

บทที่ ๒

การเปลี่ยนแปลงของชานาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้ทรงปรับปรุงโครงสร้างทางการปกครองและเศรษฐกิจ เป็นแบบตะวันตกหลายประการ มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศอย่างเห็น ได้ชัด ประชาชนได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในสมัยนี้อย่างกว้างขวางรวมทั้ง ชานาค่าย ขอบเขตของการศึกษาในบั้นนี้ คือ การปรับปรุงต่าง ๆ ในสมัยรัชกาล ที่ ๕ มีผลต่อชานาอย่างไรโดยสังเขป เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้น แก่ชานาในบทต่อไป โดยแบ่งขอบเขตการศึกษาออกเป็น

- ก. การปรับปรุงระบบการเมืองการปกครองที่มีผลต่อชานา
- ข. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจของชานา
- ก. การปรับปรุงระบบการเมืองการปกครองที่มีผลต่อชานา

๑. การปรับปรุงระบบไฟและทาส

ระบบการเมืองการปกครองที่ใช้ระบบไฟ เกณฑ์แรงงานที่ได้ ใ้กันมาแต่โบราณ ทำความเค็ครอนให้แก่พลเมือง และเป็นอุปสรรคของการประกอบ อาชีพ ในชนบทบางแห่งที่ห่างไกล เจ้าเมืองมีอำนาจจะเกณฑ์ไฟในสังกัดอย่างไม่ มีขอบเขตจำกัด เพราะได้รับมอบอำนาจจากกษัตริย์อย่างเต็มที่ให้ทำหน้าที่ต่าง พระเนตรพระกรรณ จึงเกณฑ์ไฟทำงานทั้งงานราชการและงานส่วนตัว จนไฟร่น

ไม่ไหว ต้องอพยพหนีเข้าป่าเพื่อให้พ้นจากการถูกเกณฑ์แรงงาน^๑ ทางราชการส่วนกลางทราบความเดือดร้อนของชาวนาในเรื่องนี้ จึงได้ปรับปรุงระเบียบวิธีการเกณฑ์แรงงานให้รัดกุม เพื่อป้องกันข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ห่างไกลใช้อำนาจกดขี่ประชาชนชาวไร่ชาวนา ด้วยการห้ามผู้ว่าราชการเมือง เกณฑ์ไพร่ทำงานต่าง ๆ ถ้าจะทำงานใดที่ต้องใช้วิธีเกณฑ์แรงงานจากประชาชน ต้องรายงานกราบบังคมทูล ประเภทของงาน ระยะเวลา และจำนวนไพร่ที่จะต้องเกณฑ์ให้ทรงทราบเสียก่อน เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว จึงจะเกณฑ์ไพร่มาทำงานได้^๒ นอกจากนี้ ทางราชการยังได้พยายามผ่อนการเกณฑ์แรงงานลง ด้วยการใช่วิธียอมให้ประชาชนจ่ายเงินค่าราชการแทน แต่การเปิดโอกาสให้ประชาชนจ่ายเงินค่าราชการแทนนี้ อาจเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการของบางกรมกองต่อไป เช่น กรมที่จำเป็นต้องใช้แรงงานไพร่เป็น

^๑"สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ บอกรายบังคมทูลฯ ด้วยเรื่องเมืองปราจีนบุรี," ราชกิจจานุเบกษา, ๑(๑๕ กรกฎาคม ๑๒๓๖) : ๓๗ - ๓๘, หจข, ร.๕ ม.๒.๑๔/๕๘, หนังสือพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, วันที่ไม่ชัดเจน มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๓ (พ.ศ. ๒๔๓๗) : หจข, ร.๕ ม.๑.๔/๗ หนังสือพระยาศรีสุริยานุวัตร ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลพิษณุโลก ถึง พระยาเทพาธิบดี ผู้ว่าราชการเมืองพิจิตร, ที่ ๓/๕ วันที่ ๒๕ มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๓ (พ.ศ. ๒๔๓๗) : และ D.G.E. Hall, A History of South - East Asia, (New York : St. Martin's press, 1966). p. 636

^๒หจข, ร.๕ ม.๑.๔/๕ หนังสือเจ้าพระยาพลเทพที่สมุหกลาโหม กราบทูลพระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นสมมตอมรินทร์ เสนาบดีกระทรวงมรุชาคร, ที่ ๑๕๑/๑๕๔๐๔, ๒๓ ตุลาคม ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖).

จำนวนมาก แต่หากคนเข้ารับราชการไม่ได้ เพราะไพร่จะพากันจ่ายเงินค่าราชการเสียหมด^๑ ฉะนั้น การเกณฑ์แรงงานจึงยังมีความจำเป็นอยู่ นอกจากนี้การเกณฑ์แรงงานยังเป็นวิธีการหนึ่งที่สนับสนุนให้ประชาชนตั้งใจประกอบอาชีพเต็มกำลังความสามารถ^๒ เพราะทางราชการจะออกตัวยกเว้นการเกณฑ์ให้แก่บุคคลที่รับว่าจะทำนาให้เต็มเนื้อที่ในฤดูทำนาแต่ละปี^๓

สำหรับงานราชการที่จำเป็นต้องเกณฑ์แรงงานราษฎรนั้น ทางราชการได้ปรับปรุงใช้วิธีการเกณฑ์จ้าง แทนการเกณฑ์เปล่าโดยกำหนดว่า ราษฎรที่ถูกเกณฑ์แรงงานและพาหนะมาใช้ในราชการในมณฑลต่าง ๆ จะได้รับค่าจ้างจากทางราชการตามสมควร^๔ ในอัตราดังนี้ คือ ชายได้รับค่าจ้างวันละ ๓๒ อัฐ ถ้านำอาหารไปรับประทานเอง และวันละ ๑๖ อัฐสำหรับผู้ที่รับประทานอาหารของทางราชการ^{๕*}

^๑ หจข, ร.๕ ม.๑.๔/๒๗ ลายพระหัตถ์กรมหมื่นปราบปรบักษ์ กราบบังคมทูล รัชกาลที่ ๕, วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑)

^๒ หจข, ร.๕ ม.๒.๑๔/๘๒ ลายพระหัตถ์กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดี กระทรวงมหาดไทย ถึง พระยาศรีสุเทพ ปลัดทูลฉลอง กระทรวงมหาดไทย, วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑)

^๓ เรื่องเดียวกัน,

^๔ "พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้าง ร.ศ. ๑๑๕," ราชกิจจานุเบกษา, ๑๗(๑๓ มกราคม ๑๑๕) : ๕๕๔ - ๕๕๕.

^๕ "ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติเกณฑ์จ้างในมณฑลต่าง ๆ ร.ศ. ๑๑๕," ราชกิจจานุเบกษา, ๑๗(๒๔ กุมภาพันธ์ ๑๑๕) : ๖๕๐.

* ประกาศฉบับนี้ ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ร.ศ. ๑๑๕ เป็นต้นไป ใน ๑๓ มณฑล คือ กรุงเก่า ราชบุรี ปราณบุรี นครไชยศรี นครสวรรค์ พิษณุโลกย์ นครราชสีมา เพชรบูรณ์ จันทบุรี พายัพ ชุมพร นครศรีธรรมราช ภูเก็ต ส่วนมณฑลกรุงเทพฯ ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ใน ร.ศ. ๑๒๕ (๒๔๕๓)

สำหรับผูกเกณฑ์ที่ต้องเสียส่วยหรือเงินค่าราชการ ทางมณฑลจะลดค่าส่วย หรือเงินค่าราชการ ตามอัตราค่าเกณฑ์จ้างที่ต้องมารับใช้ราชการให้แทนเงินค่าจ้างก็ได้ และเพื่อเป็นการป้องกันข้าราชการส่วนภูมิภาคคดีขาวไรชวานา จึง ให้เสนาบดีตั้งกฎเสนาบดี กำหนดว่า งานประเภทใดใช้วิธีการเกณฑ์จ้าง และประเภทใดใช้วิธีการเกณฑ์เปล่า ห้ามเกณฑ์นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎเสนาบดี^๒ ต่อมาได้ปรับปรุงระเบียบการเกณฑ์จ้างให้รัดกุมและเหมาะสมกับท้องถิ่นโดยแบ่งลักษณะงานที่ต้องเกณฑ์จ้างเป็น ๒ ประเภท คือ^๓

ก) งานราชการที่มีอยู่เสมอเป็นประจำทุกเดือนหรือมีเนือง ๆ เช่น การจ้างคนแจวเรือไปราชการ ครัวจ้างในอัตราพื้นบ้านที่จ้างกัน

ข) งานราชการจรเป็นพิเศษชั่วคราวคราว จึงควรใช้การเกณฑ์จ้างในอัตราที่กำหนดไว้ใน "ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติเกณฑ์จ้าง ร.ศ. ๑๑๘"

สำหรับการเกณฑ์แรงงานที่ผูกเกณฑ์ต้องสละแรงงานให้แก่ทางราชการ โดยไม่ได้รับค่าจ้าง รัฐบาลได้พยายามลดความลำบากของผูกเกณฑ์ให้น้อยลง โดยกำหนดให้เกณฑ์เฉพาะงานที่มีผลโดยตรงต่อตัวผูกเกณฑ์ เช่น ทำถนนในหมู่บ้าน ทำทางน้ำ หรือการป้องกันบ้านเมืองและรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่นเท่านั้น^๔

^๑"พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้าง ร.ศ. ๑๑๘," ราชกิจจานุเบกษา, ๑๗(๑๓ มกราคม ๑๑๘) : ๕๕๔ - ๕๕๕.

^๒เรื่องเดียวกัน และ "ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติเกณฑ์จ้างในมณฑลต่าง ๆ ร.ศ. ๑๑๘," ราชกิจจานุเบกษา, ๑๗(๒๔ กุมภาพันธ์ ๑๑๘) : ๖๘๐

^๓หจข, ร.๕ ม.๒.๑๑/๑๑ การประชุมเทศบาลปีที่ ๑ ครั้งที่ ๔, ๑๗ กันยายน ร.ศ. ๑๒๓ (พ.ศ. ๒๔๔๗).

^๔"พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้าง ร.ศ. ๑๑๘," ราชกิจจานุเบกษา, ๑๗(๑๓ มกราคม ๑๑๘) : ๕๕๔ - ๕๕๕.

