

บทที่ 2

ปัจจัยพื้นฐานในการประกอบอาชีพ : ที่ดินและแรงงาน

2.1 ที่ดิน

2.1.1 กรรมสิทธิ์ที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 1-3

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 1 นั้น ยังคงใช้กฎหมายต่าง ๆ เช่นเดียวกับสมัยอยุธยา รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินด้วย ซึ่งจะกล่าวโดยเฉพาะ 3 มาตรา คือ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ มาตราที่ 45, 52 และ 54 ซึ่งมีข้อความตามลำดับดังนี้

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ มาตราที่ 45 บัญญัติไว้ว่า ถ้าผู้ใดก่นสร้าง เลิกร้างที่ไร่นา เรือกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากรให้ไปดูที่ไร่นาเรือกสวนที่ก่นสร้างนั้น ให้รู้มากและน้อย ให้เสนา นายระวาง นายอากร เขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เลิกร้างก่นสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้น อยู่บ้านนั้น ก่นสร้างเลิกร้างตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าผู้ใดลักลอบก่นสร้างเลิกร้างทำตามอำเภอใจเองมิได้บอกเสนา นายระวาง นายอากรจับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณา เป็นความจริงให้ลงโทษ 6 สถาน¹

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ มาตราที่ 52 บัญญัติไว้ว่า ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพมหานคร ศรีอยุธยาหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลาย ผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรก็หามิได้ มีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้วมันละที่บ้าน ที่สวนมันเสียและมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่และล้อมทำไว้เป็นค้ำับ ให้เป็นสิทธิ์แก่มัน แต่มันหากไป ราชการสุขทุกข์ประการใดก็ดี มันกลับมา แล้วมันจะเข้ามาอยู่เล่าไซ้ ให้คืนมันอยู่ เพราะ มันมิได้ซัดที่นั้นเสีย ถ้ามันซัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปีไซ้ ให้แขวงจัดราษฎรซึ่งหาที่มีได้ นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่าเป็นทำเลเสีย อนึ่งถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้ อัญมณี อันมีผลไว้ให้ผูู้ ให้ ค้ำต้นไม้ นั้น ถ้ามันพุนเป็นโคกไว้ ให้บำเหน็จซึ่งมันพุนนั้นโดยควร ส่วนที่นั้นมิให้ซื้อขายแก่ กันเลย²

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ มาตราที่ 54 บัญญัติไว้ว่า ถ้าที่นอกเมืองหลวง อันเป็นแคว้น
แคว้นกรุงศรีอยุธยาใช้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้ให้เป็นทำเลเปล่า และให้นาย
บ้าน นายอำเภอ แขวงและนายอกรจัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่งที่นอกเมืองชำระดูอยู่นานก็ดี แล
มันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้นเป็นไรเป็นสวน มันได้ปลูกต้นไม้สรรพอัญมณีในที่นั้นไว้ ให้ลดอกรไว้
แก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล³

ตามตัวบทกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ทั้ง 3 มาตรานี้ ได้วางหลักการเกี่ยวกับการใช้
ที่ดินทำกินของราษฎรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นไว้ว่า ที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน
แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากินได้ ราษฎรผู้ใดมีความประสงค์จะได้ที่ดิน
ไปทำประโยชน์ต้องไปบอกเสนา นายระวาง นายอกร ให้ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดิน
ที่จะโค่นสร้าง ยกขึ้นเป็นไร เป็นนาและเป็นสวน กล่าวอีกอย่างก็คือว่าให้ไปบอกคำนับขออนุญาต
ก่อน ให้เสนา นายระวาง นายอกร ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในการนั้น เขียนใบอนุญาตซึ่งเรียกว่า
“โฉนด” ให้ผู้ขอยึดถือไว้เป็นหนังสือคู่มือสำหรับที่ ถ้าหากราษฎรเข้าไปทำกินในที่ดิน โดย
ไม่บอกกล่าวทางการก่อน ถือเป็นความผิดมีโทษ 6 สถาน ดังนั้นการที่ราษฎรจะได้ที่ดินเข้า
อยู่อาศัยทำกิน และทำประโยชน์ต่าง ๆ จึงทำได้ 2 วิธี คือ ขออนุญาตเข้าไปเองตามนัยแห่ง
กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ มาตราที่ 45 และเจ้าพนักงานจัดให้เขาไปอาศัย ทำกินได้ โดยนัย
แห่งมาตราที่ 54

แม้หลักฐานในสมัยรัตนโกสินทร์ที่บ่งว่ามีธรรมเนียมการเดินสวนเดินนา เพื่อให้
ข้าหลวง เสนาออกไป “นับต้นไม้มีผลและกระตังนาให้แน่นอนแล้วทำหน้าโฉนดตราแดงให้ไว้แก่
เจ้าของสวน เจ้าของนา”⁴ จุดประสงค์ที่แท้จริงก็เพื่อเก็บอากรสวนและหางข้าวค่านา ตาม
จำนวนหน้าโฉนดตราแดงฉบับนั้น หากใช่เป็นนโยบายของผู้ปกครองที่จะเข้าไปคุ้มครองกรรม-
สิทธิ์ของราษฎรไม่ ทั้งนี้เพราะได้ปรากฏว่า เจ้าของนาจะได้ทำนาและไม่ได้ทำก็ดี เมื่อครบปี
ข้าหลวงเสนาก็จะต้องเรียกหางข้าวค่านาเต็มตราแดงที่มีในบัญชี ที่เจ้าของนาอาจจะเอาตราแดง
ไปเวนส่งแก่กำนัน นายอำเภอแล้ว หรืออพยพทิ้งนาให้ร้างไว้ ถึงภายหลังที่นาบางแห่งเจ้าของ
นาจะทำอุปบายให้ญาติพี่น้องเข้าทำนาในที่นาเวน ข้าหลวงเสนาก็ได้เรียกค่านาแต่ที่ทำได้ หรือ
ตามตราแดงตามบัญชีที่คงตั้งไว้ ทำให้ค่านาตกขาดจากภูมิตราแดงเป็นอันมาก⁵

ที่สวนของราษฎรนั้นก็ทำนองเดียวกัน บางสวนต้นผลไม้หักโค่นตายเสีย เจ้าของสวน
เกียจคร้านไม่ปลูกซ่อมแซมเพิ่มเติมขึ้น เจ้าพนักงานก็คงเรียกอากรเต็มหน้าโฉนด ที่ปลูกต้นไม้
ขึ้นใหม่กว่าหน้าโฉนดเดิมก็มีได้บวกอกรขึ้น⁶

แม้การเดินสวนเดินนาในสมัยรัชกาลที่ 4 นั้นก็ได้คุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่ก็ยังได้ปรับปรุงขึ้นกว่าสมัยก่อน กล่าวคือ มีจุดประสงค์เพื่อให้ข้าราชการชั้นดี ทำหน้าเฝ้าตรวจแก่เจ้าของสวน และตราแดงให้แก่ชาวนา เพื่อจะได้เก็บอากรสวนและอากรนาให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงเท่านั้น

ในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้มีหลักฐานของชาวต่างประเทศได้กล่าวถึงสิทธิของราษฎรในที่ดินว่า “ทรง (พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ) สิทธิที่จะขับไล่ราษฎรทุกคนออกจากผืนที่ดินใด ๆ ก็ได้ ในเมื่อมีพระราชประสงค์ที่จะใช้ที่ดินตรงนั้นสร้างวัดหรือสิ่งอื่น ๆ ขึ้น อย่างไรก็ตามพระองค์พระราชทานค่าเสียหายในการโยกย้ายให้บางส่วน...”⁷

2.1.2 กรรมสิทธิ์ที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 4

ในสมัยรัชกาลที่ 4 เมืองไทยเริ่มมีการคบค้าสมาคมกับชาวต่างประเทศมากขึ้น ตั้งแต่รัชกาลนี้เป็นต้นมา ภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศค่อย ๆ แปรสภาพจากการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเอง มาเป็นการผลิตเพื่อการค้า ทั้ง ๆ ที่แต่เดิม ไทยสามารถยืนได้ด้วยขาตนเอง เนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ของประเทศ แต่การที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงตัดสินพระทัยยอมทำสัญญาทางการค้ากับต่างประเทศอย่างเสียเปรียบในพ.ศ. 2398 นั้น จึงเป็นการตัดสินพระทัยด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าอย่างอื่น

ในเรื่องของกรรมสิทธิ์ที่ดิน สันนิษฐานว่า คงใช้แนวปฏิบัติมาแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์ อย่างไรก็ตามได้มีเอกสารเป็นหลักฐานชัดเจนถึงการกำหนดการใช้ที่ดิน เกี่ยวกับชาวต่างชาติไว้ ดังจะได้กล่าวต่อไป

การที่ชาวตะวันตกเข้ามาขอทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับไทยนั้น ทำให้คนไทยมีสิทธิ์เสรีภาพมากขึ้นกว่าสมัยก่อน โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพที่จะขายหรือให้เช่าที่ดินกับชาวต่างประเทศ ซึ่งมีเรื่องราวสืบเนื่องมาจากสมัยรัชกาลที่ 3 เมื่อครั้งมิชชันนารีอเมริกันเข้ามาเผยแพร่ศาสนาคริสต์ในกรุงเทพฯ ใหม่ ๆ ในรัชกาลที่ 3 พวกมิชชันนารีได้รับความลำบากมากในการเช่าที่ดิน เช่าแพ หรือเช่าบ้าน เพราะราษฎรไม่มีใครกล้าให้ฝรั่งเช่า ด้วยกลัวทางรัฐบาลไทยจะไม่พอใจ มีราษฎรคนหนึ่งชื่อ นายกลิ่น ให้พวกมิชชันนารีเช่าที่ข้างวัดสัมพันธวงศ์ เช่าอยู่ได้ไม่นาน นายกลิ่นก็เลิกให้เช่า การที่เลิกให้เช่านี้ว่ากันว่า เป็นเพราะพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ กริ้ว เนื่องจากไม่ต้องการให้ฝรั่งอยู่ใกล้กับพวกจีนย่านสำเพ็ง กลัวฝรั่งจะยุยงชาวจีนให้กระด้างกระเดื่อง ในที่สุดพวกมิชชันนารีอเมริกันต้องย้ายบ้านไปอยู่ทางกุฎีจีน

โดยเช่าที่ริมหน้าของเจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ) พวกฝรั่งกลัวจะพบปัญหาแบบเดียวกับมิชชันนารี
อีกในกาลข้างหน้า จึงทำสัญญาผูกมัดรัฐบาลไทยให้ยินยอมให้ฝรั่งมีสิทธิเช่าบ้าน เช่าที่ดิน
รวมทั้งมีสิทธิซื้อบ้าน และซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ได้ด้วย⁸

รัฐบาลไทยนั้นหวงกรรมสิทธิ์ที่ดินมาแต่โบราณแล้ว รัฐบาลยินยอมให้ราษฎรถือครอง
ที่ดิน เพื่ออยู่อาศัยและเพื่อใช้ทำมาหากิน และยอมให้เป็นมรดกตกแต่ทายาท แต่ห้ามขาย ห้าม
ซื้อ ห้ามโอน ฝ่ายพวกฝรั่งคงจะโต้แย้งว่า ถ้ารัฐบาลไทยยังยึดถือกฎหมายที่ดินแบบเก่าไม่ยอม
ให้พวกเขาเช่าที่ดิน และซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ พวกเขาก็ไม่กล้ามาตั้งโรงงานในเมืองไทย
เพราะกลัวถูกรัฐบาลไล่ออกจากที่ดินที่เช่า เหมือนอย่างพวกมิชชันนารีที่เคยถูกไล่มาแล้ว
รัฐบาลต้องการให้พวกฝรั่งมาตั้งโรงงานสมัยใหม่ เพื่อเมืองไทยจะได้เจริญก้าวหน้า จึงต้อง
ยอมตามคำขอร้องขอของฝรั่ง โดยตั้งเงื่อนไขไม่ปล่อยให้ฝรั่งซื้อที่ดินได้ทุกแห่งตามชอบใจ โดยที่
รัฐบาลแบ่งที่ดินออกเป็น 3 เขต ดังนี้คือ⁹

ที่ดินในพระนคร และห่างกำแพงพระนครออกไปสองร้อยเส้นทั้งสี่ทิศ เป็นเขตที่หนึ่ง
ยอมให้ฝรั่งเช่าบ้านที่ดิน แต่ไม่ยอมให้ซื้อเว้นแต่เป็นผู้ที่อยู่ในเมืองไทยครบ 10 ปีแล้ว ฝรั่งที่อยู่ใน
ในเมืองไทยไม่ถึง 10 ปี ถ้าจะซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ต้องได้รับอนุญาตจากเสนาบดีเขตที่ 1 นี้
รัฐบาลปักเสาหินไว้เป็นที่สังเกต

เขตที่ 2 อยู่ระหว่างเขตที่ 1 กับเขตที่ 3 เจ้าของที่และเจ้าของบ้านที่มีสิทธิให้ฝรั่งเช่า
และมีสิทธิขายกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ฝรั่งโดยปราศจากเงื่อนไข

เขตที่ 3 ตั้งแต่เลยปากน้ำบางพุทรา และท่าพระงามขึ้นไปทางเหนือ ตั้งแต่ท่าพระงาม
ถึงบางขนาก เลยไปทางตะวันออก ตั้งแต่เกาะศรีราชาไปถึงกำแพงเมืองเพชรบุรีเลยลงไป
ทางใต้ และตั้งแต่ฝั่งทะเลเมืองเพชรบุรีและกำแพงเมืองราชบุรี เมืองสุพรรณบุรีจนถึงปากน้ำ
บางพุทราเลยไปทางตะวันตก เป็นที่ไกลหูไกลตา รัฐบาลไม่สามารถให้ความคุ้มครองป้องกันแก่
ฝรั่งได้ จึงห้ามมิให้ฝรั่งเช่าซื้อบ้านและที่ดินเป็นอันขาด

ประกาศของรัฐบาลในเรื่องนี้นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกเท่าที่มีปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้
ที่รับรองว่าราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และมีสิทธิขายกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ฝรั่งชาติอังกฤษ
อเมริกัน และฝรั่งเศสได้โดยชอบด้วยกฎหมาย¹⁰

2.1.3 กรรมสิทธิ์ที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 5

รัชกาลที่ 5 นี้เป็นสมัยของการปฏิรูปการปกครองและพัฒนาด้านการเกษตร ได้มีการปรับปรุงที่ดินควบคู่ไปกับการปรับปรุงสิทธิในที่ดินดังนี้คือ¹¹

1. การปรับปรุงที่ดิน ได้มีประกาศ (พ.ศ. 2420) พยายามที่จะจำกัดการจับจองที่นา เพื่อมิให้ปล่อยรกร้างว่างเปล่า โดยระบุระยะเวลาไว้ และเพื่อเป็นการจูงใจให้คนเร่งทำการผลิตมากขึ้น จึงมอบสิทธิพิเศษแก่ราษฎรที่ได้ออกเงิน ออกแรง ช่วยในการขุดคลอง โดยเพิ่มอายุตรา ขึ้นกว่าพระราชกำหนดเดิมอีก 2 ปีเป็น 5 ปีด้วยกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ ราคาที่ดินริมคลอง โดยเฉพาะบริเวณใกล้ ๆ กรุงเทพฯ จึงมีราคาสูงขึ้น ฉะนั้นที่ดินบริเวณริมคลอง ซึ่งใช้ในการทำนาจึงพลอยกลายเป็นย่านสินค้าไปด้วย การขุดคลองซึ่งแต่เดิมเป็นโครงการสาธารณะของรัฐบาล จึงกลายเป็นโครงการเอกชนเช่นกัน

บริษัทเหล่านี้ส่วนมากมี พระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูง และคนจีนที่ร่ำรวย เป็นผู้ดำเนินการ เช่น ในร.ศ. 105 (พ.ศ. 2430) นั้น บริษัทขุดคลองและคูนาสยามก็ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ขุดคลองบริเวณทุ่งรังสิตไปจนถึงนครนายก ในการขุดและซ่อมแซมคลองนี้ บริษัทผู้ดำเนินการได้รับสิทธิพิเศษให้จับจองที่ดินริมคลองทั้งสองฝั่ง ระยะพ้นจากฝั่งคลองข้างละ 1 เส้น เพื่อจำหน่ายให้กับชาวไร่ชาวนา โดยจะออกใบสำคัญให้เรียกว่า ใบตรอกเพื่อไว้ไปขอรับโฉนดกับเจ้าหน้าที่ และยังได้รับสิทธิให้เก็บค่าธรรมเนียมแก่เรือที่ผ่านไปมาในคลองนั้นด้วย นอกจากนี้ยังอำนวยความสะดวกให้กับบริษัท ถ้าหากเป็นความกันจนถึงทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา เป็นต้น

2. การปรับปรุงสิทธิที่ดิน ในรัชกาลนี้ได้มีการตรากฎหมายออกใช้หลายฉบับด้วยกัน ได้แก่

ก. ใบเหยียบย่ำ

1. ใบเหยียบย่ำก่อน ร.ศ. 117 นั้น ไม่มีระเบียบปฏิบัติแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากคำรับสั่งของเสด็จในกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ที่ว่า “ครั้งโบราณใบเหยียบย่ำขอได้ที่กำหนด กำหนดมีอยู่ทั่วทุกหัวถนน ใบเหยียบย่ำก็เขียนด้วยดินสอดำ กระดาษฟาง รัฐบาลอนุญาตให้กำหนดออกได้ เพื่อจะได้เร็วดี เมื่อรัฐบาลอนุญาตแก่กำหนดเช่นนี้ ก็ต้องจำกัดอำนาจอำเภอกำหนดจึงกำหนดใบเหยียบย่ำมีอายุปีเดียวในครั้งเดียว” นอกจากนี้ยังพิจารณาโดยอาศัยข้อวินิจฉัยของศาลฎีกามาประกอบด้วย

2. ใบเหยียบย่ำตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ซึ่งให้นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเหยียบย่ำ และต้องนำมาต่ออายุทุก ๆ รอบ 12 เดือน ถ้าหากผู้ถือใบเหยียบย่ำมีความประสงค์จะซื้อขาย แลกเปลี่ยนที่ดินให้แก่ผู้อื่นแล้ว ให้ทำหนังสือสัญญาและสลักหลังในใบเหยียบย่ำนั้น และถ้าใบเหยียบย่ำเป็นอันตราয়สูญหายก็ให้แจ้งขอรับใบอนุญาตแทนได้

3. ใบเหยียบย่ำซึ่งปรากฏมีอยู่ในกฎกระทรวงเกษตรราชการ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) หมวดที่ 8 ว่าด้วยการจับจองที่ดิน ออกตามความในข้อ 15 กันยายน ร.ศ. 120

4. ใบเหยียบย่ำ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 117

5. ใบเหยียบย่ำตามประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราว สำหรับการปลูกสวนใหญ่ สวนสมปักศที่ไร่แลนา ร.ศ. 129

ข. ตราจองหรือใบจอง

1. ตราจองออกตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมือง กรมการศาสนา กำหนดอำเภอ ซึ่งจะออกเดินประเมินนา ร.ศ. 93 (พ.ศ. 2417)

2. ตราจองที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงชุดทดลองออกให้แก่ราษฎรที่ช่วยชุดทดลองตามประกาศชุดทดลอง ร.ศ. 96 (พ.ศ. 2420)

3. ตราจองชั่วคราวหรือโฉนดตราจอง พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) ต่อมาได้ประกาศเปลี่ยนนามเป็น พระราชบัญญัติโฉนดแผนที่อย่างใหม่

ค. หนังสือแสดงว่าได้นำวัดเพื่อรับโฉนดที่ดิน

1. ใบเดินทุ่ง

2. ใบไต่สวนหมายเขตที่ดิน

3. ใบนำ

4. ใบตรอกบริษัทชุดทดลองและคูนาสยาม

ง. หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์

1. ตราแดง เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่นา

2. โฉนดสวน เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่สวน ที่ปลูกต้นไม้ยืนต้นที่มีอายุ 3 ปีขึ้นไป

3. โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ปลูกพันธุ์ไม้ชนิดเล็ก หรือไม้ล้มลุก

4. หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน

5. ตราจองชั่วคราวออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121

6. โฉนดที่ดินออกตามประกาศพระบรมราชโองการ ให้ออกโฉนดที่ดินมณฑล
กรุงเก่าและมณฑลกรุงเทพฯ ร.ศ. 120

7. โฉนดแผนที่ตามพระราชบัญญัติออกตามโฉนดที่ดินร.ศ. 127

ทั้งนี้เพื่อทรงอุดหนุนที่จะให้เกษตรกรผู้เพาะปลูก ไร่ หว่าน ทำประโยชน์ที่ดิน ได้เป็น
เจ้าของกรรมสิทธิ์ ไม่ให้โต้แย้งวิวาท แย่งชิงสิทธิในที่ดินซึ่งกันและกัน ทรงปรับปรุงวิธีการ
รังวัดทำแผนที่ทำทะเบียนที่ดินไว้เป็นหลักฐาน วิธีการวัดได้ทำอย่าง แผนที่สามเหลี่ยมยึดโยงซึ่งค่า
ตำแหน่งแหล่งที่ดิน บอกเนื้อที่ไว้ชัดเจน มีแผนที่แสดงรูปของที่ดิน ในโฉนดที่ออกให้ราษฎรยึด
ถือไว้เป็นคู่มือด้วย ในการที่จะโอนจำหน่ายหรือได้มาซึ่งที่ดินที่มีโฉนดแผนที่ ก็ให้ไปกระทำที่
สำนักงาน เรียกชื่อว่า หอทะเบียนที่ดิน โดยได้จัดตั้งหอทะเบียนที่ดินเมืองกรุงเก่าขึ้นเป็นแห่ง
แรก เมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2444 ณ หอสมภารราชประยูร พระราชวังบางปะอิน และได้
ตั้งหอทะเบียนที่ดินมณฑลกรุงเทพฯ ขึ้นเป็นแห่งที่สอง ในที่ว่าการกระทรวงเกษตรราธิการ เมื่อ 17
กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445 ต่อมาได้ตั้งหอทะเบียนที่ดินขึ้นอีก 9 แห่ง คือ หอทะเบียนที่ดินเมือง
นครชัยศรี เมืองชลบุรี เมืองฉะเชิงเทรา เมืองพิษณุโลก เมืองพิชัย (อุตรดิตถ์) เมืองสุพรรณบุรี
เมืองปราจีนบุรี เมืองลพบุรี และเมืองอ่างทอง ทั้งนี้อยู่ในระหว่าง พ.ศ. 2444-พ.ศ. 2451

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ก็ได้ตราขึ้นในสมัยนี้ ถึงแม้
พระราชบัญญัติฉบับนี้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ในสมัยต่อ ๆ มาอีกหลายครั้ง แต่ส่วนใหญ่ก็คง
ใช้เป็นหลักการทะเบียนที่ดินตลอดมา จนกระทั่งได้จัดเข้าในประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อ พ.ศ.
2497

นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ยังทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเงิน
ค่านาในท้องที่ที่ประสบอุทกภัยหรือที่แห้งแล้ง พระราชทานแก่ราษฎรชาวนา เพื่อเป็นการบำรุง
แก่ราษฎรเหล่านั้นเป็นปี ๆ ไป

จริงอยู่แม้ว่าในรัชกาลที่ 5 นี้จะมีการปรับปรุงเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ ในที่ดินอย่างมากมาย
ก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว การจับจองที่ดินในสมัยนั้น ปรากฏว่า ที่ดินแห่งใดที่อุดมสมบูรณ์ ผู้มี
อำนาจมักจะไปจับจองเอาก่อนหมด ส่วนราษฎรชาวนามักจะได้ที่ดินที่ไม่ดีหรือขาดความอุดม
สมบูรณ์ ข้าราชการผู้ใหญ่และผู้มีบรรดาศักดิ์จะจับจองที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก ปรากฏว่า

ผู้มีบรรดาศักดิ์บางคน คนในบังคับต่างประเทศบ้างไม่ยอมเสียภาษีให้แก่รัฐบาล ส่วนราษฎรชานานั้น เมื่อจับจองที่ดินแล้ว ต้องเสียภาษีที่ดินให้แก่รัฐบาล (อาจได้รับการยกเว้น ไม่ต้องเสียภาษี ในปีแรกที่เริ่มจับจอง) จนในบางครั้งราษฎรชานานาที่ทำโฉนดไว้แล้ว ไม่อยากจะรับโฉนดไป เพราะที่ดินที่ได้นั้นขาดความอุดมสมบูรณ์ ไม่ค่อยมีราคา¹²

นอกจากนั้นเจ้าพนักงานของรัฐก็ทุจริต กล่าวคือ ทำทุจริตในการออกโฉนด แก้อโฉนด ทำโฉนดปลอม หรือไปจับจองที่ดินที่อุดมสมบูรณ์เป็นของตนเอง เป็นต้น

สมัยนี้เป็นสมัยที่พวกมีเงินทุนทรัพย์ได้หันมาหาผลประโยชน์จากทุนทรัพย์ของตน โดยการจัดซื้อที่ดินไว้มาก ๆ เพื่อขายเอากำไรหรือให้เช่า เจ้าของที่ดินผืนใหญ่่นั้นเป็นพวกมีเงินที่มีทุนทรัพย์และผู้ที่มียอำนาจในแผ่นดิน ชาวนาชาวไร่ส่วนมากจะเป็นผู้เช่าและมีชาวนาชาวไร่ส่วนน้อยเท่านั้นที่มีที่ดินผืนเล็ก ๆ เป็นของตนเองโดยเฉพาะในภาคกลาง ซึ่งต่อมาในสมัยหลังชาวนาชาวไร่พวกนี้บางส่วนได้สูญเสียที่ดินไป และนอกจากนั้นก็ยังมีชาวนาชาวไร่อีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นผู้เช่าที่ดินตลอดมา โดยไม่เคยมีที่ดินเป็นของตนเองเลย¹³

2.1.4 กรรมสิทธิ์ที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 6

ปัญหาการถือครองที่ดินนับเป็นปัญหาสำคัญเรื่องหนึ่งในการประกอบอาชีพของชาวนา ชาวนา โดยเฉพาะผู้ที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง แต่อาศัยที่ดินของผู้อื่นทำการเพาะปลูก มักจะมีปัญหากับเจ้าของที่ดินอยู่เสมอ เช่น ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมในการขอแบ่งผลประโยชน์ หรือเช่าจากเจ้าของที่ดิน นอกจากนี้ความไม่แน่นอนของเจ้าของที่ดิน ซึ่งชอบซื้อขายที่ดินเพื่อหวังกำไร ก่อให้เกิดปัญหาต่อผู้ที่ทำการเพาะปลูกในที่ดินแปลงนั้น เพราะไม่รู้ว่าจะอนาคตจะเป็นอย่างไร จึงไม่คิดจะปรับปรุงที่ดินให้ดีขึ้น ปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคในการดำเนินอาชีพ ไร่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองของไทยในยุคนั้นจะเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจและขุนนางได้ เป็นเจ้าของที่ดินเป็นส่วนมาก แต่ราษฎรทั่วไปก็ยังมีโอกาสที่จะถือครองที่ดินได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการถือครองที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้กำหนดในพระราชบัญญัติลักษณะออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ตามมาตรา 59 ดังนี้

...ถ้าผู้ใด ไปจับจองที่ดิน ซึ่งเป็นที่ว่างมีอยู่ในเขต
ท้องที่ที่ได้ ออกโฉนดแผนที่แล้ว ให้ผู้นั้นปักไม้
แก่นหมายเขตที่จะขอจองไว้ทุกมุม แล้วเชิญ
กำนันผู้ปกครองตำบลท้องที่ ซึ่งจะขอจับจองนั้น

พร้อมผู้ซึ่งปกครองที่ดินอยู่ใกล้ที่ซึ่งอ้างของ
ไม่ต่ำกว่า 2 คน เป็นพยาน แล้วทำเรื่องราวขอ
ของที่นั้น ยื่นต่อกรรมการอำเภอผู้ปกครองท้องที่
เรื่องราวนี้ต้องลงชื่อกำนันและพยานรับ¹⁴

เมื่อราษฎรไปจับจองที่ดินแล้ว รัฐบาลจะออกไปถือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน เพื่อแสดง
การถือครองที่ดินนั้น ในสมัยรัชกาลที่ 6 การถือครองที่ดินได้ขยายตัวกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะที่
มณฑลภาคใต้ เช่น มณฑลชุมพร มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลภูเก็ต และมณฑล-
ปัตตานี เป็นต้น มีราษฎรทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศมาขอจับจองที่ดินทำสวนมะพร้าว
และทำสวนยางกันมาก รัฐบาลซึ่งกำลังร่างพระราชบัญญัติที่ดินขึ้นใหม่ แต่ยังไม่เสร็จทันเพื่อ
ใช้บังคับการจับจองที่ดินมณฑลภาคใต้ จึงได้ประกาศข้อบังคับเพื่อออกไปเหยียบย่ำชั่วคราว
ให้กับราษฎรเรียกว่า ประกาศข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูกสวนใหญ่ สมพักศรที่ไร
และนา ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2454)

หลักเกณฑ์ที่รัฐบาลให้ราษฎรจับจองที่ดิน ได้ประกาศในสารตราว่าด้วยข้อบังคับ
การจับจองที่ดินทำการเพาะปลูกสวนใหญ่ สวนสมพักศร ที่ไรและที่นา จากกระทรวงเกษตรรา-
ชการถึงข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลกล่าวไว้ว่า

ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล ตรวจภูมิประเทศในท้องที่ต่าง ๆ ว่ามีที่ดินในท้องที่ใด
จำนวนเท่าใด ที่เหมาะกับการทำนาและปลูกพืชผลไม้ มะพร้าว ยางพารา เพื่อหวงห้ามไว้ใน
อำเภอหนึ่ง แห่งหนึ่งหรือหลายแห่งให้พอกับราษฎรในอำเภอนั้น โดยเอาจำนวนชายฉกรรจ์
เป็นเกณฑ์คนหนึ่ง 200 ไร่ แล้วปักหลักหมายเขตไว้ อย่าให้ใครล้ำที่ของผู้อื่น¹⁵

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้กำหนดให้ปักหมายเขตหวงห้ามสำรองให้ข้าหลวงเทศาภิบาล
ผู้ว่าราชการเมือง และนายอำเภอ สำหรับอนุญาตให้ราษฎรในภูมิลำเนานั้นจับจอง โดยกำหนด
ชายฉกรรจ์คนหนึ่งได้ไม่เกิน 50 ไร่ แต่ไม่ต้องเรียกเก็บค่าไບเหยียบย่ำ ต่อเมื่อผู้นั้นได้รับโฉนด
หรือกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินแล้ว จึงเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ในสารตรายังได้ให้สิทธิในการโอน
ไບเหยียบย่ำแก่ผู้อื่นได้ แต่ทางราชการจะเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมจากผู้อื่นที่ถือสิทธิคน
เดิม ผู้ถือไบเหยียบย่ำจะซื้อขายหรือยกให้ผู้อื่นก็ได้ แต่จะซื้อขายที่ดินหรือยกให้ผู้อื่นเกิน 50 ไร่
ไม่ได้ และผู้ซื้อจะรับซื้อที่ดินจากผู้อื่นเกิน 50 ไร่ไม่ได้ และผู้ซื้อจะรับซื้อที่ดินจากผู้อื่นเกิน
50 ไร่ไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับมรดก ที่ดินที่ทางราชการไม่ยอมให้ราษฎรจับจองขอไบเหยียบย่ำ ได้แก่

เขตภูเขา ป่าไม้ ถ้ำธาร หนองน้ำ ที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งพระราชกำหนดกฎหมายห้ามไม่ให้
ผู้หนึ่งผู้ใดจับจอง

เจ้าพนักงานที่มีอำนาจออกใบเหยียบย่ำ เพื่อให้ราษฎรถือครองที่ดินมีดังนี้

1. นายอำเภอ มีอำนาจออกใบเหยียบย่ำไม่เกินคนละ 50 ไร่
2. ผู้ว่าราชการ มีอำนาจออกใบเหยียบย่ำไม่เกินคนละ 100 ไร่
3. ข้าหลวงเทศาภิบาล มีอำนาจออกใบเหยียบย่ำไม่เกินคนละ 500 ไร่
4. เสนาบดีเจ้ากระทรวง มีอำนาจออกใบเหยียบย่ำไม่เกินคนละ 1,000 ไร่

ราษฎรที่มีคุณสมบัติขอจับจองที่ดิน ต้องเป็นบุคคลที่อยู่ในภูมิลำเนาที่ไปจับจองที่ดิน
โดยให้ชายฉกรรจ์คนหนึ่งได้ไม่เกินคนละ 500 ไร่ บุคคลที่อยู่ต่างภูมิลำเนาและบุคคลภายนอก
พระราชอาณาจักรที่เป็นคนชาติอังกฤษ หรือในข้อบังคับบัญชาของอังกฤษที่มีหนังสือสัญญา
พระราชไมตรียอมให้ถือกรรมสิทธิ์ได้ รวมทั้งคนเอเชียที่อยู่ในข้อบังคับหรือป้องกันของฝรั่งเศส
ด้วย แต่ถ้าเป็นคนต่างประเทศ นอกจากที่กล่าวมานี้ ต้องได้รับพระบรมราชานุญาต จึงจะถือ
ครองที่ดินได้¹⁶

ต่อมารัฐบาลได้มีการแก้ไขข้อบังคับการออกใบเหยียบย่ำชั่วคราวขึ้นใหม่อีก เนื่องจาก
ที่ดินที่สงวนไว้สำหรับราษฎรในภูมิลำเนานั้น มีไม่พอกับจำนวนราษฎรที่มีอยู่จริง รัฐบาลจึง
ได้แก้ไขข้อความบางตอนของประกาศข้อบังคับชั่วคราว สำหรับเพาะปลูกส่วนใหญ่ ส่วน
สมพัทธ ที่ไร่แลนา ร.ศ. 129 เพื่อให้เหมาะกับนโยบายที่จะขยายพื้นที่การเพาะปลูก ข้อความ
ที่ได้แก้ไขจากข้อความเดิม คือ “ให้หวงห้ามไว้ในเขตจังหวัดเมืองหนึ่งแห่งหนึ่งหรือหลายแห่งก็
ได้ ให้พอกับราษฎรในเมืองนั้น เอาจำนวนชายฉกรรจ์เป็นเกณฑ์ คนหนึ่งไม่เกิน 200 ไร่ แล้ว
แต่ข้าหลวงเทศาภิบาลกำหนดให้คนหนึ่งได้เท่าไรก็ได้”¹⁷

หลังจากที่รัฐบาลได้ปรับปรุงการถือครองที่ดิน โดยประกาศข้อบังคับเพื่อออกใบเหยียบ-
ย่ำชั่วคราว สำหรับการเพาะปลูกส่วนใหญ่ สมพัทธ ที่ไร่แลนา ร.ศ. 129 แล้วได้มีราษฎรไป
จับจองที่ดินกันมาก ซึ่งไม่มีแต่เฉพาะมณฑลภาคใต้เท่านั้น มณฑลอื่น ๆ เช่น มณฑลจันทบุรี
ก็มีราษฎรพากันไปจับจองที่ดินทำการเพาะปลูกเช่นเดียวกัน เพราะมณฑลนี้สามารถเพาะปลูก
พืชผลไม้ต่าง ๆ ได้เหมือนมณฑลภาคใต้ รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของมณฑลจันทบุรีว่า เป็น
มณฑลหนึ่งสมควรส่งเสริมให้ราษฎรได้ประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรมให้มากยิ่งขึ้น จึงได้
ประกาศข้อบังคับชั่วคราวเพื่อออกใบเหยียบย่ำให้กับราษฎรที่เข้าไปจับจองที่ดินในมณฑล-
จันทบุรี ในปีต่อมา¹⁸

2.1.5 กรรมสิทธิ์ที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 7 ¹⁹

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น ประเทศไทยเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทั้งนี้เพราะสภาวะเศรษฐกิจและการคลังของไทยขึ้นอยู่กับ การส่งข้าวออกนอกประเทศ ในปี พ.ศ. 2471-2474 ผลเก็บเกี่ยวข้าวได้ไม่เต็มที่ ผลิตผลทางการเกษตรเสียหายและราคาต่ำ จึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายประหยัดอันมีผลกระทบกระเทือนถึงข้าราชการพลเรือนและการป้องกันประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรายได้จากภาษีอากรลดน้อยลงทุกปี จึงจำเป็นต้องให้รัฐบาล จะเรียกเก็บภาษีใหม่ ๆ ขึ้น แม้ว่าหนังสือพิมพ์จะเสนอให้เก็บภาษีที่ดิน แต่รัฐบาลกลับปรับปรุง อัตราภาษีศุลกากรให้สูงขึ้น ในเดือนเมษายน 2475 รัฐบาลเรียกเก็บภาษีผู้มีเงินเดือน หรือ รายได้เกิน 600 บาท อันมีผลกระทบไปถึงข้าราชการระดับกลางและอาวุโสไม่พอใจ นอกจากนี้แล้วยังมีเหตุผลทางการเมืองอีกด้วย ดังนั้นในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 “คณะราษฎร” ได้ยึดอำนาจการปกครองและสถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้น โดยได้ยกเลิกถึงการสำคัญในการปกครองประเทศ มีข้อที่สำคัญข้อหนึ่งคือ “จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก” จึงเป็นที่มาของเค้าโครงเศรษฐกิจ ส่วนประกอบของเศรษฐกิจ ได้แก่ ที่ดิน แรงงาน และเงินทุน ซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินวิธีการอย่างละมุนละม่อม ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างคนมีกับคนจน

เกี่ยวกับประเด็นที่ดินนั้น นายปรีดี พนมยงค์ได้ชี้แจงว่า เจ้าของนาส่วนมากประสงค์จะขายนามากกว่าปล่อยให้ชาวนาทำกันไปแล้วคอยแต่เก็บค่าเช่า เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลควรจะเป็นผู้ซื้อที่ดินเหล่านั้นกลับคืนมาเอง โดยที่รัฐบาลอาจออกไปกู้ให้เจ้าของที่ดินถือไว้ตามราคาที่ดินของตน โดยรัฐบาลจะให้ดอกเบี่ยตามอัตราของการกู้เงิน ในขณะที่ซื้อซึ่งไม่เกินร้อยละ 15 เจ้าของที่ดินก็จะได้ดอกเบี่ยที่แน่นอนยิ่งกว่าการให้เช่า

เมื่อที่ดินได้กลับมาเป็นของรัฐบาลเช่นนี้แล้ว รัฐบาลก็จะประหยัดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมได้มาก สำหรับการจัดซื้อที่ดินได้เสนอไว้ว่า ให้รัฐบาลมีอำนาจซื้อบรรดาที่ดินทั้งหลายนอกจากที่อยู่สำหรับครอบครัวของเอกชน และนอกจากที่ดินซึ่งเอกชนได้รับอนุญาตหรือสัมปทานให้ประกอบเศรษฐกิจในที่ดินนั้น บรรดาที่ดินรกร้างเปล่าซึ่งยังไม่อยู่ในความครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ของผู้ใดนั้น ผู้ใดจะขอครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเหล่านั้นไม่ได้ นอกจากได้รับสัมปทานจากรัฐบาล

นายปรีดี ได้นำเค้าโครงนี้เสนอคณะรัฐมนตรี แล้วนำเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป แต่พระยามโนปกรณนิติธาดาในฐานะนายกรัฐมนตรีได้เก็บเค้าโครงไว้ และต่อมาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาเค้าโครงเศรษฐกิจ และที่ประชุมของคณะกรรมการมานุการดังกล่าวก็เห็นด้วยกับหลักการเค้าโครงนี้ แต่คณะกรรมการฝ่ายรัฐบาลเป็นปฏิปักษ์ ประกอบกับสภาพการณ์ภายในสยาม ก็อลเวง พระยามโนปกรณนิติธาดาจึงเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ซึ่งไม่มีนายปรีดีเข้าร่วมด้วย พร้อมกับบีบบังคับให้นายปรีดีเดินทางออกนอกประเทศ

ต่อมาวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 พลเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาได้ทำรัฐประหารขึ้น และเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ ตลอดจนเชิญนายปรีดีกลับสู่ประเทศ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณานายปรีดี โดยดูจากเค้าโครงเศรษฐกิจ พบว่าไม่มีมลทินตามที่ถูกกล่าวหา แต่เค้าโครงก็ถูกเก็บเงียบ ไม่มีการพิจารณา ไม่มีใครกล้าพูดถึงอีกเลย

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เริ่มมีเค้าโครงความคิดมาตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 7 นั้นเอง

ในปี พ.ศ. 2478 พระองค์ได้พระราชทานที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อในอำเภอลำลูกกา เป็นรุ่นแรกจำนวน 68 ครอบครัวย ในเนื้อที่ 4,019 ไร่

ในปี พ.ศ. 2479 ได้โปรดเกล้าฯ ให้วางโครงการในเรื่องที่ดินเสียใหม่ โดยมีเสนาบดีกระทรวงเกษตรเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรรมการร่างกฎหมายควบคุมวิธีการจับจองที่ดินว่างเปล่า เพื่อให้คนไทยได้มีส่วนเป็นเจ้าของที่ดินขนาดย่อมตามความเหมาะสมแก่ครอบครัว ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีชื่อว่า พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 โดยให้ผู้ที่ต้องการที่ดินรกร้างว่างเปล่า ขออนุญาตจับจองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ นายอำเภออนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน 100 ไร่ และต้องทำประโยชน์ให้เต็มพื้นที่ที่ขอ ถ้าหากขอใบเทียบย่ำต้องทำให้เสร็จภายใน 2 ปี สำหรับขอตราจองต้องทำให้เสร็จภายใน 3 ปี

ข้อสรุปกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ ร.แแลงการ์ดกล่าวไว้ว่า การยอมรับระบบกรรมสิทธิ์เอกชนมาชัดเจน หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คือ เมื่อรัฐออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ซึ่งในพระราชบัญญัตินั้นไม่มีการอ้างที่ดินเป็นของรัฐหรือของพระมหากษัตริย์อีกต่อไป ร.แแลงการ์ด เชื่อว่า “หลังจากการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว

เป็นที่กล่าวได้ว่า หลักกฎหมายเก่าที่ว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ในพระราชอาณาจักรนั้น เล็กไม่เป็นมุลรากแห่งการบังคับซื้อต่อไป”²⁰

2.2 แรงงาน

2.2.1 แรงงานไพร่

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ยังคงใช้ระบบไพร่แบบเดียวกับสมัยอยุธยาเป็นส่วนใหญ่ แต่ฐานะของไพร่ดีกว่าในสมัยอยุธยามาก กล่าวคือ ไพร่มีโอกาสและมีสิทธิ์ในการประกอบอาชีพและอื่น ๆ ได้มากกว่าไพร่ในสมัยอยุธยา ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น นโยบายทรงธรรมของพระมหากษัตริย์รัตนโกสินทร์ ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น การเปลี่ยนแปลงในด้านสงคราม ตลอดจนความสำคัญของแรงงานชนิดใหม่ (แรงงานจ้าง)

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบไพร่ ก็คือ ไพร่ได้รับการลดหย่อน การให้แรงงานต่อหลวง กล่าวคือ ในสมัยรัชกาลที่ 1 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงลดระยะเวลาการทำงานของไพร่หลวงจากปีละ 6 เดือน เป็นปีละ 4 เดือน โดยจัดเป็นผลัดให้เข้าทำงาน 1 เดือน ออก 2 เดือน คือออกไปทำงานส่วนตัวหรือประกอบอาชีพของตนได้ถึง 2 เดือน ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 2 พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยทรงให้เวลาแก่ไพร่มากขึ้น คือทรงลดแรงงานหลวงลงอีกเป็นปีละ 3 เดือน โดยให้เข้ามาทำงานให้หลวง 1 เดือน ออก 3 เดือน ทั้งนี้เพื่อให้ไพร่มีเวลาส่วนตัวมากขึ้น นอกจากนั้นในยามบ้านเมืองเป็นปกติ ใครไม่ต้องการมาทำงานก็ให้ส่งค่าราชการมาปีละ 18 บาท หรือเดือนละ 6 บาท ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า กรณีไพร่หลวงในสมัยรัตนโกสินทร์ แรงงานที่ใช้ประโยชน์เพื่อตนเองและครอบครัวก็มากขึ้นกว่าในสมัยอยุธยา

ครั้นถึงสมัยรัชกาลที่ 4 ไพร่ยิ่งได้รับพระมหากรุณาธิคุณมากขึ้น กล่าวคือ แม้แต่ขณะที่ไพร่กำลังเข้าเวรรับราชการอยู่นั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังโปรดให้กลับไปทำนาในระหว่างหนานาได้อีกด้วย เช่น เมื่อ พ.ศ. 2395 เจ้าพระยาจักรีได้มีสารตราไปถึงปลัดกรมการผู้รักษาเมืองปราจีนบุรีว่า ในฤดูฝนซึ่งเป็นฤดูกาลทำนา ให้ปล่อยไพร่เมืองปราจีนบุรี เมืองกระบิล เมืองประจันตคาม ที่เกณฑ์ไปขุดศิลาที่เขาดงโกก ให้กลับไปทำไร่นาได้ และอีกตัวอย่างหนึ่งใน พ.ศ. 2402 กรมการกรุงเก่าได้รับหนังสือของเจ้าพระยาจักรี “ให้ปล่อยไพร่ที่เกณฑ์มาจากเมืองนครราชสีมา ซึ่งมาทำปราสาทที่เมืองลพบุรีให้เลิกไปทำนาทำไร่ได้”²¹

นอกจากนี้ ในสมัยรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังทรงพยายาม สนับสนุนให้ไพร่ที่ยากจน ไม่ให้ขายตัวลงเป็นทาสด้วย การสนับสนุนให้ชาวต่างประเทศเข้ามาพำนักอยู่ในเมืองไทย ด้วยทรงเห็นว่าคนพวกนี้จะนำเงินทองมาลงทุนซื้อที่และจ้างลูกจ้างใช้ และทรงหวังว่า “ราษฎรที่ยากจนจะได้รับจ้างเลี้ยงชีวิตดีกว่าขายตัวลงเป็นทาสให้ผู้อื่นใช้”²² ส่วนการสนับสนุนให้ราษฎรของพระองค์รับจ้าง ก็ทรงออกเป็นประกาศอนุญาตให้ชาวกรุง และชาวหัวเมืองรอบเมืองหลวงที่เดินทางไปมาได้ภายใน 24 ชั่วโมง ออกไปรับจ้างฝรั่งและไม่ให้คนไทยเข้าใจผิด ๆ เกี่ยวกับการรับจ้างตามข่าวลือต่าง ๆ นานา ทางหลวงได้ประกาศยืนยัน อีกครั้งว่าไปรับจ้างแล้วไม่มีความผิดแต่อย่างใด ดังประกาศใน พ.ศ. 2399 ดังนี้

เพราะฉะนั้นจึงประกาศมาบัดนี้ เพื่อจะให้เชื่อถือ
คำประกาศมีตราหลวงเป็นสำคัญ ให้เชื่อเอาเป็น
จริงเป็นประมาท อย่าให้เชื่อคำเล่าลือต่าง ๆ ใคร ๆ
คือไทย จีน ญวน พม่า มอญ เขมร ลาว
แขกมลายู แขกจาม แลลูกหลานฝรั่งโปรตุเกส
เดมิ ทั้งปวงทั้งชายหญิง ใครจะไปรับจ้างคนนอก
ที่เรียกว่าฝรั่ง อยู่ให้ใช้ทำการในบ้านในเรือนในเรือ
ของคนนอกที่เรียกว่าฝรั่งนั้นก็ดี จะรับเอาการของ
คนนอกที่เรียกว่าฝรั่ง มาทำในบ้านในเรือนของตัว
แลที่ใด ๆ ก็ดี หรือจะเป็นแต่อยู่ในบ้านเรือนของตัว
ไปทำการของคนนอกที่เรียกว่าฝรั่ง ตามเวลาดังครุ
ที่ไปสอนหนังสือสอนภาษา แลคนไปจ้างขุดคูต่อเรือ
แลอื่น ๆ นั้นก็ดี โปรดให้ทำหมดทุกอย่างมิได้ห้าม
คนทั้งปวงที่อยากจะใคร่รับจ้าง จงได้ค่าจ้างเป็นผล
ประโยชน์ของตัว เลี้ยงชีวิตเถิด ไม่มีความผิด
อันใดเพราะที่รับจ้างคนนอกที่เรียกว่าฝรั่งนั้นเลย²³

และประกาศอีกฉบับหนึ่ง ใน พ.ศ. 2400 มีว่า

...ให้ประกาศแก่ข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อย แลลูกค้ำ
ไทยจีนทั้งปวง ให้ทราบทั่วกันว่า บัดนี้กงสุลอังกฤษ
จะสร้างตึกขึ้นในที่ซึ่งโปรดพระราชทานให้ไว้บ้าน

กงศุดไปรตุเกส นั้น จึงได้คิดจะให้ถูกจ้างรับเหมา
ทำการก่อสร้างตามตัวอย่างที่กงศุดอังกฤษคิดไว้
แล้วนั้น ให้แล้วโดยเร็ว เมื่อผู้ใดจะขายไม้ ขาย
อิฐ ขายปูน แลของอื่น ๆ แก่กงศุด หรือผู้ใด ๆ จะ
รับจ้างให้ตกลงกันแล้วจึงขายแลรับจ้างทำการตาม
ชอบใจเถิด ในหลวงไม่ทรงพระราชดำริติเตียนอัน
ใดคอก จะทรงยินดีด้วยผู้ขายของแลรับจ้าง ซึ่ง
เป็นคนในพระราชอาณาจักร จะได้เงินราคาค่าจ้าง
เป็นผลประโยชน์ของตัวเลี้ยงชีวิต จะได้ไม่มีความ
ผิดอันใด เพราะที่ขายของ รับจ้างต่อกงศุดนั้นเลย²⁴

นอกจากไพร่จะได้รับการลดหย่อนและสนับสนุนให้ทำงานรับจ้างดังกล่าวแล้ว แม้
ในเรื่องของความผูกพันกับมูลนาย รัฐบาลรัตนโกสินทร์ก็ยังพยายามจะลดอำนาจการ
ควบคุมของมูลนายอีกด้วย กล่าวคือ พยายามควบคุมไม่ให้พวกมูลนาย ซึ่งได้แก่เจ้านายและ
ขุนนางซึ่งเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาไพร่ ไม่ให้ข่มเหงไพร่ มูลนายคนใดมีเรื่องราวโกรธเคือง
ไพร่ ก็ห้ามมิให้ลงโทษเอง แต่ให้ยื่นเรื่องราวถึงผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปก่อน ให้ผู้บังคับบัญชา
ช่วยพิจารณา ถ้าเป็นเรื่องใหญ่ให้เพิ่มความขึ้นกราบบังคมทูล มูลนายผู้ใดข่มเหงไพร่ เช่น ใช้
งานหนักเกินกำลังจนไพร่หลบหนีไปอยู่ป่า มูลนายคนนั้นจะมีโทษ ในสมัยรัชกาลที่ 2 เมื่อ
พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยครองราชย์ใหม่ ๆ พระองค์ได้ข่าวประกาศให้ไพร่
ที่หลบซ่อนตัวอยู่ในป่า เพราะถูกนายข่มเหงรังแกให้ออกมาจากป่าโดยที่ทางการจะไม่เอา
ความผิด และให้ไพร่เลือกนายคนใหม่ได้ตามใจเอง แต่จะเปิดโอกาสให้เลือกได้ครั้งเดียว
เท่านั้น เมื่อเลือกแล้วต้องอยู่กับนายคนใหม่ที่เลือกต่อไป จะขอเปลี่ยนนายอีกไม่ได้²⁵

นอกจากนี้ความผูกพันต่อมูลนายด้านอื่น ๆ ก็ลดลงไปด้วย นั่นก็คือการที่กษัตริย์สมัย
รัตนโกสินทร์ตอนต้นทรงฟื้นฟูประเพณีการร้องทุกข์ที่เคยปฏิบัติมาแต่สมัยสุโขทัย มีหลักฐาน
ว่า พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้ตั้งกลองวินิจฉัยเกรี้ยวไว้ที่หน้าพระราชวัง
ราษฎรผู้ใดมีเรื่องทุกข์ร้อนก็มาตีกลองยื่นฎีกาได้โดยตรง พระมหากษัตริย์จะทรงให้ตำรวจ
เวรออกมารับฎีกาไปถวายให้ทรงพิจารณา ในลักษณะเช่นนี้ การยื่นฎีกาของไพร่ก็กระทำได้
สะดวกขึ้น ไม่ต้องผ่านมูลนายเป็นขั้นตอน เหมือนสมัยอยุธยา ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วฎีกาเกือบ
จะไม่ถึงพระหัตถ์ของพระมหากษัตริย์ ส่วนในสมัยรัชกาลที่ 4 นั้น พระบาทสมเด็จพระจอม-

เกล้าเจ้าอยู่หัวถึงกับเสด็จออกรับฎีกาจากราชภรรยาด้วยพระองค์เองเลย เดือนละ 4 ครั้ง และทรงสนพระทัยในด้านตุลาการเป็นอย่างยิ่ง แสดงว่าพระองค์ทรงมีความกระตือรือร้นในอันที่จะรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรด้วยพระองค์เองทีเดียว²⁶

ด้วยพระมหากษัตริย์คุณของกษัตริย์ไทยในยุคนั้น จึงทำให้ไพร่มีเวลาเป็นส่วนตนมากขึ้น ตลอดจนความผูกพันและการรับใช้มูลนายก็ลดลงไปด้วย

นอกจากนโยบายธรรมราชาของกษัตริย์ในยุคนั้นแล้ว เหตุผลประการอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ยุคนั้นก็เป็นสิ่งสนับสนุนให้การเกณฑ์แรงงานไพร่ ลดความสำคัญลงไป นั่นคือเหตุการณ์ในเรื่องของสงคราม กล่าวคือ ภาวะการสงครามและการถูกรุกรานโดยอาณาจักรใกล้เคียงกับไทยหมดสิ้นไปเป็นส่วนใหญ่ นับแต่ที่มหาอำนาจเข้ายึดครองประเทศต่าง ๆ รอบประเทศไทยจนหมดสิ้น รัฐบาลไทยจึงมีภาระการทำสงครามทั้งเพื่อขยายอำนาจและป้องกันตนเองน้อยลง ความจำเป็นในการเกณฑ์แรงงานประชาชนมาใช้ยามฉุกเฉิน ตลอดจนการควบคุมประชาชนมิให้แตกฉาน เมื่อข้าศึกเข้ารุกรานก็น้อยลงด้วย แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า การคุกคามต่อเอกราชของชาติจะลดน้อยถอยลงไปกว่าแต่ก่อน ไทยถูกคุกคามยิ่งกว่าอดีต เพราะศัตรูคู่แข่งเป็นมหาอำนาจทางตะวันตก ที่มีอิทธิพลสูงกว่ามากมาย แต่การต่อต้านการคุกคามส่วนใหญ่ไทยไม่สามารถใช้การรบได้ ต้องหันไปใช้วิธีทางการทูตและการเมืองแทนที่ทำให้ลดภาวะที่ต้องใช้แรงงานของประชาชนลงไปกว่าเดิม²⁷

สำหรับสาเหตุทางเศรษฐกิจนั้น จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงในลักษณะทางเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นผลมาจากการที่ไทยเปิดประเทศติดต่อค้าขายกับนานาประเทศ ลักษณะเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบเลี้ยงตนเองมาเป็นลักษณะเศรษฐกิจที่มีการแลกเปลี่ยนสินค้าเข้าและออกกับนานาประเทศอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในแถบภาคกลางไทย จึงมุ่งความสำคัญที่เพิ่มผลผลิตสินค้าออกที่สำคัญหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าวและไม้สักต่างประเทศได้นำเงินมาลงทุนในด้านการค้าขายและอุตสาหกรรม ทำให้เงินตราไหลหมุนเวียนในตลาดแพร่หลาย

การเปลี่ยนแปลงลักษณะเศรษฐกิจเช่นนี้ ทำให้ลักษณะสังคมเปลี่ยนไปอย่างมากมายแหล่งที่มาของอำนาจและความมั่งคั่งที่สำคัญที่สุด ไม่ใช่อยู่ที่กำลังแรงงานคนอีกต่อไป แต่อยู่ที่ทรัพย์สินอันได้แก่ เงินทุนและที่ดิน ที่จะได้ใช้ในการค้าขายแลกเปลี่ยน รายได้ของประเทศจะทวีขึ้น หากได้ปล่อยให้ประชาชนออกไปประกอบอาชีพ เพื่อเพิ่มผลผลิตเป็นสินค้าออกของ

ประเทศยิ่งกว่าที่จะเกณฑ์แรงงานราษฎรมาใช้อย่างแต่ก่อน การเกณฑ์แรงงานไพร่จึงค่อย ๆ หมดความสำคัญลงไป²⁸

ในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าว ผู้ปกครองยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น ได้มองเห็นประโยชน์ของแรงงานจ้างมากขึ้น เพราะกิจกรรมบางอย่างของรัฐบาลรัตนโกสินทร์ตอนต้น ต้องการความรู้ความชำนาญของชาวจีน ซึ่งถือว่าได้อยู่นอกระบบไพร่ เช่น ช่างไม้ในการต่อเรือ การเดินเรือและการค้าขาย ตลอดจนการทำน้ำตาล นอกจากนี้ในระบบเศรษฐกิจของไทยในสมัยนั้นได้เปลี่ยนมาใช้ระบบเงินตรา รัฐบาลไทยต้องการเงินตรามากขึ้น เพื่อหาซื้ออาวุธปืนให้ทหาร²⁹ ซึ่งไม่อาจหาได้จากแรงงานไพร่หรือส่วย ฉะนั้นระบบไพร่จึงลดความสำคัญของรัฐบาลลงไป

ข้อที่น่าสังเกตก็คือว่า แม้ไพร่จะได้รับการผ่อนปรนจากการเกณฑ์แรงงานและจะได้มีโอกาสและสิทธิเสรีภาพที่จะประกอบอาชีพส่วนตัวได้มากขึ้น ตามเจตนาของพระมหากษัตริย์ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า คุณสมบัติของไพร่นั้นก็ไม่สอดคล้องกับความปรารถนาของผู้ปกครองเอาเสียเลย กล่าวคือ ไพร่เมืองไทยในสมัยนั้นไม่มีลักษณะของความเป็นคนขยันหมั่นเพียร มีแต่ความเกียจคร้าน ตามหลักฐานของ บาทหลวงปาลเลกัวซ์ได้บันทึกไว้ว่า

...คนไทยชอบการพนันและการเล่นมาก
แทบจะกล่าวได้ว่า ใช้เวลาว่างครึ่งหนึ่งให้
สิ้นไปในการเล่นสนุก...³⁰

และเมื่อสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ได้สนทนากับเซอร์ จอห์น บาวริง ตอนหนึ่งว่า

...ถูกแล้ว มีที่ดินแต่ไม่มีผู้คน ที่ดิน
อันปราศจากผู้คนก็เปรียบเสมือนป่าช้า
อีกทั้งยังมีแต่ผู้คนที่เกี่ยวข้องกับ
ผู้คนของท่าน...³¹

ต่อมาในรัชกาลที่ 5 ระบบการเกณฑ์แรงงานหมดความสำคัญอย่างสิ้นเชิงและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงโปรดให้มีการยกเลิกระบบการเกณฑ์แรงงานที่ละน้อย ๆ จนหมดไปในที่สุด ในขั้นแรกโปรดให้มีการยกเลิกไพร่สมไปที่ละน้อย โดยให้มาขึ้นสังกัดเป็นไพร่หลวง ใน พ.ศ. 2430 ได้ทรงออกกฎหมายระบุว่า ถ้าเจ้านายหรือขุนนางผู้ใหญ่สิ้นพระชนม์ หรือ ถึงแก่อนิจกรรมให้อोनไพร่สมในกรม กองของเจ้านายนั้นเป็นไพร่หลวงให้หมด

ต่อมาใน พ.ศ. 2439 ทรงออกประกาศให้ไพร่เสียค่าราชการปีละ 6 บาท เป็นอย่างสูง ยกเว้นในบางท้องที่อาจเสียเพียงปีละ 4 บาท ไพร่ทั้งหลายจึงสามารถเสียค่าราชการได้สะดวกขึ้น และไม่ต้องมาเกณฑ์แรงงาน ในระยะนี้ได้มีการประกาศรับสมัครชายฉกรรจ์ที่ต้องการเข้ามารับราชการและเป็นทหาร ถ้าใครมาเป็นทหารจะมีเงินเดือนให้เดือนละ 10 บาท มีอาหารให้วันละ 2 เวลา และมีเครื่องแบบให้โดยไม่คิดมูลค่า พลทหารสมัครนี้จะต้องรับราชการไปจนครบ 10 ปี จึงจะครบเกษียณอายุ และถ้าสมัครใจรับราชการต่อไป ก็จะเพิ่มเงินเดือนให้อีกเดือนละ 2 บาท และมีเบี้ยหวัดจ่ายให้ประจำปีอีกทีหนึ่ง สำหรับไพร่ในระยะนี้จึงมีอิสระ ไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานโดยเสียเงินค่าราชการแทนปีละ 6 บาท และผู้ใดจะสมัครเข้าเป็นทหาร ก็จะมีเงินเดือนให้อีก ต่อมาใน พ.ศ. 2448 ทางรัฐบาลเห็นว่าจำเป็นจะต้องมีทหารประจำการไว้ทำหน้าที่ป้องกันบ้านเมือง จึงตราพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร รัดนโกสินทร์ศก 124 ขึ้น มีใจความสำคัญว่า ชายฉกรรจ์ทุกคนที่มีอายุครบ 18 ปี จะต้องเข้ามาเกณฑ์ทหารรับราชการในกองประจำการมีกำหนด 2 ปี จากนั้นแล้วจะปลดเกษียณให้อยู่ในกองหนุน ผู้ที่เกณฑ์ทหารแล้วก็ไม่ต้องเสียเงินค่าราชการแต่อย่างใด พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นงานก้าวสุดท้ายที่จะยกเลิกระบบไพร่โดยสิ้นเชิง และมีการใช้วิธีการเกณฑ์ทหารดังในปัจจุบันขึ้นแทน³²

เหตุผลในการยกเลิกระบบไพร่นั้น นักการศึกษาท่านหนึ่งได้กล่าวสรุปไว้ว่า มีปัญหา
มาจาก³³

1. ปัญหาการใช้ไพร่เป็นฐานอำนาจทางการเมือง เพื่อล้มล้างพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์
2. ปัญหาทางเศรษฐกิจ การเกณฑ์แรงงานทำให้ไพร่ขาดโอกาสที่จะสะสมทุนทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการฉ้อราษฎร์บังหลวงของมูลนาย ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับมูลนาย และมูลนายกับไพร่

ผลที่ได้รับจากการยกเลิกระบบไพร่ในทางการเมืองสมัยรัชกาลที่ 5 ภายหลังจากการสัณนิษฐานของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และการท้วงคตของกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญแล้ว ไม่ปรากฏใช้ไพร่ในรูปแบบเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของมูลนายอีกต่อไป การมีไพร่เป็นการหวังผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเท่านั้น การปฏิรูปการคลังที่มีผลต่อระบบไพร่โดย

ตรง คือ การเร่งเงินค่าราชการที่ค้างจากมูลนาย ไม่เปิดโอกาสให้มูลนายหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการควบคุมไพร่ได้ ยิ่งไปกว่านั้นการเร่งเงินค่าราชการที่ค้างยังเป็นการเริ่มต้นตั้งอำนาจในการควบคุมกำลังคนสู่สถาบันพระมหากษัตริย์อีกด้วย ผลจากการเร่งเงินค่าราชการ ทำให้ไพร่เกือบทุกห้องที่จำนวนหลายหมื่นคน ได้หลบหนีจากการควบคุมของระบบไพร่เข้าเป็นคนในบังคับต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเศส ซึ่งมีนโยบายในการรับคนในบังคับ เพื่อผลทางการเมืองอยู่แล้ว ทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นที่จะต้องผ่อนปรนการผูกพันในระบบไพร่ลง โดยการลดอัตราการเก็บเงินค่าราชการลงเป็นเก็บเพียง 6 บาท จากไพร่ทุกประเภทและต่อมาได้ค่อยๆ กลายเป็นการยกเลิก ระบบไพร่ในที่สุด³⁴

จริงอยู่การยกเลิกการเกณฑ์แรงงานตลอดจนการใช้พระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหาร อันเป็นการยกเลิกระบบไพร่นั้นเป็นเพียงการแก้ปัญหาในด้านการปกครอง และปัญหาในด้านเศรษฐกิจของพระมหากษัตริย์มากกว่าเหตุผลเพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน

นับตั้งแต่มีการเปิดประเทศทางด้านเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2398 แล้ว อาจกล่าวได้ว่าการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การยกเลิกระบบไพร่ ซึ่งได้กระทำอย่างเป็นขั้นตอน จากการเร่งเงินที่ค้างอยู่กับมูลนายมาสู่พระคลัง ตลอดจนความพยายามที่จะทำทะเบียนสำมะโนประชากร นำไปสู่การเปลี่ยนสังกัดประชาชน ซึ่งเดิมเคยสังกัดมูลนายมาสังกัดแขวงห้องที่ นับว่าเป็นความสำเร็จในด้านการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ยิ่ง ด้วยวิธีการดังกล่าวสามารถป้องกันการคุกคามของมหาอำนาจอย่างได้ผล นอกจากนี้ยังเป็นการตั้งอำนาจในการควบคุมคนจากขุนนาง เจ้านายกลับคืนสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ ด้วยวิธีการที่ผ่อนปรนและตั้งอยู่บนเหตุผลอันชอบธรรม และพระมหากษัตริย์สามารถตั้งอำนาจเข้าสู่สถาบันได้อย่างสมบูรณ์

ในด้านเศรษฐกิจ การยกเลิกระบบไพร่มิได้รับผลดีแก่ไพร่ในแง่เศรษฐกิจ แม้ว่าเศรษฐกิจไทยหลังสัญญาเบาริ่งได้เปลี่ยนจากการผลิตพอยังชีพมาเป็นผลิตเพื่อขายก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันว่า ได้มีการขยายเนื้อที่เพาะปลูกจำนวนมาก เพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวในการส่งออกต่างประเทศ มีการขุดคลองเพื่อการคมนาคมและใช้พื้นที่สองฝั่งคลองทำการเพาะปลูก แม้ว่า จะเปิดโอกาสให้มีการจับจองที่ดิน เพื่อกาเพาะปลูกบริเวณสองฝั่งคลองก็ตาม แต่ไพร่หรือสามัญชนจะมีโอกาสจับจองที่ดินเพียงใดในเมื่อบริษัท*ต้องการระดมทุนจากผู้ต้องการ

*บริษัทขุดคลองแกลคูนาสยาม

ที่ดินริมฝั่งคลอง โดยการเรียกค่าจองที่ดินล่วงหน้าไร่ละ 1 บาท (ราคาไร่ละ 4 บาท) ดังนั้นบริษัทจึงพอใจที่จะขายที่ดินรายใหญ่เกินกว่า 100 ไร่ขึ้นไป มากกว่าจะขายที่ดินผืนเล็ก (ระยะหลังจึงแบ่งขายที่ดินแปลงเล็ก) ดังนั้นประชาชนทั่ว ๆ ไปซึ่งยากจน จึงหมดโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินริมฝั่งคลองนี้ แม้ว่ากรณีการขุดคลองทุ่งรังสิต หรือในบริเวณทุ่งตาะละครจะเป็นเพียงกรณีย่อย ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนที่ยากจนไม่มีโอกาสจะเป็นเจ้าของที่ดินดีในที่ราบภาคกลาง แต่ในท้องที่อื่น ๆ ที่ประชาชนห้กร้างทางพงเอาเอง มิใช่ผลงานของรัฐบาล³⁵

การสร้างทางรถไฟมิได้ส่งผลทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนมากนัก เพราะจุดประสงค์ของการสร้างทางรถไฟ คือ เพื่อจะสนับสนุนการปกครองและการทหารมากกว่าการขนส่งผลผลิตรายได้ของการรถไฟ ส่วนใหญ่มาจากค่าโดยสารมากกว่าค่าขนส่งสินค้า

การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจได้ส่งผลดีต่อพ่อค้าคนกลางผู้คุมกลไกตลาด และการส่งออกต่างประเทศ ประชาชนในชนบทไม่สามารถผลิตเพื่อยังชีพได้อีกต่อไป ต้องพึ่งพาสินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศมากขึ้น นับตั้งแต่เปิดประเทศเป็นต้นมา หากสังคมไทยได้มีการพัฒนาเทคนิควิธีในการผลิต เพื่อเพิ่มผลผลิตแทนการขยายเนื้อที่เพาะปลูก ชนชั้นนายทุนในสังคมไทยคงเติบโตขึ้นได้ และไทยก็จะสามารถเป็นประเทศอุตสาหกรรมได้แต่การขยายเนื้อที่เพาะปลูกโดยมิได้พัฒนาเทคนิควิธีในการผลิตนี้ ได้ส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจไทยในระยะยาวเป็นอันมาก การไหลเข้าของทุนตะวันตกในรูปบริษัทการค้าข้าว ตลอดจนนายทุนคนจีน ซึ่งเคยเป็นเจ้าของพาณิชย์นาวาในสังคมเดิม ก่อให้เกิดการผูกขาดกลไกตลาดผูกขาดราคาข้าวรับซื้อไว้ตลอดมา ไพร่แม้จะพ้นจากพันธะการเกณฑ์แรงงานในระบบไพร่แล้ว ก็มิได้มีโอกาสสะสมทุนจนกลายเป็นนายทุนน้อยในสังคมการค้าในระบบเสรีที่ยึดเงินตรา ที่ดิน ตลอดจนความรู้ ความชำนาญในการประกอบการเป็นสำคัญ สิ่งเหล่านี้ปิดกั้นโอกาสของไพร่ที่จะยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของตนเอง นอกจากถูกสกัดมูลค่าส่วนเกินจากการกดราคาข้าวรับซื้อผลผลิต และไถ่ราคาสินค้าอุตสาหกรรม การควบคุมการตลาดอย่างสมบูรณ์นี้ทำให้ประชาชนต้องแบกภาระหนักพอ ๆ กับระบบการเกณฑ์แรงงาน และการปกครองของมูลนายในสังคมเก่านั้นเอง สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ทรุดต่ำ ในขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมเฟื่องฟูแพร่หลาย การผลิตภายในของสังคมหมู่บ้านไม่สามารถเลี้ยงตนได้ ชนชั้นใหม่ที่มีบทบาทในสังคม คือ ชาวจีนและชาวตะวันตกเป็นผู้ครอบคลุมนระบบเศรษฐกิจทั้งหมด สภาพเช่นนี้ทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคมรุนแรงขึ้น ค่านิยมเก่าในสังคมยังไม่ถูกกำจัดไป เช่น การคอร์รัปชัน การปกป้องผลประโยชน์ของพวกพ้อง ตลอดจนอบายมุขต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ทำให้เพิ่มปัญหาในสังคมขึ้นทุกที³⁶

ในด้านสังคม แม้การยกเลิกระบบไพร่จะเป็นการปล่อยไพร่ทางสังคม คือ ไม่ต้องเกณฑ์แรงงาน หรือรับใช้มูลนายอีกต่อไป แต่ไพร่ก็ได้มีชีวิตความเป็นอยู่ในสังคมที่ดีกว่าเดิมมากนัก เพราะเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เปิดโอกาสให้ชนชั้นที่มีทุนมากกว่า ย่อมมีโอกาสเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าชนชั้นปกครอง คือ เจ้านายและขุนนางมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เหมือนเดิม เพียงแต่ขาดผลประโยชน์จากแรงงานที่ไม่ต้องจ่ายเงินค่าจ้างไพร่เท่านั้น ประชาชนส่วนใหญ่ยังเป็นเจ้าของที่ดินผืนเล็กเหมือนเดิม หรืออยู่ในฐานะผู้เช่าเพียงแต่มีเวลาที่จะสร้างผลผลิตเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น ส่วนจิตสำนึกในสังคมก็ยังคงเป็นจิตสำนึกในระบบไพร่เช่นเดิมคือ เชื่อว่าการเมืองการปกครองเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจหน้าที่ของประชาชน คือ เชื้อฟ้าผู้ปกครอง ยังมีค่านิยมที่ยกย่องผู้มีอำนาจ ผู้มีเงิน มีการประจบเอาใจด้วยสินบนหรือของกำนัล มูลนายในสังคมใหม่คือ ระบบข้าราชการ แม้การเลิกระบบไพร่เป็นความเปลี่ยนแปลงทางนิตินัย แต่ในทางพฤตินัยแล้วยังมีการเปลี่ยนแปลงน้อย³⁷

2.2.2 แร้งงานทาส

แรงงานทาสในสมัยรัชกาลที่ 1-3 ยังคงถือว่าเป็นแรงงานสำคัญของนายเงินอยู่ ทำนองเดียวกับอยุธยา ดังข้อความของปาลเลอกัวซ์ว่า

*นายให้ทาสในการครอบครัวยุโรป เช่น ให้เป็น
ฝีพาย ทำนา ทำสวน และบางทีก็ให้ทำการ
ค้าขาย โดยกำไรตกเป็นของนาย ทาสนั้นถือกัน
ว่าเป็นสิ่งประดับเกียรติของบ้านคนมั่งมี...*³⁸

แต่พอมาถึงสมัยรัชกาลที่ 4 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของแรงงานทาสขึ้นเล็กน้อย กล่าวคือสภาพความเป็นทาสถูกจำกัดขอบเขตขึ้น ทั้งนี้เพราะรัชกาลที่ 4 ทรงออกกฎหมายบังคับมิให้พ่อแม่ และสามีขายลูกและภรรยาเป็นทาส โดยเจ้าตัวไม่สมัครใจ ถ้าบุตรหรือภรรยายอมให้ขาย ค่าตัวที่ตกลงกันก็ต้องเป็นค่าตัวที่ทาสนั้นยินยอมด้วย ต่อมาในรัชกาลที่ 5 แร้งงานทาสก็ค่อย ๆ หดความสำคัญ เพราะพระองค์ได้ทรงตั้งพระทัยจะยกเลิกทาสให้สำเร็จ ซึ่งทรงใช้เวลานานถึง 30 ปี ที่ทรงใช้เวลาเช่นนี้ก็เพื่อเปิดโอกาสให้นายเงินและทาสมีโอกาสเตรียมตัวรับสภาพการเปลี่ยนแปลง ทาสนั้นต้องอาศัยเวลาเรียนรู้การที่จะดำรงชีวิตด้วยกำลังของตนเองแทนที่จะอยู่ภายใต้การเลี้ยงดูของนายเงิน ส่วนนายเงินต้องมีเวลาเตรียมตัวหาแรงงานจากด้านอื่นมาแทนแรงงานทาส

บรรดาหนี้เงินทั้งหลายถูกลดแรงงานทาสโดยนโยบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ดังนี้³⁹

ใน พ.ศ. 2417 ทรงออกพระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกทาสลูกไทยซึ่งมีผลทำให้ลูกทาส ลูกไทยส่วนหนึ่งสามารถหาเงินมาไถ่ตนเองให้เป็นอิสระได้ง่ายขึ้น หมายความว่าลูกทาส(ทาสในเรือนเบี้ย)ก็ดี หรือลูกไทย(เด็กที่พ่อแม่เอามาขายเป็นทาส) ที่เกิดตั้งแต่ปีมะโรง พ.ศ. 2411 ซึ่งเป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ขึ้นครองราชย์ ให้มีค่าตัวใหม่และมีค่าตัวสูงสุด เมื่ออายุ 8 ขวบ ชายจะมีค่าตัวสูงสุด 32 บาท หญิง 28 บาท หลังจากนั้นไปแล้ว เมื่อมีอายุมากขึ้น ค่าตัวจะลดลงทุกทีจนหมดค่าตัวเมื่ออายุ 21 ปี ลูกทาสลูกไทยก็จะได้เป็นอิสระ คือ พ.ศ. 2432 และผู้ใดจะเอามาขาย หรือจะขายตัวเองอีกไม่ได้

นับแต่ปี พ.ศ. 2417-พ.ศ. 2432 เป็นเวลา 15 ปีนั้น นายเงินก็จะมีโอกาสใช้ทาสนั้นให้คุ้มกับค่าเงินได้ ส่วนทาสเองถ้าพ่อแม่มีฐานะดีจะมาไถ่ค่าตัวไปก่อนที่ทาสจะมีอายุถึง 21 ปีก็ได้

ครั้นถึง พ.ศ. 2420 ก็ทรงออกอุบายลดแรงงานทาสลงอีกโดยจัดเอาวันที่ทรงมีพระชนมายุครบ 24 พรรษา และทรงบริจาทรทรัพย์เท่าจำนวนอายุคือ 8,767 วัน และนำเงินนี้ไปไถ่ค่าตัวทาสที่อยู่กับนายเงินคนเดียวมานานถึง 25 ปี ให้เป็นอิสระ ได้ทาสทั้งหมด 44 คน ที่ทรงทำเช่นนี้ก็เพื่อเป็นตัวอย่างแก่บรรดาพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางทั้งหลายถือเป็นแบบปฏิบัติ ตาม ก็จะมีทาสที่ได้รับการปล่อยตัวตามมาอีกเป็นอันมาก

ครั้นถึง พ.ศ. 2443 ทรงต้องการลดแรงงานทาสประเภททาส เซลย และทาสสินไถ่ ซึ่งมีอยู่เป็นอันมากในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ จึงทรงออกพระราชบัญญัติลักษณะทาส มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 ขึ้น ได้แก่ ทาสในเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่ และน่าน ได้มีโอกาสไถ่ถอนตัวเป็นอิสระได้ง่ายขึ้น และสามารถเป็นอิสระได้เมื่อมีอายุ 60 ปี

ขั้นต่อไปก็ทรงต้องการลดแรงงานทาสในเขตมณฑลบูรพา โดยทรงออกพระราชบัญญัติลักษณะทาสมณฑลบูรพา ร.ศ. 123 (พ.ศ. 2447) โดยให้นายเงินลดค่าตัวทาสลงเดือนละ 4 บาท ไปทุกเดือนจนกว่าจะหมดค่าตัว

ในปีรุ่งขึ้นคือ พ.ศ. 2448 ทรงมีความปรารถนาจะลดแรงงานทาสในเขตภาคกลาง เพราะเห็นว่าเวลาก็กว้างมานานแล้ว นับแต่ออกพระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกทาสลูกไทย ก็ปรากฏว่ามีทาสได้เป็นไทไปแล้วส่วนหนึ่ง คือ ลูกทาสลูกไทยได้เป็นไทไปแล้ว 16 รุ่น คือปี พ.ศ. 2432 มาจนถึงปี พ.ศ. 2448 ส่วนทาสที่ยังไม่ได้รับการปลดปล่อยก็คือพวกทาสประเภท

อื่น ๆ ทั้งหมด เช่น ทาสสินไถ่ ทาสเชลย ฯลฯ และลูกทาสที่เกิดก่อน พ.ศ. 2411 ซึ่งไม่อยู่ใน
ข่ายของพระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกทาสลูกไทยปี พ.ศ. 2417 พวกหนึ่ง อีกพวกหนึ่ง
คือลูกทาสที่เกิดภายหลัง พ.ศ. 2411 ที่ยังมีอายุไม่ถึง 21 ปี คือพวกที่เกิดหลัง พ.ศ. 2427 เป็นต้นมา
ในพ.ศ. 2448 จึงตราพระราชบัญญัติทาสรัตนโกสินทร์ศก 124 ขึ้น โดยให้ลูกทาสทุกระดับ
เป็นไทโดยทันทีทั้งหมด และทาสชนิดอื่นก็ลดค่าตัวลงเดือนละ 4 บาท ทุกเดือนไป รัชกาลที่ 5
ทรงคาดคะเนว่า ทาสที่มีค่าตัวสูงสุดในขณะนั้น ถ้าได้ลดค่าตัวลงเดือนละ 4 บาทแล้ว จะหมด
ค่าตัวในอีก 3 ปี คือ พ.ศ. 2452

พอถึงปี พ.ศ. 2452 ได้ทรงตราประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ขึ้น ผู้ใด
จะเอาคนลงเป็นทาสอีกไม่ได้ ใครฝ่าฝืนจะมีโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี จนถึง 7 ปี และปรับตั้งแต่
100 บาท จนถึง 1,000 บาท เป็นอันว่าการใช้แรงงานทาสได้สิ้นสุดลงในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้เอง

บทสรุป

บทนี้เป็นเรื่องที่ว่าด้วยที่ดินและแรงงานในสมัยรัตนโกสินทร์ ในเรื่องเกี่ยวกับที่ดินจะเห็นได้ว่า ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1-3) บ้านเมืองยังคงใช้กฎหมายที่ดินแบบเดียวกับอยุธยา จึงอาจสรุปได้ว่าที่ดินที่ราษฎรทำกินนั้นเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระราชทานให้ราษฎรได้อยู่อาศัยทำมาหากินได้ ราษฎรผู้ใดมีความประสงค์ที่จะได้ที่ดินไปทำประโยชน์ต้องให้บอกเสนา นายระวาง นายอากร ให้ออกไปสำรวจตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะไถ่สร้างยกขึ้นเป็นไร่เป็นนาและเป็นสวน เมื่อเจ้าพนักงานเหล่านั้นทราบแล้วก็เขียนใบอนุญาตซึ่งเรียกว่า “โฉนด” ให้ผู้ขอได้ถือไว้เป็นหนังสือคู่มือสำหรับที่ดิน ถ้าหากราษฎรเข้าไปทำกินในที่ดินโดยไม่บอกกล่าวทางการก่อน ถือเป็นการผิดมีโทษ 6 ประการ ดังนั้นกรณีราษฎรจะได้ที่ดินเข้าอยู่อาศัยทำกิน และทำประโยชน์ต่าง ๆ จึงทำได้ 2 วิธีคือ ขออนุญาตเข้าไปเอง (ตามนัยของกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ มาตราที่ 45) และเจ้าพนักงานจัดให้เข้าไปอาศัยทำกินได้ (โดยนัยแห่งมาตราที่ 54)

ในสมัยรัชกาลที่ 4 เรื่องของกรรมสิทธิ์ของราษฎรไทยสันนิษฐานว่าคงใช้แนวปฏิบัติมาแต่สมัยรัตนโกสินทร์ แต่สำหรับชาวต่างประเทศตะวันตกนั้นก็ยังมีหลักฐานกำหนดเขตที่ชาวต่างประเทศตะวันตกจะสามารถเข้าซื้อที่ดินได้เป็นเขต ๆ ไป เป็นต้นว่าที่ดินในเขตพระนครและห่างกำแพงพระนครออกไปสองร้อยเส้นทั้งสี่ทิศ ยอมให้ฝรั่งเช่าบ้านเช่าที่ดินได้ แต่ไม่ยอมให้ซื้อเว้นแต่เป็นผู้ที่อยู่ในเมืองไทย 10 ปีแล้ว สำหรับอาณาบริเวณตั้งแต่เลยปากน้ำบางพุทราและท่าพระงามขึ้นไปทางเหนือตั้งแต่ท่าพระงามถึงบางขนากเลยไปทางตะวันออก ตั้งแต่เกาะศรีราชาไปถึงกำแพงเมืองเพชรบุรีเลยลงไปทางใต้ และตั้งแต่ฝั่งทะเลเมืองเพชรบุรีและกำแพงเมืองราชบุรี เมืองสุพรรณบุรีจนถึงปากน้ำบางพุทราเลยไปทางตะวันตก ซึ่งในสมัยนั้นถือเป็นทีไกลหูไกลตารัฐบาลไม่สามารถให้ความคุ้มครองป้องกันแก่ชาวตะวันตกได้ จึงห้ามชาวตะวันตกเข้าซื้อบ้านและที่ดินเป็นอันขาด ส่วนที่ดินที่อยู่ระหว่างเขตแรก และเขตที่ 3 นั้นเจ้าของที่ดินและเจ้าของบ้านมีสิทธิให้ชาวตะวันตกเช่า และมีสิทธิขายกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ชาวตะวันตกโดยปราศจากเงื่อนไข

ครั้นถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ในรัชกาลนี้ได้มีการปรับปรุงที่ดินควบคู่ไปกับการปรับปรุงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นต้นว่าพยายามที่จะจำกัดการจับจองที่นาเพื่อไม่ให้ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าโดยระยะเวลาไว้ นอกจากนี้ก็ยังได้มอบสิทธิพิเศษให้แก่ราษฎรที่ได้ออกเงินออกแรง

ช่วยในการขุดคลองโดยเพิ่มอายุตราจองขึ้นกว่าเดิมอีก 2 ปีเป็น 5 ปี โดยเฉพาะบริษัทเอกชน ที่ชื่อว่า บริษัทขุดคลองแลคูนาสยาม บริษัทนี้ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ขุด คลองบริเวณทุ่งรังสิตไปจนถึงนครนายก ในกรณีนี้บริษัทได้รับสิทธิพิเศษให้จับจองที่ดินริมคลอง ทั้งสองฝั่ง ระยะพ้นจากฝั่งคลองข้างละ 16 เส้น เพื่อจำหน่ายให้กับชาวไร่ชาวนา

นอกจากนั้นในรัชกาลที่ 5 นี้ก็ยังมีการออกพระราชบัญญัติมากมายหลายฉบับเพื่อ ปรับปรุงเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้วการจับจองที่ดินในสมัย นั้นปรากฏว่าที่ดินได้อุดมสมบูรณ์ ผู้มีอำนาจมักจะไปจับจองเอาก่อนหมด ส่วนราษฎรชาวนา มักจะได้ที่ดินที่ไม่ดีหรือขาดความอุดมสมบูรณ์

ครั้นถึงสมัยรัชกาลที่ 6 รัฐบาลได้ยึดหลักเกณฑ์การถือครองที่ดินที่ได้ปฏิบัติมาแต่ ครั้งรัชกาลที่ 5 ต้องตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 มาตราที่ 59 และในสมัย รัชกาลที่ 6 ก็ได้ขยายเขตการถือครองที่ดินกว้างขวางขึ้นต้องขยายไปที่มณฑลภาคใต้ เช่น มณฑลชุมพร มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลภูเก็ตและมณฑลปัตตานี เป็นต้น ในโอกาสนี้ รัฐบาลได้ออกกฎหมายการถือครองที่ดินโดยประกาศข้อบังคับการออกใบเหยียบย่ำชั่วคราว สำหรับการเพาะปลูกสวนใหญ่ สมพัศกร ที่ไร่และนา ร.ศ. 129 เมื่อภายหลังจากที่ได้ออก ประกาศไปแล้ว มีราษฎรไปจับจองที่ดินกันมาก ไม่เพียงแต่มณฑลภาคใต้เท่านั้น ที่มณฑลจันทบุรี ก็มีราษฎรที่เข้าไปจับจองที่ดินทำการเพาะปลูกเช่นเดียวกัน รัฐบาลเห็นว่ามณฑลจันทบุรีนี้ มีความอุดมสมบูรณ์ ควรส่งเสริมทางการเกษตรจึงได้ประกาศข้อบังคับชั่วคราวเพื่อออกใบ เหยียบย่ำให้กับราษฎรในมณฑลจันทบุรีในปีต่อมาคือ ร.ศ. 130

มาถึงสมัยรัชกาลที่ 7 ซึ่งเป็นสมัยที่เมืองไทยเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง นายปรีดี พนมยงค์ได้เสนอเรื่องเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งเป็นเรื่องหนึ่งใน “เค้าโครงเศรษฐกิจ” ซึ่งมีความเห็นว่า เจ้าของนาส่วนมากมีประสงค์จะขายนามากกว่าปล่อยให้ชาวนาทำไปแล้ว คอยเก็บค่าเช่า เมื่อเป็นเช่นนั้นนายปรีดีจึงเสนอให้รัฐบาลควรจะเป็นผู้ซื้อที่ดินเหล่านั้นกลับคืน มาเอง โดยรัฐบาลออกใบกู้ให้เจ้าของที่ดินถือไว้ตามราคาที่ดินของตน โดยรัฐบาลจะให้ดอกเบี้ย ตามอัตราของการกู้เงินในขณะที่ซื้อ ซึ่งไม่เกินร้อยละ 15 เจ้าของที่ดินก็จะได้ดอกเบี้ยที่แน่นอน ยิ่งกว่าการให้เช่า เมื่อดินได้กลับมาเป็นของรัฐบาลเช่นนี้แล้ว รัฐบาลก็จะประหยัดค่าใช้จ่าย ในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมได้มาก สำหรับการจัดซื้อที่ดินได้เสนอไว้ว่า ให้รัฐบาลมีอำนาจ ซื้อบรรดาที่ดินทั้งหลาย นอกจากที่อยู่สำหรับครอบครัวของเอกชน และนอกจากที่ดินซึ่ง เอกชนได้รับอนุญาตหรือสัมปทานให้ประกอบเศรษฐกิจในที่ดินนั้น บรรดาที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ซึ่งยังไม่อยู่ในความครอบครอง หรือกรรมสิทธิ์ของผู้ใดนั้น จะขอครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเหล่านั้นไม่ได้ นอกจากได้รับสัมปทานจากรัฐบาล จะเห็นได้ว่าโครงการกรรมสิทธิ์ที่ดินตามข้อเสนอของนายปรีดีนิตีและมีประโยชน์ แต่ก็ไม่ผ่านสภา เค้าโครงการเศรษฐกิจก็เป็นอันพับไป แต่ที่เป็นกฎหมายออกมาใช้ในสมัยรัชกาลที่ 7 ก็คือ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ผู้ที่ต้องการที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ขออนุญาตเข้าจับจองได้จากพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ นายอำเภอ ซึ่งมีสิทธิอนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน 100 ไร่ ผู้จับจองต้องทำประโยชน์ให้เต็มพื้นที่ที่ขอ ถ้าหากขอใบเหยียบย่ำต้องทำให้เสร็จภายใน 2 ปี ส่วนการทำขอตราจองต้องทำให้เสร็จภายใน 3 ปี

ในเรื่องแรงงาน แยกเป็นแรงงานไพร่กับแรงงานทาส ในเรื่องแรงงานไพร่ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ยังคงใช้ระบบไพร่เป็นแบบเดียวกับสมัยอยุธยาเป็นส่วนใหญ่ แต่ฐานะของไพร่ดีกว่ายุครยามาก กล่าวคือไพร่มีโอกาสและมีสิทธิ์ในการประกอบอาชีพ และทำกิจการอื่น ๆ ได้มากกว่าไพร่ในสมัยอยุธยา ทั้งนี้เนื่องมาจากนโยบายทรงธรรมของพระมหากษัตริย์และความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น การเปลี่ยนแปลงในด้านสงครามและตลอดจนความสำคัญของแรงงานชนิดใหม่ คือ แรงงานจ้าง ครั้นมาถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ระบบการเกณฑ์แรงงานหมดความสำคัญอย่างสิ้นเชิง เพราะในรัชกาลนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ โปรดให้ยกเลิกระบบการเกณฑ์แรงงานที่ละน้อย ๆ จนหมดไปในที่สุด แต่ใช้วิธีการเกณฑ์ทหารขึ้นมาแทน แต่การยกเลิกระบบไพร่ในครั้งนั้น มีนักการศึกษาทางประวัติศาสตร์ได้เสนอความเห็นว่าเป็นเพียงการแก้ปัญหาในด้านการปกครอง และปัญหาในด้านเศรษฐกิจของพระมหากษัตริย์มากกว่าเหตุผลเพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนสำหรับแรงงานทาสนั้นในสมัยรัชกาลที่ 1-3 แรงงานทาสยังถือเป็นแรงงานสำคัญของนายเงินอยู่ทำนองเดียวกับทาสในสมัยอยุธยา แต่พอมาถึงสมัยรัชกาลที่ 4 แรงงานทาสถูกจำกัดขึ้น เพราะมีกฎหมายออกมาบังคับมิให้พ่อแม่ และสามีขายลูกและภรรยาเป็นทาสโดยเจ้าตัวมิได้สมัครใจ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 แรงงานทาสก็ค่อย ๆ หมดความสำคัญลงไป เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงใช้เวลาในการเลิกทาสถึง 30 ปี ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะต้องการเปิดโอกาสให้นายเงิน และทาสมีโอกาสเตรียมตัวรับสภาพการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือทาสต้องอาศัยเวลาเรียนรู้ที่จะดำรงชีวิตด้วยกำลังของตนเองแทนที่จะอยู่ภายใต้การเลี้ยงดูของนายเงิน ส่วนนายเงินต้องมีเวลาเตรียมตัวหาแรงงานจากด้านอื่นมาแทนแรงงานทาส

คำถามท้ายบท

1. ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1-3) ราษฎรไทยสามารถเข้าไปจับจองที่ดิน ทำนา ทำสวน ทำไร่ ได้อย่างไร
2. ชาวต่างประเทศตะวันตกมีสิทธิในการเช่าและซื้อที่ดินในเมืองไทยได้หรือไม่ ถ้าได้ในกรณีใด
3. ในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการปรับปรุงที่ดินควบคู่ไปกับการปรับปรุงสิทธิในที่ดินประการใดบ้าง
4. ในสมัยรัชกาลที่ 6 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงช่วยเหลือราษฎรในเรื่องการเข้าไปมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยวิธีใดบ้าง จงอธิบาย
5. ข้อเสนอเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินในเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ มีสาระสำคัญว่าอย่างไร
6. เหตุใดจึงกล่าวว่าไพร่ในสมัยรัตนโกสินทร์มีโอกาสและมีสิทธิ์ดีกว่าไพร่ในสมัยอยุธยา มาก จงอธิบาย
7. จงบรรยายถึงฐานะของไพร่ในสมัยรัชกาลที่ 4 มาพอสังเขป
8. การยกเลิกระบบไพร่ในสมัยรัชกาลที่ 5 มีผลดีผลเสียประการใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อตัวของไพร่เอง
9. นายเงินถูกลดแรงงานทาสโดยนโยบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ด้วยวิธีหรือขั้นตอนอย่างไร จงอธิบาย
10. เหตุใดแรงงานรับจ้างจึงมีความสำคัญขึ้นมาในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จงอธิบาย

เชิงอรรถ

1. “พระอัยการเบ็ดเสร็จ”, มาตราที่ 45, *กฎหมายตราสามดวง*, เล่ม 3, หน้า 110-111.
2. เรื่องเดียวกัน, มาตราที่ 52, หน้า 115-116.
3. เรื่องเดิม, มาตราที่ 54, หน้า 117.
4. *ลัทธิธรรมนิยมต่าง ๆ* (พระนคร : คลังวิทยา, 2506), เล่มจบ, หน้า 209.
5. เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.
6. เรื่องเดิม, หน้า 210.
7. ผัง บัปติสต์ ปาลเลกัวซ์, *เล่าเรื่องกรุงสยาม*, แปลโดย สันต์ ท.โกมลบุตร (พระนคร : ก้าวหน้า, 2506), หน้า 239.
8. ชัย เรื่องศิลป์, *ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ* (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 218-219.
9. เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.
10. เรื่องเดิม, หน้าเดียวกัน.
11. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, *วิวัฒนาการด้านการเกษตรกรุงรัตนโกสินทร์*, จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์, 2525), หน้า 40-42.
12. ประสิทธิ์ แก้วสิงห์, “การปรับปรุงการเกษตรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2435-2453 ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร 2517, หน้า 78.
13. เรื่องเดียวกัน, หน้า 78-79.
14. ห.จ.ช. เอกสาร ร.6 กษ.7/6 สำเนาพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน รศ. 127 อ้างใน พิชัย สิงห์ทอง, “นโยบายส่งเสริมการเกษตรกรรมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว” วิชานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523, อัดสำเนา หน้า 54.
15. เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.
16. เรื่องเดิม, หน้า 56.
17. เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.
18. เรื่องเดิม, หน้า 57.

19. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, *วิวัฒนาการด้านการเกษตรกรุงรัตนโกสินทร์* หน้า 69-70.
20. โรแบร์ต แลงการ์ด, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายที่ดิน)* (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2483), หน้า 81-83 อ้างใน *ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต* (พระนคร : บริษัท สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ จำกัด, 2527), หน้า 16.
21. สุนันท์ ไชยเมล์, “สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” *ปริญญาณิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, พ.ศ. 2523, อัดสำเนา, หน้า 98.*
22. *ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394-พ.ศ. 2404* (พระนคร : โรงพิมพ์ดำรงธรรม, 2511), หน้า 159.
23. เรื่องเดียวกัน, หน้า 195.
24. เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.
25. สมเด็จพระยามะบรมราชกุมารี, *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2*, (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2504), เล่ม 1, หน้า 64-67.
26. ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์, *สังคมไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์: พ.ศ. 2325-พ.ศ. 2416* แปลโดย ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข (พระนคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, 2521), หน้า 107.
27. วิไลเลขา ถาวรธนาสาร, “สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์”. *พื้นฐานวัฒนธรรมไทย*, หน้า 418.
28. เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.
29. นิธิ เอียวศรีวงศ์, *วัฒนธรรมกระดูกพิทักษ์วรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์*, เอกสารวิชาการ หมายเลข 20 เพื่อประกอบการสัมมนาสองศตวรรษรัตนโกสินทร์ : ความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย จัดโดยสถาบันคดีศึกษาและผู้อื่น, หน้า 70-71.
30. ฉิ่ง บัปติส ปาลเลกัวซ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 187.
31. Sir John Bowring, *The Kingdom and People of Siam*, (London, 1969), pp. 464-6.
32. วิไลเลขา ถาวรธนาสาร, *เรื่องเดิม*, หน้า 419.
33. ปิยะฉัตร ปิตะวารณ, *ระบบไพร่ในสังคมไทย พ.ศ. 2411-พ.ศ. 2453* (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 171.
34. เรื่องเดียวกัน, หน้า 172-3.

35. เรื่องเดิม, หน้า 174.
36. เรื่องเดียวกัน, หน้า 176.
37. เรื่องเดิม, หน้า 177.
38. ผัง บัปติส ปาลเลกัวซ์, เรื่องเดิม, หน้า 213.
39. วิลเลียม ฤาษี, เรื่องเดิม, หน้า 420-22.