

อิทธิพลของระบบศักดินาในการบริหารราชการ

โดย วินัย ขวนประพันธ์

I. บทนำ

ระบบศักดินาของไทยเป็นระบบทางสังคมอันเก่าแก่ที่ประเทศไทยเคยใช้กันมาแต่โบราณกาลเท่าที่ประวัติศาสตร์ในยุคปัจจุบันสามารถจะสืบย้อนหลังไปได้ พบว่าระบบศักดินานี้เคยใช้กันมาตั้งแต่สมัยน่านเจ้า ความจริงประการหนึ่งมีอยู่ว่าระบบทางสังคมหรือการปกครองใดที่เคยใช้ติดต่อกันมานานนับด้วยร้อยๆ ปีนั้น เวลาจะเลิกล้มไปก็ทำได้โดยยาก เช่น การเลิกทาสของไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ต้องใช้เวลายาวนานเกือบตลอดรัชกาลและแม้กระนั้นก็ยังมิอาจถอนรากถอนโคนอิทธิพลของระบบการปกครองหรือระบบในทางสังคมนั้นๆ ให้หมดสิ้นไปได้โดยสิ้นเชิง แต่จะต้องหลงเหลือบางสิ่งบางอย่างทิ้งไว้เป็นอนุสรณ์ ตัวอย่างในเรื่องนี้เห็นได้ง่ายเช่นเรื่องการถือชาติชั้นวรรณะ (Caste System) ของอินเดีย เป็นต้น ระบบศักดินาของไทยจึงหนีหลักความจริงข้อนี้ไปไม่พ้น แม้จะมีการเลิกระบบนี้ในสมัยเริ่มแรกของประชาธิปไตยด้วยอำนาจของกฎหมายแล้วก็ตาม อิทธิพลของระบบศักดินาก็ยังคงหลงเหลืออยู่ ที่สำคัญก็คือ อิทธิพลของระบบศักดินายังคงมีอยู่เหนือการบริหารราชการของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งผู้เขียนจะได้นำมาชี้ให้เห็นต่อไปโดยลำดับ

ขอบเขตของการศึกษา ผู้เขียนมีความมุ่งหมายจะศึกษาเรื่องอิทธิพลของระบบศักดินาในการบริหารราชการ ในขอบเขตต่อไปนี้

1. ระบบศักดินาในประเทศไทย
2. อิทธิพลของระบบศักดินาในการบริหารราชการของไทยในปัจจุบัน
3. ผลดีและผลเสียอันเกิดจากอิทธิพลของระบบศักดินาและวิธีการแก้ไข

วิธีการศึกษา ผู้เขียนศึกษาเรื่องนี้ในแบบการค้นคว้าจากเอกสาร (documentary research) ตามแบบประวัติศาสตร์ (Historical Approach) ดังได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่าเรื่องราวของระบบศักดินาในประเทศไทยเป็นเรื่องใหญ่และเก่าแก่ แต่เอกสารหรือหนังสือ

อ้างอิงมีอยู่น้อยมาก นอกจากในกฎหมายเก่า เช่น กฎหมายตราสามดวง กฎหมายราชบุรี และประกาศในรัชกาลต่าง ๆ เป็นต้น การค้นคว้าจึงกล่าวได้ว่าอยู่ในขอบเขตอันจำกัด อย่างไรก็ตามผู้เขียนก็ได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการเขียนบทความนี้ขึ้นภายในเวลาอันจำกัด แม้จะกล่าวไม่ได้เลยว่าข้อเขียนเรื่องนี้มีความสมบูรณ์ที่สุดก็ตาม แต่อย่างน้อยก็คงเป็นบทความที่ผู้เขียนจะได้ใช้เป็นแนวทางในอันที่จะทำการศึกษาค้นคว้าให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

II. ความหมายของระบบศักดินา

คำว่า “ศักดินา” ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 แปลว่า “อำนาจปกครองที่นา” ศักดินาในภาษาไทยมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Feudalism” ในภาษาอังกฤษ Feudalism นั้นมาจากภาษาละตินว่า “Feodum” หรือ “Feudum” ภาษาอังกฤษเท่ากับ “Fee” หรือ “Fief” แปลว่าเนื้อที่ดินซึ่งบุคคลยึดถือทำกินจากเจ้าขุนมูลนายโดยมีความเคารพเชื่อฟังหรือการรับใช้เป็นสิ่งตอบแทนที่ได้ใช้ที่ดินนั้น¹ Feudalism ในยุโรปพัฒนาขึ้นมา ในสมัยที่การค้าขายแลกเปลี่ยนยังอยู่ภายในวงเขตอันจำกัด เนื่องจากระยะนั้นที่ดินเป็นแบบของความมั่งคั่ง (Form of Wealth) แบบเคียวที่มีอยู่ ผู้มีอำนาจคือผู้เป็นเจ้าของที่ดินจึงมีโอกาสบังคับบัญชาคนที่ได้รับประโยชน์จากที่ดินให้ทำประโยชน์ใด ๆ ตามที่เจ้าของที่ดินต้องการ และเจ้าของที่ดินก็จะตอบแทนผู้มาอาศัยที่ทำงานด้วยการให้ความคุ้มครองป้องกันภัยอันตรายจากผู้มีอำนาจอื่น²

ศักดินาของไทยในสมัยเริ่มแรกนั้นหมายถึงอำนาจในการครอบครองที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการทำไร่ทำนาอันเป็นอาชีพหลักของคนในยุคนั้น มนุษย์ในสมัยก่อนยังชีพอยู่ได้ด้วยกสิกรรมเป็นหลัก อำนาจและความผาสุกของคนส่วนใหญ่ในสมัยนั้นจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับที่ดิน ผู้มีที่ดินมากจะมีอำนาจมากมีความผาสุกมาก ผู้มีที่ดินน้อยย่อมจะมีอำนาจน้อยมีความผาสุกน้อยลดหลั่นกันลงมา ดังนั้นศักดินาของไทยจึงมิได้หมายความถึงอำนาจในการครอบครองที่ดินแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังหมายถึงอำนาจและอิทธิพลของมนุษย์ที่จะมีมากหรือน้อยตามขนาดของที่ดินอีกโสดหนึ่งด้วย

¹ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, *ฝรั่งศักดินา*, (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองรัตน์, 2504) หน้า 4.

² “Feudalism”, *Encyclopaedia of the Social Sciences*, (New York : The Macmillan Company, 1959), Vol. V-VI, p. 204. (แปลโดยผู้เขียน)

สิ่งที่เกิดขึ้นในสมัยศักดินาคือ มีการแบ่งคนในสังคมออกเป็นชนชั้นต่าง ๆ กันมากมาย แต่ในที่นี้จะขอพิจารณาถึงคนสองชั้น คือ “คนชั้นนาย” กับ “คนชั้นไพร่” เหตุผลและที่มาของคนชั้นนายและคนชั้นไพร่มีผู้อธิบายว่าดังนี้

... เหตุที่ลูกหมูก้องฟังมูลนายจึงจะได้ความพิทักษ์รักษา ลูกหมูก้องต้องปรนนิบัติเอาใจมูลนายของตนเป็นสิ่งธรรมดา และยิ่งมูลนายก็ต้องมีความรับผิดชอบในการกระทำความประพฤติกองตน ลูกหมูก้องก็ต้องมีความเคารพยำเกรง จึงไม่กล้าข้ามสัมพันธ์อันใกล้ชิดกัน จากคำว่าบ่าวไพร่ และจากคำว่า มูลนาย หรือเจ้าหมู่ จึงเกิดคำว่า เจ้าขุนมูลนายขึ้น³

เพื่อความเข้าใจเป็นพื้นฐานในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นเป็นการสมควรที่จะได้พิจารณาความหมายของคำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบศักดินาเสียก่อน ในการให้ความหมายของคำต่าง ๆ นี้ ผู้เขียนจะยึดเอา พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 เป็นบรรทัดฐานและอาศัยหลักฐานอื่นประกอบด้วย โดยจะพิจารณาดังคำต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

เจ้า, จ้าว มีความหมายเหมือนกัน คือหมายถึงเชื้อสายของกษัตริย์ ธรรมเนียมไทยกลางนิยมนับเพียงชั้นหม่อมเจ้า บางแห่งหมายถึงผู้เป็นหัวหน้าเช่นเจ้าเมือง เจ้ากรม ฯลฯ ส่วนคำว่าจ้าวนั้นมีความหมายนัยเดียวกัน แต่จ้าวเป็นคำโบราณ มีปรากฏในหนังสือเก่า ปัจจุบันนี้ใช้คำว่าเจ้าแทน เรื่องที่เกี่ยวข้องกับคำว่า “เจ้า” สมเด็จพระยาราชนาฎราชูปถัมภ์ทรงอธิบายไว้ว่า

... ข้อนี้มีหลักฐานที่จะรู้ได้เพียงว่า เรียกพระราชกุมารว่า “เจ้า” เช่น เจ้าทองล้น และเจ้าอภัยญา เป็นต้น ถ้าเจ้าได้ครองเมืองมีราชทินนามขึ้นคำว่า “พระ” เช่น พระรามศวร พระบรมราชา และพระอินทราชา เป็นต้น⁴

ท้าว หมายถึงผู้เป็นใหญ่หรือพระเจ้าแผ่นดิน, ตำแหน่งบรรดาศักดิ์ของข้าราชการฝ่ายใน ส่วนคำว่าท้าวพระยาและท้าวพญานั้น ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายว่าหมายถึงกษัตริย์หรือพระเจ้าแผ่นดิน ความหมายของคำทั้งสองนี้มีผู้ให้คำอธิบายไว้ดังนี้

³ ขจร สุขพานิช, *ฐานันดรไพร่*, (พระนคร: โรงพิมพ์ไทยเกษม, 2505), หน้า 13.

⁴ สมเด็จพระยาราชนาฎราชูปถัมภ์, *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 5*, (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2504), หน้า 211-212.

... คำว่า “ท้าว” “พระยา” และ “พระ” ที่ใช้เป็นยศก็มีมาแล้วแต่สมัยสุโขทัย มีจารึกพ่อขุนรามคำแหงว่าเมื่อยังเป็นลูกเรือนั้นชนข้างชนะขุนสามชนเจ้าเมืองฉอดแก่พระราชบิดาให้พันอันตรายได้ พระบิดาจึงทรงตั้งให้เป็น “พระรามคำแหง” ต่อมาในจารึกของพระมหาธรรมราชาที่ 1 เรียกพระองค์เองว่า พระยาฤไทยราช ผู้เป็นลูกขุนของพญาเลอไทย เป็นหลานของพระยารามราช (คือพ่อขุนรามคำแหง) ได้อภิเษกเป็น “ท้าว” เป็น “พญา” ความส่อว่าสำหรับเรียกพระเจ้าแผ่นดินทั้งสองคำ และใช้สองคำนี้ในหนังสือไทยต่อมาช้านาน เช่น เรียกท้าวทศรฐ และพระราม พระลักษณ์ ท้าวสามนต์ และพระสังข์ แต่ภายหลังลตศักร์ก็ของคำลงมาเป็นสำหรับเรียกแก่พวกเมืองขึ้นว่า “ท้าวพระยา” “ท้าวเพี้ย” ก็คำเดียวกันนั่นเอง⁵

ขุน หมายถึงผู้เป็นใหญ่, พญา เป็นตำแหน่งบรรดาศักดิ์ที่รองจากหลวงลงมา คำว่า “ขุน” นี้กล่าวกันว่ามาจากคำว่า “กุน” ในภาษาจีน สมเด็จพระยานวิศรานุวัติวงศ์ ทรงประทานคำวินิจฉัยคำนี้ไว้โดยพิสดารว่า

... คำว่า “ขุน” มีในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงแห่ง 1 ว่า ขุนสามชนเจ้าเมืองฉอดมาตีเมืองตาก ส่อว่าเรียกเจ้าเมืองว่า “ขุน” อีกแห่ง 1 ว่าเมื่อ “พ่อขุน” รามคำแหงครองเมืองสุโขทัยส่อให้เห็นว่าเจ้าเมืองที่เป็นขุนนั้นครองอาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาล ในจารึกนั้นมีว่า พ่อขุนรามคำแหงทรงพระกรุณาแก่ “ลูกเจ้า” “ไพร่ฟ้า” ความส่อว่า ลูกเจ้านั้นได้แก่พระราชวงศ์ ลูกขุนได้แก่ลูกผู้ที่มีตระกูลแต่มิใช่เจ้า ถ้าเอาคำต่างๆ มาเรียงลำดับจะเป็นดังนี้⁶

พ่อขุน	ทรงกษัตริย์	มหाराชา
ขุน	„	ราชา
ลูกเจ้า	„	ราชกุมาร
ลูกขุน	„	กุลบุตร

⁵ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและกรมพระยานุวิตวงศ์, *สาส์นสมเด็จ* เล่ม 11, (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2504), หน้า 258-259.

⁶ *Ibid.*, น. 256-258.

