้าง รัชกาลที่ 3 ทรงโปรดเกล้าให้รับตำแหน่งเจ้าพระยา

มหาเสนา แต่เจ้าพระยาสุริยวงศ์โกษา (คิ) ไม่ประสงค์ไปรับตำแหน่งใหม่ และพระยาศรีพิพัฒน์ (ทัต) จางวางพระคลังสินค้าก็ปฏิเสธรับตำแหน่งใหม่เช่นกัน เฮนรี เบอร์นี (Henry Burney) ซึ่งเข้ามาประเทศไทยในปี พ.ศ. 2369 เพื่อเจรจาทำสนธิสัญญาเบอร์นี ได้วิจารณ์ว่าการที่บุคคลทั้งสองไม่ยอมรับตำแหน่งกลาโหม เพราะตำแหน่งกลาโหมนั้นไม่ผู้จะเป็นเงินเป็นทองเท่ากับตำแหน่งเดิมที่มีอยู่ (จุฬารัตน์ จุฬารัตน์, 2546, หน้า 279) ซึ่งจากบัญชีธรรมเนียมเก็บภาษีปากเรือ จ.ศ. 1198 (พ.ศ. 2379) กำหนดรายละเอียดในการเก็บค่าธรรมเนียมจากพ่อค้าแขกให้แก่กษัตริย์และขุนนางกรมท่าขวา ซึ่งได้ระบุว่า

“ กำนัล โภษาธิปัตย์ 1 ตำลึง 2 สลึง, จุลาราชมนตรี 1 ตำลึง, โภษาธิปัตย์ 3 บาท 2 สลึง, หลวงราชเศรษฐี 3 บาท, แก้วอายุ 1 บาท, ล่าม 2 บาท ”

{บัญชีธรรมเนียมเก็บภาษีปากเรือ จ.ศ. 1198, หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 จ.ศ.1198 (พ.ศ. 2378), เลขที่ 81, สมุดไทยดำ (เอกสารคัดลอก)}

ขณะเดียวกัน ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมกับเรือแซนดอน ก็ระบุว่า พ่อค้าต้องจ่ายเงินให้แก่พระยาจุฬา 48.0.0 นายท่า 12.0.0 ราชเศรษฐี 6.0.0²¹ รวม 11 รายการ ซึ่งจะเห็นว่าบรรดาขุนนางเหล่านี้ที่มีหน้าที่เป็นผู้คำนวณจัดเก็บและบันทึกเกี่ยวกับบัญชีรายการภาษีและค่าธรรมเนียมการค้าของชาวตะวันตก ซึ่งขุนนางเหล่านี้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในทุกขั้นตอนที่จะหาผลประโยชน์ได้ การกำหนดค่าธรรมเนียมและภาษีซ้ำซ้อนเหล่านี้เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ รายได้แก่ขุนนางในกรมท่าขวา

2. การจัดเก็บภาษีโดยใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากร

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ในช่วงรัชสมัยรัชกาลที่ 1 ภาษีอากรยังคงเป็นจังกอบส่วย อากร และฤชา ภาษีอากรในยุคนี้ก็มีเพียงอากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย อากรขนอน(ภาษีผ่านด่านภายในและภาษีศุลกากร) อากรตลาด อากรค่าน้ำ (เก็บตามเครื่องมือที่ใช้) อากรสวน อากรสมภักษร (อากรการเพาะปลูก) ค่านา (เก็บเป็นทางข้าว) และเก็บของส่วยในรูปของสินค้าต่าง ๆ และเครื่องราชบรรณาการจากหัวเมืองขึ้น โดยในช่วงนี้รายได้หลักมาจากการค้าสำเภาและการค้าผูกขาดของหลวง ขุนนางและพ่อค้าร่วมกันค้าสำเภาด้วย ในช่วงรัชสมัยรัชกาลที่ 2 ลักษณะภาษีอากรยังคงเดิม มีความแตกต่างที่การกำหนดอัตราเงินการเข้าเดือนของไพร่ที่ลดลงเหลือปีละ 3 เดือน ซึ่งเท่ากับรัฐสูญเสียรายได้ไปเหลือปีละ 18 บาท การค้าของหลวงยังคงมีพระคลังหลวงเป็นหน่วยงานหลัก มีกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์เป็นผู้กำกับการกรมพระคลัง ซึ่งมีสินค้าผูกขาด 10 ประเภท และเริ่มเพิ่มการผูกขาดพริกไทย กระวาน รง สิ้นค้าขาเข้ามีการผูกขาด คืออาวรุปปีนและดินปีน ครอบเฟดเคย ประมาณการว่ารายการภาษีอากรต่าง ๆ มีจำนวน 2,226,000 บาท มีการเพิ่มรายการเก็บภาษี

²¹ ไม่ทราบหน่วยของเงินดังกล่าว

เพิ่มเติม คือ ภาษีที่ดิน ภาษีสุรา ภาษีการพนัน ภาษีการประมง ภาษีโรงเรือน ภาษีต่างด้าว (ภาษีผูกปิ่น) มีการให้สัมปทานตีบุก ไม้ฝาง รั้งนกนางแอ่น พริกไทย กฤษณา รัง ตะกั่ว กระวานและรัก งาช้าง ภาษีผ่านด่าน อากรฟองเต่าตนุ น้ำตาล กระดาษ อากรสวนซึ่งเรียกเก็บตามชนิดของต้นไม้ที่ปลูกในสวน เช่น ทุเรียน มะม่วง มีการเดินสวนเดินนาเพื่อออกรังวัดพื้นที่หรือพืชผล ก่อนส่งเจ้าหน้าที่มาเก็บภาษีอากรอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งราษฎรจะถูกเรียกเก็บอากรสวนใหญ่ซึ่งเรียกเก็บตามต้นไม้ชนิดดี เรียกเก็บอากรพลากรซึ่งเป็นผลไม้ชนิดรองลงมา (มี 8 ชนิด) เรียกว่าค่าที่แลไม้ 8 อย่าง และอากรสมภักษร เก็บจากไม้ล้มลุกต่าง ๆ เช่น กล้าย อ้อย ส่วนการเดินทางคล้ายกับการเดินสวน เจ้าพนักงานจะเรียกเก็บอากรนาเป็นค่านา ในสมัยรัชกาลที่ 2 เก็บเป็นหางข้าวในอัตรา 2 ถึงครึ่งต่อไร่ โดยไม่คำนึงว่าชาวนาจะได้ผลผลิตเท่าใด การเก็บค่านาแบ่งเป็นนาฟางลอยและนาคูโค นาคูโคเป็นที่นาลุ่ม ใช้ได้ทั้งน้ำฝนและน้ำท่า การเก็บอากรนับตามจำนวนโคโดยประเมินว่าโค กระบือ คู่หนึ่งจะทำได้เท่าใดต่อปี ส่วนนาฟางลอย การเก็บหางข้าวให้คู่ที่ต่อฟางที่เก็บเกี่ยวแล้ว พนักงานจะออกไปจองให้นาฟางลอย และออกตราแดงให้นาคูโค ส่วนอากรอื่น ๆ ราษฎรจะเก็บอากรตลาด โดยเรียกเก็บจากสินค้าทุกประเภท อากรขนอนเก็บจากสินค้าทุกชนิดที่ผ่านด่านภาษีขาเข้า-ขาออก (แยกเก็บในกรณีที่ผ่านมาภายในประเทศและผ่านด่านระหว่างประเทศ) ซึ่งในรัชกาลที่ 2 นี้ มีการฟื้นฟูระบบการตั้งผู้เก็บภาษีอากรมาใช้อีกหลังจากสมัยพระเจ้าบรมโกศ เช่น จากจดหมายเหตุ พ.ศ.2452 (จ.ศ.1171) ว่า

“....เดือน 5 จุลศักราช 1171 ปีมะเส็ง เอกศก ข้าพสุทธิเจ้า เจ้าพระยาไชยสุรินทรวาทีขอพระราชทานทำทางว่าด้วยสาอากร สุราบอยเบี้ย สมพัทธและอากรตลาด จำนวนผูกขาด ขึ้นพระคลังมหาสมบัติ...”

“อากรสุรา เมืองสุพรรณ นครไชยศรี และเมืองมาครบุรี พระอินอารักขาแต่งตั้งให้จีนโทเป็นนายอากร....”

ซึ่งมีลักษณะเหมือนพระอินอารักขาได้รับแต่งตั้งจากหลวง และมีสิทธิตั้งให้ผู้อื่นรับช่วงไปเก็บอีกทอดหนึ่ง ซึ่งจะต้องมีส่วนล้าของจำนวนอากร บรรดาเจ้าเมืองก็จะรับทำอากรเช่นกัน เช่น พระยาสงขลารับทำอากรสุราเมืองสงขลา พระยาจันทบุรีรับทำอากรสุราเมืองจันทบุรี จึงเห็นว่า ทั้งจีนและข้าราชการไทยต่างทำการภาษีอากร แต่อย่างก็ตามในยุครัชกาลที่ 1 และ 2 ยังไม่ถือว่าเป็นยุควิวัฒนาการครั้งใหญ่ของระบบการผูกขาดภาษีอากรของไทย ที่จีนรับบทบาทเป็น “พ่อค้าเก็งนายทุน” ในระบบ “เก็งข้าราชการ” ด้วย (ญาดา ประภาพันธุ์, 2548, หน้า 79-81)

ต่อมาในรัชกาลที่ 3 มีการเปลี่ยนแปลงในการเก็บภาษีอากรอย่างมาก โดยพระองค์หันมาใช้วิธีการประมูลผูกขาดภาษีอากรอย่างเข้มข้น เพื่อให้ได้เงินจำนวนมากและแน่นอน ผู้ที่เข้าแข่งขันก็แสวงหาผลประโยชน์จากการที่ได้เป็นเจ้าภาษีนายอากร โดยเฉพาะหลังสัญญาเบอร์นี้อยู่

(พ.ศ. 2369) ที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถทำการค้าในลักษณะผูกขาดดังเช่นแต่อดีต จึงทำให้รายได้ของรัฐบาลลดลงอย่างมาก โดยที่พระองค์เคยดูแลกรมท่ามาก่อนจึงทำให้ทราบวิธีการแสวงหาผลประโยชน์จากการค้าอย่างไร ในการที่คนจีนสามารถประมูลเข้าเป็นเจ้าภาษีนายอากรได้เป็นส่วนใหญ่ในช่วงรัชกาลนี้ ทำให้อิทธิพลทางการค้าของคนจีนที่มีพื้นฐานอยู่แล้วนับแต่แผ่นดินอยุธยา กลับทำให้คนจีนยังมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจในรัฐนี้มากขึ้น เจ้าภาษีนายอากรจะเสนอเงินจำนวนหนึ่งให้แก่รัฐบาลและกำไรของพวกเขาขึ้นอยู่กับการแข่งขันในการเรียกเก็บภาษีอากรจากรายการ ในระยะแรกมาการประมูลภาษีโรงเรือน เรือ ต่อมามีการประมูลภาษีผลผลิตและที่ดิน และหลังจากสัญญาเบอร์นีย์ รัฐบาลได้ให้จีนมีสิทธิผูกขาดการซื้อสินค้าภายในและกระส่งออก แต่ให้ส่งเงินจำนวนหนึ่งแก่รัฐบาล เงินตอบแทนนี้เรียกว่า ภาษีอากร วิธีการผูกขาดโดยเอกชนนี้ ผู้ผลิตสินค้าบางอย่างต้องขายสินค้าให้แก่ผู้มีสิทธิคือเจ้าภาษีเท่านั้น เช่น เชาส์ตัว ในช่วงรัชสมัยของรัชกาลที่ 3 มีการตั้งภาษีชนิดใหม่ ๆ หลายรายการ ซึ่งเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ว่ามีภาษีอากรใหม่ 38 ชนิด แต่ได้ยกเลิกภาษีอากรฝิ่น อากรค่าน้ำ (เก็บตามเครื่องมือจับสัตว์น้ำและสถานที่) อากรรักษาเกาะ (เก็บจากผู้หาไขจระเม็ด) และแก้ไขวิธีการเก็บภาษีบางอย่างจากสินค้าเป็นจำนวนเงินแทน เช่น ภาษีทางข้าว คิดเป็นตัวเงินแทนโดยคิดอัตราไร่ละ 1 สลึง และเก็บเงินแทนค่าขนข้าวส่งฉางอีกไร่ละ 1 เฟื้อง (12 สตางค์) รัฐบาลได้ตั้งระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้เป็นการรัฐบาลไม่ต้องลงทุนสิ่งใดเพียงแต่ให้ยศถาบรรดาศักดิ์แก่ผู้เก็บภาษีเท่านั้น ส่วนค่าใช้จ่ายในการเก็บภาษีอากรนี้ เจ้าภาษีนายอากรเป็นผู้รับผิดชอบ โดยรายการเป็นผู้จ่ายแทนรัฐบาลด้วยการถูกเรียกเก็บสูงกว่าพิกัดอัตราภาษีหรือด้วยวิธีการอื่น ๆ ซึ่งการปรับปรุงระบบการเก็บภาษีอากรนี้ ทำให้รัฐบาลมีรายได้เป็นตัวเลขถึง 25,000,000 บาท

กลไกในการเก็บภาษีอากรของรัฐบาลนี้มีทั้งหน่วยงานบริหารภาษีอากรเอง โดยส่วนราชการแต่ละหน่วยต่างทำการเก็บผลประโยชน์ด้วยกันทั้งนั้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการภาษีอากรมีจำนวนมาก เช่น พระคลังมหาสมบัติ พระคลังในซ้าย พระคลังในขวา กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม ซึ่งแต่ละหน่วยทำทั้งหน้าที่ปกครองหรือป้องกันรัฐควบคู่กับการเก็บผลประโยชน์ ต่อมาหลังสัญญาเบอร์นีย์และสัญญาเบาริง (พ.ศ. 2398) หน้าที่ของพระคลังกลายเป็นบริหารเกี่ยวกับภาษีอากรผูกขาดในประเภทที่ดั่งขึ้นมาใหม่ และภาษีคนจีน (ผูกปี) ซึ่งการมีหลายกระทรวงหน่วยงานรับผิดชอบในภาษีอากร จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ขุนนางผู้ใหญ่บางคนสามารถหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงนั้นๆมีความสำคัญเพียงใด บางตระกูลมีการผูกขาดในการรับราชการในกระทรวงนั้นด้วย เช่น ตระกูล “บุณนาค” ซึ่ง บราวน์ (Ian George Brown) ได้กล่าวคุยถึงนิพนธ์ของเขาว่า

“สมัยกรุงศรีอยุธยา การควบคุมกระทรวงสำคัญๆทำโดยตระกูลขุนนาง คือควบคุมกลาโหม พ.ศ. 2325-2431 และควบคุมการคลังใน พ.ศ. 2365-2428 การที่คนในสกุลนี้ได้ทำหน้าที่ต่างๆมากมาย และด้วยอำนาจทางการบริหารทำให้แผ่รายได้ที่เก็บได้ภายใต้การควบคุมของเขาจากพระคลังมาสู่ตนเอง เป็นการเพิ่มพูนความมั่งคั่ง ...” (Ian George Brown, 1975, p. 16)

รัฐบาลได้กำหนดหน่วยบริหารในส่วนกลางไว้ควบคุมเจ้าภีนาชอากรไว้ โดยกรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมนา กรมท่า มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้ง บังคับบัญชา และลงโทษเจ้าภีนาชอากรทั่วประเทศในบังคับของแต่ละกรม มีหน่วยงานย่อยที่ควบคุมอีกส่วนหนึ่งคือพระคลังต่าง ๆ จะควบคุมภาษีอากรตามชนิดที่ได้รับมอบหมายอีกชั้นหนึ่ง เช่น พระคลังในขวา พระคลังในซ้าย กรมท่ากลาง กรมท่าซ้าย กรมท่าขวา และลักษณะงานของพระคลังแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน เช่น กรมพระคลังราชการทำหน้าที่เก็บส่วยเสื่อและผูกขาดภาษีฝิ่น กรมพระคลังนี้สังกัดกรมท่า ซึ่งกรมและพระคลังเหล่านี้ต้องรับผิดชอบในภาษีอากรหลายชนิด จึงต้องตั้งพนักงานประจำภาษีแต่ละประเภทโดยให้รับผิดชอบเป็นเฉพาะชนิด ๆ ไป เจ้าพนักงานนี้เรียกว่า “พนักงาน” หรือ “เจ้าจำนวน” ผู้ที่ประสงค์จะผูกขาดทำภาษีต้องมาทำการประมูลต่อหน้าเจ้าจำนวนนี้ ผู้ที่เสนอผลประโยชน์สูงสุดจะเป็นผู้ได้รับอนุญาต โดยเจ้าภาษีนายอนั้นจะต้องตกลงกับเจ้าจำนวนในเรื่องงวดเวลาที่จะต้องชำระเงินให้แก่รัฐบาล เจ้าจำนวนจึงเป็นขุนนางที่ใกล้ชิดกับเจ้าภาษีนายอนมากที่สุดและมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับเจ้าภาษีนายอนมากที่สุดเช่นกัน โดยบรรดาพระคลังต่าง ๆ เหล่านี้ได้จัดการรวบรวมผลประโยชน์จากการเก็บของรัฐ เช่น ส่วยและการประมูลผูกขาดโดยเจ้าภาษีนายอากรแล้ว ก็ทำการรวบรวมส่งพระคลังมหาสมบัติต่อไป ซึ่งวิธีการดำเนินการในเรื่องนี้ คือคนจีนใดประสงค์จะเป็นเจ้าภาษีนายอากร ก็ต้องทำการสืบเสาะเสียก่อนว่าสินค้าใดจะมีทางเก็บภาษีได้หรือไม่ แล้วเสนอขึ้นมาตามหน่วยงาน เรียกว่า “ทำฎีกาเสนอ” ต่อเจ้าพระยาบรมมหาพิชัยญาติเป็นการยื่นประมูล ซึ่งการตัดสินใจว่าจะให้หรือไม่ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ เมื่อพิจารณาแล้วอนุญาตให้ทำการประมูลได้ ผู้ที่เสนอเงินประมูลจำนวนสูงสุดจะได้เป็นเจ้าภาษีนายอากรในสินค้านั้น²² และจะได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “ขุนหรือหมื่น” มีศักดินา 400 ผู้ที่ชนะการประมูลนี้ต้องมีนายหน้าขายประกันว่า บุคคลนี้ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่ให้ไว้แก่รัฐบาล จึงทำให้เกิดการเปิดช่องให้บรรดาข้าราชการแสวงหารายได้ให้แก่ตน โดยการเป็นนายหน้าขายประกันให้แก่เจ้าภาษีนายอากร โดยเฉพาะขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่มักจะได้รับผลประโยชน์จากกิจการดังกล่าว เพราะถึงแม้เจ้าภาษีนายอากรไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวได้ ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ก็มักจะไม่ต้องรับโทษ ซึ่งการเป็น

²² ตัวอย่างเช่น “สารตราถึงเมืองต่างๆ ด้วยจีนชื่อหลี่ เจ้าภีนาช จินสีทอง นายประกันยื่นเรื่องราวว่า ราษฎรไทยจีน ไพร่หลวง ทำหม้อ หวด โอง อ่างคุ่ม หม้อเหล็ก อ้อย บั่นเผา เป็นรูปพรรณต่างๆบรรทุกฟักเขียว ฟักทอง แดงใหญ่เล็ก สารพัด หัวผักกาดสดเค็ม หัวเผือกมัน อ้อยไทยจีน กันชาและน้ำมันสุกไทยกระดาดไทย ดินสอดำ ดินสอพอง เตาหล่อ เตาตีเหล็ก ฯลฯ รวม 22 สิ่ง ไปซื้อขายในกรุงเทพฯ และแขวงปักษ์ใต้ ฝ่ายเหนือ ยังไม่มีผู้ทำภีนาช จินสีทอง นายประกัน จะขอรับทำถาวรปีละ 100 ชั่ง”

เจ้าภานีนายอากรก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างมากทั้งแก่คนจีนที่เป็นเจ้าภานีนายอากรและขุนนางที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นต่อมาจึงเกิดการใช้กลอุบายในการประมูลที่ไม่ต้องใช้เงินจำนวนมากแต่ก็สามารถเป็นผู้ชนะการประมูลได้ โดยการให้ “อั้งยี่” หรือ “ตัวเหี้ย” เป็นผู้ข่มขู่คู่แข่งไม่ให้เข้าประมูลสู้ ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงอธิบายว่า

“...นอกจากจะมีองค์ลับเหล่านี้คอยช่วยเหลือแล้ว ยังมีขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่มีอิทธิพลสนับสนุนให้ได้ทำการภาษีด้วย เช่นกรณีสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงให้ประโยชน์แก่เงินที่เป็นพรรคพวก..”

และตามลายพระหัตถ์เลขของรัชกาลที่ 5 ถึงพระยายมราชว่า

“พวกจีนได้ผลประโยชน์ที่ไม่เสมอกันต่างๆ ถ้าใครประจบประแจงสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพด้วยได้โอกาสทำภาษีอากร ถ้าเป็นอั้งยี่ทำผิดก็ไม่ใคร่ต้องมีโทษในบุญเที่ยวได้ ปกแผ่ ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันเช่นนี้....”

