



ความสำคัญของปัญหา

ปัญหาของชาวนาไทยเป็นปัญหาที่คู่มากับอาชีพการนา ซึ่งถือเป็นอาชีพหลักของสังคมไทย ขณะเดียวกันรัฐบาลไทยมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาวนาทุกยุคสมัย แต่เรากลับพบว่าปัญหาเหล่านั้นยังคงดำรงอยู่เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เช่น านงานวิจัยของ สมชาย หลั่งหมอยา พบว่าปัญหาของชาวนานสมัยรัชกาลที่ 5 มีขอบเขตกว้างขวางมากเกี่ยวพันซึ่งกันและกันยากที่จะแก้ไข ทั้งมีปัจจัยประกอบหลายปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นกับชาวนา ปัจจัยเหล่านั้นบางปัจจัยก็เป็นอุปสรรคในการแก้ปัญหา และขัดขวางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลมิให้ไปสู่เป้าหมายได้อีกด้วย ซึ่งเป็นที่ปรากฏชัดว่าปัญหาวนาที่เกิดขึ้นในสมัยนั้นคือ ปัญหาความยากจน และปัญหานี้ก็ยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับชาวนาในปัจจุบันด้วย¹

พอล่วงเข้ามาในสมัยรัชกาลที่ 6-7 รัฐบาลพยายามนำเอาระบบและวิธีการสหกรณ์เข้ามาแก้ปัญหาวนา ดังปรากฏานวิทยานิพนธ์ของ ปราณี กล่ำล้ม เรื่อง "การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับชาวนาโดยวิธีสหกรณ์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้การสนับสนุนกิจการสหกรณ์ให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่ชาวนา เป็นการป้องกันมิให้ที่ดินตกอยู่ในมือของคนต่างชาติและคนมั่งมีที่มีนาได้ทานา นอกจากนั้นยังต้องการให้การสหกรณ์เป็นสิ่งสร้างสานึกทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในอนาคต แต่การดำเนินงานสหกรณ์ในสมัยนั้นยังไม่อาจกล่าวได้ว่าประสบผลสำเร็จ เนื่องจากอุปสรรคจากสภาพเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง

¹สมชาย หลั่งหมอยา "ปัญหาวนา และนโยบายของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521):ก.

รัฐบาลไม่มีเงินอุดหนุนที่เพียงพอต่อกิจการสหกรณ์ ชาวนาที่หวังเข้ามาเป็นสมาชิกก็เพียงหวังขอกู้เงินสหกรณ์ ยังไม่ค่อยมีสิ่งๆที่เรียกว่า หัวใจของสหกรณ์ คือ การมีส่วนร่วมกันทำงานอย่างจริงจัง²

เมื่อถึงยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 "คณะราษฎร" ได้ประกาศหลัก 6 ประการก็คือ "...จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก"³ สิ่งที่ดีว่าเป็นความสำเร็จของคณะราษฎรจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 คือการที่สามารถโค่นล้มและถอดถอนชนชั้นปกครองเดิมออกจากอำนาจรัฐได้สำเร็จซึ่งเป็นผลให้ชนชั้นศักดินาที่ครอบงำระบบเศรษฐกิจในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน ไม่สามารถชักกลไกรัฐบาลเป็นเครื่องมือในการครอบงำ ชูดริดผลผลิตส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้สะดวกอีกต่อไป มีการออกพระราชบัญญัติห้ามการยึดทรัพย์ของภิกษุ ปี 2475 ยกเลิกการเก็บภาษีแบบศักดินา 2 ชนิด เมื่อ พ.ศ.2482 คือภาษีรัชชูปการและภาษีนา คูเหมือจะเป็นความสำเร็จประการสำคัญของคณะราษฎรในการปลดปล่อยประชาชนจากความสัมพันธ์ทางการผลิตแบบศักดินา ตัดทอนฐานะทางเศรษฐกิจของชนชั้นปกครองเจ้าของที่ดินลงได้ในระดับหนึ่ง แต่คณะราษฎรก็ล้มเหลวในอันที่จะปฏิรูประบบการถือครองปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะที่ดินเจ้าขุนนางเพราะขุนนางยังคงดำรงตำแหน่งฐานะความเป็นเจ้าของที่ดินดี ๆ ที่เหมาะแก่การเพาะปลูกข้าว ทำให้ยังมีอิทธิพลและอำนาจทางเศรษฐกิจข้อพิสูจน์ถึงอิทธิพลดังกล่าวจะเห็นได้จากการรวมพลังกันต่อต้านเค้าโครงการเศรษฐกิจ

²"ประกาศคณะราษฎรฉบับที่ 1" ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม) เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ.2417-2477), (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532): 162.

³บราณี กล้าล้ม "การแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับชาวนาโดยวิธีการสหกรณ์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529): จ.

ของนายปรีดี พนมยงค์⁴ ซึ่งเสนอให้มีการปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิต โดยรัฐเป็นเจ้าของที่ดินให้ผลตอบแทนเจ้าของที่ดินในรูปพันธบัตรเงินกู้ ำให้เงินทุน โรงงานอุตสาหกรรม เป็นของรัฐบาล ซึ่งก็เท่ากับเป็นการล้มระบบศักดินาเจ้าของที่ดิน จากคชอบเขตอำนาจชนชั้นนายทุน ลงอย่างมาก เปลี่ยนมือเจ้าของมูลค่าส่วนเกินจากชนชั้นศักดินาและนายทุนเป็นของรัฐ ล้มระบบขุนนางศักดินาอย่างเด็ดขาด แต่เค้าโครงการเศรษฐกิจฉบับนี้ต้องถูกต่อต้านอย่างหนัก จากกลุ่มขุนนางเก่าจนถูกล้มเลิกไปในที่สุด นายปรีดี พนมยงค์ ถูกบีบบังคับให้เดินทางออกนอกประเทศในวันที่ 12 เมษายน 2476 โดยก่อนหน้านั้นรัฐบาลภายใต้การนำของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ได้ออกพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบกับเค้าโครงการเศรษฐกิจ และตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2476 ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์พุทธศักราช 2476 ขึ้นมาตอบโต้กับเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ เป็นการแสดงให้เห็นว่าบริษัทยักษ์ใหญ่แห่งอาณาจักรหรือสังคมนิยมเมือง ซึ่งคณะราษฎรได้ถอดถอนชนชั้นศักดินาและเจ้าของที่ดินเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 บัดนี้อิทธิพลของชนชั้นปกครองเก่าได้ฟื้นตัวขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งคณะราษฎรต้องรวมพลังตอบโต้ด้วยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2476 หลังจากนั้นนายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้รับอนุญาตให้เดินทางกลับเข้าประเทศอีกครั้งหนึ่ง แต่ต้องยอมรับ เงื่อนไขตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทั้ง 2 ประการคือ

1. จะไม่ดำเนินการไปในทางบังคับซื้อที่ดิน
2. จะไม่ดำเนินการไปในทางบังคับกรรมกร⁵

⁴ศักดินา จิตรกุล ณ อยุธยา "รัฐและอุดมการณ์ในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2500-2506)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526):106.

⁵ชวลิต วายุภักตร์ "การปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศไทย พ.ศ.2475-2485" (วิทยานิพนธ์ปริญญา เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชา เศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519):132.

รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีนโยบายการช่วยเหลือชาวนาด้วยการเร่งขยายพื้นที่การเพาะปลูก ขยายการไ้แรงงานและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้มากขึ้น มีการส่งเสริมการปลูกข้าว โดยการไ้ข้าวพันธุ์ดีที่ทางรัฐบาลแจกให้ไปทาพันธุ์ และการช่วยเหลือชาวนาด้วยวิธีการอื่น ๆ เช่น รัฐบาลได้มอบหมายให้กรมเกษตรและกรมประมงพยายามหาทางช่วยให้เกษตรกรนาได้รับผลตอบแทน จากการทาอย่างเต็มที่ด้วยการนาเครื่องมือต่าง ๆ มาใช้ จึงได้คิดค้นวิธีการที่จะน่าน้ำเข้านาโดยวิธีสะดวและถูกที่สุด จนสามารถผลิตระหัดหวัดน้ำแบบใหม่ชื่อว่า "แบบเทพฤทธิ์" ขึ้นมาได้ในปี พ.ศ.2483⁶ ในปี พ.ศ.2485 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงได้จัดทำแผนบูรณะชนบท ภายใ้ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย แต่ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างจริงจังและต้องยกเลิกไปเพราะปัญหาทางการเมืองของรัฐบาลเอง ภายหลั้สงครามโลก ครั้งที่ 2 ลั้สุดในปี พ.ศ.2488 ประเทศไทยหลังสงคราม ต้องส่งมอบข้าวสารจำนวน 1.5 ล้านตัน เป็นค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่ฝ่ายสัมพันธมิตรโดยไม่คิดมูลค่า ตามข้อตกลงฉบับนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่รัฐบาลไทยต้องเข้ามามีบทบาทในการค้าข้าว เป็นการเริ่มต้นการผลักดันการระอันหนักหน่วงให้กับชาวนาต้องแบกรับโดยการกดราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำลง เพื่อสะดวกในการจัดหาข้าวส่งไปต่างประเทศ การส่งข้าวออกของเอกชนถูกระงับโดยลั้แข็ง สิทธิในการส่งข้าวออกเป็นของรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียว รัฐบาลจึงได้จัดตั้งสำนักงานข้าวขึ้นมาเพื่อทาหน้าที่ดังกล่าว⁷ ส่งผลให้ราคาข้าวภายในประเทศลดต่ำลง

โครงการที่สำคัญสำหรับการพัฒนาการผลิตในยุครัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งดำเนินการจนประสบผลสำเร็จก็คือ การก่อสร้างระบบชลประทานในภาคกลาง ปี 2491 ซึ่งมีทั้งหมด 15 โครงการ ที่สำคัญคือโครงการเขื่อนชัยนาททาให้ชาวนาภาคกลางตอนล่างสามารถผลิตข้าวได้ปีละสองครั้งในเวลาต่อมา

⁶ผาณิต รวมศิลป์ "นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ.2481-พ.ศ.2487" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521):258.

⁷อภิชัย พันธเสน, มนต์รี เจนวิทย์การ การเมืองเรื่องข้าว (กรุงเทพฯ:สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2531):25.

อย่างไรก็ตามรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ได้พยายามที่จะปรับปรุงโครงการช่วยเหลือชาวนานานชนบทอีกครั้งหนึ่ง ด้วยการลงมติรับหลักการโครงการพัฒนาท้องถิ่นที่กรมประชาสัมพันธ์ เสนอมา และประกาศให้เป็นโครงการแห่งชาติ มีคณะกรรมการเป็น "คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นแห่งชาติ" เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2499 โดยกำหนดให้เป็นแผนการปรับปรุงประเทศจากหมู่บ้านชนบทถึงเมืองหลวง ทั้งนี้ได้มอบให้ "คณะกรรมการกลางพัฒนาท้องถิ่น" เป็นผู้ดำเนินการมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้จักช่วยตนเองโดยเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการบูรณะท้องถิ่นของตนให้มากที่สุด ส่วนรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือในส่วนที่ประชาชนไม่สามารถจัดหาได้ ในทันทีโครงการนี้จะดำเนินการแต่ประการใด ก็เกิดการรัฐประหารขึ้นก่อนเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 โครงการนี้จึงถูกระงับไป

แต่เมื่อสภาพความยากจนของชาวนายังคงขยายตัวมากขึ้น "การช่วยเหลือชาวนา" เพื่อผ่อนคลายความทุกข์ยาก ยังเป็นสิ่งจำเป็นอยู่ รัฐบาลจึงได้ริเริ่มโครงการช่วยเหลือชาวนาอย่างจริงจังขึ้น ในช่วงปี พ.ศ.2508 มีการแต่งตั้ง "คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา" ขึ้นมา มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือชาวนาให้มีประสิทธิภาพในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้มากที่สุด เป็นการเพิ่มรายได้โดยตรงกับแรงงานกับให้ขายข้าวได้ในราคาที่เหมาะสมและเป็นมาตรฐานเดียวกัน ให้ความช่วยเหลือในเรื่องสินเชื่อทางการเกษตร โดยรัฐเน้นอยู่เสมอว่าการดำเนินการช่วยเหลือชาวนานี้ต้องช่วยเหลือชาวนาที่แท้จริงไม่ใช่ช่วยแก่ผู้ให้เช่านา ให้ถือหลักว่าเป็นปัญหาเร่งด่วน ขอบเขตการช่วยเหลือชาวนาขั้นนี้ให้ช่วยเหลือชาวนาเป็นหลักชาวไร่เป็นส่วนประกอบ⁸

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการศึกษารายละเอียดของกระบวนการกำหนดนโยบายการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลในระหว่าง พ.ศ.2501-2516 เป็นเรื่องที่น่าสนใจ โดยศึกษาถึงรายละเอียดในส่วนของการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นมาช่วยเหลือชาวนา ทั้งในด้านพัฒนาการ แนวคิด วิธีการ งบประมาณ กิจกรรม ผลกระทบต่อสังคมชาวนาและบริการทางสังคมในช่วงระยะเวลา ดังกล่าวอย่างกว้างขวางต่อไป

⁸ หจข.สบ.5.31/5 บันทึกการประชุมคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา ครั้งที่ 1, 13 ตุลาคม 2508 ณ ทำเนียบรัฐบาล.

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ.2501-2516
2. เพื่อศึกษาบทบาท วิธีการ และพัฒนาการ การช่วยเหลือชาวนาของคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา
3. เพื่อศึกษาผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลต่อวิถีชีวิตของชาวนาในด้านต่าง ๆ ระหว่าง พ.ศ.2501-2516

ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่อง "นโยบายของรัฐบาลต่อปัญหาชาวนา พ.ศ.2501-2516" นี้ เป็น การศึกษานโยบายการช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลเผด็จการทหารตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธานะรัชต์ จนกระทั่งสิ้นสุดยุคจอมพล ถนอม กิตติขจร (พ.ศ.2501-2516) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ระยะเวลาดังกล่าวมีความต่อเนื่องในเนื้อหาของนโยบายที่ไม่ผู้จะแตกต่างกันมากนัก หรืออาจ จะเรียกว่าเหมือนกันคงจะได้ ขณะที่ในทางการเมืองแล้ว จอมพล ถนอม กิตติขจร ก็คือทายาท ทางการเมืองของจอมพล สฤษดิ์ ธานะรัชต์ นั่นเอง

กรอบการศึกษานโยบายจึงกำหนดเน้นไปที่ "คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา" ซึ่ง มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ และประกอบไปด้วยคณะอนุกรรมการหลัก 3 คณะ คือ คณะอนุกรรมการพิจารณาโครงการช่วยเหลือชาวนา (อนุกรรมการประสานงาน) อนุกรรมการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร และอนุกรรมการฝายล้นเขื่อนระยะยาว โดยมี เป้าหมายอยู่ที่สถาบันชาวนาที่รัฐบาลให้การสนับสนุน 3 องค์กร คือ กลุ่มชาวนา สมาคม ชลประทานราษฎร และสหกรณ์เท่านั้น

สมมติฐาน

ตลอดทศวรรษ 2500 ปัญหาทางเศรษฐกิจและธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อชาวนา เป็นปัญหาที่สำคัญยิ่ง รัฐบาลจึงต้องหาทางแก้ไขปัญหานั้น เพื่อช่วยเหลือชาวนาอย่าง เร่งด่วน โดยตั้งคณะกรรมการศึกษาปัญหาและติดตามสถานการณ์ตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่ง พัฒนารัฐเป็นคณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนา สามารถแก้ปัญหาบางด้านของชาวนา ได้ ทำให้ชาวนามีผลผลิตและรายได้สูงขึ้น แต่เมื่อบริบทของสังคมเปลี่ยนไป ปัญหาของ ชาวนาก็ขยายตัวออกไป สลับซับซ้อนมากขึ้น จนเกินขีดความสามารถของคณะกรรมการ ดังกล่าวทำให้ชาวนาสวนาใหญ่ยังคงประสบปัญหาในการดำรงชีวิตอยู่ต่อไป

วิธีดำเนินการ

การศึกษาค้นคว้าในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ ด้วยการ วิเคราะห์ข้อมูลทางเอกสาร และเสนอรายงานแบบพรรณาวិเคราะห์ เอกสารที่ใช้ประกอบ การวิจัยอาศัยเอกสารชั้นต้น จากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ และ หอสมุดแห่งชาติ สำหรับ เอกสารชั้นรอง ได้จากห้องสมุดคณะอักษรศาสตร์ ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ ห้องสมุดคณะ เศรษฐศาสตร์ ศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำนักหอสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดสำนักงานงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ช่วยให้เข้าใจปัญหาของชาวนาได้อย่างแท้จริง
2. ช่วยให้เข้าใจการกำหนดนโยบายการช่วยเหลือชาวนาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น
3. ช่วยให้เข้าใจผลกระทบอันเกิดจากนโยบายของรัฐบาล

อักษรย่อที่ปรากฏในเชิงอรรถ

- คค. กระทรวงคมนาคม
 พณ. กระทรวงพาณิชย์
 มท. กระทรวงมหาดไทย

- ศธ. กระทรวงศึกษาธิการ
สร. สำนักนายกรัฐมนตรี
สว.5. เอกสารส่วนตัว ม.ล.ปิ่น มาลากุล
สบ.10. เอกสารส่วนตัว พ.อ.แสง จุละจาริตต์
อก. กระทรวงอุตสาหกรรม
ก./บ7/ ชาวเหตุการณ์สำคัญ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย