

นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า
(พ.ศ. 2453 - 2468)

ปริญญาโท
ของ
จิตงาม วัฒนพันธุ์

11 พ.ค. 2535

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้า
ปริญญาโท การศึกษามหาบัณฑิต
ชั้นวางน 2526
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

178688

คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำตัวนี้ยึดและคณะกรรมการสอบ ได้พิจารณา
 ปรินญาณะฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทางหลักสูตร
 ปรินญาณการโกกามหาบัณฑิตของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้

คณะกรรมาการที่ปรึกษา

គន្លឹះ ក្នុង ការ រៀន

graphische Zeichenfolge

..... Zeichen in Sun

..... ประมวล
..... กรมการ
..... กรมการ

ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คุณวรุณยุพา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และรองศาสตราจารย์ ดร.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ที่กรุณาให้คำแนะนำชี้แจง อันมีค่ายิ่งแก่ผู้เขียน และได้สละเวลาในการตรวจแก้ไข เป็นอย่างดี ตลอดจนได้กรุณาให้พิมพ์เอกสาร ตำราแก่ผู้เขียน ซึ่งผู้เขียนซาบซึ้ง ในพระคุณมาไว้ ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์วงศ์ พวงพิศ ที่กรุณาให้คำแนะนำ และชี้แจงในการทำปริญญานิพนธ์แก่ผู้เขียน และขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ แห่งภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่ได้ประสิทธิ์ประสาท วิชาความรู้ ความเข้าใจ ให้แก่ผู้มีแก่ผู้เขียน

ขอกราบขอบพระคุณท่านผู้อำนวยการวิทยาลัยทางศิลปและคณาจารย์ ที่อำนวยความสะดวกให้ผู้เขียนได้มีเวลาศึกษาหาความรู้ จนสำเร็จจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ หอสมุดแห่งชาติ หอสมุด มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ หอสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุดคณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และหอสมุดอื่น ๆ ที่ได้ให้ความสะดวกในการศึกษาค้นคว้า

ขอขอบพระคุณคุณหญิงขวัญ ญาณประสาธน์ ที่กรุณาให้ทุนในการทำวิจัย ขอขอบคุณคุณเดชาชัย รัตนฐชาติกุล คุณจรรยา วัฒนพันธุ์ ที่กรุณาช่วยจัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการทำปริญญานิพนธ์ และขอขอบคุณคุณเจองกรณ์ ยศบรรณรักษ์ดี ที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนในการสัมภาษณ์ชาวบ้านในเขตจังหวัดสระบุรี นอกจากนี้ ขอขอบคุณบรรดาพี่ เพื่อนและน้อง ทุกคนที่ได้ให้กำลังใจและช่วยเหลือในการทำ ปริญญานิพนธ์ ครั่งนี้

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอกราบระลึกถึงพระคุณของพ่อและแม่ที่กรุณาให้กำลังใจ
และให้ความอุปการะแก่ผู้เขียนอย่างดียิ่ง ตลอดเวลาที่กำลังศึกษาเล่าเรียน
จนทำให้ผู้เขียนบรรลุความสำเร็จตามที่ใฝ่ฝันไว้

จิตงาม วัฒนพันธุ์

สารบัญ

มกราคม

หน้า

บทนำ

1	ภูมิหลังของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของไทย	1
	การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น	3
	การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจหลังการทาสหิสัญญาเบาริง	11
	นโยบายเศรษฐกิจกับรูปแบบเศรษฐกิจยุคใหม่	14
	การค้ากับต่างประเทศ	15
	นโยบายการเงินและการคลัง	32
	นโยบายส่งเสริมทางการเกษตร	52
2	วิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายเศรษฐกิจระหว่างไทยกับพม่าในช่วง	
	ระหว่างปี พ.ศ. 2398 - 2468	63
	ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการแสวงหาอาณานิคม	66
	นโยบายเศรษฐกิจของจักรวรรดินิยม	72
	นโยบายทางการเกษตรกับการพัฒนาเศรษฐกิจ	87
	ผลที่ได้รับจากการปกครองของประเทศไทยอังกฤษ	110
3	การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468)	121
	สถานการณ์ทางการเมืองกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ	121
	นโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม	124
	นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม	129

นโยบายเศรษฐกิจกับการลงทุนของเอกชน	133
นโยบายการค้ากับต่างประเทศ	146
นโยบายส่งเสริมการเกษตร	158
นโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจในด้านอื่น ๆ	187
4. วัตถุประสงค์ในการดำเนินนโยบายและผลที่ได้รับ	
ปัญหาและอุปสรรค	215
การดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค	248
ผลที่ได้รับจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ	286
5. บทสรุป	297
บรรณานุกรม	308
ภาคผนวก	340

บัญชีการวาง

การวาง	หน้า
1 จดหมายเวียนในคำชี้แจงการกาชาดในวงปี พ.ศ. 2362 - 2393	8
2 การสำรับขึ้นบัญชีการกาชาดในวงปี	14
3 เว็บบ์สำรับขึ้นบัญชีการกาชาดในวงปี พ.ศ. 2409 - 2414	16
4 เว็บบ์สำรับขึ้นบัญชีการกาชาดในวงปี พ.ศ. 2443 - 2449	17
5 เปรียบเทียบรายได้อื่น	18
6 บัญชีการกาชาดในคำชี้แจงการกาชาด	19
7 บัญชีการกาชาดในคำชี้แจงการกาชาด	20
8 วิเคราะห์รายได้อื่นรายปีของประเทศไทยในลักษณะต่าง ๆ	38
9 เงินงบประมาณ	40
10 รูปวิเคราะห์รายได้อื่น และรายจ่ายของประเทศไทย	41
11 การบัญชีการกาชาดในประเทศไทย	46
12 การเก็บรายได้อื่น	53
13 วิธีการส่งรายได้อื่น	55
14 สรุบบัญชีการกาชาดในวงปี พ.ศ. 2411 - 2477	78
15 การวิเคราะห์รายได้อื่น	79
16 สรุบบัญชีการกาชาดในวงปี พ.ศ. 2412 - 2475	93
17 หน้าที่ในการวิเคราะห์รายได้อื่น	95
18 สรุบบัญชีการกาชาดในวงปี พ.ศ. 2412 - 2475	97
19 วิธีการส่งรายได้อื่น	99
20 การวิเคราะห์รายได้อื่น	102
21 วิธีการส่งรายได้อื่น	107

22	รายได้ต่อหัวจากการหักภาษีเงินได้	113
23	แนวโน้มรายจ่ายเพื่อการดำรงชีพ	149
24	จำนวนเรือใบออกใบหางขึ้น พ.ศ. 2457 - 2470	151
25	เปอร์เซ็นต์ของสินค้าจากต่างประเทศ	154
26	สินค้าเข้าประเทศจากเรือสินค้า	157
27	แสดงจำนวนสมาชิกพรรค	177
28	การขยายตัวของสมาชิกพรรค	178
29	กิจการสหกรณ์ของชาว	183
30	กิจการของสหกรณ์	198
31	พื้นที่น้ำที่ใช้ในการเพาะปลูก	220
32	ปริมาณสินค้าข้าวส่งออกจากท่ากรุงเทพ	222
33	รายได้จากภาษีเงิน	227
34	รายได้จากการผูกขาด	228
35	สรุปวิเคราะห์รายได้และรายจ่าย	229
36	จำนวนโรงสีในกรุงเทพฯ	237
37	การเปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณแบบเดิม	263
38	เปรียบเทียบรายจ่ายในการป้องกันประเทศ	265
39	เปรียบเทียบรายจ่ายในการคุ้มครองประเทศ	267
40	รายจ่ายการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ	272

ประเทศไทยกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ช่วงระยะที่ดีถือว่าเป็นยุคแห่งวิวัฒนาการทางโครงสร้างเศรษฐกิจของไทย มักจะยึดหลักจากการเริ่มเปิดประตูการค้าเสรีเป็นแบบทุนนิยมถึงรัฐบาลศักดินา* ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะในการทำสนธิสัญญาทางการค้ากับนานาประเทศ

สนธิสัญญาเบาว์ริง (Bowring's Treaty) ที่ประเทศไทยทำกับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 ถือว่าเป็นการสิ้นสุดระบบผูกขาดทางการค้าของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจของไทย จากเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง (Self - Sufficient) ไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบการค้าอย่างเสรีและเกิดระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมขึ้นในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงในครั้งนั้น เป็นการเกิดจากแรงผลักดันจากภายนอก มิใช่เกิดจากวิวัฒนาการของการผลิตและแรงผลักดันของชนชั้นใหม่ภายในสังคม¹ ซึ่งสภาพโครงสร้างภายในยังไม่มีความพร้อมที่จะรับระบบทุนนิยม แต่ทุนนิยมได้เกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอกบังคับ หลังจากที่ได้เริ่มนำระบบทุนนิยมเข้ามาในประเทศแล้ว การเปลี่ยนแปลง

* ทุนนิยมถึงรัฐบาลศักดินานั้น หมายความว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในลักษณะที่เป็นเจ้าของที่ดินและแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญต่อระบบทุนนิยม

** แรงผลักดันจากภายนอกในที่นี้หมายถึงอิทธิพลของจุกรวรรดินิยมตะวันตกที่เข้ามาแทรกแซงทางการเมืองและเศรษฐกิจ รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จำเป็นต้องดำเนินนโยบายเพื่อปรับตัวให้เหมาะสมกับสถานการณ์เพื่อความอยู่รอดของชาติบ้านเมือง

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา "ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย" ใน เศรษฐกิจไทย : โครงสร้างกับการเปลี่ยนแปลง หน้า 25

โครงสร้างภายในให้สอดคล้องกับระบบทุนนิยม ก็มีได้กระทำอย่างฉับพลัน และทั่วถึง ในช่วงระยะเวลาแห่งความล่าช้าของการปรับตัว จึงทำให้ชาวต่างชาติได้ฉวยโอกาสและกอบโกยผลประโยชน์ต่าง ๆ ไปอย่างมากมาย ภายใต้การสนับสนุนของชนชั้นผู้ปกครองรัฐบาลศักดินา ซึ่งพอใจช่วยนายทุนต่างชาติในด้านการประกอบอาชีพธุรกิจ ทั้งนี้เนื่องมาจากชาวต่างชาติมีประสบการณ์ความชำนาญงานและเงินทุนที่มากกว่าคนไทย¹ ดังนั้นการเกิดระบบทุนนิยมขึ้นในประเทศไทย จึงขาดความพร้อมที่จะพัฒนาระบบเศรษฐกิจให้เจริญมั่นคงได้

การเกิดลัทธิเศรษฐกิจทุนนิยมในประเทศไทย ในขณะที่ปัจจัยด้านการผลิตและระบบการผลิตในสังคมไทยยังไม่พร้อมได้ส่งผลกระทบต่อระบบการผลิตและชีวิตความเป็นอยู่ของไพร่หรือชาวนา² ดังนั้นเมื่อระบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเริ่มเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางสังคมของคนก็เริ่มได้ผลกระทบกระเทือนไปด้วย

ระบบการค้าแบบเสรีภายใต้สนธิสัญญากับต่างประเทศ อันเริ่มต้นจากสนธิสัญญาเบาริงเปิดโอกาสให้สินค้าอุตสาหกรรมหรือหัตถกรรมจากต่างประเทศ ซึ่งผลิตจากโรงงานเข้ามาแข่งขันกับอุตสาหกรรมภายในครอบครัวที่เป็นอุตสาหกรรมพื้นบ้าน เช่น การทอผ้าของไทยต้องซบเซาลง เพราะภาวี่ชาเข้ามื่ออัตราต่ำกว่า ทำให้สินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศที่มีราคาต้นทุนถูกกว่าสินค้าที่ผลิตขึ้นเองในประเทศ คงจะเห็นได้ว่าสินค้าประเภทสิ่งทอจากต่างประเทศได้ส่งเข้ามาขายในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น จึงนับว่า

¹ฐลัทธี ฐชาติ การกำเนิดระบบเศรษฐกิจทุนนิยมกับผลกระทบที่มีต่อสังคมชนบท ในภาคเหนือ พ.ศ. 2398 - 2475 สังคมศาสตร์ 5(1) : 45 เมษายน - กันยายน 2524

²ฐลัทธี ฐชาติ วิวัฒนาการทางเศรษฐกิจหมู่บ้านในภาคเหนือของประเทศไทย พ.ศ. 2398 - 2475 คำนำ หน้า ค

การเปิดการค้าเสรีนั้นมีส่วนทำให้อุตสาหกรรมประเภทสิ่งทอในประเทศไทยต้องหยุดชงักไป¹ และทำให้สินค้าสำเร็จรูปจากต่างประเทศเข้ามายังกรุงเทพฯ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในบริเวณที่ราบภาคกลาง สินค้าจากยุโรปได้เพิ่มปริมาณมากขึ้น²

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจากระบบพึ่งตนเองมาเป็นระบบเศรษฐกิจเพื่อการค้า ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของไทย เนื่องจากการจัดสรรปัจจัยการผลิตใหม่ด้วยการดึงปัจจัยการผลิตที่เคยใช้เพื่อผลิตสินค้าหลายชนิดมาทุ่มเทให้กับสินค้าส่งออกเพียงไม่กี่ชนิด จะเห็นได้จากการเริ่มเสื่อมโทรมของอุตสาหกรรมน้ำตาล และการทอผ้าในครัวเรือน เพื่อดึงที่ดินและแรงงานมาให้กับการขยายตัวเพื่อการผลิตข้าวในภาคกลาง³ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าหลังจากการทำสัญญาเปิดประเทศในปี พ.ศ. 2398 ลักษณะการผลิตในภาคกลางเริ่มเปลี่ยนเป็นการผลิตเพื่อขายข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศ ชาวนาในภาคกลางจึงขยายพื้นที่เพื่อการปลูกข้าวเพิ่มขึ้น⁴ ถึงแม้ว่าลักษณะของทุนนิยมจะก่อตัวมากขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวหลังจากปี พ.ศ. 2398 แล้วก็ตาม แต่ระบบการผลิต ขบวนการผลิตของไทยก็ยังคงพัฒนาการไปอย่างช้า ๆ ตลอดมา ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยในขณะนั้นจะได้ตระหนักถึงปัญหาในเรื่องนี้คงจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พยายามกระทำเช่น การจัดโครงการชลประทานซึ่งดำเนินการโดยบริษัทเอกชน

¹ ชิลวิมาคาศรีนา ฮอดลิงกา การจัดการชลประทานในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 53

² James C. Ingram. Economic Change in Thailand since 1850 - 1970. p. 114

³ นิทยา มาพึ่งพงศ์ คำบรรยายวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย เรื่องพื้นฐานทางเศรษฐกิจของไทย หน้า 12

⁴ สุวิทย์ ไททวิวัฒน์ วิวัฒนาการเศรษฐกิจชนบทในภาคกลางของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2398 - 2475 หน้า 126 - 134

ซึ่งถือว่าเป็นการจัดชลประทานแบบใหม่ขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชกาลที่ 5¹ การเปิดพื้นที่ทำการเกษตรให้มากขึ้น โดยการขุดคลอง สร้างทำนบและประตูน้ำ การส่งเสริมให้ใช้เครื่องจักร เครื่องยนต์ช่วยในการทำนา ดังปรากฏความในจดหมายเหตุนั้นที่ 5 ว่า "...เครื่องจักรที่จะใช้ทำนานั้น ควรอุดหนุนให้มีขึ้นและวิธีอุดหนุนในขั้นต้นนั้น มีทางเดียวที่รัฐบาลมีรางวัลให้แก่วาง หรือบริษัทใด ๆ ที่จะจัดทำเครื่องจักรที่เหมาะสมกับความต่องานนั้นได้..."² นอกจากนี้ก็มีการค้นคว้าวิธีบำรุงรักษาที่นา การจัดให้มีการประกวดพันธุ์ข้าว เป็นต้น

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นสมัยที่ได้ดำเนินตามแนวพระบรมราโชบายสืบต่อจากรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชบิดาในการนำประเทศชาติก้าวขึ้นไปสู่ความก้าวหน้าสู่ความเป็นอารยประเทศ ในขณะที่เกี่ยวข้องกับที่ประเทศไทยไม่เพียงแต่จะประสบกับปัญหาความยุ่งยากทางด้านความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศจากการแผ่ขยายอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งเป็นครันหลังจากลัทธิจักรวรรดินิยมเท่านั้น ประเทศไทยยังคงถูกครอบงำอยู่ในยุคสนธิสัญญาอันไม่เสมอภาค³ ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ประเทศไทยอีกด้วย

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่สนใจในการพัฒนาประเทศให้มีขึ้น โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ ได้ทรงพยายามที่จะสร้างระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง (Self - Sufficient) ings กับผูกขาดของรัฐบาลศักดินา มาเป็นระบบเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกและโดยเสรี⁴ ซึ่งรัฐบาลเป็น

¹ T.H. Silcock. Thailand : Social and Economic Studies in Development. p. 4

² ศรีนวล ศิริมิลินทร์ การปรับปรุงเศรษฐกิจของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 102

³ Sir Josiah Crosby. Siam : The Crossroads. p. 39

⁴ สมสมัย ศรีสุทพรพรณ โฉมหน้าศักดินาไทยในปัจจุบัน หน้า 364 - 366

ฝ่ายส่งเสริมการเกษตรกรรมและชาวต่างประเทศเป็นฝ่ายมีบทบาทโดยสิ้นเชิงในการพัฒนาการค้า แต่ก็นับว่าต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคมากมายในช่วงรัชสมัยของพระองค์ เช่น การตกต่ำของรายได้ การขยายตัวของรายจ่าย การดำเนินนโยบายกีดกันกัน นโยบายการคลัง และการเงิน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติในระบอบเวลานี้อย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงตอนปลายของรัชกาล ฐานะการเงินของประเทศอยู่ในขั้นตกต่ำอย่างที่สุดจึงนับเป็นผลร้ายต่อฐานะการคลังของประเทศ ในภายหลัง ถึงแม้จะมีการแก้ปัญหาโดยการตัดทอนรายจ่ายต่าง ๆ ลงก็ตาม แต่ไม่อาจทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น แต่อย่างไรทั้งนี้ก็เป็นเพราะการดำเนินนโยบายการคลังของประเทศที่ปิดกั้นตัวเองซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศคือ

ประการแรก เพราะข้อจำกัดของนโยบายการคลังและการเงินอนุรักษ์นิยม ซึ่งหลีกเลี่ยงการกู้ยืม การใช้จ่ายเงินคงคลังเกินความจำเป็นและความพยายามรักษาเสถียรภาพของเงินบาท

ประการที่สอง การรังเกียจที่จะให้ชาวต่างชาติเข้ามาพัวพันกับกิจการภายในประเทศ กล่าวคือ รัฐบาลพยายามปิดกั้นมิให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางด้านการเมือง¹ ดังจะเห็นได้จากการที่กรมพระยาเทววงศ์วโรปการเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศในสมัยนั้นได้บันทึกแสดงความเห็นไว้ว่า ความหวาดหวั่นต่อการแทรกแซงของมหาอำนาจตะวันตกมิได้มีอิทธิพลครอบคลุมประเทศไทยเพียงเฉพาะในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ยังสืบต่อมาและมากขึ้นในรัชกาลที่ 6 การเร่งขยายตัวทางกำลังทหารเป็นนโยบายซึ่งแสดงให้เห็นถึงท่าทีของรัฐบาลที่มีต่อประเทศมหาอำนาจตะวันตก

¹พร.เพ็ญ สันตะกุล การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 93 - 94

ได้เป็นอย่างดี และก็เช่นเดียวกันรัฐบาลยังคงยึดถือนโยบายที่ไม่ส่งเสริมการ
ลงทุนของชาวต่างประเทศ หลักการที่ว่า "ไม่ยอมให้ทำ จะไม่มีทางที่จะเสียได้"¹

ซึ่งนโยบายดังกล่าวนับเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนของชาวต่างประเทศที่มีผล
ต่อการพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจโดยตรง การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัวได้ทรงใช้งบประมาณแผ่นดินในการป้องกันประเทศโดยเฉพาะด้านการเสริมสร้าง
กำลังทหารก่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ ความพยายามที่จะพัฒนาความเข้มแข็งทางด้านทหาร
ให้มีความพร้อม ซึ่งพระองค์ได้ทรงเห็นด้วยกับสมเด็จพระอนุชา กรมหลวงพิษณุโลก-
ประชานารถ ที่ทรงกราบบังคมทูลเกี่ยวกับความจำเป็นที่ต้องมีกองทหารให้เข้มแข็งไว้ก่อน
จึงจะทำให้ประเทศมั่นคง แต่ถ้ามองกำลังทหารให้น้อยลงแล้ว ความพินาศคงจะมาสู่
ประเทศสยามเหมือนกับประเทศตุรกีต้องประสบกับความเสียหายมาแล้ว² ในการ
ปกครองประเทศนั้นน่าจะได้มีการพิจารณาถึงการกำหนดแนวนโยบายในด้านนี้ ซึ่งจะ
เห็นได้ว่าเรายังมีข้อจำกัดมากมายในการดำเนินนโยบายป้องกันประเทศในด้านกำลัง
ทหารนี้โดยเฉพาะข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ

ดังนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติจึงไม่จำกัดขอบเขตแคบ ๆ
อยู่เพียงกิจการทหาร เพราะความมั่นคงปลอดภัยแห่งชาติจะต้องพิจารณาครอบคลุมถึง
ความสัมพันธ์ระหว่างสภาวะแวดล้อมภายในและสภาวะแวดล้อมภายนอกประเทศใน
หลาย ๆ ด้าน คือปัจจัยทางการเมือง ทางเศรษฐกิจและทางจิตวิทยาสังคม เรายัง

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๐ ตอน ๑๑/๓๕ ย่อหนึ่งสี่แผนกต่างประเทศ
กรมพระยาเทววงศ์วโรปการ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2466

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๐ ตอน ๑๑/๓๕ ย่อหนึ่งสี่
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงจักรพงษ์ภูวนาถ กรมหลวงพิษณุโลก
พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 10 มกราคม ร.ศ. 131

จะต้องนำเอาข้อพิจารณาการเศรษฐกิจและวิธีการทางเศรษฐกิจมาพิจารณาในการมองปัญหาความมั่นคงแห่งชาติอีกด้วย¹

นอกจากนี้การที่จะทำให้เกิดการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมขึ้นในประเทศไทยได้นั้นจำเป็นต้องมีความพร้อมในด้านต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลิตของระบบเศรษฐกิจ เช่น แรงงาน ทุน การประกอบการ แต่สำหรับสังคมไทยในระยะเวลาดังกล่าวขาดความพร้อมในด้านพลังแรงงาน ขาดความเป็นอิสระของแรงงาน * โดยทั่วไปถึงแม้จะมีการยกเลิกระบบทาสในสมัยรัชกาลที่ 5 แล้วก็ตาม การขาดความพร้อมในเรื่องการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือความพร้อมที่จะมีการสะสมทุน ความพร้อมในเรื่องทัศนคติค่านิยมของสังคมไทยต่อขบวนการผลิตซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ การขาดความรู้หรือเทคนิคในการผลิต ซึ่งส่วนใหญ่งานทางด้านนี้ตกเป็นหน้าที่ของชาวต่างชาติ ชาวจีน หรือคนต่างชาติตะวันตก สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้นับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะมีส่วนสนับสนุนก่อให้เกิดความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ นอกจากนี้ตัวจักรสำคัญของปัจจัยส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจก็คือรัฐบาล รัฐบาลต้องมีการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างจริงจัง รัฐบาลต้องลงทุนในสิ่งที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิต ให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง เช่น เส้นทางคมนาคม (ถนน คลอง) ระบบการชลประทาน (เขื่อน ฝาย) ตลอดจนระบบการสื่อสาร สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่ก็นับว่าเป็นการลงทุนที่สูงประกอบกับ

¹ชุมพร สังขปริชา "ความมั่นคงแห่งชาติ : แนวความคิดเบื้องต้นในการมองปัญหาและในการวิเคราะห์นโยบาย" วารสารธรรมศาสตร์ 8(4) : 28 - 29 เมษายน - มิถุนายน 2522

*ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 โปรดให้ยกเลิกทาสในมณฑลพายัพในปี พ.ศ. 2454 และยกเลิกระบบไพร่ในปี พ.ศ. 2457 อ้างถึงในประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะทาสีก 124 ในมณฑลพายัพลงวันที่ 16 มกราคม ร.ศ. 130 ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 24 หน้า 406 - 407

การที่รัฐบาลในช่วงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ การขาดแคลนเงินงบประมาณแผ่นดินที่จะนำมาใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุน นับเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งถึงแม้ว่าพระบรมราโชบายของพระองค์ท่านจะมีแนวพระราชดำริเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมก็ตาม ซึ่งจะเห็นได้จากการที่พระองค์ได้ทรงแถลงนโยบายในที่ประชุมเสนาบดีเมื่อ พ.ศ. 2458 ว่า รัฐบาลควรคิดหาทางบำรุงการค้าขาย ภายในประเทศโดยสนับสนุนการลงทุนของคนไทย เพื่อมิให้ต้องเสียเปรียบชาวต่างประเทศต่อไป แต่พระองค์ก็ไม่ทรงชี้แนวทางที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มบทบาท การใช้จ่ายเงินสำหรับการนี้โดยตรงในทางตรงกันข้ามทรงมีพระราชวินิจฉัยต่อการขยายหน้าที่ ความรับผิดชอบของรัฐบาลในด้านการพาณิชย์ว่าเป็นกิจกรรมที่พลเมืองต้องทำเอง ที่พูดว่าให้รัฐบาลไปทำการค้าขายด้วยไม่ได้¹ ซึ่งอาจมีส่วนใหญ่ของพลเมือง คือการเกษตร การที่รัฐบาลเข้าช่วยเหลือในกิจการพวกนี้น้อยมาก เช่น ด้านการชลประทานและการส่งเสริมการผลิตอย่างอื่น ดังนั้นจึงไม่มีการขยายตัวของการผลิตพืชผลอย่างอื่นนอกจากข้าวเมื่อเป็นดังนี้เงินทุนสำรองของประเทศที่ได้จากการค้าขายกับต่างประเทศจึงได้นำมาใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมที่เป็นรากฐานการพัฒนาที่สำคัญ เช่น รถไฟก็ได้ส่งเสริมการค้าภายในของประชาชนคนไทยมากขึ้น² ดังนั้นการที่รัฐบาลจะปล่อยให้ประชาชนดำเนินการค้าไปตามลำพังโดยปราศจากการใช้จ่ายเงินช่วยเหลืออย่างอื่น ๆ นอกเหนือจากการสร้างทางรถไฟ ซึ่งรัฐบาลคิดว่าจะเป็นการสนับสนุนที่ดีและมากพออยู่แล้วได้เลย³

¹ กรมศิลปากร พระบรมราโชบายลักษณะการปกครองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 3 - 5

² พระเพ็ญ อันตระกูล การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 3 - 5

³ กรมศิลปากร ล.ค. หน้า 5

นอกจากนี้การที่หนังสือพิมพ์จีนโบสยามวารศัพท์ ได้เสนอบทความเพื่อเสนอแนะรัฐบาลในเรื่องการห้ามขบวนการกสิกรรม พาณิชยกรรม และหัตถกรรมแล้ว * ยังได้เสนอแนะรัฐบาลให้เปลี่ยนแปลงอัตราภาษีสินค้านำเข้าภายในประเทศและต่างประเทศให้สมมูลกันคือเดิมเก็บภาษีสินค้าเข้าเพียงร้อยละ 3 แต่สินค้านำเข้าในเก็บตั้งแต่ร้อยละ 3 ถึง 15** ทำให้ประชาชนผู้ประกอบการอาชีพค้าขายสินค้าพื้นเมืองต้องเสียภาษีหลายชั้นหลายซ้อน บทความในหนังสือพิมพ์เรื่อง "สินค้านำเข้าในบ้านเมือง" ฉบับวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2454 กล่าวว่า

สินค้านำเข้าเมืองของเราอันจำเป็นแก่ชีวิต ดังผัก ปลา ผลไม้ ล้วนต้องถูกเรียกภาษีโดยตรงและอ้อมหลายชั้นหลายซ้อน เช่น ผู้มีนาไร่ สวนผักผลไม้ ขึ้นคันก็ต้องเสียค่านา โฉนด ตรารองแล้ว ต่อมาเสียค่าสมพักรลงปลายน้ำ फिरผลออกสู่ตลาด ยังต้องเสียภาษีขึ้นในอีกทอดหนึ่งด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้สินค้าเมืองเราจะมีเวลาไค่แข่งขันกับสินค้าต่างประเทศอย่างไร...ความประสงค์ของเราต้องการให้รัฐบาลหยุดจากกล่าวในเรื่องการแก้อัตราภาษีสินค้าจากต่างประเทศให้เสมอกับสินค้านำเข้าในประเทศ...¹

* ดูรายละเอียดได้ใน "เรื่องที่เราควรคำนึง" จีนโบสยามวารศัพท์

14 กันยายน 2464 หน้า 2

** การที่รัฐบาลไทยเก็บภาษีสินค้าเข้าเพียงร้อยละ 3 นั้น เป็นเพราะข้อผูกมัดจากการทำสนธิสัญญาเบาริงที่ไทยทำกับอังกฤษและนานาประเทศในปี พ.ศ. 2398 ซึ่งถือเป็นข้อเสียเปรียบทางการค้าโดยรัฐบาลไม่สามารถจะเรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นได้เลย จนกระทั่งได้แก้ไขสนธิสัญญาอันเสียเปรียบนี้ได้ในปี พ.ศ. 2468

¹สินค้านำเข้าในบ้านเมือง จีนโบสยามวารศัพท์ 16 กุมภาพันธ์ 2454

หน้า 2

ซึ่งพิจารณาจากบทความดังกล่าวนี้ทำให้มองเห็นถึงสภาพความเสียเปรียบของคนไทยที่เป็นผู้ผลิตภายในประเทศต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าสินค้าต่างประเทศที่มีอัตราต่ำกว่าที่ส่งสินค้ามาขายภายในประเทศของเรา ทำให้ตัวเรงหรือสิ่งเราสำหรับคนไทยภายในประเทศขณะนั้นขาดแรงจูงใจต่อการที่จะผลิตสินค้าของตนเองไปแข่งขันกับสินค้าเข้าที่ถูกกว่าจากต่างประเทศได้

จากปัจจัยที่สำคัญต่าง ๆ ที่นับเป็นสภาพทางเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2453 - 2468 นี้ ทำให้ผู้เขียนมีความสนใจที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงข้อเท็จจริงว่าจะไร เป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการทางเศรษฐกิจของไทย ในขณะที่ประเทศไทยได้เปิดประตูการค้าเสรีกับนานาประเทศเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว แต่กลับต้องชะลอการพัฒนาให้ช้าลงไป ซึ่งอาจจะเป็นเพราะการดำเนินนโยบายที่เอาการทหารนำหน้าเศรษฐกิจที่ได้กระทำมาตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว นับว่าส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจของไทยในรัชสมัยก่อนหน้านั้นว่าเป็นเพราะสาเหตุใด ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ผู้เขียนสนใจที่จะศึกษาถึงนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเป็นในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2453 - 2468 และผลสะท้อนต่อเนื่องไปในรัชกาลต่อมาพอสังเขป

ความหมายของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของไทยในรัชสมัยสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ผู้เขียนได้วางจุดมุ่งหมายไว้ดังนี้คือ

1. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของสนธิสัญญาเบาริงที่มีต่อระบบการ เมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคมไทย
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางด้านการเศรษฐกิจในแง่มุมต่าง ๆ เช่น การตกต่ำของรายได้ นโยบายการค้าคลัง ภัยพิบัติจากธรรมชาติ เศรษฐกิจตกต่ำเนื่องจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่เกิดตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

3. เพื่อศึกษาถึงวิธีดำเนินนโยบายและการแก้ปัญหาทางด้านการเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยหลังจากการใช้นโยบายในการแก้ปัญหาแล้ว
5. เพื่อศึกษาถึงผลสะท้อนจากการดำเนินนโยบายด้านการเศรษฐกิจในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและผลสืบต่อไปรัชกาลต่อมา

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. ผลจากการศึกษาค้นคว้าจะเป็นพื้นฐานให้กับนักศึกษาและผู้สนใจทางด้านการประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทยในสมัยหลังต่อมาได้เข้าใจถึงการดำเนินนโยบายทางด้านการเศรษฐกิจระยะเวลาดังกล่าว (พ.ศ. 2453 - 2468)
2. ผลจากการศึกษาจะช่วยให้เป็นแนวทางแก่ผู้บริหารงานทางด้านการเศรษฐกิจของประเทศได้เข้าใจและสามารถนำปัญหาพื้นฐานทางด้านการเศรษฐกิจของไทยในสมัยราชาธิปไตยและสืบต่อมาในสมัยประชาธิปไตย ไปใช้เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจของชาติ
3. ผลจากการศึกษาจะช่วยให้ตระหนักถึงความสำคัญของการที่ประเทศชาติจะต้องดำรงในความเป็นเอกราชทางเศรษฐกิจพร้อม ๆ กับความเป็นเอกราชทางการเมือง
4. ผลจากการศึกษาค้นคว้าจะสามารถนำไปใช้เป็นเอกสารประกอบการศึกษาในระดับต่าง ๆ

สมมติฐานของการศึกษาค้นคว้า

1. การใช้นโยบาย "กสิกรรมก่อน" ของรัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้เกิดการชะลอการพัฒนาทางด้านการเศรษฐกิจของไทย

2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศย่อมมีผลต่อการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ

3. ผลสะท้อนจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในรัชกาลที่ 6 จะส่งผลกระทบต่อทางด้านเศรษฐกิจการเมืองในสมัยต่อมา

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

ในการศึกษาค้นคว้าถึงนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468) นี้จะมุ่งศึกษาไปประเด็นสำคัญตามจุดมุ่งหมายที่ได้วางไว้ตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่เนื่องจากปัญหานี้ได้มีผลต่อเนื่องมาจากรัชกาลก่อนและต่อเนื่องไปสู่รัชกาลต่อมา (รัชกาลที่ 7) ดังนั้นจึงต้องกล่าวถึงโดยสังเขป แต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

งานวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษิตามระเบียบวิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical approach) ซึ่งมีแนวการพรรณนาความโดยการวิเคราะห์ข้อมูล (Analytical description) จากข้อเท็จจริง และจากหลักฐานที่ใช้ประกอบการศึกษาค้นคว้าที่เป็นเอกสารชั้นต้น (Primary sources) ซึ่งส่วนใหญ่ได้มาจากเอกสารที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์ (Unpublished document) และยังมีเอกสารอื่น ๆ อีก เช่น รายงาน คำกราบบังคมทูล หนังสือพิมพ์ รายงานประจำปี เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีหลักฐานเอกสารที่มีความสำคัญรองลงมาคือ เอกสารชั้นที่สอง (Secondary Sources) อันได้แก่หนังสือ ตำรา วารสารและงานวิทยานิพนธ์จากแหล่งต่าง ๆ อีกด้วย

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้

ได้ทำการศึกษาค้นคว้าแหล่งข้อมูลที่ใช้เป็นหลักฐานเหล่านี้จากห้องสมุดต่าง ๆ เช่น กองจดหมายเหตุ หอสมุดแห่งชาติ กรมบัญชีกลาง หอสมุดกลาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ สถาบันไทยคดีศึกษาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นต้น

เอกสารที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้

1. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นต้น (Primary sources) ได้แก่

1.1 เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

พระราชหัตถเลขา

พระราชสาส์น

ลายพระหัตถ์

จดหมายเหตุ

รายงาน

หนังสือพิมพ์

บันทึก

การสัมภาษณ์

1.2 เอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว

หนังสือราชกิจจานุเบกษา

พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

บทพระราชนิพนธ์ต่าง ๆ

ประชุมกฎหมายประจำศก

2. เอกสารที่เป็นหลักฐานชั้นรอง (Secondary sources) ได้แก่

2.1 หนังสือทั่วไป

ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองของ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา

ความจำเริญทางเศรษฐกิจตามลำดับขั้นของ คับเบิลยู รอสโหว์
 ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยของ เจมส์ ซี อินแกรม
 ฝรั่งเศสกินาของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช
 เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ของ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ
 มาร์กซ และสังคมนิยมของ สุรพงษ์ ชัยนาม
 ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจของ กาจกร อึ้งโพธิ์
 กลุ่มทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทยของ ณรงค์ เพชรประเสริฐ

2.2 วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น

การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัวของ เกื้อกูล ยืนยงอเนกต์

ปัญหาอาณาและนโยบายของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของสมชาย หลั่งหมอยา

การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
 เจ้าอยู่หัวของ พรเพ็ญ อันตระกูล

วิวัฒนาการเศรษฐกิจชนบทในภาคกลางของประเทศไทยระหว่าง

พ.ศ. 2394 - 2475 ของ สุวิทย์ ไพบยวัฒน์

Siam Rural Economic Survey 1930-1931 by Carl

G. Zimmerman. Economic Change in Thailand

1850-1970 by J.C. Ingram. Land, Labour and

Capital in Three Rice-Growing. Deltas

of Southeast Asia, 1800-1940 by Siamwalla

Ammar.

- 2.3 วารสารต่าง ๆ เช่น
 วารสารธรรมศาสตร์
 วารสารสังคมศาสตร์
 อักษรศาสตร์วิจารณ์
 สังคมศาสตร์ปริทัศน์
 จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
 ฯลฯ

สรุป

บรรณานุกรม

บทคัดย่อ

ภูมิหลังของการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของไทย

นโยบายเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการบริหารเศรษฐกิจของประเทศไปสู่
จุดหมายปลายทาง โดยคำจำกัดความ "นโยบาย" (Policy) ก็คือหลักการ
ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการอันจักนำไปสู่จุดหมายปลายทางนั้น ๆ¹ ดังนั้น
นโยบายเศรษฐกิจก็หมายถึง วิธีดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจ²
นั่นเอง

สำหรับการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยแต่อดีตที่ผ่านมา
อาจจะกล่าวได้ว่าชาติไทยเป็นชาติที่มีนิสัยประจำชาติในเรื่องการยินดียินร้ายเป็นมิตรไมตรีกับ
ชาวต่างชาติทุกชาติ หากจะวิเคราะห์ถึงวิเทโศบายในศิลปจาริกของพ่อขุนรามคำแหงแล้ว
เราจะเห็นว่าประเทศไทยเปิดให้ใครไปมาค้าขายได้อย่างเสรีและเต็มไปด้วยความสุจริตใจ
ไม่สงสัยใคร ไม่ระแวงใคร ไม่ถือผิว ไม่ถือว่าต่างชาติ ต่างศาสนา หรือต่างใน
ชนธรรมเนียมประเพณี³ ดังนั้นจะเห็นว่ารัฐบาลไทยได้มีการติดต่อสัมพันธ์กับนานาประเทศ
ทางตะวันตกมาตั้งแต่สมัยอยุธยา เช่น ปอตุเกส เข้ามาในปี พ.ศ. 2054, ฮอลันดา
ปี พ.ศ. 2147, อังกฤษ ปี พ.ศ. 2155, ฝรั่งเศส ปี พ.ศ. 2205⁴
เป็นต้น

¹ วิจิตรวงศ์ ณ ป้อมเพชร นโยบายเศรษฐกิจ : ข้อคิดเห็นและการวิเคราะห์
หน้า 2

² เสนาะ คุณาภูล นโยบายการเงินการคลัง และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
ของประเทศไทย หน้า 273

³ ส. ธรรมยศ (นามแฝง) พระเจ้ากรุงสยาม หน้า 452 - 453

⁴ ก.

การที่ชาวตะวันตกเหล่านี้เข้ามาในประเทศไทย ส่วนใหญ่ได้ติดต่อสัมพันธ์ทาง
ด้านการค้าขาย และมีบางประเทศที่เข้ามาค้าขายพร้อมกับนำศาสนาและการเมืองเข้ามา
ควบคู่กันไป นอกจากชาติตะวันตกแล้วก็มีชาติต่าง ๆ ในเอเชียด้วยกันที่เข้ามาติดต่อ
ค้าขายด้วย เช่น จีน และพม่า เป็นต้น

การค้าขายกับชาวต่างชาติ นับว่าเป็นการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ
ประการหนึ่งของประเทศ และการที่ประเทศใดจะกำหนดนโยบายของตนเป็นอย่างไรนั้น
รัฐบาลโดยส่วนใหญ่มักจะคำนึงถึง "ผลประโยชน์แห่งชาติ" (National interest)¹
ซึ่งมีความจำเป็นควบคู่กันไปกับความมั่นคงทางการเมือง ดังนั้นการดำเนินนโยบาย
ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยในสมัยอดีตก็เช่นเดียวกัน ย่อมมีปัญหาและอุปสรรคในการ
ดำเนินนโยบายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อความมั่นคงทางการเมือง
เศรษฐกิจ และสังคมให้รอดพ้นจากภัยคุกคามจากจักรวรรดินิยมที่มีอิทธิพลต่อดินแดนเอเชีย
ตะวันออก ซึ่งส่วนใหญ่ต้องตกเป็นอาณานิคม สำหรับประเทศไทยได้พยายามรักษา
เสถียรภาพทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมาได้โดยตลอด

ดังนั้นในการวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยครั้งนี้ จึงพิจารณา
โดยยึดหลักการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใน 3 ทาง คือ² นโยบายการคลังซึ่งจะ
ทำให้รัฐรายได้รายจ่ายของรัฐบาลที่ได้รับจากเงินรายได้ ภาษีอากร นโยบายการเงิน
และนโยบายการค้ากับต่างประเทศ โดยการศึกษาถึงสภาพเศรษฐกิจโดยทั่วไปพร้อม ๆ
กับการคำนึงถึงความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ (Economic Progress) ความมี

¹กมล ทองธรรมชาติ การเมืองระหว่างประเทศ หน้า 95

²ชินวุธ คุณทรสสีมะ การประสานนโยบายเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาและ
เสถียรภาพ หน้า 17

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Progress) ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Stability) และเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ (Economic Justice)¹ ซึ่งจะได้อภิปรายร่วมกันไปในแต่ละช่วงสมัยโดยแยกการวิเคราะห์ออกเป็น

ก. การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในยุคต้นรัตนโกสินทร์ จนถึงการทำสนธิสัญญาเบาริง (พ.ศ. 2325 - 2398) โดยสรุปพอสังเขป

ข. การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจหลังการทำสนธิสัญญาเบาริง (พ.ศ. 2398 - 2453)

1. การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในยุคต้นรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325 - 2398)

1.1 รัฐบาลกับการดำเนินนโยบายการค้า

ภายหลังเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ ๒ (พ.ศ. 2310) เป็นระยะเริ่มฟื้นตัวและปรับปรุงประเทศ โดยเริ่มทำการค้าขายติดต่อกับนานาประเทศอีกครั้งหนึ่ง สำหรับสมัยต้นรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ 1 - 3) รัฐบาลจำเป็นต้องหารายได้เพื่อทำนุบำรุงประเทศให้มากขึ้น ดังนั้นนโยบายทางด้านเศรษฐกิจจึงเป็นนโยบายประการสำคัญอย่างหนึ่งที่จะได้มาซึ่งรายได้ของรัฐบาล และในขณะนั้นรัฐบาลต้องมีการจ่ายในการป้องกันประเทศ โดยการหาภิกษุสงฆ์ร่วมกับพม่าบ่อยครั้ง* รายได้แผ่นดินจึงไม่เพียงพอที่จะทำนุบำรุงประเทศ แม้กระทั่งจะจ่ายเบี้ยหวัดแก่ขุนนางก็ไม่พอ จะเห็นได้จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ว่า "เงินเก็บมาได้แต่ช่วยอากรก็พอใช้ทำนุบำรุงแผ่นดินเหลือจึงเอามาแจกเบี้ยหวัดก็ไม่ใคร่พอ ต้องเอาเงินกำไรตกแต่งสำเภามาเพิ่มอีก

¹ วิจิตรวงศ์ ณ ป้อมเพชร นโยบายเศรษฐกิจ : ข้อคิดและการวิเคราะห์
หน้า 4 โดยอ้างถึงการจำแนกของศาสตราจารย์ Kenneth E. Boulding "Principle of Economic Policy, Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall 1958.

* โดยเฉพาะในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ไทยต้องทำศึกกับพม่า
ถึง 7 ครั้ง

จึงจะพอใช้จ่ายไปได้ปีหนึ่ง ๆ เงินคงคลังสะสมไว้ก็ยังไม่¹ ถึงสมัยในรัชกาลที่ 2 สภาพการเงินก็ยังไม่มีคงจะเห็นได้จากการต้องลดเบี้ยหัวคิวขุนนางเกือบทุกปี บางครั้งต้องจ่ายเป็นของขวัญ เช่น ข้าวสาร ข้าวลายน² แหวนเงินตรา รัฐบาลจึงหาวิธีเพิ่มรายได้โดยการคิดลดค่าขายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ขณะนั้นพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ ทรงดำรงตำแหน่งผู้ว่ากรมพระคลัง³ ทรงทำหน้าที่ส่งเรือสินค้าหลวงไปค้าขายกับต่างประเทศ และจัดสำเภาส่วนตัวพระองค์ออกไปค้า ณ ประเทศจีนอยู่เสมอ จะเห็นได้ว่าผู้ที่มีความหมายสำคัญทางด้านการค้า คือ พระมหากษัตริย์ ซึ่งอยู่ในฐานะรัฐบาล และบรรดาขุนนางโดยเฉพาะทางด้านการค้าขายกับต่างประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งที่มาของรายได้แผ่นดินอันสำคัญ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ พระองค์ย่อมมีอำนาจอันชอบธรรมที่จะประกอบกิจการทางด้านการคลัง เพราะในระบบดังกล่าวพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตประเภทที่ดิน แรงงาน และเงินทุน ตลอดจนเป็นผู้ประกอบการเอง จนมีคำกล่าวว่า "พระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนผู้ทำการค้าที่สำคัญในราชอาณาจักร"⁴ พระองค์ทรงทำการค้าเองและมีรายได้ส่วนใหญ่จากกำไรของการค้านี้ เพราะฉะนั้นการค้าของพระมหากษัตริย์ก็คือ การค้าของรัฐบาลนั่นเอง⁵

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 หน้า 295

² หอสมุดแห่งชาติ เลขที่ 11 จดหมายเหตุรัชกาลที่ 2 จศ. 1176

³ ต่อมาเป็นพระยาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2368 - 2394)

⁴ พระยาทิพโกษา ตำนานกระทรวงต่างประเทศเมื่อแรกตั้ง หน้า 22

⁵ วรากรณ์ หินานนท์ การค้าสำเภาของไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น หน้า 66

⁵ James C. Ingram. Economic Change in Siam since 1850 - 1970 P. 27 และขุนวิจิตรมาตรา ประวัติการค้าไทย หน้า 120 - 121

สำหรับวิธีการดำเนินการค้ากับต่างประเทศ* ของรัฐบาลในต้นรัตนโกสินทร์นั้น รัฐบาลใช้วิธีการค้าแบบผูกขาดสินค้าต้องห้ามบางชนิด โดยระบบพระคลังสินค้า ซึ่งเปรียบเสมือนองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมการค้าทั้งขาเข้าและออก โดยดำเนินการค้าเอง รายได้จากพระคลังสินค้านี้นับว่าเป็นรายได้ที่สำคัญ¹ ถึงแม้นโยบายการค้าจะใช้ระบบพระคลังสินค้าเป็นตัวแทนของรัฐบาลเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา ก็ตาม แต่ก็มิใช่ว่าแตกต่างไปบ้าง กล่าวคือ การผูกขาดนั้นเพื่อมุ่งประกันว่าสำเภาหลวงจะได้สินค้าเพียงพอที่จะบรรทุกไปท่าท่าใดในต่างประเทศโดยตรง* ทั้งนี้เพราะเมื่อสินค้านั้นเหลือจากความต้องการของสำเภาหลวงแล้วก็จะกลายเป็นสินค้าเสรีไป² โดยรัฐบาลมีอำนาจในการเลือกซื้อสินค้าใดก่อนเหลือจากนั้นจึงจะนำไปจำหน่ายให้แก่ราษฎร สำหรับสินค้าประเภทศาสตราวุธ และกระสุนดินดำ รัฐบาลจะรับซื้อไว้และให้นำเข้ามาต่อเมื่อรัฐบาลมีความต้องการเท่านั้น³ นอกจากนี้ประเภทของสินค้าออกของไทยบางอย่างมีน้อยและหายาก เช่น กัญชง งาช้าง สินค้าเหล่านี้เป็นที่ต้องการของพ่อค้าต่างชาติเพราะขายได้ราคาแพง รัฐจึงกำหนดไว้เป็นสินค้าต้องห้ามนอกเหนือจาก ข้าว ปลา เกลือ และสินค้าเหล่านี้ ถ้าจะขายต้องขายให้แก่รัฐบาล ใครจะซื้อต้องมาซื้อที่พระคลังไทย รัฐจะจำหน่ายสินค้าประเภทนี้ตามจำนวนที่เห็นสมควร⁴

¹ อนุวิจิตรมาตรา ประวัติการค้าไทย หน้า 121

* รัฐบาลไทยได้ผลประโยชน์จากการค้าขายกับต่างประเทศถึง 5 ประการ คือ 1. ได้จัดเก็บภาษีเบิกร่องหรือค่าปากเรือ 2. ภาษีสินค้าขาเข้า 3. ภาษีสินค้าขาออก 4. ค่าเรือได้จากคลังสินค้าของหลวง 5. อำนาจเลือกซื้อของหลวงสำหรับใช้ในราชการ (ดูรายละเอียดได้ กรมศิลปากร ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 55 เล่ม 131 สุกฤษฎา หน้า 178 - 179)

² S.A.R. Wood. A History of Siam P.163.

³ นิธิ เอียวศรีวงศ์ วัฒนธรรมกับวัตรธรรมรัตนโกสินทร์ หน้า 86

⁴ วาสวงค์ พงศบุตร "พระคลังสินค้า" เอกสารไทย 1 : 32 - 37

1.2 การขยายตัวในด้านการค้า

การที่การค้าของไทยได้เริ่มมีการติดต่อกับชาวตะวันตก* ในตอนปลายรัชกาลที่ 2 ทำให้การค้าเริ่มขยายตัวมากยิ่งขึ้นถึงที่ มาลลอค (Malloch) กล่าวว่าในสมัยนี้มีเรือสินค้าทั้งของไทยและพ่อค้าชาวต่างชาติเข้ามาค้าขายประมาณ 241 ลำ¹ จากการค้าขายตัวมากขึ้นนี้เองทำให้เกิดการหมุนเวียนของระบบเงินตราจากมือพ่อค้าไปสู่ราษฎร และทำให้ผลผลิตของเกษตรกรไทยในระบายนี้นับเพิ่มมากขึ้น เพื่อสนองความต้องการของพ่อค้าต่างชาติ รัฐบาลโดยพระคลังสินค้าจะเป็นตัวกลางเพื่อจำหน่ายต่อไป ในสมัยรัชกาลที่ 3 เฮนรี เบอร์นี (Henry Burney) ได้เข้ามาติดต่อกับทำสัญญาพระราชไมตรีและทำการค้าขายในปี พ.ศ. 2369 ที่เรียกว่า "สนธิสัญญาเบอร์นี" นับ การผูกขาดทางการค้าได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป เกิดขึ้นของของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศและต่างประเทศนั้นคือ สินค้าภายในประเทศได้เพิ่มปริมาณการผลิตเพื่อการส่งออกมีมากขึ้น นอกจากนั้นพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว

ไปตุเกสได้เข้ามาครั้งแรกในปี พ.ศ. 2361 เข้ามาทำการค้าและขอตั้งสถานกงสุล แต่มิได้มีอำนาจพิเศษแต่อย่างใด ความมาถว้ยอังกฤษ รัฐบาลอินเดียส่งแอนนิง เข้ามาในปี พ.ศ. 2359 ส่งเซอร์จอห์น กรอเพิด เข้ามาในปี พ.ศ. 2365 และในปี พ.ศ. 2366 รัฐบาลอินเดียได้ส่ง เฮนรี เบอร์นี เข้ามาทำสัญญาทางการค้ากับไทยสำเร็จในปี พ.ศ. 2369 ขอความสะดวกในด้านการค้าแต่ยังไม่ได้เรียกร้องอำนาจทางการศาลแต่ประการใด ในปี พ.ศ. 2393 ส่ง เซอร์เจมส์ บรูก เข้ามาขอแก้ไขสัญญาและขอตั้งศาลกงสุล แต่ไม่ได้ขอเอกสิทธิ์อำนาจศาล และในปี พ.ศ. 2376 สหรัฐอเมริกาได้ส่ง เอ็ดมันด์ ร็อบเบิร์ต เข้ามาขอทำสัญญาทางการค้ากับไทยโดยขออยู่ภายใต้กฎหมายไทย (ดูรายละเอียดได้ในพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ วัฒนธรรมไทยและประวัติศาสตร์การทูตไทย หน้า 91 - 92

¹D.E. Malloch. Siam : Some General Remarks on Its Production. P. 65

ไถ่ทรงมีนโยบายส่งเสริมการผลิตสินค้าออกซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดโลก เป็นต้นว่า การปลูกอ้อย และการผลิตน้ำตาลทรายส่งออก เช่นนี้เมื่อไถ่รายงานเกี่ยวกับ สินค้าออกว่าข้าวมีจำนวนมากที่สุด¹ แต่การเก็บภาษีส่งออกของสินค้าข้าวนี้สูงมากถึง 8 บาทต่อตัน² ถึงนี้การซื้อวัตถุดิบมาสู่โรงงานมีอากรมากขึ้นตามลำดับแผนการ ส่งขาย ดังนั้นการผูกขาดสินค้าก็มีความจำเป็นยิ่งขึ้น³ ทั้งนี้เพราะโอกาสใหม่ทาง เศรษฐกิจในการที่จะผลิตสินค้าเพื่อตลาดที่มีปริมาณมากขึ้น ประกอบกับในขณะนั้นรัชกาล นโยบายเปิดการค้าเสรี ไถ่รับการสนับสนุนจากรัฐบาลที่ 3⁴ จึงทำให้กลุ่มแห่งการผลิต ขยายตัวออก เป็นวงกว้างการผลิตสินค้าเพื่อตลาดซึ่งมีปริมาณมากขึ้นและปริมาณการค้าของ เอกชนก็เติบโตสูงขึ้น ซึ่งปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2369 สินค้าออกของไทยทำรายได้ ให้แก่ประเทศถึง 3,284,325 บาท⁵ และในปี พ.ศ. 2393 มีรายได้เพิ่มขึ้น ประมาณ 5,500,000 บาท⁶ นอกจากนี้ มัลลอค (Malloch) ยังได้บันทึกจำนวนเรือที่เข้ามาทำการค้าในกรุงเทพฯ ถึง 100 ลำในปี

¹ Virginia Thomson Thailand : The New Siam p.421 - 22

² นิธิ เอียวศรีวงศ์ วิเคราะห์ว่าน่าจะเป็น 8 หายข้อเอี้ยน ฎรายละเอียบค ใต้ใน นิธิ เอียวศรีวงศ์ วัฒนธรรมกมกม กับวรรณกรรมรัตนโกสินทร์ หน้า 77 - 78

³ นิธิ เอียวศรีวงศ์ อ.ก. หน้า 83

⁴ พระยาอนุนานราชชน ตำนานสุลภากร หน้า 66

⁵ O.E. Malloch Siam : Some General Remarks on Its Productions P. 51

ตาราง 1 จำนวนเรือสินค้าเข้ามาท่าเรือไทย ในปี พ.ศ. 1368 - 2373

พ.ศ.(ค.ศ.)	จำนวนเรือ	พ.ศ.(ค.ศ.)	จำนวนเรือ
2368 (1825)	265	2375 (1836)	302
2369 (1826)	249	2386 (1843)	314
2370 (1827)	275	2393 (1850)	331

ที่มา : D.E. Mallock: China. Some General Remarks on Its Productions P.65.

ในระบอบศักดินาไทยนี้ถึงแม้ว่ากิจการค้าจะกระจายตัวมากขึ้น แต่ก็ปรากฏว่ากิจการค้าได้จำกัดตัวเองอยู่กับนายทุนชาวจีนเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นชาวจีนจึงเข้ามาจับตลาดโดยตรงทั้งเป็นพ่อค้าและผู้ประกอบการธุรกิจการค้าของไทย นับว่าเป็นจุดเริ่มแห่งวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจไทยที่การค้าที่เคยขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ที่ทรงดำเนินการค้าเองมาเป็นระบบให้เอกชนเข้าทำการผูกขาดแทน เกิดระบบเจ้าภาษีนาบอากร* ดังนั้นเมื่อมีการใช้วิธีการผูกขาดภาษีอย่างแพร่หลายแล้วกิจการค้าของพระมหากษัตริย์และขุนนางก็เริ่มทรุดลง และผู้ที่ได้เข้ามามีบทบาทในช่วงทำการค้าแทนส่วนใหญ่ก็คือ ชาวจีน¹ โดยเขามาดำเนินการเกี่ยวกับการค้าน้ำตาล ปรากฏว่า

* ศึกษารายละเอียดได้ใน ธาดา ประภาพรณ ระบบเจ้าภาษีนาบอากรสมัยกรุงเก่า ยุคต้น วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ James O. Ingram. Economic Change in Thailand Since 1850 - 1970 P. 27 - 31, Virginia Thompson Thailand: The New Sign. P.544 - 545.

โรงงานผลิตน้ำตาลเป็นของคนจีนเกือบทั้งหมด หรือไม่กี่คนจีนเป็นผู้ดำเนินงาน¹ ชาวจีนจึงเป็นกลุ่มสำคัญที่ทำการค้าต่างประเทศของไทยในรัตนโกสินทร์ตอนต้น การค้าขายสินค้าทั้งปวงจึงตกอยู่ในกำมือของชาวจีน² ทั้งนี้รวมทั้งการค้าแบบรวมกับชนชั้นนำ และทำการค้าอิสระได้อย่างเสรี ดังนั้นกลุ่มชาวจีนดังกล่าวจึงเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลต่อการเศรษฐกิจไทยตลอด

1.3 การเปลี่ยนแปลงทางด้านการเศรษฐกิจสังคม

หลังจากทำสนธิสัญญาเบาริง (ค.ศ. 2398) ทำให้กระบวนการทางเศรษฐกิจของไทยเริ่มซับซ้อนขึ้น เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการผลิตประเภทของสินค้า การใช้แรงงาน การใช้เงินตราแทนการส่งส่วยในรูปแบบของการเก็บภาษีอากรชนิดใหม่ และความเจริญทางด้านเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นในยุโรปและอเมริกาได้เข้ามามีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย เช่น เริ่มกิจการพิมพ์ (ปี ค.ศ. 2377) เริ่มมีการใช้เรือกำปั่นแทนเรือสำเภา ความเจริญทางด้านรถม้าและเกวียน³ สิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เกี่ยวกับการที่รัฐบาลในระยะนี้ได้ส่งเสริมการผูกครองมากขึ้น⁴ ถึงแม้จะเน้นนโยบายผูกครองเพื่อการยุทธศาสตร์ก็ตาม แต่ผลที่ตามมาที่สำคัญอย่างมากที่สุดก็ก่อให้เกิดเส้นทางคมนาคมและความสะดวกในการติดต่อค้าขายมากขึ้น

¹ วอลเตอร์ เอฟ. เวลชา แผ่นดินพระนั่งเกล้า แปลโดย นิจ ของโสภิต หน้า 51

² ครวเฟิล กล่าวว่าชาวจีนที่ทำการค้ากับต่างประเทศในกรุงเทพเพียงแห่งเดียวมีประมาณ 9,000 - 11,000 คน

³ Virginia Thompson Thailand: The New Siam p. 413, 421, 584 และ ศ. ธรรมะศ (นามแฝง) พระเจ้ากรุงสยาม หน้า 345

⁴ อนุ่วิจิตรมาตรา ประวัติการค้าไทย หน้า 330 - 331 และ ศ. ธรรมะศ (นามแฝง) พระเจ้ากรุงสยาม หน้า 68 - 69, W.A.A. Wood: A History of Siam P. 277

⁵ P.A. Thompson. Lotus Land. P.174.

การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจในช่วงเวลานี้ (หลังจากทศัฎฐาเบรณี ปี 2369 - 2398) มิได้ทำให้โครงสร้างทางสังคมโดยทั่วไปเปลี่ยนแปลงมากนัก สังคมยังมิได้เป็นตัวแทนของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะราษฎรยังคงขึ้นอยู่กับระบบเกณฑ์แรงงาน จากความเป็นอิสระแก่ตัว นับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้เกิดการขัดขวางความเป็นชนชั้น "พ่อค้าได้" การที่รัฐบาลมีอำนาจในการควบคุมปัจจัยการผลิตที่ดินและแรงงานได้อย่างเต็มที่ เช่น การจัดเก็บภาษี เก็บอากร และการเกณฑ์แรงงาน เป็นเหตุให้ชาวนาไทยขาดความหวงแหนต่อการขยายพื้นที่ที่ใช้ในการผลิตหรือเพิ่มผลผลิต เนื่องจากไม่มีการผลิตในที่นาอย่างสมบูรณ์ประการหนึ่ง กับตามคิดมากก็ต้องถูกฐาภิบาลไปมากอีกประการหนึ่ง¹ ซึ่งมีผลได้ไม่คุ้มเสียเกินไว้สะสมเพื่อสร้างฐานเศรษฐกิจขึ้นท่ามกลางชนชั้นปกครองหรือพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตได้² ประกอบกับการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงรัตนโกสินทร์ก่อนต้นของไทยยังไม่มีerkการก่อำเนินและพัฒนาการของชนชั้นนายทุนอิสระ และชาวนาที่มีการสะสมทุน³ ของตนเองเพื่อทำการผลิตเพื่อการค้า³

¹ อัยยวัฒน์ สุกวานิช ศักดินาภัยพัฒนาการของสังคมไทย หน้า 69

² แล กัลกวิทย์รัตน์ "วิธีการผลิตแบบเอเชีย : กับเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์แห่งความถ้อยพัฒนาเองสังคมไทย" ใน วารสารธรรมศาสตร์ 9 (1) : 93

กรกฎาคม - กันยายน 2522

³ ถึงแม้ในระยะเวลาดังกล่าวการสะสมทุนอาจจะไม่มีความจำเป็นสำหรับชาวนาไทย แต่การสะสมทุนก็นับว่าเป็นพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจทุกยุคสมัย

³ ดู หน้า 94 - 95

ทั้งนี้จนถึงบัดนี้การขยายตัวทางการค้ามากขึ้นและรัฐบาลเป็นนโยบายส่งเสริมการค้าเสรีอย่างเต็มที่ แต่ด้วยความผูกมัดด้านการระบบเศรษฐกิจจากชนชั้นทางสังคมไทย ยังคงต้องพึ่งพิงชาวต่างชาติที่เป็นชาวจีนเป็นกำลังสำคัญเข้าไปทั้งทางด้านแรงงาน ทุน และการดำเนินการทางธุรกิจ ซึ่งถือว่าเห็นจุดอ่อนอย่างบ่งชี้ต่อขบวนการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจของชาติ

2. การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจหลังการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง (พ.ศ. 2398 - 2453)

การเปลี่ยนแปลงนโยบายของประเทศโดยการเปิดประตูทางการค้ายอมทำสนธิสัญญากับนานาประเทศที่เคยเปรี๊ยะนั้น นับว่าเป็นการดำเนินนโยบายที่ยอมโอนอ่อนผ่อนตามได้เฉพาะสมณกุฎกาลที่ ๓^๑ ของรัฐบาลไทยที่ยังอยู่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ รัชกาลที่ 4

ในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว^๒ การคุกคามของจักรวรรดินิยมให้ปรากฏตัวเด่นชัดขึ้นในเอเชียโดยเฉพาะการขยายตัวของอังกฤษและฝรั่งเศสในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และภูมิภาคอื่นๆ ในเอเชียอาคเนย์ในตอนปลายคริสต์ทศวรรษที่ 18 ช่วงเวลาจึงกล่าวได้ว่าประเทศต่างๆ ต้องเผชิญกับภัยคุกคามของราชนิกษัตริย์จากตะวันตกเช่น ประเทศจีน และประเทศอื่นๆ ดังนั้นภาวะการณ์ในตอนปลายรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2393) จึงเป็นระยะที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงประเทศให้รับกับอำนาจจากจักรวรรดินิยม

^๑ ใบบังการร่างสัญญาฉบับสมณราชโองการที่ ๑๖๖๖ ลงที่ วันจันทร์ไทยเรื่องประวัติการทูตไทยหน้า ๕๓

^๒ การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจตอนปลายของรัชกาลที่ 3 ได้เปลี่ยนไม่ โดยรัฐบาลเริ่มใช้นโยบายปิดประตูการค้า โยนำเอากระบวนการค้าผูกขาดเข้ามาใช้ ในการติดต่อกับชาวต่างชาติต่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง นับเป็นการดำเนินนโยบายเพื่อหลีกเลี่ยงภัยคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตกที่กำลังแผ่ขยายในตอนปลายพุทธศตวรรษที่ 23 (คริสต์ทศวรรษที่ 1๘)

ระบอบกษัตริย์นี้ เมื่อเปลี่ยนรัชกาลใหม่ทำให้สถานการณ์ที่เริ่มเสื่อมทรามลง กลับฟื้นตัวขึ้นมาอย่างน่าอัศจรรย์ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ เสด็จขึ้นครองราชย์สืบต่อมา ดังเช่น กริสไวลด์ (G. S. Griswold) ได้กล่าวไว้ว่า "พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ เสด็จขึ้นครองราชย์อีกครั้ง ในขณะที่การแผ่อำนาจของฝรั่งเศสและอังกฤษกำลังถึงขีดสุดของความเป็นขึ้น¹ การเสด็จขึ้นครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงมีส่วนประกอบที่ผสมผสานระหว่างการใช้อำนาจแบบเผด็จการกับการที่มีพระปรีชาญาณที่เฉียบขาด² ซึ่งทำให้พระองค์สามารถเผชิญกับการคุกคามเองพวกตะวันตกได้อย่างดีด้วย การทรงยินยอมเปิดประเทศอย่างเต็มประทัย³ พระองค์ทรงมีพระบรมราโชบายในการรับรู้อย่างเปลี่ยนแปลงประเทศทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งรัชกาลที่ 4 ได้ทรงตระหนักถึงภาวะคับขันของประเทศ และเห็นความผิดพลาดที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศเพียงเล็กน้อยอาจก่อให้เกิดความหายนะอันใหญ่หลวงมาสู่ประเทศได้⁴ พระองค์ทรงเปลี่ยนแปลงนโยบายการต่างประเทศใหม่โดยหันมาดำเนินนโยบายโอนอ่อนผ่อนตาม (accommodation) กับประเทศทางตะวันตกมากขึ้น⁵ และสิ่งสำคัญที่สุดที่จะต้องปฏิบัติเพื่อป้องกันลัทธิจักรวรรดินิยม

¹ เอ. บี. กริสไวลด์ "พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" แปลโดย หม่อมเจ้าสุภัททิศ ทิศดุส ในหนังสือที่ระลึกถึงรอบ 100 ปี แห่งวันสวรรคต พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และวันเสวยราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ 1 กรุงเทพฯ 2511 หน้า 1 - 2

² สักการายละเอียดใน แอนน์คลี โธมสัน มอฟเฟต, แผ่นดินพระจอมเกล้า แปลโดย นิเว ทองไสลิต, หน้า 53 - 125

³ จอห์น เอ. เฟิร์เบงก์ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 2 แปลโดย ศรีสุข ทวีธาประสิทธิ์ หน้า 558 และ Virginia Thomson. Thai and : The New Siam. p. 542.

⁴ เอ. บี. กริสไวลด์ ล.ก. หน้า 1 - 2

⁵ จาโรส ชันติการพงศ์ ความสัมพันธ์ของไทยกับประเทศตะวันตก หน้า 20

ก็คือการพัฒนาประเทศให้ทันสมัย¹ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นพระมหากษัตริย์องค์แรกของไทยที่ทรงริเริ่มปรับปรุงประเทศตามแบบตะวันตก² โดยการปรับปรุงประเทศในด้านต่าง ๆ แต่ไม่มีงานชิ้นใดที่สำคัญและส่งผลดีให้แก่บ้านเมืองเท่าเทียมกับนโยบายการยอมรับทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี และการค้ากับอังกฤษและนานาชาติ³

นโยบายเศรษฐกิจกับรูปแบบเศรษฐกิจใหม่ (พ.ศ. 2398 - 2453)

สนธิสัญญาเบาริงที่รัฐบาลไทยทำกับรัฐบาลอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 นั้น เท่ากับเป็นการเริ่มต้นยุคใหม่⁴ ของวงการเศรษฐกิจไทย กล่าวคือ ระบบการค้าผูกขาดโดยพระคลังสินค้าที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมการค้าของไทยได้สิ้นสุดลง เกิดการค้าเสรีขึ้นแทนถึงแม้ว่าจะก่อให้เกิดสนธิสัญญาที่อนุชนรุ่นหลังถือว่าเป็นสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาค เช่น สิทธิสภาพนอกอาณาเขต การกำหนดอัตราภาษีอากรเพียงร้อยละ 3 การยอมให้นำฝิ่นเข้ามาขายและอื่น ๆ สนธิสัญญานับนี้ต่อมาได้เป็นแบบฉบับในการตกลงทำสนธิสัญญากับนานาประเทศ คือ

¹ จอห์น เค แฟร์แบงก์ ล.ก. หน้า 557, 601

² การที่ มหาชนซ์ รัตนโกสินทรียุคปรับปรุงประเทศ หน้า 22

³ ชัย เรื่องกิลป์ ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352 - 2453

คานสังคม หน้า 257, Graham. Siam Vol I. p.97., Walter F.Vella.: The Impact of the Western Government in Thailand. p.333.

⁴ ศ.จ.อ.ฮอลล์ ประวัติศาสตร์เอเชียอาคเนย์ เล่ม 2 แปลโดย

คุณวรุณยุพา สนิทวงศ์ ฯ และคณะ หน้า 813 และ P.A. Thompson. Lotus Land. p.54.

ตาราง 2 การทำสนธิสัญญากับนานาประเทศ

ประเทศ	ปีที่ทำสัญญา พ.ศ. (ค.ศ.)	ประเทศ	ปีที่ทำสัญญา พ.ศ. (ค.ศ.)
สหรัฐอเมริกา	2399 (1856)	นอร์เวย์	2411 (1868)
ฝรั่งเศส	2399 (1856)	เบลเยียม	2411 (1868)
เดนมาร์ก	2401 (1858)	อิตาลี	2411 (1868)
โปรตุเกส	2402 (1859)	ออสเตรีย-ฮังการี	2412 (1869)
เนเธอร์แลนด์	2403 (1860)	สเปน	2413 (1870)
เยอรมัน	2405 (1862)	ญี่ปุ่น	2441 (1898)
สวีเดน	2411 (1868)	รัสเซีย	2442 (1899)

ที่มา : คัดแปลงมาจาก James C. Ingram. Economic Change in Thailand Since 1850 - 1970. p.35.

การที่ไทยทำสนธิสัญญาร่วมนี้กับนานาประเทศที่มีผลประโยชน์ในประเทศไทยก่อให้เกิดจุดยืนแห่งอำนาจที่ใ้สถานอำนาจซึ่งกันและกันไว้ไม่ให้ชาติใดชาติหนึ่งเข้ามาใช้อิทธิพลโดยตรงกับประเทศไทยโดยเฉพาะ นับเป็นนโยบายอันแนบคายอีกด้านหนึ่งที่บ่งบอกถ้อยพระปรีชาญาณอันล้ำลึกถึงอิทธิภาพของรัชกาลที่ 4

2.1.1 การค้ากับต่างประเทศ

การทำสนธิสัญญาทางการค้ากับนานาประเทศในครั้งนี้นับเป็นการเปิดการค้าเองประเทศอย่างกว้างขวางทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ หรือจะกล่าวว่าเป็นทั้งทางบกและทางทะเล ที่บรรดาพ่อค้าต่างชาติจะเข้ามาติดต่อทำการค้าได้อย่างเสรีดังปรากฏว่า

ภายในเวลา 19 เดือน นับแต่วันลงนามในร่างสัญญามีเรือสินค้าเข้ามากรุงเทพฯ ถึง 103 ลำ และเรือค้าในกรุงเทพฯ เรือออกไปค้าต่างประเทศถึง 27 ลำ ซึ่งเป็นจำนวนมาก ไม่เคยปรากฏมาก่อน สินค้าไทยขายได้เงินทองเข้ามาในประเทศเป็นอันมาก เข้าของทุกอย่างทุกอย่างขึ้นราคาอย่างรวดเร็วท่าเรือกรุงเทพฯ ที่เคยเจียมเงินจากลี้ภัยก็คึกคักด้วยเรือแพ่งแพดต้องออกกฎหมายให้นำความคุมการเดินเรือใหญ่ในลำน้ำ¹

สำหรับทอมสัน (Thompson) ได้ให้ตัวเลขเกี่ยวกับการค้าของไทยหลังจากการทำสนธิสัญญาเบาริงแล้ว ปรากฏว่าได้มีบรรดาเรือสินค้าต่างชาติได้เข้ามาทำการค้าขายกับไทยมีปริมาณดังต่อไปนี้คือ

¹ James C. Ingram. Economic Change in Thai... P.28.

² ดูประวัติธนาคาร ประวัติการค้าไทย หน้า 334

ตาราง 3 เรือสินค้าที่เข้ามาค้าขายในช่วงปี พ.ศ. 2409 - 2414

ปี พ.ศ. (ค.ศ.)	จำนวนเรือที่เข้ามา ลำ
2409 (1866)	166
2410 (1867)	451
2411 (1868)	219
2412 (1869)	311
2413 (1870)	278 *
2414 (1871)	174

ที่มา: ถัดแปลงมาจาก Virginia Thompson: Thailand : The New
Siam. P.423.

* การที่ตัวเลขของเรือสินค้าที่เข้ามาทำการค้าในช่วงปี พ.ศ. 2411 (ค.ศ. 1868) กับปี พ.ศ. 2414 (ค.ศ. 1871) มีปริมาณลดลงก็เนื่องมาจาก สงครามระหว่างฝรั่งเศสกับปรัสเซีย (France - Prussian War) และต่อมาตัวเลข ก็เพิ่มมากขึ้นคือในช่วงปี พ.ศ. 2427 (ค.ศ. 1884) มีเรือสินค้าต่างชาติเข้ามา ทำการค้าในกรุงเทพฯ ถึง 400 ลำ ซึ่งครึ่งหนึ่งเป็นเรือของอังกฤษ นอกนั้นเป็น ของอิตาลี ฝรั่งเศส และเยอรมัน จะมีเรือที่เป็นของบริษัทอังกฤษคือ Scottish Oriental Company Ltd. ซึ่งรับส่งผู้โดยสารระหว่าง กรุงเทพฯ - สิงคโปร์ และระหว่าง กรุงเทพฯ - ยะลา ซึ่งเส้นทางการเดินเรือนี้อังกฤษสามารถคุมเส้นทางได้ถึง 74 % ซึ่งเมื่อเทียบกับเยอรมันในระยะเวลาเดียวกันนี้เพียง 8 % เท่านั้น ปรากฏละเอียดได้ ใน Graham, Siam Vol I. P. 99 - 101.

และสถิติในตารางที่ 5 มีดังตาราง 4 คือ

ปี พ.ศ. (ค.ศ.)	จำนวนเรือที่เข้ามา ลำ
2443 (1900)	440
2446 (1903.)	613
2447 (1904)	722
2448 (1905)	739
2449 (1906)	736

ที่มา กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร กต. 67.5 / 6
 งบประมาณข้าราชการต่างประเทศสยามสินค้าเข้า - ออก รศ. 119
 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร กต. 67.5/9 The Foreign Trade and
Navigation of the Port of Bangkok Year 126 (1907 - 08) and 127
(1908 - 09) Prepared in the Statistical office H.S.M. Custom
And Published by Order of the Director - General.

* จำนวนเรือต่างชาติที่เข้ามาในช่วงปีดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่มีเรือชาติเยอรมัน
 มากที่สุด คือ ปี พ.ศ. 2446 (ค.ศ. 1903) เรือเข้ามา 305 ลำ ปี
 พ.ศ. 2447 (ค.ศ. 1904) เรือเข้า 348 ปี พ.ศ. 2448 (ค.ศ. 1905)
 มี 361 ลำ และปี พ.ศ. 2449 (ค.ศ. 1906) มี 361 ลำ รองลงมา
 คือ ชาตินักรบ นอร์เวย์ สำหรับเรือกลไฟของรัฐบาลไทยที่เดินทางขนส่งสินค้าเข้าออก
 มีจำนวน 49 ลำ ในปี พ.ศ. 2447 (ค.ศ. 1903) 69 ลำ ในปี พ.ศ.
 2447 (ค.ศ. 1904) 61 ลำ ในปี พ.ศ. 2448 (ค.ศ. 1905) และ
 55 ลำ ในปี พ.ศ. 2449 (ค.ศ. 1906) เป็นต้น กองจดหมายเหตุแห่งชาติ
 กรมศิลปากร กต. 67.5/9 อ.ก.)

นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของรายได้จากการค้ากับต่างประเทศหลังจากทำสนธิสัญญา
ไถ่พาราถูกเก็บขึ้นถึงตารางเปรียบเทียบรายได้ของรัฐบาลในรัชกาลที่ 4 ก่อนทำสัญญา
และหลังการทำสัญญา

ตาราง 5. เปรียบเทียบรายได้

พ.ศ.	ก่อนทำสัญญา	พ.ศ.	หลังทำสัญญา
2394	1,769,799 บาท	2399	1,951,294 บาท
2395	1,853,676 บาท	2401	2,004,389 บาท
2397	1,584,603 บาท	2404	2,010,681 บาท
2398	1,922,804 บาท	2406	2,590,563 บาท

ที่มา เก็บยศศักดิ์ วงศ์มุกดา สภาพการค้าของไทยระหว่าง พ.ศ. 2325
-2398 หน้า 163 อ้างจาก

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ (หลังสนธิสัญญาเบาริง) ถือได้ว่าเป็นการ
ปฏิวัติการค้าของไทยและเป็นการเปิดศักราชการค้าใหม่¹ ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้าง
เศรษฐกิจของไทยจากเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง (Self - sufficient) ไปสู่
ระบบเศรษฐกิจแบบส่งออกหรือการผลิตเพื่อการค้านมากขึ้น และมีผลต่อการก่อตัวเป็นรูป
เศรษฐกิจแบบทุนนิยมขึ้นในสังคมเศรษฐกิจไทยดังตารางที่ 1 เห็นได้อย่างชัดเจนจากปริมาณ
สินค้าเข้าและออกคือ

¹ ครอวิช เวลส์ การปกครองและการบริหารของไทยโบราณ แปลโดย
กาญจณี สัมเกียรติกุล และยุภา ชุมจันทร์ หน้า 328

ตาราง 6 มูลค่าการค้าสินค้าซึ่งได้นำเข้าและส่งออกต่างประเทศ (ช่วงปี
พ.ศ. 2438 - 2443)

ปี พ.ศ.(ค.ศ.)	สินค้าขาเข้า	สินค้าขาออก	รวมมูลค่า	คิดเทียบเงินตราไทย (บาท)
2438 (1895)	19,361,513	25,280,596	44,665,111	74,441,852
2439 (1896)	21,044,326	30,362,912	51,407,240	85,678,733
2440 (1897)	24,353,071	32,032,390	56,385,461	94,817,435
2441 (1898)	27,361,913	36,430,651	63,792,564	106,320,940
2442 (1899)	26,316,301	33,659,858	59,976,189	99,960,315
2443 (1900)	26,492,396	32,736,395	59,228,791	98,714,652

ที่มา: คัดแปลงจาก กองจดหมายเหตุม กรมศุลกากร กต.67.5/4

Statistic of the Import and Export Trade of Siam 1900

(Part of Bangkok Issued by the Statistical Division of R.S.M.

Custom) P.38

ตาราง 7 มูลค่าราคาสินค้าซึ่งได้นำเข้าและส่งออกต่างประเทศ (ช่วงปี

พ.ศ. 2444 - 2448)

ปี พ.ศ. (ค.ศ.)	สินค้าเข้า (บาท)	สินค้าออก (บาท)	รวมทั้งสิ้น (บาท)
2444 (1901)	48,525,997	75,536,727	124,062,324
2445 (1902)	65,420,231	87,401,809	152,822,120
2446 (1903)	65,417,702	74,464,417	139,882,119
2447 (1904)	72,306,687	101,386,456	179,693,143
2448 (1905)	68,769,329	103,130,699	171,900,028

ที่มา ถัดแปลงจาก กองจดหมายเหตุ กรมศุลกากร กค. 67.5/6
รายงานสินค้าขาเข้าออกของกรมศุลกากรประจำปี ค.ศ. 1905 และ พ.ศ. 124
(2449) หนังสืองบประมาณสินค้าขาเข้าออกท่ากรุงเทพ ฯ หน้า 57

2.1.2 การส่งเสริมการลงทุนของต่างชาติในภาคอุตสาหกรรม

ช่วงระยะเวลาก่อนปี พ.ศ. 2398 ขบวนการผลิตของไทยยังคงเป็นการผลิตเพื่อการค้าและแลกเปลี่ยนภายในประเทศ ซึ่งมีลักษณะและขั้นตอนของการดำเนินการอยู่ในวงจำกัด เช่น ลักษณะของการแบ่งงานกันทำขนาดเล็ก ยังไม่เห็นเด่นชัด ส่วนใหญ่เป็นสังคมเกษตรกรรม ที่มีการผลิตสิ่งต่าง ๆ เพียงเพื่อเสริมความต้องการในครัวเรือนและบริโภคเท่านั้น¹ เช่น วิธีการผลิตทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมหลายประเภท เป็นต้นว่า เหมืองแร่ดีบุก การถลุงแร่ เครื่องปั้นดินเผา กระดาษ น้ำตาล เหล็ก ฝ้าย และไหม โรงสีข้าว อู่ออเรือ โรงเลื่อยไม้ วัสดุในการก่อสร้าง เช่น กระเบื้อง อิฐ และปูนขาว² ลักษณะเศรษฐกิจเช่นนี้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ ส่วนสิ่งของอื่น ๆ ที่ผลิตเองไม่ได้นำไปแลกเปลี่ยนกับผู้ที่สามารถผลิตได้ ดังนั้นลักษณะการค้าภายในประเทศจึงเป็นการแลกเปลี่ยนภายในหมู่บ้านหรือระหว่างหมู่บ้านใกล้เคียง³ การค้าภายในประเทศจึงเป็นเพียงการค้าเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น และชาวจีนก็เป็นผู้นำที่นำสินค้ามาขายแลกเปลี่ยนให้แก่ชาวบ้านโดยอาศัยเส้นทางคมนาคมทางน้ำเป็นหลัก⁴ นี้คือสภาพการค้าโดยทั่วไปของสังคมไทย

แต่ภายหลังการเปิดการค้าเสรีตามสนธิสัญญาเบาริงปี 2398 แล้ว กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้มีผลต่อโครงสร้างเศรษฐกิจของไทย การแบ่งงานกันทำมีมากขึ้นตามโรงงาน โรงสี ท่าเรือ และอื่น ๆ ในระดับการค้ากับต่างประเทศเกิดการผลิตเพื่อการค้านี้ปริมาณสูงขึ้นและขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว ความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะการค้านี้ทำให้มีการเคลื่อนไหวดำเนินทุนในกิจการทุนนิยมแบบตะวันตก

¹ Peter F. Bell. The historical determinants of Underdevelopment in Thailand. P.5.

² Ibid. 1.6.

³ James C. Ingram. Economic Change in Thailand... P.9.

⁴ Ibid. P.19 - 20.

ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนต่างด้าว¹ ดังนั้นจึงมีบริษัทต่างประเทศเข้ามาขอตั้งห้างค้าขาย
ในกรุงเทพฯ มากขึ้นโดยรัฐบาลให้การสนับสนุนเป็นอย่างดีโดยเฉพาะการอนุญาต
ให้ชาวยุโรปเข้าหรือซื้อที่ดิน² ซึ่งทำให้ชาวต่างประเทศได้รับความสะดวกในเรื่อง
ที่อยู่อาศัยและสามารถตั้งโรงเก็บสินค้าได้ นอกจากนี้ก็อำนวยความสะดวกในเรื่อง
เส้นทางคมนาคมให้โดยการสร้างถนนและส่งเสริมการชุกคลอง เช่น ทรงอนุญาต
ให้ชุกคลองพระโขนงลัดจากบางนามายังกรุงเทพฯ เพื่อสะดวกแก่การค้า³ เป็นต้น*

ครั้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงนำ
ประเทศชาติไปสู่ความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ โดยได้ทรงปรับปรุง
และปฏิรูปร่างงานในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญต่อประเทศ เช่น การปฏิรูปทางด้านการเมือง
การปกครอง การปฏิรูปร่างการคลังและการพัฒนารูปแบบเศรษฐกิจ ตลอดจนการปฏิรูป
สังคมที่สำคัญ คือการยกเลิกระบบทาสและไพร่ การปฏิรูปการศึกษา และการริเริ่ม
นำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในด้านต่าง ๆ เช่น พวงเครื่องจักร มีมากขึ้นในรัชสมัยของ
พระองค์ การปรับปรุงประเทศเพื่อความทันสมัย (Modernization) ได้รับความ
เจริญทางด้านต่าง ๆ จากประเทศตะวันตกนั้นเกิดจากพระบรมราโชบายโดยตรงของพระองค์
เองประกอบกับความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงและปรับตัวให้ทันสมัยเพื่อรับอำนาจท้าทาย
จากอิทธิพลภายนอกโดยเฉพาะลัทธิเจ้าอาณานิคมของจักรวรรดินิยมที่ปรากฏเด่นชัดมากยิ่งขึ้น

¹ สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร ต้นกำเนิดชนชั้นนายทุนในประเทศไทย หน้า 77

² พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4

พ.ศ. 2324 - 2400 หน้า 202

³ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 4
หน้า 186 - 187

* ศึกษารายละเอียดได้ใน ปิยนาค บุนนาค คลองในกรุงเทพฯ และ
กิตติ ตันไทย คลองกับระบบเศรษฐกิจไทย

ในรัชสมัยของพระองค์และเก็บทุกความโดยทรงคัดลอกพระราชพงศาวดารของไทย

สำหรับนโยบายทางด้านการปฏิรูปในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น พระองค์ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่มีแนวพระราชดำริส่งเสริมการค้าขาย เพราะพระองค์ทรงเห็นว่า การพาณิชย์เป็นมอญเกิดของความร่ำรวยและเป็นเหตุทำให้เกิดความร่ำรวยขึ้น และท้ายที่สุดก็เป็นที่มาของความสุจริตและความเจริญแก่ประชาชนทุกชั้น¹ และถึงพระราชดำริในการเปิดให้บรรดาการถือกรรมและพาณิชย์การครั้งที่ 1 ในปี พ.ศ. 2450 ว่า

อำนาจใหญ่แห่งความสมบูรณ์ไม่ได้อยู่แก่ผู้ซึ่งมีอาณาเขตกว้างขวาง อำนาจและความเจริญสมบูรณ์ย่อมมีแก่ประเทศที่เจริญด้วยกิจกรรมและพาณิชย์การ เพราะเหตุนี้ถึงว่าจะเป็นการที่ยากปานใด เราควรที่จะบำรุงกิจกรรมและพาณิชย์การให้เจริญขึ้น เพราะเป็นทั้งแห่งความสมบูรณ์ ความสมบูรณ์เป็นทั้งแห่งกำลัง กำลังย่อมเป็นที่ตั้งแห่งอำนาจ...²

* ศึกษารายละเอียดได้ใน จีราภรณ์ สถาปนาวรรณะ วิกฤตการณ์สยาม ร.ศ. 112 วิทยุ ธีรศาสตร์ ความสัมพันธ์ไทย - ฝรั่งเศส ร.ศ. 112 - 126 Walter H. Vollen: The Impact of the Western Government in Thailand p. 336 - 332.

ใจความโดยสรุปประกาศทางประเทศในรัชกาลที่ 5 เสด็จเมืองสิงคโปร์ และเมืองเบตเวียครั้งแรกและเสด็จเมืองอื่นอีก พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมเจ้าหญิงวิไลกัญญา ภาณุพันธุ์ ๒ วัดเทพศิรินทราวาส 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2500 หน้า 11

² พระราชหัตถเลขาทรงสั่งการการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ จอมพล สมุหรัถ ๒๒ ธันวาคม 2507 หน้า 23 และ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 13/20(8) หนังสือพิมพ์สยามสมัย ฉบับพิเศษ วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2459

ในการเสด็จประพาสต่างประเทศเห็นถึงมรดกที่เมืองสิงคโปร์นั้นทรงมีพระราชดำรัส
ต่อเสนาบดีว่าดังนี้ มีใจความว่า

เมื่อสมเด็จพระบรมชนกนาถของเราเสวยราชย์สมบัติอยู่นั้นได้ทำสัญญาทางไมตรี
กับรัฐบาลต่างชาติในยุโรป เพื่อให้การไปมาค้าขายในระหว่างประเทศ
เจริญขึ้น เราจะพยายามทำเน้นตามรอยพระบาททุกประการ บำรุงความเจริญใน
พระบรมราชาไมยา ซึ่งได้ทรงเริ่มไว้โดยเต็มกำลัง...¹

ในทำนองพระราชดำรัสของพระองค์ได้ทรงชักชวนและสนับสนุนให้ชาวต่างประเทศ
เข้ามาค้าขายในประเทศหลังจากที่เสด็จกลับจากการประพาสครั้งนี้แล้วได้มีพ่อค้าต่าง ๆ
ได้ตามเข้ามาในประเทศไทย เพื่อตั้งห้างและเข้ามาค้าขาย² มากขึ้น

การที่รัชกาลที่ 5 ทรงปรับปรุงทางการปกครองให้ทันสมัย นับว่าส่งผล
โดยตรงต่อพระราชดำริในการลงทุนของชาวต่างชาติ ทรงมีพระบรมราชาไมยาสนับสนุนให้
ชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในเมืองไทย โดยพระองค์ได้ทรงวางนโยบายในเรื่องความปลอดภัย
ของชาวต่างชาติ ทั้งในกรณีที่ชาวอังกฤษต้องการลงทุนในกิจการเหมืองแร่ในแถบหัวเมือง
มลายู³ ดังปรากฏในพระบรมราชาไมยาบางตอนที่ว่า

¹จดหมายเหตุเสด็จประพาสต่างประเทศในรัชกาลที่ 5 เสด็จเมืองสิงคโปร์
และเมืองเบเนเวอครั้งแรก และเสด็จเมืองอื่นอีก ๒.๒. หน้า 11

²สมเด็จพระบรมราชาไมยาพระราชทาน ความทรงจำ หน้า 263 , 269

³คือเมืองกลันตัน และตรังกาฐ

... การที่จะให้ชาวต่างชาติเข้ามาทำการในเมืองเหล่านี้ รัฐบาลจะต้อง
 รับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อให้ชาวต่างชาติเข้าทำการได้
 สะดวกโดยเฉพาะเมืองกัณกันนั้น เคยเป็นเมืองที่มีโจรผู้ร้ายรบกวนการปกครอง
 ภายในบ้านเมืองก็ยังไม่เรียบร้อย รัฐบาลไทยก็กำลังพยายามจัดการอยู่อย่าง
 เร่งรีบเพื่อให้ชาวต่างชาติเข้าทำการได้สะดวก...¹

ถ้าจะพิจารณาถึงนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลในการที่ให้ชาวต่างประเทศ
 เข้ามาดำเนินการลงทุนโดยเฉพาะการทำเหมืองแร่ การสัมปทานป่าไม้และอื่น ๆ นั้น
 รัฐบาลพยายามส่งเสริมและหาทางให้ชาวต่างชาติเข้ามาทำการลงทุนให้มากขึ้นโดยเฉพาะ
 นโยบายการสร้างปัจจัยพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจที่เป็นสาธารณูปโภค เช่น การรถไฟ
 ถนน การประปา ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ ขึ้นไว้จนถึงแม้จะมีนโยบาย
 โดยตรงทางเศรษฐกิจก็ตาม * แต่ก็เป็นผลทางอ้อมต่อการพัฒนาความก้าวหน้าให้แก่ขบวนการ
 ทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นการที่จะปิดกั้นหรือชักขวางการเข้ามาลงทุนของต่างชาติ
 ที่จะแสวงหาผลประโยชน์ และวัตถุดิบของประเทศนั้นรัฐบาลจึงต้องคำนึงอย่างยิ่งโดยเฉพาะ
 ในยุคก่อนอาณานิคมที่กำลังเป็นบริวารอยู่ ถึงที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรง
 กราบบังคมทูลแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ เกี่ยวกับเรื่องนี้จึงนับว่าเป็นนโยบาย
 ที่เหมาะสมในขณะนั้นอย่างยิ่ง ถึงขอความที่ว่า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 5 ม. 2.22 ข/8 สำเนาบันทึกจาก
คำแปลเรื่องเขตแดนเมืองรามันท์กับเมืองเประระหว่างรัชกาลที่ 5 กับเซอร์แฟรงค์
สโวนเพนซอม นูวราชการเมืองสิงคโปร์ วันที่ 12 กรกฎาคม ร.ศ. 120

* นโยบายหลักของการส่งเสริมการลงทุนในกิจการประเภทปัจจัยพื้นฐานทางด้าน
 เศรษฐกิจ คือกิจการสาธารณูปโภคเรื่อง รถไฟ ถนน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น
 (Infrastructure) นั้นรัฐบาลได้คำนึงถึงเรื่องความมั่นคงทางด้านการเมือง
 การปกครอง เป็นอันดับแรกสุด

... การที่จะมีถิ่นบ้านเมืองนั้น ไม่เป็นการถูกต้องหรือเป็นทางที่มีประโยชน์
 การกล่าวการค้าขายอย่างใดของชาวต่างประเทศที่มีได้เป็นข้อขัดขวางแก่
 ประโยชน์ของบ้านเมืองแล้ว การที่รัฐบาลจะส่งออกทุนการค้าขายนั้น เหตุว่า
 เป็นประโยชน์ทั้งผู้ทำการค้าและรัฐบาลก็ยอมได้กำไรอากร¹ เป็นประโยชน์
 แก่บ้านเมืองด้วย ...¹

นอกจากนี้จากบันทึกความเห็นของเจ้าพระยาอภัยภูเบศรเสนาบดีกระทรวง
 เสนาธิการ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้บันทึกไว้เกี่ยวกับ
 นโยบายของรัฐบาลต่อการลงทุนของต่างชาติโดยเฉพาะกับรัฐบาลอังกฤษซึ่งเข้ามามีบทบาท
 ทางเศรษฐกิจในไทยไว้ว่า

หลังทำสนธิสัญญาเบาริง ปี พ.ศ. 2398 แล้ว การที่นักลงทุนต่างชาติ
 เข้ามาทำการค้าขายกันภายในประเทศและหลังจากที่รัชกาลที่ 5 ได้ทำการปฏิรูป
 การคลังแล้ว ปรากฏว่ารายได้จากภาษีอากรมีปริมาณเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2439
 มีรายได้จากภาษีอากรประมาณ 6,501,682 บาท หรือประมาณ 79.93 %
 ของรายได้ทั้งหมด

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ. 6.3/9 กรมหลวง
ดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ วันที่ 27 มิถุนายน
 ร.ศ. 119

... ในบางครั้งก็เห็นว่าชาวต่างประเทศมีทุนรอนมากทั้งมีความชำนาญในการ
เพาะปลูก การค้าขายต่าง ๆ และประกอบความชำนาญมากนั้น คงจะพากันนำ
ทุนเข้ามาลงในประเทศเราในการเพาะปลูก การทำป่าไม้ การทำแร่ มอถ่าน
และขนานี้ เป็นต้น ถึงเราจะพยายามป้องกันหรือหวงห้ามป้องกันไว้อย่างใด
อย่างหนึ่ง ถ้าราษฎรพลเมืองของเราไม่มีทุนพอจะสามารถจะทำเองได้แล้ว ก็
คงจะป้องกันไว้ไม่ได้เป็นแน่ เรายะเปรียบประดุจน้ำว่าอันใดไหลจากมาตามฤดูกาล
วันใด ทุนของชาวต่างชาติที่เขาจะนำเข้ามาลงทุนประเทศเรานั้นก็จะไหลเข้ามา
ฉนั้น ...¹

นอกจากนี้เจ้าพระยาอภัยภูเบศร์ ยังได้กล่าวถึงการค้าเงินนโยบายของรัฐบาล
ว่ารัฐบาลควรมีแผนการล่วงหน้าทำในเรื่องนี้โดยกล่าวว่า

... เหตุนี้ถ้ารัฐบาลมองระบอบสมเด็จเจ้าอยู่หัวไม่มีเงินแนวรักรูปลิ้น
อยู่โดยตลอดแล้ว ว่าจะให้ดำเนินต่อไปอย่างไรนั้น ก็เป็นคราวที่ถึงเวลาจะวาง
แผนเช่นนั้นเสียในเวลานี้เสีย ...²

ในตอนท้ายของบันทึกได้กล่าวถึงผลที่ได้จากการลงทุนของต่างชาติและชี้ถึงความ
จำเป็นของรัฐบาลในการต้องพึ่งพาเงินทุนจากต่างชาติเข้ามาลงทุนไว้ด้วยคือ

¹ เจ้าพระยาอภัยภูเบศร์ "แบบฉบับแรก" ในอนุสรณ์วันสถาปนา
กรมรถไฟนครหลวง 72 ปี ประวัติกรมรถไฟ หน้า 140-143 กองจดหมายเหตุ
แห่งชาติ กรมศิลปากร กษ. 6/2 บันทึกความเห็นของเจ้าพระยาอภัยภูเบศร์
วันที่ 24 ตุลาคม ร.ศ. 130

² อ. ...

... ประเทศที่มีดินแดนกว้างขวางมีพลเมืองน้อยและมีทุนน้อยคล้ายประเทศเรา
ที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ... เราต้องนำทุนของต่างประเทศเข้าไปใช้เหมือนกัน
เพื่อว่าทุ่งที่คั่นอันกว้างเปล่าอยู่โดยมากนั้นให้เกิดเป็นเรือกสวนไร่นาและมีการค้าขาย
เจริญยิ่งขึ้น เมื่อการเพาะปลูกและการค้าขายในประเทศเจริญมากขึ้นแล้ว ผล
ประโยชน์ของรัฐบาลก็จะทวีขึ้นตามลำดับแต่ก็ต้องคิดการที่จะจำแนกไว้นั้นเสียให้
ตลอดตั้งแต่ต้นน้ำ ไปใช้ปล่อยให้เป็นไปเองหรือต้องถูกบังคับให้เป็นไป การที่
ประเทศต่าง ๆ ต้องทำกันอยู่เช่นนั้นก็น่าจะสงสัยเลยว่า จะยอมให้เป็นไป
เช่นนั้น คงอยากจะคิดทำเสียเอง ไม่ยอมให้ประเทศอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับ แต่
ในสมัยนี้เมื่อความนิยมของโลกนิยมอยู่ในวิธีเปิดประตูการค้า (อเพนดอร์โบลิสซึม)¹
ก็จึงต้องพากันตกลงกระโดดใจใจลงใจในความจริงวิธีเปิดประตูการค้าอยู่ทั่วไปทุกประเทศ...

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นได้จากบันทึกของเจ้าพระยาวิชาญประพัทธ์ ในด้านเศรษฐกิจ
ในช่วงรัชกาลที่ 5 นี้ แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลทางด้านการเมืองและอิทธิพลทางเศรษฐกิจ
ของราชจักรวรรดินิยมเข้ามามีบทบาทโดยตรงต่อนโยบายการค้าของกลุ่มประเทศต่าง ๆ
อย่างยิ่งโดยเฉพาะประเทศที่ต้องเสียเปรียบในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ
จากชาตินิยมอำนาจจักรวรรดินิยมสำหรับไทยก็คงอยู่ในสถานการณ์เช่นที่กล่าวมานี้

สำหรับกิจการในรูปของบริษัทใหญ่ที่มีกำลังเงินทุนมาก ๆ เช่นบริษัทเอกชนของอังกฤษ
ที่เข้ามามีบทบาทมากโดยเฉพาะกิจการป่าไม้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าบริษัทป่าไม้อังกฤษเป็นบริษัท

¹ เจ้าพระยาวิชาญประพัทธ์ "แอมอร์แบนกัน" ในอนุสรณ์วันสถาปนา
กรมโลหกิจ ครบรอบ 72 ปี ประวัติกรมโลหกิจ หน้า 143

ที่อิทธิพลทั้งทางด้านการเงิน¹ และทางการเมือง ทั้งนี้อาจพิจารณาได้จากกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศมาจนเป็นโอกาสให้รัฐบาลอื่นที่เกี่ยวข้องอังกฤษเข้าทำการยึดครองประเทศพม่าได้ในที่สุด ในด้านการเงินนั้นบริษัทป่าไม้อังกฤษโดยเฉพาะบริษัทบอมเบย์เบเกอร์มา จัดว่าเป็นบริษัทป่าไม้ที่ใช้เงินทุนมากกว่าบริษัทป่าไม้อื่น ๆ ^{**} โดยเฉพาะในทศวรรษปี พ.ศ. 2440 บริษัทการค้าของอังกฤษเข้ามามีอิทธิพลทางการค้าในประเทศไทยมากกว่าบริษัทชาติอื่น ๆ ถึง 74 % ซึ่งเยอรมันมีเพียง 6 % หรือปริมาณไม้สักที่บริษัทอังกฤษคิดได้คิดเป็นประมาณ 25 % ของปริมาณยอดคิดทั้งหมด¹ และในปี พ.ศ. 2443 ปรากฏว่าเงินลงทุนในกิจการป่าไม้ของบริษัทต่างชาติทั้งหมดมีประมาณ 2,500,000 ปอนด์ ซึ่งเป็นของบริษัทอังกฤษเสีย 2,000,000 ปอนด์² ซึ่งแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงบทบาทและอิทธิพลทางการเงินของบริษัทอังกฤษต่อการอุตสาหกรรมป่าไม้ของไทย ดังปรากฏในรายงานการป่าไม้แห่งชาติของพระองค์เจ้าให้พัฒน์ลงมัย กล่าวไว้ว่า

“เงินทุนของบริษัทอังกฤษที่ใช้ในการทำป่าไม้มีมูลค่าต่ำกว่า 3 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง และต้องมีจำนวนคนงานมากกว่า 100 คน เป็นต้น (Graham, *Siam* Vol. I p. 67 - 68).

^{**} ในปี พ.ศ. 2436 (ค.ศ. 1995) ประมาณบริษัทของอังกฤษที่เข้ามาลงทุนในกิจการป่าไม้ประมาณ 42 % 48 % เป็นของรัฐบาลไทย (ส่วนใหญ่เป็นของนายทุนจีน) และ 10 % เป็นของชาวจีนภายใต้บังคับของรัฐบาลฝรั่งเศส ซึ่งงบประมาณในการลงทุนมีถึง 14,000,000 บาท บริษัทของอังกฤษมีมากที่สุด ศึกษารายละเอียดได้ใน James C. Ingram *Economic Change in Thailand...* p.105 - 109

¹Virginia Thompson. *Thailand : The New Siam.* 1942.
Graham, *Siam* Vol I. P.100.