บัวขุน	ตรงกับศัพท์	อำมาตย์
ไพร่ฟ้า	..	ประชาชน

ขุนนาง พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 ว่าหมายถึงข้าราชการ บรรดาศักดิ์ แต่เมื่อเปิดดูคำว่า “บรรดาศักดิ์” ก็อธิบายว่าเป็นฐานะของขุนนางซึ่งได้รับพระราชทานเนื่องจากตำแหน่ง ต่อมาไม่เนื่องจากตำแหน่งก็มี ก็เลยไม่สู้ได้รับความกระจ่างมากนัก ในหนังสือ *สาส์นสมเด็จพระเจ้า* อธิบายคำนี้ไว้ว่า

... คำที่เรียกว่า “ขุนนาง” ความประสงค์ว่าเรียกรวมทั้งชายและหญิง คือทั้งข้าราชการกับภรรยา กำเนิดของคำ “ขุนนาง” น่าจะเกิดแต่การพระราชพิธีบางอย่างซึ่งเรียกไปเข้ากระบวนทั้งสามภรรยา พิธีนั้นมีปรากฏอยู่ในพระราชพิธีสิบสองเดือน ในกฎมณเฑียรบาลไทยและกฎมณเฑียรบาลพะม่าอาจเรียกโดยย่อหรือพูดตามสะดวกปากว่า “หมายเรียกขุนนางไปเข้าพิธี” ต่อมาภายหลังแม้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ผู้หญิงนอกวงเกี่ยวข้องกับในการพิธีน้อยลงจนแทบไม่มีเหลือ ยิ่งเหลือพิธีเดือนน้อยยิ่งย่น ซึ่งภรรยาข้าราชการต้องไปเดือนน้อยที่พระศรีรัตนศาสดารามด้วยกันกับสามี คำว่า “ขุนนาง” พูดกันมาติดปากนานเสียแล้วจึงกลายเป็นเรียกข้าราชการผู้ชาย⁷

เรื่องของคำว่า “ขุนนาง” ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น พิจารณาดูแล้วก็เห็นว่าที่จจะรับฟังอยู่มาก แต่หลวงวิจิตรวาทการได้อธิบายความเป็นมาของคำนี้แตกต่างออกไปโดยกล่าวว่า

... ผู้มีบุญวาสนาที่มีข้ามาก ๆ เป็นธรรมดาที่จะต้องเลือกเอาผู้หญิงไว้ใช้ ใกล้ตัวจึงเกิดมีเมียนับเป็นสิบ ๆ คนชนิดนี้เรียกว่า “ขุนนาง” เพราะเอานางมาเลี้ยงไว้มาก ๆ เมื่อครอบครัวใหญ่โตมีผู้คนมากมายก็จำเป็นต้องมีคนหนึ่งมีอำนาจเกินขึ้นมาได้แก่เมียใหญ่หรือเมียหลวง เมียคนนี้มีหน้าที่รับผิดชอบเลี้ยงดูผู้คน การเลี้ยงดูในหน้าที่ของเมียใหญ่นี้ก็มักต้องเลี้ยงดูผู้ชายเป็นส่วนมาก เพราะผู้หญิงนั้นผู้เก็บเอาไปเลี้ยงหมดแล้ว หน้าที่การเลี้ยงดูผู้ชายทำให้เมียใหญ่ได้รับตำแหน่งเป็น “ขุนนาย” ด้วยเหตุนี้จึงได้เกิดมีคำสองคำคือผู้เป็น “ขุนนาง” เมียเป็น “ขุนนาย” นำเสียท้ายที่คำว่า “ขุนนาย” มาเลื่อนลงไปภายหลังและกลายเป็น “คุณนาย” ในเวลานี้ซึ่งผิดความหมายเดิมไปมาก⁸

⁷ *Ibid.*, หน้า 216.

⁸ หลวงวิจิตรวาทการ, *มนุษยประวัติ*, (พระนคร : โรงพิมพ์ข้างพิมพ์วัดสังเวช, 2488), หน้า 21-22.

อย่างไรก็ดี ผู้ที่จะเป็น “ขุนนาง” ใต้นั้นในกฎหมายเก่าระบุไว้ชัดเจนว่าได้แก่ข้าราชการที่ถือศักดินาตั้งแต่ 400 ขึ้นไป⁹ ผู้ที่ถือศักดินาต่ำกว่า 400 ลงมานั้นมิใช่ขุนนางเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย ขุนนางในความหมายนี้ตามความเข้าใจของผู้เขียนถ้าจะเทียบกับข้าราชการในสมัยปัจจุบันก็ได้แก่ข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ส่วนข้าราชการที่ถือศักดินาต่ำกว่า 400 ลงมาเทียบได้กับข้าราชการชั้นประทวนหรือชั้นผู้น้อย

นาย เป็นคำนำหน้าผู้ชาย, เจ้าของ, ผู้เป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชา, คำนำหน้าตำแหน่งยศ บรรดาศักดิ์ของทางราชการ นายในความหมายนี้หมายถึง หัวหน้าผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือลูกน้อง นิโกลาส์ แชรแวงส ได้กล่าวถึงนายในรัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์มหาราชไว้ในหนังสือของเขาว่า

... ทุก ๆ ภายทำงานจะมีนายตรวจซึ่งเขาเรียกว่านาย (Nai) มักเลือกเฟ้นจากบุคคลที่ดูกันลงโทษผู้เจื้อยซาอย่างรุนแรง แต่บ่อยครั้งก็ทำตัวให้เน่าไปเพราะรับสินบนที่มีผู้ยักเยียดให้หรือที่ตนเรียกเอาจากเขาเหมือนกัน ซึ่งถ้าทราบถึงพระเนตรพระกรรณก็จะได้รับโทษทัณฑ์ฐานทุจริตต่อหน้าที่¹⁰

มูลนาย หมายถึงนายใหญ่, นายเดิมที่ตนสังกัดอยู่ บางครั้งให้พูดรวมกันไปว่า “เจ้าขุนมูลนาย” สภาพของสังคมไทยในสมัยก่อนมีความเป็นอยู่เป็นกลุ่มก้อนเป็นพวกเป็นหมู่ มีเจ้าหมู่หรือมูลนายเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาลูกหมู่รับผิดชอบต่อรัฐบาลในพระไอยการลักษณะพระลาการมาตรา 44 ทว่าไว้ว่า

มูลนายกรมโตมานั่งฟังความบ่าวของท้าวให้ฟังแต่ผิดแลชอบ อย่าให้สอนต่างกล่าวต่างลูกความ อย่าให้เถียงต่างลูกความ ถ้าแลนายความสอนต่างเถียงต่างลูกความใช้ท้าวว่าผู้นั้นเลมิด¹¹

⁹ น.ร.ว. ถึกฤทธิ ปรวโมช, “ระบอบศักดินาในประเทศไทย,” *เหมันต์ยอตรัก*, หนังสือออกนันทนาการของฝ่ายประชาสัมพันธ์บริษัทเอสไอ จำกัด, (พระนคร: โรงพิมพ์บริษัทประชุมช่างจำกัด, 2507), หน้า 9.

¹⁰ นิโกลาส์ แชรแวงส. *ประวัติศาสตร์ธรรมชาติและการเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม*, สันต์ ท. โกมลบุตร (แปล), (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ 2506), หน้า 132.

¹¹ ร. แรงภาค, “พระไอยการลักษณะพระลาการ”, *กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2* (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2506), หน้า 150.

ด้วยเหตุนี้ลูกหมู่จึงได้รับความพิทักษ์รักษาจากมูลนายของคนที่อยู่ในบ้านความ
ปลอดภัยและสวัสดิภาพโดยมูลนายรับผิดชอบในความประพฤติของลูกหมู่ ลูกหมู่จึงให้ความ
เคารพยำเกรงต่อมูลนายของตนเป็นอย่างมาก ในไม่ช้าความสัมพันธ์ของบุคคลทั้งสองจาก
คำว่าไพร่จึงเกิดคำว่าบ่าวไพร่ และจากคำว่ามูลนายหรือเจ้าหมู่จึงเกิดคำว่าเจ้าขุน มูลนายชั้น
ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

ข้า, ข้าไท หมายถึงคนรับใช้ที่ไม่ใช่ทาส. บ่าว ข้าไทนั้นหมายถึงบ่าวของผู้เป็น
ใหญ่หรือบ่าวของพระเจ้าแผ่นดิน ไพร่ฟ้าข้าไทจึงน่าจะหมายถึงประชาชนคนธรรมดาสามัญ
ที่มีใช้ทาส

บ่าว หมายถึงคนใช้ นายจจร สุขพานิช อธิบายว่า เป็นคำที่ใช้ควบคู่กันไป
กับคำว่าไพร่ เราจึงมักจะพบคำว่า บ่าวไพร่ สองคำนี้ได้ด้วยกันเสมอ ความหมายของคำ
ทั้งสองนี้ใกล้เคียงกันและอาจใช้แทนกันได้ คำว่าบ่าวความหมายในสมัยโบราณน่าจะตรงกับ
คำภาษาอังกฤษว่า a young man คือหมายถึงชายหนุ่ม แต่ปัจจุบันความหมายกลับกลายเป็น
a servant กลายเป็นคนรับใช้ซึ่งไม่ตรงกับความหมายดั้งเดิม ซึ่งก็เป็นธรรมชาติของคำ
ต่าง ๆ ที่มีความหมายเพี้ยนไปได้เมื่อกาลเวลาผ่านไป¹²

ไพร่ หมายถึงชาวเมือง, พลเมืองสามัญ, คนเลว, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน
พ.ศ. 2493 อธิบายความหมายของคำว่าไพร่ต่อไปนี้คือว่า

ไพร่ฟ้า เท่ากับข้าแผ่นดิน, ราษฎร

ไพร่สาม (คำโบราณ) หมายถึงชายฉกรรจ์อายุครบ 18 ปีเข้ารับราชการทหาร
ฝึกหัดอยู่ 2 ปี แล้วย้ายมาเป็นไพร่หลวง

ไพร่ส่วย (คำโบราณ) หมายถึงพวกไพร่หลวงที่ไม่ต้องเข้าประจำการ แต่ต้อง
หาสิ่งของเครื่องใช้ในราชการส่งมาแทนทุกปี

ไพร่หลวง (คำโบราณ) หมายถึงพวกที่เข้าประจำการแล้ว

เฉพาะไพร่หลวงนี้ยังแบ่งซอยออกไปได้เป็นอีก 4 ประเภทตามความสามารถใน
การงานและมีการกำหนดศักดินาไว้แตกต่างกันดังต่อไปนี้¹³

¹² สัมภาษณ์ นายจจร สุขพานิช เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2509.

¹³ หลวงวิจิตรวาทการ, "เรื่องศักดินาเรื่องของที่ดินพาดพิงไปถึงเรื่องศักดินา," วิจิตรวาทการ
อนุสรณ์ เล่ม 1, คณะรัฐมนตรีพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ (พระนคร:
รัชการมฤคการพิมพ์, 2505), หน้า 56.

ไพร่หัวงาน หมายถึงพลเมืองที่สามารถจะเป็นหัวหน้างานได้ถือศักดินาคนละ 25 ไร่

ไพร่มีครว คือพลเมืองที่ไม่สามารถเป็นหัวหน้างานได้ เป็นได้แต่คนงานธรรมดา และมีครอบครัวให้มีศักดินาได้คนละ 20 ไร่

ไพร่ราบ คือพลเมืองที่เป็นได้แต่คนงานธรรมดาและไม่มีการครอบครัวให้มีศักดินาคนละ 15 ไร่

ไพร่เลว คือพลเมืองที่ทำได้แต่งานชั้นต่ำที่สุด ไม่มีความรู้ ไม่มีฝีมืออะไรเลย ให้มีศักดินาคนละ 10 ไร่

ทาส¹⁴ ตามพระราชบัญญัติเดิมอันโบราณราชกษัตริย์ตั้งไว้ตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ได้แบ่งทาสไว้เป็น 7 จำพวกด้วยกันคือ

1. ทาสสินไถ่
2. ลูกทาสเกิดในเรือนเบี้ย
3. ทาสไถ่มาแต่บิดามารดา
4. ทาสท่านให้
5. ทาสอันได้ช่วยช่วยกังวลทุกข์ร้อน
6. ทาสได้เลี้ยงมาเมื่อกาลทุกมิถกษัย
7. ทาสไปรบศึกไถ่มาเป็นเชลย

ทาสทั้ง 7 จำพวกนี้ล้วนมีค่าตัวทั้งสิ้น ถ้าไม่มีเงินมาได้เจ้าทาสจนครบค่าก็หมดโอกาสที่จะมีความเป็นไทได้นอกจากจะเข้ากฎเกณฑ์บางอย่างที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจึงจะรอดพ้นจากความเป็นทาส

ลูกทาส¹⁵ เป็นลูกที่เกิดแต่ทาสทั้ง 7 จำพวก คือ ทารกที่เกิดขณะที่พ่อแม่เป็นทาสของผู้ใดก็นับว่าเป็นทาสของผู้นั้นไปด้วย พอคลอดออกจากครรภ์มารดาสืบตาดขึ้นไปเป็นทาสที่มีค่าตัวไปจนตลอดชีวิตค่าตัวของลูกทาสก็หาหมดไม่ ค่าตัวของลูกทาสก็เช่นเดียวกับ

¹⁴ นายอินเภา (นามแฝง), "ไอ้ลูกทาส", *เมืองไทยในอดีต*, (พระนคร : โรงพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัดอักษรเจริญทัศน์, 2506), หน้า 132-133.

¹⁵ *Ibid.*, หน้า 133.

ทาส คือถ้าไม่มีการให้เงินค่าตัวแก่เจ้าทาส ลูกทาสนั้นก็ตกอยู่ในสภาพของลูกทาสตลอดไปจนกว่าจะสิ้นลมหายใจ

กฎหมายตั้งพิกัดค่าตัวของลูกทาสเป็นชั้น ๆ ไว้ตามอายุ ในที่นี้ผู้เขียนจะนำมาพิจารณาเฉพาะบางชั้นดังต่อไปนี้

ลูกทาสอายุ 1—3 เดือน ค่าตัวชาย 6 บาท หญิง 4 บาท

ลูกทาสอายุ 10—11 เดือน ค่าตัวชาย 12 บาท หญิง 10 บาท

ลูกทาสอายุ 16—20 ปี ค่าตัวชาย 48 บาท หญิง 40 บาท

ลูกทาสชายอายุ 26—40 ปี ค่าตัวเต็มค่า 56 บาท

ลูกทาสหญิงอายุ 21—30 ปี ค่าตัวเต็มค่า 48 บาท

เมื่ออายุของลูกทาสทั้งชายและหญิงสูงขึ้นกว่านี้ค่าตัวจะลดลงเรื่อย ๆ เช่น

ลูกทาสอายุ 61—65 ปี ค่าตัวชาย 24 บาท หญิง 16 บาท

ลูกทาสอายุ 81—85 ปี ค่าตัวชาย 8 บาท หญิง 6 บาท

ลูกทาสอายุ 91—100 ปี ค่าตัวชาย 4 บาท หญิง 3 บาท

ค่าตัวลูกทาสจะค่อย ๆ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงระดับที่อยู่ในวัยฉกรรจ์หรือวัยทำงาน วัยนี้นับว่าเป็นประโยชน์แก่เจ้าทาสมากที่สุด ค่าตัวจึงขึ้นสูงสุดที่เรียกว่าเต็มค่า เมื่ออายุเกินกว่าซี้ดนี้แล้ว ประสิทธิภาพในการทำงานจะลดลง ค่าตัวของลูกทาสจึงลดลงเรื่อย ๆ แม้ในเกณฑ์สุดท้ายคือเมื่ออายุตั้งแต่ 91—100 ปี วัยนี้นอกจากจะไม่เป็นประโยชน์แก่เจ้าทาสในการทำงานแล้วยังเป็นภาระต้องเลี้ยงดูอีกด้วย แม้กระนั้นค่าตัวของลูกทาสก็ยังคงมีอยู่มิได้หมดไป¹⁶

ทั้งหมดนี้คือความหมายของค่าต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบศักดินาซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป

ความหมายของศักดินาในสมัยต่อมาโดยเฉพาะในสมัยหลัง ๆ มีความหมายเพี้ยนไปจากเดิม คือแทนที่ศักดินาจะเป็นสิทธิเหนือที่ดินก็เปลี่ยนไปเป็นเกณฑ์ความรับผิดชอบต่อ

¹⁶ โปรดดูรายละเอียดจาก ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ กับคนอื่น (ed.), *ประชุมกฎหมายประจำศก* เล่ม 8 (พระนคร : โรงพิมพ์เดลิเวต์, 2478), หน้า 289.

สังคม คำว่าศักดินานี้ความหมายคือนาของศักดินีใช้นาของพืช ระบบศักดินาของไทยกำหนดเอาศักดินีของบุคคลเป็นหลักแห่งสิทธิและหน้าที่ของบุคคลประเภทต่าง ๆ ที่อยู่ในสังคม เพื่อความสะดวกและแน่นอนจึงตั้งมาตราของศักดินีไว้ ทั้งนี้เพื่อความแน่นอนในการกำหนดสิทธิของบุคคลอื่นซึ่งจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมาย¹⁷

ผู้มีศักดินาจำนวนต่าง ๆ กันเช่น "เจ้าพระยามหาหมื่น" ก็มีใช้จะเป็นคนที่มีนาถึงหมื่นไร่ตามที่กำหนดไว้ลงไปจนถึงคนธรรมดาสามัญซึ่งมีศักดินายี่สิบห้าไร่ขึ้น ถ้าจำนวนไร่ของศักดินาเหล่านี้หมายถึงที่นาจริง ๆ แล้วก็คงไม่อาจมีที่นาให้เพียงพอกับจำนวนประชาชนที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

III. ความเป็นมาของระบบศักดินาไทย

กฎหมายไทยในสมัยก่อนกำหนดไว้ว่าคนทุกคนจำต้องมีศักดินา ยกเว้นพระเจ้าแผ่นดินเพียงพระองค์เดียวที่ไม่ต้องมี จึงควรพิจารณาว่าศักดินานี้มาจากไหนและเกิดขึ้นได้อย่างไรเสียก่อน กล่าวกันว่าศักดินาของบุคคลนั้นอาจได้มาโดยสามทางด้วยกันคือ¹⁸

1. โดยกำเนิด
2. โดยทำความดีความชอบในราชการ และ
3. โดยอาชีพและฐานะของบุคคล

แหล่งทั้งสามนี้เป็นมูลเหตุที่เกิดของศักดินาของบุคคลแต่ละคน เช่นคนไทยที่เป็นไทแก่ตัวมีศักดินา 25 ไร่ เจ้าฟ้าคือโอรสอันประสูติจากมเหสีศักดินาก็สูง ซึ่งก็ยังมีการแบ่งชอยลงไปอีก เช่นถ้าเป็นองค์สมเด็จพระราชาหน่อพระพุทธเจ้าศักดินาก็สูงถึง 200,000 ไร่ ถ้าเป็นเจ้าฟ้าธรรมดา พระราชโอรส พระราชธิดา ในพระมเหสีศักดินาก็ 15,000 ไร่ ถ้าพระราชโอรสพระเจ้าแผ่นดินเป็นชั้นพระองค์เจ้า พระเจ้าหลานเธอ หรือพระองค์เจ้าตั้งศักดินาอาจต่ำลงมาขนาด 1,500 ไร่ หรือ 1,000 ไร่ เจ้าเกิดจากเจ้าจอมมารดา ศักดินา 7,000 ไร่เป็นอย่างสูง หรืออาจต่ำกว่านั้น ราชตระกูลที่เกิดมาเป็นหม่อมเจ้าถือศักดินา 800 ไร่

¹⁷ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, *ฝรั่งศักดินา*, (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองรัตน์, 2504), หน้า 223-224.

¹⁸ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, (2507), *op. cit.*, น. 8-9.

หม่อมราชวงศ์ 500 ไร่ หม่อมหลวง 200 ไร่ เหล่านี้เป็นศักดินาที่ได้มาแต่กำเนิด กล่าวคือ เมื่อเกิดมาก็มีศักดินาและต้องมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อรัฐ¹⁹

ในสมัยศักดินานี้ถือว่าทุกคนเป็น ข้าราชการมีหน้าที่ต้องทำงานตามศักดินาของตน เมื่อได้ทำงานสิ่งที่ตามมาก็คือความดีความชอบ ใครมีความสามารถมีความชอบในราชการมากแม้โดยกำเนิดจะเป็นคนสามัญมีศักดินาเพียง 25 ไร่ ก็อาจเลื่อนขึ้นไปเป็นเจ้าพระยานาหมื่นได้ เจ้านายราชตระกูลก็เช่นเดียวกัน เมื่อแรกเกิดอาจมีศักดินา 800 ไร่บ้าง 500 ไร่บ้าง 1,000 ไร่บ้าง ฯลฯ แต่เมื่อรับราชการมีความดีความชอบศักดินาก็สูงขึ้นเรื่อย ๆ²⁰

ศักดินาโดยอาชีพและฐานะของบุคคลนั้น ในศักดินาเก่าจะเห็นว่าคนที่มีอาชีพบางอย่างมีศักดินากำหนดไว้ เช่น นายโรงละครมีศักดินา 60 ไร่ ตัวประกอบชั้นดีศักดินา 40 ไร่ ตัวตลก 30 ไร่ คนที่มีฐานะไม่ดีในสังคมอาจถูกลดศักดินาต่ำลงกว่าเมื่อเกิดก็ได้ เช่น คนที่เป็นไทแก่ตัวเกิดมามีศักดินา 25 ไร่ ถ้าต่อมาจนกลายเป็นยาจกหรือขอทานศักดินาก็ลดลงเหลือ 5 ไร่ ทั้งนี้เพราะเกิดมาเป็นภาระแก่สังคม สังคมต้องเลี้ยงดูศักดินาจึงลดน้อยถอยลงไป²¹

ศักดินาทั้งหมดนี้ ถ้ายกเว้นองค์รัชทายาทเหนือพระพุทเจ้าแล้วศักดินาโดยตำแหน่งที่สูงที่สุดในแผ่นดินก็คือศักดินาของมหาอุปราชหรือวังหน้า คือกรมพระราชวังบวรสถานมงคล ถึงศักดินา 100,000 ไร่ ต่อจากนั้นก็ถึงพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระเจ้าแผ่นดินไม่มีศักดินาเลย ทั้งนี้อาจจะถือว่าพระองค์เป็นเจ้าของแผ่นดินมีศักดินาล้นพ้นจนคำนวณไม่ได้และไม่มีความจำเป็นที่จะถวายศักดินาแก่พระองค์ท่าน เนื่องจากพระองค์มิได้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของสังคมที่ว่าใครมีสิทธิมีภาระอย่างไร พระองค์ท่านเป็นตัวแทนแห่งรัฐอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดศักดินาถวาย

สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลในระบบศักดินา หลักการในการใช้ระบบศักดินาอยู่ที่ว่าทุกคนต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้มีศักดินเหนือตนขึ้นไป จนถึงพระเจ้าแผ่นดิน สังคมที่อยู่ในสมัยศักดินาแบ่งคนออกเป็นหลายชั้น ดังนี้คือ

¹⁹ *Ibid.*, หน้า 9.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

1. กษัตริย์หรือพระเจ้าแผ่นดิน
2. ราชวงศ์
3. พระ
4. ขุนนาง ข้าราชการ
5. พ่อค้า สามัญชน
6. ไพร่
7. ยาจก วณิพภก ทาส ลูกทาส

ถ้ายกเว้นกษัตริย์ พระราชวงศ์ และพวกพระแล้ว สังคมในระบบศักดินาจะแบ่งคนออกเป็น 2 ชั้นใหญ่ ๆ คือ

- ก. คนชั้นผู้ดี หรือชั้นเจ้าขุนมูลนาย
- ข. คนชั้นไพร่

คนที่เป็นผู้ดีหรือคนชั้นนายในสมัยนั้นถือหลักว่า คือคนที่มีศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไปจึงจะมีสิทธิพิเศษต่าง ๆ ดังต่อไปนี้²²

1. สิทธิได้รับเบี้ยหวัดเงินปี
2. ได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกเกณฑ์เข้าไปใช้แรงงาน แต่อาจต้องถูกเกณฑ์ให้รับผิดชอบในงาน
3. มีสิทธิเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาททุกครั้งที่เสด็จออกเพราะถือว่าเป็นขุนนาง
4. เมื่อถึงแก่กรรมลงจะได้รับพระราชทานไฟหลวงมาเผา
5. ผู้มีศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไป ถ้าเกิดเป็นความในคดีธรรมดาระหว่างบุคคล นอกจากความผิดอาญาแผ่นดิน ผู้ถูกเป็นจำเลยมีสิทธิไม่ต้องไปศาล แต่แต่งตั้งนายให้ว่าความแทนได้

จะเห็นได้ว่าสิทธิพิเศษต่าง ๆ ที่พวกขุนนางในสมัยก่อนได้รับนั้น แม้ในสมัยที่ยกเลิกระบบศักดินาแล้ว ก็ยังมีการให้อิทธิพลในตำแหน่งต่าง ๆ แก่ข้าราชการชั้นสัญญาบัตรที่ถือว่าเป็นขุนนาง เช่น ให้เหรียญตรา ได้รับการพระราชทานเพลิงศพ สิทธิในการเฝ้าทูลละออง

²² *Ibid.*, หน้า 9, 13.

รัฐพระบาท ฯลฯ เป็นต้น สิทธิพิเศษต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนถือว่าปัจจุบันอิทธิพลของระบบ
ศักดินาก็ยังคงมีอยู่มิได้สลายตัวไปอย่างสิ้นเชิง

หน้าที่ของผู้มีศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไปมีดังนี้²³

1. ต้องถือน้ำพิพัฒน์สัตยาปีละ 2 ครั้ง ตามธรรมเนียม
2. ต้องรับผิดชอบต่อผู้เป็นนายเหนือคนที่ส่งคนสำหรับใช้ในราชการ
3. ต้องดูแลให้คนในปกครองมีสุขภาพดี และให้ความปลอดภัยด้วยประการ

ทั้งปวง

ความรับผิดชอบของบุคคลในระบบศักดินา คนที่มีศักดินาไม่ว่าจะสูงหรือต่ำ
เวลาทำผิดกฎหมายแล้วมีการเอาศักดินาคูด้วยอัตราโทษด้วย กฎหมายไทยในสมัยโบราณ
บทลงโทษความผิดต่างๆที่เป็นคดีส่วนบุคคลหรือคดีมโนสำนึกนั้นมิโทษปรับเป็นส่วนมาก จะ
ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกเฉพาะเรื่องกฎหมายที่เป็นภัยต่อบ้านเมืองเท่านั้น ถ้าเป็นโทษ
ระหว่างบุคคลแล้วค่าปรับที่จะเสียขึ้นอยู่กับจำนวนของศักดินาที่ดี สำหรับคนสามัญที่มี
ศักดินาต่ำกว่า 400 ไร่ ทำความผิดต่อกัน ค่าปรับจะต้องคูณด้วยศักดินาของเจ้าทุกข์เสมอไป
ค่าปรับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจึงเป็นเพียงตัวตั้งเท่านั้น²⁴ เช่น นาย ก. ศักดินา 200 ไร่
ไปทำร้ายร่างกาย นาย ข. ศักดินา 300 ไร่ ทั้งนาย ก. และนาย ข. นี้มีศักดินาต่ำกว่า 400 ไร่
ในคดีนี้ถ้าศาลพิจารณาได้ว่านาย ก. ผิดจริงแล้วก็จะเอาศักดินาของเจ้าทุกข์คือนาย ข. ซึ่ง
เท่ากับ 300 ไร่ คูณด้วยอัตราโทษ สมมติว่าความผิดฐานทำร้ายร่างกายมีโทษปรับเท่ากับ
25 เบี้ย ค่าปรับที่นาย ก. จะต้องเสียก็คือ $300 \times 25 = 7,500$ เบี้ย

ส่วนคู่ความซึ่งโจทก์หรือจำเลยคนใดคนหนึ่งมีศักดินาสูงกว่า 400 ไร่เข้ามา
เกี่ยวข้องแล้ว ท่านให้เอาศักดินาของฝ่ายสูงมาคูณค่าปรับ เช่น นาย ก. มีศักดินา
200 ไร่ไปทำร้ายร่างกายของพระยา ข. ผู้มีศักดินา 10,000 ไร่ ศาลชำระได้ความเป็นสัตย์ว่า
นาย ก. ทำร้ายร่างกายพระยา ข. จริง สมมติค่าปรับฐานทำร้ายร่างกายเท่ากับ 25 เบี้ย
ค่าปรับอันแท้จริงจะเท่ากับ $25 \times 10,000 = 250,000$ เบี้ย ทั้งนี้เพราะผู้น้อยไม่ควรไปรังแก
ผู้ใหญ่ ในทางกลับกันถ้าพระยา ข. ซึ่งมีศักดินา 10,000 ไร่ไปทำร้ายร่างกายนาย ก. ซึ่ง

²³ *Ibid.*, หน้า 13.

²⁴ *Ibid.*

มีศักดินา 200 ไร่ ถ้าเกิดคดีขึ้น ศาลชำระได้ความเป็นสัตย์ พระยา ข. ก็ต้องเสียค่าปรับ เท่ากันคือ 250,000 ซึ่งนับว่าเป็นความรับผิดชอบที่เป็นธรรมต่อสังคมอยู่มากเพราะพระยา ข. เป็นผู้ใหญ่ไม่สมควรไปรังแกนาย ก. ซึ่งเป็นผู้น้อย²⁵

ระบบศักดินาของไทย เราพบหลักฐานเรื่องศักดินาเป็นครั้งแรกในสมัยน่านเจ้า²⁶ ว่าระบบศักดินาของไทยเรามีมาช้านานแล้ว หลักฐานที่แสดงให้เห็นก็คือ กษัตริย์ไทยสมัยน่านเจ้าพระราชทานศักดินาแก่ข้าราชการผู้ใหญ่คนละ 40 ส่อง ข้าราชการชั้นรองลงมาหรือบรรดาทนายของข้าราชการผู้ใหญ่ที่เคยมีบุญคุณต่อ ประเทศชาติได้รับ ศักดินาคนละ 30 ส่อง ข้าราชการผู้น้อยได้รับศักดินาลดหลั่นกันลงมาตามลำดับ (1 ส่องในสมัยน่านเจ้าเทียบเท่ากับประมาณ 100,000 ตารางฟุตในปัจจุบัน)²⁷ หลังจากสมัยน่านเจ้าลงมาจนถึงก่อนตั้งอาณาจักรสุโขทัยนั้น มีการแบ่งปันที่นาอันแล้วอย่างมีระเบียบตามศักดิ์ของบุคคล พวกที่เป็นลูกหลานพ่อขุนก็ได้มาก ที่เป็นเพียงลูกขุนข้าราชการก็ได้น้อย แต่ไม่อาจทราบอัตราของศักดินาได้ชัดแจ้ง เพราะไม่มีจารึกไว้ ต่อมาในสมัยสุโขทัยก็มีกฎหมายลักษณะโจร ซึ่งตราขึ้นราว พ.ศ. 1916 ได้กล่าวถึงการปรับใหม่ว่าการปรับกันตามศักดิ์²⁸ ศักดิ์ในที่นี้ น่าจะหมายถึงนาของศักดิ์ คือปรับกันตามศักดิ์นาของคู่ความเช่นเดียวกับในสมัยอยุธยา

ระบบศักดินาในสมัยกรุงศรีอยุธยาเจริญรุดรุดตามสมัยสุโขทัย แต่ฐานะของกษัตริย์ได้เปลี่ยนจาก "พ่อขุน" มาเป็น "สมมติเทพ" กษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดในราชอาณาจักร ระบบศักดินาในสมัยอยุธยาปรากฏเห็นเด่นชัดในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991 -- 2031) พระองค์ได้กำหนดศักดิ์ทางนาของบุคคลไว้เกือบครบทุกตำแหน่ง ในที่นี้ผู้เขียนจะขอนำมาพิจารณาเฉพาะบางตำแหน่งดังต่อไปนี้²⁹

²⁵ *Ibid.*, หน้า 13-14.