นอกจากนี้ยังได้วางกฎการเกณฑ์แรงงานไม่ให้เป็นผลเสียแก่ชาวนา โดยการห้าม
เกณฑ์แรงงานในฤดูทำนา^๑ และต้องคำนึงถึงความสะดวกของผู้ถูกเกณฑ์ด้วยโดยไม่
เกณฑ์ไพร่ไปทำงานต่างท้องถิ่น ถ้าจำเป็นต้องเกณฑ์ไพร่ไปทำงานที่ต้องค้างคืน ทาง
ราชการต้องจ่ายอาหารให้^๒ พวกนี้นั้นรัฐบาลยังได้ลดความลำบากในเรื่องนี้ลง
ด้วยการกำหนดว่า ให้ทางราชการเกณฑ์ราษฎรได้ปีหนึ่งไม่เกิน ๑๕ วัน ไม่ว่าจะ
เป็นการเกณฑ์จ้างหรือเกณฑ์เปล่า^๓

หลังจากที่ได้ประกาศ พระราชบัญญัติเก็บเงินค่านา ร.ศ. ๑๑๕

(พ.ศ. ๒๔๔๓) ปรับปรุงภาษีค่านา เพิ่มขึ้นจากเดิมแล้ว รัฐบาลได้ลดค่าราชการ
หรือส่วย ที่ผู้ถูกเกณฑ์จ้างต้องส่งให้แกทางราชการ เป็นค่าเกณฑ์จ้างในอัตราสูงขึ้นตาม
ภาษีค่านาที่ชาวนาต้องเสียเพิ่มขึ้น คือ ถ้าผู้ถูกเกณฑ์จ้างนำอาหารไปกินเอง ทาง
ราชการจะลดค่าราชการหรือส่วยให้อัตราวันละ ๑ บาท ถ้ากินอาหารของทาง
ราชการ จะได้รับการลดค่าราชการหรือส่วยวันละ ๕๐ สตางค์^๔

การปรับปรุงโครงสร้างทางการปกครองที่มีผลต่อชาวนาที่สำคัญอีกประการ
หนึ่ง คือ การแก้ไขระบบไพร่ด้วยการจัดระบบการเกณฑ์ทหาร แม้วาระกาลที่ ๕

^๑ หจข. ร.๕ ม.๒.๑๑/๓ การประชุมเทศาภิบาล ปีที่ ๑ ที่กระทรวงโยธา-
ธิการ วันที่ ๑๑ กันยายน ร.ศ. ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๔๕) : และ หจข. ร.๕ ม.๒.๑๑/
๑๓ การประชุมเทศาภิบาลปีที่ ๑๕ ครั้งที่ ๑ ที่กระทรวงมหาดไทย, วันที่ ๒๔ กันยายน
ร.ศ. ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒)

^๒ หจข. ร.๕ ม.๒.๑๑/๑๓ การประชุมเทศาภิบาลปีที่ ๑ ที่กระทรวงโยธา-
ธิการ ๑๑ กันยายน ร.ศ. ๑๒๕. (พ.ศ. ๒๔๔๕).

^๓ หจข. ร.๕ ม.๒.๑๑/๑๓ การประชุมเทศาภิบาล ปีที่ ๑๕ ครั้งที่ ๑
ที่กระทรวงมหาดไทย ๒๔ กันยายน ๑๒๘.

^๔ เรื่องเดียวกัน.

ทรงเน้นเรื่องการจัดระบบทหารจะเป็นผลมาจากแรงผลักดันทางการเมืองทั้งภายใน^๑ และภายนอกประเทศ^๒ ก็ตาม แต่ผลของการจัดระบบทหารแบบใหม่ของพระองค์มีผลอย่างใหญ่หลวงต่อประชาชนโดยทั่วไป เป็นการค่อย ๆ เลิกระบบไพร่ที่เคยผูกพันพลเมืองไทยไว้กับชนชั้นปกครอง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการผลิตในระบบเศรษฐกิจแบบการค้า พลเมืองไทยจึงค่อย ๆ กลายสภาพจากไพร่ เป็นพลเมืองซึ่งมีอิสระที่จะเลือกดำเนินชีวิตตามที่ตนเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ตนเองได้ และตามความต้องการมากขึ้นทุกที

การปรับปรุงระบบไพร่ครั้งแรก คือ การออก "พระราชบัญญัติทหาร" เมื่อ ร.ศ. ๑๐๗ (พ.ศ. ๒๔๓๑) นับเป็นการจัดระบบทหารให้เป็นระเบียบแน่นอนเป็น

^๑ดูใน ขจร สุขพานิช, "ฐานันดรไพร่," ใน ข้อมูลจากอดีต, หน้า ๕๓ - ๕๕.

^๒หจข, ร.๕ กษ. แผนกหนังสือเก่า, เรื่องเบ็ดเตล็ด, เล่มที่ ๓๑ เรื่องที่ ๑๐๘๓, หนังสือเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ถึงผู้ว่าราชการกรมการเมือง นครนายก ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา พนมสารคาม พันทันนิคม ที่ บ. ๕๔๕๔, บ. ๕๔๕๓, บ. ๕๔๕๒, บ. ๕๔๕๕, วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๓๘๑๒, ๒๓๘๑๒, ๒๓๘๑๒, ๒๓๘๑๒

ร.ศ. ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖) : D.G.E. Hell, A History of Southeast Asia, pp. 643 - 664; และ พรเพ็ญ อ้นตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๖๘)," วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต, แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗ หน้า ๓๔ - ๓๕.

ครั้งแรก และมีผลต่อชาวไร่ชาวนาทั่วไป เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อิสระแก่ไพร่
ที่จะสมัครเป็นทหารโดยได้รับเงินเดือนตลอดเวลาที่รับราชการทหาร เป็นเวลา ๑๐ ปี
ถ้าครบเกษียณอายุแล้วสมัครเป็นทหารต่อ จะได้รับเงินปีอีกปีละครึ่ง และมีโอกาสได้
รับรางวัลเมื่อมีความดีความชอบด้วย หรือจะเลือกค่าเงินชีวิตเป็นฝ่ายพลเรือน
จ่ายเงินค่าราชการปีละ ๒ บาท ซึ่งเท่ากับมีหน้าที่ต้องเข้ารับราชการปีละ ๑ เดือน^๑
นับเป็นการเปิดโอกาสให้พลเมืองได้เลือกทางเดินเองว่าจะจะเป็นทหาร หรือจะเป็นผู้
จ่ายเงินให้แก่รัฐบาลในฐานะพลเมือง แต่ก็ยังไม่ถึงกับบังคับว่าทุกคนที่ไม่สมัครเป็น
ทหารต้องจ่ายเงินค่าราชการ ที่น่าสังเกตคือ นับเป็นครั้งแรกที่ผู้ที่เป็นทหารมีโอกาส
ได้รับผลตอบแทน โดยมีเงินเดือน เงินปี และเงินรางวัล^๒ ผิดกับสมัยก่อนที่ผู้ถูก
เกณฑ์เป็นทหารต้องนำอาหาร และของใช้ต่าง ๆ ไปด้วยตนเอง ไม่ได้รับบริการใด ๆ
จากรัฐบาลเลย อาจถือได้ว่าเป็นก้าวแรกที่มีการสร้างระบบ "ทหารอาชีพ" ขึ้นใน
การปกครอง เพราะแต่เดิมกิจการทหารกับพลเรือนแยกกันไม่ออก

การปรับปรุงระบบไพร่ขึ้นต่อมาคือ การตราพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร
ร.ศ. ๑๒๒ (พ.ศ. ๒๔๔๒) จัดระบบทหารให้เป็นระเบียบรัดกุมขึ้นบนพื้นฐานความ
คิดที่ว่า ชายไทยทุกคนต้องเป็นทหาร พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ เกณฑ์ชายฉกรรจ์
ที่อายุ ๑๘ ปี เข้าเป็นทหาร^๓ แทนการสมัครดังที่เคยใช้ตามพระราชบัญญัติทหาร

^๑ขจร สุขพานิช, "ฐานันดรไพร่," ใน ข้อมูลจากอดีต, หน้า ๕๖ และ
สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้าทรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ,
หน้า ๓๐ - ๓๑.

^๒ขจร สุขพานิช, "ฐานันดรไพร่," ใน ข้อมูลจากอดีต, หน้า ๕๖

^๓"ร่างพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๒," ใน ภาวดี มหาจันทร์
"การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," (ปริญา
นิพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๑๘) หน้า ๔๔๓ -
๔๔๕, คัดจาก หจข, ร.๕ ถ.๑๓.๓/๖ "พระราชบัญญัติเกณฑ์คนเป็นทหาร"

ร.ศ. ๑๐๗ โดยมีหลักการโดยย่อดังนี้ คือ^๑ ชายฉกรรจ์ที่มีอายุ ๑๘ ปี ถึง ๔๐ ปี ทุกคนมีหน้าที่ต้องรับราชการทหาร โดยแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ ทหารกองประจำการ หมายถึง ชายฉกรรจ์ที่ถูกเกณฑ์เมื่ออายุ ๑๘ ปี เข้ารับราชการในกองประจำการมีกำหนด ๒ ปี โดยได้รับเงินเดือน เบี้ยเลี้ยง และเครื่องนุ่งห่มตามสมควร ตลอดเวลาที่เป็นทหารกองประจำการ เมื่อครบ ๒ ปีแล้ว จะปลดเป็นทหารกองหนุนชั้นที่ ๑ เป็นเวลา ๓ ปี แล้วปลดเป็นทหารกองหนุนชั้นที่ ๒ อีก ๑๐ ปี ต่อจากนั้นจึงถือว่าหมดภาระการรับราชการทหาร ในเวลาที่ปลดเป็นทหารกองหนุนทั้ง ๒ ประเภทนี้ จะได้รับอนุญาตให้กลับไปประกอบอาชีพกสิกรรมได้ ไม่ต้องเข้ารับราชการประการใด นอกจากการเรียกระดมในยามจำเป็นและต้องเข้าฝึกซ้อมยุทธวิธีประจำปีเท่านั้น ผู้ที่ถูกเกณฑ์เข้ารับราชการทหารตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียเงินส่วยหรือค่านิรชากรจนตลอดชีวิต สำหรับชายฉกรรจ์ที่ทางราชการไม่ต้องการเกณฑ์เข้าเป็นทหารประจำการ เพราะทหารมีจำนวนพอแก่ความต้องการแล้วนั้น เรียกว่าทหารกองเกินอัตรา อนุญาตให้อยู่ตามภูมิลำเนาไม่ต้องเข้าประจำการ เมื่อมีเหตุจำเป็นต้องเรียกระดมเป็นครั้งคราว หรือทหารกองประจำการขาดจำนวนลง จึงต้องเข้ารับราชการทหารกองประจำการ ทหารกองเกินอัตรานี้ ตลอดเวลาที่ไม่ถูกเรียกเข้ารับราชการทหารกองประจำการ ต้องเสียเงินค่านิรชากรตามอัตราที่ทางราชการกำหนด

พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๒ นี้ ชี้ให้เห็นว่า พลเมืองถูกจัดแยกออกเป็น ๒ ฝ่าย อย่างชัดเจน คือ ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน^๒ ผู้ที่เป็นฝ่ายพลเรือน สามารถประกอบอาชีพได้โดยไม่ต้องกังวลใจว่าจะถูกทางราชการเกณฑ์ไป

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ, หน้า ๒๖.

ใช้ราชการให้เสียหายต่อการประกอบอาชีพ เพียงเสียเงินค่าราชการให้แก่ทางราชการ ในอัตราที่แน่นอน เพื่อให้รัฐบาลนำเงินไปจัดการปกครองด้านต่าง ๆ และเป็นเงินเดือนของทหาร ส่วนผู้ที่ถูกเกณฑ์เข้ารับราชการทหารก็มีระยะเวลาในการรับราชการที่สั้นลง และแน่นอน ทั้งยังได้รับเงินเดือน อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ไม่ต้องจัดหาไปเองเช่นสมัยก่อน เมื่อครบกำหนด ๒ ปีแล้วก็สามารถออกมาประกอบอาชีพได้อย่างมั่นคง และยังมีสิทธิได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าราชการตลอดชีวิตอีกด้วย

นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังส่งเสริมฝ่ายพลเรือนผู้มีหน้าที่เสียเงินค่าราชการให้มีความสนใจในการประกอบอาชีพ ให้เจริญรุ่งเรืองด้วยกายยกเว้นการเกณฑ์เข้ารับราชการทหารให้แก่ ผู้ที่ทำไร่ทำนา ค้าขาย ฯลฯ จนเจริญรุ่งเรืองและสามารถเสียภาษีให้แก่รัฐบาลปีละไม่ต่ำกว่า ๔๐ บาท^๑

การปรับปรุงระบบทหารอีกครั้งหนึ่งในสมัยรัชกาลที่ ๕ คือ การออกพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๔) เป็นการปรับปรุงระบบการจัดระเบียบทหารให้ทันสมัยยิ่งขึ้น โดยเน้นถึงความจำเป็นที่ต้องมีทหารซึ่งผ่านการฝึกด้วยวิธีอันทันสมัย การเกณฑ์ทหารจากประชาชนที่ไม่เคยได้รับการฝึกฝนทางทหารเป็นการพนสมัยแล้ว^๒ ใจความส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัติฉบับนี้มีส่วนคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๒ (พ.ศ. ๒๔๔๒) มีใจความเพิ่มเติม เช่น ชายฉกรรจ์ที่เป็นคนเกินอัตราซึ่งได้รับการปลดปล่อยเป็นกองหนุนชั้นที่ ๒ ถูกจัดระดมฝึกซ้อมยุทธวิธี หรือระดมราชการทหารอย่างใด จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

^๑ หจข, ร.๕ ม.๒.๑๑/๑๑, การประชุมเทศาภิบาล ปีที่ ๑๓ ที่กระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ ๒ วันที่ ๘ กันยายน ร.ศ. ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๔๕๐)

^๒ "พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๔," ราชกิจจานุเบกษา, ๒๒(๓ กันยายน ๑๒๔) : ๕๑๓ - ๕๑๔.

พระราชทานเงินให้แก่วิศวกรรมสำหรับเสียดำรงการประจำปีนั้น ส่งเสริม
พลเมืองให้ประกอบการค้าขนาดใหญ่ในรูปบริษัท โดยยกเว้นไม่เกณฑ์ผู้อำนวยการและ
ผู้จัดการบริษัทที่เสียดำรงให้แก่รัฐบาลในอัตราปีละไม่ต่ำกว่า ๘๐ บาท^๒ และเพิ่มโทษ
ผู้หนีทหารรวมทั้งผู้สมรู้ร่วมคิดให้หนักขึ้น^๓ ฯลฯ อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะ
เกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) เป็นการประกาศเลิกระบบไพร่ ให้ราษฎร
มีอิสระโดยสมบูรณ์^๔ ดังที่มีพระราชปรารภไว้ตอนหนึ่งว่า

...จึงเป็นการสมควรและจำเป็นที่จะต้องแก้ไข พระราชบัญญัติวิธีจัดการ
เกณฑ์ทหารให้เป็นแบบแผนอันสมควรแก่ปัจจุบันสมัย และใหญ่โตธรรม โดยให้
ไพร่พลทั้งหลายมีหน้าที่รับราชการเสมอหน้ากันและผ่อนผันให้เบาแรง โดยมี
กำหนดเวลาที่จะต้องรับราชการน้อยกว่าแต่ก่อน...

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะทรงปรับปรุงระบบเกณฑ์ทหารให้ประชาชนได้รับ
ราชการทหาร ในระยะสั้นลง ซึ่งถือว่าเป็นผลดีต่อชาวนาโดยส่วนรวมก็ตาม ยังมีการ
เกณฑ์อีกประเภทหนึ่ง ที่นับว่าเป็นอุปสรรคแก่การทำนาของผู้ที่ถูกเกณฑ์ คือ การเกณฑ์
ชายฉกรรจ์อายุระหว่าง ๒๕ - ๓๐ ปี เขว้เป็นตำรวจ พลตระเวน และเฝ้าพระราชวัง^๕

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ หจข, ร.๕ ม.๒.๑๑/๑๑, การประชุมเทศบาล ปีที่ ๑๓ ที่กระทรวง
มหาดไทย.

^๓ "พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๔," ราชกิจจานุเบกษา,
๒๒(๓ กันยายน ๑๒๔) : ๕๑๓ - ๕๑๘.

^๔ ขจร สุขพานิช, "ฐานันดรไพร่," ใน ข้อมูลจากอดีต, หน้า ๕๕.

^๕ "พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๔"

^๖ หจข, ร.๖ กษ.๑/๔, Memorandum on Our Domestic Economy.
ของพระยาวงษานุประพัทธ์ ๗ ธันวาคม ๒๔๕๓ หน้า ๑๒.

ซึ่งจะโค पहु่ดั่งในบทต่อไป

การปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองและการปกครองที่ควบคู่กับการปรับปรุงระบบไฟร้ออีกอย่างหนึ่ง คือการเลิกระบบทาส ซึ่งมีผลหลายประการ ที่เห็นได้ชัดได้แก่ การมีผลในการเพิ่มรายได้แก่รัฐบาล^๑ เพราะอัตราค่าราชการที่ทาสต้องเสียปีละ ๒ สลึง เมื่อทาสได้รับอิสระเป็นไท ต้องเสียค่าราชการในฐานะประชาชนตามกฎหมาย คือ ไม่เกิน ๒ บาทต่อปี^๒ ผลประการต่อมาคือทาสที่ได้รับการปลดปล่อยให้เป็นไท กลายเป็นแรงงานอิสระที่ขยายเนื้อที่ท่นาให้มีผลผลิตส่วนเกินในระบบเศรษฐกิจ เพื่อการค้าซึ่งตลาดโลกกำลังต้องการข้าวจากไทยสูงมาก แม้ว่าในระยะแรกของการเลิกระบบทาส ซึ่งเริ่มออกประกาศพระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกทาสลูกไท พ.ศ. ๒๔๑๗ มีผลให้พวกทาสที่ได้รับอิสระรุ่นแรกในปี พ.ศ. ๒๔๓๒^๓ นั้น จะสร้างความไม่พอใจให้แก่บุคคลหลายฝ่าย ได้แก่ นายทาสที่ต้องสูญเสียแรงงานทาสซึ่งถูกกว่าการจ้างลูกจ้าง^๔ เนื่องจากการที่ทาสต้องทำงานให้นายเงินนั้นเป็นการแทนคอกเบี้ย จะเป็นเวลานานเท่าใดก็ตาม เงินต้นคงเท่าเดิมไม่ลดลง^๕ ส่วนตัวทาส

^๑พรเพ็ญ ชันตระกุล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว," หน้า ๒๖.

^๒กิตติ ตันไทย, "คลองกับระบบเศรษฐกิจของไทย," หน้า ๑๒๔.

^๓เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๕.

^๔พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต, หน้า ๕๐๕.

^๕หจช. ร.๕ สารบัญสมุคพิเศษ, เลม ๗ จศ. ๑๒๔๕ - ๑๒๔๗ เรื่องที่ ๑๓ หน้า ๓๗๔ - ๓๗๕ คัดจากหนังสือราชการ ปีกาฉบับตศก ศักราช ๑๒๔๗.

เองก็ไม่พอใจเพราะวิตกว่าเมื่อเป็นอิสระแล้วจะถูกเอาตัวไปเป็นไพร่หลวงใช้แรงงานหนักโดยไม่ได้ค่าจ้าง เสื้อผ้าและอาหาร ดังที่อยู่กับนายเงิน^๑ คนยากจนก็ไม่พอใจ เพราะหมดโอกาสที่จะขายบุตรภรรยาหรือแม้แต่ตัวเองแก่ความยากจนเมื่อเวลาจำเป็น^๒ โดยทั่วไปแล้วคนในชนบทส่วนใหญ่พอใจที่จะมีชีวิตผูกพันกับนายเงินผู้มีอิทธิพลในฐานะผู้คอยรับใช้เพื่อแลกกับความคุ้มครอง ช่วยเหลือตนและครอบครัวอยู่แล้ว^๓ แต่รัชกาลที่ ๕ ก็ทรงสามารถแก้ไขอุปสรรคและป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากความไม่พอใจของฝ่ายต่าง ๆ ต่อการเลิกทาสของพระองค์ด้วยวิธีการที่ลึกซึ้ง มีขั้นตอนแบบค่อยเป็นค่อยไป^๔ ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาประเทศและเพิ่มแรงงานอิสระในการทำงานจากพวกทาสที่ได้รับการปลดปล่อยในระยะต่อมา

๒. การปรับปรุงระบบการจ่ายเงินค่าราชการ

การจ่ายเงินค่าราชการเริ่มมีตั้งแต่ตอนกลางสมัยกรุงศรีอยุธยา เนื่องจากรัฐบาลต้องการเงินใช้จ่ายในราชการยิ่งกว่าต้องการตัวไพร่มาเข้าเวร จึงยอมอนุญาตให้ไพร่ที่ไม่ปรารถนาจะเข้าเวรเสียเงิน "ค่าราชการ" เสมือนเป็นการจ้างคนเข้าเวรแทนตัวได้^๕ ตั้งแต่นั้นมาการจ่ายเงินค่าราชการก็ผูกพันกับระบบไพร่ของไทยตลอดมา และได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับเหตุการณ์เรื่อยมา การปรับปรุง

^๑ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. ๒๓๕๒ - ๒๔๕๓, หน้า ๔๐๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ Ernest Young, The Kingdom of the Yellow Robe,

(London : Archibald Constable & Co. Ltd. 1907) p. 127.

^๔ กิตติ คันไทย, "คลองกับระบบเศรษฐกิจของไทย," หน้า ๑๒๔.

^๕ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำวรวงศ์านุภาพ, ลักษณะการปกครองสยามแต่โบราณ, หน้า ๓๐.

ระบบการจ่ายเงินค่าราชการของรัชกาลที่ ๕ เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการคลังที่ทรงท่าควบลูกกับการปรับปรุงระบบไฟร์และทาสซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการบริหารการปกครอง

การเก็บเงินค่าราชการที่ผ่านมานั้น ชาวไร่ชาวนาในชนบทที่ห่างไกลเมืองหลวงมักได้รับความลำบากจากการหาผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าเมืองและกรมการเมือง เช่น เก็บค่าราชการเกินอัตราที่ทางรัฐบาลกำหนด บางแห่งต้องจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่เป็นพิเศษเพื่อขออนุญาตการเกณฑ์หรือการจ่ายค่าราชการ^๑ หรือการปฏิบัติต่อไพร่อย่างไม่ยุติธรรมของเจ้าพนักงานโดยถือเอาความคุ้นเคยส่วนตัวในการยกเว้นหรือขออนุญาตการเก็บเงินค่าราชการ ส่วนคนที่ไม่คุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่จะถูกเรียกเก็บโดยไม่มีการผ่อนผันใด ๆ แม้แต่กับคนที่กำลังเจ็บป่วย^๒

นอกจากนี้ อัตราเงินค่าราชการที่รัฐบาลตั้งไว้เดิมยังไม่เสมอหน้ากันระหว่างไพร่สม และไพร่หลวง แม้ในหมู่ไพร่หลวงเองอัตราค่าราชการของไพร่หลวงจ่ายเดือนกับไพร่หลวงส่วยก็ไม่เท่ากัน คือ ไพร่หลวงจ่ายเดือน ถ้าไม่เข้ารับราชการต้องจ่ายค่าราชการแทนการเกณฑ์ปีละ ๑๘ บาท ส่วนไพร่หลวงส่วยส่งสิ่งของให้แก่ทางราชการในอัตราคิดเป็นเงินตั้งแต่ปีละ ๖ ถึง ๑๒ บาท ตามชนิดของส่วย^๓ ยิ่งกว่านั้นบรรดาไพร่หลวงที่เป็นขุนหมื่น จ่ายค่าแรงงานหรือค่าราชการเพียงปีละ ๔ บาท เท่านั้น^๔

^๑"สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ บอกรายบัญชีคณฑลด้วยเรื่องเมืองปราจีนบุรี," ราชกิจจานุเบกษา, ๑(๑๕ กรกฎาคม ๑๒๓๖) : ๓๗ - ๓๘.

