

งานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม

ปริญญาณิพนธ์
ของ
ดวงพร ปิณฑกิจกุล

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์

พฤษภาคม 2547

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

งานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม

บทคัดย่อ

ของ

ดวงพร ปิณฑกิจกุล

๒๕ 7 ก.ย. 2547



เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์

พฤษภาคม 2547

h 252063 จ.๒

ดวงพร ปิณฑกิจกุล. (2546). งานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม.

ปริญญาานิพนธ์ศศ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. คณะกรรมการควบคุม : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชมพูนุท นาคริรักษ์ , ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยุวดี วงศ์สว่าง.

ปริญญาานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงงานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงครามในระหว่างดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทั้ง 2 วาระ คือ พ.ศ.2481-2487 และพ.ศ.2491-2499 จากการศึกษาพบว่างานสังคมสงเคราะห์ทั้ง 2 วาระนี้มีความแตกต่างกัน ในวาระแรกของการบริหารประเทศของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม งานสังคมสงเคราะห์เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสร้างชาติของรัฐบาล ที่ต้องการเน้นบทบาทและความชอบธรรมของจอมพลป. พิบูลสงครามตามลัทธิผู้นำนิยม การดำเนินงานสังคมสงเคราะห์มีการจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นเมื่อพ.ศ.2483 เพื่อช่วยเหลือประชาชนทั้งทางด้านการประกอบอาชีพ ที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน การดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลเป็นอย่างดี จนกระทั่งจอมพลป. พิบูลสงครามหมดอำนาจลงในพ.ศ.2487

การกลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวาระที่ 2 ของจอมพลป. พิบูลสงคราม พ.ศ.2491-2499 ทำให้งานสังคมสงเคราะห์กลับมามีบทบาทอีกครั้งหนึ่ง แต่ในวาระที่สองนี้งานสังคมสงเคราะห์มีลักษณะที่ตอบสนองต่อสังคมมากขึ้น การดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์ขึ้นอยู่กับปัจจัยของเหตุการณ์เป็นสำคัญ ดังเช่นการดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รัฐบาลของจอมพลป. พิบูลสงคราม จึงเน้นส่งเสริมการสงเคราะห์ด้านอาชีพแก่ประชาชน เช่นการสนับสนุนนิคมสร้างตนเอง การจัดตั้งสมาคมอาชีพ การจัดตั้งตลาดเพื่อคนไทย เมื่อผนวกกับความสนใจของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงครามที่ต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ โครงการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์จึงได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จ ในส่วนของงานอนาถาสงเคราะห์รัฐบาลก็ให้ความสำคัญในการจัดสถานสงเคราะห์ให้ครอบคลุมบุคคลกลุ่มต่างๆ ทั้งเด็กอนาถา คนชราอนาถา และคนทุพพลภาพ นับว่างานสังคมสงเคราะห์ได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

อนึ่งในยุคนี้งานสังคมสงเคราะห์ยังได้รับการสนับสนุนทางวิชาการจากสหรัฐอเมริกา มีผลให้งานด้านนี้ได้รับการพัฒนาทางวิชาการอย่างต่อเนื่อง จนมีการจัดการศึกษาด้านสังคมสงเคราะห์ขึ้นก่อให้เกิดบุคลากรรวมทั้งงานวิจัยทางด้านปัญหาสังคมให้รัฐบาลในยุคต่อๆ มาใช้เป็นแนวทางในการวางนโยบายแก้ปัญหาสังคม กล่าวได้ว่างานสังคมสงเคราะห์ในยุคของจอมพลป. พิบูลสงคราม เป็นต้นแบบของการจัดการสังคมสงเคราะห์ในปัจจุบัน

SOCIAL WORKS OF PIBULSONGKRAM 'S GOVERNMENT

AN ABSTRACT

BY

DOUNGORN BEHUTTAIKOOL

**Presented in partial fulfillment of the requirements
for the Master of Arts degree in History
at Srinakharinwirot University**

May 2004

Doungporn Behuttakijcool. (2004). *Social Works of Pibulsongkram's Government*.

Master thesis, M.A. (History). Bangkok : Graduate School, Srinakharinwirot University. Advisor Committee : Asst. Prof. Chompoonutch Nakhirak, Asst. Prof. Yuwadee Wongsawang.

This thesis studies public welfare work under the two government run by Field Marshal Pibulsongkram during 1938-1944 A.D. and 1948-1956 A.D. It is found that there were differences in the public welfare of both period, public welfare was part of nationalism policy of Field Marshal Pibulsongkram 's government, which put a lot of emphasis on the role and fairness of the Field Marshal according to authoritarianism. The public welfare department, which was founded in 1940, focused on aiding people in various aspect, such as occupations accommodation and quality of life. The public welfare work was well supported by the government until Field Marshal Pibulsongkram stepped down in 1944.

Field Marshal Pibulsongkram's second government (1948-1956) gave rise to public welfare again. However, in this period, public welfare was more responsive to the society. Its work depended mainly on situations at hand, for instance, the work that was done to solve post-WWII inflation problem. The government focused on creating occupations for people by supporting, for example, self-constructing settlements, foundation of occupational societies, and markets for Thai people. With the government's interest in developing quality of life, public welfare building projects were completed. The government also provided shelters for different groups of people-homeless children, the elderly, and the handicapped. It is considered that public welfare during this period was developed to be more effective and concrete.

In addition, during this time, public welfare was academically supported by the United States of America, resulting in its continual development and establishment of public welfare studies which helped creating personnel and research in social problems that following governments have applied in their social development policies. It can be stated that Field Marshal Pibulsongkram's public welfare is the model of the present's public welfare work.

ปริญญานิพนธ์

เรื่อง

งานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม

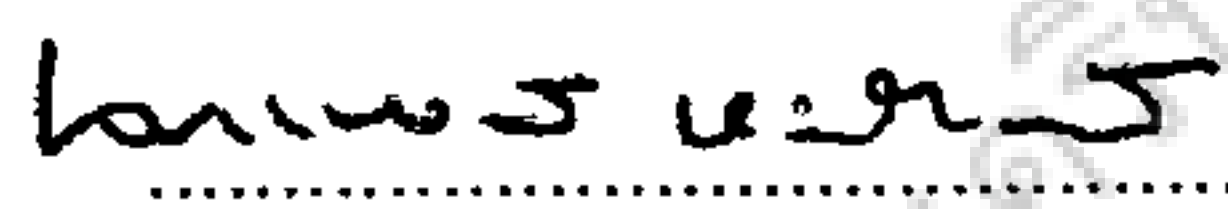
ของ

นางสาวดวงพร ปิณฑกกิจกุล

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์

ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

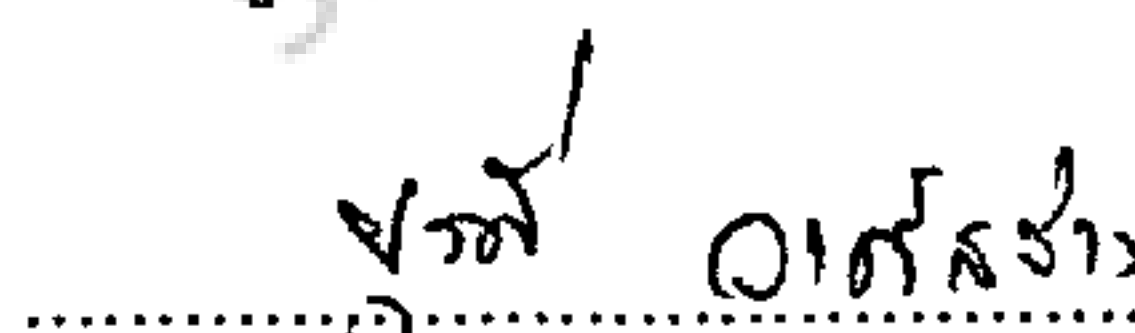
.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร.นภาพร หะวานนท์)

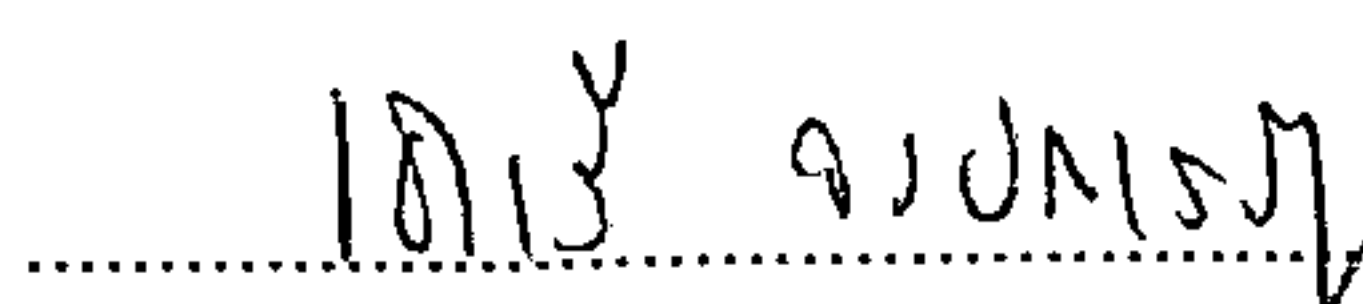
วันที่ 18 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2547

คณะกรรมการสอบปริญญานิพนธ์

.....ประธาน
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชมพูนท นาكيرักษ์)

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยุวดี วงศ์สว่าง)

.....กรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มเติม
(รองศาสตราจารย์ณรงค์ พ่วงพิศ)

.....กรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มเติม
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชาวลี จงประเสริฐ)

ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจากบุคคลหลายท่าน ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชมพูนุท นาคริรักษ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ยุวดี วงศ์สว่าง ที่รับเป็นกรรมการที่ปรึกษาปริญญานิพนธ์ ที่ช่วยระดับประคองผู้เขียนให้ผ่านพ้นอุปสรรคนานัปการได้ พร้อมกันนี้ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ณรงค์ พ่วงพิศ และผู้ช่วยศาสตราจารย์เชาวลี จงประเสริฐ ที่รับเป็นกรรมการสอบปริญญานิพนธ์ นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณาจารย์ภาควิชาประวัติศาสตร์ทุกท่านที่เอาใจใส่ได้ถาม กระตุ้นให้ผู้เขียนเกิดกำลังใจในการศึกษา พร้อมทั้งพิจารณาให้ทุนแก่ผู้เขียนในระหว่างที่ทำปริญญานิพนธ์ การศึกษาในระดับปริญญาโทสร้างประสบการณ์แก่ผู้เขียนมากมาย ทั้งสุขและเศร้า การศึกษาในระดับนี้สอนให้ผู้เขียนรู้จักตัวเอง รู้จักสร้างทางเลือกให้แก่ตัวเอง ประสบการณ์ที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้มีมากเกินกว่าจะบรรยายออกมาได้หมด นอกจากการศึกษาจะให้ปริญญาบัตรแล้วยังทำให้วุฒิภาวะของผู้เขียนมีความมั่นคงกว่าแต่ก่อน ซึ่งคงเป็นประโยชน์ต่อการทำงานในอนาคต

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ สำนักหอสมุดแห่งชาติ ห้องสมุดคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กองแผนงานกรมประชาสัมพันธ์ ที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าข้อมูล

ผู้เขียนขอขอบพระคุณภาควิชาประวัติศาสตร์และบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่ให้ทุนอุดหนุนการวิจัย และขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อบิดา มารดาที่ส่งเสริมการศึกษาในครั้งนี้ เป็นกำลังใจอันยิ่งใหญ่ ที่รอคอยวันที่ผู้เขียนจะจบการศึกษา ขอบใจน้องทั้งสองคนที่ให้โอกาสผู้เขียนได้มาศึกษา ต่อจากนี้ไปหวังว่าพี่คนนี้จะตอบแทนบุญคุณน้องทั้งสองคนบ้าง

ขอบคุณเพื่อนๆ ประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่คอยถามสารทุกข์สุกดิบน้องๆ ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ สำหรับมิตรภาพที่มีให้กัน ขอขอบคุณยุษา หมิ่นสาย เพื่อนร่วมรุ่นคนเดียวที่มี สำหรับความช่วยเหลือต่างๆ ที่เคยให้เพื่อนคนนี้ ทำยที่สุดนี้ขอขอบคุณสำหรับทุกๆกำลังใจที่ส่งให้ผู้เขียนได้มาถึงจุดนี้

ดวงพร ปิณฑกิกกุล

สารบัญ

บทที่		หน้า
1	บทนำ.....	1
	นิยามศัพท์.....	5
	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	5
	ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า.....	6
	ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า.....	6
	ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า.....	7
	วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า.....	7
	แหล่งข้อมูล.....	7
2	ภูมิหลังการสังคมสงเคราะห์ของไทยก่อนสมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม.....	8
	ปัจจัยการก่อกำเนิดการสังคมสงเคราะห์ในสังคมไทย.....	8
	คติความเชื่อของศาสนาพุทธ.....	8
	การทำบุญ.....	9
	การทำงาน.....	10
	แนวปฏิบัติจากการเป็นสังคมเกษตร.....	11
	ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่.....	11
	บริบทในสังคม.....	13
	ระบบอุปถัมภ์.....	13
	สภาพปัญหาในสังคม.....	14
	ภาวะสงคราม.....	14
	ภัยธรรมชาติ.....	15
	โรคระบาด.....	15
	บทบาทของผู้ดำเนินการสังคมสงเคราะห์.....	16
	พระมหากษัตริย์.....	16
	ความเป็นพระมหากษัตริย์ผู้ทรงธรรม.....	17
	การทำงาน.....	17
	พระสงฆ์.....	19
	การศึกษา.....	19
	การรักษาพยาบาล.....	20

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
2(ต่อ) มิชชันนารี.....	20
การรักษาโรค.....	21
การศึกษา.....	23
การดำเนินงานสังคมสงเคราะห์อย่างเป็นระบบในยุคปฏิรูปประเทศ.....	24
การดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของฝ่ายรัฐ.....	24
การเลิกทาส.....	25
การพัฒนาด้านการสาธารณสุข.....	26
การจัดตั้งโรงพยาบาล.....	26
การจัดตั้งหน่วยงานด้านการสาธารณสุข.....	28
การจัดตั้งสภาอุณาโลมแดง.....	29
การจัดตั้งโรงเรียนดัดสันดาน.....	30
การแก้ไขปัญหาคนว่างงาน.....	31
การจัดตั้งกองเสือป่าและลูกเสือ.....	31
การดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของเอกชน.....	32
โรงพยาบาลโรคเรื้อน.....	33
โรงเรียนเด็ก.....	36
มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง.....	37
การสังคมสงเคราะห์สมัยประชาธิปไตยก่อนยุคจอมพลป. พิบูลสงคราม.....	37
การจัดการปัญหาคนว่างงาน.....	39
การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักจัดหางาน.....	40
การจัดตั้งนิคมกสิกร.....	41
การแก้ไขปัญหาเด็กอนาถา.....	42
การจัดตั้งโรงเรียนฝึกอาชีพ (โรงเรียนดัดสันดานเดิม).....	43
โครงการจัดตั้งสถานประชาธิปไตย.....	45
โรงเรียนประชาชนเคราะห์.....	46
3 งานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม พ.ศ.2481-2487.....	48
การขึ้นมามีอำนาจของจอมพลป. พิบูลสงคราม.....	49
ความสนใจในงานสังคมสงเคราะห์ของจอมพลป. พิบูลสงคราม.....	50

สารบัญ(ต่อ)

บทที่		หน้า
3(ต่อ)	อุดมการณ์ของคณะราษฎร.....	50
	การขยายตัวทางเศรษฐกิจของคนจีนในประเทศไทย.....	51
	การสร้างลัทธิผู้นำนิยม.....	51
	กรมกระชาสงเคราะห์กับงานสังคมสงเคราะห์.....	53
	การสงเคราะห์ด้านที่อยู่อาศัย.....	56
	การสงเคราะห์ด้านการประกอบอาชีพ.....	56
	พระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พ.ศ.2484.....	56
	พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ.2484.....	57
	การสงเคราะห์คนไร้อาชีพ.....	58
	นิคมสร้างตนเอง.....	60
	ประเภทของนิคมสร้างตนเอง.....	60
	องค์ประกอบในการจัดตั้งนิคม.....	61
	การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์.....	63
	งานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลภายใต้หน่วยงานอื่นๆ.....	65
	โรงเรียนชาติสงเคราะห์.....	65
	โครงการช่วยเหลือคนไทยให้มีที่ทำกิน.....	67
	การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในสหรัฐไทยเดิม.....	70
	การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยในยามสงคราม.....	71
	งานสังคมสงเคราะห์ของท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม.....	72
	สมาคมสงเคราะห์ผู้มีบุญธรรม.....	72
	โรงเรียนลูกกำพร้าสงคราม.....	73
4	งานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม	
	ระยะที่ 2 พ.ศ.2491-2499.....	75
	การกลับคืนสู่อำนาจของจอมพลป. พิบูลสงคราม พ.ศ.2491.....	76
	ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมพัฒนาการของงานสังคมสงเคราะห์	
	ในระยะที่ 2 ของจอมพลป. พิบูลสงคราม.....	77
	ความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา.....	77
	ความสนใจในงานสังคมสงเคราะห์ของจอมพลป. พิบูลสงคราม.....	78

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
4(ต่อ) การมีผู้เชี่ยวชาญด้านการสังคมสงเคราะห์ในสังคมไทย.....	79
การมีส่วนร่วมขององค์กรสังคมสงเคราะห์เอกชน.....	79
งานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาล.....	80
การสงเคราะห์ด้านการประกอบอาชีพ.....	80
นิคมสร้างตนเอง.....	81
การสังคมสงเคราะห์ด้านที่อยู่อาศัย.....	83
การสงเคราะห์เด็ก.....	84
การสงเคราะห์เด็กอนาถา.....	85
โรงเรียนประชาธิปไตย.....	85
โรงเรียนประชาสงเคราะห์.....	86
สถานสงเคราะห์คนชราอนาถา.....	88
สถานสงเคราะห์คนทุพพลภาพ.....	89
การสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย.....	91
โรงรับจำนำของรัฐ.....	91
บทบาทขององค์กรสังคมสงเคราะห์เอกชน.....	92
มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง.....	93
พิระยานุเคราะห์มูลนิธิ.....	93
กฎหมายประกันสังคมกับการสังคมสงเคราะห์.....	94
การจัดการศึกษาด้านสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย.....	94
บทบาทของนักสังคมสงเคราะห์ต่อสังคม.....	96
5 สรุปผลการดำเนินงาน.....	99
บรรณานุกรม.....	108
ภาคผนวก.....	122
ประวัติย่อผู้วิจัย.....	144

บัญชีตาราง

ตาราง	หน้า
1 การจัดตั้งนิคมตามโครงการช่วยเหลือคนไทยให้มีที่ทำกิน.....	68
2 จำนวนที่ดินของนิคมสร้างตนเอง.....	82
3 จำนวนสมาชิกนิคมสร้างตนเอง.....	82
4 จำนวนนักเรียนโรงเรียนประชาธิปไตย.....	86
5 จำนวนนักเรียนโรงเรียนประชาสงเคราะห์.....	87
6 จำนวนผู้รับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์คนชรา.....	88
7 จำนวนผู้รับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์คนทุพพลภาพ.....	90
8 การช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยของกรมประชาสงเคราะห์.....	91

บทที่ 1

บทนำ

การสังคมสงเคราะห์ในสังคมไทยมีพื้นฐานจากลักษณะนิสัยของคนไทยที่มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ชอบช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยมีองค์พระมหากษัตริย์เป็นผู้นำในการสงเคราะห์ไพร่ฟ้าประชาชนตามหลักทศพิธราชธรรม ทั้งนี้ศาสนาพุทธนับว่ามีบทบาทสำคัญในการสังคมสงเคราะห์เป็นอย่างยิ่ง โดยมีวัดทำหน้าที่เสมือนเป็นศูนย์กลางการสังคมสงเคราะห์ของชุมชนเป็นศูนย์กลางของการศึกษา การรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วย รวมทั้งเป็นที่พักอาศัยของผู้ยากไร้ บทบาทของวัดในการสังคมสงเคราะห์ยังคงปฏิบัติสืบเนื่องมาจนปัจจุบัน

ศาสนาคริสต์ก็มีส่วนสัมพันธ์กับการสังคมสงเคราะห์ในไทยด้วยเช่นกัน ตั้งแต่สมัยอยุธยาได้มีบาทหลวงนิกายโรมันคาทอลิกจัดตั้งโรงเรียนสอนเด็กอนาถาขึ้นในราชธานี¹ สมัยรัตนโกสินทร์รัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว มีขัณนารีนิกายโปรเตสแตนต์เริ่มเข้ามาเผยแผ่ศาสนาและสร้างศรัทธาด้วยวิธีให้การรักษาพยาบาล และในรัชกาลต่อมายังได้จัดตั้งโรงเรียนสอนหนังสือแก่เด็กกำพร้ายากจนทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด²

งานสังคมสงเคราะห์ที่มีการจัดรูปแบบองค์กรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือสภาอุณาโลมแดง ในพ.ศ.2436 เพื่อช่วยเหลือรักษาพยาบาลทหารที่บาดเจ็บจากการสู้รบระหว่างไทยกับฝรั่งเศสในกรณีพิพาทดินแดนริมฝั่งแม่น้ำโขง ในขณะเดียวกันยังมีงานสังคมสงเคราะห์ของภาคเอกชน เช่น พระวิมาดาเธอกรมพระสุทธาสินีนาฏได้ทรงจัดตั้งโรงเรียนเด็กขึ้นเมื่อ พ.ศ.2435 เพื่ออุปการะให้การศึกษาอบรมแก่เด็กหญิงกำพร้าหรือเด็กที่พ่อแม่ยากจน แต่ภายหลังมีแต่เด็กที่พ่อแม่ฐานะดีมาขอรับการอุปการะ นับว่าผิดจากจุดมุ่งหมายเดิม สุดท้ายจึงเลิกกิจการไปในพ.ศ.2454³ ในพ.ศ.2452 ได้เกิดองค์การสาธารณกุศลของคนจีน คือคณะเก๊ตงไต้ฮงกง ซึ่งเป็นจุดกำเนิดของมูลนิธิป่อเต็กตึ้งแห่งประเทศไทย⁴ มูลนิธินี้มีบทบาทในงานสังคมสงเคราะห์อย่างมากทั้งบรรเทาสาธารณภัย จัดตั้งโรงพยาบาลหัวเฉียว และโรงเรียนผดุงครรภ์หัวเฉียว นับว่าเป็นองค์กรสาธารณกุศลที่สร้างประโยชน์แก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก

¹ ขจร สุขพานิช. (2523). *ข้อมูลประวัติศาสตร์: สมัยอยุธยา*. หน้า 167-168.

² มานิจ ชุมสาย. ม.ล. (2498). *ประวัติการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทย*. หน้า 56.

³ นันทิรา ขำภิบาล. (2529). *นโยบายเกี่ยวกับผู้หญิงในสมัยสร้างชาติของจอมพลป. พิบูลสงคราม พ.ศ.2481-2487*. หน้า 54.

⁴ กรรณิการ์ ตันประเสริฐ และคณะ. (2543). *90 ปีมูลนิธิป่อเต็กตึ้งบนเส้นทางประวัติศาสตร์สังคมไทย: ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า*. หน้า 53.

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยพ.ศ.2475 รัฐบาลได้นำหลัก 6 ประการของคณะราษฎร ด้านสังคมและสวัสดิการสังคมคือ "...จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลจะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง..."¹ มาเป็นนโยบายในการบริหารประเทศ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางานพุทธศักราช 2475² และพระราชบัญญัติจัดหางานประจำท้องถิ่นพุทธศักราช 2475³ เพื่อช่วยเหลือนายจ้างและลูกจ้างในเรื่องผลประโยชน์ด้านการทำงาน ส่วนการช่วยเหลือราษฎรที่ไม่มีอาชีพ ไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอ เริ่มดำเนินการเมื่อพ.ศ.2478 โดยกองกรรมกร กระทรวงเศรษฐกิจ ได้จัดตั้งนิคมกสิกรรมที่จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อช่วยเหลือคนว่างงานในกรุงเทพฯ ให้มีโอกาสทำงานกสิกรรม⁴

ขณะที่จอมพลป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรก (พ.ศ.2481-พ.ศ.2487) ได้นำนโยบายชาตินิยมมาเป็นหลักในการบริหารประเทศ รัฐบาลได้ประกาศใช้รฐนิยม*12 ประการ ซึ่งมีใจความข้อสุดท้ายว่าด้วยการช่วยเหลือคุ้มครองเด็ก คนชรา หรือทุพพลภาพ นับเป็นแนวทางของการสังคมสงเคราะห์โดยตรง

รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการสังคมสงเคราะห์คือกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อ 1 กันยายน พ.ศ.2483⁵ มีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสวัสดิภาพและการครองชีพที่สมบูรณ์พูนสุขของประชาชน ดังนั้นกรมประชาสงเคราะห์จึงเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนนโยบายชาตินิยมของรัฐบาลในอันที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยตามมาตรฐานสากลในด้านเศรษฐกิจรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพเฉพาะคนไทย เพื่อกีดกันคนต่างชาติมิให้มาแย่งอาชีพของคนไทย และส่งเสริมให้คนไทยเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจ ส่วนทางด้านสังคมคือสนับสนุนให้ประชาชนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ และจัดการที่อยู่อาศัยอย่างถูกสุขลักษณะ

¹ รong ศยามานนท์. (2520). ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ. หน้า 55

² "พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางานพุทธศักราช 2475". (2475, 31 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 46 ตอนที่ 48. หน้า 746.

³ แหล่งเดิม.

⁴ สจข. สร.0201.54/34. (22 มิ.ย.2491 – 13 มิ.ย. 2495). เรื่องการปรับปรุงนิคมต่างๆ หรือแผนการขยายนิคมของกรมประชาสงเคราะห์.

รฐนิยมคือ การปฏิบัติให้เป็นประเพณีนิยมที่ดีประจำชาติเพื่อให้บุตรหลานอนุชนคนไทยยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ.

⁵ "พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2483". (2483, 1 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 57 ตอนที่ 60. หน้า 1089.

การดำเนินงานระยะแรกของกรมประชาสงเคราะห์คือการสงเคราะห์ประชาชนด้านที่อยู่อาศัยและการประกอบอาชีพ ได้แก่ การจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ที่อำเภอพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี และที่จังหวัดลพบุรี ในพ.ศ.2483 พร้อมทั้งรับโอนนิคมกสิกรรมที่จังหวัดนครสวรรค์ มาจากกระทรวงเศรษฐการ นอกจากนี้ยังมีการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่มีรายได้น้อยให้สามารถเช่าอยู่อาศัยได้ในราคาถูก เช่น อาคารสงเคราะห์เชิงสะพานยมราช และอาคารสงเคราะห์ซอยรางน้ำ เป็นต้น งานของกรมประชาสงเคราะห์ยังเกี่ยวเนื่องกับนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะส่งเสริมอาชีพเฉพาะของคนไทย เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า การตัดผม ฯลฯ โดยเปิดอบรมการฝึกอาชีพ และให้กู้ยืมทุนไปเปิดหรือขยายกิจการ ในส่วนของการสงเคราะห์เลี้ยงดูบุคคลไร้ที่พึ่ง อนุเคราะห์เด็กเกรร่ร่อนจรจัด และคนพิการ ได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขอทานพ.ศ.2484¹ จัดตั้งสถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งและสถานสงเคราะห์เด็กที่อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนพิการและทุพพลภาพที่อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ส่วนการสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย มีการช่วยเหลือทั้งโดยการจ่ายให้เปล่า และจ่ายโดยให้แลกกับแรงงานในการทำสาธารณประโยชน์ในท้องถิ่นนั้นๆ

อุปสรรคในการดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์ระยะแรกคือ บุคลากรไม่พร้อม ต้องขอตัวข้าราชการจากหน่วยงานอื่นมาช่วยงาน แต่เจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็มิได้มีความรู้ด้านสังคมสงเคราะห์โดยตรง งานของกรมประชาสงเคราะห์ต้องประสบปัญหาชะงักงันเมื่อประเทศเข้าสู่ภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 และรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม ต้องหมดอำนาจลงในพ.ศ.2487 รัฐบาลสมัยต่อมาจำเป็นต้องใช้งบประมาณไปในการฟื้นฟูบูรณะประเทศจากภัยสงคราม จึงมิได้ให้การสนับสนุนงานสังคมสงเคราะห์เท่าสมัยก่อน อย่างไรก็ตามในช่วงนี้ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนที่ยังคงทำงานด้านนี้ต่อไป เช่น สำนักวัฒนธรรมฝ่ายหญิงซึ่งตั้งขึ้นมาตั้งแต่พ.ศ.2486 รับผิดชอบการดำเนินงานของโรงเรียนชาติสงเคราะห์และโรงเรียนลูกกำพร้าสงคราม² ในส่วนภาคเอกชนมีอาทิเช่น พระยานุเคราะห์มูลนิธิซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยแพทย์หญิงดร.คุณเพียร เวชบุล เมื่อพ.ศ.2492 มีวัตถุประสงค์สำคัญคือช่วยเหลือสตรีที่มีปัญหา ก่อนสมรส สงเคราะห์ในด้านที่อยู่อาศัยและการศึกษาแก่เด็กที่ไร้ผู้อุปการะ

เมื่อจอมพลป. พิบูลสงคราม กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 (พ.ศ.2491-2499) งานสังคมสงเคราะห์ได้ขยายขอบเขตออกไปกว้างขวางกว่าเดิม เช่น งานนิคมสร้างตนเอง

¹ "พระราชบัญญัติควบคุมการขอทานพุทธศักราช 2484". (2484, 4 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 58 ตอนที่ 71. หน้า 1324.

² สจข. สร.0201.2.1.23/44. (2486). เรื่องโรงเรียนชาติสงเคราะห์ตำบลบางเขนและโรงเรียนลูกกำพร้าสงคราม.

ได้ขยายไปยังอุตรดิตถ์ จะเข้เถรา เพชรบุรี และสุราษฎร์ธานี¹ มีการก่อตั้งสถานสงเคราะห์เพิ่มเติม เช่น สถานสงเคราะห์เด็กหญิงบ้านราชวิถี สถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแค และสถานสงเคราะห์เด็กอ่อนพญาไท เป็นต้น ส่วนการสงเคราะห์ด้านอาชีพรัฐบาลส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสมาคมวิชาชีพ เช่น สมาคมตัดผม สมาคมร้านค้า ฯลฯ เพื่อรัฐจะได้สนับสนุนให้สามารถดำเนินงานแข่งขันกับคนจีนได้ ภายหลังจากพ.ศ.2494 งานสังคมสงเคราะห์เริ่มเป็นระบบและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การจัดการสงเคราะห์ประชาชนเริ่มมีรูปแบบที่แตกต่างไปจากเดิม เช่น มีการจัดตั้งสถานธนาถุเคราะห์หรือโรงรับจำนำของรัฐบาล ใน พ.ศ.2498 เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประชาชน รวมทั้งมีการตราพระราชบัญญัติประกันสังคม² แต่ไม่สามารถประกาศใช้ได้เพราะไม่เหมาะสมกับบริบททางสังคมขณะนั้น ประกอบกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ให้รายละเอียดเพียงพอเกี่ยวกับการรับผลประโยชน์ของผู้ทำประกันสังคม

การขยายงานด้านสังคมสงเคราะห์นี้เป็นผลให้รัฐบาลเล็งเห็นว่าการจัดการสังคมสงเคราะห์ควรกำหนดให้เป็นศาสตร์แขนงหนึ่ง ดังนั้นสำนักวัฒนธรรมฝ่ายหญิงซึ่งมีท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงครามเป็นประธาน จึงได้เริ่มจัดสอนวิชาสังคมสงเคราะห์ที่สภาวัฒนธรรมแห่งชาติในพ.ศ.2496³ ต่อมาการสอนวิชาสังคมสงเคราะห์ของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติต้องยุติลงเมื่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ก่อตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ และผลิตบัณฑิตรุ่นแรกเมื่อพ.ศ.2500

การดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ในสมัยของจอมพลป. พิบูลสงครามนับว่าเป็นพื้นฐานของการจัดการสังคมสงเคราะห์ในสมัยต่อมา สาเหตุที่ผู้วิจัยสนใจศึกษาเรื่องนี้เพราะเป็นช่วงสมัยของการเริ่มก่อตั้งงานสังคมสงเคราะห์ในลักษณะขององค์การจนมีพัฒนาการอย่างเป็นระบบ สามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการเปิดโลกทัศน์ของการสังคมสงเคราะห์สู่การรับรู้ของสังคมไทย

¹ สจข. สร.0201.68/119. (2492). เรื่องโครงการช่วยเหลือราษฎรของกรมประชาสงเคราะห์.

² สจข. มท.0201.2.1.23/51. (2500). เรื่องสำรวจกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วไม่อาจปฏิบัติได้.

³ สจข.มท.0201.2.1.23/44. (2499). เรื่องคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย.

นิยามศัพท์

การสังคมสงเคราะห์ คือการดำเนินงานทั้งของภาครัฐและเอกชนเพื่อช่วยเหลือให้บุคคล คณะบุคคล หรือชุมชน เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น มีขีดความสามารถในการช่วยเหลือตนเองให้มากขึ้น รวมทั้งสามารถแก้ไขป้องกันปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ได้

การประชาสงเคราะห์ คือการช่วยเหลือในด้านสวัสดิการ เช่น การบรรเทาทุกข์ผู้ประสบสาธารณภัยที่รัฐให้แก่ประชาชนที่ตกทุกข์ได้ยาก

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเกี่ยวกับพัฒนาการของงานสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยของสาขาสังคมสงเคราะห์ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงปริมาณที่มีตัวเลขอ้างอิง โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมาย รวมทั้งกลุ่มตัวอย่าง ที่แตกต่างจากวิธีการทางประวัติศาสตร์ อย่างไรก็ตามยังมีงานวิจัยทางประวัติศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับเนื้อเรื่องที่จะศึกษา ได้แก่

จงใจรัก ปกพัฒนกุล. (2529). นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกรระหว่าง พ.ศ.2475-2499. ปรินญาณิพนธ์กศ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. อุดลำนเา.

งานวิจัยฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงการจัดการปัญหาของกรรมกรซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการจัดนิคมเพื่อการครองชีพ จุดประสงค์แรกเริ่มของการจัดตั้งนิคมเป็นการแก้ปัญหากรรมกรว่างงานในเมืองหลวง.

ไพฑูรย์ เจ๊ะแฮ. (2522). นโยบายชาตินิยมของประเทศไทยระหว่างพ.ศ. 2481-2488. ปรินญาณิพนธ์กศ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. อุดลำนเา.

งานวิจัยฉบับนี้แสดงถึงการใช้นโยบายเพื่อส่งเสริมความเป็นชาตินิยมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานสงเคราะห์คือนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ให้คนไทยนิยมสินค้าไทย ส่งเสริมการผลิต การขยายพื้นที่เพาะปลูกให้มากในรูปของนิคมสร้างตนเองเพื่อการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้รัฐบาลได้สงวนอาชีพไว้เฉพาะคนไทยเพื่อจะได้ไม่ต้องไปแข่งขันกับต่างชาติ

วีรวัลย์ งามสันติกุล. (2543). *ชาวจีนกับกิจกรรมสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย พ.ศ.2420-2513*. วิทยานิพนธ์ศศ.ม. (ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้). นครปฐม : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร. อัดสำเนา.

งานวิจัยฉบับนี้ศึกษาถึงงานสังคมสงเคราะห์ของชาวจีนในประเทศไทย ซึ่งในช่วงพ.ศ.2481-2500 ประกอบด้วยสมาคมกลุ่มภาษา สมาคมแซ่ตระกูล และสมาคมของผู้ที่มาจากท้องถิ่นเดียวกัน กิจกรรมสังคมสงเคราะห์ของชาวจีนในประเทศไทยช่วงนี้อยู่ภายใต้ความขัดแย้งระหว่างกระแสชาตินิยมไทยและชาตินิยมจีน ทำให้สมาคมจีนต้องดำเนินนโยบายสังคมสงเคราะห์ไม่เฉพาะในหมู่คนจีนแต่คนไทยก็ได้รับประโยชน์ด้วย ประกอบกับอยู่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้การดำเนินงานด้านกิจกรรมสังคมสงเคราะห์ของชาวจีนเป็นที่ยอมรับในสังคมมากขึ้น

กรรณิการ์ ตันประเสริฐ และคณะ. (2543). *90 ปีมูลนิธิป่อเต็กตึ๊งบนเส้นทางประวัติศาสตร์สังคมไทย : ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ด้านสุทธา.

งานวิจัยฉบับนี้ให้ภาพของมูลนิธิป่อเต็กตึ๊งตั้งแต่เริ่มก่อตั้งในสังคมไทย ซึ่งนับว่าเป็นองค์การสาธารณกุศลที่มีบทบาทต่อสังคมไทยเป็นอย่างมาก ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้ประสบความเดือดร้อน การดำเนินงานของมูลนิธิมีส่วนสำคัญในการบรรเทาภาระหน้าที่ของภาครัฐในการจัดการสงเคราะห์ประชาชน

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

- 1.ศึกษาถึงสาเหตุของการก่อตั้งงานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม
- 2.ศึกษาถึงนโยบายและการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม
- 3.วิเคราะห์ถึงผลการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม ที่มีต่อสังคมไทย

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

- 1.ทำให้ทราบถึงสาเหตุของการก่อตั้งงานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม
- 2.ทำให้ทราบถึงนโยบายและการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม

3.ทำให้ทราบผลการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม ที่มีต่อสังคมไทย

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาพัฒนาการของงานสังคมสงเคราะห์ในสมัยที่จอมพลป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทั้ง 2 วาระ คือพ.ศ.2481-2487 และพ.ศ.2491-2500 ซึ่งจำเป็นต้องครอบคลุมถึงช่วงเวลาที่จอมพลป. ต้องพ้นจากตำแหน่งในระหว่าง พ.ศ.2488-2490 ด้วย เนื่องจากงานสังคมสงเคราะห์มีการดำเนินงานในลักษณะต่อเนื่อง

วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

การวิจัยเรื่องนี้ใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ และเสนอรายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์ ข้อมูลที่ใช้ศึกษาจะใช้ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นต้น และข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรอง

แหล่งข้อมูล

1. สำนักหอสมุดแห่งชาติ
2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ
3. สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
4. สำนักวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
6. สำนักวิทยบริการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
7. สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
8. ห้องสมุดคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
9. ห้องสมุดคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
10. กองวิชาการและแผนงาน กรมประชาสงเคราะห์

บทที่ 2

ภูมิหลังการสังคมสงเคราะห์ของไทยก่อนสมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม

การช่วยเหลือเกื้อกูลกันเป็นจารีตปฏิบัติที่ฝังรากลึกอยู่ในนิสัยของคนไทยมาเป็นเวลานานอันเนื่องมาจาก สังคมไทยแต่เดิมมีลักษณะการพึ่งพาตัวเองสูง สามารถผลิตเครื่องอุปโภคบริโภคใช้เองได้ภายในครัวเรือน แต่ยังมีข้อจำกัดในการผลิตอันเนื่องมาจากความไม่สมบูรณ์สภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ แรงงานในการผลิต และทรัพยากร ดังนั้นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของคนในสังคมจึงเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อให้งานนั้นๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เช่น การร่วมลงแขกทำนา การลงแรงในงานพิธีต่างๆ อนึ่งสังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรมที่ต้องพึ่งพาดินฟ้าอากาศในการประกอบอาชีพ เมื่อถึงสภาวะที่ไม่ปกติ ฝนฟ้าไม่อำนวยทำให้การเพาะปลูกไม่ได้ผล รัฐจึงต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งจะส่งผลถึงความสงบร่มเย็นของบ้านเมือง นับเป็นการสังคมสงเคราะห์แบบไทยซึ่งมิได้มีความหมายครอบคลุมตามนิยามแบบสากลที่หมายถึง มาตรการ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนเป็นรายบุคคล เป็นกลุ่ม หรือทั้งชุมชน โดยใช้หลักทฤษฎีของการสังคมสงเคราะห์เป็นแนวปฏิบัติ¹

การสังคมสงเคราะห์แบบไทยจึงมีลักษณะเฉพาะตัวแสดงถึงอัตลักษณ์ความเป็นไทยอย่างชัดเจน ซึ่งสามารถพิจารณาในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยการก่อกำเนิดการสังคมสงเคราะห์ในสังคมไทย

ความมีน้ำใจในการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้อื่นได้รับการปลูกฝังมาจากคำสอนทางศาสนา เป็นจารีตประเพณีที่พึงปฏิบัติของชาวพุทธทั้งปวง การสงเคราะห์ยังเป็นกระบวนการที่สำคัญของการเป็นผู้นำ² เนื่องจากโครงสร้างของสังคมไทยมีการจัดระดับบุคคลออกเป็นชนชั้นต่างๆ ความสัมพันธ์ของคนในสังคมอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่มีความเกี่ยวพันกันระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง การสงเคราะห์ช่วยเหลือกันของคนในสังคมไทยจึงมีที่มาจากมูลเหตุต่างๆ ดังนี้

¹ วิไลวัจน์ กฤษณะภูติ. (2529). สังคมสงเคราะห์ศาสตร์เบื้องต้น. หน้า 6.

² กรมศิลปากร. (2512). พงศาวดารเมืองเงินยางเชียงแสน ใน ประชุมพงศาวดารเล่ม 33. หน้า

1.1 คติความเชื่อของศาสนาพุทธ

ศาสนาพุทธนับว่ามีบทบาทสำคัญต่อการสงเคราะห์ในสังคมไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสอนของพุทธศาสนาที่สอนให้ชาวพุทธมีความเมตตา กรุณา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ทั้งแก่เพื่อนมนุษย์และสัตว์เดรัจฉาน คำสอนของศาสนาพุทธสื่อให้เห็นถึงความเชื่อในเรื่องโลกหน้า การเวียนว่ายตายเกิดของสัตว์โลก ทุกอย่างเกิดจากบุญกรรมที่ได้กระทำไว้ ความยึดมั่นในคำสอนของศาสนาเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ การที่ผู้ปกครองหรือประชาชนของบ้านเมืองใดๆ มีธรรมะในจิตใจจะทำให้บ้านเมืองนั้นมีแต่ความสุขความเจริญ ศาสนาพุทธนับว่ามีอิทธิพลต่อความเชื่อของคนไทยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ดังปรากฏในจารึกสุโขทัยหลักที่ 1 กล่าวไว้ว่า คนในเมืองสุโขทัยนี้มักทาน มักทรงศีล มักโอยทาน¹ คติความเชื่อในศาสนาพุทธได้ก่อให้เกิดการประกอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสังคมสงเคราะห์ที่สำคัญ 2 ประการคือ

1.1.1 การทำบุญ

การทำบุญเป็นกิจที่เกี่ยวเนื่องกับพระพุทธศาสนา ภายใต้ความเชื่อเรื่อง การสะสมบุญบารมีและการสงเคราะห์พระสงฆ์ผู้สืบทอดพระพุทธศาสนา ความศรัทธาในศาสนาของคนไทยที่แสดงออกผ่านทางในการทำบุญกุศลต่างๆ ก่อให้เกิดความแปลกใจแก่ชาวต่างชาติที่ได้พบเห็นยิ่งนัก

ชนชาวสยามมีศรัทธากล้าแก่นัก ส่วนใหญ่ยอมฉิบหายขายตัวในการสร้างวัดวาอาราม สร้างพระประธานองค์ใหญ่มหึมาและประดับประดาอย่างงดงาม ผู้ที่ไม่มีทุนทรัพย์พอจะสร้างกุศลใหญ่เช่นนั้นได้ ก็สร้างกระท่อมมุงใบตองตึงถวายเป็นกุฏิสงฆ์²

การทำบุญสร้างวัดเป็นการสร้างบุญบารมีอันยิ่งใหญ่ นอกจากจะเป็นการจรรโลงพระพุทธศาสนาแล้ว การสร้างวัดได้ก่อให้เกิดศูนย์กลางของชุมชน เป็นแหล่งแห่งการเรียนรู้ และเป็นที่ประกอบกิจสาธารณะ

การทำบุญเป็นวัตรปฏิบัติที่สำคัญของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นองค์ศาสนูปถัมภกของพุทธศาสนา ลัทธิการปกครองทั้งแบบธรรมราชาของสุโขทัย สมมติเทพในสมัยอยุธยา และราชาธิปไตยในสมัยรัตนโกสินทร์ ล้วนแล้วแต่มีแกนกลางอยู่ที่พุทธศาสนาทั้งสิ้น³ วิถีชีวิตของคนไทยนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันอยู่ภายใต้กรอบแนวทางการปฏิบัติของพุทธศาสนา การประกอบบุญกุศลมีหลายแนวทางเพื่อใช้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการสั่งสมบุญบารมีทั้งต่อตนเอง

¹ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2521). *ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ 1*. หน้า 20 – 21.

² นิโกลาส์ แชรแวงส. (2506). *ประวัติศาสตร์ธรรมชาติและเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม*. แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร. หน้า 155.

³ ณรงค์ พ่วงพิศ. (2530). *การเมืองไทย : ความเปลี่ยนแปลงจากอดีตสู่ปัจจุบัน*. หน้า 30.

และผู้ล่งลับ รวมทั้งเพื่อจรรโลงพุทธศาสนาให้มีอายุยืนยาวสืบไป เช่น การใส่บาตร การสร้างวัด การทอดกฐิน การทอดผ้าป่า การถวายสังฆทาน การสร้างศาลา การบูรณะปฏิสังขรณ์วัด ฯลฯ

พิธีทำบุญยังมีความสืบเนื่องไปถึงการสะเดาะเคราะห์ ต่ออายุ เสริมบารมี สืบชะตา พิธีกรรมเสริมเหล่านี้เกิดขึ้นเพื่อช่วยแก้ปัญหาให้กับผู้คนและบ้านเมืองในยามที่เกิดวิกฤติ เช่นการประกอบพระราชพิธีอาพาธพินาศ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น เนื่องจากเกิดโรคอหิวาตกโรคระบาดในพระนคร จึงมีการประกอบพิธีเพื่อขับไล่ภูติผีปีศาจไม่ให้มาทำร้ายมนุษย์ แต่ไม่สามารถบรรเทาอะไรได้มากนัก ภายหลังพ.ศ.2372 จึงเลิกไปไม่ได้ทำอีก¹ ในพ.ศ. 2392 เกิดไข้ปวดระบาดอย่างหนัก พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงบำเพ็ญพระราชกุศลด้วยการไถ่ชีวิตสัตว์² พร้อมทั้งชักชวนให้ราษฎรของพระองค์ทำบุญให้ทานมีความเมตตา กรุณาต่อกันทำกุศลเช่นเดียวกับพระองค์ เพราะเชื่อว่าการต่อชีวิตให้สิ่งมีชีวิต ผลบุญจะส่งให้มีชีวิตยืนยาวต่อไป

1.1.2 การทำทาน

การทำทานคือการช่วยเหลือโดยการบริจาค วัตถุ หรือสิ่งของที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ทั้งอาหาร และเงินตรา การทำทานนี้เป็นการประกอบพระราชกุศลที่สำคัญของพระมหากษัตริย์ ดังปรากฏในไตรภูมิพระร่วง กล่าวถึงจริยวัตรของพระญาจักรพรรดิราชาว่า“...แลพระญานั้นทรงปัญจศีลทักวามมิได้ขาดในวันอุโบสถศีลได้ ธแจกให้เป็นทานแก่คนอันเทียมมาขอ...”³ หมายความว่าผู้ปกครองที่ทรงธรรม ใช้ธรรมะเป็นหลักในการปกครองจะสามารถผูกใจอาณาประชาราษฎรได้ดีกว่าการใช้อำนาจ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนที่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเสวยราชย์ พระองค์ทรงประกอบพระราชกุศลมากมายหลายประการคือ ทรงตั้งโรงทานเพื่อเลี้ยงอาหารยากจนยาก และทั้งนิมนต์พระมาเทศนาสั่งสอน ให้ทานโดยแจกยารักษาโรค แจกเงินแก่ผู้สูงอายุและคนยากจนเดือนละ 8 ครั้ง⁴ การประกอบพระราชกุศลของพระองค์นับเป็นส่วนสำคัญที่ส่งเสริมบทบาทพระมหากษัตริย์ผู้ทรงธรรม ความเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงธรรมจะก่อให้เกิดความเชื่อที่สามารถสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้แก่บ้านเมือง เพราะความเจริญหรือความเสื่อมของบ้านเมืองขึ้นอยู่กับคุณธรรมของผู้นำ

¹พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (2542). พระราชพิธีสิบสองเดือน. หน้า 125.

²เจ้าพระยาทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดี. (2538). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3. หน้า 136.

³ไตรภูมิพระร่วงของพระญาณโทย. (2506). หน้า 94.

⁴เล่มเดิม. หน้า 146.

ทรงพระกรุณาเมตตาแก่ราษฎร พระนครก็สมบูรณ์มั่งคั่งด้วยทรัพย์สมบัติฝนก็ตกตาม ฤดูกาลลูกค้าวานิชก็มาตั้งห้างค้าขายสิ่งของต่าง ๆ ที่ไม่เคยเห็นก็ได้เห็น ของที่ไม่เคยมีก็มีขึ้น และลูกค้านานาประเทศเข้ามาค้าขาย ราษฎรก็ได้มั่งมีเงินทองขึ้นทุกแห่งทุกตำบล¹

การทำทานนอกจากจะเป็นการปฏิบัติของผู้ปกครองต่อประชาชนแล้ว ในส่วนของประชาชนด้วยกัน การทำทานกลายเป็นประเพณีที่สืบทอดปฏิบัติเป็นวิถีชีวิตของชุมชน การทำทานเข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดพฤติกรรมของคนในสังคมท้องถิ่นต่าง ๆ ดังเช่น ประเพณีตานก๋วยสลากในภาคเหนือ ประเพณีไหลเรือไฟของชุมชนริมแม่น้ำโขง และการโปรยทานในงานบุญ เป็นต้น

1.2 แนวปฏิบัติจากการเป็นสังคมเกษตร

วิถีการผลิตของชุมชนไทยตั้งแต่เริ่มตั้งอาณาจักรสุโขทัยเป็นต้นมา ดำรงชีพอยู่ได้ด้วยการทำการเกษตร สภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ที่มีผืนดินที่อุดมน้ำท่าบริบูรณ์ ทำให้การเพาะปลูกได้ผลดี ข้าวปลาอาหารจึงมีเหลือเฟือเพียงพอสำหรับการบริโภค ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกักตุน หรือสะสมโภคทรัพย์ ไว้เพื่อการบริโภคในอนาคต กล่าวได้ว่าทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ของผืนแผ่นดิน มีอิทธิพลต่อจิตใจของผู้คน เนื่องจากไม่จำเป็นต้องเห็นแก่ตัวเพื่อแก่งแย่งทรัพยากร จากเหตุผลดังกล่าวจึงมีความสืบเนื่องมาถึงอุปนิสัยของคนไทยที่เป็นคนมีน้ำใจ ชอบช่วยเหลือคนอื่น อันเป็นคุณลักษณะเด่นของคนไทยที่เป็นที่ยอมรับจากชาวต่างชาติ

1.2.1 ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่

อุปนิสัยของคนไทยมีความสอดคล้องกับการสังคมสงเคราะห์เป็นอย่างมาก ทั้งนี้จากหลักฐานเอกสารของชาวต่างชาติต่างชาติที่กล่าวถึงคนไทยว่าเป็นคนมีน้ำใจชอบช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่น จากบันทึกของสังฆราชปาลเลกัวซ์ที่เข้ามาเมืองไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ได้บันทึกไว้ว่า “คนไทยเป็นคนใจบุญสุนทาน และไม่ยอมให้คนจนๆ จากไปเป็นอันขาดโดยไม่บริจาคเบี้ย ข้าว หรือผลไม้ให้ไปด้วย”²

การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ยากไร้ในระดับท้องถิ่น คนในชุมชนมีการช่วยเหลือในลักษณะพึ่งพาอาศัยกัน จากบันทึกของดรูแปงที่กล่าวถึงสภาพสังคมในสมัยอยุธยาที่สื่อถึงลักษณะอุปนิสัยของคนไทย ได้บรรยายให้เห็นภาพของความมีน้ำใจ ความมีมนุษยธรรม ในการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยาก ดังนี้

¹ กรมศิลปากร. ม.ป.ป. พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 4 พ.ศ.2394-2411. หน้า 365.

² สังฆราชปาลเลกัวซ์. (2506). เล่าเรื่องเมืองไทย. แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร. หน้า 186 – 187.

เนื่องจากความใจกว้างไม่ทำให้ใครลุ่มจม ทุกคนจึงเต็มใจจัดหาของที่คนตกทุกข์ได้ยากต้องการ คนยากจนคนใดทำงานไม่ได้ ก็ไม่จำเป็นต้องไปขอร้องเพื่อเลี้ยงชีวิต เพื่อนบ้านจะเห็นใจจัดหาของที่เขาดต้องการให้ การขอร้องเป็นความอภัยที่ทำให้เสียชื่อคนขอทานตลอดจนครอบครัวด้วย แต่เป็นเรื่องแปลกที่ในชนชาตินี้ความยากจนไม่ใช่ภาระหนักและผลประโยชน์ก็ไม่ทำให้เกิดความเกลียดชังกัน¹

ความเป็นสังคมเกษตรกรรมที่ต้องพึ่งพาตนเองในการดำรงชีวิต ทำให้คนไทยสามารถผลิตและใช้สิ่งของต่างๆ ตามแต่จะหาได้ในท้องถิ่น ระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในชุมชน เพราะชาวบ้านไม่สามารถผลิตสิ่งที่จำเป็นใช้ได้ทั้งหมด จึงเกิดการแลกเปลี่ยนและการช่วยเหลือกันในการผลิต เช่น การทำนา การลงแขก จาริดเหล่านี้ค่อยๆ ลดความสำคัญลงไป เมื่อระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า ภายหลังการเปิดประเทศด้านการค้าขายจากข้อตกลงในสนธิสัญญาเบาริ่ง พ.ศ.2398 เกิดการใช้เงินตราในการแลกเปลี่ยนเพิ่มมากขึ้น² วิธีการผลิตแบบดั้งเดิมย่อมถูกกลืนไปตามกระแสแห่งทุนนิยม

สภาพสังคมเกษตรกรรมสมัยก่อนกล่าวได้ว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจยังไม่มีอิทธิพลต่อชุมชนไทย เนื่องจาก ชาวนาปลูกข้าวแต่พอกินพอใช้ภายในครอบครัว ผลผลิตที่ได้แบ่งเป็น 4 ส่วน คือ เอาไว้กินและทำบุญ ส่วนหนึ่งเอาไว้เสียค่านา ส่วนหนึ่งเก็บไว้ทำพันธุ์ ส่วนสุดท้ายเอาไว้แลกของกินของใช้³ สภาพความเป็นอยู่ของชาวบ้านซึ่งรวมกันอยู่เป็นหมู่บ้าน ไม่มีคนมั่งมีอย่างล้นเหลือ หรือยากจนข้นแค้น ในสิ่งซึ่งจำเป็นแก่ชีวิต เพราะฉะนั้นคนในชุมชนจึงมีฐานะไม่แตกต่างกันนัก⁴ หลักฐานของชาวต่างประเทศเหล่านี้ยังสะท้อนภาพของการทำมาหากินของคนไทยว่ามีความเรียบง่ายเนื่องจากผืนดินของไทยมีความอุดมสมบูรณ์ น้ำท่าบริบูรณ์ การทำมาหากินก็ทำได้คล่อง คนเคราะห์ร้ายเท่านั้นที่หารายได้ไม่พอรายจ่าย ในประเทศที่ดินฟ้าอากาศอำนวยขนาดนี้ จะมีก็แต่คนทุพพลภาพและคนโทษเท่านั้นที่ต้องขอร้องเขากิน⁵

¹ ฟรังซิส อังรี ดุรแปง. (2539). ประวัติศาสตร์แห่งพระราชอาณาจักรสยาม. แปลโดย ปอล ชาเวียร์. หน้า 25.

² สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร. (2522). ต้นกำเนิดชนชั้นนายทุนในประเทศไทย 2398-2453. วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 1.

³ ชัย เรื่องศิลป์. (2522). ประวัติศาสตร์ไทยสมัยพ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ. หน้า 15.

⁴ พระยาอนุมานราชธน. (2518). ชีวิตชาวไทยสมัยก่อน. หน้า 72.

⁵ นิโกลาส์ แชรแวส. (2506). ประวัติศาสตร์ธรรมชาติและการเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม. แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร. หน้า 4.

วัฒนธรรมไทยให้ความสำคัญกับการต้อนรับแขก การต้อนรับนี้ทำกันเป็นเรื่องเป็นราว โดยความร่วมมือของชาวบ้าน อำนวยความสะดวกอย่างมากต่อแขกผู้มาเยือน ดังปรากฏในบันทึกของตอร์แปง ว่า

คนไทยต้อนรับชาวต่างประเทศด้วยความอารีารอบและซะมักเขม้นที่จะอำนวยความสะดวกให้กินดีให้แก่อำคันตุกะมาก เอกชนออกเงินส่วนตัวทำถนน ปูอิฐ และสะพานไม้ สร้างศาลาพักร้อนเป็นระยะๆ ไปตามริมแม่น้ำ ซึ่งผู้เดินทางอาจเข้าอาศัยหลบแดดหลบฝนได้ จะหุงหากินหรือแรมคืนด้วยก็ได้ พวกผู้หญิงถึงแก่ลงแรงตักน้ำใส่ตุ้มเรียงรายไปตามถนนทุกวัน เพื่อบรรเทาความกระหายน้ำของผู้เดินทาง'

1.3 บริบทในสังคม

การศึกษาถึงภูมิหลังการสังคมสงเคราะห์ของไทยจำเป็นต้องพิจารณาถึงบริบททางสังคม ซึ่งเป็นตัวผลักดันให้เกิดการสังคมสงเคราะห์ขึ้น บริบททางสังคมจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบ วิธีการ และกลุ่มเป้าหมายของการสังคมสงเคราะห์ บริบทในสังคมไทยที่มีผลให้เกิดการสงเคราะห์ที่สำคัญ คือ

1.3.1 ระบบอุปถัมภ์

โครงสร้างของสังคมไทยในระบบอุปถัมภ์เป็นรากฐานสำคัญเป็นรัฐศักดินา²ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่ายที่มีใช้ญาติกัน แต่อยู่ในฐานะที่ผู้หนึ่งอยู่เหนือกว่าอีกผู้หนึ่ง เรียกว่าผู้อุปถัมภ์ ซึ่งเป็นผู้มีตำแหน่งฐานะทางสังคมสูงกว่าผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ โดยผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์คาดหวังความคุ้มครอง ช่วยเหลือจากผู้อุปถัมภ์ เมื่อตนมีเรื่องเดือดร้อน ในทางกลับกันผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ต้องให้ความเคารพเชื่อฟังและทำงานให้แก่ผู้อุปถัมภ์เป็นการตอบแทน ดังนั้นความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์จึงเป็นความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย³

ระบบอุปถัมภ์สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ พระมหากษัตริย์กับ

¹นิโกลาส์ แชรแวงส. (2506). ประวัติศาสตร์ธรรมชาติและเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม. แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร. หน้า 187.

