

ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวต่อสังคมไทย

ความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวในภาคกลาง ทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างยิ่ง โดยเฉพาะความเปลี่ยนแปลงสถานะกลุ่มคนในสังคม คือ กลุ่มชาวนา พ่อค้า นายทุน เจ้าที่ดิน รัฐบาล ข้าราชการ แรงงานรับจ้าง และชนชั้นกลาง ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอาชีพและหน้าที่แตกต่างกัน ในแต่ละกลุ่มต่างมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ตัวอย่างของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาวนากับกลุ่มเจ้าที่ดิน ที่มีลักษณะของความสัมพันธ์แบบดั้งเดิม กลายเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ซึ่งมีความสัมพันธ์กันในฐานะผู้เช่ากับผู้ให้เช่า โดยมีการทำสัญญาเช่าจ่ายเป็นเงิน ซึ่งบางรายยินยอมให้ผลผลิตข้าวเป็นเงื่อนโซ่ในการเช่าที่ดินเพื่อการทำนาแทน ข้าวส่วนหนึ่งจึงถูกแบ่งให้เจ้าที่ดิน

ในช่วง ปี 2460 กลุ่มเจ้าที่ดินรายใหญ่ล้วนเป็นกลุ่มชนชั้นสูง สืบเนื่องจากในระบบโครงสร้างสังคมแบบดั้งเดิมก่อนการยกเลิกระบบไพร่ ที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญมักเป็นของกลุ่ม "ชนชั้นศักดินา" ซึ่งประกอบด้วยเจ้าที่ดินและเจ้าขุนมูลนาย¹ เมื่อมีการยกเลิกระบบไพร่กลุ่มชนชั้นสูงซึ่งมีที่ดินเป็นของตนเองจำนวนมากอยู่แล้ว จึงเป็นกลุ่มเจ้าที่ดินรายใหญ่ประกอบด้วย กลุ่มเชื้อพระวงศ์ กลุ่มขุนนาง ซึ่งได้ผลประโยชน์ในการปรับเปลี่ยนเศรษฐกิจเพื่อการตลาด เมื่อเริ่มมีการจัดเก็บภาษีอากรค่านา ชาวนามักเป็นผู้รับภาระในการเสียอากรค่านาแทนเจ้าที่ดิน และชาวนาบางกลุ่มก็จำเป็นต้องมีการกู้ยืมเงินเป็นทุนในการทำนา โดยการยอมตกข้าวให้เจ้าที่ดิน หรือผู้มั่งคั่ง โดยมีสัญญาว่าเมื่อชาวนาเก็บเกี่ยวข้าวแล้วต้องขายข้าวให้แก่ผู้ให้ยืมเงินในราคาตามที่ได้กำหนดกันไว้ ซึ่งผู้ให้กู้มักจะให้ราคาข้าวที่ต่ำกว่า

¹ จิตร ภูมิศักดิ์ ได้กล่าวถึงผลของการจัดสรรที่ดินและจำกัดขนาดที่ดินในกลุ่มชนชั้นศักดินาไว้อย่างน่าสนใจ และวิเคราะห์ถึงปัญหาของไพร่ หรือชาวนา ซึ่งถูกเอารัดเอาเปรียบด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การแบ่งผลผลิต หรือแรงงานให้แก่ชนชั้นศักดินา เป็นต้น อ้างจาก จิตร ภูมิศักดิ์, โฉมหน้าศักดินาไทย, (พระนคร: รุ่งเรืองศิลป์, 2522), หน้า 138.

ราคาซื้อขายกัน ใน พ.ศ. 2460 รัฐบาลได้ประกาศห้ามตกข้าวแก่ชาวนา โดยอ้างถึงกฎหมายห้ามมิให้ตกข้าวแก่ชาวนาที่ใช้ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งถ้าพิจารณาถึงความจำเป็นที่ชาวนาต้องเสีย "อากรค่านา" แทนเจ้าที่ดิน และยอม "ตกข้าว" นั้น เพราะ การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวมีผลทำให้ที่ดินกลายเป็นทรัพย์สินที่มีราคาและกลายเป็นสินค้า ที่ดินสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ มีการออกโฉนดรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินที่เป็นดินดีเหมาะสำหรับการทำนามักเป็นของเจ้าที่ดินโดยมาก ชาวนาจึงกลายเป็นผู้เช่า ซึ่งจะเช่าในที่ดินแถบคลองรังสิตทำนากัน บริษัทเอกชนมักเป็นผู้มีบทบาทมากกว่าบทบาทของรัฐ ดังนั้นผลการขยายตัวของพื้นที่นารังสิตจึงได้รับการสนับสนุนจากเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่โครงการของรัฐกลายเป็นโครงการที่สนับสนุนการทำนาในพื้นที่ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การออกมาตรการแก้ปัญหาของรัฐมักมีขอบเขตที่จำกัด ในการส่งเสริมการเพาะปลูกข้าวบางพื้นที่ เช่น การตั้งนาทดลองของรัฐในแถบคลองหลวง (รังสิต) การขยายชลประทานในพื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ทั้งนี้ ที่ดินในแถบคลองรังสิตเป็นแหล่งที่มีการแสวงหาผลประโยชน์ในการเก็งกำไรที่ดินมากที่สุด ทำให้เกิดการพัฒนาและการช่วยเหลือที่กระจุกตัว ในบางแห่งของภาคกลางที่มีพื้นที่การทำนาได้ผลุดกสมบูรณ์ เพราะที่นาคจะเป็นที่ลุ่มและจะได้ผลิตข้าวดีกว่าชาวนาดอน ด้วยการกระจุกตัวของพื้นที่นาในภาคกลางดังกล่าว ครั้นการผลิตและการค้าข้าวแปรเปลี่ยนจึงมีผลกระทบต่อชาวนาซึ่งเป็นแรงงานในการผลิตข้าวที่สำคัญ ผลผลิตข้าวที่ได้จะมากหรือน้อยจึงส่งผลกระทบต่อสังคมไทย ซึ่งผลผลิตข้าวส่วนใหญ่ของประเทศมาจากภาคกลาง

ในกลุ่มคนต่าง ๆ ที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในการซื้อ-ขาย และเก็งกำไรในที่ดินจากกลุ่มเล่นที่ดินซึ่งจำกัดอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำ ที่ดินในแถบคลองรังสิตจึงมีราคาสูง และมีอัตราค่าเช่าที่สูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อชาวนาโดยตรง คือ ถ้าไม่เป็นผู้เช่าก็เป็นต้องอพยพไปหาที่ดินอื่นในที่ไกล ๆ ส่วนชาวนาที่ไม่เป็นผู้เช่าจะมีที่ดินเป็นของตนซึ่งได้จับจองมานานและทำนากระจัดกระจายออกไปตามชุมชนต่าง ๆ ซึ่งถ้าที่นาเป็นที่ดอนมักมีปัญหาเรื่องแหล่งน้ำ การทำนาจะอาศัยน้ำฝน ชาวนาส่วนหนึ่งมักต้องกู้ยืมเงินจากนายทุนเงินกู้ หรือเจ้าที่ดิน เพื่อนำมาใช้ในการลงทุนการทำนา ปรากฏว่ามีกลุ่มนายทุนเงินกู้ที่เป็นพ่อค้าจีน ได้เข้ามามีอิทธิพล

² เพราะข้าวสามารถเพิ่มผลผลิตได้ด้วยการเพิ่มแรงงานมากกว่าการขยายพื้นที่เพาะปลูก ความชำนาญของชาวนาในภาคกลางที่ทำนาลุ่มจึงมีความสำคัญต่อการเพิ่มผลผลิต

ในการให้กู้ยืม และยึดที่ดินจากชาวนาที่เอาที่นาเป็นประกันเมื่อไม่มีเงินจ่าย ทั้งนี้ การสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของชาวนาในช่วงทศวรรษ 2460 เป็นผลมาจากปัญหาของเศรษฐกิจชาวกว่าคือ ปัญหาวิกฤติการณ์ข้าวในช่วง พ.ศ. 2460 - 2462 ความต้องการของตลาดต่างประเทศทำให้ข้าวราคาสูง และ พ่อค้าได้ส่งข้าวออกจำนวนมากขึ้น เป็นผลให้ข้าวภายในประเทศขาดแคลน ทำให้เกิดภาวะข้าวยากหมากแพง รัฐบาลจึงออกมาตรการแก้ไขปัญหาเพื่อช่วยเหลือราษฎรซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวนา และได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมการค้าข้าวโดยรัฐบาล ซึ่งปรากฏว่ากลไกของรัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจข้าวอย่างมาก โดยมีปฏิสัมพันธ์กับการขยายตัวของระบบทุนนิยมโลก เช่น การส่งเสริมพันธุ์ข้าวหรือการเน้นคุณภาพ"ข้าวสยาม"การดำเนินนโยบายของรัฐบาลต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของตลาดข้าวทั้งในและต่างประเทศของประเทศไทย

ผลกระทบต่อชาวนา

ชาวนาจัดกลุ่มคนที่มามีบทบาทในการผลิตและได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวอย่างมาก ผลกระทบต่อชาวนาอาจแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ประเด็นแรก จะกล่าวถึงการการโยกย้ายแรงงานในการทำงาน และทำให้เกิดความแตกต่างของกลุ่มชาวนาในระดัยต่าง ๆ

ส่วนประเด็นที่สอง จะวิเคราะห์จากปัญหาทางด้านหนี้สินของชาวนา ซึ่งได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีผลต่อปัจจัยทางด้านการผลิต นอกจากนั้น ปัญหาด้านแหล่งน้ำ ก็เป็นปัญหาสำคัญที่มีผลต่อการผลิตแทบทุกปี ซึ่งเป็นผลมาจากภัยธรรมชาติ การขยายระบบการชลประทานจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่ใช้ในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ เพื่อการขยายเพราะปลูกข้าว นับการเน้นการผลิตทางการเกษตรกรรมเฉพาะอย่าง เป็นผลให้เศรษฐกิจของประเทศไทยขึ้นอยู่กับสินค้าข้าว การขยายการชลประทานจึงเป็นภาพสะท้อนอย่างหนึ่งที่รัฐต้องการควบคุม ดูแล จัดสรรกักเก็บ ทดน้ำ เพื่อการเพาะปลูกโดยตรง ไม่ได้พิจารณาถึงการใช้ประโยชน์ทางด้านการคมนาคมเหมือนเช่นเคย

ประเด็นที่หนึ่ง การโยกย้ายแรงงาน

ในช่วงทศวรรษที่ 2460 เป็นช่วงระยะเวลาที่การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจข้าวมีผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างมาก ซึ่งมีผลต่อชาวนาในภาคกลาง คือ การขาดแคลนแรงงานรับจ้างการทำนาเมื่อ ปี พ.ศ. 2463 เนื่องจากผลกระทบของวิกฤติการณ์ภัยธรรมชาติ ช่วง พ.ศ. 2460-2462 ทำให้ชาวนาทางแถบมณฑลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเคยอพยพมารับจ้างทำนาที่ภาคกลาง แต่หลัง ปี 2463 มีการอพยพของชาวนาจากมณฑลภาคอีสานลดน้อยลง เป็นผลให้การทำนาในภาคกลางประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานรับจ้างทำนา ปรากฏว่ามีหลักฐานจากโทรเลขและใบบอก ดังนี้

พระยาไชยยศสมบัติ (รองเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ) ได้แจ้ง โทรเลข ไปยัง สมุหเทศาภิบาลมณฑลอุบลราชธานี, ร้อยเอ็ด, อุตร มีความว่า "แต่ก่อน ๆ เคยมีคนงานลงมารับจ้างเกี่ยวข้าวเสมอทุกปี แต่ปีนี้ไม่มีเลย ขอโปรดสืบให้ทราบเหตุและให้ทราบ...ด้วย" โดยทางเทศาภิบาลมณฑลอุบลชี้แจงเหตุที่ไม่มีคนลงมารับจ้าง ว่า

...การที่ไม่มีคนลงมารับจ้าง ดังจะเป็นเพราะเมื่อปีก่อน (พ.ศ.2462) ทางอุบลทำนาไม่ได้ผล ในปีที่ขัดสนในเรื่องเช่า (ข้าว) เป็นอันมาก และเฉพาะปีนี้ (พ.ศ.2463) ฝนต่างหยุดทำนาเพื่อเลี้ยงดูกันทางบ้าน ถ้าจะเข้ามารับจ้างตั้งแต่ก่อน ผู้อยู่ทางบ้านก็จะได้รับความลำบาก ข้าพเจ้า (พระยาศรีธรรมศกราช เทศาภิบาลมณฑลอุบล (-ผู้เขียน) เห็นว่าจะเป็นเพราะเหตุดังเรียนนี้ จึงไม่มีคนเข้ามาเป็นจำนวนมาก ที่มายังเป็นจำนวนน้อย ไม่เลยเข้าถึงกรุงเทพ บางที่จะมาหยุดรับจ้างอยู่เพียงมณฑลนครราชสีมาในการสร้างทางรถไฟบ้างอย่างอื่นบ้าง ...³

และพระภักดีศรีสุนทรราช เทศาภิบาลมณฑลอุตร ได้ชี้แจงว่า "...ได้จัดการสืบสวนแล้วได้ความว่า การทำนาปีนี้ (พ.ศ.2463) ได้ตั้งหน้าทำนาอยู่ภูมิลำเนาเดิม จึงไม่ได้ลงมารับจ้างเกี่ยวข้าวเหมือนปีก่อน ๆ (ก่อนปี พ.ศ.2463)"⁴ ในขณะที่ทางเทศาภิบาลมณฑลร้อยเอ็ด คือ พระยารณชัย ชี้แจงว่า ราษฎรอดข้าว ถ้ามารับจ้างมณฑลอื่นในเสีย จะไม่ได้ทำนาอีก ประการหนึ่งครอบครัวที่อดจะ ไม่มีใครทำให้กิน จึงมีคนจำนวนน้อยที่มาผิดกว่าทุก ๆ ปี

³ หจช., กส. แผนกสารบรรณ นั้มที่ 88 เรื่องที่ 1832. (25-26/7/2463).

