

2005-01-01

พระมหากษัตริย์สุโขทัย กับการดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจ : ขริบทของรัฐวิสาหกิจไทยในอดีต

วิวัฒน์ ไทยอารี

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss>



Part of the [Social and Behavioral Sciences Commons](#)

Recommended Citation

ไทยอารี, วิวัฒน์ (2005) "พระมหากษัตริย์สุโขทัย กับการดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจ : ขริบทของรัฐวิสาหกิจไทยในอดีต," *Journal of Social Sciences*: Vol. 36: Iss. 1, Article 3.

Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss/vol36/iss1/3>

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Journal of Social Sciences by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.

พระมหากษัตริย์สุโขทัย กับการดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจ : บริบทของรัฐวิสาหกิจไทยในอดีต

รองศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารี

นับตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา พระมหากษัตริย์ถือเป็นสถาบันที่มีความสำคัญและมีบทบาทต่อการพัฒนาการในแทบทุกด้านของไทย ไม่ว่าจะเป็นระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง สังคม และวัฒนธรรม ดังนั้นในการทำความเข้าใจมิติในด้านต่าง ๆ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพิจารณาบทบาทของสถาบันกษัตริย์ในเรื่องนั้น ๆ ในการศึกษาบริบทของรัฐวิสาหกิจไทยในขณะนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพิจารณาถึงบทบาทและลักษณะของปฏิสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์ และระบบเศรษฐกิจ ในการนี้จุดเริ่มของการศึกษาจะอยู่ในยุคสุโขทัย ด้วยเหตุที่ยุคนี้มักได้รับการอ้างอิงว่าเป็นจุดเริ่มต้นของประวัติศาสตร์ไทย

จากความเข้าใจโดยรวมดังกล่าว ทำให้เกิดความสนใจที่ควรทำการสืบเสาะ ให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้นว่าพระมหากษัตริย์สุโขทัยมีกระบวนการดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจในรัฐของพระองค์อย่างไร และกระบวนการเหล่านี้มีกระบวนการใดบ้างที่น่าจะถือได้ว่าเป็นบริบทที่จะถือได้ว่าเป็นรากฐานของความเป็นรัฐวิสาหกิจไทยในอดีต ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจดังกล่าวจึงกำหนดประเด็นการพิจารณาดังนี้

1. พระมหากษัตริย์ทรงดูแลการค้าขายของราษฎรให้ราษฎรสามารถทำการค้าขายกันไปตามถนัด หรือตามความต้องการของราษฎร

ในอดีตมักจะมีการตีความลงความเห็นว่าเป็นว่า สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจการค้าของสุโขทัยนั้นเป็นระบบเศรษฐกิจการค้าที่ราษฎรสามารถดำเนินการไปได้อย่างเสรี ดังปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า “ .เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเขื่อนค่าทองค้ำ ไพร่ฟ้า หน้าใส”²

ตามนัยดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นว่า ราษฎรนั้นสามารถดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้โดยเสรีตามความพึงพอใจและตามความถนัดที่ตนประสงค์จะทำการค้าขาย ซึ่งรัฐจะไม่เข้าไปก้าวก่ายหรือบังคับแต่อย่างใด รัฐจึงดำเนินการให้ความสะดวกและจัดระเบียบทางสังคม

2. การค้าขายตามถนัดหรือตามความต้องการของราษฎรนั้น คงเป็นการค้าขายระดับพื้นฐานตามย่านหรือชุมชนต่างๆ ที่อยู่ในเมืองและแคว้นสุโขทัย

รัฐก็นำหลักการในการกำหนดพื้นที่และจัดระบบบนพื้นที่ที่ทำการค้าเป็นหลัก แต่รูปแบบการค้าลักษณะนี้เป็นกิจการที่มีได้ใช้ทุนรอนมากนัก ดังนั้นการจัดการดูแลของรัฐก็อาจอยู่ในขอบข่ายที่มีการมอบหมายให้ระดับนายสิบ นายห้าสิบเป็นผู้ทำการดูแลตรวจตรา การดูแลของนายสิบ นายห้าสิบนั้น ถือเป็นการจัดระเบียบทางการปกครอง หรือการกำกับดูแลการค้าขายที่มอบหมายให้ราษฎรไปทำการค้าขาย แต่ถ้าหากเป็นการกำกับดูแลการค้าขายของกิจการที่รัฐ

พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทย, (กรุงเทพฯ: บริษัทสร้างสรรค์ บุ๊คส์จำกัด, 2544), หน้า 144.

² กรมศิลปากร, จารึกสมัยสุโขทัย, เมืองในโอกาสฉลอง 700 ปีลายสือไทย พุทธศักราช 2526 (กรุงเทพฯ, 2527), หน้า 9.

ได้จัดดำเนินการโดยมีราษฎรเป็นผู้ปฏิบัติงานนั้นก็หมายความว่ารัฐได้เข้ามามีบทบาทดำเนินการทางเศรษฐกิจนั่นเอง

3. การค้าขายตามถนัด ที่เป็นการค้าขายผ่านแดน การค้าขายลักษณะนี้ เป็นกิจกรรมที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าการค้าขายระดับพื้นบ้าน

การดำเนินงานในลักษณะนี้จะต้องเป็นการค้า ที่ต้องมีทุนรอนมากพอสมควร มีผู้ร่วมดำเนินกิจกรรมที่มีจำนวนพอสมควร อีกทั้งยังต้องเกี่ยวข้องกับรัฐทั้งรัฐของตนเองและรัฐต่างแดน สินค้าที่นำมาขายก็จะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากสินค้าพื้นเมือง การค้าขายลักษณะนี้ อาจจัดได้เป็นสองลักษณะคือ การนำผลิตภัณฑ์หรือสินค้าที่ผลิตขึ้นในแคว้นของตนไปขายยังต่างแดน กับการนำสินค้าจากต่างแดนต่างแคว้นมาขาย อีกลักษณะหนึ่งคือการจัดขบวนการค้าแบบกองคาราวานไปค้าขายยังต่างแดน ซึ่งแต่ละลักษณะจะมีข้อพิจารณาดังนี้

3.1 การนำผลิตภัณฑ์สินค้าพื้นเมืองไปขายต่างแดนกับการนำสินค้าจากต่างแดนมาขาย

ในกรณีนี้จะมีความซับซ้อนในรูปแบบการดำเนินการระดับหนึ่ง กล่าวคือ บรรดาผู้ที่ทำการค้าถ้าเป็นชาวพื้นเมืองก็จะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพ่อค้าที่ทำการขนสินค้าจากต่างแดนมาขาย รวมตลอดถึงการมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับผู้บังคับบัญชาคนในตำแหน่งต่าง ๆ เช่น นายสิบ นายห้าสิบ นายร้อย หรือเจ้าพัน เป็นต้น

นอกจากนี้ บรรดาผู้ทำการค้าสินค้าเหล่านี้อาจเป็นผู้ที่ได้รับการอุปถัมภ์จากคนของรัฐและมีผู้แทนของรัฐทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาผู้ทำการค้าเหล่านั้น ตามโครงสร้างที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นด้วย หรือคนของรัฐที่ทำหน้าที่บังคับบัญชาคนเหล่านี้ อาจทำการค้าไปด้วย ดังนั้นหากสภาพการดำเนินกิจกรรมทางการค้าเป็นเช่นนี้ กิจกรรมเหล่านี้ก็เป็นกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐ

และอาจถือได้ว่าเป็นรากเหง้าหนึ่งของกิจการรัฐวิสาหกิจในช่วงสมัยนั้น

3.2 การค้าต่างแดน . การค้าแบบกองคาราวาน

การจัดขบวนสินค้าไปขายต่างแดนนั้นถือได้ว่าเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีขอบข่ายที่ต้องการทุนและผู้คนเป็นจำนวนมาก โดยลักษณะทุนนั้นอาจได้รับการสนับสนุนจากพระมหากษัตริย์ทั้งหมดหรือบางส่วน นอกจากนี้การเดินทางไปต่างแดนย่อมต้องการความคุ้มครองหรือการอุปถัมภ์จากรัฐด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะสังคมที่ประชาชนยังไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้กระทำการในขอบเขตที่กว้างขวางได้ สภาพการมีส่วนร่วมและการได้รับความอุปถัมภ์จากรัฐต่อกิจกรรมลักษณะนี้จึงมีระดับสูง ด้วยเหตุนี้รูปแบบกิจกรรมการค้าลักษณะนี้จึงน่าเป็นอีกมิติหนึ่งของบริบทการเป็นรัฐวิสาหกิจในสมัยสุโขทัย

การอุปถัมภ์ของรัฐหรือพระมหากษัตริย์ต่อกิจการลักษณะนี้ มิได้เป็นการขัดต่อหลักธรรมราชาแต่อย่างใด ตรงกันข้ามกลับเป็นการสนับสนุนหลักธรรมราชาในประเด็นที่ว่า พระมหากษัตริย์สามารถจัดให้มีการเก็บภาษี หรือสะสมทรัพย์ด้วยวิธีที่ชอบธรรม นอกจากนี้กระบวนการในการอุปถัมภ์ดังกล่าวก็อาจมิได้หลายรูปแบบเพื่อที่จะเป็นการส่งเสริมให้ราษฎรมีงานทำ มีรายได้ เรียนรู้ประสบการณ์ที่แตกต่างจากชีวิตชาวบ้านธรรมดา และมีโอกาสมีความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นด้วย³

อนึ่งการจัดระบบการค้าขายผ่านแดนนี้ นักวิชาการด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี มีความเห็นว่า มีลักษณะการค้าที่เป็นกองคาราวานที่ต้องเดินทางไปต่างถิ่น ฉะนั้นกระบวนการที่เกิดขึ้นจากการค้าขายนี้จึงมิได้จำกัดอยู่แต่เพียงประเด็นของสินค้าเท่านั้น แต่ย่อมมีประเด็นของการถ่ายทอดความรู้ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตระหว่างกัน กระบวนการเหล่านี้ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐสุโขทัย ซึ่ง

³ ปรีชา ช่างขวัญยืน, ธรรมรัฐ-ธรรมราชา (กรุงเทพฯ : โครงการตำราคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 52-55, 176-177.

เป็นแผนการปกครองที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ด้วย

4. การส่งเสริมการพาณิชย์และอุตสาหกรรม

ในการส่งเสริมการพาณิชย์และอุตสาหกรรมสมัยสุโขทัยนี้ รัฐควรจะได้จัดดำเนินการไว้หลายลักษณะ เช่น การจัดโครงสร้างพื้นฐาน การดำเนินการสนับสนุนการพาณิชย์ และการดำเนินงานด้านอุตสาหกรรม โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 การดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ในการดำเนินการสร้างโครงสร้างพื้นฐานของรัฐสุโขทัยนั้นมีปรากฏอยู่สองลักษณะคือ โครงสร้างพื้นฐานด้านการชลประทานและโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งทางบก

4.1.1 โครงสร้างพื้นฐานด้านการชลประทาน นักประวัติศาสตร์

โบราณคดีมีความเห็นว่าโครงสร้างพื้นฐานด้านการชลประทานของรัฐสุโขทัยมีเหตุผลสืบเนื่องจากสภาพธรรมชาติที่ไม่อุดมสมบูรณ์และไม่เหมาะแก่การทำนา ชาวนาจึงไม่อาจใช้วิธีการเพาะปลูกแบบพึ่งพิงธรรมชาติได้แต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้นพระมหากษัตริย์ หรือรัฐสุโขทัยจึงแก้ไขข้อจำกัดเหล่านี้ด้วยการสร้างระบบชลประทาน การชลประทานของรัฐสุโขทัยจัดทำขึ้นโดยการสร้างคันดินใหญ่และเหมืองฝาย เพื่อเปิดพื้นที่นาบนพื้นที่ระหว่างเมืองศรีสัชนาลัย สุโขทัย และกำแพงเพชร จึงทำให้พื้นที่เหล่านั้นมี คู ลำเหมือง ลำฝาย ทำหน้าที่เป็นคลองส่งน้ำ นอกจากนี้ยังมีตระพัง (สระน้ำ) ต่าง ๆ ด้วย⁴

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12, วิไลลักษณ์ เมฆวรรณ์, แคว้นสุโขทัย, ในเอกสารการสอนชุดวิชา 10201 ประวัติศาสตร์ไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538), หน้า 240-241, และธิดา สารยา, ธรรมชาติสมัยสุโขทัย ในรัฐโบราณในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กำเนิดและพัฒนาการ (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์เมืองโบราณ, 2537), หน้า 306-308.

พิพัฒน์ ไทยอารี

การชลประทานเหล่านี้ทำให้มีการเปลี่ยนสภาพการทำนาจากนาทางฟ้า คือ นาที่อาศัยน้ำฝนมาเป็นนาเหมือง นาฝาย คือ นาที่อาศัยน้ำจากการชลประทาน⁵

ลักษณะการชลประทานนี้นับว่าเป็นโครงการขนาดใหญ่ต้องใช้แรงงานดำเนินการเป็นจำนวนมาก และต้องการการดูแลบำรุงรักษาอยู่เสมอ จึงน่าเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องดูแลรับผิดชอบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ภารกิจนี้จึงเปรียบเสมือนบริการสาธารณะูปโภคที่รัฐจัดให้มีขึ้น เพื่อส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งด้านสังคม และเกษตรกรรม อันมีนัยทางเศรษฐกิจนั่นเอง

4.1.2 โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งทางบก

การสร้างระบบชลประทานนั้น มิได้มีเป้าหมายแต่เพียงการสร้างแหล่งเก็บน้ำเท่านั้น แต่ได้ส่งผลต่อการจัดให้มีระบบการคมนาคมขนส่งทางบกไปพร้อมกัน ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อมีการสร้างแนวคันดินเป็นเขื่อนเพื่อการชลประทานนั้น แนวคันดินนั่นเองจึงกลายเป็นถนนสำหรับการติดต่อทางบกซึ่งเรียกกันว่า ถนนพระร่วง ถนนนี้ใช้เป็นเส้นทางติดต่อระหว่างศรีสัชนาลัย สุโขทัย และกำแพงเพชร อันเป็นการช่วยสนับสนุนระบบการค้าโดยกองคาราวานโดยปริยาย

เส้นทางคมนาคมนี้ จึงเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ทางการเมืองการปกครอง และเศรษฐกิจ จึงน่าถือได้ว่าเป็นบริบทหนึ่งของการเป็นรัฐวิสาหกิจนั่นเอง

4.2 การดำเนินการด้านการพาณิชย์

การจัดโครงสร้างพื้นฐานทั้งด้านชลประทาน และการคมนาคมทางบกของแคว้นสุโขทัยนี้ คงมิใช่เป็นการสร้างไว้ให้ราษฎรใช้ประโยชน์ประจำวัน

⁵ เรื่องเดียวกัน, วิไลลักษณ์ เมฆวรรณ์, หน้า 241.

แต่เพียงเท่านั้น แต่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่เปิดโอกาสให้ทั้งภาครัฐและราษฎรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นประโยชน์ทั้งในเชิงการปกครองและการพาณิชย์

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าหลักฐานสมัยสุโขทัย มิได้แสดงให้เห็นว่า พระมหากษัตริย์สุโขทัยได้ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจการค้าอย่างชัดเจน แต่การที่สุโขทัยได้รับอิทธิพลจากอาณาจักรน่านเจ้าและแคว้นข้างเคียง ประกอบกับ หลักการปกครองแบบธรรมราชามิได้ห้ามกษัตริย์ทำการค้าด้วยนั้น ก็คงเป็นข้อที่พอจะอนุมานได้ว่า พระมหากษัตริย์สุโขทัยคงประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจพาณิชย์ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากแคว้นอื่น ๆ ที่อยู่ใต้อาณาบริเวณนี้ ผู้ปกครองก็ทำการค้าขายด้วย ดังปรากฏในหนังสือชินกาลมาลีปกรณ์ว่า ในรัชกาล พระมหาธรรมราชาลิไท นั้น ขุนหลวงพะงั่วได้ปลอมตัวเป็นพ่อค้าข้าว นำข้าวมาขายและยึดเมืองพิษณุโลกไปได้ในที่สุด⁶ ซึ่งก็น่าจะเป็นประเด็นยืนยันได้ว่า พระมหากษัตริย์หรือราชวงศ์ในช่วงสมัยนี้ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้าขายเช่นกัน และการค้าขายนั้นเป็นการค้าขายที่มุ่งทั้งในเชิงสร้างความมั่นคงและมั่งคั่งแก่เศรษฐกิจของรัฐ

สภาพเช่นนี้จึงน่าจะเป็นข้อยืนยันได้ว่า ผู้ปกครองรัฐหรือคนของรัฐนั้นมีบทบาทในการพาณิชย์ทั้งในยามทุกข์ยากและในยามปกติด้วย หรืออย่างน้อยที่สุด ในยามทุกข์ที่เกิดขึ้น ผู้ปกครองก็จะเข้ามาช่วยเหลือ และโดยที่ผู้ปกครองกับดินแดนที่ปกครองนั้นมีลักษณะที่เป็นสิ่งหนึ่งสิ่งเดียวกัน สภาพการณ์เช่นนี้จึงถือได้ว่าเป็นบริบทหนึ่งที่สนับสนุนสถานะการเป็นรัฐวิสาหกิจสมัยสุโขทัยด้วย

4.3 การดำเนินงานด้านอุตสาหกรรม

อุตสาหกรรมที่สำคัญในสมัยสุโขทัยคือ การผลิตเครื่องสังคโลก แหล่งผลิตเครื่องสังคโลกที่สุโขทัยมีอยู่ 2 แห่งคือ บริเวณนอกเมืองสุโขทัยขึ้นไป

⁶ แสง มนวิฑูร (ผู้แปล), ชินกาลมาลีปกรณ์, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายพงษ์สวัสดิ์ สุริโยทัย (พิมพ์ครั้งที่ 5), พ.ศ. 2518, หน้า 111.

พิพัฒน์ ไทอารี

ทางเหนือ ซึ่งเรียกกันว่า เตาทูเรียง ส่วนอีกแห่งหนึ่งนั้นอยู่ที่เมืองศรีสัชนาลัย ซึ่งมีเตาเผาอยู่สองกลุ่มใหญ่คือ กลุ่มเตาเผาที่เรียกว่า เตापายาง และกลุ่มเตาเผาที่เรียกว่า เตากะน้อย นักสำรวจทางประวัติศาสตร์โบราณคดีพบเตาทั้งที่สุโขทัยและศรีสัชนาลัย รวมทั้งสิ้นประมาณ 183 เตา

การสำรวจพบเตาผลิตเครื่องสังคโลกเป็นจำนวนมากเช่นนี้ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่า การผลิตเครื่องสังคโลกนี้ เป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่สำหรับสังคมสมัยนั้น โดยที่กระบวนการผลิตเครื่องสังคโลกนี้จะต้องใช้ทั้งทุน ความรู้ เทคนิค ฝีมือ รวมตลอดถึงแหล่งที่ตั้งในการดำเนินการด้วย ดังนั้นกิจกรรมนี้จึงเป็นกิจกรรมที่จะต้องสัมพันธ์กับรัฐในหลายรูปแบบ นับตั้งแต่ทุนดำเนินการ การแสวงหาผู้เชี่ยวชาญชำนาญการมาถ่ายทอดความรู้ การกำหนดแหล่งที่ตั้งเตาเผา และการใช้วัตถุดิบในการผลิต รวมตลอดถึงการจัดจำหน่าย เป็นต้น

กระบวนการเหล่านี้จึงเป็นกระบวนการที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงการได้รับความอุปถัมภ์จากพระมหากษัตริย์ หรือเจ้าขุนมูลนาย คนของรัฐได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือ ระบบรัฐได้เข้ามาเกี่ยวข้องอุปถัมภ์ช่วยส่งเสริมจัดการนั่นเอง จึงเป็นการแสดงถึงบริบทของรัฐวิสาหกิจอีกประเด็นหนึ่งของสังคมในสมัยนั้นเช่นกัน

การสืบค้นกิจกรรมเศรษฐกิจสุโขทัย

ในอดีตการสืบค้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสุโขทัยมุ่งไปยังประเด็นที่ว่าสุโขทัยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยข้อความตามศิลาจารึกหลักที่ 1 เป็นแนวทาง ซึ่งมีใจความว่า

“...เมื่อซึ่งพ่อขุนรามคำแหง เมืองสุโขทัยนี้ดี
 ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจากอบ
 ในไพร่ ลู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้าขี่ม้าไปขาย
 ใครจักใครค้าข้าง ค้า ใครจักใครค้าม้า ค้า
 ใครจักใครค้าเขื่อน ค้าทอง ค้า ไพร่ฟ้าหน้าใส

การตีความตามศิลาจารึกนี้ ก็น่าที่จะชวนให้คิดไปได้ว่า เมืองสุโขทัยนี้ มีระบบเศรษฐกิจการค้าแบบเสรี แต่ผลการศึกษาค้นคว้าและการถกประเด็นที่เกิดขึ้นในระยะต่อ ๆ มา ทำให้เกิดความสนใจเพิ่มขึ้นว่า จะมีกิจกรรมอื่นใดในสมัยสุโขทัยบ้างไหมที่จะเป็นช่องทางที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจสุโขทัยที่กว้างขวางไปกว่าข้อสรุปในอดีตและมีประเด็นใดที่จะช่วยอธิบายถึงการมีบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐ อันจะนำมาพิจารณาว่า มีฐานะเป็นกิจการรัฐวิสาหกิจในสมัยนั้น

การแสวงหาคำตอบนี้ จำเป็นต้องพิจารณาสภาพของสุโขทัยในขอบเขตที่กว้างไปกว่าการยึดข้อความจากศิลาจารึกหลักที่ 1 ดังนั้นในการศึกษานี้จึงขยายมิติการพิจารณาด้วยการนำประเด็นอื่น ๆ มาประกอบดังต่อไปนี้

- ก. หลักธรรมราชาสมัยสุโขทัยอันมีนัยต่อระบบเศรษฐกิจสุโขทัย
- ข. สภาพของการเกษตรกรรมสมัยสุโขทัยอันมีนัยต่อระบบเศรษฐกิจสุโขทัย
- ค. รูปแบบการค้า การพาณิชย์ การอุตสาหกรรมในสมัยสุโขทัยอันมีนัยต่อระบบเศรษฐกิจสุโขทัย
- ง. การถ่ายทอดแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมของสุโขทัยกับรัฐข้างเคียงนั้นนัยต่อระบบเศรษฐกิจสุโขทัย

ทั้งนี้เพื่อจะได้เกิดความเข้าใจต่อระบบเศรษฐกิจของสุโขทัยเพิ่มขึ้น ซึ่งในที่นี้จะได้นำแต่ละประเด็นมาพิจารณาโดยละเอียดต่อไป

⁷ เรื่องเดียวกัน, กรมศิลปากร, หน้า 9.

ก. หลักธรรมราชาสมัยสุโขทัยมีนัยต่อระบบเศรษฐกิจสุโขทัยอย่างไร

ในการสืบค้นว่า หลักธรรมราชาสมัยสุโขทัยมีนัยต่อระบบเศรษฐกิจสุโขทัยอย่างไรบ้าง เราอาจแบ่งประเด็นได้เป็น 3 ประเด็นคือ ประเด็นแรกว่า ด้วยหลักธรรมราชามีนัยเชิงเศรษฐกิจอย่างไร ประเด็นที่สองคือ พระมหากษัตริย์สุโขทัยมีกระบวนการแนะนำ สั่งสอนประชาชนให้รู้จักการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจอย่างไร และประเด็นที่สาม คือ หลักธรรมราชานั้นมีส่วนสนับสนุนจูงใจการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในหมู่ประชาชนอย่างไร โดยพิจารณาได้ดังนี้

1. หลักธรรมราชาในเชิงเศรษฐกิจ

การศึกษาเรื่องธรรมราชาของ ปรีชา ช่างขวัญยืน ทำให้ทราบว่า สภาวะธรรมราชานั้น เป็นสภาวะที่เกิดขึ้นจากการนำคัมภีร์คำสอนต่างๆ มาประกอบขึ้นเป็นหลักธรรมในการยึดและกำหนดเป็นแนวปฏิบัติ

ดังนั้นเมื่อจะพิจารณาถึงประเด็นหลักธรรมราชากับระบบเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องศึกษาองค์ประกอบของธรรมราชาเสียก่อน ซึ่งนักวิชาการเช่น ปรีชา ช่างขวัญยืน มีความเห็นว่า หลักธรรมราชานั้น น่าจะเป็นองค์ประกอบจากคัมภีร์ต่างๆ คือ มานวธรรมศาสตร์ ราชনীติ และโลกনীติ หลักธรรมดังกล่าวนี้ กำหนดแนวประพฤติปฏิบัติของพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้ปกครองแคว้นแคว้นหรือรัฐไว้ในลักษณะของการพึ่งพาและพึ่งพิงระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชน

การพึ่งพาและพึ่งพิงระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนในเชิงเศรษฐกิจตามหลักธรรมราชานั้น มีแสดงไว้ในลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้⁸

1.1 การกำหนดระบบและอัตราภาษีที่ไม่สูงจนทำให้ประชาชนไม่อาจเสียภาษีได้

⁸ ปรีชา ช่างขวัญยืน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 84-114.

1.2 การให้ความคุ้มครองช่วยเหลือประชาชนเมื่อประชาชนประสบความ
ทุกข์ยาก

1.3 การแสวงหารายได้หรือทรัพย์สินที่ชอบธรรม

1.4 การจัดหารายได้ เพื่อช่วยเหลือประชาชน

1.5 การจัดการทรัพยากรที่อยู่ภายใต้การปกครองให้เกิดประโยชน์แก่
ประชาชนและแผ่นดิน

เมื่อหลักธรรมราชาหรือบรรดาธิบายเช่นนี้ ประกอบกับหลักฐานทาง
ประวัติศาสตร์ ได้แสดงว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีภารกิจใกล้ชิดกับประชาชน ดูแล
ทุกข์สุขของประชาชน และขจัดข้อขัดแย้งแก่ประชาชนด้วยแล้ว ก็คงเป็นที่
ประจักษ์ว่าพระมหากษัตริย์สมัยสุโขทัยคงมิได้ดำเนินพระราชนโยบายทางเศรษฐกิจ
เพียงการให้ประชาชนทำการค้าขายอย่างเสรี และทรงเก็บภาษีจากประชาชนเท่านั้น

พระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์สุโขทัยด้านเศรษฐกิจคงมี
ขอบเขตที่กว้างขวางกว่านี้ ทั้งนี้เพราะพระองค์ในฐานะพระราชผู้ทรงธรรมจะ
ต้องทรงมีหน้าที่เป็นผู้ทำให้เกิดสิ่งเหล่านี้คือ การคุ้มครองผู้ที่ไม่มีผู้คุ้มครอง พระ
มหากษัตริย์ทรงเป็นที่พึ่งของผู้ที่ไม่มีที่พึ่ง ทรงสั่งสอนไม่ให้ติดอบายมุข ทรงให้
ความปลอดภัยแก่ผู้ที่กลัวภัย ทรงไว้ซึ่งพลังอำนาจที่จะอุปถัมภ์ผู้อ่อนแอ เป็นต้น⁹

2. กระบวนการแนะนำ สั่งสอน ประชาชนเชิงเศรษฐกิจ

หลักธรรมราชา ที่พระมหากษัตริย์ยึดถือปฏิบัตินั้น ได้มีกระบวนการ
ถ่ายทอดสู่ประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ และกิจกรรมที่พระมหากษัตริย์ทรง
กระทำหรือทรงมีรับสั่งให้ทำนั้น ก็คงมีวิธีการต่าง ๆ กันไป เช่น การเป็นผู้ทรง
ริเริ่มดำเนินการขึ้น หรือจัดดำเนินการเสียเอง หรืออาจจัดดำเนินการร่วมกับ
ไพร่ฟ้าประชาชน รวมตลอดถึงการให้การสนับสนุนแก่ประชาชน หรือจัดให้มีสิ่ง

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52-61.

อำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่ประชาชนผู้ต้องทำมาหากิน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า หลักฐานประวัติศาสตร์มิได้มีการกล่าวถึงกิจกรรมด้านเศรษฐกิจไว้ชัดเจน แต่ถ้าหากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใกล้ชิดกับประชาชน และกำหนดมีการกิจในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชนโดยยึดหลักธรรมราชา ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกหลักที่ 1 ความว่า

“.. ในปากประตูมิกะดิงอันฉิ่งแขวนไว้หั้น	ไพร่ฟ้าหน้าปก
กลางบ้านกลางเมือง มีด้อยมีความ	เจ็บท้อง ข้องใจ
มันจักกล่าวถึง	เจ้าเถิง
ขุนบไร้	ไปล้นกะดิงอันท่นแขวนไว้
พ่อขุนรามคำแหง	เจ้าเมืองไดยิน
เรียกเมื่อถาม	สวนความแก่มั่นด้วยชื่อ. ” ¹⁰

การกำหนดแนวทางการบำบัดทุกข์บำรุงสุขนี้คงมีขั้นตอนของการป้องกันมิให้เกิดความทุกข์ และการดำเนินการสั่งสอนให้ประชาชนมีความสุขด้วยเช่นกัน ซึ่งขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการป้องกันทุกข์นี้ คือ จัดให้มีการเรียนรู้ในเรื่องธรรมะ ดังปรากฏในจารึกว่า

“ .กลางไม้ตาลนี้	วันเดือนดับ	เดือนโอกแปดวัน
วันเดือนเต็มเดือนบ่างแปดวัน	ฝูงปู่ครู เกร	มหาเถร
ขึ้นนั่งเหนือชานหินสูตรธรรม	แกอุบาสก	ฝูงท่วยจำศีล.. ”

ในการฟังกเทศน์ฟังธรรมนั้น นอกจากจะมีการสอนถึงวิธีปฏิบัติ และวิธีการใช้ชีวิตให้มีความสุข ละเว้นสิ่งที่เป็นทุกข์แล้ว คงมีการชี้แจงหรือให้คำแนะนำในการดำรงชีพเกี่ยวกับการทำมาหากินที่ขอบธรรมด้วย โดยเฉพาะอย่าง

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, กรมศิลปากร, หน้า 10-12.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.

ยิ่ง เมื่อเมืองสุโขทัยไม่เก็บภาษีการค้า และกรวให้ราษฎรทำการค้าขายได้อย่างเสรี ดังได้มีการกล่าวไว้ในศิลาจารึกว่า

“เจ้าเมือง บ่ เอา จ กอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อน
จูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า
ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเหินค้าทองคำ”¹²

ข้อความในศิลาจารึกเช่นนี้ก็เป็นการบ่งบอกถึงกระบวนการที่ประชาชนจะได้มีโอกาสสรับฟังคำชี้แนะ ส่งเสริม รวมตลอดไปถึงการแนะนำการประกอบอาชีพและให้โอกาสในการดำเนินประกอบกิจการทางเศรษฐกิจจากพระมหากษัตริย์ไว้โดยปริยาย

3. การส่งเสริม สนับสนุน จูงใจให้มีการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

การส่งเสริม สนับสนุน จูงใจให้มีการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐสุโขทัยนั้น รัฐดำเนินการโดยวิธีการไม่เก็บภาษีการค้าควบคู่ไปกับการเปิดโอกาสให้ราษฎรทำการค้าได้อย่างเสรี แต่ตามนัยเช่นนี้ก็มิได้หมายความว่ารัฐจะไม่ดำเนินการทางเศรษฐกิจการค้าด้วย เพราะตามหลักธรรมราชาแล้ว พระมหากษัตริย์ยัง “จะต้องสะสมพระรายทรัพย์โดยชอบธรรม” และต้อง “พึงทรงทราบรายรับและรายจ่ายด้วยพระองค์เอง”¹³ คำสอนหรือคติเช่นนี้จึงทำให้เชื่อได้ว่า พระมหากษัตริย์จะต้องมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วย แต่กิจกรรมทางเศรษฐกิจของพระองค์นั้นเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ก่อประโยชน์แก่ราษฎรและบ้านเมือง มิใช่เศรษฐกิจที่จะเอาประโยชน์เป็นของพระองค์เอง ซึ่งก็น่าจะมีความหมายถึงการจัดการส่งเสริมอนุเคราะห์แก่ประชาชน ดังเช่น พระมหากษัตริย์ใน

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

¹³ เรื่องเดียวกัน, ปรีชา ช่างขวัญยืน, หน้า 86-90.

พิพัฒน์ ไทยอารี

ปัจจุบันทรงกระทำ

เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว กิจกรรมการส่งเสริม สนับสนุนทางเศรษฐกิจของพระมหากษัตริย์ตามหลักธรรมราชานันมีถึง 3 สาขากิจกรรมเศรษฐกิจ กล่าวคือ กิจกรรมด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และการบริหารบ้านเมือง (งานการบริหาร)

ในกิจกรรมทั้งสามสาขาเศรษฐกิจนี้ มีปรากฏในกฎกัณฑ์สูตรให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีบทบาทในการสนับสนุน ส่งเสริม หรือให้ทุนเพิ่มทุน หรือจัดให้มีสิ่งตอบแทนจากการปฏิบัติงานของประชาชน และข้าราชการ ซึ่งอาจขยายความได้ดังนี้

3.1 กรณีการให้การสนับสนุนและส่งเสริมนั้นเมื่กล่าวไว้ในกฎกัณฑ์สูตร ว่า

“พลเมืองเหล่าใดในบ้านเมืองของพระองค์ ชะมักเขม้นในกสิกรรม และโครักขกรรม ขอพระองค์จงเพิ่มข้าวปลูกและข้าวกินให้แก่พลเมืองเหล่านั้น ในโอกาสอันสมควรฯ”¹⁴

