

ระบบศึกษากับการบริหารราชการ

วิทยานิพนธ์

เสนอต่อ

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เพื่อเป็นส่วนประกอบของการศึกษา

สำหรับปริญญา

รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต

โดย

นายวินัย ชวนประพันธ์ ร.บ.

สิงหาคม 2510

ระบบศักดินากับการบริหารราชการ

อนุมัติ :

..... *ดร. วิฑูรย์* ..... ประธานกรรมการ

..... *M. ...* ..... กรรมการ

..... *ดร. ...* ..... กรรมการ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะแสดงให้เห็นถึงเรื่องราวของระบบศักดินาในประเทศไทย และอิทธิพลของระบบนี้ที่ยังมีฝังแน่นอยู่ในวงการบริหารราชการในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าขณะนี้ระบบศักดินาจะไถ่ถูกล้มเลิกไปนานแล้วก็ตาม ก็ยังเป็นเรื่องที่น่าสนใจและน่าศึกษาอยู่มาก โดยเฉพาะในระยะที่ทางราชการมีเจตจำนงอันแน่วแน่ในอันที่จะพัฒนาข้าราชการให้ละทิ้งนิสัยการปฏิบัติงานแบบเจ้าขุนมูลนายในระบบศักดินาเดิม และหันมาปฏิบัติราชการให้สมกับที่เป็นผู้รับใช้ประชาชนตามอุดมการณ์ของระบบประชาธิปไตย ผู้เขียนจึงหวังเป็นอย่างมากกว่าการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ย่อมมีส่วนทำให้เกิดแนวความคิดในอันที่จะบรรเทาให้ทุกชั้นเจตนาถึงกล่าวข้างต้นนั้นได้บรรลุผลสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะไม่อาจสำเร็จเรียบร้อยลงได้โดยปราศจากความช่วยเหลือและเมตตาจากบรรดาอาจารย์และท่านผู้มิตรระลอกทั้งหลาย ซึ่งได้อนุเคราะห์ผู้เขียนในประการต่างๆ ด้วยดีตลอดมา ดังนี้

ท่านอาจารย์ ดร. อมร รักษาสมัย ผู้อำนวยการสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้ให้ความกรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา กับใจสละเวลาอันมีค่าและหายากของท่านในการแนะนำผู้เขียนมาตั้งแต่เริ่มตั้งชื่อเรื่อง วางเค้าโครงเรื่อง จนกระทั่งออกมาเป็นรูปวิทยานิพนธ์ ตลอดจนได้กรุณาตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ด้วยความอุทิศสละและเสียสละเป็นอย่างสูง

ท่านอาจารย์ ประทาน คงฤทธิศึกษากร และท่านอาจารย์ ร.อ. ทินพันธุ์ นาคะตะ ได้กรุณาช่วยแก้ไขเค้าโครงเรื่องในตอนต้นอันเป็นประโยชน์อย่างมาก

ท่านอาจารย์ ชจร สุขพานิช ได้กรุณาให้ความรู้ในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับได้กรุณาให้ยืมหนังสือซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

ท่านอาจารย์ศรี อมาตยกุล ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้ความรู้แก่ผู้เขียนในเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างดียิ่ง

ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กรุณาเล่าเรื่องราวอันเต็มไปด้วยสาระและได้ให้ความกระจ่างในปัญหาที่ผู้เขียนยังมีความสงสัยในชั้นต้น

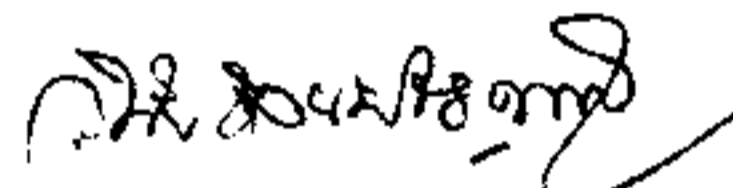
คุณวิจิ ภูมิพิศาร และคุณเนก โรจนไพฑูริย์ ผู้บังคับบัญชาที่เคารพยิ่งของผู้เขียนเป็นผู้มีส่วนในความสำเร็จของวิทยานิพนธ์นี้ด้วยเป็นอย่างมาก

คุณอุทัย หิรัญโต คุณมนตรี เจนวิทย์การ และคุณไพฑูริย์ บุตุวัฒน์ กิตติขานมิตรของผู้เขียนได้ช่วยกรุณาอ่านต้นฉบับและทักท้วงความผิดพลาดของวิทยานิพนธ์นี้ในตอนแรก

คุณฉัตรมา ชวนประพันธ์ ได้ช่วยเกื้อหนุนความจำให้ผู้เขียนได้ตั้งใจเขียนวิทยานิพนธ์ให้ตรงตามเวลาที่ผู้เขียนได้กำหนดขึ้นไว้ด้วยดีและสม่ำเสมอตลอดมา

นอกจากนี้ยังมีท่านอื่น ๆ ที่ผู้เขียนได้อาศัยบทความหรือขอเขียนของท่านนำมาใช้อ้างอิงถึงปรากฏอยู่ในเชิงอรรถของวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนต้องขออภัยที่ไม่สามารถจะนำพระนาม และนามมากล่าวไว้ในหน้ากระดาษอันจำกัดนี้ได้ครบทุกท่าน

ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งและกระหน่ำในพระคุณของอาจารย์ ดร.อมร รักษาสิทธิ์ บรรดาคณาจารย์ ผู้บังคับบัญชา มิตรสหาย ตลอดจนผู้ที่ได้กล่าวนามมาข้างต้นนี้ทุกท่าน จึงขอกราบขอบพระคุณไว้ในโอกาสนี้ด้วยเป็นอย่างสูง พระคุณอันยิ่งใหญ่ของผู้เขียนจะขอจกจำว่าลึกอยู่ตลอดไป.



ประจำกรมการปกครอง

สิงหาคม ๒๕๑๐

## ABSTRACT

### SAKDINA SYSTEM AND THE ADMINISTRATION

---

This study is an attempt to reveal the nature of Thai Sakdina system, its characteristics, origin, and its application and development in Thailand. The study also seeks to further examine whether Sakdina system is really related to the ownership of land, or to the use of land as a measure for ranking people in the societal ladder. Sakdina System defines the places of every individual in the land, except that of the monarch whose Sakdina is so immeasurably immense that there is no need to define it in the system.

The highest Sakdina in the land is therefore that of the Viceroy or Wang Na (Kromphra-Raja-Wang-Boworn-Sathan-Mongkhon); his Sakdina is 100,000 rai. Next is the Sakdina of Somdej Noh-Phra-Buddha-Chao, or the prince born by the Queen. Next lower are the Sakdina of the Royal Family, and of the military and civilian aristocracies, which are hierarchically arranged. The lowest ranks of aristocracies are entitled to 400 rai. A free citizen is entitled to 25 rai. Even the poorest men in society, i.e., slaves and their children, are entitled to 5 rai. The details of the Sakdina scale of various ranks are specified in the laws promulgated in the Reign of Somdej Phra Borom Trailokanath (A.D. 1448 - 1488), and extensively revised later in the Reign of King Rama V of the Chakry Dynasty.

From the study, it is found that Sakdina system is merely a measure for defining the responsibilities of the people in their social interrelations, and not their rights to hold certain amounts of land,

nor their claims to such defined amounts of land, as wrongly understood. In Sakdina system, people are divided into two main classes: the aristocracies and the masses. Rights and responsibilities are specified for them in order to control their interactions for the maintenance of social order. In fact, Sakdina system originally was intended for these very purposes. But after long existence, it has been distortedly employed for some other uses, such as in defining precedence in having audiences with the King, or in exacting fines for wrongdoings. It has also been used as a basis for executing the wills with regard to the number of witnesses required to be present. And lastly, the old laws say that Sakdina has been used as a measure for imposing the penalty, that is, those in higher ranks of Sakdina system receive less severe penalty than those in the lower ranks of the system for the same kinds of wrongdoings.

Most important of all, the author has shown that the present Thai bureaucratic system is a socio-political heritage of the Sakdina society. Thai government officials are not public servants as ideally conceived in democracy, but are masters who treat people like their slaves. The Thai bureaucrats in the Sakdina Period had more prestige, privileges, and higher social status. The present bureaucrats still cling to this anachronistic concept. Moreover, other privileges which may be bestowed by the institution of the King, such as decorations and Royal-sponsored cremations, are enjoyed by present Thai government officials as did their counterparts living in the Sakdina time. They sometimes receive even more privileges, for instance, they do not have to pay income taxes directly like ordinary people.

The study has shown that Sakdina system leads to a very highly

centralised administrative system, because this so-called Thai system tends to sweepingly centralise every big and small independent centre of power in and around the Kingdom. It, for this reason, poses itself as the main obstacle for the application of viable decentralisation in Thailand. Another consequence of Sakdina system is the strong alienation between government officials and the people, the two classes being so highly polarised by the lingering impact of this system. The public are therefore not in a position to effectively control the government operations as in other Western democratic countries.

The author, in conclusion, submits his recommendations for correcting the degenerative impacts of the Sakdina system, which, if done, will certainly bring considerable advantages to the country's administration.

---