

ผลของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในบทที่ 3 ได้กล่าวถึงสาเหตุของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ในด้านต่าง ๆ มาแล้ว  
ฉะนั้นในบทนี้จะได้พิจารณาถึงผลที่เกิดจากการใช้จ่ายนั้น ในหัวข้อต่อไปก็คือ

1. ผลของการใช้จ่ายเพื่อป้องกันประเทศ
2. ผลของการใช้จ่ายเพื่อรักษาความสงบภายใน
3. ผลของการใช้จ่ายเงินในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ผลของการใช้จ่ายเงินเพื่อป้องกันประเทศ

ความหวั่นเกรงในจักรวรรดินิยมตะวันตก ทำให้ไทยใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก  
ในกิจการทหาร ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 นอกจากนี้ผลจากการที่ไทยได้ทำสัญญากับ  
นานาชาติ ๗ กรุงเฮก เมื่อ พ.ศ. 2435 ทำให้ไทยจำเป็นต้องจัดกองทัพให้เป็นแบบแผน  
เช่นเดียวกับนานาชาติ ทั้งนี้เพราะสัญญานั้นไม่ยอมรับสภาพการเป็นทหารของไพร่ ทั้งที่  
เคยปฏิบัติกันมาในอดีต<sup>1</sup> ดังปรากฏในพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว ความว่า

---

<sup>1</sup>ไทยได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมทำสัญญาว่าด้วยการสงคราม ๗ กรุงเฮก  
ประเทศเนเธอร์แลนด์ใน พ.ศ. 2435 ผลของสัญญาทำให้ไทยไม่สามารถเกณฑ์ไพร่เข้า  
กองทัพเมื่อเกิดศึกสงครามเพื่อไปทำการรบได้เหมือนที่เคยปฏิบัติกันมาแต่สมัยโบราณ เพราะ  
ประเทศตะวันตกถือว่าไพร่ไม่ใช่ทหารเพราะไม่มีการฝึกหัด ไม่มีเครื่องแบบ ไม่มีความ  
สามารถในการใช้อาวุธ และไม่รู้แบบแผนการทำสงคราม มีความเป็นพลเรือนไม่สามารถ  
รบได้ : ภาวดี มหพันธ์, "การปฏิรูปการทหาร...", หน้า 269 .

. . . การทหารทุกวันนี้แม้มีการอันโคขึ้น จะเกณฑ์กองทัพไปอย่างแตกอน คนนุ่งผ้าเขียวจะให้ไปรบเช่นเคยมาก็ไม่ได้เสียแล้ว เป็นการผิดสัญญาที่เราได้เข้ากับเมืองทั้งปวงไว้ เพราะฉะนั้นต่อไปจะเกณฑ์กองทัพอย่างเก่าก็ไม่ได้ จึงเห็นว่ากำลังพระนครก็เป็นอันสิ้นไปกว่าแตกอนนัก จึงจำจะต้องคิดแบบแผนวิธีการปกครองทหารขึ้นไว้สำหรับบ้านเมือง. . .<sup>1</sup>

จากเหตุผลนี้เองทำให้ไทยต้องขยายกองทัพซึ่งผลิตทหารอาชีพขึ้นโดยการขยายโรงเรียนนายร้อยทหารบก ซึ่งแรกตั้งมีเพียงชั้นประถมเป็นโรงเรียนนายร้อยชั้นมัธยมใน พ.ศ. 2436 และโปรดให้จัดตั้งกรมเสนาธิการทหารบกขึ้นใน พ.ศ. 2441 รวมทั้งตั้งโรงเรียนนายเรือขึ้นใน พ.ศ. 2449 ทั้งนี้เพื่อผลิตนายทหารอาชีพออกไปเป็นผู้บังคับบัญชาฝึกหัดทหารให้มีความสามารถในวิชาการทหารตามคตินิยมตะวันตก ทหารเหล่านี้ได้รับเงินเดือนและเบี้ยเลี้ยง เป็นค่าตอบแทน ส่วนพลทหารซึ่งถูกเกณฑ์เข้ามาก็ได้รับการเลี้ยงดูมีอาหารรับประทาน ได้รับเบี้ยเลี้ยง เครื่องแบบ และฝึกสอนให้รู้วิชาทหาร รู้เทคนิคการทำสงคราม<sup>2</sup>

แต่เนื่องจากในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อน พ.ศ. 2447 นโยบายการคลังเป็นแบบเก่า คือกำหนดการใช้จ่ายให้อยู่ภายในขอบเขตรายได้อของรัฐ ประกอบกับโครงสร้างเก่าของสังคมที่ล้าหลัง ทำให้ไม่สามารถปฏิรูปการทหารให้สำเร็จดูลงไปอย่างรวดเร็วได้ ดังนั้นการปฏิรูปกองทัพจึงต้องคำนึงการควบคู่ไปกับการจัดการ

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ก. 13.2/21 รายงานการประชุมเรื่องทหารวันที่ 30 มิถุนายน ร.ศ. 120.

<sup>2</sup> ภากรตี มหาจันทร์, "การปฏิรูปการทหาร...", หน้า 363.

ปกครองและการปฏิรูปการคลัง<sup>1</sup>

นอกจากนี้การขาดแคลนตัวบุคคลที่มีความรู้ในกิจการทหารอย่างแท้จริงก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนากองทัพเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงปรากฏว่าทหารไทยทำได้แต่เพียงการแปรแถวกองพัน ทั้ง ๆ ที่สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมพระภาณุพันธุวงศ์วรเดชทรงตั้งพระทัยไว้ว่าจะให้มีการฝึกในชั้นกระบวนยุทธใน พ.ศ. 2436<sup>2</sup> จวบจนใน พ.ศ. 2441 พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวงนครไชยศรีสุรเดชซึ่งสำเร็จวิชาทหารจากเคนมาร์คได้เข้ารับราชการในกรมยุทธนาธิการ ทหารไทยจึงสามารถฝึกหัดขั้นสูงถึงขั้นออกสนามและกระบวนยุทธ ดังปรากฏในพระนิพนธ์ของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ความว่า

วิธีฝึกหัดมีแต่แปรแถวกองพันเป็นอย่างสูง ยังไม่ได้เริ่มฝึกหัดถึงยุทธวิธี ต่อเมื่อกรมหลวงนครไชยศรีฯ เสด็จเข้ารับราชการทหารจึงเริ่มฝึกวิธีฝึกหัดอย่างที่ใช้อยู่ทุกวันนี้ ทราบว่าทรงแต่งและเขียนเอง และหัดกอดขึ้นไปถึงออกสนามและกระบวนยุทธ. . .<sup>3</sup>

ปัญหาการขาดแคลนตัวบุคคลนี้เกิดขึ้นกับกองทัพเรือด้วย จนเป็นผลให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนากองทัพเรือ ดังจะเห็นได้มากกว่าจะตั้งโรงเรียนนายร้อยทหารเรือได้

<sup>1</sup>ในตอนต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งระบบไพร่ยังคงครอบงำสังคมไทยอยู่ เงินค่าราชการที่ไพร่จะต้องจ่ายให้แก่รัฐแทนแรงงานเกณฑ์ ยังมีความสำคัญต่อการคลังของไทย การจัดพัฒนากองทัพอย่างรวดเร็ว จะทำให้รัฐสูญเสียรายได้นี้เพราะทหารที่ถูกเกณฑ์มารับราชการ 2 ปี ไม่ต้องเสียค่าราชการอีก ขณะเดียวกันในการจัดการทหารก็ต้องใช้จ่ายมากเพราะต้องจ่ายทั้งเงินเดือนและเบี้ยเลี้ยง ให้แก่ทหารที่ฝึกอย่างใหม่เป็นทหารอาชีพ

<sup>2</sup> กจข., ร.5 ก. 13. 1/16 ที่ 2029/14 กรมพระภาณุพันธุฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 111.

<sup>3</sup> กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระประวัติจอมพลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช หน้า 44 - 45.

ก็ล่วงเข้าปี พ.ศ. 2440 และกว่าจะจัดให้เข้าระบบได้ก็ล่วงเข้าปี พ.ศ. 2447<sup>1</sup>

และที่สำคัญยิ่งต่อการจัดตั้งพัฒนาการของกองทัพไทยคือความกลัวจักรวรรดินิยม  
 ดังจะเห็นได้จากพระราชปวารณของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในที่ประชุม  
 เสนาบดี ความว่า ". . .เกรงว่าต่างประเทศจะคิดวิวาทไทยเตรียมกำลังเพื่อทำสงคราม  
 เพราะเป็นช่วงที่มีเรื่องบาดหมางกันอยู่ ซึ่งต่างประเทศอาจยกเอาเป็นเหตุก่อเรื่องกับ  
 ประเทศไทยขึ้นอีก"<sup>2</sup>

จากเหตุผลเหล่านี้เอง ทำให้การพัฒนากองทัพไทยก่อน พ.ศ. 2445 จำกัดวง  
 อยู่เฉพาะในมณฑลกรุงเทพฯ และมีกำลังทหารและอาวุธค่อนข้างน้อย ดังจะเห็นได้ว่าใน  
 พ.ศ. 2441 ไทยมีอาวุธคือ ปืนใหญ่ 115 กระบอก ปืนเล็ก 7,650 กระบอก อาวุธต่าง ๆ  
 เช่น หอก คาม กระบี่ รวม 6,265 เล่ม<sup>3</sup> และมีเรือเพียง 59 ลำ รวมทั้งลูกเรือ  
 1,204 คน ใน พ.ศ. 2443<sup>4</sup> และมีกำลังทหารในประเทศทั้งสิ้นใน พ.ศ. 2444 ประมาณ  
 4,000 - 5,000 คน<sup>5</sup>

ใน พ.ศ. 2445 ใ้เกิดขบถเงี้ยวและขบถผีบุญขึ้น ทำให้นโยบายการทหาร  
 ของไทยเปลี่ยนไปจากเดิม คือนอกจากทหารจะมีหน้าที่ป้องกันศัตรูภายนอกแล้ว ทหาร  
 ยังมีหน้าที่ในการรักษาความสงบภายในอีกด้วย ดังหลักฐานจากคำกราบบังคมทูลพระบาท

<sup>1</sup> ภาวดี มหาจันทร์, "การปฏิรูปการทหาร...", หน้า 357.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 282.

<sup>3</sup> กจข., ร.5 ก.13.1/50 บัญชีสรรพาวุธ ร.ศ.117.

<sup>4</sup> กจข., ร.5 ก.14/44 เลขที่ 105/4218 กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม

กราบทูลกรมขุนสมมตอมรินทร์

<sup>5</sup> กจข., ร.5 ก.13.2/21 รายงานการประชุมเรื่องทหาร วันที่ 30

พฤศจิกายน ร.ศ.120.

สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของพระองค์เจ้าจิระประวดีวัชรเกษ (กรมหลวงนครไชยศรี  
สรเกษ) เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2448 ความว่า

. . . อีกประการหนึ่ง ปลอดภัยที่จะบำรุงกำลังให้พอที่จะป้องกันอาณาจักรสยาม ไม่ให้  
ชาติใดชาติหนึ่ง ข่มเหง ใดโดยสะดวก เพื่อการรักษาดินแดนเป็นกลาง ใดโดยแท้จริง  
ไม่ให้เป็นเช่นประเทศคูเรีย อีกทั้งในการที่จะป้องกันไม่ให้เกิดเหตุจลาจลภายใน  
ใดโดยง่าย ซึ่งจะทำให้อำนาจราชการแลสินค้าของประเทศสยามลดหย่อนลงไป  
กับทั้ง เมื่อมีเหตุจลาจลปรากฏมาสองคราวติด ๆ กัน คือ เรื่อง ยี่มอญ แล พวก กูเงี้ยว เป็นต้น  
ระงับไว้โดยยาก เพราะกำลังทหาร โดยแท้เช่นนี้ ก็ยังไม่รู้ถึงถึงความบกพร่องของ  
ทหารอยู่ โดยที่อาณาจักรกว้างขวาง เดินทางไประงับเหตุไม่ใคร่เร็วสมกับความ  
ปรารถนา และเมื่อกำลังทหารยังไม่พอที่จะปราบเหล่าร้ายภายในใดโดยเร็วพลัน  
เมื่อใดอันตรายก็ยังคงมีอยู่แก่ประเทศสยาม เป็นการจำเป็นในข้อที่จะขยายการ  
ทหารขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันอิสรภาพของชาติ. . . 1

จึงเห็นได้ว่าทัศนคติของทหาร ใด เริ่มเปลี่ยนแปลง ไปจากเดิมซึ่งกำหนดควา  
ทหารมีหน้าที่ป้องกันศัตรูภายนอก เป็นเวลานานเหมือนจากป้องกันศัตรูภายนอกแล้ว ทหารยัง  
มีหน้าที่รักษาความสงบภายในอีกด้วย และทัศนคติเช่นนี้มีปรากฏมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งทหาร  
ถือเป็นหน้าที่ในการปราบคอมมิวนิสต์ (Communist) ซึ่งเป็นปัญหาคุกคามความสงบภายใน

และจากเหตุผลนี้เองทำให้รัฐบาลทุ่มเทรายจ่ายเป็นจำนวนมากเป็นอันดับ 1  
และอันดับ 2 ให้กับกิจการป้องกันประเทศ โดยได้ขยายเขตทหารออกไปยังหัวเมืองต่าง ๆ  
เพื่อให้ทหารเหล่านี้ทำหน้าที่รักษาป้องกันหัวเมืองนั้น ๆ และเพื่อความสะดวกแก่ไพร่ที่จะมา  
รับราชการทหารด้วย<sup>2</sup>

การที่บทบาทของทหารเพิ่มพูนความสำคัญมากขึ้นนี้เอง ทำให้ทหารกลายเป็นสถาบัน  
ที่มีความสำคัญในสังคม ชาติทหารไม่ใช่อาชีพที่พึงรังเกียจอีกต่อไป ถึงแม้ในตอนปลาย

<sup>1</sup> กจร., ร.5 ค.5.2/14 พระองค์เจ้าจิระประวดีวัชรเกษกรมวังคมนตรีพระบาท  
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 24 ธันวาคม ร.ศ. 124.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะมีหลักฐานว่ามีคนไทยไม่ยากเป็นทหารจำนวนมาก คนเหล่านี้หลีกเลี่ยงการเป็นทหาร โดยการไปสมัครรับราชการตามกระทรวงพลเรือนต่าง ๆ ถึงแม้จะไม่ได้รับเงินเดือนก็ยอม<sup>1</sup> บางคนถึงกับยอมเสียเงินให้กับคนที่สัญญาว่าจะช่วยให้พ้นจากการถูกเกณฑ์ได้<sup>2</sup> ที่เป็นเช่นนั้นเพราะ

ฝ่ายราษฎร เป็นผู้ไม่มีความคิดแลไม่ได้รับการชี้แจงให้เข้าใจชัดเจนพอ ก็เชื่อตามคำพลวง ต้องเสียทรัพย์ไปคนละมาก ๆ เพื่อหวังจะได้พ้นจากหน้าที่ราชการทหาร ความที่เขาใจกันอยู่แต่เดิมว่า การทหารเป็นการหนักยิ่ง จึงได้พลวงกันได้อยู่เสมอ. . .<sup>3</sup>

แต่ในทำนองเดียวกันการเกณฑ์ทหารในบางเขตก็เรียบร้อยและรวดเร็ว เช่น การเกณฑ์ทหารในมณฑลนครสวรรค์และมณฑลพิษณุโลก เพราะประชาชนเข้าใจเหตุผลในการเป็นทหารมากขึ้น<sup>4</sup>

กรมพระยาคำรงราชานุภาพทรงนิพนธ์เล่าไว้ว่า นายโฮเคได้เล่าให้พระองค์ฟังว่า ครั้งหนึ่งเขาขึ้นไปตรวจที่สร้างทำนบเมืองชัยนาท ขณะหนึ่งพักอยู่ที่ริมไม้ใหญ่ในทุ่งซึ่งเป็นทางคนเดิน มีชาวเมืองสองสามคนได้แวะเข้าไปพักอาศัยริมไม้เดียวกับเขา เขาจึงถามคนเหล่านั้นว่ามาจากไหน ได้รับคำตอบว่าเป็นทหารอยู่ชัยนาทลง ไปเยี่ยมบ้าน นายโฮเคจึงถามว่าการทหารนั้นเป็นอย่างไร ก็ได้รับคำตอบว่าเป็นทหารคามหน้าที่ของพลเมืองที่จะต้องช่วยกันรักษาย่านเมืองของตน กรมพระยาคำรงราชานุภาพทรงเชื่อว่า

<sup>1</sup> ภากรดี มหาพันธ์, "การปฏิรูปการทหาร...", หน้า 360.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 ก. 13.3/15 เลขที่ 194/3277 พระยาอินทราธิบดีสีหราชรองเมือง กรามบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 25 มิถุนายน ร.ศ. 129.

<sup>3</sup> กจข., ร.5 ก. 13.2/23 เลขที่ 81/14670 ผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการ กรามบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 9 มีนาคม ร.ศ. 122.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

เรื่องที่น่ายอใจกลายเป็นความจริง เพราะเด็กที่อยู่รับใช้พระองค์รุ่นก่อน ๆ นั้น กว่าจะ  
 ส่งไปเป็นทหารไต่ตองเกลี้ยกล่อมอยู่นาน แคว้นหลัง ๆ ต่อมาเมื่อถึงเวลาที่ส่งไปเป็น  
 ทหาร ไม่ต้องเคืองหรือขี้แฉงเลย และสองคนสุดท้ายไม่ถึงเกณฑ์ก็ขอสมัครไปเป็นทหาร<sup>1</sup>

จึงเห็นได้ว่าทัศนคติของประชาชนต่อการเป็นทหารเริ่มดีขึ้น แต่ก็มีบางส่วนที่  
 เข้าใจผิด พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงประกาศให้ราษฎรเข้าใจการ  
 เป็นทหารยิ่งขึ้น เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ร.ศ. 129 ความว่า

... บัดนี้ไต่ทราบว่ามีผู้ล่องราษฎรว่าจะช่วยจัดการให้โดยยกเว้น ไม่ต้องถูก  
 เกณฑ์เข้ารับราชการ แล้วลวงเอาเงินหลายราย ทั้งเช่นเรื่องขุนสุนทรหรือผู้  
 รักษ (แหม) ลอกลงเอาเงินกับผู้ที่ต้องเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติเกณฑ์ทหารหลายคน  
 แคนคนที่เสียเงินให้แก่ขุนสุนทรนั้นก็หาได้พ้นจากการเกณฑ์ทหารไปไม่ได้ เพราะ  
 ฉะนั้นจึงขอประกาศตักเตือนมาให้ทราบทั่วกันว่า การเกณฑ์คนเป็นทหารบก  
 ทหารเรือ พลตระเวน พลซาวัง เป็นต้น ใคร ๆ จะช่วยไต่พ้นจากการเกณฑ์  
 เหล่านี้ไม่ได้ เป็นอันขาด วนแต่พระราชบัญญัติโดยยกเว้นให้เท่านั้น

เพราะฉะนั้นขอยกให้ราษฎรพากันเข้าใจผิดคิดหลีกเลี่ยงไม่เข้ารับราชการ  
 แผ่นกันนั้นเลย และขอให้เข้าใจว่าเมื่อเข้ารับราชการทหาร 2 ปีแล้ว ไม่ต้อง  
 เข้าเวรออกเวรเหมือนเช่นแต่ก่อนมา นอกจากระดมฝึกซ้อมยุทธวิธีตามพระราช  
 บัญญัติการเกณฑ์ทหารเป็นครั้งคราว ทั้งยังไม่ต้องเสียค่าราชการจนตลอดชีวิต<sup>2</sup>

นับได้ว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ สถาบันทหาร  
 กลายเป็นสถาบันที่มีเกียรติ มีการจัดตั้งองค์กรที่เข้มแข็ง มีระเบียบวินัย และมีอาวุธ  
 ทำให้สถาบันทหารมีความสำคัญมากขึ้นในสังคมไทย นอกจากนี้การประกาศใช้พระราช  
 บัญญัติเกณฑ์ทหารใน พ.ศ. 2448 ยังถือถือเป็นจุดเริ่มต้นของการสิ้นสุดระบบไพร่ อันเป็น

<sup>1</sup> กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระประวัติจอมพลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวง  
 นครไชยศรีสุรเดช, หน้า 45 - 46.

<sup>2</sup> กจร., ร.5 ก.13.3/15 ประกาศให้ราษฎรทราบตาม พ.ร.บ. เกณฑ์ทหาร

ระบบที่ครอบงำสังคมไทยมานานอีกด้วย<sup>1</sup> พันธนาการต่าง ๆ ของระบบไพร่ที่ผูกมัดสามัญชนชาวไทยอยู่ใต้อุปถัมภ์ออกไป เพราะชาวไทยไม่ต้องขึ้นสังกัดกษัตริย์อีกต่อไป หลังจากรับราชการทหาร 2 ปีแล้ว ไม่ต้องเข้าเคือนอีก รวมทั้งไม่ต้องเสียค่าราชการอีกด้วย ยกเว้นแต่จะมีการเรียกเกณฑ์ในบางครั้งเท่านั้น

จึงนับได้ว่า การใช้จ่ายเงินเพื่อพัฒนากิจการทหารของไทย ได้ส่งผลสำคัญยิ่งต่อระบบสังคมไทย คือการปลดพันธนาการของระบบไพร่ออกไป เกิดทหารอาชีพขึ้น ทักษะของประชาชนต่อการเป็นทหารดีขึ้น และที่สำคัญคือทัศนคติต่ออาชีพทหารมิได้ถูกจำกัดวง เฉพาะการป้องกันศัตรูภายนอกเท่านั้น แต่ทหารยังมีหน้าที่ในการรักษาความสงบภายในด้วย ซึ่งทัศนะเช่นนี้ได้ส่งผลมาจนถึงปัจจุบัน

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ผลจากการใช้จ่ายเงินเพื่อการป้องกันประเทศหรือใช้จ่ายในกิจการทหารที่กล่าวมาแล้วนี้ เป็นผลกระทบต่อสังคมภายในของไทย แต่ผลในด้าน การป้องกันประเทศที่แท้จริงนั้น เป็นเรื่องละเอียดอ่อนเกินกว่าที่จะสรุปได้ว่ากองทัพไทยจะสามารถป้องกันการรุกรานจากภายนอกได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพราะหลังจาก พ.ศ. 2436 ซึ่งไทยปะทะกับเรือรบฝรั่งเศสที่ปากอ่าวไทยแล้ว ก็มีได้เกิดวิกฤตการณ์เช่นนี้ขึ้นอีก อันเป็นผลมาจากการดำเนินวิเทโศบายที่ชาญฉลาดของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ขจร สุขพานิช, ฐานันดรไพร่ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, 2519), บทนำ.

<sup>2</sup> โปรดอ่านรายละเอียดจาก อัมพร ตั้งเสรี, "วิเทโศบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อมหาอำนาจยุโรป" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522)



แต่ถ้าพิจารณาถึงประเทศที่มีท่าที่ถูกต้องตามไทยในทัศนะของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขณะนั้นคือ อังกฤษและฝรั่งเศส ก็จะได้เห็นว่าความสัมพันธ์ของกองทัพอังกฤษและฝรั่งเศสย่อมจะเหนือกว่าไทยมาก อาวุธของไทยเองในขณะนั้นก็ต้องซื้อจากอังกฤษ เยอรมัน และฝรั่งเศสเป็นส่วนใหญ่<sup>1</sup> และทั้งสามประเทศต่างก็ตกลงกันในผลประโยชน์อันพึงได้จากประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากการกู้เงินครั้งที่ 2 ของไทยใน พ.ศ. 2449 ซึ่งไทยต้องกู้เงินจาก 3 ประเทศ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน แทนที่จะกู้จาก 2 ประเทศดังที่ทำสัญญากันในครั้งแรก<sup>2</sup> ดังนั้นจึงเป็นที่น่าวิตกว่าถ้าไทยเกิดขัดแย้งกับประเทศใดประเทศหนึ่งใน 3 ประเทศนี้ ประเทศอื่นอีก 2 ประเทศอาจจะไม่ขายอาวุธให้แก่ไทย ดังที่เหล่าขุนนางและข้าราชการไทยเคยกราบบังคมทูลถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อ พ.ศ. 2427 (ร.ศ. 103) ความว่า

. . . ถ้าเมืองหนึ่งเมืองใดในยุโรปหรืออเมริกา ทราบข่าวเมืองไมตรีของเราจะทำสงครามกับไทย แลตั้งเขาจะคิดอิจจาริชยากันก็ดี เคาเวอนเมมคไทย คงจะใคร่รับความลำบากมาก ที่จะซื้ออาวุธแลเครื่องคาง ๆ สำหรับทหาร. . .<sup>3</sup>

แต่ถ้าจะพิจารณาเหตุผลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการป้องกันจักรวรรดินิยมว่า เป็นการเตรียมพลองไว้ป้องกันนักเลงหัวไม้ไม่ให้เข้ามารังแก

<sup>1</sup>จาก พ.ศ. 2444 - 2453 ไทยสั่งซื้ออาวุธจากประเทศต่าง ๆ ดังนี้คือ อังกฤษ มูลค่า 202,304 บาท จากเยอรมัน 198,999 บาท จากฝรั่งเศส 37,270 บาท จากญี่ปุ่น 22,274 บาท จากเบลเยียม 18,287 บาท และประเทศอื่น ๆ อีกเล็กน้อย (ข้อมูลจาก Statistics of the Import and Export, Trade of Siam A.D. 1901-1908 และ The Foreign Trade and Navigation, Port of Bangkok Year 128 (1909-1910) and 129 (1910-1911))

<sup>2</sup>อ่านรายละเอียดจากบทที่ 2

<sup>3</sup>ภจธ., ร.5 ม. 2/16 เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103.

ได้ง่ายเกินไป<sup>1</sup> ก็จะเห็นได้ว่าพระองค์มิได้คาดหวังว่ากองทัพไทยจะป้องกันการรุกรานได้อย่างแท้จริง และเมื่อพิจารณาเจตนาต่อมาของการขยายมณฑลทหารไปยังหัวเมืองต่าง ๆ ว่าเป็นการป้องกันจรดภายใน ก็จะเห็นได้ว่าจุดประสงค์นี้มีเหตุผลเพียงพอ เพราะการปราบจรดจรดที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2445 ทั้ง 2 ครั้งต้องใช้กำลังทหารในการปราบ จึงประสบผลสำเร็จ และหลังจากนั้นก็มิได้เกิดขบถขึ้นอีก

จึงกล่าวได้ว่าการใช้จ่ายเงินในการป้องกันประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงแม้จะไม่สามารถสรุปได้ว่ากองทัพไทยจะสามารถป้องกันภัยจากการรุกรานจากภายนอกได้มากนักน้อยเพียงใด แต่ก็ถือได้ว่ากิจการทหารที่จัดขึ้นในสมัยนี้เป็นพื้นฐานของการจัดการทหารในสมัยต่อมา ทั้งในด้านกรมทหารอาชีพ ทักษะของชาวไทยต่ออาชีพทหารและทัศนคติของทหารเองว่านอกเหนือจากป้องกันภัยจากภายนอกแล้ว ยังมีหน้าที่รักษาความสงบภายในอีกด้วย อันเป็นทัศนะที่สืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน และที่สำคัญยิ่งคือการจัดการทหารตามคตินิยมตะวันตกเป็นการทำลายพันธนาการของระบบไพร่ให้หมดไปจากสังคมไทยอีกด้วย

#### ผลของการใช้จ่ายเงินเพื่อรักษาความสงบภายใน

จากบทที่ 3 ได้ชี้ให้เห็นว่าการใช้จ่ายเงินเพื่อรักษาความสงบภายใน อันประกอบด้วยการใช้จ่ายเงินของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาลนั้น รัฐได้ให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายเพื่อโยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนในอัตราส่วนใกล้เคียงกัน และนับได้ว่าให้ความสำคัญมากกว่าการใช้จ่ายเพื่อรักษาผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังนั้นในบทนี้จึงควรพิจารณาผลที่เกิดจากนโยบายดังกล่าวนี้ว่าประสบผลสำเร็จเพียงใด

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ก.13.2/21 รายงานการประชุมเรื่องทหาร วันที่ 30 พฤศจิกายน ร.ศ. 120.

ในก้านการ โยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนั้น จะเห็นได้ว่าในอดีตก่อน พ.ศ. 2435 ถึงแม้ว่าในทางนิตินัยจะกำหนดให้อำนาจต่าง ๆ รวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า การปกครองของไทยมีลักษณะการกระจายอำนาจ เมื่อกรมหลวงดำรงราชานุภาพเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น คำว่า "บังคับบัญชา" มีความหมายแตกต่างกันไปตามความไกลไกลของท้องถิ่น หัวเมืองหรือประเทศราชยิ่งไกลกรุงเทพฯเท่าใด ก็ยิ่งมีอำนาจมากขึ้นเท่านั้น<sup>1</sup> ที่เป็นดังนี้เพราะ

. . . หัวเมืองก็อยู่หลายทิศทาง จักรการอันใดพันวิสัยที่เสนาบดีจะออกไปจัดหรือตรวจการไต่เอง ไต่แค้นท้องตราส่ง ขอบบังคับแลแบบแผนออกไปในแผนกระดาก ให้เจ้าเมืองจัดการ ก็เจ้าเมืองก็หลายสิบคนคอยกัน จะเข้าใจคำสั่งต่างกันอย่างไร เสนาบดีอยู่ในกรุงเทพฯก็ยากที่จะรู้. . .<sup>2</sup>

นอกจากหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งถูกจำแนกเป็นหัวเมืองเอก โท ตรี ความสำคัญขงเมืองแล้ว หัวเมืองประเทศราชต่าง ๆ มีความผูกพันกับกรุงเทพฯเพียงการส่งเครื่องบรรณาการมาถวาย 3 ปีต่อครั้งเท่านั้น ดังความในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ความว่า

. . . เมืองประเทศราชทั้งปวงส่งแต่ต้นไม้เงินทอง เป็นเครื่องบรรณาการ ไม่ไต่เสียดภาษีอากรอันใดแก่กรุงเทพฯ เหมือนหนึ่งเมืองเหล่านั้นจะสมัครอยู่แต่เราเพียงใดก็ได้ จะไปขึ้นคนอื่นเมืองใดก็ได้ คอยเราไม่ไต่เกี่ยวของในการบ้านเมืองอันใด. . .<sup>3</sup>

<sup>1</sup> เศษ บุนนาค, "การปกครองแบบเทศาภิบาล...", หน้า 59.

<sup>2</sup> อ้างใน จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการณ, กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 66.

<sup>3</sup> ประวัติจอมพลและมหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศรีหงษ์, 2504), หน้า 311.

จากลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้จึงเห็นเหมาะต่อการที่ไทยจะสูญเสียหัวเมืองต่าง ๆ ให้แก่ประเทศจักรวรรดินิยมซึ่งมีท่าทีคุกคามไทยในขณะนั้น เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ใน พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงปรับปรุงการปกครองหัวเมือง โดยยกหัวเมืองต่าง ๆ ที่เคยขึ้นกับสมุหพระกลาโหมและกรมท่า มาขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น<sup>1</sup> นับว่าเป็นการทำให้ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นเอกภาพมากขึ้น (Unity of Command) และเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยก็ได้ลดช่องว่างระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลงด้วยการตั้งระบบ "เทศาภิบาล" ขึ้น ทั้งนี้โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาลทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างกระทรวงมหาดไทยและเจ้าเมืองต่าง ๆ โดยกำหนดคว่า

...ผู้ว่าราชการเมืองพึงคำนึงกับมีผู้ข้าหลวงเทศาภิบาล ในราชการทั้งปวง และเปลี่ยนวิธีการสั่งการซึ่งเคยมีตราสั่งตรงกับผู้ว่าราชการเมือง มาสั่งตรงต่อข้าหลวงเทศาภิบาล ส่วนการที่หัวเมืองเคยมีใบบอกขอเสนาบดี ก็ให้บอกแก่ข้าหลวงเทศาภิบาล เพื่อให้จักและสั่งการซึ่งไม่จำเป็นจะของขอคำสั่งถึงกรุงเทพฯนั้นให้เสียเวลาให้สำเร็จไป . . . อย่างใดควรแก้ไขให้ด้วยพระราชนิพนธ์กำหนดกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ก็ให้จักไปที่เดียว ถือเป็นภาระชี้ของจึงให้ขอคำสั่งจากกรุงเทพฯ. . .<sup>2</sup>

จะเห็นได้ว่าข้าหลวงเทศาภิบาลได้รับสิทธิและอำนาจจากส่วนกลางค่อนข้างมาก แต่ขณะเดียวกันกระทรวงมหาดไทยก็มีวิธีการควบคุมให้ข้าหลวงเทศาภิบาลปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลางไปในทิศทางเดียวกันทั้งประเทศ ด้วยการเรียกประชุมข้าหลวง

<sup>1</sup> ก่อนหน้า พ.ศ. 2435 หัวเมืองในภาคเหนือขึ้นสังกัดสมุหนายก หัวเมืองในภาคใต้ขึ้นสังกัดสมุหพระกลาโหม และหัวเมืองชายทะเลฝั่งตะวันออกของอ่าวไทยขึ้นสังกัดกรมท่า.

<sup>2</sup> หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ อ้างใน จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ "กรมพระยาดำรงราชานุภาพ . . ." หน้า 175.

เทศาภิบาลทุกปี<sup>1</sup> เพื่อรับนโยบายจากส่วนกลาง ไปปฏิบัติ รวมทั้งนำปัญหาจากส่วนภูมิภาค  
เข้ามาอภิปรายและหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกันในที่ประชุม ในบางครั้ง เช่นบางครั้งทรงอื่น  
ได้รับเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงนโยบายต่าง ๆ แก่ข้าหลวงเทศาภิบาลด้วย เพราะข้าหลวง  
เหล่านี้ต้องรับผิดชอบข้าราชการทุกหน่วยในเขตพื้นที่ของตน<sup>2</sup>

หลักการต่าง ๆ ของระบบการปกครองแบบใหม่ที่เรียกว่าเทศาภิบาลนี้ ถูกกำหนด  
ไว้ในประกาศจัดตั้งหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย ร.ศ. 113  
ซึ่งรวมหัวเมืองทั้งหมดไว้ในใต้วงศ์บัญชาของกระทรวงมหาดไทย พระราชบัญญัติปกครอง  
ท้องที่ ร.ศ. 116 และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117 ซึ่งถกมกฎหมายเหล่านี้  
รัฐบาลจัดการปกครองหัวเมืองตั้งแต่ชั้นต่ำที่สุดจนถึงที่สูงที่สุด เริ่มต้นด้วยพลเมืองมีสิทธิ  
ที่จะเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านของ 10 หมู่บ้านมีสิทธิเลือกตั้งกำนันของตำบล ตำบล  
หลายตำบลมีพลเมืองรวมกันประมาณ 10,000 คนรวมกันเป็นอำเภอ หลายอำเภอรวมกัน  
เป็นเมือง หลายเมืองรวมกันเป็นมณฑล หมายความว่ารัฐบาลได้เลิกการปกครองแบบ  
กินเมือง<sup>3</sup> โดยการให้เงินเดือนแก่ข้าราชการทุกคน แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะได้รับประโยชน์  
จากหน้าที่ ก็จะได้ส่วนลดจากการเก็บค่าน้ำ ค่านา และค่าราชการ<sup>4</sup>

<sup>1</sup> หลักฐานการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลที่ปรากฏอยู่ที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ  
ในปัจจุบันทุกครั้งจัดประชุมในเดือนกันยายนของทุกปี

<sup>2</sup> โปรดอ่านรายละเอียดการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลได้จาก กจช., ร. 5  
ม. 2. 11/10 - 19 รายงานการประชุมของข้าหลวงเทศาภิบาล ร.ศ. 123 - 129.

<sup>3</sup> เดิมข้าหลวงมักจะเป็นชาวพื้นเมือง และเป็นลูกหลานเจ้าเมืองมาก่อน ๆ  
เจ้าเมืองมีหน้าที่เก็บภาษีอากรส่งให้รัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ หลังจากหักส่วนลดแล้ว ซึ่ง  
เจ้าเมืองจะหักไว้มากน้อยเพียงใดก็ยากที่รัฐบาลจะล่วงรู้ได้ และเจ้าเมืองเหล่านี้ยังมี  
โอกาสดีในการทวงมาหากิน เพราะอาศัยตำแหน่งในราชการเป็นปัจจัยให้มดคีว่าบุคคล  
ภายนอก ลักษณะเช่นนี้เรียกว่า กินเมือง

<sup>4</sup> เศษ บุนนาค, "การปกครองแบบเทศาภิบาล...", หน้า 60.

ดังนั้นการปกครองเก่า ๆ จึงถูกลบล้างไปสิ้น ข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย  
ที่เคยเป็นทั้งตุลาการ ทหาร มีหน้าที่เหลือแต่เพียงการปกครองและเก็บภาษีเท่านั้น  
ฝ่ายเจ้าเมือง กรมการที่ไม่เคยขึ้นกับใคร เพราะว่กเสนาบคืออยู่ไกล บัดนี้มีข้าหลวง  
เทศาภิบาลมาอยู่ใกล้ จะทำอะไรก็ต้องระวัง รายได้ที่เคยได้สมัย "กินเมือง" ก็ค่อย ๆ  
หมดไป ในเมื่อรัฐบาลเรียกเก็บภาษีอากรถ่าน้ำ ถ่านา ค่าราชการเสียเอง รายได้  
เหลืออยู่คือเงินเคียนเท่านั้น และเมื่อได้เงินเคียนจึงมีสภาพเป็นข้าราชการ รัฐบาลจะ  
ปลดหรือย้ายไปไหนก็ต้องไป ประชาชนเองก็นับว่ามีสิทธิมากขึ้นเพราะสามารถเลือก  
ผู้ใหญ่มานัก จึงนับได้ว่าระบบเทศาภิบาลนี้ได้เปลี่ยนแปลง โครงสร้าง สังคมเก่าในหัวเมือง  
อย่างหน้ามือเป็นหลังมือ<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่าการใช้จ่ายเงินเพื่อโยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนั้น มิได้เป็นเพียง  
การริกรอนอำนาจในการปกครองของเจ้าเมืองเก่าเท่านั้น แต่ยังเป็นการริกรอนผล  
ประโยชน์ที่เจ้าเมืองทั้งหลายเคยได้รับอีกด้วย ทั้งนี้เพราะเดิมเจ้าเมืองมีโอกาสแสวง  
หาผลประโยชน์ได้จากการกินเมือง เนื่องจากรัฐบาลเคยกำหนดให้เจ้าเมืองหักส่วนลด  
จากภาษีอากรที่เก็บได้ส่วนหนึ่ง ก่อนที่จะนำส่งรัฐบาลกลาง ซึ่ง "รัฐบาลก็ไม่มีทางรู้เสมอ  
ไปได้ว่าเจ้าเมืองเก็บเงินเหล่านี้ได้เป็นจำนวนเท่าใด. . ."<sup>2</sup>

ส่วนเจ้าเมืองประเทศราชนั้น มีสิทธิที่จะเรียกเก็บผลประโยชน์จากประชาชน  
โดยไม่ต้องส่งให้ส่วนกลาง แต่เมื่อตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้น รัฐบาลกลางได้ตั้งเจ้าหน้าที่  
ออกเก็บภาษีอากรจากประชาชนโดยตรง<sup>3</sup> ดังนั้นการที่รัฐบาลโยงอำนาจการปกครอง

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 60 - 61.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

<sup>3</sup> รัฐบาลได้ตั้งกรมสรรพากรนอกขึ้นใน พ.ศ. 2442 สังกัดกระทรวงมหาดไทย  
ทำหน้าที่เก็บภาษีอากรต่าง ๆ โดยทดลองครั้งแรกที่มณฑลปราจีนบุรี และภายหลังขยาย  
ไปยังมณฑลอื่น ๆ

และอำนาจในการ เรียกเก็บผลประโยชน์เข้าสู่ส่วนกลาง จึงเป็นการสร้างความไม่พอใจให้กับผู้สูญเสียผลประโยชน์ ได้แก่ กลุ่มเจ้าเมืองเก่า และทำให้คนเหล่านี้หันไปสนับสนุนให้เกิดการจลาจลขึ้นในแผ่นดิน เช่น ขบถเงี้ยวเมืองแพร่ และขบถผีบุญในภาคอีสาน ทั้งรายละเอียดต่อไปนี้คือ

ใน พ.ศ. 2427 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งกรมหมื่นพิชิตปริชากรขึ้นไปจัดการปกครองหัวเมืองเชียงใหม่ ซึ่งกรมหมื่นพิชิตปริชากรได้ทรงจัดการแก้ไขการปกครองหัวเมืองเชียงใหม่ ให้มีวิธีการปกครองแบบเจ้าสนามหลวงขึ้น ในการปกครองแบบเจ้าสนามหลวงนี้ ข้าหลวงเป็นผู้ช่วยเหลือแนะนำให้เจ้าผู้ครองนครและเสนาบดี 6 คน ปกครองเชียงใหม่ ลักษณะเช่นนี้เป็นการจำกัดอิสรภาพในการปกครองของเจ้าเมืองเชียงใหม่ นอกจากเชียงใหม่แล้ว กรมหมื่นพิชิตปริชากรยังได้นำการปกครองแบบเจ้าสนามหลวงนี้ไปใช้กับเมืองอื่น ๆ โดยเฉพาะเมืองแพร่ใน พ.ศ. 2439

และจาก พ.ศ. 2439 - 2445 รัฐบาลกลางมิได้พยายามควบคุมหัวเมืองประเทศราชในภาคเหนือเท่านั้น แต่ยังพยายามที่จะรีกรอนอิสรภาพของเจ้าผู้ครองเก่าเกือบหมดคือใน พ.ศ. 2442 รัฐบาลได้ยุบฐานะประเทศราชของเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ และน่าน โดยยกเลิกการส่งเครื่องบรรณาการ ปีต่อมารัฐบาลถือว่าข้าหลวงมิได้มีหน้าที่ช่วยเหลือแนะนำเจ้าสนามหลวงในการปกครองเท่านั้น แต่สามารถยึดยังมีจากสถาบันนี้ได้ด้วย นอกจากนี้รัฐบาลยังอนุญาตให้ข้าหลวงแต่งตั้งเสนาของเจ้าผู้ครองนคร และเป็นผู้ช่วยเหลือแนะนำให้เจ้าผู้ครองนคร แต่งตั้งยศฐานบรรดาศักดิ์ให้แก่ขุนนางพื้นเมืองอีกด้วย ทั้งรัฐบาลได้ตัดอำนาจทางการศาลของเจ้าผู้ครองนคร โดยให้ข้าหลวงเป็นผู้ยุติกฎหมายได้ และสุดท้ายได้จำกัดอิสรภาพทางการคลังของเจ้าผู้ครองนคร โดยยุบอำนาจการเกณฑ์ราชการของเจ้านาย ขุนนาง แต่กลับอนุญาตให้ข้าหลวงเก็บค่าราชการจากราษฎรคนละ 4 บาทต่อปี<sup>1</sup>

<sup>1</sup> เศษ บุนนาค, "ขบถเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ. 121" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 6 (กันยายน - พฤศจิกายน 2511), หน้า 72.

จากการถูกริครอบอำนาจทั้งทางการเมืองและการคลังนี้เอง ส่งผลให้เจ้าผู้ครองนครแพร่สนับสนุนพวกเงี้ยวที่ก่อการขบถใน พ.ศ. 2445 ถึงหลักฐานที่ว่าพวกเงี้ยวมิได้ทำร้ายเจ้าเมืองและชาวพื้นเมือง แต่จะทำร้ายเฉพาะข้าราชการจากส่วนกลาง นอกจากนี้ยังมีหลักฐานว่า เจ้าพิริยะเทพวงศ์ เจ้าเมืองแพร่ ได้สั่งให้ชาวบ้านหาข้าวให้เงี้ยวบ้านละ 2 ทะนาน<sup>1</sup>

เคช บุนนาค ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่การปฏิรูปมณฑลลานนาได้ก่อให้เกิดขบถขึ้นในเมืองแพร่เพียงเมืองเดียวว่า ความไม่พอใจในการเปลี่ยนแปลงของเจ้าประเทศราช อาจจะมีมากน้อยไม่เหมือนกัน เป็นต้นว่า เจ้าเมืองเชียงใหม่ ลำพูน อาจไม่พอใจมาก เพราะโดนจำกัดอิสรภาพนานที่สุด แต่ก็ทำอะไรไม่ได้เพราะกำลังข้าหลวงตั้งอยู่ ส่วนเมืองน่านอาจไม่รู้สึกระไรเลย เพราะการเปลี่ยนแปลงไปถึงน่านช้ากว่าเมืองอื่น แต่เจ้านายเมืองแพร่นั้นอยู่ตรง ๆ กลาง ๆ โดนจำกัดอิสรภาพแต่ก็ไม่รู้สึกว่ามีอำนาจพอที่จะบังคับให้ทำอะไรได้ จึงมีความคิดขบถขึ้นมา และคงจะคิดต่อไปว่าเจ้านายเมืองลำปาง อยู่ในสภาพคล้าย ๆ กัน จึงได้เขียนจดหมายไปชักชวนให้จับอาวุธขึ้นช่วย และเขาได้สรุปไว้ว่า จุดประสงค์ของการขบถแข็งเมืองของเจ้านายเมืองแพร่คือ ความต้องการที่จะขอให้รัฐบาล "วางงาน" และ "มอบบ้านเวนเมืองคืน" ให้ตนเป็นเจ้าปกครองบ้านเมืองต่อไป<sup>2</sup>

การจัดการปกครองหัวเมืองทางภาคอีสานก็เช่นเดียวกัน นับจาก พ.ศ. 2425 ซึ่งพระยาศรีสังหเทพ (หรุ่น ศรีเพ็ญ) ออกไปเป็นข้าหลวงประจำนครจำปาศักดิ์ จนถึง พ.ศ. 2445 เป็นระยะที่รัฐบาลกลางริเริ่มที่จะควบคุมหัวเมืองภาคอีสาน โดยในขั้นต้นรัฐบาลมิได้พยายามที่จะล้มล้างการปกครองแบบพื้นเมืองเสียทีเดียว เพียงแต่พยายามจะทำให้สวัสดิการของประชาชนโดยทั่วไปดีขึ้น ดังเช่นใน พ.ศ. 2435 ได้มีประกาศของ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.



กรมหลวงพิชิตปรีชากร ข้าหลวงใหญ่หัวเมืองลาวกาว ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอิสาน ซึ่งประกาศห้ามมิให้เจ้าหนุมเก็บเงินส่วยแก่ตัวไพร่ โดยไม่มีกำหนดอัตราและไม่มีใบเสร็จ ฎีกาให้เป็นคัมมือแก่ผู้เสียเงินเหมือนดังแต่ก่อน ต่อมาใน พ.ศ. 2442 กรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ ข้าหลวงทางพระองค์ ทรงบัญญัติให้เก็บค่าราชการแก่ชายฉกรรจ์คนละ 4 บาท ต่อปี ให้กรมการพื้นเมืองเก็บไว้ 62.5 สตางค์ ที่เหลือให้ส่งพระคลังมหาสมบัติภายใน 62.5 สตางค์นั้น นายหมวด นายกอง คือกรมการชั้นผู้น้อยจะได้ส่วนละเพียงคนละ 3.125 สต.เท่านั้น<sup>1</sup> ลักษณะเช่นนี้ เศษ บุนนาค วิเคราะห์ว่า นายหมวดนายกองย่อมรู้สึกไม่พอใจการปกครองแบบใหม่และยอมรับร่วมกับพวกขบดที่อ้างตัวว่าเป็นผู้มีบุญใน พ.ศ. 2445 และเขาได้อ้างข้อมูลว่า ในรายงานของกรมขุนสรรพสิทธิประสงค์กล่าวว่ามีบุญบางคน เป็น "ขุนหมื่นพันทนาย. . . แลคนที่ประสงค์หากินทางเป็นช่องเกา ๆ อันเวลานี้ไม่มี อำนาจ. . ." <sup>2</sup>

จึงสรุปได้ว่าการใช้จ่ายเงินในการรวมศูนย์อำนาจการปกครองหรือการโยกอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนั้น ได้ส่งผลให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ก่อให้เกิดรัฐชาติขึ้น มีเอกภาพในการบังคับบัญชา แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ทำให้เกิดความไม่พอใจแก่เจ้าผู้ครองนครผู้สูญเสียผลประโยชน์ทั้งค้ำอำนาจในการปกครองและผลประโยชน์ทางการเงิน และความไม่พอใจนั้นก็สะท้อนให้ปรากฏในการขบด 2 ครั้งใน พ.ศ. 2445 คือขบดเงี้ยวเมืองแพะ และขบดผู้มีบุญในภาคอิสาน<sup>3</sup>

<sup>1</sup> เศษ บุนนาค, "ขบดผู้มีบุญภาคอิสาน ร.ศ. 121," สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 5 (มิถุนายน - สิงหาคม 2510), หน้า 81.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> โปรดอ่านรายละเอียดเรื่อง "ขบดเงี้ยวเมืองแพะ" และขบดผู้มีบุญในภาคอิสาน ตามที่อ้างอิงไว้.

การใช้จ่ายที่มีรายจ่ายใกล้เคียงกับรายจ่ายเพื่อโยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางคือ การใช้จ่ายเพื่อบำนาญทุกชั้นบำรุงสุขแก่ประชาชน อันได้แก่รายจ่ายของกรมตำรวจ กรมพลตระเวร และกรมสุขภาพ

รายจ่ายในค่านนี้เกิดขึ้นเพราะความจำเป็นจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปคือ ไท่เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุมมากขึ้นทั้งในกรุงเทพและหัวเมือง ทั้งนี้เพราะ " . . . ราษฎรใน พ้นบ้านเมืองมีมากขึ้น การค้ายิ่งทวีขึ้น ฐานะของราษฎรที่ส่วนเฉพาะตัวก็มีมากขึ้น ความ วิชาทุมุ่ถึงกันก็จำต้องมากขึ้นด้วยโดยธรรมดา. . ."<sup>1</sup>

ดังนั้นจึงได้มีการจ้างตำรวจขึ้น เพื่อทำหน้าที่สืบจับผู้ร้ายต่าง ๆ ตำรวจเหล่านี้ ขึ้นสังกัดกรมพลตระเวร ต่อมาได้มีการสร้างโรงพักขึ้นหลายแห่ง และมีการกำหนด พลตระเวรให้ประจำอยู่ตามจุดต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่ชุมนุมอันจะก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมขึ้น ได้ง่าย เช่นที่สำเพ็ง เป็นต้น<sup>2</sup>

แต่ถ้าจะพิจารณาถึงสมรรถภาพของตำรวจในการสืบจับคนร้ายในยุคนี้ จะเห็น ได้ว่าค่อนข้างต่ำ ดังปรากฏว่าใน พ.ศ. 2443 นับจากวันที่ 1 เมษายน - 31 ธันวาคม รวมระยะเวลา 9 เดือน ปรากฏว่ามีคดีอาญาฉกรรจ์ในกรุงเทพทั้งสิ้น 344 คดี มีคนร้าย ที่เกี่ยวข้องกับทั้งสิ้น 1,887 คน ตำรวจจับได้เพียง 298 คน<sup>3</sup> การที่เป็นเช่นนี้เนื่องจาก ปัญหาการขาดแคลนกำลังคน ทั้งนี้เพราะในสมัยนี้แม้เงินเดือนตำรวจจะมาก แต่คนก็ไม่

<sup>1</sup> กจข., ร.5 น. 11.3/1 ความเห็นที่จะจัดการกรมพลตระเวร

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> กจข., ร.5 น. 11.3/26 รายงานงวค 3 เดือน เรื่องคดีอาญาฉกรรจ์

นิยมสมัครเป็นตำรวจ<sup>1</sup> ก็จะเห็นได้ว่าใน พ.ศ. 2450 มีกำลังตำรวจพลตระเวนเพียง 3,368 คน<sup>2</sup>

กรมตำรวจที่ขึ้นสังกัดกระทรวงมหาดไทยก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากตำรวจภูธรมีหน้าที่ต้องแยกย้ายกันประจำรักษาการทั่วไปตามตำบลต่าง ๆ ซึ่งบางแห่งหุ้รกันดารทำให้ตำรวจเจ็บป่วยมาก เช่นใน พ.ศ. 2447 ตำรวจที่อำเภอแม่สอดป่วยมากจนเกรงกันว่าจะมีการหนีราชการ<sup>3</sup> จึงต้องแก้ด้วยการใช้วิธีเกณฑ์จ้างแทนการรับสมัคร เช่นเคยปฏิบัตินี้มา<sup>4</sup>

ดังนั้นใน พ.ศ. 2451 จึงใช้วิธีเกณฑ์คนเข้าเป็นตำรวจภูธรใน 8 มณฑล คือ มณฑลพายัพ มณฑลอุดร มณฑลอิสาน มณฑลเพชรบูรณ์ มณฑลปัตตานี มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลชุมพรและมณฑลภูเก็ต โดยกำหนดว่าชายฉกรรจ์อายุ 18 - 25 ปี อยู่ในระหว่างที่จะต้องเกณฑ์รับราชการตำรวจภูธร รับราชการ 2 ปี ครบแล้วปลดพ้นจากราชการผู้อยู่เมืองใดในเวลาปกติให้รับราชการในท้องถิ่น<sup>5</sup>



<sup>1</sup> กจช., ร.5 น. 11.1/7 จัดการตำรวจภูธร ที่ 19/642 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 21 เมษายน ร.ศ. 123.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 น. 11.3/37 เกณฑ์คนรับราชการ ที่ 17/7028 พระยาสุขุมณีนวินิต กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 27 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126.

<sup>3</sup> กจช., ร.5 น. 11.1/7 จัดการตำรวจภูธร ที่ 297/971 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ วันที่ 11 ตุลาคม ร.ศ. 123.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>5</sup> กจช., ร.5 น. 11.1/7 จัดการตำรวจภูธร ที่ 301/10848 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 17 มกราคม ร.ศ. 126

ส่วนวิธีเกณฑ์ให้คิดเฉลี่ยตามจำนวนตำบล โดยให้เทศบาลเป็นผู้กำหนด เช่น อำเภอหนึ่งต้องการพลตำรวจ 20 คน ก็เฉลี่ยแบ่งไปตำบลละ 1 คน หรือ 2 คน<sup>1</sup> ในกรุงเทพฯ ก็ได้มีการกำหนดให้มีการเกณฑ์คนเข้ารับราชการ เป็นพลตระเวรตามที่ต้องการ กำหนดเวลารับราชการ 2 ปี โดยได้รับเงินเดือนเช่นเดียวกับทหาร<sup>2</sup>

จึงเห็นได้ว่ากิจการตำรวจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เริ่มขึ้นจากความจำเป็นของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เริ่มต้นด้วยการใช้คนสมัครและมีการตั้งโรงเรียนนายร้อยตำรวจขึ้นที่นครปฐมใน พ.ศ. 2445 เพื่อฝึกคนที่มีความชำนาญ โดยเฉพาะ<sup>3</sup> แต่ขณะเดียวกันกำลังตำรวจจากการสมัครก็ยังไม่พอความต้องการ ดังนั้น ใน พ.ศ. 2451 จึงต้องมีการเกณฑ์คนเข้าเป็นตำรวจตามวิธีการเกี่ยวกับการเกณฑ์ทหาร อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ากำลังตำรวจจะไม่เพียงพอ แต่ก็ปรากฏว่าใน พ.ศ. 2450 กิจการตำรวจก็ได้ขยายไปทั่วทุกมณฑล<sup>4</sup>

นอกเหนือจากการใช้จ่ายเงินเพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมแล้ว การใช้จ่ายเงินในด้านการระงับ รักษาและป้องกันโรคต่าง ๆ ก็ได้รับความสนใจจากรัฐบาลด้วย ทั้งนี้โดยรัฐบาลได้ตั้งกรมพยาบาลขึ้น สังกัดกระทรวงธรรมการ ต่อมา

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 น. 11.3/37 เกณฑ์คนรับราชการพลตระเวร

<sup>3</sup> กจช., พ. 11.1/7 จักการตำรวจ ที่ 157/1781 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 12 พฤษภาคม ร.ศ. 121

<sup>4</sup> กจช., ร.5 พ. 11.1/7 จักการตำรวจ ที่ 301/10048 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 7 มกราคม ร.ศ. 126.

ภายหลังตั้งกรมสุขาภิบาลขึ้นสังกัดกระทรวงนครบาล ดังนั้นการรักษามกนป้วยใช้ในเขต  
กรุงเทพฯ จึงเป็นหน้าที่ของกรมสุขาภิบาล แต่กรมพยาบาลยังทำหน้าที่ทำวัคซีนป้องกันโรค  
ฝีดาษและผลิตยาไอศอสภา รวมทั้งป้องกันรักษาโรคระบาดต่าง ๆ หัวราชอาณาจักร  
ขณะเดียวกันทางกระทรวงมหาดไทยก็ได้จัดให้มีหมอมฝรั่งประจำอยู่ในมณฑลพายัพและภูเก็ต  
และหมอไทยประจำอยู่ในบางมณฑล<sup>1</sup> ดังนั้นในที่สุดเมื่อ พ.ศ. 2452 จึงได้โอนกรมพยาบาล  
ให้ไปรวมอยู่กับกระทรวงมหาดไทย<sup>2</sup>

ผลของการใช้จ่ายในการแสวงหาผลประโยชน์ของรัฐ ได้แก่การใช้จ่ายของกรม  
สรรพากรนอก กรมสรรพากรใน กรมเจ้าท่าและกรมป่าไม้ ซึ่งมีรายจ่ายไม่เกินร้อยละ 20  
ของรายจ่ายในการรักษาความสงบภายใน ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ดังนี้คือ ปรากฏว่า  
10 ปีต่อมาหลังจากที่ตั้งกรมสรรพากรนอกขึ้นใน พ.ศ. 2442 เงินผลประโยชน์ของรัฐเพิ่ม  
ขึ้นมาก โดยที่ประชาชนไม่เดือดร้อนมากนัก เพราะการปรับปรุงภาษีอากรเป็นการปรับ  
ปรุงชนิดของภาษีบางอย่าง และเปลี่ยนวิธีการเก็บภาษีให้ทันสมัยยิ่งขึ้นมากกว่าเป็นการเพิ่ม  
ชนิดของภาษีขึ้น<sup>3</sup> กรมสรรพากรในก็เช่นเดียวกัน ปรากฏว่ายอดเงินรายได้ทุกประเภท  
เพิ่มมากขึ้น เช่นใน พ.ศ. 2443 กรมสรรพากรใน<sup>4</sup> มีรายได้ 970,202 บาท

<sup>1</sup> กจข., ร.5 ม. 12.2/6 ความเห็นที่จะจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ที่ 344/13575  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
วันที่ 29 มีนาคม ร.ศ. 127.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 ม. 22.2/6 ความเห็นที่จะจัดการสุขาภิบาล ที่ 41/719  
เจ้าพระยาวิชิทวงษ์วิไกรกรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
วันที่ 24 เมษายน ร.ศ. 128.

<sup>3</sup> จักรกฤษณ์ นรินทีผดุงการ, "กรมพระยาดำรง...", หน้า 157.

<sup>4</sup> กรมสรรพากรนอกและกรมสรรพากรใน มีหน้าที่เรียกเก็บภาษีต่อไปนี้คือ  
อากรค่าน้ำ อากรสวนใหญ่ อากรสัมพัทธ์ อากรค่าน้ำ อากรเกลือ อากรสวนจาก อากร  
มหรสพ ค่าธรรมเนียม ค่าเช่าต่าง ๆ ผูกปิ่นข้อมือจีน เป็นต้น

เพิ่มเป็น 1,027,852 บาทใน พ.ศ.2444<sup>1</sup> ที่เป็นดังนี้เพราะ " . . . การสรรพากรเดิม  
 เข้าสู่ระเบียบ มีการถวญถี่มากขึ้น จึงทำให้เก็บเงินได้มากแลเร็ว ทั้งไม่ตกเรียเสียหยา  
 มีหลักฐานตรวจสอบกันได้ง่ายตามระเบียบที่ได้รับพระ ราชทานแก้ไขเพิ่มเติมชั้นเป็นลำดับ  
 มา . . ."<sup>2</sup>

ส่วนการใช้จ่ายของกรมป่าไม้ นั้น เป็นการจ้กระเบียบบริหารกิจการป่าไม้ให้เป็น  
 ระเบียบเพื่อแก้ปัญหาค่าง ๆ อันเกิดจากการอนุญาตของเจ้าลานนาในอดีต ทั้งนี้ใน พ.ศ.  
 2439 รัฐบาลไทยได้ขอยืมตัวผู้เชี่ยวชาญการป่าไม้ซึ่งเป็นข้าราชการของอังกฤษประจำอยู่  
 ในอินเดียและพม่า เข้ามาจ้กระเบียบบริหารกรมป่าไม้ รวมทั้งออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ  
 เพื่อควบคุมการทำป่าไม้หลายฉบับ อันส่งผลให้รายได้จากกิจการป่าไม้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว  
 ดังตารางที่ 47

<sup>1</sup> กจช., ร.5 น.7.5/13 รายได้รายจ่ายกรมสรรพากรใน

<sup>2</sup> กจช., ร.5 น.7.5/25 ที่ 52/949 พระรับฎากรโกศลกรมหลวง

นเรศวรฤทธิ์ วันที่ 19 ตุลาคม ร.ศ.123.

ตารางที่ 47  
รายได้จากกิจการป่าไม้ พ.ศ. 2435 - 2453

พ.ศ.	รายได้ของรัฐ	รายได้ป่าไม้	ร้อยละ
2435	15,378,114	145,184	0.94
2436	17,389,673	130,617	0.75
2437	17,334,469	259,654	1.50
2438	18,074,690	137,210	0.76
2439	20,644,500	333,360	1.61
2440	24,808,001	571,885	2.31
2441	28,496,029	1,068,791	3.75
2442	29,920,365	783,356	2.62
2443	35,611,306	1,467,583	4.12
2444	36,157,963	1,100,036	3.04
2445	39,152,124	1,069,685	2.73
2446	43,458,817	1,332,597	3.07
2447	46,046,404	1,706,118	3.71
2448	51,657,539	2,054,823	3.98
2449	57,014,805	1,473,015	2.58
2450	55,826,532	1,688,619	3.02
2451	60,859,509	1,773,271	2.91
2452	62,679,402	1,735,474	2.77
2453	63,509,181	1,762,005	2.77

ที่มา พ.ศ. 2435 - 2444 จาก ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐ (3๐ กะถะ ๑๒๒) : ๖๖๕-๖๖๖  
 พ.ศ. 2445 - 2449 จาก รายงานแสดงบัญชีเงินใต้เงินจ่าย ร.ศ. 120 - 125  
 พ.ศ. 2450 - 2453 จาก รายงานแสดงบัญชีเงินใต้เงินจ่าย ร.ศ. 129

จึงสรุปได้ว่า การใช้จ่ายของรัฐ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์เข้ารัฐนั้น โดยบรรลุเป้าประสงค์ สามารถทำให้รายได้ของรัฐเพิ่มขึ้น คือสามารถเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นโดยมิได้เพิ่มชนิดของภาษีขึ้นมากนัก รวมทั้งได้รับผลประโยชน์จากกิจการป่าไม้มากขึ้นด้วย

### ผลของการใช้จ่ายเงินในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

โดยทั่ว ๆ ไปนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จะต้องมีคามหมายมากกว่า การเพิ่มผลผลิต จะต้องหมายถึงการเอาอย่างประเทศที่เจริญแล้ว ต้องมีการใช้เครื่องมือเครื่องจักรแทนแรงงาน การกำจัดความหิวโหย การกำจัดโรค การแบ่งปันรายได้ให้เท่ากัน ไม่ต้องอาศัยสินค้าเพียงอย่างเดียวในการส่งออกนอกประเทศ การตั้งโรงงานอุตสาหกรรม การไม่ต้องอาศัยชาวต่างชาติในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจ การให้เสรีภาพทางเศรษฐกิจ และยกมาตรฐานการครองชีพให้ทัดเทียมประเทศที่เจริญแล้ว<sup>1</sup>

แต่ทั้งนี้ กล่าวมาแล้วว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาวะการเผชิญหน้ากับจักรวรรดินิยมตะวันตก ผสมกับนโยบายการคลังแบบเก่า ทำให้รัฐบาลตัดสินใจใช้จ่ายเงินเกือบร้อยละ 50 ของรายจ่ายแผ่นดินในกิจการป้องกันประเทศ และรักษาความสงบภายใน ส่วนการใช้จ่ายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น รัฐบาลให้ความสำคัญในฐานะช่วยเสริมนโยบายการรักษาเอกราชของแผ่นดิน และมุ่งให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อเสถียรภาพอาณาจักรได้มากขึ้น<sup>2</sup> มากกว่าที่จะมุ่งให้เกิดการกระจายโภคทรัพย์ให้เท่าเทียมกัน ดังนั้น รัฐบาลจึงมิได้มีการวางแผนเศรษฐกิจระยะยาวแต่ประการใด รัฐบาลใช้จ่ายเงินในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก่อนข้างน้อย ยกเว้นด้านการ

<sup>1</sup> คร. วิญญู วิจิตรวาทการ, การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์, 2511), หน้า 33.

<sup>2</sup> กระทรวงมหาดไทย, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองที่ระลึกกระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปี พ.ศ. 2435 - 2495, หน้า 146.



คมนาคมซึ่งมุ่งให้สนับสนุนการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายในมากกว่าการหวังผลทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการเติบโตขึ้นของเศรษฐกิจไทยในสมัยนี้ จึงเป็นผลมาจากนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของเอกชน มากกว่าจะเกิดขึ้นเพราะการใช้จ่ายเงินของรัฐ ดังนั้นในบทนี้จึงเป็นการพิจารณาผลของการใช้จ่ายและไม่ใช้จ่ายของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ว่ามีผลดีผลเสียต่อประเทศอย่างไร จึงจะได้พิจารณาในหัวข้อต่อไปนี้คือ

- ก. สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน ได้แก่ การชลประทานและการคมนาคม
- ข. การเกษตรกรรม
- ค. การค้า
- ง. การอุตสาหกรรม
- จ. การศึกษาและการศาล

#### ก. สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน

1. การชลประทาน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า การขุดคลองเป็นการขยายพื้นที่ในการเพาะปลูกออกไป ซึ่งจะเห็นแนวทางในการเพิ่มผลผลิตขึ้นได้ ดังนั้นแม้จะพบว่าพื้นที่ในการเพาะปลูกที่ขยายออกไปในรัชกาลนี้เกิดขึ้นเพราะการหักล้างทางพงของชาวนาเองมากกว่าพื้นที่ที่ขยายตัวโดยการขุดคลอง<sup>1</sup> แต่ถึงกระนั้นก็เป็นที่ยอมรับกันว่าที่ดินริมฝั่งคลองเป็นที่ต้องการของคนทั่วไปเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในหัวข้อนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ถึงนโยบายของรัฐบาลในการขุดคลองอันส่งผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของที่ดินริมฝั่งคลอง ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลิต ดังต่อไปนี้คือ

ผลจากสัญญาเช่าจึงทำให้ไทยกลายเป็นแหล่งผลิตข้าวเพื่อตอบสนองอุปสงค์ (Demand) จากภายนอก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกวิถีการ

<sup>1</sup> ทีวีศิลป์ สิมวัณนะ, "การผลิตและการค้าข้าว....," หน้า 56 - 59.

เพิ่มผลผลิตด้วยการขยายพื้นที่ในการเพาะปลูกโดยวิธีการซุกคลอง แทนการเพิ่มผลผลิตด้วยการเปลี่ยนเทคนิคการผลิตหรือใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ทั้งนี้ในตอนต้นรัชกาลจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ซุกคลองขึ้นหลายคลองตั้งกล่าวมาแล้วในบทที่ 3

ปรากฏว่าในการซุกคลองแปรมประชากรซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นนั้นผู้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมากคือผู้มีบรรดาศักดิ์ ทั้งความในประการซุกคลองเนื่องเขตร ดังนี้คือ

. . . แรกก่อนทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ซุกคลองแปรมประชากร ข้าราชการและราษฎรก็เข้าไปจับจองตามชอบใจ เสนากรมคลองก็ทำใบจองให้กับเจ้าของนา แต่ข้าราชการที่มีบรรดาศักดิ์จองนารายหนึ่งยาวตามลำคลอง 30 เส้นบาง 40 เส้นบาง คิดเป็นประมาณ 1,000 ไร่ก็มีบาง 2,000 ไร่ก็มีบาง ไทมาวไพรไปทำก็ไม้นวม . . . ทั้งไว้ให้เป็นที่นารกร้างว่างเปล่าอยู่เป็นอันมาก ราษฎรไม่มีที่ทำนาจะเขามาจับจองก็กลัวอันตราย ไม้อาจจับจองได้ ที่นานั้นก็เป็นเปลวอยู่ไม่เป็นประโยชน์สิ่งไร . . .<sup>1</sup>

ดังนั้นในการซุกคลองเนื่องเขตร พระองค์จึงมีพระราชประสงค์ที่จะ . . . แบ่งที่นาพระราชทานให้ราษฎรทั้งปวงตามสมควรแก่กำลังพอจะทำได้ . . .<sup>2</sup> และจาก พ.ศ. 2420 - 2431 ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการซุกคลองเพิ่มขึ้นอีก 4 คลอง จึงเป็นการซุกคลองที่มีเจตนาให้ประชาชนเข้าไปทำนาหากินริมฝั่งคลอง ทั้งนี้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจ่ายค่าซุกคลอง เพื่อแลกเปลี่ยนกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินริมฝั่งคลองด้วย<sup>3</sup>

จะเห็นได้ว่าเมื่อรัฐบาลแสดงเจตน์จำนงในการซุกคลองเพื่อขยายพื้นที่ในการผลิตนั้น ระยะเวลาเมื่อซุกคลองแปรมประชากร ผู้เป็นเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่คือผู้มีบรรดาศักดิ์

<sup>1</sup>ร.ศ.ท.เสถียร ลายลักษณ์ และคณะ, "ประกาศคลองเนื่องเขตร,"

ประชุมกฎหมายประจำศก 9 : 202 - 203.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

<sup>3</sup>รายละเอียดอยู่ในบทที่ 3

แต่เมื่อรัฐบาลได้รับรู้ปัญหานั้น ก็ได้พยายามแก้ไขในการชุกคลองต่อมา เพื่อให้ประชาชน  
 ผู้เป็นชาวนาที่แท้จริง ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ โดยมีส่วน  
 ร่วมจ่ายเงินค่ายืม แต่หลังจาก พ.ศ. 2433 เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีหลักการใช้จ่าย  
 ในการชุกคลองให้เป็นเรื่องของเอกชนและบริษัทชุกคลอง ทำให้โอกาสในการเป็นเจ้าของ  
 ของที่ดินริมฝั่งคลองของประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปน้อยลง เพราะการชุกคลองได้กลายเป็น  
 เรื่องการค้าที่ดินของผู้ชุกคลองมากกว่าจะเป็นการทำประโยชน์ให้กับประชาชนอย่างแท้จริง  
 ดังจะเห็นได้จากการชุกคลองตามโครงการรังสิตของบริษัทชุกคลองแลกลูนาสยาม<sup>1</sup> ซึ่งใน  
 ระยะเวลาที่มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนเงินทุนในการประกอบการ จึงใช้วิธีการเรียกระดม  
 ทุน โดยวิธีการเรียกเก็บเงินค่าจองจากผู้ต้องการกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินริมฝั่งคลองส่วนหนึ่ง  
 และเมื่อชุกคลองผ่านที่ดินเรียบร้อยแล้วจึงเรียกเก็บอีกส่วนหนึ่ง<sup>2</sup> และความต้องการที่จะ  
 ระดมทุนนี้เอง ทำให้ในระยะแรกบริษัทพอใจที่จะขายที่ดินมากกว่าที่จะขายที่ดินรายย่อย<sup>3</sup>



<sup>1</sup>โปรดอ่านรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทชุกคลองแลกลูนาสยามเรื่อง "บทบาทของ  
 รัฐบาลและเอกชนในการพัฒนา : พิจารณาเฉพาะกรณีประวัติโครงการรังสิต พ.ศ.  
 2431 - 2457" โดย นางสาวสุนทรী อาสะวีย์ (สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัย  
 ธรรมศาสตร์, 2521)

<sup>2</sup>ใน พ.ศ. 2435 บริษัทเรียกเก็บค่าจองครั้งแรกเมื่อมารับ "ใบครอก"  
 ในราคาไร่ละ 1 บาท เมื่อชุกเสร็จแล้วจึงจ่ายส่วนที่เหลือ ในระยะแรก ๆ ราคาที่ดิน  
 ไร่ละ 2 บาท แต่ภายหลังจึงขึ้นเป็นไร่ละ 4 บาท 6 บาท และบางที่ขายต่อกันถึง  
 ไร่ละ 50 บาท : เรื่องเดียวกัน หน้า 62

<sup>3</sup>ใน พ.ศ. 2435 บริษัทจะขายที่ดินรายหนึ่งไม่น้อยกว่า 120 ไร่ จึงเป็นการ  
 จำกัดโอกาสในการเป็นเจ้าของที่ดินของชาวนาทั่ว ๆ ไป ซึ่งทำนาได้อย่างมากประมาณ  
 5 - 10 ไร่ ต่อมาใน พ.ศ. 2442 บริษัทจึงยอมขายที่ดินขนาดเล็กประมาณ 40 - 50 ไร่  
 ; เรื่องเดียวกัน หน้า 138

ประกอบกับขณะนั้นข่าวราคาสูงขึ้น ชาวกรุงเทพฯกันคาดคะเนว่าราคาที่ดินจะต้องสูงขึ้น จึงพากันเล่ซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไร และไต่พากันจับจองที่ดินของบริษัทคนละมาก ๆ<sup>1</sup> หรือไม่ก็จับจองที่ดินคึกหน้าบริษัทเมื่อรู้แน่ว่าบริษัทจะชุกคลองผ่านบริเวณใด<sup>2</sup> ในลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้ว่าประชาชนทั่ว ๆ ไปย่อมมีโอกาสน้อยกว่า เพราะไม่รู้ว่าบริษัทจะชุกคลองผ่านบริเวณใด รวมทั้งไม่มีเงินมากพอที่จะจับจองที่ดินผืนใหญ่ได้<sup>3</sup>

อนึ่ง ขณะนั้นเอกสารสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดินของประชาชนทั่ว ๆ ไปมักจะถูกพร่อง อันเป็นผลมาจากความบกพร่องในการจัดระบบระเบียบที่ดินมาแต่อดีต<sup>4</sup> เมื่อประกอบกับระบบการศาลที่ล่าช้า ได้เปิดโอกาสให้บริษัทชุกคลองถูกล่าสยامยึดที่ดินของประชาชนที่ไต่หักร้างทางพงจนกลายเป็นที่ดินในการประกอบอาชีพแล้วไปครอบครองจนส่งผลให้ประชาชนต้องอพยพออกจากที่ทำมาหากินของตน โดยไม่ได้รับค่าเสียหายแต่อย่างใด ดังหลักฐานว่า

... บริษัทชุกคลองแลกล่าสยามได้เคยทำเช่นนั้น และเวลานี้ที่ทุ่งนครนายก ก็ยังทำอยู่เหมือนกัน อยู่ในตำบลนั้นมีคลองอยู่หลายสายซึ่งไซการไคคือ แต่บริษัทไคชุกคลองสายใหม่ชนไกลเคี้ยงคลองสายเดิม คลองสายใหม่ ๆ เหล่านี้ไม่เห็นจะมีประโยชน์อะไรสำหรับราษฎรเหล่านั้น จะเป็นประโยชน์อยู่ที่แต่ที่บริษัทจะได้รับเอาที่ดินของราษฎร ซึ่งเป็นผู้ยากจนเข็ญใจหรือเรียกเอาแพง ๆ และข่ารายกว่าเมื่อรัฐบาลจะบังคับให้ราษฎรเสียเงินหรือขัมไลเขาออกจากที่ดินของเขา สำหรับบริษัทซึ่งไคชุกคลองขึ้นโดยไม่มีประโยชน์สำหรับราษฎร

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

<sup>3</sup> กจช., กส. 11/8 กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ขอพระบรมราชานุญาตชุกคลอง วันที่ 18 ตุลาคม ร.ศ. 118.

<sup>4</sup> สุนทรื อาสะไวย์, "บทบาทของรัฐบาล...", หน้า 88 - 91.

เหล่านั้น และบางที ก็ทำให้ราษฎรเหล่านั้นได้รับความเสียหายโดยการ ชุคคลง  
เขาไปในที่นาของเขาบาง ทำให้เขาของ เขาซึ่งกำลังออกมาย เหล่านี้เสียหาย  
โดยมิได้เสียค่าเสียหายให้แก่เขา. . .<sup>1</sup>

ตัวอย่างของกรณีนี้เห็นได้จากคดีความระหว่างพระเสวียนรานุการ ข้าหลวงเสนา  
พ.ศ. 2452 ซึ่งออกตราจองให้แก่ประชาชนในบริเวณทุ่งรังสิตก่อนหน้าที่ยุติการ  
ชุคคลงเล็กน้อย บริษัทถือเป็นการจับจองที่ดินค้ำหน้าการชุคคลงของบริษัท การ  
พิจารณาคดีนี้ยืดเยื้อยาวนานถึง 10 ปี แล้วพบว่า เป็นความบกพร่องของระบบงานที่ดิน  
และพระเสวียนรานุการออกตราจอง โดยมีเจตนาทุจริต ตลอดจนสัญญาชุคคลงระหว่าง  
รัฐบาลกับบริษัทหะหลวม แต่รัฐบาลก็ได้ตัดสินให้ราษฎรในเขตพื้นที่นั้นแพ้คดี ต้องชำระ  
ค่าชดเชยแก่บริษัท ซึ่งในกรณีนี้ สุนทรী อาสะไวย์ วิจัยแล้วไว้ว่า ผู้เดือดร้อนได้แก่ประชาชน  
ฝ่ายเดียว ทั้ง ๆ ที่ไม่ใช่ผู้กระทำผิด ทั้งยังเป็นผู้ที่สร้างดวงพวงทำประโยชน์ไว้ในที่ดิน  
อย่างมากมาย<sup>2</sup>

พัฒนาการที่ดินในกำลังสร้าง ความรู้สึกหวาดกลัวในบุญบารมีของผู้มีบรรดาศักดิ์  
ทำให้ประชาชนที่สร้างดวงพวงมาเป็นเวลานาน ต้องอพยพออกจากที่ดินของตนเมื่อผู้มี  
บรรดาศักดิ์อ้างสิทธิเหนือที่ดินนั้น ด้วยหลักฐานทางกฎหมายและอำนาจขมเข่งรังแก  
ถึงขั้นเขียนตีขี้ได้ ถึงหลักฐานที่ว่า

<sup>1</sup> กจร., ร.5 กษ.9.2/48 รายงานของมิส เทอร์วัน เคอร์ โธเคว เรื่อง ชุคคลง  
ฝั่งตะวันตก วันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2448.

<sup>2</sup> สุนทรী อาสะไวย์, "บทบาทของรัฐบาล...", หน้า 100.

. . .บรรดาราชฎาที่ได้นำสิ่งสำคัญมาให้ตรวจแล้วนั้น ราชฎาเหล่านั้นแสดงความ  
หวาดกลัวว่าชนผู้มีบรรดาศักดิ์ คึงหนกฉั่วแมว พวกราชฎาทิ้งหลายโคเหตุว่า นาท  
ซึ่งทำเป็นฟางไว้แล้วในศก 113 นี้ คงถูกริบหาไคทำนาในที่นั้นไม่ ผู้ที่ถือคึง  
ไม่ออกจากที่นา ผู้มีบรรดาศักดิ์จับตัวมาเขียนเสียก็มี คนที่อยู่ในที่นั้น ชั้นกระบือ  
ก็ไม่มีทางจะออกจากโรงไค. . . คุนาเวทนาราชฎายิ่งนัก. . . 1

ลักษณะความรุนแรง เช่นนี้ปรากฏขึ้นบ่อยครั้ง คึงที่บริษัทชุกคลองแกลงนาสยาม  
นำพลตระเวนไปจับไล่ชาวนาออกจากที่ดินหลังจากที่แพคตีบริษัท ใน พ.ศ. 2443 ด้วย  
วิธีเอาเพลิงเผาบ้านเรือนและโรงนาของชาวนาประมาณ 100 หลังคาเรือน และไฟได้  
ไหม้ลามไปติดบ้านเรือนของชาวนาอื่นที่ไม่ได้แพคตีด้วย<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอม-  
เกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชวิจารณ์กรณีนี้ว่า "ดูเป็นการร้ายกาจพิลึกพิลั่น"<sup>3</sup>

การแก้ปัญหาการวิวาทกันในที่ดินของรัฐบาลคือ การตั้งข้าหลวงพิเศษสำรวจ  
มณฑลกรุงเทพฯขึ้น เพื่อวัดและออกตราจองให้แก่เจ้าของนา แต่การออกตราจองนั้น  
เจ้าของนาต้องจ่ายค่าธรรมเนียมคึงนี้คือ ค่าสำรวจ 5 บาท 3 สลึง ค่ารังวัด 3 บาท  
ค่าตรา 1 บาท 2 สลึง ค่าเขียน 1 บาท ค่ากระดาษ 1 สลึง และค่าแผนที่อีกไร่ละ  
2.50 สตางค์ รวมทั้งค่าจองอีกไร่ละ 1 สลึง แต่เดิมมีใบจองไม่ต้องเสียค่าจอง<sup>4</sup>

<sup>1</sup> กจข., ร.5 กษ.4/38 - 39 เล่ม 137 ข้าหลวงตรวจที่ดินในฝั่งคลอง  
บริเวณชุกคลองแกลงนาสยาม นายพรแม่กองกนิการ ถึงพระยาประชาธิพบริบาล วันที่  
19 กรกฎาคม ร.ศ. 113.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 กษ.9.4/42 เลขที่ 61/3913 เจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์  
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 14 กันยายน ร.ศ. 119.

<sup>3</sup> กจข., ร.5 กษ.9.4ก/42 เลขที่ 19/816 พระราชทัตเลขาพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ วันที่ 15 กันยายน ร.ศ. 119.

<sup>4</sup> กจข., ร.5 กษ.9.4/8 เลขที่ 99/484 พระยามหาโยธาข้าหลวงพิเศษ  
มณฑลกรุงเทพฯถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ วันที่ 4 ธันวาคม ร.ศ. 119.

สรุปแล้วว่าจะไ้ตราจองเจ้าของนาจะต้องจ่ายอย่างต่ำ 11.525 บาท จึงปรากฏว่า  
มีเจ้าของนาผู้ยากจนเป็นจำนวนมากไม่มีเงินจ่ายค่าธรรมเนียม<sup>1</sup> และต่อมาใน พ.ศ. 2444  
จึงไ้ออกประกาศออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ในมณฑลกรุง เทพซึ่งภายหลังปรับปรุงเป็นพระราช  
บัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ซึ่งนับเป็นกฎหมายที่ไ้กรรมสิทธิ์ที่แท้จริงแก่ประชาชน  
และในทำนองเดียวกันผู้ที่ต้องการโฉนดก็ไ้จ่ายค่าธรรมเนียมเป็นจำนวนมากเช่นกัน<sup>2</sup>

จากกรณีดังกล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่าชาวนาทั่ว ๆ ไปมีโอกาสดที่จะสูญเสีย  
ที่ดินที่ตนเองแรงบุกเบิกมาเป็นเวลานานไ้ ด้วยความบกพร่องของระบบเก่า และความ  
ไม่มีมนุษยธรรมของผู้มีบรรดาศักดิ์และบริษัทยุคทดลอง ทั้งนี้เพราะในกรณีไ้ราษฎรแพ้ความ  
บริษัท ก็ต้องกลายเป็นผู้เช่าหรือแม่ค้าในขณะที่คดียังไม่สิ้นสุด บริษัทก็ขายที่ดินไ้กับผู้  
อำนาจ ราษฎรก็ตกเป็นผู้เช่าเช่นกัน<sup>3</sup>

การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการจับจองที่ดินไว้ไม่เกิน 3 ปี เมื่อครบ  
แล้วผู้จับจองยังไม่สร้างผลผลิตจะถูกยึดคืนเข้าเป็นของหลวง<sup>4</sup> เป็นการปิดโอกาสของ  
ประชาชนทั่ว ๆ ไปที่จะจับจองที่ดินจำนวนมากไ้ เพราะไม่สามารถสร้างผลผลิตจากแรง  
งานจำนวนน้อยในกรอบครวั<sup>5</sup> ซึ่งใช้เครื่องมือการผลิตที่ล่าหลังไ้ ซึ่งต่างกับขุนนางที่  
มีข้าวไพร่ บริวารช่วยทำนามาก หรือถ้าบริวารไม่พอก็ไ้เช่าโดยไม่เก็บค่าเช่าในระยะ  
แรก แล้วค่อย ๆ เรียกเก็บค่าเช่าเพิ่มขึ้นในภายหลัง หลังจากที่ดินนั้นกลายเป็นที่ดินที่

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> ราชกิจจานุเบกษา 25 1447

<sup>3</sup> สุทธิ อาสะวีย์, "บทบาทของรัฐบาล...", หน้า 139.

<sup>4</sup> ทวีศิลป์ สิมวัณน, "การผลิตและการค้าข้าว...", หน้า 82.

<sup>5</sup> กรอบครวัหนึ่งมีสมาชิกประมาณ 5 คน

ให้ผลผลิตทางเกษตรกรรมเรียบร้อยแล้ว<sup>1</sup> และในกรณีของบริษัทชุกคลอง แลภูนาสยามซึ่งเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินริมฝั่งคลอง เป็นจำนวนมากเกินกว่าจะทำได้ตามกฎหมายนั้น กลับได้รับการผ่อนผันยกเว้นเป็นกรณีพิเศษ ถึงหลักฐานที่ว่า

. . . เห็นว่าเรื่องที่ทั้งไว้เช่นนี้ก็มีอยู่ในกฎหมาย ถ้าทิ้งไว้เกิน 3 ปี ก็เป็นของหลวง ถ้าหากว่าจำกัดตามกฎหมายนั้นแต่เฉพาะพนักงานให้ออกตรวจสืบสวนโดยหลักฐานว่าที่ใดทิ้งมากกว่า 3 ปี ประกาศเอาคืนเป็นของหลวงแล้วเปิดให้ราษฎรจับจองไป ก็คงจะมีคนเข้าอยู่เต็มคลองคลองนี้ แต่การทำเช่นนี้จะเป็นการรุนแรงไป เห็นว่าทางอื่นยังมีดีกว่า. . .<sup>2</sup>

จากโอกาสที่แตกต่างกันเช่นนี้เองทำให้ชาวนาในทุ่งรังสิตส่วนใหญ่อยู่ในฐานะผู้เช่า เพราะร้อยละ 90 ของที่ดินทั้งหมดเป็นของผู้มีบรรดาศักดิ์ในกรุงเทพฯ ซึ่งให้ชาวนาเช่าทำ<sup>3</sup> ด้วยอัตราค่าเช่าที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับวิธีการเพาะปลูกที่ต้องผูกพันอยู่กับสภาพธรรมชาติมากกว่าจะอาศัยน้ำจากคลองรังสิต เพราะภายหลังพบว่าคลองรังสิตมีไหลลดลงชลประทานที่แท้จริง ไม่สามารถจะส่งน้ำให้แก่นาได้ตามความต้องการ<sup>4</sup>

จึงเห็นได้ว่าโครงการรังสิตซึ่งเป็นโครงการที่รัฐบาลเคยคาดหวังว่าจะทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการขยายพื้นที่ทางเกษตรกรรมออกไป ได้กลายเป็นโครงการที่สร้างปัญหา

<sup>1</sup> เช่นที่ดินบริเวณคลอง 11 และ 12 ระยะ 3 - 4 ปีแรก บริษัทไม่เรียกเก็บค่าเช่า ต่อมาเก็บไร่ละ 1.50 บาท และต่อมาขึ้นเป็น 2 - 2.50 บาท รวมค่านา ค่ายซึ่งขณะนั้นไร่ละ 37 สตาง ใน พ.ศ. 2448 ค่านาขึ้นไปไร่ละ 1.25 บาท จึงเรียกเก็บค่าเช่าเพิ่มเป็น 3 - 3.50 บาท (ถจร., ร.5 กส. 13/446 กรมเพาะปลูก รายงานแผนงานคือออกไปตรวจราชการการทํานาในมณฑลต่าง ๆ คำชี้แจงของบาทหลวงของวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2453

<sup>2</sup> อ้างใน ทวีศิลป์ สืบวัชนะ, "การผลิตและการค้าข้าว...", หน้า 82.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

<sup>4</sup> สุนทรী อาสะไวย์, "บทบาทของรัฐบาล...", หน้า 200.



แก่รัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง เพราะได้ทำให้เกิดกรณีวิวาทกันในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินนับหมื่นราย<sup>1</sup> ที่รัฐบาลต้องตามแก้ไข นอกเหนือไปจากการที่บริษัทไม่ยอมจ่ายค่าสัมปทานชุกคลองแก่รัฐบาลตามที่กำหนดไว้ในสัญญา<sup>2</sup>

ปัญหาเรื่องการวิวาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนี้ มิได้เกิดเฉพาะในบริเวณทุ่งรังสิตเท่านั้น บริเวณที่เอกชนอื่นชุกก็เกิดปัญหาเช่นเดียวกัน<sup>3</sup>

แต่ทั้ง ๆ ที่เกิดปัญหามากเช่นนี้ รัฐบาลก็ยังไม่เลิกล้มความคิดที่จะผลักดันการชลประทานออกไปจากรายจ่ายของรัฐ ถึงแม้จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้อนุญาตให้บริษัทชุกคลองแลกลูนาสยามทำสัญญาชุกคลองในบริเวณทุ่งนครนายกหรือทุ่งคงละครอีกใน พ.ศ. 2447 โดยเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการได้รับความทำสัญญากับบริษัท ในขณะที่นายวัน เคอร์ ไฮเค อธิบดีกรมคลองเดินทางไปยุโรป โดยไม่ฟังคำทัดทานของนายวัน ทู เบอร์กิน<sup>4</sup> วิศวกรของกรมคลองซึ่งทำหน้าที่แทนไฮเค อยู่ในขณะนั้น

<sup>1</sup> กจช., ร.5 กส.4/3841 เลขที่ 43/5764 [พระยาสุรศักดิ์มนตรีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 29 สิงหาคม ร.ศ.115.]

<sup>2</sup> สัญญากำหนดค่าให้บริษัทจ่ายให้รัฐบาลร้อยละ 20 ของกำไร แต่ปรากฏว่าจาก พ.ศ. 2433 - 2442 บริษัทไม่เคยจ่ายค่าภาคหลวงแก่รัฐบาลเลย พ.ศ. 2443 รัฐบาลจึงเรียกเก็บค่าตราจองแทน ซึ่งบริษัทได้จ่ายให้รัฐบาลเพียง 113,000 บาท นับเป็นจำนวนที่น้อยกว่าที่บริษัทได้รับจริงมาก ; สุนทรื อาสะไวย์, "บทบาทของรัฐบาล...", หน้า 72

<sup>3</sup> กจช., ร.5 กษ.3.3/10 เลขที่ 29/2807 [พระยาสุรศักดิ์มนตรีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว]

<sup>4</sup> นายวัน ทู เบอร์กิน (J. Van Tuburgen) วิศวกรชลประทานชาวดัชต์เข้ารับราชการในกรมคลองเช่นเดียวกับไฮเค ภายหลังได้เป็นเจ้ากรมคลองแทนไฮเค

และทั้งที่นายไฮเคได้คัดค้านข้อเสนอของบริษัทนี้ในโครงการชุกคลองบริเวณทุ่งตะวันตกตลอดมา ทั้งนี้เพราะไฮเคยืนยันที่จะให้รัฐบาลดำเนินการชุกคลองเพื่อการชลประทานเอง แต่เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ให้เหตุผลในการรีบร้อนทำสัญญาว่า "ควรตกลงโดยเร็วเพื่อรัฐบาลจะได้สำรวจและอาการเร็วขึ้น"<sup>1</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่านายวันเคอร์ ไฮเค ได้เสนอโครงการชลประทานบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ขึ้นมาใน พ.ศ. 2446 อันเป็นเวลาใกล้เคียงกับโครงการทุ่งตะวันตก และโครงการทุ่งนครนายกของบริษัทชุกคลองแลคูนาสยาม และเป็นช่วงระยะเวลาเดียวกับที่ประชาชนในทุ่งรังสิต เริ่มพบปัญหาการเพาะปลูกในบริเวณนี้ นับแต่เรื่องคลองคันเขิน คันเปรี๊ยะ โกราะบาดสัตว์และพืช รวมทั้งปัญหาภัยธรรมชาติต่าง ๆ คือน้ำมากและน้ำน้อยในบางปี จนในที่สุดประชาชนเริ่มอพยพออกจากทุ่งรังสิต<sup>2</sup> นอกจากนี้ใน พ.ศ. 2448 ยังถือว่าเป็นปีเลิกไพร<sup>3</sup> และเลิกทาสโดยสมบูรณ์อีกด้วย ดังนั้นถ้ารัฐบาลตัดสินใจทำตามโครงการของไฮเคซึ่งอ้างว่าจะเปิดพื้นที่เพาะปลูกขึ้นอีกถึง 4,500,000 ไร่ โครงการของไฮเคก็จะ เป็นโครงการที่รองรับความต้องการของประชาชนที่อพยพ

<sup>1</sup> กจช., ร.5 กบ.9.1/13 เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 1 ธันวาคม ร.ศ. 123.

<sup>2</sup> พ.ศ. 2444 ประชาชนเริ่มอพยพจากทุ่งรังสิตเพราะคลองคันเขิน และใน พ.ศ. 2449 ชาวนาประมาณ 1,100 ครอบครัว หรือประมาณ 5,500 คน ซึ่งเป็นประชากร 1 ใน 6 ของทุ่งรังสิต ได้อพยพออกไปหาที่ทำกินใหม่ ; กจช., ร.5 กบ.9.4/13 มิสเตอร์คัมลิว เอ แกรแฮม ถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ วันที่ 18 มกราคม ร.ศ. 120 และ กจช., ร.5 น.3.2ก/63 หลวงวิภาโกศลถึงกรมหลวงนเรศวรฯ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 125

<sup>3</sup> จจร สุขพานิช, ฐานันดรไพร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2519), บทนำ.

ออกจากทุ่งรังสิต และผู้ที่หลุกพ้นจากพันนาการของระบบไฟร์และทาสได้เป็นอย่างดี และฐานะความเป็นอยู่เข้าที่กินของชาวนาไทยจะลดน้อยลง เพราะชาวนามีโอกาสเข้าจับจองที่ดินที่ ปักขึ้นใหม่ซึ่งเป็นที่กินดี เพราะอยู่ภายใต้โครงการชลประทานที่อุกหลักวิชาด้วย แต่รัฐบาลก็ตัดสินใจที่จะสร้างทางรถไฟแทนการชลประทานโดยอ้างว่าเงินจำกัด และรถไฟให้ผลประโยชน์ในการสนับสนุนการรักษาระบบภายในและการป้องกันประเทศ นอกเหนือจากการได้รับผลตอบแทนที่เห็นได้ชัดอีกด้วย ดังนั้นโครงการชลประทานจึงถูกผลักดันไปให้บริษัทชลประทานแลคานาสยามเช่นเคย โดยมิได้พิจารณาเลยว่าบริษัทจะสร้างความสะดวกอันให้แก่ประชาชนเช่นที่ผ่านมาหรือไม่ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลคาดหวังแต่เพียงค่าจ้างและอากรค่าน้ำจะเพิ่มขึ้น

และเป็นที่น่าสังเกตุด้วยว่าใน พ.ศ. 2447 นี้ รัฐบาลยอมรับแล้วว่าในการพัฒนาประเทศจำเป็นต้องใช้จ่ายจากเงินกู้และขณะนั้นอังกฤษ ฝรั่งเศส รวมทั้งเยอรมันต่างก็ยินดีที่จะให้ไทยกู้เงินทั้งสิ้น แต่รัฐบาลก็ไม่คิดกู้เพิ่มขึ้นเพื่อทำโครงการชลประทาน ทั้งนี้เพราะมีเหตุผลว่า ไม่แน่ใจในผลตอบแทนที่จะได้รับ และยังไม่มียุติที่มีความรู้ในการชลประทานมากพอในประเทศไทย<sup>1</sup> ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นคนไทยเองก็ไม่เชี่ยวชาญในกิจการรถไฟ ผู้บริหารราชการในกรมรถไฟล้วนแต่เป็นชาวต่างชาติเป็นส่วนใหญ่<sup>2</sup> และในโครงการที่ไฮเดรเจนอนขึ้นมาก็มียุติโครงการฝักคนไทยให้เป็นช่างชลประทานอีกด้วย<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ค. 25/2 เลขที่ 41/4026 กรมหมื่นเทววงศ์วโรปการกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 18 กรกฎาคม ร.ศ. 122.

<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชวิจารณ์สภาเหตุที่เจ้ากรมรถไฟไม่ต้องการคนไทยในการทำงานรถไฟว่าเป็นเพราะคนไทยต้องพึ่งคำบังคับบัญชาจากต่างกับฝรั่งซึ่งปล่อยมือได้ ; กจช., ร.5 ขบ. 5.5/24 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระยาศุขุมณีนวินิจ วันที่ 17 กันยายน ร.ศ. 125.

<sup>3</sup> กจช., ร.5 กบ. 9/5 รายงานโครงการท่อน้ำขึ้นน้ำสำหรับเขตที่ราบแห่งลาคแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ ของมิสเตอร์เย โสมาน วานเคอร์ ไฮเด

นอกจากนี้ยังน่าสังเกตอีกว่า ไฮเคได้เสนอไว้ในโครงการว่า ขอให้บริษัท กรมคลองซึ่งหมายถึงตัวเขาเองเป็นผู้มีอำนาจในการเปิด ปิด ประตูระบายน้ำเข้าที่นาต่าง ๆ โดยให้เหตุผลว่าเพื่อความเป็นธรรมแก่เจ้าของนา ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นที่ดินดี ๆ ริมฝั่งคลองเป็นของผู้ไทยทั้งสิ้น<sup>1</sup> แต่ทัศนะของไฮเคต่อบริษัทชุกคลองและผู้ใช้ไทยค่อนข้างจะเป็นไปในแง่ลบ คือไฮเคมองว่าบริษัทเอาเปรียบและรังแกประชาชนชาวนาทั้งหลาย ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าถ้าโครงการของไฮเคถูกนำไปปฏิบัติ บริษัทและผู้มีบรรดาตักก็ทั้งหลายที่เป็นเจ้าของที่ดินในบริเวณทุ่งรังสิต อาจจะต้องสูญเสียผลประโยชน์ที่ผู้เช่าในทุ่งรังสิตจะอพยพไปจับจองที่ดินที่เปิดขึ้นใหม่ ทั้งไฮเคยังอาจจะไม่เปิดปิดประตูน้ำเพื่อให้น้ำเข้านาตามที่มีบรรดาตักก็ไทยต้องการได้

จากหลักฐานการประชุมเสนาบดีในการพิจารณาโครงการของไฮเค มิได้มีการพูดถึงประเด็นเหล่านี้ แต่ถ้าจะพิจารณาดังคนที่คัดค้านโครงการของไฮเคอย่างจริงจัง ก็กรมหมื่นเทววงษ์โรปกการและเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ที่เข้าร่วมประชุม จะพบว่าต่างก็เป็นพระญาติใกล้ชิดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นส่วนใหญ่ ขณะเดียวกันที่ดินดีในทุ่งรังสิตจำนวนมากเป็นของพระบรมวงศานุวงศ์ต่าง ๆ<sup>2</sup> จึงเป็นที่น่าสงสัยว่าเสนาบดีเหล่านี้จะได้พิจารณาดังผลประโยชน์ของกลุ่มคนทั่วไปกับผลประโยชน์ของชาติด้วยหรือไม่

อย่างไรก็ตามกล่าวได้ว่าการที่เหล่าเสนาบดีไทยในสมัยนั้นคัดค้านโครงการชลประทานของไฮเค ก็ได้ส่งผลให้ขุนนางและพระบรมวงศานุวงศ์สามารถสกัดผลประโยชน์จากราวนาไทย ด้วยการให้เช่าที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลิตอีกต่อไปได้

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> อ่านรายละเอียดกรรมสิทธิ์ที่ดินริมฝั่งของพระบรมวงศานุวงศ์ต่าง ๆ ได้จากสุนทร อัสสะไวย์, "บทบาทของรัฐบาล...", หน้า 145 - 152.

เมื่อรัฐบาลชลอโครงการชลประทานขนาดใหญ่ของไฮเดอว์ และอนุมัติให้บริษัท ชุกคอง แลคูนาสยามชุกคอง ในบริเวณทุ่งกงละครหรือทุ่งนครนายกแล้วปรากฏว่าได้เกิด ปัญหาขึ้นเช่นเดียวกับที่เคยเกิดในบริเวณทุ่งรังสิต ดังที่ไฮเดอกล่าวไว้ดังนี้คือ

. . . เราได้ทำกับราษฎรที่อยู่ต่ำกว่าลนกรนายกอย่างไร ก็รวมอยู่ด้วยกันดี เขาเอาที่ราษฎรไปชุกเป็นคลองและคัน กลบคันขาวซึ่งราษฎรอาศัยเลี้ยงชีพ เอาดินที่ชุกขึ้นมาถมลงไป และไม่ให้ความเสียหายสักอัฐเคียว มีราษฎรที่มี ไร่นาอยู่ยังต้องเสียให้บริษัทอีกไร่ละ 4 บาท ถ้าคลองที่ชุกใหม่มีประโยชน์จริง แก่ราษฎรคนใด ก็ควรราษฎรคนนั้นต้องเสียเงิน แต่ราษฎรเป็นอันมากที่มีใคร รับประโยชน์อะไรเลย เพราะที่นาของเขายู่ไกลเคียงแม่น้ำหรือคลองที่ลึก ๆ อยู่แล้ว. . .<sup>1</sup>

ปรากฏว่าบริษัทได้เกิดการทะเลาะวิวาทกับชาวนาเป็นจำนวนมาก และใน พ.ศ. 2459 บริษัทได้ฟ้องขับไล่ราษฎรถึง 29 ราย ให้ออกจากที่ดินของบริษัท หลวงอราม รชชิต ผู้รั้งราชการจังหวัดนครนายกได้วิจารณ์การกระทำครั้งนี้ว่า "ปล่อยให้ราษฎรเข้า ทำนาชานานโดยไม่ตัดทวงหรือขับไล่ประการใด จนเห็นว่าที่มีประโยชน์ได้ราคาแล้ว จึง เข้าจัดการบังคับซื้อและฟ้องขับไล่ให้ออกจากที่ดิน ดังนี้จึงเป็นวิธีการที่นาเกลียดและไม่ พึงเห็นด้วย. . ."<sup>2</sup>

จึงเห็นได้ว่าถ้าที่รัฐบาลยืนยันนโยบายที่จะให้บริษัทชุกคองแทนรัฐบาล เพื่อที่ รัฐบาลจะได้ประหยัดรายจ่ายไว้เพื่อใช้ในกิจการอื่นนั้น เป็นข้อผิดพลาดของรัฐบาลใน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างหนึ่ง เพราะได้ก่อให้เกิดปัญหาความ เกือกร้อนแก่ประชาชนทั่ว ๆ ไปควบคู่ไปกับการเพิ่มขึ้นของผลผลิตด้วย และปรากฏว่า

<sup>1</sup> กจช., ร.5 กษ.9.2/48 รายงานมิสเตอร์ไฮเดอเรื่องชุกคองฝั่งตะวันตก  
แม่น้ำเจ้าพระยา

<sup>2</sup> กจช., ร.6 กษ.5/2 บริษัทชุกคองแลคูนาสยามฟ้องขับไล่ราษฎรทุ่งกงละคร  
นครนายก

แม้ในปัจจุบันประชาชนในเขตโครงการทุ่งคองละครส่วนใหญ่ ก็ยังอยู่ในฐานะผู้เช่าเช่นเดียวกับประชาชนในเขตทุ่งรังสิต<sup>1</sup>

การที่รัฐบาลลดโครงการของไฮเดอไว้โดยไม่มีกำหนด เท่ากับเป็นการเลื่อนการแก้ปัญหาพื้นฐานของประชาชนไปโดยไม่มีกำหนดเช่นกัน เพราะการที่ชาวนามีไร่เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ชาวนาจึงต้องอยู่ในฐานะผู้เช่าซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตของชาวนาให้สูงขึ้น การไม่มีระบบชลประทานที่มีประสิทธิภาพทำให้ชาวนาต้องพึ่งธรรมชาติ เมื่อใดที่เกิดภัยพิบัติธรรมชาติเช่นฝนแล้งหรือน้ำท่วม ชาวนาไม่มีค่าเช่าให้เจ้าของนา ก็ถูกฟ้องร้องริบโค กระบือ<sup>2</sup> และในบางครั้งภัยธรรมชาติเหล่านี้ก็ทำให้ชาวนาต้องนำไปสำคัญไปจำนำเพื่อให้ได้ทุนมาทำนา ซึ่งดอกเบี้ยที่จ่ายกันในขณะนั้นแพงมาก<sup>3</sup> เช่นที่ทุ่งหลวงในการกู้เงิน 1 ซึ่งจ่ายดอกเบี้ยเป็นข้าว 40 - 60 สัก ในระยะ 1 ปี ถ้าไม่ทำตามสัญญาต้องยอมให้ยึดที่นา<sup>4</sup> และที่พนัสนิคมดอกเบี้ยถึง "บาทละสักดาซึ่งอะเกวียน... ถ้าเอาเป็นข้าว 1 สัก ต้องใช้คืน 2 สัก..."<sup>5</sup> ซึ่งหมายความว่าดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละร้อย

สำหรับนายทุนผู้ให้กู้ยืมคือคนไทยที่ร่ำรวยและชาวจีน ดังคำกราบทูลของ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ต่อกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์เกี่ยวกับชาวนาที่พนัสนิคมว่า "พวกลาวพวกนี้ขยันแต่

<sup>1</sup> ดุสิต อัสสะไวย์, "บทบาทของรัฐบาล...", หน้า 261.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 กษ.3.1/4 ราษฎรชาวนาขอกู้เงินหลวง

<sup>3</sup> กฎหมายกำหนดให้เสียดอกเบี้ย 12 บาท ต่อเงินต้น 80 บาทในเวลา 1 ปี หรือคิดเป็นร้อยละ 15 ของเงินต้น แต่ในการปฏิบัติจริงเจ้าของเงินมิได้เรียกเก็บตามอัตราที่กำหนดไว้

<sup>4</sup> กจช., ร.5 กษ.3.1/9 ความผิดเรื่องอุทกชนชาวนา พระยามหาโยธา ถึงกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย วันที่ 7 กรกฎาคม ร.ศ.118.

<sup>5</sup> กจช., ร.5 กษ.3.1/4 ราษฎรชาวนาขอกู้เงินหลวง

ท่านอย่างเดียว แต่ผลที่ได้รับนั้นมิได้เป็นประโยชน์แก่ตน เป็นประโยชน์แก่ไทยจีนเสีย  
มาก เพราะเมื่อคุณนี้ยื่นสินเขาไปแล้ว ก็ยักเอาเข้าที่ทำได้เป็นคัมภีร์เงินแถมดอกเบี้ยย<sup>1</sup>

สำหรับเรื่องปัญหาหนี้สินของชาวนาที่ มีสเตอร์อาเซอร์ ที่ปรึกษาสถานทูตสยาม  
ประจำกรุงลอนดอนได้เสนอความเห็นให้ทั้งธนาคารสำหรับเพาะปลูกขึ้น เพื่อให้ชาวนา  
กู้เงิน แด่พระยาวงษาประพัทธ์ รองเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการในขณะนั้นกักด่านโดยให้  
เหตุผลว่า

. . . การที่ชาวนาประสบปัญหานั้น เพราะเป็นเรื่องของน้ำมากน้ำน้อยย่อมมี  
เสมอมา เป็นธรรมดา ทั้งนี้ผู้ที่จะมาหาภินในเรื่องการเพาะปลูก ควรต้อง  
เตรียมการประหยักรพัยของตนที่หาได้ตามควร เมื่อถึงเวลาชาวไมก็เมื่อไร  
ก็จะไล่โซ่จួយเจือจางกันได้ การที่ชาวนาชุกสนยากจนอยู่นี้ เพราะไม่รู้จัก  
ประหยักรพัยมากกว่าอย่างอื่น ทั้งนี้การแก้คือแนะนำให้ตั้งแบงกขึ้น เพื่อสำหรับ  
ฝากเงินอย่างเดียว เพื่อให้ชาวนารู้จักประหยักรพัย. . .<sup>2</sup>

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่านอกจากรัฐบาลจะไม่ยอมใช้จ่ายเงินเพื่อการชลประทาน  
อันเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้แล้ว รัฐบาลยังไม่ยอมใช้จ่ายเงินเพื่อแก้ปัญหา  
เฉพาะหน้าของชาวนา อันได้แก่วินิจฉัยหนี้สินอีกด้วย และปัญหานี้สินนี้จะเป็นเหตุให้ชาวนา  
ต้องสูญเสียที่ดินซึ่ง เป็นปัจจัยในการผลิตที่สำคัญอีกด้วย

<sup>1</sup> กจข., ร.5 กษ.3.1/4 ราษฎรกู้เงินหลวง เลขที่ 38/797 เจ้าพระยาภา  
กรวงศ์ถึงกรมหมื่นสมมตอมรินทร์ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 109.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 กษ.3.1/12 ชาวนากู้เงินหลวง รายงานการประชุมเสนาบดี  
สภา วันที่ 20 สิงหาคม ร.ศ. 128.

2. การรถไฟ ดังได้กล่าวมาแล้วว่าจุดประสงค์หลักของการสร้างทางรถไฟคือการสนับสนุนการป้องกันประเทศ รวมทั้งการรักษาความสงบภายใน มากกว่าที่จะมุ่งผลทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่เนื่องจากทางรถไฟนั้นถือเป็นโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐานด้วย เพราะมีส่วนช่วยในการเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากแหล่งผลิตสู่ตลาดได้สะดวกขึ้น ดังนั้นในหัวข้อนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ผลของการสร้างทางรถไฟต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ดังต่อไปนี้คือ

#### ตารางที่ 48

กำไรสุทธิของกิจการรถไฟและเปรียบเทียบรายได้จากค่าโดยสารและค่าบรรทุก

พ.ท.	ระยะทาง ที่เปิดเดินรถ	เงินลงทุน	กำไรสุทธิ	ร้อยละ	ค่าโดยสาร	ค่าขนส่งสินค้า และสิ่งมีชีวิัต
2440	125	8,000,000	54,564	0.68	188,967	42,320
2441	125	8,200,000	143,245	1.75	314,750	116,928
2442	125	8,200,000	164,000	2.00	370,249	177,144
2443	264	17,500,000	263,125	1.50	404,890	232,737
2444	306	19,400,000	543,200	2.80	678,626	424,186
2445	306	19,400,000	698,400	3.60	876,171	558,206
2446	457	27,279,875	976,800	3.58	1,363,213	580,096
2447	457	27,279,875	1,213,907	4.45	1,581,166	697,447
2448	574	30,769,026	1,578,467	5.13	1,873,623	869,855
2449	574	35,261,924	2,011,085	5.70	2,313,178	1,156,479
2450	774	37,953,682	2,219,701	5.85	2,393,484	1,328,944
2451	843	52,174,308	2,249,567	4.31	2,796,925	1,345,733
2452	927	57,003,648	2,310,792	4.05	2,760,493	1,484,976
2453	927	57,877,760	2,417,572	4.11	2,824,542	1,632,054

ที่มา: เกื้อกูล ยืนยงอนันต์, "การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2519), หน้า 229.



จากตารางจะเห็นได้ว่ากิจการรถไฟมีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ขณะเดียวกัน รายจ่ายในการสร้างทางรถไฟก็เพิ่มมากขึ้นด้วย ทั้งนี้กว่าที่รัฐบาลจะเก็บเงินผลประโยชน์ ได้คุ้มกับที่ลงทุนไปก็คงจะกินเวลาหลายสิบปี ทั้งนี้โดยที่ยังไม่คิดค่าสึกหรอซึ่งต้องใช้จ่าย เงินในการซ่อมแซมอีก ในเรื่องนี้พระยาสุรียานุวัตรได้เคยเสนอไว้ว่าถ้าจะลงทุนในการ ทหารรถไฟแล้ว จะต้องได้กำไรไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของเงินลงทุนจึงจะคุ้ม<sup>1</sup> แต่ที่ปรากฏ ว่าตลอดระยะ พ.ศ. 2440 - 2453 กำไรจากกิจการรถไฟไม่เคยเกินร้อยละ 6 ของ เงินที่ลงทุนในแต่ละปี นอกจากนี้ยังปรากฏว่ารายได้ส่วนใหญ่ของกิจการรถไฟมาจากค่า โดยสารมากกว่าค่าระวางบรรทุกสินค้าหรือบรรทุกสิ่งมีชีวิต ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ารถไฟให้ ประโยชน์ในการเคลื่อนย้ายทรัพยากรไปสู่ตลาดน้อยมาก โดยเฉพาะเมื่อพิจารณา ราย ละเอียดยของรายรับในการบรรทุกสินค้า ปรากฏว่าค่าระวางบรรทุกสินค้าส่วนหนึ่ง เป็น ค่าบรรทุกสิ่งของสำหรับทางรถไฟ เช่นใน พ.ศ. 2448 ค่าระวางบรรทุกสินค้าและสิ่งมีชีวิต เป็นเงินทั้งสิ้น 869,855 บาท ในจำนวนนี้เป็นค่าบรรทุกสิ่งของที่จะทำทางรถไฟเป็นเงิน 184,311 บาท<sup>2</sup> จึงเห็นได้ว่าค่าระวางบรรทุกสินค้าในลักษณะเช่นนี้ไม่ยั่งยืน เพราะเมื่อ ทางรถไฟสร้างเรียบร้อยแล้ว รายรับนี้จะหมดไปด้วย แต่ถึงอย่างไรก็ตามก็ค่อนนับได้ว่า กิจการรถไฟให้อำนวยความสะดวกต่อการคมนาคมติดต่อถึงกันได้มากยิ่งขึ้น

นอกเหนือจากการพิจารณาว่า การลงทุนของรัฐในกิจการรถไฟให้ผลตอบแทน คุ้มทุนหรือไม่แล้ว สิ่งที่ควรพิจารณาคือ การลงทุนนี้ได้ส่งผลต่อการสร้างงานขึ้นใน สังคมหรือไม่ มากน้อยเพียงใด เพราะในขณะนั้นปรากฏว่ามีชาวอีสานซึ่ง ประสบกับภาวะ

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ค. 25/3 กู้เงินทหารรถไฟสายเหนือ ที่ 184 พระยาสุรียานุวัตร กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 13 มีนาคม ร.ศ. 121

<sup>2</sup> กู้กูด ยืนยงอนันต์, "การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ปริญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2519), หน้า 230.

แห้งแล้งในภาคอีสาน) อพยพลงมาทางานท้าวในภาคกลางเป็นจำนวนมาก ประมาณปีละ 7,000 - 8,000 คน ใน พ.ศ. 2448 มีชาวอีสานอยู่ที่เมืองชัยบุรีเพียงเมืองเดียว เป็นจำนวนมากถึง 5,068 คน<sup>1</sup> ดังนั้นรัฐบาลจึงถือเป็นนโยบายทางการเมืองที่จะใช้แรงงานอีสานในการสร้างทางรถไฟ<sup>2</sup> เพราะขณะนั้นฝรั่งเสสพยายามเกลี้ยกล่อมให้คนในภาคอีสานอพยพไปอยู่ในเขตอิทธิพลของตน แต่ถึงกระนั้นแรงงานเหล่านี้ก็ยังไม่พอ จนเป็นเหตุให้ค่าจ้างแรงงานสูงมาก นายเคลเมนต์ ไวเลอร์ (Clement Weiler) อธิบดีกรมรถไฟในขณะนั้นได้บันทึกไว้ว่าค่าจ้างแรงงานในการทำรถไฟสายเหนือของไทยแพงกว่าค่าจ้างแรงงานในเยอรมัน เขาเปรียบเทียบว่าค่าจ้างคนจีนของไทยคิดเป็น 1 มาร์คเยอรมัน<sup>3</sup> ในขณะที่ในเยอรมันคิดเป็น 60 เฟนนิคเท่านั้น และเมื่อคิดค่าจ้างกรรมกรชาวพื้นเมืองเฉลี่ยแล้วประมาณวันละ 1 มาร์คเยอรมันต่อคน<sup>4</sup>

กรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าค่าจ้างแรงงานสูงถึงคิดเป็น 75 สตางค์ แต่ถึงกระนั้นพวกภูตี่เหล่านี้ก็ยังรวนเร เพราะขณะนั้นมีภูตี่เพียง 1,500 คน ยังไม่พอกับความต้องการ พวกภูตี่จึงพยายามจะขึ้นค่าจ้าง<sup>5</sup>

<sup>1</sup> ทีวีฟิลิป สิววัฒน์, "การผลิตและการค้าข้าว...", หน้า 139.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 ขบ.5.9/19 ผู้เป็นจะส่งภูตี่เข้ามาทำรถไฟสายเหนือ เลขที่ 28/2467 กรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 3 มิถุนายน ร.ศ. 123.

<sup>3</sup> 1 บาท เท่ากับ 1.50 มาร์คเยอรมัน

<sup>4</sup> เคลเมนต์ ไวเลอร์, "คนเยอรมันกับทางรถไฟสายแรกในเมืองไทย," ใน เยอรมันมองไทย, แปลโดย อภิญญา โรเซนแบร์ก-พรหมนอก (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เคล็ดไทย, 2520), หน้า 124.

<sup>5</sup> กจข., ร.5 ขบ.5.9/13 เลขที่ 16/1224 กรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 7 พฤษภาคม ร.ศ. 123.

การที่เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานในการสร้างทางรถไฟนี้ เพราะราษฎรในภาคกลางพอใจที่จะทำนามากกว่าที่จะรับจ้าง เป็นกุลี และการที่บริษัทชุกคลองแลคูนาสยาม รวมทั้ง เอกชนอื่น ๆ ใ้ชุกคลองขยายพื้นที่การเพาะปลูกออกไป ทำให้ชาวนามีโอกาสเลือกที่จะทำนามากขึ้น ทั้งในฐานะเจ้าของที่ดินและผู้เช่า ส่วนความแห้งแล้งในภาคอีสานซึ่งทำให้ชาวอีสานอพยพลงมารับจ้างทำงานในภาคกลางนั้น ได้เป็นการตอบสนองของความขาดแคลนแรงงานของภาคกลางได้เป็นอย่างดี และความต้องการแรงงานในภาคเกษตรกรรมของภาคกลาง ก็มีมากพอที่จะดึงดูดคนเหล่านี้ไว้ได้ เพราะเป็นอาชีพที่เขานักอยู่แล้ว<sup>1</sup> ดังนั้นเมื่อมีการลงทุนในกิจการรถไฟซึ่งต้องใช้แรงงานมาก จึงทำให้ไม่มีแรงงานเหลือพอที่จะตอบสนองความต้องการแรงงานเหล่านั้น ชาวพื้นเมืองทางภาคเหนือเองก็ไม่นิยมทำงานรับจ้างเป็นกุลี ทั้งไม่ร่วมมือรับจ้างตัดไม้หมอนส่งให้การรถไฟด้วย พระยาสุริยานุวัชร เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการในขณะนั้น ให้เหตุผลของการที่ชาวพื้นเมืองไม่ยอมเป็นกุลีว่าเป็นเพราะราษฎรเกียจคร้านและเคยถูกกดขี่<sup>2</sup>

จึงสรุปได้ว่าการลงทุนในกิจการรถไฟของรัฐบาลไทยนั้น ถึงแม้จะประสงค์หลักจะเป็นการลงทุนเพื่อสนับสนุนการปกครองและการป้องกันประเทศ แต่ผลพลอยได้อีกอย่างหนึ่งนั่นคือ เป็นการสร้างงานให้กับประชาชนได้ในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากในขณะนั้นความต้องการแรงงานในภาคเกษตรกรรมมีมากด้วยเช่นกัน ดังนั้นคนไทยจึงถูกดึงดูดเข้าสู่ระบบ

---

<sup>1</sup>มีนายร้อยทำหน้าที่เป็นคนกลาง ไปติดต่อคนลาวในภาคอีสานมารับจ้างทำนาในภาคกลาง ซึ่งค่าจ้างลาวใน พ.ศ. 2447 ประมาณคนละ 60 - 100 บาท แต่ถ้านาไม่ได้ผล นายจ้างจะจ่ายให้ไม่ครบ บางทีค่าจ้าง 100 บาท จ่ายเพียง 15 - 20 บาท ; ข้อมูลจาก สุนทรีย์ อาสะไวย์, "บทบาทของรัฐบาลและเอกชน...", หน้า 158.

<sup>2</sup>จช., ร.5 ยช. 5.1/47 รายงานพระยาสุริยานุวัชรตรวจการรถไฟ เลขที่ 65/6652 พระยาสุริยานุวัชรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ. 124.

เกษตรกรรมมากกว่า และในที่สุดการลงทุนในกิจการมรดกไฟกลีบกลายเป็นการสร้างงานให้ชาวต่างชาติคือชาวจีน ทั้งนี้เพราะเมื่อแรงงานในประเทศขาดแคลนจำเป็นต้องหาแรงงานจากต่างประเทศเข้ามาชดเชย เพราะการขาดแรงงานทำให้กุลีสื่อสามารถโกงค่าแรงงานของคนจีน อันเป็นผลให้ทุนของกิจการมรดกไฟสูงชัน<sup>1</sup>

ได้มีผู้เสนอให้ใช้กุลีสื่อชาวขมุและแขกกาสิง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ขัดข้องเกี่ยวกับกุลีสื่อชาวขมุ เพราะเดิมบริษัทอังกฤษได้ขมุในกิจการป่าไม้อยู่แล้ว ส่วนพวกแขกกาสิงนั้นพระองค์ทรงเกรงว่าจะก่อให้เกิดปัญหาการเมืองระหว่างประเทศตามมา<sup>2</sup> และต่อกรณีที่ผู้เสนอให้ใช้กุลีสื่อชาวญี่ปุ่น พระองค์ก็ทรงเกรงจะมีปัญหาเพราะญี่ปุ่นเป็นชาติที่ไ้รับสิทธิพิเศษทางการศาลจากไทย ซึ่งอาจทำให้ปกครองยาก ทั้งยังเกรงว่าชาวญี่ปุ่นจะทนต่ออากาศร้อนในเมืองไทยไม่ได้<sup>3</sup>

ในที่สุดเมื่อรัฐบาลตัดสินใจสร้างทางรถไฟสายใต้ควบคู่กับทางรถไฟสายเหนือ ความต้องการกุลีสื่อจึงมีมากขึ้น ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นมีกุลีสื่อเงินในการสร้างทางรถไฟสายเหนืออยู่เพียง 5,000 - 6,000 คน เมื่อขยายทางรถไฟสายใต้ออกไป จำเป็นต้องใช้กุลีสื่อเพิ่มขึ้นอีก 2,000 คน<sup>4</sup> ดังนั้นที่ประชุมเสนาบดีจึงมีมติให้นำชาวจีนบรรทุกเรือมาเพื่อ

<sup>1</sup> กจข., ร.5 ยช.5.9/13 เลขที่ 16/1224 กรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ กราบ บังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 7 พฤษภาคม ร.ศ. 124.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 ยช.5.9/13 เลขที่ 6/213 พระราชหัตถ์เลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงกรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ ไม่ลงวันที่

<sup>3</sup> กจข., ร.5 ยช.5.9/19 ญี่ปุ่นจะส่งกุลีสื่อเข้ามาทำรถไฟสายเหนือ

<sup>4</sup> กจข., ร.5 ยช.5.1/24 เลขที่ 7744 มิสเตอร์ไวเลอร์ถึงเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ วันที่ 25 ธันวาคม ร.ศ. 125.

เป็นกฐีในกิจการนี้โดยตรง โดยให้ทำสัญญากับกฐีเหล่านั้นให้เรียบร้อยตั้งแต่ออยู่ในเรือ<sup>1</sup>

เหตุผลอื่นที่สนับสนุนการรับชาวจีนเข้าประเทศคือ หวังให้ชาวจีนเข้ามาตั้งถิ่นฐาน  
ทำมาหากินในเมืองไทยอันจะเป็นทางให้รัฐบาลเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น ทั้งข้อความที่พระยา  
สุขุมย์วินิจฉัยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า

ในเวลานี้ราษฎรพลเมืองในแหลมมลายูของเราอย่างน้อยกว่าห้องที่อยู่มาก  
ถ้ามีจีนเข้ามาทำงานมาก ๆ แล้ว คงจะก่อกองในบ้านเมืองไม่ต่ำกว่า 50 เปอร์เซ็นต์  
แล้วคงจะประกอบกรเพาะปลูกหรือเป็นกฐีทำเหมือง คีบูกและอื่น ๆ  
ต่อไป ภาษีอากรก็จะเจริญขึ้นเป็นลำดับ. . .<sup>2</sup>

เป็นที่สังเกตว่าโดยทั่ว ๆ ไป การลงทุนในกิจการต่าง ๆ ในประเทศที่ต้องใช้  
เงินทุนสูงนั้น โดยปกติแล้วผลที่คาดหวังคือการนำทรัพยากรในประเทศมาใช้ให้เป็น  
ประโยชน์ และการสร้างงานเพื่อให้ประชาชนทำ นำมาซึ่งรายได้อันก่อให้เกิดกำลังซื้อ  
สินค้าต่าง ๆ บริโภค เพื่อที่ผู้ลงทุนจะสามารถนำกำไรที่ได้จากการขายสินค้าไปขยายทุน  
อันก่อให้เกิดการสร้างงานอีกต่อไป ซึ่งจะมีผลให้เศรษฐกิจของชาติดีขึ้น แต่ในกรณีของ  
ประเทศไทยนั้น การลงทุนต่าง ๆ มิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์นี้ เพราะการลงทุนของ  
รัฐบาลในกิจการรถไฟมุ่งผลประโยชน์ทางการเมือง ปกครองและการป้องกันประเทศ รวมทั้ง  
การได้รับผลตอบแทนเร็วมากกว่าที่จะหวังผลให้เป็นการสร้าง โครงสร้าง เศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน  
การเกิดการจ้างงานเป็นเพียงผลพลอยได้เท่านั้น และกลับกลายเป็นการสร้างงานให้แก่  
ชาวจีนที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในเมืองไทยไปโดยปริยาย

<sup>1</sup> กจข., ร.5 ยธ.5.5/24 บันทึกการประชุมรายงานเสนาบดีสภา วันที่ 25  
กันยายน ร.ศ. 125.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 ยธ.5.5/24 เลขที่ 58/2888 พระยาสุขุมย์วินิจฉัยกราบบังคมทูล  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 17 กันยายน ร.ศ. 125.

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าทัศนคติของเสนาบดีไทยในขณะนั้น มิได้มองว่าชาวจีนเข้ามาแย่งงานคนไทยทำ หรือมองเห็นปัญหาที่ชาวนาไทยถูกชาวจีนเอาเปรียบในการค้า<sup>1</sup> แต่กลับมองว่าการที่คนจีนเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยเป็นการสร้างประโยชน์ให้กับประเทศ ในฐานะที่เป็นแรงงานของชาติเช่นเดียวกับคนไทยทั่ว ๆ ไป ซึ่งนอกจากจะสร้างผลผลิตบนผืนแผ่นดินไทยแล้ว ยังเป็นการเพิ่มภาษีอากรให้แก่รัฐบาลด้วย เพราะมีความเชื่อกันว่าถ้าหากคนเข้าเมืองได้ 1 คน จะทำให้เงินภาษีอากรเพิ่มขึ้น 25 บาท อันเป็นผลมาจากอากรเดิน อากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย และภาษีสินค้าเข้าเมือง ซึ่งจะต้องเพิ่มขึ้นเพราะคนเหล่านี้<sup>2</sup>

จะเห็นได้ว่าทัศนคติเช่นนี้ในยุคนี้ไม่น่าจะเป็นสิ่งผิดปกติแต่อย่างใด เพราะขณะนั้นคนไทยยังมิได้ถูกปลุกฝังความรู้สึกชาตินิยมและรังเกียจชาวต่างชาติแต่อย่างใด ความสัมพันธ์ระหว่างชาวไทยและชาวจีนเป็นความสัมพันธ์ที่คืดลอกมา ในยุคต้นรัตนโกสินทร์มีชาวจีนอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ดังที่หมอเฮาส์ มิชชันนารีชาวอเมริกันซึ่งเข้ามาเผยแผ่ศาสนาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเล่าไว้ว่า "มีเรือสำเภามารทุกสินค้าจากจีนมาขายในเมืองไทย จะบรรทุกคนจีนมากด้วย 300 คน คิคเฉลี่ยแล้วคนจีนเข้าเมืองปีละ 1,000 คน"<sup>3</sup> ปลายเลอกัวซ์ประมาณว่ามีคนจีนในประเทศไทยประมาณ 1,500,000 คน จากจำนวนประชากรทั้งสิ้นประมาณ 6,000,000 คน<sup>4</sup> จึงหมายความว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีชาวจีนอยู่ในไทยถึงร้อยละ 25 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 75 นั้น ยังประกอบด้วย

<sup>1</sup>รายละเอียดอยู่ในเรื่องการค้า

<sup>2</sup>กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, ศาสนสัมพันธ์ 6 : 225.

<sup>3</sup>บอร์ช ฮอว์ เฟลคัส, หมอเฮาส์ในรัชกาลที่ 4 (กรุงเทพฯ : กองคริสเตียนศึกษาสภาคริสตจักรในประเทศไทย, 1961), หน้า 56.

<sup>4</sup>สังฆราชปาลเลอกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, หน้า 3

ชนชาติอื่นอีกด้วย<sup>1</sup> นโยบายของไทยในต้นรัตนโกสินทร์ไม่เคยกีดกันชาวจีนอพยพ ชาวจีน  
 ได้สิทธิเท่าเทียมราษฎรไทย เช่นสามารถซื้อที่ดินปลูกบ้าน กิจร้านค้า ทำสวนเท่าไร หรือ  
 ต่อเรือสินค้า นอกจากนี้ได้รับอภิสิทธิ์เหนือพ่อค้าต่างชาติ กล่าวคือสามารถเดินทางไปได้  
 ทั้งราชอาณาจักรโดยไม่มีข้อห้าม<sup>2</sup> ชนชั้นสูงของไทยมองคนจีนส่วนหนึ่งในฐานะเป็นกลไก  
 ของรัฐ ทำหน้าที่เก็บภาษีแทนรัฐบาลในฐานะเจ้าภาษีนายอากร บางคนก็ได้รับการแต่งตั้ง  
 ให้เป็นขุนนาง ส่วนชาวจีนอีกส่วนหนึ่งก็อยู่ในฐานะเป็นแรงงานรับจ้างในกิจการต่าง ๆ  
 เช่นการผูกคลอง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
 จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่วนใหญ่อาศัยแรงงานจากกรรมกรจีนทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะชาวจีน  
 เหล่านี้ไม่รังเกียจอาชีพการรับจ้างงานการ เป็นกสิหรือกรรมกรซึ่งชาวไทยถือว่าเป็นงานต่ำ  
 คงนั้นจึงไม่มีชาวไทยแข่งขันกับกรรมกรจีนในอาชีพเหล่านี้<sup>4</sup>

ดังนั้นเมื่อถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งต้องเผชิญ  
 หนักกับภัยจักรวรรดินิยมรอบค้ำ ทำให้ต้องปฏิรูปประเทศในหลาย ๆ ด้าน การรถไฟ  
 เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายนั้น และกิจการนี้เป็นกิจการที่ต้องใช้แรงงานคนมาก แต่ขณะนั้น  
 ไทยมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานมาก จึงไม่ใช่เรื่องที่น่าคำนึงแต่อย่างใดในการที่จะรับ  
 แรงงานจากต่างชาติเข้ามาช่วยพัฒนาประเทศ เพราะมิได้เป็นการแย่งงานคนไทยทำ  
 ประกอบกับพื้นที่ในการทำมาหากินในแผ่นดินไทยในขณะนั้นยังว่างเปล่าอีกมาก เป็นที่ดินซึ่ง

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> มัลลิกา เรื่องระพี, "บทบาทชาวจีนในก้านเศรษฐกิจ สังคมและศิลปกรรม  
 ไทยสมัยรัชกาลที่ 1 ถึง รัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหา  
 บัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 77

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

ต้องการแรงงานในการสร้างผลผลิตทั้งสิ้น และแรงงานจีนก็มีส่วนในการสร้างผลผลิตเหล่านี้ ส่วนการที่จีนถือโอกาสจากการเชี่ยวชาญในการค้า แสวงหากำไรจำนวนมากจากชาวนาไทยนั้น เป็นเรื่องนอกเหนือจากนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้

เมื่อมีความพยายามที่จะสำรวจสำมะโนประชากรครั้งแรกของไทยเมื่อ พ.ศ. 2446 นั้น การกำหนดควาใครเป็นจีนหรือไทย ใช้หลักเกณฑ์ที่หละหลวมมาก คือกำหนดว่าผู้ชายที่เล็กไว้ผมเปียเป็นไทย หญิงที่นุ่งซิ่นไม่นุ่งกางเกงถือเป็นคนไทย ทั้งนี้กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงกระทรวงมหาดไทยทรงให้เหตุผลว่า ". . . คนเหล่านี้เข้ามาอยู่ในเมืองไทยเป็นเวลานาน ผู้ชายจีนมักแต่งงานกับผู้หญิงไทย ลูกก็พูดภาษาจีนไปจนถึงลูกถึงหลาน แต่บางคนก็พูดภาษาจีนไม่ได้ ส่วนผู้หญิงส่วนใหญ่แต่งกายแบบไทย. . ."<sup>2</sup>

คำมพระราชบัญญัติลักษณะบุ๋กปี๋จีน ร.ศ. 119 ได้กำหนดคนจีนที่จะต้องเสียค่าบุ๋กปี๋ว่า หมายถึง จีนนอก บุ๋กจีน หลานจีน บรรดาที่ไว้ผมเปียซึ่งมีอายุระหว่าง 18-60 ปี<sup>3</sup>

จะเห็นได้ว่าลักษณะเช่นนี้ ได้ก่อให้เกิดการผสมผสานระหว่างคนจีนและไทยมากขึ้น จนยากที่จะแยกออกในสมัยต่อมาว่าใครเป็นจีนใครเป็นไทย ลักษณะเช่นนี้เองที่อินแกรม (Ingram) กล่าวว่าเป็นการยากที่จะแยกจีนและไทยจากกัน เพราะบางทีคนไทยคนหนึ่งมีพี่ชายเป็นคนจีน<sup>4</sup> และจากงานวิจัยเรื่อง "วิวัฒนาการของชนชั้นนายทุนไทย"

<sup>1</sup> ได้มีชาวจีนเข้าไปตั้งถิ่นฐานเป็นเกษตรกรอยู่ในบริเวณทุ่งรังสิตจำนวนมาก และจากหลักฐานที่พบส่วนใหญ่เป็นเจ้าของนา

<sup>2</sup> กจร., ร.5 ม.2.19/4 สำมะโนครัว ที่ 194/7334 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 22 พฤศจิกายน ร.ศ.124.

<sup>3</sup> ร.ศ.ท.เสด็จร ลายลักษณ์, "พระราชบัญญัติลักษณะบุ๋กปี๋จีน", ประชุมกฎหมายประจำศก. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เคลิมบล์, 2478) 17. : 332.

<sup>4</sup> James C. Ingram, Economic Change in Thailand Since 1850, p. 4.



ของ สุธี ประศาสน์เศรษฐ์ ก็โดยยอมรับว่าในปัจจุบันชนชั้นนายทุนจีนในสมัยก่อนซึ่งถือว่าเป็นนายทุนต่างชาตินั้น ได้มีบุตรหลานซึ่งกลายเป็นคนไทยและเป็นชนชั้นนายทุนรุ่นใหม่เต็มตัว<sup>1</sup>

ดังนั้นการที่จะกล่าวว่าการลงทุนในกิจการรถไฟของรัฐ ไม่ก่อให้เกิดการสร้างงานให้แก่ชาวไทยในสังคมยุคนั้นเป็นการถูกต้อง แต่ถ้าจะสรุปว่าการลงทุนนั้นไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สังคมไทยเลยนั้นคงจะไม่เป็นการถูกต้องนัก เพราะอย่างน้อยก็ได้ก่อให้เกิดการสร้างงานให้แก่ชาวจีนซึ่งอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในเมืองไทย และภายหลังคนเหล่านี้ก็ได้ถูกหล่อหลอมเข้าเป็นคนไทย เป็นเกษตรกร เป็นแรงงาน สร้างสรรค์สังคมไทยรวมทั้งเสียภาษีอากรให้แก่ประเทศไทยเช่นเดียวกับชาวไทยทั่ว ๆ ไป ถึงแม้ว่ารายได้ส่วนหนึ่งจะถูกส่งกลับไปยังประเทศจีนก็ตาม

---

<sup>1</sup> สุธี ประศาสน์เศรษฐ์, "วิวัฒนาการของชนชั้นนายทุนไทย," ใน วิวัฒนาการทุนนิยมไทย, หน้า 137.

## ข. การเกษตรกรรม

ตารางที่ 49

อากรค่านา พ.ศ. 2435 - 2449<sup>1</sup>

พ.ศ.	อากรค่านา	รายได้ของรัฐ	ร้อยละ
2435	698,717	15,378,114	4.54
2436	1,375,861	17,389,673	7.81
2437	1,154,564	17,334,469	6.66
2438	946,858	18,074,690	5.24
2439	1,454,381	20,644,500	7.04
2440	1,476,189	24,808,001	5.95
2441	2,533,863	28,496,029	8.89
2442	2,129,871	29,920,365	7.12
2443	2,522,863	35,611,306	7.08
2444	2,518,991	36,157,963	6.97
2445	2,584,810	39,152,124	6.60
2446	2,407,469	43,458,817	5.54
2447	3,199,496	46,046,404	6.95
2448	3,143,684	51,657,539	6.09
2449	6,944,793 <sup>2</sup>	57,014,805	12.18

พ.ศ. 2435 - 2443 จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 20 ร.ศ. 122.

พ.ศ. 2444 - 2449 จากสำนักงานเศรษฐกิจและการคลัง กระทรวงการคลัง  
รายงานประจำปี ร.ศ. 119 - 125

<sup>1</sup>หลักฐานเงินได้ของรัฐบาลในช่วง พ.ศ. 2450 - 2453 ไ้รวมอากรค่านา  
อากรค่าสวน และอากรค่าน้ำไว้ในรายการเดียวกัน จึงไม่สามารถแยกรายได้จากอากร  
ค่านาออกมาเป็นรายการเฉพาะอย่างใด

<sup>2</sup>การที่อากรค่านาใน พ.ศ. 2449 เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนเป็น 2 เท่าของ  
พ.ศ. 2448 เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีอากรค่านาใหม่ใน พ.ศ. 2448;  
ขอมูลจาก James C. Ingram, Economic Change in Thailand Since 1850,  
p. 77 - 78.

จากตารางจะเห็นได้ว่านอกเหนือจากภาษีข้าวขาออกที่เพิ่มขึ้นแล้ว รัฐบาลยังมีรายได้จากอากรค่านาเพิ่มขึ้นอีกด้วย แต่ก็ไม่ปรากฏว่าก่อน พ.ศ. 2445 รัฐบาลจะได้ออกเงินเพื่อการสนับสนุนให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด เพราะรัฐบาลได้ผลักดันการชดเชยออกไปให้แก่เอกชนและบริษัทชดเชยแล้ว ดังนั้นรายจ่ายของกระทรวงเกษตรธิการจึงเป็นรายจ่ายเพื่อจัดระเบียบราชการและเก็บผลประโยชน์ให้กับรัฐบาลมากกว่า หลังจาก พ.ศ. 2445 เป็นต้นมาจึงมีรายจ่ายเพื่อเพิ่มผลผลิตขึ้นบ้าง เช่น ได้แก่รายจ่ายของกรมคลอง กรมเพาะปลูก และโรงเรียนเพาะปลูก ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการพัฒนาด้านการเกษตรกรรมเป็นบทบาทของเอกชนมากกว่ารัฐบาล ซึ่งก็กระทำกันในวงแคบ จึงปรากฏว่าเทคนิค วิธีการผลิตของชาวนาไทยส่วนใหญ่ไม่เปลี่ยนแปลง ดังนั้นชาวนาไทยจึงยังคงใช้เครื่องมือที่ด้าหลัง ประกอบแรงคนและสัตว์ต่อไป และทั้ง ๆ ที่โคกระบือเป็นพลังสำคัญในการผลิต แต่ก็ไม่ปรากฏว่าชาวนาไทยในภาคกลาง ซึ่งเป็นแหล่งผลิตข้าวเพื่อการส่งออกที่สำคัญจะเห็นความสำคัญของการปฏิวัติแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะชาวนาไทยมีปัญหาในเรื่องสถานที่ที่จะเลี้ยงและวิธีการขยายพันธุ์<sup>1</sup> ดังนั้นชาวนาไทยจึงเพียงแต่เลี้ยง โคและกระบือไว้เพื่อใช้งานเท่านั้น และเมื่อความต้องการโคกระบือมากขึ้น ก็ซื้อจากนายฮ้อยซึ่งก่อนโคและกระบือจากอิสลามมาขาย

การที่ชาวนาไทยในภาคกลางต้องซื้อโคกระบือจากภายนอกทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น เพราะราคาโคและกระบือค่อนข้างแพง โดยเฉพาะในมณฑลกรุงเทพฯ ราคาแพงกว่าในหัวเมือง เช่นใน พ.ศ. 2453 - 2454 กระบือที่ร้อยเอ็ดราคาตัวละ 20 - 40 บาท แต่ในมณฑลอื่นในราคา 80 - 120 บาท ราคากระบือเท่าที่ปรากฏใน พ.ศ. 2439 ที่รังสิตตัวละ 30 - 52 บาท ใน พ.ศ. 2443 ที่นครสวรรค์ตัวละ 80 - 160 บาท และใน พ.ศ. 2448 ที่กรุงเทพฯ ตัวละ 70 บาท และใน พ.ศ. 2454 ที่กรุงเทพฯ ตัวละ 100 บาท<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ทวีศิลป์ สิวฉันทนะ, "การผลิตและการค้าข้าว...", หน้า 167.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

การที่ราคาโคกระบือแพงนี้เองทำให้ชาวนาที่ยากจนส่วนหนึ่ง ไม่สามารถเป็น  
เจ้าของโคกระบือซึ่งเป็นพลังการผลิตที่สำคัญได้ ต้องเช่าโคกระบือเขากินนา เช่นชาวนา  
ที่คลอง 10 รังสิต เช่ากระบือหนึ่งเป็นราคาข้าวเกี่ยวครั้ง หรือ 37.50 บาท เมื่อ  
ศึกราคาข้าวขณะนั้นเกี่ยวละ 25 บาท<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่าค่าเช่าพลังในการผลิตก่อนข้างแพง ดังนั้นถ้าชาวนาคนหนึ่งอยู่ใน  
ฐานะผู้เช่านา และต้องเช่ากระบือในการทำนาค้วย ผลผลิตที่ได้ต้องถูกแบ่งให้เจ้าของ  
นาและเจ้าของกระบือ จึงนับได้ว่าเวลาที่พลังการผลิตมีราคาแพง เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้  
ชาวนาถูกแบ่งผลผลิตไปมากขึ้น<sup>2</sup>

การที่รัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญกับการปลุสตัวมาก่อน จึงมิได้ส่งเสริมให้มีการ  
เลี้ยงดูหรือขยายพันธุ์ให้พอเพียง ดังนั้นเมื่อความต้องการกระบือมีมากขึ้น ราคาจึงแพง  
ขึ้นทุกที และได้ทำให้เกิดใจผู้รายดักโคกระบือมากขึ้น<sup>2</sup> ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหา  
นี้ได้ เพราะกฎหมายในขณะนั้นมีช่องโหว่เนื่องจากกำหนดว่าสัตว์ที่มีตัวรูปพรรณคือสัตว์ที่  
ซื้อขายกันเท่านั้น ส่วนสัตว์ที่เป็นลูกครอกไม่คองมีตัว ดังนั้นเมื่อมีการชะโมยโคกระบือ  
ข้ามเมือง ผู้ที่ซื้อไปมักจะอ้างว่าเป็นลูกครอก ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่สามารถจะไปหาพยาน  
หลักฐานมาพิสูจน์ได้ว่าสัตว์ที่ไม่มีตัวนั้นเป็นสัตว์ที่ถูกชะโมยมา<sup>3</sup>

นอกจากโคกระบือซึ่งเป็นแรงงานผลิตที่สำคัญจะแพงแล้ว ค่าจ้างแรงงานคน  
ก็สูงขึ้นด้วย ดังหลักฐานที่ว่า

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 กษ. 1/10 รายงานประชุมผู้สำเร็จราชการพระนคร วันที่ 19  
เมษายน ร.ศ. 126.

<sup>3</sup> กจข., ร.5 กษ. 7/2 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ  
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 7 ตุลาคม ร.ศ. 119.

... การทำนาในพระราชอาณาเขตสยามนั้น รัฐบาลได้เอาใจใส่ช่วยหนุน  
บำรุง เพื่อให้สะดวกและเจริญขึ้นอยู่เสมอ แต่ทว่าวิธีทำนาที่ยังเรออยู่มาก  
เกินนั้น เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ยอมได้ ยังเป็นการเปลืองทุนทรัพย์เกิน  
กว่าควร ด้วยเหตุค่าจ้างคนการแลราคาโค กระบือ อันเป็นพาหนะที่จำเป็น  
ของใช้นั้น แพงกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก เพราะเหตุนี้ก็ยอมทำให้ที่ดินที่สมควร  
ปลูกเพาะได้ดินนั้นต้องรกร้างว่างเปล่าอยู่มากมาย. . .<sup>1</sup>

จากเหตุผลนี้เองทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราช  
ดำริว่า . . . ถ้ามีคนคิดทำเครื่องมือเป็นเครื่องจักรสำหรับใช้แทนมนุษย์แลแรงสัตว์  
พาหนะได้ จะมีประโยชน์ในการทำนาในพระราชอาณาเขตทวีขึ้นอีกมาก. . .<sup>2</sup>  
ดังนั้นจึงได้มีประกาศให้รางวัลสำหรับตัวอย่างเครื่องมือการทำนา ทั้งนี้โปรดให้จัด  
ประกวดเครื่องจักรการทำนาในวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2451 และวันที่ 15 มิถุนายน  
พ.ศ. 2452 ที่กรุงเทพฯ<sup>3</sup>

ความจริงเรื่องการใช้เครื่องจักรในการทำนานั้น หมอเอช อคัมเชน เป็นคน  
แรกที่นำเครื่องไถนาชนิดที่ใช้แรงไอน้ำมาใช้ใน พ.ศ. 2449 แต่พบว่ามีปัญหาอยู่มาก  
เพราะเครื่องเสียบ่อย และในระยะเวลาใกล้เคียงกับบริษัทกลสิกรรมสยามได้นำเอาเครื่อง  
ยนต์ไถนาชนิดที่มีอยู่ในออสเตรเลีย ซึ่งมีส่วนดินฟ้าอากาศคล้ายไทยมาทดลองที่รังสิต  
พร้อมทั้งเครื่องหยอดข้าว แต่มีปัญหาว่าเครื่องยนต์ร้อนเร็วมาก หม่อมราชวงศ์ถึก สีหศักดิ์  
สนิทวงศ์ และพี่น้องในตระกูลสนิทวงศ์ได้สั่งรถแทรกเตอร์และเครื่องจักรสำหรับไถนา  
หว่าน เกือบและนวดข้าวเข้ามา ปรากฏว่าทำถูกต้องตามกรรมวิธีทุกอย่าง แต่ได้ผลไม่  
เต็มที่ รายได้ไม่พอกับรายจ่าย ต่อมาใน พ.ศ. 2453 บริษัทชุกคอลลองแลกูนาสยามได้สั่ง

<sup>1</sup> กจข., กส. 13/217 บริษัทชุกคอลลองแลกูนาสยาม บอกเรื่องมิสเตอร์สิง เกลียร์  
อธิบายวิธีทำนาคด้วยเครื่องจักร ประกาศให้รางวัลสำหรับตัวอย่าง เครื่องมือทำนา

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

เครื่องจักร โดนาชนิดที่ใช้ควายเทียมจากอเมริกาเข้ามาทดลองทำนาที่คลองซอย 23 พบว่าสามารถไถดินแห้งได้ดี วันหนึ่งไถได้ประมาณ 50 - 60 ไร่ ราคาเฉพาะไถคันหนึ่งประมาณ 10 - 12 บาท ปรากฏว่าราษฎรพอใจอยากได้ไว้ใช้อยู่บ้าง เพราะราคาไม่แพงมากนัก<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่าการพัฒนาเทคโนโลยีในระดับการผลิตนั้น เป็นการพัฒนาโดยนำเข้าจากต่างประเทศ มิได้เกิดขึ้นจากการพัฒนาเครื่องมือดั้งเดิมในสังคมไทยเอง ดังนั้นต้นทุนจึงสูง และถูกจำกัดวงอยู่ในหมู่ชาวนารวยซึ่งเป็นชาวต่างชาติและขุนนางไทย เครื่องมือที่มีราคาถูกเพิ่งถูกนำเข้าเข้ามาในปีสุดท้ายของรัชกาล และอยู่ในขั้นตอนของการทดลองใช้เท่านั้น

ส่วนการบำรุงพันธุ์ชาวนั้น บริษัทชุกคองแลคunasยามได้พิจารณาว่าพันธุ์ข้าวของไทยเลวลงทุกที เพราะพ่อค้าซื้อข้าวพันธุ์ดีและเสาะจากชาวนาปนกัน บางครั้งพันธุ์ข้าวที่ชาวนาเก็บไว้ถูกหนูกัด ฝนแล้งหรือน้ำท่วมตาย ต้องใช้ข้าวที่เก็บไว้รับประทาน ซึ่งมีพันธุ์ปนกันมาหว่าน ทำให้พันธุ์ข้าวเสื่อมลง<sup>2</sup> ดังนั้นบริษัทจึงซื้อพันธุ์ข้าวที่ดีซึ่งเป็นพันธุ์ชาวนาเมืองโคราชหนักมาจำหน่ายแก่ราษฎร และได้จัดให้มีการประกวดพันธุ์ข้าวขึ้นครั้งแรกที่คลองรังสิตใน เดือนมกราคม พ.ศ. 2449 ข้าวที่ชนะเลิศประกวดคือข้าวมะลิของของขุนบุรีภักษ์อยู่คลอง 20 ไร่รางวัล 40 บาท<sup>3</sup>

<sup>1</sup>เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์, ประวัติกระทรวงเกษคร พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายพลเอกเจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ (ม.ร.ว. สะท้าน สนิทวงศ์) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2485), หน้า 313 - 314.

<sup>2</sup>กจข., ร.5 กษ.10/2 เลขที่ 151 ม.ร.ว. สุวพรรณ สนิทวงศ์ ถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ วันที่ 16 มกราคม ร.ศ.125.

<sup>3</sup>กจข., ร.5 กส.13/229 พระยาศรีสุนทร ไหวหารถึงพระยาสีหเทพ วันที่ 25 มกราคม ร.ศ.125.

รัฐบาลเริ่มให้ความสนใจต่อเรื่องพันธูชาว หลังจากที่มีบริษัตกำเนินการจัด  
ประกวดพันธูชาวแล้ว โดยนำเรื่องเข้าเสนอที่ประชุมเสนาบดีในวันที่ 16 มกราคม พ.ศ.  
2449 ซึ่งพระยาศรีสุนทรโวหาร ปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตราธิการ ได้ชี้แจงว่าพันธูชาว  
ที่ปลูกออกมาในตำบลหนึ่งนั้น อาจจะไม่ขึ้นงอกงามในอีกตำบลหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม  
กระทรวงเกษตราธิการก็ได้สั่งให้กรมเพาะปลูกทดลองปลูกพันธูชาวต่าง ๆ ในทุ่งปทุมวัน<sup>1</sup>  
เพื่อดูว่าพันธูชาวใดเหมาะสมกับทุ่งปทุมวัน ส่วนในหัวเมืองกระทรวงเกษตราฯ ขอร้องให้  
กระทรวงมหาดไทยช่วยเหลือ โดยสั่งการให้ข้าราชการมหาดไทยจัดหาพันธูชาวที่ดีเก็บไว้  
ให้ราษฎรทำพันธุ์ แต่กระทรวงมหาดไทยอ้างว่าข้าราชการมหาดไทยไม่มีความรู้เกี่ยวกับ  
พันธูชาว ควรเป็นหน้าที่ของกระทรวงเกษตราฯ ที่จะตั้งเจ้าหน้าที่ขึ้นโดยเฉพาะ<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้จัดประกวดพันธูชาวขึ้นที่อำเภอฉะเชิงเทรา ในวันที่ 1 มีนาคม  
พ.ศ. 2450 ตั้งรางวัลไว้ให้ผู้ได้รับรางวัลที่ 1 ได้เงิน 400 บาท รางวัลที่ 2 เป็นเงิน  
150 บาท และรางวัลที่ 3 ได้ 30 บาท ปรากฏว่ามีผู้นำพันธูชาวมาประกวด 324 ราย  
พันธูชาว 165 รายชื่อ ชาวปิ่นทองได้รับรางวัลที่ 1<sup>3</sup> และต่อมาใน พ.ศ. 2452 รัฐบาล  
จึงตั้งกองข้าหลวงเกษตรขึ้นเพื่อทำหน้าที่ทำนุบำรุงการเพาะปลูกในหัวเมือง และใน พ.ศ.  
2453 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้สั่งซื้อข้าวพันธุ์คาราโรไลนาจากสหรัฐ  
อเมริกา<sup>4</sup> มาพระราชทานแก่กระทรวงเกษตราธิการเพื่อให้แจกแก่ราษฎรเขตต่าง ๆ

<sup>1</sup> กจช., ร.5 กษ.10.1/2 รายงานการประชุมเสนาบดีสภา วันที่ 11  
กุมภาพันธ์ ร.ศ. 125.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 กส.90/36079 พระยาศรีสุนทรเทพถึงพระยาศรีสุนทรโวหาร  
วันที่ 2 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 125.

<sup>3</sup> กจช., ร.5 กษ.10.1/2 พรรณเมล็ดข้าว พระยาศรีสุนทรโวหารกราบ  
บังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 1 มีนาคม ร.ศ. 126.

<sup>4</sup> ข้าวพันธุ์คาราโรไลนาเป็นพันธูชาวที่ปลูกในรัฐคาราโรไลนา สหรัฐอเมริกา  
เป็นข้าวที่ขายได้ราคาดีในยุโรปและอเมริกาในขณะนั้น

เพื่อทดลองปลูกครั้งนี้คือ มณฑลกรุงเทพฯ 20 กระสอบ มณฑลราชบุรี 20 กระสอบ มณฑล  
 กรุงเทพฯ 6 กระสอบ มณฑลปราจีน 1 กระสอบ มณฑลนครไชยศรี 10 กระสอบ  
 มณฑลจันทบุรี 5 กระสอบ และกระทรวงเกษตราฯ เอง 1 กระสอบ รวม 65 กระสอบ<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลเข้ามาดำเนินการส่งเสริมเกี่ยวกับพืชข้าวก่อนข้างเข้ามา  
 ห้าง ๆ ที่พระยาประชาชีพและนายคาร์แนลได้เคยเสนอความคิดให้มีนาและสวนของหลวง  
 เพื่อทดลองการเพาะปลูกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2442 แต่รัฐบาลกลับมาเริ่มดำเนินการในเรื่องนี้  
 ในช่วง 3 ปีสุดท้ายของรัชกาล ทั้งนี้เพราะการขาดแคลนบุคลากรซึ่งมีความรู้ในการเพาะ  
 ปลูก ทั้งพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า

. . . ค่ายคำที่กล่าวกันเนื่อง ๆ ถึงเรื่องการเพาะปลูกเป็นการทดลองของรัฐบาล  
 เป็นนาเป็นไร่อย่างหนึ่ง . . . โคฟุกกันชานานแลเสมอ ๆ ทั้งฝรั่งทั้งไทย ที่ได้  
 พุคกันเป็นคัวหนึ่งสี่เซนพระยาประชาชีพก็มี ฝรั่งที่โคฟุกเซนเจ้าพระยาภิรมยราชา  
 แลมีสเตอร์วิเวคคาร์แนลก็มี เป็นต้น ถึงจะขอให้มีในงบประมาณสัก 118 ถึง  
 สัก 119 การก็เร็ดมาสองคราวแล้ว คัวเราเองก็เคยโคฟุก เคยเห็นคัว  
 บ้าง แต่ไม่เป็นที่แน่นอนใจเพราะไม่มีความรู้ในทางนั้น จะตั้งรูปลงเอยไม่ถก  
 จึงเป็นความคิดที่ทั้งเร็ด ๆ มา เพราะเหตุว่าตองจางฝรั่งว่าลาแพง . . .<sup>2</sup>

สาเหตุนี้เองทำให้กว่าไทยจะตั้งกรมเพาะปลูกได้ก็ล่วงเลยมาจน พ.ศ. 2446  
 และตั้งโรงเรียนสำหรับการเพาะปลูกขึ้นใน พ.ศ. 2448<sup>3</sup> ซึ่งทวีติลย์ สืบวัณณะ ไคว้จาร์ณ

<sup>1</sup> กจข., ร.5 กษ.10.1/4 จ่ายข้าวพันธุ์คาร์โรไลนาไปทดลองตามมณฑล  
 ต่าง ๆ เลขที่ 47/9716 เจ้าพระยาวงษาอนุประพัชกรายบังคับมณฑลพระบาทสมเด็จพระ  
 จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 17 กันยายน ร.ศ. 129.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 กษ.10/1 ใ้ส่วนความรู้นายเจริญในการเพาะปลูก เลขที่  
 14/398 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วัน  
 วันที่ 30 มิถุนายน ร.ศ. 119.

<sup>3</sup> เดิมโรงเรียนการเพาะปลูกคือโรงเรียนการช่างใหม่ แต่ได้รับการดัดแปลง  
 เป็นโรงเรียนการเพาะปลูกใน พ.ศ. 2448.



ว่าเป็นโรงเรียนที่ตั้งขึ้นสำหรับคนที่มีฐานะดี เพราะคุณสมบัติของผู้เข้าเรียนที่ตั้งไว้ในข้อ 2 และข้อ 3 กำหนดว่าต้องมีความรู้สามัญสอมได้ประกาศนียบัตรประโยค 2 มัธยมแล้ว และต้องมีความสามารถที่จะเรียนและทำการได้ตลอด ไม่ติดขัดด้วยเจ้าหม่อมลอยเรียกตอนไป<sup>1</sup>

แต่แม้จะตั้งกรมเพาะปลูกและโรงเรียนสำหรับการเพาะปลูกขึ้นแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่าได้ทำนุบำรุงพันธุ์ข้าวจนส่งผลประโยชน์ถึงประชาชนแต่อย่างใด เพราะใน พ.ศ. 2449 ยังปรากฏว่าพันธุ์ข้าวได้เสื่อมทรามลง จนบริษัทยุคคลองแลคูนาสยามต้องริเริ่มประกวดพันธุ์ข้าวขึ้น และรัฐบาลมาสานต่อในภายหลัง แต่ก็อยู่ในขั้นทดลองเท่านั้นได้สิ้นรัชกาลเสียก่อน

ในเรื่องการบำรุงพันธุ์สัตว์ก็เช่นกัน รัฐบาลเริ่มมาให้ความสนใจแก่การผสมพันธุ์สัตว์ใน พ.ศ. 2453 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของรัชกาล ด้วยเหตุผลว่า

... สัตว์พาหนะในประเทศสยามยอมเป็นกำลังอันสำคัญในการกสิกรรม มีโค กระบือ เป็นต้น ทั้งจะเป็นสินค้าใหญ่ได้อย่างหนึ่ง เวลานี้ยังไม่ได้รับการทำนุบำรุงที่สมควรอย่างที่ทำกันอยู่ในนานาประเทศ ควรกระทรวงเกษตรราฐการจะริเริ่มการผสมและแนะนำในการเลี้ยงดูและการป้องกันรักษาโรคต่าง ๆ ที่ยอมมีอยู่เนื่อง ๆ ให้สัตว์พาหนะในประเทศสยามเจริญยิ่งขึ้น. . .<sup>2</sup>

ดังนั้นพระยวงษาอนุประพัทธ์จึงได้เสนอขอสถานที่ที่จะใช้ในการทดลองผสมพันธุ์สัตว์ที่แขวงปราจีนบุรีและมณฑลอุดร รวมทั้งมณฑลพายัพและมณฑลเพชรบูรณ์ด้วย แต่ยังไม่เริ่มดำเนินการ สิ้นรัชกาลเสียก่อน

<sup>1</sup>ทวีศิลป์ สิววัจนะ, "การผลิตและการค้าข้าว...", หน้า 265.

<sup>2</sup>กจช., ร.5 กษ.7/4 ผสมพันธุ์สัตว์ ที่ 49/10403 พระยวงษาอนุประพัทธ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 7 ตุลาคม ร.ศ. 129.

จึงสรุปได้ว่า หลังจากทีระบบเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนจากการผลิตเพื่อยังชีพมาเป็นการผลิตเพื่อค้า ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยเข้าไปพัวพันกับระบบการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ เพราะไทยอยู่ในฐานะผลิตข้าวเพื่อตอบสนองอุปสงค์จากต่างประเทศซึ่งเพิ่มปริมาณมากขึ้นทุกปี จึงถือได้ว่าการเกษตรกรรมโดยเฉพาะการปลูกข้าวเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐ แต่รัฐก็ไม่สนใจที่จะสนับสนุนวิธีการเพิ่มผลผลิตข้าว ทั้งในด้านการบำรุงพันธุ์สัตว์และพันธุ์พืช โดยอ้างว่าไม่มีผู้เชี่ยวชาญ และไม่ยอมจ้างผู้เชี่ยวชาญต่างชาติ เพราะแพงมาก ดังนั้นบทบาทในการพัฒนาวิธีการผลิตทั้งในด้านการบำรุงพันธุ์พืชและการนำเครื่องจักรเข้ามาใช้ จึงเป็นบทบาทของเอกชนซึ่งบทบาทนี้ก็ถูกจำกัดวงอยู่ในวงแคบและเป็นเพียงการเริ่มทดลองเท่านั้น รัฐเริ่มหันมาสนับสนุนการบำรุงพันธุ์พืชและสัตว์ในตอนปลายรัชกาลมาก และยังไม่บรรลุผลถึงสิ้นรัชกาลเสียก่อน ดังนั้นตลอดรัชกาลนี้ชาวนาไทยจึงยังคงใช้การผลิตที่ล้าหลัง ใช้แรงงานคนและสัตว์เป็นแรงงานผลิตที่สำคัญเช่นเดียวกับอดีตที่ผ่านมา และการขยายพื้นที่ในการเพาะปลูกทำให้ความต้องการ โภกกระบือในการทำนามีมากขึ้น ราคาสูงขึ้น อันเป็นผลให้ต้นทุนในการผลิตข้าวสูงขึ้น

ก. การค้า นอกเหนือจากการเปลี่ยนมาตรฐานเงินตราจากมาตรฐานทองคำ (Gold-Exchange Standard) เพื่อประโยชน์ต่อการค้าระหว่างประเทศแล้ว<sup>1</sup> ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลไทยได้เข้าไปช่วยเหลือ หรือแทรกแซงตลาดการค้าแต่อย่างใด ไม่มี การตั้งหน่วยราชการขึ้นควบคุมการค้าหรือควบคุมราคาสินค้า นอกจากการตั้งกรมศุลกากรขึ้น เพื่อเก็บภาษีสินค้าขาเข้าและขาออกเท่านั้น แต่ถึงกระนั้นก็ปรากฏว่าการค้าของไทยรุ่งเรือง ขึ้น และสินค้าออกที่สำคัญคือข้าว ในระยะ 15 ปี คือจาก พ.ศ. 2439 - 2453 ปริมาณ ข้าวส่งออกเพิ่มจาก 7,676,195 ตันใน พ.ศ. 2439 เป็น 17,588,349 ตันใน พ.ศ. 2453 ซึ่งหมายความว่าปริมาณข้าวส่งออกเพิ่มขึ้นถึง  $2\frac{1}{2}$  เท่า ส่วนมูลค่าส่งออกก็เพิ่ม ความสำคัญขึ้นจากเดิม ใน พ.ศ. 2439 มูลค่าข้าวส่งออกเป็นเพียงร้อยละ 74.42 ของ มูลค่าสินค้าออกทั้งสิ้น เพิ่มเป็นร้อยละ 83.61 ใน พ.ศ. 2453 ดังรายละเอียดในตารางที่ 50



ใน พ.ศ. 2445 ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปซึ่งค้าขายกับไทย ได้เปลี่ยนมาตรฐานเงินตราจากมาตรฐานเงิน (Silver Standard) มาเป็นมาตรฐานทองคำ (Gold-Exchange Standard) เป็นส่วนใหญ่ แต่ไทยยังคงใช้มาตรฐานเงินในการแลกเปลี่ยนค้าขายอยู่ ทำให้ค่าเงินบาทของไทยตกต่ำลงจากเดิม ซึ่งมีอัตราแลกเปลี่ยน 8 บาท ต่อ 1 ปอนด์สเตอร์ลิง เป็น 21 บาทต่อ 1 ปอนด์สเตอร์ลิง ดังนั้นจึงทำให้ไทยเสียเปรียบในการค้าระหว่างประเทศ เพราะไทยต้องสูญเสียเงินเป็นจำนวนมากในการซื้อสินค้าจากประเทศในยุโรป และถึงแม้ว่าส่วนใหญ่ไทยจะตั้งขาไปขายในสิงคโปร์และฮ่องกงซึ่งยังคงใช้มาตรฐานเงินเช่นเดียวกับไทย แต่เนื่องจากราคาเงินแห่งอาจจะตกลงไปอีก ซึ่งจะทำให้สินค้าของไทยมีราคาแพงขึ้น อันจะเป็นผลให้ปริมาณการขายลดลง ดังนั้นนายคาร์แนค (Carnac) ที่ปรึกษาการคลังของไทยต่อจากนายมิทเชลอินนิส (Mitchell Innis) จึงเสนอให้ไทยเปลี่ยนมาตรฐานเงินจาก Silver Standard มาเป็นมาตรฐานทองคำ (Gold-Exchange Standard) ใน พ.ศ. 2445

ที่มา พระบุญ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน...", หน้า 31 - 33 และ ดร. วิจิตรวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, ทัศนะทางเศรษฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : แผนกพิมพ์บริษัทประชาชน จำกัด, 2511), หน้า 86 - 87.

## ตารางที่ 50

ปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออก พ.ศ. 2439 - 2453

พ.ศ.	ปริมาณข้าวส่งออก หาบ	มูลค่าข้าวส่งออก บาท	มูลค่าสินค้าออกทั้งสิ้น บาท	ร้อยละ
2439	7,676,195	35,352,427	47,504,123	74.42
2440	9,369,974	39,043,655	50,976,637	76.59
2441	8,725,254	45,969,240	57,689,792	79.68
2442	7,201,517	38,056,933	53,454,980	71.19
2443	6,962,476	37,469,597	52,005,380	72.05
2444	11,506,736	60,268,327	75,536,727	79.79
2445	13,414,141	69,856,988	87,401,889	79.93
2446	9,832,128	56,662,922	74,464,417	76.09
2447	14,197,418	81,114,977	101,386,456	80.01
2448	13,790,526	79,222,001	106,964,443	77.72
2449	14,437,513	81,923,710	105,859,604	77.39
2450	13,370,366	75,581,456	99,734,612	75.78
2451	15,428,576	79,394,963	100,757,332	78.80
2452	16,008,545	85,078,585	102,570,434	82.95
2453	17,588,349	91,060,879	108,907,821	83.61

- ที่มา 1. Statistics of the Import and Export, Trade of Siam  
A.D. 1896-1899, 1901-1910, 1906.
2. Foreign Trade and Navigation, Port of Bangkok Year  
128-129.

การที่ชาวไทยสามารถขายได้เพิ่มมากขึ้นทุกปี เพราะอุปสงค์ (Demand) จากต่างประเทศเพิ่มขึ้น อันเป็นผลมาจากการที่ไทยสามารถขายตลาดชาวไคอย่างกว้างขวาง จาก พ.ศ. 2439 ซึ่งไทยมีตลาดชาวเพียง 8 ประเทศ เพิ่มเป็น 33 ประเทศ ใน พ.ศ. 2453<sup>1</sup> แต่ถึงกระนั้นลูกค้ารายใหญ่ของไทยก็ยังคงเป็นสิงคโปร์ ฮองกง อังกฤษ และเยอรมัน เวียงตามลำดับ ซึ่งต่างก็เพิ่มอุปสงค์ต่อชาวไทยมากขึ้นทุกปี<sup>2</sup> แต่การที่การค้าชาวรุ่งเรืองขึ้นนี้ ชาวนาไทยไม่ได้รับผลประโยชน์เต็มที่นัก เพราะเมื่อชาวไทยเป็นที่ต้องการของตลาดโลกมากขึ้น ชาวนาจึงหันมาทำนามากขึ้น ทำให้อุตสาหกรรมในครัวเรือนส่วนหนึ่งพังทะลาย เพราะขณะเดียวกันชาวนาสามารถหันไปซื้อสินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศซึ่งมีราคาถูกกว่าได้ ดังหลักฐานที่ว่า " . . . ก็เมื่อชาวต่างประเทศเอาผ้ามาขาย เอาค้ายมาจำหน่ายมากจนราคาถูกกว่าค้ายที่ปั่น ผ้าที่ทอในเมืองนี้ การทอผ้า คัดผ้า ปั่นผ้า ทุกหนทุกแห่งก็อันตรธานหายไป ยังมีอยู่บ้างก็แต่ที่เอาค้ายเมืองนอกมาทอ. . ."<sup>3</sup>

จึงเห็นได้ว่าวิถีชีวิตของชาวนาไทยจะเข้าไปผูกพันกับระบบการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศมากขึ้น อันเป็นผลให้ชาวนาไทยมีโอกาสที่จะถูกเอาเปรียบจากระบบการค้าเสรีได้มากขึ้น ทั้งนี้เพราะชาวนาต้องซื้อสินค้าอุตสาหกรรมจากพวกค้า และขณะเดียวกันก็มีโอกาสที่จะขายกับต่างประเทศโดยตรง ชาวนาไทยจึงมิได้เป็นผู้กำหนดราคา แต่ผู้กำหนดราคาในตลาดซื้อขายข้าวคือพ่อค้าคนกลางและโรงสี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีน ซึ่งการที่คนจีนเหล่านี้สามารถแทรกตัวเข้ามาในฐานะพ่อค้าคนกลางและโรงสี

<sup>1</sup> Statistic of the Import and Export, Trade of Siam

A.D. 1901-1910.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> ร.ท.ท.เสถียร ลายลักษณ์ และคณะ, "ประกาศพระราชทานพระบรมราโชวาทเตือนสติแก่ผู้ซื้อเขาขายเขา," ประชุมกฎหมายประจำศก 7 : 113

ในกลไกตลาดได้ เนื่องจากความไม่มีวิญญูชนนักธุรกิจของชาวนาไทยเอง ประกอบกับโอกาสในการสะสมทุนของชาวจีนในสังคมไทย<sup>1</sup>

การที่เกิดพ่อค้าคนกลางขึ้นเพราะชาวนาไทยไม่เคยชินกับระบบเงินตรา แต่เคยชินกับการแลกเปลี่ยนสิ่งของ ดังนั้นจึงปรากฏว่าชาวนาไทยจะนำข้าวมาแลกเปลี่ยนกับสิ่งของที่จำเป็นต่อการบริโภค เช่นน้ำมันก๊าดกับพ่อค้าคนกลาง ซึ่งจะขายเรือนำสินค้าเข้าไปตามคลองต่าง ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับข้าวเปลือก ดังหลักฐานที่ว่า ". . . โดยบ้านหนึ่งแลกว่าจะเพาะหรือสองกะเพาะ ราคาเพียง 25 หรือ 50 สตางค์ วันหนึ่งแลได้ 2 - 3 สัก แล้วมาเก็บรวบรวมไว้ เมื่อได้เกวียนหนึ่งหรือมากกว่า ก็นำมาขายแก่พวกคนจีนที่นำเรือใหญ่มาซื้อข้าว. . ." <sup>2</sup>

พ่อค้าคนกลางเหล่านี้มีอิทธิพลในการค้าข้าวมากโดยเฉพาะในคอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หลังจากการที่การไปรษณีย์โทรเลขเจริญขึ้น พ่อค้าคนกลางสามารถรู้ราคาในตลาดโลกได้ และสามารถต่อรองราคากับโรงสีได้มากขึ้น จนโรงสีต้องแย่งชิงกันซื้อข้าวเปลือกจากพ่อค้าคนกลาง ดังหลักฐานที่ว่า

. . . ในเวลานี้ (พ.ศ. 2453) พวกโรงสีเข้าก็ต้องการเข้า ถึงแย่งแย่งชิงกัน เข้าก็ขึ้นราคา แต่แท้จริงกำไรไม่ได้อยู่ที่ชาวนา ไปอยู่ที่คนกลางคือพวกซื้อเขาจากนาไปขายให้แกพวกโรงสี แต่ชาวนายังเสียเปรียบด้วยเครื่องชั่งตวงอีกชั้นหนึ่ง. . . <sup>3</sup>

<sup>1</sup>ศึกษาวิธีการสะสมทุนของชาวจีนในสังคมไทยได้จาก สิริดิภรณ์ ถักดี เกรียงไกร, "ต้นกำเนิดชนชั้นนายทุนในประเทศไทย (พ.ศ. 2398 - 2453)" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522)

<sup>2</sup>จร., ร.6 น. 43/7 นายอำเภอลดงชันรายงานนายอำเภอยะลาพรานี่ วันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2460.

<sup>3</sup>จร., ร.6 กษ. 1/6 รายงานการประชุมเสนาบดี วันที่ 23 มกราคม ร.ศ. 129.

ในกรณีที่ชาวนานำข้าวไปขายให้แก่โรงสี ชาวนายังมีโอกาสที่จะถูกโกงอีกมาก จากปัญหาเรื่องชั่ง ตวง ซึ่งไม่ได้มาตรฐานเดียวกัน ทั้งความในคำกรายมั่งคมทูลของ พระยาอาหารบริรักษ์ต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า

เรื่องเครื่องชั่ง ตวง ก็ได้ทราบว่ายอยู่ในความคำริทของรัฐบาล และได้จัดการห้ามมาแล้ว แต่ก็ได้ใจอยู่พักหนึ่ง ก่ละเลยกันเสีย ตกลงในที่สุด ใครมีอะไรก็ใช้ไปตามความพอใจ จึงยังเกิดความเอารัดเอาเปรียบในระหว่าง ผู้ซื้อขายทั่วไป . . .<sup>1</sup>

ตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่าชาวนามีโอกาสถูกโกงได้ด้วยเครื่องชั่งตวงคือ ในกรณีที่ชาวนานำข้าวไปขายให้แก่พวกโรงสี ชาวนาต้องเสียค่าปากดั่งให้แก่กลุ่มซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนผู้ทำหน้าที่ตวงข้าว ถ้าชาวนาไม่ยอมเสียค่าปากดั่ง จำนวนข้าวเปลือกก็จะลดลงถึงหลักฐานที่ว่า " . . . ถ้าไม่ให้แล้ว เข้าเป็นซากอยู่ราว 40 - 50 ดั่ง . . ."<sup>2</sup>

ที่เป็นเช่นนี้เพราะสัดที่ใช้ตวงข้าวทำด้วยไม้ไผ่สาน ซึ่งมีลักษณะอ่อนแข็งไม่เท่ากัน สัดของพ่อค้าและโรงสีมักอ่อนกว่าของชาวนา จึงสามารถบรรจุข้าวได้มากขึ้นหรือน้อยลงได้แล้วแต่สัด ค่าปากดั่งนั้นผู้ตวงข้าวเรียก 22 บาท จากข้าวเปลือก 25 เกวียน<sup>3</sup>

ในการขายข้าวถึงต่างประเทศ โรงสีจะมีบทบาทมากทั้งในฐานะผู้ส่งข้าวออก และในฐานะเป็นนายหน้าส่งข้าวให้กับบริษัทตะวันตกผู้ส่งข้าวออก ในรูปของการทำสัญญาส่งข้าวให้แก่กัน<sup>4</sup>

<sup>1</sup> กจช., ร.6 น. 3. 1/38 ย่อความเห็นพระยาอาหารบริรักษ์

<sup>2</sup> กจช., ร.6 น. 10. 2ช/1 ข้าหลวงมณฑลบุรีถึงเจ้าพระยากรมราช วันที่ 28 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 129.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> ทีวีศิลป์ สืบวัชนะ, "การผลิตและการค้าข้าว. . .," หน้า 242.

การที่ชาวจีนเข้ามามีบทบาททางการค้าข้าวคู่เคียงไปกับชาวตะวันตกนี้ สังฆราช ปาลเลอกัวซ์ได้เล่าไว้ว่า ในการค้าข้าวกับไทยชาวตะวันตกประสบปัญหา 3 ประการคือ ไม่สามารถขายสินค้าของตนในเวลาอันรวดเร็วได้ ไม่ได้รับการชำระเงินในระยะเวลาอันสั้น และไม่สามารถบรรทุกสินค้ากลับไปได้ในเวลาอันรวดเร็ว จนมีกล่าวกันว่าถ้าใครคิดจะมาค้าขายกับประเทศไทยต้องนำเรือมา 3 ลำ ลำหนึ่งบรรทุกของชาวยุโรป บรรณาการมาจ้มนกของพระเจ้าแผ่นดินและพวกเสนาบดี ลำหนึ่งบรรทุกสินค้าและอีกลำหนึ่งบรรทุกเอาความอดทนมาด้วย ส่วนคนจีนนั้นรู้วิธีในการค้ากับไทยเพราะค้าขายกันมานาน จึงใช้วิธีสร้างคลังสินค้าสะสมสินค้าไว้ทีละเล็กทีละน้อย โดยพยายามรับซื้อในราคาถูกที่สุด จนได้ปริมาณมาก เมื่อเรือของพวกคนจีนมาถึงก็ถ่ายสินค้าลงเรือได้ และในขณะที่เรือกำลังเดินทางอยู่เป็นเที่ยวที่สอง เอเยนต์ของเขาจะออกเที่ยวเก็บเงินและใช้เรื่อนั้นซื้อสินค้ากลับมาใหม่ ดังนั้นเรือคนจีนจึงได้รับสินค้าไปทุกเที่ยวไม่ขาดระยะ<sup>1</sup>

ดังนั้นชาวจีนจึงมีบทบาททางการค้าควบคู่ไปกับบริษัทตะวันตก ดังจะเห็นได้จาก พ.ศ. 2426 - 2433 กลุ่มผู้ส่งข้าวออกประกอบไปด้วยขุนนางไทย ชาวจีนและบริษัทตะวันตก ดังรายละเอียดในตารางที่ 5.1

<sup>1</sup> สังฆราชปาลเลอกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, หน้า 307.



## ตารางที่ 5.1

ตารางแสดงผู้ประกอบการค้าข้าวแบ่งตามเชื้อชาติ พ.ศ. 2428 - 2433

เชื้อชาติ	2428		2429		2430	
	หาบ	ร้อยละ	หาบ	ร้อยละ	หาบ	ร้อยละ
อินเดีย/มาเลย์	107	-	-	-	2,427	-
ไทย	144,895	4.9	21,161	.6	156,234	2.5
จีน	928,206	31.5	1,466,565	40.1	2,249,463	36.2
เอกชนชาวยุโรป	-	-	-	-	-	-
บริษัทตะวันตก	1,869,497	63.6	2,167,602	59.3	3,811,797	61.3
รวม	2,942,705	100.0	3,655,328	100.0	6,219,921	100.0

เชื้อชาติ	2431		2432		2433	
	หาบ	ร้อยละ	หาบ	ร้อยละ	หาบ	ร้อยละ
อินเดีย/มาเลย์	5,026	0.1	3,889	.1	3,314	.1
ไทย	173,114	2.3	144,923	2.8	226,987	3.5
จีน	2,251,794	29.7	1,304,727	25.5	2,101,235	32.7
เอกชนชาวยุโรป	-	-	-	-	-	-
บริษัทตะวันตก	5,158,381	67.9	3,665,501	71.6	4,089,805	63.7
รวม	7,588,315	100.0	5,119,040	100.0	6,421,341	100.0

ที่มา Constance M. Wilson, Ethnic Participation in the Export of Thai Rice (Michigan: papers on South and Southeast Asia No. 13, 1977), p. 257.

## ตารางที่ 52

ตารางแสดงผู้ประกอบการค้าชาวแบ่งตามเชื้อชาติ  
ทั้งเอกชนและบริษัทธุรกิจ พ.ศ.2428 - 2433

	2428		2429		2430	
	หาบ	ร้อยละ	หาบ	ร้อยละ	หาบ	ร้อยละ
ไทย พระยาอนุกุล หลวงบริบูรณ์ หลวงเจริญ พระยาพิศาล พระยาสมุทร หลวงวิเศษ	144,895	4.9	21,161	.6	156,234	2.5
จีน งวนเสงหยู บั่นฮง เฮงหลี่ ฮกไป ฮางหลี่ ลาวมั่งเส็ง มาฮัว ไทยฮัวหลี่	928,206	31.5	1,466,565	40.1	2,249,463	36.2
บริษัทตะวันตก อารากัน บอเนียว บุคแมน จกเคอร์ชก วินเซอร์คลารค วินเซอร์โรส	1,869,497	63.6	2,167,602	59.3	3,811,797	61.3

## ตารางที่ 52 (ต่อ)

	2431		2432		2433	
	หาม	รอยละ	หาม	รอยละ	หาม	รอยละ
ไทย พระยาอนุภ หลวงบริบูรณ์ หลวงเจริญ พระยาพิศาล พระยาสมุทร หลวงวิเศษ	173,114	2.3	144,923	2.8	226,987	3.5
จีน จวนเสงหย บันจง เสงหลี่ ฮกโป ฮางหลี่ ลาวมั่งเส็ง มาฮัว ไทยฮัวหลี่	2,251,794	29.7	1,304,727	25.5	2,101,235	32.7
บริษัทตะวันตก อารากัน บอเนียว บูซแมน จิคเคอร์ซิกก วินเซอร์คลาร์ค วินเซอร์โรส	5,158,381	67.9	3,665,501	71.6	4,089,805	63.7

ที่มา Constance M. Wilson, Ethnic Participation in the Export of Thai Rice, p. 257.

จากตารางจะเห็นได้ว่าทุนการค้าชาวของไทยตกอยู่ในมือขุนนาง แต่ก็ เป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับชาวจีนและชาวตะวันตก ทั้งนี้จึงสรุปได้ว่า ผลผลิตส่วนหนึ่งซึ่งเกิดจากแรงงานการผลิตของชาวนาไทย ได้ถูกสกัดจากชาวนาไทยโดยกลไกของตลาดซึ่งก่อให้เกิดกำไรจำนวนมากแก่พ่อค้าชาวจีนและบริษัทตะวันตกในประเทศไทย และผลกำไรเหล่านั้นส่วนหนึ่งจะถูกส่งไปยังประเทศจีนและประเทศตะวันตกทั้งหลาย ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งก่อให้เกิดการขยายทุนขึ้นในประเทศไทย<sup>1</sup> เพื่อหาทาง สกัดผลกำไรจากชาวนาไทยมากยิ่งขึ้น

จึงกล่าวได้ว่าการที่การค้าของไทยรุ่งเรืองขึ้น ได้ทำให้เศรษฐกิจของชาติโดยส่วนรวมเติบโตขึ้น (Economic Growth) เพราะมีผลผลิตมากขึ้น อันทำให้เก็บภาษีศุลกากรได้เพิ่มขึ้น แต่เนื่องจากปัญหาตลาดโลกที่ชาวนาผู้ผลิตข้าวมีโอกาสถูกกดราคาจากผู้รับซื้อซึ่งเป็นพ่อค้าคนกลางและโรงสีเพราะชาวนาไม่รู้อารมณ์ของตลาดโลก ทั้งชาวนายังอาจถูกกดโกงจากเครื่องชั่งตวงที่ไม่ได้มาตรฐานอีกด้วย

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ รัฐบาลสนับสนุนการค้าในระบบเสรี ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลเข้าไปแทรกแซง ระบบตลาดในภาวะปกติแต่อย่างใด เมื่อเกิดปัญหาวิกฤตการณ์ข้าว รัฐบาลมักจะแก้ปัญหาด้วยการปิดข้าว คือห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศเพื่อให้มีข้าวเหลือในประเทศมากขึ้น เช่น รัฐบาลไทยประกาศห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศในพ.ศ. 2420 เพราะเกิดปัญหาฝนแล้ง ทำนาไม่ได้ผล ราคาข้าวแพงขึ้นทุกวัน<sup>2</sup>

ตัวอย่างเช่น นายหดี เต็กออก ซึ่งได้รับบรรดาศักดิ์เป็นหลวงจิตจางค์วานิช ทำหน้าที่หาข้าวส่งไปขายยังประเทศในเอเชียและยุโรป ซึ่งบริษัทได้กำไรถึง 350,000 บาท และคาดว่าจะได้กำไรเพิ่มขึ้นอีก จึงขยายทุนเพิ่มขึ้น ; สิริลักษณ์ ถึกก็เกรียงไกร, "คนกำเนิค...", หน้า 71.

<sup>2</sup> ร.ศ. ๓๓ เสถียร ลายลักษณ์, ประชุมกฎหมายประจำศก. 9:206-208

แต่รัฐบาลในรัชสมัยนี้ก็มีคำสั่งให้เวียงจันทน์ควบคุมการค้า ทั้งไม่เคยประกาศกำหนดราคาข้าวด้วย<sup>1</sup> ในเรื่องเครื่องซึ่งทองก็เช่นกัน มิได้มีการดำเนินการแก้ปัญหาแต่อย่างใด จนถึง พ.ศ. 2454 พระยาวงษาอนุประพัทธ์ จึงได้เสนอความคิดให้ใช้เครื่องซึ่งทองวัดในระบบเมตริก และกว่าจะจัดทำเสร็จก็ใช้เวลาถึง 1 ปีเต็ม<sup>2</sup>

สิ่งที่รัฐก้าวเข้ามาช่วยเหลือในระบบตลาดคือ การประกาศห้ามคนข้าวเขียวแก่ชวานา คือห้ามนายทุนออกเงินให้ชวานาไปทำนาแล้วเรียกเก็บดอกเบี้ยสูงเกินไป ดังข้อความในประกาศดังต่อไปนี้คือ

... จึงได้ทรงพระราชดำริเห็นว่าผู้ที่มีทุนรอนมากมักจะถือเอาเปรียบแก่ราษฎรที่ทำนาขายผลเมล็ดข้าว ผู้ที่มีทุนรอนมากนั้นก็ออกเงินให้ไปดวงหน้าสัญญาใหญ่ที่รับเงินไปนั้นให้สงเขาแทนเงิน แต่คิดราคาต่ำกว่าราคาตลาดค้าซื้อขายกันอยู่ตามธรรมเนียม ราษฎรทำนามีทุนน้อยมารับเงินไปแล้ว กรันทำนาได้ผลเมล็ดเข้า ก็ต้องขายเขาเป็นราคาถูกลงตามที่ใดสัญญาไว้เมื่อเวลาที่ต้องการเงินนั้น

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ประกาศแก่ชาวลูกละของแลราษฎรทั้งปวงให้ทราบทั่วกันว่า ตั้งแต่บัดนี้ใคร่ออกหมายประกาศนี้แล้วสืบไป ห้ามมิให้บัณฑิตที่มีทุนรอนมาก ออกเงินคดทอคเขาแก่ราษฎรที่ทำนานั้น ถูราษฎรผู้ทำนาจะซัดสนไปกู้ยืมเงินแก่ท่านผู้ใด รับสัญญาว่าจะไซ้เขาให้แทนตนเงินแลดอกเบี้ยก็ดี เมื่อเวลาจะสงเขาแทนตนเงินแลดอกเบี้ยนั้น ให้คิดตามราคาที่ว่าราษฎรซื้อขายให้แก่กัน. . .<sup>3</sup>

<sup>1</sup>พ.ศ. 2446 - 2448 แล้งจัดเมล็ดข้าวที่หว่านไว้เสียหายมาก พ.ศ. 2449 มีเขตที่ฝนน้อยและเขตก้น้ำท่วมตลอดจนหุบรบกวน พ.ศ. 2450 การทำนาไม่ได้ผลอีก และใน พ.ศ. 2451 - 2452 น้ำมากเกินความต้องการ ; หวีทีลป์ สิมวันนะ, "การผลิตและการค้าข้าว...", หน้า 159.

<sup>2</sup>กจข., ร.6 ม.3. 1/38 ย่อความเห็นพระยาอาหารบริรักษ์

<sup>3</sup>ร.ค.ท.เสถียร ลายลักษณ์, "ประกาศห้ามมิให้คนเข้าแก่ชวานา" ประชุม

กฎหมายประจำศก 9 : 194 - 195.

จึงสรุปได้ว่าเมื่อข้าวไทยเป็นที่ต้องการของตลาดมากขึ้น ทำให้ชาวนาขายข้าวได้มากขึ้น แต่ชาวนาไทยก็ได้ประโยชน์จากความรุ่งเรืองของการค้าข้าวมากนัก เพราะกลไกตลาดของระบบการค้าแบบเสรีได้เปิดโอกาสให้พ่อค้าคนกลางและโรงสี รวมทั้งบริษัทตะวันตกแสวงหากำไรจำนวนมากไปจากชาวนาไทย ด้วยการกดราคาข้าวและโกงราคาสินค้าอื่นที่นำมาขายให้แก่ชาวนา

ง. การอุตสาหกรรม ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการที่ชาวนาไทยหันมานิยมการปลูกข้าว เพื่อตอบสนองความต้องการจากต่างประเทศ ทำให้อุตสาหกรรมในครัวเรือนส่วนหนึ่งพังทลายโดยเฉพาะอุตสาหกรรมทอผ้า แต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ได้เห็นความสำคัญของการเลี้ยงไหมและการทอผ้าไหมด้วยเครื่องจักรแบบตะวันตก ทั้งนี้เพราะไทยมีไหมดิบส่งเป็นสินค้าออก แต่คุณภาพไหมไม่ค่อยดี เพราะยังไม่มีวิธีการทำไหมที่ดีพอ ดังนั้นไหมไทยจึงราคาต่ำกว่าไหมของชาติอื่น รัฐบาลจึงตั้งเจตน์จำนงที่จะชักจูงให้ประชาชนทำไหมดิบอย่างถูกวิธี เพื่อเป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศ ทั้งนี้เพื่อ "ประกอบทรัพย์ให้แก่ประชาชนแลเพิ่มผลประโยชน์แก่ชาติ" <sup>1</sup>

ดังนั้นใน พ.ศ. 2446 จึงมีการตั้งงบประมาณเพื่อส่งเสริมการเลี้ยงไหม การปลูกหม่อน รวมทั้งเครื่องมือในการทำไหมดิบ โดยเริ่มดำเนินการที่กรุงเทพฯ นครราชสีมา และนครปฐม ทั้งนี้มีการรับนักเรียนมาฝึกสอนด้วย 20 คน<sup>2</sup> นอกจากนี้กรมช่างไหมยังได้เปิดสอนวิธีทอผ้าม่วง น้ำแพร แก่ประชาชนด้วยเครื่องจักรจากต่างประเทศ โดยผู้เรียนจะต้องมาอยู่ประจำในโรงเรียน ทั้งนี้รัฐบาลเป็นผู้จ่ายค่าอาหารให้เดือนละ 8 บาท<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ค.5.1/20 งบประมาณศก 122 รายงานงบประมาณ  
ร.ศ. 122 ของนายวิลเลียมสัน

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> กจช., ร.5 กส.13/213 แจ้งความกรมช่างไหม วันที่ 12 มกราคม ร.ศ. 125

แต่เนื่องจากงบประมาณการใช้จ่ายของกรมช่างไหมในแต่ละปีค่อนข้างน้อย<sup>1</sup> ประกอบกับความล่าช้าในการส่งเครื่องจักรจากต่างประเทศ ทำให้ผู้สมัครเข้าเรียนลาออกไปบ้าง เช่นกรณีของนางสาวเขียนซึ่งร้องเรียนว่า ได้สมัครเข้าเรียนและรอคอยอยู่ถึง 3 เดือน ก็ไม่มีโอกาสได้ใช้เครื่องจักรแบบใหม่ โรงเรียนยังคงใช้ให้ทอผ้าด้วยเครื่องมือแบบไทย ซึ่งตนเองเคยทำอยู่แล้วทุกวัน จึงขอลาออกเพราะเห็นว่าเป็นการเสียเวลาในการประกอบอาชีพของตน แต่ทางโรงเรียนไม่ยอมอ้างว่าถ้าจะออกต้องชดใช้ค่าอาหารเดือนละ 8 บาทเสียก่อน ดังนั้นเขียนจึงร้องเรียนเสนาบดีกระทรวงเกษตรา โดยอ้างว่า ". . . ซึ่งกรมช่างไหม ปิดตา กอดคอแลอูคปากกัณเสียเช่นนี้ ก็เป็นความเค็ดรอนยิ่งนัก ชั้นเดิมกรมช่างไหมสัญญาว่าจะสอนวิชาให้ แต่การเป็นว่าเอาไปใช้การทุกวัน ๆ. . ."<sup>2</sup>

ในกรณีนี้อธิบดีกรมช่างไหมคัดสินให้เขียนชดใช้เงินค่าอาหารเดือนละ 8 บาทก่อน จึงอาออกได้ จากกรณีนี้จึงเห็นได้ว่ารัฐบาลเองมีความประสงค์ที่จะพัฒนาเทคนิคการผลิตโดยนำวิธีการใหม่ ๆ จากต่างประเทศ เช่นใช้เครื่องจักรในการทอผ้าเพื่อส่งเสริมให้มีอาชีพครองลงไปจากการทำนา แต่จากอุปสรรคต่าง ๆ คือ งบประมาณน้อย และการส่งเครื่องจักรจากต่างประเทศล่าช้า และการที่เครื่องจักรมีราคาแพงและต้องสั่งจากต่างประเทศด้วยความล่าช้านี้เอง จึงปรากฏว่าการใช้เครื่องจักรในการทอผ้าไม่แพร่หลาย คนส่วนใหญ่ยังคงทอผ้าด้วยเครื่องมือง่าย ๆ ที่เคยใช้กันมาเช่นเดิม

---

<sup>1</sup>งบประมาณการใช้จ่ายของกรมช่างไหม พ.ศ. 2446 เป็นเงิน 64,999 บาท พ.ศ. 2447 เป็นเงิน 168,669 บาท พ.ศ. 2448 เป็นเงิน 162,692 บาท และ พ.ศ. 2449 ใ้รับ 153,948 บาท; จากรายงานแลงบมีเงินได้เงินจ่าย ร.ศ. 120-125

<sup>2</sup>กจช., กส. 13/215 เขียนร้องว่ากรมช่างไหมไม่สอนการทอผ้าด้วยเครื่องจักรสิ่งนอกตามประกาศ ลงวันที่ 8 มกราคม ร.ศ. 125.

นอกเหนือจากการส่งเสริมอุตสาหกรรมการทำผ้าไหมแล้ว ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้ให้ความสนใจที่จะยกระดับวิธีการผลิตในอุตสาหกรรมชนิดอื่นแต่ประการใด ดังนั้นบทบาทในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในยุคนี้ จึงเป็นบทบาทของเอกชนเช่นเดียวกับการเกษตรกรรม รัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องเพื่อจัดระเบียบและเก็บค่าภาคหลวงหรือค่าสัมปทานเท่านั้น และเป็นที่น่าสังเกตว่าการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในรัชกาลนี้ ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานโดยชาวต่างชาติ ซึ่งการอุตสาหกรรมที่ควรกล่าวถึงได้แก่ โรงสี โรงเลื่อย และเหมืองแร่

โรงสี เป็นการลงทุนโดยชาวจีนซึ่งผ่านขั้นตอนการสะสมทุนจากการเป็นเจ้าของนายอกร<sup>1</sup> และขุนนางไทยบางคนซึ่งลงทุนร่วมกับชาวจีน ด้วยวิธีการให้กู้เงินโดยเอาโรงสีเป็นประกัน<sup>2</sup> ปรากฏว่ากิจการโรงสีในยุคนี้รุ่งเรืองขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้ว่าใน พ.ศ. 2410 มีโรงสีในกรุงเทพฯ เพียง 5 โรง เพิ่มขึ้น 27 โรงใน พ.ศ. 2438 และเพิ่มเป็น 59 โรงใน พ.ศ. 2453<sup>3</sup>

การเกิดขึ้นของโรงสี แม้ว่าจะก่อให้เกิดการสร้างงานขึ้นในสังคมไทย แต่ปรากฏว่าทั้งช่างและกุลีในโรงสีส่วนใหญ่เป็นชาวจีน<sup>4</sup> แต่ถึงกระนั้นก็นับได้ว่าโรงสีมีบทบาทที่สำคัญต่อเศรษฐกิจไทยในยุคนี้มาก เพราะโรงสีทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการซื้อข้าวจาก

<sup>1</sup>สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร, "ต้นกำเนิดชนชั้นนายทุนในประเทศไทย พ.ศ. 2398-2453" วิวัฒนาการทุนนิยมไทย (กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์, 2523), หน้า 89.

<sup>2</sup>ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ สุธี ประศาสน์เศรษฐ "ระบบเศรษฐกิจไทย ค.ศ. 1851 - 1891" วิวัฒนาการทุนนิยมไทย (กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์, 2523), หน้า 13.

<sup>3</sup>สุภาภรณ์ จรัสวัฒน์, "ภาษีเงินกับนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2367 - 2468" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 110.

<sup>4</sup>ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ สุธี ประศาสน์เศรษฐ "ระบบเศรษฐกิจไทย...", หน้า 23.



ชานาไทย เพื่อส่งออกหรือไม้ส่งใหม่วิธีส่งออกชาวตะวันตก แต่ขณะเดียวกันการเกิดขึ้นของโรงสีก็ก่อให้เกิดผลเสียต่อชานาควย เพราะการที่โรงสีสามารถเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตข้าวสารได้ด้วยการใช้เครื่องจักรสีข้าวแทนการสีด้วยมือ<sup>1</sup> ทำให้ชานาไทยหันมานิยมบริโภคข้าวที่สีแล้วมากกว่าที่จะทำชาวกินเอง ทำให้โรงสีมีอิทธิพลต่อชีวิตของชานามากขึ้น เพราะนอกจากจะเป็นผู้ซื้อข้าวเปลือกจากชานาแล้ว ยังทำหน้าที่ขายข้าวสารให้กับชานาอีกด้วย ดังนั้นนอกจากชานาจะถูกกดราคาข้าวเปลือกแล้ว ยังถูกโกงราคาข้าวสาร อีกด้วย ดังหลักฐานที่ว่า

. . . ก็เดี๋ยวนี้เพราะโรงสีเข้ามามากขึ้น ครก สุก กรูๆ เคืองจึงสาบสูญไป เหมือนกับหีบไผ่ ไผ่ในไผ่ตายแล้วก็หอม . . . ก็ในกาลบัดนี้พวกที่ดองเขาเปลือกจากแขวงกรุงเทพฯ มาขายแลมาส่งโรงสีแลมานุ่มนึ่งจางโคยมมาก ชานาที่คัมแคบเล็กนุ้ยแต่ก่อนเคยทำเขวากินแทบทุกเวลา ก็ไม่มีใครทำเขากิน ภาภันซื้อเขาสารว้าไป ก็เป็นเหตุใหญ่ขายเขาโคใจ กำเวบโกงราคาไป . . .<sup>2</sup>

แต่ถึงอย่างไรก็ตามของนับไควว่าการเกิดขึ้นของโรงสีมีส่วนช่วยต่อการเติบโตขึ้นของเศรษฐกิจไทยมาก เพราะส่วนใหญ่ของปริมาณข้าวที่ส่งออกเป็นส่วนที่ผ่านการขัดสีจากโรงสีแล้ว คือสินค้าข้าวส่งออกมากกว่าร้อยละ 95 เป็นข้าวสาร ดังรายละเอียดในตารางที่ 53

<sup>1</sup> ทรึลลีย์ สิมวัตนะ, "การผลิตและการค้าข้าว . . .", หน้า 207

<sup>2</sup> ร.ค.ท.เสถียร ลายลักษณ์, "ประกาศพระราชทานพระบรมราชาวาทเคื้อนสติแกมผู้ซื้อเขาชายเขา" ประชุมกฎหมายประจำศก 7 : 113

ตารางที่ 53

247

ปริมาณข้าวสารส่งออก พ.ศ. 2439 - 2448

พ.ศ.	ปริมาณข้าวสาร ส่งออก/ทาบ	ปริมาณข้าว ส่งออก/ทาบ	ร้อยละ	มูลค่าข้าวสาร ส่งออก/ทาบ	มูลค่าข้าว ส่งออก/ทาบ	ร้อยละ
2439	7,569,928	7,676,195	98.62	34,928,405	35,352,427	98.80
2440	9,170,715	9,369,974	97.87	38,293,285	39,043,655	98.08
2441	8,589,028	8,725,254	98.43	45,435,760	45,969,240	98.83
2442	7,089,461	7,201,517	98.44	37,744,475	38,056,933	99.18
2443	6,784,605	6,962,476	97.45	36,950,067	37,469,597	98.61
2444	11,099,960	11,506,736	96.46	59,089,670	60,268,327	98.04
2445	13,011,236	13,414,141	97.00	68,879,489	69,856,988	98.60
2446	9,514,124	9,832,128	96.77	55,763,852	56,662,922	98.41
2447	13,519,152	14,197,418	95.22	79,203,424	81,114,977	97.64
2448	13,249,646	13,790,526	96.08	77,812,061	79,222,001	98.22

ที่มา พ.ศ. 2439 - 2440 จาก สำนักงานเศรษฐกิจและการคลัง Statistic of the Import and Export, Trade of Siam A.D. 1902.

พ.ศ. 2443 - 2448 จาก สำนักงานเศรษฐกิจและการคลัง Statistic of the Import and Export, Trade of Siam A.D. 1906.

นอกจากโรงสีแล้วยังมีอุตสาหกรรมเหมืองแร่และโรงเลื่อยอีกด้วย ปรากฏว่า  
 ใน พ.ศ. 2439 มีโรงเลื่อยขนาดใหญ่ใช้เครื่องจักรไอน้ำในกรุงเทพฯ 5 โรง และมีผู้  
 คิดสร้างอีก 2 - 3 โรง ทั้งยังมีโรงเลื่อยด้วยมืออีก 60 โรง<sup>1</sup> ส่วนกิจการเหมืองแร่  
 นั้น ใน พ.ศ. 2450 นายเหมืองชาวตะวันตกได้นำวิธีการขุดแร่คัมบุกแบบใหม่มาใช้ คือนำ  
 เรือขุดเข้ามาขุดแร่คัมบุกในประเทศไทย หลังจากนั้นบริษัทอื่นก็ทำตาม รวมทั้งนายเหมือง  
 ชาวจีนก็ได้เริ่มทำเหมือง โดยใช้เครื่องจักรสูบน้ำและสูบลทราย<sup>2</sup> นับได้ว่าเป็นการพัฒนา  
 เทคโนโลยีที่สำคัญอย่างหนึ่ง ในสังคมไทย

---

<sup>1</sup> ภัทรทิพย์ นาดสุภา และ สุธี ประศาสน์เศรษฐ์, "ระบบเศรษฐกิจไทย...",

หน้า 21.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

ตารางที่ 54  
เปรียบเทียบรายได้จากกิจการป่าไม้ เหมืองแร่ และภาษีชาวซาออก

พ.ศ.	รายได้ของรัฐ	รายได้ป่าไม้	ร้อยละ	รายได้เหมืองแร่	ร้อยละ	ภาษีชาวซาออก <sup>1</sup>	ร้อยละ
2435	15,378,114	145,184	0.94	530,263	3.45	-	-
2436	17,389,673	130,617	0.75	743,051	4.27	-	-
2437	17,334,469	259,654	1.50	520,900	3.00	-	-
2438	18,074,690	137,210	0.76	536,178	2.97	-	-
2439	20,644,500	333,360	1.61	764,165	3.70	-	-
2440	24,808,001	571,885	2.31	447,538	1.80	-	-
2441	28,496,029	1,068,791	3.75	321,172	1.13	-	-
2442	29,920,365	783,356	2.62	626,046	2.09	-	-
2443	35,611,306	1,467,583	4.12	1,239,204	3.48	1,415,347	3.97
2444	36,157,963	1,100,136	3.04	746,732	2.07	2,310,693	6.39
2445	39,152,124	1,069,685	2.73	1,105,849	2.82	2,311,076	5.90

<sup>1</sup>พบหลักฐานภาษีชาวซาออกเฉพาะจาก พ.ศ.2443 - 2449 เท่านั้น

จากตารางจะเห็นได้ว่า รายได้ของรัฐจากค่าภาคหลวงแร่ก่อนข้างน้อย คือ ได้รับเพียงร้อยละ 1 - 3 ของรายได้ของรัฐในแต่ละปีเท่านั้น<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชกระแสตอบกรณีนี้ว่า

... อ่อนใจไม่ได้ ทรัพย์สินอยู่ในแผ่นดินของเรา ต้องให้คนต่างชาติต่างภาษามาขูดเงิน เงินที่ควรจะถูกอยู่ในมือเราก็ดูดออกไปเสีย จริงอยู่รัฐบาลของเราได้เก็บภาษีได้ แต่ส่วนที่ได้น้อยนัก และส่วนภาษีที่รัฐบาลจะเก็บนั้นถึงใครก็คงต้องได้เหมือนกัน ไม่ว่าไทย จีน หรือฝรั่งทำ...<sup>2</sup>

นอกจากรัฐจะไ้ประโยชน์จากค่าภาคหลวงแร่ในส่วนน้อยแล้ว ดูเหมือนว่ารัฐจะไม่ได้รับประโยชน์จากกิจการเหมืองแร่่อีกเลย ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นคนไทยมิได้มีโอกาสบริโภคน้ำมันดีเซลนี้ รวมทั้งกิจการนี้มิได้ก่อให้เกิดการสร้างงานขึ้นในสังคมไทยด้วย ในขณะนั้นเนื่องจากแรงงานทั้งหมดในกิจการเหมืองแร่เป็นชาวจีน<sup>3</sup>

จึงสรุปได้ว่าการเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมในยุคนี้ เป็นบทบาทของ เอกชนชาวต่างชาติเป็นส่วนใหญ่ ทั้งกิจการโรงสี โรงเลื่อย และเหมืองแร่

---

<sup>1</sup>กรมราชโลหกิจและภูมิวิทยาตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2433 ขึ้นสังกัดกระทรวงเกษตราธิการใน พ.ศ. 2435 อยู่ได้เพียง 3 ปี ย้ายไปขึ้นสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติต่อมาใน พ.ศ. 2439 โปรดให้ย้ายสังกัดมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย จนถึง พ.ศ. 2452 จึงโอนกลับไปอยู่กระทรวงเกษตราธิการ อย่างไรก็ตามเท่าที่พบข้อมูลการใช้จ่ายของกรมนี้จาก พ.ศ. 2443 - 2453 ทุกปีได้กำหนดงบประมาณการใช้จ่ายไว้ในกระทรวงเกษตราตลอดมา

<sup>2</sup>พรณี อวนสกุล. "กิจการเหมืองแร่คือ...," หน้า 192.

<sup>3</sup>จักรทิพย์ นาดสุภา และ สุธี ประศาสน์เศรษฐ์, "ระบบเศรษฐกิจไทย....,"



รถไฟแม้ว่าจะมีจุดประสงค์ในการสร้างงานให้แก่คนลาวที่อพยพมาจากภูมิลำเนาของตนนอกเหนือไปจากจุดประสงค์ในการช่วยสนับสนุนการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายในแล้ว ปรากฏว่าจุดประสงค์นี้ไม่บรรลุผล แต่กลับกลายเป็นการสร้างงานให้แก่ชาวจีนไปโดยปริยาย ทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้คนจีนอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยมากขึ้นอีกด้วย แต่ถาพิจารณาว่าต่อมาภายหลังคนจีนได้กลายเป็นคนไทยซึ่งทำหน้าที่สร้างสรรความเจริญให้แก่ประเทศ รวมทั้งเสียภาษีอากร เช่นเดียวกับคนไทยอื่น ๆ ก็ไม่ใช่เรื่องที่พึงตำหนิแต่อย่างใดถึงแม้ว่ารายได้ส่วนหนึ่งจะถูกชาวจีนเหล่านี้ส่งกลับไปประเทศจีนก็ตาม ส่วนการลงทุนของนายทุนตะวันตกในกิจการค้าขายและเหมืองแร่ นั้น เป็นเรื่องที่อยู่ในสภาพจำยอม เพราะไทยขาดบุคลากรที่มีความรู้ในเรื่องเหมืองแร่ ทั้งยังไม่สามารถปฏิเสธการขอสัมปทานของชาวตะวันตกได้<sup>1</sup> ดังนั้นนอกเหนือจากคำสัมปทานส่วนน้อยที่รัฐบาลได้รับแล้ว ชาวไทยทั่วไปจึงไม่ได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรของชาติของตนเลย

จ. การศึกษาและการศาล ส่วนการใช้จ่ายเพื่อพัฒนาสังคม อันได้แก่การใช้จ่ายทางการศึกษาและการศาลก็เช่นกัน รัฐบาลมุ่งใช้จ่ายในกิจการด้านนี้เพื่อเสริมนโยบายการรักษาเอกราชของประเทศ มากกว่าที่จะมุ่งสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม ทั้งนี้เพราะจักรวรรดินิยมตะวันตกมักจะอ้างความล่าช้าในกฎหมายของไทยในการแสวงหา

<sup>1</sup> รัฐบาลได้พยายามกีดกันการขอสัมปทานเหมืองแร่ของชาวตะวันตกด้วยการอนุญาตให้ชาวจีนหรือแขกทำ เพื่อเป็นข้ออ้างที่จะปฏิเสธการขอสัมปทานของชาวตะวันตก : พรณี อวนสกุล, "กิจการเหมืองแร่ที่บุก..." หน้า 186. นอกจากนี้ยังได้พยายามชักชวนการขออนุญาตลงทุนสร้างทางรถไฟสายใต้ของชาวตะวันตกอีกด้วย โดยคัดสินใจสร้างทางรถไฟสายใต้เสียเอง เพื่อไม่ให้ต่างชาติเข้ามามีอิทธิพลทางภาคใต้มากเกินไป : กจช., ร.5 ขธ.5.1/24 รายงานเสนาบดีศสภ วันที่ 20 ธันวาคม ร.ศ. 125

ผลประโยชน์ต่าง ๆ จากไทย<sup>1</sup> ดังนั้นไทยจึงต้องแก้ไขกฎหมายให้มีลักษณะเป็นสากลเพื่อให้  
ให้นานาชาติรับรอง และยอมลดย่อนในเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตลง<sup>2</sup> ดังนั้นนับจาก  
พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา จึงได้มีการร่างกฎหมายใหม่ ๆ ขึ้นหลายฉบับ เช่น พ.ร.บ.  
ลักษณะพยาน พ.ร.บ. คนล้มละลาย พ.ร.บ. คนจรจัดแลคนต้องโทษ เป็นต้น ฯลฯ  
ซึ่งพระราชบัญญัติเหล่านี้มีหลัก "แก้ข้อที่บกพร่องอยู่ในกฎหมายเก่า" และ "ผ่อนน้อมตาม  
ประเพณีตะวันตก"<sup>3</sup> และในที่สุดก็ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระธรรมนูญ  
ศาลแลวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2451 และประกาศใช้พระราช  
บัญญัติกฎหมายลักษณะอาญา เมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2451<sup>4</sup>

นอกจากนี้การปรับปรุงชั้นตอนต่าง ๆ ของขบวนการศาลยุติธรรมให้รัดกุมขึ้น  
ก็ได้ส่งผลให้สามารถพิจารณาคดีต่าง ๆ ได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพขึ้น เช่นใน พ.ศ.  
2450 มีจำนวนคดีในศาลทั้งสิ้น 38,859 คดี เป็นคดีอาญา 28,592 คดี และคดีแพ่ง  
10,267 คดี ปรากฏว่าศาลได้พิจารณาคดีเสร็จสิ้นลงเป็นจำนวนมาก ก่อคดีอาญาตัดสิน

---

1 ความล่าช้าในกฎหมายของไทย ทำให้ไทยต้องยอมให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขต  
แก่ชาวต่างชาติที่จดทะเบียนขึ้นสังกัดในบังคับของชาวตะวันตกที่ทำสัญญากับไทยเช่นเดียวกับ  
กับสัญญาเบาริง ซึ่งผลจากการเสียเปรียบในเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตนี้ได้ออกให้เกิด  
ปัญหาขึ้นแก่การปกครองของไทยในสมัยต่อมา เพราะชาวจีนและชาวต่างชาติอื่น ๆ ที่  
เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในเมืองไทยได้พากันจดทะเบียนขึ้นสังกัดกงสุลต่างชาติ เพื่อหลีกเลี่ยง  
กฎหมายไทยเป็นอันมาก

2 ในการเสียตัวของแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศส ฝรั่งเศสได้ยอมลดย่อนข้อ  
ได้เปรียบเกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตลงบ้าง และสัญญาจะลดย่อนลงมากกว่านั้น  
ถ้าไทยปรับปรุงกฎหมายให้เป็นที่ยอมรับของสากลเรียบร้อยแล้ว

3 กจข., ร.5 ย. 1/31 รายงานข้าราชการในกระทรวงยุติธรรม ปีที่ 2  
รายงานประจำปี ร.ศ. 126 กระทรวงยุติธรรม.

4 เรื่องเดียวกัน.



เรียบร้อยถึง 26,488 คดี หรือคิดเป็นร้อยละ 99.64 ของคดีอาญา ส่วนคดีแพ่งตัดสิน  
เรียบร้อยไป 9,967 คดี หรือร้อยละ 97.07<sup>1</sup> ของคดีแพ่ง

นับได้ว่าการใช้จ่ายในการปรับปรุงขบวนการยุติธรรมของประเทศ ได้ส่งผลให้  
สามารถแก้ไขปัญหาคาใจความขัดแย้งระหว่างประชาชนได้สะดวกรวดเร็วและยุติธรรมมากขึ้น  
และชาวต่างชาติเองก็เริ่มยอมรับในกฎหมายใหม่ของไทย และในที่สุดยอมลดหย่อนใน  
เรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตลง

ในด้านการศึกษาก็เช่นเดียวกัน ความจำเป็นในการที่จะต้องรวมศูนย์การปกครอง  
ของรัฐและสร้างความเป็นรัฐชาติ (Nation State) ขึ้นเพื่อป้องกันจักรวรรดินิยม  
ทำให้จำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเป็นจำนวนมาก ทำหน้าที่เป็นกลไกของ  
รัฐในฐานะข้าราชการจากส่วนกลาง ซึ่งการศึกษาจะช่วยตอบสนองความต้องการนี้ได้  
ดังนั้นจึงปรากฏว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในระยะแรกจึงเป็นการมุ่งผลิตคนเข้ารับราชการ  
เป็นส่วนใหญ่ และจุดประสงค์นี้ก็ประสบความสำเร็จ ถึงแม้จะเห็นได้ว่าในตอนปลายรัชกาล  
ได้เกิดปัญหาคนงานขึ้น แต่ขณะเดียวกันจุดมุ่งหมายนี้ในภายหลังได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้น  
คือคนไทยพอใจที่จะรับราชการมากกว่าประกอบอาชีพอื่น ทำให้ละทิ้งอาชีพที่เคยทำ อัน  
เป็นโอกาสให้ชาวต่างชาติเข้ามาทำหน้าที่แทน ดังหลักฐานว่า

. . . การงานที่เป็นของไทย ย่อมตกไปเป็นของชาวต่างชาติ เป็นต้นว่า  
พวกจีน การช่างเกือบทั้งนั้น การค้าขายก็โดยมาก ยังโดยเฉพาะการเพาะ  
ปลูกแต่อย่างนั้น บัญชียังแลเห็นเงินตั้งห้าพัน หรือแปลงนาเป็นไร่หรือเป็นเรือ  
มีราย ๆ อยู่บ้างแล้ว. . .<sup>2</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 ศ.2/5 หนังสือกราบบังคมทูลความเห็น เรื่องจัดการศึกษาของ  
สมเด็จพระวชิรญาณ วันที่ 2 มกราคม ร.ศ. 124.

ส่วนการศึกษาในหัวเมืองในระดับโรงเรียนมูลสามัญ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยอยู่ระยะหนึ่งนั้น<sup>1</sup> ไม่มีตัวเลขการใช้จ่ายที่แน่ชัด แต่ก็พอจะสรุปได้ว่ารัฐบาลสามารถลดการใช้จ่ายเพื่อการนี้ไปได้มาก เพราะรัฐบาลใช้วัดและพระซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่แล้วในท้องถิ่นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ ทำให้ไม่ต้องเปิดงบประมาณก่อสร้างโรงเรียน จึงนับว่าเป็นนโยบายที่ชาญฉลาดยิ่ง เพราะในอดีตรวัดก็เป็นศูนย์กลางการศึกษาอยู่แล้ว และการปลูกฝังทัศนคติที่รัฐบาลต้องการให้ประชาชนมีคือความจงรักภักดีในชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ อันเป็นอุดมการณ์ของการสร้างรัฐชาติในขณะนั้น<sup>2</sup> ก็เป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายโดยผ่านวัด<sup>3</sup>

แต่ขณะเดียวกันนโยบายประหยัดรายจ่ายของรัฐบาลในระดับมูลสามัญนี้ ก็ได้ส่งผลทางลบกระทบต่อการขยายการศึกษาของชาติด้วย เพราะรัฐบาลได้ใช้เงินที่ราษฎรร่วมกันบริจาคให้แก่วัดเป็นเงินทุนส่วนหนึ่งในการจัดการศึกษา ดังนั้นจึงปรากฏว่าปีใดที่ราษฎรทำนาได้ผลก็มีเด็กเข้าเรียนสม่ำเสมอ แต่ถ้าปีใดขาดแคลนขัดสนหนานัจฉัย ก็กิจการวัดทรุดโทรมเพราะมีพระย้ายออกมากทำให้ขาดแคลนครู และชาวบ้านเองก็ไม่มีกำลังอุปถัมภ์กิจการของวัด กิจการของโรงเรียนจึงตำทราวมถึงกับยุบโรงเรียน<sup>4</sup> ซึ่งในกรณีนี้

---

<sup>1</sup>การศึกษาในหัวเมืองเมื่อเริ่มดำเนินการใน พ.ศ. 2441 ระดับมูลสามัญ อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยซึ่งทำหน้าที่ธุรการ คำนการเงินและค่านตำรา แต่ในด้านการสอนอยู่ในความรับผิดชอบของสมเด็จกรมพระวชิรญาณวโรรส และปลาย พ.ศ. 2442 จึงโอนกลับมาให้กระทรวงธรรมการ

<sup>2</sup>วารุณี โอสถารมย์, "การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. 2411 - 2475" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 100, 106, 114.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

<sup>4</sup>กจร., ร.5 ศ. 12/21-25 สรุปจากรายงานการศึกษาของผู้อำนวยการศึกษารวมมูลสมเด็จกรมพระวชิรญาณวโรรส อ้างใน วารุณี โอสถารมย์, "การศึกษาของไทย...", หน้า 128.

วารุณี โอสดารมย์ ได้วิจารณ์ไว้ว่า สะท้อนให้เห็นว่านโยบายในการลงทุนเพื่อการศึกษาของรัฐบาลนั้นจำกัดเพียงการศึกษาระดับสูงในกรุง เพื่อฝึกคนเข้ารับราชการเท่านั้น ส่วนการศึกษาของราษฎรทั่วไปอันได้แก่การศึกษาในระดับมูลสามัญ รัฐบาลมีจุดประสงค์เพียงให้เป็นกลไกของรัฐในการรวมศูนย์ทางสังคม เพื่อสร้างความเชื่อในทางรัฐชาติเท่านั้น<sup>1</sup> ดังนั้นรัฐจึงถือเป็นเรื่องของสาธารณชนเท่านั้น ให้ราษฎรช่วยตนเอง โรงเรียนจึงไม่สามารถขยายได้ความที่มุ่งหมาย<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐบาลจะมุ่งใช้จ่ายเงินเพื่อการศึกษาในระดับสูง ซึ่งอยู่ในวงแคบมากกว่าการให้การศึกษแก่ประชาชนทั่ว ๆ ไปในระดับกว้างก็ตาม แต่ถึงกระนั้นผลของนโยบายนี้ก็ได้ออกไปให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมขึ้น เพราะการฝึกคนเข้ารับราชการได้เปิดโอกาสให้คนเลื่อนฐานะในสังคมขึ้นได้<sup>3</sup> ถึงแม้ว่าความแตกต่างของภูมิหลังของนักเรียนจะมีส่วนกำหนดโอกาสในการเลื่อนตำแหน่งฐานะทางการงานให้สูงขึ้น เพราะระบบอุปถัมภ์ที่มีอิทธิพลอยู่ในวงราชการ ซึ่งทำให้ชนชั้นสูงมีโอกาสเลื่อนฐานะให้สูงขึ้นได้มากกว่าสามัญชนก็ตาม<sup>4</sup> แต่ในที่สุดแล้วข้าราชการไทยซึ่งมาจากโรงเรียนในระบบใหม่ก็ประกอบไปด้วยชนชั้นสูง อันได้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ เชื้อสายขุนนางเดิม และข้าราชการรุ่นใหม่ที่มีเชื้อสายเป็นสามัญชน<sup>5</sup> เพราะในการรับบุคคลเข้ารับราชการ มิได้มีข้อจำกัดเกี่ยวกับศักดิ์สกุลของผู้สมัครแต่อย่างใด และบุคคลเหล่านี้ก็ทำหน้าที่เป็นกลไกที่สำคัญในการผลักดันนโยบายของรัฐให้บรรลุได้ความต้องการ ในยุคสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและในรัชสมัยต่อมา

<sup>1</sup>วารุณี โอสดารมย์, "การศึกษาของไทย...", หน้า 342.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 199.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 342.

<sup>4</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 204.

<sup>5</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 341.

จึงสรุปได้ว่าจากความหวังเกรงในจักรวรรดินิยมตะวันตก ทำให้ไทยต้องปฏิรูปประเทศในทุกด้าน เพื่อหลีกเลี่ยงข้ออ้างของชาวตะวันตกในการยึดไทยเป็นเมืองขึ้น และขณะเดียวกันความหวังเกรงว่า การกู้เงินจากต่างประเทศจะเป็นข้ออ้างอันดีที่ทำให้ประเทศเจ้าหนี้เข้ามาควบคุมภายในของไทย ดังนั้นการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ จึงดำเนินการไปในนโยบายการคลังแบบเก่า คือกำหนดรายจ่ายอยู่ในขอบเขตของรายได้ และรัฐบาลก็มองเห็นความจำเป็นของการใช้จ่ายในด้านการป้องกันประเทศรวมทั้งการ รักษาความสงบภายในมากกว่าการใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นรายจ่ายประมาณร้อยละ 50 ของรายจ่ายของรัฐจึงหมดไปกับรายจ่ายใน 2 ด้านนี้

ถึงแม้ว่าผลของรายจ่ายในการป้องกันประเทศจะไม่สามารถสรุปได้แน่ชัดนักว่า ทหารไทยมีสมรรถภาพในการทำศึกมากน้อยเพียงใด แต่การจัดการทหารก็ได้ออกให้เกิด มีทหารอาชีพขึ้น อันส่งผลให้พัฒนาการของระบบไพร่ลื่นสุกลงด้วย ทั้งนี้ทำให้เกิด หักศรัทธาว่านอกเหนือจากป้องกันข้าศึกจากภายนอกแล้ว ทหารยังมีหน้าที่สนับสนุนการปกครอง อีกด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือทหารทำหน้าที่เป็นฐานอำนาจให้แก่รัฐบาลในการที่จะผูก ความ เป็นรัฐชาติและรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางไว้ได้นั่นเอง ทั้งนี้เพราะถึงแม้จะได้ ใช้จ่ายในการรักษาความสงบภายในมากเพียงใดก็ตาม แต่ผลของการโยงอำนาจเข้าสู่ ส่วนกลาง ซึ่งได้ออกให้เกิดรัฐชาติ (Nation State) ขึ้นนั้น จะทำไม่ได้โดยง่ายนัก ถ้าไม่มีทหารช่วยสนับสนุน ทั้งนี้เพราะกลุ่มเจ้าเมืองเก่าไม่พอใจในการสูญเสียผลประโยชน์ ของตนทั้งในตำแหน่งอำนาจและการเงิน และความไม่พอใจนี้ก็ได้ออกเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิด ชนดุษฎีมีอยู่ในภาคอีสานและเขตเงี้ยวเมืองแพร่ ซึ่งตำรวจภูธรไม่สามารถปราบได้ ต้อง ใช้อำนาจทหารในการปราบปรามจนสำเร็จจึงได้

นอกเหนือจากการใช้จ่ายในการโยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางแล้ว การใช้จ่าย ในด้านบำเหน็จผู้กล้าหาญให้แก่ประชาชนในต่าง ๆ เช่นตำรวจและการรักษาพยาบาล ก็ได้รับความสนใจจากรัฐบาลไม่น้อยไปกว่าการใช้จ่ายในการโยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ถึงแม้จะไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก แต่ก็ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี นอกจากนี้การใช้จ่าย

ในการรักษามลประโยชน์ของรัฐก็ได้ทำให้รายได้ของรัฐรวมศูนย์มากขึ้น ไม่กระจุกกระจาย  
อยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ เช่นในอดีตที่ผ่านมา ทำให้รายรับของรัฐบาลมากขึ้น โดยที่  
มิได้เพิ่มชนิดของภาษีอากรขึ้นมากนัก

การใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็น  
ไปเพื่อเสริมนโยบายการรักษาเอกราชของชาติทั้งสิ้น เช่นการจัดการศึกษา  
ก็เป็นการจัดขึ้นเพื่อผลิตคนเข้ารับราชการ เพื่อให้เป็นกลไกของรัฐในการผลักดันนโยบาย  
ต่าง ๆ ให้ได้ผล มากกว่าที่จะมุ่งให้ประชาชนมีความรู้เพื่อไปประกอบอาชีพต่าง ๆ  
แต่ถึงกระนั้นการศึกษาในระดับมูลสามัญซึ่งใช้จ่ายเงินส่วนหนึ่งจากสาธารณูปโภค  
ก็ได้ช่วยให้การปลูกฝังทัศนคติความเป็นรัฐชาติให้แก่ประชาชนได้ประสบผลสำเร็จ

การจัดการศาลก็เช่นเดียวกัน มุ่งที่จะให้ชาวตะวันตกยอมลดคดีสิทธิสภาพนอก  
อาณาเขตเหนือเขตแดนไทยลง มากกว่าที่จะมุ่งสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคม แต่ถึง  
กระนั้นผลของการใช้จ่ายเงินเพื่อจัดการศาลและการศึกษา ก็ได้ส่งผลกระทบต่อสังคม  
อย่างกว้างขวาง คือประชาชนสามารถเลื่อนฐานะของตนขึ้นได้โดยการรับราชการ และ  
มีโอกาสได้รับความเป็นธรรมจากกฎหมายที่มีลักษณะเป็นสากลมากขึ้นด้วย

ส่วนการใช้จ่ายเงินจำนวนมากจากรายได้ของรัฐและจากเงินกู้<sup>1</sup> เพื่อสร้าง  
ทางรถไฟนั้น รัฐบาลมีจุดประสงค์จะให้เป็นการสนับสนุนการปกครองและการทหารมาก  
กว่าจะมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ถึงกระนั้นกิจการรถไฟก็ได้ส่งผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ  
ด้วย เพราะสามารถหารายได้ให้แก่รัฐและช่วยในการเคลื่อนย้ายผลผลิตสู่ตลาดได้สะดวก  
ขึ้น และสะดวกต่อการคมนาคมขึ้นด้วย

---

<sup>1</sup> ในตอนปลายรัชกาล รัฐบาลยอมรับว่านโยบายการคลังแบบเก่า ไม่ส่งผลดีต่อ  
ประเทศ คั้งนั้นจึงยอมให้กู้เงินถึง 3 ครั้งใน พ.ศ. 2447, 2449 และ 2451

อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ละเลยที่จะใช้จ่ายเงินเพื่อสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตขึ้น กระทรวงเกษตรธิการซึ่งทำหน้าที่ในค่านนี้โดยตรงได้รับงบประมาณรายจ่ายน้อยมาก ทั้งนี้เพราะเสนาบดีกระทรวงเกษตรไม่มีความสามารถพอ และรัฐบาลเองก็ขาดแคลนบุคคลที่มีความรู้ในค่านนี้ ดังนั้นก็จะตั้งกรมเพาะปลูกและโรงเรียนเพาะปลูกขึ้นได้ก็ล่วงเข้า พ.ศ. 2446 และ พ.ศ. 2448 ขณะเดียวกันรัฐบาลได้พิจารณาว่าการชุกคดของซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าจะช่วยขยายพื้นที่ในการเพาะปลูกและเพิ่มผลผลิตขึ้นว่าเป็นภาระที่ต้องใช้จ่ายเงินมากกว่าที่รัฐบาลจะแบกรับไหวได้ จึงผลักดันเรื่องนี้ให้แก่บริษัทและเอกชนไป โดยแลกเปลี่ยนกับการให้กรรมสิทธิ์ริมฝั่งคลองแก่ผู้ชุกคด และนโยบายเช่นนี้เองที่ทำให้ประชาชนทั่ว ๆ ไปถูกลดโอกาสในการเป็นเจ้าของที่ดินริมฝั่งคลอง เพราะความยากจนไม่มีเงินค่าชุกคด และความบกพร่องของระบบทะเบียนที่ดินในอดีต ดังนั้นชาวนาทั่ว ๆ ไปส่วนใหญ่จึงตกอยู่ในฐานะผู้เช่าอันถือว่าเป็นการเพิ่มต้นทุนในการผลิตขึ้น และการที่รัฐบาลตัดสินใจลดโครงการชลประทานของไฮเดรไวท์โดยไม่มีกำหนด ทำให้ชาวนาคงอยู่ในสภาวะพึ่งธรรมชาติต่อไป ดังนั้นปีใดฝนแล้ง น้ำท่วม ชาวนาจะตกเป็นลูกหนี้หรือสูญเสียที่นาเพราะขายใช้หนี้ ซึ่งรัฐบาลก็มีได้ใช้จ่ายเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของชาวนาแต่อย่างใด กฎหมายที่กำหนดให้เสียคอกเบี้ยขังละบาท<sup>1</sup> ไม่เป็นผลเพราะชาวนายังคงต้องเสียคอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก การละเลยหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงเกษตรฯ และการที่ไม่มีบุคคลที่มีความสามารถทางการเกษตรทั้งในกานการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และเทคนิคการผลิตใหม่ ๆ ทำให้ชาวนาทั่ว ๆ ไปยังคงใช้วิธีการผลิตที่ล้าหลัง ใช้แรงคนและสัตว์เช่นเดิม ทั้งราคาโค กระบือยังสูงขึ้นอีกด้วยเพราะความต้องการมีมากขึ้น ดังนั้นจึงทำให้ต้นทุนการผลิตของชาวนาสูงขึ้นอีก

<sup>1</sup> ร.ศ.ท.เสถียร ลายลักษณ์ และคณะ, "ประกาศห้ามมิให้คกเข้าแก่ชาวนา," ประชุมกฎหมายประจำศก 9 : 194 - 195.

นอกจากจะมีค่าใช้จ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือชาวนาในระดั้มการผลิตแล้ว รัฐบาลยังมีค่าใช้จ่ายในการแทรกแซงตลาดเพื่อช่วยเหลือชาวนาอีกด้วย คงปล่อยให้เป็นการค้าในระบบเสรีซึ่ง เปิดโอกาสให้พ่อค้าคนกลาง และเจ้าของ โรงสีซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนแสวงหาผลกำไรจากชาวนา ด้วยการกครราคาข้าวเปลือกและโ้่งราคาข้าวสารต่อไป

คั้งนั้นจึงสรุปได้ว่ากาารที่รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการใช้จ่ายในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมน้อยกว่าการใช้จ่ายในด้านการ ป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายในนั้น ถึงแม้กาารเปิดโอกาสให้เอกชนและบริษัท เข้ารับภาระ ในการชุกคลองแทนรัฐบาล จะเป็นการ ขยายพื้นที่ในการ เพาะปลูกขึ้น และส่งผลให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นอันถือได้ว่า เศรษฐกิจเติบโตขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมา นั้นคือชาวนาถูกลดโอกาส ในการ เป็นเจ้าของที่ดินริมฝั่งคลอง การใช้วิธีการผลิตที่ล้าหลัง และการถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง และโรงสี

กว่าที่รัฐบาลจะหันมาให้ความสนใจต่อวิธีการผลิตใหม่ ๆ เช่นการผสมพันธุ์สัตว์ และการ ประกวดพันธุ์ข้าว และการ แจกข้าวพันธุ์กาโรไลนา ก็เป็นระยะเวลาปลายรัชกาล และเป็นเพียง ขั้นตอนการทดลอง เท่านั้นที่สิ้นรัชกาลเสียก่อน