การเพิ่มจำนวนข้าวปลูกและข้าวกินนั้น คือ การส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นทั้งด้านการขยายพื้นที่เพาะปลูก การไถ่เมล็ดพันธุ์ และการให้ทุน แรงงาน เป็นต้น อันนำไปสู่การเพิ่มกำลังการผลิตแก่ผู้ประกอบการนั่นเอง และในการเพิ่มกำลังการผลิตนั้น พระมหากษัตริย์ก็ได้เพิ่มภาษีแต่อย่างใด แต่กำหนดให้จัดเก็บภาษีแต่พอดี จะนั้นรูปแบบทางเศรษฐกิจในส่วนนี้ พระมหากษัตริย์อาจทรงอนุญาตให้ขยายพื้นที่ประกอบการผลิต หรือจัดหาแหล่งน้ำเพื่อสนับสนุนการเพาะปลูกรวมถึงการแสวงหาพันธุ์พืชที่ให้ดอกให้ผลเพิ่มขึ้นด้วย

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

3.2 กรณีของการเพิ่มทุนนี้ มีกล่าวไว้ในกฎทนต์สูตรว่า

“พลเมืองเหล่าใดในบ้านเมืองของพระองค์จะมักเขม้นในพาลนิยกรรม
ขอพระองค์จงเพิ่มทุนให้แก่พลเมืองเหล่านั้นในโอกาสอันสมควรฯ”¹⁵

คำสอนตามกฎทนต์สูตรดังกล่าวประกอบกับข้อมูลประวัติศาสตร์
สุโขทัยนั้น ทำให้สามารถพิจารณาได้ดังนี้

3.2.1 พระมหากษัตริย์สุโขทัยทรงดูแลการค้าขายของราษฎร
ให้สามารถทำการค้าขายกันไปตามถนัด หรือตามความต้องการของประชาชน

3.2.2 การค้าขายตามถนัด หรือตามความต้องการของประชาชน
นั้น มีลักษณะ หรือรูปแบบดังนี้คือ¹⁶

3.2.2.1 การค้าขายระดับพื้นบ้าน

3.2.2.2 การค้าขายผ่านแดน

ซึ่งการค้าขายทั้งสองระดับนั้น สามารถวิเคราะห์ในรายละเอียดได้ดังนี้

3.2.2.1 การค้าขายระดับพื้นบ้านนั้น อาจแบ่งได้เป็น
ระดับชาวบ้านธรรมดาสามัญ กับระดับพ่อค้าวานิช และการค้าขายที่ขุนนาง
ข้าราชการดำเนินการ การค้าเหล่านี้ ในส่วนที่เป็นระดับชาวบ้านนั้น พระมหา
กษัตริย์หรือรัฐคงจะมีข้อกำหนดในเรื่องของการจัดเก็บภาษีหรือปันผลหรือข้อ
กำหนดในการนำเข้าฉางหลวงบ้าง

ส่วนการค้าระดับพ่อค้าวานิชกับการค้าที่ข้าราชการขุนนาง
ดำเนินการนั้นอาจได้รับการสนับสนุนด้านทุนทรัพย์จากพระมหากษัตริย์ หรือ
อาจได้รับการเกื้อกูลบางอย่างจากพระมหากษัตริย์ ขณะเดียวกันก็เป็นการดำเนินการ
เพื่อพอกพูนพระราชทรัพย์แก่พระองค์ด้วย ซึ่งถือว่าไม่ขัดกับหลักธรรมราชา

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, วิไลลักษณ์ เมฆารัตน์, หน้า 240-248.

3.2.2.2 การค้าผ่านแดน เป็นการค้าที่มีการขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำข้ามไปต่างแดน การค้าประเภทนี้จะมีผู้คนร่วมในกิจกรรมเป็นจำนวนมากกว่าการค้าพื้นบ้าน อีกทั้งต้องการความช่วยเหลือ สนับสนุน หรืออุปถัมภ์จากขุนนาง หรือพระมหากษัตริย์ที่มากไปกว่าการค้าพื้นบ้านธรรมดา ๆ

ดังนั้นกิจกรรมในลักษณะนี้ พระมหากษัตริย์อาจให้การสนับสนุนด้วยการพระราชทานทุนและสิทธิพิเศษหรือการปกป้องบางลักษณะแก่การประกอบกิจกรรมนี้ ขณะเดียวกันก็อาจมีการจัดการบ้านเมืองให้เป็นที่ตั้งดูแลพ่อค้าผ่านแดนที่เดินทางมาค้าขายในแคว้นสุโขทัยด้วย

ข้อพิจารณาเหล่านี้คงจะช่วยให้เกิดความเข้าใจเพิ่มขึ้นว่า ในกระบวนการของการค้าสมัยสุโขทัยนั้น พระมหากษัตริย์หรือรัฐย่อมน่าจะมีส่วนร่วมอยู่ด้วย เพราะมิได้เป็นการขัดต่อหลักธรรมราชาแต่อย่างใดและก็น่าจะเป็นเรื่องปกติสำหรับสภาพสังคมในสมัยนั้น

อนึ่งโดยที่สุโขทัยเป็นรัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ในสมัยนั้น ดังนั้นการมีส่วนร่วมของรัฐหรือบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจอาจมีมากกว่าที่เข้าใจกันมาแต่เดิมเสียอีก ทั้งนี้เพราะหลักธรรมราชามีได้กีดขวางการเข้ามีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด ในทางกลับกันหลักการนี้อาจเป็นหลักการที่ช่วยสนับสนุนการเข้ามามีบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจอีกด้วย

เมื่อเป็นไปดังกล่าว การเพิ่มทุนตามหลักกฎทันทสุตุนนั้น อาจกระทำได้หลายลักษณะเช่น การพระราชทานพระราชทรัพย์แก่ผู้ประกอบการ การลดหย่อนภาษี การจัดระเบียบการค้าเพื่อสนับสนุนให้การทำมาค้าขายเป็นไปโดยสะดวกและการจัดโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบการขนส่งเพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินกิจกรรมทางพาณิชยกรรมได้สะดวก รวดเร็ว และประหยัด ซึ่งการกระทำเหล่านี้ถือได้ว่า เป็นการเพิ่มทุน และส่งเสริมโอกาสทางเศรษฐกิจนั่นเอง

3.3 กรณีการให้คำตอบแทน ในการปฏิบัติงาน แก่ข้าราชการของพระองค์ ซึ่งมีข้อความในกฎทันทสุตราว่า

“ข้าราชการเหล่าใดในบ้านเมืองของพระองค์ขยัน ขอดพระองค์จงพระราชทานเบี้ยเลี้ยงและเงินเดือนแก่ข้าราชการเหล่านั้นในโอกาสอันสมควร”¹⁷

การพระราชทานเบี้ยเลี้ยงและเงินเดือนแก่ข้าราชการคือ การสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงาน มีความขยัน มีการพัฒนาตนเองและภารกิจของราชการ (การบริหาร) ให้รุ่งเรืองอยู่เสมอ และโดยที่ข้าราชการนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง ดังนั้นงานของข้าราชการจึงเปรียบเสมือนกับการไปทำการดูแลงานในรายละเอียดแทนพระมหากษัตริย์ และคงต้องสัมพันธ์กับกิจกรรมด้านการเกษตร การพาณิชย์ และการอุตสาหกรรมด้วย อีกทั้งยังต้องมีระบบงานที่ช่วยสนับสนุนอุดหนุนแก่กิจกรรมเหล่านี้ด้วยเช่นกัน

ตามที่ได้ทำการสืบค้นความสัมพันธ์ระหว่างหลักธรรมราชาภิเศกฐกิจ โดยอาศัยหลักฐานประวัติศาสตร์สุโขทัยไว้ข้างต้นนี้แล้ว พบข้อยู่ว่าพระมหากษัตริย์สุโขทัยได้ใช้หลักธรรม ตามหลักธรรมราชาดูแลกิจกรรมเศรษฐกิจ ด้วยการดูแลนี้คงมีขอบเขตความหมายรวมไปถึงการส่งเสริมสนับสนุน เกื้อกูลหรือจัดให้มีและอุปถัมภ์แก่การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของแว่นแคว้นเช่นกัน

ข. สภาพการเกษตรกรรมสมัยสุโขทัยอันมีผลต่อระบบเศรษฐกิจสุโขทัย

การค้นคว้าทางวิชาการ พบว่า การพึ่งพาธรรมชาติในการดำเนินการด้านเกษตรกรรมในเขตการปกครองรัฐสุโขทัยนั้นทำไม่ได้เต็มที่ รัฐจึงได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขข้อจำกัดเหล่านี้ด้วยการจัดทำระบบชลประทานขึ้น โดยขุดสระหรืออ่างเก็บน้ำภายในกำแพงเมืองหลายแห่ง มีการวางท่อน้ำด้วยดินเผาขนาดสั้นๆ สวมต่อกัน เพื่อชักน้ำจากแม่น้ำมาเก็บไว้ในอ่างเก็บน้ำ ทั้งภายใน

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, ปรีชา ช่างขวัญอิน, หน้า 89.