⁴ เรื่องเดียวกัน (8/8/2463).

จากใบบอกของมณฑลเทศาภิบาลมณฑลอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2463 ถึงพระยาไชยยศสมบัติ (รองเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ) ยืนยันว่า

...การที่ไม่มีคนลงไปรับจ้างเกี่ยวเข้า(ข้าว) ทางกรุงเทพ ฯ เหมือนเช่นทุก ๆ ปีนั้น ก็เพราะปีนี้เกิดการขัดสนทั่วไป แต่ก็มีคนลงไปรับจ้างทำงานทางกรุงเทพ ฯ บ้าง ในปีนี้มีจำนวนน้อยด้วยการอดอยากในครอบครัวของตน ก็จำต้องช่วยเหลือแก่กันประการหนึ่ง ในท้องที่ตำบลอำเภอดุสิต เกิดการอดตัดทำนาไม่ได้ผลไม่มีข้าวรับประทาน บางแห่งพากันอพยพครอบครัวไปอยู่ต่างท้องที่ และรับจ้างทำการต่าง ๆ อยู่ในท้องที่มณฑลอุบล ฯ แลมณฑลที่ใกล้เคียง มีการรับจ้างทำทางสายอำเภอนิบุลแลงทำทางของฝรั่งเศส ที่ติดต่อกับจังหวัดอุบล ฯ ...จึงมีคนลงไปรับจ้างทำงานทางกรุงเทพ ฯ น้อยกว่าทุกปี " ⁵

การโยกย้ายของชาวนาจากแหล่งอื่นมาทำนาในอีกแหล่งหนึ่ง นับเป็นผลกระทบต่อดัชนีชีวิตและวัฒนธรรมของชาวนา ซึ่งการทำนาแต่เดิมของชาวนาจะดำเนินชีวิตที่สัมพันธ์กับชุมชน เป็นลักษณะของการผลิตเพื่อยังชีพ เมื่อมีการผลิตเพื่อการขายมากขึ้น การอพยพออกจากชุมชนท้องถิ่น เพื่อแสวงหาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเพาะปลูกที่อุดมสมบูรณ์ ซึ่งชาวนาเหล่านั้นจะปรากฏในฐานะของชาวนารับจ้าง และชาวนาเช่า

การขยายการผลิตข้าว และการทำนาหว่านของชาวนาในภาคกลาง จึงมีลักษณะการผลิตเพื่อขายมากขึ้น ในขณะที่ปัญหาด้านปัจจัยของการผลิต มักเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าว ซึ่งมักส่งผลกระทบต่อชาวนา คือ ปัญหาในที่ดิน แรงงาน ทุน ในขณะที่การทำนามักประสบปัญหาจากภัยธรรมชาติเป็นประจำ ทำให้การนันทนาเสียหาย และได้ผลผลิตไม่เพียงพอยังชีพและขายเพื่อชดใช้หนี้สิน ดังจะเห็นว่าการทำนาในช่วงสงครามโลกได้หยุดชะงักไป โดยชาวนาจำนวนมากได้ละทิ้งไร่นา

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนพลเมืองกับปริมาณข้าวที่ผลิตได้ จะพบว่า การส่งข้าวออกมีไม่มากนัก เพราะต้องใช้เลี้ยงพลเมืองที่เพิ่มขึ้น การผลิตข้าวเพื่อการตลาดได้เริ่มขยายตัวขึ้นเมื่อประชากรจีนเข้ามามากซึ่งไม่ได้ผลิตข้าวเองต้องซื้อจากที่อื่น โดยเฉพาะ กรุงเทพ ฯ เนื่องจากอุตสาหกรรมและการค้าต้องการข้าวสำหรับเลี้ยงพลเมือง เขตเพาะปลูกพืชเพื่อการ

⁵ เรื่องเดียวกัน (15/8/2463).

ส่งออกอีกหลายแห่ง ซึ่งเป็นชุมชนที่ไม่ผลิตข้าวเอง และต้องซื้อข้าวเช่นกัน ความต้องการข้าว จึงเปิดโอกาสให้การปลูกข้าวในหลายเขต สามารถทำเพื่อการตลาดควบคู่ไปกับการผลิต เพื่อเลี้ยงตนเอง จังหวัดกรุงเทพฯ เองนั้น ก็ตั้งอยู่ในแถบที่ยังไม่มีการเพาะปลูกข้าวอย่างหนาแน่นนัก ที่นาใกล้กรุงเทพฯ ยังเป็นนาตราจองหรือนาที่ทำชั่วคราวเป็นส่วนใหญ่ แหล่งปลูกข้าวสำคัญของประเทศจึงอยู่เหนือที่ราบลุ่มสามเหลี่ยมปากแม่น้ำขึ้นไป ได้แก่ที่ราบลุ่มเหนืออยุธยา

ดังนั้น การโยกย้ายของผู้คนจึงสัมพันธ์กับการขยายพื้นที่การเพาะปลูกข้าวเพื่อการตลาดและการแสวงหาแหล่งเพาะปลูก ซึ่งหวังผลกำไรและผลผลิตที่มากขึ้น จึงทำให้วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชาวนาเปลี่ยนไปเกิดชุมชนใหม่ ที่เน้นการผลิตเพื่อขาย นำไปสู่ความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่กว้างขวาง ทำให้เกิดชนชั้นใหม่ที่เดินทางเข้าไปค้าขายและ ตั้งรกรากในท้องถิ่น เช่น มีการปลูกอ้อยเพื่อทำน้ำตาลที่นครชัยศรี นิจิตร ปลูกพริกไทยที่จันทบุรี เมื่อการผลิตข้าวเพื่อการค้าเฟื่องฟูขึ้น ชาวจีนจึงเริ่มตั้งถิ่นฐาน ตั้งแพ หรือร้านค้าที่ชุมทางมีเรือแวะซื้อข้าวตามลำแม่น้ำเจ้าพระยา เช่น อยุธยา ปาโมกข์ อ่างทอง สิงหนบุรี นครสวรรค์และปากน้ำโพ ตามลำน้ำปาลักมีสระบุรี และเส้าไห้ เป็นต้น^๑ และชาวจีนเหล่านี้ก็ได้กลายเป็นกลุ่มตัวแปรที่ทำให้การผลิตเพื่อการส่งออกของสังคมไทยขยายตัวขึ้น

สาเหตุการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวในภาคกลางจึงไม่ได้เกิดจากการขยายตัวทางการค้ากับต่างประเทศ หรือการขยายตัวของการผลิตข้าวอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่แวดล้อม และมีอิทธิพลในการกระตุ้นในเศรษฐกิจข้าวขยายตัวไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง เช่น บทบาทในการจัดการของกลุ่มผู้นำที่มีผลประโยชน์ในที่นาให้เช่า หรือบทบาทของพ่อค้าเงินที่มีอิทธิพลในการค้าข้าวทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น ในท้ายที่สุดราษฎรหรือชาวนาส่วนใหญ่มักได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจข้าวที่มีการแปรเปลี่ยนตลอดมาซึ่งมีปัจจัยต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปด้วย มีผลต่อการกำหนดวิถีชีวิตของคนในสังคมและทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงสังคมในหลาย ๆ ด้าน เช่น การโยกย้ายประชากรจากอีสานเพื่อมารับจ้างทำนา หรือการแสวงหาที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยในการผลิต รวมไปถึงงบประมาณและโครงการของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาในภาคกลาง เป็นผลให้โครงการช่วยเหลือในภาคการเกษตรในช่วง ปี 2460 - 2498 ล้วนกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ภาคกลาง ชาวนาส่วนใหญ่จึงต้องเช่าที่ดินเพื่อการทำนา

^๑ จิตรทิพย์ นาถสุภา, วัฒนธรรมหมู่บ้านไทย, (กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์, 2537), หน้า 74-75.

ปัญหาที่ชาวนาได้รับผลกระทบจากการสูญเสียที่ดิน เพราะถูกเจ้าหนี้ยึด และถูกรัฐบาลเร่งรัดอาคารค้างชำระในช่วงทศวรรษ 2470 เป็นเหตุให้ชาวนาจำนวนมาก ต้องกลายเป็นชาวนาไร้ที่ดิน และเช่าที่ดินของกลุ่มเจ้าที่ดิน ด้วยฐานะของชาวนาที่เปลี่ยนไปนี้ ปรากฏหลักฐานราชการว่า มีการจำแนกกลุ่มชาวนาไร้ที่ดินมากขึ้น เพื่อกำหนดมาตรการช่วยเหลือชาวนาในกลุ่มที่มีปัญหาในการดำรงชีพ และกำหนดแนวทางสำหรับกลุ่มชาวนาที่มีฐานะดีในการจ่ายอาคารค่านาค้างชำระ จึงต้องแยกกลุ่มชาวนาตามฐานะที่เปลี่ยนไป ดังเช่น ความเห็นของหลวงสมรรถนันทผล แยกความแตกต่างทางฐานะของกสิกรออกเป็น 5 ประเภท คือ

...ประเภทที่ 1 ได้แก่ กสิกรชั้นมั่งคั่ง มีทรัพย์สินเป็นเจ้าของที่ดินและมีเงินเป็นหลักฐานพอเป็นเจ้าหนี้กสิกรอื่นได้

ประเภทที่ 2 ได้แก่ กสิกรชั้นปกติซึ่งพอมีที่ดินประกอบการกสิกรรมได้ผล แต่เพียงพอเลี้ยง พอกินกันไปในครอบครัวไม่สามารถจะเป็นเจ้าหนี้คนอื่นได้ แต่ถ้าเกิดการพลัดล้มล้มแต่น้อยก็อาจต้องเป็นลูกหนี้เขาได้

ประเภทที่ 3 ได้แก่ กสิกรชั้นลูกหนี้ ซึ่งกำลังมีความทุกข์เดือดร้อนในการที่ต้องเป็นหนี้เขาอยู่ และ กระวนกระวายจะให้รอดพ้นจากการเป็นหนี้สิน พวกนี้แม้จะมีที่ดินก็กำลังอยู่ในระหว่างจำนองและเสียดอกเบี้ย

ประเภทที่ 4 ได้แก่ กสิกรชั้นเช่านา ซึ่งเป็นผู้ที่เคยมีที่ดินมาก่อน และบัดนี้กรรมสิทธิ์ที่ดินหลุดพ้นไปจากตนแล้ว เนื่องจากเป็นหนี้สิน พวกนี้จึงมีความจำเป็นที่จักประกอบอาชีพในทางกสิกรรมตามถนัด จึงต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบการกสิกรรมเป็นอาชีพ

ประเภทที่ 5 ได้แก่ กสิกรชั้นหมดตัว ซึ่งเป็นที่ไม่มีที่ดินแล้ว และทั้งไม่สามารถจะเช่าที่ดินผู้อื่นประกอบการกสิกรรมได้ ในที่สุดก็ต้องไปอาศัยผู้อื่นบ้าง ลงเรือลอยอาศัยการจับปลาเป็นอาชีพและดักนกพอประทังชีวิตเลี้ยงครอบครัว โดยแร้นแค้น อดบ้างกินบ้าง...⁷

ในช่วงที่ชาวนาได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจตกต่ำ 2473 เป็นไปนี้ ชาวนาในกลุ่มประเภทที่สาม สี่ และห้า จัดเป็นกลุ่มที่มีปัญหามากที่สุด และอัตราเพิ่มอย่างมาก

⁷ ทจธ. (3) สร. 0201.29.3/5 หลวงสมรรถนันทผลและราษฎรร้องเรียนฐานะชาวนา.

ในช่วงปี 2475 ชาวนาจำนวนมากถูกศาลยุติทรัพย์ชายทอดตลาด เป็นผลให้ ชาวนาสู้สูญเสียที่ดินมากมาย ซึ่งมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงสถานะของชาวนาที่ต้องกลายเป็นชาวนาไร้ที่ดิน ด้วยปัญหาในการเร่งรัดค่านา พ.ร.ต.พระยาศรยุทธเสนี ซึ่งเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการเสนอให้แบ่งฐานะเจ้าของนาออกเป็น 5 ชั้น คือ

- ...ชั้นที่ 1 เจ้าของนาที่ไม่ทำนาแต่มีนาให้เช่า หรือเจ้าของนาที่มีนามาก ทำเองไม่หมดต้องแบ่งให้ผู้อื่นเช่า
- ชั้นที่ 2 เจ้าของนาที่มีนาพอสมควร และทำด้วยตนเอง หรือมีนาพอทำแต่อยากได้ผลมาก เช่าเขาทำนาเพิ่มเติมอีก
- ชั้นที่ 3 เจ้าของนาที่มีนาส่วนตัวไม่พอทำ ต้องเช่าผู้อื่นทำบ้าง
- ชั้นที่ 4 เจ้าของนาที่มีนาพอทำ แต่นานั้นจำนองไว้กับผู้อื่น
- ชั้นที่ 5 เจ้าของนาที่มีนาน้อยไม่พอทำ แต่ก็ยังเอาไปจำนองไว้กับผู้อื่นอีก^๘

เมื่อพิจารณาการค้างชำระค่านานานถึง 3 ปี นั้น ของเจ้าของนาทั้ง 5 ชั้น อาจวิเคราะห์ตามความเห็นของ พระยาศรยุทธเสนี ได้ดังนี้ กลุ่มที่มีนาให้เช่าโดยมากเก็บค่านาล่วงหน้า แล้วตนเสียค่านาเอง ถ้าไม่มีการค้างค่านาก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้านำเงินไปหาดอกเบี้ย ถ้าอ้าเภอไม่เร่งก็ทำเฉยเสีย เพราะการเร่งรัดซึ่งเรียกว่า "ต้องเกาะ" นั้น ต้องเสียค่าเกาะเพียง 1 บาทเท่านั้น ส่วนกลุ่มที่มีนาให้เช่า เมื่อเรียกเงินล่วงหน้าพอสมควรแล้วก็เกลี้ยให้ผู้เช่าเสียค่านาแทน ถ้าผู้เช่าไม่มีเงินเสียค่าเร่งรัดไม่ได้ก็ทำเฉย กลุ่มที่มีนาให้เช่าโดยคิดจำนวนข้าวเป็นค่าเช่าแทนเงิน แต่ไม่ทำโดยตรง ทำเป็นต้นทบบอกไว้ คนกลุ่มนี้ได้แก่ กลุ่มพ่อค้าดอกเบี้ย และ ตกข้าว ซึ่งโดยมากเป็นกลุ่มค้าขาย หรือกลุ่มที่มีเงินในขั้นที่นั้นเอง กลุ่มนี้ไม่มีใครมีปัญหาในชำระค่านา กลุ่มที่มีนาของตนพอทำพอกิน ถ้าราคาข้าวไม่ต่ำเกินไปย่อมไม่มีการค้างค่านา แต่ถ้ามีหนี้สิน พอได้ข้าว เจ้าหนี้ต่างๆ ก็จะไปดวงข้าวเอาเองในลานแทนเงินจึงไม่มีเงินเสียค่านา กลุ่มที่มีนาของตนเองแต่จำนองผู้อื่นไว้ เจ้าหนี้มักเรียกดอกเบี้ยเสียก่อนเสมอ ทำให้ไม่พอเหลือให้ค่านา และเป็นกลุ่มที่ทำนาไม่พอกิน ปัญหาความแตกต่างดังกล่าว จึงทำให้สถานะของคนในสังคมมีฐานะความเหลื่อมล้ำกันอย่างมาก

^๘ หจช., สร.0201.40/1, 132 เรื่อง พ.ร.ต. พระยาศรยุทธเสนี 4 กันยายน 2475.

