



บทที่ 5

การเปลี่ยนแปลงการควบคุมกำลังคนในสมัยรัชกาลที่ 5

การสืบทอดพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในเรื่องการควบคุมกำลังคน

ลักษณะยืดหยุ่นและอะลุ่มอล่วยของระบบการควบคุมกำลังคน ซึ่งเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์ยิ่งทวีขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป เมื่อมีความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจในสมัยรัชกาลที่ 3 และหลังการทำสนธิสัญญากับชาติตะวันตก การคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่เน้นให้เห็นความจำเป็นในการปรับปรุงประเทศ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงริเริ่มปฏิรูปบ้านเมืองอันเป็นรากฐานแห่งการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ต่อมา โดยทรงยกเลิกขนบธรรมเนียมประเพณีหลายอย่างที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และเป็นที่ยึดติดหมิ่นของชาวตะวันตก ในแง่การควบคุมกำลังคนนั้นทรงตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขวิธีการให้สอดคล้องกับสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศในขณะนั้น ดังได้ทรงมีพระราชปรารภในที่ประชุมเสนาบดีโดยทรงหยิบยกปัญหาขึ้นมาพิจารณา 2 ประเด็น คือ

1. การใช้วิธีการจ้างแทนการเกณฑ์แรงงานตามแบบเดิม วิธีนี้กระทำได้โดยมีข้อจำกัด รัฐไม่อาจเลิกวิธีการเกณฑ์แรงงานแบบเดิมโดยสิ้นเชิง เนื่องจากรัฐไม่มีเงินที่จะนำมาจ่ายแรงงานจ้าง¹
2. การรวบรวมไพร่ให้คงสังกัด เนื่องจากมีปัญหว่าไพร่หลวงซึ่งใช้ในการโยธา และจ่ายเดือนประจำลดจำนวนลง จนทรงพระวิตกว่า "ไพร่หลวงออกเสียหมดจะให้ใช้ใคร"² จึงมีผู้

¹ กทช., จดหมายเหตุ รัชกาลที่ 4 จ.ศ.1219 เลขที่ 98 หนังสือเรื่องให้เชิญพระกระแสพระราชดำริห์ปรึกษาข้าราชการผู้ใหญ่ เรื่องไพร่หลวง

² เรื่องเดียวกัน

เล่นขอให้เพิ่มจำนวนไพร่หลวงด้วยวิธี เลิกการมีไพร่ล้มเสีย เพื่อจะรวบรวมกำลังคนให้เป็นประโยชน์ แก่รัฐมากกว่าที่เคยเป็นมา

ในขณะที่เดียวกันย่อมเป็นการตั้งอำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ด้วย แทนที่จะปล่อยให้ มีการกระจายกำลังคนให้ขุนนาง หรือเจ้านายควบคุม เป็นกำลังทางการเมืองและเศรษฐกิจ แต่ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับวิธีการนี้ ด้วยเหตุผล 2 ประการคือ

1. การเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกวิธีการปฏิบัติที่มีมานาน และที่เกี่ยวพันกับผลประโยชน์ ของชนชั้นปกครองขุนนางชั้นผู้ใหญ่ เช่น ตระกูลขุนนาง และเจ้านายบางพระองค์ซึ่งมีอำนาจมาก ย่อมจะไม่พอใจ เมื่อถูกลดทอนอำนาจและผลประโยชน์ และอาจจะเป็นผลร้ายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ด้วย

...เจ้าแผ่นดินมีอำนาจแลยศเป็นใหญ่ก็เพราะท่านทั้งปวงที่มีอำนาจแลยศต่าง ๆ ในเมืองนี้เองให้ท้ายถือหาง ถ้าไปทำความหมองหมางแก่ท่านทั้งปวงเป็นอันมาก บังคับการไม่ต้องใจ ท่านทั้งปวงเป็นอันมากแล้ว ก็สิ้นอำนาจตัว"¹

"ว่าถึงเจ้านายขุนนางที่ท่านมีบ่าวมีไพร่เป็นเลขสังกัดพันอยู่นั้น ท่านก็รับประกันบ่าวไพร่ของท่าน...ถ้าหากว่าในหลวงจะประกาศว่าใคร ๆ ที่เป็นบ่าวใครมาแต่ก่อนให้หยุดถอน...จากนายได้หมด ให้ขึ้นอยู่ในถิ่นฐานบ้านเรือนทั้งปวง อย่าให้มีใครเรียกตัวมาใช้ ถ้าผู้ใดจะใช้ไพร่ให้จ้างเอา ถ้าจะประกาศดังนี้เห็นเจ้านายขุนนางทั้งแผ่นดินก็จะไม่ยอม ก็แต่ไพร่ที่ได้ฟังคำประกาศดังนี้ ก็ดูเหมือนจะยินดีเป็นอันมาก ก็แต่ใจไพร่ไทยหาเป็นดังชาวยุโรปไม่ ถึงเป็นไพร่ก็อยากขึ้นเป็นนายมุ่งหมายอยู่เป็นนิตยว่าเมื่อไร เจ้าขุนมูลนายของตัวจะเป็นใหญ่เป็นโตขึ้นตัวจะได้มียศเป็นนายคนอื่นต่อไป ก็เมื่อเป็นดังนี้ถ้ามีคำประกาศไปดังนั้น เจ้าขุนมูลนาย

¹ กทศ., จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ.1215 เลขที่ 82 เรื่องความเล่าลือ 3 ประการ ธรรมเนียมพระราชวังพระเจ้าแผ่นดินและโปรดพิจารณา ฐานอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และการแบ่งกลุ่มการเมืองในสมัยของพระองค์ ใน นฤมล ธีระวัฒน์, "พระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 190-237.

ที่ไม่เห็นด้วยคำประกาศนั้นแล้วจะไปเกลี้ยกล่อมบอกว่าไพร่ให้มาเข้ากับตัว ด้วยปฏิญญาว่าเป็นใหญ่ในแผ่นดินแล้วจะตั้งให้ขุนนางคนอื่นต่อไปเป็นอันมากเหมือนอย่างเก่าเมื่อไม่มีคำประกาศ จะชวนกันลุกกลาโมใหญ่โตขึ้นได้ง่ายทีเดียว...¹

2. รัฐไม่มีเงินพอที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงยกเลิกระเบียบปฏิบัติเก่า เช่นการจ้างแรงงานแทนการเกณฑ์บังคับ เพราะลูกจ้างอาจเรียกเงินค่าจ้างสูง และรัฐมีเงินไม่พอที่จะจ่ายเบี้ยหวัดเงินเดือนให้แก่ขุนนางถ้าจะยกเลิกการใช้ไพร่ทำงาน² จึงจำเป็นต้องปล่อยให้ขุนนางหาประโยชน์จากการควบคุมแบบเดิมต่อไป

สิ่งอาจกล่าวได้ว่า แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการควบคุมกำลังคนให้สอดคล้องกับสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในสมัยนั้น ในขณะที่เดียวกันก็ทรงตระหนักถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ซึ่งทำให้พระองค์ไม่อาจทรงดำเนินการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันได้ และต้องทรงหาทางออกด้วยวิธีผ่อนคลายนโยบายของระบบการควบคุมกำลังคนด้วยการใช้วิธีการจ้างแรงงานมากขึ้น และเกณฑ์แรงงานบังคับลดน้อยลงเก็บเงินค่าราชการแทนดังกล่าวมาแล้ว และทรงริเริ่มการทำสามะโนครวัเพื่อสัดการควบคุมกำลังคนแบบใหม่ด้วย วิธีการเหล่านี้เป็นการปูพื้นฐานการเปลี่ยนแปลงการควบคุมกำลังคนในสมัยรัชกาลที่ 5 ต่อไป

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสืบทอดพระราชดำริของพระราชบิดา ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมกำลังคน ทรงมีพระราชปรารภว่า การเลิกไพร่และการควบคุมแบบเดิมก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ไพร่ คือ ไพร่กลัวการเสียเงินค่าราชการแพงและหลบหนีไป บุตรภรรยาของไพร่ต้องถูกเร่งรัดเงินแทนไพร่ที่หนี และทำให้รัฐขาดรายได้เพราะไพร่หนีมีจำนวนมาก ในขณะที่ขุนนางหาประโยชน์จากไพร่ให้แก่ตนเองโดยรัฐไม่สามารถควบคุมได้³

¹ กหข., จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ.1215 เลขที่ 82

² เรื่องเดียวกัน

³ กหข., จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 หมวด 13 มัดที่ 153 เลขที่ 12

ระบบการควบคุมกำลังคนซึ่งเคยเป็นระบบที่มีความสำคัญและจำเป็นยิ่ง ในสมัยเมื่อแรกสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ลดความจำเป็นลงไปในช่วงรัชกาลที่ 5 เพราะความเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้นว่า การแพร่หลายของการค้าสำเภาในสมัยรัชกาลที่ 3 การเข้ามาของชาวจีนซึ่งกลายเป็นแรงงานจ้าง สืบเนื่องมาถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง การปฏิรูปและความเปลี่ยนแปลงในสมัยรัชกาลที่ 4 จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัญหาต่าง ๆ สืบปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน ระบบการควบคุมกำลังคนอยู่ในสภาพที่อาจเรียกได้ว่าไร้ประสิทธิภาพ ดังจะพิจารณาได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. ปัญหาความสับสนในเรื่องจำนวนไพร่หลวงและไพร่สม
2. ปัญหาเรื่องความสับสนของการควบคุมคน
3. ปัญหาเงินค่าราชการ และเงินล่วยค่าง
4. ปัญหาการขาดแรงงานไพร่ในบางกรมกอง
5. ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของกำลังทหาร

1. ปัญหาความสับสนในเรื่องจำนวนไพร่หลวงและไพร่สม

วิธีการประเพณีประเพณีที่ใช้ปฏิบัติในรัชกาลก่อน ๆ ก่อให้เกิดความสับสน มีไพร่แขนงยาวและไพร่หลวงที่หนีไปเป็นไพร่สม กำลังคนจึงนับว่ากระจัดกระจายไปตามหมู่ขุนนางและเจ้านาย โดยที่รัฐไม่ทราบทั้งจำนวนและไม่อาจควบคุมได้ หลักฐานการตรวจสอบจำนวนไพร่สมในสมัยรัชกาลที่ 4 ปรากฏว่าจำนวนไพร่สมที่แจ้งไว้ในทะเบียนบัญชีไพร่กับจำนวนที่แท้จริงไม่ตรงกัน¹ คือมีการปิดบังไพร่สมไว้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำริในทำนองทรงพระวิตกในจำนวนไพร่หลวงที่ขาดหายไป และไพร่สมที่เพิ่มจำนวนขึ้นมาก

¹ กทข., จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ.1221 เล่มที่ 191 บัญชีเลขไพร่สม และ จ.ศ.1219 เล่มที่ 217 บัญชีเลขของข้าราชการเกษียณ

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ปัญหาที่ยังคงเป็นปัญหาใหญ่และยิ่งทวีความสำคัญขึ้น ดังเห็นได้จากบัญชีจำนวนไพร่ล้มคราวเกณฑ์ 5 จำนวน ระบุเลขขึ้นกรมพระสุรัสวดีพระบรมมหาราชวัง ตั้งแต่ พ.ศ. 2416 - พ.ศ. 2420 รวม 197,712 คน เป็นไพร่ล้ม 106,505 คน และเป็นทาส 90,197 คน¹

จากหลักฐานดังกล่าว แสดงว่าไพร่ล้มเท่าที่มีสังกัดหลักขึ้นทะเบียนในบัญชีกรมพระสุรัสวดีชายและชวา ยังมีจำนวนถึงแสนคนเศษ ถ้านับรวมไพร่ล้มที่ยื่นสังกัดมูลนายอื่น ๆ ที่ราชอาณาจักรและที่ไม่ได้สังกัดขึ้นทะเบียนตามกฎหมายแล้วน่าจะต้องมียกเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ไพร่หลวงมีจำนวนลดน้อยลงทั้งไพร่หลวงประจำการ และไพร่หลวงโยธามีน้อยจนเกิดปัญหาว่าขาด² จนบางครั้งต้องเรียกระดมไพร่ช่วยมาทำงานด้วย³ จำนวนไพร่หลวงที่ขาดหายไป น่าจะเป็นเพราะการไม่สังกัดกฎหมายเพิ่มขึ้น และการหลบหนีไปเป็นไพร่ล้มเมื่อไพร่ล้มเป็นไพร่ที่พระมหากษัตริย์ไม่ได้ควบคุมโดยตรง และมูลนายจะหาทางเพิ่มพูนจำนวนได้ไม่จำกัด จึงนับว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของเสถียรภาพสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะในตอนต้นของรัชกาลที่ 5 มีการแบ่งกลุ่มทางการเมืองเป็นหลายกลุ่ม เนื่องจากมีขุนนางและเจ้านายที่มีอำนาจมาก คือ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ ซึ่งล้วนมีกำลังคนเป็นฐานอำนาจที่สำคัญ⁴ กรมพระราชวังบวรทรงมีไพร่จำนวนมากเนื่องจากเป็นไพร่ที่สืบต่อมาจากพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว และ

¹ กชย., ร.5 บ.17/9 บัญชีเลขขึ้นกรมพระสุรัสวดี คราวเกณฑ์ 5 จำนวน ร.ศ. 110 (ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 110).

² กชย., จดหมายเหตุการณ์รัชกาลที่ 5 มัด 153 หมวด 13 เลขที่ 12

³ เกณฑ์เลกช่วยเร็ว เมืองสระบุรี 5 กอง เดือนละ 20 คน 3 ผลัด รวม 60 คน ระดมทำการพระตำหนักทองพระโรง ดู กชย., ร.5 มท. เล่ม 1 จ.ศ.1230 เลขที่ 133 เมืองสระบุรี เกมเลกท่าพระตำหนักที่สร้างที่พระพุทธรูปบาท หน้า 278

⁴ สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 13. หน้า 69-70

ยังทรงสดหาทหารเพิ่มเติมไว้ เล่มอนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรารภในทำนอง
ทรงพระวิตกและไม่พอพระทัย¹ ทั้งปรากฏหลักฐานจำนวนไพร่ล้อมและไพร่หลวงของกรมพระราชชาย
วังบวร ซึ่งได้สักทังมือไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2423 - พ.ศ. 2428 ซึ่งเป็นปีที่กรมพระราชชายวังบวร
ทิวงคต ดังนี้

ขึ้นฝ่ายทหาร	กรุงเทพ	ไพร่หลวง	16,727	} 22,427
		กองนอก	2,024	
		ไพร่ล้อม	36,076	
หัวเมือง		ไพร่หลวง	140	} 6,117
		กองนอก	5,369	
		ไพร่ล้อม	608	
ขึ้นฝ่ายพลเรือน	กรุงเทพ	ไพร่หลวง	16,958	} 33,392
		กองนอก	6,735	
		ไพร่ล้อม	9,699	
หัวเมือง		ไพร่หลวง	16	} 8,823 ²
		กองนอก	8,774	
		ไพร่ล้อม	33	

¹ ธีธรรมาธิ สุธาส์สงคราม. "ประกาศเรื่องกรมพระราชชายวังบวรวิชัยชาญ ไปอาศัยบ้านกง
คูล เยเนรอล อังกฤษ ฉ.ศ.1236", เล่มเต็ลพระนางเรือล่ม (กรุงเทพ : ผลิตงคึกษา, 2515),
หน้า 29 - 65

² กจข., รัชกาลที่ 5 เอกสำรเย็บเล่มลุ่มตพิเต็ล ล่ม 31 หน้า 35.

นอกจากนี้จำนวนผู้ได้รับหนังสือพิมพ์คัมภีร์ของกรมพระราชวังบวร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2413 จนถึงปี พ.ศ. 2428 มีจำนวนทหารรวม 11,217 คน และพลเรือน 14,476 คน¹ นับว่ามีจำนวนมากเป็นกรณีใหญ่ต่างหากจากพระบรมมหาราชวัง และกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญเอง เป็นผู้ตั้งข้าราชการในวังหน้า² ซึ่งต่างจากในสมัยรัชกาลที่ 2 ที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งข้าราชการวังหน้าด้วย

ความหวาดระแวงซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ นี้ เป็นสาเหตุสำคัญของ การเกิดวิกฤตการณ์วังหน้า เมื่อ พ.ศ. 2417³

หลังจากวิกฤตการณ์วังหน้าแล้ว วังหน้าถูกลดบทบาททางการเมืองและถูกจำกัดกำลัง ทหารลง ซึ่งหมายถึงการตั้งอำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์มากขึ้น และทรงดำ เินพระราชโอบาย สัตเตรียมในด้านต่าง ๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไป พยายามรวบรวมไพร่พลวงให้มีจำนวนมากขึ้นพร้อม กับการจัดการทหารแบบใหม่

¹ กจข., รัชกาลที่ 5 เอกสารเก็บเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 31 หน้า 34

² สมเด็จพระบรมราชาธิบดีที่ 5, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 5, หน้า 262.

³ ฎ กฤษฎีกา ในรัชกาลที่ 2 อภิธานศัพท์. สมเด็จพระบรมราชาธิบดีที่ 5 เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : แพรวศึกษา, 2516), หน้า 535-536.

2. ปัญหาเรื่องความสับสนของการควบคุมกำลังคน

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ความสับสนของระบบการควบคุมกำลังคนมีมากขึ้น ไพร่ไม่อยู่ตรงสังกัดและมีจำนวนมากหลบหนีไปเป็นไพร่แขนขาว หรือหลบหนีอยู่ตามป่า¹ เจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรงได้ประมาณว่าไพร่หนีมีจำนวนหลายหมื่นคน² ไพร่หลวงมักหนีเข้าป่าหรือคิดอุบายให้เกิดศึกตีขึ้นในหัวเมือง เพื่อตนจะได้ถูกจับเป็นเลิกคองเมืองรับราชการงานเบา³ การหนีของไพร่เป็นวิธีการปรกติที่ไพร่จะเสี่ยงงานหนักไปสู่งานเบา ประกอบกับไม่มีการลงโทษไพร่หนีอย่างรุนแรงไพร่จึงไม่กลัวเกรง นอกจากนี้มีใญ่สมายยังถือโอกาสทุจริตหาประโยชน์ใส่ตน เช่น เบียดบังไพร่ไว้ไม่สัปปล่อยให้เป็นไพร่ข้อมือขาวเพื่อรับเงินจากไพร่⁴ หรือยื่นคำหน่วยตาย หนี ชราพิการ โดยไม่เป็นจริง หรือรับสินบนไม่ส่งบุตรหมู่เข้ารับราชการ⁵ และในกรณีทุจริตเช่นนี้ใญ่สมายก็มิได้รับโทษรุนแรงแต่ประการใด ดังเช่นตัวอย่างกรณีพระสินธพอมเรศ ขุนแสนมพรัตน์ กรมม้าฝ่ายกรมพระราชวังบวรฯ ยื่นจำนวนเลขไพร่หลวง กรมม้าฝ่ายกรมพระราชวังบวรฯ ต่ำกว่าจำนวนทะเบียนสัปป คือ ปิดบังเลขไว้จำนวนถึง 401 คน ในกรณีนี้มีการลงโทษเพียงปรับไหมตามศักดินา⁶

¹ กชข., ร.5 กห. เล่ม 1 สารตราเจ้าพระยาอรรคมหาเสนา ถึงพระยาสุรเสนา ข้ำหลวง พระยาภาณุฉนบุรี ว่าด้วยให้หลวงราม นายส่ง นายริน ตั้งเกลี้ยกล่อมเลิกหนีออกนอกเขตแดน หน้า 29 - 30

² กชข., ร.5 บ.17/25 เรื่องประกาศพระราชบัญญัติเปลี่ยนวิธีเก็บเงินค่าราชการ

³ กชข., ร.5 พค. เล่ม 31 จ.ศ. 1250 หน้า 376 - 379

⁴ กชข., ร.5 พค. เล่ม 31 หน้า 335

⁵ กชข., ร.5 ก.8/13 ลงวันที่ 24 ธันวาคม ร.ศ. 113

⁶ กชข., ร.5 พค. เล่ม 31 หน้า 330 - 335

การทุจริตของมูลนายนี้ก่อให้เกิดปัญหาในการควบคุมกำลังคนมาก เจ้าพระยามหินทรฯ ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงวิธีการทุจริตของมูลนายโดยสรุป ดังนี้

- 1) มูลนายละทิ้งลูกหมูที่สมควรจะลัก ไม่เข้ามาลัก เพื่อเก็บเงินจากลูกหมูนั้นไว้เสียเอง
- 2) จำหน่ายคนที่ไม่ตาย, ไม่หนีว่าตายว่าหนี คนที่บวชสึกแล้วว่ายังกบวยอยู่ โดยคนที่หนีนั้นมูลนายยอมทราตรง่ายเงินไปให้ไพร่ก่อน แล้วคัดชื่อจำหน่ายออกจากบัญชี หลังจากนั้นก็เก็บเงินจากไพร่หากำไรไปจนไพร่อายุ 70 ปี¹

การทุจริตนอกจากจะกระทำมากแล้ว ยังกระทำอย่างเปิดเผยด้วย² ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏว่าเกิดปัญหาในเรื่อง เลขเขยลู่ และ เลขต่างเมือง เป็นปัญหาใหญ่ที่ควรพิจารณา ดังนี้

1: เลขเขยลู่

หมายถึง เลขในหัวเมืองชั้นนอก ที่มาอาศัยและมาฝึบตรภรรยาอยู่ในเมืองชั้นในหัวเมืองชั้นนอก หรือในหัวเมืองชั้นใน แต่หลักฐานที่พบส่วนใหญ่เป็นกรณีเลขหัวเมืองชั้นนอกมาฝึบตรภรรยาในหัวเมืองชั้นในมากกว่า เลขเขยลู่นี้ได้รับการลดหย่อนให้เสียเงินค่าราชการในอัตราต่ำคือปีละ 2 บาท นับว่าเป็นการส่งเสริมการเคลื่อนย้ายของไพร่ในแง่หนึ่ง ระเบียบปฏิบัติในการลักเลขเขยลู่และการเก็บเงินค่าราชการในอัตรานี้มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3³

การเคลื่อนย้ายของเลขในลักษณะดังกล่าวนี้มีมาก แต่ถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาซึ่งปรากฏจำนวนเลขเขยลู่มาก ดังเห็นได้จากบัญชีลักเลขเขยลู่ ระบุเมืองเดิมของเลขและเมืองใหม่ที่เลขเข้าอยู่อาศัย และสังกัดเป็นเลขเขยลู่ ดังเช่น คนจาก 37 เมือง ลักเป็นเลขเขยลู่กรุงเทพฯ

¹ กช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเย็บเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 7 หน้า 329

² เรื่องเดียวกัน

³ กช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเย็บเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 3 หน้า 236-238

2,672 คน และเขยลู่เมืองปราจีนบุรี 731 คน ในระหว่างปี 2412 - 2414 ซึ่งส่วนใหญ่เป็น
 เลกหัวเมืองลาวเขมรฝ่ายตะวันออก และในปี พ.ศ. 2423 สักเลกจาก 27 เมือง เป็นเขยลู่
 ในกรุงเทพฯ 854 คน¹

