

รัฐประศาสนศาสตร์ในวรรณกรรมมังรายศาสตร์*

PUBLIC ADMINISTRATION IN MUNGRAISARTTARA LITERATURE

รวิภาส พิตรพิบูลย์พงศ์

Ravipat Pitpibulpong

นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar

Corresponding Author E-mail: ravipas22@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ เป็นการศึกษาวรรณกรรมมังรายศาสตร์ ที่พญามังรายบัญญัติไว้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติของวรรณกรรมมังรายศาสตร์กับแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน พบว่า วรรณกรรมมังรายศาสตร์ส่วนใหญ่กล่าวถึงหลักการทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ประกอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และการวินิจฉัยคดีความต่าง ๆ ส่วนหลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้นมีน้อย พบเพียงหลักการบริหารอันประกอบไปด้วย การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การจัดองค์การและการจัดงานสาธารณะ สะท้อนให้เห็นว่า การบริหารงานราชการแผ่นดินในปัจจุบัน มีกระบวนการและหลักการที่ถูกพัฒนามาจากอดีตอย่างยาวนาน

คำสำคัญ: รัฐประศาสนศาสตร์; วรรณกรรม; มังรายศาสตร์

Abstract

This academic article was a study of Mungraisarttara literature that Phaya Mangrai prescribed. The objectives were to study and compared the provisions of Mungraisarttara literature with current theoretical concepts of public administration. It was found that, most of the Mungraisarttara literature discussed principles of jurisprudence and political science consisting of laws, rules, regulations, and rulings on various cases. As for the principles of public administration, there were few, only management principles were found, consisting of Human resource management, Organization and Management of public policy that reflected the current government administration has the

*Received August 19, 2023; Revised September 19, 2023; Accepted September 19, 2023

foundation of processes and principles that have been developed from the past for over a long period of time.

Keywords: Public Administration; Mungraisarttara; Literature

บทนำ

บทความวิชาการนี้เขียนขึ้นเพื่อศึกษาเปรียบเทียบวรรณกรรมมังรายศาสตร์ว่ามีความสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันหรือไม่ วรรณกรรมมังรายศาสตร์ หรือ วินิจฉัยมังราย เป็นเอกสารที่ประมวลคำวินิจฉัยทางกฎหมายของพระมหากษัตริย์ รวมถึงพญามังราย ในรัชกาลพญามังราย มังรายศาสตร์มี 22 มาตราว่าด้วยการหนึ่ศึก ความชอบในสงคราม หน้าที่ของไพร่ในการเข้าเวรทำงานหลวง 10 วัน กลับบ้านไปสักระยะ 10 วัน สลับกันไป, และเรื่องที่ดิน ภายหลังมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนยาวขึ้นอีก 10 เท่า (ประเสริฐ ณ นคร, 2549) มังรายศาสตร์ฉบับเก่าแก่ที่สุดที่หลงเหลือในปัจจุบันมีเพียงฉบับเดียว คือ ฉบับที่ลานนาสีโทภิกขุ ได้มาจากวัดเสาไห้ อำเภอเสาไห้ จังหวัดสระบุรี คุณไกรศรี นิมนานเหมินท์ เป็นผู้มอบให้ห้องสมุดสยามสมาคม ภาษาและตัวหนังสือที่ใช้เป็นของไทยวน จารลงบนใบลาน 48 ใบ ทั้งสองหน้า นอกจากใบสุดท้ายมีหน้าเดียว น้อย คัมภีระ คัดลอกไว้ที่ลพบุรี เมื่อปีวอก พ.ศ. 2343 ก่อนกฎหมายตราสามดวงในรัชกาลที่ 1 เป็นเวลา 4 ปี และต่อมาราชบัณฑิตยสถานแปลเป็นภาษาไทยเมื่อ พ.ศ. 2514

ในอารัมภบทของนาย เอ.บี.กริสโวลด์ และนายประเสริฐ ณ นคร กล่าวว่า มังรายศาสตร์ หรือวินิจฉัยมังราย เป็นกฎหมายของพระเจ้ามังรายกษัตริย์ของลานนา ซึ่งทรงสร้างเมืองเชียงใหม่ขึ้นเมื่อ พ.ศ.1835 ตอนขึ้นต้นได้กล่าวถึงหนังสือเรื่องนี้ โดยเรียกชื่อว่า ราชอาณาจักรและในตอนท้ายกล่าวไว้ว่า “เป็นโบราณราชสาตรา แต่งบ้านปองเมืองสืบราชปวงณิมาแต่ท้าวพระยาทั้งหลายผู้เสวยเมืองชอบ ทศราชธัมมาแต่ก่อน トラบต่อเท่าถึงบัดนี้แล” (ประเสริฐ ณ นคร, 2549)