^๒หจข, ร.๕ ม.๑.๔/๗, หนังสือพระยาศรีสุริยานุวัฑฒันข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลพิษณุโลก ถึงพระยาเทพาธิบดีผู้ว่าราชการกรมการเมืองพิจิตร

^๓"ประกาศเงินค่าราชการขุนหมื่นแลไพร่หลวง," ราชกิจจานุเบกษา, ๑๓(๒๘ มีนาคม ๑๑๕) : ๖๑๔.

^๔เรื่องเดียวกัน.

ทรงพระราชดำริว่า การที่ไพร่หลวงต้อง "...เสียค่าราชการไม่เสมอกันเช่นนี้เป็นที่เคืองครอน เหตุว่า ย่อมมีกำลังทำมาหากินได้ประโยชน์เท่ากัน พวกที่ต้องเสียค่าราชการมาก ได้เงินไว้เพียงตนน้อยกว่าพวกที่ต้องเสียค่าราชการน้อย สมควรที่จะได้รับผลเสมอหน้ากัน..."^๑

ดังนั้น จึงทรงกำหนดให้ไพร่หลวงทุกประเภทเสียค่าราชการปีละ ๒ บาท เท่ากันหมด ตั้งแต่ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) เป็นต้นมา^๒ การที่ทรงกำหนดให้ไพร่หลวงเสียค่าราชการปีละ ๒ บาท น่าจะเป็นความพยายามที่จะแก้ไขความแตกต่างระหว่างไพร่สมกับไพร่หลวง เพื่อให้เกิดความรู้สึกว่าทุกคนเป็นพลเมืองที่เท่าเทียมกัน ขณะเดียวกันภาระในการเป็นไพร่หลวงก็ได้รับการแบ่งเบาให้ลดลงโดยที่ลดจากการต้องจ่ายค่าราชการปีละ ๑๘ บาท เหลือเพียงปีละ ๒ บาท

อย่างไรก็ตาม อัตราค่าราชการที่รัชกาลที่ ๕ ทรงกำหนดไว้เมื่อ ร.ศ. ๑๑๖ เป็นเพียงอัตราที่กำหนดไว้สูงสุด สำหรับมณฑลที่ประชาชนมีเศรษฐกิจดีเท่านั้น ส่วนการเก็บค่าราชการในท้องถิ่นต่าง ๆ รัชกาลที่ ๕ ทรงคำนึงถึงความสามารถในการประกอบอาชีพโดยเฉลี่ยในท้องถิ่นเป็นสำคัญในการกำหนดอัตราค่าราชการ จึงทำให้อัตราค่าราชการในท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่เท่ากัน เช่น เมืองพระตะบองและเมืองขึ้นเก็บค่าราชการคนละ ๔ บาท ส่วนเมืองเสียมราฐและเมืองขึ้นเก็บคนละ ๓ บาทต่อปี^๓ เป็นต้น

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ "ประกาศเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. ๑๑๗," ราชกิจจานุเบกษา, ๑๕(๒๘ สิงหาคม ๑๑๗) : ๒๓๘ - ๒๓๘.

^๔ "ประกาศเก็บเงินค่าราชการเมืองพระตะบองแลเมืองเสียมราฐ," ราชกิจจานุเบกษา, ๑๖(๒ กรกฎาคม ๑๑๘) : ๑๘๐ - ๑๘๑.

นอกจากนี้รัชกาลที่ ๕ ยังได้ทรงปรับอัตราค่าราชการของทาสด้วย คือ กำหนดเก็บค่าราชการจากทาสในอัตราเดียวกับไพร่^๑ การที่รัชกาลที่ ๕ ทรงแก้ไขอัตราเงินค่าราชการพลเมืองไทยรวมทั้งการยกเลิกการผูกมัดคนจีนเมื่อ ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) มาใช้วิธีเก็บค่าราชการคนจีนในอัตราปีละ ๒ บาท เช่นเดียวกับคนไทย^๒ นั้น นอกจากเหตุผลทางการคลังแล้ว อาจมาจากการที่รัชกาลที่ ๕ ทรงต้องการจะแก้ไขความแตกต่างระหว่างคนไทยกับคนจีนในประเทศไทยด้วย เพราะการที่คนจีนเสียค่าผูกมัดในอัตรา ๔.๕๐ บาท ต่อ ๓ ปี และไม่ถูกเกณฑ์แรงงานด้วยนั้น ผู้เขียนเห็นว่า น่าจะทำให้คนไทยเกิดความรู้สึกว่าคุณจีนได้รับอภิสิทธิ์มากเกินไป

ยิ่งกว่านั้นรัชกาลที่ ๕ ยังได้ทรงวางหลักเกณฑ์เพื่อผ่อนภาระในการจ่ายเงินค่าราชการของพลเมืองในท้องถิ่นกันการด้วยการลดเงินค่าราชการลง หรือยกเว้นไม่เก็บเงินค่าราชการเสียเลย^๓ และยกเว้นให้แก่ผู้อพยพมาจากที่อื่นในปีแรกที่เข้ามาอยู่^๔ ขณะเดียวกันก็เลิกการควบคุมพลเมืองให้อยู่ในบริเวณจำกัดด้วยการเปิดโอกาสให้พลเมืองเสียค่าราชการที่หนักก็ได้ เพียงแต่เก็บใบเสร็จไว้เป็นหลักฐานแสดงเวลากลับไปยังภูมิลำเนาว่าได้เสียเงินค่าราชการประจำปีในที่อื่นแล้ว สำหรับบางมณฑล

^๑ หจข, ร.๕ ม.๑๑/๖, การประชุมเทศาภิบาล ครั้งที่ ๖, ๑๕ กันยายน ร.ศ. ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒)

^๒ หจข, ร.๕ ม.๒๘.๒/๓, ประกาศใช้พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการในมณฑลกรุงเทพฯ ๓๐ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒)

^๓ หจข, ร.๕ ม.๑๑/๖, การประชุมเทศาภิบาลครั้งที่ ๖, ๑๕ กันยายน ร.ศ. ๑๑๘.

^๔ "ร่างพระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. ๑๒๐," หจข, ร.๕ ม.๒.๑๑/๑๐, การประชุมเทศาภิบาล ครั้งที่ ๕, ๓ กันยายน ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔)

เช่น ในมณฑลพายัพ^๑ ผู้เขียนเห็นว่าเท่ากับรัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนมีเสรีภาพที่จะย้ายถิ่นที่อยู่ เพื่อประกอบอาชีพได้ตามความต้องการ ไม่ถูกจำกัดให้อยู่ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง เพื่อการควบคุมกำลังคนเช่นที่เคยเป็นมา มีผลให้มีแรงงานอิสระที่กำลังเพิ่มขึ้นทุกทีจากการปลดปล่อยไพร่และทาส ไก่พวยพ่ายถิ่นที่อยู่เพื่อหาทำเลที่เหมาะสมในการประกอบอาชีพ ซึ่งส่วนใหญ่คือการทำนา เพราะคนพวกนี้มีแนวโน้มที่จะทำนาอยู่แล้วโดยธรรมชาติ^๒

การเปลี่ยนแปลงการเกณฑ์แรงงานและระบบการจ่ายเงินค่าราชการที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งคือ การออก "พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. ๑๒๐" ระบุให้ชายฉกรรจ์ทุกคนที่มีอายุครบ ๑๘ ปี ถึง ๖๐ ปี ต้องจ่ายเงินค่าราชการ^๓ นอกจากนี้บุคคลบางจำพวกที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ส่วนคนที่ไม่สามารถจ่ายเงินค่าราชการได้เพราะอนาถาเชิงใจ ให้ทำงานให้แก่ราชการมีกำหนดไม่เกิน ๒๐ วัน โดยทางราชการต้องเลี้ยงอาหารด้วย^๔

พระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นการประกาศยกเลิกระบบการเกณฑ์แรงงานโดยปริยาย เพราะกำหนดให้พลเมืองชายทุกคนต้องเสียเงินค่าราชการ ทั้งยังเปิดเสรีภาพให้ประชาชนได้ประกอบอาชีพอย่างกว้างขวางไม่ต้องกังวลใจว่าจะถูกเกณฑ์เข้ารับใช้ราชการ เพราะโค่นหน้าที่เสียค่าราชการให้แก่รัฐบาลแล้ว ชาวนามีโอกาสและเวลาที่จะขยายการทำนา เพื่อเพิ่มผลผลิตให้มีส่วนเกินไว้จำหน่าย สำหรับผู้ขัดสนไม่สามารถ

^๑ หจข. ร.๕ ม.๑๑/๖, การประชุมเทศบาลนคร ครั้งที่ ๖, ๑๕ กันยายน ร.ศ. ๑๑๘.

^๒ Ingram, Economic Change in Thailand, p. 76.

^๓ "ร่างพระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. ๑๒๐," หจข. ร.๕ ม.๒.๑๑/๑๐ การประชุมเทศบาลนคร ครั้งที่ ๕, ๓ กันยายน ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔)

^๔ เรื่องเดียวกัน.

จ่ายค่าราชการได้ ก็ไปทำงานให้ทางราชการเพียง ๒๐ วันโดยได้รับการเลี้ยงอาหารด้วย ไม่ต้องจัดอาหารไปเองเช่นแต่ก่อน

๓. การปรับปรุงอัตราภาษีค่านาและระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน

เนื่องจากรัชกาลที่ ๕ ทรงเห็นว่าวิธีเก็บค่านาที่ปฏิบัติกันอยู่ยังมีข้อบกพร่องอีกมาก โดยเฉพาะมีการรั่วไหล ทำให้รายได้ของแผ่นดินไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย^๑ หลังจากได้ทรงปรับปรุงระบบการคลังของประเทศให้ทันสมัยและรัดกุมยิ่งขึ้นแล้ว ทรงแก้ปัญหาการรั่วไหลของการจัดเก็บรายได้ของแผ่นดินด้วยการตั้งกรมสรรพากรขึ้น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของแผ่นดินโดยตรง กรมสรรพากรได้ตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพากรไปประจำตามณฑลและหัวเมืองทุกเมือง เพื่อควบคุมการจัดเก็บเงินรายได้ของแผ่นดินมิให้รั่วไหล เมื่อเจ้าหน้าที่กรมสรรพากรพร้อมที่จะทำงานในหน้าที่นี้แล้วจึงได้ทรงออกประกาศ "พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา ร.ศ. ๑๑๘" เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๘^๒ (พ.ศ. ๒๔๔๓) เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นต่อไป^๓ ซึ่งมีผลกระทบต่อชาวนาคงต่อไปนี้คือ

๑ ภูธร ภูมะธน และ สมชาย หลังหมอยา, "การจัดระเบียบการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ ตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) และแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติที่ดิน ร.ศ. ๑๒๓ (พ.ศ. ๒๔๕๑)," ใน สะพาน (กรุงเทพฯ : แผนกวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐), หน้า ๒๐๓.

^๒ "พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา ร.ศ. ๑๑๘," ราชกิจจานุเบกษา, (๑๒ พฤศจิกายน ๑๑๘) : ๔๕๐ - ๔๕๓.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

การที่รัฐบาลกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการลดค่านาให้แก่ชาวนาฟางลอยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ภายใต้เงื่อนไขประการแรก คือ ผู้ที่จะมีสิทธิขอลดค่านาเมื่อการทำนาเสียหายเกินกว่า ๑ ใน ๓ ของข้าวที่ปลูกทั้งหมด ซึ่งจะต้องเป็นการปลูกเต็มเนื้อที่นา^๑ แสดงว่ารัฐบาลมีแนวโน้มที่จะให้ชาวนาฟางลอยทำนาให้เต็มเนื้อที่ขอจับจองไว้ ซึ่งเป็นการเตรียมที่จะเปลี่ยนลักษณะของนาฟางลอยเป็นนาคูโคในโอกาสต่อไป จึงน่าจะเป็นแรงผลักดันให้ชาวนาต้องพยายามขยายการทำนาให้เต็มที่ดิน มิฉะนั้นจะไม่มีสิทธิขอลดค่านาเมื่อเกิดการเสียหายของข้าวในนา การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่กำหนดค่านาไว้ตายตัว ให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดค่านา^๒ นั้น นับว่าเป็นผลดีต่อชาวนา เพราะเทศบาลย่อมอยู่ใกล้ชิดกับชาวนาและรู้อสภาพของการทำนาในท้องถิ่นดีกว่า ควรกำหนดอัตราค่านาอย่างไร จึงจะเหมาะสมกับสภาพการทำนาของชาวนา ขณะเดียวกันก็เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลขึ้นค่านาได้สะดวกขึ้นโดยไม่ต้องแก่พระราชบัญญัติ^๓ ส่วนการกำหนดประเภทของนา แม้จะเพิ่มนาประเภทป่าขึ้นอีกประเภทหนึ่งจากนาฟางลอยและนาคูโค^๔ แต่หลักการกำหนดประเภทของนาและอัตราค่านาประเภทนาฟางลอยและนาคูโคยังคงไม่เปลี่ยนแปลง คือ ให้ ๔ หัวเมืองที่เคยเป็นแหล่งทำนาที่สำคัญมาแต่โบราณเป็นนาคูโค นอกนั้นเป็นนาฟางลอย^๕ เพียงกำหนดการเก็บค่านา

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ เรื่องเดียวกัน,

^๓ หจช, ร.๕ กษ.๓.๒/๓๑, หนังสือกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๑๐ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๔๓)

^๔ "พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา ร.ศ. ๑๑๕"

^๕ เรื่องเดียวกัน, และ "ประกาศการเก็บค่านา ร.ศ. ๑๑๕," ราชกิจจานุเบกษา, ๑๓(๒ ธันวาคม ๑๑๕) : ๕๐๘.

ให้รัดกุมขึ้นโดยกำหนดอัตราค่านาในเศษที่นาที่ไม่ถึงไร่ไว้ด้วย^๑ รวมทั้งการคิดค่านาที่เป็นนาป่าด้วย โดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดวิธีการคิดค่านาสำหรับนาป่าว่าจะคิดค่านาแบบนาฟางลอย หรือคิดจากจำนวนข้าวปลูกที่ชาวนาป่าใช้ก็ได้^๒

ใน พ.ศ. ๒๔๔๔ รัฐบาลได้ปรับปรุงค่านาอีกครั้งหนึ่งตามคำแนะนำของ นายเกรแฮม เจากรมทะเลเบียนที่ดิน^๓ เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลให้คุ้มกับรายจ่ายต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว^๔ ด้วยการออก "ประกาศแก้ไขและพิทักษ์เก็บเงินค่านา ร.ศ. ๑๒๔"

พิจารณาสาระสำคัญของ "ประกาศแก้ไขและพิทักษ์เก็บเงินค่านา ร.ศ. ๑๒๔" เห็นได้ว่า เพราะความจำเป็นของรัฐบาลในการจ่ายเงินทุนบำรุงประเทศซึ่งเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่เงินภาษีค่านาไม่ได้ปรับปรุงมาเป็นเวลานานถึง ๕๓ ปีแล้ว^๕ ทำให้รัฐบาล

^๑"ประกาศการเก็บค่านา ร.ศ. ๑๑๘," ราชกิจจานุเบกษา, ๑๗(๒ ธันวาคม ๑๑๘) : ๕๐๘ กำหนดไว้ว่า นามีตราแดงในแขวงกรุงเก่า อ่างทอง ลพบุรี สุพรรณบุรี ให้เก็บค่านาอย่างนาคูโค คือ ไร่ละ ๑๖ อัฐ เท่ากับ ๑ สลึง เศษของไร่ งานละ ๔ อัฐ ส่วนนาในเมืองที่นอกจากเมืองทั้ง ๔ นี้ ให้เก็บอย่างนาฟางลอย ไร่ละ ๒๔ อัฐ เท่ากับ ๑ สลึง ๑ เฟื้อง เศษของไร่ งานละ ๔ อัฐ

^๒"พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา ร.ศ. ๑๑๘," ราชกิจจานุเบกษา, ๑๗(๑๔ พฤศจิกายน ๑๑๘) : ๔๕๐ - ๔๕๓.

^๓หจข, ร.๕ กษ.๔.๕/๖, หนังสือมัสเตอร์เกรแฮม เจากรมทะเลเบียนที่ดิน กราบเรียนเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๑ (๒๔๔๕)

^๔"ประกาศแก้ไขและพิทักษ์เก็บเงินค่านา ร.ศ. ๑๒๔," ราชกิจจานุเบกษา, ๒๒(๒๕ มิถุนายน ๑๒๔) : ๒๕๖ - ๒๕๘.

^๕เรื่องเดียวกัน.

หาทางเพิ่มรายได้ ด้วยการออกประกาศฉบับนี้ กำหนดเพิ่มภาษีค่านาจากอัตราเดิมถึง ๔ เท่าตัว* พร้อมกับกำหนดมาตรการที่จะให้ชาวนาทำนาให้เต็มเนื้อที่ด้วยการเปลี่ยนแปลงประเภทและลักษณะของนาเสียใหม่ ดังนั้นผลกระทบที่ชาวนาได้รับจากพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่เพียงแต่จะต้องจ่ายภาษีค่านาในอัตราสูงขึ้นกว่าเดิมถึง ๔ เท่าเท่านั้น ชาวนายังถูกบังคับโดยปริยายให้ต้องพยายามปลูกข้าวให้เต็มเนื้อที่นา เพราะรัฐบาลมีแนวโน้มจะเก็บค่านาควยวิธีนาคูโคในทุก ๆ ท้องที่ จะเห็นได้จากการกำหนดลักษณะนาเสียใหม่ว่า นาที่ทำเป็นนาเรียบรอยแล้วทุกแห่งจัดเป็นนาคูโคหมด^๑ มิได้จำกัดอยู่เพียง ๔ หัวเมืองดังที่เคยถือกันมาแต่โบราณ รวมทั้งการลดค่านาให้แก่ชาวนาที่ทำนาไม่ได้อีกกำหนดให้ลดค่านาแบบที่เคยใช้กับนาคูโค คือ ขึ้นอยู่กับกาพิจารณาของรัฐบาลว่าควรจะให้แก่ผู้ใดแค่ไหน เพียงใด เป็นปี ๆ ไป

การที่รัฐบาลกำหนดชั้นที่นาเสียใหม่เป็น ๕ ชั้น* โดยถือเอาเกณฑ์ปานกลางของราคาข้าวและคุณภาพของนาในแต่ละท้องถิ่นเป็นเครื่องกำหนดชั้นที่นา เพื่อกำหนดราคาค่านาของนาในชั้นต่าง ๆ^๒ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำหนด^๓ นั้น มีข้อบกพร่องตรง

* ภาษีค่านาคูโคไร่ละ ๒๕ บาท เพิ่มเป็นไร่ละ ๒๔ อัฐ ถึง ๑.๐๐ บาท นาฟางลอยเดิมไร่ละ ๓๗๕ บาท อัตราใหม่กำหนดให้สูงกว่านาคูโค $\frac{๑}{๕}$ และนาป่าเก็บต่ำกว่านาคูโค $\frac{๑}{๕}$

^๑ เรื่องเดียวกัน.

* เป็นนาเบญจจะ นา จัตวา นาตรี นาโท นาเอก

^๒ เรื่องเดียวกัน, ถือเอานาคูโคเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษีค่านา คือ นาคูโคชั้นเอก ไร่ละ ๑ บาท ชั้นโท ไร่ละ ๔๔ อัฐ, ชั้นตรี ไร่ละ ๔๐ อัฐ, ชั้นจัตวา ไร่ละ ๓๒ อัฐ, ชั้นเบญจจะ ไร่ละ ๒๔ อัฐ ส่วนนาหวงห้ามให้คิดอัตรา $\frac{๑}{๕}$ ของอัตรานาคูโคในท้องถิ่น นาฟางลอยเก็บสูงกว่าอัตรานาคูโคในท้องถิ่น $\frac{๑}{๕}$ ความหมายของนาทั้ง ๓ ประเภทเปลี่ยนใหม่เป็น

นาหวงห้าม คือ ที่ป่าที่ขอ หวงห้ามไว้แล้วยังไม่ได้ทำนา

นาฟางลอย คือ ที่หวงห้ามที่โคทำเป็นนาฟางแล้ว แต่ยังเป็นนาป่าอยู่นาคูโค

คือ นาที่ทำเป็นนาเรียบรอยแล้ว

^๓ เรื่องเดียวกัน.

ที่รัฐบาลอยู่ห่างไกล ไม่ทราบสภาพของท้องถิ่นต่าง ๆ ก็พอ จึงทำให้การกำหนดชั้น
 ที่นาในบางท้องถิ่นไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น เป็นสาเหตุให้เกิด
 ปัญหาขึ้นแก่ชาวนา^๑ ซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อไป

ปัจจัยสำคัญในการทำนาอย่างหนึ่งคือที่ดิน คั้งนั้น รัชกาลที่ ๕ จึงทรงปรับ
 บรู้งกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินให้รัดกุมยิ่งขึ้น เนื่องจากกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับ
 ที่ดินที่ใช้กันมาแต่โบราณยังไม่รัดกุม กล่าวคือ หน้าที่ในการออกหลักฐานแสดงการ
 ถือครองที่ดิน เป็นของหลายหน่วยงานเกินไป เช่น กรมนาออกหลักฐานการถือครอง
 ที่นา กรมพระคลังออกหลักฐานการถือครองที่ดิน และกรมเมืองออกหลักฐานการถือ
 ครองที่บ้าน^๒ นอกจากนี้ระเบียบการออกหลักฐานการถือครองที่ดินประเภทต่าง ๆ
 ของแต่ละกรมยังหละหลวมมาก^๓ หลักฐานบางประเภทไม่มีแบบฟอร์มของทางราชการ
 ที่แน่นอน ปล่อยให้ทำนั้นเป็นผู้ออกให้โดยเขียนข้อความเองควยกินสอคำบนกระดาษ
 ข่อย^๔ ในระยะที่ที่ดินยังมีราคาถูก เพราะการทำนายังไม่ขยายตัว ที่ดินรกร้างยังมี
 อยู่มากมายนั้น ความบกพร่องของการจัดระบบถือครองที่ดินดังกล่าวจึงยังไม่เป็นสาเหตุ

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๓.๒/๓๕, หนังสือกรมหลวงคำรงราชานุภาพ เสนาบดี
 กระทรวงมหาดไทย กราบบังคมทูล รัชกาลที่ ๕, ๑๕ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๗
 (พ.ศ. ๒๔๕๑) : ๑ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๒๗, ๑๖ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๔๘),
 ๑๓ กันยายน ร.ศ. ๑๒๕, ๒ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๒๕, ๕ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๔,
 และ ๘ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๔.