ผู้ที่ได้ทำภาษีอากรนั้นต้องจ่ายเงินล่วงหน้าก่อนบางส่วน และการส่งเงินนั้นก็ให้ส่งตามกรมกองที่ดูแลภาษีอากรชนิดนั้น ๆ และจะถวายเป็นเงินเข้านายต่าง ๆ จำนวนเงินที่เก็บได้เกินกว่าที่ตกลงกันไว้ก็เป็นกำไรของเจ้าภานีนายอากร และการที่เจ้าภานีนายอากรได้รับบรรดาศักดิ์ทั้งศักดินานี้ทำให้เขามีอำนาจชำระคดีในสำระระหว่างคนของตนเองได้ด้วย ทั้งไม่มีหน่วยงานตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าภานีนายอากร ซึ่งเจ้าภานีนายอากรไปเรียกเก็บภาษีจากรายกรได้อิสระโดยผู้ประมูลภาษีได้อาจขายช่วงให้ผู้อื่นโดยตนไม่ดำเนินการเอง อันก่อให้เกิดการทุจริตอย่างหนักมือขึ้น เพราะต้องผ่านคนกลางหลายคน ซึ่งแต่ละคนก็แสวงหาผลประโยชน์ด้วยกันทั้งสิ้น ผู้ประมูลได้นำไปขายช่วงมักเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ (ญาคู ประภาพันธุ์, 2548, หน้า 92-101) ในการเก็บภาษีอากรในสินค้าที่เจ้าภานีนายอากรชนะการประมูลนี้ รัฐบาลไม่ได้ตั้งפקัดอัตราไว้ โดยให้เจ้าภานีนายอากรไปดำเนินการเอง เช่นภาษีได้หัน น้ำมันยาง ภาษี ถ่านไม้ไฟ ภาษี เลกส่วย อากรสุรา ซึ่งนายภานีนายอากรเป็นผู้ดำเนินการกิจการค้าหรือผลิตสินค้าในลักษณะผูกขาดได้ เช่น นายอากรจะไปจัดเก็บโดยนายอากรเป็นผู้ทำสุราเองก็ได้ และห้ามบุคคลอื่นทำการผลิตหรือจำหน่ายแข่งขันกับตัวเองในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ นอกจากนี้ยังมีอากรบ่อนเบี้ย อากรเตาถ่าน อากรรังนก อากรกึ่งแห่งเมืองสงขลา (ญาคู ประภาพันธุ์, 2548, หน้า 106) ส่วนในภูมิภาคที่แบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก ที่มี เจ้าเมือง กรมการเมือง ซึ่งนอกจากมีหน้าที่ปกครองเมืองแล้ว ยังต้องเก็บภาษีอากรอีกด้วย กรม การเมืองคือข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ เช่น ด้านการคลังมีคลังนอก รองคลัง โดยบรรดาข้าราชการเหล่านี้ต้องช่วยเหลือเจ้าภานีนายอากรที่ออกมาทำการเก็บภาษีอากรในพื้นที่หัวเมืองของตน เช่น มีตราสารตั้งเจ้าพระยาจักรีตั้งเจ้าภานีนายอากร ปลาทู (คือเงินนิยม) บ่งมาว่าให้เจ้าเมืองช่วยเหลือและอย่าได้ทำการใด ๆ ให้เป็นที่ขัดขวางเจ้าภานีนายอากร ซึ่งกรมการเมืองต้องรับนโยบายจากหน่วยงานส่วนกลางที่

มีอำนาจเหนือตน ซึ่งแล้วแต่ว่าเมืองนี้ขึ้นอยู่กับกรมใด ซึ่งกรณีของจีนเนียมนี้ ตัวแทนการเก็บภาษีอากรของเขาถูกราษฎรขัดขวางประทุษร้าย เมื่อแจ้งแก่พระปลัดมหาดไทย พระปลัดมหาดไทยไม่ชำระคดี จีนเนียมจึงร้องไปยังผู้บังคับบัญชาระดับสูง ฝ่ายปกครองชั้นเหนือจึงแจ้งให้ชำระผู้ร้าย โดยให้เหตุผลว่า

“...จีนเนียมเป็นนายตลาดเก็บอากรตลาด อากรเป็นทรัพย์หลวงจะได้นำมาใช้จ่ายในราชการแผ่นดินต่อไป จะขัดให้นายตลาดได้รับความเดือดร้อนหาควรไม่ควรที่จะหาทางปราบปรามเพื่อนายตลาดเก็บตลาดได้สะดวก”

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังทำการเก็บภาษีเองในส่วนที่เป็นภาษีอากรที่มีรายได้สูง เช่น ค่านา อากรสวน ภาษีปากเรือ ภาษีบรรทุกของลงสำเภามาต่างประเทศ ภาษีปากเรือเก็บจากผู้นำสินค้าเข้ามา ภาษีลิบลดป่า (ภาษีการทำของป่า) ซึ่งค่านาในสมัยรัชกาลที่ 3 มีอัตราไร่ละ 37 สตางค์

การควบคุมเจ้าภาษีนายอากรของรัฐบาล แม้จะปรากฏคำสั่ง ขอร้องแก่เจ้าภาษีนายอากรอยู่บ้าง แต่ไม่ได้ผล โดยรัฐบาลได้ห้ามมิให้ทำการรุกล้ำแดนการทำการเก็บภาษีอากร แย่งชิงสิ่งของ และข่มเหงราษฎร ห้ามทำลายชุดสมบัติหลวง ให้ออกใบเสร็จรับเงินแก่ผู้เสียภาษี เจ้าภาษีต้องส่งเงินตามกำหนดเวลา แต่ข้อห้ามดังกล่าวไม่ได้ผล ด้วยเหตุเจ้าภาษีแต่ละรายมักจะมีเจ้านาย ขุนนางชั้นผู้ใหญ่คุ้มครอง ซึ่งเกิดจากระบบการให้สินบน ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ผู้น้อยที่ไม่รับเงินเดือนก็มักจะขึ้นขอเงินทองของกำนัล จากเจ้าภาษี นายอากร นิโคลาส แซแวงส (Nicolas Gervaise) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะทูตที่มีชิมอง เดอ คลูแบร์เป็นราชทูตจากพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 เข้ามาในสยาม ในช่วงสมเด็จพระนารายณ์มหาราชกล่าวในหนังสือของเขาว่า

“ความโลภอันยิ่งใหญ่ในอันที่จะสั่งสมความมั่งคั่งให้ตนเอง อันเป็นอุกศลจิตที่ครอบงำไปทั่วทั้งประเทศ ก็ทำให้ตัวบทกฎหมายในปัจจุบันไร้ความหมายไปได้.....ผู้ใดที่จะทำให้เขาลุ่มรวยยิ่งๆขึ้นไปได้ผู้นั้นย่อมได้รับการคัดค้านจากเขาเสมอ...” (นิโคลาส แซแวงส, 2506, หน้า 80-81)

ครอเฟิตก็กล่าวว่าชาวสยามชอบสินบน (กรมศิลปากร, 2515, หน้า 23) ซึ่งการฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการนั้นเองทำให้การควบคุมเจ้าภาษีนายอากรล้มเหลว ส่วนในภูมิภาค ระบบการ “เหมาเมือง” ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง เจ้าเมืองผูกขาดกิจการทุกอย่าง เช่น ผู้ว่าการของเมืองจะลงทุนตั้งกงสีรับซื้อและจำหน่ายสินค้าขาออก รับผูกขาดทำภาษีอากร ฯลฯ และผู้ว่าบังคับรับผิดชอบบ้านเมือง เมื่อผู้ว่าราชการทำภาษีเองและเป็นผู้ควบคุมเอง ผลประโยชน์ส่วนตัวมักมาก่อนผลประโยชน์ของราชการ (ญาคา ประภาพันธุ์, 2548, หน้า 109) กรมพระยาดำรงฯกล่าวถึงโทษของวิธีเหมาเมืองว่า

“.....การเหมาเมืองต้องอาศัยผู้ว่าราชการฯมีทุนมากๆ ธรรมดาคนลงทุนต้องคิดกำไร... (การกระทำของผู้ว่าฯ) ทางเอกชน (เช่นเป็นเจ้าภาษี ค้าขาย ทำเหมือง) อาจขัดขวางประโยชน์

ทางราชการได้ อีกประการหนึ่งผลประโยชน์ที่ได้ย่อมตกเป็นของผู้ว่าฯมากกว่าเป็นกำไรของรัฐหลายเท่าตัว...”

“การที่เจ้าเมืองจำต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะหาประโยชน์เข้าตัวเองให้มากก็เพราะตำแหน่งเจ้าเมืองใช้ว่าจะได้มาง่าย ๆ บางครั้งต้องทำผลประโยชน์ให้แก่รัฐ เช่นทำภาษีอากรให้รัฐ บางครั้งก็ต้องติดสินบนเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งเจ้าเมือง”

ซึ่งน่าจะต้องเป็นที่ประจักษ์อยู่ทั่วกันในสังคมสมัยนั้นว่า เจ้าเมืองมีทั้งอภิสิทธิ์ อิทธิพลและทรัพย์สินมากเพียงไร

3. ระบบอุปถัมภ์และการติดสินบน

การรักษาระบบศักดินาของขุนนางเป็นลำดับขั้นนั้นเป็นการง่ายต่อการควบคุมในระบบการปกครองลักษณะ “จากบนลงล่าง” แต่ขณะเดียวกันการดำรงตำแหน่งของขุนนางในระดับต่าง ๆ พระมหากษัตริย์ย่อมไม่ทรงทราบรายละเอียดในข้อมูลส่วนบุคคลของขุนนางเหล่านี้ จึงต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ การอุปถัมภ์เป็นการสร้างเครือข่ายของขุนนางจากผู้รับการอุปถัมภ์และผู้ให้อุปถัมภ์ โดยผู้รับอุปถัมภ์จะต้องจงรักภักดีต่อผู้ให้อุปถัมภ์ ในขณะเดียวกันผู้ให้อุปถัมภ์จะต้องดูแลการเติบโตของผู้รับอุปถัมภ์ การสร้างเครือข่ายดังกล่าวเป็นการสังสม “บารมี” ของผู้ให้อุปถัมภ์ และขณะเดียวกันผู้รับอุปถัมภ์อาจจะเติบโตในการงานราชการต่อไป และเขาอาจเป็นผู้ให้อุปถัมภ์รายต่อไป ดังนั้นการติดสินบนเพื่อให้ตนเองได้รับตำแหน่งราชการที่ดีขึ้น หรือรักษาสถานะของตำแหน่งเดิมอยู่ต่อไปจึงมีอยู่ เช่นการติดสินบนเพื่อให้ได้เป็นเจ้าเมืองคือ ท้าวเทพสตรี พยายามวิ่งเต้นให้ พระยาทุกขราษฎร์ผู้เป็นบุตรได้เป็นเจ้าเมืองกลาง ถึงกับนำบุตรสาวคือ “แม่ทอง” เข้าถวายตัวในรัชกาลที่ 1 ด้วยจึงได้โปรดให้พระยาทุกขราษฎร์เป็นพระยาเพชรบุรีศรีพิชัยสงครามพระยากลางขึ้นอีกคนหนึ่ง ทั้งที่ขณะนั้นพระยาสุรินทราชาเป็นเจ้าเมืองกลางอยู่ ซึ่งแท้จริงแล้ว สามีมของท้าวเทพสตรีซึ่งเป็นเจ้าเมืองกลางเดิมได้อนิจกรรมลง นี่คำภีร์ดีบุกที่ค้างชำระเป็นภาระหน้าที่ของลูกเมียผู้ตายที่ต้องรับผิดชอบต่อราชการ ดังนั้นท้าวเทพสตรีจึงต้องหาหนทางเพื่อให้บุตรชายของตนเป็นเจ้าเมืองกลางให้ได้เพื่อจัดเก็บภาษีดีบุกใช้หนี้หลวงต่อไปได้ (ญาคา ประภาพันธุ์, 2548, หน้า 131-132)

ต่อมาหลังสัญญาเบาริง พ.ศ. 2398 ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสภาพสังคมและเศรษฐกิจในประเทศเป็นอันมาก โดยก่อนสัญญานี้ รัฐบาลมีนโยบายในทางการค้ากับต่างประเทศโดยผ่านมือคนจีนและคนต่างชาติ จึงมีการสร้างชนชั้นใหม่ในสังคม รวมทั้งบรรดาขุนนางที่เกาะเกี่ยวผลประโยชน์อยู่กับกลุ่มคนจีนและคนต่างชาติ จนคนจีนและคนต่างชาติเหล่านั้นกลายมาเป็นชนชั้นกระฎุมพีที่ได้รับศักดินาจากการพระราชทานยศ ราชทินนาม และศักดินา ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ระบบเงินตราเริ่มเข้ามาในสังคมไทยแล้ว และผลแห่งสัญญาดังกล่าวทำให้

อุตสาหกรรมพื้นบ้านเสื่อมลง โดยการนำเข้าอย่างเสรีและพิกัดอัตราศุลกากรสินค้าในอัตราร้อยละ 3 ทำให้สินค้าที่มีลักษณะเดียวกับสินค้าพื้นเมือง เช่นผ้าจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศเป็นอันมาก ทำให้ชาวนาไทยที่ต้องทอผ้าใช้เอง ก็หันไปซื้อผ้าที่มาจากต่างประเทศ และการค้าข้าวเสรี ทำให้ชาวนาไทยมุ่งปลูกข้าวเพื่อการค้ามากกว่าเพื่อการยังชีพ ทำให้การผลิตพืชเกษตรกรรมบางชนิดลดลง เกิดการค้าในลักษณะพึ่งพา เกิดกระบวนการแบ่งงานกันทำได้เริ่มพัฒนาขึ้นในขอบเขตระหว่างประเทศ ผลทำให้การเติบโตของการผลิตเพื่อการขายในสยามพึ่งพาอุปสงค์ภายนอกเป็นส่วนใหญ่ การค้าภายในและเศรษฐกิจเงินตราขายตัว ซึ่งรัฐบาลเลือกที่จะเรียกเก็บภาษีรัฐูปการจากไพร่แทนการเกณฑ์แรงงานหรือเรียกเก็บส่วยที่เป็นสิ่งของดังเช่นแต่ก่อนเกิดสภาวะพันธมิตรระหว่างกลุ่มศักคากับกลุ่มกรรมสิทธิ์ เจ้าศักดินาเข้าดำเนินการธุรกิจผ่านนายทุนพาณิชย์ ในขณะที่นายทุนพาณิชย์ถูกกลืนให้กลายเป็นศักดินา ดังนั้นกระบวนการดังกล่าวจึงก่อให้เกิดเจ้าศักดินา กลายเป็นพ่อค้า และนายทุนพาณิชย์กลายเป็นเจ้าศักดินา และคนที่ชาวนามีเงินตราในมือมากขึ้น และมีความสามารถในการเสียดาในรูปต่างๆ ให้แก่รัฐบาลมากขึ้น จึงเกิดแนวคิดที่ว่าไพร่กับทาสไม่เป็นประโยชน์ในทางการผลิตอีกต่อไป อันเกิดแนวทางเลิกไพร่และทาสในยุครัชกาลที่ 5 (ลิขิต ชีรเวคิน, 2550, หน้า 96-99)

พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปิดโปงเล่ให้เหลื่อมต่าง ๆ ของขุนนางกรมนา ในการถือโกงชาวนาโดยใช้ถั่งหรือสัดซึ่งมีความจุมากกว่าถั่งหรือสัดธรรมดา ดวงข้าวเปลือกค่านาและข้าวเปลือกจัดซื้อ แทนที่ราษฎรจะเสียด่านาไร่ละสองถั่ง ก็ต้องเสียดมากขึ้น ข้าวเปลือกที่ขายในราคาถูก (ถั่งละ 2 ไพ) ให้แก่รัฐบาลไร่ละสองถั่ง ก็ถูกโกงเช่นเดียวกัน เมื่อดวงขึ้นฉาง พวกขุนนางที่ทุจริตก็เอาถั่งหรือสัดที่มีขนาดถูกต้องมาดวงข้าว จึงได้ข้าวเปลือกที่เหลือเอาไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ราษฎรคนใดคัดค้านก็จะถูกข่มเหงหรือทำร้ายจนต้องยินยอม จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ราษฎรเกลียดกลัวข้าราชการเงินที่รัฐบาลจ่ายเป็นค่าซื้อข้าวเปลือกจากราษฎรไร่ละสองถั่ง ถั่งละสองไพ เจ้าของข้าวบางรายไม่ได้รับเลย เพราะถูกขุนนางเข้ามารับจ้างขนข้าวค่านาและข้าวจัดซื้อไปส่งฉางหลวงจะไม่ยอมจ้าง เพราะกลัวถูกข่มเหงกลัวถูกใส่ร้าย ผลที่สุุดเงินหลวงก็ตกเป็นของขุนนางเหล่านี้ พวกเสนาข้าหลวงมีหน้าที่เขียนใบนำให้ราษฎรเอาข้าวไปดวง การออกใบนำให้แก่ราษฎรก็มีช่องทางรีดเงินจากราษฎรเช่นกันพระองค์จึงตราพระราชบัญญัติให้เรียกข้าวค่านา ปิวอกนักษัตร์ศก กำหนดให้

“ให้เอาขนาดถั่งหลวงซึ่งดวงเข้าขึ้นฉาง 21 ทะนานทองนั้น ดวงเอาเข้าค่านาของราษฎรไร่ละ 2 ถั่ง อย่าให้เอาขนาดถั่งแลสัดใหญ่เหลือเกินจากถั่ง 21 ทะนานทองไปดวงเข้าค่านาแก่ราษฎรเป็นอันขาดทีเดียว”

“เมื่อแลราษฎรเจ้าของนาไม่จ้าง จะเอาเข้ามาตวงส่งนางก็ตามใจราษฎร อย่าให้เกียคกัน
กักขังหน่วงเหนี่ยวไว้”

และยังบังคับด้วยว่า

“ให้เสนาข้าหลวงกรมนาเร่งทำใบนำให้ราษฎรให้เอาเข้าไปตวง อย่าให้เรียกเอาพัสดุ
ทองเงินค่าใบนำแก่ผู้ตวงเสียเข้าค่านา”

และกำชับข้าราชการว่า

“ให้กำนัน เสนา ข้าหลวงผู้เรียกเงินเข้าค่านาแก่ผู้ทำนารายศต(ราย)คง ให้เรียกเอาแต่โดย
สัจโดยธรรม ตามพระราชบัญญัติซึ่งโปรดเกล้าฯ ครั้งนี้ อย่าเบียดบังค่านาของหลวง และกระทำความ
เหิงเบียดเบียนล้อราษฎรให้ได้ความยากแค้นเดือดร้อนเป็นอันขาดทีเดียว ถ้าผู้ใดไม่กระทำตาม
พระราชบัญญัติ มีผู้มาร้องฟ้องว่ากล่าวพิจารณาเป็นสัจย์ จเอาตัวผู้ซึ่งผิดลงพระราชอาญาฉกร
เปนโทษโดยบทพระอัยการ” (เสถียร ลายลักษณ์ และคณะ, ม.ป.ป., เล่ม 1 หน้า 62-63)

โดยการค้าเจริญเติบโตเป็นอันมากในยุครัชกาลที่ 4 ซึ่งเป็นยุคหลังสัญญาเบาริง ที่
ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่แก่กลไกทางการคลังของรัฐบาล เนื่องจากเอกสิทธิ์และสิทธิ
ผูกขาดการหาประโยชน์ซึ่งเคยตกอยู่ในมือของพระเจ้าแผ่นดิน เจ้านาย ขุนนางผู้ใหญ่ถูกทำลายลง
โดยจะเห็นจากการที่ราษฎรสามารถค้าขายได้อย่างอิสระ และมีเงินใช้มากขึ้น ขณะเดียวกันการทำ
นากลายเป็นอาชีพที่ทำรายได้ให้แก่ชาวนามากขึ้น ทาสที่ถูกขายตัวไปก็ได้รับการไถ่ตัวมากขึ้น
เพราะราษฎรมีเงินมากขึ้น ค่าแรงงานสูงขึ้น มีการขุดคลองเชื่อมเส้นทางคมนาคมมากขึ้นและมี
สร้างบ้านเมืองขยายมากขึ้น จึงเกิดการจัดตั้งโรงสีข้าวมากขึ้น รัฐบาลตั้งด่านและโรงภาษีมากขึ้น
ดังเช่นในนิราศวัดเจ้าฟ้าของสุนทรภู่ว่า

“ถึงด้านทางบางไทรไขว่เลว	เห็นไพร่เลวหลายคนอยู่บนด่าน
ตั้งก่าตั้งนั่งชักควักน้ำตาล	คอยว่าขานขู่คนลงคันเรือ
ไม่เห็นของต้องห้ามก็ถามขอ	มะละกอทุ้งแห้งแดงมะเขือ
ขอส้มสุกจุกจิกทั้งพริกเกลือ	จนชาวเรือเหลือระอาค่าในใจ”

และได้กล่าวถึงด่านที่ตั้งอยู่ปากคลองปากเตี๋ยแขวงเมืองนนทบุรีว่า

“คลดตำบลด่านตั้ง	ตะเหลวปัก
ขุนด่านเรียกเรือพัก	พี่พร้อง
บอกขุนว่าเรือรัก	ริงโศก มาพอ
มีแต่ทุกข์ ประทุทท้อง	เพียบท้องเรือมา”

พอเรือออกจากคลองปากเตี๋ย ก็พบโรงภาษีที่ตั้งคักอยู่ตรงริมแม่น้ำปากคลอง

“ออกคลองดูแหล่งเจ้า ภาชี
 จีนเรียกเบิกเรือดี แต่พ้อง
 รักทรงพิไลก็ คงคู่ พ้องแฮ
 จะใคร่เบิกทุกซ่อง เรียกเจ้าในใจ” (ชัย เรื่องศิลป์, 2541, หน้า 217)

ในสมัยรัชกาลที่ 4 รัฐบาลประสงค์ที่จะมีรายได้มากขึ้น โดยผ่านส่วย ภาษี จึงไม่สนใจในการที่ผู้ว่าราชการเมืองจะเอาเวลาไปหาประโยชน์ส่วนตัวพัวพันกับการหาประโยชน์แก่รัฐบาล เพียงแต่ให้ข้าหลวงนั้นไม่ทอดทิ้งประโยชน์ของทางราชการเสียทั้งหมด ผู้ว่าราชการเมืองกระ เมืองระนอง เมืองภูเก็ต ซึ่งเคยทำงานชุดแรกก่อนการรับตำแหน่ง เมื่อได้ตำแหน่งเจ้าเมืองก็ระดมไพร่มาชุดแคว้นบุกอย่างเต็มที่ จึงผลิตศิบุกได้มากกว่าเดิม รัฐบาลก็ได้ประโยชน์มากขึ้นเช่นกัน ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นการแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่ในยุคดังกล่าวมิได้มองในลักษณะเช่นนี้ รัฐบาลสนับสนุนให้กระทำเช่นนั้นด้วย

สภาพการณ์อรรณพบังหลวงในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในช่วงต้นของรัชกาลที่ 5

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเตรียมเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ให้เป็นพระมหากษัตริย์ในโลกสมัยใหม่ที่ต่างไปจากโลกของพระองค์ แต่การขึ้นครองราชย์ของเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ในปี พ.ศ.2411 นั้นเกิดจากการสนับสนุนกลุ่มขุนนางใหญ่ที่มาจากสี่ตระกูล²³ และที่สำคัญที่สุด จากขุนนางในตระกูล “ขุนนาค” โดยสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ที่เป็นทั้งเจ้าพระยาพระคลังและสมุห กลาโหมซึ่งเป็นผู้กำหนดตัวกษัตริย์ (King-Maker) ได้เสนอชื่อเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์เป็นกษัตริย์ในรัชกาลที่ 5 และเสนอชื่อกรมหมื่นบวรวิไชยชาญ โอรสองค์ใหญ่ของสมเด็จพระปิ่นเกล้าซึ่งเป็นกษัตริย์องค์ที่สองในแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้เป็นมหาอุปราชกรมพระราชวังบวรสถานมงคล และเมื่อพิจารณาจากพระบรมราโชวาทในรัชกาลที่ 5 ที่ทรงพระราชทานแก่พระเจ้าลูกยาเธอ ความว่า “...เมื่อพ่อได้รับราชสมบัติในเวลาอายุเพียง 15 ปีเท่านั้น เหมือนตะเกียงริบหรี่จวนจะดับ แต่อาศัยด้วยปฏิบัติจริยฐาน นำใจในความสัตย์ธรรม มิได้ฉ้อฉล และมีใฝ่หาตามปองร้ายผู้ใด จึงได้มีความเจริญรุ่งเรืองมาจนเพียงนี้...” และทรงพระราชทานเมื่อครั้งเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์เสด็จขึ้นครองราชย์มีพระชนมายุ 15 พรรษา ความว่า “....ในเวลานั้น อายุพ่อเพียง 15 ปี กับ 10 วัน ไม่มีมารดา มีแต่ญาติฝ่ายมารดาก็ล้วนแต่โลเลเหลวไหล หรือไม่โลเลเหลวไหลก็ได้ตั้งอยู่ในตำแหน่งราชการอันใดเป็นหลักฐาน ฝ่ายญาติข้างพ่อคือเจ้านายทั้งปวงก็ตกอยู่ในอำนาจสมเด็จพระยาฯและต้องรักษาตัวรักษาชีวิตอยู่ด้วยกันทั่วทุกองค์ ที่ไม่

²³ ตระกูลที่มีจากขุนนางเชื้อสายจีน ที่เข้ามาตั้งรกรากในสมัยพระเจ้าย้ายสละ และลูกหลานยังรับราชการเป็นเจ้าพระยาพระคลัง มีความเกี่ยวข้องกับราชวงศ์จักรีในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์,ตระกูลที่ ๒ เป็นตระกูลบุนนาค,ตระกูลที่ ๓ เป็นตระกูลพรหมมณี มีตำแหน่งเป็นเจ้าพระยา ๑ คน เป็นต้นตระกูลสิงหเสนีย์, จันทโรจวงศ์, บุนนาค, ทองอิน, รังสิตพรหมมณกุล และศิริวัฒนกุล และตระกูลที่ ๔ เป็นเจ้าพระยาพระคลังในแผ่นดินสมัยสมเด็จพระนารายณ์และพระเพทราชา เป็นผู้ก่อตั้งราชวงศ์จักรี

เอื่อเพื่อต่อการอันใดก็มีโดยมาก ฝ่ายข้าราชการถึงว่ามีผู้ที่ได้รับใคร่สนิมสนมอยู่บ้างก็เป็นผู้น้อย โดยมากที่เป็นผู้ใหญ่ก็ไม่มีกำลังสามารถจะอุดหนุนอันใด ฝ่ายพี่น้องซึ่งร่วมบิดาหรือที่ร่วมมารดา ก็เป็นเด็กมีแต่อายุต่ำกว่าพ่อลงไปไม่สามารถทำอะไรได้ทั้งสิ้น.....” (ลิขิต ชีรเวคิน, 2550, หน้า 103–104) ดังนั้นจึงเห็นว่าอำนาจของขุนนางในยุคต้นรัชกาลที่ 5 มีมากถึงขนาดสามารถ กระทบกับราชบัลลังก์ ซึ่งเป็นมูลเหตุสำคัญหนึ่งที่สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทำการ ปฏิรูปการปกครองแบบชนานใหญ่ในเวลาต่อมา

มีเหตุการณ์หนึ่งที่ทำให้เห็นสภาพความเป็นอยู่ของกองทัพชาวสยามอย่างแท้จริง โดย ในช่วง พ.ศ. 2418 พวกฮ่อได้ยกพวกเข้าโจมตีเมืองหนองคาย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงรับสั่งให้สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เป็นประธานในการ จัด ทัพ โดยมีแม่ทัพในการปราบฮ่อจำนวน 2 ท่าน คือ เจ้าพระยาภูธรวิชัย (นุช บุญยรัตพันธุ์) สมุหนายกปราบฮ่อทางเมืองหลวงพระบาง ยกทัพจากกรุงเทพในเดือน 10 ไปทางเมืองอุดรดิตถ์ และเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรงคุมกองทัพออกจากกรุงเทพในเดือน 10 โดยมีนายทิมเป็นทนาย (หมายถึงทนายหน้าหอ เป็นคนรับใช้ใกล้ชิดเสมือนเลขานุการ) เจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรงใช้ เส้นทางเดินทัพผ่านเมืองสระบุรี คงพระยาไฟ เมืองนครราชสีมา เมืองพิมาย เมืองพุทธรังษี ในการเดินทัพนี้ นายทิมได้แต่งนิราศขึ้นฉบับหนึ่งเรียกว่า “นิราศหนองคาย” แต่เนื้อหาในนิราศนั้น กลับไม่เป็นไปตามแบบฉบับของการแต่งนิราศที่เคยมีมา โดยนายทิมได้บรรยายความเป็นไปใน กองทัพ การกดขี่ของข้าราชการท้องถิ่นและกองทัพ และความเดือดร้อน ขาดแคลนของชาวบ้านที่ กองทัพเดินทางผ่าน โดยนิราศนี้ทำให้คำกล่าวแต่เดิมว่า “สมัยก่อนบ้านเมืองสงบสุขผู้คนมีศีลธรรม ไม่มีการกดขี่ ทูจริต ข้าราชการเป็นพวกผู้ดีจริง ฯลฯ” กลายเป็นไม่ถูกต้อง เพราะว่า การแต่ง วรรณกรรมใดแต่ก่อนมักจะมีเรื่องที่ดีที่เกี่ยวกับเจ้านายเป็นสำคัญ และมักจะมีเรื่องการารมณ์ เกี่ยวข้องเสมอ ทำให้คนรุ่นหลังไม่เห็นสภาพแท้จริงของสังคมโดยเฉพาะราษฎร ซึ่งนิราศ หนองคายทำให้ทราบเรื่องการฉ้อราษฎ์บังหลวงที่เกิดขึ้นทั้งที่ขณะนั้นอยู่ระหว่างศึกสงครามก็ตาม ดังนี้ (รุ่งวิทย์ สุวรรณอภิชน, 2537, หน้า 69-71) ในการยกทัพไปปราบฮ่อ รัฐจะต้องทำการเกณฑ์ ไพร่ไปทัพ พวกนายทาสเกรงจะขาดแรงงาน (คน) กลัวเสียประโยชน์ส่วนตัว จึงพากันรายงานเท็จ ว่าตัวทาสหลบหนีค่าตัวไปแล้ว ส่วนทางเจ้าหมื่นไพร่ (เจ้าหน้าที) ถือบัญชีคนอยู่ไม่ยอมแทงบัญชีว่า คนหายไปเฉย ๆ ทำเป็นจับตัวนายทาสเป็นประกัน นายทาสก็อุดเงินเป็นค่าแทงบัญชี เรื่องก็ ไม่เป็นปัญหาระหว่างเจ้าหมื่นไพร่และนายทาส และพวกนายทหารระดับล่าง เช่นพวกขุน หมื่น มิงบประมาณจากพระคลังหลวงตั้งเป็นเบี้ยหวัด ซึ่งผู้ที่หมื่นมีบรรดาศักดิ์ก็จะได้รับเงินปี เมื่อ ตั้งงบประมาณให้เกณฑ์คนเป็นขุนหมื่น (เกณฑ์จากผู้ที่มีความรู้) พวกมีหน้าที่เกณฑ์แทนที่จะเกณฑ์ให้ เต็มจำนวนคนตามงบประมาณที่ได้รับ กลับเกณฑ์เพียงจำนวนสองในสามของจำนวนทั้งหมด และ

เงินส่วนที่เหลือได้เบียดบังเอาไปเสีย เมื่อมีนายเวรมาตรวจพบเข้าก็ใช้เงินอุดเรื่อง ส่วนราษฎรที่ถูกเกณฑ์ไม่ว่าจะเป็นขุน หมื่นและเป็นไพร่ต้องไปทัพ พวกเขามีเงินไม่อยากจะตายก็จ้างคนอื่นไปแทนตน ดังเช่นในนิราศได้พรรณนาไว้ว่า

“ผู้ที่มีลุนาญวุ่นวายครัน	บ้างใช้ปัญหาหลอกบอกอุบาย
ว่าตัวทาสหลบหนีนี้ไม่อยู่	ข้างเจ้าหมู่เกาะตัวจำนำใจหาย
ก็ตัวทาสหนีจริงวิ่งตะกาย	ทำนวยยับเยินเสียเงินทอง
เกณฑ์ขุนหมื่นขึ้นใหม่ในเบียดหัวค	ขุนหมื่นดัดเกณฑ์ตามสามเาสอง
ท่านนายเวรเกณฑ์กวตตามหมวดกอง	เอาข้าวของเงินตราปัญญาดี
เหล่าพวกขุนหมื่นไพร่ต้องไปทัพ	ที่มีทรัพย์พอจะจ่ายไม่หน่ายหนี
ผู้จ้างคนแทนตัวกลัวไพร่	ที่เงินมีเขาไม่อยากจะจากจร”

เมื่อยกทัพถึงเมืองสีคิ้ว ข้าราชการท้องถิ่นก็ถือโอกาสจ้อราษฎ์บังหลวง กรณีที่ทางการมีงบประมาณให้ซื้อเสบียงอาหาร แต่ข้าราชการเหล่านั้นไม่ซื้อกลับไปเกณฑ์เอาจากราษฎร โดยอ้างว่าเป็นอาญาทัพ ดังนิราศได้บรรยายว่า

“ยังมีผู้มาฟ้องร้องเจ้าคุณ	ว่ากรมการทำนุขึ้นในแขวง
ด้วยข้าวสารซื้อหาราคาแพง	ใจโกงเกล้งเก็บข้าวสารทุกบ้านเรือน
ว่าจะไปจำแนกแจกกองทัพ	ทำสับปรับโกงใหญ่ใครจะเหมือน
คิดเบียดเบียนผันแปรให้แซ่เขื่อน	อ้างป้ายเปื้อนกองทัพอุปประมาณ”

และในกรณีที่มีการเกณฑ์ยานพาหนะจากราษฎรเพื่อใช้ในกองทัพ ในเมื่อกองทัพถึงเมืองนครราชสีมาแล้ว ทำให้เกิดช่องทางการหาเงินของข้าราชการท้องถิ่น ดังนิราศได้บรรยายว่า

“หลวงภักดียกกระบัตร์คนจัดเจน	จึงกะเกณฑ์หมายไปไม่ฉงน
แล้วเร่งเกณฑ์เกี่ยวน้างโคต่างคน	หัวเมืองบนสมทบทัพให้ล้นปล้น

ราษฎรที่มีช้างโคต่างเกี่ยวน	บ้างถูกเขียนด้วยน้างโคต่างหนี
ราษฎรยังเย็นบ้างเงินมี	เสียให้ที่กรมการทำนุผู้เกณฑ์”

ซึ่งวรรณคดีนี้ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในปี พ.ศ. 2421 รัชกาลที่ 5 ทรงสั่งให้เผาทั้งหมดและลงโทษ โขนายทิม 50 ทีแล้วพิพากษาให้จำคุก 8 เดือนโดยไม่ขึ้นศาล เหตุที่ต้องเผาวรรณคดีนี้เพราะเนื้อหาของนิราศหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ เนื้อหาของวรรณคดีเสียดสีสังคมและผู้คน สมเด็จพระปรมหาราชดำรง ราชานุภาพวิจารณ์ว่า “ความที่แต่งกล่าวเกินนิราศไป” และรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชวินิจฉัยว่า “อ้ายทิมไปในกองทัพเจ้าพระยามหินธกรแล้วกลับมาแต่งหนังสือนิราศในหนังสือนั้นหาเป็นเสมือนนิราศทั้งปวง ซึ่งผู้อื่นทำคร่ำครวญถึงลูกเมีย และว่าถึงระยะทางอย่างเดียว หนังสือนิราศนี้

กล่าวความมเลือนเกินไประหว่าง ..” สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) โกรธนายทิมมากและได้ฟ้องต่อรัชกาลที่ 5 ให้ลงโทษในข้อหาหมิ่นประมาทสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ กล่าวหานายทิมได้กล่าวนามถึงรัชกาลที่ 5 ในนิราศนั้นนับว่าไม่ควร ซึ่งโทษถึงตาย รัชกาลที่ 5 ได้จัดการคดีนี้ภายใน 1 วันด้วยเหตุเกรงว่าเจ้าพระยาหมื่นทรศกัธราชซึ่งมีฐานะเป็นบุตรบุญธรรมของรัชกาลที่ 4 จะขัดขวางและทำนุผู้ที่มีเรื่องขัดแย้งอยู่กับสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค)

ลักษณะการนอราชฎ์บังหลวงในยุคนี้ ไม่แตกต่างไปจากยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นเท่าใดนัก แต่เนื่องจากการปรับปรุงระบบราชการและกฎหมายในส่วนปกครองหลายฉบับ จึงอาจทำให้ขุนนางสามารถนอราชฎ์บังหลวงได้ไม่ชัดเจนแต่อย่างก่อน ซึ่งจำแนกออกได้ดังนี้

การเรียกสินบน

ในยุคนี้เป็นยุคของเศรษฐกิจเงินตรา ดังนั้นขุนนางทุกคนพยายามแสวงหาทรัพย์สินเพื่อส่งเสริมตนและครอบครัวให้เป็นผู้มีทรัพย์สินจะได้รับการนับหน้าถือตาจากสังคม และเป็นทุนรอนในการ “วิ่งเต้น” เพื่อแสวงหาตำแหน่งใหม่ที่มีอำนาจและโอกาสในการแสวงหาทรัพย์สินได้มากกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และงานศาล จนกระทั่ง รัชกาลที่ 5 ทรงกล่าวว่า “ตำแหน่งพระคลังที่ชั่วจะกระจายไปหลายหมู่หลายกรม หน่วยงานใดที่เจ้าสังกัดมีอิทธิพลมาก เจ้าภีณายอากรก็พากันมาประมูลเงินขึ้นมาก บุคคลที่เป็นเจ้าภีณายอากรผูกขาดภาษีอากร โดยเฉพาะรายใหญ่เช่น ผืน จะต้องมีการคิดสินแก่ขุนนางชั้นสูงที่มีอิทธิพลมากในรัฐบาล บางครั้งเจ้าภีณายอากรทำการกดขี่ข่มเหงราษฎรจนเกินขอบเขต การฟ้องร้องทางศาลยุติธรรมก็ไร้ประโยชน์ เพราะศาลไทยก็ชอบสินบนเช่นกันและเป็นมานานแล้ว” (ญาดา ประภาพันธุ์, 2548, หน้า 125-128)

การเก็บภาษีอากร

เนื่องจากระบบคลังยังไม่มีระเบียบที่เข้มงวด ขุนนางทำนอราชฎ์บังหลวงเรื่องภาษีได้ง่าย การสมรู้ร่วมคิดระหว่างขุนนางกับเจ้าภีณายอากรย่อมกระทำได้ สินบนที่เจ้าเงินภาษีมอบให้เป็นค่าปิดปากขุนนาง ทำให้เขาทุจริตภาษีจากราษฎรได้มากขึ้นและสะดวกขึ้น โดยพระมหากษัตริย์มิได้รู้เห็นด้วย เคยมีขุนนางชั้นผู้ใหญ่ระดับเสนาบดีถูกลงโทษในเรื่องไม่ส่งเงินภาษีที่เก็บได้ คือ พระยาอาหารบริรักษ์ (นุต) พระเกษตรราชบดี เสนาบดีกรมนาไม่ส่งภาษีค่านา เพราะถือว่าตนเป็นหลานของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน รัชกาลที่ 5 ทรงลงโทษและริบราชบาตร แต่ไม่ปรากฏว่าท่านผู้นี้ต้องโทษตามกฎหมายตราสามดวงแต่ประการใด (ญาดา ประภาพันธุ์, 2548, หน้า 130)

เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ท้วม บุนนาค) ผู้ควบคุมตำแหน่งพระคลังในระหว่าง พ.ศ. 2411 ถึง พ.ศ. 2416 มีสิ่งที่แสดงให้เห็นการรั่วไหลของเงินภาษีและความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ระหว่างขุนนางกับเจ้าภาษีนายอากร คือ เมื่อเจ้าภาษีนำเงินค่าภาษีมาส่งให้เจ้าพระยาภาณุวงศ์จะเก็บไว้ในกำป็นใหญ่ และเมื่อมีธุระที่ต้องใช้เงินไม่ว่าเหตุผลส่วนตัวหรือราชการ ก็จะใช้เงินจากกำป็นนี้ ตามบัญชีรายจ่ายมีค่าใช้จ่ายตั้งแตงานราชการแผ่นดิน ได้แก่ ให้ค่าจ้างชาวเงินเลื่อยไม้ทำเมรุ ซื้อสิ่งของใช้ในงานศพเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ ซื้อไม้ทำประภาคารที่สมุทรปราการ จนถึงเรื่องภายในบ้าน ได้แก่สร้างบ้านให้พระยาราชานุประพันธ์ บุตรชาย แจกเงินภรรยาบุญ บุต และคนใช้ ให้เงินภรรยาหลวงไปทำบุญ และซื้อของจากห้างถวายเป็นทานที่สำคัญ และยังนำเงินไปให้เจ้าภาษีนายอากรต่าง ๆ กู้ยืม เช่น ในปี พ.ศ. 2411 ได้ให้พระภิกษุสมบัติบริบูรณ์ 600 ชั่ง และให้พระบริบูรณ์โกษา 500 ชั่ง ดอกเบี้ยที่ได้มาก็ใส่ในกำป็นนี้อีกเช่นเดิม (พรรณิ บัวเล็ก, 2547, หน้า 75)

ระบบอุปถัมภ์

เนื่องจากระบบดังกล่าวเป็นร่างแหเครือข่ายของระบบขุนนางของไทยที่สืบทอดมานาน ดังนั้นการที่ขุนนางในตระกูล “บุนนาค” เป็นเสนาบดีใหญ่และควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจ การทหารและการมหาดไทย จึงมีขุนนางทั้งหลายเข้ามารับการอุปถัมภ์ทั้งสิ้น

สมเด็จพระยาบรมมหาราชวังศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) มีเจ้าภาษีนายอากรหลายคนอยู่ใน การอุปถัมภ์ ขุนนางเหล่านี้จะให้ความคุ้มครองเพื่อให้พ้นจากการลงโทษทางกฎหมาย เมื่อเจ้าภาษีนายอากรที่อยู่ในความคุ้มครองของตนกระทำความผิดหรือเก็บภาษีเกินขอบเขต เจ้าภาษีนายอากรบาง รายประมุขภาษีได้แล้ว ไม่ยอมส่งมอบเงินให้แก่รัฐตามกำหนด ในรัชกาลที่ 5 ฐานะการเงินของรัฐ ขาดแคลน เจ้าภาษีนายอากรเหล่านี้ก็ไม่ยอมส่งเงินในรัฐบาล นอกจากนี้เงินที่ได้จากการเก็บภาษี ยังรั่วไหลไปอยู่กับขุนนางต่าง ๆ ที่เจ้าภาษีสังกัดด้วย (พรรณิ บัวเล็ก, 2547, หน้า 74) ในสมัยสมเด็จพระยาบรมมหาราชวังศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) เป็นผู้สำเร็จราชการ (พ.ศ. 2411-2416) สมเด็จพระยาบรมมหาราชวังเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมอั้งยี่ แต่กลับมีนโยบายเลี้ยงอั้งยี่ไปควบคุมคนจีนมิให้อยู่ภายใต้การบังคับของกบฏวันตก และเป็นการสะสมกำลังเพื่อแข่งขันกับกบฏตรีศูณีย์ ยุคนี้พวกอั้งยี่ไม่กลัวก่อความวุ่นวาย หัวหน้าอั้งยี่หลายคนเข้าพึ่งอำนาจของขุนนางท่านนี้เพื่อหวังผลเป็นเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งพระยาภักดีภักตรากรเป็นเจ้าภาษีฝิ่นรายใหญ่และเป็นหัวหน้าชุมนุมจีนในรัชกาลที่ 5 ก็เป็นหัวหน้าอั้งยี่ และมีความสัมพันธ์กับขุนนางชั้นผู้ใหญ่ท่านนี้อย่างแนบแน่น เนื่องจากท่านเป็นผู้ดูแลจัดเก็บภาษีฝิ่น ทั้งเมื่อตั้งหอรัษฎาพิพัฒน์แล้วก็ตาม ภาษีฝิ่นยังอยู่ภายใต้การดูแลของท่านและได้ใช้วิธีการหักค่าใช้จ่ายก่อนนำส่ง และนำส่งไม่เท่ากันในแต่ละเดือน หากรัชกาลที่ 5 ไม่ยินยอม

ท่านก็จะไม่รับผิดชอบภาษีเพราะถือว่าทรงไม่วางพระทัย ในที่สุตธรรมาภคที่ 5 ก็ทรงต้องปล่อยให้ท่านผู้นี้จัดเก็บภาษีในความดูแลของท่านคงเดิม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนอกราชการบังหลวงในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายตราสามดวง ที่รัชกาลที่ 1 ทรงกำหนดขึ้นโดยการปรับปรุงกฎหมายเก่าของกรุงศรีอยุธยาและได้เพิ่มเติมขึ้นใหม่ ภายใต้อำนาจกำหนดใหม่ 45 ข้อ พระราชบัญญัติ 22 ข้อ และกฎพระสงฆ์ 10 ประการแล้ว เห็นว่า พระองค์ทรงเห็นว่า พฤติการณ์การนอกราชการบังหลวงเป็นภัยต่อการปกครองของรัฐ ทำให้ราษฎรกระด้างกระเดื่องต่อการปกครองของรัฐและเป็นอันตรายต่อราชบัลลังก์ ซึ่งผู้กระทำความผิดนี้ คือ ข้าราชการหรือมูลนายทั้งหลายที่เห็นประโยชน์ส่วนตัวจนยกเอาทรัพย์สินของรัฐไปส่วนหนึ่ง และความผิดที่ขุนนางเหล่านี้ได้เบียดบัง ข่มขู่ เอาไปจากบรรดาราษฎรอีกส่วนหนึ่ง ทั้งการที่ตุลาการตัดสินคดีความโดยลำเอียงไม่ว่ามีมูลเหตุจากการอคติใด ๆ ไม่ว่าตุลาการนั้นจะได้รับทรัพย์สิน หรือสินบนไปหรือไม่ ก็ย่อมเป็นความผิดทั้งสิ้น ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ในพระธรรมศาสตร์ บทที่ 2 บัญญัติว่า “.....อันว่าบุคคลผู้ใดเป็นผู้ประลาการล่วงเสียดซึ่งยุติธรรมด้วยอะคต 4 ประการ คือ รักรับ แล โกรธ แล หลง แลแล้วพิจารณาความผิดจากพระธรรมศาสตร์แลลำเอียงเข้าด้วยฝ่ายโจท จำเลย อันว่าเกียรติยศแล โภคศรีสวัสดิ์แห่งกระลาการนั้นก็จะถอยเสื่อมสูญไปประจุพระจันทร์ในวันกาลปักข จนถึงซึ่งเคียดร่อนเป็นอันมาก อันว่าบุคคลผู้ใดเป็นผู้ประลาการ บมิได้ล่วงเสียด ซึ่งยุติธรรมด้วยอะคต 4 ประการดังกล่าวแล้ว แลประกอบด้วยศีลสัง แลพิจารณาข้อคดีแห่งราษฎรทั้งปวงถูกต้องตามพระธรรมศาสตร์กล่าวไว้นั้น อันว่าเกียรติยศแล โภคศรีสวัสดิ์มิงคแลแห่งกระลาการผู้นั้นก็จะจำเริญขึ้นทุกวันจุพระจันทร์ในวันสุขปักข อธิบายว่าเมื่อคู่ความทั้งสองข้างมาแล้ว อย่าให้พิจารณาบังคับบัญชาข้อคดีโดยริศหาอาสัจ ให้มีเมตตาแก่คู่ความทั้งสองข้างด้วยจิตอันเสมอ ให้เอาคดีนั้นเป็นกิจพระกังวลแห่งตน ถ้ากระลาการผู้ใดให้กำลังแก่คู่ความผู้หนึ่งกั้นสินจ้างมิได้บังคับบัญชาโดยพระธรรมศาสตร์ อันว่ากระลาการผู้นั้นครั้งกระทำกาลกริยาตายแล้ว ก็จะไปหม้อยู่ในอบายภูมิทุกขเวทนาอยู่จริงกาล เป็นเปรตมีเล็บมือใหญ่เท่าใบจอบมีเปลวไฟลุกเรือง ควักเอาธุระมั่งสะตนบริโภคเป็นภักษาหาร ครั้นพ้นจากอบายภูมิแล้ว มาบังเกิดเป็น มนุษย์ ปาปะภาวะเศสนั้นจตามสนอง มืองคไวยวะวิกลพุลภาพ มีปากเหม็นเป็นต้น นับด้วยชาติเป็นอันมาก....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 15-16)