เมื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของวรรณกรรมมังรายศาสตร์นี้แล้ว ทำให้ทราบความเบื้องต้นว่าเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายทั้งอาญาและแพ่ง รวมถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองในสมัยก่อน ซึ่งถ้านำมาเปรียบเทียบกับแนวคิดหรือทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน อาจทำให้การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์และการอ่านและตีความวรรณกรรมต่าง ๆ ให้เข้าใจและเห็นประโยชน์ของการอ่านวรรณกรรมเช่นนี้ได้ง่ายขึ้น

ประโยชน์ของการศึกษาวรรณกรรมมังรายศาสตร์ เมื่อศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์แล้วอาจได้รับสาระประโยชน์ด้านวิชาการ ดังนี้

- 1) ทราบถึงหลักการการบริหารของกษัตริย์ในโบราณกาล
- 2) ทราบถึงหลักนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ของกษัตริย์ในโบราณกาล
- 3) เชี่ยวชาญด้านการวิเคราะห์และสังเคราะห์องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์

หลักรัฐประศาสนศาสตร์ (Principle of Public Administration)

รัฐประศาสนศาสตร์ บาลีว่า รัฐ + ป + สาสน + สาส + ตร = รัฐปสาสนศาสตร์ แปลได้ความว่า “วิชาว่าด้วยการสั่งสอนหลักคำสอนที่สังเคราะห์แล้วว่าด้วยเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับประเทศ” (ปกครองและบริหาร) แยกคำแปลตามรากศัพท์ (พระอัครวิงสะเถระ, 2546)

รัฐ = แคว้นแคว้น, ดินแดน, อาณาจักร, ประเทศ, แผ่นดิน, บ้านเมือง (สันสกฤตเป็น “ราชรัฐ”)

ป = ทว่า, ยิ่ง, กลับความ

สาสน = คำสั่งสอนอันสังเคราะห์แล้ว

สาส = (อนุสัญญา) การสั่งสอน

ตร = อย่างยิ่ง (เป็นปัจจัยต่อท้าย)

ประกอบเข้ากันเป็น “รัฐปสาสนศาสตร์” เขียนเป็นไทยสันสกฤตเป็น “รัฐประศาสนศาสตร์” แปลว่า “การสั่งสอนหลักคำสอนที่สังเคราะห์แล้วว่าด้วยเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับประเทศ” ซึ่งอาจรวมความหมายถึง “การปกครองและการบริหาร” นอกจากนี้ยังตีความตามภาษาสันสกฤตศัพท์ว่า “รัฐ” แปลงเป็น “ราชรัฐ” ซึ่งศัพท์ “ราชรัฐ” นี้สำคัญมาก เพราะว่าในภาษาไทยหมายถึง “ประชาชน” แสดงว่าคำว่า “รัฐ” ของภาษาไทยก็ย่อมหมายถึงประชาชนด้วยเหมือนกัน ดังนั้นความหมายตามศัพท์แล้ว รัฐประศาสนศาสตร์ จึงควรแปลว่า “หลักการบริหารทั่วไปเกี่ยวกับกิจกรรมของประชาชน” ได้ด้วย

ฝ่ายภาษาอังกฤษคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” ตรงกับศัพท์ว่า “Public Administration” มีคำย่อ (PA) ซึ่งศัพท์นี้สำเร็จมาจากการประกอบศัพท์สองศัพท์เข้าด้วยกัน คือ “Public” และ “Administration” เมื่อแยกออกจากกันทีละศัพท์ ดังนี้

Public = สาธารณะ, ของหลวง, กองกลาง

Administration = การบริหาร, กระทรวง

และเมื่อนำศัพท์มาทำสมาส (Compound) เข้าด้วยเป็น “Public Administration” แปลตามศัพท์ว่า “การบริหารงานสาธารณะ”

รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การอบรมสั่งสอนหลักคำสอนที่สั่งเคราะห์แล้วว่า ด้วยเรื่องการบริหารงานสาธารณะเพื่อประชาชนในประเทศ” ซึ่งอาจไม่รวมความหมายถึง การปกครอง แต่พึงทราบว่า ผู้ปกครองนั่นเอง เป็นผู้ทำการบริหารงานสาธารณะเพื่อประชาชน และตามนัยแล้วคำสอนทางการบริหารเหล่านี้ล้วนเป็นการศึกษาแนวคิดและ ทฤษฎี โดยไม่เน้นกิจกรรมในการบริหารมากนัก

ส่วนนัยที่ซ่อนอยู่ตามศัพท์ภาษาอังกฤษ “Public Administration” มีคำย่อว่า (PA) ซึ่งข้อควรสังเกต คือ อักษร “P” และ “A” ที่อยู่หน้าของศัพท์ทั้งสองนั้นเป็นอักษร พิมพ์ใหญ่ มีนัยสำคัญซ่อนอยู่เพื่อสื่อให้ทราบว่าศัพท์นี้ หมายถึง ศาสตร์ สาขาวิชา หรือองค์ ความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารงานของภาครัฐ (Government) หรือระบบราชการ (Bureaucracy) โดยจะมุ่งเน้นไปที่แนวคิดและทฤษฎี ไม่เน้นกิจกรรม (Activity) (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2549)

ยังมีนัยสำคัญที่ซ่อนอยู่อีกในศัพท์ว่า “การบริหาร” หรือ “Administration” เดิม ที่มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Administatrae” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรือ อำนาจการ (Direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับ ความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549)

รัฐประศาสนศาสตร์ มีความสำคัญหลายประเด็นขึ้นอยู่กับแต่ละมุมมองนักวิชาการ รายบุคคล ในมุมมองของผู้เขียนเห็นความสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งอาจแบ่งเป็น ประเด็นได้หลายด้าน ดังนี้

1. ด้านการเมือง รัฐประศาสนศาสตร์สำคัญต่อด้านนี้เพราะเป็นเครื่องมือ บริหารให้กับนักการเมืองในการใช้บริหารนโยบายสาธารณะ
2. ด้านบุคลากรผู้บริหาร รัฐประศาสนศาสตร์สำคัญเพราะเป็นอาวุธหรือ ปัญญาของบุคคลผู้ต้องการเน้นผลผลิต และสามารถบริหารได้ทุกกิจกรรมของการเมือง
3. ด้านการวางแผน รัฐประศาสนศาสตร์เป็นคลังปัญญาที่มีความสำคัญ มากต่อการกำหนดผลลัพธ์ในอนาคตของรัฐ
4. ด้านองค์กร รัฐประศาสนศาสตร์สำคัญต่อด้านนี้เพราะเป็นพิมพ์เขียว (Blueprint) ของการอำนาจการทั้งปวงในแต่ละกิจกรรม

การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสหวิทยาการแห่งความเป็นเลิศด้านการบริหารงาน แม้ยัง ไม่นับว่าศาสตร์แต่ก็ใกล้เคียงความเป็นศาสตร์ แนวการศึกษาทั้งหมดเป็นไปเพื่อความเป็น

ผู้นำหรือผู้บริหารองค์กร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ผู้เขียนจำแนกแนวทางการศึกษาของรัฐประศาสนศาสตร์ไว้ดังนี้

1. ศึกษาการทำงานร่วมกันของกลุ่มคนบนเวทีทางสาธารณะ
2. ศึกษาการทำกิจกรรมของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ
3. ศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะ
4. ศึกษากลไกการทำงานของภาครัฐและเอกชน
5. ศึกษาการคาดคะเนหรือเตรียมการเชิงสถิติเพื่อพัฒนาองค์กรและ

ผู้รับบริการ

6. ศึกษายุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และวิธีการเพื่อให้การลงทุนคุ้มค่าและ

ประหยัด

สรุป หลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นหลักการบริหารงานภาครัฐ ระบบราชการและกิจการบ้านเมืองในด้านต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่การศึกษาปัญหาของประเทศ วิเคราะห์ปัญหาและหาทางแก้ไข ประเมินการแก้ไขแล้วกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ ศึกษายุทธศาสตร์และกำหนดนโยบายให้เป็นกลยุทธ์ แล้วสร้างให้เป็นแผน ทำให้เป็นแผนงาน และโครงการ แล้วหากิจกรรมให้เข้าถึงทุกคนในประเทศ ด้วยเหตุนี้แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ จึงเป็นแนวคิดทางการบริหารบ้านเมืองและถูกนำไปใช้บริหารกิจการภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วรรณกรรมมังรายศาสตร์ (Mungraisarttara Literature)