²James C. Ingram *Economic Change in Thailand Since 1850-*
1970 p.107

... บริษัทต่างประเทศนั้นคือ

1. บริษัทสยามเบียร์เบอร์กมา
2. บริษัทเบอร์กเนีย
3. บริษัทอีสต์เอเชียติก
4. บริษัทสยามฟอเรสต์

บริษัทใหญ่ที่มีกำลังมากที่สุดคือ บริษัทสยามเบียร์เบอร์กมา ซึ่งมีทุนทรัพย์บริบูรณ์ ตั้งอยู่ในเมืองสงขลาแล้ว เพราะเขาทำการเจริญมาตั้งแต่เมืองนั้นถึงโดยว่า จะเข้ามาทำป่าไม้ในกรุงสยามที่หลังบริษัทเบอร์กเนียก็จริง แต่เจริญกว่ามาก...¹

ถึงแม้ส่วนใหญ่กิจการป่าไม้สักจะขึ้นอยู่กับบริษัทของชาวอังกฤษมากกว่าคนในเอเชีย หรือคนไทยด้วยกันแต่ก็ยังมีคนไทยที่เข้าทำนินกิจการป่าไม้ โดยใช้เงินทุนของบริษัทป่าไม้ อังกฤษ คือ พระยาพิทักษ์ทวยหาญ โดยใจทำป่าไม้ในบริเวณแคว่ง แม่เมิน แคว่ง อุทัยธานี และในที่สุดก็ล้มเลิกกิจการไป²

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศุลกากร ม. 16/20 รายงานพระองค์เจ้า
เพ็ญรัตนพงษ์ เสด็จตรวจการป่าไม้ 1 พ.ศ. ร.ศ. 112

² วรรณศิลป์ บุญมี ความสัมพันธ์กับอังกฤษในบางลักษณะสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า . การป่าไม้ และเหมืองแร่ หน้า 140 อ้างถึง B.P.P.1/4
Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance 1889. P.4

2.2 นโยบายเกี่ยวกับการเงินและการคลัง

2.2.1 การปรับปรุงภาวการณ์บริหารเงินตราในระยะแรก

(ค.ศ. 1932 - 1944)

สนธิสัญญาเบาริงับเป็นการปูทางไว้สำหรับการเปลี่ยนแปลงอย่างมากที่ติดตามมา ทั้งนี้เพราะสนธิสัญญานี้ถือเป็นการสิ้นสุดของการค้าแบบผูกขาดของพระคลังสินค้าและนำไปสู่การจกเก็บของร มพาณิชย์อากรซึ่งรัฐบาลไทยได้เคยมีมาแต่ก่อนดองอย่างอื่น ซึ่ง ถึงเช่น จอห์น เบาริง ได้บันทึกไว้ว่า

ความสำเร็จของฉันผูกพันอยู่กับการปฏิวัติงานด้านการคลังของรัฐบาลซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการเก็บภาษีสินค้าทุกอย่าง ... เป็นการถอนรากถอนโคนอภิสิทธิ์ และการผูกขาดสินค้าที่ไม่เพียงฉีกรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ยังผิดอำนาจไว้โดยขุนนางผู้มีอิทธิพลและข้าราชการผู้ใหญ่ของรัฐดังกล่าว ...¹

พิจารณาจากคำกล่าวของจอห์น เบาริง แล้วน่าจะเป็นอย่างนี้จริงเพราะหลังจากการทำสนธิสัญญาเบาริงแล้ว คนไทยได้มีอิสระมากขึ้นโดยได้รับอนุญาตให้ทำการค้าขายติดต่อกับ สหราชอาณาจักรได้โดยตรงและอย่างเสรี ทำให้การผูกขาดการค้าของหลวงกองสินค้าลดลง ทั้งนี้เพราะบรรดาเจ้าและขุนนางบางส่วนที่เคยผูกพันหรือคงอิงอาศัยระบบการค้าของหลวง (พระคลังสินค้า) ต้องล้มเลิกกิจการไป แต่สำหรับกิจการค้าส่วนตัวก็ยังคงดำเนินต่อไปได้

¹ John Bowring, The Siam and People of Siam Vol.2 P.226
 เสวต คัมสิว วิคส์ การปรับตัวของสยามใหม่และต่อมา แปลโดย อเนก โสภณวิเชียรวงศ์ และ เอกวิทย์ ๓ จุลวง หน้า 8 ถัดไป. อ.เจ.อ. ธอสส์ ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 2 แปลโดย สุภาภรณ์ อภิพลรัตน์ และคณะ หน้า 212 David A. Wilson Politics in Thailand 1932-1944 และ ประชุมประกาศ รัชกาลที่ 4 (ค.ศ. 1932 - 1944) หน้า 173 - 174

อย่างไร ทั้งนี้เมื่อรัฐบาลขาดรายได้จากการขายของหลวงจึงจำเป็นต้องมีการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งมี 14 ประเภท¹ จึงอาจจัดแยกเป็นภาษีประเภท

ก. ภาษีการค้า คือ ภาษีสุกร ภาษีปศุสัตว์ ภาษีปลา ภาษีผัก

ข. ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย คือ ภาษีใหม่ ภาษีใช้ใหม่ ภาษี หมอ (ชาว)

ภาษีโรง ภาษี เตาเผา

ค. ภาษีพาณิชย์ คือ ภาษีเรือมาด (เรือโคลน) ภาษีเรือ (พายโคลน)

ง. ภาษีอากร คือ อากรมหรรณพ อากรการพนัน ภาษีเงิน

อย่างไรก็ตามภาษีอากรที่จัดขึ้นใหม่ดูเหมือนจะไม่ได้เพิ่มรายได้มากนัก ยกเว้นอากรการพนัน ดังนั้นการตั้งภาษีอากรเหล่านี้คงมีความมุ่งหมายที่จะให้ราษฎรผู้มีอาชีพต่าง ๆ ได้มีส่วนช่วยราชการแผ่นดินโดยการเสียภาษีอากร²

นอกจากนี้ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงมีนโยบายเกี่ยวกับลาวและเพิ่มรัษฎาภาษีอากรชนิดต่าง ๆ แล้วพระองค์ยังทรงให้มีการตั้งโรงเก็บภาษีที่เรียกว่าโรงลาซึ่งรวมอยู่กับด่านเพื่อป้องกันมิให้เจ้าภาษีนายอากรทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นการปรับปรุงงานด้านการบริหารการเก็บภาษีอากรให้ประชาชนได้รับความสะดวกและไม่เดือดร้อนนอกจากการนี้แล้วยังได้มีการพิมพ์หลักอัตราภาษีอากรให้ราษฎรรู้ตัวว่าเสียภาษีอากร

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4

² สุณันท์ ไชยเมธย์ สภาพเศรษฐกิจและสังคมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

โปรดเกล้าฯ ให้ทำเหรียญกษาปณ์เบี้ยหยก และเบี้ยหยกก็เป็นอันเลิกได้ไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2406 ทรงพระราชดำริได้สร้างเหรียญทองคำขึ้นและในคราวเดียวกันกับที่สร้างเหรียญทองนี้เอง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงพระราชดำริสร้างชนมัตร์คำถวายพระพรชัยเป็นครั้งแรกที่เรียกว่า "สมาย" ขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2408 ได้สร้างเหรียญทองแดงขึ้นอีก

วิวัฒนาการระบบเงินตราของประเทศไทยนั้นมีความสำคัญต่อการประกอบการธุรกิจเอกชนขึ้นในขั้นในสังคมคือ "พ่อค้า" ทั้งนี้เพราะแหล่งซื้อขายหรือตลาดนั้นมิได้เกิดขึ้นเพียงภายในประเทศเท่านั้น แต่ตลาดการค้าได้ขยายตัวการเงินหมุนเวียนมากขึ้น ระบบการแบ่งงานกันทำตามขั้นสูงขึ้น การผลิตขยายตัว ทั้งนี้เพื่อให้บริการด้านแลกเปลี่ยนผลิตภัณฑ์เงินตราขยายตัวกว้างขวางขึ้น ดังนั้นระบบเงินตราที่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามมาตรฐานขึ้นในรัชสมัยนี้จึงถือว่าเป็นนโยบายวางเศรษฐกิจที่สำคัญจากประการหนึ่ง เพราะระบบเงินตามนี้มีมหาอำนาจคือเศรษฐกิจการค้าต่างประเทศ

ซึ่ง ดอร์ คาร์ลิส (Doris Carlisle) ได้กล่าวว่า "การขยายตลาดเท่ากับเป็นการทุนโอกาส (Opportunity) เอาไว้"² ทั้งนี้เพราะก่อให้เกิดการพัฒนา รับเทคโนโลยีวิทยาและพลังในการผลิตของสังคมให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น การเปิดประตูเสรีทางการค้าจึงนับเป็นสิ่งที่เร่งพัฒนาความมีมาตรฐานวางด้านการเงินและการคลังให้แก่สังคมไทยสมัยต่อมา

2.2.3 นโยบายการปฏิรูปสถาบันการเงินและการคลังในรัชกาลที่ 5

(พ.ศ. 2411 - 2453)

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ พระองค์ทรงทรงพระชนมายุสวรรคตสำคัญอย่างยิ่งในสภาพที่ต้องแก้ไขปรับปรุงทั้งในลักษณะ สมิต (Mileage - system) ได้บรรยายถึงสภาพบ้านเมืองไทยในรัชสมัยทรงครองเกล้าไว้ว่า

ไมเคิล โปเมอร์ กล่าวไว้ในหนังสือเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า
พจนานุกรม หน้า 76 - 77

² Carlisle Doris. Modern Economics. P. 656

ไม่มีประมวลกฎหมายที่แน่นอน ไม่มีระบบการศึกษาโดยทั่วไป ไม่มีการควบคุมรายได้อะและการคลังอย่างเหมาะสม ไม่มีวิธีการไปรษณีย์หรือโทรเลข ทางซึ่งเกิดจากการเป็นหนี้ยังไม่ได้เลือกโดยสมบูรณ์ การบริหารกฎหมายควบคุมเงินยังไม่ดีพอที่ไม่มืองการแพทย์และสุขภาพของประชาชน ไม่มีกองทัพบกที่ทันสมัย ไม่มีกองทัพเรือ ไม่มีรถไฟและเกือบไม่มีถนนเลย ... ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้อาจจะเขียนต่อไปได้อีกอย่างยืดยาว ...¹

นี่คือสภาพที่เกิดขึ้นและต้องเร่งปรับปรุงแก้ไขไม่สู่ความเจริญทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ ดังนั้นความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ฐานะการเงินการคลังของประเทศจึงนับเป็นนโยบายที่สำคัญประการแรก ที่ต้องทรงจักรกระทำแก้ไขปรับปรุงนอกเหนือจากทางด้านการเมือง การปกครองสมดังที่ เซอร์เอ็ดเวิร์ด คูก (Sir Edward Cook) กล่าวไว้ว่า "ประสิทธิภาพของระบบการคลังจะเป็นจุดสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาประเทศ"² สำหรับพระบรมราชโองบายในการปฏิรูปการคลังของประเทศเนื่องมาจากระบบการเงินการคลังของประเทศในขณะนั้นเกิดความล้มเหลวและขาดประสิทธิภาพ ภาคนักรับผิดชอบในการบริหารอย่างเด่นชัด เจ้าอาณานิคมอากรทำการผูกขาดการเก็บภาษีอากร ฐานะการเงินปั่นป่วนเช่นกรณีการทำเงินเหรียญปลอม เงินรายได้ถูกต้านออกจากรัฐเงินรายได้ของแผ่นดินที่จะคงเก็บเข้าท้องพระคลังมหาสมบัติในปีหนึ่ง ๆ ก็เก็บได้ไม่กี่ล้านบาทเพราะสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มันเป็นมูลเหตุที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ จึงทรงทำการปฏิรูปการคลังขึ้น

¹ จี.อี. ฮอลล์ ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 2 แปลโดย คุณวรุณญา สิริทองสี และคณะ หน้า 316

* การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ ทั้งในด้านการจัดระเบียบบริหารและหน่วยงานรวมทั้งการจัดระเบียบเจ้าอาณานิคมอากรนั้น รัชกาลที่ 5 ทรงได้เริ่มลงมือปฏิรูปงานด้านนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2416 อันเป็นปีแรกที่พระองค์ทรงพระราชการแผ่นดินเอง

² Sir Edward Cook (The Building of Modern Siam. Asiatic Review. (Oct. 1930)

นโยบายการคลังเป็นนโยบายเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายและการก่อหนี้ของรัฐบาล นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยเร่งรัดเศรษฐกิจให้มีความเจริญเติบโตในอัตราที่สมการและมีเสถียรภาพ ดังนั้นนโยบายการคลังจึงประกอบไปด้วยนโยบายภาษีอากรซึ่งจัดว่าเป็นรายได้ของแผ่นดิน นโยบายด้านรายจ่ายและนโยบายหนี้¹

เนื่องจากภาษีอากรเป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อประเทศอย่างมากทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนั้นในปี พ.ศ. 2416 รัชกาลที่ 5 จึงโปรดให้ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น² และในปี พ.ศ. 2418 ได้ออกพระราชบัญญัติตั้งกรมพระคลังมหาสมบัติ³ ดังนั้นพระราชบัญญัติตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์จึงถือเป็นก้าวแรกของการปฏิรูปร่างทางด้านการคลัง สร้างประสิทธิภาพในการควบคุมและการจัดเก็บภาษีอากร⁴ การจัดเก็บภาษีอากรโดยตรงจึงได้เกิดขึ้นแทนการผูกขาดทำให้เงินรายได้ของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นทั้ง ๆ ที่มิได้มีการจัดเก็บภาษีชนิดใหม่เพิ่มขึ้น

¹ เสนาะ อุณาภูล นโยบายการเงินการคลังและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย หน้า 222

² เกลียว ฉายลักษณ์ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่มที่ 4 หน้า 63 - 65

³ ก. เล่มที่ 6 หน้า 16 - 92 กรมศิลปากร กฎหมายรัชกาลที่ 5 เล่ม 1 หน้า 57 - 77

⁴ สมชาติ ชวนโรยสิทธิ์ การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 64 - 69

คำสั่งกระทรวงการคลังของรัฐบาลประเภทต่าง ๆ

ตาราง ๔ วิเคราะห์ยอดเงินรายได้ของประเภทผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ

รายได้จากการ (Direct Revenue)		รายได้จากการหักภาษี (Revenue Exemption)		รายได้สุทธิ (Net Income)		รายได้รวม (Total Income)	
ประเภท	รายละเอียด	รวม	หักภาษี	รวม	หักภาษี	รวม	หักภาษี
Government Domains	Commercial Services	รวม	หักภาษี	รวม	หักภาษี	รวม	หักภาษี
๑. ๒๓๔, ๕๖๗	๘, ๙๐๑, ๒๓๔	๑๒, ๓๔๕, ๖๗๘	๑๓, ๔๕๖, ๗๘๙	๑๔, ๕๖๗, ๘๙๐	๑๕, ๖๗๘, ๙๐๑	๑๖, ๗๘๙, ๐๑๒	๑๗, ๘๙๐, ๑๒๓
๒. ๓๔๕, ๖๗๘	๙, ๐๑๒, ๓๔๕	๑๓, ๔๕๖, ๗๘๙	๑๔, ๕๖๗, ๘๙๐	๑๕, ๖๗๘, ๙๐๑	๑๖, ๗๘๙, ๐๑๒	๑๗, ๘๙๐, ๑๒๓	๑๘, ๙๐๑, ๒๓๔
๓. ๔๕๖, ๗๘๙	๑๐, ๑๒๓, ๔๕๖	๑๔, ๕๖๗, ๘๙๐	๑๕, ๖๗๘, ๙๐๑	๑๖, ๗๘๙, ๐๑๒	๑๗, ๘๙๐, ๑๒๓	๑๘, ๙๐๑, ๒๓๔	๑๙, ๐๑๒, ๓๔๕
๔. ๕๖๗, ๘๙๐	๑๑, ๒๓๔, ๕๖๗	๑๕, ๖๗๘, ๙๐๑	๑๖, ๗๘๙, ๐๑๒	๑๗, ๘๙๐, ๑๒๓	๑๘, ๙๐๑, ๒๓๔	๑๙, ๐๑๒, ๓๔๕	๒๐, ๑๒๓, ๔๕๖
๕. ๖๗๘, ๙๐๑	๑๒, ๓๔๕, ๖๗๘	๑๖, ๗๘๙, ๐๑๒	๑๗, ๘๙๐, ๑๒๓	๑๘, ๙๐๑, ๒๓๔	๑๙, ๐๑๒, ๓๔๕	๒๐, ๑๒๓, ๔๕๖	๒๑, ๒๓๔, ๕๖๗
๖. ๗๘๙, ๐๑๒	๑๓, ๔๕๖, ๗๘๙	๑๗, ๘๙๐, ๑๒๓	๑๘, ๙๐๑, ๒๓๔	๑๙, ๐๑๒, ๓๔๕	๒๐, ๑๒๓, ๔๕๖	๒๑, ๒๓๔, ๕๖๗	๒๒, ๓๔๕, ๖๗๘
๗. ๘๙๐, ๑๒๓	๑๔, ๕๖๗, ๘๙๐	๑๘, ๙๐๑, ๒๓๔	๑๙, ๐๑๒, ๓๔๕	๒๐, ๑๒๓, ๔๕๖	๒๑, ๒๓๔, ๕๖๗	๒๒, ๓๔๕, ๖๗๘	๒๓, ๔๕๖, ๗๘๙
๘. ๙๐๑, ๒๓๔	๑๕, ๖๗๘, ๙๐๑	๑๙, ๐๑๒, ๓๔๕	๒๐, ๑๒๓, ๔๕๖	๒๑, ๒๓๔, ๕๖๗	๒๒, ๓๔๕, ๖๗๘	๒๓, ๔๕๖, ๗๘๙	๒๔, ๕๖๗, ๘๙๐
๙. ๐๑๒, ๓๔๕	๑๖, ๗๘๙, ๐๑๒	๒๐, ๑๒๓, ๔๕๖	๒๑, ๒๓๔, ๕๖๗	๒๒, ๓๔๕, ๖๗๘	๒๓, ๔๕๖, ๗๘๙	๒๔, ๕๖๗, ๘๙๐	๒๕, ๖๗๘, ๙๐๑
๑๐. ๑๒๓, ๔๕๖	๑๗, ๘๙๐, ๑๒๓	๒๑, ๒๓๔, ๕๖๗	๒๒, ๓๔๕, ๖๗๘	๒๓, ๔๕๖, ๗๘๙	๒๔, ๕๖๗, ๘๙๐	๒๕, ๖๗๘, ๙๐๑	๒๖, ๗๘๙, ๐๑๒

ที่มา: สถิติการคลังของรัฐบาลกระทรวงการคลัง ปี ๒๕๖๓ - ๒๕๖๔ (Statistic Year Book ๒๕๖๓ - ๒๕๖๔)

* รัฐวิสาหกิจ (Government Domains) หมายถึง รายได้จากกิจการของรัฐ

การขายของและค่าเช่าอื่น ๆ

** รัฐพาณิชย์ หมายถึง รายได้จากกิจการที่ไม่ใช่ของรัฐ

การให้บริการ, ซึ่งหมายถึงรายได้จากบริการและค่าธรรมเนียมการขาย, เช่น การบริการประเภทต่าง ๆ เช่น ขนส่ง, การบริการอื่น ๆ

ถึงแม้ในระยะแรกการเก็บภาษีจะมีอัตราที่โหดบ้างก็ตามแต่ตลอดเวลาเงินรายได้จากภาษีอากรหลังจากที่ได้หักการปฏิบัติงานการคลังแล้ว ปรากฏว่ามีความมั่นคงขึ้นเรื่อย ๆ ถึงที่ โอ เจ ไชกุลส์ (O. J. Saks) : ผู้รักษาการแทนที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้กล่าวไว้ว่า

เงินคงคลัง จำนวนนี้แสดงถึงฐานะการคลังของไทย และในความเห็นของการคลังสากลก็ต้องยอมรับว่าเงินเหลือรายได้ที่สะสมไว้นี้เป็นจำนวนสูงสุดเท่าที่เคยมีปรากฏมา ซึ่งก็ให้เห็นถึงความสำคัญองพลั้งแห่งเงินคงคลัง ซึ่งหากว่ารัฐบาลไทยต้องการจะกู้เงินอีกก็ย่อมทำได้ทราบเท่าที่นโยบายการคลังในการสะสมเงินคงคลังได้มีเหลือไว้มากเช่นนี้ยังคงดำเนินต่อไป

และสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้งานการปฏิรูปการคลังในรัชกาลที่ 5 ประสบความสำเร็จก็คือ ได้มีการจัดแยกเงินส่วนระบบหากษัตริย์ออกจากเงินงบประมาณแผ่นดิน (ดังตาราง ๑) ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายที่จะควบคุมการใช้จ่ายให้อยู่ในขอบเขตของเงินรายได้จึงทำให้เงินงบประมาณแผ่นดิน มีการเกินดุลเป็นส่วนใหญ่มิถึงแม้จะปีรายจ่ายเกิน

Thailand Ministry of Finance. Report of the Financial Advisor on the Budget of the Kingdom of Siam for the year. P.6, 129.

หลักในการทำงบประมาณแผ่นดินจะมีลักษณะ 3. ประการคือ งบประมาณสูงสุด งบประมาณขาดดุล และงบประมาณเกินดุล เมื่อใดงบประมาณรายได้นั้นเท่ากับงบประมาณรายจ่ายเราก็เรียกว่า "งบประมาณสมดุล" ถ้างบประมาณรายจ่ายสูงกว่างบประมาณรายได้นั้นเราก็เรียกว่า "งบประมาณขาดดุล" ส่วนงบประมาณเกินดุลนั้นก็แสดงว่า งบประมาณรายจ่ายสูงกว่างบประมาณรายจ่าย และในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว งบประมาณสมดุลอาจจะกล่าวได้ว่าไม่มี ทั้งนี้เนื่องจากเมื่องบประมาณขาดดุล รัฐบาลจะใช้วิธีกู้ยืมเงินเพื่อนำมาชดเชยส่วนที่ขาดก็จะเมื่องบประมาณเกินดุล เงินที่เหลือก็จะยกไปเป็นเงินคงคลัง เป็นต้น

(ชากุล) อยู่ข้างในปี พ.ศ. 2450 เนื่องจากเป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จประพาสยุโรปครั้งที่ 2 เป็นจำนวนเงินชากุล 676,671.- บาท แต่เมื่อพิจารณาตลอดถึงช่วงปลายรัชกาล รัฐบาลก็ยังคงมีเงินคงคลังเหลือที่เกินอยู่ถึง 4,432,627.- บาท ดังนั้นฐานะการคลังในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 จึงนับว่ามีเสถียรภาพความมั่นคงทางการเงินอย่างดี ดังแสดงไว้ในตาราง 9

ตาราง 9 เงินงบประมาณสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2448 - 2453)

พ.ศ.	งบใน พระองค์	ใช้จ่ายใน การเสด็จ พระราช ดำเนิน	กรมพระ ตำรวจ	เงินพระ คลังข้างที่ รัชทายาท	เงินพระ เกียรติยศ ชั้นเจ้าฟ้า	รวม
2448	6,000,000	29 6,536	121,829	300,000	81,000	6,799,965
2449	6,500,000	3,936,908	116,523	300,000	146,267	11,001,698
2450	7,000,000	825,547	116,795	300,000	161,600	8,405,942
2451	7,500,000	231,881	119,174	300,000	161,600	8,312,655
2452	8,000,000	408,397	125,806	300,000	201,600	9,035,803
2453	7,000,000	165,199	124,799	300,000	201,600	10,367,529

ที่มา: สถิติพยากรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม บรรพที่ 19 หน้า 292

* รวมค่าใช้จ่ายคราวพระบาทสมเด็จพระปิยะมหาราชรัชกาลที่ 5
เสด็จประพาสยุโรป

ตาราง ๑๑ สรุปการวิเคราะห์รายปีและรายจ่ายของประเภทในรัชกาลที่ ๕

พ.ศ.	งบประมาณ รายปี	รายปี กิจจริง	เปรียบเทียบรายปี กับงบประมาณ		รายจ่าย เกิน		เปรียบเทียบรายจ่ายจริง กับงบประมาณ		รวม รายปี คงเหลือ	
			ผลต่าง	อัตราส่วน %	งบประมาณ เกิน	งบประมาณ เกิน	ผลต่าง	อัตราส่วน %	รวม รายปี คงเหลือ	รายจ่าย เกิน
๒๔๔๘	๕๓,๐๐๐,๐๐๐	๕๐,๔๔๕,๒๒๘ -	๒,๕๕๔,๗๗๒	๕%	๕๓,๐๐๐,๐๐๐	-	๕๓,๐๐๐,๐๐๐	๔๔	๑,๖๖๒,๐๑๕	-
๒๔๔๙	๕๔,๗๐๐,๐๐๐	๕๕,๕๑๔,๕๔๔ +	๘๑๔,๕๔๔	๑๐๑	๕๔,๗๐๐,๐๐๐	-	๕๕,๗๐๐,๐๐๐	๑๐๑	๑๗๗,๑๙๕	-
๒๔๕๐	๕๐,๗๐๐,๐๐๐	๕๔,๒๒๓,๗๑๔ +	๓,๕๒๓,๗๑๔	๑๐๗	๕๒,๒๒๓,๕๒๓	-	๕๒,๒๒๓,๕๒๓	๙๘	-	๒๗๒,๖๗๑
๒๔๕๑	๕๔,๗๐๐,๐๐๐	๕๔,๕๒๐,๓๖๑ +	๒๒๐,๓๖๑	๑๐๐	๕๔,๕๒๐,๓๖๑	-	๕๔,๕๒๐,๓๖๑	๙๙	๒,๔๔๐,๕๒๑	-
๒๔๕๒	๖๐,๒๕๐,๐๗๒	๖๐,๖๔๖,๕๐๒ +	๔๒๕,๔๓๐	๑๐๑	๖๐,๑๗๕,๕๗๒	-	๖๐,๑๗๕,๕๗๒	๙๘	๓,๔๗๔,๕๐๐	-
๒๔๕๓	๕๐,๕๒๓,๕๒๐	๕๑,๗๕๕,๐๕๔ +	๑,๒๓๑,๕๓๔	๑๐๑	๕๐,๕๒๓,๕๒๐	-	๕๐,๕๒๓,๕๒๐	๙๘	๔,๔๗๒,๖๖๗	-

การที่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้เริ่มมีการกู้เงิน^๑ จากต่างประเทศเข้ามาใช้จ่ายเพื่อกิจการต่าง ๆ เช่น กิจการรถไฟ งานก่อสร้างถนน สะพาน งานไปรษณีย์ และอื่น ๆ ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลเริ่มกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนาเป็นครั้งแรก ซึ่งจะช่วยให้ระหนักถึงการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในทางเศรษฐกิจ และยอมรับความสำคัญของรายจ่ายแผ่นดินที่เกิดประโยชน์ (productive expenditures) ในการพัฒนาประเทศ^๒ ดังนั้นการจัดระบบการคลังดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการวางพื้นฐานไปสู่การพัฒนาสถาบันการเงินและการคลังของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

การกู้เงินในสมัยรัชกาลที่ ๕ นั้นขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๔๖ เป็นการกู้เงินในตลาดเงินกรุงลอนดอนและปารีส ต่อจากนั้นก็มี การกู้เงินอีกหลายครั้ง เฉพาะในสมัยรัชกาลที่ ๕ นี้ ๓ ครั้ง คือ

ในปี พ.ศ. ๒๔๔๖ เป็นการกู้เงินในตลาดต่างประเทศในลอนดอนและปารีส เป็นเงิน ๑,๐๐๐,๐๐๐.- ปอนด์ ออกพันธบัตรในราคา ๑๐๕ $\frac{1}{2}$ ดอกเบี้ยร้อยละ ๔ $\frac{1}{2}$ ต่อปี

ในปี พ.ศ. ๒๔๕๐ กู้ในลอนดอน ปารีสและเบอร์ลิน เป็นจำนวนเงิน ๖,๐๐๐,๐๐๐.- ปอนด์ ออกพันธบัตรในราคา ๑๐๖ ดอกเบี้ยร้อยละ ๔ $\frac{1}{2}$ ต่อปี

ในปี พ.ศ. ๒๔๕๒ เป็นการกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ คือ จากรัฐบาลสหพันธรัฐบราซิล เป็นจำนวนเงิน ๔,๖๖๐,๐๐๐.- ปอนด์ ดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๔ ต่อปี (พระราชพงศาวดารของพระเจ้าวชิรมนไทย กฎหมายการคลัง คำบรรยายที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า ๖๓ -๖๕)

๑ พ. เพ็ญ อ้นตระกูล การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า ๔๑

2.2.4 นโยบายการบริหารต้งเงินตราและระบบการธนาคาร

เนื่องจากนโยบายเปิดการค้าเสรีกับต่างประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีกับต่างประเทศปี พ.ศ. ๒๓๙๖
แล้วการค้าของไทยก็เจริญก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ ชาวตะวันตกซึ่งเป็นชาติที่มีอิทธิพลในกิจการค้า
ทางตะวันออกได้เข้ามาประกอบกิจการค้าในประเทศไทยมากขึ้นและได้นำธุรกิจการธนาคารพาณิชย์
เข้าสู่ประเทศไทยโดยได้อำนาจความสะดวกในการค้าของตนในระยะเริ่มแรกด้วยการตั้งพ่อค้า
หรือบริษัทการค้าต่างประเทศเป็นตัวแทนดำเนินการกิจการธนาคารบางประเทศขึ้น ซึ่งเป็นที่
เข้าใจว่าตัวแทนเหล่านี้คงจะประกอบธุรกิจส่วนใหญ่เกี่ยวกับการชำระเงินระหว่างประเทศซึ่ง
เพิ่มขึ้นตามภาวะการขยายตัวของการค้าในขณะนั้น ¹

¹ ประมวล จินตประติมา การธนาคาร การพาณิชย์ การดำเนินงานและการบัญชี

กิจการธนาคารพาณิชย์ได้เปิดดำเนินการครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นธนาคารต่างประเทศธนาคารได้ออกบัตรธนาคาร^๑ ใช้แทนเงินอยู่ในท้องถิ่นที่สำคัญคือ ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2431 ต่อมาคือธนาคารชาร์เตอร์ด และธนาคารแห่งกีนโด้จีน ซึ่งได้เริ่มเปิดดำเนินการในปี พ.ศ. 2437 และ พ.ศ. 2440 ตามลำดับ^๑

บัตรธนาคารที่ออกเรียกกันตามภาษาอังกฤษว่า "แบงก์โน้ต" (Bank Note) แต่คนไทยเรียกสั้น ๆ ว่า "แบงก์" การออกบัตรธนาคารของธนาคารเหล่านี้เป็นการออกตั๋วสัญญาจะจ่ายเป็นเงินตราโลหะแก่ผู้ที่มีบัตรมาขึ้นเพื่อทวงถาม ซึ่งบัตรธนาคารต่าง ๆ ที่ธนาคารออกนั้นไม่เป็นที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย และบัตรธนาคารเหล่านี้ก็มีได้ใช้กันแพร่หลาย คงใช้กันอยู่ในระหว่างหมู่ประชาชาต่างประเทศและประชาชนชั้นสูงในกรุงเทพฯ เป็นส่วนใหญ่ สำหรับภายนอกพระนครไม่นับว่ามีผู้ใช้ ทั้งนี้เนื่องจากสินค้าหลักของประเทศไทยเป็นข้าว ชาวนาที่ขายข้าวและผลกกรรมกรชนชาวต่างก็เรียกทองเอาเหรียญบาทไม่ยอมรับบัตรธนาคาร แม้จะมีราคาเพียง 1 บาทก็ตาม นอกจากนั้นธนาคารไม่มีสาขาต่างจังหวัดที่คอยรับขึ้นบัตรธนาคารเป็นเงินตราโลหะ ก็ยังเป็นอุปสรรคในการใช้บัตรธนาคารต่างจังหวัด โดยเหตุที่ประชาชนไม่นิยมเงินธนาคาร จึงปรากฏว่าเมื่อเวลาจะไถ่ลงเลยมาถึงปี พ.ศ. 2445 จำนวนบัตรธนาคารทั้งสามธนาคารที่ออกใช้รวมกันก็มีราคาเพียงประมาณ 4 ล้านบาท (ธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องธนบัตรไทย หน้า 7 - 8)

^๑ ประยูร จินดาประเสริฐ อ.ป. หน้า 20 - 21

สำหรับกิจการธนาคารพาณิชย์ของไทยนั้น นโยบายโดยตรงของรัฐบาลที่มักจะก่อตั้งธนาคารนั้นเกิดจากพระเจ้าอนงยาเชวกรมหึงเมดิศรราชหฤทัย กล่าวคือในปี พ.ศ. 2440 เสด็จในกรม ฯ ได้โดยเสด็จพระราชดำเนนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไปทอดพระเนตรกิจการค้า ตลอดจนการช่างต่าง ๆ ณ ประเทศอังกฤษ และภาคพื้นยุโรป เมื่อเสด็จกลับถึงกรุงเทพ ฯ แล้วได้ทรงคิดที่จะปรับปรุงกิจการค้าและการเศรษฐกิจของประเทศสยามให้เจริญรุดหน้าทัดเทียมกับนานาประเทศ และในขณะนั้นการค้ากับต่างประเทศขยายตัวมากยิ่งขึ้น การแลกเปลี่ยนเงินตราก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยกิจการธนาคารมากขึ้นกว่าเดิม เพราะในสมัยนั้นมีธนาคารต่างประเทศเพียงสามธนาคาร เสด็จในกรม ฯ จึงทรงพระราชดำริที่จะจัดตั้งธนาคารของคนไทยขึ้น* โดยที่การ "แบงก์" ยังเป็นของใหม่สำหรับคนไทย ทรงเกรงว่าอาจไม่เป็นที่นิยมของประชาชนจึงได้ทรงคิดแปลงเสียใหม่ เรียกว่า "บุคคัลลีย์" (Book Club) ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นในวันที่ ๘ ตุลาคม 2447 ถึงค่ากรรมมูลว่า

* บทบาทของธนาคารที่สำคัญต่อเศรษฐกิจก็คือ การเป็นสื่อกลางที่สำคัญอันหนึ่งที่จะระดมเงินจากการออมและนำเงินนั้นมาแจกจ่ายให้นำไปใช้ในแหล่งที่มีความต้องการเงินทุนธุรกิจใดที่จะถือว่าเป็นกิจการธนาคารหรือไม่คงพร้อมด้วยองค์ประกอบ 2 ประการคือ จะต้องดำเนินกิจการทั้งด้าน รับเครดิต กวบนุ้กันไปกับด้านให้ เครดิต

เริ่มคิดโดยหาหนังสือวิธีปกครองแมงกและวิชาบัญชี วิธีผ่อนใช้เงินซึ่งเป็นคำรามาตรวจและจัดลงวิธีการเก็บบ ๆ ลงทุนซึ่งกระดาษเครื่องใช้สำหรับการฝากเงินต่าง ๆ และลงมือเปิดทำการตั้งแต่วันที่ 4 เดือนตุลาคม รัตนโกสินทร์ศก 123 (พ.ศ. 2447.) เป็นอันมา แต่เพราะความไม่แน่ใจว่าการนั้นจะสำเร็จได้ด้วยเหตุว่า ถึงแม้ทางจ่ายแน่ใจอยู่แล้วว่าจะมีที่จ่าย แต่การฝากนั้นยังหราบไม่ได้ ถ้าการฝากมีไม่พอแล้วก็จะยอมทำให้การจ่ายไม่สำเร็จตามธรรมดา จึงได้รับใส่เกล้าเรียกออฟฟิศนี้ว่า "บุคคลิก" สำหรับไทยพึงถูกก็คิดแปลกเล่นขึ้น ๆ ไม่รู้ว่าอะไร ถ้าฝรั่งฟังก็เข้าใจว่าบบลิกไลแบร์รี่ และทำอะไรต่ออะไรให้เคลือบคลุมเพื่อไม่ให้ทราบว่าการจัดการแมงกถึงแค่นั้น เพราะถ้าไปไม่สำเร็จก็เป็นที่น่าอับยศ หรือจะเป็นการต้องความกิดเสียที่จะทำต่อไปไม่ได้¹

จะเห็นว่าในขั้นต้นของการดำเนินกิจการธนาคารของไทยนั้น ขาดความแน่ใจต่อการดำเนินการธุรกิจการเงินด้านนี้ แต่ต่อมากิจการของบุคคลิกก็ได้ดำเนินการโดยเรียบร้อยตลอดโดยได้รับความเชื่อถือของประชาชนภายในประเทศในปี พ.ศ. 2448. กรมหมื่นมหิศรวรราชทูตย์ ทรงเห็นว่าถึงเวลาอันสมควรที่จะต้องเปลี่ยนสภาพจากบุคคลิกเป็นแบงก์ให้ป็นนโยบายเช่นเดียวกับแบงก์ต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการพาณิชย์ของประเทศสยามให้เจริญขึ้นจึงได้เริ่มเปิดดำเนินการธนาคารเมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) และได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตพิเศษจากรัชกาลที่ 5 ให้จดทะเบียนเป็นบริษัทแบงก์สยามกัมมาจล ทุนจำกัด ๓ วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2449 โดยมีทุนเริ่มแรก 3,000 ทุน มูลค่าหุ้นละ 1,000.- บาท ชำระเต็มมูลค่า

¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องชนบทไทย หน้า 8

อาจจะเป็นเพราะว่าประชาชนยังไม่เข้าใจหรือเห็นว่ายังไม่จำเป็นและยังไม่นิยมในธุรกิจประเภทนี้

เป็นทุนที่ชำระแล้วทั้งสิ้น 3,000,000.-- บาท และต่อมาบริษัทแบงก์ สยามกัมมาจล
ทุนจำกัด ได้เปิดบัญชีเป็นธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด เมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ.
2456¹

ต่อมาได้มีธนาคารของพ่อค้าจีนตั้งขึ้นอีก 2 แห่งคือ ในปี พ.ศ. 2450 บริษัท
แบงก์จีนสยาม ทุนจำกัด (เก็บชื่อบริษัท อยู่ เสียงเฮง) ได้ตั้งขึ้นดำเนินการและตามมาด้วย
บริษัทบางกอกซิทีแบงก์ ทุนจำกัด ต่อมาได้รวมเข้าเป็นธนาคารเดียวกัน บริษัทแบงก์จีนสยาม
ทุนจำกัด ในปี 2435 และแน่ว่าจะได้รวมกิจการกันแล้วก็ตามปรากฏว่าภาวะการเงิน
กับทรุดลง ผลสุดท้ายบริษัทแบงก์จีนสยาม ทุนจำกัด ต้องหยุดจ่ายเงินในวันที่ 15 ธันวาคม
2456 อันเป็นเหตุให้เกิดความอลเวงในวงการธุรกิจโดยทั่วไป².

ขณะที่กิจการธนาคารพาณิชย์ที่เริ่มดำเนินในประเทศหลังจากการขยายตัวทางการค้า
การแลกเปลี่ยนระบบการเงินหมุนเวียนและแหล่งกักตุนทั้งภายในและต่างประเทศได้ขยายตัว
เป็นลักษณะต่อเนื่องกันนั้นกล่าวได้ว่ากรุงไทย ฯ คือ ศูนย์กลางสำคัญของสถาบันธนาคารใน
ขณะนั้น³.

¹ ประยูร จินดาประคินฐ์ การธนาคาร การพาณิชย์ การดำเนินงานและ
และการบัญชี หน้า 21 -- 22

เหตุที่บริษัทบางกอกซิทีแบงก์ ทุนจำกัด ต้องรวมกิจการกับบริษัทแบงก์
จีนสยาม จำกัดนั้น เพราะธนาคารดังกล่าวขาดแคลนเงินทุนไม่สามารถจะดำเนินกิจการ
ต่อไปได้

² ฎ. หน้า 22

³ สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร บทบาทของชนชั้นนายทุนในประเทศไทย
(พ.ศ. 2500 - 2550) หน้า 136 และศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับคอมปราโตร์แบงก์
ได้ใน สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร อ.อ. หน้า 135 - 143

ตาราง 11 การก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๓๑ - ๒๔๕๓

ลำดับ	ชื่อธนาคาร	จดทะเบียน วันที่เปิด ในประเทศไทย ดำเนินการ	หมายเหตุ
1.	ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้	ฮ่องกง 12 ธ.ค. 2431	ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ ธนาคารได้ปิดดำเนินการชั่วคราว และต่อมาเปิดดำเนินการใหม่เมื่อ วันที่ 13 มี.ย. 2489
2.	ธนาคารชาร์เตอร์ด	อังกฤษ 2437	เดิมชื่อ The Chartered Bank of India, Australia & China เปลี่ยนชื่อเป็น The Chartered Bank ตั้งแต่วันที่ 6 ธ.ค. 2499 ในระหว่างสงครามโลก ครั้งที่ ๒ ธนาคารได้ปิดดำเนินการ ชั่วคราวและเปิดใหม่เมื่อ 13 มี.ย. 2489
3.	ธนาคารแห่งจีนไคจิ้น	ฝรั่งเศส 27 ก.พ. 2440	
4.	ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด	ไทย 1 เม.ย. 2449	เดิมชื่อ บริษัท แบงก์สยามกัมมาจล ทุนจำกัด เปลี่ยนเป็นธนาคาร ไทยพาณิชย์ จำกัด เมื่อวันที่ 27 ม.ค. 2482
5.	บริษัท แบงก์จีนสยาม ทุนจำกัด	ไทย 1 ต.ค. 2450	หยุดทำการจ่ายเงินเมื่อวันที่ 15 ธ.ค. 2456 และในที่สุดก็เลิก กิจการ
6.	บริษัท ทางบกชิตีแบงก์ ทุนจำกัด	ไทย -	ได้รวมกิจการกับบริษัท แบงก์ จีนสยาม ทุนจำกัด เมื่อวันที่ 16 ธ.ค. 2453
7.	ธนาคารซีไอทอง จำกัด	สิงคโปร์ 2 ก.ค. 2452	เดิมชื่อ Sze Hai Tong Banking & Insurance Co., Ltd., (ธนาคารซีไอทองและประกันภัย จำกัด)

ที่มา: คัดแปลงจาก ประยูร จินดาประสิทธิ์ การธนาคาร การพาณิชย์
การดำเนินงานและการบัญชี หน้า 25 - 27

สำหรับนโยบายการปฏิรูปการเงินตรา นั้น เซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก กล่าวว่า ประเทศไทยเป็นหนึ่งในบรรดาประเทศแรกทั้งหลายในโลกที่ได้เปลี่ยนการปฏิรูปการเงินตราจากระบบมาตรฐานเงินมาเป็นมาตรฐานทองคำ ระหว่างที่กำลังพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งนับว่าเป็นระยะเวลาอันเหมาะสมยิ่ง¹

การที่รัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จำเป็นต้องดำเนินนโยบายเปลี่ยนแปลงมาตรฐานเงินมาสู่มาตรฐานทองคำนั้นเป็นเพราะว่า ก่อนปี พ.ศ. 2445 ระบบเงินตราของไทยนั้นใช้ระบบเงินมาตั้งแต่ต้นและในเดือน กันยายน พ.ศ. 2445 จึงได้ออกพระราชบัญญัติธนบัตร ร.ศ. 121 ใช้เป็นครั้งแรก² หลังจากที่ได้ออกพระราชบัญญัตินี้ไปไม่นาน ราคาเนื้อเงินก็ค่อย ๆ ลดลงจากอัตราแลกเปลี่ยนเดิม 8 บาท ต่อปอนด์สเตอร์ลิง ลดลงเป็น 21 บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง ในเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน การที่ราคาเนื้อเงินลดลงเรื่อย ๆ เช่นนี้ ทำให้มูลค่าของเงินบาทซึ่งใช้เนื้อเงินแท้เป็นมาตรฐานต้องตกต่ำตามลงไปเรื่อย ๆ เป็นเหตุทำให้เกิดความเสียหายแก่การค้า และการเงินในประเทศไทยมีผลกระทบกระเทือนถึงกิจการของพวกพ่อค้าที่ส่งสินค้าออกไปและสั่งเข้ามา รวมทั้งเงินที่รัฐบาลต้องจ่ายทางต่างประเทศด้วย³

เพื่อที่จะแก้ไขสถานะทางการเงินนี้ทำให้รัฐบาลมองเห็นความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องก้าวเข้าสู่มาตรฐานทองคำตามอย่างประเทศอื่น ๆ ได้ทำกันสำเร็จมาแล้ว ดังนั้นรัฐบาลจึงเริ่มดำเนินการทันทีเป็นขั้น ๆ ไปโดย

¹ Edward Cook "The Building of Modern Siam" Asiatic Review (October 1930) p.784 Virginia Thompson Thailand: The New Siam. P.566 - 570

² เสถียร ลายอักษร ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18 หน้า 393

³ สถิติพยากรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม บรรพที่ 12 พ.ศ. 2476 - 2479
(Statistical year Book Siam Central Service of Statistical)
หน้า 312

ขั้นแรก รัฐบาลยกเลิกการจำหน่ายเงินบาทแลกกับเหรียญกษาปณ์เมื่อก่อน
ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเปลี่ยนเป็นว่าหน่วยเหรียญบาทแลกกับตราซึ่งออกจากราช
ไทยที่กรุงลอนดอนเป็นหน่วยและนำมาขึ้นที่กรุงเทพ ฯ แทนต่อมาได้ประกาศปิดโรงกระษาปณ์
เสียชั่วคราวเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2445¹ และได้ปิดการจำหน่ายเหรียญบาท
แลกเปลี่ยนกับเงินเฟื้องทองใน พ.ศ. 2445 แล้วก็ได้กำหนดค่าของเงินเหรียญบาทไว้
ในอัตรา 20 บาท ต่อ 1 ปอนด์สเตอร์ลิง² อัตราแลกเปลี่ยนนี้คงอยู่ไ้จนถึง พ.ศ.
2451 รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. 127³ ออกใช้อันเป็น
สิ้นสุดท้ายของนโยบาย การปรับปรุงมาตรฐานเงินตราที่รัฐบาลได้วางไว้เมื่อ 6 ปีก่อน
โดยกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเป็น 13 บาทต่อ 1 ปอนด์สเตอร์ลิง เป็นอัตราที่แน่นอน⁴
และกำหนดค่าเงินบาทให้เท่ากับเนื้อทองคำบริสุทธิ์หนัก 55.8⁵ เซนติกรัม⁵ และค่า
ของเงินมีระดับคงที่อยู่ที่เช่นนี้ประมาณ 12 ปี⁶

¹ เสถียร ลายลักษณ์ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 หน้า 397

² สถิติพยากรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม ค.ค. หน้า 312

³ เสถียร ลายลักษณ์ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 22 ร.ศ. 127
หน้า 412. - 423

⁴ Thailand Ministry of Finance. Statistical year Book of
the Kingdom of Siam for the year 192. P.79 - 80.

⁵ Thailand Ministry of Finance. Report of the Financial
Adviser of the Budget of the Kingdom of Siam for the Year 192. P.14
และ พระเจ้าสุริยานุวัตร วิทยาสาส์ หน้า 517

⁶ สถิติพยากรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม ค.ค. หน้า 312

มีเหตุอยู่ของประการที่ทำให้ค่าของเงินเหรียญบาทมีระดับคงที่อยู่มาก

ประการแรกก็คือ ในปีที่มีการค้าอยู่ในสภาพปกติรัฐบาลสยามได้รับประโยชน์จากดุลแห่งการค้าระหว่างไทย (สยาม) กับต่างประเทศมากพอที่จะทำให้ธนาคารเสนอขอรับเงินตราไทย (สยาม) เป็นการแลกเปลี่ยนกับเงินตราต่างประเทศตามอัตราที่กำหนดนี้ทำให้ได้รับค่าแห่งการแลกเปลี่ยนในระดับสูง

ประการที่สอง ในปีที่สภาพแห่งการค้าไม่เป็นปกติ รัฐบาลรับรองและพร้อมที่จะขายเงินตราต่างประเทศที่อยู่ในอัตราแลกเปลี่ยนระดับต่ำ สถิติการซื้อและขายเงินตราต่างประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2450 - 2453 มาเป็นลำดับ¹ หนึ่งเพื่อที่จะได้มีเงินสำรองไว้จ่ายในเมื่อมีการขายเงินตราต่างประเทศมากขึ้นกว่าเคยเป็นอยู่ อันเนื่องจากเหตุการณ์ที่ผิดไปจากธรรมดา รัฐบาลจึงได้ตั้งทุนสำรองมาตรการของค่าขึ้นไว้อีก 900,000 ปอนด์สเตอร์ลิงในปี พ.ศ. 2450 เพื่อเป็นหลักทรัพย์ของธนาคารออกได้²

ภายหลังจากรัฐบาลไทยได้เปลี่ยนมาตรฐานเงินตราแล้วระบบการเงินของประเทศมีความมั่นคงยิ่งขึ้นและความมั่นคงของค่าเงินบาทนี้เองทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมีความรุ่งเรือง โดยเฉพาะในด้านการค้าขายปรากฏว่าการค้าในระยะ 2 ปีสุดท้ายแห่งรัชสมัยมีการเกินดุลอย่างน่าพอใจจากเงิน 121 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2450. เพิ่มขึ้น 32 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2452³

¹ สถิติแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 19 หน้า 312

² ก.

³ Shalland Ministry of Finance. report of the Financial Advisor on the Budget of the Kingdom of Siam for the Year 128 p.10

2.3 นโยบายส่งเสริมทางด้านการเกษตร

จากอดีตจนถึงปัจจุบันอาชีพทางการเกษตรนั้นถือว่าเป็นอาชีพพื้นฐานของประชากรไทยที่มีความสำคัญที่สุดของประเทศ ดังนั้นถ้าจะกล่าวในอีกนัยหนึ่งสำหรับนโยบายด้านการเกษตรจึงนับเป็นนโยบายเศรษฐกิจที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อประเทศเป็นอันดับแรกสุด

2.3.1 การเพิ่มปริมาณในการผลิตข้าว

วิวัฒนาการทางเศรษฐกิจไทยภายใต้การทําสวนริสัญญาเบาริงกับนานาประเทศในปี พ.ศ. 2398 นั้น ข้าวเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับเศรษฐกิจการค้าของไทย ไทยส่งออกเป็นสินค้าออกมากกว่า 1 ล้านหามต่อปี (1 หาม เท่ากับ 60.59 ก.ก.) การส่งออกข้าวออกแต่ละปีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึง 8 ล้านหาม ภายในเวลา 50 ปี¹ อินแกรม กล่าวว่า "การทํานาเป็นอาชีพสำคัญของประชาชน ประมาณร้อยละ 80 - 90 และข้าวเป็นสินค้าออกประมาณร้อยละ 60 - 70 ของสินค้าออกทั้งหมด"² มูลเหตุของการที่ผลิตผลข้าวเป็นสินค้าออกที่ทวีปริมาณมากขึ้นเป็นลำดับนี้ ก็เนื่องมาจากการขยายตัวการผลิตเพื่อการค้ามากขึ้นแทนที่การผลิตเพียงเพื่ออุปโภคภายในประเทศเท่านั้น หลังจากทําสวนริสัญญาเบาริง

¹ เฟรด คัมบิล ริคส์ การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า หน้า 69

² James C. Ingram Economic Change in Thailand. P.37 Virginia Thompson Thailand: The New Sign, กล่าวว่า 80 % ของประชากรไทยดำรงอาชีพขึ้นอยู่กับการเกษตรและ 56 % ของผลผลิตข้าวได้จากบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำ (Virginia Thompson Thailand: The New Sign. P.325) และจากการสำรวจที่ทำกินของชาวไทยโดย อิมเมอร์แมน พบว่า 3 ใน 4 ของที่ทำกินเป็นแหล่งปลูกข้าวและจากนั้นก็แหล่งปลูกฝ้ายและอื่น ๆ (Zimmerman Carl. Siam Rural Economic Survey. P.52

³ ในปี พ.ศ. 2400-2402 ข้าวส่งออกประมาณปีละ 990,000 หาม และได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปี พ.ศ. 2403 - 2407 เป็นปีละ 1,840,000 หาม คัมบิลรายละเอียดยกได้ใน James C. Ingram, Op. cit P.38 - 39

พระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีส่วนขยายเพิ่มผลผลิตข้าว
นั้นจะเห็นได้จากการที่พระองค์ทรงให้มีการลดอัตราค่าการเก็บภาษีอากรลง สำหรับการทํานา
ในที่ดินที่ทำการบุกเบิกใหม่¹ ทั้งนาประเภทภูโตและนาฟางลอย โดยมีอัตราค่าการลดดังนี้

ตาราง 12 การเก็บภาษีที่ดิน

จำนวนปีที่ทำ	นาภูโต/บาท	นาฟางลอย/บาท
ปีแรก	ไม่เสียภาษี	ไม่เสียภาษี
ปีที่ 2	0.125 *	0.250
ปีที่ 3	0.125	0.250
ปีที่ 4	0.250	0.250
ปีที่ 5 และ ปีต่อไป	0.250	0.375
	0.250	0.375

ที่มา : James C. Ingram Economic Change in Thailand... P.77

¹ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4
เล่ม 2 หน้า 238 - 239

* 0.125 บาท คือไร่ละ 1 เฟื้อง และ 0.250 คือไร่ละ 1 สลึง
เทียบจาก ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2404 - 2407 หน้า 28 - 30

การลดอัตราการเก็บภาษีค่าไฟฟ้าให้เกิดแรงกระตุ้นให้ชาวนาปลูกข้าวกันมากขึ้น ถือเป็นนโยบายอันสำคัญของรัชกาลที่ ๕¹ ที่มีต่อการเพิ่มขึ้นของการผลิตข้าว และนอกจากนี้ก็มีมาตรการลดอัตราภาษีโรงเรือน และเปิดโอกาสให้มีการกลับไปทำนาได้ในฤดูทำนา² และถึงแม้จะไม่ได้มีการยกเลิกระบบไพร่แต่การเกณฑ์ไพร่ให้ทำงานที่ยังมีอยู่บ้างก็ไม่ค่อยจะเข้มงวดนัก นอกจากนี้พระองค์ได้ทรงส่งเสริมให้มีการว่าจ้างแรงงานในการขุดคลองต่าง ๆ มากขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการคมนาคมและเป็นการขยายพื้นที่ในการเพาะปลูกข้าวด้วย สำหรับในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปิยะมหาราชนั้น ข้าวก็ยังคงเป็นสินค้าอย่างเถี่ยวที่มีปริมาณส่งออกมากที่สุดในการค้าออกทั้งหมด ซึ่งมีมูลค่าเป็นสามเท่าของราคาคืนค้าทั้งหมด³ ในบรรดาคืนค้าออกที่มีความสำคัญรองลงมาได้แก่ ฝิ่น กัญชา ไม้สัก พริกไทย น้ำตาล กระวาน เหว เป็นต้น⁴ สำหรับชาวนั้นมีการขยายพื้นที่

¹ กรอวิช เวลส์ การปกครองและการบริหารของไทยโบราณ แปลโดย กาญจน์ สัมเกียรติกุล และยุพา ชุมจันทร์ หน้า 322, 327

² หอสมุดแห่งชาติ เลขที่ 30 จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1214 และ ก. เลขที่ 88

³ กองจดหมายเหตุกรมที่ ๒ กรมการวังหน้า ก. 3. 1/6 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๓ เสด็จขึ้นครองราชย์ ภายหลังกษัตริย์ทิวงคต พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ ๑ เสด็จขึ้นครองราชย์ 25 มิถุนายน ร.ศ. 110

⁴ กองจดหมายเหตุกรมที่ ๒ กรมการวังหน้า ก. 3. 1/6 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๓ เสด็จขึ้นครองราชย์ ภายหลังกษัตริย์ทิวงคต พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ ๑ เสด็จขึ้นครองราชย์ 25 มิถุนายน ร.ศ. 110

การเพาะปลูกเพื่อการค้ามากขึ้นจนเห็นได้ชัด¹ กล่าวคือ มีการเปิดที่นาใหม่ตามบริเวณ
สองข้างฝั่งคลองที่ขุดใหม่ที่มีจุดประสงค์เพื่อใช้เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งสินค้า เช่น บริเวณ
คลองนครเขื่อนขันธ์ที่ขุดเมื่อปี พ.ศ. 2420 สามารถเปิดที่นาได้ถึง 32,400 ไร่²
ทำให้ผลิตผลของข้าวมีการส่งออกมากยิ่งขึ้น ดังตาราง 13

ตาราง 13 ปริมาณการส่งข้าวเป็นสินค้าออก ช่วงปี ค.ศ. 1865 - 1917

ปี ค.ศ.	เฉลี่ยส่งออก/ทศปี	เฉลี่ยมูลค่า/ปี	ราคาเฉลี่ยต่อหาบ
	บาท	บาท	บาท
1865 - 1869	1,630,000	—	—
1870 - 1874	1,870,000	5,110,000	2.70
1875 - 1879	3,530,000	10,110,000	2.90
1880 - 1884	3,580,000	9,610,000	2.70
1885 - 1889	5,320,000	15,080,000	2.80
1890 - 1894	7,250,000	23,780,000	3.30
1895 - 1899	8,000,000	36,410,000	4.60
1900 - 1904	11,130,000	61,280,000	5.50
1905 - 1909	14,760,000	81,020,000	5.50
1910 - 1914	15,220,000	81,230,000	5.30

ที่มา: James G. Ingram, Economic Change in Thailand Since 1850 - 1970. P.38

¹ อัญชลี สีสายัญ การเปลี่ยนแปลงระบบไพร่และผลกระทบต่อสังคมไทยใน
รัชกาลที่ 5 หน้า 230

² ทวีศิลป์ ศิววัณณะ การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางสมัยรัชกาลที่ 5 - 7
หน้า 11 และศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องคลองนี้ได้ใน กิตติ ตันไทย คลองกับ
ระบบเศรษฐกิจไทย วิทยาลัยเกษตรศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จะเห็นได้ใน พ.ศ. 2408 ปริมาณข้าวส่งออกถูกเป็นราวร้อยละ 55 ของสินค้าทั้งหมด และเพิ่มขึ้นร้อยละ 60 ในช่วงทศวรรษแรกของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว¹ การที่ข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญน่าจะเป็นเพราะระยะนั้นประเทศทางตะวันตกต้องการข้าวเป็นจำนวนมาก นอกจากทวีปยุโรปยังต้องการข้าวในอุตสาหกรรมกลั่นสุราใช้ทำแป้งแทนข้าวสาลีใช้ในอุตสาหกรรมทอผ้า และใช้เป็นอาหารสัตว์ ประกอบกับแหล่งผลิตข้าวป้อนตลาดยุโรป คือ อินเดีย กับภาคใต้ของสหรัฐอเมริกาที่ผลิตติดต่อกัน เนื่องจากความวุ่นวายภายในทำให้ต้องแสวงหาแหล่งผลิตข้าวใหม่² ดังนั้นความต้องการข้าวจากไทยจึงมีสูงส่งผลให้การเปิดหน้าเพิ่มขึ้นเพื่อผลิตข้าวมาขายแก่ตลาดต่างประเทศเพิ่มปริมาณมากขึ้น³

การที่รัฐบาลส่งเสริมการส่งออกสินค้าประเภทเกษตรกรรมออกขายต่างประเทศ เช่น ไม้สัก ยาง ทำให้ประชาชนมุ่งผลิตสินค้าทางเกษตรกรรมอย่างเดียว ประกอบกับการเปิดการค้าขายเสรีซึ่งรัฐบาลไม่สามารถควบคุมสินค้าเข้าได้ เป็นผลให้สินค้าอุตสาหกรรมของชาวตะวันตกซึ่งปรากฏว่าเข้ามาตีตลาดในไทย จนทำให้กิจการอุตสาหกรรมทอผ้าแบบเก่าของไทยต้องล้มละลายลงดังข้อความว่า

¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ สุนี ประศาสน์เศรษฐ์ ระบบเศรษฐกิจไทย
ค.ศ. 1851 - 1910 หน้า 2

² David B. Johnston: Rural Society and the Rice Economy
in Thailand. P.15 - 19

³ Ibid. P.20

ก็เดี๋ยวนี้เพราะโรงสีข้าวมีขึ้นมาก การกระเดื่องจึงสามสูญไปเหมือนกับตีบ
จะโนบัยผ้า และก็ท่อน้ำ ก็เมื่อชาวต่างประเทศต่างเอาผ้ามาขาย เอา
ลายมาจำหน่ายมาก จนราคาถูกไปกว่าผ้าเป็นผ้าที่อยู่ในเมืองนี้ การ
ตีบผ้า ถักผ้า ปั่นผ้า ทุกหนทุกแห่งก็อันลวกันหายไป ¹

2.3.2 กิจการโครงการชลประทาน

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าปริมาณข้าวจะเป็นผลิตผลที่มีการส่งเป็นสินค้าออกมากที่สุด
และนำเงินรายได้ให้แก่รัฐบาลในแต่ละปีมีมากก็ตามแต่ถ้าพิจารณาถึงแผนนโยบายที่รัฐบาล
เข้าส่งเสริมหรือให้การสนับสนุนอย่างจริงจังเพื่อให้เกิดผลผลิตให้แก่เกษตรกรชาวไร่นา
นั้นก็นับว่ายังไม่เด่นชัดนัก ทั้งนี้เพราะว่าช่วงระยะแห่งการพัฒนามานเมืองในเวลาดังกล่าว
เป็นภาวะแห่งการขยายอิทธิพลของลัทธิจักรวรรดินิยม ดังนั้นการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับ
การคลังแบบอนุรักษนิยมจึงมีผลโดยตรงต่อมหาดหลวงงานการเงินงบประมาณที่จะนำมาใช้
จ่ายในเรื่องปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศในการก่อสร้าง
กิจการต่าง ๆ โดยเฉพาะกิจการทางเกษตร คือ โครงการชลประทานเพื่อการพัฒนา
การกสิกรรม นี่เป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นได้ถึงนโยบายของรัฐบาลในการมุ่งประโยชน์ในก้น

¹ ประกาศพระราชมานโองาบทแก่ผู้ขอข้าวขายชาว ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4

ผลกระทบโดยตรงของการลงทุน" อย่างมาก ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐบาลได้เลื่อนโครงการสร้างเขื่อนให้ในบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยารอง นายวัน เฮอร์ ไฮล์ ซึ่งได้เข้ามาทำการสำรวจและเสนอโครงการในปี พ.ศ. 2446¹ แม้กระทั่งโครงการดังกล่าวจะได้รับการตัดสินใจให้เริ่มลงมือก่อสร้าง ในครั้งนั้นจะใช้งบประมาณเหลือเฟือเพียง 6 ล้านบาท จากงบเดิม 47 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินที่ระดมทุนได้ตามโครงการแล้วก็ตาม รัฐบาลก็ยังไม่ต้องควักเงินใจจ่ายเงินเพื่อการนี้² นอกเหนือจากเหตุผลที่ว่าชดกันนโยบายการลงทุนดังกล่าวแล้ว ปัจจัยสำคัญยังเนื่องด้วยการขาดแคลนเงินทุนและอิทธิพลนโยบายการคลังของที่ปรึกษาการคลัง นายคัมบิลว เจ เอส วิลเลียมสัน (W.P.S. Williamson) อีกด้วย ถึงจะเห็นได้จากคำกล่าวท้วงติงรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

ก่อนที่จะเราจะไปนึกถึงโครงการชลประทานที่ใหญ่โตเช่นนั้น เราจะต้องคำนึงถึงทุนที่จะต้องใช้ในการสร้างทางรถไฟซึ่งเป็นประโยชน์แก่ยุทธศาสตร์และมีความสำคัญต่อการปกครองที่ได้มาจากการกู้ยืมและข้าพเจ้าก็ไม่ปรารถนาจะให้ยืมเงินมาเพื่อการสร้างเขื่อนในปัจจุบันนี้ เช่นเดียวกับการสร้างรถไฟ²

* การลงทุนในกิจการต่าง ๆ ถือเป็นรายจ่ายของรัฐบาลทั้งนั้นรัฐบาลจึงพิจารณาในเรื่องรายจ่ายที่เกิดขึ้น (productive expenditure) ว่ารายจ่ายในการลงทุนซึ่งรัฐจะคอยควบคุมแทนโดยตรงเป็นเงิน เช่นกิจการรถไฟ รัฐถือว่าเป็นรายจ่ายที่เกิดขึ้นเพราะเมื่อได้จ่ายเงินลงทุนไปแล้วรัฐก็ได้เก็บค่าโดยสารและค่าระวางบรรทุกสินค้าเป็นผลตอบแทนโดยตรงเป็นเงิน และสำหรับรายจ่ายที่ลงทุนกับกิจการชลประทานนั้นถึงแม้จะมีผลให้การร่นค่าได้มีปริมาณมากขึ้นและรัฐอาจจะได้เก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นก็ตามแต่เงินภาษีอากรที่ได้เก็บขึ้นนั้นหาใช่ผลประโยชน์โดยตรงแห่งการลงทุนทำการชลประทานไม่ ดังนั้นรายจ่ายในการลงทุนทำการชลประทานจึงไม่เรียกว่ารายจ่ายที่เกิดขึ้น

¹ ร.เสฐ สันตะภูม การใช้เงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ หน้า 36 อ้างถึง James C. Ingram, Economic Change in Thailand, 1936.

² กองกฤษฎาบัญญัติแห่งชาติ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย น.ศ. 1943 รายงานการประชุมคณะทวิภาคีเมื่อวันที่ 1 ร.ศ. 125

แต่สำหรับ วิลเลียม เกรแฮม เขากลับมาเปลี่ยนที่ดินในรัชกาลที่ 5 กลับเห็น
ความจำเป็นในการกู้ยืมเงินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2446 โดยกราบทูลเสนอแนะให้มีการกู้ยืม
เงินจากต่างประเทศ ถึงกษัตริย์ว่า

เห็นว่า เป็นงานที่จะได้กำไรอย่างแน่นอนและการเรื่องเงินที่จะนำมาทำการนี้
ก็จะไม่เป็นการหนักหนาแก่บ้านเมือง และทั้งจะเป็นกำลังให้จัดการไถ่ถอน
ความผิดในเรื่องการกู้เงินได้ ซึ่งต่อไปภายหน้าก็จะเป็กำลังให้มีทุนจัดการ
ใหญ่ ๆ ได้อีกเหมือนกัน¹

อย่างไรก็ตามโครงการชลประทานดินาย เจ โฮมัน วันเดอร์ไฮต์ เสนอนั้นก็ต้อง
ถูกละทิ้งไปโดยเนื่องจากขาดการสนับสนุนโดยตรงจากรัฐบาลเพราะอุปสรรคในเรื่องงบประมาณ
ดังนั้นการพัฒนาคำการเกษตรกรรมที่เข้าใจในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็เพียงแต่มีการขุดคลองใหม่
ลอกคลองเก่า สร้างเขื่อนกั้นน้ำได้มีขึ้นบ้างเท่านั้น สำหรับที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ เช่น
โครงการคลองรังสิต ก็อนุมัติให้เอกชนสัมปทาน ก็บริษัทขุดคลองและกวนาสยามเท่านั้น

2.3.3 กิจการการเกษตรในด้านอื่น ๆ

สำหรับนโยบายส่งเสริมกิจการทางการเกษตรอื่น ๆ ที่ยังมีและกระทำได้ในรัชสมัย
นี้ก็คือ

พระการแรก ในช่วงปี พ.ศ. 2435 ได้มีการออกพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะขึ้น
โดยคำนึงถึงการจัดการเรื่อง โค กระบือ ซึ่งเป็นกำลังของการเพาะปลูก โดยมี
พระราชดำริที่จะบังคับให้ผู้นายรักดาให้รักคุมควัวและปรับปรุงความีสัตว์พาหนะบรรทุกออกไป
ต่างประเทศให้กำหนดเป็นลัทธิสงฆ์ทำไปในพระราชอาณาเขต²

¹ กองพลหมายเทศแห่งวาทกรรมที่ปากกร เสด็จราชธานี 5 พ.ศ. 1/7 วิลเลียม เกรแฮม
เสนอความเห็นไว้ในเอกสาร เรื่องน้ำพัด และเรื่องการสร้างทางไปมาทางเหนือ
19 มีนาคม พ.ศ. 131

² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 9 หน้า 160

ประการที่ ๑๑ ถึงกรมทะเบียนที่ดินว่าการ จ้างที่ดินโดยออกเป็นพระราชบัญญัติ
การจ้างที่ดิน พ.ศ. 2440¹ เพื่อการออกโฉนดตราแดงให้แก่ผู้ทำการจับจองที่ดิน
ทำกินเพื่อถือไว้ เกิดประโยชน์แก่การเพาะปลูกแก่สำหรับผู้ที่กินไว้ครอบครองและมีโอกาสทำ
การเพาะปลูกให้เกิดประโยชน์ก็จะทำการเวนคืนถึงได้ความ

... แล้วยัง สิ้นค้าเช่า (ข้าว - ผู้เขียน) เป็นประโยชน์มีราคามาก
นายผู้ใดหวังทำนาไว้กับปรารถนาจะทำให้เป็นประโยชน์แก่แม่เงินยิ่งขึ้น
แต่หากไม่สามารถจะทำนาได้อันจ้องไว้ได้เป็นประโยชน์แก่ในเฉพาะ
สามปีก็ไม่ได้ให้เสนา กำนัน ข้าราชการ บังคับให้คนอื่นต่อไป ...²

แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าถึงแม้รัฐบาลจะมีนโยบายแบ่งปันที่ดินให้แก่ราษฎรก็ตาม
แต่ในความเป็นจริงหลังจากที่มีการบุกเบิกที่ดินทำกินในบริเวณสองฝากฝั่งของคลองขุดใหม่
โดยเฉพาะบริเวณทุ่งหลวงคลองรังสิต หลังจากที่มีการสัมปทานโดยบริษัทขุดคลองและกวน
สยามแล้ว ได้มีการเปิดป่าให้ราษฎรเข้าจับจองและเพื่อการถือกรรม ปรากฏว่าเกษตรกร
ส่วนใหญ่หาได้มีโอกาสซื้อที่ดินเหล่านี้ไม่ เพราะมีเงินน้อย ฉะนั้นส่วนใหญ่จึงเป็นกตัญญูมี
ทรัพย์สินในกรุงเทพฯ ได้ทำการซื้อและทำของไว้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ที่ดินเริ่มมีราคาแพงขึ้น
เป็นอุปสรรคแก่ผู้ที่จะทำการผลิตโดยตรงนั่นคือ ตัวเกษตรกรที่ทำกินจริง ๆ ที่ไม่มีเงินเพียงพอ
ที่จะซื้อที่ดินได้³

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมที่ดิน การเวนคืนที่ดิน พ.ศ. 5 ก.ม. 3.1/10
พระราชบัญญัติการเวนคืนที่ดิน พ.ศ. 5 ก.ม. 3.1/15

² ก.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมที่ดิน การเวนคืนที่ดิน พ.ศ. 5 ก.ม. 3.1/9
พระราชบัญญัติการเวนคืนที่ดิน พ.ศ. 5 ก.ม. 3.1/15

ประการที่สาม นอกจากนั้นนโยบายของรัฐบาลที่มคอการ ส่งเสริมผลผลิตทางเกษตรกรรมแล้วก็คือ การจัดให้มีการประกวดพันธุ์ข้าวขึ้นเป็นครั้งแรกโดยกระทรวงเกษตรธิการ เป็นครั้งแรกขึ้นในปี พ.ศ. 2450 และปี พ.ศ. 2451¹ และมีการส่งเสริมให้มีการใช้เครื่องจักรเครื่องยนต์ช่วยในการทำนาเพื่อเพิ่มผลผลิตแก่เกษตรกรซึ่งปรากฏในจดหมายเหตุน่า

... เครื่องจักรที่จะใช้ทำนานั้น ควรอุดหนุนให้มีขึ้นและวิธีอุดหนุนในขั้นต้นนั้น มีทางเดียวที่รัฐบาลมีรางวัลให้แก่ช่างหรือบริษัทใด ๆ ที่จะจัดทำเครื่องจักรที่เหมาะสมกับความตองการนั้นได้ ...²

และปรากฏว่ามีการนำไถเหล็กมาจากญี่ปุ่นโดย นายเอบาคา มาโชโทดองที่ชิบูยะ^{*} ปรากฏว่าเป็นที่สนใจแก่เจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์ และได้กราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทราบทรงมีพระราชกระแสว่า "ชอบกลอยู่" ซึ่งพิจารณาไถว่าทรงสนพระราชหฤทัยแต่ยังไม่พระราชทาน ดังนั้นเจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์จึงได้ไปศึกษาหาข้อมูลถึงความเหมาะสมและการนำมาใช้แก่เกษตรกรไทย³ และปัจจัยสำคัญ

¹ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ระลึกครบรอบ 80 ปี ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หน้า 15 - 16

² ศรีนวล ศิริมลินทร์ การปรับปรุงเศรษฐกิจของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 102

^{*} ไถเหล็กนี้สามารถไถนาในดินที่แห้งแข็งได้ดีกว่าไถไม้ของเกษตรกรไทย และสามารถไถได้ลึกและเร็วกว่า

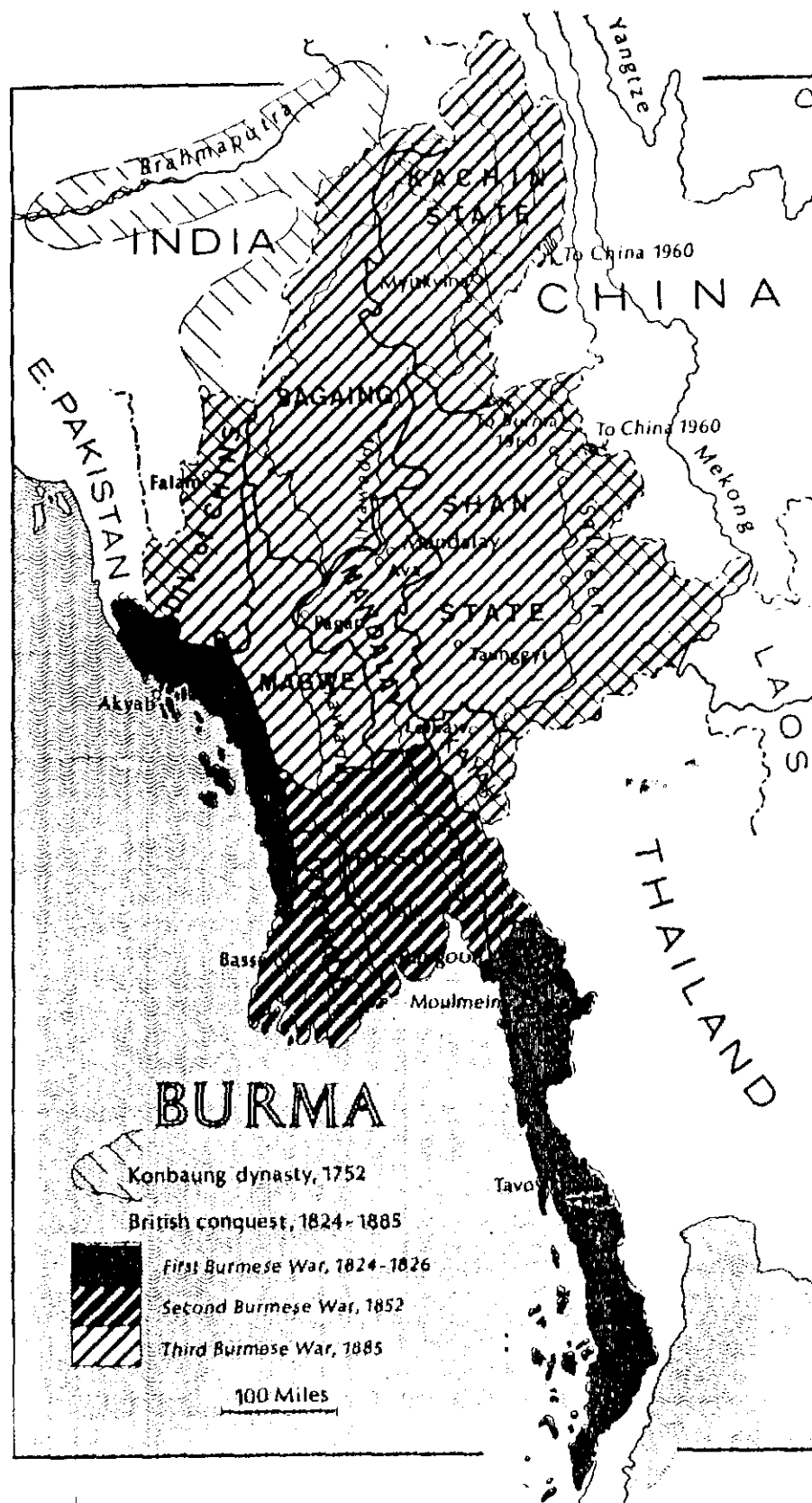
³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร กษ. 3.1/16 เรื่องทดลองไถนาของชาวญี่ปุ่น เจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์ กราบบังคมทูลพระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนสนมคอนรพันธ์
15 สิงหาคม พ.ศ. 129

อีกประการหนึ่งสำหรับนโยบายเศรษฐกิจในรัชกาลที่ 5 ก็คือ การยกเลิกระบบทาสและไพร่ ก่อให้เกิดชนชั้นทางานเศรษฐกิจ เพราะเป็นการให้รายได้ของรัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะแรงงานที่เป็นอิสระของพวกเขาสละไคร่เป็นจำนวนมากไม่เพียงแต่จะต้องเสียภาษีอากร ให้กับรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังช่วยให้ส่วนเกินของผลผลิตภายในประเทศที่สำคัญคือ การปลูกข้าว ส่งออกนอกประเทศ เพิ่มขึ้นมากขึ้นภายหลังจากที่ระบบเศรษฐกิจของชาติได้เปลี่ยนแปลงไปจาก เศรษฐกิจแบบเลี้ยงตนเอง (Self-subsistence economy) เป็นเศรษฐกิจเพื่อการค้า (Export economy)¹ มากขึ้น

นโยบายเศรษฐกิจที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของ รัฐบาลไทยในชั้นกลาง ๆ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในเวลาต่อมา ซึ่งเปรียบเทียบการปูแนวทางด้านเศรษฐกิจจากเศรษฐกิจแบบพอเลี้ยงตัวมาเป็นเศรษฐกิจเพื่อการค้าเพื่อนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ดังนั้นการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในแนวทางเศรษฐกิจ ที่ผ่านมาจึงเป็นการเตรียมความพร้อมที่จะมุ่งพัฒนาไปข้างหน้า แต่เนื่องจากมีปัญหาและ อุปสรรคที่เข้ามาแทรกซ้อนในการดำเนินการจากภัยคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมซึ่งเกี่ยวข้องกับ การเศรษฐกิจจึงทำให้รัฐบาลไทยต้องคำนึงถึงเสถียรภาพความมั่นคงทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศอย่างยิ่ง

สำหรับในบทต่อไปจะเป็นการนำเอาสภาพเศรษฐกิจของประเทศมาภายใต้การ ปกครองของจักรวรรดินิยมที่จะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศและการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ ของหน้า เพื่อเปรียบเทียบเพื่อให้เกิดความเข้าใจ ใน ปัญหาที่สภาพเศรษฐกิจของไทยและ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยในระยะเวลาเดียวกัน

¹ พรเพ็ญ อัคระกุล การใช้เงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 26



Author : Frank N. Trager: Burma From Kingdom to Republic.

Pall Mall Press London 1966. 455 p.

วิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายเศรษฐกิจระหว่างไทยกับพม่า
ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2398 - 2468

ในบทนี้ผู้เขียนมุ่งที่จะศึกษาถึงความสำคัญของนโยบายการปกครองอาณานิคม (Colonial policy) ของจักรวรรดินิยมตะวันตกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของดินแดนอาณานิคม โดยจะศึกษาถึงบทบาทของประเทศอังกฤษที่เข้าปกครองประเทศพม่า ประเทศอังกฤษนับว่าเป็นจักรวรรดินิยมที่สำคัญชาติหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในดินแดนอาณานิคมที่ตนครอบครอง

ดังนั้นการศึกษาจึงพิจารณาเฉพาะกรณีของประเทศพม่าภายใต้การปกครองของรัฐบาลอังกฤษ เป็นหลักสำคัญเพื่อใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบคุณลักษณะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอาณานิคมกับประเทศไทยที่เป็นเอกราชที่จะมีลักษณะวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากนโยบายการปกครองของจักรวรรดินิยม มีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร และส่งผลเช่นไรระหว่างประเทศพม่ากับประเทศไทยเพื่อจะได้เข้าใจถึงสภาพพื้นฐานที่มีผลต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

การศึกษานี้วิเคราะห์เฉพาะกรณีของประเทศพม่า ก็เพราะลักษณะโครงสร้างโดยทั่วไปของพม่าและไทยก่อนการเข้าครอบครองของจักรวรรดินิยมนั้นมีลักษณะทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่คล้ายคลึงกันมากกว่าประเทศใกล้เคียงอื่น ๆ เช่น มลายู หรือ อินโดจีน ของฝรั่งเศส สังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรมและมีข้าวเป็นผลิตภัณฑ์ที่สำคัญเช่นเดียวกับพม่าและเป็นผู้แข่งขันสำคัญของไทยในการส่งข้าวเป็นสินค้าออก โดยเฉพาะหลังจากที่อังกฤษเข้าปกครอง นอกจากนี้ลักษณะโดยทั่วไปของพม่าก่อนและหลังการตกเป็นอาณานิคมนั้นมีความคล้ายคลึงกับไทย คือ มีลักษณะของความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่เกือบจะไม่แตกต่างกันมากนัก ดังนั้นผู้เขียนจึงเลือกประเทศพม่าเพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับไทย แต่อย่างไรก็ตามก็จะได้กล่าวถึงประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ด้วยเช่นกัน

การที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจของดินแดนเอเซียตะวันออกเฉียงใต้หรือที่เรียกว่า เอเซียอาคเนย์นี้ สภาพเศรษฐกิจโดยทั่วไปมีลักษณะเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเฟื่องชีฟหรือแบบกึ่งเค็ม ดังนั้นเมื่อจักรวรรดินิยมเข้าครอบครองแล้วย่อมจะได้รับผลแห่งการพัฒนาที่แตกต่างกันไปทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ที่ขึ้นอยู่กับนโยบายการปกครองอาณานิคมของจักรวรรดินิยมนั้น ๆ

ดังนั้นการศึกษาในบทนี้จึงกำหนดขอบเขตของเนื้อหาในปี พ.ศ. 2398 - 2468 อย่างสังเขป เพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานเปรียบเทียบสถานการณ์ของประเทศไทยในรัชสมัยสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ที่สืบเนื่องมาจากภัยคุกคามของจักรวรรดินิยมทั้งแต่รัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่ส่งผลต่อการพัฒนาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในรัชกาลของพระองค์

ภูมิหลังการเข้ามามีอิทธิพลของตะวันตกในเอเซียตะวันออกเฉียงใต้

การเข้ามามีอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกในยุคจักรวรรดินิยม (คริสต์ทศวรรษที่ 16 - 20) ก่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในขั้นมูลฐานต่อดินแดนเอเซียอาคเนย์หรือเอเซียตะวันออกเฉียงใต้อย่างยิ่ง ดินแดนแถบนี้เคยเป็นเขตที่ได้รับอิทธิพลของจีนและอินเดียซึ่งเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อโครงสร้างทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจมาก่อน¹ โดยที่ภูมิภาคนี้เป็นเสมือนศูนย์กลางของการติดต่อระหว่างจีนกับอินเดียเป็นเส้นทางคมนาคมสำคัญและมีสภาพทางภูมิศาสตร์อันเหมาะสมที่จะทำการค้าระหว่างประเทศในแถบเอเซีย² อีกทั้งยังเป็นภูมิภาคที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ

¹จอห์น แบรดชิน, แอริ เจ เบ็นดา ประวัติศาสตร์เอเซียตะวันออกเฉียงใต้สมัยใหม่ แปลโดย ชื่นจิตต์ คำไพพรรณ ภรณี กาญจนบุรีติ หน้า 36

²อุษณี กรรณสูตร พันธ์ สีโรรส พื้นฐานการเมืองเศรษฐกิจสังคมในกลุ่มประเทศเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ หน้า 5

ดังนั้นจึงเป็นแหล่งที่ทำให้ชนชาติเฒ่าต่าง ๆ พากันอพยพเข้ามาในแถบนี้มากขึ้น ซึ่งจีนและอินเดียเป็นชาติแรกที่เข้ามามีอิทธิพลทางการติดต่อค้าขายกับภูมิภาคนี้ สำหรับประเทศไทยจีนนับว่ามีบทบาทของการค้าและเศรษฐกิจของไทยมากกว่าอินเดีย¹

ถึงแม้ว่าภูมิภาคนี้จะได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรมและการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จากจีนและอินเดียมาก่อน แต่ระดับการพัฒนาการต่าง ๆ เหล่านี้ ได้ก้าวเข้ามาสู่ระดับความเจริญถึงปัจจุบันนี้ได้ ก็ด้วยนโยบายการปกครองอาณานิคม (Colonial policy) ที่ชาติตะวันตกและชาตินำเข้ามาในระดับต่าง ๆ กัน² การหลังไหลเข้ามาของเอเชียของมหาอำนาจตะวันตกได้เริ่มขึ้นในพุทธศตวรรษที่ 21 (คริสต์ศตวรรษที่ 16)³ โดยชาวโปรตุเกสและสเปน ซึ่งต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ ความต้องการที่จะเข้ามาติดต่อในทางการค้า การเผยแพร่ศาสนาซึ่งรวมทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจด้วย ดังที่จอห์น แมสคินและแอร์ เจ เบ็นดา กล่าวว่า การแผ่ขยายพรมแดนของยุโรปมายังเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเหตุมาจากปัจจัยทางการเมืองมากกว่าทางเศรษฐกิจ⁴

หลังจากการเปิดคลองสุเอซในปี พ.ศ. 2412 ทำให้อิทธิพลของการขยายอำนาจทางเศรษฐกิจของจักรวรรดิเบียมตะวันตกขยายตัวมาในอาณานิคมของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพิ่มมากขึ้น⁵ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างทาง

¹จอห์น แมสคิน แอร์ เจ เบ็นดา ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้สมัยใหม่ แปลโดย ชื่นจิตต์ คำไพพรรณ ภาณี กาญจนันธุ์ หน้า 153

²ค.

³ปี อาร์ เฟลด์ ประวัติศาสตร์เอเชียอาคเนย์ หน้า 61

⁴จอห์น แมสคิน, แอร์ เจ เบ็นดา ล.ค. หน้า 94

⁵D.J.M. Tate. The Making of Modern South - East Asia. p. 3

การเมือง เศรษฐกิจและสังคมในดินแดนดังกล่าวนี้ในเวลาต่อมา¹

ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการแสวงหาอาณานิคม

ปัจจัยหรือแรงผลักดันสำคัญที่ก่อให้เกิดการแสวงหาอาณานิคมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของมหาอำนาจตะวันตก อาจพิจารณาได้ดังนี้คือ

ประการแรกคือ แรงผลักดันจากความต้องการทางเศรษฐกิจ (Material motive) และที่สำคัญที่สุดคือ ผลจากสภาพความเปลี่ยนแปลงภายใต้การปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial revolution)² ซึ่งในประเด็นแรก การปฏิวัติอุตสาหกรรมมีผลทำให้อังกฤษกลายเป็นเจ้าทะเล ความต้องการวัตถุดิบของตลาดในยุโรปได้ขยายตัวมาทางดินแดนโพ้นทะเล* โดยเฉพาะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นดินแดนที่อุดมสมบูรณ์และมีความเหมาะสมที่จะเป็นแหล่งวัตถุดิบ ดังนั้นการเจริญเติบโตทาง

¹ Harry J. Benda. "The Structure of Southeast Asian History Some Preliminary Observation," Journal of Southeast Asian History III. p. 106 - 138.

² Kahin George Meturman (Ed.). Government and Politics of Southeast Asia. (2nd) p. 286, John Bastin. A history of Modern Southeast Asia. p. 34. และศึกษา รายละเอียดโดยตรงได้ใน Carlo M. Cipolla (Ed.) The Fontana Economic History of Europe : The Industrial Revolution : Part three

* ศึกษารายละเอียดได้ใน P.J. Cain. Economic Foundations of British Overseas 1815 - 1914. Studies in Economic and society History.

เศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงเป็นผลกระทบโดยตรงจากแรงกดดันจากภายนอก เนื่องมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมของยุโรปที่ได้พัฒนาความเจริญทางด้านเทคโนโลยี ความต้องการวัตถุดิบ ตลาดและการลงทุนของชาวตะวันตก¹

ประเด็นที่สอง การปฏิวัติอุตสาหกรรมได้ช่วยเร่งปริมาณการผลิตสินค้าและบริการให้สูงขึ้นซึ่งในกระบวนการนี้จำเป็นต้องมีตลาดการค้าเพิ่มขึ้นด้วย² และภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็นับว่าเป็นแหล่งระบายสินค้าและตลาดการค้าที่สำคัญแห่งหนึ่ง³ การนำเรือกลไฟมาใช้ในการขนส่งสินค้าจากเส้นทางการเปิดคลองสุเอซช่วยย่นระยะทางและขยายตลาดการค้าในบริเวณนี้ กระทั่งได้กลายเป็นแหล่งเมืองท่าที่สำคัญ เช่น รางกุ้ง กรุงเทพฯ และไซ่ง่อน⁴ เป็นต้น

ในประเด็นที่สาม การปฏิวัติอุตสาหกรรมได้ช่วยยกระดับฐานะการครองชีพของประชากรชาวยุโรปให้สูงขึ้น และช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนทางการผลิตที่ดี นอกจากนี้ยังส่งผลให้มีการเพิ่มปริมาณของประชากรและรายได้ต่อหัวสูงขึ้น ทำให้ชาวยุโรปมีอำนาจในการซื้อ (Buying power) สูงขึ้น และมีความต้องการสินค้าประเภท ชา กาแฟ น้ำตาล จึงสามารถซื้อได้ในราคาถูกจากภูมิภาคนี้มากขึ้นด้วย⁵ และเช่นเดียวกัน

¹ D.J.M. Tate. The Making of Modern South - East Asia. p. 1 - 2

² Carlo M. Cipolla (Ed.) The Fontana Economic History of Europe : The Emergence of Industrial Societies : Part one. P.161

³ D.J.M. Tate. op.cit., p.2 - 3.

⁴ Ibid., p.3

⁵ Carlo M. Cipolla. op.cit., p. 161 - 162

การปฏิวัติอุตสาหกรรมก่อให้เกิดความเจริญทางด้านเทคโนโลยีของโลกตะวันตกอย่างรวดเร็ว มีการใช้เครื่องจักรไอน้ำในการเดินเรือ ทำให้ตะวันตกแผ่อำนาจทางเศรษฐกิจและทหาร¹ มาสู่ดินแดนเอเชียมากขึ้น และนำไปสู่การขยายอำนาจของลัทธิจักรวรรดินิยมในที่สุด

แรงผลักดันที่สร้างลัทธิจักรวรรดินิยมขึ้นมาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในประการที่สองคือ แรงผลักดันจากความต้องการเผยแพร่อุดมการณ์ (Idealistic motives) ซึ่งในแง่ของอุดมการณ์แบ่งการพิจารณาออกเป็นสองฝ่าย คือฝ่ายอุดมการณ์ทางศาสนา (Non - secular idealistic motive) และฝ่ายอุดมการณ์ทางการเมือง (Secular idealistic motive)² ความต้องการในฉบับที่จะเผยแพร่อุดมการณ์ทางศาสนาได้เริ่มต้นโดยพวกมิชชันนารีชาวยุโรปและอเมริกัน โดยพวกนี้ได้จัดส่งผู้แทนเข้ามาทำการเผยแพร่ศาสนาในภูมิภาคนี้และบ่อยครั้งที่ไม่ได้รับความร่วมมือและการต้อนรับจากชนพื้นเมือง จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินงานตามเป้าหมายได้ พวกมิชชันนารีจึงเรียกร้องให้รัฐบาลของตนเข้าคุ้มครอง ซึ่งทั้งนี้หมายถึงการชักนำให้มหาอำนาจตะวันตกเข้ามากุมอำนาจทางการเมืองในภูมิภาคแถบนี้ไว้และเข้ายึดครองเป็นอาณานิคม³

อีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายที่มุ่งเข้ามาเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมืองตะวันตก โดยฝ่ายนี้มีความเชื่อมั่นว่าระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของตะวันตกเป็นหลักการอันดีเลิศที่ได้นำมาซึ่งความเจริญของประเทศทางตะวันตกทั้งหลาย หากนำมาไว้ในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ ก็จะสร้างความเจริญให้ได้ แนวความคิดอันนี้ก็ว่าได้เป็นแรงกระตุ้น

¹ เอ็ดวิน โอ. โรเซาเออร์ อู๋ปุย วุฒิชัย มุลสิลป สุภัทรา นิลวัชร (บรรณาธิการ) หน้า 86

² กุญลี กรรณสูตร พัทรี ลิโรธ พื้นฐานการเมืองเศรษฐกิจสังคมในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หน้า 7

³ ด. หน้า 6 - 7

ปลีกย่อยอีกประการหนึ่งที่ได้นำให้มหาอำนาจตะวันตกเพิ่มพูนความสนใจในภูมิภาคแถบนี้¹ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ตกเป็นอาณานิคมของจักรวรรดินิยมตะวันตก ยกเว้นประเทศไทยที่ยังคงรักษาเอกราชของชาติไว้ได้ ซึ่งเป็นเพียงประเทศเดียวในภูมิภาคนี้

อิทธิพลของนโยบายการปกครองอาณานิคม

เมื่อกล่าวถึงนโยบายการปกครองอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกที่มีต่อพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น มักจะหมายถึงอิทธิพลของนโยบายการปกครองอาณานิคมที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจากสังคมแบบดั้งเดิม (Primitive) มาสู่การเป็นสังคมเมือง (Urbanization) และการมาเป็นสังคมที่ทันสมัย (Modernization)² การที่มหาอำนาจตะวันตกทั้งหลายคือ อังกฤษ ฝรั่งเศส ฮอลแลนด์ และอเมริกา ได้เข้ามายึดครองมลายู พม่า อินโดจีน พิลิปปินส์

¹อุษณีย์ กรรณสูต เพ็ชรวิลี สิริโรต พัฒนาการเมืองเศรษฐกิจสังคมในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หน้า 6 - 7

D.J.M. Tate. The Making of Modern South - East. p. 1 - 2

David Joel Steinberg (Editor) In Search of Southeast Asia. p. 117.

Harry J. Benda. "The Structure of Southeast Asian History : Some Preliminary Observation," Journal of Southeast Asian History III. (1962) p. 106 - 108.

²Hans Dieter Evers. "Urbanization and Urban Conflict in Southeast Asia," Asian Survey Vol. XV., No 9 Sept. 1975. p. 775 - 785.

และอินโดนีเซีย ไว้เป็นอาณานิคมนั้น ทางก็เป็นพวกนายทุน ดังนั้นแนวทางพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมส่วนใหญ่จึงมุ่งไปสู่ระบบทุนนิยมและการลงทุนเป็นสำคัญ¹

วิวัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มประเทศอาณานิคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เหล่านี้ทางก็มีวิธีการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันออกไปตามนโยบายการปกครองอาณานิคมของจักรวรรดินิยมชาติตะวันตก² เช่น ในกรณีของสเปน ได้เข้ายึดครองหมู่เกาะฟิลิปปินส์เพื่อหวังผลประโยชน์ทางด้านการค้าและหวังอิทธิพลทางการเมืองแข่งขันกับโปรตุเกสและอังกฤษ นโยบายการปกครองอาณานิคมของสเปนที่เข้ามายึดครองหมู่เกาะฟิลิปปินส์มิใช่โดยการให้บริหการค้าเป็นเครื่องมือก่อนแล้วจึงเข้าไปคุมกิจการทางการเมือง ดังที่อังกฤษกระทำในมาลายูและสิงคโปร์หรือฮอลแลนด์ทำกับอินโดนีเซีย * แต่สเปนเข้าครอบครองฟิลิปปินส์จากการเข้ามาสำรวจทางทะเลของนักเดินเรือ ซึ่งการเข้ามาของสเปนก็มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันกับประเทศตะวันตกอื่น ๆ คือเพื่อการค้าและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ สเปนยกมอบเกาะมอลูประโยชน์จากทรัพยากรและแร่ธาตุต่าง ๆ ซึ่งมีไม่มากนักในฟิลิปปินส์ ชนชนและชนกรีกชาวพื้นเมือง

¹Jan Pluvier. South - East Asia from Colonialism to Indennendence. p. 22 - 28.

²John Bastin. A History of Modern of South East Asia. p. 50.

*อินโดนีเซียตกเป็นอาณานิคมของฮอลแลนด์โดยการขยายอิทธิพลเข้ามาในรูปของการค้า ดังเช่นสเปน โปรตุเกสและอังกฤษ เจตจำนงเริ่มแรกเพื่อทำการค้าอย่างเดียว ชาวดัตช์ ได้ตั้งบริษัทอีสต์อินเดียน (United East India Company) ขึ้นเพื่อทำการค้าและต่อมาความสนใจทางการเมืองได้เปลี่ยนไปเป็นการใช้อิทธิพลทางการเมืองและกำลังทหารเข้ายึดครองอาณานิคมบริเวณต่าง ๆ เพิ่มขึ้นหลังจากที่ทำการยึดครองเกาะโมลุกกะจากโปรตุเกสได้แล้ว ต่อมาในปลายคริสต์วรรษที่ 17 บริษัทนี้เริ่มประสบกับความล้มเหลวในการดำเนินกิจการ รัฐบาลฮอลแลนด์ได้เข้าดำเนินการและยึดแผ่นดินในความครอบครองของบริษัทไว้แทน

จนเป็นสาเหตุให้ชาวพื้นเมืองไม่พอใจเพราะไม่เคยเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ กลับถูกบังคับให้เสียภาษีแก่ผู้ปกครองมากขึ้น จึงก่อการกบฏขึ้น เช่น ในปี พ.ศ. 2415 2436 (ค.ศ. 1972, 1893) เป็นลำดับมา¹

ดังนั้นเมื่อพิจารณาเฉพาะนโยบายการปกครองอาณานิคมของอังกฤษในประเทศ พม่าจะทำให้เห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้การควบคุมนโยบายการปกครองของรัฐบาล อังกฤษที่ขึ้นเคียงคู่ส่งผลโดยตรงต่อโครงสร้างเศรษฐกิจแบบเพื่อยังชีพ (Self - sufficient economy) นำไปสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก² และในขณะเดียวกัน ก็ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาทางด้านการเมืองและสังคมของพม่าในเวลาเดียวกันด้วย

ดังนั้นในพุทธศตวรรษที่ 24 หลังจากมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม ปรากฏว่าพม่า และอิทธิพลของจักรวรรดินิยมได้แผ่ขยายมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการสินค้า ประเภทวัตถุดิบมีเพิ่มขึ้น จึงทำให้ดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่เป็นที่เพียงแหล่งผลิต สินค้าทางการเกษตรเท่านั้น แต่ยังเป็นแหล่งวัตถุดิบ ตลาดระบายสินค้าตลาดระบายทุน อุตสาหกรรม และแหล่งแรงงานราคาถูก ผลประโยชน์ที่ขยายขึ้นนี้ ผลักดันให้ตะวันตก เร่งขยายเขตอาณานิคมของตนออกไปอย่างกว้างขวางเพื่อครอบครองผลประโยชน์ อันหลากหลายเหล่านั้น อันมีผลต่อระบบเศรษฐกิจของดินแดนต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ ทั้งที่ตกเป็นอาณานิคมและไม่ตกเป็นอาณานิคมเช่น ไทย ต่างก็ได้รับแรงกดดันจาก ต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ระบบทุนนิยมมากขึ้น

¹ Groosholtz Jean. *Politics in the Philippines A Country Study.* p. 16 - 21.

² J.S. Furnivall. *Colonial Policy and Practice.* p. 53 - 54.

นโยบายเศรษฐกิจของจักรวรรดินิยม : เฉพาะกรณีระหว่างอังกฤษกับพม่า

ในพุทธศตวรรษที่ 24 (คริสต์ศตวรรษที่ 19) พม่าก็เหมือนกับประเทศอื่น ๆ ในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ต้องเสียเอกราชภายหลังจากสงครามสามครั้งคือใน พ.ศ. 2367 พ.ศ. 2395 (ค.ศ. 1852) และ พ.ศ. 2428 (ค.ศ. 1885) พม่าทั้งประเทศ ได้ถูกยึดไว้ได้ทั้งหมด โดยถูกนำไปรวมไว้เป็นเพียงมณฑลหนึ่งของรัฐบาลอังกฤษที่อินเดีย *

สำหรับนโยบายทางด้านการเศรษฐกิจของอังกฤษต่ออาณานิคม ** โดยเฉพาะพม่า นั้น หลังจากสงครามอังกฤษกับพม่าครั้งที่หนึ่ง อังกฤษได้นำเอาระบบเศรษฐกิจแบบเสรี

* ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2429 (1886) อังกฤษได้ประกาศว่าพม่าเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ปีเดียวกัน อังกฤษได้ประกาศรวมประเทศพม่าทั้งหมดขึ้นเป็นเพียงมณฑลหนึ่งของอินเดีย

** สำหรับนโยบายทางด้านการเศรษฐกิจของอังกฤษต่อดินแดนอาณานิคมทางโพ้นทะเล นั้น ศึกษารายละเอียดได้ใน P.J. Cain *Economic Foundations of British Overseas Expansion 1815 - 1914* โดยเฉพาะ "Economic Imperialism in South - East Asia after 1875" p. 57 - 63

(Liberalism) มาใช้ในพม่า * มีการปรับปรุงกฎหมายและระบบการเก็บภาษี ตลอดจนการปกครองท้องถิ่นและในปี พ.ศ. 2376 อังกฤษได้นำเอาเงินเหรียญไปเข้าไปใช้ในเมืองท่าของพม่าที่ตนเข้าครอบครอง¹ และหลังจากสงครามพม่ากับอังกฤษ

* เช่นเดียวกับในอินโดจีน การเปิดคลองสุเอซช่วยให้นโยบายเศรษฐกิจของฮอลแลนด์ได้รับการปรับปรุงโดยรัฐเลิกระบบการบังคับปลูกพืชไร่ที่รัฐบาลต้องการส่งไปขายตลาดในยุโรป (พืชที่ส่งไปตลาดยุโรป เช่น คราม น้ำตาล ชา กาแฟ ยาสูบ และฝ้าย) เมื่อเลิกบังคับแล้วเปิดให้บริษัทเอกชนดำเนินการค้าและการอุตสาหกรรมได้ในปี พ.ศ. 2413 (ค.ศ. 1870) ทำให้เกิดไรเอกชนขึ้นเป็นอันมาก จากการที่รัฐบาลอนุญาตให้มีการเข้าทำไร่ในระยะยาวได้ หลังจากทีรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายสายกลางคือยอมผ่อนนโยบายเปิดการค้าเสรี (Laissez - faire) เข้ามาใช้แล้วนี้ ทำให้การส่งสินค้าออกเพิ่มขึ้นอย่างมาก เช่น น้ำตาล เพิ่มขึ้นจาก 152,595 ตัน เป็น 380,346 ตันต่อปี ในปี พ.ศ. 2428 รายได้จากสินค้าออกทั้งหมดเพิ่มขึ้นจาก 108 ล้านกิลดอร์ ในปี พ.ศ. 2443 (ค.ศ. 1900) แต่ในขณะเดียวกันพวกชาวพื้นเมืองต้องเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นลูกจ้างไป ดังนั้นโครงสร้างทางเศรษฐกิจก็เปลี่ยนแปลงไปด้วยซึ่งผูกพันกับการค้ากับตลาดโลกมากขึ้น (ปีอาร์ เฟลด์ ประวัติศาสตร์เอเชียอาคเนย์ หน้า 139 - 140)

¹จอห์น เอฟ. เคย์ ไทย พม่า ลาวและกัมพูชา ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ) หน้า 240

ครั้งที่สอง อังกฤษก็เปิดธนาคารที่เมืองย่างกุ้ง เมืองอักษะและเมืองเมะล่ำเลิง ในปี พ.ศ. 2426 (ค.ศ. 1883) อังกฤษได้ตั้งสำนักงานผลิตธนบัตรขึ้นที่เมืองย่างกุ้ง¹ จากการเปิดคลองสุเอซในปี พ.ศ. 2412 (ค.ศ. 1869) ยังผลให้การค้าขายเจริญขึ้น และทำให้การคมนาคมขนส่งสะดวกขึ้น² ซึ่งช่วยเร่งให้ระบบเงินตราเข้ามาเป็นสื่อกลาง ในการแลกเปลี่ยนแทนการค้าแบบดั้งเดิมในปี พ.ศ. 2433 (ค.ศ. 1890) การใช้เงิน ชนิดใหม่ก็แพร่หลายไปทั่วประเทศพม่า ชาวพม่าทั่วไปยังมิได้เตรียมตัวเตรียมใจในการ เปลี่ยนแปลงนั้น เพราะไม่คุ้นเคยหรือขาดประสบการณ์ในการใช้นั้นทำให้ชาวพม่า ต่างพากันฉงนในการนำเอาผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญและอาหารหลักคือข้าวไปทำทุน³ ก่อนสงครามอังกฤษ - พม่าครั้งที่หนึ่ง พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ควบคุมและจำกัด การส่งข้าวเป็นสินค้าออกเพราะทรงคำนึงว่า การมีข้าวเพียงพอเป็นรากฐานที่จะ สร้างความมั่นคงและอำนาจของอาณาจักร⁴ สงครามอังกฤษ - พม่า ครั้งที่สองเป็นระยะ บังเอิญที่จำนวนพลเมืองในดินแดนอาณานิคมของอังกฤษในบริเวณใกล้เคียง คือ อินเดีย และแหลมมลายูเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและอังกฤษเริ่มพัฒนาปากแม่น้ำอิระวดีเป็นแหล่ง ผลิตข้าวสำหรับจักรวรรดิอินเดียของตน⁵ ทำให้พม่ากลายเป็นแหล่งผลิตข้าวมากที่สุด ของโลกแห่งหนึ่ง⁶

¹หม่อง ฟิน อ่อง ประวัติศาสตร์พม่า แปลโดย เพ็ชรี สุมิตร หน้า 172

²J. S. Furnivall. Colonial Policy and Practice. p. 50.

D.G.E. Hall. Burma. p. 156.

จอห์น เอฟ. เคคีย์ ไทย พม่า ลาวและกัมพูชา หน้า 248

³หม่อง ฟิน อ่อง ล.ค. หน้า 172

⁴D.J.M. Tate. The Making of Modern South - East Asia. Vol II p. 121., Khoo Gilbert Asian Transformation p. 278.

⁵หม่อง ฟิน อ่อง ล.ค.

⁶Russell Andrus. Burmese Economic Life. p. 42.

Tate op.cit. p. 123.

ในปี พ.ศ. 2399 (ค.ศ. 1856) พลเมืองของบริษัทชเบอมา มีเพียง 1,300,000 คน (และจำนวน 1 ใน 3 เป็นชนชาติอินเดียซึ่งมีประมาณ 40,000 คน ในปี พ.ศ. 2395) ปี พ.ศ. 2424 (ค.ศ. 1881) มีถึง 3,600,000 คน สาเหตุของความเจริญนี้เนื่องจากการคมนาคมสะดวกทำให้การค้าขายของพม่ากับยุโรปเจริญขึ้น¹ ซึ่งทำให้การอพยพเดินทางเข้ามาอยู่ในพม่าของชาวอินเดียมีมากขึ้น เช่น ในปี พ.ศ. 2413 (ค.ศ. 1870) โดยเฉลี่ยชาวอินเดียอพยพเข้ามาปีละประมาณ 15,000 คน² ซึ่งเข้ามาทั้งทางบกและทางทะเล โดยเรือกลไฟซึ่งเป็นของบริษัทเรือกลไฟอังกฤษ (The British India Steam Navigation Company)³ ส่วนใหญ่จะเข้ามาในช่วงฤดูการทำงาน โดยเข้ามาเป็นกุลีแรงงานและนายทุนเงินกู้ เป็นต้น⁴

การพัฒนาเศรษฐกิจของพม่าเจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็วเมื่อได้ทำการค้าติดต่อกับยุโรปทำให้การขนส่งสินค้ามีปริมาณมากขึ้น อาทิเช่น ข้าวและไม้สัก ได้ถูกส่งไปยังตลาดโลกได้สะดวกและมากขึ้น ซึ่งการเปิดคลองสุเอซมีผลโดยตรงต่อการคมนาคมขนส่งผลผลิตเพราะช่วยย่นระยะทางการขนส่งจากพม่าไปยังยุโรปได้เกือบครึ่งของระยะทางเดิม⁵ ทำให้การค้าภายในประเทศระหว่างเขตต่าง ๆ ได้ขยายตัว พวกนายจ้างอังกฤษ

¹ J.S. Furnivall. Colonial policy and practice. p.87.

² Cheng Siok-Hwa, The Rice Industry of Burma 1852 - 1940. p.120. ซึ่งได้เฉลี่ยจากการเข้ามาทางทะเล โดยอ้างอิงจาก Administration Report 1880/1, 52

³ Ibid. p. 121.

⁴ J.S. Furnivall. op.cit. p. 78 - 79.

⁵ Russell Andrus. Burmese Economic Life. p. 42.

Tate. The Making of Modern. p. 122.

และเอกชนไต้หวันก็อื่นเคยเข้ามายังประเทศพม่ามากขึ้นทุกปีเพื่อสร้างอุโมงค์
ทางรถไฟ ถนน และทำงานในหน้าที่ให้ความสะดวกต่าง ๆ พวกกุลิยังเข้าไปมีส่วนใน
พืชผลทางการเกษตรอีกด้วย เช่น การเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวข้าวในฤดูกาลเพาะปลูก
นอกจากนี้พวกนายทุนเงินกู้ยืมอื่นที่เรียกว่าพวก "เชตยาร์" (Chettyars)*
ก็นับว่ามีบทบาทสำคัญต่อสถาบันการเงินของพม่าเช่นเดียวกันด้วย¹

การตกเป็นอาณานิคมกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

1. การขยายตัวทางเศรษฐกิจภายใต้การยึดครองของอังกฤษ

โครงสร้างทางสังคมเศรษฐกิจของประเทศไทยกับประเทศพม่าก่อนการยึดครอง
ของอังกฤษนั้น ต่างก็มีวิถีทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกันคือ ระบบเศรษฐกิจเพื่อยังชีพ
(Self - sufficient) และช่วงสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลงหรือเริ่มต้นการพัฒนา
ทางเศรษฐกิจของไทย มักจะถือเอาระยะหลังจากการทำสนธิสัญญาเบาริ่งในปี พ.ศ.
2398 กับอังกฤษและนานาประเทศเป็นหลัก

*ชาวอินเดียที่เป็นนายทุนเงินกู้ยืมหรือที่เรียกว่าเชตยาร์นี้ ส่วนใหญ่จะเดินทาง
มาจากมัทราส (Madras) และไค้พพเข้ามาอยู่ในพม่า โดยการมาเป็นนายทุนเงินกู้
ตามบริเวณในเมือง เช่น รวงกุ้ง อักยัม และเมืองอื่น ๆ ตลอดจนเข้าไปมีบทบาท
ตามท้องถื่นชนบท (Micheal Adas : The Delta Burma p.66) ลักษณะ
ของพวกเชตยาร์นี้อาจจะกล่าวได้ว่ามีลักษณะเหมือนกับนายทุนชาวจีนที่ออกเงินให้แก่
ชาวนากูยืม และคิดอัตราดอกเบี้ยในราคาแพงหรืออาจแลกเปลี่ยนเป็นรูปสิ่งของแทน
เช่น ข้าวเปลือก เป็นต้น

¹จอห์น เอฟ. เดย์ พม่า ไทย ลาว กัมพูชา หน้า 248

Cheng Siok-Hwa. The Rice Industry of Burma 1852 - 1940. p. 68 - 69.

แต่สำหรับประเทศพม่า หลังจากตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษทั้งหมดในปี พ.ศ. 2428 (รัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ของไทย) นั้น นับเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศไทย จะทำให้เห็นถึงความแตกต่างกัน ที่มีผลมาจากนโยบายการปกครองอาณานิคมของอังกฤษ ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ประเทศไทยได้ถูกคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยมอย่างหนักทำให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายโอนอ่อนผ่อนตามยอมเสียดินแดนบางส่วนเพื่อแลกกับเอกราชของชาติไว้ มีผลทำให้รัฐบาลต้องพยายามปรับปรุงประเทศ เพื่อความเจริญให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศพร้อม ๆ กับการเผชิญหน้ากับภัยคุกคามจากจักรวรรดินิยม

หากพิจารณาจากสถิติโดยตรงแต่เพียงอย่างเดียวก็จะเห็นได้ว่าเศรษฐกิจของพม่าเจริญไปอย่างรวดเร็วภายในเวลาไม่กี่ปีหลังจากอังกฤษเข้าปกครองแล้ว อังกฤษได้ปรับปรุงปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น การสร้างเส้นทางรถไฟ ถนน เส้นทางเดินเรือ ซึ่งการปรับปรุงนี้อังกฤษก็เพ่งเล็งถึงผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของตนเป็นสำคัญ เพราะถนนและทางรถไฟสามารถส่งกองกำลัง (ทหาร) ไปได้อย่างทั่วถึงหากมีภยันตราย¹ นอกจากอังกฤษได้ขยายพื้นที่ในการเพาะปลูกข้าวแถบลุ่มแม่น้ำอิระวดีจนเป็นแหล่งผลิตที่ใหญ่และสำคัญที่สุดแล้ว ก็ทำการอุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น น้ำมัน ก็ได้เริ่มต้นเจริญอย่างรวดเร็ว การผูกขาดกิจการเหมืองแร่ การควบคุมกิจการไม้สัก การเพิ่มขึ้นของจำนวนสินค้าขาเข้าและออก ตลอดระยะเวลาที่อังกฤษปกครองพม่าอยู่ทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อยังชีพของชาวพม่าเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก เพราะเข้าไปผูกพันกับตลาดโลกมากขึ้น² ดังตาราง 1 แสดงปริมาณสินค้าเข้า - ออกของพม่าซึ่งเป็นของเมืองอังวะเพียงแห่งเดียวคือ

¹ หมอง หิน อ่อง ประวัติศาสตร์พม่า หน้า 173

² จอห์น แบสตัน แอร์ เจ เบ็นดา ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้สมัยใหม่ แปลโดย ชื่นจิตต์ อำไพพร ณ ภาณุ หน้า 88

ตาราง 14 แสดงมูลค่าของสินค้าช่วงปี พ.ศ. 2411 - 2477 (ค.ศ. 1868 - 1934)

ก. สินค้าเข้า ข. สินค้าออก

ปี พ.ศ.	(Nominal) ตัวเลขกะประมาณ		(Corrected) ตัวเลขที่แท้จริง	
	ก	ข	ก	ข
2411 - 2415 [*]	25.4	30.7	18.5	51.0
2441 - 2443	100.8	159.6	100.8	159.6
2456 - 2457	254.0	389.0	190.6	305.1
2469 - 2470	386.9	659.5	208.3	346.6
2476 - 2477	178.7	389.2	162.9	466.1

ที่มา : Furnivall. Colonial Policy and Practice, p. 187.

*สำหรับ คี.จี.อี.ฮอลล์ ได้ให้สถิติหลังจากที่พม่าในสมัยพระเจ้ามินดงได้ทำสัญญาพยานีชย์กับรัฐบาลอังกฤษในอินเดียทำให้การค้าเจริญขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในภาคเหนือและภาคใต้ของพม่า การค้าทางแถบลุ่มแม่น้ำอิระวดีเพิ่มขึ้นจาก 71 ล้านรูปี ใน พ.ศ. 2401 - 2421 เป็น 377 ล้านรูปี ในปี พ.ศ. 2420 - 2421 (คี.จี.อี. ฮอลล์ ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 2 แปลโดย คณะวชิรญาณ สนิทวงศ์ ฯ และคณะ หน้า 765)

ตาราง 15 การจัดแยกประเภทสินค้าออกปี พ.ศ. 2411 - 2480 (ค.ศ. 1868 - 1937)

ประเภทของสินค้าออก	พ.ศ. 2411- 2412	พ.ศ. 2415- 2416	พ.ศ. 2446- 2447	พ.ศ. 2456- 2457	พ.ศ. 2469- 2470	พ.ศ. 2479- 2480
1. ผลผลิตจากพื้นบ้าน						
1. ข้าว	63.7	65.2	72.8	68.5	59.8	39.3
2. ผลผลิตทางการเกษตร	2.8	7.8	3.4	6.2	5.1	6.5
3. ผลผลิตจากชุมชน	9.3	10.0	3.5	2.8	1.8	0.8
มูลค่ารวม	75.8	83.0	79.7	77.5	66.7	46.6
2. ผลผลิตทางอุตสาหกรรม						
1. ป่าไม้	21.3	15.5	8.2	5.8	7.6	7.1
2. พืชไร่	-	-	0.1	0.4	1.8	1.3
3. น้ำมัน	-	-	10.6	14.1	16.8	34.9
4. แร่ธาตุ	-	-	0.5	1.5	6.4	9.3
มูลค่ารวม	21.3	15.5	19.4	21.8	32.6	52.6
อื่น ๆ	2.9	1.5	0.9	0.7	0.7	0.8
รวมทั้งหมด	100	100	100	100	100	100

ที่มา : J.S. Furnivall. Colonial Policy and Practice,
p. 187.

นอกจากจำนวนสินค้าเข้าและออกขยายตัวมากขึ้นแล้วปรากฏว่า มูลค่าการค้าของพม่าก็สูงขึ้นด้วยเช่นกัน เช่น การเงินระหว่างปี พ.ศ. 2443 - 2453 มีมูลค่าของสินค้าออกประมาณ 160 ล้านบาท และสินค้าเข้า 100 ล้านบาท ในระหว่างปี พ.ศ. 2456 - 2457 ในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ค่าของสินค้าออกเป็นจำนวน 390 ล้านบาท และสินค้าเข้าเป็นจำนวน 250 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2469 - 2470 ค่าของสินค้าออกเป็นจำนวนเงินถึง 660 ล้านบาท และสินค้าเข้า 390 ล้านบาท¹ เป็นต้น สำหรับสถิติที่ เฟอร์นิวัล (Furnivall John Sydenham) ได้แสดงมูลค่ารวมของสินค้าเข้า - ออก ซึ่งพม่าได้ทำการค้าขายติดต่อกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ในยุโรป และในเอเชีย² ช่วงปี พ.ศ. 2411 - 2480 (ค.ศ. 1868 - 1937) คือ

¹หม่อง หิน อ่อง ประวัติศาสตร์พม่า หน้า 173

²J.S. Furnivall. Colonial Policy and Practice, p. 188.

ตาราง 16 มูลค่ารวมสินค้าเข้า - ออก * (ล้านรูปี)

ก. ยุโรป, อาฟริกา, อเมริกา ข. เอเชีย, ออสเตรเลีย

ปี พ.ศ. (ค.ศ.)	สินค้าออก		สินค้าเข้า	
	ก	ข	ก	ข
2411 - 12 (1868 - 69)	69.0	31.0	38.7	61.3
2446 - 47 (1903 - 04)	37.2	62.8	44.9	55.1
2456 - 57 (1913 - 14)	40.3	59.7	51.0	49.0
2469 - 70 (1926 - 27)	30.1	69.9	44.9	55.1
2479 - 80 (1936 - 37)	24.5	75.5	30.7	69.3

ที่มา : J.S. Furnivall. Colonial Policy and Practice.
p. 188.

* สถิติของมูลค่าสินค้าที่พม่าทำการค้าขายกับประเทศทางยุโรป, อาฟริกา, อเมริกาและเอเชีย ก็กรายละเอียดได้ในภาคผนวก 2 ของ J.S. Furnivall. op.cit.

ระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2433 - 2463 เป็นระยะเวลาที่ประเทศพม่ามี
แต่ความสงบและมีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว จนทำให้คนพากัน
ตื่นตัวกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบใหม่¹ อย่างไรก็ตามการค้าส่วนใหญ่ไม่ได้ตก
อยู่ในมือของชาวพม่า แต่เป็นของบริษัทอังกฤษมากกว่าและเนื่องจากพม่าได้มีการควบคุม
การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ หรือการส่งเงินออกนอกประเทศ เช่น ค่าจ้าง
คนงานอื่นก็ยังคงต้องส่งกลับไปที่ญาติในอินเดีย ข้าราชการอังกฤษหรืออินเดีย ทำให้
กำไรทั้งหมดจึงออกจากประเทศไปในรูปของเงินตราแลกเปลี่ยนโดยมิได้มีการรวบรวม
สถิติไว้อย่างใด²

สำหรับประเทศพม่านั้นการที่รัฐบาลอังกฤษเห็นว่า ชาวพม่าก็คือ ชาวอินเดีย
เพราะพม่าเป็นมณฑลหนึ่งของอินเดีย แรงงานชาวอินเดียได้หลั่งไหลเข้ามาทำงานใน
พม่าเกือบทั้งหมดตกอยู่ในกำมือของชาวต่างชาติที่เป็นชาวอินเดียและอังกฤษ³ ดังนั้น
ประเทศพม่าจึงเปรียบเสมือนเทียนที่จุดทั้งขอกและท้าย⁴

แม้จะมีการพัฒนาเศรษฐกิจของพม่าที่เจริญก้าวหน้าขึ้น แต่ความจริงแล้วกลับ
ปรากฏว่าชาวนาพม่าก็ยังคงมีสภาพความเป็นอยู่อย่างเดิมภายในระยะเวลา 20 ปี
หลังจากการยึดครองของอังกฤษชาวนาพม่าส่วนใหญ่ต้องสูญเสียที่ดินให้กับเจ้านัชา
วอินเดีย คือ พวกนายทุน เงินกู้ และแม้แต่กลายเป็นคนงานรับจ้างในที่ดินที่เคยเป็นของ
ตนเองมาแต่ก่อน นอกจากนี้ชาวนาพม่ายังต้องแข่งขันกับคนงานอินเดียที่อพยพหลั่งไหล

¹หม่อง หิน ออง ประวัติศาสตร์พม่า หน้า 170

²ค. หน้า 173

³จอห์น เอฟ เดคกี ไทย พม่า ลาว กัมพูชา หน้า 259 - 260

⁴หม่อง หิน ออง ล.ค. ลักษณะเช่นนี้ ก็ไม่แตกต่างไปจากเศรษฐกิจของ
ประเทศไทยนัก ทั้งนี้เพราะระบบเศรษฐกิจของไทยโดยส่วนใหญ่แล้วตกอยู่ในกำมือของ
ชาวต่างชาติเช่นเดียวกันคือ ชาวจีน และชาวตะวันตก (โดยเฉพาะอังกฤษ) ดังนั้น
การกอบโกยผลประโยชน์จากประเทศไทย โดยการส่งเงินตราออกนอกประเทศโดยที่
รัฐบาลไทยไม่สามารถควบคุมได้เช่นเดียวกับกับประเทศพม่าจึงทำให้รายได้ของประเทศ
ต้องสูญเสียไป

เข้ามาเป็นจำนวนมากเนื่องจากคนงานกินเคี้ยวมีความเป็นอยู่อย่างง่าย ๆ จึงสามารถ
ตัดหน้าคู่แข่งชนชาวพม่าได้ด้วยการยอมรับค่าจ้างถูก ๆ¹ ฐานะชาวพม่าดูสิ้นหวัง
คงจะเห็นได้จากกบฏชาวพม่าทั่วประเทศที่เกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่า² นอกจากนี้
ชาวอินเดียที่อพยพเข้ามาเป็นพม่าในตลาดแรงงานแล้วยังเข้ามาประกอบอาชีพนักกฎหมาย
นายธนาคาร นายแพทย์ วิศวกร ตลอดจนเข้ามาเป็นนักธุรกิจขนาดใหญ่ในพม่าอีกด้วย³

¹D.G.E. Hall. Burma. p. 156

Cheng Siok-Hwa. The Rice Industry of Burma 1852 - 1940. p. 117 - 124.

จอห์น แมสทีน เจ. เบ็นดา ประวัติศาสตร์เอเซียตะวันออกเฉียงใต้สมัยใหม่
หน้า 146 - 147

²หม่อง ทิน ออง ประวัติศาสตร์พม่า หน้า 173

³D.G.E. Hall. op.cit., p. 158.

การที่อังกฤษยึดครองพม่าและเมื่อการค้าเริ่มเฟื่องฟู พ่อค้าอังกฤษก็อดไม่ได้ที่จะเข้ามามีอิทธิพลและอภิสิทธิ์ทางการค้าภายในอาณาเขตของพม่าทั้งหมด สนธิสัญญาพานิชย์ปี พ.ศ. 2405* (ค.ศ. 1862) และปี พ.ศ. 2410 ** (ค.ศ. 1867) ตามข้อผูกมัดในสนธิสัญญา แม้จะเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันในหลายลักษณะ แต่ก็เป็นการจัดตั้งระบบอภิสิทธิ์ของอังกฤษ ในทำนองที่ค่อนข้างจะคล้ายคลึงกับระบบสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาคในประเทศจีน เช่น ให้สิทธิแก่อังกฤษที่จะทำการค้าขายในท้องที่ทุกแห่งได้ การเก็บภาษีศุลกากรพม่าจะเรียกเก็บได้ในอัตราร้อยละห้า (มากกว่า

* อาจกล่าวได้ว่าสนธิสัญญาที่ทำขึ้นในปี พ.ศ. 2405 (ค.ศ. 1862) นี้ นับเป็นการเปิดประเทศพม่าเช่นเดียวกับสนธิสัญญาเบาว์ริงของไทยที่ทำในปี พ.ศ. 2398 โดยเฉพาะมาตราที่ 7 เป็นการกระทบกระเทือนการผูกขาดทางการค้าและรายได้ของพระมหากษัตริย์ในฐานะรัฐบาล นอกจากนี้พระมหากษัตริย์ (พระเจ้ามินดง) ก็ยังทรงอนุญาตให้อังกฤษส่งผู้แทนมาประจำที่กรุงมันตะเลย์และแม้จะไม่ยินยอมให้อังกฤษมีเรือกลไฟวิ่งขึ้นลง แต่อังกฤษก็เปิดกิจการบริษัทเดินเรืออิระวดี (Irrawaddy Flotilla Company) ขึ้นในปี พ.ศ. 2407 (D.P. Singhal. The Annexation of Upper Burma. p. 24.

** สนธิสัญญานับนี้เกิดขึ้นจากความต้องการซื้ออาวุธปืนเพื่อใช้ปราบกบฏของพม่า พระเจ้ามินดงทรงวางดูทางไปสู่การเจรจาด้วยการยกเลิกผูกขาดสินค้าบางอย่าง ยกเว้น น้ำมันดิบ ไม้สัก ถั่วปด ภาษีสินค้าชาวเขา ตามความหลายแห่งจะลดลงจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 5 ตามราคาสินค้าเป็นเวลา 10 ปี ภาษีสินค้าที่เคยเก็บร้อยละ 6 จะลดเหลือร้อยละ 5 ตามราคาสินค้า และสนธิสัญญานับนี้มี 13 มาตรา (D.P. Singhal. op.cit. p. 113 - 117.)

ของไทยทั้ง ๆ ที่มีโคกเป็นอาณาป้อมของชาติโคแต่การหาสนธิสัญญาไทยสามารถเรียกเก็บ
ภาษีจากต่างชาติโคเพียงร้อยละ 3 จากสนธิสัญญาเบาริง) บริษัททั้งหลายของอังกฤษ
ได้พัฒนาลำนํ้าที่แน่นอนและบางทีก็มากกว่าที่คาดหมายไว้เสียอีก เช่น เป็นผู้ควบคุม
การส่งข้าวและไม้สักเป็นสินค้าออกและในการแสวงหาวิธีที่จะเปิดเส้นทางทางการค้าขาย
แก่กระหว่างจีนกับพม่าเพื่อตัดหน้าฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2406 และปี พ.ศ. 2411
อันเป็นระยะเกี่ยวกับการที่ฝรั่งเศสกำลังแสวงหาเส้นทางสำรวจลำน้ำโขง * ขึ้นไป
และเข้าไปถึงมณฑลยูนนาน กิจกรรมของทั้งสองชาติคืออังกฤษ และฝรั่งเศส จึงช่วย
ทำให้เกิดการชิงดีชิงเด่นกันระหว่างชาติมากขึ้น¹ ส่งผลกระทบมายังประเทศไทย เช่น
กรณีวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ** เป็นต้น

การที่อังกฤษและฝรั่งเศสพยายามขยายเขตการปกครองของตนมายังภูมิภาค
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เพื่อทำการแข่งขันกันในเรื่องผลประโยชน์ที่จะได้จากการ
ปกครองอาณาป้อม กล่าวคือ ถ้าในกรณีของประเทศอังกฤษเมื่อยึดเมืองขึ้นได้ก็จะทำการ
ปรับปรุงการปกครองดินแดนอาณาป้อมของตน เช่น ในอินเดียน มลายู สิงคโปร์และพม่า
โดยมีนโยบายปกครองอาณาป้อมที่รัฐบาลได้ส่งคนของตน (ชาวอังกฤษ) เข้าปกครอง
และในขณะเดียวกันบรรดาบริษัทเอกชนของอังกฤษที่ยอมเสี่ยงลงทุนยังดินแดนโพ้นทะเล
ที่เป็นอาณาป้อมของอังกฤษ ก็จะสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล ร่วมดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

* ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Milton Osborne. River Road to China : The Mekong River Expedition 1866 - 1873. London George Allen & Unwin, Ltd., 1973.

¹จอห์น เค แฟร์แบงก์ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 2 แปลโดย ศรีสุข
ทวีธา ประสิทธิ์ หน้า 545

** ศึกษารายละเอียดได้ จิราภรณ์ สถาปนาวรรณะ วิกฤตการณ์สยาม
ร.ศ. 112 ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

เพื่อผลประโยชน์ทั้งทางด้านการเมือง การปกครองและเศรษฐกิจให้แก่รัฐบาลอังกฤษ¹
 ดังนั้นลักษณะของการดำเนินนโยบายการปกครองอาณานิคมของอังกฤษจึงเป็นไปในลักษณะ
 ดังนี้คือ

ประการแรก ในการจัดบริการทางการปกครอง โดยการจัดตั้งระเบียบ
 ทางด้านการเมือง การปกครอง ขบวนการทางกฎหมาย ระบบการจัดเก็บภาษีและ
 อำนาจความสะอาดทางด้านการศึกษาให้แก่อาณานิคม

ประการที่สอง ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยพยายามปรับปรุงสภาพแวดล้อม
 เพื่อให้สะดวกสบายขึ้น เช่น การจัดสร้างปัจจัยพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจคือ กิจการ
 สาธารณูปโภค เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา กิจการไปรษณีย์โทรเลข เส้นทางเดินเรือ
 และอื่น ๆ เพื่อก่อให้เกิดการเพิ่มปริมาณการผลิตให้มากขึ้น รวมไปถึงการเพิ่มปริมาณ
 ประชากร การขยายตัวทางการค้าและการลงทุนให้เพิ่มขึ้น

แต่ทว่าในบรรยากาศของความเจริญในค่านิยมนี้ ทำให้ระเบียบวินัยของ
 สังคมเมือง ผู้นำทางการเมือง และวัฒนธรรมถูกบังคับและทางครึ่งแท้จะสูญหายไป
 เพราะองค์ประกอบที่เป็นลักษณะชาวต่างชาติ ที่ได้แก่ชาวอังกฤษ ชาวอินเดีย และชาวจีน
 สำหรับในพม่าชาวอินเดีย และชาวอังกฤษนับว่ามีบทบาททางเศรษฐกิจมากกว่าชาวจีน
 แต่ทั้ง ๆ ที่มีจำนวนน้อยแต่ชาวจีนในพม่าก็สามารถเข้าไปมีส่วนในระบบเศรษฐกิจ
 และสังคมของประเทศได้ อย่างไรก็ตามบทบาทชาวจีนก็ไม่เด่นชัดเท่าชาวอินเดีย
 จึงสามารถรอดพ้นจากการถูกประณามดังเช่นชาวจีนในที่อื่น ๆ ถึงอย่างไรชาวจีนในพม่า
 ก็สามารถผูกขาดการค้าขาย ค้าปลาและการขนส่งทางน้ำ² ไว้ในกำมือได้

¹ P.J. Cain. Economic Foundations of British Overseas Expansion 1815 - 1914. p. 22 - 26.

จอห์น เอฟ. เคย์ ไทย พม่า ลาว กัมพูชา หน้า 240 - 241

² จอห์น แมสคิน, แอร์ เจ. เบ็นดา ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้สมัยใหม่ หน้า 123 - 124

ถึงแม้ว่าระบบเศรษฐกิจจะตกอยู่ในมือของชาวอินเดียและชาวจีนเป็นส่วนใหญ่ แต่กิจกรรมของทั้งสองพวกนี้ยังไม่เท่ากิจกรรมของชาวยุโรปซึ่งเป็นผู้ทำให้เกิดความไม่สมดุลอย่างที่สุดในโครงสร้างทางเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้¹

2. นโยบายทางการเกษตรกับการพัฒนาเศรษฐกิจของพม่า

2.1 ข้าว

การเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก่อให้เกิดการขยายตัวของแหล่งทำการเพาะปลูกทางการเกษตรลงมาทางใต้สู่ดินแดนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ เช่น บริเวณลุ่มแม่น้ำอิรวดี แม่น้ำโขง แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำแดง สำหรับประเทศพม่าผลิตทางการเกษตรได้รับการกระตุ้นเมื่ออังกฤษได้เข้ามาครอบครองพม่าตอนล่าง พวกชาวนาได้หาล้างไหลเข้าไปอยู่ในดินแดนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำทำการถากถางป่าเพื่อทำไร่ ทำนา ในขั้นต้นได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุนและเทคโนโลยีจาก

¹จอห์น แบสตัน, แฮร์รี เจ. เบ็นคา ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้สมัยใหม่ หน้า 126

รัฐบาลอาณานิคมของอังกฤษที่อินเดีย ผลิตผลจากข้าวได้เพิ่มจำนวนมหาศาลในตอนปลาย
พุทธศตวรรษที่ 24* และการเปิดคลองสุเอซจึงมีผลโดยตรงต่อตลาดข้าวของพม่า
ในยุโรป¹

* ในปี พ.ศ. 2459 - 2460 ปริมาณข้าวของพม่าผลิตได้มากกว่าไทยถึง
21 เท่าตัว (คือพม่าผลิตได้ประมาณ 2 - 4 ล้านตัน ไทยผลิตได้ 1 - 2 ล้านตัน)
เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ในการเพาะปลูกระหว่างไทยกับพม่าแล้ว ไม่น่าจะมีความ
แตกต่างกันมากนัก โดยเฉพาะเมื่อ 60 ปีก่อนประเทศพม่าและไทยมีลักษณะที่ใกล้เคียง
กันมากไม่ว่าจะเป็นความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ในการเพาะปลูก จำนวนประชากร
การบริหารงานของรัฐบาล การที่ปริมาณข้าวของพม่ามีการผลิตที่สูงขึ้นเช่นนี้ อาจเป็น
เพราะว่ารัฐบาลของอังกฤษที่อินเดียได้เข้ามาวางพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจไว้ให้แก่
พม่า เช่น การนำเงินเข้ามาลงทุนในกิจการด้านการชลประทาน ในขณะที่รัฐบาลไทย
ยังจำกัดตัวในการใช้จ่ายเงินในกิจการด้านนี้ ขณะที่พม่าได้มีการขยายพื้นที่ในการเพาะปลูก
ออกไปอย่างมาก ไทยยังทำเกี่ยวกับเรื่องนี้น้อยมาก โดยเฉพาะหลังจากที่อังกฤษเข้า
ปรับปรุงพม่าตอนล่าง การผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีปริมาณถึง 2 เท่าที่เคย
ผลิตมาและจำนวนประชากรก็เพิ่มมากขึ้นสำหรับไทยคงที่ ในพุทธศตวรรษที่ 24 จึงอาจ
กล่าวได้ว่าไทยมีความเจริญตามหลังพม่า โดยเฉพาะความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ
การเกษตร ระบบการจัดเก็บภาษีอากรและอื่น ๆ (Graham Siam Vol. I p.108
และศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับพม่าได้ Micheal Adas. The Delta Burma
¹จอห์น แมสคิน, แฮรี เบ็นดา ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้
สมัยใหม่ หน้า 135

D.J.M. Tate The Making of Modern South-East Asia.
Vol II. p. 122 - 123.

John F. Cady. A History of Modern Burma. p. 157.

เมื่อการปลูกข้าวขยายตัว กรรมกรและนายทุนเงินกู้จากอินเดียภาคใต้ ไค้ลิ่งไหลเข้ามาในประเทศ¹ พร้อมกับมีระบบการเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินจำนวนมากเกิดขึ้นและก่อให้เกิดการระทบอื่น แก่ชาวนาที่ยากจนติดตามมา² ถึงแม้ว่า พม่าจะได้มีการแตกแยกทางสังคมและความเสื่อมโทรมทางวัฒนธรรม เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านที่นับถือพุทธศาสนาอื่น ๆ แต่พม่าก็ได้ก้าวหน้าไปมิใช่น้อยในการพัฒนาเศรษฐกิจเฉลี่ยแล้ว การเพิ่มเนื้อที่เพาะปลูกข้าวต่อปี เพิ่มขึ้นถึงปีละ 50,000 เอเคอร์ ในระยะเวลา 5 ปี ก่อน พ.ศ. 2413 และอัตราการเพิ่มขึ้นนี้ ได้ทวีขึ้นอย่างรวดเร็ว * คือในราวกลางปี พ.ศ. 2473 (ค.ศ. 1930) จะมีปริมาณพื้นที่ที่ใช้เพาะปลูกสูงสุดถึง 8,702,000 เอเคอร์³ ดูตารางที่ 18

จากทศวรรษ ปี พ.ศ. 2423 - 2433 เป็นต้นมาเกษตรกรต้องได้รับความยากลำบากในเรื่องการซื้อขาย ซึ่งถูกบริษัทโรงสีข้าวที่ดำเนินการโดยชาวอังกฤษ รวมหัวกันกดราคา⁴ ชาวนาผู้น้อยคนนักที่จะได้รับผลประโยชน์ในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีใช้การเกษตร เช่น การเพิ่มเมืองแร่ โรงงานปูนซีเมนต์และทำสวนยาง

¹ J. Russell Andrus. *Burmese Economic Life*. p. 15.

² D.G.E. Hall. *Burma*. p. 156.

* แรงกระตุ้นนี้มาจากการขยายตลาดการค้าระหว่างพม่า อินเดียและยุโรป อันเป็นตลาดที่บรรดาพ่อค้าอังกฤษและอินเดียมีบทบาทและอิทธิพลคุมเส้นทางการค้าสามเส้นนี้ จึงทำให้การขนส่งการค้าข้าวจึงเพิ่มปริมาณอย่างรวดเร็ว

³ Michael Adas. *The Burma Delta*. p. 127.

⁴ John F. Cady. *A History of Modern Burma*. p. 162.

เกษตรกรแทบจะไม่ได้มีส่วนร่วม ที่จะเข้าไปทำการแข่งขันกับบรรดาเจ้าของโรงงาน พอค้าและช่างฝีมือ ที่เป็นคนจีน กุสึ นายทุนเงินกู้ พอค้าและพวกนักวิชาชีพที่เป็นชาวอินเดีย ดังนั้นจึงเป็นเรื่องลำบากอย่างมากที่ชาวพม่าจะทำการแข่งขันได้¹

สำหรับนโยบายของรัฐบาลอังกฤษ ย่อมเห็นว่า เป็นการง่ายที่จะสนับสนุน ระบบการค้าแบบเสรี* (Laissez-faire) โดยคาดหวังเอาเองว่า ผลประโยชน์ ที่จะได้รับจากการเพิ่มผลผลิต จะส่งผลในระยะยาวให้กับประชากรโดยทั่ว ๆ ไป โดยมีได้คำนึงถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นแก่เกษตรกร เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับผลผลิตขึ้น

¹J.S. Furnivall. Colonial Policy and Practice. p. 69 - 72. ซึ่งลักษณะนี้ไม่แตกต่างไปจากข้อเสียเปรียบที่คนไทยต้องประสบกับการที่ชาวต่างชาติเข้าไปมีบทบาทแทนที่ทางด้านการธุรกิจการค้ามากนัก ดังข้อความจากบันทึกของ พระยาสิทธิศักดิ์สิทธิวงศ์ ซึ่งท่านเป็นขุนนางผู้ใหญ่ของไทยคนหนึ่ง ที่ดำเนินธุรกิจการค้าที่มีความมั่งคั่งและไต่เต้าทางด้านการค้า ทำอยู่เสมอเช่น ทำนา ตั้งโรงสี ค้าขาย แต่ในที่สุดก็อาจจะแข่งขันได้ "...ตกลงขายชาวสารแพะเจก ขายเสื่อแพะแขก เป็นอันสิ้นสุดคนต่างชาติไม่ได้... พระยาสิทธิศักดิ์ สิทธิวงศ์ "โชคชะตา ในชีวิตที่พอใจ" ใน ประวัติเจ้าพระยาวรพงษ์พิพัฒน์ พระยาภิรมย์ภักดี และประวัติโรงเบียร์ โชคชะตาในชีวิตที่พอใจ หน้า 386

*ในช่วงปี พ.ศ. 2429 - 2461 อังกฤษได้เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจ คือ เลิกการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Laissez - faire) ในการปกครองอาณานิคม การค้า การอุตสาหกรรม และการกลั่นกรอง ประเทศอังกฤษ เริ่มเอาใจใส่กับการส่งเสริมการค้าบริเวณต่าง ๆ ที่อยู่ในเครือจักรภพมากขึ้น ศึกษารายละเอียดได้ใน Arthur J. Taylor. Laissez - faire and State Intervention in Nineteenth Century. Britain Studies and Social History 1972.

แม้รัฐบาลอินเดียของอังกฤษจะได้จัดให้มีการก่อตั้งสมาคม สหกรณ์สินเชื่อขึ้นหลายร้อยสมาคม* หลังปี พ.ศ. 2453 แล้วก็ตาม แต่รัฐบาลก็ไม่ได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหายาอย่างจริงจัง¹ ทางรัฐบาลอังกฤษซึ่งได้รับการสนับสนุนทางการเงินและทางทหารที่เป็นจำนวนมากมหาศาล จากจักรวรรดินิยมอินเดีย กลับไม่ยอมรับว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปที่เริ่มเกิดขึ้นในระยะเวลาหลายปีก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1²

* ในปี พ.ศ. 2423 พวกนายทุนเงินกู้ชาวอินเดีย (เชตยาร์) ได้ตั้งบริษัทเงินทุนขึ้นและมีสาขาขึ้นโดยทั่วไปในร่างกุ้ง เพื่อเปิดเครดิตให้การกู้ยืมแก่ชาวบา โดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 3 - 4 ต่อเดือน หรือโดยเฉลี่ยจากปี 2413 - 2450 จะคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3 ต่อเดือน ต่อมารัฐบาลได้ให้ความสนใจและเห็นปัญหาเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของเกษตรกร จึงได้ก่อตั้งสหกรณ์สินเชื่อขึ้นในปี พ.ศ. 2423 เช่นเดียวกัน โดยคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อปี ดังนั้นในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2423 - 2433 ปรากฏว่าเกษตรกรประมาณร้อยละ 70 มีหนี้สินที่จะต้องผ่อนชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์สินเชื่อ และประมาณ 3.7 - 5.4 % เป็นพวกที่หมดหวังที่จะหาเงินมาชำระหนี้สินได้ และระยะเวลา 10 ปีต่อมาคือ พ.ศ. 2443 - 2450 ปรากฏว่าเกษตรกรประมาณ 60 % ที่พอจะผ่อนชำระหนี้สินได้ (Micheal Adas. The Delta Burma. p. 66 - 67.) ซึ่งปัญหาในเรื่องหนี้สินดังกล่าวของเกษตรกรพบได้ปรากฏให้เห็นใคว่าเกิดมีขึ้นมานานแล้ว ตั้งแต่ระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 และหลังจากที่จะเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในตอนปลายทศวรรษ ปี พ.ศ. 2463 และต้นทศวรรษ ปี พ.ศ. 2473

¹ D.G.E. Hall. Burma. p. 157.

² John F. Cady. A History of Modern Burma. p. 162 - 165.

แต่อย่างใด ในปัญหาที่ชาวบอร์เนียวได้กลายเป็นผู้เช่าที่ดินหรือไร้ที่ดินทำกิน ที่ต้องขึ้นอยู่กับความเมตตาของนายทุนชาวต่างชาติ เจ้าของโรงสี สถานการณ์เช่นนี้ ยิ่งเด่นชัดขึ้นในแถบพม่าตอนล่าง (Lower Burma) ที่ดินสำหรับทำการเพาะปลูก ในบริเวณปากแม่น้ำกว่าครึ่งหนึ่งตกอยู่ในกำมือของผู้ที่มีเชื้อสายจีน¹ *

¹จอห์น แมสทิน, แฮร์รี เจ. เบ็นคา ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สมัยใหม่ หน้า 146 - 147

Jan Pluvier. South-East Asia from Colonial to Independence. p. 58 - 59.

Cheng Siok-Hwa. The Rice industry of Burma. 1852 - 1940. p. 142 - 147.

* สถานการณ์เช่นนี้สำหรับประเทศไทยมีรัฐบาลเป็นอิสระแห่งเดียวในภูมิภาคนี้ ที่ได้ดำเนินนโยบายทางการเงินอย่างใด สามารถปกป้องชาวบอร์เนียวของตนให้พ้นจากความยากจนได้ (จอห์น แมสทิน, แฮร์รี เจ. เบ็นคา ล.ค. หน้า 146) และในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเกษตรกรไทยส่วนใหญ่ก็ยังคงมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองซึ่งในปี พ.ศ. 2490 เกษตรกรไทยร้อยละ 78 ยังมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองอยู่ (ป๋วย อึ๊งภากรณ์ สุภาพ ยศสุนทร เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 หน้า 15) สำหรับ ซิมเมอร์แมน (Zimmerman) ได้เข้ามาสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2473 - 2474 ได้รายงานว่าชาวบอร์เนียวในที่ราบภาคกลางของไทยประมาณ ร้อยละ 36 ไร้ที่ดินทำกิน (Zimmerman. Siam : Rural Economic Survey. 1930 - 1931. p.18, 303, 313) ดังนั้น เกษตรกรที่ยังคงมีที่ดินทำกินจึงอยู่ ประมาณ 60 - 70 %

อย่างไรก็ตามจากสถิติปริมาณการส่งออกข้าวเป็นสินค้าออกได้ปรากฏเด่นชัด
หลังจากที่อังกฤษได้เข้ามามีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเพื่อบริโภคนภายในประเทศ
มาเป็นเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกหรือเศรษฐกิจเพื่อการค้ามากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากตัวเลข
ในตารางคือ

ตาราง 17 สถิติปริมาณข้าวส่งออกในช่วงปี พ.ศ. 2412 - 2475

ปี พ.ศ. (ค.ศ.)	ข้าวส่งออก/ตัน
2412 (1869)	400,000
2424 (1881)	520,000
2434 (1891)	817,000
2464 (1921)	2,5000,000
2474 (1931)	3,000,000
2475 (1932)	3,5000,000

ที่มา : J. Russell Andrus. Burmese Economic Life
p. 18 - 19 อ้างถึง Burma Rice, Burma Pamphlet. No.4

การส่งข้าวเป็นสินค้าออกนั้นก่อนหน้าปี พ.ศ. 2393 พม่าไม่เคยส่งข้าวออกไปขายต่างประเทศเลย¹ เมื่ออังกฤษครอบครองพม่าแล้ว อังกฤษได้ส่งเสริมการปลูกข้าวให้เป็นสินค้าออกโดยเริ่มที่มณฑลยะไข่และมณฑลตะนาวศรี (Tenasserim) ก่อน โดยใช้กรรมกรส่วนใหญ่มาจากอินเดีย² นอกจากนั้นการเกิดจลาจลในอินเดีย (Indian Mutiny) ในปี พ.ศ. 2400 (ค.ศ. 1857) ยังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้อังกฤษต้องการข้าวเพื่อไปเลี้ยงกองทัพในเมืองในอินเดียเพิ่มขึ้น ดังนั้นความต้องการขยายพื้นที่การเพาะปลูกและปริมาณผลผลิตจึงเพิ่มมากขึ้น ดังตาราง 16 จะแสดงถึงการขยายพื้นที่การเพาะปลูกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วคือ

¹D.J.M. Tato. *The Making of Modern South-East Asia* Vol. II. p. 121

²Ibid. สำหรับมณฑลยะไข่ (Arakan) นั้นค่าแรงถูกกว่าที่อื่น ๆ ในปี พ.ศ. 2395 ยะไข่ได้กลายเป็นแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญและได้ส่งออกมีปริมาณเพิ่มขึ้นถึง 4 เท่าของปี พ.ศ. 2373 นับว่าปริมาณที่เพิ่มขึ้นนี้เท่ากับเป็นการปฏิบัติแหล่งผลิตข้าวในเขตพม่าตอนล่าง

ตาราง 18 พื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูกช่วงปี พ.ศ. 2358 - 2473

ปี พ.ศ.	พื้นที่ (เอเคอร์)
2358	354,000
2403	1,333,000 *
2413	1,735,000
2448	6,000,000
2473	8,000,000 **

ที่มา : * John F. Cady. South-East Asia : It's Historical Development. p. 397.

** Micheal Adas. The Burma Delta. p. 22, 127.

จากตารางทั้งสองถึงแม้ว่าปริมาณข้าวส่งออกและพื้นที่เพาะปลูกข้าวจะขยายมากขึ้นก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ก็เปลี่ยนมือไป อันเป็นผลมาจากระบบเงินกู้ การเป็นหนี้สินของชาวนา ชาวนาที่มาที่กู้เงินไปลงทุนนั้นไม่มีความรู้เรื่องระบบดอกเบี้ยธนาคารและการจำนองที่ดิน ดังนั้นเมื่อเกิดภาวะผลผลิตตกต่ำและราคาข้าวต่ำลง เช่น ในระยะที่พม่าส่งข้าวไปขายยังตลาดยุโรปและเอเชียระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ข้าวมีราคาสูงถึง 180 รูปีต่อ 2.5 ตัน เมื่อเศรษฐกิจตกต่ำลงหลังปี พ.ศ. 2463 และปี พ.ศ. 2473 ราคาข้าวตกต่ำลงเหลือเพียง 85 รูปีต่อ 2.5 ตัน¹ ดังนั้นเมื่อข้าวผลิตได้ลดลงและราคาตกต่ำลงเช่นนี้ จึงนับเป็นสาเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้ชาวนาต้องกู้เงินและจำนองที่ดินกับพวกนายทุนเงินกู้ ทำให้ที่ดินต้องสูญเสียหลังจากที่ไม่สามารถหาเงินใช้หนี้สินได้ ดังนั้นจึงปรากฏว่าระยะหลังคือในปี พ.ศ. 2473 ที่ดินที่ไร้หัวการเพาะปลูกมากกว่า 50 % ในเขตพม่าตอนล่าง ต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ที่มีใช้เกษตรกร² และเกษตรกรเองกลายเป็นผู้เช่าและไร้ที่ดินทำกิน ถึงตาราง 19 แสดงการถือครองที่ดินของพม่าคือ

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร กส. 15.2/20 A resume of the Conversation which H.R.H. the Minister had with Mr. T.D. Stock, The Director of Agriculture Burma, at the government House today, the 20th instant 2473

² Cheng Sioh-Hwa. The Rice Industry of Burma. p. 142-147.

John F. Cady. South-East Asia, It's Historical Development. p. 397.

ตาราง 19 สถิติการถือครองที่ดิน ผู้เช่าและแรงงานในพม่าช่วงปี พ.ศ. 2464 - 2474

ประเภทต่าง ๆ	พ.ศ. 2464 %	พ.ศ. 2474 %
1. เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเองเพาะปลูก (Cultivating Owner)	50.6	36.9
2. เกษตรที่เช่าที่ทำการ (Tenant Cultivation)	22.3	23.0
3. แรงงานที่ทำการเพาะปลูก (Agricultural Laborer)	27.1	40.1

ที่มา : J. Russell Andrus, *Burmese Economic Life*, p. 40.

เมื่อมีการส่งข้าวออกขายต่างประเทศมากขึ้น กิจการโรงสีข้าวก็นับว่ามีบทบาทสำคัญและขยายตัวเพิ่มขึ้นตามบริเวณลุ่มแม่น้ำ¹ (นอกจากนี้ปริมาณการส่งไม้สักออกไปขายยังต่างประเทศและการเพิ่มของโรงเลื่อยก็ขยายตัวเช่นเดียวกัน) กิจการโรงสีข้าวเกิดขึ้นในพม่าหลังจากที่อังกฤษเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการปกครองและได้เข้ามามีส่วนในเศรษฐกิจของพม่า ในระยะแรกบริษัทเอกชนซึ่งเป็นชาวอังกฤษได้จัดตั้งและเป็นผู้นำในการขึ้นในปี พ.ศ. 2373 (ค.ศ. 1830) ที่เมืองอักยับ (Akyab) และในปี พ.ศ. 2393 (ค.ศ. 1850) ได้จัดขึ้นที่เมืองร่างกุ้ง (Rangoon) พะสิม (Bassein) และเมะลาลัง (Moulmein) การสีข้าวในระยะนี้ยังต้องอาศัยการสีข้าวด้วยมือ (Hand - pounded) มีตลาดอันเคยเป็นแหล่งรับซื้อที่สำคัญ แต่ต่อมาได้วิวัฒนาการการสีข้าวด้วยเครื่องจักร (Power driven) ขึ้นในปี พ.ศ. 2404 ที่เมืองร่างกุ้ง และปริมาณโรงสีข้าวได้ขยายมากขึ้นถึง 700 โรง ในปี พ.ศ. 2473²

¹ J. Russell Andrus. *Burmese Economic Life.* p. 20.

² Cheng Siok - Hwa. *The Rice Industry of Burma 1952 - 1940.* p. 77 - 78 อ้างถึง Annual Report on the Administration of Burma 1873/4, 22, D.J.M. Tate. *The Making of Modern South-East Asia Vol.II.* p. 122 และจากสถิติที่ไมเคิล อัดัส (Michael Adas) ได้แสดงสถิติจำนวนโรงสีข้าวพม่าไว้ว่า ในปี พ.ศ. 2451 มีโรงสีประมาณ 124 โรง และต่อมาในปี พ.ศ. 2473 เพิ่มขึ้นเป็น 486 โรง (Michael Adas. *The Burma Delta.* p. 127)

ตาราง 20 ปริมาณโรงสีข้าวในพม่าในช่วงปี พ.ศ. 2404 - 2482 (ค.ศ. 1861 - 1939)

ปี พ.ศ.	พม่าตอนล่าง (Lower Burma)	พม่าตอนบน (Upper Burma)	รวม
2404	1	-	1
2410 - 2412	8	-	8
2413 - 2417	29	-	29
2418 - 2420	45	-	45
2423 - 2424	48	-	48
2435 - 2437	53	-	53
2439 - 2442	73	-	73
2443 - 2447	100	-	100
2448 - 2452	149	-	149
2453 - 2457	206	17*	216
2458 - 2462	292	26	318
2463 - 2467	395	61	456
2468 - 2472	507	71	578
2473 - 2477	537	74	611
2478 - 2482	588	78	666

ที่มา : Cheng Siok-Hwa. The Rice Industry of Burma 1852 - 1940. p.78 อ้างถึง Annual Administration Reports for the early years and The Annual Reports on the Working of the Indian Factories. Act. for 1892.

* ในช่วงปี พ.ศ. 2455 - 2457 (ค.ศ. 1912 - 1914) ไม่มีส่วนที่บันทึกไว้

ถ้าพิจารณาจากตารางจะพบว่าในเขตพม่าตอนล่าง จะมีจำนวนโรงสีข้าวมากกว่าเขตพม่าตอนบน (Upper Burma) ซึ่งในเขตพม่าตอนบนนี้จะมีแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญ เช่น มณฑลเชกเซ เป็นต้น¹ สำหรับเขตพม่าตอนล่าง (Lower Burma) นั้น เขตปลูกข้าวที่สำคัญคืออังวะ นับเป็นศูนย์กลางการปลูกข้าวและตั้งโรงสีข้าวมีเมืองย่างกุ้งเป็นเมืองท่าสำหรับขนส่งข้าว ในพุทธศตวรรษที่ 24 อังวะจึงมีบทบาทสำคัญในการส่งข้าวเป็นสินค้าออกของพม่า หลังจากปี พ.ศ. 2443 จำนวนโรงสีข้าวขนาดเล็กได้เกิดขึ้นมากมายตามแหล่งปลูกข้าวทั่วไปที่มีการบุกเบิกที่ดินทำการเพาะปลูกใหม่ แต่เขตปลูกข้าวที่อังวะก็ยังคงความสำคัญอยู่และนับว่าเป็นเขตที่อุดมสมบูรณ์ที่สุด² ท่าเรือที่ใช้ในการขนส่งข้าวก็นับว่ามีส่วนสำคัญที่ช่วยส่งเสริมการขยายปริมาณการส่งข้าวออกไปขายของพม่าเช่นกัน ท่าเรือที่สำคัญ 4 แห่งคือ ย่างกุ้ง พะลิเม อักยัม และเมาะคำเล็ง ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ตามบริเวณริมฝั่งแม่น้ำและบริเวณท่าเรือเหล่านี้ บริษัทของชาวอังกฤษเข้าควบคุมและดำเนินการ เมื่อถึงการโรงสีข้าวขยายตัว การว่าจ้าง

¹ Cheng Siob-Hwa. op.cit.p.80 อ้างถึง J.W. Grant. The Rice Crop in Burma, Rangoon. 1949 p. 31 - 32.

² Ibid.

* ท่าเรือที่ใช้ขนส่งข้าวของพม่าทั้ง 4 แห่งนี้จะมีโรงสีข้าวตั้งอยู่โดยทั่วไป ในจำนวนโรงสีเหล่านี้เป็นของชาวยุโรป 34 โรง และอีก 99 โรงเป็นของชาวอินเดีย ชาวจีนและชาวพม่า โรงสีที่มีอยู่ในจำนวน 500 โรงนั้น ส่วนใหญ่เป็นโรงสีขนาดเล็ก สำหรับโรงสีข้าวขนาดใหญ่จะมีอยู่ตามบริเวณเมืองย่างกุ้งที่ไ้ระบบเครื่องจักรไอน้ำ แต่เมื่อนำขนาดของโรงสีของพม่ามาเปรียบเทียบกับเมืองไทยแล้ว ปรากฏว่า แม้โรงสีข้าวที่จักวามีขนาดเล็กของพม่าก็ยังใหญ่กว่าโรงสีข้าวขนาดเล็กของไทย เช่น โรงสีข้าวที่ย่างกุ้งชื่อ "Stell Brother's Mill" สามารถสีข้าวได้ถึง 500 ตันใน 12 ชั่วโมง ขณะที่โรงสีขนาดเล็กในเมืองไทยสีข้าวได้เพียงวันละ 200 - 250 พาน

(กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร กส. 15.2/20 A resume of the conversation which F.R.H. the ministry had with Mr. T.D. Stock, The Director of Agricultural Burma, at the government House today the 20th instant 2473.

แรงงานกันนั้นมีความจำเป็น ธุรกิจการค้าขายตัว ทำให้เกิดแหล่งการค้าเพื่อตั้ง
ห้างร้านและทำให้เกิดระบบธนาคารขึ้นติดตามมา¹

ธุรกิจการส่งข้าวเป็นสินค้าออกและกิจการโรงสีข้าวที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว
ในพม่า ส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวอังกฤษ ซึ่งได้เปรียบทั้ง
ทางด้านการเงิน ประสบการณ์ ความรู้ทางเทคโนโลยี² นอกจากชาวอังกฤษแล้ว
ชาวอินเดียและชาวจีนก็นับว่ามีบทบาททางเศรษฐกิจในพมามากเช่นเดียวกัน มีชาว
อินเดียได้เป็นเจ้าของกิจการหาเรือ 2 - 3 แห่ง ที่ทำการส่งข้าวเป็นสินค้าออก
ชาวจีนเข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับกิจการโรงสีข้าว น้อยกว่าชาวอินเดียแต่ต่อมาในระยะหลัง
ชาวจีนก็สามารถผูกขาดการค้าข้าวได้³

¹ Cheng Siok-Hwa op.cit., p. 80 - 82.

² Khoo Gilbert. Asian Transformation, p. 328 - 329.

³ Cheng-Siok-Hwa. op.cit., p.84-85.

ตาราง 21 การจำแนกเชื้อชาติผู้เป็นเจ้าของโรงสีข้าวในพม่าช่วงปี พ.ศ. 2424 - 2479

ปี พ.ศ.	พม่า	อินเดีย	จีน	ยุโรป	อื่น ๆ	รวม
2424	2	3	3	41	0	49
2432	10	7	10	45	0	72
2464	224	61	53	45	5	388
2472	336	151	75	39	8	609
2476	310	156	75	44	14	599
2479	334	186	91	32	12	655

ที่มา : Cheng - Siok-Hwa. The Rice Industry of Burma. p.83.

จากตาราง 9 จะเห็นว่าปริมาณโรงสีข้าวที่มีชาวยุโรปเป็นเจ้าของนั้นมีตัวเลขลดลงจากปี พ.ศ. 2424 - 2479 ในขณะที่ตัวเลขของชาวพม่าที่เป็นเจ้าของโรงสีข้าวกลับมีปริมาณเพิ่มขึ้น จะเห็นได้ว่าจากปี พ.ศ. 2424 ถึงการที่ชาวยุโรปเป็นเจ้าของโรงสีมีอัตราถึงร้อยละ 83.7 ลดลงในปี พ.ศ. 2441 เป็น 62.5 % แต่หลังจากปี พ.ศ. 2464 ชาวพม่าได้เข้ามามีบทบาทในกิจการโรงสีข้าวเพิ่มขึ้นกว่าครึ่งของจำนวนโรงสีทั้งหมดในขณะที่เปอร์เซ็นต์ของชาวยุโรปลดลงเหลือเพียง 11.6 % ในปี พ.ศ. 2464 และในปี พ.ศ. 2477 เหลือเพียง 4.9 %¹

¹ Ibid. p. 82 - 85.

หลังจากเปิดคลองสุเอซในปี พ.ศ. 2423 แล้ว การส่งข้าวเป็นสินค้าออก ได้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องคุณภาพของข้าวที่ส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศ ทั้งนี้ เพราะการเดินทางระหว่างตลาดยุโรปกับพม่า สะดวกรวดเร็วขึ้น * จากการมีเรือกลไฟ เข้ามายกบรรทุกสินค้าต่าง ๆ ทำให้มีการปรับปรุงเทคนิคในการผลิตข้าวเพิ่มขึ้น เช่น ในปี พ.ศ. 2453 ได้พัฒนาระบบการสีข้าวที่ใช้การอบไอน้ำเข้าช่วย (ข้าวึ่ง) (Parboiled rice) และหลังจากปี พ.ศ. 2463 พม่าก็ได้มีการนำระบบดังกล่าว นี้เข้าไปใช้ในโรงสีข้าวขนาดใหญ่โดยทั่วไป (ชนบทยังไม่ได้ทำ) ซึ่งในปี พ.ศ. 2475 การส่งข้าวชนิดดังกล่าวนี้มีปริมาณสูงถึง 42 %¹

* การส่งข้าวออกไปขายยังต่างประเทศนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะส่งข้าวกล้อง (Cargo Rice) ออกไป ข้าวชนิดนี้จะเป็นข้าวที่ผสมกันระหว่างข้าวที่สีแล้วกับ ข้าวเปลือก (พม่าจะส่งข้าวที่สีแล้วไปยังตลาดอินเดีย แต่จะส่งข้าวเปลือกไปยังตลาด มลายู สิงคโปร์) การที่ส่งข้าวกล้อง (Cargo Rice) ไปยังตลาดยุโรปนี้ เนื่องจาก การเดินทางทางเรือยังไม่สะดวกและต้องใช้เวลานาน ข้าวมักจะเสีย แต่หลังจาก การเปิดคลองสุเอซในปี พ.ศ. 2423 แล้ว การเดินทางการบรรทุกสะดวกเร็วขึ้น ทำให้การส่งข้าวไปขายจึงทำชนิดเดียวคือ ข้าวที่สีเสร็จคือข้าวขาว (White rice) ออกไป (Cheng-Siok-Hwa. The Rice Industry of Burma. p. 96)

¹Cheng Siok-Hwa. op.cit.

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของพม่าโดยเฉพาะการขยายพื้นที่การเพาะปลูกและปริมาณการส่งออกเป็นสินค้าออกที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วขึ้นเนื่องมาจากการที่อังกฤษได้เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ปกครองอาณานิคมและได้นำนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเข้ามาใช้ในพม่า ทำให้เศรษฐกิจของพม่าเปลี่ยนลักษณะเป็นแบบทุนนิยมมากขึ้น เช่น มีการลงทุนขนาดใหญ่ในกิจการโรงสี ท่าเรือและอื่น ๆ ทำให้สังคมการเกษตรแบบดั้งเดิมของพม่ากลายเป็นสังคมการเกษตรเพื่อการค้าหรือการส่งออกมากขึ้น¹

ดังนั้นผลแห่งการขยายตัวทางเกษตรกรรมในบริเวณปากแม่น้ำอิระวดีและการพัฒนาการลงทุนและปรับปรุงเทคนิคการผลิตข้าวตามโรงสีและปรับปรุงการคมนาคมขนส่งตามบริเวณท่าเรือต่าง ๆ จึงทำให้ระยะเวลาที่อังกฤษเข้ามาปกครองพม่าจึงเป็นช่วงแห่งการพัฒนาที่สำคัญในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจสมัยใหม่ของพม่าและเอเชียด้วยเช่นกัน²

2.2 ป่าไม้ น้ำนํ และแร่ธาตุต่าง ๆ

ป่าไม้เป็นทรัพยากรที่มีค่าของพม่าซึ่งปรากฏว่า จากจำนวนพื้นที่ทั่วประเทศ 145,300 ตารางไมล์ เป็นป่าไม้ถึง 46 % และในจำนวนนี้เป็นป่าไม้สักถึง 12 %³

ไม้สัก นับเป็นไม้ที่ชาวตะวันตกให้ความสนใจมาตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 22 (คริสต์ศตวรรษที่ 17) กิจการการทำไม้สักนั้นจะผูกขาดโดยรัฐบาล (Royal Tree) ในสมัยราชาธิปไตยที่พม่ามีพระมหากษัตริย์ปกครองประเทศ⁴

¹ Cheng-Siok-Hwa. *The Rice Industry of Burma*. p. 113
Michael Adas. *The Burma Delta*. p. 34 - 36.

² คี จี อี ฮอลล์ ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 2 แปลโดย
คุณารุณยุพา สนิทวงศ์ และคณะ หน้า 750

D.J.M. Tate. *The Making of Modern South-East Asia*.
Vol II p. 123, Cheng-Siok-Hwa. *op.cit.* p. 113.

³ J. Russell Andrus. *Burmese Economic Life*. p. 96.

⁴ *Ibid.* p. 98.

พม่าได้มีการส่งไม้สักเป็นสินค้าออกมานานแล้ว¹ และสำหรับกิจการเหมืองแร่ต่าง ๆ พระมหากษัตริย์จะทรงทำการควบคุมเองโดยการส่งสืบค้าเข้าและออก และจะทรงมอบพระราชอำนาจสิทธิขาดการค้าเหล่านี้ให้กับใครก็ได้เพื่อเข้าดำเนินการค้าแทน²

สำหรับการค้าขายไม้สักกับต่างประเทศ ได้เริ่มขึ้นเมื่ออังกฤษได้จัดตั้งเมืองท่าขึ้นที่เมะละเล็ง พร้อมทั้งโรงเลื่อยและอุตสาหกรรมอื่น ๆ* จากหนังสือพระราชพงศาวดารพม่าของกรมพระยาราชูประพันธ์พงศ์ทรงไฉนบันทึกสถิติเกี่ยวกับการส่งไม้สักเป็นสินค้าออกไว้ว่า ในปี พ.ศ. 2348 ได้มีการส่งไม้สักไปขายได้เงินถึง 461,153 รูปี และได้แสดงปริมาณการส่งออกไว้ว่าในปี พ.ศ. 2393 ส่งไม้สักออกจำนวน 28,779 ตัน ในเวลา 10 ปีต่อมา เพิ่มขึ้นเป็น 48,190 - 118,976 ตัน และในปี พ.ศ. 2443 ส่งไม้สักได้สูงถึง 272,286 ตัน โดยมีมูลค่าถึง 1,524,797 ปอนด์³ ซึ่งเป็นจำนวนเงินรายได้ที่สูงมารองจากชาว⁴

จำนวนเงินรายได้ของพม่าจากการค้ากับต่างประเทศนั้น นอกจากชาวแล้ว รายได้จากป่าไม้และแร่ธาตุต่าง ๆ (ไม้สัก น้ำมัน) ยังนับเป็นรายได้ที่สำคัญอย่างยิ่งของพม่าเช่นเดียวกัน

¹ D. J. M. Tate. *The Making of Modern South-East Asia* Vol. II. p. 123 - 124.

² Khoo Gilbert. *Asian Transformation*. p. 278.

* ในช่วงปี พ.ศ. 2373 - 2398 พม่าสามารถสร้างเรือกำปั่นได้ถึง 123 ลำ

³ กรมพระยาราชูประพันธ์พงศ์ พระราชพงศาวดารพม่า เล่ม 6 หน้า 173 -

⁴ U. Russell Andrus. *op.cit.*, p. 72.

สำหรับผลิตผลจากน้ำมันของพม่าได้เริ่มมีการส่งออกขายไปยังอินเดียครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2435 และในปี พ.ศ. 2438 ส่งไปขายยังจีน และในปี พ.ศ. 2441 ผลิตน้ำมันที่ส่งออกมีปริมาณถึง 20 ล้านแกลลอน และปี พ.ศ. 2466 ใกล้เคียงถึง 270 ล้านแกลลอน สำหรับการปรับปรุงอุตสาหกรรมนี้เป็นของพม่าที่ได้รับการพัฒนาทางด้านเทคนิคที่ทันสมัยในการขุดเจาะน้ำมันโดยบริษัทที่มีชาวอเมริกันเป็นเจ้าของ และใช้กรรมกรที่เป็นชาวอินเดีย ซึ่งแต่เดิมบ่อน้ำมันจะได้รับการผูกขาดจากรัฐบาลภายใต้การควบคุมของพระมหากษัตริย์¹ และเทคนิคก็ยังคงล้าสมัย

อย่างไรก็ตามปริมาณการส่งน้ำมันเป็นสินค้าออกของพม่าก็ยังคงมีอัตราที่สูงขึ้น ถึงแม้จะเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อยคือ 5 % เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณน้ำมันของโลกก็ตาม² ถึงปริมาณการส่งน้ำมันของพม่าในช่วงปี พ.ศ. 2430 - 2446 จึงมีดังตาราง 22 คือ

¹J.S. Furnivall *op.cit.*, D.J.M. Tate *op.cit.*, p.123.

* สำหรับเทคนิคการขุดเจาะน้ำมันในระยะแรกในพม่า สนใจอ่านรายละเอียดในพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ พระราชพงศาวดารพม่า เล่ม 6 หน้า 84 - 92 และ Burma Pamphlets No. 10 The Burma Petroleum Industry. p. 10 - 15.

²D.J.M. Tate. The Making of Modern South-East Asia. p. 123.

ตาราง 22

ปี พ.ศ.	ปริมาณรวม/แกกลอน
2430	2,335,205
2433	4,310,955
2441	21,684,963
2442	32,309,531
2443	36,974,288
2444	49,441,736
2445	54,848,980
2446	85,728,491
2446	270,000,000 *

ที่มา : กรมพระนครานุรักษ์ฯ ประพันธ์ พระราชพงศาวดารพม่า เล่ม 6 หน้า 92

รายได้จากผลิตผลน้ำมันของพม่าในส่วนใหญ่นำไปจากบริเวณพม่าตอนบนและเกาะ
สามรายทะเล โดยเฉพาะที่เรียกว่า "ยenangyaung" (Yenangyaung)¹ ประเทศ
พม่าถึงแม้จะขาดแคลนถ่านหิน แต่มีน้ำมันเพียงพอต่อความต้องการ ถึงแม้ว่าการขุดเจาะ
น้ำมันจะเคยใช้กรรมวิธีล้าสมัยแต่เมื่ออังกฤษเข้าปกครองแล้วได้เริ่มนำวิธีการแบบใหม่
เข้ามาใช้ในปี พ.ศ. 2441 โดยกิจการทั้งบริษัทน้ำมันที่สำคัญคือ บริษัทน้ำมันพม่า (Burmar

*สถิติจาก John F. Cady. South-East Asia. Its Historical Development. p.397.

¹Burma Pamphlet No 10. The Burma Petroleum Industry. p.3.

J. Russell Andrus. Burmese Economic Life. p.116-117.

Oil Company) และบริษัทแองโกล-อิราแมม (Anglo Iramain Company) ขุดเจาะน้ำมันตามลุ่มแม่น้ำชินวิน (Chinwin) แม่น้ำอิระวดี (Irrawadi) นอกจากน้ำมันแล้วยังมีอุตสาหกรรมเหมืองแร่อื่น ๆ ได้แก่ ดีบุก สังกะสี เงิน ทอง ตะกั่ว ซึ่งอังกฤษมีส่วนช่วยเหลือทางการเงินทุน ช่างเทคนิคที่ชำนาญงานและการอุตสาหกรรม ซีเมนต์มาเริ่มต้นในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 1¹

หลังจากปี พ.ศ. 2453 (ค.ศ. 1910) การพัฒนาทางด้านการอุตสาหกรรมของ พม่ายังคงอยู่ในขั้นเริ่มต้นเท่านั้น อังกฤษมิได้ให้ความพยายามที่จะสนับสนุนทางด้านการ อุตสาหกรรมอย่างจริงจังแต่อย่างใด สำหรับพม่า นั้น การขาดแคลนถ่านหินและเหล็กย่อมจะมีผลต่อการ พัฒนาโครงสร้างอุตสาหกรรม นอกจากนี้การขาดความรู้ความชำนาญทางด้านเทคโนโลยี ของชาวพม่า การขาดแคลนเงินทุนที่จะลงทุนผลิตวัตถุดิบที่ตนมีอยู่² จึงทำให้เศรษฐกิจของ พม่าจำเป็นต้องพึ่งพาสินค้าจากต่างประเทศ คือ อินเดีย และอังกฤษ ดังนั้นภายในประเทศ จึงมีเพียงวัตถุดิบและสินค้ากึ่งหัตถกรรมส่งขายแลกเปลี่ยนกับสินค้าหัตถกรรมจากตลาดยุโรป และอินเดีย³

ดังนั้นจากช่วงปี พ.ศ. 2413 - 2466 จึงเป็นช่วงที่นักลงทุนชาวต่างชาติ ได้เข้ามาลงทุนในพม่ากันอย่างมากมาย และทำให้มีผลต่อการพัฒนาระบบอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในเขตพม่าตอนล่างได้รับการพัฒนาอย่างมาก⁴ นักลงทุนที่เข้ามาดำเนิน

¹ John F. Cady. South-East Asia. Its Historical Development. p.397-399.

² Collis Maurice. Trials in Burma. p.223.

D.J.M. Tate. The Making of Modern South-East Asia Vol.II p.141.

³ D.J.M. Tate. op.cit., p.141-142.

⁴ J.S. Furnivall. Colonial Policy and Practice. p.84.

B.N. Ganguli. India's Economic Relation with the Far Eastern and Pacific Countries in the Present Century. p.29.

กิจการทางด้านอุตสาหกรรมนี้ส่วนใหญ่ จะเป็นบรรดาพ่อค้าชาวอังกฤษ ถึงแม้จะมีชาวต่างชาติอื่น ๆ เช่น ฮอลันดา อเมริกา และเยอรมันก็ตาม แต่กิจการใหญ่ เช่น กิจการธนาคารและการค้าโดยส่วนใหญ่จะตกเป็นของชาวอังกฤษ

แม้ว่ารัฐบาลอังกฤษจะพยายามในนโยบาย "เปิดประตู" (Open door) ทางด้านการค้าก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ อังกฤษได้ผูกขาดในการดำเนินการค้าแทบจะทั้งหมด เช่น การเปิดเส้นทางเดินเรือภายในประเทศ กิจการน้ำมัน กิจการป่าไม้ โรงสีข้าว โรงเลื่อย เป็นต้น¹

บริษัทของคนอังกฤษที่มาลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมเหล่านี้ต่างก็นำรายได้หรือส่งเงินกลับประเทศอังกฤษโดยการกะประมาณเงินทุนที่อังกฤษลงทุนไว้ในประเทศพม่า จำนวน 50 ล้านเหรียญ (750 ล้านรูปี) บริษัทของชาวอังกฤษจะส่งเงินกลับประเทศปีละประมาณ 10 - 12 ล้านเหรียญ ซึ่งรายได้จำนวนนี้จะมากกว่าครึ่งเป็นรายได้จากน้ำมันและแร่ธาตุต่าง ๆ ส่วนเงินทุนที่เหลือก็ลงทุนต่อไป ดังนั้นอัตราการส่งเงินรายได้ออกจากประเทศพม่าเฉลี่ยถึง 21 ล้านเหรียญ ซึ่งจำนวนเงินที่ส่งออกนี้มีปริมาณเงินมากกว่าเงินรายได้ภายในประเทศของไทยถึง 4 เท่า² นับว่าเป็นการลงทุนและมีกิจการที่มีผลมากที่อังกฤษได้ลงทุนในประเทศพม่า

อย่างไรก็ตาม การที่อังกฤษเข้าปกครองพม่ามาเป็นเวลานานกว่า 120 ปี อาจจะกล่าวได้ว่า พม่าได้รับการพัฒนาเศรษฐกิจให้ดีขึ้น รวมทั้งมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้น ทำให้เกิดกลุ่มผู้ร่ำรวยเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมเปลี่ยนแปลง วัตถุดิบมีราคาสูงขึ้น³ อุตสาหกรรมหลายอย่างเกิดขึ้น ทำให้เกิดการว่างงานขยายตัวโดยทั่วไป แต่การที่เศรษฐกิจของพม่าขยายตัวไปมากเช่นนี้ มิได้หมายความว่า ชาวพม่าจะกลายเป็น

¹J.S. Furnivall. Colonial Policy and Practice. p. 191.

²Collis Maurice. Trials in Burma. p. 76, 104.

³Ibid., p. 142.

ผู้ร่ำรวยแต่อย่างใด แต่กลับจะเป็นคนที่ยากจนที่อยู่นานในประเทศของตนเอง ในขณะที่ชาวต่างชาติได้เข้ามาครอบงำผลประโยชน์จนร่ำรวย ดังที่ คอลลิส มอริส (Collis Maurice) ได้กล่าวไว้ว่า การที่อังกฤษได้พยายามเข้าไปพัฒนาในด้านการบริหารประเทศ การพัฒนาทางด้านการศึกษาและสร้างความเจริญในด้านต่าง ๆ เช่น กิจกรรมสาธารณูปโภค และการพัฒนาทางด้านเกษตร เช่น การสร้างเขื่อน และอื่น ๆ นั้น นับว่าเป็นนโยบายหรือจุดประสงค์อันดีแต่ปรากฏว่าใช้ไม่ได้ผลเพราะทำให้เกิดการแตกแยก ซึ่งนโยบายที่อังกฤษนำเข้ามาใช้ในการปกครองอาณานิคมนั้น ก่อให้เกิดสภาพที่เราเห็นไม่ได้ (คือค้านกัน) กับประเพณีอันดีที่อังกฤษคิดว่ามีประโยชน์กับวัฒนธรรมประเพณีของชาวพื้นเมือง ดังนั้นจึงถือว่าเป็นการดำเนินนโยบายการปกครองอาณานิคมที่โง่เขลา¹ ที่อังกฤษได้นำเข้ามาใช้ในสังคมพม่าตลอดระยะเวลาที่อังกฤษปกครองพม่าเป็นเวลา 120 ปี

ผลที่ได้รับจากการปกครองของประเทศอังกฤษ

1. ด้านเศรษฐกิจ

การที่จักรวรรดินิยมตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลในดินแดนเอเชียอาคเนย์นั้น ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่ออาณานิคมที่ตนเข้าปกครองโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองซึ่งอาจจะมีทั้งผลดีและผลเสียกล่าวคือ

นโยบายของจักรวรรดินิยมอังกฤษที่ได้นำเอาระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือทุนนิยมเข้ามาใช้ในดินแดนอาณานิคมของตนโดยเฉพาะอินเดียและพม่า นั้น การที่อังกฤษเปิดนโยบายการเข้ามาลงทุนของต่างชาติและการส่งสินค้าเข้าจากโรงงานอุตสาหกรรมตะวันตกเข้าสู่อาณานิคมนับเป็นการทำลายอุตสาหกรรมพื้นบ้านที่มีอยู่แต่โบราณของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้² นอกจากนี้การพัฒนาเศรษฐกิจในพม่าได้สร้าง

¹Collis Maurice. *Trials in Burma.* p. 223 - 224.

²จอห์น แบสตัน, แสวี เจ เบ็นดา ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ความมั่งคั่งให้แก่พวกพ่อค้านายทุนอย่างมหาศาล ทรัพยากรธรรมชาติถูกนำมาใช้อย่างมากมาย แต่ชาวพม่าส่วนใหญ่ได้รับผลประโยชน์จากการเพิ่มผลผลิตเหล่านี้เพียงเล็กน้อย¹ ชาวพม่าส่วนใหญ่ยังมีอาชีพทำนาเลี้ยงชีพอยู่ตามชนบท มีส่วนน้อยเท่านั้นที่เข้ามาเป็นกรรมกรในโรงงานและเป็นพ่อค้านายทุน เป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่เหมือนกับชาวต่างชาติ ดังที่จอห์น เอฟ. เคดี้ กล่าวว่า การหลั่งไหลเข้ามาของกรรมกรชาวอินเดีย พ่อค้า ผู้เชี่ยวชาญและนายธนาคารที่เข้ามาในประเทศพม่า ทำให้ชาวพม่าโกรธแค้นยิ่งเสียกว่าที่อังกฤษเข้ามาปกครอง² นั่นก็อาจเป็นเพราะว่าการที่ชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวอินเดียเข้ามาครอบงำผลประโยชน์และชีวิตชาวพม่า ทำให้เศรษฐกิจของพม่าโดยส่วนใหญ่ต้องพึ่งพิงชาวต่างชาติและก่อให้เกิดความทุกข์ยาก การมีหนี้สินในที่ดินทำกินเกิดขึ้นแก่เกษตรกรโดยทั่วไป ดังนั้นจึงทำให้ชาวพม่าโกรธแค้นชาวอินเดียมากขึ้น

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของพม่าให้เป็นแบบทุนนิยมยังก่อให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ คือ ทำให้เกิดการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และมักจะเป็นของชาวต่างชาติเข้าดำเนินการ ชาวพม่าโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นเกษตรกรแทบจะมิได้มีบทบาทในธุรกิจด้านนี้สัก เพราะขาดความรู้ความชำนาญในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ กิจกรรมพื้นบ้านได้รับความกระทบกระเทือนอันเนื่องมาจากสินค้าจากต่างประเทศได้ล้นเข้ามามากขึ้นทั้งเครื่องอุปโภคและบริโภค ทำให้เงินตราไม่มีความสำคัญต่อชีวิตประจำวันมากขึ้น ทำให้ชาวนาต้องหาเงินและก่อให้เกิดภาระเรื่องหนี้สินติดตามมา การเก็บดอกเบี้ยและค่าเช่าที่ดินทำกินถูกเก็บจากพวกนายทุนเงินกู้โยฮัตราที่สูงมาก ทำให้ชาวนามีหนี้สินพอกพูนจนต้องไร้อิสรภาพและต้องกลายเป็นผู้เช่า จนไม่มีกำลังใจที่จะปรับปรุงกรรมวิธีการเพาะปลูกหรือแม้แต่ปลูกพืชผลที่จำเป็นต่อการเลี้ยงชีพ³

¹Collis Maurice. *Trials in Burma.* p. 222 - 223

²John F. Cady. *Thailand Burma Laos and Cambodia.* p. 398.

³Jan Pluvier. *South-East Asia from Colonialism to independence.* p. 63 - 64.

และในขณะเดียวกัน การขูดรีดจากพวกนายทุนหรือเจ้าของที่ดินได้ทำลายความกระตือรือร้นให้เกิดขึ้นแก่เกษตรกร ที่จะทำงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น¹ ถึงแม้ว่าในขณะนั้นเทคโนโลยีทางการผลิต เช่น การใช้เครื่องมือเครื่องจักร การไถพยุและอื่น ๆ คุณะยังไม่จำเป็นมากนักก็ตาม แต่เกษตรกร (ชาวนา) ไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ก็จะทำให้เกิดความตึงการที่จะทำหรือเร่งผลิตผลมีเพิ่มมากขึ้นกว่าที่หาอยู่ในขณะนั้นก็เป็นไปได้

สำหรับผลดีต่อเศรษฐกิจของพม่า ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ไปผูกพันกับตลาดโลก การขยายตัวของผลิตผลทางการเกษตร การเพิ่มปริมาณสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของพม่าจากระบบเศรษฐกิจ เพียงเพื่อไปยังไปสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อการค้า ทำให้ลักษณะโครงสร้างเปลี่ยนไปสู่การพัฒนาที่ทันสมัยทั้งทางด้านการทำให้เป็นระบบอุตสาหกรรมและเทคนิคการผลิต การขยายตัวดังกล่าวทำให้การค้าขายกับต่างประเทศเพิ่มปริมาณการส่งสินค้าเข้าและออกสูงขึ้น และทำให้รายได้ต่อหัว (Per capita) จากการค้ากับต่างประเทศของพม่าสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านในเวลาเดียวกัน* ยกเว้นมลายู ถึงแม้ว่าจะเป็นช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2479 - 2482 ก็ตาม แต่สถิติดังกล่าวก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของเศรษฐกิจการค้าที่ดำเนินมาจากการอดีต ดังนั้นจึงน่าจะนำมาพิจารณาเปรียบเทียบได้ถึงรายได้ต่อหัวในช่วงเวลาเมื่อทศวรรษที่ผ่านมาได้ ดังตาราง

¹ Jan Pluvier. South-East Asia from Colonialism to independence. p. 63 - 64.

* ถึงแม้รายได้ประชาชาติจะสูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกันชาวพม่าก็ยังจะมีมาตรฐานการครองชีพที่ต่ำอยู่ (B.F. Ganguli. India's Economic Relation. p. 29)

ตาราง 23 รายได้ต่อหัวจากการค้ากับต่างประเทศในเอเชียอาคเนย์ เอเชีย อินเดีย และจีน เฉลี่ยในช่วงปี พ.ศ. 2479 - 2482 (เหรียญอเมริกัน)

ชื่อประเทศ	สินค้าเข้า	สินค้าออก
- มลายูของอังกฤษ (British Malaya)	63.00	75.55
- พม่า (Burma)*	5.60	12.65
- เนเธอร์แลนด์ อินเดีย (Netherland Indies)	4.00	6.70
- ไทย (Siam)**	3.55	5.10
- อินโดจีน (Indo-China)	2.60	4.05
- อินเดีย (India)	1.60	2.00
- จีน	.70	.40

ที่มา : J. Russell Andrus. *Burmese Economic Life.* p. 181.

* เฉลี่ยจากรายงานประจำปี พ.ศ. 2479 - 2480 (ค.ศ. 1936 - 1937)
ถึง พ.ศ. 2482 - 2483 (ค.ศ. 1939 - 1940)

** เฉลี่ยจากรายงานประจำปี พ.ศ. 2478 - 2479 (ค.ศ. 1935 - 1936)
ถึง พ.ศ. 2481 - 2482

2. ค่านิยม

เนื่องจากอังกฤษมีระบบการปกครองแบบเดิมของพม่า * ทำให้ระบบสังคมในพม่าเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาย การล้มล้างนักบวชพิธีนี้ผลทำให้วัฒนธรรมและศิลปะบางอย่างต้องเสื่อมสลายไป อังกฤษได้นำเอาอารยธรรมตะวันตกมาเผยแพร่ในพม่าและพยายามสร้างสังคมใหม่ขึ้น ในขณะนั้นดูเหมือนจะเป็นแบบที่ทันสมัยที่สุดโดยอังกฤษพยายามสร้างสวัสดิการให้แก่สังคมพม่า มีระดับมาตรฐานการครองชีพและความเป็นอยู่ระบบสาธารณูปโภคที่ดี ซึ่งดีกว่าประเทศเพื่อนบ้านในสมัยนั้น¹ ซึ่งดูเหมือนเป็นการขัดแย้งที่ว่าประเทศนั้นจะปกครองประเทศเมืองขึ้นแบบมีอำนาจเด็ดขาด (Authoritarian Rule) แต่ในทางปฏิบัติอีกด้านหนึ่ง อังกฤษสร้างสังคมและเศรษฐกิจตามหลักของเสรีนิยมอย่างเด่นชัด อังกฤษมีความมุ่งหมายที่จะพยายามสร้างพม่าให้เป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจและสังคมแบบเสรีนิยม²

ในขณะที่อังกฤษพยายามปรับปรุงพม่าให้เจริญก้าวหน้าทางค่านิยมค่านิยมนั้นระเบียบวินัยของสังคมเมือง ผู้นำทางการเมืองและวัฒนธรรมก็ถูกบังคับ และบางครั้งแทบจะสูญหายไป เพราะองค์ประกอบที่เป็นชาวต่างชาติใหม่ อันได้แก่ ชาวอังกฤษ ชาวอินเดีย และชาวจีนที่เข้ามามีบทบาททางค่านิยมเศรษฐกิจและสังคมในพม่า ผลก็คือสังคมของอาณานิคม จึงแตกเป็นสองลักษณะ (Plural society) หรือเป็นสังคม

* เช่น การล้มล้างนักบวชพิธี การเปลี่ยนแปลงระเบียบการบริหารประเทศ เช่น ตำแหน่งผู้ใหญ่นายในหมู่บ้าน แม้จะยังมีผู้ใหญ่นายเป็นชาวพม่า แต่ก็เป็นที่ตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากอังกฤษ ผู้ใหญ่นายไม่มีอำนาจที่แท้จริง และไม่สามารถที่จะบังคับลูกบ้าน โดยใช้ประโยชน์แบบเดิมได้อีกแล้ว

¹ D.J.M. Tate. *The Making of Modern South-East Asia*. p. 144.

² M. Collis. *Trials in Burma*. p. 222 - 224.

ที่มีความผสมผสานกันน้อยลงไป¹ กว่าที่เคยเป็นมา * กัฟที่ เจ รัสเซล แอนดรัส (J. Russell Andrus) ได้กล่าวว่า "ประเทศพม่าได้สูญเสียระบบสังคมวัฒนธรรมที่ดีของกบไปเนื่องจากผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เปรียบเสมือนกระแสน้ำวน

¹ Micheal Adas. *The Burma Delta*. p. 103.

อ้างถึง J.S. Furnivall. "The Political Economy of the Tropical Far East," *Journal of the Royal Central Asian Society*. p. 29, nos 3, 4 (1942) : 198.

* เช่นเดียวกันกับการปกครองของอังกฤษที่อินเดียก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมของอินเดีย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2400 เป็นต้นมา การที่อังกฤษได้นำเอาระบบเสรีนิยมเข้ามาในและนำระบบบริหารมาใช้ในการปกครองรัฐของอินเดีย ก่อให้เกิดการทำลายทางโครงสร้างเศรษฐกิจของอินเดียลง สินค้าทดแทนที่ขึ้นบ้านสูญสลาย เช่น การทอผ้า การนาระเบียบ กฎหมายของอังกฤษที่ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมอินเดีย การเสริมสร้างทัศนคติทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับโลกที่อยู่อาศัย และการเน้นหนักในเรื่องความสามารถในการทำงานมากกว่าการสืบทอดตำแหน่ง (ทางบรรพชน) ล้วนเป็นการคุกคามประเพณีอินเดียอย่างใหญ่หลวงทั้งสิ้น จนเกิดเป็นการกบฏต่อต้าน ลักษณะที่อังกฤษนำเข้ามาในอินเดียนี้ ไม่สามารถเข้ากันได้กับโครงสร้างทางสังคมเกษตรกรรมที่จัดระเบียบด้วยระบบชั้นวรรณะและศาสนาของอินเดียทั้ง ๆ ที่อังกฤษพยายามอยู่เหมือนกันที่จะไม่แตะต้องกับสิ่งเหล่านี้ ถ้าจะเป็นการปฏิรูปอะไรก็ตามก็เพียงเพื่อแต่ให้ได้มีการค้าขายอย่างสงบเท่านั้น สรุปได้ว่า การครอบครองของอังกฤษที่อินเดียทำให้เกิดความไม่พอใจขยายตัวลุกลามใหญ่โต และมีผลต่อสภาพสังคมของอินเดียในเวลาต่อมา (บาร์ริงตัน มัวร์ จูเนียร์ จีน : อินเดีย แปลโดย สเนศ อารักษ์สุวรรณ หน้า 152 - 162, เคอ บาร์, วิลเลียม รัโอคอร์ บอเกิดลัทธิประเพณีอินเดีย ภาค 3 แปลโดย จำนงค์ ทองประเสริฐ บทที่ 23, 24 และศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจของอังกฤษต่ออินเดียได้โดยตรงที่ Neil Charlesworth. *British Rule and the Indian Economy 1800 - 1914. Studies in Economic and Social History* Printed in Hong Kong 1982.

พายุหมุนที่พัดผ่านเข้าสู่พม่าและลักษณะทางค่านิยมที่นำมาใช้ในการปกครองนั้น
ก่อให้เกิดความไม่ผสมผสานกันในสังคมพม่า¹

สำหรับการส่งเสริมทางการศึกษา อังกฤษพยายามส่งเสริมทางการศึกษา
แก่ประชาชนชาวพม่าอย่างเต็มที่ สนับสนุนให้ชาวพม่าได้เรียนรู้การปกครอง มีการจัดตั้ง
มหาวิทยาลัยและวิทยาลัย และส่งไปศึกษาต่อในอังกฤษและต่างประเทศ ตำแหน่งสำคัญ ๆ
ทางการบริหารการศึกษาให้เป็นของชาวพม่าโดยมีมหาวิทยาลัยร่างกุ้งเป็นศูนย์กลาง
การศึกษาชั้นสูง² ซึ่งในเวลาต่อมา (หลังสงครามโลกครั้งที่ 1) มหาวิทยาลัยแห่งนี้
ได้กลายเป็นแหล่งเคลื่อนไหวของคหิชาคิเบียนของพม่าเพื่อต่อสู้ต่อต้านอังกฤษเพื่อเรียกร้อง
ความเป็นเอกราช ผลจากการศึกษาแบบตะวันตกทำให้จิตใจของชาวพม่าเปิดกว้าง
สำหรับชีวิตที่จะก้าวหน้า และความหวังในการที่จะได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของชาติ
บ้านเมืองมากกว่าที่จะคิดเพียงออกไปรับราชการเป็นเครื่องมือของชาวอังกฤษ พวก
ปัญญาชนที่ผ่านการศึกษามาจากมหาวิทยาลัยได้กลายเป็นชนชั้นใหม่ ซึ่งมีบทบาทในการ
พัฒนาบ้านเมือง ฉะนั้นระบบการศึกษาแบบตะวันตกที่อังกฤษนำมาใช้เป็นมรดกแก่พม่า
จึงมีผลในลักษณะขัดแย้งกล่าวคือ ได้สร้างทั้งผู้นำที่เป็นนักปฏิวัติหัวก้าวหน้าและพวกหัวเก่า
ที่ยึดมั่นในระบบเดิม³ ซึ่งเป็นลักษณะโครงสร้างสังคมที่แปลกแยกในที่สุด

ทั้งนี้นโยบายการปกครองอาณานิคมของอังกฤษโดยเฉพาะกับประเทศพม่า
ตลอดระยะเวลา 120 ปี ที่ผ่านมา ทำให้อังกฤษมีอิทธิพลและบทบาทโดยตรงต่อการเมือง
การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม นอกจากจะมีผลโดยตรงต่อนิคมอาณานิคมแล้ว
อิทธิพลและบทบาทของประเทศอังกฤษยังมีผลต่ออาณานิคมบริเวณประเทศในแถบเอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้อื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้เพราะ

¹ Russell Andrus. *Burmese Economic Life*, p. 15.

² Khoo Gilbert. *Asian transformation*, p. 184.

³ โรเบิร์ต ดี วอร์ค ดอย ซี. แมคกรีค ระบบการเมืองปัจจุบันเอเชีย

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอันเนื่องมาจากการแทรกซึมของ
ลัทธิทุนนิยมตะวันตก ทำให้ระบบเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นระบบ
เศรษฐกิจแบบวิถีการผลิตแบบเอเชียที่โดยเป็นแบบเลี้ยงตัวเองไปสู่การผลิตเพื่อส่งออก
จึงอยู่การตกเป็นอาณานิคมทำให้ประเทศได้รับการพัฒนาเป็นสมัยใหม่ขึ้น แต่ไม่ว่า
ผลประโยชน์จะเป็นอย่างไร การพัฒนาเป็นสมัยใหม่นี้มิได้มีผลตกทอดลงมายังระดับล่าง
ของสังคมอาณานิคม คือ คนพื้นเมืองมากนัก¹ คนพื้นเมืองจะมีความเป็นอยู่ดีขึ้นหรือไม่ขึ้น
ขึ้นอยู่กับการที่ค่าเปรียบเทียบสภาพก่อนระบบเศรษฐกิจนายทุนตะวันตกเข้ามาเทียบกับสภาพ
เมื่อเศรษฐกิจนายทุนสมัยใหม่เข้ามาแล้ว ซึ่งปรากฏว่าในการที่ค่าสภาพเปรียบเทียบ
ดังกล่าว มักทำกันจากมาตรฐานของตะวันตก และในเมืองตะวันตกโดยทั่วไปถูก
โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมแบบดั้งเดิมของเอเชียว่าล่าช้า และหยุดอยู่กับที่
ดังนั้นพวกเขาจะถือว่า คนเอเชียมีความเป็นอยู่ดีขึ้นโดยอัตโนมัติทันที เมื่อสามารถถึง
เข้าสู่สังคมแบบทุนนิยมอันก้าวหน้าและมีความมั่นคงได้ตามแบบวิถีการดำเนินชีวิตจาก
มาตรฐานตะวันตก²

การที่โครงสร้างทางสังคมเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็น
อาณานิคม เช่น พม่า และกึ่งอาณานิคม เช่น ประเทศไทยนั้น การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ
ที่ตะวันตกนำเข้ามา ทำให้เกิดรูปแบบของเศรษฐกิจอุตสาหกรรมระบบทวิลักษณ์
(Industrial Dualism) ขึ้นนั่นคือ ความไม่เท่าเทียมกันในการพัฒนา ซึ่งได้แก่
ความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนาทางการเกษตรกับการอุตสาหกรรม ความไม่สมดุล

¹Peter F. Bell and Stephen A. Resnick. "The Contradictions of Post-war Development in South-East Asia," *Journal of Contemporary Asia* Vol. I, No 1 p. 1 - 22.

²Jan Pluvier. *South-East Asia from Colonialism to Independence.* p. 21 - 22, 63 - 64.

ระหว่างการเพิ่มประเภทของสินค้า เพื่อบริโภคกับสินค้าประเภทให้ประโยชน์ในการลงทุน และความไม่สมดุลระหว่างเมืองกับชนบท¹ ดังนั้นในช่วงระหว่างการตกเป็นอาณานิคม ผลประโยชน์ของดินแดนในแถบนี้จึงมีส่วนทำให้การเพิ่มความมั่งคั่งทางวัตถุ และความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจแม้ว่าสภาพสังคมจะดีขึ้นกว่าเก่าก็ตาม แต่จะทำให้เกิดความอ่อนแอทางเศรษฐกิจเพราะต้องขึ้นอยู่กับตลาดโลกเกือบโดยสิ้นเชิง และสินค้าที่ผลิตได้เพียงไม่กี่ชนิดก็ยิ่งจะทำให้เกิดความอ่อนแอทางเศรษฐกิจของภูมิภาคแถบนี้มากขึ้น คือ ในทุกประเทศของภูมิภาคนี้จะมีสินค้าออกที่สำคัญเพียง 2 - 3 รายการ ซึ่งรวมกันถึง 60 - 70 เปอร์เซ็นต์ ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมดก็คือ ข้าวและยาง ในพม่า ไทย และอินโดจีน ก็บุกและยางในมลายู น้ำมันและยางในอินโดนีเซีย น้ำตาลและมะพร้าวในฟิลิปปินส์ ซึ่งการรวมสินค้าที่สำคัญอันดับสามของแต่ละประเทศเข้าไปอีกก็จะทำให้ปริมาณของมูลค่าสินค้าออกมีถึง 80 - 90 เปอร์เซ็นต์²

การเปลี่ยนจากการเกษตรเพื่อเลี้ยงตัวเองมาเป็นการเกษตรเพื่อการค้า ทำให้เกษตรกรได้รับการส่งเสริมให้ปลูกพืชเพื่อจุดประสงค์ในการส่งออกโดยกลุ่มผู้ที่สนใจในธุรกิจการส่งออกของอาณานิคมของตน และอีกปัจจัยหนึ่งที่ช่วยให้ไปสู่การเกษตรเพื่อการค้าก็คือ การปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านคมนาคม ดังนั้น เมื่อการค้าขายภายในประเทศพัฒนาไปกับการขยายตัวทางการผลิต เพื่อการค้าแบบเมืองขึ้นแล้ว ทำให้เกิดชนชั้นนายทุนพ่อค้า เข้าทำหน้าที่เป็นตัวกลางทำการค้าขายระหว่างชาวไร่ชาวนากับตลาดโลกจากปริมาณที่สูงขึ้นของสินค้าเพียงไม่กี่ชนิดนี้เอง ทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ขาดความมั่นคง เพราะราคาและปริมาณ

¹Peter F. Bell and Stephen A. Besnick. "The Contradiction of Post-war Development in South-East Asia" *Journal of Contemporary Asia* Vol. I, p. 1 - 22.

²Jan Pluvier. *South-East Asia from Colonialism to Independence*. p. 38.

การสั่งซื้อทองขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาดโลก และรวมถึงนโยบายของจักรวรรดินิยมที่จะเข้ามามีอิทธิพลครอบงำประเทศอาณานิคมได้เช่นเดียวกัน*

สภาพเศรษฐกิจดังกล่าวที่เกิดขึ้นในดินแดนอาณานิคมโดยทั่วไปนั้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับลักษณะเศรษฐกิจของประเทศไทย ก็พบว่า การขยายตัวทางการผลิตของไทย โดยเฉพาะสินค้าเกษตรกรรมที่มีข้าวเป็นผลผลิตอันสำคัญนั้น ได้ขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาดโลก ในการเร่งผลิตปริมาณเพื่อสนองความต้องการของตลาดโลก

* เช่นกรณีของเนเธอร์แลนด์ ได้นำระบบนโยบายการเกษตรปลูก (Culture system) เข้ามาใช้ในอินโดนีเซียในช่วงปี พ.ศ. 2373 โดยเนเธอร์แลนด์ได้เกณฑ์บังคับชาวพื้นเมืองให้เร่งทำการปลูกและเพิ่มผลผลิต การให้ระบบนี้ขึ้นว่าเป็นวิธีเก็บเกี่ยวหารายได้ (Revenue raising technique) ที่นำความมั่งคั่งร่ำรวยให้แก่ประเทศของตนอย่างยิ่ง การกอบโกยผลประโยชน์จากชาวพื้นเมืองนี้ รัฐบาลอาณานิคมได้ขึ้นบังคับเอาผลิตผลทางการเกษตรป่าไม้และเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ ตลอดจนการเก็บภาษี ปรากฏว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2377 - 2410 รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้กอบโกยผลประโยชน์จากอินโดนีเซียไม่น้อยกว่า 664,500,000 กิลเดอร์ ซึ่งผลประโยชน์อันนี้ได้นำมาปรับปรุงอุตสาหกรรมของเนเธอร์แลนด์ให้เจริญรุดหน้าออกไปในขณะที่อินโดนีเซียต้องสูญเสียทรัพยากรอันมีค่าของตน แลต่อมาในตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 (พุทธศตวรรษที่ 25) รัฐบาลของเนเธอร์แลนด์ได้นำระบบ laissez-faire มาใช้โดยปล่อยให้ชาวอินเดียนิยมอันเดิมโดยรัฐบาลเล็กน้อยบังคับเอาผลิตผลทางเกษตรจากเกษตรกร โดยยอมให้มีการผ่านนโยบายเสรีนิยม (Laissez-faire) เข้ามาใช้โดยยอมให้มีการลงทุนของเอกชนขึ้น มีผลต่อความเจริญทางเศรษฐกิจของอินโดนีเซียที่เรียกว่าระบบเสรีนิยม (Liberalism) เอกชนขึ้น มีผลต่อความเจริญทางเศรษฐกิจของอินโดนีเซียที่เรียกว่าระบบเสรีนิยม (Liberalism)

มีการลงทุนในกิจการขนาดใหญ่ของชาวต่างชาติมากขึ้น เช่น กิจการป่าไม้ เหมืองแร่ โรงสี โรงเลื่อย และอื่น ๆ ทำให้ลักษณะระบบการผลิตแบบดั้งเดิม ได้รับการเปลี่ยนแปลงไปเป็นการผลิตเพื่อการค้ามากขึ้น มีผลโดยตรงต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลโดยเฉพาะหลังจากเปิดประตูการค้าเสรีกับนานาประเทศ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398 แล้ว ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจตามเขตชุมชนที่มีการติดต่อทำการค้าขายกับต่างชาติ ขยายตัวออกไป เขตเมืองได้รับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าในเขตชนบท เช่น การพัฒนาดังกล่าวคือการคมนาคมการขนส่ง กิจการสาธารณูปโภคเช่นไฟฟ้า น้ำประปา และอื่น ๆ ติดตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ทรงปรับปรุงประเทศเพื่อความเจริญทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ พร้อมกับมีความมีเสถียรภาพทั้งทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจในขณะที่ยังพบทาสและอิทธิพลของจักรวรรดินิยมได้ครอบงำในดินแดนต่าง ๆ และส่งผลต่อการดำเนินนโยบายทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศไทย ในเวลาต่อมา

สำหรับในบทต่อไปจะเป็นการศึกษาลักษณะการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468) และในขณะเดียวกันก็จะได้นำลักษณะทางเศรษฐกิจของพม่าบางกรณีเข้าเปรียบเทียบด้วย เพื่อจะได้เห็นถึงความแตกต่างกันหรือเหมือนกันระหว่างประเทศไทยที่เป็นเอกราชกับประเทศพม่าที่ตกเป็นอาณานิคม

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาท
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2468)

การที่ตะวันตกเข้ามาคุกคามดินแดนในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือเอเชีย
อาคเนย์ ย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงของรัฐบาลไทย รวมถึงการดำเนิน
นโยบายทั้งในด้านการเมือง และเศรษฐกิจ ผลจากการคุกคามทำให้รัชสมัยของพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเร่งพัฒนาปรับปรุงประเทศให้มีความเจริญทัดเทียมกับ
นานาอารยประเทศ พระองค์ได้ส่งเสริมและจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาช่วยทั้งใน
ด้านการเมือง การปกครอง โดยเอาแบบอย่างความเจริญของประเทศตะวันตกเข้ามาใช้
ปรับปรุงประเทศ ดังนั้น เมื่อสิ้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ รัชกาลที่ 5
แล้ว การเสด็จขึ้นครองราชสมบัติสืบต่อจากสมเด็จพระราชบิดาของพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงนับว่าเป็นช่วงเวลาอันสำคัญที่พระองค์ (รัชกาลที่ 6) จะได้ทรง
วางนโยบายปรับปรุงประเทศเพื่อให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นสืบต่อไป ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ
และสังคม

1. สถานการณ์ทางการเมืองกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้ตกเป็นอาณานิคมของจักรวรรดินิยมเหมือนกับพม่าและ
ประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ในทางปฏิบัติเราไม่อาจปฏิเสธอิทธิพลของ
ตะวันตกโดยเฉพาะประเทศอังกฤษ ที่เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลต่อความมั่นคงของประเทศ
ไม่ว่าจะในทางการเมือง และเศรษฐกิจ นับแต่ปลายพุทธศตวรรษที่ 24 เป็นต้นมาโดย
เฉพาะหลังจากนี้ไทยได้ร่วมทำสนธิสัญญาในปี พ.ศ. 2398 แล้ว ประเทศไทยต้องพึ่งพา
ทางการค้าอย่างมาก และอังกฤษสามารถที่จะมีบทบาทควบคุมไทยได้โดยเฉพาะทาง
ด้านเศรษฐกิจ เช่น การจำกัดการลงทุน การเข้ามามีผลประโยชน์โดยตรงทางเศรษฐกิจ

ซึ่งมีผลต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยตลอดมา¹

ครั้นถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ผลจากภัยคุกคามของจักรวรรดินิยมก็ยังคงมีส่วนสำคัญที่ทำให้รัชสมัยของพระองค์ได้ตระหนักถึงความปลอดภัยของประเทศที่จะเกิดขึ้นจากการแทรกแซงของจักรวรรดินิยม ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศที่ถูกยึดครอง (ดังเช่นประเทศพม่าในบทที่ 2) ดังนั้นการที่รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้มีการปรับปรุงสังคม และนโยบายการต่างประเทศจึงเป็นงานที่พระองค์ทรงสนพระทัยมากที่สุดระหว่างระยะปีแรก ๆ ของรัชกาล และการแก้ไขสนธิสัญญากับมหาอำนาจยุโรปเกี่ยวกับสิทธิ การนอกอาณาเขตที่นับว่าเป็นความต้องการสูงสุดของชาติ² แต่เนื่องจากผลแห่งภัยคุกคามจากจักรวรรดินิยมยังคงมีอิทธิพลโดยทั่วไปจึงมีผลทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลจึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของความหวาดกลัว การแทรกแซงทางการเมืองของประเทศมหาอำนาจตะวันตก³ จากประสบการณ์ และสภาวะแวดล้อมจากภัยจักรวรรดินิยมดังกล่าวย่อมเป็นที่ประจักษ์แก่รัฐบาลไทยว่า ประเทศไทยยังมิได้อยู่ในฐานะที่ปลอดภัย ดังปรากฏในรายงานของกรมพระยาเทววงศ์วโรปการที่ว่า

"ความหวาดหวั่นต่อการแทรกแซงของมหาอำนาจตะวันตก มิได้มีอิทธิพลครอบคลุมประเทศไทยเพียงเฉพาะในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ยังสืบต่อมาและมากขึ้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การเร่งขยายตัวทางกำลังทหาร เป็นนโยบายซึ่งแสดงให้เห็นถึงท่าทีของรัฐบาลที่มีต่อประเทศมหาอำนาจตะวันตกได้เป็นอย่างดี และก็เช่นเดียวกันรัฐบาลยังคงยึดถือนโยบายที่ไม่

¹ Peter F. Hall and Stephen A. Resnick "The Contradiction of Peasant Development in South-East Asia," Journal of Contemporary Asia Vol. I No. 1. p. 1 - 12

² W.A. Graham Siam Vol. 1 p. 226

³ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ก.1/46 บันทึกเรื่อง ฝรั่งเศสหาทางพิชิตไทยทางเศรษฐกิจ กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว 7 มกราคม พ.ศ. 2460

ส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศหลักการที่ว่า "ไม่ยอมให้
ทำไว้ ไม่มีทางที่จะเสียได้..."¹

ถ้าพิจารณาจากรายงานของเสนาบดีว่าการกระทรวงต่างประเทศของไทย
ยอมสะท้อนได้ถึงนโยบายรวมของรัฐบาลในลักษณะของการดำเนินนโยบาย
"กลัวแกมกัน"² ต่ออิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกทำให้รัฐบาลต้องรักษาความสงบ
เรียบร้อยและความมั่นคงของบ้านเมืองอันเนื่องมาจากการคุกคามของจักรวรรดินิยม
ตะวันตกด้วยการลงทุนในการป้องกันประเทศที่สูงมาก และกลับจำกัดตัวเองในเรื่อง
เศรษฐกิจต่อการเข้ามาลงทุนของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะข้อความที่ว่า "ไม่ยอมให้
ทำไว้ ไม่มีทางที่จะเสียได้" นั้นเอง แม้ว่าอิทธิพลของจักรวรรดินิยมโดยการขยายตัว
ทางกำลังทหารจะได้เปลี่ยนไปมาเป็นการแข่งขันกันขยายตัวทางเศรษฐกิจแล้วก็ตาม
รัฐบาลก็ยังไม่แน่ใจว่าจะไม่นำไปสู่การแทรกแซงทางการเมืองในที่สุดได้³

2. รัฐบาลกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ในฐานะพระมหากษัตริย์ในระบอบราชาธิปไตย
พระองค์จึงทรงมีฐานะเป็นผู้นำในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นแนวพระ
ราชดำริของพระองค์ย่อมจะมีผลก่อนนโยบายรวมของชาติไว้เกือบทั้งหมด ซึ่งผู้เขียน
จะแยกพิจารณาเป็นสองประเด็นคือ

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ต.1/35 ย่อหนังสือ
แผนกต่างประเทศกรมพระยาเทววงศ์วโรปการเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ

1 มิถุนายน พ.ศ. 2456

² บ.1.6/13 พระบรมราชโองบายลักษณะปกครองของรัฐบาล

31 พฤษภาคม พ.ศ. 2458

³ จักรกฤษณ์ นรินทีนคุณการ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา
ดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย หน้า 369

2.1 นโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม

2.2 นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม

2.1 นโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับสังคมนิยมจะพบได้หลังจากที่คณะก่อการกบฏ ร.ศ.130 ต้องการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองจากระบอบราชาธิปไตยมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ (รีพับลิค) ซึ่งอาจจะมีส่วนทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้ทรงนำเรื่องสังคมนิยมมาบันทึกไว้ เพราะในยุคนั้นพวกบอลเชวิคกำลังมีบทบาทสำคัญในการปฏิวัติในรัสเซีย * พระราชดำริเกี่ยวกับสังคมนิยมนี้จะพบได้จากบทพระราชนิพนธ์ที่เป็นภาษาอังกฤษและได้แปลเป็นภาษาไทยโดยพระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร คือ "อุตตรกฤตดินแดนมหัศจรรย์ในเอเชีย และจากบันทึกจดหมายเหตุประจำวันของ

*พวกบอลเชวิคได้ทำการปฏิวัติล้มระบอบการปกครองแบบราชาธิปไตย โดยมีพระเจ้าซาร์นิโคลัสที่ 2 ลง หลังจากการปฏิวัติในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2460 แล้ว เลนิน (Lenin) ได้ก่อตั้งสภาเศรษฐกิจสูงสุดซึ่งทำหน้าที่ประสานงานส่วนกลางของหน่วยการผลิต ต่อมาปลายปี พ.ศ. 2462 อุตสาหกรรมใหญ่ทุกชนิดถูกโอนเป็นของรัฐ รวมทั้งระบบการจำหน่ายสินค้า การค้าต่างประเทศและการธนาคารในปลายปี พ.ศ. 2462 อุตสาหกรรม ขนาดเล็กก็ถูกโอนเป็นของรัฐ เรียกว่าเป็นสมัยสงครามคอมมิวนิสต์ (War Communism) ของสหภาพโซเวียตที่การควบคุมเป็นไปอย่างเด็ดขาด ในด้านการเกษตรในปี พ.ศ. 2461 ได้มีการออกกฎหมายการแบ่งที่ดินให้อยู่ตามนโยบายจัดแบบสหกรณ์เจ้าของทำเอง หรือเป็นของรัฐ ให้สิ่งพิเศษที่ทำได้นอกจากเลี้ยงชีพให้รัฐ สงคราม War Communism นี้ประสบปัญหาการขาดสิ่งของให้ทำงานทั้งในกิจการอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมแต่ต่อมาเลนินได้นำวิธีการระบบทุนนิยมกลับเข้ามาใช้ในบางประการ โดยเฉพาะในด้านเกษตรกรรมและการค้า (ฉักรพิพย์ นาคสุภา ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ หน้า 44

พระองค์โดยเฉพาะช่วงเดือนเมษายน พ.ศ. 2454 พระองค์ได้ทรงวิจารณ์และแสดงความคิดเห็นไว้อย่างละเอียดทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ในบทพระราชนิพนธ์ "อุคตรกฤตดินแดนมหัศจรรย์ในเอเชีย" พระองค์ได้ยกเอาไตรภูมิพระร่วงมากล่าวอ้าง ว่าเป็นต้นตำรับสังคมนิยมโดยพระองค์ได้ทรงกล่าวถึงพวกหัวสมัยใหม่ที่พากันเยาะเย้ยทุกอย่างที่เก่าหรือแก่* เช่น คนแก่ ขรรมนิยมเก่า องค์การเก่า และความคิดเก่า ทว่าไร้ประโยชน์¹ ซึ่งพระองค์ไม่ทรงเห็นด้วยกับความคิดของกลุ่มคนเหล่านี้ ดังนั้น จึงทำให้รัชกาลที่ 6 ได้ทรงพระนิพนธ์ไว้ว่า

...ความคิดอะไรทั้งหมดที่เราสำคัญว่าใหม่นั้น คนโบราณท่านได้คิดมาหลายร้อยปีแล้ว ทั้งนั้น นอกจากนี้ยังเสียค่ายอีกว่า แทนที่จะได้อ่านรู้จักลัทธิสังคมนิยมอันใหม่ถอดด้าม กลับไปเรียนเรื่องสังคมนิยมที่วุ่น จากหนังสือที่เก่าแก่จนจะยุพังอยู่แล้ว ใครเลยจะคิดว่า บทความเรื่องสังคมนิยม อันเป็นลัทธิที่เราเรียกว่าเป็นของใหม่เอี่ยมนั้นได้ในหนังสือที่แต่งขึ้นสมัยกษัตริย์โบราณ...²

นอกจากนี้พระองค์ยังได้ทรงเขียนให้เห็นว่าหนังสือไตรภูมิพระร่วงดังกล่าวนี้ ได้แสดงถึงความเป็นสังคมนิยมเอาไว้ดังเช่น มนุษย์เหล่านี้ไม่มีผู้ใดรู้ว่าใครมีทรัพย์สินอันใด เพราะทรัพย์สินเป็นของกลางทุกแห่งไป ไม่มีผู้ใดทำการเพาะปลูก เพื่อทำไร่ไถนาหรือค้าขาย สำหรับตัวเองเลย ข้าพเจ้าขอตั้งข้อสังเกตว่า ตามที่ว่ามานี้ ถ้าไม่ใช่สังคมนิยมอะไรจริงจะใช่เล่า...³

*การที่รัชกาลที่ 6 ทรงกล่าวถึงพวกหัวใหม่เหล่านี้ อาจจะเป็นเพราะว่า พระองค์ทรงหมายถึงพวกกบฏ ร.ศ.130 ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบเดิม (ราชาธิปไตย) ให้มาเป็นแบบสาธารณรัฐ หรือการที่พวกขอลาเรวีกต้องการและล้มระบอบการปกครองของพระเจ้าซาร์แห่งรัสเซียลงนั้น เพราะพวกนี้เป็นกลุ่มคนที่มีความคิดเห็นและเยาะเย้ยว่าของเก่าไม่ทันสมัยและไร้ประโยชน์เช่นการปกครองจึงต้องการเปลี่ยนแปลง

¹ พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ชุมนุมพระนิพนธ์ หน้า 350

² ดู

³ ดู หน้า 151

สำหรับพระราชดำริในบันทึกประจำวันของพระองค์นั้นปรากฏว่าพระองค์ได้ทรงบันทึกอย่างละเอียดและได้ทรงวิจารณ์เกี่ยวกับสังคมนิยมไว้ที่น่าสนใจเช่น¹

1. เกี่ยวกับความคิดของสังคมนิยมที่ต้องการให้คนได้รับความเสมอภาคเท่ากันหมด ทรงเห็นว่าดีจริงก็แต่ในคำพูดเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว ไม่มีพลเมืองแห่งใดในโลกที่จะเท่าเทียมกันจริงๆ เพราะคนทุกคนไม่ได้มีความรู้ ปัญญาสามารถเสมอกัน และมีความรู้ ความชำนาญ ไม่เท่ากัน ทรงเห็นว่าเป็นไปได้ เพราะคนเรายังมีความอัจฉาริยาต่างกันอยู่ และทรงสรุปว่าไม่มีคนในเมืองไหนที่จะได้รับความเสมอภาคเท่ากับคนไทย

2. เกี่ยวกับความคิดเรื่องการเฉลี่ยทรัพย์สินของสังคมนิยมที่ว่า ทุกคนควรได้รับความสุขเสมอกัน ไม่ควรมีคนรวยมากในขณะที่มีคนจนมาก ทรงมีพระราชวิจารณ์ว่าเป็นไปไม่ได้ เพราะในทางปฏิบัติการเฉลี่ยทรัพย์สินจะทำได้ครั้งเดียวหรือกี่ครั้ง ก็จะไม่มีความเสมอภาค ดังนั้น ความเท่าเทียมกันก็จะมีแล้ว

3. เกี่ยวกับการรวมทรัพย์สินไว้เป็นของกลาง (หลักการที่ให้จัดทรัพย์สินทั้งหมดเป็นของกลางสำหรับชาติ) มีพระราชวิจารณ์ว่า ยากที่จะจัดได้ในทางปฏิบัติ เพราะเมื่อรัฐเป็นเจ้าของกิจการแล้ว การกำหนดอัตราค่าจ้างให้เป็นที่น่าพอใจ ในคนงานจะหาอะไรมาเป็นเกณฑ์ และไม่มีทางทำให้คนพอใจได้

เกี่ยวกับความคิดนี้ พระยาสุรียานุวัตรก็ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความคิดที่จะแบ่งผลประโยชน์เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันได้นั้นว่าเป็นความคิดที่ดี แต่เมื่อตั้งเป็นนโยบายแล้ว ผลเสียของวิธีนี้ก็อาจจะก่อให้เกิดความท้อถอยไม่อยากจะแข่งขันกัน มีการอ่อนแรงกันทำงาน ดังนั้นความปรารถนาที่จะช่วยให้ฐานะของชุมชนดีขึ้นก็อาจจะกลับกลายเป็นยิ่งร่ำรวยไปได้³

¹ ร้อยนันทน์ สมุทวณิช การเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2411 - 2475 หน้า 67 - 69

² พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ชุมนุมพระนิพนธ์ หน้า 355

³ พระยาสุรียานุวัตร ทรัพย์สินศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ 3 หน้า 130 - 131

4. เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายทุนกับแรงงาน ทรงมีพระราชวิจารณ์ว่าเป็นการยากที่จะกำหนดลงไปว่า ใครเป็นนายทุนใครเป็นแรงงาน ผู้จัดการโรงงานจะจัดให้อยู่ในประเภทใด เจ้าของทุน คือผู้ที่มีอำนาจไล่คนงานออกได้หรือไม่ สำหรับปัญหาเรื่องการตัดพ่อค้าคนกลางทรงเห็นว่า จะเป็นการเสียหาย และถ้าเลิกแรงงานก็เป็นโทษแก่การค้าขาย ไม่มีนายทุน ก็จะเสียหาย เพราะเหตุผล 3 ประการคือ กิจการบางอย่างต้องมีทุนจึงจะดำเนินการไปได้ กิจการบางอย่างต้องอาศัยแรงงานมาก ๆ จึงทำพร้อม ๆ กัน จึงจะสำเร็จลงได้ และไม่สิ้นเปลือง ถ้าปล่อยให้ทำกันเองคงไม่สำเร็จ เพราะขาดผู้นำ ผู้ประกอบการ และข้อสุดท้ายก็คือ คนงานส่วนมากเป็นนายตนเองไม่ได้

ในที่สุด พระองค์ได้ทรงสรุปไว้ว่า สังคมนิยมแท้ ๆ ไม่มีแม้แต่สังคมนิยมจอมปลอม ดังนั้น จากแนวพระราชดำริและข้อวิจารณ์ของพระองค์เกี่ยวกับสังคมนิยมพระองค์จึงไม่ทรงเห็นว่า เหมาะสมทั้งในด้านการปกครอง และเศรษฐกิจ เมื่อพระองค์ทรงมีความเชื่อว่าสังคมนิยมไม่ดีและเหมาะสมแล้ว จึงมีผลทำให้นโยบายทั้งทางด้านการเมือง และ

เศรษฐกิจของรัฐบาลจึงมีแนวโน้มเป็นเสรีนิยมมากขึ้น* และสำหรับนโยบายเศรษฐกิจ จะเห็นว่า รัฐบาลได้นำนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเข้ามาใช้ในรัชกาลของพระองค์ ในที่สุด

*ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ พระองค์ทรงทราบว่าแนวความคิดเสรีนิยมในยุโรปได้ก้าวหน้าไปมากแล้ว และประเทศต่าง ๆ ทางตะวันตกได้มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งความคิดเหล่านี้เห็นว่าพระองค์จะได้ทรงตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงทางความคิดในหมู่ของผู้ที่ได้รับการศึกษาและผู้ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดทางตะวันตกเกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองเช่น กลุ่มก่อการกบฏ ร.ศ.130 พระองค์ได้ยอมรับว่าไม่มีใครที่จะหยุดยั้งความเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยได้ก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ "จะนิคกันก็แต่เวลาจะช้าหรือเร็วเท่านั้น" ดังนั้นพระองค์จึงได้ทรงมีพระบรมราชโองบายเกี่ยวกับการเมือง เพื่อทดลองระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้นโดยการตั้ง "คุลิตหานี" และได้มีการจัดให้มีธรรมเนียมการปกครองนคราภิบาลขึ้นใช้ในการปกครอง ดังนั้นการสร้างคุลิตหานีจึงถือเป็นก้าวแรกของการเตรียมตัวในการปกครองตนเองตามแบบอย่างของประชาธิปไตยขึ้น แม้ในที่สุดจะไม่สำเร็จก็ตามแต่ก็นับว่าเป็นจุดริเริ่มวิธีการทางเสรีประชาธิปไตยทางการเมืองในรัชสมัยของพระองค์ นอกจากคุลิตหานีนครจำลองในการปกครองประชาธิปไตยแล้ว ในรัชกาลที่ 6 นับเป็นสมัยที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนที่เคียดแค้นมากที่สุดในแนวทางเสรีนิยมประชาธิปไตยก็คือ การที่พระองค์ทรงเปิดโอกาสให้สิทธิเสรีภาพแก่บรรดาหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ พระองค์ทรงมีน้ำพระทัยกว้างขวางให้เสรีภาพอย่างเต็มที่ เพราะพระองค์ทรงถือว่าหนังสือพิมพ์เป็นเสมือนผู้รู้แลต่างพระเนตรพระกรรณ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ นับว่าเป็นยุคเสรีภาพของการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอย่างอิสระเสรีของปวงชนชาวไทยที่ไม่เคยมีมาก่อน

2.2 นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ พระองค์ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงตื่นตัวในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ พระองค์ทรงมีแนวพระราชดำริในเรื่องเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Liberalism)¹ เพื่อนำมาใช้กับระบบเศรษฐกิจไทย

นับแต่ที่พระองค์ได้เสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติ พระบรมราชโอรสเกี่ยวกับเสรีนิยมนั้น จะเห็นได้จากคำกราบบังคมทูลของสมเด็จพระอนุชาธิราชเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ต่อสมเด็จพระเชษฐาธิราช เมื่อเสด็จขึ้นครองราชย์เป็นพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ความว่า

...ขอให้สิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายจงคุ้มครองและคดบังนาคาให้หูลกระหม่อมได้ทรงมีเวลาทำอะไรทุก ๆ อย่างได้สำเร็จตามนโยบายเสรีนิยม เพื่อจะได้ทรงพาชาติไปสู่ความก้าวหน้าจริง ๆ จะไม่มีใครมาขัดขวางความตั้งพระทัยอันดีงามนี้ได้...¹

นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Liberalism) นี้ได้เจริญรุ่งเรืองขึ้นในยุโรปราวพุทธศตวรรษที่ 23 (คริสต์ศตวรรษที่ 18) โดย อדם สมิธ (Adam Smith) ซึ่งเขาได้จำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐบาลไว้ให้เพียงเป็นผู้ปกป้องประเทศชาติให้รอดพ้นจากการรุกรานของต่างชาติ ปกป้องชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สินของพลเมือง เขาสนับสนุนให้ยกเลิกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ควบคุมการค้าขาย และอุตสาหกรรม ความนโยบายเศรษฐกิจแบบพาณิชย์นิยม ผู้ผลิตทั้งหมดจะต้องมีอิสระที่จะทำการแข่งขันกันในตลาดเสรี คือ แข่งขันทางด้านขายสินค้า ขายบริการ และขายแรงงานตามราคาที่ผู้ถูกกำหนดด้วยระบบแข่งขัน

¹ พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ เจ้าชีวิต หน้า 575 - 576

คำกราบบังคมทูลนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ คงจะนำนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเข้ามาใช้ปรับปรุงบ้านเมือง ให้เจริญก้าวหน้า ระบบเสรีนิยมที่กล่าวถึงนี้จะรวมความถึงหลักการของเสรีนิยมทั้งทางด้านการเมืองและทางเศรษฐกิจด้วย¹ และการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้ทรงมีกระแสพระราชดำริสตอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลไว้ว่า

...ในชั้นต้นกิจการต่าง ๆ คงจะต้องเดินอย่างช้า ๆ เพราะมีเรื่อง กีดขวางอยู่หลายอย่างที่ดินจะช้า เราอยู่ในสมัยที่ลำบากเพราะมี ขนบธรรมเนียมโบราณคดียังอยู่ ต่อสู้กับขว้าง ก้าวเปลี่ยนแปลงแต่นั้น ไม่นานก็จะยอมแพ้...²

จากพระราชดำริสตอบนี้ ทำให้พิจารณาได้ว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงมีแนวพระราชดำริที่จะมุ่งมั่นพัฒนาบ้านเมือง ถึงแม้จะต้องฟันฝ่าอุปสรรค ทั้งที่เป็นความเชื่อเก่าของคนรุ่นเก่า ซึ่งมีขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นเครื่องกีดขวางอยู่ก็ตาม แต่พระองค์จะทรงพระอุตสาหะต่อสู้เพื่อให้ประสบความสำเร็จตามคำกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ พระบรมราโชบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจยังพบได้จากคราวเสด็จไปเปิด "การแสดงกลกิรรมและพาณิชยกรรม พ.ศ. 2454" ที่ว่า

¹J.S.Furnivall. Colonial Policy and Practice.p.282-285
ประเทศที่ใช้หลักเสรีนิยมมักมีลักษณะคล้ายกันประการหนึ่งคือมุ่งให้ประชาชนได้เสรีภาพทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ เสรีภาพทั้งสองนี้อาจเรียกว่า เป็นเอกลักษณ์ของเสรีนิยมก็ได้ ซึ่งเป็นเสรีภาพในชีวิต ทรัพย์สิน ร่างกาย ความคิดเห็น และเสรีภาพทางการเมือง โดยรัฐจะไม่เข้าแทรกแซง และควบคุม หรือจำกัดเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะเสรีภาพในทรัพย์สิน เสรีภาพในทางเศรษฐกิจ และเสรีภาพทางการเมือง ดังนั้น นโยบายดังกล่าวนี้พิจารณาได้ว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้ทรงดำเนินพระบรมราโชบายตามกรรลองของลัทธิเสรีนิยม (Liberalism) ตลอดในรัชสมัยของพระองค์

²พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ เจ้าชีวิต หน้า 576

...พาณิชย์การนั้น ทุกชาติทุกภาษา ยอมรับกันว่าเป็นสิ่งสำคัญแห่งชาติ
เปรียบประหนึ่งกำลังของบุคคลฉะนั้น บุคคลใดมีกำลังกายบริหารอยู่ก็อาจ
จะมีความเจริญทันเพื่อนบ้านใดถ้าผู้ใดยังมีกำลังกายมากก็ยังมีหนทางจำเริญ
ได้มากและรวดเร็วขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้ฉันใด พาณิชยการก็เป็นกำลังสำคัญ
ของบ้านเมืองนั้น...¹

พระราชดำรัสนี้ ที่เราได้เห็นถึงความสำคัญของการพาณิชยการต่อความเจริญรุ่งเรือง
ของประเทศ การส่งเสริมการพาณิชยการก็เท่ากับการสร้างประเทศให้เจริญขึ้นเอง
เกี่ยวกับพระบรมราโชบายโดยทั่วไปของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ๙
ในด้านกฤษฎีกาจากจักรวรรดินิยมพระองค์ได้มีแนวพระราชดำริเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า
ปัญหาความประพฤติกองเราต่อฝรั่งจะอย่างไรต่อไป ทางที่เดินมาแล้วเป็น
แบบกลัวแกมกัน... เราต้องใช้วิธีรักษาทางไมตรี (Diplomacy) การรบ
เวลานี้มิใช่เป็นไปเพื่อแผ่นดิน การรบทุกวันนี้มุ่งผลเพื่อการล่า การที่จะปิด
ต่างประเทศเป็นการปิดไม่อยู่ ถ้าเมืองเราเปิดให้เขาเข้ามาค้าขายก็ค่อย
ยังช้า คินแดนก็คิดเป็นของเราอีกประการหนึ่งสินค้าจะทวีขึ้นดีกว่า การเพิ่ม
อัตราภาษีอากร...

¹พระราชหัตถเลขาทรงตั้งราชการให้รัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพจอมพล
สถิตย์ ณะรัช 15 มีนาคม 2507 หน้า 12

ที่ดินของเรากว้างใหญ่ต้องเราให้พวกเราทำมาหากิน พลเมืองของเราเอง
ที่พูดว่าจะให้รัฐบาลช่วย รัฐบาลได้ทำการค้าขายด้วยไม่ได้ การที่จะเรา
และชักชวนให้พลเมืองถือเอาที่ดินทำการหากินนั้น เสนาบดีทุกกระทรวง
อาจจะช่วยได้...¹

การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมี พระราชดำริตั้งกล่าวนี้ย่อมทำให้เห็น
ถึงพระบรมราโชบายได้ในลักษณะของการดำเนินนโยบาย การค้าแบบเสรี และมุ่งถึง
ความสำคัญของการค้ามากกว่าการทำสงครามหรือทางการเมือง และการที่จะปิดกั้น
การลงทุนทางการค้าของประเทศนั้น ย่อมไม่เป็นผลดีแก่ประเทศแต่อย่างใด และ
พระองค์ยังได้ทรงกล่าวถึงบทบาทของรัฐบาลตามนโยบายเสรีนิยมไว้ว่า การที่รัฐบาล
จะเข้าไปร่วมดำเนินการหรือเข้าไปแทรกแซงในธุรกิจเอกชนด้วยนั้นไม่ได้ ประชาชน
ควรหาทางทำเอง โดยพระองค์ทรงย้ำถึงบทบาทของคณะเสนาบดีที่จะมีส่วนร่วมดำเนินการ
การตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่อาจจะช่วยเหลือหรือแนะนำแก่ประชาชนเกี่ยวกับ
เศรษฐกิจได้

นอกจากนี้ การที่ประเทศยังมีฐานะที่ไม่มั่นคงปลอดภัย ทำให้รัฐบาลในขณะนั้น
ได้คำนึงถึงความเป็นจริงที่ว่าประเทศชาติจะเจริญก้าวหน้า มีความสงบเรียบร้อย และ
มีความมั่นคงก็ต้องอาศัยความมั่นคงสมบูรณ์ทางเศรษฐกิจของราษฎรเป็นหลักเบื้องต้น
ความมั่นคงดังกล่าว จะเจริญก้าวหน้าไปเพียงใดขึ้นอยู่กับคุณภาพของราษฎรที่จะมีส่วน

* เสนาบดีในกระทรวงต่าง ๆ สมัยรัชกาลที่ 6 คือ มหาคไทย-สมเด็จกรม
พระยาดำรงราชานุภาพ ยุติธรรม-พระยาอินทราธิบดีสีหราชรองเมือง นครบาล-
เจ้าพระยายมราช กลาโหม-สมเด็จเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ กมनाคม-
เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ เกษตราธิการ-พระเจ้าฟ้าเชือกกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์
มรุชาตร-กรมพระนเรศวรฤทธิ์ ทหารเรือ-สมเด็จเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต
ขรรพการ-เจ้าพระยาวิสุทธีสุริยศักดิ์

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 บ.1.6/13
พระบรมราโชบายลักษณะการปกครองของรัฐบาล 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2458

ร่วมในระบบเศรษฐกิจนั้น ๆ กล่าวคือ ราษฎรจำเป็นต้องมีสติปัญญาในการริเริ่มสร้างสรรค์ มีความสามารถในการผลิต หรือการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะทางด้านการค้าขาย เพื่อให้ "มีทางไต่ในภคทรัพย์"¹ ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้ตลอดรัชสมัยของพระองค์เป็นเวลา 15 ปี (พ.ศ. 2453 - 2468) แนวพระบรมราโชบายทางด้านเศรษฐกิจของพระองค์ในฐานะผู้นำรัฐบาลและคณะเสนาบดีร่วมสมัยของพระองค์จึงต้องร่วมกันในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้

3. นโยบายเศรษฐกิจกับการลงทุนของเอกชน

การที่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Liberalism)* มีลักษณะที่รัฐบาลไม่พยายามเข้ายุ่งเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจของเอกชน โดยปล่อยให้เงินทุนแข่งขันกันดำเนินธุรกิจกันเองตามอิสระ ก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศ โดยเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรม (Industrialization) การวิวัฒนาการเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมนั้นจะทำให้การผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ ออกสู่ตลาดเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินตรามากกว่าที่จะผลิตขึ้นใช้เองในครอบครัวหรือในท้องถิ่น เงินตราได้เข้ามามีบทบาทในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้นแต่ลักษณะ

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 19/35 รายงานการประชุมอุปราช และสมุหเทพภิบาล พ.ศ. 2460

* เป็นนโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลไม่ต้องการแทรกแซงธุรกิจของประชาชน (เอกชน) โดยปล่อยให้เป็นอย่างเสรี ไม่มีการควบคุมสินค้า หรือวางกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ บังคับการผลิตสามารถเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างประเทศได้โดยสะดวก หลักเกณฑ์ของนโยบายเศรษฐกิจเสรีนี้เชื่อว่ารัฐบาลควรดำเนินหน้าที่ไปในลักษณะที่จะเอื้ออำนวยให้แก่ประชาชนความมั่งคั่งของประชาชนก็คือ ความมั่งคั่งของรัฐบาลด้วย

ของความเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่เป็นการเติบโตตามธรรมชาติ เนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ของประเพณี และตลาดการค้าที่ขยายใหญ่ขึ้นเนื่องจากการค้าต่างประเทศ จึงทำให้มีการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ มากขึ้นจนเกินตัวกัน

สำหรับนโยบายเศรษฐกิจกับการลงทุนของเอกชนนั้นนับตั้งแต่เปิดการค้าเสรีกับนานาประเทศในรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เกิดระบบการค้าที่มีการแข่งขันกัน โดยมีการส่งเสริมที่จะให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการทางธุรกิจได้เสรีมากขึ้น แต่ลักษณะการแข่งขันกันเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลขาดมาตรการป้องกัน การเอาเปรียบระหว่างกันเกี่ยวกับผลประโยชน์ได้ ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังขยายตัวกว้างขวางขึ้น ย่อมก่อให้เกิดการร่ำรวยอำนาจ การผูกขาดของกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ มีมากขึ้นเป็นลำดับ¹

รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้น อาจพิจารณาได้จากการที่ทรงแถลงในที่ประชุมคณะเสนาบดี เมื่อปี พ.ศ. 2458 ว่า

"รัฐบาลควรคิดหาทางบำรุงการค้าขาย ภายในประเทศโดยการสนับสนุนการลงทุนของคนไทย เพื่อมิให้เสียเปรียบชาวต่างประเทศต่อไป ทรงมีพระราชวินิจฉัยต่อการขยายหน้าที่ ความรับผิดชอบของรัฐบาลในด้านการพาณิชย์ว่า เป็นกิจการที่พลเมืองต้องทำการเอง การที่จะให้รัฐบาลไปทำการค้าด้วยนั้นไม่ได้"² ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่พระองค์ทรงเป็นผู้ที่เชื่อถือในลัทธิเสรีนิยมอย่างแนบแน่น³ แต่แนวนโยบายดังกล่าวนี้จึงน่าจะพิจารณาได้จาก การที่รัฐบาลมิได้ส่งเสริมเศรษฐกิจเท่าที่ควรนั้น เช่นการที่รัฐบาลได้พยายามจะจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาลเอง การจำกัดบทบาทเช่นนี้ จึงดูเหมือนว่า เป็นการดำเนินนโยบายไปตามขอบเขตของรัฐบาล

¹เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม "วิเคราะห์สังคมไทยในแง่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและประชาชน" ใน วารสารธรรมศาสตร์ 8(2) : 102 ตุลาคม - ธันวาคม 2521

²กรมศิลปากร พระบรมราโชบายลักษณะการปกครองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 3 - 5

³พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ เจ้าชีวิต หน้า 603

ในระบบเศรษฐกิจเสรี ที่ถือว่าเป็นการดี ถ้ารัฐบาลจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการค้ามากไปกว่าการให้ความคุ้มครองป้องกันในด้านความปลอดภัยและควรปล่อยให้การค้าดำเนินไปตามแนวทางของมันเองซึ่งเป็นนโยบายเสรีนิยมโดยตรง¹

แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับธุรกิจของเอกชนแล้วยังปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2457 รัฐบาลได้มีการออกกฎหมายเพื่อบริษัทว่าด้วย "การค้าขายและการสมาคมแห่งข้าราชการในพระราชสำนัก"² โดยห้ามให้ข้าราชการในพระราชสำนักประกอบกิจการทางการค้าขายเพื่อแสวงหาประโยชน์นอกเหนือจากงานราชการที่กระทำอยู่แล้วตามหน้าที่เพราะจะเป็นทางที่อาจจะนำความเสื่อมเสียมาสู่ราชสำนักได้³ จึงนับว่าเป็นข้อจำกัดการริเริ่มลงทุนใดอย่างหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามก็มีขุนนางและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนได้ดำเนินธุรกิจบ้าง เช่น เจ้าพระยาบวรราช เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ได้ทำการค้าโดยมีรัฐบาลเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยในรูปของการร่วมหุ้น (แชร์) ซึ่งบริษัทเหล่านี้จะได้รับความสนับสนุนจากพระคลังข้างที่

3.1 บทบาทของรัฐบาลในระบบ "รัฐวิสาหกิจ"

เจ้าพระยาบวรราช* ได้ริเริ่มตั้งบริษัททำปูนซีเมนต์ขึ้นที่เมืองซีดชินหรือเมืองเสนานคร เมื่อปี พ.ศ. 2456 เป็นบริษัทใหม่ที่มีเงินทุน 1 ล้านบาท และอยู่ในจำนวน

¹พรเพื่อ สันติประเทศ การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 97

²เสถียร ลายลักษณ์ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 27 หน้า 332

³ดู หน้า 334 - 345

* พระยาบวรราชเป็นนักธุรกิจที่สำคัญผู้หนึ่งที่มีกิจการการลงทุนหลายอย่าง นอกจากบริษัทปูนซีเมนต์และเป็นผู้ดำเนินการโรงไฟฟ้าสามเสนแล้ว ยังมีกิจการอื่น ๆ อีก เช่น บริษัทบ่อนกิลดาสยาม บริษัทเดินเรือ การลงทุนส่วนใหญ่ประสบความสำเร็จ โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากพระคลังข้างที่โดยการเข้าร่วมหุ้นด้วย ยกเว้นการไฟฟ้าสามเสนที่กู้เงินมาดำเนินการ เจ้าพระยาบวรราชเป็นผู้ที่รู้จักทำกิจการที่เกี่ยวข้องกันเช่นตั้งบริษัทปูนซีเมนต์และบ่อนกิลดาไปด้วย ทำให้ผลประโยชน์หรือการดำเนินธุรกิจเกี่ยวข้องกัน นับว่าเป็นผลคืออย่างหนึ่ง

บริษัทไทยแรก ๆ ที่มีทุนส่วนมากเป็นของไทย และจดทะเบียนเป็นบริษัทไทย โดยได้รับเงินช่วยเหลือจากพระคลังข้างที่ในลักษณะการเข้าร่วมทุนด้วย โรงงานปูนซีเมนต์นั้นนับเป็นโรงงานอุตสาหกรรมประเภทหัตถกรรมแห่งแรกที่มีความสำคัญอย่างมากในประเทศไทย เนื่องจากบริษัทนี้ตั้งเป็นโรงงานขนาดใหญ่ จึงได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เดิมประเทศไทยต้องสั่งซื้อปูนซีเมนต์เข้าประเทศปีละ 120,000 ถึง ดังนั้นเมื่อตั้งโรงงานขึ้นเองในระยะแรกจึงพยายามให้สามารถผลิตปูนซีเมนต์ได้ในอัตรานี้ เครื่องมือที่ใช้ในโรงงานเป็นแบบสมัยใหม่ บริษัทนี้ประสบความสำเร็จอย่างดี และสามารถผลิตซีเมนต์ได้ถึง 12 เปอร์เซ็นต์ที่ใช้จากปีพ.ศ. 2458 - 2466 สามารถผลิตได้ถึง 137,000 ถึง และในปี พ.ศ. 2466 ได้มีลูกจ้างกรรมกรทำงานประมาณ 300 คน ในปี พ.ศ. 2466 บริษัทสามารถผลิตซีเมนต์ได้ถึง 300,000 ถึง และมีเงินทุนถึง 3 ล้านบาท นับเป็นบริษัทที่ประสบความสำเร็จที่ก่อตั้งโดยคนไทยและรัฐบาลได้เข้ามีส่วนร่วมดำเนินการช่วยในแบบรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ดีถึงแม้กิจการปูนซีเมนต์ของเจ้าพระยาบรมราชจะประสบความสำเร็จก็ตาม แต่ก็มีกิจการอื่นที่ดำเนินธุรกิจเป็นของขุนนางชั้นผู้ใหญ่ท่านได้ประสบความสำเร็จล้มเหลวคือ ชาคทุน นั่นคือ กิจการตั้งโรงไฟฟ้าสามเสน* (ได้เริ่มดำเนินโครงการมาตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ 5) ขึ้นโดยทำเป็นรูปบริษัทค้าขายทุนจำกัด มีเงินทุนนี้จากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เสียลดเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2454 เริ่มส่งกระแสไฟฟ้าในเดือนเมษายน พ.ศ. 2457 การไฟฟ้าสามเสนนี้เริ่มเบิกเงินจากพระคลังพระมหาสมบัติเมื่อ พ.ศ. 2454 รายได้ตั้งแต่แรกถึง พ.ศ. 2467 เป็นเงิน 1,354,284.54 บาท หักหนี้เงินกู้ ดอกเบี้ย ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

¹ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทย ภาพฤกษยากร ชุมนุมพระนิพนธ์ หน้า 330, James C. Ingram, Economic Change in Thailand Since 1850-1970 p.135

*ในการจัดตั้งโรงไฟฟ้าแห่งนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ เพื่อกิจการประปา เพราะเครื่องสูบน้ำใช้กำลังไฟฟ้า เพื่อการไฟฟ้าในพระราชวังดุสิต โดยเฉพาะพระที่นั่งอนันตสมาคม และเพื่อการไฟฟ้าในเขตพระนครตอนเหนือ

คงเหลือกำไร 1 ล้านบาท แต่ต่อมาปรากฏว่าขาดทุน ตรวจสอบแล้วเป็นข้อบกพร่อง
 ของเจ้าพระยาบวรราช ซึ่งถือว่าเป็นความผิดในหน้าที่การงานอย่างยิ่ง เพราะเจ้าพระยา
 บวรราชทำสัญญาสนับสนุนบริษัทปูนซีเมนต์เรื่องค่าแรงไฟฟ้าพิเศษยอมให้การไฟฟ้าหลวง
 สามเสนขาดทุน โดยไม่ให้ผลประโยชน์แลกเปลี่ยนและนำเงินของโรงไฟฟ้าสามเสนไป
 อุดหนุนบริษัทบ่อด่านศิลาสยาม ในทางที่เสียเปรียบรวมทั้งเจ้าพระยาบวรราชเป็นหนี้
 โรงไฟฟ้าสามเสน ต่อมาในปี พ.ศ. 2468 จึงมีการโอนกิจการไปให้กรมหลวงกำแพง
 เพชรอัครโยธินรับผิดชอบดำเนินการแทน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าถ้าการทำงาน
 ไม่มีระบบหรือไม่มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่วางไว้ และมีความละเอียดรอบคอบพอแล้ว
 ก็จะทำให้งานนั้นไม่ประสบผลสำเร็จและต้องขาดทุนในที่สุดได้¹

นอกจากกิจการลงทุนของขุนนางที่ก่ออาชญากรรมเงินทุนที่สำคัญที่สุดของประเทศ
 เข้าช่วยเหลือคือ จากพระคลังข้างที่ แล้ว สำหรับกิจการอื่น ๆ ก็จำเป็นต้องอาศัยความ
 ช่วยเหลือและสนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาลเข้าร่วมด้วย เช่น การตั้งบริษัทพาณิชย์นาวี
 สยาม* (Mercantile Navy) ขึ้นในปี พ.ศ. 2461² ดังคำกราบบังคมทูลของเสนาบดี

¹ ลักขมี รัตตสัมพันธ จอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีกับการดำเนินงานธุรกิจ
ของท่านระหว่างปี พ.ศ. 2428 - 2477 หน้า 100 - 107

* การตั้งบริษัทนี้เกิดขึ้นเพราะในระหว่างที่เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 รัฐบาลไทย
 ได้ประกาศสงครามกับฝ่ายอักษะ ดังนั้น เรือสินค้าหรือเรือของต่างชาติที่เป็นฝ่ายศัตรู
 เช่น เรือเยอรมัน จึงต้องถูกรัฐบาลไทยยึดไว้เป็นเรือเชลยมากกว่า 40 ลำ โดยในปี
 พ.ศ. 2460 ได้ออกประกาศใช้ "พระธรรมนูญศาลทรัพย์สิน" ขึ้น นับเป็นกระทรวง
 ศาลที่มีอำนาจตลอดราชอาณาจักร เป็นเหตุให้มีการยึดเรือสินค้า และนำไปสู่การคิด
 จัดตั้งบริษัทพาณิชย์นาวีสยามขึ้น โดยระยะแรกจัดให้มี ม.ร.ว. สุวพรรณ สนิทวงศ์ ฯ
 เข้ามารับตำแหน่งประธานอำนวยการเนื่องจากเป็นผู้ที่มีความรู้ ในเรื่องการดำเนินงาน
 เดินเรือค้าขายการค้าต่างประเทศมาก่อน ต่อมาภายหลังกิจการพาณิชย์นาวีสยามได้
 กลายมาเป็นเรือสินค้าของบริษัทเดินเรือไทยต่อไป

² กองกฎหมายพิเศษ กรมกลปการ เอกสารรัชกาลที่ 6 รล.20/15 บริษัท
ต่าง ๆ "บริษัทพาณิชย์นาวีสยาม" 4 เมษายน พ.ศ. 2461

กระทรวงทหารเรือ (นายพลเรือเอกบริพัตร) ความว่า

...พาณิชย์นาวี (Mercantile Navy) ของกรุงสยาม ึ่งเวลานี้
อยู่ในมือคนไทยแค่เพียงเล็กน้อย ถึงแม้จะมีเรือสายหนึ่งซึ่งชักธงไทย
และเป็นของบริษัทไทย ก็คงเป็นไทยแท้ชื่อเท่านั้น ส่วนทุนรอนและ
อำนาจจัดการที่อยู่ในมือชาวต่างประเทศเป็นพื้น...ประเทศซึ่งมี
อาณาเขตติดถึงทะเล จักว่าเป็นท่าเลที่เหมาะ ท้องทะเลเป็นทาง
ไปมาได้สะดวก จึงต้องถือว่าพาณิชย์นาวีเป็นเครื่องคมนาคมอันหนึ่ง
ซึ่งรัฐบาลพึงต้องอุดหนุนทำนุบำรุงไม่ต่ำกว่าทางคมนาคมทางบก...¹

นอกจากนี้ เสนาบดีกระทรวงทหารเรือยังได้ชี้แจงเพื่อหลีกเล้าความวุ่นวาย
ต่อไปอีกว่า รัฐบาลควรสนับสนุนกิจการพาณิชย์นาวีสยามในครั้งนี เพราะ²

1. พ่อค้าคนไทยยังไม่มีผู้ใดมีทุนรอนพอที่จะคิดจัดการเรือสินค้าในท้องทะเล
หลวงได้ ถ้าพ้นจากความช่วยเหลือของรัฐบาลแล้วจะไม่มีทางสำเร็จได้เลย
2. การที่รัฐบาลเข้าช่วยเหลือนี้มิได้หมายความว่า รัฐบาลจะเข้าไปดำเนิน
เองเหมือนสมัยก่อน เพียงแต่ขอตั้งในนามของบริษัทในพระบรมราชูปถัมภ์และมีหุ้นส่วน
ร่วมด้วยเท่านั้น
3. การตั้งบริษัทพาณิชย์นาวีสยามครั้งนี้ ย่อมเป็นการช่วยเหลือในเรื่องสินค้า
ของประเทศเพราะในขณะนี้สินค้าเข้าของประเทศไทยจะออกไปสู่ร้านค้านอกพระราช
อาณาจักรไม่ค่อยได้ เพราะเกี่ยวกับเรื่องการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 รล.20/22 เรื่อง
บริษัทพาณิชย์นาวีสยาม เสนาบดีกระทรวงทหารเรือ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้า ๖ ลงวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2461

² ค.

4. เมื่อคิดตั้งบริษัทขึ้นในครั้งนี การลงทุนย่อมลดลงไป เพราะได้ใช้เรือจากการยืมมาได้ในสงคราม ถ้าจะซื้อก็ซื้อได้ในราคาถูก ดังนั้นถ้าพลาคโอกาสนี้ การที่จะคิดจัดตั้งบริษัทก็เป็นไปได้ยาก

5. การที่ชาวต่างประเทศ มีเรือเป็นจำนวนมาก ย่อมสามารถกำสินค้าเข้าออกของประเทศไทยไว้ในเงื้อมมือ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องราคา ค่าระวาง และอื่น ๆ ซึ่งจะมีผลทางการเมืองด้วย ดังนั้น จึงควรนี้บริษัทของตนเอง

จากแนวคำริจักตั้งบริษัทพาณิชย์นาวีสยามของเสนาบดีกระทรวงทหารเรือในครั้งนี้ จึงได้รับพระบรมราชานุญาตโดยได้รับทุนอุดหนุนจากพระคลังข้างที่เช่นเดียวกัน และถึงแม้ว่ากิจการนี้ในเวลาต่อมาต้องขาดทุนแต่พระคลังมหาสมบัติจำเป็นต้องให้เงินอุดหนุนต่อไป * เนื่องจากการค้าขายทรุกโทรมกิจการพาณิชย์นาวีสยามก็ทรุดลงเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นถ้าฐานะการค้าขายยังคงทรุดต่ำอยู่เช่นนี้ ก็จะทำให้บริษัทพาณิชย์นาวีสยามจะต้องขาดทุนเพิ่มขึ้นและจะดำเนินกิจการต่อไปไม่ได้ ซึ่งเหตุการณ์ครั้งนี้สภาเผยแพร่วาณิชยมีความเห็นในที่ประชุมเสนาบดีว่า "การ เลิกบริษัทพาณิชย์นาวีสยามในขณะนี้ จะเป็นการเสียหายแก่ชาติไทย และกระทำให้การเผยแพร่วาณิชยของชาติไทยในภายหน้าเสื่อมไป..."² ปรากฏว่ารัชกาลที่ 6 จึงมีพระบรมราโชบายเห็นด้วยกับที่

* กิจการพาณิชย์นาวีสยามจำกัดสินใจ เป็นบริษัทของชาติที่ทรงมีพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ ทรงเป็นองค์อุปถัมภ์ ดังนั้นเมื่อถึง การทรุดต่ำ จึงจำเป็นต้องแก้ไข "จะเลิกหรือจะกระทำการเค็ดขาดลงไปอย่างเช่นบริษัทอื่น ๆ ไม่นัด" บริษัทนี้มีหุ้นใหญ่คือราชนาวีสยาม กรมหลวงพระคลังมหาสมบัติ พระคลังข้างที่ การดำเนินกิจการต้องขาดทุนเมื่อภาวะเศรษฐกิจทรุกโทรม โดยปรากฏว่าในการสำรวจตรวจจบปลายปี พ.ศ. 2464 พบว่าขาดทุนถึง 1,900,000 บาทเศษ อันเป็นจำนวนเงินเกือบที่จะหมดทุน ที่มีอยู่จำนวน 2 ล้านบาท (กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กลส. 15.2/3 สำเนาหมาย ก. (หนังสือลับ) บริษัทพาณิชย์นาวีสยามจำกัดสินใจ ที่ 300/2465 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2465

¹ ด.

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กลส. 15.2/3 สภาเผยแพร่วาณิชย รายงานการประชุมกระทรวงพาณิชย์ วันที่ 6 พฤศจิกายน 2465 หน้า 3

สถาณแบบพาณิชย์เสนอที่จะจัดการตั้งบริษัทพาณิชย์สยามขึ้นใหม่ (Reconstruct) โดยการให้ตัดจำนวนเงินชาททุนเป็นสองท่อนแล้วให้รัฐบาลเข้าช่วยในเรื่องเงินทุนใหม่ เพื่อดำรงกิจการให้คงอยู่ต่อไป¹ ดังนั้นจากการดำเนินธุรกิจของเอกชนที่มีรัฐบาลเข้าร่วมช่วยในรูปวิสาหกิจนั้นต่างก็มีปัญหาและอุปสรรคติดตามมาเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะสาเหตุที่คนไทยส่วนใหญ่ยังขาดประสบการณ์ และความชำนาญในธุรกิจ ทางด้านนี้กันเป็นส่วนใหญ่ก็เป็นได้

3.2 บทบาทของรัฐบาลในการลงทุนจากต่างประเทศ

สำหรับกิจการการลงทุนของเอกชนที่เป็นทุนจากต่างประเทศ ถึงแม้นโยบายของรัฐบาลจะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีก็ตาม แต่เนื่องจากรัฐบาลยังงดงกอยู่ภายใต้สถานการณ์อันทวาทหนักอหิทธิพลของจักรวรรดินิยม ทำให้รัฐบาลมุ่งระดมกัยต่อการขยายการลงทุนของชาวต่างประเทศ จากนโยบายกั้วแกมกัน ที่รัฐบาลได้ดำเนินมา โดยตลอดจึงมีผลต่อการลงทุนทางด้านธุรกิจอย่างมาก เช่น ในกรณีของฝรั่งเศส พยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลและบทบาทในการดำเนินทั้งทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจในประเทศไทย ผลจากการคุกคามของฝรั่งเศสในวิกฤตการณ์ ร.ศ.112 ทำให้รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ จำเป็นต้องตัดสินใจสร้างเส้นทางรถไฟสายตะวันออกต่อไปด้วยเงินของรัฐบาลก็เพราะรัฐบาลไม่ต้องการจะกู้ยืมเงินและรับความช่วยเหลืออย่างอื่นจากฝรั่งเศส ตามสัญญาผูกพันที่ไทยทำไว้กับฝรั่งเศสเมื่อปี พ.ศ. 2447 ที่ว่า "การสร้างทางรถไฟหรืออื่น ๆ แต่ไม่มีทุนหรือผู้ชำนาญทางเทคนิคที่จะจัดทำได้ ใดคำความตกลงกับฝรั่งเศส"² ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2460 ฝรั่งเศสจึงให้สัญญาฉบับนี้เป็นข้ออ้างเพื่อสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับไทยโดยฝรั่งเศสได้ให้ขอเสนอ 2 ประการคือ³

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส.15.2/3 สำเนาพระราชหัตถ์เลขา ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2465

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.1/46 "บันทึกเรื่องฝรั่งเศสหาทางพัวพันไทยทางเศรษฐกิจ" กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูลพระเจ้าอยู่หัว 7 มกราคม 2460

³ ค.

1. เปิดโอกาสให้ไทยกู้เงินจากอินโดจีนของฝรั่งเศส เพื่อสร้างทางรถไฟ และถนนทางตะวันออกไปเชื่อมกับอินโดจีน
2. ให้คนของฝรั่งเศสเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ในธนาคารสยามกัมมาจลและกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ข้อเสนอในประการแรกจะเห็นได้ว่าสำหรับนโยบายการคลังแบบอนุรักษนิยมของรัฐบาล การกู้เงินจากรัฐบาลฝรั่งเศสจึงคงไป สำหรับเงื่อนไขที่สองการที่ฝรั่งเศสพยายามขอมิมีบทบาทรวมในการดำเนินงานในกิจการแบงก์สยามกัมมาจลในปี พ.ศ. 2460 นั้นปรากฏว่า คณะกรรมการของแบงก์สยามกัมมาจล¹ ไม่อาจให้ฝรั่งเศสเข้ามามีตำแหน่งในกิจการแบงก์ได้ และมีการเสนอความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไป² เช่น จากเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และเสนาบดีกระทรวงกลาโหม ต่างก็ถวายบันทึกต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ดังเช่น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถทรงเสนอพระดำริว่า "การที่ฝรั่งเศสขอตำแหน่งเช่นนี้ ก็เพื่อต้องการมาใช้อิทธิพลแทรกแรงผลประโยชน์ทางมหาดตะวันออก (Exploitation of the Siamso eastern province) หรือพยายามที่จะเข้ามามีบทบาทในทางการบริหารไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เพราะโดยส่วนใหญ่แล้วคนอังกฤษนับว่ามีบทบาทและอิทธิพลมากกว่าชาวฝรั่งเศส² จึงทำให้ฝรั่งเศสต้องการเข้ามามีอิทธิพลและผลประโยชน์ในเมืองไทยบ้างซึ่งเห็นได้จากการถวายบันทึก ((เนเมอรแรนต์) ของสมเด็จพระ

¹ คณะกรรมการแบงก์สยามกัมมาจลทุนจำกัด ตั้งโดยพระบรมราชานุญาต มีเงินทุน 3,300,000 บาท เงินสำรอง 1,100,000 บาท คณะกรรมการอำนวยการคือ พระยาอนุรักษโยธา พระยาบริบูรณ์ราชสมบัติ พระยาบริบูรณ์โกษากร พระยาอมเรศสมบัติ พระพิศาลฤกษ์ผล มิสเตอร์ บี.เฮส.อาคริน (กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสาร รัชกาลที่ 6 น.2/6 บางกอกไทม์ 1 พฤศจิกายน 2468)

* ศึกษารายละเอียดในภาคผนวก ก.

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.1/46 ข ศึกษารายละเอียดได้ใน จีราภรณ์ สถาปนาบรรณนะ วิกฤตการณ์ สยาม รศ.112

² B.P.P.3/1 No.2009 Siam Diplomatic and Consular Report 1896, B.P.P. 3/3 No.2353 Annual Series. Report on the Trade of the Consular District of Bangkok for the Year 1898. by Mr.Consular Assis tant Carlisle.

พระเจ้านองยาเชอกรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ แห่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ
ความว่า

...สาเหตุของการเรื่องนี้ก็ไม่ได้นอกจากการชิงดีกันระหว่างอังกฤษ
กับฝรั่งเศสนั่นเอง พระราชาณาจักรสยามตกอยู่ในฐานะที่ลำบาก มีดินแดน
ของมหาประเทศสยามอยู่ 2 ข้าง ทางฝ่ายทางจะได้ประโยชน์จากประเทศ
สยาม การหาประโยชน์นี้อาจทำได้ 2 ทาง คือ ทางขูดอย่าง 1 ทางปลอบ
อย่าง 1 ฝรั่งเศสเคยใช้ทางขูดมาแล้วก็ได้ดินแดนไปอยู่ในอำนาจของตน*
แต่โดยลัทธิแห่งชาติไทย กลายเป็นอมิตรของคน และหันไปหาฝ่ายอังกฤษ
ซึ่งทำการแต่ในทางปลอบ ได้ประโยชน์มากอยู่ คือ ดินแดนก็ได้ แล้วได้
ความสะดวกในทาง Peaceful penetration) คือรัฐบาลสยามยอม
ให้ทางรถไฟในแหลมมลายู เปิดให้สินค้าอังกฤษเข้าได้ง่าย...นอกจากนี้
มี Influence มาก ดังปรากฏชัดที่ในกระทรวงทบวงของรัฐบาลสยาม
มีชาวอังกฤษเป็นที่ปรารถนาประจำเป็นอันมาก...¹

การที่ฝรั่งเศสจะเข้ามามีอิทธิพลแข่งขันกับอังกฤษในไทยให้ได้นั้นฝรั่งเศส
จำเป็นจะต้องเปลี่ยนวิธีการดำเนินนโยบายจากขูดมาเป็นปลอบ จึงจะทำให้ประสบ

จากเหตุการณ์วิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ไทยต้องเสียดินแดนบริเวณฝั่งซ้ายและ
ฝั่งขวาของแม่น้ำโขง (ที่เป็นเขตลาวปัจจุบัน) ให้แก่ฝรั่งเศสเพื่อความปลอดภัยของ
ประเทศ ศึกษารายละเอียดได้ใน จีราภรณ์ สถาปนาวรรณนะ ล.ค. และ สุวิทย์
ธีรศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับฝรั่งเศสตั้งแต่ ร.ศ. 112 - 126
ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเสียดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงเสียมราชู พระตะบอง ให้แก่ฝรั่งเศส

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 1/46 สมเด็จพระเจ้า
นองยาเชอเจ้าฟ้าพิษณุโลกประชานาถ หล่อเกล้าถวายบันทึก (แมมมอร์แรนดัม) แด่
รัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2460

ความสำเร็จเกี่ยวกับเรื่องนี้ เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถได้ทรงเสนอแนวพระดำริแก่รัชกาลที่ 6 ที่น่าสนใจว่า

...พวกฝรั่งเศสที่อยากจะเปลี่ยนวิถี จึงเห็นว่าเพื่อให้การเปลี่ยน
ดำเนินไปได้จริง รัฐบาลสยามต้องแสดงให้เห็นปรากฏชัดว่า ยินดีที่จะ
เป็นมิตรกับฝรั่งเศส ยินดีที่จะนับหน้าถือตาฝรั่งเศสเท่ากับอังกฤษ...
เมื่อว่าด้วยผลประโยชน์ของชาติไทย โดยเฉพาะ ข้าพระพุทธเจ้าเอง
มีความเห็นว่า เราไม่ควรเข้าอยู่ในความครอบงำของเพื่อนบ้าน
ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เพียงฝ่ายเดียว อาจจะมีอันตราย กลายเป็นข้า
เขาไป โภยไม่รู้สีก้าวไล่...¹

ตามคำกราบบังคมทูลของเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถดังกล่าว ย่อม
เห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของประเท่นั้นจำเป็นต้องคำนึงถึง
ความมั่นคงโดยไม่ให้ชาติใดมาบีบบังคับแต่เพียงชาติเดียว ดังนั้นจึงเท่าเทียมเป็นการ
กานอำนาจของชาติมหาอำนาจระหว่างอังกฤษและฝรั่งเศสที่จะเข้ามามีอิทธิพลในชาติ
ไว้ นับว่าเป็นการดำเนินนโยบายที่ถี่ถ้วนและเหมาะสมอย่างยิ่ง

ในภาวะบีบคั้นทางด้านการเมือง เพื่อแข่งขันกันมีอิทธิพลในประเทต่าง ๆ
ทางแถบภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ของมหาอำนาจจักรวรรดินิยมในพุทธศตวรรษ
ที่ 25 นี้ โดยเฉพาะตั้งแต่รัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
รัชกาลที่ 6 ประเทใดที่ดำเนินนโยบายที่แข็งกร้าวอย่างเช่นประเทพม่าก็ต้องตกเป็น
อาณานิคมของต่างชาติไปในที่สุด สำหรับประเทไทย การที่จะดำรงความเป็นเอกราช
ของชาติไว้ได้นั้นจำเป็นต้องอย่างยั้งที่รัฐบาลต้องมีความสุ่มรอบคอบและเฉลียวฉลาดพอที่

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.1/46 เจ้าฟ้า
กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ทูลเกล้า ฯ ถวายบันทึกลง (แบบเมอร์แรนัม) รัช
กาลที่ 6 ลงวันที่ 7 มกราคม 2460

จะยอมเสียบางสิ่งบางอย่างเพื่อแลกกับความอยู่รอดของประเทศไว้ แต่อย่างไรก็ตาม เราก็ไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่า ประเทศไทย มิได้อยู่ภายใต้อิทธิพลของต่างชาติทั้งทางด้าน การเมืองและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกับประเทศอังกฤษ เพราะแทบจะไม่มี ความแตกต่าง กันมากนักระหว่างอิทธิพลของจักรวรรดินิยมกับดินแดนที่ตกเป็นอาณานิคมดัง เช่นประเทศพม่า กับความเป็นเอกราชของชาติไทยในระยะหัวเลี้ยวหัวต่ออันเป็นช่วงสำคัญนี้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ที่ออกมาในแนวถึงปิดกั้นถึงอิสระตามนโยบายกัวแกมกัน ที่ดำเนินมาโดยตลอดตามคำกล่าว ของเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศกรมพระยาเทววงศ์วโรปการว่า "รัฐบาลยังคงยึดถือ นโยบายที่จะไม่ส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศ หลักการที่ว่า ไม่ยอมให้ทำไว้ จะไม่มีทางที่จะเสียได้"¹ นั้นจึงจัดว่าเป็นนโยบายที่ออกจะปิดกั้นการลงทุนของต่างประเทศ ซึ่งน่าจะขัดกับหลักเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่เกิดขึ้นในขณะที่ระบบเสรีทุนนิยมตะวันตกกำลัง ขยายตัว แทนที่จะเป็นการแข่งขันกันทางด้าน การเมือง แต่อย่างไรก็ดี ความตื่นตัวในการ ลงทุนของชาวต่างประเทศ และของคนไทย ในลักษณะของการดำเนินกิจการด้านต่าง ๆ ได้มีมากขึ้น โดยเฉพาะในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 พระองค์ได้มีการส่งเสริมในด้านการค้าขาย และการตั้งบริษัทห้างร้านต่าง ๆ โดยมีการออกประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้นในปี พ.ศ. 2467² ถือว่าเป็นการส่งเสริมให้เกิดการขยายกิจการการลงทุนแก่เอกชนเพิ่มขึ้น

*ดังเช่นกรณีรัชกาลที่ 5 ต้องดำเนินนโยบายโอนถอนถอนตามจักรวรรดินิยม ยอมเสียดินแดนเพื่อแลกกับความอยู่รอดของชาติเอาไว้ เช่น เสียดินแดนหัวเมืองมลายู ให้แก่อังกฤษ ดินแดนฝั่งซ้ายและขวาของแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศส เป็นต้น

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 1/35 ย่อหนังสือ แผนกต่างประเทศ กรมพระยาเทววงศ์วโรปการ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2466

² เสถียร ลายลักษณ์ ประชุมกฎหมายประกาศก เดิม 27 หน้า 412 - 413

ดังเช่น มีกิจการการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมขยายตัวเพิ่มมากขึ้น เช่น กิจการโรงสี โรงเลื่อย การเดินเรือ เหมืองแร่ และบริษัทห้างร้านต่าง ๆ

กิจการที่ดำเนินเป็นส่วนใหญ่ที่นับว่ามีความสำคัญเช่นกิจการโรงสีข้าว นั้น ในช่วงสมัยของรัชกาลที่ 6 ราวปี พ.ศ. 2461 จำนวนโรงสีมีประมาณ 60 แห่ง หรือมากกว่านั้น ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการของชาวจีน¹ สำหรับกิจการโรงเลื่อยการทำป่าไม้ กิจการเหมืองแร่ ส่วนใหญ่ตกอยู่ในกำมือของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวอังกฤษอ้างกล่าวได้ว่า ขุมกิจการค่า 1 ใน 3 ตกอยู่ในกำมือของชาวอังกฤษ² เช่น ในจำนวนโรงเลื่อย 9 โรง ชาวอังกฤษเป็นเจ้าของเสีย 4 โรง ฝรั่งเศส 1 โรง เดนมาร์ก 1 โรง และชาวจีน 4 โรง³ และปรากฏว่า เงินลงทุนของทางภาคนี้คิดเพียงได้ถึงร้อยละ 95⁴ ในจำนวนนี้ จะเห็นว่าเงินลงทุนจะเป็นของชาวอังกฤษที่มีผลประโยชน์ในไทยมากกว่าชาติอื่น ๆ ซึ่งอาจพิจารณาได้ถึงคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ นายออกสเทน แคมเบอเลน เมื่อคราวที่พระยาภิรมย์ภักดี (ดร. ปรานี ส. ปรีชา) พยายามเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ไทยต้องเสียเปรียบกับนานาประเทศที่ไทยได้ทำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398 ได้ว่า

...สหรัฐอเมริกา นั้น สามารถจะยอมโอนอ่อนผ่อนผันคืนเอกสิทธิ์ต่าง ๆ ตามสนธิสัญญาในประเทศสยามได้โดยง่าย เพราะการค้าของอเมริกันนั้นเมื่อเทียบกับแล้วกันได้ว่า ไม่มีเลย สถานะของอังกฤษนั้น ผิดกันมากที่สุด ไทยส่งสินค้าออกไปให้กินแดนในปกครองของอังกฤษ มากกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ของทั้งหมด ถ้าหากว่าไทยจะเลิกการเก็บภาษีร้อยละสามแล้ว คิดอัตราภาษีอย่างสูงในกระต๊อหิน ก็จะเกิดความยากลำบากและกระทบกระเทือนต่อพวกค้าอังกฤษไม่น้อย ยิ่งกว่านั้นอีก

¹ W.A.Graham. *Asia* Vol. I. p.78

² B.P.P.3/2 No.2190 Annual Series. Diplomatic and Consular Reports on the Trade of the Consular District of Bangkok for the Year 1897. by Mr.Vice-Consul Black, p.3 - 4.

³ W.A.Graham. *Ibid.* p. 89

⁴ D.J.M.Pate. The Making of Modern South-East Asia. Vol.II p. 494

การค้าของอังกฤษในประเทศสยามนั้นมีขนาดใหญ่ มีอัตราเหี้ยมอย่าง
เป็นแกนสารจริง ๆ จนอังกฤษยังจะไม่สามารถจะเสี้ยมยอมให้ลด
ประโยชน์ทางการค้าของตนเข้าอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมไทย
โดยไม่มีการคุ้มครองที่เพียงพอ...¹

จากข้อความดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลและผลประโยชน์ทางด้านการธุรกิจ
ของอังกฤษในดินแดนประเทศไทยได้อย่างดี และส่งผลถึงการขอแก้ไขสนธิสัญญาของไทย
กับอังกฤษต้องสำเร็จลงหลังจากที่อเมริกายอมแก้ไขให้แกไทยเป็นชาติแรก (จะกล่าวใน
ตอนต่อไป)

ดังนั้น จากการลงทุนของเอกชนชาวต่างประเทศที่มาลงทุนในประเทศไทย
ทำให้เกิดการขยายตัวในด้านการธุรกิจอุตสาหกรรมภายในประเทศเพิ่มขึ้น การติดต่อ
ทำการค้าทั้งภายในและต่างประเทศ มีมากขึ้น เช่น ในปี พ.ศ. 2473 ปรากฏว่ามีเงินทุน
ของชาติตะวันตกที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย มีจำนวนถึง 90 ล้านเหรียญดอลลาร์²
ดังนั้น ในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ นอกจากเห็นจากการลงทุนของ
ชาวต่างประเทศจะมีมากขึ้นแล้ว การค้าระหว่างประเทศก็มีการขยายตัวมากขึ้น
เช่นกันทั้งนี้โดยพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลกับการค้ากับต่างประเทศคือ

3.3 นโยบายการค้ากับต่างประเทศ

ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ รัฐบาลย่อมคำนึงถึงเสถียรภาพทางด้านการเมือง
เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ดังนั้นนโยบายการค้ากับต่างประเทศในแต่ละสมัย จึง
ต้องดำเนินไปด้วยความสุ่มรอบคอบ ในขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ
เป็นสำคัญ สำหรับนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic stabilization

¹ฟรานซิส บี. แฮร์ ศรียาภักดิ์ แปลโดย อาระดา กิรินกุล และ
คณะ หน้า 170 - 171

²D.J.M. Tate. The Making of Modern South-East Asia
Vol.II p. 494

policy) นั้นจึงเป็นการกำหนดนโยบายที่ผสมผสานกันอย่างเหมาะสม¹ เพราะนโยบายการค้าระหว่างประเทศนับเป็นนโยบายประการหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล เพราะถ้าการค้าดำเนินนโยบายการค้ากับต่างประเทศได้เจริญรุดหน้าแล้วก็จะเป็นการขยายตลาดของสินค้าภายในประเทศและนำรายได้มาสู่รัฐบาลในที่สุด

ดังนั้น รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ๖ นโยบายการค้ากับต่างประเทศจึงถือเป็นนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญประการหนึ่งที่ได้จัดกระทำสืบต่อจากรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 จากข้อมูลสถิติในสถิติฐานปี พ.ศ. 2398 ไทยต้องเสียเปรียบก่อนนานาประเทศนั้นย่อมต้องผลกระทบโดยตรงต่อรายได้ของรัฐบาล โดยเฉพาะภาษีการค้า เนื่องจากการค้าระหว่างประเทศเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะการค้าระหว่างประเทศทำให้เกิดการขยายตลาด สำหรับสินค้าที่ผลิตได้ภายในประเทศเพื่อผลิตสินค้าให้ได้ปริมาณตามความต้องการของตลาด ระบบการผลิตก็ย่อมจะต้องปรับเปลี่ยนประสิทธิภาพ (มรรดาภาพ) สูงขึ้น และจะนำไปสู่การขยายตัวของรายได้ การมีงานทำ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการยกระดับเทคโนโลยีของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศให้สูงขึ้น² ดังนั้นการที่รัฐบาลได้ส่งเสริมทางด้านการค้ากับต่างประเทศจึงทำให้เศรษฐกิจการค้าทั้งภายในประเทศและต่างประเทศก้าวหน้าและเปิดตลาดมากขึ้นโดย

¹ชินวาท์ สุนทรสิมะ การประสานนโยบายเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาและเสถียรภาพ หน้า 15 - 17

²วิจิตรวงศ์ ณ ป้อมเพชร นโยบายเศรษฐกิจ ข้อคิด และการวิเคราะห์ หน้า 57

ในหนังสือเรื่องข้าวของประเทศไทยสยามของ ม.ร.ว. สวัสดิ์ สนิทวงศ์ ๖ ได้กล่าวถึงการค้า ข้าวของไทยที่ส่งไปขายยังตลาดต่างประเทศนั้นส่วนใหญ่ 65.8 % ส่งไปยังตลาดฮ่องกงและจีน 24.3 % ส่งไปสิงคโปร์และมลายู 4.6 % ส่งไปหมู่เกาะอินเดียตะวันตก 2.9 % ส่งไปชวา และ 2.4 % ส่งไปยังอาฟริกาใต้กับยุโรป (ม.ร.ว. สวัสดิ์ สนิทวงศ์ ๖ ข้าวของประเทศไทยสยาม หน้า 8 - 9) ซึ่งจากสถิติการส่งข้าวไปยังตลาดต่างประเทศดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่าปริมาณการส่งข้าวออกขายเกือบร้อยละ 70 - 80 เป็นตลาดอาณานิคมของอังกฤษเกือบทั้งสิ้น

พิจารณาจากการขยายตัวของสินค้าเข้าและออก

นโยบายที่รัฐบาลได้ส่งเสริมการค้ากับต่างประเทศนั้นโดยมากมักจะเป็นลักษณะที่ปริมาณสินค้าเข้าและออกของไทยกับต่างประเทศได้เพิ่มปริมาณขึ้น ไม่ว่ารัฐบาลจะได้ลงข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญและในขณะเกี่ยวกับสินค้าเข้าของไทย ก็เพิ่มปริมาณและความต้องการที่มากขึ้นด้วยไม่ว่าจะเป็นเครื่องอุปโภค บริโภคต่าง ๆ สำหรับตาราง 24 ได้แสดงแนวโน้มของสินค้าเข้าออกของการค้าต่างประเทศคือ

ตาราง 24 แสดงแนวโน้มรายปีของการค้าต่างประเทศ พ.ศ. 2463 - 2470

พ.ศ.	สินค้า ขาเข้า บาท	สินค้า ขาออก บาท	อัตราส่วน สินค้าขา ออกต่อ ขาเข้า%	สินค้าขาออกมาก กว่าขาเข้า บาท	รวมสินค้าขาออก และขาเข้า บาท	เฉลี่ยต่อพลเมือง หนึ่งคน (ก)	
						สินค้าขา เข้า	สินค้า ขาออก
2463	159,676,275	(ข) 90,492,501	(ท) 57	(ก) 69,183,774	(ข) 250,168,776	16.60	9.41
2464	144,542,065	183,620,381	127	39,078,316	328,162,446	14.71	18.69
2465	144,250,903	170,459,164	118	26,208,262	314,710,067	14.37	16.98
2466	149,860,522	201,552,242	134	51,691,720	351,412,764	14.61	19.64
2467	169,369,822	203,079,862	120	33,710,040	372,449,684	16.15	19.37
2468	181,377,408	244,731,247	135	63,353,839	426,108,655	16.93	22.84
2469	196,520,429	239,265,988	122	42,745,559	435,786,417	17.95	21.85
2470	201,080,535	276,269,363	137	75,188,828	477,349,898	17.97	24.69

ที่มา : สถิติพยากรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม บรรพที่ 19 (พ.ศ. 2478 - 2479) หน้า 80

ก. ถือตามสถิติจำนวนประชากร 9,207,355 คน ที่ทำการสำรวจในปี พ.ศ. 2462

ข. ห้ามส่งชาวออกนอกประเทศ

ค. สินค้าออกน้อยกว่ามูลค่าสินค้าเข้าเนื่องจากการห้ามส่งชาวออกนอกประเทศ

* เกรแฮม (W.A.Graham) กล่าวว่า ในปี พ.ศ. 2463 มูลค่าสินค้าออกของไทย
 มีถึง 177 ล้านบาท และมูลค่าสินค้าขาเข้ามีถึง 138 ล้านบาท (W.A.Graham. Siam Vol.I
 p. 103 - 104)

จากการางจะพบว่า ในปี พ.ศ. 2463 ไทยเริ่มขาดดุลการค้ากับต่างประเทศมีมูลค่าเกือบ 70 ล้านบาท นับว่าสูงมาก ทั้งนี้เพราะสินค้าเราที่ผู้ส่งออกกว่าสินค้าอธิ โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2462 ที่รัฐบาลไทยมีนโยบายประกาศห้ามส่งชาวออกนอกประเทศเนื่องจาก การขาดแคลนข้าวที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ คือฝนแล้ง จึงทำให้ปริมาณการส่งออกข้าว มีปริมาณลดน้อยลง และทำให้ดุลการค้าต้องเสียเปรียบ นอกจากจะมีจำนวนสินค้าเข้า-ออก มีปริมาณมากขึ้นแล้ว สถิติจำนวนเรือเข้า-ออกก็มีเพิ่มขึ้นเช่นกันดังตาราง

ตาราง 25 จำนวนเรือเข้า-ออกในช่วงปี พ.ศ. 2457 - 2470

พ.ศ.	เรือเข้า	เรือออก	อัตราส่วนร้อยละของระวางบรรทุกแห่งเรือเข้าและออก				
			ไทย %	อังกฤษ %	นอร์เวย์ %	เดนมาร์ก %	ญี่ปุ่น %
2457	898	896	5.91	24.74	44.49	3.50	3.02
2458	988	978	5.50	33.15	42.20	3.00	5.72
2459	1,064	1,064	6.76	34.01	30.70	1.82	9.65
2460	1,009	1,020	8.04	26.81	30.55	0.83	9.53
2461	826	823	17.72	30.95	10.06	0.16	14.52
2462	639	645	17.29	44.69	9.53	4.09	16.64
2463	571	569	24.01	43.18	5.20	4.05	15.81
2464	957	959	15.77	44.74	11.89	3.16	17.66
2465	990	985	14.29	40.48	15.74	5.97	14.16
2466	963	965	8.44	43.26	17.43	7.25	11.23
2467	950	952	8.35	39.57	24.57	7.33	9.52
2468	987	987	8.44	29.91	30.46	7.34	12.47
2469	1,042	1,041	8.43	28.11	34.37	6.84	7.48
2470	1,183	1,183	7.82	28.43	32.84	7.25	7.84

ที่มา : สถิติพยากรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม บรรพที่ 19 หน้า 202

สถิติที่แสดงมานี้เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับในระยะแรกที่เริ่มต้นทำการค้ากับต่างประเทศแล้ว (ในบทที่ 1) จะเห็นได้ว่าจำนวนเรือสินค้าเข้าออกมีปริมาณเพิ่มขึ้น ใน

ตารางระยะเวลาที่เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 คือช่วงปี พ.ศ. 2461 - 2463 สถิติเรือเข้าและออกมีปริมาณลดน้อยลงไป

เมื่อรัฐบาลไทยทำการค้ากับต่างประเทศ สินค้าออกที่มีความสำคัญที่สุดก็คือข้าว เป็นผลผลิตที่ไทยและกลุ่มประเทศใกล้เคียง เช่น พม่า และอินโดจีนของฝรั่งเศส ได้ส่งข้าวเป็นสินค้าออกเช่นกัน การเพิ่มปริมาณของสินค้า ที่เป็นสินค้าขั้นปฐมคือข้าวที่ได้เพิ่มปริมาณอย่างรวดเร็ว* ในช่วงครึ่งหลังของพุทธศตวรรษที่ 24 (คริสต์ศตวรรษที่ 19) อันเนื่องมาจากผลของการปฏิวัติเส้นทางคมนาคม อาทิ การรถไฟ และเรือไอน้ำ โดยเฉพาะในแถบเอเชีย การเปิดคลองสุเอซ นับว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการขยายตัวของ การค้าระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดความจำเป็นทางเศรษฐกิจและการแบ่งงานกันทำตามความถนัดในการผลิต (Specialisation) ในแต่ละภูมิภาคมากขึ้น

สำหรับนโยบายการค้ากับต่างประเทศของไทย โดยการส่งข้าวเป็นสินค้าออกนั้น ให้ความสำคัญต่อฐานะเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง เพราะข้าวมีได้มีไว้เฉพาะบริโภคภายในประเทศเท่านั้น แต่ได้ส่งไปขายต่างประเทศตามข้อผูกมัดในสนธิสัญญาทางการค้า

ข้าว นับเป็นพืชเศรษฐกิจหลักของไทยที่ส่งเป็นสินค้าออกและคิดเป็นรายได้ประมาณ 70 % ของประเทศที่ส่งเป็นสินค้าออกในช่วงปี พ.ศ. 2395 - 2493 การส่งข้าวออกเพิ่มขึ้นถึง 25 เท่า ซึ่งการเพิ่มขึ้นนี้มากกว่าการเพิ่มขึ้นของประชากรภายในประเทศ เช่น จากการสำรวจสำมะโนครัวของไทยปรากฏว่า ในช่วงเวลาปี พ.ศ. 2454 มีประชากรประมาณ 8,266,403 คน ปี พ.ศ. 2462 มี 9,207,355 คน ปี พ.ศ. 2472 มี 11,506,207 คน และปี พ.ศ. 2480 มี 14,464,439 คน ดังนั้นการที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมในด้านการเกษตรโดยเฉพาะข้าวอย่างเต็มที่ จึงดูเหมือนว่ารัฐบาลมีนโยบายที่ปล่อยให้เป็นไปตามความต้องการของตลาดมากกว่าที่จะคิดปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงผลิตผลทางการเกษตรในด้านอื่นที่เป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญ เช่น อ้อย ยาง เป็นต้น

ของประเทศ¹ ดังนั้น การส่งข้าวออกขายเป็นสินค้าออกจึงทำให้ประเทศมีเงินตราต่างประเทศ สำหรับใช้จ่ายเงินเป็นค่าสินค้านำเข้าที่คงกรไม่ว่าจะเป็นสินค้าบริโภคและหรือสินค้าประเภททุน ตามคำกล่าวที่ว่า "Export pay for Import"² หากเรามีสินค้าออกมาก ก็จะทำให้มีอำนาจในการซื้อหรือมีเงินตราต่างประเทศมากขึ้น แต่ถ้ามูลค่าของสินค้าออกมีน้อยหรือลดลงก็จะทำให้อำนาจการซื้อสินค้าต่างประเทศมีน้อยก็就会导致การขาดดุลสิน³ ดังเช่นปี พ.ศ. 2462 เมื่อการทํานาไม่ได้ผล เกิดความล้มเหลวทางการผลิตอันเนื่องมาจากฝนแล้ง ทำให้ฐานะเศรษฐกิจของประเทศทรุดต่ำลง ย่อมตกเป็นภาระหนักแก่รัฐบาลในทางการเงิน เพราะการทํานาไม่ได้ผล ซึ่งตามธรรมดาแล้ว ข้าวของไทยจะมีมากพอที่จะจำหน่าย ส่วนที่เหลือจึงเป็นสินค้าออกได้ประมาณปีละล้านต้นหรือกว่านั้น และถ้าขายได้เป็นปกติ ก็จะไ้มูลค่าราว 80 - 85 เปอรเซ็นต์ของราคาสินค้าออกทั้งหมด สินค้าออกมักจะมีราคาสูงกว่าสินค้าเข้าเป็นอันมาก เหตุนี้ประเทศไทยจึงยอมมีเงินเกินดุลที่จะนำเงินไปใช้จ่ายได้และทั้งอาจจะจ่ายเงินที่ต้องส่งไปต่างประเทศ จ่ายในรายการเงินกู้ และการเสียดอกเบี้ยได้⁴

นอกจากข้าวที่ส่งเป็นสินค้าออกมีปริมาณมากที่สุดแล้ว สินค้าออกที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศไทยที่มีความสำคัญรองลงมา เช่น ยีนุก ไม้สัก เช่นในปี พ.ศ. 2458 ยีนุกส่งออกมีมูลค่าถึง 19.9 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2468 - 2469 มีมูลค่าถึง 22.1 ล้านบาท⁵ สำหรับไม้สักก็เช่นกัน ในปี พ.ศ. 2452 มีมูลค่าถึง 11.9 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2468 - 2469 มีมูลค่าถึง 9.20 ล้านบาท⁶ ดังนั้น ในตาราง 26 จึงเป็นการแสดงปริมาณการส่งสินค้าออกรวมทั้งหมดของไทยคือ

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส.15.2/24.1 จดหมายเหตุของสภาเผยแผ่พาณิชย์ ฉบับที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2464 หน้า 4

² สมพร เทพสิทธิ สินค้าออกกับความมั่นคงแห่งชาติ หน้า 1 - 2

³ ก.

⁴ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ก.15.2/24.1 ก.

The Siam Commercial Mirror Vol. I (สยามพาณิชย์) 2464

⁵ James C. Ingram op.cit. p. 95.

⁶ Ibid. p. 96.

ตาราง 26 เปอร์เซ็นต์ของสินค้าออกของไทยช่วงปี พ.ศ. 2410 - 2477

ปี พ.ศ.	ข้าว %	ถั่ว %	ไม้สัก** %	ยาง*** %	รวมสินค้า ทั้ง 4 อย่าง	รวมสินค้า ออก ทั้งหมด %
2410	41.1	15.6			56.7	100
2433	69.7	11.1	5.5		86.4	100
2446	71.3	6.4	10.4		88.2	100
2449	69.1	11.0	11.2		91.3	100
2452-2453	77.6	7.8	6.4		91.9	100
2458-2459	70.1	15.9	5.9		89.9	100
2463-2467	68.2	8.6	4.5	0.8	82.1	100
2468-2472	68.9	9.0	3.7	2.3	83.9	100
2475-2477	65.4	13.8	3.9	2.0	85.1	100

ที่มา : James C. Ingram. Economic Change in Thailand
Since 1950 - 1970. p. 94.

* ก่อนปี พ.ศ. 2463 การส่งข้าวออกจะส่งผ่านทางท่าเรือภูเก็ตโดยมิได้ส่งผ่าน
ทางท่าเรือกรุงเทพ ดังนั้นสถิติการส่งออกของข้าวจึงเป็นการส่งออกจากท่าเรือกรุงเทพ ฯ
โดยการกะประมาณ ซึ่งกะจะผิดพลาดไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะ 80 % ของข้าวที่ส่งออกจะ
ส่งผ่านจากท่าเรือกรุงเทพ ฯ และประมาณ 20 % เท่านั้นที่ส่งผ่านจากท่าเรืออื่น ๆ เช่น
ภูเก็ต เป็นต้น

** สถิติปริมาณไม้สักที่ส่งออกนี้ มิได้คิดรวมถึงการส่งไม้สักออกตามคู่มือแม่น้ำสาละวิน เข้าไปยังพม่า และแม่น้ำโขงเข้าไปยังอินโดจีน

*** ยางเฟื่องจะเริ่มมีปลูกครั้งแรกในมณฑลไทยในปี พ.ศ. 2450 หลังจากที่มีการปลูกยางได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในปี พ.ศ. 2453 การปลูกยางไทยได้ดำเนินการโดยบริษัทKombok Rubber ในสิงคโปร์และในไทยมีบริษัทRangan Rubber Company limited เข้าดำเนินการซึ่งมีชาวจีนเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีทุนใช้ดำเนินการในขั้นต้นประมาณ 21,707 ปอนด์สเตอร์ลิง หรือประมาณ 260,484 บาท และในปี พ.ศ. 2463 สามารถผลิตยางดิบได้ปริมาณ 20,230 ตัน ศึกษารายละเอียดได้ใน Voon Phin Keong: Western Rubber Planting Enterprise in South-East Asia 1876 - 1921, p. 120 - 121 และของพม่าก็เช่นเดียวกัน การเพาะปลูกยางเพื่อทำการค้ามีขึ้นครั้งแรกในต้นปี พ.ศ. 2443 ในช่วงปี พ.ศ. 2452 - 2455 บริษัทของอังกฤษได้เข้าดำเนินการโดยได้ตั้งเป็นบริษัทที่ชื่อว่า Tenasserim Hevea Plantation Limited และบริษัทRangoon Para Rubber Estate Limited โดยในระหว่างปีพ.ศ. 2451 - 2463 ผลิตได้ 5,342 ตัน (Voon Phin Keong op.cit. p.114 - 116) ดังนั้นจากปริมาณและมูลค่าที่ใช้ในการลงทุนในกิจการยางของทั้งสองประเทศจึงเป็นระยะเริ่มต้นเท่านั้น

ถึงแม้ว่าสถิติปริมาณและมูลค่าการส่งออกของไทยจะมีปริมาณมากขึ้น และนำเงินรายได้เข้าสู่รัฐบาลโดยตรง แต่เนื่องจาก กิจกรรมส่วนใหญ่ที่ได้ขยายตัวขึ้นนี้ เป็นการลงทุนของชาวต่างชาติ เช่น กิจกรรมเหมืองแร่ที่ส่วนใหญ่เป็นของชาวจีน กิจกรรมไม้สักเป็นของชาวอังกฤษ สำหรับการลงทุนของคนไทยในขณะนี้ ยังขาดประสบการณ์และความรู้ นอกจากนั้นยังไม่ได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมอย่างจริงจังจากรัฐบาล อันเนื่องมาจากปัญหาและอุปสรรคในด้านต่าง ๆ (ซึ่งจะได้กล่าวถึงอีกครั้งในบทต่อไป)

สำหรับปริมาณและมูลค่าของสินค้าเข้าที่ต่างประเทศส่งเข้ามาและรัฐบาลไทยส่งนำเข้าส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าประเภทอุปโภคบริโภคมากกว่าที่จะเป็นสินค้าประเภททุนและสินค้าที่ส่งเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าหัตถกรรมสิ่งของเครื่องใช้ประเภทฟุ่มเฟือยมีมากขึ้น¹ สินค้าประเภททุนที่รัฐบาลส่งเข้ามาส่วนใหญ่จะเป็นเครื่องจักรและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในกิจการรถไฟและการชลประทาน² ซึ่ง อินแกรม ได้แสดงปริมาณสินค้าเข้าประเภททุน* ไว้ โดยคิดเทียบเป็นเปอร์เซ็นต์ของสินค้าเข้าดังตาราง

¹James C. Ingram. Economic Change in Thailand Since 1850 - 1970. p. 128 - 129.

²Ibid. p. 130

*สินค้าเข้าประเภททุนเช่นเครื่องจักร เครื่องใช้ไฟฟ้า สิ่งหัตถกรรมโลหะ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม และอื่น ๆ

ตาราง 27 สินค้าเข้าประเภททุติยภูมิเป็นเปอร์เซ็นต์ของสินค้าเข้าทั้งหมด ช่วงปี พ.ศ.
2362 - 2492

ปี พ.ศ.	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ %	ปี พ.ศ.	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ %
2362	7.7	2453	20.0
2407	12.2	2468	18.3
2413	16.7	2473	26.0
2423	10.9	2478	30.0
2435	16.7	2484	30.0
2443	20.7	2492	23.4

ที่มา : James C. Ingram : Economic Change in Thailand
Since 1850 - 1970. น. 129.

4. นโยบายส่งเสริมการเกษตร

เกี่ยวกับนโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจการเกษตรนั้น จะพบได้จากแนวความคิดของ เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ เจ้าพระยาวงษาอนุประสิทธิ์ ท่านเป็นเสนาบดีที่มีความคิดก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจในยุคนั้น ทั้งนี้เพราะท่านได้เสนอแนวทางที่รัฐบาลควรจะได้ ตระหนักและจัดทำไว้ตั้งแต่ต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ซึ่งแนวคิดที่ เจ้าพระยาวงษาอนุประสิทธิ์ได้พูดเกล้าฯ ๑ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 6 ในครั้งนั้นนั้นเกิดขึ้น เนื่องจากราชทูตเบลเยียม (มองซิเออร์ เอแฟรอรค) ได้มีหนังสือกราบทูลพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ โดยส่งหนังสือของมองซิเออร์คอลลีเยร์ มาว่าจะ ขอตั้ง "แบงค์จ่านา" ขึ้นในประเทศไทย¹ ซึ่งเรื่องนี้เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ได้มาปรึกษากับเกษตรการว่าสมควรจะหาอย่างไร เกี่ยวกับเรื่องนี้ เจ้าพระยาวงษาอนุประสิทธิ์ มีความเห็นว่ายังไม่ควรให้ต่างประเทศเข้ามาตั้งธนาคารทั้งนี้โดยให้เหตุผล ชี้แจงว่า

ในขณะนี้ เรายังไม่ทราบแน่นอนว่า อีคอนอมี่แห่งชาวนาของเราเป็นอย่างไร มีหนี้สิน ยากจน หรือมีทรัพย์สินเงินทองเพียงพอ แลการที่ชาวนายากจนขัดสนนั้น เนื่องมาจาก สาเหตุอันใด เพราะยังไม่มีสถิติสถิติแสดงให้เห็นแน่นอนได้ ว่าราษฎรทั่วไปขัดสนควยเงินที่ต้องใช้ทำทุนอยู่คั้งนี้แล้ว ข้าฯ พระพุทธเจ้าเห็น ควยเกล้าฯ ว่า ในเวลานี้รัฐบาลไม่ควรให้ชาติใด ๆ มาตั้งธนาคารให้ชาวนา ของเรากู้ และจำนำให้รัฐบาลเป็นประกัน อย่างนี้เป็นอันขาด เหตุที่คนของเรา ยังไม่รู้จักในการทำมาหากิน หรือรู้จักประหยัดทรัพย์อย่างคนในต่างประเทศ ทั้งยังขาดความไหวพริบ ในทางนี้อยู่มาก มิฉะนั้นจะเกิดการยุ่งยากต่าง ๆ ขึ้นได้ มากในภายหน้า...²

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.15/5 เจ้าพระยา
วงษาอนุประสิทธิ์ เสนาบดี กระทรวงเกษตรการกราบทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ

1 กุมภาพันธ์ ร.ศ.130

² ค.

นอกจากความคิดเห็นของท่านที่กรมบังคับมณฑลที่ 6 เกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจและชาวนาแล้ว เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ ยังได้เสนอความเห็น ที่ผู้เขียนคิดว่าน่าจะถือเป็นแนวนโยบายทางเศรษฐกิจการเกษตรได้อย่างดี ถ้าหากรัฐบาลจะได้นำมาจัดดำเนินการ เพื่ออุดหนุนช่วยเหลือราษฎรชาวนาได้ตามโครงการของท่านคือ

1. หาน้ำให้ชาวนามีใช้ในการเพาะปลูกในเวลาที่ต้องการ แต่ให้มีน้ำจัดสันต์มากพอที่บริโภคได้ตลอดปี
2. ป้องกันโรคสัตว์พาหนะไม่ให้ลูกหลานติดคอแพร่หลายได้
3. แนะนำวิธีเพาะปลูกที่จะได้ผลอย่างดี (คือทั้งสวนทดลองขึ้น)
4. ให้ได้สิ่งฟิ้นผลอันเป็นสินค้ายังตลาดได้สะดวกและโดยราคาถูกพอสมควร
5. หาทางจำหน่ายฟิ้นผลอันเป็นสินค้าให้ได้กำไรเกินภาคภูมิ ไม่ต้องถูกกดราคามากกว่าจำเป็น
6. จัดให้มีที่ฝากเงินย่อยได้ (Saving bank)
7. ยกเว้นเงินค่านาที่หักรางวัลใหม่ไม่เกินปีจำนวนสามปีตามพระราชบัญญัติเก่า เพื่อให้มีกำลังพอตั้งตัวได้
8. แนะนำหรือบังคับให้ทำสวนเครื่องครัว (Kitchen garden) ทุกบ้านทุกเรือนให้พอกิน ไม่ทวงเสียสมภารกร จะได้ฟิ้นเงินรายจ่าย
9. เลิกและห้ามการพนันหมดทุกอย่าง
10. แนะนำและจัดให้ชาวนารวมกันตั้งขึ้นเป็นหมู่คณะ (Co-operative Society) เพื่ออุดหนุนการทำมาหาเลี้ยงชีพ
11. หาและสอนให้ใช้เครื่องมือฟ้านาที่ช่วยแรงคนและแรงสัตว์ได้ (Labour saving machines)
12. จัดการโดยทางแนะนำบรรจพหราหรือออกข้อบังคับให้ชาวนามีพันธุ์ข้าวปลูกอย่างดี และให้รู้วิธีเลือกพันธุ์เข้าปลูกอันเหมาะแก่ท้องที่และที่จะขายได้ราคา ให้มีมากพอเข้ารับการเพาะปลูกได้เสมอทุกปีในคราวลงนา ทั้งให้มีเข้าไว้พอบริโภคเสียก่อน จนถึงเวลาที่จะได้เข้าหนักในนาเหลือมันจึงได้ขายได้ เพื่อป้องกันการขาดเข้าและกันดารอาหาร

13. จัดการให้กลุ่มคนได้รับความฝึกหัดสั่งสอนให้การเพาะปลูกและการค้าขาย เพื่อรู้วิธีแบบเพาะปลูกอันดี รู้จักประหยัดทรัพย์ตามสมควร

14. ที่จะอุดหนุนบำรุงการทอผ้าให้เจริญขึ้นนี้ ถ้าจะแก้ไขให้ต้องแต่ความประสงค์ของชาวนาแน่แล้ว จำต้องตั้งศาลลงออกตรวจตราเพื่อทราบการละเมิดแล้ว จึงจะจัดการให้เป็นประโยชน์ได้จริง¹

จากความคิดเห็นดังกล่าว สรุปได้ว่า เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ได้เห็นถึงความจำเป็นของกิจการชลประทานเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำไว้ใช้ในการเพาะปลูกอย่างเพียงพอ เห็นถึงความจำเป็นในด้านต่าง ๆ อีกเช่น กิจการสหกรณ์ การปรับปรุงเครื่องมือที่ใช้ในการเกษตร ความจำเป็นต้องให้ประชาชนได้รับการศึกษาเรียนรู้ในด้านการเกษตร และรวมถึงการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตร การปลูกพืชโดยรู้จักเลือกพันธุ์ และอื่น ๆ ที่กล่าวมาทั้ง 14 ข้อ นั้นนับว่าเป็นแนวทางที่ดีที่รัฐบาลควรได้จัดทำเพื่อไว้เป็นนโยบายทางการเกษตรได้

ดังนั้น การส่งเสริมทางด้านกิจการเกษตรที่รัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ ได้จัดดำเนินการในเวลาต่อมา ที่จะกล่าวต่อไปนั้น ผู้เขียนจึงคิดว่า โครงการตามความเห็นของเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ที่ได้กราบบังคมทูลให้รัชกาลที่ 6 ได้ทรงทราบไว้ตั้งแต่ต้นรัชกาลคือในปี พ.ศ. 2453 นั้น อาจจะมีส่วนทำให้รัฐบาลได้นำโครงการดังกล่าวไปไว้เป็นนโยบายทางด้านการเกษตรในเวลาต่อมาในบางประการ เช่น กิจการชลประทาน กิจการสหกรณ์ เป็นต้น

4.1 โครงการชลประทาน นับว่าเป็นนโยบายระยะยาวที่รัฐบาลได้จัดทำหรือดำเนินการให้มีขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ เพราะพระบรมราโชบาย

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.15/5 เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ เสนาบดี กระทรวงเกษตราธิการ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ 1 กุมภาพันธ์ ร.ศ.130

เกี่ยวกับการส่งเสริมในด้าน การเกษตรของรัฐบาล โดยเฉพาะโครงการชลประทาน* นั้น ได้ริเริ่มโครงการต่อเนื่องมาจากรัชสมัยของสมเด็จพระราชบิดารัชกาลที่ 5 คือ ใน ตอนปลายรัชกาลปี พ.ศ. 2452 ได้มีข้อเสนอของเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ให้มีการ ปรับปรุงโครงการคลองรังสิตอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่นายไฮเดรได้ลาออกไปแล้ว โดยเสนอ ให้ทำโครงการชลประทานที่รวมเอาคลองแสนแสบ คลองประเวศบุรีรมย์ และคลองสำโรง มีเนื้อที่รวมกัน 7 ล้านไร่ รวมเข้าเป็นโครงการเดียวกัน ซึ่งในความเห็นของเจ้าพระยา วงษาอนุประพัทธ์ เห็นว่า เนื่องจากบริเวณเหล่านี้มีสิ่งประกอบสำหรับการ หก น้ำบริบูรณ์ อยู่แล้ว เช่น ประตุน้ำต่าง ๆ ตามโครงการนี้กำหนดให้เปิดช่องทางน้ำไหลเข้าออกที่ สำคัญ ๆ ในทุ่งรังสิต และนำน้ำจากแม่น้ำป่าสักทดลองมาใช้ในทุ่งคลองรังสิต คลองแสนแสบ คลองสำโรง และคลองบางเหี้ย โครงการนี้ให้ชื่อว่า "สกิมทอน้ำป่าสัก" ซึ่งเป็นข้อเสนอ

*กิจการชลประทานมีลักษณะวิธีดำเนินการและการเงินต่างกัน คือ ประเภทที่ 1 การชลประทานที่ทำให้ดินที่แห้งแล้งมีน้ำใช้ประโยชน์กลับกลายเป็นดินที่ไ้เพาะปลูกได้คือ เช่น ประเพณีอินเดีย ซึ่งรัฐบาลว่าเป็นต้องเก็บเงินค่าน้ำจากผู้ทำการเพาะปลูกในที่ดินนั้น ประเภทที่ 2 ที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานเป็นที่ดินที่ไ้เพาะปลูกอยู่แล้ว การชลประทานเป็นเพียงการช่วยเหลือได้ผลตอบแทนน้อยยิ่งขึ้น การเพาะปลูกจะได้ผลดี เป็นปกติ รัฐบาลไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรงจากผู้ทำการเพาะปลูก ดังนั้น ประโยชน์ของกิจการชลประทานในประเทศไทย จึงเป็นประโยชน์โดยทั่ว ๆ ไปทาง เศรษฐกิจ เพราะเมื่อการพำนาได้ผลดีเป็นปกติทุกปี จวานาจะเป็นผู้มีหลัก านมั่นคงขึ้น ผลผลิตจะมีมากขึ้น มาตรฐานการครองชีพดีขึ้นตามลำดับ ด้านรัฐบาลก็จะได้นผลตอบแทนทาง อ้อม โดยจะเก็บภาษีอากรได้มากและสะดวกยิ่งขึ้น

ของเซอร์โทมัส วอร์ด* โฉงเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท¹

ในตอนต้นรัชกาลที่ 6 คือช่วงปี พ.ศ. 2454 - 2455 เกิดปัญหาการทำนาไม่ได้ผล สาเหตุเนื่องมาจากฝนแล้ง** ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำอย่างมาก ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ๗ ถึงคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง มีพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ เป็นประธานเพื่อหาทางแก้ไข และคณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอแนวทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำกิจการชลประทานขึ้นอย่างแท้จริง ซึ่งปรากฏในรายงานว่า

การให้ความสนใจต่อการฉุดฉวย และส่งเสริมในด้านการชลประทาน นอกเหนือจากการอาศัยน้ำตามธรรมชาติ คือน้ำฝนและน้ำท่า ซึ่งไม่ถาวรแน่นอน เป็นวิธีที่ดีที่สุด ที่จะรักษามรดก และเป็นเรื่องปกติที่รัฐบาลต้องจัดทำ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และส่วนบุคคล ไมเช่นนั้นแล้วก็จะไม่อาจ

*ข้อเสนอนี้ ไม่ใ้ความกตัญญูใหม่ที่จะเกิดขึ้นเมื่อ เซอร์ โทมัส วอร์ด เข้ามาแต่ได้มีมาแล้วตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ 5

¹สุนทรี อาสะไวย์ บทบาทของรัฐบาลและเอกชนในการพัฒนา : พิจารณาเฉพาะกรณีประวัติโครงการรังสิต พ.ศ. 2431 ถึง พ.ศ. 2457 หน้า 205 - 207 อ้างถึง กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ.กรมเพาะปลูก เล่มที่ 13/20 บันทึกความของกระทรวงเกษตราธิการ เรื่องการทหาน้ำสำหรับการเพาะปลูกที่การจัดซื้อไป วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2452, B.P.P. 3/23 No.5251 Siam Diplomatic and Consular Report on the Year. B.E. 2455 by Mr.Vico Consul Johns. p. 10 - 11

**ดูรายละเอียดได้ในบทที่ 4

ประกันความอยู่ดีกินดีของรัฐและพลเมืองได้...¹

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวทำให้มีการตั้งกรมคลองขึ้นใหม่เรียกว่า กรมท่อน้ำ* โดยว่าจ้าง เซอร์ โทมัส วอร์ค ผู้เชี่ยวชาญชลประทานชาวอังกฤษ เข้ามาจัดทำโครงการชลประทาน โดยขอยืมตัวมาจากรัฐบาลอังกฤษที่อื่นเสีย ในปี พ.ศ. 2456 โดยมีนายอาร์ ซี อาร์ วิลสัน ผู้ช่วยคนหนึ่งของวอร์ค เป็นอธิบดีกรมใหม่²

สำหรับกรมท่อน้ำนี้ กระทรวงเกษตรธิการได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญมาตรวจและวางโครงการ (สแกม) สำหรับการท่อน้ำ ให้เป็นประโยชน์ โดยกำหนดว่า การสร้างมิให้เกินวงเงิน 3 ล้านปอนด์³ ดังนั้นเมื่อว่าจ้าง เซอร์ โทมัส วอร์ค เข้ามาดำเนินการ

¹สุนทรี อาสะโวชัย ล.ค. หน้า 207 - 208 อ้างถึง กองจดหมายเหตุ กรมชลประทาน ญษ. 9/9 Report on the benefits which have already accrued to the state by irrigation works already completed and what benefits may be expected from works still to be undertaken Part I มกราคม 2471 โดยนาย C.D. Gee.

*ในปี พ.ศ. 2455 รัฐบาลได้ตกลงใจยุบกรมคลอง และโอนงานของกรมคลองไปขึ้นกับกรมทางปี พ.ศ. 2456 เมื่อ วอร์ค เข้ามา จึงมีการตั้งกรมคลองขึ้นใหม่ชื่อว่ากรมท่อน้ำ

²สุนทรี อาสะโวชัย ล.ค.

³กองจดหมายเหตุ กรมชลประทาน เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.1/29 พระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กรามบังคับมณฑลรัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457

ของการชลประทานเขาได้เสนอโครงการและรายการค่าใช้จ่ายดังนี้คือ¹

1. ขุดและขอมคลองในเขตรัฐพรหม	7,500,000 บาท
2. ขุดและขอมคลองในเขตรัฐแม่น้ำปาก	11,500,000 บาท
3. ขุดและขอมคลองสำหรับเดินเรือและระบายน้ำ ในที่ลุ่มตั้งแต่กรุงเก่าตลอดถึงทะเล	1,250,000 บาท
4. ขุดและขอมคลองในเขตรัฐบุรี	1,500,000 บาท
5. จัดการท่อน้ำในมณฑลพม่า	1,000,000 บาท
รวม	22,750,000 บาท

รายการทั้งหมดนี้จะทำสำเร็จในเวลา 6 ปี โดยโครงการ 4 ปีแรก จะใช้เงินประมาณ 10,345,000 บาท และ 2 ปีสุดท้าย ใช้เงิน 12,405,000 บาท จำนวนเงิน 10,345,000 บาทนั้น ได้แบ่งรายจ่ายไว้ดังนี้²

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กษ.9/2 เรื่องท่อน้ำและ
เรื่องขุดคลองปากสักเหนือ, กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร ก.1/29 พระองค์เจ้า
กิตติยาภรณ์วรลักษณ ก., สำหรับงานวิจัยของ สุนทรี อาสะวีย์ ล.ค. หน้า 209 -
210 อ้างถึง กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร กษ. แผนกกรมคลอง แผ่นที่ 4, เรื่องที่
1020 Report on a Scheme for the irrigation of so much
of the Valley of the Menam Chao Phaya as may be Possible
for a Capital Outlay of One and Three Millions Sterling
โดย Sir.Thomas Ward พ.ศ. 2458 ตามโครงการของ เซอร์ โทมัส วอร์ด จาก
เอกสารทั้งสองแตกต่างกัน สืบหารายละเอียดเปรียบเทียบกันในสุนทรี อาสะวีย์
บทบาทของรัฐบาลและเอกชนในการพัฒนา : ศึกษาเฉพาะกรณี ประวัติโครงการรังสิต
พ.ศ. 2431 - 2457

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.1/29 เอกสารที่เดียวกัน

ปีที่ 1	1,500,000	บาท
ปีที่ 2	2,500,000	บาท
ปีที่ 3	4,000,000	บาท
ปีที่ 4	2,345,000	บาท

รวม 4 ปี เป็นเงิน 10,345,000 บาท

โครงการที่ เซอร์ โทมัส วอร์ค เสนอนั้นปรากฏว่าในขณะนั้นรัฐบาลกำลังประสบปัญหาในเรื่องงบประมาณรายจ่ายอยู่ 2 ประเภทที่ประดังกันนั้นคือ โครงการสร้างเส้นทางรถไฟสายเหนือ กับโครงการท่น้ำของ เซอร์ โทมัส วอร์ค¹

ปัญหาทางการเงินที่รัฐบาลต้องกู้ยืมมาจากต่างประเทศในขณะนั้น* เพราะงบประมาณสำหรับการชลประทาน จำเป็นต้องใช้เงินจำนวนถึง 22,750,000 บาท หรือ

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.1/29 พระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457

* เงินกู้จากตลาดยุโรปเป็นเงิน 4,000,000 ปอนด์ ในปี พ.ศ. 2448 และ พ.ศ. 2450 นั้น กำหนดรายจ่ายไว้ 3 ประเภท คือ 1) เงินทุนสำรอง มาตราทองคำ 900,000 ปอนด์ 2) จ่ายในการสร้างรถไฟสายเหนือ 3) สร้างประปาในกรุงเทพฯ สำหรับโครงการสร้างเส้นทางรถไฟสายเหนือ (เชียงใหม่) นั้น แต่เดิมในปี ร.ศ.127 คราวที่รัฐบาลไทยจะทำสัญญาใหม่กับประเทศอังกฤษนั้น ความสัญญาข้อที่ 1 รัฐบาลไทยจะได้กู้เงินรัฐบาล เฟเดอเรต มาเลเซียเกรด สำหรับการสร้างทางรถไฟสายใต้เป็นจำนวนเงิน 4,000,000 ปอนด์ เมื่อรวมกับเงินกู้จากตลาดยุโรปแล้วจะเห็นว่ารัฐบาลไม่สามารถจะจัดส่งดอกเบี้ยได้ จึงต้องพักการสร้างรถไฟสายเหนือไว้ชั่วคราว เพราะเงินที่กู้ไว้เดิม 4,000,000 ปอนด์นั้น ไม่พอจ่ายต่อมาในปี พ.ศ. 2457 รัฐบาลจะได้เริ่มกู้เงินใหม่สำหรับการรถไฟอีก 1,000,000 ปอนด์ สำหรับเงินรายนี้ยังกู้ไม่ได้ (กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร ค.29/1. ค.) ดังนั้นในปี พ.ศ. 2465 และปี พ.ศ. 2467 การกู้เงินจึงมีความจำเป็นต่ออาริชาัยในการสร้างเส้นทางรถไฟและกิจการชลประทานในระยะแรกจึงต้องนำเงินจากพระคลังข้างที่มาใช้ก่อน (James C. Ingraw. *Economic Change in Thailand Since 1850 to 1970.* p. 162)

ประมาณ 1,750,000 ปอนด์ เป็นเงินที่ต้องกู้ในตลาดยุโรป รวมกับเงินการก่อสร้าง
รถไฟอีกประมาณ 1,000,000 ปอนด์ รวมเป็นเงิน 2,750,000 ปอนด์ จึงเป็นปัญหาว่า
เมื่อการกู้เงินจำนวนนี้ยังไม่ได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเลือกเอาอันหนึ่งอันใดเพื่อกำเนิน
การระหว่างกิจการรถไฟกับกิจการชลประทาน สำหรับพระดำริของกรมพระจันทบุรีนฤนาถ
ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความสำคัญที่ควรจะต้องเลือกระหว่างรถไฟกับกิจการชลประทาน
คือ

ประโยชน์ที่รัฐบาลจะได้จากรถไฟ...ถึงแม้ว่าจะมีมากขึ้นก็จำกัดอยู่แต่การทำให้
สินค้าระหว่างกรุงเทพ ฯ และเชียงใหม่เจริญใหญ่ขึ้นและตัดทางสินค้าที่มาทาง
อาณาเขตรพม่าได้บ้าง ไม่มีผลกว้างขวางเท่าการทดน้ำ...ประโยชน์แห่งการทดน้ำ
ดังนี้จะได้จัดขึ้นตามสมัยของกระทรวงเกษตรธิการนั้น เป็นประโยชน์กว้างขวาง
ในเชิงที่จะได้เปิดตลาดเข้า (ข้าว - ผู้เขียน) ให้กว้างขวางออกไป ด้วยอำนาจ
ที่ยังค้ำน้ำได้ ไม่ต้องอาไศรยดินฟ้าอากาศอย่างเดียว กระทำให้โคลนเข้า (ข้าว)
สม่ำเสมอกว่าแต่ก่อน ทั้งนี้ โดยที่จะได้ลงทุนจัดสร้างไปแต่เฉพาะในท้องที่ ๆ
ประชากรราษฎรทำการนาเลี้ยงมีพออยู่แล้ว หลวเปิดท้องที่ใหม่แต่เฉพาะที่อาจมี
จำนวนประชานมาริเริ่มทำขึ้นใหม่ ป้องกันการย้ายสถานที่ไปเพิ่มอยู่ในตัว...
เห็นด้วยเกล้าว่าการทดน้ำนี้เป็นการสำคัญกว่าการสร้างรถไฟ...¹

นอกจากนี้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติยังได้กราบทูลต่อไปว่า รัฐบาล
ควรจะได้รับดำเนินการเสียในปี พ.ศ. 2458 โดยให้เหตุผลว่า

ถ้าไม่เริ่มเสียในปีนี้นี้ ก็จะต้องได้เ็นข้าไปส่วนว่าการแข่งขันกับประเทศอื่น
นับวันก็มักจะเข้มงวดขึ้น ควรเตรียมไว้ให้พร้อมแต่เนิ่น ๆ อีกประการหนึ่ง
รัฐบาลได้ลงทุนไปในการตรวจตรานั้นก็มากแล้ว ทั้งข้างที่อ่านาบุญเรื่องตลาด

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.1/29 กรมพระ
จันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้า ฯ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457

ก็ยังอยู่ในเมือง ถ้าจะเลือกถอนการท่น้ำนี้ ไปตั้งต้นใหม่ภายหลัง บางทีก็จะ
ต้องลงทุนใหม่อีกเป็นอันมาก...¹

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ๑ ทรงมีพระราชดำริเห็นด้วยกับคำกราบบังคมทูล
โดยรัฐบาลจะเลือกดำเนินกิจการชลประทานก่อนที่จะเลือกการขยายกิจการรถไฟ ทั้งนี้
พระองค์ได้ทรงแสดงเหตุผลไว้ว่า "ตามความเห็นที่ท่านแสดงมานั้น เป็นการถูกต้อง
การท่น้ำจะรอไว้ไม่ว่า แรกไฟรอได้..."²

เมื่อรัฐบาลตกลงเลือกจัดทำตามโครงการชลประทานก่อน โดยรัฐบาลจะต้อง
จัดหาเงินมาใช้จ่ายตามโครงการ คือ ในการท่น้ำช่วง 4 ปีแรก จะใช้เงิน
10,345,000 บาท เงินจำนวนนี้ ถ้าจะเทียบกับเงินคงคลังที่มีอยู่แล้ว 53,236,248 บาท
ก็จะเท่ากับครึ่งหนึ่ง ถ้าจ่ายไปแล้ว ก็คงจะเหลือเงินคงคลังในปลายปี พ.ศ. 2461
ประมาณ 12,891,248 บาท ดังนั้นในระยะแรกจึงต้องใช้จ่ายจากเงินงบคงคลังไปก่อน
ต่อมาภายหลังรัฐบาลจึงได้ใช้วิธีจัดหาเงินโดยดำเนินนโยบายที่จะหาเงินภายในประเทศ
เพื่อช่วยพยุงฐานะการคลังของประเทศโดยรัฐบาลมุ่งหวังว่า เพื่อประโยชน์แก่การคลังเอง
และเป็นการฝึกฝนประชาชนในเรื่องการเงิน³ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลจะได้กู้จากเงินที่ราษฎร
ฝากไว้กับธนาคารนำมาใช้จ่ายไปก่อน

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.1/29 กรมพระ
พระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระ
พระมงกุฎเกล้าฯ ๑ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.1/29 พระราชกระแส
ตอบของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ๑ วันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457

³ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.1/29 กรมพระจันทบุรี
นฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ๑ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457

เมื่อรัฐบาลตกลงใจที่จะจัดทำโครงการชลประทานจริง ๆ นั้น ปรากฏว่าโครงการป่าสักได้รับเลือกให้จัดทำก่อน แทนที่จะเป็นโครงการสุพรรณ ทั้ง ๆ ที่โครงการป่าสักมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าโครงการอื่น* และมีได้เป็นการเปิดพื้นที่ใหม่ ๆ ขึ้นมาสำหรับการเพาะปลูกมากนัก เนื่องจากเป็นเพียงการปรับปรุงโครงการเดิมที่มีอยู่ ตามความเห็นของนายวิลเลียมสัน** เห็นว่าเป็นการให้ความสำคัญที่มากเกินไปแก่โครงการรังสิต ทั้ง ๆ ที่จุดมุ่งหมายของการจัดการชลประทานในตอนนี้ มิใช่เพื่อพื้นที่เขตรังสิตแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพราะไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหการทำนาที่ไม่ได้ผลทั่วทั้งประเทศ อันเป็นปัญหาโดยส่วนรวม การตัดสินใจเลือกโครงการดังกล่าวก่อน จึงดูเหมือนว่า จะเป็นการรักษานโยบายของคณะเพียงกลุ่มเดียว เมื่อคำนึงถึงว่าการทำนาในเขตนี้ ส่วนใหญ่เป็นการเช่านาทำ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จะได้แก่เจ้าของที่ดิน ชาวนาจึงเป็นเพียงผู้เช่าจะไม่ได้ประโยชน์มากนัก ถ้าทำที่สุพรรณก่อน ชาวนาอาจจะได้รับประโยชน์บ้าง ในกรณีที่เข้าไปจับจองที่ดินยังไม่มีเจ้าของและได้เปิดขึ้นใหม่ ๆ¹ นอกจากนี้การที่อายุสัมปทานของบริษัทชลคลองและคูนาสยาม ในโครงการรังสิต ได้หมดลงในปี พ.ศ. 2457 คลองจึงต้องโอนมาเป็นของรัฐบาลในสภาพที่ทรุดโทรม มีการอพยพของชาวนา (ลูกจ้าง) ออกจากเขตนี้โดยทั่วไป ปรากฏว่าที่ดินที่ใช้ทำการเพาะปลูกที่มีจำนวนถึง 400,000 ไร่² นี้ ได้ขายไปเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นพื้นที่ที่ใช้เพาะปลูกจริงจึงมีเพียง 40 % เท่านั้น²

*เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในโครงการนี้ได้ในหน้า 164

** เซอร์วอลเตอร์ วิลเลียมสัน (Sir Walter Willmanson) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้คัดค้านโครงการเจ้าพระยาของนายไฮเด วันเดอร์โยม และเขามีส่วนสำคัญที่เสนอในโครงการป่าสัก นับว่าเขามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในการจัดทำโครงการป่าสัก ก่อนอื่นนอกจากนี้ นายวิลเลียมสันยังเป็นที่ปรึกษาชาวอังกฤษที่มีบทบาทอันสำคัญต่อรัฐบาลไทยทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจของไทยมาโดยตลอด (James C. Ingram. *Economic Change in Thailand*, p. 200)

¹ สุนทรี อาสะไวย์ บทบาทของรัฐบาลและเอกชนในการพัฒนา : พิจารณาเฉพาะกรณี ประวัติโครงการรังสิต พ.ศ. 2431 ถึง พ.ศ. 2457 หน้า 212

² ก.

ตามข้อเสนอของเซอร์ทอมัส วอร์ค เกี่ยวกับการปรับปรุงคลองรังสิตตามโครงการป่าสักนั้น เขาได้แนะนำให้สร้างเขื่อนขนาดเล็ก (ฝาย) ขึ้นที่สระบุรี คือในแม่น้ำป่าสัก แล้วสร้างคลองส่งน้ำเข้าไปรังสิต เหตุที่เขาเลือกที่นี้ก็เนื่องจากจะสามารถเก็บน้ำไว้ได้แน่นอนว่า ถ้าเทียบกับที่จะสร้างในแม่น้ำนครนายก และแม้ว่าจะไม่ดีเท่ากับการสร้างเขื่อนในแม่น้ำเจ้าพระยาแต่การที่จะสร้างเขื่อนขนาดเล็ก (Barrage) ในแม่น้ำเจ้าพระยากังเงินที่สระบุรีเพียงพอที่จะส่งน้ำไปแก่พื้นที่รังสิต จึงเป็นสิ่งที่แพงเกินไป สำหรับโครงการป่าสักนี้เพื่อให้เสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2465 งบประมาณที่ใช้จ่ายนี้จึงมีประมาณ 16,000,000 บาท ซึ่งมากกว่าที่ประมาณเอาไว้คือ 11,500,000 บาท¹ (ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า ค่าวัสดุมีราคาสูงขึ้นเนื่องจากสงครามโลกครั้งที่ 1)

กล่าวได้ว่า ไม่ว่าจะมีมองในแง่ของผลประโยชน์ที่ราษฎรหรือแม้แต่รัฐบาลจะได้รับ หรือมองในแง่เทคนิคของการชลประทาน โครงการป่าสัก ที่ได้จัดทำขึ้นเป็นโครงการแรก แม้จะมีความจำเป็นอยู่มาก ก็ควรจะจัดทำได้อันอันคับข้อง ๆ ลงมาดังนี้เพื่อเปิดโอกาสให้แก่พื้นที่อื่น ๆ ที่ยังไม่เคยมีการพัฒนามาก่อน ได้รับประโยชน์บ้าง เพื่อเป็นการขยายพื้นที่ในการเกษตรโดยเฉพาะการเพาะปลูกให้มีเพิ่มมากขึ้นก็จะเป็นการช่วยแก้ปัญหาในเรื่องพื้นที่ทำกินให้แก่เกษตรกรได้รับประโยชน์โดยทั่วถึงกันตามกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศที่เป็นไปตามโครงการที่วางไว้นั้น ดังนั้นการที่รัฐบาลเร่งดำเนินการโครงการป่าสักเป็นอันดับแรก จึงนับว่าไม่ได้ให้การพัฒนาทางการเกษตรโดยเฉพาะโครงการชลประทานอย่างจริงจัง ทำให้ราษฎรไม่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงจากการพัฒนาในด้านนี้

นอกจากกิจการชลประทานที่รัฐบาลได้พยายามจัดทำเพื่อช่วยเหลือส่งเสริมแก่ราษฎรในเรื่องการเกษตรแล้ว ยังได้ส่งเสริมการขุดคลองและลอกคลองเพื่อให้เพาะปลูกและการคมนาคมด้วยเช่นกัน ในสมัยรัชกาลที่ 5 นโยบายของรัฐบาลต่อการขุดคลองนับว่ามีผลต่อการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ดังจะเห็นว่า การทำนุบำรุงด้านการขุดคลองใน

¹ Jame C. Ingram. *Economic Change in Thailand Since 1850 to 1970*. p. 84.

รัชสมัยของพระองค์มีมากกว่ารัชกาลก่อน ๆ โดยมีทั้งการขุดคลองในกรุงเทพฯ และคลองที่เชื่อมติดต่อกับบรรดาหัวเมืองต่าง ๆ ทั่วรอบกรุงเทพฯ ตลอดจนมีการขุดซ่อมคลองต่าง ๆ เป็นอันมาก ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้กล่าวว่า ภาวะการค้ำข้าวมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการขุดคลอง

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการขุดคลองได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งคลองในกรุงเทพฯ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าการขุดคลองเพิ่มเติมขึ้นมากนัก แต่เพื่อเป็นการส่งเสริมการเกษตรในรัชกาลนี้จึงสังเกตได้ว่าคลองที่ขุดและลอกส่วนใหญ่จะเน้นหนักไปทางฝั่งธนบุรี เช่นในปี พ.ศ. 2459 ได้ขุดคลองบางเชือกหนัง ปี พ.ศ. 2459 ขุดคลองบางระเนนใหญ่ และคลองบางมด ปี พ.ศ. 2462 ได้มีการขุดซ่อมคลองบ้านไทร และคลองวัดโพธิ์ หนองรี เช่นเดียวกัน การที่ต้องมีการขุดและซ่อมคลองเหล่านี้ ก็เพราะคลองดังกล่าวมีสภาพตื้นเขินไม่สะดวกที่จะใช้เดินเรือ และการเพาะปลูกโดยเฉพาะการทำนา¹

นอกจากนโยบายส่งเสริมทางการเกษตรในรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 รัฐบาลยังได้พยายามส่งเสริมกิจการในด้านการเพาะปลูกมากขึ้นเช่นในปี พ.ศ. 2459 ได้มีการจัดตั้งสถานทดลองพันธุ์ข้าวขึ้นที่คลอง 6 รังสิต อยุธยา โดยตั้งสถานี่ทำนาสำหรับบำรุงพันธุ์ข้าว (Seed farm) ขึ้น² แต่ก็ไม่ค่อยได้ผลนักทั้งนี้เพราะราษฎรยังขาดความเอาใจใส่และสนใจในเรื่องความก้าวหน้าในการเพิ่มผลผลิตต่อตนเองและท้องถิ่นมากนักจึงทำให้งานของรัฐบาลยังคงดำเนินไปอย่างล่าช้า

4.2 การจัดตั้งกิจการสหกรณ์

การขยายตัวในการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศหลังการทำสนธิสัญญาเบาริ่ง ปี พ.ศ. 2398 แล้วนั้น ทำให้ระบบเศรษฐกิจตามเขตชนบทของไทยบางท้องที่โดยเฉพาะบริเวณที่ราบ

¹ ปิยนาง บุณยาค และคณะ คลองในกรุงเทพฯ หน้า 103 - 126

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 กษ.ใหม่ กองเลขานุการส่วนสภาเผยแพร่พาณิชย์ แผ่น 6 เรื่อง 18 หนังสือพระยาโกษาการถึงพระยาโพนวิมพนตรี วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2475

ภาคกลางของไทยได้เปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจเพื่อเลี้ยงตนเองไปสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อการค้ามีมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา

ชาวนาแต่เดิมเคยปลูกข้าวเพื่อบริโภคในครัวเรือนและแลกเปลี่ยนกันระหว่างเพื่อนบ้านก็เริ่มขยายการปลูกข้าวให้มีส่วนเหลือจากบริโภค จำหน่ายเป็นรายได้เพื่อจับจ่ายใช้สอยในสิ่งที่ต้องการเพิ่มขึ้น เมื่อต้องการผลิตให้ได้มากก็ต้องใช้ทุนเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว และแต่เดิมมายังไม่มียศการเกรงอิทธิพลที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ชาวนา ชาวนาจึงต้องกู้เงินจากพ่อค้าหรือเศรษฐีในท้องถิ่นโดยเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูง และบางรายก็ยังใช้วิธีการทักข้าว และให้เรือเหาะสิ่งของ ทำให้ชาวนาต้องตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบอย่างมาก

ภาวะดังกล่าวนี้ เป็นการยากที่ชาวนาจะปลดเปลื้องหนี้สินเป็นอิสระได้ และการทำนาของเกษตรกรก็ยังต้องอาศัยบรรพชาติเป็นส่วนใหญ่ จึงได้ผลไม่แน่นอน ถ้าเกิดธรรมชาติไม่อำนวยการทำนาไม่ไ้ผลเกิดความเสียหายสองสามปีติดต่อกัน ดอกเบี้ยก็จะถูกทยเข้าเป็นต้นเงินพอกพูนมากขึ้น และในที่สุดก็จะต้องโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เจ้าหนี้ กลั้กลายเป็นผู้เช่าหรือเร่ร่อน ไม่มีหลักฐานทำกิน* สิ่งเหล่านี้เป็นการยากที่รัฐบาลจะเข้าช่วยเหลือให้ชาวนากลับมีหลักฐานมั่นคงได้ ความคิดที่จะจัดตั้งองค์การให้

* ลักษณะเช่นนี้มักจะเกิดขึ้นแก่สภาพชาวนาส่วนใหญ่ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ประเทศพม่าจีนไ้ต๋นและไทย ชาวนาต้องกลายเป็นผู้เช่าของที่ดินนา เป็นผู้เช่าหรือผู้ไร่ที่ทำกินเพราะหนี้สินที่เกิดขึ้น

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 น.20.6/79 เรื่อง การทำนา และกำลังของชาวนา 5 กันยายน - 27 กันยายน 2462

เงินกู้แก่ชาวนานั้นได้เริ่มมีมา ตั้งแต่ตอนปลายรัชกาลที่ 5 แล้ว โดยรัฐบาลได้มีแนวนโยบายที่จะจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรขึ้น (Agriculture Bank)¹ ให้มีสาขาแผ่ไปในส่วนภูมิภาค เพื่อให้เงินกู้แก่เกษตรกร แต่ก็ต้องขัดข้องในปัญหาเรื่องเงินทุน หลักประกันเงินกู้และวิธีที่จะควบคุมให้ชาวนาส่งไร่นาสินคืนต่อธนาคาร ความคิดในการจัดตั้งธนาคารเกษตรในครั้งนั้นมีได้ดำเนินการแต่อย่างใด²

ต่อมาในปี พ.ศ. 2457 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้เชิญเซอร์ เบร์นาค อันเตอร์ หัวหน้าธนาคารแห่งมีทราส ประเทศอินเดีย ได้มาสำรวจเกี่ยวกับหลักการในเรื่องนี้เขาได้แนะนำว่า "ปัญหาเรื่องเงินทุน" นั้น ให้จัดตั้งธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติขึ้น ทำการให้กู้ยืมโดยยึดถือที่ดิน และหลักทรัพย์อื่นเป็นประกัน ส่วนวิธีที่จะควบคุมมิให้ชาวนาหยอชิงที่ดินและหลบหนีสิน โดยได้ชาวนาที่จะได้รับเงินกู้นั้นรวมกันเป็นสมาคม³ โดยกำหนดลักษณะของชาวนาไว้เป็นสองพวก⁴ คือ พวกเขานาทำ และพวกที่มีที่นาของตนเอง การพิจารณาคัดเลือกรัฐบาลจะเลือกพวกที่สองคือพวกที่มีที่นาของตนเองไว้ก่อน ทั้งนี้

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส.15.2/1 สถา
เนยแพร่พาณิชย์ การประชุมครั้งที่ 3 ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เมื่อวันที่ 26
มีนาคม พ.ศ. 2463

² กรมส่งเสริมการเกษตร การตรวจในประเทศไทย หน้า 28 - 29

³ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร กส. 15.2/1 ค.

⁴ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส.15.2/2
ความเห็นเรื่องงานสหกรณ์และการจัดการสหกรณ์ทั่วไป

เพราะพวกที่ไม่มีหลักฐานและทุนทรัพย์อย่างใดเลยนั้น "เป็นพวกลอยตัว เวลาขายก็ทำ
ต่อไป เวลาจนก็หนี จึงเห็นควรตั้งต้นด้วยพวกที่สองก่อน"¹

จากข้อเสนอแนะของนายสันเตอร์ ในครั้งนั้น นับว่าเป็นสาเหตุ ที่ชักนำเอาการ
สหกรณ์เข้ามาสู่ประเทศไทย โดยมีพระราชวรรังก์เชอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์รองเสนาบดี
กระทรวงพาณิชย์ เสด็จออกไปตรวจ การสหกรณ์ของประเทศอินเดียและได้นำมาใช้จัด
ขึ้นในประเทศไทย² จากการศึกษาพิจารณาถึงความเหมาะสมของกิจการสหกรณ์จากลักษณะ
ต่าง ๆ แล้ว *พระราชวรรังก์เชอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ จึงได้นำเอาระบบสหกรณ์หาทุน

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส.15.2/2 รายงาน
การจัดตั้งสหกรณ์ ลงวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2466

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 น.20.6/92 หนังสือ
พิมพ์ยามาโตะ 28 เมษายน พ.ศ. 2466 หน้า 25

* จากหนังสือสหกรณ์ที่พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์
ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของสหกรณ์ไว้ 4 ประการคือ หลักที่ 1 สหกรณ์มุ่งถึงการรวมคนเป็น
สำคัญ **หิ้งนี้เกิดการที่เกษตรกร** โดยส่วนใหญ่ยึดคัคยากจนสหกรณ์จึงตั้งขึ้นเพื่อให้เกษตรกร
ได้รวมตัวกันและสามารถช่วยเหลือกันได้ หลักที่ 2 หลักความเสมอภาค สมาชิกของสหกรณ์
เมื่อเข้าเป็นสมาชิกแล้ว ทุกคนจะมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเลือกกำไรหรือผลประโยชน์
รวมกัน หลักที่ 3 หลักความสมัครใจ ผู้ที่จะเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ต้องเข้าเป็นด้วยความ
เต็มใจและด้วยความสมัครใจ เมื่อเข้าแล้วจะต้องมีความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งอันเดียวกัน
หลักที่ 4 สหกรณ์จะทำการเพื่อประโยชน์แก่สหกรณ์เองเท่านั้น เพราะสหกรณ์ไม่ใช่องค์การ
กุศลแต่เป็นองค์การซึ่งรวมบุคคลเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันของบรรดาสมาชิก (ศึกษา
รายละเอียดได้ใน สหกรณ์ พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายพลเอกเจ้าพระยาวงษา
อนุประพัทธ์ (ม.ร.ว.สท้าน สนิทวงศ์ ฯ) ณ สุสานหลวงวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 29
มีนาคม 2484 หน้า 4 - 37

แบบ "ราฟไฟเซน" (Rajfeisen) ซึ่งจัดอยู่ในประเทศเยอรมันว่ามีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจไทย¹ มากกว่ารูปแบบอื่น* เพราะสหกรณ์แบบนี้เป็นสหกรณ์ซึ่งสมาชิกต้องรับผิดชอบในหนี้สินของสหกรณ์รวมกันและแทนกันโดยไม่จำกัด เป็นสหกรณ์ขนาดเล็ก สมาชิกจะรู้จักกันดี และควบคุมซึ่งกันและกันได้ เป็นการขจัดปัญหาที่น่าวิตกในครั้งนั้นว่า สมาชิกที่กู้เงินแล้วจะละทิ้งที่ดินคดอบหนี้สินให้หมดไปได้²

สหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนเป็นสหกรณ์แรกคือ สหกรณ์ "วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้" ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก จดทะเบียนเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 ในเรื่องเงินทุนที่จัดตั้งสหกรณ์ขึ้นในระหว่างทดลองนั้น ได้อาศัยเงินทุนธนาคารสยาม กัมมาจุล จำกัด เป็นวงเงินจำกัดไว้ในขั้นแรก 3 แสนบาท มีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน³

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารราชการที่ 6.ก.1/63. Report on the Co-operative Movement in Siam. Le May September 19, 1922

* ศึกษารายละเอียดใน สหกรณ์ พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายพลเอก เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ (ม.ร.ว.สัทธาน สนธิวงศ์ ฯ) ณ สุสานหลวงวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 29 มีนาคม 2484 หน้า 5 - 37

² กรมส่งเสริมการเกษตร การสหกรณ์ในประเทศไทย หน้า 30

³ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารราชการที่ 6.ก.1/63. Report on the Co-operative Movement in Siam. Le May September 19, 1922.

กส.15.2/4 รายงานการประชุมสภาเผยแพร่งานวิจัย สติศึกษากรรมแห่งราชอาณาจักรสยาม บรรพที่ 19 (พ.ศ. 2478 - 2479) หน้า 401 หม่อมหลวงเดช สนธิวงศ์ ฯ อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมหลวงเดช สนธิวงศ์ ฯ หน้า 167 - 168

สหกรณ์แห่งที่สอง คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นที่ลพบุรี ในปี พ.ศ. 2460 เมื่อพิจารณาในแง่ที่ทั้งทางภูมิศาสตร์แล้วจะเห็นได้ว่า สำหรับลพบุรีนั้นมีความเหมาะสมเพราะ เป็นทำเลอยู่ชานาน้ำและอยู่ในเขตภาคกลางที่ราษฎรทำนาส่วนใหญ่และได้ส่งข้าวเป็นสินค้าออกขายต่างประเทศ แต่ถึงแมลลพบุรีจะมีลักษณะอันเหมาะสมต่อการทำนามากกว่าตำบลอื่น ๆ ก็จริง แต่ชาวนาส่วนใหญ่ก็ยังคงมีหนี้สินมาก ดังที่หนังสือพิมพ์ยามาโตะ * ได้ลงบทความเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า

...เจ้าพนักงานของกระทรวงพาณิชย์ได้ออกไปสำรวจที่จังหวัดลพบุรีในครั้งนั้นได้เลือกเอาเขตท้องที่อำเภอบ้านเขานี้ เพราะมีพลเมืองมากกว่าที่อำเภออื่น ๆ ในจังหวัดลพบุรี...แล้วก็จัดตั้งสหกรณ์เพราะ (1) ชาวนาในหมู่บ้านนี้มีที่นาสมบูรณ์ควายน้ำท่าและอาการต่าง ๆ เหมาะแก่การทำนามากกว่าที่ตำบลอื่น ๆ ก็จริงอยู่ แต่ก็ยังไม่พ้นความเป็นหนี้เป็นสินคิดเงินเขาอยู่ บางคนได้ลดดอกเบี้ยลงไปแล้วตกอยู่ในฐานะเหมือนทาสของเจ้าหนี้แล้วก็มี (2) พวกเจ้าหนี้ที่มีบักแร้เอาดอกเบี้ยอย่างเรียกว่า ขูดเลือดนั้นเป็นพวกจีนพ่อค้าที่ไต่มาตั้งหลักแหล่งหากินอยู่ในหมู่บ้านแต่เดิมไม่มีทุนหากจะมีบ้างก็เล็กน้อย บัดนี้เป็นคนมั่งมีโคยมมากดอกเบี้ยที่เขาคิดเอานั้น 36 ถึง 50 เปอร์เซ็นต์...¹

* หนังสือพิมพ์ยามาโตะที่พิมพ์ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2464 มีทุนพิชิตการเป็นบรรณาธิการคนแรกและหลวงอุปทานนิติเศรษฐราชดำเนินการต่อมา หนังสือพิมพ์ฉบับนี้กล่าววิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐบาล โดยไม่เกรงกลัว เช่น การใช้จ่ายพระราชทรัพย์อย่างฟุ่มเฟือยของรัชกาลที่ 6 หรือเป็นปากเสียงแทนราษฎรที่เดือดร้อน เช่นปัญหาเกี่ยวกับชาวนา หนังสือพิมพ์ฉบับนี้มีนาย เอ อี อูปอาลี เป็นเจ้าของและมีนายสิทธิ เสมาธิล เป็นบรรณาธิการต่อมา

¹ "ที่นาเป็นขเลของเจ้าหนี้" ยามาโตะ 17 มกราคม 2465

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากชาวนาจึงทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องแก้ไข ดังนั้นนโยบายที่คิดจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นที่ลพบุรีเป็นแห่งที่สองนั้นก็เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่มีปัญหาในเรื่องหนี้สินที่เกิดจากการกู้ยืมเงินมาลงทุน* ดังนั้นการทดลองทำเป็นกิจการสหกรณ์ในระยะเริ่มแรกจึงทดลองทำเรื่องมาซึ่งรัฐบาลได้มีการควบคุมโดยอาศัยพระราชบัญญัติสมาคมที่ได้ตั้งขึ้นและมีการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นในปี พ.ศ. 2459 มาประกาศใช้บังคับสำหรับการสหกรณ์ เมื่อรัฐบาลเห็นว่าพร้อมจะนำวิธีการสหกรณ์ประเภทหาทุนมาใช้เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงรัฐบาลจึงหวังผลว่ากิจการสหกรณ์คงจะแพร่หลาย ก็จะเป็นประโยชน์และเป็นการช่วยเหลือในด้านการปกครองอีกทางหนึ่ง ถ้าหากเกษตรกรได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายดังกล่าว

ดังนั้นการขยายตัวของกิจการสหกรณ์ของไทยในระยะเวลาตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนจนเวลาต่อมา (ในปี พ.ศ. 2470) จึงปรากฏในตาราง 28 คือ

* เช่นเดียวกับการที่รัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งกิจการสหกรณ์ขึ้นเป็นครั้งแรกที่พิษณุโลกนั้นก็มีเหตุผลเช่นที่ลพบุรี เนื่องจากทำเลอันเหมาะสมกับสภาพทางภูมิศาสตร์ เพราะเป็นเขตปลูกข้าวที่สำคัญเขตหนึ่งของไทยแล้ว เกษตรกร (ชาวนา) ส่วนใหญ่มีภาระเรื่องหนี้สินที่เกิดจากการกู้ยืมเงินมาลงทุนและไม่สามารถส่งคืนเงินต้นได้ทำให้หนี้สินพอกพูนขึ้น และในที่สุดที่นาต้องตกเป็นของพ่อค้านายทุนที่ให้กู้ยืมเงิน ดังนั้นรัฐบาลจึงมีนโยบายช่วยเหลือและเริ่มการทดลองขึ้นที่พิษณุโลกเป็นแห่งแรก

ตาราง 20 แสดงจำนวนสมาชิกสหกรณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2460 - 2470

ปี พ.ศ.	จำนวนสหกรณ์	จำนวนสมาชิก
2460 - 2461	13	186
2461 - 2462	14	225
2462 - 2463	26	500
2463 - 2464	60	1,190
2464 - 2465	60	1,197
2465 - 2466	60	1,201
2466 - 2467	64	1,235
2467 - 2468	69	1,264
2468 - 2469	77	1,414
2469 - 2470	77	1,390

ที่มา : สถิติพยากรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม บรรพที่ 19 (พ.ศ. 2478 - 2479)
หน้า 463

ตาราง 29 การขยายตัวของสมาชิกสหกรณ์ ในเขตจังหวัดต่าง ๆ ช่วงปี พ.ศ.2461-2475

ปี พ.ศ.	จำนวนสมาชิกในแต่ละจังหวัด						
	พิษณุโลก	ลพบุรี	อยุธยา	อุตรดิตถ์	พิจิตร	สระบุรี	อ่างทอง
2461	32	154					
2462	53	172					
2463	56	444	+				
2464	542	617	31				
2465	549	617	31				
2466	550	620	31				
2467	541	661	33				
2468	506	725	33				
2469	522	861	31				
2470	506	854	30				
2471	568	893	30				
2472	569	1,030	30	+	+	+	+
2473	596	1,167	31	38	143	98	84
2474	615	1,208	31	37	143	103	84
2475	631	1,192	30	156	143	203	143

ที่มา : กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส.15.2/10
รายงานการประชุมสภาเผยแพร่งานกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์

จากตารางทั้งสองจะเห็นว่ากิจการสหกรณ์ได้รับความสนใจจากเกษตรกร
ในระยะเริ่มแรกยังไม่ขยายตัวมากนัก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า ราษฎรยังไม่เข้าใจ
การดำเนินงานของรัฐบาลในด้านสหกรณ์ และขาดการติดต่อประสานงานจากหน่วยงาน
กับราษฎรอย่างเพียงพอ* และรัฐบาลไม่สามารถขยายเงินทุนซึ่งมีอยู่เพียง ๖ แสนบาท
และเขตสหกรณ์ที่มีอยู่ 60 แห่ง^๑ ออกไปได้ ทำให้การช่วยเหลือชาวนาตามนโยบายของ
รัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ยังไม่ประสบผลสำเร็จตามจุด
มุ่งหมายที่วางไว้ ดังนั้นสภาพของชาวนาไทย จึงยังคงมีหนี้สินที่เกิดจากการกู้เงินจาก
พ่อค้านายทุน ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือชาวจีน (ที่มีเงินและรวมถึงเศรษฐีในเมือง) ที่ได้รับซื้อ
ข้าวเปลือกของชาวนาในหมู่บ้าน^๒ และบางครั้งชาวจีนอาจจะนำสินค้าที่เป็นเครื่องอุปโภค
บริโภคมาแลกเปลี่ยน เช่น ข้าวสาร น้ำตาล เสื้อผ้า และของใช้ที่จำเป็นบางอย่าง
มาบริโภคถึงท้องถิ่นโดยใช้เรือออกไปตามที่ต่าง ๆ ^{*} นับเป็นความสะดวกแก่พวกชาวนา

* ม.ล.ปิ่น มาลากุล เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ จิตงาม วัฒนพันธุ์ เป็นผู้สัมภาษณ์
ณ ที่กวีราวุธานุสรณ์ กรมศิลปากร เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2525

** สหกรณ์จำนวน 60 แห่ง คือ ที่ลพบุรี 33 แห่ง พิษณุโลก 25 แห่ง
บางปะอิน 2 แห่ง

^๑ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.1/63 Report
on the Co-operative Movement in Siam. Le may September 19, 1922
กส.15.2/2 รายงานการจัดตั้งสหกรณ์ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม 2466

^๒ "พื้นาเป็นเชลยของเจ้าหนี้" ยามาโต 13 มกราคม 2465

*** นายเกา แะใจว (นายเกียรติ แพทย์รัตนกุล) เป็นผู้ให้สัมภาษณ์
จิตงาม วัฒนพันธุ์ ผู้สัมภาษณ์ ณ โรงสีถาวรเจริญ เลขที่ 205 หมู่ 2 ต.จากกระบัง
เขตลาลกระบัง กทม. เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2526 (จึงมีอาชีพเดิมของ
บรรพบุรุษคือการตกข้าวในท้องถิ่นลาลกระบัง)

และราษฎรที่จะรับบริการนี้โดยของมือสินค้าเหล่านั้นในราคาตกลงกันเองและสัญญาว่าจะใช้หนี้เงินเมื่อเก็บเกี่ยวข้าวแล้ว ดังปรากฏในบทความของหนังสือพิมพ์ยามาโกโตที่ว่า ชาวนาขี้นข้าวเปลือกไปทำพันธุ์ หรือยืมไปรับประทาน พ่อค้าจีนก็รับราคาซื้อเอาอย่างสูงเกี่ยวหนึ่งตั้ง 100 บาท ถ้าใครต้องการก็ต้องคิดราคาไว้ดังนี้ จึงจะเป็นอันตกลง เมื่อข้าวใหม่ออกมาพ่อค้าจีนกลับจะราคาให้เพียงเกี่ยวละ 40 บาทเท่านั้น ชาวนาต้องนำข้าวมาไว้แก่พ่อค้าจีนไม่ต่ำกว่าสองเกี่ยวครึ่งจึงจะพอแก่เงิน 100 บาท ซึ่งได้ยืมข้าวของพ่อค้าจีนไปเพียงหนึ่งเกี่ยวเท่านั้น¹

นอกจากชาวนาต้องมีหนี้สินที่เกิดจากการซื้อข้าวของนายทุนชาวจีนแล้ว * หนังสือพิมพ์ยามาโกโตยังได้เสนอบทความให้เห็นสภาพของชาวนาที่ยากจน เดือดร้อน และกล่าวถึงบทบาทของรัฐบาลที่เข้าช่วยเหลือเกษตรกรโดยเฉพาะเกี่ยวกับกิจการสหกรณ์คือ

การอาชีพต่าง ๆ ของชาวนาสยามตกอยู่ในมือของชาวจีน ชาวนาเป็นผู้ทำจริง แต่ผลกำไรนั้นกลับเป็นแก่ชาวต่างประเทศเสีย... การที่การทำนาสินค้าข้าว (ข้าว - ผู้เขียน) ของไทย เรานั้นได้ตกอยู่ในมือชาวต่างประเทศเกือบหมด รัฐบาลได้รู้สึกดี เจ้ากระทรวงจึงได้จัดตั้งสหกรณ์ชาวนาขึ้นที่มณฑลอยุธยา และพิษณุโลก แต่ถึงกระนั้นก็ยังเป็นการทดลองกำลังอยู่ หากได้ขยายออกไปให้ทั่วทุกมณฑลเป็นผลเพียงพอก็ไม่...²

¹ "พื้นาเป็นเชลยของเจ้าหนี้" ยามาโกโต 13 มกราคม 2465

* ลักษณะของเกษตรกรชาวสยามก็ได้แตกต่างกับไทยมากนักพวกนายทุนชาวอินเดีย (เขาวายร์) ก็เข้ามาเป็นบทบาทในการซื้อข้าว ชาวนาพม่าเช่นเดียวกัน (ศึกษารายละเอียดได้ในบทที่ 2)

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 น.20.6/92 หนังสือพิมพ์ยามาโกโต 25 เมษายน พ.ศ. 2466 หน้า 25

สภาพปัญหาเหล่านี้ทำให้รัฐบาลเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปช่วยเหลือแก้ไขเพื่อให้ราษฎรส่วนใหญ่คือชาวนา ผู้ยากไร้ ตามท้องถิ่นชนบทได้รับความช่วยเหลือ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นโครงการชลประทาน หรือกิจการสหกรณ์ก็ตามมีส่วนช่วยผดุงฐานะทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศไว้ได้เช่นกัน

ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2459 จะเพื่อแก้ปัญหาเรื่องเงินทุนของชาวนาที่จะช่วยในพัฒนาผลผลิตให้เพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ก็อยู่ในวงจำกัดมาก แม้ต่อมาเมื่อได้ตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ขึ้นในปี พ.ศ. 24๖8 แม้จะมีเงินทุนหมุนเวียนดีขึ้น งานสหกรณ์มีโอกาสขยายตัวกว้างขึ้นกว่าเดิมก็ตาม แต่ก็ยังแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้ ช่วยได้ในวงแคบ ๆ เท่านั้น ความหวังของการสหกรณ์ที่จะได้เห็นชาวไร่ชาวนา และประชาชนที่ยากจนได้มีชีวิตที่ดีขึ้นอย่างกว้างขวาง ก็ยังคงเป็นความฝันอยู่นั่นเอง รัฐบาลไม่ได้กำหนดให้สหกรณ์เป็นนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ ดังนั้นการขยายทุนของสหกรณ์จึงมีได้กระตือรือร้นจริงจัง¹ แต่ถ้าหากรัฐบาลได้คำนึงถึงความสำคัญและความจำเป็นของงานสหกรณ์โดยส่งเสริมได้แพร่หลายแล้ว ก็จะก่อให้เกิดผลดีแก่คนจนผู้รักความเป็นอิสระเสรีมากที่สุดยิ่งกว่าลัทธิเศรษฐกิจใด ๆ เพราะการสหกรณ์เป็นงานบำรุงส่งเสริมฐานะของราษฎรอย่างสำคัญในการประกอบอาชีพให้บังเกิดผลิตผลเพิ่มขึ้น ทั้งในก้นแรงงาน ทุน และที่ดิน²

ดังนั้นนโยบายของรัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เกี่ยวกับการริเริ่มจัดตั้งการสหกรณ์ขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรจึงนับว่าเป็นนโยบายที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ได้จัดทำขึ้นในรัชกาลของพระองค์ ถึงแม้ว่าจะยังไม่ประสบความสำเร็จมากดังที่มุ่งหวังไว้ก็ตาม* แต่ก็เห็นว่าเมื่อมีการริเริ่มก็ย่อมจะนำ

¹ หม่อมหลวงเศรษฐีวงศ์ อุดมธนีในงานพระราชนิพนธ์ พิศาลฯ หน้า 168

² ค. หน้า 175

* คู่มือปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจได้แม่บทที่ 4

ไปสู่การพัฒนาให้เจริญต่อไปได้และในปัจจุบันกิจการสหกรณ์ของประเทศไทยก็นับว่าประสบความสำเร็จที่พอสมควร ดังนั้นการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในรูปสหกรณ์จึงเป็นการดำเนินนโยบายที่มีผลในระยะยาว

ถ้าหากจะเปรียบเทียบการดำเนินกิจการสหกรณ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่าในช่วงเวลาเดียวกันคือในระหว่างปี พ.ศ. 2453 - 2468 แล้ว จะพบว่า กิจการสหกรณ์ของพม่าในระยะแรกได้ตั้งขึ้นใน ปี พ.ศ. 2447 ที่เกิดจาก กลุ่มผู้เพาะปลูกชาวไร่ ชาวนา ต้องการเป็นอิสระจากการเช่าที่ดินทำกิน โดยครั้งแรก ได้รับแรงกระตุ้นจากรัฐบาล (รัฐบาลอินเดียของอังกฤษ) ใน ปี พ.ศ. 2444 คือ ประเทศอินเดีย ได้มีการดำเนินกิจการสหกรณ์แล้ว ประสบความสำเร็จ แต่ในประเทศพม่าเกษตรกรยังต้องพบกับปัญหาและอุปสรรค เช่น การเป็นหนี้สินไม่มีที่ดินทำกิน ดังนั้นรัฐบาลภายใต้การปกครองของรัฐบาลอินเดีย ของอังกฤษ จึงพยายามส่งเสริม เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้แก่เกษตรกร¹ โดยในระยะแรกสหกรณ์ได้ขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว ดังตาราง 30 (เปรียบเทียบกิจการสหกรณ์ของไทยได้ในตาราง 28 และ 29)

¹Cheng Siok-Ywa. The Rice Industry of Burma, p. 195 - 197.

ตาราง 30 กิจกรรมสหกรณ์ของพม่าช่วงปี พ.ศ. 2449 - 2483

ปี พ.ศ.	สมาคมสหกรณ์การเกษตร	
	จำนวนสหกรณ์	จำนวนสมาชิก
2449 - 2452	71	2,562
2453 - 2457	691	17,009
2458 - 2462	1,965	42,485
2463 - 2467	3,839	89,044
2468 - 2472	3,606	82,073
2472 - 2477	1,753	39,538
2478 - 2482	1,444	28,916
2483...	1,573	28,985

ที่มา : Cheng Siok-Hwa. The Rice Industry of Burma.
p. 194.

การดำเนินการสหกรณ์ของพม่า ก็มีปัญหาและอุปสรรคเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ชาวนาพม่าต่างก็มีหนี้สินมาก ไม่มีที่ดินทำกิน* ถูกขูดรีดจากนายทุน จากตารางจะเห็นว่าสถิติจำนวนสมาชิกและจำนวนสหกรณ์จะสูงมาก โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2463 - 2467 มีจำนวนสหกรณ์ถึง 3,839 แห่ง ในขณะที่ไทยมีเพียง 60 แห่ง และหลังจากนั้นจำนวนตัวเลขลดลงอย่างมากตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2473 เรื่อยไปจนถึงปี พ.ศ. 2483 การที่กิจการสหกรณ์เพื่อการเกษตรของพม่าต้องล้มเหลว เป็นเพราะว่า พวกเกษตรกร (ชาวนา) คิดว่า เขาจะสามารถกู้ยืมเงินสหกรณ์ได้อย่างง่าย ๆ โดยไม่ต้องคืนเงินที่

*ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินนี้ในประเทศไทยได้เริ่มมีปัญหาดังกล่าวหลังจากนี้ได้มีการขยายพื้นที่ในการเพาะปลูกทามสองฝั่งคลองรังสิต ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น เช่น ราคาที่ดินฝั่งตะวันออกได้มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ดังที่ นายจอห์นสตัน ได้รวบรวมสถิติไว้เช่นในปี พ.ศ. 2423 ที่ดินมีราคาไร่ละ 1 บาท ในปี พ.ศ. 2435 เพิ่มขึ้นเป็น 5.30 บาท ปี พ.ศ. 2442 สูงขึ้นถึงไร่ละ 22.67 บาท ปี พ.ศ. 2444 ขึ้นสูงไร่ละ 35 บาท และสูงสุดในปี พ.ศ. 2447 มีราคาลงถึงไร่ละ 37 บาท (ศึกษาได้ใน David B. Johnston. Rural Society and the Rice Economy in Thailand, p.12 สำหรับพม่าหลังจากที่อังกฤษได้เข้ามาปกครองโดยตรงแล้ว การพัฒนาที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูกมีมากขึ้นในบริเวณพม่าตอนล่าง(Lower Burma)ทำให้ที่ดินในบริเวณเหล่านี้มีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นเมืองแปรที่ดิน 1 เอเคอร์ เดิมมีราคา 29 รูปี ได้สูงขึ้นเป็น 103 รูปีในระหว่างปี พ.ศ. 2443 - 2456 ที่เมืองหงสาวดี ที่ดินมีราคา 20 รูปีต่อ 1 เอเคอร์ ในปี พ.ศ. 2443 ขึ้นเป็น 70 รูปีใน พ.ศ. 2453 และสูงถึง 105 รูปี ในตอนต้นปี พ.ศ. 2473 โดยเฉพาะในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2443-2463 พื้นที่มากกว่า 12 % ในบริเวณที่ลุ่มปากแม่น้ำเซตพม่าตอนล่างได้ขยายพื้นที่เพิ่มขึ้นถึง 76 % (ศึกษารายละเอียดได้ใน (Micheal Adas. The Burma Delta, p. 129 - 130)

กู้ยืมมา¹ (คือไม่สนใจที่จะส่งคืนเงินต้น) ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะกล่าวได้ว่า ชาวนาพม่ายังไม่เข้าใจถึงวิธีดำเนินการสหกรณ์ ดังนั้นสภาพเกษตรกรของพม่ากับชาวนาไทยจึงอาจจะไม่แตกต่างกันมากนัก* และเมื่อพิจารณาจากภาพแล้วจึงพอจะอนุมานเข้ากันได้กับสภาพชาวนาไทย

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 7 กส.15.2/20

A resume of the Conversation which H.R.H. the Minister had with Mr. T.D. Stock, The Director of Agriculture of Burma, at the government House today, the 20th instant 2473.

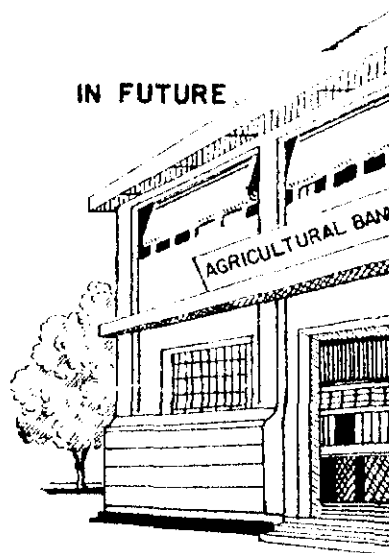
* เช่นพวกนายทุนเงินกู้ที่เป็นชาวอินเดีย (เดกยาร์) จะออกเงินให้กู้โดยวิธีให้หน้าที่ดินมาจำนองในอัตราร้อยละ 15 - 36 ต่อปี ซึ่งนักลงทุนโดยทั่วไปจะไม่ได้ในอัตรานี้ นอกจากนี้ชาวอินเดียในมณฑลชวาในไทยยังเป็นกลุ่มนายทุนที่ผูกครีดยลประโยชน์จากชาวนา ได้ในลักษณะที่คล้ายกันคือ นอกจากออกเงินให้กู้ยืมแล้วก็จะใช้วิธีการยอมให้เชื่อกินค้า เครื่องมือแก่เกษตรกรเพื่อแลกกับจำนวนข้าวที่จะเก็บเกี่ยวได้ ซึ่งปรากฏว่าพวก พัดค้านายเงินต่างชาติต่างกอบโกยผลประโยชน์จากเกษตรกรไว้ได้อย่างเต็มที่

MORE AND CHEAPER CREDIT FOR THE CULTIVATOR

IN PAST



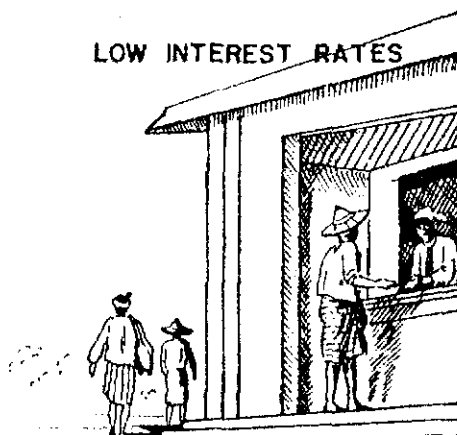
IN FUTURE



HIGH INTEREST RATES



LOW INTEREST RATES



Burma Union of Pydiawtha. The New Burma Economic and Social Road Government of the Union of Burma (1954).
p. 128.

5. นโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจในล้านช้าง

5.1 นโยบายในการขอแก้ไขสนธิสัญญากับนานาประเทศ

นโยบายอันสำคัญอีกประการหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ที่ได้ทรงมีพระดำริอันแน่วแน่ที่จะดำเนินการก็คือการแก้ไขสนธิสัญญาอันไม่เสมอภาคกับนานาประเทศที่ทำขึ้นในปี พ.ศ. 2398 ลง ทั้งนี้เพราะ

การทำสนธิสัญญาทางการค้ากับนานาประเทศในปี พ.ศ. 2398 สร้างปัญหาและความเสียเปรียบให้เกิดขึ้นแก่รัฐบาลในสมัยต่อมา เช่น ปัญหาเรื่องคนในบังคับ สิทธิสภาพนอกอาณาเขต ปัญหาทางบ้านเศรษฐกิจ ระบบอัตราการจัดเก็บภาษีอากร สิ่งต่าง ๆ นี้โดยเฉพาะปัญหาคนในบังคับเริ่มมีปัญหามากขึ้นในรัชกาลที่ 5 และสมัยต่อมา รัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พยายามหาทางแก้ไขและปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย พระองค์พยายามที่จะกำจัดระบบสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้หมดสิ้นไป ในขั้นแรกได้เริ่มมีการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาช่วยแก้ไขในเรื่องกฎหมายให้ทันสมัย ทรงประกาศใช้ประมวลกฎหมายลักษณะอาญาที่ได้ปรับปรุงใหม่ในปี พ.ศ. 2448 หลังจากได้มีการตั้งกระทรวงยุติธรรมแล้วในปี พ.ศ. 2435 โดยพระองค์ทรงมีพระราชดำริว่า หากกฎหมายและขบวนการยุติธรรมของไทยเป็นที่รับรองของต่างประเทศเมื่อใด เมื่อนั้นประเทศไทยก็จะหลุดพ้นจากขอบข่ายแห่งสิทธิสภาพนอกอาณาเขต¹ แต่การแก้ไขสนธิสัญญา¹ นี้ ยังทำไม่ได้เพราะติดขัดอยู่กับเงื่อนไขต่าง ๆ กับประเทศคู่สัญญาอยู่โดยเฉพาะกับประเทศอังกฤษ ที่มีผลประโยชน์ทางการค้าขายกับประเทศไทยมากกว่าประเทศอื่น ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ การเสียเปรียบจากสนธิสัญญายังคงมีผลต่อการดำเนินนโยบายของประเทศอย่างยิ่งจึงทำให้รัฐบาลในสมัยของพระองค์ได้ทรง

¹ ทรงศรี อางอรุณ การแก้ไขสนธิสัญญาด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 133

เร่งปรับปรุงและพยายามแก้ไขพันธะกรณีเกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้หมดไปจากพื้นแผ่นดินไทยมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะรัชกาลที่ 6 ทรงตระหนักแน่ในพระราชหฤทัยว่า ทรายโคกก็ตามที่ระบบสิทธิสภาพนอกอาณาเขตยังคงมีและใช้ปฏิบัติกันอยู่บนแผ่นดินไทย ก็ย่อมเป็นสิ่งที่แน่นอนที่สุดที่รัฐบาลจะไม่สามารถปรับปรุงประเทศได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้าขาย การอุตสาหกรรม ตลอดจนไม่ว่าจะจัดการปัญหาเรื่องคนในบังคับที่เป็นชาวเอเชีย ซึ่งเป็นต้นเหตุแห่งความยุ่งยากในอาณานิคมประเทศใด ดังนั้นการปรับปรุงสังคมเพื่อความทันสมัยและนโยบายทางด้านการต่างประเทศจึงนับเป็นนโยบายที่สำคัญที่สุดในรัชสมัยของพระองค์ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการแก้ไขสนธิสัญญากับประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ²

ด้วยประการนี้พระองค์จึงทรงยึดถืองานแก้ไขสนธิสัญญาซึ่งต่างประเทศผูกมัดในเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเป็นพระบรมราโชบายการต่างประเทศอันสำคัญยิ่ง พร้อมกับการปรับปรุงในด้านกฎหมายให้มีความทันสมัยมากขึ้น** ระยะเวลาเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่หนึ่งไทยได้เข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับฝ่ายอังกฤษ - ฝรั่งเศส การที่รัชกาลที่ 6 ได้ทรงดำเนินพระบรมราโชบายเข้าร่วมทำสงคราม ได้ช่วยให้ความพยายาม

* คนในบังคับของชาวยุโรปที่เป็นชาวเอเชีย ในที่นี้หมายถึง คนเอเชียที่อยู่ในความรับผิดชอบของชาวยุโรป ได้แก่ ชาวจีน พม่า มลายู

¹ ทรงศรี อจรรุณ การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ๖ หน้า 135
อ้างถึงถึง

² A. Graham. *Siam* Vol. I., p. 226

** โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้นในปี พ.ศ. 2466 และปี พ.ศ. 2467 ได้ประกาศให้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพที่ 1 และที่ 2 ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้สิน บรรพที่ 3 ว่าด้วยเอกเทศสัญญาและต่อมาในรัชกาลที่ 7 ก็ได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพที่ 4 และ 5 ในปี พ.ศ. 2478 ดู Graham. *Siam* Vol. I., p. 375 - 377

ในการขอแก้ไขสนธิสัญญาได้บรรลุผลเร็วยิ่งขึ้น การชนะสงครามทำให้ความหวังของ
รัฐบาลได้เป็นที่ยอมรับจากนานาอารยประเทศดังที่ เวอร์จิเนีย ทอมสัน (Virginia
Thompson) ได้กล่าวไว้ว่า

ประเทศไทยได้รับผลประโยชน์จากการเข้าร่วมสงครามกับฝ่ายชนะโดย
สามารถรอดพ้นจากการคุกคามของอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งมุ่งหวังจะยึด
ไทยไว้เป็นรัฐอารักขา แต่กลับปรากฏว่า ไทยได้รับผลในการแก้ไข
สนธิสัญญากับนานาประเทศให้หมดสิ้นไปได้ ...¹

การดำเนินการแก้ไขสนธิสัญญากับต่างประเทศ นับว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่รัฐบาล
จะต้องใช้ความพยายามและความช่วยเหลือโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาได้เป็น
ผู้ที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินการแก้ไขให้บรรลุความสำเร็จ

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นชาติแรกที่ได้เข้าแก้ไขสนธิสัญญาโดยมีพระยา
กัลยาณไมตรี (ดร.ฟรานซิส บี แรร์) ได้ให้ความร่วมมือและประเทศไทยสามารถ
แก้ไขสนธิสัญญากับสหรัฐอเมริกาได้ในปี พ.ศ. 2463 นับเป็นสนธิสัญญาซึ่งขึ้นอำนาจ
ทางการศาล และสิทธิในการเก็บภาษีอากร**ให้แก่ประเทศไทย หลังจากนี้สหรัฐอเมริกา

¹ Virginia Thompson. Thailand: The New Siam, p. 52

เกี่ยวกับประวัติและบทบาทสำคัญของ ดร.ฟรานซิส บี แรร์ (Francis
B. Sayre) ศึกษาได้จาก สมพูน ขวาศิระ บทบาทของ ดร.เอลคอน อาร์เจมส์
และ ดร.ฟรานซิส บี แรร์ ในฐานะที่ปรึกษาการกระทรวงต่างประเทศ ปริญญาโท
การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 2526

**ในสนธิสัญญาปี พ.ศ. 2463 ที่ไทยได้ตกลงแก้ไขร่วมกับสหรัฐอเมริกานั้น
โดยเฉพาะข้อ 1 และข้อ 4 จะยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตโดยตรง และข้อ 7
จะกำหนดเกี่ยวกับระบบการจัดเก็บภาษีใหม่ ศึกษารายละเอียดได้ใน หนังสือสัญญา
ระหว่างสยามกับสหรัฐอเมริกา

ได้แก้ไขสนธิสัญญาแล้ว ก็ปีศาจต่าง ๆ อีก 13 ประเทศ ได้ตกลงยอมแก้ไข แต่สำหรับประเทศอังกฤษ * ยังคงคัดค้านเกินที่และถ่วงเวลาอยู่จนกระทั่งปี พ.ศ. 2469 แม้กระนั้นก็ตามอังกฤษยังคงสามารถกำหนดพิภพสิทธิ์ทางอากาศสำหรับสินค้าประเภทฝ้าย ผลิตภัณฑ์เหล็ก และเครื่องจักร ให้คงอยู่ในอัตราร้อยละ 5 ของราคาเป็นระยะเวลาต่อไป อีกถึง 10 ปี โดยมีเงื่อนไขคือ

1. ยอมยกเลิกอำนาจศาลกงสุล โดยให้คนต่างชาติแห่งต่างประเทศคู่สัญญาขึ้นศาลไทย แต่มีเงื่อนไขว่าหากชาวไทยจะประกาศ และใช้ประมวลกฎหมายอาญาแล้ว และต่อไปอีก 5 ปี ถ้าพนักงานทูตหรือกงสุลเห็นสมควร ถอนคดีที่คนต่างชาติของตนเป็นจำเลยไปพิจารณาพิพากษาเสียเอง เพื่อประโยชน์แก่ความยุติธรรม ก็ถอนคดีไปได้ แต่จะถอนไปจากศาลฎีกาไม่ได้ และ

2. ในเรื่องพิภพสิทธิ์ทางอากาศ ไทยมีอิสระในการตั้งพิภพสิทธิ์ทางอากาศ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง เช่น สัญญากับอังกฤษมีจำกัดไว้ว่า ภายใน 10 ปี ไทยจะไม่เก็บศุลกากร ค้ายดิบ ค้ายแปรรูป และสรรพสิ่งอื่น ๆ ที่ทำด้วยฝ้าย เหล็ก เหล็กกล้า และสิ่งต่าง ๆ ที่ทำด้วยเหล็ก หรือเหล็กกล้า กับทั้งเครื่องจักร และส่วนของเครื่องจักร ในอัตราสูงกว่าร้อยละ 5 ของราคา¹

แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขสนธิสัญญากับอังกฤษแล้ว แต่ประเทศอังกฤษก็ยังมียุทธวิธีและบทบาทในการครอบงำเศรษฐกิจการค้าของประเทศไทยไว้ในกำมือได้ โดยเฉพาะธุรกิจการค้าที่สำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากชาวอังกฤษโดยส่วนใหญ่ได้เข้ามาลงทุนและทำกิจการขนาดใหญ่อยู่ในประเทศไทย

* สำหรับฝรั่งเศสได้ยื่นเงื่อนไขกับรัฐบาลไทยเช่นเดียวกันและยอมแก้ไขสนธิสัญญาใน ปี พ.ศ. 2467 ดู ชนพูนศ วราศิริ บทบาทของ ดร.เอลคอน อาร์เจมส์ และ ดร.ฟรานซิส บี แฮร์ ในงานที่ปรึกษาราชการกระทรวงการต่างประเทศ

ปริญาภิเษกการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 2526 หน้า 80 - 83

¹ ดีเรก ชัยนาม ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2 หน้า 16 อ้างอิงถึง Dr.B. Sayre. Wlad Adventure. p. 104 - 123, พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ประวัติศาสตร์ไทย หน้า 54 - 57

ดังนั้นจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ ในการแก้ไขสนธิสัญญาอันผูกมัดรัฐบาลไทยตลอดมาทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจกับนานาประเทศได้นั้น นับว่าเป็นคุณประโยชน์อันสำคัญยิ่ง ต่ออิสระภาพของไทยในการที่จะมีสิทธิในค่านกฎหมายที่ใช้ในประเทศ และเกี่ยวกับกำแพงภาษี ที่จะให้มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการค้ากับต่างประเทศ ถึงแม้ว่าจะยังไม่บรรลุผลสำเร็จทั้งหมด แต่ก็นับว่าส่งผลดีแก่ระบบเศรษฐกิจของไทยให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นมาในอดีต

ผลแห่งพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 และที่ 6 ตลอดจนความสามารถของคณะเสนาบดีอันมีสมเด็จพระยาเทวะวงษ์วโรปการ สมเด็จเจ้าพระยาประภากรวงศ์ และชาวต่างประเทศที่มีบทบาทในการแก้ไขสนธิสัญญาก็คือ ดร.ฟรานซิส บี แรร์ ที่เป็นกำลังสำคัญในการแก้ไขสนธิสัญญาอันเป็นผลอย่างยิ่งต่อการปกครองและเศรษฐกิจของไทย และคณะรัฐบาลในสมัยต่อมา (รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย) ก็ได้พยายามแก้ไขให้สำเร็จ ประเทศไทยสามารถเป็นอิสระจากสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้อย่างเด็ดขาดมีอำนาจทางการศาล และเศรษฐกิจให้กลับคืนสู่ประเทศไทยได้ในปี พ.ศ. 2481¹

5.2 การจัดตั้งสภาเผยแพร่งานพาณิชย์และกระทรวงพาณิชย์

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ ได้มีนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ โดยได้มีการจัดตั้งกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเมื่อปี พ.ศ. 2457¹ ซึ่งรัฐบาลได้มองเห็นถึงความสำคัญทางการค้าและ

* ความสำเร็จของการแก้ไขสนธิสัญญากับนานาประเทศเมื่อพ.ศ. 2481 รัฐบาลภายใต้การนำของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ถือเป็นเรื่องสำคัญยิ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้มีการจัดงานฉลองสนธิสัญญาใหม่ในรอบวันงานฉลองวันชาติขึ้นในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2482 และจากความสำเร็จในการแก้ไขสนธิสัญญาได้มีการ เปลี่ยนชื่อประเทศจาก "สยาม" มาเป็น "ประเทศไทย" ให้สมกับเกียรติที่เป็นไทใหม่เอกราช

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส.15.2/1 บันทึก
เรื่องการจัดโครงการกระทรวงเกษตรธิการ

เศรษฐกิจของประเทศวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวทางด้านการค้า ราคาสินค้า ชนิดของสินค้าที่เป็นที่ต้องการของตลาด แหล่งผลิตของสินค้านั้น ๆ¹ โดยการออกหนังสือเป็นรายเดือน

ในขั้นต้นของการพิจารณาตั้งเป็นกรมสถิติพยากรณ์ขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินั้นได้วางหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ไว้ 4 ประการคือ²

1. การทำ Statistic**
2. การรวมข่าวพาณิชย์ (Commercial Intelligence)
3. การตั้งสถานจำหน่ายจำแนกความรู้พาณิชย์ (Information Bureau)
4. การอุดหนุนอุตสาหกรรม (Industry)

เริ่มดำเนินงานเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2454 และได้เชิญให้มิสเตอร์เคเบิล (Mr. J. A. Cable) จากประเทศอินเดีย เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมสถิติพยากรณ์ โดยมีพระราชวรรังษีเชกกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์เป็นอธิบดีกรม³ สำหรับกรมพาณิชย์ได้แต่งตั้งให้พระเจ้าพี่ยาเชกกรมพระจันทบุรีนฤนาถเป็นสภานายก และยังมีคณะกรรมการ

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 น.1/7 รายงานการประชุมเสนาบดี วันที่ 22 เมษายน ร.ศ.131

** กำหนดการออกหนังสือของสภาเผยแพร่พาณิชย์นั้นจะออกเป็นรายเดือนคือ เดือนแรกเดือนมิถุนายน กันยายน ธันวาคม มีนาคม

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส.15.2/1 สภาเผยแพร่พาณิชย์ การประชุมครั้งที่ 3 ตอนเป็นกรมสถิติพยากรณ์ ในกระทรวงพระคลัง

** เกี่ยวกับการทำสถิติ (Statistic) นั้นนับเป็นมูลเหตุสำคัญอันแรกสุด โดยเห็นได้จากพระคำริของกรมพระ จันทบุรีนฤนาถกราบทูลรัชกาลที่ 6 ว่า "ข้อที่ขัดข้องอันสำคัญนั้น ก็คือไม่ประสงค์สถิติ (Statistic) จึงคิดอะไรไม่ใคร่แน่นอน" ดังนั้น ในที่ประชุมจึงเห็นควรจัดตั้งสำนักงานสถิติขึ้นโดยเร็ว (กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.1/4 เรื่องการค้าขายในประเทศสยาม กาลังทรงโหมม รายงานเสนาบดีสภา 12 ธันวาคม 2454

³ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.16/2 เรื่องประกาศเปลี่ยนชื่อกรมสถิติพยากรณ์

จากหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมด้วย*

ในระยะแรกที่กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์เริ่มดำเนินการนั้นได้มีหน้าที่สำคัญ

2 ประการ คือ¹

1. การควบคุมดูแลบริษัทพาณิชย์นำวิสัยาม

2. ส่งเสริมการค้าการพาณิชย์ของไทยให้แพร่หลายไปยังนานาประเทศ

หน้าที่ในประการแรกเนื่องจากบริษัทพาณิชย์นำวิสัยามจัดได้ว่ารัฐบาลมีส่วนเกี่ยวข้องกับลักษณะของรัฐวิสาหกิจจึงต้องคอยส่งเสริมและควบคุมดูแลและสำหรับทางด้านการส่งเสริมกิจการพาณิชย์ในประการที่สองนั้นกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้พยายามส่งเสริมให้เอกชนได้ร่วมกันส่งสินค้าออกขายไปยังนานาประเทศและส่งเสริมให้ส่งสินค้าไปแสดงยังต่างประเทศเพื่อขยายตลาดให้กว้างขึ้นทั้งนี้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการค้า (The International Chamber of Commerce) ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยทำการเผยแพร่ในด้านการค้าของไทยขึ้น²

เกี่ยวกับการส่งสินค้าของไทยไปขายยังต่างประเทศนั้นสภาเผยแผ่พาณิชย์โดยนายกสภา (กรมพระจันทบุรีนฤนาถ) ได้ทรงมีพระดำริเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า ควรทำการเผยแพร่โดยวิธีโฆษณาแบบฉายภาพยนตร์จะมีผลดีกว่า ทั้งนี้ทรงให้เหตุผลว่า... "การทำให้โลกรู้จักการค้าการคว่ำ แลสินค้าของไทยนั้นเป็นกรณียกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของสภาที่จะทำให้นานาประเทศรู้จักจึงควรทำด้วยวิธีฉายหนัง (Cinema)...³

คือมีพระราชวรรังศ์เชอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์เป็นอุปนายก หม่อมเจ้าเพชรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พระยาไชยยศสมบัติ รองเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ นายคัมภีร์ วิสเสียมสัน เจ้ากรมทศน้ำ พระยามโนปกรณนิติธาดา ที่ปรึกษากฎหมายและหลวงอรุณโกมล ภาวดี เลขานุการ

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส.15.2/1 สภาเผยแผ่พาณิชย์ การประชุมครั้งที่ 5

² ก.

³ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส.15.2/2 สภาเผยแผ่พาณิชย์ รายงานการประชุมพิเศษ กระทรวงพาณิชย์ วันที่ 6 กรกฎาคม

นอกจากนี้ยังทรงมีพระดำริห์เกี่ยวกับกิจการโฆษณาสินค้าไทยโดยวิธีฉายภาพยนตร์ต่อไปว่า "การนี้ไม่เหมือนการอื่น ผลที่ได้นั้นจะคิดว่าเป็นจำนวนเงินเท่านั้นเท่านี้ ไม่ได้จริงเมื่อทำไปแล้ว อยากจะรู้ผลควรสังเกตสถิติพยากรณ์ของการค้าขายของประเทศ ถ้าการค้าขายดีขึ้นก็เป็นพยานอยู่ในตัวเอง..."¹

พระดำริดังกล่าว อธิบดีกรมสรรพากร นายเกรแฮม ได้มีความเห็นสอดคล้องกันว่า "...การประกาศให้โลกรู้จักนั้นเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญสำหรับการค้าขายกระทรวงพาณิชย์ ควรมี Department of Propaganda"²

อย่างไรก็ตามผลงานของกระทรวงพาณิชย์ที่สร้างขึ้นในรัชกาลที่ 6 นั้น แม้จะเป็นหน่วยงานแรกที่ได้ส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศ แต่ต้องพบกับปัญหาและอุปสรรค ดังคำกราบบังคมทูลของกรมพระจันทบุรีนฤนาถ แด่ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ ความว่า

...การทำงานของกระทรวงนี้เมื่อเหตุขัดข้อง 3 ประการคือ 1 กระทรวงได้ตั้งขึ้นโดยรีบด่วน...จึงกำหนดงานที่จะทำไม่ใช่งานที่มีพร้อมอยู่แล้ว จึงได้รวมขึ้นเป็นกระทรวง 2 งานของกระทรวงล้วนเป็นของใหม่ ซึ่งต้องถือเอากิจการในประเทศอื่นมาศึกษาเป็นกฎ 3 ชาดคนที่สามารถจะกระทำกิจนั้น ๆ ให้สำเร็จเป็นที่สุด...เหตุ 3 ประการนี้ย่อมเป็นเหตุขัดข้องทั้งปวง และการที่หาคนเข้ารับราชการได้ยากนั้น เพราะข้าราชการที่มีอยู่อายุมากย่อมไม่สามารถจะเริ่มงานได้ ต้องเอาไสรยแทนนักเรียนชั้นหนุ่ม ๆ แต่พวกนี้ก็มักจะไม่ค่อย Experience พอที่จะทำงานใหญ่ได้...³

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส.15.2/2 สภาเผยแพร่พาณิชย์ รายงานการประชุมพิเศษ กระทรวงพาณิชย์ วันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2466 หน้า 9

² ค.

³ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค.16/11 คำกราบบังคมทูลของพระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณ์ ลงวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2465

ดังนั้นสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของไทยตลอดมา การที่ไทยเสียเงินงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปี เพื่อซื้อแรงงานชาวต่างประเทศให้เข้ามาทำงานในหน่วยราชการ ของรัฐบาลมากขึ้น * ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่าพื้นฐานทางการศึกษาของประชาชนคนไทยในระยะแห่งการพัฒนาปรับปรุงประเทศนั้นยังขาดอยู่มาก และถึงแม้ผลงานของกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ที่ได้ตั้งขึ้นในรัชกาลที่ 6 นี้ จะไม่มีผลงานปรากฏเด่นชัดนักก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นงานชั้นวางรากฐานทางด้านสถิติทางเศรษฐกิจของไทยในระยะเริ่มแรก

5.3 การตั้งสถาบันการเงิน

ปัญหาและอุปสรรคที่รัฐบาลต้องประสบในเรื่องการเงินนั้น นับว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นในขณะที่ประเทศชาติกำลังอยู่ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่นี้ ย่อมต้องการเงินทุนที่จะนำมาใช้จ่ายตามโครงการต่าง ๆ เพื่อความก้าวหน้า ทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อที่จะให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ จำเป็นที่จะต้องอาศัยเงินทุนซึ่งเกิดจากการออมทรัพย์ของประชาชนภายในประเทศ เป็นสำคัญ นับเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะเร่งให้ประชาชนได้รู้จักการ เก็บออม ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ จึงทรงมีพระราชดำริที่จะจัดตั้งสถาบันการเงินขึ้น เพื่อฝึกฝนประชาชนของชาติ ได้เห็นถึงความสำคัญของการออมทรัพย์จึงได้มีการ "ธนาคารออมสิน" เกิดขึ้น

การก่อตั้งธนาคารออมสินนับเป็นนโยบายทางด้านเศรษฐกิจประการหนึ่งของรัชกาลที่ 6 โดยพิจารณาได้จากพระราชดำรัส ณ พระที่นั่งจักรีมหาปราสาท เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2456 เกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารออมสิน คือ

*ดู W.A. Graham. Siam Vol I p. 383 -384 ที่กล่าวถึงชาวยุโรปได้เข้ามามีบทบาทในด้านงานบริหารของรัฐบาล มาในรูปของผู้อยู่เช่าชาวยุหรือครูสอนในต่างต่าง ๆ เช่นเป็นที่ปรึกษาาราชการ วิศวกร ผู้เชี่ยวชาญ ทางด้านกฎหมาย เป็นต้น

เราได้ปรารภมานาน ว่าการทอนำรุงราชฐานนั้น จะบำรุงเพียง การเพาะปลูกอย่างเดียวมิได้ แม้ว่าการเพาะปลูกจะได้ผลดี ราชฐานก็ ยังไม่ได้รับประโยชน์เต็มตามที่ควรจะได้ เพราะเมื่อราษฎรทำไร่นา ทำนา ค้าขายได้ทรัพย์มาไม่มีที่เก็บทรัพย์รักษาไว้ให้มั่นคง จึงมักเอาไปเล่น การพนัน และเป็นเครื่องยั่ววนให้โจรผู้ร้ายเบียดเบียน ถ้ามีที่เก็บรักษา เงินของราษฎรไว้ให้มั่นคง ใครทามาหากินได้เท่าใดให้ฝากได้ และเมื่อ จะต้องการไปใช้เป็นทุนรอน ทามาหาเลี้ยงชีพ เมื่อใดก็เรียกได้อย่างนี้ ราษฎรจึงได้รับประโยชน์ การทามาหาเลี้ยงชีพของตนเต็มตามสมควร ด้วยคิดดังนี้ จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งคลังออมสินขึ้น...¹

การตั้งกิจการธนาคารออมสินขึ้นนี้อาจพิจารณาวัตถุประสงค์ได้ว่า ประการ แรก เพื่อป้องกันมิให้ชาวนานำเงินไปเล่นการพนัน และอีกประการหนึ่งเพื่อความ สะดวก และอุ้มชูชาวนาให้เกื้อเลี้ยงชีพเป็นทุนรอนในการทำมาหากิน เกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้มีบทความในหนังสือพิมพ์สยามโศกเสนอแนะรัฐบาลว่า

ถ้าหากจะจ่ายเงินให้ชาวนากู้ยืมจากเงินของคลังออมสิน โดยเรียกค่า บ่วยการพอสมควร และให้นำต้นทุนส่งคืนแก่คลังออมสิน เมื่อขายข้าว แล้ว บางทีอาจจะเห็นทางให้ชาวนาพ้นจากพวกนายเงินที่กดขี่ค่ากำไร ได้ และเมื่อทำได้เช่นนี้ต่อไป การที่จะแนะนำให้ชาวนานำเงินที่ทามา หากินได้ มาฝากเก็บไว้ยังคลังออมสิน ก็พอจะทำได้สะดวกดีกว่าที่จะปล่อย ให้ชาวนานำเงินไปผิงคืน ซึ่งเป็นการโง่เขลาหาผลมิได้ ข้อสำคัญอีก

¹พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ๖ พิมพ์โดยได้รับ

พระบรมราชานุญาตในงานพระราชทานเพลิงศพ สมเด็จพระราชปิตุลาบรม พงศาภิมุข เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ณ เมรุ ท้องสนามหลวงปี พ.ศ. 2472 หน้า 70

ประการหนึ่งก็คือการพนัน จำเป็นต้องให้ชาวนาเลิกเล่น เมื่อการพนัน
 เบบางลงแล้วผลอันเป็นรายได้ของชาวนาก็จะกลับเข้าสู่คลังออมสิน
 มากกว่าไปทางอื่น...¹

ดังนั้นเมื่อกิจการคลังออมสินได้ดำเนินมา เงินที่ราษฎรนำมาฝากไว้ นับเป็น
 ผลดีต่อรัฐบาลที่จะมีเงินทุนในการใช้จ่ายบ้างแต่ก็มีจำนวนไม่มากนัก (ดูตาราง 30)
 โดยเฉพาะเมื่อแรกตั้งนั้น ราษฎรยังหาได้ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการ
 ธนาคารออมสินที่รัฐบาลตั้งขึ้นมานั้นอย่างทั่วถึงไม่*

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 น.20.6/79
 ขามาโต เรื่อง การทำนาและกำลังของชาวนา 30 กันยายน พ.ศ. 2462

* ม.ล.ปิ่น มาลากุล เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ จิตงาม วัฒนพันธ์ เป็นผู้
 สัมภาษณ์ ที่ศิริกวีราชานุสรณ์ กรมศิลปากร เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2525

ตาราง 30 กิจกรรมคลังออมสินปี พ.ศ. 2456 - 2470

ปี	จำนวนผู้ฝาก		เงินฝากในรอบปี	เงินถอนในรอบปี	เงินฝากสูงกว่า
	ราย	อพพลเมือง 100 คน	บาท	บาท	เงินถอน
2456	529	1	186,625.45	53,020.65	133,604.80
2457	1,380	2	488,602.14	254,904.35	233,697.79
2458	1,930	2	586,492.44	373,399.55	213,092.89
2459	3,088	3	1,024,247.26	655,602.50	368,644.76
2460	4,052	4	1,134,482.48	1,000,691.64	133,790.84
2461	4,905	5	1,319,448.88	1,104,776.45	214,672.43
2462	5,853	6	1,524,009.19	1,467,675.58	56,330.57
* 2463	6,271	6	1,226,505.84	1,427,411.31	ก)200,905.47
2464	6,912	7	1,246,215.66	1,173,657.04	72,564.62
2465	7,587	7	1,368,637.62	1,227,098.48	141,539.14
2466	10,708	10	1,868,742.80	1,574,217.20	244,525.60
2467	11,870	11	1,894,264.93	1,786,842.86	107,422.07
2468	12,985	12	2,065,988.17	1,879,300.59	186,687.58
2469	13,649	12	2,255,403.35	2,381,754.65	ก)126,351.30
2470	15,947	14	2,236,667.35	1,991,130.09	245,537.26

ที่มา : สถิติพยากรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม บรรพที่ 19 (พ.ศ. 2478 - 2479)

หน้า 337

ก) หมายถึง เงินถอนสูงกว่าเงินฝาก

*ในช่วงปี พ.ศ. 2463 การที่เงินถอนสูงกว่าเงินฝากน่าจะเป็นเพราะภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจเนื่องจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้ราษฎรต้องถอนเงินไปใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น

5.4 การเปลี่ยนแปลงมาตรการขังทวงวัด

มูลเหตุที่ทำให้รัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการขัง ทวง วัด นี้ เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อผลประโยชน์ของเกษตรกรโดยเฉพาะชาวนา¹ ทั้งนี้เพราะว่า เครื่องมือที่ใช้ในการขังทวงข้าว (ส่วนใหญ่คือ ข้าวเปลือก*) ที่ต้องขายหรือทำการแลกเปลี่ยนกับพ่อค้าที่ต้องการซื้อข้าว หรือตักข้าว (โดยมากมักจะเป็นพ่อค้าจีน) แต่เนื่องจากเครื่องมือที่เกษตรกรตามท้องถิ่นชนบทที่เป็นชาวนานี้โดยทั่วไปนั้นจะใช้เครื่องทวงที่เรียกว่า สัต และทะนาน** เป็นส่วนใหญ่ และเครื่องทวงทั้งสองชนิดนี้ที่ไ้กันอยู่

¹ กองจดหมายเหตุ กรมถือปกครอง เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 31.1/1 หนังสือพระยาวิเศษโกชนา ข้าหลวงเกษตรมณฑลกรุงเทพฯ ถึงพระยาอินทราธิบดี ปลัดทูลฉลองกระทรวงนครบาล 20 ตุลาคม ร.ศ. 130 หน้า

* ข้าวเปลือกถือว่าเป็นสิ่งสำคัญของชาวนาที่สามารถเป็นสิ่งที่ใช้แลกเปลี่ยนสินค้าต่าง ๆ ได้โดยเฉพาะพวกพ่อค้าที่เข้ามารับซื้อข้าวหรือตักข้าวส่วนใหญ่จะรับซื้อข้าวเปลือกโดยตรงจากที่นาของเกษตรกรโดยตรง ซึ่งซิมเมอร์แมน กล่าวว่า ข้าวเปลือกเป็นมาตรฐานวัตถุ (Standard Article) ที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนโดยทั่วไป เกือบกล่าวได้ว่าเงินค่าแรงกรรมกรคิดเป็นข้าวเปลือกได้ (คาร์ล ซิมเมอร์แมน การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม แปลโดย ชิม วีระไวทยะ หน้า 150)

** สัต เป็นเครื่องทวงข้าวชนิดหนึ่งที่ทำด้วย (สาน) ไม้ไผ่ ขนาดและรูปร่างอาจแตกต่างกันไปตามแต่ละท้องถิ่น สำหรับทะนานจะทำด้วยกะลามะพร้าวเมื่อทวงแล้วจะปาดให้หน้าข้าวเสมอกัน ดังนั้น 1 กะลามะพร้าวก็เท่ากับ 1 ทะนาน ซึ่งมาตรการทั้งสองนี้นับว่าขาดความแน่นอนในเรื่องปริมาณในการทวงวัดอย่างมาก

โดยทั่วไปนั้นมักจะมีขนาดไม่เท่ากันตามท้องถิ่น หรือค่าบลต่าง ๆ¹ ก่อให้เกิดปัญหา และขาดความแน่นอนในการชั่งตวงที่ชาวนาต้องถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าที่เข้ามาจับซื้อทั้งนี้เพราะว่า "...ปรากฏอยู่เสมอว่า สัต ทะนาน ของชาวนามีความแข็ง และจุได้น้อยกว่าภาชนะของพ่อค้า"² จึงทำให้น้ำหนักในการชั่งตวงของชาวนาต้องเสียเปรียบแก่พ่อค้า นอกจากนี้มาตรฐานของความจุของสัต ทะนาน โดยทั่วไปก็ยัง มีน้ำหนักที่ไม่เท่าเทียมกัน แล้วแต่ท้องถิ่นคือ แต่ละท้องถิ่นจะใช้มาตรฐานไม่เท่ากัน เช่น บางท้องถิ่นใช้น้ำหนัก 25 ทะนาน 80 สัต เป็น 1 เกวียน บางที่ใช้ 28 ทะนาน 80 สัต เป็น 1 เกวียน เป็นต้น³ ปัญหาเหล่านี้ได้นำความยุ่งยากและขาดความคล่องตัวให้เกิดขึ้นในการค้าขาย ทำให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ และปัญหานี้ได้มีการพิจารณาแก้ปัญหามาตั้งแต่ครั้งรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ แล้ว แต่ยังไม่ผลบังคับใช้ จนได้มีการเริ่มประกาศใช้ เมื่อปี พ.ศ. 2468⁴ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ รัชกาลที่ 6

¹คาร์ล ซี ชิมเมอร์แมน การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม หน้า 152, B.P.P. 3/18 No.4824 Siam-Diplomatic and Consular Reports 1910 -- 1911, on the Trade of Bangkok, p. 3

²กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 น.31/1 เอกสารฉบับเดียวกัน

³กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 น.31/1 เอกสารฉบับเดียวกัน

⁴กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส.15.2/3
สำเนารายงานอนุกรรมการตรวจพิจารณาพระราชบัญญัติ มาตราชั่ง ตวง วัด

นโยบายการเปลี่ยนแปลงมาตรการชั่ง ตวง วัด นี้ ทำให้สะดวกและถือเป็นสากลในระบบเศรษฐกิจที่ไ้จัดทำขึ้นในรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 นับว่ามีความสำคัญมากเพราะจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจค้าขายระหว่างประเทศ ซึ่งระบบมาตราเดิมที่ใช้ชั่ง ตวง แบบเก่าจะเป็นหนาน สัต บั้น เกวียน มาตราทั้งสี่อย่างนี้ยังล้าสมัยและเป็นอุปสรรคต่อการค้า ดังนั้นเมื่อเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เป็นมาตราตวงจึงได้นำเอาระบบของฝรั่งเศสมาใช้ คือ

10 มิลลิเมตร	เท่ากับ	1 เซนติเมตร	ย่อว่า	ซ.ล.
10 เซนติเมตร	"	1 เดซิเมตร	"	ด.ล.
10 เดซิเมตร	"	1 หนาน	"	ท.
20 หนาน	"	1 สัต	"	ส.
50 สัต	"	1 บั้น	"	บ.

ส่วนมาตราชั่งในการค้าขายที่เป็นอยู่ในขณะนั้นส่วนใหญ่ใช้วิธีการชั่งแบบจีน ซึ่งกำหนดกันเป็น "หาม" * นอกจากการชั่งเป็นหามแล้ว ก็มีตาสั่ง บาท หุน หลี่ ซึ่งใช้กันอยู่สำหรับการชั่งของเล็กน้อยเช่นทองคำ² เป็นต้น เมื่อรัฐบาลมีนโยบายเปลี่ยนแปลงมาตรการชั่งตวงเพื่อให้เข้ากับมาตราสากลดังนามาประเทศให้อยู่จึงได้นำระบบการชั่ง (Metric Decimal System) มาใช้ แต่ก็ยังคงอนุญาตให้มีการชั่งตามแบบเก่า คือ หามได้ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงมาตราชั่งคือ³

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส.15.2/3 สำเนา รายงานอนุกรรมการตรวจพิจารณาพระราชบัญญัติ มาตราชั่ง ตวง หน้า 3

* เครื่องชั่งที่ใช้กันตามโรงสีส่วนใหญ่ ทั้งในประเทศไทย อินโดจีน จะสั่งซื้อเครื่องจักรมาจากยุโรป (ชนิดลูกตุ้ม) และชั่งกันเป็นหาม สำหรับมาตรการชั่งตวง (Metric Decimal System) นี้ประเทศฝรั่งเศสได้เป็นผู้คิดจัดตั้งระบบนี้ขึ้นในยุโรป

² ด. หน้า 4

³ ด.

1	มิลลิกรัม	เท่ากับ	1	เซนติกรัม	ย่อว่า	ช.ก.
100	เซนติกรัม	"	1	แกรม	"	ก.
100	แกรม	"	2	เฮกโตแกรม	"	ฮ.ก.
10	เฮกโตแกรม	"	1	กิโลกรัม	"	ก.ก.
100	กิโลกรัม	"	1	ควินตัน (Quintal)	ย่อว่า	ค.ว.
1000	กิโลกรัม	"	1	เมตริกตัน	"	ม.ก.

สำหรับมาตราเหล่านี้ รัฐบาลมีนโยบายกำหนดไว้ว่า จะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้โดยกำหนดระยะเวลาไว้ล่วงหน้าประมาณ 12 เดือน (1 ปี) จึงจะใช้ได้ เพื่อว่าในระหว่างเวลาหนึ่งปีนั้นบรรดาพ่อค้า เกษตรกร จะได้เตรียมหาเครื่องมือ เครื่องใช้ จำหน่ายและใช้ไต่ทัน และเมื่อใช้เป็นกฎหมายแล้วในระหว่าง 5 ปีแรก ยังจะไม่บังคับคือ จะให้สิทธิการเลือกซื้อขาย (Optional) แก่ราษฎรโดยจะใช้วิธีการใด ๆ ก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรมีเวลาเรียนรู้วิธีการใช้มาตราแบบใหม่ หลังจาก 5 ปีแล้ว รัฐบาลจึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายบังคับใช้ทั่วไป¹ ดังนั้นการมีนโยบายเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการชั่งตวงวัด ดังกล่าว จึงถือว่าเป็นนโยบายที่เหมาะสมที่ปรับให้เข้ากับระบบเศรษฐกิจสากล ที่ใช้ในการค้าระหว่างประเทศให้มีความคล่องตัว ทุนเวลา สะดวกรวดเร็วขึ้น

5.5 การจัดงานแสดงสินค้าและพาณิชยกรรม

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้มีการส่งเสริมในด้านการค้าขายทั้งทางภาครัฐบาลและเอกชนขึ้นกล่าวคือ ในตอนต้นรัชสมัยได้จัดให้กระทรวง

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส.15.2/3 สำเนา รายงานอนุกรรมการตรวจพิจารณาพระราชบัญญัติมาตรารวัด ซึ่ง ทรง หน้า 2

เกษตราธิการจัดให้มีการแสดงกลกิรรมและพาณิชยการขึ้นที่วังสระปทุมในเดือน
เมษายน พ.ศ. 2454 นับเป็นการจัดแสดงครั้งที่ 2* สืบมาจากรัชกาลที่ 5

งานแสดงกลกิรรมและพาณิชยการครั้งที่ 2 นี้ รัฐบาลตั้งใจจัดให้ใหญ่โต
กว่าครั้งที่หนึ่ง แต่ปรากฏว่าจำนวนสิ่งของและพืชผลต่าง ๆ ที่ส่งเข้ามาแสดงมีน้อย
กว่าที่จัดขึ้นในครั้งรัชกาลที่ 5 ในที่สุดของงานแสดงสินค้าครั้งที่ 2 ไม่ประสบความสำเร็จ
สำเร็จดังพระราชประสงค์ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาเรื่องพ่อค้า และประชาชนไม่สามารถ
เตรียมหาสิ่งของมาแสดงได้ทัน และเกี่ยวกับเรื่องปัญหาการเงิน เนื่องจากการค้าขาย
ได้ร่วงโรยมาในตอนต้นรัชกาล ดังจะพบได้จากพระราชดำรัสตอบพระบรมวงศานุวงศ์
ในวันเฉลิมพระชนม์พรรษาในวันที่ 1 มกราคม ปี พ.ศ. 2456 ว่า

...สถานการณ์ค้าขายได้ร่วงโรยมา 2 ปี เพราะเหตุที่ฤดูไม่ปกติ ทำนาไม่ได้
ผลดี มีความอดคัตแทบทั่วพระราชอาณาจักร ถึง 3 ปี ติด ๆ กัน มาปีนี้
แต่แรกก็ยากลำบากการท่าทางจะไม่ได้ผลนัก แต่อาศัยความพากเพียรของ
ราษฎรเพาะปลูกมาก ขึ้นกว่าแต่ก่อน...²

*ในการจัดแสดงสินค้าครั้งที่ 1 ในปี พ.ศ. 2453 นั้น ได้มีการนำเอาเครื่องมือ
เครื่องจักรทางการเกษตรที่ส่งมาจากประเทศอังกฤษและอเมริกันนำมาแสดงด้วย

(B.P.P. 3/18 No. 4824 Report on the Trade of Bangkok
for Siam Year 1910 - 1911. by Mr. Acting Consul Crosby

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กษ.1/2 เรื่องงาน
แสดงกลกิรรมและพาณิชยการ , กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ระลึกวันสถาปนา
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หน้า 13 - 14

² พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ๗ พิมพ์ในงานพระราชทาน
เพลิงพระศพสมเด็จพระราชปิตุลาบรมพงศาภิมุขเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์กรมพระยาภาณุ
พันธุวัชรเศวต หน้า 42

ถึงแม้ภาวะเศรษฐกิจจะทรุดต่ำลง แต่ในปี พ.ศ. 2454 รัฐบาลได้จัดส่งสินค้าออกไปรวมในงานแสดงสินค้าในต่างประเทศ เพื่อเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจสินค้าภายในประเทศให้เป็นที่ยอมรับจากนานาอารยประเทศ กล่าวคือ ในปีนี้รัฐบาลไทยได้ส่งสินค้าไปยังประเทศเยอรมัน ณ เมืองดุริน และต่อมาในปี พ.ศ. 2458 ได้ส่งสินค้าไปรวมแสดงที่ประเทศสหรัฐอเมริกา¹ นอกจากนี้ การที่รัฐบาลไทยได้รับเชิญจากสหพันธ์แพนพาซิฟิก (Pan Pacific Union) ในปี พ.ศ. 2464 เพื่อเข้าร่วมประชุมปรึกษาเกี่ยวกับการค้าขาย ซึ่งได้จัดให้มีขึ้นที่เมืองไฮนูลู สหรัฐอเมริกา ทำให้รัฐบาลไทยได้รับประโยชน์จากการนี้ เพราะนับเป็นการส่งเสริมหรือเผยแพร่ธุรกิจการค้าหรือเศรษฐกิจของประเทศไทยให้กว้างขวางขึ้น²

นอกจากเข้าร่วมกับสหพันธ์การค้าในครั้งนี้แล้ว รัฐบาลได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสภาอุทกนิคม ในปี พ.ศ. 2463 โดยมีสมาชิกชาติต่าง ๆ รวม 24 ชาติ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา มาเลเซีย ซึ่งมีที่ทำการตั้งอยู่ที่เมืองมอนาโค การที่ไทยได้เข้าเป็นสมาชิกสภาอุทกนิคม อาจจะแสดงถึงความเจริญของประเทศได้ทางหนึ่ง นอกจากนี้ก็นับว่าเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการนำความเจริญมาสู่ประเทศไทยและกิจการพาณิชย์ของโลก³

เกี่ยวกับงานแสดงศิลปกรรม และพาณิชยกรรม ถึงแม้จะไม่สำเร็จดังมุ่งหวังไว้ก็ตามแต่ในเวลาต่อมาคือปลายรัชกาล (พ.ศ. 2468) พระองค์ทรงมีพระราชดำริ

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส.15.2/1 สภาเผยแผ่พาณิชย์ การประชุมครั้งที่ 3 ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ Walter F. Vella Chaiyo. p. 173-174 จินตมรดกนารักษ์ พระราชกรณียกิจสำคัญในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เล่ม 6 หน้า 149 - 152

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส.15.2/1 สำนักกระทรวงพาณิชย์ ก.1236/65 ลงวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2465

³ สภาอุทกนิคมนี้ นับเป็นส่วนหนึ่งของสมาคมสันนิบาตชาติ เมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกแล้วก็จะต้องเข้าร่วมปฏิบัติการในการสำรวจแผนที่ทะเลและกิจการอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวกับทางอุทกศาสตร์ทั่วไป และนำมาซึ่งประโยชน์ทางด้านการค้าทางทะเลด้วย

⁴ กรมอุทกศาสตร์ ประวัติการสำรวจแผนที่ทะเลในน่านน้ำสยาม หน้า 10

ที่จะจัดการแสดงสินค้าขึ้นอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ยังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งได้ยุติลง และได้มีหนังสือพิมพ์บางฉบับกระตุ้นเตือนให้รัฐบาลหันมาสนใจในเรื่องงานแสดงสินค้าอีกครั้งหนึ่งซึ่งบทความดังกล่าวจากหนังสือพิมพ์จีนโนสยามวารศัพท์ได้กล่าวไว้ว่า

หลังมหาสงครามทุกชาติได้พยายามรีบเร่งทุนบำรุงการกสิกรรมหัตถกรรม และพาณิชย์กรรมในประเทศของตนให้เจริญขึ้น เพื่อส่งไปจำหน่ายแข่งขันตามประเทศต่าง ๆ มากขึ้น แม้ในเวลานี้ ประเทศสยามจะเสียเปรียบนานาประเทศด้านหัตถกรรม พาณิชยกรรมก็จริง แต่ก็หาควรที่จะละความพยายามอันนี้หรือไม่ เราควรผลิตสินค้าหัตถกรรมของเราขึ้นใช้ภายในประเทศ ถิ่นนี้ว่าเป็นคุณประโยชน์...การแสดงผลหัตถกรรมของเราเคยมีกันหลายคราวหลายหน แต่เคยโดนจึงเลิกแสดงผลหัตถกรรม...¹

เมื่อมีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเศรษฐกิจหลังสงครามโลกทั่วไป ซึ่งเป็นปัญหาสร้างความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร เพราะประชาชนต้องพึ่งพาสินค้าจากต่างประเทศ เมื่อเกิดสงครามจึงทำให้สินค้าขาดแคลนและมีราคาแพง² ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นนี้ ทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้มีพระราชดำริสตอบถึงการดำเนินนโยบายในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นรัฐบาลได้พยายามดำเนินการอยู่แล้วคือ ขอจงอย่าได้สงสัยไปว่า เราเด็กเลย เพราะไม่เอาใจใส่เอื้อเฟื้อเลย ขอจงเข้าใจว่า ถ้าเรามีข้อใด การใดที่ดูเหมือนดำเนิรช้าไป ขอจงเข้าใจเถิดว่าเป็นเพราะยังเตรียมการไม่พร้อมเพียง พอที่เราจะทำได้ โดยแน่ใจว่าจะสำเร็จ จึงรอไว้เพื่อกระเตรียมต่อไป...³

¹ "ไม่ควรรอนใจ" จีนโนสยามวารศัพท์ 11 ธันวาคม 2461 หน้า 2

² "เรื่องที่ควรคำนึง" จีนโนสยามวารศัพท์ 14 กันยายน 2464 หน้า 2

³ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ 1 ล.ค. หน้า 44

ดังนั้นจากพระราชดำริที่กล่าวจะเห็นว่ารัชกาลที่ 6 พระองค์มิได้นิ่งเฉย
ต่อปัญหาทางด้านเศรษฐกิจแต่อย่างใดเพราะนอกจากพระดำริที่กล่าวมานี้ แล้วยังอาจ
พิจารณาได้จากพระราชดำริ ที่ไม่ได้เขียนกันคือ

ความมั่นคงแห่งกรุงสยามและความเจริญรุ่งเรืองของเรือกลเป็นข้อสำคัญ
ที่มุ่งหมายแห่งเราท่านทั้งหลายทั้งปวงจะดูแลการใด ๆ การค้าอย่างกว้าง ๆ
ไม่ควรจะคิดดูแล ๆ แต่เฉพาะตรงหน้าเท่านั้น คือ ถ้าจะคิดให้เป็นประโยชน์
หรือสะดวกมาแต่เฉพาะกิจการในหน้าที่ของตนเองเท่านั้นไม่พอ ต้องคิดถึง
ประโยชน์แห่งการปกครองทั่วไป แต่หากภาคนึงเดินไปแต่ภาคนึงไม่พร้อมที่
จะเดินจะนับว่าเดินไม่ได้...¹

พระราชดำริ ดังกล่าวจึงเป็นความจริงอย่างยิ่งที่ว่ากิจการทั้งปวงจำเป็น
ต้องร่วมกันทำและร่วมกันแก้ปัญหาทั้งนี้เพราะถ้าหากกิจการอย่างหนึ่งดำเนินไปแต่
กิจการอย่างหนึ่งไม่ได้รับการกระตุ้นหรือรุดหน้ากิจการนั้น ๆ ย่อมจะไม่ประสบความสำเร็จ
แน่นอนดังเช่น ถ้าหากการ เมืองการปกครองไม่มั่นคงแล้วฐานะทางเศรษฐกิจ
ก็จะต้องดำเนินไปด้วยดีไม่ได้เช่นกันและเมื่อประเทศต้องพบกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ
หลังสงครามจึงทำให้รัฐบาลต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายอย่างยิ่ง ดังคำกราบ
บบังคมทูลของเจ้าพระยาวิชิตวงศ์มาลาว่า

การสงครามครั้งนี้เข้าใจว่าเกิดขึ้นเพราะเหตุแห่ง Future
economic domination ยิ่งกว่าความประสงค์ที่จะแผ่อำนาจเขต
ใดทั้งหมด เพราะฉะนั้นเมื่อได้ตกลงเลิกรบกันทุกชาติย่อมจะหันหน้า
เข้าประกวดประชันกันในด้าน Economy ฝ่ายเราก็จำต้องระวัง
ก้าวหน้าให้ทันทางที่...²

¹พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ๖ หน้า 42 - 43

²กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กษ.8/1 เรื่อง

เมื่อสงครามโลกครั้งที่หนึ่งได้ยุติลงแล้ว ได้ส่งผลกระทบต่อการเมืองของประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป สำหรับประเทศไทยหลังจากสงครามทำให้รัฐบาลต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคไม่ว่าจะเป็นด้านการค้าขายระหว่างประเทศ หรือทางด้านการมั่นคงทางการเงินและการคลังรวมถึงนโยบายทางการเมืองการปกครอง ปัญหาต่าง ๆ นี้ ทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้ทรงมีพระบรมราโชบายอย่างเร่งด่วนเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรโดยพระองค์ได้ทรงวางนโยบายเพื่อดำเนินการคือ¹

1. เร่งรีบ จัดทำโดยด่วนให้ทันแก่เหตุการณ์คือก่อนที่กระแสเงินจะจวนลงกว่าที่กำลังมีอยู่
2. ทำให้การประหยักรายจ่ายให้มากที่สุดที่จะเป็นไปได้*
3. จะต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกประเทศ
4. วางโครงการให้เรียบร้อยรัดกุมในทุก ๆ แผนกของกิจการใช้ก็พอที่จะดึงดูดความสนใจจากประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นแนวพระราชดำริดังกล่าวจึงมีนโยบายที่จะจัดให้มีการแสดงพิพิธภัณฑ์แห่งชาติขึ้น...

นโยบายการจัดงานแสดงสินค้าครั้งนี้ มุ่งหวังจะจัดเป็นงานที่ใหญ่กว่าทุกคราว เพราะจะมีการประกวดสรรพสินค้านานาชนิด ได้แก่ สิ่งที่ยึดถือภายในประเทศและสินค้าของต่างประเทศ แม้แต่เครื่องมือกลสิกรรม อุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ทั้งหนักและเบา เครื่องกลไกลต่าง ๆ นอกจากนี้ก็จะมีการแสดงกรรมวิธีการใช้อุปกรณ์การทำเครื่องเหล็ก เครื่องปั้นดินเผา เครื่องไม้ เครื่องแก้ว และอื่น ๆ² ขึ้นนับว่าเป็นการ

¹ ใจมโนมรรควารักษ์ พระราชกรณียกิจสำคัญในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เล่ม 6 หน้า 176 - 177

² นโยบายการแล้ยุดาเกี่ยวกับการเงินการคลังใน ข้อ 1 , 2 นี้จะได้กล่าวโดยละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

³ ใจมโนมรรควารักษ์ อ.ก. หน้า 198 - 199

ส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง แต่ความตั้งพระทัยของพระองค์และการดำเนินงานต้องสิ้นสุดลงเนื่องจากพระองค์สวรรคตลงเสียก่อน จึงทำให้การริเริ่มที่จะจัดให้มีการแสดงสินค้าในคอมเพลกซ์รัชกาลของพระองค์ที่จะจัดให้มีขึ้นที่บริเวณสวนลุมพินีจึงต้องหยุดรังกงไป¹

5.6 นโยบายในการจัดการศึกษากับเศรษฐกิจไทย

ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าขึ้นปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือมนุษย์ เพราะมนุษย์เป็นผู้ควบคุมการใช้จ่ายการผลิตทุกประเภท แนวความคิดที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ จากแนวความคิดเห็นของนักเศรษฐศาสตร์และนักวิชาการคือ ข้อเขียนของเอ็ดเวิร์ด บี. แจ็กคูไบสกี และบอเม (Edward B. Jakubauskas and Baumel) เรื่อง "การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์" (Human Resources Development) ได้รวบรวมความคิดของนักวิชาการหลายคนเช่น อลันสมิธ (Adam Smith) ใน "ความมั่งคั่งแห่งประชาชาติ" (Wealth of Nation) ว่า "คุณภาพและปริมาณของทรัพยากรมนุษย์ เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดความมั่งคั่งในมนุษยชาติ และชูลซ์ (Schultz) กล่าวว่า "ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยการผลิตประเภททุน และขณะเดียวกันก็เป็นผลได้จากการลงทุนด้วย นักเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ ต่างก็ยืนยันว่า อัตราความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับปริมาณ และคุณภาพของกำลังคนที่มีความชำนาญ (Skilled manpower) ที่จะหาได้ในทุกระดับ และเป็นปัจจัยที่จะขาดเสียไม่ได้ เพราะเป็นสิ่งที่นำไปสู่การค้นพบ และใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์เป็นตัวการในการเคลื่อนย้าย" ปัจจัยทุนไปยังแหล่งที่ต้องการ เป็นตัวพัฒนาเทคโนโลยี เป็นมูลค่า และเกิดแนวทางการคำนวณ² ดังนั้นการที่เศรษฐกิจจะ

¹Walter F. Volla. Chaiyo. p. 174

²Edward B. Jakubauskas, Baumel. Human Resources Development. p. 28 - 32.

พัฒนาไปได้จำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพของประชากร เป็นสำคัญโดยเฉพาะการศึกษาจะเป็นตัวช่วยยกระดับการพัฒนาที่ได้

การที่กิจการพาณิชย์ และกลไกกรรมของไทยจะเจริญรุดหน้า เพื่อความมั่นคงของประเทศได้นั้นพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้ทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับการส่งเสริมทุนบำรุงกิจการเหล่านี้ โดยให้กระทรวงธรรมการรับไปดำเนินการเพื่อปลูกฝังให้แก่ราษฎร เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยพิจารณาได้จากพระราชดำรัสที่ว่า

...ด้วยการกลไกกรรม และพาณิชย์การนั้น เป็นกำลังสำคัญแก่ประเทศ การนี้แม้แต่ในนานาประเทศก็ต่างชวนช่วย และแย่งชิงซึ่งกันและกัน อยู่เสมอ การแย่งชิงแข่งขันต่อกันนี้ก็นับว่าเป็นสงครามอย่างหนึ่ง แต่การศึกษาวินิชยกรรมนั้น ต้องนับว่าใหญ่กว่าสงครามที่ต้องต่อสู้กันด้วยอาวุธ เหตุฉะนี้ ถ้าประเทศไทยมีชัยชนะหรือสามารถต่อสู้พาณิชย์สงครามได้แล้ว ก็นับว่าประเทศนั้นมีชัยชนะยิ่งกว่าในการศึก สงคราม...¹

เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้หันมาสนใจ และขยันในกิจการงานอาชีพ มากขึ้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องช่วยเหลือ และส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความสนใจ ในการประกอบอาชีพทั้งทางด้านกรกลไกกรรมและพาณิชย์กรรม เพราะเหตุที่การค้าขาย ตกอยู่ในกำมือของชาวต่างชาติเป็นส่วนใหญ่ หากปล่อยให้สภาพเช่นนี้ดำเนินต่อไปก็คง จะไม่ผิดอะไรกับคำพังเพยที่กล่าวว่า “เหมือนลูกไก่อยู่ในกำมือ”² แม้ว่าคุณลักษณะ

¹พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานเพลิงศพจอมพลสุภกิจ ชนวิรัตน์ หน้า 19

²จรรยา แสงจิตต์ นโยบายและการจัดการอาชีวศึกษาของไทย ระหว่าง ปี พ.ศ. 2441 - 2474 หน้า 72 อ้างอิงถึง กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ศธ. 2/84 ระเบียบการหักลดกรรมและพาณิชย์การ 2 เมษายน 2455 - 16 เมษายน 2456

ของคนไทยจะไม่ชอบในอาชีพการค้าขาย แต่ถ้าวรัฐบาลให้การส่งเสริมอย่างจริงจัง ก็อาจจะแก้คุณลักษณะดังกล่าวได้ ดังตัวอย่างจากประเทศญี่ปุ่น ถึงแม้ชาวญี่ปุ่นโดยส่วนใหญ่จะมีนิสัยเป็นนักรับชอบต่อผู้ แต่เมื่อรัฐบาลเล็งเห็นในกาลต่อไปว่า การค้าขาย จะเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศ รัฐบาลจึงหันมาส่งเสริมให้ราษฎรรักการค้าขาย ประกอบกับชาวญี่ปุ่นมีความเพียรพยายาม จึงทำให้ประสบผลสำเร็จในด้าน การพาณิชย์อย่างยิ่งทราบจนถึงปัจจุบัน *

ดังนั้นแนวนโยบายในการจัดการอาชีวศึกษาขึ้นเพื่อเป็นการวางรากฐานทาง ด้านการพาณิชย์และกลไกกรรมให้แก่งานธุรกิจเป็นนโยบายของกระทรวงธรรมการที่ จะต้องเร่งปรับปรุงและส่งเสริมผู้ที่มีบทบาทที่สำคัญเช่น เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรน ทราธิบดี** ท่านได้เสนอแนวความคิดในการจัดการศึกษาอาชีวศึกษาว่า รัฐบาลต้อง

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้สำคัญมาก เพราะศตวรรษที่ผ่านมามีญี่ปุ่น ยังเป็นประเทศโดดเดี่ยว มีลักษณะกึ่งศักดินา(ฟิวดัล) และมีเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่ ในเวลาไม่นานนักชาวญี่ปุ่นได้เปลี่ยนประเทศให้ทันสมัยและเฟื่องในสมัยเมจิซึ่งเริ่ม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2411 เป็นต้นมาญี่ปุ่นก็ได้กลายเป็นประเทศที่ยิ่งใหญ่ขึ้นด้วยอำนาจทาง การเมืองและเศรษฐกิจ โดยญี่ปุ่นสามารถยกเลิกพันธนาการจากสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และข้อจำกัดในการเก็บภาษี ขาเข้า-ออก ทั้งกลายเป็นพันธมิตรเท่าเทียมกันกับประเทศ ถึงทุกวันนี้มหาอำนาจชั้นหนึ่งของโลกในขณะนั้น ความสำเร็จดังกล่าวทำให้ญี่ปุ่นไปสู่การ เป็นจักรวรรดินิยม ชาตินิยมทหารนิยม และสำหรับกิจการทางด้านเศรษฐกิจนั้น การพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น ปรากฏว่าความเจริญเติบโต และความเข้มแข็งของจักรวรรดิญี่ปุ่นในช่วงเวลา 25 ปี คือระหว่างปี พ.ศ. 2433 - 2458 เกิดจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมก่อนปี พ.ศ. 2433 เป็นผลมาจากสาเหตุ 2 ประการได้แก่ การที่รัฐบาลริเริ่มสร้างโรงงานตัวอย่างและนำทรัพยากรของชาติ ออกมาใช้ คอมาวรัฐบาลได้ขายโรงงานเหล่านี้ให้แก่เอกชนในราคาถูกเป็นพิเศษ เพื่อ ส่งเสริมการตั้งบริษัทโดยทุนของเอกชน ประการที่สองจากการลงทุนของเอกชนทำให้

เกิดผลกำไร ในกิจการใหม่ ๆ แต่การขยายตัวของอุตสาหกรรมที่รัฐบาลริเริ่มไว้กับ การขยายตัวของวิสาหกิจใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างมากมายในระหว่างปี พ.ศ. 2443-2458 เกิดจากการขยายตัวของภาคเอกชน ซึ่งเป็นผลมาจากที่รัฐบาลใช้จ่ายเงินเพิ่ม มากขึ้นให้แก่การลงทุนในกิจการของรัฐกิจของลัทธิทุนนิยม นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีก ที่ทำให้ประเทศพัฒนาไปสู่ความเป็นอุตสาหกรรม ประการแรกก็คือ ทุนจากต่างประเทศ ทำให้อุตสาหกรรมใหม่ ๆ สามารถเติบโตขึ้นได้ ประการที่สอง อุตสาหกรรมบางอย่าง เจริญถึงขั้นที่สามารถแข่งขันกับสินค้าต่างประเทศได้เป็นอย่างดี ญี่ปุ่นได้รักษาสถาบัน ประโยชน์ ดังกล่าวโดยการตั้งกำแพงภาษีเพื่อไม่ให้สินค้าต่างประเทศเข้ามาแข่งขันกับสินค้าภายใน นอกจากนี้การที่ญี่ปุ่นมีดินแดนอาณานิคมเช่น ฟอร์โมซา เกาหลี และหมู่เกาะมะดะลิน ดอนไต ทำให้ดินแดนอาณานิคมมีความต้องการสินค้า ทำให้เกิดอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ขึ้นอีก และประการสุดท้าย การที่ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศเอกราชเช่นเดียวกับ ประเทศไทย แต่ประเทศญี่ปุ่นสามารถที่จะจัดอิทธิพลและอำนาจทางเศรษฐกิจ และการเมืองของมหาอำนาจ (คือ รัสเซีย) ให้ออกไปได้ (เช่น ในเกาหลี) ทำให้ญี่ปุ่น มีโอกาสเข้าไปลงทุนในบริเวณนั้น ญี่ปุ่นจึงแสวงหาผลประโยชน์จากตลาดในเกาหลีได้ โดยไม่ปะทะตีความขัดขวาง และนำความมั่งคั่งมาสู่ประเทศในที่สุด (ศึกษารายละเอียด เกี่ยวกับประเทศญี่ปุ่นโดยตรงได้ใน ฮิวจ์ มอร์ตัน ทศวรรษใหม่ของญี่ปุ่นจากเปริถึง ปัจจุบัน วุฒิชัย มุลทิลป์ สุภัทรา นิลวัธระ บรรณาธิการแปล เอกสารวิชาการ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2526 เอ็ดวิน โอ โรเซาเออร์ ญี่ปุ่น วุฒิชัย มุลทิลป์ สุภัทรา นิลวัธระ บรรณาธิการแปล 2524 วิจารย์ สเตอร์ ญี่ปุ่นกับความเสื่อมของจักรวรรดินิยมตะวันตกในเอเชีย 1894 - 1943 วุฒิชัย มุลทิลป์ สุภัทรา นิลวัธระ บรรณาธิการแปล 2525

๑๑ เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) เกิดในสมัย รัชกาลที่ 4 เป็นโอรสองค์ใหญ่ในพระวรวงศ์เธอกรมหมื่นปราชมปรักษ์ ได้รับการศึกษา จากโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบในปี พ.ศ. 2436 ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทรงเสด็จไปประเทศอังกฤษเพื่อเป็นพระอภิบาลจัดการศึกษาแด่สมเด็จพระบรม โอรสาธิราชเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ (รัชกาลที่ 6) และเป็นผู้ที่มีบทบาทต่อการศึกษาไทย

คำนึงถึงทั้งทางด้านการหัตถกรรม พาณิชยกรรม และกสิกรรม เพราะวิชาทั้ง 3
ต่างก็เป็นปัจจัยต่อกันและกัน¹ สำหรับการกสิกรรม ท่านกล่าวว่า การเพาะปลูกนั้น
ต้องอาศัยหลักวิชาทางการเกษตร เข้าช่วยเพื่อเพิ่มผลผลิตให้ได้มากและมีคุณภาพดีขึ้น
รู้จักวิธีที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าได้เกิดประโยชน์จะเป็นการช่วยแก้ปัญหาความว่างงานได้
ทางหนึ่งทั้งนี้เพราะประเทศไทยยังมีที่ดินปล่อยไว้ว่างเปล่าไว้มาก หากทำให้ราษฎร
สามารถใช้ที่ดินเหล่านั้นให้เกิดประโยชน์เต็มที่แล้วก็จะช่วยแก้ปัญหาที่ดินและแรงงาน
ที่ยังไม่สัมพันธ์กันได้²

เพื่อสนองนโยบายการจัดการศึกษาให้เจริญ เป็นรากฐานของการพัฒนา
เศรษฐกิจของประเทศไทยโดยเฉพาะการเน้นหรือให้ความสำคัญต่อความสามารถของ
ราษฎรในการเพิ่มผลผลิตของอรรถกรนำเอาวิชาการกสิกรรมสมัยใหม่มาใช้ในชีวิต
ประจำวัน จึงนับเป็นนโยบายสำคัญที่ได้พยายามส่งเสริมให้มีขึ้นในรัชสมัยของพระบาท
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ โดยในปี พ.ศ. 2464 ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติ
ประถมศึกษาเพื่อเป็นการศึกษากากมีกับราษฎร และได้มีการระบุให้มีการเรียน
การสอนวิชากสิกรรมในหลักสูตรประถมศึกษา ซึ่งกระทรวงธรรมการได้วางโครงการ
ผลิตครูกสิกรรม เพื่อสนองโครงการศึกษา พ.ศ. 2464 จึงมีความจำเป็นต้องใช้เงิน
งบประมาณ ในการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว แต่ต้องประสบกับนโยบายการ
ตัดทอนรายจ่าย ตามข้อกำหนดของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ นับว่าเป็นอุปสรรค
อย่างมากต่อการดำเนินนโยบายของกระทรวงธรรมการ เงินสำหรับที่จะนำมาไว้ใน

¹ จรรยา แสงจิตต์ นโยบายการจัดการศึกษาอาชีวศึกษาของไทยระหว่าง
พ.ศ. 2441 - 2474 หน้า 70 อ้างอิงถึง กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร
เอกสารรัชกาลที่ 6 ศพ. 10/13 ความเห็นที่จะจัดการศึกษา ร.ศ. 131
19 พฤศจิกายน 2456

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 10/1 พระยาวิสุทธิ
สุริยศักดิ์กรวบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 เรื่องไต่สวนความรู้ในทางเพาะปลูก
29 มิถุนายน ร.ศ. 120

การลดทุนด้านการอาชีวศึกษานั้นขาดแคลนเป็นที่สุด แม้ว่านโยบายประการหนึ่งที่รัฐบาลพยายามจะหารายได้มาชดเชยแทนเงินที่ขาดไป โดยการส่งเสริมและบำรุงการพาณิชย์กรรม และกลักรรรมให้กว้างขวางกว่าหน้าสืบไป¹ ก็ตาม แต่เนื่องจากขาดแคลนเงินทุนที่จะเข้าไปดำเนินการจึงทำให้นโยบายจัดการอาชีวศึกษาจึงไม่ประสบผลเท่าที่ควร

ดังนั้นการที่รัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้ทรงนำเอานโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเข้ามาใช้นั้น น่าจะผลสืบเนื่องมาจากนโยบายการค้าเสรีที่รัฐบาลไทยในรัชกาลที่ 4 ได้เปลี่ยนแปลงขึ้น หลังจากได้ทำสนธิสัญญาทางการค้ากับนานาประเทศ ดังนั้นเมื่อรัชกาลที่ 6 มีนโยบายดังกล่าวก็ยิ่งจะมีผลทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้นเพราะเป็นระยะเวลาที่ลัทธิทุนนิยมของตะวันตกกำลังมีอิทธิพลและมีบทบาททางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะเป็นยุคของการแผ่ขยายอิทธิพลทางด้านการเมือง จากลัทธิลัทธิอาณานิคม

การที่ระบบทุนนิยมกำลังมีบทบาทสำคัญต่อการลงทุนทางเศรษฐกิจ และการค้าระหว่างประเทศนั้น ประเทศต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุง และส่งเสริมเศรษฐกิจภายในประเทศ เพื่อให้รับกับความต้องการจากภายนอก ดังนั้นการที่รัชกาลที่ 6 ได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมหรือได้ริเริ่มจัดตั้งกิจการต่าง ๆ เช่น สถาบันการเงิน กิจการชลประทาน การสหกรณ์ และกิจการสาธารณูปโภคอื่น ๆ จึงเป็นการส่งเสริมและวางรากฐานทางด้านเศรษฐกิจสืบต่อจากรัชกาลที่ 5 ให้เปิดกว้างมากขึ้น ดังนั้นการนำนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเข้ามาใช้ จึงดูเหมือนว่าตามหลักการของลัทธิเสรีนิยม ทำให้รัฐบาลจำกัดบทบาทของตัวเองที่จะเข้าไปแทรกแซงกับการดำเนินธุรกิจการค้าของเอกชน รัฐบาลจึงปล่อยให้กิจการต่าง ๆ ดำเนินไปเองตามอิสระโดยที่รัฐบาลอาจเข้าไปมีบทบาทเพียงเล็กน้อย ถึงแม้จะเข้าไปมีส่วนร่วมใน

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 บ. 13/42 พระราชกระแสในหม่อมเจ้าธานี แผล โทรเลขจอมพลจอฟฟร์ และพระราชโอรสเลขทอมไปลงหนังสือพิมพ์

รูปของรัฐวิสาหกิจบ้างก็ตามแต่ก็ไม่ช่วยพุงฐานะทางเศรษฐกิจของเอกชนมากนัก

แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมก็ตาม แต่เมื่อรัฐบาลคำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นแก่ประเทศจึงทำให้รัฐบาลดำเนินนโยบายที่ออกจะปิดกั้นคือการดำเนินนโยบายแบบกีดกันโดยเอะจะการลงทุนจากต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศไว้มิให้ต่างชาติเข้ามาครอบงำโดยผลประโยชน์จากประเทศไป และในขณะเดียวกันอาจแทรกแซงทางด้านการเมืองด้วย กันนับว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศประการหนึ่ง

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลดังกล่าวที่ได้จัดเข้าขึ้น จึงเป็นนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นลักษณะนโยบายเศรษฐกิจที่มีผลในระยะยาว แต่เนื่องจากรัชกาลของพระองค์เป็นช่วงเวลาที่ยาวเพียง 15 ปี จึงทำให้นโยบายบางประการที่ได้จัดทำขึ้นอาจจะไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้เพราะรัชกาลของพระองค์ ต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคที่จำเป็นต้องเข้าแก้ไขอย่างรีบด่วน ดังนั้นถ้าหากรัฐบาลของพระองค์มีระยะเวลาอันยาวนานก็อาจจะทำให้พระองค์ได้ทรงปรับปรุงการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ก็อาจเป็นไปได้ ดังนั้นในบทต่อไปจึงจะเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นอันเป็นสาเหตุที่ทำให้นโยบายดำเนินไปไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์นั้นเกิดจากสาเหตุใด และรัฐบาลมีแนวทางแก้ไขอย่างไร และผลที่ได้รับจากการดำเนินนโยบาย

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายและผลที่ได้รับ

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้ดำเนินมาโดยตลอดรัชสมัยนั้น ถ้าพิจารณาในแง่ของการริเริ่มสร้างเสริมกิจการในด้านเศรษฐกิจ ก็นับว่าเป็นการดำเนินนโยบายที่ว่าจะส่งผลต่อความเจริญทางด้านเศรษฐกิจโดยรวมของชาติ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ได้วางโครงการไว้และพยายามจัดดำเนินการขึ้นนั้น ถึงแม้ว่าจะเป็นนโยบายที่มีผลในระยะยาว แต่ปรากฏว่าในรัชสมัยของพระองค์ กลับต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นมากมายทำให้รัฐบาลต้องรับดำเนินการแก้ไขปัญหาดัง ๆ เพื่อให้ทันทางที่โดยมิได้คิดหรือวางแผน (นโยบาย) ไว้ก่อนล่วงหน้า ดังนั้นนโยบายโดยส่วนใหญ่ที่ได้ดำเนินการจึงกลายเป็นนโยบายในระยะสั้นนั่นคือเป็นนโยบายเพื่อใช้ในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของรัฐบาล สาเหตุต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนับว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ดังนั้นการพิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในรัชสมัยนี้จึงจะทำให้ทราบถึงผลของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในที่สุด ทั้งนี้ผู้เขียนได้มุ่งพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น
2. การแก้ไขปัญหาลดอุปสรรค
3. ผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น

1. ปัญหาทางด้านการเงินการคลัง ตลอดเวลาที่รัฐบาลพยายามดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาและปรับปรุงประเทศในด้านความเจริญก้าวหน้าสืบต่อจากรัชกาลที่ 5 งานหรือกิจการในหลาย ๆ ด้านรัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ได้ทรงพยายามดำเนินการหรือส่งเสริมในขั้น เพื่อความมั่นคงทั้งทางด้านการเงิน และเศรษฐกิจนั้น ปรากฏว่า วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งที่ทำงานไม่จำเป็นไปตาม เป้าหมายที่ใจกว้างไว้นั้นก็คือ ปัญหาทางการเงินหรืองบประมาณในการใช้จ่ายของ รัฐบาลต้องถูกจำกัดลง ทั้งนี้เพราะเกิดจากการตกต่ำของรายได้และการขยายตัวของ รายจ่ายกันเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ

1.1 ความสนใจในการผลิตการเกษตร ในสมัยรัชกาลที่ 6 ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2453 - 2462 ฐานะการคลังของประเทศไทยต่ำลงไปด้วยที่ลดลงมา ปีเพียง ปีเดียวก็ถึงในปี พ.ศ. 2454 ที่เงินงบประมาณแผ่นดินก็เกิดการขาดดุล* คือมีจำนวน 23,324,07 บาท การที่เงินงบประมาณในปีขาดดุล ก็เพราะเงินรายได้จากภาษีไม่เพียงพอ เกิดแรงกดดันโดยทั่วไปทำให้สังคมในทางเกษตรกรรมได้รับความเสียหาย รัฐบาลการผลิต ได้กล่าวว่าที่ใดขาดการไว้ในงบประมาณ¹ ทั้งให้เงินเกิดการขาดดุล จากสนธิสัญญาเบาริ่ง ในปี พ.ศ. 2398 ที่ไทยต้องเสียเปรียบในเรื่องการเก็บภาษีอากรได้เพียงร้อยละ 3 นั้น ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาเก็บภาษีภายในประเทศจากรายการเพิ่มขึ้น โดยมุ่งเก็บภาษี อากรเกษตรกรรมมากขึ้น เช่น ภาษีที่ดิน ซึ่งภาษารายได้ทางการเงินของประเทศไทย มาจากการเกษตร โดยเฉพาะผลผลิตจาก "ข้าว" ที่นับเป็นปัจจัยสำคัญของการดำรงชีพ ของคนไทยทั้งการค้ากับต่างประเทศ

* เหตุเพราะหนี้สินการรายจะเฉลี่ยได้ไม่ เพราะ สันตะราช การใช้จ่ายเงิน งบประมาณแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 รัชกาลที่ 6 ทรงมีพระราชดำริว่า 2517 และ ร้อยละ 10 เรื่องประดิษฐ์ นโยบายการเงินและการคลังในรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 7 รัชกาลที่ 6 กรมการคลัง กระทรวงการคลัง 2520

¹ Thailand. Ministry of Finance Report of the Financial Advisor of the Budget of the Kingdom of Siam for the Year B.E. 2456. p. 2.

เมื่อเริ่มรู้จักสิ่งที่ซึ่งจากรายไปทางลาภ เกียรติเป็นส่วนใหญ่ จึงต้องประสบ
กับปัญหาเมื่อเกิดภัยธรรมชาติ ดังนั้นถ้าไปเลยเข้าไม่ถึง การทำมาไม่ได้ผล เงินรายได้
จะตกต่ำลงไปทันที¹ เช่น จากการสำรวจย่านไนท์คลับการละเล่นที่เชียงใหม่ พ.ศ.
2453 ของกรมการปกครอง 11 มณฑล ปรากฏว่า ภาษีที่จัดขึ้นนั้นเงินเกิดประโยชน์ มีการทำมา
ร้อยละ 34 ทำส่วน ร้อยละ 5 ทำไร้อยู่ 12 และอื่น ๆ จากจำนวนราษฎร
3,674,399 คน² ซึ่งแสดงให้เห็นถึงค่าของชีวิตความเป็นอยู่ที่สำคัญทางเศรษฐกิจ
ของประเทศ

ความเสียหายของผลผลิตทางการเกษตรที่เกิดขึ้นต่อมาเนื่องจาก ภัยพิบัติในปี
พ.ศ. 2460 ได้เกิดขึ้นทั้งในประเทศไทยและประเทศใกล้เคียงคือ จีนตอนกลาง
ฝรั่งเศส และประเทศอื่นๆ ซึ่งเป็นแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญที่สุดในโลกทั้งสามประเทศ ทำให้
เกิดการวิตกว่าราษฎรจะอดข้าว * เหตุนี้ทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับการจัดการข้าว
คณะหนึ่ง เพื่อยกย่นเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ โดยมีการผ่อนผันให้เก็บการค่าขายข้าวตาม
กำลังและจำนวนเพียงพอให้การดำรงชีพของราษฎร³

¹ กองจดหมายเทศาภิบาล กกรมการปกครอง ร.ด. 25/4 การประชุมกรรมการของกบชนตรี
ครั้งที่ 28/2468 ลงวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2468

² กองจดหมายเทศาภิบาล กกรมการปกครอง ร.ด. 53/14 เรื่องโครงการกระทรวง
ธรรมการ การขยายการฝึกฝน ร.ศ. 131 (พ.ศ. 2454 - 2455)

* เหตุการณ์จากภัยพิบัตินี้ เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้น จึงมีผลกระทบกับ
ประชากรตามท้องที่ต่าง ๆ เช่น ในปี พ.ศ. 2461 ในประเทศจีนเกิดจลาจลประท้วง
เรื่องข้าว สาเหตุเกิดจากราคาข้าวขึ้นสูงมากเกินไปมากกับข้าวสีว่ามีการค้ากำไร
จากการค้าข้าว ทำให้ผู้จนเสียค่าขายข้าวแพงและโลกดั่งข้าวของแพงตามตาม
สายต่าง ๆ ทั่วประเทศ จนต้องห้ามราษฎรเข้าทำการมีรายปรามให้เกิดความสงบ
(จิรากร สดกร์ ญี่ปุ่นกับความเสื่อมของจักรวรรดิเมกะวันตกในเอเชีย 1894 - 1943
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 141 - 142)

³ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยทศบาล จดหมายเหตุพระนิพนธ์ หน้า 332

ต่อมาในปี พ.ศ. 2462 เกิดฝนแล้ง น้ำความเสียหายในเกิดขึ้นแก่การปลูกข้าว
อย่างในเขตปราจีนบุรี ทำให้เกิดการขาดแคลนข้าวที่จะใช้ในการบริโภคภายใน
ประเทศ¹ รัฐบาลต้องรับภาระ ช่วยเหลือชาวนาที่ได้รับความสะดวกจากภัยธรรมชาติ
โดยให้ว่างหลักการช่วยเหลือไว้คือ ภาระการแรก การแจกข้าวหรือให้ยืมข้าวบริโภคได้
ไม่เก็บดอกเบี้ย 1 ถึงและบางครั้งก็ให้ทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนกับข้าว² ประการที่สอง
รัฐบาลให้ชาวนากู้ยืมเงินแล้วเริ่มทันที เมื่อชาวนาขายข้าวได้ในฤดูเก็บเกี่ยวสองปีต่อไป
ประการที่สาม รัฐบาลจะรับแลกเปลี่ยนผลผลิตอย่างอื่นกับข้าว ประการที่สี่ รัฐบาลจะ
จัดข้าวไว้จำหน่ายให้แก่ผู้มีเงินซื้อและประการที่ห้า รัฐบาลจะจ่ายข้าวหรือเงินให้แก่
ชาวนาช่วยให้ทำงานทดแทนราคาข้าวหรือเงิน³ จากภาวะฝนแล้งปี พ.ศ. 2462 นี้
ทำให้ราษฎรในท้องที่ต่าง ๆ ต้องได้รับความเดือดร้อนและอดอยากโดยทั่วทั้ง ซึ่งจาก
การสัมภาษณ์ บ.อ.ปิ่น มาลากุล โฆษกสภาสมัชชาเห็นถึงความทุกข์ของราษฎร
ในครั้งนั้นว่า "ความอดอยากและอดข้าวไม่จริง ๆ และเรียกว่ายากจนไม่มีข้าวกินจริง ๆ
ราษฎรต้องทุกข์ยากโดยทั่วไป ถึงในกรุงเทพก็เริ่มเกี่ยวกับ* "

¹ Statistical Abstract, 1919, p. 103.

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร ม.3.4/19 พระยาสุรินทรราชา ราชบัณฑิต
เจ้าพระยาสุรสีห์ วิจิตร-ถักกั ที่ 110/1-15 23 สิงหาคม พ.ศ. 2462

³ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร ค.1/47 รายงานการประชุมพิเศษ
องคมนตรีสภา เรื่อง การช่วยเหลือราษฎรที่ได้รับผลกระทบจาก ภัยแล้ง เพราะ
อุทกภัย 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2460

*บ.อ.ปิ่น มาลากุล ผู้ให้สัมภาษณ์ปัจจุบัน วารสารวันจันทร์ ผู้สัมภาษณ์ บ.อ.ถัก
วิจิตร-ถักกั กรมศิลปากร ในวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2525

ทั้งนี้จากภาวะความอดอยากจะมีลักษณะของราษฎรจึงทำให้รัฐบาลต้องจัดสรร
เงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น เพื่อช่วยเหลือชาวชนบท การจัดการ และผู้ด้อยประสบกับ
ภาวะการครองชีพที่สูงขึ้น รวมทั้งรายจ่ายอื่น ๆ ของรัฐบาลต้องจ่ายเงินมากกว่า
งบประมาณรายได้อีก 4 ล้านบาท ทำให้ในปีงบประมาณปี พ.ศ. 2463 กองขาดดุลเป็นปีแรก
หลังจากที่ได้มีการเก็บอุดหนุนระยะเวลา 8 ปีที่ผ่านมา¹ จากภัยพิบัติทางธรรมชาติ
ทั้งสองครั้งนี้ ทำให้ผู้พลคือชาว ชนเผ่าเสียหายนามากเมื่อเปรียบเทียบกับเนื้อที่ที่ทำการ
เพาะปลูก ดังตาราง 32

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร ก.อ.2/14 กรมพระจันทบุรีนฤนาถ
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 160/17617 วันที่ 23 ธันวาคม
2464

ตาราง 32 เนื้อที่นาเพาะปลูก เลี้ยงหมูและเก็บเกี่ยว ช่วงปี พ.ศ. 2454 - 2468 *

ปี พ.ศ. (ค.ศ.)	เนื้อที่ เพาะปลูก ไร่	เนื้อที่เลี้ยงหมู		เนื้อที่เก็บเกี่ยว	
		รวมจำนวน ไร่	เพิ่มขึ้น กับเนื้อที่ เพาะปลูก %	รวมจำนวน ไร่	เพิ่มขึ้นกับ เนื้อที่เพาะปลูก %
2454 (1911-12)	9,823,087	371,160	3.78	9,451,327	96
2455 (1912-13)	12,342,051	17,490	0.14	12,324,561	100
2456 (1913-14)	13,514,47	966,630	7.15	12,547,849	93
2457 (1914-15)	12,759,400	126,530	0.99	12,612,870	99
2458 (1915-16)	12,951,500	52,520	0.71	12,858,980	99
2459 (1916-17)	13,559,000	560,220	4.16	12,993,780	96
2460 (1917-18)	13,890,600	2,911,700	20.96	10,978,000	79 **
2461 (1918-19)	13,491,067	932,270	6.91	12,558,797	93
2462 (1919-20)	15,492,515	6,719,385	43.37	8,773,130	57 **
2463 (1920-21)	15,293,135	1,297,145	8.48	13,995,990	92
2464 (1921-22)	16,224,160	1,497,630	9.23	14,726,530	91
2465 (1922-23)	15,795,400	782,140	4.95	15,013,260	95

* คัดช่วงเวลาจากปี พ.ศ. 2454 - 2479

** ช่วงปี พ.ศ. 2460, 2462 เกิดน้ำท่วมใหญ่และน้ำแล้ง

ตาราง 32 (ต่อ)

ปี พ.ศ. (ค.ศ.)	เนื้อที่ เพาะปลูก ไร่	เนื้อที่เสียหาย		เนื้อที่เก็บเกี่ยว	
		รวมจำนวน ไร่	เปรียบเทียบ กับเนื้อที่ เพาะปลูก %	รวมจำนวน ไร่	เปรียบเทียบ เนื้อที่เพาะปลูก %
2466 (1923-24)	16,791,250	2,011,810	11.92	14,779,440	88
2467 (1924-25)	17,356,120	1,367,230	7.88	15,988,890	92
2468 (1925-26)	17,103,380	2,185,490	12.78	14,917,890	87

ที่มา : สถิติพยากรณ์กระทรวงการเกษตรและปศุสัตว์ ปี 19 (พ.ศ. 2478 - 2479)
หน้า 434

จากสถิติแสดงพื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูกข้าวต้องเสียหายเนื่องจากอุทกภัย
ในช่วงปี พ.ศ. 2460 และต่อเนื่องในปี พ.ศ. 2462 นั้น ปรากฏว่า ปริมาณข้าวส่งออก
ของไทยได้มีปริมาณลดลง ดังตาราง 33

ตาราง 33 ปริมาณสินค้าข้าวส่งออกจากท่ากรุงเทพฯ ในช่วงปี พ.ศ. 2454 - 2468

ปี พ.ศ. ค.ศ.	รวมทุกลักษณะ *		
	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (บาท)	ราคาข้าวต่อหน่วย บาท/หน่วย
2454 (1911-12)	10,541,455	65,840,265	6.24
2455 (1912-13)	9,881,130	65,320,423	6.61
2456 (1913-14)	19,722,877	98,699,155	5.00
2457 (1914-15)	18,394,043	85,346,572	4.64
2458 (1915-16)	18,765,935	87,702,290	4.67
2459 (1916-17)	18,784,592	99,965,372	5.05
2460 (1917-18)	18,745,144	97,861,658	5.22
2461 (1918-19)	14,201,434	132,096,385	9.30
2462 (1919-20)	7,409,453	123,082,618	16.61
2463 (1920-21)	4,660,487	28,975,860	6.22
2464 (1921-22)	21,000,584	138,231,524	6.58
2465 (1922-23)	21,079,564	126,088,607	5.98
2466 (1923-24)	21,710,485	140,495,136	6.47
2467 (1924-25)	18,727,250	134,876,302	7.20
2468 (1925-26)	22,314,704	162,624,050	7.29

ที่มา : คัดแปลงจากสถิติทางการ ปี 1925 หน้า 193

* รวมจากข้าวชนิดต่าง ๆ คือ ข้าวขาว (White rice) ข้าวขาว
(White broken) ข้าวขาว (White meal) ข้าวกล้อง (Cargo rice)
ปลายข้าวกล้อง (Cargo Broken) ข้าวกล้อง (Cargo meal) และข้าวเปลือก
(Paddy)

พิจารณาสถิติในตารางที่ ๗ จากช่วงปี พ.ศ. 2460 - 2463 จะพบว่า
 ระหว่างกับธรรมชาติที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2460 ที่เกิดจากน้ำท่วมและปีต่อมาคือปี พ.ศ.
 2461 ปริมาณข้าวที่ส่งออกก็มีปริมาณลดลงไม่มากนักคือจาก 18,745,144 หาบในปี
 พ.ศ. 2460 มาเป็น 14,201,434 หาบในปี พ.ศ. 2461 แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2462
 กับปีถัดจากนั้นจะคงมีผลกระทบต่อการผลิตพืชผลทางการเกษตรมากกว่าน้ำท่วม
 เพราะดูได้จากปริมาณข้าวที่ส่งออกในช่วงปี พ.ศ. 2462 ลดลงจาก 14 ล้านหาบ
 ในปี พ.ศ. 2461 เหลือเพียง 7,409,453 หาบ และลดลงหลังจากฝนแล้ง ปี พ.ศ.
 2462 มาเป็น 4,660,487 หาบ แต่หากจะพิจารณาถึงมูลค่าของเงินจะสูงขึ้น
 เนื่องจากราคาข้าวแพงขึ้นจากช่วงปี พ.ศ. 2461 - 2462 มีการส่งออก
 ต่างประเทศอย่างมหาศาล จนก่อให้เกิดความขาดแคลนและราคาข้าวเป็นราคาสูงขึ้น¹
 ซึ่งเป็นยุคที่ข้าวนาที่จะฟื้นตัวจากน้ำท่วมปีที่แล้ว แต่ผลกลับเป็นว่าปี พ.ศ. 2462 เกิด
 ฝนแล้งทั่วประเทศจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อการผลิตข้าวจำนวนมาก ทำให้รัฐบาล
 ต้องเข้ามาควบคุมการค้าข้าวทั้งภายในและภายนอกประเทศ ราคาข้าวซื้อขายกันที่หน้า
 โรงสีเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว หนังสือพิมพ์กรุงเทพเดลิเมย์ ลงข่าวว่า เพียงสัปดาห์
 เดียว ข้าวเปลือกบางที่ 1 ราคาสูงถึงเกวียนละ 300 - 520 บาท สูงกว่าสัปดาห์ก่อน
 ถึง 100 บาท² กล่าวกันว่า ในปีเหตุการณ์ครั้งใดในเมืองไทยที่ต้องเกิดครอนภัย
 ข้าวแพง เหมือนปี³ ความต้องการข้าวในตลาดต่างประเทศมีสูงและผลผลิตข้าว
 ถูกลมเพลลงในปี พ.ศ. 2462 จึงทำให้ราคาข้าวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว⁴

¹ Graham. Siam. p. 104.

² สุนทรี อาสะโวทัย และ นิธิ กสิโกศล วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลังสงคราม
โลกครั้งที่ 1 เอกสารวิจัย หมายเลข 15 สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 หน้า 68 อ้างถึง กจร.ค.6 น.203/44 หนังสือพิมพ์กรุงเทพเดลิเมย์ วันที่ 8 พฤษภาคม 2462

³ ก.

⁴ ก.

ถึงแม้ว่าค่าข้าวจะสูงขึ้นทำให้ชาวเขาขายข้าวในราคาที่สูงขึ้นก็ตาม แต่ปรากฏว่าราษฎรที่ทำการอาชีพอื่น ๆ ต้องประสบกับความเดือดร้อน รัฐบาลจึงหันมาช่วยเหลือซึ่งกันเป็นรายจ่ายเพิ่มของรัฐบาลอีกทั้งในคราว กรณหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ กราบบังคมทูลแนะนำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ พระราชทานเงินแถมชก (Bonus) ให้แก่เสมียนพนักงานเงินเล็กน้อย^๑ ในลุ่มค่าข้าวในสมัยที่แพง^๑ และสำหรับพวกชาวไร่ชาวนาซึ่งไม่ได้รับประโยชน์จากราคาข้าวแพงขึ้น รัฐบาลก็จำเป็นต้องยกเลิกการเก็บภาษีบางอย่างลง เช่น ภาษีทรัพย์สิน และเงินรัฐูปการแก่บุคคลบางจำพวกในบางตำบล^๒ จึงเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้รายได้ลดน้อยลงเพราะเกิดการขยายตัวของรายจ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งการแก้ไขปัญหานั้นจะกล่าวไว้ในตอนต่อไป

1.2 ฐานะการคลัง** นอกจากผลผลิตทางการเกษตรลดลงได้รับความเสียหายแล้ว การตกต่ำของรายได้ยังเกิดจากสาเหตุแห่งการยกเลิกรายได้จากวาทกรรมนั้น โดยในช่วงปี พ.ศ. 2459 - 2463 อยู่ในเวลาของโครงการยกเลิก

* เชงเพิ่มเงินเดือนแก่ข้าราชการผู้นกยที่มีเงินเดือนต่ำกว่า 60 บาท เพื่อให้สามารถขยายเหลือตนเองได้ยามเศรษฐกิจฝืดเคือง โดยเพิ่มให้คิดคนละ 10 บาท (กองจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร กษ.8/3 20.105 เรื่องข่าวพง ลงวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2464)

¹กองจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร กษ.8/1 กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ลงวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2462

²กองจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร กษ.8/1 กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เรื่องขออนุญาตให้นายเกรแฮม นายวัคเลียมขึ้นกับพระเจ้าอัลทรมนตรี ไทปฤณากันในเรื่องราวแห่ง ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2462 กองจดหมายเทศ กรมศิลปากร กษ.8/3 เรื่องข่าวพง เจ้าพระยาบวรราช เสนาบดีกรมการ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2462

** ดูบันทึกเรื่องราวของแผ่นดิน ในภาคผนวก ข.

การเก็บอากรบ่อนเบี้ยและหน่วย อ. พ. ซึ่งให้รายได้แก่รัฐบาลถึงปีละประมาณ 3,400,000 บาท¹ ลง (ถึงตาราง 34,35 และการลดทอนของรายได้ซึ่งเกิดจากการเก็บภาษี
รัฐูปการและการเก็บผลประโยชน์แก่รัฐบาลซึ่งลดน้อยลงและรวมถึงการเพิ่มรายจ่าย
ของงบประมาณแผ่นดิน

สำหรับการลดทอนของรายได้ซึ่งเกิดจากการเก็บภาษีรัฐูปการนั้น หลังจากการ
ออกพระราชบัญญัติเงินรัฐูปการปี พ.ศ. 2462 * แล้วปรากฏว่าผู้เสียเงินรัฐูปการ
มีการหลีกเลี่ยงไม่ยอมเสียเงินได้ง่าย เป็นเหตุให้เงินที่เก็บได้ตกต่ำลงไปเป็นลำดับ
โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2467 มีจำนวนคนเลี่ยงไม่เสียเงินรัฐูปการประมาณได้ถึง
7 แสนคน² ซึ่งจำนวนเงินที่เคยเก็บได้ ในปี พ.ศ. 2462 มีจำนวนถึง 9 ล้านบาทเศษ
ถึงนั้นในระหว่างปี 2463 - 2467 น่าจะมีเพิ่มขึ้น แต่กลับปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2467
เงินที่เก็บจากรัฐูปการลดลงเหลือประมาณ 7 ล้านบาทเท่านั้น³ ถึงนั้นจึงเป็นการลดลง
ของรายได้จากเงินรัฐูปการที่มีผลต่อฐานะการคลังประการหนึ่ง

¹ กองจดหมายเลขแห่งชาติ กรมศิลปากร ล.18/5 กรมพระจันทบุรีนฤนาถ
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 18035/222 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์
พ.ศ. 2458

* เดิมการกำหนดเก็บเงินรัฐูปการจะเริ่มเก็บบุคคลตั้งแต่อายุ 18 ปี ปีละ
16 บาท แต่ในเวลาต่อมาคือในปี พ.ศ. 2467 ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติ
ลักษณะการเก็บเงินรัฐูปการ พ.ศ. 2467 ขึ้นโดยมีอายุก่อนจาก 18 ปี เป็น 21 ปี
ทั้งนี้เพราะช่วงอายุ 18 - 20 ปี ยังอายุขัยไป เพราะบุคคลในวัยนี้ยังอยู่ระหว่าง
การศึกษาหรือไม่ก็ยังไม่สามารถจะหาเลี้ยงชีพโดยตนเองได้ รัฐบาลจึงมีนโยบาย
ให้ปล่อยออกไป (กองจดหมายเลข กรมศิลปากร สบ.2.37/1 พระราชบัญญัติลักษณะ
การเก็บเงินรัฐูปการ พุทธศักราช 2467)

² กองจดหมายเลข กรมศิลปากร สบ.2.37/1 พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมเสนาบดี
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ รายงานต่อกรรมการวงมนตรี ตรวจจึงลงประมาณรับจ่าย
เงินแผ่นดิน 3 ตุลาคม 2467

³ กองจดหมายเลข กรมศิลปากร สบ.2.37/1 พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม
กราบบังคมทูลครั้งที่ 6 9 มีนาคม 2468

นอกจากนี้การดลยของรายได้จากการเก็บผลประโยชน์ของรัฐบาลอีก
ประเภทหนึ่งก็คือเงิน นโยบายของสหประชาชาติจะระดมเงินเข้า
จะพบได้จากเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง การที่ประเทศไทยได้เข้าร่วม
เป็นสมาชิกขององค์การสันนิบาตชาติ ทำให้ประเทศไทยได้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการ
สันนิบาตระหว่างประเทศ (The International Opium Commission)
โดยได้พิจารณาถึงปัญหานี้เกิดจากการสุ่มฝิ่นทั่วโลก ประเทศไทยได้เป็นสมาชิกลงนาม
ในครั้งนั้นและรัฐบาลได้ให้สัตยาบันสัญญาฉบับวันที่ 1 ธันวาคม 2457 ถึงผลให้
รัฐบาลมีหน้าที่ต้องจำกัดการปลูกฝิ่นและการบริโภคฝิ่นภายในประเทศ ซึ่งหมายความว่า
ถึงการที่รัฐบาลต้องยกเลิกการจัดเก็บภาษีฝิ่นไปโดยปริยาย¹ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2461
รัฐบาลได้มีนโยบายห้ามการปลูกฝิ่นขึ้นในพระราชอาณาจักร ถ้าใครฝ่าฝืนจะต้องเนรเทศ
ออกไปนอกอาณาเขต² และต่อมาในปี พ.ศ. 2464 จึงได้มีการออก พระราชบัญญัติ
ฝิ่น พุทธศักราช 2464³ ขึ้นไว้ และเมื่อมีบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2464
เป็นต้นไป³ ดังนั้นจากนโยบายห้ามปลูกฝิ่นจึงมีผลทำให้รายได้ส่วนหนึ่งของรัฐบาลลดลง
ไป ซึ่งก็ถือว่าเป็นรายได้ที่สูงมากเช่นกัน ดังตาราง

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร กค.0301.1.6/3 การเข้าร่วมประชุม
เกี่ยวกับการออกกฎหมายฝิ่น

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร กค.0301.1.6/16 Memorandum on
the Cultivation of the opy of Siam.

³ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร กค.0301.1.6/17 พระราชบัญญัติ
พุทธศักราช 2464

ตาราง 34 รายได้จากภาษีฝิ่นกับเปรียบเทียบเป็นเปอร์เซ็นต์ของรายได้แผ่นดิน ทุก 5 ปี

ช่วงปี พ.ศ.	รายได้ทั้งหมด บาท	รายได้จากอากร ฝิ่น	รายได้เฉลี่ย %
2435-2439	17,764,289	2,496,365	14.1
2440-2444	30,998,733	4,176,062	13.3
2445-2449	47,465,940	7,916,838	16.6
2450-2454	60,873,708	11,727,125	19.2
2455-2459	75,077,979	16,226,312	21.6

ที่มา : กองจดหมายเทศ กรมศุลกากร รพ.0301.1.6/15 (1-2). Proportion of Opium Revenue to Total Revenue.

นอกจากการทดลองของรายได้จากเงินรัชฎาภิไศการและรายได้จากอากรฝิ่นแล้ว รัฐบาลยังต้องสูญเสียรายได้จากนโยบายการยกเลิกอากรผูกขาดการพนันต่าง ๆ ลง ในปี พ.ศ. 2460 จึงมีผลทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลเสื่อมถอยลงมากนับ ตั้งนั้น ตาราง 35 ซึ่งเป็นรายได้จากอากรผูกขาดคือ

ตาราง 35 รายได้จากอากรผูกขาด * ปี พ.ศ. 2448 - 2462

ปี พ.ศ.	บ่อน	หอย ก ข	รวม
2448	5,732,517	2,391,489	8,124,006
2449	ก) 3,604,538	2,697,947	6,302,485
2450	3,506,815	2,889,948	6,396,486
2451	3,076,542	3,184,870	6,261,412
2452	3,332,479	2,919,000	6,251,479
2453	3,431,197	3,069,760	6,500,957
2454	2,993,732	3,032,124	6,025,856
2455	3,462,800	3,629,827	7,092,627
2456	3,536,206	3,481,215	7,017,421
2457	3,168,462	3,535,592	6,704,054
2458	3,794,014	3,465,330	7,169,344
2459	2,839,539	ข) 46,901	2,886,431
2460	ข) 5,540	1,600	7,140
2461	3,940	2,044	5,984
2462	760	-	760

ที่มา : คัดแปลงจาก สถิติพยากรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม บรรพที่ 19 หน้า 277

* รายได้จากอากรผูกขาด หมายถึง อากรที่เก็บได้จากบ่อน หอย ก ข จันทน์
เก็บรังนก เก็บผลงเคว อื่น ๆ สำหรับตารางที่แสดงไว้จะนำมาเพียงรายได้จากการพนัน
ที่เป็นบ่อน หอย ก ข เท่านั้น และยกเลิกเก็บไปในปี พ.ศ. 2459, 2460

ก) ยกเลิกอากรผูกขาดในจังหวัดต่าง ๆ ทั้งหมด นอกจากเมืองหลวงกรุงเทพฯ

ข) เป็นปีที่ยกเลิกอากรผูกขาด และรายการต่อ ๆ มานั้นเป็นรายได้จากอากร
ผูกขาดที่ค้างชำระ

ทั้งนี้ จากตารางที่แสดงรายได้จากภาษีอากรต่าง ๆ ที่ลงลดหย่อนหรือยกเลิกไปนั้น ทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลลดลงไปโดยเฉพาะในตอนปลายของรัชกาล จะพบว่ารัฐบาลมีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย ดังตาราง

ตาราง 36 สรุปวิเคราะห์รายได้และรายจ่ายของประเทศช่วงปี พ.ศ. 2454 - 2468

ปี พ.ศ.	รายได้ (บาท)	รายจ่าย (บาท)	รายได้ต่ำกว่ารายจ่าย (บาท)
2454	59,462,278	61,985,510	2,523,232*
2465	78,076,581	80,424,674	2,348,093
2466	81,593,580	84,233,889	2,635,401
2467	85,182,219	89,674,480	4,492,261
2468	92,712,000	94,651,651	1,938,989

ที่มา : คัดแปลงจาก สถิติราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม บรรณที่ 19 หน้า 268

* เนื่องจากในปี พ.ศ. 2454 ได้มีการจัดพระราชพิธีบรมราชาภิเษกขึ้นอีกครั้ง
หนึ่ง (ครั้งที่ 2)

การที่พระองค์เจ้าสุโขโยทเกษมได้เข้ามาเป็นเสนาบดีคนใหม่ * ของ
 กระทรวงพระคลังมหาสมบัตินั้น ได้ทรงแสดงถึงความยากลำบากของฐานะการเงิน
 แย่เกิน จากการทำงานงบประมาณสำหรับปี พ.ศ. 2466 ซึ่งมีเงินในคลังสำหรับการใช้จ่าย
 ของรัฐบาลทั้งสิ้น 10.6 ล้านบาท และเงินรายได้ที่ประมาณว่าจะได้รับอีก 80 ล้านบาท
 ในขณะที่ต้องใช้ภายในงบประมาณปกติประมาณ 90.2 ล้านบาท จากเงินคงคลัง
 18 ล้านบาทว่ารัฐบาลจะต้องประสบกับภาวะขาดแคลนเงินรายจ่ายเสียกว่าในปี พ.ศ.
 2464 เพราะในปีนี้ งบประมาณของรัฐบาลจะขาดไปถึง 18 ล้านบาท โดยที่ไม่อาจ
 คาดหวังนำเงินอื่น ๆ เข้าไปใช้เงินแผ่นดินสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาลที่เหลืออยู่ใน
 คลังประมาณ 30 ล้านบาท ไม่หมุนเวียนใช้จ่ายได้ เนื่องจากมิใช่เป็นเงินที่รัฐบาล
 จะต้องรับผิดชอบเท่านั้น ที่สำคัญถ้ามีการถวนคืน ** ในขณะนั้นเป็นเวลาที่รัฐบาล
 ไม่มีเงินคงคลังเหลืออยู่แล้ว และยังคงอยู่ในฐานะไม่มีเงินสำหรับการใช้จ่ายไป
 โดยตลอดปี พ.ศ. 2466 ด้วยแล้ว การคลังของรัฐบาลจะต้องล้มละลายอย่างแน่นอน¹
 ดังนั้นฐานะการคลังของประเทศทั้งในปี พ.ศ. 2465 เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. 2468
 รัฐบาลต้องประสบกับภาวะการขาดแคลนเงินสำหรับใช้จ่ายอย่างหนักอยู่ตลอดเวลา
 เพราะเงินคงคลังที่สามารถจะนำไปใช้จ่ายได้อย่างอิสระที่ได้จากการสะสมมาได้ถูก
 นำไปใช้จนหมดสิ้น ไม่มีเงินคงคลังเหลืออยู่เลย ดังนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2465
 เป็นต้นมา แม้เงินคงคลังที่รัฐบาลได้กันไว้สำหรับใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน จำนวน
 18,000,000 บาท ก็ได้ถูกนำมาใช้จนหมดสิ้นแล้ว² ทั้งที่ความจริงแล้วเมื่อก่อนปี

* คำร่างตำแหน่งแทนกรมพระจันทบุรีนฤนาถ โดยเริ่มเข้ารับหน้าที่เป็นเสนาบดี
 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในปี พ.ศ. 2466

** ถอนคืนก็คือ การถอนเงินทุนสำรองมาตรฐานทองคำ

¹ กองกฎหมายเศรษฐกิจแห่งชาติ กรมศิลปากร ก.ธ.2/18 รายงานงบประมาณ
 ประจำปี พ.ศ. 2466 พระองค์เจ้าสุโขโยทเกษม 10 มีนาคม พ.ศ. 2465

² ก.

พ.ศ. 2460 ฐานะการเงินและการคลังของแผ่นดินอยู่ในฐานะที่มั่นคง เงินไม่ขาดดุล ซึ่งก็เป็นความจริงตามที่พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ทรงกล่าวไว้ว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จเถลิงราชสมบัติในขณะที่ฐานะการเงินของแผ่นดินมั่นคง การทรงกล่าวว่า ฐานะการเงินแผ่นดินในปีแรกของรัชกาลที่ 6 รายได้จริงของรัฐบาลเป็นเงิน 63.5 ล้านบาท รายจ่ายจริงของรัฐบาลเป็นเงิน 59 ล้านบาท ฉะนั้นรายได้จึงสูงกว่ารายจ่ายเป็นเงิน 4.5 ล้านบาท¹

นอกจากนี้ในช่วงปี พ.ศ. 2461 - 2462 เป็นระยะเวลาที่ไทยส่งชาวออกขายมากที่สุดคือในปี พ.ศ. 2461 ส่งออกขายได้เงิน 132,096,385 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2462 ได้ 123,686,698 บาท ปรากฏว่าชั่วระยะเวลาเพียง 4 ปีเท่านั้น รัฐบาลต้องจำหน่ายสมบัติให้กับธนาคารในประเทศที่มาขอแลกเงินบาทจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพิ่มขึ้นจาก 28,707,605 บาท ในปี พ.ศ. 2457 เป็น 64,855,590 บาท ในปี พ.ศ. 2461² ทำให้งบประมาณมีการเกินดุลปีละมาก ๆ เกือบทุกปีและปี พ.ศ. 2462 เป็นปีที่งบประมาณเกินดุลมากที่สุดในรัชกาลนี้คิดเป็นจำนวนเงินถึง 13,507,006.60 บาท³

ในช่วงปลายรัชกาลกลับปรากฏว่าฐานะการคลังของประเทศขาดเสถียรภาพ คือในปี พ.ศ. 2464 มีการขาดดุลยัตถ์ต่อกันถึง 4 ปีเต็ม ซึ่งภาวะการณ์เช่นนี้ทำให้รัฐบาลต้องประสบกับการขาดแคลนเงินสำหรับใช้จ่ายและเงินคงคลังซึ่งสะสมมาก็ได้หมดสิ้นลง ดังนั้นเหตุจากภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงส่งมอบโดยตรงต่อฐานะการคลังด้วยเช่นกันคือ การที่รัฐบาลประกาศห้ามส่งชาวออกนอกพระราชอาณาจักร เมื่อเดือน

¹พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ เจ้าชีวิต หน้า 601

²Thailand Ministry of Finance Report of the Financial Adviser on the Budget of the Kingdom of Siam for the Year B.E. 2463. p. 12.

³Thailand Ministry of Finance Report of the Financial Adviser on the Budget of the Kingdom of Siam for the Year B.E. 2465. p.10.

มิถุนายน พ.ศ. 2462 เพื่อแก้ไขภาวะการขาดแคลนข้าวภายในประเทศเป็นผลให้
ฐานะการคลังของประเทศได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหนัก เพราะทำให้รายได้
ของรัฐบาลจากการส่งออกต้องหมดสิ้นไปและหลังจากที่ได้ยกเลิกประกาศมา 13 เดือน
ปรากฏว่าสินค้าออกของประเทศถูกตัดลงไปราว ๆ 80 - 85 เปอร์เซ็นต์ ทำให้
ความต้องการเงินบาทของพ่อค้าผู้ส่งออกและของธนาคารที่เคยเป็นมาในอดีตเปลี่ยนแปลง
ไปมาเป็นความต้องการเงินปอนด์สเตอร์ลิงแทน เพื่อสั่งซื้อสินค้าเข้า นับตั้งแต่ปี
พ.ศ. 2462 - 2465 เป็นต้นมารัฐบาลต้องขายเงินปอนด์สเตอร์ลิงให้กับธนาคาร
เป็นจำนวนถึง 9,907,561 ปอนด์ และรับซื้อเพียง 2,981,002 ปอนด์ แสดงว่า
รัฐบาลต้องขายเงินปอนด์สเตอร์ลิงให้กับธนาคารมากกว่ารัฐบาลรับซื้อจากธนาคาร
(Oversold) เป็นจำนวน 6,926,554 ปอนด์¹ การขายเงินปอนด์สเตอร์ลิง
นี้เองทำให้รัฐบาลต้องขาดทุนในอัตราแลกเปลี่ยนเป็นจำนวนมาก เพราะรัฐบาลรับซื้อ
เงินปอนด์สเตอร์ลิงจากธนาคารในอัตรา 13 บาท ต่อปอนด์และขายในอัตรา 9.54
บาทต่อปอนด์รวมแล้วรัฐบาลต้องสูญเสียเงินคงคลังไปเป็นค่าขาดทุนในการแลกเปลี่ยน
ตั้งแต่ พ.ศ. 2462 - 2464 เป็นจำนวนถึง 51,244,807 บาท คือในปี พ.ศ.
2462 ขาดทุน 19,177,814 บาท ปี พ.ศ. 2463 ขาดทุน 16,809,128 บาท
และในปี พ.ศ. 2464 ขาดทุน 15,257,865 บาท² แม้ว่าในปี พ.ศ. 2464
จะเริ่มมีการส่งออกดีขึ้นแล้วก็ตามแต่ในปี พ.ศ. 2465 นี้พบว่าไม่มีการขาดทุน
ในอัตราแลกเปลี่ยนเพราะว่ารัฐบาลไม่สามารถที่จะให้อัตราแลกเปลี่ยนค่าคง อยู่
ในระดับสูงเท่าที่เป็นอยู่ในเวลานั้นได้ และรัฐบาลก็ไม่สามารถขายเงินปอนด์ในราคาถูก

¹Thailand, Ministry of Finance Report of the Financial
Advisor on the Budget of the Kingdom of Siam for the year
B.E. 2466.p. 10.

²Thailand, Ministry of Finance. Statistical Year
Book of the Kingdom of Siam B.E. 2469. (1926 - 1927)
p. 76.

ได้อีกต่อไป เมื่อเงินทุนสำรองมาคราพอของค่าที่เป็นเงินปอนด์สเตอร์ลิงที่กรุงลอนดอนขณะนั้นหมดลง¹ กรณีดังกล่าวนี้จึงนับเป็นสาเหตุแห่งความไม่มั่นคงของฐานะการคลังของประเทศ

1.2 ปัญหาการผูกขาดเศรษฐกิจโดยชาวต่างชาติ

สภาพเศรษฐกิจไทยหลังจากเปิดประเทศทำการค้ากับนานาประเทศจากการทำสนธิสัญญาเบาริง ปี พ.ศ. 2398 แล้ว การค้าหรือเศรษฐกิจของไทยต้องพึ่งพิงชาวต่างชาติ เพื่อเป็นตัวแทนทำการค้า โดยการเข้ามาเป็นแรงงาน นายทุน พ่อค้าแทนที่คนไทยโดยมีชาวจีนได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลทางเศรษฐกิจ* เหมือนกับประเทศพม่าที่มีชาวอินเดียได้เข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจแทนที่ชาวพม่าหลังจากที่อังกฤษเข้าปกครองโดยตรงแล้ว ทำให้แรงงานชาวจีนได้ขยายพหุเข้ามาสู่ประเทศพมามากขึ้น เช่นเดียวกันกับประเทศไทยที่มีแรงงานของชาวจีนได้เข้ามาทำกินในเมืองไทยมากขึ้น การที่อิทธิพลของชาวต่างชาติเข้ามาเป็นตัวกำหนดหรือควบคุมนโยบายทางเศรษฐกิจของชาติไว้เช่นนี้ จึงทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศขาดเสถียรภาพ

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร ต. 14/1 พระองค์เจ้าสุโขโยคเกษม
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 10 มกราคม พ.ศ. 2466

* การที่ชาวจีนเข้ามาเมืองไทยและสามารถเข้ามามีบทบาทและครอบงำเศรษฐกิจของประเทศไทยไว้ได้นั้น เนื่องจากเมืองไทยในอดีตที่ผ่านมาโดยเฉพาะในช่วงต้นรัตนโกสินทร์นั้นนับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ชาวจีนได้เข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจเช่นการเข้ามาเป็นเจ้าภาษีนายอากร พ่อค้า นายทุน แม้กระทั่งแรงงานรับจ้างได้อย่างอิสระโดยทั่วไปในขณะที่คนไทยยังคงมีพันธะกับแรงงานเกณฑ์อยู่ จึงทำให้เป็นสาเหตุหนึ่งที่คนไทยขาดความกระตือรือร้นในด้านธุรกิจการค้า ศึกษา รายละเอียดได้ใน สิริวิทย์ สักดิ์เกรียงไกร ต้นกำเนิดชนชั้นนายทุนในประเทศไทย (พ.ศ. 2398 - 2453, ญาณดา ประภาพัณท์ ระบบเจ้าภาษีนายอากรกรุงเทพฯ ยุคต้น

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ชาวจีนมีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจของไทยมากขึ้น * นอกจากจะเข้ามาทำการค้าขายแล้ว ชาวจีนยังเข้าไปเป็นบทบาทในการอาชีพแทบทุกชนิด นับตั้งแต่รับจ้างเป็นกรรมกร ก่อสร้างทางรถไฟ ขุดคลอง กรรมกรในโรงสีข้าว โรงเลื่อย sawmill และคนงานในเหมืองแร่ สำหรับพวกที่มีความสามารถก็เป็นช่างฝีมือ เช่น ช่างตัดเสื้อผ้า ช่างทำเพชรพลอยและเครื่องทองต่าง ๆ สำหรับชาวจีนที่นับถือตั้งโรงรับจำนำ** เปิดบริการเดินเรือกลไฟระหว่างประเทศ

* ศึกษารายละเอียดได้ใน พลกุล อังกินันท์ บทบาทของชาวจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ

** ก่อนที่จะมีระบบโรงรับจำนำขึ้นนั้น ชาวจีนได้เป็นผู้ริเริ่มขึ้นก่อนโดยส่วนใหญ่เป็นชาวจีนที่อพยพมาจากฮั่วเกา ได้เข้ามาเมืองไทยในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ประมาณปี พ.ศ. 2415 โดยครั้งแรกได้เข้ามาเปิดอาชีพ คอปปาโคร์ (นายหน้า) ของแบงก์เรียม (ธนาคารไทยพาณิชย์ปัจจุบัน) ในสมัยนั้นมีโรงเกบหลายแห่ง เช่น เกบเจ้าสัวเพียบ บอนบางลำภู สามยอด สมาชิกของโรงเกบส่วนมากเมื่อเล่นหมดตัว ไม่มีเงินก็จะใช้วิธีเอาเงินไปไถก่อน เหตุนี้เองจึงเกิดโรงจำนำขึ้น เช่น โรงจำนำใหญ่ ให้ตัวเองและอื่น ๆ โดยได้รับอนุญาตให้ตั้งได้เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2438 และต่อมาได้มีผู้สนใจลงทุนเปิดกิจการมากขึ้น จนรัฐบาลต้องออกกฎหมายคือ พระราชบัญญัติโรงจำนำขึ้นในปี พ.ศ. 2441 (ร.ศ. 117) ขึ้นบังคับใช้ (ไสยว นิมมจันทร์ (ผู้รวบรวม) ไทยริเริ่ม หน้า 305 - 306

ตลอดจนการได้รับประมูลเป็นเจ้าภาพ ขยายการผูกขาดภาษีเงิน * และการพนัน
ต่าง ๆ

การที่ชาวจีนจำนวนน้อยสามารถกุมเศรษฐกิจของไทยไว้ได้นั้นขึ้นอยู่กับ
ส่วนประกอบต่าง ๆ หลายประการ เช่น ความกระตือรือร้นที่จะทำให้ชีวิตก้าวหน้า
ด้วยการทำงานหนัก การเป็นคนที่หาเงินคล่องและมีความมั่งคั่ง การถ่ายทอดนิสัย
เช่นนี้ มาจากสภาพสังคมในประเทศจีนที่ผู้คนแออัดจำนวนมาก คนอดอยาก
ยากจนและเต็มไปด้วยการแก่งแย่ง กับทั้งชาวจีนยังมีความกระตือรือร้นในการฝึก
กำลังวงศาคณาญาติและการดำรงวงศ์ตระกูลสืบต่อไปยังตรงตามกับระบบเครือญาติ
แบบไทยที่ไม่ถือเคร่งครัดเท่าของจีน

* กล่าวไว้ว่านับตั้งแต่รัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา รัฐบาลพยายามแสวงหาหนโยบาย
เกี่ยวกับการให้ประมูลภาษีเงินที่เหมาะสมโดยส่วนใหญ่ชาวจีนจะเข้ามามีบทบาทใน
ฐานะเจ้าภาพ รัฐบาลยอมให้มีการประมูลในลักษณะต่าง ๆ เช่น การประมูลแบบ
รายเมือง การประมูลแบบผูกขาดรายจังหวัด และารประมูลผูกขาดรายมณฑล
อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยพยายามจะเข้าดำเนินการเอง แต่ต้องประสบความล้มเหลว
เพราะการบริหารงานที่บกพร่อง อย่างไรก็ตามรายได้จากการเก็บอากรเงิน นับว่าเป็น
รายได้ที่สูงมากโดยเฉพาะในรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 เช่นในปี พ.ศ. 2460
รัฐบาลมีรายได้จากอากรเงินถึง 21.1 ล้านบาทและหลังจากที่รัฐบาลในรัชกาลที่ 6
ได้รวมกับองค์การสันนิบาตชาติ จากข้อตกลงในสัตยาบันที่กระทำกันที่กรุงเทพฯ รัฐบาล
ไทยจำต้องยกเลิกการเก็บอากรเงินและห้ามการผูกขาดเงิน จึงศึกษารายละเอียดไว้ใน
สุภาภรณ์ จรัสพันธ์ ภาษีเงินกับนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2367 -
2468 วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดังนั้นการที่ชาวจีนอพยพมาจากประเทศจีนเข้าสู่ประเทศไทยในระยะแรก โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นพวกที่ขาดทุนและต้องการเสี่ยงโชคในชีวิตได้เข้ามาอยู่อาศัยตามเมืองใหญ่ เมืองเล็ก ชาวจีนได้รับอนุญาตให้มีเสรีภาพในการเสี่ยงลงทุนค้าขายสมัยใหม่ ชาวจีนได้เข้าทำงานร่วมกับชาวตะวันตกโดยเขาเป็นพวกนายหน้า (คอมปาไร์) ดังเช่นที่ทำงานอยู่ในประเทศจีน ผลประโยชน์ทางการค้าของชาวตะวันตกโดยเฉพาะชาวอังกฤษและชาวจีนนั้น ต่างต้องพึ่งพากันและกัน ซึ่งอาจจะเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนเกี่ยวพันกันทางการค้าหรืออาจแข่งขันชิงกันและชาวจีนสามารถที่จะทำธุรกิจแข่งขันได้ดังเช่นกิจการโรงสีไฟคือในปี พ.ศ. 2407 ชาวจีนมีโรงสี 3 แห่ง ในขณะที่ชาวจีนยังไม่มี และปีต่อ ๆ มาชาวจีนก็มีโรงสีเพิ่มขึ้นอีก ครั้นถึงปี พ.ศ. 2422 ปรากฏว่าชาวจีนมีโรงสีเป็นจำนวนเท่ากับชาวตะวันตกและในปี พ.ศ. 2455 กลับมีโรงสีมากกว่าชาวจีนถึง 50 แห่ง¹ ดังจำนวนโรงสีในกรุงเทพฯ ในช่วงปี พ.ศ. 2410 - 2467 คือ

¹William G. Skinner. The Chinese Society in Thailand. p. 103.

ตาราง 37 แสดงจำนวนโรงสีในกรุงเทพฯ ในสมัยรัชกาลที่ 5 และ 6

พ.ศ.	จำนวนโรงสี	พ.ศ.	จำนวนโรงสี
2410	5	2440	26
2422	10	2441	37
2423	12	2444	26
2432	23	2451	49
2435	25	2453	59
2438	27	2462	66
2349	30	2467	83

ที่มา : ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ การผลิตและการค้าข้าวในทวีปภาคกลางในรัชสมัย
รัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2411 - 2475) หน้า 223

สำหรับกิจการด้านโรงเลื่อยนั้นแม้ว่าชาวตะวันตก (อังกฤษ) จะควบคุมกิจการทางด้านนี้มากกว่าชาวจีน เพราะหลังจากปี พ.ศ. 2423 นั้น ชาวตะวันตกได้รับสัมปทานป่าไม้จากรัฐบาล แต่ก็ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2451 ในปลายรัชสมัยรัชกาลที่ 5 มีโรงเลื่อยจักรไอน้ำของชาวตะวันตกอยู่ถึง 7 แห่ง และเป็นชาวจีน 4 แห่ง โรงเลื่อยทั้งหมดนี้ต่างก็ใช้กรรมกรที่เป็นชาวจีนทั้งสิ้น¹ และสำหรับกิจการเหมืองแร่ที่ชาวจีนนับว่ามีบทบาทโดยตรง การที่ชาวจีนได้เข้ามาจับบทบาทของระบบเศรษฐกิจไทยเช่นนี้ * ก่อให้เกิดความวิตกกังวลให้แก่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อย่างยิ่ง หากปล่อยให้สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าและความมั่นคงของประเทศได้ จึงทำให้พระองค์ได้นำปัญหาไปเป็นหัวใจในเรื่องชาตินิยมที่ขับในสังคมไทย

¹William G. Skinner. *The Chinese Society in Thailand*. p. 105.

* ลักษณะเช่นนี้ประสมอย่างเกี่ยวพันในพม่า การที่ประเทศพม่ามีชาวอินเดียและชาวอังกฤษได้เข้ามาจับบทบาทของทางเศรษฐกิจโดยส่วนใหญ่ของประเทศไว้ ขณะที่ชาวพื้นเมืองมิได้มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจมากนัก จึงทำให้ชาวต่างชาติเข้ามาครอบงำผลประโยชน์จากประเทศไป สำหรับชาวจีนในพม่านั้นจากการสำรวจอาชีพของชาวจีนในปี พ.ศ. 2474 พบว่า 41 % เป็นพ่อค้าและนักลงทุน กรรมกรในเมือง 38 % ข้างถึงฝีมือนายธนาคาร 5 % และอื่น ๆ 7 % นอกจากนี้ชาวจีนโพ้นทะเลที่อยู่ในพม่าจะไม่มีอิทธิพลครอบงำทางเศรษฐกิจเหมือนที่ตนเคยอยู่ในมลายู ไทย อินโดจีน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ สำหรับในประเทศไทย ชาวอินเดียมีอิทธิพลมากกว่าชาวจีน ขณะเดียวกันชาวจีนในพม่าก็มักจะเป็นผู้ผูกขาดการค้าบางอย่าง เช่น การค้าข้าวและกิจการทางการเงิน การธนาคารต่าง ๆ เช่น มีธนาคารแห่งประเทศจีน (The Bank of China) ธนาคารจีนโพ้นทะเล (The Chinese Overseas Bank) และกิจการประกันภัยในต่าง ๆ เช่น การเก็บเรือ พ่อค้า แต่กิจการการเดินเรือที่รัฐบาลอังกฤษห้ามมิให้ผู้อื่นทำ รัฐบาลอังกฤษดำเนินการเอง (Victor Purcell. *The Chinese in South-East Asia*. p.145 - 146.)

นอกจากนี้ ในบทความหนังสือพิมพ์บางฉบับ ได้เขียนบทวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจไทยไว้ตามแนวพระราชดำริของรัชกาลที่ 6 เกี่ยวกับกิจการกองลูกเสือ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการรอมงำทางเศรษฐกิจไว้ว่า

...พระราชกรณียกิจของพระองค์ (กิจการลูกเสือ) เป็นเครื่องมืออันหนึ่งสำหรับชำระกมลสันดานประชาชนของพระองค์... แม้แต่ที่เดียวพระเจ้าแผ่นดินสยามคงได้ทรงสังเกตเห็นอยู่แล้วว่า พลเมืองของพระองค์มีความเกียจคร้าน ไม่อยากทำงานจนกว่าจะล้มคราย จะเกิดขึ้นจากพวกจีนได้ เพราะพวกจีนนี้เต็มใจช่วยกำลังอันคลองแคลว รู้จักริเริ่มคิดทำงาน และนิยมชาติสกุลของตนทั้งนี้ ก็มีจำนวนอยู่ในประเทศสยามมากถึง 1 ใน 3 ส่วน การค้าขายและหัตถกรรม ก็ตกอยู่ในมือจีนหมด จนแทบจะเรียกว่าได้เกิดมีประเทศอีกอัน 1 ขอน้อยข้างในประเทศสยาม* พระองค์คงได้เสวยพระทัยแล้ววามานเมืองจะดำรงอิสรภาพอยู่ได้ก็แต่โดยรักษาความเรียบร้อย รามคาบและความกล้าหาญต่อสู้ความเจริญอันดี ก็โดยนี้จะชักชวนให้ราษฎรพ้นจากความเกียจคร้าน...¹

นอกจากนี้ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำเนื่องจากเจ็ดยักษ์ซัดทางธรรมชาติและผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการขาดแคลนโดยทั่วไป เหตุการณ์รัชกาลที่ 6 ได้ทรงพระราชนิพนธ์ "เมืองไทยจึงขึ้นเกิด" ขึ้นในหัวข้อที่ว่า "การที่เราอาศัยพวกจีน" ไว้ว่า

*ขีดเส้นโดยผู้เขียน

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร ม.13/21 บันทึกเสด็จฯ ทอดนันทิวงษ์
6 สิงหาคม พ.ศ. 2464

² ประยูร ธวัชสิทธิ์ แดนดินพระมณฑลเกล้าฯ หน้า 417 - 536

การจำหน่ายของกินต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ เวลาที่อยู่มือจีนโคยมมากใน
ทางเสียบึงอาหาร มีบางครัวเรือนที่ซื้อจากร้านจีนทั้งสิ้น และเป็นที่น่า
สมเพชยิ่งนักที่ได้เห็นความเกือกร่อนของเจ้าของบ้านเหล่านี้ ในเวลาที่
เลิกหยุดงานในกรุงเทพฯ... ที่บางคนกล่าวโดยจริงจังว่า ถ้าเลิกหยุดงาน
ต่อไปอีกนานแล้ว เราจะต้องอดตาย คำกล่าวนี้เป็นของเหลวไหลก็จริง
แต่ก็เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า บางคนคงพึ่งพาอาศัยเงินมากเพียงใด
แม้แต่ในทางหาอาหารการกินอยู่ทุกกัน ก็ต้องเอาเงินเป็นที่พึ่ง...¹

ในบทพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงทำให้รัชกาลที่ 6 ทรงตระหนักถึงผลเสีย
ทางเศรษฐกิจของประเทศที่เคาะเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เนื่องจากการนัดหยุดงาน
ของชาวจีน* ทำให้กิจการต่าง ๆ ที่อยู่ในกำมือของชาวจีน เช่น จารค่า
กิจการโรงเลื่อย โรงสี กิจการบริการ เช่น รถลาก เรือจ้าง เรือกลไฟ เรือบรรทุก
สินค้า ฯลฯ ได้หยุดชะงักไปเป็นจำนวนมาก ผลที่เกิดตามมาคือ ข้าวของมีราคา

¹ ประยูร สัทพันธ์ (รวบรวม) แผนกพระบงกุเกล้า หน้า 447

* ชาวจีนนักหยุดงานปิดร้านค้าของชาวจีนในกรุงเทพฯ ขึ้นเมื่อวันที่

1 มิถุนายน พ.ศ. 2453 แม้จะไม่เกิดเป็นจลาจลวุ่นวายเหมือนอั้งยี่ในยุคก่อน
ก็ตามแต่ก็ได้ก่อให้เกิดผลเสียต่อกิจกรรมและการเมืองของประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก
ทั้งนี้เพราะการนัดหยุดงานและหยุดค้าขายเป็นเวลา 3 - 5 วันนี้ เพื่อคัดค้านคำสั่ง
ของรัฐบาลที่เพิ่มภาษีเงินรัชชูปการ ทั้งที่เพิ่มแก่คนทุกชาติรวมทั้งคนไทยด้วย การนัด
หยุดงานนี้ทำให้คนไทยเกือกร่อนมาก คนไทยจึงเริ่มรู้สึกตัวว่าอิทธิพลทางเศรษฐกิจ
ได้ตกอยู่ในมือชาวจีนแล้ว และชาวจีนได้เริ่มแสดงบทบาทและความสำคัญของตน
ออกมา สิ่งนี้นับว่าอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้คนไทยเริ่มรู้สึกในเรื่องชาตินิยม แต่ก็ยัง
มิได้มีการกระตุ้นให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง

แพงขึ้น¹ จากสาเหตุของการกักขุดงานครั้งปลายรัชกาลที่ 5 จึงเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสนับสนุนให้คนไทยทำการค้าขาย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักว่าควรกระตุ้นให้คนไทยรู้สึกถึงความจำเป็นและความสำคัญของอาชีพค้าขาย² เพื่อให้ประชาชนรู้จักพึ่งตนเองและมีความภาคภูมิใจในงานอาชีพของตนเองมากขึ้น³

1.3 ปัญหาที่เกิดจากการลงทุนและขอทุนกู้ยืมตามสนธิสัญญา

การดำเนินนโยบายการค้าเสรีที่รัฐบาลพยายามนำมาได้ในทางเศรษฐกิจนั้น อาจจะเป็นเพราะถือว่านโยบายนี้โดยหลักแก่เศรษฐกิจของประเทศ ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนสินค้ากับให้ตามความต้องการ สนับสนุนให้มีการค้าระหว่างประเทศ มีการส่งสินค้าออกและนำสินค้าเข้าซึ่งทำให้โดยสะดวกขึ้น ประชาชนได้ซื้อของใช้ราคาถูกขึ้น แต่ก็ไม่จ้ทว่าเกรงครัดตามนโยบายการค้าเสรีนัก เพราะรัฐบาลยังมีการใช้นโยบาย "กีดกันกีดกัน" ปิดกั้นการลงทุนของต่างชาติ เนื่องจากนโยบายดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้เงินต่างชาติมาลงทุนได้ ดังเช่น ในกรณีของฝรั่งเศสในตอนปลายรัชกาลที่ 5 ได้ขอสัมปทานตรวจและควบคุมรางรถไฟในสามมณฑลคือ มณฑลชุมพร นครศรีธรรมราช และปัตตานี ในปี พ.ศ. 2451 นั้น ในระยะแรกรัฐบาลมีนโยบายจะสงวนที่ดินริมสองข้างทางรถไฟไว้ไม่ให้ใครเข้าจับจองจนกว่ารัฐบาลจะสร้างเส้นทางรถไฟแล้วเสร็จ ต่อมาไ้มีผู้ยื่นเรื่องราวมากขึ้น

¹ พลกุล อังทินันท์ บทอาวชาวจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 153

² กรมศิลปากร พระบรมราชโองการประกาศการปกครองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 3 - 5

³ ประยุทธ์ สิริพันธ์ (รวบรวม) แผ่นดินพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 448 -

จนทำให้รัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ต้องหันมาพิจารณา
ในปัญหาเรื่องนี้ใหม่อีกครั้ง ถึงเห็นได้จากคำกราบบังคมทูลของเจ้าพระยา
วงษานุประพัทธ์ ความว่า

...ในเวลานี้ชาวต่างประเทศได้ยื่นเรื่องราวขอตรวจรถตามสอง
ข้างทางรถไฟในสามมณฑลขึ้นทุกวัน ซึ่งนำวิฤตกว่าต่อไปรัฐบาลจะไม่มีทางใด
ที่จะป้องกันห้ามหวงไว้ไม่ให้เขาตรวจได้... การที่จะหวงห้ามผู้คนนี้ไว้
นาน ๆ ก็จะทำให้ขาดประโยชน์ของรัฐบาลแลของผู้ที่มีความประสงค์
จะเข้าไปทั้งห้ามมาหาความทางรถไฟ...¹

นอกจากความเห็นของเจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์ เกี่ยวกับเรื่องนี้แล้ว
พระยาภิรมย์ภักดี (ดร.สุราษฎร์ ปิ แกร์) ที่ปรึกษากองการต่างประเทศ *
ของไทยในขณะนั้น ก็มีความเห็นว่า "การเกิดที่คันสองข้างทางรถไฟให้ทำเหมืองแร่
ได้เร็วขึ้นจะเป็นนโยบาย (โปลิตี) อันดีของรัฐบาล"²

ดังนั้นการที่รัฐบาลจะดำเนินการนโยบายอะไรจึงจำเป็นต้องยอมให้
ต่างชาติเข้ามาลงทุนได้ เกี่ยวกับเรื่องนี้ เจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์ ยังได้เขียน
บันทึก (แบบเมอร์แรนดัม) กราบบังคมทูลแก่รัชกาลที่ 6 ถึงสภาพทางเศรษฐกิจ
ที่กำลังขยายตัวของลัทธิทุนนิยมตะวันตกไปสู่ประเทศต่าง ๆ ในดินแดนอาณานิคม
โดยการเปรียบเทียบถึงผลที่ไทยจำเป็นต้องยอมรับว่า

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร กษ.6/2 เจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์
เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ
ลงวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2453

* ศึกษาประวัติรายละเอียดเกี่ยวกับผลงานของ ดร.สุราษฎร์ ปิ แกร์ นี้
ได้ในหนังสือ วารสาร ประชาชาติ ดร.เจตพล อารุ เจนส์ และ ดร.สุวนทิด
ปิ แกร์ ในฐานะที่ปรึกษากองการต่างประเทศ ปริญญานิพนธ์การศึกษ
มหาบัณฑิต มศว. ประสานมิตร 2525

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร ด.ก.

...เป็นธรรมดาของการน้ำไหล เมื่อจะไม่ให้ไหลเข้าไปในที่ใดแล้ว ก็ต้องหาการให้น้ำนั้นไหลต่อไปได้ในทางอื่น ทั้งเราควรคิดเอาค่าพลังแรงของน้ำที่จะไหลมาเข้านั้นเอง เป็นกำลังแรงให้พัฒนาสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้ยังเกิดประโยชน์แก่เราได้อีก อย่าให้ไหลเข้ามาเสียประโยชน์หรือให้โทษแก่เราได้...¹

จากบันทึกดังกล่าวนี้ นำพิจารณาได้ว่า แนวความคิดของเจ้าพระยา
วงษาปรีพัฒน์ ย่อมมีประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับ
การชลประทานเข้ามาลงทุนของต่างชาติ ถ้าหากรัฐบาลไม่ใช้นโยบายปิดกั้นหรือจำกัด
การลงทุน อาจจะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของชาติไทยก้าวหน้าไปมากกว่านี้
ก็เป็นไปได้ จากงานเขียนของ เดวิด บี จอห์นสตัน (David B. Johnston)
เขาได้กำหนดช่วงเวลาของปี พ.ศ. 2448 - 2455 โดยเรียกภาวะการ
ทางเศรษฐกิจในระบือนี้ว่าเป็น "ช่วงแห่งการถดถอยทางเศรษฐกิจ" ทั้ง ๆ ที่
ระยะเวลาจากปี พ.ศ. 2423 - 2433 นับเป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจของไทย
ได้เร่งขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว² เรนเดียวกันในประเทศไทยได้รับการพัฒนา
เศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว หลังจากที่ถูกกดขี่เข้าปกครองประเทศมาทั้งหมด

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร กษ.6/2 มณเฑียรบัน
ในการขุดหาน้ำมันและถ่านหิน ของเจ้าพระยาวงษาปรีพัฒน์ หุดเกล้าฯ
ถวายแด่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ หน้า 3

² David B. Johnston, Rural Society and the Rice Economy in Thailand 1830 - 1930. p.280.

ในระยะแรกถึงกลางนโยบายเสรีเปิดให้มีการลงทุนโดยทั่วไป ในระยะต่อมา
รัฐบาลอังกฤษได้เข้าควบคุมและเข้าร่วมดำเนินการเองบางอย่าง* กล่าวคือ

ในปี พ.ศ. 2428 อังกฤษรวมพบาเป็นเขตหนึ่งของรัฐบาลอังกฤษ
ที่อินเดีย ทำให้เกิดการลงทุนของต่างชาติมากขึ้น มีการปรับปรุงกิจกรรมต่าง ๆ
ให้ทันสมัยขึ้น เช่น กิจกรรมโรงสี โรงเลื่อย เมืองแร่ กิจกรรมธนาคารและสถาบัน
การเงินอื่น ๆ มีการระดมทุนและปริมาณการลงทุนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการ
คมนาคมขนส่งทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และการผลิตวัตถุดิบ ขอบเขต
การค้าขายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศขยายตัวมากขึ้น กิจกรรมอุตสาหกรรม
แบบทันสมัยเริ่มปรากฏตัวขึ้น ในบางด้านและบางระนาบ ซึ่งล้วนแล้วแต่ไร้เทคโนโลยี
การผลิตแบบใหม่ แต่อย่างไรก็ดีกิจกรรมเหล่านี้ก็ยังคงก้าวหน้าและอยู่ในอัตราที่
จำกัดแต่ก็เร็วขึ้น**

* เหตุผลสำคัญอาจจะเป็นนโยบายของทุกรัฐบาลที่มักจะทำนงผลประโยชน์
ของประเทศเป็นสำคัญ ดังเช่น อังกฤษเมื่อเข้าปกครองพม่าแล้วสิ่งใดก็ตามที่
รัฐบาลของเราถือว่ามีความประโยชน์ต่อประเทศก็จะต้องเลือกดำเนินการเอง โดยเฉพาะ
กิจกรรมที่สำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น กิจกรรมเหมืองแร่ การธนาคาร
การเดินเรือ กิจกรรมป่าไม้ ฯลฯ เป็นต้น

**ศึกษารายละเอียดได้ในบทที่ 2 และเพิ่มเติมได้ใน Michael Adas.
The Burma Delta : Economic Development and Social Change on
an Asian Rice Frontier 1852 - 1941, J. Russell Andrus.
Burmese Economic life, J.S. Burnavall. Colonial Policy and
The Practice, แปลเพิ่มเติมโดย James C. Ingram. Economic
Change in Thailand Since 1850 - 1970 483 David E. Johnston.
Rural Society and the Rice Economy in Thailand 1880 - 1930.

การนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม นโยบายการค้ากับต่างประเทศนี้ ประเทศไทยเรายังคง
อยู่ภายใต้ข้อผูกมัดของความไม่เสมอภาคจากสนธิสัญญาเบาริงคือ ไทยยังคงเสียเปรียบ
ในด้านการจัดเก็บภาษีอากรขาเข้า โดยเก็บได้เพียงร้อยละ 3 เท่านั้น ทำให้ระบบ
การจัดเก็บภาษีต้องมือปลวรกและเสียเปรียบตลอดมา เช่น ในกรณีที่ว่าฝรั่งเศสต้องการ
ให้รัฐบาลไทยสร้างเส้นทางรถไฟจากมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือเข้าไปถึงลพบุรี¹ ไซงอน อินโดจีน
ของฝรั่งเศสนั้น ปรากฏว่ารัฐบาลไทยทำไม่ได้ เพราะเหตุที่การจัดเก็บภาษี
ผ่านด่าน (Tariff) ต่างกัน ทำให้ไทยเสียผลประโยชน์ ถึงคำกราบบังคมทูล
ของกรมพระจันทบุรีนฤนาถ ฉายาทศรัชกาลที่ 6 เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า

...การที่รัฐบาลสยามจะคิดทำทางรถไฟถึงลพบุรีไซงอนนั้น ยังจะทำไม่ได้
เพราะเหตุที่ Tariff มิฉะนั้นเมื่อสินค้าไทยจะออกไปไซงอน ฝรั่งเศสก็จะ
เก็บภาษีเสียเปรียบไม่ได้ ส่วนสินค้าฝรั่งเข้ามาทางกรุงเทพฯ ก็จะมาเข้ากัน
กับไม่ต้องเสียภาษีเลย เป็นการได้เปรียบเสียเปรียบกันดังนี้ จึงทรงเห็นว่า
ควรฝรั่งเศสจัดการแก้ไขเรื่อง tariff เสียก่อน รัฐบาลสยามจึงจะคิด
ทำรถไฟทางนั้น...¹

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร ก.1/46 กรมพระจันทบุรีนฤนาถ
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 7 มกราคม 2460
หน้า 4

ปัญหาในเรื่องการจัดเก็บภาษีของไทยนับว่ามีผลกระทบโดยตรงต่อการค้าของไทยกับนานาประเทศ นอกจากกรณีดังกล่าวมาแล้วนี้ยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศแต่สำหรับภายในประเทศระบบการจัดเก็บภาษีที่เสียเปรียบนี้ถึงผลต่อเศรษฐกิจของราษฎรทั้งที่หนังสือพิมพ์ได้ลงบทความกระตุ้นเตือนให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงอัตราการเก็บภาษีสินค้าภายในประเทศจะต่างประเทศให้สมดุลกัน** ถึงบทความที่ว่า

*สำหรับกรณีเกี่ยวกับการสร้างเส้นทางรถไฟ และการเก็บภาษีการค้ากับรัฐบาลฝรั่งเศสนี้อาจพิจารณาได้ลึกในแง่หนึ่งว่า การที่รัฐบาลไทยในขณะนั้นยกเอาเรื่องข้อตกลงในการเก็บภาษีมาเป็นข้ออ้างที่รัฐบาลทำไม่ได้ที่จะสร้างเส้นทางรถไฟเข้าไปติดต่อยังไท่ฮกยั้ง ก็อาจจะเป็นเพราะว่า รัฐบาลอาจคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการค้าการจำกัดอยู่กับรัฐบาลฝรั่งเศสในเส้นทางดังกล่าวว่าจะคุ้มกันหรือไม่ เพราะโดยส่วนใหญ่อำนาจรัฐบาลได้ทำการค้ากับรัฐบาลอังกฤษมานานอยู่แล้ว จึงอาจจะมีผลประโยชน์มากกว่าที่จะติดลงทุนสร้างเส้นทางรถไฟไปติดต่อกับไท่ฮกยั้งของฝรั่งเศส นอกเหนือจากด้านเศรษฐกิจแล้ว รัฐบาลก็อาจจะเกรงการแทรกแซงทางการเมืองด้วยเช่นกัน

**คือเดิมการเก็บภาษีสินค้าเขาจะเก็บเพียงร้อยละ 3 แต่สำหรับสินค้าภายในประเทศจะเก็บตั้งแต่ร้อยละ 5 ถึง 15 ทำให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพค้าขายและทำสินค้าพื้นเมืองต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงและหลายระดับหลายชั้น

...สินค้าพื้นเมืองของเราอันจำเป็นแก่ชีวิต ทั้งผัก ปลา ผลไม้ ล้วนต้อง
ถูกเรียกภาษีโดยตรงและอ้อมหลายชั้นหลายรอบ เช่นผู้มีนาไร่ สวนผัก
ผลไม้ ชั้นนั้นก็ต้องเสีย กานา โฉนดตราจองแล้ว ต่อมาเสียค่าสมพิศ
ลงปลายนำพืชผลออกสู่ตลาด ยังต้องเสียภาษีขึ้นในอีกทอดหนึ่งเมื่อเป็นดังนี้
สินค้าเมืองเราจะมีเวลาไต่แข่งขันกับสินค้าต่างประเทศได้อย่างไร...
ความประสงค์ของเราต้องการให้รัฐบาลพูดจาว่ากล่าว ในเรื่องการแก
อัตราภาษีสินค้าจากต่างประเทศให้เสมอกับสินค้าภายในประเทศ...¹

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงข้อเสียเปรียบของรัฐบาลไทย
ในการจัดเก็บภาษีสินค้าเข้าออก ที่ไทยทำการค้ากับนานาประเทศ นับเป็นปัญหา
และอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศของไทย ดังนั้นในรัชสมัยของพระบาท
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ รัฐบาลได้เข้าใจถึงปัญหา และได้พยายามขอแก้ไขข้อผูกมัด
จากสนธิสัญญาอันไม่เสมอภาคได้ในเวลาต่อมา * จึงนับเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจไทย

¹"สินค้าภายในบ้านเมือง" จินโนสยามวารศัพท์ 16 กุมภาพันธ์ 2454

* กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 คือข้อผูกมัดของสนธิสัญญาจากปี พ.ศ. 2398
คือสนธิสัญญาเบาริงที่ทำในรัชกาลที่ 4 นั้นได้กลายมาเป็นปัญหาและอุปสรรคในกำ
การเก็บภาษีอากรและสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (ค่านการศาล) ให้แก่รัฐบาลไทย
สืบต่อมาและรัฐบาลไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ก็ได้ริเริ่มพยายามที่จะขอแก้ไขตลอดมา
โดยพยายามปรับปรุงในด้านกฎหมายและอำนาจศาลตลอดมา และในรัชกาลที่ 6
ก็สามารถแก้ไขสำเร็จแต่ยังมีเงื่อนไขอยู่จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2481 ข้อผูกมัด
ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยหมดไทยจึงได้รับอิสระภาพทางด้านเศรษฐกิจและการศาล
ในที่สุด

ที่โคหุดพันจากขณุมักจากสนธิสัญญาทางการค้าที่รัฐบาลไทยต้องเสียเปรียบ
จากนานาประเทศใดในที่สุดและผลจากที่รัฐบาลได้ขอแก้ไขสนธิสัญญาสำเร็จใน
รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ นี้ ทำให้รัฐบาลไทยได้กำไรเพิ่มขึ้นจาก
ปีละ 7 ล้านบาทเป็น 16 ล้านบาท¹

การดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น

สภาพเศรษฐกิจของไทยตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ
ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าจัดการแก้ไขโดยทันที
เพื่อให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ซึ่งอาจจะทำให้งานบางอย่างที่รัฐบาลพยายาม
เข้าไปแก้ไขเหล่านั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะปัญหาในด้านการเงิน
ที่จะให้การสนับสนุนอย่างเพียงพอได้

หากพิจารณาถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลในรัชสมัยต่าง ๆ
ที่ผ่านมาจะเห็นว่ารายจ่ายของรัฐบาลในท่านต่าง ๆ เช่น การป้องกันประเทศ
การบำรุงส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศ รวมตลอดถึงรายจ่ายในด้านราชสำนัก
และอื่น ๆ นั้น รัฐบาลสามารถเพิ่มหรือลดรายจ่ายสำหรับกิจการอย่างหนึ่งเพื่อ
กิจการอีกอย่างหนึ่งได้ ซึ่งอาจทำได้โดยการกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจไว้ถือเป็น
แนวทางในการดำเนินนโยบายของประเทศไว้และควรตั้งอยู่บนรากฐานของความ
เข้าใจในสถานการณ์และปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ² ดังนั้นการ
ดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ
พระองค์ในฐานะรัฐบาลจึงได้วางแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในระยะสั้น ซึ่งเป็น

¹อุบล จิระสวัสดิ์ สภาวะการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย
ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 หน้า 22

²เสนาะ อุณากุล นโยบายการเงิน การคลังและการวางแผนพัฒนา
เศรษฐกิจของประเทศไทย เล่ม 2 หน้า 223

การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะในเรื่องเงินงบประมาณแผ่นดินที่จะ
ต้องนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ

ดังนั้นเมื่อรัฐบาลมีปัญหาด้านกลายเป็นอุปสรรคสำหรับการพัฒนาประเทศ
โดยเฉพาะในเรื่องการตกต่ำของรายได้และการขยายตัวของรายจ่ายมีมากขึ้น
ตลอดระยะเวลาที่ระบอบกษัตริย์ราชสมบัติอยู่จึงเป็นการยากอย่างยิ่งที่จะทำการ
ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่มุ่งหวังไว้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้ แต่
อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าคือ

1. นโยบายในการแก้ปัญหาทางด้านการเงินและการคลัง

1.1 การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจการรับและจ่ายเงินแผ่นดิน

ในทศวรรษรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงเห็นถึงความจำเป็น
ที่จะต้องจัดตั้งการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จึงได้ทรงริเริ่ม
จัดตั้งคณะกรรมการตรวจการรับและจ่ายเงินแผ่นดินขึ้นในปี พ.ศ. 2454¹ ทั้งนี้
พระองค์ทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับฐานะการเงินของแผ่นดินว่า

... ภายเวลานี้รายรับเงินแผ่นดินหาใครจะพอเพียงกับรายจ่ายไม่ ต้อง
คิดจัดรายจ่ายเข้าหารายรับดูไปมาเห็นว่าธรรมเนียมบ้านเมืองจะสร้างขึ้น
ก็ต้องเอาศรัย แต่การที่ออกเงินออกไปก่อนจึงจะได้รับผลเมื่อภายหลัง
เมื่อต้องมาคิดจัดรายจ่ายเข้าหารายรับอยู่ดังนี้ การบางอย่างที่ควรทำ
ให้สำเร็จไปโดยหวังจะได้รับผลก็คงงอแงอยู่ กระทำให้ความเจริญ
ของบ้านเมืองเดินช้าไป ไม่ควรแก้ภาคสมัย สมควรต้องคิดจัดรายรับ
ให้ทวีขึ้น พอแก่ที่จะไม่ต้องศรัยราย... แต่คนที่จะคิดจัดการเรื่องนี้
จำเป็นต้องทราบรายรับ รายจ่ายในกระทรวงต่าง ๆ ...²

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร รล. 1/13 พระราชหัตถเลขาตั้ง
คณะกรรมการตรวจการรับและจ่ายเงินแผ่นดินในกระทรวงต่าง ๆ

² ด.

จากแนวพระราชดำรินี้จึงได้ทรงจัดตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้น *
เกี่ยวกับเรื่องนี้ เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ทรงมีความเห็นเกี่ยวกับการกระจายเพื่อให้เกิดการประหยัดทรัพยากรนั้นว่าเป็นสิ่งจำเป็น แต่การที่จะคิดตั้งงบประมาณรายจ่ายอยู่เสมอไม่ว่าทางที่เป็นประโยชน์ เพราะบ้านเมืองเมื่อมีความเจริญก็ย่อมใช้เงินมากขึ้นเป็นธรรมดา ดังนั้นการที่จะตั้งคณะกรรมการขึ้นครั้งนี้ จำเป็นต้องตรวจตราดูสภาพเศรษฐกิจโดยทั่ว ๆ ไปเสียก่อน เช่น การจัดเก็บภาษีอากรบางชนิดที่ยังไม่เหมาะสม ซึ่งจะเป็นทางแห่งการสูญเสียรายได้ของรัฐบาลทางหนึ่ง และสำหรับเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจการรับและจ่ายเงินแผ่นดินในครั้งปี รัชกาลที่ 6 ทรงอยากจะควบคุมเองแต่เนื่องจากไม่มีเวลา จึงเห็นได้จากพระราชกระแสที่ว่า "...ที่จริงก็อยากจะตรวจเอง แต่จะทำได้ไหม ไหว จึงตั้งคณะกรรมการให้เป็นผู้ตรวจแทน และกรรมการที่ไม่มีอำนาจที่จะไปตรวจ ถ้าได้ก็ยุ่งยากอย่างไรกับเจ้ากระทรวง เป็นแต่ตรวจแล้วทำรายงานมาให้..."¹

อำนาจและหน้าที่ คณะกรรมการชุดนี้ตามความเป็นจริงแล้วจะมีอำนาจและหน้าที่อย่างจำกัดคือ เฝ้าสังเกตรายงานเสนอความคิดเห็นเท่านั้น แต่มิได้มีอำนาจในการดำเนินการอย่างใด โดยมีหน้าที่คอยเสนอแนะข้อคิดเห็นในด้านต่าง ๆ อาทิ เช่น

* คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยหม่อมเจ้าพรหม อธิบดีกรมศุลกากรเป็นประธานกรรมการ พระภักดีนาถไมตรี ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน มีสเตอร์วิลเลียมสัน ที่ปรึกษาราชการกระทรวงพระคลัง มีสเตอร์เกรแฮม ที่ปรึกษาราชการเกษตรธิการ และพระยาวิภากรโกศล เจ้ากรมสรรพากรใน รวมเป็น 5 ท่านที่เป็นคณะกรรมการ

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร รล. 1/13.12 รายงานการประชุม
เสนาบดีสภา เรื่องจะตรวจการรับและจ่ายพระราชทรัพย์ วันที่ 25 มีนาคม

การเสนอให้พระราชบัญญัติวิธีการทางงบประมาณ พ.ศ. 2456¹
 การให้เจ้าหน้าที่คลังคอยตรวจวิธีเก็บผลประโยชน์ของแผ่นดินตามกระทรวง
 ต่าง ๆ ช่วยให้การใช้จ่ายเงินรัศมีและประเพณีพระราชทรัพย์ โดยคำนึงถึง
 การดำเนินนโยบายการคลังแบบรายจ่ายให้เพียงพอกับรายได้

ลักษณะการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลนี้ ทำให้กิจการบางอย่าง
 ต้องซบเซาไป คือ เงินทุนผูก² ซึ่งหมายความว่ากิจการบางอย่างที่การจะต้อง
 ค่าเงินการออกไปแต่ต้องผูกวงกตลง เนื่องจากนโยบายการควบคุมการใช้จ่ายเงิน
 เพื่อรักษาคุณภาพไว้ไม่ให้รายจ่ายสูงกว่ารายได้ จึงจำเป็นต้องตัดงบประมาณ
 รายจ่ายลง ทำให้งานทำเป็นไปไม่ต่อเนื่อง ซึ่งถ้าหากมีภาวะเช่นนี้เกิดขึ้นก็จะ
 ทำให้ฐานะการคลังของประเทศทรุดต่ำ ทั้งจะเห็นได้จากกรณีพระจันทร์บุรีได้แถลง
 ในที่ประชุมคณะกรรมการว่า

...การที่จะตั้งงบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายได้นั้น เมืองเราไม่ควร
 ทำในขณะที่เงินทั้งสิ้น แต่ในขณะที่เป็นเวลารั้งถ้าเงินจะมีผลร้าย เสียเนื้อ
 ไปได้ชั่วยาว...เมื่อใน 2 ปีที่ผ่านมาได้จ่ายเงินออกไปเป็นอันมากแล้ว
 เช่นนี้ ถ้าหากว่าใบสก 131 นี้จะเข้าตั้งงบประมาณเงินที่ออกก็จะทำให้
 มหาดินเห็นไปว่า การคลังของรัฐบาลเวลานี้ไม่แน่นอนดังแต่ก่อน เพราะ
 เงินทุนอ่อนลงไป...³

¹เสถียร ลายลักษณ์ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 26 กฎหมาย
 พ.ศ. 2456 หน้า 331

²พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ
พระราชหัตถเลขาสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และที่ 6 กับเรื่องประกอบ หน้า 30 - 31

³กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร ก.8.2/2 รายงานการประชุมงบประมาณ
 (กระทรวงมหาดไทย) 13 มิถุนายน ร.ศ. 131

เมื่อรัฐบาลต้องมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เช่นนี้แล้ว จะเห็นว่าถ้าเป็นนโยบายของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกประเทศเขาจะจัดการประหยัดโดยการตัดรายจ่าย ดังที่พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิรัชินัย ได้แสดงความลึกลับไว้ในหนังสือเรื่อง กฎหมายการคลังไทยยุคตัวอย่างกรณีของประเทศอังกฤษคือ หลังจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่งยุติลงแล้ว รัฐบาลอังกฤษได้จัดทำกรรมการพิจารณารายจ่ายของชาติขึ้น ให้มีหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในทางที่จะตัดทอนรายจ่ายของชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยทันที¹ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลใดมีรายได้ไม่พอจ่ายแล้ว รัฐบาลนั้นก็จะมีวิธีการโดยมีทางเลือกตามหลักการอยู่ 3 ทางตามที่พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิรัชินัย ได้จัดแบ่งไว้คือ²

1. ทหารายได้เพิ่มขึ้นจนพอ
2. ตัดทอนรายจ่ายลงให้พอเท่ากับรายได้
3. ทั้งหารายได้เพิ่มขึ้นกับตัดทอนรายจ่ายลง

สำหรับนโยบายของรัฐบาลในระบอบสมเด็จกรมพระยาดำรงฯ พระองค์ได้ทรงดำเนินนโยบายแก้ปัญหาทางการเงินด้านการคลังเพื่อพิจารณาจากหลักการทั้งสามประการแล้ว ปรากฏว่ารัฐบาลได้ดำเนินการโดย

1.2 นโยบายการตัดทอนรายจ่าย

การหารายได้เพิ่มขึ้นนั้น ตามหลักการจะใช้วิธีการ 2 วิธี คือ การเก็บภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น หรือมีเงินที่กู้เงินมาใช้จ่ายแต่วิธีการดังกล่าวนี้

¹พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิรัชินัย ไชยนิษฐ์ กฎหมายการคลัง

²ค. หน้า 9

ปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ไม่ทรงเห็นด้วยทั้งนี้เพราะเมื่อรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย รัฐบาลจึงหาทางที่จะตัดทอนรายจ่ายลงให้พอดีแก่รายได้ เพราะไม่ประสงค์จะให้ราษฎรต้องเสียภาษีอากรเพิ่มขึ้นอีกและการที่จะกู้เงินมาจ่ายก็ไม่เห็นเป็นการสมควร¹ ดังนั้นภาวะทางด้านการคลังในตอนปลายรัชสมัยของพระองค์ (ช่วงปี พ.ศ. 2465 - 2468) เกิดปัญหาอย่างหนักขึ้น คือ งบประมาณรายได้ ไม่สมดุลกับรายจ่าย จึงเริ่มปรากฏอย่างเด่นชัดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2463 เป็นต้นมา คือระหว่างปี พ.ศ. 2463 - 2468 งบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เป็นเงินถึง 45,496,390 บาท และในปี พ.ศ. 2466 เป็นปีที่มีงบประมาณรายจ่ายขาดดุลมากที่สุดถึง 10,216,043 บาท หรือร้อยละ 22.45 ของงบประมาณรายจ่ายที่ขาดดุลทั้งหมด ทั้งนี้เพราะรายได้จริงของรัฐบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2463 - 2465 ลดลงทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งปี พ.ศ. 2463 รายได้จริงลดลงจากปี พ.ศ. 2462 ถึง 10,341,859 บาท หรือร้อยละ 11.39² เมื่อพยายามแก้ไขได้แล้ว ก็ยังปรากฏว่าวิกฤตการณ์ของเงินคงคลังยังมีอยู่และไม่ดีขึ้น จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงใ้วิธีแก้ไขต่อมา โดยการจัดตั้งสภาการคลังขึ้น ในปี พ.ศ. 2465 เพื่อจะรวบรวมข้อมูลที่มาอันถูกต้องและคำเป็นทางการแก้ไข

¹พระบรมราชโองการของพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 เจ้าชีวิต หน้า 601

²The Ministry of Economic Affairs. Statistical Year Book of The Kingdom of Siam B.E. 2474 - 2475. (A.D. 1931 - 33) p. 287.

1.3 การตั้งสภาการคลัง ประกอบด้วยเจ้านายและข้าราชการ

ระดับสูง เช่น สมเด็จพระมหาสมณเจ้าหลวงมกุฎราชกุมาร เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ เป็นสภานายก กรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระปรมานุชิตชิโนรส เป็นกรรมการโดยแต่งตั้ง¹ การตั้งสภาการคลังชุดนี้เปรียบเสมือนการแต่งตั้งที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อช่วยเหลือพระมหากษัตริย์ในฐานะรัฐบาลในการแก้ไข

ปัญหาในด้านการเงินสองแบบคือน² เงินค่านายได้ และรายจ่ายของเงินแผ่นดินเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเงินคงคลังที่ได้อะสมมาในระยะเวลา 31 ปี (พ.ศ. 2435 - 2465) เป็นจำนวนเงินประมาณ 101,000,000 บาท และได้เริ่มจ่ายเป็นเงินทรงพระราชทานตามกระทรวงต่าง ๆ และดากอสร้างสิ่งสาธารณูปโภคไปประมาณ 121,000,000 บาท ดังนั้นเงินคงคลังคงขาดดุลไป 20,000,000 บาท ซึ่งนับว่าเข้าเขตการเงินที่อยู่ในภาวะก้ำกึ่งแล้ว แต่รัฐบาลแก้ไขโดยการกู้เงินจากประเทศอังกฤษเป็นเงิน 2 ล้านปอนด์ หรือประมาณ 24 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2465 เงินจำนวนนี้ได้นำมาจ่ายอะปนกับเงินคงคลัง³ ที่มีอยู่เพียงเล็กน้อยนั้นต่อไป

¹ประกาศตั้งสภานายกและกรรมการสภาการคลัง ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 39 หน้า 7 - 8

²ประกาศตั้งสภาการคลัง ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 39 หน้า 96

³กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร บ.1.2/14 บันทึกเงินรายได้และรายจ่าย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินีในรัชกาลที่ 7 วันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2466

การที่รายได้ลดลงในช่วงปี สืบเนื่องมาจากการท่วมน้ำไม่ยอมลด ทำให้รัฐบาล
จำเป็นต้องหารรายได้เพิ่มขึ้นจากภาษีที่ราษฎรต้องเสียภาษีโดยตรงเพียงไม่กี่อย่าง
คือ ภาษีที่ดิน เงินรัชูปการ ภาษีโรงเรือน และอากรค่าเช่า ทั้งนี้ในเดือน
มกราคม พ.ศ. 2466 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้ง "คณะกรรมการ
องคมนตรี"¹ ขึ้นอีกคณะหนึ่งเพื่อตรวจจัดงบประมาณการรับจ่ายเงินขึ้นเพื่อตรวจ
จัดงบประมาณรายจ่ายให้เข้าสู่สภาฯ² การลดค่าของรายได้จึงเท่ากับเป็น
สาเหตุที่ทำให้กิจการงานที่รัฐบาลจำเป็นต้องเร่งพัฒนาปรับปรุงขึ้นต้องหยุดชะงักลงไป
ทั้งนี้เพราะรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลได้จากการเพาะปลูกยอมเป็นสิ่งจำเป็น
ต่อรัฐบาลที่จะนำเงินมาใช้จ่ายภายในประเทศ

เมื่อพิจารณาจากบันทึกเรื่องเงินรายได้ของแผ่นดิน (Memorandum by
revenue Department regarding the State Revenue)
แล้วจะพบว่าเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับเงินรายได้ของประเทศอื่น ๆ ปรากฏว่า
เงินรายได้แผ่นดินที่ได้จากภาษีอากรโดยตรงจากราษฎรนั้นเทียบกับประเทศอื่น ๆ
แล้วจะเห็นได้ว่ารายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลไทยได้มานั้นน้อยกว่าประเทศอื่น ๆ
ทั้งรายการรายได้ประเภทภาษีอากร ปี พ.ศ. 2466 คือ²

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร สท.2.37/9 บันทึกถ้อยคำร่าง
ราชานุญาต กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว 18 มกราคม พ.ศ.
2466

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร กก.9301.1.1/7 Memorandum by
Revenue Department regarding the State Revenue.

ชื่อประเทศ	ประเภทภาษีอากร	จำนวนเงิน/รวมเงินบาท
ไทย	1. อากรที่ดิน	9,581,105
	2. รัชชูปการ	6,935,097
	3. ภาษีโรงงาน	416,061
	4. อากรค่าน้ำ	1,119,230
	รวมเงิน	18,351,493
สเตรตเซตเคิล* เมนต์	1. ค่าเช่าและอากรที่ดิน	1,400,000
	2. ภาษีอากรอย่างอื่นของรัฐบาลกลาง	32,000,000
	3. ภาษีสุราภิบาลเมือง	15,000,000
	รวมเงิน	48,400,000

* สเตรตเซตเคิลเมนต์ ในที่นี้หมายถึง สิงคโปร์ มะละกา เวลเลสเล
ปีนัง และเกาะเล็ก ๆ อีก 2 - 3 เกาะ

ชื่อประเทศ	ประเภทภาษีอากร	จำนวนเงิน/รวมเงินบาท
พม่า	1. ภาษีที่ดิน*	33,000,000
	2. รัฐบาลการ	10,000,000
	3. ภาษีรายได้	10,000,000
	4. ภาษีนำเข้าขาออก	42,000,000
	5. อากรแสตมป์	4,000,000
	6. รายได้สุทธากิจการเมือง*	5,000,000
	รวมเงิน/รูปปี	104,000,000
ญี่ปุ่น	1. ภาษีที่ดิน	24,000,000
	2. ภาษีรายได้	200,000,000
	3. ภาษีกิจการ	49,000,000
	4. ภาษีมรดก	9,000,000
	5. ภาษีการเดินทาง	10,000,000
	6. รายได้สุทธากิจการเมือง	1,121,000,000
	รวมเงิน/เยน	1,463,000,000

* เหมือนกับประเทศไทยและรายได้จากสุทธากิจการเมืองนี้เก็บเฉพาะเมืองย่างกุ้ง

ตามรายการดังกล่าว รายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บจากรายการภายในประเทศนั้น ปรากฏว่า เงินรายได้จากภาษีอากรมีจำนวนไม่มากนักและรายการเก็บที่เป็นรายได้มีเพียง 4 รายการคือ อากรที่ดิน เงินรัชูปการ ภาษีโรงเรือน และอากรค่าน้ำ ถ้าพิจารณาถึงรายได้ของประเทศอื่น เปรียบเทียบก็จะพบว่า ประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ซึ่งมีขนาดเศรษฐกิจเล็กกว่านั้น ต่างมีรายได้จากอุตสาหกรรมเมืองที่เก็บจากรายการทั้งสิ้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าฐานะการเงินภายในประเทศของไทยในช่วงเวลาเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ ที่มีรายได้จากการเก็บภาษีจากรายการ จึงน้อยกว่าประเทศอื่น ๆ เมื่อนำมา เปรียบเทียบกับ

เมื่อฐานะการเงินภายในประเทศไม่มั่นคงเนื่องจากเงินรายได้ตกต่ำหรือไม่เพียงพอจ่าย กังนัสนพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริให้จัดตั้งกรรมการองคมนตรีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในการจัดเก็บเงินรายได้ขึ้น โดยแต่งตั้ง¹

สมเด็จพระยาอานันทมหิดล เป็นประธาน

พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ เป็นกรรมการ

สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานวชิรานุวัตติวงศ์ เป็นกรรมการ

คณะกรรมการองคมนตรีชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ที่จะเรียกเสนาบดีหรือเจ้าหน้าที่ยื่นต่าง ๆ มาปรึกษา ปรึกษาร่างเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ เริ่มประชุมครั้งแรกในวันที่ 30 มกราคม 2466 เพื่อหาวิธีที่จะให้เงินงบประมาณรายจ่ายไม่ขาดคูลมากนัก นอกจากนี้ในที่ประชุมยังได้ลงมติว่า การทำงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2467 นั้น ให้เป็นไปตามแนวพระดำริของสมเด็จพระยาอานันทมหิดลที่ทรงเสนอให้ตัดทอนรายจ่ายให้ลดลง และหาทางเพิ่มพูนรายได้ โดยวิธีการ

¹ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ ในรัชกาลที่ 6

เก็บภาษีให้ได้มากขึ้นจนเพียงพอกับรายจ่าย¹

นโยบายเพื่อรักษาคุณภาพทางการเงินของสภาการคลังในครั้งนั้น กรมพระดำรงราชานุภาพ นั้นว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินนโยบายของ สภาการคลัง โดยพิจารณาได้จากบันทึกของหนานที่ถวายต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ โดยแยกออกเป็นประเด็นต่าง ๆ คือ²

ประการแรก แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณแผ่นดินว่าไม่ควรที่จะให้ รายจ่ายมากกว่ารายรับ เพราะจะทำให้เกิดอัตรายกบ้านเมืองและฐานะการคลัง จึงจำเป็นต้องทำให้ดุลภาพ

ประการที่สอง การที่จะแก้ไขงบประมาณในลักษณะนั้น ถ้าแก้ไขการกู้เงิน มาใช้ก็จะเป็นทางอันตรายแก่บ้านเมืองและทางที่แก้ไขก็คือ การเก็บภาษีอากร เพิ่มขึ้นให้พอกับรายจ่ายหรือโดยการตัดทอนรายจ่ายลง

ประการที่สาม การที่จะตัดทอนรายจ่ายลงนั้นอาจจะทำได้สองทางคือ งดการจรรในเรืองการก่อสร้างรถไฟเมื่อมีเงินแล้วจึงทำ กับอีกอย่างหนึ่งคือ ตัดรายจ่าย ประจำในคลังลง

ความคิดเห็นของกรมพระดำรงราชานุภาพเกี่ยวกับการตัดทอนรายจ่ายนี้ ได้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาวางด้านการเงินตกต่ำของรัฐบาลในระยะนี้ได้ ซึ่งกรมพระ ดำรงราชานุภาพมีความแน่ใจอย่างยิ่งว่า นโยบายดังกล่าวจะต้องประสบความสำเร็จ รายได้กับรายจ่ายคงจะสมดุลกันได้อย่างแน่นอนถึงกับกล่าวด้วยความแน่ใจว่า

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร รล.25/2 รายงานการประชุม กรรมการรองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน ครั้งที่ 1 30 มกราคม พ.ศ. 2466

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร สบ.2.37/9 บันทึกคำกรมพระดำรง ราชานุภาพ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ 18 มกราคม 2466

"...ความทั้งสามข้อที่กล่าวมานี้เป็นความจริงเหมือนดริยสัจ ซึ่งวิญญูชนจะไม่มีใครเห็นแตกต่างกันเลย..."¹

นโยบายของกรมพระคำรงราชานุภาพนั้นว่าสำคัญและสามารถช่วยสถานการณ์ในขณะนั้นได้บาง เช่น การคัดลอกพระราชโองการลง งดการก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นราชการจรและศัตถีในส่วนที่เป็นราชการประจำ เช่น ลหรือเล็กกิจการที่ไม่จำเป็น รวมงานต่าง ๆ ซึ่งพอจะรวมกันได้เพื่อให้ใช้คน (บุคลากร) ให้น้อยลง โดยยึดหลักในคำความเหมาะสมและความพอดีกับจำนวนเงินที่กระทรวงการคลังจะจ่ายให้เป็นเกณฑ์ โดยลดจำนวนคนให้พอใช้ทำงาน²

สำหรับเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำริไม่เห็นด้วย ทรงเห็นว่า การกระทำเช่นนี้เท่ากับเป็นการ "ตัดบุคคล" ออกซึ่งจะไม่เป็นผลต่อการลดหย่อนรายจ่าย กับได้ทรงวางหลักการในทางปฏิบัติไว้ว่า "การตัดและลดต้องขอให้ช่วยกันระวัง อย่าให้เป็นเรื่องขมขื่นบุคคลราย 1 เพื่อไปหนุนอำนาจวาสนาของบุคคลสักฝ่ายหนึ่ง โดยมิได้จริงจังอันใด นอกจากทำให้ผู้ที่ถูกยุบนั้นชอกช้ำ"³

นอกจากนี้เจ้าพระยาบวรราช ซึ่งเป็นกรรมการสภาการคลังอีกผู้หนึ่ง ได้เสนอขอให้แจ้งในมาตราชการที่จะคัดลอกพระราชโองการลงอย่างหนักถึง 10 ๕ โดยได้เหตุผลไว้ว่า มาตราการคลังกล่าว จะนำมาซึ่งความปั่นป่วนทางการปกครองและความ

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร สม.2.37/9 บันทึกคำกรมพระคำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ 18 มกราคม 2466
หน้า 4

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร รล.25/2 รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี ตรวจจังกังมประมาณรายจ่ายแผ่นดิน ครั้งที่ 1 30 มกราคม 2466

³ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร ค.14/5 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ถึงพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าฤทธิโยคเกษม 16 มกราคม พ.ศ. 2466

เกิดขึ้นในพระราชกรณียกิจโดยทั่วไป¹ ในขณะเดียวกันก็ได้เสนอแนวทางต่อไปว่า ก่อนที่รัฐบาลจะดำเนินมาตรการตัดทอนรายจ่ายนั้น ควรจะต้องมีจุดมุ่งหมาย พร้อมกับโครงการที่แน่นอน ในระยะยาวพอสมควรดีกว่าที่จะคิดแก้ไข ทั้งที่สภาการคลัง เสนอมาแล้ว* ซึ่งเจ้าพระยาบวรราชนายกถือว่าเป็นข้อเสนออันปราศจากหลักการ² ดังนั้น ในทางปฏิบัติปรากฏว่า การใช้มาตรการของกรมพระยาคำรงราชานุภาพ สามารถแก้ปัญหาได้พอควร ทั้งนี้เพราะการกรมการองคมนตรี ควรจะจัดงบประมาณ

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร ค. 14/4 บันทึกขึ้นแจ้งเพิ่มเติมของ
เจ้าพระยาบวรราชนายก ที่ 202/8339 15 มกราคม พ.ศ. 2466

* หลังจากสภาการคลังได้สอบสวนฐานะการคลังของประเทศแล้ว ได้ชี้แจง
สภาเศรษฐกิจที่เชื่อว่ามิได้เกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว
แต่ยังเป็นเพราะการใช้จ่ายเงินในราชการประจำและการลงทุนมากเกินไปกว่ากำลัง
รายได้โดยสภาการคลังได้เสนอแนะความคิดเห็นไว้ว่า ถึงแม้รัฐบาลจะต้องใช้จ่าย
เงินรายได้ สำหรับการลงทุนเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อการลงทุนโดยเฉพาะการสร้าง
ทางรถไฟและการชลประทาน เป็นการลงทุนที่แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้พยายาม
ทำนุบำรุงการทำมาหากินของราษฎร การที่จะระงับการลงทุนไปเดิมนั้นย่อมจะก่อ
ให้เกิดเสียงคำขวัญที่เตือนรัฐบาลได้ นอกจากนี้ การกู้เงินมาใช้จ่ายเพื่ออุดหนุนงบประมาณ
เป็นอันตรายอย่างยิ่ง และในขณะนี้ยังไม่สามารถหาทางเพิ่มเติมเงินรายได้ ให้เพียงพอ
กับรายจ่ายนั้น หนทางที่ดีที่ควรจะต้องดำเนินการโดยเร็วก็คือ การตัดทอนรายจ่ายส่วน
การบริหารของรัฐบาลเสียเอง (กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร ค. 14/4
รายงานคณะกรรมการสภาการคลัง)

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร ค. 14/4 บันทึกขึ้นแจ้งเพิ่มเติมของ
เจ้าพระยาบวรราชนายก ที่ 202/8339 15 มกราคม พ.ศ. 2466

รายรับรายจ่ายเงินแผ่นดิน สามารถตัดทอนงบประมาณรายจ่ายได้เพียง 1,090,355 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับการที่ราชคลังในปี พ.ศ. 2466 เป็นเงิน 10,216,043 บาท ฉะนั้นในปี พ.ศ. 2467 งบประมาณรายจ่ายจึงยังคงขาดดุลอยู่ ถึง 9,125,688 บาท และในปี พ.ศ. 2468 งบประมาณรายจ่ายก็ยังคงขาดดุลอยู่ถึง 3,875,238 บาท¹ แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาทางงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2468 คณะกรรมการองคมนตรี ก็ยังคงให้วิธีการตามแนวนโยบายของสมเด็จพระยาเจ้าบรมราชานุภาพอภัยภูเบศรเดิม²

การที่คณะกรรมการองคมนตรี ไม่สามารถจัดทำงบประมาณให้เข้าสู่ดุลยภาพได้นั้นอาจเนื่องจากสาเหตุและความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ดังจะเห็นว่า รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณสำหรับฝ่ายป้องกันประเทศ* และราชสำนักในอัตราที่สูงดังตาราง 38

¹ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2467

หน้า 575

²กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร รด.25/3 บันทึกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศานุวงศ์วรวงศ์เธอ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช เรื่อง กรมสรรพากรและกรมศิลปากร ขอเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือน พ.ศ. 2467

*กระทรวงกลาโหม ทหารเรือ กรมการศาสนา

ตาราง 38 เปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลปี พ.ศ. 2435 - 2492

ปี พ.ศ.	จำนวนเงิน/ล้านบาท			คิดเป็นเปอร์เซ็นต์		
	การป้องกันประเทศ	ราชสำนัก	การศึกษา	1	2	3
2435	3.36	3.75	0.30	26	29	2
2443	4.08	6.15	1.01	14	22	4
2453	13.69	10.37	1.25	24	18	2
2463	21.52	9.79	2.34	27	12	3
2473	18.41	6.94	6.68	20	8	7
2478	23.16	1.30	9.38	27	2	11
2484	59.66	0.96	17.13	36	0.6	10
2488	211.11	1.67	21.15	51	0.4	5
2492	450.00	10.00	170.00	28	0.6	11

ที่มา : คัดแปลงจาก James C. Ingram. Economic Change in Thailand Since 1850 - 1970. p. 192.

สถิติจากตาราง เมื่อพิจารณาในช่วงปี พ.ศ. 2453 - 2463 ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 นั้น โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2463 นั้น เปรี่อ์เซ็นต์ของการป้องกันประเทศสูงมากถึง 21.52 % น่าจะมีผลเนื่องมาจากเป็นช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ดังนั้นการใช้จ่ายงบประมาณในการป้องกันประเทศ จึงสูงขึ้น ดังปรากฏว่า¹

ในปี พ.ศ. 2460 ค่าใช้จ่ายในราชการสงคราม 322,762 บาท

ในปี พ.ศ. 2461 ค่าใช้จ่ายในราชการสงคราม 1,425,242 บาท

ในปี พ.ศ. 2462 ค่าใช้จ่ายในราชการสงคราม 4,568,154 บาท

ดังนั้นจากตัวเลขที่แสดงไว้จึงเป็นรายจ่ายจากงบประมาณแผ่นดินที่ได้สำหรับการป้องกันประเทศที่มีมูลค่าสูงมาก โดยเฉพาะในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 ที่อยู่ในภาวะสงครามจึงจำเป็นต้องมีรายจ่ายในค่านนี้สูงตามไปด้วย และเนื่องจากการป้องกันประเทศถือเป็นรายจ่ายที่มีความสำคัญของประเทศที่จะต้องสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในประเทศอีกด้วย

สำหรับจำนวนงบประมาณรายจ่ายทางการศึกษานั้น ยังมีอัตราค่าอยู่ ทั้ง ๆ ที่การศึกษานับเป็นสิ่งจำเป็นต่อพื้นฐานทางสังคมอย่างยิ่ง แต่รัฐบาลกลับคำนึงการใช้จ่ายงบประมาณในการป้องกันประเทศและงบในพระราชสำนักในอัตราที่สูงคือ ถึง 4 เท่าของงบการศึกษา และ 5 เท่าของการบำรุงถนน² และเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายของประเทศอื่นๆ ในด้านการป้องกันประเทศนั้น ปรากฏว่า

¹สถิติพยากรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม บรรพที่ 19 พ.ศ. 2478 - 2479 หน้า 297

²กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร ถ.15.3/1 คำชี้แจง ฉบับที่ 1 ว่าด้วยฐานะทางการเงินของแผ่นดิน โดยเซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก พิธีกรกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เสนอมาที่ฝ่ายระดัคของพระองค์เจ้าสุภโยกเกษมสันต์ ลงวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2466 กราบบังคมทูลกรรมการวงดนตรี

การใช้จ่ายในด้านการป้องกันประเทศและราชสำนักของไทย* มีเปอร์เซ็นต์ที่สูงมาก ดังตาราง 39

ตาราง 39 เปรียบเทียบรายจ่ายในการป้องกันประเทศระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ ช่วงปี ค.ศ. 2453 - 2468

ประเทศ	คิดเป็นร้อยละของรายจ่ายทั้งหมด	
	การป้องกันประเทศ	ราชสำนัก
ญี่ปุ่น	18.77	0.25
เดนมาร์ก	14.95	0.33
เบเทอร์แลนด์	11.57	0.17
สเปน	20.62	0.31
นอร์เวย์	8.54	0.31
ไทย	23.3	10.7

ที่มา : กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร , ก.15.3/1 Observation Upon the present Financial Position of Siam ; Sir Edward Cook 1 June 1925 - 1926 p. 13.

* ศึกษาการใช้จ่ายเงินในพระราชสำนักได้ใน จันทรรัตน์ ประวาลัมภ์ เปรียบเทียบการใช้จ่ายเงินในพระราชสำนักของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์

การทุ่มเทงบประมาณให้กับงานการป้องกันประเทศและราชสำนักนี้ โดยไม่คำนึงถึงสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศ ย่อมส่งผลกระทบต่องบประมาณทางอื่น ๆ เป็นอย่างมาก ดังนั้นการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในลักษณะดังกล่าวนี้ จึงมีส่วนทำให้การคลังของประเทศอยู่ในฐานะที่ไม่มั่นคงนัก ดังนั้นระยะเวลาที่เป็นช่วงแห่งการพัฒนานี้ หากรัฐบาลได้ตระหนักว่า "ถ้าปราศจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจแล้ว ย่อมจะไม่มีเงินทุนสำหรับการทหารหรือแม้แต่กิจการอื่น ๆ"¹ และก็ไม่อาจมีใครปฏิเสธได้ว่า รายจ่ายสำหรับการป้องกันประเทศจะไม่มีค่าสำคัญ แต่ก็ควรจะคำนึงถึงความเหมาะสมและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มั่นคงของประเทศในขณะนั้นด้วย ทั้งนี้จากตารางที่ 40 จึงเป็นการเปรียบเทียบรายจ่ายในด้านการให้ความคุ้มครองป้องกันประเทศกับรายจ่ายในกิจการทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงการจำกัดบทบาทของรัฐบาลในด้านเศรษฐกิจคือ

¹พรเพ็ญ ชันตระกูล การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 83 อ้างถึง Graham. Siam Vol II p. 319.

ตาราง 40 แสดงการเปรียบเทียบรายจ่ายสำหรับความคุ้มครองป้องกันและรักษา
ความสงบกับการเสริมกิจ (จำนวนค่า)

พ.ร.	1	2	คิดเทียบเป็น ร
2453	31.1	2.2	7.0
2456	34.2	1.0	2.9
2459	35.1	2.0	5.6
2462	40.6	2.4	5.9
2465	40.1	3.9	9.7
2468	41.9	4.4	10.5

1 คือ รายจ่ายของกระทรวงกลาโหม ทหารเรือ ข้าราชการ ยุติธรรม

2 คือ รายจ่ายของกระทรวงเกษตรธิการ กระทรวงพาณิชย์

ที่มา : พระเพิ่ม สันตะคุณ การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หน้า 98

การตารางเมื่อคิดเทียบเป็นเปอร์เซ็นต์แล้วจะเห็นรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความคุ้มครองป้องกันและรักษาความสงบในประเทศ อัตราสูงกว่าการทำนุบำรุงทางงานเศรษฐกิจ การถือเปรียบเทียบเป็นเปอร์เซ็นต์ โดยวิธีการที่ ๑ เช่น ในปี พ.ศ. ๒๔๕๓ อัตรารายจ่ายของกระทรวงกลาโหม พดุมารเร็ด (หมายเลข ๑) เท่ากับ 31.1 ๘ และอัตรารายจ่ายของกระทรวงเกษตรการค้าการ กระทรวงพาณิชย์ คือ 2.2 ๘ ดังนั้นเมื่อคิดเทียบอัตราส่วนการป้องกันประเทศต่ออัตราการลงทุนส่งเสริมทางเศรษฐกิจจากตาราง 1, 2 จึงเป็น

$$\frac{2 \times 100}{31.1} = \frac{2.2 \times 100}{31.1} = 7.0$$

ดังนั้นโดยสรุปแล้ว นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ ตลอดจนรัฐบาลจึงมีอัตราที่สูงกว่าการเพิ่มการลงทุนหรือสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจ

1.4 นโยบายการกู้เงินต่างประเทศ

นโยบายการกู้เงินเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาศักยภาพใช้จ่ายของรัฐบาล นับเป็นทางเลือกประการหนึ่งของรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคทางการเงินของรัฐบาล การกู้เงินของรัฐบาลไทยนั้น ได้กู้เงินเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๔๘

*หลักการจ่ายเงินจากเงินกู้ โดยทั่วไปมีหลักการ ๔ ประการคือ

1. การจ่ายเพื่อการลงทุนโดยมีผลตอบแทนเป็นการถาวร เช่น รายจ่ายในการก่อสร้างเพื่อการชลประทาน การรถไฟ
2. การจ่ายในภาวะฉุกเฉิน เช่น การทำสงคราม
3. จ่ายเมื่อมีความจำเป็นเฉพาะเวลาชั่วคราว ถ้าในระยะที่เกินรายได้ธรรมดาเข้ามาไม่คืนกับรายจ่าย
4. จ่ายในการก่อสร้างเพื่อสาธารณประโยชน์ โดยไม่มีผลตอบแทนเป็นรายได้และรายจ่ายในการประกอบกิจการบางอย่างในทางเศรษฐกิจ (พระราชวังมฤค พระองค์เจ้าวิจิตรไชย ไวยพันธ์ กฎหมายการคลัง หน้า 35)

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ^๑ จึงเป็นการกู้เงินจากตลาดเงิน
ในกรุงลอนดอนและปารีส และหลังจากนั้นก็ได้นำเงินนอกประเทศอีกหลายคราว
สำหรับในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ การกู้เงินจากต่างประเทศ
ครั้งแรกเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2465 เป็นจำนวนเงิน 2 ล้านบาท จากธนาคาร
เมชั่นแนล โปรวินเซียลและกู้ถัดเมื่อปี พ.ศ. 2467 ในตลาดลอนดอนเช่นเดียวกัน
เป็นเงิน 3 ล้านบาท^๑

ส่วนหนี้เงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศ ที่กู้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2452 มีจำนวนเงิน
4,630,000 บาท โดยการกู้จากรัฐบาลสหราชอาณาจักรเพื่อนำมาใช้จ่ายในการก่อสร้าง
เส้นทางรถไฟนั้น เงินจำนวนนี้จะถูกรับเป็นงวด ๆ เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2454 จนถึง
พ.ศ. 2465 เงินกู้นี้ต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี และรัฐบาลไทยจะต้อง
ใช้เงินให้หมดภายในระยะเวลา 40 ปี โดยการผ่อนจ่ายดอกเบี้ยและจ่ายดอกเบี้ย
เป็นปี ๆ ทั้งนี้เริ่มนับแต่ปี พ.ศ. 2466 เป็นต้นไป

^๑ ดูรายละเอียดไว้ในบทที่ 1 หน้า 42

^๑ พระราชหัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ พระยาประภากรวงศ์
จัดการกู้เงินต่างประเทศ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 40 แผนกกฎหมาย ภาค 2
(15 มีนาคม 2466) หน้า 302 - 303

สถิติพยากรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม นรพท 19 (พ.ศ. 2478 - 2479)
หน้า 302 - 304)

ดังนั้นเมื่อกู้เงินมารัฐบาลจึงได้จัดการผ่อนชำระดอกเบี้ยและใช้เงินคืน โดยวิธีที่เรียกว่า เงินรายปี * (Annuity method) การจ่ายดอกเบี้ย และผ่อนไถ่เงินตามวิธี เงินรายปี ถือดอกเบี้ยและเงินผ่อนไถ่รวมกันเข้าเป็นจำนวน เท่ากับทุกปีนั้น ย่อมเป็นการสะดวกแก่รัฐบาล เพราะเงินที่ต้องจ่ายเป็นค่าดอกเบี้ย เงินกู้ และผ่อนไถ่เงินคืนนั้น จะต้องจ่ายจากรายได้ธรรมดา เพราะฉะนั้นเมื่อ เงินที่ต้องจ่ายมีจำนวนเท่ากันทุก ๆ ปี ก็ย่อมจะเป็นการสะดวกแก่การตั้งงบประมาณ แผนฟื้นฟู¹

การกู้เงินในคราวต่างประเทศ 3 รายแรกคือ กู้เมื่อ พ.ศ. 2446, พ.ศ. 2450 และปี พ.ศ. 2465 ขึ้น ปฏิบัติตามแบบเกี่ยวกับการกู้ในปี พ.ศ. 2467 เงินกู้ทั้ง 4 รายนี้ ได้ถูกนำมาใช้จ่ายสำหรับการก่อสร้างรถไฟ การชลประทาน และการสาธารณสุขประโยชน์อื่น ๆ และได้จ่ายไปเป็นค่าก่อสร้างโดยตรงบ้าง และได้นำส่งเข้าเป็นเงินคงคลัง ซึ่งใช้สำหรับจ่ายไปก่อนแล้วบ้าง เงินไว้มูลค่าของเงิน ที่กู้ในปี พ.ศ. 2450 ได้ถูกใช้สอยหมดเป็นจำนวน 900,000 บาท² เมื่อเป็นเหตุสร้างอง มาตราทางค่าที่ได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมาตราทางค่าเมื่อ พ.ศ. 127²

* การชำระเงินโดยวิธีรายปี หมายความว่า ดอกเบี้ยและเงินต้นที่ชำระ ในปีหนึ่ง ๆ ขึ้น เมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้วจะเห็นจำนวนพอเท่ากับทุก ๆ ปี การชำระ ดอกเบี้ยและเงินตามวิธีนี้ย่อมเป็นผลให้เงินที่ต้องชำระเป็นค่าดอกเบี้ยคงตลอด ทุกปีเป็นค่าคง เพราะเงินกู้คงตลอด เนื่องจากการผ่อนไถ่ ส่วนเงินที่ผ่อนไถ่เงิน ก็ย่อมจะเพิ่มขึ้นทุกปี เป็นค่าคง เพราะเมื่อต้องจ่ายเงินเป็นค่าดอกเบี้ยคงตลอดแล้ว ก็มีเงินเหลือพอที่จะผ่อนไถ่เงินได้มากขึ้น

¹พระราชบัญญัติ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย โดยพันธุ กฎหมายการคลัง

หน้า 69

²สถิติพยากรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม บรรพที่ 19 (พ.ศ. 2476 - 2479)

หน้า 303

เวลาที่รัฐบาลไทยได้กู้เงินต่างประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2466 นั้นปรากฏ
ในรายงานประจำปีของเซอร์วิลเลียมสัน (Sir Walter Williamson)
ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาราชการครั้ง ในสมัยนั้น กล่าวว่า

...การจ่ายเงินรายไต่ธรรมดาจะทุนทำการใหญ่ ๆ นั้น นอกจากมีข้อ
ติดขัดทางเศรษฐกิจทั่วไปแล้ว ก็ยังเห็นได้ชัดว่า สยามจะจ่ายเงินในการ
ก่อสร้างรถไฟจากเงินรายไต่ทั่วไป ไม่ได้ลักษณะ เมื่อใดที่รัฐบาล
ต้องเอาเงินคงคลังไปจ่ายเป็นค่าก่อสร้างทั้งหมดโดยไม่สามารถที่จะนำเงิน
รายไต่ธรรมดาไปจ่ายได้ต่อไปอีก เพราะจำเป็นต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้นเพื่อ
ราชการทั้งพลเรือนและทหาร แต่วิธีที่เอาเงินคงคลังไปจ่ายลงทุนเช่น
นี้จะยิ่งกระตุ้นให้ไทยปลดปล่อย การถอนเงินคงคลังมาจ่ายเสีย 6,000,000
บาท เมื่อปีก่อน ก็ยิ่งกระตุ้นให้รู้ว่า ทำให้เงินคงคลังลดน้อยลงไป
เกินสมควร...¹

ดังนั้นจากเงินกู้จำนวน 9,000,000 บาท ซึ่งเป็นเงินกู้สาธารณะทั้ง 4 ราย
นั้น รัฐบาลจึงต้องจ่ายเงินชำระหนี้ ซึ่งมีจำนวนต่าง ๆ กัน ดังตาราง 41 คือ

¹ กองจดหมายเหตุ กรมไศยากร สม.2.32/5 Memorandum on the
Currency Policy of Siam 1922-1923. by W.J.F. Williamson
Financial Advisor June 20, 1923.

ตาราง 41 รายจ่ายการชำระหนี้เงินกู้สาธารณะ

ปี พ.ศ.	จำนวนเงิน/บาท	ปี พ.ศ.	จำนวนเงิน/บาท
2454	3,332,840	2463	4,423,575
2455	3,516,956	2464	4,742,557
2456	3,763,715	2465	6,663,720
2457	4,025,107	2466	8,661,195
2458	4,271,179	2467	10,132,465
2459	4,465,967	2468	10,037,965
2460	4,562,761	2469	9,935,610
2461	4,527,127	2470	9,405,962
2462	4,321,435	2471	9,402,735

ที่มา : คัดแปลงจาก สถิติธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 19
(พ.ศ. 2478 - 2479) หน้า 293

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้นำเงินมาใช้จ่ายเมื่อปี พ.ศ. 2465 แล้วก็ตาม แต่ฐานะการคลังของประเทศก็ไม่ได้ดีขึ้นและฐานะการคลังแทบจะไม่มีเงินพอที่จะใช้จ่ายตลอดปี พ.ศ. 2466 ได้ ดังคำกราบบังคมทูลขอความช่วยเหลือของพระองค์เจ้าศุภโยค เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ที่กราบบังคมทูลแด่รัชกาลที่ 6 คือ

"ในบัดนี้ข้าพระพุทธเจ้าได้รวบรวม บิดบาปหนี้เงินได้เงินจ่ายและเงินคงพระคลัง สำหรับปี พ.ศ. 2465 ได้ทราบเกล้าฯ ว่า เงินคงพระคลังมีจำนวนเหลือบอกละที่สุด ถึงกับจะไม่พอจ่ายตลอดปี พ.ศ. 2466 ได้ จึงกระทำให้ข้าพระพุทธเจ้ามีความร้อนใจเป็นอย่างยิ่ง... เพราะเกรงกลัวเกล้าฯ ว่าการเบิกจ่ายเงินในพระราชอาณาจักรจะติดขัดโดยไม่มีเงินที่จะจ่าย... ประจวบกับเวลาที่จะต้องจ่ายคอกเบี้ยเงินกู้ เงินส่งไรคนเงินกู้ และเงินใช้จ่ายราชการต่าง ๆ..."¹

สถานการณ์การเงินของรัฐบาลไทยเฉพาะระหว่างปี พ.ศ. 2463 - 2465 ทำให้เห็นว่าภาวะขาดแคลนเงินสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาลเกิดจากการกระทบกระเทือนของเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจตกต่ำภายในประเทศในระยะเวลาอันสั้น แต่ต่อมาในระหว่างปี พ.ศ. 2466 - 2468 ภายหลังจากที่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจสงบไปแล้ว ได้เกิดภาวะขาดแคลนเงินสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาลเกิดขึ้นอีก เป็นภาวะซึ่งเริ่มตบแต่งให้เห็นถึงข้อผิดพลาดในแนวทางการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล และปัญหาการคลังในด้านรายได้เช่นกัน ถึงแม้ว่าตลอดระยะเวลาที่รัฐบาลจะได้อพยพความคุ้มครองรายจ่ายให้อยู่ภายในขอบเขตของเงินรายได้ก็ตาม แต่เนื่องจากไม่มีหนทางที่จะหาเงินมาใช้จ่ายได้อีก ภาวะขาดแคลนเงินอย่างกระทันหันในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2466 ทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายอีกครั้งหนึ่ง และในครั้งนี้

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร สบ.2.37/8 พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 6 วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2466

ถึงกับขอยืมเงินระยะสั้นมาทดลองจ่ายหมุนเวียนก่อนที่จะสั่งพิมพ์ประมาณเป็นจำนวนเงิน 5 แสนปกณ์ (ประมาณ 6 ล้านบาท) ในอัตราดอกเบี้ย $3\frac{1}{2}\%$ จากประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นธนาคารที่รัฐบาลได้ฝากเงินทุนสำรองการแลกเปลี่ยนไว้¹ ดังนั้นจากกล่าวได้ว่าภายหลังจาก พ.ศ. 2466 เป็นต้นมา รัฐบาลได้อาศัยเงินกู้ดังกล่าวมาใช้จ่ายหมุนเวียนในราชการเกือบทั้งสิ้น

1.5 นโยบายปฏิรูปการเงินตรา

ระบบการเงินที่ใช้อยู่ในประเทศเอเชียและแอฟริกา ส่วนใหญ่เป็นระบบการเงินแบบอาณานิคม เนื่องจากการที่ต้องเข้าไปสู่ระบบเงินตราของโลก² (Monetizing Market Economies)

สำหรับประเทศไทยนโยบายการเปลี่ยนแปลงค่าของเงินได้มีขึ้น ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ที่ได้เปลี่ยนแปลงค่าของเงินไปสู่มาตรฐานทองคำในปี พ.ศ. 2445 และคงใช้สืบต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งนโยบายการเปลี่ยนแปลงค่าของเงินในสมัยของพระองค์เกิดจากสาเหตุของความปั่นป่วนจากภาวะสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มประเทศที่ใช้มาตรฐานทองคำ³ การที่ประเทศไทยคงถือตัวรักษายและสั่งสินค้าไปจำหน่ายยังตลาดต่างประเทศเป็นจำนวนมากขึ้น ทำให้เกิดการหมุนเวียนของระบบเงินตรา โดยพ่อค้าชาวต่างประเทศจะนำเงินมาชำระค่าสินค้า ซึ่งอาจจะนำเงินเหรียญมาแลกเปลี่ยนเงินบาทของรัฐบาลไทย

¹ กองจดหมายเทศุ กรมศุลกากร สม.2.37/8 พระองค์เจ้าศุภโยกเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 6 วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2466

² หลา มยีน เศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนา แปลโดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร หน้า 57

³ สติพิทยาภรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม บรรพที่ 19 (พ.ศ. 2478 - 2479) หน้า 313, James C. Ingram. Economic Change in Siam since 1850 - 1970. p. 155.

โดยผ่านทางธนาคาร¹ ดังนั้นอุปทานของเงินตราภายในประเทศจึงลดลง² ในขณะที่เกี่ยวกับมาตรการทองคำที่ใช้อยู่เดิมนี้จะช่วยป้องกันมิให้ค่าของเงินบาทต้องตกต่ำไปตามเนื้อเงิน แต่มิได้เตรียมป้องกันในเมื่อเวลาเนื้อเงินเกิดสูงขึ้น* อย่างเกินคาดหมาย ดังปรากฏว่า ราคาเงินได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 26 เพนนีต่อออนซ์ เมื่อปี พ.ศ. 2457 เป็น 48 เพนนีต่อออนซ์ ในปี พ.ศ. 2461 และเพิ่มสูงสุดในปี พ.ศ. 2462 ทำให้มีการลักลอบและหลอมเงินเหรียญของไทยส่งออกนอกประเทศ เพื่อนำไปจำหน่ายเป็นจำนวนมาก เพราะได้ราคาดี³

ในระยะเวลาที่เนื้อเงินสูงขึ้นรัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขโดยได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศห้ามมิให้ผู้ใดส่งเหรียญบาทเหรียญสองสลึงและเนื้อเงินออกนอกพระราชอาณาจักร เว้นแต่ที่เป็นจำนวนเล็กน้อยไม่เกิน 10 บาท⁴ ต่อมาเมื่อปรากฏว่าราคาเนื้อเงินไม่มีที่ต่ำที่จะลดลงได้อีก ภายหลังจากที่ได้เพิ่มขึ้นไปถึง 70 เพนนีต่อออนซ์ ในปี พ.ศ. 2462 รัฐบาลจึงตัดสินใจเพิ่มค่าเงินบาทจาก

¹ รอยพิมพ์ เรื่องประณิษฐ์ เงินคงคลังในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 7 หน้า 69

² หลา หิ้น เศรษฐกิจของประเทศไทยที่กำลังพัฒนา แปลโดย ฉาสุก พงษ์ไพจิตร หน้า 60 - 61

* เปรียบเทียบความแตกต่างค่าของเงินได้ในปีที่ 1 หน้า 49

³ James C. Ingram. Economic Change in Thailand Since 1850 - 1920. p. 155.

กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร อ.1/2 พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้ากิตติยากรวรลักษณ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กราบบังคมทูลถวายรายงานแก่รัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2462

⁴ รอยพิมพ์ เรื่องประณิษฐ์ ล.ก. หน้า 69 - 70

13 บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิงเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2462 และเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึง 9.54 บาท ต่อปอนด์สเตอร์ลิง เมื่อเดือนธันวาคมปีเดียวกัน ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มค่าเงินบาทอย่างรวดเร็วกว่า 30 เปอร์เซ็นต์¹

การที่ราคาของเนื้อเงินได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างกระทันหันก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่รัฐบาลเกี่ยวกับการเงิน และต่อมาในปี พ.ศ. 2462 การทำนาไม่ได้ผล รัฐบาลได้มีนโยบายห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศ ทำให้ความยุ่งยากทวีขึ้นอีก² เพราะจากมาตรการการห้ามส่งข้าวออกเป็นเวลานาน เป็นผลให้รัฐบาลต้องสูญเสียตลาดข้าวและผู้ผลิตต่าง ๆ ในประเทศใกล้เคียง เช่น พม่า และอินโดจีน สามารถผลิตข้าวได้ตามปกติ และส่งข้าวออกขายในราคาที่ถูกลงกว่า * จึงทำให้รัฐบาลไม่สามารถที่จะให้อักรากเปลี่ยนค่าเงินในระดัสูงได้กว่าเงินทุนสำรองที่มีอยู่

¹United Ministry of Finance, Report of the Financial Advisor sent to the Ministry of Finance for the year B.E. 2460-61, 10, January 11, 1918, Economic Commission, Thailand Office, 1950, p. 158.

²สถิติพยากรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม บรรพที่ 19 (พ.ศ. 2478 - 2479) หน้า 313

* เช่นราคาข้าวเมื่อเปรียบเทียบกันระหว่างข้าว ไทย พม่า และพม่า

ข้าวชนิดที่ 1	300	265	245
ข้าวอย่างถูก	250	240	220

กองรณนายเขต กรมชลประทาน กว.13.2/24/1 ปีที่ 1 เก็บอีก

การระดมการรณการศึกษา การเพาะปลูก และชล สมบัติ พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นราคาเปรียบเทียบปี 2475 แต่สำหรับปี 2457 - 2461 นั้น ปรากฏว่าราคาข้าวไทยได้มีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็วถึงขั้นเกินกว่าได้แสดงตัวเลขไว้ที่ข้าวขาวชนิดที่ 1 จากราคา 5.5 บาทต่อหาบขึ้นไปเป็น 7.5 บาทต่อหาบ และปี 2461 เพิ่มขึ้นถึง 9.10 บาทต่อหาบ และขึ้นสูงถึง 34 บาทต่อหาบในปี พ.ศ. 2462 ดูรายละเอียดใน Ingram. *op.cit.*, p. 158.

หรือโดยมิให้เกิดการกระทบกระเทือนในทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ซึ่งจะพบว่า ปริมาณข้าวที่ส่งออกในปี พ.ศ. 2462 มีมูลค่าถึง 143 ล้านบาท และได้ลดลงในปี พ.ศ. 2463 เหลือ 108 ล้านบาท และคงเหลือเพียง 73 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2464¹

ดังนั้น ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2465 รัฐบาลจึงได้กำหนดอัตราซื้อ เงินตราต่างประเทศไว้เป็น 10.80 บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิงค์และขาย 11.20 บาท ต่อ 1 ปอนด์สเตอร์ลิงค์ ตามอัตราซึ่งเท่ากับ 11.00 บาทต่อ $\frac{1}{4}$ ปอนด์สเตอร์ลิงค์ นี้ ปรากฏว่า พอจะรักษาระดับแห่งค่าปวิวรรตกรรมให้คงอยู่ได้²

การที่รัฐบาลได้กำหนดอัตราไว้เช่นนั้นก็โดยถือว่าเป็นไปเพียงชั่วคราว เท่าที่จะให้ประเทศได้รับประโยชน์จากการให้มีปวิวรรตกรรมทรงตัวอยู่ได้มากที่สุด ในระหว่างระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อ หลังมหาสงครามโลกครั้งที่ 1 เท่านั้น

ต่อมาเมื่ออาการทรงตัวของปวิวรรตกรรมระหว่างประเทศคล้อยขึ้นตัวขึ้นแล้ว รัฐบาลจึงได้ประกาศในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2469 ว่า อัตราซึ่งได้กำหนดไว้แล้วนั้น ควรรับรองใช้เป็นกฎหมายได้ โดยให้เงินบาทเทียบเท่ามาตรฐานในอัตรา 11.00 บาทต่อ 1 ปอนด์สเตอร์ลิงค์ หรือเท่ากับเนื้อทองคำบริสุทธิ์ 0.6627 กรัม³

¹James C. Ingram. Economic Change in Thailand Since 1850-1970. p. 158.

²สถิติพยากรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม บรรพที่ 19 (พ.ศ. 2478 - 2479) หน้า 313

³James C. Ingram. op.cit., p. 161.

ดังนั้นจะเห็นว่า การแก้ไขปัญหาค่าเงินของรัฐบาลตั้งแต่วันที่ ๖ ของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น ได้พยายามที่จะค่อย ๆ ปฏิรูปทางการเงิน โดยเฉพาะการปรับกระแสการเงิน (Currency) ที่เคยเป็นแบบและระบบ อันล้าสมัยในทันสมัยขึ้นที่ละเล็กละน้อย ทั้งนี้เพื่อ "ความพร้อม" ของทุกฝ่ายที่จะ ได้ปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศต่อไป ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้ได้นำมาใช้ในรัชกาลที่ 6 เช่นเดียวกัน

2. การแก้ไขปัญหาค่าเงินการเกษตร

ผลอันเกิดจากความล้มเหลวในด้านการเกษตรโดยเฉพาะผลผลิตข้าวตกต่ำ อันเนื่องมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นภายในประเทศและเกิดจากวิกฤตการณ์ ทางด้านเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ผลผลิตทางการเกษตรเป็นที่ ต้องการของตลาดโลก ทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนโดยทั่วไป ดังนั้นรัฐบาลจึง จำเป็นต้องรีบดำเนินการแก้ไขปัญหานี้อย่างรีบด่วน

ภาวะการขาดแคลนข้าวทำให้ข้าวมีราคาสูงขึ้น ตลาดต่างประเทศมีความต้องการข้าวบริโภคนับเป็นจำนวนมาก ประกอบกับแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญในเอเชีย เช่น อินเดีย พม่าและอินโดจีน เกิดภาวะฝนแล้ง เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยเฉพาะอินเดียและพม่าซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษ พม่าต้องประกาศห้ามส่งออก ข้าวของพม่าได้ถูกใช้ให้เป็นแหล่งสำรอง เมื่อเกิดภาวะขาดแคลนข้าวในอินเดีย¹ และชาวพม่าจะส่งออกได้เพียงเล็กน้อย ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลอังกฤษ

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศีกาการ น.31.3/4 การกำกับตรวจตราข้าว ในอินเดียและพม่า ค.ศ. 2463

ในอินเดีย * เท่านั้น¹ ถึงกับ ประเทศต่าง ๆ จึงหันมาซื้อข้าวไทย ข้าวจึงส่งออกไปจำหน่ายเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการขาดแคลนและราคาสูงขึ้นมาก² ถึงคำกราบบังคมทูลของเสนาบดี กระทรวงเกษตราธิการ พระองค์เจ้าระพี พัฒนศักดิ์ ความว่า

จำเดิมเรื่องข้าวปีนั้นที่เมืองอินเดีย เห็นจะเสียมากอังกฤษจึงไปซื้อข้าวพม่า ไม่ให้เอาไปขายที่ไทย สงวนไว้สำหรับเมืองอินเดียประเทศเดียว ชาวเมือง ยี่ปุ่น ก็ทวงบกพร่องเหมือนกัน ส่วนชาวนั้นเดิมต้องซื้อข้าวพม่ากับเมืองไทย กรันพม่าไปขายให้ ก็ต้องมาซื้อที่เมืองไทย เกือบหมดเมืองชวณ ข้าวไม่สู้งาม ฝรั่งเศสสงวนไว้สำหรับเมืองฝรั่งเศส ด้วยสาเหตุดังนี้ จึงต้องรุมกันมาซื้อข้าวเมืองไทยหมด ราคาข้าวจึงสูงขึ้นทุกที และราคาข้าวยิ่งสูงขึ้น เมืองไทยก็ยิ่งกำไร ขึ้นดูว่าข้าวในฉนวนพม่าใน

* นโยบายของอังกฤษที่ปกครองอาณานิคมคือพม่านั้น กล่าวได้ว่าเมื่อรัฐบาลของอังกฤษในอินเดียมีความต้องการและเล็งเห็นถึงผลประโยชน์หรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ดินแดนอาณานิคมอื่น ๆ เช่นในจักรวรรดิอินเดียย่อมสามารถที่จะบีบบังคับเอาผลประโยชน์จากดินแดนอาณานิคมที่ตนปกครอง (พม่า) ได้อย่างเต็มที่เพื่อรักษาไว้ซึ่งความอยู่รอดของจักรวรรดิอินเดีย

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร กษ.8/1 เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า เจ้าอยู่หัว 18 มกราคม 2462

กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร น.31.3/4 หนังสือพิมพ์ Siam Observer วันที่ 19 มกราคม 2463, B.N. Ganguli India's Economic Relation with the Far Eastern and Pacific Countries in Present. p. 38.

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร กษ.8/1 ค.ก.

ใช้เวลา 4 เดือนคือ ตั้งแต่กรกฎาคมถึงเมษายน เมืองไทยได้กำไรถึง
56,900,000 บาทเศษ...¹

จากคำกราบบังคมทูลของเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการคือ พระองค์เจ้า
ระพีพัฒนศักดิ์ (กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์) นี้ น่าจะเป็นสิ่งที่ต่อรายได้ของ
ประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกร คือชาวนา แต่ผลปรากฏว่า การที่ราคาข้าวแพงนั้น
ชาวนาได้ประโยชน์อย่างแท้จริงไม่ ทั้งนี้เพราะบรรดาพ่อค้าได้มีการกักเก็บ
ข้าวไว้ (กักตุน) จึงทำให้ผู้อื่น (ราษฎร) เลือกร่อนโดยทั่วไป แม้ชาวนาเองก็ต้อง
ซื้อข้าวบริโภคที่มีราคาแพงด้วยเช่นกัน²

เมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องรับดำเนินการแก้ไขปัญหา
ที่เกิดขึ้นแบบเฉพาะหน้า ดังนั้นนโยบายที่รัฐบาลเข้าดำเนินการยุ่งเกี่ยวโดยตรงก็คือ
ปัญหาเรื่องภาวะการขาดแคลนข้าวของประเทศขึ้นโดยมีนโยบายดังนี้คือ

2.1 ประกาศห้ามไม่ให้ข้าวออกไปนอกพระราชอาณาเขต

เมื่อเกิดการขาดแคลนข้าวบริโภคภายในประเทศโดยทั่วไป รัฐบาลมี
ความวิตกว่าข้าวจะไม่มีพอใช้ในบ้านเมือง จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร กษ.8/1 เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ 18 มกราคม 2462

* สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้เข้าดำรงตำแหน่ง
เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการเมื่อปี พ.ศ. 2455 - 2463 สืบต่อจากเจ้าพระยา
วงษาบุประพัทธ์ (มรว.สหาย สนิทวงศ์) ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาปี
พ.ศ. 2452 - 2455 และหลังจากปี พ.ศ. 2463 - 2473 เจ้าพระยาชลเทพ
(เฉลิม โกมารกุล ณ นคร) ได้ดำรงตำแหน่งสืบต่อมา

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร น.20.6/83 หนังสือพิมพ์บางกอกไทม์
เรื่อง สภาพของอาการแห่งนครราชสีมา วันที่ 5 ธันวาคม 2462

ตราเป็นพระราชบัญญัติห้ามไม่ให้ชาวออกนอกพระราชอาณาเขต โดยมีได้รับ
อนุญาต¹ ขึ้นในปี พ.ศ. 2462 นอกจากจะมีประกาศห้ามไม่ให้ส่งชาวออกนอก
ประเทศแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ยังได้ทรงแต่งตั้ง "กรรมการกำกับ
ตรวจตราชาว"² ขึ้นโดยมีราชนามคณะเสนาบดีคือ³

พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวง
เกษตราธิการ

เจ้าพระยายมราช เสนาบดีกระทรวงนครบาล

เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ดิมเมื้อย วิลเลียมสัน ที่ปรึกษากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ดิมเมื้อย เอ. เกรแฮม ที่ปรึกษากกระทรวงเกษตราธิการ

พระยาอินทรนทร์ * อธิบดีกรมสรรพากร

พระยามโนปกรณนิติธาดา สมุหพระนิติศาสตร์

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับตรวจตราชาวเหล่านี้ จะทำหน้าที่
ดูแลและตรวจตราเกี่ยวกับการค้าขายชาวในพระราชอาณาเขตและควบคุมบรรดา
พ่อค้าชาวในเรื่องการเก็บกักทุนชาวในยามขาดแคลนนี้ เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรต้อง
ได้รับความเดือดร้อน เกี่ยวกับเรื่องนี้จะเห็นได้จากบันทึกความเห็นเรื่อง "ชาวแพง"

¹"ประกาศห้ามมิให้ชาวออกนอกไปนอกพระราชอาณาเขตโดยมิได้รับอนุญาต"
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 36 หน้า 102 วันที่ 13 มิถุนายน 2462

²"ประกาศตั้งเจ้าพนักงานการกำกับตรวจตราชาว" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 36 หน้า 105 วันที่ 13 มิถุนายน 2462

³ค.

*สำหรับพระยาอินทรนทร์นี้ ยังเป็นเจ้าพนักงานกำกับตรวจตราชาวใน
พระราชอาณาจักรที่มีอำนาจทุกอย่างที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการกำกับตรวจตรา
ชาวในหัวเมืองต่าง ๆ อีกด้วย

ของพระยาอาหารบริรักษ์ที่ได้เสนอความเห็นและแนวทางแก้ไขให้แก่วรรณคดีใน
ภาวะข้าวมีราคาสูงขึ้น จะทำให้ชาวนาขายข้าวที่มีอยู่เสียหมด ก็จะทำให้พวกที่
ทำนาไม่ได้ คือราษฎร เกิดขาดแคลนข้าวและถ้าการทำนาในปีต่อไปไม่ได้ผล ก็จะ
ทำให้เกิดความเดือดร้อนโดยทั่วไป ดังนั้นพระยาอาหารบริรักษ์จึงเสนอความเห็น
ที่เป็นแนวทางป้องกันไว้ก่อน¹

1. เงินสำหรับอุดหนุนชาวนาที่มีอยู่แล้วหลายแสนบาท ให้เจ้ากระทรวง
หัวเมืองไปจัดการซื้อพันธุ์ข้าวสำรองไว้ สำหรับอุดหนุนเมื่อขาดแคลน

2. ถ้าจะไม่ต้องซื้อพันธุ์ข้าว เพราะราษฎร (ชาวนา) มีพอแล้ว ก็ให้
จำหน่ายหากำไรเพิ่มทุนไว้อีก หรือ

3. ถึงแม้ว่าจะมีข้าวใจนา ขยับขึ้นอุดหนุนเงินให้ซื้อข้าวสารส่งออกไป
จำหน่ายเพื่อแบ่งตลาดข้าวของอังกฤษที่ยองกง ที่เหลือให้รวมไว้จำหน่ายใน
กรุงเทพฯ ถ้าเป็นความจริงดังนี้ ข้าวที่อยู่ในมือชาวนาอาจจะเปลี่ยนไปตกอยู่กับ
พ่อค้าได้ ราคาข้าวก็จะแพงยิ่งขึ้นอีก รัฐบาลจะได้จัดข้าวที่ซื้อไว้นั้นจำหน่ายให้
แก่ราษฎร ตามราคาพอสมควร เพื่อจะได้ไม่ต้องซื้อข้าวราคาแพงเกินไปจนกว่า
จะถึงเวลาเก็บเกี่ยวข้าวใหม่

ข้อเสนอแนะของพระยาอาหารบริรักษ์นี้ ได้รับพระราชทานความเห็นนี้
ไปยังกระทรวงต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง* ปรากฏว่า เสนาบดีกระทรวง
เกษตรธิการมีความเห็นว่า "รัฐบาลจะจัดซื้อพันธุ์ข้าวสำรองไว้ สำหรับแจกราษฎร
นั้น เวลาใช้พันธุ์ข้าวไม่ได้ ราษฎรปลูกพันธุ์ข้าวเสียหมดแล้ว หักไม่มีสาเหตุที่

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร กษ.8/1 ขอบันทึกความเห็นเรื่อง
"ข้าว" ของพระยาอาหารบริรักษ์

* มีหน้าที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็น "คณะกรรมการกำกับตรวจราคาข้าว"

จะคิดว่าราษฎรจะขาดพันธุ์ข้าวด้วย"¹ สำหรับเสนาบดีกระทรวงนครบาล มีความเห็นเกี่ยวกับบันทึกของพระยาอาหารบริรักษ์ว่า "เรื่องนี้ควรจะร่วมกันหาข้อถำจะปรึกษาโดยเฉพาะน่าจะไม่ได้ผล"² และสำหรับความคิดเห็นของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่า "ก่อนที่จะพิจารณาเรื่องนี้จำต้องทราบหลักทางใดทางเสีย ๆ ก่อน เพราะเกี่ยวไปถึงการค้าขายส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ ด้วยไม่ชำนาญในทางนี้ จะออกความเห็นให้ละเอียดแจ่มแจ้งไม่ได้"³

กล่าวโดยสรุปก็คือเมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายประกาศห้ามมิให้ชาวส่งออกไปขายนอกอาณาเขตแล้ว ก็นับว่าเป็นนโยบายปิดกั้นการส่งชาวออกเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เพื่อช่วยเหลือราษฎรภายในประเทศก่อน * นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ดำเนินนโยบายแก้ไขในขั้นต่อไปอีกคือ

2.2 การกำหนดราคาข้าวในพระราชอาณาจักร

หลังจากมีประกาศห้ามส่งชาวออกนอกประเทศแล้ว รัฐบาลโดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้ทรงโปรดฯ ให้คณะกรรมการกำกับตรวจตราข้าวมีอำนาจที่จะกำหนดราคาข้าวเปลือกอย่างสูงและอย่างต่ำตามชนิดข้าวเปลือก หรือท้องที่สำหรับซื้อขายในท้องที่ต่าง ๆ หรือในตลาดข้าวกลางขึ้นสำหรับการซื้อขาย โดยวิธีส่งหรือขายปลีกได้ในพระราชอาณาเขตหรือที่แห่งหนึ่งแห่งใดในพระราชอาณาเขต⁴

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร กษ.8/1 ย่อบันทึกความเห็นเรื่อง "ข้าว" ของพระยาอาหารบริรักษ์

² กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร กษ.8/1 ความเห็นเสนาบดีเกี่ยวกับบันทึกของพระยาอาหารบริรักษ์

³ ก.

* เกี่ยวกับการแก้ไขในเรื่องนี้ ได้กล่าวไว้ข้างแล้วในหัวข้อ 1.1 (ของบทนี้)

⁴ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร สบ.2.37/11 ประกาศ กฎข้อบังคับ
ที่ 5 กำหนดราคาข้าวในพระราชอาณาจักร 9 ธันวาคม พ.ศ. 2463

ดังนั้นราคาข้าวเปลือกที่ซื้อขายกันนั้นได้กำหนดไว้ต่อไปนี้คือ*

1. ข้าวเปลือกนาสวนอย่างใด 1 ราคาอย่างต่ำเกี่ยวละ 120 บาท หรือหามละ 5 บาท
2. ข้าวเปลือกนาสวนอย่างใด 2 ราคาอย่างต่ำเกี่ยวละ 110 บาท หรือหามละ 4 บาท 58 สตางค์
3. ข้าวเปลือกนาสวนอย่างใด 3 (ข้าวเบา) ราคาอย่างต่ำเกี่ยวละ 100 บาท หรือหามละ 4 บาท 16 สตางค์
4. ข้าวเปลือกอย่างขาวนาเมือง ราคาอย่างต่ำเกี่ยวละ** 90 บาท หรือหามละ 3 บาท 75 สตางค์
5. ข้าวเปลือกข้าวเหนียวอย่างใด 1 ราคาอย่างต่ำเกี่ยวละ 120 บาท หรือหามละ 5 บาท
6. ข้าวเปลือกข้าวเหนียวอย่างใด 2 ราคาอย่างต่ำเกี่ยวละ 110 บาท หรือหามละ 4 บาท 58 สตางค์

ส่วนข้าวสาร ปลายข้าว รำข้าว ที่ซื้อได้ตามโรงสีในกรุงเทพฯ ให้กำหนดราคาซื้อขายอย่างสูงตามราคาซื้อขายกันตามโรงสีและท่าส่งแรม ข้าวสารที่มีปลายข้าวปนอยู่ต่ำกว่า 10 % ราคาซื้อขายกันตามโรงสีและท่าส่งหามละ 9 บาท

* นโยบายนี้เท่าที่รัฐบาลมุ่งประกันราคาข้าวไว้ เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรคือชาวนา ให้ได้รับความยุติธรรมในเรื่องราคาข้าวที่ซื้อขายกันพอค่าได้ในราคาที่รัฐบาลกำหนดไว้ ซึ่งนโยบายนี้รัฐบาลในปัจจุบันก็ยังคงดำเนินอยู่เมื่อเกิดภาวะข้าวมีราคาตกต่ำหรือเกิดปัญหาทางด้านการผลิตขึ้น รัฐบาลจะเข้าประกันราคาข้าวให้แก่ชาวนา

** ขนาดเกี่ยวที่กล่าวมานี้ เพื่อให้มีขนาดบรรจุของเกี่ยวนั้นเท่ากันตามท้องถิ่นต่าง ๆ ดังนั้นคณะกรรมการกำกับตรวจตราข้าวจึงได้กำหนดไว้เป็นมาตรฐานเดียวกันคือ กำหนด 1 เกี่ยวนี้ให้มี 80 ถึง ๑๒๐ ปอนด์ หรือหนัก 24 หาบ

ราคาขายปลีก 10 บาทหรือข้าวสารที่ปีปขายข้าวป่นอยู่ตั้งแต่ 70 - 80 ¢ ราคาซื้อขายตามโรงสี และค่าส่งหามละ 6.50 บาท ราคาขายปลีก หามละ 7.50 บาท เป็นต้น¹

อย่างไรก็ตามการที่รัฐบาลได้นับนโยบายการกำหนดราคาข้าวไว้จึงน่าจะพิจารณาได้ว่า รัฐบาลมีนโยบายจะประกันราคาข้าวไว้ให้แก่ชาวนาเพื่อเป็นหลักประกันในการซื้อขายกันทั้งนี้เห็นได้จากการออกกฎหมายบังคับที่ 5 การกำหนดราคาข้าวในพระราชอาณาจักรที่มีสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอพระองค์เจ้ากิติยากรนิ เป็นประธานกรรมการกำกับตรวจตราข้าวได้ แลงไว้ในข้อที่ 4 ว่า

การที่กำหนดราคาข้าวอย่างสูงและอย่างต่ำไว้เช่นนี้ มิได้มุ่งหมายจะบังคับให้ซื้อขายกันเท่าเกณฑ์ราคานั้นเลย ประสงค์จะมีให้ผู้หนึ่งผู้ใดซื้อหรือขายข้าวโดยราคาต่ำกว่าหรือสูงกว่าราคาที่กำหนดไว้เท่านั้น... เพราะฉะนั้นให้สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด และกรรมการอำเภอ มีหน้าที่แจ้งให้เข้าใจทางการที่กล่าวไว้ข้างต้น เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดของผู้ซื้อผู้ขายข้าว...²

ดังนั้นการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาคาเฉพาะหน้าที่เกี่ยวกับวิกฤตการณ์ข้าวในครั้งนี้รัฐบาลได้มุ่งไปอุดหนุนประโยชน์ของเกษตรกรมากที่สุด และป้องกันความเดือดร้อนของประชาชนผู้บริโภคข้าวภายในประเทศ หลังจากช่วงวิกฤตผ่านพ้นไปแล้ว ในปี พ.ศ. 2463 รัฐบาลก็ได้กั้นนโยบายห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศ³ และยอมให้เปิดการค้าขายข้าวเป็นไปตามปกติได้

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร สบ.2.32/11 กฎข้อบังคับที่ 5 กำหนดราคาข้าวในพระราชอาณาจักร หน้า 5

² ค. หน้า 7

³ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร สบ.2.37/14 กฎข้อบังคับวางระเบียบการสำหรับข้าวที่จะส่งออกไปนอกพระราชอาณาจักร 13 ธันวาคม 2463

3. ผลที่ได้รับจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

ประการแรก นโยบายการเงินและการคลังที่รัฐบาลได้พยายามใช้นโยบาย กลัวแก่งกันมาโดยตลอดเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากจักรวรรดินิยมหลักเลี้ยงการ กู้ยืมเงินต่างประเทศ ตลอดจนการรอุดหนุนของต่างประเทศ ทำให้เกิดการทรุดถอย แห่งการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจอันเป็นที่มาของรายได้ของประเทศ เพราะการ ปิดกั้นการลงทุนและหลบเลี่ยงการกู้เงินต่างประเทศโดยหันมาใช้นโยบายตัดทอน รายจ่ายภายในประเทศซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อกิจการที่จำเป็นที่จะต้องดำเนินไป ให้ยังกลังเพราะขาดเงินงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ เช่นในกรณีของการสร้าง ทางรถไฟสายเหนืออันเป็นตัวอย่างที่ดีที่จะชี้ถึงความล่าช้าในการดำเนินการกู้เงิน มาใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้เมื่อ พ.ศ. 2454 เป็นเพราะนโยบายการคลังแบบอนุรักษ์ นิยม ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าแทนที่รัฐบาลจะกู้เงินมาใช้จ่ายโดยเร็วภายในระหว่าง พ.ศ. 2454 - 2455 ขณะที่ขาดเงินกู้และซื้อเสียดังของประเทศไทยด้านการคลังที่ดีที่สุด ประเทศหนึ่งยังเปิดโอกาสที่จะให้ทำเช่นนั้นได้โดยสะดวก รัฐบาลกลับรีรอที่จะได้ เงินกู้เมื่อ พ.ศ. 2450 ที่มีอยู่เล็กน้อยใช้จ่ายไปจนกว่าจะถึงเวลาจำเป็น ทำให้ รัฐบาลหมดโอกาสที่จะหาเงินทุนจากต่างประเทศได้อีก ภายหลังจากเกิดสงคราม ขึ้นในระหว่าง พ.ศ. 2457 - 2461 ทำให้รัฐบาลไม่มีทางเลือกจึงจำเป็นต้องได้ ใช้จ่ายเงินรายได้ภายในประเทศเพื่อสร้างเส้นทางรถไฟต่อไป เนื่องจากเหตุผลที่สำคัญ คือไม่ต้องการให้ต่างชาติถือครองรังเสเข้ามามีตัวพันกับเศรษฐกิจไทยอันอาจจะเกิดการ แทรกแซงทางด้านการเมืองจากมหาอำนาจได้จึงทำให้รัฐบาลยังฝืนรักษานโยบาย การคลังอนุรักษ์ต่อไป

¹ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร ก.5.3/2 กรมพระนเรศวรฤทธิ
 กรามมังคผลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2454

นอกจากนั้นนโยบายของรัฐบาลที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการป้องกันประเทศมากกว่าการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ จึงทำให้เกิดผลกระทบต่อภาวะที่ควรเจริญหน้า หรือพัฒนาทางเศรษฐกิจต่อไปให้ล่าช้าไปกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นนโยบายการเงินและการคลังของรัฐบาลที่ดำเนินมาตลอดรัชสมัยจึงมีส่วนทำให้เงินงบประมาณแผ่นดินขาดดุลย์ในตอนปลายรัชกาลนอกเหนือจากการตกต่ำของรายได้และการขยายตัวของรายจ่าย ทำให้ฐานะการคลังของประเทศไม่มั่นคง และเมื่อรัชกาลที่ 7 ขึ้นครองราชย์สมบัติสืบต่อมาจึงต้องประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเงิน และการคลังซึ่งต้องเร่งปรับปรุงแก้ไขอย่างรีบด่วนเพื่อปรับฐานะการคลังของประเทศให้คืนสู่ภาวะปกติ โดยยังคงยึดถือนโยบาย การคลังอนุรักษ์นิยมต่อมาโดยเร่งรัดลดรายจ่ายและหารายได้ให้มากขึ้นเพื่อให้เงินงบประมาณแผ่นดินกลับคืนสู่ดุลอีกครั้ง แต่อย่างไรก็ตามจากการตกต่ำทางเศรษฐกิจที่ไม่อาจจะแก้ไขได้จึงนำไปสู่การปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นในปี พ.ศ. 2475 ในที่สุด

ประการที่สอง ผลที่ได้รับจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจการเกษตรในรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 นี้ปรากฏว่าปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากสาเหตุความล้มเหลวทางการผลิต ซึ่งอาจพิจารณาได้จากปัจจัย 3 ประการ คือ 1. ขาดการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล โดยเฉพาะเกี่ยวกับเงินงบประมาณที่ใช้ทางด้านเศรษฐกิจการเกษตร รัฐบาลขาดความเอาใจใส่งานด้านชลประทานอย่างจริงจัง การปรับปรุงการชลประทานเกิดขึ้นช้ามากและสถานการณ์เลวร้ายมากเมื่อปี พ.ศ. 2462 เนื่องจากพืชผลเสียหายอย่างมาก รัฐบาลไม่ได้สนใจ ดำเนินโครงการชลประทานขนาดใหญ่ในทศวรรษที่ 19 แต่ก่อนมุ่งทำให้บริษัทผูกครอง และกวนสายม ซึ่งบริษัทเอกชนทำการสร้างเขื่อนกั้นน้ำที่ลุ่มต่ำที่สุดแห่งหนึ่ง บริษัทนี้เปิดพื้นที่เพาะปลูกใหม่ ๆ แต่ทำให้เกิดระบบน้ำท่วมขึ้นซึ่งเป็นปัญหาหนักในภายหลังจึงจะเห็นว่าในระยะหลังรัฐบาลได้พยายามผลักดันให้ตั้งโครงการ เกษตรได้แก่ขบวนการรายย่อย มีการเริ่มใจแนบเพื่อแนะนำพันธุ์ข้าวชนิดใหม่ และงานเร่งรัดขยายภาคการ เกษตร แต่กลับขาด

การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย ดังที่นายจอห์นสตัน (Johnston) ได้วิเคราะห์
บทบาทของรัฐบาลในด้านการเกษตรโดยตลอดแล้ว กล่าวว่า "ไม่เคยมีการดำเนิน
แผนทำนาทดลอง การตัดสินใจสำคัญ ๆ ในด้านชลประทาน ถูกเลื่อนออกไปแม้ว่า
จะมีการดำเนินงานซ่อมแซมคลองและสร้างทำนบและไม่มีการดำเนินงานใด ๆ ที่
เกี่ยวกับข้อเสนอในเรื่องโครงการผสมพันธุ์สัตว์ การควบคุมแรงงานสหกรณ์ และ
สินเชื่อในภาคชนบท และความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าที่ดินกับผู้เช่า"¹ นอกจากนี้
อินแกรม ยังกล่าวว่า "ถ้าแผนงานชลประทานของนายวันเดอร์ ไรต์ ได้รับการ
ผลักดันโดยอาศัยแหล่งเงินทุนภายในประเทศแล้วและถ้าจำเป็นอาจอาศัยแหล่งเงิน
ทุนจากต่างประเทศ จะทำให้เกิดการลงทุนอย่างมาก ในประเทศไทย ต้นทุนที่เกิด
จากเฉพาะพืชผลที่ล้มเหลวในปี พ.ศ. 2462 - 2463 นั้นมีมากกว่าต้นทุนที่ต้องใช้
ในแผนงานชลประทาน² ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้พยายามจัดให้มีการสหกรณ์เกิดขึ้น
เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรก็ตามแต่การดำเนินงานต้องมีอุปสรรคเนื่องจากการขาด
แคลนเงินงบประมาณแผ่นดินจึงส่งผลโดยตรงต่อการที่จะพัฒนาหรือช่วยเหลือเกษตรกร
อย่างเพียงพอได้

¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ เกษตรศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย
หน้า 184 อ้างอิงถึง David B. Johnston. Rural Society and
the Rice Economy of Thailand. p. 378 - 379.

² อ. ป. 191 อ้างอิงถึง James C. Ingram Economic
Change in Thailand. p. 87

2. สำหรับนโยบายแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจการเกษตรของรัฐบาลไทย โดยเฉพาะนโยบายการก่อตั้งกิจการสหกรณ์* นั้นปรากฏว่า ในระยะเริ่มแรกของการก่อตั้งกิจการสหกรณ์ เกษตรกร (ชาวนา) ยังไม่ให้ความสนใจและยังไม่ขยายตัวออกไปมากนัก ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลที่ว่าเหตุใดกิจการสหกรณ์จึงไม่ประสบความสำเร็จก็เท่าที่ควร ทั้งที่รัฐบาลได้เป็นผู้ริเริ่มโครงการสหกรณ์ไว้ตั้งแต่ระยะเริ่มก่อตั้งนั้น อาจจะเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้คือ

2.1 อาจเป็นเพราะราษฎรไม่ "พร้อม" หรือไม่เข้าใจถึงสาระสำคัญหรือหลักการแห่งประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินการของสหกรณ์ และหรืออาจไม่แน่ใจ มั่นใจว่าตนจะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงจากการสหกรณ์

2.2 การดำเนินงานภาครัฐบาล อาจจะขาดการติดต่อประสานงานประชาสัมพันธ์ชี้แจง อบรม แนะนำราษฎรในเรื่องกิจการสหกรณ์ ยังไม่เพียงพอ หรือเข้าใจได้ จึงทำให้ราษฎรขาดความรู้ ความเข้าใจ เพราะเป็นของใหม่ ผลที่ได้รับจึงไม่เป็นไปตามที่รัฐบาลมุ่งหวังไว้

2.3 เนื่องจากปัญหาด้านการคมนาคมติดต่อสื่อสารกันระหว่างรัฐบาลกับราษฎรยังไม่สะดวก ดังนั้นการก่อตั้งกิจการสหกรณ์ตามท้องถิ่นต่าง ๆ จึงทำให้ยากต่อการที่จะจัดตั้งขยายกิจการสหกรณ์ออกไปยังท้องถิ่นที่มีความต้องการความช่วยเหลือจากการสหกรณ์ได้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจากปัจจัยสำคัญของรัฐบาลคือปัญหาเรื่อง "เงินทุน"

2.4 เกษตรกรมีภาระเรื่องหนี้สินที่ไม่สามารถแก้ไขให้ตกไปได้ ก็เนื่องมาจากการที่เกษตรกร (ชาวนา) ไทยส่วนใหญ่ยังมีจิตใจสมัครใจในเรื่องอามุข สุนัข นานติดการพนันที่เป็นลักษณะทำให้คนเหล่านี้เสียสละ (Overexpended) ได้ง่าย

* เกี่ยวกับการก่อตั้งและดำเนินการสหกรณ์ กล่าวไว้ ในบทที่ ๕ ซึ่งถือเป็นนโยบายระยะยาวที่รัฐบาลได้ริเริ่มดำเนินการขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ

ดังนั้นการกู้เงินหรือตกเป็นลูกหนี้แก่พ่อค้านายทุน จึงก่อให้เกิดปัญหาแก่เกษตรกรเพิ่มขึ้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ย่อมเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการสหกรณ์ของไทยไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ถึงแม้ปัจจุบันการดำเนินการเกี่ยวกับการสหกรณ์ก็ยังต้องพบกับปัญหาและอุปสรรค และประสบผลสำเร็จเพียงบางส่วนเท่านั้น เช่น สหกรณ์ร้านค้าไม่กี่แห่งในเมืองใหญ่ และสถานที่ราชการบางแห่งเท่านั้น ทั้งนี้ถ้าจะศึกษาถึงการดำเนินนโยบายของพรรคก๊กกั๊กกิจการสหกรณ์ครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ แล้ว ก็อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐบาลได้ดำเนินผิดหลักการของสหกรณ์ตั้งแต่แรกตั้งแล้ว ทั้งนี้เพราะการก่อกำเนิดเกิดจากความช่วยเหลือจากรัฐบาลเองแต่ราษฎรจะได้รวบรวมกำลังกันจัดตั้งขึ้น

นอกจากนี้เนื่องจากกิจการสหกรณ์ยังไม่มีธนาคารที่เป็นสถาบันเงินทุนของตนเองโดยตรง เพราะต้องอาศัยเงินทุนจากธนาคารเอกชนคือธนาคารสยามกับมาจล จึงนับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การกู้เงินลงทุนของเกษตรกรขยายตัวไปไม่มากนัก ดังนั้นผลจากการดำเนินงานสหกรณ์จึงยังไม่ประสบผลสำเร็จดังที่มุ่งหวังไว้

3. เกิดจากตัวเกษตรกร ที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติของชาวนาในการเพิ่มผลผลิตและเทคโนโลยี การที่ชาวนาส่วนใหญ่ ยังมีฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในขั้นต่ำ มีความยากจนโดยทั่วไป เพราะถ้าความยากจนนั้นจะขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว ก็จะทำให้ปัญหาอันเรื้อรังนั้นไม่อาจจะหมดไปได้ ดังนั้นตัวเกษตรกรเองต้องมีความพร้อมที่จะร่วมเตรียมตัวไปสู่การพัฒนาด้วย เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการช่วยเหลือตนเองและในขณะเดียวกันก็เป็นการช่วยเหลือเศรษฐกิจของชาติ

ให้มั่นคงได้ดังเช่น โมเรอร์ (Moser) ได้กล่าวไว้ว่า

...ปัจจุบันการประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรมนั้นวันจะมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้นไปตามลำดับ ความยุ่งยากซับซ้อน ก็จะมีมากขึ้น เกษตรกรจึงต้องมีการปรับปรุง กระบวนการผลิตอยู่ตลอดเวลา ความปรารถนาในการเพิ่มผลผลิตเป็นองค์ประกอบที่มีผลต่อความเจริญก้าวหน้าในกิจการเกษตร แต่โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว เกษตรกรที่อยู่ในระบบการเกษตรแบบเพื่อยังชีพหรือการเกษตรแบบดั้งเดิม มักจะขาดคุณสมบัติเช่นนี้

อย่างไรก็ตามสภาพการดังกล่าวนี้ จึงไม่น่าแปลกใจที่ อิมเมอร์แมน ได้รายงานไว้ว่า "ไม่มีท้องที่ปลูกข้าวใด ๆ เลยที่มีการใช้เทคโนโลยีการเกษตรสมัยใหม่ เช่น ปุ๋ยคอก การคัดเลือก เมล็ดพันธุ์ การไถคราด อย่างระมัดระวัง การสูบน้ำเป็นคัน¹ และเช่นเดียวกันกับคำกล่าวของนายไสว สุขเผื่อน เกษตรกรในท้องที่คำมอล หัวตะเข้ กล่าวว่า "การทำนาเพื่อก่อนพ่อแม่เคยทำนาอย่างไร ปัจจุบันก็ทำกันอย่างนั้น ไม่รู้ว่าจะงัดอะไร เมื่อปลูกข้าวได้คนยกลงก็จะขยายพื้นที่ปลูกข้าวออกไป โดยการเช่าหรือเป็นพื้นนาของตนเองบ้าง เพราะที่ดินยังมีว่างเปล่าอีกมาก" และจากการที่นายจอห์นสัน ได้ทำการสำรวจเศรษฐกิจของไทยได้กล่าวว่า ประชากรไทยในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 19 ยังไม่หนาแน่น ดังนั้นปัญหาในเรื่องการโยกย้ายที่ดินทำการเพาะปลูกจึงเกิดขึ้นอยู่เสมอ ๆ และมักจะไปแหล่งอุดมสมบูรณ์คือแหล่งน้ำ²

¹ A.F. Mocher. Getting Agriculture Moving. p.24-26

² จักรทิพย์ ลาดสุภา และคณะ เกษตรศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย หน้า 186 อ้างถึงถึง Zimmerman. Siam Rural Economic Survey 1930 - 1931. p. 131

* นายไสว สุขเผื่อน ผู้ได้สัมภาษณ์ จิตงาม วัฒนสันต์ เป็นผู้สัมภาษณ์ที่บ้านเลขที่ 10 หมู่ 2 กลองจระเข้ใหญ่ ต.หัวตะเข้ อ.ฉะเชิงเทรา จ.กรุงเทพฯ นคร เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 2525

² David B. Johnston. Rural Society and The Rice Economy of Thailand. p. 199

การที่ชาวนาไทยส่วนใหญ่มีการเรื่องหนี้สิน¹ ชาวที่คืนทำกิน จึงมีส่วนทำให้ชาวนาขาดแรงเสียดทานที่จะเพิ่มผลผลิตให้เกิดขึ้น ซึ่งลักษณะนี้เกิดขึ้นกับชาวนาไทยและชาวนาพม่า และเกือบจะโดยทั่วไปในสังคมเกษตรกรรมในประเทศที่ด้อยพัฒนา จะต้องประสบกับปัญหาเช่นนี้ ดังที่ ชูลท์ (Shultz) และโรเจอร์ส (Rogers) กล่าวว่า "ชาวนาในระบบการเกษตรเพื่อยังชีพหรือการเกษตรแบบดั้งเดิมมีความทะเยอทะยานต่ำ...² ในพื้นที่นี้จะหมายถึงความขยันหมั่นเพียรในอาชีพ ดังนั้นการที่รัฐบาลได้พยายามเข้าช่วยเสียดทาน โดยการจัดกิจกรรมสหกรณ์ ขึ้นจึงต้องประสบกับความล้มเหลวเพราะชนวนอีก (เกษตรกร) ขาดความปรารถนาหรือแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการมีหนี้สินมาก³ หรือ เกษตรกรขาดความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลงขบวนการผลิต ดังที่ ชูลท์ (Shultz) และโรเจอร์ (Rogers) กล่าวไว้ ว่า ชาวนาในระบบการเกษตรเพื่อยังชีพ โดยทั่ว ๆ ไป มักจะมีทัศนคติในเชิงลบกับการเปลี่ยนแปลงไปสู่กระบวนการผลิตสมัยใหม่ และทำตามอย่างที่เคยทำต่อเนื่อง มาจากคนรุ่นก่อน ๆ ทั้งนี้เพราะขาดความรู้ในเรื่องเทคโนโลยีขาดแคลนทุนทรัพย์ และขาดความกล้าเสี่ยงที่จะใช้วิธีการใหม่ ๆ³ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้

ในพ.ศ. 2475 ชิมเมอร์แมน รายงานว่าเมื่อราวปี พ.ศ. 2473 ชาวนาในภาคกลางประมาณร้อยละ 36 ไร้ที่ดินทำกิน แนวโน้มเช่นนี้เป็นขาลำบากต่อผลผลิตภาพการต่ำมาก

¹ Shultz, Theodore. Transforming Tradition Agriculture. p.26, Rogers Everett M., Modernization among Peasants: The Impact of Communication. p.119-120.

² Cheng-Siok Hwa. The Rice Industry of Burma. p.195.

³ Rogers Everett M. op.cit., p. 31 - 32.

ทำให้เกษตรกรของไทย เรายังมีอยู่เนื่องจาก สาเหตุ เพราะขาดความรู้ ขาดแคลน
ทุนทรัพย์ และยังมีทัศนคติแบบเก่า อยู่จึงทำให้การยอมรับหรือจะเปลี่ยนแปลงกรรมวิธี
ใหม่ ๆ ทางการผลิตจึงเป็นไปอย่างล่าช้า

ดังนั้นในขณะที่การพัฒนาการผลิตเพื่อการค้าของไทยขยายตัวมากขึ้น แต่
ปัญหาการพัฒนาทางด้านความรู้ทางเทคนิคยังจำกัดตัวอยู่ ถึงแม้ว่าจะได้มีการผลิต
ข้าวเพิ่มมากขึ้นจนกลายเป็นสินค้าเพื่อการส่งออกก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ทำให้เกิดความ
ก้าวหน้าทางเทคนิคหรือกรรมวิธีในการผลิตเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใดยังคงทำแบบ
เดิมอยู่โดยทั่วไป¹ โดยสรุปก็คือ ระดับการพัฒนาเทคโนโลยีทางการผลิตของ
เกษตรกรไทย ก็ยังคงทำตามแบบที่เคยทำกันมา และมีความพอใจในการดำเนินอาชีพ
ที่เป็นอยู่ ดังนั้นความเจริญทางเทคโนโลยีแบบตะวันตกจึงยังไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก
ในสังคม เกษตรแบบดั้งเดิมตามท้องถิ่นชนบทของไทย²

ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงทางเทคนิคย่อมมีส่วนสำคัญในการเพิ่มผลผลิตให้
ขยายตัวเร็วขึ้น และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจึงอาจทำได้ โดย
การใช้นโยบายส่งเสริมอันเหมาะสมจึงจะเป็นผลดีต่อเกษตรกร ดังเช่นที่ปาปาเนก
กุสตัลท์ (Gustaf F. Papanek) ได้ให้เหตุผลว่า "ไม่จำเป็นจะต้องมีการ
เปลี่ยนแปลงไปใช้เครื่องจักรขนาดใหญ่ ในการผลิตทางการเกษตรหรืออุตสาหกรรม
ในชนบท (Rural industry) เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้เครื่องมือทางชนิด
และการเปลี่ยนแปลงทัศนคติก็สามารถช่วยเพิ่มการผลิตได้" คำกล่าวนี้จึงน่าจะนำมา

¹ James C. Ingram. Economic Change in Thailand Since 1850 - 1970. p.48, David B. Johnston. Rural Society and The Rice Economy of Thailand. p. 197 - 199.

² Edward Van Roy. Economic System of Northern Thailand : Structure and Change. p. 10 - 11.

³ มงคล สมกะเน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินปลูกข้าวและข้าวโพด
ระหว่างปี พ.ศ. 2501 - 2511 หน้า 8 อ้างอิงถึง Gustaf F. Papanek:
Development Problem Relevant to agriculture Policy.
p. 193 - 196.

พิจารณาถึงปัญหาชาวนาไทยได้อย่างดี

ประการที่สาม นโยบายส่งเสริมการลงทุนในกิจการธุรกิจ การขยายตัว
ของระบบเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ นั้น
จากนโยบายที่รัฐบาลได้ขยาย เมค่านับการมาโดยตลอดที่นำนโยบายเศรษฐกิจแบบ
เสรี (กึ่งปิดกั้น) เพื่อส่งเสริมการลงทุนของเอกชนคนไทยและต่างชาตินั้น พบว่า
รัฐบาลต้องประสบกับปัญหาในเรื่องระบบเศรษฐกิจของไทยส่วนใหญ่ตกอยู่ในกำมือ
ของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวจีน ปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐบาลตระหนักถึงอันตราย
ในทางเศรษฐกิจของประเทศที่ชาวจีนได้เข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจแทนที่คนไทย
เมื่อเกิดลักษณะเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเพราะสภาพภาพของ
ชาวจีนในประเทศไทยนั้นแตกต่างจากชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมืองไทย ชาวจีน
เป็นชาวเอเชียในสมัยนั้นเพียงชาติเดียวที่ไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงาน หรือถูกบังคับให้
ทำงานอย่างไ้¹ ในสังคมไทยลักษณะนิสัยของชาวจีนมีความคล่องตัวทางการค้า
จึงทำให้ชาวจีนมีโอกาสเข้าครอบงำทางเศรษฐกิจได้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลในรัชกาลที่ 6
จะเร่งส่งเสริมกิจการด้านต่าง ๆ ขึ้นในรัชสมัยของพระองค์เช่นการตั้งกรมพาณิชย์
และสถิติพยากรณ์การจ้างงานแสดงสินค้าทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อเป็น
การกระตุ้นเพื่อนให้คนไทยได้มีส่วนร่วมในด้านเศรษฐกิจก็ตามแต่ก็ยังมิได้รับการตอบ
สนองเท่าที่ควร เนื่องจากเป็นช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ และลักษณะการ
ลอมทรัพย์หรือการสะสมทุนยังมีได้เกิดขึ้นกับคนไทยมากนัก เมื่อขาดการลอมทรัพย์
ปัจจัยที่จะส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจจึงอยู่ในภาวะที่เกือบจะหยุดนิ่งในการ
ลงทุนสำหรับกิจการอื่นต่อไป

¹ William G. Skinner. Chinese Society in Thailand.
p. 97.

ดังนั้นเมื่อเกิดลักษณะเช่นนี้โดยทั่วไป ย่อมส่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การที่
ชาวจีนมีความมานะอดทน ขยัน และเอาจริงต่องานอาชีพ จึงทำให้ชาวจีนเหล่านี้
มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ดังที่ ดร.คาฟลิน ผู้เขียนบทความเรื่อง
Double Identity: The Thai Chinese ว่า "หากมิใช่กรรมกรชาวจีน
ที่ยากจนเหล่านี้ ประเทศไทยอาจไม่สามารถกลายเป็นประเทศชั้นนำในการค้าข้าว
และเป็นแหล่งผลิตคีนุก ขาง ไม้สัก และอื่น ๆ ได้ เช่นที่เป็นอยู่ทุกวันนี้..."¹

ดังนั้นผลของการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาทางด้านการเศรษฐกิจของรัฐบาล
ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ จึงนับว่าต้องประสบกับปัญหาและ
ความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นนโยบาย
ทางด้านการเงินและการคลัง นโยบายทางด้านการเศรษฐกิจเกษตร และนโยบาย
เศรษฐกิจระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาดังกล่าวของ
รัฐบาลมีผลมาจากปัจจัยหลายด้านที่ทำให้รัฐบาลต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคทั้งจาก
ภายในประเทศที่เกิดจากการตกต่ำของรายได้ และการขยายตัวของรายจ่าย และ
ภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ส่งผลให้รัฐบาลต้องประสบปัญหา
อยู่ตลอดเวลา

ถึงแม้ระยะเวลา 15 ปี ของการครองราชย์สมบัติของพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าฯ จะเป็นช่วงเวลาที่ยืนยาวเมื่อเปรียบเทียบกับรัชกาลที่ 5 แล้ว
ดังนั้นกิจการงานบางอย่างที่รัฐบาลได้มุ่งปฏิบัติก็อาจจะยังไม่ส่งผลให้ปรากฏเห็น
ได้อย่างเด่นชัดดังเช่นรัชสมัยของสมเด็จพระราชบิดา แต่เนื่องจากงานบางอย่างได้
มีการริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่เพื่อเป็นการวางรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจในขั้นต่อไป
ที่รัชสมัยของพระองค์ได้ทรงวางไว้ เช่นสถานการณ์การเงินกิจการคลังสมัยสิ้น กิจการ

¹Coughlin B. Double Identity : The Thai Chinese
Far Eastern Economic Review XXXII No. 9. January,
1961. p. 30 - 33.

สหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์และสถิติพยากรณ์และรวมถึงการนำประเทศไทยเข้าร่วม
กับนานาประเทศเช่นการเป็นสมาชิกองค์การสันนิบาตชาติ การเข้าร่วมสมาชิก
พาณิชย์นาวีและอื่น ๆ กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ได้ก่อตัวมาเป็นรากฐานแห่งการพัฒนา
ที่สำคัญในปัจจุบันนี้ได้กลั่นมาเป็นผลสำเร็จที่เกิดขึ้นอันต่อเนื่องมาจากรัฐบาลของ
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ

ในพุทธศตวรรษที่ 24 นับเป็นช่วงเวลาที่มีการแข่งขันกันขยายอำนาจและอิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตก แขนงขยายจากจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยเรื่อยมา นับตั้งแต่รัชสมัยของรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ซึ่งปรากฏว่าหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยอมทาสสนธิสัญญาทางการค้ากับนานาประเทศขึ้นในปี พ.ศ. 2398 แล้ว มีผลทำให้รัฐบาลต้องระมัดระวังในการดำเนินนโยบายอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ รัฐบาลต้องพยายามรักษาเสถียรภาพความมั่นคงของประเทศให้รอดพ้นจากการคุกคาม และการตกเป็นอาณานิคมของจักรวรรดินิยม ในขณะที่เดียวกันก็ต้องปรับปรุงประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทั้งทางด้าน การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้นการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญสนับสนุนต่อข้อตกลงในสนธิสัญญาที่หาได้เงื่อนไขในเรื่องการลงทุนของชาวต่างชาติ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และอื่น ๆ เพื่อผลประโยชน์ และความอยู่รอดของประเทศเป็นประการสำคัญ

การที่ผู้เขียนได้นำระบบเศรษฐกิจของพม่าภายใต้การปกครองของรัฐบาลอินเดียนองอังกฤษ มาเปรียบเทียบกับประเทศไทยไว้ข้างต้นนั้น ก็เพื่อจะวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ตกเป็นอาณานิคมกับประเทศไทยที่เป็นเอกราช เพื่อให้ได้เห็นถึงข้อแตกต่างของการพัฒนา ทั้งนี้เพราะ การที่ประเทศพม่าตกเป็นอาณานิคมทำให้อังกฤษได้เข้ามาควบคุม การดำเนินนโยบายของประเทศพม่าทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจโดยตรง อังกฤษได้ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเข้ามาใช้ในประเทศอาณานิคมของตน เช่น ประเทศอินเดีย พม่า บลาลู ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของดินแดนอาณานิคมเหล่านั้นอย่างมาก

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศพม่า ภายใต้การปกครองของอังกฤษ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว จะพบว่า พม่าได้มีการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ

การเกษตร โดยเฉพาะผลิตผลจากข้าว ได้เพิ่มปริมาณมากขึ้น หลังจากที่ยังกลุ่มได้มีการปรับปรุง และเปิดพื้นที่ดินเพื่อการเพาะปลูกในเขตต่าง ๆ โดยเฉพาะในเขตพม่าตอนล่าง (Lower Burma) ทำให้พม่าได้กลายเป็นคู่แข่งสำคัญของไทย ในการส่งออกข้าว เป็นสินค้าออก และมีผลทำให้การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อยังชีพไปสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกมากขึ้น ผลของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจนี้ ทำให้ลักษณะเศรษฐกิจสังคมของพมามีความแตกต่างกับลาวคือ

บริเวณเมืองหลวงจะได้รับการพัฒนามาไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรม แต่ในเขตรอบนอก (ชนบท) ก็ยังคงสภาพเดิมไว้ เช่น เทคนิคการผลิต ยังคงทำอยู่ ที่ดินยังคงปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า ดังนั้นระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อยังชีพก็ยังคงรักษาสภาพเดิมไว้ ไม่เปลี่ยนแปลง ในขณะที่สังคมเมืองที่กำลังขึ้นจากการค้าขาย ก็จะมีเมืองท่าและแหล่งชุมนุมขึ้นโดยทั่วไป เมื่อธุรกิจการค้าขายตัว ทำให้บรรดานายทุนได้เข้ามาลงทุนมากขึ้น ทำให้ระบบเงินตราหมุนเวียน แต่ระบบเศรษฐกิจของพม่ายังคงตกอยู่ในกำมือของชาวต่างชาติ เช่น ชาวจีนเสีย ใกล้เคียงมาบพม่าโดยตรงคือกิจการทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นในรูปของแรงงาน (กุลี กรรมกร) นายทุน ผู้ประกอบการธุรกิจ และรวมถึงงานบริหารประเทศ ลักษณะดังกล่าวก็เช่นเดียวกับสังคมไทยซึ่งไม่ค่อยแตกต่างกันมากนัก

การที่จักรวรรดินิยมเข้ามาปกครองอาณานิคมทำให้มีอำนาจในการที่จะดำเนินนโยบายได้อย่างเสรี ดังนั้น การอพยพของแรงงาน และทุนจากต่างประเทศ จึงเป็นไปได้ อย่างเสรี ถึงแม้ว่าจะมีกลุ่มนายทุน ข้าราชการ พ่อค้าชาวพม่าได้เข้ามามีส่วนในการดำเนินธุรกิจการค้าบ้างก็ตาม แต่ก็ยังเป็นไปอย่างจำกัด เพราะขาดเงินทุน นอกจากนี้พื้นฐานทางสังคมส่วนใหญ่ ก็ยังมิได้รับการพัฒนาจากนัก จากลักษณะดังกล่าวเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับสภาพโดยทั่วไปทางเศรษฐกิจของไทยจึงจะทำให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างประเทศพม่าที่ตกเป็นอาณานิคมกับประเทศไทยที่เป็นเอกราช เกือบจะมีสภาพเศรษฐกิจและปัญหาทางเศรษฐกิจที่ไม่แตกต่างกันมากนัก

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว นับเป็นช่วงเวลาแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจที่สืบต่อมาจากรัชสมัยของสมเด็จพระราชบิดารัชกาลที่ 5 ที่ได้วางพื้นฐานทางเศรษฐกิจไว้แล้ว เช่น กิจการสาธารณูปโภคทางด้านการคมนาคมขนส่งรถไฟ ถนน การไฟฟ้า ประปา และอื่น ๆ เพื่อปูทางไว้เพื่อการพัฒนาต่อไป

รัชกาลที่ 6 แม้ว่ายังถูกความจากจักรวรรดินิยมจะลดความรุนแรงลงไปบ้างแล้ว แต่ก็ยังคงมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายทั้งทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา การที่รัฐบาลพยายามไว้นโยบายปิดกั้นการลงทุนของต่างชาติ ที่เรียกว่า นโยบายก๊วแกมกันนั้น ซึ่งอาจเป็นเพราะว่ารัฐบาลได้คำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้น โดยการเปิดให้ชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวตะวันตกได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลทางเศรษฐกิจ อาจจะทำให้เกิดการแทรกแซงทางด้านการเมืองในที่สุดได้ การที่รัฐบาลมีนโยบายปรับปรุงกิจการทางด้านการป้องกันประเทศมากกว่าการพัฒนาในด้านการเศรษฐกิจ อาจเป็นเพราะความจำเป็นเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ บังคับให้รัฐบาลต้องเสียเงินงบประมาณ ค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้มากขึ้น ทำให้ต้องจำกัดการขยายตัวในด้านอื่น ๆ มีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงทำให้ช่วงเวลาของการพัฒนาทางเศรษฐกิจต้องชะลอหรือล่าช้าลงไป ในขณะที่รัชสมัยของพระองค์ เป็นยุคสมัยของการแข่งขันกันทางเศรษฐกิจมากกว่าการขยายอิทธิพลทางด้านการเมือง

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468) นั้น ปรากฏว่าอิทธิพลของลัทธิเสรีนิยมกำลังเฟื่องฟูในยุโรป ซึ่งอาจมีผลทำให้พระองค์ได้ทรงมีพระราชดำรินำนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเข้ามาใช้ในประเทศ และถึงแม้ว่าในช่วงเวลาเดียวกัน ความคิดเกี่ยวกับระบบสังคมนิยมจะได้แพร่หลายบ้างแล้วทั้งในยุโรปและเอเชียก็ตาม แต่ปรากฏว่าพระราชดำริเกี่ยวกับลัทธิสังคมนิยมนั้น พระองค์ไม่ทรงเห็นด้วย และไม่ทรงเชื่อว่า ลัทธิสังคมนิยมจะมีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเมืองและทางเศรษฐกิจที่จะนำมาใช้ในเมืองไทย ดังนั้นตลอดรัชสมัยของพระองค์ช่วงเวลา 15 ปี จึงเป็นการนำเอานโยบายเสรีนิยมมาใช้ทั้งทางด้านการเศรษฐกิจและการเมือง

นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่รัฐบาลนำมาใช้นั้น เป็นนโยบายเศรษฐกิจที่ม
ลักษณะที่รัฐบาล จะไม่เข้าไปแทรกแซงธุรกิจของเอกชน (ประชาชน) เปิดโอกาสให้
การลงทุนอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมขึ้นใน
ประเทศไทย ถึงแม้ว่านโยบายเสรีนิยมที่รัฐบาลนำมาใช้จะเป็นในลักษณะกึ่งอิสระกึ่งปิดกั้น
การลงทุนจากต่างชาติ เพราะผลจากนโยบายกีดกันกันก็ตาม แต่บริษัทเอกชนอื่น ๆ
ก็ได้รับการส่งเสริมให้การจัดตั้งขึ้นมากมายในรัชสมัยของพระองค์ นอกจากนี้ การ
ขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศได้ทำให้มีการส่งเสริมการผลิตเพื่อส่งเป็นสินค้าออก
โดยเฉพาะข้าวมีปริมาณและมูลค่าเพิ่มมากขึ้น ธุรกิจการค้ามีความมั่นคงและมีลักษณะเป็น
ระบบอุตสาหกรรมเกิดขึ้นตามแหล่งชุมชนที่มีการค้าเจริญขึ้น เช่น กิจกรรมโรงเลื่อย โรงสี
เมืองแร่ อุตสาหกรรม การธนาคาร เป็นต้น

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้า ฯ นั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า แนวนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ได้
ดำเนินการนั้น น่าจะจัดแยกได้เป็นสองลักษณะ คือ

1. นโยบายเศรษฐกิจที่จัดเป็นโครงการระยะยาว
2. นโยบายเศรษฐกิจที่เป็นการเฉพาะหน้าในระยะสั้น

ในประการแรก นโยบายส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจการเกษตร เช่น กิจกรรม
ชลประทาน การสหกรณ์ นับเป็นการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นโครงการระยะยาว
ทั้งนี้เพราะกิจกรรมชลประทานนับว่าเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่เป็นปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
ที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งที่จะสามารถควบคุมการผลิตทางการเกษตรได้ โดย
ไม่ต้องอาศัยธรรมชาติ และจะช่วยให้เกษตรกรในเรื่องน้ำได้อย่างดี ที่จะทำให้นผลิตทาง
การเกษตรเป็นไปได้อย่างปกติ โดยไม่ต้องอาศัยธรรมชาติเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะเมื่อเกิด
ภัยพิบัติทางธรรมชาติขึ้นในปีใด ก็จะทำให้ผลิตทางการเกษตรทุกด้านมีผลต่อการตกต่ำ
ของรายได้ของประเทศ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนับว่ามีผลเสียหายอย่างมาก โดยเฉพาะที่เกิดขึ้น
ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ฯ เช่น น้ำท่วม และฝนแล้งอย่างฉกรรจ์

ทั่วประเทศ จึงทำให้รัฐบาลเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของโครงการชลประทาน ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ริเริ่มโครงการชลประทานขึ้นอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่เขื่อนจำปาศักดิ์ในรัชกาลที่ 5 ที่เรียกชื่อว่าโครงการป่าสัก

การดำเนินโครงการป่าสักในอากลาวได้ว่าประสบผลสำเร็จหรือช่วยเหลือเกษตรกร ได้อย่างทั่วถึงนัก ทั้งนี้เพราะว่า ถ้าดำเนินการได้ครบตามโครงการที่วางไว้ เช่น โครงการทน้ำในเขตชลประทาน หรือโครงการขุดคลองในเขตเพ็ญบุรี นั้น ก็จะทำให้ กิจกรรมทางการเกษตรของไทย ได้รับการพัฒนาและประสบผลสำเร็จได้อย่างดีต่อปศุสัตว์ ก็คือ การขาดแคลนเงินงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายลงทุนในการนี้ให้รัฐยังคงเป็นเงินทุนจำกัด จึงทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องเลือกทำเฉพาะอย่าง และอาจเป็นเพราะการดำเนินงานที่ผิด เป้าหมายที่จะปรับปรุงพื้นที่ราบภาคกลางเพื่อผลประโยชน์แก่เกษตรกรเองกลับมี ผลทำให้ เกษตรกรโดยส่วนใหญ่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลอย่างจริงจังและทั่วถึง เพราะ การเปิดพื้นที่ดังกล่าวมีผลทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น นายทุน ข้าราชการขุนนาง ได้เข้าไป จับจอง และซื้อที่ดิน กลายเป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ ชาวนาไร้ที่ดินทำกินและต้องเช่า ที่ดิน มีหนี้สิน ยากจน ปัญหาในลักษณะดังกล่าวจึงพิจารณาได้ว่าอาจจะเกิดขึ้นเฉพาะใน บริเวณที่ราบภาคกลางที่มีการเพาะปลูกข้าวเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น ทั้งนี้เพราะบริเวณนี้ โดย ส่วนใหญ่เป็นแหล่งศูนย์กลางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะเป็นแหล่งเพาะปลูก ข้าวเพื่อการส่งออก สำหรับภูมิภาคอื่น ๆ นั้น คือ ภาคอีสาน ภาคเหนือ และภาคใต้ของไทย ในเวลาดังกล่าวนี้ ยังไม่พบว่ามีปัญหาในเรื่องการท่วมน้ำมากนัก เช่น ภาคอีสาน ในสมัยนั้น ความซัดสนในเรื่องการท่วมน้ำน่าจะยังไม่ปรากฏชัดเท่าในปัจจุบัน ผลเมืองยังน้อย มีลักษณะสังคมเกษตรกรรมพอยังชีพ ที่สามารถเลี้ยงตัวเองและท้องถิ่น ได้อย่างดี และสำหรับภาคเหนือ และภาคใต้ นับว่า เป็นภูมิภาคที่มีลักษณะเศรษฐกิจที่ มีการพัฒนาเป็นของตนเอง เช่น กิจกรรมเหมืองแร่ ป่าไม้ และไม่เป็นปัญหาดังเช่นที่ราบ ภาคกลาง

ดังนั้นเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับเกษตรกรที่ทำการเพาะปลูกตามบริเวณที่ราบภาคกลาง จึงทำให้รัฐบาลต้องเข้าไปช่วยเหลือและแก้ไข โดยวิธีการนำกิจการสหกรณ์มาช่วยช่วยเหลือ

แก่เกษตรกร นับว่าเป็นทางเลือกและวิธีแก้ไขปัญหานี้ที่จะได้ผลดี แผนนโยบายดังกล่าว กลับไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะการที่รัฐบาลขาดแคลนเงินงบประมาณ ที่จะนำมา สนับสนุนหรือขยายโครงการสหกรณ์ให้แพร่หลายไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศได้อย่าง ทั่วถึง ดังนั้นความเดือดร้อนของเกษตรกรก็ยังคงเป็นปัญหาและอุปสรรคอันสำคัญยิ่งที่ นอกเหนือไปจากการขาดการประสานงานการติดต่อสื่อสาร และการขาดความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือของเกษตรกรเองต่อการสหกรณ์ อุปสรรคอันหลังนี้สำคัญอย่างยิ่งต่อการ พัฒนาการสหกรณ์ ดังจะเห็นอยู่แม้กระทั่งในปัจจุบันนี้

สำหรับนโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจในด้านการเงิน นั้นปรากฏว่า ในรัชสมัยของพระบาท สมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้ริเริ่มจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น การตั้ง ธนาคารเผยแพร่นานาชาติ และสถิติพยากรณ์ขึ้นเพื่อรวบรวมสถิติข้อมูลความเคลื่อนไหวในวงการ ธุรกิจการค้า การตลาด และอื่น ๆ นอกจากนี้รัฐบาลได้พยายามสร้างลักษณะเศรษฐกิจ อุดมการณ์รวมภายในประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะของรัฐบาลถึงขึ้น เช่น กิจการพาณิชย์นาวี กิจการไฟฟ้า ปูนซีเมนต์ และนอกจากนี้ยังได้ตั้งธนาคารเงินคือ กิจการธนาคารออมสิน ขึ้นเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้รู้จักการเก็บออมทรัพย์ และเพื่อเป็นประโยชน์ต่อ เศรษฐกิจของประชาชนและของประเทศไทยในที่สุดด้วย

ประการที่สอง นโยบายเศรษฐกิจที่จัดเป็นโครงการระยะสั้น ซึ่งการดำเนินนโยบาย ที่รัฐบาลพยายามจัดทำขึ้นนั้น ปรากฏว่า ตลอดรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 ก็ในช่วง พ.ศ. 2453 - 2468 นั้น รัฐบาลต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย จึงทำให้การดำเนิน นโยบายของรัฐบาล เป็นแต่เพียงการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้า หรือเป็นโครงการระยะสั้น เป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ

การที่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย ตลอดระยะเวลา 15 ปี ต้องประสบกับปัญหา และอุปสรรค อันสำคัญยิ่ง คือ ปัญหาด้านการเงินการคลังที่เกิดขึ้นจากการตกต่ำของรายได้ และการขยายตัวของรายจ่าย ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และรวมถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจจากภายนอกประเทศ เช่น มีบางประเทศสามารถ ผลิตข้าวแข่งขันกับไทย หรือผลิตคอกวางการเกษตร เช่น สมุนไพร เครื่องเทศ

กับไทย และไทยก็ยังถูกจำกัดในเรื่องการซื้ออสังหาริมทรัพย์ออกไป อันเนื่องมาจาก
ผลของสนธิสัญญาเบาริง จากสาเหตุดังกล่าวจึงทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้น
ในประเทศ ดังนั้นการดำเนินนโยบายของรัฐบาลจึงเป็นนโยบายการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น
แบบเฉพาะหน้า เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไว้

นโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลพยายามแก้ไขปรับปรุง เพื่อความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ
นั้น ไม่ว่าจะเป็นนโยบายทางการเงิน การคลัง ที่รัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าฯ รัชกาลที่ 5 ได้มีการปรับปรุงไว้แล้ว เช่น การจัดเก็บภาษีอากรให้มี
ระบบระเบียบมากขึ้น มีผลทำให้ฐานะการเงินของประเทศมั่นคง จึงอาจกล่าวได้ว่า
ในรัชกาลที่ 5 ฐานะการคลังของประเทศมีความมั่นคงอย่างยิ่ง ต่อมาในรัชสมัยรัชกาลที่ 6
การที่รัฐบาลต้องประสบกับปัญหาทางการเงิน อันเนื่องมาจากการตกต่ำของรายได้
และการขยายตัวของรายจ่ายนั้น และการที่รัฐบาลยังคงใช้นโยบายการเงินแบบอนุรักษ์นิยม
ปิดกั้นการกู้ยืม เงินตราจากต่างประเทศมาโดยตลอด ทำให้เกิดภาวะหยุดหนึ่งของเงินทุน
ซึ่งเป็นผลมาจากความหวาดระแวงภัยจากการแทรกแซงของจักรวรรดินิยม แต่เมื่อฐานะ
การเงินของประเทศเกิดวิกฤตขึ้น เงินรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย จึงทำให้รัฐบาล
จำเป็นต้องแก้ไขโดยวิธีการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้จ่ายภายในประเทศ และ
จัดตั้งสภาการคลังขึ้น เพื่อพิจารณาจัดพอรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ แต่ผลที่ได้รับก็เป็น
เพียงลดจำนวนรายจ่ายลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากนี้ การที่รัฐบาลได้มีนโยบาย
ยกเลิก การจัดเก็บภาษีอากรบางชนิด เช่น ภาษีการพนัน ภาษีเงิน ลงทำให้รัฐบาลขาด
รายได้ลดลงในปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก ก็ยิ่งทำให้ฐานะการคลังของประเทศทรุดโทรมลง

จากสาเหตุดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่า ผลจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้ฐานะ
เศรษฐกิจตกต่ำโดยทั่วไป ซึ่งไม่เฉพาะแต่เฉพาะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเช่นกัน
ดังนั้นเพราะระบบเศรษฐกิจของโลกตกต่ำลงมาก ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องปรับค่าของ
เงินตรา เพื่อช่วยฐานะการคลังของประเทศให้มั่นคง ดังนั้น นโยบายปรับลดเงินตรา
ลดค่าเงินบาทลงจึงทำให้ฐานะการเงินของประเทศต้องประสบกับปัญหา อย่างไรก็ตาม
การดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาลักษณะของรัฐบาลดังกล่าว นับว่าเป็นการกระทำที่

เพราะสมัยสถานการณ์ในขณะนั้น และทั้งแม้รัฐบาลจะพยายามแน่วแนวยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะทางด้านการเงินการคลังอย่างไรก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวดีขึ้นนัก การที่รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินไปในด้านการป้องกันประเทศและราชสำนักในอัตราที่สูงกว่าการนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ จึงมีผลทำให้เกิดการตกต่ำทางเศรษฐกิจอีกทางหนึ่ง และต้องขอเตือนไปยังรัฐบาลต่อมาซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คณะราษฎรเข้าไปเป็นจ้ออ้างใจทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นในปี พ.ศ. 2475

ดังนั้น จากการที่กษัตริย์สยามไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ (ปี พ.ศ. 2453 - 2468) อาจกล่าวโดยสรุปได้ถึงผลของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรนั้นเป็นเพราะสาเหตุอันเกิดจากรัฐบาล และสาเหตุอันเกิดจากราษฎร

สาเหตุที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐบาลคือ ประการแรก การดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีลักษณะคล้ายกัน โดยเฉพาะนโยบายการเงินแบบอนุรักษ์นิยม หลักเดียว การกู้ยืมเงินตราต่างประเทศ นโยบายปิดกั้นการลงทุน การดำเนินนโยบายดังกล่าว มีผลทำให้รัฐบาลขาดความมั่นใจต่อการลงทุนของชาวต่างชาติ และทำให้การเงินหยุ่ยงักลง ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ประการที่สอง ถึงแม้ว่ารัฐบาล จะพยายามให้การสนับสนุนและส่งเสริมเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ ความพยายามที่จะพัฒนาความเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมก็ตาม แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถเร่งสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างแท้จริง ได้ เช่น การขุดสะพานรถไฟ ไฟฟ้า และอื่น ๆ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลแบบผิดประเภท รัฐบาลใช้จ่ายเงินแผ่นดินในด้านการป้องกันประเทศและราชสำนัก ในอัตราที่สูงกว่าการพัฒนาหรือส่งเสริมกิจการด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความล่าช้าหรือชะลอการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าในค้า เศรษฐกิจให้ช้าลงกว่าที่ควรจะเป็น

ประการที่สาม การที่รัฐบาลผ่านนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเข้ามาใช้โดยปล่อยให้มีการลงทุน หรือดำเนินการอย่างอิสระ โดยที่รัฐบาลจะไม่เข้าไปแทรกแซงนั้น นับเป็นผลเสียมากกว่าผลดี เพราะทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยตกอยู่ในกำมือของชาวต่างชาติมากขึ้น และเนื่องจากราษฎรคนไทยยังขาดความพร้อมความกระตือรือร้น ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการทางธุรกิจ เช่น ความพร้อมในเรื่องเงินทุน ทักษะความชำนาญ และอื่น ๆ จึงทำให้ระบบทุนนิยมที่เกิดขึ้นนั้นจึงเป็นไปอย่างพลอยพละละเลยจากรัฐบาลตามนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่นำมาใช้ ดังนั้น จากสาเหตุการดำเนินงานของรัฐบาลดังกล่าว จึงทำให้กิจการทางเศรษฐกิจไม่พัฒนาไปมากนัก

สาเหตุอื่นเกิดจากตัวราษฎร ในประการแรก ราษฎรโดยส่วนใหญ่ของประเทศ มักจะมีอาชีพทางด้านกรเกษตรกรรมโดยเฉพาะการเพาะปลูกคือการทำนาทำให้ขาดความสนใจต่อกิจการทางเศรษฐกิจอื่นไปนอกจากการเกษตรและอาชีพรับราชการมากกว่าการค้า จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ชาวต่างชาติได้เข้ามาเป็นบทบาททางเศรษฐกิจแทนที่คนไทย และสามารถครอบงำเศรษฐกิจของประเทศไว้ได้ในเกือบทุกลักษณะ คือตั้งแต่ แรงงาน พ่อค้า ผู้ประกอบการ และนายทุน

ประการที่สอง ราษฎรโดยส่วนใหญ่ ขาดลักษณะที่จะส่งเสริมความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ การฉวยทรัพย์สิน ความประหยัด นับว่ามีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะ การออม ย่อมก่อให้เกิดทุน ดังนั้น ถ้าไม่มีการออม การลงทุนก็จะไม่เกิดขึ้น ซึ่งลักษณะนิสัยของคนไทยโดยทั่วไป มักจะเป็นคนรักความสนุกสนาน และหากความสุขสำราญด้วยการเล่นการพนัน การกระทำเล่นนี้จึงมิได้ก่อให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด

ประการที่สาม ราษฎรส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และทักษะ ความชำนาญ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะทางด้านกรพัฒนาอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังขาดความกล้าเสี่ยง และความอดทนจึงนับเป็นปัญหา ประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลต้องล่าช้า หรือมีอุปสรรคเช่นเดียวกัน

ดังนั้น การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้ขยายมาเป็นการมาโดยตลอดรัชสมัยนั้น ถึงขั้นที่ได้รับจากการดำเนินนโยบาย โดยทั่วไปแล้ว อาจจะไม่เกิดการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจมากนัก แต่ก็เห็นว่ากิจการงานบางอย่างที่รัฐบาลได้ริเริ่มจัดทำขึ้นบางอย่างได้เป็นรากฐานของการพัฒนาในสมัยต่อมา และถ้าหากว่ารัชสมัยของรัชกาลที่ 6 ได้มีเวลาที่ยาวนานมากกว่านี้ นโยบายที่รัฐบาลได้จัดทำขึ้น อาจจะส่งผลถึงหรือปรากฏเด่นชัดมากกว่าที่เป็นอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายที่วางโครงการไว้นั้น บางครั้งจึงเป็นเพียงทฤษฎีหรือหลักการที่ดี แต่เมื่อนำไปปฏิบัติจริง ผลที่ได้รับนั้นคือ ความไม่สำเร็จถึงที่คาดหวังไว้ ดังนั้นทุก รัฐบาลไม่ว่าจากอดีตจนถึงปัจจุบัน การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลจึงจำเป็นต้อง มีการเปลี่ยนแปลง และพบกับปัญหาใหม่ ๆ ที่คาดไม่ถึงได้เรื่อย ๆ

บรรณาการ

บรรณานุกรม

1. เอกสารชั้นต้น (Primary Sources)

1.1 เอกสารที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

จดหมายเหตุ, กอง กรมศุลกากร เอกสารรัชกาลที่ 5 กค. 67.5/4 Statistic of the Import and Export Trade of Siam 1900. (Port of Bangkok Issued by the Statistic Division of H.S.M. Custom)

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 กค. 67.5/6 รายงานสินค้าขาเข้าออกของ กรมศุลกากร ประจำปี ค.ศ. 1905 และ ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2449)
หนังสือ ขาเข้าออกท่ากรุงเทพ 7

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ. 1/7 มิสเตอร์เกรแฮม เสนอความเห็น เรื่องขุดคลองน้ำจืด และเรื่องการสร้างทางไปมาทางเหนือ ลงวันที่ 19 มีนาคม รศ. 121

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ. 3.1/6 พระยาภาสกรวงษ์ เสนาบดี กระทรวงเกษตราธิการ กราบทูลพระเจ้าองค์ยาเชอ กรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ ลงวันที่ 24 มิถุนายน รศ. 110

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ. 3.1/6 พระยาภาสกรวงษ์ เสนาบดี กระทรวงเกษตราธิการ กราบทูลพระเจ้าองค์ยาเชอ กรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ ลงวันที่ 28 มิถุนายน รศ. 110

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ. 3.1/8 พระราชบัญญัติทรงรับวัดที่ดิน วันที่ 5 ตุลาคม รศ. 115

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ. 3.1/9 พระยาภาสกรวงษ์ กราบทูลกรม หมื่นสมมตอมรพันธุ์ ลงวันที่ 5 ตุลาคม รศ. 115

จดหมายเทศุ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ. 3.1/16 เรื่อง
ทดลองเครื่องไถนาของชาวญี่ปุ่น เจ้าพระยาวงษาประพัทธ์ กรามหลวงพระเจ้า
นงยาเชอกรมหมื่นสมมทอมรพันธ์ ลงวันที่ 15 มิถุนายน รศ. 129

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ. 6/2 กรมหลวงคำวรางราชานุภาพ กรามมังคม
หลวงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ เรื่องการท่าเรือ ลงวันที่ 15 สิงหาคม
รศ. 128

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ. 6/2 บันทึกความเห็นของเจ้าพระยา
วษาประพัทธ์ ลงวันที่ 24 ตุลาคม รศ. 130

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 กษ. 6.3/9 กรมหลวงคำวรางราชานุภาพกราบ
บังคมหลวงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ ลงวันที่ 27 มิถุนายน รศ. 119

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 16/20 รายงานพระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนพงษ์
เสด็จตรวจกรมป่าไม้ ลงวันที่ 1 พฤษภาคม รศ. 112

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.11/13 รายงานการประชุมเทศาภิบาล
แผนกโยธา ปีที่ 1 รศ. 125

_____ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 2.22 ซ/8 สำเนาบันทึกจากคำแปลเรื่อง
เขตแดนเมืองรามันท์กับเมืองเประ ระหว่างรัชกาลที่ 5 กับเซอร์แฟรงค์
สเวทเพนแฮม ผู้ราชการเมืองสังคโปร์ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม รศ. 120

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กค. 0301.1.6/3 การเข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับ
การออกกฎหมาย

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กค. 0301.1.6/7 Memorandum by
Revenue Department regarding the State Revenue.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กค. 0301.1.6/15 (1-2)
Proportion of Opium Revenue to total Revenue.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กท. 0301.1.6/16 Memorandum on the
Cultivation of the poppy of Siam.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กท. 0301.1.6/17 พระราชบัญญัติเป็น พุทธศักราช
2464

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กท. 53/14 เรื่องโครงการกระทรวงธรรมการ
การขยายการศึกษา รศ. 131

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กท. 1/2 เรื่องงานแสดงกลีกรรมและสาณิกรรม

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กท. 6/2 เจ้าพระยาวางษาประพัทธ์ เสนาบดี
กระทรวงเกษตราธิการ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ
ลงวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2453

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กท. 6/2 นมเมอร์แรนคัม ในการจัดหา
ดินน้ำมันแลงานที่ลาของเจ้าพระยาวางษาประพัทธ์

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กท. 8/1 เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ.
2462

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กท. 8/1 ยอนันท์กความเห็นเรื่อง "ข้าว"
ของพระยาอาหารบริรักษ์

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กท. 8/1 ความเห็นเสนาบดี เกี่ยวกับบันทึก
ของพระยาอาหารบริรักษ์

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กท. 8/1 เรื่องข้าวแพง

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กท. 8/1 กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดี
กระทรวงเกษตราธิการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม
พ.ศ. 2462

จดหมายเหต, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กษ. 8/3 เรื่องข่าว
แพ่ง ลงวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2464

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กษ. 8/3 เรื่องข่าวแพ่ง เจ้าพระยาอมราช
เสนาคีนครบาล กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ.
2462

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กษ. 9/2 เรื่องท่น้ำและเรื่องชุกคลองป่าสัก
เหนือ

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กษ. ใหม่ กองเลขานุการ ส่วนสภาเผยแผ่
พาณิชย์ แผ่นที่ 6 เรื่อง 18 หนังสือพระยาโศภนการถึงพระยาโศภนนิคมทรี
ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2475

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กษ. 10/1 พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ กราบบังคมทูล
รัชกาลที่ 6 เรื่องไต่สวน ความรู้ในการเพาะปลูก ลงวันที่ 29 มิถุนายน
พ.ศ. 2453

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กส. 15.2/1 บันทึกเรื่องการจัดโครงการ
กระทรวงเกษตรธิการ

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กส. 15.2/1 สภาเผยแผ่พาณิชย์ การประชุม
ครั้งที่ 3 ตอนเป็นกรมสถิติพาณิชย์ ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กส. 15.2/1 สภาเผยแผ่พาณิชย์ การประชุม
ครั้งที่ 3 ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ลงวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2463

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กส. 15.2/2 ความเห็นเรื่องงานสหกรณ์และ
การจัดการสหกรณ์โดยทั่วไป

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กส. 15.2/2 รายงานการจัดตั้งสหกรณ์
ลงวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2466

จดหมายเหตุนุ, กอง กรมถือปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 กส. 15.2/2 สภา
เผยแพรพณิชย รายงานการประชุมพิเศษกระทรวงพาณิชย์ ลงวันที่ 6
กรกฎาคม พ.ศ. 2466

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กส. 15.2/3 สำเนา พนาย ก. (หนังสือลับ)
บริษัทพาณิชย์นาวีสยามจำกัดสินไช ที่ 300/2465 ลงวันที่ 4 มิถุนายน
พ.ศ. 2465

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กส. 15.1/3 สภาเผยแพรพณิชย รายงาน
การประชุมกระทรวงพาณิชย์ ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2465

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กส. 15.2/3 สำเนารายงานอนุกรรมการ
ตรวจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ มาตราทั้ง ทวง วัด

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กส. 15.2/3 สำเนากระทรวงพาณิชย์ที่ ก.
1236/65 ลงวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2465

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กส. 15.2/4 รายงานการประชุมสภาเผยแพร
พาณิชย์

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กส. 15.2/7 สำเนาพระราชหัตถเลขา
ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2465

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กส. 15.2/10 รายงานการประชุม สภา
เผยแพรพณิชย กิจกรรมสหกรณ์ออมทรัพย์

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กส. 15.2/24.1 จดหมายเหตุนุของสภาเผยแพร
พาณิชย์ ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2464

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 กส. 15.2/24.1 The Siam Commercial
Mirror Vol.7(สหายพณิชย) พ.ศ. 2464

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ก.1/2 พระราชกฤษฎีกาของเจ้าทิธิยาภรณ์
วรลักษณ เสด็จมาที่ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กราบบังคมทูลรายงานสมเด็จพระ
บรมวงศานุเกล้า 7 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2462

จดหมายเหต, กอง กรมศัลยากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 1/4 เรื่องการค้าขาย
ในประเทศสยามกับอังกฤษไทรอม รายงานเสนาบดีสภา ลงวันที่ 12 ธันวาคม
พ.ศ. 2454

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 1/29 พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้ากิตติยากรณ
วรลักษณ์ เสนาบดี กระทรวงมหาดมหาสมมติ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 6
ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 1/29 พระราชกระแสตอบของพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าฯ 1 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 1/46 บันทึกเรื่องประสงค์หาทางพัวพันใน
ทางเศรษฐกิจ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 7
มกราคม พ.ศ. 2460

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 1/46 สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้า
ปิณฑโลกประชานาถ ทูลเกล้าฯ ถวายบันทึก (แมมเมอร์แรนดัม) แด่รัชกาลที่ 6
ลงวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2460

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 1/46 สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้า
ปิณฑโลกประชานาถ ทูลเกล้าฯ ถวายบันทึก แด่รัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 20
มกราคม พ.ศ. 2460

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 1/47 รายงานการประชุมพิเศษของมนตรี
สภาเรื่อง การช่วยเหลือราษฎร ผู้ได้รับความยากลำบาก เสียหายเพราะ
อุทกภัย ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2460

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 1/63 Report on the Co-operation
Movement in Siam. 10 May September, 1922.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 5.5/2 กรมพระนเรศวรฤทธิ์ กราบบังคมทูล
รัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2454

จดหมายเหตุ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 8.2/2 รายงาน

การประชุมงบประมาณ (กระทรวงมหาดไทย) ลงวันที่ 15 มิถุนายน ร.ศ. 131

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 8.2/18 รายงานงบประมาณประจำปี

พ.ร. 2466 พระองค์เจ้าสุโขทัยโยคเกษม ลงวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2465

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 8.2/14 กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคม

ทูล รัชกาลที่ 6 ที่ 166/17617 ลงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2464

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 14/1 พระองค์เจ้าสุโขทัยโยคเกษม กราบ

บังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ลงวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2466

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 14/4 บันทึกร้างเพิ่มเติมของเจ้าพระยา

ราช ที่ 202/8339 ลงวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2466

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 14/4 รายงานคณะกรรมการสภาการคลัง

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 14/5 พระวรวงศ์เธอพระบาทสมเด็จพระ

มงกุฎเกล้าฯ ถึงพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสุโขทัยโยคเกษม ลงวันที่ 16

มกราคม พ.ศ. 2466

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 15.3/1 คำชี้แจง ฉบับที่ 1 ว่าด้วยฐานะ

ทางการเงินแผ่นดิน โดย เฮอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก ที่ปรึกษากระทรวงพระคลัง

มหาสมบัติ แนบมากับลายพระหัตถ์ของพระองค์เจ้าสุโขทัยโยคเกษม ลงวันที่

3 มิถุนายน พ.ศ. 2466

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 15.3/1 Observation Upon the

present Financial Position of Siam. Sir. Edward

Cock, June, 1925 - 1926.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 16/2 เรื่องประกาศเปลี่ยนชื่อกรมสถิติพยากรณ์

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 16/11 ทำกราบบังคมทูลของพระองค์เจ้ากิติยา

กรรณารักษ์ ลงวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2465

- จดหมายเหต, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 18/5 กรมพระจันทบุรี
นฤนาถ กรมบังคับหมู่หลวงพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ที่ 18035/222
 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2458
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ค. 1/35 ยอตนั่งสื่อนกต่างประเทศ กรม
พระยาเทววงศ์วโรปการ เสนาบดี กระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ 1
 มิถุนายน พ.ศ. 2456
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 1/7 รายงานการประชุมเสนาบดี ลงวันที่
 22 เมษายน พ.ศ. 2454
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 2/6 บางกอกใหม่ ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน
 พ.ศ. 2468
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 19/35 รายงานการประชุมอุปราช และ
สมุหเทศาภิบาล พ.ศ. 2460
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 20.3/44 "ไม่ควรบอใจ" จินโนสยาม
วารศัพท์ ลงวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2461
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 20.3/44 "เรื่องที่ควรคำนึง" จินโนสยาม
วารศัพท์ ลงวันที่ 14 กันยายน 2464
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 20.6/61 "สินค้าภายในบ้านเมือง"
จินโนสยามวารศัพท์ ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2454
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 20.6/79 "เรื่องการทำนาและกำลังของ
 ชาวนา" ยามาโตะ ลงวันที่ 3 กันยายน - 27 กันยายน 2462
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 20.6/92 หนังสือพิมพ์ยามาโตะ ลงวันที่ 28
 เมษายน พ.ศ. 2466
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 20.6/92 "ที่นาอันเป็นเขตของเจ้าหนึ่"
ยามาโตะ ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2465

จดหมายเหตุน, กอง กรมกิจการ เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 31.1/1 หนังสือ
พระยาวิเศษโกษา ข้าหลวงเทศาภิบาลกรุงเทพ ฯ ถึงพระยาอินทราธิบดี
ปลัดมณฑลอุดรกระทรวงนครบาล ลงวันที่ 20 ตุลาคม ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454)

เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 31.3/4 การกำกับตรวจตราข่าวในอินเดีย
และพม่า พ.ศ. 2463

เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 31.3/4 หนังสือพิมพ์ Siam Observer
ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2463

เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 31.6/83 "สถาปนาของอาคารแห่งชาวนา
สยาม" ขางอกใหม่ ลงวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2462

เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 1.2/14 บันทึกเงินรายได้ และรายจ่าย
พระยาวิเศษชากร กรมมณฑลอุดรรัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ.
2466

เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 1.6/13 พระบรมราโชบายลักษณะการ
ปกครองของรัฐบาล ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2458

เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 3.4/19 พระยาสุรินทราชา กราบทูล
เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ ที่ 110/1215 ลงวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ.
2462

เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 13/21 เบ็ดเตล็ดข่าวหนังสือพิมพ์ ลงวันที่
6 สิงหาคม พ.ศ. 2464

เอกสารรัชกาลที่ 6 น. 13/42 พระรากระแสนิยมจอมเจ้าธานี
แปล โทษเลข จอมพลจอมพล และ พระราชโอรสเลขตามไปลงหนังสือพิมพ์

เอกสารรัชกาลที่ 6 ร.ศ. 1/13 พระราชหัตถเลขาตั้งคณะกรรมการ
ตรวจการรับแลจ่ายเงินแผ่นดินในกระทรวงต่าง ๆ

จดหมายเทศุ, กอฉ. กรมกิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 รล. 1/13.12 รายงาน
การประชุมเสนาบดีสภาเรื่องจะตรวจการรับและจ่ายพระราชทรัพย์ ลงวันที่
25 มีนาคม รศ. 130

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 รล. 20/15 บริษัทต่าง ๆ "บริษัทพาณิชย์นาวิ
สยาม ลงวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 2461

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 รล. 20/22 เรื่องบริษัทพาณิชย์นาวิสยาม เสนาบดี
กระทรวงทหารเรือ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม
ค.ศ. 2461

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 รล. 25/2 รายงานการประชุมกรรมการรองคมนตรี
ตรวจจัดงบประมาณ รายจ่ายแผ่นดิน ครั้งที่ 1 ลงวันที่ 30 มกราคม พ.ศ.
2466

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 รล. 25/3 บันทึกสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุ
พันธุวงศ์วรเดช เรื่องกรมสรรพากร และกรมกิลปากร ขอเปลี่ยนอัตราเงินเคียน
พ.ศ. 2467

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 รล. 25/4 การประชุมกรรมการรองคมนตรี
ครั้งที่ 28/2468 ลงวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 2468

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 สม. 2.37/1 พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงิน
รัชูปการ พุทธศักราช 2467

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 สม. 2.37/1 พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม
เสนาบดี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ รายงานขอกรรมการรองคมนตรี ตรวจ
จัดงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน ลงวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 2467

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 สม. 2.37/1 พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม กราบบังคมทูล
รัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 2468

จดหมายเทศ, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 สม. 2.37/5

Memorandum on the Currency History of Siam 1902-1923.

by W.J.P. Williamson. Financial Adviser June 20, 1923.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 สม. 2.37/8 พระองค์เจ้าศุภโยคเกษมเสนาบดี
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 11 ธันวาคม
พ.ศ. 2466

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 สม.2.37/9 บันทึก กรมพระดำรงราชานุภาพ
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า 7 ลงวันที่ 18 มกราคม
พ.ศ. 2466

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 สม 2.37/11 ประกาศกฎข้อบังคับที่ 5 การ
กำหนดราคาข้าวในพระราชอาณาเขต ลงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2463

_____ เอกสารรัชกาลที่ 6 สม 2.37/14 กฎบังคับวางระเบียบการสำหรับ
ข้าวที่จะส่งไปนอกพระราชอาณาเขต ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2463

_____ เอกสารรัชกาลที่ 7 กส. 15.2/20 A resume of the
Conversation which H.R.H. The Ministre had with
Mr.T.D. Stock, The Director of Agriculture of
Burma at the Government House today the 20th
instant 2473.

_____ เอกสารรัชกาลที่ 7 กส. 15.2/24/1 ปีก 1 บันทึกการประชุม
กรรมการศึกษา การเพาะปลูก และชลประทาน พ.ศ. 2475

_____ British Parliamentary Papers (B.P.P.) 4/1
No. 2009. Siam Diplomatic and Consular Report
1896.

_____ B.P.P. 3/2 No. 2190. Annual Series Diplomatic
and Consular Report on the trade of the Consular
District of Bangkok for the Year 1892. by Mr.
Vice-Consul Black.

จดหมายเทศ, กอง กรมการค้า B.P.P. 3/3 No. 2353. Annual Series Reports on the Trade of the Consular District of Bangkok for the Year 1898. by Mr. Consular - Assistant Cartisle

----- B.P.P. 3/8 No. 4824. Siam - Diplomatic and Consular Report 1910 - 1911 on the Trade of Bangkok.

----- B.P.P. 3/23 No. 5251 Siam - Diplomatic and Consular Report on the Year 2455. by Mr. Vice Consul Johns.

หอสมุดแห่งชาติ เลขที่ 11 จดหมายเทศรัถกาลที่ 2 จก. 1126

----- เลขที่ 30 จดหมายเทศรัถกาลที่ 4 จก. 1214

ไทยคดีศึกษา, สถาบัน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ Foreign office
Document (F.O) 371/1749. Budget of Siam for the year 131. (1912 - 1913) Feb. 1, 1913.

----- F.O. 371/1749 Budget for the Kingdom of Siam for the Year 1913 - 1914. Oct. 25, 1913.

----- F.O. 371/3364 French Railway aims in Siam. Nov. 12, 1918.

----- F.O. 371/4091 Extraterritoriality in Siam. Jan. 6, 1919.

----- F.O. 371/5368 Proposed increase of Siamese Tariff Rates. Sep. 21, 1920.

----- F.O. 371/5368 Treaty negotiations between America and Siam. Nov. 13, 1920

----- F.O. 371/5372 Prince Chandaburi and the new Siam Ministry of Commerce. Oct. 4, 1920.

----- F.O. 371/6710 Revision of Siamese Tariff Rates. Apr. 29, 1921.

----- F.O. 371/6711 Treaty between the United States of America and Siam. May, 10, 1921.

----- F.O. 371/9250 Reduction in exchange value of the tical. Jan. 5, 1923.

ไทยคดีศึกษา, สถาบัน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ F.O. 371/9250 Railway loan agreement between Siamese Government and Federated Malay States. Jan. 1, 1923.

----- F.O. 371/9251 Siamese budget estimates 1923 - 1923. May. 1, 1923.

----- F.O. 371/10346 Siamese Railway loan. Jan. 1, 1924.

----- F.O. 371/10349 Siamese Loan in London. Feb. 4, 1924.

----- F.O. 371/10349 Siamese Loan in London. Feb. 21, 1924.

----- F.O. 371/10349 Siamese Government loan. Apr. 8, 1924.

----- F.O. 371/10349 Siamese Government loan. Apr. 14, 1924.

----- F.O. 371/10350 Annual Report on Siam 1923. Feb. 25, 1924.

----- F.O. 271/10351 Siamese Currency. Mar. '18, 1924.

----- F.O. 371/10973 Financial situation in Siam. Sept. 7, 1925.

1.2 เอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว

กองประมวลสถิติ กรมราชเลขาธิการพระรัฐมนตรี สถิติพัฒนากรแห่งราชอาณาจักรสยามบรรพที่ 19 พ.ศ. 2478 - 2479

จดหมายเหตุเสด็จประพาสต่างประเทศในรัชกาลที่ 5 เสด็จเมืองสิงคโปร์ และ

เมืองเบเตเวีย ครั้งแรกและเสด็จเมืองอินเดีย พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงาน

พระราชทานเพลิงศพหม่อมเจ้าดวงวิไลกัญญาภานุพันธ์ ณ วัดเทพศิรินทราวาส

7 กรกฎาคม พ.ศ. 2509 โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์ 69 หน้า

เบอร์นี, เฮนรี เอกสารของเฮนรีเบอร์นี แปลโดย สวัสดิ์ สุวรรณสถิตย์

กรมศิลปากร 2514, 348 หน้า

ประกาศตั้งสภาการคลัง ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 39 ภาค 1

ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ ในรัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2466

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 39

ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ ในรัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2467

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 39

ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2394 - 2404) คณะสงฆ์วัดอนงค์คาราม

ในความอุปถัมภ์ของนายชำนาญ และคุณหญิงวาลี ยุวบูรณ์ พิมพ์ถวายในงาน
พระราชทานเพลิงศพ พระมหาโพธิ์พงศาจารย์ อินทโชติเถระ ณ วัดเทพศิริน
ทราวาส 9 พฤศจิกายน 2511 โรงพิมพ์ดำรงธรรม 2511, 459 หน้า

ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2405 - 2411) ประกาศพระราชทานโหวต

แก่ผู้ซื้อข้าวขายขาว

พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ พิมพ์โดยได้รับพระบรมราชานุญาต

อนุญาตในงานพระราชทานเพลิงพระศพ สมเด็จพระราชปิตุลาบรมพงศาภิมุข
เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ณ เบญตอง
สนามหลวง ปี พ.ศ. 2472 โรงพิมพ์บำรุงนุกูลกิจ 150 หน้า

พระราชหัตถเลขาพระราชทาน พระบรมราชานุญาตให้พระยาประกาศกรวงศ์

จัดการกู้เงินต่างประเทศ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 40 แผนกกฎหมาย

ภาค 2

พระราชหัตถเลขา ทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ

ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ
จอมพลสุโขทัย และรัชกาลที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2507 โรงพิมพ์พระจันทร์
346 หน้า

กิลปากร, กรม กฎหมายรัชกาลที่ 5 เล่ม 1 องค์การคำคุณสุภา 2507,

378 หน้า

ทิลปากกร, กรม ประชุมพงศาวดารภาคที่ 55 องค์การคำคุณฐา 2512,
302 หน้า

_____ พระบรมราโชบายสั่งการปกครองของรัชกาลที่ 6 พิมพ์แจก
ในงานพระราชทานเพลิงศพพิชิตเอกะปิล ตาพะนันท์ 28 พฤษภาคม
พ.ศ. 2509 132 หน้า

เสถียร ลาบสภณ, ร.ศ.ท. ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18, 22, 26
27 ม.ป.ท. 2477, 582 หน้า

อุทกศาสตร์, กรม ประวัติการสำรวจแผนที่ทะเลในน่านน้ำสยาม กรมอุทกศาสตร์
ทหารเรือ มีนาคม 2467 75 หน้า

Bowring, John. The Kingdom and People of Siam Vol.II
London Oxford University Press 1969. 469 p.

Graham, Walter A. Siam Vol.I,II London Alexander
Moring 1924. 351 p.

Malloch, D.E. Siam : Some General Remarks on its
Production and Particulars on its Imports and
Export. Calcutta Printed by T. Thomas at the
Baptist Mission Press, 1852. 77 p.

Thailand. Ministry of Finance Report of the Financial
Adviser on the Budget of the Kingdom of Siam for the
Year 129. 2456, 2463, 2466, 2469, 2471, 2475.

Thompson, P.A. Lotus Land. London T. Werner Laurie
Clifford's inn, 1906. 312 p.

2. เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources)

2.1 หนังสือทั่วไปและวิทยานิพนธ์

กมล ทองธรรมชาติ การเมืองระบอบประเทย พิมพ์ครั้งที่ 2 ไทยวัฒนาพานิชย์
2516, 328 หน้า

เกมตรและสหกรณ์, กระทรวง การสหกรณ์ในประเทศไทย กระทรวงเกษตร
2518, 216 หน้า

พระสิริวันสถาปนา 89 ปี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 1 เมษายน
2524 โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2524, 394 หน้า
กิตติ ตันไทย คลองกับระบบเศรษฐกิจของไทย วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย 2520, 205 หน้า อัดสำเนา

กรีต โวลด์ เอ ปี พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แปลโดย มจ.
สุภัทรทิศ คีตกุล ในหนังสือที่ระลึกครบรอบ 100 ปี แห่งวันสวรรคต
พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ 1 ตุลาคม 2511 โรงพิมพ์พระจันทร์
298 หน้า

คาร์ล ซี ชิมเมอร์แมน การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม แปลและ
เรียบเรียงโดย นิม วีระไวทยะ โรงพิมพ์ศรีหงส์ 2477, 468 หน้า
เคตี, จอห์น เจฟ ไทย พบ ลาว และกัมพูชา ชาญวิทย์ เกษตรศิริ
บรรณาธิการ โครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์
แห่งประเทศไทย 2520, 349 หน้า

จักรกฤษณ์ นรินดิษฐ์การ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ
กับกระทรวงมหาดไทย โรงพิมพ์นำอักษรการพิมพ์ 2520, 340 หน้า
จุลจักรพงษ์, พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้า เจ้าธีรัต กลังวิทยา 2508,
605 หน้า

จรรยา แสนจิตต์ นโยบายและการจัดการอาชีวศึกษาระหว่างปี พ.ศ.
2441 - 2474 วิทยานิพนธ์ กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
2524, 374 หน้า อัดสำเนา

ฉลาชชาย รมิตานนท์ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และวิระดา สมสวัสดิ์ มา
อดีตและปัจจุบัน โครงการตำรา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โรงพิมพ์แสงรุ่ง
การพิมพ์ 2526, 374 หน้า

- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (สัมภาษณ์ และเขียนเรียง) แนวคิดนักทฤษฎีสังคมนานาชาติ
จุดเศรษฐศาสตร์การเมืองปริทัศน์ สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ ม.ป.ป., 172 หน้า
- _____ ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบาลอาวุโส ปรีดี พนมยงค์
จัดพิมพ์โดยโครงการ "ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย" 2526, 99 หน้า
- _____ (รวมรวม) เศรษฐกิจไทย โครงสร้างปัญหาและนโยบาย สมาคม
 เศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ โรงพิมพ์วิทย์ยากร 2515, 235 หน้า
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ เศรษฐกิจกับประวัติศาสตร์ไทย สำนักพิมพ์
 สร้างสรรค์ 2524, 323 หน้า
- _____ ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ ไทยวัฒนาพานิช 2512, 65 หน้า
- _____ (บรรณาธิการ) วิวัฒนาการทุนนิยมไทย ฝ่ายวิชาการธน.เศรษฐ-
 ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523, 260 หน้า
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช การศึกษาเกี่ยวกับสังคมของสังคมไทย โรงพิมพ์หน้าอักษรการพิมพ์
 2519, 189 หน้า
- _____ การเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย ส.ศ. 2411 - 2475
 สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ม.ป.ป., 189 หน้า
- ชินวุธ สุทรสัระ การประสานนโยบายเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาและเสถียรภาพ
โรงพิมพ์วัฒนาพานิช 2515, 201 หน้า
- ศิเรก ธีรนาม ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2 พิมพ์ครั้งที่ 2 ไทยวัฒนาพานิช
 2509, 633 หน้า
- คำกรรณภาพ, สมเด็จพระบรมฯ ความทรงจำ โรงพิมพ์กัลปาวรรณาการ
 2516, 375 หน้า
- พิพากกรวงศ์, เจ้าพระยา (เจ้า มุนนาค) พระราชพงศาวดารรัตนโกสินทร์
รัชกาลที่ 1 องค์การคำกูสุลา 2503, 133 หน้า

ทิพากรวงศ์, เจ้าพระยา (จำ บุนนาค) พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์

รัชกาลที่ 4 พิมพ์ครั้งที่ 2 องค์การการค้าโลก 2521, 522 หน้า

พิพิธโกษา, พระยา (สวน โฉะนันท์) ตำนานกระทรวงต่างประเทศเมื่อแรกตั้ง

โรงพิมพ์วัฒนะผล 2477, 56 หน้า

ทรงศรี อัจฉรณ การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศ

มหาดำนาจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ๗ สมเด็จพระสังฆราชเจ้า

แห่งประเทศไทย 2506, 357 หน้า

ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ การผลิตและการค้าข้าวในที่ราบภาคกลางในรัชสมัยพระบาท

สมเด็จพระจุลจอมเกล้า ๗ จนถึงรัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2411 - 2475)

วิทยานิพนธ์ อ.ม. คุ้งคองกรณมหาวิทยาลัย 2521, 335 หน้า อักษรสำเนา

ธนาคารแห่งประเทศไทย เศรษฐศาสตร์ พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ

มด. เศรษฐศาสตร์ ๗ ๖ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์วัดเทพศิรินทราวาส

17 ธันวาคม 2518 โรงพิมพ์กวีสร 110 หน้า

เรื่องชนบทไทย พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในโอกาสครบรอบ 30 ปี ของ

ธนาคารแห่งประเทศไทย 10 ธันวาคม 2515 โรงพิมพ์น้ำอักษร 125 หน้า

นราธิปพงศ์ประพันธ์, พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่น วันขึ้นไทยเรื่องประวัติ

การทูตไทย โรงพิมพ์อักษรสมัย 2519, 123 หน้า

นราธิปประพันธ์พงศ์, กรมพระ พระราชพงศาวดารพม่า เล่ม 6 องค์การค้า

ธุรกิจ 2505, 269 หน้า

นิติ เขียวศรีวงศ์ วัฒนธรรม กฎหมาย กับวรรณกรรมรัตนโกสินทร์ จดจำไทย

คดีศึกษา เอกสารเผยแพร่ ๑๐ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2525, 221 หน้า

บาร์ริงตัน, มาร์ จูเนียร์ จีน : อินเลียม จเนศ อักษรผู้วรรณ (บรรณาธิการ)

สำนักพิมพ์เคอิดไทย 2519, 228 หน้า

แบบสกิน, จอห์น และเบ็นมา แฮร์รี เอ. ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้สมัยใหม่ แปลโดย ชื่นจิตต์ อ่ำไพพรรณ ภรณี กาญจนังวิติ สำนักพิมพ์ วัฒนาพานิช 2520, 369 หน้า

ประยูพร สีทธิพันธ์ (รวบรวม) แผ่นดินพระมงกุฎเกล้าฯ สำนักพิมพ์ธรรมเสวี 2501, 233 หน้า

ประยูร จินดาประสิทธิ์ การธนาคารพาณิชย์ การดำเนินงานและการบัญชี โรงพิมพ์คหิศจำกัด 2512, 771 หน้า

ประวัติเจ้าพระยาวรพงษ์พิพัฒน์ พระยาภิรมย์ภักดี และประวัติโรงเรียน โชคชาตา ในชีวิตที่พอใจ องค์การกัศุสสภา 2506, 423 หน้า

ปวย อึ้งภากรณ์ สุภาพ ยัสสุนทร เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย พิมพ์ครั้งที่ ๔ โรงพิมพ์พระจันทร์ 2499, 360 หน้า

ปาลเลกัว, สังฆราช เล่าเรื่องกรุงสยาม แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร สำนักพิมพ์ก้าวหน้า 2520, 930 หน้า

ปิยนาค บุณนาค และคณะ คลองในกรุงเทพ โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525, 309 หน้า

พรเพ็ญ อันตระกูล การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยาลัย อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2517, อัดสำเนา

พลกุล อังกิณันท์ บทบาทของชาวจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ปริ๊ญญานิพนธ์ อศ.ม. ประสาณมิตร 2514, 254 หน้า
อัดสำเนา

พิทยลาภพฤฒิศากร, พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่น ชุมนุมพระนิพนธ์ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานในงานพระศพ พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิศากร ณ เบรุวัดเทพศิรินทราวาส 15 ธันวาคม 2517 โรงพิมพ์พระจันทร์ 368 หน้า

เพลส์, บี อาร์ ประวัติศาสตร์เอเชียอาคเนย์ แปลโดย ม.ร.ว.จිරวัฒน์
จักรพันธ์ พิมพ์ครั้งที่ 2 สมาคมสังคมนักสตรแห่งประเทศไทย 2515,
236 หน้า

ฟราน ซีล บี แรร์ พระยาภักดีนิภา แปลโดย อาระดา กรีนกุล และ
คณะ สำนักพิมพ์ก้าวหน้า 2514, 459 หน้า

แฟร์แบงก์, จอห์น เค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 2 แปลโดย ศรีสุข
ทวิธาประสิทธิ์ โครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคม
ศาสตร์แห่งประเทศไทย ไทยวัฒนาพานิช 2520 (1 - 3 เล่ม)

การดี มหาพันธ์ รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ ภาควิชาประวัติศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน 2524, 175 หน้า
มงคล สมคะเน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินปลูกข้าวและข้าวโพดระหว่างปี
พ.ศ. 2501 - 2511 วิทยานิพนธ์ ศ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2516
160 หน้า อัดสำเนา

มอพนเฟท, แอบบอท โจว แผ่นดินพระจอมเกล้า แปลโดย นิจ ทองโสภิต
สมาคมสังคมนักสตรแห่งประเทศไทย 2520, 315 หน้า

รอยพิมพ์ เรื่องประติมา เจียงคั้งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ
และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า ฯ วิทยานิพนธ์ ศ.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2519, 188 หน้า อัดสำเนา

ริกส์, เฟรด คับลิว การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า แปลโดย อมร
โสมณวิเชษฐวงศ์ และเอกวิทย์ ฯ นलग ภาควิชาประวัติศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2519, 105 หน้า

ริชาร์ด สเตอร์รี ญี่ปุ่นกับความเสื่อมของจักรวรรดินิยมตะวันตกในเอเชีย
1894 - 1943 วุฒิชัย มูลศิลป์ สุภัตรา ปิไลวัธระ บรรณาธิการแปล
สำนักพิมพ์เคล็ดไทย 2525, 206 หน้า

โรเจอร์, เอ็ดวิน โอ ฟูบูน วุฒิชัย มุลกิลป์ สุภัทรา นิลวัชร

บรรณาธิการ สำนักพิมพ์เกล็ดไทย 2524, 437 หน้า

ลักษณี รัตตสัมพันธ์ จอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีกับการดำเนินงานของท่าน

ระหว่างปี พ.ศ. 2428 - 2477 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2523, 256 หน้า อัดสำเนา

วงษาประพันธ์, เจ้าพระยา "แม่มเบอร์เรนคัม" ในอนุสรณ์วันสถาปนากรมโลหกิจ

ครบรอบ 72 ปี ประวัติกรมโลหกิจและภูมิวิทยา โรงพิมพ์หัวพร 2518,

256 หน้า

วรรณศิลป์ บุญมี ความสัมพันธ์กับอังกฤษในบางลักษณะสมัยพระบาทสมเด็จพระ

จุลจอมเกล้าฯ ปาโม และเมืองแร่ วิทยานิพนธ์ อ.ม. มหาวิทยาลัย

ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2520, 503 หน้า อัดสำเนา

วรารักษ์ ทัศนาคณ์ การก่อสร้างของไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น วิทยานิพนธ์

อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2522, 250 หน้า อัดสำเนา

วรศักดิ์, โรเบิร์ต ลี, แมทธิวช ชอย ซี ระบบการเมืองปัจจุบันเอเชีย แปลโดย

เสนห์ จามริก และคณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2510,

932 หน้า

วิจิตรมาตรา, ชุน ประวัติการก้าไทย พิมพ์ครั้งที่ 4 สำนักพิมพ์รวมสาส์น

2516, 404 หน้า

วิจิตรวงศ์ ณ ป้อมเพชร์ นโยบายเศรษฐกิจข้อคิด และการวิเคราะห์ บริษัท

ประชาชนการพิมพ์ 2516, 578 หน้า

วิวัฒน์ไวย ไชยยันต์, พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้า กฎหมายการคลัง

โรงพิมพ์หัวพร 2504, 71 หน้า

เวดล้า, วอลเตอร์ เอฟ แผนดินธรรมะนั่งเกล้าฯ แปลโดย นิจ ทองโสภิต

สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย 2514, 286 หน้า

- เวลส์, กรอริช การปกครองและการบริหารของไทยโบราณ แปลโดย
กาญจณี สมเกียรติกุล และยุพา ชุมจันทร์ โครงการตำราสมาคมสังคม
ศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2519, 404 หน้า
- ศรีนวล ศิริมีลีนทร์ การปรับปรุงกรมกิจของไทย ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ วิชาปัทมย์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2515,
250 หน้า อักสำเนา
- ศิรินันท์ บุญศิริ บทบาททางการเมืองและการเมืองของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวง
พิบูลโยธิประชาชน วิชาปัทมย์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523,
245 หน้า
- ส. ธรรมยศ (นามแฝง) พระเจ้ากรุงสยาม โรงพิมพ์ประชาไทย 2506,
485 หน้า
- สกลไธ ชันติวรพงศ์ ความสัมพันธ์ของไทยกับประเทศตะวันตก สำนักพิมพ์
เจ็ดเศไทย 2517, 125 หน้า
- สมพร เทพพิทยา สินค้าออกกับความมั่นคงแห่งชาติ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์
2515, 334 หน้า
- สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์ การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุล
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปริชญานีพนธ์ กท.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ประสานมิตร 2515, 250 หน้า อักสำเนา
- สหกรณ์ พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายพลเอกเจ้าพระยาวิชานุปะพัทธ์
(ม.ร.ว.สท้าน สนิทวงศ์ฯ) ณ สุสานหลวงวัดเทพศิรินทราวาส 29 มีนาคม
2484 โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร 78 หน้า
- สิริลักษณ์ คักดีเกรียงไกร การค้าเปิดของชนชั้นนายทุนในประเทศไทย ค.ศ.
2398 - 2453 ชุดประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์
สร้างสรรค์ 2524, 164 หน้า

- สิริลักษณ์ ถักดีเกรียงไกร (บรรณาธิการ) พระยาสุริยานุวัดี (เกิด บุญนาค)
นักเศรษฐศาสตร์คนแรกของเมืองไทย มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์
 และมนุษยศาสตร์ ไทยวัฒนาพานิช 2523, 194 หน้า
- สุริยานุวัดี, พระยา ทรัพย์ศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ 3 โรงพิมพ์พิเศษ 2518,
 547 หน้า
- สุวพันธุ์ สนิทวงศ์, ม.ร.ว. ข้าหลวงประเทศสยาม โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนาการ
 2470, 110 หน้า
- สุนันท์ ไชยเมธ สภาพเศรษฐกิจและสังคมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้า
เจ้าอยู่หัว ปริชญานีพนธ์ ภค.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
 2524, 253 หน้า อัดสำเนา
- สุนทร อาสะไวย์ บทบาทของรัฐบาลและเอกชนในการพัฒนา อีจาวนาเฉพาะ
กรณีประวัติโครงการรังสิต พ.ศ. 2431 ถึง พ.ศ. 2457 เสนอต่อสถาบัน
 ไทยคดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2524, 286 หน้า
- สุภาภรณ์ จรัสพันธ์ ภาษีเงินได้กับนโยบายด้านคลังของรัฐบาลใน พ.ศ. 2367 -
2468 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523, 217 หน้า
 อัดสำเนา
- สุชี ประศาสน์เศรษฐ มนุษย์กับสังคม สุจิต บุญบงการ บรรณาธิการ โครงการ
 ศึกษาทั่วไป ฝ่ายวิชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์ ฯ
 2521, 182 หน้า
- สุวิทย์ ไพทยวัฒน์ วิวัฒนาการเศรษฐกิจชนบทในภาคกลางของประเทศไทยระหว่าง
พ.ศ. 2394 - 2475 สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ 2524, 286 หน้า
- เสนาะ อุณาอูล นโยบายการเงินการคลังและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของ
ประเทศไทย เล่ม 2 ม.ป.ป. ม.ป.ท 273 หน้า

ไสว นิมมจันทร์ (ผู้รวบรวม) ไทยวีเอ็ม โรงพิมพ์ประเสริฐสิน 2500,
357 หน้า

ทลา มัยน์ เศรษฐกิจของประเทศไทยที่กำลังพัฒนา แปลโดย ฉาสุก พงษ์ไพจิตร
ไทยวัฒนาพานิช 2517, 148 หน้า

หม่อง หินอ่อง ประวัติศาสตร์ชนม แปลโดย เพ็ชร ภูมิทร โครงการตำรา
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
ไทยวัฒนาพานิช 2519, 221 หน้า

อมรรุณารักษ์, จมื่น (แจ่มจันทรวาท) พระราชกรณียกิจสำคัญในรัชกาลที่ 6
เล่ม 6 องค์การตำราศฤศกา 2512, 205 หน้า

อัญชลี สุธาชัย การเปลี่ยนแปลงระบบไพร่และผลกระทบต่อสังคมไทยใน
รัชกาลที่ 5 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2524, 336 หน้า
อัสสัมนา

อุมานราชชน, พระยา ตำนานกัลการ โรงพิมพ์พระจันทร์ 2482, 106 หน้า
อุบล จิระสาส์ดี สภาวะการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยใน
ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 วิทยานิพนธ์ อ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2517, 407 หน้า อัสสัมนา

อุบดี กรรณสูตร และพัชร อีโรธ พัฒนาการเมืองเศรษฐกิจสังคมในกลุ่ม
ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไทยวัฒนาพานิช 2516, 439 หน้า

โสภาส เสวิกุล พระปิตุลาแห่งการปฏิรูป โรงพิมพ์แจ่มเจริญ 2513, 596 หน้า
ฮอลด์, ที.จี.จี. ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 2 แปลโดย
คุณวรุณษา สนิทวงศ์ ฯ และคณะ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และ
มนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ไทยวัฒนาพานิช 2522,
2 เล่ม

สัจ บอรัตน์ ศตวรรษไทยลงสู่ดินจากป้อมปราการสู่ปัจจุบัน วชิรชัย มูลศิลป์
 สุภัตรา นิลวัชรระ บรรณาธิการและ เลขาธิการวิชาการสมาคมสังคมศาสตร์
 แห่งประเทศไทย 2526, 627 หน้า

หนังสือภาษาอังกฤษ

- Adas, Michael. The Burma Delta : Economic Development and Social Change on an Asian Rice Frontier 1852 - 1941. The University of Wisconsin Press, 1974. 256 p.
- _____. Agrarian Development and The Plural Society in Lower Burma 1852 - 1941. Ph.D. Thesis. University of Wisconsin 1971. 396 p.
- Bastin, John A History of Modern Southeast Asia. Colonialism nationalism and decolonization Englewood Cliffs, New York, Prentice - Hall, 1968. 214 p.
- Bell, Peter P. The Historical Determinants of Underdevelopment in Thailand. Center Discussion Paper No.84 Economic growth Center Yale University, 1970. 289 p.
- Burma Pamphlets No. 10 The Burma Petroleum Industry. Published for the Burma Research Society by Loegmans Green & Co. Ltd, 1946. 198 p.
- Cady, John F. South-East Asia : It's Historical Development. Mc.Graw-Hill Book Company New York, 1964. 657 p.
- _____. Thailand Burma Laos and Cambodia. New York Prentice-Hill, 1966. 152 p.
- _____. A History of Modern Burma. Cornell University Press, Ithaca New York, 1958. 682 p.
- Cair, P.J. Economic Foundation of British Overseas 1815 - 1915. Studies in Economic and Society History, The Macmillan Press Ltd, 1980, 85 p.
- Charlesworth, Neil. British Rule and the Indian Economy 1800 - 1914. Studies in Economic and Social History the Macmillan Press Ltd., 1982. 91 p.

- Cheng Siok - Hwa. The Rice Industry of Burma 1850 - 1940.
Kuala Lumpur University of Malay Press, 1968. 307 p.
- Cipolla, Carlo M. (Ed.) The Fontana Economic History of Europe : The Industrial Revolution Part III. Collin Fontana Book, 1976. 402 p.
- The Fontana Economic History of Europe : The Emergence of Industrial Societies : Part I. Collin Fontana Book, 1976. 420 p.
- Collin, Maurice. Trials in Burma. London Faber and Faber, 239 p.
- Furnivall, John S. Colonial policy and Practice : A Comparative Study of Burma and Netherland India. New York, University Press, 1956. 569 p.
- Ganguli, B.N. India's Economic Relation with the Far Eastern and Pacific country in the Present Century. Published by Orient Longmans Private Ltd., 1956. 348 p.
- Galbert, Khoo. Asian Transformation. Heinemann Education Book (Asia) Ltd., Singapore, 1977. 1164 p.
- Hall, D.G.E. Burma London Macmilland Press Ltd., 1968. 348 p.
- Holland, William L. (Ed.) Asian Nationalism and the East. The Macmilland Company New York, 1953. 449 p.
- Ingram, James C. Economic Change in Thailand Since 1850 - 1970. Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1971. 352 p.
- Jackubanskas, Edward B. and Phillip C. Pauwel. Human Resources Development. Iowa State University Press, 1969. 286 p.
- Johnston, David B. Rural Society and the Rice Economic in Thailand 1850 - 1930. XEROX University Microfilms 1976. 441 p.
- Keong, Voon Phin. Western Rubber Planting Enterprise in Southeast Asia 1876 - 1921. Percutit University Malaya Kuala Lumpur, 1976. 210 p.

- Lurie, Torshis. Modern Economics. Houghton Mifflin Company Boston, 1967. 695 p.
- Lysa Hong. The Evolution of Thai Economy in the Early Bangkok Period and its Historiography. Ph.D. University of Sydney, 1981. 226 p.
- Meturman, Kahin G. (Ed.) Government and Politics of Southeast Asia (2nd). Cornell University Press Ithaca New York, 1964. 796 p.
- Osborne, Milton. River Road to China : The Mekong River Expedition 1866 - 1873. London George Allen & Unwin Ltd., 1973. 249 p.
- Pluvier, Jan. South - East Asia from Colonial to Independence. Kuala Lumpur Oxford University Press 1974. 378 p.
- Purcell, Victor. The Chinese in South - East Asia. London Oxford University Press, 1965. 385 p.
- Reynold, Lloyd G. Economics. A General Introduction Revised (ed.) Homewood Illinois Richard D. Irwin, 1967. 204 p.
- Singhal, D.P. The Annexation of Upper Burma. London Oxford University Press, 1956. 345 p.
- Skinner, William G. The Chinese Society in Thailand. Ithaca New York Cornell University Press, 1962. 459 p.
- Steinberg, David J. (Ed.) Insearch of Southeast Asia. London Oxford University Press, 1975. 522 p.
- Sunderam, Jomo Kesan. Class Formation in Malaya : Capital, The State and Uneven Development. Ph.D. Thesis Harvard University. Cambridge Massachusetts, 1977. 500 p.
- Tate, D.G.M. The Making of Modern South - East Asia Vol II. Kuala Lumpur Oxford University Press, New York, 1979. 618 p.
- Taylor, Arthur J. Laissez - faire and State Intervention in Nineteenth Century. Britain Studies and Social History, The Macmillan and Press Ltd., 1972. 80 p.

Thompson, Virginia. Thailand : The New Siam. (Second Ed.)
Paragon Book Reprint Corporation New York, 1967. 312 p.

Vella, Walter F. Chaiyo. The University Press of Hawaii,
1978. 317 p.

_____. The Impact of the Western Government in Thailand.
Berkeley University of California Press, 1955. 317 p.

Wilson, David A. Politics in Thailand. New York
Carnoll University Press, 1962. 307 p.

Wood, W.A.P. A History of Siam. New York, A.M.S. Press,
1974. 300p.

2.2 วารสาร

เกริกเกียรติ์ พัฒน์เสรีธรรม "วิเคราะห์สังคมไทยในแง่การเปลี่ยนแปลงทาง
เศรษฐกิจและประชาชน" ใน วารสารธรรมศาสตร์ 8(2) : 102-132
ตุลาคม - ธันวาคม 2521

_____ "การผูกขาดทางเศรษฐกิจและการครอบงำทางการเมืองในประเทศไทย"
ใน วารสารธรรมศาสตร์ 10(3) : 6-40 กันยายน 2524

เจษฎา โลหอุณจิตร และเรณู สัจรัตนภาม "วิวัฒนาการและบทบาทของ
เครื่องจักรกลการเกษตรในประเทศไทย" ใน วารสารธรรมศาสตร์
10(3) : 40-70 กันยายน 2524

นัทรทิพย์ นาดสกา "ประวัติศาสตร์เปรียบเทียบเอเซียตะวันออกเฉียงใต้"
บทความจากเว็บไซด์ที่ถวายนการอบรมเอเชียศึกษา ครั้งที่ 3 วันที่ 23
พฤษภาคม 2526

_____ "วิวัฒนาการเศรษฐกิจไทยในช่วง 200 ปี แห่งกรุงรัตนโกสินทร์"
บทความสัมมนาประวัติศาสตร์โดย วิทยาลัยครูอุบลูรี 2525

ชัยนันท์ นันทพันธ์ "เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ"
ใน วารสารธรรมศาสตร์ 7(2) : 14-45 ตุลาคม - ธันวาคม 2520

ซีเก ฮาร์ ทานาเป้ "การชลประทานเพื่อการเกษตรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย"

ใน วารสารธรรมศาสตร์ 5(2) : 70 - 95 ตุลาคม 2518 - มกราคม 2519

พรงค์ พวงพิศ "บทบาทของชนจีนในการประมงภาชีอากร" ใน วารสารธรรม-
ศาสตร์ 5(2) : 95 - 110 ตุลาคม 2518 - มกราคม 2519

_____ "การเมืองไทยสมัยใหม่ยุคปรับปรุงประเทศตามแบบตะวันตก" ใน
วารสารประวัติศาสตร์ 3(3) : 1 - 24 กันยายน - ธันวาคม 2521

นิธิ เอียวศรีวงศ์ "ลัทธิจักรวรรดินิยมในทศวรรษที่ 16 - 19" บทความ
ประกอบการสัมมนา เรื่องประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ วิทยาลัยครู
บ้านสมเด็จเจ้าพระยา 2523

นิมิตร นนทพันธุ์ชาวาทย์ "นโยบายเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนของไทย" ใน
วารสารธรรมศาสตร์ 5(2) : 110 - 127 ตุลาคม 2518 - มกราคม 2519

ประเสริฐ กิจพิพัฒน์ "การค้าโคยรัฐ" ใน เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ 5(2) :
70 - 87 กรกฎาคม - ธันวาคม 2525

เพ็ญศรี กุ๊ก "สมัยแห่งการต่อสู้เพื่ออำนาจอธิปไตยของไทยในรัชสมัยของพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล"
ใน เอกสารโบราณคดี 13(2) : 1 - 26 กรกฎาคม - ธันวาคม 2522

มัทนา เกษมบล "การชลประทานสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์" ใน วารสารธรรมศาสตร์
9(2) : 2 - 22 ตุลาคม - ธันวาคม 2522

แล คีลกวินยารัตน์ "วิถีการเปลี่ยนแปลงเอเชียกับเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์แห่งความ
ก่อกำเนิดของสังคมไทย" ใน วารสารธรรมศาสตร์ 9(1) : 93 - 102
กรกฎาคม - กันยายน 2522

วิจารณ์ กุ่มไพบโรจน์ "ความสัมพันธ์ทางการ เมืองและเศรษฐกิจของสนธิสัญญา

ค.ศ. 1855 หรือ สนธิสัญญาเบาริง ระหว่างไทยกับอังกฤษ" ใน สารานุกรม

28 (10) : 58 - 75 กุมภาพันธ์ 2518

วิลาสวงศ์ พงศ์บุทธร "พระกษัตริย์" ใน เอกลักษณ์ไทย 8(1) :

32 - 45 สิงหาคม 2520

วิเกษ วิเชียร "พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
พระนราธิราชภคินี" ใน วารสารประวัติศาสตร์ 4 (3) : 98 - 107

กันยายน - ธันวาคม 2522

สุรัตน์ วราภรณ์ "สงครามอังกฤษ - พม่า ครั้งที่ 3 ค.ศ. 2428" ใน

วารสารประวัติศาสตร์ 5(1) : 61 - 84 มกราคม - เมษายน 2523

Ammar Siawvalla. "Foreign Trade and Domestic Economy
in Siam (1820 - 1855)," เก็บถาวรโดย นิตยา มาพึ่งพงศ์
จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2(3) : 25 - 40
เมษายน 2518

Benda, Harry J. "The Structure of Southeast - Asia
History Some Preliminary observation," Journal
of Southeast Asian History III, p. 106 - 130,
July, 1962.

Loughlin B. Double Identity : The Thai Chinese War
Eastern, Economic Review XXII, No. 9, p. 30 - 33,
January 1, 1961.

Cook, Edward Sir. "The Building of Modern Siam,"
Asiatic Review, p. 38 - 78, October, 1930.

Hans Dieter Evers. "Urbanization and Urban Conflict
in Southeast - Asia," Asian Survey Vol. XV, No. 9,
p. 775 - 785, September, 1975.

Ian Brown. "Siam and the Gold Standard 1902 - 1906,"
Journal of Southeast Asian Studies Vol. X, No. 2,
Sept., 1979.

Peter F. Zell and Stephen A. Resnick. "The Contradiction
of Post - war Development in Southeast Asia,"
Journal of Contemporary Asia Vol. I, No. 1 June, 1970.

Van der Heide, J. R. "The Economical Development of Thailand during the last Half Century," Journal of the Siam Society, Vol. VII, Part II, 1960.

2.3 สัมภาษณ์

เกา ทรใจ้ว (เกียรติ แพทย์คนจุก) เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ จิตงาม วัฒนพันธุ์ เป็นผู้สัมภาษณ์ ณ บ้านเลขที่ 205 หมู่ 2 ต.ลาดกระบัง เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2526

กำปิว มหาวัง อายุ 84 ปี เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ จงกลณี ยศบรรดาศักดิ์ เป็นผู้สัมภาษณ์ ณ บ้านเลขที่ 28 หมู่ที่ 1 ต.ท่าช้าง อ.เสาไห้ จ.สระบุรี เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2526

ทอน อามุนี อายุ 82 ปี เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ จงกลณี ยศบรรดาศักดิ์ เป็นผู้สัมภาษณ์ ณ บ้านเลขที่ 34 หมู่ที่ 1 ต.ท่าช้าง อ.เสาไห้ จ.สระบุรี เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2526

น้อย กรประดิษฐ์ อายุ 74 ปี เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ จงกลณี ยศบรรดาศักดิ์ เป็นผู้สัมภาษณ์ ณ บ้านเลขที่ 22 หมู่ 1 ต.ท่าช้าง อ.เสาไห้ จ.สระบุรี เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2526

บุญ แก้วแถม อายุ 74 ปี เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ จงกลณี ยศบรรดาศักดิ์ เป็นผู้สัมภาษณ์ ณ บ้านเลขที่ 33 หมู่ 1 ต.ท่าช้าง อ.เสาไห้ จ.สระบุรี เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2526

ปิ่น มาลากุล, ม.ล. เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ จิตงาม วัฒนพันธุ์ เป็นผู้สัมภาษณ์ ณ ตึกจิราภานุสรณ์ หอสมุดแห่งชาติ ท่าราชู๊ก เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2525

มี อินทร์ชัย อายุ 74 ปี เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ จงกลณี ยศบรรดาศักดิ์ เป็นผู้สัมภาษณ์ ณ บ้านเลขที่ 16 หมู่ 2 ต.ท่าช้าง อ.เสาไห้ จ.สระบุรี เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2526

ไสว ลุงเผือก เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ จิตงาม วัฒนพันธุ์ เป็นผู้สัมภาษณ์
ณ บ้านเลขที่ 10 หมู่ 2 กองจรรยาใหญ่ ต.ลาดกระบัง เขตลาดกระบัง
กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2525

ការពន្យល់

ภาคผนวก ก.

บรรทัด

ขอเคาะฝ่าล่องขลุ่ยพระมาพกเกล้าปกระหม่อม

ในเรื่องทูตฝรั่งเศสเสนอพระราชทานพระบรมราชานุเคราะห์ 2 ประการ คือ (1) ให้คนฝรั่งเศสเป็นกรรมการในแบงก์สยาม (2) ให้คนฝรั่งเศสรับตำแหน่ง ทำนอง Economic Adviser ในกระทรวงพระคลังนั้น สมเด็จพระมหาเทววงศ์ หลงระหม่อมเล็ก และกรมพระจันทบุรีหรงเห็นไปคนละอย่างไม่มีรอบทอที่จะเชื่อม ประสานกันได้เลย สรุปความในพระคำวาทของสมเด็จพระมหาเทววงศ์นั้น ทรงเห็นว่าไม่ควรยอมทั้ง 2 ส่วน เพราะไม่มีเยี่ยงอย่างแลติดกับที่วิญญูชนทั้งหลาย จะพึงขอ ล้วนความคิดจะบำรุงผลประโยชน์ในลุ่มน้ำโขงก็เป็นวิธี Peaceful penetration ของฝรั่งเศส ซึ่งถ้าจะขัดป้องได้เท่าใด ก็ควรทำเท่านั้น ทรง แสดงเหตุผลโดยพิศดารเป็น 11 ข้อซึ่งทูลเกล้า ฯ ถวายมาด้วยแล้ว

หลวงระหม่อมเล็กทรงเห็นควรจัดการให้ฝรั่งเศสเข้าเป็นกรรมการใน แบงก์สยาม แลทรงเห็นว่าเมื่อความคิดนี้สำเร็จแล้ว อาจจะได้เลิกความคิดให้ชาว ฝรั่งเศสมีตำแหน่งในกระทรวงพระคลัง ส่วนการบำรุงผลประโยชน์ทางมณฑลลาว ออกนั้นก็ควรคิด แต่ไม่ไรโดยขอยืมเงินจากประเทศอื่นดูเงิน ข้อความพิศดารปรากฏ ในลายพระหัตถ์ซึ่งได้ทูลเกล้า ฯ ถวายมาด้วยแล้ว

ข้อความที่กรมพระจันทบุรีไค้กราบบังคมทูลพระกรุณานั้นรวมความว่า (1) ได้ทวนถามพวกกรรมการแบงก์สยามไม่มีใครเขาเต็มใจที่จะให้คนฝรั่งเศส เป็นกรรมการ เพราะไม่มีมูล ผลประโยชน์ของพวกฝรั่งเศสในแบงก์สยามก็ไม่มี การที่จะบังคับเป็นการอำมาตย์ (2) ฝรั่งเศสคิดจะ steal a march on the Government ในเรื่อง Exploitation of Eastern Provinces. เพื่อป้องกันข้อนี้ประการหนึ่ง และเพื่อไกลเกลียดให้เป็นที่พอใจของฝรั่งเศสอีกประการ

หนึ่งจึงทรงเห็นว่า ควรประพจน์ระตั้งไว้โดยให้มี proposal อย่างทรงไป
ทรงมาในเรื่องราวผลประโยชน์ในมณฑลท่านออก (ซึ่งจำจะต้องคิดวันหนึ่งนั้น)
แล้วและให้คนฝรั่งเศสเป็นหัวหน้ากรรมการพิจารณา Economic status
แห่งดินแดนแถบนั้น แล้วจึงทรงพระราชวินิจฉัย on the merits of the
case. ข้อนี้ทูลกระหม่อมเล็กไม่ทรงเห็นด้วย เพราะทรงเกรงว่าหัวหน้ากรรมการ
นั้นจะเร่งให้รัฐบาลจัดการและเร่งให้หรือยืมเงินจากอังกฤษ

Modus Vivendi กับผู้ฝรั่งเศสในเรื่องนี้หายาก เพราะความเห็น
แตกต่างไปกันละทาง ข้าพระพุทธเจ้าได้ไปเฝ้าเสนาบดีกระทรวงพระคลังอีก
ครั้งหนึ่ง ทูลถามว่า ถ้าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ท่านผู้ตรวจกับ
กรรมการแบงก์สยามอีกครึ่งหนึ่ง ให้รับคนฝรั่งเศสซึ่งมี personality
a reliable เข้าเป็นกรรมการโดยที่เขาคะจัดการได้ตนเองมีหุ้นส่วนในแบงก์
พระองค์ท่านรับจะฉลองพระเดชพระคุณได้หรือไม่ ? มีรับสั่งตอบว่า เมื่อทรงพระ
กรุณาโปรดเกล้าฯ เช่นนั้นแล้วก็จะพูดอีกครั้งหนึ่ง และจะทรงขอให้ฝ่ายฝรั่งเศส
แสดงตัวออกมาว่าใคร เมื่อ personality สมควรแล้วก็จะสำเร็จ
ส่วนตำแหน่งนั้น ท่านได้ offer เงินเดือนตั้งพันหนึ่งแล้ว เมื่อไม่พอใจก็เป็น
ที่สนใจ เพราะถ้าจะให้ตำแหน่งสูงกวานั้น ก็จะเกิดความกับพวกอังกฤษอีก
(แต่ในเรื่องตำแหน่งนี้ ทูลกระหม่อมเล็กทรงเห็นว่า ถ้าฝรั่งเศสได้เป็นกรรมการ
ในแบงก์สยามแล้ว ก็จะเฝ้ายราไปในเรื่องตำแหน่งในกระทรวงพระคลัง

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ

(ครุฑ)

ที่ 2/13696

กล่าวว่าการต่างประเทศ

วันที่ 12 มกราคม พระพุทธศักราช 2460

ขอเคราะห์ล่าลองขลุ้พระบาทปกเกล้า ฯ

ข้าพระพุทธเจ้า ขอพระราชทานพระราโชวาทโรกาศกรายบังคมทูลพระกรุณา ความเห็นตามที่ไต่ถามพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้า ฯ ให้ข้าพระพุทธเจ้า ทำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายในเรื่องทูตฝรั่งเศส ขอพระราชทานให้คนฝรั่งเศสเป็น ผู้อำนวยความสะดวกเข้าในในที่ชุมนุมกรรมการเบ็งกัลสยามกันมาจนนั้น ดังต่อไปนี้

1. ข้อความซึ่งทูตฝรั่งเศสขอพระราชทานนี้ ไม่เคยมีเยี่ยงอย่าง ธรรมเนียมที่จะได้เคยกระทำกันในระหว่างประเทศหนึ่งประเทศใดเลย

2. เมื่อว่าตามทางการบ้านเมืองที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า โปลิติก ก็เป็นการคิดออกกฎหมายธรรมเนียมนานาประเทศและผลลิตต่ออติยาไกรยไมตรี ที่สมควรจะปฏิบัติต่อกันในระหว่างนานาประเทศ

3. เมื่อว่าตามทางธรรมเนียมที่นับถือทรัพย์สินสมบัติของบุคคลว่าควร จะประยัติ เพียรไร ที่เรียกตามภาษาอังกฤษว่า เอกชนกนิก ก็ผิดต่อกฎหมายบ้านเมืองไม่ เลือกว่าประเทศไทย ฯ ด้วยเหตุว่าคนฝรั่งเศสไม่ได้มีเงินมาลงทุนในเบงกัลสยาม พอที่จะสมควรเป็นผู้อำนวยความสะดวกนั้นได้โดย

4. การที่ขออย่างนี้ไม่เป็นเหมือนหนึ่งขอให้คนฝรั่งเศสเข้ามารับเงินปี ของเบงกัลเท่านั้น หากจะเป็นขอเงินทุนของคนไทยที่ร่วมกัน เข้าอยู่ในเบงกัลสามล้าน บาทนั้น ตกไปอยู่ในความที่คนฝรั่งเศสจะรวมใจเลือกให้กระทำอย่างไร ๆ ก็ได้ ภายนั้นขอให้ยกเงินสามล้านมาทำ ให้คนฝรั่งเศสเลือกทำได้

5. หูปรังเศสกราบบังคมทูลขอพระราชทานนี้ มีทางที่เขาจะพูดได้อีกอย่างหนึ่งว่า ได้มีพระกระแสโปรดเกล้า ฯ พระราชทานแก่เขา เสมอเหมือนหนึ่งว่าจะขอพระราชทานพระอย่างไร ก็โปรดเกล้า ฯ พระราชทานให้ นั่นเป็นหลัก อ่างอสุรภัยทั้งหลายที่มีก็เจตนากราบทูลขอพระพระอิสริยาภรณ์ แต่ธรรมดาผู้ซึ่งมีความคิดที่เรียกว่าวิญญูชน ก็ย่อมจะต้องทราบจัดเจนว่า แม้มีพระกระแสเช่นนั้นแล้ว ก็ย่อมจะมีเงรชนที่กีดขวางอยู่ในทางธรรม จะโปรดเกล้า ฯ พระราชทานทรัพย์สินสมบัติของคนอื่น ๆ ที่ใจของเขาไม่ยินยอมให้ นั้น ก็ไม่ได้ด้วยเอง

6. อีกอย่างหนึ่งหูปรังเศสจะแก้ว่าไม่ได้ขอมีกำนาจในทรัพย์สินของคนอื่น ๆ แะจะขอเป็นเหมือนหนึ่งผู้จัดการทรัพย์สินของพระคลังข้างที่ส่วนพระองค์ ที่มีอยู่ในบางคนนั้น จึ่งก็ว่า พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์นี้ ก็ได้มีพระยาบริวารราชสมบัติเป็นผู้จัดการแทนอยู่ชานานแล้ว ไม่มีเหตุที่สมควรอย่างไรที่จะถอดถอนผู้จัดการแทนพระราชทรัพย์ส่วนนี้เสีย เอาจามอนให้แก้คนหูปรังเศสที่ไม่ใช่คนไทยเลย เขามารับการแทน

7. คนหูปรังเศสเป็นคนอยู่นอกกฎหมายไทย ย่อมเป็นธรรมดาที่บริษัทไทย จะมีความรังเกียจยิ่งกว่าคนชาติอื่น ๆ ที่อยู่ตามกฎหมายไทยดังนี้ จึ่งชักชวนสำคัญนี้ ก็ยังคงมีอยู่ไม่ได้แก้ไขเสียไปแล้ว จะมากล่าวอ้างว่าฝ่ายไทยไม่คิดเห็นแก่ไม่หูปรังเศสนั้นไปชคม ที่จริงหูปรังเศสไปเห็นไม่รักแก่ไทยอยู่ชัดเจน

8. ธรรมดาที่มีทางไมตรีที่ปลื้มใจจะนับได้ว่าเป็นมิตรกับจริงนั้น ก็ย่อมจะมีความเสมอกันเป็นหลัก แล้วจึงจะคิดถอยถ่วงปรองดองกันได้ ถ้าไม่ถือว่าเสมอกันแล้วไม่คิดประโยชน์ซึ่งกันและกัน ก็คงจะกระทำการที่ถือว่าตนว่าเป็นใหญ่กว่ากันอยู่ข้างหนึ่ง จะเมิ่นเอาความใหญ่ใหญ่ของตนลดทอนฝ่ายเดียวแล้ว ก็เรียกว่าเป็นมิตรกันไม่ได้เลย

9. การที่ฝรั่งเศสขอพระราชทานอย่างผิดแปลกประหลาดที่สุด และเป็น การที่ขอมีอำนาจมากอย่างยิ่งกว่าใคร ๆ จะขอได้แล้วนี้ ถ้าให้ไปสมหมายแล้ว ใ้หาจะเป็นการเสวยสิ้นไม่ขออะไรอีกต่อไปเมื่อไร ถ้าเป็นการที่สุดเพียงขอเท่านั้น ก็ยังจะทำให้เห็นว่าเอาใจว่ากลัวใจให้เป็นครั้งสุดท้ายได้บ้าง แต่การจะกลับตรงกันข้าม ไปเป็นว่า ถ้าได้ครั้งนี้แล้ว ก็มันจะย่ำใจกลับขออีกยิ่งขึ้นต่อไปด้วยเห็นว่าขอจน ไม่มีมนุษย์ใดจะให้ได้แล้ว ก็ยังให้อยู่ ทำไมจะไม่ขอให้ยิ่งไปอีก

เพราะเหตุทั้ง 9 ประการนี้ ข้าพระพุทธเจ้าเห็นควรยกเล่า ๆ ว่า ไม่มีทางอย่างใดที่จะผ่อนปรนให้แก่ผู้ฝรั่งเศสในการที่ขอพระราชทานให้ถอนฝรั่งเศส เป็นผู้อำนวยการในแวงกัสยามกันมาจนนี้แล้ว คงมีอยู่อย่างเดียวที่จะแสดงความ เสียใจ ใ้หาว่าเขาขอเป็นขอที่จะทำให้ไม่ได้ แลไม่เกลียดให้แก่ใคร ๆ แลไม่มี จิตระคิดให้แก่ใคร ๆ อย่างนี้ ก็ไม่ใช่เท่านั้น

ข้าพระพุทธเจ้ากราบบังคมทูลพระกรุณาความเห็นในเรื่องผู้อำนวยการ แวงกัสโดยมากก่อน เพราะเห็นควรยกเล่า ๆ ว่าเป็นแผนที่มาถึงเฉพาะหน้าอยู่ แต่ปัญหาเรื่องจัดการบำรุงผลประโยชน์ที่เรียกว่า เอกะปลอยเทศนั้น ในขณะนี้ ก็ยังไม่ว่ากล่าวชี้ให้เห็นสิ่งอันว่าจะทำอย่างไร จึงขอพระราชทานกราบบังคมทูล พระกรุณาความแต่พอซึ่งเขปว่า ความคิดของฝรั่งเศสในเรื่องนี้ ก็ตรงกับความคิด ที่เราจะเข้ามาภายในบ้านเมืองค้าขายเงิน ๆ เรียบร้อย อย่างที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า บิซเนส เป็นตรัยขึ้น เท่านั้น เป็นการซึ่งจำเอนจะต้องรังมืองกันให้ มากที่สุดได้เพียงใด ก็จะต้องกระทำเพียงนั้น

ความคิดของฝรั่งเศสนี้ ได้มีปรากฏมาตั้งแต่ ค.ศ. 1904 (พ.ศ. 2446) ในสัญญาเคลคาเซกับพระยาสุริยานุวัตร ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 7 แล้ว แม้สัญญาจะไม่ใช้ราตีไฟ แต่ภายหลังมาเมื่อ ค.ศ. 1907 (พ.ศ. 2449) ทำสัญญาใหม่ก็ได้องความขอ 7 นี้ไว้ว่าเป็นใช้ได้ต่อไปในเวลาที่เหมาะสม จำเป็น จะต้องตกลงข้อสัญญานี้ไว้นั้น ก็ได้มีพระบรมราชวินิจฉัยไว้แล้วว่าแบบจะไม่ทำการ

เหล่านั้น มีรถไฟเป็นต้นในดินแดนที่น้ำตกแม่โจ้จนกว่าไทยจะมีเงินแลกเงิน
หัวได้เอง การอันนี้ก็ปรังรับมาได้ 14 ปีแล้ว

แถมเมื่อเร็ว ๆ นี้ นายอุเทรย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศส ก็ได้แสดง
ปาฐกถาที่ไซ่งอน มุ่งเน้นลงเป็นความคิดจะทำถนนรถยนต์แทนทางรถไฟ แต่ไซ่งอน
มากรุงเทษ ฯ ว่าทาง 900 กิโลเมตร เป็นส่วนฝรั่งเศสทำ 660 ไทยทำ 240
กิโล ทางที่จะเดินให้ทำนี้ ก็คงเป็นหนทางที่เจ้าพระยาบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี)
ทำไปแต่เขมรนั่นเอง

ข้าพระพุทธเจ้าเชื่อด้วยเกล้า ฯ เป็นแน่ว่า ในเวลาที่ยังมีสงครามอยู่ใน
ยุโรปนี้ ฝรั่งเศสคงจะไม่สามารถมาทำการบูรณะต่อฝ่ายไทยอย่างไรได้เลย
เพราะว่าถ้าจะตั้งเอาใจไทยไว้ได้ดีที่สุด ถ้าสิ้นสงครามในยุโรปแล้วนั้น
และฝรั่งเศสจึงจะมาทำการบูรณะเอาได้ ในขณะที่แม้ฝ่ายไทยจะไม่ยอมให้สิ่งใด ๆ
ก็ได้หมด ฝรั่งเศสคงต้องยอมตาม

ควรมีการยุติแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ข้าพระพุทธเจ้า
เทเวศวงศ์โรปรการ ขณเดชะ

วันที่ 20 มกราคมพระพุทธศักราช 2460

ขอเทศะฝ่าลอองธุลีพระบาทปกเกล้า ฯ

ด้วยพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงปราจิณกิติบดีราชเดโชขุนการ มีลายพระหัตถ์ส่งความเห็นของเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าด้วยทูตฝรั่งเศส จะขอให้มิชชันนารีฝรั่งเศสเข้านั่งในที่ประชุมกรรมการแบ่งกัษยามและเข้ารับราชการ ในกรมพาณิชย์มายังข้าพระพุทธเจ้า และว่ามีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ข้าพระพุทธเจ้าทำความเข้าใจในเรื่องนี้ขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา, พระเดชพระคุณเป็นอันเกล้า ฯ, ข้าพระพุทธเจ้าจึงขอพระราชทานกราบบังคมทูลความเห็น ดังต่อไปนี้

สาเหตุของการเรื่องนี้ก็มีไม่พ้นจากการซึ่งกันระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศสนั่นเอง พระราชอาณาจักรสยามตกอยู่ในฐานะที่ลำบากมีเงินแผ่นดินของมหาประเทศพม่าอยู่ 2 ข้าง, ฉะนั้นฝ่ายต่างอยากจะได้ประโยชน์จากประเทศสยาม, การหาประโยชน์นี้อาจทำได้ 2 ทางคือ ทางซื่ออย่าง 1, ทางปลอมอย่าง 1, ฝรั่งเศสเคยใช้ทางซื่อมาแล้วก็ได้ดินแดนไปอยู่ในอำนาจตนมากอยู่ แต่โดยร้ายซึ่งชาติไทยกลายเป็นอมิตรของกัน, และหันไปหาฝ่ายอังกฤษซึ่งทำการแต่โดยทางปลอม, ได้ประโยชน์มากอยู่, ถือดินแดนได้, แล้วได้ความสะดวกในทาง peaceful penetration, ก็รัฐบาลสยามยอมทำทางรถไฟในแหลมมาลายู, เปิดให้สินค้าอังกฤษเข้าได้ง่าย, ทั้งข้อสำคัญเปิดช่องให้ชนชาวอังกฤษเข้ามาทำมาค้าเลี้ยงชีพในดินแดนแหลมมาลายูได้สะดวก, นอกจากนั้น influence มากดังปรากฏชัดที่ในกระทรวงพาณิชย์การของรัฐบาลสยามมีชาวอังกฤษเป็นปลุกษาหรือประจำตัวการอยู่เป็นอันมาก, ทั้งข้อสำคัญที่อังกฤษไทยไม่มีใครรู้สึกกันแทนในอังกฤษเลย, อังกฤษร้องขอทางรถไฟจะยอมใจทำตามโดยง่าย, โดยถือว่าอังกฤษเป็นมิตร, ส่วนที่เกี่ยวกับฝรั่งเศสแล้วเปตรงจัมข่านที่เกี่ยว, เลี้ยวไรขึ้นเป็นสงไสยทันที, เพราะยังมีความรู้สึกฝังอยู่ในดวงจิตที่ว่าเปดมิตร.

ทุกฝรั่งเศสมีคัมกับทั้งข้าราชการสำคัญในกระทรวงการต่างประเทศ
ของฝรั่งเศสบางคนเข้าใจความอันนี้ดีแล้ว, จึงให้ตั้งใจเปลี่ยนวิธีดำเนินการของ
ฝรั่งเศส, เปลี่ยนเป็นวิธีที่ปลอดภัย, แต่การเปลี่ยนนี้ไม่ใช่ง่ายนัก, เพราะคน
ฝรั่งเศสบางส่วนมีพวกเมืองขึ้น (Colonial party) เป็นต้น, ยังรักทางที่
อยู่เสมอ, พวกฝรั่งเศสที่อยากจะเปลี่ยนวิธีจึงเห็นว่า เพื่อจะได้การเปลี่ยน
ดำเนินไปโดยที่จริงรัฐบาลสยามต้องแสดงให้ปรากฏว่ายินดีที่จะเป็นมิตรกับ
ฝรั่งเศส, ยินดีที่จะนับหน้าถือตาฝรั่งเศสเท่ากับอังกฤษ, นี่เป็นสาเหตุแห่งวิธี
ดำเนินการของทุกฝรั่งเศสองค์นี้.

เมื่อว่าด้วยประโยชน์ของชาติไทยโดยฉะเพาะ, ข้าพระพุทธเจ้าเอง
มีความเห็นโดยแน่นอนว่า, เราไม่ควรเข้าอยู่ในความครอบงำของเพื่อนบ้าน
ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่ฝ่ายเดียว, อาจมีอันตรายกลายเป็นข้าเขาไปโดยไม่รู้ตัวได้,
ดังที่ข้าพระพุทธเจ้าได้ทำความเห็นขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาครั้ง 1 แล้ว
ฉนั้นข้าพระพุทธเจ้าจึงเห็นว่า ตามที่ทุกฝรั่งเศสตั้งความประสงค์ให้รัฐบาลสยาม
ดำเนินทางเป็นมิตรเสมอกันทั้ง 2 ฝ่ายนั้นตรงกับประโยชน์ของชาติไทย, ฉนั้น
ควรจะกล่าวยกย่อง, แต่ก็มีให้เลวร้ายถึงจบตรงกันข้าม, คือเป็นมิตรกับฝรั่งเศส
เป็นอมิตรกับอังกฤษ.

การที่จะทรงตัวอยู่กลางให้พอดีนั้นย่อมเป็นการยากเป็นแน่นอน,
แต่เห็นด้วยเกล้า ฯ ว่าบรรดาผู้ที่ตั้งใจรับราชการสนองพระเดชพระคุณโดยสุจริต
ไม่ควรวิตกความงายเป็นใหญ่, แม้การใดยากแต่ปรากฏว่าจะเป็นประโยชน์แก่
ราชการแล้ว, ก็ควรบากบั่นทำการนั้นให้บรรลุถึงผลสำเร็จจงได้.

ข้าพระพุทธเจ้าได้ทูลเกล้า ฯ ว่า การที่กรรมการแบ่งกัสยาม
ไม่ยอมรับชาวฝรั่งเศสเข้านั่งในที่ประชุมกรรมการแบ่งกันั้น, ก็เพราะคิดการ
ทางแคบ, ตนเองอยู่ใต้ influence อังกฤษ, รู้สึกว่าอังกฤษคงไม่พอใจ
ก็พลอยไม่พอใจไปด้วย, หาได้ถกถึงทางราชการให้กว้างขวางถึงความบังคมทูลมา

ข้างต้นนั้นไม่, แท้จริงการที่รัฐบาลฝรั่งเศสมีความประสงค์จะให้มิชวาร์ฝรั่งเศส
เป็นกรรมการแบงก์สยามนั้น, ข้อสำคัญก็อยู่ที่จะเป็นทางรังแกมิชวาร์ให้เบงก้นั้น
ดำเนินการให้เป็นประโยชน์แก่อังกฤษแต่อย่างเดียวเท่านั้นเอง, คือประสงค์
counter balance, ที่ว่ากรรมการฝรั่งเศสจะเข้าไปถึงให้เบงก้นำการ
เป็นประโยชน์แก่ฝรั่งเศสแต่อย่างเดียว, เห็นคล้ายคลึง ๆ ว่าเหลือที่ใครจะ
พูดออกมาได้โดยสุจริต, เพราะมีคนไทยซึ่งเป็นผู้จัดการนั่งอยู่ในนั้นแล้ว,
ยังมีผู้ช่วยเป็นคนอังกฤษอีก, ทั้งกรรมการไทยก็มีความยอมรับทางอังกฤษโดยมาก
ยอมเอาหน้าอังกฤษอยู่แล้ว, ฝรั่งเศสคนเดียวจะไปถึงรังแกให้เอาความทางฝรั่งเศส
ที่ไหนได้เป็นการพ้นวิสัยแท้, คงเป็นประโยชน์ได้แต่ในทาง counter balance
โดยเฉพา, ซึ่งถ้าพระพุทธเจ้าเห็นคล้ายคลึง ๆ ว่าไม่ใช่เป็นประโยชน์แต่แก่
ฝ่ายฝรั่งเศส, ย่อมเป็นประโยชน์แก่ไทยเป็นอันมากด้วย.

คล้ายเหตุคงกราบบังคมทูลมาขึ้นว่าพระพุทธเจ้าจึงเห็นคล้ายคลึง ๆ
ว่าเป็นการสมควรที่จะให้มิชวาร์ฝรั่งเศสนั่งอยู่ในที่ประชุมกรรมการแบงก์สยาม,
การที่จะบังคับให้กรรมการที่เป็นอยู่แล้วรับนั้นเห็นคล้ายคลึง ๆ ว่าไม่จำเป็นต้อง
สั่งบังคับกัน, เพียงแต่ให้กรรมการทราบว่าเปะพระราชนิยมเช่นนั้นสำหรับประโยชน์
แห่งราชการแผ่นดินแล้วก็จะยอมตามเป็นแน่, ไทยไทยใครเลยจะไม่เห็นแก่
ราชการแผ่นดิน, หากแต่จะไม่รู้เท่าถึงการเท่านั้น, แต่คนฝรั่งเศสที่จะเข้าเป็น
กรรมการนั้นต้องจัดการให้ตนมีหุ้นส่วนในเบงก้นด้วย, แล้วกรรมการที่เป็นอยู่แล้ว
จึงจัดการให้เข้าเป็นกรรมการอีกคน 1 ตามระเบียบวิธีการ, ไม่ใช่อยู่ดี ๆ ก็ส่ง
คนฝรั่งเศสเข้าไปนั่งในที่ประชุมเฉย ๆ.

ส่วนความลำบากที่จะมีขึ้นเพราะมีกรรมการเป็นคนต่างชาตินั้น,
ข้าพระพุทธเจ้ายังไม่เห็นว่าลำบากเท่าใดนัก, เพราะความตกลงในคณะ
กรรมการเข้าใจว่าควรจะไปไปตามกะแนนเสียง, เมื่อทุกฝ่ายได้ออกความเห็น
แล้วก็ต้องมีการนับกะแนนกัน, ความเห็นอย่างใดได้คะแนนเสียงมากก็ต้องเป็นไป

อย่างนั้น, แต่กรรมการไทยจะได้ประโยชน์ที่ไต่พึงเสียง 2 ทาง, ได้ความคิด
รอบคอบยิ่งขึ้น, ตัดหนทางที่จะถูกจูงจุมก่าประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแค่
ฝ่ายเดียว, ทาพระพุทเจ้าเห็นด้วยเกล้า ฯ โดยแน่วแน่จะเป็นประโยชน์ยิ่งนัก
สำหรับแมงกีสยามและชาติไทย, ฉะนั้นสำหรับฝรั่งเศษเองข้าพระพุทธเจ้าเห็นว่า
มีประโยชน์ในทางกาย (materially) น้อยที่สุด, เพราะฝรั่งเศษคนเดียวก
งดิ่งวิ่งไปทางตนไม่ได้ดังกรามทั้งคมทุกมาแล้ว, เขาจะได้ประโยชน์ในทางใจ
(morally) คือได้เสนอหน้ากับอังกฤษขึ้นบ้างเท่านั้น.

ส่วนเรื่องราวฝรั่งเศษเข้ารับราชการในพระทรวงพระคลังนั้น,
ความจริงในชั้นต้นรัฐบาลฝรั่งเศษก็คิดที่ฝรั่งเศษก็ดียังมิได้ขักถึงเลย, เกิดขึ้นจาก
เสนายศกระทรวงพระคลังรับสั่งแย้มออกไปว่าแผนที่จะให้ชาวฝรั่งเศษเข้าอยู่ใน
แมงกีสยามนั้นอาจรับเข้าทำราชการในกระทรวงพระคลังแพนพาณิชยกรรมได้,
ทูตฝรั่งเศษเห็นว่าเมื่อเรื่องแย้งไม่ควาแท้จริงจะยึดเอา order อันนี้แทน,
จึงเลยเกิดเป็นเรื่องขึ้นใหม่คือเรื่อง 1, และเป็นเรื่องติดขัดเพราะไม่ตกลงกันได้
ในกำหนดเงินเคื่อนและฐานะ, กระทรวงพระคลังจะให้ตำแหน่งขึ้นรอง ๆ,
ทูตฝรั่งเศษต้องการตำแหน่งสูงเพื่อจะหาคนที่จริงเข้ามาได้, ส่วนเรื่อง ม.บ.ที่อุกะนัง
โดยฉะเพาะนั้นความจริงทูตฝรั่งเศษพูดพอเป็นตัวอย่าง, ไม่ใช่ insist ว่า
ต้องเป็นคนนั้นหาไม่ได้.

บัดนี้จะขอพระราชทานกราบบังคมทูลเรื่อง exploitation
ในพระราชอาณาเขตภาคทวันออก, ซึ่งเสนายศกระทรวงพระคลังได้ทรงหยิบยก
มากราบบังคมทูลโดยยืดยาวนั้น

ความจริงเรื่องนี้ก็เกิดจากซึ่งได้กับอังกฤษอีกนะแหละ, คืออังกฤษ
กับฝรั่งเศษได้ทำสัญญาแบ่งเขตประเทศสยามให้แก่กันและกัน, ทางตะวันออก
ของกลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นของฝรั่งเศษ, ทางตะวันตกเป็นของอังกฤษ, คราวนี้เมื่อ
พิจารณาคุก็เห็นได้ว่าฝ่ายอังกฤษได้ประโยชน์มากแล้วในเขตของอังกฤษ,

ก็รัฐบาลสยามก็ทำทางรถไฟในแหลมมลายูโดยที่กู้เงินจากเฟเดอเรชั่นมาเลเซียและ
 และมีข้อสัญญาที่อังกฤษอาจเข้ายึดทางรถไฟได้เมื่อมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น,
 ข้าราชการผู้หนึ่งเล่าให้ทราบจากพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนกำแพงเพชรอรรคโยธิน
 ว่าฝ่ายอังกฤษเตรียมแผนการยึดรถไฟสายใต้ไว้พร้อมมูลทีเดียว, แปลว่ารถไฟ
 นี้จากปลายเขตของอังกฤษไปได้โดยง่าย, และตัวอย่างมันจะเรียงแถวปรากฏให้
 เห็นอยู่แล้วว่าเมื่อทางรถไฟเป็นของใคร, ล้นคนที่รถไฟผ่านไปก็เท่ากับเป็นของ
 ผู้นั้นด้วย, หรือเมื่อจะไม่กล่าวเลยไปถึงการยึดรถไฟ ซึ่งยังมีได้เป็นไปจริงและ
 ต้องหวังว่าจะไม่เป็นนั้น, อังกฤษก็ไปประโยชน์ที่มีโอกาสเข้ามาทำการค้าขาย
 หรือการ exploitation ในแหลมมลายู ได้โดยสะดวกเพราะมีคมนาคมทั้ง
 ทางบกทางเรือ, ฝรั่งเศสต้องการประโยชน์และความสะดวกเช่นเดียวกันในกลุ่ม
 น้ำโขง, เนื่องในการนี้พวกเมืองขึ้น (colonial party) ได้มีความคิดจะ
 ตัดดินแดนนี้ให้หลุดไปจากกรุงเทพฯ ในทางค้าขาย, จะทำรถไฟของฝรั่งเศสเอง
 จากเวียงจันทน์ลงไปหาไซ่ง่อนทางฝั่งขวาน้ำโขง, คือคิดการไปอย่างที่เราจะ
 ได้ทำในมันจูเรียนั้นแหละทีเดียว, เป็นความคิดอย่าง offensive หรืออย่างที่
 ข้าราชการผู้หนึ่งเรียกว่าทางขึ้น, ส่วนผู้ที่ฝรั่งเศสและพวกพ้องเห็นว่าควรที่จะ
 ทำเช่นนั้นไม่มีทางสำหรับจ่ายไทยคงไม่ยอมมอบอาจถึงรบกันก็ได้, จึงคิดจะทำการ
 อย่างอังกฤษคือขอเชื่อมต่อกับคมนาคมของไทย, เช่นต่อทางรถไฟสายนครราชสีมา
 ไปยังอุบล, ต่อทางรถไฟสายฉะเชิงเทราไปยังพระตะบองดังนี้ เป็นต้น, ให้แลกเปลี่ยน
 สันติกันไว้สะดวก, และเมื่อมีทางคมนาคมขึ้นแล้วความมั่นคงสมบูรณ์ก็จะ
 ยังเกิดขึ้นแก่ดินแดนที่ทางรถไฟผ่านไป, ถ้าคนฝรั่งเศสจะเข้ามาตั้งทำการอย่างใด
 ในถิ่นนี้ก็จะไปส่งผลไปหาตลาดใกล้สะดวก, ถ้าว่า exploitation ในที่นี้
 ข้าราชการผู้หนึ่งเข้าใจว่าหมายถึงการสร้างคมนาคมเท่านั้นเอง, เพราะถ้า
 ไม่มีคมนาคมแล้วถึงจะจัดการบำรุงอย่างใดก็ไม่มีประโยชน์, สินค้าซึ่งจะเกิดขึ้น
 เป็นผลของการบำรุงนี้จะออกไปถึงตลาดมิได้แล้วจะเอาไปทำอะไรกับ, มีตัวอย่าง

เขนพระทรงกระเถนกระเถยกระเถยกระเถยที่รื้อนนำรุงการพำโหมทอน้ำในแถบวันออก
แห่งพระราชอาณาเขต, ลงทุนไปมากมาย, แต่มิได้จัดทางขายให้สะดวก, ราษฎร
ทอน้ำขึ้นได้แล้วไม่สามารถจะขายได้, การนั้นก็คัมทั้งยืน, เป็ล้องพระราชทรัพย์
เปล่านั้นเป็นกายกอง.

ก็ในเรื่องสร้างคมนาคนั้น, จะเป็นทางรถไฟหรือถนนก็ได้, แต่หา
ก้อยู่ที่เงิน, ฝรั่งเสนอต้องการจะให้รัฐบาลสยามกู้เงินจากอินโดจีนฝรั่งเศษเช่นเดียว
กับที่ไคญแล้วจากเพเคเรเค็ดมาเลสเตดส์, ก็เอเจริญรยอังกถนนั้นเอง,
ข้าพระพุทธเจ้าไม่รักความคิดอันนี้เลย, วิธีที่ไคญแล้วจากเพเคเรเค็ดมาเลสเตดส์
นั้นเห็นว่ามันไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง, ควรจะเช็คแล้วไม่ทำซ้ำอีก, รัฐบาลควรจะสร้าง
คมนาคนขึ้นเองเป็นของไทยแท้, ถ้าจะต้องกู้เงินก็กู้ในยุโรปหรืออเมริกาเมื่อ
เสร็จสงคราม, อย่าขอให้เป็ญเพื่อนบ้านในฐานะพิเศษนั้นเลย.

การสร้างคมนาคนในดินแดนแถบวันออกแห่งพระราชอาณาเขตรนั้น
ข้าพระพุทธเจ้าเห็นควยเกล้า ๆ ว่าเป็นการสมควรและจำเป็นอย่างยิ่ง, เพราะ
ดินแดนกว้างใหญ่พลเมืองก็มากมายและไม่มีคมนาคนทางน้ำที่สะดวกนั้นเลย,
ถ้าไคมีทางรถไฟขึ้นแล้วสินค้าเดินทางสะดวกได้ง่าย บ้างเมืองแถบนั้นจะเจริญขึ้น
อย่างรวดเร็ว แต่สำหรับการนี้ไม่เห็นจำเป็นจะต้องมีกรรมการ, ให้ผู้บัญชาการ
กรมรถไฟหลวงทรงกล่าวปรึกษากันเสียเสียเสีย, และกระทรวงพระคลังหาเงินมาก็แล้วกัน,
ยิ่งจะเอาราวฝรั่งเศษมาเป็นหัวหน้ากรรมการควยแล้ว, ข้าพระพุทธเจ้ายังไม่เห็น
ว่าจะให้เขาทำอะไร, ถ้าเอามาตั้งอยู่เปล่า ๆ แล้วเป็นอาลาวาหนักหนาเสมอ,
เคยส่งเอกูเห็นมามากมายแล้ว, ตรีกลาเขามาเร่งว่าให้สร้างคมนาคนแล้วเรา
ไม่ทำก็คงเกิดเป็นข้อหุ้มเถียงระหว่างรัฐบาลกับสถานทูตฝรั่งเศษมากมาย, กลัยจะ
ร้ายใหญ่ไปอีก, ยังแลไม่เห็นว่าจะมีประโยชน์หรือเป็นความสะดวกแก่รัฐบาลอย่างใด,
ถ้ายังเราบอกว่ายังทำไม่ได้เพราะไม่มีเงินเป็นไครับตอบว่าอินโดจีนจะให้กู้เป็ญแน่,
ข้าพระพุทธเจ้าจึงหาทางเลี้ยงเสียอีกอย่าง 1 ว่าการที่จะทำคมนาคนเชื่อมตอ

กับฝรั่งเศษนั้นต้องให้ตกลงในการเสมอภาคในเรื่องภาษีแล้วจึงน่าจะทำ, กังที่
เสนายศีกระทรวงพระคลังไต่หยิบยกขึ้นกราบบังคมทูล, เห็นด้วยเกล้า ๆ ว่าเช่น
ทางประจิงไค้ดีกว่า, เพราะเรื่อง tariff เชนเรื่องใหญ่มาก, ก็เมื่อเราต้อง
ประจิงเช่นนั้นแล้ว, จะไปหาคนของเขามาวางไว้ในตำแหน่งที่จะเร่งเร้าขึ้น,
ยังแลไม่เห็นว่าจะเหมาะเจาะที่ตรงไหนเลย.

สรุปความข้าพระพุทธเจ้ามีความเห็นตรงกันข้ามกับเสนายศีกระทรวง
พระคลัง, เห็นด้วยเกล้า ๆ ว่าการรับคนฝรั่งเศษเข้าในแบงก์สยามนั้นมีประโยชน์
สำหรับไทย, และไม่เห็นมีทางนำกลับอันตรายอย่างใดเลย, ส่วนการที่จะขอ
ฝรั่งเศษมาเป็นหัวหน้ากรรมการค้าหริการ exploitation ดินแดนแถบตะวันออก
แห่งพระราชอาณาเขตรนั้น ไม่มีประโยชน์แก่ไทยได้เลยและอาจนำมาซึ่งความ
ลำบากรำคาญเป็นอันมาก.

อนึ่งถ้าไค้ตกลงในทางให้มีคนฝรั่งเศษเข้าเป็นกรรมการแบงก์สยาม
ไค้แล้ว, เห็นด้วยเกล้า ๆ เรื่องคนฝรั่งเศษเข้ารับราชการในกระทรวงพระคลัง
น่าจะพอจะรับไปได้, เพราะเรื่องหลังเกิดขึ้นในทางแก้ช่วยที่ไม่สำเร็จในเรื่อง
ที่ 1.

ตามที่ได้กราบบังคมทูลพระกรุณามานี้แม้พลาดพั้งเหลือเกินประการใด,
พระราชอาญาไม่พบนเกล้า ๆ.

ควรมิควรสุดแล้วจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ๆ

ข้าพระพุทธเจ้า

ภาคผนวก ข.
รายงานเสนาบดีสภา

ที่ ๑/๒๔๖๔

วันที่ ๘ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๔๖๔

มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีสภาประชุมปรึกษาหา
การเงินดังปรากฏอยู่ในบันทึก (เลข ๑) ข้างท้ายนี้

สมเด็จพระเจ้าอนงยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนสุโขทัยธรรมราชา ผู้ที่โปรดเกล้าฯ
ให้เป็นประธานทรงนักประชุมวันนี้ มีผู้มาประชุม คือ

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช, สมเด็จพระ
พระเจ้าอนงยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต

เสนาบดีกระทรวงมุรธาธร, ทหารเรือ, คลัง, ต่างประเทศ, มหาดไทย,
คมนาคม, ศึกษาธิการ, กระจายใหม่, เกษตรธิการ, ราชเลขาธิการ, รองเสนาบดีพาณิชย์
ผู้บัญชาการกรมรถไฟหลวง

เสนาบดียุติธรรมและวังมีหนังสือมาขอว่าติดราชการโดยเสด็จพระราชดำเนิ
ทั้ง ๒ ท่าน

ผู้เป็นประธานรับสั่งว่า บันทึกพระราชปรารภได้แจกจ่ายเป็นที่ทราบทั่วกันแล้ว
ขอให้เสนาบดีคลังแถลงการในหน้าที่

พระองค์เจ้าสุโขทัยบันทึก (เลข ๒) ให้เลขานุการอ่านเสนอในที่ประชุมเป็น
ในความว่า การหาเงินรายได้มาเพิ่มขึ้นนั้นได้คิดอยู่เหมือนกัน แต่จะเข้าไปโดยวิธีใดสมควร
ให้ลองหา ไม่ใช่ว่าจะง่ายง่ายไป รายได้ทางภาษีอากรที่เก็บอยู่แล้วก็กำลังตรวจตรา
และวิธีที่ให้ไว้เดิมเมื่อครั้งหนวยกว่าที่เป็นมาแล้ว แต่ความกลที่ที่จะเก็บภาษีใหม่ ๆ ขึ้นอีกนั้น
เวลานี้ยังไม่เป็นโอกาสที่จะทำได้ เพราะติดขัดอยู่ที่คนต่างประเทศ จึงเห็นว่าควรรอไว้
จนกว่าจะได้ทำสัญญาทางพระราชไมตรีได้เป็นแบบเดียวกันจนทั่ว แต่มีข้อสำคัญเร่งร้อนที่
จะต้องเสนออย่างหนึ่ง คือ การเงินของแผ่นดินในเวลานี้กับขึ้น จำจะต้องกู้เงินมาอีก

สำหรับสร้างรถไฟและท่อน้ำให้ทันออกจ่ายในสัปดาห์ ๒๕๖๕ หนึ่งได้สอบถามรายจ่ายถอยหลังขึ้นไป ๑๑ ปี ปรากฏความว่า โดยมากเพิ่มขึ้นในทางเงินเค็บบ, ซึ่งอาจจะเหลือเพื่อเกินกว่าการที่แท้จริงก็ได้ เห็นควรทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ๖ ตั้งกรรมการขึ้นพิจารณาสอบสวนคัดกรองการจ่ายเงินเดือนให้หน่วยลง ต่อเมื่อทางนี้ยังไม่พอแล้ว จึงค่อยคิดขึ้นภาษีเกี่ยวกับภาวะอื่น ทว่าดังนี้จะต้องคิดเงินกันทำได้เป็นอันมาก ถวายจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้พยายามจนสุดกำลังก่อนแล้วจึงได้หันเข้าหาความคิดขึ้นภาษี กรรมการองคมนตรีนั้นเพียงแต่ได้ป้องกันมิให้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่ยังหาได้ทรงตราจัตถ์รอนให้ปรากฏเป็นที่ทราบกันไม่ จะถือว่าสุดความสามารถแล้วยังไม่ได้

เสนาบดีมหาดไทย ถวายรับสั่งผู้เป็นประธานว่าเห็นด้วยกับคลังในข้อที่ว่าควรลดการคิดให้ภาษีใหม่ไว้ก่อน เพราะเวลานี้การที่รัฐบาลได้ทำในทางบำรุงราชการ เช่นสหกรณ์เป็นต้นยังไม่แลเห็นผลประโยชน์ แต่ภาษีที่มีอยู่แล้ว หากเก็บขาดตกบกพร่องไปนั้นควรพิจารณาจัดการให้ได้ดีขึ้นกว่าทุกวันนี้ เสนอวิธีอุปการะคานาและการทำสุรา เพียงเท่านั้นก็นึกว่าจะได้เพิ่มขึ้นอีกหลายล้านและเพื่อเหตุนี้ ควรให้มีการพิจารณาหลุดเกล้าฯ ถวายความเห็นสำหรับหนึ่ง มีผู้แทนกระทรวงเศรษฐกิจ, มหาดไทย, เกษตร หรือกรมราชเลขาธิการอีกคน ๑ ด้วยก็ได้

เสนาบดีมุขมนตรี ทรงเห็นด้วยกับเจ้าพระยาบวรราช แต่ทรงชี้แจงเพิ่มความด้วยอีกว่า เหตุใดการเก็บภาษีอากรที่มีอยู่แล้วนั้นจึงยังไม่ได้ กล่าวคือ ความช่วยกันคิดระหว่างเจ้าหน้าที่ยังไม่พอเพียง ยกตัวอย่างเช่นเรื่องเงินรัฐอุปการ เรื่องนี้ได้เป็นปัญหาโต้เถียงกันระหว่างคลัง, มุติธรรม, มหาดไทยไม่เป็นที่ตกลงกันได้ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประทานเรื่องมายังประธานกรรมการองคมนตรีเมื่อปีก่อน กรรมการแนะนำเสนาบดีคลังให้หันหน้าเข้าหาอีก ๒ กระทรวงปรึกษากันหาทางที่จะทำให้สำเร็จผล (คือได้เงิน) ถิ่นว่านี้ โดยเลิกการโต้เถียงว่ากระทรวงใดมีเงินเวลาที่คว่ำไปแล้วนั้นเสีย,

มาถึงนี้ เสนาบดีก็ตั้งเจ้านั้นในที่ประชุม เสนาบดีว่า กระทรวงยุติธรรมได้ร่างกฎหมายนาใหม่ แต่เสนาบดีก็ยังไม่เห็นด้วย การจึงยังอยู่เพียงแค่นี้ เสนาบดียังทรงเห็นว่า ไม่ได้ปฏิบัติเต็มที่ทั้งกรรมการแนะนำก็ไม่ได้เห็นหน้าเข้าหากันปรึกษารื้อให้เพียงพอ

สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์ฯ แสวงพระดำริห์โดยบันทึก (เลข ๓) เป็นใจความว่า การที่จะคิดเก็บภาษีอากรขึ้นใหม่ นั้นสมควรอย่างยิ่ง แต่ควรจัดการปกครองบำรุงให้ดีขึ้น เพื่อให้ราษฎรเห็นว่า รัฐบาลได้ทำดีให้แก่เขาเพียงไร ควรให้กระทรวงพระคลังดำริห์พิจารณาว่าสิ่งใด อย่างใดจะควรจัดขึ้นใหม่ หรือแก้ไขที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้นโดยปรึกษารื้อเจ้าหน้าทีที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น มหาศาลไทย, ต่างประเทศ, ยุติธรรม แล้วทำโครงการทูลเกล้าฯ ถวายเป็นเรื่อง ๆ ไป แต่ทำทุกอย่างนี้จะไปสรวทจะไปรกเกล้าฯ ให้มีกรรมการเจ้าหน้าที ๆ กลัวว่าข้างบนนี้หรือจะเพิ่มเกษกรและพาณิชย์และผู้นำนาการเงิน แลการภาษีอากรอีกด้วยก็ได้, แต่ไม่ใช่กรรมการองคมนตรีตรวจจึงงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่แต่เพียงให้งบประมาณขึ้นสู่สภาเท่านั้น

สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์ ทรงเห็นว่าฐานของการเงินทั่ว ๆ ไป ควรแล้วที่จะทรงพระราชวิตก จึงจะเห็นเหตุผลได้จากบันทึกของเสนาบดีคลังข้างบนนี้ แต่ความจริงนั้นร้ายแรงกว่าที่เสนาบดีคลังกล่าวเป็นอันมาก เพราะรัฐบาลได้ใช้เงินคงพระคลังไปจนหมดสิ้นถึงต้องกู้เงินมาทดแทน การกู้ในเวลาที่จวนมาแล้วเมื่อสมัยโรคภัยที่ชาวต่างประเทศผู้เจ้าของเงินเชื่อถือไว้วางใจเรา แต่มาถึงนี้ปรากฏจากงบประมาณหลายมิตติ ๆ กันว่ารายได้ไม่พอกับรายจ่าย ชาวต่างประเทศย่อมรู้สึกกันขึ้นบ้างแล้วว่าฐานะการเงินของเราไม่ดีเท่าแต่ก่อน จริงอยู่ถ้าจะเปรียบกับนานาประเทศก็ยังมีรัฐบาลอื่น ๆ อีกเป็นอันมากที่รายจ่ายท่วมรายได้เช่นนี้ แต่ประเทศเราเป็นประเทศที่เล็กน้อยอาจได้รับความบั่นบั่นได้ง่าย การที่เราจะกู้เงินอีกทั้งที่เสนาบดีคลังชี้แจง เมื่อถึงนั้นไม่น่าหวังผลดีอย่างไรได้ แต่บอกาคาว่า จะต้องกู้ยืมอย่างแรงที่สุด และเจ้าหน้าที่ย่อมจะเร่งเร่งพิจารณาอยู่ทุกขณะ เพื่อรักษาประโยชน์ของเรา เมื่ออันตรายจ้องหน้าอยู่เช่นนี้แล้ว ถ้าหากมีทางใดที่จะแก้ได้ทันการ ก็ควรจะ

รับฉายเอาทางนั้นแก้ไขโดยทันที ถ้าจะถอยคิดบ้าง จะไม่ทันการแน่นอน จริงอยู่การ
ตัดรายจ่ายแปลว่าตัดความเจริญของกิจการงาน จึงควรหารายได้เพิ่มขึ้น แต่สงสัยนักว่าจะ
หารายได้ใจ ๆ มาให้มากพอแก้ไขเร็วและแก้เหตุการณ์ที่บังคับอยู่ขณะนี้ เฉพาะปัญหา
ที่จะคิดให้มีภาษีอากรขึ้นใหม่นั้น การระลึกรว่าการเก็บภาษีทั่ว ๆ ไปย่อมเป็นการเดือดร้อน
แก่ราษฎร หรืออาจถึงเป็นการเกินความสามารถของราษฎรก็ได้ แม้กระนั้นก็มีภาษีที่
มีอยู่แล้วอาจเก็บให้ครบถ้วนขึ้นอีกประการ ๑ ภาษีที่ยังไม่มีเช่น เครื่องยักงาจำเปน
(luxury) ภาษีกักเก็บขึ้น แม้ถ้ามากแล้วจะชักจูงความสนใจทางพระราชไมตรีต่าง ๆ
และคงไม่ได้หาไร่นักอีกทาง ๑ ก็คือเงินอุดหนุนที่มีอยู่แล้วให้สูงขึ้น ทั้งนี้เห็นว่าเหลือ
ความสามารถของคน ๆ เดียวที่จะคิดให้ตกลงไปได้ให้สำเร็จ จึงเห็นว่าควรมีกรรมการ
ส่วน ๑

แต่เพียงจะคิดหัวรายได้ครั้งนี้ไม่เร็วพอ เห็นจำจะต้องตั้งรายจ่ายจงท้าย
ลักษณะการตัดทำให้หลายอย่างโดยลำดับ ขึ้นแรกควรตัดรายจ่ายที่เหี้ยมเฟือ อย่างให้
ถึงต้องยุบโครงการ แต่ถ้าทำดังนี้ประมาณยังไม่สิ้นสุดสภาพได้แล้ว จะต้องยุบโครงการ
เสียบ้างก็สมควร ที่จริงก็น่าเสียขายอยู่บ้างที่การงานจริงเพราะยุบโครงการ แต่ก็ยังดี
กว่าที่จะให้นานาประเทศเสื่อมความเชื่อถือไว้ใจไปเสีย ในทางที่จะประหยักรายจ่ายนี้
จริงอยู่ที่ใดทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ตั้งกรรมการขึ้นถึง ๒ คณะ แต่ตามรูปที่ข้างขึ้น
เข้าใจว่ากรรมการทั้ง ๒ คณะนั้น มิได้มีหน้าที่วางโครงการใหญ่สำหรับแผ่นดินทั่วไป คือ
สภาพการคงมีหน้าที่รับทรงปรึกษาเฉพาะเรื่องที่จะพระราชทานลงมา และกรรมการองคมนตรี
มีหน้าที่จัดงบประมาณให้ขึ้นสู่สภาพ จึงเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะจัดวางโครงการเป็น
ของรัฐบาลจงให้แตกหักเป็นหลักฐาน ควรทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้กรรมการอีก
คณะหนึ่ง (ต่างหากจากพวกพิจารณาการขึ้นภาษีที่รับสั่งข้างต้นนี้ หรือจะไปขอให้กรรมการ
องคมนตรีสำหรับก่อนทรงรับภาระนี้เพิ่มขึ้นอีกก็ได้) กรรมการนี้จักมีหน้าที่วางโครงการให้
งบประมาณสู่สภาพโดยทันที และตัดรายจ่ายลงหารายได้ (อันหวังว่าจะได้ขึ้นได้อีกบ้าง)

และทางารติดต่อกับกรรมการทวายได้ กรรมการทวายจำเป็นต้องมีอำนาจไปเพื่าวุ
กิจการตามกระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้ได้ความรู้ในสิ่งที่จำเป็นไม่จำเป็น ให้ทำความเข้าใจเสนอ
เสนายกสภาวินิจฉัยพร้อมกัน เพื่อจะได้รับรู้รับทำด้วยกันทุกกระทรวง

เมื่อได้แสดงความเห็นในเรื่องโครงการใหญ่มาเพียงนี้ก็เห็นว่ารายการปลีกย่อย
ในลักษณะคักไม่จำเป็นต้องกล่าวถึง

ประธานและสมาชิกเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ทรงเห็นควรทรงกล่าว
จึงรับสั่งต่อไป.-

ตัวอย่างแห่งรายจ่ายที่เห็นว่าพอคักได้โดยไม่ล้นงบประมาณโครงการ เช่น (๑) งบบุ
ขึ้นเงินเดือนชั่วคราวให้ทั่วทุกแห่ง (ซึ่งควรจะไล่สักล้าน เศษ), ไม่น่าจะเป็นข้อเสียหาย
อะไร ข้าราชการทุกคนเมื่อเห็นกับขุนนางเมืองอยู่แล้วควรยอมเพื่อเห็นแก่บ้านเมืองไว้ทั้งนั้น,
(๒) ควรจัดอัตราเงินเดือนขึ้นสูงเสียใหม่ เอาเกณฑ์พวกตั้งแต่ ๕๐๐ บาทขึ้นไป เพราะ
คนชั้นนี้รับแพงมากแล้วเวลานี้, (๓) ข้าราชการชาวต่างประเทศควรลดได้ เอาไว้แต่
ที่จำเป็นโดยสัมพันธ์กับประเทศใหญ่ ๆ อันการเมืองบังคับ, อีกอย่างหนึ่งชาวต่างประเทศ
ที่ทำงานในตำแหน่งมานานแล้วควรปลด และเอาคนใหม่เข้าแทนเพื่อให้อัตราเงินเดือนใน
ตำแหน่งนั้นลดลง, ลักษณะงบประมาณโดยทั่ว ๆ ไปควรพิจารณาการจ่ายเป็น ๔ ประเภท คือ
(๑) งบพิเศษ (๒) การป้องกันบ้านเมือง (๓) การปกครอง (๔) การบำรุง กรรมการ
ซึ่งจะวางโครงการใหญ่ควรทำความเข้าใจว่า การบำรุงเป็นปัจจัยที่จะนำรายได้มาสู่คลัง
ทั้งทางตรงและทางอ้อม ควรเป็นแผนสุดท้ายที่จะถูกคัดค้านตามส่วน การปกครองควรพยายาม
มุ่งทำให้ได้ถูกต้องว่าทุกวันนี้, การป้องกันจำเป็นจะต้องคิดเสียให้แน่ว่าเราต้องการความมั่นคง
เพียงไหน แล้วจึงคิดว่าจะคักยุดทางใด ไม่ใช่จัดเป็นกระทรวงจะเท่านั้นเท่านั้น, ส่วนงบ
พิเศษควรพิจารณาว่า ควรลดหย่อนลงได้อย่างไรบ้าง, อนึ่งในการใช้จ่ายเงินทั่วไป ควรยึดหลัก
ว่าสิ่งใดที่ไม่มีประโยชน์อื่นนอกจากสำหรับเกียรติยศหรือความ หรือความเพลิดเพลินคักงด
เสียทั้งสิ้นในระบอบนี้

ผู้เป็นประธานทรงสรุปความเห็นต่างบนนี้ทุกรายว่า

ก. การขึ้นภาษีใหม่ ไม่ควรหว่าลงไปที่ไหน ควรมีการถกเถียง

ข. ภาษีอากรที่เก็บอยู่แล้ว ทุกวันนี้ควรทำให้ดีขึ้น

ค. การลดรายจ่าย มีความเห็นต่าง ๆ กัน ข้างฝ่ายอนุรักษนิยมให้ไว้ซ้ำน้ำขุน
มีสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธเป็นต้น แต่สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธทรงเห็นว่า
ทรงเห็นควรทำให้รัฐบาลดีขึ้น

จึงทรงถามความเห็นเสนายกอื่น ๆ เป็นรายตัว เป็นใจความดังต่อไปนี้

ก. การขึ้นภาษีใหม่

ควรให้เจ้าหน้าที (คือคลัง) ถกถามหลักเสนอมานี้, มีการขึ้นพิพาทลงกรณ,
เจ้าพระยาธรรมศักดิ์, แต่เจ้าพระยาบวรราชธานีอโศกให้เจ้าหน้าทีคลังคิดจะขึ้นก็ไม่ทันการ

ควรให้มีการถกเถียง สู่แต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ สั่งผู้ใด
(อย่างสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธทรงพระดำริห์), เจ้าพระยาบดินทร์,
เจ้าพระยาพลเทพ, กรมขุนสิงห์, พระองค์เจ้าไตรทศ

สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธทรงเห็นว่าเห็นมีทางเลือกกระหว่าง ๒ อย่างข้างบนนี้
แต่แรกแล้ว เจ้าพระยาบวรราชธานีอโศกอย่างหลังนี้ มีพระบัญชาสั่งการ

ข. ภาษีอากรที่เก็บอยู่แล้ว เห็นควรแก้ไขกันทั้งนั้น

ค. การลดรายจ่าย ท่านเสนายกก็ควรรับสั่งถามเป็นใจความว่า เห็นด้วยกับ

สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธทั้งนั้น คือ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์, พระองค์เจ้าไตรทศ,
(แต่เห็นควรให้มีการถกเถียงทั้งรายได้รายจ่ายและรับรองว่าได้เงินจากฝรั่งว่า ความเชื่อถือ
ในรัฐบาลไทยน้อยลง) เจ้าพระยาวงศา, เจ้าพระยาบดินทร์, เจ้าพระยาพลเทพ,
เจ้าพระยาธรรมศักดิ์, กรมขุนสิงห์ แต่สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธทรงแย้งว่า
และกรมพระดำรงขึ้นแจ้งเพิ่มเติมอีกว่า อันตรายที่จะเกิดจากการเงินนี้ ไม่ใช่การถกเถียง

องคมนตรีได้เพิกเฉยเฉื่อยชา ได้เห็นอยู่แล้วเหมือนกัน แต่ครั้งนั้นไม่มีเหตุที่เร่งร้อน
มาวันนี้จึงปรากฏขึ้นว่าเรื่องเปลี่ยนรูปไปอีกโดยเสนายศกลึงจึงแจ้งว่า ในปิ่นนี้จะทักเงินอีก
เหตุการณ์ย่อมเปลี่ยนรูปไป

ประธานทรงสรุปความอีกชั้น ๑. ว่าเป็นอันความเห็นส่วนมากของที่ประชุมว่า ควรมี
กรรมาการ ๒ คณะสำหรับพิจารณารายได้คณะ ๑ รายจ่ายคณะ ๑ ควรให้ได้องมือทำงาน
โดยทันทีสุดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งผู้ใด.

(กองจดหมายเหตุ กรมวังอากร เลขสำรรัชกาลที่ ๒ สบ. ๒.๓๗/๑๖ รายงานเสนายศกลึง)

ภาคผนวก ก.

บันทึกถ้อยคำกรมพระตำรงราชานุภาพ กรมบังคับทูต ฯ

เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๖

อธิบายเบื้องต้น

เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๐ กรมพระตำรงราชานุภาพได้ทรงรับจดหมาย
 เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ว่ามีพระบรมราชโองการดำรัสสั่งให้เสด็จเข้าไปเฝ้า ฯ
 (ไปรเวต) ที่ในพระบรมมหาราชวัง ณ วันที่ ๑๘ มกราคม เวลาบ่าย ๕ นาฬิกาครึ่ง,
 กรมพระตำรง ฯ ทรงถามว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเห็นจะมีรับสั่งปรึกษาด้วยเรื่อง
 หนี้ทางงบประมาณ ซึ่งกรมพระจันทบุรีนฤนาถทูลเกล้า ฯ ถวายคำปรึกษาสภาการคลัง และ
 เจ้าพระยามรราชกราบบังคมทูล ฯ แล้งนั้น กรมพระตำรงราชานุภาพ ได้ทรงทราบดีอยู่ว่า
 มีลายพระราชหัตถเลขาตอบไม่เห็นชอบด้วยตามคำปรึกษาของสภาการคลัง และได้มีพระ -
 ราชหัตถ์ให้เสนาบดีกระทรวงพระคลัง ฯ ปรึกษาการตัดรายจ่ายในเวลาว่างประมาณกับ
 เสนาบดีเจ้ากระทรวงอื่น ๆ จึงทรงดำริห์ตรัสรองดูว่าเมื่อเข้าไปเฝ้า ฯ ถ้ามีรับสั่งถาม
 ความเห็นเรื่องนี้ จะกราบบังคมทูล ฯ อย่างไรก็ดี ทรงนึกใคร่ทราดูไปเห็นว่าทางความคิดของ
 สภาการคลังที่ทูลเกล้า ฯ ถวายความนึกที่ถี่ถี่มีอยู่ เกิดเป็นข้อขัดข้องอย่างเดียวกันแต่จะให้
 บังคับเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ตัดยอลงงบประมาณรายจ่ายให้จำนวนเงินน้อยกว่า พ.ศ. ๒๔๖๖
 นี้ ๑๐๐ ละ ๑๐ เหมือนกันทุกกระทรวง ถ้าคิดแก้ไขข้อที่เกิขัดข้องให้หาย คูณทางที่จะ
 สำเร็จได้ เมื่อทรงดำริห์ตรัสรองเห็นทางที่จะแก้ไขมีอยู่ จึงเสด็จไปหาหัวระองค์เจ้า
 ศุภโยกเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลัง ฯ ทั้งทูลหาว่ากรมพระจันทบุรีนฤนาถสภานายก
 สภาการคลัง และที่สุโขทัยหำริมศีลเตอรวิไลเยียมสัน ที่ปรึกษากระทรวงพระคลัง ฯ อีกคนหนึ่ง
 ต่างเห็นว่าทางที่กรมพระตำรงราชานุภาพทรงพระดำริห์คืออยู่ ถ้าเป็นไปได้ถึงนั้นก็เห็นจะเป็น
 ประโยชน์

ครั้นถึงวันที่ ๑๘ มกราคม กรมพระกำแพงราชานุภาพเสด็จเข้าไปในพระบรมมหาราชวังตามเวลานัด จึงทราบบ้างสั่งให้นาสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้า ฯ กรมหลวงนครราชสีมาเข้าไปเฝ้าด้วยอีกพระองค์หนึ่ง พอเวลาจวนย่ำค่ำ ได้เข้าเฝ้า ฯ ที่มุขตะวันออก พระมหาปราสาทพร้อมกันทั้งสองพระองค์

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีรับสั่งถึงเรื่องที่ทรงมอบการรักษาระนครในเวลาเสด็จไปซ้อมรบเสธยายังมณฑลนครไชยศรีและมณฑลราชบุรี ให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ ฯ ทรงบัญชาแทนพระองค์ และให้กรมพระกำแพงราชานุภาพทรงเป็นที่ปรึกษา มีรับสั่งแก่สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ ฯ ว่าเวลานี้มีเรื่องยากอยู่อย่างหนึ่ง คือเรื่องที่จะหางบประมาณเงินแผ่นดินให้เป็นตุลภาพ ได้มีรับสั่งไว้แก่เสนาบดีกระทรวงมหาดคลัง ฯ ว่าถ้ามีอีกอย่างอย่างไรให้นำความขึ้นกราบทูลสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ ฯ ผู้รักษาระนคร แต่เรื่องปัญหานี้ กรมพระกำแพง ฯ ทรงทราบอยู่ตลอดแล้ว เมื่อมีรับสั่งดังนี้ กรมพระกำแพง ฯ ก็ถือว่าเป็นโอกาสที่จะกราบบังคมทูล ฯ ความเห็นแล้ว ถ้านิ่งไว้ความลำบากก็จะคงอยู่แก่สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ ฯ จึงกราบบังคมทูล ฯ ถึงกล่าวต่อไปนี้ (จดตามที่จำได้)

ความเห็นของกรมพระกำแพงราชานุภาพ ที่กราบบังคมทูล ฯ

ตั้งแต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ข้าพระพุทธเจ้าเป็นสมาชิกในสภาการคลัง ฟังไถ่ประชุมคราวหลังนี้เป็นครั้งแรก เมื่อเสร็จการประชุมแล้ว ไปตรึตรองข้อปัญหาที่ได้ปรึกษากับในสภา ก็ความเห็นเกิดขึ้นอย่างหนึ่ง เป็นโอกาสที่จะกราบบังคมทูล ฯ ในเวลานี้ขอพระราชทานกราบบังคมทูล ฯ ความเห็นที่คิดเห็นไว้สำหรับทรงพระราชดำริต่อไป

ความเห็นของข้าพระพุทธเจ้านั้น มีเหตุเรื่องงบประมาณที่ปรึกษากันคราวนี้มีทั้งส่วนที่ง่ายและส่วนที่ยาก ส่วนที่ง่ายคือหัวข้อเบื้องต้น ง่ายโดยเป็นความจริงซึ่งไม่มีใครจะเห็นแตกต่างกันเป็นสองอย่างและความจริงนั้น คือ

ข้อ ๑ ขรรคกลางประมาณเงินแผ่นดิน ถ้าเงินรายจ่ายมากกว่ารายรับ ย่อมเป็นทางที่จะเกิดอันตรายแก่บ้านเมือง จำต้องแก้ไขให้เป็นดุลภาพจงได้

ข้อ ๒ การที่จะแก้ไขงบประมาณให้เป็นดุลภาพนั้น ถ้าแก้ด้วยเงินเข้ามาใช้ยิ่งเป็นทางอันตรายมากขึ้น เงินกู้การจะไร้อัตราในการซึ่งจะเกิดผลประโยชน์เป็นกำไรส่วนเดียว เพราะฉะนั้นวิธีที่จะทำงบประมาณให้เป็นดุลภาพมีอยู่แต่สองทาง คือหาผลประโยชน์แผ่นดิน เช่น เก็บภาษีอากร เป็นต้น ให้ได้มากขึ้นพอกับรายจ่ายทางหนึ่ง กับตัดรายจ่ายให้น้อยลง คงจ่ายเท่ากับรายรับทางหนึ่งคือในเวลาที่หาผลประโยชน์แผ่นดินเพิ่มเติมขึ้น แม้มีทางที่พอจะคิดเห็น ก็มีไว้เป็นการที่จะทำได้เร็ว ไม่ทันความร้อนที่มีอยู่ด้วยเรื่องเงินไม่พอจ่าย เพราะฉะนั้นมีอยู่ทางเดียวที่จะต้องคิดในเวลานี้ คือที่ตัดรายจ่ายให้น้อยลงเป็นสำคัญ คิดหาประโยชน์รายได้เพิ่มเติมและเป็นเครื่องประกอบ

ข้อ ๓ การที่จะลดรายจ่ายให้น้อยลงนั้น ทางที่จะทำก็มีแต่สองทาง คือลดการจرتัดที่จะก่อสร้าง รอไว้ให้เงินมีจึงค่อยทำอย่างหนึ่ง กับตัดในการประจำให้เงินจ่ายลดน้อยลงด้วยอุปมาต่าง ๆ เช่นลดหรือเลิกการที่ไม่จำเป็นก็ดี แก้ไขระเบียบงานรวบรวมการซึ่งควรจะรวมกันได้ ให้ใช้คนน้อยลงก็ดี จนกว่าจะลดเงินลงได้เท่ากับจำนวนเงินที่ใช้จ่าย

ความทั้งสามข้อที่กล่าวมานี้ เป็นความจริงเหมือนอริยสัจซึ่งวิญญูชนจะไม่มีใครเห็นแตกต่างกันเลย จึงนับว่าเป็นส่วนง่ายส่วนยากนั้นอยู่ที่ว่าจะตัดอย่างไร เริ่มเป็นช้อยากอันนี้ไปเพราะการที่ตัดนั้นต้องกล้าไม่ให้เสียราชการด้วย จึงจะเรียกว่ากล้า ถ้าตัดลดเงินได้แต่เสียราชการก็ไม่ใช่ได้ วิธีวางงบประมาณที่ต่างกันมาทุก ๆ ปี เสนาบดีกระทรวงพระคลัง ฯ ก็น่าที่ว่าจะต้องเข็ดขะแท้ใช้เงินแผ่นดินให้น้อยที่สุด ถ้าตั้งงบประมาณรายจ่ายลงได้เท่าใดก็ยิ่งพอใจ ฝ่ายเสนาบดีผู้เป็นเจ้ากระทรวงจ่ายเงิน (รวมทั้งเสนาบดีกระทรวง - พระคลัง ฯ ในส่วนการกระทรวงพระคลังเอง) ย่อมคิดแต่จะให้ราชการกระทรวงของตนคืบขึ้นเป็นประมาณ อยากจะได้เงินให้พอทำการนั้น ๆ ไม่ถือเป็นหน้าที่ ๆ จะเห็นอกของ

กระทรวงพระคลัง ฯ (ซึ่งจะต้องหาเงินมาจ่าย) ประเพณีการว่างงบประมาณในระหว่าง
 เสนาบดีกระทรวงพระคลัง ฯ กับเสนาบดีกระทรวงอื่นจึงเป็นทำนองเช่นการขายซื้อต่อตาม
 ขาดความรู้สึกที่จะต้องช่วยกันรักษาประโยชน์แผ่นดิน เป็นมาดังนี้ ที่จะบังคับให้เสนาบดี
 เจ้ากระทรวงอื่น ๆ ลดรายจ่ายลง ๑๐๐ ละ ๑๐ โดยพลัน คุกนอนอยู่ข้างจะเป็นการบังคับ
 โดยหักหาญ บางทีอาจจะเสียราชการบางกระทรวงเพราะระเบียบการที่จัดทำอยู่ไม่เหมือนกัน
 ทุกกระทรวง เมื่อตัดยอกเงินลงเช่นนั้นแล้ว ก็จำจะต้องแก้ไขระเบียบการในกระทรวงทันที
 กระทรวงใดระเบียบการฟุ่มเฟือย ก็จะแก้ได้ง่าย แต่กระทรวงใดที่มีคหบดีอยู่แล้วก็จะลำบาก
 อีกประการหนึ่ง การที่จะแก้ไขระเบียบการกระทรวง ผู้อื่นจะไปรู้จักแก้ไขให้ดีกว่าเสนาบดี
 ผู้เป็นเจ้ากระทรวงนั้นไม่ได้ ชอบที่จะให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงเป็นผู้คิดอ่านอย่างพำการช่วย
 พระคลัง ฯ แต่ถ้าเช่นนั้นก็ควรจะผ่อนผันให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงมีความสะดวกบ้าง
 ด้วยเหตุนี้กล่าวมา จึงเห็นว่าการที่จะว่างงบประมาณได้เป็นคุณลักษณะ ถ้าจะให้สำเร็จเป็น
 ประโยชน์จริง เห็นจะต้องขยายเวลาให้ยาวออกไปหมายถึงได้คุณลักษณะในงบประมาณ
 พ.ศ. ๒๔๖๔ ในชั้นนี้ทางที่จะจักเห็นการจะจัดดังนี้ คือ

๑) งบประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๕ ส่วนการประจำ ทั้งเงินเดือนและค่าใช้สอย ขอลว
 บ่งหมายเพียงอย่าให้สูงกว่ายอดปีนี้ คงพิจารณาแต่การจร ว่าอย่างใดควรจะทำ หรือ
 อย่างใดควรจะงดได้

๒) ส่วนงบประมาณการประจำซึ่งยอมให้คงยอดเท่าปีนี้นั้น ถ้าเสนาบดีกระทรวงใด
 คิดเปลี่ยนระเบียบการในกระทรวง หรือลดจำนวนคนลง ทำให้เงินเหลือมีในกระทรวง
 เท่าใด ยอมให้ใช้เงินเหลือนั้นก่อความคิดของเสนาบดีที่จะจัดการการในกระทรวงนั้นเองได้

๓) ความคิดเช่นกล่าวมาในข้อ ๒ ประสงค์จะให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงเป็นผู้คิดอ่าน
 ตัดรอนการใช้จ่าย ซึ่งไม่จำเป็นในกระทรวงของตนเอง ถ้าได้เงินเหลือเท่าใดก็จะได้
 ประโยชน์จากการอื่นซึ่งจะใคร่จัดให้สำเร็จไป แต่เสนาบดีเจ้ากระทรวงหลายกระทรวงด้วยกัน

ความคิดและความนิยมต่างกัน ถ้าต่างคนต่างทำตามความเห็นของตน การก็จะ
 แตกต่างกัน เป็นประโยชน์บ้างน้อยบ้าง หรือไม่เป็นประโยชน์ใดจริงก็อาจจะมี
 ภัยเหตุนี้เห็น ความคิดของสภาการคลัง ซึ่งกรมบัญชีกลางฯ ว่าควรจะมีกรรมการ
 เสนาบดีผู้ใหญ่เป็นผู้ว่าราชการที่จะจัดการกองการใช้จ่าย ตลอดจนตรวจตราทางที่จะ
 หาประโยชน์แผ่นดินเพิ่มเติมขึ้นนั้น เหมาะแก่ความคิดซึ่งกล่าวมาข้างนี้ สภาการจะมี
 กรรมการนั้นด้วย แต่จำนวนไม่ควรมากกว่าสามคน ให้มีหน้าที่เป็นผู้ชักชวน และเป็น
 ที่ปรึกษาของเสนาบดีทุกกระทรวงในการที่กล่าวมา ทั้งในส่วนรายจ่ายและรายรับ
 เมื่อกรรมการกับเสนาบดีเจ้ากระทรวงเห็นพร้อมกันว่าจะการจัดประการใด ก็ให้นำ
 ความกราบบังคมทูลฯ เพื่อทรงพระราชนัดว่าวินิจฉัยเป็นเด็ดขาดเป็นที่สูง ถ้าจัดการ
 ดังนี้ เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าการที่จะทำงบประมาณให้เป็นดุลภาพใน พ.ศ. ๒๔๖๔ เห็น
 จะสำเร็จได้ควรมิควรแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

(กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เก็บสำเนาไว้ที่ ๖ สบ.๒.๓๗/๕ บันทึกคำกรมพระดำรง
 ราชานุภาพกราบบังคมทูล ๑๔ มกราคม ๒๔๖๐)

นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ
(พ.ศ. 2453 - 2468)

บทคัดย่อ
ของ
จิตงาม วัฒนพันธุ์

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต
ธันวาคม 2526

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ นับว่ามีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้เพราะว่าการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ อันเป็นที่มาของรายได้อันสำคัญของประเทศ ดังนั้นนโยบายเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งที่สำคัญประการหนึ่งที่จะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศได้ ถ้าหากนโยบายนั้นสามารถดำเนินโดยบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และถ้าหากรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายผิดพลาดก็将会เกิดผลเสียต่อการพัฒนาประเทศเช่นเดียวกัน

จุดประสงค์ในการทำปฏิญานี้มีเรื่อง "นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6" นี้ จึงเป็นการศึกษาถึงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคตลอดจนผลที่ได้รับจากการดำเนินนโยบาย นอกจากนี้เพื่อเป็นการเปรียบเทียบให้เห็นถึงข้อแตกต่างของประเทศมาที่ตกเป็นอาณานิคมของจักรวรรดินิยมอังกฤษ กับประเทศไทยที่เป็นชาติเดียวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นเอกราช จะมีผลต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจภายใต้การปกครองของจักรวรรดินิยม ซึ่งจะมีความแตกต่างกันหรือมีลักษณะใกล้เคียงกัน เพื่อจะได้เข้าใจที่ขึ้น ถึงสภาพปัญหาและบทบาทของรัฐบาลไทยในการดำเนินนโยบายในช่วงระยะเวลาที่อดีตพิพของลัทธิจักรวรรดินิยมกำลังคุกคามและได้แผ่ขยายอิทธิพลโดยทั่วไปในภูมิภาคนี้ ทำให้มีผลต่อการดำเนินนโยบายทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัชกาลที่ 6 เช่น การนำนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เข้ามาใช้โดยเปิดโอกาสให้มีการลงทุนและทำการค้าได้อย่างอิสระ โดยรัฐบาลจะไม่เข้าแทรกแซง ก่อให้เกิดผลดีต่อการขยายตัวของระบบทุนนิยมขึ้นในประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจติดตามมา นอกจากนี้การที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมทางการเกษตรและอื่น ๆ นับว่าเป็นนโยบายที่ดีที่จะส่งผลให้เกิดประโยชน์กับราษฎร และประเทศชาติในระยะยาว แต่เนื่องจาก

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังคงเป็นสมัยที่อิทธิพลจากจักรวรรดินิยม มีอิทธิพลหลงเหลืออยู่ จึงมีผลทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องคำนึงถึงการป้องกันประเทศ และนำเงินงบประมาณแผ่นดินมาใช้จ่าย ในกิจการด้านที่ในอัตราที่สูงกว่าการพัฒนา ทางด้านเศรษฐกิจและมีผลต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ คือรัฐบาลได้ปิดกั้น การลงทุน การกู้ยืมเงินตราต่างประเทศ เพราะผลจากนโยบายกีดกันกันจาก ภัยคุกคามจักรวรรดินิยมดังกล่าว ทำให้การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจต้องล่าช้าลงไป ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลในรัชสมัยของพระองค์ เป็นช่วงเวลาที่มีอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจ จากลัทธิทุนนิยมกำลังขยายตัวเข้ามาแทนที่ การขยายตัวของลัทธิจักรวรรดินิยม

นอกจากนี้ การที่รัฐบาลต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ทั้งภายใน และภายนอกประเทศ วิกฤตการณ์ดังกล่าวทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาล จึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะแก้ปัญหาเฉพาะหน้า หรือเป็นนโยบาย ระยะสั้น เช่น ปัญหาทางการเงินการคลัง ปัญหาทางด้านเกษตร ถึงแม้ว่า รัฐบาลจะได้พยายามแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นเหล่านี้แล้วก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถทำให้ฐานะทาง เศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวดีขึ้นนัก จึงส่งผลกระทบต่อเบื้องไปยังรัฐบาลในรัชสมัย ถัดมา ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นในปี พ.ศ. 2475

ถึงแม้ว่าการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลจะไม่ประสบความสำเร็จ มากนักก็ตาม แต่การดำเนินนโยบายหรือโครงการที่วางไว้เพื่อเป็นแนวทางที่ใช้ ดำเนินการนั้น จึงเป็นเพียงทฤษฎีหรือหลักการที่วางไว้ แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับ ต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น จึงทำให้การดำเนินงานบางอย่างไม่บรรลุ ผลสำเร็จตามที่มุ่งหวังไว้ แต่เมื่อพิจารณาถึงการที่รัชสมัยของรัชกาลที่ 6 มีระยะเวลาสั้น เพียง 15 ปี แล้ว ทำให้เห็นได้ว่าผลการดำเนินงานบางอย่าง จึงยังไม่เกิดผลปรากฏ ได้เด่นชัดได้ แก่นโยบายเศรษฐกิจที่ให้มีการริเริ่มและจัดดำเนินการขึ้นในรัชกาลที่ 6 นั้น นับว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาสืบต่อมาจนถึงปัจจุบันนี้.

ECONOMIC POLICY OF THE THAI GOVERNMENT IN THE
REIGN OF KING RAMA VI (B.E. 2453 - 2468)

AN ABSTRACT

BY

CHUTICAM WATTANAPANT

Presented in partial fulfillment of the requirements
for the Master of Education degree
at Srinakharinwirot University
December 1983

The implementation of economic policy is very important and necessary for development because the implementation of economic policy will bring benefits which is the income of the nation. Thus economic policy is one of many important factors which will affect national development. If it is carried out properly, the desired target will be reached. If the government miscarries such a policy, the nation will be damaged.

The aim of this research work on the topic of "Economic Policy of the Thai government in the Reign of King Rama VI" is the study economic policy of the government in various fields, problems, and results of implementation of such policy. Besides the study compares the economic policy of Burma under the administration of the British Empire with Thai economic policy comparison of the economic policy of the two countries may help to understand the problems and the role of Thai government in the time of the dominance of the metropolitan powers in this region. Such influence may affect the implementation of the government policy in politics, economics and society.

The implementation of King Rama VI such as the introduction of liberalism to the entrepreneurs carry on the investment and business freely without government

interference brought good results in expanding capitalism in the country. Besides this capitalist policy, the government policy wanted to support agricultural production and some other fields. This is a good policy to benefit the people and to increase the national income. But in King Rama VI's reign, there was still the influence of colonization, the defence policy of the government at that time was very necessary and the military spending was large. In this case the increase in investment was very slow and investment was limited and the loan of foreign money was needed because the Thai government was afraid of the threat from imperialism. The result was that economic development at that time was very slow, even though in King Rama VI's reign, it was the time external capitalism grew quickly.

At this time the government had to confront with problems and obstacles from both inside the nation and foreign countries. Such crisis could affect the government's implementation. The resolution of such problems and obstacles was short term such as the financial problems, the agricultural problems, and so on, though the government had tried very hard to solve many problems, the economic problems of the nation could not be improved successfully. This had affected the following government

which was the cause of change in the government and that the new regime was set up in B.E. 2475

The implementation of economic policy of the government is not successful, the policy is only a theoretical or a proposed principle. The real action has to meet many problems and obstacles. The result is that some work cannot be conducted perfectly as expected. But considering that of King Ramas VI's reign was only 15 years, the economic policy which was introduced was a basis for national development up to the present day.