หลักอินทภาษ “.....แลซึ่งว่าให้ผู้พิพากษาปราศจากฉันทาคะดินั้น คือ ให้ทำจิตให้บริสุทธิ์จากโลก อย่าได้เห็นแก่ลาภะ โลกามิสสินจ้างสินบน อย่าได้เข้าด้วยฝ่ายโจทฝ่ายจำเลยเป็นเหตุจะได้วิญญานพัสสะและวิญญะพัสสะ ให้กระทำจิตให้เป็นจตุรัสเที่ยงแท้เป็นท่ามกลาง ดังตราฐอน

ยกขึ้น อย่าได้กดขี่ฝ่ายโจทยกยอฝ่ายจำเลย....แต่ให้ปราศจากโมหาคตินั้น โมหะเจตสิกดวงนี้ คือ ตัวอะวิชา มีลักษณะอันมีดไปในที่ทั้งปวง มิได้รู้จักกองทุกข์แลทุกข์สมุทัยทุกข์นิโรธ ทุกข์นิโรธคามินี ฝ่ายโลกียการเล่าโมหะตัวนี้ถ้ามากในสันดานผู้ใดแล้ว ก็ให้มีคัมภีร์หลงไหลไปมิได้รู้จักบาปบุญ คุณเลโทษ ประโยชนแลใช้ประโยชน์ มิได้รู้จักผิดแลชอบ มิแต่ให้มีคัมภีร์หุ้มไปด้วยโมหันทะการะเปนนิจ ดังนั้นเป็นลักษณะแห่งโมหะ แลผู้พิภกษาการะลาการพึงมละเว้นเสียซึ่งโมหะนั้นให้ ปราศจากสันดาน จะพิภกษาคติการประธาราษฎรนั้น พึงพิจารณาด้วยอุบายะ ปริชาอันบริสุทธิ อย่าให้ทุจริตเข้าระคนได้ คติใดควนแก่แพ้ ก็พึงพิจารณาให้เห็นด้วยปัญญาว่าควรแพ้ คติใดจะพึงชนะ ก็สอต่อส่งให้เห็นด้วยปัญญาโดยแท้ว่าควรจะชนะ.....” (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์ มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 39-41)

พระราชกำหนดใหม่ มาตรา 36 “ กฎให้ไว้แก่พระสุรัสวดีซ้าย พระสุรัสวดีขวาในนอก ให้กฎหมายบอกแก่ข้าทูลออกฯผู้ใหญ่ผู้น้อย.....แต่นี้สืบไปเมื่อหน้า ให้ข้า ทูลออกฯข้างหน้าข้าง ในฝ่ายทหารพลเรือนทั้งปวง อันอยู่ในราชอาณาจักรนั้น ให้รู้จักลักษณะคิลห้าคิลแปดคิลสิบ ให้รู้ เนื้อความภาษาไทยในพระบาฬีนั้นจงทุกๆสิกขาบท....อนึ่งในคิลอะทินนาทานเมืองค 5 ประการ คือ ทรัพยนันเป็นของมนุษย์หวงแหน มาตราว่าคาสันหนึ่งก็ดีเป็นองคอัน 1 แกลงสงไสยอยู่ก็ดี รู้แท้ ว่าเปนของมนุษย์หวงแหนมาตราว่าคาสันหนึ่งก็ดี เป็นองคอัน 1 แกลงสงไสยอยู่ก็ดี รู้แท้ว่าเปนของ มนุษยหวงแหนอยู่ 1 คือจิตรนั้นคิดปลงลงว่า จักกลักลักน้อปรบัดเอา 1 คือเพียรขอลวขวยฉลักลักน้อเอา ด้วยกายก็ดี ใช้ด้วยวาจาให้ฉลักลักน้อเอา 1 คือลักเอาของมาได้ด้วยกิริยาอันลอบลักสกคสดมตัดฝ่า เรือนขึ้นเอาทรัพยกี้ดี เพื่อลวงเอาด้วยตราชุกกลทานานกล ใส่ตีนุกทองแดงปลอมเงินทองน้อประบัด เอกี้ดี ข่มเหงทูปติจึงเอาด้วยกำลังริบราชรบพุ่งจึงทรัพยแลบ้านเมือง ข่มเหงเรียกเอาส่วยบ่าวให้ล่า เหลือพิคค้อตราเดมนั้นก็ดี กำหนดกฎหมายแล้วลักเอาทรัพยแลที่แดนเรือกสวนไร่นาก็ดี ปกป้อง เบียดบังเอกี้ดี แลกเปลี่ยนเอาของทีค่ามากก็ดี ลักเอาทรัพยมาได้ด้วยอาการตั้งว่ามานี้เป็นองคการพ 5 ต่อพร้อมองคทั้ง 5 คิลอะทินนาทานจึงขาด.....แต่ให้ประพฤติปฏิบัติตามพระราช กำหนดกฎหมายนี้จึงทุกประการ ถ้าและผู้ใดมิกระทำตามพระราชกำหนดนี้ จะเอาผู้นั้นเป็นโทษ ตามโทษานุโทษ ” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 3, 2548, หน้า 284-297)

พระราชกำหนดใหม่ มาตรา 38 “...แต่นี้สืบไปเมื่อหน้า ถ้าข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อย เจ้ากรมปลัดกรมหัวหมื่นนายเวรมหาเดก จะจัดผู้ใดทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายใช้ราชการ ใน มหาเดกขอเฝ้าเขาที่สมเดจพระเจ้าลูกเธอหลานเธอ พระเจ้าลูกเธอหลานเธอเจ้าต่างกรมฯฝ่ายหน้า ฝ่ายในแลเจ้าหากรมมิได้นั้น ให้พินิจพิเคราะห์ดูคานาบุรูปผู้ซึ่งจะเข้ามาราชการนั้น ถ้ามีบิดามานดา ยาคีพี่น้อง ที่อาไศรยกิจอยู่มีเฝ้าเรือนเปน หลักแหล่ง แล้ว ก็เป็นคนสัจซื่อมีสติปัญญาไศรย

ความล่ายอดสู ผู้พิชชอบมีคุณวุฒิสสมควร จึงให้รับทูลเกล้าฯ ถวายไว้ใช้ราชการ ถ้าหาบิดามานดา ยาคีพี่น้องที่กินอยู่เป็นหลักแหล่งมิได้ เป็นคนโง่โง่เขลาเร่ร่อน ไสยกินอยู่ร้านตลาดพิสานวัดวาอาราม อย่าให้รับทูลเกล้าฯ ถวายใช้ราชการเป็นมหาดเล็กขอเฝ้าฯ เสด็จพระเจ้าลูกเธอ สมเด็จพระเจ้าหลานเธอ พระเจ้าลูกเธอ พระเจ้าหลานเธอ เจ้าต่างกรม ฯ ฝ่ายหน้าฝ่ายในแลเจ้าหากรมมิได้ ใช้ราชการดูมิสมควร...” (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 3, 2548, หน้า 301-302)

กฎหมายโบราณ หมวดที่ 26 “อนึ่งเมื่อเฝ้าพระบาทอยู่นั้น ผู้ใดเจรจากระชับกัน โทษถึงตาย อนึ่งมีผู้แต่งของถวาย ผู้ใดบังอาจช่วงชิงเอาที่ดี ตีค่ากันทำให้แตกหักหายก็ดี มีผู้ห้ามมิฟังให้ลงโทษ 3 ประการๆ หนึ่งให้ตัดนิ้วเสียก็หนึ่ง ประการหนึ่งให้ทวนด้วยลวดหนั่ง 25 ที ประการหนึ่งให้ไหมทวิคูณ” (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 69)

กฎหมายโบราณ หมวดที่ 28 “อนึ่งสมเด็จพระพุทธเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาส ให้แจกทรัพย์แลเครื่องประสาธสิ่งใดก็ดี ถ้าผู้ใดชิงช่วงหยิบเอาเอง ของนั้นอย่าให้มัน ให้ลากข้อมือมันออกไปเสีย ถ้าดอกไม้ดอกหนึ่งก็ดีของสิ่งหนึ่งก็ดี ให้ไหมทวิคูณ ถ้าดอกไม้สองดอกของสองสิ่งขึ้นไป ไหมจตุรคูณ.....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 170)

กฎหมายโบราณ หมวดที่ 40 “อนึ่ง ผู้ใดลักเงินทองผ้าผ่อนท่อนแพรผู้คนแลพระราชทรัพย์ออกไปจากประตูใช้ ให้ฆ่าผู้ลักแลนายประตูละด้วยกัน” (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 73)

กฎหมายโบราณ หมวดที่ 50 “อนึ่งแต่นา 10000 ลงมาถึงนา 600 แล เหนความมิชอบ คือคบกันผิดตระทรวงไอยการก็ดี บังพระราชทรัพย์ก็ดี แลลักพระราชทรัพย์ก็ดี แลคบด้วยสตรีสิ่งใด อันต้องสาทิศถาน แลรู้เห็นด้วยประการใดๆ ก็ดี มีผู้เอามาว่ากล่าว มิได้พิชทูล แลมิได้เอามาว่ากล่าวถึงลูกเจ้าเหง้าขุน โดยไอยการว่า ถ้ามิได้พิชทูลใช้ ให้ว่าแก้ตำรวจใน ถ้ามิได้ ให้ว่าแก้ตำรวจวัง ถ้ามิได้ ให้ว่าแก้มหาดเล็ก ให้เอากราบทูลพระกรุณา ถ้างดความนั้นไว้มิได้ว่า ให้ทำฎีกาทูลเกล้าฯ ถวายเอง ถ้าผู้ใดมิได้กระทำตามพระไอยการดังนี้ใช้ ผู้นั้นคือกระบถ ให้ปรับตามโทษหนักโทษเบา ถ้าโทษหนักให้ฆ่าเสีย ถ้าโทษเบาให้ใส่ตรูไว้ แลฝ่ายผู้มิได้เอาคดีมาพิชทูลนั้น โทษเท่ากัน” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 75-76)

กฎหมายโบราณ หมวดที่ 67 “อนึ่งถ้าพญาสามลราช แลถ้าพญาประเทศราช พระหลวงขุนหมื่น ท่านให้ไปรั้งเมือง แลไปการณรงสงครามก็ดี แลทำหนังสือบอกสุขทุกข์ขามิได้ แล

มาเองก็ดี แลเอาทรัพย์มาทอดแผละโลมเอาไพร่พลในราชธานีของท่าน ไปก็ดี ท่านว่าขึ้นน้อยจะใคร่ฝ่ายขึ้นใหญ่ ท่านให้ฟันตอริบเรื้อน ถ้าทรงพระกรุณาให้ฆ่าดีเสียไซ้ ให้บริบทรพพัทธยากรจงสิ้น ให้ศักถ้ำดาบ เอาตัวลงเป็นไพร่เกี่ยวหญ้าช้าง อนึ่งมีหนังสือบอกสุขทุกขมา ยังมีได้มีหนังสือไปให้หา แลมาก่อนหนังสือ ให้มัดไว้หน้าศาลาถูกขุนสามวัน แล้วให้ไหม จัตุรคุณ ทวีคุณ ลาหนึ่ง แลถอดจากราชการ ไล่ตรูไว้เดือนหนึ่ง ถ้าทรงพระกรุณาจะให้คงที่ไซ้ ให้ไล่ตรูไว้ 15 วัน ถ้า(มี)หนังสือหาพบแต่กลางทาง ท่านว่าให้ถ้ายขึ้น ถ้านา 10000 ให้ถอยลงนา 5000 ถ้านา 5000 ให้ถอยลงมานั่งหลังนา 3000 (ถ้านา)นาเป็นลำดับลงมา ให้ถอยเป็นลำดับลงมาจนถึงนา 400 แล้วให้ไหม ตามบันดาศักดิ์จัตุรคุณ ทวีคุณ ลาหนึ่ง จำ 15 วัน อย่าให้ดูเยี่ยงกัน (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 80-81)

กฎหมายเทียบบาล หมวดที่ 68 “อนึ่งผู้อยู่ในราชการอันบันดาจำ บำเรอห้ประคิตินจะขาดมิได้นั้น แลผู้นั้นครั้นขาดราชการ แลผู้นั้นนั้นควรเหนโทษแห่งตน จควรเอาราชการ โดยอุสาห์นั้น(ได้)มิได้ แลจควรถวายราชการอย่าให้ดูร้าย..... อนึ่งถ้าผู้มีโทษไปมิทันได้พิจารณารู้โทษแห่งอาตมา ครั้นรู้โทษจะขอลงโทษแก่อาตมาไซ้ พึงยกโทษ อนึ่งผู้บันดาจำบำเรอห้จะขาดมิได้นั้น ผู้นั้นครั้นเผลให้ขาดราชการไซ้ ผู้นั้นเหนโทษตัว ขอให้ลงโทษแก่ตัวเอง พึงให้ลงโทษโดยควร ถ้ามิได้เหนโทษให้ขาดราชการหลายหมื่นนาภา หมี่ถวายราชการไซ้ ควรให้มุนนายอนาพยาบาลผู้นั้นพิจารณา แลเอาโทษนั้นบังคมทูลพระกรุณาโดยควรด้วยโทษนั้น...” (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 81-82)

กฎหมายเทียบบาล หมวดที่ 73 “อนึ่งผู้ใดบังคับราชการในกรม รู้หมี่ถึงราชการ บังคับเอาผิดเป็นชอบ เอาชอบเป็นผิด ท่านว่าเข้าในรวางโทษขาดเหลือ (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 83)

กฎหมายเทียบบาล หมวดที่ 77 “อนึ่งสวัญณกทรัพย์อวิญณกทรัพย์อันใด ซึ่งจได้บำรุงพระนครนั้น ให้เอาทูลถวายประมวนไว้ให้หมั่งคั่งในแผ่นดิน จงจำพระราชอาษาพระผู้เป็นเจ้าบันทูล ถ้าผู้ใดมิได้กระทำตามพระราชนิยม แลเบียดบังลอบลักเอาไว้ซื้อขายแลกเปลี่ยน แลละเมินเสียไซ้ ท่านว่าผู้นั้นเผลมีด ให้ลงโทษ 3 สถาน (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 84-85)

กฎหมายเทียบบาล หมวดที่ 84 “อนึ่งเจ้าพญาพระหลวงขุนหมื่นพันผู้ถือบันดาศักดิ์ ทานห้ามหมี่ให้อูบายให้พี่น้องข้าไทไปถืออากรอน ไร่นา เรือกสวน ขนอมนคระหลาดเป็นประโยชน์ ถ้าหมี่ฟังท่านว่าเลมิดพระราชอาษา (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 86)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ ๓ “.....อันว่าลักษณะเลมิดมีประการต่างๆ คือกระทำ
เหนือพระราชบัญญัติ แลขัดพระบันฑูลพระ โองการ แลมิได้กระทำตามตรัสใช้ แลเพโทบายเอาแต่
เงินทองสิ่งของๆเขาให้เสียราชการไป แลข่มเหงราษฎรเอามาจำจองเก็บเอาเงินทองลูกเมียข้าคน
ท่านมาเปนอนาประโยชน์แก่ตน แลป้องกันผู้มีคดีแลผู้ร้ายไว้มิให้ส่งแก่ตระลาการ แลต่อดีค่านายพ
ช้ามะรง นายมหาดไท นายดาบ นายนักการนายคุมผู้ไปเรียกหา แลแปลงพระธรรมนูญแปลงพระ
โองการ แลแปลงพระราชบัญญัติกำหนดกฎหมาย แลแปลงตราสารสำนวนถ้อยคำท่านเสีย แล
เสียถ้อยคำอื่นเข้า แลโลกนักรักใจใหญ่ใฝ่สูงให้เกินศักดิ์มักใคร่กระทำตนให้ล้นเหลือบันดาคักดิ
อันท่านให้แก่ตน แลทนงองอาจมีอำนาจแลมิจำพระราชนิยมพระเจ้าอยู่หัวบัญญัติไว้ แลกระทำผิด
ตระทรวงล่วงกรรมอันท่านอายัดไว้โดยตระทรวงการ แลท่านสั่งให้กระทำการในสถานแห่งใดใด
มิได้กระทำตาม ท่านนอกทำเหนือทำเหลือทำเกินรับสั่ง แลเกียดคร้านละเมิดราชการเสีย แลอำพราง
บังอาจกันโศกราษฎรให้ได้ความเดือดร้อน ท่านให้มีโทษจงหนัก แลลักษณะโทษสำหรับเลมิด
ระวางเลมิด อำพรางระวางอำพรางบังอาจระวางบังอาจ กันโศกระวางกัน โศกนี้มี 10 สถาน.....”
(กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่
เล่ม 2, 2548, หน้า 333-334)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 3 “มาตราหนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวมิได้ตรัสใช้ไปราชการสิ่งใด
ใด แลตนไปมา ด้วยกิจการเองก็ดี แลถานะคดีอันพระเจ้าอยู่หัวมิควรจใช้ แลตนว่าพระเจ้าอยู่หัวใช้
ก็ดี แลตนไปรุกรานบาตรข่มเหงไพร่ฟ้าเกษเอารัพยาสิ่งของอันใดใดก็ดี แลผู้ใดไปทำทุจริตผิดดังนี้
ผู้นั้นเข้าไปในรวางรุกรานบาตรเกินเลย ท่านให้ลงโทษ 8 สถาน.....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับ
พิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 336)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 4 “มาตราหนึ่ง มีพระราชโองการสั่งให้กำหนดเอาคนไป
การณรงศ์สงคราม แลขุนมนุนายมิได้เอาคนไปการณรงศ์สงคราม แลเอาเงินค่าจ้างเปนอนาประโยชน์
ชนแก่ตนก็ดี แลเกณฑ์เอาผู้คนบ่าวไพร่เข้ากองทัพบ แล้วกลับเอาเงินค่าจ้าง แลมิได้เอาไปการณรงศ์
สงครามก็ดี ทำให้เสียราชการพระผู้เป็นเจ้าไป ท่านว่าเลมิด ให้ลงโทษ 8 สถาน...” (กฎหมายตรา
สามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548,
หน้า 336)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 21 “มาตราหนึ่ง มีพระราชโองการพระราชบัญญัติพระ
ราชกำหนดกฎหมายตั้งแต่ไว้ประการใด ให้กระทำตาม ถ้าผู้ใดมิได้กระทำตามท่านองทำเหนือ
พระราชโองการพระราชบัญญัติพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี แลทนงศักดิ์ว่าตนมียศศักดิ์คุ้ม
พวกพ้องบ่าวไพร่ไปปลุกคร่ำเอาข้าคนบ่าวไพร่ลูกเมียท่านมาตีโดยจำจองโดยพลการเองก็ดี ท่านว่าผู้

นั่นแลมิด ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน...” (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชา
ธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 348)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 22 “มาตราหนึ่ง มีผู้ไปกันโซกราษฎรให้ได้ความ
เค็ดร้อนก็ดี แลเลมิดพระราชอาชาก็ดี แลเบียดบังสารบาญชีชื่อคนไพร่หลวงไว้ก็ดี แลคดีสาม
ประการนี้ผิดแต่ประการใดประการหนึ่ง ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน...” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับ
พิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 348)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 23 “มาตราหนึ่ง มีพระราชโองการแลพระราชบัญญัติใช้
ให้กระทำการราชการแลเพชบายเอาแต่เงินทองทรัพย์สินเข้าของเข้าเรือนลูกเมียข้าคนเขมาเปนประโยชน์
แห่งตนก็ดี แลนายพะจามรงนายมหาดไทยคดีผู้ไปเรียกหาบมิส่งคนให้พิจารณาโดยกระทรวงคดี
ก็ดี แลมิทำตามพระราชนิมกรรมอันท่านอาชไว้โดยกระทรวงการนั้นก็ดี ท่านใช้ให้ไปสืบเอา
กิจจานุกิจแลมิไปเอาราชการตามท่านใช้ก็ดี ท่านว่าเลมิดมีโทษ 6 สถาน....” (กฎหมายตราสามดวง
ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 349)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 24 “มาตราหนึ่ง มีพระราชโองการให้เสนาบดีมีตราพระ
ราชสีห์ พระคชสีห์ บัวแก้ว ไปถึงผู้รั้งเมืองครองเมืองแลกรมการ ด้วยการณรงสงครามแลให้ส่งผู้มี
อรรถคดีถือความประการใด ไม่รับตราแลรับตราแล้วมิได้บังคับบัญชาที่ดี แลบอกป้องกันขัดผู้คน
ทรัพย์สินสิ่งสินมิได้ส่งตามท้องตราที่ดี แลบังคับบัญชาให้เรียกหาคนมาส่งตามท้องตรา แล้วกลับทำข่ม
เหงซึ่งเอาคนในท้องตราไว้จำจองตีบอย ทำประการใดใดเหนือตราพระราชสีห์ พระคชสีห์ บัวแก้ว
ท่านว่าเลมิด ให้ลงโทษ 6 สถาน” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์
และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 349-350)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 25 มาตราหนึ่ง มุกขมนตรีเจ้าราชินิกุลขุนหมื่นหัวพันจำ
เสมีรอนาพยาบาลมีสมกำลังไพร่หลวงอยู่ในเมืองนอกเมืองแห่งใดใด ท่านมิให้เอามาใช้สอยใน
เรือนตนเลย ถ้าขุนนายต้องกะเกณฑ์ในราชการหลวง ก็ให้ไพร่หลวงไพร่สมทำการซึ่งกะเกณฑ์นั้น
เสียให้แล้วก่อน ถ้าขุนนายมีทำนุกำลังในเรือนนั้นน้อยแลจะกระทำการบ้านเรือนตน ก็ให้ว่าวน
ไพร่สมไพร่หลวงไว้กระทำแต่ฉวันหนึ่งสองวันสามวัน อย่าให้กักขังไว้ใช้ตรากตรำทำให้ได้ความ
เค็ดร้อนยากแค้นเหมือนหนึ่งคนในเรือนตน ถ้าขุนนายผู้ใดมิได้ทำตามพระราชบัญญัติ ท่าน
ว่าผู้นั้นเลมิด ให้ลงโทษ 6 สถาน....”(กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์
และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 350)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 27 “มาตราหนึ่ง ผู้ใดบังอาจเบียดบังช้างม้าข้าคน เงิน
ทองส่วยสาอากร บันดาลเข้าพระคลังหลวง แลเอาไปซื้อขายมิให้รู้บาญชีฎีกาก็ดี แลมิผู้รู้เห็นมิได้
พิศทูลเปนใจด้วยกันก็ดี ท่านให้ไต่สวนเปนสำงัแท้ ท่านให้อาตั่วผู้บังอาจแลผู้รู้เห็นเปนใจต้องในร

