

การพัฒนาเกษตรกรรมและสหกรณ์

ประเทศด้อยพัฒนาส่วนมากมักจะมีระบบเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรม คือ การเกษตรเป็นทั้งแหล่งผลิตที่สำคัญที่สุด เป็นที่มาของรายได้ส่วนใหญ่ของประเทศ และเป็นตลาดแรงงานที่สำคัญของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศนั้น ๆ สำหรับลักษณะการเป็นประเทศเกษตรกรรมของไทยนั้นจะเห็นได้ชัดเจนจากการแสดงอัตราส่วนแจกแจงประชากรในวัยทำงานทั้งประเทศใน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด ๖,๘๓๓,๕๕๖ คน ปรากฏว่าเป็นผู้ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมถึง ๖,๐๔๔,๔๙๓ คน หรือเทียบได้เท่ากับร้อยละ ๘๘.๖ ของจำนวนแรงงานทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากสภาพที่ดินในประเทศไทยส่วนใหญ่ ตลอดจนลักษณะภูมิอากาศเอื้ออำนวยให้คนไทยประกอบอาชีพการเกษตรมากกว่าอาชีพอื่นใด ประกอบในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ รัฐบาลได้ออกกฎหมายห้ามและบังคับมิให้ชาวต่างประเทศมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญในการประกอบกิจการเกษตรกรรมเพื่อทำธุรกิจการค้าใด ๆ จึงเป็นผลทำให้จำนวนชาวต่างประเทศที่ประกอบอาชีพทางด้านกิจการเกษตรต้องลดลง จากรายงานการสำรวจในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ แสดงว่าแรงงานทางด้านกิจการเกษตรทั้งหมดในประเทศไทยนั้นเป็นเกษตรกรชาวไทย ๘๘.๓ % เกษตรกรจีน ๑.๓ % และเป็นเกษตรกรชาวต่างประเทศอื่น ๆ อีก ๐.๕ % ด้วยเหตุผลเหล่านี้เองจึงทำให้การเกษตรกลายเป็น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กองประมวลสถิติพยากรณ์, สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพที่ ๒๑
 พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๔๗ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๘๐.

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๕.

กิจการทางเศรษฐกิจหลักที่มีบทบาทต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศอย่างมากตลอดระยะเวลาอันยาวนานในประวัติศาสตร์ไทยทั้งในฐานะที่เป็นแหล่งกำเนิดรายได้ผลิตผลประชาชาติที่สำคัญ และแหล่งผลิตสินค้าขาออก ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อระบับการครองชีพของประชากรส่วนใหญ่ และการเป็นตัวกำหนดความสามารถในการพัฒนาและอัตราความเจริญของประเทศ ความสำคัญของการเกษตรที่มีต่อประเทศนี้เห็นได้อย่างชัดเจนจากการพิจารณาปริมาณสินค้าขาออกในช่วงเวลาต่าง ๆ ที่ผ่านมา ซึ่งจะเป็นผลผลิตทางด้านเกษตรกรรมถึง ๓ ใน ๔ ของปริมาณสินค้าขาออกทั้งหมด

ตารางที่ ๖

ปริมาณสินค้าขาออกที่สำคัญ ๔ ประเภทคิดเป็นร้อยละ

พ.ศ.	ร้อยละของข้าว	ร้อยละยางพารา	ร้อยละคิงุก ^{ก.}	ร้อยละไม้สัก ^{ข.}	ร้อยละสินค้าทั้ง ๔	ร้อยละสินค้าออกทั้งหมดรวมกัน ^{ค.}
๒๔๓๓	๖๙.๗		๑๑.๑	๕.๕	๘๖.๘	๑๐๐
๒๔๔๖	๗๑.๓		๖.๘	๑๐.๓	๘๘.๒	๑๐๐
๒๔๔๙	๖๙.๑		๑๑.๐	๑๑.๒	๙๑.๓	๑๐๐
๒๔๕๒-๕๓	๗๗.๖		๗.๘	๖.๘	๙๑.๙	๑๐๐
๒๔๕๘-๕๙	๗๐.๑		๑๕.๙	๓.๙	๘๙.๙	๑๐๐
๒๔๖๓-๖๗	๖๘.๒	๐.๘	๘.๖	๘.๕	๘๖.๑	๑๐๐
๒๔๖๘-๗๒	๖๘.๙	๒.๓	๙.๐	๓.๗	๘๓.๙	๑๐๐
๒๔๗๓-๗๗	๖๕.๘	๒.๐	๑๓.๘	๓.๙	๘๕.๑	๑๐๐
๒๔๗๘-๘๒	๕๓.๕	๑๒.๙	๑๘.๖	๘.๒	๘๙.๒	๑๐๐
๒๔๘๓-๘๗	๖๐.๕	๑๒.๑	๑๑.๖	๑.๖	๘๕.๘	๑๐๐
๒๔๙๐	๓๕.๓	๗.๐	๑๑.๘	๕.๑	๕๙.๒	๑๐๐

ที่มา

James C. Ingram, Economic Change in Thailand since 1850 (California : Stanford University Press, 1955), p. 94.

ก. ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๖๓ สถิติของศุลกากรจะมีเฉพาะสินค้าที่ผ่านท่าเรือกรุงเทพเท่านั้น ในขณะที่คีนุกทั้งหมดที่ส่งออกไปได้ผ่านท่าเรือกรุงเทพ ดังนั้นตัวเลขของมูลค่าสินค้าคีนุกจึงถูกประเมินและคำนวณจากจำนวนสินค้าขาออกทั้งหมดที่ผ่านท่าเรือกรุงเทพอีกทีหนึ่งโดยไม่ทราบตัวเลขจริงของคีนุกที่ส่งออกนอกประเทศตามท่าเรือต่าง ๆ แต่การประมาณนี้คงผิดพลาดไม่มากนัก เพราะปริมาณสินค้าขาออกทั้งหมดประมาณ ๘๐ % ส่งผ่านท่าเรือกรุงเทพ ส่วนที่เหลืออีก ๒๐ % จึงถูกประมาณว่าเป็นคีนุก

ข. ไม้สักที่ถูกชักลากผ่านแม่น้ำสาละวิน เข้าไปในพม่าและผ่านแม่น้ำโขง เข้าไปในอินโดจีนไม่ได้รับการพิจารณารวมอยู่ในตารางนี้

ค. ดังนั้นปริมาณสินค้าขาออกทั้งหมดในตารางนี้จึงยกเว้นตัวเลขจริงของปริมาณสินค้าขาออกสำคัญทั้ง ๒ ในข้อ ก. และข้อ ข.

ด้วยเหตุที่ประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาลไทยแต่ละชุดผูกพันอย่างลึกซึ้งกับความสามารถในการจัดหา หรือการมีเงินงบประมาณในจำนวนที่มากพอเพียงกับรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาลในแต่ละปี ดังนั้นรายได้จากภาษีสินค้าขาออกประเภทผลิตผลจากการเกษตรจึงมีความสำคัญสำหรับรัฐบาลใกล้เคียงกับการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ภายในประเทศ นอกจากนั้นแล้วสินค้าขาออกเหล่านี้ยังเป็นแหล่งที่มาสำคัญของเงินตราต่างประเทศ ปัจจัยสำคัญในการจัดซื้อสินค้าและบริการที่จำเป็นจากประเทศอื่นเพื่อการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจภายในประเทศ ดังนั้นเมื่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยยังคงเป็นแบบเกษตรกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจการเกษตรก็ยังคงเป็นเงื่อนไขและโอกาสสำคัญยิ่งที่จะนำมาซึ่งความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศ

ลักษณะและปัญหาการเกษตรในประเทศไทย

ลักษณะเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม

อาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลักของคนไทยมาแต่โบราณ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้ผลิตผลทางเกษตรเพื่อการบริโภคในเวลานั้นมากกว่าการผลิตเพื่อค้าขาย

ข้าวซึ่งเป็นอาหารหลักของชาวไทยจึงเป็นพืชหลักที่สำคัญที่สุดของเกษตรกรตลอดมา การผลิตข้าวจะมีลักษณะเป็นแบบระบบครอบครัวขนาดเล็ก และอาศัยธรรมชาติเป็นองค์ประกอบสำคัญ พื้นที่ที่ถูกเลือกเพื่อใช้ทำการเพาะปลูกส่วนใหญ่จึงได้แก่ที่ลุ่มซึ่งมีน้ำขังในฤดูฝน ทั้งที่เป็นทุ่งและลำธารซึ่งโดยรอบเป็นป่า แรงงานที่ใช้ได้แก่ แรงงานคน และสัตว์ คือ วัว ควาย และเครื่องมือแบบง่าย ๆ ที่ทำขึ้นใช้เองภายในครอบครัว หรือหมู่บ้านทั้งสิ้น เช่น โถ คราด จอบ เสียม เคียว ฯลฯ ทั้งหมดนี้มักนำมาใช้ด้วยวิธีการลงแขก เพราะทำได้รวดเร็วทันเวลากับสภาพธรรมชาติของที่นานั้น สำหรับประเภทของพืชที่ใช้เพาะปลูกนอกจากข้าวแล้วได้แก่พืชที่จำเป็นต้องใช้ในการอุปโภคและบริโภคอื่น ๆ เช่น ฝ้าย ยาสูบ พริก มะเขือ ข้าวโพด หนามทุบ มะม่วง ขนุน มะพร้าว ฯลฯ ตามความเหมาะสมของสภาพอากาศ และพื้นที่ในท้องถิ่น ผลผลิตที่ได้รับตอบแทนโดยทั่วไปมีปริมาณเพียงพอแก่การดำรงชีวิต เพราะปรากฏว่า "สภาพความเป็นอยู่ของชาวบ้านซึ่งรวมกันอยู่เป็นหมู่บ้านดังกล่าวมานี้เมื่อว่ากันอย่างกว้าง ๆ อย่างทั่ว ๆ ไปก็กล่าวได้ว่าไม่มีคนมั่งมีอย่างเหลือล้น หรือมีคนยากจนถึงคนแค่น ฉะนั้นคนในหมู่บ้านจึงมีฐานะไม่แตกต่างกันมากนัก" ในด้านตลาดและราคามีลักษณะคือ "...สิ่งอะไรซึ่งต้องการด้วยความจำเป็นก็ทำเองปลูกเอง และไว้ใช้เองเป็นส่วนใหญ่ ถ้าขาดแคลนสิ่งใดซึ่งทำเองปลูกเองไม่ได้จึงจะซื้อ หรือขาย ด้วยวิธีเอาของแลกเปลี่ยนกันที่เรียกกันในหมู่ชนว่าแลกกลางว่าแลกข้าว คือเอาข้าวเปลือกที่เหลือกินแลกเปลี่ยนกับสิ่งของอื่นที่ตนต้องการ โดยกำหนดสิ่งของที่แลกเปลี่ยนเป็นราคามาตรฐานขึ้น" แต่สภาพดังกล่าวของสังคมไทยก็ได้เปลี่ยนแปลง

๑ เสฐียรโกเศศ, ชีวิตชาวไทยสมัยก่อน (พระนคร : สำนักพิมพ์

บรรณาการ, ๒๕๑๐), หน้า ๒๓ - ๑๐๗.

ไปตามกาลเวลา ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ ปัจจัย คือ

๑. การเปลี่ยนแปลงภายในสังคมเกษตรกรรม ได้แก่ การเพิ่มจำนวนของประชากรที่เป็นสมาชิกในครอบครัวและสังคม มีผลให้เกิดความต้องการอาหารจำนวนมากขึ้น เนื้อที่เพาะปลูกจึงต้องมีการขยายตัวกว้างขวางออกไปสู่พื้นที่ว่างเปล่าหรือบริเวณป่าต่าง ๆ

๒. การเปลี่ยนแปลงภายนอกสังคมเกษตรกรรม โดยที่การค้าภายในประเทศนั้นแต่เดิมเป็นการแลกเปลี่ยนสิ่งของซึ่งกันและกัน (Barter System) ที่มีวงจำกัดอยู่ภายในหมู่บ้าน และระหว่างหมู่บ้าน ส่วนการค้าระหว่างท้องถิ่นจะมีไม่มากเพราะการขนส่งไม่สะดวก ทั้งนี้ยกเว้นภาคกลางซึ่งการค้าค้ายาและขนสัตว์ทำกันได้สะดวกโดยทางเรือ ดังนั้นแต่ละท้องถิ่นก็มักจะผลิตสิ่งของเกือบทุกอย่างที่ต้องการขึ้นในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการทำสนธิสัญญาเบาริ่งระหว่างรัฐบาลไทยกับอังกฤษในปี พ.ศ. ๒๓๕๔ ได้สร้างเสรีภาพทางการค้ามากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา การค้าระหว่างประเทศจึงขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการส่งสินค้าการเกษตรออกนอกประเทศ ดังนั้นถึงแม้ว่าปริมาณผลิตผลทางเกษตรกรรมในประเทศจะมีมากหรือน้อยเพียงใด เหนือมันจะขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ ภาวะสงคราม หรือภาวะสงบในประเทศเป็นสำคัญ แต่ความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติที่มีอยู่ก็ช่วยให้การผลิตทางการเกษตรมีส่วนเกินที่สามารถส่งออกได้ สินค้าเกษตรกรรมจึงมีฐานะเป็นสินค้าส่งออกที่มีความสำคัญต่อประเทศไทยตลอดมาจนถึงทุกวันนี้

ลักษณะและปัญหาใหม่ของการเกษตร

ภายหลังที่มีการทำสนธิสัญญาเบาริ่งในปี พ.ศ. ๒๓๕๔ แล้วได้เกิดการเปลี่ยนแปลงลักษณะและวิธีการผลิตทางการเกษตรครั้งใหญ่ขึ้นในประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ (demand) ผลิตผลทางการเกษตร เพราะปริมาณการค้าระหว่างประเทศขยายตัวมากขึ้น และขณะเดียวกันสนธิสัญญานี้ก็ได้ส่งผลสะท้อนให้เกิดระบบเศรษฐกิจการพาณิชย์ขึ้นในประเทศอีกด้วย อาชีพการทำนาใน

ระยะหลังจึงต้องใช้ทุนรอนมากขึ้นกว่าที่เคยทำมาแต่ก่อน นั่นคือ แต่เดิมสมัยที่
การค้ายังไม่เจริญก้าวหน้าชาวนาจะผลิตข้าวเพียงเพื่อบริโภคและแลกเปลี่ยนกับ
สินค้าที่จำเป็นอื่น ๆ เท่านั้น แต่ต่อมาข้าวได้กลายเป็นสินค้าที่ประเทศไทยเริ่มส่ง
ออกไปขายต่างประเทศ ชาวนาจึงมีความต้องการเนื้อที่การทำนาเพิ่มขึ้นจึงได้มี
การจับจองพื้นที่ทำนาเพิ่มขึ้นทั่วไปในบริเวณต่าง ๆ ของประเทศ พื้นที่ประกอบการ
เกษตรกรรมของไทยจึงได้แผ่ขยายออกไปอย่างกว้างขวางมากขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อผลิต
ข้าวให้มีปริมาณเพิ่มขึ้นรับกับปริมาณการส่งออก ประกอบกับปัจจัยภายในคือจำนวน
พลเมืองได้ทวีมากขึ้นตามความเจริญของบ้านเมือง ความต้องการสินค้าข้าวจึงเพิ่ม
ขึ้นเป็นลำดับ แต่เนื่องจากปกติชาวนาด่วนมากจะมีฐานะอยู่ในระดับปานกลาง และ
ค่อนข้างจะยากจนอยู่แล้ว เมื่อมีความจำเป็นจะต้องขยายการปลูกข้าวให้มากขึ้นจึง
จำต้องชวนขอความช่วยเหลือมาลงทุนทำนาให้มากขึ้นด้วยความหวังที่จะสร้างฐานะและสภาพ
ความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น ในขณะที่เกี่ยวกับระบบสินเชื่อทางการเกษตรก็ยังมีไม่เพียงพอ
เพราะธนาคารไม่ได้ให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร และรัฐบาลเองก็ไม่เคยพยายาม
อย่างจริงจังที่จะตั้งธนาคารเพื่อการเกษตร ชาวนาจึงต้องกู้เงินจากนายทุน เงินกู้ซึ่ง
ทั้งชาวไทยและชาวจีน แต่โดยปกตินายทุนเงินกู้ชาวจีนจะได้รับความนิยมจากชาวนาไทย

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, แผนนโยบายของรัฐบาลส่วนกระทรวง
เกษตรราธิการ รัฐมนตรีชุดต่าง ๆ

ถึงแม้ว่าในปีปลายสมัยรัชกาลที่ ๕ รัฐบาลเคยดำริที่จะจัดตั้งธนาคาร
เกษตร (Agricultural Bank) ขึ้นเหมือนกัน โดยให้มีสาขาแผ่ไปในส่วน
ภูมิภาค เพื่อให้เงินกู้ช่วยเหลือชาวนา แต่ชุดข้ออยู่ที่ปัญหาเรื่องเงินทุน หลัก
ประกันเงินกู้ และการควบคุมมิให้ชาวนาที่กู้ยืมเงินทอดทิ้งนาและหลบหนีหนี้สิน ที่
สุดความคิดเห็นอันนี้ก็ระงับไป พระประกาศสหกรณ์, "กระทรวงสหกรณ์และนโยบาย
ความมั่นคงของชาติ", รัฏฐาภิวัตร ๓ (กรกฎาคม ๒๕๐๕) : ๓๕๖

มากกว่านายทุนเงินกู้ชาวไทย เพราะนายทุนเงินกู้ชาวจีนเรียกเก็บดอกเบี้ยต่ำกว่า
 ชาวไทยซึ่งมีอาชีพนายทุนเงินกู้ นอกจากนั้นวิธีการกู้เงินจากชาวจีนมีพิธีรีตองน้อยกว่า
 กู้จากชาวไทยด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามที่อัตราดอกเบี้ยสูงสุดตามกฎหมาย
 ยังไม่มีการบังคับใช้ก็เป็นช่องทางหนึ่งที่บรรดานายทุนจะซุกครีดยุทธประโยชน์และใช้วิธี
 การต่าง ๆ เอาไว้เปรียบชวนา ประกอบกับชาวไทยมิได้สนใจที่จะพัฒนาเทคนิค
 และวิธีการผลิตให้พ้นจากการอาศัยธรรมชาติที่ทำงานตลอดชีวิตอายุหลายคนที่ผ่านมา
 ดังลักษณะที่ ดร. คาร์ล ซี ชิมเมอร์แมน ได้กล่าวไว้ในส่วนหนึ่งของคำแนะนำของ
 เขาว่า

เทคนิคในทางเกษตรกรรมและเศรษฐกิจของไทยยังล้าหลังอยู่มาก เพราะ
 มีโรคภัยต่าง ๆ อุดมสมบูรณ์ แต่มีผลเมืองเบาบาง ชาวชนบทจึงไม่
 ใครมีฐานะในการบำรุงกำเนิดผลและใช้หลักวิชาแห่งเศรษฐกิจให้ดีขึ้น
 นอกจากวิธีต่าง ๆ ที่ได้รับช่วงมาจากพวกขอมโบราณ หรือจากภาคกลาง
 แห่งทวีปเอเชีย เกษตรกรยังไม่คิดอ่านเปลี่ยนแปลงวิธีการการสีกรรม ไม่
 รู้จักวิธีไถนาที่ดี หรือเปลี่ยนแปลงวิธีการเพาะปลูกบางอย่างให้ดีขึ้น ไม่คิด
 อานค้ายัญญาในนาให้เตียนและใช้ปุ๋ยธรรมชาติ

นอกจากนั้นนโยบายของรัฐบาลไทยนับตั้งแต่ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบ
 เศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญาเบาริ่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอม

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

James C. Ingram, Economic Change in Thailand Since 1850, p. 67.

๒ ดร. คาร์ล ซี ชิมเมอร์แมน เป็นชาวอเมริกันที่เข้ามาสำรวจเศรษฐกิจ
 ของไทยใน พ.ศ. ๒๔๗๓ โดยใช้เวลา ๑ ปี ในท้องที่ ๓๒ จังหวัด และสำรวจตัว
 อย่างจาก ๑๕๐ ตำบล ทั้งภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาค
 ใต้

เกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมาก็ไม่ได้ทุ่มเทงบประมาณเพื่อที่จะส่งเสริมการเกษตรกรรมมากนัก แม้ว่าการขยายตัวของการเกษตรกรรมจะทำให้รายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นมากจากการส่งสินค้าออกไปขายยังต่างประเทศ ดังเช่นในช่วงระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๒ ซึ่งมูลค่าสินค้าออกและเข้าเพิ่มขึ้นถึงประมาณ ๔๕๐ % และ ๓๔๐ % ก็ตาม แต่หากที่การรุกรานของประเทศมหาอำนาจในขณะนั้นได้มีผลทำให้เงินรายได้เหล่านี้ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศโดยเน้นหนักในการปรับปรุงการปกครอง การบริหาร และกระบวนการยุติธรรม เพื่อป้องกันกรรุกรานของประเทศมหาอำนาจมากกว่าการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรม ดังจะเห็นได้จากจำนวนงบประมาณที่กระทรวงต่าง ๆ ได้รับระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๗ - ๒๔๔๕ นั้น ปรากฏว่ากระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงโยธาธิการ กระทรวงนครบาล และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกระทรวงที่ได้รับเงินงบประมาณเป็นจำนวนมากตามลำดับ คือประมาณ ๑๗.๓ % ๑๕.๐ % ๑๓.๗ % ๖.๗ % และ ๓.๔ % ในขณะที่กระทรวงเกษตรราธิการได้รับเพียง ๓.๔ % เป็นต้น ดังนั้นกิจกรรมที่จะช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้แก่การผลิตของเกษตรกรจึงไม่ได้รับงบประมาณ และการจัดดำเนินการให้ได้สัดส่วนกับการขยายตัวของเนื้อที่เพาะปลูกที่นับวันแต่จะเพิ่มขึ้นตลอดมา ตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ. ๒๔๔๑ ปรากฏว่าเนื้อที่เพาะปลูกในประเทศไทยทั้งหมดที่ต้องการการชลประทานมีถึง ๔๐,๐๐๐,๐๐๐ ไร่ ในขณะที่ประเทศไทยขณะนั้นมีบริการ ชลประทานในบริเวณจำกัดเพียง ๒,๗๕๐,๐๐๐ ไร่^๒ หรือประมาณร้อยละ

๒
พระเพ็ญ อ้นตระกูล, การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๕)", หน้า ๓๔, ๔๔

^๒ James C. Ingram, Economic Change in Thailand Since 1850

๖.๕ ของเนื้อที่เพาะปลูกที่ต่องการการชลประทานทั้งหมด ดังนั้นเนื้อที่ทำการเพาะปลูกจึงต้องประสบกับความเสียหายจากน้ำท่วม หรือขาดแคลนน้ำมากทุกปี เช่นในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ที่เกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่ขึ้นในประเทศ ปรากฏว่ามีเนื้อที่เสียหายถึง ๕.๔ ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ ๓๔ ของเนื้อที่นาทั้งหมด^๑ เป็นต้น ปัญหาภัยธรรมชาติจึงเป็นปัญหาใหญ่ที่ก่อความเสียหายให้แก่การเกษตรตลอดมา (พิจารณารายละเอียดได้จากตารางที่ ๕๓ ภาคผนวก) และนอกจากนี้แล้วการทำเกษตรกรรมในประเทศไทยยังต้องเผชิญปัญหาต่าง ๆ อีกมากซึ่งอาจจะสรุปได้ดังนี้

๑. มีการลงทุนทางการเกษตรต่ำ เพราะขาดแคลนเงินทุน
๒. การทำงานไม่เต็มที่ มีการว่างงานมาก
๓. ผลผลิตต่อไร่ต่ำ
๔. ผลิตพืชเพียงอย่างเดียว หรือ ๒ อย่างเป็นส่วนใหญ่ เช่น ปลูกพืชและพืชไร่ปีละ ๑ ครั้ง
๕. มีหนี้สินมาก แต่ส่วนใหญ่เป็นหนี้สินเพื่อการบริโภค
๖. เทคโนโลยีในการผลิตยังไม่ทันสมัย^๒

ก. ปัญหารายได้ของเกษตรกร

เมื่อลักษณะการผลิตสินค้าเกษตรกรรมมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงเฉพาะแต่ในด้านการลงทุน โดยที่วิธีการผลิตไม่ได้รับการพัฒนาแต่อย่างใด ความหวังที่

^๑สำนักงานเลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ, สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทยตั้งแต่สิ้นสงคราม ถึง พ.ศ. ๒๔๘๓ (พระนคร : โรงพิมพ์ชาวพาณิชย์ ม.ป.ป.), หน้า ๕.

^๒สมนึก ศรีปลั่ง, ความยากจนของเกษตรกรและแนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รวมมิตรไทย, ๒๕๑๕), หน้า ๒๕ - ๒๖.

จะพัฒนาความเป็นอยู่ และสภาพของชาวนาซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศจึงมีการปรับปรุงให้ดีขึ้นน้อยมาก แต่กลับส่งผลกระทบกันข้ามคือสภาพความเป็นอยู่ของชาวนาลับยากแค้นยิ่งขึ้น รายได้ของประชากรในแต่ละครอบครัวมีอัตราค่ามาก ดังเช่นรายได้ของชาวนาไทยที่มีการสำรวจในปี พ.ศ. ๒๔๙๓ ปรากฏผลว่า

๑. ชาวนาภาคกลางซึ่งมีรายได้ดีที่สุด มีกำไรจากการขายข้าวเพียงปีละ ๒๗๕ บาท
๒. ชาวนาภาคเหนือมีรายได้เพียงปีละ ๑๗๖ บาท
๓. ชาวนาภาคใต้มีรายได้เพียงปีละ ๑๒๕ บาท
๔. ชาวนาภาคอีสานมีรายได้น้อยที่สุดกว่าคนภาคอื่น คือมีรายได้เพียงปีละ ๘๓ บาท

เมื่อคิดเฉลี่ยทั้ง ๔ ภาคมีรายได้ครอบครัวละ ๑๖๕ บาทต่อปี ซึ่งนับว่าเป็นรายได้ที่ต่ำมาก เพราะเป็นปัญหาที่ล่อแหลมต่อการที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งในแง่เศรษฐกิจการเมือง (political economy) ระหว่างนายทุนกับผู้เช่าที่นาทำกิน และการที่ประชากรได้รับผลตอบแทนการใช้แรงงานตลอดทั้งปีในอัตราต่ำ นอกจากจะมีผลบั่นทอนการดำรงชีวิตของชาวนาแล้วยังเป็นผลให้ความสามารถในการถ่ายทอดหนี้สินของชาวนาเป็นไปอย่างลำบากมาก ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการลงทุนพัฒนาการเกษตรการเพิ่มประสิทธิภาพในอาชีพจึงแทบจะไม่มีทางเป็นไปได้นอกจากโดยวิธีเพิ่มการกูดืม ฐานะของชาวนาจึงมีแต่ทรุดโทรมลง ความเป็นอยู่อดคักขัดสน หนี้สินล้นพ้นตัว ในที่สุดชาวนามากมายก็ต้องเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับผู้อื่นไป ความแตกต่างในกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญนี้เองเป็นพื้นฐานของปัญหา

คาร์ล ซี ซิมเมอร์แมน, การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทสยาม,

เศรษฐกิจของประเทศ ที่นับได้ว่าเป็นปัญหาเป็นตายที่สำคัญ แต่ก็ยังไม่มีรัฐบาล
ชุดใดสามารถจะแก้ไขได้ในปัจจุบัน

สภาพความยากไร้ของชาวนาดังกล่าวซึ่งมีอยู่ทั่วประเทศนี้เนื่องจากพันที่
การทำงานส่วนใหญ่อยู่ในบริเวณภาคกลาง เพราะมีสภาพภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยกว่า
ภาคอื่น ๆ

ตารางที่ ๗

พื้นที่เพาะปลูกข้าว (ล้านไร่)

ปี	บริเวณภาคกลาง	ภาคอื่น ๆ ทั้งหมด	รวม
๒๔๗๓-๗๗	๑๑.๘	๘.๓	๒๐.๑
๒๔๗๘-๘๒	๑๒.๐	๙.๒	๒๑.๒
๒๔๘๓-๘๗	๑๔.๑	๑๑.๕	๒๕.๕
๒๔๘๘	๑๒.๑	๑๑.๕	๒๓.๕

ที่มา James C. Ingram, Economic Change in Thailand since 1850 (Stanford, California : Stanford University Press, 1955), p. 44.

พระยาสุรียานุวัตร, "เศรษฐกิจการเมือง" พิมพ์ในงานอาปนกิจศพ
นางคุณทลี วรสระริน วัชรธาตุทอง วันพุธที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (กรุงเทพ
มหานคร : บริษัทการพิมพ์, ๒๕๑๕), หน้า ๓๑.

ดังนั้นเมื่ออาชีพการทำนาสร้างปัญหาทางเศรษฐกิจ และการดำรงชีวิตแก่ชาวนาในลักษณะการก่อกวนขึ้น การเสียดุลกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวแล้ว ในบริเวณที่อาชีพการทำนาเป็นส่วนมาก หรือบริเวณภาคกลางของประเทศจึงเป็นอาณาบริเวณที่ประสบปัญหามากที่สุด จากการสำรวจสภาพของชาวนาในอำเภอหนึ่งแถบภาคกลาง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๑ ปรากฏว่าในพื้นที่ ๕๐,๐๐๐ ไร่ มีชาวนาซึ่งมีที่ดินเป็นของตนเองเพียง ๒ ราย คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ๕๐๐ ไร่เท่านั้น นอกจากนั้นเป็นของผู้คนเกือบทั้งสิ้น คือ ชาวนาต้องเช่านาของผู้คนทำประการหนึ่ง และชาวนาได้จ้างของที่ดินไว้แก่คนที่มีทรัพย์ และเจ้านายโดยมีราคาสูงพอจะไม่ให้โอกาสแก่ชาวนาผู้นั้นหาเงินมาไถ่ถอนได้ รัฐบาลในอดีตพยายามแก้ไขและช่วยหาทางปรับปรุงปัญหาต่างๆ ของชาวนา เช่น ปัญหาหนี้เชื่อในทางเกษตรกรรม ซึ่งรวมทั้งปัญหาการเช่านา หนี้สิน และอัตราดอกเบี้ย โดยรัฐบาลได้สร้างระบบสหกรณ์ขึ้นมาเป็นแห่งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๕๕ เป็นสหกรณ์ชนกิจประเภทหาทุน แต่ระบบสหกรณ์ตั้งแต่นั้นมาก็ก้าวหน้าเพียงเล็กน้อย เพราะข้อบกพร่องในระบบการจัดดำเนินการสหกรณ์ของรัฐ ตลอดจนความล่าช้าต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ รัฐบาลที่รับผิดชอบเรื่องเหล่านี้ ทำให้การบริการสินเชื่อต่างๆ ของสหกรณ์ไม่เพียงพอแก่ความต้องการของเกษตรกร ระบบสินเชื่อทางการเกษตรจึงยังคงตกอยู่ภายใต้การดำเนินงานและการตัดสินใจของนายทุนเงินกู้ พ่อค้า เจ้าของที่ดิน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ "หาเงินบ้านละบาทก็หาได้น้อยเต็มที", ไทยใหม่ (๘ ธันวาคม ๒๔๕๑)

: ๑

^๒ Phairach Krisanamis, "Paddy Price Movements and Their Effect on the Economic Situation of Farmers in the Central Plain of Thailand", p. 51.

ข. ปัญหาราคาสินค้าเกษตรกรรม

ลักษณะและปัญหาข้างกล่าวแล้วนั้นมีผลต่อเนื่องโดยตรงต่อระบบการค้าพืชผลเกษตรกรรม เพราะการกักหนีสิน และระบบสินเชื่อก่อทำให้เกษตรกรจำเป็นต้องรีบจำหน่ายผลิตผลที่ได้รับเพื่อที่จะนำเงินมาจ่ายถอนหนีสิน หรือต่ออายุข้อตกลงที่จึงใจจะเอาเปรียบด้วยการเร่งรัด ซึ่งจะบังคับให้ชาวนาไทยขายข้าวเปลือกทันทีที่ต้นข้าวสุก ข้าวที่ผลิตได้จึงเริ่มออกสู่ตลาดตั้งแต่ประมาณเดือนสิงหาคมของแต่ละปี ทำให้ราคาข้าวในเคื่อนมกราคม ถึงเมษายนส่วนใหญ่ราคามักจะตกต่ำกว่าราคาเฉลี่ยของทั้งปี ผู้ซื้อข้าวเปลือกซึ่งส่วนใหญ่ คือ พ่อค้าข้าวเปลือก พ่อค้าเร่ นายทุนเงินกู้ และเจ้าของโรงสี จึงอยู่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจต่อรองและกำหนดราคา เพราะว่ามีข้าวปริมาณมากในท้องตลาดขณะนั้น ยิ่งกว่านั้นพ่อค้าเหล่านี้มักจะจงใจที่จะฉ้อโกงชาวนาโดยอาศัยตาชั่ง หรือถ่วงราคาสินค้าอีกด้วย

การที่ข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศนี้ทำให้ข้าวที่ผลิตได้ทั้งหมดในปีหนึ่ง ๆ ประมาณ ๑ ใน ๕ จึงถูกส่งไปขายนอกประเทศ ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญของโลกตลอดมา เช่น ก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๗ - ๒๔๘๑ ไทยสามารถผลิตข้าวส่งออกขายตลาดโลกได้เป็นอันดับ ๒ (รองจากพม่า) และสามารถผลิตข้าวขายได้ถึง ๑๕ % ของข้าวในตลาดโลก^๒ ราคาข้าวจึงถูกกำหนดโดยปริมาณการผลิต และความต้องการของตลาดต่างประเทศในแต่ละปีอีกชั้นหนึ่งด้วย สาเหตุเหล่านี้จึงทำให้ชาวไร่ชาวนาซึ่งเป็นผู้ลงทุนลงแรง ไม่อาจกำหนดราคา วางนโยบายในการจัดจำหน่ายและอื่น ๆ ด้วยตัวเองได้ และเมื่อเป็นเช่นนี้ก็ไมอาจได้รับผลประโยชน์ที่แน่นอนและเต็มเม็ดเต็มหน่วย นอกจากนั้นระบบการค้าเสรีของประเทศทำให้ขั้นตอนของการค้าข้าวทั้งภายในและภายนอกต้องผ่านพ่อค้าคนกลางหลายชั้นพอ-

^๑ Ibid., pp. 14 - 15.

^๒ Ibid., p. 5.

ค่าเหล่านี้ต่างก็ซุกครีคเอาส่วนเกินจากการลงทุนของชาวนาไปหมด ซึ่งชาวนาก็ไม่อยู่ในสภาพที่จะหลีกเลี่ยงได้ เพราะปัจจัยสำคัญอื่น ๆ ที่จะเอื้อประโยชน์ให้เกิดการขยายและคล่องตัวทางการค้า คือ ถนน และบริการการขนส่งอื่น ๆ เช่น การขนส่งทางน้ำก็ไม่ได้รับการพัฒนาเพื่อมุ่งสนองประโยชน์ทางการค้าโดยตรง จนเมื่อเวลานั้นรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมแต่เพียงการคมนาคมขนส่งทางรถไฟเท่านั้น จนเมื่อทางรถไฟมีสภาพเกือบจะเจริญถึงขนาดแล้วจึงได้เริ่มมีนโยบายที่จะสร้างถนนขึ้น แต่ก็ยังคงมีแนวความคิดว่าจะไม่สร้างถนนแข่งกับทางรถไฟอยู่ ถนนจึงเกิดขึ้นอย่างจำกัดในลักษณะเป็นทางสายสั้น ๆ เพื่อป้อนสินค้าให้แก่การรถไฟ ประกอบกับชาวนามีความรู้ในเรื่องราคา และตลาดข้าว ขณะเดียวกันก็ไม่ค่อยมีเงินใช้จ่าย ชาวนาจึงไม่สามารถที่จะเข้าไปทำหน้าที่ผู้ค้าผลผลิตด้วยตนเองได้ จำเป็นต้องพึ่งพ่อค้าคนกลางตลอดมา พ่อค้าคนกลางจึงไม่ใช่จะเป็นเพียงผู้ซื้อ และขายข้าวเปลือกเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่ให้ชาวนากู้เงิน บริการให้ยืมสินค้าต่าง ๆ ล่วงหน้าแก่ชาวนา เป็นเจ้าของและให้เขาที่ทำกิน ขายสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น เจ้าของบริการขนส่งต่าง ๆ เจ้าของกิจการโรงสี พร้อมทั้งเป็นผู้จัดการส่งสินค้าออกไปขายยังต่างประเทศอีกด้วย^๒ จึงเป็นผู้กุมอำนาจทางการผลิต และการค้าพืชผลลึกรวมไว้ทั้งหมด ลักษณะและปัญหาทางเกษตรกรรมในประเทศไทยแม้จนปัจจุบันจึงเกิดขึ้นและถูกพันนาการจากระบบและวิธีการของพ่อค้าคนกลางนี้เอง

^๑ เฉลิม คำรพวงศ์, "การพัฒนาเศรษฐกิจในด้านการค้าและการคมนาคมของประเทศไทย", หน้า ๑๑, ๓๑.

^๒ ชัยภักดิ์ บุรุษพัฒน์, รวบรวม, ชาวจีนในประเทศไทย, หน้า ๑๓๗.

นโยบายพัฒนาการเกษตร

ลักษณะการเป็นประเทศเกษตรกรรมของไทยที่อาศัยความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยเป็นเงื่อนไขสำคัญได้ผลักดันให้การเกษตรเป็นกิจกรรมหลักทางเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นลักษณะสำคัญที่สร้างโอกาสในการตั้งตัวอย่างรวดเร็วให้แก่ประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของ Rostow ที่กล่าวว่า ระยะเวลาความเจริญทางเศรษฐกิจจากขั้นสภาพก่อนเคลื่อนที่ (pre take - off period) มาเป็นขั้นสภาพเคลื่อนที่ (take - off) ใต้นั้น จะต้องมีการเพิ่มขึ้นของผลผลิตด้านการเกษตรก่อน ซึ่งแสดงว่าประเทศที่ได้เปรียบในด้านทรัพยากรธรรมชาติ เช่นประเทศไทย ย่อมมีโอกาสที่จะก้าวไปสู่สภาพเคลื่อนที่ (take-off) ได้ง่ายกว่าประเทศที่เสียเปรียบในเรื่องนี้ เมื่อคำนึงถึงหลักการข้อนี้เราจะเห็นได้ว่า เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามมีนโยบายที่จะสร้างชาติให้มีความเจริญรุ่งเรือง ได้ดำเนินการอย่างถูกต้องจน ดังจะเห็นได้ว่า การเกษตรได้รับการส่งเสริมและพัฒนาให้มีความเจริญเพื่อเป็นพลังสำคัญในการสร้างชาติให้เป็นมหาอำนาจตามนโยบายและความต้องการของท่านผู้นำในขณะนั้นด้วย ดังคำปราศรัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ว่า

...เราจะช่วยกันอย่างไรที่จะไม่ให้พี่น้องราษฎรของเราต้องกินหยู่ง คัดคัตขาดแคลน เคยเห็นบางคนกินแค่ว่ากับนิ้วพริก บางคนถึงอดข้าวก็มี ทั้ง ๆ ที่เรามีข้าวส่งไปขายต่างประเทศได้ปีละหลายร้อยล้านบาท ทำอย่างไรจึงจะทำให้พี่น้องราษฎรของเรามีหมู เป็ด ไก่ กินแทนที่จะกินสัตว์เลื้อยคลานที่ไม่สมควรกินเป็นอาหารหรือเอาใบไม้มากินแทนพริกกับเกลือ

หลา มยิ่น, เศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนา, แปลโดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๗), หน้า ๖ - ๘.
 ๒ กรมโคสนาการ, ประมาณวัชชีม (พระนคร : ม.ป.ท., ๒๔๘๖), หน้า ๒๕ - ๒๗.

โดยให้ความสำคัญทั้งในด้านความสำคัญทางการเกษตร และความสำคัญในฐานะเป็นสิ่งนำมาซึ่งวัตถุดิบป้อนโรงงานที่ขยายออกตามวิธีบำรุงการเศรษฐกิจในขณะนั้น นอกจากนี้การเกษตรยังเป็นสาขาเศรษฐกิจที่ทุนเจ้าสร้างความสำเร็จเติบโตให้แก่สาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ ด้วยโดยเฉพาะสาขาการค้าส่งและค้าปลีก สาขาการธนาคาร การประกันภัย สาขาการคมนาคม และการขนส่ง ซึ่งเป็นสาขาใหญ่ ๆ ในทางเศรษฐกิจของประเทศแทบทั้งสิ้น ประกอบกับการที่รัฐบาลแถลงนโยบายไว้โดยตั้งความมุ่งหมายส่วนสำคัญไปในทางสร้างชาติ การสร้างความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับพัฒนาเศรษฐกิจทางการเกษตรในระยะต้น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตการเกษตร รวมทั้งประเภทและคุณภาพให้สูงขึ้นทั้งภาคเอกชน และภาครัฐบาล ผลผลิตที่ได้รับจะก็สามารถจำหน่ายได้ผลตอบแทนในอัตราสูงทั้งในตลาดภายใน และตลาดต่างประเทศ ดังนั้นนโยบายการเกษตรของรัฐบาลชุดนี้จึงมีได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะในส่วนกลางเท่านั้น แต่มีความหมายกว้างไกลที่จะต้องปรับปรุงถึงชนบทอันเป็นพื้นที่ประกอบการเกษตรส่วนใหญ่ของประเทศอีกด้วย

นโยบายเพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตรของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เริ่มต้นด้วยการเร่งขยายเนื้อที่ทำการเพาะปลูก ขยายการใช้แรงงานและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้มากยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติการทำสวนครัว และเลี้ยงสัตว์ขึ้นเพื่อให้ประชาชนทุกครัวเรือนต้องทำการเพาะปลูก และเลี้ยงสัตว์อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อให้สามารถพึ่งตัวเองได้ในทุกครัวเรือน และถ้าทำให้เป็นล่ำเป็นสันได้ก็ยิ่งดี นอกจากนี้รัฐบาลยังให้ความช่วยเหลือในด้านเงินทุนด้วยการตราพระราชบัญญัติ

จัดการกู้เงินในประเทศเพื่อเกษตรกร พุทธศักราช ๒๔๘๑ เพื่อจัดการกู้เงินในประเทศ จำนวน ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้น โดยการออกพันธบัตรเงินกู้อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๔^๒ ต่อปี กำหนดไถ่ถอน ๓๐ ปี^๑ เงินจำนวนนี้จะนำมาเป็นทุนในการผลักดันและดำเนินการพัฒนาการเกษตรตามนโยบายของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพด้วยการนำมาให้เกษตรกรไทยกู้ยืมอีกต่อหนึ่ง แต่เนื่องจากภาวะการเมืองระหว่างประเทศในขณะนั้นอยู่ในสภาพสงคราม รัฐบาลและคนไทยทั่วไปต่างก็ยอมรับว่า "เหตุการณ์ของโลกอยู่ในภาวะอันตึงเครียด จะเกิดสงครามขึ้นเมื่อไรจะเป็นในวันพรุ่งก็พยากรณ์ไม่ได้"^๒ และไม่ว่าประเทศเราจะเข้าร่วมสงครามหรือไม่ก็ตาม ผลของสงครามย่อมจะต้องกระทบกระเทือนถึงอย่างแน่นอนไม่มากก็น้อย รัฐบาลจึงนโยบายไปในทางที่จะจัดทำ หรือแสวงหาสิ่งจำเป็นต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ในประเทศของเราทั้งหมดอย่างรีบด่วน เพราะรัฐบาลมุ่งหวังที่จะให้การพัฒนาการเกษตรนี้ บรรลุผลเป็นการเตรียมสะสมเสบียงอาหารไว้ให้พอเพียงสำหรับเลี้ยงพลเมืองทั่วประเทศ เพื่อที่จะเผชิญหน้ากับอุปสรรคต่าง ๆ และสภาพคับขันอันจะเกิดจากการสงคราม และเพื่อสร้างความมั่นคงในระยะยาวให้แก่ประชาชนและประเทศชาติอันหมายถึงรัฐบาลด้วย^๓ นอกจากนี้รัฐบาลยังเชื่อว่าการพัฒนาการเกษตรจะก่อให้เกิดผลดีทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของอาหาร ทำให้การครองชีพของประชาชนดีขึ้น ซึ่งนอกจากจะนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยรวมแล้วยังมี

ศูนย์จักษุวิทยา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑พระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อเกษตรกร พุทธศักราช ๒๔๘๑, ราชกิจจานุเบกษา ๕๖(๑๗ เมษายน ๒๔๘๒) : ๓๑๖ - ๓๑๗

^๒"รัฐบาลใหม่มีแนวเข้มแข็ง", ไทยใหม่ (๑๔ ธันวาคม ๒๔๘๑) : ๓

^๓"ขอให้เตรียมเพื่อความสวัสดิภาพ", ศรีกรุง (๕ กันยายน ๒๔๘๒)

ผลสะท้อนให้เกิดประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ด้านการทหารด้วย คือ เป็นการบำรุง
จิตใจประชาชนให้เข้มแข็งเพื่อใช้เป็นพลังที่จะช่วยกันทำสงคราม

จากการที่รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มองเห็นความสำคัญและความ
จำเป็นอย่างรีบด่วนของการพัฒนาการเกษตรของชาตินี้ รัฐบาลจึงได้กำหนดจุดจุดหมาย
และนโยบายให้กระทรวงเกษตรนำไปปฏิบัติตั้งแต่รัฐบาลเข้าบริหารประเทศ เมื่อวันที่
๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๑ โดยมีนโยบายหลัก คือ

๑. จะบำรุงพืชผลพื้นเมืองตลอดถึงสัตว์ให้มีคุณภาพ และปริมาณเป็นสินค้า
สำคัญขึ้นโดยวิธี เช่น ปรายโรคร้ายต่าง ๆ ควบคุมและสงวนพันธุ์สัตว์ป่าและจิ้งจกวาง
ค่านักและตรวจสัตว์ที่ส่งไปขายต่างประเทศให้ดียิ่งขึ้น จัดการบำรุงหนองบึงให้เป็น
ที่เพาะ และสงวนพันธุ์ปลา และส่งเสริมการประมงทะเลด้วย

๒. กำนันการชลประทานจะทำงานก่อสร้างสิ่งที่ยังค้างอยู่ให้เสร็จ และจัดวาง
โครงการชลประทานต่อไป ในภาคที่ยังไม่สามารถจัดวางโครงการใหญ่ได้ก็จะจัด
วางโครงการย่อยตามลำดับความจำเป็น

๓. จะปรับปรุงวิธีการบำรุง และรักษาป่าไม้ให้เป็นผลดียิ่งขึ้นทั้งในด้าน
คุณภาพ และปริมาณ

๔. จะขยายการสหกรณ์ให้ยิ่งขึ้น และจัดตั้งสหกรณ์รูปอื่นสุดแต่ความจำเป็น
ก่อนหลัง

เมื่อกระทรวงเกษตรได้รับนโยบายนี้จากคณะรัฐมนตรีแล้วได้กำหนดกิจการ
ที่จะกระทำเพื่อสนองนโยบายออกเป็น ๔ ประการ คือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑. พิบูลสงคราม, จอมพลป. พิบูลสงคราม เล่ม ๔ (กรุงเทพฯ : ศูนย์
การพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ๓๒๔.

๒. กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, นโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑
ถึงคณะที่ ๓๘ พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๑๕, หน้า ๒๒.

๑. จะทำการปราบปรามโรครินเคอร์เปสต์ในภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคอีสาน ทำซีรัมและวัคซีนสำหรับป้องกันโรครินเคอร์เปสต์ โรคมาร์โบน กับโรคแอนแทรกซ์ ตลอดจนวางระเบียบในเรื่องค่านักสัตว์ และตรวจสัตว์ที่ส่งไปขาย ณ ต่างประเทศ

๒. จะอบรมราษฎรให้เกิดความรู้ ความชำนาญ และความนิยมในการเกษตร อันเป็นทางส่งเสริมให้ได้ประกอบอาชีพเป็นปึกแผ่นยิ่งขึ้น

๓. จะจัดทำและบำรุงหนองบึงที่ได้สำรวจแล้วให้เป็นที่เพาะ และขยายพันธุ์ปลา และจะบำรุงส่งเสริมการประมงทางทะเล โดยเริ่มดำเนินการอบรมชาวประมงให้เกิดความรู้ความชำนาญ และความนิยมในการประมงทางทะเล

๔. ส่งเสริมและอบรมคนไทยให้เกิดความรู้ ความชำนาญ และความนิยมในการอุตสาหกรรมเหมืองแร่

๕. จะดำเนินการก่อสร้างทำการชลประทานที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จ และจัดการโครงการชลประทานต่อไปตามกำลังทรัพย์ และความจำเป็น และประสานการขนส่งของประเทศ เพื่อสนับสนุนการเพาะปลูก และการค้าให้ได้รับความสะดวกยิ่งขึ้น

๖. จะปรับปรุงวิธีการบำรุง และรักษาป่าไม้ในทางปริมาณ และคุณภาพตามหลักวิธีการป่าไม้

๗. จะพยายามจัด ควบคุม และสงวนพันธุ์สัตว์

๘. จะขยายสหกรณ์กุยมี และจัดตั้งสหกรณ์รูปอื่น ๆ สุดแต่ความจำเป็นก่อนหลัง ตามกำลังทรัพย์และสมรรถภาพขององค์การนั้น ๆ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, แผนนโยบายของรัฐบาลส่วนกระทรวง
เกษตรราษฏกร วัฒนตรียศดต่าง ๆ "เรื่องนโยบายราชการส่วนเกษตร"

ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๘๔ ขึ้นนั้นได้มีการปรับปรุงหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตรด้วย คือ

๑. แยกกรมเกษตรและการประมง เป็น ๒ กรม คือ กรมเกษตรและกรมการประมง โดยที่ทั้ง ๒ กรมนี้คงขึ้นอยู่กับกระทรวงเกษตร

๒. แยกกรมที่ดินและโลหกิจ เป็น ๒ กรม คือ กรมที่ดิน ไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย และกรมโลหกิจไปขึ้นกับกระทรวงการเศรษฐกิจ

ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ขึ้นในหน่วยงาน แต่นโยบายของกระทรวงเกษตรก็ยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ให้ผิดไปจากนโยบายหลักที่รัฐบาลมอบให้หรือนโยบายที่กระทรวงเกษตรได้วางเอาไว้ดังที่กล่าวมาข้างต้น

ต่อมาเมื่อภาวะการเมืองบ้านเมืองผันแปรไปเนื่องจากสงครามโลกทวีความรุนแรง และขยายตัวออกไปกว้างขวางยิ่งขึ้น จนได้มีผลทำให้ประเทศไทยจำต้องสละนโยบายเป็นกลางหันเข้ามาร่วมทำสงครามโลกครั้งนี้ด้วยในวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๔ ภาวะการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพสงครามอย่างแท้จริงจึงได้ส่งผลให้รัฐบาลไทยจำต้องปรับปรุงแก้ไขนโยบายต่าง ๆ ใหม่ โดยรัฐบาลให้เหตุผลว่า "เมื่อ

กระทรวงเกษตร, "ประวัติกระทรวงเกษตร" พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานเปิดตึกที่ทำการกระทรวงเกษตร ๑ เมษายน ๒๕๐๐ (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, ๒๔๙๙), หน้า ๒๐๗.

๒ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, แฟ้มการรับ - ส่งรายงานระหว่างรัฐมนตรี "คำสั่งกระทรวงเกษตรราชการ ค่วน ที่ น. ๕๓๓๖/๒๔๘๔ เรื่องนโยบายที่จะแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๔๘๔"

เหตุการณ์ได้ผันผวนมาอย่างรุนแรงถึงเพียงนี้ก็ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าโครงการต่างๆ ที่จัดตั้งไว้สำหรับในยามสงบนั้นไม่สามารถจะใช้ต่อไปได้ และนโยบายที่แถลงไว้ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๔๘๑ นั้นก็ย่อมจะพ้นสมัย" แต่อย่างไรก็ตามท่านผู้นำของไทยก็ได้หยุดหย่อนในการทำนุบำรุงสร้างชาติ ตรงกันข้ามกลับกำหนดนโยบายสร้างชาติอย่างแข็งขันขึ้นไปพร้อม ๆ กับการปฏิบัติการรุกรบตามกติกาสัญญา ด้วยเหตุนี้การส่งเสริมเพื่อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลจึงได้ดำเนินการอย่างจริงจังและรีบด่วน เพราะในขณะนั้นแม้ภาวะการณ์โดยรอบด้านจะมีความคับขันเพียงไร รัฐบาลก็ยังคงมีฐานะมั่นคงทางการคลังในการใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อการลงทุนทุกด้านที่จะยังผลให้เกิดความเจริญของชาติในอนาคต^๒

ดังนั้นในด้านการเกษตรรัฐบาลจึงได้กำหนดหลักสำคัญไว้ว่าจะมุ่งบำรุงกลุกรรมให้ได้ผลเพิ่มพูนยิ่งขึ้นโดยรวดเร็ว เพื่อให้มีพืชผลพอใช้ในประทศยามสงคราม และเพื่อให้สามารถส่งพืชผลออกขายนอกประเทศให้มากที่สุดที่จะทำได้^๓ หลังจากนั้นไม่

^๑ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, นโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะรัฐมนตรีคณะที่ ๑ ถึงคณะที่ ๓๘ พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๑๘, หน้า ๖๘.

^๒ "ฐานะการเงินของไทย", ไทยใหม่ (๑๗ พฤศจิกายน ๒๔๘๔)

: ๑๐

^๓ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, นโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะรัฐมนตรีคณะที่ ๑ ถึงคณะที่ ๓๘ พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๑๘, หน้า ๗๖.

นานก็ปรากฏผลว่าแม้รัฐบาลชุดนี้จะบริหารประเทศในระหว่างสงคราม แต่แทนที่
 ผลผลิตทางเกษตรจะลดลงก็กลับตรงกันข้ามคือ ผลผลิตกลับเพิ่มมากขึ้น แต่ขณะ
 เดียวกัน ภัยเหตุน้ำที่รัฐบาลกำหนดนโยบายด้วยความมุ่งหมายที่จะให้เกิดผลต่อความ
 มั่นคงทางเศรษฐกิจ และการเมืองเพื่อเป็นพลังพื้นฐานในการทำสงคราม แนว
 นโยบายในการพัฒนาการเกษตรจึงมิได้ทำในแบบที่มุ่งส่งเสริมพัฒนาพืชผลการเกษตร
 ที่สำคัญ ๆ ในลักษณะให้ความช่วยเหลือ พัฒนาการเพาะปลูก หรือปกป้องคุ้มครอง
 ผลประโยชน์จากการขายพืชผล ทั้งที่สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อเกษตร
 กรไทย คือหลังการทำสนธิสัญญาเบาริ่งปี พ.ศ. ๒๓๙๘ เป็นต้นมา ตลาดต่าง
 ประเทศที่มีต่อสินค้าเกษตรโดยเฉพาะข้าวได้ขยายตัวมากขึ้น พื้นที่ปลูกพืชอื่น ๆ จึง
 มีขนาดเฉลี่ยลดลงตามลำดับเมื่อเทียบกับข้าว และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาข้าวจึงได้กลายเป็น
 เป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญตลอดมา แต่เมื่อนโยบายทางการเกษตรมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อ
 ป้องกันการขาดแคลน และสะสมพลังเพื่อการสงคราม ฉะนั้นนอกจากข้าวจะไม่ได้รับ
 การส่งเสริมมากเป็นที่สุดดังในอดีตแล้ว รัฐบาลยังได้กำหนดนโยบายในลักษณะให้มี
 การชักชวนประชาชนให้หันมานิยมการเลี้ยงสัตว์และปลูกพืชไร่อื่นที่จำเป็นต่อการดำรง
 ชีวิต และเพื่อเป็นวัตถุดิบสำหรับการอุตสาหกรรมในประเทศที่จะสร้างหรือพัฒนาขึ้นมา
 เพื่อทดแทนสินค้าต่างประเทศที่จะต้องขาดแคลนไปจากผลของการสงครามแทนข้าวด้วย
 ดังเช่นคำสั่งของจอมพล ป. พิบูลสงครามฉบับหนึ่งที่ออกเมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๔๘๖ มีสาระ
 สำคัญ คือ

บัญญัติ ยรรยงสติกัย, "บทบาทของอุตสาหกรรมขนาดย่อมในการ
 พัฒนาเศรษฐกิจ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์, ๒๕๑๐), หน้า ๕๑.

๒

James C. Ingram, Economic Change in Thailand since 1850, p. 50.

ให้บอกมหาดไทยว่า ขอให้ทางข้าหลวง นายอำเภอดีใจแก่ราษฎรว่า
 เวลาการทำงานข้าวมี่ปริมาณมากจนเหลือแล้ว ต่อไปถ้าทำเพิ่มกันอีก
 จะทำให้ราคาข้าวถูกลงมาก ฉะนั้นต่อไปนี้หากให้ช่วยกันทำไร เช่น ไร
 ฝ้าย ไรถั่ว ไรถั่ว ไรละหุ่ง ไรหอม ไรกระเทียม เหล่านี้เป็นต้น
 ฉะเพาะที่เห็นว่า เป็นไรที่ดีที่สุด คือ ไรฝ้าย ถ้าไม่ชอบทำไรก็ให้เพาะ
 ปลูกกับข้าว คือ เลี้ยงสัตว์ หากให้ทุกครัวเรือนคนนอกเขตเทศบาลมีการ
 เลี้ยงวัว ควาย หมู เป็ด ไก่ นก ปลาทั่วกัน ตามที่กล่าวนี้ จะเห็น
 ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายของชาติ จากปลูกข้าวเป็นปลูกพืชไร กับ
 เพาะกับข้าว ขอให้ช่วยกำกับเจ้าหน้าที่ปกครองตามนครว กับส่งโคสนา
 การข้ามทำโคสนาชักชวน

ซึ่งต่อมาในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๖ ผู้ช่วยอธิบดีกรมโฆษณาการ
 ก็ได้แถลงข่าวแก่ผู้แทนหนังสือพิมพ์ถึงปัญหาเกี่ยวกับอาหารและเกษตรกรรมของ
 ประเทศตามนโยบายและคำสั่งของหัวหน้ารัฐบาล เพื่อให้ประชาชนทุกคนปฏิบัติความว่า

เป็นความประสงค์ของทางราชการเป็นอย่างยิ่งก็คือว่า ข้าวของเราใน
 ปัจจุบันนี้เรามีมากเพียงพอที่จะกินแล้ว เพียงแต่ให้ได้ผลอย่างปีที่แล้วมาก็
 พอ ไม่ต้องการขยายมากไปกว่านั้น นโยบายสั่งของเราไม่เกี่ยวกับข้าว
 แต่เกี่ยวกับกับข้าวและเครื่องแต่งตัว ขอให้เรายึดมั่นในคำขวัญข้างเค็ด
 เค็ดที่ว่าเราไม่แพ้สงครามเพราะอดตาย เพราะข้าวของเรามีพอรับประทาน
 แล้ว ฉะนั้นขอให้เรารวมมือกันสั่งกับข้าว ขอให้เราสั่งเครื่องนุ่งห่มซึ่ง
 เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างมาก ผลที่เราได้รับจากการร่วมมือกัน
 ครั้งนี้คือ เราจะเป็นชาติที่มีชื่อเสียงที่สุด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม, สมุดสั่งงานฝ่ายพลเรือน เล่ม ๒,
 หน้า ๓๑ - ๓๒.

๒ "จะมีกฎหมายการเลี้ยงสัตว์", สรีกรุง (๒๓ กรกฎาคม ๒๔๘๖)

จากลักษณะของคำสั่งต่าง ๆ ข้างต้นเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลชุดนี้มี
 แนวนโยบายในการพัฒนาการกลไกกรมของประเทศที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับแนวนโยบาย
 เดิมของรัฐบาลชุดก่อน ๆ คือเป็นนโยบายที่ผู้บริหารประเทศต้องการให้มี
 ลักษณะเป็นการสนองนโยบายการเมืองที่สอดคล้องกับภาวะการเมืองบ้านเมืองที่กำลังอยู่
 ในระหว่างสงคราม เพื่อผลการที่ประเทศจะสามารถเผชิญหน้ากับการสงครามได้
 อย่างดีและเป็นพลังเพื่อที่จะชนะการสงครามนั้น อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะสร้างความ
 ยิ่งใหญ่และการเป็นมหาอำนาจให้กับประเทศตามความต้องการของท่านผู้นำจอมพล ป.
 พิบูลสงคราม

มาตรการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรรม

ปัญหาการเกษตรไม่เหมือนปัญหาอื่น ๆ เพราะปัญหาค้านี้ไม่ใช่อยู่ที่การ
 กีดกันชาวต่างชาติ หรือคั่งอำนาจการประกอบการเกษตรมาอยู่ในมือคนไทยดังเช่น
 อาชีพการค้าหรืออุตสาหกรรม เพราะคนไทยส่วนใหญ่นิยมประกอบอาชีพนี้มานานตลอด
 เวลาในประวัติศาสตร์อันยาวนานของประเทศไทย ขณะเดียวกันก็มีชาวต่างชาติจำนวน
 น้อยมากที่ขุดอาชีพเหล่านี้เป็นอาชีพหลัก ดังนั้นปัญหาของรัฐบาลจึงอยู่ที่การพยายามส่งเสริม
 พัฒนาการเกษตรของชาวไทยให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นกว่าเดิมเป็นสำคัญ

นับแต่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เริ่มเข้ามาบริหารประเทศ การพัฒนางาน
 เกษตรของชาติก็ได้ดำเนินไปพร้อมกับการพัฒนาสิ่งอื่น ๆ ที่ผู้นำรัฐบาลชุดนี้คิดว่าจะนำ
 ความเจริญก้าวหน้า ความยิ่งใหญ่มาให้ประเทศชาติและประชาชนชาวไทย กระทั่ง
 ต่อมาเมื่อประเทศต้องเข้าสู่ภาวะสงครามรัฐบาลจึงตระหนักดียิ่งขึ้นถึงสภาพความเป็น
 ไปที่แท้จริงของประเทศไทยที่เป็นประเทศเกษตรกรรม ซึ่งต้องพึ่งรายได้จากสินค้าออก
 ที่สำคัญเพียงไม่กี่ประเภท เพื่อที่จะนำมาแลกเปลี่ยนกับสินค้าสำเร็จรูป เครื่องจักรกล
 หรือสินค้าที่จำเป็นอื่น ๆ ที่จะใช้ในการพัฒนาประเทศที่ต้องประสบปัญหาขาดแคลนไป
 อันเนื่องมาจากการสงครามทำให้การติดต่อค้าขายระหว่างประเทศไม่สามารถดำเนิน
 ไปได้ดังเช่นปกติ และถ้าปล่อยให้สภาพการณ์เช่นนั้นเป็นไปโดยไม่ได้อะไรทางแก้ไขแล้ว

ในที่สุดก็จะกลายเป็นปัญหาที่รัฐบาลไม่สามารถจะจัดการอะไรได้เลย ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหานี้เสียแต่ต้นมือรัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อเร่งรัดส่งเสริมการผลิตพืชผลทุกชนิดที่จำเป็นต้องใช้ขึ้นภายในประเทศ แม้ว่าโดยปกตินั้นการให้ความช่วยเหลือและการอำนวยความสะดวกในการผลิตสินค้า หรือกิจการทางเศรษฐกิจในประเทศจะเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐบาลแต่ละประเทศอยู่แล้วก็ตาม แต่รัฐบาลชุดนี้ซึ่งนิยมใช้ลัทธิชาตินิยมเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย หรือมาตรการมุ่งหมายที่จะนำลัทธิชาตินิยมมาเป็นแรงผลักดันการพัฒนาเกษตรกรรมและธุรกิจที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อีกด้วย ทั้งนี้เพื่อที่จะ ย่อแย่งเอาการประกอบอาชีพทางการเกษตรทุก ๆ ด้านให้ตกมาอยู่ใต้การดำเนินการของคนไทย ดังนั้นผู้ที่ได้รับผลกระทบกระเทือนโดยตรงคือ ชาวต่างชาติในประเทศไทยนั่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ชาวจีน ซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศที่ใหญ่ที่สุด และเมื่อประเทศไทยเข้าเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่น ซึ่งเป็นคู่สงครามกับจีนในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๔ แล้ว นโยบายชาตินิยมของรัฐบาลก็ยิ่งเพิ่มลักษณะความรุนแรง และเปิดเผยยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ และยุทธศาสตร์การทหารประกอบกัน มาตรการเหล่านี้สามารถแยกพิจารณาออกได้ คือ

๑. การส่งเสริมและพัฒนากาไรใช้ที่ดินของคนไทย
๒. การพัฒนากิจการรากฐานการเกษตร
๓. การส่งเสริมและพัฒนากาไรผลิต
๔. การพัฒนาระบบสหกรณ์

๑. การส่งเสริมและพัฒนากาไรใช้ที่ดินของคนไทย

อาชีพเกษตรกรรมซึ่งแทบทุกประเภท เช่น การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การป่าไม้ หรือ การประมง ล้วนต้องใช้ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นการพัฒนาเกษตรกรรมทุกสาขาเพื่อให้สามารถบรรลุผลตามความมุ่งหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้จะต้องมีพื้นฐานสำคัญอยู่ที่การส่งเสริมและสนับสนุนให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการ

เกษตรแต่ละอย่างนั้น แต่ในระยะต้นที่รัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศยังไม่ได้กำหนด
 วิธีดำเนินการที่แน่ชัด ต่อเมื่อในระยะหลังประเทศต้องเผชิญหน้ากับการสงครามและ
 นับวันแต่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นทุกที ความต้องการที่จะระดมสรรพกำลังเพื่อการ
 ทหารและป้องกันราชอาณาจักรแคลนสิ่งอุปโภคบริโภคที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตมิให้ เกิดขึ้น
 กับประชาชนซึ่งจะมีผลต่อการมีเสถียรภาพมากพอที่จะทำสงครามของประเทศได้ทวี
 ความสำคัญขึ้นมาเป็นลำดับ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินการที่จะเพิ่ม
 อัตราการผลิตขึ้นภายในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องและมีผลต่อการเร่งรัดการผลิต
 พืชผลนี้รัฐบาลต้องจัดการส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูกพืชพันธ์ และเลี้ยง
 สัตว์ต่าง ๆ ให้เพิ่มมากขึ้น อันจะทำให้พื้นที่กร้างว่างเปล่าที่สามารถจะใช้ประกอบ
 การเกษตรได้ซึ่งมีอยู่จำนวนมากมาได้ถูกนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ตาม
 ต้องการของประเทศในยามสงคราม และจากความคิดดังนี้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม
 ท่านผู้นำประเทศขณะนั้นจึงได้ประกาศแก่ประชาชนว่า

สิ่งที่ข้าพเจ้าอยากเน้นให้มากที่สุดคือ รัฐบาลมีความมุ่งหมายอันแรงกล้าที่จะ
 ให้พี่น้องชาวไทยแยกย้ายกันไปจับที่ที่กร้างว่างเปล่าทำประโยชน์ทางหาทรัพย์
 ในดิน สิ้นในน้ำ ... รัฐบาลพร้อมใจที่จะให้กรรมสิทธิ์แก่ราษฎรที่ปฏิบัติถูก
 ต้องตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และช่วยเหลือพี่น้องชาวไทยพากันแยกย้าย
 ไปทำมาหากิน ตั้งภูมิลำเนาทำที่กร้างว่างเปล่าให้เป็นที่มีประโยชน์ ชาติ
 ไทยก็จะได้ขยายตัว ความมั่นคงใหญ่หลวงของชาติก็จะบังเกิดมีและเพิ่มพูน
 ยิ่งขึ้น ... เมื่อพี่น้องชาวไทยได้มีหลักฐานมั่นคงเช่นนี้ ก็นับเป็นความมั่นคง
 ของประเทศชาติ และสมความต้องการของข้าพเจ้าอย่างที่สุด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรมโฆษณาการ, สาส์น คำปราศรัย และสุนทรพจน์ของนายกรัฐมนตรี
กับประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องในโอกาสกษัตริย์งานฉลองวันชาติ ๒๔๘๕
 (พระนคร : โรงพิมพ์กรมรถไฟ, ๒๔๘๓), หน้า ๓๐.

ทั้งนี้โดยรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินและความสะดวกต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานของรัฐบาลในอันที่จะให้ประชาชนได้มีที่ทำกินตามสมควร

ก. การประกาศใช้มาตรการทางกฎหมาย

รัฐบาลได้ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือส่งเสริมตามนโยบายพัฒนาการเกษตรด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ขึ้น ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๔๘๕ โดยจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นสิ่งรองรับนโยบายที่จะให้ประชาชนชาวไทยที่กินเป็นของตนเองให้ได้ กฎหมายฉบับนี้มีผลกระทบกระเทือนต่อการครอบครองที่ดินอย่างเสรีของชาวต่างชาติที่เคยมีมาในอดีตเป็นอันมาก เพราะตามข้อบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้ชาวต่างชาติไม่มีสิทธิที่จะซื้อหรือครอบครองที่ดินไม่ว่าเพื่อวัตถุประสงค์ใด ๆ อีกต่อไป^๑

ต่อมาในวันที่ ๓ กันยายน ๒๔๘๖ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๘๖ ที่กำหนดขอบเขตและจำกัดการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าวเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบกิจการในทางพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม หรือเกษตรกรรม หรือเพื่อใช้ในการศาสนา การกุศล หรือใช้เป็นสุสาน หรืออาปนสถานได้ตามข้อกำหนดเงื่อนไข และปริมาณเนื้อที่ซึ่งกำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้ หรืออาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงาน

^๑ "ชักชวนราษฎรไปตั้งภูมิลำเนาในนิคมกสิกร", สรีกรัง (๑๘ กุมภาพันธ์

๒๔๘๖) : ๓

^๒ "พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕",

ราชกิจจานุเบกษา ๕๕(๒๔ มีนาคม ๒๔๘๕) : ๗๕๓

^๓ Richard J. Coughlin, Double Identity : The Chinese in Modern Thailand, p. 139.

เจ้าหน้าที่เสียก่อน^๑ ซึ่งต่อมาก็ได้มีการประกาศกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความ
ในพระราชบัญญัติ^๒ ข้อความในมาตรา ๒ ได้กำหนดอัตราชั้นสูงของจำนวนเนื้อที่จะ
พึงอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครอง คือ

- | | | | |
|-------------------------------------------|---------|----|----------------|
| ๑. สำหรับอยู่อาศัย | ไม่เกิน | ๑๐ | ไร่ |
| ๒. สำหรับพาณิชย์กรรม | ไม่เกิน | ๑๐ | " |
| ๓. สำหรับอุตสาหกรรม | ไม่เกิน | ๕๐ | " |
| ๔. สำหรับเกษตรกรรม | ไม่เกิน | ๒๕ | " |
| ๕. สำหรับการศาสนา การกุศล | ไม่เกิน | ๕ | " |
| ๖. สำหรับสุสาน โดยมีอาบนสदान
หรือไม่มี | ไม่เกิน | ๑๐ | " |
| ๗. สำหรับอาบนสदानแต่อย่างเดียว | ไม่เกิน | ๒ | " ^๓ |

การที่รัฐบาลประกาศใช้มาตรการทางกฎหมายเหล่านี้ ลากว่ารัฐบาลมี
จุดมุ่งหมายสำคัญที่จะไม่ให้ชาวต่างชาติอาศัยฐานะทางการเงินของตนขยายการครอบ
ครองที่ดินในประเทศไทยให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ซึ่งรัฐบาลอื่น ๆ ก่อนหน้านี้ก็ได้เคย
พยายามกีดกันมาโดยตลอด ดังที่รัฐบาลไทยในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ กล่าวว่า "ในส่วนการ
เกษตรที่ได้กำหนดให้ชาวต่างประเทศถือครองไว้ไม่เกิน ๒๕ ไร่นี้รัฐบาลมุ่งหวังที่จะ
สงวนที่ดินและอาชีพกสิกรรมนี้ไว้สำหรับคนไทยให้มากที่สุด"^๓ แต่ก็ยังไม่รัฐบาลใด

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

^๑ "พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๘๒",
ราชกิจจานุเบกษา ๖๐(๗ กันยายน ๒๔๘๒) : ๑๓๐๖

^๒ "กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยว
กับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๒", ราชกิจจานุเบกษา ๖๐(๘ กันยายน ๒๔๘๒) : ๑๓๔๑

^๓ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี
ครั้งที่ ๔๓/๒๔๗๕ วันพุธที่ ๒๓ กันยายน พุทธศักราช ๒๔๗๕

ดำเนินการได้สำเร็จ

ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม นั้นการที่รัฐบาลเลือกดำเนินมาตรการในลักษณะดังกล่าวเนื่องมาจากรัฐบาลรู้ว่าการผลิตของไทยซึ่งยังเป็นแบบโบราณอยู่นั้นมีปัจจัยสำคัญ ๒ ประการ คือ ที่ดิน และแรงงาน ซึ่งมีรวมกันอยู่แล้วในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ รัฐบาลเชื่อว่าเพียงแค่สนับสนุนให้ประชาชนได้เข้าจับจองและมีโอกาสที่จะได้รับเป็นกรรมสิทธิ์เท่านั้นก็จะเกิดการพัฒนาขึ้นโดยปริยาย

นอกจากรัฐบาลจะเข้าช่วยพัฒนาการเกษตรกรรมโดยการให้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพแล้ว รัฐบาลยังได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมและอุดหนุนทางอื่น ๆ อีกในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ คือ

๑. กรมสหกรณ์ มีการช่วยเหลือโดยคัดเลือกเอาผู้ที่เห็นว่ามีฐานะจะตั้งตัวจริงจังเอาไปไว้ในสหกรณ์นิคม

๒. กรมประชาสงเคราะห์ ช่วยประคับประคองอุมชูผู้ที่ต้องการสร้างตนเองเป็นหลักฐานโดยรับไว้ในนิคมสร้างตนเอง

๓. กระทรวงมหาดไทย ได้ทำการสำรวจ และจัดการช่วยเหลือบรรดาผู้ที่มีครอบครัวขนาดใหญ่ แต่ที่ดินสำหรับทำกินมีอยู่ไม่เพียงพอ ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่หน่วยราชการอื่น ๆ ยังไม่ได้ช่วยเหลือ โดยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดไปพิจารณาช่วยเหลือเป็นราย ๆ ไป

ข. การช่วยเหลือในการจับจองที่ดิน

นโยบายส่งเสริมการเกษตรที่เห็นได้อย่างชัดเจนอีกประการหนึ่งคือ การจัดที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ประชาชนเข้าไปทำผลประโยชน์

๑ "เปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าจับจองที่ดินได้", สรีภรณ์ (๒๕ สิงหาคม ๒๔๘๖) : ๘

โดยทางราชการเปิดโอกาสจัดให้มีการจับจองที่ดินแปลงขนาดเล็ก และขนาดกลาง ด้วยจุดมุ่งหมายสำคัญว่าต้องการให้ที่ดินได้กระจายไปสู่คนหมู่มาก ส่วนที่แปลงขนาดใหญ่นั้นก็เปิดโอกาสให้ทำประโยชน์กันได้บ้างภายใต้เงื่อนไขบางประการ และจัดให้สัมปทานเป็นราย ๆ ไป และเพื่อให้ประสบผลสำเร็จตามนโยบาย รัฐบาลได้มอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสงค์ที่จะจับจองที่ดิน เป็นอย่างค้ำ เพื่อที่ว่าจะเป็นสิ่งจูงใจให้ประชาชนออกไปจับจองที่ดินว่างเปล่าให้มากขึ้น โดยมอบให้กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวง เกษตร และกระทรวงพาณิชย์ ร่วมกันพิจารณาวางหลักเกณฑ์ในอันที่จะยกเว้นค่า โดยสารรถไฟ รถอื่น ๆ และเรือให้แก่ผู้อพยพไปจับจองที่ดิน กำหนดระเบียบปฏิบัติไว้ดังนี้

๑. การอพยพราษฎรไปเพื่อการจับจองที่ดินในจังหวัดต่าง ๆ นั้น เพื่อการเหมาะสมในประเพณีนิสัยใจคอ และสภาพท้องถิ่นเกี่ยวกับการอาชีพของราษฎร ผู้อพยพ ให้คณะกรรมการจังหวัดจัดส่งผู้อพยพไปจับจองที่ดินได้ภายในเขตภาคที่จังหวัดนั้น ๆ สังกัดอยู่ โดยให้ผู้อพยพเลือกท้องถิ่นที่เหมาะสมแก่ประเพณี และอาชีพที่ตนพอใจ

๒. การอพยพนั้นทางราชการจะยกเว้นค่าพาหนะโดยสารยานพาหนะให้ ๑ ครั้ง เมื่อผู้อพยพได้ตัดสินใจว่าจะไปแห่งใดแล้วจะขอยกเว้นค่าโดยสารเที่ยวไป ได้ แต่จะขอยกเว้นค่าโดยสารเมื่ออพยพไปที่อื่นต่อไปอีกไม่ได้ และการอพยพจะไปเฉพาะตัว หรือยกครอบครัวไปก็ได้

๓. การจัดส่งผู้อพยพโดยทางรถไฟคราวหนึ่งต้องไม่เกิน ๒๕ คน สำหรับจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี ให้ทำความตกลงในเรื่องจำนวนผู้อพยพกับกรมรถไฟเป็นพิเศษ

๔. ในการส่งผู้อพยพโดยทางรถยนต์ประจำทางของบริษัทขนส่ง จำกัด นั้น ให้จังหวัดทำบัตรยกเว้นค่าโดยสารคั้งแบบส่งมาพร้อมหนังสือมอบให้ผู้อพยพถือไว้ แต่คราวหนึ่งจะออกบัตรให้โดยสารรถยนต์ประจำทางได้ไม่เกิน ๕ คน

๕. ในการส่งผู้ อพยพโดยทางเรือของบริษัทเดินเรือไทย จำกัด และ บริษัทเรือไทย จำกัด ให้จัดส่งบัญชีจำนวน และรายชื่อผู้ที่อพยพไปให้บริษัทเจ้าของ เรือทราบ เมื่อบริษัทตอบตกลงแล้วจึงจะดำเนินการ ออกชายบัตรยกเว้นค่าโดยสาร ให้แก่ผู้อพยพได้

๖. เมื่อจังหวัดใดจัดส่งผู้อพยพไปจับจองที่ดิน ณ จังหวัดใด ให้คณะกรรมการจัดส่งบัญชีรายละเอียดผู้อพยพไปให้กระทรวงคมนาคม และกรมมหาดไทย ทราบทุกคราวไป

สำหรับการขจัดปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการจับจองที่ดินของประชาชน รัฐบาลได้มอบหมายให้เป็นหน้าที่ของกรมที่ดิน โดยกรมที่ดินได้จัดเจ้าหน้าที่ไปประจำ อยู่ตามอำเภอเพื่ออำนวยความสะดวก แต่เนื่องจากขณะนั้นเจ้าหน้าที่กรมที่ดินยังมีได้มีอยู่ทุกอำเภอ ดังนั้นในอำเภอที่ยังไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำทางกรมที่ดินจึงได้พยายาม วางระเบียบการทำงานเพื่อจะเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนอย่างมาก และ ดีที่สุด คือ ถ้าประชาชนที่ต้องการจะจับจองที่ดินสามารถเดินทางมายังที่ว่าการ อำเภอได้เองก็จะช่วยให้การดำเนินการระเบียบโดยสะดวก และถูกต้อง รวดเร็ว แต่ถ้ามาไม่ได้ก็ขอให้รวมกันมามาก ๆ รายแล้วทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ก็จะวางมือจากงาน ในสำนักงานออกไปช่วยจัดการให้ถึงที่ดินที่ต้องการจับจอง นอกจากนั้นในเดือน มิถุนายน ๒๔๘๗ นายกรัฐมนตรี จอมพล ป.พิบูลสงคราม ยังได้ชักชวนประชาชนด้วย ตนเองผ่านทางหน้าหนังสือพิมพ์ว่า

๑ "อพยพไปจองที่ไม่เสียค่ารถ", สรีภรณ์ (๑ กันยายน ๒๔๘๖) : ๑,

๑๒

๒ "เปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าจับจองที่ดินได้", สรีภรณ์ (๒๕ สิงหาคม ๒๔๘๖) : ๓ - ๔

นายกรัฐมนตรีมีความยินดียิ่งที่พี่น้องสกุลไทยช่วยจับจองที่ดินของเรา
หวังว่าพี่น้องคนไทยคนใดที่ยังไม่มีที่ดินของตนเองคงจะพยายามจับ
จองที่ดินเท่ามาหากินไว้ให้ลูกหลานของตน มิฉะนั้นจะไม่มีที่ดินว่าง
เปล่า คนที่ไม่รีบจับจองที่ดินไว้ไวเวลานี้โอกาสจะไม่มีที่ดินชั่วสกุลวงศ์

จากการใช้มาตรการทางกฎหมายที่หึงเปิดโอกาส และอำนวยความสะดวก
สะดวกด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อเชิญชวนราษฎรให้เห็นความสำคัญของการประ
กอบอาชีพทางเกษตรกรรมของรัฐบาล ต่อมาก็ปรากฏผลอย่างเป็นที่น่าพอใจพอ
สมควร เช่น สถิติระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๖ แสดง
ให้เห็นว่าประชาชนได้นิยมการจับจองที่ดินมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ก่อนเดือนกรกฎาคม
พ.ศ. ๒๔๘๖ ทางราชการได้ออกไปเหยียบย่ำให้ราษฎรทั่วประเทศถึง ๑๐๖,๐๖๔
ราย เป็นเนื้อที่ ๑,๘๖๕,๘๕๓ ไร่เศษ ครั้นมาถึงเดือนกรกฎาคม ศกเดียวกันก็ได้
เพิ่มจำนวนไปเหยียบย่ำสูงขึ้นถึง ๑๓๑,๕๗๒ ราย เป็นเนื้อที่ ๒,๔๔๘,๗๘๑ ไร่
เศษ และประชาชนก็ยังนิยมการจับจองที่ดินเพิ่มขึ้นเป็นลำดับอีกด้วย^๓

๒. การพัฒนากิจกรรมรากฐานการเกษตร

สืบเนื่องจากความต้องการของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งต้อง
การที่จะให้ประเทศไทยยืนหยัดอยู่อย่างแข็งแกร่งด้วยตัวของตัวเอง ตลอดจนการ
ตระหนักถึงความสำคัญที่จะต้องพัฒนาการเกษตร รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจเข้าดำเนิน

^๑ "ให้รีบจับจองที่ดินเสียในเวลานี้", นิกร (๗ มิถุนายน ๒๔๘๗) : ๑

^๒ "พี่น้องชาวไทยนิยมจับจองที่ดินมาก", สตรีกรง (๓ พฤศจิกายน ๒๔๘๖

การในกิจการที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่การทำการเกษตรเอง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลตระหนักว่าลักษณะการประกอบเกษตรกรรมที่ต้องพึ่งพาความเป็นไปของธรรมชาติที่คนไทยทำกันมาแต่โบราณนั้นไม่อาจจะทำให้เกิดการพัฒนาขึ้นในสาขาการเกษตรอย่างจริงจังได้ ถึงแม้ว่าลักษณะธรรมชาติบางอย่าง เช่น ดินฟ้าอากาศ และทรัพยากรธรรมชาติจะอำนวยความสะดวก และจะเป็นข้อได้เปรียบว่าการเกษตรของประเทศอื่น ๆ ก็ตาม แต่ปัจจัยเหล่านี้ก็เป็นสิ่งที่อยู่เหนืออำนาจการควบคุม และไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงพ้นกฎการถดถอยลงของผลผลิตได้ (The law of diminishing return) ซึ่งสิ่งนี้เองที่จะทำให้นโยบายส่งเสริม และเร่งรัดเพิ่มผลผลิตของรัฐบาลไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

สำหรับกิจกรรมรากฐานการพัฒนาทางการเกษตรนั้นหมายถึง กิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาทางการเกษตร ในฐานะเป็นพลังส่งเสริมให้เกิดการเพิ่มผลผลิต อันประกอบด้วย การชลประทาน การคมนาคม และการศึกษา

ก. การพัฒนาระบบชลประทาน

แม้ว่าปริมาณน้ำฝนที่ประเทศไทยได้รับจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และจากทางลมใต้ฝุ่นซึ่งพัดเข้ามาจากมหาสมุทรแปซิฟิกทางชายฝั่งตะวันออกนั้น โดยทั่วไปจะมีเพียงพอสำหรับการเพาะปลูกอยู่แล้วก็ตาม แต่ปัญหาที่เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศต้องเผชิญ คือ ปัญหาฝนตกไม่สม่ำเสมอ และปัญหาฝนตกหนักแต่ในฤดูฝนเท่านั้น ส่วนฤดูอื่นไม่ค่อยมีฝนตกเลย ยกเว้นจังหวัดภาคใต้ซึ่งไม่มีหน้าแล้งเท่านั้น ดังนั้นฝนที่ตกมาอย่างมากในฤดูฝนจึงมักจะก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วมเสมอมา ขณะที่ในฤดูอื่นท้องที่ส่วนใหญ่จะมีน้ำไม่เพียงพอสำหรับการเพาะปลูก ยิ่งไปกว่านั้นระยะเวลาและปริมาณน้ำฝนแต่ละปีก็เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้การกำหนดเวลาเพาะปลูกต้องเสียไป ปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญของการประกอบกิจการเกษตรกรรมภายในประเทศไทย ซึ่งสร้างความเสียหายอย่างมาก และเป็นสาเหตุของการลดลงใน

ด้านปริมาณผลผลิตพืชผลเกษตรกรรมในแต่ละปี

ดังนั้นนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตพืชผลจะได้ผลหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับ การแก้ปัญหาดังกล่าวด้วย คือต้องมุ่งที่จะกักกันและจ่ายน้ำธรรมชาติ ให้มีปริมาณพอคี่ และทั่วถึงยิ่งขึ้นด้วยการสร้างระบบชลประทาน ถึงแม้ว่าปัญหา นี้รัฐบาลไทยจะตระหนักมานานแล้ว จนกระทั่งมีการชลประทานแผนใหม่เกิดขึ้นใน ประเทศไทยตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยก็ไม่ได้ หยุดยั้งที่จะดำเนินการพัฒนาการชลประทาน แต่รัฐบาลก็ยังไม่ได้ดำเนินการอย่าง จริงจังนัก

เมื่อถึงสมัยรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ความคิดในการที่จะ พัฒนา การชลประทานเกษตรจึงเริ่มขึ้นอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่ง โดยรัฐบาลรับ ช่วงงานที่เริ่มสร้างมาแต่รัฐบาลก่อน ๆ มาดำเนินการต่อ และยังได้วางโครงการ ใหม่เพื่อที่จะปรับปรุงการชลประทานพื้นที่ที่เข้ารับหน้าที่บริหาร เช่น รัฐบาลได้จัด งบประมาณให้แก่กรมชลประทานจำนวนหนึ่ง เพื่อเป็นทุนก่อสร้างโรงเรียนช่างชลประ ถานขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๘๑ อันเป็นการพัฒนาแรงงานทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพ ในการที่จะเป็นกำลังพื้นฐานของการพัฒนาการชลประทานภายในเวลา ๔ ปี นับแต่ เริ่มก่อตั้ง คือ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๒๔๘๔ โรงเรียนนี้สามารถรับนักเรียนได้ ๔ รุ่น ผลิตช่างชลประทานออกมาได้ ๑๒๐ คน ซึ่งได้แยกย้ายออกไปเป็นกำลัง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะสำรวจเศรษฐกิจชนาการระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและ วิชาการ, โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย, แปลโดย สำนัก งานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (พระนคร : กองการพิมพ์สดากินแบ่ง, ๒๕๐๓), หน้า ๔๗.

ทำงานในโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลทั่วประเทศ^๑

ในด้านการเงินรัฐบาลได้ทุ่มเทจ่ายเงินเพื่อลงทุนทางการชลประทานเป็นจำนวนมากทุกปี เช่น ในปี พ.ศ. ๒๔๘๗ เป็นจำนวนเงินถึง ๔,๐๗๕,๗๕๒ บาท หรือ ๖ % จากจำนวนเงินลงทุนทั้งหมดของรัฐบาลในปีนั้น ซึ่งจัดอยู่ในอันดับ ๓ รองจากการลงทุนเพื่อผลทางการเมือง คือ การป้องกันประเทศ และการสร้างทางหลวง (ดูรายละเอียดจากตารางรายจ่ายประเภทลงทุน ภาคผนวก) และนอกจากกำลังเงินงบประมาณแล้วรัฐบาลยังกำหนดหลักที่จะดำเนินการพัฒนาการชลประทานตามโครงการต่าง ๆ เพิ่มเติมไว้อีก คือ

๑. การเร่งสร้างโครงการชลประทานในพื้นที่ทำการเพาะปลูกข้าวอยู่แล้ว
๒. โครงการชลประทานที่จะสร้างขึ้นมาจะต้องสร้างเพื่อเพิ่มเติมน้ำในพื้นที่แห่งนั้นได้รับอยู่แล้วแต่ยังไม่เพียงพอ
๓. โครงการชลประทานแต่ละแห่งจะต้องสร้างในบริเวณที่มีจำนวนน้ำในแม่น้ำ ลำน้ำนั้นเพียงพอที่จะนำมาเพิ่มเติมน้ำฝนได้
๔. โครงการชลประทานต่าง ๆ จะสร้างได้ต่อเมื่อมีเงินงบประมาณที่จะลงทุนทำการก่อสร้าง และเมื่อสร้างเสร็จแล้วต้องมีเงินงบประมาณดำเนินการและบำรุงรักษา
๕. โครงการแต่ละแห่งจะสร้างขึ้นได้เฉพาะจากการพิจารณาเห็นแล้วว่าผลประโยชน์ตอบแทนนั้นจะต้องสม่ำเสมอ^๒

^๑กระทรวงเกษตร, "ประวัติกระทรวงเกษตร" พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานเปิดตึกทำการกระทรวงเกษตร ๑ เมษายน ๒๕๐๐, หน้า ๒๓๘.

^๒จาวิน อัดละโยชิน, "การพัฒนาการเกษตรชลประทานเพื่อความมั่นคงของชาติในทางเศรษฐกิจ" (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๑๖-๒๕๑๗), หน้า ๓๐.

เมื่อพิจารณาการกำหนดนโยบายเหล่านี้แล้วจะเห็นได้ว่าการพัฒนาระบบชลประทานของรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นี้เป็นการพัฒนาในลักษณะเพิ่มเติมน้ำฝน หรือการชลประทานในฤดูฝน และทำในพื้นที่ที่มีการเพาะปลูกอยู่แล้ว เพื่อให้มีชัยภูมิสำหรับเลี้ยงพลเมืองภายในประเทศและส่งออกขายต่างประเทศให้ได้พอเพียงกับความต้องการ และยังมีมุ่งหมายที่จะให้โครงการชลประทานมีผลให้ประชากรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมสามารถประกอบอาชีพได้อย่างเป็นล่ำเป็นสันมั่นคง ไม่ต้องเสี่ยงในการได้รับผลตอบแทน ซึ่งเป็นการประยุกต์เอาความรู้ทางชลประทานมาใช้เพื่อการเกษตรอย่างจริงจัง และรอบคอบพอสมควร

นอกจากการที่รัฐบาลได้วางนโยบายต่าง ๆ อย่างรอบคอบแล้ว รัฐบาลยังได้คำนึงงานก่อสร้างชลประทานอย่างจริงจังด้วย ซึ่งความก้าวหน้าในทางชลประทานในสมัยนี้จะพิจารณาได้ชัดเจนจากการพิจารณาตารางแสดงความก้าวหน้าของงานชลประทาน โดยเปรียบเทียบกับโครงการชลประทานอื่น ๆ ที่รัฐบาลในอดีตได้ดำเนินการเอาไว้

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๘๒ - ๒๔๘๓ รัฐบาลได้กำหนดโครงการสำหรับดำเนินนโยบายเปิดการชลประทานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลางเพิ่มขึ้น ซึ่งปรากฏว่ารัฐบาลได้เปิดการชลประทานทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือขึ้น ๘ โครงการด้วยกัน คือ

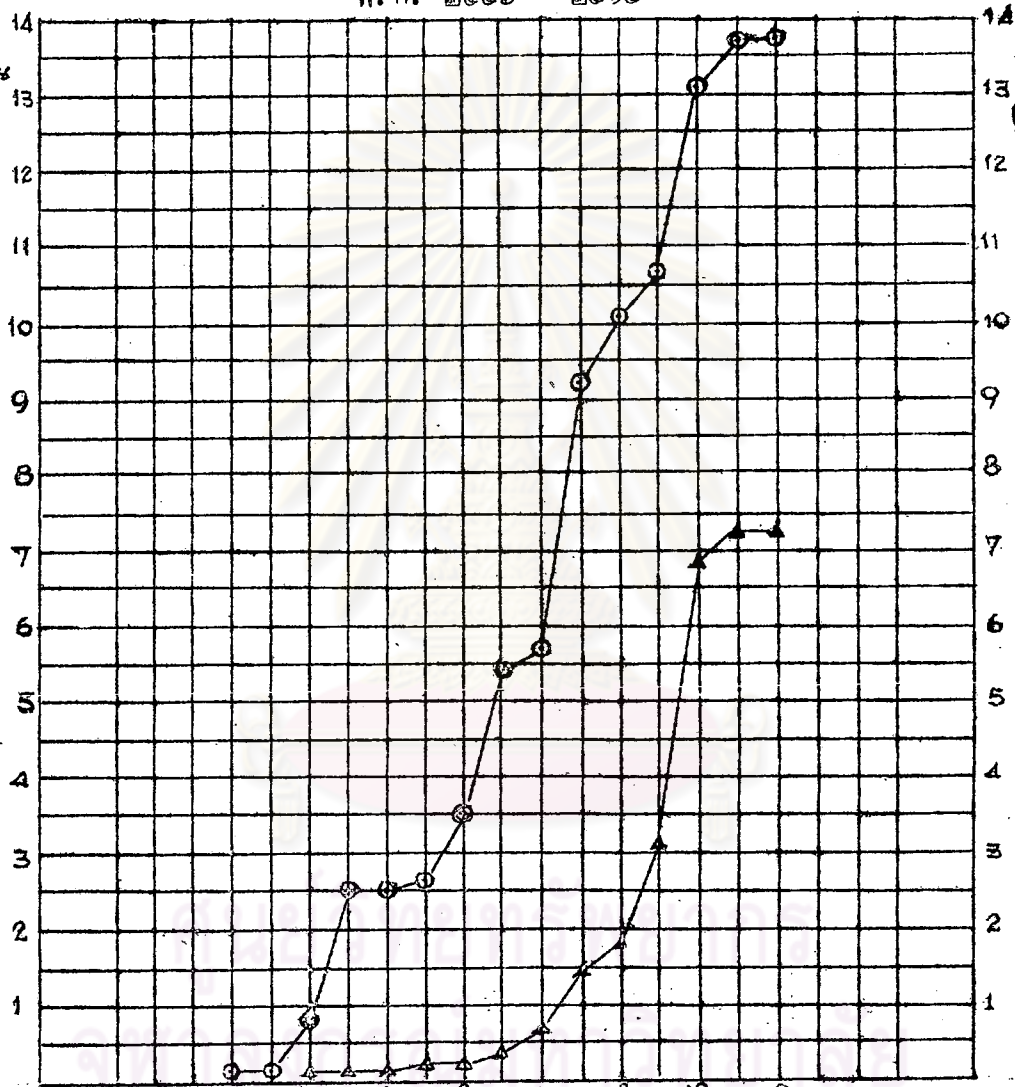
๑. โครงการทุ่งสัมฤทธิ์ จังหวัดนครราชสีมา
๒. โครงการห้วยเสนง จังหวัดสุรินทร์

แผนภาพที่ ๑

ความก้าวหน้าของงานชลประทานที่สร้างเสร็จแล้วโดยแบ่งเป็นรอบ ๕ ปี

พ.ศ. ๒๔๘๖ - ๒๕๑๕

๒/๑
ในเขตชลประทาน
๒/๑



๒/๑
งานชลประทานที่ควบคุม
(พินลาดบาท)

๒/๑
๐-๐ แดงทั้งหมดที่ชลประทาน
- ที่สร้างเสร็จแล้ว
๒/๑
๐-๐ แดงทั้งหมดที่ชลประทาน
- ควบคุม

จาวิน อัคระโยธิน, "การพัฒนาการเกษตรชลประทานเพื่อความมั่นคงของชาติในทางเศรษฐกิจ" (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๑๖ - ๒๕๑๗), หน้า ๑๑.

๓. โครงการทุ่งแสลงบาดาล	จังหวัดร้อยเอ็ด
๔. โครงการบ้านคูม บ้านคิ้ว	จังหวัดมหาสารคาม
๕. โครงการห้วยน้ำหมาน	จังหวัดเลย
๖. โครงการห้วยหลวง	จังหวัดอุดรธานี
๗. โครงการริมน้ำโขง	จังหวัดหนองคาย
๘. โครงการลำตะคอง	จังหวัดนครราชสีมา

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ รัฐบาลเปิดการก่อสร้างโครงการชลประทานเพชรบุรี โครงการเก็บกักน้ำริมฝั่งแม่น้ำโขง และโครงการทุ่งฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา (คือ พื้นที่จากคลองพระยาบวรลือ ถึงคลองภาษีเจริญ ในจังหวัดสุพรรณบุรี นครปฐม ปทุมธานี นนทบุรี กรุงเทพฯ สมุทรสาคร) รวมทั้ง ๓ โครงการด้วยกัน แต่ในปลายปี พ.ศ. ๒๔๘๔ โครงการชลประทานต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินอยู่ และที่กำลังจะเริ่มดำเนินการก็ต้องหยุดชะงักลงจากผลของสงครามมหาเอเชียบูรพาที่เริ่มแผ่เข้ามาในประเทศไทย แต่รัฐบาลก็ไม่ได้ทอดทิ้งปัญหาเหล่านี้ได้ยื่นมือเข้ามาแก้ปัญหาด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ เพื่อส่งเสริมและควบคุมการชลประทานต่อไป และยังได้กำหนดกิจการชลประทานให้มีความหมายแน่นอนว่า การชลประทานหลวงคือกิจการที่รัฐบาลจัดทำเพื่อส่งน้ำออกจากทางน้ำ หรือแหล่งน้ำไปใช้ในการเพาะปลูกและหมายความถึงการป้องกันการเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ กับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานนั้นให้ดำเนินไปด้วยดี^๒ และในปี

^๑ กระทรวงเกษตร, "ประวัติกระทรวงเกษตร" พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานเปิดตึกที่ทำการกระทรวงเกษตร ๑ เมษายน ๒๕๐๐, หน้า ๒๓๗.

^๒ "พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕", ราชกิจจานุเบกษา ๕๕(๒๒ กันยายน ๒๔๘๕) : ๑๖๗๗

ถัดมาคือ ปี พ.ศ. ๒๔๘๖ รัฐบาลได้อนุมัติเงินงบประมาณรายจ่ายพิเศษใน พ.ศ. ๒๔๘๖ สำหรับสร้างการชลประทานเป็นเงิน ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งกรมชลประทาน ได้นำมาใช้ดำเนินการก่อสร้างงานที่ค้างอยู่ในปีก่อน ๆ จนเสร็จสิ้นลงรวมทั้งหมด ๑๑ โครงการ คือ

๑. โครงการชลประทานสุพรรณบุรี
๒. โครงการชลประทานนครนายก
๓. โครงการชลประทานพายัพ (ทคน้ำเขา)
๔. โครงการชลประทานเพชรบุรี
๕. โครงการชลประทานแม่น้ำน้อย
๖. โครงการชลประทานอิสาน
๗. โครงการชลประทานแม่กลอง
๘. โครงการชลประทานทุ่งวังตะวันออก
๙. โครงการชลประทานภาคเนย์
๑๐. โครงการตรวจสอบพื้นที่
๑๑. การชลประทานราษฎร

สำหรับการจำแนกงานพัฒนาตามโครงการต่าง ๆ เหล่านี้กรมชลประทาน ได้จัดดำเนินการในลักษณะต่างกันทั้งระยะระยะยาวน้ำ เขื่อนทดน้ำ และเขื่อนเก็บกักน้ำ โดยยึดหลักการสำคัญ คือ

"ชลประทานเริ่มงานตามโครงการ ๑๑ แห่ง", สรีกรง

(๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๖) : ๑ - ๒

๑. ลักษณะและความจำเป็นของท้องถิ่น
 ๒. เป็นการทำประโยชน์ให้กับพื้นที่เพาะปลูกจำนวนมากที่สุด
 ด้วยการดำเนินนโยบาย และวิธีการดังกล่าวนี้เองจึงทำให้การชลประทานขยายตัวอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงแรกที่รัฐบาลบริหารประเทศ ซึ่งเป็นภาวะปลอดสงคราม จะเห็นว่าจากปี พ.ศ. ๒๔๔๑ - ๒๔๔๕ นั้น การพัฒนาชลประทานมีผลต่อพื้นที่ถึง ๑,๗๒๗,๗๐๐ ไร่ ซึ่งเป็นจำนวนมากพอที่จะส่งเสริมบำรุง และอำนวยความสะดวกพื้นฐานแก่พื้นที่ทำการเกษตร และกสิกรให้สามารถประกอบอาชีพทางการเพาะปลูกพืชผลต่าง ๆ ให้เป็นล่ำเป็นสันมั่นคงได้ตามความต้องการของรัฐบาล

ตารางที่ ๔

การพัฒนาการชลประทานในประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๔๖ - ๒๕๑๖

ปี พ.ศ.	ลักษณะอาคาร	จุดประสงค์	เนื้อที่ชลประทาน ไร่	ค่าลงทุนบาท
๒๔๔๖-๕๐	๑. ปตร.	๑. เก็บกักน้ำในคลองและทุ่งราบ	๑๓๗,๐๐๐	๓,๑๕๓,๐๐๐
๒๔๕๑-๕๕	-	-	-	-
๒๔๕๖-๖๐	๑. เขื่อนทดน้ำ	๑. ทดน้ำส่งน้ำและระบายน้ำ	๖๘๐,๐๐๐	๕๑,๗๘๑,๐๐๐
๒๔๖๑-๖๕	๑. ปตร.	๑. เก็บกักน้ำในคลอง ๒. การส่งน้ำและระบายน้ำ	๑,๓๓๕,๐๐๐	๗,๗๗๘,๐๐๐
	๒. เขื่อนทดน้ำ	๓. การแปรสภาพพื้นที่ ๑. ทดและส่งน้ำ ๒. การระบายน้ำ	๓๗๐,๐๐๐	๓๒,๐๘๐,๐๐๐
๒๔๖๖-๗๐	-	-	-	-
๒๔๗๑-๗๕	๑. เขื่อนทดน้ำ	๑. ทดและส่งน้ำ	๗๐,๐๐๐	๑,๒๖๗,๐๐๐

ปี พ.ศ.	ลักษณะอาคาร	จุดประสงค์	เนื้อที่ชลประทาน ไร่	ค่าลงทุน บาท
๒๔๗๖-๘๐	๑. เขื่อนทดน้ำ	๑. ทคและส่งน้ำ ๒. การระบายน้ำ	๑,๐๐๐,๕๐๐	๕๐,๘๒๑,๐๐๐
๒๔๘๑-๘๕	๑. ปตร.	๑. เก็บกักน้ำในคลอง ๒. ส่งน้ำและระบายน้ำ	๑,๓๘๓,๐๐๐	๑๑๕,๓๑๒,๐๐๐
	๒. เขื่อนเก็บกักน้ำ	๑. ทคและส่งน้ำ	๓๕๕,๗๐๐	๗๗,๕๕๐,๐๐๐
๒๔๘๖-๕๐	๑. ปตร.	๑. เก็บกักน้ำในคลอง	๒,๕๐๐	๓๘,๐๐๐
	๒. เขื่อนทดน้ำ	๑. ทคและส่งน้ำ	๑๕๐,๐๐๐	๒๘๒,๕๕๕,๐๐๐

ที่มา จาริน กัตตะโยชิน, "การพัฒนาการเกษตรชลประทานเพื่อความมั่นคงของชาติในทางเศรษฐกิจ" (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๑๖ - ๒๕๑๗), หน้า ๘.

ข. การพัฒนาวิชาการเกษตร

เป็นหลักกรรมคาของผู้บริหารประเทศแทบทุกประเทศย่อมมุ่งหน้าที่จะส่งเสริมมาตรฐานการครองชีพของประชากรในสังคมประชาชาติให้ดียิ่งขึ้นไปเป็นลำดับ เพื่อที่จะให้ประชากรของประเทศได้มีสุขภาพ และพละอนามัยที่สมบูรณ์ ได้รับการศึกษาที่ดีตามควรแก่ความสามารถของบุคคลโดยทั่วถึงกัน ทั้งนี้โดยหวังที่จะให้บุคคลหรือสังคมในชาติและกลุ่มแต่ละสังคมได้มีส่วนช่วยกันทำการผลิตซึ่งโภคภัณฑ์ขึ้นใช้ใน ประเทศ เพราะการศึกษาเป็นการวางรากฐานทางสังคมของพลเมืองในการประกอบอาชีพ การขยายการผลิตเพื่อให้ได้สินค้าและบริการเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเกิดจาก ส่งสอนให้ประชาชนรู้จักใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีฝีมือ และความชำนาญในการคัดแปลงทรัพยากรให้เป็นประโยชน์ ด้านการส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนก็จะ

ทำให้ประชาชนแข็งแรง ให้แรงงานที่ดีเป็นประโยชน์ต่อการผลิต และยังมีผลให้
ได้รับรายได้สูงขึ้น โอกาสที่จะจัดหาสินค้าและบริการมาสนองความต้องการที่สูงขึ้น
และจะมีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นด้วย

เมื่อประเทศไทยมีสภาพเป็นประเทศเกษตรกรรม ชนบทและคนฟ้า
อากาศเหมาะสมกับการเพาะปลูกพืชเกือบทุกชนิดและเลี้ยงสัตว์ อาชีพการเกษตร
จึงเป็นอาชีพที่สำคัญเป็นลำดับเป็นส่วนใหญ่ และเป็นอาชีพที่ช่วยให้
รัฐบาลได้เงินภาษีอากรมาใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ในปีหนึ่ง ๆ จำนวนไม่น้อย จน
พูดกันว่าการเกษตรกรรมเป็นกระดูกสันหลังของประเทศ และนับเป็นอาชีพรากฐาน
อันก่อให้เกิดอาชีพอื่น ๆ เช่น พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ถึงกระนั้นก็ตามรัฐบาล
จอมพล ป. พิบูลสงคราม ตระหนักว่าลักษณะการประกอบเกษตรกรรมโดยอาศัย
ชนบทนั้นไม่ทำให้สามารถที่จะประสบความสำเร็จสูงสุดในงานอาชีพตามความ
ต้องการที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในคำแถลงนโยบายได้ ฉะนั้นวิถีทางที่รัฐบาลจะต้อง
เลือกกระทำสำหรับแก้ไขปัญหานี้คือ การพัฒนาและนำเทคนิคต่าง ๆ ทางการเกษตร
มาใช้ เพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูงสุด ซึ่งก็จำเป็นที่จะต้องอาศัยเจ้าหน้าที่เทคนิค และ
ผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการศึกษา ค้นคว้าวิชานี้มาโดยเฉพาะ และต้องมีจำนวนเพียงพอ
กับความต้องการด้วยจึงจะประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายได้ รัฐบาลจึงเห็นเป็น
การจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องริบสร้างเจ้าหน้าที่เทคนิคและผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพขั้นนี้ให้
เพียงพอับความต้องการโดยเร็ว เพราะรัฐบาลตระหนักดีว่าทรัพยากรมนุษย์หรือ
ความชำนาญของแรงงานเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญยิ่งต่อการผลักดันให้การพัฒนาต่าง ๆ
ประสบความสำเร็จ ดังที่พระยาสุริยานุวัตร นักเศรษฐศาสตร์สำคัญคนหนึ่งของไทยใน
อดีตเคยกล่าวว่า "สำหรับรัฐบาลแล้วไม่มีการจ่ายเงินอย่างใดที่จะทำประโยชน์ได้
เป็นผลกลับคืนมายิ่งกว่าที่รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินในการบำรุงการศึกษาของชาติ"^๑

สำหรับนโยบายในด้านนั้น ในระยะแรกรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม
ได้รับชวณนโยบายที่จะดำเนินการมาจากรัฐบาลก่อน กล่าวคือ ในปลายปี พ.ศ. ๒๔๘๐

^๑ พระยาสุริยานุวัตร, เศรษฐศาสตร์ขั้นต้น (พระนคร: นิติสาส์น, ม.ป.ป.),

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้โอนโรงเรียนมัธยมวิสามันญ์เกษตรกรรมจากกระทรวงศึกษาธิการมาดำเนินการ และได้จัดตั้งเป็นวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่แม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่ขึ้นเมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๔๘๑ โดยอยู่ภายใต้ความควบคุมดูแลของคณะกรรมการอำนวยการวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ซึ่งกระทรวงเกษตรได้แต่งตั้งขึ้น มีปลัดกระทรวงเกษตรเป็นประธานกรรมการ

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๑ กระทรวงเกษตรได้จัดเปลี่ยนแปลงให้วิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่แม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่เป็นเตรียมวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มีหลักสูตรการศึกษา ๒ ปี โดยในปีแรกนี้ได้เปิดรับนักศึกษา ๑๒๐ คน และจัดตั้งวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ขึ้นที่บางเขน เพื่อรับนักเรียนที่เรียนสำเร็จจากเตรียมวิทยาลัยเกษตรศาสตร์แม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่มาศึกษาต่อที่วิทยาลัยเกษตรศาสตร์ซึ่งมีหลักสูตรการศึกษา ๓ ปี แบ่งออกเป็น ๓ แผนก คือ

๑. แผนกวนศาสตร์
๒. แผนกสหกรณ์
๓. แผนกเกษตรศาสตร์

ในปีแรกที่วิทยาลัยเกษตรศาสตร์เปิดดำเนินการได้รับนักเรียนเข้าเรียนในแผนกวนศาสตร์ ๒๕ คน แผนกสหกรณ์ ๒๐ คน และแผนกเกษตรศาสตร์ ๑๐ คน รวมทั้งสิ้น ๕๕ คน สำหรับแผนกวนศาสตร์จะต้องศึกษาที่วิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ๑ ปี แล้วไปศึกษาต่อที่โรงเรียนวนศาสตร์ จังหวัดแพร่อีก ๒ ปี นักศึกษาแผนกสหกรณ์จะต้องศึกษาที่วิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ๒ ปี และมารับการอบรมที่กรมสหกรณ์อีก ๑ ปี ส่วนนักศึกษาแผนกเกษตรศาสตร์คงต้องศึกษาที่วิทยาลัยเกษตรศาสตร์ตลอดเวลา ๓ ปี

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, แฟ้มการรับ - ส่งงานระหว่าง

รัฐมนตรี

นักศึกษาเหล่านี้เมื่อสอบไล่ได้จบหลักสูตรแล้วจะได้รับอนุปริญญา

ใน พ.ศ. ๒๔๔๓ เติรียมวิทยาลัยที่แม่โจ้ รับนักศึกษาเข้าเรียน ๑๒๐ คน ส่วนที่วิทยาลัยเกษตรศาสตร์รับนักศึกษาเข้าเรียน ๕๕ คน และในปีนี่ยังไม่มี นักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เลย

ใน พ.ศ. ๒๔๔๔ การรับนักศึกษาเข้าศึกษาในเติรียมวิทยาลัย และ วิทยาลัยคงมีจำนวนเท่าปี พ.ศ. ๒๔๔๓ และมีนักศึกษาแผนกเกษตรศาสตร์ที่สำเร็จ การศึกษาจากวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ๕ คน

ในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ มีนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ รวมทั้งสิ้น ๔๗ คน ได้แก่

นักศึกษาแผนกวนศาสตร์ ๒๕ คน

นักศึกษาแผนกสหกรณ์ ๑๘ คน

นักศึกษาแผนกเกษตรศาสตร์ ๔ คน

ต่อมาเมื่อประเทศอยู่ในภาวะสงครามรัฐบาลยิ่งเร่งด่วนที่จะพัฒนาการ ศึกษาทางด้านการเกษตรมากขึ้น เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีความคิดว่า

เนื่องด้วยโลกอยู่ในสงครามทั่วไป และแม้จะสงบลงได้ในปีสองปีนี้ก็ การติดต่อระหว่างประเทศก็ยังมีสามารถทำได้สะดวกก่อนสงคราม ไปอีกเป็นเวลานาน ฉะนั้นจึงหวังไม่ได้ที่เราจะสามารถส่งนักเรียนไป ศึกษาต่างประเทศได้เหมือนก่อนโน้น ซึ่งจะทำให้ประเทศชาติของเรา ขาดผู้ที่ได้มาจากต่างประเทศไปอีกเป็นเวลานาน ฉะนั้นในระหว่างนี้ เรายังมีผู้ศึกษาจากต่างประเทศที่ยังหนุ่มแน่นอยู่อีกมาก จึงควรจะขอแรง นำความรู้มาช่วยกันอบรมสั่งสอนลูกของชาติให้รับช่วงความรู้ไว้ชั้นหนึ่ง ก่อนใหม่มากที่สุด

จากแนวความคิดดังกล่าวรัฐบาลจึงได้ตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งสถาบันการศึกษาทางวิชาเกษตรขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๔๖ ได้แก่ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช ๒๔๔๖ เพื่อจัดตั้งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ขึ้น ทำหน้าที่จัดการศึกษาค้นคว้า และส่งเสริมวิชาเกษตรศาสตร์ และวิชาอื่น ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการเกษตร เพื่อผลิตเกษตรกรชั้นนำขึ้นเป็นตัวอย่าง และสอนเกษตรกรรุ่นต่อไป ให้อาศัยหลักวิชาเข้าควบคุมกิจการเกษตร โดยการปรับปรุง และร่วมกิจการของวิทยาลัยเกษตรศาสตร์บางเขน และโรงเรียนวนศาสตร์ จังหวัดแพร่ ซึ่งสังกัดกรมป่าไม้ เข้าด้วยกันเป็นมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์^๒ ประกอบด้วยสาขาต่าง ๆ แต่ละสาขามีหน่วยบริหารกิจการ ดำเนินการศึกษาค้นคว้าและส่งเสริมโดยแบ่งเป็น ๔ คณะ คือ

๑. คณะเกษตรศาสตร์
๒. คณะวนศาสตร์
๓. คณะสหกรณ์และเศรษฐศาสตร์
๔. คณะการประมง^๓

^๒ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช ๒๔๔๖,"
ราชกิจจานุเบกษา ๖๐(๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๖) : ๒๒๔

^๓ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานประจำปีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช ๒๔๕๕ - ๒๔๕๖ (พระนคร : ไทยหัตถ์การพิมพ์, ๒๔๕๗),
 หน้า ๒๒.

^๓ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานประจำปี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช ๒๕๐๑ - ๒๕๐๒ (พระนคร : โรงพิมพ์กระต่ายไทย, ๒๕๐๔),
 หน้า ๑.

ค. การพัฒนาการคมนาคม

สภาพการคมนาคมในอดีตของไทยนั้นส่วนใหญ่จะอาศัยแม่น้ำสายต่าง ๆ เป็นสำคัญ โดยมีกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลาง นอกจากนั้นยังมีการขุดคลองโดยวิธีเกณฑ์แรงงานซึ่งจะมีผลต่อการชลประทาน การระบายน้ำ และการเดินเรือของประเทศด้วย ส่วนท้องถิ่นชนบทซึ่งไม่มีแม่น้ำลำคลองไหลผ่านจะใช้การขนส่งทางบกที่มีสัตว์พาหนะต่าง ๆ ตลอดจนความชำนาญของมนุษย์ เข้าช่วยแทน^๒ แม้ว่าการพัฒนาประเทศครั้งใหญ่สมัยรัชกาลที่ ๕ จะมีผลถึงการคมนาคมด้วย แต่ก็มีลักษณะจำกัด เนื่องจากรัฐบาลในสมัยนั้นมีนโยบายที่จะสร้างและส่งเสริมเฉพาะทางรถไฟให้เจริญก้าวหน้าเท่านั้น ส่วนการขนส่งทางถนนนั้นรัฐบาลในอดีตนโยบายแต่เพียงสร้างเพื่อที่จะให้เชื่อมต่อการขนส่งทางรถไฟตามสถานีต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นเส้นทางสำหรับป้อนสินค้าให้แก่การรถไฟเท่านั้น^๓

ต่อมาเมื่อถึงสมัยหลัง พ.ศ. ๒๔๗๕ สภาพการคมนาคมจึงยังเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนา เพราะประเทศไทยมีเส้นทางยาวที่สุด คือ จากลำปางไปถึงกิ่งอำเภอเชียงแสนซึ่งยาว ๓๐๐ กม. นอกนั้นเป็นเส้นทางที่มีความยาวไม่มากนักทั้งสิ้น เช่น ถนนสายตรงไปพัทลุง ถนนสายหาดใหญ่ไปสงขลา และ

โทมัส แฟรงก์ บาร์ตัน และสวาท เสนาณรงค์, ภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศไทย เพื่อใช้เป็นแนวการสอน (ธนบุรี : โรงเรียนการช่างวุฒิศึกษา ๒๕๐๑), หน้า ๒๗๖ - ๘.

^๒ Dole A. Anderson, "The Art of Management in Developing Economics," Thai Journal of Revelopment Administration 8 (January 1968) : 111, 115

^๓ น. ชาตียงษ์, "การขนส่งทางบกกับการค้าภายในประเทศ", นิตยสาร ร.ส.พ. ๑๘ (มิถุนายน ๒๕๑๐) : ๑๗ - ๒๐

ปัตตานี ถนนจาก เชียงใหม่ ไปลำพูน นอกจากนั้นอีกหลายจังหวัดทั่วประเทศยังไม่มีทางสำหรับติดต่อกับภายนอกได้ และแม้แต่ภายในจังหวัดหนึ่ง ๆ ก็มีเส้นทางไม่เพียงพอที่จะใช้ภายในจังหวัดของตน ถนนที่มีอยู่ก็อยู่ในสภาพไม่สมบูรณ์และการใช้รถยนต์ก็ยังไม่เป็นที่นิยมอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากจำนวนรถยนต์ที่ปรากฏว่าในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ประเทศไทยมีรถยนต์เพียงประมาณ ๘,๕๐๐ คัน และส่วนรถยนต์เหล่านี้ก็อยู่ในกรุงเทพฯ^๒

ถนนและทางหลวง

นับตั้งแต่คณะราษฎรยึดอำนาจได้สำเร็จในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลทุกชุดแม้กระทั่งรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ยอมรับถึงความสำคัญของถนนและได้กำหนดนโยบายการสร้างทางหลวงขึ้นโดยมีหลักการสำคัญว่า

ประเทศไทยจะต้องมีทางหลวงแผ่นดินชนิดที่มีความแข็งแรงมากพอที่จะรับการจราจรของยุคยานต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอทุกฤดูกาลตลอดปี โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะกระทบกระเทือนกับการรถไฟ เพราะการรถไฟนั้นเจริญมากพอแล้ว และการค้าบางอย่างซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของชาตินั้นไม่สามารถจะทำการขนส่งโดยทางรถไฟได้ เพราะเมื่อทั้งการรถไฟและทางหลวงแผ่นดินล้วนเป็นของรัฐบาล จึงไม่เป็นการแปลกประหลาดมากนักถ้ารัฐบาลจะไต่รายได้จากการขนส่งโดยตรงจากการรถไฟหรือโดยทางอ้อมจากทางหลวงแผ่นดิน^๓

^๑ เอลิม คาร์พวงค์, "การพัฒนา เศรษฐกิจในด้านคมนาคมของประเทศไทย", หน้า ๑๑.

^๒ Virginia Thomson, Thailand the New Siam, pp. 506-507.

^๓ โทมัส แฟรงค์ บาร์ตัน และ สวาท เสนาณรงค์, ภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศไทยเพื่อใช้เป็นแนวการสอน, หน้า ๒๖๒.

การพัฒนาทางหลวงจึงเริ่มต้นอย่างจริงจังตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยสภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติแผนการทางหลวงแผ่นดินฉบับแรกของประเทศไทย เพื่อสร้างทางหลวงทั่วราชอาณาจักรเป็นระยะทางทั้งสิ้นประมาณ ๑๔,๕๐๐ กม. ใช้เวลาก่อสร้างทั้งสิ้น ๑๘ ปี จะสิ้นสุดโครงการในปี พ.ศ. ๒๔๙๓ ด้วยความมุ่งหวังที่จะให้ศาลากลางจังหวัดต่าง ๆ มีทางคมนาคมติดต่อกันได้อย่างทั่วถึง ท้องที่ต่าง ๆ มีทางหลวงเพื่อให้ออกมาแก่ประชาชนในการเข้าไปประกอบกรกสิกรรม และเพื่อให้เป็นการประสานงานการคมนาคมทางบก กับทางรถไฟ และท่าเรือด้วย มีงบประมาณทั้งหมดค่านางเงิน ๑๕๓ ล้านบาท^๒ โดยแบ่งโครงการออกเป็น ๓ ระยะ ระยะแรกเริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๔๘๓ รวมเวลา ๕ ปี กำหนดจะสร้างทางให้ไต่ยาว ๒,๘๘๐ กม. โดยใช้วงเงินสำหรับก่อสร้าง ๓๐ ล้านบาท จากเงินทุนสำรองตามพระราชบัญญัติการสร้างทาง พุทธศักราช ๒๔๗๕ อันเป็นโครงการที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม รับมาดำเนินการต่อจากรัฐบาลชุดก่อนในปีแรกของการเป็นรัฐบาล และการดำเนินงานตามโครงการนี้สามารถสร้างถนนได้เป็นระยะทางยาวถึง ๑,๕๐๐ กม. ใช้เงินไปเป็นจำนวน ๑๗,๑๘๘,๕๓๐ บาท

^๑ พระพิศาลสุขุมวิท , "การสร้างทาง", เทศาภิบาล ๓๕(พุทธศักราช ๒๔๘๒) : ๓๓๑๑

^๒ Dole A. Anderson, "The Art of Management in Developing Economic", The Journal of Development Administration 8(January 1968) : 238

^๓ กระทรวงคมนาคม, "อนุสรณ์กระทรวงคมนาคม ๒๔๕๗" กระทรวงคมนาคมจัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในพิธีเปิดอาคารที่ว่าการกระทรวงคมนาคม ๓ เมษายน ๒๔๕๗ (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า ๕๕.

^๔ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๒/๒๔๘๑ (สามัญ) สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๓ วันอังคารที่ ๑๔ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๘๑, หน้า ๑๓๓๐.

ต่อมาเมื่อถึงปี พ.ศ. ๒๔๘๓ อันเป็นปีสิ้นสุดโครงการระยะแรกรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถสร้างทางได้ยาวถึง ๒,๒๑๕ กม. ซึ่งแม้ว่าจะต่ำกว่าที่กำหนดไว้ แต่ในรายงานของธนาคารโลกได้ยืนยันว่าถนนที่สร้างขึ้นตามโครงการระยะแรกนี้มีคุณภาพดี (fair quality)^๑ และด้วยแนวความคิดที่จะพัฒนาประเทศโดยให้ความสำคัญกับการคมนาคมที่สืบต่อมาตั้งแต่คณะราษฎร เริ่มเข้าบริหารประเทศ ทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เห็นชอบที่จะรับรองโครงการทางการคมนาคมที่รัฐบาลชุดก่อนทำไว้มาดำเนินการต่อ และถือว่าถนนเป็นเส้นโลหิตใหญ่ที่จะนำความเจริญรุ่งเรืองในทุกอย่างไปสู่ท้องถิ่นที่ถนนไปถึงจึงได้มีนโยบายที่จะขยายถนนให้มีจำนวนมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่านับแต่โครงการระยะแรกสิ้นสุดลงรัฐบาลทุ่มเทงบประมาณเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินเพิ่มมากขึ้นทุกปี (ดูรายละเอียดจากตารางงบประมาณการสร้างทางหลวงแผ่นดิน) และยังจัดสรรเงินรายจ่ายประเภทลงทุนไว้สำหรับการสร้างทางหลวงอื่น ๆ (Other Highway Construction) เพิ่มขึ้นทุกปีเช่นกัน (ดูตารางรายละเอียดรายจ่ายประเภทลงทุน ภาคผนวก) แต่เนื่องจากเงินงบประมาณมีจำนวนจำกัด เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงต้องพยายามสร้างถนนให้ยาวที่สุดเพื่ออำนวยความสะดวกของท้องถิ่นต่าง ๆ โดยกำหนดลักษณะของถนนให้พอที่จะรับใช้การจราจรในขณะนั้นแล้วค่อย ๆ เปลี่ยนสภาพให้ดีขึ้นตามความต้องการของจราจรในเวลาต่อไป^๒ ในขณะเดียวกันกรมทางหลวงก็ได้กำหนดนโยบายหลักของตนกับที่นายประสพ พ. สุขุม อธิบดีกรมทางหลวงในสมัยนั้นได้ให้สัมภาษณ์ผู้แทนหนังสือพิมพ์เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๖ ว่า

^๑Dole A Anderson, "The Art of Mangement in Developing Economic, The Journal of Development Administration 8(January 1968) : 121

^๒ พระพิศาลสุขุมวิทย์, "การสร้างทาง", เทศาภิบาล ๓๘(พุทธศักราช ๒๔๘๒) : ๓๓๑๒

ตารางที่ ๕

งบประมาณการทางหลวงแผ่นดิน ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๔ - ๒๔๘๕

ปี พ.ศ.	งบประมาณรวม	งบสามัญ			งบวิสามัญ		เงินเพิ่มพิเศษ ชั่วคราว
		เงินเดือน	ภาษีศอย	การจร	เงินทุนสำรอง	การสร้างทาง	
๒๔๘๔	๑๕,๘๘๓,๐๕๕	๒๙๐,๖๕๐	๒,๘๖๕,๑๙๑	๕๐๒,๖๙๑	๘,๑๘๐,๕๓๘	๕,๑๙๕,๕๕๕	-
๒๔๘๕	๓๑,๕๒๒,๘๒๑	๓๕๐,๗๐๐	๓,๐๕๗,๑๖๘	๒๐๕,๐๐๓	๑๐,๗๖๖,๕๕๐	๓,๐๖๓,๕๐๐	-
๒๔๘๖	๑๓,๓๒๘,๙๘๕	๓๖๓,๕๘๐	๓,๘๘๓,๐๐๐	๑๗๒,๓๘๕	๖,๕๑๘,๐๐๐	๒,๓๘๑,๙๑๐	-
๒๔๘๗	๓๕,๑๓๐,๖๘๐	๓๖๕,๖๘๐	๓,๕๕๓,๐๐๐	-	๒๕,๖๓๘,๕๐๐	๕,๑๙๕,๖๐๐	-
๒๔๘๘	๑๕,๐๗๑,๘๑๐	๓๖๕,๖๘๐	๕,๐๖๖,๕๐๐	-	๕,๐๓๙,๖๐๐	๑,๖๓๐,๕๐๐	๕,๕๑๑,๐๓๐
๒๔๘๙	๓๘,๖๙๖,๙๕๐	๓๖๕,๖๘๐	๗,๑๐๙,๙๖๐	๓๕๕,๘๑๐	๓,๘๖๑,๖๐๐	๕,๕๕๕,๕๐๐	๒๒,๕๑๙,๕๙๐
๒๔๙๐	๖๕,๘๕๑,๘๖๒	๓๖๓,๕๘๐	๑๐,๒๐๑,๖๐๙	๓,๖๙๗,๘๖๓	๗,๕๓๒,๑๘๐	๕,๙๓๗,๐๐๐	๓๙,๓๑๐,๑๓๐
๒๔๙๑	๙๖,๒๙๖,๐๐๙	๓๕๙,๘๕๖	๑๐,๒๐๑,๒๐๙	๑,๕๕๓,๙๒๐	๑๕,๕๕๖,๗๕๐	๒,๑๙๖,๒๒๕	๖๗,๖๐๘,๐๖๐
๒๔๙๒	๑๒๘,๓๘๖,๙๙๕	๓๙๐,๕๘๐	๑๐,๒๐๑,๒๐๙	๕๐๐,๐๐๐	๕๕,๐๑๖,๕๕๐	๑๕,๓๙๐,๐๘๐	๕๖,๙๘๘,๙๕๕
๒๔๙๓	๑๙๕,๙๐๕,๖๓๓	๕๐๘,๗๒๐	๑๐,๕๖๒,๒๕๘	๑,๖๓๐,๐๐๐	๙๑,๓๘๐,๖๖๐	๑๘,๐๑๖,๖๑๕	๗๒,๙๐๖,๓๘๐
๒๔๙๔	๒๓๑,๙๐๐,๘๕๐	๕๑๗,๖๐๐	๙,๙๕๓,๕๖๐	๓๐๐,๐๐๐	๑๕๓,๙๕๐,๑๒๐	๓๐๐,๐๐๐	๗๖,๙๘๙,๖๖๐
๒๔๙๕	๒๒๓,๕๕๐,๘๖๕	๕๒๘,๖๕๐	๑๐,๒๗๙,๓๖๐	๗๐,๐๐๐	๑๑๗,๕๕๙,๑๕๐	๓๐๐,๐๐๐	๙๕,๐๑๓,๗๒๕

ที่มา กระทรวงคมนาคม, "อนุสรณ์กระทรวงคมนาคม ๒๔๘๗" กระทรวงคมนาคมจัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องใน
พิธีเปิดอาคารที่ว่าการกระทรวงคมนาคม ๓ เมษายน ๒๔๘๗ (พระนคร: โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและ
วัสดุภัณฑ์, ๒๔๘๗), หน้า ๑๑๒

ทางการกรมทางได้พิจารณาทางหลักในการสร้างทางว่าทางไหนสำคัญ มีความต้องการและจำเป็นก่อนก็สร้างก่อน นอกจากนั้นก็ไต่ค้ำจนถึง กำลังเงินอีกด้วย หมายความว่าตามกรมทางวางหลักให้ไว้ว่า การสร้างทางเพื่อให้ทันความต้องการของประเทศ เราจะต้องสร้างปริมาณมาก และโดยเร็ว ฉะนั้นสร้างทางที่ไม่สู้ดีนัก แต่มาก ๆ สาย ยิ่งดีกว่ามี ทางที่ดีมากแต่น้อยสาย^๑

พร้อมกันนี้รัฐบาลก็เห็นด้วยในโครงการบูรณะประเทศของ ม.ล.สกลวรรณภากร วรารณ ที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทยที่จะจัดให้มีการสร้างและรักษาเส้นทางถนน ของประเทศที่มีอยู่แต่เดิม ซึ่งโดยมากได้แก่เส้นทางเกวียนให้ถาวรใช้ได้ตลอดปี ทั้งในฤดูแล้งและฤดูฝน และส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่นนำเงินบำรุงท้องถิ่นมาใช้จัด สร้างทางเกวียนขึ้นให้มาบรรจบกันกับทางใหญ่ที่รัฐบาลจัดสร้าง และอนุมัติให้นำ ไปดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๒ เป็นต้นไป^๒

เมื่อภาวะสงครามรุนแรงมากขึ้น นโยบายการสร้างทางของรัฐบาลจึง มุ่งไปสู่การเร่งรัดในด้านปริมาณมากขึ้น เพราะความจำเป็นในทางทหารทำให้รัฐ บาลจำเป็นต้องเห็นประโยชน์ในการป้องกัน และสร้างความมั่นคงภายในประเทศ ควบคู่ไปด้วยการพัฒนา จนถึงกับจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีบันทึกคำสั่งเร่ง รัดการสร้างถนนไปยังผู้รับผิดชอบต่าง ๆ เช่น การเร่งรัดขุนวิมล (ร.อ.ขุนวิมล สรกิจ) ถึงเรื่องการสร้างถนนตามคลองประปา เป็นต้น^๓ จากสาเหตุดังกล่าวนี้

^๑ "งานสร้างทางกำลังรุดหน้ามาก", สวัสดิมงคล (๑๓ ตุลาคม ๒๔๘๒)

: ๒

^๒ "รักษาทางเกวียนเพื่อให้สินค้าคืบคืบ", ไทยใหม่ (๑๑ พฤศจิกายน ๒๔๘๒) : ๕, ๓๘

^๓ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม, สมุดสังวรายวันในทางทหาร

ทำให้กระทรวงคมนาคมต้องติดต่อกับขอความร่วมมือดำเนินงานสร้างถนนนี้ไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ช่วยอำนวยความสะดวกในเรื่องการเกณฑ์แรงงาน ตลอดจนเครื่องมือ อาหาร และที่พักคนงาน อาทิ กระทรวงมหาดไทยได้ให้ความร่วมมือโดยมีคำสั่งถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัดให้ทราบ และถือเป็นหลักปฏิบัติว่าหากเจ้าหน้าที่ของกรมทางมาขอความช่วยเหลือในเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการจังหวัด คณะกรรมการอำเภอให้ความช่วยเหลือแก่กรมทางไปตามควรแก่กรณี

นอกจากนี้ยังมีกรมยุทธโยธาทหารบกช่วยสร้างทางระหว่างดพบุรีกับสิงห์บุรี อย่างไรก็ตามในระหว่างสงครามนี้การพัฒนาเป็นไปอย่างช้ามาก ซึ่งสามารถเห็นได้อย่างชัดเจน คือ ใน พ.ศ. ๒๔๔๔ เมื่อเริ่มสงครามสร้างทางได้เพิ่มขึ้นอีก ๑๖๑๒, ๖๔๔ กม. และในปี พ.ศ. ๒๔๔๗ ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยต้องประสบภัยทางอากาศอย่างรุนแรง กรมทางหลวงสร้างทางได้เพียง ๑๑๘,๘๘๑ กม. เท่านั้น ถึงกระนั้นจำนวนเส้นทางที่สร้างเสร็จและเปิดการจราจรแล้วก็มีจำนวนรวมเพิ่มมากขึ้นทุกปี (ดูตารางระยะทางหลวงแผ่นดินที่สร้างแล้วเสร็จและเปิดการจราจรแล้ว) โดยถนนส่วนใหญ่เหล่านี้จะเป็นถนนลูกรังและถนนดินที่สร้างขึ้นได้ในเหตุการณ์เฉพาะหน้าเป็นจำนวนมาก มิได้มีลักษณะเป็นถนนที่สร้างขึ้นใช้อย่างถาวร แต่แม้ว่าจำนวนเส้นทางจะมีเพิ่มขึ้นแต่ก็ยังไม่เพียงพออยู่ดี ปรากฏว่าในบางจังหวัดยังต้องประสบปัญหาสินค้าการเกษตรระบายออกสู่ตลาดไม่ได้ เพราะไม่มีเส้นทางลำเลียงขนส่ง จนกระทั่งบางแห่งถึงกับต้องปล่อยให้สินค้าของตนเน่าทิ้งไป เช่น การปล่อยกระเทียมให้ผุที่จังหวัดลำพูน

ตารางที่ ๑๐

ระยะทางหลวงแผ่นดินที่สร้างแล้วเสร็จและเปิดการจราจรแล้ว ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๕๕

ปี พ.ศ.	ระยะทางที่สร้างแล้วเสร็จ แต่ปีก่อน	ระยะทางที่สร้างแล้วเสร็จใน ระหว่างปีเพิ่มขึ้น	รวมระยะทางที่สร้างเสร็จ และเปิดการจราจรแล้ว	หมายเหตุ	
๒๕๔๔	๓๓๘๕.๘๘๒ กิโลเมตร	๑๖๑๒.๖๘๘ กิโลเมตร	๕๐๐๘.๕๗๐ กิโลเมตร	ผลโครงการปีแรก	
๒๕๔๕	๕๕๘๘.๕๗๐ "	๑๕๑.๐๒๙ "	๕๗๓๙.๕๙๙ "		
๒๕๔๖	๕๑๓๙.๕๙๙ "	๒๘๙.๙๗๖ "	๕๔๒๙.๕๗๕ "		
๒๕๔๗	๕๕๒๙.๕๗๕ "	๑๑๙.๘๘๑ "	๕๕๔๙.๔๕๖ "		
๒๕๔๘	๕๕๔๙.๔๕๖ "	๑๒๕.๔๐๖ "	๕๖๗๔.๘๖๒ "		
๒๕๔๙	๕๖๗๔.๘๖๒ "	๒๗.๑๑๙ "	๕๗๐๑.๙๘๑ "		หลังสงครามส่วนมาก
๒๕๕๐	๕๗๐๑.๙๘๑ "	๓๗.๕๒๔ "	๕๗๓๙.๕๐๕ "		เป็นงานบูรณะทาง
๒๕๕๑	๕๗๓๙.๕๐๕ "	๑๐.๕๓๘ "	๕๗๕๐.๐๔๓ "		เดิมทั่วไป จึงใคร่
๒๕๕๒	๕๗๕๐.๐๔๓ "	๑๘.๗๕๓ "	๕๗๖๘.๗๙๖ "		ยะทางใหม่กาวหนา
๒๕๕๓	๕๗๖๘.๗๙๖ "	๕๕.๔๐๐ "	๕๘๒๔.๑๙๖ "		เพิ่มขึ้นน้อย
๒๕๕๔	๕๘๒๔.๑๙๖ "	๑๒๐.๓๗๓ "	๕๙๔๕.๐๑๙ "		
๒๕๕๕	๕๙๔๕.๐๑๙ "	๒๑๐.๐๘๐ "	๖๑๕๕.๐๙๙ "		

ที่มา กระทรวงคมนาคม, "อนุสรณ์กระทรวงคมนาคม ๒๕๕๗" กระทรวงคมนาคมจัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องใน
 พิธีเปิดอาคารที่ว่าการกระทรวงคมนาคม ๓ เมษายน ๒๕๕๗ (พระนคร: โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้า
 และพัสดุภัณฑ์, ๒๕๕๗) , หน้า ๑๑๓

ทางรถไฟ

ภัยเหตุที่การสร้างทางรถไฟในอดีต เกิดจากสาเหตุและผลสืบเนื่องจากการขยายตัวของลัทธิจักรวรรดินิยมของมหาอำนาจตะวันตก ดังที่ D.G.E.Hall ได้กล่าวว่า "จุฬาลงกรณได้ตระหนักถึงความสำคัญของทางรถไฟเป็นครั้งแรกเมื่ออังกฤษพยายามสำรวจเส้นทางจากพม่าให้ตลอดถึงจีนภาคตะวันออก" การสร้างทางรถไฟของไทยระยะนั้นจึงทำขึ้นในขณะที่ยังขาดความพร้อม ทั้งด้านกำลังคน และวัสดุอุปกรณ์ อีกทั้งรัฐบาลในสมัยนั้นไม่ได้เตรียมวางนโยบายและโครงการต่าง ๆ ให้แน่นอน งานสร้างทางรถไฟของไทยในระยะแรกซึ่งทำในลักษณะที่ว่าเมื่อมีเหตุการณ์จำเป็นบังคับในด้านใดรัฐบาลก็ให้ความสนใจไปสร้างทางรถไฟสายนั้น ดังเช่นการสร้างทางรถไฟสายยุทธศาสตร์จากกรุงเทพ ถึงนครราชสีมา มีจุดมุ่งหมายเพื่อต่อต้านการคุกคามของฝรั่งเศสเหนือดินแดนภาคตะวันออกของไทยในปลายศตวรรษที่ ๑๘ - ต้นศตวรรษที่ ๑๙ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงปัจจัยที่เร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยนับแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๓ มาแล้ว การพัฒนาการรถไฟเป็นปัจจัยสำคัญอันดับรองลงมาจากการขยายตัวของตลาดข้าวในต่างประเทศ ซึ่งได้เริ่มขยายตัวมาก่อนหลายปี คือการตกลงใจสร้างระบบการรถไฟขึ้นนั้นแม้ว่าจะเนื่องมาจากเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเศรษฐกิจ คือ เกิดจากความจำเป็นต้องมีการคมนาคมติดต่ออย่างใกล้ชิดกับต่างจังหวัด แต่เมื่อสร้างขึ้นแล้วก็ทำให้การผลิตข้าว และพืชผลลึกรวมอื่นๆ เพิ่มขึ้นอย่างมากด้วย เพราะต้องการจะมีปริมาณมากพอที่จะส่งมายังกรุงเทพฯ ทั้งเพื่อสำหรับใช้ในกรุงเทพฯ และส่งไปขายยังตลาดต่างประเทศ รัฐบาลในสมัยต่อมา

คณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ, โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย, หน้า ๑๔๕.

จึงให้ความสำคัญแก่ทางรถไฟในฐานะเป็นเส้นทางคมนาคมที่สำคัญของประเทศ และสนใจต่อการพัฒนางานรถไฟเรื่อยมาจนน้อยตามลักษณะนโยบายที่กำหนดขึ้น

เมื่อถึงสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม โครงการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับทางรถไฟไว้ในฐานะสิ่งอำนวยความสะดวกแก่การพัฒนา การเกษตรและการพัฒนาอื่น ๆ ของประเทศ^๑ ดังนั้นในปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งเป็นปีแรกที่เข้าบริหารประเทศ รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงได้ขยายเส้นทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือให้กรมรถไฟสามารถวิ่งได้ถึงอุบลราชธานี ซึ่ง มีระยะทางจากกรุงเทพถึง ๕๘๕ กม. มีการใช้จ่ายเพื่อลงทุนสร้างและขยายทางรถไฟทุกปี (ดูตารางรายละเอียดรายจ่ายประเภทลงทุน ภาคผนวก) จนมีผู้กล่าวว่ากิจการขนส่งคมนาคมทางรถไฟของไทยนั้นได้ขยายเส้นทางสำคัญไปอย่างกว้างขวางครอบคลุมทั่วประเทศนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๓ เป็นต้นมา^๒ แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในการกำหนดนโยบายสร้างทางรถไฟจากเดิมที่ต้องสร้างในภูมิภาคที่มีปัญหาด้านการเมืองและการปกครอง มาเป็นการสร้างให้แผ่ขยายไปทั่วประเทศ เพื่อเป็นพื้นฐานแก่การพัฒนาการเศรษฐกิจ ความยาวของเส้นทางที่เปิดเดินรถไฟเพิ่มขึ้นทุกปี และเป็นเส้นทางที่สามารถสนองประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามความต้องการของรัฐบาลได้ด้วย เพราะจำนวนผู้โดยสารและระวางน้ำหนักบรรทุกสินค้าทั้งที่เป็นของ และสัตว์มีชีวิตเปลี่ยนแปลงไปในอัตราสูงขึ้นเสมอ

^๑ การรถไฟแห่งประเทศไทย, "การรถไฟแห่งประเทศไทย ๒๔๓๕ - ๒๕๐๐" ที่ระลึกในวันคล้ายวันสถาปนากิจการรถไฟครบรอบ ๗๒ ปี พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๕๐๖ (กรุงเทพ : โรงพิมพ์การรถไฟ, ๒๕๐๐), หน้า -

^๒ Dole A. Anderson, "The Art of Management in Developing Economics", The Journal of Development Administration 8 (January 1968) : 116.

ตารางที่ ๑๑

สถิติสังเขปกิจการรถไฟไทย พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๒๔๘๗

ปี	ระยะทาง ที่เปิดเดิน	จำนวนเครื่องล้อเลื่อน			จำนวน ผู้โดยสาร	การจราจรบรรทุก	
		รถจักร	รถโดยสาร	รถอื่น ๆ		สิ่งของ	สัตว์มีชีวิต
๒๔๘๑	๓,๑๐๐	๒๐๐	๓๒๒	๓,๘๓๓	๕๗๒๒๓๖๖	๑๖๖๗๕๐๖	๑๐,๔๗๘
๒๔๘๒	๓,๑๐๐	๒๐๐	๓๔๓	๓,๘๓๒	๖๕๕๕๔๓๐	๑๕๕๑๖๒๒	๑๓,๑๔๒
๒๔๘๓	๓,๑๓๐	๒๐๐	๓๔๘	๓,๘๓๔	๕๕๓๐๔๑๕	๑๔๘๕๘๔๕	๑๒,๐๖๖
๒๔๘๔	๓,๒๗๒	๒๐๐	๓๔๘	๓,๕๓๔	๗๗๒๕๘๐๒	๑๘๒๖๖๗๘	๑๘,๑๐๕
๒๔๘๕	๓,๔๐๓	๒๐๐	๓๔๕	๔,๑๕๕	๗๑๕๑๕๒๐	๑๐๘๕๕๕๘	๑๕,๖๘๔
๒๔๘๖	๓,๔๔๘	๒๐๐	๓๔๕	๔,๓๘๘	๑๐๖๕๘๕๑๗	๑๑๓๘๒๕๒	๑๖,๕๘๔
๒๔๘๗	๓,๔๐๓	๒๑๘	๓๔๕	๔,๓๖๕	๑๑๐๕๑๐๗๑	๕๕๔๒๗๐	๑๐,๒๐๕

ที่มา กองประมวลสถิติพยากรณ์, สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย
บรรพที่ ๒๑ พ.ศ. ๒๔๘๒ - ๒๔๘๗ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๔๘๓), หน้า ๓๐๘.

แต่ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ การพัฒนาทางรถไฟต้องประสบปัญหาบางประการ
คือ

๑. ราง สถานี สะพาน รถจักร และรถตู้ ถูกระเบิดทำลาย และถูก
ประชาชนหนีภัยลี้ภัยลอบตัดรางเหล็กไปเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อื่นโดยที่การรถไฟไม่
สามารถจะควบคุมได้ทั่วถึง

๒. การซ่อมแซมบูรณะไม่อาจจะทำได้ เพราะเครื่องมือและอุปกรณ์การ
ซ่อมถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นเสียหมด

๓. ในระหว่างสงครามการรถไฟไม่อาจซื้อเครื่องอุปกรณ์ต่าง ๆ มาทดแทน
ได้ในเมื่ออุปกรณ์เดิมเก่าชำรุด และถูกทำลายเสื่อมโทรมไป

๔. กองทหารญี่ปุ่นได้นำรถไฟไปใช้ในทางอื่น ๆ คือ นำไปขนส่งทหารและวัสดุที่ใช้ในการสงครามโดยปราศจากการให้ค่าตอบแทน

นอกจากนี้เมื่อสงครามเข้าขั้นวิกฤตประเทศไทยต้องเผชิญการโจมตีทั้งทางบกและทางอากาศ ทางรถไฟก็ได้ให้ประโยชน์มากขึ้นอย่างคาดไม่ถึง แม้ว่าตัวเลขจำนวนน้ำหนักบรรทุกจะลดลงต่ำกว่าในภาวะปกติ แต่ถ้าพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่ว่าขณะนั้นประเทศกำลังอยู่ในภาวะขาดแคลนวัตถุดิบ และสินค้าทุกประเภทจำนวนน้ำหนักบรรทุกที่ลดลงก็นับว่าเป็นจำนวนที่น้อยมาก และสำหรับผู้โดยสารนั้นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เพราะในขณะที่ยานพาหนะต่าง ๆ ขาดแคลนนั้น ราคาสินค้าที่มีอยู่ทุกประเภทได้ถีบตัวสูงขึ้น ประชาชนจึงนิยมทำการค้าขายด้วยการนำสินค้าที่มีและผลิตได้ในท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ขาดแคลนโดยใช้รถไฟซึ่งจะได้รับผลตอบแทนจำนวนสูงพอสมควรมาชดเชยกับการทำการเกษตรที่ได้ผลเพียงปีละครั้ง และต้องประสบภัยสงครามอีก ซึ่งแม้ว่าจะไม่ใช่ประโยชน์ต่อความเจริญและการพัฒนาเศรษฐกิจโดยตรง แต่ก็มีส่วนช่วยแก้ไขปัญหภาวะเศรษฐกิจของประเทศได้เป็นอย่างดี

๓. การส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรรม

นโยบายการพัฒนาและส่งเสริมการเกษตรของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีลักษณะที่แตกต่างจากนโยบายพัฒนาด้านนี้ที่รัฐบาลไทยชุดอื่น ๆ เคยปฏิบัติมา เพราะนโยบายของรัฐบาลชุดนี้มีไว้เพียงส่งเสริมให้เกษตรกรมีความรู้ที่จะปรับปรุงวิถีการทำการเพาะปลูกเท่านั้น แต่รัฐบาลยังได้เข้าดำเนินการทางการเกษตรแทบทุกด้าน

โทมัส แฟรงค์ บาร์ตัน และ สวาท เสนาณรงค์, ภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศไทยเพื่อใช้เป็นแนวการสอน, หน้า ๒๔๑ - ๒๔๒.

ด้วยทั้งด้านการหาทุน การลงทุน การกำหนดชนิดและประเภทของพืชที่จะเพาะปลูก ตลอดจนวิธีดำเนินการและเทคนิคต่าง ๆ ในการเกษตร ทั้งนี้เพื่อจะให้กิจการเกษตรของชาติได้พัฒนาไปในวิถึทางที่รัฐบาลหรือผู้นำประเทศอันได้แก่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการ คือเพื่อนำมาใช้เป็นอาวุธในการสงครามได้นั่นเอง นอกจากนั้นรัฐบาลยังตระหนักดีว่ารายได้ส่วนใหญ่ของประเทศมาจากสินค้าเกษตรกรรม และแร่ธาตุธรรมชาติเพียงไม่กี่ประเภทเท่านั้น ดังนั้นการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นมหาอำนาจ ความแนวทางของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะเกิดขึ้นไม่ได้เลยตราบใดที่การเกษตรกรรมของชาติไม่สามารถผลักดันกระบวนการพัฒนาอื่น ๆ ความสำคัญของสิ่งเหล่านี้พิจารณาได้จากคำให้สัมภาษณ์ของมิสเตอร์คอลล ที่ปรึกษากระทรวงการคลัง เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๔๔๑ ว่า "ในระยะ ๒ - ๓ ปีที่แล้วมาธรรมชาติได้ช่วยเหลือให้การทำนาได้ผลดีเกินขนาด การจำหน่ายแร่ดีบุก และยางมีปริมาณสูงกว่าแต่ก่อน ทำให้งบประมาณรายได้สูงกว่าที่คาดคะเนไว้" และรายได้จากภาษีสินค้าข้าวในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ ก็มากกว่าปีที่แล้วมา ๖๕๔,๐๐๐ บาท ซึ่งเฉลี่ยแล้วมีรายได้มากกว่า ๓ ปีที่ผ่านมามากกว่า" อีกประการหนึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีความชื่นชมในความสำเร็จของการสร้างชาติด้วยการพึ่งตนเองของประเทศญี่ปุ่น และเยอรมันในขณะนั้นมาก ซึ่งเป็นที่มาของความคิดที่จะปรับปรุงประเทศของจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยให้พึ่งตนเองให้ได้ทุกด้านเหมือนกับประเทศทั้ง ๒ รัฐบาลจึงได้มุ่งที่จะพัฒนาการเกษตรซึ่งประเทศไทยมีปัจจัยเอื้ออำนวยหลายประการที่ทำให้มีความพร้อมและสมบูรณ์กว่าการพัฒนากิจการอื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลชุดนี้พยายามเร่งรัดพัฒนาขึ้นมาด้วย

"หลวงประดิษฐาการคลัง", ไทยใหม่ (๒๒ ธันวาคม ๒๔๔๑)

"Trade Figures", Bangkok Times (6 February 1941) : 4

ก. การชักนำให้ราษฎรทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์

รัฐบาลได้เริ่มดำเนินนโยบายเพื่อที่จะสร้างนิสัย และความสามารถทาง การผลิตในระคับที่จะพึ่งตนเองได้ให้กับประชาชน โดยวิธีการบังคับให้คนไทยทุกคน ทุกอาชีพร่วมมือกันทำงานทุกอย่าง ๆ ซะมักเข้มข้น สำหรับมาตรการแรกของงาน ส่งเสริมการเกษตร คือการรื้อฟื้นงานสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ที่ได้ดำเนินการมาตั้ง แต่ พ.ศ. ๒๔๘๐ แต่ยังไม่ค่อยคึก เพราะดำเนินการแต่เพียงชี้แนะ และส่งเสริมเท่านั้น มาดำเนินการใหม่ให้มีลักษณะเป็นการบังคับโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ ค่ายการตราพระราชบัญญัติการทำสวนครัวและการเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่ง ครัวเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒ ขึ้น โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ให้เหตุผลกับข้าหลวงประจำจังหวัดต่าง ๆ ว่า

ก็เมื่อมองเห็นความยากแค้นเช่นนี้แล้ว ถ้าอยู่เฉย ๆ หรือรอให้ประสบ กับความคับแค้นนั้น เสียก่อนแล้วค่อยจะเร่งซึ่งความเดือดร้อน เป็นอย่างยิ่ง และทั่วไปไม่ใช่วิสัยวิญญูชนจะพึงปล่อยตัวไว้รับเคราะห์ จึงจำเป็นต้อง ตระเตรียมตัว โดยให้ศูนย์รัฐบาลไทยจึงต้องการให้ราษฎรชาวไทยทั้งมวล ได้สำนึกถึงความเป็นอยู่ของเราเอง และแล้วก็บำเพ็ญหน้าที่เพื่อตัวเอง เพื่อครอบครัว เพื่อส่วนรวมของประเทศชาติโดยพร้อมเพรียงกัน ขวน ขวายนใช้ความอุตสาหะพยายามกระทำกรงาน ก่อให้เกิดเครื่องอุปโภค บริโภคอันจำเป็นที่เราต้องใช้อยู่ประจำวันนี้ให้เป็นสิ่งที่เรากระทำได้ในบ้าน เมืองเราเอง"^๒

กระทรวงการเศรษฐกิจ กรมพาณิชย์, "การสวนครัวและการเลี้ยง สัตว์ยามสงคราม", ข่าวสินค้าและจดหมายเหตุการณ์เครื่องหมายการค้า ๘(๗ มีนาคม ๒๔๘๕) : ๑

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.

สำหรับประเภทของพืชผัก และสัตว์ที่รัฐบาลต้องการให้แต่ละครอบครัวปลูก และเลี้ยงนั้นได้ถูกกำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก)

รัฐบาลมีความต้องการอย่างมากที่จะให้มาตรการนี้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย จึงได้พยายามทำให้กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้อย่างเคร่งครัด คือให้ผู้เป็นเจ้าของบ้านทุกคนมีหน้าที่จัดทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ให้พอเพียงแก่การใช้สอยในครอบครัว^๑ รัฐบาลจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อรับผิดชอบวางแผนทางปฏิบัติขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ มีชื่อว่า "กรรมการตามพระราชบัญญัติการสวนครัวและเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่งครัวเรือน" ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็น ประธานกรรมการ และบุคคลต่าง ๆ ต่อไปนี้เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงธรรมการ ปลัดกระทรวงเศรษฐการ อธิบดีกรมโฆษณาการ อธิบดีกรมเกษตรและการประมง อธิบดีกรมสหกรณ์ อธิบดีกรมสาธารณสุข อธิบดีกรมมหาดไทย เกียกกายทหาร รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หลวงบรรณสารประสิทธิ์ และขุนอนุบาลนิคมเขตต์ เป็นเลขานุการ ต่อมาอีก ๒ อาทิตย์ก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติมอีก ๕ คน คือ พลาธิการทหารบก อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์ อธิบดีกรมรถไฟ อธิบดีกรมพาณิชย์ อธิบดีกรมสรรพากร

^๑ "พระราชบัญญัติการสวนครัวและเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่งครัวเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒", ราชกิจจานุเบกษา ๕๖(๒๖ ตุลาคม ๒๔๘๒) : ๑๓๒๕

^๒ "ประกาศเรื่องตั้งกรรมการตามพระราชบัญญัติการสวนครัวและเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่งครัวเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒", ราชกิจจานุเบกษา ๕๖(๑๓ พฤศจิกายน ๒๔๘๒) : ๒๔๗๐ - ๒๔๗๑

^๓ "ตั้งกรรมการตามพระราชบัญญัติการสวนครัวและเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่งครัวเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒", ราชกิจจานุเบกษา ๕๖(๘ มกราคม ๒๔๘๒) : ๒๔๗๘ - ๒๔๗๙

นอกจากนั้น เพื่อที่จะควบคุมให้กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้โดยทั่วถึงและมีประสิทธิภาพที่สุด กระทรวงมหาดไทยจึงได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ระดับประจำท้องถิ่นชั้นดูแลให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายนี้ด้วยอีกทางหนึ่ง คือ

- ๑) สารวัตรศึกษา เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่อำเภอ
- ๒) กำนัน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่ตำบลนั้น
- ๓) ผู้ใหญ่บ้าน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่หมู่บ้านนั้น
- ๔) เทศมนตรี เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่เทศบาลตำบลนั้น

โดยรัฐบาลได้มอบหมายนโยบายและหลักการพิจารณาแนวทางในการปฏิบัติดังต่อไปนี้

๑. การทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์เป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะให้เกิดผลสำเร็จจริงจังกว่ที่แล้วมา จึงจำเป็นต้องรีบเร่งและกวคชันการปฏิบัติทั้งในส่วนเจ้าหน้าที่และราษฎรให้กระทำกันจริงจัง แม้ว่าที่สุดจะต้องเคียวเช็ญบังคับกันโดยปริยายก็ต้อองกระทำ

๒. ให้เป็นหน้าที่เจ้าพนักงานตามภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ที่จะดำเนินการเรื่องนี้ภายในเขตท้องที่ปกครองของตนให้สำเร็จ โดยมีคณะกรรมการอำเภอตรวจพิจารณาว่าควรจะกำหนดให้ราษฎรหมู่บ้านใด ตำบลใด ทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์อย่างใดจึงจะเหมาะสม และถือเป็นหลักดำเนินการชักจูงกันให้กระทำขึ้น มีข้อสำคัญว่าให้ทั่วถึงทุกหมู่บ้าน ทุกตำบล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

"ประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่การสวนครัว และการเลี้ยงสัตว์",

ราชกิจจานุเบกษา ๕๖(๔ ธันวาคม ๒๔๘๒) : ๒๖๓๘

๓. ข้าราชการต้องทำเป็นตัวอย่างแก่ราษฎร ให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เป็นผู้พิจารณาแนะนำให้ข้าราชการในสังกัดกระทำตามแนวเดียวกับที่คณะกรรมการอำเภอ กำหนดสำหรับราษฎร ข้าราชการผู้ใดไม่ทำก็ตกอยู่ในลักษณะไม่เชื่อฟังผู้บังคับบัญชา ตามความแห่งมาตรา ๔๖ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้หมาย รวมถึงครูประชาบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และพนักงานเทศบาลด้วย

๔. สำหรับราษฎรนั้นคงดำเนินการชักจูงเคี้ยวเข็ญกันตามนัยหนังสือที่ ๒๓๓/๒๔๔๒ ลงวันที่ ๗ เดือนนี้ กล่าวคือ

๔.๑) สำหรับวิธีการอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนดำเนินการตาม นโยบายของรัฐบาลมีดังนี้

ก. ดำเนินการชี้แจงชักชวนให้ราษฎรทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ โดย ยึดเอาวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ของทุกปี ซึ่งเป็นวันเกิดของจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นวันหยุดราชการทั่วประเทศ เพื่อให้ชาวไทยทุกคนระดมกำลังแรงกันทำสวนครัว และเลี้ยงสัตว์

ข. จัดหาเงินเพื่อส่งเสริมการทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ ในเรื่องการจัดหาพันธุ์ผักและพันธุ์สัตว์ โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้กระทรวงมหาดไทย เบิกจ่ายเงินทุนเริ่มแรกสำหรับบำรุงท้องที่มอบให้คณะกรรมการจังหวัดจัดหาพันธุ์พืชสวน ครัว โดยจะเป็นทางใดก็ตามให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการจังหวัด และคณะกรรมการ อำเภอ การให้เงินส่วนแบ่งเฉลี่ยตามผลของการสำรวจครัวเรือนในจังหวัดนั้น ๆ แล้ว นำไปจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชแจกจ่ายแก่ราษฎรให้ทั่วถึง เงินจำนวนนี้กระทรวงมหาดไทย ได้ขอให้กระทรวงการคลังสั่งโอนเงินในลักษณะเงินโอน (ขายบิล) มาตั้งจ่ายให้ทาง

คลังจังหวัด^๑

ค. จัดให้มีการให้รางวัลแก่ผู้ทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ โดยรางวัลที่จะมอบให้แก่ผู้ทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์^๑ ได้แก่ เหรียญตรา ซึ่ง พณา จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้จัดทำขึ้น มีลักษณะคล้ายกาชาดสรรเสริญภายในวงกลม มีรูปเบ็ค และฉักหลายชนิดเป็นรางวัลแก่ราษฎร^๒ โดยจะมอบให้แก่ผู้จัดทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์^๑ ได้คือ เลิศกว่าผู้อื่นตามนโยบายและระเบียบที่ได้วางไว้ สำหรับข้าราชการจังหวัดละ ๑ เข็ม ราษฎรอำเภอละ ๑ เข็ม ซึ่งนอกจากเข็มรางวัลแล้ว จะให้มีเงินหรือสิ่งของซึ่งเป็นรางวัลประกอบเป็นที่ ๒ - ๓ ก็ก็ได้ โดยวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้ดังนี้

- ๑) จัดทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ทั้ง ๒ อย่างในบริเวณบ้าน
- ๒) จัดทำมีจำนวนเพียงพอแก่การใช้จ่ายในครัวเรือน
- ๓) คุณภาพในการจัดทำถูกต้องตามหลักวิชาและเป็นผลดี^๓
- ๔) จัดให้มีการประกวดเป็นครั้งคราว คือ

ในต้นปี พ.ศ. ๒๔๘๒ กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งถึงคณะกรรมการจังหวัดต่าง ๆ ว่า "ต่อไปนี้จะจัดทำงานพิเศษสำคัญของชาติ หรืองานของจังหวัดหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะก็ดี ขอให้จังหวัดนั้น ๆ จัดให้มีการประกวด พืช สัตว์ สวนครัว

^๑ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๓๕/๒๔๘๒ "เรื่อง เงินส่งเสริมการทำสวนครัว" จากปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัด (เว้นจังหวัดพระนครและธนบุรี) ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๔๘๒

^๒ แกมสุข นุมนนท์, "เมืองไทยยุคเข็มนำ", วารสารธรรมศาสตร์ ๖(มิถุนายน - กันยายน) : ๑๒๕

^๓ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๒๕/๒๔๘๒ "เรื่องรางวัลสวนครัวของข้าราชการ" จากปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึงข้าหลวงประจำจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๔๘๒

เด็ก ศิลปกรรม หัตถกรรม ขึ้นเพื่อส่งเสริมบำรุงน้ำใจราษฎร"

๔.๒) ราษฎรผู้ใดไม่กระทำตามคำสั่งชวณถือว่าเป็น "ผู้ค่อคัง" ให้เจ้าหน้าที่ เช่น คณะกรรมการอำเภอ มีอำนาจดำเนินการเป็นเชิงก่เกณท์บังคับโดยปริยาย ซึ่งไม่เป็นการผิดกฎหมาย เช่น งดการผ่อนผันจากการเกณฑ์แรงเพื่อกระทำการสาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗

๔.๓) เมื่อใช้ทั้ง ๒ วิธีดังกล่าวแล้วไม่ได้ผล เห็นสมควรจะต้องมีกฎหมายบังคับขึ้นเป็นการเฉพาะแล้วก็ให้แจ้งเข้ามาให้ทางกระทรวงมหาดไทย

๕. จัดให้มีการทำบัญชีแสดงผลการทำงานตามนโยบายนี้ คือ

ก) ราษฎรในทุกบ้านจัดบันทึกตามแบบ ๑ (ดูตัวอย่างในภาคผนวก) เสนอขึ้นมาเป็นลำดับชั้นจากหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด แล้วให้จังหวัดทำการรวมยอดเป็นแบบ ๒ (ดูตัวอย่างในภาคผนวก) ส่งมายังกระทรวงมหาดไทย ในเดือน เมษายน และตุลาคม

ข) ข้าราชการ หัวหน้าแผนกทำบัญชีรายชื่อแบบ ๑ ยื่นต่อข้าหลวงประจำจังหวัดตรวจแล้วรวบรวมส่งมายังกระทรวงในเดือน เมษายน และตุลาคม เช่นกัน

๖. กรมการกลาง ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นไว้ เรียกว่า คณะกรรมการส่งเสริมการทำสวนครัวและการเลี้ยงสัตว์นั้นจะได้หาโอกาสออกมาตรวจการปฏิบัติตามครั้งคราว และให้คำแนะนำตามควรแก่กรณี แต่ในส่วนภูมิภาคให้เป็นหน้าที่ของกรมการจังหวัด และกรมการอำเภอที่จะตรวจดูแลในท้องที่ของตน

๑ "ให้ทุกจังหวัดประกวดสวนครัว", ศรีกรุง (๒๐ มกราคม ๒๔๕๒)

: ๒

๒ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๔๕/๒๔๕๒ "เรื่องการทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์" จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๔๕๒

แม้ว่ารัฐบาลจะได้เข้าจัดดำเนินการเองในเรื่องนี้ แต่งานส่งเสริมและ
บังคับให้ประชาชนทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ของรัฐบาลก็ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก
เพราะรัฐบาลต้องเผชิญปัญหาต่าง ๆ หลายประการ เช่น พ่อค้าชาวจีนทั้งในกรุงเทพฯ
และต่างจังหวัดกลับเอาสาเหตุนี้มาถือเป็นโอกาสที่จะขึ้นราคาสินค้าพันธุ์ผักต่าง ๆ
ตลอดจนสัตว์เลี้ยง เพราะอุปสงค์ของสินค้าเหล่านี้ในท้องตลาดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว
ซึ่งกรมการปกครองที่ได้รับมอบหมายให้เข้าแก้ปัญหานี้ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้โดยเด็ด
ขาด ต่อมาไม่นานประชาชนที่เริ่มทำสวนครัวตามนโยบายของรัฐบาลก็พากันล้มเลิก
ความสนใจที่จะทำเหมือนในระยะแรก บางบ้านถึงกับเลิกทำไปเลย และทางเจ้า
หน้าที่ก็หย่อนความกระตือรือร้นที่จะดูแลให้เป็นไปตามนโยบาย ผลการดำเนินงาน
สวนครัวจึงไม่เป็นที่น่าพอใจ ยิ่งไปกว่านั้นพืชผลผลิตที่ทางการกำหนดให้เป็นพืชสวน
ครัวที่ทุกครัวเรือนทั่วประเทศจะต้องเพาะปลูกนั้นก็กลับมีราคาแพงขึ้นอย่างมากใน
ท้องตลาด เช่น พริกชี้ฟ้าซึ่งไม่เคยปรากฏว่ามีการนับเมล็ดขาย แต่ในเดือนกรกฎาคม
พ.ศ. ๒๔๘๔ ก็ถึงกับได้มีการนับเมล็ดขายกันขึ้น^๒

แต่ถึงอย่างไรก็ตามท่านผู้นำนรัฐบาลก็ยังต้องการให้ดำเนินนโยบายนี้ต่อไป
โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ประเทศไทยได้นำตัวเองเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ ๒
แล้วนโยบายสวนครัวเพื่อการเลี้ยงตัวเองของราษฎรก็ถูกเปลี่ยนแปลงมาเป็นการทำเพื่อ

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๒๗/๒๔๘๓ "เรื่องการสวนครัวและการ
เลี้ยงสัตว์" จากปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่
๒๔ ตุลาคม ๒๔๘๓

^๒ "มหาดไทยเร่งกวาดล้างเรื่องสวนครัว", ไทยใหม่ (๑๐ กรกฎาคม
๒๔๘๔) : ๓, ๒๓

สะสมเสบียงอาหารไว้ให้แก่งองทัพบก ทั้งไทยและญี่ปุ่น ผู้เป็นพันธมิตรใหม่ซึ่งเข้ามาตั้งกองทัพบกภายในประเทศ โดยรัฐบาลได้มีคำสั่งให้กระทรวงการเศรษฐกิจทำหน้าที่สะสมเสบียง กระทรวงเศรษฐกิจจึงได้ขอความร่วมมือไปยังกระทรวงกลาโหม อีกต่อหนึ่งให้เป็นผู้รับนโยบายนี้มากวดขัน เร่งรัดไปยังคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัด คณะกรรมการอำเภอทุกอำเภอให้ดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบายให้ทั่วถึงอีกทีหนึ่ง และให้เร่งรัดราษฎรให้ปลูกผักให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยกระทรวงการเศรษฐกิจได้จำกัดประเภทของผักที่ควรเร่งรัดไว้ด้วย เช่น ผักกาดขาว ผักกาดหัว ผักทอง ผักเขียว แตงกวา มะเขือยาว และแนะนำให้เลี้ยงสุกร เป็ด ไก่ สะสมฟองเป็ด ไก่ และขุดบ่อเลี้ยงปลาให้มาก ด้วยเหตุผลที่ว่าสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องใช้ในราชการทหาร^๒

ถึงกระนั้นก็เชื่อว่ามาตรการเหล่านี้คงจะไม่ได้ผลนัก เพราะวันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๘๖ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัดอีกฉบับหนึ่งให้ออกปฏิบัติการเร่งรัดให้ราษฎรทำสวนครัว และเลี้ยงสัตว์ให้ยิ่งขึ้น ถึงขั้นที่ว่าไม่ใช่แต่เร่งรัดหรือแนะนำเท่านั้น หากแต่ให้บังคับจับมือให้ราษฎรทำที่เดียว^๓ พร้อมกันนี้ทางสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสวนครัวและเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่งครัวเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒

^๒ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๖๓/๒๔๘๔ "เรื่องขอให้ปลูกผักสดและสะสมเสบียงเพื่อราชการทหาร" จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๔๘๔

^๓ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๗๐/๒๔๘๔ "เรื่องป้องกันผักขาดแคลน" จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๘๔

^๓ "มหาดไทยให้เร่งรัดทำสวนครัว", สรีกรุง (๑๗ มกราคม ๒๔๘๖): ๑๒

ใหม่ให้มีบทลงโทษให้เหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมยิ่งขึ้นตามกาลสมัย เพราะปรากฏว่ามีผู้ฝ่าฝืนไม่ทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ตามคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่มากขึ้น^๑ ถึงกระนั้นก็เป็นปริมาณสิ่งอุปโภคบริโภคทุกประเภทภายในจังหวัดหนึ่ง ๆ นั้นในบางแห่งก็มีปริมาณเพิ่มขึ้นในขณะที่บางแห่งกลับมีปริมาณลดลง^๒ แต่ปัญหาเหล่านี้ก็ไม่ได้ทำให้รัฐบาลเกิดความท้อแท้ต่อการทำงานแต่อย่างใด ในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ นายกรัฐมนตรี มีคำสั่งเร่งรัดให้กระทรวงมหาดไทยบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามนโยบายนี้ต่อไปโดยมีสาระสำคัญของคำสั่ง คือ

๑. ผู้ที่อยู่หรือที่ทำอาชีพตั้งแต่ครั้งไรขึ้นไป จะเป็นของตนเอง หรือมิใช่ก็ตาม ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสวนครัวและเลี้ยงสัตว์

๒. ผู้ที่มีอยู่น้อยกว่านี้ให้พยายามทำ เช่น ผู้ที่อยู่แถวให้ใช้กระถางตั้งไม้ เป็นที่เพาะปลูก

๓. ให้กำหนดชนิดผักที่ปลูก และขอให้กำหนดสัตว์เลี้ยงเพื่อครัวเรือน คือ ไก่ เป็ด ห่าน กบ ปลา ปลาไหล หอยขม กระจ่าย นกพิลาป ในจำนวนนี้ให้เลี้ยงอย่างน้อย ๓ ชนิด และมีจำนวนพอกินในครัวเรือนของตน

นอกจากนี้ได้มอบให้กระทรวงเกษตรทำ "สมุดคู่มือ" การหาอาหารการกินซึ่งมีลักษณะอ่านง่าย ๆ มีรูปประกอบอย่างดี ๆ ทุกชนิด เพื่อแจกแก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน และราษฎร เนื้อหาประกอบด้วย

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๕/๒๔๘๖ (วิสามัญ)

สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๓ วันพฤหัสบดีที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๘๖, หน้า ๒๐๒.

^๒ "สั่งสำรวจปริมาณเครื่องอุปโภคบริโภค", สรีกรัง (๑๑ เมษายน ๒๔๘๖) : ๓

๑. การทำสวนครัว แสดงวิธีทำสวนครัว และกำหนดพืชผักที่ควรปลูกในสวนครัว

๒. การเลี้ยงสัตว์เพื่อการครัว และขาย เช่น การเลี้ยงไก่ เป็ด ปลา กบ ปลาไหล หอยต่าง ๆ นกพิลาป และนกอื่น ๆ ที่กินได้ การเลี้ยงหมู กระต่าย เป็นต้น

๓. วิธีทำกระป๋องน้ำปลา

๔. วิธีทำอาหารคองหวาน และเค็มจากสวน

๕. การเพาะปลูกเครื่องเทศสำหรับปรุงอาหาร

แต่จนกระทั่งต่อมาในที่สุดตอนปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๖ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้ยอมรับว่านโยบายดังกล่าวล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้จากคำให้สัมภาษณ์ของนายกรัฐมนตรีภายหลังจากไปตรวจราชการต่างจังหวัด และได้กล่าวถึงเรื่องการทำสวนครัวว่า "เหนื่อยใจอะไรไม่เท่าที่เห็นพี่น้องของเราไม่มีใครจะรักสาระเบียง และทำอะไรประเดี้ยวเดี้ยวก็เลิกล้มไป"

ข. การส่งเสริมและพัฒนาการเพาะปลูก

เนื่องจากรัฐบาลมุ่งหมายจะส่งเสริมการเพาะปลูกเพื่อให้เกิดความสามารรถพึ่งตัวเองได้ ดังนั้นนอกจากพืชสวนครัวเพื่อใช้ดำรงชีวิตในครัวเรือนประเภทต่าง ๆ ที่กล่าวแล้ว มีพืชอื่นอีกหลายชนิดที่รัฐบาลส่งเสริมให้เร่งเพิ่มปริมาณผลผลิตโดยพืชที่ได้รับการส่งเสริมอย่างมากเป็นพิเศษได้แก่ พืชที่มุ่งปลูกขึ้นเพื่อทดแทนวัตถุดิบ และผลิตภัณฑ์ที่จะขาดแคลนเพราะไม่สามารถนำเข้ามาได้จากต่างประเทศ

"มหาดไทยกำชับให้กวักขันทำสวนครัว", สรีกรุง (๗ สิงหาคม ๒๕๔๖)

การส่งเสริมการผลิตข้าว

การส่งเสริมการผลิตข้าว เริ่มจากการพัฒนาหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยตรงเป็นประการแรก คือ ใน พ.ศ. ๒๔๘๑ ได้ยกฐานะแผนกข้าวขึ้นเป็นกอง เรียกว่า กองการข้าว สังกัดกรมเกษตร เพื่อให้นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าวของ รัฐบาลโดยให้เกษตรกรได้ใช้พันธุ์ข้าวที่ดีในการเพาะปลูกเป็นไปโดยสะดวกและจริงจัง ยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้ทำหน้าที่เป็นผู้แนะนำเรื่องพันธุ์ข้าวปลูก จัดทำแปลงข้าวปลูกและ คัดเลือกพันธุ์ต่าง ๆ ให้ชาวนานำไปเพาะปลูก ซึ่งก็ปรากฏว่าได้ผลเป็นที่พอใจ เนื่องจากราษฎรต่างพากันนิยมใช้พันธุ์ข้าวของรัฐบาลมากขึ้น และโดยความร่วมมือ กับกรมสหกรณ์ สมาชิกสหกรณ์ทุกครัวเรือนได้ใช้พันธุ์ข้าวของรัฐบาล และพันธุ์พื้น เมืองที่ได้คัดเลือกแล้วว่าเป็นพันธุ์ที่ดีให้ทำพันธุ์ปลูกด้วย ประกอบกับทางกรมพาณิชย์ ได้พยายามที่จะรักษาระดับราคาตลาดข้าวมิให้ตกต่ำเกินควร และได้ให้ความร่วมมือ ประกาศชักชวนให้ชาวนาใช้พันธุ์ข้าวรัฐบาล เช่นข้าวปิ่นแก้วปลูกโดยจะรับซื้อในราคา สูงกว่าชนิดอื่น ดังนั้นจำนวนพันธุ์ข้าวดีที่ชาวนาขายให้รัฐบาล หรือให้แลกเพื่อให้ชาวนาอื่น ๆ นำไปใช้ทำพันธุ์ปรากฏเป็นสถิติเพิ่มขึ้นทุกปี ดังนี้

พ.ศ. ๒๔๘๑	พันธุ์ข้าว	๕๘,๕๗๓	ถึง
พ.ศ. ๒๔๘๒	พันธุ์ข้าว	๖๓,๓๖๕	ถึง
พ.ศ. ๒๔๘๓	พันธุ์ข้าว	๑๓๐,๕๔๗	ถึง

และใน พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้จ่ายเงินจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาทให้จังหวัดต่าง ๆ นำไปซื้อพันธุ์ข้าวให้ชาวนาใช้ทำพันธุ์

กระทรวงเกษตร, "ประวัติกระทรวงเกษตร" พิมพ์เป็นที่ระลึกใน งานเปิดตึกที่ทำการกระทรวงเกษตร ๑ เมษายน ๒๕๐๐, หน้า ๒๑๐.

นโยบายและมาตรการนี้ดำเนินการไปบรรลุลูกตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ด้วยดี ในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในสภาวะปกติ แต่เมื่อบ้านเมืองต้องเข้าสู่สภาพสงครามอย่างเต็มตัว สินค้าจากภายนอกประเทศขาดแคลน การผลิตภายในประเทศไม่สามารถดำเนินไปได้ตามปกติ และประเทศต้องประสบปัญหาความขาดแคลน การที่จะเก็บพันธ์ข้าวได้ไว้เพาะปลูกเมื่อถึงฤดูทำนาจึงเป็นไปได้ ชาวนาส่วนใหญ่ที่ผลิตพันธ์ข้าวได้ก็จำเป็นต้องใช้บริโภคเอง ยิ่งไปกว่านั้นเกษตรกรส่วนใหญ่ยังจำเป็นต้องเอาข้าวพันธ์ที่ทางการแจกมาใช้ในการบริโภคเพื่อบรรเทาความอดอยากของตนด้วย โดยไม่เกรงกลัวถึงโทษที่รัฐบาลกำหนดไว้ แม้รัฐบาลจะพยายามชุกด้วยวิธีการต่าง ๆ ก็ตาม เช่น บทสนทนาของนายมัน นายคง ทางสถานีวิทยุที่กล่าวว่า "ถ้าใครนำพันธ์ข้าวปลูกที่ทางการแจกไปบริโภคจะถูกลงโทษในฐานะที่นำไปใช้ผิดความประสงค์ของทางรัฐบาล"

นอกจากนโยบายส่งเสริมการผลิตข้าวโดยใช้ข้าวพันธ์ที่ข้างต้นแล้ว รัฐบาลยังมีนโยบายส่งเสริมการผลิตข้าว และการช่วยเหลือชาวนาคด้วยวิธีการอื่น ๆ อีก เช่น รัฐบาลได้มอบหมายให้กรมเกษตร และการประมงพยายามหาทางช่วยให้การทำนาได้รับผลตอบแทนการทำนาอย่างเต็มที่ด้วยการนำ เครื่องมือต่าง ๆ มาใช้ จึงได้คิดค้นที่จะหาทางระบายน้ำเข้านาโดยวิธีที่สะดวกและถูกที่สุดขึ้น และใน พ.ศ. ๒๔๘๓ หน่วยงานทั้ง ๒ ก็สามารถทำระหัดวิดน้ำแบบใหม่ชื่อว่า "แบบเทพฤทธิ์" ขึ้นมาได้ ระหัดวิดน้ำแบบนี้มีประสิทธิภาพดีกว่าระหัดอื่น ๆ ที่มีขนาดเท่ากัน ส่วนชื่อของระหัดวิดน้ำแบบนี้ได้แก่

"มัน - คง เตือนเรื่องข้าวปลูก", สรีกรัง (๓๗) กุมภาพันธ์ ๒๔๘๖)

๑. เครื่องประกอบในการสร้างระหัดมีเหล็กเพียง ๓ ชิ้นเท่านั้นเพื่อกัน
การเสียดสี
๒. ส่วนประกอบอื่น ๆ นอกจากนี้เป็นตัวไม้ ชาวนาสามารถทำใช้ได้เอง
๓. มีกำลังสูบได้สูงกว่าระหัดพื้นเมือง คือระหัดแบบเทพฤทธิ์มีกำลังสูบน้ำ
ได้สูงประมาณ ๓.๓๐ เมตร ส่วนระหัดแบบพื้นเมืองมีกำลังสูบได้สูงประมาณ ๑.๓๐
เมตร

๔. จะใช้กำลังเครื่องยนต์หรือใช้กำลังคนก็ได้
๕. การติดตั้งกินพื้นที่น้อย สะดวกและรวดเร็ว
๖. ปริมาณน้ำที่สูบได้มากกว่าระหัดแบบพื้นเมือง
๗. เครื่องหนึ่งราคาประมาณ ๑๘ บาทเท่านั้น (ราคาในสมัย พ.ศ. ๒๕๔๓)
๘. ผู้ที่คิดจะทำเอง เมื่อเห็นแบบแล้วก็สามารถทำใช้ได้เลย

ต่อมาเมื่อถึงสมัยสงคราม การสร้างเครื่องมือทุ่นแรงให้ชาวนา ก็ได้ถูกคิด
แปลงไปให้เหมาะสมกับภาวะการณทุกด้านโดยรอบที่กำลังเป็นอยู่ ดังเช่นเมื่อกรม
ชลประทานได้รับมอบหมายให้สร้างกังหันลมเพื่อช่วยในการทำนา ทางกรมชลประ
ธานก็ได้สร้างกังหันลมชนิด ๔ ใบขึ้นเพื่อช่วยชาวนาที่ประหยัดน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่ง
กำลังขาดแคลน โดยขายในราคาเครื่องละ ๒๐๐ บาท และเผยแพร่ด้วยวิธีแจ่ง
ไปยังคณะกรรมการอำเภอต่าง ๆ เพื่อแจ่งแก่ราษฎรอีกต่อหนึ่ง^๒

กระทรวงเกษตร, "ประวัติกระทรวงเกษตร" พิมพ์เป็นที่ระลึกในงาน
เปิดตึกที่ทำการกระทรวงเกษตร ๑ เมษายน ๒๕๐๐, หน้า ๒๑๓.

^๒ "กรมชลประทานทำกังหันช่วยชาวนา", สรีกรัง (๒๓ มีนาคม ๒๕๔๖)

นโยบายส่งเสริมการผลิตข้าวและช่วยเหลือชาวนาโดยตรงซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง คือ การกำจัดบทบาทของพ่อค้าชาวจีนในธุรกิจการค้าข้าวออกไปให้หมดสิ้น สำหรับมาตรการกำจัดการครอบงำเรื่องข้าวที่ชาวจีนยึดครองอยู่นั้นได้เริ่มต้นขึ้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๑ โดยรัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทข้าวไทย จำกัด ขึ้นมาโดยหวังที่จะให้บริษัทนี้ดำเนินงานอย่างถูกต้องและมีมาตรฐาน เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการค้าข้าวที่พ่อค้าชาวจีนสร้างไว้ จึงกำหนดเจตนารมณ์ของบริษัทนี้ไว้สูงมาก คือ ต้องการให้บริษัทรับซื้อข้าวทั้งหมด เพื่อคงคุณภาพข้าวไทยให้มีมาตรฐานตรงตามความต้องการของตลาดต่างประเทศ รักษาความซื่อตรงต่อมาตรการซึ่งดวงวัด รักษาระดับราคาและเพื่อจัดให้พ่อค้าข้าวเปลือกคนไทยได้มีโอกาสขายข้าวเปลือกได้โดยตรง ทั้งเป็นการตัดพ่อค้าคนกลางไปในตัว ซึ่งจะเป็นผลให้การส่งเสริมอาชีพพ่อค้าลองข้าวเปลือกซึ่งจวนจะหมดไปแล้วให้กลับมีเพิ่มขึ้นด้วย ในเวลาต่อมาภายหลังการจัดตั้งบริษัทข้าวไทยขึ้นมาแล้วบริษัทนี้ก็ได้รับความร่วมมือจากองค์การราชการหลายทางอย่างที่โรงสีของเอกชนอันใดไม่สามารถจะมีโอกาสได้รับสิ่งเหล่านี้ได้ เช่น กรมรถไฟให้ความสะดวกในการขนส่ง และช่วยรับซื้อข้าวจากชาวนา และข้าวที่ผลิตได้มีตลาดรออยู่แล้วคือ องค์การราชการทุกแห่ง ซึ่งนับว่าเป็นความสำเร็จขั้นแรกของการทำงานของบริษัทนี้ นอกจากนี้วัตถุประสงค์สำคัญอีกประการหนึ่งของการตั้งบริษัทนี้คือ การที่รัฐบาลต้องการให้บริษัทนี้ทำหน้าที่กักกันการเอารัดเอาเปรียบของพ่อค้าคนกลางต่างชาติ เพื่อสร้างความยุติธรรมในด้านราคาให้แก่ชาวนาคด้วยการรับซื้อข้าวจากชาวนา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๓/๒๔๘๓ (สามัญ) สมัย
ที่ ๒ ชุดที่ ๓ วันอังคารที่ ๑๗ กันยายน ๒๔๘๓, หน้า ๑๕๘.

^๒ "โรงสีข้าวไทย", ไทยใหม่ (๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๒) : ๓, ๒๐

มาโดยให้ราคายุติธรรม ดังนั้นเพื่อให้นโยบายช่วยเหลือชาวนาได้ผลดียิ่งขึ้น รัฐบาลจึงจัดตั้งสถานที่รับซื้อข้าวเปลือกขึ้นในต่างจังหวัด โดยมอบให้บริษัทข้าวไทย ไปดำเนินการจัดตั้งสถานที่รับซื้อข้าวเปลือกขึ้นในต่างจังหวัด เพื่อเปิดโอกาสให้ ชาวนาที่ขาดแคลนพาหนะสามารถนำข้าวเปลือกมาขายให้แก่บริษัทโดยตรงได้ ผล ก่าไรจะได้ตกอยู่กับชาวนาอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ฉะนั้นบริษัทข้าวไทยจึงได้เปิด สาขาดำเนินการขึ้น ๒ แห่งในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ คือ

๑. สถานที่รับซื้อข้าวเปลือกของบริษัทข้าวไทย จำกัด ในตำบลปาก คลองหนึ่ง

๒. สถานที่รับซื้อข้าวเปลือกของบริษัทข้าวไทย จำกัด ในตำบลหัวตะโก อ.หนองแค สระบุรี และต่อมาก็ได้มีนโยบายขยายการจัดตั้งไปยังสถานีรถไฟใน จังหวัดต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว

เมื่อประเทศประสบภาวะสงคราม การค้าทั่วไปตลอดจนการค้าข้าวเปลือก ได้มีราคาตกต่ำลง การซื้อข้าวของบริษัทข้าวไทย จำกัด ก็เพิ่มกฎเกณฑ์ว่า "จะ พิจารณารับซื้อแต่เฉพาะรายที่เจ้าของเป็นชาวนาซึ่งนำมาขายเองโดยตรงกับบริษัท หรือโดยมอบให้ผู้อื่นมาขายแทนซึ่งจะต้องให้นายอำเภอท้องถิ่นออกหนังสือรับรองมา แสดงด้วย เพื่อป้องกันมิให้พ่อค้าคนกลางถือโอกาสเอาเปรียบ โดยซื้อข้าวราคาถูก จากชาวนาแล้วมาขายได้ราคาดีจากบริษัท ทั้งนี้เพื่อให้ผลกำไรตกอยู่กับชาวนาโดย

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

^๑ "รับซื้อข้าวชาวนารังสิต", ศรีกรุง (๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๒) : ๓, ๒๐

^๒ "รัฐช่วยชาวนา ชาวนาก็ต้องช่วยตัวเอง", ไทยใหม่ (๕ กันยายน ๒๔๘๔)

: ๓

^๓ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๐/๒๔๘๕ "เรื่องบริษัทข้าวไทย จำกัด รับซื้อข้าวเปลือกช่วยเหลือชาวนา" จากปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึงคณะกรรมการ จังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๔๘๕

แท้จริงตามความมุ่งหมายเดิมของรัฐบาล แต่กระนั้นก็ยังไม่สามารถที่จะทำได้อย่าง
ทั่วถึง ดังนั้นเพื่อให้ท้องที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศทั้งที่สามารถ และไม่สามารถจะนำข้าว
เปลือกมาขายให้แก่บริษัทข้าวไทยได้รอค้นจากอิทธิพลของเจ้าของโรงสี และพ่อค้า
คนกลางต่างชาติ รัฐบาลจึงได้มีนโยบายที่จะสร้าง เครื่องมือสีข้าวแบบพื้นเมือง ซึ่ง
มีลักษณะที่ชาวนาในชนบทจะสร้างได้เองโดยใช้สิ่งของที่พอจะหาได้ภายในท้องถิ่นของ
คนชั้น และสร้างความนิยมในหมู่กสิกร โดยขอความร่วมมือให้คณะกรรมการจังหวัดทุก
จังหวัดเปิดทำการประกวดสีข้าวแบบพื้นเมืองด้วย เครื่องมือชั้นในโอกาสอันควร^๑

การส่งเสริมการปลูกฝ้าย

ฝ้ายเป็นพืชที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นชนิดหนึ่งของประเทศไทย เพราะ
ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ๆ ทุกปี ทั้งนี้รวมทั้งการสั่งซื้อผ้าสำเร็จ
รูปด้วย เพราะปริมาณฝ้ายที่ผลิตได้ในประเทศไม่พอกับอุปสงค์ภายในประเทศเป็นปัจจัย
สำคัญ ดังนั้นจึงนับได้ว่าเป็นสินค้าชนิดหนึ่งที่ทำให้ประเทศต้องสูญเสียรายได้ และเงิน
ตราต่างประเทศปีละเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะการปลูกฝ้ายในประเทศไทยมีน้อย
และขณะเดียวกันอุตสาหกรรมทอผ้าในประเทศก็นับได้ว่ายังไม่ได้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจัง
ถ้าเปรียบเทียบกับการลงทุนอื่น ๆ เช่น การตั้งโรงสีข้าว เป็นต้น ประกอบกับในปี
พ.ศ. ๒๔๘๐ ก่อนที่รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม จะเข้าบริหารประเทศนั้นราคา
ฝ้ายตกต่ำลงอย่างมากถ้าหากเปรียบเทียบกับระดับราคาในปีก่อน ๆ เป็นเหตุให้
เกษตรกรส่วนใหญ่หันไปปลูกพืชอื่นแทนฝ้าย^๒

^๑ "จะมีการประกวดสีข้าวแบบพื้นเมือง", สตรีกรง (๒๗) พฤศจิกายน ๒๔๘๖)

การที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ตระหนักดีว่าสงครามที่เกิดขึ้นในภาคพื้น
 ตะวันตกจะต้องส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น ทำให้
 จอมพล ป. พิบูลสงคราม จำเป็นต้องเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับปัญหาและภัยดังกล่าว
 เมื่อฝ่ายและเสือน้าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญทั้งทางด้านชีวิตประจำวันของประชาชนและ
 ความสำคัญในทางทหารแล้ว จอมพล ป. จึงมีนโยบายที่จะส่งเสริมการปลูกฝ้ายขึ้น
 อย่างจริงจังกว่าที่เคยเป็นมาด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อหาทางป้องกันปัญหาขาดแคลน
 ฝ้ายในอนาคตถ้าหากภัยสงครามเข้ามาถึงประเทศไทยจริง ๆ เพราะถ้าเกิดสงคราม
 ขึ้นฝ้ายและผ้าจากต่างประเทศจะไม่อาจส่งจากแหล่งผลิตมายังประเทศไทยได้อย่าง
 สะดวกเหมือนกับภาวะปกติอย่างแน่นอน ปัญหาความปั่นป่วนในเรื่องผ้าก็จะต้องเกิด
 ขึ้น เพราะรัฐบาลทราบถึงความสามารถในการผลิตภายในประเทศที่สามารถผลิต
 ได้เพียงปีละ ๒ ล้านเมตรเท่านั้น ขณะที่ความต้องการใช้ผ้าภายในประเทศมีสูงถึงปี
 ละ ๒๐ ล้านเมตร รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องเร่งรีบส่งเสริมการผลิตฝ้ายภายใน
 ประเทศขึ้นอย่างจริงจัง โดยกำหนดให้ฝ้ายเป็นพืชที่เกษตรกรจะต้องปลูกแทนการ
 ปลูกข้าว ซึ่งในระยะแรกให้ทำในพื้นที่ ๆ มีลักษณะไม่เหมาะสมกับการปลูกข้าวก่อน
 เมื่อสถานการณ์คับขันเพราะเกิดสงครามโลกขึ้น ทำให้สินค้าทุกชนิดที่
 เราสั่งซื้อจากภายนอกประเทศต้องขาดไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งรวมทั้งการขาดแคลน
 ฝ้ายดิบและผ้าที่เคยสั่งซื้อจากต่างประเทศด้วยทำให้รัฐบาลไม่สามารถที่จะนั่งนอนใจ
 อยู่ต่อไปได้ การส่งเสริมการปลูกฝ้ายในระยะนี้จึงเป็นไปอย่างเร่งรีบมากขึ้น รัฐ
 บาลได้พยายามหาทางชักชวนให้ประชาชนหันมาปลูกฝ้ายมากขึ้นทั้งในพื้นที่ท้องไร่ท้อง

"ปีหนึ่งเราใช้ผ้าถึง ๒๐ ล้านเมตร", สรีภร (๑ มีนาคม

นาที่ปลูกข้าวได้ผลคืออยู่แล้ว โดยให้ยกร่องขึ้นอย่างแบบจีนทำสวนผักและใส่ปุ๋ยพอสมควรแล้วทำการปลูกฝ้าย หรือในพื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่ค่อยเหมาะสมสำหรับการปลูกฝ้ายนักก็ให้คัดแปลงให้เป็นที่เหมาะปลูกฝ้ายให้จงได้^๑ ค่าขวัญเพื่อเร่งเร้าเกษตรกรให้นิยมการปลูกฝ้ายจึงเกิดขึ้นมากมายในช่วงนี้ โดยพยายามชี้ให้เห็นว่าฝ้ายเป็นพืชที่สำคัญและจำเป็นต่อชาติในภาวะเช่นนั้นอย่างยิ่ง เช่น ปลูกฝ้ายดีกว่าเสื่อผ้าจะได้ถูก ปลูกฝ้ายไม่ขาดเหมือนช่วยชาติช่วยตัว และเราต้องปลูกฝ้าย ไทยจะต้องหาหัวใจเป็นฝ้าย จงเร่งมือปลูกฝ้ายกันเถิด เป็นต้น และถ้าหากท้องที่ที่มีพื้นที่เหมาะสมต่อการปลูกฝ้ายรัฐบาลจะรีบส่งพนักงานส่งเสริมการกสิกรรมนำเมล็ดฝ้ายไปแจกและให้คำแนะนำในการปลูกฝ้ายทันทีรวมทั้งทำการสำรวจเนื้อที่เพาะปลูก นอกจากนี้รัฐบาลยังจัดทำไร่ฝ้ายตัวอย่างขึ้นตามท้องที่ต่าง ๆ มีการแจกหนังสือคำแนะนำและโฆษณาวิธีป้องกันกำจัดแมลงที่เป็นศัตรูของฝ้าย ขณะเดียวกันเพื่อเป็นหลักประกันว่าปริมาณฝ้ายที่เพิ่มขึ้นจำนวนมากนั้นจะไม่ทำให้ราคาในท้องตลาดต่ำลงจนเดือดร้อนแก่ชาวไร่ฝ้าย ทำให้ขาดกำลังใจที่จะทำไร่ฝ้ายต่อไป รัฐบาลจึงได้ส่งเสริมให้มีการตั้งโรงงานทึบฝ้ายขึ้นในท้องที่ซึ่งมีการเพาะปลูกฝ้ายแพร่หลายเพื่อให้เป็นตลาดที่แน่นอนแก่ชาวไร่ ในท้องที่อื่นที่มีการปลูกฝ้ายแต่ไม่มีการตั้งโรงงานทึบฝ้ายขึ้น รัฐบาลก็จะส่งพนักงานส่งเสริมไปช่วยรับซื้อฝ้ายจากกสิกรรายย่อย ๆ ซึ่งยังไม่มีทางจะขายฝ้ายให้แก่ผู้ใดได้^๒

^๑ "ปลูกฝ้ายไม่ขาดเหมือนช่วยชาติช่วยตัว", สรีกรุง (๓ กุมภาพันธ์

๒๔๔๗) : ๑, ๘

^๒ "ตั้งโรงทึบฝ้าย ๒ โรง" นิกร (๑๔ พฤษภาคม ๒๔๔๕) : ๓

ต่อมารัฐบาลก็ได้ร่วมมือกับบริษัทแรมและยางไทย จำกัด โดยให้บริษัท
ทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลจัดซื้อฝ้ายในจังหวัดต่าง ๆ หลายจังหวัด ซึ่งต่อมาใน
ปี พ.ศ. ๒๔๘๖ รัฐบาลจึงได้ตั้งบริษัทส่งเสริมฝ้ายไทย จำกัด ขึ้นเพื่อกำเนินธุ
กิจเกี่ยวกับฝ้ายโดยเฉพาะ และบริษัทนี้ก็ได้รับโอนกิจการเกี่ยวกับการซื้อฝ้ายจาก
ชาวไร่ฝ้ายทั้งหมดมาจากบริษัทแรมและยางไทย ฝ้ายที่รัฐบาลรับซื้อทั้งหมดนี้จะนำ
ส่งไปขายให้แก่โรงงานทอผ้าของรัฐบาลอีกต่อหนึ่ง และเพื่อป้องกันไม่ให้เกษตร
กรบางรายที่ไม่สามารถขายฝ้ายดิบกับรัฐบาลได้โดยตรงถูกกดราคาอย่างไม่เป็น
ธรรมจากพ่อค้าคนกลาง รัฐบาลจึงได้ช่วยเหลือทางอ้อมโดยประกาศราคารับซื้อ
ฝ้ายของโรงงานทอผ้าไทยให้ราษฎรทราบเป็นระยะ ๆ ซึ่งด้วยวิธีการส่งเสริม
ต่าง ๆ นี้เองจึงทำให้ปริมาณฝ้ายดิบภายในประเทศเพิ่มสูงมากขึ้นตามลำดับ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ "บริษัทส่งเสริมฝ้ายรับซื้อฝ้ายที่ได้ผล", สรีกรง (๒๓ มิถุนายน ๒๔๘๖)

: ๒

^๒ กระทรวงเกษตร, "ประวัติกระทรวงเกษตร" พิมพ์เป็นที่ระลึกใน
งานเปิดตึกทำการกระทรวงเกษตร ๑ เมษายน ๒๕๐๐, หน้า ๒๒๒.

ตารางที่ ๑๒

ตารางแสดงการเพาะปลูกและผลผลิตฝ้าย

พ.ศ.	เนื้อที่ปลูก - ไร่	ไค้ผล - ไร่	ไค้ฝ้ายทั้งเมล็ด-หาบหลวง
๒๔๘๐	๕๐,๑๖๘	๔๘,๖๖๘	๑๑๘,๐๔๗
๒๔๘๑	๒๘,๗๗๑	๒๘,๑๒๑	๗๕,๒๒๗
๒๔๘๒	๓๖,๕๐๕	๓๕,๐๔๗	๑๑๐,๕๑๘
๒๔๘๓	๕๓,๗๖๔	๕๑,๔๑๒	๑๓๐,๗๗๓
๒๔๘๔	๖๓,๑๐๘	๕๘,๘๗๔	๑๕๑,๒๑๕
๒๔๘๕	๘๕,๑๐๑	๘๐,๒๕๗	๑๘๔,๕๐๑
๒๔๘๖	๓๒๔,๗๔๐	๓๑๔,๐๓๔	๖๘๔,๘๘๔
๒๔๘๗	๓๒๔,๘๕๐	๓๑๐,๗๕๘	๕๘๘,๕๗๗

ที่มา เกษตร, กระทรวง "ประวัติกระทรวงเกษตร" พิมพ์เป็นที่ระลึก
ในงานเปิดคึกที่ทำการกระทรวงเกษตร ๑ เมษายน ๒๕๐๐ (พระ
นคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, ๒๔๘๘) หน้า ๒๒๓.

อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ประเทศไทยเข้าสู่ภาวะสงครามอย่างแท้จริงในปี
พ.ศ. ๒๔๘๕ เป็นต้นมา สินค้าจากต่างประเทศทั้งหมดที่ตามปกติเราเคยสั่งซื้อ
เข้ามาใช้ภายในประเทศรวมเป็นมูลค่าถึงประมาณ ๓๐๐ ล้านดอลลาร์ ไค้ลดลง
เหลือเพียงปีละไม่ถึง ๑๐๐ ล้านดอลลาร์ ภาวะสงครามที่คับขัน ดึงเครียด และ

๑เพียร ราชธัมมิเทศ ผู้ช่วยอธิบดีกรมโคสนาการแดงแก่ผู้สื่อข่าว",
สาริกรง (๒๗ สิงหาคม ๒๔๘๖) : ๑๒

ความขาดแคลนอย่างหนักหน่วงนี้เป็นเหตุให้นโยบายส่งเสริมการผลิตฝ้ายเปลี่ยนแปลงไปทันที พณฯ นายกรัฐมนตรีได้แสดงความห่วงใยและกระตือรือร้นที่จะแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจังและเร่งด่วนมากขึ้น ดังได้ให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ว่า

พณฯ นายกรัฐมนตรีไทยได้ตอบปัญหาเกี่ยวกับเสถียรยืนยันว่าประเทศไทยมีเจตนางานที่จะปลูกฝ้ายให้มากยิ่งขึ้น ประเทศไทยยังมีที่ดินและกำลังกัมภกรเพียงพอที่จะดำเนินการให้สมประสงค์ได้ และทั้งเครื่องปั้นและเครื่องทอที่จำเป็นก็สามารถที่จะผลิตได้เองอย่างเพียงพอในประเทศ และเป็นที่ยืนยันว่าในอนาคตอันไม่ไกลนักฝ้ายจะได้เริ่มเป็นสินค้าขาออกของประเทศไทยทีเดียว

ดังนั้นต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งให้กระทรวงมหาดไทยรีบเร่งโฆษณาชักจูง และหามาตรการต่าง ๆ ที่จะชักชวนและทำให้เกษตรกรหันมาปลูกฝ้ายเพิ่มมากขึ้นให้ได้ เพราะขณะนั้นประเทศไทยขาดฝ้ายดิบและฝ้ายอย่างมาก โดยนายกรัฐมนตรีให้กำชับว่า

... ไรที่สุดที่สุดในขณะนี้ก็คือ ไรฝ้าย เพราะประเทศเรามีความต้องการที่จะนำมาใช้ทำเครื่องนุ่งห่มเป็นจำนวนมาก ... ขอกำชับว่าตามนัยที่กล่าวมานี้เป็นนโยบายของชาติที่จะให้มีการเปลี่ยนที่ และการทำกินของราษฎร เพื่อความสมบูรณ์พูนสุข และเป็นประโยชน์แก่ชาติให้ยิ่งขึ้น...^๒

"การให้สัมภาษณ์นายคาลเมลเชอร์, ผู้แทนสำนักสื่อชาวทรานส์ไอซ์แลนด์ของเยอรมัน", นิกม (๓ กันยายน ๒๔๘๕) : ๘

^๒ "มหาดไทยให้ทุกจังหวัดเร่งมือในการปลูกฝ้าย", สรีกรัง (๑๐ สิงหาคม ๒๔๘๖) : ๑, ๑๒

ควยเหตุผลต่าง ๆ เหล่านี้รัฐบาลจึงเปิดการส่งเสริมการปลูกฝ้ายขึ้นใน
จังหวัดต่าง ๆ ทางภาคเหนือ ภาคบูรพา ภาคกลาง และได้ออกไปทำการสำรวจ
ภูมิประเทศเพื่อวางโครงการส่งเสริมการปลูกฝ้ายอย่างรีบเร่งตั้งแต่สมัย พ.ศ. ๒๔๕๖
และยังได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่กองการปกครอง กรมมหาดไทยออกไปตรวจตราในอำเภอ
และจังหวัดที่มีการปลูกฝ้ายอย่างใกล้ชิดที่เรียกว่าให้ทั่วในไร่ฝ้ายทุกแห่งเลยทีเดียว
เพื่อจะได้ทราบปริมาณที่ผลิตไว้ และปัญหาข้อขัดข้องที่เกิดขึ้น อีกทั้งได้มอบหมาย
ให้ นายพิจารณ์ ปันยวณิช อธิบดีกรมสหกรณ์เร่งรัดจัดตั้งนิคมไร่ฝ้ายขึ้นอีกทางหนึ่ง
เพื่อช่วยป้องกันการขาดแคลนฝ้าย โดยมีโครงการว่าในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ จะขยาย
นิคมออกไปอีก ๕,๐๐๐ ไร่^๑ พร้อมกับรัฐบาลยังส่งเสริมพันธุ์ให้มีการปั่นค้าย ทอผ้า
สำเร็จรูปซึ่งเป็นหัตถกรรมพื้นบ้านดั้งเดิมขึ้นใช้ในแต่ละครอบครัวด้วย โดยการจัด
สร้างเครื่องทอฝ้ายแบบใหม่ ๆ ขึ้น ซึ่งสร้างด้วยวัสดุง่าย ๆ แก่ง่าย มีประสิทธิภาพ
ในการผลิตสูง^๒ เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนทั่วไปที่จะนำไปสร้างขึ้นใช้เอง
และเพื่อชักจูงหรือประกันว่าประชาชนจะสนใจจัดทำ เครื่องมือขึ้น นายกรัฐมนตรีได้

^๑ "ราสตรส่งเสริมปลูกฝ้ายภาคอีสาน", สรีกรัง (๗ เมษายน ๒๔๕๖)

: ๓

^๒ "มหาดไทยสั่งจังหวัดให้ส่งเสริมการปลูกฝ้ายยิ่งขึ้น", สรีกรัง

(๒๔ มีนาคม ๒๔๕๖) : ๑

^๓ "ขยายนิคมฝ้ายอีก ๕,๐๐๐ ไร่", สรีกรัง (๒๖ ตุลาคม ๒๔๕๖)

: ๑, ๑๒

^๔ "เครื่องทอฝ้ายแบบใหม่", สรีกรัง (๒๕ กันยายน ๒๔๕๖)

: ๓

มอบให้คณะกรรมการจังหวัดประกวดการปั้นค้ายซึ่งรางวัล ๓๐,๐๐๐ บาทขึ้น^๑

แต่กระนั้นก็คือการปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นก็ไม่อาจจะเกิดผลรวดเร็วทันกับเหตุการณ์และภาวะสงครามที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ ดังนั้นแม้รัฐบาลจะเร่งรัดเข้าจัดการส่งเสริมดำเนินการทุกขั้นตอนก็ตามที่ แต่ก็ไม่สามารถจะบรรลุผลตามเป้าหมายได้ นอกจากนั้นกระบวนการและปัจจัยสนับสนุนนโยบายบางอย่างที่เป็นอุปสรรคในตัวเอง เช่น การขาดแคลนเมล็ดพันธ์ุฝ้ายขึ้นในระหว่างการส่งเสริม เนื่องจากรัฐบาลดำเนินการส่งเสริมการปลูกฝ้ายขึ้นอย่างกว้างขวางมาก และมีประชาชนให้ความสนใจมากขึ้นด้วย เมื่อจังหวัดต่าง ๆ ก็มีความต้องการและขอเมล็ดพันธ์ุมาทางกรมเกษตรมากขึ้นกว่าเดิมเป็นจำนวนมากขึ้นทุกปี กรมเกษตรจึงไม่สามารถจะหาจัดส่งไปให้ได้ ดังนั้นบางจังหวัดจึงไม่ได้รับเมล็ดพันธ์ุเลย และหลายจังหวัดก็ไม่ครบตามจำนวนที่ขอ ซึ่งทางกรมเกษตรได้กล่าวถึงปัญหานี้ว่า "เนื่องจากทุกจังหวัดต่างก็ได้เร่งรีบขยายตัวในการปลูกฝ้ายเมล็ดพันธ์ุจึงไม่เพียงพอทั้ง ๆ ที่ได้เตรียมไว้มากแล้ว"^๒

การส่งเสริมการปลูกยาสูบ

แต่เดิมมาการเพาะปลูกยาสูบ การบ่มใบยา การประกอบอุตสาหกรรมทำยาสูบ และการจำหน่ายยาสูบภายในประเทศดำเนินการโดยเอกชนทั้งสิ้น^๓ ยาสูบ

^๑ "ปั้นฝ้ายชิงเงินสด", สตรีกรง (๑๘ มีนาคม ๒๔๘๖) : ๑, ๑๒

^๒ "บริษัทส่งเสริมฝ้ายรับซื้อฝ้ายที่ได้ผล", สตรีกรง (๒๓ มิถุนายน ๒๔๘๖)

: ๑ - ๒

^๓ สุวรรณ แรงขำ, "คำบรรยายภาสึสรรพสามิต", สามิตสาร

๒(กันยายน - พฤศจิกายน) : ๓๘

จึงเป็นพืชเกษตรกรรมอีกประเภทหนึ่งที่มีปริมาณการส่งออกจากต่างประเทศทั้งใบยาสูบ และยาสูบมวนสำเร็จรูป

ตารางที่ ๑๓

ตารางแสดงปริมาณการส่งยาสูบจากต่างประเทศ

ปี	จำนวนยาสูบมวน (สำเร็จรูปแล้ว (เมตริกตัน))	มูลค่า (๑๐๐๐บาท)	จำนวนใบยาสูบ (เมตริกตัน)	มูลค่า (๑,๐๐๐ บาท)
๒๔๗๕-๗๖	๒,๑๐๕	๔,๒๒๘	๒๕๕	๒๔๓
๒๔๗๖-๗๗	๑,๘๒๖	๔,๒๔๘	๕๗๗	๖๔๑
๒๔๗๗-๗๘	๒,๑๕๑	๔,๖๔๓	๕๗๐	๕๔๗
๒๔๗๘-๗๙	๒,๑๒๗	๔,๗๑๓	๗๓๘	๗๖๒
๒๔๗๙-๘๐	๑,๖๓๕	๓,๘๐๓	๑,๘๔๕	๑,๖๖๗
๒๔๘๐-๘๑	๑,๔๔๘	๓,๒๓๖	๒,๔๘๐	๒,๒๘๔
๒๔๘๑-๘๒	๑,๐๔๕	๒,๕๘๓	๑,๕๐๐	๑,๗๑๕
๒๔๘๒-๘๓	๕๕๕	๑,๓๕๕	๗๔๘	๘๐๕
๒๔๘๓	๒๑๓	๕๐๓	๑,๑๑๓	๑,๓๒๘
๒๔๘๔	๒๑๕	๕๕๐	๑,๓๙๔	๑,๖๓๑
๒๔๘๕	๗	๑๕๖	๔๑๑	๑,๒๓๐
๒๔๘๗	๔๘	๒,๕๒๐	๑๗๘	๖๖๐
๒๔๘๘	๑๖	๔๘๕	๗	๖๐

ที่มา James C. Ingram, Economic Change in Thailand since 1850 (Stanford, California : Stanford University Press, 1955), p. 137.

ต่อมาเมื่อรัฐบาลมีมาตรการเพิ่มภาษียาสูบ ทั้งยาสูบประเภทยาเส้นและ
 ยามวน เป็น ๕๐ % ในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ และเป็น ๖๐ % ในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ การ
 เพาะปลูกยาสูบอย่างเป็นทางการเป็นลำดับภายในประเทศจึงเริ่มเกิดขึ้นภายใต้การจัดการ
 ของชาวต่างประเทศ ด้วยความมุ่งหมายที่จะลดต้นทุนการผลิตอันเนื่องมาจากการ
 เพิ่มภาษียาสูบต่างประเทศซึ่งส่วนใหญ่มาจากอเมริกัน ดังนั้นการเพิ่มภาษีในค่าน
 นี้ของรัฐบาลจึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของโรงงานยาสูบซึ่งแต่เดิมส่วนใหญ่
 จะมีขนาดเล็กให้เป็นโรงงานขนาดใหญ่ ประกอบธุรกิจที่ใหญ่โตก้าวหน้าขึ้นตามล่ำ
 กับแต่อย่างใด

การปลูกยาสูบภายใต้การสนับสนุนของชาวต่างประเทศเจ้าของโรงงาน
 ยาสูบนี้จะเป็นการปลูกยาสูบพันธะเวอร์จีเนีย ซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการผลิตยาสูบ และ
 สร้างโรงบ่มใบยาขึ้นในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย
 แต่ในลักษณะเช่นนี้ เกษตรกรผู้ปลูกใบยาสูบมีสภาพที่ต้องตกอยู่ใต้อิทธิพลของชาวต่าง
 ประเทศเจ้าของโรงงาน ความไม่ยุติธรรมในค่านราคาก็อยมจะต้องเกิดขึ้นอย่าง
 แน่นนอน เนื่องจากเกษตรกรไม่สามารถจะเลือกตลาดเพื่อจำหน่ายผลิตผลของตนได้
 เพราะอุตสาหกรรมยาสูบที่ต้องใช้ใบยาจำนวนมาก ๆ นั้นเป็นของชาวต่างประเทศ
 ทั้งสิ้น ชาวต่างประเทศเหล่านี้จึงสามารถควบคุมตลาดและราคาวัตถุดิบของตนได้
 โดยสิ้นเชิง เกษตรกรผู้ใช้แรงงานในการผลิตจึงต้องประสบปัญหาต่าง ๆ อยู่เสมอ
 เช่น แต่เดิมที่เคยกับผู้รับซื้อยาสูบได้รับซื้อทั้งหมด ต่อมาภายหลังได้แบ่งออกเป็น ๓
 หรือ ๔ แกรกแล้วยอมรับซื้อแต่เกรดดีเกรดเดียวเท่านั้น^๒

^๑ James C. Ingram, Economic Change in Thailand since 1850, p. 136

^๒ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๓/๒๔๘๑ (สามัญ) สมัย
 ที่ ๒ ชุดที่ ๓ วันพุธที่ ๒๒ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๘๑, หน้า ๑๔๑๑

ปัญหาพื้นฐานในอดีตเหล่านี้เป็นจุดเริ่มต้นให้รัฐบาลเข้าควบคุมอุตสาหกรรมประเภทนี้โดยการออกประกาศพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๔๑ ใช้เป็นกฎหมายขึ้น เพื่อบำรุงการเพาะปลูกต้นยาสูบให้เป็นไปตามหลักวิทยาศาสตร์คุ้มครองกสิกรในเรื่องราคา อุตสาหกรรมยาสูบ การจำหน่ายยาสูบ และให้รางวัลแก่ผู้ส่งยาสูบออกไปจำหน่ายนอกราชอาณาจักร หลังจากนั้นในปี พ.ศ. ๒๔๔๖ รัฐบาลได้เพิ่มการควบคุมธุรกิจยาสูบรุนแรงมากขึ้น โดยการยึดกิจการเหล่านี้มาเป็นของรัฐ ยกเลิกพระราชบัญญัติยาสูบฉบับแรก และได้ประกาศพระราชบัญญัติยาสูบฉบับใหม่ออกใช้แทนเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๖ เพื่อให้การควบคุมกิจการเกี่ยวกับยาสูบทั้งหมดโดยรัฐเป็นความถูกต้อง โดยให้เหตุผลว่า

๑. เพื่อให้ยาและยาเส้นมีคุณภาพดี และมีปริมาณมากขึ้นพอใช้ในการประกอบอุตสาหกรรม ไม่ต้องสั่งซื้อยาจากต่างประเทศ และเมื่อมีปริมาณมากแล้วจะได้เป็นสินค้าส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศด้วย

๒. เพื่อมิให้กสิกรผู้ทำการเพาะปลูกถูกกดราคาซื้อยาและยาเส้น ทั้งนี้เพื่อหวังจะให้กสิกรมีรายได้สูงขึ้น ตั้งเนื้อตั้งตัวได้และจะได้ยึดเอาการเพาะปลูกค่านยาสูบเป็นอาชีพต่อไป

๓. เพื่อรัฐบาลจะได้ผูกขาดตัดตอนทำเสียเองแต่ผู้เดียว แต่อุตสาหกรรมยาสูบใดที่รัฐบาลยังไม่พร้อมจะทำเองได้ จะได้อนุญาตให้เอกชนจัดทำไปพลางก่อน การประกอบอุตสาหกรรมจะต้องเรียกค่าธรรมเนียม และยาสูบที่ผลิตขึ้นต้องเสียภาษีโดยวิธีปิดแสตมป์ รัฐบาลจะได้มีรายได้อีกทางหนึ่งนอกจากการขายยาสูบ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

"พระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๔๑", ราชกิจจานุเบกษา
๕๔(๒๒ มีนาคม ๒๔๔๑) : ๑๐๕๐

ต้นยา ไบยา ยาเส้น และยาสูบ เมื่อมีปริมาณเหลือจากความต้องการในประเทศแล้ว เป็นการสมควรจะให้ส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ ถ้ามีไม่เพียงพอ ก็จะไม่อนุญาตให้นำออก และจะได้นำยาสูบต่างประเทศเข้ามาเพื่อใช้ในการประกอบอุตสาหกรรม และนำยาสูบเข้ามาบ้าง เพื่อให้บริโภคมียุคกับความ ต้องการ

๔. เพื่อส่งเสริมให้ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ

หลังจากที่รัฐบาลเริ่มเข้าควบคุมกิจการค้าแล้วการส่งเสริมการปลูกยาสูบซึ่งทำกันอย่างจริงจังมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการส่งเสริมให้เกษตรกรนิยมปลูกยาสูบพันธุ์เวอร์จิเนีย ซึ่งเป็นพันธุ์ยาสูบที่ประเทศไทยเคยสั่งซื้อจากต่างประเทศปีละจำนวนมาก โดยรัฐบาลได้จัดหาเมล็ดยาสูบพันธุ์เวอร์จิเนียไว้แจกแก่กรรมกรเป็นจำนวนมาก เนื้อที่เพาะปลูกยาสูบพันธุ์นี้จึงขยายตัวอย่างรวดเร็ว และผลผลิตที่ได้รับก็เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนมากด้วย

ตารางที่ ๑๔

สถิติส่งเสริมการปลูกยาสูบพันธุ์เวอร์จิเนีย

พ.ศ.	แจกเมล็ดพันธุ์พอปลูกได้ - ไร่	ส่งเสริมที่จังหวัด	เนื้อที่ปลูกไร่	โคผลหาบ	จำนวนโรงบ่ม
๒๔๘๐	๔,๐๐๐	๓	๗,๐๐๐	๑๔,๐๐๐	๑๕๕
๒๔๘๑	๖,๐๐๐	๓	๙,๐๐๐	๑๘,๐๐๐	๒๐๗
๒๔๘๒	๑,๙๐๐	๔	๑๑,๐๐๐	๒๒,๐๐๐	๒๕๐
๒๔๘๓	๒,๗๐๐	๕	๑๖,๐๐๐	๓๒,๐๐๐	๓๕๐

ที่มา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, แผนการรับส่งงานระหว่าง
รัฐมนตรี

เมื่อภาวะการค้าในตลาดโลกปั่นป่วนจากภัยสงครามโลกที่รุนแรงขึ้นทุกวัน ยาสูบมวนเองและใบยาจากต่างประเทศขาดแคลนมากขึ้น (ดูรายละเอียดในตารางที่ ๑๓) การส่งเสริมยาสูบพันธุ์ก็เพิ่มขึ้นอีกอย่างชัดเจน พื้นที่ส่งเสริมการปลูกยาสูบซึ่งเดิมทำในจังหวัดภาคเหนือ คือ เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง เพราะมีอากาศเหมาะแก่การอบใบยาสูบ ได้ถูกกำหนดให้ขยายเขตกว้างขวางออกไปโดยแบ่งออกเป็น ๘ ภาค

๑. ภาคกาญจนบุรี มีจังหวัด กาญจนบุรี นครปฐม ราชบุรี สุพรรณบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และสมุทรสงคราม
๒. ภาคพระตะบอง มีจังหวัด พระตะบอง และจังหวัดพิบูลสงคราม
๓. ภาคนครราชสีมา มีจังหวัด นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ มหาสารคาม และร้อยเอ็ด
๔. ภาคชลบุรี มีจังหวัด ชลบุรี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา และปราจีนบุรี
๕. ภาคอุบลราชธานี มีจังหวัด อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ และนครจำปาศักดิ์
๖. ภาคเพชรบูรณ์ มีจังหวัด เพชรบูรณ์ พิษณุโลก พิจิตร และกำแพงเพชร
๗. ภาคสุโขทัย มีจังหวัด สุโขทัย อุตรดิตถ์ ตาก แพร่ และน่าน
๘. ภาคหนองคาย มีจังหวัด หนองคาย เลย นครพนม อุดรธานี และขอนแก่น

กระทรวงเกษตร, "ประวัติกระทรวงเกษตร" พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานเปิดที่ตั้งทำการกระทรวงเกษตร ๑ เมษายน ๒๕๐๐, หน้า ๒๒๓.

และนอกจากการขยายเขตการเพาะปลูก กรมสรรพสามิตก็ยังได้ให้บรรดาผู้จัดการบริษัทจังหวัดรวม ๓๕ จังหวัด จัดส่งเจ้าหน้าที่เข้ามารับการอบรมวิธีปลูกบำรุงรักษาและบ่มใบยา ณ จังหวัดพระนคร เริ่มรุ่นแรกใน พ.ศ. ๒๔๔๕ นี้ จำนวน ๑๐๕ คน เพื่อให้ นำความรู้ที่ได้รับจากการอบรมไปถ่ายทอดแก่ราษฎรที่ปลูกยาสูบในท้องที่จังหวัดนั้น ๆ ต่อไป

พร้อมกับการส่งเสริมให้ปลูกยาสูบด้วยการชักชวนให้ประชาชนนิยมปลูกโดยทั่วประเทศนี้ รัฐบาลได้ขยายการจัดตั้งโรงบ่มใบยาขึ้นทั้งในส่วนรัฐบาล และในส่วนเอกชน ดังสถิติที่ปรากฏ คือ จากจำนวน ๒๐๗ โรง ในปี พ.ศ. ๒๔๔๑ เป็น ๒๕๐ โรง ในปี พ.ศ. ๒๔๔๒ และ ๓๕๐ โรง ในปี พ.ศ. ๒๔๔๓^๒ และเชื่อได้ว่าจำนวนโรงบ่มเหล่านี้จะต้องเพิ่มขึ้นอีกอย่างแน่นอนในระยะเวลาต่อมา เพราะรัฐบาลได้กำหนดนโยบายในเรื่องนี้ไว้ว่า "รัฐบาลได้ระมัดระวัง มิให้เพิ่มเนื้อที่ปลูกยาสูบให้เกินปริมาณที่จะบ่มได้ในโรงบ่มที่มีอยู่"^๓ ด้วยเหตุนี้เมื่อรัฐบาลยังคงส่งเสริมให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกยาสูบเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เช่นนี้ ก็จะต้องมีการจัดตั้งโรงบ่มใบยาเพิ่มขึ้นในอัตราที่เป็นสัดส่วนใกล้เคียงกันอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตามถึงแม้รัฐบาลจะเข้าผูกขาดซื้อสินค้าค่านนี้ แต่ในค่านราคา รัฐบาลก็ให้ความยุติธรรมโดยการรับซื้อใบยาสดจากเกษตรกรไปบ่มในอัตราที่สูง

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

^๑ "ขยาย การปลูกต้นยาสูบอีก ๔ ภาค", นิกร (๑๕ พฤษภาคม ๒๔๔๕)

: ๓

^๒ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, แผนการรับ-ส่งงานระหว่างรัฐมนตรี

^๓ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๔/๒๔๔๔ (สามัญ) สมัย

ที่ ๒ ชุดที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๔๔๔, หน้า ๒๗๗.

และในระหว่างสงครามความต้องการปริมาณจำนวนมากนั้น รัฐบาลได้รับข้อบ
 ยาสตินักตราภิโลกัร้มีละเึง ๕ - ๖ สดางค

นอกจากพืชประเภทสำคัญ ๆ ที่กล่าวมาแล้วทั้ง ๓ ชนิด นโยบายส่งเสริม
 การเกษตรของรัฐบาลยังมีผลต่อพืชผลอีกหลายประเภท ทั้งที่ใช้เพื่อบริโภคภายใน
 เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความขาดแคลนอันเนื่องมาจากสงคราม และเพื่อทดแทน
 สินค้าเข้าจากต่างประเทศ เช่น ถั่วเหลือง กระเทียม ไม้ไผ่ อ้อย มันฝรั่ง ฯลฯ
 แล้วยังได้มีการจัดทำโครงการเพื่อสนับสนุนนโยบายนี้ อีก คือ การส่งเสริมอาชีพของ
 ราษฎรภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย ที่ส่งผ่านไปยังคณะกรรมการ
 จังหวัด คณะกรรมการอำเภอทั่วราชอาณาจักรรับไปปฏิบัติ ซึ่งมีทั้งหมด ๗ อาชีพ คือ

๑. การปลูกตาลโตนด
๒. การปลูกมะพร้าว
๓. การปลูกมันสำปะหลัง
๔. การปลูกนุ่น
๕. การขุดบ่อเลี้ยงปลา
๖. การเลี้ยงหมู
๗. การเลี้ยงสัตว์

ซึ่งนอกจากจะให้ถือว่า การส่งเสริมอาชีพทั้ง ๗ ประเภทนี้เป็นนโยบายที่จะต้องเร่ง
 รัดส่งเสริมแนะนำชักจูงราษฎรให้ปฏิบัติแล้ว ยังจะต้องคอยตรวจตราสอดส่องการ
 ดำเนินอาชีพเหล่านี้ และรายงานผลส่งไปยังกระทรวงมหาดไทยด้วย^๒

^๑ "แนะนำให้ปลูกยาสูบพันธุ์เวอร์ยีเนีย", นิกข (๓ กรกฎาคม ๒๔๘๕)

: ๖

^๒ "เร่งส่งเสริมอาชีพราษฎรยิ่งขึ้น", สรรีกรุง (๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๖)

: ๑๑

การพัฒนาปศุสัตว์

เนื่องจากปัญหาในการประกอบการเลี้ยงสัตว์ภายในประเทศมีลักษณะเช่นเดียวกับปัญหาในค่านอื่น คือผู้เลี้ยงถูกเอารัดเอาเปรียบ ต้องสูญเสียผลประโยชน์ส่วนเกินของตนให้กับพ่อค้าคนกลางชาวจีนที่มารับซื้อด้วยราคาต่ำเพื่อนำไปส่งยังโรงงานอีกที่หนึ่ง ซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ถือว่าเป็นปัญหารีบด่วนที่จะต้องแก้ไขให้หมดไป การพัฒนาปศุสัตว์ของจอมพล ป. ซึ่งกำหนดมาตรการในลักษณะที่กดดันพ่อค้าคนกลางชาวจีนเหล่านั้นออกไป เพื่อผลประโยชน์จะได้ตกอยู่กับผู้เลี้ยงอย่างเต็มที่ โดยกำหนดให้หน่วยงานและข้าราชการของรัฐเข้าไปช่วยเหลือส่งเสริม และดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ เสียเองแทนพ่อค้าต่างชาติเหล่านั้น เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะส่งเสริมให้ราษฎรเลี้ยงสัตว์กันอย่างเป็นล่ำเป็นสันจนสามารถยึดเป็นอาชีพได้ และสนองความต้องการของโรงงานเครื่องกระป๋องที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นด้วย

๑. การส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์

สัตว์ที่รัฐบาลส่งเสริมให้เลี้ยงนั้นประกอบด้วย เบ็ด ไก่ ปลา หมู วัว ควาย^๒ โดยรัฐบาลกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยรับนโยบายไปปฏิบัติด้วยการมอบนโยบายนี้ให้คณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัด คณะกรรมการอำเภอทุกอำเภอให้ไปดำเนินการส่งเสริมแก่ประชาชนในท้องที่ของตนอีกต่อหนึ่ง และมอบหมายให้กระ

^๑ "จะสร้างโรงงานเครื่องกระป๋องอีก", ศรีกรุง (๒๕ ตุลาคม ๒๔๘๒)

^๒ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม, สมุดสังงานฝ่ายพลเรือน เล่ม ๓, หน้า ๑๕.