²⁶ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, *กฎหมายเล่ม 1*, (พระนคร: โรงพิมพ์กองสกุโทษ, พิมพ์ครั้งที่ 2 ร.ศ. 120), หน้า 165.

²⁷ พระยาอนุমানราชชน, *เรื่องของชาติไทย*, (พระนคร: ประสานมิตรการพิมพ์, 2507), หน้า 83.

²⁸ ฉ่ำ ทองคำวรรณ, "คำอ่านจารึกกฎหมายลักษณะโจรสมัยสุโขทัย", *วารสารศิลปากร*, ปีที่ 8 เล่ม 12, (3 พ.ค. 2498) หน้า 102.

²⁹ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, *op. cit.*, หน้า 165-260.

1. พระบรมวงศานุวงศ์รวมทั้งข้าราชการฝ่ายใน

เจ็ดสิบพระราชมณฑลเทียบตำแหน่งมหาอุปราช	ถือศักดินา	100,000
สมเด็จพระอนุชา (เจ้าฟ้า) ที่ทรงกรมแล้ว	ถือศักดินา	50,000
หม่อมเจ้า	ถือศักดินา	1,500
หม่อมราชวงศ์	ถือศักดินา	500

แต่เวลส์ (Wales) เขียนแสดงอัตราศักดินาของพระบรมวงศานุวงศ์ไว้ว่า³⁰
เจ้าฟ้าซึ่งเป็นพระอนุชาของพระเจ้าแผ่นดิน ถือศักดินาตั้งแต่ 20,000
เจ้าฟ้าที่เป็นราชโอรสของพระเจ้าแผ่นดิน

ถือศักดินาตั้งแต่ 15,000 ถึง 40,000

พระองค์เจ้า (พระอนุชาหรือพระราชบุตรของพระเจ้าแผ่นดิน)

ถือศักดินาตั้งแต่ 7,000 หรือ 6,000

จนถึง 15,000

หม่อมเจ้า ถือศักดินาตั้งแต่ 1,500 ถึง 4,000

ในสมัยก่อนเมื่อเจ้าฟ้าทรงได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองจะได้รับพระราชทานศักดินา 50,000 ไม่ว่าจะเป็พระปิตุลา พระโอรส หรือพระนัดดาของพระเจ้าแผ่นดินก็ตาม

พระสนมเอกทั้ง 4 คือท้าวอินทสุเรนทร์ ท้าวศรีสุทนต์ ท้าวอินทรวทวิ ท้าวศรีจุฬาลักษณ์ ถือศักดินาคนละ 1,000

พระพี่เลี้ยงนางนม พระอนุชา พระราชกุมาร พระราชบุตร พระราชนัดดา ถือศักดินาคนละ 400

2. อัตราข้าราชการทั่วไปทั้งในกรุงและหัวเมือง กำหนดไว้ตั้งแต่ 10,000 ไร่ลงมาถึง 50 ไร่ และได้แยกข้าราชการทหารและพลเรือนออกจากกัน เช่น

ก. ข้าราชการทหาร

เจ้าพระยามหาเสนาบดีวิริยภักดีบดินทรสุนทรฤทธิชัย สมุหพระกลาโหม
ใช้ตราพระคชสีห์ ถือศักดินา 10,000

³⁰ H.G. Quaritch Wales, *Ancient Siamese Government and Administration*, (Herford : Stephen Austin and Sons, Ltd., 1934), p. 28. (แปลโดยผู้เขียน)

หลวงเทพวรชุน ราชปลัดทูลฉลอง	ถือศักดินา	1,000
หมื่นนรินทร์เสนีปลัดบาญชี	ถือศักดินา	800
ขุนศรีสารุทธ คุมปืนใหญ่	ถือศักดินา	800
ขุนอาวุธอัคนี สำหรับปืนน้อย	ถือศักดินา	800
ขุนวิจารณ์อาวุธ	ถือศักดินา	600
	หมื่นชาญนรงค์ หมื่นทรงเคชะ หมื่นชนะพลแสน หมื่นแม่่มือเพชร	ถือศักดินากนละ 200
หลวงพื้นที่ 4 คือ		
นักการ		ถือศักดินากนละ 50

๖ ล ๖

ข. ข้าราชการพลเรือน

เจ้าพระยาจักรีศรีอริยวงศ์ สมุหนายกอรรคมหาเสนาธิบดีใช้ตราพระราช		
สีห์ ทราจักร์	ถือศักดินา	10,000
ขุนราชนิกุลนิตยภักดี ปลัดทูลฉลอง	ถือศักดินา	1,000
หมื่นศรีสทเทพ ปลัดบาญชี	ถือศักดินา	800
ขุนบุรินทร์ราชปลัด นั่งศาลหลวง	ถือศักดินา	800
หมื่นแก้วนใจเกล้า	ถือศักดินากนละ	400
หมื่นแก้วใจหาญ		
หมื่นยงพลพ่าย		
หมื่นย้ายพลแสน		
ขุนราชอาณา สมุห่บาญชีกรมมหาดไทย	ถือศักดินา	800
มหาดไทย	ถือศักดินากนละ	200
นายกองโหลง นายตรวจโหลง พันปลัดโหลง (ช้างซ้ายขวา)	ถือศักดินากนละ	50

๖ ล ๖

3. อัคราภิกษุสงฆ์ นักบวช

พระครูผู้ธรรม	ถือศักรัตินา	2,400
พระครูไม่ผู้ธรรม	ถือศักรัตินา	1,000
พระภิกษุผู้ธรรม	ถือศักรัตินา	600
พระภิกษุไม่ผู้ธรรม	ถือศักรัตินา	400

4. ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ

ก. บัณฑิต

พระยาธรรมปรีชาจางวางราชบัณฑิต	ถือศักรัตินา	1,000
พระวิเชียรปรีชา	ถือศักรัตินา	800
หลวงราชาภิรมย์	}	ถือศักรัตินา
หลวงอุดมจินดา		
หลวงเมธาธิบดี		
ขุนสุนทรโวหาร	}	ถือศักรัตินาคณะ
ขุนญาณเวจิตร		
ขุนวรโวหาร		
ขุนหมื่นในกรมราชบัณฑิต	ถือศักรัตินา	300
หมื่นธรรมนรา สมุหบาญชี	ถือศักรัตินา	300
ราชบัณฑิตเลว	ถือศักรัตินา	200

ข. ช่าง

ขุนช่าง	ถือศักรัตินา	200
หมื่นช่าง	ถือศักรัตินา	200
พันช่าง	ถือศักรัตินา	100
ช่างเลว	ถือศักรัตินา	50

ค. ตำรวจ

หลวงวาสุเทพ เจ้ากรมมหาดไทยตำรวจภูธร	ถือศักดินา	1,000
ขุนพิศณุแสน ปลัดขวา	ถือศักดินา	600
ขุนเพชรอินตรา ปลัดซ้าย	ถือศักดินา	600

๖๗

ง. หมอ

หมอไชยศักดิ์ขวา หมอไชยสิทธิ์ซ้าย เจ้ากรมหมอ	ถือศักดินาคนละ	400
หมอไชยฤทธิ์ขวา หมอไชยรงซ้าย ปลัด	ถือศักดินาคนละ	300
หมอยอดศรี หมอยอดศักดิ์		
หมอยอดรักษ์ หมอยอดราม	ถือศักดินาคนละ	200

๖๘

จ. โหร

พระโหราธิบดี เจ้ากรมโหร	ถือศักดินา	3,000
ขุนโชติ ปลัดกรม	ถือศักดินา	800
ขุนในกรมโหรนำ	ถือศักดินาคนละ	400
หลวงโลกทีปเจ้ากรมโหรหลัง	ถือศักดินา	1,600

๖๙

5. ราษฎรสามัญ ไพร่ ทาส และลูกทาส

ราษฎรสามัญ	ถือศักดินาคนละ	25
ไพร่หัวงาน	ถือศักดินา	25
ไพร่มีกรัว	ถือศักดินา	20
ไพร่ราบ	ถือศักดินา	15
ไพร่เลว	ถือศักดินา	10
ยาจก วณิพภก ทาส ลูกทาส	ถือศักดินาคนละ	5

อัตราศักดินาที่นำมาแสดงไว้ในที่นี้ เพื่อเป็นเครื่องยืนยันถึงการแบ่งคนในสังคม ออกเป็นชนชั้นต่างๆ กันในสมัยที่ประเทศไทยเรายังอยู่ภายใต้ระบบศักดินา ชั้นและประเภท ของข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน ตำแหน่งต่างๆ ยังมีอีกมากมายสุดที่จะนำมาพิจารณา ได้ครบถ้วนจึงได้คัดลงแสดงไว้เฉพาะบางตำแหน่งเท่านั้น

นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ที่ถือศักดินาสูง เช่นพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูง พระอนุชาธิราช พระเจ้าลูกเธอ มีอำนาจที่จำคนภายในอำนาจได้ คำว่าที่จำในที่นี้หมายถึง ถึงที่ตรวนและจำตรวน เจ้าทั้งสองตำแหน่งนี้ถ้าได้ “เฉลิมพระราชสมณศักดิ์ที่มหาอุปราช” แล้วมีอำนาจลงอาญาประหารชีวิตคนได้ แต่รับราชบาทไม่ได้ เป็นต้น ต่อมาภายหลังอำนาจ ในการที่จำนี้ได้เลื่อนลงมาเป็นอำนาจของข้าราชการชั้นสูงด้วย แม้กษัตริย์จะไม่พอพระราช ฤทธิย์ก็ทรงยินยอม เพราะข้าราชการนี้มีอำนาจเข้มแข็งขึ้น และเพื่อความเป็นระเบียบ เรียบร้อยในการบังคับบัญชาคน³¹

ระบบศักดินานี้ใช้กันมาตั้งแต่สมัยน่านเจ้า สุโขทัย อยุธยา เรื่อยมาจนถึงสมัย รัตนโกสินทร์ ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ในแผ่นดินพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการจัดระเบียบศักดินากันใหม่ครั้งใหญ่ โดยได้ตรา ออกเป็นกฎหมายขึ้นในปี พ.ศ. 2423 เรียกว่า พระราชบัญญัติตำแหน่งศักดินาพระบรมวงศานุวงศ์ ในกฎหมายนี้ได้กำหนดศักดินาของพระบรมวงศานุวงศ์ทั้งฝ่ายหน้าฝ่ายในไว้โดยละเอียด ศักดินาใหม่ในรัชการที่ 5 มีดังนี้³²

ฝ่ายหน้า

สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช	ตำรงศักดินา	100,000
สมเด็จพระเจ้าไปยกาเธอเจ้าฟ้ามีกรมแล้ว	ทรงศักดินา	50,000
ยังไม่มีกรม	ทรงศักดินา	30,000

³¹ ธรรมคณันท์ ไทวาทิ, *ประวัติศาสตร์ไทยช่วงกลางภาคที่ 1* (กระทรวงมหาดไทย, 2506), หน้า 110.

³² ร.ค.ท. เสถียร ตายถักษณ์ กับคนอื่น (eds.) “กฎหมาย จ.ศ. 1243” *ประชุมกฎหมาย ประจำศก* เล่ม 10, ภาค 3 หน้า 34-37.

สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้ามีกรมแล้วทรงศักดินา		40,000
ยังไม่มีกรม	ทรงศักดินา	20,000
พระเจ้าลูกเธอ มีกรมแล้ว	ทรงศักดินา	15,000
ยังไม่มีกรม	ทรงศักดินา	6,000

๗๗

ฝ่ายใน

สมเด็จพระบรมราชชนนี	ตำรงศักดินา	100,000
พระราชเทวีมีกรมแล้ว	ทรงศักดินา	50,000
ยังไม่มีกรม	ทรงศักดินา	30,000
พระเจ้าหลานเธอมีกรมแล้ว	ทรงศักดินา	11,000
ยังไม่มีกรม	ทรงศักดินา	4,000

๗๗

เมื่อ ร. 5 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดแบบแผนการปกครองหัวเมือง บัณฑิตฝ่ายเหนือเป็นมณฑลเทศาภิบาล และได้แก้ไขเพิ่มเติมตำแหน่งข้าราชการหัวเมืองให้เข้าระเบียบจึงทรงพระราชดำริเห็นว่าควรจะได้แก้ไขระเบียบศักดินาข้าราชการหัวเมือง ซึ่งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงตั้งขึ้นไว้ตั้งแต่เมื่อจุลศักราช 1298 เสียใหม่ให้ตรงตามแบบแผน บรรดาศักดิ์ ตำแหน่งข้าราชการหัวเมืองในสมัยพระองค์ ศักดินาข้าราชการหัวเมืองใหม่ในสมัย ร. 5 จึงเป็นดังนี้^{๓๓}

ศักดินาข้าราชการประจำมณฑล

ข้าหลวงสำเร็จราชการมณฑล	ถือศักดินา	100,000
ปลัดมณฑล	ถือศักดินา	3,000
ยกกระบัตรมณฑล	ถือศักดินา	1,600
มหาดไทยมณฑล	ถือศักดินา	1,400

๗๗

³³ ร.ค.ท. เสถียร ราชบัณฑิตกับคนอื่น (eds.) "กฎหมาย ร.ศ. 118-119", *ประชุมกฎหมายประจำศก* เล่ม 17 พ.ศ. 2478, หน้า 423-427.