จำนวนเลกดังกล่าว เป็นการสักอย่าง เป็นทางการ แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว
 จำนวนคนในหัวเมืองที่เข้ามาอยู่ในกรุงเทพฯ หรือเป็นเขยลู่ตามเมืองต่าง ๆ แต่ไม่ได้รับการสักขึ้น
 ทะเบียนอย่างเป็นทางการน่าจะยังมีอีกเป็นจำนวนมาก

เลกเขยลู่เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็น เลกจากหัวเมืองทางตะวันออก เข้ามาอยู่แถบหัวเมืองขึ้น
 ใน ด้วยเหตุที่ว่า เจ้าเมืองท้าวเที้ย กรมการเกษตรท้าวเที้ยตัวเลขคุมส่วยของหลวงลงมาทูลเกล้า
 ถวาย และมาราชการทุก ๆ ปี เมื่อนายเข้ามากรุงเทพฯ พวกบ่าวหรือไพร่ล่อมก็มาด้วย บางคนติด
 ตามมาเลี้ยงช้างและโค พวกบ่าวเหล่านี้ไปได้ภรรยาและกลายเป็นเขยลู่ และหลบหนีอยู่แขวง
 เมืองสระบุรี กรุงเก่า ปราจีนบุรี และเมืองขึ้น เกิดเลกไม่มีสังกัดสับสนปนเปกัน นายควบคุมไม่
 ได้ และเก็บผลประโยชน์ไม่ได้ด้วย รัฐจึงอนุญาตให้นายกองปลัดกองสืบเสาะหาตัว เลกเดิมของตน
 มาประจำหมวดประจำกองไว้ตามเมืองนั้น ๆ เรียกว่า กองเลกเขยลู่ เสียเงินค่าราชการเพียง
 คนละ 2 บาท ต่อปี²

ส่วนบุตรของเลกเขยลู่ นั้น มีหลักฐานว่าก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 มีการตัดสินให้คงเป็น เลก
 สังกัดเมืองของแม่ แต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ให้เป็นไปตามความสมัครใจของไพร่ นับเป็นการประณี
 ประหม่อมในการควบคุมคนยิ่งขึ้น แต่มีข้อยกเว้นว่าคนจากหัวเมืองขึ้นในจะออกไปสักเป็นคนหัวเมือง
 ขึ้นนอกไม่ได้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติปรากฏว่ามีการร่วมมือกันระหว่างเจ้าเมืองกับไพร่ สัก
 ไพร่ในราชอาณาจักรไปเป็นไพร่หัวเมืองขึ้นนอกทำให้การสังกัดคาบเกี่ยวกัน เจ้าหมู่เขยลู่ในหัวเมืองขึ้น

¹ กชช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเก็บเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 3 หน้า 199

² กชช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเก็บเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 3 หน้า 236-238

นอกจากเก็บเงินก็เก็บไม่ได้เป็นผลเสียต่อรัฐ และบางกรณีผู้นำเมือง และหมวดกองอินมาลักเป็นเลขเขยลู่ เพื่อให้เสียเงินค่ารายการน้อยก็มี¹

2. เลขต่างเมือง

ปัญหาเรื่องเลขต่างเมืองนี้ มีมาตั้งแต่สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ตั้งกล่าวแล้วในบทที่ 3 ทั้งนี้เพราะในหัวเมืองอาณานิคมของแต่ละเมืองติดต่อกัน และเนื่องจากระบบความยึดหยุ่นในทุก ๆ ด้านโดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายและเดินทางของไพร่ ไพร่เมืองหนึ่งถูกลักขึ้นทะเบียนบัญชีแล้วในเมืองหนึ่ง แต่ตัวกลับอพยพไปตั้งบ้านเรือนทำมาหากินอยู่อีกเมืองหนึ่ง เมื่อขุนนายติดตามพบตัวไพร่ สิ่งมักฟ้องร้องทวงไพร่คืน การตัดสินมักจะให้ไพร่อยู่ตามความสมัครใจ² ความอะลุ่มอล่วยดังกล่าวนี้ทำให้เกิดความสับสน มีเลขที่ลักอยู่เมืองหนึ่งแต่ตัวไปอยู่อีกเมืองหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าเลขต่างเมืองจำนวนมาก³

¹ กช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเก็บเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 3 หน้า 194-195

² กช., ร.5 มท. เล่ม 16 เลขที่ 107 เมืองแล่นปาง เมืองเขมราช ว่าด้วยเลขสมัครมาอยู่เมืองนครลำปาง คักดีให้หักโอนบัญชีตัวเลขหน้า 251 และเล่ม 19 เลขที่ 10 เมืองกาลสิน ตอบเรื่องพระประษาชนบาลกล่าวโทษพระยาชัยสุนทร ไม่สมัครขึ้นกับเมืองกาลสิน ขอสมัครทำราชการขึ้นกับเมืองกมลาลัย หน้า 18

³ กช., ร.5 กท. เล่ม 18 เลขที่ 120 ว่าด้วยเมืองเพ็ชรบุรีขัดเลขเมืองปรานบุรี ไว้ หน้า 376-378

เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่ควบคุมทะเบียนบัญชี เลกแล้ว บ่งชี้ว่าทะเบียนบัญชี เลกของแต่ละกรมกอง กับทะเบียนของ สัสดีหรือกรมพระสุรัสวดีในกรุงเทพฯ ไม่ตรงกัน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงตระหนักถึงความไร้ประสิทธิภาพของกรมพระสุรัสวดี

"กรมพระสัสดี ไม่สามารถควบคุมจำนวนไพร่ในราชอาณาจักรได้ทั้ง ๆ ที่เป็นงานของกรม สัสดีโดยตรง สัสดีหัวเมืองก็ไม่มีใครจะส่งบัญชี เลกต่อกรมพระสุรัสวดี การควบคุมไพร่ในหัวเมืองฝ่ายใต้และฝ่ายเหนือ ซึ่งตกอยู่ในหน้าที่ของสมุหนายกและสมุหพระกลาโหม กรมพระสุรัสวดีซึ่งมีหน้าที่จัดการเรื่อง เลขไม่ได้รู้เห็นด้วย"¹

การไม่มีทะเบียนบัญชีที่แน่นอนนับว่าเป็นอุปสรรคในการบริหารประเทศในทุก ๆ ด้าน

"ธรรมเนียมการส่งบัญชี เลกก็เหลวเปล่า ไม่ตามตัวก็ไม่ได้เก็บเงินก็ไม่ได้จะเอาเป็น สัมโนครวัก็ไม่ได้ จึงเห็นว่าธรรมเนียมกรมพระสัสดีอย่างเก่าใช้ได้แต่เวลามีคนน้อย แต่ บัจจุบันนี้ใช้ไม่ได้ จะเกณฑ์ราชการใด ๆ ก็ไม่ได้ จะเก็บเงินค่าราชการก็ไม่ได้ จะให้รู้ จำนวนคนในอาณาจักรก็ไม่ได้ ทำให้จะบริหารราชการใด ๆ ไม่สามารถจะทำได้เลย ซึ่งเป็น จุดอ่อนของระบบบริหารที่สุด"²

¹ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประวัติศาสตร์และการเมือง พระราชดำรัสในพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฯลฯ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 135 และดู กชข., ร.5 รล. 3/6 พระราชดำรัสเรื่องแก้ไขการปกครองแผ่นดิน

² กชข., ร.5 บ. 17/33 เรื่องเงินค่าราชการ เลกค่าง พระยามณเฑียรบาล (คง) พระราชกระแสของรัชกาลที่ 5 ท้ายเอกสาร ม.ป.ป.

3. ปัญหาเงินค่าราชการและเงินล่วยค่าง

ปัญหาเงินค่าราชการหรือเงินล่วยค่าง เป็นปัญหาสืบต่อมาจากสมัยต้นรัตนโกสินทร์และ ทศจำนวนค่างมากยิ่งขึ้น บางหมวดบางกองมีการค่างถึง 20 ปี ติดต่อกัน แม้กระทั่งไพร่ล่วยก็ ปรากฏว่ามีมีการค่างล่วยหรือเงินค่าราชการแทนถึง 16 ปี เช่น กรณีเลกล่วยทองกองลาว เมือง สระบุรี ค่างล่วยตั้งแต่ พ.ศ. 2411 จนถึงปี พ.ศ. 2426 เป็นเงินค่าง 232 ชั่ง 15 ตำลึง เพิ่งมีการชำระกันในปี พ.ศ. 2427¹ และเจ้าเมืองกรมการบางเมืองไม่ได้เก็บเงินล่วยพระคลังเป็น เวลาหลายสิบปี

ปัญหาเงินค่างราชการนี้ มีสาเหตุมาจาก

ก. ค่างที่ตัวไพร่ เช่นกรณีไพร่อพยพหลบหนีไปอยู่อีกเมืองหนึ่ง และถือโอกาสไม่ยอม เสียเงินค่าราชการ เช่น เลกเมือง หนองหาร (หนองหาน) โจทย์ไปอยู่เมืองร้อยเอ็ด เงินล่วย ค่างติดตัวเลกไปเป็นเงิน 22 ชั่ง 10 ตำลึง เป็นเงินค่าง 7 จำนวน²

นอกจากนี้ยังมีไพร่แขนยาวและไพร่หลบหนีเข้าป่าอีกเป็นจำนวนมาก ดังกล่าวแล้ว กลายเป็นไพร่ลอยตัวไม่ต้องเสียค่าราชการ

ข. ไพร่และมุสนาย ร่วมมือกันทำการทุจริต เช่น จำหน่าย หนีเก็บ การนี้มีเข็มมาก ยื่นเรื่อย ๆ³

¹ กชช., ร.5 ม 12.2 ก/9 ในบอกเมืองฉะเชิงเทรา

² 7 จำนวนนี้หมายถึง 7 ปี ดู กชช. ร.5 มท. เล่ม 1 จ.ศ. 1229-1230 หน้า 90-91 เมืองหนองหาร เมืองหนองคาย ตอบเงินล่วยกับว่า เลกโจทย์ไปอยู่ร้อยเอ็ด

³ กชช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเก็บเล่มสมุดทศ ศษ เล่ม 3 หน้า 194

ค. ความไร้ประสิทธิภาพของผู้ควบคุมคน เช่น เมื่อนายกองคนเดิมถึงแก่กรรม นายกองคนใหม่ก็ไม่รับผิดชอบเงินที่ค้างอยู่แต่เดิม ยิ่งกว่านั้นยังไม่กล้าส่งเงินใหม่เพราะเกรงว่าจะถูกหักเงินที่ค้างอยู่เดิม ทำให้เงินล้วยค้างทหลายปียิ่งขึ้น¹

ง. ค้างที่สูญหาย ส่วนใหญ่ผู้สหายเก็บเงินค่าราชการได้จากไพร่แล้วจะนำไปใช้สอยเป็นประโยชน์ส่วนตัว² ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ไปเป็นจำนวนมาก และเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ล้วยและเงินค่าราชการค้างจำนวนมาก³

4. การขาดแรงงานไพร่ในบางกรมกอง

เนื่องจากมีปัญหาไพร่หนี ไม่ตรงสังกัด และสับสนในระบบการควบคุม ทำให้เกิดปัญหาติดตามมาคือ ไพร่หลวงจ่ายเดือนไม่พอเพียง แม้ว่าจะเป็นไพร่หลวงในราชอาณาจักร เช่น ไพร่หลวงกรมวังก็ปรากฏว่ามีไม่พอใช้ราชการ⁴

¹ กขช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเก็บเล่มหน้าท้องกราบบังคมทูล ล.ค.1246

² กขช., ร.5 ค 1/16 กระทรวงการคลัง รายงานการสำรวจการเก็บภาษีของ มร. มิทเชลอันเนล ถวายต่อรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 19 พ.ค. ร.ค. 117 และ กขช., ร.5 ม 51/1 รายงานสดราชการต่าง ๆ มณฑลพิษณุโลกของเจ้าพระยาศรีสุริยราชวรานุวัติ เล่นต่อที่ประชุมเทศาภิบาล สำนวนที่ 27873

³ เรื่องเดียวกัน

⁴ กขช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเก็บเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 7 หน้า 187

แม้กระทั่งพิธีแห่แห่น เช่น กระบวนแห่เคเชนทรลำนาน ซึ่งต้องใช้คนจำนวนมากก็บังขาด คน ต้องเกณฑ์จ้างทหารเข้าขบวนแห่ด้วยถึง 350 คน¹

มีข้อน่าสังเกตคือ การขาดไพร่เข้าประจำการ หรือทำงานดังกล่าวนี้ไม่น่าจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุก ๆ กองไพร่หลวงจ่ายเดือน แต่เกิดขึ้นในบางกองเพราะการใช้แรงงานไม่เสมอกัน และความสับสนต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว จึงต้องเกณฑ์จ้างทหารทำงานแทนและมี เรื่องร้องเรียนมาว่า ไพร่ขาด ถึงแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงปรึกษาราชการเรื่องนี้กับ เจ้าพระยามหินทรฯ ว่า ไพร่หลวงจ่ายเดือนและไพร่หลวงการโยธามีจำนวนลดน้อยลงมากก็ตาม² แต่เมื่อพิจารณาหลักฐานอื่นประกอบแล้วจะเห็นได้ว่าจำนวนไพร่จ่ายเดือนและทำงานโยธาต่าง ๆ คงจะไม่ถึงกับขาดจนไม่มีไพร่จะใช้งาน³ . เพราะปรากฏว่าเมื่อรวบรวมไพร่หลวงจ่ายเดือนทั้งหมดแล้วยังมีจำนวนเหลือจ่ายอยู่ด้วย ดังเห็นได้จากพระยานรรัตนราชมานิต กราบบังคมทูลจำนวน เลกเหลือจ่ายในเดือน 6, 7, 8 และ 10 รวม 4 เดือน เป็นคน 597 คน คิดเป็นเงิน 37 ชั่ง 6 ตำลึง 1 บาท เจ้าพระยามหินทรฯ พระศรีภักดีสมุทร และพระเทพาธิบดี เสนอให้ส่งเงินจาก เลกเหลือจ่าย 6 เดือนครึ่งหนึ่ง เพราะบางครั้งต้องใช้ เลกเหลือจ่ายนั้นในงานราชการจรด้วย⁴

¹ กขช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเย็บเล่ม หนังสือกรมบังคับหมู่ จ.ศ.1250

² กขช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเย็บเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 7 หน้า 260-261

³ ปรากฏหลักฐานว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชโองบายที่จะเพิ่มจำนวนไพร่หลวง โดยการสัคนักโทษที่ถวายฎีกาขอลดโทษและพระราชทานอภัยโทษให้เป็นไพร่หลวง เช่น พระราชทานโทษจำคุกสิ้นนายอากรล้มฟัดสรที่ค้างส่งเงิน และให้สักเป็นไพร่หลวงรักษาหอระฆังการพิพัฒน์ ดู กขช., ร.5 ค.22.1/5 พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นนราธิประพันธ์พงศ์ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 23 ก.ค. 109 กขช., ร.5 น.32/5 ท้าวว่าวสักเลขปี ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439)

⁴ กขช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเย็บเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 31 หน้า 229-231

อย่างไรก็ตามมีปัญหาการใช้ไพร่หัวเมืองมาทำงานโยธา ไพร่ที่เกณฑ์มาก็มาล่าช้า ไม่ทันตามกำหนดเวลา¹ โดยไม่ได้ระบุสาเหตุ อาจเป็นเพราะเหตุที่ว่ารวบรวมไพร่ได้สังกัดไม่ได้ เพราะประสลับกับปัญหาไพร่กระจัดกระจาย หรืออาจเป็นเพราะเจ้าหมื่นนายกองไม่เคร่งครัดต่อคำสั่ง จึงละเลยไม่เอาใจใส่อย่างจริงจัง และการรวบรวมเงินค่าราชการจากไพร่ก็ไม่ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ข้าราชการมูลนายซึ่งขาดประสิทธิภาพในการทำงานเหล่านี้กลับไม่ถูกลงโทษและได้รับการผ่อนผันต่อไปอีก

5. ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของกำลังทหาร

ในการกระทำศึกสงครามโดยเฉพาะวิธีการรบซึ่งยังไม่มีอาวุธ หรือยุทธวิธีที่ทันสมัยนั้น กำลังคนย่อมมีความสำคัญมาก พลเมืองชายไทยทุกคนต้องเป็นทหารในยามสงคราม ส่วนยามปกติต้องขึ้นสังกัดหมวดหมู่กรมกองต่าง ๆ เพื่อความสะดวกในการใช้งานและการควบคุม รวมทั้งการเกณฑ์ไปรบ แม้ว่าจะมีการแบ่งกรมกองเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในกฎหมายตราสามดวงแต่หน้าที่ก้าวท้าวกัน ปรากฏว่ามีชื่อกรมพลเรือนในทำเนียบศักดินาทหารหัวเมือง และมีงานของทหารในกรมฝ่ายพลเรือนด้วย และในยามปกติไพร่ของกรมฝ่ายทหารก็ทำงานเหมือนพลเรือนทั่วไป

กรมที่มีราชการทหารแบ่งไว้ในฝ่ายทหาร เช่น กรมอาสาแปดเหล่า กรมพระตำราวุฒ กรมกองมอญ เป็นต้น ส่วนกรมที่เป็นราชการทหารแต่แบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน คือ กรมล้อมพระราชวัง กรมแสงปืนโรงใหญ่ กรมช้าง กรมม้า เป็นต้น และกรมที่เป็นราชการพลเรือนแต่แบ่งไว้ในฝ่ายทหารคือ กรมช่างสิบหมู่ เป็นต้น²

¹ กจช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเย็บเล่มหนังสือกราบบังคมทูล จ.ศ. 1250 ลงวันที่ 5 10 1 ปีชวด

² มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ประวัติศาสตร์และการเมือง. "พระราชดำรัสในรัชกาลที่ 5 ทรงแถลงพระบรมราชโองการรับบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน", หน้า 134-135

โพร่งซึ่งถูกแบ่งออกเป็นโพร่งหลวงทหาร และโพร่งหลวงพลเรือน เช่นเดียวกับโพร่งสังหาร และโพร่งล่มพลเรือน¹ แต่ก็ไม่ได้ทำหน้าที่แตกต่างกันแต่อย่างใด พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีความเห็นว่า ที่ต้องแบ่งแยกเป็นฝ่ายทหารและพลเรือนแต่เดิมก็เพื่อต้องการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจกันระหว่างกรมมหาดไทย และกรมพระกลาโหม² ซึ่งเดิมมีการแบ่งอย่างแน่ชัดว่าเป็นฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร และต่อมาเมื่อให้อำนาจการควบคุมหัวเมืองทุกด้านแก่สมุหนายก และสมุหพระกลาโหม โดยถือแบ่งตามหัวเมืองเหนือและหัวเมืองใต้ตามลำดับ ราชการกรมจึงก้าวก่ายกันระหว่างทหารและพลเรือน อีกทั้งเมื่อเวลาผ่านไปหน้าที่ของกรมได้แปลกเปลี่ยนไปไม่ตรงกับชื่อกรม เช่น มีโพร่งหลวงล้อมพระราชวังบางพวกส่งส่วยให้หลวง และทำงานโยธาอื่น ๆ ด้วยดังได้กล่าวแล้ว³

โพร่งและขุนหมื่นที่สังกัดกรมกองเป็นทหารโดยตรงนั้น ได้แก่ กรมอาสาแปดเหล่า คือ อาสาใหญ่ซ้าย-ขวา อาสารองซ้าย-ขวา เขนทองซ้าย-ขวา ทวนทองซ้าย-ขวา ทั้ง 8 กรมเป็นทหารรักษาพระนครและพระราชอาณาเขต⁴ และมีทหารอาสาชาวต่างชาติ เช่น กรมอาสาญี่ปุ่น

¹ กษย., จดหมายเหตูล่วงกาลที่ 3 จ.ศ. 1208 เลขที่ 52 บัญชีเลขกลมจ่ายทำศึกดินนอกเดือน. และ จ.ศ. 1202 เลขที่ 156 บัญชีจำนวนเลขซึ่งทำงานต่าง ๆ

² มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 156-157

³ ปัญหาการแบ่งแยกเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา นั้นยังเป็นปัญหาซึ่งยังไม่ยุติ และยังมีข้อโต้แย้งกันมาก

⁴ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 157

กรมฝรั่งแมนป็น เหล่าอาสารามัญ เหล่าอาสาราก เป็นต้น¹ นอกจากนี้มีทหารรักษาพระองค์ คือ กรมพระตำราจหน้า 8 กรม กรมพลทัน กรมทนายเลือก กรมคูชุก และกรมทหารใน ทหารเหล่านี้ ประจำการผลัดเปลี่ยนกันในลักษณะของการเข้าเดือนออก 3 เดือน แต่เนื่องจากไม่มีการฝึกหัด ทหารอย่างต่อเนื่อง ชั่วระยะเวลาเดือนเดียวก็ออกเวรไปทำมาหากิน ยังไม่ทันฝึกหัดระเบียบของ ทหารหรือการใช้อาวุธก็ออกเวรแล้ว จึงนับว่าไม่ได้ประโยชน์ หรือถ้าเริ่มฝึกแล้วออกเวรเมื่อ เข้า เวรใหม่ก็ลืมการฝึกเดิมและต้องตั้งต้นฝึกใหม่²

แม้ว่าจะมีการตั้งกรมทหารฝรั่งแมนป็นใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 1 มีกองทหารช็ปอยเป็นทหาร รักษาพระราชฐานในสมัยรัชกาลที่ 2 และมีการฝึกหัดทหารแบบใหม่ในวังหน้า และวังหลวงในสมัย รัชกาลที่ 3 ก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีการฝึกหัดทหารแบบตะวันตกอย่างจริงจัง พระบาทสมเด็จพระจุล จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า "ยังเป็นการเล่น ๆ"³ ครั้นถึงสมัยรัชกาลที่ 4 เริ่มวาง รากฐานสัติการทหารแบบใหม่ แต่ก็เป็นการเริ่มจากภายในราชสำนักก่อน คือ มีทหารหน้า โดย โปรตเกล้าฯ ให้ล้มเตีจ เจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ก็ปลุกหมู่กองมอญมา ฝึกหัด ให้รับเบี้ยหวัดด้วย และโปรดเกล้าฯ ให้กรมหลวงมหิศวรินทร์ชักคนจากกรมต่าง ๆ ด้วยวิธี 10 คน เอา 1 คน มา เป็นทหารที่เรียกว่า ทหารเกณฑ์หัด

¹ พวกกรมคนต่างชาติที่จัดเป็นกรมทหารนี้ เพิ่งมีขึ้นในสมัยพระเอกาทศรถ ดู ส้มเตีจ กรมพระยาตำราจหน้าภาพ, ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 23. ตำนานการเกณฑ์ทหาร (พระนคร: สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2507), หน้า 13, 44.

² กช., ร.5 ก. 13.2/8 ส้มเตีจกรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช. กราบทูลพระ บาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 26 พฤษภาคม ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435).

³ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 161

นอกจากนี้มีการรวบรวม เลขาหลวงเดิมของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มาฝึกหัดเป็นทหารรักษาพระองค์ แต่อย่างไรก็ตาม ทหารเหล่านี้มีจำนวนลดน้อยลงในสมัยรัชกาลที่ 5 เพราะไม่มีการชำระหมู่ทหารเพิ่มและคนกสิกรรม เป็นทหาร¹ วิธีเกณฑ์เลขาฝึกเป็นทหารสมัยรัชกาลที่ 4 กำหนดว่าจะเอาคนกรมใดมาเป็นทหาร ก็เรียกระดมมาฝึกกระบวนยุทธ์แล้วแบ่งคนออกเป็น 4 ส่วน ผลัดเปลี่ยนกันเข้าเวรอยู่ประจำการ และออกไปทำมาหากินจะเสียเงินค่าราชการแทนไม่ได้² ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงแก้ไขปัญหา จำนวนทหารขาดแคลนโดยการขอคนจากกรมมหาดไทยและกรมพระกลาโหม ส่วนละ 1,000 คน มาเป็นทหารจ่ายเดือน แต่ก็ปรากฏว่าได้ไม่ครบจำนวนโดยเฉพาะกรมพระกลาโหมไม่มอบคนมาให้ เลยแม้แต่คนเดียว³

ปัญหาการขาดทหารที่ได้รับการฝึกหัดอย่างมีระเบียบวินัยและจำนวนไพร่พลที่สับสน ไม่คง สังกัดกรมกองย่อมเป็นผลเสียต่อการเรียกระดมเพื่อการป้องกันประเทศ ในขณะที่บ้านเมืองกำลัง เผชิญกับลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกที่คุกคามอยู่รอบด้าน⁴ ความก้าวหน้าทางด้านยุทธวิธีและอาวุธ

¹ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 162

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลกพรรณ, ประชุมพงศาวดารภาคที่ 23, หน้า 71

³ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 163

⁴ พม่าถูกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองอินเดียของอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2428 สิ้น รมแพ้อังกฤษ ในสงครามฝิ่นเมื่อปี พ.ศ. 2385 นอกจากนี้อังกฤษยังแทรกแซงดินแดนภาคใต้ และฝั่ง ชายของแม่น้ำโขงถูกฝรั่งเศสแย่งคืนแทรกแซงอีกด้วย

ดู D.G.E. Hall, A History of South East Asia. 3d,ed., Mcmillan, London, 1968 หน้า 599, 562-563, 604

เอกวิทย์ ๗ กลาง และอมร โสภณวิเศษสูงวงศ์. การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยาม และพม่า ถอดความจาก Fred. W. Riggs, The Modernization of Siam and Burma, หน้า 12, 28.

แบบใหม่ของประเทศตะวันตกทำให้ไทยเห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดการทหารแบบใหม่ ยกเลิกการเกณฑ์ไพร่พล เรือหน้่าไปเข้ากองทัพ และการปะปนกันระหว่างพลเรือนกับทหารในระบบการควบคุมกำลังคนแบบเดิม

ถ้าเราจะเชื่อสัญญาที่อังกฤษกับฝรั่งเศส ทำไว้ว่าจะไม่ล่่วงเข้ามาในเอืงกลางของเรานั้น¹ แล้วจะเลยเสียไม่ส้ดกำลังของเราให้เขาเห็นว่า เราสามารถจะรักษาเอืงกลางของเราไว้ได้ เช่นนั้น ก็คงทำให้หมดความเชื่อเข้าทุกที เราจำจะจัดการให้มีกำลังไว้เ็นเมืองเหล่านั้นบ้างพอให้เขาเชื่อเราได้...ทุกวันนี้บ้านเมืองเราน้บว่าหมดแล้ว ถ้ามีการอะไรขึ้นจะให้ผู้น้ใหญ่บ้านไปเที่ยวเทศน์คนมารบอย่างแต่ก่อนก็ไม่ได้...กำลังทหารทั้งเมืองมีแค่ 4,000-5,000 คน จะรบพออย่างไร...²

การส้ดการทหารแบบใหม่กลายเป็นความจำเป็นเร่งด่วนในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ ดังพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงกรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์³ ว่า

¹ อังกฤษและฝรั่งเศส ได้ตกลงประกันความเป็นเอืงกลางของไทย เมื่อวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1896 โดยมีใจความส้คัญว่า ทั้งสองฝ่ายจะไม่ยกกำลังเข้ามาในเขตของไทย ซึ่งในที่นี้คือบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา โดยปราศจากการรับรู้ของอีกฝ่ายหนึ่ง และจำก้ดีให้แม่น้ำโขงเป็นเส้นกั้นพรมแดนระหว่างอาณาณิศของอังกฤษและฝรั่งเศส.

กองบรรณสาร กระทรวงต่างประเทศ หมวตสันธิสัญญา หมุ่สัญญาสยาม-อังกฤษ สันธิสัญญาระหว่างไทย-อังกฤษ 15 มค. ค.ศ. 1896

² กขช., ร.5 ก. 3.2/21 การประชุมเรื่องทหาร ลงวันที่ 31 พย.-3 ธค. ร.ศ. 120.

³ ขณะนั้นทรงดำรงตำแหน่ง เป็นเสนาบดีกระทรวงกลาโหม

"การทหารซึ่งจะสดชื่นนั้น เป็นความลำบากด้วยประการทั้งปวงอันทราบอยู่แล้ว แต่ก็เป็น การจำเป็นจะต้องหาช่องทางใดที่จะทำได้ก็ต้องทำ ในกรุงก็ตาม หัวเมืองก็ตาม ให้ได้เป็นการ ตั้งต้นขึ้นอย่าให้ช้านัก..."¹

"การทหารเป็นการเร่งร้อน ไม่มีเวลาจะทดลองและพักรองได้...การที่จะจัดย่อมนเป็นการ ลำบากมากมาย...การที่จะทำได้สำเร็จเรียบร้อยได้ตั้งมุ่งหมายนี้ เป็นความจำเป็นแลสำคัญ ยิ่งนัก..."²

ความยากลำบากในการจัดการทหารแบบใหม่นั้น น่าจะหมายถึงอุปสรรคในด้านการเงิน เหมือนกับการปฏิรูปด้านอื่น ๆ นอกจากนั้นยังเนื่องมาจากสาเหตุที่รัฐบาลไทยเกรงว่าการเร่งรีบ ดำเนินการโดยไม่ได้วางแผนการล่วงหน้าอย่างเหมาะสม อาจทำให้อังกฤษและฝรั่งเศส คู่สัตรูโอกาส โจมตีไทย โดยใช้ข้ออ้างว่าไทยเตรียมกำลังเพื่อทำสงคราม³ การจัดการทหารจึงต้องใช้เวลา ะมัดระวังเป็นพิเศษ โดยเฉพาะในเขตชายแดนที่ติดต่อกับดินแดนที่อยู่ใต้การยึดครองของอังกฤษ และฝรั่งเศส

อุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งในการจัดการทหารแบบใหม่ ซึ่งจะสืบต่อไปถึงการเกณฑ์ ทหารนั้น ก็เนื่องมาจากระบบการควบคุมกำลังคนแบบเดิมที่มีการจัดแบ่งราษฎรเป็นไพร่หลวงและ ไพร่ล้ม ภายใต้สังกัดมูลนายต่าง ๆ หลายกรมกอง ซึ่งจะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป

¹ กจช., ร.5 ก. 13.2/14 สำนักราชเลขาที่ 18/676 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงกรมขุนนครสวรรค์ดิวงค์. ลงวันที่ 1 มีนาคม ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2439)

² กจช., ร.5 ก. 1/8 เรื่องสดรราชการกระทรวงกลาโหม วันที่ 23 มิถุนายน ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2437) และดู กจช., ร.5 พศ. เล่ม 3 หน้า 467-468

³ กจช., ร.5 ก. 13.2/6 รายงานการประชุมในการใช้ข้อบังคับลักษณะเกณฑ์ทหาร มณฑลกรุงเก่า และนครไชยศรี ลงวันที่ 25 กค. ร.ศ. 124.

ภาระของมูลนายในการควบคุมกำลังคน

สืบเนื่องจากระบบการควบคุมกำลังคนในสมัยรัชกาลที่ 5 เองก็ดี และปัญหาจากปัจจัยภายนอกที่มีผลโดยตรงต่อการควบคุมกำลังคนก็ดี ยังผลให้การควบคุมกำลังคนแบบเดิมกลายเป็นระบบที่ไม่จำเป็น ล้าสมัย และเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศแบบใหม่ด้วย

ระบบการควบคุมกำลังคนที่เคยเป็นสิ่งจำเป็นในรัชกาลก่อน ลดความจำเป็นลงไปในช่วงต้นรัชกาลที่ 5 นี้ เดิมมูลนายกับไพร่มีความสัมพันธ์กันในแง่อุปถัมภ์ โดยเฉพาะมูลนายได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากไพร่ทั้งในแง่การใช้งาน และการส่งส่วย และของกำนัลต่าง ๆ เมื่อมีความเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะเมื่อมีการเสียเงินค่าราชการแทนการเกณฑ์แรงงานและการส่งส่วยมากขึ้น ก่อให้เกิดความห่างเหินระหว่างไพร่กับมูลนาย มูลนายเองก็มีโอกาสและความสามารถทางเศรษฐกิจมากขึ้น และความจำเป็นที่จะต้องพึ่งผลประโยชน์จากไพร่ได้ลดลงน้อยลง การเคลื่อนย้ายของไพร่ซึ่งมีมากขึ้นทำให้มูลนายไม่สามารถใช้แรงงานไพร่เป็นส่วนตัวได้มากเหมือนแต่ก่อน และเมื่อแนวโน้มการใช้จ่ายแรงงานจ้างแพร่มากขึ้น การให้เงินค่าจ้างตอบแทนแรงงานมีมากขึ้น น่าจะทำให้การใช้จ่ายแรงงานไพร่โดยไม่ให้ค่าตอบแทนลดลง

การควบคุมไพร่ซึ่งกลับกลายเป็นภาระหนักของมูลนาย เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงใช้วิธีการเรียกเก็บเงินค่าราชการไพร่ส่งจากมูลนายโดยการเกณฑ์เก็บย้อนหลัง เรียกว่า เกณฑ์ 5 จำนวน 9 จำนวน และ 3 จำนวน และมีการชำระส่วยค้ำตามหัวเมืองต่าง ๆ แม้ว่ารัฐจะให้ส่วนลดแก่มูลนายหลายส่วน แต่ก็ยังคงเป็นภาระแก่มูลนายที่เคยได้รับการผ่อนผันให้ติดค้ำส่วยเสมอมา ประกอบกับมูลนายเองก็ละเลยไม่ชำระไพร่ได้สังกัดที่หนีตาย ชรา พิกการ มาเป็นเวลานาน มูลนายจึงต้องติดตามทวงเงินค่าราชการและส่วยค้ำจากไพร่ที่กระจัดกระจายไม่ตรงตามทะเบียนบัญชี และไม่อาจจำหน่ายไพร่ได้จนกว่าจะชำระเงินและส่วยค้ำหมดสิ้นแล้ว¹ มูลนายบางคนต้องออกเงินทดรองจ่ายให้ไพร่ได้สังกัด แม้กระทั่งพระเจ้าลูกเธอที่มี

¹ ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์. และงานอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 9,

แลกส้มก็ต้องออกเงินให้แลกที่ตามเก็บไม่ได้ด้วย¹

เมื่อเงินค่าราชการค้างจำนวนมาก และมุลนายไม่ล่ามารถเสียเงินแทนไพร่ได้ มุลนายจะขอพระราชทานเงินที่ค้างให้ทรงยกให้โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ ส่วนใหญ่มักอ้างว่าตนเองมีความซัดสน หรือลุ่มหับญฮีและนายกองถึงแก่กรรม ไม่มีผู้ดูแลรับผิดชอบในการควบคุมไพร่เป็นต้น เช่นกรณีหลวงทรงศักดิ์ติดค้างเงินค่าราชการ เนื่องจากไฟไหม้ซัดสนสิ่งขอยกเงินค่าราชการที่ค้าง² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงพิจารณาเป็นราย ๆ ไป ถ้าเป็นกรณีซัดสนจริงก็จะทรงยกพระราชทานให้บ้าง บางกรณีก็จะทรงให้เจ้าพนักงานตรวจสอบดูว่าเป็นความจริงหรือไม่ ถ้ามุลนายติดค้างเงินค่าราชการของไพร่ลุ่มก็มักจะทรงยกเงินที่ค้างให้ และรับไพร่ลุ่มนั้นมาเป็นไพร่หลวง³ แต่ถ้ามุลนายที่ควบคุมไพร่หลวงติดค้างเงินค่าราชการและมีหลักฐานว่ามุลนายทุจริตเบียดบังเงินค่าราชการไว้เอง ก็จะไม่ทรงยกเงินให้แต่จะโปรดเกล้าฯ ให้ติดตามทวงจนครบ⁴ บางกรณีจะทรงถอดมุลนายนั้นออกจากตำแหน่งและแต่งตั้งผู้ควบคุมไพร่ใหม่สืบแทน⁵

¹ กชข., รัชกาลที่ 5 เอกสารเย็บเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 31 หน้า 228-229 เดิมในสมัยรัชกาลที่ 4 ทรงมีพระบรมราชานุญาตยกวันไม่เก็บเงินค่าราชการจากแลกส้มของพระเจ้าลูกเธอ

² ดูรายละเอียดจาก กชข., ร.5 ก. 13.7/1-4 กรมยุทธนาธิการ เลข, ไพร่หลวง และดู กชข., รัชกาลที่ 5 เอกสารเย็บเล่มชุดฎีกา เล่ม 1 หน้า 105, 109-114, เล่ม 2 หน้า 256-294, เล่ม 16 หน้า 273, เล่ม 17 หน้า 547-554 และเล่ม 20 หน้า 219-236

³ ดู กชข., ร.5 ก. 8/1-61 เลข-ไพร่หลวง เล่ม 1 และ เล่ม 2

⁴ ดู กชข., ร.5 ก. 8/38-61 เลข-ไพร่หลวง ร.ค. 117-120 เล่ม 2

⁵ กชข., ร.5 ก. 8/41 เรื่องหลวงรักษาบรรณสารขอเงินเลขที่ค้างและถอดหลวงรักษาบรรณสาร 19 ลค. ร.ค. 117.

มีหลักฐานจำนวนมากในสมัยรัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับการที่มูลนายขอพระราชทานเงินที่ค้างพร้อม ๆ กับยกเลกถวายเป็นไพร่หลวงเพื่อไม่ให้เป็นการระของตนต่อไป ดังเช่นกรณีหม่อมเจ้าเมทินในกรมหมื่นอมเรนทรบดีภรรยา บังคับขมวดขอพระราชทานเงินค้างและขอคืน เลกคือทูลเกล้าถวาย 3 คน และขอไว้เป็นกำลังราชการ 3 คน เพราะ "เลกรายนี้บิดพริ้วเหลือสติกำลัง ที่จะว่ากล่าวต่อไป"¹

ไพร่กลายเป็นการระของมูลนาย จนกระทั่งแม้แต่เมื่อมีผู้จะถวายไพร่ให้แก่เจ้านายก็ไม่ทรงรับ เช่น กรณีหม่อมเจ้าพรอธฤณิกานุณากร ขอถวายเลกของหม่อมเจ้าฉาย ซึ่งสิ้นพระชนม์จำนวน 20 คน ให้พระเจ้าลูกยาเธอพระองค์เจ้ายุคลักษิณมหาร แต่พระเจ้าลูกยาเธอพระองค์เจ้ายุคลักษิณมหาร ไม่ได้มีพระทัยที่จะทรงรับไว้ด้วยทรงเห็นว่าจะเป็นการระ²

มูลนายที่ได้รับความเดือดร้อนในการควบคุมไพร่ล้ม และถวายไพร่คืนเป็นไพร่หลวงนี้มีจำนวนมากตั้งแต่ระดับเจ้านายชั้นสูงลงมาจนถึงขุนนางทั่วไปและมหาดเล็ก พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย มีหนังสือกราบบังคมทูลขอถวาย เลกเล่มที่สักไว้ในพระนามท่านเป็นไพร่หลวงเนื่องจาก

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กขช., ร.5 ก 8/17 เรื่อง มจ.เมทิน ขอยกเงินเลขที่ค้าง (18 - 31 มค. 115)

² กขช., ร.5 พค. เล่ม 31 หน้า 68 - 69

เมื่อได้รับฉัวยตรวจตราดูผลแห่งการนั้นไม่เห็นประโยชน์อันใดแก่ตน ฤาจะเป็นเครื่องเพิ่มพูนกำลังวังชาและทรัพย์สินสมบัติอันใด การบ้านเมืองเวลานี้ฤาจะต่อไปข้างหน้า การใช้อำนาจบังคับบัญชาที่จะมีก็ย่อมหยุดถอยไปโดยลำดับ ความอยู่กินก็จะต้องเอาไปส่วยแก่กำลังกายที่จะทำมาหาได้ด้วยตนเอง เพราะฉะนั้นผลที่มีเลอยู่ทุกวันนี้ก็สำหรับเจ้ากรม ปลัดกรม สุ่มหาญฮี้ จะหาประโยชน์ไว้ส่วนตัว แลการไปส่วยกะเกณฑ์อันใดก็มีได้มีอยู่ และขอเพียงแต่คนที่ไปส่วยในบ้านบ้างไม่เกิน 10 คน โดยไม่ต้องเสียค่ารายการจนตลอดเวลาที่อยู่ในปกครองของท่าน

1
...

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงรับไพร่ส่วยไว้เท่าที่มุลนายถวาย ส่วนมุลนายขอไว้ไปส่วยบ้างนั้นก็ทรงอนุญาต แต่ให้เสียค่ารายการทุกปี ถ้าเมื่อใดไม่เสียก็จะริบมาเป็นไพร่หลวงทั้งหมด²

ระบบการควบคุมกำลัง คนที่ยึดหยุ่นมากตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์ และการควบคุมลดหลั่นกันหลายระดับ มีผลทำให้ไพร่กระจัดกระจายหลบหนีไม่ตรงสังกัดตามทะเบียนบัญชีเลข และมุลนายในระดับสูงไม่รู้สักตัวเลย เมื่อเวลาผ่านไปมุลนายในระดับสูงไม่มีความสามารถควบคุมไพร่ได้สังกัดได้ เช่น กรณีหม่อมเจ้าหญิงฮ้าง ขอพระราชทานเงินเลขที่ค้างในปี ร.ศ. 110-115 รวม 6 ปี พร้อมกับกราบบังคมทูลว่า หม่อมเจ้าหญิงฮ้างทรงกรมตั้งแต่อายุ 7 ปี ต่อมามารดา นำลาวและสุมหาญฮี้ตายหมด สิ้นหมดความสามารถที่จะติดตามเก็บเงินค่ารายการ และยังคงมีความขัดสนยากจนด้วย ในกรณีนี้ทรงยกเงินค่ารายการให้และรับเลขสังกัดหม่อมเจ้าหญิงฮ้าง³ เป็นไพร่หลวง

¹ กช., ร.5 ก. 8/43 เรื่องกรมหมื่นมหิศรทวารวดี (27-28 มค. ร.ศ. 117)

² กช., ร.5 ก. 13.7/3 เรื่องขอยกเงินเลขที่ค้าง (8 มิย. 112-17 พค. 119)

³ เรื่องเดียวกัน.

พระเจ้าน้อยยาเรอกรมขุนชัตติยภักยา ก็ทรงติดค้างเงินค่าราชการไพร่ล้มหลายงวด เนื่องจากจางวางล้มบัญชีเก็บเงินจากไพร่แล้วนำไปใช้จ่ายเองหมด เมื่อกรมพระสุรัสวดีเร่งเงินก็พาครอบครัวหลบหนีไป เมื่อเวลาผ่านไปขุนหมื่นก็เคยไปเก็บค่าราชการกับจางวางล้วนถึงแก่กรรมหมด จนไม่มีใครรู้จักตัวเลขเหล่านั้น กรมขุนชัตติยภักยาจึงต้องหาทางออกด้วยการถวายเลขในสังกัด¹

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวมาแล้ว แสดงให้เห็นว่า เลขอาจกลายเป็นภาระของมูลนายที่ต้องเสียเงินค่าราชการแทน และเป็นภาระของกรมพระสุรัสวดีที่ต้องติดตามสืบหาตัวด้วย

ปัญหาเรื่องการขาดล้มบัญชีด้วยสาเหตุต่าง ๆ และมูลนายเองควบคุมไพร่ไม่ได้เพราะไม่รู้สังกัดไพร่นี้แสดงถึงความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุม การจะเรียกเกณฑ์ช่วยหรือเงินค่าราชการ หรือเกณฑ์ใช้งานโยธาย่อมทำไม่ได้ และกรณีขอพระราชทานเงินที่ค้างและขอถวายเลขเป็นไพร่หลวงก็มีมากมายจนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีปฏิริยาเอือมระอาเป็นอย่างยิ่งว่า "ยกให้ตลอดหมดเป็นเล่มอกัน" "ให้ตามขอ" "ตามเคย" และทรงมีพระราชปรารภว่า "การที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะเรื่องให้คนที่ไม่สามารถเป็นเจ้าของได้ควบคุมเลข เจ้าหมื่นนั้นไม่มีประโยชน์อะไร นอกจากเงินค่าราชการเลขที่ไต่มาเกินไปเป็นปัจจัยที่จะเหลวไหลมีรอบข้าง"²

กรณีหม่อมเจ้าหญิงอึ้ง ทรงมีพระราชดำรัสว่า "สังเวชเต็มที่ คุณกันจนป็นปีเช่นนี้มันจะไม่สูญเสียได้อย่างไร"³

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กชช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเย็บเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 7 หน้า 106-108.

² กชช., ร.5 ก. 13.7/3 เรื่องขอยกเงินเลขที่ค้าง.

³ เรื่องเดียวกัน.

"สูญเสีย" นั้นย่อมาหมายความว่า การสูญเสียเงินค่าราชการ ล่วง และจำนวนแรงงานบังคับของไพร่ที่จะใช้ทำงานทางเศรษฐกิจและสูญเสียกำลังคนที่จะ เกิดที่เป็นทหารในยามสงครามด้วย

ภาระของมูลนายในการควบคุมไพร่¹ ทำให้มูลนายเต็มใจที่จะโอน เลกาให้รัฐนับเป็นผลพลอยได้ในการทำลายระบบการควบคุมไพร่ที่แบ่งแยกสังกัดกรมกองต่าง ๆ ได้ในขณะเดียวกันด้วย

ระบบการควบคุมกำลังคนแบบเดิมกับการปฏิรูปบ้านเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่าถึง เวลาแล้วที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบการควบคุมกำลังคนให้ทันสมัย พร้อม ๆ กับการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ในช่วงแรกทรง เริ่มการรวบรวมพระราชอำนาจ เข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ การรวบรวมพระราชทรัพย์ เป็นนโยบายสำคัญที่จะเอื้ออำนวยให้ทรงมีพระราชอำนาจในการปฏิรูปบ้านเมือง การผ่อนปรนในการเก็บส่วยและเก็บเงินค่าราชการจากไพร่แทนการเกณฑ์แรงงาน ทำให้เกิดปัญหาเงินค้ำเป็นจำนวนมากดังกล่าว และผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะไปตกอยู่ที่มูลนาย ทำให้ขัดต่อนโยบายการสร้างอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปประเทศด้วยทั้งทางด้านการปฏิรูป การคลัง การทหาร การศึกษา ฯลฯ การปฏิรูปการคลังนับว่าเป็นรากฐานของการเสริมสร้างฐานอำนาจทางการเมืองและการพัฒนาประเทศ¹ แต่อย่างไรก็ตามไม่อาจยกเลิกระบบการควบคุมกำลังคนแบบเดิมได้ทันที ทั้งนี้เพราะเหตุผล 3 ประการ คือ

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กจย., ร.5 รล. 6/5 รายงานเสนาบดีสภา กระแสพระบรมราชโองการเกี่ยวกับเรื่องพระราชทรัพย์ส่วนพระคลังข้างที่. ลงวันที่ 4 มีนาคม ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449)

1. การแบ่งแยกทางแนวความคิดระหว่างกลุ่มคนหัวเก่า และกลุ่มคนหัวใหม่ ดังกล่าวแล้ว เป็นปัญหาใหญ่ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประสบเช่นเดียวกับพระราชโอรส บิดา การเปลี่ยนแปลงการควบคุมกำลังคนจะกระทบกระเทือนฐานอำนาจของขุนนางและเจ้านายบางคน ซึ่งอาจไม่พอใจจนกลายเป็นความรุนแรงได้ ดังเช่นกรณีวังหน้า กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทรงรู้สึกว่าคุณคิดรอนพระราชอำนาจ เหตุการณ์รุนแรงจนถึงขั้นรวบรวมกำลังทหารและมีอังกฤษเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แต่ก็สงบลงได้พร้อม ๆ กับพระราชอำนาจของกรมพระราชวังบวร ฯ ถูกกำจัดลง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงตระหนักว่าการเปลี่ยนแปลงควรค่อยเป็นค่อยไป มิฉะนั้นอาจเกิดเหตุการณ์ซ้ำรอยได้

2. รัฐไม่มีเงินเพียงพอที่จะชดเชยให้มูลนายสำหรับผลประโยชน์ที่มูลนายเคยได้รับจากไพร่ได้สังกัด เพราะตั้งแต่เดิมมา เจ้านาย ขุนนาง ขุนหมื่น และนายกองทุกระดับ ได้รับผลประโยชน์จากไพร่เป็นรายได้ของตนทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้แก่การใช้แรงงานไพร่เป็นส่วนตัว¹ และการได้ของกำนัลจากไพร่ได้สังกัด

3. รัฐยังไม่มีระบบใหม่ที่จะมาทดแทน และยังไม่มีความพร้อมในการเตรียมการพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่า "การที่จะเลิกนั้น จะต้องมินายอำเภอดตรวจตราผู้คนเก็บเงินทองให้รัฐบาลขึ้นสามโนครฐให้ได้จริง ๆ สิ่งจะตลอดไปได้"²

¹ ดูรายละเอียดจาก กชช., ร.5 ม. 2.14/109 เรื่องกรมพระยาดำรงเลดีจตรวจหัวเมืองฝ่ายเหนือ ปี ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435)

ผู้ว่าราชการเมืองด่านซ้าย เก็บผลประโยชน์จากถ้วยครั้ง 1 ใน 3 ส่วน อีก 2 ส่วนส่งให้รัฐ กชช., ร.5 ม.51/1 รายงานสดราชการต่าง ๆ ในมณฑลพิษณุโลก 18 พย. 112-20 พค. 114.

² กชช., จดหมายเหตุ ร.5 หมวดที่ 13 เลขที่ 12 มัดที่ 153. พระราชดำริจัดการบ้านเมืองเลิกทาส เรื่องเลิกบ่อนเบี้ย

พระราชดำรินี้มีตั้งแต่ครองราชย์ เพราะทรงสืบทอดพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในเรื่องการทำสามะโนครว คือ การควบคุมคนตามท้องที่แทนการควบคุมโดยเจ้าหนุ่ยกอง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นความสำคัญของการควบคุมกำลังคนให้มีประสิทธิภาพ ทรงเพิ่มอำนาจให้กรมพระสุรัสวดีด้วยการเพิ่มศับรรดาศักดิ์เจ้ากรมพระสุรัสวดีเป็นถึงเจ้าพระยา คือ เจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรง (เพ็ง เพ็ญกุล) ผู้ซึ่งพยายามรวบรวมอำนาจหน้าที่ของกรมสุรัสวดีที่ถูกลดทอนลงไปเพราะสมุหนายก สมุหพระกลาโหม และเสนาบดีกรมทำควบคุมและรับผิดชอบต่อ เลกและทะเบียนบัญชีเลิกในหัวเมืองของตน

ในสมัยรัชกาลที่ 5 กรมพระสุรัสวดีพยายามเพิ่มบทบาทของตนในการสักเลก คือเมื่อส่งข้าหลวงออกไปตั้งกองสักเลกในหัวเมือง เดิมข้าหลวงกองสักได้แก่ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ของกรมพระกลาโหมหรือ กรมมหาดไทย หรือกรมท่า และมีเจ้าหน้าที่สี่สี่ประกอบไปด้วย 1 คน ในสมัยรัชกาลที่ 5 เจ้าหน้าที่สี่สี่ที่ออกไปพร้อมกับข้าหลวงกองสักจะมีบทบาทมากขึ้นและเป็นผู้เร่งให้เจ้าหนุ่มาสำก¹ และในการเก็บเงินส่วนที่ค้างนั้น มุสนายต้องส่งมาให้กรมพระสี่สี่ตรวจสอบจากทะเบียนบัญชีกลางก่อนแล้วจึงจะส่งเงินไปที่กรมลว²

ศูนย์วิทยพัทยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กชย., ร.5 พค. 3 เลขที่ 191 สำนวนสารตราถึงหัวเมือง ว่าด้วยการที่ละตั้งกองสักเลก ปีมะโรง โทศก จ.ศ. 1242 หน้า 214-219

² ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจกคก. เล่ม 9, หน้า 239 และเล่ม 12, หน้า 13-17

นอกจากนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงสอบถามวิธีการปฏิบัติที่ได้เคยกระทำมาแต่ก่อนด้วย เมื่อเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรง อ่างธรรมนิยมปฏิบัติจากความทรงจำ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะโปรดเกล้าฯ ให้ค้นหาหลักฐานเป็นการยืนยัน¹

การปรึกษาข้าราชการในเรื่องการควบคุมกำลังคนมี หลักฐานขั้นต้นปรากฏเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นเรื่องฟ้องร้องของมูลนายเกี่ยวกับการควบคุมไพร่ ซึ่งต้องขอพระราชวินิจฉัยสั่งขึ้นสู่ทักาย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มักจะทรงมีพระราชวินิจฉัยไปตามธรรมเนียมเดิม ทั้งนี้เพราะในช่วงแรกแม้พระองค์จะมีพระราชประสงค์ให้มีการเปลี่ยนแปลงการควบคุมให้ทันสมัย และทรงตระหนักในความล้าสมัยและความ เป็นอุปสรรคของระบบการควบคุมกำลังคนแบบเดิม แต่ก็ยังไม่ทรงพบวิธีการใหม่ที่เหมาะสมที่จะทดแทนวิธีเดิม และไม่อาจเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทันทีดังได้กล่าวแล้ว จึงยังคงต้องผ่อนปรนแบบเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เลกในหัวเมืองมักจะทรงตัดสินให้เป็นไปตามความสมัครใจของไพร่เสมอ อย่างไรก็ตามทรงแก้ไขวิธีการบางอย่างเพื่อให้มีประสิทธิภาพขึ้นใน 3 ลักษณะ คือ

1. การควบคุมกำลังคนให้คงสังกัด เปลี่ยนจากระบบหมวดหมู่กรมกองมา เป็นการจัดทำทะเบียนสามะโนครัว โดยยึดท้องที่เป็นหลัก มีพนักงานส่วนท้องถิ่นประจำภูมิภาคควบคุมหลายระดับแทนเจ้าหน่านายกอง และมูลนายระดับต่าง ๆ
2. เรื่องการเกณฑ์เก็บส่วย หรือเงินราชการ แทนการเข้าเดือนรับราชการ เดิมเจ้าหน่านายกอง สุ่มหาบัญชี แต่ละกรมเก็บผ่านหน่วยงานหลายหน่วยจนถึงพระคลัง ในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ค่อย ๆ โอนอำนาจการเก็บเงินโดยตั้งหน่วยงานการคลังรับผิดชอบด้านนี้โดยตรง คือ กรมส่วย หอธัญญากรพิพัฒน์ และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ² และใช้ข้าราชการท้องถิ่นแทนการใช้มูลนายเก็บส่วย

¹ กลข., ร.5 พค. เล่ม 7 หน้า 410 - 419

² ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 13, หน้า 14 - 15.

3. การควบคุมกำลังคนเพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองและการทหาร เปลี่ยนเป็น การสกัดกำลังคนที่ได้รับการฝึกหัดเป็นทหารมีระเบียบวินัยและใช้ยุทธวิธีแบบตะวันตก จนถึงมีการ เกณฑ์ทหารเพื่อให้เกิดทหารอาชีพที่มีจำนวนพอเพียง

ในการเปลี่ยนแปลงทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดการแยกอย่างชัดเจนระหว่าง พลเรือนกับทหารซึ่งต่างจากเดิมที่ไพร่ทุกคนเป็นทหารในยามสงคราม และเป็นพลเรือนในยามสงบ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทหารเป็นชาวยุทธที่เตรียมพร้อมไว้สำหรับป้องกันราชอาณาจักรได้รับการ ยกเว้นการเสียเงินค่าราชการตลอดชีวิต ส่วนพลเรือนมีหน้าที่เสียภาษีอากรและเงินค่าราชการ เพื่อทำนุบำรุงราชอาณาจักร การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ค่อยทำไปทีละขั้นตอนโดยริเริ่มทำในบาง ท้องที่ตามความเหมาะสม หรือตามแต่ที่ข้าหลวงประจำมณฑลเสนอความพร้อมมา¹ เมื่อผ่านความ เห็นชอบของที่ประชุมเสนาบดีและทดลองได้ผลแล้วจะประกาศใช้ เป็นพระราชบัญญัติ เป็นที่น่าสังเกต ว่าพระราชบัญญัติ กิจอบทุกฉบับจะประกาศเป็นเฉพาะเขต ๆ ไป ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเหมาะสม และความพร้อมของท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสำคัญ การดำเนินการเปลี่ยนแปลงใน 3 ลักษณะดังกล่าวมี วิธีดำเนินการดังนี้ *

1. การรวบรวมไพร่หลวงและการรวบรวมเก็บเงินค่าราชการ
 2. การใช้แรงงานจ้าง
 3. การยกเลิกการควบคุมกำลังคนให้คงสังกัดด้วยการสัก เป็นการสกัดกำลังมะโนคร้ว
- แทน
4. การสกัดการทหาร

¹ กข., รัชกาลที่ 5 เอกสารเก็บเล่มสมุดพิเศษ, เล่ม 7 จ.ศ. 1246 (พ.ศ.

การดำเนินการเปลี่ยนแปลงระบบการควบคุมกำลังคน

1. การรวบรวมไพร่หลวง และการรวบรวมเก็บเงินค่าราชการ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นควรที่จะทำลายระบบสมสังักดิ์ พรรคตามกรมกองต่าง ๆ เนื่องจากการกระจายไพร่ให้ยุติลงกักตุนนายกองให้เกิดผลเสียต่าง ๆ ดังกล่าว พระราชดำรินี้สืบทอดมาจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและเป็นคำแนะนำของที่ปรึกษากระทรวงการคลังด้วย¹ ดังพระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นมหิดลราชกุมาร

ตามความคิดที่แก [นายमितเชล อินนิล...ผู้เขียน] ได้แนะนำอันไว้นานแล้วในเรื่องที่จะทำลายเลกสมสังักดิ์พรรคนั้น สันได้ทำลายโดยการที่เจียบ ๆ เจ้าหมู่ทั้งหลายได้ยอมคืนเลกหลายสิบรายแล้ว แต่ที่แท้เราซื้อคนแลซื้ออำนาจที่จะบังคับคนด้วยเงินค่าราชการที่ค้างซึ่งเห็นว่าจะไม่ได้อีกแล้ว...เข้าใจว่าในไม่ช้านักเลกสมสังักดิ์จะเหลืออยู่น้อย คงจะประกาศเลิกเสียได้โดยไม่มีผู้เดือดร้อนมากเหมือนอย่างที่จะจับในต้นมือ²

การดำเนินการทำลายระบบไพร่สมสังักดิ์มุสนายตามกรมกองต่าง ๆ มีวิธีการดังนี้

ก. ตามธรรมเนียมเดิม คือการโอนไพร่สมสังักดิ์มุสนายถึงแก่กรรมมาเป็นไพร่หลวง สังกัดกรมต่าง ๆ³

¹ นายमितเชล อินนิล ชาวอังกฤษเข้ามารับราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2441-2445 ตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงการคลัง

² กข., ร.5 บ. 17/25 เรื่องประกาศ พ.ร.บ. เปลี่ยนวิธีเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 113, 115, 118 (31 มีค. 113-3 มิย. 118)

³ กข., ร.5 พค., เล่ม 31 จ.ศ. 1248 หน้า 91 - 92

ข. การลักคนข้อมือขาว เป็นไพร่ล้มหลวง ขึ้นสังกัดเป็นไพร่หลวงกองส่วยใน พระบรมมหาราชวัง เสียเงินค่าราชการปีละ 6 บาท เท่ากับไพร่ล้ม¹ สักข้อมือว่า "ช่วยใหม่ ขึ้นกรมพระสุรัสวดี"² ทั้งนี้เป็นการจูงใจไพร่แขนขาวที่หลบหนีราชการอยู่มาสักใหม่ และเก็บเงิน ค่าราชการน้อยเท่ากับไพร่ล้มทั่วไป ไพร่แขนขาวที่หลบหนีอยู่หรือแอบเข้าไปอยู่ใต้สังกัดมูลนายโดย ไม่ถูกต้องอย่าง เป็นทางการจะได้ยอมมาเป็นไพร่ล้มหลวงนี้

ค. ประกาศรับสมัครทหารหน้า โดยยกสูงไพร่ข้อมือขาวและไพร่อื่นสมัคร เป็น ทหารเกณฑ์ได้อย่างยุโรป โดยให้สิทธิพิเศษคือ ไม่ต้องสัก รับหนังสือคุ้มลักและตราภูมิคุ้มห้าม งด เว้นการเสียเงินภาษีอากรบางประเภท ทหารเหล่านี้รับราชการในระยะเวลาน้อยกว่าไพร่หลวง นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้บรรดาญาติของทหารสมัคร เป็นทหารด้วยได้³

ง. พยายามรวบรวมไพร่ในหัวเมืองให้เป็นไพร่คงเมืองทั้งหมด เพื่อความสะดวก ในการควบคุมตามท้องที่และเพื่อการทำลายสังกัดกรมกองต่าง ๆ เมื่อมีการชำระเลิกในตอนต้น รัชกาล ในหัวเมืองฝ่ายเหนือ ปี พ.ศ. 2413 กำหนดขอบเขตหัวเมืองขึ้นในที่จะให้หน้า เลกมาสัก ในกรุงเทพฯ ตามหมวดกรมเดิม ดังนี้

หัวเมืองฝ่ายเหนือ	ตั้งแต่	ชัวนาท	ลงมา
" ฝ่ายตะวันออก	" "	ปราจีนบุรี	เข้ามา
" ฝ่ายตะวันตก	" "	กาญจนบุรี, เพชรบุรี	เข้ามา
" ชายทะเล	" "	ชลบุรี	เข้ามา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กชข., รัชกาลที่ 5 เอกสารเก็บเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 7 หน้า 326 - 327

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 230 - 231

³ กชข., รัชกาลที่ 5 เอกสารเก็บเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 20 จ.ศ. 1242 หน้า

นอกจากนี้เขตหัวเมืองดังกล่าวให้เจ้าเมืองสักเป็น เลกคองเมืองและ เลกล่วยของเมืองนั้นทั้งหมด ห้ามไม่ให้มุลนายนา เลกในหัวเมืองขึ้นนอกดังกล่าวเป็น เลกไพร่สม หรือไพร่หลวงจ่ายเดือน¹

ครั้นถึง พ.ศ. 2442 จึงมีประกาศเปลี่ยนการควบคุมเลกใหม่ ให้นายอำเภอและกำนันช่วยควบคุมดูแลแทนมุลนาย และระบุว่าให้สักเลกทั้งหมดยกเว้น ทหารบก ทหารเรือ และเลกใน 4 มณฑล คือ กรุงเทพฯ กรุงเก่า นครชัยศรี และปราจีนบุรี ให้เป็นเลกคองเมือง² การยกเว้นเลกใน 4 มณฑล ดังกล่าวนี้อาจเป็นเพราะยังคงมีความสับสนในการควบคุมเลกไพร่สมในสังกัดของมุลนายต่าง ๆ และอีกประการหนึ่งอาจเป็นเพราะในมณฑลอื่น ๆ นั้น ได้เคยมีการจัดเตรียมเลกเป็นเลกคองเมืองแล้วตั้งแต่ตอนต้นรัชกาล ในขณะที่เดิวยังเป็นที่น่าสนใจแล้วว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานไพร่ให้กับขุนนางที่จะไปเป็นเจ้าเมือง กรมการเมือง โดยระบุว่าให้ไปเป็นเลกคองเมืองนั้น ๆ³ แทนการให้ไปเป็น เลกติดตัวหรือเป็นไพร่สมตั้งในรัชกาลก่อน เช่น พระราชทานไพร่ 26 คน แก่หลวงภูวนेत्र เมื่อไปรับตำแหน่งเจ้าเมืองปราณบุรี ให้เป็นเลกคองเมืองปราณบุรี

การเปลี่ยนแปลงวิธีการควบคุมกำลังคน โดยการรวบรวมไพร่สมในสังกัดมุลนายต่าง ๆ มาเป็นไพร่หลวงนี้ ก็เพื่อสะดวกในการจัดการควบคุมกำลังคนแบบใหม่ต่อไป

¹ กจข., ร.5 กต. เล่ม 3 หน้า 137

² ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ รวบรวม "ประกาศเปลี่ยนแปลงการควบคุมเลก ร.ศ. 118." ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 17, หน้า 528-533.

³ กจข., ร.5 กท. เล่ม 70, หน้า 351-352 และดู ร.5 กท. เล่ม 18 เลขที่ 120 หน้า 376-378.

จ. การยกเลิกเลขข้าพระโยมสงฆ์

ในสมัยรัชกาลที่ 5 เลขวัด ข้าพระ โยมสงฆ์ ถูกเกณฑ์ทำงานเหมือนกัน และพร้อม ๆ กันเลขวัดของวัดหนึ่งอาจถูกเกณฑ์ไปทำงานในวัดอื่นได้ ได้ ดังเช่น เลขวัดในกรุง ศรีอยุธยา ถูกเกณฑ์มาทำการซ่อมแซมวัดพระเชตุพนในราชธานี เป็นต้น¹ นอกจากนี้ยังมีธรรมเนียมที่เลขวัดสามารถเสียเงินค่าราชการแทนการถูกเกณฑ์แรงงานได้ เพื่อที่รัฐจะได้นำเงินนั้นมาจ้างคนทำงานในวัดแทน ด้วยสาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้เลขข้าพระโยมสงฆ์ จึงไม่มีความแตกต่างจากไพร่ประเภทอื่น ๆ นัก

อัตราการเสียเงินค่าราชการของเลขวัดประมาณ 12-18 บาทต่อปี² ส่วนใหญ่แล้วเลขวัดมักเสียเงินแทนแรงงาน³ แต่รัฐต้องประสบกับปัญหาการติดค้างเงินค่าราชการในส่วนของเลขวัด เนื่องจากมีเลขวัดหนึ่งหลายจำนวนมาก⁴ และไม่มีคนทำงานในวัดจนเจ้าอาวาสร้องเรียนมา เช่น วัดพระเชตุพนฯ ซึ่งเป็นวัดหลวงในรัชกาลที่ 5 มีเลขวัดอยู่เพียง 17 คน ถูก



¹ กช., ร.5 มท. เล่ม 16 เลขที่ 53 กรุงเกล้าให้เกณฑ์ข้าพระโยมสงฆ์ มาทำวัดพระเชตุพน จ.ศ. 1240 หน้า 155

² กช., หมายรับสั่ง ร.3 จ.ศ. 1205 เลขที่ 6 ตอนที่ 33 และ จ.ศ. 1206 ตอนที่ 4. และโปรดดู กช., ร.5 มท. เล่ม 16 เลขที่ 35 เมืองสรรค์, เมืองสิงค ให้เกณฑ์เลขข้าพระโยมสงฆ์ มาทำวัดพระพุทธรไลยยาต หน้า 111

³ เรื่องเดียวกัน เลขที่ 108 เมืองสุพรรณบุรีตบรายเลขข้าพระโยมสงฆ์ หน้า 255

กช., ร.5 พค. เล่ม 2 หน้า 24-26.

กช., ร.5 พค. เล่ม 3 หน้า 139-140.

และ กช., ร.5 พค. เล่ม 20 หน้า 10.

⁴ กช., ร.5 มท. เล่ม 16 หน้า 111 เลขที่ 36 เมืองสรรค์, เมืองสิงค ให้เกณฑ์เลขข้าพระโยมสงฆ์มาทำวัดพระพุทธรไลยยาต.

เกณฑ์ทำงานปีละ 4 ครั้ง ตามเทศกาลสงกรานต์, เข้าพรรษา, กลีณ และตรุษ ผลัดเปลี่ยนกัน เพื่อรักษาพระอาราม แต่ปรากฏว่าบางผลัดมี เลกวัดเข้า เระไม่ครบต้องใช้ เลกวัดจากวัดอื่นแทนอยู่ เสมอ¹

ปัญหา เลกข้าพระโยมสังฆ์หลบหนีมีเพิ่มมากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เลกวัดกลายเป็นภาระ แก้ววัดและ เจ้ากรมวัดซึ่งมีหน้าที่ดูแลควบคุม เลกวัด ต้องจ้างคนมาทำงานแทนและออกเงินทรวง จ่ายให้แก่ เลกวัดอยู่ เสมอ ความเดือดร้อนเหล่านี้ทำให้วัดหลายวัดกราบบังคมทูลขอถวาย เลกวัดคืน ให้เป็นไพร่หลวง และขอรับพระราชทานเงินเป็นรายปีแทน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า อยู่หัวจึงทรงถือโอกาสนี้รวบรวม เลกวัดมาเป็นไพร่หลวง โดยให้กรมพระสุรัสวดีหักโอน เลกวัดมา ขึ้นกับกระทรวงกลาโหมเพื่อเตรียมไว้สำหรับ การเกณฑ์เป็นทหาร ผู้ติการลัก เลกถูกหนุหรือการลัก เลกวัดใหม่² โอนกิจการเกี่ยวกับวัดทั้งหมดให้อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของ เลนาบตีกระทรวง ธรรมการ และต่อมาได้มีการแต่งตั้งให้มรรคนายก เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของ วัดขึ้นกับกระทรวง ธรรมการโดยตรง นอกจากนี้รัฐได้จ่ายเงินงบประมาณของกระทรวงธรรมการให้แก่วัดในทำนอง เงินบำรุงพระอารามเป็นรายปี เช่น วัดพระเชตุพน และวัดเทพศิรินทร์ ได้รับปีละ 2 ชั่ง³

¹ กข., ร.5 พค. เล่ม 3 หน้า 129-130.

² กข., ร.5 ค. 8.3/2 เงินบำรุงพระอาราม (เลกข้าพระ) 11 ม.ค. ร.ค. 120 - 17 พ.ค. ร.ค. 125

³ กข., ร.5 ค. 29/1 เรื่องพระองค์เจ้านรอรุณ ถวายเลขวัดราชบพิตร และคิด จัดการเลขวัด ร.ค. 117, 118 และ ร.5 ค. 29/2 กระทรวงธรรมการถวายเลขข้าพระ วัดสุทัศน์ และขอเบิกเงินต่อกระทรวงพระคลังไปใช้ในการรักษาวัด ร.ค. 117, 118.

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าวิธีการจ่ายค่าสังคนส่วนหนึ่งเพื่อเป็นผลประโยชน์แก่วัด ซึ่งเรียกว่า เลกวัด ข้าพระ และโยมสังคนนั้น ได้ถูกยกเลิกในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นี้เอง และวัดก็ได้รับเงินบำรุงประจำปีจากรัฐนอกเหนือจากเงินบริจาคทั่วไป¹ ซึ่งเป็นวิธีการ ปฏิบัติซึ่งยังคงใช้มาจนปัจจุบัน

ฉ. การรวบรวมเก็บเงินค่าราชการจากมูลนาย เนื่องจากเงินค่าราชการค้าง หลายปีรัฐจึงใช้วิธีเรียกเก็บย้อนหลัง เรียกว่า การเกณฑ์ 5 จำนวน, เกณฑ์ 9 จำนวน และ เกณฑ์ 3 จำนวน ในปี พ.ศ. 2420, 2431 และ 2433 โดยเก็บย้อนหลัง 5 ปี, 9 ปี และ 3 ปี ตามลำดับ²

การเรียกเก็บเงินดังกล่าวนี้แม้ว่าจะมีการผ่อนผันโดยการให้ส่วนลดแก่มูลนาย ก็ตาม แต่ก็ยังคงเป็นภาระหนักสำหรับมูลนายด้วยเหตุผลต่าง ๆ เป็นต้นว่าต้องติดตามเก็บจากไพร่ หนีบ้าง ไพร่ในบัญชีตามความเป็นจริงตายบ้าง ชราบ้าง แต่มูลนายเองละเอียดถี่ถ้วนออกสังยัง คงมีชื่อในบัญชีแต่ไม่สามารถเรียกเก็บเงินค่าราชการได้ หรือในบางกรณีมูลนายเป็นผู้ค้างเงินค่า ราชการและได้นำเงินเหล่านั้นไปใช้จ่ายหมดแล้ว ภาระเหล่านี้ทำให้มูลนายหาทางออกด้วยการ ขอยกเงินค่าราชการที่ค้าง และถวายแลกสมในสังกัดเป็นไพร่หลวง ซึ่งนับว่าการเรียกเก็บเงินค่า ราชการไพร่ล้มย้อนหลังนี้มีผลให้สามารถรวบรวมไพร่ล้มมาเป็นไพร่หลวงได้ เป็นจำนวนมาก³

¹ นอกจากนี้ยังมีการพิจารณาในที่ประชุมเสนาบดีด้วยว่า ควรให้พระสงฆ์ใช้แรงงานร่วม ช่วยซ่อมแซมทำนุบำรุงวัดวาอารามด้วย กขช., ร.5 ค. 29/2 กระทรวงธรรมการถวายเลข ข้า พระวัดสุทัศน์ ฯลฯ

² กขช., ร.5 บ 17/24 สืบคนข้อมือขาวและควรเก็บเงินเล่มหน้ากัน (26 มีค. 113-13 ตค. 114) และ ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 9, หน้า 239 และ เล่ม 13, หน้า 13.

³ กขช., ร.5 พค. เล่ม 31 หน้า 19

เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการเก็บเงินค่าราชการแทนการเกณฑ์แรงงาน และการส่งส่วยทั้งในราชอาณาจักรและในหัวเมืองไม่มีประสิทธิภาพ มีความซ้าซ้อนล่าช้าและผ่อนผัน เมื่อมีการติดค้างทำให้เงินค้างทบกั้นเป็นจำนวนมากทั้งในราชอาณาจักรและในหัวเมืองที่ห่างไกลออกไปและยากที่จะติดตามทวงมาได้ เมื่อการปฏิรูปการคลังเป็นสิ่งเร่งด่วนเพราะเป็นรากฐานในการปฏิรูปด้านอื่น ๆ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงตั้งหน่วยงานด้านการคลังเพื่อการนี้ โดยเฉพาะคือกรมส่วย เมื่อปี พ.ศ. 2435 กรมนี้ขึ้นกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บส่วยทั่วราชอาณาจักร โดยเจ้าหมื่นนายกองสมุหบัญชีจะเก็บส่วยมาส่งที่กรมส่วยแห่งเดียว กรมพระสุรัสวดีมีหน้าที่แต่เพียงยื่นบัญชีให้กรมส่วย ถ้าค้างที่เจ้าพนักงานกรมพระสุรัสวดี กรมส่วยมีอำนาจสับกุมตัวเจ้าพนักงานนั้นมาเร่งรัดได้ แต่ถ้าเงินนั้นค้างอยู่ที่เจ้าหมื่นก็ให้กรมพระสุรัสวดีสับกุมเจ้าหมื่นส่งมาให้กรมส่วยกระทรวงพระคลังเร่งรัดตามทวง และถ้ามีคดีระหว่างกรมพระสุรัสวดีกับกรมส่วย ให้กรมส่วยตัดสินเอง¹ มีการส่งขังและอนุญาตให้ประกันตัวออกไปเพื่อหาเงินมาชำระได้² ถึงแม้ว่าจะมีการตั้งหน่วยงานใหม่ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงในการเร่งเงินค้าง แต่ปรากฏว่าการทำงานของกรมส่วยไม่ค่อยได้ผลนัก เงินยังคงค้างมาก การผ่อนผันโดยการให้ประกันและปล่อยตัวเจ้าหมื่น สมุหบัญชีไปเก็บเงินมักไม่ได้ผล และประกอบกับบัญชีก็ไม่เรียบร้อยมีปัญหาทั้งเล็กค้างเกินกันระหว่างสังกัดและปัญหาเอกคดี และกรมพระสุรัสวดีเองก็แก้ไขไม่ได้³

¹ พระยาวุฒิชัยโคขัย ได้รับตำแหน่งเป็นเจ้ากรมส่วย อ.ต.ท. เล่งเถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 9 พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จ.ศ. 1237 หน้า 133-142 และ เล่ม 12 หน้า 13-17

² กขช., ร.5 ม. 12.2 ก/1 ใบบอกเมืองฉะเชิงเทรา และโปรดดูการส่งมอบ, กักขัง และปล่อยตัวสมุหบัญชีที่ติดค้างส่วย ใน กขช., เอกสารเย็บเล่มคำสั่งเจ้าหมื่นนายกอง สก 110-115 เล่ม 3

³ กขช., ร.5 บ. 17/33

การที่รัฐยินยอมให้มุลนายผ่อนส่งเงินค่าราชการที่ค้าง¹ และอนุญาตให้มุลนายประกันทำใบผิดเร่งรัดส่งคืนแก่มุลนายที่ถูกกักขังนั้นเป็นการผ่อนปรนให้มุลนายออกจากที่คุมขังไปพยายามรวบรวมเงินที่ค้างมา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะรัฐเห็นว่าเป็นการดีกว่าที่จะไม่ได้เงินเลยหรืออาจเป็นเพราะความเกรงใจต่อมุลนายที่ติดค้างเงินเหล่านั้น² โดยเฉพาะอย่างยิ่งมุลนายที่ควบคุมไพร่ล่ามติดค้างเงินค่าราชการจำนวนมากตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เพราะไม่มีใครเรียกเกณฑ์ไพร่ล่ามทำงานและไม่ได้เรียกเก็บเงินค่าราชการไพร่ล่ามจากมุลนายดังกล่าวแล้ว แม้ว่าจะมีการทวงถาม การเรียกเก็บย้อนหลัง การอนุญาตให้ผ่อนส่ง³ และวิธีการต่าง ๆ ก็คงไม่ได้ผล ยังมีการติดค้างอยู่จำนวนมาก ทั้งนี้เพราะสาเหตุประการหนึ่งคือ รัฐเองไม่มีความจริงจังในการบังคับหรือติดตามทวง⁴

¹ กขช., ร.5 ว. 35/2 เรื่องพระยาสิทธิราชฤทธิไกร ขอพระราชทานเงินค่าราชการเลข (29 มีค. 112)

² กขช., ร.5 บ. 17/33 เรื่องเงินค่าราชการเลขค้างพระยามณเฑียรบาล (คจ) พระราชกระแสดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวท้ายเอกสาร (17 กค. 114- 14 กพ. 117)

³ นายไชยขรรค์ขอผ่อนส่งเงินค่าราชการเลขส่งของพระยาศรีสุรราชภักดี ผู้เป็นบิดาตนปีละ 10 ชั่ง ในจำนวนเงินค้างทั้งหมด 57 ชั่ง 20 ตำลึง เป็นเวลาผ่อนส่งประมาณ 6 ปี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอนุญาตให้ตามที่กราบบังคมทูล

ดู กขช., ร.5 ค. 13.2/4 เรื่องเงินส่งค้างพระยาศรีสุรราชภักดี 22-27 เม.ย. ร.ศ. 112

⁴ ดังเห็นได้ชัดจากคำกราบบังคมทูลของเจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรง กขช., ร.5 ม.66/3 เรื่องเปิดเสรีราชการกรมพระสุรัสวดี ลงวันที่ 28 มิถุนายน ร.ศ. 109-วันที่ 21 กันยายน ร.ศ. 110

ข้อสังเกตสรุปคือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังคงทรงใช้นโยบายผ่อนปรนในการเรียกเก็บเงินล่วยและเงินค่าราชการ แม้ว่าทรงเห็นความจำเป็นในอันที่จะต้องเร่งรัดเงินคลังและความเร่งด่วนในการปฏิรูปการคลัง

นอกจากนี้ในการเรียกเก็บเงินค่าราชการจากมูลนาย รัฐได้ให้ส่วนลดเป็นรางวัลหรือผลประโยชน์แก่มูลนายด้วย มีข้อนำสังเกตว่าการให้ผลประโยชน์ในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ ให้เป็น "ส่วนลด" โดยตรง คือ ลดให้ประมาณร้อยละ 20 ของจำนวนล่วยหรือเงินที่มูลนายเก็บได้จากไพร่¹ ต่างจากเดิมที่มีกฎเกณฑ์ว่าถ้ามูลนายควบคุมเลกมาส่งล่วยได้ 10 คน จะลดให้ 1 คน หรือ 2 คน ไม่ต้องเสียล่วย การให้ส่วนลดวิธีนี้จะทำให้ได้เงินเพิ่มขึ้นเพราะเท่ากับเป็นแรงกระตุ้นให้เจ้าหมู่ชนขยายเรียกเก็บเพื่อได้ส่วนลดเป็นประโยชน์แก่ตนเองมากที่สุด² และบางกองมีจำนวนเลกน้อยมูลนายได้ส่วนลดไม่พอกับค่าใช้จ่าย จึงขอรวบรวมกองย่อย ๆ ในเมืองเดียวกันนั้นเข้าด้วยกันด้วย³

¹ กข., ร.5 ม. 1.4/2 บอกละล่วยน้ำใจเมืองอุบลเป็นของหลวง ร.ค. 110 (24 กค. 110) และดู กข., ร.5 บ. 17/9 บัญชีเลขขึ้นกรมพระสุรัสวดีคราวเกณฑ์ 5 จำนวน (20 พค. 110)

² กข., ร.5 ม. 51/1 รายงานสดราชการในมณฑลพิษณุโลก วันที่ 18 พย. 112-20 พค. 114.

³ เรื่องเดียวกัน

ถึงแม้ว่าในสมัยต้นรัชกาลที่ 5 มีประกาศกำหนดการเสียเงินแทนแรงว่า โพร่หลวงเสียคนละ 18 บาท ต่อปี และโพร่ล้มเสียคนละ 6 บาท ต่อปีก็ตาม¹ การเรียกเก็บเงินค่าราชการแทนแรงงานบังคับและการส่งส่วยนั้นมีอัตราแตกต่างกันไปตามท้องที่ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2440 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ กำหนดให้โพร่เสียเงินค่าราชการเท่าเทียมกันหมดทั้งขุนหมื่น โพร่ และทาส คือ 6 บาท และแจกตราภูมิคุ้มห้ามให้แก่ผู้เสียเงินค่าราชการแล้ว² ผู้ทำหน้าที่เก็บเงินส่งมายังราชธานีนั้นเปลี่ยนไปจากเดิมที่ให้เจ้าหมื่นนายกองรวบรวมส่งมายังนายรัต นายเวรของกรมมหาดไทย หรือกรมพระกลาโหม หรือกรมท่า ที่เมืองนั้นส่งกัตอยู่ผ่านทางเจ้าเมืองก่อน มาเป็นให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น เมื่อมีการจัดระบบเทศาภิบาลแล้วข้าหลวงประจำมณฑลเป็นผู้รับผิดชอบรวบรวมเงินค่าราชการส่งส่วนกลาง³ และเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการเก็บเงินส่งรัฐแทนมูลนายในระยะเวลาดังกล่าวตามพระราชบัญญัติ ในปี พ.ศ. 2441 คือผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายอำเภอ และกรรมการอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบเก็บเงินส่วยและเงินค่าราชการแทนเจ้าหมื่นนายกอง⁴ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่จากระบบการควบคุมกำลัง

¹ และทาสเสียเงินค่าราชการคนละ 1 บาท 32 สลึง

ดู กจช., ร.5 บ. 17/9

² ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18

ร่างพระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120, หน้า 224-229.

³ กจช., ร.5 ม. 1.4/12

⁴ ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 17

"ประกาศเปลี่ยนการควบคุมเลข" หน้า 528-533.

คนแบบเดิม ผลประโยชน์ที่มูสนายเคยได้จาก การเก็บเงินค่าราชการและล่วงส่งหมดไป และมีการให้เงินเดือนแก่ข้าราชการด้วย¹ และกำหนดยังได้รับผลประโยชน์อีกส่วนหนึ่งคือได้รับส่วนลดภาษีบ้างเล็กน้อย² นอกจากนี้ยังมีการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเรียกเงิน "ค่าเกาะ"³ จากผู้ไม่ยอมเสียเงินค่าราชการครั้งละ 1 บาท อีกทางหนึ่งด้วย⁴

¹ กขช., ร.5 ม. 51/1 รายงานสดราชการต่าง ๆ ในมณฑลพิษณุโลก

ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก., เล่ม 13 หน้า 7 และ

W.J. Siffin, The Thai Bureaucracy : Institutional Change and Development. (Honolulu : East-West Centre Press, 1966), p.53

² กขช., ร.5 ม. 2.8/2 เรื่องเลขแลทหารเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน 16-21 สค. ร.ศ. 120.

³ ค่าเกาะ น่าจะหมายถึงความถึง เงินค่าธรรมเนียมที่เจ้าพนักงานเรียกเก็บจากไพร่ที่หลบเลี่ยงการเสียเงินค่าราชการ (และถูกจับได้) เพิ่มเติมนอกเหนือจากเงินค่าแรงแทนการถูกเกณฑ์ที่ไพร่ต้องเสียตามอัตรา เงินจำนวนนี้น่าจะให้เป็นรางวัลแก่เจ้าพนักงาน

⁴ ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 26 ร.ศ. 128, หน้า 66

การให้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการเก็บเงินค่าราชการของมณฑลแทนมุลนาย และใช้ใบเสร็จของทางมณฑลเป็นหลักฐานนั้นเริ่มในบางท้องที่ เช่นที่มณฑลพิษณุโลกก่อนแล้วจึงค่อย ๆ ขยายเรื่อยไปจนมีพระราชบัญญัติดังกล่าว นับว่าเป็นการยกเลิกการสังกัดกรมกองของระบบการควบคุมกำลังคนแบบเดิมในชั้นหนึ่ง

2. การใช้แรงงานจ้าง

การเปลี่ยนแปลงระบบการเกณฑ์แรงงานไพร่ เห็นได้ชัดเจนตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 แล้ว คือมีการจ้างไพร่ไปกับการเกณฑ์แรงงานบังคับ แม้งานบางงานซึ่งน่าจะใช้แรงงานไพร่จ่ายเดือนก็กลับใช้แรงงานจ้างแทน เช่น การเผ่าของมีค่าในสมัยรัชกาลที่ 4 ก็มีการจ้างแรงงานแทนการใช้แรงงานบังคับ ดังเช่น กรณีที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพนักงานชาวพระคลังมหาสมบัติสดเงินตรา 118 เพื่อจะให้พระยาเพชรบุรีว่าจ้างลาวพวน ลาวทรงดำ ย้ายหญิง ซึ่งตั้งบ้านเรือนอยู่ริมเชิงเขาถ้ำ ดูแลรักษาพระพุทธรูปที่ปิดทองในเขาและถ้ำนั้น วันละ 1 เพื่อเป็นกำหนด 4 เดือน และมีคำสั่งเพิ่มเติมว่าเมื่อพ้นกำหนด 4 เดือนแล้วให้พระยาเพชรบุรีใช้เงินช่วยหรืออากรเป็นค่าจ้างต่อไป¹

การจ้างไพร่ในกรณีนี้อาจเป็นเพราะเห็นประโยชน์และประสิทธิภาพจากการจ้างแรงงานมากกว่าการเกณฑ์ เพราะแรงงานจ้างเป็นแรงงานที่แน่นอนและผู้รับจ้างจำเป็นต้องเคร่งครัดในหน้าที่เป็นการแลกเปลี่ยนกับค่าจ้าง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กชช., ร.4 กท. เล่ม 17 หน้า 179-180 สาระตราว่าด้วยให้พระยาเพชรบุรี
จ้างลาวชายหญิงรักษาถ้ำเขาหลวง.

แม้แต่การทำนาหลวงในสมัยรัชกาลที่ 5 รัฐก็ใช้วิธีเก็บเงินค่าราชการจากไพร่ที่ทำนา ให้รัฐแทนการเกณฑ์ไพร่มาทำนา ดังตัวอย่างการยกเลิกการเกณฑ์แรงงานไพร่จำนวน 200 คน ทำนาหลวงที่เมืองเพชรบุรีเก็บเป็นเงินแทนในทึนา 700 ไร่ เดิมเคยเกณฑ์ไพร่ทำนาคนหนึ่ง 2 งาน พระยาลูรินทรฤาไชย เจ้าเมืองเพชรบุรีได้เสนอแนะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่า การเกณฑ์ไพร่ทำนาตามวิธีการเดิมนั้นทำให้ได้ผลผลิตที่ไม่แน่นอนและไม่เต็มที่ ถ้าจะใช้วิธีเก็บเงินจากขุนหมื่นและเลกคนละ 6 บาท แล้วให้ราษฎรเข้าทึนา โดยเก็บค่าเข้าเป็นข้าวในอัตรา 1 เกวียน ต่อนา 10 ไร่ และเก็บเงินค่านาอีกต่างหากด้วย รัฐก็จะได้ผลประโยชน์เพิ่มมากขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอนี้และโปรดให้จัดการตามวิธีการใหม่นั้น¹

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริในการจ้างแรงงานว่าการเกณฑ์แรงงานบังคับเป็นธรรมนิยมเต็มที่ล้าสมัย² และทำให้ไพร่ต้องลำบาก แต่ยังไม่พร้อมที่จะจ้างแรงงานทั้งหมดและยกเลิกการเกณฑ์บังคับ เพราะมีเงินไม่พอที่จะใช้เป็นค่าจ้าง³ ในขณะที่

¹ กช., ร.4 กษ. 3.2/19 เรื่องพระยาลูรินทรฤาไชยเห็นควรงดทำนาหลวงเมืองเพชรแลเก็บเงินแก่ตัวเลขที่ทำนา วันที่ 20 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 113-วันที่ 13 พฤศจิกายน ร.ศ. 118.

² การเลิกทาส ก็สะท้อนให้เห็นถึงพระราชโองบายในการยกเลิกการบังคับใช้แรงงานในสถานะที่ต่ำ ให้เป็นอิสระเสรีชนเช่นเดียวกัน

³ กช., จดหมายเหตุนรัชกาลที่ 5 หมวดที่ 13 มัดที่ 153 เลขที่ 12

กำลังรวบรวมพระราชทรัพย์และรายได้ของบ้านเมืองในนโยบายปฏิรูปการคลัง เพื่อให้ได้เงินพอที่จะยกเลิกระบบการเกณฑ์บังคับไพร่มาเป็นการทำงาน จึงต้องมีการใช้แรงงานเกณฑ์บังคับควบคู่กันไปกับแรงงานจ้าง และเรียกเก็บเงินค่าราชการแทนการเข้าเดือนมากยิ่งขึ้นเพื่อนำเงินมาเป็นค่าจ้าง เช่น การทำเล้าโทรเลข ใช้วิธีเกณฑ์ไพร่มาทำงานแต่เรียกเก็บเงินแทนแรงงานเพื่อนำไปจ้างต่อไป¹

ในขณะที่เดียวกันเป็นที่ตระหนักว่า แรงงานจ้างย่อมให้งานที่ดีมีประสิทธิผลมากกว่าแรงงานเกณฑ์ ในการดำเนินการปฏิรูปบ้านเมืองในแง่ของการพัฒนาการคมนาคม การก่อสร้างถนน สะพาน ขุดคลอง การติดตั้งเล้าโทรเลข ฯลฯ จำนวนคนสันนิษฐานว่าจะเป็นแรงงานรับจ้างได้

วิธีการเก็บเงินค่าราชการแทนการเกณฑ์แรงงานนี้ เป็นวิธีการที่สอดคล้องกับพระราชโองบายที่จะเปลี่ยนแปลงการควบคุมกำลังคนอย่างค่อยเป็นค่อยไป และสอดคล้องกับความต้องการเงินที่จะนำมาใช้ในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ และในทางอ้อมนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ไพร่มีเสรีภาพในการใช้แรงงานอิสระหากินให้ผิรายได้เพิ่มมากขึ้น และรัฐก็จะเก็บภาษีอากรได้มากขึ้นเห็นได้จากกฎหมายเลิกการเกณฑ์ไพร่มาทำงานให้รัฐในฤดูท้าว² เพราะข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญมากในสมัยนั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กช., ร.5 กห. เล่ม 67 หน้า 57-68.

และดู กช., ร.5 มท. เล่ม 12 หน้า 187.

² ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18, หน้า 224.

การใช้วิธีการจ้างแรงงานแทนแรงงานเกณฑ์ หรือจ้างแรงงานปะปนไปกับแรงงานเกณฑ์ บังคับได้ประกาศเป็นพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้าง พ.ศ. 2443 มีใจความสำคัญว่า รัฐจำเป็นต้องขอให้ราษฎรช่วยทำการราชการบางอย่าง เช่น ช่วยขนส่งสิ่งของให้รัฐ หรือช่วยเก็บรังนก และทำนํ้ารัก เป็นต้น เพราะต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะตัว เพื่อไม่ให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติว่า ควรให้ค่าจ้าง ค่าพาหนะ แก่ไพร่ที่ถูกเกณฑ์ มาทำการราชการตามสมควร ถ้าไพร่นั้นต้องเสียส่วนหรือเงินค่าราชการจะลดน้อยและเงินค่าราชการให้ตามอัตราค่าจ้างพาหนะหรือค่าแรงก็ได้¹

หลักฐานดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าไพร่ได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานของตน และแสดงถึงการส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎรด้วย เพราะได้ระบุไว้ว่าราษฎรที่มีความมั่งคั่งหาในการทำส่วนทำไร่นา และค้าขายเป็นผู้มีประโยชน์ต่อบ้านเมืองเพราะก่อให้เกิดความมั่งคั่ง ควรได้รับยกเว้นจากการทำการราชการ จึงให้ข้าหลวงเทศาภิบาลออกตัวคุ้มเกณฑ์จ้างให้ผู้นั้นไปในกำหนดเวลาตั้งแต่ 3 เดือน, 6 เดือน จนถึง 1 ปี²

การแจกตัวคุ้มเกณฑ์จ้างนี้น่าจะเป็นต้นเค้าที่นำไปสู่การยกเว้นการเกณฑ์ทหารในบุคคลบางจำพวก ดังจะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 17, หน้า 528-530.

² เรื่องเดียวกัน

3. การยกเลิกการสัก และการทำสามะโนคร้วแบบใหม่

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องรู้จำนวนที่แน่นอนของประชากร ตลอดจนจำนวนคนเข้าออกราชอาณาจักรในแต่ละปี ในขณะที่แต่เดิมนั้นมีบัญชีคนแต่เฉพาะจำนวนที่ถูกต้องเท่านั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองการให้ลุ่มหนายก ลุ่มพระกลาโหม และเสนาบดีกรมท่า ออกสำรวจตราไปยังหัวเมืองต่าง ๆ ให้นายอำเภอ กำนัน ไปตรวจตราทำบัญชีสามะโนคร้วทั้งราชอาณาจักรและนอกราชธานีโดยมีขุนนางจากกรมพระนครบาลออกไปควบคุมและรวบรวมบัญชีสามะโนคร้วมาส่งที่กรมพระนครบาลในกรุงเทพฯ

สามะโนคร้วในระยะแรกนี้มีการระบุว่าหมู่บ้านนั้น ๆ มีจำนวนราษฎร ขุนหมื่น ชาย หญิง วิทยาลัย รุ่น แล่น สูง อุ่ม¹ จำนวนเท่าไร เป็นบ่าวหรือเป็นไพร่สังกัดกรมกองใดหรือเป็นขุนหมื่นกรมใด² นับว่าการจัดทำสามะโนคร้วในตอนปลายรัชกาลที่ 4 นี้เป็นการเข้าช้อนกับการสักเลิก แต่ก็นับว่าเป็นการริเริ่มการควบคุมคนแบบใหม่คือยึดท้องที่เป็นหลัก และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นแทนนายกอง นายหมวด และเจ้าหมู่บ้าน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ เป็นการกำหนดลักษณะอายุของคนในสมัยก่อน คือ 'อุ่ม' ได้แก่เด็กอายุ

1 ปี, 'สูง' อายุระหว่าง 2-3 ปี, 'แล่น' อายุระหว่าง 4-10 ปี, 'รุ่น' อายุระหว่าง 11-17 ปี 'จกรรจ' อายุระหว่าง 18-50 ปี, และ 'ชรา' อายุตั้งแต่ 50 ปี ขึ้นไป

² กทช., จดหมายเหตุนรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1214 เล่มที่ 85 ประกาศเรื่องให้ทำสามะโนคร้ว

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนิรวีธีการตามพระราชโองการโปรด ให้มีการสำรวจสำมะโนครัวอีกครั้งในปี พ.ศ. 2412 เพื่อตรวจสอบจำนวนพลเมืองว่าเพิ่มขึ้นหรือ ลดลงอย่างไร เสนาบดีกรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม และกรมท่า ได้รับสนองพระบรมราชโองการไปดำเนิการที่ราชอาณาจักร โดยมีการดำเนินงานที่ควรพิจารณา ดังนี้

1) ใช้กรรมการ นายอำเภอ กำนัน ทำงานร่วมกับเจ้าเมืองและข้าหลวงจากส่วนกลางโดยนายอำเภอ กำนัน เป็นผู้ทำบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้าน แล้วส่งให้เจ้าเมืองรวบรวมเป็นสำมะโนครัวของคนในแขวงบ้านเมืองนั้นทั้งหมด

2) นายอำเภอ กำนัน มีหน้าที่ยื่นบัญชีจำนวนคนตาย, เกิด ต่อเจ้าเมืองทุกเดือน แล้วเจ้าเมืองเป็นผู้บอกจำหน่ายคนตายและคนเกิดใหม่ทุกปี โดยถือบัญชีเข้าไปหักจำหน่ายที่กรุงเทพฯ

3) ในการทำสำมะโนครัวนี้ ให้แจกเบี้ยเลี้ยงแก่เจ้าหน้าที่เพื่อจะได้ไม่ต้องเรียกร้องเอาจากไพร่พลเมืองเหมือนการสักเลกทั่วไป¹

ในขณะที่โปรดให้มีการชำระเลขตามธรรมเนียมการชำระเลขครั้งใหญ่ต้นรัชกาล² ก็โปรดให้มีการทำสำมะโนครัวด้วยในขณะเดียวกัน การจัดทำสำมะโนครัวจึงเป็นการคาบเกี่ยวกับมาตรการการสักเลกสังกัดกรมกองตามระบบควบคุมแบบเดิม ส้มเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เป็นผู้กราบบังคมทูลเสนอความเห็นให้ทำสำมะโนครัวแทนมาตรการสักเลกในหัวเมืองชายทะเลตะวันตกซึ่งอยู่ในขอบข่ายอำนาจของสมเด็จพระกลาโหม เพราะเมืองสงขลาและนครศรีธรรมราชมีเลข



¹ กช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเก็บเล่มกรมพระกลาโหม เล่ม 37 หน้า 232-233 และเล่ม 38 หน้า 265-267.

² ในปี พ.ศ. 2413 และ พ.ศ. 2419 ดู ร.ต.ท. เสถียร ลายสักขณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 9, หน้า 161-162

บุตรหลาน เจ้านครและเลกล่มของเจ้านายเป็นส่วนใหญ่ จึงมีมูลนายจำนวนมากทั้งมูลนายระดับสูง และนายกองต่าง ๆ ถ้าสักหมาดหมู่แบบเดิมก็จะทำให้ไพร่ยังคงสังกัดนายเดิมหลายทอดและจะเกิดปัญหาข้าราชการอื่น วิธีการควบคุมด้วยบัญชีตามจำนวนหมู่บ้าน ย่าเภา แขวง และเมืองจะละดวงในการระดมกำลังคนทั้งในยามสงครามและในยามปกติด้วย¹

หลักฐานที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพิจารณารายละเอียดแล้วทรงเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอนี้ของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ จึงนับว่าหัวเมืองบักขี้ไตเป็นภูมิภาคแรกที่ข้าราชการได้ร่วมมือกันทำสำมะโนครัวและแจกตัวพิมพ์แก่ไพร่แทนการสักแบบเดิมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2423² ปราบฏวว่าการทำสำมะโนครัวในหัวเมืองชายทะเลตะวันตกคราวนี้ได้จำนวนคนเพิ่มมากกว่าสำมะโนครัวที่ได้เริ่มทำไว้แล้วตั้งแต่ตอนต้นรัชกาล³

การควบคุมคนแบบใหม่นี้อนุญาตให้ราษฎรเคลื่อนย้ายได้อย่างอิสระเสรีมากขึ้น คือสามารถอพยพไปตั้งบ้านเรือนใหม่ในเมืองอื่นได้ เพียงแต่แจ้งความลงมาให้แก่นายบ้านทราบเพื่อการส่งมอบโอนรายชื่อไพร่กับนายบ้านคนใหม่ผู้ที่จะควบคุมดูแลไพร่คนนั้นต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กชช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเก็บเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 7 หน้า 162

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 173, 189, 361-362

³ เรื่องเดียวกัน

ต่อมา เจ้าพระยามหินทรศักดิ์ธำรง ก็ได้กราบบังคมทูลเสนอความเห็นเพิ่มเติมให้มีการทำ
สำมะโนครัวทุก ๆ เมือง เพราะจะทำให้เก็บเงินค่าราชการและเรียกใช้ราชการได้ง่ายและได้ทั่วถึง
กว่าการสักหมายหมู่ เพราะจะได้มีบัญชีทั้งผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและปณิกชนในแขวงอำเภอ และผู้
บริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ควบคุมคนแทนนายกอง เมื่ออยู่ในถิ่นเดียวกันย่อมรู้จักคนในตำบลนั้นทั้ง
หมด¹

การจัดทำสำมะโนครัวค่อย ๆ แพร่ขยายไปทั่วราชอาณาจักร ในขณะที่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นคือ ข้าหลวงประจำมณฑล เจ้าเมือง นายอำเภอ กำนัน และนายบ้าน มีอำนาจมากขึ้นทั้งในด้าน
การทักะเบียน การรวบรวมสิ่งส่งและเงินค่าราชการ ตลอดจนการชำระค่าหน้ายไพร่ที่ตาย ปร
พิการ และหนีในเวลาต่อมา เท่ากับว่าเป็นการลดอำนาจมุลนายเดิมและเป็นการจัดการปกครองที่
สอดคล้องกับพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ทำให้อำนาจกำนัน นายบ้าน
ดูแลทุกข์สุขของไพร่ในท้องถิ่นนั้น² โดยทำเป็นรายงานยื่นต่อข้าหลวงประจำมณฑลด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กชช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเขียนเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 7, หน้า 57-59 และโปรดดู
กชช., ร.5 ม. 66/3 เรื่องเปิดเสรีราชการกรมพระสุรัสวดี (28 มิย. 109-
21 กย. 110) และ ร.5 ม. 66/4 เรื่องคิดจัดราชการในพนักงานหน้าที่กรมพระสุรัสวดี
(10 กย. 110)

² กชช., ร.5 ม. 2.14/68 แบบสำมะโนครัวอย่างเก่าใหม่

ทะเบียนบัญชีสำมะโนครัวมีทั้งในระดับหมู่บ้าน ระดับเมือง และระดับมณฑล รวมทั้งทะเบียนสำมะโนครัวของผู้ควบคุมตั้งแต่กรรมการ อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นลำดับเหมือนกับบัญชีมูลนายแต่เดิม ข้าหลวงประจำมณฑลเป็นผู้รวบรวมบัญชีคนทั้งหมดในมณฑลนั้นส่งต่อมายังกระทรวงมหาดไทยอีกต่อหนึ่ง สำมะโนครัวนี้ระบุ ชื่อตัว ชื่อบิดา มารดา บุตรภรรยา บ้านเกิด ที่อยู่ในปัจจุบัน มูลนายต้นสังกัด ตลอดจนจนถึงทรัพย์สินด้วย¹

ข้อสังเกตสรุปในเรื่องการจัดทำสำมะโนครัวในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ก็คือ เป็นทะเบียนบัญชีที่คล้ายกับทะเบียนทางว่าของกรมพระสุรัสวดีซึ่งสืบสิ้นแล้วในสมัยนี้ แต่มีลักษณะแตกต่างดังนี้ คือ

- ก. ทะเบียนบัญชีนี้จะละเอียดกว่า เพราะครอบคลุมราษฎรทุกเพศทุกวัยไม่เพียงแต่จำนวนคนที่ถูกสักเท่านั้น
- ข. เป็นระบบระเบียบเดียวกัน อันสอดคล้องกับระบบการบริหารที่สั่งให้มีการปกครองในหัวเมืองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ในลักษณะโยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ปกครองตามลำดับ เพื่อไปสู่ท้องถิ่นคือ "บ้าน" อย่างทั่วถึงแทนมูลนายในระบบเดิม
- ค. ให้มีการโยกย้ายของไพร่พลเมืองโตโดยการหักโอนกัน เป็นระเบียบขึ้น
- ง. เป็นการเตรียมการสำหรับการเกณฑ์ทหารแบบใหม่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำทะเบียนสำมะโนครัวเป็นผู้คัดเลือกและมอบตัวผู้ที่ถูกเกณฑ์เป็นทหารให้แก่สังกัดของกระทรวงกลาโหมตามพระราชบัญญัติเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ดังจะกล่าวถึงในตอนต่อไป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กลข., ร.5 ม. 2.14/68 แบบสำมะโนครัวอย่างเก่าใหม่

จ. การทำสำมะโนครัวนี้ให้ประสิทธิผลต่อการปกครอง เนื่องจากเป็นการทำลายระบบการควบคุมแบบเดิมที่มีไพร่หลายสังกัดหลายมูลนายมา เป็นไพร่ที่มีสังกัด เดียวคือไพร่หลวงในราชอาณาจักร และไพร่คองเมืองในหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งขึ้นกับเจ้าเมืองขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ ขจัดมูลนายย่อย ๆ ทั้งหลายมีการเรียกเก็บเงินค่าราชการเท่าเทียมเป็นระบบเดียวกัน และยกเลิกการบังคับเกณฑ์แรงงานมาเป็นการใช้แรงงานจ้าง นับว่าเป็นการสอดคล้องกับระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่

4. การจัดการทหาร

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับการจัดการทหารมาตั้งแต่ขึ้นครองราชย์แล้วและถือว่าการจัดการทหารเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปซึ่งเร่งด่วน พระราชโอรยาธิบดีมีลักษณะคล้ายกับพระราชโอรยาธิบดีดา โดยเริ่มจัดที่ทหารรักษาพระองค์ก่อน คือ จัดตั้งกรมทหารมหาดเล็ก¹ และจัดการทหารหน้า ทหารเกณฑ์² รวมทั้งการฝึกหัดทหารด้วยยุทธวิธีแบบตะวันตก โดยการนำวิธีการฝึกหัดทหารในต่างประเทศที่ได้ทอดพระเนตรเมื่อคราวเสด็จประพาสมาเป็นแบบอย่างด้วย³

¹ จอมพลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช, ตำนานทหารทหารมหาดเล็ก พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระวรวงศ์เธอกรมหมื่นอดิศร์อุดมศักดิ์ 14 มิย. 2496, หน้า 2, 6-7

² มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 163

³ ประวัติการทหารสมัยกรุงรัตนโกสินทร์. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พอ. พระยาตำเก็งธมภพ และฉกปนิกฉัพ น.ส. เพ็ญ บั๊กมานนท์. (พระนคร : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, 2510), หน้า 43-46.

การเริ่มจัดตั้งกรมทหารมหาดเล็กก่อน อาจเป็นเพราะกองทหารมหาดเล็กเป็นทหารใกล้ชิดขององค์พระมหากษัตริย์เป็นเครื่องประกันความปลอดภัยของพระองค์และราชบัลลังก์ นับว่าเป็นฐานอำนาจโดยตรงของพระมหากษัตริย์ด้วยในสภาพการแบ่งแยกกลุ่มทางการเมืองดังกล่าวมาแล้ว การรวบรวมไพร่หลวงและการจัดการทหารจึงดำเนินควบคู่กันไป โดยมีมุ่งฝึกหัดทหารแบบตะวันตกและพยายามหาวิธีรวบรวมคนมาเป็นทหารให้ได้จำนวนมาก วิธีการหาทหารมาฝึกหัดนั้นอาจสรุปได้ว่ามี 3 วิธี คือ

ก. การคัดเลือกหน้าและทหารเกณฑ์หัด เรียกเกณฑ์จากไพร่หลวงโดยขอคนจากกรมมหาดไทยและกรมพระกลาโหม กรมละหนึ่งพันคนมาเป็นทหารจ่ายเข้าเดือนเหมือนรักษาพระองค์ แต่ไม่ได้หักไพร่เหล่านั้นขาดจากหมู่กรมเดิม¹ แต่ปรากฏว่าไม่ได้จำนวนตามต้องการ เพราะเมื่อกลาโหมและมหาดไทยไม่ส่งคนให้ก็ไม่ได้มีการติดตามทวงไพร่อย่างจริงจัง²

ข. รวบรวมไพร่แขนขาวเป็นทหาร โดยประกาศว่าไพร่แขนขาวจะไม่ถูกสักเป็นไพร่หลวงถ้าสมัครเป็นทหารและจะได้รับตัวคุ้มสักแทน³ นับว่าเป็นวิธีสูงใจไพร่วิธีหนึ่ง เพราะเป็นความเชื่อทั่วไปว่าการเป็นไพร่หลวงนั้นต้องทำงานหนัก

¹ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประวัติคำลัดร์และการเมือง, หน้า 163.

² ผู้วิจัยได้พยายามหาหลักฐานเกี่ยวกับเหตุผลที่กรมมหาดไทยและกรมพระกลาโหมมิได้ส่งไพร่ให้แก่รัฐตามจำนวนที่ร้องการ แต่ไม่ปรากฏหลักฐานในเรื่องนี้เลย

³ กชช., รัชกาลที่ 5 เอกสารเฝ้าเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 20. จ.ศ. 1242. หน้า 79.

ค. ประกาศรับสมัครทหารหน้าใหม่ พ.ศ. 2425 โดยการจูงใจไพร่ว่า เลกไพร่หลวง และบุตรหมู่ไพร่หลวงไม่ว่ากรมกองใดถ้าสมัครเข้ามาเป็นทหารหน้าจะอยู่รับราชการเป็นเวลา 5 ปี แล้วจะได้รับการปลดจากหน้าที่ประจำการ ในระหว่างรับราชการทหารก็จะได้รับพระราชทาน เครื่องแบบและเงินเดือน ๆ ละ 10 บาท พร้อมทั้งอาหารวันละ 2 เวลาด้วย¹

การประกาศรับสมัครทหารและการจูงใจไพร่เป็นทหารด้วยวิธีต่าง ๆ ดังกล่าวไม่ได้ผลนัก ทหารยังคงมีไม่พอแก่ความต้องการ² จึงมีการพิจารณาที่จะใช้วิธีเกณฑ์ทหาร ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีการ หยิบยกปัญหาต่าง ๆ ขึ้นมาพิจารณา คือ

1. จากระบบการควบคุมกำลังคนแบบเดิม ไพร่กระจัดกระจายอยู่ได้สังกัดมูลนายมากมายหลายระดับ ไพร่บางพวกมาสมัคร เป็นทหารแต่แล้วมูลนายก็ติดตามมาร้อง เรียนขอไพร่กลับไป จึงต้องมีการออกประกาศว่าให้รับสมัครทหารจากไพร่แขนงขาวเท่านั้น³

¹ จอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี; ประวัติจอมพลและมหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี, หน้า 55-63

² การประชุมจัดการทหารพิจารณาการเกณฑ์ทหารทั้งประเทศ
กมล., ร.5 ก 13.2/8 จัดการทหารบก ทหารเรือ

³ ดังเช่นกรณีสมเด็จพระเจ้าบรมมหาราชวังศรีสุริยวงศ์ กราบบังคมทูลว่าไพร่ในเมืองราชบุรี เพชรบุรี สมัครเป็นทหารจำนวนมากแต่ไพร่เหล่านั้นมีราชการจำเป็นต้องรักษา จึงต้องขอพระราชทานไพร่ไว้คงเมืองทั้ง 2 เมืองตามเดิม ดูรายละเอียดจาก เรื่องเดียวกัน, หน้า 101-102

2. การจัดการอาหารด้วยการเกณฑ์ทหาร จะกระทำได้อีกต่อเมื่อรัฐทราบจำนวนคนทั้งหมดในแต่ละเมือง แต่จากระบบการควบคุมกำลังคนแบบเดิม เลกคอง เมือง เท่านั้นที่จะทราบจำนวนได้บ้างจากทะเบียนบัญชี ส่วนเลขอื่น ๆ เช่น เลขสังกัดพรรคและเลขเขยลู่ไม่มีบัญชีแน่นอน อีกทั้งการทำงานของกรมพระสุรัสวดีไร้ประสิทธิภาพต้องจัดทำสำมะโนครัวให้เรียบร้อยก่อน

3. คนส่วนใหญ่กลัวการเป็นทหาร ดึงเห็นได้จากกรณีที่เกิดตามารดาไม่ยอมส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนมหารณพาราม เพราะเกรงว่าเด็กจะถูกเก็บไปเป็นทหาร¹

4. การจัดการทหารไม่อาจกระทำเร่งด่วนได้ เพราะขาดเงิน

5. เกรงว่าอังกฤษและฝรั่งเศสจะไม่พอใจ และถือโอกาสโจมตีไทยโดยอ้างว่าไทยละเมิดกำลังไว้เพื่อทำสงครามกับตน การจัดการทหารโดยเฉพาะในมณฑลชายพระราชอาณาเขตจึงต้องเพิ่มความระมัดระวังมากเป็นพิเศษ²

¹ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 1 จ.ศ. 1246 ประกาศตั้งโรงเรียนชี้แจงเรื่องราษฎรหวาดกลัวว่าจะเก็บเด็กไปเป็นทหาร, หน้า 165.

²กช., ร.5 ก. 13.2/6 รายงานการประชุมในการใช้ข้อบังคับลักษณะการเกณฑ์ทหารมณฑลกรุงเก่าและนครไชยศรี ลงวันที่ 25 กค. 124.

การจัดตั้งกรมยุทธนาธิการ

การสั่งการทหารเริ่มเป็นระเบียบเดียวกันเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติทหารและจัดตั้งกรมยุทธนาธิการ เมื่อ พ.ศ. 2430¹ และการประกาศเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 12 กระทรวง นับว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในการเมืองการทหารของประเทศ เพราะมีการแบ่งแยกทหารและพลเรือนออกจากกันอย่างชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางไปสู่ทหารอาชีพ ประจําการมีระเบียบวินัยในการควบคุมบังคับบัญชา มีการจัดสายงานและระเบียบปฏิบัติรวมทั้งการจ่ายเงินเดือนในแนวทางเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามการสั่งการทหารภายใต้กรมยุทธนาธิการนี้ก็คงทำไม่ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ เพราะยังก้าวก่ายกับระบบการควบคุมกำลังคนแบบเดิมที่ไพร่คองสังกัดกรมกองและมุลนายต่าง ๆ การสั่งการทหารแบบตะวันตกจึงต้องกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป จำนวนทหารเพิ่มขึ้นจากลูกหมู่ทหารและการยกเลกรมกองอื่นมา เป็นทหารบ้าง จำนวนคนสมัครเป็นทหารมีน้อยและไม่พอเพียง² จนกระทั่งมีการขึ้นหน้าที่กระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย และยกโอนกรมพระสุรัสวดีมาขึ้นกระทรวงกลาโหมเมื่อ พ.ศ. 2439 นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจและหน้าที่ของกรมพระสุรัสวดีซึ่งเคยดูแลบัญชาไพร่ท้าวประเทศมาจัดการเกี่ยวกับการรวบรวมคนเป็นทหาร และการเกณฑ์ทหารโดยตรง

ศูนย์วิทยพัทยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ร.ต.ท. เล็กชัย ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ. ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 11, หน้า 100 และ กลข., ร.5 ก. 13.2/8 พระราชบัญญัติเพิ่มเติมจัดการยุทธนาธิการ 1 เม.ย. ร.ศ. 109

² จำนวนทหารบกโดยประมาณในปี พ.ศ. 2435 มีทั้งหมด 4,440 คน เป็นคนที่ใช้รบได้ ประจําการในกรุงเทพฯ 973 คน ดู กลข. ร.5 ก. 13.2/8 สัตการทหารบก เรือ (20 กพ.109-7 กย. 111).

วิธีการเพิ่มกำลังทหารด้วยการเกณฑ์ทหารนี้เป็นวิธีที่เดิมตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะเริ่มในปี พ.ศ. 2435 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112¹ แต่ก็ยังมิได้นำมาปฏิบัติ เพราะความไม่พร้อมในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว และต่อมากกรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดช² ได้กราบบังคมทูลเสนอการแก้ไขข้อบกพร่องของกรมยุทธนาธิการโดยสรุปว่า การจะหาคนเข้ามาเป็นทหารนั้นยากเพราะคงใช้วิธีแบบเก่า โดยเฉพาะในมณฑลกรุงเทพฯ ทหารหลบหนีราชการมากเนื่องจากเกณฑ์คนจากมณฑลอื่น ๆ มาเป็นทหารในกรุงเทพฯ เมื่อทหารต้องมาประจำการในถิ่นห่างไกลจากบ้านเรือนจึงหลบหนีกันมาก จึงควรให้มีพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารเพื่อที่จะจัดการเรียกคนเข้ารับราชการทหารให้ได้ผลให้มีกำลังพอที่จะป้องกันประเทศยามที่มีความจำเป็น³

¹ กขย., ร.5 ก. 13.3/2 จัดการเกณฑ์คนเป็นทหาร ปี 111, 112 (24 เมย. 112-22 มิย. 112)

² จอมพลกรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช ทรงเป็นพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์แรกที่ได้ทรงศึกษาเล่าเรียนวิชาทหารและสอบไล่ได้วิชานายทหารจากต่างประเทศ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาธิการทหารบก, ผู้บังคับการทหารมหาดเล็ก และผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการ และเสนาบดีกระทรวงกลาโหมในปี พ.ศ. 2453 สมัยรัชกาลที่ 6. ดูรายละเอียดใน

สิริวุฒิสถู สู่ทิสสังคราม, พระประวัติและงานสำคัญของจอมพลกรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แพร่การช่าง, 2514), หน้า 146-322

³ กขย., ร.5 ก 13.2/27 ความเห็นที่จะจัดการแก้ไขการบกพร่องในกรมยุทธนาธิการ (25 มีค. 121)

การเตรียมการเพื่อจัดการ เกษัตริ์ทหาร

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงนำปัญหา เรื่องการจัดการ เกษัตริ์ทหาร เข้าอภิปรายในเสนาบดีสภาหลายครั้ง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการศึกษาวิธีการ เกษัตริ์ทหาร จากประเทศทางยุโรป เช่น โปรดให้มิตรารออกไปยังราชทูตที่ประจำอยู่ในราชสำนัก และสำนักในประเทศต่าง ๆ แปล "คอนสคริปชันลอ" (Conscription Law) ของประเทศนั้น ๆ ล่วงเข้ามา เพื่อศึกษาว่าสมควรจะใช้แบบไหนอย่างไร¹ จึงจะมีการแปลกฎหมาย "คอนสคริปชันลอ" ของประเทศฝรั่งเศส เดนมาร์ก สเปน ฯลฯ การเตรียมการร่างและประกาศใช้พระราชบัญญัติ เกษัตริ์ทหารดำเนินไปพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ยกเลิกระบบการควบคุมกำลังคนแบบเดิมที่ควบคุมไพร่สังกัดมุสนายต่าง ๆ ให้ไพร่เสียเงินค่าราชการแทนการทำงานและการส่งส่วย โดยให้เก็บเป็นมณฑลไป เช่นที่มณฑลนครราชสีมารวบรวมไพร่เป็นเลกคงเมืองและเก็บเงินค่าราชการได้เท่าเทียมกันหมด จึงเริ่มการ เกษัตริ์ทหารได้ก่อนมณฑลอื่น ๆ²

2. จัดระเบียบการคลัง มีการเก็บเงินค่าราชการผ่านหอรัษฎากรพิพัฒน์และกระทรวงพระคลังฯ โดยไม่ต้องอาศัยมุสนายเก็บส่งมาเป็นทอด ๆ นับว่าเป็นการโยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ รัฐมีเงินมากพอที่จะจัดการจ้างแรงงานแทนการ เกษัตริ์ตั้งแต่ก่อน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กชข., ร.5 ก. 13.3/4 พ.อ. พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม
บุลกรมหมื่นสัณเฑาะฏมรินทร์ ลงวันที่ 16 กพ. ร.ศ. 118.

² กชข., ร.5 ก. 13.2/26

3. ยกเลิกการแจกจ่ายไพร่ล้ม มีแต่ไพร่หลวงขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์¹ โดยให้ควบคุมเป็นขั้นตอนผ่านข้าราชการตามระบบราชการแบบใหม่ คือ อำเภอ, เมือง และมณฑลในส่วนภูมิภาค

4. ให้ผลประโยชน์ที่ดินขายแก่มูลนายโดยการให้เงินเดือนประจำ เงินค่าราชการที่เก็บได้ต้องส่งรัฐทั้งหมดไม่มีการหักใช้หรือหาผลประโยชน์จากไพร่แบบเดิมอีก²

5. สัดทำทะเบียนบัญชีสำมะโนครัว ระบุชื่อคน อายุ เพศ ฯลฯ ตามท้องที่อยู่อาศัย เพื่อเตรียมขยายผลกระทบไว้สำหรับคัดเลือกเกณฑ์เป็นทหารทยอยไปทุก ๆ ปี



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ คนทั้งหมดเป็น "คนกลางของแผ่นดิน" ดู กชข., รัชกาลที่ 5 เอกสารเก็บเล่มสมุดพิเศษ เล่ม 3 หน้า 261-263 เจ้าพระยามหินทรฯกราบบังคมทูลเสนอความเห็นในการจัดคนเป็นทางราชการแผ่นดิน

² กชข., ร.5 ม. 51/1 รายงานจัดราชการต่าง ๆ ฯลฯ

6. การเตรียมการด้านนายทหารระดับสูงเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาพลทหารทั่วไป พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงส่งพระราชโอรสไปศึกษากิจการทหารในประเทศยุโรป¹ และจัดตั้งโรงเรียนทหารเพื่อผลิตนายทหารชั้นสัญญาบัตร เช่น โรงเรียนล่ราษฎรมย์²

7. ดำเนินการเป็นขั้นตอนในการยกเลิกการเกณฑ์คนมาเป็นทหารเป็นผลัด ๆ มาเป็นการฝึกทหารประจำการ ทหารกลายเป็นทหารอาชีพที่มีเงินเดือนประจำแยกต่างหากจากพลเรือน ซึ่งมีหน้าที่เสียเงินค่าราชการ ทหารมีกำหนดระยะเวลาบริการที่แน่นอนและมีเบี้ยเลี้ยงพิเศษ เมื่อไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ เสียงภัยอันตราย³

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชประสงค์ให้พระองค์เจ้าศิริประวีติวร เสด็จไปเรียนวิชาทหารในประเทศเดนมาร์ก ตั้งแต่ พ.ศ. 2435 ด้วยทรงมีพระราชดำริว่า การฝึกหัดทหารในประเทศเดนมาร์กนับว่าดี มีการใช้ลักษณะเกณฑ์ทหารชายชาวเมืองต้องเป็นทหารทั่วไป ดู สมเด็จพระยาตราชานุภาพ, พระประวัติจอมพลพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช, หน้า 28-29.

กชช., ร.5 ต. 49/1-55 สารบาญเรื่องพระราชวงศ์และนักเรียนไทยในต่างประเทศ

² โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า. ประวัติโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า, 2510) หน้า 6.

³ กชช., ร.5 ก. 13.2/9 พระราชบัญญัติเพิ่มเงินแก่ทหารที่ปฏิบัติหน้าที่ทุกชั้นอย่างอันตราย เฉพาะที่ไปรักษาด่านปลายเขตแดนในหัวเมืองลาว เขมร

การจัดการเกษตรกรรมนี้เป็นนโยบายปฏิรูปที่ค่อยทำค่อยไป จนมีการประกาศพระราชบัญญัติเกษตรกรรม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ในบางมณฑล¹ เพื่อให้ได้ทหารจำนวนมากพอที่จะประจำการและฝึกหัดระเบียบวินัยแบบใหม่ โดยอาศัยแบบอย่างของประเทศตะวันตกที่มีการกำหนดระยะเวลาการเป็นทหารประจำการ อายุการเข้ารับราชการทหาร ประเภทของบุคคลที่จะได้รับยกเว้นไม่ต้องถูกเกณฑ์ ตลอดจนเงินเดือนและระเบียบวิธีในการคัดเลือก เป็นต้น

พระราชบัญญัติเกษตรกรรม พ.ศ. 2448 นั้น นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในระบบการควบคุมกำลังคนที่ยึดถือมาตั้งแต่สมัยอยุธยา กำลังคนทั้งหมดกลายเป็นราษฎรที่ยื่นกับพระมหากษัตริย์โดยตรง ใคร่ไร่ทุกคนกลายเป็นพลเมืองเสรีที่มีสิทธิ์เลือกเข้ารับราชการได้การบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่บริหารในรูปของกระทรวงและกรมกองต่าง ๆ ตามระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ หรือเลือกที่จะทำการค้าขาย หรือรับจ้างได้ถ้ามีความสามารถพอที่จะเสียเงินค่าราชการแก่รัฐตามที่ระบุไว้ เป็นการยกเลิกการสังกัดมูลนายระดับต่าง ๆ อย่างเด็ดขาด การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจอาจพิจารณาจากแผนภูมิดังนี้

ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 19.

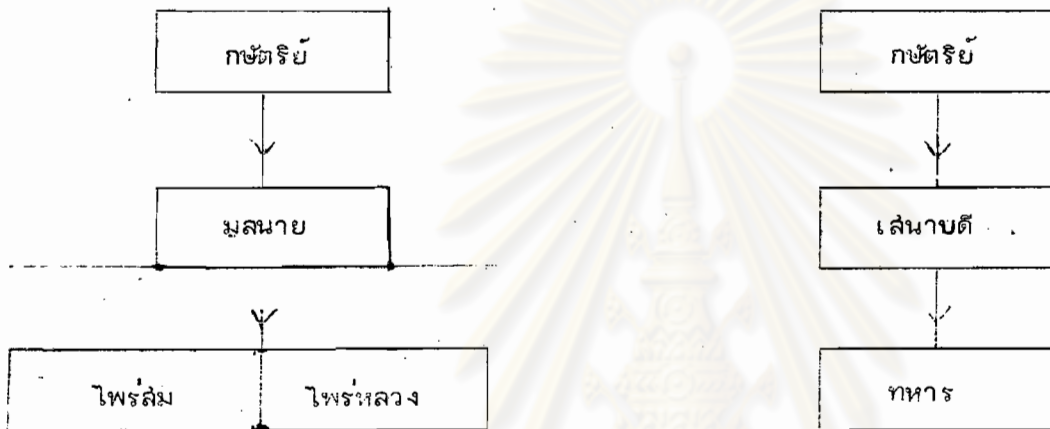
"พระราชบัญญัติลักษณะเกษตรกรรม ร.ศ. 124" หน้า 302-314. และดู ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23 ประกาศใช้ พ.ร.บ. ลักษณะเกษตรกรรม ร.ศ. 124 ในมณฑลปราจีนบุรี ตั้งแต่ 1 เมย. ร.ศ. 126, หน้า 649

แผนภูมิที่ 2

การเปลี่ยนแปลงอำนาจในการควบคุมกำลังคน

ก่อนการเลิกระบบไพร่

หลังการเลิกระบบไพร่, ใช้พระราชบัญญัติเกณฑ์ทหาร



นับว่าเป็นการโยงอำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์โดยตรง เสนาบดีกระทรวงกลาโหม ผู้รับผิดชอบในการควบคุมทหารขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ในขณะนั้นคือ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม (พ.ศ. 2442-2444) และสมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมพระภาณุพันธุวงศ์วรเดช (พ.ศ. 2444-2453) ย่อมเป็นหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยของราชบัลลังก์ได้เป็นอย่างดี การจัดการทหารด้วยระบบใหม่นี้ สดแยกเป็นกรม ๆ โดยมากประจำการในกรุงเทพฯ ส่วนในมณฑลก็มีทหารประจำมณฑลเช่นเดียวกัน ขึ้นอยู่กับอำเภอหลวงเทศาภิบาลซึ่งขึ้นตรงกับส่วนกลางอีกต่อหนึ่ง นับว่าการทหารแบบใหม่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นทั้งในด้านรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันประเทศ รักษาราชบัลลังก์ รวมทั้งการประสานประโยชน์กับการบริหารประเทศแบบใหม่ ในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้

บทสรุป

นโยบายสำคัญและเร่งด่วนเมื่อแรกตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ เน้นหนักอยู่ที่การรวบรวมคน ซึ่งกระจัดกระจายหลบหนีและไร้สังกัด ให้มีสังกัดกรมกองอยู่ในความควบคุมของรัฐในระดับหนึ่ง ได้มีการออกกฎหมายเพื่อจัดระเบียบในการควบคุมกำลังคน แต่ในสภาพบ้านเมืองหลังภาวะสงครามและความไม่สงบ และการสร้างบ้านเมืองใหม่ ระบบการควบคุมกำลังคนที่เคยบังคับใช้ชะงักงันไป ระบบใหม่ที่สืบทอดตามลักษณะเดิมจึงถูกตั้งไว้เป็นกรอบ แต่ภายในกรอบมีความยืดหยุ่นอะลุ่มอล่วยทั้งตัวบทกฎหมายของการควบคุมกำลังคนเอง และทั้งการนำกฎหมายมาใช้ในทางปฏิบัติ ยิ่งกว่านั้นเพื่อความสอดคล้องกับสภาพบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ รัฐต้องผ่อนคลายนโยบายการควบคุมกำลังคนให้มีความยืดหยุ่นยิ่งขึ้น และไม่คำนึงถึงการแบ่งแยกไพร่ตามสังกัดแน่นอน ไม่ว่ามูลนายจะรวบรวมไพร่แขนงสาวสักให้เป็นไพร่ล้มหรือไพร่หลวง แต่ห้ามไม่ให้สักไพร่ที่มีสังกัดมูลนายแล้วเท่านั้น รัฐเพียงแต่ต้องการให้ไพร่ได้มีสังกัดไว้ก่อนเป็นสำคัญ

จากการวิเคราะห์หลักฐานได้พบว่า การทำงานของไพร่ล้มและไพร่หลวงในสมัยต้นรัตนโกสินทร์นั้นแท้จริงไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ในทางกฎหมายไพร่ทั้งสองประเภททำงานเท่ากัน คือ ปีละ 4 เดือน ในสมัยรัชกาลที่ 1 และ ปีละ 3 เดือน ในสมัยรัชกาลที่ 2 และรัชกาลที่ 3 ถ้าไม่ทำราชการต้องเสียเงินค่าราชการและส่งส่วย มีหลักฐานตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 ว่า ไพร่ล้มต้องส่งส่วยประจำปีให้รัฐด้วย เช่นเดียวกับไพร่หลวงในอัตราที่เท่าเทียมกัน และส่วนกลางเกณฑ์ใช้แรงงานไพร่ทั้ง 2 ประเภท ปะปนกันพร้อม ๆ กัน และในงานเดียวกันด้วย สิ่งปรากฏว่าในบางแห่งไพร่ล้มอาจถูกใช้งานหนัก จนขอล่มครเป็นไพร่หลวงสังกัดกรมกองของรัฐด้วย แต่อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปแล้ว ไพร่ล้มที่ยื่นสังกัดมูลนายย่อมถูกใช้งานน้อยกว่าไพร่หลวงในราชธานีหรือหัวเมืองใกล้เคียง ไพร่ล้มไม่ต้องทำราชการงานประจำหรืออยู่เวร ดังเช่นไพร่หลวงประจำการ แต่จะถูกใช้ทำงานโยธาต่าง ๆ ให้รัฐ โดยกรมพระสุรัสวดีจะเกณฑ์ให้มูลนายจัดไพร่ล้มมาให้ มูลนายย่อมจัดสรรไพร่ล้มของตนไปทำงานผลัดเปลี่ยนกัน ถ้ามูลนายคนใดมีไพร่ล้มมากก็ย่อมเป็นการเบาแรงแก่ไพร่ได้สังกัด ไพร่ล้มที่ไม่ได้ถูกเกณฑ์ทำราชการก็หน้าที่จะทำงานรับใช้มูลนาย การทำงานในกำหนด 4 เดือน หรือ 3 เดือนต่อปีนั้น ย่อมไม่เคร่งครัดนัก ส่วนไพร่ล้มในหัวเมืองนั้นถ้าเป็นไพร่ล้มยื่นสังกัดมูลนายที่อยู่ในราชธานี หรือตาม-

เมืองต่าง ๆ จะมีมูลนายระดับรอง ๆ ลงไปเป็นผู้ควบคุมคือ นายกอง นายหมวด และเจ้าหมู่ ซึ่งอาศัยอยู่ในท้องถิ่นใกล้กับไพร่ ไพร่เหล่านี้จะต้องรับใช้มูลนายและสั่งล่วยให้รัฐเป็นประจำทุกปีด้วย เรียกว่าไพร่ล่วยกองนอกพวกหนึ่ง นอกจากนี้ไพร่ลุ่มที่อาศัยอยู่ในเมืองเดียวกันกับมูลนายที่มีตำแหน่งในการบริหารราชการหัวเมือง ได้แก่ ไพร่ลุ่มของเจ้าเมืองกรมการเมือง ไพร่ประเภทนี้ถูกเกณฑ์ทำราชการเหมือนเลกคองเมืองบ้าง และถูกเกณฑ์ทำล่วยบ้าง ภายใต้การควบคุมของมูลนาย

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐเปิดโอกาสให้อำนาจอย่างเต็มที่แก่มูลนายในการควบคุมใช้งานไพร่โดยไม่ได้ควบคุมใกล้ชิด ทำให้ไพร่ถูกใช้งานไม่เสมอกัน มูลนายซึ่งมีคนที่ส่งสังกัดทั้งไพร่ลุ่มและไพร่หลวงย่อมเรียกใช้ไพร่หลวงมากกว่า หรือถือโอกาสเรียกใช้งานไพร่ปะปนกันเกินกว่าที่รัฐกำหนดไว้ และยอมให้อิทธิพลแก่ไพร่ผู้ให้ของกำนัลแก่ตนมากกว่าไพร่อื่น

รัฐไม่เข้มงวดในการแบ่งสังกัดไพร่อย่างตายตัวแน่นอน ยินยอมให้มีการโอนย้ายสังกัดได้โดยให้ทำเป็นหลักฐาน แม้ว่าจะมีการประกาศยกเลิกการตั้งช่องลุ่มผู้คนตามป่าในสมัยรัชกาลที่ 3 แต่รัฐก็อนุญาตให้มูลนายที่รับอาสาเกลี้ยกล่อมไพร่หนีตั้งเป็นกองใหม่ เพื่อควบคุมทำราชการหรือสั่งล่วยต่อไป และยอมให้ไพร่โดยเฉพาะในหัวเมืองเลือกสังกัดมูลนายตามความสมัครใจ ความยืดหยุ่นต่อกฎเกณฑ์ต่าง ๆ นี้ รัฐเพียงแต่ต้องการให้มีมูลนายควบคุมไพร่ให้มีสังกัดอย่างเป็นทางการ ให้มูลนายเป็นตัวกลางส่งทรัพยากรในรูปของล่วย หรือเกณฑ์แรงงานให้รัฐได้เท่านั้น เมื่อมีการแบ่งแยกสังกัดไพร่แล้วรัฐก็ไม่มี ความเข้มงวดกับหน้าที่ของไพร่ตามสังกัด ไพร่ล่วยอาจถูกเรียกเกณฑ์ประจำการ หรืออาจถูกเรียกเกณฑ์ทำล่วยอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งรัฐต้องการเป็นกรณีเร่งด่วนได้ ทั้งนี้เพราะรัฐคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ

ถึงแม้ว่าไพร่จะต้องถูกสังกัดมูลนาย และกฎหมายระบุว่า ไพร่ต้องขออนุญาตมูลนายเมื่อจะเดินทางหรือย้ายที่อยู่ แต่โดยทั่วไปแล้ว รัฐไม่เข้มงวดกับการเดินทางของไพร่ ไพร่มีอิสระในการเดินทางและย้ายที่อยู่พอสมควร เช่น ถ้ามีความขัดสนหรือติดขัดด้านการทำงาน อาจขออนุญาตมูลนายไปทำงานหากินในแหล่งอื่นได้ อาจเป็นการเคลื่อนย้ายเฉพาะตนเอง หรือทั้งครอบครัว หรือทั้งกองก็ได้ โดยมูลนายจะขออนุญาตเสนาบดีที่ควบคุมหัวเมืองแถบนั้นเพื่อทราบบังคับทูลอีกต่อหนึ่ง รัฐมักพิจารณาให้เคลื่อนย้ายได้ถ้าเห็นว่ารัฐจะได้รับผลประโยชน์น้อยลง ถ้าไพร่ยังคงอาศัยอยู่ในถิ่นเดิม หรือได้รับล่วยมากขึ้น ถ้าไพร่ได้ย้ายถิ่นที่อยู่ใหม่ อย่างไรก็ตาม ความยืดหยุ่นอะลุ่มอล่วยของระบบการควบคุมกำส้งคนทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของไพร่ลุ่มอ ๆ

ทั้งโดยการได้รับอนุญาตจากมูลนายแล้ว หรือโดยพลการ เป็นการหลบหนีไป ทำให้มูลนายต้องติดตามหาไพร่ เป็นคดีความฟ้องร้องทาง เลกคินระหว่างมูลนายเดิมกับมูลนายคนใหม่ หรือระหว่างเจ้าเมืองในภายหลัง เป็นคดีความค้างอยู่เป็นเวลานาน ส่วนใหญ่รัฐจะตัดสินให้ตามความสมัครใจของไพร่ และเต็มใจที่จะมอบไพร่ให้มูลนายคนใหม่ที่สามารถควบคุมดูแล เก็บส่วยหรือ เกณฑ์ทำราชการได้ แต่ในขณะที่เดียวกันก็จะสั่งให้มูลนายคนเดิม เก็บส่วยหรือ เงินค่าราชการที่ค้างส่งให้ครบด้วย

ความอะลุ่มอล่วยในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมกำลังคน เห็นได้ชัดในบริเวณหัวเมืองที่อยู่ห่างไกล หรือเมืองชายพระราชอาณาเขต เช่น หัวเมืองลาวตะวันออก ในสมัยเมื่อมีสงครามระหว่างไทยกับญวนในสมัยรัชกาลที่ 3 รัฐเห็นความจำเป็นในการรับเร่งจัดการควบคุมคนที่ถูกกวาดต้อนหรือเกลี้ยกล่อมมาซึ่งมีจำนวนมาก จึงได้มีการส่งแม่กองขึ้นไปสักเลกจัดการให้มีสังกัดมูลนายตามเมืองต่าง ๆ ซึ่งเพิ่งตั้งขึ้นใหม่ในสมัยนี้หลายเมือง โดยมักจะให้รวมอยู่กับเชื้อชาติเดียวกัน แต่การจัดการควบคุมดังกล่าวเป็นการวางระเบียบไว้ในลักษณะของกรอบอย่างหลวม ๆ ต่อมาเมื่อมีการโยกย้ายของไพร่เป็นเลขต่างเมือง เลกเขยลู่ หรือการลักเข้าสังกัดมูลนายคนใหม่ รัฐมักอนุโลมให้ตามความสมัครใจของไพร่ ทั้งนี้เพราะรัฐเห็นความสำคัญของคนเหล่านั้นในแง่ที่เป็นกำลังในการสงคราม เป็นการตัดกำลังข้าศึก และเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ จึงควบคุมไว้อย่างหลวม ๆ พอที่จะดึงประโยชน์จากไพร่เหล่านั้นได้ แต่ไม่เข้มงวดจนทำให้ไพร่ไม่พอใจและเคลื่อนย้ายไปนอกพระราชอาณาเขต หรือหนีออกนอกสังกัดจนทางการควบคุมไม่ได้ อันจะเป็นผลเสียแก่รัฐหลายด้าน ในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมชาติตะวันตก ซึ่งเข้ามามีอิทธิพลในดินแดนใกล้เคียง พยายามเกลี้ยกล่อมคนของราชอาณาจักรไทยไปเป็นคนในบังคับของตนด้วยวิธีการต่าง ๆ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงใช้วิธีการแก้ไขโดยผ่อนผันลดเงินค่าราชการแทนการเกณฑ์แรงงานลง เพื่อป้องกันการสูญเสียไพร่ดังกล่าว

ส่วนในหัวเมืองประเทศราชนั้น รัฐให้อำนาจในการปกครองตนเองพอสมควร เพียงแต่กำหนดให้ส่งเครื่องราชบรรณาการ และถูกเกณฑ์แรงงานบ้างในบางครั้งบางคราว แต่โดยทั่วไปแล้ว รัฐไม่ได้เข้าไปควบคุมกำลังคนในเมืองประเทศราชโดยตรง ไม่มีการสักเลก เพียงแต่มีทะเบียนบัญชี และจัดการผูกบิ่เลกในหัวเมืองประเทศราชไว้เพื่อให้รู้จำนวน และเพื่อเรียกผลประโยชน์จากไพร่เหล่านั้นได้ วิธีการผูกบิ่จึงไม่ใช่ระเบียบปฏิบัติสำหรับคนจีนเท่านั้น รัฐใช้วิธีการ

ผูกขี้เพื่อการควบคุมโดยทางอ้อมต่อชาวจีน ซึ่งนับว่าเป็นคนต่างประเทศในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ รวมทั้งใช้วิธีนี้กับไพร่ในหัวเมืองประเทศรายด้วย

ระบบอุปถัมภ์ในสังคมเป็นเครื่องส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ ระหว่างมูลนายกับไพร่ และทำให้ระบบการควบคุมกำลังคนสลับซับซ้อน เนื่องจากมีการแบ่งชนชั้น ระหว่างมูลนายกับไพร่ และมีกฎหมายกำหนดหน้าที่ของไพร่ว่าต้องรับใช้มูลนาย เพื่อแลกเปลี่ยนกับความคุ้มครอง แต่ไม่มีกฎหมายระบุแน่ชัดว่ามูลนายจะใช้ไพร่ทำงานส่วนตัวได้นานเท่าใด และมูลนายมีหน้าที่ส่งไพร่ไปทำราชการ ไพร่จึงมักแสวงหาความคุ้มครองมากขึ้น ด้วยการเอาใจมูลนาย การขาดระบบกฎหมายที่จะให้หลักประกันความยุติธรรมอย่างพอเพียงแก่ไพร่ในสังคม เป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งเสริมให้ไพร่หาทางเข้าไปอยู่ในสังกัดมูลนายที่มีอิทธิพล และมีอำนาจที่จะช่วยในตำแหน่งน้อย หรือไม่ได้รับโทษเมื่อกระทำผิด โดยการเข้าไปฝากตัวด้วยของกำนัลแก่มูลนาย คนใหม่ หรือโดยการหนีไปหามูลนายคนใหม่ เกิดเป็นความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการขึ้น อันเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ทั้งมูลนายและไพร่ แต่ทำให้รัฐสูญเสียประโยชน์ มูลนายอาจทำให้ความสัมพันธ์นั้นกลายเป็นความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ โดยลดทะเบียนไพร่หนี หรือไพร่ที่มีมูลนายแล้วเป็นไพร่ของตน ทำให้เกิดการคาบเกี่ยวสังกัดกัน เป็นคติความฟ้องร้องแย้งชิงไพร่กันเสมอ ๆ

รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้วิธีการระดมช่วยในการควบคุมกำลังคน เพราะรัฐเห็นว่าจะเป็นวิธีการที่ช่วยไม่ให้ไพร่หลบหนีหรือหลีกเลี่ยงงานราชการต่าง ๆ และถ้ารัฐเข้มงวดกับมูลนาย มูลนายอาจก่อความไม่สงบ หรือเบียดบังไพร่จนรัฐไม่ได้รับประโยชน์เลย ยิ่งกว่านั้น ความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจทำให้รัฐจำเป็นต้องปรับระบบการควบคุมกำลังคนให้ยืดหยุ่นยิ่งขึ้น เพื่อสอดคล้องกับการขยายตัวของการค้ากับต่างประเทศ ความต้องการสินค้าออกมาจากล้วย และสินค้าออกมาจากการผลิตของไพร่ และการขยายตัวของระบบเงินตรา รัฐเก็บเงินค่าราชการแทนการเกณฑ์แรงงานและการส่งล้วย รวมทั้งจ้างแรงงานทั้งไพร่และคนจีน แนวโน้มการเรียกเกณฑ์แรงงานจากไพร่ค่อย ๆ ลดลง โดยเฉพาะไพร่ลุ่มน้ำจะถูกเกณฑ์แรงงานปีละ 1 เดือน ในสมัยรัชกาลที่ 4 และเสียเงินค่าราชการแทนเป็นส่วนใหญ่ ส่วนไพร่หลวงนั้นยังคงถูกเกณฑ์ทำราชการประจำการ และใช้แรงงานบางอย่างที่ต้องอาศัยคนเป็นจำนวนมาก หรือต้องอาศัยผู้มีความชำนาญในงานบางประเภท ไพร่ยังคงมีความสำคัญต่อมูลนาย

และรัฐในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้

การอพยพของคนจีนที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยเป็นจำนวนมาก และต่อเนื่องตลอดมา รวมทั้งการได้รับอิสระจากการควบคุมโดยรัฐ ทำให้คนจีนกลายเป็นแรงงานจ้างในกิจการต่าง ๆ ทำการค้าขายและผลิตเพื่อการค้า ซึ่งเป็นปัจจัยส่งเสริมการขยายตัวของการค้ากับต่างประเทศ และสอดคล้องกับการแพร่หลายของระบบเงินตรา ในสมัยรัชกาลที่ 3 รัฐนิยมเก็บเงินค่าราชการ แทนการเกณฑ์แรงงานและการส่งส่วย เพื่อนำเงินมาจ้างแรงงานชาวสิ้นแทนไพร่ และเพื่อนำเงินนั้นมาซื้อสินค้าส่งออก รวมทั้งเพื่อให้ไพร่มีอิสระในการผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้น แรงงานชาวสิ้นจึงเหมาะสมและทันกับเหตุการณ์ของบ้านเมือง และสอดคล้องกับระบบการควบคุมกำลังคนที่ยืดหยุ่นไปตามความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ แรงงานจีนยังเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการอุตสาหกรรมหลายประเภท และการเกษตรกรรมขนาดใหญ่ ในขณะที่คนจีนอีกพวกหนึ่งเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบราชการ เป็นเจ้าภาษีนายอากรประมูลเก็บภาษีอากรผูกขาดให้รัฐด้วย

ระบบเจ้าภาษีนายอากรแพร่หลายตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 รัฐพยายามส่งเสริมให้ไพร่ทำการค้าขาย และประกอบอาชีพเพื่อเสียภาษีอากรให้แก่รัฐ เจ้าภาษีนายอากรที่ประมูลได้พยายามเก็บภาษีจากไพร่ให้ได้มากที่สุด บางครั้งมีเรื่องวิวาทกับมูลนายและไพร่บ้าง แต่ส่วนใหญ่แล้วมีการร่วมมือกัน ระหว่างเจ้าภาษีนายอากรและมูลนาย เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์กัน อย่างไรก็ตาม รัฐได้ให้ความสำคัญในการเก็บอากรมากกว่าการเก็บส่วย โดยการอนุญาตให้เจ้าภาษีนายอากรแบ่งไพร่จำนวนหนึ่งไปใช้ทำงานได้ และยกเว้นการเก็บส่วย และการเกณฑ์แรงงานจากไพร่เหล่านั้น และอนุญาตให้มูลนายทำอากรในสินค้าบางประเภทแทนการส่งส่วย ทั้งนี้เพราะวิธีการดังกล่าวให้ผลประโยชน์แก่รัฐมากกว่าการส่งส่วยตามแบบเดิม

กฎเกณฑ์ของระบบที่พยายามโยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง สร้างปัญหาบางประการต่อการควบคุมกำลังคน ดังเช่น ระเบียบการส่งเลกลูกหมู่สีกใหม่มากรุงเทพฯเป็นการทยอยลงมาสัก แม้ว่า เป็นความพยายามที่จะควบคุมทะเบียนบัญชีไพร่โดยกรมพระสุรัสวดีในส่วนกลาง เพื่อให้บัญชีตรงกันกับสำลิดินหัวเมือง แต่การส่งไพร่มาสักและส่งกลับไปพร้อมกับการบวกบัญชีกำลังหรือทำราชการเพิ่มขึ้นนี้ กิดผลเสีย เพราะความล่าช้าในการเดินทาง เพราะการคมนาคมไม่สะดวก และไพร่สูญหายหรือตายระหว่างทาง มูลนายถือโอกาสเบียดบังไพร่ไว้ไม่สักและเรียกใช้งานส่วนตัว โดยไพร่เองก็เต็มใจ ทำให้มีไพร่แขนขาจำนวนมาก รัฐเองก็ตระหนักถึงจุดอ่อนเหล่านี้ แต่ไม่มี

มาตรการหรือกลไกที่รัดกุมพอที่จะช่วยควบคุมแก๊ส สิ่งแก้ปัญหาด้วยการส่งแม่กองออกไปสัก เป็นครั้งคราว เรียกว่าการชำระแลกครั้งใหญ่ ปรากฏว่าได้มีการทำการชำระแลกบ่อยครั้งขึ้น เรื่อย ๆ นอกจากนี้ รัฐใช้วิธีอนุญาตให้เจ้าเมืองของเมืองใหญ่ ๆ เป็นแม่กองสักเลขในเมือง ของตนและเมืองใกล้เคียงได้ เพื่อความสะดวกไม่ต้องส่ง เลขสักใหม่จำนวนมากลงมากรุงเทพฯ ระเบียบปฏิบัติในการชำระแลกตาย ฆ่า พิการ และหนีก็ไม่มีความรัดกุม ทำให้ปัญหาลุ่ยแต่ละ กรรมกองไม่ตรงกันกับบัญชีของกรมสุรัสวดี และไม่ตรงกับความเป็นจริงด้วย จนปรากฏว่าในสมัย รัชกาลที่ 5 เมื่อเรียกเกณฑ์ไพร่ในบางกรมกอง ได้ไพร่เพียงไม่กี่คนเท่านั้น แม้ว่าในบัญชีระบุไว้ ว่ามีไพร่จำนวนมากก็ตาม

ในส่วนของ การควบคุมไพร่ในราชอาณาจักรและหัวเมืองใกล้เคียง แม้จะมีการควบคุมได้ ใกล้เคียงกว่าในด้านการตรวจสอบจำนวนไพร่ในการเกณฑ์ไพร่ทำราชการแต่ละครั้ง แต่อย่างไร ก็ตาม เนื่องจากไพร่ในราชอาณาจักรและเมืองรอบ ๆ ราชอาณาจักรมีอาณาเขตติดต่อกันมาก รัฐไม่เข้มงวดในการเคลื่อนย้ายของไพร่ ประกอบกับความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ทำให้เกิดปัญหาในการ ควบคุมไพร่ให้ตรงตามสังกัดเช่นเดียวกับไพร่ในหัวเมือง การตัดสินปัญหาเรื่องไพร่มักจะเป็น การยินยอมตามมูลนายด้วยความเกรงใจกันเล็มมอ ไพร่ล้นที่มูลนายถึงแก่กรรมมักถูกขอไปเป็น คนใต้สังกัดของทายาทของมูลนายเดิม หรือมูลนายคนใหม่มากกว่าการสัสดำโรไปเป็นไพร่หลวง นอกจากนี้ รัฐยอมผ่อนผันโทษผิดให้แก่มูลนายตราบใดที่ไม่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของรัฐ นัก ถ้าเป็นความผิดเกี่ยวกับการข่มขู่ผู้คนเล็ก ๆ น้อย ๆ การเบียดบังไพร่ การปลอมสัก การติดค้างล่วย ฯลฯ ก็ผ่อนผันโทษให้ และในแง่หนึ่งรัฐพยายามทำให้ความสัมพันธ์อย่างไม่ เป็นทางการระหว่างไพร่กับมูลนาย กลายเป็นความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ มีการสักหักโอน บัญชีตามกฎหมาย ตามความสมัครใจของไพร่และมูลนายเล็มมอ ๆ ทำให้ไม่มีระเบียบที่แน่นอน เป็นการสร้างปัญหาความสับสนของระบบเพิ่มขึ้น และรัฐสูญเสียประโยชน์จากการติดค้างล่วย และเงินค่าราชการจำนวนมาก

ความสับสนอันเนื่องมาจากความยืดหยุ่น ในระบบการควบคุมกำลังคนและความอะลุ่มอล่วยในการบังคับใช้กฎหมายมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และทำให้ระบบเป็นอุปสรรคสำคัญในการ ปฏิรูปบ้านเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะเป็นอุปสรรคต่อการโยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง คือองค์พระมหากษัตริย์เอง ในสมัยแห่งความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และความจำเป็นรีบด่วน

ในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ระบบการควบคุมกำลังคนสิ่งหมดยุโรป

การยกเลิกระบบควบคุมกำลังคนแบบเก่านี้ไม่ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของมูลนายโดยทั่วไปนัก สิ่งไม่เกิดปฏิกริยารุนแรง ทั้งนี้เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้วิธีการค่อยทำค่อยไปทีละขั้นตอน ให้ผลประโยชน์เป็นเงินเดือนประจำแก่มูลนาย พร้อม ๆ กับการให้ความยุติธรรมทางด้านค่าลามากขึ้น จนทำให้ไพร่ไม่เห็นความจำเป็นนักในการสร้างความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับมูลนาย และมูลนายเองก็คิดว่าตนจะหาประโยชน์จากไพร่ได้น้อยลง และไพร่กลับเป็นภาระหนักแก่ตนในการควบคุม เพราะต้องเสียเงินค่าราชการแทนเสมอ ๆ ประจวบเหมาะกับการที่มูลนายคนสำคัญที่มีอิทธิพลมาก คือ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ ถึงแก่พิราลัย ทำให้มีการชำระไพร่เป็นไพร่หลวงจำนวนมาก และเป็นการเปิดทางให้การล้มเลิกไพร่ล้มล้างกตพรรค สะดวกยิ่งขึ้นต่อไป

ความพยายามที่จะล้มเลิกไพร่ล้มล้างกตพรรคด้วยวิธีการเก็บเงินค่าราชการย้อนหลังก็ได้รับการระงับการเพิ่มจำนวนไพร่ล้มที่ดี และการดำเนินการเก็บเงินค่าราชการเท่าเทียมกันระหว่างไพร่ล้มและไพร่หลวงที่ดี เป็นพระราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะค่อย ๆ ทำลายความสัมพันธ์ระหว่างไพร่กับมูลนายในอันที่จะหาประโยชน์ร่วมกัน เพื่อเปิดบังผลประโยชน์ของรัฐ และเป็นการเตรียมไพร่ให้เป็นคนปลอดจากสังกัดมูลนายทั้งหลาย เพื่อให้เป็นคนของรัฐทั้งหมด และพร้อมที่จะถูกจัดสรรควบคุมแบบใหม่ด้วยระบบการเกณฑ์ทหาร ระบบการจัดทำสำมะโนครัวตามท้องที่ และระบบการเก็บเงินค่าราชการเท่าเทียมกันสำหรับพลเรือนทั่วไป ทหารและพลเรือนถูกแบ่งแยกกันอย่างชัดเจน รัฐมีทหารอาชีพที่ได้รับการฝึกหัดยุทธวิธีแบบใหม่อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น เพราะมีการเกณฑ์ทหารทุกปีทดแทนพวกที่ถูกปลดจากประจำการ พลเรือนที่ได้รับยกเว้นจากการเกณฑ์ทหารต้องเสียเงินค่าราชการคนละ 6 บาทต่อปี ผ่านทางมณฑลที่ตนตั้งบ้านเรือนอยู่อาศัย และสำมะโนครัวเป็นทะเบียนควบคุมจำนวนไพร่ตั้งแต่เกิดจนตายตามท้องที่ของไพร่ เพื่อความสะดวกในการเรียกเกณฑ์ใช้งานในคราวจำเป็นในการเกณฑ์ทหาร และการเกณฑ์เก็บเงินค่าราชการ รวมทั้งเพื่อขจัดทุกข์บำรุงสุขราษฎรได้อย่างทั่วถึงยิ่งขึ้น นับว่าเป็นการโยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางทั้งด้านการปกครองและเศรษฐกิจ การควบคุมกำลังคนเพื่อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ถูกแบ่งให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการเฉพาะเรื่องโดยตรง

คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงกลาโหม กระทรวงนครบาล กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น ระบบการควบคุมกำลังคนแบบใหม่ซึ่งแทนที่ระบบเดิมได้อย่าง สอดคล้องและประสานประโยชน์กับการปฏิรูปบ้านเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5

แม้ว่าพระราชบัญญัติเกณฑ์ทหารที่ประกาศใช้จะเป็นการล้มเลิกการสังกัดมูลนายและ กรมกองอย่างเป็นทางการ แต่ไม่อาจนับว่าเป็นการยกเลิกระบบไพร่โดยสิ้นเชิงนัก เพราะไพร่ ยังคงต้องเสียเงินค่าราชการแทนการถูกเกณฑ์แรงงาน และถ้าไม่มีเงินก็ต้องถูกเกณฑ์ทำงาน ให้รัฐด้วย เงินค่าราชการจึงเป็นเสมือนภาษีรายหัวที่บ่งบอกถึงความเป็นไพร่ชัดเจน จนกระทั่ง มีการยกเลิกเงินค่าราชการ หรือที่เรียกในสมัยต่อมาว่า เงินรัชูปการ ในสมัยรัชกาลที่ 8 เมื่อปี พ.ศ. 2481¹ ทหารอาชีพที่ได้รับอภิสิทธิ์ในการไม่ต้องเสียเงินค่าราชการเป็นบุคคลอีก พวกหนึ่งต่างจากไพร่พลเรือนทั่วไป และมีโอกาสในการสะสมอำนาจเพราะมีอาวุธยุทโธปกรณ์ ทันสมัย และมีการรวมตัวกันอย่างมีระเบียบวินัยเคร่งครัด จึงกลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจสำคัญ ในทางการเมือง และมีความสำคัญเช่นเดียวกับการควบคุมกำลังคนในสมัยก่อน

แม้ว่าการยกเลิกระบบการควบคุมกำลังคนแบบเดิมจะเป็นการเปลี่ยนแปลงด้วยจุด ประสงค์สำคัญเพื่อความอยู่รอดของประเทศชาติและผลประโยชน์ของรัฐก็ตาม แต่ก็นับว่าได้ก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงแก่ไพร่ทั่วไปในลักษณะของการให้ความเป็นอิสระในการเลือกถิ่นที่อยู่ได้ตาม ความพอใจ ไม่ต้องคอยรับใช้มูลนาย ไม่ต้องถูกเรียกเกณฑ์แรงงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน และไม่ต้องถูกสัก เพียงแต่ต้องเสียเงินค่าราชการตามอัตราที่ระบุไว้ และเก็บใบเสร็จไว้เป็น หลักฐาน และได้รับค่าตอบแทนในการทำงานทั่วไป แม้แต่การเกณฑ์แรงงานเมื่อไม่มีเงินเสีย ค่าราชการ รวมทั้งได้รับเงินเดือนเมื่อถูกเกณฑ์เป็นทหารด้วย แม้ว่าความผูกพันทางด้านจิตใจ ระหว่างไพร่กับมูลนาย และธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดมาจากระบบอุปถัมภ์จะยังคงมีอยู่ในสังคมไทย ในสมัยต่อมา แต่นับว่าการเปลี่ยนแปลงวิธีการควบคุมกำลังคนโดยยกเลิกระบบการควบคุมแบบ เดิมเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปบ้านเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 ในลักษณะของการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างของระบบราชการ ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคม และน่าจะเป็นบทเรียนใน

¹ ดู ร.ต.ท.เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 52 (ภาค 1) พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481, หน้า 1-3

ปัจจุบันว่า ระบบที่เคยเป็นความจำเป็นต่อการอยู่รอดของประเทศ และได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา เมื่อกาลเวลาผ่านไป ความเปลี่ยนแปลงของสภาพบ้านเมืองที่เกิดขึ้นทำให้ระบบนั้นไม่มีความจำเป็น เป็นอุปสรรค และก่อให้เกิดผลเสียต่อบ้านเมืองโดยส่วนรวม จนยากที่จะแก้ไขหรือปรับปรุง สิ่งถูกยกเลิกไปในตอนปลายรัชกาลที่ 5 และถูกแทนที่ด้วยระบบใหม่ที่เหมาะสมกว่า นับว่าเป็นผลสำเร็จในการปกครองเพื่อประโยชน์ของชาติ และในขณะเดียวกันเป็นการแสดงให้เห็นนโยบายของชาติที่จะเปลี่ยนแปลงและยกเลิกระบบการควบคุมเดิม เพื่อให้เกิดผลดีอันต่อชนชั้นไพร่โดยทั่วไปด้วย.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย