

ปัญหาของชาวนาและแนวทางแก้ไขปัญหาของรัฐ พ.ศ.2475-2500



ปัญหาพื้นฐานของชาวนาไทย

การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม ในปี พ.ศ.2473 ของ ดร.คาร์ล ซี ซิมเมอร์แมน ทำให้ได้รับความกระจ่างและรับรู้สภาพวิถีชีวิต สังคม เศรษฐกิจของชาวนาในขอบเขตทั่วประเทศเป็นอย่างดี ทั้งในด้านการผลิต การลงทุน ปัญหาที่ดิน และหนี้สิน ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาและการเก็บภาษีอากรของรัฐบาล ซึ่งนำไปสู่การตกเถียงกันภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ในกรณีเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติของนายปรีดี พนมยงค์¹ เพื่อวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จากรายงานดังกล่าวทำให้เราทราบจำนวนชาวนาที่ไม่มีที่ดินของตนเอง มีประมาณร้อยละ 36 ในภาคกลาง ร้อยละ 37 ในภาคเหนือ ร้อยละ 14 ในภาคใต้ และร้อยละ 18 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยในภาคกลางมีที่ดินเฉลี่ยครอบครัวละ 28 ไร่ ภาคเหนือ 10 ไร่ ภาคใต้ 8 ไร่ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 6 ไร่ ส่วนเนื้อที่ซึ่งครอบครัวหนึ่ง ๆ ใช้ในการเพาะปลูกในภาคกลาง 24 ไร่ ภาคเหนือ 10 ไร่ ภาคใต้ 6 ไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 7 ไร่ เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็นคนไทย ส่วนภาคใต้ชาวมลายูเข้ามาจากชวาตามลายุผู้เป็นเจ้าของที่ดินด้วยตนเอง ในภาคกลางส่วนหนึ่งของที่ดินตกเป็นของชาวจีนและชาติอื่น ๆ แต่ลักษณะดังกล่าวยังไม่สู้ร้ายแรงนัก โดยมีผู้เช่านาของคนอื่นที่ประมาณร้อยละ 5-30 ในภาคกลางการเช่านาแพร่หลายมากที่สุดอยู่ในเมืองฉุฉุนบุรี (จังหวัดปทุมธานี) จำนวนผู้เช่าอยู่ในราวร้อยละ 85²

¹รายงานการประชุมกรรมการมาตุการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ, ๗ ธันวาคม 12 มีนาคม พ.ศ.2475, ในช้อยอนันต์ สมุทวณิช, ชัดติยา กรรณสูต รวบรวมเอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ.2417-2475, (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532): 289-300.

²คาร์ล ซี ซิมเมอร์แมน, การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม, นายซิม วีระไวทยะ แปล, (กรุงเทพฯ:มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2525): 18-20.

ปัญหาการเช่านาในเมืองธัญญาบุรีและเขตชลประทานทางตะวันออก เป็นปัญหาที่สำคัญในขณะนั้น เกือบทุกครอบครัวต้องเช่านาทำ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่ากับเจ้าของนา ไม่ใคร่กลมเกลียวกันนัก ตามธรรมดาเจ้าของนาไม่ได้อาศัยอยู่ในที่นาของตนเอง สัญญาเช่า ที่ทำกันนั้นก็มักกำหนดเพียงปีเดียว โดยเหตุที่เจ้าของนาส่วนมากอยู่ในกรุงเทพฯ ผู้เช่าไม่ใคร่เอาใจใส่ในการทะนุบำรุงพื้นที่หรือบ้านเรือนให้ดีขึ้น ส่วนปัญหาหนึ่งเกี่ยวกับที่ดินในภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ ที่ดินของชาวนาเป็นแปลงเล็ก ๆ และอยู่กระจัด-กระจ่าย ชาวนาคนหนึ่งมีที่ดินก็ตั้งอยู่ไกลนา ขณะที่รายได้จากการทำนาของชาวนาเองก็มีความไม่แน่นอนสูง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศและผลผลิตที่ผลิตได้ในแต่ละปี

รายได้ของชาวนาปี พ.ศ.2473 ตามรายงานของ คาร์ล ซี ชิมเมอร์แมน พบว่า ในภาคต่างๆ ต่อครอบครัวสามารถจำแนกได้ดังนี้ คือ ภาคกลาง 279 บาท ภาคเหนือ 176 บาท ภาคใต้ 125 บาท และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 83 บาท ในภาคกลางรายได้ของ ชาวนามาจากการทำนาเป็นส่วนใหญ่ รายได้ที่ได้จากการเลี้ยงสัตว์ จับปลา และอาชีพอื่น ๆ เป็นเงินเพียงเล็กน้อย ถ้าพิจารณารายได้ของราษฎรจากทั้ง 4 ภาค แล้วจะเห็นว่าถ้าใน ภาคใดชาวนามีรายได้จากการทำนาได้ ชาวนานั้นก็จะมีรายได้จากอาชีพอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การ ทำนาเพิ่มขึ้น

รายได้จากการทำนา³

ภาค	จำนวนเงิน/บาท		ส่วนร้อยเทียบกับรายได้ทั้งหมด %
	ต่อครอบครัว	ต่อครอบครัว	
กลาง	152	55	
เหนือ	68	39	
ใต้	38	31	
ตะวันออกเฉียงเหนือ	17	21	

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 2

ตามตัวเลขที่แสดงจะเห็นได้ว่า ชาวนาในภาคกลางมีรายได้จากการทำนาเป็นส่วนใหญ่ แต่รายได้ของชาวนาในภาคอื่น ๆ มีรายได้จากงานประเภทอื่น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม การทำนาก็ยังเป็นอาชีพที่สำคัญที่สุดในทุกภาค ชาวนาภาคกลางมีรายได้สูงกว่าทุกภาค ขณะเดียวกันรายจ่ายก็สูงขึ้นตามไปด้วย

รายจ่ายที่สำคัญคือ ค่าใช้จ่ายสำหรับพืช (อาหารสัตว์) พันธุ์ข้าวปลูก แรงงาน เกวียน เครื่องมือทำนา สัตว์พาหนะ ยาสำหรับรักษาสัตว์ เรือ เครื่องมือจับปลา เครื่องก่อสร้างและการทอดผ้า ส่วนภาษีที่ดินก็เป็นรายจ่ายส่วนหนึ่งซึ่งอยู่ในพวกเกี่ยวกับการกำเนิดผล รายจ่ายเหล่านี้เองที่ส่งผลให้ภาวะหนี้สินของชาวนาใน พ.ศ.2473 ก็มีมากเช่นเดียวกัน

ภาวะหนี้สินของชาวนาไทย พ.ศ.2473 ⁴			
ภาค	จำนวนครอบครัว	คิดถัวที่ครอบครัว	หนี้ทั้งหมดสิ้นปี 2473
	ที่เป็นหนี้	หนึ่ง/บาท	
กลาง	650,000	190	129,500,000
เหนือ	268,000	36	8,580,000
ใต้	277,000	10	2,770,000
ตะวันออกเฉียงเหนือ	615,000	14	8,610,000
รวมทั้งสิ้น	1,810,000		143,460,000

ภาวะการเป็นหนี้ของชาวนาที่เกิดขึ้นในระยะแรก ๆ ภายหลังจากยกเลิกระบบไพร่-ทาสานสังคมเกิดจากปัญหาการขาดแคลนเงินทุน แม้ว่าภายหลังระบบการค้าจะเข้ามา มีบทบาทอัน วงจรข้าว ชาวนาขายข้าวได้ แต่ภาวะความเป็นหนี้ก็ยังคงดำรงอยู่ปัญหาดังกล่าวอาจวิเคราะห์ได้ใน 3 ประเด็น⁵ คือ

ประการที่หนึ่ง ภาวะการผลิตแบบยังชีพ ในตัวชาวนาหมดไป เมื่อผลิตข้าวได้ก็ขายข้าวทั้งหมดไป จนไม่มีข้าวเหลือพอกิน เพื่อจะได้นำเงินมาใช้จ่ายต่าง ๆ เมื่อเงินหมดก็ต้องกู้ยืมมาใช้ในการผลิตฤดูใหม่

4 เรื่องเดียวกัน : 27.

5 เรื่องเดียวกัน : 114.

ประการที่สอง ลักษณะการเลียนแบบการบริโภค และการใช้จ่ายทางพิธีกรรมต่าง ๆ ที่มีรายจ่ายสูง ทำให้ชวานาไม่มีทุนเหลือเพียงพอ

ประการที่สาม เมื่อพิจารณาการใช้จ่ายในการทานาแต่ละครั้ง ก็พบว่าต้องใช้จ่ายเงินทูลจำนวนมากกว่ารายได้ที่ได้รับ

ส่วนปัญหาที่สำคัญของชวานานาภาคกลาง มีลักษณะเด่นชัดที่สุดก็คือ "ล่าเช่า" โดยเฉพาะอย่างยิ่งชวานานาท่งหลวง คลองรังสิต "...ชวานาที่ทำการเพาะปลูกในบริเวณนี้ต้องเช่านาจากผู้อื่นทำ โดยมากเจ้าของที่ดินส่วนมากอยู่ในกรุงเทพฯ และมีนายกองทุนนาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น (เป็น) คนคอยเก็บค่าเช่าตามข้อตกลง..."⁶ ขณะที่สัญญาเช่านาก็ทำกันเพียงปีเดียว เจ้าของนาไม่เคยทาคความตกลงกับผู้เช่าในเรื่องบำรุงพื้นที่ให้ดีขึ้น ผลของการเช่าตามวิธีนี้ก็คือ ชวานามักจะย้ายถิ่นที่ตามมาหากินเสมอ ดังนั้นผู้เช่าจึงไม่อยู่บ้านและไม่มีความตั้งใจจะบำรุงหรือตั้งหมู่บ้านขึ้นมาใหม่ ส่วนค่าเช่าที่ผู้เช่าต้องชำระให้เจ้าของที่ดินมักชำระเป็นเงินสด⁷

นอกเหนือจากทุ่งรังสิตอันเป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวแหล่งใหญ่ของภาคกลางแล้ว จังหวัดอื่น ๆ ของภาคกลางยังเป็นแหล่งเพาะปลูกที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน แต่ปัญหาต่าง ๆ ของชวานายังคงมีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

1. วิธีการจัดการให้ชวานากู้ยืมเงินในการเพาะปลูกยังไม่แพร่หลายในทุกจังหวัด และการให้กู้ยืมก็ยังคงขาดระเบียบ ที่ดินส่วนหนึ่งของชวานาชนบทตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหนี้ เพราะไม่สามารถส่งเงินต้นและดอกเบี้ยแก่เจ้าหนี้ได้ทัน

2. การเพาะปลูกข้าวในหลายแห่งขาดแหล่งน้ำในการหล่อเลี้ยงต้นข้าว การขาดน้ำนี้มาจากสาเหตุที่ประเทศไทยมีฤดูฝนที่สั้น บางปีฤดูฝนตั้งต้นช้าหรือเร็วเกินไป เป็นเหตุให้การทานาไม่ได้อผลอย่างเต็มที่ บางคราวขาดฝนต้นฤดูและบางคราวขาดในปลายฤดู ชวานาบางแห่งมีน้ำมากเกินความต้องการ



6 เรื่องเดียวกัน : 176.

7 เรื่องเดียวกัน : 177.

3. วิธีการเพาะปลูกในบางจังหวัดดี แต่ในบางจังหวัดยังไม่ทันสมัย ส่งผลให้ผลผลิตที่ได้มีจำนวนลดลง⁸

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 โดยคณะราษฎร ในการประกาศการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในประกาศคณะราษฎรฉบับที่ 1 นอกเหนือจากการกล่าวประนามสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างรุนแรงแล้ว "...ยังจำต้องวางโครงการอาศัยหลักวิชา ไม่ทำเหมือนคนตาบอด..."⁹ จึงได้วางหลัก 6 ประการ เป็นสาระสำคัญในการปกครองของคณะกรรมกร "... 3. ต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง"

นายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำฝ่ายพลเรือน ในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ยังมีความเชื่อมั่นว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 นั้น จะเป็นเพียงรัฐประหาร¹⁰ ถ้าปราศจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ จึงเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศตามข้อ 3 ของหลัก 6 ประการ แต่ในคณะราษฎรประกอบด้วยบุคคลที่อยู่ในชนชั้นนำที่มีพื้นฐานมาจากชนชั้นกลางและขุนนาง แต่ละคนต่างมีเหตุผลความไม่พอใจส่วนตัว จากการเสียผลประโยชน์จากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มากกว่าที่จะมีจิตสำนึกทางอุดมการณ์อย่างรุนแรง และนอกจากนั้นการวางแผนเปลี่ยนแปลงการปกครองก็กระทำในลักษณะปิดลับ จึงไม่มีฐานสนับสนุนจากมวลชนชั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะชาวนา ดังนั้นโครงการอะไรก็ตามที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาดีขึ้นในระยะยาวซึ่งจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ดังเช่นที่เสนอในเค้าโครงการเศรษฐกิจ¹¹

⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 183.

⁹ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ชัตติยา กระณสูตร (รวบรวม), อ้างแล้ว : 169.

¹⁰เรื่องเดียวกัน : 189.

¹¹เรื่องเดียวกัน : 192-214.

ของนายปรีดี พนมยงค์ จึงถูกคัดค้าน¹² ทั้งนี้เพราะไม่มีพลังสนับสนุนจากฐานมวลชนนั่นเอง ถึงแม้ว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ออย่างแท้จริง

เค้าโครงการเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีความเห็นแตกแยกกันเป็น 2 ฝ่าย โดยที่เค้าโครงการเศรษฐกิจผ่านการพิจารณาขึ้นคณะราษฎร เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ.2475 แต่ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มีนาคม ศกเดียวกัน เค้าโครงการเศรษฐกิจกลับถูกยับยั้งด้วยคะแนนเสียง 11 ต่อ 3 ไม่ออกเสียง 5 เสียง* ในขณะที่รัฐสภาให้การสนับสนุนเค้าโครงการนี้ และในเดือนเมษายน รัฐบาลซึ่งในขณะนั้นอยู่ใต้อิทธิพลของพระยาทรงสุรเดช พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรี ประกาศปิดสภา (1 เมษายน) โดยการสนับสนุนของฝ่ายอนุรักษนิยมและกลุ่มทหารอาวุโสในคณะราษฎร และออกพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ และทำให้นายปรีดี พนมยงค์ ต้องลี้ภัยออกนอกประเทศ

ต่อมาด้วยการรัฐประหารครั้งใหม่ ซึ่งนำโดยกลุ่มทหารหนุ่ม คือ หลวงพิบูลสงคราม ทำรัฐประหารล้มรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา และแต่งตั้งพระยาพหลพลพยุห-

¹²ช้อยอนันต์ สมุทวณิช, ชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), อ้างแล้ว : 289-300.

*ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับเค้าโครงการเศรษฐกิจมี 11 คน คือ พระยาราชวังสัน พระยาศรีศาลวาจา เจ้าพระยาวงษาอนุประพันธ์ พระยาจำแลนบดี หลวงเดชสหกรณ์ นายประยูรภมรมนตรี พระยาเทพวิฑูร พระยาทรงสุรเดช พระประศาสน์พิทยายุทธ หลวงสินธุสงครามชัย และนายกรัฐมนตรี ส่วนผู้ที่เห็นว่าควรเอาอย่างโครงการของหลวงประดิษฐมนูธรรมมี 3 คน คือ พระยาประมวลวิชาพูล นายแนบ พหลโยธิน และหลวงประดิษฐมนูธรรม นอกจากนั้นไม่ลงมติ 5 คน คือ เจ้าพระยาธรรมาดิกดิมมนตรี พระยาพหลพลพยุหเสนา พระยาฤทธิอัคเนย์ หลวงพิบูลสงคราม และนายด้วลพานุกรม

เสนา เป็นนายกรัฐมนตรี¹³ ทาให้นายปรีดี พนมยงค์ ได้กลับมาเป็นรัฐมนตรีอีกครั้งในเดือน ตุลาคม 2476 และในกลางเดือนตุลาคมนั้นเอง ฝ่ายศักดินานาโดยพระองค์เจ้าบวรเดช ก็ นำกองทัพจากต่างจังหวัดเข้าล้อมกรุงเทพฯ โดยมีข้ออ้างประการหนึ่งว่า เพื่อขจัดอิทธิพล ของคอมมิวนิสต์ในคณะรัฐมนตรี ผลปรากฏว่าการกบฏครั้งนี้ถูกปราบปรามในเวลาอันสั้น อย่างไรก็ตามฝ่ายพระยาพหลพลพยุหเสนา กับหลวงพิบูลสงคราม ก็ไม่ต้องการให้มีการนำ เอาโครงการเศรษฐกิจมาใช้ แม้ทั้งสองจะรับนายปรีดี พนมยงค์ กลับเข้าในคณะราษฎร แต่ ทว่านายปรีดี พนมยงค์ก็ต้องยอมรับที่จะไม่รื้อฟื้นเค้าโครงการเศรษฐกิจอีก แสดงให้เห็นว่า แรงต่อต้านเค้าโครงการเศรษฐกิจจากชนชั้นศักดินามีสูงมาก เห็นได้จากการต่อต้านนายปรีดี อย่างรุนแรง คณะราษฎรต้องการประนีประนอมกับชนชั้นศักดินา จึงไม่สนับสนุนนายปรีดีมาถึง ที่สุด อีกทั้งปีกขวาของคณะราษฎรเองก็กลับเข้ากับฝ่ายศักดินาด้วย จึงทำให้เจตจำนงของ คณะราษฎรเองค่อนข้างอ่อนแอไม่มีพลังเพียงพอที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รากฐาน จริง ๆ¹⁴

รัฐบาลหม่อมพยายามช่วยเหลือปลดเปลื้องความทุกข์ยากของชาวนาด้วยการลดหย่อน ภาษีค่านาและเงินรัชชูปการ รัฐบาลหม่อมเองก็ไม่ได้ยกเลิกเงินรัชชูปการโดยทันที ยังมี การเก็บอยู่แต่ได้ผ่อนลงมาก จำนวนยอดรวมของเงินรัชชูปการที่เก็บได้แต่ละปีหลัง พ.ศ. 2475 มีจำนวนลดลงมากคือเหลือประมาณปีละ 6-7 ล้านบาท เท่า ๆ กับที่เก็บได้ในสมัย รัชกาลที่ 5 จนกระทั่ง พ.ศ. 2482 รัฐบาลจึงได้ยกเลิกการจัดเก็บภาษีอากรชนิดดังกล่าวไป โดยสิ้นเชิง¹⁵

ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในช่วงภายหลังการเปลี่ยนแปลงการ ปกครองภายใต้รัฐบาลอนุรักษนิยมของพระยามโนปกรณนิติธาดา (มิถุนายน พ.ศ. 2475-มีนาคม พ.ศ. 2476) ก็คือ ความพยายามในการยกเลิกภาษีที่ดิน การยกเลิกดังกล่าวตามมาด้วยข้อเสนอ

¹³ชโยอันต์ สมุทวณิช, พีรศักดิ์ จันทวรินทร์, ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการ เปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2524), : 21.

¹⁴ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ, เศรษฐกิจกับประวัติศาสตร์ไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2524), : 216.

¹⁵แนวความคิดประชาธิปไตยของนายปรีดี พนมยงค์, 2535, : 257.

ของนายปรีดี พนมยงค์ ที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจของประเทศ เค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ เป็นเอกสารที่มีความสำคัญมาก ผลประโยชน์ของชาวนาจะได้รับโดยตรงถ้ามีการปฏิรูป ก็คือการเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินและการเสริมสร้างระบบสหกรณ์¹⁶ ให้มั่นคง ข้อเสนอของคณะราษฎรนั้นแสดงออกถึงความปรารถนาดีความจริงใจและต้องการที่จะให้นำไปปฏิบัติในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย โดยมีเป้าหมายที่จะแก้ไขโรคทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างถาวร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการช่วยลดความเดือดร้อนของชาวนา ซึ่งเน้นเป็นพิเศษสำหรับชาวนาในภาคกลาง ซึ่งมีหนี้สินมากที่สุดตามรายงานการสำรวจของซิมเมอร์แมน¹⁷ และมีการเกษตรเชิงพาณิชย์อย่างแพร่หลาย ซึ่งจากผลที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในระยะที่ผ่านมา ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ข้าเดิมปัญหาหนี้สินและการถือครองที่ดินที่มีอยู่แล้วให้หนักยิ่งขึ้นไปอีก

ซึ่งถ้าจะกล่าวโดยสรุปแล้ว สภาพของชาวนาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในทัศนะของกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ ซึ่งได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งขึ้นมา ศึกษาในปัญหาของชาวนา

... ชาวนาเป็นอันมากได้เป็นหนี้เนื่องจากยืมทุนมาทำนา และเวลานี้ให้ทุนเจ้าหนี้คืนมิได้ จะต้องถูกยึดที่จำนองและประกันไว้ และบังเกิดความยากแค้นและตัดการทำมาหากินต่อไปในทางกลีกรมซึ่งเป็นกำลังของประเทศ จึงเห็นสมควรว่ารัฐบาลจะสอบสวนสถิติเรื่องหนี้สินจากกระทรวงมหาดไทย ถ้าเมื่อเห็นว่าอันตรายในการยึดที่นาจะบังเกิดขึ้นมาก ก็สมควรจะพิจารณาออกพระราชบัญญัติห้ามการยึดที่นาชั่วคราว

¹⁶ หจช. (3) สร. 0201/29.3/1 โครงการช่วยเหลือชาวนาและการช่วยชาวนาหนี้ โดยวิธีประนอมหนี้ (5 กันยายน 2475 - 30 มกราคม 2479) หนังสือกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ ที่ ก.3924/57 ลงวันที่ 17 มกราคม 2475 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ เรียบ นายกรัฐมนตรี : 14-15.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน : 18.

ที่อาศัยทำกินอยู่ ซึ่งได้จำนองเป็นหนี้สินก่อนวันออกพระราชบัญญัติและ
หนี้นี้ได้ยืมมาเป็นทุนทำนา...¹⁸

สภาพวิถีชีวิตชาวนานาในยุคการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ชาวนาถูกมอง
เป็นเพียงพลเมืองชั้นสองที่มีภาระหน้าที่ในการผลิตอาหารหล่อเลี้ยงสังคม ภายหลังจาก
เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 แดงการณณ์ ฉบับที่ 1 ของคณะราษฎร จึงกลายเป็น
คำแถลงถึงอุดมการณ์ที่ทำทลายระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่สะท้อนถึงความไม่เป็นธรรม การ
ถูกเหยียดหยามและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ล้มเหลวของรัฐบาล ดังข้อความตอนหนึ่ง
ในประกาศแดงการณณ์ ฉบับที่ 1

...รัฐบาลของกษัตริย์ได้ถือเอาราษฎรเป็นทาส (เรียกว่า โพรข้าง
ข้าข้าง) เป็นสัตว์เดรัจฉาน ไม่นึกว่าเป็นมนุษย์ เพราะฉะนั้นแทนที่จะ
ช่วยราษฎร กลับพากันทำนาบนหลังราษฎร จะเห็นได้ว่าภาษีอากร ที่
บีบคั้นเอาจากราษฎรนั้น กษัตริย์ได้หักเอาไว้ใช้ส่วนตัวปีหนึ่งจำนวน
หลายล้าน ส่วนราษฎรกว่าจะหาได้แต่เล็กแต่น้อยเสียดตาแทบกระเด็น
ถึงอาจเสียภาษีราชการหรือภาษีส่วนตัว ถ้าไม่มีเงินรัฐบาลก็ใช้ยึด
ทรัพย์สินหรือใช้งานโยธา แต่พวกเจ้ากลับนอนกินกันเป็นสุข ไม่มีประเทศ
ใดในโลกจะให้เจ้ามากเช่นนี้ ... รัฐบาลของกษัตริย์ได้ปกครอง
อย่างหลอกลวง ไม่ซื่อตรงต่อราษฎร เป็นต้นว่าจะบำรุงการท้าว
หากิน อย่างไหน อย่างนี้ แต่ครั้งก็ค่อย ๆ เหลวไป หาได้ทำ
จริงจังไม่มีหน้าซำกกล่าวหมิ่นประมาทราษฎรผู้มีบุญคุณเสียภาษีอากร
ให้พวกเจ้าได้กิน ว่าราษฎรมีเสียงทางการเมืองมิได้เพราะราษฎร
ยังง...¹⁹

¹⁸หจช.(3) สร.0201.29.3/1 หนังสือกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ ลงวันที่
28 กันยายน พ.ศ.2475 ถึงเจ้าพระยาวางษานุประพันธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ
: 7.

¹⁹ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ชัตติยา กระณสุต (รวบรวม), อ้างแล้ว : 168.

แม้ว่าชาวนาจะเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ของสังคม และแจกจ่ายผลผลิตส่วนเกินไปหล่อเลี้ยงกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม แต่ชาวนาเองกลับถูกเหยียดหยามว่า ชอบก่อกวนและการเป็นลูกจ้าง²⁰ รวมทั้งบางครั้งก็ถูกตราหน้าว่าเป็นคนที่เกียจ²¹ สภาพสังคมชาวนาจึงกลายเป็นสภาพสังคมที่ล่าหลัง ไม่ได้รับการเอาใจใส่อย่างจริงจังและกลายเป็นสังคมที่เต็มไปด้วยปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังจากรัฐบาล เพื่อที่ชาวนาจะได้สามารถดำรงชีวิตอย่างสมฐานะของพลเมืองของประเทศต่อไป

นโยบายการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ความพยายามในการช่วยเหลือของชาวนาของคณะราษฎร ได้เริ่มต้นโดยการทำหนังสือที่ 35/634 ลงวันที่ 5 กันยายน พุทธศักราช 2475 ถึงเสนาบดีกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ "ตามว่าให้มีหรือได้ควาริในการช่วยเหลือฐานะของชาวนา การทำนา และการขายเข้าประการใดบ้างหรือไม่" ส่งผลให้กระทรวงเกษตรพาณิชย์การได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 5 นาย คือ

1. หม่อมเจ้าสิทธิพร
2. นายคริสเตียน เสน
3. หลวงเดชสทกรณ์
4. พระยาชลมารคพิจารณ์
5. พระยาประทีปกาลศาสตร์²²

²⁰ชวลิต วายุภักตร์, "การปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2475-2485", ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2485, จักรทิพย์ นาถสุภา, สัมภาษณ์ มานะรังสรรค์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), : 596.

²¹อัมมมาลี สยามวาลา, "ข้าว," วารสารธรรมศาสตร์ 3 (พฤษภาคม 2517) :11.

²²หจช.(3) สร.0201/29.3/1 โครงการช่วยเหลือชาวนาและการชำระหนี้โดยวิธีประណอมหรือแปลงหนี้ (5 มิถุนายน 2475 - 30 มกราคม 2497)

คณะกรรมการพิเศษที่กระทรวงเกษตรพาณิชย์การตั้งขึ้นได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันเสร็จแล้วมีมติเสนอความเห็นว่า

...รัฐบาลมีความร้อนใจในเรื่องฐานะของชาวนา การทำนา และการขายเข้าเวลานี้มาก เพราะการทำนาปีนี้ได้ลงมือกันช้ากว่าปกติ เนื่องจากขาดฝน ในวิธีการที่จะช่วยเหลือชาวนาตามโครงการของกระทรวงเกษตรพาณิชย์การนั้น เป็นวิธีการเจริญถาวร ซึ่งรัฐบาลคงจะได้พิจารณาต่อไปตามทางการ และจำเป็นต้องกินเวลาเจริญไปตามลำดับ แต่เพื่อจะทราบว่สำหรับปีนี้สมควรมีวิธีการช่วยเหลือชาวนาได้อย่างไรบ้างเป็น Emergency Measure เพื่อรักษาฐานะของชาวนาให้ประดังอยู่จนกว่าโครงการถาวรจะได้เริ่มดำเนินการ...²³

คณะกรรมการพิเศษซึ่งมีหลวงเดชสทกรณเป็นประธานกรรมการได้เสนอความเห็นต่อคณะราษฎรใน 3 ประเด็นคือ

1. ฐานะของชาวนา มีชาวนาเป็นหนี้จำนวนมากได้เป็นหนี้ เนื่องจากยืมทุนมาทำนา และเวลานี้ใช้ทุนเจ้าหนี้คืนมิได้ จะต้องถูกยึดที่นาที่งานหรือประกันไว้ ควรมีการพิจารณาออกพระราชบัญญัติห้ามการยึดที่นาชั่วคราวสำหรับการทำนา
2. วิธีการทำนา สำหรับปีนี้ก็คงมีอยู่ทางเดียว คือ "ป้องกันไม่ให้ข้าวเสียถ้าเกิดการขาดแคลนน้ำ"
3. การขายข้าวเปลือกเพื่อให้เกิดผลดีบ้างงานปีนี้ ให้จัดมีสหกรณ์ขายข้าว เฉพาะงานท้องที่มีสหกรณ์อยู่แล้ว เป็นการทดลองวิธีขายข้าวเปลือกให้ชาวนาอีกวิธีหนึ่ง เพื่อศึกษาสำหรับภายหลัง

ความพยายามที่จะช่วยเหลือชาวนาของคณะราษฎรเป็นความพยายามในลำดับต้นๆ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองมีการร้องเรียน ถวายฎีกาของราษฎรจากจังหวัดต่างๆ เป็นจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น ฎีกาของราษฎรจากจังหวัดเพชรบุรี "ถวายฎีกาขอพระมหา

²³หจช.(3) สร.0201.29.3/1 หนังสือที่ 7/1034 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2475
ประธานคณะกรรมการราษฎรถึงเสนาบดีกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ

กรุณา ฎีเงินไปใช้หนี้และลงทุนทำนาเมื่อ พ.ศ.2475 และขอให้รัฐบาลช่วยเหลือโดยการ จัดตั้งสหกรณ์ขึ้นตามท้องที่ต่าง ๆ ในจังหวัดเพชรบุรี มณฑลราชบุรี"²⁴

แต่รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรพาณิชย์การได้ทำหนังสือที่ 3924/75 ลงวันที่ 17 มกราคม พุทธศักราช 2475 ถึงนายกรัฐมนตรี ว่าได้พิจารณาคำร้องของราษฎรจังหวัด เพชรบุรี และบัญชีรายละเอียดแจ้งความประกาศขอฎีเงินตลอดแล้ว แจ้งว่า

...กระทรวงไม่เห็นมีผู้ทางที่จะช่วยเหลือให้สำเร็จได้ด้วยวิธีตั้งสหกรณ์ แต่ได้เสนอให้รัฐบาลช่วยเหลือชาวนาด้วย วิธีการดังนี้...ได้คำวิรูบท การเรื่องชำระหนี้สินในชนบทด้วยวิธีประนอมหรือแปลงหนี้ และการจัดหา ทุนสำหรับประกอบกิจการ โดยวิธีจัดตั้งธนาคารและสหกรณ์ต่อเนื่อง กันไป...²⁵

ในวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2475 กรมสหกรณ์ได้ทำบันทึกจำนวน 2 ฉบับคือ เรื่องการชำระหนี้สินในชนบทด้วยวิธีประนอมหรือแปลงหนี้ และวิธีการจัดหาทุนสำหรับประกอบ กิจการโดยวิธีตั้งธนาคารกลางและสหกรณ์กันไป อีกฉบับหนึ่งคือบันทึกเรื่องการจัดธนาคาร กลางของรัฐบาลและสหกรณ์เครดิต เพื่อชำระหนี้ประนอมของราษฎร

เพื่อให้การดำเนินการโครงการชำระหนี้โดยวิธีประนอมหนี้หรือแปลงหนี้ในชนบท สามารถดำเนินการได้ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการธิการชั้นชุดหนึ่ง เพื่อพิจารณา ประกอบด้วยพลเรือโทพระยาราชสังสัน ประธานกรรมการ ธิการ และหลวง คหกรรมบดี เป็นกรรมการและเลขานุการ²⁶

คณะกรรมการยังมีได้ดำเนินการแต่อย่างใด ก็เกิดวิกฤติการณ์ทางการเมือง เมื่อ เกิดการกบฏที่เรียกว่ากบฏบวรเดช ในปี พ.ศ.2476 การดำเนินการช่วยเหลือชาวนาต้อง หยุดชะงักไป จนกระทั่งล่วงมาถึง พ.ศ.2477 พระสารสาสน์พลชั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เศรษฐการ ไปตรวจราชการและสอบสวนเศรษฐกิจ ตลอดจนการครองชีพของราษฎรทางภาคใต้

²⁴หจช.(3) สร.0201/29.3/1 สำเนาคำร้องเลขรับที่ 5281 ลงวันที่ 31/9/75.

²⁵หจช.(3) สร.0201.29.3/1 อ้างแล้ว

²⁶หจช.(3) สร.0201.29.3/1 หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 246/2219

และบางส่วนในภาคกลาง "ปรากฏว่ากสิกรผู้มีที่ดินของตนเองต่างได้รับความคับแค้นและเดือดร้อนมาก และเหตุที่เกิดแก่กสิกรชวานาเท่าที่พิจารณาได้จากการตรวจเฉพาะภาคใต้คราวนี้ พอเป็นหลักอนุมานได้ว่ากสิกรชวานานภาคอื่น ๆ ก็ย่อมตกอยู่ในภาวะเช่นเดียวกันจึงเป็นปัญหาใหญ่ที่รัฐบาลจะต้องรีบพิจารณาหาทางแก้ไข อย่างน้อยก็เพียงให้บรรเทาความเดือดร้อนของกสิกรชวานานในเรื่องหนี้สินให้ชวานาลงไปบ้าง"²⁷

จึงมีความคิดที่จะนำเอาโครงการประนอมหนี้ของกรมสหกรณ์ ซึ่งกระทรวงเศรษฐกิจได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ.2475 กลับมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ด้วยเห็นว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสมและรัฐบาลควรรับเป็นหลักการดำเนินต่อไปได้ เพื่อปลดเปลื้องความเดือดร้อนของกสิกรในทางที่จะดำรงสภาพเป็นชวานาประกอบอาชีพต่อไป

จึงได้เสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประนอมหนี้ ซึ่งประกอบด้วยหลวงเศรษฐกร รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรราธิการ เป็นประธานกรรมการ และม.ร.ว.จิตติน เกษมศรี กรรมการและเลขานุการ²⁸

มีการประชุมคณะกรรมการประนอมหนี้ครั้งแรก เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2477 เพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงของกรมสหกรณ์ เรื่องการชำระหนี้สินในชนบทด้วยวิธีการประนอมหนี้หรือแปลงหนี้ และการจัดหาทุนสำหรับประกอบกิจการกสิกรรมโดยวิธีจัดตั้งธนาคารกลางและสหกรณ์ คณะกรรมการประนอมหนี้ได้ประชุมกันอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 2 สิงหาคม 2477 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการเข้าเป็นประธานในที่ประชุม ร่วมกับคณะกรรมการและได้เสนอการประนอมหนี้ชวานาต่อรัฐมนตรี "...การที่จะช่วยเหลือหนี้ชวานาโดยส่วนนั้นก็มีวิธีเดียวคือ ให้ใช้โครงการตั้งธนาคารจ่านองขึ้นโดยเฉพาะ"²⁹

²⁷หจช.(3) สร.0201.29.3/1 หนังสือที่ 784/2408 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2477.

²⁸หจช.(3) สร.0201/29.3/1 หนังสือที่ 784/2408 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2477 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการถึงนายกรัฐมนตรี

²⁹หจช.(3) สร.021/29.3/1 หนังสือที่ 689/4473 กระทรวงเศรษฐกิจ ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2477 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการเรียนนายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้คณะกรรมการได้เสนอให้รายละเอียดงานการตั้งธนาคารกสิกรรม โดยตั้งทุน
ของธนาคารไว้ มีลักษณะเป็นเงินสำรองในการจ่ายเงินค่าดอกเบี้ยให้แก่เจ้าหนี้ และการตั้งทุน
ของธนาคารได้อาศัยหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

ตามรายงานของ ดร. ชิมเมอร์แมน ปรากฏว่าหนี้สินของชาวนาทั้ง 4 ภาค
เป็นจำนวนเงิน 143,360,000 บาท เมื่อหักหนี้สินซึ่งกลีกรานภาคกลาง
และภาคเหนือได้ก็ยังมีจากญาติพี่น้องออกเสีย 54,000,000 บาท ยัง
คงเหลือหนี้ ซึ่งกลีกรต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราอย่างแรงประมาณ
89,000,000 บาท จำนวนหนี้ 89,000,000 บาทนี้ สมมติว่าจะต้อง
ประណอมลงมาครึ่งหนึ่ง คงเหลือเป็นหนี้ที่ธนาคารกสิกรรมจะต้องรับ
ไว้ประมาณ 44,700,000 บาท ธนาคารจะต้องชำระดอกเบี้ยให้แก่
เจ้าหนี้ (เจ้าของบอนด์) ร้อยละ 4 1/2 ต่อปี เงินดอกเบี้ยซึ่งธนาคาร
จะต้องจ่ายให้แก่เจ้าหนี้ในปีหนึ่งจำนวน 2,011,500 บาท

นอกจากนี้ดอกเบี้ยที่กล่าวนี้ ธนาคารจำเป็นต้องมีเงินสำรองไว้อีก
เหตุนี้จึงต้องตั้งทุนของธนาคารกสิกรรมไว้ 3,000,000 บาท³⁰

ในระหว่างที่รอการจัดทำโครงการแผนการช่วยเหลือชาวนาอย่างถาวร ภาวะ
หนี้สินของชาวนาและความแร้นแค้นของชาวนา "บางรายเกือบมีสภาพเป็นขอทาน"³¹

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงมีหนังสือหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
... เห็นว่า เรื่องประណอมหนี้เป็นประโยชน์ที่จะปลดเปลื้องภาระแก่ชาวนา
เป็นอันมาก ทั้งในขณะนี้ก็ปรากฏว่ามีเจ้าหนี้บางรายได้ยื่นมือเข้ามาเพื่อขอ
ให้ประណอมหนี้... จึงได้ลงมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาถึงวิธีการ
ที่จะประណอมหนี้ว่าจะมีงานทำได้เพียงใดหรือไม่และควรทำอย่างไรให้
เป็นการเด็ดขาด...³²

³⁰เรื่องเดียวกัน

³¹พช.(3) สร.0201.29.3/1 หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ข
1248/2478 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2478

³²เรื่องเดียวกัน



กระทรวงเกษตรราธิการได้ตอบหนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเรื่องการประนอมหนี้ถึงนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ.2478 พร้อมบันทึกเสนอความเห็นเรื่องการประนอมหนี้ของกรมสหกรณ์ จำนวน 1 ฉบับ และแสดงทัศนะว่า

...กระทรวงเกษตรได้ส่งบันทึกความเห็นของกรมสหกรณ์ และมี
ความเห็นว่าเป็นขั้นต้นนี้ระหว่างที่รัฐบาลยังไม่สามารถจัดการประนอม
หนี้ตามโครงการที่ดำรงไว้เห็น ความร้อนใจของลูกหนี้ก็มีอยู่มาก จึง
ควรให้เจ้าหน้าที่เสนอขอประนอมหนี้เหล่านั้น ได้ทำสัญญาประนอมหนี้
กับลูกหนี้เสียขั้นหนึ่งก่อน โดยขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดการ
ให้ และตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาคณะหนึ่งมีขุนสุคนธรวิศึกษาเป็น
ประธาน มีหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณายกิมพงษ์ ทองธัช เป็น
กรรมการที่มีส่วนอย่างสำคัญในการผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง³³

คณะกรรมการการศึกษาและพิจารณาปลดเปลื้องหนี้สินของชาวนา ได้ประชุมหารือ
ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2478 โดยเริ่มต้นพิจารณาบันทึกความเห็นในเรื่อง
ปลดเปลื้องหนี้ของชาวนาของ นายกิมพงษ์ ทองธัช และบันทึกของชาวนาขอให้ตั้งธนาคาร
และร้านสหกรณ์เพื่อช่วยปลดเปลื้องหนี้สินของชาวนา ในการประชุมคราวนี้
หม่อมเจ้า วรรณไวทยากร เสนอให้มีการวางมาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญห แยก
ออกเป็น 2 วิธีคือ

1. การแก้โดยปัจจุบัน
2. การแก้โดยถาวร

ขณะเดียวกันข้อมูลด้านต่าง ๆ ที่จะใช้เป็นบรรทัดฐานในการแก้ไขปัญหานั้น
ที่ประชุมตกลงให้ใช้ข้อมูลสำรวจของ ดร.ซิมเมอร์แมน³⁴ โดยหลักในการประนอมหนี้
คณะกรรมการ "เห็นว่าไม่ควรใช้วิธีบังคับ" ส่วนวิธีการชำระหนี้ต้องจัดให้มี Credit

³³หจช.(3) สร.0201.29.3/1 รายงานการประชุมกรรมการการศึกษาและพิจารณา
ปลดเปลื้องหนี้สินของชาวนา ครั้งที่ 1 วันที่ 29 มิถุนายน 2478.

³⁴หจช.(3) สร.0201.29.3/1 หนังสือกระทรวงเกษตรราธิการที่ 173/881 ลง
วันที่ 29 พฤษภาคม 2478 เรื่องการประนอมหนี้.

institution ขึ้นเพื่อช่วยเหลือให้การประนอมหนี้เป็นผลสำเร็จ³⁵ โดยให้เป็น Banker ของสหกรณ์³⁶ ที่ประชุมได้ตกลงในหลักการและเห็นว่าควรจัดตั้ง Credit institution โดยอาศัยเงินของกระทรวงการคลัง

การปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจด้วยการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดิน และการช่วยเหลือชาวนาต้องประสบอุปสรรค ดังเอกสารคำชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการศึกษาและพิจารณาปลดเปลื้องหนี้สินของชาวนาของขุนสุนทรศึกษา ประธานกรรมการถึงนายกรัฐมนตรี วันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2478 ว่า "ในตอนหลังนี้ได้เรียกประชุมกรรมการหลายครั้ง แล้วกรรมการไม่ครบองค์ประกอบ ไม่สามารถประชุมปรึกษาหารือกันได้ จึงไม่สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจังในเวลาต่อมา"³⁷

ในขณะเดียวกันในสภาผู้แทนราษฎร นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประนอมหนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นนโยบายในทางบังคับใช้กฎหมาย³⁸

ในที่สุดความไม่มั่นใจในนโยบายการช่วยเหลือชาวนาของคณะกรรมการศึกษาพิจารณาปลดเปลื้องหนี้สินของชาวนา ยังคงมีอยู่ดังปรากฏบันทึกของประธานกรรมการถึงนายกรัฐมนตรีว่า ...ก็สมความที่คณะรัฐมนตรีจะได้ตกลงกันในเรื่องให้เงินอุดหนุนเกี่ยวกับการปลดเปลื้องหนี้สินของกสิกรเสียก่อน มิฉะนั้นแล้วกรรมการก็จะกระทำโดยไม่มีหลักอันมั่นคง อาจเป็นการเสียเปล่าถ้าหากได้ตกลงหลักการอันสำคัญเช่นว่านั้นแล้ว ปัญหาบางที่จะพิจารณาในชั้นต่อไปย่อมง่ายขึ้น...³⁹

³⁵ หจช.(3) สร 0201.29.3/1 รายงานการประชุมกรรมการศึกษาและพิจารณาปลดเปลื้องหนี้สินของชาวนา ครั้งที่ 1 วันที่ 29 มิถุนายน 2478

³⁶ เรื่องเดียวกัน, : 2.

³⁷ หจช.(3) สร.0201.29.3/1 เรื่องส่งคำชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการขอเรียนปฏิบัติงานเรื่องกรรมการศึกษาและพิจารณาปลดเปลื้องหนี้สินของชาวนา

³⁸ เรื่องเดียวกัน, : 5.

³⁹ เรื่องเดียวกัน.

ปัญหาหนี้สินของชาวนาเองกลับทวีความรุนแรงมากขึ้น ในปี พ.ศ.2478 ความเดือดร้อนของชาวนาที่ร้องขอให้มีการประนอมหนี้มีเป็นจำนวนมากคณะกรรมการการศึกษาและพิจารณาปลดเปลื้องหนี้สินของชาวนา เห็นว่าเป็นเหตุให้ราษฎรเหล่านั้นต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการเดินทาง (มาร้องเรียน) โดยไม่จำเป็น จึงให้คณะกรรมการอำเภอทำหน้าที่สอบสวนลูกหนี้ที่ขอร้องให้ทำการประนอมหนี้⁴⁰

ความล้มเหลวของการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลคณะราษฎร นับเป็นสภาพสะท้อนความล้มเหลวของการปลดเปลื้องพันธนาการของความสัมพันธ์ทางการผลิตแบบศักดินาในระบบเศรษฐกิจไทยยุคใหม่ การขาดการสนับสนุนทางการเมืองจากมวลชน และชนชั้นกระฎุมพี ทำให้คณะราษฎรไม่สามารถล้มพันธนาการดังกล่าวได้ คณะราษฎรยังคงมีการประนีประนอมในเรื่องสำคัญ ๆ กับชนชั้นศักดินาเดิม ซึ่งเป็นผู้ครอบครองปัจจัยการผลิตและทุนในการผลิตเอาไว้อย่างเหนียวแน่นตลอดระยะเวลาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรไม่สามารถที่จะเวนคืนที่ดินของชนชั้นศักดินามาเป็นของรัฐ แม้ว่าจะมีการกล่าวไว้ในเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ โดยพิจารณาให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขายและนำที่ดินนั้นมาจัดสรรให้ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินได้ใช้เป็นที่ทำกิน อีกทั้งไม่สามารถปฏิรูปที่ดินในลักษณะใดได้เลย การครอบครองปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะที่ดินของเจ้าและขุนนางเดิม ยังคงดำรงอยู่ต่อไปภายหลังการปฏิวัติ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินในเมืองหรือชนบท เจ้าและขุนนางเดิมยังสามารถเรียกเก็บค่าเช่าจากชาวนาได้เช่นเดียวกับก่อนการปฏิวัติ เมื่อไม่สามารถล้มพันธนาการจากชนชั้นเจ้าของที่ดินได้ คณะราษฎรก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาระดับชนบทของประเทศได้เช่นเดียวกัน ไม่สามารถจัดตั้งระบบสหกรณ์ที่ได้ผล ในแง่ของราษฎรก็ยังคงไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน ที่ดินดี ๆ ริมฝั่งคลองยังคงเป็นของเจ้าของเดิม ราษฎรยังคงต้องส่งค่าเช่าเช่นเดิม หมายความว่า การพันธนาการแบบศักดินาส່วนหนึ่งยังคงมีอยู่⁴¹

⁴⁰พจช.(3) สร.0201.29.3/1 หนังสือที่ น.963/2478 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2478 เรื่องการสำรวจหนี้โดยทั่วไป

⁴¹ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ. เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย, 2524, : 213.

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คณะราษฎรจะได้ดำเนินการช่วยเหลือ ชาวนา โดยเฉพาะภาษีอากรที่ไม่เป็นธรรม การยกเลิกภาษีเกลือ ภาษีอากรสมัตตสร และได้ลดอากรค่านาเกลือไร่ละ 50 สตางค์ ค่ารัชชูปการเหลือคนละ 2 บาท⁴² และต่อมา ได้ประกาศยกเลิกอากรค่านาและรัชชูปการ ในปี พ.ศ.2482 รัฐบาลได้ตรากฎหมายฉบับ หนึ่งเรียกว่า พระราชบัญญัติแห่งประมวลรัชฎากร พ.ศ.2482 พระราชบัญญัตินี้ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา ร.ศ.119 เป็นอันว่าระบบเก็บเงินค่านาได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ.2482 และให้ชาวนาทิ้งหลายเสียเงินภาษีบำรุงท้องที่แทนเงินที่เก็บรายหัวแทนแรงงาน เกณฑ์ นอกจากนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในระยะแรก คณะราษฎรได้ตราพระราชบัญญัติว่า ด้วยการยึดทรัพย์สินของภิกษุ พ.ศ.2475 เพื่อจำกัดการยึดทรัพย์โดยมาตรา 5 ระบุว่า ทรัพย์สินของภิกษุห้ามเจ้าหนี้ยึด เช่น พืชผลที่ไม่ถึงเวลาเก็บ พืชพันธุ์ที่จะใช้ในปีต่อไป พืชที่ เก็บไว้เลี้ยงตัวและครอบครัวสัตว์และเครื่องมือ อันประกอบอาชีพที่มีไว้พอควรแก่การดำเนินชีพ และมาตรา 6 ทรัพย์สินของภิกษุดังกล่าวในมาตรา 5 ถ้าหากถูกยึดอยู่แล้วและยังมิได้ขาย จนถึงวันใช้พระราชบัญญัตินี้ เจ้าของอาจร้องขอให้ถอนการยึดเสีย นอกจากนี้รัฐบาลคณะ ราษฎรยังตราพระราชบัญญัติห้ามการเสียดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475

โดยผู้ให้กู้ยืมคนใดที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด จะต้องถูกลงโทษ จากคุกหรือปรับ⁴³ การแก้ไขปัญหาของชาวนาที่คณะราษฎรได้ดำเนินการนั้น ปัญหาโครงสร้าง ในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่ได้รับการแก้ไข แต่รัฐบาลกลับหันมาให้ความสนใจและศึกษาหาวิธี การในการที่จะแปลงหนี้การระนองหนี้ให้กับชาวนา ซึ่งถือเป็นนโยบายของรัฐบาลในเวลานั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴²ชวลิต วายุกัตร์, อ้างแล้ว, : 604.

⁴³เรื่องเดียวกัน: 607.

การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐภายใต้แผนบูรณะชนบท พ.ศ.2485-2500

ความพยายามพัฒนาประเทศโดยการวางแผนอย่างมีระบบ เริ่มเกิดเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.2486 เมื่อรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ประกาศใช้แผนการบูรณะชนบทขึ้น แต่แผนการดังกล่าวดำเนินการได้เพียงช่วงระยะเวลาสั้น ๆ กล่าวคือ แผนบูรณะชนบท พ.ศ. 2485 ถูกยุบเลิกในปี พ.ศ.2486 แผนบูรณะชนบท พ.ศ.2494 ถูกยุบเลิกในปี พ.ศ.2496⁴⁴

รัฐบาลได้พยายามที่จะแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้พยายามแล้วที่จะปรับปรุงประเทศและสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นชนบท ด้วยการกำหนดเป้าหมายในแผนการต่าง ๆ ไว้ว่าจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นชนบทมีการครองชีพที่ดีขึ้น และฝึกฝนให้ชาวชนบทมีความกระตือรือร้นในกิจการท้องถิ่นของตน โดยมอบหมายให้คณะกรรมการหมู่บ้าน และเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยในระดับอำเภอและตำบลเป็นผู้ดำเนินการ แต่แผนการเหล่านี้ดำเนินการไปได้เพียงปีหรือสองปีก็ต้องยุบเลิกไปโดยปริยาย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความไม่สงบเรียบร้อยทางการเมืองที่มีอยู่ตลอดเวลา ยังผลให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญและสนใจกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นมากกว่าที่จะดำเนินงานตามแผนบูรณะชนบทที่ประกาศไว้อย่างจริงจัง

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง เมื่อต้องส่งมอบข้าวจำนวน 1 ล้าน 5 แสนตันให้กับฝ่ายสัมพันธมิตร โดยไม่คิดมูลค่า ซึ่งมีค่าประมาณ 2,500 ล้านบาท ตามข้อตกลงสันติภาพ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2488 รัฐบาลจึงจำเป็นต้องหันมาใช้วิธีการกดราคาข้าวภายในประเทศ เพื่อซื้อข้าวจากชาวนาในราคาถูก ๆ และเพื่อเป็นการชดเชยรายได้ของชาวนาที่สูญเสียไปจากการขายข้าวให้รัฐบาลในราคาถูก รัฐบาลจึงได้มีการเจรจาสั่งซื้อสิ่งของช่วยเหลือชาวนา โดยกระทรวงพาณิชย์ดำเนินการเจรจากับผู้แทนของสหประชาชาติกับคณะข้าหลวงชาวไทย ตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2488 โดยเจรจาขอซื้อผ้าดิบ ผ้ามุ้ง ผ้าหมอน ผ้าดิบ ผ้าเย็บผ้า จอบเหล็กมิลานสำหรับทำเคียว และยาต่าง ๆ

⁴⁴ทิพย์รัตน์ วาณิชชา, "การปรับปรุงท้องถิ่นกันดารโดยรัฐบาลสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ.2501-2506." (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), : 63-64.

สิ่งของช่วยเหลือชาวนาจำนวนแรกที่ส่งมาถึงประเทศไทยคือ ผ้าดิบ ซึ่งส่งมาจากประเทศอินเดีย รัฐบาลได้ส่งเรือรบหลวงพจัน และเรือภาณุรังษีไปรับที่สิงคโปร์ เรือรบหลวงพจันได้เดินทางกลับมาถึงท่าเรือกรุงเทพ เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2489 ได้เทียบท่าขนผ้าขึ้นที่ท่าเรือใหม่คลองเตย ส่วนเรือภาณุรังษีเดินทางถึงท่าเรือคลองเตย วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2489⁴⁵

สินค้าต่าง ๆ ดังกล่าวรัฐบาลมิได้ช่วยเหลือชาวนาโดยวิธีการให้เปล่า แต่นำมาเพื่อจำหน่ายให้กับชาวนาโดยเฉพาะ การจัดหาหน่วยผ้าให้แก่ชาวนา กรมการค้าภายในได้จัดแบ่งไปให้จังหวัดต่าง ๆ ที่มีการทำนามาก ในภาคกลางจำนวน 19 จังหวัด ซึ่งได้ถือเป็นหลักในการเจรจาซื้อสิ่งของช่วยเหลือชาวนาในครั้งแรกกับจังหวัดที่มีพลเมืองมาก 39 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 58 จังหวัด โดยแบ่งตามปริมาณเนื้อที่นาที่เพาะปลูกเมื่อปี พ.ศ. 2487 โดยอาศัยสถิติที่มีอยู่ครั้งสุดท้าย

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะเป็นการเจรจาสั่งซื้อสิ่งของเข้ามาเพื่อช่วยเหลือชาวนาก็ตามหาใช่เป็นการช่วยเหลือแบบให้เปล่า แต่เป็นการจำหน่ายแก่ชาวนาซึ่งราคาสินค้าที่จำหน่ายนั้นกลับมีราคาแพงมาก เมื่อเทียบกับราคาขายส่งให้กับบริษัทจังหวัด เช่น จอบ ราคา 30 บาท⁴⁶ เมื่อจำหน่ายให้ชาวนาโดยตรง แต่กลับขายส่งให้กับบริษัทจังหวัดเพื่อนำไปจำหน่ายต่อ โดยกำหนดราคาขึ้นมาใหม่ซึ่งขายส่งให้เพียงเล่มละ 10 บาท⁴⁷ ทั้งนี้โดยให้เหตุผลในการตั้งราคาขายดังกล่าวว่า "...ในการตั้งราคาของที่ขายเพื่อช่วยเหลือชาวนากระทรวงพาณิชย์จึงจำเป็นต้องตั้งเพื่อไว้สำหรับชดเชยราคาสิ่งของที่อาจสูญและเสียหายล่วงหน้า..."⁴⁸

⁴⁵ หจช. (3) สร.0201.29.3/6 บันทึกเรื่องสิ่งของช่วยเหลือชาวนา 20 มิถุนายน 2488 - 25 ธันวาคม 2494 : 6.

⁴⁶ หจช. (3) สร.0201.29.3/6 บันทึกสิ่งของช่วยเหลือชาวนา ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2491 เรื่อง สิ่งของช่วยเหลือชาวนาสูญและเสียหายตามจังหวัดต่าง ๆ : 11.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน : 13.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน : 16.

นอกเหนือจากสิ่งของช่วยเหลือชาวนาถูกตั้งราคาไว้สูงแล้ว ภายหลังจากจำหน่าย ยังปรากฏว่าในการจำหน่ายสิ่งของช่วยเหลือชาวนาบางจังหวัด อาทิ เกอ ต่าง ๆ มีสิ่งของสูญ และเสียหายในระหว่างดำเนินการอีกจำนวนมาก

ความพยายามในการช่วยเหลือชาวนาและพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าของรัฐบาล ยังคงมีเป็นระยะ ๆ ในเวลาต่อมา จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ลงมติรับหลักการโครงการพัฒนาท้องถิ่น ที่กรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้เสนอมาประกาศเป็นโครงการแห่งชาติ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2499 ทั้งนี้กำหนดให้เป็นโครงการปรับปรุงประเทศ โดยเริ่มจากหมู่บ้านในชนบทก่อน แล้วขยายต่อไปจนถึงเมืองหลวง⁴⁹ เพราะประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท รวมทั้งมีทรัพยากรนาชนิด⁵⁰ โครงการนี้มีหลักการสำคัญคือการทำที่จะแก้ไขชีวิตจิตใจของประชาชน ให้มีความรู้สึกสนใจในปัญหาของตนเอง โดยวิธีการที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งประชาชนในท้องถิ่นนั้นเองเป็น "คณะกรรมการประจำท้องถิ่น"⁵¹

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นประธาน มีการประชุมคณะกรรมการที่ทำเนียบรัฐบาลครั้งแรกเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2499 โดยในการประชุมครั้งนี้ได้มีการกำหนดแนวคิดใหม่ในการพัฒนาท้องถิ่น คือ

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁹ทิพย์รัตน์ วาณิชชา, อ้างแล้ว : 65.

⁵⁰หจช.คค.0202.2.10/1 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 11374/2499 ลงวันที่

31 พฤษภาคม พ.ศ. 2499 เรื่อง โครงการพัฒนาท้องถิ่น : 1.

⁵¹หจช.คค.0202.2.10/1, เรื่องเดียวกัน : 2.

...การพัฒนาท้องถิ่นที่ได้กระทำไปแล้วถือว่าเป็นงานที่ดำเนินจากเบื้องสูงไปสู่เบื้องต่ำ คืองานด้านพัฒนาการนั้นแต่เดิมภาครัฐเป็นผู้จัดทำเองทั้งสิ้น โดยให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มีหน้าที่ำงานเกี่ยวกับการพัฒนาการนั้นเป็นผู้ดำเนินการไปตามกำลังเงินงบประมาณที่มีอยู่ เมื่อดำเนินการไปจนหมดงบประมาณแล้ว การดำเนินงานก็ต้องหยุดลงชั่วคราว จนกว่าจะได้งบประมาณเพิ่มเติมจึงจะดำเนินการต่อไป จึงเห็นว่าการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นที่รัฐทำเองตามลาพังั้น การดำเนินการมักจะหยุดลง ซึ่งผิดกับการพัฒนาท้องถิ่นที่ได้กระทำโดยประชาชน เพื่อประชาชนนั้นงานจะดำเนินไปโดยไม่หยุดเลย เพราะเหตุว่างานที่ทำนั้นเป็นงานของประชาชนได้มีส่วนร่วมในการใช้ความคิดอ่านของตนเอง ได้ใช้กำลังแรงงานและกำลังทรัพย์ของตนเอง จึงทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการที่จะเป็นเจ้าของ"⁵²

ทั้งนี้กำหนดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ สำหรับออกไปทำงานกับราษฎรตามหมู่บ้าน เพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นไปช่วยกระตุ้นเตือนเร่งเร้าให้ราษฎรตื่นตัว เห็นประโยชน์ของการช่วยตนเอง โดยพยายามร่วมกันใช้ความคิดอ่าน ร่วมกำลังกันช่วยบำรุงท้องถิ่นของตนเอง เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเรียกว่า "นักพัฒนาการท้องถิ่น"⁵³



⁵² หจช.คค.0202.2.10/1 โครงการพัฒนาท้องถิ่น (2499 - 2501) รายงานการประชุมคณะกรรมการกลางพัฒนาท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2499 ณ ทาเนียบรัฐบาล 18 สิงหาคม พ.ศ.2499 : 2.

⁵³ หจช. คค.0202.2.10/1 รายงานการประชุมคณะกรรมการกลางพัฒนาท้องถิ่น ครั้งที่ 1 วันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ.2499 : 3.

ในการประชุมคณะกรรมการกลางพัฒนาการท่องเที่ยวครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2499 ที่ประชุมมีมติว่า "การพัฒนาท่องเที่ยวนั้นจะต้องได้รับความร่วมมือและประสานงานกันอย่างใกล้ชิด ลาพังแต่กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งย่อมจะดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยยาก จึงให้ถือว่า โครงการพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นแผนการชาติ ในขั้นนี้ให้ดำเนินการไปก่อน แล้วพิจารณาร่างเป็นกฎหมายเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป และได้มีมติให้กรรมการผู้แทนกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ จัดการรวบรวมการดำเนินงานพัฒนาการท่องเที่ยวที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และจะดำเนินการต่อไปส่งให้กรมประชาสัมพันธ์รวบรวมร่างระเบียบการบริหารงานของคณะกรรมการขึ้นเสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นระเบียบต่อไป⁵⁴

คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ตั้งสำนักงานของคณะกรรมการกลางพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นสำนักงานกลาง มี พลโทประภาส จารุเสถียร เป็นผู้อำนวยการ ประกอบด้วยผู้ช่วยผู้อำนวยการ และพนักงานประจำ ผู้อำนวยการมีหน้าที่รับและเสนอนโยบายต่อคณะกรรมการกลาง ปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามโครงการบูรณะ เป็นเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการกลาง ในการติดต่อร่วมมือและประสานงานกับคณะกรรมการกลางพัฒนาการท่องเที่ยวประจำจังหวัด หรืออำเภอ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดตั้งศูนย์กลางฝึกอบรมพนักงานส่งเคราะห์ประจำหมู่บ้าน ดำเนินการค้นคว้าปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจและดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกลางมอบหมาย

การดำเนินการพัฒนาท่องเที่ยวกำหนดเป็นโครงการ 5 ปี เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2500 กำหนดเขตบูรณะ ตามโครงการพัฒนาท่องเที่ยงได้ดำเนินการเฉพาะตำบลนอกเขตเทศบาล จำนวน 4,487 ตำบล และดำเนินการให้ได้ปีละประมาณ 987 ตำบล⁵⁵

นอกเหนือจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะแต่งตั้งคณะกรรมการกลางพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อพัฒนาชนบท ซึ่งถือเป็นนโยบายระดับชาติแล้ว รัฐบาลมีมติให้สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ทาการศึกษาหาทางช่วยเหลือชาวนา ให้มีเครื่องอุปโภคใช้ในราคาถูกและเพียงพอ เสนอคณะรัฐมนตรี สภาเศรษฐกิจแห่งชาติได้จัดทำบันทึกเสนอคณะรัฐมนตรี โดยสรุปว่า

54 เรื่องเดียวกัน

55 เรื่องเดียวกัน : 10.

...การที่จะช่วยชาวนา ชาวสวนให้มีสิ่งของและบริการใช้สอยมากขึ้น เพื่อยกมาตรฐานการครองชีพนั้น ไม่อาจทำได้ผลจริงจัง โดยทำให้ราคา สิ่งของและบริการในตลาดให้ถูกลง แต่อาจจะพึงกระทำให้ด้วยการเพิ่มรายได้ ของชาวนา ชาวสวน โดยวิธีการปรับปรุงวิธีการผลิตพืชผลให้ได้ผลดี มีค่าใช้จ่าย ในการผลิตต่ำ โดยการส่งเสริมการขนส่งและการคมนาคมให้สะดวกมีค่าใช้จ่าย ในการขนส่งถูกลง โดยการส่งเสริมให้ชาวนา ชาวสวน จำหน่ายพืชผลในตลาด ในราคาที่สูงพอสมควร สิ่งเหล่านี้เป็นกิจการที่กระทำให้เห็นผลได้โดยใช้ระยะเวลา ยาว และกระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงเกษตร กระทรวงเศรษฐกิจ กระทรวงคมนาคม กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงสหกรณ์ ได้กระทำอยู่ แล้ว"56

กระทรวงเกษตร ซึ่งถือเป็นกระทรวงที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาชาวนา ชาวสวน จึงได้รับสนองนโยบายดังกล่าว ได้มีการประชุมอธิบดีกรมต่าง ๆ ในสังกัดเพื่อหาทางยก มาตรฐานการครองชีพของชาติ เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ.2500 เพื่อเตรียมเสนอรัฐมนตรี ว่าการกระทรวง ในส่วนนโยบายการส่งเสริมรายได้ให้สูงขึ้น พร้อมทั้งได้ทำบันทึกข้อเสนอแนะ ในการกำหนดให้ได้ผลมากขึ้นโดยสรุปดังนี้

"การทำนา เร่งปรับปรุงข้าวให้มีคุณภาพดีเด่น ทั้งเรื่องคุณภาพ ให้เหนือประเทศที่แข่งขัน ในขณะเดียวกันก็เร่งทวีผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น เพื่อชาวนาจะมีรายได้มาก นอกจากนี้เพื่อให้ได้ผลผลิตเต็มเม็ดเต็มหน่วย จึงได้ทำการค้นคว้าและปราบศัตรูของข้าว ตลอดจนแนะนำให้กลจักรู้จัก วิธีป้องกันและกำจัดศัตรูข้าว"57

56 พช. (3) สร.0201.20/76 บันทึกเรื่องการช่วยเหลือชาวนา ให้ซื้อเครื่อง อุปโภคที่สั่งเข้ามาในราคาถูก : 6.

57 พช. (3) สร.0201.20/76 บันทึกการประชุมอธิบดีกรมต่าง ๆ สังกัดกระทรวง เกษตร 23 กรกฎาคม 2500 : 2.

สำหรับการประสานงานให้เป็นไปตามนโยบายช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล มีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม กระทรวงเศรษฐกิจ กระทรวงสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงการคลัง ร่วมมือประสานงานกับกระทรวงเกษตร เพื่อยกมาตรฐานการครองชีพของชาวนา ให้เกิดผลดีสัมความมุ่งหมายของรัฐบาล

ส่วนกระทรวงมหาดไทยนี้ มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ถือว่าเป็นหน้าที่ของตนเองในการยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชน แต่การช่วยเหลือไม่ตกถึงมือประชาชนที่ยากจนอย่างแท้จริงนั้น กระทรวงมหาดไทยมองว่านั้นเป็นเพราะ "...ผู้ว่าราชการจังหวัดคนเดียว รับผิดชอบงานทุกกระทรวงทบวงกรมในส่วนภูมิภาคทั้งจังหวัด นายอำเภอคนเดียวรับผิดชอบเช่นเดียวกันทั้งอำเภอ"⁵⁸ ซึ่งย่อมจะไม่ได้ผล แต่การยกมาตรฐานการครองชีพของชาติจะสำเร็จได้อยู่ที่ราษฎรแต่ละคน แต่ละครอบครัว จะต้องร่วมมือกันยกมาตรฐานการครองชีพของตน โดยกระทรวงมหาดไทยได้เสนอรูปแบบใหม่ให้มีการทำโครงการพัฒนาท้องถิ่น (COMMUNITY DEVELOPMENT) กำหนดให้มีพัฒนากรเป็นสื่อกลางติดต่อระหว่างรัฐบาลกับราษฎรในชนบทอย่างใกล้ชิด พยายามช่วยเหลือให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยให้เหตุผลว่า ...การพัฒนาท้องถิ่นที่เคยทำมาแล้ว เช่น การสร้างถนน ขุดบ่อน้ำ สร้างโรงเรียน เป็นต้น นั้นถือว่าเป็นงานที่ดำเนินจากเบื้องสูงไปสู่เบื้องต่ำ คือรัฐเป็นผู้จัดทำเองทั้งสิ้นตามกำลังเงินงบประมาณที่มีอยู่ เมื่อหมดงบประมาณแล้วหรือไม่มีงบประมาณที่จะส่งเสริมต่อไป การดำเนินงานก็ต้องหยุดชะงักลง จนกว่าจะได้งบประมาณมาใหม่เพิ่มเติม แต่การดำเนินงานที่มุ่งบำรุงความเจริญในชนบทตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นนั้น งานจะดำเนินไปโดยไม่หยุดยั้งเพราะประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน"⁵⁹

58 พจ. (3) สร. 0201.29/75 หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ 13491/2500 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2500 เรื่องการดำเนินการตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อยกมาตรฐานการครองชีพ : 2.

59 เรื่องเดียวกัน : 4.

ในระยะแรกยังไม่มีพัฒนาการก็จัดการอบรมปลัดอำเภอฝ่ายบำรุงให้ทำหน้าที่แทนพัฒนาการไปพลางก่อน โดยใช้เวลาในการอบรมรุ่นละ 10 สัปดาห์ สำหรับงบประมาณในการอบรมปลัดอำเภอฝ่ายบำรุง ซึ่งจะต้องใช้จ่ายในปี พ.ศ.2501 มีการอบรม 4 รุ่น จำนวน 494 คน เป็นเงิน 1,723,600 บาท และงบประมาณในการอบรมพัฒนาการอีก 6,468,000 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ประมาณ 8,191,600 บาท⁶⁰ รับผิดชอบในการอบรมปลัดอำเภอฝ่ายบำรุงขึ้นก่อนแล้วจึงอบรมพัฒนาการสำหรับออกไปทำงานใกล้ชิดกับราษฎรในชนบท ตลอดทั้งอบรมราษฎรที่เป็นผู้นำในตำบลหรือพัฒนาการสงเคราะห์อีกด้วย

นอกจากนั้นยังมีการตั้งศูนย์อบรมพัฒนาการเป็นโครงการทดลอง (PILOT PROJECT) ขึ้นในบริเวณนิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี กำหนดระยะเวลาฝึกอบรมพัฒนาการในปี พ.ศ.2501 จนถึงปี พ.ศ.2508 มีเป้าหมายพัฒนาการ จำนวน 3,900 คน⁶¹

ภายหลังการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500 พลเอก ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการกลางพัฒนาท้องถิ่น ได้ทำหนังสือด่วนมากที่ 1/2501 สำนักงานคณะกรรมการกลางพัฒนาท้องถิ่น กรมประชาสัมพันธ์ ลงวันที่ 7 เมษายน พ.ศ.2501 เรื่องอนุมัติเกี่ยวกับการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ ซึ่งมีเนื้อหาโดยสรุป "...คงเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าราษฎรในชนบทโดยทั่ว ๆ ไปนั้น ยังคงถือชนบทรรมนิยมประเพณีเก่าแก่ดั้งเดิม กล่าวคือ ไม่ใคร่จะมีการปรับปรุงความเป็นอยู่ตลอดจนการทำมาหากินให้ทัดเทียมกับความเจริญของบ้านเมืองในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะราษฎรในชนบทยังด้อยในความรู้ที่แก้ไขปรับปรุงตนเอง และชาดผู้ที่จะไปเร่งเข้าและแนะนำ..."⁶² เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการกลางพัฒนาการท้องถิ่น เพื่อเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานพัฒนาการท้องถิ่น มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง คณะกรรมการนี้จำเป็นต้องมีสำนักงานขึ้น เพื่อใช้เป็นศูนย์กลางบริหารงานพัฒนาการท้องถิ่นและทำหน้าที่ติดต่อประสานงาน

⁶⁰พช. (3) สร.0201.29/75 อ้างแล้ว : 9.

⁶¹พช. (3) สร.0201.29/75 "โครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ" 175.

⁶²พช.คค.0202.2.1/1 โครงการพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2499 - 2501)

หนังสือที่ 1/2501 สำนักงานคณะกรรมการกลางพัฒนาการท้องถิ่น กรมประชาสัมพันธ์
วันที่ 7 เมษายน 2501 เรื่องขออนุมัติเกี่ยวกับการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ

กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานนี้เรียกว่า "สำนักงานคณะกรรมการกลางพัฒนาการท่องเที่ยว" ในการประชุมคณะกรรมการกลางเมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2501 ที่ประชุมได้พิจารณาแต่งตั้งให้ พลโท ประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรี ฝ่ายปกครองเป็นผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการกลางพัฒนาการท่องเที่ยว มี นายนิคม จันทรวิฑูร รักษาราชการแทนหัวหน้ากองวิชาการสังคม กรมประชาสัมพันธ์ เป็น เลขานุการ⁶³

ขณะเดียวกันก็มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานตามโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยมี พลโท ประภาส จารุเสถียร ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการกลางพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นประธาน มีหน้าที่ดำเนินการในสาระสำคัญ 3 ประการคือ

1. เพื่อกระชับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลทุกส่วนและทุกระดับในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว

2. เพื่อนำบริการต่าง ๆ กล่าวคือ ตัวเจ้าหน้าที่ กำลังเงิน วัสดุ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ ตามความจำเป็นในการดำเนินงานพัฒนาการท่องเที่ยวให้บรรลุตามความมุ่งหมาย และ

3. เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาการท่องเที่ยวของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ทุกสาขางานได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และสอดคล้องต้องกัน⁶⁴

ด้วยหลักการแล้วการพัฒนาท่องเที่ยวในทิศทางที่คณะกรรมการกำหนดนั้น มีขอบเขตกว้างขวาง ไม่จำกัดเพียงการอาชีพเท่านั้น สุดแต่ความต้องการของชาวบ้าน โดยมอบหมายการปฏิบัติงานเพื่อค้นหาความต้องการของชาวบ้านและดำเนินงาน ให้สอดคล้องกับความต้องการของชาวบ้าน ให้พัฒนาเป็นเครือข่ายการทำงานตามโครงการเป็นผู้ให้คำแนะนำและช่วย ในปี พ.ศ. 2501 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาท่องเที่ยวไว้ในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เช่น กรมกลากรรม เพื่อการส่งเสริมการเลี้ยงไหม บำรุงพืชบริการส่งเสริมและเผยแพร่ปราบศัตรูพืช จำนวน 2,120,000 บาท

⁶³หจช. คค.0202.2.10/1 หนังสือที่ 1/2501 สำนักงานคณะกรรมการกลางพัฒนาการท่องเที่ยว กรมประชาสัมพันธ์ 7 เมษายน 2501 : 3.

⁶⁴หจช. คค.0202.2.10/1 รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานงานพัฒนาการท่องเที่ยว ครั้งที่ 1/2501 วันที่ 13 มิถุนายน 2501 : 7.

กรมการข้าวเพื่องานบริการส่งเสริมและเผยแพร่เอกสารการช่วยเหลือชานา และขยายพันธุ์ข้าว 8,120,000 บาท กรมมหาดไทยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และอุดหนุนสภาตำบล 4,500,000 บาท กรมประชาสงเคราะห์ เพื่อจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง 8,000,000 บาท กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อดำเนินการมูลสารศึกษาและศูนย์อาสาพัฒนาเพื่อการศึกษาภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ 3,800,000 บาท เป็นต้น รวมหลักฐานได้จัดสรรงบประมาณในการ พัฒนาท้องถิ่น ปี พ.ศ.2501 เป็นจำนวนเงิน 112,326,216 บาท ส่งผลให้ชาวนารู้จักวิธี การช่วยเหลือซึ่งเป็นของใหม่สำหรับชาวนาได้อย่างถูกต้องในเวลาต่อมา

คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาที่ขาดแคลนข้าวบริโภค ใน พ.ศ. 2495 ทั่วประเทศ ประสบกับปัญหาภาวะภัยแล้ง การทำนาของราษฎรไม่ประสบผลสำเร็จ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 40 คน โดยการนำของ นายแคล้ว นรบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น ได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีขอให้ดำเนินการช่วย เหลือชาวนาภาคอีสานโดยด่วน "...เนื่องเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าเมื่อปี พ.ศ.2493 การทำนาของราษฎรในภาคอีสานไม่ได้ผล ฉะนั้น ในฤดูปักดำในปี พ.ศ. 2494 ราษฎรไม่มี ข้าวจะบริโภค ระหว่างการทำนาบางจังหวัดได้ยื่นคำร้องขอยืมข้าวบริโภคจากกรมประชา- สงเคราะห์ทั้งหมดเป็นจำนวน 1 ล้านบาทเศษ หลักฐานปรากฏชัดเจนแล้ว ครั้นราษฎรทำนาได้ ข้าวในปี พ.ศ.2494 แล้ว จึงนำส่งให้กรมประชาสงเคราะห์และเจ้าหน้าที่อื่นก็โดยวิธีการที่ราษฎร ยืมเงินมาซื้อข้าวบริโภคนี้ ทำให้เร่ร่อนและลี้ภัยพวณะของราษฎรตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของ เจ้าหนี้ยี่มีมาก หากรัฐบาลไม่ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือชาวนาระยะนี้แล้ว ฐานะของชาวนาจะ ทรุดลงไปอีก อันจะเป็นผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของชาติ ฉะนั้นขอรัฐบาลได้โปรดพิจารณา ช่วยเหลือชาวนาภาคอีสานโดยสรุป คือ ให้รัฐบาลจัดสรรเงินก้อนหนึ่งพอสมควรที่จะช่วยซื้อ ข้าวที่ราษฎรได้บริโภคในระหว่างการปักดำ ให้ช่วยเหลือในพันธุ์ข้าวปลูกด้วยในปีนั้นและในปี พ.ศ.2496⁶⁵

65 พจช. (3) สร.0201.29.3/9 การช่วยเหลือชาวนาภาคอีสาน ลงวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2494 เรื่อง ขอให้ดำเนินการช่วยเหลือชาวนาภาคอีสานโดยด่วน

นอกจากหนังสือเรียกร้องให้รัฐบาลริบดาเนินการแก้ไขปัญหาฝนแล้งแล้ว นายนาถ เงินทาบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคามยังทำหนังสือเสนอแนวทางแก้ไขและการช่วยเหลือชาวนาต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กันยายน พ.ศ.2495 ว่า การช่วยเหลือราษฎรคอกอยากตั้งที่กระทรวงมหาดไทยเคยปฏิบัติมามากใช้วิธีให้เงินเบแล้วจ่ายซื้อข้าวให้ราษฎรยืม วิธีนี้จะช่วยได้เฉพาะผู้มีหลักทรัพย์ประกันและเป็นการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้า ผิดให้ราษฎรเกียจคร้านคอยแต่จะพึ่งรัฐบาล เพื่อผิดให้ราษฎรพึ่งตนเอง ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า รัฐบาลควรจะเปลี่ยนนโยบายโดยหางานให้ราษฎรคอกอยากทำ เป็นต้นว่า ให้งบประมาณในการก่อสร้างทางหลวง เพราะงานชนิดนี้ไม่ว่าชายหรือหญิงก็ยอมทำได้⁶⁶

จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ.2495 และคณะรัฐมนตรีลงมติว่า "...ชี้แจงไปว่าทำอยู่แล้ว"⁶⁷ ขณะเดียวกัน นายศ จันทร์โถมาลัยสุด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมาก็ได้ทำหนังสือ ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ.2495 เรื่อง ให้ตั้งคณะกรรมการไปสำรวจและช่วยเหลือราษฎรถูกอุทกภัยในจังหวัดนครราชสีมาและคอกอยาก เพราะการทำนาไม่ได้ผล เนื่องจากฝนแล้งในฤดูกาลทำนาถึง นายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ.2495 และคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า "...ทำอยู่แล้ว"⁶⁸ เช่นเดียวกัน

ศูนย์วิทยพัชกร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁶หจช. (3) สร.0201.29.3/9 การช่วยเหลือชาวนาภาคอีสาน ลงวันที่ 26 กันยายน พ.ศ.2495.

⁶⁷หจช. (3) สร.0201.28.3/9 เรื่องเดียวกัน

⁶⁸หจช. (3) สน.0201.29.3/9 การช่วยเหลือชาวนาภาคอีสาน ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ.2496

ในขณะที่สถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นดูเหมือนจะไม่เปิดโอกาสให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถได้ลงแรงผลักดันนโยบายการช่วยเหลือชาวนาได้อย่างจริงจังเท่าไรนัก เพราะสถานการณ์ทางการเมืองยังคงบังคับให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังคงต้องให้ความสำคัญกับวิธีการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลและอำนาจทางการเมืองของตนเอง ไว้⁶⁹ เสียงเรียกร้องให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องเผชิญหน้ากับปัญหาชาวนาโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่เรื่อยๆ และในวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2498 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากทั่วประเทศ จำนวน 42 คน โดยการนำของ นายนิวัฒน์ พ.ศรีสุวรรณที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ดได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี ขอให้พิจารณาปลดเปลื้องหนี้สินแก่ชาวนาที่ยืมเงินไปซื้อข้าวบริโภคและค่าพันธุ์ข้าวปลูก โดยให้เหตุผลประกอบดังนี้

1. เหตุผลที่เกี่ยวกับการเมือง

ก) เวียงจันทน์ได้เอกราช ไทยลาวอีสานตื่นเต้นกันมาก ราษฎรอดอยาก เขาจ่ายข้าวบริโภคช่วยเปล่าไม่เรียกค่าตอบแทนใด ๆ ส่วนราษฎรทางฝั่งไทย (อีสาน) รัฐบาลต้องให้กู้ยืมเงินบังคับเรียกคืน ผลเมืองของสองประเทศที่อยู่ใกล้เคียงกันและไปมาหาสู่กันเสมอ ๆ ที่น้องสองฝั่งต่างก็มีฐานะยากจนคนแค้นเหมือน ๆ กัน แต่ได้รับผลประโยชน์จากรัฐบาลของตนแตกต่างกัน จึงมีการกระเหินทางจิตใจ เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันไปต่าง ๆ นานา ผลเมืองของไทยก็น้อยกว่าทำไม รัฐบาลเราจึงช่วยเหลือราษฎรฟรี ๆ เหมือนอย่างเขาไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่มีอยู่ข้าวอยู่น้ำอุดมสมบูรณ์ดีกว่าลาว ปัญหาจึงใคร่ขอให้รัฐบาลคิดคำนึงดูบ้าง เพราะทั่วโลกกำลังอยู่ในยุคโฆษณาชวนเชื่อแทรกซึม ยุแห่

ข) เหตุการณ์ในประเทศ การเลือกตั้งทั่วไปใกล้เวลาเข้ามาแล้ว พวกฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลนี้กำลังไหวตัวฉวยโอกาสหาเสียงจากราษฎรเวลานี้มีเสียงโฆษณาว่า ถ้าฝ่ายเขาได้รับเลือกเป็นผู้นำแทนในสมัยหน้า หรือมีโอกาสตั้งรัฐบาล พวกเขาจะยกเลิกหนี้สินแก่ทั้งหมดทำให้แก่ราษฎร

⁶⁹กฤษรัตน์ วาณิชชา, อ้างแล้ว, : 65.

จะช่วยราษฎรผู้ด้อยากพรี่ ไม่ให้ราษฎรต้องเป็นหนี้สินอย่างรัฐบาล
ปัจจุบันนี้กระทำมาแล้ว เรื่องนี้ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อการเลือกตั้ง
ของรัฐบาลในสมัยหน้าโปรดพิจารณา

2. เหตุผลในทางการกุศล ความจริงเงินที่กู้ยืมช่วยเหลือความ
อดอยากและค่าพันธุ์ข้าวปลูก ราษฎรก็ได้รับมาครอบครัวละเล็กละน้อย
รายละ 100-200 บาท เท่านั้น ราษฎรที่กู้ยืมไปส่วนมากก็มีฐานะยากจน
ไม่มีทางจะทวงคืนได้ง่าย ๆ แม้จะมีผู้ค้าประกันก็ตาม ส่วนมากผู้ค้าประกัน
ก็เป็นกานัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีรายได้น้อยอยู่แล้ว ถ้าจะบีบบังคับเอาจาก
ราษฎรหรือเอาจากผู้ค้าประกันก็จะเป็นการเดือดร้อนกันมาก เพื่อเป็น
การกุศลรัฐบาลควรจะได้อุทิศเงินรายนี้ให้แก่ราษฎรไปเสีย และเวลากี
ใกล้จะถึงปีกิ่งพุทธกาล พ.ศ.2500 โปรดพิจารณา อุทิศหนี้รายใหญ่นี้เป็น
พุทธบูชาให้ราษฎรทั่วหล้ามีแต่ความเบิกบานแจ่มใส หมัดกังวลกันเสียที่
รัฐบาลนี้จะได้รับแต่การยกย่องสรรเสริญต่อไป⁷⁰

จากกระแสการเรียกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ท้าให้รัฐบาล จอมพล
ป.พิบูลสงคราม ซึ่งกำลังวางแผนจัดงานเฉลิมฉลองกิ่งพุทธกาลในปี พ.ศ.2500 อยู่แล้ว จึง
ชวนรับข้อเรียกร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว โดยการออกประกาศคณะรัฐมนตรี
เรื่อง ยกเลิกหนี้ค่าพันธุ์ข้าวปลูกให้ชาวนานานวันพีชมงคล พ.ศ.2499⁷¹

⁷⁰ หจข. (3) สร.0201.29.1/140 การปลดเปลื้องหนี้สินแก่ราษฎรที่ยืมเงินซื้อข้าว
บริโภคและค่าพันธุ์ข้าวปลูก (20 ธันวาคม พ.ศ.2498-21 มีนาคม พ.ศ.2500) ลงวันที่ 20
ธันวาคม พ.ศ.2498 เรื่อง ขอให้พิจารณาปลดเปลื้องหนี้สินแก่ชาวนาที่ยืมเงินซื้อข้าวบริโภคและ
ค่าพันธุ์ข้าวปลูก

⁷¹ หจข. (3) สร.0201.29.1/140 ประกาศสำนักคณะรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกหนี้
ค่าพันธุ์ข้าวปลูกให้ชาวนานานวันพีชมงคล พ.ศ.2499.

สำหรับปัญหาการขาดแคลนข้าวบริเวณคันประเทศ ในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ.2500 เมื่อต้องประสบกับภาวะฝนแล้ง ชาวนาไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้อย่างปกติ ปริมาณพื้นที่การเพาะปลูกข้าวลดลง ส่งผลให้ผลผลิตในปีการเก็บเกี่ยว พ.ศ.2500 - 2501 ไม้ได้ผล⁷²เกิดการขาดแคลนข้าวบริเวณคันทั่ว ๆ ไปทั้งภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคอีสาน และภาคกลาง⁷³

พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีเรียกร้องให้รัฐบาลหาทางบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในชนบท ความเดือดร้อนของประชาชนในชนบทครั้งนี้ เป็นเหตุให้ประชาชนได้ประกอบกรรมทำเข็ญ แ่่งซึ่งข้าวซึ่งปรากฏเป็นข่าวโดยทั่วไป เช่น

...ในอำเภอแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง เขตติดต่อระหว่างจังหวัดลำปาง เชียงราย ราษฎรกลุ่มหนึ่ง ประมาณ 30 คน ได้เอาไม้ขวางทางรถยนต์บรรทุกข้าวสารแล้วแย่งเอาข้าวสารไปหลายกระสอบ โดยไม่ทำร้ายคนประจำรถ เรื่องนี้มีรายงานข่าวปรากฏอยู่ในหนังสือพิมพ์หลายฉบับ แต่ก็ยังไม่เห็นทางการจัดการแต่ประการใด และเจ้าหน้าที่อำเภอก็ไม่รู้จะทำประการใดด้วย เพราะถ้าดำเนินการจับกุมก็ต้องจับกันทั้งหมู่บ้านและสาเหตุที่ทำผิดกันก็เป็นที่เวทนายิ่งนัก (ไม่มีข่าวกิน)⁷⁴



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷²มาเรียน ไมนคอร์, การอพยพของประชากรในประเทศไทย. แปลโดยไพศาล ชัยมงคล และคณะ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา): 37.

⁷³หจช. (3) สร.0201.29.1/165 ราษฎรขออยากขาดแคลนข้าวบริเวณ (15.-17 ตุลาคม พ.ศ.2501)

⁷⁴เรื่องเดียวกัน

อีกทั้งประชาชนในภาคเหนือนิยมบริโภคข้าวเหนียวกันเป็นประจำ ซึ่งกระบวนการหุงข้าวเหนียวนั้นจะต้องแช่ข้าวให้อ่อนตัวเสียก่อนในตอนเย็น วันรุ่งขึ้นในตอนเช้าจึงจะเอาข้าวที่แช่ไว้นั้นไปหุง ปรากฏว่าได้มีการลักลอบข้าวรวมทั้งหม้อที่แช่ข้าวไว้ตอนกลางคืนจนหมดสิ้น แต่ของมีค่าอื่น ๆ ไม่หายเลย พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านขณะนั้นได้ให้เหตุผลว่า "การที่ราษฎรอดอยากนั้น เพราะรัฐบาลประมาทจำนวน (ข้าว) ขายส่งต่างประเทศสูงเกินไป และความเสียหายที่เกิดจากการเพาะปลูก"⁷⁵

เหตุการณ์ที่ตนเองเดียวกันก็เกิดขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การขาดแคลนข้าวที่ใช้สำหรับการบริโภค จนถึงกับมีการแจกจ่ายข้าวสำหรับบริโภคแก่ราษฎร ของนายเทพ โชติณัฐิต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดศรีสะเกษ ได้นำข้าวสารจำนวน 1,000 กระสอบไปแจกราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ⁷⁶

ส่วนทางภาคใต้ ปัญหาความขาดแคลนข้าวบริโภคทางภาคใต้เกิดขึ้นเพราะ "... ข้าวมีราคาแพงมาก"⁷⁷ และใช้ระบบการจำหน่ายโดยการปันส่วนข้าว เพื่อมาให้ข้าวต้องตกไปเป็นเสบียงอาหารของพวกโจรจีนคอมมิวนิสต์ การจัดสรรข้าวเพื่อบรรเทาความขาดแคลน ได้ดำเนินการตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.16913/2501 ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2501คณะกรรมการจัดการบรรเทาความขาดแคลนได้จัดการแจกจ่ายข้าว 25 % สำหรับประชาชนยากจน และกรมการรับประทานเท่านั้น ส่วนข้าว 15 % 10 % และ 5 % ไม่ได้จัดเพราะถือว่าเป็นข้าวของผู้มีฐานะดี สามารถจัดหาซื้อกันเองได้⁷⁸

⁷⁵หจช. (3) สร.0201.29.1/165 หนังสือพรรคประชาธิปัตย์ที่ 741/2501 ลงวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2501 เรื่องราษฎรอดอยากขาดแคลนข้าวบริโภค

⁷⁶หจช. (3) สร.0201.29.1/164 นายเทพ โชติณัฐิต เอาข้าวสารไปแจกราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ

⁷⁷หจช. (3) สร.0201.29.1/155 ราษฎรอ่าเภอเบตงได้รับความเดือดร้อนเพราะข้าวราคาแพง

⁷⁸หจช.มท.0201.1.34/15 ให้จังหวัดรายงานเหตุการณ์และสถานการณ์ทั่ว ๆ ภายหลังปฏิวัติ

การขาดแคลนข้าวบริเวณภายในประเทศ เป็นปัญหาที่สำคัญที่รัฐบาลต้องแก้ไข ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือราษฎรประสบความอดอยากมา 3 ปี⁷⁹ มาแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการช่วยเหลือราษฎรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ.2501 มี พล.ท.หลวงกำมบนาท แส่นยากกร เป็นประธานกรรมการ⁸⁰

จุดมุ่งหมายของคณะกรรมการชุดนี้ก็เพื่อพิจารณาเร่งรัดให้จังหวัดดำเนินการใช้เงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดส่งมาให้ถึงมือราษฎร เป็นไปตามโครงการที่ได้เสนอของบประมาณให้เร็วที่สุด ในการปฏิบัติให้คณะกรรมการชุดนี้เดินทางออกไปตรวจพิจารณาอย่างถี่ถ้วน เพื่อให้การติดต่อประสานงานได้ผลโดยรวดเร็ว⁸¹ ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยเคยได้กำหนดหลักการว่าจะไม่แจกข้าวบริเวณเป็นการให้เปล่าแก่ราษฎร แต่ดำเนินการดำเนินการครั้งนี้จะได้รับผลประโยชน์ เพราะเข้าใจว่าประสบกับความอดอยากจริง ๆ จึงมีการพิจารณาแจกข้าวบริเวณเป็นการให้เปล่าไปได้เป็นการพิเศษ ทั้งนี้ให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการ

การกำหนดพื้นที่ให้การช่วยเหลือ คณะกรรมการได้กำหนดจังหวัดเป้าหมายเร่งด่วนที่ควรให้การช่วยเหลือ จำนวน 7 จังหวัด ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ปรากฏว่าธรรมชาติไม่อำนวยให้เกิดภาวะความแห้งแล้ง และราษฎรมิได้ประกอบอาชีพกันมาก เกรงว่าจะได้รับความยากลำบากเพิ่มทวียิ่งขึ้น ได้แก่ จังหวัดศรีสะเกษ บุรีรัมย์ สุรินทร์ ขอนแก่น มหาสารคาม ร้อยเอ็ด และกาฬสินธุ์⁸² คณะกรรมการได้จัดลำดับฐานะความเป็นอยู่ของราษฎรในจังหวัดประสบความอดอยาก ควรได้รับความช่วยเหลือก่อน หลังดังนี้

⁷⁹หจช. มท.0201.2.1.49/5 การช่วยเหลือราษฎรที่อดอยากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

⁸⁰หจช. มท.0201.2.1.49/5 การช่วยเหลือราษฎรที่อดอยากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (พ.ศ.2501)

⁸¹หจช. มท.0201.2.1.49/5 เรื่องเดียวกัน

⁸²หจช. มท.0201.2.1.49/5 บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการอำนวยการช่วยเหลือราษฎรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ครั้งที่ 1/2501 13 สิงหาคม พ.ศ.2501

1. จังหวัดที่ควรให้ความช่วยเหลือเป็นลำดับแรกควร ได้แก่ จังหวัดศรีสะเกษ สุรินทร์ และบุรีรัมย์

2. จังหวัดที่ควรได้รับความช่วยเหลือเป็นลำดับที่สอง ได้แก่ จังหวัดร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ มหาสารคาม และจังหวัดขอนแก่น⁸³

สำหรับงบประมาณรัฐบาลได้จัดตั้งงบประมาณสำหรับช่วยเหลือราษฎรที่อดอยาก ในปีงบประมาณ 2500 ไว้จำนวน 53 ล้านบาท และได้รับงบประมาณเพิ่มในปีงบประมาณ 2501 อีกจำนวน 15 ล้านบาท คณะกรรมการได้พิจารณาอนุมัติช่วยเหลือจังหวัดที่มีราษฎรประสบกับความอดอยากเป็น 2 ครั้ง ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2501⁸⁴

การใช้จ่ายเงินงบประมาณตามโครงการช่วยเหลือราษฎรอดอยาก งบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้ทางจังหวัดนำไปใช้ในการสร้างทางสายต่าง ๆ โดยจ้างแรงงานราษฎรในท้องถิ่นเป็นหลัก รวมทั้งการขุดลอกคลองส่งน้ำซึ่งโดยหลักการแล้วมุ่งจะช่วยเหลือให้ประชาชนมีงานทำเป็นสำคัญ ทาใช้เป็นการจัดซื้อสิ่งของหรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ มีการกำชับให้ใช้จ่ายเงินตามโครงการโดยเคร่งครัด ขณะเดียวกันก็คงมีคนชรา คนทุพพลภาพ และเด็ก ๆ ที่จังหวัดต่าง ๆ คงดำเนินการช่วยเหลือแบบให้เปล่าตามความจำเป็น

เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนที่อดอยากเป็นไปตามวัตถุประสงค์ คณะกรรมการจึงได้เดินทางไปตรวจเยี่ยม รวมทั้งเร่งรัดการปฏิบัติงานช่วยเหลือราษฎรที่อดอยาก รวม 7 จังหวัด ที่คณะรัฐมนตรีได้แบ่งลำดับความจำเป็นและความเดือดร้อนของราษฎรออกเป็น 2 ลำดับไว้แล้ว คือ

1. จังหวัดสุรินทร์ บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ
2. จังหวัดร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม และกาฬสินธุ์

⁸³หจช. มท.0201.2.1.49/5 การประชุมกระทรวงครั้งที่ 26/2501 เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2501

⁸⁴หจช. มท.0201.2.1.49/5 บันทึกการประชุมคณะกรรมการอำนวยการช่วยเหลือราษฎรภาคตะวันออกเฉียงเหนือครั้งที่ 1/2501 วันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2501

โดยกำหนดออกเดินทางในวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2501 เริ่มต้นจากการเดินทางไปตรวจการสร้างทางตามโครงการในเขตจังหวัดชัยภูมิ การส่งเคราะห์ผู้ยากจนและพระสงฆ์⁸⁵

การช่วยเหลือประชาชนที่อดอยากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โครงการต่าง ๆ มักมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ ๆ เนื่องจากจำนวนเงินที่รัฐบาลส่งไปช่วยเหลือมีจำนวนมาก คือ สูงถึง 68 ล้านบาท ในปี 2500-2501 ดังได้กล่าวมาแล้ว และอาจกล่าวได้ว่าปัญหาการขาดแคลนข้าวบริโภคใน พ.ศ.2501 นั้น มีอยู่ในบางท้องที่อันเนื่องมาจากการทำนาไม่ได้ผล เช่น ในจังหวัดทางภาคกลาง ภาคใต้บางจังหวัด หรือเนื่องมาจากความยากจนของราษฎรและสภาพภูมิประเทศกันดาร เช่น จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ⁸⁶ นอกเหนือจากการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในการช่วยเหลือให้ชาวนามีงานทำในฤดูแล้งแล้ว ในบางจังหวัดยังมีการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ เพราะการทำนาไม่ได้ผล⁸⁷ อีกด้วย

การอดอยากข้าวสำหรับบริโภคนปี 2501 บางท้องที่เป็นไปอย่างรุนแรงถึงกับมีประชาชนต้องบริโภคพืชอย่างอื่นแทนข้าว⁸⁸ และมีตัวเลขที่ยืนยันจังหวัดที่อดอยากถึง 38 จังหวัดทั่วประเทศ⁸⁹

⁸⁵หจช. มท.0201.2.1.49/5 รายงานการตรวจความช่วยเหลือราษฎรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. 24 สิงหาคม พ.ศ.2501.

⁸⁶หจช.คค.0202.2.18/1 การปฏิบัติงานในหน้าที่คณะรัฐมนตรี (พ.ศ. 2500 - 2502)

⁸⁷กจช.ก/บ7/2501/มท.7.5 การช่วยเหลือประชาชน "ชาวพวนิชย์" 7 สิงหาคม พ.ศ.2501.

⁸⁸หจช.ก/บ7/2501/มท.7.5 การช่วยเหลือประชาชน "ชาว" 21 กรกฎาคม พ.ศ.2501.

⁸⁹หจช.คค.0302.2.18/1 บันทึกรายงานการประชุมเรื่องข้าวบริโภค 7 พฤษภาคม พ.ศ.2501.

กล่าวโดยสรุปนโยบายของรัฐบาลต่อปัญหาชาวนาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานปัญหาความยากจนของชาวนา ซึ่งรัฐเน้นการให้ความช่วยเหลือด้วยวิธีการสงเคราะห์ ให้ชาวนาสามารถชำระหนี้ด้วยการประนีประนอมหนี้ ทั้งนี้รัฐบาลให้ชาวนายืมเงินไปใช้หนี้เอกชน ซึ่งก็คือการที่รัฐบาลพยายามจัดการให้หนี้ของชาวนาเข้าสู่ระบบมากขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกช่วยเหลือ

ส่วนยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ยังคงเน้นการให้ความช่วยเหลือแบบสงเคราะห์ชาวนา ด้วยการแจกพันธุ์ข้าวปลูกแก่ชาวนาที่ขาดแคลน เร่งการขยายพื้นที่เพาะปลูกให้มากขึ้นและพัฒนาไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นแห่งชาติ เน้นให้ประชาชนช่วยเหลือตนเอง รัฐทำหน้าที่ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือในสิ่งที่ประชาชนไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นยุทธศาสตร์การช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2500 ก็ยังเน้นการสงเคราะห์ชาวนาเป็นด้านหลัก

ในทางการเมืองรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ประกาศใช้แผนบูรณะชนบท พ.ศ. 2485 ในขณะที่ประเทศไทยอยู่ในภาวะสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร ในขณะที่เดียวกัน เสถียรภาพของรัฐบาลก็ยังไม่มั่นคงนัก ทั้งที่นอกจากจะเกิดการขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่าง นายกรัฐมนตรีและคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว สมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ยังไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลอีกด้วย จนในที่สุดรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ต้องลาออกไปตามวิถีทางรัฐสภา เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 และมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีแทน⁹⁰

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹⁰ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ศึกษาศาสตร์ จันทวารินทร์, อ้างแล้ว : 24-27.

เมื่อมีการประกาศใช้แผนการบูรณะชนบทอีกครั้งหนึ่ง ในปี 2494 ก็เป็นช่วงระยะเวลาที่รัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม กำลังประสบกับความยุ่งยากทางการเมืองอย่างหนัก เกิดการกบฏจากทหารเรือที่เรียกว่า "กบฏแมนฮัตตัน" แต่รัฐบาลก็ปราบปรามลงได้ มีคนเสียชีวิตและบาดเจ็บหลายคน รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงทำการรัฐประหารเงี้ยบ เพื่อยุติข้อยุ่งยากทางการเมืองในขณะนั้น ด้วยการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2492 ยุบสภาและห้ามตั้งพรรคการเมืองนำเอารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 กลับมาใช้อีกครั้ง อธิบดีกรมตำรวจ พลเอกเผ่า ศรียานนท์ และจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ แม่ทัพกองทัพภาคที่ 1 ในขณะนั้นยังกุมอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองส่วนใหญ่ว่างไว้ ดังนั้นเพื่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงต้องพยายามอยู่ตลอดเวลาที่มีให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองมากกว่ากันอาจกล่าวได้ว่าจอมพล ป.พิบูลสงคราม ไม่มีเวลา ความตั้งใจ และสนใจเพียงพอที่จะดำเนินการตามแผนบูรณะชนบทที่ประกาศไว้อย่างแท้จริง

ในระหว่าง พ.ศ.2494-2497 จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้เสนอพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเข้าสภา แต่รัฐสภาไม่รับร่างดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า "ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง"⁹¹ ซึ่งในสายตาของเจ้าของที่ดินนั้น จอมพล ป.พิบูลสงคราม จะกลายเป็นบุคคลที่ไม่พึงปรารถนาเมื่อพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2497 ถูกประกาศใช้ แม้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะเป็นกฎหมายที่อะลุ่มอล่วยมาก เพราะไม่มีผลย้อนหลัง แต่ก็บังคับประโยชน์ของคนที่มีที่ดินมาก ๆ และผู้ที่ยอยากได้ที่ดินมาก ๆ ไว้ในครอบครอง

ส่วนในทางการเมือง ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่าง จอมพล ป.พิบูลสงคราม กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ดำเนินมาตั้งแต่ พ.ศ.2498 ก็ดำเนินการถึงขั้นวิกฤต กล่าวคือ ในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2500 จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งเป็นหนังสือ เวียนทองนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีไปยังรัฐมนตรีในรัฐบาลทุกคน ให้พิจารณาถอนตัวออกเสียจากองค์การคำและสำนักธุรกิจทุกแห่งที่เป็นของรัฐ หรือของเอกชนอย่างสิ้นเชิง ภายในสิ้นเดือน สิงหาคม พ.ศ. 2500 ผลกลับปรากฏว่าแทนที่จะเป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการ ท่าทีของคณะทหารที่แสดงออกมากลายเป็นตรงข้าม กล่าวคือ อีก 5 วันต่อมา ซึ่งตรงกับวันที่ 20 สิงหาคม 2500 คณะทหารที่ร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วย

⁹¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

1. จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
2. พลโทถนอม กิตติขจร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
3. พลตรีประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
4. พลอากาศโทเฉลิมเกียรติ วัฒนางกูร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการเกษตร

ได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี ต่อจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในฐานะนายกรัฐมนตรี และในวันเดียวกัน ก็ได้มีรัฐมนตรีซึ่งสังกัดพรรคเสรีมนังคศิลา และเป็นฝ่ายเดียวกับรัฐบาล ร่วมยื่นใบลาออกจากตำแหน่งต่อนายกรัฐมนตรีด้วย คือ พลตรี ศิริ สริโยธิน ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์ แต่ในรายหลังนี้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ยับยั้งการลาออกในทันที แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ⁹²

ปัญหาความขัดแย้งครั้งนี้ ทำให้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ตัดสินใจที่จะกำจัด จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ให้พ้นทางโดยการเข้าเฝ้า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ในตอนเที่ยงของวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 เพื่อถวายข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองในฐานะนายกรัฐมนตรีให้ทรงทราบ และขอให้มีพระบรมราชโองการสั่งปลด จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ออกจากผู้บัญชาการทหารบก แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และเมื่อกลับออกมาจากการเข้าเฝ้า จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้เรียกประชุมบุคคลสำคัญของฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกประเภทที่ 1 ณ ที่ทำการพรรคบ้านมนังคศิลา และมีมติในที่ประชุม ให้จับกุม จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในเวลา 03.00 น. ของวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2500 แต่ก็สายเกินไปเพราะ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ชิงทำการรัฐประหารก่อนแล้ว⁹³ โดยกองทัพภาคได้ทำการยึดอำนาจอย่างรวดเร็วในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 ตัดหน้าจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งวางแผนกำจัด จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เช่นกัน การรัฐประหารครั้งนี้ กระทำการอย่างไม่เสียเลือดเนื้อ และไม่มี การต่อต้านใด ๆ จอมพล ป.พิบูลสงคราม หนีออก

⁹²เฉลิม มลิลลา, เพิ่งอ้าง, : 147.

⁹³พรภิรมณ์ (เยี่ยมธรรม) เชียงกูล, อ้างแล้ว, : 135.

ไปต่างประเทศทันที คือไปพำนักลี้ภัยที่ประเทศเขมร ต่อมาย้ายไปอยู่ที่ประเทศญี่ปุ่นจนถึงแก่อสัญกรรม เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ.2507 ส่วน พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ถูกเนรเทศออกนอกประเทศ โดยไม่ถูกยึดทรัพย์แต่อย่างใด และลี้ภัยการเมืองไปอยู่ที่สวิตเซอร์แลนด์จนถึงแก่อสัญกรรมที่นั่น จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก้าวเข้ามามีอำนาจทางการเมืองแต่เพียงผู้เดียว แต่ได้นำประเทศเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศอย่างสำคัญในเวลาต่อมา



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย