



ความเป็นมาของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในกิจการต่าง ๆ เป็นบทบาททางเศรษฐกิจที่สำคัญอันหนึ่งของรัฐบาลไทยมานาน ควบคู่กันไปกับบทบาทในด้านการเมืองและสังคม อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า ตั้งแต่สมัยซึ่งยังมีได้มีการใช้เงินตราเป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนอย่างแพร่หลาย แต่ระบบเศรษฐกิจการปกครองและสังคมในสมัยเก่าได้เป็นเครื่องกำหนดแนวทางของรายจ่ายแผ่นดินให้จำกัดอยู่ภายในกิจการเพียงไม่กี่อย่าง เช่น การบำรุงศาสนา การสงคราม และการต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องด้วยพระมหากษัตริย์และพระราชสำนัก เป็นต้น การขยายตัวของปริมาณเงินรายจ่ายเป็นไปอย่างเชื่องช้า มีลักษณะซึ่งไม่ได้สัดส่วน ทั้งวิธีการบริหารก็ทะเลวาม

โดยทั่วไปแล้ววิวัฒนาการดังกล่าวแทบจะมีได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จนกระทั่งมีการปฏิรูปการคลังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อให้เป็นไปตามแบบอย่างตะวันตก อันเป็นความต้องการอย่างเร่งด่วนประการแรกของบ้านเมืองในขณะนั้น<sup>๒</sup> แนวทางและวิธีการบริหารรายจ่ายแผ่นดินจึงได้เปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบใหม่ เพื่อให้เข้าใจถึงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และภายหลังจากการสำรวจประเด็นที่สำคัญ อันจะเป็นปัญหาเชื่อมโยงต่อไปแล้ว ในบทนี้จะกล่าวถึงเรื่องราวภายใต้หัวข้อดังนี้

---

<sup>๑</sup> สมเด็จพระยาคัณทรราชวราวุฒินิพนธ์ว่า เริ่มมีการใช้เงินตราในสมัยสุโขทัยราว พ.ศ. ๑๘๐๐ แต่ยังมีน้อยมาก เพราะวิธีการซื้อขายกันครั้งโบราณนั้น ในหมู่ราษฎรและพ่อค้าโดยทั่วไปใช้ระเพณีการแลกเปลี่ยน (Barter) สิ่งของหรือสินค้าซึ่งกันและกันเป็นพื้น ส่วนการซื้อขายด้วยเงิน จะมีบ้างก็แต่ในหมู่พ่อค้าที่มีทรัพย์สินเท่านั้น ม.จ. ประสพสุข สุขสวัสดิ์, เงิน (พระนคร : โรงพิมพ์สมรรถภาพ, ๒๔๘๔), หน้า ๓๕๔ - ๕๗. อ้างจาก สมเด็จพระยาคัณทรราชวราวุฒินิพนธ์, ตำนานเงินตรา (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๔๗๔).

<sup>๒</sup> ดังจะได้อธิบายความให้ชัดเจนต่อไปในหัวข้อการปฏิรูปการคลัง บทเดียวกันนี้

๑. รายจ่ายแผ่นดินและลักษณะการบริหารการคลังในสมัยเก่า
๒. การปฏิรูปการคลัง (ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๑๖ - ๕๑)
๓. การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลภายหลังการปฏิรูปการคลัง (ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๕๒)
๔. ความก้าวหน้าและฐานะการคลังของประเทศในตอนปลายสมัยรัชกาลที่ ๕

๑. รายจ่ายแผ่นดินและลักษณะการบริหารการคลังในสมัยเก่า<sup>๑</sup>

เงินรายจ่ายแผ่นดินในสมัยเก่ามาจากทรัพยากรของชาติทั้งหมด อันมารวมกันเป็นหน่วยเดียวภายใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์<sup>๒</sup> ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอย่างกว้างขวางในการบริหารประเทศ ในฐานะเจ้าชีวิต จะทรงมีพระราชประสงค์สิ่งใดก็ย่อมได้<sup>๓</sup> ที่ดิน

---

<sup>๑</sup> เนื่องจากไม่มีบันทึกหรือหลักฐานชัดเจนว่า รัฐบาลในสมัยเก่าได้นำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายในทางใดบ้าง และเป็นจำนวนมากน้อยเท่าใด ดังนั้นจึงต้องหมายรวมอย่างกว้าง ๆ และอนุมานจากหลักฐานเท่าที่จะหาได้ ตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงต้นรัตนโกสินทร์ ก่อนการปฏิรูปการคลัง

<sup>๒</sup> H.G.O.Wales, Ancient Siamese Government and Administration (New York : Paragon Book Reprint Corp, 1965), p. 227.

<sup>๓</sup> พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต (พระนคร : คลังวิทยา, ๒๕๑๔),  
หน้า ๑.

ของประเทศทั้งหมดและเงินทองในท้องพระคลังสมัยก่อน ซึ่งกล่าวกันว่ามีถึง "สิบสองท้องพระคลัง"<sup>๑</sup> จึงเป็นพระราชทรัพย์โดยเค็ชขาด ไม่มีการแยกสัดส่วนที่ชัดเจนเป็นของประเทศและของพระมหากษัตริย์ ฉะนั้นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไม่ว่าจะในทางสาธารณประโยชน์ หรือส่วนพระมหากษัตริย์ ถือว่าเป็นรายจ่ายพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น โดยพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้กำหนดแนวทางและจำนวนเงินตามพระราชอัชฌาศัย ประเพณีนิยม ตลอดจนกระทั่งขอบเขตแห่งเงินรายได้<sup>๒</sup>

### รายจ่ายพระราชทรัพย์

รายจ่ายพระราชทรัพย์ส่วนใหญ่ในสมัยเก่า มุ่งไปในทางการทำนุบำรุงพระศาสนา ทั้งนี้เนื่องจากรากฐานของสังคมไทยในรูปการปกครองแบบศักดินา ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า

---

<sup>๑</sup> สมเด็จพระยาตากำรงฯ ทรงอธิบายคำนี้ไว้ แต่มิได้ทรงกล่าวถึงชื่อคลังต่าง ๆ ทั้ง ๑๒ คลัง นอกจาก "พระคลังมหาสมบัติ" และ "พระคลังใน" ซึ่งเป็นพระคลังที่มีมานานแล้ว ดู สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และ สมเด็จพระยาตากำรงราชานุภาพ, สาส์นสมเด็จ, ภาคที่ ๕ (พระนคร : คลังวิทยา, ๒๔๕๕), หน้า ๔๑๑. แต่จาก "ข่าว เคาน์ซิล ออฟ สเตต ว่าด้วยการจัดการพระคลังทั้งปวง จ.ศ. ๑๒๓๗" ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้กล่าวพาดพิงถึงชื่อคลังต่าง ๆ นอกเหนือจากที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น มี "พระคลังในขวา" "พระคลังในซ้าย" และ "พระคลังราชการ" พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า และ มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาทรงตั้งราชการในรัชกาลที่ ๕ และ ๖ กับเรื่องประกอบ (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๕๐๗), หน้า ๒๐๗ - ๘. พระคลังต่าง ๆ เหล่านี้จึงน่าจะเป็นพระคลังในบรรดา "สิบสองท้องพระคลัง" นั้นด้วย

<sup>๒</sup> W.F. Vella, The Impact of the West on Government in Thailand (Berkeley and Los Angeles : University of California Press, 1955), p. 318. และ คงฤดี กาฬบุตร, "การพัฒนาทางการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๐๕) (อักษรสำนาน), หน้า ๔๐, ๖๑.

ปรากฏเป็นแบบแผนตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ<sup>๑</sup> ผู้กษัตริย์อย่างแน่นแฟ้นกับความศรัทธาต่อพุทธศาสนา ความห่างไกลของพระมหากษัตริย์จากประชาชน โดยความเชื่ออันได้รับอิทธิพลมาจากอินเดียที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นสมมติเทวราช<sup>๒</sup> ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พุทธศาสนาเป็นเครื่องเชื่อมโยงความสัมพันธ์ กว้างการสนใจทำนุบำรุง สนับสนุนค้ำจุนตลอดจนกระทั่งแต่งตั้งผู้เป็นใหญ่ทางฝ่ายสงฆ์ ซึ่งในอดีตคือผู้นำทางอ้อมของชาวบ้านอย่างแท้จริง<sup>๓</sup> เหตุนี้เองผลักดันให้รายจ่ายพระราชทรัพย์ในมอญมาเพื่อการศาสนาเป็นจำนวนมาก / เงินและวัสดุส่วนใหญ่ในพระคลังรวมทั้งแรงงานที่ได้จากการเกณฑ์ได้นำออกมาใช้สำหรับสร้างและปฏิสังขรณ์วัดวาอารามหลวง การหล่อพระพุทธรูป การพระราชกุศล และการอุปถัมภ์ศาสนาของพระมหากษัตริย์ในค่านอื่น ๆ อีก<sup>๔</sup> แม้ว่าเงินรายได้ในตอนปลายสมัย

<sup>๑</sup> เพื่อควบคุมการปกครองให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. ๑๘๘๑ - ๒๐๓๑) ได้ทรงแบ่งแยกอำนาจการปกครองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ออกจากกัน ในแต่ละฝ่ายมีสมุหกลาโหม และสมุหนายกเป็นผู้บริหารในตำแหน่งเสนาบดี พร้อมกับนี้พระองค์ก็ได้ทรงจัดตำแหน่งยศราชการ และกำหนดทำเนียบศักดิ์ทินา หรือการถือครองที่ดินตามตำแหน่งยศไว้ด้วย เช่น สมเด็จพระอนุชาธิราชดำรงตำแหน่งอุปราชมีศักดิ์ทินา ๑ แสนไร่ เจ้าพระยามหาเสนาบดี สมุหพระกลาโหม มีศักดิ์ทินา ๑ หมื่นไร่ พระภิกษุผู้ธรรม ๒ ร้อยไร่ ไพร่มีศักดิ์ทินาตั้งแต่ ๒๕ - ๑๐ ไร่ เป็นต้น ดู เกรียงศักดิ์ พิศนาคะ, ไทย ๕ ยุค (ธนบุรี : ป.พิศนาคะการพิมพ์, ๒๕๑๒), หน้า ๒๕๔ - ๒๖.

<sup>๒</sup> ทฤษฎีนี้เข้ามามีอิทธิพลต่อการปกครองของไทยตั้งแต่สมัยพระรามาธิบดีที่ ๑ (อู่ทอง) ซึ่งเป็นปฐมกษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา ดู J.N. Mosel, "Thai Administrative Behavior," Toward the Comparative Study of Public Administration. ed. W.J. Siffin (Bloomington : Indiana University Press, 1957), pp. 284 - 85.

<sup>๓</sup> ดู ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, "พุทธศาสนาและการรวมทางการเมืองสมัยอยุธยา ตอนต้น ๑๘๘๓ - ๒๐๑๓," โบราณคดีฉบับคำราราชาภาพ, ๔ (มิถุนายน, ๒๕๑๖), ๔๓๘ - ๓๘.

<sup>๔</sup> Vella, op. cit., p. 320.



อยุธยาจะมีเป็นจำนวนน้อยมาก ดังปรากฏในหนังสือคำให้การชาวกรุงเก่า กล่าวถึงเงินรายได้และผลประโยชน์ของแผ่นดินทั้งหมด<sup>๑</sup> ปีละประมาณ ๑,๑๐๔,๐๐๐ บาท<sup>๒</sup> แต่ค่าใช้จ่ายเพียงการบำเพ็ญพระราชกุศลเนื่องในโอกาสต่าง ๆ ปีหนึ่งเป็นเงินประมาณ ๔๕,๕๒๐ บาท<sup>๓</sup> หรือคิดเป็น ๔.๕ % ของรายได้ ในสมัยรัชกาลที่ ๔ ว่างอยู่ในระหว่าง ๑ - ๒ ล้านบาท<sup>๔</sup> ขณะที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงบริจาคนเงินแก่คณะสงฆ์ทั่วไทยตามปีละมีไชน้อย เฉพาะค่าเฑียรภัตประจำเดือนของพระสงฆ์ ซึ่งเป็นเพียงส่วนน้อยในการบำเพ็ญพระราชกุศลต่าง ๆ ก็ตกเป็นเงินถึงปีละประมาณ ๘๐,๐๐๐ บาท<sup>๕</sup> หรือคิดเป็น ๔ - ๘ % ของรายได้ ทั้งนี้ค่ากล่าว

<sup>๑</sup> เอช.บี.เคิลเวลล์ (H.G.A.Wales) กล่าวถึงเงินรายได้ในสมัยก่อนว่ามีภาษีอากร เงินส่วยหัวเมือง และตัวเลขไพร่หลวง เครื่องราชบรรณาการจากหัวเมืองประเทศราช การค้าสำเภา และค่าปรับไหม ดู Wales, *op. cit.*, pp. 197 - 225. สำหรับภาษีอากรนั้นมีอยู่ไม่กี่ชนิด จนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ ๓ จึงมีอากรชนิดใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย การค้าสำเภาของหลวงก็ค่อย ๆ ลดน้อยลงตามลำดับ ดู พระยาอนุমানราชชน, ตำนานศุลกากร (ธนบุรี : โรงพิมพ์กรมสารบรรณทหารเรือ, ๒๕๐๖), หน้า ๑๖, ๒๘.

<sup>๒</sup> กรมศิลปากร, คำให้การชาวกรุงเก่า คำให้การขุนหลวงหาวัด และพระราชพงศาวดารกรุงเก่า ฉบับหลวงประเสริฐอักษรนิติ์ (พระนคร : คลังวิทยา, ๒๕๑๕), หน้า ๒๖๑, ๒๘๑ - ๘๒.

<sup>๓</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>๔</sup> Wira Wimoniti, "Historical Patterns of Tax and Administration in Thailand" (unpublished M.P.A. Thesis, Thammasat University, 1961) p. 74, quoting Ministry of Finance, Department of Treasury, Smutbanchee Ngoen Phrakhleng (Accounts of the Treasury).

<sup>๕</sup> พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหามงกุฎ พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (บางฉบับ) (พระนคร : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหารบก, ๒๕๐๖), หน้า ๘๓.

ของ จอห์น คราวเฟิร์ด (John Crawford) ทูตอังกฤษ ผู้เข้ามาเจรจาขอทำสัญญากับไทย  
ในสมัยรัชกาลที่ ๒ ที่ว่า เงินและสิ่งของที่ให้แก่พระสงฆ์อย่างสม่ำเสมอในแต่ละปีเป็นรายจ่าย  
รายใหญ่ทางหนึ่งของรัฐ<sup>๑</sup> จึงเป็นความจริงที่เดียว

ในฐานะผู้นำของรัฐศักดินาและเป็นผู้ปกครองตามทฤษฎีเทวราช ซึ่งเน้นความยิ่งใหญ่  
และความศักดิ์สิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ ด้วยการนำพิธีกรรมต่าง ๆ อันเป็นอิทธิพลที่มาจาก  
ศาสนาพราหมณ์เข้ามาปะปนกับศาสนาพุทธ<sup>๒</sup> พระมหากษัตริย์ทรงมีรายจ่ายเป็นจำนวนมาก  
ทั้งในด้านการส่วนพระองค์และในราชสำนัก<sup>๓</sup> เงินสำหรับการใช้จ่ายดังกล่าวไม่ว่าจะเป็น  
เงินที่นำไปจาก "พระคลังมหาสมบัติ"<sup>๔</sup> โดยตรง หรือนำไปเก็บไว้เป็น "เงินข้างที่"<sup>๕</sup> ก็ตาม

<sup>๑</sup>John Crawford, The Crawford Papers (Bangkok : Vajiranana National Library, 1915), p. 136.

<sup>๒</sup>Mosel, op. cit., p. 285.

<sup>๓</sup>Mgr. Pallegoix, Description du Royaume Thai ou Siam, vol. 1 (Paris : Se Vend, 1954), p. 285.

<sup>๔</sup>อธิบายไว้แล้วในเชิงอรรถ ๑ หน้า ๕

<sup>๕</sup>สมเด็จพระยามะยาคำรงฯ ทรงอธิบายว่าเดิมพระเจ้าแผ่นดินโปรดให้มีกำบังเงิน  
ไว้ข้างพระแท่นที่บรรทมใบหนึ่ง สำหรับทรงหยิบพระราชทานผู้ใดหรือใช้จ่ายการอันใดตาม  
พระราชอัธยาศัยโดยลำพังพระองค์เอง เช่นเดียวกับ "เงินท่ายที่นั่ง" ซึ่งเป็นเงินที่ทรง  
นำตามเสด็จไปที่ต่าง ๆ ประเพณีนี้ไม่แน่ว่าจะมีมาตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยา หรือกรุงรัตน-  
โกสินทร์ ต่อมาก็ได้วิวัฒน์เป็น "คลังข้างที่" ในสมัยรัชกาลที่ ๒ สมเด็จพระยามะยาคำรงฯ  
นริศรานุวัดติวงศ์ และ สมเด็จพระยามะยาคำรงราชานุภาพ, อ้างแล้ว, หน้า ๔๑๒.

นอกจากการบำเพ็ญพระราชกุศลและอุทิศพระศาสนาแล้ว จะทรงพระราชทานเป็น "เบี้ยหวัดเงินปี"<sup>๑</sup> แก่พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการทั้งที่เป็นพลเรือนและทหารบางกลุ่ม ซึ่งก็ได้รับพระราชทานที่คินอยู่แล้วตามฐานันดรศักดิ์ ปรากฏว่าในสมัยรัชกาลที่ ๑ เฉพาะเงินที่แจกเป็นเบี้ยหวัดให้แก่ข้าราชการ รวมทั้งสิ้นเป็นเงินปีละประมาณ ๓๕๐,๓๒๔ บาท<sup>๒</sup> ซึ่งเมื่อเทียบกับเงินรายได้แล้ว ก็อยู่ในระหว่าง ๑๕ - ๓๐ % โดยประมาณ<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> เบี้ยหวัดเงินปี เป็นเงินที่พระราชทานให้เป็นปี ซึ่งไม่ได้กำหนดจำนวนที่แน่นอน เมื่อถึงวาระ แต่พระราชทานให้ตามพระราชอัธยาศัย Vella, *op. cit.*, p. 324. ในบางครั้งก็ไม่ได้พระราชทานเป็นเงิน แต่พระราชทานเป็นสิ่งของ ดังในสมัยรัชกาลที่ ๒ บางปีที่การเงินฝืดเคืองต้องเอาผ้าลายมาแจกแทนก็มี เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๒ (พระนคร : องค์การค้าของคุรุสภา, ๒๕๐๔), หน้า ๒๐๓ - ๔. แต่สำหรับพระบรมวงศานุวงศ์ฝ่ายใน นอกจากจะได้รับเบี้ยหวัดเงินปีแล้วยังได้รับเงินเดือน เงินกลางปี และสิ่งของอื่น ๆ อีกด้วย "ประกาศเรื่องเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์," เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ (รวบรวม), ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม ๑๓ (พระนคร : โรงพิมพ์เคลิเมิ้ล, ๒๔๗๘), หน้า ๖. ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๕ เมื่อทรงใช้ระบบเงินเดือนกับข้าราชการแล้ว เงินและสิ่งของที่ให้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ก็ยุบเลิกหมด เหลือเพียงยอดเดียวคือเงินปี เพ็ญอ่าง, หน้า ๗.

<sup>๒</sup> หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๑ "บัญชีจ่ายเงินเบี้ยหวัด จ.ศ. ๑๑๖๘," เอกสารตัวเขียน เลขที่ ๑๕.

<sup>๓</sup> เนื่องจากไม่มีหลักฐานปรากฏว่าเงินรายได้ในสมัยรัชกาลที่ ๑ นั้น เป็นเท่าใด ดังนั้นจึงต้องใช้หลักฐานที่อ้างอิงในระยะเวลาที่ใกล้เคียง ทั้งนี้โดยอนุโลมประมาณ ๑ - ๒ ล้านบาท คือระหว่างตอนปลายกรุงศรีอยุธยา จากหนังสือคำให้การชาวกรุงเก่า กล่าวไว้ประมาณ ๑ ล้านบาท อ่างแล้วในเชิงอรรด ๒ หน้า ๑๑. ในสมัยรัชกาลที่ ๒ ซึ่ง เวลส์ ประมาณไว้ ๒ ล้านบาท Wales, *op. cit.*, p. 214. และสมัยรัชกาลที่ ๔ ก็ยังอยู่ในระหว่าง ๑ - ๒ ล้านบาท อ่างแล้วในเชิงอรรด ๔ หน้า ๑๑.

นอกจากนี้ยังมีเงินส่วนหนึ่งเก็บไว้ที่ "พระคลังใน"<sup>๑</sup> สำหรับการใช้จ่ายเกี่ยวกับการพระราชนิเวศน์ ได้แก่ค่าใช้จ่ายในการรักษาพระราชฐาน และการพระราชพิธีพิเศษต่าง ๆ เช่น พระบรมราชาภิเษก การอภิเษกสมรส การพระเมรุ เป็นต้น ซึ่งปีหนึ่ง ๆ ต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนพอ ๆ กับเงินที่จ่ายเป็นเบี้ยหวัดให้แก่ข้าราชการ คือประมาณ ๓๒๐,๐๐๐ บาท<sup>๒</sup> เงินเหล่านี้ถ้าหมดหรือขาดแคลนลงเมื่อใด พระมหากษัตริย์ก็จะทรงเรียกเอาจากพระคลังมหาสมบัติมาเพิ่มเติมได้ โดยไม่จำกัดจำนวนแต่อย่างใด<sup>๓</sup>

รายจ่ายพระราชทรัพย์ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ รายจ่ายสำหรับป้องกันการรุกรานจากประเทศอื่น ๆ และรักษาความสงบสุขภายในประเทศ จากประวัติศาสตร์ที่ชี้แนวทางให้เห็นว่า ตลอดระยะเวลาอันยาวนาน พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชภาระกิจในด้านการสงครามโดยเฉพาะกับประเทศพม่า การปราบกบฏหัวเมืองและประเทศราชต่าง ๆ ซึ่งมักจะแข็งข้อและเปลี่ยนแปลงความจงรักภักดีอยู่เสมอเมื่อมีโอกาส และทรงนำประเทศให้พ้นจากภัยธรรมชาติ รวมทั้งความวุ่นวายต่าง ๆ นั้น เป็นเรื่องยืนยันถึงความจำเป็นตามโบราณราชประเพณีอันพระมหากษัตริย์จะต้องทรงสะสมทรัพย์ส่วนหนึ่งไว้สำหรับนำออกไปใช้จ่ายเมื่อมีราชการงานสงคราม การปราบกบฏจลาจล หรือในยามที่เกิดเหตุพิภิกษภัย เป็นการรักษาความมั่นคงและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักรทั้งภายนอกและภายใน<sup>๔</sup> เงินส่วนนี้

<sup>๑</sup> อธิบายไว้ในเชิงอรุณ ๑ หน้า ๘.

<sup>๒</sup> Wales, *op. cit.*, p. 227.

<sup>๓</sup> สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, อ้างแล้ว, หน้า ๔๑๑.

<sup>๔</sup> สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, ไทยรบพม่า (ฉบับรวมเล่ม, พิมพ์ครั้งที่ ๓; พระนคร : คลังวิทยา, ๒๕๐๑).

<sup>๕</sup> พระยาศรีวิสารวาจา, พระมหากษัตริย์ในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ศิริน্দสาร, ๒๔๘๗), หน้า ๔.

<sup>๖</sup> Nicolas Gervaise, Nature and Political History of the Kingdom of Siam A.D. 1988, Trans, H.S. O'Neill (Bangkok : Observer Press, 1928), p. 123.

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา แผนราชการคลังได้กันเอาไว้ประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ บาท<sup>๑</sup> หรือคิดเป็นประมาณ ๓๖ % ของเงินรายได้<sup>๒</sup> และปรากฏว่าในสมัยรัชกาลที่ ๓ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงเก็บหอมรอมริบเงินส่วนพระองค์จำนวนหนึ่งไว้ต่างหาก เรียกว่า "เงินถุงแดง" สำหรับใช้จ่ายในยามที่บ้านเมืองเกิดยุคเข็ญอีกด้วย<sup>๓</sup>

สำหรับรายจ่ายในทางสาธารณประโยชน์ และสิ่งสาธารณูปโภคในสมัยเก่ายังมีน้อยมาก ที่มีมากก็แต่การชุกคลอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณที่ราบลุ่มภาคกลาง อันเป็นแหล่งเพาะปลูกและติดกับเขตราชธานี ดังนั้นการชุกคลองนอกจากจะยังประโยชน์ในทางตรงแก่การคมนาคมแล้ว ยังเป็นประโยชน์ทางอ้อมต่อการกสิกรรม และยุทธศาสตร์ในแง่ภูมิรัฐศาสตร์สมัยเก่าอีกด้วย เวลส์กล่าวไว้ในหนังสือเรื่อง "รัฐบาลกับการบริหารของสยามแต่โบราณ" ของเขาว่า ในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๐๗๗ ได้มีการชุกคลองบริเวณภาคกลางเป็นระยะทางยาวหลายพันกิโลเมตร อันเป็นผลช่วยขยายเนื้อที่สำหรับการเพาะปลูกขึ้นได้ ๒๕,๒๐๐ ไร่ ส่วนการทำถนน สะพาน สร้างโรงเรียน และโรงพยาบาล แทบจะไม่มีเลย อาจจะถูกกล่าวได้ว่า เพราะมีไคมีธรรมเนียนมาแต่ก่อน ประกอบกับยังเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นแก่คนในสังคมสมัยนั้นนัก โดยที่การคมนาคมส่วนใหญ่ใช้ทางน้ำ และมีวัดเป็นสถาบันแทนโรงเรียนและโรงพยาบาลอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้เอง การสร้างโรงพยาบาลและโรงเรียนจึงเป็นการบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ของพวกมิชชันนารีมากกว่า ซึ่งก็มีเป็นจำนวนไม่มากนัก<sup>๔</sup> ถึงแม้หลักฐานว่าในสมัยพระนารายณ์มีโรงเรียนของพวกมิชชันนารีฝรั่งเศสเพียงโรงเดียวเท่านั้น<sup>๕</sup>

<sup>๑</sup>กรมศิลปากร, อ้างแล้ว, หน้า ๒๘๒.

001883

<sup>๒</sup>คิดตามจำนวนเงินรายได้ที่ปรากฏในหนังสือคำให้การชาวกรุงเก่า เพิ่งอ้าง.

<sup>๓</sup>สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, อ้างแล้ว, หน้า ๔๑๒.

<sup>๔</sup>Wales, op. cit., pp. 228 - 30.

<sup>๕</sup>Adrien Launay, Mémorial de la société des Missions - Étrangères (Paris : Séminaire des Missions - Étrangères, 1916), p. 352.



และแม้ว่าเวลาจะผ่านมาถึงรัชกาลที่ ๔ และต้นรัชกาลที่ ๕ ก็มีโรงเรียนของพวกมิชชันนารีอเมริกันสำหรับเด็กชายและเด็กหญิงอยู่ประมาณ ๒ - ๓ โรง<sup>๑</sup>

เมื่อได้พิจารณาจากทัศนะของ เจ.เฮช. วัน เคอร์ ไฮด์ (J. H. Van der Heide) ชาวฮอลันดา ผู้เข้ามาทำการสำรวจการทำนาบริเวณภาคกลาง เพื่อเสนอโครงการชลประทาน ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๕ - ๕๒ ที่ว่าในช่วงศตวรรษที่แล้ว ๆ มาก่อนปลายพุทธศตวรรษที่ ๒๔ มีแต่ความยึดถือของการสงครามราชวงศ์แล้วราชวงศ์เล่าผ่านไป สภาพของบ้านเมืองและความเป็นอยู่ของประชาชนยังคงอยู่อย่างเดิม<sup>๒</sup> นั้น ย่อมชี้ชัดว่ารายจ่ายแผ่นดินสมัยเก่าซึ่งจำกัดอยู่ภายในวงแคบ มิได้กระจายไปเพื่อยังประโยชน์ของชนส่วนใหญ่ หรือเป็นไปในทางที่จะยกระดับการครองชีพของประชาชน ดังได้กล่าวมาแล้วว่ารายจ่ายแผ่นดินส่วนใหญ่เน้นไปในทางศาสนา ส่วนพระมหากษัตริย์ และการสงคราม อันแสดงว่ารัฐบาลในสมัยก่อนให้ความสนใจ และเพ่งเล็งบทบาทในด้านการเชิดชูวัฒนธรรม ศิลปกรรม ความสำคัญของพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้นำของประเทศ รวมทั้งการป้องกันเอกราช และการรวมตัวของชาติมากกว่าอย่างอื่น แต่เราปฏิเสธไม่ได้ว่าตามคติสมัยเกาลังเหล่านี้เป็นเครื่องวัดความรุ่งเรือง ความมั่งคั่งสมบูรณ์ และความเป็นปึกแผ่นของชาติ

#### ลักษณะการบริหารการคลัง

ระเบียบการบริหารในด้านการคลังสมัยเก่าได้มีขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ผู้ทรงจัดวางระเบียบการปกครองแบบจตุสดมภ์ให้เข้ารูป<sup>๓</sup> ตามหลักการปกครองดังกล่าว หน่วยราชการที่ควบคุมการรับจ่ายเงินแผ่นดินและเก็บรักษาพระราชทรัพย์

<sup>๑</sup>สุพรรณิ กาญจนนัฐิติ, "บทบาทของมิชชันนารีในประเทศไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ ๓ ถึงรัชกาลที่ ๕" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๐๗) (อัครสาเนา), หน้า ๒๓๔ - ๓๖.

<sup>๒</sup>J.H. Van der Heide, "The Economic Development of Siam during the Last Half Century," Journal of Siam Society, III (1906), 3.

<sup>๓</sup>ปว้ย อิงภากรณ์, การคลัง (พระนคร : ประมวลมิตร, ๒๔๕๔), หน้า ๓.



คือกรมคลัง โดยมีขุนคลังซึ่งมีตำแหน่งเป็นพระโกษาธิบดีเป็นผู้บริหารกิจการคลังกล่าว<sup>๑</sup> แต่หลังจากตอนกลางสมัยอยุธยาเป็นต้นมา กรมคลังมีหน้าที่ติดต่อกับการค้ากับชาวต่างประเทศเพิ่มขึ้นอีกหน้าที่หนึ่ง<sup>๒</sup> ดังนั้นพระโกษาธิบดีจึงเป็นทั้งผู้ควบคุมการเงิน ธุรกิจการค้าภายในและภายนอก นับว่าเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจควบคุมทั้งการคลัง และพาณิชยกรรมไปถึงการต่างประเทศในขณะเดียวกัน<sup>๓</sup> แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การที่พระโกษาธิบดีมีหลายหน้าที่นี้ เปิดโอกาสให้สมุหกลาโหมและสมุหนายก ซึ่งมีอำนาจในด้านการบริหารแผ่นดิน เป็นผู้กุมอำนาจการคลังของประเทศไว้<sup>๔</sup> ไม่แต่เพียงเท่านั้น บาคหลวงบัลเลอแก้วยังกล่าวว่า ท้องพระคลังของวังหลวงเปิดให้แก่วางหน้าทุกโอกาสที่ตองพระประสงค์อีกด้วย<sup>๕</sup>

/วิธีการคลังในสมัยเก่า อำนาจการจัดเก็บภาษีอากรจากราษฎรได้กระจายไปอยู่ที่กรมต่าง ๆ เช่น กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมนา

---

<sup>๑</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดโชไชยราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครองของสยามแต่โบราณ," ชุมนุมพระนิพนธ์, ภาคที่ ๒ (พระนคร : คลังวิทยา, ๒๔๔๔), หน้า ๔๕ - ๘.

<sup>๒</sup> พระยาอนุমানราชชน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๐ - ๔.

<sup>๓</sup> W.A. Graham, Siam, vol. II (London : Alexander Moring Ltd., 1924), pp. 336 - 37.

<sup>๔</sup> Chai-Anan Samudavanij, "The Politics and Administration of the Thai Budgetary Process" (unpublished Ph. D. Thesis, University of Wisconsin, 1971), p. 31.

<sup>๕</sup> Pallegoix, op. cit., p. 289.

กรมพระคลังสินค้า เป็นต้น<sup>๑</sup> เจ้าคานายนายอากรผู้รับผูกขาดภาษีอากรชนิดต่าง ๆ<sup>๒</sup> จะเป็นผู้นำส่งตอกรมนั้น แล้วกรมเหล่านั้นจะนำส่งพระคลังมหาสมบัติอีกทีหนึ่ง ทั้งนี้จะหักเงินภาษีอากรบางส่วนที่พระราชทานให้แก่เจ้านาย ซึ่งน่าจะตรงกับลักษณะที่เรียกว่า "เงินขึ้น"<sup>๓</sup> และหน่วยราชการที่ไ้กระบู่ไว้แล้ว อาจจะถูกกล่าวได้ว่าวิธีการครั้งนี้เป็นการประมวลเงินได้เงินจ่ายอย่างคร่าว ๆ<sup>๔</sup> รายได้ที่เหลือซึ่งมีทั้งเงินและสิ่งของจะแยกประเภทเก็บไว้ในคลังต่าง ๆ เช่น เงินและมหัศจรรย์อื่น ๆ เก็บไว้ในพระคลังมหาสมบัติ ส่วนวัสดุต่าง ๆ เก็บไว้ที่พระคลังในขวา พระคลังในซ้าย พระคลังราชการ พระคลังวิเศษ ฯ เป็นอย่าง ๆ ดังนั้นการเบิกจ่ายวัสดุจึงต้องเบิกจ่ายแยกคลังกัน ถ้าเกิดขาดแคลนลง คลังที่เก็บวัสดุนั้น ๆ ก็จะมีเงินจากพระคลังมหาสมบัติจัดซื้อเก็บไว้ใช้ในราชการต่อไป<sup>๕</sup>

<sup>๑</sup>Wira Wimoniti, *op. cit.*, pp. 92 - 3.

<sup>๒</sup>การผูกขาดภาษีอากรเริ่มมีขึ้นบ้างตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๒ แทนที่การเก็บภาษีโดยตรงและการผูกขาดของหลวง ต่อมาขยายตัวมากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๓ W.F. Vella, *Siam Under Rama III 1824 - 1851* (New York : J.J. Augustin Incorporated Publisher, 1957), p. 23.

<sup>๓</sup>ตามหลักฐานที่ปรากฏ เงินขึ้นเจ้านายอาจจะมีมาตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ "ประกาศเรื่องจะพระราชทานเบี้ยหวัดพระโอรส พระธิดา ในพระบรมราชวัง ปีนดู สัปตศก," เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, *ประชุมกฎหมายประจำศก*, เล่ม ๗, หน้า ๑๔๕. และ หลวงวิจิตรวาทการ, "คำบรรยายประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทย," *วิจิตรอนุสรณ์* (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๐๕), หน้า ๘๑, ๘๙ - ๙๐.

<sup>๔</sup>พระยาอนุমানราชชน, *อ้างแล้ว*, หน้า ๒๘ - ๓๐.

<sup>๕</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า และมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, *อ้างแล้ว*, หน้า ๒๐๗ - ๘. และ ดวงฤกษ์ กาลบุตร, *อ้างแล้ว*, หน้า ๗๙ - ๘๐.

ระบบเศรษฐกิจสมัยเก่าอยู่ในลักษณะที่ยังไม่มีการใช้เงินตราแพร่หลาย เสรีภาพทางเศรษฐกิจของตัวบุคคลถูกจำกัด เนื่องจากภาวะการมีทาสและระบบการเกณฑ์แรงงานในรูปการปกครองแบบศักดินา ทำให้ระบบการเงินภายในประเทศสมัยก่อนปราศจากความยุ่งยากอยู่ในภาวะเพียงพอแก่ความคงอยู่ เงินรายได้รายจ่ายมีเป็นจำนวนเล็กน้อย และอัตราการขยายตัวเป็นไปในระดับต่ำ<sup>๑</sup> รัฐบาลแทบไม่ต้องจ่ายเงินออกจากห้องพระคลังในยามที่บ้านเมืองสงบ บรรดาเสนาผู้ใหญ่และขุนนางคนสำคัญ ๆ ก็ได้รับพระราชทานส่วนรายได้จากหัวเมืองที่ตนได้รับแบ่งให้บริหารกิจการ หรือ "กินเมือง"<sup>๒</sup> และจากมรดกอื่น ๆ สืบเนื่องมาจากตำแหน่งยศ<sup>๓</sup> บรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ก็ได้รับแบ่งเงินจากรายได้แผ่นดินบางส่วนไป นอกจากนี้รัฐบาลยังมีต้องให้ค่าตอบแทนแก่แรงงาน และวัสดุบางอย่างที่นำมาใช้ในงานโยธา เป็นต้นว่า การขุดคลอง การสร้างวัด การสร้างพระราชวัง และกิจการอย่างอื่น ๆ โดยเฉพาะการสร้างวัด และพระราชวังที่สวยงามต่าง ๆ นั้น มักทำให้ชาวต่างประเทศประเมินค่าความมั่งคั่งทางการเงินของไทยผิดอยู่เสมอ<sup>๔</sup> ทั้งนี้เพราะระบบเกณฑ์ส่วยแต่เดิมของไทย ซึ่งเป็นวิธีการเกณฑ์ไพร่มารับราชการในส่วนกลางและหัวเมืองพระยามหานคร<sup>๕</sup> เป็นผลให้รัฐบาลไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรเงินรายจ่ายส่งไปให้หัวเมือง

<sup>๑</sup>Graham, op. cit., p. 337. และ ป้าย อิงภากรณ์, อ้างแล้ว, หน้า ๖.

<sup>๒</sup>เป็นวิธีการปกครองหัวเมืองในระบบศักดินาถือว่าเจ้าเมืองเป็นผู้มีบุญคุณต่อราษฎร เพราะต้องละทิ้งกิจการงานของตนมาปกครองดูแลให้ราษฎรมีความสุข ราษฎรจึงต้องตอบแทนคุณเจ้าเมืองด้วยการออกแรงช่วยทำงานให้บ้าง หรือแบ่งปันสิ่งของอันมีเหลือใช้จากการทำมาหากินมาจุนเจือเจ้าเมือง สมเด็จพระยาคำรบราชานุภาพ, เทศาภิบาล (พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, ๒๕๐๓), หน้า ๒๔ - ๕.

<sup>๓</sup>Gervaise, op. cit., pp. 121 - 22.

<sup>๔</sup>สมเด็จพระยาคำรบราชานุภาพ, ลักษณะการปกครอง..., หน้า ๓๕ - ๖. ในระยะแรกที่ยังไม่มีความจำเป็นในการใช้เงินตรา ระบบการเกณฑ์ไพร่มารับราชการนั้นเป็นกลไกการบริหารอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่จะระดมเอาแรงงานเหล่านี้มาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ

ต่าง ๆ ใช้จ่าย<sup>๑</sup> อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลเป็นหน่วยควบคุมแรงงานทั้งไพร่และผู้คน อันเป็น  
ทรัพยากรที่ใหญ่ที่สุดเพียงอย่างเดียว เมื่อเทียบกับรายได้ที่เป็นเงินของรัฐบาล<sup>๒</sup> ด้วยเหตุนี้  
จึงน่าจะเป็นการยากที่เงินรายจ่ายแผ่นดินสมัยเก่าจะขาดดุล หรือจะมีการกู้ยืมเงินมาใช้จ่าย

ของรัฐบาล ดู ขจร สุขพานิช, ฐานันครไพร่ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๕). ต่อมา  
ในตอนกลางสมัยอยุธยา เมื่อความต้องการเงินของรัฐบาลมีมากขึ้นกว่าได้ตัวคนมารับใช้  
ราชการ จึงยอมให้ไพร่เสียเงิน "ค่าราชการ" แทน กลายเป็นเงินรายได้ที่สำคัญทางหนึ่ง  
เงินค่าราชการนี้เองวิวัฒน์เป็นเงิน "รัชชูปการ" ในสมัยรัชกาลที่ ๒ สมเด็จพระนเรศวรมหาราช  
คำทรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครอง..., หน้า ๓๔—๕. และเงินค่าราชการนี้ในตอน  
ต้นรัตนโกสินทร์ ครอบเฟริก โคประมาณไว้ถึง ๒๐ ล้านบาท และบาทหลวงบัลเลอแก้วซึกก็ได้  
ประมาณไว้ ๑๒ ล้านบาท John Crawford, Journal of an Embassy of the  
Court of Siam and Cochin China (Kualalumpur : Oxford University  
Press, 1967), p. 122. และ Pallegoix, op. cit., p. 311. แต่คนชาว  
จะเป็นตัวเลขที่มากเกินไป โดยจะเห็นว่าในสมัยรัชกาลที่ ๕ ภายหลังจากจัดระเบียบการคลัง  
บ้างแล้ว ในช่วงระยะเวลา ๑๐ ปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๓ เงินรายได้จากราชการมีเพียง  
๑ ล้านบาท หรือน้อยกว่า ดู J.C. Ingram, Economic Change in Thailand  
1850 - 1970 (2d ed. rev.; California : Stanford University  
Press, 1955), p. 30.

<sup>๑</sup> ไปด้วย อังภากรณ, อ้างแล้ว, หน้า ๖.

<sup>๒</sup> Virginia Thompson, Thailand the New Siam (2d ed.; New  
York : Paragon Book Reprint, 1967), p. 544.

อย่างไรก็ดี การใช้แรงงานจ้างแทนแรงงานพวกไพร่เริ่มมีขึ้นบ้างในสมัย  
รัชกาลที่ ๓ ส่วนใหญ่เป็นชาวจีนซึ่งต้องเสียค่าจ้างแพง เพราะในสมัยนี้มีการสร้างวัดและ  
เรือสินค้าเป็นจำนวนมาก Vella, Siam Under Rama III..., p. 19. และ  
ในสมัยรัชกาลต่อมา ก็มีการจ้างชาวต่างประเทศเข้ามารับราชการบ้างแล้ว Vella,  
The Impact..., p. 334.

สรุปได้ว่าแม้ในทางนิตินัยพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้มีอำนาจในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ตามพระราชหฤทัย แต่ในทางพฤตินัยแล้ว ทรัพย์สินของชาติได้ถูกแบ่งไปกระจายอยู่ที่ขุนนางและพระบรมวงศานุวงศ์ผู้มีอำนาจ ระบบศักดินาทำให้เงินรายได้เพียงบางส่วนเท่านั้นที่ถูกส่งเข้ามายังราชธานี การบริหารเงินรายจ่ายแผ่นดินสมัยเก่าเป็นการกระจายอำนาจไปอยู่ที่กรมต่าง ๆ ซึ่งยากแก่การควบคุม และการตรวจสอบเงินรวมทั้งวัสดุที่เบิกออกไปใช้จ่าย เป็นเหตุให้ไม่มีการรวบรวมเงินที่ไ้รับ และใช้จ่ายแล้วในจำนวนที่ถูกต้องแน่นอน

## ๒. การปฏิรูปการคลัง (ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๑๖ - ๕๑)

### สาเหตุ

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีความสัมพันธ์กับประเทศทางตะวันตกบ้างแล้วในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ อิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจของชาติมหาอำนาจตะวันตกก็ค่อย ๆ เข้ามาครอบคลุมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ - พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเล็งเห็นว่า ประเทศไทยเป็นเพียงประเทศเล็ก ๆ ปราศจากกำลังที่จะป้องกันตัวเองให้รอดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก หากต่อต้านไม่ยอมรับวัฒนธรรมตะวันตกต่อไปจะเท่ากับเป็นการดำเนินนโยบายทำลายผลประโยชน์ของชาติเอง พระองค์ทรงเห็นการณ์ไกลว่า การมีไมตรีและการเปิดประตูการค้ากับชาวต่างประเทศจะช่วยการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก กล่าวคือ ไม่เพียงแต่จะทำให้การค้าขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางขึ้นเท่านั้น แต่จะช่วยให้ประเทศไทยได้รับเทคนิคและวิชาความรู้ทางตะวันตกเข้ามาปรับปรุงประเทศให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย / ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเริ่มทำสัญญาทางไมตรีและการค้ากับประเทศทางตะวันตกต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๙๘ เป็นต้นมา<sup>๑</sup>

นอกเหนือจากการสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งเป็นอธิปไตยทางการศาลแล้ว ข้อกำหนดสำคัญด้านการคลังที่ทำให้ประเทศไทยต้องเสียเปรียบอย่างยิ่งในสนธิสัญญาบาวริง

<sup>๑</sup>A.L. Moffat, Mongkut, the King of Siam (New York : Cornell University Press, 1961), pp. 24 - 5.



(Bowring Treaty) กับประเทศอังกฤษ เมื่อ พ.ศ. ๒๓๘๘ และกับประเทศอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันต่อมา คือการอนุญาตให้พ่อค้าเอกชนทำการค้าได้เสรีโดยจำกัดอัตราภาษีศุลกากรเฉพาะสินค้าขาเข้าทุกชนิด ๓ % และสินค้าขาออกเก็บตามพิกัดที่ได้กำหนดไว้ในหนังสือสัญญา<sup>๒</sup> ด้วยเหตุนี้ ระบบการผูกขาดของพระคลังสินค้า จึงเป็นอันต้องยกเลิกไป

ซึ่งมีดังต่อไปนี้

สหรัฐอเมริกา	พ.ศ. ๒๓๘๘	นอร์เวย์	พ.ศ. ๒๔๑๑
ฝรั่งเศส	" ๒๓๘๘	เบลเยียม	" ๒๔๑๑
เคนมาร์ก	" ๒๔๐๑	อิตาลี	" ๒๔๑๑
ปอร์ตุเกส	" ๒๔๐๒	ออสเตรีย-ฮังการี	" ๒๔๑๒
เนเธอร์แลนด์	" ๒๔๐๓	สเปน	" ๒๔๑๓
เยอรมัน	" ๒๔๐๕	ญี่ปุ่น	" ๒๔๑๑
สวีเดน	" ๒๔๑๑	รัสเซีย	" ๒๔๑๒

Ingram, *op. cit.*, p. 35.

แต่เดิมนั้น พ่อค้าที่นำสินค้าเข้าออกต้องเสียภาษีหลายอย่าง เช่น ภาษีปากเรือ ภาษีสินค้าต่าง ๆ ที่นำผ่านด่าน ซึ่งรัฐบาลเป็นฝ่ายผูกขาดและกำหนดอัตราภาษีเอง ดูพระยาอนุমানราชชน, อ้างแล้ว. เมื่อได้ทำสัญญากับชาวต่างประเทศแล้ว ภาษีดังกล่าวต้องยกเลิกไปหมด โดยรัฐบาลสามารถเก็บภาษีสินค้าเข้าและออกได้เพียงอย่างเดียว สำหรับสินค้าออกนั้น รัฐบาลยังไม่มีสิทธิที่จะกำหนดอัตราได้ตามใจชอบ และต้องเก็บตามอัตราที่กำหนดไว้ในหนังสือสัญญาเท่านั้น ดังเช่น

งาช้าง	หาบละ ๑๐ บาท	ข้าวสาร	เกวียนละ ๔ บาท
หนังแรด	" ๒ สลึง	ไม้แดง	หาบละ ๒ สลึง
น้ำตาลทรายขาว	" ๒ สลึง	ยาสูบ	พันละ ๖ สลึง

ดู สนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ไทยทำกับต่างประเทศ ใน กระทรวงการต่างประเทศ, สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ, เล่ม ๑ พ.ศ. ๒๑๖๐ - ๒๔๑๒ (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๕๑๑).



๑ อ. พิศาล วิมลกุล, โลกของสยามยุคแรก  
 โดยสิ้นเชิง ทำให้ขาดและถูกจำกัดเงินรายได้ทางหนึ่ง ในขณะที่บ้านเมืองกำลังจะเปลี่ยน  
 ไปสู่ความก้าวหน้าตามแบบอย่างวัฒนธรรมตะวันตกมากขึ้น เซอร์ จอห์น บาวริง (Sir  
 John Bowring) ทูตอังกฤษผู้เซ็นสัญญาบาวริงกับไทย กล่าวว่า การทำสนธิสัญญากังกล่าว  
 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการคลังทั้งหมดของรัฐบาล<sup>๑</sup> เพราะความจำเป็นอย่าง  
 เหลือล้นที่จะต้องสร้างระบบการคลังแบบใหม่ที่มีอำนาจอย่างเพียงพอแก่การจัดสรรเงินราย  
 จ่ายให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ดังที่กล่าวแล้วว่า การคลังก่อนการปฏิรูปนั้น ปรากฏว่าผู้รับผิดชอบในอำนาจการ  
 บริหารอย่างเด็ดขาด แม้ว่าจะมีรายจ่ายแผ่นดินไม่มากนักก็ตกอยู่ในสภาพสับสน ไม่มีการ  
 วางระเบียบและโครงการใช้จ่ายเงินที่แน่นอน อีกทั้งการจัดเก็บภาษีซึ่งรัฐบาลปล่อยให้เจ้า  
 ภาษีนายอากรเป็นผู้ผูกขาดการเก็บ ได้เป็นเหตุสั่นคลอนความมั่นคงในเสถียรภาพทางการคลัง  
 ของประเทศอย่างหนัก เพราะก่อให้เกิดระบบการยกยอก ฉ้อโกง เงินหลวงของเจ้าหน้าที่  
 และเจ้าภาษีนายอากร จำนวนเงินที่ควรจะได้ก็ไม่ได้อบรมเต็มเม็ดเต็มหน่วย เป็นผลกระทบ  
 กระเทือนต่อเงินรายจ่ายแผ่นดิน จนเกือบจะไม่พอใช้จ่ายในการต่าง ๆ คลังต้องมีหนี้สินปีหนึ่ง  
 เป็นจำนวนมากมา<sup>๒</sup> สภาพที่เป็นอยู่ดังนี้จนถึงกับทำให้ "การปกครองของประเทศไทยใน  
 ขณะนั้นเลวที่สุดประเทศหนึ่งในโลก"<sup>๓</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรง

<sup>๑</sup> Sir John Bowring, The Kingdom and People of Siam, vol. II  
 (Kualalumpur : Oxford University Press, 1969), p. 227.

<sup>๒</sup> เกี่ยวกับเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขา  
 ไปถึงสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ตอนหนึ่งว่า ในระหว่างที่ผู้สำเร็จ  
 ราชการปกครองแทนพระองค์อยู่นั้น การใช้จ่ายเงินซึ่งเคยอยู่ในภาวะได้ดุลเสมอกลับต้อง  
 ขาดดุล และคลังต้องเป็นหนี้สินถึง ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาทภายในเวลา ๕ ปี พระบาทสมเด็จพระ  
 จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปมากับสมเด็จพระมหาสมณเจ้า  
กรมพระยาวชิรญาณวโรรส (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๔๗๒), หน้า ๒๒๗.

<sup>๓</sup> D.G. Hall, A History of South-East Asia (New York :  
 St. Martin's Press, 1969), p. 673.

"ไม่สามารถจะปล่อยให้การเป็นไปเช่นนั้นได้" อีกต่อไป

นอกจากสภาพภายในที่เร่งเร้าการปฏิรูปแล้วยังมีสาเหตุจากสภาวะทางการเมืองภายนอกในขณะนั้นแสดงให้เห็นว่า หากสภาพภายในดังกล่าวยังคงดำเนินไปโดยไม่มีการแก้ไขแล้ว เองราชของชาติอาจจะต้องสูญสิ้นไปในไม่ช้าเช่นเดียวกับประเทศใกล้เคียง<sup>๒</sup> ฉะนั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไต่พระราชอำนาจคืนจากผู้สำเร็จราชการและทรงมีสิทธิที่จะบริหารประเทศได้โดยเด็ดขาดแล้ว พระองค์เริ่มมีพระราชประสงค์ที่จะควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ทั้งนี้มีใช้เพราะทรงต้องการเพียงจะควบคุมอำนาจการเงินอย่างธรรมเนียมกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเท่านั้น แต่ยังทรงตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า หากพระองค์มีพระราชโองบายจะให้งานปฏิรูปในด้านอื่นสำเร็จผล พระองค์จะต้องเข้าจัดการบริหารการคลังของประเทศเสียใหม่<sup>๓</sup> เซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก (Sir Edward Cook) ที่ปรึกษาการคลังคนหนึ่งของไทยย้าว่า "การสร้างระบบการคลังของชาติโดยสมบูรณ์ในขณะนั้น จะเป็นกุญแจสำคัญอันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศ"<sup>๔</sup>



<sup>๑</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๔๗๐), หน้า ๔๒ - ๓.

<sup>๒</sup>Detchard Vongkomolshet, "The Administrative Judicial and Financial Reforms of King Chulalongkorn 1868 - 1910" (unpublished M.A. Thesis, Cornell University, 1958), p. 184.

<sup>๓</sup>D.K. Wyatt, The Politics of Reform in Thailand : Education in the Reign of King Chulalongkorn (New Haven, Connecticut : Yale University Press, 1969), p. 53.

<sup>๔</sup>Sir Edward Cook, "The Building of Modern Siam," Asiatic Review, (October, 1930), 53.

การปฏิรูปการจ้กเก็บเงินรายได้และการบริหารเงินรายจ่าย

ความสำคัญในขั้นแรกของงานปฏิรูปการคลังคือเงินรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในคานต่าง ๆ เนื่องจากรัฐบาลจะไม่สามารถขยายภาระรายจ่ายแผ่นดินได้ครบที่ยังไม่มีการเพิ่มพูนเงินรายได้ / ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นพร้อมทั้งตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ใน พ.ศ. ๒๔๑๖<sup>๑</sup> และตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติใน พ.ศ. ๒๔๑๘<sup>๒</sup> ซึ่งเป็นความพยายามที่จะรวบรวมเงินรายได้ตลอดจนกระทั่งจัดวางระเบียบการรับส่งและการเบิกจ่ายเงินที่เคยกระจัดกระจายอยู่ในอำนาจของคลังต่าง ๆ ให้อยู่รวมที่กรมพระคลังเพียงแห่งเดียว นอกจากนี้การที่หอรัษฎากรพิพัฒน์ยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบการจ่ายเงินเดือนในอัตราที่แน่นอนให้กับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและทหารในส่วนกลาง แทนการจ่ายเบี้ยหวัดและเงินปีอีกนั้น เป็นก้าวแรกที่จะยกเลิกระบบกินเมืองแต่เดิมเสีย<sup>๓</sup> อันจะส่งผลให้คลังได้รับเงินรายได้จากหัวเมืองพระยามหานคร เต็มเม็ดเต็มหน่วยขึ้น

ขอบเขตและอำนาจการคลังของรัฐบาลส่วนกลางเพิ่มพูนมากขึ้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยกฐานะกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้นเป็นกระทรวงแรกใน พ.ศ. ๒๔๓๓<sup>๔</sup> โดยมีเจ้าหน้าที่ควบคุม ควบคุมการจ่าย และรักษาเงินแผ่นดิน รวม

<sup>๑</sup>ดู "พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์," เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม ๘, หน้า ๘๓ - ๘๘.

<sup>๒</sup>ดู "พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ แลว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน," เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม ๘, หน้า ๑๖ - ๘๒.

<sup>๓</sup>W.J. Siffin, The Thai Bureaucracy : Institutional Change and Development (Honolulu : East-West Center Press, 1966), p. 53.

<sup>๔</sup>ดู "พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ," - เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม ๑๒, หน้า ๑๓๓ - ๘๒.

ทั้งราชสมบัติพัสตุทั้งปวง กับถ้อยสัญญาพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดินทั้งสิ้น จัดเก็บเงินภาษีอากรตลอดพระราชอาณาจักร มีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบ บังคับราชการในกระทรวงโดยสิทธิ์ขาด<sup>๑</sup> เมื่อเป็นดังนี้รายได้และรายจ่ายของแผ่นดินก็ได้มารวมอยู่ภายใต้การบริหารของหน่วยราชการเพียงหน่วยเดียว คือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทำให้การจัดเก็บรายได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพกว่าแต่ก่อน

อาจกล่าวได้ว่า นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหารโดยตรงแล้ว การเปลี่ยนแปลงในทางสังคมบางอย่าง ได้ช่วยส่งเสริมการปฏิรูปการคลังเป็นอันมาก นั่นคือการปลดปล่อยทาสและไพร่ ในระยะเวลาที่ไล่เลี่ยกันกับการปฏิรูปการคลัง (ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๑๗ - ๕๑)<sup>๒</sup> การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลดีในทางเศรษฐกิจ เพราะทำให้จำนวนรายได้ของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อมเพิ่มขึ้นอีกด้วย<sup>๓</sup> แรงงานที่เป็นอิสระของพวกเขาและไพร่เป็นจำนวนมาก ไม่แต่เพียงจะต้องเสียภาษีการราชการให้กับรัฐบาล แต่ยังสามารถช่วยให้ส่วนเกินของผลผลิตภายในประเทศที่สำคัญคือการปลูกข้าวส่งออกนอกประเทศเพิ่มมากขึ้น / ภายหลังจากที่ระบบเศรษฐกิจของชาติได้เปลี่ยนแปลงไปจากเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเอง (Self-subsistent economy) เป็นเศรษฐกิจการค้า (Export economy) นับตั้งแต่ที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงทำสัญญาเปิดประตูการค้ากับชาวต่างประเทศเป็นต้นมา<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup>ควงฤดี กาลบุตร, อ้างแล้ว, หน้า ๘๗.

<sup>๒</sup>การเลิกทาส ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๑๗ - ๕๑. ดู สงวน เล็กสกุล, งานปฏิรูปในรัชกาลที่ ๕ (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๔๕๗), หน้า ๑๘ - ๓๕. และการเลิกไพร่ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๒๕ - ๔๘. ดู ขจร สุพรรณิช, อ้างแล้ว, หน้า ๑๘ - ๒๒.

<sup>๓</sup>Vella, The Impact..., p. 348. และ Ingram, op. cit., p. 178.

<sup>๔</sup>Ingram, op. cit., pp. 58 - 60.

อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกการปฏิรูปการคลังไม่ได้ลดเท่าที่ควร ทางรั่วไหลของเงินรายได้ยังคงปรากฏอยู่มาก เพราะการผูกขาดภาษียังมีอีกต่อไปโดยสิ้นเชิง ต่อเมื่อมีการจัดรูปการปกครองของประเทศให้มารวมที่กระทรวงมหาดไทย ใน พ.ศ. ๒๔๓๕<sup>๑</sup> และไควาจาง นายมิทเชล อินนีส์ (Mitchell Innis) มาเป็นที่ปรึกษาการคลัง และนายเดวิด วิลเลียมส์ (David Williams) ช่วยจัดระบบการเก็บภาษีแล้ว<sup>๒</sup> การเก็บภาษีโดยตรงจึงเกิดขึ้นแทนการผูกขาด จากตารางแสดงตัวเลขของเงินรายได้ (ตารางที่ ๑) ปรากฏว่าภายในระยะเวลาเพียง ๑๒ ปี (พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๔๗) เงินรายได้เพิ่มขึ้นจาก ๑๕ ล้านบาท เป็น ๔๖ ล้านบาท โดยมีได้เพิ่มภาษีใหม่ขึ้นแต่อย่างใด แท้ที่จริงแล้วมีภาษีบางอย่างที่ล้าสมัยถูกยกเลิกไปเสียด้วยซ้ำ<sup>๓</sup> การเพิ่มพูนของเงินรายได้นี้เองเป็นที่มาของเงินคงคลัง ซึ่งได้สะสมเพิ่มขึ้นจาก ๓,๕๐๐,๐๐๐ บาท ในปี ๒๔๓๗ เป็น ๓๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในปี ๒๔๔๔

ภายหลังที่มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณแผ่นดิน และรายงานกำหนดการประมาณรับจ่ายล่วงหน้า ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมตรวจและกรมสารบัญชีได้ไม่นาน กระทรวงพระคลังจึงมีโอกาสร่วมวางระเบียบการจัดงบประมาณรายจ่าย ซึ่งต้องรวบรวมนำขึ้นทูลเกล้าถวาย เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต ด้วยการประชุมว่างบประมาณในเสนาบบคีสภาตามวิธีการของขบวนการงบประมาณ และจะไม่มีกรจ่ายเงิน

---

<sup>๑</sup>จักรกฤษณ์ นรนิติคฤงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำวรงราชา นฤพกับกระทรวงมหาดไทย (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, ฉบับพิมพ์เป็นเล่ม; พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์, ๒๕๐๖), หน้า ๓๖๑.

<sup>๒</sup>Thompson, op. cit., p. 545.

<sup>๓</sup>Ingram, op. cit., p. 177.

<sup>๔</sup>Thompson, op. cit., p. 546.

<sup>๕</sup>ดู "พระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยงบประมาณและรายงาน ๑๐ มาตรา," เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม ๑๒, หน้า ๑๘๘ - ๒๐๗.

ตารางที่ ๑

แสดงการเปรียบเทียบเงินรายได้ภายหลังการปฏิรูปการคลัง  
 ระยะเวลา (พ.ศ. ๒๔๑๗ - ๓๕) และระยะหลัง (๒๔๓๕ - ๔๓)  
 (ล้านบาท)

พ.ศ.	รายได้	กึ่งปี พ.ศ. ๒๔๑๗ = ๑๐๐	พ.ศ.	รายได้	กึ่งปี พ.ศ. ๒๔๑๗ = ๑๐๐
๒๔๑๗	๕.๕	๑๐๐.๐	๒๔๓๕	๑๕.๓	๒๕๕.๓
๒๔๒๐	๕.๗	๙๖.๖	๒๔๓๘	๑๘.๐	๓๐๕.๐
๒๔๒๓	๖.๗	๑๑๓.๕	๒๔๔๑	๒๘.๔	๕๘๑.๓
๒๔๒๖	๗.๓	๑๒๓.๗	๒๔๔๔	๓๖.๑	๖๑๑.๘
๒๔๒๙	๑๓.๖	๒๓๐.๕	๒๔๔๗	๕๖.๐	๗๗๕.๖
๒๔๓๒	๑๒.๐	๒๐๓.๓			
๒๔๓๕	๑๕.๓	๒๕๕.๓			

ที่มา : Ministry of Finance, Report of the Financial Adviser on  
 the Budget of the Kingdom of Siam<sup>๒</sup> for the Year 125  
 (1906 - 07), Statement C.

<sup>๑</sup>ต่อไปจะใช้อักษรย่อว่า M.F.

<sup>๒</sup>ต่อไปจะใช้อักษรย่อว่า R.F.A.



เกินงบประมาณโดยมิได้รับพระราชทานความเห็นชอบจากองค์พระมหากษัตริย์เสียก่อน<sup>๑</sup> นอกจากนี้ยังวางระเบียบควบคุมการใช้จ่ายของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ทั้งหมด<sup>๒</sup> แม้จะเป็นจริงตามที่ คับบลิ.เอ. เกรแฮม (W.A. Graham) ได้กล่าวว่าการอนุมัติเงินรายจ่ายและปีงบประมาณแผ่นดินยังไม่มีกำหนดแน่นอน<sup>๓</sup> ก็ตาม แต่กล่าวได้ว่าการจัดทำงบประมาณอย่างคร่าว ๆ นี้เป็นการกำหนดรายจ่ายมิให้เกินกำลังของเงินรายได้ เพื่อรักษาคุณภาพและความมั่นคงแห่งฐานะการคลัง โดยที่ได้จัดการแยกงบประมาณประเภทรายจ่ายประจำ (Ordinary expenditure) ของรัฐบาล อันมีเงินเดือน<sup>๔</sup> ค่าใช้สอย และการจ

<sup>๑</sup>ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน (พระนคร : นนทบุรีแผนกการพิมพ์, ๒๕๑๒), หน้า ๑๘๘. ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๖ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๖ จึงได้มีการวางระเบียบวิธีการทำงบประมาณขึ้นเป็นพระราชบัญญัติครั้งแรก เรียกว่า "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๕๖" [พระยาโกมารกุลมนตรี] (เรียบเรียง), กรมพระจันทบุรี (เมื่อทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ) (พระนคร, ๒๔๗๔), หน้า ๗๑. และโปรดเกล้าฯ ภาคนนวก ก.

<sup>๒</sup>Graham, op. cit., p. 338.

<sup>๓</sup>ในระหว่างปี ๒๔๓๕ - ๔๑ เป็นระยะที่กระทรวงมหาดไทยเข้ามาพัวพันกับการจัดวางตำแหน่งและอัตราเงินเดือน (รายละเอียดอยู่ในภาคนนวก ข.) และในขณะเดียวกันกระทรวงพระคลังได้เป็นฝ่ายควบคุมและจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการในส่วนกลางและมณฑลอื่น ๆ ดู Siffin, op. cit., pp. 116 - 17. และ J.G.D. Campbell, Siam in the Twentieth Century (London : Edward Arnold, 1902), p. 178.

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๔๔ กระทรวงพระคลังยังคงมีหน้าที่จ่ายเงินเบี้ยบำนาญให้แก่ข้าราชการซึ่งหมดอายุราชการแล้ว ตามพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ผู้ที่จะได้รับนั้นมีแต่นายทหารชั้นสัญญาบัตรและข้าราชการสัญญาบัตรเท่านั้น ดู "พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ," เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม ๑๘, หน้า ๑๘๕ - ๕๗. นอกจากนี้ในปี ๒๔๔๕ ยังมีเงินสวัสดิการต่าง ๆ เช่น ค่าเดินทาง ค่าเช่าบ้าน ที่ให้แก่ข้าราชการซึ่งเดินทางไปทำงานในท้องถิ่นกันดาร อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพระคลัง มหาสมบัติอีก Chakra Hansakul, "A Study of Pay Policy and Administration in Thai Civil Service" (unpublished M.P.A. Thesis, Thammasat University, 1959), p. 59.

นอกจากรายจ่ายประเภททุน (Capital expenditure)<sup>๑</sup> ซึ่งจากการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีได้ทำให้เงินรายได้ยกหักขึ้นตัวมากขึ้น สามารถนำเงินที่เหลือสะสมในแต่ละปีไปใช้จ่ายในทางสาธารณประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งจะเป็นการวางรากฐานในการพัฒนาประเทศต่อไป<sup>๒</sup> เท่ากับเป็นการวางโครงการที่พอจะทำได้ภายในเวลาและจำนวนเงินที่แน่นอนขึ้นบ้าง ใน พ.ศ. ๒๔๔๔ รัฐบาลสามารถจัดพิมพ์งบประมาณรายรับรายจ่ายแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อให้เป็นที่ประจักษ์แก่ตาของชาวโลกถึงฐานะการคลังอันเป็นระเบียบ<sup>๓</sup> และเป็นการปูทางที่จะหาเงินกู้จากต่างประเทศ ทั้งนี้เป็นไปตามคำแนะนำของที่ปรึกษาการคลัง นายอินีส ผู้ที่เสนอให้ไทยกู้เงินมาใช้จ่ายทำนุบำรุงบ้านเมืองในเวลาข้างหน้า แทนการใช้จ่ายจากเงินรายได้ปรกติ<sup>๔</sup>

การจัดวางระเบียบการคลังใหม่ทั้งหมดนี้ จะไม่เป็นผลสำเร็จหากไม่มีการวางหลักการที่สำคัญในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงแยกเงินรายจ่ายส่วนพระองค์ (Civil list) ออกจากเงินรายจ่ายที่เป็นทุนของแผ่นดิน (Public funds) ใน พ.ศ. ๒๔๔๑ จำนวนเงินที่พระองค์ได้รับในปีแรก ประมาณ ๕,๖๔๕,๖๕๕ บาท ซึ่งถ้าคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ ประมาณ ๑๘.๗ % ของเงินรายได้ และ ๒๓.๖ % ของเงินรายจ่ายในงบประมาณปรกติ<sup>๕</sup> ก็เป็นส่วนที่ไม่น้อยเลย

<sup>๑</sup>ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข.

<sup>๒</sup>A.C. Carter, The Kingdom of Siam (New York : G.P. Putnam's Son, 1904), pp. 130 - 31.

<sup>๓</sup>Campbell, op. cit., p. 178.

<sup>๔</sup>เรณู ไพโรจน์บุตร, "หนี้รัฐบาล," การคลังของประเทศไทย, คณะบรรณาธิการ สมนึก แดงเจริญ, โฆสิต บันเป็ยบริษัท, และ ไพศาล ชัยมงคล (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, ๒๕๑๕), หน้า ๗๑.

<sup>๕</sup>ในปีนี้ รายได้เท่ากับ ๒๘,๔๘๖,๐๓๓ บาท และรายจ่ายเท่ากับ ๒๓,๗๘๗,๗๐๒ บาท ดู M.F., R.F.A. for the Year 120 (1901 - 02), pp. 20, 22, Statement A.

แต่ในทัศนะของราชสำนักทางตะวันออกแล้ว ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นจำนวนเงินที่มากเกินไป<sup>๑</sup> ดังนั้นเงินรายจ่ายส่วนพระมหากษัตริย์ จึงได้แยกออกไปจากส่วนของประเทศ โดยมีกรมพระคลังข้างที่เป็นฝ่ายบริหารเงินส่วนนี้ในงบประมาณพิเศษ (Special budget) ของรัฐบาล<sup>๒</sup> ต่อไป

### การเปลี่ยนแปลงมาตรฐานเงินมาสู่มาตรฐานทองคำ

ระบบเงินตราของไทยใช้ระบบมาตรฐานเงิน<sup>๓</sup> จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๔๕ เมื่อ

<sup>๑</sup> Chai-Anan Samudvanij, op. cit., p. 29.

<sup>๒</sup> ฎรายละเอียดในภาคผนวก ข.

<sup>๓</sup> เงินได้ถูกนำมาใช้เป็นสื่อกลางของการแลกเปลี่ยนในประเทศไทย เป็นเวลานานหลายศตวรรษแล้ว หน่วยเงินที่ใช้อยู่ เช่น เหรียญบาท เหรียญสลึง และเฟื้อง ก็ทำในรูปของเหรียญเงิน ดู Reginald Le May, The Coinage of Siam (Bangkok : The Siam Society, 1932). แต่ระบบการปริวรรตเงินตรากับต่างประเทศยังไม่กว้างขวาง จนกระทั่งหลังจากการเปิดประตูการค้าในสมัยรัชกาลที่ ๔ พ่อค้าชาวต่างประเทศได้นำเงินเหรียญดอลลาร์เม็กซิกันเข้ามา ซึ่งในครั้งนั้นใช้กันโดยทั่วไปทางภาคตะวันออกไกล ในขณะที่เหรียญดอลลาร์เม็กซิกันยังไม่เป็นที่ยอมรับนั้น พ่อค้าต้องนำมาแลกที่คลังในอัตรา ๓ เหรียญต่อ ๕ บาท แม้ว่าจะไม่มีการประกาศใช้มาตรฐานเงินเป็นทางการ จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๓๖ แต่ระบบเงินตราของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๓ นั้น ในทางปฏิบัติได้อยู่ในระบบมาตรฐานเงิน เพราะทั้ง ๆ ที่ได้ประกาศใช้มาตรฐานเงินแล้ว ก็ยังไม่มียกกฎหมายกำหนดการปริวรรตเงินอย่างไร พ่อค้าสามารถส่งเงินเข้าและออกได้ และคลังก็ยังเปิดการแลกเปลี่ยนเงินบาทกับดอลลาร์เม็กซิกันในอัตราเดิมโดยไม่จำกัดจำนวน ดู Vichitvong na Pombhejara, "Monetary Management under the Gold-Exchange Standard : A Study of Thailand's Experience, 1902 - 1941" (unpublished Ph. D. Thesis, Harvard University, 1967), pp. 5 - 9.

ราคาเงินตกต่ำลงมาเป็น ๒๑ บาท จาก ๘ บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง<sup>๑</sup> นายริเวต คาร์แนค (Rivett Carnac) ที่ปรึกษาการคลังของไทยต่อจาก นายมิทเชล อินนิส จึงได้ทำรายงานเสนอว่าผลของราคาเงินที่ตกต่ำลงจะเป็นอันตรายต่อการคลังของประเทศ ๒ ทางคือ ประการแรกไทยต้องสูญเสียเงินเป็นจำนวนมากในอัตราแลกเปลี่ยนค่าของเงินในการซื้อขายสินค้า<sup>๒</sup> หากยังคงปล่อยให้เป็นไปตามสภาพเดิมแล้ว ประเทศก็จะยากจนลงเรื่อย ๆ ประการที่สอง เนื่องจากในขณะนั้นรัฐบาลไทยกำลังเตรียมจะกู้เงินต่างประเทศเพื่อนำมาลงทุนในกิจการพัฒนา รัฐบาลจึงต้องจัดระบบการปฏิวรรตเงินตราให้ทั่วโลกเห็นว่าระบบการเงินของไทยอยู่ในเสถียรภาพที่มั่นคง ซึ่งจะก่อให้เกิดความไว้วางใจแก่ผู้ให้กู้ และเปิดโอกาสให้ชาวต่างประเทศนำเงินมาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น หากยังคงใช้มาตรฐานเงินต่อไปเมื่อใดทำการกู้เงินมาใช้จ่ายแล้ว รัฐบาลจะต้องสูญเสียเงินตรา มากเกินกว่าค่าของเงินกู้จากต่างประเทศอีกด้วย<sup>๓</sup>

เหตุผลของที่ปรึกษาการคลังนี้ ชี้ให้เห็นว่า ในขณะที่ประเทศไทยต้องการจะพัฒนาการค้ากับต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นทางทำเงินรายได้เข้ามาใช้จ่ายภายในประเทศให้มากขึ้นนั้น กลไกในระบบการเงินสมัยเก่าเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมกับสภาพของประเทศ<sup>๔</sup> ดังนั้น

<sup>๑</sup> Paul Sithi-Amnuai, Finance and Banking in Thailand : A Study of Commercial System 1888 - 1963 (Bangkok : Thai Watana Panich, 1964), p. 24.

<sup>๒</sup> ทั้งนี้ก็เพราะการขยายตัวในกิจการค้าต่างประเทศภายหลังการทำสนธิสัญญา รัฐบาลต้องรับภาระรายจ่ายแผ่นดินในต่างประเทศเพิ่มขึ้น สินค้าเข้าส่วนมากของไทยเป็นสินค้าที่มาจากอังกฤษ ซึ่งใช้มาตรฐานทองคำ ในขณะนั้นไทยต้องสั่งสินค้าประเภทเครื่องเหล็กเข้ามามาก เนื่องจากเป็นระยะที่ลงทุนสร้างทางรถไฟ ส่วนสินค้าออกจะส่งไปขายให้กับประเทศที่ใช้มาตรฐานเงินด้วยกันเป็นส่วนใหญ่ Ibid.

<sup>๓</sup> Ingram, op. cit., pp. 151 - 52.

<sup>๔</sup> Vichitvong na Pombhejara, op. cit., pp. 7, 13 - 8.

ภายในปีเดียวกัน ไทยก็ได้เปลี่ยนระบบมาตรฐานเงินมาเป็นทองคำ ตามคำแนะนำของ นายคาร์แนค<sup>๑</sup> และหลังจากนั้นอีก ๖ ปี คือใน พ.ศ. ๒๔๕๑ รัฐบาลจึงประกาศใช้ พระราชบัญญัติมาตรฐานทองคำ<sup>๒</sup> กำหนดอัตรา ๑๓ บาท ต่อปอนด์สเตอร์ลิง เป็นอัตรา แลกเปลี่ยนที่แน่นอน โดยกำหนดค่าเงินบาทให้เท่ากับเนื้อทองคำบริสุทธิ์หนัก ๕๕.๘ เซ็นติกรัม และกำหนดเงินทุนสำรองมาตรฐานทองคำสำหรับการแลกเปลี่ยนไว้ไม่ต่ำกว่า ๑๒ ล้านบาท (หรือ ๕๐๐,๐๐๐ ปอนด์)

เซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก กล่าวว่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในบรรดาประเทศแรกทั้งหลาย ในโลก ที่ได้เปลี่ยนการบริวรรคเงินตราจากระบบมาตรฐานเงินมาเป็นมาตรฐานทองคำ ระหว่างที่กำลังเริ่มการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งนับว่าเป็นระยะเวลาอันเหมาะสมยิ่ง<sup>๓</sup> การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจครั้งนี้มีผลทำให้เศรษฐกิจของไทยได้เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจของโลก และรัฐบาลก็ได้รับผิดชอบต่อความสัมพันธ์อันนั้นเรื่อยมา<sup>๔</sup>

อาจจะกล่าวได้ว่า การปฏิรูปการคลังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางใหม่ของ รายจ่ายแผ่นดิน อันเริ่มได้สัดส่วน มีระเบียบ และเป็นประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิม มิได้ จำกัดอยู่ภายในวงแคบอย่างแต่ก่อน โดยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประสบความสำเร็จในการดึงอำนาจการควบคุมการเงินให้เข้ามารวมที่รัฐบาลกลาง จนสามารถรวบรวมเงินรายได้ของแผ่นดินมาจัดสรรการใช้จ่ายได้อย่างเต็มที่ ซึ่ง เจ. ซี. อินแกรม กล่าวว่เกือบถึง ๑๐๐ % ของเงินรายได้<sup>๕</sup> แนวทางใหม่ของการคลัง

<sup>๑</sup>Paul Sithi-Amnuai, *op. cit.*, p. 24.

<sup>๒</sup>ดู "พระราชบัญญัติมาตรฐานทองคำ ร.ศ. ๑๒๗," เสถียร ลายลักษณ์ และ คนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม ๕๕, หน้า ๔๑๕ - ๒๓.

<sup>๓</sup>Cook, *op. cit.*, p. 784.

<sup>๔</sup>Ingram, *op. cit.*, p. 174.

<sup>๕</sup>*Ibid.*, p. 175.



แผ่นดินจึงชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลขยายตัวมากขึ้นทั้งในด้านการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม

๓. การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลภายหลังการปฏิรูปการคลัง (ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๕๒)

แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงเล็งเห็นถึงความสำคัญในการพัฒนาประเทศทุก ๆ ทางก็ตาม แต่ความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในกิจการต่าง ๆ ย่อมมีไม่ตกเทียมกัน และสำหรับประเทศที่ยังขาดกำลังเงินเช่นไทยค้ำแล้ว การจัดสรรเงินงบประมาณสำหรับกระทรวงต่าง ๆ ภายหลังการขจัดอำนาจของสมุหนายก และสมุหกลาโหม แบ่งการบริหารส่วนกลางเป็น ๑๒ กระทรวง ใน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงแตกต่างกันไปตามลำดับ<sup>๑</sup> จากตารางแสดงรายจ่ายของกระทรวงสำคัญ ๆ ต่าง ๆ (ตารางที่ ๕) แสดงให้เห็นว่า กระทรวงที่ได้รับงบประมาณมากที่สุด คือ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย รองลงมา คือ กระทรวงคมนาคม (หรือกระทรวงโยธาธิการในขณะนั้น) กระทรวงนครบาล และ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งเมื่อคิดเฉลี่ยในระหว่างปี ๒๕๓๗ - ๔๕ แล้ว จะได้ ประมาณ ๑๗.๓ %, ๑๕.๐ %, ๑๒.๗ %, ๖.๗ % และ ๓.๘ % ของเงินรายจ่ายทั้งหมด ตามลำดับ สำหรับกระทรวงอื่น ๆ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ (หรือกระทรวงธรรมการในขณะนั้น) และ กระทรวงเกษตรธิการ ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ได้รับงบประมาณในอัตราส่วนที่น้อยกว่า คือประมาณ ๒.๗ % และ ๓.๔ % ของรายจ่ายทั้งหมด ฉะนั้นเป้าหมายของการดำเนินการโดยสังเกตจากการจัดสรรเงินรายจ่าย ก็คือการรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร การจัดแบบแผนการปกครอง การบำรุงทางคมนาคม และการจัดเก็บผลประโยชน์ให้แก่รัฐบาล เป็นสำคัญ<sup>๒</sup> ซึ่งเป็นนโยบายที่มีผู้กล่าวว่าถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>Chai-Anan Samudvanij, op. cit., pp. 31 - 3.

<sup>๒</sup>Ibid., pp. 36 - 7.



ตารางที่ ๒

แสดงรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๗ - ๔๔ (ล้านบาท)

พ.ศ.	กลาโหม	ต่างประเทศ	พระคลัง	มหาดไทย	นครบาล	ยุติธรรม	ศึกษา	คมนาคม	เกษตร	กรมอื่น ๆ	งบพิเศษ	รวม
๒๔๓๗	๒.๒	๐.๖	๐.๕	๐.๒	๐.๖	๐.๑	๐.๓	๒.๓	๐.๓	-	๕.๐	๑๒.๘
๒๔๔๐	๓.๑	๐.๓	๑.๒	๑.๘	๑.๐	๐.๖	๐.๗	๔.๕	-	+	๑๐.๓	๒๓.๕
๒๔๔๓	๔.๐	๐.๖	๑.๗	๖.๓	๒.๕	๑.๐	๑.๐	๕.๕	๐.๘	-	๘.๗	๓๑.๘
๒๔๔๖	๗.๒	๑.๑	๑.๕	๖.๕	๒.๘	๑.๓	๑.๒	๕.๘	๑.๖	-	๑๔.๓	๔๓.๕
๒๔๔๙	๑๒.๗	๑.๒	๑.๕	๑๐.๕	๓.๘	๒.๐	๑.๘	๓.๓	๓.๑	..	๑๗.๓	๕๖.๘
รวม	๒๙.๒	๓.๘	๖.๘	๒๕.๓	๑๑.๓	๕.๐	๔.๖	๒๑.๕	๕.๘	..	๕๕.๖	๑๖๘.๘
เฉลี่ย	๑๗.๓	๒.๒	๓.๘	๑๕.๐	๖.๗	๒.๙	๒.๗	๑๒.๗	๓.๘	..	๓๓.๐	๑๐๐.๐

ที่มา : M.F., Statistical Year Book of The Kingdom of Siam?  
1916, pp. 38 - 9.

ส่วนเงินทุนสำหรับการพัฒนาประเทศในระยะแรกก่อนปี ๒๔๔๘ เป็นเงินที่ได้มาจากเงินรายได้ภายในของประเทศทั้งสิ้น ซึ่งเหลือจากการใช้จ่ายในการประจำแล้ว ส่วนใหญ่ได้นำไปใช้จ่ายในด้านการจัดระบบการคมนาคมที่ดีให้แก่ประเทศ อันเป็นที่ตระหนักแก่พระทัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า ถ้าปราศจากสิ่งนี้แล้วความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจย่อมจะเป็นไปไม่ได้<sup>๒</sup> ดังนั้นการจัดทำทางรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข ถนน สะพาน และการขุดลอกคลอง จึงขยายตัวมีมากขึ้นตามลำดับ

<sup>๑</sup>ต่อไปจะใช้อักษรย่อว่า S.Y.B.

<sup>๒</sup>Cook, op. cit., p. 781.

มาตรการอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่ใช้สำหรับพิจารณาเงินทุนเพื่อการสร้างสิ่ง  
สาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ก็คือ ผลตอบแทนโดยตรงของการลงทุนนั้น<sup>๑</sup> ด้วยเหตุนี้การสร้าง  
ถนนจึงได้รับการสนับสนุนมากนัก โดยที่รัฐบาลเห็นว่าไม่เพียงแต่ปราศจากผลตอบแทน  
โดยตรง เช่น กิจการรถไฟและการไปรษณีย์โทรเลขเท่านั้น ยังเป็นการแข่งขันกับรถไฟ  
ซึ่งให้ผลตอบแทนเป็นเงินรายได้บางอย่างหนึ่งอีกด้วย จากตัวเลขการจัดสรรเงินใช้จ่ายใน  
กระทรวงคมนาคม<sup>๒</sup> (ตารางที่ ๓) แสดงให้เห็นว่านโยบายการคมนาคมในระยะนี้  
การรถไฟและไปรษณีย์โทรเลข ได้รับการปรับปรุงเด่นชัดกว่าอย่างอื่นเพียงไร

### ตารางที่ ๓

แสดงการจัดสรรรายจ่ายในกระทรวงคมนาคม ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๗ - ๕๑  
(ล้านบาท)

พ.ศ.	การทาง	การไปรษณีย์	การรถไฟ	รวม
๒๔๔๗	๐.๖	๑.๐	๑.๐	๒.๖
๒๔๔๘	๐.๕	๑.๑	๑.๕	๓.๑
๒๔๕๑	๐.๘	๑.๓	๑.๘	๓.๙
เฉลี่ย	๑.๕	๓.๘	๘.๘	๑๐๐

ที่มา : M.F., S.Y.B. 1916, p. 47.

นอกจากนี้โครงการชลประทานเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรมยังเป็นตัวอย่างอีกที่จะชี้  
ให้เห็นถึงนโยบายดังกล่าว เมื่อรัฐบาลได้เลื่อนโครงการสร้างเขื่อนใหญ่ในบริเวณลุ่มแม่น้ำ  
ภาคกลางของ นายวัน เกอร์ ไฮค์ (ดูตารางที่ ๔) ซึ่งได้เข้ามาทำการสำรวจและเสนอ

<sup>๑</sup>Ingram, op. cit., p. 194.

<sup>๒</sup>เนื่องจากในขณะนั้นไม่มีตัวเลขการลงทุนอย่างอื่นนอกจากการสร้างทางรถไฟ  
เท่านั้น จึงมีอาจะที่จะนำมาเปรียบเทียบให้เห็นชัดได้

## ตารางที่ ๔

แสดงโครงการสร้างกิจกรรมรากฐานการพัฒนา เศรษฐกิจในสมัยรัชกาลที่ ๕

<p>๑. <u>โครงการชลประทาน</u> สร้างเขื่อนกั้นแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท และ เขื่อนกั้นแม่น้ำทางภาคเหนือ รวมทั้งอื่น ๆ กำหนดก่อสร้างทั้งหมด ๘ ล้านบาท ภายในเวลา ๑๒ ปี เก็บรูปตามโครงการ หรือ ๒๘ ล้านบาท ภายในเวลา ๑๒ ปี ระบุโครงการ (อัตราแลกเปลี่ยน ๑๗ บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง)</p>	<p>๒. <u>โครงการสร้างทางรถไฟ *</u></p> <p>๒.๑ สายเหนือ กรุงเทพ - นครราชสีมา ๒๖๔ กิโลเมตร บ้านนาฮี - เชียงใหม่ ๒๖๑ "</p> <p>๒.๒ สายใต้ ธนบุรี - เพชรบุรี ๑๕๐ "</p> <p>๒.๓ สายตะวันออก กรุงเทพ - ฉะเชิงเทรา ๖๑ "</p>
--	--

ที่มา : J.H. Van der Heide, General Report on Irrigation and Drainage in the Lower Menam Valley (Bangkok : Ministry of Agriculture, 1903), p. 115 และ การรถไฟแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกในวันคล้ายวันสถาปนากิจการรถไฟ ครบรอบ ๗๒ ปี. พ.ศ. ๒๔๓๘ - ๒๕๑๐ (พระนคร : โรงพิมพ์การรถไฟ, ๒๕๑๓), หน้า ๑๗๔ - ๘๘.

\* ผู้เขียนพยายามที่จะค้นหาตัวเลขแสดงงบประมาณของโครงการสร้างทางรถไฟในสมัยรัชกาลที่ ๕ แต่ก็ปรากฏว่าไม่มีหลักฐานที่เชื่อถือได้ยืนยันแน่นอน ดังนั้นจึงมีได้กล่าวไว้ ณ ที่นี้

โครงการใน พ.ศ. ๒๔๕๖ แม้กระทั่งโครงการดังกล่าวได้รับการดัดแปลงให้เล็กลงถึง ๒ ครั้ง ในครั้งหลังลดเงินงบประมาณเหลือเพียง ๖ ล้านบาทจากงบประมาณ ๘๗ ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินที่จะใช้ลงทุนเต็มตามโครงการแล้วก็ตาม รัฐบาลก็ยังไม่ตัดสินใจใช้จ่ายเงิน

เพื่อการนี้<sup>๑</sup> นอกเหนือจากเหตุผลที่ว่าชั้กับนโยบายการลงทุนดังกล่าวแล้ว ปัจจัยที่สำคัญยิ่งเนื่องด้วยการขาดแคลนเงินทุนและอิทธิพลนโยบายการคลังของที่ปรึกษาการคลัง นายคัมบิว. เจ. เอฟ. วิลเลียมสัน (W. J. F. Williamson) อีกด้วย คงจะเห็นได้จากคำกล่าวท้วงติงรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

"...ก่อนที่เราจะไปนึกถึงโครงการชลประทานที่ใหญ่โตเช่นนั้น เราจะต้องคำนึงถึงทุนที่จะต้องใช้ในการสร้างทางรถไฟ ซึ่ง เป็นประโยชน์ในแง่ยุทธศาสตร์ และมีความสำคัญต่อการปกครอง มณฑลหัวเมือง การสร้างทางรถไฟเหล่านั้นจะต้องไม่ใช้เงินทุนที่ไ้มาจากการกู้ยืม และชาวเราก็ไม่ปรารถนาที่จะให้ยืมเงิน มาเพื่อการสร้างเขื่อนในปัจจุบันนี้ เช่นเดียวกับการสร้างทางรถไฟ..."<sup>๒</sup>

ดังนั้น การพัฒนาทางเกษตรกรรมที่ทำได้ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ก็เพียงแต่ขุดคลองคลองเก่า ๆ และขุดคลองใหม่เพิ่มขึ้นบ้างเท่านั้น ที่เป็นโครงการใหญ่เช่น คลองรังสิต ในระยะแรกก็มีใช้เป็นการลงทุนของรัฐบาล แต่เป็นการให้สัมปทานแก่เอกชน คือ บริษัทขุดคลองและคูนาสยาม<sup>๓</sup>

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะพยายามระมัดระวังในเรื่องการแทรกแซงทางการเมืองอันเนื่องมาแต่การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ และเห็นว่าการกู้เงินเป็นการเสื่อมเสียชื่อเสียง และสร้างภาระหนี้สินที่ควรหลีกเลี่ยง ฐานะการคลังของไทยในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๔๗

<sup>๑</sup>Ingram, *op. cit.*, p. 196.

<sup>๒</sup>*Ibid.*, p. 197, quoting "Memorandum by the Financial Adviser upon the Cash Balances of the Government," unpublished report submitted to the Ministry of Finance in 1903. In the Files of the Financial Adviser, Ministry of Finance.

<sup>๓</sup>*Ibid.*, p. 81.

အရှင်တို့၏ 39 နှစ် ၁၇၂၄ ခု



ตารางที่ ๖

แสดงรายจ่ายสร้างทางรถไฟตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๗ - ๕๒

(ล้านบาท)

พ.ศ.	รายจ่าย (สะสม)	พ.ศ.	รายจ่าย (สะสม)
๒๔๓๗	๑.๔	๒๔๔๕	๒๕.๐
๒๔๓๘	๒.๘	๒๔๔๖	๒๘.๑
๒๔๓๙	๔.๕	๒๔๔๗	๓๓.๑
๒๔๔๐	๗.๗	๒๔๔๘	๓๙.๓
๒๔๔๑	๑๑.๕	๒๔๔๙	๔๒.๘
๒๔๔๒	๑๔.๔	๒๔๕๐	๔๘.๓
๒๔๔๓	๑๗.๘	๒๔๕๑	๕๓.๖
๒๔๔๔	๒๒.๓	๒๔๕๒	๕๘.๑

ที่มา : M.F., S.Y.B. 1924, p. 68.

กู้เงินจากต่างประเทศเป็นครั้งแรก จำนวน ๑ ล้านปอนด์ ในตลาดเงินลอนดอน และปารีส ออกพันธบัตรราคา ๕๕% อัตราดอกเบี้ย ๔% ๒% ติดตามด้วยเงินกู้จำนวน ๓ ล้านปอนด์ ในตลาดเงินลอนดอน ปารีส และเบอร์ลิน ออกพันธบัตรราคา ๕๘ อัตราดอกเบี้ย ๔% ๒% ๒% ภายในเวลา ๒ ปีต่อมา

เงินกู้ทั้งสองจำนวนนี้ ส่วนใหญ่ได้นำมาใช้จ่ายสร้างทางรถไฟสายเหนือ และสายใต้ มีบางส่วนซึ่งเป็นจำนวนน้อยใช้ทำประปาในกรุงเทพ นอกจากนี้ยังหักใช้เงินคงคลังที่ได้สำรองจ่ายสร้างทางรถไฟไปบ้างแล้ว รวมทั้งเก็บสะสมไว้เป็นทุนสำรองสำหรับการ

Graham, op. cit., p. 351.

แลกเปลี่ยนเงินตามพระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. ๑๒๗ เป็นจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ ปอนด์ หรือ ๑๒ ล้านบาท<sup>๑</sup> และสำรองไว้ใช้จ่ายเป็นเงินคงคลังรวมทั้งในกรณีฉุกเฉินต่าง ๆ ๒๒ ล้านบาท ตามคำแนะนำของนายวิลเลียมสัน<sup>๒</sup>

นอกจากเงินกู้ ๒ จำนวนดังกล่าวแล้ว ภัยพิบัติทางการเมืองรัฐบาลยังได้กู้เงินจากสหพันธรัฐมลฑลของอังกฤษ ตามขออนุญาตในสัญญาที่ทำกันระหว่างไทยกับอังกฤษ ใน พ.ศ. ๒๔๕๒<sup>๓</sup> เพื่อสร้างทางรถไฟสายใต้ไปต่อกับมลายู เป็นจำนวนเงิน ๔ ล้านปอนด์ เสียดอกเบี้ย ๔ % ต่อปี ภัยพิบัตินี้เองจึงทำให้ไทยมีโอกาที่จะต่อทางรถไฟสายใต้ไปเชื่อมกับมลายูในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวอีก

แม้ว่าเงินกู้ทั้งหมดนี้จะเป็นจำนวนไม่มากนัก และส่วนใหญ่ก็ได้นำมาใช้จ่ายเพื่อการสร้างทางรถไฟ แต่ก็แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลเริ่มใช้จ่ายเงินทุนจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนาเป็นครั้งแรก ซึ่งจะช่วยให้ตระหนักถึงการพึ่งพาอาศัยกันและกันในทางเศรษฐกิจและยอมรับความสำคัญของรายจ่ายแผ่นดินที่เกิดประโยชน์ (Productive expenditure) อย่างอื่นต่อไป

<sup>๑</sup> พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย, กฎหมายการคลัง (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดคิวพร, ๒๕๐๔), หน้า ๖๘.

<sup>๒</sup> Ingram, op. cit., p. 197.

<sup>๓</sup> นโยบายอย่างหนึ่งควบคู่กันไปกับงานด้านพัฒนาประเทศของรัชกาลที่ ๕ ก็คือ ความพยายามที่จะปลดปล่อยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตโดยเร็ว และการทำสัญญากับมหาอำนาจ ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๑๗ - ๕๒ ก็เพื่อเป็นทางนำไปสู่การได้มาซึ่งสิทธิทางการศาล ดู ทรงศรี อัจจอรณ, การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต, ฉบับพิมพ์เป็นเล่ม; พระนคร : สมาคมสังคมนักคิดแห่งประเทศไทย, ๒๕๐๖), หน้า ๑๑๕ - ๑๘. ภัยสัญญาที่ไทยทำกับอังกฤษในปี ๒๔๕๒ ไทยต้องยอมยกดินแดนทางภาคใต้ คือ กลันตัน ตรังกานู ไทรบุรี และปะลิส ให้กับอังกฤษเพื่อแลกเปลี่ยนกับสิทธิทางการศาล ในการนี้เองอังกฤษได้ให้ไทยกู้ยืมเงินเพื่อสร้างทางรถไฟสายใต้ไปต่อกับทางรถไฟในมลายู ดู สนธิสัญญาฉบับนี้ใน กระทรวงการต่างประเทศ, อ้างแล้ว.

<sup>๔</sup> Graham, op. cit., p. 351.

อย่างไรก็ดีในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อการพัฒนาประเทศสมัยรัชกาลที่ ๕ นี้ การที่รัฐบาลคำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรทั้งภายในภายนอกอย่างมาก และยังไม่กล้า ฎูเงินต่างประเทศมากนัก ทำให้ต้องยึดโครงการที่จำเป็นอย่างยิ่งบางอย่างในยามที่กำลัง ขาดแคลนเงินทุนไปอย่างน่าเสียดาย ยิ่งไปกว่านั้น จากคำกล่าวของ เวอร์ยีเนีย ทอมป์สัน (Virginia Thompson) ที่ว่าการใช้จ่ายเงินส่วนพระมหากษัตริย์ที่แยกออกจากเงินทุน ของแผ่นดินแล้วนั้น เป็นไปแต่ในทางทฤษฎีเท่านั้น<sup>๑</sup> เมื่อได้เปรียบเทียบรายจ่ายแผ่นดินใน ส่วนของพระมหากษัตริย์ การทหาร และรายจ่ายที่เป็นทุนสำหรับการพัฒนาประเทศในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๘ - ๕๒ (ตารางที่ ๗) แล้ว ก็จะได้เห็นได้โดยชัดเจนว่ารายจ่ายในส่วนพระมหากษัตริย์ ยังคงมีการขยายตัวสูงขึ้น เช่นเดียวกับรายจ่ายอย่างอื่นและมีขนาดรองลงมารายจ่ายใน ด้านการทหาร ด้วยเหตุนี้ ยังผลให้งบประมาณรายจ่ายแผ่นดินสำหรับกิจการอื่น ๆ ต้องได้รับ ้่นยลงและมีผลกระทบกระเทือนต่อจำนวนงบประมาณรายจ่ายในบางปีอีกด้วย ดังที่ เจ.อี.ดี. แคมป์เบล (J. G. D. Campbell) กล่าวไว้ว่า ในปี ๒๔๔๓ ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย เงินสำหรับการพระเมรุถึง ๑ ล้านบาท ทำให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติตัดทอนจำนวน งบประมาณอย่างอื่นที่กะเอาไว้แต่เดิมให้ลดลง<sup>๒</sup> กระทรวงเกษตรราธิการได้รับงบประมาณ ในป็นั้นเพียง ๘๘๘,๐๗๗ บาท<sup>๓</sup> เท่านั้น

#### ๔. ความก้าวหน้าและฐานะการคลังของประเทศในก่อนปลายสมัยรัชกาลที่ ๕

โรเบิร์ต กอร์ดอน (Robert Gordon) ผู้เขียนบทความเกี่ยวกับการพัฒนา ประเทศของไทยในระยะแรก กล่าวว่าการพัฒนาเศรษฐกิจได้เริ่มอย่างแท้จริงในสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>๔</sup> แม้กระนั้นจุดประสงค์สำคัญมิได้อยู่ที่การยกระดับ

<sup>๑</sup>Thompson, op. cit., pp. 545 - 46.

<sup>๒</sup>Campbell, op. cit., p. 190.

<sup>๓</sup>M.F., S.Y.B. 1917, pp. 44 - 5.

<sup>๔</sup>Robert Gordon, "Economic Development of Siam," Journal of the Society of Arts, XXXIX (March, 1891), 296.

## ตารางที่ ๗

แสดงการเปรียบเทียบรายจ่ายสำหรับพระมหากษัตริย์ การทหาร และการลงทุน  
พัฒนาประเทศ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๘ - ๕๒

พ.ศ.	การทหาร	คั้งนี้ พ.ศ. ๒๔๔๘ = ๑๐๐	พระมหา- กษัตริย์	คั้งนี้ พ.ศ. ๒๔๔๘ = ๑๐๐	การลงทุน	คั้งนี้ พ.ศ. ๒๔๔๘ = ๑๐๐
๒๔๔๘	๑๓.๑	๑๐๐.๐	๖.๗	๑๐๐.๐	๔.๒	๑๐๐.๐
๒๔๔๙	๑๒.๗	๙๖.๙	๑๑.๐	๑๖๔.๑	๕.๕	๑๓๐.๙
๒๔๕๐	๑๒.๕	๙๕.๔	๘.๔	๑๒๕.๓	๖.๔	๑๕๒.๓
๒๔๕๑	๑๔.๔	๑๐๙.๙	๘.๓	๑๒๓.๘	๔.๒	๑๐๐.๐
๒๔๕๒	๑๓.๓	๑๐๑.๕	๙.๐	๑๓๔.๓	๔.๗	๑๑๑.๙

ที่มา : M.F., S.Y.B. 1917, pp. 46, 57. และ Ingram, op. cit.,  
p. 328 (Appendix B.).

มาตรฐานการครองชีพด้วยการยกระดับรายได้ของประชาชนในทางตรง แต่เน้นหนักในด้าน  
การบริหารการปกครองของรัฐบาลที่ถึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง<sup>๑</sup> ซึ่งจะจัดแบ่งสัดส่วนและความ  
มั่งคั่งสมบูรณ์ไปยังสังคมส่วนอื่น ๆ โดยใช้ระบบงบประมาณ<sup>๒</sup> เงินรายจ่ายของกระทรวง  
มหาดไทยที่ได้รับสูงสุดในปี ๒๔๕๒ เป็นจำนวน ๑๐,๗๗๖,๙๑๔ บาท<sup>๒</sup> มากกว่ารายจ่าย

<sup>๑</sup>Chai-Anan Samudvanij, op. cit., pp. 35 - 6. และ W.J. Siffin, "Economic Development," Problem of Politics and Administration in Thailand. ed. J. L. Sutton (Bloomington : Indiana University, 1962), pp. 126 - 29.

<sup>๒</sup>M.F. S.Y.B. 1917, pp. 44 - 5.

ในค่านอื่น ๆ ทั้งหมด แม้กระทั่งกระทรวงกลาโหม ทำให้รัฐบาลจัดรูปการปกครองหัวเมืองแบบมณฑลเทศาภิบาลได้ทั้ง ๑๘ มณฑล<sup>๑</sup> นอกจากนั้นนโยบายการจัดระบบการคมนาคมภายในประเทศ โดยเฉพาะทางรถไฟซึ่งเริ่มใช้จ่ายเงินทุนตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๗ - ๕๒ เป็นเงินรวมทั้งสิ้นประมาณ ๕๘.๑ ล้านบาท (ตารางที่ ๖) มีระยะทางยาว ๘๒๗ กิโลเมตร<sup>๒</sup> ก็เน้นไปเพื่อความสะดวกในการปกครองหัวเมืองทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดีการพัฒนาในทางการปกครองนั้น ได้ส่งผลมาถึงการพัฒนาเศรษฐกิจ แม้ว่าจะไม่มีความก้าวหน้าที่รวดเร็วโดยเฉลี่ยของประชากรเพิ่มขึ้นก็ตาม สถิติของมูลค่าสินค้าออกและเข้าที่เพิ่มขึ้นจาก ๑.๔ และ ๑.๓ ล้านดอลลาร์ต่อริงในปี ๒๔๓๕ เป็น ๗.๗ และ ๕.๘ ล้านดอลลาร์ต่อริง ในปี ๒๔๕๒ ตามลำดับ<sup>๓</sup> ซึ่งถ้าคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ภายในเวลา ๑๗ ปี มูลค่าสินค้าออกและเข้าเพิ่มขึ้นถึงประมาณ ๔๕๐ % และ ๓๔๐ % หรือเฉลี่ยปีละ ๒.๖ % และ ๒.๐ % ตามลำดับ ย่อมแสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ อันพอจะเป็นเครื่องยืนยันได้บ้างว่ารายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น เนื่องจากอำนาจการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคสูงขึ้นนั่นเอง<sup>๔</sup>

กล่าวได้ว่าการใช้จ่ายเงินทุนเพื่อจัดระบบคมนาคม นอกจากจะทำให้การรวมตัวของชาติในค่านการปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังมีผลต่อเศรษฐกิจทางอ้อมอีกด้วย หลังจากที่การขยายทางรถไฟสายเหนือขึ้นไปถึงอุดรศักดิ์ สายใต้ถึงเพชรบุรี

<sup>๑</sup>จักรกฤษณ์ นรนิติติกุงการ, อ้างแล้ว, หน้า ๑๗๑ - ๑๗๒, ๕๔๕ - ๕๓ (ภาคผนวก ค.).

<sup>๒</sup>การรถไฟแห่งประเทศไทย, งานฉลองรถไฟหลวง ครบ ๕๐ ปี (๒๔๓๕ - ๒๔๘๐) (พระนคร : โรงพิมพ์กรมรถไฟ, ๒๔๘๐); สถิติรายได้รายจ่ายและเงินกำไรสุทธิในการเดินรถไฟ.

<sup>๓</sup>ดวงฤดี กาลบุตร, อ้างแล้ว, หน้า ๑๗๒, อ้างจาก Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance (annual series) for the Year 1886-1909.

<sup>๔</sup>เพ็ญอ้าง.



สายเหนือแยกไปทางตะวันออกเฉียงเหนือถึงนครราชสีมา และสายตะวันออกถึงฉะเชิงเทรา<sup>๑</sup> การขยายตัวของ การไปรษณีย์โทรเลขเกือบทั่วพระราชอาณาจักร ตลอดจนกระทั่งการตัดถนนใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นรวมระยะทางหลายร้อยกิโลเมตร<sup>๒</sup> ผลผลิตทางเกษตรกรรมได้ขยายตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในบริเวณที่ราบภาคกลาง โดยเฉพาะข้าว อินทนิล กล่าวว่าการส่งข้าวเป็นสินค้าออกเพิ่มขึ้นจาก ๕ % ของผลผลิตทั้งหมดในปี ๒๓๙๓ ถึง ๕๐ % ในระหว่างปี ๒๔๕๐ - ๕๒<sup>๓</sup> ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องทำให้มีการแลกเปลี่ยนสินค้า ซึ่งส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับตลาดโลก การแบ่งแรงงานการผลิตระหว่างเชื้อชาติต่าง ๆ ในประเทศและมีการใช้เงินตราแพร่หลายขึ้นในบริเวณที่การคมนาคมขยายตัวไปถึง<sup>๔</sup>

แม้ว่ารายจ่ายในการวางรากฐานการพัฒนาทางสังคมซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่การศึกษา และการสาธารณสุข จะได้รับงบประมาณน้อยมากเมื่อเทียบกับอย่างอื่น แต่ความก้าวหน้าก็ขยายตัวกว่าเก่า โดยมีใจจำกัดอยู่แต่ในเมืองหลวงเท่านั้น เช่นการจัดการศึกษาในระดับประถม<sup>๕</sup> ทั้งนี้ก็เพราะสภาพสังคมที่มีวัดเป็นสถาบันการศึกษามาแต่เดิม เป็นปัจจัยทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในค่านักเรียนเรือน และการจ้างครูสอน<sup>๖</sup> ส่วนในด้านการสาธารณสุขนั้น ยังไม่มีการแบ่งงบประมาณเพื่อจัดตั้งเป็นกระทรวงโดยตรง กิจกรรมนี้ได้รวมอยู่ในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม ใน พ.ศ. ๒๔๕๑ เมื่อการจัดระบบการเก็บภาษีดีขึ้นแล้ว รัฐบาลส่วนกลางได้จัดเงินภาษีบางอย่าง คือ ภาษีเรือและโรงเรือนให้แก่ผู้ปกครองท้องถิ่น

<sup>๑</sup>Rong Syamananda, A History of Thailand (Bangkok : Kurusapha Press, 1971), p. 136.

<sup>๒</sup>ทวงฤกษ์ กาลบุตร, อ้างแล้ว, หน้า ๑๓๘ - ๑๓๙.

<sup>๓</sup>Ingram, op. cit., p. 52.

<sup>๔</sup>Ibid., p. 208.

<sup>๕</sup>พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, อ้างแล้ว, หน้า ๔๔๘.

<sup>๖</sup>Vella, The Impact..., pp. 348 - 49.

เพื่อจัดการด้านสาธารณสุขในมณฑลนั้นตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล<sup>๑</sup> ถึงจะเป็นเพียงส่วนน้อยมาก และยังมีไคขยายตัวออกไปโดยเร็ว แต่ก็แสดงให้เห็นว่า เริ่มมีการกระจายอำนาจการเงินออกไปเพื่อพัฒนาสังคมในส่วนภูมิภาคบ้างแล้ว

เงินรายจ่ายแผ่นดิน ซึ่งได้นำมาใช้จ่ายให้เกิดความก้าวหน้าในด้านการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวมาแล้ว มีแนวโน้มขยายตัวสูงขึ้นทุกปี ถึงขนาดบางปีสูงกว่ารายได้ แต่เนื่องจากนโยบายของที่ปรึกษาการคลังที่พยายามควบคุมเงินรายจ่ายให้อยู่ในกรอบของเงินรายได้ งบประมาณแผ่นดินจึงเกินดุลเป็นส่วนใหญ่ ดังปรากฏว่า ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๕๒ งบประมาณเกินดุล ๑๒ ครั้ง<sup>๒</sup> ควบนโยบายดังกล่าวยังผลให้ฐานะการคลังของไทยอยู่ในภาวะที่มั่นคงและปลอดภัย ไม่เพียงแต่เท่านั้น ยังเพิ่มพูนเงินคงคลังให้ มีมากขึ้นอีกด้วย ดังจะเห็นว่า ตั้งแต่ปี ๒๔๓๕ - ๕๑ มีเงินคงคลังสะสมจากเงินเหลือจ่าย ถึง ๒๖.๒ ล้านบาท เงินคงคลังจำนวนนี้ โอ. เจ. ซีกส์ (O.J. Sykes) ผู้รักษาการแทนที่ปรึกษาการคลังกล่าวไว้ในรายงานตอนหนึ่งว่า

"...เป็นเครื่องยืนยันถึงฐานะการคลังของไทย แม้ในทัศนะของการคลังสากล จะคงยอมรับว่า เงินเหลือสะสมนี้เป็นจำนวนสูงสุดเท่าที่เคยมีมา ซึ่งชี้ให้เห็นถึงพลังแห่งเงินคงคลัง ถ้าหากรัฐบาลไทยต้องการที่จะกู้ยืมเงินอีก ก็ยอมเป็นไปได้ ควบคู่กันนโยบายการคลังที่จะสะสมเงินคงคลังใหม่เหลือไว้มากเช่นนี้ยังคงดำเนินต่อไป"<sup>๓</sup>

ในด้านการเงิน ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการคลังอย่างมากนั้น ภายหลังจากที่ไทยได้เปลี่ยนระบบการปริวรรตเงินตราจากมาตรฐานเงิน เป็นมาตรฐานทองคำตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๕ แล้ว ค่าของเงินบาทได้สูงขึ้นเรื่อย ๆ จนถึง ๑๓ บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง, เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๑

<sup>๑</sup>ดู "พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗," เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม ๒๒, หน้า ๓๘๗ - ๕๒.

<sup>๒</sup>M.F., R.F.A. for the Year 130 (1911 - 12), Statement C.

<sup>๓</sup>M.F., R.F.A. for the Year 129 (1910 - 11), p. 6.

เดอ นาส เดอ ทูร์ริส (De Nas de Tourris) ผู้ที่เขียนบทความเกี่ยวกับการปฏิรูปการเงินของไทยครั้งนั้น ได้แสดงความประหลาดใจเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของค่าเงินบาทในตลาดการแลกเปลี่ยนเงิน<sup>๑</sup> ความมั่นคงของค่าเงินบาทนี้เอง ทำให้การค้าใน ๒ ปีสุดท้ายแห่งรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นไปอย่างน่าพอใจ การเกินดุลในดุลการค้าเพิ่มจาก ๒๑ ล้านบาท ใน พ.ศ. ๒๔๕๐ เป็น ๓๒ ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้น ๕๐ % ใน พ.ศ. ๒๔๕๒<sup>๒</sup>

ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้เป็นเครื่องบ่งบอกได้อย่างดีถึงความมั่งคั่งสมบูรณ์ในด้านการคลังตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และอาจจะกล่าวได้ว่า ทั้งนี้เป็นเพราะความสำเร็จของการจัดการปฏิรูปการคลังในรัชสมัยนี้เอง

✓ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลในรูปการปกครองแบบศักดินา ซึ่งมีอิทธิพลเป็นระยะเวลาอันยาวนานต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมนั้น ทำให้ทรัพยากรและผลผลิตส่วนใหญ่ของชาติตกอยู่ในมือของชนเพียงส่วนน้อย กล่าวคือ กษัตริย์และขุนนาง ซึ่งมักจะสนใจในด้านการศาสนา การสร้างพระราชนิเวศน์ และการสงคราม เป็นต้น กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้แทบจะมีได้ให้ประโยชน์หรือมีคุณค่าในทางเศรษฐกิจต่อประชาชน แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงทำการปฏิรูปการคลังขึ้นแล้ว วิถีทางการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ระบบการบริหารและวิธีการคลังในแนวใหม่นี้ทำให้รัฐบาลสามารถกระจายทรัพยากรและส่วนเกินของผลผลิตภายในประเทศไปยังประโยชน์ให้แก่ชนส่วนใหญ่ในสังคมได้มากขึ้น และแสดงให้เห็นถึงคูหาในการที่จะพัฒนาประเทศได้ต่อไปอีก ✓

---

<sup>๑</sup>Vichitvong na Pombhejara, *op. cit.*, p. 73, quoting De Nas de Tourris, "La Réforme Monétaire au Siam," Paris, 1911, 131 - 38.

<sup>๒</sup>M.F., R.F.A. for the Year 128 (1909 - 10), pp. 9 - 10.