

บทที่ ๗

บทสรุป

นับตั้งแต่ประเทศไทยทำสัญญาทางไมตรีและการค้ากับประเทศทางตะวันตก เป็นต้นมา สภาพทางการเมือง การปกครอง และเศรษฐกิจของไทยก็ค่อย ๆ เปลี่ยนไปจากสภาพดั้งเดิม โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยค่อย ๆ เปลี่ยนจากเศรษฐกิจแบบพึ่งตัวเองมาเป็นเศรษฐกิจแบบผลิตเพื่อการค้า และปรากฏว่าผลิตภัณฑ์ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลขึ้นกับการค้าขายเป็นหลัก

แม้ว่าเศรษฐกิจของไทยจะเปลี่ยนไปจากเดิมบ้างแล้ว แต่ในระยะ ๒๐ ปีแรกของสมัยรัชกาลที่ ๕ นโยบายที่เกี่ยวกับการทำนาของรัฐบาลก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก คือ รัฐบาลมีนโยบายต้องการขยายเนื้อที่ทำนาออกไป โดยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการเอง ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลสนับสนุนเอกชนชุกคสองต่าง ๆ เพื่อขยายที่นา แต่รัฐบาลไม่ดำเนินการเอง แม้จะทำเองบ้างก็น้อยมาก รัฐบาลมีบทบาทในการส่งเสริมการขยายที่นาเพียงเป็นผู้กำหนดมาตรการดึงดูดใจเอกชนด้วยการให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ชุกคสองในการจับจองที่ดิน ๒ ฝั่งคลองบ้าง ยกเวนค่านาให้แก่ นาที่บุกเบิกใหม่บ้าง ฯลฯ รัฐบาลมิได้เป็นผู้นำในการขยายที่นาแต่ประการใด วิธีการส่งเสริมปรับปรุงประสิทธิภาพการทำนาไม่มีปรากฏเลย ขณะเดียวกันปัญหาของชาวนาที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ก็เป็นปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาแต่อดีตเป็นส่วนใหญ่ เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาแหล่งแล้ง ปัญหาความประพฤติของข้าราชการ ฯลฯ เป็นต้น ล้วนเป็นปัญหาธรรมดา ดังนั้นการตอบสนองปัญหาต่าง ๆ ของรัฐบาลในระยะนี้ จึงเป็นไปในแบบเนือย ๆ ไม่กระฉับกระเฉงเท่าที่ควร งานของเกษตราธิบดีในระยะนี้คงมีแต่การเก็บเงินรายไค่ค่านาเป็นประการสำคัญ รัฐบาลมิได้ใช้งบประมาณ

เพื่อประโยชน์ของชาวนาและประชาชนส่วนใหญ่ หรือเพื่อยกกระต๊อบการครองชีพของประชาชนเท่าที่ควร^๑

ในช่วงกลางรัชกาล เป็นระยะที่เศรษฐกิจการค้าข้าวเจริญรุ่งเรืองมาก ทั้งชาวนาและรัฐบาลมีรายได้จากการค้าข้าวสูงขึ้น ขณะเดียวกันปัญหาของชาวนาก็เกิดมากขึ้น และมีความสลับซับซ้อนยากแก่การแก้ไขยิ่งขึ้น โดยเฉพาะปัญหาที่ดินซึ่งมิใช่เป็นปัญหาการพิพาทแย่งที่ดินกันระหว่างชาวนากับชาวนาเท่านั้น แต่มีผู้เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทหลายฝ่าย เช่น ศาล ข้าราชการผู้มีบรรดาศักดิ์ เชื้อพระวงศ์ ผู้มีอิทธิพล ตลอดจนชาวต่างประเทศ ซึ่งได้รับสิทธิพิเศษตามสนธิสัญญา เป็นต้น ทำให้รัฐบาลต้องเสียเวลาในการแก้ปัญหาเหล่านี้ไปโดยไม่ได้ทำการส่งเสริมบำรุงการทํานาเท่าที่ควร ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ตระหนักถึงภัยจากต่างชาติซึ่งกำลังคุกคามเอกราชความมั่นคงของชาติอยู่ในขณะนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้ความสนใจเรื่องการจัดระบบการปกครองให้เรียบร้อยรัดกุม เพื่อความมั่นคงของชาติไว้ก่อน ภัยเห็นว่าถ้าเอกราชของชาติต้องเสียไป ชาวนาก็คงอยู่ไม่ได้ ดังปรากฏในพระราชดำรัสรัชกาลที่ ๕ ที่ทรงมีต่อสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เมื่อทรงมีพระบรมราชโองการย้ายกรมพระยาคำรงฯ จากตำแหน่งอธิบดีกรมธรรมการไปเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่ไค้ตั้งขึ้นใหม่ เพื่อให้จัดการปกครองหัวเมืองให้เรียบร้อยว่า

...ในส่วนพระองค์ (หมายถึงรัชกาลที่ ๕ - ผู้เขียน) ก็ทรงเชื่อแน่ว่าชาวเขา (หมายถึงสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ - ผู้เขียน) คงจะสามารถจัดกระทรวงธรรมการให้ดีได้ แต่การบ้านเมืองซึ่งสำคัญกว่านั้นยัง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑พร พ็ญ อันตะภูต, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๕๕ - ๒๔๖๘)" หน้า ๑๖.

มีอยู่ บางทีข้าพเจ้าจะยังมีได้คิดไปถึง ค่ายต่างประเทศกำลังตั้งท่าจะรุกเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเราประมาทไม่จัดการปกครองบ้านเมืองเสียให้เรียบร้อย ปล่อยให้ทะเลหลวงอย่างเช่นเป็นอยู่ ซาไป เห็นจะมีภัยแก่บ้านเมือง บางทีอาจจะต้องเสียอิสรภาพของเมืองไทยก็เป็นได้ ถ้าบ้านเมืองเสียอิสรภาพแล้ว กระทรวงธรรมการจะมีอยู่ไหนหรือ การรักษาพระราชอาณาเขต ด้วยจัดการปกครองหัวเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อย จึงเป็นการสำคัญกว่ามาก...

แสดงให้เห็นว่า พระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงถือว่า ปัญหาการจัดการปกครองเป็นปัญหาสำคัญยิ่งกว่าปัญหาทางเศรษฐกิจและปัญหาใด ๆ ทั้งสิ้น เมื่อสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสด็จตรวจราชการหัวเมืองในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๔๓๕ นั้น ได้ทรงสรุปผลการตรวจราชการครั้งนี้ว่า รัฐบาลต้องรีบจัดการปกครองหัวเมืองแบบเทศาภิบาลโดยเร็ว สิ่งที่จะช่วยให้การจัดการปกครองได้บรรลุเป้าหมาย คือ การเร่งจัดการเรื่องการค้าระหว่างหัวเมืองต่าง ๆ กับกรุงเทพฯ ให้สะดวกรวดเร็ว เพราะเท่าที่เป็นอยู่ขณะนั้น การค้าระหว่างกรุงเทพฯกับหัวเมืองต่าง ๆ ไม่สะดวก เป็นอุปสรรคแก่การปกครองมาก^๒

การติดตามที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพเสนอนี้ ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก แต่รัฐบาลก็รับข้อเสนอนี้ทันที ด้วยเหตุผลที่ว่า ถึงเวลาแล้วที่เมืองไทยจำเป็นต้องเร่งรัดจัดการปกครองให้เรียบร้อยทั่วพระราชอาณาจักร จะรั้งรอต่อไปไม่ได้... ดังนั้นการสร้างทางรถไฟจึงเป็นนโยบายทางการจัดระบบการปกครองให้

^๑ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล, หน้า ๑๒ - ๑๓.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๖ - ๗๗.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๘ - ๘๙.

เรียบร้อยขึ้นโดยเร็วที่สุด เพราะเห็นว่าจะเป็นการช่วยแก้ไขข้อเสียเปรียบต่าง ๆ
 ที่ไทยมีต่อต่างชาติได้ รวมทั้งแก้ปัญหาที่ราษฎรหัวเมืองต้องเดินทางเข้ามาศาล
 อุตธรณีในกรุงเทพฯ ให้รวดเร็วยิ่งขึ้นกว่าเดิมด้วย

แม้ว่ารัชกาลที่ ๕ จะทรงเห็นความสำคัญในการพัฒนาประเทศทุก ๆ ด้าน
 ก็ตาม แต่จากเหตุผลข้างต้น ทำให้ทรงเห็นว่าความจำเป็นเร่งด่วนย่อมมีไม่เท่ากัน
 ประเทศไทยเป็นประเทศยากจน ย่อมไม่อาจดำเนินการพัฒนาทุกด้านไปพร้อมกันได้
 ดังนั้น เมื่อรัฐบาลในระยะนั้นเห็นความจำเป็นเร่งด่วนในเรื่องการจัดระบบการ
 ปกครองยิ่งกว่าด้านอื่น จึงทุ่มเทเงินงบประมาณให้แก่กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับความ
 มั่นคงของชาติ อันได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวง
 โยธาธิการ ดังจะเห็นได้จากตารางแสดงรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ ตั้งแต่
 พ.ศ. ๒๔๓๗ - ๒๔๔๕ ดังต่อไปนี้

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๕ - ๑๐๖. มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๖ แสดงรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๗ - ๒๔๕๕^๑
(ล้านบาท)

พ.ศ.	กลาโหม	ต่างประเทศ	พระคลัง	มหาดไทย	นครบาล	ยุติธรรม	การศึกษา	คมนาคม	เกษตร	กรมอื่น ๆ	งานพิเศษ	รวม	หมายเหตุ
๒๔๓๗	๒.๒	๐.๖	๐.๕	๐.๒	๐.๖	๐.๑	๐.๓	๒.๓	๐.๓	-	๕.๐	๑๒.๕	
๒๔๔๐	๓.๑	๐.๓	๑.๒	๑.๘	๑.๐	๐.๖	๐.๓	๕.๕	-	-	๑๐.๓	๒๓.๕	
๒๔๔๓	๔.๐	๐.๖	๑.๓	๖.๓	๒.๕	๑.๐	๑.๐	๕.๕	๐.๘	-	๘.๓	๓๑.๘	
๒๔๔๖	๗.๒	๑.๑	๑.๕	๖.๕	๒.๘	๑.๓	๑.๒	๕.๘	๑.๖	-	๑๕.๓	๔๓.๕	
๒๔๕๕	๑๒.๗	๑.๒	๑.๕	๑๐.๕	๓.๕	๒.๐	๑.๕	๓.๓	๓.๑	-	๑๗.๓	๕๖.๘	
รวม ๒๕.๒	๓.๘	๖.๕	๒๕.๓	๑๑.๓	๕.๐	๕.๖	๒๑.๕	๕.๘	-	๕๕.๖	๑๖๘.๘		
เฉลี่ย	๑๗.๓	๒.๒	๓.๘	๑๕.๐	๖.๗	๒.๘	๒.๗	๑๒.๗	๓.๕	-	๓๓.๐	๑๐๐.๐	

ที่มา : Ministry of Finance, Statistical Year Book of
of the Kingdom of Siam, 1916. pp. 38 - 39.

[จากตารางนี้ เรียงลำดับความมากน้อยของงบประมาณจากกระทรวงที่ได้
ส่วนเฉลี่ยมากที่สุดไปหาน้อยที่สุดได้ดังนี้ ๑. กลาโหม, ๒. มหาดไทย, ๓. โยธา-
ธิการ, ๔. นครบาล, ๕. พระคลัง, ๖. เกษตร, ๗. ยุติธรรม, ๘. การศึกษา,
๙. ต่างประเทศ]

^๑พรเพ็ญ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๕๕ - ๒๔๖๘)," หน้า ๓๕.

จากตารางแสดงงบประมาณโดยเฉลี่ยของกระทรวงต่าง ๆ มีดังนี้
 กระทรวงกลาโหมได้มากที่สุด ๑๗.๓ % กระทรวงมหาดไทยได้เป็นที่ ๒ ได้ ๑๕.๐ %
 กระทรวงโยธาธิการ (มีหน้าที่จัดการคมนาคม) เป็นที่ ๓ ได้ ๑๒.๗ % กระทรวง
 นครบาลได้เป็นที่ ๔ ได้ ๖.๗ % กระทรวงพระคลังได้เป็นที่ ๕ ได้ ๓.๘ % สำหรับ
 กระทรวงเกษตรซึ่งเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญในการพัฒนาประเทศได้เป็นอันดับที่ ๖
 ได้ ๓.๔ % ดังนั้น เป้าหมายในนโยบายของรัฐบาลโดยดูจากการจัดสรรงบประมาณ
 โดยเฉลี่ยให้แก่กระทรวงต่าง ๆ จึงเห็นได้ว่ารัฐบาลมุ่งจัดรักษาความมั่นคง การจัด
 แบบแผนการปกครอง การบำรุงการคมนาคม และการจัดผลประโยชน์ของรัฐบาล
 ตามลำดับ

จากเหตุผลทางการเมือง และการมีเงินจำกัด ทำให้กระทรวงเกษตรรา-
 ธิการ ใ้รับงบประมาณจำกัด เป็นเหตุให้กระทรวงเกษตรราธิการ ต้องดำเนินนโยบาย
 ทางการเกษตรด้วยความระมัดระวังด้วยการยึดหลักในการดำเนินงานต่าง ๆ ๓ ประการ
 คือ ลงทุนน้อย ทำได้สะดวก และได้ผลตอบแทนเร็ว มาโดยตลอด จะเห็นได้ว่ารัฐบาล
 พยายามหลีกเลี่ยงการลงทุนขนาดใหญ่ แม้ว่าการลงทุนนั้นรัฐบาลทราบดีว่าเป็นผลดี
 แก่ชาวนาและรัฐบาลในที่สุดก็ตาม เห็นได้ชัดคือ การพยายามให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ
 การขุดคลอง ทั้งในรูปบุคคลและบริษัท ดังจะเห็นได้จากสายพระหัตถ์พระเจ้าทองยา-
 เชอ เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ อธิบดีกรมโยธาธิการ กราบพูลพระเจ้าทองยาเชอ
 กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ คอมมิตีกรมพระนครบาล* ถึงความจำเป็นที่ต้องอนุญาตให้

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๗/๔, ความเห็นในเรื่องการผสมสัตว์ของพระเจ้าลูกเธอ
 พระองค์เจ้าใหญ่พัฒนศักดิ์ ทูลเกล้าถวายพร้อมกับหนังสือที่ ๗๓/๑๐๕๕๖, ๒๕ ธันวาคม
 ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘)

* ในระยะนั้นเป็นระยะที่ทรงทดลองการบริหารระบบกระทรวงใหม่ ตำแหน่ง
 ตำแหน่งคอมมิตีกรมพระนครบาล น่าจะเทียบได้กับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงนครบาล

บริษัทชุกคองแลคยูนาสยามไกรับพระบรมราชานุญาตชุกคองหัวพระราชอาณาจักร
เป็นเวลา ๒๕ ปี ว่า

...ในส่วนคุณค่าแห่งคองนี้ ย่อมจะเข้าใจอยู่ด้วยกันหมดไม่ต้องกล่าว
การชุกคองนี้ ว่าตามที่ควร ก็ควรคองแวนแมนจะทำเอง แต่เห็นว่าเวลานี้
เหลือกำลังอยู่ เพราะกรมโยธาธิการเพิ่งตั้งใหม่ การอื่นที่สำคัญก็มีมาก เพราะ
ฉนั้นการนี้กำลังไม่สามารถ ที่จะจัดการให้ทำโดยเร็วได้ประการหนึ่งเงินแผ่นดิน
ซึ่งจะต้องใช้ก็มาก ราชการที่สำคัญ จำเป็นจะต้องทำโดยเร็วก่อน เพราะเหตุ
ทั้งปวงนี้ จึงเห็นวาทจะอนุญาต ให้คอมปนีทำการชุกคองนี้ได้...

รัฐบาลมีนโยบายหลีกเลี่ยงการลงทุนก้อนใหญ่ แต่จำเป็นต้องลงทุนเพื่อ
แก้ปัญหาที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐบาลก็จะพยายามใช้วิธีที่ลงทุนน้อย^๒ เพื่อการแก้ปัญหา
เฉพาะหน้าเท่านั้น^๓ ก่อนการลงทุนทุกครั้งรัฐบาลจะต้องคำนวณถึงผลประโยชน์ที่จะ

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๕.๔/๑, ลายพระหัตถ์เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวั ทิววงศ์
อธิบดีกรมโยธาธิการ กราบทูลพระเจ้าอนงยาเชอกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ คอมมิตตี
กรมพระนครบาล, ที่ ๔๓/๑๐๕, ๑๒ กันยายน ๑๐๕ (พ.ศ. ๒๔๓๓)

^๒ เช่น การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่เมืองราชบุรี เมื่อ ร.ศ. ๑๒๑ รัฐบาลให้
แก้ไขแบบไม่ต้องใช้เงินมาก โดยใช้คันดินทางรถไฟที่มีอยู่คันหนึ่ง ทำถนนดินรอบอีก
๒ คัน โดยใช้แรงงานนักโทษเพียงเสียค่าอิฐ ค่าทอบางเท่านั้น, มีเอกสารใน
หจข, ร.๕ กษ.๕.๓/๑๔, สำเนาคำแปลรายงานของมิสเตอร์ กอลโล เดนยีเนย
กรมโยธาธิการ ที่ ๑๕๕๑, คำแปลที่ ๒๓๒, ๕๐๓, ๑๔ กุมภาพันธ์ ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕)

^๓ เช่น ไฮเก เสนอโครงการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในคลองลำปำ จนไม่มีน้ำ
ใช้ในการเติมรถไฟ ควบคู่การก่อสร้างที่มีอยู่ซึ่งแรงในวงเงิน ๕๐,๐๐๐ บาท ส่วน
พระรำไพพงษ์ วิศวกร กรมรถไฟเสนอแก้ไขด้วยการขอมทำเขื่อนในคลองลำปำเป็นการ
ชั่วคราว ควบคู่ทางโคลนและใบไม้ ในวงเงิน ๕,๑๕๐ บาท รัฐบาลดำเนินการตาม
ขอเสนอของวิศวกรกรมรถไฟ มีเอกสารใน, หจข, ร.๕ กษ.๕.๓/๑๗, รายงาน
เสนาบดีสภา, ๑๔ พฤษภาคม ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๔๕)

ได้คืนโดยตรงมากกว่าที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ทางอ้อม^๑ การสร้างทางรถไฟเป็น
 ตัวอย่างให้เห็นได้ชัดในเหตุผลข้อนี้ เพราะการสร้างทางรถไฟนอกจากจะมีเหตุผล
 ทางการปกครองตั้งกล่าวแล้ว ยังได้ผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรงและเร็ว แม้จะเป็น
 จำนวนไม่มากก็ตาม ทำให้รัฐบาลเห็นว่าดีกว่าการจัดระบบการชลประทาน ซึ่งได้ผล
 ตอบแทนช้ากว่า ด้วยเหตุนี้ บางครั้งชาวนาที่ตองได้รับความลำบากจากการกระทำ
 ของรัฐบาลเอง เช่น กรณีที่รัฐบาลสร้างทางรถไฟสายกรุงเทพฯ ฉะเชิงเทรา
 เนื่องจากมีท่อหรือทางน้ำเพื่อระบายน้ำที่หลากมาจากทางเหนือน้อยเกินไป ทำให้
 น้ำที่หลากลงมาจากทางเหนือไหลลงทางใต้ไม่ทัน เพราะถูกทางรถไฟสกัดไว้จึงเป็น
 เหตุให้เกิดน้ำท่วมนาในเขตเหนือทางรถไฟ ที่เมืองมีนบุรี ใน ร.ศ. ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒)
 ชาวนาที่ได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมครั้งนี้ ได้ร้องขอให้ทางราชการแก้ไขผ่านทาง
 หลวงโกศลผลุนทวี รองข้าหลวงเกษตรกรมชลประทาน กรุงเทพฯ ซึ่งหลวงโกศลผลุนทวี ได้
 เสนอให้ทางการขุดลอกคลองต่าง ๆ เพื่อให้หน้าไหลลงคลองประเวศบุรีรมย์ได้เร็ว
 ขึ้น อันเป็นการช่วยระบายน้ำ ทั้งนี้โดยให้เรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายจากชาวนาที่ถูก

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๓.๓/๒๔, หนังสือเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์
 กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๒๒ กุมภาพันธ์ ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒), ร.๕ กษ.๕.๒/๔๐
 หนังสือเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ที่ ๓๒/๒๓๘๘,
 ๑๓ กรกฎาคม ๑๒๒ (พ.ศ. ๒๔๔๖), ร.๕ กษ.๕.๔/๑๔, งบประมาณรายจ่ายข้าหลวง
 กองเกษตรและรายได้จากการออกตราจองข้าวคราว ตามพระราชบัญญัติออกตราจอง
 ข้าวคราว ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕), และ ร.๕ กษ.๕.๓/๒๒, หนังสือพระยา
 วิชาญประพิศ ร้องเสนายัดกระทรวงเกษตรธิการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕,
 ที่ ๘๖/๑๓๓๕๕, ๒ ธันวาคม ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒)

นำทวมนา^๑

จะเห็นได้ว่า ชาวนาถูกนำทวมนาเพราะความบกพร่องในการสร้างทางรถไฟ ซึ่งเป็นงานของรัฐบาลโดยตรง ครั้นเมื่อรัฐบาลจะแก้ไขความเดือดร้อนอันเนื่องจากการกระทำของรัฐบาลเอง แทนที่รัฐบาลจะนำเงินภาษีอากรที่เก็บจากชาวนามาเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อปิดเป่าความลำบากครั้งนี้ให้แก่ชาวนา กลับให้ชาวนาผู้ได้รับความเสียหายครั้งนี้ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายอีกด้วย ชาวนาจึงเป็นฝ่ายได้รับความเสียหาย "ทั้งขึ้นทั้งล่อง" ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การใช้นโยบายประหยัดในการแก้ปัญหาของชาวนานั้น บางครั้งก็ "เกินไป"

การแก้ปัญหาต่าง ๆ หรือการขยายเนื้อที่การทำนาเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล จึงเป็นเรื่องของชาวนาแต่ละบุคคลเสียมากกว่า ทั้ง ๆ ที่รัชกาลที่ ๕ ทรงตระหนักดีว่าชาวนาไทยมีลักษณะเป็นผู้ตาม รัฐบาลต้องเป็นผู้นำในกิจการต่าง ๆ ให้แก่ชาวนา ดังเห็นได้จากพระราชดำรัสตอบของพระองค์ในการ เบื้องงานแสดงกสิกรรมและพานิชยกรรม ที่วังสระปทุมวัน เมื่อ ร.ศ. ๑๒๙ (พ.ศ. ๒๔๕๓) ตอนหนึ่งว่า...ในประเทศเรารัฐบาลยอมต้องออกนา แนะนำราษฎรในกิจการทั้งปวงทุกอย่างมาแต่ไหนแต่ไร...๒ แต่การกระทำของรัฐบาลมักสวนทางกับพระราชดำรัสนี้ เพราะเห็นได้ชัดในหลายกรณีว่า การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชาวนามักจะเกิดขึ้นจาก

^๑ หจช, ร.๕ กษ, แผนกข้าหลวงเกษตร, เล่มที่ ๑, เรื่องที่ ๑๔, หนังสือพระยาวิเศษโกษา ข้าหลวงเกษตรมณฑลกรุงเทพฯ ถึงพระยาศรีสุนทรโวหาร ปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตรราธิการ, ที่ ๒๓/๒๑๓, ๒๕ กรกฎาคม ๑๒๙ (พ.ศ. ๒๔๕๓)

^๒ หจช, ร.๕ บ.๓.๑/๑๑, พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตอบในการแสดงกสิกรรมและพานิชยกรรม ณ สถานที่สระปทุมวัน, ๑๘ เมษายน ๑๒๙ (พ.ศ. ๒๔๕๓)

การริเริ่ม โดยเอกชนมีใช้รัฐบาลเป็นผู้ "นำ" ในการแก้ไขครั้งพระราชดำรัส เช่น รัฐบาลมีนโยบายขยายเนื้อที่ทำนา ทั้งเห็นความสำคัญของการจัดการชลประทานเพื่อขยายเนื้อที่นาและมีประโยชน์ต่อการคมนาคม แต่รัฐบาลก็ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการเอง กลับพยายามให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ รัฐบาลเห็นว่าการทำงานนาคายเครื่องจักรเป็นวิธีการที่จะแก้ปัญหาแรงงานทั้งแรงงานลูกจ้างและแรงงานสัตว์^๑ ขณะเดียวกันก็มีเสียงเรียกร้องจากเอกชนและข้าราชการให้รัฐบาลจัดการสนับสนุนเรื่องนี้ เช่น เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ เสนอให้รัฐบาลตั้งรางวัลให้แก่บริษัทผู้สามารถผลิตเครื่องจักรและอุปกรณ์การทำนาแบบใหม่ ๆ ที่สามารถใช้ได้โดยดีกว่าอุปกรณ์ที่ชาวนาใช้กันมาแต่ดั้งเดิมได้^๒ แต่ไม่พบว่ารัฐบาลตอบสนองข้อเรียกร้องของเอกชนและข้อเสนอของเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการอย่างไร คงปล่อยให้เอกชนเป็นผู้จัดดำเนินการทดลองใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์การทำนากันเอง^๓ รัฐบาลมีส่วนร่วมในเรื่องนี้เพียงให้ความสะดวกในการจัดการแสดงเครื่องจักรและเครื่องมือการทำนาในงานแสดงถวายเป็น

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ หจข, ร.๕ กษ.๓.๑/๑๒, หนังสือพระยาวงษาอนุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๑๘ สิงหาคม ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒)

^๓ การทดลองเครื่องจักรทำนาโดยเอกชน ดูรายละเอียดได้ใน เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ ประวัติกระทรวงเกษตรราธิการ, หน้า ๓๐๒ - ๓๐๕, หม่อมราชวงศ์ไฉญ สุพรรณสนธิวงศ์ เขาสยาม, หน้า ๑๒, W.A. Graham, Siam, V.2, p.18, พระยาสุริยานุวัฑฒิต ทวีปศาสตร์, หน้า ๕๘, ประสิทธิ์ แก้วสิงห์, "การปรับปรุงการเกษตรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" หน้า ๑๕๔ - ๑๕๕ และ W.G. Johnson, "Bangkok," in Twentieth Century Impression of Siam, p. 278.

พานิชยกรรมเท่านั้น แม้แต่การประกวดพันธุ์ข้าว เพื่อแก้ปัญหาการค้าข้าวตกต่ำก็เป็นการ
เริ่มต้นจากเอกชน

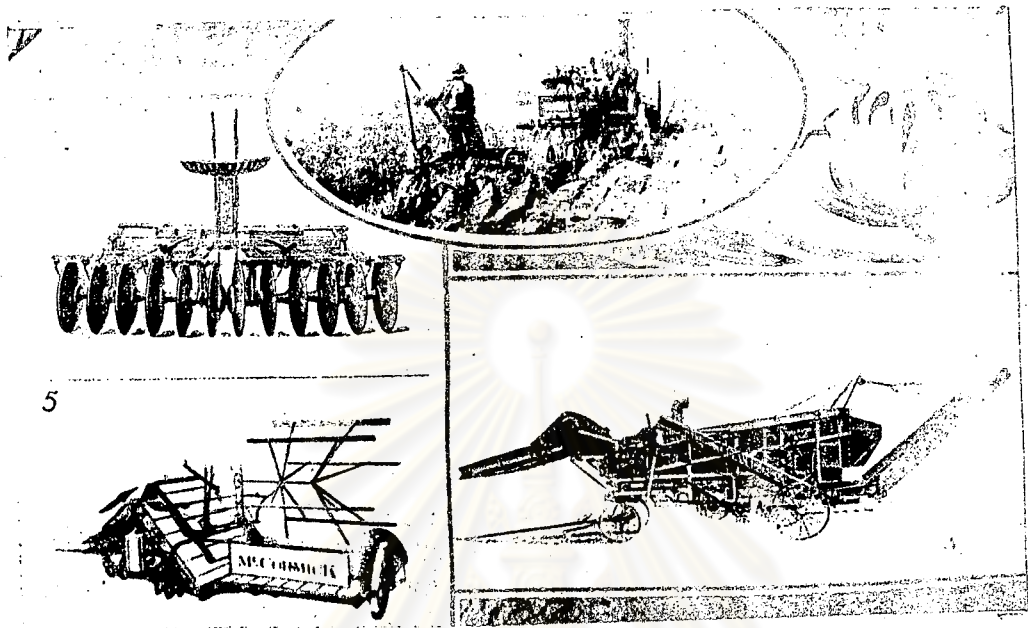
อนึ่ง การทดลองต่าง ๆ เกี่ยวกับความพยายามที่จะใช้เครื่องจักรเพื่อ
ทำนาขึ้น เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ แต่มักไม่ค่อยได้ผล เพราะสภาพของพื้นที่ในทุ่ง
รังสิตไม่เหมือนกันโดยตลอด คือมีทั้งนาลุ่มและนาดอนในที่นาดอนพื้นที่ก็แห้งเกินไป
ส่วนนาลุ่มพื้นที่ก็อ่อนเกินไปรับน้ำหนักเครื่องจักรไม่ไหวประการหนึ่ง^๑ ประการต่อ
มา คือ เครื่องจักรมีราคาแพงผู้ที่สามารถทำการทดลองได้ จึงเป็นผู้ที่มีทุนรอนและ
ที่นามาก ซึ่งมีอยู่ไม่มากนัก และมักไม่ใช่ชาวนาที่แท้จริง^๒ ส่วนชาวนาที่แท้จริง
ส่วนใหญ่ของประเทศจะครอบครองที่นาเกินคนละไม่มากนัก ทั้งไม่มีทุนมากด้วย ถ้า
หากใช้เครื่องจักรไถนาได้ ชาวนาเหล่านี้ก็จะพบปัญหาไม่มีแรงงานเก็บเกี่ยวได้ทัน
ชาวนาจึงไม่สามารถมีเครื่องจักรใช้ไถนาได้ เพราะไม่คุ้มกับค่าใช้จ่าย ทั้งค่าน้ำมัน
เชื้อเพลิงก็มีราคาสูงเมื่อเทียบกับค่าจ้างลูกจ้าง^๓ และยังมีปัญหาทางเทคนิคอีกด้วย
ดังนั้น วิศวกรรมจึงยังคงเป็นสิ่งที่ชาวนานิยมใช้กันทั่วไป เพราะมีความดีหลายประการ
เช่น เหมาะกับสภาพท้องถิ่น ที่มีหลุมและโคลน ฝึกฝนง่าย เหมาะกับสภาพอากาศ
ของไทย ค่าบำรุงรักษาถูก เคลื่อนย้ายได้ง่าย และเมื่อไม่ต้องการใช้งานแล้วก็
สามารถขายได้ราคาดีอีกด้วย^๔

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๓.๑/๑๒, รายงานประชุมชาวนาในทุ่งทดลองรังสิต,
๑๐ ธันวาคม ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒)

^๒ พระยาสุรียานุวัติ, ทรัพย์ศาสตร์, หน้า ๕๘.

^๓ J.C. Ingram, Economic change in Thailand, p. 69.

^๔ Division of Agricultural Economics, Office of the
Under Secretary of State, Ministry of Agriculture, Rice
Economy of Thailand, p. 92.



เครื่องจักรสมัยใหม่จากตะวันตกที่หม้ออาดัมเซน (Adamsen) นำเข้ามาทดลอง
ทำนาในทุ่งรังสิต

ที่มา Arnold wright and Oliver T. Break - Spear, Twentieth Century Impression of Siam, London: The Gresham press, 1908.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อพิจารณาถึงท่าทีของรัฐบาลที่มีต่อความยากจนและภาวะหนี้สินของ
 ชาวนา เห็นได้ว่ารัฐบาลให้ความสำคัญในเรื่องนี้น้อยมาก และพยายามที่จะไม่เข้า
 ไปเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ด้วยเกรงว่าจะไม่ได้รับผลตอบแทน เพราะการทำนาของไทย
 ขึ้นกับธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ ผิดกับการสร้างทางรถไฟซึ่งรัฐบาลยินดีทุ่มเทค่าเงิน
 การ เพราะนอกจากจะเป็นประโยชน์แก่การปกครองแล้วยังเห็นว่าโค่นผลประโยชน์
 ตอบแทนที่แน่นอนรวดเร็ว แม้จะไม่มากนักก็ตาม เมื่อ ร.ศ. ๑๑๘ พระยามหาโยธา
 ได้ทำการสำรวจที่ดินและสำรวจजनผลกรุงเพทฯแล้วได้รายงานรัฐบาลถึงความ
 ลำบากของชาวนาบริเวณคลองประเวศบุรีรมย์ที่ขาดแคลนเงินทุนทำนา ต้องจำนอง
 ที่นากับเอกชนในอัตราดอกเบี้ยสูงมาก คือเงินต้น ๘๐ บาท ดอกเบี้ย ๑.๕๐ - ๒.๐๐
 บาท ถ้าเป็นข้าวเปลือกก็ ๔๐ สลัด และต้องทำสัญญาส่งเงินต้นและดอกเบี้ยหมกภายใน
 ใน ๑ ปี ถ้าไม่สามารถส่งไถ่ภายใน ๑ ปี ต้องยอมให้เจ้าของเงินยึดที่นา พระยา
 มหาโยธาได้กราบบังคมทูลเสนอความคิดที่จะจัดการออกเงินให้ชาวนารู้ ว่า ถ้าหาก
 จะต้องกู้เงินมาในอัตราซึ่งละ ๒ สลัดแล้ว เอามาให้ชาวนารู้เพียงซึ่งละ ๑ บาท
 เท่านั้นก็มีกำไร และไม่สูญเพราะยึดที่ดินไว้เป็นประกัน ก็กว่าที่จะลงทุนสร้างตึกให้
 คนเช่าเสียอีกว่า

...ถึงจะต้องกู้เงิน ถ้าจำนำสิ่งใด ขอเสียดอกเบี้ยให้ซึ่งละ ๒ สลัด
 รับจำนำเอาดอกเบี้ยซึ่งละ ๑ บาท ควรจะเป็นกำไรใดซึ่งละ ๒ สลัด คิด
 คอยเกล้าว่า ไม่ต้องลงทุนก็ไถ่กำไรเปล่าดีกว่าที่จะต้องลงทุนสร้างตึก
 โรงแถว กว่าจะแล้วบางที่ถึงปี จึงจะไถ่เก็บเงินค่าเช่าใดก็ไม่เกินกว่า

๑ หจข, ร.๕ กษ.๓.๑/๘, หนังสือพระยามหาโยธา ขาดหลวงพิเศษ
 สำรวจนามณฑลกรุงเพทฯ กราบทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย
 เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, ๗ กรกฎาคม ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒)

รอยละ ๑๕ เพราะฉะนั้นการที่รับจำนำนา ได้เงินเร็วอย่างหนึ่ง ที่น่าก็เป็น
ประกันมั่นคงอยู่แล้ว อย่างเมื่อเจ้าของนาไม่ส่งเงินคืนแลคอกเบี้ยตามกำหนด
ก็ยึดเอาที่นาตามสัญญาได้ แต่การที่รับจำนำนาผู้รับจำนำต้องทราบราคาที่ดิน
จึงจะดี ไม่เป็นที่เสียเปรียบเจ้าของนา แลไม่คงเสียประโยชน์ต่อไปภายหน้า
ควย...

ข้อเสนอของพระยามหาโยธา^๑ นี้ มิได้เป็นข้อเสนอให้รัฐบาลเข้าไปช่วย
ชวานาในเรื่องทุนแต่อย่างใด แต่เป็นข้อเสนอให้เห็นช่องทางในการหาผลประโยชน์
จากชวานาให้แก่ผู้ที่มีทุนรอนมากกว่า โดยเฉพาะกับพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ ซึ่ง
พระเจ้าอยู่ยงฯ เสด็จกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสด็จเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
ก็ทรงเห็นด้วยว่าเป็นทางที่จะได้กำไรแน่นอนเพราะ... ดอกเงินได้คอกเบี้ยแรง แล
คิดทันสมัยเงินปีเดียวไม่มีเกี้ยวค้าง... ^๒ ทรงกราบบังคมทูลว่า ผลประโยชน์ที่จะ
ได้จากการออกเงินให้ชวานาตามความเห็นของพระยามหาโยธา^๑ ๑๕ เปอร์เซ็นต์
หักค่าใช้จ่ายเสียสัก ๕-เปอร์เซ็นต์ คงเหลือกำไรสุทธิ ๑๐ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเงินต้น
ก็ปลอดภัยควย เพราะถ้าคิดหาก็คงจัดขอมบังคับการรับประกันจำนองให้รัดกุมเพื่อ
ไม่ให้เงินต้นสูญ คิดว่าที่จะเอาเงินฝากธนาคารซึ่งได้คอกเบี้ยเพียง ๔ เปอร์เซ็นต์
ทั้งยังทรงเห็นว่า ถ้ารัชกาลที่ ๕ ทรงเห็นด้วยแล้ว พระยามหาโยธาจะเป็นผู้จัดการ
ให้เป็นที่เรียบร้อย^๓ จึงเห็นได้ชัดเจนว่า ความลำบากของชวานาที่เจ้าหน้าที่ของ
ทางราชการไปตรวจพบว่ามีปัญหาการขาดแคลนทุนในการทำนา และมีภาวะหนี้สินที่
ถูกเจ้าของเงินเอาเปรียบเช่นนี้ แทนที่จะเสนอให้รัฐบาลได้รับทราบ และหาทางให้

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ เอกสารเดียวกัน, ลายพระหัตถ์กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กราบบังคม
ทูลรัชกาลที่ ๕ ไม่ปรากฏวัน เดือน ปี.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

ความช่วยเหลือปลดปล่อยหนี้สินให้แก่ชาวนา กลับเสนอให้หาผลประโยชน์ในรูปแบบ
 ประโยชน์ส่วนบุคคล มากกว่าที่จะให้รัฐบาลเป็นผู้จัด และพยายามจัดการเพื่อรักษา
 ผลประโยชน์ของเจ้าของเงินที่เป็นส่วนบุคคลเสียมากกว่าที่จะให้ความช่วยเหลือแก่
 ชาวนา แม้ว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ล้วนเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลทั้งนั้น
 แต่ก็ไม่มีการหยิบยกเรื่องนี้เข้ามาพูดกันในคณะรัฐบาล เพื่อหาทางแก้ไข คงพยายาม
 ที่จะใช้ความซาดแคลนทุนทรัพย์ของชาวนาเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัวเท่านั้นเอง และ
 ไม่มีหลักฐานว่ารัฐบาลได้ดำเนินการเรื่องนี้แต่อย่างใด จนกระทั่งชาวนาเมือง
 รัตนบุรีฟ้องเกล้าถวายฎีกาขอเงินรัฐบาลใน ร.ศ. ๑๒๘ ดังกล่าวแล้ว รัฐบาลก็
 ไม่เห็นด้วยที่จะยื่นมือเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ชาวนาค่านเงินทุนและภาวะหนี้สิน
 ของชาวนา กลับปิดความรับผิดชอบไปให้แก่ชาวนา ในแง่ที่ว่าชาวนาไม่ประหยัดและ
 ชอบเล่นการพนัน^๑ จึงเห็นได้ว่า ตลอดสมัยรัชกาลที่ ๕ รัฐบาลละเลยในเรื่องการ
 ซาดแคลนเงินทุนและภาวะหนี้สินของชาวนามาโดยตลอด

จากการที่รัฐบาลให้ความสำคัญแก่ปัญหาของชาวนาและการส่งเสริมการ
 ทำน่าน้อยกว่าการป้องกันประเทศและการปกครองนี้ ทำให้รัฐบาลมุ่งที่จะใช้นโยบาย
 ประหยัด ไม่กล้ากู้เงินจากต่างประเทศมาดำเนินโครงการที่เห็นว่าจะมีประโยชน์แก่
 ชาวนา และเศรษฐกิจส่วนรวมในระยะยาว ทั้งยังเกรงว่าต่างชาติจะเข้ามามีส่วน
 ในกิจการภายในอีกด้วย ซึ่งระยะนั้นรัชกาลที่ ๕ ทรงหวาดระแวงภัยจากต่างชาติ
 มาก ทำให้โครงการบางอย่างที่มีประโยชน์ต่อชาวนาและประเทศชาติโดยส่วนรวม
 ไม่ได้ได้รับความสนใจเท่าที่ควรอย่างน่าเสียดาย ที่เห็นได้ชัดคือ โครงการสร้างเขื่อน
 กันแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท เพื่อการชลประทาน สำหรับการทำนา ๒ ฝั่งแม่น้ำ

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๓.๑/๑๒, หนังสือพระยาวงษานุประพัทธ์ เสนาบดี
 กระทรวงเกษตราธิการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๑๘ สิงหาคม ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒)

เจ้าพระยา เป็นต้น นายวีเวท คาร์แนค ได้เคยแนะนำรัฐบาลมาครั้งหนึ่งไม่ให้เห็น
 ความสำคัญของการป้องกันประเทศมากกว่าทางเศรษฐกิจ เมื่อครั้งกองทัพบก และ
 กองทัพเรือ ของบประมาณขยายกำ ดังไว้ว่า

...เมื่อพิจารณาถึง เวลาในกาลข้างหน้า ซึ่งความเจริญก้าวหน้าของ
 ประเทศ จะคงดำเนินต่อไปโดยเร็ว เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาล
 ต้องจัดการบำรุงกิจการฝ่ายพลเรือนให้ดียิ่งขึ้น ปัจจุบันนี้ยังไม่สมควรโดยแท้
 ที่รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินมากมาย เพื่อทวีกำลังกองทัพบก และกองทัพเรือ ซึ่ง
 เป็นการนำเงินไปทิ้งเสียเปล่า ๆ ปีละมาก ๆ และหาผลประโยชน์อันใด
 มิได้... การป้องกันประเทศของไทยที่แท้จริงนั้น อยู่ที่รัฐบาลจะต้องพัฒนา
 บานเมืองให้เจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะฉะนั้น การระดมกำลังและความ
 อุตสาหะที่มีอยู่ขณะนี้ทั้งหมดควรเป็นไปเพื่อความก้าวหน้าของประเทศ เมื่อ
 บรรลุความมุ่งหมายนี้แล้ว ไม่ช้ารัฐบาลก็สามารถที่จะใช้จ่ายเงินมากขึ้นในการ
 เพิ่มกำลังกองทัพได้...

ซึ่งเห็นได้ว่า ความเห็นของ นายวีเวท คาร์แนค นี้ ตรงกับความเห็น
 ของ นายเย โฮมัน วันเคอร์ ไฮเค ที่ได้คัดค้านการสร้างทางรถไฟของรัฐบาลตั้ง
 ไท่กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในระยะปลายสมัยรัชกาลที่ ๕ นั้น มีแนวโน้มที่รัชกาลที่ ๕
 รวมทั้งบุคคลสำคัญในระบอบผู้บริหารบางคนได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องรีบหันมา
 ดำเนินการด้านอาชีพของชาวนาและการเพาะปลูกต่าง ๆ อย่างจริงจังกว่าที่ผ่านมา

ศูนย์วิทยพัชรายากร

พ.ศ. ๒๔๕๑, ๒๔๕๒, Memorandum Upon the Budget
 Estimates of the Kingdom of Siam for the year 118, Carnec,
 March 25, 1899. อ้างใน พรเพ็ญ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินใน
 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๕๕ - ๒๔๖๘) หน้า ๘๒.

ก็จะเห็นได้จากพระราชดำรัสในงานประกวดพันธุ์ข้าวทั่วประเทศ เมื่อปี ร.ศ. ๑๒๗
 ดังกล่าวแล้ว และสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพก็ทรงแสดงความวิตกกังวลถึงเรื่อง
 ที่ประเทศไทยให้ความสำคัญแก่การเพาะปลูกน้อยเกินไป อันจะกระทบกระเทือนถึง
 "กำลัง" ของประเทศในการประชุมชาหลวงเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๒๘ ว่า

...การเพาะปลูกซึ่งเป็นกำลังของประเทศตามที่เป็นมาแล้ว แต่โบราณ
 จนถึงปัจจุบันนี้ นอกจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขวิถีและอัตราเก็บเงินค่าอากร
 และสมพัทธ์แล้ว ยังหาใจจัดการบำรุงอย่างอื่นอย่างใดไม่ ประเทศที่ใกล้
 เคียงติดต่อกันประเทศเรา ก็ไปเปลี่ยนแปลงแก้ไขจัดการบำรุงการเพาะปลูก
 มีความเจริญยิ่งขึ้นทันสมัยเป็นลำดับมา ถ้าเราจะเพิกเฉยปล่อยให้การเพาะ
 ปลูกในประเทศเรา เป็นไปเองอย่างที่เป็นมาแล้ว ก็เป็นต้นากลัวว่ากำลัง
 ของประเทศเราจะลดน้อยถอยลง คำเนินไปไม่ทันนานาประเทศซึ่งเขาได้
 จัดการบำรุงให้เจริญขึ้นทันสมัยในเวลา...^๑

นอกจากนี้ เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ
 ยังได้แสดงความคิดเห็นเสนอรัฐบาลว่า เท่าที่ไค้มีนโยบายรักษาความมั่นคงของชาติ
 จนให้ความสำคัญแก่การทำมาหากินของประชาชนน้อยเกินไปนั้น เป็นนโยบายที่ผิด
 พลาด รัฐบาลควรให้ความสำคัญในค่านเศรษฐกิจของประชาชนควบคู่ไปกับการพัฒนา
 ความมั่นคงของชาติ ดังที่ประเทศอื่นปฏิบัติดังนี้

...ตามที่นิยมของนานาประเทศที่กำลังชวนชววย หนุนบำรุงกันในเวลา
 นี้ ก็มีการบำรุงการกลสิกรรมแลพานิชกรรมเป็นที่ตั้ง เพราะเป็นทางที่จะเกิด
 กำลังแก่ประเทศและบ้านเมืองใดในเมืองตน แต่อาจจะแลดูแต่เงิน ๆ แล
 ก็ก็จะเห็นว่าประเทศต่าง ๆ ในเวลานี้พากันเพิ่มเติมขยายกำลังกองทัพ
 กองทัพเรืออยู่ทั่วไป แต่ประเทศที่เพิ่มกำลังกองทัพบกกองทัพเรือนั้น ก็ได้
 บำรุงการเพาะปลูกแลการค้าขายของประเทศนั้นอยู่เต็มที่ แลโดยมากก็เพิ่ม

^๑"รายงานการประชุมเทศาภิบาล" เทศาภิบาล, ๗(๑ พฤษภาคม ๑๒๘)

เพิ่มขึ้นให้พอกับกำลังที่จะไต่จากการกสิกรรม และพานิชการโดยมาก ทั้ง เพื่ออุดหนุนป้องกันการพานิชการแลกกสิกรรม ของประเทศนั้น ๆ เป็นที่ตั้ง...

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัญหาของชาวนาในคาน์ถาง ๆ ในระยะต้นสมัย รัชกาลที่ ๕ เป็นปัญหาที่ยังไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก รัฐบาลมีนโยบายต่อการทำนา และปัญหาของชาวนาในระยะนี้ค่อนข้างจะเฉื่อยชา ในตอนกลางรัชกาล ปัญหาของ ชาวนามีความยุ่งยากสลับซับซ้อนขึ้น พร้อมกับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจการค้าชาว ขณะเดียวกันปัญหาก็ถูกคุกคามจากต่างชาติ ทำให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นในนโยบาย สร้างความมั่นคงปลอดภัยของชาติมากกว่านโยบายด้านเศรษฐกิจ ปัญหาต่าง ๆ ของ ชาวนาจึงไม่ได้รับความเอาใจใส่จากรัฐบาลมากเท่าที่ควร การริเริ่มต่าง ๆ ทั้งการ ริเริ่มในการบำรุงส่งเสริมและแก้ปัญหของชาวนาในช่วงนี้ จึงเป็นการริเริ่มและ คำเนินการโดยเอกชนและชาวนาเองเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับก็ต่อ เมื่อหลีกเลี่ยงไม่ได้จริง ๆ เท่านั้น เนื่องจากนโยบายประหยัด ทำให้รัฐบาลแก้ไข ปัญหาของชาวนาค่อยการแก้ปัญหเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะแก้ปัญหาระยะยาว พยายาม หลีกเลี่ยงการแก้ปัญหที่ต้องใช้ทุนสูง เช่น การแก้ปัญหการชลประทานตามโครงการ ของ นายวันเคอ ไฮเค ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลทราบว่าโครงการนี้มีประโยชน์ทั้งระยะสั้น และยาว รัฐบาลก็หลีกเลี่ยงเรื่อยมา ขณะเดียวกันก็พยายามผลักดันให้เอกชน เป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐบาล ในช่วงปลายสมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นระยะที่เศรษฐกิจการค้า ชาวได้รับความกระทบกระเทือน จากสาเหตุหลายประการ ทั้งจากภายนอกประเทศ และภายในประเทศ ทำให้รัฐบาลสนใจต่อปัญหาของชาวนามากขึ้นกว่าเดิม รัฐบาล เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการส่งเสริมการทำนาซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญอันหนึ่งของ เศรษฐกิจของชาติ จึงได้ดำเนินการที่จะส่งเสริมและแก้ไขปัญหของชาวนาค่อยวิธี

^๑ หจข, ร.๖ กษ.๑/๖, เมมเบอร์แรนคัมที่จะแก้ไขการทำนาที่เสื่อมทราม ให้กลับเจริญดีขึ้น ของ พระยวงษาอนุประพัทธ์, ๓๑ มกราคม ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๕๓)

การใหม่ ๆ ยิ่งขึ้น เช่น ไซ้หลักประชาธิปไตยมาช่วยในการแก้ปัญหา ที่เห็นได้ชัด คือ มีการให้ชาวนาและเจ้าของนามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในรูปแบบการต่าง ๆ และการประชุมฟังความคิดเห็น เป็นต้น การตั้งข้าหลวงเกษตรไปประจำมณฑลต่าง ๆ แม้จะไม่สัมฤทธิ์ผลในรัชกาลที่ ๕ แต่ก็เป็นการเริ่มต้นที่สำคัญสำหรับรัชกาลต่อมา การแนะนำให้ชาวนารัฐจักปลูกพืชชนิดอื่นแทนเมื่อทำนาไม่ได้ผล เป็นการเสนอแนะให้ชาวนารัฐจักช่วยตัวเองเมื่อเกิดการทำนาไม่ได้ผลไ้ทางหนึ่ง การตั้งโรงเรียนการเพาะปลูกขึ้น การรับหลักการที่จะตั้งธนาคารเพื่อการเพาะปลูกเพื่อให้เงินกู้แก่ชาวนาและเกษตรกรไปทำทุน สิ่งเหล่านี้แสดงว่ารัฐบาลได้ให้ความสนใจในการแก้ปัญหาคความยากจนและภาวะหนี้สินของชาวนายิ่งขึ้น แม้จะไม่ได้เห็นผลในรัชกาลที่ ๕ ก็ตาม โดยเฉพาะรัฐบาลได้ยอมรับความจำเป็นในการจัดระบบชลประทานสมัยใหม่ และได้เริ่มดำเนินการตามโครงการของ นายวัน เคน ไชยเด ในสมัยรัชกาลที่ ๖ แต่ก็มีอุปสรรค เพราะเกิดสงครามโลกครั้งที่ ๑ ทำให้การดำเนินงานนี้ต้องเลื่อนมาจนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ าลา เป็นต้น

ปัญหาของชาวนาเป็นเรื่องใหญ่ เพราะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้นปัญหาของชาวนาจึงเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่ต้องการความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งต้องการความจริงจังและจริงจังในการแก้ไขปัญหาควย ซึ่งสิ่งเหล่านี้พบว่ายังมีอยู่น้อยมาก ทั้งในระบับรัฐบาล ชำราชากร แม้กระทั่งในหมู่ของประชาชนชาวนาเอง ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ปัญหาหลายอย่างที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ ยังคงเกิดขึ้นต่อเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบัน เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาโจรผู้ร้าย ปัญหาความแห้งแล้ง ปัญหาฝักคอบขวา ฯลฯ เป็นต้น.