^๙ เรื่องเดียวกัน.

สาเหตุที่พระยาศรยุทธเสนี เสนอให้มีการแบ่งประเภทเจ้าของนา เพื่อแก้ปัญหาการหลีกเลี่ยงไม่เสียค่านาของเจ้าที่ดินบางคน ในขณะที่ชาวนาส່วนใหญ่ต้องถูกเร่งรัดเก็บค่านา และถูกเจ้าฟ้องศาลเพื่อบังคับใช้หนี้ อันเป็นเหตุให้มีผู้ยัดยัดที่นาขายทอดตลาด โดยพระยาศรยุทธเสนี ได้กล่าวถึงปัญหาของชาวนาว่า

... จากความที่บัญญัติไว้ในอิทธิทรัพย์ของผู้ที่ไม่เสียค่านาขายทอดตลาดนั้น โดยความเห็นเอกชนข้าพเจ้า เข้าใจว่าท่านบังคับไว้สำหรับผู้ที่มีเจตนาจะหลีกเลี่ยงเท่านั้น คงไม่มุ่งไปถึงผู้ที่ไม่เสียให้โดยสุจริต การที่ฝ่ายปกครองยึดทรัพย์ชาวนาไม่พิจารณาถึงฐานะเจ้าของนา โดยรอบคอบ เช่น นารายณ์นั้นมิเป็นการทำลายปฏิญญาในข้อที่ว่า รัฐบาลจะพยายามบำรุงราษฎรให้มีอาชีพ และที่ไม่มีงานก็จะหางานให้ทำไป หรือ ... การเร่งรัดค่านาโดยวิธียึดโคกระบือ บ้านเรือน และไร่นา เพื่อขายทอดตลาดในเวลานั้นนั้น ข้าพเจ้าเห็นว่าไม่เหมาะสมแก่กาลเทศะ เพราะในเวลานั้นนั้น ก็ไม่แน่ใจว่าจะได้ราคาดีพอสมควร เพราะราคามาต่อนั้นตกต่ำมากข้าพเจ้าหาผู้ซื้อยาก การขายจึงยอมขายด้วยราคาถูกเกินสมควร...¹⁰

ทั้งนี้ถ้าปล่อยให้มีการยึดนาขายทอดตลาด ที่นาของชาวนาจะต้องตกเป็นของผู้รับจ้างเอง โดยตนไม่มีทางจะได้เงินเพิ่มขึ้น และ ชาวนาครอบครัวนั้นก็จะเป็นคนสิ้นเนื้อประดาตัวทันที เพราะผู้รับเลหลังได้ ย่อมไม่ต้องการให้ครอบครัวนั้นมีส่วนแบ่ง ในผลที่จะได้จากต้นข้าวที่ยังไม่ได้เก็บเกี่ยว จึงมีผลกระทบต่อชาวนาทั้งในเรื่องอาหาร และความ เป็นอยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อาจเป็นเหตุให้มีการอดตวิบัติกรรม และการโจรกรรมขึ้น ซึ่งพระยาศรยุทธเสนี ได้กล่าวว่า ถ้ารัฐบาลไม่หาแนวทางแก้ไขหนี้สินชาวนา และชาวนา เหลือชาวนาที่ค้างชำระอากรค่า รัฐบาลของคณะราษฎรอาจบพร้องและไม่ได้ปฏิบัติตามหลัก 6 ประการ ซึ่งอ้างว่าจะช่วยเหลือชาวนา แต่ก็ไม่สามารถไขปัญหาหนี้สินของชาวนาได้

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

ประเด็นที่สอง เรื่องปัญหาหนี้สินของชาวนา

เนื่องจากผลกระทบจากวิกฤติการณ์ข้าวและเศรษฐกิจตกต่ำ ดังได้กล่าวในบทที่ 3 ปัญหาหนี้สินกลายเป็นปัญหาที่สำคัญในการผลิตของชาวนา ปัญหาดังกล่าวสามารถพิจารณาได้จากเนื้อหาการถวายเป็นฎีกาและการร้องทุกข์ของชาวนา ซึ่งต้องการลดหย่อนค่านา และต้องการทุนในการทำนา และใช้หนี้ให้เจ้าหน้าที่ โดยขอให้รัฐบาลช่วยเหลือ

จากผลการดำเนินนโยบาย เรื่องเงินภาษีอากร ได้มีราษฎรชาวนาหลายพื้นที่ ไม่สามารถชำระค่าภาษีอากรได้ตามที่กำหนด รายงานข้าหลวงตรวจราชการหัวเมือง (8 มกราคม 2469 - 11 พฤษภาคม 2470) ตัวอย่าง เงินภาษีอากรค้างของมณฑลนครไชยศรี (สุพรรณบุรี นครปฐม สมุทรสาคร) จำนวนรวมยอดเงินอากรค้าง เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2468 รวมค้างทั้งสิ้น 1,701,375.15 บาท แยกเป็นอากรค่านา จำนวนเงินค้าง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2458-2468 ประมาณ 1,080,307.98 บาท และเงินรัชชูปการ จำนวนเงินค้างตั้งแต่ปี พ.ศ. 2461-2468 ประมาณ 607,890 บาท¹¹

ผลอันเกิดจากวิกฤติการณ์ช่วงปี พ.ศ. 2460-2462 สร้างผลกระทบต่อชาวนาในระยะยาวและเป็นผลกระทบที่ต่อเนื่องมาถึงปลายทศวรรษที่ 2460 ก่อนที่ชาวนาจะถูกภาวะเศรษฐกิจตกต่ำให้ชาวนาต้องเป็นหนี้สินเพิ่มขึ้นและกระทบกระเทือนถึงฐานะของชาวนาอย่างยิ่ง ปัจจัยที่เป็นผลกระทบอย่างมากก็คือ เรื่องเงินภาษีอากรค้างชำระให้กับรัฐ

ดังตัวอย่างของมณฑลนครไชยศรี (จังหวัดนครปฐม สมุทรสาคร สุพรรณบุรี) จากรายงานข้าหลวงตรวจราชการหัวเมือง เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2469-11 พฤษภาคม พ.ศ. 2470 ตรวจสอบจำนวนเงินภาษีอากรทั้ง 3 จังหวัด มีภาษีอากรค้างอยู่รวมทุกประเภท 1,701,375.15 บาท โดยแยกเป็นอากรค่านาประเภท ก. (ค่านา) จำนวนเงินคงค้างตั้งแต่ พ.ศ. 2458 ถึง พ.ศ. 2468 เป็นเงิน 1,079,483.09 บาท และเมืองอากรค่านาประเภท ข. (ค่านาหวงห้าม) ตั้งแต่ พ.ศ. 2459 ถึง พ.ศ. 2465 เป็นเงิน 824.89 บาท

จะเห็นว่าค่านาประเภท ก. มีจำนวนเงินภาษีค้างอากรค้างชำระมากกว่า ค่านาประเภทนาหวงห้าม ถ้าเทียบจำนวนเงินที่ค้างตามรายปี เงินภาษีอากรค้างของประเภท ก. (ค่านา) จำนวนสูงขึ้นตั้งแต่ปี 2459 เป็นต้นมา กล่าวคือ

¹¹ หจช., ม. 4. 1/11 เรื่องบันทึกย่อรายงานข้าหลวงตรวจราชการมณฑลนครไชยศรี

ตารางที่ 19 สถิติการค้างอาคารค่านาของมณฑลนครไชยศรี (จังหวัดนครปฐม สมุทรสาคร สุพรรณบุรี) ปี พ.ศ. 2469.

ประเภทภาษีอาคารค่านา (อาคารค่านา)	จำนวน พ.ศ.	จำนวนเงินคงค้างเก็บต่อไป	
		บาท	สต
ก.ค่านา	2458	82	-
	2459	1,842	18
	2460	2,220	29
	2461	8,997	89
	2462	10,562	30
	2463	30,986	15
	2464	49,031	95
	2465	80,772	20
	2466	55,124	83
	2467	205,538	50
2468	634,324	79	
รวม		1,079,483	09

ที่มา: ทจช.ร.7.ม.4.1/11 เรื่อง บันทึกย่อรายงานข้าหลวงตรวจราชการมณฑลนครชัยศรี.

จากสถิติของการค้างอาคารค่านาดังกล่าวนั้น แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของเงินอาคารค่านาชำระมีจำนวนมากขึ้นตั้งแต่ปี 2459 เป็นต้นมา และมีจำนวนมากขึ้นในช่วง พ.ศ.2461-2463 จนกลายเป็นปัญหาต่อการค้างชำระของชาวนาในปีถัด ๆ ไป ดังจะเห็นว่าจำนวนเงินอาคารค่านาของปี พ.ศ.2467 และ 2468 มีจำนวนเงินสูงกว่าจำนวนเงินอาคารอื่น ๆ เช่น อาคารนาเกลือ อาคารสมักศร อาคารสวน อาคารค่าน้ำ ค่าภาษีโรงงาน ร้าน และเงิน

ส่วนจำนวนเงินค้ำของค่านาทองห้าม ถึงแม้จะมีจำนวนน้อยกว่าภาษีอื่น ๆ จำนวนเงินค้ำชำระจะเพิ่มขึ้นในช่วง พ.ศ.2463 เป็นต้นไป จำนวนมากขึ้นและมีลักษณะการค้ำชำระ จะคล้าย ๆ กับภาษีอากรประเภทอื่น แต่ถ้าพิจารณาถึงตัวเลขของอากรค่านาทองห้าม จะพบว่า ปี 2458 ค้ำ 57.50 บาท ปี 2460 ค้ำ 148.48 บาท ปี 2461 ค้ำ 131.98 บาท ปี พ.ศ.2462 ค้ำถึง 225.05 บาท และจะมีจำนวนลดลงเป็น 87.10 บาท ปี 2464 ค้ำ 79.20 บาท และปี 2465 ค้ำ 94 บาท

จากการพิจารณาของข้าหลวงตรวจราชการหัวเมือง ได้รายงานว่ จำนวนเงินภาษีอากรค้ำเก่าก่อน พ.ศ.2468 เป็นจำนวน 860,000 บาทเศษ และอาจตัดจำนวนเงินภาษีอากรบางประเภท

...เข้าใจว่าจะเก็บไม่ได้เพราะล่วงเลยเวลามาช้านานหลายปีแล้ว ทาตัวผู้เสียเงินหรือที่ดินไม่พบบ้าง เหตุอันบ้างออกเสีย รวมทั้งเงินรัฐชูปการปีเก่า ๆ ด้วยประมาณว่าจะต้องตัดออกสำหรับจำนวนราว 300,000 บาท รวมทั้งสิ้นยังคงมีเงินภาษีอากรซึ่งค้ำมาจัดเก็บในปี พ.ศ.2469 นี้ราว 1,400,000 บาทเศษ... ยังมีเงินค่าข้าวที่รัฐบาลแจกจ่ายให้ยืมเมื่อคราวอุทกภัย พ.ศ.2460 และคราวกันดารข้าว พ.ศ.2462 ยังค้ำเก็บไม่ได้อยู่ราว 200,000 บาท อีกจำนวนหนึ่งด้วย...¹²

ในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีความคิดเห็นต่อชาวนาในแง่ลบ จะเห็นได้จาก ความคิดเห็นของข้าหลวงต่อการค้ำค่าอากรที่กล่าวถึง การที่ปล่อยไว้ให้เงินภาษีอากรค้ำอยู่เป็นจำนวนมากเช่นนี้ มีผลเสียหายหลายประการ โดยเหตุว่าราษฎรชาวนาโดยส่วนมาก เมื่อมีเงินอยู่กับตัวมักจะใช้จ่ายไปประกอบการหาเลี้ยงชีพเพิ่มทุนทรัพย์ยิ่งขึ้นนั้น มีเป็นจำนวนไม่น้อย เพราะฉะนั้น เมื่อไม่เร่งรัดจัดเก็บให้เสร็จตามเวลาที่ควรก็ใช้จ่ายไปเสียหมดตั้งนั้น จึงมีความเห็นให้จัดการดังนี้ คือ

¹² เรื่องเดียวกัน.

...สำหรับเงินค่านานั้น ใช้จัดการสอบสวนทรัพย์สินสมบัติของผู้ค้างเงินภาษีอากร
 ทุกรายถ้าคนใดมีทรัพย์สินพอที่จะยึดขายทอดตลาดได้ พอสมควรแก่เงินที่ค้าง...
 เช่น ค้างอยู่ 5 ปี ถ้าเป็นคนที่มีหลักทรัพย์พอจะเรียกเก็บทีเดียวให้เสร็จไปได้
 โดยไม่ถึงกับสิ้นเนื้อประดาตัว ก็ให้เร่งเก็บจนหมดจำนวนเงินที่ค้าง
คนใดที่วิเคราะห์เห็นว่า จะเร่งเก็บในคราวเดียวเสร็จจะเป็นการเดือดร้อนมาก
ก็ให้เร่งเก็บจำนวนปีที่เก่าที่สุด 1 หรือ 2 ปี ตามที่พอจะเสียได้ก่อน.
 นอกจากนั้นให้ทำใบผิดไปจนถึงนำข้าว (ฤดูปลูกข้าว) พ.ศ. 2469
 ...อีกประเภทหนึ่งคนใดที่ไม่มีหลักทรัพย์อันจะยึดขายทอดตลาดได้
 ดังกล่าวมาข้างต้น ให้เรียกตัวมาทำใบผิดไว้ว่าจะต้องชำระเงินที่ค้างนี้...¹³

โดยมีการแยกแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 บุคคลที่มีทรัพย์สินต้องบังคับให้
 เสียเงินทันที ประเภทที่ 2 บุคคลที่พอมีบ้างยอมผ่อนให้จัดการใช้เงินเมื่อได้เก็บเกี่ยวข้าวซื้อ
 ขายในปีใหม่ ประเภทที่ 3 บุคคลที่อดคัดค้านให้ขอจำหน่ายเสีย

การเร่งรัดการเก็บอากรค่านาของชาวนา ปรากฏว่า รัฐบาลมีรายได้จาก
 อากรค่านา แต่ชาวนาต้องเสียอากรค่านา ทำให้ได้รับความเดือดร้อนมากขึ้น ถ้าปีใดเกิด
 ปัญหาภัยธรรมชาติ เกิดน้ำท่วมหรือฝนแล้ง ทำนาไม่ได้ผลตามที่คาดหมาย อาจมีผลกระทบ
 กระเทือนต่อชาวนา ทั้งรายจ่ายมีมากกว่ารายได้ ปัญหาหนี้พอกพูน และต้องกู้เงินในอัตรา
 ที่สูงผลที่ตามมาอาจถูกเจ้าหนี้ยึดเมื่อไหร่ก็ได้ เช่น จังหวัดนครปฐมมีผู้ถือโฉนดทั้งหมด
 9,277 ราย เอาไปจำนองขายฝากให้เจ้าหนี้ยึด 8,066 ราย¹⁴ และชาวนาบางรายจำเป็นต้อง
 ต้องเอาที่ดินไปจำนองเพื่อนำมาชำระค่างภาษีอากรค่านา เป็นผลให้ชาวนามีหนี้สินเพิ่มขึ้น
 ในช่วงทศวรรษที่ 2470 ปรากฏว่า มีฎีกาและคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์
 เกี่ยวกับปัญหาที่ดินถูกยึดและเจ้าหนี้เร่งรัดหนี้สิน โดยศาลตัดสินให้นำทรัพย์สินของชาวนาหลาย
 รายขายทอดตลาด เพื่อใช้หนี้ นำไปสู่การสูญเสียที่ดินของชาวนา มีชาวนาหลายรายที่กลายเป็น
 เป็นชาวนาไร้ที่ดิน ฎีกาและคำร้องทุกข์ส่วนมากจะอยู่ในมณฑลชั้นในของภาคกลาง ชาวนาที่

¹³ เรื่องเดียวกัน

¹⁴ นิตติ กสิโกศล. "การเก็บค่านาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-3482",
 หน้า 239 อ้างถึง Ingram, p.56.

มีการร้องเรียน ล้วนอยู่ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา นครนายก ปทุมธานี สระบุรี ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี นครปฐม สมุทรสาคร สมุทรสงคราม ราชบุรี และสมุทรปราการ¹⁵

ต่อมาทางฝ่ายรัฐบาลได้ออกกฎหมายช่วยเหลือชาวนาในเรื่องคดีการยึดทรัพย์ทอดตลาด โดยตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกลีกร พ.ศ. 2475 มีสาระสำคัญ คือ ในมาตรา 5 มีข้อกำหนดห้ามเจ้าหนี้ยึดทรัพย์สินของกลีกร ดังนี้ 1. พืชผลที่ยังไม่ถึงเวลาเก็บเกี่ยว 2. พืชพันธุ์ที่จะใช้ในปีต่อไป ตามปริมาณอันสมควรโดยเทียบเคียงกับเนื้อที่ซึ่งกลีกรได้ทำนาในปีที่แล้วมา 3. พืชผลที่เก็บไว้สำหรับเลี้ยงตัวเองและครอบครัวตามฐานานุกรมสำหรับปีหนึ่ง 4. สัตว์และเครื่องมืออันประกอบอาชีพที่มีไว้พอควรแก่การดำเนินอาชีพต่อไป¹⁶

โดยมาตรา 6 ได้กำหนดว่า ทรัพย์สินของกลีกรในมาตรา 5 หากถูกยึดอยู่ และยังไม่ได้ขายจนถึงวันใช้พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้กลีกรแจ้งเรื่องขอให้ถอนการยึดทรัพย์ดังกล่าว ได้ก่อนการขายทอดตลาด แต่ผลการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ได้ช่วยชาวนาให้หลุดพ้นจากการถูกฟ้องยึดทรัพย์จากเจ้าหนี้ เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในชั้นศาลให้ชาวนา ซึ่งเป็นลูกหนี้ไปตกลงผ่อนผันกับเจ้าหนี้เอง โดยปรากฏว่า

...คดีการยึดเครื่องมือประกอบการกลีกรนั้น บัดนี้ ปรากฏว่าเจ้าหนี้เลยโอกาสตามช่องทางที่มีอยู่ คือ เข้ายึดเรือนโรงเคหะสถานของกลีกรขายทอดตลาดให้เป็นการเดือดร้อนได้เสมอ หรือยิ่งกว่าการขายทอดตลาดเครื่องมือประกอบการกลีกรเสียอีก เพราะเหตุว่าเมื่อกลีกร ไม่มีเคหะสถานสถานที่พักอาศัยแล้ว แม้จะมีเครื่องมือประกอบการกลีกรอยู่ก็ไม่สามารถจะนอนพักอาศัยได้รวมไม่เหมือนสัตว์เดรัจฉาน รอคอยประกอบการกลีกรอยู่ได้...¹⁷

¹⁵ หจช., (3)สร.0201.40 เรื่องราวฎีกา-เรื่องราวยื่นทุกต่าง ๆ.

¹⁶ เสถียร ลายลักษณ์ "พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกลีกร พ.ศ. 2475 ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2475" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45, หน้า 299-300.

¹⁷ หจช., (3)สร.0201.29.3/5, อ้างแล้ว.

ในส่วนของหน่วยงานรัฐบาลก็พบว่า มีการเร่งรัดหนี้สินจากชาวนาเช่นกัน เช่น กรณีของนายผ่อง นางใบ ปูนาค อยู่จังหวัดราชบุรีซึ่งติดค้างเงินรัชชูปการ 3 ปี ทางราชการ ได้ยึดที่นาไปขายทอดตลาด เพื่อนำเงินที่ได้จากการขายที่นานั้นมาชำระเป็นค่ารัชชูปการ ผลของการเก็บเงินรัชชูปการ ได้มีการเรียกร้องจากราษฎร ขอให้รัฐบาลเลิกการบังคับทำ งานโยธา เลิกการยึดทรัพย์ และขอให้ทางราชการเลิกการเก็บเงินรัชชูปการ เช่น หนังสือร้องทุกข์ของนายรินทร์ ภาษิต ยื่นต่อ พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี โดยกล่าวถึง " ความเดือดร้อนอย่างวายร้ายของคนจน เนื่องจากผู้ปกครอง... เพราะ ... รัฐบาลไม่ยกเว้นการเก็บเงินรัชชูปการแก่คนจนจริง ๆ ... และยังไม่มีใจเมตตรากรุณา เทียวจับตัวมาใช้งานโยธาแทนเงินจนได้..."¹⁸ และตัวอย่างกรณีของนายมัน เย็นหลง กับ พวกขอผ่อนผันเรื่องชำระค่าอากรค่านา ที่ทางหน่วยงานของรัฐยึด แต่ทางกระทรวงการคลัง พิจารณาและแจ้งว่า

... ตามเรื่องราว ไม่ปรากฏว่าเจ้าพนักงานได้ทำการเร่งรัดพวกนอก กฎหมาย หรือ ผิดระเบียบทางการแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังได้ความว่า ทางกรมได้ผ่อนสั้นผ่อนยาวให้แก่ บรรดาผู้นำเป็นอย่างดีแล้ว... กระทรวงการคลังผ่อนผันให้ไม่ได้ เพราะ เป็นการร้องขออนอกเหนือหลักเกณฑ์ หากจะพิจารณาผ่อนผันตามที่ร้องขอมา ก็จะเป็นตัวอย่างให้บุคคลอื่น ๆ อ้างเป็นเหตุขอผ่อนผัน...¹⁹

ซึ่งได้มีการแสดงความคิดเห็นต่อการเก็บอากรค่านาของรัฐ ดังนี้

...พระราชบัญญัติอากรค่านาตามที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ประโยชน์ที่เป็น เงินรายได้เข้าคลังยังบกพร่อง และเป็นเหตุให้ผู้มีทรัพย์สินใช้กำลังทรัพย์สิน บรรดาคลความเดือดร้อนให้กสิกรอยู่ยิ่งมาก และในบางแห่งบางตำบล

¹⁸ สมศักดิ์ มหาทรัพย์สกุล, "การเก็บเงินรัชชูปการและผลกระทบต่อสังคมไทย ระหว่าง พ.ศ. 2444-2482", หน้า 178.

¹⁹ ทจช., ร.7 ส.ร.0201.40/429 นายมัน เย็นหลงกับพวกขอผ่อนผันเลื่อน เวลาชำระอากรค่านาที่ค้าง (พ.ศ. 2481).

ถึงกับบรรดาลให้ที่นาถล่มกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่าประโยชน์ที่ควรมีควรมิควรมิสูญหายไป หลวงก็ขาดราษฎรก็เสีย ถ้าแม้รัฐบาลสามารถจัดเปลี่ยนวิธีเก็บอากรค่านาตั้งที่เป็นอยู่บัดนี้ และเพิ่มการเก็บภาษีจากจำนวนที่ดินโดยตรงก็จักได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ที่ดินที่รกร้างอยู่เปล่า ๆ เมื่อต้องเสียภาษี เจ้าของที่ดินก็ต้องจัดการให้เกิดประโยชน์ขึ้นในที่ดินจนคุ้มกับที่จะต้องเสียภาษีจนได้ วิธีนี้มิใช่เป็นการบีบบังคับผู้มีทรัพย์ให้เดือดร้อน เมื่อต้องเสียภาษีเขาก็จำเป็นต้องหาวิธีแก้ไขให้ที่ดินเกิดประโยชน์ขึ้น และเขาจะได้ประโยชน์จากการนี้เป็นแน่ แต่เมื่อประกอบการณ์กรรมขึ้นแล้วจึงควรเก็บอากรค่านาตามปกติ... ²⁰

โดยให้เหตุผลของวิธีการเก็บอากรค่านาต่อไปว่า ถ้าได้แก้ไขแล้วก็จะเป็นการบรรดาลให้เขาทำประโยชน์ในที่ดินโดยวิธีการมอบหมายให้สหกรณ์ และที่ดินเหล่านี้เองจะได้เป็นที่บรรเทาทุกข์ของกิจการประเภทผู้เช่า และประเภทผู้หมดตัวไป ทั้งจะไม่มีที่นาที่ใดซึ่งเจ้าของจะปล่อยปละละเลยไว้ให้เสียสิ้นไปเปล่าตั้งก่อน ๆ นอกจากที่จะได้ภาษีอากรเพิ่มขึ้นแล้วย่อมเป็นการผดุงเศรษฐกิจของชาติอีกอย่างหนึ่ง ²¹

ในขณะเดียวกัน การเก็บเงินรัชชูปการจัดเป็นรายได้ของรัฐและมีความสัมพันธ์กับการตั้งงบประมาณของรัฐบาลทางหนึ่ง ปี พ.ศ. 2475 จึงได้มีพระราชบัญญัติภาษีเงินเดือน (มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2475) และ เปลี่ยนมาใช้พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ พ.ศ. 2475 ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 เป็นต้นไป

การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจชาวไทยในช่วง พ.ศ. 2460-2498 มีผลทำให้กลุ่มชนชั้นกลางเข้ามามีบทบาทในการปฏิภาและเสนอกฎาแสดงความคิดให้กับกลุ่มชาวนา ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ พ.ศ. 2473 - พ.ศ. 2475 เพื่อเสนอปัญหาของชาวนา และ เสนอวิธีการแก้ปัญหาของประเทศในเรื่องของการคลังและราคาข้าวต่างประเทศ กลุ่มคนชั้นกลางเหล่านี้ จะมีอาชีพที่เป็นอิสระไม่ได้ขึ้นตรงกับรัฐบาลและไม่ได้พึ่งพิงการผลิตเพื่อยังชีพ

²⁰ หจช., พ. 13/5 ความเป็นอยู่และฐานะของชาวนาตามหัวเมือง.

²¹ เรื่องเดียวกัน.

เหมือนชานา²² กลุ่มชนชั้นกลางปรากฏชัดในช่วงทศวรรษ 2470 คือกลุ่มนักเขียน นักหนังสือพิมพ์ และกลุ่มนายความ เช่น พระยาศราภิชัยนิพนธ์ ที่เขียนหนังสือรวมบทความเรื่อง ชีวิตของประเทศ และตัวอย่างของนายมังกร สามเสนที่เสนอแนวทางช่วยเหลือชานาโดยการเสนอ"ร่างพระราชบัญญัติประกันภัยแห่งการเพาะปลูกของชานา" โดยทางฝ่ายรัฐบาลไม่เห็นด้วย เพราะเป็นการบังคับเก็บภาษีจากที่ดินและที่ดินในเมืองไทยไม่เสมอกันผลประโยชน์ต่างกัน²³

ในปี 2474 มีการเสนอกฎีกาแสดงความคิดเห็นของอดีตข้าราชการหลายรายที่ให้รัฐบาลช่วยชานาด้วยวิธีการต่างๆ เช่น กรณีฎีกาของพระแกลงแก้วกล้า (อิว สิงห์พันธ์) ที่เสนอว่า

...ข้าพเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าถ้ารัฐบาลจะจัดการซื้อข้าวไว้บ้าง เพื่อให้ราษฎร ได้มีโอกาสที่จะถ่ายเทอดเวลาไป ส่วนเงินทุนที่จะซื้อจะมีเงินเพียงพอที่จะตั้งงบประมาณหรือไม่...เงินงบประมาณที่รัฐบาลต้องจ่ายประจำอยู่แล้วทุกๆ ปีนั้นก็ย่อมต้องจ่ายอยู่เสมอไว้แต่แยกย้ายมิได้จ่ายรวมกัน คือ จำนวนเงินที่จ่ายเป็นเบี้ยเลี้ยงทหารบก, ทหารเรือ และที่จ่ายให้เป็นเบี้ยเลี้ยงนักโทษทุกมณฑลเฉพาะแต่จ่ายค่าข้าวรับประทานก็เป็นจำนวนเงินมากอยู่...
ถ้าจะคิดรวมเงินประเภทเบี้ยเลี้ยง ซึ่งต้องจ่ายแต่เฉพาะค่าข้าวทุก ๆ มณฑลนำมาซื้อข้าวเปลือกและจัดการทำเป็นข้าวสารส่งไปเลี้ยงทหารและนักโทษโดยตรง

ศูนย์วิทยทรัพยากร

²² ชนชั้นกลาง ในที่นี้หมายถึง "ชนชั้นกลางไทยไม่ได้สังกัดในแวดวงของผู้ปกครองและไม่ได้สังกัดในแวดวงของชานา" และหลุดจากพันธนาการที่ผูกมัดผู้ปกครองและชานาอ้างจาก นิธิ เอียวศรีวงศ์, "วัฒนธรรมของคนชั้นกลางไทย" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2536), หน้า 31. และที่สำคัญคนชั้นกลางผลิตสินค้าและบริการเพื่อมุ่งตลาดโดยตรง ตัวอย่าง นายมังกร สามเสน ที่เป็นเจ้าของโรงสีหลายแห่งและ เสนอกฎีกาแสดงความคิดเห็นช่วยเหลือชานาเพื่อเพิ่มศักยภาพทางการค้าต่างประเทศในช่วง พ.ศ. 2474-2475 หรือ อดีตข้าราชการหลายท่านที่พยายามเสนอกฎีกาแสดงความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศ

²³ หจช., สร.0201.29.3/3 เรื่องร่างพระราชบัญญัติประกันภัยแห่งการเพาะปลูกของชานาต่อสภาผู้แทนราษฎร (วันที่ 4 ธันวาคม 2476 - 19 กุมภาพันธ์ 2476)

ทุกมณฑลแล้วก็อาจเกิดผล...คือ...ช่วยแก้ไขความขัดข้องให้ราษฎรชายชาว
ได้สะดวก...²⁴

และ พระแสงแก้วล้ำยิ่งได้เสนอให้มีการสร้างนางข้าว เพื่อจะต้องซื้อข้าวกักไว้จำหน่าย
ปรากฏ แต่การที่แข็งของเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม เรื่องความเห็นให้รัฐบาล
ช่วยชวามาโดยวิธีซื้อข้าวเปลือกมาทำเป็นข้าวสารสำหรับเลี้ยงทหารและนักโทษ ว่า "ถ้าจัด
ทำตาม ความเห็นของผู้ฎีกาจะ ได้ไม่เท่าเสีย สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอกรมพระนครสวรรค์
วรพินิตผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครครั้งนั้นทรง โปรดประทานพระวินิจฉัยให้ดังฎีกานั้นเสีย"²⁵

นอกจากนั้น ยังมีฎีกาที่น่าสนใจของหลวงนฤราชภักดี ที่เสนอให้รัฐบาลจัดตั้ง โครง
การขึ้นเป็นบริษัทหนึ่งให้ชื่อว่า "บริษัทพาณิชย์หัตถกรรมสยาม"²⁶ จุดประสงค์เพื่อฟื้นฟูการหัตถ
กรรม ของไทยให้คนไทยทำและคนไทยกลับนิยมใช้ของ ในพื้นเมืองไทย คนไทยควรจะพยายาม
ทำการหัตถกรรมทุกอย่างทุกอย่าง โดยหลวงนฤราชภักดีย้ำถึงประ โยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับการแก้ไข
ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำตามนโยบายของรัฐบาล

การให้ความรู้ของกลุ่มนักวิชาการเกษตรสมัยใหม่ในหนังสือกสิกร จัดพิมพ์ขึ้นตั้งแต่
พ.ศ. 2470 โดย หม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร (บรรณาธิการ) พระยาเทพศาสตร์สถิตย์
หลวงองค์ศรีกสิการ พระช่วงเกษตรศิลปการ หลวงผลสัมฤทธิ์กสิกรรม และคนอื่น ๆ โดยมี
จุดมุ่งหมายเพื่อเผยแพร่ให้ชาวนาเกิดความนิยมในการกสิกรรม หนังสือพิมพ์กสิกรจัดเป็น
หนังสือพิมพ์ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการเผยแพร่ความรู้วิชาการเกษตรสมัยใหม่ บทความที่น่า
สนใจที่สุดในหนังสือกสิกร ได้แก่ บทความที่เกี่ยวกับการเสนอแนะ รวมทั้งวิพากษ์วิจารณ์การ
ดำเนินนโยบายการเกษตรของรัฐบาลในหลาย ๆ ด้าน เช่น ในด้านการศึกษาการกสิกรรม
รัฐบาลยังไม่เห็นความสำคัญ จะเห็นได้จากโรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรมที่รัฐตั้งขึ้นตั้งแต่
พ.ศ. 2460 มีจุดประสงค์เพื่ออบรมครูให้มีความรู้ในวิชาการศึกษา แต่โรงเรียนเหล่านั้น
ไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลอย่างเพียงพอ ที่สำคัญครูที่สำเร็จการศึกษา
บางคนไม่ได้สอนวิชาการศึกษาเลย และตัวอย่างเมื่อพ.ศ. 2471 หม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร
ได้ตอบโต้แถลงการณ์ ของพระยาพลเทพ เสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ ในประเด็นเรื่อง
การบำรุงการทำนาของรัฐบาล เช่น การทดลองทำนาด้วยเครื่องจักร การทดลองใช้ปุ๋ย การ

²⁴ หจช., รล. 20/162 วันที่ 7 สิงหาคม 2474

²⁵ หจช., รล. 20/194 วันที่ 4 เมษายน 2475

²⁶ หจช., รล. 20/171 วันที่ 10 มีนาคม 2474

ค้นคว้าหาทางทำลายอุปสรรคแห่งการทำนา เช่น การจำกัดแมลง ซึ่งหม่อมเจ้าสิทธิพร กล่าวว่าการทดลองทั้งสามอย่างนี้เป็นที่ดียิ่ง แต่รัฐบาลไม่ได้นำผลแห่งการทดลองมา เผยแพร่ราษฎร²⁷

จากรายงานรัฐบาลของกระทรวงพาณิชย์ ใน พ.ศ. 2487 พบว่า เนื้อที่ทำนา ในประเทศไทย ได้ลดลงเนื่องจากชาวนาได้ละการทำนา จึงมีการส่งเสริมการทำนา โดยเฉพาะชาวนาที่ทำนาได้ผลไม่น้อยกว่า 30 ไร่ จะได้รับการยกเว้นการเกณฑ์แรงงานใน บางกรณี²⁸ ซึ่งทางกระทรวงมหาดได้เป็นผู้เสนอ เพราะ การเกณฑ์แรงงานเป็นเหตุให้ ชาวนาไม่มีโอกาสทำนาได้เต็มที่

สาเหตุที่ชาวนาละทิ้งการทำนา เพราะรายจ่ายของครอบครัวมีแนวโน้มสูงขึ้น และในระยะสงครามโลกครั้งที่ 2 ภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศเกิดเงินเฟ้อ และ สินค้า อุปโภคบริโภคมีราคาแพง ในขณะที่การทำนาได้ผลตอบแทนที่ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ทำให้ หนี้สินเพิ่มขึ้น อีกทั้งการมีบทบาทในการจัดการเศรษฐกิจข้าวของรัฐบาลและข้อตกลงกับญี่ปุ่น ในการค้าข้าว ทำให้ตลาดข้าวไทยถูกจำกัดเฉพาะตลาดข้าวญี่ปุ่น และดินแดนในครอบครอง ของญี่ปุ่น ซึ่งเป็นผลให้ราคาข้าวในประเทศถูกกำหนดโดยรัฐ ตัวอย่างบันทึกการเจรจา เกี่ยวกับการตั้งราคาซื้อขายข้าวระหว่างรัฐบาลญี่ปุ่นและบริษัทข้าวไทย โดยมีอธิบดีกรมพาณิชย์และ นายนายชิบาโน ผู้แทนฝ่ายญี่ปุ่น เป็นผู้ร่วมเจรจา ซึ่งทางฝ่ายญี่ปุ่นต้องการซื้อขายไทยโดย ขอยกราคา ปี พ.ศ. 2484 ซึ่งมีราคาสูงออกไป แต่เสนอให้ถือราคาเฉลี่ยในปีต่าง ๆ ระหว่างปี พ.ศ. 2476 - 2483 เป็นราคาที่จะซื้อขายกันใน ปี 2485 โดยทางฝ่ายไทยได้ ตอบเสียงไปและมีเหตุผลที่อ้าง คือ

...ขอเสนอคำชี้แจงว่า ระหว่าง ค.ศ. 1933 มาจนถึง 1940 นั้น เป็นเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำ...ประเทศไทยได้รับความกระทบกระเทือน จากเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง พลเมืองอดอยากยากจน... ชาวนาต้องขายทรัพย์สินสมบัติเช่นทองคำที่เคยสะสมไว้ในราคาถูก... ชายกันจนหมดตัว นาซึ่งมีราคาไร่ละ 50 - 60 บาท ต้องจำหน่ายต่อ นายทุนซึ่งส่วนมากเป็นคนต่างด้าวในราคาเพียงไร่ละ 5 - 10 บาท ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง ชาวนาต้องเป็นหนี้สิน...ถูกเร่งรัดดอกเบี้ย

²⁷ ยุพันธ์ คำแห่ง, อ้างแล้ว, หน้า 224.

²⁸ หจช., สร. 0201.29.2/8 เรื่องชักชวนให้ประกอบอาชีพในทางทำนา.

จนล้มละลายสิ้นเนื้อประดาตัวไปก็มาก การค้าข้าวสมัยนั้นตกอยู่ในมือชาวจีน และชาวยุโรปเป็นส่วนใหญ่ พ่อค้าเหล่านั้นเป็นนายทุนของชาวนาด้วย...
 ราชจ่ายของรัฐบาลท่อมรายได้จงบรัฐบาลเองเกือบล้มละลาย เหตุนี้เอง ที่นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ที่จะเอาราคาเฉลี่ยในระยะนั้นมาถือเป็นเกณฑ์ตั้งราคาใน ค.ศ. 1942 นี้ ก็เท่ากับมากอดชาวนาให้ยากจนลง โดยทันทีทันใด... มาใช้ในเวลาที่ไม่เหมาะสม จะทำให้พลเมืองมีความรู้สึกว่ประเทศญี่ปุ่นบีบบังคับประเทศไทยให้พลเมืองลำบากยากจนลง... ขอให้พิจารณาและเห็นใจ...

จากข้อความดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การเจรจาระหว่างรัฐบาลไทยกับญี่ปุ่นเกี่ยวกับการกำหนดราคาซื้อขายข้าวในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ฝ่ายตัวแทนของรัฐบาลญี่ปุ่นพยายามกดราคาราคาข้าว ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลไทยเห็นว่าจะกระทบกระเทือนต่อชาวนา จึงไม่อนุเมติ แต่ก็ยังมีการซื้อขายกับรัฐบาลญี่ปุ่น โดยผ่านบริษัทตัวแทนของญี่ปุ่น

ในปี พ.ศ. 2493 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ออก พระราชบัญญัติ ควบคุมการเช่านาและประกาศใช้ในภาคกลาง โดยมีนโยบายสนับสนุนให้ชาวนามีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และไม่สนับสนุนการเช่านา ทั้งนี้เพื่อทำลายอิทธิพลของเจ้าของที่ดิน และช่วยเหลือชาวนาให้เป็นอิสระ การออกกฎหมายควบคุมค่าเช่าฉบับนี้รัฐบาลมีจุดประสงค์ที่จะเปลี่ยนฐานะชาวนาจากผู้เช่ามาเป็นเจ้าของที่ดิน และกระจายการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินออกไปให้สอดคล้องกับวิถีการผลิตแบบทุนนิยม เพราะ ในขณะนั้น ในภาคกลางมีที่ดินเ็นใหญ่จำนวนมาก ถูกครอบครองอยู่มือของกลุ่มเจ้านาย และขุนนางเก่า การคิดค่าเช่าในอัตราเดิมเป็นภาระที่หนัก สำหรับชาวนา จนทำให้ไม่สามารถขายผลผลิตส่วนเกินของตน เพื่อหารายได้มาซื้อที่ดินได้ ชาวนาจึงตกเป็นผู้เช่าตลอดไป การออกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ได้มุ่งเน้นผลประโยชน์ของผู้เช่า คือ ชาวนา เช่น มาตรา 5 ห้ามมิให้ผู้เช่าเรียกเก็บค่าเช่านาเกินกว่าอัตราที่กำหนด เช่น นาที่มีผลทำนาได้ข้าวเปลือกโดยปกติในปีหนึ่ง ไร่ละสี่สิบถึงห้าสิบ ไร่ เรียกรับได้ไม่เกินไร่ละสิบถึง (หมายถึง ถึงหลวง) นาที่มีผลทำนาได้ข้าวเปลือก ไร่ละสามสิบถึงห้าสิบ ไร่ เรียกรับได้ไม่เกินไร่ละสิบถึง (หมายถึง ถึงหลวง) และนาที่มีผลทำนาได้ข้าว

²⁹ หจช., สร.0201.29.1/24 การซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าข้าวกับญี่ปุ่น (23 พฤศจิกายน 2482 - 26 สิงหาคม 2496).

ไร่ละยี่สิบถึงขึ้นไปแต่ไม่ถึงสามสิบถึง เรียกเก็บได้ไม่เกินไร่ละสามถึง และนาที่มีผลทำนาได้ ข้าวไร่ละไม่ถึงยี่สิบถึง เรียกเก็บได้ไม่เกินไร่ละหนึ่งถึง^{๖๐}

นอกจากนี้ผู้เช่ายังได้รับการคุ้มครองในเรื่อง ค่าเช่าจะเก็บได้เมื่อเสร็จการทำนาห้ามมิให้เรียกเก็บมัดจำ หรือเก็บค่าเช่าล่วงหน้า และ ถ้าปีใดการทำนาไม่ได้ผลบริบูรณ์ ให้ผู้เช่าเสียค่าเช่าลดลงตามส่วนแห่งผลการทำงานที่เสีย ถ้าทำนาได้ผลต่ำกว่าหนึ่งในสิบของผลที่ได้โดยปกติ ห้ามมิให้เรียกเก็บค่าเช่า

เมื่อวิเคราะห์ถึงการสะสมหนี้สิน อันเกิดจากการทำนาไม่ได้ผล และไม่ได้กำไรเพียงพอที่จะนำไปใช้หนี้เงินกู้ ซึ่งถ้าพิจารณาสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงการผลิตข้าวและราคาข้าวในภาคกลางที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาต่าง ๆ จากภัยธรรมชาติ สงคราม หรือเศรษฐกิจตกต่ำแล้ว เมื่อเริ่มฤดูทำนาชาวนามักมีปัญหารายทุนสำหรับการดำรงชีพและการเมล็ดพันธุ์ข้าว ปุ๋ย หรือเครื่องประกอบการทำนาที่เสื่อมไป ชาวนาจึงต้องยืมเงินจากนายทุนเงินกู้ทำให้ชาวนามีความสัมพันธ์กับกลุ่มนายทุนเงินกู้ ซึ่งเป็นทั้งเจ้าที่ดิน พ่อค้าคนเงิน ดังนั้นฐานะของชาวนาจึงเป็นลูกหนี้ และด้วยสภาพของลูกหนี้ชาวนา ทำให้ชาวนาไม่มีโอกาสในการขยายการผลิตได้มากนัก เพราะมักถูกพ่อค้านายทุนกำหนดราคาต่ำกว่าราคาท้องตลาด

การผลิตเพื่อการตลาดของไทยช่วงทศวรรษ 2470 เป็นต้นมา เป็นเหตุให้ระบบเศรษฐกิจข้าวไทยถูกกำหนดจากตลาดต่างประเทศ เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและสงครามผลเสียหายจากความเปลี่ยนแปลงของตลาดข้าวในต่างประเทศ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการขายข้าวเปลือกอย่างมาก เพราะนอกจากถูกกดราคาจากพ่อค้าคนกลางแล้ว ยังต้องขายข้าวในราคาต่ำ เป็นเหตุให้ชาวนาไม่สามารถขายได้กำไรพอที่จะใช้หนี้ได้ อย่างไรก็ตามความแตกต่างของความเป็นอยู่ของชาวนาในแต่ละชุมชน ผลกระทบจากความผันผวนของเศรษฐกิจข้าวต่อชาวนาในแต่ละแห่ง อาจทำให้เกิดฐานะของชาวนารวย ชาวนากลาง และชาวนายากจน หรือชาวนาไร้ที่ดิน ซึ่งมักปรากฏในที่ราบภาคกลางส่วนใหญ่ เนื่องจากปัจจัยในการผลิต เช่น ที่ดิน ทุนและแรงงาน โดยเฉพาะปัญหาเงินทุนและที่ดิน จะเป็นตัวแปรของชาวนามากที่สุด ในขณะที่แรงงานนั้น ชาวนาสามารถจะเลือกทำนาและไปรับจ้างทำงานที่อื่นได้ ดังนั้นปัญหาของชาวนาในช่วงทศวรรษ 2470 ถึงทศวรรษ 2490 ถ้าชาวนาไม่มีที่ดินและทุนสำหรับการทำนาแล้ว ชาวนาจึงเลือกเป็นชาวนาเช่าที่ผูกพันหนี้สินกับกลุ่มนายทุน หรือ อาจเลือกละทิ้งไร่นาไปรับจ้างประกอบอาชีพอย่างอื่น ดังเช่น ปี 2487 เป็นต้น

^{๖๐}ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 67 ตอนที่ 56 วันที่ 17 ตุลาคม 2493.

ผลกระทบต่องุ่มเจ้าที่ดิน

ในช่วงทศวรรษที่ 2460 กลุ่มเจ้าที่ดินส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเชื้อพระวงศ์ ชุนนางหรือกลุ่มผู้ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งพิจารณาได้จากโครงสร้างมาสังคัมที่มีการแบ่งกลุ่มสังคัมชั้นต่าง ๆ ในแต่ละกลุ่มสังคัมมีความสัมพันธ์ทางสังคัมกับกลุ่มอื่น ๆ ในลักษณะแบบเชิงอุปถัมภ์มาก่อน³¹ ระบบอุปถัมภ์เป็นกลไกสำคัญในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าที่ดินกับชาวนา การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าวก่อนหน้านี้นำให้กลุ่มของเจ้าที่ดินก็มีบทบาท เช่น มีการกว้านซื้อที่ดินและมีการเก็งกำไรที่ดิน

การขยายตัวของพื้นที่การเพาะปลูกเพื่อขาย เงินตราจึงมีบทบาทมากขึ้นเป็นผลให้ชนชั้นนำ(Elite) คือ กลุ่มเชื้อพระวงศ์ และกลุ่มข้าราชการ ได้ปรับตัวเป็นเจ้าที่ดินรายใหญ่ นับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2475) ปรากฏว่า มีเจ้านายหลายพระองค์ และชุนนางมากมายที่เล็งเห็นโอกาสที่จะหารายได้จากกิจการโรงสี ตัวอย่าง พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ทรงทำกิจการโรงสีกลไฟนาบุญสมบัติ ปี 2441 - 2447 และขายโรงสีให้แก่กักรธุรกิจเงินใน พ.ศ. 2447 นอกจากนั้นกรมหมื่นนราธิป ๓ ยังทรงใช้ประโยชน์จากที่นาของพระองค์ ซึ่งทรงเป็นเจ้าของที่นาบริเวณทุ่งรังสิตถึง 11,255 ไร่ และที่นาในคลองมหาสวัสดิ์ (เชื่อมระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยา ที่นทบุรี กับแม่น้ำท่าจีน ที่นครไชยศรี) จำนวน 483 ไร่ 2 งาน 60 วา ด้วยวิธีการ คือ ทรงดำเนินการเอง พระองค์ให้คนมาทำในที่นี้และทรงควบคุมดูแลประโยชน์เอง และทรงให้เช่า โดยให้ชาวนาเช่าทำและมีส่วนหนึ่งเพื่อการซื้อขาย

³¹ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ได้มีการปรับเปลี่ยนในกลุ่มผู้อุปถัมภ์ด้วยตนเอง เช่น กลุ่มชุนนางบางคนเข้ามามีตำแหน่งแทนเจ้านาย โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 4 ตระกูลขุนนางมีอำนาจในการควบคุมกลุ่มของลำดับชั้นของผู้ผู้ได้อุปถัมภ์และผู้อุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการ หลายกลุ่ม [อคิน รพีพัฒน์, มรว., สังคัมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416, (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 2 2527), หน้า 266.]

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2450 การขยายตัวของการผลิตข้าว ได้มีการเก็บภาษีอากรค่านาจากเจ้าที่ดินที่เป็นเชื้อพระวงศ์ ตามเขตคลองมหาสวัสดิ์ โดยกำหนดเป็นนาฟางลอยชั้นโทอัตราไร่ละ 1 บาท ตามพระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา ร.ศ. 119 ทั้งนี้ ความต้องการที่ดินของชนชั้นเจ้าที่ดินมีสูงขึ้นอย่างมาก มีการเก็งกำไรในที่ดินและการให้เช่าที่ดินมากขึ้น โดยข้าราชการและเจ้าที่ดินผู้หนึ่งได้กล่าวไว้ คือ จากการที่ได้พิจารณาอย่างรอบคอบ และมีโอกาสร่วมในธุรกิจประเภทต่าง ๆ ด้วยตนเองแล้ว ได้ข้อสรุปที่ว่า กิจกรรมที่เหมาะสมที่สุด สำหรับขุนนางที่ต้องการยึดเป็นอาชีพหาเลี้ยงชีวิต หรือเพื่อลงทุนนั้น ยากที่จะหาอะไรดีไปกว่ากิจกรรมด้านที่ดิน และผลประโยชน์จากที่ดินนั้นจะหาอะไรดีไปกว่าการให้เช่าที่ดินแก่ชาวนาเป็น ไม่มี³²

อย่างไรก็ตาม ผลการลงทุนของกรมหมื่นนราธิป ฯ ในทางค้าขายหลายประเภท ไม่ประสบความสำเร็จ ในช่วงรัชสมัยรัชกาลที่ 6 รัชกาลที่ 7 นั้น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพันธุพงศ์ทรงมีหนี้สินและล้มละลาย กรมพระนราธิป ฯ มิใช่เจ้านายพระองค์เดียวที่ประสบความล้มเหลวในการลงทุนทางเศรษฐกิจ แต่มีเจ้านายและขุนนางอีกหลายราย เช่น กรมหลวงอดิศรอุดมเดช (สุขสวัสดิ์) กรมหมื่นพงศาติศรมหิดล (ชยางกูร) กรมหมื่นสรรพศาสตร์ศุภกิจ (ทองแถม) หรืออย่างเช่น เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี เป็นต้น รวมไปถึงเจ้านายที่มีบทบาทในการค้าที่สำคัญอีกตระกูลหนึ่ง คือ พระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ และม.ร.ว. สுவพรรณ สนิทวงศ์ ฯ ซึ่งมีบทบาทมากในบริษัทชุตคลองแลคูนาสยาม ในการชุตคลองรังสิต³³ การเข้ามาลงทุนในที่ดินของกลุ่มชนชั้นนำ นั้น David Feeny ได้สรุปว่า "ที่ไม่มีการลงทุนในโครงการชลประทาน และเมล็ดพันธุ์ที่ดีกว่าก็เพราะ ชนชั้นผู้นำมิได้รับผลประโยชน์นำ และเจ้าของที่ดินจำนวนมาก ซึ่งอาจหมายความว่า เจ้าที่ดินแถบรังสิตหลายคนเป็นขุนนางที่มีอำนาจจะต้องสูญเสียผู้เช่าของตนไป"³⁴

³² จิตรทิพย์ นาดสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ, 2527, หน้า 446 อ้างถึง หจช.

ร.5 กษ.9.2/25

³³ ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, 2522, หน้า 119.

³⁴ จิตรทิพย์ นาดสุภา, 2527, หน้า 452 อ้างถึง Feeny 'Technical and Institutional change in Agriculture, 1880 - 1940', p.199

อย่างไรก็ตาม ด้วยภาวะเศรษฐกิจถดถอยและเกิดปัญหาภัยธรรมชาติ พ.ศ. 2453 - 2455 และ พ.ศ. 2460 - 2462 รัฐบาลได้นำโครงการชลประทานมาพิจารณาดำเนินการสร้างภายหลังการเกิดวิกฤติการณ์ข้าวขาดแคลนในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ และเพื่อสนับสนุนพื้นที่การเพาะปลูกข้าว โดยเฉพาะพื้นที่ในเขตรังสิตซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีเจ้าดินรายใหญ่เป็นกลุ่มเชื้อพระวงศ์ และกลุ่มขุนนาง ชำราชการระดับสูง ย่อมมีอิทธิพลในการพิจารณาและอนุมัติโครงการที่เป็นประโยชน์ในที่ดินบริเวณนั้น ทำให้พื้นที่การเพาะปลูกเหมาะสำหรับการทำนา โดยมีชาวนาเป็นผู้เช่าและเป็นผลดีต่อเจ้าที่ดิน เช่น การเก็บผลผลิตส่วนเกินจากผู้เช่าแทนค่าเช่าในรูปผลผลิต หรือเก็บค่าเช่าในอัตราแบบแบ่งกึ่ง การดำเนินโครงการสร้างโครงการชลประทานของรัฐบาลในช่วงต้นสมัยรัชกาลที่ 6 จึงมุ่งเน้นพัฒนาพื้นที่ในเขตที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ซึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวจำนวนมาก ในช่วง พ.ศ. 2460 พื้นที่การเพาะปลูกในแถบนี้ได้มีการขยายตัวมากขึ้น จนมีพื้นที่การเพาะปลูกที่จำกัด ถึงแม้จะได้รับผลกระทบจากการผันผวนของเศรษฐกิจข้าวในช่วง พ.ศ. 2454 มีชาวนาอพยพออกจากทุ่งรังสิตจำนวนมาก ในขณะที่รัฐบาลมีโครงการสนับสนุนทางการส่งเสริมพันธุ์ข้าว และการปลูกข้าว โดยใช้เครื่องมือแบบตะวันตกและการสนับสนุนทางการชลประทานมากขึ้น

กลุ่มเจ้าที่ดิน ในช่วง พ.ศ. 2460 - 2498 จึงประกอบไปด้วย กลุ่มชนชั้นสูง ขุนนาง ชำราชการและพ่อค้าคนจีน ส่วนชาวนาร่ำรวยที่มีที่ดินของตนเองให้เช่าทำยังมีข้อมูลเอกสารไม่ชัดเจนเพราะในช่วง พ.ศ. 2474 มีเอกสารราชการพยายามแบ่งลำดับฐานะของชาวนาบางกลุ่มที่ต้องเสียอากรค่านา โดยไม่มีการยกเว้น ซึ่งมีเจ้าที่ดินหลายรายถูกทางราชการฟ้องร้องและเร่งรัดจัดเก็บค่าภาษีอากร และชาวนาบางกลุ่มที่ถูกเร่งรัดให้เสียอากรค่านาช่วง ปี 2474-2476 สันนิษฐานว่า เป็นชาวนาร่ำรวย แต่ประสบปัญหาการขาดทุนจากการเก็บกำไรราคาในปี 2473 นั้นเอง

กลุ่มเจ้าที่ดินที่ถูกเจ้าที่ของรัฐฟ้องร้องศาลให้ยึดทรัพย์สินขายทอดตลาดเสียค่าเสนา ในช่วง พ.ศ. 2476 ตัวอย่าง กรณีของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นพงษาดิศรมหิป ซึ่งถูกผู้รักษาพระนครศรีอยุธยา (พระยาจินตารักษ์) ยื่นฟ้องศาล รวมเงินค่าเสนาค้างจ่ายตั้งแต่ พ.ศ. 2472-2475 รวม 4,202 บาท 44 สตางค์ โดยกรมหมื่นพงษาฯ ได้ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์กับ "คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์" เพื่อขอลออย่าให้ถูกยึดทรัพย์สินขายทอดตลาด โดยให้เหตุผลว่า

...มีที่นาอยู่ในท้องอำเภอราชครามและอำเภอไทย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวมประมาณ 5,750 ไร่เศษ แลได้ให้ราษฎรเช่าทำตลอดมา แต่ด้วยเหตุ ในยุคนั้น (ทศวรรษ 2460 และ 2470 - ผู้เขียน) ผู้เช่านาทำนาได้ผลไม่เต็มที่ เพราะน้ำมากบ้างแล่นน้อยบ้างประการ 1 แม้ที่นาทำนาได้ผลเต็มที่แต่ราคา ตกต่ำขายข้าวได้เงินน้อยประการ 1 แลอีกประการ 1 ผู้เช่าเมื่อขายข้าวได้ ก็หลบหนีไปเสีย ไม่ได้ให้ทั้งค่าเช่าและค่าเสนาก็มีและค่าเสนาก็มี เหล่านี้ เป็นเหตุให้ข้าพเจ้าต้องขัดสนยากจนลง ไม่มีเงินพอจะเสียค่าเสนาให้ครบ ถ้วนตามจำนวนได้ ค่าเสนาซึ่งเป็นทั้งที่ข้าพเจ้าจะต้องเสีย จึงได้คั่งค้าง มาจนบัดนี้ แต่กระนั้น...ก็ยังไม่ยอมเก็บค่าเช่านาเท่าที่เก็บได้ผ่อนส่ง ใช้ค่าเสนาที่ เรื่อยๆ มา... บัดนี้ผู้รักษาพระนครศรีอยุธยาได้ยื่นฟ้อง.. ต่อศาลแล้ว...³⁵

และให้เหตุผลถึงการขายที่นาเพื่อใช้หนี้จำไม่เพียงพอ เพราะ แต่เดิมราคาที่นา อย่างต่ำราคาไร่ละ 40 บาท ถ้านำไปขายเลหลังจะได้ไร่ละ 4 บาท ดังนั้นกรมหมื่นพงษาฯ จึงขอผ่อนผัน แต่ทางฝ่าย"คณะกรรมการร้องทุกข์"ได้พิจารณาว่า ตามที่ผู้รักษาพระนคร ศรีอยุธยาได้ปฏิบัติมาเป็นการถูกต้องด้วยระเบียบราชการ และคณะกรรมการร้องทุกข์เห็น ว่า "...ไม่ควรผ่อนผันให้อีก"³⁶

นอกจากนั้น ยังมีกรณีของหมื่นเพ็งจันทพงษ์ ขอให้ยกเลิกค่านา พ.ศ. 2474 และ ขอจัดการชำระค่านาออกไป ซึ่งทางฝ่ายคณะกรรมการได้ตั้งอนุกรรมการพิจารณาค่านา และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอ้างว่าได้วางระเบียบการผ่อนผันให้แล้ว ส่วนเรื่องรัชชูปการ ผ่อนเวลาให้แล้ว จึงไม่จัดการชำระค่านาออกไปให้ได้

³⁵ พจช., สร.0201.40/407 เรื่องกรมหมื่นพงษาฯ ร้องขออย่าให้ถูกศาลยึดทรัพย์ขายทอดตลาด (พ.ศ. 2476)

³⁶ พจช., สร.0201.40/1,631 เรื่องหลวงนรการพิทักษ์ ร้องขอได้ส่วนพระยาอนุมานะสั่งให้พระยาบำรุงฯ ออกใบเหยียบย่ำทับที่นาของตน (4 สิงหาคม 2475 - 27 กันยายน 2475).

การยึดที่ดินเป็นที่สาธารณะประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ มักปรากฏอยู่บ่อยครั้ง ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีผลกระทบต่อกลุ่มเจ้าที่ดินและกลุ่มคนอื่น ๆ เช่นกัน ตัวอย่างกลุ่มเจ้าที่ดิน เช่น หลวงซุมพล ร้องทุกข์ว่าพนักงานยึดที่นาเป็นที่สาธารณะ ประโยชน์ หรือใช้ทำสถานที่ราชการ ปรากฏในคำร้องทุกข์ของชาวนามีหลายฉบับที่มีการยึด เป็นผลให้ชาวนาไม่สามารถทำนาได้ตามปกติแล้ว ยังทำให้ชาวนาต้องแสวงหาที่ดินแห่งอื่นและ กลายเป็นชาวนาเช่าไป คือ เช่าที่นาจากเจ้าที่ดิน และต้องเผชิญกับการแปลงเปลี่ยนแปลงของ เศรษฐกิจข้าวต่อไป และบางครั้งการออกใบเหยียบย่ำที่นาของรัฐก็เป็นปัญหาอย่างอื่น เช่น หลวงพระนรการนิทกซ์ ร้องขอให้ไต่สวนพระยาอนุมานออกใบเหยียบย่ำที่นา แต่ ทางฝ่ายคณะกรรมการระงับคำร้องและไม่พิจารณาให้ เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว กลุ่มเจ้าที่ดินได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจข้าว เพราะ 1. สูญเสียรายได้จากการให้เช่าที่นา เนื่องจากชาวเขาซึ่งเป็นผู้เช่าไม่สามารถจ่าย ค่าเช่าต่อไปได้ ที่สำคัญกลับมีการละเมิดการเสียภาษีอากรค่านาแทนชาวนาที่ไม่สามารถชำระ ค่าอากรได้ เป็นเหตุให้ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ระหว่างชาวนาและเจ้าที่ดินรายถิ่นสิ้นสุด ลงไป 2. เมื่อเจ้าที่ดินไม่หาเงินมาชำระค่าภาษีอากรค่านาที่ค้างชำระได้ ก็ถูกฟ้องยึด ทรัพย์หรือยึดทรัพย์ขายทอดตลาดได้เช่นกัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลกระทบต่อกลุ่มพ่อค้าข้าวและโรงสี

วิกฤตการณ์ข้าวในช่วงปี 2462-2463 และการใช้มาตรการปิดข้าว โดยการควบคุม การส่งออกต่างประเทศจัดเป็นช่วงกลุ่มพ่อค้าข้าวและโรงสีซึ่งมีกิจการเชื่อมกับกลุ่มนายทุน บริษัทส่งออก ต่างได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการแก้ปัญหาของรัฐบาลดังกล่าวอย่างง โดยเฉพาะ กลุ่มโรงสีบางส่วนต้องปิดกิจการ หรือต้องขายทอดกิจการเนื่องจากภาวะขาดทุน และบางรายถึงกับล้มละลาย ปรากฏว่าโรงสีที่ยังเหลืออยู่ต้องเผชิญกับปัญหาในการซื้อขายเพื่อ ส่งออก ซึ่งเจ้าของโรงสีบางแห่งเป็นทั้งพ่อค้าข้าวส่งออกหรือเป็นทั้งนายทุนที่กว้านซื้อข้าวและ นายหน้าที่มีความสัมพันธ์กับบริษัทส่งออกข้าวไปต่างประเทศ เพราะฉะนั้น โรงสีข้าวหลายแห่ง จึงได้มีความพยายามเรียกร้องให้รัฐบาลผ่อนผันให้มีการส่งออกได้บางส่วน เช่น ปี 2462 มีโรงสี 26 โรงยื่นเรื่องราวต่อประธานกรรมการกำกับตรวจตราข้าว อ้างว่าข้าวใหม่เข้ามา ในตลาดแล้ว ข้าวเก่าที่เหลืออยู่ก็มีอยู่มาก ถ้าเก็บไว้นานอาจได้รับความเสียหายจากการถูก มอดกิน ชื้นราและเหม็นอับ ขอให้รัฐบาลปล่อยข้าวเก่าออกจำนวน 20,000 ตัน ทั้งนี้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของโรงสีที่มีเงินทุนอยู่ในข้าวเก่าประมาณ 10 ล้านบาท และห้าง ดี. เอ็ม. ฮอร์น บริษัทค้าข้าวในยุโรปก็ประสบปัญหาข้าวเก่าที่ซื้อไว้และส่งออกไม่ได้ค้างอยู่จำนวน 3,000 กระสอบเช่นกัน การเรียกร้องให้รัฐบาลผ่อนผันการส่งออกของโรงสีก็วานซื้อ และกักตุนข้าวไว้ส่งออก ซึ่งไม่ทันก่อนการประกาศปิดข้าวทำให้ไม่สามารถระบายข้าวออกได้ โดยข้าวเหล่านี้ได้กระจุกกระจายอยู่ตามโรงสีข้าวหลายแห่ง แต่ส่วนมากตกอยู่กับโรงสีของ หลวงจิตรจำนงค์วานิชหรือนายหลีเต็กออ โรงสีของนายตันเล็บบ๊วย หวังหลี โรงสีกอมายั่วและ นางล้อม กับโรงสีเงินแสงของนายม้าเสียบคุน (มา บุลกุล) ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 370,051 หาบ³⁷ และจากบันทึกเรื่องการกำหนดราคาข้าว ปี 2462 ระบุว่า มีโรงสีดำเนินกิจการขาย ข้าวเพียง 4 โรงสี คือ โรงสียี่ห้อย่งฉั้น เม่งหง (ของกรมหลวงราชบุรีฯ) ยั่วยั้ง และ เจียะมูย³⁸ เป็นต้น

³⁷ ทจช., ร.6 น.31.3ก/31 เรื่องบันทึกเรื่อง โรงสีต่างๆขออนุญาตให้ได้จำหน่าย ข้าวเก่าไปต่างประเทศ 2,000 ตัน.

³⁸ ทจช., ร.6 น.31.3/75 "บรรทึกเรื่องการกำหนดราคาข้าว".

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่วันที่ 1 ถึง 23 พฤศจิกายน 2462 มีปลายข้าวที่ส่งออกไปทางเรือ มีจำนวนปลายข้าวประมาณ 20,000 กระสอบ ที่ได้รับอนุญาตจากกรรมการ³⁹ ซึ่งมีโรงสีของคณะสงฆ์ 4 โรง กิมไท่เสง (นายตันกิมก๊ก) กวางฮะเสง (นายกิมบู้ย) น้ำหลง (ของหุ้นส่วนนายผู้จัดการ) และห้างแองโกลสยามคอร์ปอเรชัน (มิติกลัก) เป็นที่น่าสังเกตว่ากิจการโรงสีในขณะนั้นเป็นธุรกิจของคนจีนที่มีการเข้ากันเป็นทอดๆ เช่น โรงสีน้ำหลงเช่าโรงสีไท่เสงเสง และในกรณีที่คณะสงฆ์เช่าโรงสีกิมไท่เสงของนายตันกิมก๊ก กับโรงสีไท่เสงเสงของนายใบ ซึ่งได้รับอนุญาตส่งข้าวตามสัญญาค้างไว้ โดยคณะสงฆ์ได้ซื้อกรรมสิทธิ์การส่งข้าวออก จัดเป็นวิธีการหากำไรของกลุ่มโรงสีด้วยกันเอง เพราะในกลุ่มโรงสีจะมีการนัดประชุมที่สมาคมเชียงใหม่ มีการกำหนดราคาข้าวและทราบการเคลื่อนไหวของการซื้อขายข้าวเสมอกัน โดยโรงสีบางโรงที่ทำสัญญาไว้กับต่างประเทศจะต้องส่งข้าวให้ครบ จึงต้องหาซื้อข้าวสารตามโรงสีย่อย⁴⁰ เป็นต้น ในปี 2462 ยังปรากฏว่า มีห้างที่ส่งข้าวออกไปต่างประเทศ ที่ได้จดทะเบียนต่อกองกำกับตรวจตราข้าว จำนวน 78 ห้าง ซึ่งการส่งข้าวออกไปสิงคโปร์ นั้น รัฐบาลอังกฤษได้บังคับให้มีใบอนุญาตเพราะได้ใช้มาตรการควบคุมสินค้าข้าวกับประเทศอินเดีย (พม่า อินเดีย) ซึ่งเกิดปัญหาวิกฤติการณ์ข้าวเช่นกัน

ในเดือนสิงหาคม 2463 กรรมการกำกับตรวจตราข้าวก็อนุญาตให้มีการส่งปลายข้าวเก่าเท่านั้น โดยได้มีการพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการกำกับตรวจตราข้าว เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2463 ได้เกิดการถกเถียงกันระหว่างเจ้าพระยามรราชกับพระยาอินทรมณเฑียร เกี่ยวกับการส่งออกปลายข้าวเก่า ซึ่งเจ้าพระยามรราชไม่เห็นด้วยเพราะมีโรงสีปลอมแปลงข้าวจากต้นข้าวเป็นปลายข้าว ส่วนพระยาอินทรมณเฑียร มีความเห็นว่าควรสนับสนุนเพราะปลายข้าวจะเสียเปล่า เนื่องจากใช้เป็นอาหารไม่ได้

³⁹ หจช., ร.6 น. 31.3/68 ร่างพระราชบัญญัติกำกับตรวจตราข้าว พ.ศ. 2462 (3 กุมภาพันธ์ - 2 มีนาคม 2462).

⁴⁰ หจช., ร.6 น. 31.3.3ช/14 "ปัญหาเรื่องเข้าขึ้นราคา".

การจัดการขององค์การธุรกิจ สมาคมต่างๆ บริษัท ธนาคาร

การค้าข้าวเป็นกิจการหลักของประเทศสยาม นับเป็นกิจการประเภทเดียว ซึ่งกลุ่มพ่อค้าภายในประเทศได้มีส่วนร่วมดำเนินการแลประสบความสำเร็จทั้งในรูปของปรากฏการณ์พบเห็นได้นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2450 เป็นต้นมา กล่าวคือ โรงสีซึ่งแต่แรกเป็นของชาวตะวันตก และเป็นเจ้าของได้เปลี่ยนเป็นของพ่อค้าชาวจีน และกลุ่มพ่อค้าได้เปลี่ยนมาเป็นพ่อค้าชาวจีนแท้ ๆ ซึ่งไม่มีบรรดาศักดิ์ในต้นทศวรรษที่ 2470 เมื่อระบบเศรษฐกิจสังคมสยามวิวัฒนาการมาถึงทศวรรษที่ 2470 พ่อค้าชาวจีนรุ่นแรก ๆ ซึ่งมีภูมิหลังเป็นเจ้าของยานายอกร เช่น พระยาโชฎิกกราชเศรษฐี (มัน เลาทะเศรษฐี) พระโสมนเฒ่าเศรษฐี (บริษัทกิมเซ่งหลี) พรพินบูลย์พัฒนากร (เซ่งกี) และหลวงจิตรจำนงค์วานิช (หลีเต็กก้อ) เป็นต้น ล้วนขาดทุน และได้เลิกกิจการค้าข้าวรวมทั้งกิจการอื่น ไปจนหมดสิ้น

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจการค้าข้าวของสยามนั้น นับตั้งแต่พ.ศ. 2470 ได้มีเปลี่ยนกลุ่มผู้นำในทางเศรษฐกิจ คือ การขึ้นมาับบทบาทของตระกูลหวั่งหลี ตระกูลล้ำชา ตระกูลบูลสุช และตระกูลเอี่ยมสุริย์ ซึ่งแล้วสามารถควบคุมการค้าข้าวได้ถึงครึ่งหนึ่งของการค้าข้าวของประเทศไทย⁴¹ เนื่องจากพ่อค้ากลุ่มนี้สามารถควบคุมข้าวไว้ใมือโดยผ่านสมาคมโรงสีไฟ ซึ่งขณะนั้นมี นายมา บุลกุล⁴² เป็นประธานโรงสีไฟ สมาคมนี้จะกำหนดราคารับซื้อข้าวในอัตราเดียวกันหมด นอกจากนี้ยังมีพ่อค้าจีนซึ่งไม่มีบทบาทในกลุ่มโรงสีข้าวมากนัก แต่มีร้านรับซื้อข้าวออกไปขายต่างประเทศเป็นของตนเอง เช่น ล้ำชา เชียงศิริ เอี่ยมสุริย์ ฯลฯ⁴³ นอกจากสมาคมโรงสีไฟ พ่อค้าจีนยังรวมตัวกันในรูป

⁴¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, เรื่องเดียวกัน, อ้างถึง Suehiro, 1989, p.117

⁴² นายมา บุลกุล ได้เข้าดำเนินการแทนบิดา เมื่อ พ.ศ. 2467 และสามารถมีบทบาทในการค้าข้าวอย่างมาก ทั้งในประเทศและต่างประเทศ มีการขยายกิจการในต่างประเทศ เช่น ฮองกง และสิงคโปร์ โดยทำการค้าข้าวพร้อมทั้งตั้งบริษัทเดินเรือ กิจการธนาคารและกิจการประกันภัย ได้เป็นนายกสมาคมโรงสีไฟแห่งประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2468 และได้รับเลือกตั้งเป็นนายกสมาคมพาณิชย์แห่งประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2473

⁴³ พรณี บัวเล็ก, "การเติบโต และการพัฒนาของนายทุนธนาคารพาณิชย์แห่งประเทศไทยที่สำคัญ", หน้า 46-47.

สมาคมอื่น ๆ ได้แก่ สมาคมพ่อค้าข้าว ซึ่งเป็นการรวมตัวของพ่อค้าคนกลาง หรือ เรียกว่า ยี่ปิว ซึ่งตั้งเมื่อ พ.ศ. 2472 มีสมาคมพ่อค้าเงิน ซึ่งขณะนั้น พ.ศ. 2475 มีนายตันเชิวเม้งหวังหลี่ เป็นประธาน สมาคมนี้ดำเนินการเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของพ่อค้าเงิน โดยทั่วไป

ธนาคารแลกเปลี่ยนของชาวจีน มีบทบาทในการเป็นพ่อค้าคนกลางที่สำคัญ สำหรับเจ้าของโรงสีที่ต้องการขายตัว (drafts) ธนาคารแลกเปลี่ยนประเภทนี้ได้อำนวยความสะดวกแก่ธุรกิจการส่งออกของเจ้าของโรงสี โดยดำเนินงานอาศัยความไว้วางใจซึ่งกัน ไม่จำเป็นต้องมีการค้ำประกัน หรือ ใบส่งสินค้า เหมือนธนาคารยุโรปต้องการ⁴⁴ ธนาคารแลกเปลี่ยนของชาวจีนยังมีบทบาทที่สำคัญในการส่งเงินออกนอกประเทศ หรือเรียกว่า โปยกิว ซึ่งชาวจีนมักนิยมส่งเงินกลับบ้านของตน(ที่เมืองจีน) ส่งทั้งในรูปเงินตราและสิ่งของ การขยายตัวทางการค้าของชาวจีนในกรุงเทพฯ นำมาซึ่งรายได้ของรัฐเป็นอันมาก โดยเฉพาะในสำเนียงและในพระนครที่ร้านค้าชาวจีน⁴⁵

จากงานเขียนของ พรณี บัวเล็ก เรื่อง ลักษณะของนายทุนไทยในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 ถึง 2 (พ.ศ. 2457 - 2483) พบว่า นายทุนเชื้อสายจีน มีพัฒนาการต่างหากจากยุคที่ผ่านมา มีการพัฒนาองค์กรทางธุรกิจของตนเอง มีความคิดและเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง แต่เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับประเทศจีน องค์กรธุรกิจ ความคิด และกิจกรรมทางการเมืองเหล่านี้ได้แสดงถึง ศักยภาพและความทันสมัยของนายทุนที่พัฒนาเป็นนายทุนอุตสาหกรรม⁴⁶ ในขณะที่โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองแบบระบอบราชการของไทยก็เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ทำให้นายทุนมีลักษณะเป็น "นายทุนข้าราชการ"⁴⁷

⁴⁴ พรณี บัวเล็ก, หน้า 53 อ้างถึง พจช., กค.0301.1.37/62.

⁴⁵ หนูแกศ จันทกานนท์, "ประวัติความเป็นมาและการขยายตัวทางการค้าของชาวจีน ในกรุงเทพมหานคร ระหว่าง พ.ศ. 2398-2475" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528).

⁴⁶ พรณี บัวเล็ก. "ลักษณะของนายทุนไทยในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 ถึง 2 (พ.ศ. 2457 - 2483)" บทความในการประชุมไทยศึกษา ครั้งที่ 5 , หน้า 1.

⁴⁷ ซึ่ง ลีวิลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร ได้สรุปใน "ต้นกำเนิดของนายทุนในประเทศ ... นายทุนมีลักษณะเป็นนายทุนข้าราชการ การดำเนินงานโดยอาศัยคอมปราโดร์ซึ่งเป็นนายทุนจีนหรือเชื้อสายจีน ทำหน้าที่นายหน้าติดต่อกับพ่อค้าพื้นเมือง รับซื้อข้าว ไม้ ดีบุก ... " และ นายทุนส่วนนี้คือ นายทุนนายหน้า

การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อนโยบายที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ การเก็บภาษีอากรของรัฐบาล ซึ่งทำให้รัฐขาดรายได้จากการเก็บค่านาและค่ารัชูปการน้อยลง เพราะจากวิกฤติการณ์ข้าวปี 2462 รัฐบาลจำเป็นต้องยกค่านาเว้นการเก็บค่านาให้แก่ชาวนาถึง 2,600,000 บาท⁴⁸ และมาถึงช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลอ้างว่า มีปี พ.ศ. 2473 เคยได้เงินค่าภาษีอากรกว่าเก้าสิบล้านบาท ใน พ.ศ. 2474 จำนวนเงินเก็บได้ตกตั้งลงกว่าสิบล้านบาท และปี พ.ศ. 2475 จำนวนเงินได้ตกลงไปอีกประมาณยี่สิบล้านบาท⁴⁹ ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องหาวิธีแก้ปัญหาเรื่องรายได้ของงบประมาณแผ่นดิน วิธีการหนึ่งก็เป็น การเร่งรัดการเก็บค่านาที่ค้างชำระนั้นเอง

การเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปี 2473 พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2474-2476 มีฎีการ้องทุกข์ของคนกลุ่มต่างในสังคม โดยเฉพาะมีฎีการ้องทุกข์ของชาวนาซึ่งเกี่ยวข้องกับ ปัญหาผลผลิตและราคาข้าวที่ตกต่ำ ประกอบกับมีหนี้สินจากการกู้ยืมเงินมาใช้ในการทำนาและการต้องการเสียภาษีอากร-รัชูปการ ผลกระทบดังกล่าว ล้วนมีส่วนสัมพันธ์กัน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เพราะ เสถียรภาพของรัฐบาลมีฐานะคลอนแคลน ทั้งในด้านงบประมาณแผ่นดินและการคลัง เห็นได้จากร่างประกาศเรื่องความอึดคัตผิดเคือง ในปี พ.ศ. 2475 ได้ร่างตอนหนึ่งไว้ว่า "...บุคคลที่ได้รับความลำบากในเวลานี้ ไม่เฉพาะแต่ราษฎรที่ถวายุฎีกาเท่านั้น ถึงที่เป็นคนพดด้แลน้อค้ำดลอดจนเข้าราชการและเจ้านายก็ได้รับความลำบากด้วยกันทั้งนั้น"⁵⁰ ซึ่งรัฐบาลออกมาตรการแก้ไขปัญหา โดยการ "ตัดเงินรายจ่ายราชการลง ด้วยการเลิกทบวงการและลดจำนวนข้าราชการ ตัดรายจ่ายทางเงินเดือนและค่าใช้สอยให้น้อยลง... (และ) ถึงต้องตั้งภาษีอากรขึ้นใหม่อีกหลายอย่าง"⁵¹ ซึ่งภาษีอากรที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ คิดเฉลี่ยในรายบุคคลที่เป็นกลุ่มผู้มีทรัพย์สินพอจะเสียได้

⁴⁸ หจช., ร.6 ค.8.2/14 งบประมาณรายได้.

⁴⁹ หจช., รล.20/194 เรื่องร่างประกาศเรื่องความอึดคัตผิดเคืองวันที่ 2 มิถุนายน 2475.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน.

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 กลุ่มคณะราษฎรเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน มีการอ้างหลัก 6 ประการ เพื่อจะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ และได้มีการออกมาตรการต่าง ๆ ทั้งกฎหมายสำหรับแก้ไขปัญหชาวนาต้องสูญเสียที่นาอันเนื่องมาจากภาวะหนี้สินจากการกู้ยืมเงิน ถูกเจ้าหน้ฟ้องศาลและยึดทรัพย์สินขายทอดตลาด เป็นผลให้ชาวนาจำนวนมากต้องสูญเสียที่ดินและเครื่องมือในการทำนา ถึงแม้จะมีชาวนาจำนวนมากที่พยายามขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลของคณะราษฎร ให้ช่วยผ่อนผันและขอให้กู้ยืมเงินเพื่อใช้หนี้ แต่รัฐบาลจะอ้างว่า "...เป็นคดีในศาลต้องเป็นไปตามกระบวนการความ ควรร้องขอกับเจ้าหน้เองทางนี้ไม่มีทางจะช่วยเหลือได้..."⁵² หรือ ในหลายกรณีรัฐบาลจะหลีกเลี่ยงโดยการหาเหตุผลให้ระงับเรื่องเสีย เช่น ไม่ถูกระเบียบราชการ

คณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลคณะราษฎร ซึ่งตั้งขึ้นมาขึ้นแล้วแต่ไม่มีอำนาจในการจัดการและแก้ไขปัญหของชาวนาได้เลย พบว่า มีการร้องทุกข์ของชาวนาจำนวนมาก ทั้งกรณีที่จะสูญเสียที่ดิน การถูกเจ้าหน้ฟ้องยึดทรัพย์สิน การรุกรานที่ดินโดยรัฐ การแย่งที่ดิน หรือแม้แต่การจัดสรรที่ดินที่ทับกันที่ดินชาวนาที่บุกเบิกถางไว้ก่อน คณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์นี้ไม่มีอำนาจที่จะตัดสินใจแก้ไข หรือช่วยเหลือปัญหาได้ แต่กลับอ้างถึงกฎหมาย หรือคดีอยู่ในชั้นศาล

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵² หจช., สร.0201.40 เรื่องราวร้องทุกข์.