ศักดินาข้าราชการประจำเมือง

ผู้ว่าราชการเมืองเอก	ถือศักดินา	5,000
ผู้ว่าราชการเมืองโท	ถือศักดินา	5,000
ผู้ว่าราชการเมืองตรี	ถือศักดินา	3,000
ผู้ว่าราชการเมืองจัตวา	ถือศักดินา	3,000
ปลัดเมืองตรี	ถือศักดินา	1,000

ฯลฯ

ศักดินากรมการอำเภอ

ผู้ว่าราชการเมืองชั้น	ถือศักดินา	1,000
นายอำเภอ	ถือศักดินา	800
ปลัดอำเภอ	ถือศักดินา	600
สมุหบัญชีอำเภอ	ถือศักดินา	600
สารวัตรอำเภอ	ถือศักดินา	300

ศักดินากำนันผู้ใหญ่บ้าน

กำนันนายตำบล	ถือศักดินา	400
ผู้ใหญ่บ้าน	ถือศักดินา	300
สารวัตรกำนัน	ถือศักดินา	200

จากหลักฐานต่างๆ ที่เอานำมาเสนอโดยสังเขปนี้ล้วนเป็นเครื่องยืนยันว่าระบบศักดินาของไทย เราใช้ติดต่อกันมานานนับได้ด้วยศตวรรษ จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าอิทธิพลของระบบ ทางสังคมและการปกครองแบบนี้จะไม่ฝังลึกลงในจิตใจของคนไทยทั้งมวลสืบมาจนถึงทุกวันนี้

ระบบศักดินาเพิ่งถูกยกเลิกไปโดยกฎหมายในปี พ.ศ. 2475 หลังจากที่คณะราษฎรได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตย กฎหมายฉบับนั้นก็คือ พ.ร.บ. ยกเลิกการปรับไหมตามศักดินา พ.ศ. 2475³⁴ ระบบศักดินาของไทย

³⁴ ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์ กับคนอื่น (eds.) "กฎหมาย พ.ศ. 2475", *ประชุมกฎหมายประจำศก* เล่ม 45, พ.ศ. 2476, หน้า 475.

ในทางนิตินัยจึงได้ถูกยกเลิกไปโดยอำนาจของกฎหมายนับแต่บัดนั้นมา แต่อิทธิพลของระบบนี้ทำให้เสื่อมสูญไปด้วยไม่ ซึ่งเราจะได้นำมาพิจารณาอีกต่อไป

การบริหารราชการเป็นทายะสมบัติทางสังคมและการเมือง หลักการในทางการบริหารราชการมีอยู่ประการหนึ่งว่า การบริหารราชการ คือ ผลอันสืบเนื่องมาจากทายะสมบัติทางสังคมและการเมือง (Socio-political heritage) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดแจ้งในเรื่องนี้ เช่น เรื่องความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทย ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กษัตริย์มีความสำคัญอย่างไร ในปัจจุบันประชาชนก็ได้เสื่อมคลายความเคารพ ความจงรักภักดีลงเลยแม้ในขณะที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย³⁵

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดแจ้งอีกเรื่องหนึ่งก็คือ ในปัจจุบันอินเดียมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้วและถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเสมอหน้ากันก็ตาม แต่ในอินเดียนั้นเองยังมีการยึดถือระบบวรรณะ (Caste System) อย่างมั่งงายจึงทำให้เกิดปัญหาในทางปกครองขึ้นอย่างรุนแรง³⁶ นับว่าประเทศไทยของเราซึ่งโชคที่อิทธิพลของศาสนาฮินดู (Hinduism) ยังมีได้แผ่ขยายเข้ามาถึงเพียงนั้น

พิจารณาการบริหารราชการของไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ชัดว่าอิทธิพลของระบบศักดินาในการบริหารราชการยังคงมีอยู่เสมอ ข้าราชการยังคงประพฤติปฏิบัติตนต่อประชาชนในแบบของ "คนชั้นนาย" และราษฎรก็ยังคงอ่อนน้อมกลัวเกรงข้าราชการคล้ายกับว่าราษฎรนั้นเป็น "คนชั้นไพร่" เช่นเดียวกับในระบบศักดินา แม้ว่าโดยทางกรนั้นประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมานานพอสมควรแล้วก็ตาม เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่แก้ไขได้ยาก ทั้งๆ ที่อุดมการณ์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นข้าราชการคือผู้รับใช้ประชาชน มิใช่ นายของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติจริงๆ ก็เป็นที่ทราบกันอยู่ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากความเชื่อดั้งเดิมที่ประชาชนเคยชินมานานนับชั่วร้ายๆ ปีเกี่ยวกับเรื่องเจ้าขุนมูลนาย และบ่าวไพร่ข้าทาสในระบบศักดินาของไทยสมัยก่อน ซึ่งเราต้องยอมรับว่าสิ่งเหล่านี้เป็นทายะสมบัติทางสังคมและการเมืองสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน

³⁵ ชูบ กาญจนประกร และ สุชีพ ปุญญานุภาพ, *ลุ่มน้ำนิมิต*, (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2506), หน้า 93.

³⁶ *Ibid.*, หน้า 83.

IV. พฤติกรรมในการบริหารราชการ

ในตอนก่อนผู้เขียนได้กล่าวถึงเรื่องราวของระบบศักดินาในประเทศไทยโดยสังเขป ในตอนนี้ผู้เขียนจะได้พิจารณาต่อไปถึงพฤติกรรมในการบริหารราชการของไทยหลังจากที่ได้ รับผิดชอบต่อผลจากระบบศักดินาว่ามีพฤติกรรมในการบริหารราชการเป็นประการใด

พฤติกรรม (behavior) หมายถึงการประพฤติปฏิบัติของคน พฤติกรรมคือกิริยา อากาารที่แสดงออกหรือเกิดปฏิกิริยาเมื่อเผชิญกับสิ่งภายนอก การแสดงออกนั้นอาจเกิดจาก อุปนิสัยที่ได้สะสมหรือจากความเคยชินที่ได้จากประสบการณ์และการศึกษาอบรมก็ตาม การ แสดงออกนี้อาจเป็นได้ทั้งในรูปคล้ายตามหรือต่อต้าน อาจเป็นได้ทั้งคุณและโทษต่อเจ้าของ พฤติกรรมเองหรือต่อสิ่งภายนอกเช่นหน่วยงานเจ้าของพฤติกรรมนั้นก็³⁷

คำว่าพฤติกรรมในการบริหารงาน (Administrative Behavior) มีความหมาย กว้างขวางมากในทางวิชาการ อาจมีความหมายรวมถึงการประพฤติปฏิบัติ ลักษณะวิธีและ กิริยาท่าทีของข้าราชการในการทำงาน³⁸ ซึ่งผู้เขียนจะได้ชี้ให้เห็นถึงพฤติกรรมในการบริหาร ราชการของไทยต่อไปโดยลำดับ

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ประเทศไทยยังอยู่ภายใต้ระบบศักดินา ความสัมพันธ์ในระหว่างบุคคล เป็นความสัมพันธ์ ที่เหลือมล้ำต่ำสูงตามชั้นโดยกำเนิดและตามอำนาจที่มีเหนือที่คืนในระบบศักดินา มอเซล (Mosel) ชี้ให้เห็นว่าในสมัยอยุธยา มีลักษณะของสังคมที่เด่นปรากฏให้เห็นชัดก็คือ ... ความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่กับผู้ผู้น้อยคนที่มีตำแหน่งเช่นพวก ข้าราชการได้รับเกียรติและความเคารพนบถตามตำแหน่ง ข้าราชการในสมัยนั้นต้องเชื่อ ฟังผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชานั้นมี

³⁷ พ.ท. วัลลภ รัตแพทย, "พฤติกรรมของบุคคลในการบริหารงาน", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2, ฉบับที่ 3 (มกราคม 2505), หน้า 436.

³⁸ พลเอกถนอม กิตติขจร, "การใช้อำนาจในการบริหารราชการ" *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับพิเศษ* 2507, หน้า 185.

ต่อกันในแนวดิ่ง คือมีความเคารพนบและเชื่อฟังเป็นทอด ๆ ลดหลั่นกันลงมา³⁹ ผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในระบบศักดินานี้ มีความสัมพันธ์ต่อกันฉันท "นายกับบ่าว" หรือ "เจ้ากับข้า" การทำงานเป็นการทำแบบฝากเนื้อฝากตัว ผู้ใต้บังคับบัญชาในสมัยนั้นก็จะต้องมีความเคารพนบต่อผู้บังคับบัญชาอย่างสูง เชื่อฟัง ทำตามคำสั่ง และต้องไม่โต้แย้งถึงแม้ว่าตนจะเป็นฝ่ายถูกก็ตาม ด้วยความเคารพเชื่อฟังต่อผู้บังคับบัญชาอย่างมากนี้เอง ถึงกับมีสุภาษิตหรือคำพังเพยสอนผู้น้อยไว้ตั้งแต่โบราณกาลแล้วว่า "อย่าด่มน้ำลายรดฟ้า" คือผู้น้อยไม่มีทางชนะผู้ใหญ่ (ผู้บังคับบัญชา) ไต่เลย หรือ "เดินตามหลังผู้ใหญ่หมาไม่กัด" ซึ่งความหมายเป็นทำนองว่าผู้ใหญ่เป็นผู้พิทักษ์รักษาผู้น้อยให้พ้นภัยอันตรายต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าขุนมูลนายในระบบศักดินาที่จะให้ความคุ้มครองแก่ "ลูกหมู" ดัง ไต่กล่าวแล้วข้างต้น หรือแม้แต่คำพังเพยอีกบทหนึ่งที่ว่า "เป็นผู้น้อยคอยก้มประนมกรเหนือไปก่อนคอยสวายเมื่อปลายมือ" ซึ่งความหมายชัดเจนอยู่แล้วในตัวของมันเองจึงไม่จำเป็นต้องอธิบายเพิ่มเติม ด้วยเหตุนี้เอง ผู้น้อยจึงมีความเคารพ เชื่อฟังและยำเกรงผู้ใหญ่เสมอมา

ในสมัยปัจจุบันแม้ว่าความสัมพันธ์ของบุคคล จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมคือจาก "นายกับบ่าว" มาเป็นผู้มีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน ในระบอบประชาธิปไตย แล้วก็ตามแต่ความเชื่อถือและความเคารพต่อบุคคลยังคงมีอยู่ดังที่ท่านผู้รู้ท่านหนึ่งให้ความเห็นไว้ว่า

✓ ลักษณะของการนำที่ลดหลั่นตามลำดับชั้น (ในสมัยโบราณ) นี้ทำให้คนไทยแม้ในปัจจุบันยังยึดมั่นอยู่กับการเคารพคน จนบางครั้งอุปสรรคหนึ่งว่าจะลืมเคารพหลักการ โดยนัยนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าทำให้เกิดระบบลูกท่านหลานเธอ บั๊ตเบ็ง และพิธีการนอกแบบ (Informal Relations) ในการบริหารราชการของไทยเราอย่างคกคั่นแตกต่างกับการบริหารงาน

³⁹ James N. Mosel, "Thai Administrative Behavior," in W.J. Siffio [ed.] *Toward the Comparative Study of Public Administration*, (Bloomington: Indiana University Press, 1957), p. 290. (แปลโดยผู้เขียน)

ของประเทศ ประชาธิปไตยที่เจริญก้าวหน้าไปมากแล้วเช่น อังกฤษ และ สหรัฐอเมริกาเป็นต้น⁴⁰

ทัศนคติในการเคารพเชื่อฟังของประชาชนต่อผู้มีอำนาจและต่อข้าราชการ เรื่องนี้ผู้เขียนขอนำเอาผลวิเคราะห์ของชาวต่างประเทศผู้หนึ่งซึ่งได้เสนอความเห็นไว้ว่า “ความละเมียดละไม ความอ่อนหวานความสุภาพอ่อนโยนในการติดต่อประคบกับความเคารพระหว่างผู้น้อยกับผู้ใหญ่ในรูป ในระดับสูงๆ ลว มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อพฤติกรรมในการบริหารงานของไทยซึ่งเห็นปรากฏอยู่โดยทั่วไปเช่นเดียวกับในวงราชการ”⁴¹

จากประสบการณ์ของผู้เขียนซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองคนหนึ่ง เคยได้โยกย้ายไปรับราชการในท้องที่ต่าง ๆ หลายอำเภอทั้งในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความรู้สึกที่ขี้เสนาของบล็องเชิร์ด (Blanchard) มีความถูกต้องตรงความเป็นจริงอย่างยิ่ง ประชาชนชาวไทยโดยเฉพาะในชนบท ให้ความเคารพเชื่อฟังต่อผู้มีอำนาจและต่อข้าราชการเป็นอย่างมาก ที่น่าสังเกตก็คือประชาชนมีความรู้สึกที่ขี้เสนาต่อข้าราชการคือเจ้านายของพวกเขา ซึ่งเขามีหน้าที่จะต้องเกรงกลัวเคารพนบนาบ เชื่อฟังและไม่ได้แย้ง สิ่งเหล่านี้ เป็นเครื่องแสดงถึงอิทธิพลของระบบศักดินาที่ฝังจิตใจคนไทยมานานแสนนาน ลักษณะดังกล่าวนี้จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เวลาราษฎรมาติดต่องานบนที่ว่าการอำเภอราษฎรบางคนจะรู้สึกเกรงกลัวข้าราชการ ไม่ค่อยกล้าพูดว่าตนมีธุระเรื่องใดก็ได้แต่นั่งคอยบางคนคอยอยู่ถึงครึ่งก่อนวัน ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่ไปไต่ถามว่า เขามาติดต่อด้วยกิจธุระสิ่งใดแล้ว เขาก็ยังคงคอยอยู่ต่อไป เรื่องนี้เป็นเรื่องจริงที่ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ในสังคมประชาธิปไตยเช่นประเทศไทยเลย

พิจารณาในด้านประชาชน ประชาชนชาวไทยยังมีการแบ่งชั้นกันอยู่ เบื้องล่างของประชาชนชั้นสูงแบ่งออกเป็นกลุ่มชนหลายชั้น แม้ว่าทาสจะได้ถูกยกเลิกไปตั้งแต่ปี พ.ศ.