^๒ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครอง
ประเทศสยามแต่โบราณ, หน้า ๔๔.

^๓ หจข, ร.๕ กษ.๓.๒/๑๐, หนังสือเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี เสนาบดี
 กระทรวงเกษตราธิการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๓ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๑๓
 (พ.ศ. ๒๔๓๗)

^๔ ภูธร ภูษะธน และ สมชาย หลั่งหมอยา, "การจัดระเบียบการออกโฉนด
 ที่ดินแบบใหม่", หน้า ๑๕๕.

ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน แต่เมื่อประชาชนเพิ่มขึ้น ที่ดินมีราคาสูงขึ้น เศรษฐกิจโดย
ส่วนรวมเปลี่ยนไป ชวนาขยายเนื้อที่ทำนาเพื่อให้ได้ผลผลิตส่วนเกินมาจำหน่าย
ปัญหาการแย่งที่ดินเพื่อทำนาก็มีมากขึ้น^๑ โดยเฉพาะในบริเวณที่สามารถทำนาได้ผล
ดี เช่น บริเวณที่ได้รับการพัฒนาด้วยการขุดคลองผ่านเข้าไป ยิ่งเศรษฐกิจการค้าเจริญ
ก้าวหน้ามากเท่าใด ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินก็ยิ่งมีมากขึ้นและรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะระบบ
การให้ถือครองที่ดินมีความบกพร่องดังกล่าว ชวนาจึงมักวิวาทกัน เรื่องที่ดินทำให้
ไม่สามารถประกอบอาชีพได้เป็นปกติ ผู้ที่ไม่เกิดปัญหาก็ทำนาคด้วยความหวาดระแวงไม่
แน่ใจว่าจะมีผู้อื่นมาอ้างตัวเป็นเจ้าของที่นาที่ตนทำอยู่เมื่อใด นับเป็นอุปสรรคของการ
ผลิตข้าวทางหนึ่ง ดังนั้น รัชกาลที่ ๕ จึงทรงพยายามปรับปรุงวิธีการถือครองที่ดินให้
รัดกุมยิ่งขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันแก่ชาวนาผู้ถือครองที่ดิน ให้สามารถทำนาคด้วยความ
สบายใจ โดยการออกประกาศโฉนดที่ดินแบบใหม่ ในบริเวณมณฑลกรุงเก่า ซึ่งทรง
ได้รับคำร้องเรียนจากชาวนาเป็นจำนวนมาก ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐
(พ.ศ. ๒๔๔๔) นี้ กำหนดการออกโฉนดด้วยการทำแผนที่ของที่ดินอย่างละเอียดด้วย
วิธีการสำรวจแบบใหม่ ตั้งแต่สี่แยกบางไทรไปจนถึงคลองตะเคียน^๒ ในประกาศ
ฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดระบบถือครองที่ดินให้รัดกุมขึ้นกว่าเดิม เช่น ให้มีแบบ
พิมพ์ของหลวงในการทำโฉนดให้แก่ผู้ถือครอง พร้อมทั้งทำแผนที่ที่ดินแปลงนั้น ๆ ไว้ใน
โฉนดด้วย และมีตารางสำหรับจกรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินนั้นไว้อย่างละเอียด

^๑ หจข, ร.๕ กษ. แผนกข้าหลวงออกโฉนด ส่วนเบ็ดเตล็ด, เล่มที่ ๒
ตอนที่ ๑ เรื่องที่ ๒๕ หนังสือพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรา-
ธิการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ที่ ๔๔/๑๖๔๘, ๒๗ มกราคม ร.ศ. ๑๑๘
(พ.ศ. ๒๔๔๒)

^๒ "ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐," ราชกิจจานุเบกษา, ๑๘(๒๒ กันยายน
๑๒๐) : ๓๓๐ - ๓๓๓.

แต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการออกโฉนดที่แน่นอน และเพื่อป้องกันปัญหาทำโฉนดซ้อน และโฉนดหาย จึงให้ทำโฉนดเป็น ๒ ฉบับ ให้เจ้าของที่ดินถือไว้ฉบับหนึ่ง เก็บไว้ที่หอทะเบียนที่ดิน ซึ่งตั้งขึ้นประจำเมืองเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินโดยเฉพาะอีก ๑ ฉบับ ทั้งกำหนดขั้นตอนของการจับจองที่ดินจนถึงขั้นออกโฉนดให้รัดกุมขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและทางราชการมากยิ่งขึ้น

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ ที่ดินที่ได้ออกโฉนดแบบใหม่ตามประกาศฉบับนี้ กำหนดให้ผูกรอบครองมีกรรมสิทธิ์เหมือนอย่างนาคูโค^๑ นับเป็นการยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชนเป็นครั้งแรก ทั้งยังเป็นการเตรียมการเปลี่ยนลักษณะของที่ดินให้เป็นนาคูโคทั่วประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ในเวลาต่อมาว่า ได้กำหนดให้ที่นาที่ทำเป็นนาเรียบร้อยแล้วเป็นนาคูโคทุกแห่ง^๒

อย่างไรก็ตาม ความพยายามของรัฐบาลที่จะแก้ไขปัญหาคือเกี่ยวกับที่นาด้วยการประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ผลนัก ทั้งนี้เพราะการออกโฉนดแบบใหม่ต้องทำแผนที่ระวาง* ซึ่งเป็นงานละเอียดทำให้การออกโฉนดแบบใหม่ล่าช้า เสียเวลาแก่ชาวไร่ชาวนา เปลืองเวลา เปลืองราชการ^๓ กระทรวงเกษตรราชการจึงตรา "พระราชบัญญัติตราจองชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๑"

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ "ประกาศแก่วิธีและพิถีเก็บเงินค่านา ร.ศ. ๑๒๔," ราชกิจจานุเบกษา, ๒๒ (๒๕ มิถุนายน ๑๒๔) : ๕๕๖ - ๕๕๘.

* ดูเรื่องการทำแผนที่ระวางใน ภูธร ภูมะชน และ สมชาย หลังหมอยา "การจัดระเบียบการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่," หน้า ๕๐๑.

^๓ หจข, ร.๕ กษ.๔.๔/๑๔, หนังสือเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๒๔ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๓ (พ.ศ. ๒๔๔๗)

ขึ้นใช้ เพื่อจะแก้ไขข้อวิาทของราษฎรไปพลางก่อนที่จะถึงเวลาออกโฉนด^๑ ต่อมา ได้ปรับปรุงวิธีการออกตราจองชั่วคราวให้รวดเร็วยิ่งขึ้น และทดลองใช้ในมณฑลนครชัยศรี ก่อน ถ้าใดผลดีจะขยายไปมณฑลอื่นต่อไป^๒ จากนั้นได้เปลี่ยนจากชื่อการออกตราจองชั่วคราวเป็นการออกโฉนด เพื่อป้องกันไม่ให้มีทั้งการออกตราจองชั่วคราว และโฉนด แบบใหม่ในเวลาเดียวกัน^๓

รัฐบาลได้พยายามปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินต่อมาอีก ด้วยการออก "พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗" (พ.ศ. ๒๔๕๑) ด้วยวัตถุประสงค์ จะรวบรวมขอความสำคัญของประกาศเกี่ยวกับที่ดินที่กระจุกกระจายไว้ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เพื่อสะดวกแก่การเข้าใจ ใช้ง่ายและเหมาะสมกับกาลสมัย^๔ ซึ่งสาระส่วนใหญ่ได้มาจากการแก้ไขปรับปรุงประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ นั้นเอง มีข้อความเพิ่มเติมที่รัดกุมและพยายามที่จะแก้ไขปัญหาวิาทเรื่องที่ดินด้วยการ ให้ความยุติธรรมแก่ผู้กรณีอย่างที่สุด นอกจากนี้ยังเน้นเรื่องผู้ถือโฉนดที่ดินที่ออกให้ใหม่ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตามกฎหมาย^๕

^๑ หจช, ร.๕ กษ.๔.๔/๑๔, รายงานประชุมเสนาบดี, วันที่ ๒ มกราคม ร.ศ. ๑๒๓ (พ.ศ. ๒๔๔๗)

^๒ หจช, ร.๕ กษ.๔.๔/๑๔, หนังสือเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ กราบ บังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๒๔ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๓.

^๓ หจช, ร.๕ กษ.๔.๔/๑๔, รายงานประชุมเสนาบดี, ๒ มกราคม ร.ศ. ๑๒๓.

^๔ "พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗," ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕(๕ มีนาคม ๑๒๗) : ๑๔๓๑ - ๑๔๔๗.

^๕ เรื่องเดียวกัน.

อาจกล่าวได้ว่า การปรับปรุงวิธีการถือครองที่ดินด้วยการออกโฉนดแบบใหม่ กับการปรับปรุงอัตราค่านามีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันอยู่มาก กล่าวคือ การปรับปรุงวิธีการถือครองที่ดินเป็นผลมาจากความต้องการปรับปรุงภาษีค่านาของรัฐบาล^๑ เนื่องจากความบกพร่องของการจัดการถือครองที่ดิน และการเก็บภาษีค่านาแบบเก่าที่ให้กำหนดเป็นผู้เก็บประเมินค่านา รวมทั้งความยุ่งยากในการคำนวณค่านาแบบนาฟางลอย ซึ่งต้องใช้จ่ายเงินในการออกเงินประเมินทุกปี ทำให้รัฐบาลเห็นว่า การจัดระบบการเก็บเงินค่านาควียวชีนาคูโค จะแก้ปัญหาความยุ่งยากดังกล่าวได้ ทั้งยังเป็นการเพิ่มรายได้จำนวนไม่น้อยให้แก่รัฐบาลด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงพยายามที่จะนำเอาวิธีการเก็บค่านาแบบนาคูโคมาใช้ในการเก็บค่านาทั่วประเทศ^๒

อย่างไรก็ตาม ผลของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้ง ๒ ประการของรัฐบาลนั้น มีผลต่อชาวนาเป็นอย่างมาก เช่น เป็นการบังคับทางอ้อมให้ชาวนาต้องทำนาให้เต็มเนื้อที่ เพราะรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตการเก็บค่านาแบบนาคูโคไปยังนาที่ทำเป็นนาได้เรียบร้อยแล้วทุกแห่งโดยไม่คำนึงถึงว่า จะเป็นนาฟางลอยหรือนาคูโคในแบบเดิม นอกจากนี้การปรับปรุงวิธีการถือครองที่ดินด้วยการออกโฉนดแบบใหม่ ได้มีบทกำหนดถึงสิทธิในการมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินเป็นครั้งแรก^๓ ทำให้ชาวนาที่เป็นเจ้าของที่ดินที่มีโฉนดแบบใหม่นี้มีความมั่นใจในความเป็นเจ้าของโดยถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ต้องคอยกังวลถึงการวิวาทแย่งชิงที่ดิน เมื่อเกิดความจำเป็นด้านเงินลงทุนก็สามารถใช้โฉนดที่ดินแบบใหม่ทำนิติกรรมต่าง ๆ เช่น จำนอง ขายฝาก หรือ

^๑ P.A. Thompson, Lotus Land, (London : T. Werner Laurie Clifford's Inn, 1906) pp. 184 - 185.

^๒ Ibid.

^๓ ภูธร ภูมะธน และ สมชาย หวังหมอยา, "การจัดระเบียบการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่," หน้า ๒๐๕.

ขายได้ทันที โดยฝ่ายรับจำนอง หรือรับซื้อไม่รังเกียจ เพราะกฎหมายยอมรับและให้ความคุ้มครองเมื่อใดดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว^๑

ข. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจของชานนา

เมื่อประเทศไทยเปิดการค้าเสรีกับต่างประเทศแล้ว ปรากฏว่าตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๐ มูลค่าสินค้าออกของไทยสูงกว่ามูลค่าสินค้าเข้าทุกปี และชาวเป็นสินค้าสำคัญที่สุดของสินค้าออก^๒ (โปรดดูตารางเปรียบเทียบราคาสินค้าออกทั้งหมดกับราคาข้าวที่ส่งออกระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๒๔๕๓ ได้ในหน้าถัดไป) รายได้ของรัฐบาลใน พ.ศ. ๒๔๕๒ - ๒๔๕๓ มีกว่า ๖๐ ล้านบาท เปรียบเทียบกับปี พ.ศ. ๒๔๔๓ ซึ่งได้เพียง ๓๐ ล้านบาท รายได้สูงกว่ารายจ่ายถึง ๓,๘๓๔,๗๕๒ บาท^๓ และรายได้จากสินค้าออกสูงกว่าสินค้าเข้าถึง ๔๐,๗๐๒,๔๘๓ บาท แสดงว่าประเทศไทยขณะนั้นมีความมั่งคั่งสมบูรณ์ทางการค้าและการเงินมาก^๔ จากมูลค่าราคาสินค้าออกที่สูงกว่าราคาสินค้าเข้านี้ จะเห็นว่า มูลค่าสินค้าข้าวที่ส่งออกเป็นมูลค่าที่สูงกว่า ๓ ใน ๔ ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมด^๕

^๑ เรื่องเดียวกัน,

^๒ Norman Maxwell, "Import, Exports, and Shipping," in Twentieth Century Impression of Siam, p. 136.

^๓ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต, หน้า ๕๖๐.

^๔ เรื่องเดียวกัน.

^๕ หจข, ร.๕ กษ.๕/๔, General Report on Irrigation and Drainage in The Lower Menam Valley, หนังสือขอพระราชทานทูลเกล้าถวาย
ที่ ๔๓/๓๕๔๓.

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบราคาสินค้าออกทั้งหมดกับราคาข้าวที่ส่งออก
ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๒๔๕๓

พ.ศ.	ราคาสินค้าออกทั้งหมด/บาท	ราคาสินค้าข้าวที่ส่งออก/บาท
๒๔๔๔	๓๕,๕๓๖,๓๒๓	๕๕,๐๘๕,๖๓๐
๒๔๔๕	๘๓,๔๐๑,๘๘๕	๕๓,๐๐๑,๒๓๖
๒๔๔๖	๓๔,๔๖๔,๔๑๓	๕๕,๓๖๓,๘๕๒
๒๔๔๗	๑๐๑,๓๘๖,๔๕๖	๓๕,๒๐๓,๔๒๔
๒๔๔๘	๑๐๓,๑๓๐,๖๕๕	๓๓,๘๑๒,๐๖๑
๒๔๔๙	๑๑๐,๖๐๐,๘๕๒	๘๔,๓๑๖,๘๘๘
๒๔๕๐	๕๕,๓๓๔,๖๑๒	๓๕,๕๘๑,๔๕๐
๒๔๕๑	๑๐๐,๓๕๓,๓๓๒	๓๕,๓๕๔,๕๖๓
๒๔๕๒	๑๐๒,๕๓๐,๔๓๔	๘๕,๐๓๘,๕๘๕
๒๔๕๓	๑๐๘,๕๐๓,๘๒๑	๕๑,๐๖๐,๘๓๕

ที่มา : J.C. Ingram, Economic Change in Thailand 1850 - 1970, Standford; California, 1971, p. 33.

กรุงเทพฯกลายเป็นตลาดข้าวที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย เรือบรรทุกข้าวจากหัวเมืองต่าง ๆ ขึ้นลงในแม่น้ำเจ้าพระยานับพันลำ และเมื่อรัฐบาลสร้างทางรถไฟเสร็จเป็นบางส่วน ข้าวก็เป็นสินค้าที่รถไฟบรรทุกเข้ามากรุงเทพฯ เป็นจำนวนมิใช่น้อย^๑ ข้าวเหล่านี้จะถูกแจกจ่ายไปตามโรงสีซึ่งตั้งขึ้นมากมายในกรุงเทพฯ เมื่อสีเป็นข้าวสารแล้วก็นำลงบรรทุกเรือเดินทะเลที่กรุงเทพฯ หรือส่งไปบรรทุกเรือเดินทะเลขนาดใหญ่ที่เกาะสีชังต่อไป^๒ เนื่องจากโรงสีข้าวในกรุงเทพฯ มีจำนวนมากจนชาวนาไม่สามารถผลิตข้าวเปลือกได้พอแก่ความต้องการของบรรดาโรงสีเหล่านี้มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๔ ดังกล่าวมาแล้ว ในสมัยรัชกาลที่ ๕ แม้จะมีวิธีการกระตุ้นและส่งเสริมการทำนาหลายประการ แต่การขยายตัวของการปลูกข้าวของชาวนาก็หาพอกับความต้องการข้าวของพ่อค้าไม่ โรงสีต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ ต้องใช้วิธีส่งคนไปคอยชักเรือข้าวของพ่อค้าชาวที่ตอนเหนือกรุงเทพฯ เพื่อแข่งขันกันเจรจาซื้อข้าวจากเจ้าของเรือบรรทุกข้าวที่รับซื้อข้าวมาจากชาวนา นอกจากนี้บรรดาโรงสีข้าวยังหาวิธีการเอาใจพ่อค้าคนกลางเหล่านี้ เช่น ใช้เรือกลไฟโยงเรือบรรทุกข้าวไปยังโรงสีของตน โดยไม่คิดค่าจ้าง ฯลฯ^๓

เนื่องจากมีปัจจัยต่าง ๆ สนับสนุนการทำนาคังกล่าว จึงทำให้ประชาชนทั่วไปในภาคกลางต่างก็เห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการผลิตข้าว ก็พากันชวนชวนทำนาสำหรับคนที่ไม่เคยทำนามาก่อน ส่วนผู้ที่ทำนาอยู่ก่อนแล้วก็หาทางเพิ่มผลผลิต

^๑ W.A. Graham, Siam V.2, p. 3.

^๒ Ibid.

^๓ A.E. Stiven, "Rice" in Twentieth Century Impression of Siam, p. 146.

ด้วยวิธีการที่ง่ายที่สุด คือ กำรบุกเบิกที่ป่าซึ่งยังมีอยู่มาก ทำเป็นที่ปลูกข้าว^๑ การทำนาในระยะนี้มีกำไรมาก คนจึงพากันละทิ้งอาชีพอื่นที่เคยทำ เช่น การทำน้ำตาล-โตนด หันไปทำนากันมาก^๒ เศรษฐกิจโดยทั่วไปในหัวเมืองต่าง ๆ ดีกว่าเมื่อ ๑๐ ปีที่ผ่านมาถึง ๓ เท่าตัว^๓ ทำให้บรรดาหัวเมืองที่ทำนาได้ผลก็ต่างเจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะราคาข้าวสูงขึ้น^๔

ปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งของการส่งเสริมการทำนาและการคมนาคมขนส่งในภาคกลางมานานแล้วคือ คลอง เพราะสภาพภูมิประเทศอันช่วยให้ขุดคลองได้ไม่ยาก รัชกาลในสมัยรัชกาลที่ ๔ เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของคลองที่มีต่อการคมนาคมขนส่ง และการขยายที่ทำนา และได้ขุดคลองเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวบ้างแล้ว รัชกาลที่ ๕ ทรงสืบทอดนโยบายนี้จากพระราชบิดาอย่างจริงจังด้วยการส่งเสริมการขุดคลอง^๕ ทั้งโดยรัฐบาลและเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการด้วยวิธีจ้างและวิธีเกณฑ์แรงงาน

^๑ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ, จดหมายเหตุระยะทางพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เล่มที่จตรวจราชการหัวเมือง มณฑลกรุงเก่า มณฑลนครไชยศรี มณฑลราชบุรี ในรัตนโกสินทร์-ศก ๑๑๗, (พระนคร : โรงพิมพ์ชาวทหารอากาศ, ๒๕๑๕) หน้า ๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

^๔ หจข, ร.๕ ม.๒.๑๔/๑๐, ลายพระหัตถ์กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึง พระยาศรีสุทเทพปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย, ๓ พฤศจิกายน ๑๑๗. (พ.ศ. ๒๔๔๑).

^๕ หจข, ร.๕ กษ.๕.๔/๑, คำแอดเคเรสกราบบังคมทูลเปิดคลองรังสิตของพระองค์เจ้าสายสนธิวงศ์, ม.ร.ว.สุวพรรณ, หลวงปฏิบัติราชประสงค์ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๕. (พ.ศ. ๒๔๓๙).

ราษฎรชุก ในกรณีที่เกิดที่ราษฎรชุกคลองนั้นได้พยายามไม่ให้ตรงกับฤดูทำนาหรือใน
ยามเกิดเหตุภัยภัย^๑ อนุญาตให้เอกชนชุกคลองโดยการเรียกรอจากผู้ที่ต้องการที่นา
๒ ฝั่งคลองที่ชุกใหม่ ทั้งการมอบให้บริษัทชุกคลองแลคูนาสยามเป็นผู้ดำเนินการชุก^๒
และทรงอนุญาตให้ประชาชนร่วมมือกันเองชุกคลองในท้องถิ่นของตนเพื่อการทำนาและ
สาธารณประโยชน์คานการคมนาคมขนส่งควย^๓

การที่รัฐบาลสนับสนุนการชุกคลองด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ มีผล
ทางด้านเศรษฐกิจของชาวนามาก เพราะการทำนาของไทยจะอาศัยเพียงน้ำฝนที่
ตกตามฤดูกาลอย่างเดียววันนั้นไม่ได้ เนื่องจากปริมาณน้ำฝนที่ตกในประเทศไทยไม่เพียง
พอกับความต้องการของต้นข้าว^๔ คลองจึงเป็นทางที่ช่วยนำน้ำไปเสริมปริมาณน้ำฝน
ให้ชาวนาได้ในบางกรณี นอกจากนี้ยังเป็นทางหนึ่งที่ทำให้ชาวนาลำเลียงขนส่งข้าว
ได้สะดวก ดังนั้นที่ราบภาคกลางจึงถูกบุกเบิกเปิดเป็นที่นาใหม่กว้างขวางออกทุกที่ด้วย
การชุกคลองเข้าไปในที่ดินที่ไม่มีทางเข้าไปได้ถึงมาก่อน นับตั้งแต่มีพระบรมราชานุญาต

^๑ปิยนาด บุนนาค, "รายงานผลการวิจัยการพัฒนาการคมนาคมในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," (พระนคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
พิมพ์ครั้งที่ ๒๕๑๘) หน้า ๗๕ - ๗๖.

^๒หจช, กษ. แผนกหนังสือเก่า, เล่มที่ ๘๕, เรื่องที่ ๓๗๘๘, ประกาศ
อนุญาตชุกคลอง ร.ศ. ๑๑๐, ๑๐ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔)

^๓ปิยนาด บุนนาค, "รายงานผลการวิจัยการพัฒนาการคมนาคมในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," หน้า ๘๓ - ๘๖.

^๔A.E. Stiven, "Rice" in Twentieth Century Impression
of Siam, p. 144.

ให้สัมปทานการขุดคลองทั่วราชอาณาจักรแก่บริษัทขุดคลองแลคูนาสยามเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๑^๑ และไต่ลงมือขุดคลองสายแรก คือ คลองรังสิตประยูรศักดิ์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๓^๒ จากนั้น บริษัทขุดคลองแลคูนาสยามได้ดำเนินการขุดคลองซอยแยกจาก ๒ ฝั่งคลองรังสิตเป็นจำนวนมาก ทำให้ที่ดินที่เคยเป็นป่าดงพงชางในทุ่งหลวงระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยากับแม่น้ำนครนายก กลายเป็นที่นาที่มีประโยชน์ขึ้นโดยมาก^๓ บริเวณนั้นนับว่าเป็นบริเวณแรกของประเทศที่ได้รับการจัดระบบน้ำแจกจ่ายไปเลี้ยงทุ่งนาในเขตของบริษัท ทำให้ที่ดินในบริเวณดังกล่าวกลายเป็นที่นาที่ "ในแผ่นดินสยามหาที่เปรียบมิได้"^๔ ประชาชนจากจังหวัดต่าง ๆ พากันอพยพเข้าไปในทุ่งหลวงรังสิตหลายพันครอบครัว เพื่อหาที่ดินทำนา และต้องการตั้งรกรากในบริเวณนี้ไปจนชั่วชีวิต^๕ เพราะที่ดินบริเวณนี้ นอกจากจะเป็นที่นาดีแล้วยังมีความอุดมสมบูรณ์ ในระยะแรก ๆ นั้นปลาซึ่งเป็นอาหารคู่กับข้าวของชาวนาในคลองที่ขุดใหม่ มีอุดมสมบูรณ์ ถึงขั้น "รับประทานไม่ไหว"^๖ แต่การที่ชาวนาพากันหลังไถลเข้าไปในบริเวณทุ่งหลวงรังสิต มิได้

^๑ดูรายละเอียดใน กิตติ ตันไทย, "คลองกับระบบเศรษฐกิจของไทย," หน้า ๘๐ - ๑๐๐.

^๒เรื่องเดียวกัน.

^๓หจช, ร.๕ กษ.๑/๔, หนังสือพระยาประชาชีพบริบาล กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๒๘ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๓๕)

^๔หจช, ร.๕ กษ. แผนกบริษัทขุดคลอง เล่มที่ ๖, เรื่องที่ ๑๖๕, เรื่องราวร่องทุกข์ของชาวนาคลองรังสิต ๓๒ คน ยื่นต่อบริษัทให้ออกกฎหมายหาปลาในคลองรังสิต, ๑ ตุลาคม ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔)

^๕เรื่องเดียวกัน.

^๖เรื่องเดียวกัน.

หมายความว่า จะไ้จับจองเป็นเจ้าของที่นาด้วยตนเองไ้ทุกคนตามที่หวังไ้เพราะปรากฏว่า ที่ดินส่วนใหญ่ในบริเวณนี้อยู่ในมือของเจ้านายชั้นสูง ขุนนาง และผู้มั่งคั่ง^๑ เพราะบุคคลกลุ่มนี้มีปัจจัยสนับสนุนหลายประการที่ส่งเสริมให้มีโอกาสในการครอบครองที่ดินดังกล่าวไ้ดีกว่าชาวนา ซึ่งจะไ้ศึกษาถึงเรื่องนี้ในบทต่อไป บุคคลกลุ่มนี้หวังผลประโยชน์จากค่าเช่าที่ดิน และกำไรจากการขายที่ดินที่มีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนชาวนาที่มาจากหัวเมืองต่าง ๆ นั้น มีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่สามารถครอบครองที่นาแปลงเล็ก ๆ ส่วนใหญ่เป็นผู้เช่านาเสียมากกว่า^๒ ซึ่งจะไ้ศึกษาละเอียดในหัวข้อเกี่ยวกับปัญหาที่ดินในบทต่อไป

การขยายตัวของที่นาในบริเวณกรุงเทพฯ และหัวเมืองใกล้เคียงในระยะนี้ ทำให้เกิดชุมชนชาวนาใหม่ ๆ ขึ้นหลายแห่ง ซึ่งมีสภาพสังคมและเศรษฐกิจแตกต่างไปจากชุมชนชาวนาดั้งเดิมในจังหวัดที่ห่างออกไป ที่เห็นได้ชัดคือ ลักษณะการถือครองที่ดิน ซึ่งชาวนาในชุมชนใหม่นี้ ที่ดินส่วนใหญ่เป็นของผู้มีอิทธิพลเพียงกลุ่มหนึ่งไ้แก่ เชื้อพระวงศ์ ขุนนาง และผู้มั่งคั่งดังกล่าวดแล้ว ชาวนาที่เป็นเจ้าของที่ดินรายย่อย ๆ มีจำนวนน้อยลง จากการที่ลักษณะของการถือครองที่ดินเปลี่ยนไปนี้ เป็นเหตุให้เกิดการเช่าที่นาอย่างกว้างขวาง เพื่อผลิตข้าวเป็นสินค้า มีผลให้ชาวนาจำเป็นต้องใช้แรงงานมากขึ้นกว่าความสามารถของแรงงานในครอบครัวจะทำได้ และไม่สามารถจะไ้ประเพณีการลงแขกคั้งที่ไ้กันไ้กันในชุมชนชาวนาที่ห่างไกลไ้ไ้ เพราะเป็นวิธีการที่ไม่แน่นอน และมีเนื้อที่มากเกินไปไม่เหมาะสมที่จะไ้ใช้วิธีคั้งกล่าว จำเป็นต้องไ้ใช้วิธีการจ้างลูกจ้างทำนา^๓ ผิดกับในชุมชนชาวนาที่อยู่ห่างไกล ชาวนา

^๑ P.A. Thompson, Lotus Land, p. 173.

^๒ Ibid.

^๓ Ibid. p. 182.

ยังคงเป็นเจ้าของที่ดินแปลงเล็ก ๆ เป็นส่วนใหญ่ แต่ละครอบครัวยังคงทำนาในที่ดินประมาณ ๒๐ ไร่ เพื่อโคกชาวพอบริโภคในครอบครัว ซึ่งมีสมาชิกประมาณ ๔ - ๕ คน ประเพณีการลงแขกยังคงใช้ได้ ในชุมชนชาวนาที่ห่างไกลเหล่านี้^๑

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง การปกครอง มีผลต่อการดำเนินชีวิตของชาวนา ปัจจัยจากภายนอกประเทศมีส่วนผลักดันให้สภาพสังคมและเศรษฐกิจของชาวนาเปลี่ยนไป แม้จะไม่มีตัวเลขแสดงให้เห็นถึงรายได้โดยเฉลี่ยของประชากรเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่จากข้อมูลที่สืบเนื่องกับกรประกอบอาชีพของชาวนาบางอย่างสามารถทำให้พอจะอนุมานได้ว่า เศรษฐกิจของชาวนาในระยะนี้ขยายตัวขึ้น หมายถึงชาวนามีรายได้สูงขึ้น มีอำนาจการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคสูงขึ้น ข้อมูลเหล่านี้ได้แก่

(ก) รายได้ของรัฐบาล จากภาษีค่านาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คือ พ.ศ. ๒๔๓๔ เก็บได้ ๗๐๐ ชั่งเศษ แต่ใน พ.ศ. ๒๔๓๕, ๒๔๓๖ และ ๒๔๓๗ เก็บได้ถึงปีละ ๑,๕๐๐ ชั่งเศษ มากกว่าเดิมถึง ๒ เท่าตัว^๒

(ข) มูลค่าสินค้าข้าวส่งออก มีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าสินค้าออกอย่างอื่นรวมกัน (โปรดดูตารางเปรียบเทียบราคาสินค้าออกทั้งหมดกับราคาข้าวส่งออก ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๒๔๕๓ ในตารางที่ ๒)

(ค) มูลค่าสินค้าเข้าและสินค้าออกระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๗ - ๒๔๔๗ เพิ่มขึ้นกว่า ๒ เท่าตัว^๓

^๑ Ibid, p. 173.

^๒ หจข, ร.๕ กษ.๑/๔, หนังสือพระยาประชาธิปไตย กกรมบังคมทูล รัชกาลที่ ๕

^๓ W.A. Graham, Siam, V.2 p. 102.

✓(ง) พื้นที่ทำนาขยายตัวขึ้นจาก ๕.๒ ล้านไร่ ใน พ.ศ. ๒๓๕๓ เป็น ๕.๒ ล้านไร่ ในช่วง พ.ศ. ๒๔๔๘ - ๒๔๕๒^๑

(จ) การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของโรงสีข้าวทั้งในกรุงเทพฯ และในหัวเมืองที่เป็นแหล่งผลิตข้าว เช่น ชัยภูมิ แปรจันท์ ทาจีน นครศรีธรรมราช สงขลา และอยุธยา^๒

าสา

นอกจากนี้ การปรับปรุงการปกครอง การขยายตัวทางการค้าและอุตสาหกรรม การคมนาคมโดยเฉพาะการสร้างทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากจะมีผลประโยชน์โดยตรงต่อการปกครองและเศรษฐกิจของชาติโดยรวม^๓ แล้ว ยังเป็นพาหนะสำคัญสำหรับเคลื่อนย้ายแรงงานรับจ้างจากภาคอีสานลงมาเป็นแรงงานในการทำนาในภาคกลางอีกด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยให้เกิดการแลกเปลี่ยนสินค้าและเศรษฐกิจการเงิน ซึ่งจะเป็นสื่อใกล้ชิดกับตัวชาวนา ในชีวิตประจำวัน ซึ่งมีอิทธิพลมากที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมและเศรษฐกิจของชาวนา^๔ ขณะที่สภาพทางเศรษฐกิจการค้ากำลังเจริญก้าวหน้า รวมทั้งการเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองการปกครองได้รับการเปลี่ยนแปลงนั้น อาชีพการทำนาก็ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ด้วย และปรากฏว่า ปัญหาต่าง ๆ ของชาวนานั้นได้เกิดขึ้น และมีความยุ่งยากซับซ้อนขึ้นตามความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง ซึ่งจะได้นำเสนอในบทต่อไป

^๑ Ingram, Economic Change in Thailand, p. 44.

^๒ W.A. Graham, Siam, V.2, p. 78.

^๓ ไพฑูรย์ มุกตล, การปรับปรุงการปกครองมณฑลอีสานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (พระนคร : บรรณกิจเทรดดิ้ง, ๒๕๑๗)

หน้า ๒๒๗ - ๒๓๐.

^๔ สมนึก ศรีปลั่ง, ความยากจนของเกษตรกรและแนวทางแก้ไข, (พระนคร : โรงพิมพ์รวมมิตรไทย, ๒๕๑๗) หน้า ๑๘.