วรรณกรรมมังรายศาสตร์ เป็นการสมาสศัพท์สองศัพท์ คือ “วรรณกรรม” กับ “มังรายศาสตร์” ดังมีความหมายตามศัพท์และตามนัย ดังนี้

1. วรรณกรรม บาลีว่า “วณณกมม” บาลีเป็น “วณณ” อ่านว่า วัน-นะ รากศัพท์มาจาก วณณ ธาตุ แปลว่า *ประกาศ, แสดง* ส่วนคำว่า “กรรม” บาลีเป็น “กมม” อ่านว่า กำ-มะ รากศัพท์มาจาก กร ธาตุ แปลว่า *กระทำ + รम्म (ร้ำ-มะ)* ปัจจัย จาก กร + รम्म สำเร็จเป็น กมม แปลว่า “การกระทำ” หมายถึง การกระทำ, สิ่งที่ทำ, การงาน นิยมเขียนทับศัพท์แบบสันสกฤตเป็น “กรรม”(ทองย้อย แสงสินชัย, 2566)

วรรณ + กรรม = วรรณกรรม แปลตามศัพท์ว่า “การทำเนื้อความให้ชัดเจน, การทำการแสดงเนื้อความ” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 (2554) ให้ความหมาย “วรรณกรรม” ว่า “งานหนังสือ, งานประพันธ์, บทประพันธ์ทุกชนิดทั้งที่เป็นร้อยแก้วและร้อยกรอง, เช่น วรรณกรรมสมัยรัตนโกสินทร์ วรรณกรรมของเสฐียรโกเศศ วรรณกรรมฝรั่งเศส วรรณกรรมประเภทสื่อสารมวลชน”

2. มังรายศาสตร์ ตามศัพท์แปลว่า ศาสตร์ของพญามังราย, หลักวิชาการของพญามังราย แสดงถึงหลักการบริหารและการปกครองของพญามังราย ซึ่งเป็นกษัตริย์ปกครองเมืองเชียงใหม่ พ.ศ. 1782 - 1854

เนื้อหาสังเขปของวรรณกรรมมังรายศาสตร์

วรรณกรรมมังรายศาสตร์ กล่าวถึงหลักการปกครองที่เป็นทั้งนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และการบริหารราชการแผ่นดิน ไว้เป็นประเด็นหลัก ๆ ดังนี้

1. การหนีศึก
2. คนตายกลางสนามรบ
3. รบศึกกรณีได้หัวและกรณีไม่ได้หัวข้าศึกมา
4. เสนอมาตย์ตาย
5. ให้ไพร่มีเวรผลัดเปลี่ยนกัน
6. ไพร่กู้เงินขุน
7. ไพร่สร้างไร่นา
8. ไพร่ที่ขุนไม่ควรรับไปเป็นข้า
9. ข้าขอรับมรดก
10. ข้าพระยาไปอยู่กับไพร่
11. ลักษณะนายที่ดีและนายที่เลว
12. ความผิดร้ายแรงซึ่งยอมให้ฆ่าผู้กระทำผิดได้
13. โทษประหารชีวิต
14. โทษหนักสามสถาน
15. การพิจารณาความให้ดูเหตุ 4 ประการ
16. ตัดสินความไม่ถูกต้องอันควรเพิกถอนเสีย 8 ประการ
17. อายุความยี่สิบปี
18. สาเหตุวิวาทกัน 16 ประการ
19. ลักษณะหมั้น
20. ลักษณะหย่า
21. การแบ่งสินสมรส
22. ลักษณะมรดก
23. ลักษณะหนี้
24. ลักษณะวิวาท (ด่ากันตีกัน)
25. ลักษณะใส่ความกัน
26. ลักษณะทรัพย์และลักพา

27. ลักษณะซ่อน อำและลัก (ประเสริฐ ณ นคร, 2549)

เมื่อประมวลการวิเคราะห์และการสังเคราะห์แล้ว วรรณกรรมมังรายศาสตร์นี้ ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ใช้ในการปกครองแว่นแคว้น และส่วนน้อยเป็นระเบียบว่าด้วยเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินรวมไปถึงการอธิบายลักษณะต่าง ๆ ที่เป็นคติ เพื่อให้เกิดการวินิจฉัยที่ตรงประเด็นและตรงความหมายที่ชัดเจนตามนิยามที่อธิบายไว้

เมื่อสังเคราะห์ประเด็นที่กล่าวแล้วเบื้องต้น พบว่า มังรายศาสตร์กล่าวถึงหลักการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

1. การบริหารระบบราชการ
2. นิติบัญญัติ กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ
3. ตุลาการและการวินิจฉัย การลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ
- 4) การบริหารระบบราชการ การบริหารงานสาธารณะ การส่งเสริมให้ประชาชนกินดีอยู่ดี

การบูรณาการหลักรัฐประศาสนศาสตร์กับวรรณกรรมมังรายศาสตร์

วรรณกรรมมังรายศาสตร์ เป็นวรรณกรรมที่บรรจุหลักการปกครองของกษัตริย์โบราณ ซึ่งวรรณกรรมนี้เขียนเป็นบทเป็นข้อ โดยการเขียนนั้นไม่ระบุหรือจัดเป็นหมวดหมู่แต่ประการใด และการเขียนนั้นเป็นแต่เพียงการยกหัวข้อขึ้นให้ทราบเท่านั้น โดยไม่มีคำอธิบายหรือไม่ขยายความให้เข้าใจให้ละเอียดลึกซึ้ง อย่างไรก็ตามในสมัยนั้นผู้คนยังสามารถรับทราบและเข้าใจได้เป็นอย่างดี เป็นหลักการปกครองและการบริหารที่สำคัญต่อการศึกษาด้านการปกครองและการบริหาร

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับศาสตร์สมัยใหม่ อันได้แก่รัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมีประเด็นศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นข้อเปรียบเทียบ ดังนี้

1. ด้านการเมือง หมวดที่ว่าด้วยการเมืองการปกครอง การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น สายการบังคับบัญชา มังรายศาสตร์ให้หลักการ กำหนดจำนวนอัตราชั้นต่ำขึ้นไปตามลำดับ ดังนี้

ไพร่ 10 คน ให้อยู่ในการบังคับบัญชาของนายสิบ 1 นาย

ข่มกว่านผู้หนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ติดต่อ (ล่าม) ปาวประกาศเรื่องงานการประจำนายสิบทุกคน

นายสิบ 5 นาย ให้อยู่ในการบังคับบัญชาของนายห้าสิบ 1 นาย มีปากขวาและปากซ้ายเป็นผู้ช่วยรวม 2 คน

นายห้าสิบ 2 นาย ให้อยู่ในการบังคับบัญชาของนายร้อย 1 นาย

นายร้อย 10 นาย ให้อยู่ในการบังคับบัญชาของเจ้าพัน 1 นาย
เจ้าพัน 10 นาย ให้อยู่ในการบังคับบัญชาของเจ้าหมื่น 1 นาย
เจ้าหมื่น 10 นาย ให้อยู่ในการบังคับบัญชาของเจ้าแสน 1 นาย

2. ด้านบุคลากรผู้บริหาร ในระดับผู้บริหารหรือระดับขุนนาง วรรณกรรมมังรายศาสตร์ระบุว่าในโลกนี้มีขุนนาง 2 ลักษณะ คือ

1. ขุนธรรม คือ ขุนนางผู้ที่ประกอบด้วยสังคหวัตถุ 4
2. ขุนมาร คือ ผู้ที่ไม่ประกอบด้วยสังคหวัตถุ 4 กฎหมายไม่ให้สนับสนุนขุนมาร และเปรียบเสมือนต้นพืชที่เป็นยาพิษเกิดขึ้นกลางเมือง หากมีลูกมีหลานก็จะทำลายทำร้ายบ้านเมือง ควรเอาแบบอย่างขุนธรรมแสดงให้เห็นการแต่งตั้งผู้มีภาวะผู้นำเป็นผู้บริหารอย่างชัดเจน

3. ด้านการวางแผนและนโยบายสาธารณะ วรรณกรรมมังรายศาสตร์ระบุงานสาธารณะในหมวดที่ว่าด้วยการเก็บภาษี ว่า

1. ไพรตยกยากู้เงินขุนผู้เป็นนายทำทุน พ้น 3 ปีแล้วจึงเริ่มคิดดอกเบี้ย
2. ไพรมีความขยันอุตสาหะทำให้ที่ดินว่างเปล่าให้เป็นประโยชน์ ควรให้ทำต่อไปจนครบ 3 ปีแล้วจึงเก็บภาษี
3. ไพรสร้างบ้าน สวน นา ครบ 3 ปีแล้ว จึงควรเรียกเก็บภาษี

