



๑. ที่มา ความสำคัญ และปัญหาของเรื่อง

นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปิดประเทศด้วยการทำสนธิสัญญาทางไมตรีและการค้ากับประเทศตะวันตก เมื่อ พ.ศ. ๒๓๘๘ แล้ว ภาวะทางเศรษฐกิจของไทยก็ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากระบบเศรษฐกิจแบบเก่า ซึ่งใช้การแลกเปลี่ยนเป็นหลัก (Barter economy) มาสู่ระบบเศรษฐกิจที่มีเงินตราเป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยน (Monetized economy) การผลิตข้าวซึ่งเดิมเคยมีการผลิตในอัตราที่พอเพียงสำหรับการบริโภคของประชากรภายในประเทศ กลับกลายเป็นการเพิ่มผลผลิตให้มีเหลือพอที่จะส่งเป็นสินค้าออก ปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงโฉมหน้าใหม่ของการคลังไทยที่รองรับภาระในด้านการค้าต่างประเทศมากขึ้น อันโน้มเอียงไปตามความต้องการของชาวต่างประเทศ พร้อม ๆ กับการหาเงินมาใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับกาลสมัย ในขณะที่มิได้มีการปฏิรูปการคลังอย่างจริงจัง และทั้งยังต้องถูกจำกัดพิภพอัตราภาษีศุลกากรที่ไม่เป็นธรรมอีกด้วย

ความกดดันจากอิทธิพลของลัทธิจักรวรรดินิยมในตอนปลายพุทธศตวรรษที่ ๒๔ ซึ่งเริ่มรุนแรงขึ้น ประกอบสภาพความค่อยพัฒนาและล่าช้าทั้งทางการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมที่ไม่น่าพึงพอใจ ได้เป็นพลังร่วมกันผลักดันให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินรัฐประศาสน์ในบายต่อจากสมเด็จพระบิดา ทำการปฏิรูปการคลัง (อันอาจกล่าวได้ว่าเป็นพื้นฐานของการปฏิรูปงานอื่น ๆ ต่อไป) ขึ้นเป็นครั้งแรกโดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๑๖ จากผลของการปฏิรูปซึ่งได้กำหนดวิธีการบริหารและการควบคุมเงินรายได้รายจ่ายของแผ่นดิน ตลอดจนกระทั้งจัดระบบการปริวรรตเงินตราเสียใหม่ ได้ทำให้ฐานะการคลังมั่นคงและเป็นระเบียบแบบแผนยิ่งกว่าในรัชสมัยใด ๆ ที่ผ่านมา ไม่ต้องสงสัยเลยว่าผลสะท้อนได้ส่งไปถึงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินสำหรับการปรับปรุงในด้านกรปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมต่อไป

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นั้น เป็นไปตามแนวนโยบายของระบบการคลังแบบเก่า (Conservative fiscal policy) อิทธิพลทางการเมือง และข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐบาลจึงพยายามที่จะควบคุมให้เงินรายได้เป็นเครื่องกำหนดรายจ่ายแผ่นดินอยู่ตลอด

เวลา แต่ประวัติศาสตร์การคลังของไทยในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๖๔) นั้น ชี้ชัดว่าฐานะการเงินของไทยตกอยู่ในวิกฤตการณ์อันจะเป็นภัยต่อการเมืองและการปกครอง ผลของฐานะการคลังที่อ่อนแอในช่วงระยะเวลาสั้นและสืบต่อมาจนกระทั่งถึงสมัยเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก พ.ศ. ๒๔๗๒ - ๗๕ (ค.ศ. ๑๙๒๙ - ๓๒) ได้มีผู้นำไปศึกษาและค้นคว้าเป็นจำนวนมากแล้ว และได้สรุปการวิเคราะห์ที่ออกมาในแนวทางเดียวกัน คือเป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการปกครองเร็วขึ้น แต่จะเห็นว่าสาเหตุของความตกต่ำทางการเงินนั้นยังหาได้มีผู้นำการค้นคว้าและวิจัยอย่างจริงจังไม่ \*ฉะนั้นปัญหาที่น่าสนใจนั้นอยู่ที่ว่าตลอดระยะเวลา ๑๕ ปีของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลง (Transitional period) นั้น พระองค์มีแนวนโยบายในด้านการปกครองประเทศอย่างไร จึงส่งผลมาถึงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินสำหรับกิจการในด้านต่าง ๆ เงินรายจ่ายแผ่นดินในสมัยนี้ได้นำไปใช้จ่ายในทางใดบ้างที่จะให้ผลเป็นส่วนรวมต่อประเทศ สาเหตุอะไรทำให้เกิดการขาดแคลนเงินแผ่นดินอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ประการสุดท้ายรัฐบาลในเวลานั้นได้วางแนวนโยบายระยะยาวหรือมาตรการในระยะสั้นแก้ไขภาวะดังกล่าวอย่างไร จึงส่งผลมาถึงความเคลื่อนไหวทางการเมืองและการปกครองอย่างรวดเร็วในรัชสมัยต่อมา

## ๒. จุดประสงค์ของการวิจัย

เพื่อที่จะศึกษาปัญหาการใช้จ่ายเงินแผ่นดินสำหรับการพัฒนาประเทศ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๖๔ อันเป็นระยะเวลาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

---

งานวิจัยของคนไทยที่เด่นและเป็นที่รู้จักกันดี ๒ ชิ้น คือ "The June Revolution of 1932 in Thailand : A Study in Political Behaviour" Thesis of Indiana University for the Doctor of Philosophy degree, 1962 ของ Dr. Thawatt Mocarapong และ "การปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๓ ของ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์

โดยตั้งประเด็นของการวิจัยไว้ดังนี้

๑. ศึกษาโครงสร้างของรายจ่ายในสมัยนั้นว่า การคลังได้แบ่งเงินรายจ่ายไปในทางใดบ้าง อันจะชี้ถึงความสำคัญของราชการนั้นตามลักษณะของรายจ่าย
๒. ศึกษาอิทธิพลซึ่งจะเป็นปัจจัยกระทบต่อการใช้จ่ายเงิน เช่น เงินรายได้ นโยบายในการดำเนินการปกครองของพระมหากษัตริย์ และกลุ่มเสนาบดี รวมทั้งบทบาทสำคัญของที่ปรึกษาการคลัง
๓. ค้นหาเหตุที่ทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนเงินรายจ่ายในตอนปลายรัชสมัย และวิธีการแก้ไขของรัฐบาล
๔. ชี้ให้เห็นถึงแนวทางการแก้ไขภาวะที่เกิดขึ้นในประการที่ ๓ ว่ารัฐบาลประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร

การวิจัยการใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล เป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถนำมาถึงคำตอบของปัญหาการพัฒนาประเทศในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะเวลาที่ว่าจะเกิดจุดเปลี่ยนแปลงในรัชสมัยอันสำคัญยิ่งนี้ก็คือที่สศแนวทางหนึ่ง เพราะผลของการวิจัยจะช่วยคลี่คลายปัญหาที่ยังคลุมเคลืออยู่เกี่ยวกับวิธีการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อันมีพระมหากษัตริย์ร่วมกับเสนาบดี และรวมทั้งที่ปรึกษาการคลังเป็นฝ่ายกำหนดและวางรูปแบบนโยบายใหญ่ \*ในอีกแง่มุมหนึ่งผลของการวิจัยยังสะท้อนให้เห็นได้ถึงมิติทางการเมืองซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับสถานการณ์ที่แท้จริงของสังคม โดยเหตุที่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินถูกกำหนดโดยระบบการเมืองและการปกครองเท่า ๆ กับระบบเศรษฐกิจของประเทศนั่นเอง ดังนั้นปัญหาในทางการเมืองย่อมหาจุดไขว้ไปสู่ความกระจ่างได้จากปัญหาในทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับในทางกลับกัน \*

### ๓. ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ผู้เขียนจะมุ่งแต่ประเด็นสำคัญของจุดมุ่งหมายตามหัวข้อตั้งไต่ถามมาแล้วข้างต้น ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๘๕ แต่เนื่องจากปัญหานี้ได้มีผลต่อเนื่องในรัชกาลต่อมา ดังนั้นจึงต้องกล่าวถึงโดยสรุปแต่เฉพาะที่เกี่ยวข้องของอีกด้วย

#### ๔. วิธีการวิจัย

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้เป็นการศึกษาตามวิธีทางประวัติศาสตร์ (Historical approach) ซึ่งมีแนวการพรรณนาความโดยวิเคราะห์ (Analytical descriptive) จากข้อเท็จจริงและข้อมูลที่เป็นตัวเลข

หลักฐานที่ใช้ประกอบการค้นคว้ามากที่สุดที่จะเข้าถึงได้ ที่สำคัญประการแรก คือ หลักฐานชั้นต้น (Primary sources) ส่วนใหญ่มาจากกองจดหมายเหตุแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเอกสารที่ยังมิได้มีการตีพิมพ์ (Unpublished documents) และยังมีเอกสารอื่น ๆ ที่สำคัญดังนี้

๑. Statistical Year Book of the Kingdom of Siam (A.D. 1916-32)
๒. Report of the Financial Adviser on the Budget of the Kingdom of Siam (A.D. 1901-30)
๓. รายงานและงบบปี (พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๕)
๔. ราชกิจจานุเบกษา
๕. เอกสารร่วมสมัย (Contemporary records) ชุด F.O. 371 จากสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

#### ๖. หนังสือพิมพ์

นอกจากนี้ยังมีหลักฐานซึ่งมีความสำคัญรองลงมา คือ หลักฐานชั้นที่สอง (Secondary sources) อันได้แกหนังสือคำร่า วารสาร และงานวิทยานิพนธ์ต่าง ๆ ผู้เขียนได้ทำการค้นคว้าหลักฐานเหล่านี้จากหอสมุดหลายแห่ง คือ หอสมุดแห่งชาติ หอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย หอสมุดกรมพระยาคำรงฯ และ หอสมุดสยามสมาคม

ความสำคัญของการวิจัยปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนั้น แม้ว่าเป็นการวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์ก็ตาม ข้อมูลที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือตัวเลขซึ่งสามารถจะนำมาอ้างอิงเพื่อสนับสนุนหรือเพิ่มน้ำหนักความน่าเชื่อถือให้กับข้อเท็จจริง การตีความ และการให้เหตุผลต่าง ๆ ได้ แต่เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งว่าวงการศึกษาด้านประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทยต้องประสบอุปสรรคอย่างมาก เพราะทางเข้าถึงข้อมูลที่เป็นตัวเลขโดยเฉพาะในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนั้นเต็มไปด้วยความมืดมน ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากขาดการ

เห็นความสำคัญในการรวบรวมและเก็บสถิติเพิ่มเติม ความรู้และความชำนาญในทางเทคนิค ประกอบกัน และความร่วมมือที่จะให้เขาค้นคว้าหาตัวเลขจากสถานที่ราชการบางแห่ง ดังเช่นที่ผู้เขียนประสบมาแล้วก็คือสำนักราชเลขาธิการ คงจะเป็นด้วยเหตุนี้อย่างหนึ่ง ทำให้ไม่ค่อยมีผู้สนใจทำการค้นคว้าและวิจัยอย่างจริงจัง โดยความพยายามที่จะเข้าถึงข้อมูล ตัวเลขต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายและเบาบางให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ในฐานะที่เป็นนักศึกษารัฐศาสตร์ซึ่งต้องให้ความสำคัญต่อหลักฐานชั้นต้น อยู่แล้ว เมื่อหัวข้อการวิจัยมีส่วนสัมพันธ์กับเศรษฐกิจโดยตรง การใช้หลักฐานที่เป็นตัวเลข โดยเฉพาะรายละเอียดเกี่ยวกับรายจ่ายต่าง ๆ ย่อมมีความสำคัญต่อวิธีการวิจัยเป็นอย่างมาก หลักฐานที่มีคุณค่าและให้ประโยชน์ต่อการนำมาวิเคราะห์ได้มากที่สุด เป็นตัวเลขที่ปรากฏใน เอกสารสิ่งพิมพ์ของรัฐบาล ที่สำคัญคือ "Statistical Year Book of the Kingdom of Siam" "Report of the Financial Adviser on the Budget of the Kingdom of Siam" "รายงานและงบประมาณ" ตัวเลขจากเอกสารสิ่งพิมพ์เหล่านี้เอง ทำให้ผู้เขียนสามารถวิเคราะห์การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในส่วนของรัฐบาลได้ และดูเหมือนว่าจะเป็นข้อมูลที่ให้ความถูกต้องมากที่สุดอีกด้วย นอกเหนือจากนี้เพราะความขาดแคลนข้อมูล ตัวเลขดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนใหญ่ผู้เขียนจึงต้องใช้วิธีการประมาณด้วยการรวบรวม ตัวเลขเท่าที่บันทึกไว้ตามหลักฐานในเอกสารที่ยังไม่มีการตีพิมพ์จากกองจดหมายเหตุแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และอาศัยเอกสารชุด F.O. 371 ซึ่งเป็นรายงานของทูตอังกฤษในประเทศไทยเกี่ยวกับการคลังและการเมืองแทบทั้งสิ้น หากความสมบูรณ์ให้มากที่สุดโดยพิจารณาแต่เฉพาะตัวเลขที่ควรเชื่อถือได้ ดังนั้นตัวเลขบางจำนวนเป็นผลมาจากความพยายามที่จะหาค่าที่มีอยู่มากกว่าที่ควรจะเป็นจริง หรือใกล้เคียงความจริง

ส่วนการวิเคราะห์ถึงความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศอันเป็นทางที่จะประเมินผล การใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้นั้น ถือกันว่าตัวเลขแสดงรายได้ประชาชาติสามารถนำมาวิเคราะห์ ได้ดีกว่าวิธีการอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อไม่มีการจัดทำตัวเลขดังกล่าวก่อน พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๘๒ ทางที่จะใช้วัดได้เหมือนกันคือตัวเลขแสดงการเพิ่มผลผลิตต่อหัวของ ประชากร และสถิติแสดงการเพิ่มขึ้นของมูลค่าสินค้าเข้าและออก ซึ่งสามารถรวบรวมตัวเลข ได้ นอกจากในหนังสือสถิติรายปีแล้วตัวเลขในหนังสือและบทความอันเป็นงานค้นคว้าของ ชาวต่างประเทศที่เป็นประโยชน์แก่การวิจัยของผู้เขียนมากที่สุด คือ "Economic Change

in Thailand 1850 - 1970." และ "Thailand's Rice Trade and the Allocation of Resources." โดยผู้เขียนคนเดียวกันคือ เจ. ซี. อินแกรม (J.C. Ingram)

อนึ่ง การใช้ปีศาจราช ผู้เขียนได้เลือกใช้ปีศาจราชทั้งหมดเพื่อให้เป็นระบบเดียวกันโดยตลอด ยกเว้นในอัญพจน์และในเอกสารของเดิมที่อ้างอิงไว้ในเชิงอรรถ สำหรับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ต่าง ๆ จะปรากฏพระนาม นาม ตามพระยศ บรรดาศักดิ์ ที่ทรงดำรงหรือเป็นอยู่ในขณะนั้น พระนามหรือนามเดิม (เท่าที่จะค้นหาได้) ได้รวบรวมไว้ในภาคผนวก ฉ.