วางบังอาจ้ ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชา
 ธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 351)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 29 “มาตราหนึ่ง สรรพสิ่งของช้างม้าโคกระบือก็ดี แะ
 ไม่ทรวงศ์กรือชานาวาสรรพผู้คนสิ่งใดใด พระเจ้าอยู่หัวท่านมอบไว้ให้ข้าไทรักษาพยาบาล ถ้าผู้ใด
 บังอาจ้เอาของหลวงไปแต่อาพื่อใจ มิได้พิศนุสพระเจ้าอยู่หัวให้ทราบ ท่านให้เอาตัวผู้บังอาจ้แล
 ผู้รักษาให้ไปมิได้พิศนุสต้องในรวางบังอาจ้ ให้ลงโทษ 6 สถาน....”(กฎหมายตราสามดวง ฉบับ
 พิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 352)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 30 “มาตราหนึ่ง ผู้ใดพระเจ้าอยู่หัวผดุง ผดาดั่งแต่ให้
 เปนขุนมนนาย เปนหมื่นหัวพันขึ้นถึงราชินิกุลขุนผู้ใหญ่ เปนนายบ้านนายอำเภอให้กินเมือง เปนสา
 มันตราชอันอุดมด้วยบุญแลยศศักดิ์สมบัติ พระเจ้าอยู่หัวดั่งแต่พระเจ้าอยู่หัวตรัสสั่งประการใดก็ให้
 กระทำตาม ผู้นั้นมิฟังมิทำตาม แลให้เรียกเอาส่วยสาอากรไร่นาสมภักสอหว่าป่าค่าที่เชิงเรือนน้ำล
 หารตระหลาดชนอนทั้งปวงนอกขนบทำเนียมพิศนุสตราเกินสูงกว่าบาญชีท่านตั้งไว้ คิดน้อยชยเอา
 เงินราษฎรไพร่พลเมืองท่านเป็นอนาประ โยชน้เกัดน แลท่านรู้ด้วยประการใดๆ ถ้าพิจารณาเป็นสัจ
 ให้เรียกเอาเงินที่มันเรียกมานั้น แขนวตอบระจาน แล้วคืนให้ราษฎรจนถ้วนแล้ว ให้ลงโทษ 6
 สถาน.... (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไข
 ปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 352-353)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 31 “มาตราหนึ่ง เสนาบดีมุขมนตรีมนนายอนาพยาบาล
 ทุกตระทรวงการกะเกนไพร่หลวงสมถ่าลั้งไปทำราชการ พระเจ้าอยู่หัวให้ไค้งสดวก ถ้าแลขุนมน
 นายอนาพยาบาลผู้ใดทำโลเลแก่ราชการ มิได้ตักเตือนไพร่หลวง ไพร่สม ให้กระทำการแลละให้
 เน้นช้า ป่วยการไพร่หลวงไพร่สมก็ดี แลเรียกเอาเงินแลปล่อยไพร่หลวงไพร่สมไปเสียราชการพระ
 เจ้าอยู่หัวก็ดี แลเรียกเอาเงินแก่ไพร่ให้ล้าเหลื่อผิดขนบทำเนียมให้ไพร่ไค้ความยากแค้นก็ดี ท่าน
 ว่ามนนายอนาพยาบาลนั้นเลมิดพระราชอาชา ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน...” (กฎหมายตราสามดวง
 ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 353)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 32 “มาตราหนึ่ง ไพร่ฟ้าอันอาไศรยอยู่ในเสมาอาณาเขต
 จังหวัดเมืองใหญ่เมืองน้อยในถิ่นถานบ้านนอกขอบชนบท ท่านให้เขาอยู่สุขเย็นใจเขา ท่านมิให้อูก
 อาจ้แก่เขาเลย แม้นผู้ใดทำอุกอาจ้แก่เขา แลทงนศักดิ์ว่าตนมียศศักดิ์ เหนว่าเขามั่งมี ไส่กลว่าเขา
 ผิด เอาเขามาจำไว้ แลรับราชบาตเอาสิ่งสินข้าคนเขาก็ดี เหนเขาว่าเขาเป็นสมักสมอาไศรย เขาใช้
 ประหิดประงอนตนๆรุกราชเอาเขาใส่สังขลิกะบัญชีอรจำไว้ด้วยแรงตนเองก็ดี อนึ่งว่าท่านผิดถูก
 ถูกเมียตนๆบมิจับได้แต่ไค้ยื่นคำผู้บอกเล่าก็เอาพิน้องลูกหลานข้าคนเพื่อนฝูงตนไปรุกราช เอาเขามา
 ทำเปนสาหคักก็ดี อนึ่งสิ่งสินนี้ตนมิอยู่แก่ท่าน ตนไปยื้อชักผลักเอาท่านด้วยแรงตน ชิงเอาสิ่งสินท่าน

มาเป็นสิ่งสินคาก็ดี ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชา
ธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 354)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 35 “มาตราหนึ่ง ผู้ใดบังพระราชทรัพย์ของพระเจ้าอยู่หัว
เป็นต้นว่าสิ่งสินไร่นาเบี้ยจ่ายพระราชทานก็ดี เบี้ยบันคาเข้าท้องพระคลังแลแบ่งเอาก็ดี แลเบี้ยพิไนย
ถ้อยความ แลสวัญกะทรัพย์แล อวิญญะกทรัพย์เป็นหลวงนั้นมาก ส่งเข้าท้องพระคลังนั้นน้อย
เอาไว้เป็นอนาประโยชน์แก่ตนก็ดี ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์
มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 356)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 41 “มาตราหนึ่ง ผู้ใดบังหมู่พลทหารไพร่หลวงไว้มิให้เป
นราชการ ให้พระสุภาวดีพิจารณาอุบายหนี ถ้าเป็นสัจว่านัง ให้เอาตัวไพร่ไว้ในหมู่ตามเดิม แล
ส่วนตัวผู้บังนั้นให้มิโทษ 6 สถาน...” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชา
ธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 359-360)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 46 “มาตราหนึ่ง ท่านใช้ให้เป็นนายกองยุคกระบัต ไปรั้ง
วัดนาพลากรก็ดี แลไปรั้งวัดแขวงจังหวัดก็ดี แลใช้เสมียนถือบาญชีแลทนายนักการวัดนาพลากร
แลเสนากำนันให้การว่าผู้นี้มีนาอำเภอกำมาก มีผู้โจทว่าผู้ถือบาญชีจดหมายจำนวนรว่าน้อย บังนา
นั้นไว้ก็ดี บังที่ส่วยสัจไว้ก็ดี พิจารณาเป็นสัจว่าบังนาพลากรสมภักสอไว้ ท่านให้ลงโทษโดย
โทษานุโทษในรวาง 6 สถานดูหนึ่งแต่ก่อนนั้น อนึ่งถ้าโจทหาท่านมิเป็นสัจ ให้ส่งผู้นั้นไปยังนคร
บาลให้ขึ้นหาหย่างประจานจงได้สามวันแล้วปลงลง ถ้าไทให้ทวนด้วยลวดหนั่ง 60 ที แล้วส่งลง
หญ้าช้าง ถ้าทาสให้ทวน 90 ทีแล้วส่งคือแก่นายเงิน” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัย
วิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 361-362)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 48 “มาตราหนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวท่านใช้ให้ไปตามผู้ร้าย
แลรับผู้ร้าย ผู้ไปนั้นเอาสินจ้างสินบนเงินทองของผู้ร้ายเป็นอนาประโยชน์แลปล่อยผู้ร้ายเสีย
พิจารณาเป็นสัจ ให้เอาสินจ้างสินบนนั้นแขวงต่อประจานแล้วให้ลงโทษ 6 สถาน ให้เอาสินจ้าง
สินบน เข้าพระคลังหลวง (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และ
การเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 362)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 55 “มาตราหนึ่ง ผู้ใดมิกลัวพระราชอาษาพระเจ้าอยู่หัว
แปลงตราพระราชสีห์ แลแปลงตราพระคชสีห์ แลแปลงตราจตุสดมภ์ทั้งสี่ สอดข้อเนื้อความใส่เข้าไป
ท้องตรา แลควักแกะรูปตราพระราชสีห์ พระคชสีห์ พระจตุสดมภ์ตามพระธรรมนูญ
ไปให้กรรมการด้วยกิจการสิ่งใดๆ พิจารณาเป็นสัจ ท่านว่าผู้นั้นเลมิด ให้ลงพระราชอาษา 5 สถาน...”
(กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่
เล่ม 2, 2548, หน้า 365)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 69 “มาตราหนึ่ง ผู้ใดบั้งอะวิญาณกะทรัพย์แลสวิญาณกะทรัพย์ของพระเจ้าอยู่หัวก็ดี กระทำทุจริตผิดในพระราชอาชา แลให้จุลาจลในแผ่นดินท่านก็ดี แลมิผู้ใคร่เห็นเปนใจ รับสินจ้างสินบน มิได้อามาว่ากล่าวพิศนุทแก่พระเจ้าอยู่หัว ท่านรู้ด้วยประการใดให้มีโทษสามสถาน....” (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 371)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 70 มาตราหนึ่ง “พระเจ้าอยู่หัวใช้ไปการณรงคสงคราม ได้ช้างม้าผู้คนเครื่องสาตราวุธ แลทรัพย์สินของซึ่งได้เปนหลวงนั้น ให้เอามาถวายแก่พระเจ้าอยู่หัว ถ้าผู้ใดเบียดบังแลกเปลี่ยนซื้อขายเสีย มิได้อามาถวายแก่พระเจ้าอยู่หัว แลมิผู้เอามาว่ากล่าวให้ทราบ แลพิจารณาเปนสำคัญ ท่านให้ลงโทษ 3 สถาน....” (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 371)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 78 “มาตราหนึ่ง ผู้ใดบังอาจเอาพวกพ้องพี่น้องเพื่อนฝูง รุกไปยื้อชักปลักใส่ตีคำพาวายถึงที่ถึงแดนท่านก็ดี แลอ้างว่าพระเจ้าอยู่หัวใช้ให้กระทำก็ดี บังอาจข่มเหงราษฎรเอาเองคั่งนั้น พิจารณาเปนสำคัญ ให้ลงโทษ 3 สถาน...” (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 374)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 101 “มาตราหนึ่ง ทวยราษฎรผู้มีบันดาศักดิ์หาบันดาศักดิ์หมีได้ บังอาจเก็บเอาบ้านเรือนโรงครัวเรือนสวนที่ไร่นาของท่านก็ดี ไถเอาที่นาไถเข้าในนาแลเก็บเอาเข้าในนาในลอมในยุ้งในพ้อมป่าท่านก็ดี ซิงเอาสัตว์ไร่นาสวนเรือนท่านมาเปนส่วยสัตตนาก็ดี พิจารณาเปนสำคัญว่าเก็บริบราชบาตเข้าของห้องที่ท่านมาเปนอนาประโยชน์แก่ตนจริง ท่านให้ไหมโดยบันดาศักดิ์เปนอาชาหลวง แลเข้าของสิ่งสินซึ่งเอานั้น ให้ไหมเปนสองต่อ” (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 384)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 108 “มาตราหนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวตรัสใช้ให้ถือพระราชอาชาตราสารออกไปปรบร้องทุกขราช แลลงพระราชอาชาในจังหวัดหัวเมืองใหญ่เมืองน้อย แลตั้งขุนมนนายหลายคนหลายนายไปปรบร้องทุกขราชทุกแห่งแข่งขัน พิจารณาคดีหมีเป็นธรรมแลข่มเหงราษฎรให้ได้ความเดือดร้อนยากแค้นต่างต่าง เข้าในรวางกัน โขกไพรพลเมืองท่านให้แตกฉานชานเซนไป แต่นี้ท่านหมีได้ตั้งขุนมนนายหลายคนรับร้องทุกขราชเปนอันขาดทีเดียว ถ้าผู้ใดไปปรบร้องทุกขราษฎรณะหัวเมืองทั้งปวง อย่ากระทำให้ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินท่านได้ความเดือดร้อน ถ้าผู้ไปปรบร้องทุกขนั้นอ้างศักดิ์สาหาไปยื้อชักเอาไพร่พลเมืองผู้ต้องคดีแลหมีต้องคดีมาจำจองตีโบยโดยพลการข่มเหงก็ดี ท่านให้ผู้ต้องจองจำตีค่าคุกครำนนั้นเข้ามาร้องทุกขณะเมืองหลวง ท่านให้พิจารณา

ได้สวนเปนสังแก่แพ้งริง ให้ลงโทษโดยรวางกันโชค.....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 389-390)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 112 “มาตราหนึ่ง กำนันตระหลาดเกบเอาหัวเบี้ยแลกอบเอาเบี้ยแก่ลูกตระหลาดลั่นเหลือพิศอดัตรา ท่านว่าเลมิดพระราชอาชา.....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 392-393)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 114 “มาตราหนึ่ง นายพระขนอนทมนบุรี ขนอนน้ำ ขนอนบกแห่งใดในพระนครศรีอยุธยา และจะเกบจังกอบในสำเภานาวาเรือใหญ่น้อยก็ดี หนบกหนเกี่ยวหนทาง อันจะเข้าถึงขนอนใน ท่านให้นับสิ่งของจนถึงสิบ ถ้าถึงสิบไซ้ ท่านจึงให้เอางอบนั้นหนึ่งถ้าหมีถึงสิบไซ้ ท่านมิให้เอางอบนั้นเลย ถ้าผู้ใดเกบเอา ท่านให้ไหมเอาหนึ่งเปนสอง แลให้ตีด้วยหวาย 15 ที ถ้าแลผู้ใดลักลอกเอาส่วนสิ่งของอันจะเป็นจังกอบนั้นชุ่มซ่อนหนีไป นายขนอนจับได้ไซ้ ให้เอาผู้นั้นใส่ขื่อไว้ แลให้ไหมเอางอบอันหนึ่งเปนสี่ อนึ่งถ้าหนีขนอน นายขนอนไล่เลตต่อตียนายขนอน ๆ ต่อตีมียาสะเบบทั้งสองข้าง ให้ยกบาสะเงินผู้นั้นขนอนนั้นเสีย ให้ทวนด้วยลวดหนังแก่ผู้นั้นขนอน ๆ ละ 15 ที แล้วให้ไหมสองลา” (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 394)

พระไอยการอาชาหลวง บทที่ 115 “มาตราหนึ่ง ชาวพระคลังผู้ทำส่วยสาอากร มั่นลักเอาพระราชทรัพย์หนีไปประเทศเมืองอื่น ท่านว่ามันผู้นั้นโทษถึงตาย....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 395)

พระไอยการกระบดศึก บทที่ 21 “มาตราหนึ่ง พระเจ้าอยู่หัวยกจตุรงค์พลยุทธ์ไปด่านแดนน้อยใหญ่ขอบขันทเสมาประจามิตรข้าศึกฯ ได้สมพลเลียบทับเคียวตั้งค่ายประชิดติดค่ายเวียงพระนครก็ดี ข้าศึกยกมากทาบไปต่อด้วยข้าศึกก็ดี พระเจ้าอยู่หัวให้ผู้ใดเอาเครื่องราชบริภคไปประสาตราวันแลเครื่องอัญมณีเสบียงอาหาร ไปพระราชทานนายทาบ นายกอง ยกกระบัตรเกียกกายไพร่ทั้งปวง แลผู้คุมเอาทรัพย์สิ่งของไปมิได้เอาไปประสาตามพระเจ้าอยู่หัวสิ่งเอาสิ่งของชั่วผลัดเปลี่ยนเอาของดีไว้ก็ดี มากให้แต่น้อยบงเอาไว้เป็นอนาประโยชน์ตนเองก็ดี ให้ลงโทษ 4 สถาน เหตุใดจึงกล่าวดังนี้ เหตุว่ามันบงไว้จะให้ข้าทะแกลั่วทหารถอยกำลังในการณรงคสงครามเสียราชการท่าน” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2, 2548, หน้า 435)

พระราชกำหนดเก่า มาตรา 53 “.....แต่นี้ไปเมื่อหน้า ถ้าขุนหมื่นผู้ทำภาสี แลผู้มีชื่อข้าพระนายระวางนายอากรนายขนอนกำนันตลาดเสนากำนันนาผู้ใด นื้อประบัตแลเบียดบังเอาเงินของพระของหลวงไว้แล้ว เอาไปทำอันตรายเสียประการใด ก็ให้กระลาการเอาตัวผู้ฮื้อประบัตนั้นมา

เร่งรัดเอาเงินของพระของหลวงให้ได้เงินสิ้นเชิง ถ้าผู้ใดอับเงินของพระของหลวงไว้หนีตามเร่งรัดมิได้ขึ้นจน ให้เอาบุตรภรรยาเร่งรัดเอาเงินจงได้.....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 3, 2548, หน้า 155)

พระธรรมนูญ หมวดที่ 1 “อนึ่งมีพระธรรมนูญไว้ว่า ทวยราษฎรจะร้องฟ้องหาอุทรแก่กระลาการแลโรงสานกรมใดๆว่ามีเหตุให้พิจารณาที่ดี ว่าพิพากษาความผิดสำนวนก็ดี แลหากระลาการผู้ถามความ แลผู้ถือสำนวนเปนใจด้วยลูกความ แลถามความให้ผิดด้วยสำนวนมิได้ไปธรรมก็ดี มีรับเขียนเอาไว้ว่ารับที่ดี ให้การต้องข้อเขียนเอาที่ดี แลเขียนแล้วกลับสำนวนเสียก็ดี แลคัดแปลงใบสั่งก็ดี แลอันสำนวนเสียมิให้สำนวนที่ดี มิได้เพชฌัญฑ์ว่าคำพยานตามสำนวน แลอันคำค้านเสียมิได้ถามพยาน แลอันคำท้วงติงทุเลาเสีย แลอันโจทก์เลยเสียมิได้อามาว่า แลแนะนำเลี่ยมสอนลูกความ ทำชู้ด้วยลูกความ แลเรียกค่าริชหาให้ล่าเหลือ แลอา้ยวนเนื้อความไว้ให้ช้าพันพระราชกำหนด แลผิดกระทรวงลงกรม แลฟ้องคำกฎหมายได้ใส่พระธรรมนูญก็ดี อนึ่งกล่าวหาว่าพยานฯ เข้าด้วยข้างหนึ่งมิได้ว่าตามรู้ตามเห็น แลรู้เห็นแล้วอ้างมิรับ แลซึ่งมิได้รู้เห็นเข้ารับเอาสมอ้างเปนพยานอาชาติใจมิฟังก็ดี ทั้งนี้เป็นกระทรวงอุทรสานหลวงได้พิจารณา ถ้าหัวเมืองใช้เป็นกระทรวงสานหน้าโรงผู้รักษาเมืองได้พิจารณา” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 235)

พระธรรมนูญ หมวดที่ 2 “อนึ่งมีพระธรรมนูญไว้ว่า ถ้าหาอาชญาแก่กันว่า มิได้มีจะโน้มนำหมายทำข่มเหงเกาะกุมยื้อชักผลักใส่อาชญาท่านมามีคฤกษบุตรของดีคำจำจงได้ตรวนข้อคาใส่กลังไว้โดยพะละการเองลงเอาทรัพย์สิ่งสิ่งหนึ่งสิ่งใดมาไว้เป็นอนาประโยชน์แก่อาตมา แลทำข่มขืนลูกความก็ดี ทั้งนี้เป็นกระทรวงอาชญาสาธนาราชได้พิจารณา ถ้าหัวเมืองขุนปลัดรองปลัดได้พิจารณา ถ้าจำเลยมิได้เป็นกระลาการเป็นอาชญาอกเป็นกระทรวงขุนประชาเสพได้พิจารณา ถ้าจำเลยเป็นสมในขุนอินอาชญาได้พิจารณา (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 235)

พระธรรมนูญ หมวดที่ 16 “.....อนึ่งหาว่ากระลาการบังอาจเอาทรัพย์สียท่านมาเปนประโยชน์แห่งตน แลยื้อชักคร่ำลูกเมียข้าคนท่านมาเปนข้าคนตนก็ดี มีคฤกษบุตรของดีคำจำใส่ตรวนข้อคา ใส่กลังเอาเชือกเอาผ้าเอาเถว้ลเอาหนั่งมัดผูกใส่ปลอกผูกเท้าผูกมือลงเอาเงินทองก็ได้ใช้ตราพระราชสีห์ไปให้กรมการแลแขวงส่งมาพิจารณา.....” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 243)

พระไอยการลักษณะตระลาการ มาตรา 78 “ผู้พิจารณากระลาการกรมใด พิจารณาอรรถคดีซึ่งคดีมิชอบในแผ่นดินก็ดี เนื้อความนระบาลาก็ดี เบียดบังพระราชทรัพย์ก็ดี แลเขียนให้ตามให้

เสียเนื้อความซึ่งพิจารณาสืบไปนั้น ท่านว่าผู้พิจารณากระลาการ เลมิด” (กฎหมายตราสามดวง ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 384)

พระไอยการลักษณะตระลาการ มาตรา 101 “มาตราหนึ่ง ผู้ใดทำหนังสือหาความแก่กัน ด้วยประการใดๆก็ดี แลกระลาการมิได้เอาผู้มีคดีนั้นมาพิจารณาตามหนังสือร้องนั้น แลเอาผู้อื่นอันหาชื่อในหนังสือร้องมิได้นั้นมาใช้ ท่านว่ากระลาการกัน โขกให้ยากแก่ไพร่ฟ้าท่านให้ไหมไถ่ต้นตอลาหนึ่ง โดยยศาศักดิ์ตนคนผู้ร้ายนั้น ถ้าแลเอามาจำไว้ใช้ ให้ไหมตามโทษซึ่งได้กระทำนั้น (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 392)

พระไอยการลักษณะรื้อร มาตรา 4 “มาตราหนึ่ง เจ้าพญาแลพญาพระหลวงเจ้าราชินิกุลขุนหมื่นพันทนายอันท่านอายัดไว้ให้พิจารณาบังคับบัญชาความโดยกระทรวงแห่งตน แลเน่งความอาวณไว้ก็ดี เหนแก่บุกคนซึ่งเป็นสมักสมอาไศรยแห่งตน มิได้พิจารณาบังคับบัญชาว่ากล่าวให้สิ้นสำนวนก็ดี แต่งหนังสือร้องฟ้องดังทูเลา แนะนำสอดใส่ให้ลูกความข้างหนึ่งก็ดี เอาลูกความไปใช้การเรือนก็ดี ให้ญาติพี่น้องพ้องพันแห่งตนเอาไปใช้การเรือนก็ดี เหนลูกความหมดหน้ามั่งมี ทำกลอุบายคิดอ่านถ้อยความให้เร่สร้างก็ดี เอาลูกความมาเป็นข้าใช้ก็ดี เป็นลูกเมียตนก็ดี คะดีถ้อยความเปนกระทรวงตนได้ว่ากล่าว ถว่ากล่าวได้มิได้ว่ากล่าวเน่งไว้ก็ดี พิจารณาบังคับบัญชามิให้สิ้นสำนวน แลลงสำนวนอันถ้อยคำเขามิแจ้งจริงก็ดี ถว่ากล่าวถ้อยคำลำเอียงเถียงต่างลูกความอวยให้แก่ข้างหนึ่ง เหนแก่สืบจ้างสืบบน ถว่ากล่าวกลพเพบายภายนอกทำบริสุทธิ ภายในเปนโกหกมารยาเข้าด้วยข้างหนึ่งก็ดี เรียกเอาเงินทองแก่ลูกความล้าเหลือกก็ดี ทำชู้ด้วยลูกความก็ดี อนึ่งใช้กระทรวงการต่นๆเอาความผิดกระทรวงล่วงกรมว่ากล่าวต่งนี้ ท่านว่าผู้นั้นเลมิด” (กฎหมายตราสามดวงฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 1, 2548, หน้า 405)

จึงเห็นกฎหมายในยุคกฎหมายตราสามดวง ได้พัฒนาแนวคิดเรื่องกฎหมายได้ละเอียดมากกว่ากฎหมายในยุคกรุงศรีอยุธยา ด้วยเหตุรัชกาลที่ 1 ซึ่งพระองค์เคยดำรงตำแหน่งยกกระบัตรเมืองราชบุรีที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา เมื่อพระองค์มีโอกาสแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายบางฉบับ พระองค์จึงสร้างแนวคิดทางกฎหมายในแง่ความเป็นนักนิติศาสตร์มากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายในยุคนี้ เป็นภาพสะท้อนความจริงที่เคยเกิดขึ้นจริงทั้งสิ้น เว้นแต่ความในหลักอินทภาษ และในพระราชกำหนดใหม่บางฉบับเท่านั้น โดยมีสาระดังนี้

1. ให้ขุนนางทั้งหลายถือศีลห้า และศีลสิบ ไม่เบียดเบียนราษฎร
2. กำหนดลักษณะของผู้ที่จะรับราชการ
3. ทรัพย์สินที่พระเจ้าแผ่นดินแจกให้แก่ราษฎร ห้ามมิให้เข้าแย่งชิงกัน
4. ห้ามลักพระราชทรัพย์

5. ห้ามเบียดบังพระราชทรัพย์
6. ได้รับคำสั่งให้ไปราชการสงคราม ห้ามข่มเหงไพร่พลเพื่อเอาทรัพย์สินของเขา
7. เป็นขุนนาง ห้ามเกียจคร้าน
8. ห้ามขาดราชการ
9. เป็นขุนนางต้องรับผิดชอบในงานราชการ
10. ห้ามเบียดบังทรัพย์สินสาธารณะ
11. เป็นขุนนาง แต่ให้ญาติพี่น้องไปเก็บอากรไ้รนา เรือกสวน ขนอนตลาด แล้วเก็บเป็นของตน มีความผิด
12. กระทำนอกคำสั่งของพระเจ้าแผ่นดินแล้วข่มเหงราษฎรโดยเอาทรัพย์สินของเขาประพฤติมิชอบในหน้าที่ มีความผิด
13. อ้างคำสั่งพระเจ้าแผ่นดิน และข่มเหงราษฎรเพื่อเอาทรัพย์สินของเขา มีความผิด
14. ไม่ปฏิบัติตามจารีต กระทำนอกเหนือคำสั่งของพระเจ้าแผ่นดิน นุศครว่าเอาข้าวไพร่ของผู้อื่น มีความผิด
15. กรรโชกทรัพย์ราษฎร มีความผิด
16. เป็นขุนนาง ใช้อุบายเอาทรัพย์สินของผู้อื่น เป็นเจ้าพนักงานไม่นำส่งคนเพื่อการพิจารณาคดี มีความผิด
17. ไม่รับตรา หรือรับตราแล้วไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง มีความผิด
18. ใช้กำลังไพร่หลวงเกินสมควร มีความผิด
19. เบียดบังทรัพย์สินของหลวงโดยการปิดบังบัญชีทรัพย์สิน มีความผิด
20. เอาทรัพย์สินหลวงไปโดยอำเภอใจ มีความผิด
21. เป็นขุนนางกินเมือง เรียกเก็บส่วยสาอากรเกินพิกัดที่กำหนด มีความผิด
22. ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติราชการ ไม่ตั้งใจปฏิบัติราชการ เอาเงินจากไพร่เพื่อเขาไม่ต้องทำงาน มีความผิด
23. กลั่นแกล้งผู้อื่น เพื่อเรียกทรัพย์สินของเขา มีความผิด
24. เบียดบังพระราชทรัพย์ มีความผิด
25. เบียดบังไพร่หลวง มีความผิด
26. ได้รับคำสั่งเป็นผู้ทำการรังวัดที่นา ที่สวน กลับรังวัดที่นาผิดไปจากความจริง เพื่อให้เขาเสียส่วยสาอากรผิดไปจากความจริง มีความผิด
27. ได้รับคำสั่งให้ไปตามคนร้าย รับสินบนจากคนร้าย แล้วปล่อยคนร้ายไป มีความผิด
28. ปลอมแปลงตราพระราชสีห์ พระคชสีห์ ตราจตุสดมภ์ เพื่อใช้ประโยชน์ส่วนตัวโดย

มิชอบ มีความผิด

29. ห้ามล้อพระราชทรัพย์

30. เป็นขุนนางไปราชการสงคราม ชะศึก ได้ทรัพย์สินของข้าศึกมา กลับเบียดบังเป็นของตน มีความผิด

31. อ้างคำสั่งของพระเจ้าแผ่นดิน ไปรังแก ข่มเหงราษฎร มีความผิด

32. ห้ามขุนนางแย่งเอาบ้านเรือนสวนที่นาของราษฎร

33. มีหน้าที่รับคำร้องทุกข์ กลับข่มเหงราษฎร มีความผิด

34. เป็นกำนันตลาดเก็บอากรเกินพิกัดที่กำหนด มีความผิด

35. เป็นนายขนอนเก็บจังกอบผิดไปจากพิกัดที่กำหนด มีความผิด

36. เป็นชาวลักผู้ทำภาษีส่วยสาอากร ลักพาเอาพระราชทรัพย์ดังกล่าวไป มีความผิด

37. ยกยอพระราชทรัพย์ที่พระราชทานให้กองทัพในสงคราม มีความผิด

38. เป็นผู้มีหน้าที่ในการทำภาษี และเบียดบังภาษีของหลวง มีความผิด

39. เป็นตระลาการไม่รับว่าความ ดัดแปลงเอกสารในคดี ไม่สืบพยานจนสิ้นกระแสความ ให้คำแนะนำลูกความ เรียกค่าฤชาธรรมเนียมเกินอัตราที่กำหนด ลำเอียง มีความผิด

40. เป็นตระลาการหรือเจ้าหน้าที่จับคนโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย มีความผิด

41. เป็นตระลาการใช้อำนาจในหน้าที่ไม่ชอบ มีความผิด

42. เป็นตระลาการเบียดบังพระราชทรัพย์ มีความผิด

43. เป็นตระลาการไม่พิจารณาคดีตามคำร้องของราษฎร มีความผิด

44. เป็นตระลาการไม่พิจารณาตัดสินสิ้นกระแสความ รับสินบน เอาลูกความไปใช้ที่บ้านของตนเอาลูกความเป็นเมีย มีความผิด

จากการศึกษาสภาพทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจแล้ว เห็นว่า ผลการดำเนินการทางเศรษฐกิจของพระมหากษัตริย์ จากการเก็บภาษีอากรจากผลผลิต การเกณฑ์แรงงานจากไพร่หลวง และไพร่สมในการทำงานในรัฐบาลของรัชกาลที่ 1 ถึงที่ 4 เปลี่ยนมาเป็นการผูกขาดสินค้าบางประเภทและการค้าสำเภของรัฐบาลโดยการนำของส่วยที่ได้มาจากไพร่ส่วยออกขายรวมถึงของป่าไปยังต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศจีน ทำให้รัฐบาลได้รับกำไรจากสินค้าดังกล่าว แต่การลงทุนในสำเภา รวมทั้งความไม่ชำนาญในการเดินเรือที่ต้องอาศัยคนจีน ประกอบกับความไม่สงบในประเทศจีน จึงทำให้รัฐบาลต้องเปลี่ยนนโยบายการค้าเสียใหม่ จากการผูกขาดสินค้าบางประเภทและการค้าสำเภาเองเป็นการเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น โดยรัฐบาลได้รับประโยชน์ในการเก็บภาษีจากการค้าระหว่างประเทศและภายในประเทศ รวมทั้งการเร่งผลิตรายสินค้าเพื่อการค้ามากขึ้นทำให้สังคมเศรษฐกิจเพื่อการยังชีพเป็นสังคมเพื่อผลิตเพื่อการค้า ก่อให้เกิดสังคมเงินตราขึ้นมาแทนที่

แรงงานที่เคยถูกเกณฑ์ในรูปของไพร่หลวงก็เปลี่ยนเป็น “เงินค่าราชการ” แทนการเกณฑ์แรงงาน เปลี่ยนเป็นการจ้างแรงงานแทน โดยเฉพาะแรงงานชาวจีนที่มีจำนวนมาก สังคมเงินตรานี้ก่อให้เกิดชนชั้นใหม่คือ “กระฎุมพี” ซึ่งกลุ่มดังกล่าวอาจรวมถึงขุนนาง ราษฎรที่เป็นมูลนายและคนจีนต่างมีเงินตราในครอบครองมากขึ้น สังคมจึงขยายความคิดทางการศึกษามากขึ้น รายได้จากการค้าทำให้สังคมขยายตัวทางการลงทุน แต่การลงทุนจากรัฐบาลกลับมีน้อยมากด้วยเหตุเงินภาษีที่เก็บได้ถูกนำกลับไปสนองตอบด้วยวัตถุประสงค์เฉพาะกลุ่มชนชั้นเท่านั้น มิได้ก่อให้เกิดการลงทุนเพื่อการสาธารณูปโภคที่สามารถต่อยอดในการลงทุนอย่างอื่น ๆ ได้อีก ดังนั้นกลุ่มกระฎุมพีจึงต้องปรับตัวเข้ากับสังคมในลักษณะเช่นนี้ โดยให้การศึกษาแก่บุตรหลาน บริหารของตนอย่างเข้มขัน เพื่อการเปลี่ยนผ่านฐานะของกลุ่มตนเขยิบสูงขึ้น ท่ามกลางกระแสนิยมของศักดินา แต่การดำเนินกิจการทางการค้าต่าง ๆ ต้องผ่านขุนนางระดับต่าง ๆ ที่ไม่ได้รับเงินเดือนประจำ หากจะได้รับก็เพียงเงินเบี้ยหวัด (รางวัลประจำปี) เท่านั้น กลุ่มขุนนางนี้จึงต้องแสวงหาประโยชน์ต่าง ๆ จากตำแหน่งหน้าที่ของตน จึงไม่แปลกใจที่ชาวต่างประเทศต่างวิจารณ์ลักษณะการทำงานของขุนนางสยามในขณะนั้นว่า “นิยมกินสินบนทุกคน” ถึงแม้กฎหมายตราสามดวงจะกำหนดลักษณะความผิดเกี่ยวกับการฉ้อราษฎ์บังหลวงไว้ทั้งกำหนดโทษที่รุนแรง แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกลับเป็นข้อหลีกเลียงอยู่เสมอ เพียงแต่ว่าขุนนางนั้นมีผู้อุปถัมภ์ที่มีอำนาจแท้จริงในราชสำนักหรือไม่ หรือมีอำนาจต่อรองกับพระราชอำนาจจริงหรือไม่ ดังนั้นจึงเห็นว่าประวัติศาสตร์กล่าวถึงเรื่องการลงโทษขุนนางที่ฉ้อราษฎ์บังหลวงไว้น้อยมาก มีเพียงแต่พระมหากษัตริย์ทรงลงโทษกลุ่มขุนนางในข้อหาภกฏเท่านั้น ด้วยเหตุพระองค์ทรงทราบดีว่าขุนนางจำต้องกินสินบนบ้างด้วยเหตุเป็นการเลี้ยงชีพปกติและเป็นเรื่องปกติที่ ขุนนางต้องรับสินบนในตำแหน่งหน้าที่ ยกเว้นเมื่อพระองค์เห็นว่าการกินสินบนนั้นได้กระทบถึงฐานานุรูปของพระองค์หรือความปลอดภัยของพระองค์ ดังจะเห็นว่าการค้าสำเภาหลวงของรัชกาลที่ 2 กับเจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ บุนนาค) หรือกับกรมหลวงเจษฎาบริรักษ์ (ซึ่งต่อมาขึ้นครองราชย์เป็นรัชกาลที่ 3) ประสพการขาดทุนอยู่เสมอ แต่หุ้นส่วนของพระองค์คือเจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ บุนนาค) หรือกรมหลวงเจษฎาบริรักษ์กลับได้กำไร โดยการปิดรายการขาดทุนให้เป็นของหลวง แต่อย่างไรก็ตามพระองค์ก็ได้ทรงวิตกมาก ด้วยเหตุสินค้านี้เหล่านั้นพระองค์มิได้ลงทุนด้วยพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ สินค้านั้นเป็นของส่วยที่ต้องการระบายสู่ตลาดโลกเท่านั้น

เมื่อสังคมเป็นสังคมเงินตรา ประกอบการผ่อนคลายในเรื่องการดำรงชีวิตของราษฎร ทำให้ราษฎรที่เป็นกระฎุมพีซึ่งรวมถึงขุนนางด้วยต่างพากันใช้จ่ายทรัพย์สินอย่างเต็มที่ ทั้งในรูปของการสร้างวัดให้มีขนาดใหญ่ การสร้างบ้านขนาดใหญ่ ซึ่งไม่เคยปรากฏในช่วงรัชกาลที่ 1 หรือสมัยกรุงศรีอยุธยา หรือการประดับร่างกายหรือสิ่งปลูกสร้างด้วยทองคำ สิ่งเหล่านี้กลับเป็นตัวเร่งให้

สังคมเสพติดการมีทรัพย์สินและเงินตรามากขึ้น เพราะว่ามีทรัพย์สินสามารถใช้ทรัพย์สินได้อย่างเต็มที่ ไม่เหมือนกับในยุคกรุงศรีอยุธยาที่ผู้มีทรัพย์สินก็ต้องใช้ชีวิตไม่ต่างไปจากผู้ไม่มีทรัพย์สิน การแข่งขันในเรื่องการสะสมทรัพย์สินเป็นตัวกระตุ้นให้ขุนนางทั้งหลายพากันเร่งสะสมทรัพย์สิน ทั้งที่พวกตนไม่ได้รับเงินเดือนเลี้ยงชีพ ดังนั้นหนทางเดียวที่จะได้รับทรัพย์สินดังกล่าว คือการฉ้อราษฎร์บังหลวง และการแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของตนอย่างหนักมือขึ้น ทั้งที่มีกฎหมายกำหนดโทษทางอาญาอย่างรุนแรง แต่กฎหมายดังกล่าวนี้ก็มิได้ให้อำนาจแก่ราษฎรเป็นผู้มีสิทธิร้องทุกข์ขึ้นมาได้ ถึงแม้ในรัชกาลที่ 1 ถึงที่ 4 ต่างมีพระราชกำหนดให้ถวายฎีการ้องทุกข์ได้ แต่ผู้ที่ร้องทุกข์จะต้อง “เดินเรื่อง” (ต้องคิดสินบนแก่เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง) และเขาต้องถูกเขียนเสียก่อนการถวายฎีการ้องทุกข์ได้ และเจ้าพนักงานผู้รับฎีกาก็สร้างเงื่อนไขอย่างมากทำให้เกิดความยากลำบากในการถวายฎีกาแก่พระมหากษัตริย์ได้ ดังนั้นขุนนางที่มีผู้อุปถัมภ์และมีบารมี ย่อมดำเนินกิจการของตนในการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างเต็มที่เพื่อการสะสมทรัพย์สินดังกล่าว โดยเขาจะนำทรัพย์สินบางส่วนแบ่งให้ผู้รับอุปถัมภ์ด้วย จึงเกิดระบบเครือข่ายของขุนนางอย่างแน่นเหนียว ซึ่งนิโคลาส แซแวนส กล่าวไว้ว่า “ความโหดอันยิ่งใหญ่ในอันที่จะสังสมความมั่งคั่งให้ตนเอง อันเป็นอกุศลจิตที่ครอบงำไปทั่วทั้งประเทศ ก็ทำให้ตัวบทกฎหมายในปัจจุบันไร้ความหมายไปได้.....ผู้ใดที่จะทำให้เขาร่ำรวยยิ่งขึ้นไปได้ ผู้นั้นย่อมได้รับการตัดสินดีจากเขาเสมอ....” (นิโคลาส แซแวนส, 2506, หน้า 80-81)

วัฒนธรรมไทยที่สัมพันธ์กับกฎหมายที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงในยุคตั้งแต่ก่อตั้งรัฐไทยจนถึงสิ้นสุดสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2452 หรือ ร.ศ.127)

วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่มนุษย์ในสังคมถือปฏิบัติกันสืบต่อกันเป็นชั่วรุ่นคน เป็นสิ่งที่เกิดจากระบบความเชื่อที่อิงมาจากผี ศีลธรรม ศาสนา และก่อให้เกิดค่านิยมในสังคมนั้น ๆ และส่งผลให้มีพฤติกรรมแบบต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งวัฒนธรรมมีความเกี่ยวข้องอย่างสมมูล หากส่วนหนึ่งส่วนใดของสังคมมีความเปลี่ยนแปลง ก็จะทำให้วัฒนธรรมนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งในยุคสุโขทัย วัฒนธรรมการปกครอง มาจากระบบสังคมขนาดเล็กที่ผู้นำดำรงตนเป็นบิดาที่มีหน้าที่ปกป้องราษฎรที่อยู่ในอำนาจดูแลของตน ซึ่งต่อมาสุโขทัยเริ่มขยายใหญ่ขึ้น ระบบการปกครองก็เปลี่ยนแปลงไปเป็นผู้นำหรือกษัตริย์จะดำรงตนเหนือราษฎรจนยากับว่า ซึ่งพิจารณาได้จากหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงว่า

“.....เมื่อชั่วพ่อขุนรามคำแหง เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาอกออบในไพร่ลู่ทาง....ในปากปดุมิจะคั่งอันหนึ่งแขวนไว้หั้น ไพร่ฟ้าหน้าปก กลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความ เจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงเจ้าถึงขุนบ่ไว้ ไปลั่นกะคั่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้อินเรียก.....คนในเมืองสุโขทัยนี้ มักทาน มักทรงศีล มักเถยทาน พ่อขุน

รามคำแหงเจ้าเมืองสุโขทัยนี้ ทั้งชาวแม่เจ้าท่วยปั่วท่วยนาง ลูกเจ้าลูกขุนทั้งสิ้นทั้งหลาย ทั้งผู้ชาย ผู้หญิง ผู้ท่วยมีศรัทธาในพระพุทธศาสนา ทรงศีลเมื่อพรรษาทุกคน.....กลางเมืองสุโขทัยนี้มี พินาร มีพระพุทธรูปทอง มีพระอัฐารส มีพระพุทธรูป มีพระพุทธรูปอันใหญ่ มีพระพุทธรูปอัน ราม มีพินารอันใหญ่ มีพินารอันราม มีปู่ครู..มีเถร ..มีมหาเถร.....เบื้องหัวนอนเมืองสุโขทัย มีกุฎี พินารปู่ครูอยู่ มีสิริคกงส มีป่าพร้าว ป่าดาง มีป่าม่วง ป่าขาม มีน้ำโคก มีพระชะพุงผี เทพดาในเขา อันนั้นเป็นใหญ่กว่า ทุกผีในเมืองนี้ ขุนผู้ใดถือเมืองสุโขทัยนี้แล้ว ไหว้ดีพลีลูก เมืองนี้เที่ยง เมืองนี้ดี ผีไหว้ดีพลีลูก ผีในเขาอันปู่คุมบเกรง เมืองนี้หาย.....ผีใช้วันสวดธรรม พ่อขุนรามคำแหงเจ้า เมืองศรีสัชนาลัยสุโขทัย ขึ้นนั่งเหนือ ขดกรหิน ให้ผู้ท่วยลูกเจ้าลูกขุน ผู้ท่วยถือบ้านถือเมืองกัน

ทั้งเมื่อพิจารณาจาก “สุภาษิตพระร่วง” ซึ่งถือเป็นคำจารึกศาสตร์เล่มแรกของไทย ส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองและการครองตนของลูกขุนหรือข้าราชการในยุคนั้นมีดังนี้

“.....เมื่อน้อยให้เรียนวิชา ให้หาสินเมื่อใหญ่ อย่าใฝ่เอาทรัพย์ท่าน อย่าริรานแก่ความ ประพฤติตามบุญพระบอบ เอาแต่ชอบเสียผิด อย่าก่อปรกกิจเป็นพาล....การเรือดนเร่งคิด อย่างนั่งชิด ผู้ใหญ่ อย่าใฝ่ให้สูงเกินศักดิ์.....เป็นคนอย่าทำใหญ่ ข้าไพร่อย่าไฝพูน คบขุนนางอย่าโหด โทษตน ผิดรำพึง.....อย่าขัดแย้งผู้ใหญ่ อย่าใฝ่ตนให้เกิน....น้ำเชื้ออย่าขวางเรือ....ตนเป็นไทอย่าคบพาล อย่า ประมาทท่านผู้ดี มีสินอย่าอวดมั่ง.....หึงห้อยอย่าแข่งไฟ.....อย่าออกก้างขุนนาง.....เป็นคนเรียน ความรู้ จงยังผู้ผู้มีศักดิ์ (ตำเริง บุญเรืองรัตน์ , 2549, หน้า 22-26,102-106)

จะเห็นว่า การปกครองในยุคสุโขทัย ซึ่งมีชนชั้นผู้นำ ซึ่งรวมทั้งกษัตริย์ ลูกเจ้า ลูกขุน และชั้นราษฎรซึ่งหมายถึง ๑. ไพร่ภูทาง ไพร่ฟ้า ทาส ได้ใช้ศาสนาพุทธและระบบความเชื่อเรื่องผี เป็นเครื่องกำกับ โดยให้บรรดาไพร่ต้องเชื่อฟังชนชั้นนำ เช่น “อย่างนั่งชิดผู้ใหญ่ อย่าใฝ่สูงให้พ้น ศักดิ์ อย่าใฝ่ตนให้เกินน้ำเชื้ออย่าขวางเรือ หึงห้อยอย่าแข่งไฟ อย่าออกก้างขุนนาง จงยังผู้ผู้มี ศักดิ์” และขณะเดียวกันบรรดาขุนนางหรือลูกขุนก็ต้องปฏิบัติ “อย่าใฝ่เอาทรัพย์ท่าน อย่าริรานแก่ ความ ประพฤติตามบุญพระบอบ อย่าก่อปรกกิจเป็นพาล” ดังนั้นจึงเห็นว่าสภาพการปกครองในยุค พ่อขุนรามคำแหงเป็นไปตามคำสอนเหล่านี้ วัฒนธรรมในการปกครองจึงสอดคล้องกับระบบ ศีลธรรม ประกอบกับการปกครองยุคนี้ พ่อขุนรามคำแหงทรงเป็นศูนย์กลางทางปกครอง และ ระบบการปกครองแบบพ่อกับลูกนี้ ขุนนางหรือลูกขุนจึงไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการ นื้อราษฎรบังหลวงได้ แต่ต่อมาในยุคของพญาลิไทที่ได้แต่งหนังสือไตรภูมิพระร่วง ที่บรรยายเรื่อง สัตว์และสิ่งที่ไม่ใช่สัตว์ในจักรวาล รวมทั้งภูมิทั้งสาม คือกามภูมิ รูปภูมิ และอรุณภูมิ ซึ่งบรรยายผล ของเป็นขุนนางที่ประพฤติมิชอบไว้ในเรื่องสัตว์ในเปรตภูมิดังนี้

“...ยังมีฝูงเปรตจำพวกหนึ่ง มีตนใหญ่เท่าภูเขา แลมีเส้นขนอันเรียงเสียบแหลมหนักหนา ทั้งเล็บตีนเล็บมือใหญ่ แลเล็บนั้นคมนักดั่งมีกรดแลหอกคาบ ครั้นว่าเล็บตีนเล็บมือเหล่านั้นฟัด กันเมื่อใด ได้ยินดังเสียงฟาดนั้น แล้วเป็นไฟลุกขึ้นไหม้ทั้งตนเขาแลบาดตัวเขาคุจขวานไฟผ่าลงทั่วตน ทุกแห่งแล เปรตฝูงนี้เมื่อก่อนเขาได้เป็นนายเมือง แลแต่งความเมืองมิชอบทางธรรม ย่อมเห็นแก่ ลินจ้างสินสอดบมิเป็นกลาง การย้ผู้ชอบได้ว่าผิดการย้ผู้ผิดได้ว่าชอบ ด้วยบาปกรรมแต่งความบมิ ชอบดั่งนั้นได้ ครั้นตายเขาไปเป็นเปรตอยู่แล...อยากเผ็ดเร็ดไร้หนักหนาหาอาหารจะกินบมิได้ แล ย่อมเอาเล็บมือของตนอันคมดั่งมีกรดนั้นมาข่วนมาขูดเอาเนื้อแลหนังของตนออกมากินต่างอาหาร ไล่...ข่มเหงคนเข็ญใจด้วยอันความกรุณาปราณีบมิได้แลเห็นของท่านจะใคร่ได้แก้ตน เห็นสินท่าน จะใคร่เกียดเอาท่านหาความผิดบมิได้ไต่ตนว่าท่านผิด...เปรตจำพวกนี้มีลักษณะ ผอมบางร้าย นักหนาหาอันจะกินบมิได้เลย อดอยากนักหนวดังใจเขาจะขาดครั้งเขาเห็นน้ำใสแลกอบเอามากินได้ น้ำนั้นกลายเป็นไฟไหม้ทั้งตนเขาก็กลิ้ง เกลือกตายในไฟนั้น นานนักหนา....”

(จรัญ โฆษณานันท์, 2545, หน้า 113)

ทั้งได้บรรยายสภาพโลกมนุษย์ และสวรรค์ในชั้นต่าง ๆ ดั่งนั้นถึงแม้ในยุคดังกล่าวมีชั้นชนขุนนาง แลก็ก็ตาม แต่โดยการกล่อมเกลาสังคมด้วยศีลธรรมที่อ้างอิงพุทธศาสนาและพราหมณ์ ประกอบกับ ความเชื่อเรื่องผีที่เป็นความเชื่อดั้งเดิมแล้ว จึงทำให้ราษฎรในฐานะไพร่อยู่ในกฎเกณฑ์ของสังคม อย่างแน่นแฟ้น ราษฎรเคารพเชื่อฟังบรรดาขุนนางด้วยเหตุจากความเชื่อที่ว่า ขุนนางนี้แต่ก่อนได้ บำเพ็ญบุญไว้มาก บุญเหล่านั้นจึงทำให้พวกเขาได้รับผลบุญในปัจจุบัน ประกอบการศุภายิตพระ ร่วงที่กำกับสังคมว่า “อย่าใฝ่สูงให้พ้นศักดิ์ อย่าใฝ่ตนให้เกิน น้ำเชื้ออย่าขวางเรือ” ย่อมทำให้ ราษฎรในฐานะไพร่เหล่านั้นถูกจำกัดอยู่ในชนชั้นของตน และปฏิบัติในฐานะของตนอย่างเคร่งครัด ใน ขณะเดียวกันบรรดาขุนนางก็ต้องปฏิบัติตามศุภายิตพระร่วงด้วย คือ “อย่าใฝ่อาทรพย์ท่าน อย่า ริรานแก่ความประพฤติดามบุรพระบอบ อย่าก่อปรกิจเป็นพาล” แต่เมื่อพิจารณาจากหลักคำสอน ของไตรภูมิพระร่วงแล้ว เห็นว่าการน้อมราษฎรบังหลวงในยุคสุโขทัยได้เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งอยู่ในรูปของ การเบียดเบียนทรัพย์สินหรือคนของราษฎรทั้งหลาย เพียงแต่ไม่ปรากฏให้เห็นเป็นคดีเท่านั้น ซึ่ง อาจเกิดจากราษฎรผู้เสียหายมิได้ร้องกล่าวโทษต่อผู้นำในสังคมหรือกษัตริย์ ด้วยเหตุการที่ราษฎร นั้นยังต้องพึ่งพาอำนาจของข้าราชการเหล่านั้น หรืออำนาจทางปกครองของข้าราชการเหล่านั้น ยังคงมีอิทธิพลเหนือราษฎรทั้งทางจารีตประเพณีและความเชื่อทางศาสนา แต่ในยุคสุดท้ายของ สุโขทัย น่าจะเกิดคดีเกี่ยวกับการน้อมราษฎรบังหลวงแล้ว ด้วยเหตุกษัตริย์ของสุโขทัยยุคสุดท้ายได้ นำเอากฎหมายของขอมที่เกี่ยวกับการน้อมราษฎรบังหลวงมาบังคับใช้แล้ว

ต่อมาในยุคกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง) ทรงนำความเชื่อ ความคิดแนวปฏิบัติด้านพิธีกรรมในศาสนาพราหมณ์ในคติมหิทธานุภาพเข้ามาสู่สังคมกรุงศรี

อยุธยา จึงทำให้พระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นเทวราชาในความหมายสมมุติเทพผู้มีอำนาจเด็ดขาดและศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งพระองค์ได้จัดให้มีลิลิตโองการแข่งหน้า เพื่อใช้สวดในพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยา เพื่อให้บรรดาขุนนางมีความซื่อสัตย์ต่อพระมหากษัตริย์ ดังเช่น “.....ผู้บดบื้อ ชื่อใครใจคด ขบถแก่เจ้าผู้ผ่านเกล้าอยุธยา... ผู้นี้ให้ตายในสามวัน อย่าให้ทันในสามเดือน อย่าให้เคลื่อนในสามปี อย่าให้มีสุขสวัสดิ์เมื่อใด อย่ากินเข้าเพื่อไผ่จนตาย....” และวิธีคิดในเรื่องการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์โดยผ่านกฎหมายว่า

“อนึ่ง แผ่นดินเป็นใหญ่แต่สมเด็จพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุว่าพระมหากษัตริย์เจ้านั้นเป็นสมมุติเทวคา จะให้ผู้อย่างน้อยๆ ผู้น้อยเป็นผู้ใหญ่ก็ได้ ถ้าสมเด็จพระมหากษัตริย์มีพระราชโองการ ด้วยกิจสิ่งใดก็ดี คุณดั่งขวนฟ้า ถึงมาทว่าฝ่าอุกตั้นไม้และภูเขามิอาจสามารถทนทานได้ ย่อมจะหักทำลายไป ถ้าจะมีพระราชโองการตรัสสั่งให้ห้ามสิ่งใดก็ขาดเป็นสัพทสิ่งนั้น”

ดังนั้นในภาพรวมของการปกครองในยุคนี้ พระมหากษัตริย์ทรงอำนาจอย่างเต็มที่ในการบริหารบ้านเมือง และทรงใช้พระราชอำนาจผ่านบรรดาขุนนางในการบริหารราชการและการปกครองราษฎร หรือไพร่ ดังนั้นขุนนางที่ได้รับการพระราชทานการวางพระราชฤทัยจึงได้รับพระราชอำนาจดังกล่าวในการปกครองด้วย แต่เนื่องจากขุนนางเหล่านี้ไม่ได้รับเงินเดือนเป็นเครื่องยังชีพ รัฐบาลจึงอนุญาตให้ขุนนางสามารถแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งการเป็นขุนนางได้ (ระบบการกินเมือง) ในการปฏิบัติราชการมีโคลงพาสีสอนน้องและโคลงราชสวัสดิ์ พระราชนิพนธ์ของสมเด็จพระนารายณ์มหาราช มีความว่า

“หนึ่งคอยชะลอyleให้” เรื่องราม

สิงหนาทอาจไถ่ถาม	ถึถ้อย
ทูลพิศจิกกลความ	ตามสัจย์
อย่าขานการเบาน้อย	เนื่องเนื้อคดีตรงๆ
เฝ้าไทอย่าได้อำ	โองคำ
อย่าแต่งแน่นน้อยผจง	นอบน้อม
ที่ทางกลางโรงปลง	ผดุงอาตม์
ณโรงคลังบันโดยค้อม	อย่าได้สามผลามๆ
นัยหนึ่งพึงเฟ้าท้าว	นฤบดี
อย่าไกล้นักศักดิ์ศรี	ท่านให้
ทะนงจะจงมี	ทวิโทษ
อย่าไกลนัยน์เนตรให้	นเรนทร์พร้องถามถึงๆ
หนึ่งของกองโกศไว้	ในคลัง

อย่าคิดปิดบังแสงหวัง	อาจเอื้อม
เอาออกนอกคลังรัง	แรงโทษ
อย่าได้มีใจเงื้อม	เงื่อนร้ายสลายคุณฯ
เฝ้าเห็นแผ่นภพด้วย	จงจิต
อย่าไฟในกลกิจ	เกี่ยงเกี้ยว
แสงขอบประกอบนิจ	ทุกเมื่อ
เลี้ยงให้ไฟบุญเลี้ยง	ลวงร้อยแสนสนองฯ

(สำเริง บุญเรืองรัตน์, 2549 หน้า 64-67)

และตามโคลงเรื่องราชสวัสดิ์ ความว่า...

“อย่าไฟในส่องเสพ	สุราบาน
มิตรมนทอนรการพาล	เรื่องร้าย
ติเตียนตำสาดาน	ทุกประเทศ
พึงแสงแห่งโอชบ้าย	มุงมั่นมฤธูรัง
หนึ่งทรพยับเนื่องไว้	ในคลัง
อย่าประสงค้งานหวัง	หวังได้
อย่าคิดจิตเบือนบัง	แสงโลก
อย่าแบ่งแมลงลักให้	ประโยชน์เบื้องอาตมมรค์ฯ
สิ่งใดไว้ว่างโทษ	สรรพ
สิ่งส่วยสัดพทยา	ถึถ้วน
เว้นอกัยในสัศวคณา	ทุกที่
อย่าคิดติดจมนวน	พิฆาตให้จำตายฯ
หนึ่งเข้าออกนอกนั้น	ควรคิด
อย่าไฟในกลกิจ	แต่งตั้ง
อย่าแสงแห่งการผิด	แกมเลศ
ทรงทรนุกขุกพลั้ง	เพเลียงร้ายสลายคุณฯ”

(สำเริง บุญเรืองรัตน์, 2549 หน้า 68-73)

ทั้งในกาพย์มหาชาติได้ชี้ให้เห็นผลของการปฏิบัติราชการว่า “..เฝ้าผู้ธรรม์ทุจริต
ครั้งสุดสิ้นชีวิตวางวายจักไปอุบัติในอบายเบื้องปรโลกย์ จะเลยละซึ่งสุขเสวยโสภแสนเวทนา
พวกสัปรุชนราสุจริต เมื่อนิราสร้างชนม์ชีวิตอาตมา จะมีสววรรค์สุขเบื้องหน้าปฐิสนธิ์ ให้เสวยสุข
สมบัติเบื้องบนในบรมสุขเกษมสาสนต์...” (สำเริง บุญเรืองรัตน์, 2549, หน้า 79)

ค่านิยมในยุคกรุงศรีอยุธยาคือ “วิชาดีมีทรัพย์เขานับถือ” เป้าหมายในการศึกษาหาความรู้ เพื่อจัดวิชา สร้างปัญญา ความฉลาด ความรอบรู้ และสร้างคุณธรรม ดังจากลิลิตพระลอว่า

“เร่งหาผู้รู้รอบ ทุกการ
เฉลียวฉลาดไวโหวहार ถ่องถ้อย
สืบขุนใหญ่ยาวนาน เตรียมแต่ง พลันนา
เงินก็ร้อยทองร้อย ชั่งให้เอาไป”

(ลำเริง บุญเรืองรัตน์, 2549, หน้า 94)

วัฒนธรรมในการปกครองของกรุงศรีอยุธยาเป็นการสืบเนื่องมาจากกรปกครองของ กัมพูชาที่มาจากลัทธิไฮลเณทร์ ดังนั้นจึงปรากฏช่องว่างระหว่างกษัตริย์กับไพร่ และระหว่าง ช่องว่างนี้มีขุนนางเข้ามาแทนที่ในการบริหาร ราษฎรทั้งหมดในแผ่นดินจะต้องถูกเกณฑ์แรงงานใน รูปของไพร่ไม่ว่าจะเป็นไพร่หลวง ไพร่สมก็ตาม จึงเป็นเครื่องยืนยันในเรื่องวัฒนธรรม “เจ้าขุนมูล นาย” ระหว่างขุนนางและราษฎร ดังนั้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของขุนนางจึงไม่สามารถ กระทำได้ และพระมหากษัตริย์จะทราบเรื่องเหล่านี้ก็เมื่อมีพระองค์ประสพด้วยพระองค์เอง ไม่ว่า จากการถวายฎีกา หรือก่อเป็นกบฏไพร่ อันเกิดจากความไม่พอใจในการปกครองของขุนนางใน หัวเมือง ถึงแม้โทษทางอาญาในความผิดที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของขุนนางที่ปรากฏในพระไอยการ ต่าง ๆ เป็นโทษที่รุนแรง แต่เนื่องจากการที่รัฐมิได้ให้เงินเดือนแก่ขุนนางเหล่านี้ และยินยอมให้ขุน นางเหล่านี้สามารถใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้ ขุนนางเหล่านั้นจึง สามารถเลือกใช้อำนาจของตนจากตำแหน่งหน้าที่ของตนในการแสวงหาผลประโยชน์จากไพร่ ราษฎรจึงมีความคุ้นเคยกับการใช้อำนาจของขุนนางเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ขณะเดียวกัน บรรดาไพร่จะต้องพึ่งพามูลนายทุกระดับเพื่อให้ชีวิตของตนสบาย ไม่ต้องถูกเกณฑ์ใน การทำงานหนัก เช่น ไพร่หลวง จึงเกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในสังคมอย่างเงียบๆและทวีความเข้มข้น มากขึ้น ขุนนางที่มีศักดิ์น้อยๆก็ต้องพึ่งพาขุนนางชั้นผู้ใหญ่เพื่อให้ตนได้รับโอกาสในการรับ ราชการในตำแหน่งใหญ่ๆต่อไป ดังนิโกลาส์ แชรแอสได้บรรยายสภาพบ้านเมืองในยุคสมเด็จพระเจ้า นารายณ์มหาราชคือ

“แม้ว่าความซื่อสัตย์สุจริตของบรรดาผู้พิพากษาศาลาการในศาลยุติธรรม จะสอดคล้อง ต้องด้วยทำนองคลองธรรมตามด้วยบทกฎหมายอันบัญญัติขึ้นในประเทศสยาม และนับว่าเป็นเอก กว่าทุกแห่งในมัธยมประเทศก็ตาม แต่ความโลภอันยิ่งใหญ่ในอันที่จะสั่งสมความมั่งคั่งให้แก่ ตนเอง อันเป็นอกุศลจิตที่ครอบงำไปทั่วทั้งประเทศ ก็ได้ทำให้ด้วยบทกฎหมายในปัจจุบัน ไร้ ความหมายไปได้เหมือนกัน เพราะว่าไม่มีผู้พิพากษาศาลาการคนใด แม้ในคดีแพ่งแท้ๆที่จะ ไม่ทำ

ให้ตนให้ทราบด้วยการรับสินบาทคาดสินบนไปบ้าง ถ้าไม่ด้วยฉันทาคติก็ด้วยของกำนัล ซึ่งเขาไม่
ละอายที่จะรับเอาต่อหน้าคู่ความเสียด้วยซ้ำไป ผู้ใดที่จะทำให้เขารุ่มรวยยิ่งขึ้นไปได้.....”

(นิโกลาส์ แชรแวงส เขียน สันต์ ท. โกมลบุตร แปล, 2550, หน้า 88)

ฟาน ฟลิต (วัน วลิต) กล่าวว่า

“กฎหมายที่เขียนไว้แต่โบราณเป็นสิ่งที่ดีมากและมีคุณค่าสูงยิ่ง พระเจ้าแผ่นดินทั้งหลาย
ควรจะรักษากฎหมายเหล่านี้ เพราะกฎหมายเหล่านี้ได้รับการตราขึ้นมาเพื่อเป็นพระเกียรติยศและ
ชื่อเสียงของพระเจ้าแผ่นดิน แต่ก็มีกฏปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอยู่ไม่กี่ฉบับ การล่วงล้ำโดย
อาศัยมีสิทธิพิเศษของพระเจ้าแผ่นดิน ทำให้พระราชอำนาจของพระองค์กลายเป็นสมบูรณาญาสิทธิ
ราช กฎหมายทั้งหลายจึงถูกบิดเบือน ไปตามพระราชประสงค์ ถูกเปลี่ยนแปลงและความพอพระทัย
ของพระองค์ ด้วยความโลภอันเกิดจากนิสัยสันดาน และความไม่ซื่อสัตย์ของพวกข้าราชการผู้ใหญ่
ทำให้การบริหารงานด้านความยุติธรรมทั้งอาญาและแพ่งเป็นไปอย่างเลวมากจนถึงกับพวกคนที่มี
อำนาจที่สุด พวกที่เป็นคนรวยที่สุดมักชนะคดี ทั้งนี้ก็ด้วยการติดสินบนหรือด้วยวิธีที่ทุจริตอื่น ๆ
และคนจนเท่านั้นต้องได้รับความทุกข์ยาก” (กรมศิลปากร, 2548, หน้า 14)

มองซิเออร์ เดอ ลาลูแบร์ ได้กล่าวว่า

“..รายได้สำคัญอันเกิดจากตำแหน่งหน้าที่ราชการอยู่ที่การฉ้อราษฎร์บังหลวง เมื่อขึ้นชื่อ
ว่าเป็นเช่นนี้แล้ว คนที่อ่อนแออาสาก็จะหวังพึ่งความยุติธรรมไม่ได้อยู่เองเป็นธรรมดา ขุนนาง
เจ้ากรมทวงบทองทั้งปวง ก็ถ้อยทีถ้อยอาศัยร่วมใจกันในการปล้นราษฎร์อันเป็นต้นเหตุให้เกิดมีการ
ให้สินบาทคาดสินบนกันขนานใหญ่ การให้ของกำนัลนั้นกระทำกันอย่างออกหน้าออกตาไม่ปิดบัง
ขุนนางผู้น้อยให้ของกำนัลแก่ขุนนางผู้ใหญ่ในฐานะเป็นที่เคารพนับถือของตน ผู้พิพากษาตุลาการ ก็
มิได้รับโทษในการรับของกำนัลจากคู่ความด้วยถือกันว่าไม่เป็นเครื่องล่อให้พิพากษาอรรถคดี
ลำเอียงไม่เที่ยงธรรมไปได้ อันคงเป็นการกระทำที่ไม่สู้จะง่ายดังว่านัก” (มองซิเออร์ เดอ ลาลูแบร์
เขียน สันต์ ท. โกมลบุตร แปล, 2548, หน้า 248)

การที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจเหนือแผ่นดินทั้งสยาม ก่อให้เกิดลักษณะการเป็นอยู่
ของไพร่โดยไพร่ หรือพลเมืองไม่มีสมบัติส่วนตัวแท้ ๆ ดังนั้นพวกราษฎรหรือไพร่จึงไม่มีสิ่งใด
ผูกพันในเรื่องบ้านเมือง จึงพร้อมที่จะตกไปเข้าแผ่นดินของพระมหากษัตริย์พระองค์ใดก็ได้ เพราะ
อย่างไรพวกเขาก็ต้องรับภาระหนักเท่าเดิม ราษฎรจึงไม่สนใจในชะตากรรมของพระมหากษัตริย์
ของตน ชาวสยามอาจยอมตายได้ง่าย ๆ ในการทำลายล้างบุคคลที่ตนเกลียดชังเป็นส่วนตัว หรือ
หลบไปให้พ้นจากชีวิตที่แสนลำบากยากแค้นของตนหรือการตายที่จะทารุณยิ่งกว่านั้น แต่ที่จะตาย
เพื่อพระมหากษัตริย์ของตนและประเทศชาติของตนนั้น หาใช่คุณธรรมที่เขาถือปฏิบัติกันเป็นธรรม
เนียมไม่ (มองซิเออร์ เดอ ลาลูแบร์ เขียน สันต์ ท. โกมลบุตร แปล, 2548, หน้า 320) และผลจาก

การค้าและการเก็บภาษีของรัฐบาลทำให้ไพร่ไม่สามารถสร้างฐานะทางเศรษฐกิจส่วนตนได้ พระมหากษัตริย์และรัฐบาลสามารถกอบโกยผลประโยชน์จากการค้าและภาษีได้อย่างเต็มที่ และจำนวนเงินที่จะย้อนกลับมาให้ราษฎรในรูปแบบต่างๆก็ติดขัดอยู่ที่ผู้ทำหน้าที่รับและจ่ายของรัฐบาล และในที่สุด จำนวนเงินเหล่านั้นก็กลับไปสู่พระคลังหลวงอีกครั้งหนึ่ง สุจิตต์ วงษ์เทศ ได้กล่าวว่า

“ชาวบ้านมักจะอ่อนน้อมถ่อมตน ด้วยอาการสงบเสงี่ยมและถูกอบรมสั่งสอนให้ยอมจำนน เพราะว่า หากเกิดเหตุอย่างใดขึ้น เขาอาจถูกพิจารณาว่าเป็นผู้กระทำความผิด และอาจถูกลงโทษได้” (สุจิตต์ วงษ์เทศ, 2544, หน้า 218)

ดังนั้นสภาพของราษฎรหรือไพร่ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นนี้ จะเห็นว่ราษฎรหรือไพร่ไม่มีความผูกพันกับแผ่นดินเท่าใด ด้วยเหตุว่ากรรมสิทธิ์ของเอกชนมีข้อจำกัด และการสร้างฐานะของราษฎรหรือไพร่ยังเป็นไปได้ยากลำบาก สิ่งที่ไพร่คิดว่าค่านึงตลอดเวลาคือ การดำรงชีวิตของตนจะเป็นเช่นใด ดังนั้นการกระทำการใดๆที่อาจทำให้ชีวิตของตนได้รับความสะดวกสบายขึ้น ราษฎรหรือไพร่เหล่านั้นก็จะดำเนินการทันที ถึงแม้การนั้นอาจขัดต่อศีลธรรมหรือแนวความคิดของพุทธศาสนา คือข้อห้าม ๕ ประการ (เบญจศีล) คือการเว้นการฆ่าสัตว์ตัดชีวิต เว้นการลักทรัพย์ เว้นการกระทำความผิดประเวณี เว้นการพูดปดและเว้นการเสพเครื่องดื่มคองของเมา เช่น การติดสินบนขุนนาง เพื่อให้ตนได้รับความสะดวกสบาย หรือการรับสินบนของขุนนาง ด้วยเหตุขุนนางต้องแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งราชการเป็นเงินเลี้ยงชีพของตนและครอบครัว ถึงแม้สภาพบ้านเรือนของขุนนาง คนรวยจะสร้างด้วยไม้ หลังคามุงด้วยกระเบื้องดินเผาสีแดง ภายในบ้านมิได้ตกแต่งแต่อย่างใด มีเฉพาะพระราชวังและที่พักของสงฆ์มีการปิดทองหรือทาสี และไม่ฟุ่มเฟือยในเรื่องการกินอาหาร พวกเขาเพียงรับประทานข้าวธรรมดาปลาแห้ง ปลาสด ปลาเค็ม ปลาจ่อม น้ำปลาพริก ฟาน พลิด (วัน วลีต) กล่าวว่าในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช มีการดื่มน้ำตาลเมามากขึ้น เพราะเป็นการเอาอย่างพระเจ้าแผ่นดินที่เสวยน้ำจันทน์มาก การแต่งกายของขุนนางก็เป็นลักษณะธรรมดาตามศักดิ์นาของตน แต่สิ่งที่ขุนนางภูมิใจมากที่สุดคือ ขบวนผู้ติดตาม พวกมิชชาติตระกูลและขุนนางผู้ใหญ่มีทาสชายหรือหญิงติดตามมารวม 10-40 คน คนมั่งคั่งมีคนรับใช้ติดตามจำนวนน้อยกว่าคนธรรมดาที่มีคนรับใช้ติดตาม 1-3 คน

เนื่องจากขุนนางไม่ได้รับเงินเดือน และประเพณีการจ่ายเบี้ยหวัดประจำปีเพิ่มมากขึ้น ในช่วงตอนปลายอยุธยาและไม่แน่นอน รายได้หลักของข้าราชการเกิดจากส่วนแบ่งส่วนลดในการพิจารณาความ ค่าประทับตราในเอกสารราชการ ส่วนลดในส่วยอากรต่าง ๆ ตลอดจนได้ใช้สอยผู้คนในสังกัดของตน ในตอนปลายกรุงศรีอยุธยา ระบบราชการขยายตัวมาก จึงเกิดค่าธรรมเนียมขึ้นมาก เช่น ขุนนางรับตำแหน่งใหม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมต่างๆหลายอย่าง ตามพระราชกำหนดเกล้า จ.ศ.1121 ระบุว่า ค่าตัวค่าตราแต่งตั้งเจ้าเมืองเอก 7 ชั่ง 10 ตำลึง ค่าตัวค่าตราแต่งตั้งปลัดเอก 4 ชั่ง

10 คำถึง กรมการค้าต่างประเทศตั้ง 3 ชั่ง ค่าธรรมเนียมนี้จะแบ่งปันให้แก่นายเวน-เสมียน และเจ้าของตรา รวมทั้งบริวารที่เกี่ยวข้องของเจ้าของตรา และผู้รับแต่งตั้งยังต้องเสียค่าธรรมเนียมในการปิดตราแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องตลอดไปจนถึงคนเรือด้วย ค่าธรรมเนียมที่ทำรายได้อย่างสูงให้กับขุนนาง (ประมาณ 9 คำถึง 1 บาท) ดังนั้นจึงเกิดการกระจายอำนาจการพิจารณาไปตามกรมต่าง ๆ ดังคำที่กล่าวว่า “ครั้งตระลาการมีมาก เมื่อใดยอมเบียดเบียนราษฎรให้ได้ความยากแค้นเมื่อนั้น” (อาคม พัตยยะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์, 2545, หน้า 86)

การขยายตัวทางการค้าในช่วงรัชกาลที่ 2 ถึงต้นรัชกาลที่ 5 ทำให้ลักษณะการผลิตสินค้าทางเกษตรกรรมจากการผลิตเพื่อเลี้ยงชีพ เปลี่ยนเป็นการผลิตเพื่อเร่งการส่งออก ทำให้ราษฎรมีทรัพย์สินมากขึ้น สังคมเปลี่ยนเป็นสังคมเงินตรามากขึ้น ประกอบการยกเลิกระบบสินค้าผูกขาดในรัชกาลที่ 4 ทำให้การค้าขายเฟื่องฟูมากขึ้น ก่อให้เกิดชนชั้นใหม่คือ “กระฎุมพี” ซึ่งอาจเป็นขุนนางราษฎร และชาวจีนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง แต่ใคร่ไม่มีโอกาสทำการค้าได้ นอกจากการค้าเล็กน้อยที่ไม่สามารถสร้างฐานะได้ บรรดากระฎุมพีเหล่านี้ได้สร้างวัฒนธรรมการใช้ชีวิตใหม่ในสังคม เช่น การใช้ทองคำประดับร่างกายและสิ่งปลูกสร้างซึ่งแต่เดิมมีกฎหมายห้ามโดยเคร่งครัด หรือการใช้เงินในการซื้อสิ่งของที่ฟุ่มเฟือย อวดแข่งขันฐานะทางการเงินกัน แข่งขันในการหาคณะมโหรีหรือคณะละครเป็นสิ่งประดับ เงินทองเป็นสิ่งที่คนในสังคมแสวงหามากกว่าการใช้ชีวิตที่เรียบง่ายตามที่เคยปฏิบัติมาในอดีต ผู้คนสามารถเลื่อนฐานะให้สูงขึ้นได้ด้วยการครองทรัพย์ เพียงแต่เป็นคนมั่งมีก็ได้รับการยกย่อง นับถือจากคนในสังคมไม่น้อยไปกว่าสถานะในระบบศักดินา ดังคำกลอนจากนิราศสุพรรณว่า

“.....	บ้างตกลูกเต็มทีก็มีถม
บ้างทรงทำราชการสำราญรมย์	รับสั่งชมโปรดปรานประทานพร
สำเนาเลาอาเป็นผาสูก	บรรเทาทุกข์ห้ามเห่นแน่นสลอน

(นิราศสุพรรณ, 2504, หน้า 797)

สุนทรภู่เคยกล่าวว่า

“กระนี้หรือชื่อเสียงเกียรติยศ	จะมีหมดลวงหน้าทันตาเห็น
เป็นผู้ดีมีมากแล้วยากเย็น	คิดก็เป็นอนิจจังเสียทั้งนั้น”

(นิราศภูเขาทอง, 2504, หน้า 161)

ทรัพย์กลายเป็นปัจจัยใหม่ที่กำหนดฐานะของคนในสังคม จึงเป็นสิ่งที่สร้างความแปลกใหม่ในสังคม ด้วยเหตุว่าแต่เดิมสังคมไทยดำรงอยู่ได้โดยระบบศักดินาอันเป็นการจัดลำดับชั้นของสังคมที่เคร่งครัด แต่เมื่อระบบเงินตราเข้ามาในสังคม เงินตรากลายเป็นเครื่องแบ่งชนชั้นได้เสมือนระบบศักดินา ทำให้คนในชั้นหนึ่งสามารถเขยิบฐานะของตนขึ้นทัดเทียมคนในอีกชั้นหนึ่งโดยพหุติ

นัย และเป็นการยอมรับของคนในสังคมเปรียบเสมือนสังคมในระบบศักดินาตามกฎหมายซึ่งอยู่
แล้วระบบหนึ่ง แต่มีระดับมาตรฐานที่สังคมกำหนดตัวเองด้วยฐานะทางการเงินอีกระดับหนึ่งขึ้น
เทียบเคียง และดูเหมือนมาตรฐานที่สังคมกำหนดเองนี้จะมีอิทธิพลเหนือสังคมมากกว่าระบบศักดิ
นาที่กฎหมายรับรองเสียอีก จึงเป็นแรงกระตุ้นที่ยิ่งใหญ่ที่ทำให้บรรดาขุนนางทั้งหลายต้องแสวงหา
ทรัพย์สินเพื่อเซ่นหาฐาในสังคม นอกจากตำแหน่งของตนตามกฎหมายแล้ว ซึ่งถึงแม้จะมี
กฎหมายกำกับการไม่ให้รับสินบนหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงไว้ก็ตาม แต่ผู้ใช้กฎหมายก็คือขุนนาง
ดังนั้นเมื่อระบบคิดของขุนนางเป็นเช่นนี้แล้ว กฎหมายก็ย่อมไม่มีผลบังคับตามเจตนารมณ์ คนจีน
เป็นชนชาติที่ทำการค้าเก่งกว่าคนไทย และพวกเขาสามารถเข้ากับขุนนางที่มีอำนาจหน้าที่ เพื่อเข้า
เป็นเจ้าภีนาชอากร อันทำให้เขามีศตำแหน่งเป็น ขุนนางได้ ดังนั้นในยุคราชกาลที่ 2 และรัชกาล
ที่ 3 จึงมีคนจีนจำนวนมากที่เป็น “เจ้าภีนาชอากร” ซึ่งมีฐานะเป็นขุนนางด้วย ดังจะเป็นที่สุนทรภู่
เขียนว่า

“ถึงบางหลวงล่องล่องเข้าคลองเล็ก ล้วนบ้านเจ๊กขายหมูอยู่อีกโข
เมียขาวขาวสาวสวยล้วนรายไป หัวอกอายุมิใช่เล็ก
ไทยเหมือนกันครั้งขอเอาหอห้อง ต้องขัดข้องแข็งกระด้างเหมือนดังเหล็ก
มีเงินคั่งง้างเหมือนอย่างเจ๊ก ดังลวดเหล็กกลร่อนอ่อนละไม”

(นิราศเมืองเพชร, 2506, หน้า 168)

“ถึงปากน้ำลำคลองที่ท้องทุ่ง เจ๊กเขาหุงเหล้ากลั่นควน โขม
มีรางรองสองชั้นทำคันไถ ผูกเชือกโยงยื่นชักคอยดักเต็ม
นำชมบุญขุนพัฒน์ไม่ขัดข้อง มีเงินทองทำทวิภีนาชเสริม
เมียน้อยน้อยพลอยเป็นสุข ไรจุกจิม ได้พูนเพิ่มวาสนาเสียกว่าไทย”

(นิราศพระปฐม, 2504, หน้า 374-375)

ลักษณะของกลุ่มชนชั้นกระฎุมพีที่มีได้ยึดมั่นในระบบคิดที่มีความปาฏิหาริย์ต่าง ๆ
อันสืบเนื่องมาจากระบบศาสนา และความเชื่อดั้งเดิม แต่พวกเขาเชื่อในระบบเหตุและผลซึ่งเป็น
ระบบ “สัจนิยม” จึงทำให้พวกเขานำระบบคิดเรื่องการศึกษามาใช้ในกลุ่ม การเร่งให้สมาชิกใน
กลุ่มมีการศึกษาที่สามารถอ่านออกเขียนได้ ย่อมเป็นเส้นทางต่อ ยอดในการทำราชการหรือการค้า
ต่อไปได้ ดังนั้นวัฒนธรรมการใช้เงินตรา ใช้ชีวิตที่หรูหรา ฟุ่มเฟือย การศึกษาจึงได้แพร่กระจายไป
ในสังคมส่วนอื่น ๆ ด้วย และขณะเดียวกันการได้อำนาจในระบบราชการที่ตนมิได้เป็นขุนนางคือ
การคิดสินบนเพื่อให้ได้อำนาจเหล่านั้นมา จึงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายและรวดเร็ว โดยขุนนางผู้รับ
สินบนก็ต้องการเข้าเป็นกลุ่ม “กระฎุมพี” เช่นกันด้วยเหตุเป็นการยอมรับนับหน้าถือตาของสังคม
(นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538, หน้า 318-320)

อีกประการหนึ่ง แม้ขุนนางแต่ละคนจะมีงานหน้าที่ต่างกันไป แต่เนื่องจากการแบ่งหน้าที่ที่สับสนและซ้ำซ้อนกันจึงก่อให้เกิดขุนนางบางคนมีอำนาจมากกว่าขุนนางอีกคนหนึ่ง และการที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถตรวจตรางานราชการได้เองโดยลำพัง ต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ จึงเกิดระบบฝากฝัง คูแกลขุนนางชั้นผู้น้อย ระบบดังกล่าวได้เติบโตตั้งแต่รัฐไทยมีระบบราชการเป็นทางการในครั้งแรกในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแล้ว และระบบดังกล่าวได้ขยายตัวเติบโตทุกครั้งที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้อย่างเต็มที่ แม้พระองค์เองในฐานะเป็นผู้กำกับขุนนางทั้งหมด ก็มีผู้เข้ารับการอุปถัมภ์ในการฝากฝังตำแหน่งราชการเช่นกัน ดังเช่น กรณีของท้าวเทพสตรีที่เมืองถลาง หรือการ “เดินตำแหน่ง” ของพระยาตากกับเจ้าพระยาจักรี ในการดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าเมืองตาก ยิ่งในรัชกาลที่ 2 ถึงรัชกาลที่ 5 ขุนนางในตระกูลขุนนางเป็นขุนนางที่ควบคุมอำนาจรัฐไว้ในมือได้เกือบทั้งสิ้น จึงมีทั้งขุนนางและราษฎร รวมทั้งคนจีนและอังกษีเข้ายอมตนเป็นผู้รับการอุปถัมภ์ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นวัฒนธรรมในการปฏิบัติของขุนนางหรือข้าราชการอย่างหนึ่งที่ทำให้ทั้งผู้รับการอุปถัมภ์มีความสะดวกใจในการปฏิบัติหน้าที่ ถึงแม้เขาจะไม่ถือราษฎรบังหลวงก็ตาม เสมือนเป็นหลักประกันในความมั่นคงในอาชีพรับราชการ และผู้ให้อุปถัมภ์ก็มีความสบายใจที่มีบริวารที่ภักดีต่อตน การรวมตัวของขุนนางในลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นเกราะคุ้มครองขุนนางผู้ถือราษฎรบังหลวงได้ประการหนึ่ง

ดังนั้นจากการวิเคราะห์สภาพความเป็นอยู่ของราษฎรในยุคกรุงสุโขทัยถึงยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 – พ.ศ. 2452 หรือ ร.ศ. 127) จะเห็นว่า ขนบประเพณีไทยได้สร้างเงื่อนไขในการถือราษฎรบังหลวงของขุนนาง โดยแนวคิดและลักษณะบุคลิกภาพของราษฎรในแนวทางการรักสงบ ความสนุกสนาน ชอบในความพุ่มเฟิย และมีคติความเชื่อในเรื่องอิทธิปาฏิหาริย์ รวมทั้งการเอื้อเฟื้อเกื้อกูลกัน ทั้งนี้เกิดจากการหล่อหลอมจิตใจราษฎรจากความเชื่อทางศาสนาพุทธ พราหมณ์ และความเชื่อเรื่องผี โดยเฉพาะความเชื่อเรื่องการสร้างบุญไว้แต่ชาติก่อน ที่เอื้ออำนวยให้เกิดอำนาจวาสนาในชาติปัจจุบัน ถึงแม้ไทยจะไม่ได้รับความคิดเรื่องการแบ่งวรรณะตามลัทธิพราหมณ์ก็ตาม แต่การแบ่งผู้ใหญ่น้อยอย่างชัดเจนในสังคม ก็ทำให้ราษฎรในชั้นผู้น้อยยอมรับอำนาจบางอย่างที่ผู้ใหญ่มีอยู่ ดังนั้น สังคมไทยจึงยอมรับเรื่อง “เจ้าขุนมูลนาย” และ “การอุปถัมภ์” อย่างแน่นแฟ้น ซึ่งความคิดดังกล่าวได้ปรากฏอย่างชัดเจนและเป็นอุปสรรคในการปกครองระบบประชาธิปไตยในปัจจุบัน ทั้งบรรดาขุนนางที่ปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐบาลนั้น ก็ไม่ได้รับเงินเดือน แต่รัฐบาลยินยอมให้ขุนนางเหล่านั้นแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งของขุนนางเหล่านั้นเอง แม้ตามกฎหมายระบุโทษอย่างรุนแรงในกรณีที่มีการถือราษฎรบังหลวงก็ตาม แต่เมื่อรัฐยินยอมให้ขุนนางแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจของตนแล้ว ดังนั้นการพิจารณาว่าการกระทำอย่างไรเป็นถือราษฎรบังหลวงจึงเป็นเรื่องยาก เว้นแต่ขุนนางเหล่านั้นได้ยกยอกทรัพย์ของ

พระมหากษัตริย์โดยตรง หรือละเมิดกฎพระไอยการศึกเท่านั้น ส่วนกรณีที่เกี่ยวข้องกับราชฐานนั้น เมื่อรัฐบาลยอมให้มีเจ้าภีษนานายอากร หรือกำนันพันตลาดที่เรียกเก็บภาษีหรือจังกอบจากบรรดาพ่อค้า โดยวิธีการ “เหมาจ่าย” แล้ว ย่อมเป็นเรื่องยากที่รัฐบาลจะตรวจสอบการเก็บภาษีอากรจากบุคคลเหล่านั้น และการยอมให้ขุนนางใหญ่บางตระกูลมีอำนาจเหนือรัฐบาล ย่อมทำให้ระบบอุปถัมภ์เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว อันก่อให้เกิดปัญหาใหญ่หลวงในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยในศตวรรษที่ 21 ต่อไป

จากยุคสุโขทัยถึงยุคกรุงศรีอยุธยาจะเห็นว่า วัฒนธรรมมีความสัมพันธ์กับกฎหมายที่เกี่ยวกับการซื้อขายบั้งหลวงในลักษณะเป็นความสัมพันธ์สองทาง โดยในความสัมพันธ์ดังกล่าว วัฒนธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวกับการซื้อขายบั้งหลวงต่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังในยุคลสุโขทัยที่วัฒนธรรมมีอิทธิพลในการเป็นตัวแปรในกฎหมายที่เกี่ยวกับการซื้อขายบั้งหลวง ด้วยเหตุว่าพระมหากษัตริย์ที่ทรงปกครองในระบอบธรรมมาธิปไตยและบิดาพิทักษ์ ทรงใช้แนวทางของวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือในการตรากฎหมาย พระองค์มิได้ทรงตรากฎหมายโดยความเชื่อว่าการกฎหมายสามารถปกป้องราชอาณาจักรได้โดยลำพัง แต่พระองค์อาศัยแนวความเชื่อทางศาสนาเป็นเครื่องมือในการปกครองและบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว แต่ขณะเดียวกัน ราชกรัณียกิจถือเอากฎหมายที่เกี่ยวกับการซื้อขายบั้งหลวงที่อยู่รูปของไตรภูมิพระร่วง หรือสุภายิตพระร่วงมาเป็นหลักในการปฏิบัติของตนอย่างจริงจังอันเป็นการสร้างวัฒนธรรมของราชกรัณียกิจ จึงเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมและกฎหมายว่าด้วยการซื้อขายบั้งหลวงในลักษณะต่างฝ่ายต่างสัมพันธ์กัน โดยในบางช่วงของยุคสมัย วัฒนธรรมมีความสัมพันธ์มากกว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการซื้อขายบั้งหลวง

ในยุครุ่งศรีอยุธยาและยุครุ่งธนบุรี ดูเหมือนวัฒนธรรมกลับมีอิทธิพลน้อยกว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการซื้อขายบั้งหลวง ซึ่งพระมหากษัตริย์ได้ทรงใช้แนวความเชื่อในกฎหมายมนุศาสตร์เป็นเครื่องชี้นำในการตราพระราชศาสตร์ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการยอมรับแนวคิดสมมุติราชที่มาจากขอมอย่างเข้มข้น และการบริหารรัฐโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญ รัฐสร้างความเกรงกลัว ความลึกลับในราชสำนักจากพิธีกรรมที่มาจากศาสนาพราหมณ์ ในขณะที่วัฒนธรรมของราชกรัณียกิจยังยึดมั่นในระบบความเชื่อแบบพุทธศาสนาแบบชาวบ้าน คือนับถือ พุทธศาสนาพราหมณ์ และผี ดังนั้นในยุคนี้จึงเห็นว่า รัฐได้สร้างกฎหมายเพื่อสร้างความเชื่อถือ ยอมรับจากราชกรัณียกิจ แต่อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ยังทรงเชื่อฟังพระธรรมศาสตร์ที่สืบเนื่องมาจากความเชื่อด้านจริยศาสตร์อันเป็นส่วนหนึ่งของศีลธรรมอันดีและวัฒนธรรมการปกครองที่สืบทอดกันมา จึงเห็นว่า วัฒนธรรมก็ยังมีส่วนในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการซื้อขายบั้งหลวงในพระธรรมศาสตร์

ดังนั้น วัฒนธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวกับการซื้อขายบั้งหลวงจึงมีความสัมพันธ์กัน โดยในบางช่วงของยุคสมัย กฎหมายที่เกี่ยวกับการซื้อขายบั้งหลวงมีความสัมพันธ์มากกว่าวัฒนธรรม

ในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น วัฒนธรรมที่ถูกสร้างโดยความเชื่อทางกฎหมายได้ทำให้ราษฎรมีวัฒนธรรมอำนาจนิยมและอุปถัมภ์นิยมอย่างมาก ดังนั้น แม้พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชจะได้ทรงรวบรวมกฎหมายในยุคกรุงศรีอยุธยาและได้ตรากฎหมายใหม่บางส่วน มาเป็นกฎหมายตราสามดวงก็ตาม แต่แนวคิดของพระองค์ก็ยังยึดมั่นในวัฒนธรรม ดังจะเห็นจากคำปรารภในการตรากฎหมายตราสามดวง พระองค์ยึดถือเอาความยุติธรรมตามธรรมชาติมาเป็นหลักในการรวบรวมกฎหมาย และพระองค์ยังทรงกำหนดให้ข้าราชการปฏิบัติอยู่ในศีลธรรม ซึ่งส่วนต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัจจัยในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการซื้อขายบั้งหลวงตลอดรัชสมัยของพระองค์และพระมหากษัตริย์องค์ต่อ ๆ มา ดังนั้น ในยุคนี้จึงถือว่าทั้งวัฒนธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวกับการซื้อขายบั้งหลวงมีความสัมพันธ์กันในลักษณะต่างสัมพันธ์กัน โดยในบางช่วงของยุคสมัย วัฒนธรรมมีความสัมพันธ์มากกว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการซื้อขายบั้งหลวง