²ระบบศักดินาคือการจัดระเบียบสังคมที่ให้ความหมายของพื้นฐานชาติกำเนิดและตำแหน่งหน้าที่ทางราชการเป็นสิ่งแบ่งชนชั้นมูลนาย หรือชนชั้นปกครอง ออกจากสามัญชน หรือไพร่ จาก มานพ ถาวรวัฒน์สกุล. (2536). ขุนนางอยุธยา. หน้า 21.

³ม.ร.ว. อคินทร์ รพีพัฒน์. (2518). สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์: พ.ศ.2325-2416. แปลโดย ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข และ พรรณี สรบุญมี. หน้า 191-196.

ขุนนาง และมูลนายกับไพร่ ระบบอุปถัมภ์สามารถปรับเปลี่ยนกระบวนการได้ภายใต้บริบททางสังคม ดังนั้นจึงสามารถดำรงอยู่ได้ทั้งในระบบรัฐศักดินา และรัฐประชาธิปไตย ถือเป็นการจัดระเบียบสังคมประการหนึ่งที่ได้รับการยอมรับจากคนทุกชนชั้นในสังคม เป็นตัวขับเคลื่อนพลวัตทางสังคม เป็นผลประโยชน์แลกเปลี่ยนระหว่างความคุ้มครองช่วยเหลือที่ผู้ปกครองมีให้แก่ผู้ได้ปกครอง แลกเปลี่ยนกับการเกณฑ์แรงงาน ผลผลิต หรือส่วยที่ผู้ได้ปกครองต้องเสียให้แก่ผู้ปกครอง ระบบอุปถัมภ์มีความสอดคล้องกับการสังคมสงเคราะห์ในแง่ที่เป็นความช่วยเหลือที่ผู้ปกครองมีให้แก่ประชาชนในยามเดือดร้อน ดังเช่น ในสมัยสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีเกิดภาวะข้าวยากหมากแพง การหากินฝืดเคือง เนื่องจากต้องเผชิญกับศึกสงครามหลายครั้ง พระองค์จึงมีพระราชดำริจัดตั้งโรงทานเพื่อแจก เสื้อผ้า อาหาร มีคนมารับพระราชทานข้าวสารมากกว่า 10,000 คน¹ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ.2460 ได้เกิดอุทกภัยขึ้นในประเทศไทยทำความเสียหายให้แก่พื้นที่เพาะปลูกเป็นจำนวนมาก รัฐก็ได้ใช้ระบบอุปถัมภ์มาช่วยเหลือราษฎร โดยการจ่ายข้าวให้แก่คนอดอยาก ยากจน ให้อาหารและเรียกคืนเมื่อเก็บเกี่ยวข้าวได้แล้ว จัดหาข้าวมาจำหน่ายในราคาถูก แจกข้าวหรือให้เงินแล้วให้ทำงานตามราคาส่งของหรือเงินตรา รวมทั้งแจกสิ่งของให้แก่ผู้ประสบภัย²

1.3.2 สภาพปัญหาในสังคม

การสังคมสงเคราะห์จะมีบทบาทต่อสังคมมากที่สุดในช่วงเวลาที่บ้านเมืองเกิดปัญหาต่างๆ เช่น ภาวะสงคราม ภัยธรรมชาติ และโรคระบาด เพราะภัยเหล่านี้ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ สามารถจำแนกออกมาได้เป็น

ก. ภาวะสงครามก่อให้เกิดความอดอยากเนื่องจากประชาชนไม่สามารถทำมาหากินในสภาพปกติได้ ผู้คนต้องถูกเกณฑ์มาใช้แรงงานเพื่อปกป้องบ้านเมือง พร้อมทั้งมีการเกณฑ์สิ่งของข้าวปลาอาหารเพื่อใช้เป็นเสบียงในการสู้รบ ในการทำศึกสงครามนั้นยุทธวิธีอันหนึ่งที่ประเทศคู่สงครามมักจะนำมาใช้คือ การปิดล้อมตัดทางลำเลียงเสบียงอาหาร ในศึกเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 2 พม่าก็ปิดล้อมกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งภายในเมืองเกิดความอดอยากระส่ำระสาย ขาดความสามัคคีกัน ซึ่งเป็นหนทางให้พม่าเข้ามาโจมตีได้ ภายหลังจากกรุงศรีอยุธยาถูกพม่าทำลายในพ.ศ.2310 ผู้คนที่ยังหลงเหลืออยู่ก็ประสบภาวะอดอยาก เพราะในช่วงที่พม่าล้อมกรุงนั้น ประชาชนได้ว่างเว้นจากการทำนา “ครั้งนั้นยังหาผู้จะทำนามิได้ อาหารกันดาร

¹ กรมศิลปากร. (2511). *ประชุมพงศาวดารเล่ม 23* (จดหมายเหตุคณะบาทหลวงฝรั่งเศสในแผ่นดินพระเจ้าเอกทัศ กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น). หน้า 87.

² สจข. ร-6.ค.1/47. (2460). *เรื่องการช่วยเหลือราษฎรผู้ได้รับความลำบากเสียหายเพราะอุทกภัย*.

ข้าวสารสำเภายางถึงละ 3 บาทบ้าง ถึงละตำลึงหนึ่งบ้าง ถึงละ 5 บาทบ้าง”¹ ระหว่างพ.ศ.2311-2313 เป็นระยะที่เกิดปัญหาความอดอยากมากที่สุด “คนที่หาเลี้ยงชีพด้วยการรับจ้างนั้นถึงจะห่มนุ่งสักเพียงไรก็จะหาซื้ออาหารรับประทานแต่คนเดียวก็ไม่พอ”²

ข. ภัยธรรมชาตินับเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งเป็นอาชีพหลักของผู้คนในแถบนี้ ถ้าเกิดความแปรปรวนฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล หรือตกมากเกินไปจนก่อให้เกิดน้ำท่วม ทำให้การทำการเกษตรไม่ได้ผล ก่อให้เกิดปัญหาความอดอยากขึ้นในแผ่นดิน ดังนั้นพระมหากษัตริย์ด้วยทรงเป็นผู้นำแห่งรัฐจึงต้องบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่อาณาประชาราษฎร ด้วยวิธีการแห่งการสังคมสงเคราะห์ เช่น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช เกิดอุทกภัยทำความเสียหายแก่พืชผลของราษฎรเป็นจำนวนมาก เกิดภาวะข้าวยากหามาแพง รัฐจึงต้องนำข้าวเปลือกในฉางหลวงออกแจกจ่ายแก่ราษฎร³ เช่นเดียวกับในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เกิดภาวะข้าวยากหามาแพงในพ.ศ.2387 เนื่องจากข้าวในท้องตลาดขาดแคลน ข้าวจากฤดูกาลใหม่ยังไม่สามารถเก็บเกี่ยวได้ ทำให้ราคาข้าวแพงถึงเกวียนละ 1 ชั่ง ข้าวสารถึงละ 6-7 สลึง พระองค์ทรงแก้ปัญหาด้วยการนำข้าวในฉางหลวงออกมาขายให้ราษฎรที่ยากจนถึงละ 1 สลึง⁴ พร้อมทั้งได้ทรงงดเก็บภาษีจากราษฎรในท้องที่ ซึ่งเกิดข้าวยากหามาแพง⁵

ค. โรคระบาด เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความสูญเสียทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โรคระบาดเป็นสาเหตุที่ทำให้พระเจ้าอยู่หัวต้องย้ายเมืองมาอยู่ที่หนองโสน ปัญหาโรคระบาดเกิดจากการขาดแคลนน้ำและขาดการจัดการด้านการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพ วิธีการป้องกันก็ไม่สามารถระงับความรุนแรงของการระบาดได้ โรคระบาดที่ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยมากคือ โรคห่า (อหิวาตกโรค) และ โรคฝีดาษ (ไข้ทรพิษ) รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ไข้ป่วงหรืออหิวาตกโรคระบาดในพระนคร ผู้คนล้มตายเป็นจำนวนมาก อหิวาตกโรคครั้งนั้นระบาดมาจากเกาะหมาก (เกาะป็นัง) เข้ามาทางปากน้ำ

¹ กรมศิลปากร. (2524). ประชุมพงศาวดารภาคที่ 65 (พระราชพงศาวดารกรุงธนบุรีฉบับพันจันทนุมาศ). หน้า 22.

² แหล่งเดิม.

³ สจ. ร-6.ค.1/47. (2460). เรื่องการช่วยเหลือราษฎรผู้ได้รับความลำบากเสียหายเพราะอุทกภัย.

⁴ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดี. (2538). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3. หน้า 113.

⁵ วอลเตอร์ เอฟ. เวลลา. (2530). แผ่นดินพระนั่งเกล้า. แปลโดย นิจ ทองโสภิต. หน้า 63.

(สมุทรปราการ) จนถึงกรุงเทพฯ¹ การแก้ปัญหาโรคระบาดตามความเชื่อของไทย มีการจัดพระราชพิธีอาพาธพินาศ ในตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์มีการจัดพระราชพิธีนี้ถึง 4 ครั้ง² คือ

ครั้งที่ 1 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก พ.ศ.2343

ครั้งที่ 2 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย พ.ศ.2354

ครั้งที่ 3 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย พ.ศ.2363

ครั้งที่ 4 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ.2372

การประกอบพระราชพิธีดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อว่าเป็นการกระทำของผี ดังนั้นในการประกอบพิธีจึงสวดคาถาอาถรรพณ์สูตรปราบปรามภูติผีปิศาจไม่ให้ทำร้ายมนุษย์³ แต่การประกอบพระราชพิธีดังกล่าวก็ไม่สามารถที่ระงับการระบาดของโรคได้ พระราชพิธีนี้จึงถูกยกเลิกไปตั้งแต่พ.ศ.2372⁴ ปัญหาโรคระบาดนับเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้รัฐสนใจพัฒนางานด้านการสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับอารยธรรมตะวันตกด้านการแพทย์และการสาธารณสุข ในยุคแห่งการปฏิรูปประเทศ เป็นผลให้วิธีการรักษา บำบัด บรรเทา โรค มีความเป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้นและได้รับการยอมรับจากชนชั้นสูงในสังคมไทย วิธีการรักษาโรคแบบเก่าจึงค่อยลดความสำคัญลง

2. บทบาทของผู้ดำเนินการสังคมสงเคราะห์

กลุ่มบุคคลที่มีศักยภาพในการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์มักจะเป็นผู้นำทางความคิดของราษฎร หรือเป็นผู้ปกครองบ้านเมือง ทั้งนี้เป็นเพราะกลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้รับการยอมรับจากประชาชน เป็นที่เชื่อถือของคนส่วนใหญ่ มีพลังในการดึงดูดความศรัทธาจากปวงชน ซึ่งทำให้การสังคมสงเคราะห์สามารถดำเนินงานไปได้ ทั้งนี้ผู้ที่จะเป็นผู้นำในการสังคมสงเคราะห์ต้องประกอบไปด้วย อำนาจ บารมี ความรู้ และการยอมรับของประชาชน ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวประกอบไปด้วย

2.1 พระมหากษัตริย์

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้นำแห่งรัฐ มีอำนาจสิทธิขาดทั้งปวงในแผ่นดิน เป็นผู้ครอบครองทรัพยากรทุกอย่างของบ้านเมือง พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ต้องประกอบไป

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (2511). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2. หน้า 236.

² นคร พันธุ์ณรงค์. (2524). ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงธนบุรีและรัตนโกสินทร์. หน้า 92.

³ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (2542). พระราชพิธีสิบสองเดือน. หน้า 125.

⁴ แหล่งเดิม.

ด้วยพระเดชและพระคุณในการปกครองบ้านเมือง การเผยแผ่พระมหากรุณาธิคุณแสดงถึงความ เป็นพระมหากษัตริย์ผู้ทรงทศพิธราชธรรมนั้น ส่วนหนึ่งจะเกี่ยวข้องกับงานสังคมสงเคราะห์ได้แก่

2.1.1 ความเป็นพระมหากษัตริย์ผู้ทรงธรรม

บทบาทของพระมหากษัตริย์ต่อการสงเคราะห์ประชาชนมักจะแสดง-
ออกทางด้านการใช้พระราชอำนาจกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนของ
พระองค์ โดยดำรงบทบาทของพระมหากษัตริย์ผู้ทรงธรรม เช่น ในสมัยอยุธยา มีการลดอัตรา
ภาษี การยกเว้นภาษีที่นาที่ประชาชนเพิ่งเข้าไปบุกเบิกในระยะ 3 ปีแรก หรืองดเว้นไม่เก็บภาษี
ในบางปีเมื่อมีการผลัดเปลี่ยนแผ่นดิน เช่น ในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช เมื่อแรก
ปราบดาภิเษกเสวยสิริราชย์สมบัติ โปรดเกล้าฯ ให้งดการเก็บภาษีราษฎร 3 ปี¹ เพื่อเป็นการ
สร้างความชอบธรรมและความนับถือจงรักภักดีในหมู่อาณาประชาราษฎร

สมัยรัตนโกสินทร์หลังจากพระมหากษัตริย์ทรงประกอบพระราชพิธีบรม
ราชาภิเษกแล้ว พระราชกรณียกิจต่อเนื่องที่ทรงปฏิบัติ คือ สถาปนาพระราชอาสนะ สถาปนาพระ
อิศริยยศพระบรมวงศานุวงศ์ พระราชทานยศและบรรดาศักดิ์แก่ข้าราชการที่มีความดีความชอบ
รับแรงชำระความของราษฎรในศาล โดยไม่เก็บค่าฤชาธรรมเนียมรวมทั้งปลดปล่อยนักโทษที่ได้
รับการอภัยโทษเพื่อเป็นพระราชกุศล²

2.1.2 การทำทาน

ทานบารมีเป็นธรรมะของพระมหากษัตริย์เพื่อเสริมสร้างความจงรัก
ภักดี นิยมชมชอบ ในความเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงธรรมในการใช้ธรรมะเป็นหลักในการปก
ครอง การประกอบพิธีแจกทานของผู้ปกครองนับเป็นประเพณีที่มักจะปฏิบัติเนื่องในสถาน
การณ์ต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองเพื่อเสริมสร้างความนิยมในตัวของผู้ปกครอง
สร้างฐานอำนาจทางการเมือง และเพื่อผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การทำทานเป็นการ
สงเคราะห์ขั้นพื้นฐานของพระมหากษัตริย์ เป็นการแสดงถึงความเอาใจใส่ในทุกข์สุขของอาณา
ประชาราษฎร เช่นในแผ่นดินสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 3 (พระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ) พระองค์

¹กรมศิลปากร. (2504). พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาเล่ม 2 ฉบับพระจักรพรรดิพงศ์ (จาต).
หน้า 441 – 442.

²สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (2511). พระราชพงศาวดารกรุงรัตน
โกสินทร์ รัชกาลที่ 2. หน้า 45.

ทรงแจกทานให้แก่คนยากไร้ คนละหนึ่งบาท เป็นเงินถึงหนึ่งพันสามร้อยชั่งเศษ¹

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ทรงตั้งกรมโรงงาน มารับผิดชอบงานด้านนี้โดยเฉพาะ ในการจัดงานฉลองสมโภชพระนคร พ.ศ.2325 มีการตั้งโรงงานเลี้ยงพวกราชกวาง² ในพ.ศ.2353 มีการจัดงานฉลองสมโภชพระแก้วมรกต พระองค์พร้อมทั้งพระบรมวงศานุวงศ์ได้จัดตั้งโรงงานขึ้นในพระนครหลายแห่ง เช่น ที่หน้าวัดมหาธาตุ วัดท่าพระ สะพานช้างโรงสี หอกลอง สะพานตรงวังหน้า เป็นเวลา 10 วัน³

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย โปรดให้ตั้งโรงงานพระราชทานอาหารเลี้ยงราษฎรที่มีความปรารถนามารับพระราชทาน แลจัดที่แสดงธรรม นิมนต์พระสงฆ์มาแสดงธรรมเทศนาที่โรงงานนั้นทุกวันมิได้ขาด ที่โรงงานแห่งนี้ยังใช้เป็นสถานสอนหนังสือเด็ก นับว่าเป็นโรงเรียนหลวงที่ได้จัดขึ้นเป็นครั้งแรก⁴ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเมตตาให้ทานแก่ราษฎรเป็นจำนวนมาก ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตั้งโรงงานสำหรับแจกทาน ทั้งยังมีวิธีแจกทานอีกหลายอย่าง เช่น พระราชทานข้าวกล้องมอบให้สำเภาทูกลำที่ไปเมืองจีนนำไปให้ทานแก่คนยากจนที่เมืองจีน⁵ เท่ากับเป็นการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีนให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการพระราชทานเงินแก่คนชราและคนพิการเพื่อเป็นพระราชกุศล

ผู้ที่ไปทำบุญชื้อคนชรา พิการ ทั้งในกรุงนอกกรุงและหัวเมืองชั้นใน ได้จำนวนคนชรา พิการ 15,208 คน พระราชทานเงินคนละ 1 บาท เป็นจำนวนคน 14,827 คน สิ้นพระราชทรัพย์ 185 ชั่ง 6 ตำลึง 3 บาท คนที่มารับทานทางไกลยังมาไม่ถึง ก็ได้พระราชทานอีกคราวหนึ่งคน 381 คน เงิน 4 ชั่ง 15 ตำลึง 1 บาท รวมกันเป็นคน 15,208 คน เงิน 97 ชั่ง 12 ตำลึง⁶

บทบาทของพระมหากษัตริย์ต่อการสังคมสงเคราะห์ในยุคดั้งเดิมมุ่งที่การประกอบพระราชกุศล และการธำรงไว้ซึ่งสถานะของพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (2495). พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 2 ตอน 1. หน้า 358.

² กองวรรณคดีและประวัติศาสตร์, กรมศิลปากร. (2545). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 ของเจ้าพระยาทิพากรวงศ์. หน้า 31.

³ แหล่งเดิม.

⁴ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (2533). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ 2. หน้า 160.

⁵ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดี (2477). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 3. หน้า 357.

⁶ กรมศิลปากร. (ม.ป.ป.). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 4 พ.ศ.2394-2411. หน้า 198.

2.2 พระสงฆ์

บทบาทของพระสงฆ์ต่อการสังคมสงเคราะห์มีสาเหตุสำคัญจากการที่พระสงฆ์เป็นผู้นำทางความคิดที่มีอิทธิพลต่อชาวบ้านเนื่องจากเป็นผู้สืบทอดพระศาสนา มีความรู้รอบรณสั่งสอนสิ่งที่ดีแก่ประชาชน นอกจากนี้พระสงฆ์ยังมีวัตรปฏิบัติที่น่านับถือจนประชาชนเกิดความศรัทธาให้การทำนุบำรุงพระสงฆ์และพระศาสนา ยึดมั่นในศีลธรรมคำสอน ปัจจัยเหล่านี้เป็นตัวสนับสนุนให้พระสงฆ์เป็นผู้มีบทบาทต่อการเป็นผู้นำในการสั่งสอนประชาชน การที่พระสงฆ์ได้รับความเคารพนับถือจากคนในสังคม การวางตัวจึงต้องอยู่ในกรอบของวินัยสงฆ์อย่างเคร่งครัด ผู้ที่ปวารณาตัวบวชในพระพุทธศาสนาต้องตัดกิเลสทางโลกออกให้หมด มุ่งปฏิบัติธรรมเพื่อหลุดพ้นจากอบายมุขทั้งปวง การช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์นับว่าเป็นการสร้างบุญบารมีตามแนวทางพุทธศาสนา ด้วยกรอบปฏิบัติดังกล่าวทำให้พระสงฆ์กลายมาเป็นผู้นำทางความคิดด้านการสงเคราะห์เพื่อนมนุษย์ที่มีอิทธิพลต่อคนในสังคม จากบันทึกของฟอร์บิงที่เข้ามาเมืองไทยในสมัยอยุธยา ได้กล่าวถึงจริยวัตรของพระสงฆ์ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเผยแผ่คริสต์ศาสนาไว้ดังนี้

ที่ทำให้คริสต์ศาสนาแผ่ไพศาลไม่ได้เร็ววันนั้น ต้องโทษจรยวัตรของพระภิกษุสงฆ์ ซึ่งมีความอดทนและเคร่งครัดมาก พระภิกษุสงฆ์เหล่านี้ไม่เสพสุราเมรัยฉันทะของที่คนใจบุญถวายเป็นวัน ๆ ไปเท่านั้น ของที่ได้มาก็เก็บความจำเป็นก็บริจาคแก่คนจน ไม่เก็บไว้สำหรับวันรุ่งขึ้นเลย เมื่อพระภิกษุสงฆ์เข้าไปในเมืองก็ถือดาบปัดไปด้วยสำหรับบังหน้า เพื่อกันไม่ให้แลเห็นผู้หญิง เว้นเมณฑรรวมโดยเคร่งครัด และไม่ละพรหมจรรย์นอกจากสึกออกมาแต่งงาน คนไทยไม่ฟังเทศน์หรือสวดมนต์กลางแจ้งไม่บูชายัญ มักไปฟังเทศน์ในวัด ตามปกติใจความของพระธรรมเทศนานั้นแนะนำให้คนทำบุญ จึงท้าวพระราชอาณาจักรนั้นมีคนใจบุญมากมาย เพราะฉะนั้นเราจะไม่แลเห็นคนที่จนถึงต้องขออาหารมารับประทาน¹

2.2.1 บทบาทด้านการศึกษา

ระบบการศึกษาของไทยสมัยก่อนถือว่าวัดเป็นแหล่งให้การศึกษาแก่เยาวชนชาย เพราะพระสงฆ์คือผู้ที่ผ่านการบวชเรียนมาแล้ว มีความรู้หนังสือและศาสตร์แขนงต่าง ๆ พอที่จะถ่ายทอดให้แก่เยาวชนได้ ซึ่งแม้แต่ชาวต่างชาติก็ยังตระหนักในบทบาทด้านนี้ ดังปรากฏในบันทึกของดรูแปงว่า "หน้าที่ที่สำคัญที่สุดของพระภิกษุก็คือ การให้ความรู้แก่เยาวชน วัดเป็นโรงเรียนสาธารณะแต่ประเภทเดียวเท่านั้น เด็กต้องไปขอรับการอบรมเบื้องต้นที่วัด และมุ่งห่มแบบเดียวกับพระผู้ให้ความรู้ แม้แต่พระโอรสของพระเจ้าแผ่นดินก็ต้องถือกฎข้อนี้"² วิชา

¹ เซอวาลิเออร์ เดอ ฟอร์บิง. (2514). ประชุมพงศาวดารภาคที่ 80 : จดหมายเหตุฟอร์บิง. แปลโดย ม.ล.ดำรงศดำรง เทวกุล. หน้า 245 – 246.

² ฟรังซัวส์ อังรี ดรูแปง. (2539). ประวัติศาสตร์แห่งพระราชอาณาจักรสยาม. แปลโดย ปอล ชาเวียร์. หน้า 104.

ความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาจากพระสงฆ์สามารถนำไปรับราชการได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสติปัญญาของแต่ละคน”พระภิกษุที่มีความรู้สอนเณรให้รู้ประวัติศาสตร์และธรรมเนียมประเพณีของบ้านเมืองและยังสอนไวยากรณ์ภาษาบาลีซึ่งต่างกับภาษาสยาม มีแบบผันคำนามและคำกริยาด้วย”¹ การศึกษาในวัดเป็นการวางพื้นฐานให้คนสามารถอ่านออกเขียนได้ พอจะมีความรู้เป็นสมบัติติดตัวอยู่บ้าง การที่วัดเป็นแหล่งศึกษาหาความรู้ของคนในสมัยก่อน ระบบการศึกษาของประเทศจึงไม่ได้รับการพัฒนาจากรัฐ ประกอบกับระบบไพร่ก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการศึกษา เพราะชายฉกรรจ์ถ้าไม่ได้เป็นพระภิกษุ หรือเป็นขุนนาง ก็ต้องถูกเกณฑ์แรงงานมาทำงานให้บ้านเมือง ดังนั้นการพัฒนาการศึกษาให้สามารถพัฒนาคนได้ จำเป็นต้องปรับโครงสร้างของสังคมจากระบบไพร่ ทาส มาสู่การเป็นสามัญชนซึ่งมีโอกาสพัฒนาศักยภาพของตัวเองได้ด้วยการศึกษา

2.2.2 บทบาทของพระสงฆ์ด้านการรักษาพยาบาล

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าวัดเป็นศูนย์กลางแห่งภูมิปัญญาของท้องถิ่น พระสงฆ์จึงเป็นที่นับถือพึ่งพิงของชาวบ้านเมื่อมีความเดือดร้อนต่างๆ เนื่องจากชาวสาเหวินเห็นว่าพระสงฆ์มีความรู้มากกว่าตนย่อมที่จะสามารถแสวงหาความรู้จากแหล่งอื่นๆ ได้ดีกว่า เมื่อเจ็บไข้ได้ป่วยจึงมาหาพระให้ช่วยรักษาพยาบาลทั้งด้วยตัวยา หรือทำพิธีกรรม ตามหลักของพุทธศาสนา นั้นการรักษาพยาบาลอยู่นอกเหนือกิจของสงฆ์ แต่ผู้ป่วยที่มาขอรับการรักษามีความเชื่อมั่นว่าพระสงฆ์จะรักษาอาการเจ็บป่วยได้ ดังปรากฏในบันทึกของตุนเปงว่า

“พระภิกษุที่มุ่งไปในทางยานั้นเป็นที่นิยมของประชาชนมาก วิชาความรู้ทั้งหมดของท่านก็อยู่ที่รากไม้เปลือกไม้สองสามอย่างเท่านั้น วิธีปฏิบัติของท่านแปลกมาก เขาจะผสมยา เก็บสมุนไพร และรากไม้ใบหญ้าก็ต่อเมื่อได้ประกอบพิธีกรรมพิธีเซื่องมงามมากมายหลายอย่าง”²

2.3 มิชชันนารี

กลุ่มบุคคลอีกกลุ่มที่นับว่ามีความสำคัญต่องานสังคมสงเคราะห์ในไทยเป็นอย่างมากคือบาทหลวงและมิชชันนารี ซึ่งเข้ามาเผยแผ่ศาสนาคริสต์ในสยามตั้งแต่สมัยอยุธยา บาทหลวงโรมันคาทอลิกเป็นกลุ่มแรกที่เข้ามามีบทบาท แต่ผลงานด้านสังคมสงเคราะห์ของพวกบาทหลวงยังไม่มีลักษณะโดดเด่นพอที่จะดึงดูดให้คนหันมาเข้ารับได้มากนัก ทั้งนี้เป็นเพราะความแข็งแกร่งทางวัฒนธรรมของพุทธศาสนาที่ฝังรากลึกในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน ประกอบ

¹ ฟรังซิส อังรี ตุนเปง. (2539). ประวัติศาสตร์แห่งพระราชอาณาจักรสยาม. แปลโดย ปอล ชาเวียร์. หน้า 105.

² แหล่งเดิม.

กับบริบททางสังคมขณะนั้นไม่ได้กระตุ้นให้คนไทยแสวงหาอารยธรรมรูปแบบใหม่มาปรับใช้กับชีวิตประจำวัน

บทบาทของมิชชันนารีโปรเตสแตนต์เริ่มขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยเฉพาะการนำวิทยาการแขนงต่างๆ อาทิเช่น ด้านการแพทย์ วิทยาศาสตร์ การศึกษา เข้ามาเผยแพร่อย่างได้ผล เนื่องจาก ในขณะนั้นลัทธิล่าอาณานิคมกำลังมีบทบาทสำคัญต่อภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อนบ้านของไทยได้ถูกชาติตะวันตกรุกราน การปรับตัวของชนชั้นนำของไทยคือการรับอารยธรรมตะวันตก เริ่มจากการเรียนรู้ภาษาอังกฤษเพื่อจะได้ติดตามข่าวสารจากต่างประเทศได้ เป็นการรับรู้โลกทรรศน์จากทางตะวันตก รวมทั้งรับวิชาความรู้แขนงต่างๆ เช่น วิทยาศาสตร์ แพทย์ศาสตร์ ดาราศาสตร์ นอกจากนี้ระบบเศรษฐกิจของไทยก็ถูกบีบบังคับให้เข้าสู่กระแสทุนนิยมจากการทำสนธิสัญญาเบาริ่งกับอังกฤษ ในพ.ศ. 2398 และกับชาติตะวันตกอื่นๆ ในระยะต่อมา มิชชันนารีจึงมีบทบาทสำคัญทั้งในฐานะผู้นำวิทยาการแผนใหม่เข้ามาเผยแพร่ และเป็นคนกลางในการเชื่อมโยงโลกทรรศน์ใหม่เข้าสู่สังคมไทย บทบาทที่สำคัญของมิชชันนารีสามารถจำแนกได้ดังนี้

2.3.1 การรักษาโรค

แม้ว่าภูมิปัญญาด้านการรักษาโรคของคนไทยจะเป็นที่ยอมรับของประชาชนในวงกว้าง แต่องค์ความรู้เหล่านี้ก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการในการแก้ปัญหาได้ทั้งหมด วิทยาการทางการแพทย์สมัยใหม่เข้ามาในไทยพร้อมกับเหล่ามิชชันนารีตั้งแต่สมัยอยุธยา การเผยแพร่ศาสนาใช้วิธีสร้างความใกล้ชิดและผูกมิตรด้วยการสงเคราะห์ด้านการรักษาพยาบาล มีการจัดตั้งร้านยานำยารักษาโรคต่างๆ เช่น ควินิน อะโลเอ(ยาดำ) และเซเนนา(ใบมะขามแขก)¹ เพื่อมาแจกจ่าย ให้การรักษาแก่ผู้ป่วย พร้อมทั้งให้ความรู้แก่ชาวบ้านให้เกิดศรัทธาเพื่อสร้างความรู้สึกที่ดีต่อกัน ซึ่งไม่แตกต่างไปจากวิธีการของมิชชันนารีในตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์ที่มักจะให้บริการประชาชนด้านการรักษาพยาบาลแก่ประชาชน โดยไม่คิดมูลค่า เพื่อหวังให้คนเกิดศรัทธาจะได้ชักชวนนับถือศาสนาได้ง่าย เช่น มิสเตอร์ทอมลินได้แจกยา แจกหนังสือศาสนาที่พิมพ์เป็นภาษาไทย ได้มีผู้มาซื้อรับยาและหนังสือเป็นจำนวนมาก² หรือ วิธีการของหมอบรัดเลที่ให้คนไข้สวดมนต์และอ่านพระคัมภีร์เสียก่อนจึงค่อยจ่ายยารักษาโรคให้ โดยกล่าวว่าเมื่อสวดมนต์แล้วกินยาจึงจะหายดี³ วิทยาการทางการแพทย์ที่มิชชันนารีนำมาเผยแพร่ คือ การผ่าตัด การปลูกฝี การทำคลอดแบบตะวันตก การใช้ยาฝรั่ง และการส่งเสริมให้มีการ

¹ เยาวลักษณ์ บรรจงปรุ. (2522). การสาธารณสุขเบื้องต้น. หน้า 107.

² ครุสภา. (2507). ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 7. จดหมายเหตุเรื่องมิชชันนารีอเมริกันเข้ามาประเทศสยาม. หน้า 531.

³ นายอินเกรา. (2506). เมืองไทยในอดีต. หน้า 449.

รักษาอนามัยที่ถูกวิธี วิธีการของมิชชันนารีโปรเตสแตนต์ก่อให้เกิดการสงเคราะห์แก่ประชาชนในวงกว้างมากขึ้น การรักษาพยาบาลแผนใหม่ได้ขยายไปสู่ภูมิภาค และทำให้การรักษาพยาบาลประสบความสำเร็จมากขึ้น เช่น ในภาคเหนือ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการแพร่ระบาดของโรคไข้มาลาเรียมาก คนพื้นเมืองมักจะนิยมรักษากับหมอพื้นบ้านซึ่งใช้เพียงสมุนไพร กับเวทมนต์คาถาในการรักษา แต่เมื่อมิชชันนารีได้เข้าไปรักษาโดยวิธีการสมัยใหม่ จึงก่อให้เกิดปฏิกิริยาการยอมรับในองค์ความรู้ทางการแพทย์สมัยใหม่

ในอาณาเขตที่มีไข้มาลาเรียแพร่กระจายแบบนี้ คนไข้ของโรคนี้มักมีอาการเรื้อรังเป็นช่วงๆ สลับต่อไปเรื่อยๆ จนทำให้เกิดโรคโลหิตจางที่มีผลต่อการเป็นไข้และหนาวสั่น ดังนั้นความประหลาดใจของคนจึงเป็นเรื่องที่คาดกันได้ เมื่อยาฝรั่งที่พวกเขาเรียกกันเพียงสองสามเม็ดจะตัดไข้ได้ทุกๆ ที่ คนกินยังสองจิตสองใจอยู่ในขณะที่ยาของพวกเขาเองไม่สามารถช่วยอะไรได้ แม้จะดื่มเป็นหม้อๆ เป็นเวลาหลายๆ เดือนก็ตาม ยาควินินเพียงไม่กี่ขวดที่ผมนำติดตัวมาด้วยนั้น ในตอนแรกก็คิดว่าคงพอใช้แต่ก็หมดไปอย่างรวดเร็ว¹

การรักษาพยาบาลของมิชชันนารีเป็นการสงเคราะห์โดยไม่คำนึงถึงชนชั้นหรือเผ่าพันธุ์เพราะต้องการให้มีคนมาเข้ารับเป็นจำนวนมาก ทำให้ภูมิภาคที่อยู่ห่างไกลความเจริญพลอยได้รับผลประโยชน์นี้ไปด้วย ดังปรากฏในข้อเขียนของหมอแมคกิลวารี ที่ได้เดินทางไปเผยแพร่ศาสนาคริสต์ในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย

“พวกกะเหรี่ยงและชาวเขาเผ่าอื่นๆ ต่างหวาดกลัวโรคฝีดาษกันมากจนถึงกับขนย้ายกันหนีไปอยู่ในป่าเมื่อโรคนี้แพร่ระบาดมาใกล้กับหมู่บ้านของพวกเขา ในขณะเดียวกันชาวคราวที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพของวัคซีนมาถึงหมู่บ้านลาวด้วย ดังนั้นพวกเขาจึงวิ่งวอนให้ผมมาปลูกฝีให้กับสมาชิกของหมู่บ้านทั้งหมด”²

2.3.2 การศึกษา

การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่มิชชันนารีใช้ในการเผยแพร่แนวคิดของคริสตศาสนาไปสู่ประชาชน ในสมัยอยุธยาพวกเขาทูลวงศาทอลิคได้จัดตั้งโรงเรียนสอนศาสนาคริสต์ขึ้นคือโรงเรียนมหาพราหมณ์ เด็กที่เข้ารับการศึกษาโดยมาเป็นเด็กอนาถา โดยจัดสอนให้รู้เฉพาะเลข การอ่าน การเขียนภาษาไทย และคัมภีร์ทางศาสนาคริสต์³

¹เจเนียล แมคกิลวารี ดี.ดี. (2544). *กึ่งศตวรรษในหมู่คนไทยและคนลาว*. แปลโดย จิตราภรณ์ ตันรัตนกุล. หน้า 97.

²แหล่งเดิม.

³ขจร สุขพานิช. (2523). *ข้อมูลประวัติศาสตร์: สมัยอยุธยา*. หน้า 167 – 168.

เพราะขณะนั้นประชาชนยังไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา ทั้งนี้เพราะแต่เดิมเด็กผู้ชายก็ศึกษาในวัดกันเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการสอนในวัดนั้นก็สอนการอ่าน การเขียน ยังไม่มีการสอนวิชาตามหลักสูตรสมัยใหม่ ส่วนเด็กผู้หญิงไม่มีโอกาสที่จะได้เรียนหนังสือ นอกจากชนชั้นสูงเท่านั้น การจัดการศึกษาของพวกมิชชันนารีในสมัยรัตนโกสินทร์ทำให้สามัญชนมีโอกาสดำเนินการศึกษาแผนใหม่ ผู้ริเริ่มเป็นสตรีชาวอเมริกัน 3 คน คือนางดาเวนพอร์ต ภรรยาของศาสนาจารย์ดาเวนพอร์ต นางสาวเอ็ม.อี. เพียร์ซ และนางแมททูน ภรรยาของศาสนาจารย์แมททูน นางดาเวนพอร์ตได้ตั้งโรงเรียนสอนภาษาไทย และภาษาอังกฤษให้แก่เด็กไทยเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2387 นางสาวเพียร์ซได้ตั้งโรงเรียนแบบกินนอนขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2383 แต่สมัยนั้นคนไทยไม่นิยมส่งลูกไปเข้าโรงเรียน กิจการของโรงเรียนจึงไม่ค่อยดีและหยุดชะงักลงเมื่อพ.ศ. 2387 ส่วนศาสนาจารย์แมททูนกับภรรยาได้ตั้งสถานที่สอนเด็กหญิงขึ้นในบ้านเมื่อ พ.ศ.2391¹ และทำการสอนมาจนสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว โรงเรียนของพวกมิชชันนารีระยะแรกสอนแต่เด็กกำพร้าที่นำมาเลี้ยงไว้² เพราะขณะนั้นคนไทยยังไม่ส่งเสริมให้ลูกเข้ารับการศึกษาระบบโรงเรียน กระทั่งพวกมิชชันนารีต้องจ้างเด็กมาเรียนหนังสือโดยมีอุปกรณ์การเรียนพร้อมทั้งอาหารกลางวันจัดไว้ให้

การจัดตั้งโรงเรียนของมิชชันนารีมีผลให้การศึกษาระบบใหม่ขยายตัวไปสู่ภูมิภาคเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นได้รับการศึกษา มิชชันนารีได้ตั้งโรงเรียนในจังหวัดต่างๆ เช่น เชียงใหม่ ลำปาง นครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี พิษณุโลก นครศรีธรรมราช และตรัง การจัดการศึกษาของมิชชันนารียังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงได้รับการศึกษาซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้หญิง ส่วนบุคคลที่ถูกทอดทิ้งก็มีโอกาสได้รับการศึกษา มีผู้อุปการะเลี้ยงดู เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการเผยแผ่ศาสนาคริสต์ต่อไปในภายภาคหน้า ดังนั้นนับได้ว่าการจัดการศึกษาของมิชชันนารีเป็นงานสังคมสงเคราะห์ชนิดหนึ่ง คือเป็นการเปิดโอกาสให้สามัญชนคนธรรมดาได้รับการศึกษาที่เป็นระบบ ทำให้มีการพัฒนาชีวิตไปในแนวทางที่ดีขึ้น นอกจากนี้การจัดการศึกษาดังกล่าวยังมีส่วนในการกระตุ้นให้รัฐบาลไทยเล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษา จนต้องเข้ามาจัดการวางแผนการศึกษาของประเทศในภายหลัง

¹ สุนิตย์ แสงข้า. (2527). บทบาทของมิชชันนารีในสยามประเทศในการจัดการศึกษาภาคเอกชนในประเทศไทยระหว่างปีพ.ศ.2367 – 2475. ปรินซ์นิพนธ์ กศ.ม. กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. หน้า 25.

² ม.ล.มานิจ ชุมสาย. (2498). ประวัติการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทย. หน้า 56.

3. การดำเนินงานสังคมสงเคราะห์อย่างเป็นระบบในยุคปฏิรูปประเทศ

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นยุคแห่งการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย พระองค์ทรงปฏิรูปประเทศทุกด้านไม่ว่าจะเป็นการปกครอง การสาธารณสุข การศึกษา การคมนาคม การสาธารณูปโภค การไปรษณีย์ ฯลฯ เพราะในขณะนั้นสถานการณ์ของประเทศอยู่ในภาวะล่อแหลมต่อการตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก ดังนั้นพระองค์จึงดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อปกป้องประเทศมิให้ตกไปเป็นเมืองขึ้นของชาติตะวันตก การปฏิรูปประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อให้เกิดพัฒนาการของงานสังคมสงเคราะห์ที่มีรูปแบบที่ชัดเจนยิ่งขึ้น มีผลดีต่อคนส่วนใหญ่สืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน

แรงผลักดันในการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ในยุคของการปฏิรูปประเทศจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกประเทศเป็นสำคัญ เพราะยุคแห่งการล่าอาณานิคมได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาตื่นตัวที่จะปรับโครงสร้างของสังคมให้เข้าสู่ยุคแห่งการพัฒนา รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เกิดการเปลี่ยนแปลงโลกทรรศน์ต่อการพัฒนาที่มีระบบ ระเบียบ และแบบแผน เนื่องจากเป็นช่วงเวลาแห่งการสร้างกระแสชาตินิยม ที่มีมูลเหตุจากความหวาดหวั่นต่อการขยายอำนาจทางเศรษฐกิจของชาวจีนในประเทศไทย รวมทั้งกระแสการล้มล้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งกำลังแพร่ระบาดไปทั่วโลก¹ การสังคมสงเคราะห์จึงกลายมาเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐ ในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน ภายใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมตะวันตกที่มาจากปัญญาชน

ในยุคแห่งการปฏิรูปประเทศ มีการก่อตั้งองค์การทางการสังคมสงเคราะห์ขึ้นหลายแห่ง ซึ่งนับเป็นการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ให้มีลักษณะที่เป็นสากลมากขึ้น รูปแบบการสงเคราะห์ก็แตกต่างกันออกไปตามจุดประสงค์ขององค์การ รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนให้องค์การเหล่านั้น ดำเนินงานโดยอิสระเป็นเอกเทศ ทำให้ขอบข่ายของการจัดการสังคมสงเคราะห์กว้างขวางจนสามารถขยายไปสู่ภูมิภาคได้ เหล่านี้ล้วนเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้งานสังคมสงเคราะห์มีศักยภาพมากขึ้นในภายหลัง

3.1 การดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของฝ่ายรัฐ

การดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของฝ่ายรัฐเน้นการจัดบริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดียิ่งขึ้น การจัดบริการเหล่านี้สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จากแนวคิดในเรื่องของรัฐบาลชาติ พลเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาประเทศ การยกเลิกระบบไพร่ ทาส จะทำให้

¹ มัทนา เกษกมล. (2517). การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ เรื่องการเมืองการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์ อ.ม.(ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 57-61.

คนมีศักยภาพในการประกอบอาชีพมากขึ้น ซึ่งเป็นผลดีต่อรัฐในการจัดเก็บภาษีเพื่อพัฒนาประเทศ การดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของรัฐซึ่งมีผลต่อโครงสร้างสังคมแบบเดิม การดำเนินงานของรัฐในช่วงเวลานี้ ได้แก่

3.1.1 การเลิกทาส

ระบบทาสอยู่คู่กับสังคมไทยนับตั้งแต่อาณาจักรสุโขทัย ทาสคือชนชั้นต่ำที่สุดในสังคม กระบวนการกลายเป็นทาส มีตั้งแต่ ขาดตัวลงเป็นทาส เกิดเป็นลูกทาส ถูกจับเป็นเชลย หรือทาสที่นายเงินไถ่ตัวมา ระบบทาสเป็นตัวถ่วงการพัฒนาประเทศ เพราะคนที่เป็นทาสขาดเป้าหมายในการดำรงชีวิต ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาศักยภาพของตนเองเพื่อการแข่งขัน เพราะชีวิตของทาสขึ้นอยู่กับนายเงิน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ให้ราษฎรมีเสรีภาพ ได้เริ่มออกประกาศพระราชบัญญัติพิทักษ์อายุลูกทาสลูกไทย พ.ศ.2417 ระบุว่าลูกทาสที่เกิดปีมะโรงคือปีที่เสวยราชย์นั้น (พ.ศ.2411) ให้มีขั้นตอนของการลดค่าตัว¹ จนกระทั่งเมื่ออายุ 20 ปีเต็มแล้ว ทุกคนจะหมดค่าตัวเป็นอิสระทันที ลูกทาสเป็นบุคคลที่ได้รับความอยุติธรรมมากกว่าทาสประเภทอื่น เพราะเมื่อเกิดมาก็จะต้องเป็นทาสทันที ระยะต่อมา พระองค์ได้ออกพระราชบัญญัติลดค่าตัวทาสอีกหลายฉบับ สำหรับทาสประเภทอื่นๆ จนกระทั่งในพ.ศ.2448 พระองค์ได้ออกประกาศพระราชบัญญัติเลิกทาส ร.ศ.124 ห้ามการซื้อขายคนลงเป็นทาส ในที่สุดทาสก็หมดไปจากสังคมไทย

การเลิกทาสเป็นงานสังคมสงเคราะห์โดยรัฐที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นการปลดปล่อยพันธนาการทางสังคมที่ฝังรากลึกอยู่ในทัศนคติของคนไทยมาเป็นเวลาช้านาน ให้โอกาสชนชั้นล่างที่จะมีอิสระเสรีในการเลือกวิถีทางในการดำรงชีวิต ดังนั้นนโยบายการเลิกทาสของรัชกาลที่ 5 จึงเป็นการสังคมสงเคราะห์เชิงโครงสร้างที่มีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อสังคม

¹ ลูกทาสที่เป็นชาย อายุ 1-3 เดือน ค่าตัวตำลึงกึ่ง, อายุ 4-6 เดือน ค่าตัวสองตำลึง, อายุ 7-9 เดือน ค่าตัวสองตำลึงกึ่ง, อายุ 10-11 เดือน ค่าตัวสามตำลึง, อายุ 1-2 ปี ค่าตัวสี่ตำลึง, อายุ 3-4 ปี ค่าตัวห้าตำลึง, อายุ 5-6 ปี ค่าตัวหกตำลึง, อายุ 7-8 ปี ค่าตัวแปดตำลึง เมื่ออายุ 8 ปีแล้วก็เต็มค่าตัวและจะลดลงไปตามลำดับดังนี้คือ อายุ 9-11 ปี ค่าตัวเจ็ดตำลึง, อายุ 12-14 ปี ค่าตัวห้าตำลึงกึ่ง, อายุ 15-17 ปี ค่าตัวสามตำลึงกึ่ง, อายุ 18-20 ปี ค่าตัวตำลึงเดียว เมื่ออายุถึง 21 ปีก็หลุดพ้นจากความเป็นทาสไปเอง ลูกทาสที่เป็นหญิงมีค่าตัวน้อยกว่าชาย ลูกทาสที่เป็นหญิงอายุ 1-3 เดือน ค่าตัวตำลึงหนึ่ง, อายุ 4-6 เดือน ค่าตัวตำลึงกึ่ง, อายุ 7-9 เดือน ค่าตัวสองตำลึง, อายุ 10-11 เดือน ค่าตัวสองตำลึง, อายุ 1-2 ปี ค่าตัวสามตำลึง, อายุ 3-4 ปี ค่าตัวสี่ตำลึง, อายุ 5-6 ปี ค่าตัวห้าตำลึง, อายุ 7-8 ปี ค่าตัวเจ็ดตำลึง, อายุ 9-11 ปี ค่าตัวหกตำลึง, อายุ 12-14 ปี ค่าตัวห้าตำลึงสามบาท, อายุ 15-17 ปี ค่าตัวสามตำลึง, อายุ 18-20 ปี ค่าตัวสามบาท ถึง 21 ปีหมดค่าตัวทั้งชายทั้งหญิง อ้างจาก พระยาอนุমানราชชน. (2507). เลิกทาสในรัชกาลที่ 5. หน้า 48.

3.1.2 การพัฒนาด้านการสาธารณสุข

การพัฒนาด้านการสาธารณสุขมีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชาชนโดยตรง รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการเผยแพร่วิทยาการตะวันตกทางด้านการแพทย์ ผ่านทางการตั้งโรงพยาบาลและหน่วยงานทางสาธารณสุข ดังต่อไปนี้

ก. การจัดตั้งโรงพยาบาล

ความรู้ในวิชาแพทย์สมัยใหม่ที่มาพร้อมกับพวกมิชชันนารี ช่วยเปิดโลกทัศน์ด้านการรักษาผู้ป่วยอย่างเป็นระบบ จนกระทั่งได้มีการจัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเป็นแห่งแรก ที่จังหวัดเพชรบุรี เมื่อพ.ศ.2423 โดยพวกมิชชันนารี ส่วนโรงพยาบาลของไทยที่จัดตั้งขึ้นเป็นแห่งแรก คือโรงพยาบาลทหารหน้า ตั้งขึ้นในพ.ศ.2423 เช่นกัน มีนายแพทย์เทียนฮี้ สารสินเป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาลแต่โรงพยาบาลแห่งนี้ไม่ได้รับผู้ป่วยทั่วไปรับเฉพาะทหารเท่านั้น เปิดดำเนินการจนถึงพ.ศ.2427 นายแพทย์เทียนฮี้ถูกส่งไปประจำกองทหารในศึกปราบฮ่อ โรงพยาบาลก็ได้ปิดตัวลง¹

พ.ศ.2424 เกิดอหิวาตกโรคระบาดในกรุงเทพฯ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงชักชวนเจ้านายและข้าราชการให้ตั้งโรงรักษาอหิวาตกโรคขึ้นตามวังและตามบ้าน เพื่อช่วยรักษาพยาบาลให้แก่ประชาชน มีการตั้งสถานพยาบาลขึ้นถึง 48 แห่ง เมื่ออหิวาตกโรคหยุดระบาดโรงพยาบาลชั่วคราวเหล่านี้ก็ได้เลิกกันไป จากเหตุการณ์นี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์การสาธารณสุขสำหรับเป็นที่รักษาโรคภัยไข้เจ็บของราษฎร ดังปรากฏในหนังสือ 100 ปี ศิริราชว่า

โรงพยาบาลนี้ได้คิดมาช้านาน อยากจะให้มันขึ้นได้ในทันใด แต่การนั้นไม่สำเร็จไปได้ตลอดจนได้ตั้งใจแลออกปากอยู่เนือง ๆ ว่าถ้าจะตายจะขอแบ่งเงินพระคลังข้างที่เป็นส่วนหนึ่ง มอบไว้สำหรับใช้ในการโรงพยาบาลแลสั่งไว้ขอให้จัดการให้ได้สำเร็จดังประสงค์ ถ้ายังมีชีวิตอยู่ก็จะคิดจัดการให้มีขึ้นจงได้ และจะอุดหนุนการโรงพยาบาลด้วยทุนรอนส่วนหนึ่งไม่ชักเงินที่เป็นส่วนมรดกซึ่งกำหนดว่าจะให้มันมาใช้ แลมีอำนาจที่จะใช้เงินแผ่นดินได้อยู่ ก็จะใช้เงินแผ่นดินเป็นรากเหง้าของการโรงพยาบาลบ้างตามสมควร การที่คิดไว้นี้ได้ทดลองจะจัดการบ้างก็ยังไม่เห็นว่าจะเป็นการถาวรมั่นคงได้²

โรงพยาบาลศิริราชก็ได้รับการก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ.2431 เพื่อให้การรักษาพยาบาลและเพื่ออุทิศพระราชกุศลถวายแด่สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าศิริราชกกุธภัณฑ์ พระราชโอรสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระศรีพัชริน

¹สุพรรณิ กาญจนนิจิ. (2507). บทบาทของมิชชันนารีในประเทศไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 3 ถึงรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์. หน้า 167.

²100 ปี ศิริราช. (2531). หน้า 31.

ทราบพระราชินีนาถ ซึ่งสิ้นพระชนม์เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2430 ด้วยโรคบิด¹ ดังปรากฏแนวพระราชดำรินี้

“ภายหลังเกิดวิบัติเคราะห์ร้าย ลูกซึ่งเป็นที่ยรักตายเป็นที่สลดใจด้วยการรักษาไข้เจ็บ แต่ลูกเราพิทักษ์รักษาเพียงนี้ยังได้ความทุกข์เวทนาแสนสาหัส ลูกราษฎรที่อนาถาทั้งปวงจะได้ความทุกข์เวทนายิ่งกว่านี้ประการใด ยิ่งทำให้มีความปรารถนาที่จะให้มีโรงพยาบาลยิ่งขึ้น²”

“โรงพยาบาลนี้เป็นส่วนพระราชกุศล ทรงสละพระราชทรัพย์ให้ตั้งขึ้นเป็นทานในการรักษาโรค แลป้องกันความทุกข์ยากของชนทั้งหลายที่เกิดจากพยาธิ มิให้หมอ ฤาคนพยาบาลเรียกค่ายา ค่ารักษา แก่คนไข้เลยเป็นอันขาด³”

โรงพยาบาลได้รับความอุปการะช่วยเหลือจากพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการฝ่ายหน้าฝ่ายใน ตลอดจนพระภิกษุสงฆ์ พ่อค้า และราษฎร บริจาคทรัพย์สิ่งของ คือเมื่อบำเพ็ญการกุศลแล้วก็มักบริจาคให้การรักษายาบาลคนไข้ด้วย และบางครั้งก็มีผู้บริจาคเป็นกรณีพิเศษ เช่น ในพ.ศ.2430 สมเด็จพระราชินีนาถวิกตอเรียแห่งประเทศอังกฤษ เสดยราชย์ได้ 50 ปี ชาวอังกฤษในกรุงเทพฯ ต้องการสร้างถาวรวัตถุเป็นที่ระลึกถึงเหตุการณ์นี้ จึงได้เรียไรเงิน 800 บาท สมทบกับเงินของคณะกรรมการสร้างโรงพยาบาลอีก 1,600 บาท สร้างตึกวิคตอเรีย⁴ ไว้ที่โรงพยาบาลศิริราช

การจัดสร้างโรงพยาบาลศิริราชเป็นโรงพยาบาลถาวรของไทย แห่งแรก นับเป็นแบบแผนของการวางรากฐานระบบการแพทย์ การสาธารณสุขในประเทศไทย เพราะหลังจากนั้นก็มีการจัดตั้งโรงพยาบาลตามสถานที่ต่างๆ ดังนี้

1. โรงพยาบาลคนเสียจริตที่ปากคลองสาน เมื่อ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2432 การจัดตั้งในครั้งนั้นเพียงแต่นำบุคคลวิกลจริตมาฝากขังไว้ รักษาตามความรู้ของแพทย์แผนโบราณในสมัยนั้น เช่น ยานัตถุ ยาต้ม หรือเวทมนตร์คาถา
2. โรงพยาบาลบางรัก หรือโรงพยาบาลหมอเฮส์ เดิมเป็นโรงพยาบาลรักษาพวกฝรั่ง ได้โอนมาเป็นของกรมพยาบาลเมื่อ พ.ศ.2432
3. โรงพยาบาลเทพศิรินทร์ ตั้งอยู่ที่ปากถนนหลวงตรงกับวัดเทพศิรินทร์ เปิดทำการเมื่อ 31 กรกฎาคม พ.ศ.2445 ต่อมาภายหลังได้เลิกกิจการไป

¹ จรัส เกร็นพงษ์. (2525). ประวัติการแพทย์สมัยกรุงรัตนโกสินทร์. หน้า 46.

² แหล่งเดิม.

³ “บอกเปิดโรงพยาบาล” (2431, 18 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 5. หน้า 42.

⁴ แหล่งเดิม. หน้า 47.

4. โรงพยาบาลสามเสน เป็นโรงพยาบาลแห่งสุดท้ายที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นในกรุงเทพฯ เมื่อ พ.ศ.2445 โรงพยาบาลนี้ต่อมาภายหลังก็ได้เลิกกิจการไปเช่นกัน

5. แพพยาบาลที่ทำวังจันทร์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สำหรับจำหน่ายและแจกยาแก่คนอนาถา

6. จัดตั้งโอสถศาลาที่ปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี การที่ตั้งโอสถศาลาก็เพราะเห็นว่า การจัดตั้งโรงพยาบาลเปลืองเงินมาก จึงจัดให้มีที่จำหน่ายยาตามชุมชนที่อยู่ห่างไกลจากโรงพยาบาล ให้มีหมออยู่ประจำเป็นเจ้าของ ถ้าคนไข้มารักษาที่โอสถศาลาก็รักษาให้เป็นทาน ถ้าต้องการยาไปรับประทานที่บ้านก็ขายให้โดยราคาย่อมเยาพอไม่ขาดทุน¹

ข. การจัดตั้งหน่วยงานด้านการสาธารณสุข

งานสังคมสงเคราะห์ด้านการแพทย์และการสาธารณสุขเดิมที่เป็นงานของกรมพยาบาลซึ่งตั้งขึ้นเมื่อพ.ศ.2431 มีหน้าที่จัดการศึกษาวิชาแพทย์ ควบคุมโรงพยาบาลและจัดการปลูกฝีเป็นทานแก่ประชาชน จนกระทั่งในพ.ศ.2432 กรมพยาบาลโอนมาสังกัดกระทรวงธรรมการ เริ่มมีแพทย์ประจำเมืองขึ้นในบางแห่ง มีการตั้งโอสถศาลาในท้องที่ต่างๆ นำยาตำราหลวงออกจำหน่ายในราคาถูก และตั้งกองแพทย์เพื่อป้องกันโรคระบาด ในพ.ศ.2448 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยุบเลิกกรมพยาบาล และให้โรงพยาบาลที่เคยสังกัดไปขึ้นกับกระทรวงนครบาล ส่วนกองโอสถศาลา กองทำพันธุ์หนองฝี กองแพทย์ป้องกันโรคและแพทย์ประจำเมือง ยังคงสังกัดอยู่ในกระทรวงธรรมการ ต่อมาในพ.ศ.2451 ได้โอนไปอยู่ในสังกัดกรมพลำภักดิ์ กระทรวงมหาดไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระยามหาอำมาตยาธิบดีทรงถวายความเห็นว่าจะจัดวางมาตรการป้องกันโรคสำคัญๆ คือ ฝีดาษ อหิวาตกโรค กาฬโรค ฯลฯ กระทรวงมหาดไทยจึงขอพระบรมราชานุญาตตั้งกรมพยาบาลขึ้นอีกครั้งในพ.ศ.2455 ต่อมากระทรวงมหาดไทยมีความประสงค์จะปรับปรุงกิจการของกรมพยาบาลให้กว้างขวางครอบคลุมถึงสุขอนามัยในชีวิตประจำวันของประชาชน จึงขอพระบรมราชานุญาตเปลี่ยนชื่อกรมพยาบาลเป็นกรมประชาภิบาลเมื่อพ.ศ.2459 ในพ.ศ.2461 ได้เปลี่ยนจากกรมประชาภิบาลมาเป็นกรมสาธารณสุข

¹ 100 ปี ศิริราช. (2531). หน้า 44 - 45.

ค. การจัดตั้งสภาอุณาโลมแดง

ในพ.ศ.2436 เกิดกรณีพิพาทระหว่างไทยกับฝรั่งเศสเกี่ยวกับ ปัญหาชายแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ฝรั่งเศสส่งเรือรบมาปิดปากอ่าวไทย¹ จึงเกิดการปะทะกันขึ้น มีกำลังทหารได้รับบาดเจ็บ ท่านผู้หญิงเปลี่ยน ภาสกรวงศ์ คิดที่จะช่วยเหลือทหารบาดเจ็บ เหล่านี้ จึงกราบบังคมทูล สมเด็จพระนางเจ้าสว่างวัฒนา พระบรมราชเทวี ขอจัดตั้งสภาการ กุศล เรียกว่าสภาอุณาโลมแดง คล้ายกับสภาภากาชาดของต่างประเทศ เพื่อช่วยเหลือทหารที่ บาดเจ็บจากสงคราม โดยมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นองค์อุปการะ และพระราชทานทุนครั้งแรก 80,000 บาท

สภาอุณาโลมแดงมีหน้าที่ดำเนินการจัดหาเงินจ้างผู้ให้การ รักษาพยาบาล จัดซื้อยาสิ่งของที่จำเป็นสำหรับทหาร พร้อมทั้งจัดส่งไปให้กองทัพที่ชายแดน สภาอุณาโลมแดงมีพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระวรราชเทวี เป็นองค์สมานายิกา และท่านผู้ ห้างเปลี่ยน ภาสกรวงศ์ เป็นเลขานุการบดี ภายหลังกรณีพิพาทระหว่างไทยกับฝรั่งเศสเกี่ยว กับปัญหาชายแดนสงบลงแล้ว สภาอุณาโลมแดงก็ไม่มีบทบาทอะไรต่อสังคม จนกระทั่ง ในพ.ศ.2449 ไทยได้ส่งผู้แทนไปประชุมเพื่อแก้ไขความตกลงในสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับสมาคม การกุศล(Red Cross)² และลงนามยอมรับการเป็นสมาชิกสมาคมการกุศล รวมทั้งออก กฎหมายคุ้มครองสมาคมนั้นๆ ให้สามารถกระทำตามหน้าที่ได้โดยชอบ สภาอุณาโลมแดงจึง เป็นจุดกำเนิดของสภาภากาชาดไทย ซึ่งเป็นสภาการกุศลอาสาสมัครแท้ๆ ตั้งขึ้นตามพระราช บัญญัติว่าด้วยสภาภากาชาดไทย พ.ศ.2461³ มีวัตถุประสงค์คือ ช่วยรักษาพยาบาลผู้ป่วยไข้ และ บาดเจ็บ ทั้งในยามสงครามและยามสงบ ทำการบรรเทาทุกข์ในเหตุการณ์สาธารณภัย โดยไม่ เลือกรชนชั้น ลัทธิศาสนา หรืออุดมการณ์ในทางการเมืองของผู้ประสบภัย คือยึดหลัก มนุษยธรรมเป็นที่ตั้ง⁴

¹ 100 สภาภากาชาดไทย 2436-2536. (2536). "ไม่มีเลขหน้า"

² เนื่องจากสัญญาเจนีวาว่านี้ รัฐบาลที่ลงนามในสัญญายอมรับสมาคมการกุศลให้ช่วยเหลือบรรเทา ทุกข์ทหารที่เจ็บป่วย กับทั้งออกกฎหมายคุ้มครองสมาคมนั้นๆ ให้สามารถทำการตามหน้าที่ได้โดยชอบ ภายหลังสมาคมการกุศลนั้นๆ เปลี่ยนนามตามกันว่า สภาภากาชาด(Red Cross) จาก อนุสรณ์งานศพคุณ หญิงลิเสด แพทย์โกศล. (2530). หน้า 50.

³ แหล่งเดิม.

⁴ 100 ปี สภาภากาชาดไทย 2436-2536. (2536). หน้า 129.

3.1.3 การจัดตั้งโรงเรียนดัดสันดาน

การจัดตั้งโรงเรียนดัดสันดานแห่งแรกของประเทศไทยเกิดขึ้นในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เกาะสีชัง เมื่อประมาณพ.ศ.2449 เพื่อควบคุมเด็กที่มีปัญหาและเด็กอนาถาซึ่งได้แก่ เด็กขอลาน เร่ร่อน ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ไม่มีผู้ปกครอง หรือบิดามารดาต้องรับโทษจำคุกอยู่ เป็นผู้คบหาโจรผู้ร้าย¹ สาเหตุที่จัดตั้งที่เกาะสีชัง เพราะสภาพแวดล้อมทางกายภาพของเกาะเหมาะสมกับการควบคุมกักบริเวณไม่ให้เด็กออกไปพ่วนพวนนอกพื้นที่ แต่เนื่องจากมีเด็กที่ทำผิดซึ่งกองตระเวนจับไว้เป็นจำนวนมาก การควบคุมเด็กเหล่านี้ที่เกาะสีชังจึงเกิดปัญหา เพราะสามารถดูแลเด็กได้ไม่เกิน 50 คน ประกอบกับไม่มีผู้ดูแลที่เหมาะสมเนื่องจากอาศัยตำรวจประจำเกาะสีชังเป็นผู้ปกครอง ส่วนครูก็เลือกจากนักโทษของกองเรือนจำไปสอน ซึ่งไม่เป็นตัวอย่างที่ดีแก่เด็กได้ อนึ่งหลังจากมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาขึ้นแล้ว มีเด็กจากจังหวัดขึ้นนอกต้องคำพิพากษาให้ส่งโรงเรียนดัดสันดานที่เกาะสีชังเป็นจำนวนมากจนเกินอัตราที่จะรับไว้ได้จึงชะลอการส่งตัวไว้ก่อน กลายเป็นปัญหาว่าจะอย่างไรกับเด็กเหล่านี้ การแก้ปัญหาของทางการคือถ้ามีผู้ปกครองมารับรองก็ให้รับตัวกลับไปก่อน ถ้าไม่มีก็จัดให้อยู่ในความปกครองของเจ้าพนักงาน ต่อเมื่อสถานที่ว่างพอจึงจะส่งเข้ามา แต่การที่ผู้ปกครองรับไปดูแลหรือเจ้าหน้าที่รับปกครองไว้เป็นปัญหาในเรื่องของการกำหนดเวลาตามคำพิพากษา เพราะถ้าเด็กนั้นไม่ได้เข้าอยู่ในโรงเรียนดัดสันดาน ไม่สามารถกล่าวได้ว่าอยู่ภายใต้การลงโทษของกฎหมาย การไม่มีโรงเรียนดัดสันดานตามกฎหมายย่อมเป็นการลำบากทั้งยังทำให้วัตถุประสงค์ในการอบรมขัดเกลานิสัยของเด็กไม่ประสบผลสำเร็จด้วย

ในพ.ศ.2449 ได้มีความพยายามที่จะผลักดันการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนดัดสันดานร.ศ.125 กระทรวงธรรมการเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดตั้งโรงเรียนวางหลักสูตร และอบรมสั่งสอน แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่สามารถประกาศใช้ได้เนื่องจาก ไม่มีโรงเรียนดัดสันดานที่แท้จริง เพราะโรงเรียนดัดสันดานที่เกาะสีชังมีลักษณะเป็นการควบคุมเด็กให้อยู่ในพื้นที่จำกัด แม้จะไม่ได้เป็นการกักขัง แต่ก็ไม่ได้เป็นลักษณะของสถานศึกษา ดังนั้นกระทรวงธรรมการจึงได้ดำเนินการจัดสร้างโรงเรียนดัดสันดานขึ้นเมื่อพ.ศ.2451 ที่จังหวัดนครปฐม เพราะอยู่ใกล้กรุงเทพฯ การคมนาคมสะดวกราคาค่าก่อสร้างไม่สูงมาก ประกอบกับอยู่ในต่างจังหวัด สิ่งยั่วยุต่างๆ ที่อาจมีผลให้เด็กหนีไปจากโรงเรียนมีน้อยกว่าในกรุงเทพฯ แต่หลังจากที่ได้ก่อสร้างเสร็จสิ้นแล้วก็เกิดปัญหาในการควบคุมเด็กอนาถา เพราะอำนาจในการควบคุมยังเป็นของกระทรวงนครบาล โรงเรียนที่จัดสร้างที่นครปฐมจึงมิได้ใช้เป็นโรงเรียนดัดสันดาน ความไม่ชัดเจนในกฎหมายที่จะชี้ชัดลงไปว่าหน่วยงานใดควรจะเป็นผู้รับผิดชอบจัด

¹ สจข. ศธ.50/77. (2449). เรื่องตั้งโรงเรียนดัดสันดาน.

การปัญหาเด็กอนาถา ประกอบกับความไม่ชัดเจนในการตีความคำว่าเด็กอนาถา ซึ่งกล่าวรวมไปถึงเด็กที่ทำผิดกฎหมายอาญา เด็กเกเร การแก้ไขปัญหาเด็กอนาถาจึงถูกทิ้งค้างไว้

3.1.4 การแก้ไขปัญหาคณว่งงาน

ปัญหาการว่างงานนับเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อการพัฒนาประเทศ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดสันดานคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้งใน ร.ศ.127¹ เพื่อช่วยเหลือคนเหล่านั้นในด้านการประกอบอาชีพ โดยกำหนดว่าผู้ใดเป็นคนจรจัดไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และไม่ได้ทำมาหาเลี้ยงชีพแต่อย่างใด ทั้งยังทำผิดกฎหมายอาญาบ้านเมือง ศาลจะสั่งให้เอาตัวผู้นั้นส่งไปอยู่ที่หัวเมือง ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลจัดหาที่ทำกินให้แก่ผู้นั้นตามสมควร ให้นายอำเภอและเจ้าหน้าที่ปกครองควบคุมความประพฤติของบุคคลนั้น ถ้าหลบหนีมีโทษจำคุกไม่เกินสามปี พร้อมทั้งส่งกลับไปยังพื้นที่เดิม

3.1.5 การจัดตั้งกองเสือป่าและลูกเสือ

การจัดตั้งกองเสือป่าและลูกเสือเป็นพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงสถาปนากองเสือป่าเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2454 เพื่อที่จะฝึกหัดข้าราชการพลเรือน ให้ได้เรียนรู้วิชาทหารไว้เป็นกำลังช่วยชาติบ้านเมืองในยามสงคราม และในยามสงบก็ยังเป็นกำลังช่วยเหลือราชการในการปราบปรามโจรผู้ร้าย เสือป่าเป็นหน่วยหนึ่งที่เคยช่วยราชการตำรวจอยู่เป็นประจำ เช่นเหตุเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ได้ช่วยกันจับกุมผู้ร้าย สำหรับเหตุใหญ่ ๆ นั้นก็ได้ช่วยทำการปราบปราม เช่นปราบจลาจลภายในมณฑลภูเก็ต ซึ่งเกิดจากอั้งยี่ยกพวกตีกัน²

การจัดตั้งกองกำลังเสือป่าเป็นการฝึกหัดวิชาการทหารของผู้ใหญ่ แต่ในส่วนของเด็กผู้ซึ่งเป็นกำลังของชาติต่อไปในอนาคต พระองค์ก็จัดตั้งเป็นกองลูกเสือหลังจากจัดตั้งกองเสือป่าเพียงสองเดือน ตามแนวพระราชดำริที่ปรากฏในหนังสือเรื่องประวัติการลูกเสือไทย

ฝ่ายเด็กชายที่ยังอยู่ในปฐมวัย ก็เป็นผู้ที่สมควรจะได้รับการฝึกฝน ทั้งในส่วนร่างกายและใน
ส่วนใจให้มีความรู้ในทางเสือป่า เพื่อว่าเมื่อเติบโตใหญ่ขึ้นจะได้รู้จักหน้าที่ซึ่งผู้ชายไทยทุกคนควรจะ

¹เสถียร ลายลักษณ์ และคณะ. (2477). "พระราชบัญญัติจัดสันดานคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ.127" ใน ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 22. หน้า 344.

²จมีนอมรตรุณารักษ์. (2511). กำเนิดพระราชวังสนามจันทร์และพระปฐมเจดีย์ พระมหาธีรราชเจ้ากับดอนเจดีย์ อนุสรณ์ของเสือป่าและลูกเสือ. หน้า 113.

ประพุดิให้เป็นประโยชน์แก่ชาติบ้านเมือง อันเป็นที่เกิดเมืองนอนของตน และการฝึกฝนปลูกใจให้
คิดถูกเช่นนี้ ต้องเริ่มฝึกฝนเสียแต่เมื่อยังเยาว์อยู่¹

การจัดตั้งกองเสือป่าและลูกเสือมีจุดประสงค์ในการจัดตั้งและดำเนินงานแตกต่างกันออกไป เสือป่าเป็นกองกำลังของพระมหากษัตริย์พิทักษ์รักษาพระองค์ แต่ลูก
เสือจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการปลูกฝังเยาวชน สร้างสำนึกชาตินิยมและการบำเพ็ญประโยชน์ต่อ
สังคม ลูกเสือได้กระทำในสิ่งสำคัญๆ หลายอย่าง เช่น ช่วยดับเพลิง ช่วยจับผู้ร้าย ช่วยผู้ประสบ
อุทกภัย โดยเฉพาะในพ.ศ.2460 ได้เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ทำความเสียหายแก่ชาวบ้านแถบ
คลองบางกอกใหญ่ บางเขือกหนึ่ง บางค้อ คลองภาษีเจริญ และบางลำภูล่าง พวกลูกเสือได้
ช่วยเหลือโดยการทำการกันน้ำไว้ เพื่อช่วยบรรเทาความรุนแรงของปัญหาน้ำท่วม²

กิจที่ลูกเสือได้กระทำเหล่านี้เป็นที่พอพระราชหฤทัยมาก ได้พระราช
ทานพระราชกระแสว่า

“กิจการเหล่านี้ที่ผู้ตรวจการ ผู้กำกับ และลูกเสือกองต่างๆ ได้กระทำมาแล้วในที่ต่างๆ และ
โดยอาการต่างๆ เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณสุขและความสงบในท้องที่ ต้องนับว่าเป้นพยานอันดี
แห่งคุณประโยชน์ของคณะลูกเสือ ทำให้ข้าพเจ้าผู้ได้ริเริ่มตั้งคณะลูกเสือขึ้นในกรุงสยามนี้รู้สึกอึด
ใจเป้นยิ่งนักขอให้บรรดาผู้ที่ได้กระทำขอมาแล้วได้รับคำชมเชยของข้าพเจ้ารวมกันและโดย
จำเพาะตัวด้วยเถิด”³

3.2 การดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของเอกชน

การสังคมสงเคราะห์ของฝ่ายรัฐในระยะนี้ยังไม่สามารถพัฒนาไปอย่างรุดหน้า
ได้เนื่องจากขั้นตอนของระบบราชการ และไม่มีเจ้าหน้าที่เฉพาะงานสังคมสงเคราะห์ องค์กร
เอกชนจึงเป็นตัวจักรสำคัญที่ทำให้งานด้านนี้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสามารถ
ขยายการดำเนินงานได้ในเวลาที่รวดเร็ว กลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลต่องานสังคมสงเคราะห์ในระดับ
องค์กร คือ มิชชันนารี เจ้านาย และคนจีน กลุ่มบุคคลเหล่านี้มีศักยภาพเพียงพอที่จะผลักดัน
ความก้าวหน้าของงานสังคมสงเคราะห์ได้ เพราะมีเครือข่ายสูง สามารถเชื่อมโยงทุนมาสู่องค์กร
ได้ ซึ่งผลงานการสังคมสงเคราะห์ของเอกชนมีดังนี้

¹ เสือทอง สุภโสภณ. (2504). ประวัติการลูกเสือไทย. หน้า 30.

² แหล่งเดิม.

³ แหล่งเดิม.

3.2.1 โรงพยาบาลโรคเรื้อน

โรคเรื้อนนับเป็นโรคติดต่อที่น่ารังเกียจในสังคม ผู้ที่เป็นโรคนี้เสมือนถูกตัดขาดออกจากสังคม ไม่สามารถอยู่ร่วมหรือประกอบอาชีพกับคนในสังคมได้อีกต่อไป ในการสำรวจคนเป็นโรคเรื้อนทั่วราชอาณาจักรในพ.ศ.2460 มีจำนวนผู้ป่วย 7,371 คน ดังปรากฏในรายงานของกรมสาธารณสุขฉบับแรกซึ่งออกในพ.ศ.2465 ในพ.ศ.2466 กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งนายแพทย์ไอรา แอร์ ที่ปรึกษากรมสาธารณสุข เข้าประชุมกับผู้แทนนานาชาติ ที่เมืองสตราสบูร์ก¹ เพื่อหารือในเรื่องโรคเรื้อน ผลจากการประชุมได้ข้อสรุปในการบำบัดโรคเรื้อนมี 2 วิธี คือ

1. การบำบัดโรคบรรเทาทุกข์ด้วยวิธีการสงเคราะห์

วิธีนี้ต้องอาศัยความสมัครใจของคนไข้ และกุศลเจตนาของผู้บำบัด เป็นที่ตั้ง ไม่มีการบังคับ ใครเป็นโรคก็เข้ามารักษาเยี่ยงยาให้ ใครจะสมัครเข้าอยู่อาศัยในโรงพยาบาล หรือสถานบำบัดผู้ป่วยโรคเรื้อน เพราะพิจารณาคุณภาพไม่สามารถประกอบอาชีพได้ สะดวกก็ให้อาศัย และทำการรักษาเท่าที่พอจะบรรเทาทุกข์เวทนาได้ และโดยที่โรคเรื้อนเป็นโรคที่แพทย์ไม่กล้ายืนยันว่าจะรักษาให้หายได้แน่นอน สถานที่เช่นนี้จึงเปรียบเสมือนสถานสงเคราะห์ ซึ่งมีประโยชน์คือ การที่คนโรคเรื้อนเข้ามาอยู่อาศัยรวมกันเป็นหลักแหล่งขาดการติดต่อกับบุคคลภายนอก ย่อมเป็นวิธีตัดหนทางการติดต่อแพร่ขยายโรคได้ส่วนหนึ่ง

2. การใช้อำนาจรัฐมาบังคับ

รัฐบาลทำการปราบปรามโรคนี้อย่างเฉียบขาด โดยอาศัยอำนาจของรัฐบาล จับคนป่วยโรคเรื้อนมาควบคุมไว้ในสถานที่จำกัด ไม่ให้ออกไปจากที่นั้น หากรักษาไม่หายก็กักขังไว้จนตาย แต่วิธีนี้สิ้นเปลืองงบประมาณในการเลี้ยงดูมาก จึงคิดวิธีใหม่เป็นวิธีกำหนดพื้นที่ที่ห่างจากชุมชนให้เป็นที่อยู่ของคนโรคเรื้อนได้ตั้งบ้านเรือนทำกินภายในเนื้อที่นั้นมีที่ดินทำการเพาะปลูกและหาเลี้ยงชีพตามสมควร (นิคมโรคเรื้อน)

การบำบัดรักษาใช้ยาฉีดทำจากเม็ดกระเบา โดยได้รับความร่วมมือจากกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมตั้งโรงงานสำหรับอัดน้ำมันกระเบาขึ้น² เพื่อให้รัฐบาลแจกจ่ายแก่โรงพยาบาลสำหรับรักษาผู้ป่วย

ปัญหาโรคเรื้อนนอกจากจะเป็นปัญหาด้านการแพทย์และการสาธารณสุขแล้วยังนับว่าเป็นปัญหาสังคมประการหนึ่ง เมื่อผู้ที่เป็นโรคเรื้อนไม่สามารถประกอบอาชีพร่วมกับคนอื่นในสังคมได้ ก็มาเป็นขอทาน ซึ่งยิ่งทำให้การปราบปรามโรคเรื้อนไม่ประสบผลสำเร็จเพราะคนเหล่านี้ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ทำให้ไม่สามารถควบคุมการระบาดของโรคได้ ในภาคเหนือประชาชนมีความรังเกียจคนเป็นโรคเรื้อน ถึงกับขับไล่ออกจากหมู่บ้าน ผู้ป่วยต้อง

¹ สจข. ม.ร7ม./10. (2469). เรื่องโรงพยาบาลโรคเรื้อน.

² แหล่งเดิม.

พาครอบครัวไปอยู่อาศัยในที่ห่างไกลชุมชนเป็นที่ลำบาก ผิดกับคนใต้ซึ่งแม้จะรังเกียจคนเป็นโรคเรื้อนแต่ก็ยังอยู่ในชุมชนได้ ด้วยเหตุนี้การจัดตั้งสถานบำบัดโรคเรื้อนในภาคเหนือจึงมีความจำเป็นมาก

กลุ่มมิชชันนารีเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งโรงพยาบาลโรคเรื้อนขึ้นในภูมิภาค เช่น ที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยนายแพทย์เจ. ดับบลิว. แมคคีน ใช้เงินกองการกุศลของมิชชันและเงินเรียไรจัดสร้างโรงพยาบาล รัฐบาลสนับสนุนทางด้านสถานที่โดยยกเกาะกลางน้ำแห่งหนึ่งในลำน้ำปิงซึ่งเดิมเป็นที่รกร้างให้เป็นที่พักสร้างในพ.ศ.2469 ภายหลังรัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนปีละ 10,000 บาท และที่จังหวัดนครศรีธรรมราช มีนายแพทย์แมคแดเนียล มิชชันนารีเพรสไบทีเรียนเป็นผู้ก่อตั้งขึ้นในพ.ศ.2465 เริ่มรับคนไข้ตั้งแต่พ.ศ.2470 การดำเนินงานบำบัดรักษาโรคเรื้อนของมิชชันนารีดังกล่าวนี้มีจุดประสงค์ในการเผยแพร่ศาสนาคริสต์ มีการให้ปฏิบัติพิธีตามลัทธิคริสต์ศาสนาตลอดเวลาที่อยู่ภายใต้การดูแลของมิชชันนารี¹

ในพ.ศ.2473 โรงพยาบาลโรคเรื้อนจังหวัดนครศรีธรรมราชขอรับความสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล ปีละ 6,000 บาท โรงพยาบาลตั้งอยู่ที่ดินซึ่งได้รับพระราชทานจากสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ขณะนั้นมีคนไข้ราว 90 คน เป็นคนไข้นอกราว 70 คน ใช้วิธีบำบัดโรคเรื้อนด้วยน้ำมันกระเบา โรงพยาบาลแห่งนี้เคยได้รับเงินอุดหนุนจากมิชชันโรคเรื้อนในอเมริกาประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนค่าใช้จ่ายทั้งหมด นอกนั้นนายแพทย์แมคแดเนียลใช้วิธีเรียไร ภายหลังการเงินเริ่มฝืดเคือง ประกอบกับนายแพทย์แมคแดเนียลกลับอเมริกา นายแพทย์บัลกลีผู้รักษาการแทน จึงแจ้งแก่รัฐบาลว่ามีเงินเหลืออยู่ไม่กี่ร้อยบาท ถ้าไม่มีเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโรงพยาบาลก็อยู่ไม่ได้² รัฐบาลจึงให้การสนับสนุนทางการเงินตามอัตราส่วนเช่นเดียวกับโรงพยาบาลโรคเรื้อนที่จังหวัดเชียงใหม่

องค์กรการกุศลของไทยที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบำบัดปัญหาโรคเรื้อนนั้นดำเนินงานโดยสภาภากษาศยาม มีการจัดตั้งสถานบำบัดโรคเรื้อนขึ้นที่พระประแดงในลักษณะของการกุศล ให้การรักษาจึงเป็นไปตามอาการ ซึ่งเป็นการบรรเทาความทุกข์ร้อนของผู้ป่วยเพียงชั่วคราวเท่านั้น โรงพยาบาลโรคเรื้อนทั้งหมดดังที่กล่าวมาได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ผ่านทางกรมสาธารณสุข โดยมีหลักเกณฑ์ในการให้เงินอุดหนุนดังนี้

1. โรงพยาบาลโรคเรื้อนของสภาภากษาศยามที่พระประแดงได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลปีละ 25,000 บาท ค่าใช้จ่ายของโรงพยาบาลเฉลี่ยตามจำนวนคนไข้กว่า 180 คน ตกคนละ 175 บาทต่อปี เงินอุดหนุนของรัฐบาลตกคนละ 134 บาท หรือร้อยละ 77 ของค่าใช้จ่าย

2. โรงพยาบาลโรคเรื้อนของมิชชันนารีที่จังหวัดเชียงใหม่ได้เงิน

¹ สจข. ม.ร7ม./10. (2469). เรื่องโรงพยาบาลโรคเรื้อน.

² สจข. สร.0201.27.2/3. ปีที่ 1. (2476). เรื่องโรงพยาบาลโรคเรื้อน.

อุดหนุนจากรัฐบาลปีละ 10,000 บาท มีคนไข้ราว 400 คน ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยคนละ 100 บาท รัฐบาลอุดหนุนราวคนละ 25 บาท

3. โรงพยาบาลโรคเรื้อนที่จังหวัดนครศรีธรรมราชมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยตามจำนวนคนไข้ตกคนละ 153 บาท ต่อปี ถ้าอุดหนุนตามเกณฑ์เดียวกับที่เชียงใหม่จะตกคนละ 38 บาท ขณะนี้โรงพยาบาลมีคนไข้อยู่ 90 คน รัฐบาลจะจ่ายเงินอุดหนุนปีละ 3,800 บาท

4. ในการรักษาคนไข้นอก สภาอากาศสยามจ่ายเงินเป็นค่ายาและค่ารักษาเฉลี่ยคนละ 10 บาทต่อปี ขณะที่โรงพยาบาลที่นครศรีธรรมราชรักษาคนไข้นอกประมาณ 70 คน ค่าใช้จ่ายปีละ 700 บาท ถ้าอุดหนุนตามเกณฑ์ 1 ใน 4 จะเป็นเงิน 175 บาท รวมเงินอุดหนุนคนไข้ทั้งหมดของโรงพยาบาลโรคเรื้อนนครศรีธรรมราชเป็นเงินประมาณ 3,975 บาท คิดเป็น 4,000 บาท

การให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลแก่โรงพยาบาลโรคเรื้อนอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า

ก. โรงพยาบาลจะต้องมีจำนวนคนไข้ภายในและภายนอกไม่น้อยกว่าที่มีอยู่ในขณะนี้

ข. จะต้องยื่นรายงานการปกครองและการเงินต่อกรมสาธารณสุขทุกปี

ค. พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมีสิทธิ์เข้าตรวจดูกิจการของโรงพยาบาลได้ตลอดเวลา

แต่ในพ.ศ.2477 รัฐบาลได้ตัดงบอุดหนุนโรงพยาบาลโรคเรื้อนทุกแห่ง อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจ เช่นโรงพยาบาลโรคเรื้อนที่จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับเงินอุดหนุนเพียงปีละ 7,200 บาท ทางโรงพยาบาลจึงจำเป็นต้องจำกัดจำนวนผู้ป่วยเพื่อให้รายรับกับรายจ่ายเข้าสู่ดุลยภาพ โรงพยาบาลโรคเรื้อนที่พระประแดงก็ถูกตัดงบประมาณจาก 25,000 บาท เหลือเพียง 17,857 บาท¹ ทำให้โรงพยาบาลต้องปรับลดการรับคนป่วยเข้ารักษาในโรงพยาบาล ทำให้ปัญหาการควบคุมโรคเรื้อน และการจัดตั้งนิคมโรคเรื้อนไม่ประสบความสำเร็จ

¹ สจข. สร.0201.27.2/3. ปีที่ 2. (2476). เรื่องโรงพยาบาลโรคเรื้อน.

3.2.2 โรงเรียนเด็ก

การจัดตั้งโรงเรียนเด็กนี้เป็นงานสังคมสงเคราะห์ของเอกชนคือพระอัครชายาเธอ พระองค์เจ้าสายสวลีภิรมย์ซึ่งมีพระประสงค์จะบำเพ็ญพระกุศลถวายพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้าหญิงนาถจารีที่เพิ่งสิ้นสิ้นพระชนม์ พระอัครชายาฯ ได้บริจาคทรัพย์ซื้อที่ดินและตึกโรงเรียนต่างๆ จัดเป็นโรงเรียนเด็กขึ้น ที่ตำบลสวนมะลิ โดยมีหลักการดังนี้¹

1. จะรับเลี้ยงเด็กทารกทั้งชายและหญิง ซึ่งเป็นเด็กกำพร้า พ่อแม่ยากจนหรือเป็นคนพิการไม่สามารถเลี้ยงดูได้ โดยโรงเรียนเด็กจะรับเลี้ยงไปจนกระทั่งเด็กโตพอจะทำมาหากินด้วยตัวเองได้
2. เด็กที่จะรับเลี้ยงต้องมีอายุอย่างต่ำตั้งแต่แรกเกิด จนกระทั่ง 11 ปี สำหรับเด็กหญิง และ 13 ปี สำหรับเด็กชาย
3. เด็กที่อยู่ในโรงเรียนเด็กจะมีพี่เลี้ยงดูแลเมื่อเจ็บไข้ได้ป่วย เมื่อเด็กโตพอจะเข้าโรงเรียนแล้ว ก็จะมีครูมาฝึกสอนวิชาชีพให้ เมื่อเติบโตพอจะไปทำมาหากินได้เอง โรงเรียนเด็กจะจัดหาแหล่งงานให้
4. การรับเด็กเข้ามาอยู่ในโรงเรียนเด็กนี้พ่อแม่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เมื่อเด็กจะพ้นไปจากโรงเรียนเด็กก็ไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงแต่อย่างใด
5. พ่อแม่ที่จะนำเด็กมาฝากให้โรงเรียนเด็กเลี้ยงต้องทำสัญญามอบเด็กนั้นให้เป็นสิทธิ์แก่โรงเรียนเด็ก ระหว่างที่เด็กอยู่ในความดูแลของโรงเรียนเด็ก พ่อแม่ไม่มีสิทธิ์พาเด็กออกไปจากโรงเรียนเด็ก ยกเว้นได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ แต่สามารถมาเยี่ยมเยียนดูแลได้
6. เด็กที่อยู่ภายในโรงเรียนเด็กนี้จะได้รับความปลอดภัย และโรงเรียนเด็กจะให้การดูแลเป็นอย่างดี

โรงเรียนเด็กของพระอัครชายาฯ เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435 ภายหลังเกิดปัญหาคือมีผู้ส่งเด็กที่อยู่นอกเกณฑ์มาให้เป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นลูกผู้ดีมีตระกูล ที่พ่อแม่เห็นว่าจะเป็นผลดีแก่ลูกที่จะให้มาอยู่ในความอุปถัมภ์ของพระอัครชายาฯ ผิดจากวัตถุประสงค์ของผู้ก่อตั้ง ทำให้ต้องเข้มงวดในการรับเด็กมากขึ้น จำนวนเด็กจึงลดน้อยลงไปเป็นลำดับ จนกระทั่งพ.ศ.2454 สมามณาราชสยาม ซึ่งประกอบไปด้วยภรรยาราชการ มีท่านผู้หญิงยมราช (ตลับ สุขุม) เป็นหัวหน้า มาขอเช่าที่โรงเรียนเด็กเปิดเป็นโรงเรียนเด็กหญิงอนาถาชื่อว่า โรงเรียนเบ็ญจมราชูทิศ ขึ้นเพื่ออุทิศส่วนกุศลถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีสมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถทรงเป็นองค์อุปถัมภ์ และท่านผู้หญิงยมราชเป็นผู้ดำเนินการ

¹ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ. ม.ป.ป. ตำนานโรงเรียนเด็กของพระอัครชายาฯ.

3.2.3 มุลนิธิป่อเต็กตึ๊ง

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เกิดองค์การทางสังคมสงเคราะห์ของเอกชนขึ้นเป็นครั้งแรกในพ.ศ.2452 โดยกลุ่มคนจีนได้จัดตั้งเป็นคณะเก็บศพไต้ฮงกง ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของผู้ที่มีศรัทธาในรูปจำลองของเทพเจ้าไต้ฮงกงที่มีผู้นำมาจากเมืองจีนและพากันมากราบไหว้ขอพร¹ พร้อมทั้งสละเคราะห์ด้วยการบริจาคเสื้อผ้าเงินทอง และหีบบรรจุศพ เนื่องจากขณะนั้นได้เกิดโรคระบาดในหมู่คนจีน มีชาวจีนไร้ญาติเสียชีวิตไปมาก จึงเกิดการรวมตัวเป็นคณะเก็บศพไต้ฮงกงซึ่งต่อมารู้จักกันในนามมูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง นับเป็นจุดเริ่มต้นการบำเพ็ญสาธารณกุศลของชาวจีน โดยได้เรียกรวบรวมเงินจัดซื้อที่ดินที่ตำบลวัดดอน และวัดทุ่งคอกกระบือ ในอำเภอบ้านทวายเพื่อทำป่าช้าสาธารณะ บทบาทของมูลนิธิป่อเต็กตึ๊งในระยะก่อตั้งพ.ศ.2453 คือการเก็บศพบุคคลที่ไร้ญาติขาดมิตรไปจัดการทำพิธีให้เรียบร้อย หลักการและความหมายของคำว่าป่อเต็กตึ๊ง คือ

“...มูลนิธิป่อเต็กตึ๊งทำกุศลสาธารณะด้วยหลักเมตตา ตามแบบอย่างของไต้ฮงกง ท่านเป็นพระสงฆ์ในสมัยราชวงศ์ซ่ง เกือบพันปีมาแล้ว เดิมท่านเป็นบัณฑิตระดับจิ้นซือ และเป็นนายอำเภอแล้วมาบวชเป็นพระช่วยเหลือผู้คนมาตลอดชีวิตของท่าน เวลาที่มีพายุ น้ำท่วม ไฟไหม้ โรคระบาดมีคนตายก็เก็บศพไปฝังให้ ชักชวนชาวบ้านร่วมทำกุศลตั้งศาลาทาน เมื่อมีโรคภัยไข้เจ็บก็ดูแลแจกยา ยามอดอยากก็ช่วยหาข้าวของเสื้อผ้าให้ ชาวจีนทางตอนใต้แถบแต้จิ๋ว ชัวเถา ศรัทธาเลื่อมใสท่านต่อเนื่องกันมา เจริญรอยตามหลักเมตตาและงานกุศลของท่าน ตั้งศาลาทานป่อเต็กตึ๊ง หมายถึง สมองพระคุณ จำนวนหลายสิบแห่ง...”²

4. การสังคมสงเคราะห์สมัยประชาธิปไตยก่อนยุคจอมพลป. พิบูลสงคราม

จุดเปลี่ยนที่สำคัญของประวัติศาสตร์ไทยด้านการปกครองคือการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย พ.ศ.2475 จากการเข้ายึดอำนาจของคณะราษฎร ความเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้มีผลต่อข้าอำนาจ และแนวความคิดของชนชั้นผู้นำต่อการจัดการปกครอง วัตถุประสงค์ของการจัดการสังคมสงเคราะห์ภายใต้อำนาจของรัฐบาลประชาธิปไตย มีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสถานภาพความเป็นมนุษย์มากขึ้นกว่าเดิม แนวความคิดเช่นนี้เป็นผลพวงจากการปฏิรูปประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกอบกับกลุ่มชนชั้นนำรุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษามาจากต่างประเทศมองว่าการจัดการสังคมสงเคราะห์เป็นบริการที่รัฐต้องมอบให้แก่ประชาชนผู้เสียภาษี แนวคิดเดิมทางด้านการสงเคราะห์ช่วยเหลือตามแนวทางพุทธศาสนาถูกกลดบทบาทลงไป การได้รับการศึกษามาจากต่างประเทศของกลุ่มชนชั้นนำ

¹ วรรณิการ์ ตันประเสริฐ และคณะ. (2543). 90 ปีมูลนิธิป่อเต็กตึ๊งบนเส้นทางประวัติศาสตร์สังคมไทย : ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า. หน้า 44.

² แหล่งเดิม.

รุ่นใหม่ได้ก่อให้เกิดแนวความคิดแบบมนุษยนิยม(HUMANISM) คือเชื่อในศักยภาพของมนุษย์ และสนับสนุนส่งเสริมให้มนุษย์ได้ใช้ศักยภาพที่มีอยู่อย่างเต็มความสามารถ

สำหรับการจัดการปกครองนั้นรัฐบาลคณะราษฎรได้ใช้หลัก 6 ประการเป็นแก่นในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสังคมสงเคราะห์คือ “จะต้องรักษาความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลจะหาทางให้ทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก”¹ นโยบายด้านการสังคมสงเคราะห์ซึ่งมีรากฐานมาจากหลัก 6 ประการ ของคณะราษฎรจะปรากฏอยู่ในนโยบายของรัฐบาลชุดต่างๆ เช่น รัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา พ.ศ.2475 แถลงว่า

“การรักษาความสงบภายในนี้จะต้องอาศัยการจัดระเบียบการปกครอง ซึ่งคณะกรรมการราษฎรเดิมได้จัดตั้งอนุกรรมการขึ้นพิจารณาแล้วประการหนึ่ง กับทั้งจะต้องอาศัยการบำรุงทางเศรษฐกิจให้ราษฎรมีอาชีพและความสุขสมบูรณ์ และจัดบำรุงการศึกษา”²

ในเค้าโครงเศรษฐกิจ ที่หลวงประดิษฐมนูธรรมเสนอให้รัฐบาลดำเนินการ มีข้อความว่า

“ราษฎรที่เกิดมา ย่อมจะได้รับประกันจากรัฐบาลว่า ตั้งแต่เกิดมาจนกระทั่งสิ้นชีพ ซึ่งในระหว่างนั้นจะเป็นเด็ก เจ็บป่วย หรือพิการ หรือชรา ทำงานไม่ได้ก็ดี ราษฎรจะได้มีอาหาร เครื่องนุ่งห่ม สถานที่อยู่ ฯลฯ เป็นปัจจัยแห่งการดำรงชีพ”³

รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2476 แถลงว่า

“รัฐบาลจะบำรุงการสาธารณสุขโดยขยายการบำบัดโรคและการอนามัยให้แพร่หลายยิ่งขึ้น และโดยจัดให้มีผู้ตรวจการสุขาภิบาลซึ่งมีความรู้ในการสุขาภิบาลแผนปัจจุบันเพื่อช่วยเหลือราษฎรตามชนบทต่างๆ รัฐบาลจะบำรุงการสาธารณสุขโดยการจัดให้มีการสงเคราะห์คนอนาถาและคนทุพพลภาพ รัฐบาลจะบำรุงความผาสุกของประชาชนพลเมืองทั่วไปโดยส่งเสริมเทศบาล การศึกษา และเศรษฐกิจ”⁴

¹ปรีดี พนมยงค์. (2514). บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย. หน้า 2.

²สำนักนายกรัฐมนตรี. (2525). ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ.2475-ปัจจุบัน. หน้า 107.

³เดือน บุนนาค. (2517). ทำนปรีดี รัฐบุรุษอาวุโสผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก. หน้า 17.

⁴“คำแถลงนโยบายของรัฐบาลพุทธศักราช 2476.” (2476, 24 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 50. หน้า 967.

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแนวคิดด้านการสงเคราะห์ประชาชนคือหัวใจของคณะรัฐบาลในยุคนี้

4.1 การจัดการปัญหาคนว่างงาน

ปัญหาการว่างงานเป็นต้นเหตุของปัญหาสังคม ความยากจน อาชญากรรม ฯลฯ บทความเรื่อง คนไทยในเมืองไทยไม่มีงานทำเป็นโรคร้ายแรง¹ โดยไทยคนหนึ่ง เป็นบทความที่เขียนขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้ชี้แจงผลกระทบจากปัญหาการว่างงานว่า

“...เมื่อคนไม่มีงานทำและทั้งไม่มีเงินซื้ออาหาร คนนั้นก็มีความหิวโหย เมื่อความหิวบังเกิดขึ้น ความกระตือรือร้นในเรื่องอาหารก็มีกำลังและอำนาจมากขึ้น เพราะกลัวจะอดตาย ผู้มีความหิวโหยหาอาหารบริโภคไม่ได้ ก็คิดหาทางหนึ่งทางใดพอบรรจุให้ท้องหนักไปชั่ววันหนึ่งๆ แต่เป็นไปในทางสุจริตก่อน เมื่อจนแค้นหาช่องอะไรไม่ได้จริงๆ แล้ว ท่านผู้อ่านลองนึกดูที่ว่า คนๆ นั้นจะทำอย่างไร...”²

สาเหตุแห่งปัญหาการว่างงานสามารถแยกแยะออกได้ดังนี้

ก. การขาดความรู้และทักษะในการทำงาน เนื่องมาจากระบบการศึกษายังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้ ในสังคมชนบทความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษากับการประกอบอาชีพไม่ได้เป็นการเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน การศึกษาเพื่อความเจริญก้าวหน้าในชีวิตตอบสนองแต่สังคมเมืองเท่านั้น

ข. ลักษณะนิสัยส่วนบุคคล เป็นองค์ประกอบสำคัญต่อปัญหาการว่างงาน การไม่ยอมประกอบอาชีพเนื่องจากเป็นนิสัยขี้เกียจประจำตัว ไม่มีความอดทนในการทำงาน ความไม่มีระเบียบวินัยในการทำงาน ล้วนแล้วแต่เป็นอุปสรรคต่อการจ้างงาน

ค. ค่าจ้างแรงงาน เป็นปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจของนายจ้างในการจ้างคนเข้าทำงาน คู่แข่งทางด้านแรงงานที่สำคัญของคนไทยคือคนจีน ซึ่งเข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างในประเทศไทยตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ รับจ้างทำงานทุกชนิด โดยได้ค่าแรงต่ำกว่าคนไทยมาก ดังจะเห็นได้จากการที่ชาวจีนทำงานเป็นกรรมกรแบกหามรับจ้างทำงานวันละ 12 ชั่วโมง ได้ค่าจ้างปีละ 20 บาท ในขณะที่กรรมกรไทยได้รับค่าจ้างปีละ 120 บาท³

ง. สภาพเศรษฐกิจ เป็นสาเหตุสำคัญต่อปัญหาการว่างงาน ก่อนหน้า พ.ศ. 2475 ประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างใหญ่หลวง ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเพราะงบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัง

¹ สจข. ม-ร.7 ม.26.4/46. (2471). เรื่องคนไทยในเมืองไทยไม่มีงานทำเป็นโรคร้ายแรง.

² แหล่งเดิม.

³ จงใจรัก ปกพัฒนกุล. (2529). นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกรระหว่าง พ.ศ.2575 – 2499. วิทยานิพนธ์กศ.ม. กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. หน้า 8.

สงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมา เพราะประเทศไทยประสบปัญหาภัยธรรมชาติ การเพาะปลูกไม่ได้ผล ทำให้รายได้จากการส่งออกลดน้อยลง ประเทศไทยจึงต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่าย ปัญหาทางด้านการคลังของประเทศ เป็นปัญหาหนักสุดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงกับต้องมีการดุษฎีภาพข้าราชการ และการเพิ่มภาษี เพื่อให้งบประมาณของประเทศเข้าสู่ภาวะสมดุลย์ ปัญหาเศรษฐกิจในครั้งนั้นได้ก่อให้เกิดภาวะการว่างงาน จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ.2475

จ. ความผิดปกติของร่างกาย เป็นสาเหตุหนึ่งที่เกิดการว่างงาน ศักยภาพของคนพิการถูกประเมินจากลักษณะทางกายภาพ คนพิการจึงถูกกีดกันออกจากตลาดแรงงาน กลายเป็นคนขอทาน เป็นปัญหาสังคมอีกประเภทหนึ่ง

กระบวนการแก้ปัญหาการว่างงานเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลคณะราษฎรได้จัดทำอย่างเป็นรูปแบบ ทั้งการออกกฎหมาย และการจัดตั้งนิคมกสิกร ดังนี้

4.1.1 การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักจัดหางาน

การสงเคราะห์ประชาชนด้านการประกอบอาชีพ รัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดาได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักจัดหางาน พ.ศ.2475¹ การตราพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการช่วยเหลือแรงงานที่ไม่มีงานทำ พร้อมทั้งเป็นการช่วยเหลือนายจ้างให้สามารถคัดเลือกลูกจ้างที่มีคุณภาพได้ เพราะแรงงานที่ไม่มีงานทำต้องไปกรอกใบสมัครที่บ่งบอกถึงความรู้ ความชำนาญ ความสามารถ ในการทำงานประเภทที่ตนสนใจ เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ นายจ้างในการพิจารณาจ้าง สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ บรรดาสถาบันงานจัดหางานจะต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย ต้องมีการขออนุญาตจัดตั้งสำนักงานจัดหางาน ห้ามประกอบกิจการตามโรงแรม ที่พักเดินทาง ร้านอาหารหรือร้านเครื่องดื่ม การเก็บค่าสินจ้างต้องไม่เกินอัตราที่ทางราชการกำหนดไว้ หน้าที่ของสำนักงานจัดหางานคือช่วยเหลือให้นายจ้างและลูกจ้างได้ติดต่อทำสัญญาจ้างเท่านั้น ห้ามเกี่ยวข้องกับการเมืองหรือการศาสนา ในปีเดียวกันนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ.2475² ในจังหวัดพระนครและธนบุรี มีนายอำเภอเป็นผู้จัดการ โดยอยู่ในความดูแล ตรวจตรา และควบคุมของนายทะเบียนจากกระทรวงมหาดไทย สำนักงานประจำ

¹“พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักจัดหางานพุทธศักราช 2475”. (2475, 31 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 49 หน้า 315.

²“พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่นพุทธศักราช 2475”. (2475, 26 ตุลาคม). แห่หลังเดิม. เล่มที่ 49. หน้า 475.

ท้องถิ่นนี้ต้องจัดการโดยไม่คิดมูลค่า จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้มีการตั้งสำนักงานจัดงานขึ้นตามท้องถิ่นในอำเภอต่างๆ ในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรีรวม 25 แห่ง¹

4.1.2 การจัดตั้งนิคมกสิกร

รัฐบาลมีโครงการจัดตั้งนิคมกสิกรเพื่อช่วยเหลือแรงงานที่ไม่มีงานทำ โดยให้กระทรวงเศรษฐกิจเป็นผู้ดำเนินการ จุดมุ่งหมายของโครงการนี้คือ

1. ขยายอาชีพการกสิกรรมให้แพร่หลายยิ่งขึ้น
2. หางานให้ผู้ที่ไม่มีงานทำเพื่อทำการกสิกรรมเป็นอาชีพ
3. เปิดภูมิประเทศที่เป็นป่าว่างเปล่า ให้เป็นที่พำนักอาศัยของประชาชน

เป็นการขยายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น

นิคมกสิกรของกระทรวงเศรษฐกิจจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกที่จังหวัดนครสวรรค์ เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ.2479 เนื้อที่ประมาณ 20,000 - 30,000 ไร่ อยู่ในความควบคุมของกองกรรมกร มีจุดประสงค์จะส่งผู้ที่ว่างงาน ขาดความรู้และทุนรอนไปฝึกหัดอาชีพการกสิกรรม เมื่อมีความรู้ความชำนาญแล้วก็จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินผืนหนึ่งเพื่อประกอบอาชีพต่อไป ผลที่ได้จากการกสิกรรมนี้ทางราชการโดยกระทรวงเศรษฐกิจจะรับซื้อตามราคาตลาด และจัดการขายให้แก่ท้องตลาด

วิธีการดำเนินงาน²

1. เปิดรับสมัครผู้ที่ประสงค์จะทำไร่เป็นอาชีพและผู้ที่ว่างงานทั่วไป ครั้งละ 60 คนหรือครัวเรือน ผู้สมัครส่วนมากเป็นคนกรุงเทพฯ และคนในท้องที่ภาคกลาง เช่น พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี และนครสวรรค์
2. เนื้อที่ของนิคมที่จะให้ลูกจ้างทั้ง 60 คนนี้เข้าทำประมาณ 1,000 ไร่
3. ราคาค่าจ้างประมาณคนละ 10 บาทต่อเดือน มีที่พักให้
4. เมื่อครบ 1 ปี จะมีการคัดเลือกผู้ที่ขยันขันแข็งมีความสามารถ ให้ออกไปตั้งอยู่ในที่ที่แบ่งให้ประมาณ 20-30 ไร่ เพื่อทำไร่ของตนเอง
5. ในปีที่ 2 นี้ พวกที่มีไร่ของตนเอง กองกรรมกรจะจ้างต่อไปอีก 1 ปี เพื่อทำไร่ที่มอบให้นั้น สิ้นปีได้ผลเท่าใด เมื่อขายเสร็จแล้ว กองกรรมกรจะหักกับบัญชีค่าจ้างที่ในปีที่ 2 นั้น เหลือเท่าใดมอบให้แก่เจ้าของไร่ เพื่อทำทุนในปีต่อไป ทุนปีต่อไปนี้ ถ้าไม่พอ กองกรรมกรให้กู้ยืมได้ตามแต่จะเห็นสมควร และหักคืนต่อเมื่อได้ขายผลผลิตที่ทำได้แล้ว
6. ผลผลิตที่ขายได้จากไร่ของนิคมนี้ เป็นรายได้ของกองกรรมกร

¹หลวงประเจิด อักษรลักษณ์. (2493). กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายกรรมกร. หน้า 43.

²สจข. สร.0201.54/12. (2478-2479). เรื่องโครงการจัดตั้งกสิกรนิคม.

เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้ว เหลือเงินเท่าใด จะใช้เป็นค่าบำรุงนิคมต่อไป

7. คนงานจำนวน 60 คนที่จ้างไปฝึกหัดทำไร่ เมื่อได้คัดเลือกในปีที่ 2 ไปก็คนก็ดี จะได้จัดหาคนส่งเพิ่มไปให้เพื่อให้ครบจำนวน 60 คนเสมอ ทำเช่นนี้ไปจนกว่า เนื้อที่ว่างเปล่าจะกลายเป็นไร่ทั้งหมด

8. ในปีที่ 3 และปีต่อไป จะมีสิทธิซึ่งได้รับที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์แล้ว ตั้งภูมิลำเนาขยายกว้างออกไปเรื่อยๆ

9. จัดให้มีร้านขายของชำขึ้นในนิคม

10. ส่งเสริมให้ปลูกพืชไร่ที่เป็นที่ต้องการของท้องตลาด เช่น ฝ้าย ถั่วลิสง ข้าวโพด งาม ฯลฯ และผลไม้ต่างๆ เช่น สับปะรด น้อยหน่า มะม่วง ขนุน ฯลฯ

การจัดตั้งนิคมในขั้นต้นประสบปัญหาแรงงานหนีออกจากนิคมเป็นจำนวนมาก เนื่องจากความทุรกันดารของพื้นที่ มีโรคภัยไข้เจ็บระบาด การขาดแคลนน้ำ ฝนแล้ง ศัตรูพืชระบาด การจัดการสาธารณูปโภคภายในนิคมยังไม่ได้มีการพัฒนาเท่าที่ควร ซึ่งทำให้ได้ผลผลิตไม่เพียงพอจะขายนำเงินมาใช้คืนแก่ทางการบรรเทาแรงงานจึงพากันหนีออกไปจากนิคม การจัดตั้งนิคมในระยะแรกไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรแม้ว่ารัฐบาลจะตั้งใจแก้ปัญหาการว่างงาน ด้วยการจัดตั้งนิคมเพื่อส่งเสริมคนว่างงานให้เข้าทำกิน แต่นิคมที่จัดตั้งขึ้นกลับไม่ค่อยได้รับความเอาใจใส่ที่จะพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าต่อไป ทั้งนี้จะเป็นเพราะสภาพทางการเมืองของรัฐบาลประชาธิปไตยเพิ่งจะก่อตั้งขึ้นเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา ปัญหาต่างๆ ที่รอให้รัฐบาลสะสางมีเป็นจำนวนมาก ช่วงเวลาของการจัดตั้งนิคมสิทธิซึ่งอยู่ภายใต้รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา มีความวุ่นวายทางการเมืองเกิดขึ้นหลายครั้ง ทำให้การบริหารงานไม่มีความต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้ว่าการจัดการนิคมสิทธิประสบปัญหาชะงักงันในพ.ศ.2480 จนกระทั่งจอมพลป. พิบูลสงครามขึ้นมามีอำนาจตั้งแต่ พ.ศ.2481 เป็นต้นไป งานนิคมจึงกลับมามีปัญหาอีกครั้งหนึ่ง

4.2 การแก้ไขปัญหาลูกหลาน

ปัญหาลูกหลานนับเป็นปัญหาทางสังคม เพราะเด็กเหล่านี้ขาดผู้อุปถัมภ์เลี้ยงดูให้การศึกษา เป็นผู้ที่ถูกชักจูงได้ง่าย ต้องช่วยเหลือตัวเองเพื่อความอยู่รอดเสี่ยงต่อการทำผิดกฎหมายบ้านเมือง เช่น ลักทรัพย์ ฉกชิงวิ่งราว การเติบโตโดยปราศจากกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม ทำให้เด็กเหล่านี้เติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่ไม่มีคุณภาพ จนอาจนำไปสู่การก่อปัญหาสังคมในขั้นรุนแรง การจัดการปัญหาลูกหลานที่รัฐบาลมักรวมไปกับเด็กที่ได้ทำผิดอาญาบ้านเมือง เพราะเด็กที่ต้องโทษโดยมากก็มีสาเหตุมาจากการเป็นเด็กอนาถาตนเอง ทางward ได้พยายามแก้ไขปัญหาลูกหลานดังต่อไปนี้

4.2.1 การจัดตั้งโรงเรียนฝึกอาชีพ (โรงเรียนดัดสันดานเดิม)

ปัญหาการจัดสร้างโรงเรียนดัดสันดานถูกหยิบยกมาพิจารณาอีกครั้งในพ.ศ.2476 โดยกระทรวงมหาดไทยได้ขอพื้นที่บริเวณโรงทหารเก่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากกระทรวงกลาโหม¹ เพื่อจัดสร้างโรงเรียนดัดสันดาน แต่ด้วยความล่าช้าในการลงมือก่อสร้างทำให้ในพ.ศ.2477 กระทรวงธรรมการได้ขอสถานที่แห่งนี้จากกระทรวงกลาโหมจัดทำเป็นที่พักของธรรมการจังหวัด ดังนั้นการจัดหาสถานที่ก่อสร้างจึงต้องล่าช้าออกไปอีกจนกระทั่งพ.ศ.2478 กรมราชทัณฑ์รับโอนงานดัดสันดานมาจากกรมตำรวจ² การจัดสร้างโรงเรียนดัดสันดานจึงเริ่มเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาอีกครั้ง จนกระทั่งพ.ศ.2480 โรงเรียนดัดสันดานก็ได้ถูกจัดสร้างขึ้นที่ตำบลเกาะใหญ่ อำเภอรามราช จังหวัดพระนครศรีอยุธยา³ พร้อมทั้งเปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนฝึกอาชีพของกระทรวงมหาดไทย

โรงเรียนดัดสันดานมีลักษณะเป็นโรงเรียนฝึกอาชีพเพื่อการดัดสันดาน โดยเด็กที่จะรับเข้ามาอยู่ในโรงเรียนนี้ คือ⁴

1. เด็กที่ศาลมีคำสั่งให้ส่งโรงเรียนดัดสันดานตามกฎหมายลักษณะอาชญา หรือตามกฎหมายที่จะมีขึ้นต่อไป
2. เด็กที่เจ้าพนักงานตำรวจ หรือกรมการอำเภอนำส่ง เพราะเป็นเด็กหลงทางพลัดบิดามารดา หรือผู้ปกครอง หรือเป็นเด็กขอทานเที่ยวเตร่เร่ร่อนจรจัด ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูให้การศึกษา
3. เด็กจำพวกแก่นแก้วเหลือขอ เมื่อบิดามารดา หรือผู้ปกครองแสดงให้ปรากฏว่าคือด้านเกะกะเหลือกำลังที่จะปกครองไว้ได้ แต่ต้องทำใบมอบตัวให้โรงเรียนเป็นสำคัญ

ความมุ่งหมายของการจัดตั้งโรงเรียนดัดสันดานเด็กคือการขัดเกลานิสัยสันดาน จรรยาความประพฤติไม่ดีของเด็ก แล้วอบรมปลูกฝังนิสัยสันดาน จรรยา ความประพฤติอันดีมุ่งให้มีมโนธรรมติดตัวเด็กสืบไป ให้การศึกษาวิชาสามัญและวิชาชีพเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองได้ในอนาคต เช่น การกลึงกรรมและเลี้ยงสัตว์ การช่างไม้ การช่างจักสาน การช่างก่อสร้าง การช่างเครื่องยนต์

ลักษณะการปกครองในโรงเรียนดัดสันดาน⁵

1. เจ้าพนักงานในโรงเรียนนี้ต้องมีจรรยาความประพฤติดีเป็นตัว

¹ สจข. มท.4.8.1/2. (2476). เรื่องขอยืมโรงทหารจังหวัดพระนครศรีอยุธยาตั้งโรงเรียนดัดสันดาน.

² สจข. มท.4.8.1/51. (2480). เรื่องบันทึกการย้ายโรงเรียนดัดสันดานจากเกาะสีชังไปเกาะใหญ่.

³ สจข. มท.4.8.1/9. (2479). เรื่องส่งตัวหลวงวิทูรสถลกิจกับผู้คุม 3 นาย ไปทำแผนที่เกาะใหญ่.

⁴ สจข. สร.0201.14/6. (2475-2477). เรื่องโรงเรียนดัดสันดาน.

⁵ แหล่งเดิม.

อย่างแก่เด็กได้ นอกจากนี้จะต้องเป็นผู้คอยสอนหรือดูแลว่ากล่าวเด็กพร้อมทั้งให้ความเอาใจใส่เด็กอย่างจริงจังด้วย

2. จะต้องดำเนินการไปในทางที่มีใช้เป็นสถานที่ทำโทษหรือคุมขังเพียงแต่ระวังไม่ให้เด็กหนี แม้บางอย่างจะเป็นการบังคับก็ให้เป็นไปโดยทางอ้อมไม่ควรบังคับตรงๆ การใช้เด็กก็ควรทำให้เด็กทำไม่ใช่ควบคุมให้ทำอย่างผู้คุมนักโทษ

3. จะต้องปกครองให้เด็กอยู่ได้ด้วยความสามารถไม่ใช้จำใจต้องอยู่ ข้อสำคัญจะต้องอำนวยความสะดวกให้เด็กได้เล่น ได้ชน ตามปกติของเด็ก แต่ให้เป็นเวลาและอย่าให้เล่นหรือชนนอกกลุ่มนอกทางเป็นพาลเกราะกะ

4. จะต้องอบรมนิสัยเด็กให้เป็นคนอยู่ในวินัยและว่าง่าย เริ่มด้วยการวางระเบียบข้อบังคับให้สมควรแก่การปฏิบัติ

5. การทำโทษเด็กที่ทำผิด ต้องให้เหมือนบิดาทำโทษบุตรเพื่อให้หลานจำ การทำโทษนั้นห้ามมิให้ใช้อย่างนักโทษ ระเบียบการทำโทษควรเริ่มตั้งแต่การดำหนิการภาคทัณฑ์ ไปจนถึงที่สุดคือเขียนด้วยไม้เรียวไม่เกิน 12 ที

หลังจากจัดตั้งโรงเรียนดัดสันดานเป็นผลสำเร็จแล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติฝึกและอบรมเด็กบางจำพวกพุทธศักราช 2479 ซึ่งบังคับว่าเด็กที่ต้องเข้าไปอยู่ในโรงเรียนดัดสันดานคือ

ก. เด็กที่กระทำความผิดอาญา ซึ่งศาลมีคำสั่งให้ส่งไปไว้ในโรงเรียนดัดสันดาน

ข. เด็กที่ไม่ไปโรงเรียนโดยฝ่าฝืนคำสั่งของบิดามารดาหรือผู้ปกครอง และเพิกเฉยต่อการว่ากล่าวตักเตือนของบิดามารดาหรือผู้ปกครอง

ดังนั้นเด็กอนาถาจึงอยู่นอกเหนือกฎเกณฑ์ที่จะถูกส่งไปอยู่ในโรงเรียนดัดสันดาน ทั้งนี้พิจารณาจากเหตุผลแล้วก็สมควรอยู่ เพราะโรงเรียนดัดสันดานเป็นแหล่งรวมของเด็กมีปัญหา ถ้าจะให้เด็กที่ไม่มีความผิดเข้าไปอยู่ร่วมกับเด็กมีปัญหา จะไม่เป็นผลดีต่ออนาคตของเด็ก ทั้งนี้ภาพลักษณ์ของโรงเรียนดัดสันดานภายใต้การควบคุมของกรมราชทัณฑ์ มีลักษณะเหมือนคุกเด็ก ซึ่งการจัดการปัญหาเด็กอนาถานั้นไม่ควรใช้วิธีการราชทัณฑ์แต่ควรใช้วิธีการของการสังคมสงเคราะห์ ซึ่งจะทำให้การแก้ปัญหาได้ผลในระยะยาวมากกว่า

4.2.2 โครงการจัดตั้งสถานประชาธิปก

การจัดตั้งสถานประชาธิปกเพื่อเป็นสถานสงเคราะห์เลี้ยงดูและอบรมเด็กอนาถา เป็นพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงสนพระทัยจะสร้างสถานสงเคราะห์ เพื่อเป็นอนุสรณ์สำหรับรัชกาลของพระองค์ ในสมัยรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา พ.ศ.2475 สถานประชาธิปกมีรูปแบบการจัดการเป็นทั้งโรงเรียน และสถาน

สงเคราะห์ พร้อมทั้งฝึกอาชีพให้แก่นักเรียน เช่น เกษตรกรรม หัตถกรรม ฯลฯ เพื่อให้เด็ก
อนาถาได้รับการศึกษาและฝึกหัดการประกอบอาชีพ ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวง
ธรรมการ โดยเด็กที่จะรับเลี้ยงในสถานประชาธิปกนี้แบ่งเป็น 2 แผนก คือ

1. แผนกเด็กอ่อนอายุตั้งแต่แรกเกิดถึง 6 ขวบ
2. แผนกเด็กโตอายุตั้งแต่ 7 ขวบ ถึง 12 ขวบ

ปัญหาของการจัดสร้างสถานประชาธิปกคือ การเลือกสถานที่จัดสร้าง
เพราะต้องเป็นที่ดินที่มีเนื้อที่กว้างขวางอยู่ห่างชุมชน การคมนาคมสะดวก ซึ่งมีที่ดินที่ถูกนำมา
พิจารณาหลายแปลงแล้วแต่มีข้อดีข้อเสียต่าง ๆ กันไป ดังเช่น ที่ดินของวัดไพชยนต์พล
เทพ ที่พระประแดง มีข้อดีตรงที่เป็นที่ดินผืนเดียวแปลงใหญ่ แต่มีข้อเสียตรงที่ในฤดูแล้งน้ำ
กร่อย น้ำประปายังไม่ถึง หรือที่ดินของวัดเฉลิมพระเกียรติ นนทบุรี ซึ่งมีความเหมาะสมทั้ง
ในด้านความอุดมสมบูรณ์ และการคมนาคมสะดวก แต่เนื้อที่ของวัดไม่เพียงพอที่จะจัดสร้าง
ต้องซื้อที่ดินเอกชนข้างเคียง แต่เจ้าของที่บอกขายในราคาที่สูงเกินกว่าการประมาณการ¹ ท้าย
สุดได้ตกลงเลือกที่ดินแถวสรรพาวุธบางนาที่มีความเหมาะสมตรงที่การคมนาคมสะดวก ที่
ดินมีขนาดกว้างขวาง² พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยินดีที่จะพระราชทานพระ
บรมราชานุเคราะห์ในการจัดตั้งสถานสงเคราะห์ แต่ยังไม่ได้รับสั่งถึงจำนวนเงินที่จะพระราช
ทาน พ.ศ.2477 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ ผู้สำเร็จราชการ
แทนพระองค์ มีพระกระแสรับสั่งถึงเงินพระราชทานไว้ว่า

“...ปรากฏหลักฐานเพียงว่าตรัสรับสั่งโดยทางสนทนาและเป็นการนานมาแล้ว เวลานี้
ประโยชน์ส่วนพระองค์ก็ลดน้อยลง ไม่เป็นการสะดวกที่จะทรงรับช่วยโดยไม่มีกำหนดจำกัด ขอให้
คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ทรงทราบแน่นอน ว่าจะต้องการพระบรมราชานุเคราะห์เพียงไร เพื่อจะทรง
พิจารณาโปรดเกล้า...”³

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในสมัยของพระยาพหลพลพยุหเสนาจึงกราบ
บังคมทูลขอพระราชทานเงินค่าก่อสร้าง 50,000 บาท ซึ่งสถานที่นี้จะรับเด็กได้ประมาณ 400
คน และขอพระราชทานสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่อไปอีก 3 ปีๆ ละ 50,000 บาท⁴

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีพระกระแสรับสั่งว่าเป็นเรื่องที่จะดำเนิน

¹ สจข. ศธ.9/153. (2476). เรื่องสถานประชาธิปก.

² สจข. สร.0201.14.1/5. (2476-2477). เรื่องการสร้างสถานประชาธิปก สำหรับเลี้ยงและอบรม
เด็กอนาถา.

³ แหล่งเดิม.

⁴ แหล่งเดิม.

ให้ขอบด้วยพระราชประสงค์โดยเฉพาะ ต้องนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยในเวลาที่เหมาะสม¹ แต่ภายหลังเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวสละราชสมบัติไปแล้ว การจัดตั้งสถานประชาธิปกก็ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

4.2.3 โรงเรียนประชาอนุเคราะห์

โรงเรียนประชาอนุเคราะห์ จัดตั้งขึ้นในพ.ศ.2476 เป็นโรงเรียนเฉพาะเด็กอนาถา อยู่ที่ตำบลสุเหร่ามหานาค อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย ภายใต้ความอุปถัมภ์ของสโมสรคณะราษฎร ซึ่งมีสมาชิกอันประกอบไปด้วย พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา หม่อมเจ้าวรรณไวเวยากร วรวรรณ พันเอกหลวงพิบูลสงคราม หลวงประดิษฐมนูธรรม นาวาตรีหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ พลตรีพระยาศรยุทธเสนี พระยามาณนวราชเสวี นาวาโทหลวงศุภชลาศัย หลวงนฤเบศร์มานิต พันเอกพระอุดมโยธาธิยุต พันโทหลวงกาจสงคราม พันเอกพระปจัญปัจจนิก นายมานิต วสุรัตน์ หลวงโกวิทย์อภัยวงศ์ นายดิเรก ชัยนาม ฯลฯ² เปิดสอนที่ตำบลสุเหร่ามหานาค อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย จังหวัดพระนคร ตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ.2476³ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. รับนักเรียนไทยทั้งชายและหญิง โดยไม่เลือกศาสนา (มีนักเรียนพุทธ 226 คน อิสลาม 22 คน คริสต์ 2 คน รวม 250 คน)

2. ไม่เก็บเงินค่าเล่าเรียน พร้อมทั้งให้อุปกรณ์การศึกษาแก่นักเรียน

3. สอนวิชาสามัญ วิชาชีพ และวิชาทหาร

แม้ว่าโรงเรียนจะได้รับการอุปการะจากผู้อุปถัมภ์ดังกล่าว เฉลี่ยเดือนละประมาณ 175 บาท⁴ แต่ก็ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายของโรงเรียน ฐานะของโรงเรียนจึงอยู่ในภาวะที่อึดอัด และส่งผลกระทบต่อครูผู้สอนด้วย เพราะต่างก็เป็นผู้ที่อนาถายากจน บางคนเมื่อเลิกการสอนก็ต้องไปทำงานของตน เช่น เป็นแคดดี้ที่ราชกรีฑาสโมสร⁵ การสอนที่โรงเรียนนี้ถือเป็นการเสียสละ เพราะโรงเรียนจัดให้ได้เพียง อาหาร 3 มื้อ และค่าพาหนะเดินทางไม่เกินเดือนละ 5 บาท ครูและเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนทุกคนนอกจากทำการสอนแล้ว ยังต้องทำงานในหน้าที่อื่นๆ ด้วย เช่น ช่างไม้ ช่างไฟฟ้า กรรมกร ฯลฯ

¹ สจข. สร.0201.14.1/5. (2476-2477). เรื่องการสร้างสถานประชาธิปก สำหรับเลี้ยงและอบรมเด็กอนาถา.

² สจข. สร.0201.14.1/12. (2478). เรื่องโรงเรียนประชาอนุเคราะห์.

³ แหล่งเดิม.

⁴ แหล่งเดิม.

⁵ แหล่งเดิม.

ดังนั้นโรงเรียนจึงต้องขอความอุปถัมภ์จากกระทรวงธรรมการ ในฐานะที่เป็นโรงเรียนสำหรับเด็กอนาถาโดยเฉพาะ ภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่กระทรวงธรรมการได้ไปตรวจโรงเรียนมาแล้วอย่างละเอียด เห็นว่าการจัดการและวิธีดำเนินการสอนทั้งฝ่ายสามัญและวิชาชีพของโรงเรียนนี้ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ กระทรวงธรรมการจึงตั้งงบประมาณอุปถัมภ์ จำนวน 4,000 บาท เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน ตั้งแต่พ.ศ.2479 เป็นต้นไป

แม้ว่าการดำเนินงานของโรงเรียนจะมีลักษณะไปในทางการกุศล แต่มีข้อน่าสังเกตว่าโรงเรียนแห่งนี้มีการสอนวิชาทหารอย่างมีประสิทธิภาพมาก มีการฝึกสอนการต่อสู้ การใช้อาวุธ เยี่ยงทหารจริงๆ จนได้รับคำชมเชยจากผู้ที่เข้ามาเยี่ยมชมโรงเรียน¹ ทั้งนี้เพราะผู้ที่ให้การสนับสนุนโรงเรียนแห่งนี้อยู่ล้วนแล้วแต่เป็นบุคคลสำคัญของคณะราษฎร โรงเรียนแห่งนี้จึงอาจมีวัตถุประสงค์ที่จะฝึกหัดเด็กอนาถาเหล่านี้ให้เป็นการสำคัญในการสนับสนุนลัทธิการเมืองของคณะราษฎร ทั้งยังเป็นการแสดงศักยภาพของรัฐบาลประชาธิปไตยว่าใส่ใจในความเป็นอยู่ของประชาชน พร้อมจะยกระดับชีวิตของคนอนาถาเหล่านี้ให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในลัทธิการปกครองใหม่ อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏหลักฐานว่าโรงเรียนแห่งนี้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลชุดต่อมา

ก่อนที่จอมพลป. พิบูลสงครามจะขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การบริหารงานสังคมสงเคราะห์ขาดความชัดเจนและความจริงใจในการจัดการ เนื่องจากรัฐบาลที่ผ่านมามองว่า การสังคมสงเคราะห์เป็นการช่วยเหลือเฉพาะกิจ เฉพาะหน้า เฉพาะวาระ ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว รัฐบาลควรจัดการสังคมสงเคราะห์ให้ครอบคลุมต่อประชากรทุกด้าน แต่เนื่องจากบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมขณะนั้นยังไม่เอื้ออำนวยให้รัฐสามารถทำเช่นนั้นได้ จนกระทั่งถึงยุคที่จอมพลป. ขึ้นมามีอำนาจ

¹ สจข. สร.0201.14.1/12. (2478). เรื่องโรงเรียนประจักษ์นคราห์.

บทที่ 3

งานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม

พ.ศ.2481 - 2487

จอมพลป. พิบูลสงครามเริ่มมีบทบาททางการเมืองจากการเป็นผู้ร่วมก่อการกับคณะราษฎรซึ่งเริ่มตั้งแต่เมื่อครั้งได้ไปศึกษาวิชาทหารปืนใหญ่ที่ประเทศฝรั่งเศส ได้พบกับปัญญาชนไทยที่ศึกษาอยู่ในยุโรปหลายคน เช่น นายปรีดี พนมยงค์ นายประยูร ภมรมนตรี นายตั้ว ลพานุกรม นายแนบ พหลโยธิน นายทัศนัย มิตรภักดี ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนหัวก้าวหน้า ต้องการเห็นประเทศชาติพัฒนาไปในแนวทางประชาธิปไตยตามที่ได้รับการศึกษามา ทั้งยังเป็นผู้มีศักยภาพในการที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศ เนื่องจากเมื่อสำเร็จการศึกษาและกลับมารับราชการทำให้รับรู้ปัญหาด้านการบริหารประเทศ แต่การอยู่ในระบบราชการแบบศักดินาไม่เอื้ออำนวยให้สามารถแสดงศักยภาพทางด้านการทำงาน และความคิดออกมาอย่างเต็มที่ ได้ พระยาพหลพลพยุหเสนา หนึ่งในคณะราษฎรได้ให้เหตุผลถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองว่า

“ในเบื้องต้นทีเดียวเกิดความรู้สึกว่าราชการบ้านเมืองในเวลานั้นถูกพวกข้าราชการผู้ใหญ่ และพวกเจ้านายทำกันตามอำเภอใจ ไม่ใคร่จะเอาใจใส่ในความเห็นของผู้น้อยถึงแม้ว่าจะมีเหตุผลควรเชื่อถือก็ตาม พวกผู้ใหญ่มักจะถือเสียว่าความเห็นของผู้น้อยนั้นจะดีหรือไม่ดี หากสำคัญอยู่ที่ว่าจะถูกใจท่านหรือไม่ เมื่อเป็นเช่นนี้ พวกผู้น้อยซึ่งอาจมีสติปัญญาดี ๆ ก็เกิดความท้อถอยไม่อยากจะแสดงความคิดเห็น ทั้ง ๆ ที่เชื่อแน่ว่าจะมีประโยชน์ต่อบ้านเมือง และเมื่อการบริหารราชการบ้านเมืองดำเนินไปตามความเห็นของผู้ใหญ่ไม่กี่คน ซึ่งถ้าท่านเหล่านั้นมีความเห็นอย่างเก่า ๆ และแคบ ๆ ด้วยแล้วก็อาจชักนำบ้านเมืองไปสู่ความเสื่อมและล่มจมได้ง่าย”¹

แนวความคิดของคณะราษฎรคือต้องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของประเทศทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย เป็นความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบเก่าที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และลัทธิอุดมการณ์ของโลกในขณะนั้น ที่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ค่อย ๆ ถูกแทนที่ด้วยลัทธิการเมืองแบบประชาธิปไตย

¹ กุหลาบ สายประดิษฐ์. (2518). เบื้องหลังการปฏิวัติ 2475. หน้า 55-56.

1. การขึ้นมามีอำนาจของจอมพลป. พิบูลสงคราม

เส้นทางการขึ้นสู่อำนาจของจอมพลป. พิบูลสงคราม(แปลก ขีตตะสังคะ) มีพื้นฐานสำคัญจากการเป็นนายทหารระดับหัวกะทิ ที่มีความสามารถทางการวางแผน นอกจากนี้ยังมีการสร้างเครือข่าย แสวงหาความสนับสนุนทางการเมือง ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญที่ผลักดันให้จอมพลป.ก้าวขึ้นมาสู่จุดสูงสุดของอำนาจทั้งทางการเมืองและการทหาร ความเป็นผู้มีเครือข่ายทางการเมือง เกิดขึ้นจากการเข้าศึกษาโรงเรียนนายร้อยชั้นปฐม ตั้งแต่อายุเพียง 12 ปี จนกระทั่งจบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อย เข้ารับราชการทหาร สังกัดเหล่าทหารปืนใหญ่ ที่กรมทหารปืนใหญ่จังหวัดพิษณุโลก ในพ.ศ.2458 สองปีต่อมาได้เข้าศึกษาที่โรงเรียนเหล่าทหารปืนใหญ่ บางซื่อ หลังจากสำเร็จการศึกษาแล้วจึงเข้าประจำกรมทหารปืนใหญ่ที่ 1 รักษาพระองค์ จนถึงพ.ศ.2464 ร้อยโทแปลก ก็เข้าศึกษาที่โรงเรียนเสนาธิการทหารบก และสำเร็จการศึกษาด้วยการสอบได้เป็นที่ 1 ของรุ่น ในพ.ศ.2467 มีโอกาสไปศึกษาต่อ ณ ประเทศฝรั่งเศส¹ จนกระทั่งได้พบกับปัญญาชนผู้ร่วมก่อการตั้งกล่าว หลังจากจบการศึกษากลับมาประเทศไทยแล้ว ก็เข้าเป็นอาจารย์ที่โรงเรียนเสนาธิการทหารบก ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ได้รับความยอมรับนับถือในหมู่ทหาร

บริบททางการเมืองที่มีส่วนสำคัญในการสร้างชื่อเสียงให้กับจอมพลป. เริ่มจากการก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475 พันตรีหลวงพิบูลสงคราม เป็นผู้มียุทธศาสตร์สำคัญด้านการเชื่อมโยงทางการเมืองจากการติดต่อพันตรีหลวงทัศนัยนิยมศึกซึ่งเป็นเพื่อนสนิท และรับราชการอยู่ในกรมจเรทหารม้า เพื่อขอคำสั่งทหารม้าและรถรบ² มาปฏิบัติการในการควบคุมองค์สมเด็จพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งขณะนั้นทรงปฏิบัติหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในระหว่างการเสด็จแปรพระราชฐานไปประทับ ณ พระราชวังไกลกังวล หัวหิน อนึ่งเจ้านายพระองค์นี้ยังเป็นที่เคารพนับถือจากข้าราชการและประชาชนอีกด้วย³

หลังการก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองประสบความสำเร็จแล้วจอมพลป. เข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างต่อเนื่อง คือดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังเป็นผู้สนับสนุนให้พระยาพหลพลพยุหเสนาทำรัฐประหารรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2476 โดยมิสาเหตุจากความขัดแย้งเรื่องเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ในปีเดียวกันนี้จอมพลป.ยังสร้างผลงานอันโดดเด่นจากการปราบปรามกบฏบวรเดช เป็นผลให้จอมพลป. สามารถ

¹ อ. พิบูลสงคราม. (2518). จอมพลป. พิบูลสงคราม. หน้า 46.

² ยศขณะนั้น

³ ประยูร ภมรมนตรี. (2518). ชีวิต 5 แผ่นดินของข้าพเจ้า. หน้า 130.

⁴ ญาตี ไหวดี. (2519). การปกครองของไทย เล่ม 2. หน้า 85.

ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทางทหาร อาทิเช่น วันที่ 4 เมษายน 2477 เป็นรองผู้บัญชาการทหารบก วันที่ 26 เมษายน 2477 เป็นรองผู้บัญชาการทหารบกและรักษาการแทนปลัดกระทรวงกลาโหม วันที่ 25 กันยายน 2477 เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2478 เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรองผู้บัญชาการทหารบก วันที่ 4 มกราคม 2481 เป็นผู้บัญชาการทหารบก ในช่วงเวลาดังกล่าวจอมพลป. มีอำนาจทางการเมือง ทหารครอบคลุมทั้ง 3 เหล่าทัพ สามารถกุมอำนาจทางการเมืองไว้ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในพ.ศ. 2481

2. ความสนใจในงานสังคมสงเคราะห์ของจอมพลป. พิบูลสงคราม

จอมพลป. พิบูลสงครามให้ความสำคัญกับงานสังคมสงเคราะห์เป็นอย่างมาก เพราะงานด้านนี้เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง การพิจารณาถึงสาเหตุของความสนใจในงานสังคมสงเคราะห์ของจอมพลป. จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาในหัวข้อนี้ ซึ่งสามารถแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

2.1. อุดมการณ์ของคณะราษฎร

จอมพลป. พิบูลสงครามเข้าร่วมเป็นสมาชิกคณะราษฎรโดยมีอุดมการณ์ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงประเทศทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลประชาธิปไตย เป้าหมายการดำเนินงานด้านสังคมของคณะราษฎรปรากฏอยู่ในคำอธิบายของนายปรีดี พนมยงค์ ว่า

“เมื่อได้เปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ถ้าเราไม่แก้ไขให้ประชาชนร่ำรวย พวกเราก็ควรวางมือให้คณะใหม่มาบริหารงานแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ ... ผมจะให้ราษฎรทุกคนได้ทำงานตามวุฒิและปัญญาของตน ... แผนการของผมนั้น คนที่เกิดมาทุกคน รัฐจะต้องกำหนดงานและจัดสรรรายได้ให้ และทุกคนก็ต้องใช้จ่ายเงินเพื่อความสุขของตน รัฐจึงไม่มีทางขาดทุนอะไร”

แนวคิดและนโยบายของคณะราษฎรคือต้องการจัดระบบรัฐสวัสดิการขึ้นภายในประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชน โดยรัฐจะจัดหาอาชีพที่เหมาะสมกับแต่ละบุคคล รัฐสวัสดิการนี้เป็นต้นกำเนิดของการจัดการสังคมสงเคราะห์ที่รัฐจะต้องอุปถัมภ์ประชาชนที่ตกทุกข์ได้ยาก เพื่อไม่ให้กลายเป็นปัญหาสังคม

¹สุรวิทย์ ปัดไธสงค์. (2536). อำนาจและทรัพยากรทางการเมือง : ศึกษากรณีจอมพลป. พิบูลสงคราม. หน้า 34.

2.2. การขยายตัวทางเศรษฐกิจของคนจีนในประเทศไทย

จอมพลป.เกรงว่าบทบาททางเศรษฐกิจของคนจีนรุ่นใหม่ที่จะอพยพเข้ามาตั้งหลักแหล่งในประเทศไทยจนสามารถเข้าครอบงำภาวะเศรษฐกิจของประเทศ จะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศไทย โดยเฉพาะในขณะที่เกิดภาวะความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศไทย ระหว่างพรรคก๊กมินตั๋งและพรรคคอมมิวนิสต์ คนจีนเหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจของไทยมาโดยตลอด ทั้งในด้านการผลิต และการค้า ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าหวั่นเกรงสำหรับการประกอบอาชีพของคนไทย โดยจอมพลป. ได้กล่าวไว้ว่า

“ส่วนชนต่างด้าวนั้นควรทำแต่เฉพาะในบางสิ่งบางอย่างไม่ใช่เข้าครองอาชีพของเจ้าของประเทศเสียหมดทุกชนิด ซึ่งไม่เป็นธรรมเพราะมนุษย์เราเกิดมามีอุปนิสัยประจำชาติแตกต่างกัน ถ้าปล่อยให้ชนต่างชาติเข้าแย่งทำกินเสียทุกอย่าง ในไม่ช้าเจ้าของชาติก็ต้องถึงซึ่งความอดอยากอย่างไม่ต้องสงสัย”

จากข้อความที่ยกมาจะเห็นว่าจอมพลป. ต้องการให้คนไทยเป็นอิสระจากระบบเศรษฐกิจที่อยู่ในกำมือของชาวจีน ซึ่งจอมพลป.กล่าวว่า“ชาติของเราเสียเปรียบคนจีนเหลือเกิน เรามองว่าเราเป็นคนไทย 14 ล้านคน แต่อพยพมาจากที่ต่าง ๆ มากที่สุดมาจากจีน”²

การสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจรัฐบาลได้ใช้นโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจกระตุ้นให้คนไทยประกอบอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นช่าง หรือการทำการค้า โดยรัฐบาลจะส่งเสริมสินค้าของคนไทย ดังคำขวัญว่า “ไทยทำ ไทยใช้ ไทยเจริญ” พร้อมทั้งออกกฎหมายสงวนอาชีพเฉพาะสำหรับคนไทย ซึ่งนับว่าเป็นการสังคมสงเคราะห์เชิงนโยบายที่ต้องการช่วยเหลือคนไทยในการประกอบอาชีพ

2.3 การสร้างลัทธิผู้นำนิยม

การขึ้นมามีอำนาจของจอมพลป. มีฐานอำนาจทางการเมืองที่มั่นคงอยู่แล้ว แต่ในฐานะผู้นำประเทศจะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนด้วย จึงจะเป็นผู้นำที่มีความชอบธรรม ดังนั้นจอมพลป. จึงใช้งานสังคมสงเคราะห์เป็นวิธีการสร้างความนิยมในหมู่ประชาชน เพื่อแสดงถึงความเป็นผู้นำที่ชอบธรรม ใส่ใจในปัญหาของประชาชน ไม่ทอดทิ้งแม้ว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนพิการอนาถา ทั้งนี้จอมพลป. ต้องการสร้างความแตกต่างในฐานะผู้นำ อันเป็นผล

¹ไพฑูรย์ เจ๊ะแอ. (2522). นโยบายชาตินิยมของประเทศไทยระหว่างพ.ศ.2481-2488. ปรินญา นินพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. หน้า 174.

²สุรวุฒิ ปัดโรสงค์. (2536). อำนาจและทรัพยากรทางการเมือง : ศึกษากรณีจอมพลป. พิบูลสงคราม. หน้า 38.

จากการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งจอมพลป. มองว่าการปกครองระบอบเก่าทำให้ประเทศชาติไม่พัฒนาเท่าที่ควร เป็นสิ่งที่ล้าสมัยในสังคมโลก เพราะการปกครองในระบอบดังกล่าว ประชาชนไม่มีสิทธิจะพูดอะไรได้โดยเปิดเผยในเรื่องที่เกี่ยวกับการปกครอง¹ จอมพลป. ถึงเชิดชูการปกครองในระบอบใหม่ เทิดทูนรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่าการมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักแห่งการปกครองประเทศนั้นเป็นของจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับชาติที่เจริญแล้ว²

จอมพลป. พยายามสร้างศูนย์กลางอำนาจใหม่ให้อยู่ที่รัฐธรรมนูญ และผู้นำ บทบาทของผู้นำจะมีความโดดเด่นในการนำพาชาติไปสู่ความเป็นมหาอำนาจ ลัทธิชาตินิยมของจอมพลป. นำประเด็นการสร้างวัฒนธรรมใหม่มาใช้ เพราะวัฒนธรรมที่ดีคือ การปกป้องถึงความเจริญของประเทศ ดังนั้นจอมพลป. จึงนำรัฐนิยม มาเป็นวัฒนธรรมในการสร้างชาติ ในเรื่องรัฐนิยมนี้นหลวงวิจิตรวาทการได้กล่าวไว้ว่า

เรื่องรัฐนิยมเกิดจากความหมกมุ่นของนายกรัฐมนตรี ในปัญหาสำคัญเกี่ยวกับประเทศชาติ คือปัญหาที่คิดจะทำให้คนไทยเป็นคนไทยจริงๆ ซึ่งมีความหมายสองชั้นคือ ชั้นต้นคือให้คนไทยสามารถดำรงตนอยู่ได้โดยอิสระปราศจากความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยอยู่ได้แก่ อำนาจทรัพย์ หรืออิทธิพลบางคนบางเหล่า ที่เอาเปรียบบีบบังคับ ทำนาบนหลังราษฎรไทย ชั้นที่สองก็คือฟื้นฟูวัฒนธรรมของไทยให้ชาวไทยได้รับความยกย่องนับถือว่าเป็นชาติที่เจริญสมกับความเป็นชาติไทยที่ใหญ่หลวงมาแล้วแต่อดีตกาล³

แนวความคิดของจอมพลป. ด้านสังคมสงเคราะห์สามารถแลเห็นได้ชัดเจนจากประกาศรัฐนิยมซึ่งมีทั้งหมด 12 ฉบับ โดยเฉพาะรัฐนิยมฉบับที่ 7 เรื่องชักชวนให้คนไทยร่วมกันสร้างชาติ สนับสนุนให้ประชาชนชาวไทยทุกคนแสวงหาอาชีพสุจริตสำหรับตนเองและครอบครัวโดยไม่เลือกงาน “ชาวไทยทุกคนต้องร่วมกันสร้างชาติ โดยทุกคนซึ่งมีกำลังกายดีต้องทำงาน ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง ผู้ไม่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน นับว่าเป็นผู้ไม่ช่วยชาติ และไม่

¹ไพฑูรย์ เจ๊ะแฮ. (2522). นโยบายชาตินิยมของประเทศไทยระหว่างพ.ศ.2481-2488. ปรินญา นิพนธ์กศ.ม. กรุงเทพฯ : ภัณฑิลาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. หน้า 94.

²กรมโฆษณาการ. (2483). ประมวลคำปราศรัยและสุนทรพจน์ของนายกรัฐมนตรี.

³รัฐนิยมหมายถึงการปฏิบัติให้เป็นประเพณีประจำชาติ เพื่อให้อนุชนคนไทยได้ยึดถือปฏิบัติ เป็นมารยาทของมนุษย์ที่เจริญแล้ว เป็นหนทางที่จะนำประเทศชาติไปสู่ความก้าวหน้า อ้างจาก ณรงค์ พ่วงพิศ. (2545). “การประกาศใช้รัฐนิยมในสมัยรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม (2481-2487).” วารสารประวัติศาสตร์. หน้า 20.

³สจข. ศธ.0701.29/4. (2484). เรื่องนโยบายการสร้างชาติ.

ควรได้รับความนับถือของชาวไทยทั่วไป”¹ ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รัฐบาลของจอมพลป. จึงได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติจัดงานให้ผู้ไร้อาชีพ พ.ศ.2485 ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในหัวข้อ 3.2

ส่วนรัฐธรรมนูญสุดท้าย แสดงแนวคิดของการส่งเสริมการสงเคราะห์โดยเน้นเรื่องการช่วยเหลือคุ้มครองเด็ก คนชราหรือคนทุพพลภาพ เพื่อแสดงถึงความเป็นวัฒนธรรมของคนไทย “ในที่สาธารณะสถานหรือในถนนหลวง ให้ทุกคนได้ทำการช่วยเหลือคุ้มครองเด็ก คนชราหรือบุคคลทุพพลภาพในการสัญจรมาให้พ้นจากอันตรายผู้ที่กระทำการช่วยเหลือคุ้มครองดังกล่าว ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้มีวัฒนธรรมสมควรจะได้รับความยกย่องนับถือจากประชาชนชาวไทย”²

3.กรมประชาสงเคราะห์กับงานสังคมสงเคราะห์

ก่อนหน้าที่รัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงครามจะขึ้นมาบริหารประเทศ งานสังคมสงเคราะห์ยังไม่มีแบบแผนการดำเนินงานที่แน่นอนเพราะยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนี้โดยตรง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะกระจายไปอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ จัดตั้งโรงเรียนให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงมหาดไทยตั้งโรงเรียนฝึกอาชีพ กระทรวงสาธารณสุขจัดตั้งโรงพยาบาล และกระทรวงเศรษฐการจัดตั้งนิคมกสิกร ก่อนที่จะมีการจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ จอมพลป. ได้เคยทดลองจัดตั้งนิคมสร้างตนเองให้แก่ราษฎร ที่ชัยเหล็ก ตำบลทะเลชุบศร อำเภอเมืองลพบุรี ในพ.ศ.2482 โดยให้อยู่ในความดูแลของกรมมหาดไทย รัฐบาลอนุมัติเงินอุดหนุนจำนวน 200,000 บาท เพื่อซื้ออุปกรณ์ก่อสร้างให้สมาชิกของนิคมนำไปจัดสร้างที่พักอาศัย แต่ในขั้นทดลองนี้ไม่ประสบผลสำเร็จเพราะไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนเข้าเป็นสมาชิก เนื่องจากขณะนั้นที่ชัยเหล็กมีไข้ป่าชุกชุมมาก³ จากข้อขัดข้องเช่นนี้ทำให้รัฐบาลเล็งเห็นว่าการพัฒนางานนิคมสร้างตนเองจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลโดยเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะช่วยเหลือและปรับปรุงสวัสดิภาพความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น นอกจากนั้นงานสังคมสงเคราะห์ยังเป็นเครื่องมือสนับสนุนนโยบายสร้างชาติของรัฐบาลอีกด้วย

กรมประชาสงเคราะห์ก่อตั้งขึ้นเมื่อ 1 กันยายน พ.ศ.2483 ภายใต้การกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรี มีจอมพลป. พิบูลสงคราม เป็นอธิบดี มีนโยบายที่จะส่งเสริมสวัสดิภาพของ

¹ณรงค์ พ่วงพิศ. (2545). “การประกาศใช้รัฐธรรมนูญในสมัยรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม (2481-2487).” วารสารประวัติศาสตร์. หน้า 31.

²แหล่งเดิม.

³คือ กรมการปกครอง.

³ศักดิ์ ไทยวัฒน์. ม.ป.ป. เกร็ดการเมืองบางเรื่องของจอมพลป. พิบูลสงครามกับข้าพเจ้า. หน้า

ประชาชนในด้านการครองชีพได้รับความสมบูรณ์พูนสุข มีพละนามัย อยู่ดีกินดี และมีความสุขขึ้นแจ่มใส เพื่อเป็นพละนามัยของประเทศชาติ¹ พันธกิจหลักของกรมประชาสงเคราะห์ในช่วงก่อตั้งคือ

1. การสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนในด้านอาชีพ ได้แก่ การช่วยเหลือผู้ที่เดือดร้อนยากจน ให้มีโอกาสสร้างตัวเอง มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง
2. การสงเคราะห์ในเรื่องที่อยู่อาศัย ได้แก่ การให้คำแนะนำด้านการก่อสร้างที่อยู่อาศัย
3. การส่งเสริมสุขภาพอนามัยและจิตใจ ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือแนะนำในเรื่องสุขภาพอนามัย การกินอยู่ และการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์

งานของกรมประชาสงเคราะห์ในระยะเริ่มแรกจึงเป็นเพียงการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยตามแนวทางของรัฐบาล โดยเน้นการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ อาชีพ และคุณภาพชีวิตของคนไทยให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะในเรื่องของปัจจัย 4 เพราะรัฐบาลมองว่ารูปแบบการใช้ชีวิตของคนไทยขณะนั้นมีมาตรฐานต่ำมาก² เช่น การบริโภคไม่ถูกสุขลักษณะ ที่อยู่อาศัยไม่มีความมั่นคง การอนามัยไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องรณรงค์ให้ประชาชนปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายสร้างชาติของรัฐบาล พร้อมทั้งสร้างความเข้มแข็งในทางเศรษฐกิจ งานสังคมสงเคราะห์จึงเป็นบริการของรัฐ จัดขึ้นเพื่อสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนผู้ทุกข์ยากเดือดร้อน โดยใช้งบประมาณของรัฐ มีระเบียบและกฎหมายในการให้บริการ³

พ.ศ.2484 จอมพลป. ได้มีคำสั่งให้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวงและงานในกระทรวงเสียใหม่ โดยโอนกรมประชาสงเคราะห์จากสำนักนายกรัฐมนตรีไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อ 18 สิงหาคม พ.ศ.2484⁴ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในประเทศ ดูแลทุกข์สุขของประชาชนโดยตรง ต่อมาจอมพลป. ได้พิจารณาเห็นว่า ประชากรของชาติมีอนามัยไม่ดี การรักษาพยาบาลทำได้ไม่ทั่วถึงและสมบูรณ์เพียงพอ ทำให้เสียชีวิตตั้งแต่เยาว์วัยเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงประสงค์จะรวมกิจการแพทย์ขึ้นเป็นหน่วยเดียวเพื่อให้เกิดความร่วมมือกัน ซึ่งจะช่วยให้มีความร่วมมือร่วมแรงและประสานงานกันดี

¹ สจข. สร.0201.11/2. (2483-2486). เรื่องปรับปรุงส่วนราชการกรมประชาสงเคราะห์.

² แหล่งเดิม.

³ 59 ปี กรมประชาสงเคราะห์. (2542). หน้า 8.

⁴ "พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมพุทธศักราช 2484". (2484, 19 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 58. หน้า 318. และ "พระราชบัญญัติโอนอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงทบวงกรมพุทธศักราช 2484". (2484, 23 สิงหาคม). แหล่งเดิม.

ขึ้น มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นรับผิดชอบโดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) รวมโรงพยาบาลและสถานที่พยาบาลต่างๆ ที่เป็นของรัฐบาลและเทศบาลมาตั้งเป็นหน่วยการแพทย์ขึ้น จะเป็นกระทรวงทบวงหรือกรม ก็แล้วแต่จะพิจารณาเห็นสมควร

(2) ให้ยุบเลิกสภาภาษาไทย และให้โอนโรงพยาบาลและสถานพยาบาลของสภาภาษาไทยมารวมกับหน่วยงานทางการแพทย์ แต่ให้คงมีกองอำนวยการสภาภาษาไทยไว้เพื่อการติดต่อกับองค์การภาษาสากล

(3) เรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการแพทย์นี้ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ให้พิจารณาในคราวเดียวกัน

คณะกรรมการได้พิจารณาถึงการรวมงานกับงานของกรมประชาสงเคราะห์ เพราะในช่วงเริ่มก่อตั้งขอบเขตงานของกรมจะเป็นการสนองนโยบายสร้างชาติของรัฐบาล ภาระงานจึงครอบคลุมถึงการดำรงชีวิตประจำวัน และมีความเกี่ยวข้องกับสุขอนามัยของประชาชน ดังนั้นการจัดรวมหน่วยงานทางการแพทย์และกรมประชาสงเคราะห์ทั้งหมดนี้จึงเป็นงานที่ใหญ่โตกว้างขวางมาก นำไปสู่การจัดตั้งกระทรวงสาธารณสุขในพ.ศ.2485 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การประชาสงเคราะห์ และการควบคุมกาชาด¹ กรมประชาสงเคราะห์ได้โอนจากกระทรวงมหาดไทยไปสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2485

ปลายพ.ศ.2486 ประเทศไทยเผชิญกับการโจมตีของฝ่ายสัมพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ 2 จอมพลป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควรโอนกรมประชาสงเคราะห์จากกระทรวงสาธารณสุข ไปสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย เพื่อที่จะได้สามารถดำเนินการช่วยเหลือการอพยพป้องกันและบรรเทาภัยต่างๆ ได้สะดวกขึ้น กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุขจึงร่วมกันพิจารณาโอนกรมประชาสงเคราะห์ไปสังกัดกระทรวงมหาดไทยเมื่อ 6 มกราคม พ.ศ.2487 กรมประชาสงเคราะห์จึงกลับมาสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย² อีกครั้งหนึ่ง

งานสังคมสงเคราะห์ที่จัดตั้งขึ้นในระยะแรก เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชน อย่างไรก็ตามแม้ว่างานสังคมสงเคราะห์จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นอย่างมาก แต่ก็มียางบางประเภทที่ไม่สามารถ

¹“พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2485”. (2485, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 59. หน้า 661. และ “พระราชบัญญัติโอนอำนาจและหน้าที่เนื่องจากการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมใหม่พุทธศักราช 2485”. แหล่งเดิม.

²“พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2487”. (2487, 18 มกราคม). แหล่งเดิม. เล่มที่ 61. หน้า 70. และ “พระราชบัญญัติโอนอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการกรมประชาสงเคราะห์พุทธศักราช 2487”. แหล่งเดิม.

ประสบความสำเร็จในสมัยแรกของจอมพลป. เช่น งานอาคารสงเคราะห์ แต่โดยภาพรวมแล้ว นับว่ารัฐบาลให้ความสนใจอย่างจริงจังที่จะจัดการสังคมสงเคราะห์ให้กับประชาชน ประกอบ ด้วย

3.1 การสงเคราะห์ด้านที่อยู่อาศัย

รัฐบาลได้ตรากฎหมายพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ พุทธ ศักราช 2485¹ เพื่อดำเนินการช่วยเหลือราษฎรให้มีที่อยู่อาศัยเป็นระเบียบเรียบร้อยและถูกสุข ลักษณะ สำนักงานอาคารสงเคราะห์มีอำนาจและหน้าที่คือ ให้เจ้าของที่ดินกู้ยืมเงินเพื่อใช้ปลูก สร้าง หรือแก้ไขอาคาร โดยเอาที่ดินเป็นประกันการชำระหนี้ ให้เช่าซื้อที่ดินและอาคาร ให้เช่า ที่ดินและอาคารเพื่ออยู่อาศัย แต่หลังจากตรากฎหมายฉบับนี้แล้วประเทศไทยก็เข้าสู่ภาวะ สงคราม สภาพเศรษฐกิจของประเทศฝืดเคือง วัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างต่างๆ ก็ขาดแคลน และยังมี ราคาสูง ทำให้การพัฒนาโครงการจัดสร้างที่อยู่อาศัยต้องชะงักลงไป โครงการจัดสร้างที่อยู่ อาศัยมาประสบผลสำเร็จในช่วงที่จอมพลป. พิบูลสงครามดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีวาระที่ 2 ตั้งแต่พ.ศ. 2491 – 2499

3.2 การสงเคราะห์ด้านการประกอบอาชีพ

นโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงครามส่งเสริมให้ คนไทยโดยเฉพาะผู้ขายทุกคนประกอบอาชีพสุจริต ส่งเสริมการผลิต และการใช้สินค้าที่ผลิตใน ประเทศไทย ดังคำขวัญที่ว่า “ไทยทำ ไทยใช้ ไทยเจริญ” แต่การชักชวนให้ประชาชนเห็นด้วย กับนโยบายนี้ต้องใช้ระยะเวลานาน ดังนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยรวดเร็ว รัฐบาลจึงตรา กฎหมายมาใช้บังคับเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติ ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวได้แก่

3.2.1 พระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพพุทธศักราช 2484²

มีสาระสำคัญคือกำหนดให้ผู้ขายไทยที่บรรลุนิติภาวะทุกคนต้องมี อาชีพหรือรายได้อยู่เป็นปกติโดยไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีและความเจริญของประเทศ โดยมี ข้อยกเว้นต่อบุคคลดังกล่าวดังนี้

- ก. ผู้ที่มีอายุเกิน 55 ปีบริบูรณ์
- ข. ผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษาของรัฐบาล เทศบาล หรือเอกชน

¹“พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์พุทธศักราช 2485”. (2485, 13 ตุลาคม). ราช กิจจานุเบกษา. เล่มที่ 59. หน้า 1821.

²“พระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพพุทธศักราช 2484”. (2484, 30 กันยายน). แห้งเดิม. เล่มที่ 58. หน้า 586.

อื่นซึ่งได้รับอนุญาตจากกระทรวงศึกษาธิการ

ค. ภิกษุ หรือสามเณรในพระพุทธศาสนา

ง. ผู้มีร่างกายทุพพลภาพ หรือสติปัญญาไม่สมประกอบ

จ. ผู้ที่ได้รับความอุปการะเลี้ยงดูเป็นปกติจากผู้มีหน้าที่ตามกฎหมาย

หรือหน้าที่ตามศีลธรรม ซึ่งต้องให้ความอุปการะเลี้ยงดู

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ รัฐบาลได้กำหนดให้ผู้ที่ไม่มีอาชีพและไม่
ได้เป็น บุคคลยกเว้นจะต้องรายงานตนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในท้องที่ที่ตนมีภูมิลำเนาภายใน
ใน 60 วัน นับแต่วันที่ตนไม่มีอาชีพหรือรายได้ เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้จัดหางานที่เหมาะสมในท้อง
ถิ่นนั้นๆ ให้ ถ้าภายหลังปรากฏว่าหลบหนีการงาน ละทิ้งหน้าที่ เจ้าหน้าที่มีอำนาจจับส่งตัวไป
ยังแหล่งประกอบกิจการงาน ซึ่งต้องอยู่ภายใต้คำสั่งของเจ้าหน้าที่และระเบียบวินัยของแหล่ง
ประกอบกิจการงานนั้นอย่างเคร่งครัด

3.2.2 พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พุทธศักราช 2484

รัฐบาลตราพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อกีดกันชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวจีนไม่ให้
เข้ามาแย่งอาชีพคนไทย เพราะในขณะนั้นชาวจีนนับว่าเป็นผู้มีบทบาทในทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่
ระดับบน คือ พ่อค้า นักธุรกิจ จนถึงระดับล่างคือกรรมกร ผู้ใช้แรงงาน เนื่องจากคนจีนมีความ
ขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ สามารถสะสมทุนเพื่อประกอบกิจการ และมีความสามารถใน
ทางธุรกิจมากกว่าคนไทย เพราะคนไทยอยู่ในภาคการเกษตรมาตลอด การค้าขายก็ทำเพียง
พออยู่พอกินไปวันๆ ไม่ค่อยมีการวางแผนอนาคต ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องดำเนินนโยบายเพื่อส่งเสริม
ให้คนไทยเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจด้วยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพ
และวิชาชีพเฉพาะคนไทยพุทธศักราช 2485² ซึ่งมีการปรับปรุงและเพิ่มเติมมาตลอดสมัยรัฐ
บาลจอมพลป. แต่การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาดังนี้

1. การสงวนอาชีพและวิชาชีพตามพระราชกฤษฎีกานั้นเป็น
การสงวนอาชีพและวิชาชีพชั้นกรรมกร ซึ่งไม่ค่อยมีผลในทางเศรษฐกิจ
2. อาชีพบางชนิดที่สำคัญของไทยก็สงวนไว้แล้ว เช่น การ
ประมง การออกใบอนุญาตขับขี้อเลื่อน และอาจหาวิธีสงวนได้อีกถ้ากิจการนั้นเป็นกิจการที่มี
บทบัญญัติให้ต้องขออนุญาต สามารถสงวนอาชีพไว้ได้โดยกำหนดเงื่อนไขในการขออนุญาต
3. การสงวนอาชีพต่างๆ ไม่ได้ทำให้คนจีนต้องยุติบทบาท

¹“พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพพุทธศักราช 2484”. (2484, 11 กันยายน). ราชกิจจานุ
เบกษา. เล่มที่ 58. หน้า 1152.

²“พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช
2485”. แหล่งเดิม. เล่มที่ 59. หน้า 1221.

ในทางเศรษฐกิจลงแต่อย่างใด เพียงแค่ขอเปลี่ยนสัญชาติเป็นไทย โดยเสียค่าธรรมเนียมเพียงเล็กน้อย ก็สามารถเลี้ยงกฏหมายนี้ได้¹

การสงวนอาชีพไว้เฉพาะคนไทยจะเน้นอาชีพช่างเป็นสำคัญ เช่น ในพ.ศ.2487² รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับคนไทย 4 ชนิดคือ การหล่อพระพุทธรูป การทำเครื่องเงิน การทำเครื่องถม และการเป็นทนายความ แต่ในปีถัดมาพ.ศ.2488 ได้ตัดอาชีพทนายความออกไป³

การออกกฏหมายกำหนดอาชีพและวิชาชีพเฉพาะคนไทยของรัฐบาล เพื่อจะช่วยเหลือคนไทยด้านการประกอบอาชีพ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะยังคงมีปัญหากรรมกรว่างงาน ซึ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อันเป็นผลจากความตกต่ำทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

3.2.3 การสงเคราะห์คนไร้อาชีพ

รัฐบาลพยายามสงเคราะห์ผู้ไร้อาชีพด้วยการจัดหางานให้ทำ ขณะเดียวกันก็มี การออกกฏหมายเพื่อแก้ไขมิให้มีผู้ไร้อาชีพ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการขอทานพุทธ ศักราช 2484 ห้ามมิให้บุคคลใดทำการขอทาน และการขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำการ งานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สินสิ่งใดตอบแทน และมีใช้การขอกันโดยฐานญาติมิตรนั้น ให้ถือว่าเป็นขอทาน การขบถ้องการติด สี ดี เป้า การแสดงการเล่นต่างๆ หรือการกระทำอย่างใดอย่าง หนึ่งในทำนองเดียวกันนี้ โดยมีได้มีข้อตกลงที่จะเรียกเก็บค่าดู ค่าฟัง แต่ขอทรัพย์สินตามแต่ผู้ ดูผู้ฟังจะสมัครใจนั้นถือว่าเป็นขอทานเช่นกัน ถ้าผู้ที่เป็นขอทานเป็นคนชราภาพ หรือเป็นคน วิกลจริต พิการ หรือเป็นคนมีโรค ซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพได้ และไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดู ให้ ส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ ถ้าผู้ที่เป็นขอทานไม่อยู่ในลักษณะดังกล่าว เจ้าหน้าที่ (ตำรวจหรือ ฝ่ายปกครอง) จะสั่งให้ติดต่อกับสำนักงานจัดหางานของรัฐบาล เพื่อขอรับความช่วยเหลือ ถ้า

¹ ภาวดี ทรงประเสริฐ. (2519). นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อชาวจีนในประเทศไทย พ.ศ.2475-2500. วิทยานิพนธ์.ม. (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 123-125.

² “พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2487”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 61. หน้า 1143.

³ “พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2488”. แหล่งเดิม. เล่มที่ 62. หน้า 543.

หลบหนีและทิ้งการงานมาขอทานอีก เจ้าหน้าที่จะจับตัวส่งไปยังแหล่งประกอบกิจการงาน¹

การจำแนกบุคคลเข้าไปประกอบอาชีพตามสถานที่ซึ่งรัฐได้จัดไว้ให้สามารถจำแนกออกได้เป็นกลุ่มดังนี้

1. บุคคลยากจนไม่สามารถช่วยตัวเองได้ จัดส่งไปยังนิคมสร้างตนเอง
2. คนจรจัด พาลเกเร จัดส่งไปยังแหล่งประกอบกิจการงาน²
3. คนขอทาน จัดส่งไปยังสถานสงเคราะห์คนขอทาน หรือผู้ป่วยทุพพลภาพ
4. คนที่รอกการเนรเทศ จัดส่งไปยังแหล่งประกอบกิจการงาน

สถานสงเคราะห์ต่างๆ ในความควบคุมของกรมประชาสงเคราะห์เกิดขึ้นในช่วงที่กรมประชาสงเคราะห์ อยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.2485 ซึ่งประกอบไปด้วย สถานสงเคราะห์คนทุพพลภาพ ที่อำเภอพระประแดง สถานสงเคราะห์คนชราอนาถาที่อำเภอปากเกร็ด ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทานพ.ศ.2484³ ส่วนสถานสงเคราะห์และอบรมเด็กตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ.2481⁴ เพื่อควบคุมเด็กจรจัด เด็กอนาถา ให้เข้ามาอยู่ภายใต้การดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ โดยได้จัดตั้งโรงเรียนประชาสงเคราะห์ขึ้นที่ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เป็นโรงเรียนกินนอน รับเด็กหญิงอายุ 8-15 ปี และเด็กชายอายุ 8-17 ปี ให้การศึกษา พร้อมทั้งฝึกอบรมอาชีพ เพื่อจะได้เติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพ

¹"พระราชบัญญัติควบคุมการขอทานพุทธศักราช 2484". (2484, 7 ตุลาคม). เล่มเดิม. เล่มที่ 58. หน้า 1324.

แหล่งประกอบกิจการงาน มีลักษณะคล้ายคลึงกับนิคมสร้างตนเอง ความแตกต่างระหว่างนิคมกับแหล่งประกอบกิจการงาน คือ นิคมจะคัดเลือกสมาชิกที่จะเข้าไปอยู่ สมาชิกนิคมมีโอกาสนี้จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินถ้าปฏิบัติตามระเบียบของนิคม แต่แหล่งประกอบกิจการงานเป็นสถานที่สำหรับคนที่ไม่ประกอบอาชีพ คนจรจัด และไม่ปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมือง เป็นสถานลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีโชอาญา หรือเป็นบุคคลที่รอกการเนรเทศ ผู้ที่เข้ามาอยู่ในแหล่งประกอบกิจการงานต้องทำงานหนัก และอยู่ภายใต้กฎระเบียบอย่างเคร่งครัดของเจ้าหน้าที่ปกครอง แหล่งประกอบกิจการงานในท้องที่ต่างๆ เช่น นิคมเขาบ่อแก้วที่จังหวัดนครสวรรค์ แบ่งพื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นแหล่งประกอบกิจการงาน แหล่งประกอบกิจการงานที่จังหวัดเชียงราย ภายหลังกลายเป็นนิคมแต่ยุบเลิกไปในพ.ศ.2489 และที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นสถานที่ควบคุมคนจีนรอกการเนรเทศ ภายหลังกลายเป็นนิคมสร้างตนเองขุนทะเล ของกรมประชาสงเคราะห์

²สจข. สร.0201.5/25. (2485-2486). เรื่องควบคุมคนจรจัดและผู้ไม่ประกอบอาชีพ.

³เล่มเดิม. หน้า 1324.

⁴"พระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียนพุทธศักราช 2481". (2482, 8 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 56. หน้า 653.

⁵สจข. สร.0201.14/24. (2484-2485). เรื่องการดำเนินงานให้เป็นไปตามพรบ.ควบคุมเด็กและนักเรียนพ.ศ.2481.

3.2.4 นิคมสร้างตนเอง

นิคมสร้างตนเอง หมายถึงชุมชนซึ่งทางราชการได้จัดตั้งเป็นแหล่งประกอบอาชีพในที่รกร้างว่างเปล่าที่ได้ประกาศสงวนไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน การจัดสรรที่ดินจะพิจารณาถึงความสามารถในการประกอบกิจการงานในที่ดินนั้นให้เหมาะสมกับจำนวนคนตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพพุทธศักราช 2485 โดยประชาชนจะต้องช่วยตัวเองในสิ่งที่ จะกระทำได้ด้วยความสามารถของตน มีการร่วมมือร่วมแรงกันประกอบกิจการงานเพื่อเสริมสร้างฐานะในทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อความเจริญก้าวหน้าของชุมชน โดยทางราชการจะให้ความสนับสนุนช่วยเหลือในสิ่งที่ประชาชนไม่สามารถจะช่วยเหลือตัวเองได้ นิคมสร้างตนเองเป็นงานของกรมประชาสงเคราะห์ที่นับได้ว่าเป็นการจัดการสังคมสงเคราะห์ไปสู่ระดับท้องถิ่น เป็นการยกระดับการจัดตั้งนิคมให้มีประสิทธิภาพมากกว่าแต่ก่อนดังเช่น นิคมกสิกร ที่จังหวัดนครสวรรค์ ของกระทรวงเศรษฐกิจ

3.2.4.1 ประเภทของนิคมสร้างตนเอง

การจัดนิคมสร้างตนเองสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท¹ ตามจำนวนมากน้อยของเนื้อที่ และปริมาณของสมาชิกนิคม เพื่อจุดมุ่งหมายในการพัฒนาเป็นหมู่บ้าน ตำบล หรืออำเภอต่อไป

1. นิคมสร้างตนเองหมู่บ้าน มีที่ดินจัดสรรตั้งแต่ 1,000 ไร่ ขึ้นไปถึง 5,000 ไร่ จัดให้ราษฎรเข้าประกอบอาชีพได้ประมาณไม่เกิน 200 ครอบครัว มีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาการใช้ที่ดินให้ถูกต้องตามหลักเศรษฐกิจ และแก้ปัญหาความแออัดของประชากรในหมู่บ้าน หรือตำบลใกล้เคียง จัดขยายพื้นที่กสิกรรมเพื่อพัฒนาเป็นหมู่บ้านต่อไป

4. นิคมสร้างตนเองตำบล มีที่ดินจัดสรรตั้งแต่ 5,000 ไร่ ขึ้นไปถึง 20,000 ไร่ และจัดให้ราษฎรเข้าประกอบอาชีพได้ตั้งแต่ 200 ถึง 800 ครอบครัว เพื่อแก้ปัญหาความแออัดของประชากรในหมู่บ้าน หรือตำบลใกล้เคียง จัดขยายพื้นที่กสิกรรมเพื่อพัฒนาเป็นตำบลต่อไป

5. นิคมสร้างตนเองอำเภอ มีที่ดินจัดสรรตั้งแต่ 20,000 ไร่ ขึ้นไปถึง 50,000 ไร่ และจัดให้ราษฎรเข้าประกอบอาชีพได้ประมาณ 800 ถึง 2,000 ครอบครัว มีจุดมุ่งหมายเช่นเดียวกับนิคมสร้างตนเองตำบล แต่มีเนื้อที่กว้างขวางกว่าและมีประชากรมากกว่า การทบทวนจึงแตกต่างกันตามสภาพ

4. นิคมสร้างตนเองจังหวัด มีที่ดินจัดสรรตั้งแต่ 50,000 ไร่

¹สจข. มท.0201.8/3. (2499). เรื่องโครงการจัดนิคมสร้างตนเอง ตามพ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485.

ขึ้นไป และจัดให้ราษฎรเข้าประกอบอาชีพได้ตั้งแต่ 2,000 ครอบครัวขึ้นไป จุดมุ่งหมายของนิคมประเภทนี้เช่นเดียวกับนิคมประเภทอื่นๆ แต่โดยที่มีเนื้อที่กว้างขวาง ประชากรมากจึงกลายเป็นชุมชนใหญ่ สามารถพัฒนาเป็นกิ่งอำเภอ หรืออำเภอต่อไปได้ในอนาคต

นิคมสร้างตนเองหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ เป็นหน้าที่ของจังหวัดและอำเภอจัดดำเนินการ โดยกรมประชาสงเคราะห์ช่วยเหลือแนะนำวิธีดำเนินการและกรมที่ดินช่วยในการรังวัดที่ดิน ส่วนนิคมสร้างตนเองจังหวัดเป็นหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการจัดตั้งให้ โดยร่วมกับกรมที่ดินและจังหวัด เมื่อได้เริ่มดำเนินการสำรวจวางแผนผังโครงการและเริ่มการจัดสรรที่ดินแล้ว หรือภายในปีที่ 5 นับจากเริ่มตั้งนิคม ให้จังหวัดรับมอบกิจการนิคมมาดำเนินการกรมประชาสงเคราะห์จะได้ใช้เจ้าหน้าที่และเครื่องมือบางส่วนไปเริ่มดำเนินการจัดนิคมแห่งอื่นๆ ต่อไป

3.2.4.2 องค์ประกอบในการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง

การพิจารณาจัดตั้งนิคมต้องประกอบไปด้วยปัจจัยหลายประการ ซึ่งเป็นสิ่งเกื้อหนุนให้การจัดตั้งนิคมนั้นประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย หลักการสำคัญของการจัดตั้งนิคมนอกเหนือจากการช่วยเหลือราษฎรด้วย ยังเป็นการพัฒนาที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์ เพิ่มมูลค่าให้ที่ดิน เพราะที่ดินที่ได้รับการเลือกสรรให้จัดตั้งนิคมนั้น ล้วนแล้วแต่อยู่ห่างไกล ขาดการบุกเบิก การพัฒนาที่ดินด้วยการจัดตั้งนิคมจึงเป็นการกระจายตัวของชุมชนให้ครอบคลุมผืนดินมากขึ้น เพื่อประโยชน์ในทางการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล องค์ประกอบสำคัญของการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ได้แก่

ก. การเลือกที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง

ที่ดินที่จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองต้องเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเป็นที่ดินซึ่งควรจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยและสามารถประกอบอาชีพได้ ตามโครงการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ โดยพิจารณาถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ ลักษณะและสภาพที่ดินต้องมีความเหมาะสมกับพืชที่จะปลูกในท้องที่นั้นๆ แหล่งน้ำ การคมนาคม ทรัพยากรในพื้นที่ โรคระบาดในพื้นที่

ข. การวางแผนและการจัดสรรที่ดิน

การวางแผนของนิคมสร้างตนเองต้องคำนึงถึงพัฒนาการของชุมชนในอนาคต มีการสงวนที่ดินเพื่อการจัดการสาธารณูปโภค เช่น โรงเรียน สุขศาลา ตลาด วัด ถนน ฯลฯ และสิ่งสาธารณประโยชน์อย่างอื่นแล้วแต่ขนาดของพื้นที่นิคม แต่อย่างน้อยต้อง

สงวนพื้นที่ไว้เพื่อกิจการสาธารณะตั้งแต่ 200 ไร่ขึ้นไป¹ ซึ่งอาจจะเป็นแปลงเดี่ยวหรือหลายแปลงก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสม

การจัดแบ่งที่ดินแบ่งเป็นแปลงละ 25 ไร่ ต่อหนึ่งครอบครัว แต่ถ้าครอบครัวใดมีบุตรรวมอยู่ในครอบครัวตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปให้มีสิทธิ์ได้ที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ การจัดแบ่งที่แปลงใดให้บุคคลจะทำโดยวิธีจับสลากเว้นแต่ผู้ที่มีสิทธิในที่ดินที่จะจัดแบ่งโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

ค. การคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

ข้าหลวงประจำจังหวัด(ผู้ว่าราชการจังหวัด) หรือนายอำเภอ มีหน้าที่จัดทำประกาศให้ประชาชนทราบถึงเขตและที่ตั้งของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนจับจอง หรือจัดให้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพ โดยกำหนดคุณสมบัติของการคัดเลือกดังนี้

1. มีสัญชาติไทย
2. บรรลุนิติภาวะแล้ว
3. มีร่างกายสมบูรณ์ไม่เจ็บป่วยทุพพลภาพ หรือไร้ความสามารถหรือสติปัญญาไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคติดต่ออันตรายถึงแก่ชีวิตแต่จะเป็นหัวหน้าครอบครัวที่อยู่ในลักษณะมีความจำเป็นซึ่งทางราชการพิจารณาเห็นสมควร
4. มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพมีความประพฤติดีไม่เป็นคนเสเพลหรืออันธพาล
5. สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้
6. ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนน้อย ไม่พอทำมาหาเลี้ยงชีพ
7. สามารถเข้ามาอยู่ และประกอบอาชีพในพื้นที่ได้
8. สามารถปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของนิคมได้

การพิจารณาคัดเลือกจะคัดเลือกบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่นั้นก่อน เมื่อมีที่ดินเหลืออยู่จึงจัดให้บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่อื่นต่อไป

โครงการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเป็นการส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนไทยภายใต้การสนับสนุนของรัฐ เนื่องจากรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงครามมีนโยบายชาตินิยมอย่างเข้มแข็ง เพราะคนจีนในประเทศไทยมีบทบาททางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก คนไทยซึ่งเป็นเจ้าของประเทศกลับอยู่ภายใต้อิทธิพลทางเศรษฐกิจของคนจีน รัฐบาลพยายามส่งเสริมการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตร โดยรัฐจะเป็นผู้จัดการการตลาด วาง

¹ สจข. มท.0201.8/3. (2499). เรื่องโครงการจัดสร้างนิคมสร้างตนเอง ตาม พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485.

แผนการกระจายสินค้า การกีดกันคนต่างด้าวไม่ให้ประกอบอาชีพพร้อมกับชาวนิคมยังปรากฏในระเบียบของนิคมสร้างตนเองว่าด้วยการจัดตั้งร้านค้าอาจมอบให้เอกชนผู้ที่มีกำลังทรัพย์และความสามารถเป็นผู้ดำเนินการ แต่ต้องเป็นคนไทย และให้สิทธิแก่สมาชิกนิคมก่อน เว้นแต่สมาชิกนิคมไม่สามารถจะกระทำได้ จึงให้บุคคลซึ่งเป็นคนไทยภายนอกนิคมเข้าจัดทำ¹

3.2.5 การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์

การสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนในด้านอาชีพเป็นผลงานชิ้นแรกของกรมประชาสงเคราะห์ โดยการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี พร้อมทั้งปรับปรุงนิคมที่จังหวัดลพบุรี จากกรมมหาดไทยมาดำเนินงาน

นิคมทั้งสองได้ทำพิธีเปิดเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2484 นอกจากนี้กรมประชาสงเคราะห์ยังรับโอนนิคมกสิกร จากกระทรวงเศรษฐการมาดำเนินการต่อคือ นิคมเขาบ่อแก้ว อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ ได้ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์เดิมของกรมพาณิชย์ ในการจัดตั้งนิคมเขาบ่อแก้วขึ้นเพื่อช่วยเหลือจัดส่งคนไร่ร้างในกรุงเทพฯ ไปทำงานกสิกรรม เป็นไร่ส่วนกลางของนิคม เมื่อกรมประชาสงเคราะห์ได้รับโอนมาดำเนินงานแล้ว ยังได้แบ่งที่ให้ราษฎรทำเป็นส่วนของตนด้วย การประกอบอาชีพของราษฎรเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศก่อให้เกิดผลผลิต โดยเฉพาะอาชีพเกษตรกรรม เนื่องจากประเทศไทยมีผืนดินอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูก ดังนั้นรัฐบาลจึงส่งเสริมให้มีการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกให้เกิดประโยชน์ ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพพุทธศักราช 2485 ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดตั้งนิคม เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ต้งเคหะสถาน ประกอบการอาชีพเป็นหลักแหล่งในเขตที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามกฎหมายหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อผู้เข้าครอบครองได้ทำประโยชน์ในที่ดินและอยู่ภายใต้ระเบียบของเจ้าหน้าที่ผู้ปกครอง เจ้าหน้าที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิขอรับโฉนดแผนที่ หรือตราจองที่ตราว่า"ได้ทำประโยชน์แล้ว" หมายถึงที่ดินนั้นหลุดพ้นจากการเป็นที่หวงห้ามตามกฎหมาย แต่ภายใน 5 ปีนับจากวันที่ได้โฉนด จะโอนที่ดินนั้นไปให้ผู้อื่นมิได้ นอกจากการตกทอดโดยมรดก

การเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินกำหนดครอบครัวยุติไม่เกิน 25 ไร่ แต่ถ้าจำเป็นต้องใช้เนื้อที่มากกว่านั้นจะพิจารณาตามความจำเป็นแต่ไม่เกินรายละ 50 ไร่ โดยสมาชิกจะต้องทำประโยชน์ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี การเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินสมาชิกจะมีหนี้สินอันเกิดจากการที่รัฐบาลทดลองจ่ายให้ก่อนในการมาบุกเบิกถากถางที่ดิน และการวางสาธารณูปโภคในนิคม โดยสมาชิกต้องผ่อนชำระหนี้ให้แก่รัฐบาลปีละ

¹ สจข. มท.0201.8/3. (2499). เรื่องโครงการจัดนิคมสร้างตนเอง ตามพ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพพ.ศ.2485.

ไม่ต่ำกว่า 20 บาทจนกว่าจะหมดหนี้ และชดใช้เงินทุนที่รัฐบาลได้วางสาธารณูปโภคของนิคมไม่เกินครบครั้นละ 1 บาทต่อปี ทั้งนี้การชำระหนี้จะเริ่มภายหลังจากการเข้าครอบครองที่ดินแล้ว 5 ปี และได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้วไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 พร้อมทั้งชำระหนี้สินหมดสิ้นจึงมีสิทธิขอหนังสือรับรองที่ดินจากกรมประชาสงเคราะห์ได้¹

การจัดตั้งนิคมนอกจากเป็นการช่วยเหลือประชาชนคนว่างงานแล้ว รัฐยังได้ประโยชน์จากผลผลิตของนิคม นับว่าเป็นการใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์ในทางกสิกรรม การส่งเสริมการเกษตรภายในนิคม ขึ้นอยู่กับสภาพที่ดิน แหล่งน้ำ และภูมิอากาศเป็นสำคัญ ผลผลิตที่สำคัญๆ ของนิคม ได้แก่

นิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท สระบุรี มีผลผลิตสำคัญ คือ ถั่วต่างๆ เช่น ถั่วเขียว ถั่วเหลือง ถั่วลิสง ละหุ่ง ข้าวโพด ลูกเดือย และกล้วย

นิคมสร้างตนเองจังหวัดลพบุรี มีผลผลิตสำคัญ คือ ถั่วเขียว ถั่วลิสง ละหุ่ง ข้าวโพด กล้วย อ้อย ฝ้าย

นิคมสร้างตนเองเขาบ่อแก้ว จังหวัดนครสวรรค์ มีผลผลิตสำคัญ คือ ถั่วเหลือง ถั่วลิสง ละหุ่ง ฝ้าย กล้วย

นิคมสร้างตนเองบึงพลา จังหวัดอุดรธานี มีผลผลิตสำคัญ คือ อ้อย

นิคมสร้างตนเองขุนทะเล จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีผลผลิตสำคัญ คือ ยาง เงาะ จำปาตะ ขนุน สะตอ ลูกเนียง มะพร้าว ถั่วลิสง สับปะรด

นิคมกสิกรรมบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ปลูกข้าวเป็นส่วนใหญ่

นิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์ในระยะเริ่มต้นมีลักษณะเป็นนิคมหมู่บ้านขนาดเล็ก แต่รัฐบาลได้วางแผนที่จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขนาดใหญ่ในพ.ศ. 2486 สามารถรองรับราษฎรได้ถึงประมาณ 100,000 คน โดยความร่วมมือระหว่างกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงสาธารณสุข และกรมการประมง กระทรวงเกษตรราธิการ จัดแบ่งพื้นที่บริเวณบึงบอระเพ็ด สร้างนิคมสร้างตนเอง โครงการนี้เป็นโครงการขนาดใหญ่ครอบคลุมถึง 4 อำเภอของจังหวัดนครสวรรค์ คือ อำเภอเมือง อำเภอชุมแสง อำเภอท่าตะโก และอำเภอพยุหะคีรี² รวมที่ดินทั้ง 4 อำเภอประมาณ 734,375 ไร่ และเป็นเนื้อที่บึงบอระเพ็ดอีก 105,637 ไร่ นอกจากนั้นยังได้รวมที่ดินของนิคมเขาบ่อแก้วอีกประมาณ 30,000 ไร่ ถ้าโครงการนี้สำเร็จจะเป็นนิคมขนาดใหญ่ที่สุดที่เคยจัดมา แต่ปัญหาของการจัดตั้งนิคมแห่งนี้คือทรัพยากรในพื้นที่มีจำกัด ถ้าชาวนิคมจะประกอบอาชีพประมงน้ำจืด ทรัพยากรในแหล่งคงมีไม่เพียงพอที่จะรองรับจำนวนคนขนาดนั้นได้ประกอบกับอาชีพประมงไม่สามารถทำได้ทั้งปี เนื่องจากมีการกำหนดฤดูห้าม

¹“พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในจังหวัดลพบุรีและจังหวัดสระบุรีพุทธศักราช 2485”. (2485, 4 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 59. หน้า 624.

²สจข. สร.0201.54/22. (2487). เรื่องแบ่งพื้นที่บึงบอระเพ็ดจัดสร้างนิคมสร้างตนเอง.

จับปลาในช่วงที่ปลาวางไข่ การประกอบอาชีพการเกษตรต้องประสบทั้งปัญหาน้ำท่วมในที่ลุ่มเมื่อถึงหน้าน้ำหลาก และบริเวณที่อยู่ห่างไกลจากแหล่งน้ำก็จะมีน้ำพอใช้ในการเพาะปลูกพืชไร่ และเมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ของการขุดคลองอื่น ๆ ที่ได้จัดสร้างไปแล้วพบว่าการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองยังไม่สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในนิคมได้ เนื่องจากคนเหล่านี้เดิมเป็นคนยากจนการเข้ามาประกอบอาชีพในนิคมโดยปราศจากความรู้ ทักษะ และเครือข่ายความสัมพันธ์กับชุมชนภายนอกนิคม ทำให้วิถีทางแห่งการทำมาหากินต้องขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศ และสภาพแวดล้อม การขาดเทคโนโลยีช่วยในการผลิตทำให้ผลผลิตในแต่ละฤดูกาลไม่มีความแน่นอน ทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนิคมแทบไม่แตกต่างไปจากเดิม ดังนั้นโครงการนี้จึงถูกระงับไว้ก่อน เพราะการจัดนิคมที่ผ่านมาของรัฐบาลเรียกได้ว่ายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

4. งานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลภายใต้หน่วยงานอื่น ๆ

แม้ว่างานสังคมสงเคราะห์จะอยู่ภายใต้การดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ แต่ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ก็มีโครงการช่วยเหลือประชาชน ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับของกรมประชาสงเคราะห์ การดำเนินงานของหน่วยงานอื่นๆ เหล่านี้เท่ากับเป็นการส่งเสริมงานสังคมสงเคราะห์ ให้มีขอบข่ายกว้างขวาง เข้าถึงประชาชนได้มากขึ้น สัมกับคามมุ่งหมายของจอมพลป. พิบูลสงครามนายกรัฐมนตรี ที่สนับสนุนให้งานสังคมสงเคราะห์มีพลังในสังคมมากขึ้น งานสังคมสงเคราะห์ของหน่วยงานอื่นๆ ได้แก่

4.1 โรงเรียนชาติสงเคราะห์

โรงเรียนชาติสงเคราะห์มีประวัติความเป็นมาสืบต่อจากโรงเรียนเบญจมราชูทิศ ที่โรงเรียนเด็ก หลังจากที่ทำนุผู้หญิงมราชถึงแก่อนิจกรรมแล้ว เจ้าพระยาอมราชได้เป็นผู้ดำเนินการแทน จนกระทั่งในพ.ศ.2481 ก็ได้โอนโรงเรียนมาให้เทศบาลนครกรุงเทพฯ พร้อมกับทรัพย์สินอันประกอบด้วย เงินฝากธนาคารจำนวน 54,288.79 บาท และใบออกเงินกู้เป็นจำนวน 24,900 บาท รวมทั้งสิ้น 79,188.79 บาท และอาคารพัสดุต่างๆ ของโรงเรียน เนื่องจากเจ้าของที่ดินคือพระองค์เจ้าภาณุพันธุ์ยุคลต้องการนำที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งโรงเรียนนี้ไปใช้ทำประโยชน์อย่างอื่น จึงได้เร่งเร้าให้โยกย้ายโรงเรียนออกจากสถานที่โดยด่วน¹ เทศบาลฯจำเป็นต้องหาที่ดินสร้างโรงเรียนใหม่ จึงเสนอต่อจอมพลป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีให้รัฐบาลขอพระราชทานที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ตำบลสามเสน หน้าวัดชิรพยาบาล แต่ปรากฏว่าที่ดินแห่งนี้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แจ้งว่า ได้สงวนไว้สำหรับผู้พ

¹ สจข. สร.0201.14.1/19. (2480-2490). เรื่องโรงเรียนเบญจมราชูทิศหรือโรงเรียนชาติสงเคราะห์.

จากถนนราชดำเนินมาเข้าอยู่ และมีผู้มาจองขอเข้าอยู่หลายรายแล้ว จึงได้เสนอที่ดินริมถนนราชวิถี ตำบลพญาไทให้แทน คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลงมติอนุญาตให้ที่ดินผืนนี้ให้แก่เทศบาลนครกรุงเทพฯ เพื่อสร้างโรงเรียนเด็กกำพร้าและโรงเรียนเด็กอนาถา ทั้งได้แบ่งเงินพระราชทานสำหรับสาธารณกุศลให้เป็นค่าสร้างสถานที่สงเคราะห์เด็กอนาถาเป็นจำนวน 200,000 บาท ภายหลังจอมพลป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี เห็นว่าเมื่อได้จัดการสงเคราะห์เด็กอนาถาแล้วก็ควรสงเคราะห์ให้ตลอดถึงมารดาและทารกผู้อนาถาด้วย จึงมีคำสั่งให้จัดการสร้างโรงพยาบาลสุติกรรม ขึ้นอีกส่วนหนึ่ง โดยได้ทำพิธีเปิดเมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ.2484¹

กิจการของโรงเรียนชาติสงเคราะห์แบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

1. การสงเคราะห์เด็กอนาถา เทศบาลนครกรุงเทพฯ ได้โอนครู 5 คน นักเรียนหญิงอนาถา 44 คน และแม่บ้าน 1 คน จากโรงเรียนเบ็ญจมราชูทิศมาอยู่ที่โรงเรียนชาติสงเคราะห์ เมื่อเปิดโรงเรียนชาติสงเคราะห์อย่างเป็นทางการแล้ว จะสามารถรับนักเรียนเพิ่มขึ้นได้ถึง 200 คน ทำการสอนวิชาสามัญและวิชาชีพ

2. การสงเคราะห์มารดาและทารกจัดขึ้นที่ตึกสุติกรรม จะรับคนไข้ประจำได้ 62 เตียง และทำการคลอดบุตรได้เดือนละ 200 คน

กิจการของโรงเรียนชาติสงเคราะห์เปิดดำเนินการในขณะที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่ภาวะสงครามมหาเอเชียบูรพา ในปลายพ.ศ.2484 ทหารญี่ปุ่น ต้องการใช้สถานที่ของโรงเรียนชาติสงเคราะห์เป็นสถานที่พยาบาลทหารญี่ปุ่น ซึ่งจอมพลป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีมีบัญชาอนุญาตให้ทหารญี่ปุ่นใช้สถานที่ได้ตามที่ขอมา เทศบาลนครกรุงเทพฯ จึงหยุดรับทำการคลอดบุตรชั่วคราว เจ้าหน้าที่ให้ไปทำงานที่โรงพยาบาลกลาง ส่วนเด็ก ๆ ที่โรงเรียนชาติสงเคราะห์ให้ย้ายไปอยู่ที่โรงเรียนเทศบาลถนนเพชรบุรี

ในพ.ศ.2486 รัฐบาลได้ขยายกิจการของโรงเรียนชาติสงเคราะห์ไปตั้งที่ตำบลบางเขนอีกแห่งหนึ่ง และได้มอบหมายให้สำนักวัฒนธรรมฝ่ายหญิงเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน² แต่ขณะนั้นประเทศกำลังอยู่ในภาวะสงคราม และในพ.ศ.2487 จอมพลป. กิตติเมตตาอานาจลง การดำเนินงานโรงเรียนชาติสงเคราะห์ที่ตำบลบางเขนจึงหยุดชะงักลง

¹ สจข. สร.0201.14.1/19. (2480-2490). เรื่องโรงเรียนเบ็ญจมราชูทิศหรือโรงเรียนชาติสงเคราะห์.

² สจข. สร.0201.14.1/26. (2486). เรื่องโรงเรียนชาติสงเคราะห์ตำบลบางเขนและโรงเรียนลูกกำพร้าสงคราม.

4.2 โครงการช่วยเหลือคนไทยให้มีที่ทำกิน

ในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 มีหน่วยงานที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้หลายหน่วย เช่น กระทรวงเกษตรธิการมีอำนาจจัดที่ดินเพื่อการครองชีพในรูปสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุขโดยกรมประชาสงเคราะห์มีอำนาจจัดที่ดินเพื่อการครองชีพในรูปของนิคมสร้างตนเอง และกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจจัดที่ดินเพื่อการครองชีพในรูปแผนการบูรณะชนบทตามโครงการช่วยเหลือคนไทยให้มีที่ทำกิน¹ แต่ละกระทรวงที่มีอำนาจในการจัดสรรที่ดินนั้นมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานแตกต่างกัน กล่าวคือ กระทรวงเกษตรธิการจัดสรรที่ดินในรูปของสหกรณ์ เช่น สหกรณ์ฝ้าย ที่จังหวัดสุโขทัย หรือ สหกรณ์เกลือ ที่จังหวัดสมุทรสาคร มีจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานของสหกรณ์อย่างชัดเจนที่ต้องการช่วยเหลือเกษตรกร เพราะในเงื่อนไขของการคัดเลือกสมาชิกสหกรณ์ระบุว่า “ต้องเคยทำการเพาะปลูกมาก่อน และไม่มีที่ดินเพาะปลูกของตนเอง หรือมีอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนเล็กน้อยไม่พอกิน”² ส่วนนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์เน้นช่วยเหลือคนจรจัด อนาคตาไร้อาชีพ จอมพล. มีความมุ่งหมายที่จะขยายการช่วยเหลือคนไทยให้มีที่ทำกินไปตามจังหวัดต่างๆ อีก 10 จังหวัด คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติให้ตั้งงบประมาณการจรประเภทเงินอุดหนุนการจับจองที่ดินของราษฎรจำนวน 200,000 บาทสำหรับให้จังหวัดต่างๆ ยืมไปดำเนินการเอง โดยกรมประชาสงเคราะห์เป็นเจ้าหน้าที่และมีคณะกรรมการกลางเป็นที่ปรึกษา ประกอบด้วยอธิบดีกรมมหาดไทย กรมเกษตร กรมที่ดิน กรมชลประทาน กรมสาธารณสุข กรมป่าไม้ เป็นกรรมการ

จังหวัดที่ได้รับเงินไปดำเนินการตามโครงการนี้มี 10 จังหวัดคือ

1. จังหวัดนครปฐม	10,000	บาท
2. จังหวัดเพชรบูรณ์	6,000	บาท
3. จังหวัดนครจำปาศักดิ์	4,000	บาท
4. จังหวัดพิบูลสงคราม	12,000	บาท
5. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	6,000	บาท
6. จังหวัดลพบุรี	10,000	บาท
7. จังหวัดพิจิตร	5,000	บาท
8. จังหวัดสุราษฎร์ธานี	50,000	บาท
9. จังหวัดอุดรธานี	50,000	บาท
10. จังหวัดเชียงราย	47,000	บาท

แต่นิคมทั้ง 10 จังหวัดนี้มีความจำเป็นต้องยุบเลิกภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

¹ สจข. สร.0201.54/27. (2486). เรื่องคณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งนิคม.

² สจข. สร.0201.54/17. เรื่องนิคมกสิกรรมในจังหวัดสุโขทัย.

สิ้นสุดลง (พ.ศ.2488 – 2490) ถึง 7 นิคม ตามตาราง¹

ตาราง 1 การจัดตั้งนิคมตามโครงการช่วยเหลือคนไทยให้มีที่ทำกิน

จังหวัด	วัน เดือน ปี ที่จัดตั้ง	เงินที่ได้รับอนุมัติไป (บาท)	วัน เดือน ปี ที่เลิก	เหตุที่ต้องล้มเลิก
เพชรบูรณ์	1 กรกฎาคม 2485	6,000	31 มกราคม 2490	ไม่ได้ผลเพราะกันดาร สมาชิกลดน้อยลง
ลพบุรี	16 มิถุนายน 2486	10,000	4 สิงหาคม 2490	การคมนาคมไม่ สะดวก ใช้ชุม ราษฎร ไม่สมัครใจอยู่
ประจวบคีรีขันธ์	2 กรกฎาคม 2486	6,000	3 กรกฎาคม 2488	จัดไม่ได้ผลสมาชิกลด น้อยลงเรื่อยๆ
จำปาศักดิ์	15 กรกฎาคม 2486	4,000	พฤศจิกายน 2489	เลิกเพราะที่ดินแดน
พิจิตร	17 ธันวาคม 2486	5,000	15 มิถุนายน 2488	ไม่มีราษฎรเข้าทำกิน
พิจิตร	31 ธันวาคม 2486	12,000	14 มิถุนายน 2488	ไม่มีราษฎรเข้าทำกิน
เชียงราย	18 มกราคม 2487	47,000	22 สิงหาคม 2489	เดิมจัดเป็นแหล่ง ประกอบกิจการรับ คนจรจัดและผู้ไม่ ประกอบอาชีพทาง ภาคเหนือเมื่อยุบเลิก แหล่งประกอบกิจการ หลังสงครามแล้ว ก็ได้ จัดตั้งเป็นนิคมสร้าง ตนเอง แต่สมาชิกลด น้อยลงเป็นลำดับ เพราะไม่ชอบเข้าอยู่ ในนิคม

การจัดตั้งนิคมตามโครงการช่วยเหลือคนไทยให้มีที่ทำกิน มีข้อน่าสังเกตว่าจัดตั้งขึ้นในขณะที่ประเทศกำลังเข้าสู่ภาวะสงคราม และยุบเลิกหลังจากสงครามสิ้นสุดลง ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะนิคมเหล่านี้ได้รับการจัดตั้งเพื่อรองรับการอพยพของประชาชนไปอยู่ในชนบทระหว่างสงคราม เพราะในหนังสือพิมพ์นิกรได้ตีพิมพ์บทความเกี่ยวกับการอพยพในระหว่างสงครามไว้ว่า

¹สจข. สร.0201.54/34. (2491). เรื่องการปรับปรุงนิคมต่างๆ หรือแผนการขยายนิคม.

ไม่ว่าชาติใดที่เข้าสงครามปัจจุบัน เขาจำต้องหาทางให้ภัยทางอากาศทำความเสียหายแก่ราษฎรให้น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ ฉะนั้นการอพยพผู้คนออกจากเขตที่แออัด หรือจากจุดยุทธศาสตร์ จึงเป็นงานใหญ่ที่ทำกันทุกชาติ เป็นการอพยพเพื่อถอยร่นกำลังไว้ต่อสู้กับสงครามให้ได้ผลดีต่อไป หากใช่เป็นการอพยพอย่างแตกตื่นหรือเสียขวัญประการใดไม่ การอพยพที่ทางราชการดำริอยู่ในเวลานี้ ก็ได้เดินตามหลักนี้อยู่แล้ว เพราะฉะนั้นบุคคลใดไม่มีความจำเป็นจะต้องอยู่อย่างแออัดในกรุงเทพฯ และธนบุรี จึงเป็นบุคคลที่ควรรีบอพยพก่อนผู้อื่น โดยเฉพาะพวกที่ไม่มีงานทำเป็นลำเป็นสัน¹

รัฐบาลให้การสนับสนุนโครงการส่งเสริมการอพยพไปอยู่ในชนบทของประชาชน พันโทมังกร พรหมโยธี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในท้องที่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ทั้งด้านการจัดที่อยู่อาศัย โรคภัยไข้เจ็บ อาหารการกิน และการจัดหาอาชีพให้แก่ผู้อพยพ²

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงแนวคิดในการเลือกพื้นที่จัดตั้งนิคมต่างๆ แล้วจะเห็นได้ว่าโครงการช่วยเหลือคนไทยให้มีที่ทำกินยังแอบแฝงด้วยวัตถุประสงค์ทางการเมือง เช่น ที่จังหวัดเพชรบูรณ์ ก็เป็นที่ที่จอมพลป. คาดหวังจะให้เป็เมืองหลวงแห่งใหม่ ที่จังหวัดลพบุรี จอมพลป. ก็คาดหมายจะให้เป็นที่หลบภัยสงคราม ที่จำปาศักดิ์กับพิบูลสงคราม ก็เป็นดินแดนที่ได้มาจากสงครามอินโดจีน หรือที่จังหวัดเชียงรายก็เพื่อต้องการที่จะเข้าไปจัดการสังคมสงเคราะห์ในดินแดนที่ไทยได้มาจากการเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งนิคมต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่อยู่ในพื้นที่ยุทธศาสตร์เพื่อเป้าหมายทางการเมืองของรัฐบาลต่อการจัดการปกครอง

การดำเนินงานของนิคมตามโครงการช่วยเหลือคนไทยให้มีที่ทำกินนี้ กรมประชาสงเคราะห์ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการเอง 2 นิคม คือ

1. นิคมสร้างตนเองขุนทะเล จังหวัดสุราษฎร์ธานี นิคมนี้เดิมในระหว่างสงครามได้จัดเป็นแหล่งควบคุมคนจีนรอการเนรเทศ เมื่อเสร็จสงครามเลิกการควบคุมบุคคลเหล่านี้แล้วจึงได้ปรับปรุงฟื้นฟูเป็นนิคมสร้างตนเอง เมื่อ พ.ศ.2488
2. นิคมสร้างตนเองบึงพาด จังหวัดอุดรดิตถ์
ส่วนนิคมกำแพงแสน ที่จังหวัดนครปฐม จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการเอง
นอกจากโครงการช่วยเหลือคนไทยให้มีที่ทำกินของกระทรวงมหาดไทยแล้ว ก็

¹"การอพยพระหว่างสงคราม". (2486, 21 ตุลาคม). หนังสือพิมพ์นิกร. หน้า 1.

²"คำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย". (2487, 11 มกราคม). หนังสือพิมพ์ไทยใหม่.

ยังมีโครงการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ โดยกรมมหาดไทย(กรมการปกครอง) ที่มอบหมายให้จังหวัดไปดำเนินการแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ คือ ที่จังหวัดจันทบุรี ในพ.ศ. 2486 เนื่องจากการทำการเกษตรไม่ได้ผล ทำให้สมาชิกอพยพออกไปจากนิคม และที่จังหวัดร้อยเอ็ด เนื่องจากสภาพภูมิประเทศแห้งแล้งกันดารน้ำมาก¹

จะเห็นได้ว่าโครงการช่วยเหลือคนไทยให้มีที่ทำกินมิได้มีวัตถุประสงค์หลักที่จะจัดนิคมเพื่อช่วยเหลือราษฎรอย่างจริงจัง แต่เป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าต่อเหตุการณ์ในขณะนั้น ความล้มเหลวที่เกิดขึ้นมาจากการบริหารจัดการของรัฐบาลเอง ที่มีได้ส่งเสริมปรับปรุงนิคมให้เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพ นิคมของโครงการหลายแห่งต้องล้มเลิกไปเพราะไม่มีประชาชนเข้าทำกิน เช่นที่ จังหวัดเพชรบูรณ์ ประจวบคีรีขันธ์ และเชียงราย เป็นการแสดงถึงรัฐบาลนางนางสงเคราะห์ด้านการจัดตั้งนิคมมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองของรัฐ เพื่ออ้างถึงอำนาจในการจัดการปกครอง

4.3 การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในสหรัฐไทยเดิม²

ปลาย พ.ศ.2484 ประเทศไทยต้องเผชิญกับสงครามมหาเอเชียบูรพา รัฐบาลไทยตัดสินใจให้กองทัพญี่ปุ่นเดินทางผ่านดินแดนไทยไปพม่า และมลายูซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ประเทศไทยแสดงตนเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นและประกาศสงครามต่อฝ่ายสัมพันธมิตร อันมีอังกฤษกับสหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำ เพราะขณะนั้นญี่ปุ่นกำลังได้เปรียบในการทำสงครามมหาเอเชียบูรพา จึงประกาศยกดินแดนอาณานิคมของอังกฤษที่เคยเป็นของไทย คือ สี่รัฐมลายู และสหรัฐไทยเดิม ให้แก่ไทย

รัฐบาลไทยได้วางแผนที่จะเข้าไปปรับปรุงพื้นที่สหรัฐไทยเดิมที่กองทัพไทยเข้ายึดครองในพ.ศ.2485 เพราะมีสภาพทุรกันดารมาก เกิดโรคภัยไข้เจ็บได้ง่าย ขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภค การทำมาหากินฝืดเคือง การติดต่อค้าขายก็ไม่สะดวก กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นสมควรที่จะทำการสงเคราะห์ช่วยเหลือโดยได้รับความร่วมมือจากหน่วยราชการและองค์การต่างๆ อาทิเช่น กระทรวงสาธารณสุข สภากาชาดไทย กรมพานิชย์ จัดตั้งเป็นคณะกรรมการสงเคราะห์ราษฎรในรัฐไทยใหญ่

การเข้าสงเคราะห์ช่วยเหลือในครั้งนี้มีทั้งแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว แผน

¹ สจข. สร.0201.54/34. (2491). เรื่องการปรับปรุงนิคมต่างๆ หรือแผนการขยายนิคม.

² สจข. สร.0201.54/23. (2486). เรื่องนิคมสร้างตนเองสหรัฐไทยเดิม.

ชื่อสหรัฐไทยเดิมปรากฏในจดหมายโต้ตอบของทางราชการ ที่ออกโดยกระทรวงสาธารณสุข แต่ในจดหมายเขียนว่า สหรัถไทยเดิม ประกอบไปด้วย รัฐเชียงตุง และรัฐเมืองพาน.

สี่รัฐมลายู ประกอบไปด้วย ปะลิต ไทรบุรี กลันตัน และตรังกานู.

ระยะสั้นในช่วงแรกจะเน้นไปที่การจัดหาปัจจัย 4 เพื่อการดำรงชีวิต รวมทั้งจัดเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาเรื่องการสร้างที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล แจกจ่ายเครื่องอุปโภคบริโภค ยารักษาโรค เข้าไปเยี่ยมเยียนราษฎรในท้องที่ห่างไกล¹

ส่วนแผนการสังคมสงเคราะห์ในระยะยาวคือจะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในแคว้น สหรัฐไทยเดิมในพ.ศ.2486 เหตุผลของการจัดตั้งนิคมที่สหรัฐไทยเดิมนี้น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การสถาปนาอำนาจของรัฐบาลไทยในพื้นที่แห่งนี้ นอกเหนือไปจากการเป็นแหล่งทำการกสิกรรม เลี้ยงสัตว์ เพื่อเลี้ยงกองทัพไทยที่ตั้งมั่นในพื้นที่ โดยนิคมแห่งนี้จะรับคนจรจัดในพื้นที่ภาคเหนือที่ตำรวจจับกุมไว้แล้ว เพราะคนพื้นเมืองย่อมมีความคุ้นเคยกับสภาพอากาศ และสามารถปกครองได้ง่าย โดยเล็งพื้นที่ไว้ถึง 2 แห่งคือ เมืองพยาก และเมืองเลน ในที่สุดก็ตัดสินใจเลือกเมืองเลน² เพราะมีความอุดมสมบูรณ์และสภาพอากาศเหมาะสม รัฐบาลตั้งงบประมาณสำหรับจัดตั้งนิคมไว้ 30,000 บาท³ โดยใช้เงินงบประมาณของกองทัพบก แต่เงินจำนวนนี้ไม่เพียงพอที่จะใช้ดำเนินการได้ ประกอบกับการคมนาคมไปยังเมืองเลนก็ประสบความยากลำบาก การจัดส่งคนจรจัดไปอยู่ที่นั่นย่อมมีค่าใช้จ่ายสูง จอมพลป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี จึงได้ให้เปลี่ยนสถานที่มาเป็นที่บ้านป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย จัดตั้งเป็นแหล่งประกอบ การงาน สามารถรับคนจรจัดได้ประมาณ 1,000 คน แหล่งประกอบการทำงานนี้จะจัดเป็นนิคม สร้างตนเองอีกส่วนหนึ่งด้วย ภายใต้การดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์ ส่งเสริมการกสิกรรม การเลี้ยงสัตว์ และการหัตถกรรม ซึ่งภายหลังก็เลิกไปตามตารางที่อ้างมาแล้ว

4.4 การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยในยามสงคราม

หลังจากที่ญี่ปุ่นยกพลขึ้นบกที่ประเทศไทยเมื่อ 8 ธันวาคม พ.ศ.2484 สถานภาพของไทยในการเมืองโลกก็ไม่ได้ตั้งอยู่บนความเป็นกลางอีกต่อไป ไทยเลือกที่จะเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นอันเนื่องมาจากสัมพันธภาพในอดีตและผลประโยชน์ที่จะได้รับในอนาคต ประเทศไทยกลายเป็นเป้าสงครามแห่งการโจมตีของฝ่ายสัมพันธมิตรอันมีอังกฤษและอเมริกาเป็นแกน นำมาทึงระเบิดโจมตีทางอากาศตั้งแต่ต้นพ.ศ.2485 แต่ภาวะที่หนักหน่วงที่สุดอยู่ระหว่างพ.ศ. 2487 – 2488 เนื่องจากแกนนำฝ่ายอักษะคือเยอรมัน อิตาลี และญี่ปุ่น กลายเป็นฝ่ายเพลี่ยงพล้ำในการสงคราม เสียดินแดนที่ตนเองเคยยึดมาได้ ประเทศไทยในฐานะพันธมิตรกับฝ่ายอักษะอยู่ในภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกกับการถูกโจมตีจากฝ่ายสัมพันธมิตร การช่วยเหลือผู้ประสบของรัฐบาลทำได้เพียงจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ประสบภัย จัดการรักษาพยาบาลผู้เจ็บ

¹ สจข. สร.0201.18.3/3. (2485). เรื่องการสงเคราะห์ราษฎรในรัฐไทยเดิม.

² แหล่งเดิม.

³ สจข. สร.0201.54/26. (2486). เรื่องนิคมสร้างตนเองหรือแหล่งประกอบการทำงาน ต.ป่าตึง อ.แม่จัน จ.เชียงราย.

ป่วย พร้อมทั้งจัดหาเครื่องอุปโภคบริโภคมาแจกจ่าย การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในยามสงคราม ได้รับความร่วมมือจากผู้มีจิตศรัทธาช่วยกันบริจาคทรัพย์เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยสงคราม ซึ่งประกอบด้วย สมเด็จพระศรีสวรินทิราบรมราชเทวี พระพันวัสสาอัยยิกาเจ้า บริจาคเงินจำนวน 9,000 บาท, นายตันซิวเม้ง นายกสมาคมพาณิชย์จีนแห่งประเทศไทย บริจาคเงินจำนวน 50,000 บาท, นอกจากนี้ข้าราชการหญิงทุกกระทรวงยังร่วมกันบริจาคเงินและสิ่งของช่วยเหลือผู้ประสบภัย ฯลฯ¹

4.5 งานสังคมสงเคราะห์ของท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม²

นอกเหนือจากรัฐบาลจะเป็นผู้มีบทบาทต่อการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ในรูปขององค์กรหลักแล้ว ท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม นับว่ามีบทบาทสำคัญต่อการให้การสงเคราะห์สตรีและเด็ก การดำเนินงานของท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม จึงเป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลด้านการสังคมสงเคราะห์ ที่สามารถให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือถึงระดับรากหญ้าของสังคม ทั้งนี้เนื่องจากการสงเคราะห์ช่วยเหลือสตรีและเด็กเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐที่จะต้องจัดสวัสดิการให้ความช่วยเหลือ หรือจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแล บทบาทของท่านผู้หญิงละเอียดในงานสังคมสงเคราะห์มีความโดดเด่นพอๆ กับจอมพลป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี งานสังคมสงเคราะห์ของท่านผู้หญิงละเอียดได้แก่

4.5.1 สมาคมสงเคราะห์ผู้มีบุญตรมา

สมาคมสงเคราะห์ผู้มีบุญตรมาอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2485 มีวัตถุประสงค์ที่จะอุปการะช่วยเหลือคนไทยที่มีบุญตรมาและไม่มีรายได้เพียงพอจะเลี้ยงดูบุตร เนื่องจากเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมให้ราษฎรมีบุญตรมาๆ เพื่อเพิ่มจำนวนประชากรเชื้อชาติไทย โดยเน้นว่าผู้ที่ขอรับความช่วยเหลือต้องเป็นคนไทยเท่านั้น มีระเบียบการดังต่อไปนี้²

1. มีบุตรยังไม่บรรลุนิติภาวะที่ยังมีชีวิตอยู่ตั้งแต่ 4 คนขึ้นไป และมีรายได้ไม่เกินเดือนละ 100 บาท
2. มีบุตรยังไม่บรรลุนิติภาวะที่ยังมีชีวิตอยู่ตั้งแต่ 6 คนขึ้นไป และมีรายได้ไม่เกินเดือนละ 200 บาท
3. ต้องเป็นคนไทยตามกฎหมาย
3. ไม่เป็นผู้มีนิสัยอันธพาลประพฤติตนเป็นปฏิปักษ์ต่อชาติไทย และ

¹“การช่วยเหลือผู้ประสบภัยของรัฐบาล” (2487, 5 กุมภาพันธ์). หนังสือพิมพ์ไทยใหม่. หน้า 1.

²กริยาจอมพลป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี

²สจข. สร.0201.52/43. (2485). เรื่องสมาคมสงเคราะห์ผู้มีบุญตรมา.

เป็นผู้ปฏิบัติตนตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ

สมาคมสงเคราะห์ผู้มีความพิการมากเริ่มดำเนินการตั้งแต่พ.ศ.2485 โดยการอุปถัมภ์จากผู้ทรงเกียรติหรือผู้มีจิตศรัทธา จำนวนของผู้ได้รับความสงเคราะห์จากสมาคมปรากฏจากบัตรประจำตัวที่ทางการมอบให้ถึง 3,565 คน¹ ในพ.ศ.2486 การดำเนินงานของสมาคมสงเคราะห์ผู้มีความพิการมากได้รับความร่วมมือจากองค์กร ห้างร้านต่างๆ ในการให้สิทธิประโยชน์ต่อผู้ถือบัตรของสมาคม เช่น ลดราคาสินค้าที่จำหน่าย ลดค่ารักษาพยาบาล นอกจากนี้สมาคมยังได้มอบทุนการศึกษาแก่บุตรของผู้ที่มีความพิการมากทั้งระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา รวม 264 ราย การดำเนินงานที่ขยายเพิ่มขึ้น สมาคมจึงขอให้กระทรวงสาธารณสุข ขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลปีละ 50,000 บาท คณะรัฐมนตรีได้ประชุมลงมติเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2485 อนุมัติให้สมาคมได้รับเงินอุดหนุนตามที่ขอมา ตั้งแต่พ.ศ.2486 เป็นต้นไป

4.5.2 โรงเรียนลูกกำพร้าสงคราม

ระหว่างสงครามมหาเอเชียบูรพาและสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยถูกโจมตีทางอากาศจากฝ่ายสัมพันธมิตร มีประชาชนที่ต้องล้มตายเสียชีวิต ผู้ที่อยู่ในความอุปการะต้องขาดที่พึ่ง ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีคำสั่งให้สำนักวัฒนธรรมฝ่ายหญิง สภาวัฒนธรรมแห่งชาติ จัดการรับเป็นผู้ดูแลบุคคลกำพร้าเหล่านี้

การอุปการะบุคคลกำพร้าแบ่งได้เป็น 2 ชนิดคือ

ก. ลูกกำพร้าสงคราม ได้แก่ ลูกของทหาร ตำรวจ หรือพลเรือน ซึ่งพ่อตายในสนามรบ หรือจากการโจมตีทางอากาศ เด็กเป็นกำพร้าทั้งพ่อและแม่ หรือเด็กกำพร้าพ่อและแม่ไม่สามารถเลี้ยงดูได้

ข. หญิงชรา อนาถา ต้องเป็นคนไทย ไม่มีรายได้หรือทรัพย์สินสมบัติ พอเลี้ยงตัวได้ ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ผู้อุปการะประสบภัยทางอากาศไม่สามารถอุปการะหญิงนั้นต่อไปได้

การอุปการะจะให้การเลี้ยงดู ศึกษาเล่าเรียน สำหรับหญิงชราจะหางานให้ทำพอสมควรแก่สภาพและความสามารถ

โรงเรียนลูกกำพร้าสงครามตั้งขึ้นที่จังหวัดลพบุรี เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2487 เนื่องจากลพบุรีเป็นจังหวัดทหารบก ซึ่งเป็นฐานอำนาจของจอมพลป. นอกจากนี้จังหวัดลพบุรียังเป็นพื้นที่ปลอดภัยจากการโจมตี ประกอบกับได้รับความสนับสนุนจากกองทัพในการก่อสร้าง เพราะสถานสงเคราะห์เด็กกำพร้าในกรุงเทพฯ คือโรงเรียนชาติสงเคราะห์ ถูกทหารญี่ปุ่นยึดไปทำเป็นสถานที่พยาบาลในระหว่างสงคราม โรงเรียนลูกกำพร้าสงครามแห่งนี้

¹ สจข. สร.0201.52/43. (2485). เรื่องสมาคมสงเคราะห์ผู้มีความพิการมาก.

พ.ศ.2485 งานสังคมสงเคราะห์อยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวงสาธารณสุข.

ดำเนินงานเพียงชั่วระยะเวลาอันสั้นเมื่อจอมพลป. หมดอำนาจลง รัฐบาลสมัยต่อๆ มาก็ล้มเลิกโครงการดังกล่าวไป

โรงเรียนลูกกำพร้าสงครามนี้ไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนว่าการดำเนินการจัดสร้างแล้วเสร็จหรือไม่ นันทิรา ขำภิบาล¹ ได้สรุปไว้ในวิทยานิพนธ์ว่า โครงการจัดสร้างและดำเนินงานโรงเรียนลูกกำพร้าสงคราม ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากรัฐบาลจอมพลป. หมดอำนาจไปเสียก่อน แต่คุณหญิงเนื้อทิพย์ เสมรสสูตร กล่าวไว้ในหนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม² ไว้ว่า เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 อุบัติขึ้น ได้จัดตั้งโรงเรียนลูกกำพร้าสงคราม เมื่อปี 2487 ที่เขาเอราวัณ จังหวัดลพบุรี รับเด็กที่บิดามารดาเสียชีวิตระหว่างสงครามให้มาอยู่ประจำที่โรงเรียนนี้ ได้เรียนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ จากข้อมูลเหล่านี้จึงพิจารณาได้ว่าโรงเรียนดังกล่าวคงมีการก่อสร้างจริง แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามจุดประสงค์ของผู้ก่อตั้ง เพราะหลังจากที่จอมพลป. กลับขึ้นมามีอำนาจอีกครั้งนั้นไม่ได้มีการกล่าวอ้างถึงโรงเรียนลูกกำพร้าสงครามเลย คาดว่าโรงเรียนแห่งนี้ภายหลังคงอยู่ภายใต้การดูแลของทหาร และคงอยู่ในเขตทหารเช่นกัน เพราะทหารเป็นผู้ช่วยเหลือในการก่อสร้าง

การสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. ยุคแรก พ.ศ.2481-2487 เป็นงานสังคมสงเคราะห์ภายใต้นโยบายชาตินิยมของรัฐบาล ที่มุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ จากแนวคิดผู้นำนิยม กล่าวได้ว่าการสังคมสงเคราะห์ในยุคดังกล่าวยังไม่ได้เข้าถึงหลักของการสังคมสงเคราะห์แบบสากลอย่างแท้จริง

¹ นันทิรา ขำภิบาล. (2529). นโยบายเกี่ยวกับผู้หญิงไทยสมัยสร้างชาติของจอมพลป. พิบูลสงคราม พ.ศ.2481-2487. วิทยานิพนธ์ศต.ม. (ประวัติศาสตร์) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 219.

² เนื้อทิพย์ เสมรสสูตร, คุณหญิง. (2527). อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม. หน้า 231.

บทที่ 4

งานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม

ระยะที่ 2 พ.ศ.2491-2499

จอมพลป. พิบูลสงครามลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในพ.ศ.2487 เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไม่อนุมัติพระราชกำหนดของรัฐบาล 2 ฉบับ คือ พระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ.2487 เพื่อเตรียมการย้ายเมืองหลวงไปอยู่ที่เพชรบูรณ์ และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบรมินทล พ.ศ.2487 เพื่อเป็นศูนย์กลางทางพุทธศาสนาในประเทศไทย หลังการสิ้นสุดยุครัฐบาลจอมพลป. สถานการณ์ของประเทศต้องประสบปัญหาอย่างหนักเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นของจอมพลป. ในช่วงสงคราม ซึ่งส่งผลกระทบมาถึงรัฐบาลชุดต่อๆมาที่ต้องเข้ามาคลี่คลายปัญหา ที่สำคัญคือด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งมีผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระยะต่อมาปัญหาเงินเฟ้อนั้นมีสาเหตุมาจาก

รัฐบาลพิมพ์ธนบัตรออกมาใช้เป็นจำนวนมากในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 เพราะหลังจากที่ประเทศไทยยอมให้กองทัพญี่ปุ่นผ่านดินแดน ญี่ปุ่นได้เจรจาขอยืมเงินจากไทยหลายสิบล้านบาท เพื่อใช้จ่ายในระหว่างที่อยู่ในไทย นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังขอให้ปรับอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินเยนให้มีค่าเท่ากัน ทำให้ค่าของเงินบาทลดลงร้อยละ 36¹ ในการแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ประกาศเรียกเก็บธนบัตรใบละหนึ่งพันบาทคืนกระทรวงการคลัง เพื่อไม่ให้มีธนบัตรหมุนเวียนในท้องตลาดมากเกินไป ปัญหาเงินเฟ้อก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในวงกว้าง เนื่องจากสินค้ามีราคาสูงขึ้น รัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้โดยลุ่ยลง จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การก่อรัฐประหารพ.ศ.2490

รัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวประกอบไปด้วย รัฐบาลของนายทวี บุณยเกตุ 31 สิงหาคม 2488 – 17 กันยายน 2488 ระยะเวลา 17 วัน รัฐบาลของม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช 17 กันยายน – 31 มกราคม 2489 ระยะเวลา 4 เดือน 13 วัน รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ 31 มกราคม 2489 – 24 มีนาคม 2489 ระยะเวลา 1 เดือน 24 วัน รัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ 24 มีนาคม 2489 – 11 มิถุนายน 2489 ระยะเวลา 2 เดือน 18 วัน รัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ครั้งที่สอง 11 มิถุนายน 2489 – 23 สิงหาคม 2489 ระยะเวลา 2 เดือน 13 วัน รัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ 23 สิงหาคม 2489 – 30 พฤษภาคม 2490 ระยะเวลา 9 เดือน 7 วัน และรัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ครั้งที่สอง 30 พฤษภาคม 2490 – 8 พฤศจิกายน 2490 ระยะเวลา 5 เดือน 9 วัน.

¹ณรงค์ พ่วงพิศ. (2530). การเมืองไทย : ความเปลี่ยนแปลงจากอดีตสู่ปัจจุบัน. หน้า 307-309.

การขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ จากการทำข้อตกลงสมบูรณแบบกับอังกฤษ เมื่อ 1 มกราคม พ.ศ.2489 อังกฤษห้ามไทยส่งออกข้าว ดีบุก ยาง และไม้สัก ซึ่งล้วนแต่เป็นสินค้าส่งออกหลักของไทย ยิ่งกว่านั้นการเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นในฐานะที่เป็นประเทศผู้แพ้สงคราม อังกฤษจึงเรียกร้องให้ไทยชดใช้ด้วยการส่งข้าวจำนวนหนึ่งล้านห้าแสนตันโดยไม่คิดมูลค่า ตามข้อตกลงสมบูรณแบบ ซึ่งภายหลังนายปรีดี พนมยงค์ได้พยายามหาทางผ่อนปรนเป็นจำหน่ายข้าวให้แก่อังกฤษ ในราคาตันละ 12 ปอนด์ 14 ชิลลิง ซึ่งนับว่าถูกมากเมื่อเทียบกับพม่าที่ได้รับตันละ 35 ปอนด์ เมื่อการค้ากับต่างประเทศถูกจำกัด ทำให้รัฐบาลขาดแคลนเงินตรา สำหรับซื้อสินค้าเข้าประเทศ รัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ จึงกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อซื้อสินค้าเข้า นำมาบรรเทาความขาดแคลน ภายในประเทศ

นอกจากปัญหาเศรษฐกิจดังที่กล่าวมาแล้ว ปัญหาการขาดแคลนข้าวก็เป็นอีกปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยที่รัฐบาลไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้ ปัญหาการขาดแคลนข้าวมีสาเหตุมาจากการทำข้อตกลงสมบูรณแบบกับอังกฤษ ที่ไทยต้องส่งข้าวให้แก่อังกฤษเป็นปริมาณถึง 1.5 ล้านตันโดยไม่คิดมูลค่าในระยะแรก แต่ภายหลังนายปรีดี พนมยงค์ได้เจรจาขอแก้ไขสัญญาเป็นการจำหน่าย¹ แต่ขณะนั้นตลาดโลกมีความต้องการข้าวเป็นจำนวนมาก จึงเกิดการลักลอบส่งข้าวออกนอกประเทศ ทำให้ข้าวภายในประเทศขาดแคลน แม้ว่ารัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ จะออกพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าวพ.ศ. 2489 และพระราชบัญญัติการค้าข้าวพ.ศ.2489 เพื่อควบคุมข้าวที่ผลิตในประเทศและการขนย้ายข้าวในท้องที่ต่างๆ แต่ก็ไม่สามารถบรรเทาปัญหาความขาดแคลนได้

รัฐบาลพลเรือนในช่วงเวลาดังกล่าว ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาของประเทศและประชาชนในหลายด้าน ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง แต่งานด้านการสังคมสงเคราะห์กลับถูกมองข้ามไป เนื่องจากผู้บริหารเห็นว่ามีความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนน้อยกว่าปัญหาด้านอื่นๆ ประกอบกับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศขณะนั้นไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์ เป็นผลให้งานสังคมสงเคราะห์ตั้งแต่พ.ศ.2488-2491 ประสบปัญหาชะงักงัน จนกระทั่งจอมพลป. พิบูลสงครามกลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี งานสังคมสงเคราะห์จึงกลับมามีบทบาทต่อสังคมไทยอีกครั้ง

1. การกลับคืนสู่อำนาจของจอมพลป. พิบูลสงคราม พ.ศ.2491

การกลับคืนสู่อำนาจของจอมพลป. พิบูลสงคราม พ.ศ.2491 เกิดจากการทำรัฐประหารของกลุ่มทหารที่เป็นกลุ่มใกล้ชิดกับจอมพลป.นำโดย พลโทผิน ชุณหะวัณ นาวาอากาศเอกอากาศสงคราม พันตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เมื่อ 8 พฤศจิกายน 2490 หลังการยึดอำนาจสำเร็จแล้ว คณะรัฐประหารยังไม่ขึ้นมากุมอำนาจทางการเมือง แต่ได้มอบหมายให้นายดวง อภัยวงศ์

¹ดิเรก ชัยนาม. (2509). ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2. หน้า 478-480.

เป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ ภายใต้การกำกับของคณะรัฐประหาร การที่จอมพลป. ยังไม่เข้ามามีอำนาจตั้งแต่แรกเนื่องจากภาพลักษณ์ของจอมพลป. ในระหว่าง สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ไม่เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ แต่ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลพล เรือขณะนั้น จอมพลป. ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารแห่ง ประเทศไทย¹ ทำให้จอมพลป. สามารถสร้างฐานอำนาจทางการเมือง รัฐบาลของนายควง อภัย วงศ์ บริหารประเทศจนถึงวันที่ 6 เมษายน 2491 ก็ถูกคณะรัฐประหารบีบให้ออกจากตำแหน่ง หลังจากนั้นจอมพลป. ก็ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นครั้งที่ 2 เมื่อ 8 เมษายน 2491

การกลับสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งของจอมพลป. งานสังคมสงเคราะห์ได้รับการ พัฒนาหลังจากที่ถูกทอดทิ้งมาหลายปี การดำเนินนโยบายด้านการสังคมสงเคราะห์ของจอมพลป. สมัยที่ 2 นี้มีลักษณะแตกต่างไปจากการดำเนินงานในสมัยแรก ที่นโยบายชาตินิยมนำการสังคม สงเคราะห์ แต่สมัยที่ 2 นี้เป็นยุคแห่งการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์อย่างแท้จริง มีการก่อตั้ง หน่วยงานใหม่ ที่เกี่ยวเนื่องกับการสังคมสงเคราะห์เพิ่มขึ้น การจัดการสังคมสงเคราะห์ตอบสนอง ต่อความต้องการทางสังคมมากขึ้น สามารถพิจารณาในประเด็นสำคัญดังนี้

2. ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมพัฒนาการของงานสังคมสงเคราะห์ในระยะที่ 2 ของจอมพลป. พิบูลสงคราม

การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในครั้งใหม่ของจอมพลป. แม้ว่านโยบายในการบริหาร ประเทศจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งเคยยึดติดกับแนวคิดชาตินิยม แต่นโยบายด้านการสังคม สงเคราะห์ยังคงเป็นแบบเดิมและนับเป็นจุดเด่นของรัฐบาลยุคนี้ โดยมีปัจจัยหลายประการที่ สนับสนุนให้ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นยุคแห่งการพัฒนาการสังคมสงเคราะห์ ดังนี้

2.1 ความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทต่อการเมืองไทยภายหลังการสิ้นสุดสงครามโลก ครั้งที่ 2 จากการเป็นผู้ประสานการทำข้อตกลงสมบูรณแบบระหว่างไทยกับอังกฤษ ที่สำคัญคือ สหรัฐอเมริการับรองสถานะของไทยไม่ให้เป็นผู้แพ้สงครามโดยเป็นผลจากการดำเนินงานของ ขบวนการเสรีไทย หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาพยายามแผ่อิทธิพลเข้ามาในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากเกิดการแบ่งขั้วอำนาจในเวทีการเมืองโลก ระหว่างกลุ่มอุดมการณ์ ประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา และกลุ่มอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียต สหรัฐ อเมริกาทวีบทบาทยิ่งขึ้นเมื่อ ประเทศจีนได้เปลี่ยนแปลงการปกครองไปเป็นรัฐคอมมิวนิสต์ ในพ.ศ.2492 ซึ่งจุดนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกาไม่สามารถเพิกเฉยต่อภูมิภาคอินโด

¹สุรวุฒิ ปัดไธสงศ์. (2536). *อำนาจและทรัพยากรทางการเมือง : ศึกษากรณีจอมพลป. พิบูล สงคราม*. หน้า 72.

จีนได้ เพราะจีนนับว่ามีอิทธิพลต่อภูมิภาคนี้เป็นอย่างมาก คนจีนเข้าไปตั้งรกรากในหลายประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐอเมริกาจึงพยายามนำนโยบายประนีประนอมและสร้างพันธมิตรกับนานาประเทศเพื่อสกัดกั้นการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์

สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือแก่ไทยทั้งทางการทหาร เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา รวมทั้งด้านสังคมสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ในขณะนั้นได้รับความสนใจอย่างมาก จากสหรัฐอเมริกาและสหประชาชาติ ให้การสนับสนุนในเรื่องการให้ทุนไปศึกษาต่อในต่างประเทศด้านการสังคมสงเคราะห์ พร้อมทั้งได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือเป็นประจำ¹ นับตั้งแต่พ.ศ.2494 เป็นต้นมา การให้ทุนไปศึกษาต่อในต่างประเทศเช่นนี้นับเป็นการพัฒนาบุคลากรทางการสังคมสงเคราะห์อย่างมีคุณค่า เพราะการส่งเสริมงานสังคมสงเคราะห์ของจอมพลป. ตั้งแต่สมัยแรกเป็นต้นมา ยังไม่มีผู้ที่มีความรู้ด้านการสังคมสงเคราะห์อย่างแท้จริง ข้าราชการกรมประชาสงเคราะห์เมื่อแรกตั้ง ต้องโอนมาจากกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งข้าราชการเหล่านี้ไม่มีความรู้ในด้านสังคมสงเคราะห์ เพราะยังไม่มีสถาบันการศึกษาหรือมหาวิทยาลัยใดสอนวิชา²

2.2 ความสนใจในงานสังคมสงเคราะห์ของจอมพลป. พิบูลสงคราม

เมื่อพิจารณาจากนโยบายและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลแล้วอาจกล่าวได้ว่างานสังคมสงเคราะห์เป็นความสนใจของทั้งจอมพลป. และท่านผู้หุ้มฉัตร พิบูลสงคราม แม้ว่าในสมัยแรกของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี งานสังคมสงเคราะห์ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายสร้างชาติของรัฐบาล พร้อมทั้งเป็นการสร้างความชอบธรรมในตัวของจอมพลป. ตามลัทธิผู้นำนิยม แต่ในระยะที่สองของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนี้เป็นช่วงเวลาแห่งการต่อยอดการสังคมสงเคราะห์ให้มีความหลากหลายมากขึ้น ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมขณะนั้น ทำให้เกิดงานแขนงใหม่ๆ เพิ่มขึ้น เช่น สถานธนาทุเคราะห์ แนวคิดการประกันสังคม และการจัดการศึกษาสังคมสงเคราะห์

จอมพลป. ให้ความสำคัญกับงานสังคมสงเคราะห์โดยในพ.ศ.2493 มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาโครงการสังคมสงเคราะห์ โดยกำหนดกรอบการสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาล รวมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน งานสังคมสงเคราะห์ในสมัยนี้มีความสำคัญมากถึงขนาดรัฐบาลมีนโยบายที่จะยกระดับกรมประชาสงเคราะห์ให้เป็นกระทรวงในพ.ศ. 2495³ แต่ติดขัดที่บุคลากรของกรมยังขาดความรู้ความชำนาญในงานสังคมสงเคราะห์เพียงพอ

¹ ปกรณ์ อังศุสิงห์. (2535). 84ปีปกเกล้า. หน้า 74.

² แหล่งเดิม.

³ แหล่งเดิม. หน้า 96.

ประกอบกับขอบข่ายของงานในระดับภูมิภาคยังไม่กว้างขวางเพียงพอที่จะรองรับการปรับตัวสู่รูปแบบการจัดการในระดับกระทรวง

ท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม ภริยาจอมพล. พิบูลสงคราม ก็เป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญ ในการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ผ่านทางสำนักวัฒนธรรมฝ่ายหญิง อาจกล่าวได้ว่าจอมพล. เป็นผู้นำการสังคมสงเคราะห์ในระดับชาติ ส่วนท่านผู้หญิงละเอียดก็เป็นผู้นำการสังคมสงเคราะห์ในระดับท้องถิ่น งานเด่นๆ ของท่านผู้หญิงจะเป็นงานสงเคราะห์ผู้หญิงและเด็ก แต่ผลงานที่นับว่ามีคุณค่าต่อวงการสังคมสงเคราะห์ของไทยมากที่สุด คือเป็นผู้ดำริจัดตั้งสถานศึกษาด้านสังคมสงเคราะห์ขึ้นเป็นแห่งแรกในประเทศไทย ที่สภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ซึ่งนับเป็นแหล่งผลิตนักสังคมสงเคราะห์ในระดับอาชีพ

2.3 การมีผู้เชี่ยวชาญด้านการสังคมสงเคราะห์ในสังคมไทย

งานสังคมสงเคราะห์ของไทยในช่วงแรกของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล. ในสมัยแรก นับได้ว่าเป็นงานที่รับนโยบายมาจากจอมพล. โดยตรง ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานเพียงแต่สนองนโยบายของรัฐบาล แต่ในระยะที่ 2 ของการขึ้นมามีอำนาจของจอมพล. ได้มีผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมสงเคราะห์ที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศมาเป็นกำลังในการพัฒนางานแขนงนี้ บุคลากรเหล่านี้ นับเป็นหัวใจสำคัญที่สร้างความเจริญให้แก่องค์กร เพราะได้นำหลักวิชาด้านการสังคมสงเคราะห์แบบสากล มาบูรณาการให้เข้ากับงานสังคมสงเคราะห์ที่ดำเนินการอยู่ในขณะนั้น เช่น การสงเคราะห์เด็ก การสงเคราะห์คนพิการ การประกันสังคม เป็นต้น ผู้เชี่ยวชาญด้านการสังคมสงเคราะห์ยังนับเป็นอาจารย์ชุดแรกให้กับสถานศึกษาสังคมสงเคราะห์ ของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ หรือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในระยะต่อมาด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมสงเคราะห์ในยุคดังกล่าวได้แก่ นายปกรณ์ อังศุสิงห์ นายสุวรรณ รื่นยศ นายเทียน อชกุล นายนิคม จันทรวิทุร นางสาวเรณู โชติติลล เป็นต้น

2.4 การมีส่วนร่วมขององค์กรสังคมสงเคราะห์ของเอกชน

องค์กรสังคมสงเคราะห์ของเอกชนนับว่ามีบทบาทต่องานด้านนี้เป็นอย่างมาก เนื่องจาก การบริหารงานของเอกชนมีความคล่องตัวกว่าของราชการ องค์กรของเอกชนที่นับว่ามีชื่อเสียง และผลงานเป็นที่ประจักษ์มากที่สุด คือ มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง ซึ่งเป็นองค์กรสาธารณกุศลขนาดใหญ่ และพิธียานุเคราะห์มูลนิธิ ของแพทย์หญิงดร.คุณเพียร เวชบูล ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2492 รับเลี้ยงเด็กที่มารดาไม่อยู่ในสถานะที่จะเลี้ยงดูได้ องค์กรของเอกชนนี้ มีส่วนสำคัญในการบรรเทาปัญหาสังคมเป็นอย่างยิ่ง งานสังคมสงเคราะห์จะมีพัฒนาการมาได้ก็ต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและเอกชน เพราะหน่วยงานของภาครัฐก็มีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบเป็นจำนวน

มาก องค์การสังคมสงเคราะห์ของเอกชนจึงนับเป็นตัวช่วยที่ทำให้งานด้านนี้ประสบความสำเร็จมากขึ้น

3. งานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาล

การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพลป. ในสมัยที่ 2 นี้ทำให้สามารถสืบสานต่อ งานสังคมสงเคราะห์ที่ดำเนินการค้างไว้และก่อให้เกิดการขยายงานในรูปแบบใหม่ๆ ที่ตอบสนอง ต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้นด้วย ดังเช่น

3.1 การสงเคราะห์ด้านการประกอบอาชีพ

งานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลภายหลังจอมพลป. ขึ้นมามีอำนาจอีกครั้งในพ.ศ. 2491 ยังมีลักษณะไม่แตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือในส่วนกลางเน้นช่วยเหลือราษฎรชาวไทย ด้านการประกอบอาชีพ ส่งเสริมการเป็นผู้ประกอบการ โดยรัฐจะสนับสนุนด้านเงินทุน วัตถุดิบ และการตลาด โดยอาชีพที่รัฐสนับสนุนนั้น คือ การตัดผม การขี่สามล้อ การขายอาหารสำเร็จรูป และเปิดร้านขายของชำ¹ เนื่องจากเป็นอาชีพที่ฝึกหัดได้ไม่ยาก ลงทุนน้อย และเป็นสิ่งจำเป็นในชีวิตประจำวันของคนส่วนใหญ่ การส่งเสริมอาชีพของรัฐเน้นการรวมกลุ่มอาชีพเพื่อรัฐจะได้ ดำเนินการช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ มีการจัดตั้งสมาคมช่างตัดผม เพื่อช่วยเหลือสมาชิกที่ว่าง งาน พร้อมทั้งจัดหาเครื่องมือตัดผมมาจำหน่ายในราคาถูก นอกจากนี้ยังได้เปิดร้านตัดผมให้ บริการแก่ประชาชนทั่วไปในราคาถูกที่สวนสาธารณะด้วย² สำหรับอาชีพขี่สามล้อรับจ้าง รัฐจะ ช่วยเหลือโดยการจัดหาเครื่องแต่งตัวมาจำหน่ายในราคาถูกเพื่อลดค่าครองชีพ สมาคมร้านชำ รัฐจะเป็นผู้จัดหาสินค้าราคาถูกมาจำหน่ายให้แก่สมาคม ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกของสมาคมสามารถ ทำการค้าแข่งกับคนจีนได้ ในด้านการค้านี้รัฐจะพยายามส่งเสริมให้คนไทยประกอบอาชีพนี้ให้ มากขึ้น เพื่อมิให้การค้าตกไปอยู่ในมือของคนจีน รัฐส่งเสริมการจัดตั้งตลาดเพื่อเป็นแหล่งค้าขาย ของคนไทย โดยจัดสร้างแผงลอยขึ้นที่ริมคลองผดุงกรุงเกษม มหานคร (ข้างกรมประชา สงเคราะห์) และที่หน้าวัดนารายณ์สุทธาการาม เทเวศร์ นอกจากตลาดสองแห่งที่กล่าวมาแล้วยังมี ตลาดนัดสุดสัปดาห์ ที่วังสราญรมย์อีกแห่งหนึ่งด้วย³ ตลาดที่จัดตั้งขึ้นนี้ได้รับความนิยมจาก ประชาชนเป็นอย่างมากจนต้องมีการขยายแผงค้าเพิ่มมากขึ้น

¹ สจข. สร.0201.68/119. (2492). เรื่องโครงการช่วยเหลือราษฎรของกรมประชาสงเคราะห์.

² สจข. สร.0201.2.1/148. (2492). เรื่องกรมประชาสงเคราะห์เปิดสถานที่ทำการตัดผม.

ภายหลังย้ายไปสร้างที่สนามหลวง และเป็นตลาดนัดจตุจักรในปัจจุบัน

³ แหล่งเดิม.

3.2 นิคมสร้างตนเอง

งานนิคมสร้างตนเองที่ได้รับการก่อตั้งในระยะที่จอมพลป. ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในครั้งแรกนั้นมี 7 แห่ง คือ สระบุรี ลพบุรี นครสวรรค์ อุตรดิตถ์ สุราษฎร์ธานี และบางปะกง (ตั้งขึ้นในพ.ศ.2491) ในระหว่างสงคราม นิคมเหล่านี้ขาดการบูรณะดูแล ทำให้ทรุดโทรมลงไป จนเมื่อจอมพลป. ขึ้นมาอีกครั้งงานด้านนี้จึงได้รับการพัฒนา ทั้งทางด้านการจัดสาธารณูปโภค และการตัดเส้นทางคมนาคม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างความเจริญเข้าไปสู่ท้องถิ่น การตัดเส้นทางเชื่อมต่อเหล่านี้เป็นเส้นทางเชื่อมโยงนิคมกับถนนสายหลัก และชุมชนภายนอกจะเป็นการส่งเสริมให้สมาชิกนิคมสามารถนำผลผลิตออกสู่ตลาดได้สะดวกขึ้น โดยเส้นทางที่จะตัดมีดังต่อไปนี้¹

กรุงเทพฯ-สมุทรปราการ-ชลบุรี-ระยอง-จันทบุรี

กรุงเทพฯ-ฉะเชิงเทรา

กรุงเทพฯ-สระบุรี-ลพบุรี-นครราชสีมา-ปราจีนบุรี

กรุงเทพฯ-นครนายก-น้ำตกสาริกา

กรุงเทพฯ-ราชบุรี-เพชรบุรี-หัวหิน-ประจวบคีรีขันธ์-ชุมพร

กรุงเทพฯ-สมุทรสาคร-สมุทรสงคราม

กรุงเทพฯ-กาญจนบุรี-ไทรโยค-บิ๊ลอค

นิคมสร้างตนเองภายใต้การบริหารงานของกรมประชาสงเคราะห์มีความเจริญก้าวหน้าเป็นลำดับ ที่ดินที่ใช้ทำประโยชน์ในนิคมก็ขยายกว้างขึ้น สมาชิกในนิคมก็เพิ่มมากขึ้น ส่วนหนึ่งน่าจะมาจากการจัดการสาธารณูปโภคภายในนิคม ทำให้การดำรงชีวิตอยู่ในนิคมไม่แร้นแค้นเหมือนเมื่อแรกตั้ง ในพ.ศ.2493 รัฐบาลได้จัดตั้งนิคมเขื่อนเพชรเพิ่มขึ้นอีก 1 แห่ง ที่จังหวัดเพชรบุรี นิคมแห่งนี้เป็นนิคมในลักษณะเปิด มีการวางระบบชลประทานในที่ดินที่จะจัดตั้งเป็นนิคม เมื่อการจัดสรรที่ดินให้กับสมาชิกเสร็จสิ้น กรมมหาดไทยและกรมที่ดินจะเปิดให้ราษฎรเข้าจับจองทำกินในที่ดินนั้นต่อไป² ราษฎรที่เข้าจับจองพื้นที่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด ต้องทำกินในที่ดินนั้นจริงๆ และปริมาณเนื้อที่ที่เข้าครอบครองต้องมีความเหมาะสมกับกำลังแรงงาน

¹ สจข. สร.0201.54/34. (2491-2495). เรื่องการปรับปรุงนิคมต่าง ๆ.

² สจข. สร.0201.54/39. (2493). เรื่องนิคมสร้างตนเองเขื่อนเพชร จังหวัดเพชรบุรี.

ตาราง 2 จำนวนที่ดินของนิคมสร้างตนเอง พ.ศ.2493-2494

นิคม	เนื้อที่ สงวน	เนื้อที่แบ่งให้(ไร่)			เนื้อที่ถางแล้ว(ไร่)			เนื้อที่ทำประโยชน์แล้ว(ไร่)		
		พ.ศ. 2493	พ.ศ. 2494	+เพิ่ม -ลด	พ.ศ. 2493	พ.ศ. 2494	+เพิ่ม -ลด	พ.ศ. 2493	พ.ศ. 2494	+เพิ่ม -ลด
1. พระพุทธบาท สระบุรี	428,750	26,750	27,853	+1,103	16,255	27,275	+11,020	16,255	27,275	+11,020
2. ลพบุรี	380,000	9,864	11,144	+1,280	9,234	11,012	1,778	9,234	11,012	+1,778
3. นครสวรรค์	35,000	17,537	21,407	+3,870	15,020	21,357	+6,337	15,020	21,357	+6,337
4. อุดรดิตถ์	14,500	4,197	4,963	+766	4,197	4,963	+766	4,197	4,963	+766
5. สุราษฎร์ธานี	60,000	3,730	3,780	+50	2,035	2,236	+201	2,035	2,236	+201
6. บางปะกง	2,709	2,571	2,571	-	1,951	2,474	+523	1,951	2,474	+523
รวม	920,959	64,649	71,718	+7,069	48,692	69,317	+20,625	48,692	69,317	+20,625

ที่มา สจข. สร.0201.54/35. (2491-2496). เรื่องเบ็ดเสร็จเรื่องนิคมสร้างตนเอง.

จากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการใช้เนื้อที่ของนิคมมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี แสดงว่าการจัดตั้งนิคมได้รับความสนใจจากประชาชน การพัฒนาสาธารณูปโภคนับเป็นปัจจัยดึงดูดให้คนเข้าไปทำกินในพื้นที่ ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ดินให้เกิดประโยชน์และเป็นการเพิ่มผลผลิตให้ประเทศในอนาคต การขยายตัวของนิคมคือการขยายตัวของชุมชนออกไปในท้องถิ่นต่างๆ เกิดการกระจายตัวของประชากร ไปสู่การตั้งชุมชนใหม่ การขยายตัวของประชากรใน ดังได้

จากตาราง

ตาราง 3 จำนวนสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

นิคม	พ.ศ.2493	พ.ศ.2494	+เพิ่ม -ลด
1. พระพุทธบาท สระบุรี	4,280	6,954	+2,674
2. ลพบุรี	1,870	2,190	+320
3. นครสวรรค์	3,814	4,918	+1,104
4. อุดรดิตถ์	1,389	1,604	+215
5. สุราษฎร์ธานี	410	453	+43
6. บางปะกง	625	615	-10
รวม	12,388	16,734	+4,346

ในพ.ศ.2494 กรมประชาสงเคราะห์ได้มีการเก็บสถิติผลงานการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาหลังจากตั้งกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งจะนำมาใช้อ้างอิงในการเขียนครั้งนี้

ที่มา สจข. สร.0201.54/35. (2491-2496). เรื่องเบ็ดเสร็จเรื่องนิคมสร้างตนเอง.

จำนวนสมาชิกที่เข้ามาอยู่อาศัยภายในนิคมมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในปีถัดไป มีเพียงนิคมที่บางปะกงเท่านั้นที่ลดจำนวนลง เนื่องจากเป็นนิคมที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่ในพ.ศ.2491 การสาธารณูปโภคอาจจะไม่เท่าเทียมกับนิคมที่ตั้งมาก่อนหน้านั้น จะเห็นได้ว่านิคมที่ก่อตั้งในรุ่นแรกๆ เช่น ที่จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดสระบุรี และจังหวัดลพบุรี นั้นสมาชิกมากกว่านิคมที่ตั้งขึ้นในรุ่นหลัง แสดงว่าการจัดตั้งนิคมได้รับการตอบรับจากประชาชน เข้ามาเป็นสมาชิกเพิ่มมากขึ้นไม่ได้ทรุดโทรมลงไปตามกาลเวลา เมื่อมีผู้สนใจจะเข้าเป็นสมาชิกของนิคมเพิ่มมากขึ้นจึงเกิดปัญหาในการครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ถึงแม้ว่าทางการจะมีกฎระเบียบวางไว้ในเรื่องการจับจองที่ดินภายในนิคมอย่างเข้มงวดแต่พลเอกผิน ชุณหะวัณ หนึ่งในคณะกรรมการปฏิบัตินิคมฯ แผ่นดินและสอดส่องการทำงานตามนโยบายของรัฐบาล ได้รับข้อมูลว่าผู้ที่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่นิคมลพบุรี และทางการได้มอบกรรมสิทธิ์แก่ผู้ที่เข้าทำประโยชน์ไปแล้วนั้น ได้ขายที่ดินให้แก่ผู้ที่ต้องการซื้อ เนื่องจากที่ดินนั้นได้บุกเบิกเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้ซื้อสามารถเข้าทำประโยชน์ได้ทันที ซึ่งผิดจากหลักการของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพพ.ศ.2485 มาตรา 9 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า"ภายใน 5 ปี นับแต่ได้รับโฉนดหรือตราจองแล้วจะโอนให้แก่ผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่โดยทางมรดก" รัฐบาลได้ดำเนินการสอบสวนข้อมูลดังกล่าว ปรากฏว่าข้อเท็จจริงเป็นการสร้างข่าวจากผู้เสียหายประโยชน์จากการเข้าทำกินในนิคม¹ เนื่องจากบางครอบครัวเมื่อเข้าไปประกอบอาชีพในนิคมแล้ว หัวหน้าครอบครัวเสียชีวิต บุคคลภายในครอบครัวไม่สามารถทำกินในนิคมได้จึงต้องย้ายออกไป หรือบุคคลที่เข้าทำกินเป็นคนเกียจคร้าน ไม่ประกอบการทำงานให้ลู่ลงไปได้ก็ต้องย้ายออกไป หรือเป็นผู้ที่ทำผิดกฎของนิคมอย่างร้ายแรงก็ต้องออกไป ด้วยเหตุผลต่างๆ เหล่านี้ เมื่อมีสมาชิกใหม่เข้ามา เจ้าของเดิมมักจะเรียกร้องค่าแรง ค่าตอบแทนจากการบุกเบิกจึงกลายเป็นที่มาของปัญหาเพื่อแย่งกรรมสิทธิ์ในการเข้าครอบครองที่ดินนั้น

3.3 การสังคมสงเคราะห์ด้านที่อยู่อาศัย

รัฐบาลจอมพลป. สมัยแรกได้มีความพยายามจะจัดการสงเคราะห์ด้านที่อยู่อาศัยให้แก่คนกรุง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนต่างจังหวัดที่เข้ามาประกอบอาชีพในเมืองหลวง และผู้ใช้แรงงานซึ่งไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอจะหาซื้อบ้านเป็นที่อยู่อาศัยของตนเอง ดังนั้นรัฐจึงสนับสนุนให้จัดสร้างอาคารสงเคราะห์เพื่อขาย หรือให้เช่าแก่ประชาชน เริ่มจากการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์พ.ศ.2485² แต่ยังไม่สามารถจัดสร้างได้เนื่องจากอยู่ใน

¹ สจข. สร.0201.54/35. (2491-2496). เรื่องเบ็ดเสร็จเรื่องนิคมสร้างตนเอง.

² "พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์พุทธศักราช 2485". (2485, 13 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 59. หน้า 1821.

ภาวะสงคราม ราคาค่าก่อสร้างแพงขึ้นเนื่องจากวัสดุก่อสร้างขาดแคลน และขึ้นราคา โครงการนี้หยุดชะงักมาจนถึงพ.ศ.2493 รัฐบาลจึงได้กลับมาทบทวนโครงการ และดำเนินการจัดสร้างจนเสร็จสิ้นที่ซอยรางน้ำ ถนนราชวิถี ตำบลพญาไท จังหวัดพระนคร ก่อสร้างเป็นตึกแถว 2 ชั้น 93 ห้อง แบ่งเป็นของข้าราชการ 28 ห้อง และของประชาชน 65 ห้อง อาคารสงเคราะห์แห่งแรกนี้ไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ในพ.ศ.2494 จึงก่อสร้างเพิ่มเติมในพื้นที่เดิม ขยายออกไปอีก 80 ห้อง เป็นของข้าราชการ 36 ห้อง ประชาชน 44 ห้อง

โครงการอาคารสงเคราะห์เหล่านี้ รัฐบาลจัดทำเพื่อเป็นสวัสดิการแก่คนไทยเท่านั้น โดยผู้ที่มีสิทธิ์จะได้รับการพิจารณาให้เข้าอยู่อาศัยต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยและเชื้อชาติไทย การคัดเลือกบุคคลเข้าอยู่อาศัยจะพิจารณาจากความเดือดร้อนเป็นสำคัญ เมื่อโครงการแรกที่อยู่ระหว่างซอยรางน้ำกับถนนราชวิถีประสบความสำเร็จ ในพ.ศ.2495 รัฐบาลจึงเปิดโครงการใหม่ที่มุมถนนพิษณุโลกตัดกับถนนสวรรคโลก บริเวณสนามม้าราชตฤณมัยฯ เป็นที่พักอาศัยสำหรับข้าราชการ และก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ของกรมที่ดินแดงอีกแห่งหนึ่งด้วย หลังจากพ.ศ.2496 เป็นต้นมา รัฐบาลได้จัดสร้างอาคารสงเคราะห์พิบูลย์เวศน์ ที่คลองตัน และอาคารพิบูลวัฒนา ที่คลองประปาสามเสน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนด้านที่อยู่อาศัย

3.4 การสงเคราะห์เด็ก

การสงเคราะห์เด็กเดิมเป็นงานของโรงเรียนชาติสงเคราะห์ แต่ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นได้ใช้สถานที่โรงเรียนชาติสงเคราะห์เป็นสถานพยาบาลทหารญี่ปุ่น ในพ.ศ. 2492 หลังจากจอมพลป. กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ได้รื้อฟื้นโครงการโรงเรียนชาติสงเคราะห์ เพื่อช่วยเหลือเด็กที่ถูกทอดทิ้ง และดูแลรักษาพยาบาลแม่ลูกอ่อน ในส่วนของโรงพยาบาลสุติกรรม การดำเนินงานครั้งนี้รัฐบาลได้มอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้รับผิดชอบจัดสถานสงเคราะห์เด็กกำพร้าขึ้นที่โรงเรียนชาติสงเคราะห์ภายหลังคือบ้านราชวิถี ให้การสงเคราะห์เด็กหญิงกำพร้า แต่บ้านราชวิถีเพียงแห่งเดียวไม่สามารถที่จะให้การสงเคราะห์เด็กกำพร้าอย่างครอบคลุมได้เพราะเด็กในวัยต่างกันย่อมมีพัฒนาการที่ต่างกัน ดังนั้นรัฐบาลจึงมีโครงการที่จะจัดตั้งสถานสงเคราะห์เด็กอ่อนขึ้นเพื่อให้การดูแลเด็กที่ถูกทอดทิ้งตั้งแต่ยังแบเบาะ ดังนั้นในพ.ศ. 2498 รัฐบาลจึงมีดำริจัดตั้งสถานสงเคราะห์เด็กอ่อนขึ้น เหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐบาลสนใจจะจัดสร้างสถานสงเคราะห์เด็กอ่อนเนื่องจากในพ.ศ.2498 ตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนสิงหาคม ได้มีประชาชนตลอดจนหน่วยราชการมาขอความช่วยเหลือเรื่องเด็กอ่อนต่อรัฐบาล โดยต้องการจะให้มีคนอยู่ในสถานสงเคราะห์ถึงประมาณ 120 ราย แต่ในขณะที่สถานสงเคราะห์ของรัฐ(บ้านราชวิถี)สามารถรับได้เพียง 50-60 คนเท่านั้น และมักจะเต็มอยู่เสมอ¹ ดังนั้นรัฐบาลจึงจะขยายการสงเคราะห์เด็กอ่อนโดยการจัดตั้งสถานสงเคราะห์เด็กอ่อนพญาไทขึ้นมาอีกแห่ง

¹ สจข. สร.0201.51/1. (2497). เรื่องคนขอทาน(การสงเคราะห์).

หนึ่งในบริเวณเดียวกับบ้านราชวิถี และโรงพยาบาลสุติกรรมซึ่งภายหลังได้พัฒนามาเป็นโรงพยาบาลหญิงเน้นการบริบาลแม่และเด็ก โรงพยาบาลหญิงนี้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม แห่งสำนักวัฒนธรรมฝ่ายหญิงซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการสงเคราะห์สตรีและเด็ก

3.5 การสงเคราะห์เด็กอนาถา

การจัดการสังคมสงเคราะห์เด็กอนาถา เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ.2481¹ เนื่องจากรัฐบาลมีจุดประสงค์ที่จะควบคุมเด็กชายที่มีอายุระหว่าง 8-17 ปี และเด็กหญิงที่มีอายุระหว่าง 8-15 ปี ไม่ให้ไปเร่ร่อนตามสถานที่ต่างๆ หรือเป็นขอทาน พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจแก่ตำรวจในการควบคุมเด็กเหล่านี้มาส่งให้กรมประชาสงเคราะห์เพื่ออบรมเลี้ยงดูต่อไป รัฐบาลได้จัดตั้งโรงเรียนเพื่อเด็กอนาถา 2 แห่ง คือโรงเรียนประชาธิปไตย และโรงเรียนประชาสงเคราะห์ ซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันดังนี้

3.5.1 โรงเรียนประชาธิปไตย

โรงเรียนประชาธิปไตยเป็นโรงเรียนกึ่งนอนสำหรับเด็กหญิงกำพร้าอนาถา ตั้งอยู่ที่ถนนราชวิถี ติดกับถนนพระราม 6 ให้การศึกษาอบรมทั้งหลักสูตรสามัญ และวิชาชีพ ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับวิชาชีพ วิชาชีพที่ฝึกอบรมเช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า การฝีมือ เป็นต้น

¹“พระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียนพุทธศักราช 2481”. (2482, 11 เมษายน 2482). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 56. หน้า 653.

ตาราง 4 จำนวนนักเรียนโรงเรียนประชาธิปไตย พ.ศ.2494

ชั้น	จำนวนนักเรียนยกมา จากปีก่อน	รับใหม่	ออกไป	คงเหลือเมื่อสิ้นปี
มูล	24	27	19	32
ประถมปีที่ 1	30	26	28	28
ประถมปีที่ 2	54	39	48	45
ประถมปีที่ 3	60	56	58	58
ประถมปีที่ 4	30	50	31	49
การช่างชั้นต้น	26	32	21	37
การช่างปีที่ 2	11	21	11	21
อาชีวะชั้นกลาง	-	20	3	17
อบรม	10	-	10	-
รวม	245	271	229	287

ที่มา สจข. สร.0201.68/118. (2491-2494). เรื่องการประชาสัมพันธ์หรือโครงการสังคมสงเคราะห์

จากตารางที่นำมาแสดงจะพบว่านักเรียนในแต่ละชั้นเรียนถูกจำหน่ายออกไปจากโรงเรียนมีสัดส่วนพอๆ กับที่รับเข้ามาใหม่ ตรงนี้น่าจะเป็นข้อสังเกตได้ว่าเด็กเหล่านี้มิได้เป็นเด็กอนาถาที่แท้จริง แต่เป็นเด็กที่มีผู้ปกครองที่อาจจะมิรู้ดีต้องปล่อยให้ลูกมาเป็นขอทานจนถูกจับมาอยู่ในโรงเรียนแห่งนี้ ภายหลังจึงมาขอรับตัวเด็กกลับคืนไป

ในพ.ศ.2494 มีนักเรียนที่ผ่านการอบรมและจบการศึกษาในระดับสูงสุดของโรงเรียนจำนวน 10 คน ในจำนวนนักเรียนเหล่านี้ได้ทำงานที่โรงเรียนประชาธิปไตย 2 คน ไปเป็นครูที่โรงเรียนอื่นอีก 4 คน ส่วนที่เหลืออีก 4 คนไปประกอบอาชีพส่วนตัว¹

3.5.2 โรงเรียนประชาสงเคราะห์

โรงเรียนประชาสงเคราะห์ ตั้งอยู่ที่อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เป็นโรงเรียนกึ่งนอนสำหรับเด็กชายกำพร้าอนาถา ให้การศึกษาทั้งสายสามัญและวิชาชีพเช่นเดียวกับโรงเรียนประชาธิปไตย วิชาชีพที่ฝึกอบรมเช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า ช่างไม้ การตัดผม และการเกษตร

¹สจข. สร.0201.68/118. (2491-2494). การประชาสัมพันธ์หรือโครงการสังคมสงเคราะห์.

ตาราง 5 จำนวนนักเรียนโรงเรียนประชาสงเคราะห์ พ.ศ.2494

เดือน	ขอยกมา	รับใหม่	ออกไป	คงเหลือ
มกราคม	177	9	5	181
กุมภาพันธ์	181	23	21	183
มีนาคม	183	17	9	191
เมษายน	191	2	20	173
พฤษภาคม	173	53	43	183
มิถุนายน	183	17	17	183
กรกฎาคม	183	15	8	190
สิงหาคม	190	26	14	202
กันยายน	202	16	18	200
ตุลาคม	200	49	31	218
พฤศจิกายน	218	18	12	224
ธันวาคม	224	18	13	229

ที่มา สจข. สร.0201.68/118. (2491-2494). การประชาสงเคราะห์หรือโครงการสังคมสงเคราะห์.

จากตารางจะพบว่าจำนวนนักเรียนในโรงเรียนเพื่อเด็กอนาถาทั้ง 2 แห่ง มีสัดส่วนพอๆ กัน การรับเข้าและการจำหน่ายออกของเด็กในแต่ละเดือนมีอัตราสูงสลับกัน ย่อมแสดงว่าเด็กที่ถูกจำหน่ายออกมีผู้ปกครองมารับตัวไป ทั้งนี้พิจารณาจากยอดในแต่ละเดือน แต่สำหรับผู้ศึกษาในโรงเรียนแห่งนี้ จะได้รับการอบรมสั่งสอนทั้งทางวิชาการและทางวิชาชีพ เพื่อว่าเมื่อจบการศึกษาแล้วสามารถประกอบอาชีพด้วยตัวเองได้ เนื่องจากการฝึกฝน วิชาช่างมาจากโรงเรียน ในขณะที่ยังศึกษาอยู่นี้โรงเรียนก็รับงานจากภายนอกมาให้เด็กได้ฝึกหัดพร้อมทั้งเป็นรายได้ให้แก่เด็กด้วย ทำให้เด็กเหล่านี้ไม่ต้องเป็นคนเร่ร่อนอนาถาอีกต่อไป

นับว่ารัฐบาลของจอมพลป. เล็งเห็นถึงความสำคัญของเด็กอนาถาที่ต้องได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาล เนื่องจากเด็กเหล่านี้ถ้าได้รับการศึกษาสามารถประกอบอาชีพหากินได้ด้วยตนเอง ก็ไม่สร้างความเดือดร้อนให้สังคม การสงเคราะห์เด็กอนาถาจึงเป็นการสร้างพลเมืองที่ดีของชาติ

3.6 การสังคมสงเคราะห์คนชราอนาถาและคนทุพพลภาพ

การสังคมสงเคราะห์คนชราอนาถาและคนทุพพลภาพจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทานพ.ศ.2484 ซึ่งกล่าวว่าบุคคลที่ต้องหาเลี้ยงชีพด้วยการขอทาน โดยที่บุคคลนั้นเป็นคนชรา ผู้ที่มีโรคภัย หรือเป็นคนทุพพลภาพ ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ชาติอุปการะเลี้ยงดู ถ้าเจ้าหน้าที่ตำรวจพบเห็นบุคคลเหล่านี้ทำการขอทานไม่ว่าแห่งใดมีอำนาจจับ

กุ่มนำตัวส่งให้กรมประชาสงเคราะห์ นำไปเลี้ยงดูไม่ให้ออกมาก่อความรำคาญ ขอทาน เร่ร้อน จรจัด เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สถานสงเคราะห์สำหรับคนชราอนาถาและคนทุพพลภาพนั้นแยกกันเป็น 2 แห่ง คือ

3.6.1 สถานสงเคราะห์คนชราอนาถา

สถานสงเคราะห์คนชราอนาถาก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2485 อยู่ที่ตำบลปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ให้การดูแลเลี้ยงดู พร้อมทั้งรักษาพยาบาลคนชราอนาถาเมื่อเจ็บป่วย ในสถานสงเคราะห์มีกิจกรรมให้คนชราที่พอมิเรียวแรงได้ทำ เช่น การปลูกผักสวนครัว การจักสาน ฯลฯ คนชราที่ถูกส่งมาอยู่ที่สถานสงเคราะห์แห่งนี้คือคนชราอนาถา เร่ร้อน ขอทานตามท้องถนน ขาดผู้ดูแล จำนวนคนชราที่อยู่ภายใต้การดูแลของสถานสงเคราะห์นี้มีจำนวนมากพอสมควร สำหรับสถานสงเคราะห์เพียง 1 แห่ง ดังปรากฏในตาราง

ตาราง 6 จำนวนผู้รับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์คนชรา พ.ศ.2494

เดือน	ยอดยกมา			รับใหม่		ออกไป		คงเหลือ		
	รวม	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	รวม
มกราคม	343	289	54	14	1	33	12	270	43	313
กุมภาพันธ์	313	270	43	23	17	6	2	287	58	345
มีนาคม	345	287	58	15	5	23	7	279	56	335
เมษายน	335	279	56	7	3	22	1	264	58	322
พฤษภาคม	322	264	58	44	13	6	7	302	64	366
มิถุนายน	366	302	64	11	4	27	10	286	58	344
กรกฎาคม	344	286	58	2	-	9	-	279	58	337
สิงหาคม	337	279	58	54	39	37	5	296	92	388
กันยายน	388	296	92	10	9	28	12	278	89	367
ตุลาคม	367	278	89	20	8	10	4	288	93	381
พฤศจิกายน	381	288	93	1	2	11	11	278	84	362
ธันวาคม	362	278	84	1	-	8	4	271	75	346

ที่มา สจช. สร.0201.68/118. (2491-2494). การประชาสงเคราะห์หรือโครงการสังคมสงเคราะห์.

ในพ.ศ.2496 รัฐบาลของจอมพลป. รัฐบาลได้ขยายการสงเคราะห์คนชราโดยการก่อตั้งสถานสงเคราะห์คนชรานานบางแค มีลักษณะเป็นสถานสงเคราะห์แบบ NURSING HOME โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่สามารถเข้ามาอยู่ในบ้านบางแคว่าถ้าเป็นผู้หญิงต้องมีอายุ 60 ปีขึ้นไป ผู้ชายอายุ 65 ปีขึ้นไป เจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์จะเป็นผู้ประเมินความเดือดร้อนของคนชราเหล่านั้น โดยการออกไปสำรวจ

สภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม ที่พักอาศัย เพื่อวิเคราะห์ว่าสมควรจะรับเข้ามาอยู่ในบ้านบางแคหรือไม่ แต่ผู้ที่เข้ามาอยู่ในบ้านบางแคมิได้มีเพียงแต่ผู้ที่ถูกทอดทิ้งเท่านั้น บางคนก็ประสงค์ที่จะเข้ามาอยู่ในสถานที่แห่งนี้ เพื่อว่าจะได้อยู่ท่ามกลางสังคมของคนชราด้วยกัน ซึ่งสามารถแบ่งแยกประเภทของผู้ที่เข้ามาอยู่ในบ้านคนชราได้ 3 ประเภท คือ ประเภทสามัญ เป็นคนชราไร้ญาติขาดมิตรไม่มีผู้อุปถัมภ์ ประเภทนี้มาอยู่ในบ้านบางแคโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ประเภทที่ 2 คือ มีลูกหลานญาติมิตรแต่ไม่มีความสุขที่อยู่กับคนเหล่านั้น จึงมาอยู่บ้านบางแคในลักษณะแบบหอพักเสียค่าใช้จ่ายรายเดือน ประเภทสุดท้ายคือคนชราที่พอมีฐานะแต่ไม่มีลูกหลานดูแล จึงเข้ามาอยู่บ้านบางแคโดยปลูกบังกะโลอยู่ในเนื้อที่ของสถานสงเคราะห์ เมื่อเสียชีวิตก็ยกสิ่งปลูกสร้างให้สถานสงเคราะห์ กลุ่มนี้มักเป็นผู้ที่มีเงินก้อนสุดท้ายในการดำรงชีวิต เช่น ข้าราชการบำนาญ เป็นต้น¹ สภาพความเป็นอยู่ของคนชราในบ้านบางแคต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ข้อบังคับของสถานสงเคราะห์ มีการจัดกิจกรรมเพื่อคนชรา มีอาชีพะนำบัดเป็นงานเบาๆ ที่คนแก่สามารถทำได้เพื่อไม่ให้คนเหล่านั้นรู้สึกไร้ค่าเกินไป รัฐบาลของจอมพลป. นับเป็นยุคแรกที่น่าสนใจ การสังคมสงเคราะห์อย่างเป็นระบบมาช่วยเหลือประชาชนให้เกิดผลเป็นที่ประจักษ์จนถึงปัจจุบัน

3.6.2 สถานสงเคราะห์คนทุพพลภาพ

สถานสงเคราะห์คนทุพพลภาพก่อตั้งมาในระยะเวลาเดียวกับสถานสงเคราะห์คนชราในพ.ศ.2485 ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทานพ.ศ.2484 อยู่ที่อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ให้การช่วยเหลือคนพิการ พร้อมทั้งฝึกอาชีพที่คนพิการสามารถทำได้ เช่น การจักสาน การตัดเย็บเสื้อผ้า นอกจากเป็นการสร้างรายได้แล้ว ยังทำให้คนพิการตระหนักในคุณค่าของตนเองว่าสามารถทำประโยชน์ให้แก่สังคมได้ คนพิการที่เข้ามาอยู่ที่สถานสงเคราะห์โดยมากเป็นคนขอทานที่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับมาส่ง เนื่องจากก่อความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งผู้ที่เข้ามาอยู่ในสถานสงเคราะห์คนทุพพลภาพมีจำนวนดังนี้

¹ชามา. (2522, สิงหาคม). "จันทร์ทอแสง," นิตยสารจันทร์. 2 (3) : 43-47.

ตาราง 7 จำนวนผู้รับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์คนทุพพลภาพ พ.ศ.2494

เดือน	ยอดยกมา			รับใหม่		จำหน่าย		คงเหลือ		
	รวม	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	รวม
มกราคม	280	204	76	24	11	10	3	218	84	312
กุมภาพันธ์	302	218	84	-	5	5	3	213	86	299
มีนาคม	299	213	86	19	5	8	3	224	88	312
เมษายน	312	224	88	5	-	3	1	226	87	313
พฤษภาคม	313	226	87	4	2	10	7	222	82	302
มิถุนายน	302	220	82	19	6	11	6	228	82	310
กรกฎาคม	310	228	82	4	1	11	1	221	82	303
สิงหาคม	303	221	82	27	3	21	2	227	83	310
กันยายน	310	227	83	17	9	13	4	231	88	319
ตุลาคม	319	231	88	1	-	6	2	226	86	312
พฤศจิกายน	312	226	86	5	3	6	3	225	86	311
ธันวาคม	311	225	86	2	-	2	-	225	86	311

ที่มา สจข. สร.0201.68/118. (2491-2494). การประชาสงเคราะห์หรือโครงการสังคมสงเคราะห์.

ในพ.ศ.2497 รัฐบาลจอมพลป. มีความพยายามที่จะขยายการสงเคราะห์คนพิการโดยการจัดตั้งสถานสงเคราะห์และนิคมคนพิการ ในบริเวณนิคมสร้างตนเองที่สระบุรี เนื่องจากในรายงานของการจัดส่งคนพิการไปอยู่สถานสงเคราะห์นั้นระบุว่า คนขอทานที่เข้ามาอยู่ในสถานสงเคราะห์นั้น ส่วนมากเป็นคนอ่อนแอ พิการ สติพั่นเพี้ยน ทั้งยังเกียจคร้านการทำงาน ในจำนวนขอทาน 300 คน มีคนที่พอจะทำงานได้เพียง 30 คน หรือร้อยละ 10 เท่านั้น นอกนั้นเป็นพวกร่างกายไม่สมประกอบ สติไม่ดี¹ การจัดสร้างสถานสงเคราะห์และนิคมคนพิการก็เพื่อช่วยเหลือคนขอทานทั้ง 2 ประเภท พวกที่ทำงานหนักได้ก็จะส่งไปทำกสิกรรม ส่วนพวกที่ไม่สามารถทำงานหนักได้ก็อยู่ในสถานสงเคราะห์ทำงานเบาๆ เช่น การจักสาน การพับซองกระดาษ เป็นต้น แต่โครงการดังกล่าวไม่สามารถจัดทำให้เป็นรูปธรรมได้ เนื่องจากข้อขัดข้องของคนขอทานที่ถูกจับส่งมาอยู่ในสถานสงเคราะห์ มักจะมีญาติพี่น้องมารับไปเลี้ยงดูกันเอง² ไม่ได้เป็นผู้เฒ่าอากงอย่างแท้จริง นอกจากนี้การประเมินศักยภาพของผู้พิการในการทำกสิกรรมคาดว่าจะมีปัญหาในการดำเนินงาน เพราะในนิคมสร้างตนเองที่ได้ดำเนินการไปแล้วยังมีปัญหาคนทำงาน เนื่องจากไม่สามารถทนกับความลำบากได้ ดังนั้นโครงการสถานสงเคราะห์และนิคมทุพพลภาพ ที่นิคมสร้างตนเองสระบุรี จึงถูกระงับไว้

¹ สจข. สร.0201.51/1. (2497). เรื่องคนขอทาน (การสงเคราะห์).

² แหล่งเดิม.

3.7 การสังคมสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย

การช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยนับเป็นงานสำคัญของทางราชการที่ต้องยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือชาวบ้าน สาธารณภัยมีความหมายที่หลากหลาย ทั้งอุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย ทุพภิกขภัย ฯลฯ สาธารณภัยก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง การสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย เป็นความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชน การช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย มีดังต่อไปนี้

ตาราง 8 การช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยของกรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ.2494

อันดับที่	ประเภท	จำนวนครั้ง	จำนวนผู้เสียหาย	ค่าเสียหายคิดเป็นเงิน	สงเคราะห์ด้วยสิ่งของคิดเป็นเงิน	จ่ายเงินสงเคราะห์
1.	วาตภัย	23	2,358	2,177,804	5,000	11,000
2.	อุทกภัย	7	10,000	2,500,000	-	112,640
3.	อัคคีภัย	5	50,000	-	-	2,662
4.	เรืออัปปาง	1	17	17,000	425	200
5.	อัคคีภัย	44	12,000	33,795,288	77,400	50,397
6.	อื่นๆ	5	5	-	-	1,135
รวม		83	74,380	38,490,092	82,825	178,034

ที่มา สจข. สร.0201.68/118. (2491-2494). การประชาสงเคราะห์หรือโครงการสังคมสงเคราะห์.

การช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยของรัฐบาลเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายแล้วนับว่าน้อยมาก เนื่องจากงบประมาณของทางราชการจำนวนจำกัด การบรรเทาทุกข์ของทางราชการเป็นเพียงการช่วยเหลือในเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งในเรื่องนี้กรมประชาสงเคราะห์ได้กล่าวว่า การสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัยมีวัตถุประสงค์เพียงแค่การบรรเทาภัยในระดับหนึ่งเท่านั้น มิใช่เป็นการชดเชยค่าเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้น¹ การช่วยเหลือในระยะยาวจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานทั้งทางราชการและเอกชนอื่นๆ ด้วย ดังนั้นจึงเป็นโอกาสให้องค์กรสังคมสงเคราะห์ของเอกชนเข้ามามีบทบาทต่อการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบทุกข์ภัย องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรการกุศลที่มีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือประชาชนให้พ้นจากความทุกข์ยาก

3.8 โรงรับจำนำของรัฐ

โรงรับจำนำของรัฐเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในพ.ศ.2498 ภายใต้การบริหารงานของกรมประชาสงเคราะห์ สาเหตุของการก่อตั้งโรงรับจำนำของรัฐคือการปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำภายหลังจากการสงบศึกในสงครามเกาหลีพ.ศ.2496 เป็นต้นมา เพราะสินค้าออกที่สำคัญของไทย

¹สจข. สร.0201.68/118. (2491-2494). การประชาสงเคราะห์หรือโครงการสังคมสงเคราะห์.

เช่น ข้าว ยางพารา และดีบุก ซึ่งสหรัฐอเมริกาเคยสั่งซื้อเป็นยุทธปัจจัยในการทำสงครามลดจำนวนลง ทำให้ไทยขาดดุลย์การค้ากับต่างประเทศ นอกจากนี้การทุ่มเทงบประมาณเพื่อป้องกันคอมมิวนิสต์ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่เกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ในขณะนั้นกิจการโรงรับจำนำในประเทศไทยล้วนแต่มีคนจีนเป็นผู้ดำเนินกิจการ การเรียกดอกเบี้ยจากผู้จำนำเป็นไปตามกฎหมายกำหนดคือร้อยละ 1.25 แต่โรงรับจำนำเอกชนเหล่านี้จะใช้วิธีเรียกเก็บค่ารักษาหรือค่าบริการนอกเหนือไปจากดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดไว้ ในพ.ศ.2496-2497 โรงรับจำนำเอกชนได้ร่วมมือกันเรียกค่ารักษาของจากผู้จำนำถึงร้อยละ 4-5 บาทต่อเดือน เมื่อรวมค่าดอกเบี้ยตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำอีกร้อยละ 1.25 ด้วยแล้ว ผู้จำนำต้องเสียเงินเป็นค่าบริการรวมทั้งดอกเบี้ยถึงร้อยละ 5-6 บาท ซึ่งในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเช่นนั้นประชาชนก็ต้องทนต่อการเอารัดเอาเปรียบของโรงรับจำนำอย่างไม่มีทางเลือก ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือแทรกแซงการดำเนินงานของโรงรับจำนำ โดยการจัดตั้งโรงรับจำนำของรัฐขึ้นภายใต้การดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ ในพ.ศ.2498 โดยเปิดโรงรับจำนำของรัฐพร้อมกันถึง 2 โรง คือที่เชิงสะพานพุทธฝั่งพระนคร และที่ถนนเทอดไทยฝั่งธนบุรี การดำเนินงานโรงรับจำนำของรัฐคิดอัตราดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนดคือร้อยละ 1.25 โดยไม่มีค่าใช้จ่ายอย่างอื่น วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งโรงรับจำนำของรัฐมี 3 ประการคือ¹

1.ช่วยเหลือประชาชนซึ่งประสบทุกข์ยากมีความต้องการเงินไปบำบัดความเดือดร้อนเฉพาะหน้า ให้นำของมาจำนำเอาเงินไปบรรเทาทุกข์ โดยไม่มีการเอาเปรียบเช่นโรงรับจำนำของเอกชน

2.เพื่อป้องกันโรงรับจำนำเอกชนเอารัดเอาเปรียบผู้จำนำโดยกดราคาหรือเรียกดอกเบี้ยสูง

3.เพื่อตรึงอัตราดอกเบี้ยให้อยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายปลีกย่อย

ผลจากการดำเนินงานโรงรับจำนำของรัฐใน 2 ปีแรก ปรากฏว่าโรงรับจำนำเอกชนพากันลดดอกเบี้ยและค่าบริการให้ต่ำกว่าเดิมเพราะได้รับผลกระทบเนื่องจากประชาชนหันไปใช้บริการโรงรับจำนำของรัฐมากขึ้น โรงรับจำนำของรัฐได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นสถานธนาหุเคราะห์ในพ.ศ.2500 เพื่อไม่ให้สับสนกับโรงรับจำนำของเอกชน

4. บทบาทขององค์กรสังคมสงเคราะห์เอกชน

องค์กรสังคมสงเคราะห์ของเอกชนนับว่ามีบทบาทสำคัญต่องานสังคมสงเคราะห์ของไทย การมีองค์กรเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น ย่อมแสดงว่าการสังคมสงเคราะห์ของไทยพัฒนามาในแนวทางที่ถูกต้อง องค์กรของเอกชนนับเป็นผู้ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐได้เป็นอย่างดีในการจัดการสังคม

¹อนันต์ พยัคฆมิตร. (2517). โรงรับจำนำ. หน้า 249.

สงเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นมูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง หรือพระยานุเคราะห์มูลนิธิ จะเห็นได้ว่าจุดประสงค์ในการดำเนินงานของแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน เท่ากับว่าการมีองค์กรเหล่านี้เป็นจำนวนมาก ประชาชนก็มีที่พึ่งเพิ่มมากขึ้น

4.1 มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง

จดทะเบียนตั้งเป็นมูลนิธิในพ.ศ.2480 เป็นองค์กรการกุศลที่มีเครือข่ายกว้างขวาง มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานดังนี้

1. ช่วยเหลือผู้ประสบอัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย และสาธารณภัยอื่นๆ
2. จัดตั้งโรงพยาบาลหัวเฉียว รักษาพยาบาลผู้เจ็บไข้ได้ป่วย
3. ช่วยเหลือจัดการศพและจัดตั้งสุสาน
4. ส่งเสริมและบำรุงกิจกรรมด้านศาสนา วรรณกรรม ศิลปะ และวิทยาศาสตร์
5. บำเพ็ญทานการกุศลโดยทั่วไป¹

บทบาทของมูลนิธิป่อเต็กตึ๊งด้านการสังคมสงเคราะห์โดดเด่นขึ้นมาเป็นลำดับ มีขอบข่ายงานสงเคราะห์ที่กว้างขวาง มิได้เป็นเพียงมูลนิธิเก็บศพธรรมดากลับไป มูลนิธิฯ พยายามเข้าไปมีบทบาทช่วยรัฐในด้านงานสังคมสงเคราะห์ เพื่อสร้างการยอมรับคนจีนในประเทศไทย เพราะในพ.ศ.2492 ประเทศจีนได้เปลี่ยนไปเป็นคอมมิวนิสต์ คนจีนจึงถูกทางการเพ่งเล็งว่าอาจจะก่อความวุ่นวายไม่สงบขึ้นในสังคม มูลนิธิป่อเต็กตึ๊งจึงต้องสร้างความศรัทธาในด้านงานสงเคราะห์ให้เป็นที่ประจักษ์ว่า มูลนิธิฯมีจุดประสงค์ที่จะดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์โดยไม่นำพาต่อเชื้อชาติ หรือเผ่าพันธุ์ มุ่งทำงานสาธารณกุศลเป็นสำคัญ

4.2 พระยานุเคราะห์มูลนิธิ

องค์กรสังคมสงเคราะห์ของเอกชนที่มีความโดดเด่นในช่วงเวลาเดียวกับที่จอมพลป. กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง คือ พระยานุเคราะห์มูลนิธิ ของแพทย์หญิง ดร.คุณเพียร เวชบุล ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อพ.ศ.2492 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคือ เพื่อช่วยเหลือสตรีที่มีปัญหาก่อนสมรส สงเคราะห์ในด้านที่อยู่อาศัยและให้การศึกษาแก่เด็กที่ไร้ผู้อุปการะ หมอเพียรทำงานด้านนี้ด้วยหัวใจแห่งการสังคมสงเคราะห์อย่างแท้จริง เพราะเด็กที่แพทย์หญิง ดร.คุณเพียรอุปการะไว้นั้นมีจำนวนถึง 4,000 คน² บทบาทด้านการสังคมสงเคราะห์ของพระยานุเคราะห์มูลนิธิได้รับการยอมรับในระดับสากล โดยแพทย์หญิง ดร.คุณเพียรได้รับรางวัลมากมายจากการดำเนินงานของท่าน ผลงานสำคัญของมูลนิธินี้คือการสร้างพลเมืองที่มีคุณภาพให้แก่ชาติ เด็กที่ท่านเลี้ยงดูส่วนใหญ่ประสบความสำเร็จในการศึกษาและออกไปประกอบอาชีพสาขาต่างๆ กัน

¹มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ. (2542). หน้า 32.

²วิจิตร ระวิวงศ์. (2527). รวมบทความและทัศนะเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์. หน้า 58.

5. กฎหมายประกันสังคมกับการสังคมสงเคราะห์

พ.ศ.2497 นายปกรณ อังศุสิงห์ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ มีความพยายามจะประกาศใช้กฎหมายประกันสังคม เพื่อเป็นหลักประกันในชีวิตของประชาชน ด้านการรักษาพยาบาล แม้ว่าเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเน้นให้เห็นถึงข้อดีของการทำประกันสังคม แต่ในความเป็นจริงแล้วบริบททางสังคมขณะนั้นไม่เหมาะสมที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เนื่องจากผู้ที่ทำประกันสังคมได้นั้นต้องมีรายได้ตั้งแต่ห้าร้อยบาทขึ้นไป อัตราเงินสมทบที่นายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายให้กับกองทุนประกันสังคม คือร้อยละ 4 หรือประมาณ 20 บาท(คิดจาก 500 บาท) ซึ่งไม่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ต้องการสร้างความมั่นคงให้กับลูกจ้าง รายได้ระดับนี้นับว่าสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับราคาทองสมัยนั้น (บาทละ 400 บาท) รัฐบาลจอมพลป. ก็เข้าใจว่ากฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถประกาศใช้ได้ จึงระงับไว้ก่อน การประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมเพิ่งจะประสบความสำเร็จในพ.ศ.2533¹

6. การจัดการศึกษาด้านสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย

การศึกษาด้านสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทยได้เริ่มมีมาตั้งแต่พ.ศ.2487 โดยสำนักวัฒนธรรมฝ่ายหญิง ซึ่งมีท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงครามเป็นประธานได้จัดให้มีการอบรมผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสงเคราะห์ประชาชนขึ้น รวม 2 หลักสูตร คือ

ก. หลักสูตรนักวัฒนธรรมสงเคราะห์ สำหรับผู้ที่สำเร็จอนุปริญญาด้านสังคมศาสตร์

ข. หลักสูตรผู้ช่วยวัฒนธรรมสงเคราะห์ สำหรับผู้จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6

มีผู้สำเร็จการอบรมเป็นนักวัฒนธรรมสงเคราะห์ 10 คน และผู้ช่วยวัฒนธรรมสงเคราะห์ 10 คนซึ่งล้วนแต่เป็นข้าราชการในสังกัดสภาวัฒนธรรมแห่งชาติที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าอบรมเพื่อดำเนินงานด้านการสังคมสงเคราะห์ จึงนับว่าเป็นครั้งแรกที่ได้มีการจัดฝึกอบรมด้านการสังคมสงเคราะห์

หลังจากพ.ศ.2494 เป็นต้นไป งานสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทยมีการพัฒนาการอย่างมาก ทั้งทางด้านประเภทของงาน และบุคลากร เนื่องจากได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทั้งจากสหรัฐอเมริกาและสหประชาชาติ มีการส่งข้าราชการทางด้านนี้ไปดูงานอย่างต่อเนื่อง เช่น ในพ.ศ.2494 กรมประชาสงเคราะห์ มีทุนที่จะส่งคนไปดูงานและศึกษาต่อต่างประเทศจำนวน 4 ทุน อันประกอบไปด้วย ทุนขององค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ ไปดูงานประชาสงเคราะห์ที่สแกนดิเนเวีย และดูงานด้านกรรมกรที่อังกฤษ ทุนจากองค์การสหประชาชาติ

* รายละเอียดของพระราชบัญญัติประกันสังคม โปรดดูที่ภาคผนวก.

¹นิคม จันทรวิทุร. (2537). กฎหมายประกันสังคม : แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. หน้า 2.

2 ทุน ไปดูงานที่ประเทศอังกฤษ และที่สแกนดิเนเวีย ดูงานด้านการสงเคราะห์ครอบครัวและเด็ก ทุนของรัฐบาลออสเตรเลีย ไปศึกษาวิชาสังคมสงเคราะห์ที่ออสเตรเลีย¹

งานสังคมสงเคราะห์ในระยะนี้ (ตั้งแต่พ.ศ.2494) เป็นต้นไป มีผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาได้แก่นายปกรณ์ อังศุสิงห์ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ตั้งตั้งแต่พ.ศ.2494 ได้ริเริ่มให้งานสังคมสงเคราะห์มีลักษณะเป็นวิชาการมากขึ้น และส่งเสริมให้ข้าราชการในสังกัดได้รับการศึกษาทางด้านนี้อย่างจริงจัง²

การจัดการศึกษาสังคมสงเคราะห์เพื่อผลิตนักสังคมสงเคราะห์อาชีพเกิดขึ้นเมื่อพ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นแนวความคิดของท่านผู้หญิงละเอียด ที่ต้องการผลิตบุคลากรทางด้านนี้ออกมารับใช้สังคม การจัดตั้งสถานศึกษาครั้งนี้ได้รับความร่วมมือจากสหประชาชาติส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเป็นคณะกรรมการจัดการศึกษาสังคมสงเคราะห์ด้วย คือนางสาวไอลีน เดวิดสัน³ ข้อกำหนดในการรับนักศึกษาของที่นี่คือ ต้องสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี ทางด้านอักษรศาสตร์ รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ และต้องผ่านการสอบคัดเลือกของคณะกรรมการ ระยะเวลาในการศึกษา 1 ปี เมื่อจบแล้วสถานศึกษาสังคมสงเคราะห์จะหาทางบรรจุให้เป็นข้าราชการ

พ.ศ.2497 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้จัดตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ขึ้น⁴ จัดการศึกษาในระดับปริญญาตรี สาเหตุของการจัดตั้งคณะนี้เนื่องจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เห็นควรจัดการศึกษาและค้นคว้าในศาสตร์ต่างๆ เพื่อส่งเสริมวิชาการชั้นสูงและวัฒนธรรมแห่งชาติ และประการสำคัญคือเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการประชาสงเคราะห์ และการประกันสังคม การศึกษาสังคมสงเคราะห์ในระดับมหาวิทยาลัยซึ่งศึกษาถึง 4 ปี ย่อมสามารถผลิตนักสังคมสงเคราะห์ในระดับปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการศึกษาเน้นทั้งในภาคทฤษฎีและปฏิบัติ โดยมีบุคลากรทางการศึกษาสังคมสงเคราะห์มาร่วมวางแผนจัดการศึกษา หลังจากที่ยุทธศาสตร์ด้านการสังคมสงเคราะห์รุ่นแรกของธรรมศาสตร์จบออกไปในพ.ศ. 2500 สถานศึกษาสังคมสงเคราะห์ของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติก็ล้มเลิกไป หลังจากดำเนินการมา 5 ปี

¹ สจข. สร.0201.68/118. (2491-2494). เรื่องการประชาสงเคราะห์หรือโครงการสังคมสงเคราะห์.

² เรณู โชติติลล. (2527). อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม. หน้า 216-217.

³ สจข. มท.0201.2.1.3/175. (2496). เรื่องขอให้พิจารณาบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาสังคมสงเคราะห์เข้ารับราชการ.

⁴ "พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พุทธศักราช 2497". (2497, 25 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 188.

7. บทบาทของนักสังคมสงเคราะห์ต่อสังคม

หลังจากที่มีนักสังคมสงเคราะห์ในระดับปฏิบัติการสำเร็จการศึกษาจากสถานศึกษา สังคมสงเคราะห์ ของสภาวัฒนธรรม บุคคลเหล่านี้ได้เข้ามาเป็นกลไกสำคัญในการเผยแพร่งาน สังคมสงเคราะห์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เนื่องจากมีภาพลักษณ์และแนวคิดของนักสังคมสงเคราะห์ สามารถปรับตัวเข้ากับคนกลุ่มอื่นๆ ได้ง่าย ด้วยลักษณะเช่นนี้ทำให้นักสังคมสงเคราะห์ เข้ามามี บทบาทเป็นผู้ประสานประโยชน์ทั้งกับทางการและชาวบ้าน ดังเช่น การกิจของนักสังคม สงเคราะห์ที่ไปปฏิบัติราชการใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้เมื่อพ.ศ.2498¹ สภาวัฒนธรรมแห่ง ชาติได้จัดส่งนักสังคมสงเคราะห์ 13 คนลงพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ยะลา ปัตตานี และสตูล เพื่อ เก็บข้อมูลด้านการดำรงชีวิตของชาวบ้าน พร้อมทั้งเป็นตัวประสานระหว่างชาวบ้านและรัฐเกี่ยวกับ ความต้องการของชาวบ้าน การลงพื้นที่ของนักสังคมสงเคราะห์ในครั้งนั้น ได้ข้อมูลที่เป็น ประโยชน์ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ ประเพณี และปัญหาของคนท้องถิ่น ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ในการจัดการปกครอง การช่วยเหลือและการส่งเสริมอาชีพให้กับ ราษฎร ซึ่งในรายงานของนักสังคมสงเคราะห์ที่ได้ลงพื้นที่ในครั้งนั้นได้ระบุปัญหาของประชาชน ใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้ดังนี้

ก. ทางด้านเศรษฐกิจ

พื้นที่ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ การ ทำการเกษตรได้ผลดี ค่าครองชีพโดยทั่วไปสูงกว่าภาคกลางประมาณ 1 เท่า ฐานะทางเศรษฐกิจ ของประชากรจัดว่าอยู่ในระดับต่ำ ไม่นิยมเก็บเงินอยู่กับตัวเพราะกลัวภัย ไม่ฝากธนาคารเพราะ การเอาดอกเบี้ยเป็นบาป ผลผลิตที่ได้มาก็ขายให้แก่คนจีนซึ่งเป็นเอเย่นต์รับซื้อแต่ไม่รับเงินกลับ ไป จะซื้อสินค้าของคนจีนแล้วห้กลับบัญชีไป โดยต่างฝ่ายต่างไวใจกัน²

ข. ด้านการสาธารณสุข

ชาวบ้านส่วนมากทำการรักษาโรคโดยพิธีทางศาสนาหรือไสยศาสตร์ ที่เรียกว่า หมอกลางบ้าน การรักษาโรคโดยแพทย์แผนปัจจุบันไม่ค่อยได้รับความนิยมเนื่องจากหมอไม่เข้าไปหาชาวบ้าน เพราะการคมนาคมไม่สะดวก ชาวบ้านไม่เคยรู้ว่าการรักษาแผนปัจจุบันคืออะไร จึงยังไม่เกิดความเลื่อมใส³

¹ สจข. มท.0201.2.1.18/30. (2498). เรื่องการปฏิบัติราชการใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของนัก สังคมสงเคราะห์.

² แหล่งเดิม.

³ แหล่งเดิม.

ค. ด้านการเมือง

ประชาชนใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความผูกพันกับมาเลเซียมากกว่าไทย เนื่องจากนับถือศาสนาเดียวกัน ภาษาที่ใช้ก็สามารถสื่อสารกันรู้เรื่อง รัฐบาลไทยควรให้ความสำคัญเรื่องศาสนาของคนในท้องที่เพราะประชาชนใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้นิยมไปประกอบศาสนกิจที่ประเทศมาเลเซียซึ่งมีมัสยิดขนาดใหญ่เป็นศูนย์กลาง รัฐบาลควรจัดสร้างมัสยิดขนาดใหญ่ขึ้นเป็นศูนย์กลางของการประกอบศาสนกิจในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชายแดนใต้ เพื่อประชาชนจะได้ไม่ต้องข้ามแดนไปฝั่งมาเลเซีย¹

ง. ปัญหาของชาวบ้าน

ปัญหาด้านความขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น ข้าวสาร ในพื้นที่ภาคใต้ โดยเฉพาะที่จังหวัดนราธิวาส เนื่องจากการทำนาได้ผลไม่เพียงพอกับการบริโภค ทำให้ทางราชการต้องเข้ามาจัดการปันส่วนโควตาข้าว วิธีปันส่วนข้าวสารของทางอำเภอคือออกบัตรให้ไปซื้อตามร้านค้าที่ทางการกำหนดไว้ แต่ร้านค้ากำหนดวันมาให้ซื้อเพียง 2 วัน บ้าง 3 วันบ้าง ถ้าในอาทิตย์นั้นไม่มารับตามวันที่กำหนดก็หมดสิทธิ์ในอาทิตย์นั้น และตามวันที่กำหนดยังกำหนดเวลาตั้งแต่ 9.00-16.00 น. ถ้าเลยกำหนดก็ซื้อไม่ได้ แต่บางครั้งมาตามวันเวลาที่กำหนด เจ้าของร้านบอกว่าข้าวหมดแล้ว ถ้าซื้อไม่ได้ก็แปลว่าหมดสิทธิ์ที่จะซื้อในอาทิตย์นั้น ทำให้ชาวบ้านเดือดร้อนมาก²

งานของนักสังคมสงเคราะห์เหล่านี้คือการออกไปวิจัยปัญหาสังคม เพื่อนำผลที่ได้มาเป็นแนวทางในการวางแผนการดำเนินงานของรัฐบาล นอกจากภารกิจในภาคใต้เมื่อพ.ศ.2498 แล้ว ในพ.ศ.2500 นักสังคมสงเคราะห์ของสภาวัฒนธรรม ก็ได้ทำวิจัยร่วมกับนักวิจัยขององค์การสหประชาชาติ เรื่องผลของการจัดตั้งนิคม และแนวทางการพัฒนานิคม โดยใช้เทคโนโลยี เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐวางแผนการบูรณะชนบทในท้องถิ่นอื่น ซึ่งผลจากการวิจัยในครั้งนั้นได้ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนานิคมสร้างตนเองนอกเหนือจากการที่รัฐบาลได้จัดสาธารณูปโภคเพื่อเอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพของสมาชิกนิคมแล้ว รัฐบาลควรส่งเสริมการเกษตรโดยการจัดหาพืชพันธุ์ที่มีความเหมาะสมต่อสภาพอากาศ ดังเช่นการวิจัยครั้งนี้ได้ทดลองให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองบางปะกงปลูกข้าวโพดหวาน และสับปะรด³ ซึ่งได้ผลเป็นที่พอใจ การส่งเสริมให้เยาวชนในนิคมได้ทดลองทำการเกษตรโดยจัดโครงการยุวเกษตรกร การวางแผนจัดระบบชลประทาน การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการทำการเกษตรทำให้ผลผลิตเพิ่มมากขึ้น เช่น การใช้ระเหยน้ำ การใช้รถ

¹ สจข. มท.0201.2.1.18/30. (2498). เรื่องการปฏิบัติราชการใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของนักสังคมสงเคราะห์.

² แหล่งเดิม.

* การวิจัยในครั้งนั้นได้ลงพื้นที่นิคมบางปะกง

³ สจข. สร.0201.54/30. (2500). เรื่องนิคมกสิกรในท้องที่ตำบลบางปะกง สองคลอง บางเกลือ.

แทรกเตอร์ และการใช้เครื่องยนตร์ทุ่นแรงการผลิต ฯลฯ นอกจากการพัฒนาวิธีการผลิตแล้ว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็เป็นส่วนสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการจึงได้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นภายในนิคมให้การศึกษาอบรมแก่ลูกหลานสมาชิกนิคม และชุมชนใกล้เคียง จากผลการวิจัยการพัฒนาในครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดการนำไปใช้ในนิคมอื่นๆ เพื่อให้จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งนิคมของรัฐบาลที่ต้องการช่วยเหลือราษฎรประสบผลสำเร็จแท้จริง

นอกจากการวิจัยปัญหาสังคมของนักสังคมสงเคราะห์จะก่อให้เกิดแนวทางในการพัฒนาสังคม ยังก่อให้เกิดแนวทางในการแก้ปัญหาสังคมอีกด้วย ดังเช่น การวิจัยปัญหาโสเภณีในพ.ศ. 2500 จากการวิจัยพบว่าแนวทางแก้ปัญหาโสเภณีขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ การสร้างสถานสงเคราะห์เพื่อรองรับหญิงเหล่านี้เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ การใช้อำนาจรัฐเข้าไปจัดการปัญหานี้ ทั้งโดยการจับกุม ส่งกลับภูมิลำเนาเดิมไม่ได้ทำให้ปัญหานี้ลดน้อยลง ตรงกันข้ามหญิงเหล่านี้เมื่อถูกจับกลับไม่มีใครสนใจที่จะกลับภูมิลำเนา¹ ผลจากการวิจัยครั้งนี้รัฐบาลได้นำไปวิเคราะห์เพื่อหาทางแก้ปัญหาโดยการฝึกอาชีพให้กับหญิงเหล่านั้น พร้อมทั้งสร้างทัศนคติในด้านบวกต่อการดำเนินชีวิต รัฐบาลได้จัดตั้งสถานสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือหญิงเหล่านี้ที่เกาะเกร็ด จังหวัดนนทบุรี (บ้านเกร็ดตระการ) ซึ่งยังดำเนินการอยู่จนปัจจุบัน

¹ สจข. สร.0201.51/4. (2499-2500). เรื่องการดำเนินการแก้หญิงโสเภณีที่ไม่ได้รับอนุญาต.

บทที่ 5

สรุปผลการดำเนินงาน

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลปัจจุบัน ได้พระราชทานความหมายของการสังคมสงเคราะห์ ไว้ในโอกาสที่ได้เสด็จมาเป็นองค์ประธานในการเปิดประชุมการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ครั้งที่ 2 ณ ศาลาสันติธรรม เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2505 ซึ่งมีความว่า

การสังคมสงเคราะห์นั้นมีความหมายกว้างขวางมาก กินความถึงการดำเนินงานทุกอย่างที่จะช่วยเกื้อกูลเพื่อนมนุษย์ หรือกลุ่มชนที่รวมกันเป็นสังคม เป็นชาติ ผู้ที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ให้มีความสุขทั้งกายและจิตใจ ให้มีปัจจัยอันจำเป็นแก่การดำรงชีพ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการบำบัดโรคภัยไข้เจ็บ ได้รับการศึกษาอบรมตามสมควร ตลอดจนความรู้ที่จะทำมาเลี้ยงชีพ โดยสุจริตเพื่อความเรียบร้อย และความเป็นปึกแผ่นของสังคม¹

ดังนั้นถ้าพิจารณาถึงการสังคมสงเคราะห์ของไทยตั้งแต่อดีตเป็นต้นมาซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของความเชื่อทางศาสนาพุทธ ที่สอนให้พุทธศาสนิกชนมีความเมตตา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ รู้จักการทำบุญ การให้ทาน การช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ ฯลฯ นับว่าการสังคมสงเคราะห์เป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิต และวัฒนธรรมของไทย แต่องค์ประกอบที่จะช่วยส่งเสริมบทบาทด้านนี้ให้มีความโดดเด่นคือ บริบททางสังคม และภาวะผู้นำในขณะนั้น

บริบททางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสังคมสงเคราะห์ ภาวะสงคราม ความอดอยาก ทุกภิกขภัย โรคระบาด เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ส่งเสริมให้งานสงเคราะห์มีศักยภาพ และเป็นที่ต้องการของประชาชนมากขึ้น นอกจากบริบททางสังคมจะก่อให้เกิดการสงเคราะห์แล้ว ภาวะผู้นำในขณะนั้นก็เป็นตัวผลักดันให้การสังคมสงเคราะห์มีศักยภาพมากขึ้น ซึ่งนับตั้งแต่อดีตพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทรงเป็นผู้อุปถัมภ์การสังคมสงเคราะห์ตลอดมาจนหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ.2475 โดยคณะราษฎรแล้ว ภาวะผู้นำได้เปลี่ยนจากสถาบันพระมหากษัตริย์ มาสู่นายกรัฐมนตรีในการปกครองระบอบประชาธิปไตย สำหรับนโยบายด้านการสังคมสงเคราะห์ก็ได้กล่าวไว้ในหลัก 6 ประการว่า “จะต้องรักษาความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลจะหางานให้ทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก”²

¹ปิฎ โจนะบุรานนท์. (2515). ข้อคิดในงานสังคมสงเคราะห์. หน้า 1.

²ปรีดี พนมยงค์. (2514). บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย.

แต่รัฐบาลคณะราษฎรภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ยังไม่สามารถจัดการสังคมสงเคราะห์อย่างมีประสิทธิภาพได้เนื่องจาก ความไม่มั่นคงในทางการเมือง มีการแย่งชิงอำนาจ แบ่งฝักแบ่งฝ่าย ภาวะผู้นำมีการเปลี่ยนแปลงมาตลอดนับแต่พ.ศ.2475 การขาดความเป็นเอกภาพในทางการเมืองก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนางานในด้านต่าง ๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการบั่นทอนอุดมการณ์ของคณะราษฎรในการทำงานเพื่อปวงชน

การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีวาระแรกของจอมพลป. พิบูลสงครามในพ.ศ.2481 นั้น จอมพลป. มีอำนาจสูงสุดทั้งฝ่ายบริหารและด้านการทหาร เหตุการณ์สำคัญในช่วงนี้คือการปราบปรามศัตรูทางการเมืองอย่างรุนแรงในพ.ศ.2482 และการเรียกร้องดินแดนเขมรส่วนในคือพระตะบอง และเสียมราฐ รวมทั้งดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขงซึ่งประกอบไปด้วยเมืองจำปาศักดิ์ และเมืองไชยบุรีคืนจากฝรั่งเศสในสงครามอินโดจีนพ.ศ.2483 ช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ความเป็นผู้นำของจอมพลป. ให้เด่นชัดยิ่งขึ้น การสร้างความมั่นคงในอำนาจและค่านิยมชมชอบในหมู่ประชาชนจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะสนับสนุนสถานภาพของการดำรงตำแหน่งผู้นำ ดังนั้นจอมพลป. จึงเสริมสร้างความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่ง และสร้างค่านิยมในหมู่ประชาชน ด้วยการจัดการสังคมสงเคราะห์ ให้ความช่วยเหลือประชาชน ซึ่งเป็นฐานอำนาจที่มีขนาดใหญ่ที่สุด รัฐบาลได้จัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นในพ.ศ.2483 รับผิดชอบงานด้านนี้โดยเฉพาะ ขอบข่ายงานสังคมสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์ในระยะแรก มีนโยบายที่จะส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นกว่าเดิม ทั้งทางด้านที่อยู่อาศัย อาหารการกิน การประกอบอาชีพ การรักษาสุขภาพ และการสงเคราะห์คนอนาถา วาระแรกของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม นับเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดการสังคมสงเคราะห์อย่างเป็นระบบของไทย โครงการต่าง ๆ ทั้งทางด้านการจัดตั้งนิคม การจัดสถานสงเคราะห์ การจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ ล้วนแล้วแต่อยู่ในระยะของการเริ่มงาน เช่น งานนิคมสร้างตนเอง ซึ่งการจัดตั้งนิคมเพื่อช่วยเหลือคนว่างงานนั้นมีมาตั้งแต่พ.ศ.2478 โดยกระทรวงเศรษฐการ ที่จังหวัดนครสวรรค์ แต่นิคมที่จัดตั้งขึ้นนั้นไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะขาดการสนับสนุนจากรัฐบาล ภายหลังสมาชิกนิคมก็ลดน้อยลงไป นิคมจึงทรุดโทรมลงไปเป็นลำดับ แต่หลังจากที่จอมพลป. จัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้น งานนิคมก็กลับมามีความสำคัญอีกครั้งหนึ่ง ในระยะแรกนั้นจัดตั้งขึ้น 2 แห่ง คือที่พระพุทธบาท สระบุรี และที่ลพบุรี ในพ.ศ.2483 รับโอนนิคมกสิกร จากกระทรวงเศรษฐการ ในพ.ศ.2484

นอกจากกรมประชาสงเคราะห์จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือคนว่างงานแล้ว รัฐบาลของจอมพลป. พิบูลสงคราม ยังมีโครงการส่งเสริมอาชีพอื่นๆ อีกเช่น โครงการช่วยเหลือคนไทยให้มีที่ทำกิน จัดตั้งขึ้นเมื่อพ.ศ.2484 เพื่อขยายการช่วยเหลือประชาชนในส่วนภูมิภาคให้มีที่ดินทำกิน โดยให้จังหวัดดำเนินการกันเอง มีกรมประชาสงเคราะห์เป็นเจ้าหน้าที่ และมีคณะกรรมการโครงการช่วยเหลือคนไทยให้มีที่ทำกิน ซึ่งประกอบไปด้วย อธิบดีกรม

มหาดไทย กรมเกษตร กรมที่ดิน กรมชลประทาน กรมสาธาณสุข กรมป่าไม้ จังหวัดที่อยู่ในโครงการช่วยเหลือคนไทยให้มีที่ทำกินประกอบไปด้วย จังหวัดนครปฐม จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดนครจำปาศักดิ์ จังหวัดพิบูลสงคราม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดลพบุรี จังหวัดพิจิตร จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดอุตรดิตถ์และจังหวัดเชียงราย แต่ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 มีนิคมที่ต้องยุบเลิกไป 7 แห่ง (ตารางในบทที่ 3) กรมประชาสงเคราะห์รับมาดำเนินการ 2 แห่ง คือ นิคมบึงพาด จังหวัดอุตรดิตถ์ และนิคมขุนทะเล จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในพ.ศ.2485 รัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงครามได้ตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้าเป็นสมาชิกนิคม จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ พลเอกมังกร พรหมโยธี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งโครงการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ โดยมอบหมายให้กรมมหาดไทย (กรมการปกครอง) เป็นผู้ดูแล ได้ดำเนินการใน 3 จังหวัดคือ นิคมกสิกรบางปะกง (ทุ่งสีเหลือง) จังหวัดฉะเชิงเทรา นิคมกสิกรจังหวัดจันทบุรี และนิคมกสิกร จังหวัดร้อยเอ็ด แต่นิคมที่จันทบุรี และนิคมที่ร้อยเอ็ดไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากกันดารน้ำ ไม่สามารถเพาะปลูกได้ ทำให้สมาชิกอพยพออกไปจากนิคมเป็นจำนวนมาก¹ กรมประชาสงเคราะห์จึงรับโอนนิคมกสิกรบางปะกง(ทุ่งสีเหลือง) มารับผิดชอบ นิคมที่กรมประชาสงเคราะห์รับโอนมานี้เป็นนิคมที่ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง สมาชิกในนิคมไม่ค่อยอพยพออกไป เป็นนิคมที่สามารถจะพัฒนาได้ในอนาคต

แต่นโยบายบางอย่างของรัฐบาลก็ยังไม่สามารถทำให้เป็นรูปธรรมได้ เช่น การจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ ซึ่งรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์พ.ศ. 2485 เพื่อช่วยเหลือปลูกสร้าง ให้คำปรึกษา และให้เช่าที่พักอาศัย แก่ประชาชน แต่เนื่องจากในขณะนั้นประเทศไทยกำลังเข้าสู่ภาวะสงคราม สินค้าต่างๆ มีราคาแพง โครงการก่อสร้างจึงต้องระงับออกไปก่อน ส่วนงานต่างๆที่ได้ดำเนินการไปแล้วยังไม่อาจสรุปได้ว่าได้ผลสมกับความตั้งใจของรัฐบาล เพราะหลังจากนั้นไม่นานประเทศไทยก็เข้าสู่สงคราม รัฐบาลมีภารกิจที่ต้องดูแลงานในส่วนอื่นๆ ด้วย การสนับสนุนงานสังคมสงเคราะห์ที่ได้ดำเนินการไปแล้วจึงชะลอตัวลงไปชั่วคราวหนึ่ง และเมื่อรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงครามหมดอำนาจในพ.ศ.2487 รัฐบาลชุดต่อๆ มาก็ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับงานสังคมสงเคราะห์เท่าที่ควร

เมื่อจอมพลป. พิบูลสงครามกลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งในพ.ศ.2491 เนื่องจากการทำรัฐประหารของกลุ่มทหารบกที่ไม่พอใจรัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำจากปัญหาเงินเฟ้อ และความอดอยากขาดแคลนของประชาชนในช่วงหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง การจัดตั้งรัฐบาลของจอมพลป.

¹ สจข. สร.0201.54/34. (2491-2495). เรื่องการปรับปรุงนิคมต่างๆ หรือแผนการขยายนิคมของกรมประชาสงเคราะห์.

ในครั้งนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการจัดปัญหาทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีค่าครองชีพที่เหมาะสม

งานสังคมสงเคราะห์จึงกลับมามีบทบาทต่อประชาชนอีกครั้งหนึ่ง สาเหตุสำคัญที่ทำให้เป็นเช่นนั้นเพราะจอมพลป. เป็นคนริเริ่มงานสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย จึงเป็นความภาคภูมิใจในนโยบายผลงานที่รัฐบาลในยุคแรกของจอมพลป. ได้ทำไว้ รัฐบาลจึงได้รื้อฟื้นระบบการสังคมสงเคราะห์โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการประกอบอาชีพให้กลับเข้ามามีบทบาทต่อประชาชน งานนิคมสร้างตนเองได้รับการพัฒนาด้านการจัดสาธารณูปโภค เพื่อเชิญชวนให้ประชาชนเข้าเป็นสมาชิกนิคม การจัดสาธารณูปโภคได้แก่ การตัดถนน การขุดแหล่งน้ำ ฯลฯ ผลผลิตของนิคมได้รับการส่งเสริมจากทางราชการทั้งทางด้านการผลิตและการตลาด จึงนับว่าการสังคมสงเคราะห์ในยุคนี้เป็นยุคแห่งการพัฒนา

ในส่วนของการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง รัฐบาลได้ส่งเสริมการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ในที่ต่างๆ เช่น ในพ.ศ. 2494 จัดสร้างตึกแถวให้เช่า ที่ซอยรางน้ำ พญาไท ได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมาก จึงขยายโครงการต่อมาเป็นอาคารสงเคราะห์ของกรมที่ดินดินแดง และอาคารสงเคราะห์ของข้าราชการที่ห้วยมถนพินธุโลกตัดกับถนนสวรรคโลก ในปลายพ.ศ. 2494 การก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในพ.ศ. 2496-2499 มีการสร้างอาคารสงเคราะห์พิบูลเวชณ์ ที่คลองตัน ตำบลพระโขนง บนเนื้อที่ 300 ไร่ และอาคารพิบูลวัฒนา เนื้อที่ 125 ไร่ บริเวณคลองประปาสามเสน¹ อาคารสงเคราะห์ที่จัดสร้างขึ้นดังกล่าวนับเป็นการช่วยเหลือบุคคลที่มีรายได้น้อยให้สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการส่งเสริมให้คนไทยมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น เปรียบดังโครงการบ้านเอื้ออาทรในปัจจุบัน

นอกจากการช่วยเหลือประชาชนปกติแล้วงานสังคมสงเคราะห์ยังมีนโยบายที่จะช่วยเหลือคนอนาถา จรจัด ถูกทอดทิ้ง ซึ่งเป็นสวัสดิการสังคมที่รัฐประชาธิปไตยต้องจัดให้แก่ประชาชน การช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้มิใช่เป็นการเลี้ยงดูแบบให้เปล่าแต่เป็นการฝึกหัดการใช้ชีวิตให้แก่บุคคลอนาถา สอนให้รู้จักดำรงชีพด้วยการทำงานตามสภาพของร่างกาย ถ้าเป็นเด็กก็ให้ศึกษาเล่าเรียน เพื่อไปประกอบอาชีพในอนาคต ถ้าเป็นคนชราหรือคนพิการก็ให้ฝึกหัดอาชีพที่เหมาะสมกับสภาพร่างกาย จะได้ไม่ไปรบกวนขอทานเป็นปัญหาสังคม การจัดตั้งสถานสงเคราะห์แบบต่างๆ เพื่อดูแลบุคคลเหล่านี้ ประกอบไปด้วย สถานสงเคราะห์คนทุพพลภาพ พระประแดง สถานสงเคราะห์คนชรา ปากเกร็ด โรงเรียนชาติสงเคราะห์ โรงเรียนประชาธิปไตย โรงเรียนประชาสงเคราะห์ สถานสงเคราะห์ต่างๆ เหล่านี้ บางแห่งได้รับการ

¹ อ. พิบูลสงคราม. (2540). จอมพลป. พิบูลสงคราม เล่ม 2. หน้า 309.

พัฒนา เพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานให้มีบทบาทต่อสังคมมากยิ่งขึ้น เช่น โรงเรียนชาติสงเคราะห์ คือโรงพยาบาลราชวิถีในปัจจุบัน

จุดสำคัญที่ทำให้งานสังคมสงเคราะห์ของไทยในวาระที่ 2 ของจอมพลป. มีพัฒนาการขึ้นมากเนื่องจากการได้รับความร่วมมือทางวิชาการจากต่างประเทศ ต่างจากในยุคแรกของจอมพลป. ที่ยังไม่มีใครเคยได้รับการศึกษาทางด้านสังคมสงเคราะห์อย่างแท้จริง การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายของผู้นำ แต่ในยุคหลังนี้มีนักวิชาการของไทยได้รับทุนไปศึกษาดูงานด้านสังคมสงเคราะห์จากต่างประเทศ เมื่อกลับมาก็นำหลักวิชาของการสังคมสงเคราะห์มาวางแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพสังคม จัดการสังคมสงเคราะห์ตามสภาพปัญหาในขณะนั้น มีการวิจัยทางด้านสังคมสงเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางแก้ปัญหาสังคม

การจัดการศึกษาสังคมสงเคราะห์เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้งานสังคมสงเคราะห์ในวาระที่ 2 ของจอมพลป. มีศักยภาพมากขึ้น การจัดการศึกษาสังคมสงเคราะห์เป็นผลงานสำคัญของท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม ภริยาจอมพลป. ซึ่งเป็นผู้ที่สนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาขึ้นที่สภาวัฒนธรรมแห่งชาติ เพื่อผลิตนักสังคมสงเคราะห์มาทำงานด้านนี้ แสดงให้เห็นว่างานสังคมสงเคราะห์มีความสำคัญกับรัฐบาลของจอมพลป. เป็นอย่างมาก ถึงขนาดต้องมีการผลิตบุคลากรเพื่อป้อนเข้าสู่ระบบงานสังคมสงเคราะห์ งานสังคมสงเคราะห์ในขณะนั้นน่าจะมีความสำคัญและเป็นที่ต้องการของทั้งหน่วยงานราชการและภาคเอกชน เพราะปรากฏว่ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้จัดหลักสูตรการศึกษาด้านสังคมสงเคราะห์ในระดับปริญญาตรีเพื่อผลิตบัณฑิตทางด้านนี้โดยเฉพาะ

การดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงครามส่งผลต่อประเทศชาติและประชาชนทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งสามารถพิจารณาแยกเป็นประเด็นๆ ได้ดังนี้

ผลทางด้านเศรษฐกิจ

ด้านการเกษตร การดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลนับเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจทางหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการจัดนิคมสร้างตนเอง การส่งเสริมให้คนไทยทำการค้า การส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มทางวิชาชีพ ผลทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของรัฐบาลคือนิคมสร้างตนเองซึ่งขยายตัวไปในจังหวัดต่างๆ ผลผลิตด้านเกษตรกรรมของนิคมมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น สมาชิกนิคมสามารถพึ่งตนเองได้ในทางเศรษฐกิจ การจัดตั้งนิคมยังช่วยแก้ปัญหาการว่างงานของประชาชนบางส่วน ซึ่งรัฐบาลเน้นให้ประชาชนในวัยทำงานโดยเฉพาะผู้ชายทุกคนต้องประกอบอาชีพ

เพื่อสร้างเสริมเศรษฐกิจของชาติ ผู้ที่ว่างงานรัฐบาลจะส่งเสริมให้ไปประกอบอาชีพในนิคมสร้างตนเอง ทำการเกษตรกรรม โดยรัฐจะสนับสนุนการจัดตั้งนิคม ทั้งทางด้านเงินลงทุน เจ้าหน้าที่ดูแลนิคม การจัดสาธารณูปโภค และทางด้านการตลาด งานนิคมสร้างตนเองนี้ เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสร้างชาติของจอมพลป. ที่ส่งเสริมให้คนไทยทุกคนประกอบอาชีพสุจริต ตามประกาศรฐนิยมฉบับที่ 7 และพระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพพ.ศ.2484

ด้านการค้า รัฐบาลยังได้สนับสนุนให้คนไทยประกอบอาชีพค้าขายโดยการจัดตลาดนัดให้ค้าขาย ตลาดนัดที่รัฐบาลจัดให้ค้าขายนั้นมีข้อน่าสังเกตว่ามักจะตั้งอยู่ใกล้แหล่งราชการ เช่นที่มหานาค เทเวศร์ หรือวังสราญรมย์ ทั้งนี้อาจเป็นกุศโลบายของรัฐบาล ที่ต้องการให้พ่อค้าแม่ค้าคนไทยได้จำหน่ายสินค้ากับข้าราชการ ซึ่งนับเป็นผู้ที่มีกำลังซื้อ และยังทำให้ข้าราชการได้ซื้อสินค้าในราคาถูก เพราะพ่อค้าแม่ค้าที่นำสินค้ามาขายเสียค่าใช้จ่ายในการเข้ามาขายน้อย เพราะอยู่ภายใต้การส่งเสริมของรัฐบาล นอกจากรัฐบาลจะสนับสนุนการจัดตั้งตลาดแล้ว ยังได้สนับสนุนที่จะจัดหาสินค้ามาจำหน่ายแก่พ่อค้าแม่ค้าคนไทยในราคาย่อมเยาอีกด้วย เพื่อให้สามารถทำการค้าแข่งกับคนจีนได้ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายสงวนอาชีพเฉพาะคนไทยโดยการตราพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพเฉพาะคนไทย เพื่อส่งเสริมให้คนไทยสามารถประกอบอาชีพแข่งกับคนจีนได้ รัฐบาลส่งเสริมให้คนไทยทำการค้า เช่นการขายกล้วยเดี่ยว เพราะเป็นอาชีพที่ลงทุนน้อย เป็นอาหารที่ทุกคนรู้จักและชื่นชอบ สามารถทำได้ง่ายไม่ต้องฝึกหัดมาก และวัตถุดิบก็เป็นของที่ผลิตขึ้นในประเทศ

ด้านการเงิน การสังคมสงเคราะห์ด้านการเงิน กรมประชาสงเคราะห์ได้จัดตั้งสถานชานุกเคราะห์เมื่อพ.ศ.2498 เพื่อเป็นที่พึ่งแก่ประชาชนในยามขาดแคลนเงินตรา เพราะขณะนั้นมีเพียงโรงรับจำนำของคนจีนเท่านั้นที่เปิดดำเนินกิจการ รัฐต้องเข้าแทรกแซงดำเนินกิจการเพื่อมิให้ธุรกิจด้านนี้อยู่ภายใต้อิทธิพลของคนจีนมากเกินไป เนื่องจากขณะนั้นธุรกิจโรงรับจำนำของคนจีนเอาเปรียบประชาชนมากแม้ว่าจะคิดดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนดร้อยละ 1.25 แต่มีการคิดค่าดำเนินการอื่นๆ ทำให้ผู้จำนำต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงจัดตั้งโรงรับจำนำของรัฐบาลเพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชนในการจำนำสิ่งของ ซึ่งนับเป็นวิธีที่ได้ผลเพราะประชาชนนิยมโรงรับจำนำของรัฐเนื่องจากคิดอัตราที่เป็นธรรม

ผลทางด้านสังคม

การจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ การจัดสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดผลทางสังคมคือประชาชนบางส่วนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม หลังจากได้รับการสงเคราะห์จากรัฐบาล ในด้านที่อยู่อาศัยก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เมื่อประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งมั่นคง คุณภาพชีวิตก็ดีขึ้นการจัด อาคารสงเคราะห์ของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของชุมชนในเวลาต่อมา เช่น ที่ดินแดง และที่คลองตัน ซึ่งกลายเป็นเขตในเมืองใน

ปัจจุบัน การก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาลในยุคของรัฐบาลจอมพลป. เป็นต้นแบบของบ้านเอื้ออาทรในยุคนี้

การจัดตั้งสถานสงเคราะห์ เป็นการช่วยเหลือคนอนาถา ยากไร้ ถูกทอดทิ้ง การดำเนินงานด้านนี้ของรัฐบาลเป็นการจัดสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ทุกข์ยาก การสงเคราะห์ของรัฐบาลนี้มีได้เป็นการสงเคราะห์แบบเสียเปล่า แต่เป็นการช่วยเหลือให้คนเหล่านี้สามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมได้โดยไม่ไปก่อความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ประชาชน สถานสงเคราะห์มีทั้งเป็นลักษณะสถานฝึกอาชีพ และสถานศึกษา เพื่อฝึกหัดและฟื้นฟูสมรรถภาพของคนที่เข้ารับการสงเคราะห์ เพื่อว่าในอนาคตคนเหล่านี้จะสามารถไปใช้ชีวิตร่วมกับบุคคลอื่นได้ในสังคมอย่างปกติสุข

ผลทางการเมือง

การดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงครามช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ผู้นำที่เอาใจใส่ในปัญหาของประชาชน การดำเนินงานด้านนี้ของรัฐบาลย่อมเป็นการแสดงถึงการลดความกร้าวของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายชาตินิยมแบบเผด็จการ งานสังคมสงเคราะห์ยังเป็นการจรรโลงภาวะผู้นำของจอมพลป. ให้เป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน กล่าวได้ว่าความแตกต่างระหว่างงานสังคมสงเคราะห์ของจอมพลป. ในยุคแรก และยุคหลัง คือ บริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป งานในยุคแรกเป็นงานที่อยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองของจอมพลป. อย่างแท้จริง งานสังคมสงเคราะห์ที่รัฐจัดดำเนินการนั้นก็เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง การสร้างชาติ โดยอาศัยความสนับสนุนของประชาชนเป็นที่ตั้ง งานในยุคแรกไม่ค่อยมีผลกระทบต่อประชาชนมากนัก แม้ว่าจะมีการจัดการสังคมสงเคราะห์หลายแขนง เพราะงานบางอย่างไม่สามารถทำให้เป็นรูปธรรมได้ เนื่องจากสถานการณ์บ้านเมืองขณะนั้นกำลังอยู่ในยุคสงคราม แต่เมื่อจอมพลป. กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ก็มีปัจจัยที่ส่งเสริมให้งานสังคมสงเคราะห์พัฒนาไปในแนวทางที่เป็นสากล จากความร่วมมือกับต่างประเทศ ทำให้มีนักสังคมสงเคราะห์เข้ามาวางแผนงานสังคมสงเคราะห์ให้มีระบบระเบียบ แบบแผนมากยิ่งขึ้น ทำให้การพัฒนางานสงเคราะห์สามารถเข้าถึงบุคคลทุกระดับ

นอกจากผลด้านต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว การดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลจอมพลป. ยังมีข้อบกพร่องที่ควรนำมากล่าวในที่นี้คือ งานสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ แม้ว่าโครงการของรัฐบาลจะจัดตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือประชาชน แต่มีประชาชนจำนวนไม่มากที่ได้ใช้ประโยชน์ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านงบประมาณ บุคลากรและสถานที่ แต่งานสังคมสงเคราะห์ที่ได้อริเริ่มขึ้นในสมัยจอมพลป. นี้ นับเป็นต้นแบบแห่งการวางรากฐานงานสังคมสงเคราะห์ในสมัย

ต่อๆ มา จนกล่าวได้ว่างานสังคมสงเคราะห์เป็นผลงานที่ประสบความสำเร็จของรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม ที่มีผลมาถึงปัจจุบัน

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
Srinakharinwirot University

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
Srinakharinwirot University

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์
สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

เอกสารรัชกาลที่ 6

ร.6.ค.1/47. (2460). การช่วยเหลือราษฎรผู้ได้รับความลำบากเสียหายเพราะอุทกภัย.

เอกสารรัชกาลที่ 7

ม.ร7ม./10. (2469). โรงพยาบาลโรคเรื้อน.

ม.ร7ม.26.4/46. (2469). คนไทยในเมืองไทยไม่มีงานทำเป็นโรคเรื้อน.

เอกสารกระทรวงมหาดไทย

มท.0201.2.1/3. (2478). การควบคุมยุวชน.

มท.0201.2.1/8. (2482). ส่งแจ้งความเรื่องสร้างบ่อน้ำไปให้สำนักงานโฆษณาการ กระจาย
ข่าวทางวิทยุ.

มท.0201.2.1/9. (2482). ส่งหนังสือคำปราศรัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไปให้
จังหวัดต่าง ๆ เพื่อแจกจ่ายแก่ข้าหลวงประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอและ
ปลัดกิ่งอำเภอ.

มท.0201.2.1/137. (2492). บัญชีกรมประชาสงเคราะห์.

มท.0201.2.1/148. (2492). กรมประชาสงเคราะห์เปิดสถานที่ทำการตัดผม.

มท.0201.2.1/203. (2494). การจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์.

มท.0201.2.1/335. (2496). ขอทราบจำนวนบุคคลที่สำเร็จจากต่างประเทศเข้ารับบรรจุใน
กระทรวงทบวงกรมต่างๆ.

มท.0201.2.1.18/32. (2498). ความต้องการผู้สำเร็จการศึกษาสังคมสงเคราะห์.

มท.0201.2.1.23/40. (2498). คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 942/2498.

มท.0201.2.1.23/44. (2498). คำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย.

มท.0201.2.1.23/45. (2499). พระราชบัญญัติสงวนอาชีพไว้สำหรับประชาชน.

มท.0201.2.1.23/49. (2500). ร่างกฎหมายที่ยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ.

มท.0201.2.1.23/50. (2500). การเลิกพระราชบัญญัติจัดอาชีวศึกษาแก่บุคคลบางจำพวก.

มท.0201.2.1.23/51. (2500). สำนักร่างกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วไม่อาจปฏิบัติได้.

มท.0201.2.1.24/15. (2500). ส่งข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ตำแหน่งปลัดอำเภอตรี

ไปรับการศึกษาสังคมสงเคราะห์.

มท.0201.2.1.3/29. (2489). ส่งคำบรรยายวิธีระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อตรวจแก้ไขใหม่ เพื่อ
บรรยายที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง.

มท.0201.2.1.3/139 (2496). บัญชีแสดงความต้องการขอรับหน่วยสอบแข่งขันรับทุนรัฐบาล
ประจำปี 2496 ของกรมต่างๆในสังกัดกระทรวงมหาดไทย.

มท.0201.2.1.3/175. (2496). ขอให้พิจารณาบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาสังคมสงเคราะห์เข้ารับ
ราชการ.

มท.0201.2.1.5/33 (2497-2500). การทำโครงการงานของกระทรวงทบวงกรม.

มท.0201.2.1.7/1. (2484-2489). งานในหน้าที่กรมต่างๆ.

มท.0201.2.1.7/4. (2489). การแบ่งส่วนราชการ.

มท.0201.2.1.18/30. (2498). การปฏิบัติราชการใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของนักสังคม
สงเคราะห์.

มท.0201.8/1. (2494). แบบและบัญชีกรมประชาสงเคราะห์.

มท.0201.8/3. (2499). โครงการจัดนิคมสร้างตนเองตามพ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.
2485.

มท.0201.8/8 (2502). คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ.

มท.0201.8/9. (2502). การสงเคราะห์ชาวเขา.

มท.4.8.1/2. (2476). ขอยืมโรงทหารจังหวัดพระนครศรีอยุธยาตั้งโรงเรียนดัดสันดาน.

มท.4.8.1/9. (2479). ส่งตัวหลวงวิฑูรสถลกิจกับผู้คุม 3 นาย ไปทำแผนที่เกาะใหญ่.

มท.4.8.1/51. (2480). บันทึกการย้ายโรงเรียนดัดสันดานจากเกาะสีชังไปเกาะใหญ่.

เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ

ศธ.0701.29/1. (2484). นโยบายการสร้างชาติ.

ศธ.0701.29/4. (2484). นโยบายการสร้างชาติ.

ศธ.9/153. (2476). สถานประชาธิปก.

ศธ.46/9. (2445). ระเบียบการรับเด็กเข้าโรงเรียนเด็ก.

ศธ.46/17. (2448). เจ้าฟ้ากรมขุนพิศณุโลกฯ ประทานเงินบำรุงโรงเรียนเด็ก.

ศธ.46/19. (2449). กรมขุนสมมตฯประทานเงินบำรุงการศึกษาและโรงเรียนเด็ก.

ศธ.46/26. (2452). กรมขุนสมมตฯประทานเงินบำรุงโรงเรียนเด็ก.

ศธ.46/27. (2453). กรมขุนสมมตฯประทานเงินบำรุงโรงเรียนเด็กและเงินบำรุงการศึกษา.

ศธ.46/29. (2454). เงินค่าใช้สอยโรงเรียนเด็ก ศก 130.

ศธ.46/30. (2454). ยกโรงเรียนเด็กให้เป็นโรงเรียนเด็กหญิงอนาถา.

ศธ.46/31. (2454). สมเด็จพระมาตุจฉาเจ้า พระบรมราชเทวี พระราชทานเงินบำรุงโรงเรียน
เด็กอนาถา.

ศธ.50/77. (2449). ตั้งโรงเรียนดัดสันดาน.

เอกสารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สร.0201.2.1/148. (2492). กรมประชาสงเคราะห์เปิดสถานที่ทำการดัดผม.

สร.0201.5/25. (2485-2486). ควบคุมคนจรจัดและผู้ไม่ประกอบอาชีพ.

สร.0201.11/1. (2483). เบ็ดเสร็จตั้งกรมประชาสงเคราะห์.

สร.0201.11/2. (2483). ปรับปรุงส่วนราชการกรมประชาสงเคราะห์.

สร.0201.11/3. (2484). การจัดตั้งบริษัทสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือประชากร.

สร.0201.14/6. (2475-2477). โรงเรียนดัดสันดาน.

สร.0201.14/24. (2484-2485). การดำเนินงานให้เป็นไปตามพรม.ควบคุมเด็กและ
นักเรียนพ.ศ.2481.

สร.0201.14.1/5. (2476-2477). การสร้างสถานประชาธิปก สำหรับเลี้ยงและอบรมเด็ก
อนาถา.

สร.0201.14.1/12. (2478). โรงเรียนประชานุเคราะห์.

สร.0201.14.1/18. (2478). โรงเรียนประชานุเคราะห์.

สร.0201.14.1/19. (2480-2490). โรงเรียนเบญจมราชูทิศหรือโรงเรียนชาติสงเคราะห์.

สร.0201.14.1/26. (2486). โรงเรียนชาติสงเคราะห์ตำบลบางเขนและโรงเรียนลูกกำพร้า
สงคราม.

สร.0201.18.3/3. (2485). การสงเคราะห์ราษฎรในสหรัฐไทยเดิม.

สร.0201.27.2/3. ปีที่ 1. (2476). โรงพยาบาลโรคเรื้อน.

สร.0201.27.2/3. ปีที่ 2. (2476). โรงพยาบาลโรคเรื้อน.

สร.0201.51/1. (2497). คนขอทาน (การสงเคราะห์).

สร.0201.51/4. (2499-2500). การดำเนินการแกหึงโสเภณีที่ไม่ได้รับอนุญาต.

สร.0201.52/43. (2485). สมาคมสงเคราะห์ผู้มีบุตรมาก.

สร.0201.54/12. (2478-2479). โครงการจัดตั้งกลสิกรรม.

สร.0201.54/17. (2487). นิคมกลสิกรรมในจังหวัดสุโขทัย.

สร.0201.54/22. (2487). แบ่งพื้นที่บึงบอระเพ็ดจัดสร้างนิคมสร้างตนเอง.

สร.0201.54/23. (2486). นิคมสร้างตนเองสหรัฐไทยเดิม.

สร.0201.54/26. (2486). นิคมสร้างตนเองหรือแหล่งประกอบกิจการงาน ต.ป่าตึง อ.แม่จัน
จ.เชียงราย.

- สร.0201.54/27. (2486). คณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งนิคม.
- สร.0201.54/30. (2500). นิคมกสิกรในท้องที่ตำบลบางปะกง สองคลอง บางเกลือ.
- สร.0201.54/34. (2491-2495). การปรับปรุงนิคมต่าง ๆ หรือแผนการขยายนิคมของกรม
ประชาสงเคราะห์.
- สร.0201.54/35. (2491-2496). เบ็ดเสร็จเรื่องนิคมสร้างตนเอง.
- สร.0201.54/39. (2493-2496). นิคมสร้างตนเองเขื่อนเพชร จังหวัดเพชรบุรี.
- สร.0201.68/115. (2489). โครงการช่วยเหลือคนไทยให้มีที่ทำกิน.
- สร.0201.68/118. (2491-2494). การประชาสงเคราะห์หรือโครงการสังคมสงเคราะห์.
- สร.0201.68/119. (2492). โครงการช่วยเหลือราษฎรของกรมประชาสงเคราะห์.

เอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว.

- “บอกเปิดโรงพยาบาล”. (2431, 18 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 5. หน้า 42.
- “พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักจัดหางานพุทธศักราช 2475”. (2475, 31 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 46 ตอนที่ 48. หน้า 315.
- “พระราชบัญญัติจัดหางานประจำท้องที่พุทธศักราช 2475”. (2475, 24 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 46 ตอนที่ 50. หน้า 475.
- “คำแถลงนโยบายของรัฐบาลพุทธศักราช 2476”. (2476, 24 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 50. หน้า 967.
- เสถียร ลายลักษณ์ และคณะ. (2477). “พระราชบัญญัติตัดสินคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ.127”. ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 22. หน้า 344.
- “พระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียนพุทธศักราช 2481”. (2481, 4 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 55 ตอนที่ 67. หน้า 847.
- “กฎกระทรวงกรรมการและกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียนพุทธศักราช 2481 พุทธศักราช 2482”. (2482). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 56. ตอนที่ 53. หน้า 653.
- “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2483”. (2483, 1 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 57 ตอนที่ 60. หน้า 1089.
- “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมพุทธศักราช 2484”. (2484, 19 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 58 ตอนที่ 61. หน้า 318.
- “พระราชบัญญัติโอนอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงทบวงกรมพุทธศักราช 2484”. (2484, 23 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 58 ตอนที่ 63. หน้า 326.
- “พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพพุทธศักราช 2484”. (2484, 11 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา.

- นุเบกษา. เล่ม 58 ตอนที่ 65. หน้า 1152.
- “พระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพพุทธศักราช 2484”. (2484, 30 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 58 ตอนที่ 69. หน้า 1273.
- “พระราชบัญญัติควบคุมการขอทานพุทธศักราช 2484”. (2484, 7 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 58 ตอนที่ 71. หน้า 1324.
- “พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทานพุทธศักราช 2484 พุทธศักราช 2485”. (2485, 3 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 59 ตอนที่ 10. หน้า 345.
- “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดกรมและสถานสงเคราะห์ตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 พุทธศักราช 2485”. (2485, 10 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 59 ตอนที่ 10. หน้า 445.
- “กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พุทธศักราช 2484 พุทธศักราช 2485”. (2485, 17 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 59 ตอนที่ 11. หน้า 467.
- “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2485”. (2485 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 59 ตอนที่ 16. หน้า 661.
- “พระราชบัญญัติโอนอำนาจและหน้าที่เนื่องจากการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมใหม่พุทธศักราช 2485. (2485, 14 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 59 ตอนที่ 18. หน้า 674.
- “พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพพุทธศักราช 2485”. (2485 24 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 59 ตอนที่ 19. หน้า 752.
- “พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมประชาสงเคราะห์ ในกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2485”. (2485, 24 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 59 ตอนที่ 19. หน้า 758.
- “พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2485”. (2485, 9 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 59 ตอนที่ 38. หน้า 1221.
- “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในจังหวัดลพบุรีและจังหวัดสระบุรี พุทธศักราช 2485”. (2485, 18 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 59 ตอนที่ 54. หน้า 1464.
- “พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2485”. (2485, 22 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 59 ตอนที่ 62. หน้า 1703.
- “พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์พุทธศักราช 2485”. (2485, 13 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 59 ตอนที่ 70 หน้า 1821.
- “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2487”. (2487, 18

- มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 61 ตอนที่ 6. หน้า 70.
- “พระราชบัญญัติโอนอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการกรมประชาสงเคราะห์พุทธศักราช 2487”. (2487, 23 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 61 ตอนที่ 6. หน้า 77.
- “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรในท้องที่ ตำบลบางปะกง อำเภอบางปะกง จังหวัด ฉะเชิงเทรา พุทธศักราช 2487”. (2487, 31 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 61 ตอนที่ 69. หน้า 1043.
- “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรในท้องที่ ตำบลหนองหญ้าปล้อง อำเภอเขาย้อย จังหวัด เพชรบุรี พุทธศักราช 2487”. (2487, 31 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 61 ตอนที่ 69. หน้า 1057.
- “พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2487”. (2487, 1 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 61 ตอนที่ 72. หน้า 1143.
- “พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2488”. (2488, 15 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 62 ตอนที่ 52. หน้า 543.
- “พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2492”. (2492, 15 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 66 ตอนที่ 10. หน้า 57.
- “พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 (ฉบับที่ 2). พุทธศักราช 2495”. (2495, 8 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 69 ตอนที่ 16. หน้า 383.
- “พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2495”. (2495, 23 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 69 ตอนที่ 58. หน้า 1135.
- “พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมประชาสงเคราะห์ ในกระทรวงมหาดไทย พุทธ ศักราช 2495”. (2495, 13 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 69 ตอนที่ 60. หน้า 1209.
- “พระราชบัญญัติประกันสังคมพุทธศักราช 2497”. (2497, 9 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 71 ตอนที่ 11. หน้า 122.
- “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พุทธศักราช 2497”. (2497, 25 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 71 ตอนที่ 11. หน้า 188.
- “พระราชบัญญัติจัดอาชีวศึกษาสงเคราะห์แก่บุคคลบางจำพวกพุทธศักราช 2497”. (2497, 24 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 71 ตอนที่ 16. หน้า 407.

เอกสารชั้นรอง

- 59 ปี กรมประชาสงเคราะห์. (2542). กรุงเทพฯ : กรมประชาสงเคราะห์
- 100 ปี ศิริราช. (2531). กรุงเทพฯ : คณะกรรมการอำนวยการงานฉลอง 100 ปี ศิริราช.
- 100 ปี สภาภาษาไทย 2436-2536. (2536). กรุงเทพฯ : สภาภาษาไทย.
- กรมศิลปากร. (2503). *ประชุมพงศาวดารภาคที่ 65 (พระราชพงศาวดารกรุงธนบุรีฉบับพันจันทนุมาศ)*. ม.ป.พ.
- _____. (2504). *พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาเล่ม 2 ฉบับพระจักรพรรดิพงศ์ (จาต)*. กรุงเทพฯ : องค์การค้าของคุรุสภา.
- _____. (2511). *ประชุมพงศาวดารเล่ม 23 (จดหมายเหตุคณะบาทหลวงฝรั่งเศสในแผ่นดินพระเจ้าเอกทัศ กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น)*. พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา.
- _____. (2512). "พงศาวดารเมืองเงินยางเชียงแสน," ใน *ประชุมพงศาวดารภาคที่ 61 เล่ม 33*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา.
- กรรณิการ์ ตันประเสริฐ และคนอื่นๆ. (2543). *90 ปีมูลนิธิป่อเต็กตึ๊งบนเส้นทางประวัติศาสตร์สังคมไทย : ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ด้านสุทธา.
- ภาษาไทย, สภา. (2510). *ตำนานสภาภาษาไทยสยามตอนที่ 1-2*. พระนคร : โรงพิมพ์ศิริณสาร.
- กุหลาบ สายประดิษฐ์. (2543). *เบื้องหลังการปฏิวัติ 2475*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : มิ่งมิตร.
- ขจร สุขพานิช. (2518). *ข้อมูลประวัติศาสตร์ : สมัยบางกอก*. กรุงเทพฯ : ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- _____. (2523). *ข้อมูลประวัติศาสตร์ : สมัยอยุธยา*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คุรุสภา. (2507). *ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ เล่ม 7 จดหมายเหตุเรื่องมิชชันนารีอเมริกันเข้ามาประเทศสยาม*. พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา.
- จรัล เก้วนพงษ์. (2525). *ประวัติการแพทย์สมัยกรุงรัตนโกสินทร์*. กรุงเทพฯ : คณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล โรงพยาบาลศิริราช.
- จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. (2542). *พระราชพิธีสิบสองเดือน*. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพฯ : บรรณาการ.
- ญาติ ไหวดี. (2519). *การปกครองของไทยเล่ม 2*. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.
- ชัย เรื่องศิลป์. (2517). *ประวัติศาสตร์ไทยสมัยรัตนโกสินทร์ 2352-2453 ตอนที่ 1 ด้านสังคม*. กรุงเทพฯ : บ้านเรื่องศิลป์.

- ชัย เรื่องศิลป์. (2522). ประวัติศาสตร์ไทยสมัยพ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ :
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ณรงค์ พ่วงพิศ. (2530). การเมืองไทย : ความเปลี่ยนแปลงจากอดีตสู่ปัจจุบัน. พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพฯ : ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- दनัย ชัยโยธา. (2543). พัฒนาการของมนุษย์กับอารยธรรมในราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ
: โอเดียนสโตร์.
- ดิเรก ชัยนาม. (2509). ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : แพรวพิทยา.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา. (2472). ตำนานโรงเรียนเด็กของ
พระอัครชายาฯ. ม.ป.พ.
- _____. (2495). พระราชพงศาวดารฉบับ พระราชหัตถเลขา เล่ม 2 ตอน 1. ม.ป.พ.
- _____. (2511). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2. พิมพ์ครั้งที่ 4.
พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา.
- _____. (2514). ความทรงจำ. กรุงเทพฯ : แพรวพิทยา.
- _____. (2533). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธ
เลิศหล้านภาลัย. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ : มูลนิธิพระบรมราชานุสรณ์พระบาท
สมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย.
- _____. (2545). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 ของเจ้าพระยาทิพากร
วงศ์. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร.
- แดเนียด แมคกิลวารี ดี.ดี.. (2538). กิ่งศตวรรษในหมู่คนไทยและคนลาว. แปลโดย
จิตราภรณ์ ตันรัตนกุล. กรุงเทพฯ : สยามประเทศ.
- เดือน บุนนาค. (2517). ทำนปรีดี รัฐบุรุษอาวุโสผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก. กรุงเทพฯ :
สามัคคีธรรม.
- ตาต ปะทีปะเสน. (2491). โรงเรียนกุลสตรีวังหลังกับหม่อมไคล. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ ร.
รัตนะ.
- ตุรแปง, ฟรังซัวส์ อังรี. (2539). ประวัติศาสตร์แห่งพระราชอาณาจักรสยาม. แปลโดย ปอล
ชาเวียร์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร.
- ไตรภูมิพระร่วงของพญาลิไทย. (2506). พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา.
- ทัศนีย์ ลักษณะนาภิชนัช. (2545). การสังคมสงเคราะห์ชุมชน มรรควิธีสู่ชุมชนเข้มแข็ง.
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทิพากรวงศาหมาโกษาธิบดี, เจ้าพระยา. (2477). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์
รัชกาลที่ 3. ม.ป.พ.
- _____. (2477). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 4 พ.ศ.2394-2411. ม.ป.พ.

- ทิพากรวงสามหาโกษาธิบดี, เจ้าพระยา. (2538). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร.
- นคร พันธุ์ณรงค์. (2524). ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์. พิษณุโลก : ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2543). การปฏิวัติสยามพ.ศ.2475. กรุงเทพฯ : อมรินทร์.
- นิโกลาส์ แชรแวงส. (2506). ประวัติศาสตร์ธรรมชาติและเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม. แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร. พระนคร : ก้าวหน้า.
- นิคม จันทรวิทุร. (2528). การประกันสังคม 30 ปี แห่งการรอคอย. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีมทอง.
- _____. (2537). กฎหมายประกันสังคม : แนวคิด พัฒนาการ และ ก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิภา ส. ดุมนสุนทร. (2525). การสังคมสงเคราะห์กลุ่มชน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประชาสงเคราะห์, กรม. (2517). ประกันสังคม. ม.ป.พ.
- ประยูร ภมรมนตรี. (2518). ชีวิต 5 แผ่นดินของข้าพเจ้า. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ.
- ปาลเลกัวซ์, สังฆราช. (2506). เล่าเรื่องเมืองไทย. แปลโดยสันต์ ท. โกมลบุตร. กรุงเทพฯ : ก้าวหน้า.
- ปรีดี พนมยงค์. (2543). “บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย”. ใน เบื้องหลังการปฏิวัติ 2475. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : มิ่งมิตร.
- ปุ๋ย โรจนบุรุษันท์. (2515). ข้อคิดในงานสังคมสงเคราะห์. กรุงเทพฯ : สมาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย.
- พรรณี ประจวบเหมาะ. (2523). การสังคมสงเคราะห์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญกิจ.
- ฟอร์บิง, เซอวาลิเออร์ เดอ. (2509). ประชุมพงศาวดารภาคที่ 80 : จดหมายเหตุฟอร์บิง. แปลโดย ม.ล.ดำรงดำรง เทวกุล. พระนคร ม.ป.พ.
- มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ เรียนรู้เพื่อรับใช้สังคม. (2542). พิมพ์ครั้งที่ 2. สมุทรปราการ : มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
- มานพ ถาวรวัฒน์สกุล. (2536). ขุนนางอยุธยา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มานิจ ชุมสาย, ม.ล. (2498). ประวัติการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทย. พระนคร : กองสัมพันธ์ต่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ.
- มหิดล, มหาวิทยาลัย. (2519). อนุสรณ์ 84 ปี ศิริราช. ม.ป.พ.

- มูลนิธิราชประชานุเคราะห์. (2535). 84 ปีปกเกล้า. กรุงเทพฯ : มูลนิธิราชประชานุเคราะห์
 เยาวลักษณ์ บรรจงปรุ. (2532). การสาธารณสุขเบื้องต้น. ชลบุรี : ภาควิชาสุขศึกษา
 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน.
- รอง ศยามานนท์. (2520). ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนา
 พานิช.
- เรณู ลุศนันท์. (2497). ความรู้เบื้องต้นทางสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
 บริการทอง.
- เวลลา, วอลเตอร์ เอฟ. (2530). แผ่นดินพระนั่งเกล้า. แปลโดย นิจ ทองโสภิต. กรุงเทพฯ :
 กรมศิลปากร.
- วันทนี วาสิกะสิน, สุรางรัตน์ วศินารมณ และ กิตติพัฒน์ นนทปัทมดูลย์. (2537). ความรู้ทั่ว
 ไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัลลภ รัตแพทย. (2507). สวัสดิการสังคมเมืองไทยและพฤติกรรมของบุคคลในการบริหาร
 งาน. ม.ป.พ.
- วิจิตร ระวีวงศ์. (2527). รวบรวมบทความและทัศนะเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์. กรุงเทพฯ :
 โรงพิมพ์มิตรธนา.
- วิไลวัจน์ กฤษณะภูติ. (2526). การสังคมสงเคราะห์เบื้องต้น. ขอนแก่น : โรงพิมพ์
 มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วุฒิชัย มูลศิลป์. (2516). การปฏิรูปการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคม
 ศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- ศักดิ์ ไทยวัฒน์. (2534?). เกร็ดการเมืองบางเรื่องของจอมพลป. พิบูลสงครามกับข้าพเจ้า.
 ม.ป.พ.
- ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). ระบบความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศึกษาธิการ, กระทรวง. (2507). ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507. กรุงเทพฯ : โรง
 พิมพ์คุรุสภา.
- สะอาด ไชยวัฒน์. (2519). การศึกษาประวัติศาสตร์เปรียบเทียบงานธรรมทูตของ
 โรมันคาทอลิกกับโปรเตสแตนต์ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สุริยบรรณ.
- สุรุฒิ บัดไธสงค์. (2536). อำนาจและทรัพยากรทางการเมือง : ศึกษากรณีจอมพลป. พิบูล
 สงคราม. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2521). ประชุมศิลาจารึก ภาคที่ 1. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ
 _____. (2525). ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน. กรุงเทพฯ :

กรมศิลปากร.

เสถียร ศกุนตลา. (2504). ประวัติการลูกเสือไทย. ม.ป.พ.

_____. (2514). ประวัติการโรงเรียนราษฎรในเมืองไทย. ม.ป.พ.

อ. พิบูลสงคราม. (2540). จอมพลป. พิบูลสงคราม. กรุงเทพฯ : พริกหวานกราฟฟิค.

อมรตฤณารักษ์, จมื่น. (2511). กำเนิดพระราชวังสนามจันทร์และพระปฐมเจดีย์ พระมหาธีรราชเจ้ากับดอนเจดีย์ อนุสรณ์ของเสือป่าและลูกเสือ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา.

อนันต์ พยัคฆมิตร. (2517). โรงรับจำนำ. กรุงเทพฯ : แพรวพิทยา

อินเกรา ผลวัฒนา. (2506). เมืองไทยในอดีต. พระนคร : ก้าวหน้า.

อภินันท์ รพีพัฒน์, ม.ร.ว. (2518). สังคมไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ : พ.ศ.2325-2416. แปล

โดย ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข และ พรรณี สรบบุญมี. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

อนุমানราชชน, พระยา. (2507). เลิกทาสในรัชกาลที่ 5. พระนคร : กรมศิลปากร.

_____. (2510). ชีวิตชาวไทยสมัยก่อน. โดย เสฐียรโกเศศ (นามแฝง). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม. (2527). กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์.

อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพคุณหญิงลีเสด แพทย์โกศล. (2530). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ด้านสุทธา.

เอ.บี. กริสโวลด์. (2511). "พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" แปลโดย ม.จ.สุภัทรดิศ ดิศกุล. ใน หนังสือที่ระลึกครบรอบ 100 ปีแห่งวันสวรรคตพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และวันเสวยราชย์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร.

วิทยานิพนธ์

จงใจรัก ปกพัฒน์กุล. (2529). นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกรระหว่างพ.ศ. 2475-ปฏิญญาฉบับกศ.ม.(ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. อุดมศึกษา.

ดร.ณิ บัญชีบาล. (2520). บทบาทของไทยในสงครามโลกครั้งที่ 2. ปฏิญญาฉบับกศ.ม.(ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. อุดมศึกษา.

นันทิรา ขำภิบาล. (2529). นโยบายเกี่ยวกับผู้หญิงไทยสมัยสร้างชาติของจอมพลป. พิบูล

- สงคราม พ.ศ. 2481-2487. วิทยานิพนธ์ศศ.ม.(ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อัดสำเนา.
- ทิพย์วรรณ หอมกระหลบ. (2534). ไทยกับความช่วยเหลือของต่างประเทศ : ศึกษาเฉพาะกรณีความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2493-2519. วิทยานิพนธ์ศศ.ม.(ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. อัดสำเนา.
- ไพฑูรย์ เจ๊ะแอ. (2522). นโยบายชาตินิยมของประเทศไทยระหว่างพ.ศ. 2481-2488. วิทยานิพนธ์ศศ.ม.(ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. อัดสำเนา.
- ภูวดล ทรงประเสริฐ. (2519). นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อชาวจีนในประเทศไทย พ.ศ.2475-วิทยานิพนธ์อ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อัดสำเนา.
- มัทนา เกษกมล. (2517). การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ เรื่องการเมืองการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์อ.ม.(ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อัดสำเนา.
- วีรวัลย์ งามสันติกุล. (2543). ชาวจีนกับกิจกรรมสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย พ.ศ.2420 – วิทยานิพนธ์ศศ.ม.(ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้). นครปฐม : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร. อัดสำเนา.
- สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร. (2522). ต้นกำเนิดชนชั้นนายทุนในประเทศไทย 2398-2453. วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อัดสำเนา.
- สุนิตย์ แสงขำ. (2527). บทบาทของมิชชันนารีในกายโปเรตสแดนท์ในการจัดการศึกษาภาคเอกชนในประเทศไทย ระหว่างปีพ.ศ. 2367-2475. วิทยานิพนธ์ศศ.ม.(ประวัติศาสตร์) กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. อัดสำเนา.
- สุพรรณิ กาญจนฐิติ. (2507). บทบาทของมิชชันนารีในประเทศไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 3 ถึงรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์. วิทยานิพนธ์ อ.ม.(ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อัดสำเนา.

บทความ

- ชาติชาย พณานานนท์. (2527,มกราคม-เมษายน). “ผลกระทบของมิชชันนารีในกายโปเรตสแดนท์ที่มีต่อประเทศไทยในช่วง ค.ศ.1830-1910,” วารสารประวัติศาสตร์. 9 (1) : 1-52.

ชามา. (2522, สิงหาคม). "จันทร์ทอแสง," นิตยสารจันทร์. 2 (3) : 43-47.

ณรงค์ พ่วงพิศ. (2545). "การประกาศใช้ "รัฐนิยม" ในสมัยรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม (2481-2487)," วารสารประวัติศาสตร์. 27 (1) : 20-42.

แถมสุข นุ่มนนท์. (2519, มิถุนายน-กันยายน). "เมืองไทยยุคเชื่อนำ," วารสารธรรมศาสตร์. 6 (3) : 144-145.

ข่าวจากหนังสือพิมพ์

"การอพยพระหว่างสงคราม". (2486, 21 ตุลาคม). หนังสือพิมพ์นิกร. หน้า 1.

"คำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย". (2487, 11 มกราคม). หนังสือพิมพ์ไทยใหม่. หน้า 1.

"การช่วยเหลือผู้ประสบภัยของรัฐบาล". (2487, 5 กุมภาพันธ์). หนังสือพิมพ์ไทยใหม่. หน้า 1.

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
Srinakharinwirot University

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
Srinakharinwirot University

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

พระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พุทธศักราช ๒๔๘๑

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล
 คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
 (ตามประกาศสภาผู้แทนราษฎรลงวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2480)
 อาทิตยทิพย์อาภา
 พลเอกเจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน
 ตราไว้ ณ วันที่ ๑๑ เมษายน พ.ศ.๒๔๘๒
 เป็นปีที่ ๖ ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรราชวรลงมติว่า สมควรควบคุมเด็กและนักเรียน เพื่อให้เป็นพลเมืองดี และให้ได้รับการศึกษาตามควร จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พุทธศักราช ๒๔๘๑”

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้ใช้เฉพาะท้องที่ที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๓ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ในท้องที่ใด ในท้องที่นั้นให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎข้อบังคับอื่นๆ ซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เด็ก” หมายความว่า เด็กชายซึ่งมีอายุย่างเข้าแปดถึงสิบเจ็ดปีบริบูรณ์ เด็กหญิงซึ่งมีอายุย่างเข้าแปดถึงสิบห้าปีบริบูรณ์

“นักเรียน” หมายความว่า บุคคลซึ่งกำลังรับการศึกษาชั้นประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษา ทั้งในประเภทสามัญหรืออาชีวศึกษา อยู่ในโรงเรียนของรัฐบาล เทศบาลหรือประชาบาล หรือ โรงเรียนราษฎร์ นอกจากโรงเรียนซึ่งระบุยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง

“เด็กอนาถา” หมายความว่า เด็กซึ่งไม่มีทางเลี้ยงชีพ หรือประกอบอาชีพอย่างใด

(ก) ไม่มีบิดามารดาหรือผู้ปกครองควบคุมดูแล หรือ

(ข) มีบิดามารดาหรือผู้ปกครอง แต่ศาลได้สั่งให้ถอนอำนาจปกครองเสีย

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
 “เจ้าพนักงาน” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“ที่สาธารณะสถาน” หมายความว่า บรรดาที่ต่าง ๆ จะเป็นที่มีเคหสถานก็ดี หรือเป็นที่ว่างเปล่าก็ดี ซึ่งสาธารณชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปใช้ได้

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าพนักงาน และกำหนดกรมเจ้าหน้าที่ในการนี้ ตลอดทั้งออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

การควบคุมเด็ก

มาตรา ๖ เด็กใดเที่ยวเร่ร่อนอยู่ในที่สาธารณะสถานแสดงเป็นที่น่าสงสัยว่าไม่มีที่อยู่อาศัยที่ดี ไม่มีทางเลี้ยงชีพที่ดี เทียวขอทาน หรือทำความรำคาญแก่ผู้สัญจรไปมาก็ดี หรือประพฤติตนไม่สมควรแก่วัยตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงก็ดี ให้เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจชักถามเด็กนั้น และถ้าเห็นสมควรให้นำตัวไปยังสถานที่ใกล้ที่สุด เพื่อทำการสอบสวนฐานะอันแท้จริงของเด็กนั้น

มาตรา ๗ เมื่อได้ทำการสอบสวนแล้ว ถ้าปรากฏว่าเด็กนั้นเป็นนักเรียนหรือเป็นเด็กอนาถา ให้เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจจัดการตามบทบัญญัติของมาตราที่เกี่ยวกับนักเรียนหรือเด็กอนาถา ถ้าความปรากฏว่า เด็กนั้นมีได้เป็นนักเรียนหรือเป็นเด็กอนาถา ให้เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมเด็กนั้นไว้ แล้วแจ้งให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็กนั้นมารับตัวไป และให้ว่ากล่าวบิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็กนั้นในการที่ปล่อยให้เด็กเที่ยวเร่ร่อน และประพฤติตนฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๖

มาตรา ๘ ถ้าบิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็กยังคงปล่อยให้เด็กนั้นฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๖ อีก ในครั้งที่สองนี้ให้เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจเรียกประกันทันทีบนแก่บิดามารดาหรือผู้ปกครองให้สัญญาว่าจะระวังควบคุมเด็กนั้นให้ประพฤติตนเป็นคนดี ถ้าบิดามารดาหรือผู้ปกครองผิดทันทีบน โดยเด็กนั้นได้ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๖ ขึ้นอีกเป็นครั้งที่สาม ก็ให้ปรับบิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็กนั้นไม่เกินสิบบาท และถ้าบิดามารดาหรือผู้ปกครองยังคงปล่อยให้เด็กนั้นฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๖ อีกเป็นครั้งที่สี่ ให้ปรับบิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็กนั้นสิบบาท และให้ถือว่าบิดามารดาหรือผู้ปกครองใช้อำนาจปกครองโดยมิชอบ

อันอาจเป็นอันตรายแก่อนามัยหรือจรรยาของเด็ก ในกรณีนี้ให้เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่
ตำรวจรายงานให้กระทรวงธรรมการพิจารณาต่อไป

หมวด ๒

การควบคุมนักเรียน

มาตรา ๙ ให้มีเครื่องแบบหรือเครื่องหมายแสดงการเป็นนักเรียนต่างกันตามโรงเรียน
ที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๐ เมื่ออยู่ในโรงเรียนหรือในที่สาธารณะสถาน นักเรียนจะต้องสวมเครื่องแบบ
หรือมีเครื่องหมายตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๑ นักเรียนใดเที่ยวเร่ร่อนในที่สาธารณะสถานทำความรำคาญให้แก่ผู้สัญจรไป
มาก็ดี หรือประพฤติตนไม่สมควรแก่วัยหรือสภาพของนักเรียนตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎ
กระทรวงก็ดี ให้เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจนำตัวไปควบคุมไว้ และให้นำบทบัญญัติแห่ง
มาตรา ๗ มาบังคับใช้โดยอนุโลม

มาตรา ๑๒ ในที่สาธารณะสถาน ให้เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจซักถามผู้ที่
สงสัยว่าเป็นนักเรียนแต่มิได้สวมเครื่องแบบหรือมีเครื่องหมายเพื่อทราบว่าเป็นนักเรียน

เมื่อซักถามได้ความว่าผู้นั้นเป็นนักเรียน ให้เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจนำตัวไป
ควบคุมไว้และให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา ๗ มาบังคับใช้โดยอนุโลม

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจซักถามผู้ที่สงสัยว่าเป็นนักเรียน
ถ้าความปรากฏว่าผู้นั้นไม่ใช่ นักเรียน ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ถ้าปรากฏว่าผู้นั้นเป็นเด็กหรือเด็ก
อนาถา ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมเด็กหรือเด็กอนาถามาใช้บังคับแล้วแต่กรณี

หมวด ๓

การควบคุมเด็กอนาถา

มาตรา ๑๔ ให้เด็กอนาถาตามความในพระราชบัญญัตินี้อยู่ในความปกครองของ
กระทรวงธรรมการ

มาตรา ๑๕ เมื่อกระทรวงธรรมการพิจารณาเห็นสมควร อาจขอให้ศาลตั้งกรมใดใน
กระทรวงธรรมการเป็นกรมเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นผู้ปกครองเด็กอนาถา

อนึ่งเด็กหรือนักเรียนใดแม้จะมีบิดามารดาหรือผู้ปกครองแล้วก็ดี ถ้าปรากฏว่าบิดา
มารดาหรือผู้ปกครองใช้อำนาจปกครองโดยมิชอบไปในทางที่อาจเป็นอันตรายแก่อนามัยหรือ
จรรยาเด็กหรือนักเรียนนั้น เมื่อกรมเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้มีอำนาจร้องต่อศาลขอให้
ถอนอำนาจปกครองจากบุคคลเช่นว่านั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๕๒

เสียบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้ และให้มีอำนาจที่จะขอให้ศาลตั้งกรมเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปกครองเด็ก หรือนักเรียนนั้นแทนได้

มาตรา ๑๖ ให้กรมเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจัดส่งผู้ที่ตกมาอยู่ในอำนาจปกครองของกรมนั้น ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือผู้ที่อยู่ในระหว่างกรมเจ้าหน้าที่กำลังพิจารณา หรือระหว่างที่ขอให้ ศาลตั้งกรมเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปกครอง ไปไว้ยังโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเพื่ออบรมให้ ประพฤติตนเรียบร้อย ให้ได้รับการศึกษามีความรู้ทั่วไป มีวิชาชีพ ตามที่กรมเจ้าหน้าที่จะ พิจารณาเห็นสมควร

มาตรา ๑๗ ผู้ที่ถูกส่งไปไว้ในโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะนี้ ถ้าปรากฏว่ามีบิดา มารดาหรือผู้ปกครองเดิมอยู่และเป็นผู้มีทางเลี้ยงชีพ ให้กรมเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาเรียก ให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองเดิมของผู้นั้นชดใช้ค่าเสียหายเลี้ยงดูผู้นั้นได้ตามสมควร

มาตรา ๑๘ เมื่อผู้ที่อยู่ในโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะศึกษาจบหลักสูตร หรือบรรลุนิติ ภาวะแล้ว ให้อำนาจปกครองของกรมเจ้าหน้าที่สิ้นสุดลงสำหรับผู้นั้น

มาตรา ๑๙ เด็กซึ่งศาลสั่งให้ส่งไปไว้ในโรงเรียนฝึกอาชีพ ตามความในมาตรา ๕๓ แห่ง พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ นั้นให้จัดส่งไปไว้ยังโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นโดย เฉพาะตามความในพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๔

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๒๐ ผู้ใดไม่มีสิทธิแต่งเครื่องแบบนักเรียนหรือประดับเครื่องหมายนักเรียนโดย ขอบด้วยกฎหมาย บังอาจแต่งหรือเลียนเครื่องแบบหรือเครื่องหมาย หรือจัดหรืออุดหนุนให้ผู้ ใดกระทำการดังกล่าวแล้วก็ดี ถ้าการกระทำที่ว่ามานี้ให้ปรากฏแก่บุคคลใด ๆ โดยเจตนาจะให้ บุคคลนั้น ๆ เชื่อถือ หรือเข้าใจว่าผู้แต่งเป็นนักเรียน ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๒๐๐ บาท หรือจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๑ ผู้ใดกระทำการใด ๆ อันเป็นทางให้เด็กนักเรียนฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๖ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๒๐๐ บาท

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพลป. พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข.

กฎกระทรวงธรรมการและกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุม เด็กและนักเรียน พุทธศักราช ๒๔๘๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พุทธศักราช ๒๔๘๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้โรงเรียนที่ระบุไว้ต่อไปนี้ได้รับการยกเว้นตามความในมาตรา ๔ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พุทธศักราช ๒๔๘๑

- (๑) โรงเรียนอาชีพที่รับเฉพาะนักเรียนที่มีอายุย่าง ๑๘ ปีขึ้นไป
- (๒) โรงเรียนที่ทำการสอนเฉพาะศาสนา หรือทำการสอนโดยเฉพาะทางไปรษณีย์

ข้อ ๒ ความประพฤติดังต่อไปนี้ เป็นความประพฤติที่ไม่สมควรแก่วัยของเด็กตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พุทธศักราช ๒๔๘๑

- (๑) สูบบุหรี่ยี่ห้อหรือเสพสุรา หรือเสพของเมาอย่างอื่น
- (๒) ร่วมประเวณีหรือสมาคมกับหญิงโสเภณี
- (๓) เล่นการพนันหรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายการพนัน เช่น หยอดหลุม ทอยกอง

บ้อหุ้น ล้อต๊อก ดอกแ่ง ดอกสดางค์

- (๔) เข้าไปในสถานที่จำหน่ายสุรา เว้นไว้แต่พิสูจน์ได้ว่ามิได้เข้าไปเพื่อเสพหรือซื้อสุรา
- (๕) เข้าไปในโรงหญิงนครโสเภณี เว้นไว้แต่เป็นผู้ที่จดทะเบียนอาศัยไว้แล้ว
- (๖) เข้าไปในโรงจำนำ เว้นไว้แต่จะเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในโรงรับจำนำนั้น

ข้อ ๓ ความประพฤติดังต่อไปนี้ เป็นความประพฤติที่ไม่สมควรแก่สภาพของนักเรียนตามความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พุทธศักราช ๒๔๘๑

- (๑) ความประพฤดิที่ระบุไว้ในข้อ ๒
- (๒) แสดงกริยาวาจาหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ไม่สุภาพ
- (๓) ประพฤติตนในทำนองซู้สาว
- (๔) เทียวเตร่เวลากลางคืนระหว่างเวลา ๒๒ นาฬิกา ถึง ๔ นาฬิกาวันรุ่งขึ้น เว้นไว้แต่ไปกับบิดามารดาหรือผู้ปกครอง หรือได้รับอนุญาตจากโรงเรียนเนื่องในงานที่โรงเรียนมีกิจเกี่ยวข้อง

(๕) แต่งกายผิดระเบียบของนักเรียน ซึ่งระบุในข้อ ๔

ข้อ ๔ เครื่องแบบอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเครื่องแบบของนักเรียน

ตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พุทธศักราช
๒๔๘๑

- (๑) เครื่องแบบนักเรียน ตามพระราชบัญญัติเครื่องแบบนักเรียน
- (๒) เครื่องแบบยุวชนทหาร ยุวนาрі ตามพระราชบัญญัติเครื่องแบบสมาชิก
อนุสภากาชาดหญิง

กฎให้ไว้ ณ วันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๒

(ลงชื่อ) สินธุสงครามชัย
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ

(ลงชื่อ) เหวงศักดิ์สงคราม
สั่งราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

คัดจาก ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56. หน้า 653.

ภาคผนวก ค.

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องตั้งกรมเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ
ควบคุมเด็กและนักเรียน พุทธศักราช ๒๔๘๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พุทธศักราช ๒๔๘๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งให้กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย เป็นกรมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พุทธศักราช ๒๔๘๑

ประกาศมา ณ วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๘๔

(ลงชื่อ) **เชวงศักดิ์สงคราม**
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

คัดจาก ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 58. หน้า 4472.

ภาคผนวก ง.

พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช ๒๔๘๔

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(ตามประกาศสภาผู้แทนราษฎร)

ลงวันที่ ๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๘๐

อาทิตยทิพย์อาภา

พลเอกพิชเยนทร โยธิน

ตราไว้ ณ วันที่ ๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๘๔

เป็นปีที่ ๘ ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรมีกฎหมายควบคุมการขอทาน จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช ๒๔๘๔”

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไปแต่จะใช้ในท้องที่ใดให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๓ ตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไป ให้ยกเลิกบรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือแย้งต่อบทในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ การปฏิบัติอันเป็นกิจวัตรตามหลักศาสนา ไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีแห่งกรมซึ่งรัฐมนตรีกำหนดให้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจและพนักงานแลพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามความหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญาและให้หมายความตลอดถึงบุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีหน้าที่ปฏิบัติ การอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัตินี้

“สถานสงเคราะห์” หมายความว่า สถานที่ซึ่งรัฐมนตรีกำหนดหรือจัดตั้งเพื่อดำเนินการ ควบคุมตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖ ห้ามมิให้บุคคลใดทำการขอราน

การขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำการงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สินสิ่งใดตอบแทน และมีใช้การขอกันโดยฐานญาติมิตรนั้นให้ถือว่าเป็นขอราน

การขบร้อง การติด สี ตี เป่า การแสดงการเล่นต่างๆ หรือการกระทำอย่างอื่นใดใน ทำนองเดียวกันนั้น เมื่อมิได้มีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยาย ที่จะเรียกเก็บค่าดู ค่าฟัง แต่ขอ ทรัพย์สินตามแต่ผู้ดูผู้ฟังจะสมควรใจให้นั้น ไม่ให้รับฟังเป็นข้อแก้ตัวว่าไม่ได้ทำการขอรานตาม บทบัญญัติแห่งมาตรานี้

มาตรา ๗ เมื่อปรากฏจากการสอบสวนว่า ผู้ใดทำการขอราน และผู้นั้นเป็นคนชรา ภาพหรือเป็นคนวิกลจริต พิกัดหรือเป็นคนมีโรค ซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพอย่างใด และไม่มีทางเลี้ยงชีพอย่างอื่น ทั้งไม่มีญาติมิตรอุปการะเลี้ยงดู ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยัง สถานสงเคราะห์

มาตรา ๘ เมื่อปรากฏจากการสอบสวนว่า ผู้ที่ทำการขอรานไม่อยู่ในลักษณะดังบัญญัติ ไว้ในมาตรา ๗ ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ไปติดต่อกับสำนักงานจัดหางานของรัฐบาล เพื่อให้ ได้รับความช่วยเหลือจากสถานที่ดังกล่าวต่อไป

ถ้าภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งในวรรคก่อน ผู้รับคำสั่งหาได้ไปติดต่อกับ สถานที่ตามคำสั่งนั้นไม่ก็ดี ไปติดต่อกแล้วไม่ยอมรับการช่วยเหลือโดยไม่มีเหตุอันสมควรเป็นข้อ แก่ตัวก็ดี หรือได้รับความช่วยเหลือแล้วต่อมาได้ละทิ้งการช่วยเหลือนั้นเสียก็ดี หรือใช้อุปาย ด้วยประการใดหลีกเลี่ยงไม่ยอมทำการงานหรือรับการช่วยเหลือซึ่งทางการแห่งสถานที่ที่กล่าว แล้ว ได้จัดการช่วยเหลือให้มิงานทำ หรือมีที่อยู่กินอาศัยก็ดี และปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำการ ขอรานอีก ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังแหล่งประกอบการทำงาน ตามนัยแห่งกฎหมายว่า ด้วยการจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ

มาตรา ๙ ผู้ที่ถูกส่งไปยังสถานสงเคราะห์นั้นอยู่ในอำนาจการควบคุมของอธิบดี อธิบดี อาจมอบหมายให้ข้าหลวงประจำจังหวัด หรือนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจต่อไปอีกชั้นหนึ่งได้

ถ้าปรากฏว่า ผู้ที่ถูกส่งไปยังสถานสงเคราะห์นั้นมีที่อาศัยและทางดำรงชีพพอสมควร แก่อัตภาพ ให้อธิบดีหรือผู้ที่รับมอบหมายพิจารณาปล่อยตัวไป ถ้าบุคคลนั้นเป็นโรคเรื้อน วัณ โรค หรือโรคติดต่ออันตรายจะต้องมีหลักฐานแสดงให้เป็นที่พอใจด้วยว่า ได้พ้นเขตระยะติดต่อ แพร่หลายแล้วหรือเมื่อปล่อยตัวไปแล้วจะไปอยู่ในที่ซึ่งมีขอบเขตจำกัดการแพร่หลายของโรค ดังว่านั้น

มาตรา ๑๐ อธิบดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะสั่งให้ผู้ที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ทำงานตามที่เห็นสมควร หรือจะส่งไปทำงานที่อื่นก็ได้

มาตรา ๑๑ ถ้าผู้ที่ถูกส่งไปยังสถานสงเคราะห์หรือที่อื่นใดเป็นโรคเรื้อน หรือวัณโรค หรือโรคติดต่ออันตราย ให้แยกการควบคุมผู้นั้นไว้ เพื่อป้องกันมิให้โรคนั้นแพร่หลายและติดต่อ

มาตรา ๑๒ ให้อธิบดีตราข้อบังคับกำหนดวินัยแห่งความประพฤติขึ้น โทษทางวินัยพึงทำได้ไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้คือ

(๑) ขัง หรือขังห้องมืด

(๒) ตัดหรือลดประโยชน์อันจัดขึ้นเพื่อดำเนินการควบคุม

มาตรา ๑๓ ผู้ที่ถูกส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์หรือที่อื่นใด ไม่ไปหรือหลบหนีจากสถานสงเคราะห์นั้น มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑๐๐ บาท หรือจำคุกไม่เกิน ๑ เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจกำหนดกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทยให้มีหน้าที่ควบคุมดำเนินการปฏิบัติ กับมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ป. พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

คัดจาก ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 58. หน้า 1324.

ภาคผนวก จ.

พระราชบัญญัติประกันสังคม พุทธศักราช 2497

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๙๗

เป็นปีที่ ๙ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม เพื่อความผาสุกและความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชน

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้จะใช้บังคับในเขตท้องที่ใด เมื่อใด ให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้

“แพทย์” หมายความว่า ผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบโรคศิลป์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบโรคศิลป์ และพนักงานเจ้าหน้าที่รับรองให้เป็นผู้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“เงินสมทบทุน” หมายความว่า เงินซึ่งผู้ประกันตน ผู้ว่าจ้าง หรือรัฐบาลได้ออกสมทบเป็นกองทุน เพื่อการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

“กองทุนประกันสังคม” หมายความว่า กองทุนที่รวมขึ้นจากเงินสมทบทุน

“ประโยชน์สงเคราะห์” หมายความว่า เงิน หรือสิ่งของรวมตลอดถึงบริการอื่นใดซึ่งให้แก่ผู้รับประโยชน์สงเคราะห์เป็นรายบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

“ผู้ว่าจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งจ้างบุคคลใดทำงานอันมีลักษณะเป็นการประจำ จะมีสัญญาจ้างเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม

“ผู้ทำงานจ้าง” หมายความว่า บุคคลซึ่งรับจ้างทำงานให้แก่ผู้รับจ้างเป็นการประจำ จะมีสัญญาจ้างเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม

“ผู้ทำงานส่วนตัว” หมายความว่า บุคคลซึ่งทำงานในกิจการใดเป็นอิสระของตนเอง ซึ่งไม่ใช่ผู้ทำงานจ้าง

“ผู้ไม่ได้ทำงาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งไม่ใช่เป็นผู้ทำงานจ้าง หรือผู้ทำงานส่วนตัว

“ค่าจ้าง” หมายความว่า รายได้เป็นเงิน ซึ่งผู้ทำงานจ้างได้รับจากผู้ว่าจ้าง รวมตลอดถึงประโยชน์เพิ่มอย่างอื่น ซึ่งผู้ว่าจ้างจ่าย หรือให้ใช้ หรือให้แก่ผู้ทำงานจ้าง เนื่องจากการทำงานให้แก่ผู้ว่าจ้าง รวมกับรายได้

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว บังคับได้ให้ใช้

หมวด ๑

ผู้ประกันตน

มาตรา ๖ บุคคลทุกคนที่มีอายุระหว่างสิบหกปีถึงหกสิบปีมีสิทธิและอาจต้องถูกบังคับให้ประกันตนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และการประกันตนเช่นว่านี้ เป็นสิทธิและหน้าที่เฉพาะตัว

มาตรา ๗ ผู้ทำงานจ้างซึ่งมีหลักแหล่งที่ทำงานเป็นปกติอยู่ในเขตท้องที่ที่ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ และได้รับค่าจ้างคำนวณเป็นเงินตั้งแต่ห้าร้อยบาทขึ้นไปต่อหนึ่งเดือน มีหน้าที่ต้องประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๘ บทบัญญัติในมาตรา ๗ มิให้ใช้บังคับแก่

- (๑) ข้าราชการซึ่งอาจมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- (๒) คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรชั่วคราวโดยมีสัญญาจ้างกับผู้ว่าจ้างเพื่อกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งมีกำหนดเวลาไม่เกิน ๑ ปี
- (๓) บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ ๕๐ ปีขึ้นไป และเป็นผู้ทำงานจ้างอยู่ก่อนในเขตท้องที่ที่ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ หรือเพิ่งสมัครเข้าเป็นผู้ทำงานจ้างและไม่ได้เป็นผู้ประกันตนมาก่อน หรือเป็นผู้ทำงานจ้างย้ายมาจากเขตท้องที่ที่ยังมิได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้

(๔) ผู้ทำงานจ้างตามที่ระบุยกเว้นโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๙ ผู้ทำงานส่วนตัว ผู้ไม่ได้ทำงาน หรือผู้ที่ไม่อยู่ในข่ายบังคับตามมาตรา ๗ จะสมัครเข้าประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยผู้ประกันตนต้องมีสุขภาพตามที่แพทย์ได้ตรวจรับรองว่าสมควรเข้าประกันตนได้ แต่จะมีสิทธิได้รับประโยชน์สงเคราะห์ต่อเมื่อส่งเงินสมทบทุนแล้วไม่น้อยกว่า ๔ เดือน

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่ผู้ประกันตนตามมาตรา ๗ สิ้นสภาพจากการเป็นผู้อยู่ในข่ายบังคับตามมาตรา ๗ นั้น จะสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๙ ภายใน ๑ ปี นับแต่วันสิ้นสภาพ ก็ย่อมทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงและให้นับระยะเวลาการประกันตนของผู้นั้นต่อกับตอนหลังต่อกันได้

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ผู้ประกันตนตามมาตรา ๙ เข้าลักษณะการประกันตนตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้นับระยะเวลาการประกันตนของผู้นั้นติดต่อกัน

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่ผู้ประกันตนตามมาตรา ๗ ผู้ใดสิ้นสภาพจากการเป็นผู้อยู่ในข่ายบังคับตามมาตรา ๗ และได้สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๑๐ ถ้าผู้นั้นได้กลับเป็นผู้อยู่ในข่ายบังคับตามมาตรา ๗ อีกภายในระยะเวลา ๒ ปี ก็ให้นับระยะเวลาประกันตนของผู้นั้นต่อกับตอนหลังต่อกันได้

มาตรา ๑๓ ผู้ประกันตนผู้ใด ถ้ายังส่งเงินสมทบทุนอยู่ไม่ว่าผู้นั้นจะอยู่ในเขตท้องที่ที่ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ หรืออยู่ในราชอาณาจักรหรือไม่ ก็ให้ถือว่าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๒

กองทุนประกันสังคม

มาตรา ๑๔ ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องออกเงินสมทบทุนเข้าในกองทุนประกันสังคมดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้ประกันตนต้องออกเงินสมทบทุนตามอัตราซึ่งจะได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา ไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้
- (๒) ผู้ว่าจ้างต้องออกเงินสมทบทุนเพื่อผู้ทำงานจ้างในกิจการของตน ซึ่งต้องประกันตนตามมาตรา ๗ เป็นรายบุคคล ตามอัตราซึ่งจะได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา ไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้
- (๓) รัฐบาลต้องออกเงินสมทบทุนตามจำนวนบุคคลผู้ประกันตน ตามอัตราซึ่งจะได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา

วิธีการ เงื่อนไข และกำหนดระยะเวลาส่งเงินสมทบทุนให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

มาตรา ๑๕ การเพิ่มหรือลดอัตราเงินสมทบทุนนั้น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๑๖ ให้กองทุนประกันสังคมอยู่ในความควบคุมรักษาและจัดการของคณะกรรมการประกันสังคม และกรมประกันสังคมตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ผู้ประกันตนตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ ต้องไปรบราชการทหารหรือช่วยราชการทหารตามกำหนดเป็นการชั่วคราว เมื่อผู้ว่าจ้าง หรือผู้ประกันตนในกรณีที่ไม่มีผู้ว่าจ้าง แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายในเวลา ๖๐ วัน ก็ให้ได้รับการผ่อนผันยกเว้นการส่งเงินสมทบทุนตามมาตรา ๑๔ ชั่วระยะเวลานั้น และให้ถือว่าการประกันตนของผู้นั้นติดต่อกัน

มาตรา ๑๘ ในขณะที่ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์สงเคราะห์ในเดือนใด นอกจากประโยชน์สงเคราะห์ประเภทเพื่อการสงเคราะห์บุตร ให้ผ่อนผันยกเว้นการส่งเงินสมทบทุนตามมาตรา ๑๔

มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ผู้ประกันตนตามมาตรา ๗ สิ้นสภาพจากการการเป็นผู้อยู่ในข่ายบังคับตามมาตรา นั้น ถ้าไม่สมัครใจจะประกันตนต่อไป ก็คงมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์สงเคราะห์ต่อไปเป็นระยะเวลาหนึ่งเดือนต่อการเป็นสมาชิก ๑ ปี เศษของปีถ้าเกิน ๖ เดือนให้คิดเป็น ๑ ปี

มาตรา ๒๐ เว้นแต่จะได้รับการยกเว้นหรือผ่อนผันตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ประกันตนโดยความสมัครใจจะต้องนำส่งเงินสมทบทุนจนครบทุกงวด ในระหว่างที่ยังขาดส่งเงินสมทบทุนในงวดใด จะไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์สงเคราะห์ และถ้าขาดส่งสิบสองครั้งติดต่อกัน ย่อมหมดสภาพเป็นผู้ประกันตน

มาตรา ๒๑ ภายใน ๙๐ วันนับแต่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ในท้องที่ใด ให้ผู้ว่าจ้างยื่นรายการระบุชื่อผู้ทำงานจ้างทุกคน ไม่ว่าผู้ทำงานจ้างนั้นจะอยู่ในข่ายบังคับตามมาตรา ๗ หรือไม่ และให้ระบุค่าจ้างและรายการอื่นใดเกี่ยวกับการทำงานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่บุคคลใดเป็นผู้ว่าจ้างภายหลังวันที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นยื่นรายการตามความในวรรคก่อนภายในเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันเป็นผู้ว่าจ้าง

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่ข้อเท็จจริงในรายการที่ได้ยื่นไว้ตามความในมาตรา ๒๑ เปลี่ยนแปลงไป ให้ผู้ว่าจ้างยื่นรายการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๑๕ วัน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๓ ผู้ว่าจ้างต้องรับผิดชอบหักเงินค่าจ้างของผู้ซึ่งต้องประกันตนตามมาตรา ๗ ตามอัตราที่ผู้ประกันตนจะต้องออกเงินสมทบทุน และนำส่งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง พร้อมด้วยเงินสมทบทุนที่ผู้ว่าจ้างจะต้องออก และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปรับเงินทุกคราวที่ได้นำส่ง

ในการหักเงินค่าจ้างของผู้งานจ้างนั้น ให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิกระทำได้ในการจ่ายเงินแต่ละครั้งตามส่วนจนครบอัตราเงินสมทบทุนของผู้ทำงานจ้าง

มาตรา ๒๔ เพื่อเป็นหลักฐานในการประกันตน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกสมุดประกันสังคมให้แก่ผู้ประกันตนทุกคน แบบและวิธีการกรอกข้อความในสมุดประกันสังคมให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่ผู้ว่าจ้างหรือผู้ทำงานจ้างสงสัยว่า ผู้ทำงานจ้างจะต้องประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ให้ผู้ว่าจ้างแจ้งเรื่องการเข้าทำงานของผู้ทำงานจ้างพร้อมด้วยเหตุผลต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่าผู้ทำงานจ้างไม่ต้องประกันตนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้คืนเงินสมทบทุนให้แก่ผู้ว่าจ้างและผู้ทำงานจ้าง ถ้าได้มีการจ่ายประโยชน์สงเคราะห์ไปแล้ว ก็ให้หักส่วนที่จ่ายนั้นออกเสียก่อน

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ผู้ว่าจ้างประกอบกิจการโดยเหมาค่าแรงงานมอบให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด รับช่วงไปควบคุมดูแลการจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ทำงานจ้างอีกทอดหนึ่ง ให้ถือว่าผู้รับช่วงดังกล่าวข้างต้นเป็นตัวแทนผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างต้องยื่นรายงานดังระบุไว้ในมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ เสมือนผู้ทำงานจ้างเป็นผู้ทำงานจ้างของผู้ว่าจ้างโดยตรง

มาตรา ๒๗ ผู้ว่าจ้างต้องทำทะเบียนรายชื่อผู้ทำงานจ้างและรายการหักเงินค่าจ้างตาม มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ ตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง และรักษาไว้ ณ ที่ทำการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี

ในกรณีที่ผู้ว่าจ้างละเลยไม่ทำหรือไม่รักษาทะเบียนรายชื่อผู้ทำงานจ้างและรายการหักเงินค่าจ้างตามความในวรรคก่อน หรือทำทะเบียนนั้นไม่สมบูรณ์อันเป็นเหตุให้สงสัยในการกำหนดค่าจ้าง ซึ่งผู้ว่าจ้างหรือผู้แทนผู้ว่าจ้างปฏิเสธที่จะชี้แจงหรือไม่สามารถชี้แจงแก้ข้อสงสัยนั้นๆ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะกำหนดอัตราเงินสมทบทุนได้เองตามมูลฐานอัตราเงินสมทบทุน และแจ้งให้ผู้ว่าจ้างทราบเป็นหนังสือ

มาตรา ๒๘ ผู้ใดมีหน้าที่ต้องเสียภาษีตามประมวลรัษฎากรในปีใด ให้ได้รับการยกเว้นการเสียภาษีตามประมวลรัษฎากรเฉพาะจำนวนเงินที่นำส่งเป็นเงินสมทบทุนในปีนั้นๆ โดยหักจำนวนเงินดังกล่าวออกจากยอดเงินรายได้ของตนก่อนการประเมินภาษีตามประมวลรัษฎากร

มาตรา ๒๙ บรรดารายการ เรื่องราว หรือเอกสาร ที่ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ได้รับการยกเว้น จากการเสียอากรแสตมป์ตามประมวลรัษฎากร

หมวด ๓

ประโยชน์สงเคราะห์

มาตรา ๓๐ ประโยชน์สงเคราะห์แบ่งออกเป็นประเภท ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อการคลอดบุตร

- (๒) เพื่อการสงเคราะห์บุตร
- (๓) เพื่อการเจ็บป่วย
- (๔) เพื่อการพิการหรือทุพพลภาพ
- (๕) เพื่อการชราภาพ
- (๖) เพื่อการฌาปนกิจ

ประโยชน์สงเคราะห์ประเภทใด จะใช้เมื่อใด ให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจ่ายประโยชน์สงเคราะห์ ให้เป็นไปตามที่กำหนด
ในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๑ ประโยชน์สงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือผู้ประกันตน แบ่งเป็น

- (๑) จ่ายเป็นเงิน
- (๒) จ่ายเป็นสิ่งของหรือบริการอื่นใด

ประโยชน์สงเคราะห์ดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจจ่ายเป็นเงินหรือสิ่งของ หรือบริการอื่นใด
หรือทั้งสองอย่างก็ได้

มาตรา ๓๒ เมื่อผู้ประกันตนตามมาตรา ๗ ส่งเงินสมทบทุนงวดแรกแล้ว จึงจะมีสิทธิได้
รับประโยชน์สงเคราะห์

มาตรา ๓๓ ในกรณีการคลอดบุตรตามความเห็นของแพทย์ หญิงผู้ประกันตนย่อมจะ
ได้รับประโยชน์สงเคราะห์ประเภทเพื่อการคลอดบุตร

มาตรา ๓๔ ผู้ประกันตนมีบุตรอันชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป และบุตรเหล่านั้น
ยังคงมีชีวิตอยู่ซึ่งมีอายุไม่เกินสิบห้าปี ผู้ประกันตนย่อมจะได้รับประโยชน์สงเคราะห์
ประเภทเพื่อการสงเคราะห์บุตร สำหรับบุตรคนที่ ๕ และคนต่อไป

ในกรณีผู้ประกันตนกำลังรับประโยชน์สงเคราะห์ดังกล่าวในวรรคแรกตายลง ก็ให้จ่าย
ประโยชน์สงเคราะห์นั้นแก่บุตรแทนผู้ประกันตน

มาตรา ๓๕ เมื่อผู้ประกันตนเจ็บป่วย ซึ่งแพทย์และพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจรับรองว่า
ไม่สามารถจะประกอบอาชีพได้ติดต่อกันเกินกำหนด ๗ วัน ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์
สงเคราะห์ประเภทเพื่อการเจ็บป่วย

มาตรา ๓๖ ในกรณีผู้ประกันตนเจ็บป่วยเรื้อรังเกินกว่า ๑ ปี พิกัด ทุพพลภาพ ประสพ
การบาดเจ็บ หรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ซึ่งแพทย์และพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจรับรองว่า
ผู้นั้นขาดสมรรถภาพประกอบอาชีพชั่วคราวหรือตลอดไป และผู้ประกันตนต้องสูญเสียรายได้ที่
ได้รับอยู่บางส่วนหรือทั้งหมด ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์สงเคราะห์ประเภทเพื่อการ
พิการ หรือทุพพลภาพ

มาตรา ๓๗ ในระหว่างผู้ประกันตนได้รับประโยชน์สงเคราะห์ประเภทเพื่อการพิการ
หรือทุพพลภาพอยู่นั้น หากผู้ประกันตนปฏิเสธหรือละเลยการปฏิบัติตนต่อการรักษาพยาบาล

ตามคำสั่งของแพทย์หรือรับการฝึกวิชาชีพตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยไม่มีเหตุผลสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่จะงดจ่ายประโยชน์สงเคราะห์ชั่วคราวหรือตลอดไปก็ได้

มาตรา ๓๘ ประโยชน์สงเคราะห์ประเภทเพื่อการฝึกหรือทุพพลภาพ ซึ่งผู้ประกันตนจะพึงได้รับนั้นถือว่าเป็นการชั่วคราว ถ้าผลแห่งการรักษาพยาบาลหรือการฝึกวิชาชีพทำให้ผู้ประกันตนมีสมรรถภาพประกอบอาชีพได้ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการประกันสังคม ผู้ประกันตนอาจถูกลดหรือหมดสิทธิรับประโยชน์สงเคราะห์ประเภทเพื่อการฝึกหรือทุพพลภาพก็ได้

มาตรา ๓๙ เมื่อผู้ประกันตนผู้ใดมีอายุครบ ๕๕ ปีบริบูรณ์ และได้ชำระเงินสมทบทุนติดต่อกันเป็นเวลา ๑๐ ปีแล้ว ประสงค์จะเลิกประกอบอาชีพตลอดชีวิต โดยแจ้งความจำนงเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับประโยชน์สงเคราะห์ประเภทเพื่อการชราภาพ และเมื่อผู้ประกันตนดังกล่าวมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์สงเคราะห์ประเภทเพื่อการชราภาพตลอดชีวิตประโยชน์สงเคราะห์ให้เป็นไปตามส่วนแห่งจำนวนและระยะเวลาการชำระเงินสมทบทุนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๐ เมื่อผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ทายาทของผู้ประกันตนย่อมได้รับประโยชน์สงเคราะห์ ประเภทเพื่อการฌาปนกิจ ในกรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตายโดยไม่มีทายาทก็ให้ผู้จัดการศพเป็นผู้รับประโยชน์สงเคราะห์ประเภทสงเคราะห์เพื่อการฌาปนกิจ

มาตรา ๔๑ ผู้ประกันตนหรือผู้มีส่วนได้เสียรายใดละเลยไม่ยื่นขอรับประโยชน์สงเคราะห์ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันมีสิทธิได้รับประโยชน์สงเคราะห์นั้นๆ ให้ถือว่าผู้ประกันตนหรือผู้มีส่วนได้เสียละสิทธิที่จะรับประโยชน์สงเคราะห์

ในกรณีดังกล่าวในวรรคแรก ถ้าผู้ประกันตนหรือผู้มีส่วนได้เสียมีเหตุจำเป็นที่จะขอรับประโยชน์สงเคราะห์ไม่ทันกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้มีสิทธิร้องขอรับประโยชน์สงเคราะห์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ แต่ต้องไม่เกิน ๑ ปี นับแต่วันมีสิทธิได้รับประโยชน์สงเคราะห์ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรจะจ่ายประโยชน์สงเคราะห์ให้ก็ได้

มาตรา ๔๒ เมื่อผู้ประกันตนหรือผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่าคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ดี ไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ก็ดี ผู้ประกันตนหรือผู้มีส่วนได้เสียจะอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการประกันสังคมได้ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓ เดือน นับแต่วันรับทราบคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น

ในระหว่างที่รอฟังคำวินิจฉัยของคณะกรรมการประกันสังคมคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ถือว่าเป็นอันใช้ได้

มาตรา ๔๓ ผู้ประกันตนผู้ใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการประกันสังคมอาจสั่งงดการรับประโยชน์สงเคราะห์ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งก็ได้

หมวด ๔

คณะกรรมการประกันสังคม

มาตรา ๔๔ ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการประกันสังคม” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และรองประธานกรรมการคนหนึ่ง กับกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า ๘ คนและไม่เกิน ๑๒ คน แต่งตั้งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี และให้อธิบดีกรมประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ให้คณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่ที่ควบคุมรักษาและจัดประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม ซึ่งขาดข้อพิพาทเกี่ยวแก่ประโยชน์สงเคราะห์และจัดบริการอื่นใดอันจะเป็นประโยชน์แก่การประกันสังคมและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ ที่ได้รับแต่งตั้งดำรงตำแหน่ง ๕ ปี ในวาระเริ่มแรก เมื่อครบกำหนด ๒ ปี ให้จับสลากออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่ง ส่วนที่เกินกึ่งมิให้นับ ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งจะได้รับแต่งตั้งอีกก็ได้

มาตรา ๔๕ นอกจากการออกจากตำแหน่งตามวาระตามความในมาตรา ๔๔ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก

ในกรณีที่มีการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๕ ให้แต่งตั้งประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หรือกรรมการเข้าแทน แล้วแต่กรณี ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเข้าแทนนี้ย่อมอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าที่กำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๔๖ การประชุมทุกคราวต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ จึงจะเป็นองค์ประชุม

มาตรา ๔๗ ในเมื่อประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม ให้รองประธานกรรมการทำหน้าที่แทน ถ้าประธานกรรมการ และรองประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม ให้กรรมการเลือกตั้งกันขึ้นเป็นประธานในที่ประชุมนั้น

มาตรา ๔๘ การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

กรรมการคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีจำนวนเสียงในการลงคะแนนเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๔๔ บรรดาคำแนะนำหรือข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการประกันสังคม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม

มาตรา ๕๐ ให้คณะกรรมการประกันสังคมมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้น จะเป็นคณะเดียวหรือหลายคณะ เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการประกันสังคมทั้งในด้านวิชาการ และปฏิบัติการ หรือเพื่อรับมอบอำนาจไปปฏิบัติการแทนคณะกรรมการได้

ในการประชุมของอนุกรรมการให้นำมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ มาใช้โดยอนุโลม

หมวด ๕

พนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา ๕๑ เพื่อประโยชน์แห่งการประกันสังคม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

- (๑) มีหนังสือสอบถามกระทรวง ทบวง กรม เทศบาล สุขาภิบาล องค์การ หรือบุคคลใดๆ ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและการปฏิบัติ พร้อมทั้งเหตุผลเกี่ยวกับการประกันสังคม รวมทั้งให้ส่งสำเนาหลักฐาน หรือสำเนาเอกสารต่างๆ เช่น การจ้างผู้ทำงานจ้าง อัตราค่าจ้าง
- (๒) มีหนังสือเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประกันสังคม
- (๓) เข้าไปยังสถานที่ของกระทรวง ทบวง กรม เทศบาล สุขาภิบาล องค์การ หรือของบุคคลใดๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เพื่อตรวจสอบเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการประกันสังคม และให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง เรียกเอกสารหรือสิ่งของใดๆ จากบุคคลที่อยู่ในสถานที่เช่นนั้น มาตรวจพิจารณาได้ตามความจำเป็น ในการนี้บุคคลเช่นนั้นต้องให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่ตามความในวรรคก่อน ถ้าไม่เป็นการรบกวน ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ครอบครองทราบล่วงหน้าตามเวลาอันสมควร

มาตรา ๕๒ ในการใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวตามรายการที่กำหนดในกฎกระทรวง แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๕๓ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในพระราชบัญญัตินี้ เป็นเจ้าพนักงานตามความในกฎหมายลักษณะอาญา

หมวด ๖

การลงทุนของเงินกองทุนประกันสังคม

มาตรา ๕๔ ให้คณะกรรมการประกันสังคมตั้งงบประมาณจากเงินรายได้ทุกประเภท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ค่าบริการ และประโยชน์สงเคราะห์ไว้ตลอดปีปฏิทิน ทั้งนี้โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

มาตรา ๕๕ เมื่อสิ้นปีปฏิทินแล้ว มีเงินเหลือจ่าย ให้คณะกรรมการประกันสังคมจัดการลงทุนอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอนุมัติของรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

- (๑) นำฝากธนาคารเป็นกระแสรายวันหรือประจำหรือซื้อพันธบัตรเงินกู้ หรือหลักประกันที่มั่นคงใดๆ
- (๒) ก่อสร้างหรือให้กู้ยืมเพื่อก่อสร้างอาคาร เพื่อขายหรือให้เช่า ซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลหรือองค์การรัฐบาล
- (๓) จัดตั้งนิคมหรือสถานฝึกอาชีพสำหรับผู้ชรา ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หรือประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่ชุมชน
- (๔) ก่อสร้างหรือขยาย โรงพยาบาล เรือนคนไข้ สถานที่ปรุ้งยา สถานที่คลอดบุตร และอุปกรณ์การโรงพยาบาลเกี่ยวกับการประกันสังคม

หมวด ๗

การบัญชี การสอบ และการตรวจ

มาตรา ๕๖ ให้กรมประกันสังคมวางและถือไว้ซึ่งระบบการบัญชีอันถูกต้องแยกตามประเภทงานส่วนที่สำคัญ มีการสอบบัญชีภายในเป็นประจำ และมีสมุดบัญชีลงรายการ

(๑) การรับและจ่ายเงิน

(๒) สินทรัพย์และหนี้สิน

ซึ่งแสดงการงานที่เป็นอยู่จริงและตามที่ควรตามประเภทงาน พร้อมด้วยข้อความอันเป็นเหตุที่มีของรายการนั้นๆ

มาตรา ๕๗ ทุกปี ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองบัญชีของเงินกองทุนประกันสังคม

มาตรา ๕๘ ผู้ตรวจสอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานของเงินกองทุนประกันสังคมในเวลาอันสมควรได้ทุกเมื่อ

มาตรา ๕๙ ผู้ตรวจสอบบัญชีต้องทำรายงานว่าด้วยข้อความคำชี้แจงอันควรแก่การสอบบัญชีที่ได้รับ ตลอดจนความสมบูรณ์ของสมุดบัญชีเงินกองทุนประกันสังคมที่กรมประกันสังคมรักษาอยู่ และต้องแถลงด้วยว่า

- (๑) งบดุลย์และบัญชีซึ่งตรวจสอบนั้น ถูกต้องตรงกับสมุดบัญชีเพียงไรหรือไม่

(๒) งบดุลย์และบัญชีซึ่งตรวจสอบนั้นแสดงการทำงานของเงินกองทุนประกันสังคมที่เป็นอยู่ตามจริงและตามที่สมควรตามข้อความคำชี้แจงและความรู้ของผู้ตรวจสอบบัญชีเพียงหรือไม่

มาตรา ๖๐ ภายใน ๑๕๐ วันหลังจากวันสิ้นปีบัญชีของเงินกองทุนประกันสังคม กรมประกันสังคมจะต้องโฆษณารายงานประจำปี แสดงบัญชีงบดุลย์ บัญชีทำการ และบัญชีกำไรขาดทุนเพียงสิ้นปีบัญชี พร้อมกับรายงานของผู้ตรวจสอบบัญชีตามความในมาตรา ๕๗

หมวด ๘

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๖๑ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๗ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาท

มาตรา ๖๒ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคแรก หรือยื่นรายการเป็นเท็จ หรือปิดบังรายการอันควรจะต้องแจ้ง มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท หรือจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๓ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๓ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑๐ เท่าของเงินที่ตนมีหน้าที่จะต้องนำส่งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

เงินค่าปรับนี้ ให้ส่งเป็นเงินกองทุนประกันสังคม

มาตรา ๖๔ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำเรียก หรือขัดขวางการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๕๑ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท หรือจำคุกไม่เกิน ๑ เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๕ ผู้ใดแจ้งรายการเท็จหรือปิดบังความจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อหวังประโยชน์สงเคราะห์หรือประโยชน์อื่นใดอันตนไม่มีสิทธิจะได้รับตามพระราชบัญญัตินี้ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท หรือจำคุกไม่เกิน ๑ เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๖ ผู้ใดแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมข้อความเครื่องหมาย หรือรายการอื่นใดในสมุดประกันสังคม ซึ่งตนมิได้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อหวังประโยชน์สงเคราะห์ หรือประโยชน์อื่นใด มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท หรือจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล. พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

ประวัติย่อผู้วิจัย

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นางสาวดวงพร ปิณฑกิจกุล
วันเดือนปีเกิด	3 มิถุนายน 2519
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	68/25 ถนนบางบอน 1 เขตบางบอน กรุงเทพฯ
ตำแหน่งหน้าที่การงาน	-
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	-

ประวัติการศึกษา

พ.ศ.2534	มัธยมศึกษาปีที่ 3 จากโรงเรียนศึกษานารี
พ.ศ.2537	มัธยมศึกษาปีที่ 6 จาก ก.ศ.น.
พ.ศ.2541	ศิลปศาสตรบัณฑิต (ประวัติศาสตร์) จากมหาวิทยาลัย เชียงใหม่
พ.ศ.2547	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์) จากมหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