เมืองและนอกกำแพงเมือง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันว่า “ตระพัง”¹⁸

ระบบชลประทานนี้มีได้มีเพียงภายในเมืองสุโขทัยเท่านั้น แต่ยังมีปรากฏที่เมืองกำแพงเพชร (นครชุม) ไปยังเมืองบางพนาน ซึ่งอยู่ห่างจากเมืองกำแพงเพชรไปทางเหนือราว 16 กิโลเมตร¹⁹

น้ำที่ได้จากแหล่งชลประทานเหล่านี้มีส่วนช่วยให้ที่ดินที่ขาดน้ำ สามารถทำนาได้โดยเรียกนาประเภทนี้ว่า นาเหมืองนาฝาย และยังทำให้เกิดพืชผลทางการเกษตรในพื้นที่ต่าง ๆ ในแคว้นสุโขทัยหลายชนิด ดังปรากฏในจารึกว่า “สร้างป่าหมากป่าพลู ทัวเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าสาวกก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้”²⁰

จารึกยังแสดงให้เห็นทราบด้วยว่า พื้นที่เกษตรกรรมนั้นมีอยู่ 3 ทิศคือ ทิศตะวันออก ทิศเหนือและทิศใต้โดยมีข้อความดังนี้ “เบื้องตะวันออกเมืองสุโขทัยนี้ มีป่าหมาก ป่าพลู มีไผ่มีนา มีป่าม่วง มีป่าขาม”²¹ พื้นที่ด้านทิศเหนือมีข้อความปรากฏว่า “เบื้องดินนอนเมืองสุโขทัยนี้ มีป่าหมากพร้าว ป่าหมากกลาง มีไผ่มีนา” ส่วนพื้นที่ทิศใต้มีข้อความปรากฏว่า “เบื้องหัวนอนเมืองสุโขทัยนี้ มีป่าพร้าว ป่าสาวก มีป่าม่วง”²²

พื้นที่เกษตรกรรมเหล่านี้คงเป็นของทั้งพระมหากษัตริย์ เจ้าขุนมูลนาย และสามัญชน ดังปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 5 ซึ่งกล่าวถึงพญารามราช (ลิไท) ปลุกต้นมะม่วงในป่ามะม่วง ลักษณะแรงงานที่ใช้ในการดำเนินการเพาะปลูกก็คงเป็นแรงงานไพร่ ซึ่งเป็นทั้งไพร่ในสังกัดเจ้าเมืองหรือขึ้นกับมูลนาย โดยมี

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, วิไลลักษณ์ เมษารัตน์, หน้า 234-235, 240-241.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 241

²⁰ เรื่องเดียวกัน, กรมศิลปากร, หน้า 12.

²¹ เรื่องเดียวกัน, กรมศิลปากร, หน้า 14.

²² เรื่องเดียวกัน, กรมศิลปากร, หน้า 16.

พันธะผูกพันระหว่างไพร่กับรัฐหรือมูลนายตามหลักในการเกณฑ์แรงงาน²³

สภาพเช่นนี้กล่าวได้ว่า บรรดาป่าหมาก ป่าพลู และป่าพร้าว และป่าอื่นๆ ที่ปรากฏในศิลาจารึกนั้น น่าจะเป็นพื้นที่การเกษตรของพระมหากษัตริย์ เจ้านาย และขุนนางส่วนหนึ่ง และเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านธรรมดาใช้เพาะปลูกอีกส่วนหนึ่ง

ผลผลิตในพื้นที่การเกษตรที่เป็นของพระมหากษัตริย์และเจ้าขุนมูลนายนั้น คงจัดเก็บเข้าคลังหลวงไว้สำหรับการบริโภค ทำบุญทำทาน และแจกจ่ายแก่พลเมืองตามหลักการปกครองบ้านเมืองส่วนที่เป็นผลผลิตของพลเมืองธรรมดา นั้นรัฐก็คงอนุญาตให้ประชาชนเก็บไว้กินไว้ใช้ และแบ่งเป็นส่วยแก่รัฐ

การที่พระมหากษัตริย์ และขุนนางดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเกษตรในรูปแบบดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นบทบาทของรัฐในการเข้าดำเนินการทางเศรษฐกิจในสภาวะที่รัฐยังไม่มีควมซับซ้อนทางกิจกรรมเศรษฐกิจ ดังเช่นปัจจุบัน

ค. การสืบค้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจสุโขทัยโดยอาศัยรูปแบบการค้าพาณิชย์ และการอุตสาหกรรมสมัยสุโขทัย

ในการพิจารณาเกี่ยวกับรูปแบบการจัดการด้านการค้า การพาณิชย์ และอุตสาหกรรมสมัยสุโขทัยนี้ แบ่งได้เป็น 2 ส่วนคือ การค้าพาณิชย์ส่วนหนึ่ง และการอุตสาหกรรมอีกส่วนหนึ่ง²⁴

1. การค้าพาณิชย์

การทำความเข้าใจเกี่ยวกับการค้าพาณิชย์นั้น จำเป็นต้องเข้าใจถึง

²³ เรื่องเดียวกัน, วิไลลักษณ์ เมฆวรรณ์, หน้า 235.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, ธิดา สารยา, หน้า 296-309 และเรื่องเดียวกัน, วิไลลักษณ์ เมฆวรรณ์, หน้า 242-250.

รูปแบบของตลาดสินค้า และเส้นทางการขนส่งสินค้า ซึ่งจะเป็นภาพสะท้อนถึงสภาพที่น่าจะเป็นไปได้ในเวลานั้น

ตลาดสมัยสุโขทัยคงจะมีสองลักษณะคือ ตลาดแผงลอยหรือตลาดแบบกะดิน ซึ่งรัฐหรือชาวบ้านร่วมกันจัดตั้งขึ้น เพื่อทำการค้าขายกันไปในวันหนึ่งๆ สินค้าที่ขายกันก็คงเป็นผลผลิตทางการเกษตร เช่น ผัก ผลไม้ และของใช้พื้นเมือง เป็นต้น

ส่วนตลาดอีกลักษณะหนึ่งที่มีการกล่าวไว้ในจารึกด้วยคือ “ตลาดปสาน” ซึ่งนักวิชาการให้ความหมายว่า เป็นตลาดที่มีลักษณะเป็นห้อง โรงเรือน ห้องแถว ตลาดนี้ตั้งอยู่นอกกำแพงเมือง จึงน่าเป็นตลาดที่บรรดาพ่อค้าจากต่างแดนมาชุมนุมกัน สินค้าที่ซื้อขายกันในตลาดนี้คงมีหลากหลาย และคงเป็นผลิตภัณฑ์ทั้งที่สร้างขึ้นในสุโขทัยเองและผลิตภัณฑ์ที่มาจากต่างแดน

การควบคุมดูแลตลาดปสานนี้รัฐคงจัดให้มีผู้ดูแล ตรวจตราความเรียบร้อย นักวิชาการเชื่อกันว่า สินค้าที่นำมาขายในตลาดนี้คงไม่มีการเก็บภาษีการค้าข้ามแดน (จังกอบ) และการค้าขายระดับนี้ก็คงเป็นไปอย่างเสรีคือ บรรดาพ่อค้าแต่ละคน หรือแต่ละกลุ่มสามารถทำการค้าขายกันได้โดยเสรี ดังปรากฏเป็นที่ทราบกันตามจารึกหลักที่ 1²⁵

เมื่อตลาดปสานเป็นตลาดการค้าที่ประกอบไปด้วยพ่อค้าจากหลายถิ่นเช่นนี้ ตลาดปสานจึงเป็นเสมือนชุมทางทางการค้าของเมืองสุโขทัยนั่นเอง การขนส่งสินค้าที่เดินทางมายังตลาดปสานนี้ นักประวัติศาสตร์มีความเห็นว่าเป็นกองคาราวาน

กองคาราวานเหล่านี้ ถ้าเป็นกองคาราวานของฝ่ายสุโขทัยนั้น คงมีบรรดาเจ้าเมือง พ่อขุน หรือพระมหากษัตริย์ที่ให้ความอุปถัมภ์ หรือให้ความ

²⁵ ชัย เรืองศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยด้านเศรษฐกิจ แต่โบราณ พ.ศ. 2399, (กรุงเทพฯ ดันอ้อ,

คุ้มครองและบางกรณีก็อาจจะเป็นผู้นำ หรือผู้ทำหน้าที่จัดให้มีกองคาราวานของตนเองด้วย ทั้งนี้เพื่อหารายได้มาทำนุบำรุงบ้านเมือง ซึ่งการดำเนินงานเช่นนี้ก็จะเป็นประเด็นที่สอดคล้องและมีได้เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักธรรมราชาแต่อย่างใด

นอกเหนือจากกองคาราวาน ซึ่งเป็นการดำเนินการขนส่งสินค้าทางบกแล้ว สมัยสุโขทัยยังมีการลำเลียงสินค้าอีกลักษณะหนึ่งคือ การเดินเรือ ซึ่งราชสำนักสุโขทัยได้ใช้การคมนาคมประเภทนี้เดินทางไปยังประเทศจีนด้วย การจัดให้มีกองเรือเดินทางไปยังประเทศจีนนั้น ก็เพื่อประโยชน์ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ จึงถือได้ว่าเป็นการเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐนั่นเอง ซึ่งก็ไม่ได้แตกต่างจากเหตุผลในการมีบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐในปัจจุบัน

จะนัยรูปแบบบทบาทของรัฐในเชิงการพาณิชย์ของแคว้นสุโขทัยนั้น จึงมีแนวคิดได้ทั้งในเชิงการกำหนดพื้นที่ขอบเขตการดำเนินการ การร่วมดำเนินการกับประชาชน การให้การสนับสนุน หรือลงทุนดำเนินการเองด้วย

2. การอุตสาหกรรม

การอุตสาหกรรมในสมัยสุโขทัยที่สำคัญคือ การผลิตเครื่องสังคโลก อุตสาหกรรมนี้ได้สะท้อนถึงความก้าวหน้าของรัฐสุโขทัยในหลาย ๆ ด้าน เช่น การกำหนดแหล่งการผลิตหรือสถานที่ตั้งเตาเผา การจัดหาวัตถุดิบ กระบวนการผลิต และการจัดจำหน่าย ตลอดจนความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เพื่อแสวงหาความรู้ในกระบวนการผลิต และการจัดจำหน่าย เป็นต้น

หลักฐานทางประวัติศาสตร์ทำให้ทราบว่า แหล่งการผลิตเครื่องสังคโลกในแคว้นสุโขทัยนั้นมีที่สุโขทัยและศรีสัชนาลัย โดยมีเตาเผาอยู่บริเวณพื้นที่ดังนี้คือ เตาทุเรียง ตั้งอยู่บนคันคูเมืองใกล้วัดพระพายหลวง และบริเวณริมฝั่งคูน้ำแม่โจน ส่วนที่เมืองศรีสัชนาลัย มีเตาเผาอยู่ไปทางทิศเหนือที่เตาป่ายาง

และเตาเผาถ้วย จํานวนเตาเผาสังคโลกทั้งในสุโขทัย และศรีสัชนาลัยมีหลักฐานหลงเหลือรวมทั้งสิ้นประมาณ 183 เตา ซึ่งนับว่าเป็นจํานวนที่มากที่สุดนอกจากรณีการผลิตเช่นนี้จะต้องอาศัยความรู้ทั้งทางด้านการออกแบบ นํ้ายาเคลือบ และวิธีเผา²⁶ จึงนับได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่สำหรับยุคนั้น

กระบวนการเหล่านี้จึงเป็นกระบวนการที่เกินความสามารถของชาวบ้านธรรมดา ๆ ที่จะกระทำได้โดยลำพัง ทั้งนี้เนื่องจากกิจการอุตสาหกรรม สังคโลกนี้เป็นกิจการที่ต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐในหลาย ๆ ด้าน เช่น การได้รับทุนสนับสนุน การจัดหาช่างฝีมือผู้มีความรู้ความชำนาญภายในเมืองและจากต่างแดน การจัดระบบการจัดหาวัตถุดิบ และการจัดส่งไปขายยังดินแดนอื่น ๆ รวมตลอดถึงการส่งไปบรรณาการแก่พระเจ้ากรุงจีน เป็นต้น

อุตสาหกรรมสังคโลกจึงเป็นอุตสาหกรรมที่สะท้อนถึงโอกาสและความน่าจะเป็นไปได้ที่รัฐต้องเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมของรัฐสุโขทัย และอาจถือได้ว่าเป็นกิจการที่รัฐร่วมกับประชาคมในทางเศรษฐกิจตามหลักธรรมราชา อีกลักษณะหนึ่ง

ง. การสืบค้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจสุโขทัยโดยอาศัยการถ่ายทอด แลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมกับรัฐข้างเคียง

แคว้นสุโขทัยเป็นแคว้นที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมที่มีก่อนหน้านี้นี้ และได้ดัดแปลงวัฒนธรรมนั้น ๆ ให้เหมาะสมกับลักษณะการเมืองการปกครอง และรูปแบบ เศรษฐกิจของชุมชน

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-68 และ สารันต์ ไพรัชภูมิจิตร, ข้อเสนอเพื่อการพิจารณาใหม่ เรื่องการผลิตและการค้าเครื่องสังคโลกที่มาก่อนสมัยพ่อขุนรามคำแหง ใน สังคโลก-สุโขทัย-อยุธยา กับเอเชีย, ขาววิทย์ เกษตรศิริ, บก. เอกสารสรุปการสัมมนาวิชาการนานาชาติทางประวัติศาสตร์, มูลนิธิโดยิตาประเทศไทย; มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2545, หน้า 303-308.

นักประวัติศาสตร์มีความเห็นว่า อิทธิพลสำคัญ ๆ ที่มีต่อสภาพการเมืองการปกครองของแคว้นสุโขทัยนั้น คือ อิทธิพลขอม คติพราหมณ์ และพุทธศาสนาส่วนหนึ่ง กับอิทธิพลวัฒนธรรมของอาณาจักรน่านเจ้าอีกส่วนหนึ่ง

ถ้าหากแคว้นสุโขทัยได้รับอิทธิพลเหล่านี้เป็นสำคัญแล้ว รูปแบบการปกครองและราชการของสุโขทัยก็คงอาศัยแนวทางการจัดระเบียบของอาณาจักรน่านเจ้าเป็นแบบอย่าง ซึ่งแบ่งกิจกรรมการเมืองการปกครองออกเป็น 9 ลักษณะ คือ การทหาร การสำมะโนครัว ราชประเพณี ยุติธรรม มหาดไทย โยธา คลังต่างประเทศ และการพาณิชย์ ไว้เป็นแนวทาง²⁷

ดังนั้น ราชการของสุโขทัยคงสืบทอดแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม ทั้งจากอาณาจักรยุคก่อนและรัฐข้างเคียงไว้ในในการจัดการงานด้านการคลัง การโยธา การต่างประเทศ และการพาณิชย์ เป็นต้น

อนึ่ง ถึงแม้ว่าหลักฐานการจัดแบ่งส่วนราชการของสุโขทัย ไม่ปรากฏให้สืบค้นได้ แต่ในศิลาจารึกได้แสดงถึงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาคนของสุโขทัยไว้คล้ายคลึงกับของล้านนา โดยพิจารณาจากมังรายศาสตร์ฉบับอำเภอเส้าให้ พ.ศ. 2342 ซึ่งมีการกำหนดตำแหน่งผู้บังคับบัญชาคนของล้านนาไว้ดังนี้

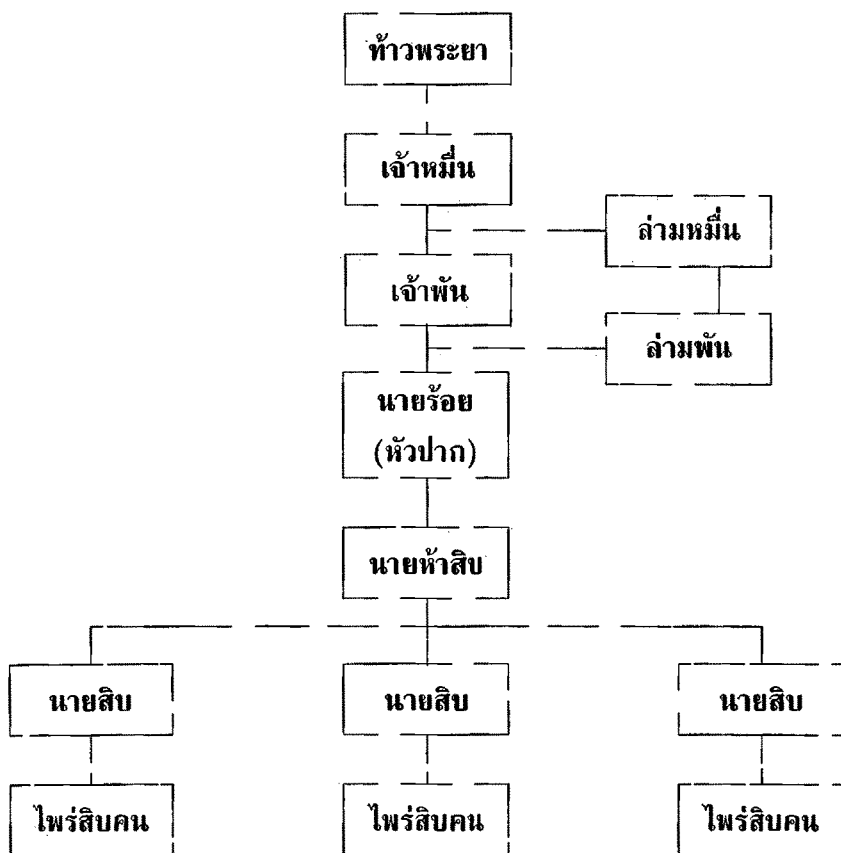
“ไพร่สิบคนให้มีนายสิบผู้หนึ่ง และมีข่มกวันเป็น
ล่ามติดต้องงาน ลำดับต่อไปมีนายห้าสิบ นายร้อย ล่าม
พัน เจ้าพัน ล่ามหมื่น เจ้าหมื่น และท้าวพระยา “นอกจาก
นี้ในจารึกล้านนายังปรากฏว่ามีตำแหน่ง นายขาว ซึ่ง
เป็นผู้ควบคุมไพร่ยี่สิบคนอยู่ด้วย จารึกสุโขทัยมีปรากฏ
คำว่า ‘ท้าวปาก ล่ามหมื่น ล่ามพัน และนายพัน ด้วย’²⁸

²⁷ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิบูลย์, คำบรรยายประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (พระนคร โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, 2504), หน้า 7.

²⁸ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมศัพท์วรรณคดีไทย สมัยสุโขทัย, ไตรภูมิภษา, (กรุงเทพฯ อรุณการพิมพ์, 2544), หน้า 690.

การกำหนดตำแหน่งผู้บังคับบัญชาคนของล้านนาดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ ณ นคร ได้นำมาประมวลไว้ในหนังสือพจนานุกรมศัพท์วรรณคดีไทย สมัยสุโขทัย ไตรภูมิกลา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งผู้เขียนได้นำมาจัดเป็นแผนภูมิไว้ดังนี้

แผนภูมิแสดงโครงสร้างบรรดาศักดิ์สมัยสุโขทัย



ที่มา ปรับปรุงจาก ประเสริฐ ณ นคร ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมศัพท์วรรณคดีไทย สมัยสุโขทัย ไตรภูมิกลา, (กรุงเทพฯ ราชบัณฑิตยสถาน, 2544), หน้า 690-691.

การจัดโครงสร้างการบังคับบัญชาคนเช่นนี้เป็นการบ่งบอกถึงรูปแบบการจัดระบบการปกครอง และการบริหารชุมชน ของแคว้นข้างเคียงสุโขทัยในสมัยนั้น ฉะนั้นโครงสร้างการบังคับบัญชานี้คงมีการถ่ายทอดสู่แคว้นสุโขทัยดังเช่นวัฒนธรรมด้านอื่น ๆ ด้วย การถ่ายทอดโครงสร้างการบังคับบัญชาเช่นนี้ คงจะมีส่วนในการกำหนดรูปแบบการจัดระบบด้านเศรษฐกิจที่รัฐเข้าไปมีบทบาทด้วย ดังเช่นการจัดระบบงานในกิจการค้า อุตสาหกรรม และการเกณฑ์แรงงานในการดำเนินงานด้านการชลประทาน เป็นต้น

บทสรุป

ในการสำรวจสภาพการณ์ที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อบทบาทของพระมหากษัตริย์ยุคโบราณโดยเฉพาะอาณาจักรสุโขทัยในส่วนที่มีความเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามที่กล่าวไว้ข้างต้นนี้ ทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่า พระมหากษัตริย์และราชสำนักโบราณมีความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจการค้าที่มากไปกว่าการดูแลการประกอบอาชีพและการค้าของประชาชน ซึ่งแต่เดิมนั้นมิได้มีการอธิบายขยายความให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ และราชสำนักได้ทรงประกอบการค้าด้วย แต่เมื่อได้ทำการสืบเสาะเพิ่มเติมแล้ว จึงเกิดความเชื่อได้ว่า องค์พระมหากษัตริย์และราชสำนักของพระองค์ย่อมมีความพร้อมและศักยภาพที่สูงพอที่จะประกอบกิจกรรมทางการค้าเพื่อให้นานเมืองของพระองค์มีความเจริญรุ่งเรืองได้มากกว่าการปล่อยให้ประชาชนทั่วไปดำเนินการแต่ฝ่ายเดียวโดยพระมหากษัตริย์มิได้ยุ่งเกี่ยว

การที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์กลางการติดต่อระหว่างเมืองต่าง ๆ ในหลายมิติ ทั้งด้านการปกครอง การศาสนานั้น ย่อมมีกระบวนการทางการค้าระหว่างเมืองอยู่ในการดูแล ตรวจสอบ และดำเนินการทั้งในเชิงการค้ากับดูแลการสนับสนุนการประกอบกิจการ และการประกอบกิจการโดยพระองค์เองด้วย ซึ่งหมายถึงพระองค์หรือราชสำนักของพระองค์ย่อมจะทำการติดต่อค้าขาย

ระหว่างเมืองด้วย และโดยที่ราชสำนักเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมทั้งด้านกำลังคน กำลังทรัพย์ กำลังความรู้ รวมตลอดถึงศักยภาพในการแสวงหาสินค้ามากกว่าประชาชนระดับพื้นบ้าน จึงมีความเป็นไปได้สูงที่พระมหากษัตริย์และราชสำนักจะประกอบกิจการค้าด้วย

เนื่องจากปรากฏว่ารูปแบบการค้าต้องอาศัยทักษะและระบบงานที่มีความซับซ้อนเกินกว่าที่ระดับชาวบ้านธรรมดาจะดำเนินการได้ และโดยที่การค้าสมัยสุโขทัยนี้มีหลักฐานว่าเป็นการค้าต่างแดน และการค้ากองคาราวาน กิจการเหล่านี้ จึงน่าจะเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้การดำเนินการ และการดูแลของราชสำนักด้วย แต่มิได้มีหลักฐานแน่ชัดว่าเป็นการผูกขาดโดยพระคลังดังเช่นปรากฏหลักฐานในสมัยอยุธยา

อนึ่งโดยที่สินค้ามีความหลากหลายทั้งสินค้าที่เป็นผลิตผลธรรมชาติเช่น ของป่า ผลไม้ และเครื่องเคลือบดินเผา ดังนั้นสถาบันกษัตริย์และราชสำนักจึงน่าจะมีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตสินค้าอีกลักษณะหนึ่งด้วย

โดยที่เมืองสุโขทัยเป็นเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังเมืองอื่น ๆ ในช่วงเวลาและในอาณาบริเวณดังกล่าว และกษัตริย์สุโขทัยต้องการเสริมสร้างความเจริญมั่งคั่งแก่เมืองสุโขทัยที่พระองค์ทรงปกครอง ดังนั้นในการสร้างความมั่งคั่งแก่เมืองสุโขทัยจึงจำเป็นต้องสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานเช่น ถนน การชลประทาน และการจัดที่ดินเพื่อเป็นตลาดการค้าขึ้นไว้ ซึ่งภารกิจในการจัดสร้างสิ่งเหล่านี้ย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายปกครองบ้านเมืองของพระองค์เป็นสำคัญ โดยมีโครงสร้างองค์การบริหารจัดการดังได้นำเสนอไว้ข้างต้น

ภาพรวมเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้ ย่อมเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า สถาบันกษัตริย์และราชสำนักในสมัยสุโขทัยได้มีบทบาทในเชิงเศรษฐกิจทั้งเป็นส่วนตัวดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและในส่วนที่ดำเนินการเพื่อเสริมสร้างความมั่งคั่งให้แก่ราชอาณาจักรด้วย และด้วยเหตุนี้

นี่เองจึงน่าจะเป็นข้อสรุปได้ว่ากิจการที่เรารู้จักกันในมิติรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันซึ่งเป็นกิจการที่รัฐเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจด้วยการจัดตั้งเป็นหน่วยปฏิบัติการนั้นก็น่าที่จะมีปรากฏในอาณาจักรสุโขทัยด้วย เพียงแต่ไม่ได้มีการเรียกขานว่ารัฐวิสาหกิจเท่านั้น