⁴⁰ ชูบ กาญจนประกร, *แนวคำบรรยายวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์*, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์โรเนียว. หน้า 46

⁴¹ Wendell Blanchard, ed., *Thailand: Its People, Its Society, Its Culture*, Human Relation Area Files, Inc., (New Haven: Connecticut, 1958), p. 245. (แปลโดย ชูบ กาญจนประกร)

2448 แล้วก็ตาม แต่ภาวะของ “คนชั้นนาย” และ “คนชั้นไพร่” ยังคงมีอยู่ ชาวต่างประเทศ
 ผู้หนึ่งชื่อ เกรแฮม⁴² (W.A. Graham) ได้ท่องเที่ยวไปในชนบทนอกเมืองหลวงเพื่อศึกษา
 ถึงประเพณีอันเก่าแก่ของไทย เขาพบว่าข้าราชการยังทำตัวเป็นนายของประชาชน และ
 ประชาชนก็ยังเป็นผู้รับใช้ของข้าราชการอยู่ เขาเล่าว่าหลายครั้งที่เขาได้เดินทางร่วมไปกับ
 ผู้ว่าราชการจังหวัด เขาพบประชาชนหมอบราบลงกับพื้นแสดงความเคารพต่อผู้ว่าราชการ
 จังหวัดเป็นอย่างสูง ประชาชนเหล่านั้นจะไม่รู้สึกสบายใจเลยเมื่อต้องอยู่ต่อหน้าข้าราชการ
 หรือต้องถูกให้ตอบคำถาม การเกณฑ์แรงงานประชาชนมาทำถนนหนทางยังคงมีอยู่ในชนบท
 ที่ห่างไกล ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากประเพณีการใช้อำนาจเด็ดขาด (absolutist traditions)
 ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในระบอบศักดินานั่นเอง ในชนบทราษฎรไม่รู้จักแม้แต่ชื่อ นาย
 อำเภอก็ใช่ เขาเพียงแต่รู้ว่านายอำเภอบนผู้ปกครองพวกเขาเท่านั้น ราษฎรจะกลัวและ
 ไม่กล้าที่จะไปพบนายอำเภอก็ใช่ นอกจากจะถูกเรียกตัวให้ไปทำงานหรือมีคดี มีเรื่อง
 รวาทที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เท่าที่กล่าวมาเพียงเท่านี้ ก็ย่อมเป็นเครื่องแสดงถึงทัศนคติในการ
 เคารพเชื่อฟังของประชาชนคนไทยต่อผู้มีอำนาจและต่อข้าราชการได้เป็นอย่างดี

การปฏิบัติงานของข้าราชการ ข้าราชการของไทยเรายังถือว่าการปฏิบัติราชการนั้นเป็น
 “เรื่องส่วนตัว” มากกว่าในวงการปกครองของสหรัฐอเมริกา หรือของยุโรปมาก ในภูมิ
 หลังของวงการบริหารมีความสัมพันธ์อันที่ญาติเชื่อมโยงกัน โดยเฉพาะในหมู่ข้าราชการ
 พลเรือนผู้ใหญ่ การให้ความดีความชอบ การปูนบำเหน็จรางวัลยังขึ้นอยู่กับความ
 สัมพันธ์อันดีที่มีกับผู้บังคับบัญชา เช่นผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องเคารพเชื่อฟังสนับสนุนผู้บังคับ
 / บัญชาและปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของประเพณีไทย⁴³ การปฏิบัติราชการแบบดังกล่าวนี้เห็นว่า
 ยังคงคล้ายคลึงกับการปฏิบัติราชการในระบบศักดินา เพราะในสมัยศักดินานี้การปฏิบัติ

⁴² อ้างจาก Joseph L. Sutton, *Problems of Politics and Administration*, Institute of Training for Public Services, (Bloomington: Indiana University, 1962), pp. 9-11. (แปลโดยผู้เขียน).

⁴³ วิลเลียม เจ. ซิฟฟิน, “ระบบราชการพลเรือนแห่งราชอาณาจักรไทย”, *การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย*, เรียบเรียงโดย อมว รักษาศักดิ์ และ ไสริจ สุจริตกุล, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505), หน้า 92-93. (แปลโดย ไสริจ สุจริตกุล)

ราชการเป็นการทำงานเพื่อ “เจ้าขุนมูลนาย” มิใช่ทำงานเพื่อความผาสุกของราษฎรเอง การปฏิบัติราชการในยุคศักดินาจึงเป็นไปในลักษณะฝากเนื้อฝากตัวต่อเจ้าขุนมูลนาย ทั้งนี้เพื่อหาที่พึ่งพิงเพื่อความผาสุกความปลอดภัยของตัวเองและครอบครัว แนวความคิดดังกล่าวนี้ยังคงมีภาวะครอบงำ (Dominance) เหนือการปฏิบัติงานของข้าราชการในสมัยปัจจุบันอยู่เป็นอันมาก การปฏิบัติงานของข้าราชการในปัจจุบัน จึงเป็นไปทำนองประจบสอพลอ นำของขวัญของกำนัลไปให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจให้คุณให้โทษได้ในราชการแทนที่จะเอาใจผู้บังคับบัญชาร่วมกับการปฏิบัติงานอย่างขยันหมั่นเพียรและซื่อสัตย์สุจริต

ในเรื่องการปฏิบัติงานของข้าราชการนี้เราอาจพิจารณาได้จากโครงการเข้าถึงประชาชนของกระทรวงมหาดไทยโดยปรากฏในภาคก้านำเรื่องความเป็นมาของการเข้าถึงประชาชนตอนหนึ่งที่ว่า

“ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยมีข้าราชการเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ การปกครอง และการจัดทำกิจการต่างๆ เป็นการกระทำต่างพระเนตรพระกรรณตามลำดับลงมาจนถึงประชาชน ฐานะของข้าราชการจึงอยู่ในลักษณะเจ้าขุนมูลนายอันเป็นระบบศักดินา (Feudalism) ความรู้สึกสืบเนื่องของข้าราชการบางส่วนซึ่งยังมีมูลฐานจากหลักการปกครองยังฝังแน่นอยู่ในจิตใจ การปฏิบัติราชการและการวางตัวจึงอยู่ในลักษณะเจ้าขุนมูลนายและในค้ำประชาชนก็มีความรู้สึกเช่นเดียวกัน...”⁴⁴

ด้วยเหตุนี้การที่จะปรับปรุงข้าราชการให้เปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมในการปฏิบัติงานไปจากเดิมจึงเป็นเรื่องยากยิ่ง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเกี่ยวกับพฤติกรรมในการบริหารราชการโดยทั่วไปซึ่งเป็นผลจากอิทธิพลของการบริหารราชการตามแบบเก่าก็คือการปฏิบัติงานระบบใช้สามัญสำนัก และใช้วิธีแก้ปัญหาเฉพาะหน้าพอให้เสร็จสิ้นไปวันหนึ่งๆ ยิ่งกว่าจะยึดหลักการหรือหลักวิชาเป็นสำคัญ ยิ่งกว่านั้นแม้ว่าประเทศไทยจะได้เปลี่ยนแปลงการ

⁴⁴ กระทรวงมหาดไทย, “การเข้าถึงประชาชน”, คู่มือการปฏิบัติงานตามโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท ภาคที่ 1, หลักการและวิธีการพัฒนาท้องถิ่นเล่มที่ 9, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2508), หน้า 3.

ปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลาถึง 30 ปีเศษแล้วก็ตาม ก็ยังคงมีข้าราชการอยู่อีกไม่น้อยที่ยังมีความรู้สึกว่าเป็นผู้มีอำนาจและอยู่ในฐานะเหนือกว่าราษฎร เป็นเหตุให้การปฏิบัติราชการมิได้เป็นไปตามแนวทางที่ถูกต้องเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง แม้แต่ในกลุ่มของพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อันถือกำเนิดจากระบอบประชาธิปไตยแท้ ๆ ก็ยังมีพฤติกรรมดังกล่าวปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ ดังคำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งที่ว่า

“ทุกวันนี้ราษฎรไม่กล้ามาติดต่อกับเทศบาลก็เพราะยังมีพนักงานเทศบาล ทำตนอยู่ในลัทธิเจ้าขุนมูลนายซึ่งเป็นภัยต่อการปกครองระบบเทศบาลที่ให้ประชาชน มีสิทธิมีเสียงในการปกครองเป็นอย่างดี”⁴⁵

จึงเป็นเรื่องยืนยันได้แน่ชัดว่าการปฏิบัติงานของข้าราชการในปัจจุบันนี้ยังคงเป็นแบบเดิมอยู่แม้ว่าระบบการปกครองจะได้เปลี่ยนแปลงมานานแล้วก็ตาม เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องใหญ่เรื่องหนึ่งที่จะต้องพยายามหาทางแก้ไขกันต่อไป

เกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของข้าราชการ ข้าราชการไทยมีฐานะในสังคมสูง มีเกียรติสูง ข้าราชการไทยได้รับการยกย่องโดยทั่วไปว่าเป็นกลุ่มชนชั้นปกครองที่มีศักดิ์มีศรี (Prestige) บางครั้งเราจะได้ยินคนเรียกข้าราชการว่าเป็น “ชนชั้นศักดิ์นิลา” ด้วยเหตุนี้อาชีพรับราชการ จึงเป็นที่พึงปรารถนาและหมายปองของคนไทยโดยทั่วไป ทั้ง ๆ ที่การเป็นข้าราชการนั้น ได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนน้อยกว่างานธุรกิจเอกชนอื่น ๆ แม้ความจริงจะเป็นเช่นนั้นก็ตาม คนก็ยังพยายามแย่งกันเพื่อเข้ารับราชการ วงงานด้านธุรกิจแม้คนจะแย่งกันเข้าทำงาน เช่นเดียวกันก็ตามแต่ก็ยังนับว่าน้อยกว่างานด้านราชการมาก จะเห็นได้จากเวลาที่หน่วยราชการต่าง ๆ เปิดรับสมัครสอบคัดเลือก จำนวนผู้ที่ยื่นความจำนงสมัครจะล้นหลามเสมอ ตรงกันข้ามกับงานเอกชนแม้จะให้เงินเดือนสูงกว่างานราชการคนไทยก็ไม่ค่อยสนใจ นอกจากจะหางานรัฐบาลไม่ได้จริง ๆ จึงจะเข้าทำงานเอกชน แบบขอเอาเป็นที่พักพิงชั่วคราว ข้าราชการในสมัยศักดิ์นิลานั้นถือว่าเป็นขุนนาง เวลาไปปฏิบัติราชการก็ทำค่างพระเนตรพระภรรยาพระเจ้าอยู่หัว ข้าราชการไทยจึงได้รับอิทธิพลของขุนนางในระบบศักดิ์นิลามานถึงทุก

⁴⁵ มาลัย หุวะนันทน์, “ข้อคิดในการพัฒนาข้าราชการ”, *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับพิเศษ*, 2507, หน้า 428.

วันที่ ลักษณะที่ว่านี้ก็คือ ข้าราชการไทยนั้นเป็นนายราษฎร เป็นผู้มีความดี มีอภิสิทธิ์ และมีฐานะในทางสังคมสูง⁴⁶

ปัจจุบันการรับราชการยังคงเป็นอาชีพที่เชิดหน้าชูตาไม่น้อยกว่าในสมัย "สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง" เท่าใดนัก / อาชีพรับราชการยังเป็นอาชีพที่มั่นคงเป็นพิเศษ มีเกียรติสูง และเป็นตำแหน่งที่ก่อให้เกิดอำนาจวาสนาอยู่เช่นเดิม⁴⁷ / ซึ่งในเรื่องนี้ มอเซล (Mosel) ได้ให้ข้อเสนอไว้ว่าข้าราชการของไทยเรานั้นมิใช่ผู้รับใช้ประชาชน (Public Servant) แต่เป็นข้าราชการ (King's Servant)⁴⁸ ดังนั้นข้าราชการไทยได้รับมรดกตกทอดกันมาตั้งแต่สมัยศักดินา ทั้งข้าราชการและประชาชนต่างยอมรับและเห็นพ้องต้องกันว่าข้าราชการมีเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีเหนือกว่า ผู้รู้ได้กล่าวถึงสาเหตุของความมีเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของข้าราชการไทยไว้ในทำนองเดียวกันกับมอเซล (Mosel) คือพิจารณาถึงขนบธรรมเนียมประเพณีการปกครองแบบเจ้าขุนมูลนายในระบบศักดินาอันยาวนานสืบต่อกันมาหลายศตวรรษ บรรดาข้าราชการทั้งหลายจึงเป็นผู้มีเกียรติศักดิ์ มีสิทธิพิเศษ มีบรรดาศักดิ์อันทรงเกียรติซึ่งทำให้ฐานะของข้าราชการยังคงสูงส่งอยู่จนทุกวันนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม⁴⁹ ความมีเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีอันสูงส่งของข้าราชการไทยนี้ยังคงเป็นที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่วไปไม่เสื่อมคลาย การรักษาเกียรติอันสูงส่งนี้ล้วนเป็นสิ่งที่จะต้องสืบเปลื้องค่าใช้จ่าย เมื่อข้าราชการไทยเป็นผู้มีเกียรติมากแต่ได้รับเงินเดือนน้อย ข้าราชการบางท่านจึงต้องแสวงหาผลประโยชน์จากราษฎรในทางไม่สุจริตต่างๆ ดังที่เป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไป

⁴⁶ สมดี เจริญกุล, "การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย", "คำบรรยายการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2508" คณะรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (พิมพ์ไว้นี้แล้ว), หน้า 3.

⁴⁷ จีฟฟิน, *op. cit.*, หน้า 34.

⁴⁸ Mosel, *op. cit.*, p. 328.

⁴⁹ Arsa Meksawan, *The Role of The Provincial Governor in Thailand*, (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasart University, 1962), p. 38. (แปลโดยผู้เขียน)

V. ผลอันเกิดจากอิทธิพลของระบบศักดินา

จากพฤติกรรมในการบริหารราชการซึ่งผู้เขียนได้นำมาเสนอไว้ในตอนก่อนนั้น ทำให้เกิดผลที่สำคัญหลายอย่างตามมาในวงราชการของไทย ซึ่งจะได้ชี้ให้เห็นต่อไปโดยลำดับความมีอิทธิพลต่าง ๆ ของข้าราชการ อภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษต่าง ๆ ของข้าราชการเป็นเรื่องใหญ่และกว้างขวางมาก ยากที่จะนำมาเสนอให้ครบถ้วนได้ในที่นี้ ผู้เขียนจึงขอหยิบยกเอาสิทธิพิเศษของข้าราชการขึ้นมาพิจารณาเฉพาะบางอย่างที่เห็นได้ชัดเท่านั้น คือ

ก. สิทธิพิเศษตามกฎหมาย พ.ร.บ. บัณฑิตประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2505 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะออกกฎกระทรวงยกเว้น ให้บุคคลบางประเภทไม่ต้องมีบัตร ฯ บุคคลที่ยกเว้นไม่ต้องมีบัตร ฯ ได้แก่บุคคลต่อไปนี้คือ⁵⁰

1. สมเด็จพระบรมราชินี
2. พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป
3. องคมนตรี
4. ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน
5. ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
6. ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
7. ข้าราชการกลาโหมประจำการ และคนงาน หรือลูกจ้างในสังกัดกระทรวงกลาโหม
8. ทหารและตำรวจกองประจำการ
9. สมาชิกสภานิติบัญญัติ
10. พนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด
11. กรรมการสุขาภิบาล และพนักงานสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล

⁵⁰ "กฎกระทรวง" ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2506) ออกตามความในพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2505, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 80, ตอนที่ 5, (วันที่ 15 มกราคม 2506).

12. พนักงานองค์การของรัฐ

13. กำหนดผู้ใหญ่บ้านแพทย์ประจำตำบลและสภารัตถ์กำหนด

ฯลฯ

การยกเว้นให้ข้าราชการ พนักงานองค์การของรัฐไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชนตาม พ.ร.บ. บัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2505 นี้ เป็นการให้อภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษแก่ข้าราชการอย่างเห็นได้ชัด เพราะราษฎรต้องไปยื่นคำร้องขอมีบัตรประจำตัวภายใน 60 วัน นับตั้งแต่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชนบังคับในจังหวัดนั้น ๆ ถ้าไม่ไปยื่นคำร้องขอมีบัตรภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ราษฎรอาจจะต้องถูกปรับไม่เกิน 500 บาท

ส่วนข้าราชการถึงแม้จะกำหนดให้มีบัตรประจำตัวข้าราชการตามความในมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. บัตรประจำตัวข้าราชการ พนักงานเทศบาลและพนักงานองค์การของรัฐ พ.ศ. 2498⁵¹ ก็ตาม แต่กฎหมายและระเบียบก็มีได้กำหนดเวลาให้ข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐต้องมีบัตรประจำตัวไว้อย่างราษฎร แสดงว่าจะทำบัตรประจำตัวเมื่อใดก็ได้หรือไม่ทำก็ไม่มีผลเสียใดๆ เพราะ พ.ร.บ. บัตรประจำตัวข้าราชการ พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานองค์การของรัฐไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้ นอกจากนี้ทั้งๆ ที่ข้าราชการ พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานองค์การของรัฐได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอมีบัตรประจำตัวประชาชนด้วยเหตุผลที่ว่าไม่มีบัตรประจำตัวข้าราชการ พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานองค์การของรัฐอยู่แล้ว แต่กระทรวงมหาดไทยก็ยังกำหนดระเบียบให้สิทธิพิเศษแก่ข้าราชการ พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานองค์การของรัฐให้สามารถที่จะขอมีบัตรประจำตัวประชาชนได้อีกด้วย ถ้ามีความประสงค์อยากจะมีบัตร⁵²

⁵¹ โปรดดู “พ.ร.บ. บัตรประจำตัวข้าราชการ พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานองค์การของรัฐ พ.ศ. 2498”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 1403 ตอนที่ 80 (วันที่ 4 ตุลาคม 2498) มาตรา 5.

⁵² “กระทรวงมหาดไทย”, ระเบียบว่าด้วยการออกบัตรประจำตัวประชาชนชั่วคราว พ.ศ. 2507, (เพิ่มเอกสารกองบัตรประจำตัวประชาชน), ข้อ 2 (4).

ยิ่งกว่านั้นกฎหมายยังให้สิทธิพิเศษคุ้มครองบรรดาข้าราชการ พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานองค์การของรัฐมากกว่าประชาชน คือ แม้ไม่พบบัตรประจำตัวก็ไม่ผิดกฎหมาย แต่ส่วนประชาชนกฎหมายกำหนดไว้ว่า ผู้ถือบัตรประจำตัวประชาชนผู้ใดไม่อาจแสดงบัตรได้เมื่อเจ้าพนักงานขอตรวจ ต้องมีความผิดปรับไม่เกิน 100 บาท⁵³ นี่ก็คือสิทธิพิเศษของข้าราชการตามกฎหมาย

ข. การติดต่อกับราชการ ข้าราชการได้รับความสะดวกในการติดต่อกับหน่วยราชการด้วยกันเป็นอันมาก เรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ง่ายและคงได้เคยประสบมากับตนเอง ถ้าผู้นั้นเป็นข้าราชการ ยิ่งเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มากเท่าใด การติดต่อกับหน่วยราชการก็ยิ่งง่ายยิ่งสะดวกมากขึ้นเท่านั้น คืออาจใช้ความสัมพันธ์แบบกันเอง (informal relation) ได้ เพราะเป็นข้าราชการด้วยกัน หรืออาจเกิดจากความเกรงกลัวในบุญบารมีของข้าราชการผู้มาติดต่อนั้น ซึ่งถ้าราษฎรมาติดต่อกับหน่วยราชการก็จะได้รับบริการอีกอย่างหนึ่งที่แตกต่างกันออกไปอย่างเห็นได้ชัด เรื่องนี้อาจพิจารณาเห็นได้แม้บนท้องถนนหลวง ถ้ารถยนต์คันใดมีเครื่องแบบอันทรงเกียรติของข้าราชการ หรือมีกระบี่วางไว้ให้ตำรวจจจรได้เห็นแล้วก็อาจทำความผิดบนท้องถนนหลวงได้มากพอสมควร ถ้าเป็นคนธรรมดาสามัญบังอาจทำเช่นนั้นบ้างแล้ว ตำรวจคนเดียวที่นั่นเองก็อาจจะเอาเรื่องได้ นี่ก็คืออภิสิทธิ์อีกประการหนึ่งของข้าราชการ

ค. โอกาสได้รับพระราชทานเครื่องเชิดชูเกียรติต่าง ๆ ข้าราชการที่ทำความดีความชอบจะได้รับพระราชทานเหรียญตรา เครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นต่าง ๆ ปัจจุบันเครื่องราชอิสริยาภรณ์ของข้าราชการกลายเป็นเครื่องแสดงชั้นของอัตราเงินเดือนไป⁵⁴ ข้าราชการทหารหรือพลเรือนที่มียศตั้งแต่ชั้นสัญญาบัตรขึ้นไป ถ้าถึงแก่กรรมลงก็มีสิทธิที่จะขอพระราชทานเพลิงศพ เช่นเดียวกับขุนนางของระบบศักดินา การขอพระราชทานเพลิงศพนี้ แม้ราษฎรธรรมดาอาจได้รับเกียรติเช่นนั้นบ้างเหมือนกัน แต่ได้ยากกว่าข้าราชการ

⁵³ โปรดพิจารณา “พ.ร.บ. บัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2505”, ราชกิจจานุเบกษา, (ฉบับพิเศษ) เล่ม 79, ตอนที่ 115, (วันที่ 30 ธันวาคม 2505) มาตรา 16.

⁵⁴ สุกิจ จุลละนันท์ และ สุรินทร์ ชัชวาลย์ รวบรวม, “ระเบียบว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ พ.ศ. 2501” คู่มือข้าราชการ, (พระนคร : โรงพิมพ์บริษัทประเสริฐธนกิจ จำกัด, 2505), หน้า 474.

มาก ต้องขอพระราชทานเป็นกรณีพิเศษ เท่าที่ปรากฏต้องเป็นญาติของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือไม่ก็ต้องเป็นบุคคลที่เคยทำคุณประโยชน์อันยิ่งใหญ่ให้กับประเทศชาติมาแล้ว

ง. รัฐเป็นผู้เสียภาษีเงินได้แทนข้าราชการ ข้าราชการต้องยื่นแบบแสดงรายการ เสียภาษีเงินได้ ภ.ง.ด. 9 ก. (พิเศษ) ภายในเดือนกุมภาพันธ์ทุกปี แต่ไม่ต้องจ่ายเงินเสียภาษี เหมือนบุคคลธรรมดา เนื่องจากรัฐเป็นผู้จ่ายแทนให้ ศาสตราจารย์วิลเลียม เจ. ซิฟฟิน เสนอไว้ว่า ภาษีเงินได้ที่รัฐเสียแทนให้ข้าราชการนี้ประมาณ 10% สำหรับเงินเดือนที่ได้รับ จากทางราชการ⁵⁵

สิทธิพิเศษของข้าราชการในด้านต่างๆ เท่าที่ยกมาโดยสังเขปนี้ พอจะชี้ให้เห็น ถึงอิทธิพลของระบบศักดินาที่มีต่อข้าราชการในปัจจุบันว่ายังคงมีลักษณะเช่นเดิมเหมือน ในระบบศักดินาอยู่ จะแตกต่างกันออกไปบ้างก็แต่ใน ระดับและแบบต่าง ๆ ของการได้รับ อภิสิทธิ์เท่านั้น การที่ข้าราชการยังมีสิทธิพิเศษต่างๆ อยู่มากเช่นนี้ ย่อมจะก่อให้เกิดผลตามมา ได้หลายประการคือ :

เกิดระบบรวมอำนาจ ผลจากอิทธิพลของระบบศักดินาที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งก็คือทำให้เกิดระบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างเข้มแข็ง และดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่แก้ไขได้ยากทั้งนี้อาจพิจารณาเหตุได้จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ทุกยุคทุกสมัย ประเทศไทยเรามีการปกครองกันมาในแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางทั้งสิ้น แม้ในปัจจุบันจะมีแนวความคิดที่จะกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปสู่ท้องถิ่นก็ตาม แต่ส่วนกลางก็ยังเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการตามระเบียบข้อบังคับต่างๆ มาควบคุมฝ่ายท้องถิ่น เฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องสำคัญๆ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินแล้ว ส่วนกลางยังคงสงวนไว้เป็นอำนาจของตนเสมอมา เมื่อพิจารณาในเรื่องนี้แล้วจะเห็นได้ชัดว่าสาเหตุที่ประเทศไทยมีระบบรวมอำนาจอยู่จนทุกวันนี้ก็เพราะได้รับอิทธิพลมาจากระบบศักดินาอันเก่าแก่ของไทยนั่นเอง ผลที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยจึงแตกต่างไปจากผลที่เกิดขึ้นกับประเทศตะวันตกด้วยเหตุดังต่อไปนี้

ระบอบฟิวดัล (feudalism) ของประเทศตะวันตกทำให้ประเทศซึ่งเคยอยู่ใต้การปกครองของรัฐหรือพระเจ้าแผ่นดินอันเป็นอำนาจแหล่งเดียวในประเทศนั้น ต้องแบ่งแยก

⁵⁵ ซิฟฟิน, *op.cit.*, หน้า 77.

ออกเป็นเขตแคว้นต่าง ๆ ใหญ่บ้างเล็กบ้าง แต่ละแคว้นก็มีขุนนางครอบครอง มีอำนาจเป็นอิสระที่จะบังคับบัญชาราษฎรภายในเขตแคว้นของตนโดยสมบูรณ์ คงมีความสัมพันธ์ต่อรัฐหรือต่อพระเจ้าแผ่นดินในฐานะเป็นขอบขันฑสีมา (Vassal) เท่านั้น ระบบฟิวคัล (Feudalism) ของประเทศตะวันตกจึงมีผลให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจของรัฐอันเป็นส่วนกลางนั้น ออกเป็นอำนาจปลีกย่อย ซึ่งแตกต่างตรงกันข้ามกับ “ระบบศักดินา” ของไทยหรือระบบการปกครองของไทยโบราณ เพราะระบบศักดินาของไทยนั้นมีผลในทางรวบรวมอำนาจอิสระอันปลีกย่อยที่เคยกตั้งอยู่ตามแคว้นเล็ก ๆ น้อย ๆ นั้นเข้าเป็นอำนาจส่วนกลางอันเดียวกัน⁵⁶

ด้วยเหตุนี้ผลที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยจึงตรงข้ามกับของประเทศตะวันตกอย่างหน้ามือเป็นหลังมือ และผลอันนี้นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทั้งได้กล่าวแล้ว

เกิดสัมพันธภาพทางเดียว (One-way Communication) ผู้เขียนได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า ถ้ายกเว้น กษัตริย์พระบรมวงศานุวงศ์และพระแล้วอาจแบ่งคนในสังคมศักดินาออกได้เป็นสองชั้นใหญ่ ๆ คือ คนชั้นเจ้านาย หรือชั้นเหนือพวกหนึ่ง กับคนชั้นไพร่หรือชั้นต่ำอีกพวกหนึ่ง ความสัมพันธ์ของบุคคลสองพวกนี้มีต่อกันในแนวตั้ง คือเป็นแบบนายกับบ่าว หรือเจ้ากับข้า เมื่อผู้เป็นนายสั่งผู้เป็นบ่าวก็ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตาม ผู้เป็นบ่าวไม่ต้องขอเหตุผล มีหน้าที่เพียงต้องปฏิบัติตามผู้เป็นนายอย่างเดียว⁵⁷ จากความเคยชินของประชาชนในเรื่องรับคำสั่งในระบบศักดินาอันยาวนานของไทยนั่นเอง ทำให้เกิดผลร้ายอย่างหนึ่งขึ้นในปัจจุบัน สิ่งนั้นก็คือนิไม่มี การป้อนกลับ (Feed back) ของข่าวสารจากผู้ถูกปกครองประชาชนคนไทยส่วนใหญ่จึงเป็นเพียงผู้คอยรับคำสั่งแล้วก็ปฏิบัติตาม โดยไม่รู้จักแสดงความรู้สึกหรือมีปฏิกริยาต่อกฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออกคำสั่ง ฝ่ายบริหารจึงไม่มีโอกาสได้รู้ว่าประชาชนมีความรู้สึกหรือมีท่าทีต่อกฎหมายข้อบังคับ หรือระเบียบคำสั่งต่าง ๆ อย่างไรบ้าง ตัวอย่างของความผิดพลาดอันเกิดจากสัมพันธภาพทางเดียวที่เห็นได้ชัดแจ้งก็คือความล้มเหลวของโครงการปลูกมะพร้าวบนคันนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

⁵⁶ น.ร.ว. คีฤทธิ ปราโมช, *สร้างศักดินา*, (พระนคร: โรงพิมพ์รุ่งเรืองรัตน์, 2504), หน้า 36.

⁵⁷ Mosel, *op.cit.*, p. 292, และดู Arsa, *op.cit.*, p. xiv.

ขาดการควบคุมโดยมหาชน (lack of popular control) ผลอันเกิดจากอิทธิพลของระบบ
 ศักดินาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการของไทยก็คือ ประชาชน
 มิได้เป็นผู้ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล เนื่องจากในระบบศักดินานี้ถือว่า เรื่องการ
 ปกครองการบ้านการเมืองเป็นเรื่องของผู้มีบุญท่าน หรือเรื่องของหลวง ราษฎรธรรมดา
 สามัญไม่เกี่ยว ความเชื่อดีที่ว่าความเป็นข้าราชการคือการเป็นเจ้าคนนายคนนั้นยังฝังลึกใน
 ความเชื่อดีของคนไทย ลุกหลานที่กำเนิดออกมาเพียง 2-3 นาทีปุ๋ยตายายก็อวยพรแล้ว
 ว่าขอให้เติบโตขึ้นเป็นเจ้าคนนายคน⁵⁸ ทุกคนในสังคมปรารถนาที่จะส่งสอนลูกหลานให้
 พยายามเป็นสมาชิกของชนชั้นที่สูงกว่า ที่เราเรียกทั่วไปว่าเป็นคนชั้นนาย คนไทยโดยทั่วไป
 ไป ไม่ว่าจะเกิดในกรุงหรือบ้านนอกก็มักจะได้รับคำอวยพรจากผู้ใหญ่เช่นเดียวกัน⁵⁹ นอก
 จากนี้คนไทยเรายังยึดถือสุภาษิตเก่าแก่ที่ว่า "พูดไปสองไพเบี้ย นิ่งเสียตำลึงทอง" และ "รู้
 รักษาตัวรอดเป็นยอดดี" กันอย่างมั่นคง

ถ้าหากคนไทยเกิดไม่พอใจรัฐบาลก็ไม่อาจทำอะไรได้ เพราะเป็นเรื่องของข้าราช
 การของทหารที่จะช่วยกันคิด คนไทยแม้แต่ผู้ที่ได้รับปริญญาสูงมาจากต่างประเทศและผู้
 มั่งคั่งที่สุดในประเทศไทย ก็ถือว่า เรื่องการปกครองเป็นเรื่องของข้าราชการและทหารมานาน
 แล้วตั้งแต่สมัยสุโขทัย ไม่ใช่เรื่องของชาวบ้านที่จะไปเกี่ยวข้อง ถ้าคนไทยไม่พอใจรัฐบาลก็
 พากันนั่งบ่นอยู่ที่บ้าน เสมือนคนไทยเป็นนายแก่ทั่วประเทศ เมื่อผู้มีอำนาจโค่นอำนาจซึ่งกัน
 และกัน คนไทยก็ถือว่าเป็นเรื่องของข้าราชการ และทหารไม่ใช่เรื่องราวของชาวบ้าน ถ้ามีผู้
 ปฏิวัติและมีอำนาจคนไทยก็ยกย่องว่าท่านเกิดมา มีบุญ ชาติก่อนท่านคงประกอบความดีไว้
 จึงได้ประสบสุขในชาตินี้ ซึ่งถ้าคนไทยเลิกล้มและคิดว่าเรื่องการเมืองเรื่องการปกครองเป็น
 เรื่องของคนไทยทุกคนแล้ว โอกาสที่ประชาธิปไตยจะพัฒนาได้ในประเทศไทยก็จะมีมากขึ้น⁶⁰

⁵⁸ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ "การพัฒนาการเมืองของไทย", *ทฤษฎีและแนวความคิดในการ
 พัฒนาประเทศ*, อมร รัชสาสัย และจัตติยา กวรดสูด เรียบเรียง, (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 110.

⁵⁹ ไพฑูรย์ เกื้อแก้ว, *ลักษณะสังคมไทยและหลักการพัฒนาชุมชน*, (พระนคร: โรงพิมพ์
 ห้างหุ้นส่วนจำกัดการพิมพ์เกื้อกุล, 2506), หน้า 2/21.

⁶⁰ เดชชาติ, *op.cit.*, หน้า 112-113.

ตราบไทที่ประชาชนส่วนรวมของไทย ยังมีความเชื่อว่าการบริหารราชการเป็น
เรื่องของหลวงท่าน คนธรรมดาสามัญจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวมิได้แล้ว ตราบนั้นอิทธิพลของระบบ
ศักดินาอันเก่าแก่ก็ยังคงมีอยู่ และผลที่เกิดขึ้นก็คือการบริหารราชการของไทยย่อมจะขาดการ
ควบคุมจากประชาชนอยู่เสมอไป

VI. สรุปและความคิดเห็น

บทความเรื่องนี้ผู้เขียนมิได้เขียนอย่างคนที่มองระบบศักดินาของไทยไปในแง่ร้าย
แต่ผู้เขียนพิจารณาในแง่ของความเป็นจริง จากผลสะท้อนอันเกิดจากการใช้ระบบศักดินาใน
ประเทศไทย ความจริงแล้วระบบศักดินานี้ น่าจะมีความดีเด่นอยู่ไม่แฉะ มิฉะนั้นก็คงไม่อาจ
มีอายุยืนยาวนานมาได้หลายศตวรรษ นับตั้งแต่ไทยสมัยน่านเจ้าลงมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์
ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เหตุผลที่ว่าระบบศักดินาน่าจะมีความดี
อยู่ไม่น้อยนั้นก็ตรงที่ว่า ระบบศักดินาของไทยเราตั้งขึ้นมาเพื่อให้เป็นเกณฑ์ความรับผิดชอบ
ของบุคคลต่อสังคม ใครมีศักดินาสูงก็มีใช้ว่าจะไปชมแห่งรังแกใครต่อใครได้ตามอำเภอใจโดย
ถือตัวว่าเป็นใหญ่มีอำนาจวาสนา และใครที่มีศักดินาต่ำก็มีใช้ว่าจะต่ำต้อยอยู่เช่นนั้นตลอดไป
จนตายก็หาไม่ แต่ย่อมมีโอกาสที่จะยกฐานะของตนให้สูงส่งขึ้นได้เสมอโดยการกระทำความดี
ความชอบในราชการ ในระบบศักดินานี้ แม้แต่ทาสและลูกทาสซึ่งถือกันว่าเป็นบุคคลที่ต่ำ
ที่สุดในสังคมก็ยังมีศักดินา ดังนั้น ศักดินาจึงมิใช่สิ่งที่ชั่วช้าดังที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์โจมตี

ผลดีของระบบศักดินาในด้านอื่น ๆ นั้นก็มีอยู่ไม่น้อย เช่นทำให้คนไทยเป็นคน
หัวอ่อนนปลกครองง่ายอย่างที่เขาตะวันตกเรียกคนไทยว่าเป็นคน Submissive and passive คือ
คนไทยส่วนใหญ่มิใช่คนหัวทื้อหัวรั้นกะกะก้าวร้าว แต่ตรงกันข้ามคนไทยมีอุปนิสัยเยือกเย็น
สุขุม มีกิจกรรมารยาทอ่อนโยนเป็นที่น่าคบหาสมาคม ส่วนดีอีกประการหนึ่งของระบบศักดินา
ก็คือทำให้คนไทยเคารพนับถือผู้มีอาวุโสกว่า ไม่ว่าจะอาวุโสด้วยวัย หรือคุณวุฒิ ไม่ที่ตนเสมอ
ท่าน ลักษณะที่ว่านี้จะเห็นได้จากการเคารพนบถ้อยนิตามารथा ผู้ปกครอง ผู้บังคับบัญชา
ครูอาจารย์ คนไทยส่วนมากจะไม่กระด้างกระเดื่องต่อบุคคลดังกล่าว สิ่งเหล่านี้เราต้องยอมรับ
ว่าเป็นผลดีของระบบศักดินาที่ทำให้ลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะประจำชาติของชาวไทย

ผลสะท้อนในทางเสียของระบบศักดินานี้ ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในตอนก่อน จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก เพียงแต่ผู้เขียนต้องการหาวิธีแก้ไขผลเสียต่าง ๆ เหล่านี้ให้หมดสิ้นไป ในทรรศนะของผู้เขียน เห็นว่าเราควรจะได้พิจารณาแก้ไขไปพร้อม ๆ กันทั้งสองด้าน คือ

- ก. ด้านข้าราชการ และ
- ข. ด้านประชาชน

ก. สำหรับด้านข้าราชการนั้นผู้เขียนเห็นว่าควรได้ให้การฝึกอบรมในทางวิชาการแผนใหม่ให้มากที่สุดตามโอกาสอันควร เนื่องจากการฝึกอบรมนั้น นอกจากจะเป็นการเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญ และเพื่อความเข้าใจอันดีต่อกันของข้าราชการแล้ว ยังสามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติเก่าและนิสัยดั้งเดิมที่เคยชินของข้าราชการได้ด้วย ซึ่งนับว่าตรงกับวัตถุประสงค์ของเรา คือต้องการเปลี่ยนแปลงความเชื่อถือและการปฏิบัติงานแบบเจ้าขุนมูลนายของข้าราชการในระบบเดิมให้หันมาทำงานแบบข้าราชการในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง คือเป็นผู้รับใช้ประชาชน นอกจากนั้นผู้บังคับบัญชาชั้นสูง ๆ ควรได้ทำตัวอย่างให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็น เช่นการไม่ถือตัว ถือยศศักดิ์ ยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าพบหรือเข้าปรึกษาหารือ หรือแม้แต่จะโทรศัพท์เข้าไปปรึกษาเรื่องงานก็น่าจะอนุญาตให้ทำได้ มิใช่ว่าใครบังอาจทำเช่นนั้นแล้ว จะบังเกิดผลร้ายแก่ตัวผู้บังคับบัญชาฐานไม่รู้จักกาลเทศะ หรือไม่รู้จักฟ้าสูงแผ่นดินต่ำ

วิธีการอีกอันหนึ่งที่ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะได้ผลดีก็คือการตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการกรมหรือกระทรวงน่าจะต้องเลือกเอาจากคนที่มีฝีมือซื่อสัตย์ มีคุณสมบัติของผู้ตรวจราชการโดยครบถ้วน การตรวจราชการควรมีหลักการตรวจและต้องตรวจอย่างสม่ำเสมอ มิใช่ตรวจเฉพาะในเวลาที่มีเรื่องเท่านั้น ในการตรวจราชการควรให้ผู้ตรวจมีความริเริ่มต่าง ๆ ได้มาก เช่น อาจจะเป็นการตรวจราชการเพื่อทำการทำนุบำรุงส่งเสริมหรือเพื่อตรวจตราแก้ไขงานหรือตรวจเพื่อการลงโทษผู้กระทำความผิด เป็นต้น การตรวจราชการไม่ควรไปตรวจตามพิธี แต่ควรไปตรวจอย่างไม่ต้องมีหมายกำหนดการ การตรวจราชการไม่ควรตรวจแต่เฉพาะงาน แต่ต้องตรวจคนที่ทำงานด้วยว่ามีความประพฤติและปฏิบัติต่อประชาชนผู้มาติดต่ออย่างไร ถ้าพบว่าใครผิดก็ควรได้รับโทษอย่างจริงจังและโดยนับพลันตามที่กำหนดไว้ มิใช่ว่ามีแต่เพียงกำหนดโทษไว้เป็นทิวหนังสือแล้วนำมาอ่านออกวิทยุหรือโทรทัศน์ ให้ประชาชน

พึ่งแต่ไม่เคยใช้ลงโทษผู้ใดเลย ทั้งๆ ที่มีผู้ทำผิดที่ควรต้องได้รับโทษดังกล่าว เช่น โทษที่เกี่ยวกับข้าราชการคอร์รัปชัน กฎหมายกำหนดโทษสูงถึงขั้นประหารชีวิต แต่ก็ยังไม่เคยปรากฏมีการประหารชีวิตใครเกี่ยวกับเรื่องนี้เลยแม้แต่เพียงครั้งเดียว ผลในทางปฏิบัติจึงยังไม่เกิด นอกจากนั้นรัฐบาลควรทำตัวอย่างในเรื่องการเป็นประชาธิปไตยให้ราษฎรเห็น คือต้องพยายามกระจายอำนาจไปให้ประชาชน มิฉะนั้นก็เอาว่าเพราะประชาชนยังไม่ฉลาดหรือยังไม่พร้อม รัฐบาลจึงต้องรวมอำนาจไว้ก่อน

ข้อแก้ไขอีกประการหนึ่งก็คือ หน่วยงานราชการไม่ควรแสวงหาผลประโยชน์จากประชาชน เช่น กระทรวงมหาดไทยมีโครงการเข้าถึงประชาชน ความประสงค์ก็เพื่อให้ข้าราชการกับประชาชนมีความเข้าใจอันดีต่อกัน แต่ในทางปฏิบัติคล้ายกับว่า แสวงหาผลประโยชน์เอจากราษฎร เช่น การให้เช่าพระเครื่องแบบบังคับกับกลายๆ เป็นต้น จึงทำให้โครงการเข้าถึงประชาชนของกระทรวงมหาดไทยไม่ได้ผลสมบูรณ์ดังได้ตั้งใจไว้ ในทรวงขณะของผู้เขียนเองไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งที่หน่วยราชการจะมาแสวงหาผลประโยชน์เอจากราษฎร

ข. ด้านประชาชน รัฐบาลต้องเร่งให้การศึกษาแก่ประชาชนทั่วไปอย่างกว้างขวางและทั่วถึง ต้องพยายามยกระดับมาตรฐานของการศึกษาให้สูงขึ้นเรื่อย ๆ เพราะการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญและจำเป็นที่จะสามารถแก้ไข ขจัดความโง่เขลาเบาปัญญาของประชาชนให้หมดสิ้นไป เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาดี ทำดีของประชาชนที่มีต่อข้าราชการก็จะเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น ประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเข้ามาร่วมปฏิบัติทางการเมืองมากยิ่งขึ้น การควบคุมโดยมหาชนก็จะเกิดขึ้น ผลที่ตามมาก็คือประเทศไทยจะได้เป็นประชาธิปไตยตามอุดมการณ์ที่ได้วางไว้ในตอนต้นกันเสียที

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างมากว่า ถ้าได้มีการแก้ไขปรับปรุงในบ้านต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อิทธิพลของระบบศักดินาในการบริหารราชการของไทยในทางไม่ดีก็จะสูญสิ้นไป คงเหลือไว้แต่อิทธิพลในทางที่ดีหรือทางที่เสริมสร้างแต่เพียงอย่างเดียวซึ่งถ้าเป็นไปได้เช่นนั้นแล้ว ผลดีก็จะบังเกิดแก่ประเทศชาติอันเป็นที่รักยิ่งของเราแน่นอน.