นโยบายสาธารณะอีกประเด็นคือการให้สิทธิคุ้มครองไพร่โดยเท่าเทียมกัน ในหมวดที่ว่าด้วยการกำหนดลักษณะไพร่และข้าว่า ห้ามผู้ที่เป็นขุนนางนำไพร่ (คนที่เป็นไท) มาเป็นข้า (ทาส) รับใช้ โดยเฉพาะไพร่ 4 ลักษณะ ดังนี้

1. ผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว
2. ผู้ที่มีคดีติดตัว
3. ผู้ประพฤติดัวเป็นโจร
4. ผู้ที่ละทิ้งหน้าที่ราชการ

ผู้ใดเป็นไพร่แต่เอาตัวไม่รอด ได้เข้าไปเป็นข้ารับใช้ขุนนาง เมื่อพ่อแม่ตาย ควรแบ่งทรัพย์สินให้เท่าที่ผู้ตายสั่งไว้ ถ้าไม่ได้สั่งก็ไม่ควรให้ เพราะเขาเอาตัวไม่รอด ข้าจะพาพี่น้องได้รับความลำบากไปด้วย สถานภาพของไพร่และข้า หากข้าหรือทาสแต่งงานมีลูกกับไพร่ กฎหมายกำหนดว่าลูกที่เกิดมานั้น ดำรงสถานภาพเป็นไพร่ แม่พ่อหรือแม่จะเป็นข้าก็ตาม เพราะไพร่พลเมืองหายาก

นโยบายสาธารณะ ด้านการให้ไพร่ได้ทำงานหลวง คือ จัดให้ไพร่มีเวรผลัดเปลี่ยนกันมาทำงานหลวง 10 วัน กลับไปสร้างเหมืองฝายไร่นาสวนเรือน้ำที่ 10 วัน จัดเช่นนี้ถูกตามทำนองคลองธรรมแต่โบราณแล้ว

4. ด้านองค์กร การนำและการควบคุม วรรณกรรมมังรายศาสตร์วางหลักการควบคุมองค์กร ว่าด้วยการควบคุมและการปฐมนิเทศราษฎร เช่น หากทหารผู้ใดมีความกล้าหาญ เป็นที่ประจักษ์และเสียชีวิตในสมรภูมิ ให้รับอุปการะบุตรภรรยาเพื่อสืบเชื้อสายของทหารหาญผู้นั้น หากทหารผู้ใดได้ทำความชอบในการรบ ได้ตัดศีรษะข้าศึกที่มีตำแหน่งสูงกว่าตนขึ้นไป ก็ให้ดำรงตำแหน่งสูงนั้นพร้อมทั้งพระราชทานภรรยา เครื่องประกอบยศ และเครื่องประดับทองคำเป็นรางวัล สำหรับผู้ที่ทำความชอบ หากทหารผู้ใดไม่ได้ศีรษะเข้าศึกมา แต่กล้าหาญในการรบเป็นที่ประจักษ์ ก็พระราชทานรางวัลและตำแหน่ง ยศบรรดาศักดิ์ เช่นกัน

การสังเคราะห์และเชื่อมโยงองค์ความรู้

ในการสังเคราะห์และเชื่อมโยงองค์ความรู้ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ครั้งนี้ เป็นการศึกษาวรรณกรรมเพื่อเปรียบเทียบหลักการที่ปรากฏในวรรณกรรมมังรายศาสตร์ ซึ่งมีหลักการที่อาจไม่ตรงกับศาสตร์สมัยใหม่ แต่จัดสังเคราะห์ให้ตรงกับศัพท์วิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นศาสตร์สมัยใหม่ มีนิยามศัพท์ที่ชัดเจน ซึ่งผู้เขียนพรรณนาให้เป็นศัพท์สมัยใหม่แล้วสังเคราะห์เข้ากับศาสตร์ที่โดดเด่นทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านหลักการและเทคนิค (Principle and Technic) หลักการที่ดุษฎีนิพนธ์ในวรรณกรรมมังรายศาสตร์ที่ค้นพบและสามารถสังเคราะห์เข้ากับด้านหลักการและเทคนิคทั่วไป พอสรุปย่อเป็นประเด็นสั้น ๆ ได้ดังนี้

- การมีองค์ความรู้ด้านกฎหมาย เป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำเนินกิจกรรมของประเทศ
- การมีบทลงโทษและการวินิจฉัยความผิดทั้งลหุโทษและครุโทษ
- การมีคำอธิบายลักษณะต่าง ๆ ของคำศัพท์ที่ระบุประกอบวัตถุที่อาจต้องการการตีความ
- การมีหลักการบริหารระบบราชการและระบบการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงงานนโยบายสาธารณะต่าง ๆ
- การมีหลักการบริหารองค์กร การแต่งตั้งบุคคล การควบคุมดูแล การให้แรงจูงใจในการทำงาน และการตัดสิทธิ์หรือลงโทษ

2. ภาวะผู้นำ (Leadership)

ในวรรณกรรมมังรายศาสตร์ มีหลักการแต่งตั้งเสนาอมาตย์รวมไปถึงการพรรณนาถึงคุณสมบัติผู้นำหรือขุนไว้ว่าต้องปฏิบัติตนอย่างไร ต้องเตรียมตัวอย่างไรบ้างในการบริหารปกครองประเทศ ผู้เขียนย่อความให้สั้นลงเพื่อให้เข้าใจง่าย และสังเคราะห์ให้เข้ากับภาวะผู้นำ ดังนี้

ขุนนาง 2 ลักษณะ คือ

1. ขุนธรรม คือ ขุนนางผู้ที่ประกอบด้วยสังคหวัตถุ 4
2. ขุนमार คือ ผู้ที่ไม่ประกอบด้วยสังคหวัตถุ 4

กฎหมายไม่ให้สนับสนุนขุนमार และเปรียบเสมือนต้นพืชที่เป็นยาพิษเกิดขึ้นกลางเมือง หากมีลูกมีหลานก็จะทำลาย ทำร้ายบ้านเมือง ควรเอาแบบอย่างขุนธรรม แสดงให้เห็นการแต่งตั้งผู้มีภาวะผู้นำเป็นผู้บริหารอย่างชัดเจน

ลักษณะและการแทนคุณเสนอมารัตย์

เสนอมารัตย์ผู้ใดช่วยปกครองบ้านเมืองดีมาก รักษากฎหมายให้เป็นคุณแก่บ้านเมืองและเจ้านาย หากตายไปควรปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตายเกี่ยวกับช้างม้าเงินทอง ข้าคนทั้งหลาย หากตายไม่ทันสั่งเสีย ให้นำทรัพย์สินแบ่งเข้าพระคลังครึ่งหนึ่ง ให้ลูกเมียครึ่งหนึ่ง หากมีลูกหญิงชาย พระยาเจ้าควรเลี้ยงดูตามคุณความดี อย่าให้เสียวงศ์สกุลผู้ตาย เพราะเชื่อผู้ดีหาได้ยากมาก

ถ้าทำผิดครึ่งสองครึ่ง ก็ไม่ควรประหารชีวิต เพราะนึกถึงบุญคุณของผู้ตาย ควรสั่งสอนดูก่อน แต่ถ้าทำผิดร้ายแรงมาก ไม่มีทางสั่งสอนจึงควรลงโทษตามความผิดนั้น ๆ

แสดงให้เห็นถึงลักษณะและการแทนคุณเสนอมารัตย์ คือ สเสนอมารัตย์ต้องเป็นผู้มีความสามารถจึงจะอยู่ในการแทนคุณระดับทำผิดครึ่งสองครึ่งก็ไม่ลงโทษ ทำให้เห็นว่าภาวะผู้นำหรือภาวะของผู้บริหารราชการชั้นสูงต้องมีศักยภาพจริง ๆ

3. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human resource management)

ในวรรณกรรมมังรายศาสตร์นี้ มีคำกล่าวถึงการบริหารทรัพยากรมนุษย์อยู่บ้างในตอนต้น โดย ผู้เขียนย่อความแล้วสังเคราะห์เข้ากับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้ดังนี้

มีการแบ่งสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น สายการบังคับบัญชา กำหนดจำนวนอัตราชั้นต่ำขึ้นไปตามลำดับ ดังนี้

ไพร่ 10 คน ให้อยู่ในการบังคับบัญชาของนายสิบ 1 นาย

ข่มกวันผู้หนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ติดต่อ (ล่าม) ป่าวประกาศเรื่องงานการประจำนายสิบทุกคน

นายสิบ 5 นาย ให้อยู่ในการบังคับบัญชาของนายห้าสิบ 1 นาย มีปากขวาและปากซ้ายเป็นผู้ช่วยรวม 2 คน

นายห้าสิบ 2 นาย ให้อยู่ในการบังคับบัญชาของนายร้อย 1 นาย

นายร้อย 10 นาย ให้อยู่ในการบังคับบัญชาของเจ้าพัน 1 นาย

เจ้าพัน 10 นาย ให้อยู่ในการบังคับบัญชาของเจ้าหมื่น 1 นาย

เจ้าหมื่น 10 นาย ให้อยู่ในการบังคับบัญชาของเจ้าแสน 1 นาย

สรุป

การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการศึกษาหลักการทางการบริหาร ไม่ว่าจะใช้ในภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม แต่ในการบริหารก็ไม่อาจปฏิเสธการปกครองไปได้ ซึ่งหลักการปกครองก็คงปฏิเสธเรื่องนิติศาสตร์ไม่ได้ ดังนั้นไม่ว่าสมัยโบราณหรือสมัยปัจจุบัน ศาสตร์ทางการปกครองและการบริหารจำต้องมีทฤษฎีที่เป็นกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ บทลงโทษและการบริหารงานสาธารณะให้กับผู้ที่อยู่ใต้การปกครองเช่นกัน มังรายศาสตร์เป็นวรรณกรรมที่กล่าวถึงหลักการปกครองและการบริหาร ซึ่งกฎหมายนี้ พญามังรายเจ้าได้รับรู้มาแต่โบราณ เป็นการรวบรวมนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์การปกครองไว้ พระองค์หลังกินเมืองเชียงราย แล้วไปรบพญาบา (ญีบา) ยังเมืองหริภุญชัย (ลำพูน) แล้วมาสร้างเมืองเชียงใหม่ จุลศักราช 654 (พ.ศ.1835) พญามังรายบัญญัติ (ตั้งอาชญา) ไว้เพื่อให้ท้าวพญาทั้งหลายผู้เป็นลูก หลาน เหลน และเสนามาตย์ผู้ปกครองเมืองสืบไป ได้รู้จักผิด รู้จักชอบ และศึกษาทางด้านการเมืองและการปกครองในสมัยของตน โดยสังเขป กล่าวถึงกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ การบริหารหรือการแต่งตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่ บริหารระบบราชการแผ่นดิน ซึ่งกฎหมายและหลักการปกครองและการบริหารนี้มาตั้งแต่สมัยโบราณ เพียงแต่ยังไม่มีกรอบครอบคลุมทุกประเด็น ส่วนใหญ่จะเป็นหลักการทางนิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ ส่วนรัฐประศาสนศาสตร์นั้นยังมีน้อยอยู่ ซึ่งไม่เหมือนปัจจุบันที่เน้นไปที่การบริหารราชการแผ่นดิน สะท้อนให้เห็นว่า การบริหารงานราชการแผ่นดินมีกระบวนการ และหลักการที่ถูกพัฒนามาช้านาน

เอกสารอ้างอิง

- ทองย้อย แสงสินชัย. (2566) *บาลีวันละคำ: วรรณกมม*. สืบค้น 1 สิงหาคม 2566, จาก <https://dhamtara.com/?p=9516>.
- ประเสริฐ ญ นคร (ผู้ปริวรรต). (2528). *มังรายศาสตร์: ฉบับเชียงใหม่: ต้นฉบับวัดเชียงหมื่น อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่*. เชียงใหม่: ศูนย์วัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่ วิทยาลัยครูเชียงใหม่.
- ประเสริฐ ญ นคร. (2549). *ประวัติศาสตร์เบ็ดเตล็ด*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- พระอัครวิงสะเถระ. (2546). *สังกัณฐี ธาตุมาลา*. พระมหานิมิตร ธมมสาโร และจำรูญธรรมดา แปล พระธรรมโมลี (สมศักดิ์ อุปสโม) ตรวจชำระ, วิทยาเขตบาฬีศึกษาพุทธโฆส นครปฐม มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไทยรายวันการพิมพ์.
- พิธินัย ไชยแสงสุกุล. (2528). *กฎหมายครอบครัว: เปรียบเทียบกฎหมายมังรายศาสตร์กับกฎหมายตรา 3 ดวง*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ราชบัณฑิตยสถาน. (2566). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554. สืบค้น 1 สิงหาคม 2566, จาก <https://dictionary.orst.go.th/>.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (2549). รัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและทฤษฎี. กรุงเทพฯ: ธรรมการพิมพ์.