ทรงวงเกษตรโดยกรมปศุสัตว์และสัตว์พาหนะ กับกรมการประมงทำหน้าที่ขยายพันธุ์ สัตว์เหล่านี้ให้มีมากขึ้นทั้งปริมาณ และคุณภาพ เพื่อจะได้นำไปใช้แจกจ่ายให้แก่ ประชาชนในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ที่สนใจการเลี้ยงสัตว์ตามนโยบาย และคำชักชวน ของรัฐบาล และเพื่อที่จะให้นโยบายส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ของรัฐบาลเป็นไปสม ตามเจตนารมณ์ของท่านผู้นำรัฐบาลจึงได้ทำการประชาสัมพันธ์ด้วยวิธีการต่าง ๆ ขึ้น มาอีกด้วย เช่น การทำหนังสือแนะนำการเลี้ยงขึ้น ดังเช่น เรื่องการเลี้ยงไก่หลัง บ้าน และเรื่องเล้าไก่หลังบ้าน เป็นต้น แล้วส่งไปยังผู้ปกครองท้องถิ่นเพื่อนำไป ใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ผู้สนใจการเลี้ยงสัตว์ในท้องถิ่นของตน^๒ แต่ปรากฏ ว่าในระยะแรกนโยบายนี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะการเลี้ยงสัตว์ของประชาชนใน ระยะนี้ทำขึ้นเพราะถูกบังคับ และความกลัวการลงโทษจากรัฐบาลเท่านั้น ไม่ใช่สิ่ง ที่เกิดหรือทำขึ้นด้วยความสมัครใจ หรือมองเห็นประโยชน์อย่างที่รัฐบาลพยายามจะ ชี้ให้เห็น ประกอบกับนโยบายส่งเสริมการเพิ่มประชากรของรัฐบาลซึ่งสนับสนุนให้ ประชาชนเร่งเพิ่มจำนวนพลเมืองมากขึ้น ทำให้สัตว์อาหารที่มีอยู่ต้องนำไปขายบริโภค เสียส่วนมาก เป็นผลให้สัตว์อาหารหายากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะขณะที่เกิดการรบภายใน ประเทศ การสะสมอาหารประเภทเนื้อสัตว์ไม่สามารถจะทำได้

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งถึงกระทรวงเกษตรให้ แก้ไขปัญหาเหล่านี้ และได้วางโครงการเร่งด่วนให้กระทรวงเกษตรรับไปดำเนินการ กิ่งนี้

^๑ "เกษตรขยายการแพร่พันธุ์ หมู วัว ปลา", สรีกรัง (๓ เมษายน

๒๔๘๖) : ๓, ๑๐

^๒ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๖๘/๒๔๘๒ "เรื่องให้ข้าหลวง นายอำเภอ และปลัดกิ่งอำเภอเลี้ยงไก่" จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถึงข้าหลวงประ จำจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๔๘๒

๑. ให้กระทรวงเกษตรวางโครงการควบคุมการจับสัตว์อาหาร โดยเคร่งครัด

๒. ให้กระทรวงเกษตรวางโครงการเพาะสัตว์อาหารทุกชนิดด้วยวิธีปฏิบัติ คือ

ก. ให้ทำการโฆษณาทางวิทยุ ทางหนังสือ และพูดให้ประชาชนมีศีลธรรมในการจับสัตว์อาหารทุกชนิด อ่างเหตุผลให้ประชาชนรู้ซาบซึ้งถึงความจำเป็นที่จะต้องช่วยกันปฏิบัติตามนี้อย่างชัดเจน

ข. ให้พิจารณากฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว ถ้ามีความใดสนับสนุนนโยบายนี้ก็ให้โฆษณาและกวาดขันให้ประชาชนทำตามโดยจริงจัง ถ้ายังมีความรักกุ่มไม่เพียงพอ หรือยังไม่มีการจัดการแก้ไขเสียใหม่

ค. ให้ชักชวนให้ราษฎรเลี้ยงสัตว์อาหารให้มากขึ้น และตั้งองค์การรับซื้อเป็นการคุดหนุน

หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการเลี้ยงสัตว์ขึ้นอย่างมากในเวลารวดเร็ว ทำให้ความต้องการอาหารสัตว์และพันธุ์สัตว์สูงขึ้นด้วย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไม่สามารถสร้างมาตรการป้องกัน หรือควบคุมในด้านอาหารสัตว์แต่อย่างใด ชาวจีนจึงเป็นพ่อค้าอาหารสัตว์ คือ ว่าจะได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้มากที่สุด ด้วยการทำให้ปริมาณวัวในท้องตลาดขาดแคลนลงอย่างรวดเร็ว โดยพ่อค้าชาวจีนเหล่านั้นทำการกักตุนไว้ขายในตลาดมีอีกทางหนึ่ง

๑. พิบูลสงคราม, จอมพล ป.พิบูลสงคราม เล่ม ๒, หน้า ๑๑๗ -

รัฐบาลแก้ไขปัญหานี้อย่างไม่ถูกเป้าหมายนัก คือ เมื่อต้นทุนการผลิตสูง เพราะการขึ้นราคารำ รัฐบาลก็สั่งให้กรมพาณิชย์การทหารเพิ่มราคารับซื้อเนื้อสัตว์ให้สูงขึ้นกว่าเดิม โดยให้เหตุผลว่าเป็นการส่งเสริมและสร้างกำลังใจให้แก่ผู้เลี้ยง วิธีการเช่นนี้ไม่มีหลักประกันเลยว่าผลประโยชน์จากส่วนเหลือมูลค่าของราคารับซื้อเนื้อสัตว์ครั้งนี้จะตกอยู่กับประชาชน และไม่ตกไปอยู่กับพ่อค้าคนกลางซึ่งยังคงหลีกเลี่ยงการกีดกันของรัฐบาลด้วยวิธีการนานับประการ ปัญหาว่าจึงยังคงมีอยู่ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้เจรจาขอความร่วมมือกับกระทรวงเศรษฐกิจให้ความคุ้มครองส่งออกนอกประเทศ เพื่อให้อุปทาน (Supply) ในประเทศมีมากขึ้นราคาจะได้ต่ำลง และให้บริษัทชาวไทยของรัฐบาลช่วยเหลืออีกทางหนึ่ง ด้วยการขายรำให้แก่หน่วยราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่องค์การเทศบาล หรือ กรมการอำเภอในอัตราราคาต่ำกว่าท้องตลาด คือ รำข้าวขาวหนัก ๑ หาบ^๓ ราคาไม่เกิน ๐.๕๐ บาท รำข้าวกลอง ๑ กระสอบ^๔ ราคาไม่เกิน ๑.๓๕ บาท^๕ แต่ก็ไม่สามารถจัดปัญหานี้ได้มาก

^๑ "จะเพิ่มราคาเนื้อสัตว์เพื่อส่งเสริมอาชีพ", ไทยเสรี (๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๔) : ๓

^๒ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๔๑/๒๔๔๔ "เรื่องการรับซื้อสุกรของกรมพาณิชย์การทหารบก", จากปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๔๔๔

^๓ ๑ หาบ = ๒๐ กก.

^๔ ๑ กระสอบ = ๗๖.๒๐๔๔ กก.

^๕ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๔๗/๒๔๔๕ "เรื่องรำสำหรับเลี้ยงปศุสัตว์" จากปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึงคณะกรรมการจังหวัด ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๔๔๕

นัก เพราะปริมาณความต้องการอาหารสัตว์ราคาถูกมีมากเกินไปกว่ากำลังผลิตของ บริษัทชาวไทย

ต่อมาเมื่อภัยสงครามรุนแรงขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องหาทางขจัดปัญหา ขาดแคลนอาหารทำให้รัฐบาลต้องเร่งรัดดำเนินนโยบายส่งเสริมการปศุสัตว์มากขึ้น โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง^๑ในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๖ กำชับขอความร่วมมือไปยังคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัดให้ทำการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ของ ประชาชนอย่างจริงจังยิ่งขึ้นกว่าเดิม และได้ให้เหตุผลว่าท่านผู้นำได้ส่งมายังกระทรวงมหาดไทยว่าต้องการสั่งแก่ราษฎรทุกครัวเรือนให้เลี้ยงสัตว์ประเภทใดก็ได้ เป็นประจำทุกบ้าน โดยจะดำเนินการสั่งกองบัญชาการทหารสูงสุดสั่งแก่ประชาชน อีกครั้ง^๒ เฉพาะอย่างยิ่งสุกรนั้นรัฐบาลต้องการให้เพิ่มปริมาณขึ้นให้เพียงพอับ ความต้องการของประชาชนและมีคุณภาพดี จึงอนุมัติเงินงบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๔๘๕ มาใช้เป็นทุนส่งเสริมการเลี้ยงสุกรถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท

สำหรับปัญหาเรื่องว่าท่านนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตร และอธิบดีกรมตำรวจ ประชุมกันพิจารณา แก่ปัญหาในเรื่องการจำหน่ายทำให้ราษฎรสามารถนำไปใช้เลี้ยงสัตว์ให้ทั่วถึงโดย ทั่วและเสนอความคิดว่าควรให้กระทรวงเกษตร และกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้

^๑ "ให้ทุกจังหวัดส่งเสริมการเลี้ยงหมู วัว ปลา", สรีกรุง (๓๑ มีนาคม ๒๔๘๖) : ๓, ๑๐

^๒ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม, สมุดสั่งงานฝ่ายพลเรือน เล่ม ๓, หน้า ๑๘.

^๓ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๘/๒๔๘๖ (สามัญ) สมัย ที่ ๒ ชุดที่ ๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒ กันยายน ๒๔๘๖, หน้า ๘๑๘.

เหมารว้างสิ้นและจัดการจำหน่ายเอง^๑ ต่อมาความคิดนี้ได้ถูกนำไปปฏิบัติโดยรัฐบาล กำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายออกมาบังคับใช้ควบคุมการจำหน่ายว่า เรียกว่า พระราชกฤษฎีกาควบคุมการจำหน่ายว่า พุทธศักราช ๒๔๔๖ ให้อำนาจรัฐบาลเข้า ควบคุมทุกขั้นตอนตั้งแต่การผลิต การเก็บรักษา การซื้อและการขาย เพื่อป้องกันการ กักตุน ควบคุมราคา และเพื่อประโยชน์แก่การเลี้ยงสัตว์สำหรับให้เป็นเครื่อง บริโภคเพียงพอแก่ความต้องการของประเทศโดยตรง^๒ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาใน เรื่องว่านั้นก็ยังคงมีอยู่ตลอดมาจนสิ้นสมัยของรัฐบาล

๒. การส่งเสริมการค้าและราคา

มาตรการส่งเสริมการค้าและราคา^๓นี้มีผลผูกพันต่อกัน และกันอย่างมาก รัฐบาลเชื่อว่าการส่งเสริมให้ประชาชนผู้เลี้ยงสัตว์ได้มีโอกาสขาย ผลผลิตของตนโดยตรงต่อโรงงานฆ่าสัตว์จะเป็นผลให้ผู้เลี้ยงได้รับราคาสัตว์เลี้ยงอย่าง เต็มที่ ส่วนเกินที่มีอยู่ก็จะตกอยู่แก่ตน รัฐบาลจึงพยายามดำเนินการที่จะตัดพ่อค้าคน กลางออกไป สร้างโอกาสและความสะดวกในการค้าสัตว์ให้มากขึ้นจนถึงขั้นที่ ประชาชนทั่วไปจะใช้ประโยชน์ได้ โดยให้คณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัดพิจารณาว่า เป็นการรับซื้อเหมาะสมสัตว์เลี้ยงในจังหวัดของตนส่งมาขายโดยตรงให้แก่กรมพาณิชย์ ทหารบก

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม, สมุดสังงานฝ่ายพลเรือน เล่ม ๑, หน้า ๑๖๖.

^๒ "พระราชกฤษฎีกาควบคุมการจำหน่ายว่า พุทธศักราช ๒๔๔๖", ราชกิจจานุเบกษา (๒๗ กรกฎาคม ๒๔๔๖) : ๑๑๖๔

เนื่องจากกรมพลาธิการทหารบกเป็นผู้ผูกขาดการฆ่าสัตว์ จึงกำหนดมาตรการช่วยเหลือโดยกรมพลาธิการแบ่งจำนวนสุกรที่จะส่งให้กรมพลาธิการออกเป็น ๒ ส่วน

๑. ครึ่งหนึ่งให้ผู้รับเหมาเป็นผู้ส่ง
๒. อีกครึ่งหนึ่งสำหรับให้ เอกชนทั่วไปรับส่ง
 - เอกชนในจังหวัดภาคกลาง ส่งได้ครึ่งหนึ่งไม่ว่ากว่า ๒๐ ตัว
 - เอกชนในจังหวัดอื่น ๆ ซึ่งมีทางรถไฟผ่าน ส่งได้ครึ่งหนึ่งไม่ว่ากว่า ๔๕ ตัว

โดยส่วน เอกชนนี้มีกฎว่าผู้ส่งจะต้องวางเงินมัดจำไว้รายละเอียดวิธีการ เช่นนี้เป็นช่องทางสำคัญที่เปิดโอกาสให้แก่ชาวต่างชาติซึ่งมีทุนรอนมากมายจะเข้ามาฉวยโอกาสแทนคนไทยซึ่งยากจน ไม่มีเงินทุนที่จะไปวางมัดจำ โดยการหลีกเลี่ยงแอบแฝง ซ้อคนไทยทำการค้า ส่วนชาวต่างชาตินั้นเป็นผู้ลงทุนรอนและดำเนินการอยู่หลังฉาก และเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่ โดยให้ค่าตอบแทนแก่คนไทยเพียงเล็กน้อย ดังนั้นหลังจากรัฐบาลนำมาตรการนี้ออกใช้ไปแล้วจึงปรากฏว่า ผู้ค้าสัตว์ยังคงไม่ใช่ผู้ทำการเลี้ยงสัตว์เอง หรือแม้ผู้รับซื้อสัตว์จากผู้เลี้ยงแล้วรวบรวมส่งมาขายแก่โรงงานโดยตรง ส่วนมากเป็นนายหน้าอีกต่อหนึ่งหรือหลายต่อ และที่เป็นนายหน้าของชาวต่างชาติก็มีไม่ใช่น้อย นโยบายนี้จึงไม่บรรลุผลในการที่จะช่วยเหลือคนไทยให้ได้เงินจากการขายสัตว์เลี้ยงสูงเช่น กรมพลาธิการในฐานะกรมการสวนครัวและเลี้ยงสัตว์จึงได้เสนอแนะให้มีการแก้ไข

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๔๑/๒๔๔๔ "เรื่องการรับซื้อสุกรของกรมพลาธิการทหารบก" จากปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๔๔๔

ระเบียบวิธีการส่งเนื้อสัตว์ใหม่ให้รัดกุมยิ่งขึ้น คือมอบให้คณะกรรมการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกผู้รับ - ส่งเนื้อสัตว์เอง เพื่อจะได้พิจารณาให้คนไทยที่แท้จริง แล้วให้ทางข้าหลวงแจ้งมาให้กรมปศุสัตว์ภายในวันที่ ๑ - ๗ ของเดือน ก่อนที่จะส่งสัตว์ทางกรมปศุสัตว์จะรับซื้อสัตว์จากบุคคลที่ข้าหลวงแจ้งมาก่อนซื้อจากผู้ขายพิเศษอื่น ๆ ทั้งจะผ่อนผันให้ความสะดวกต่าง ๆ คือ

๑. ไม่เรียกเงินมัดจำ โดยทางข้าหลวงรับรองว่าจะส่งสัตว์ได้ตามจำนวนและเวลาที่ตกลงกัน
๒. สุกรตายก่อนกรมการตรวจสอบ โรงงานจะช่วยจัดชายให้ตามราคาสุกรตายของโรงงาน
๓. การรับเงินค่าสุกร และรายละเอียดอื่น ๆ ข้าหลวงประจำจังหวัดจะให้ความตกลงกับโรงงานโดยตรง ซึ่งทางโรงงานจะพยายามให้ความสะดวกอย่างมากที่สุด^๒

มาตรการเหล่านี้แม้จะดำเนินไปได้แต่ก็ไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะบรรลุผลสมตามเป้าหมาย เพราะกรมปศุสัตว์ทหารบกได้รับคำร้องจากกสิกรผู้เลี้ยงหมูตามจังหวัดต่าง ๆ อยู่เสมอว่า การส่งหมูมาจำหน่ายแก่กรมปศุสัตว์โดยตรงนั้นเต็มไปด้วยความยากลำบาก เพราะผู้เลี้ยงต่างไม่มีกำลังจะจัดส่งมาเองได้ ต้องอาศัยพ่อค้าคนกลางเป็นผู้รับซื้ออีกทอดหนึ่ง แล้วจัดการส่งมาจำหน่ายแก่กรมปศุสัตว์ตามจำนวนเท่าที่กำหนดไว้ในสัญญา ทำให้พ่อค้าคนกลางเหล่านี้ซึ่งอยู่ในฐานะ

^๑ เรื่องเดียวกัน

^๒ คำสั่งกรมปศุสัตว์ทหารบก ที่ ๑๔๐๔๐/๒๔๔๔ "เรื่องร่วมมือช่วยเหลือผู้เลี้ยงสัตว์" จากปศุสัตว์ทหารบก ถึงอธิบดีกรมมหาดไทย ลงวันที่

เป็นต่อได้พยายามบายเบี่ยงด้วยการอ้างเหตุผลต่าง ๆ ที่จะไม่ซื้อหมูจากตน เพื่อ
 กคราคารับซื้อให้ต่ำลงไปอีก ซึ่งผู้เลี้ยงก็ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงหรือต่อรองได้
 เพราะปัญหาอาหารสัตว์และค่าใส่หุ้ยอื่น ๆ ในการเลี้ยงสัตว์ระหว่างสงครามนี้สูง
 มาก

การส่งเสริมการประมง

นับตั้งแต่อดีตมีชาวต่างประเทศเข้ามาทำการประมงในอ่าวไทยเป็นจำนวน
 มากและนับแต่จะมากขึ้นทุกที การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในลักษณะโน้มเอียงไป
 ทางชาตินิยมนับแต่หลังการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้รัฐบาลชุดต่าง ๆ พยายามกีด
 กันชาวจีนและชาวต่างประเทศอื่น ๆ เหล่านี้ออกไปเสมอ ดังได้มีการออกพระราช
 บัญญัติว่าด้วยสิทธิจับสัตว์น้ำในเขตจับสัตว์น้ำสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๗ เป็นต้น

ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้ถือปฏิบัติตามแนวนโยบายอัน
 รัฐบาลจึงได้เข้าควบคุมการประกอบอาชีพทางน้ำด้วยการจัดให้เรือประเภทต่าง ๆ
 ใช้ที่ใช้เพื่อการค้า และการประมง ต้องมาจดทะเบียนให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติ
 เรือสยาม พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งรัฐบาลได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๔๘๒
 ด้วยเหตุผลที่ว่า เพื่อให้เป็นการถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้เนื่อง
 จากประเทศสยามมีสิทธิตามสนธิสัญญาการพาณิชย์ และการเดินเรือซึ่งทำไว้กับต่าง
 ประเทศในอันที่จะสงวนสิทธิการค้าขายน้ำตลอดจนการพาณิชย์ และการเดินเรือใน
 เขตน่านน้ำไว้สำหรับคนชาติไทยได้ รัฐบาลจึงได้บัญญัติกฎหมายฉบับนั้นขึ้นเพื่อที่จะ

"ว่าคนกลางทำให้การขายหมูลำบาก", ไทยใหม่ (๑๒ กรกฎาคม ๒๔๘๓)

สงวนสิทธิ์เหล่านี้ไว้ให้แก่คนไทย^๑ ดังนั้นผู้ที่จะถือกรรมสิทธิ์เรือขตกทะเลเป็นนเป็นเรือสยามได้จึงต้องเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่มีสัญชาติไทย และห้ามไม่ให้บุคคลผู้ที่ไม่ม่ลักษณะที่จะถือกรรมสิทธิ์เรือสยามได้เช่า หรือรับเอาไปโดยประการอื่น ๆ ค้ำวย โดยกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนว่าจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท หรือจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือทั้งปรับทั้งจำ^๒ ซึ่งทั้งเหตุผลของการเสนอกฎหมาย และตัวบทบัญญัติบ่งชี้ว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งประสงค์จะผลักดันชาวต่างชาติที่ประกอบอาชีพทางน้ำออกไป

ต่อมารัฐบาลก็ได้ร่างกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับอาชีพค้าการประมงโดยตรง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการค้าประมงไทย พุทธศักราช ๒๔๘๒ ระบุห้ามมิให้ออกไปอนุญาตสำหรับทำการประมงให้แก่

- ก. คนต่างด้าวคนใดคนหนึ่ง
- ข. ห้างหุ้นส่วนสามัญใด ๆ เว้นแต่ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดมีสัญชาติไทย
- ค. ห้างหุ้นส่วนจำกัดใด ๆ เว้นแต่เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันโดยไม่จำกัดจำนวน มีสัญชาติไทยและทุนของห้างหุ้นส่วนนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย
- ง. บริษัทจำกัดใด ๆ เว้นแต่กรรมการส่วนมากมีสัญชาติไทย และทุนของบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย และบริษัทนั้นต้องไม่มีชื่อบังคับอนุญาตให้ออกผู้ถือหุ้น^๒

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑"พระราชบัญญัติเรือสยาม พุทธศักราช ๒๔๘๑", ราชกิจจานุเบกษา ๕๖

(๑๐ เมษายน ๒๔๘๒) : ๒๓๘, ๒๔๘, ๒๖๗

^๒"พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการค้าประมงไทย พุทธศักราช ๒๔๘๒", ราชกิจจานุเบกษา ๕๖(๓๐ กันยายน ๒๔๘๒) : ๔๔๔

และกระทรวงเกษตรธิการได้ออกประกาศชี้แจงเพิ่มเติมถึงกฎหมายฉบับนี้
ว่า

๑. พระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการสำคัญ คือ ประสงค์จะช่วยให้คนไทยมี
โอกาสประกอบอาชีพการจับสัตว์น้ำ หรือการประมงได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น เพื่อให้
ผลปฏิบัติตามสิทธิในสนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์ และการเดินเรือ ซึ่งรัฐบาลได้ทำ
ไว้กับต่างประเทศในอันที่จะสงวนสิทธิการประมงในเขตน่านน้ำ

๒. การขออนุญาตทำการประมงที่แห่งใดแห่งหนึ่ง หรือโดยใช้เครื่องมือ
อย่างใดอย่างหนึ่งก็ดี ประชาชนต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ ส่วนพระ
ราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช ๒๔๔๒ นี้จะควบคุม
แต่เรือที่ทำการประมง บุคคลที่ประจำในเรือการประมง และการอนุญาตให้ทำการ
ประมงก็จะอนุญาตให้แก่บุคคลที่มีสัญชาติเป็นไทย

๓. บุคคลที่จะขอรับใบอนุญาตทำการประมงได้ต้องเป็นคนไทย เรือสำหรับ
ทำการประมงต้องเป็นเรือไทย คนประจำเรือสำหรับทำการประมงต้องเป็นคนไทย
และในการออกทำการประมงต้องมีใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ

โดยมีข้อกำหนดก่อนดังนี้ว่า คนต่างด้าวผู้ได้รับอนุญาตสำหรับทำการประมง
มาอยู่แล้วในวันใช้พระราชบัญญัตินี้จะทำการประมงต่อไปเท่าที่ได้รับอนุญาต และจะ
ขออนุญาตอีกก็ได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน ๕ ปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้ ถ้าผู้นั้น
มิได้ฝ่าฝืนบทบัญญัติใด ๆ แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น ๆ ว่าด้วยการประมง
หรือกฎกระทรวงซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่น ๆ ^๒

^๑ "รัฐบาลชี้แจงเรื่องสิทธิการประมงไทย", ศรีกรุง (๒๖ ตุลาคม

๒๔๔๒) : ๖

^๒ "พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช

๒๔๔๒", ราชกิจจานุเบกษา ๕๖ (๓๐ กันยายน ๒๔๔๒) : ๔๔๔

แต่กระนั้นก็ตามด้วยลักษณะที่มุ่งกีดกันชาวต่างชาติอย่างเปิดเผย กฎหมายฉบับนี้จึงมีผลกระทบที่ค่อนข้างตรงต่อธุรกิจการประมงของชาวต่างชาติเป็นจำนวนมาก เช่นได้ปรากฏว่าคนจีนที่ไม่มีสิทธิ์จับปลาต้องล้มเลิกกิจการของตนลงไปมากมาย ดังนั้นทรัพย์สินของชาวประมงเหล่านั้นทั้งที่เป็นยวดยาน และเครื่องมือเครื่องใช้อันทันสมัยซึ่งมีลักษณะไม่ถูกต้องตามกฎหมายเกี่ยวกับการประมงต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถนำออกมาใช้ได้ ที่ยังคงฝ่าฝืนนำมาใช้ก็ถูกรัฐบาลริบ หรือยึดเอาเสียเป็นจำนวนมากมาย จนกระทั่งกองการประมงกระทรวงเกษตรราธิการยังต้องขออนุญาตนำออกไปใช้ประโยชน์แก่ทางราชการเสียบ้าง นอกจากนั้นผลของกฎหมายเหล่านี้ยังทำรายได้ของรัฐเกี่ยวกับการประมงต้องตกต่ำลงไปมาก จนรัฐบาลต้องหาทางแก้ไขด้วยการจัดการส่งเสริมอาชีพการประมงขึ้นอย่างรีบเร่ง^๒ รัฐบาลได้ตั้งกรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณารื้อหรือจัดดำเนินการส่งเสริมการประมงของประเทศไทยให้มีสมรรถภาพดียิ่งขึ้นและนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติดำเนินการเป็นครั้ง ๆ ไป ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มอบให้กระทรวงเกษตรราธิการดำเนินการส่งเสริมการประมงทางทะเลอย่างเร่งด่วน โดยใช้ทุนดำเนินการจากเงินกู้ประเภท

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๔/๒๔๘๓ "เรื่อง การขอเรือและเครื่องจับสัตว์น้ำซึ่งเป็นของกลางจากจังหวัด" จากปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๔๘๓

^๒ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี
ครั้งที่ ๓๖/๒๔๘๒ วันพุธที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๔๘๒ เรื่องการจับปลาทะเล,
หน้า ๑๗.

อุตสาหกรรม จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาทเป็นทุน^๑ ตลอดจนการตั้งบริษัทประมงไทยจำกัด
ขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๕๓ ด้วยจุดประสงค์ที่จะช่วยเหลือชาวไทยที่เข้ามาประกอบอาชีพ
การประมงในเรือทุรอน และการจำหน่ายสินค้าสัตว์น้ำ^๒ เพื่อคนไทยเหล่านั้น
สามารถเข้ามาประกอบอาชีพการประมงแทนชาวจีนที่ถูกกีดกันออกไปได้สำเร็จสมตาม
ความต้องการของรัฐบาล

อย่างไรก็ตามปรากฏว่ามีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายโดยอ้างตนว่าเป็นคนไทยอยู่เสมอ
ทางการกระทรวงเกษตรฯจึงได้วางระเบียบในการขออนุญาตทำการประมงเพิ่ม
เต็มขั้นใหม่อีก คือ ผู้ที่อ้างตนเองเป็นคนไทยหรือบุคคลที่อยู่ในข่ายแห่งความสงสัยของ
เจ้าพนักงานเมื่อมีความประสงค์จะขออนุญาตทำการประมงจะต้องนำหลักฐานอย่างใด
อย่างหนึ่งดังต่อไปนี้มาแสดง เช่น ใบกองหนุน ใบกองเกินอัตรา หมายถึงเข้ารับ
ราชการทหารหรือตำรวจ ใบสำคัญที่พนักงานเทศบาลหรือกรมการอำเภอลงนามรับ
รอง แต่ถ้าไม่สามารถจะนำเอกสารหลักฐานดังกล่าวมาแสดงได้โดยกรณีใดก็ตาม
ยังอาจจะนำใบเสร็จเสียเงินช่วยการประถมศึกษา หรือให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้
อยู่ใกล้ชิดทำหนังสือรับรองว่าเป็นคนไทยจริงมาแสดงแทนก็ได้^๓ ซึ่งถึงแม้รัฐบาลจะ
พยายามแก้ไขกฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ ให้เข้มงวดรัดกุมมากขนาดไหน อย่างไรก็ตาม
แต่การที่รัฐบาลไม่ได้เลี้ยวแลที่จะส่งเสริมพัฒนาความสามารถในวิชาชีพให้มากไปกว่า
การกีดกันชาวต่างประเทศอันเป็นหลักสำคัญในนโยบาย ทำให้คนไทยไม่มีความพร้อม
หรือมีคุณสมบัติเพียงพอที่จะเข้าทำการประมงแทนชาวต่างชาติเหล่านั้นได้ ซึ่งเป็น

^๑ "ทุน ๕๐,๐๐๐ บาทตั้งบริษัทจับปลา", ศรีกรุง (๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๕๒)

: ๑,๒๐

^๒ กระทรวงเกษตร, "ประวัติกระทรวงเกษตร" พิมพ์เป็นที่ระลึกในงาน

เปิดตึกทำการกระทรวงเกษตร ๑ เมษายน ๒๕๐๐, หน้า ๒๓๕.

^๓ "วางหลักการพิจารณาขออนุญาตทำประมง", นิกร (๒๖ มีนาคม ๒๔๕๔)

: ๑๒

ปัญหาระดับพื้นฐานอันสำคัญที่เป็นช่องทางให้ชาวต่างชาติใช้เป็นแนวทางในการหลบเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้นการทำการประมงของชาวต่างชาติโดยแอบแฝง หลีกเลี่ยงจึงยังคงปรากฏอยู่เสมอตลอดมา ส่วนใหญ่ได้แก่ชาวจีนซึ่งมักจะกุมเครื่องมือทำการจับสัตว์น้ำประเภทกุ้ง รุนเคย โดยใช้อาชญาบัตรที่ถูกต้อง ที่คณะกรรมการอำเภอเป็นผู้ให้ในนามคนไทยซึ่งบางคนเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎร ทั้งนี้เพราะว่าคนไทยยังไม่เข้าใจถึงประโยชน์และเห็นความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปประกอบอาชีพนี้แทนชาวต่างชาติตามค่า ชีพชนของรัฐบาลนั้นเองจึงไม่รู้จักที่จะรักษาสិทธิของตน ดังนั้นเมื่อได้รับอาชญาบัตรไปแล้วส่วนใหญ่จึงนำไปขายให้แก่ชาวต่างชาติอีกต่อหนึ่งทันทีในราคาต่าง ๆ กัน ฉะนั้นในทางปฏิบัติตามมาตรการเหล่านี้ทั้งหมดจึงไม่ได้เป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมาย และนโยบายของรัฐบาลที่จะสงวนสิทธิในการจับสัตว์น้ำในเขตประมงไทยไว้ให้เป็นอาชีพของคนไทยโดยเฉพาะ

๔. การพัฒนาระบบสหกรณ์

การพัฒนาสหกรณ์ในอดีต

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการทดลองจัดตั้งสมาคมสหกรณ์หาทุนหรือสหกรณ์เครดิตขึ้นเป็นแห่งแรกเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๕ ที่จังหวัดพิษณุโลก มีชื่อจดทะเบียนว่า "สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้"^๒ วัตถุประสงค์ประสงค์ที่จะหาเงิน

^๑ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๑/๒๔๕๕ "เรื่องให้สอดส่องคนต่างด้าวที่ทำการจับสัตว์น้ำโดยใช้อาชญาบัตรในนามคนไทย" จากอธิบดีกรมมหาดไทย ถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๕๕

^๒ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กองวิชาการ, การสหกรณ์ในประเทศไทย (เอกสารเผยแพร่ทางสหกรณ์, ๒๕๑๖), หน้า -

มาให้สมาชิกกู้ในอัตราดอกเบี้ยค่า โดยรัฐบาลให้ความช่วยเหลือเป็นผู้เจรจาขอ
เงินจากธนาคารสยามกัมมาจลเป็นเงิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๖
ต่อปี มาใช้เป็นทุนของสหกรณ์แห่งนี้และสหกรณ์จะนำไปให้สมาชิกกู้ยืมค่อหนึ่งในอัตรา
ดอกเบี้ยร้อยละ ๑๒ ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าอัตราตลาดในขณะนั้นเป็นอันมาก การทดลอง
นี้ได้ผลเป็นที่น่าพอใจในเวลา ๒ - ๓ ปีต่อมาการสหกรณ์ได้ขยายตัวไปยังจังหวัด
ลพบุรี และพระนครศรีอยุธยา เมื่อสหกรณ์ในชั้นทดลองได้ผลดีตามเป้าหมายแล้ว
การส่งเสริมงานสหกรณ์จึงได้ดำเนินไปอย่างจริงจังมากขึ้น คือมีการตราพระราช
บัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช ๒๔๗๑ ขึ้นมาเป็นกฎหมายเพื่อคุ้มครองสหกรณ์โดยเฉพาะ^๒
พร้อมกันนั้นธนาคารสยามกัมมาจลก็เพิ่มบทบาทของตนในด้านกาให้ความช่วยเหลืองาน
สหกรณ์โดยการขยายวงเงินเครดิตให้เพิ่มขึ้นเป็น ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท^๓

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลชุดต่อมาก็ยัง
คงยึดวิธีการสหกรณ์ เป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประชาชนภายใน
ประเทศ งานสหกรณ์จึงเริ่มมีขอบเขตกว้างขวางขึ้นจนเกินกว่ากำลังของธนาคาร

^๑ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, ทรรศนะเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ
(ส่วนสารนิเทศ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, ๒๕๑๑), หน้า ๗๒.

^๒ กระทรวงเกษตรราธิการ กรมสหกรณ์, "การสหกรณ์" กองเศรษฐกิจรวม
พิมพ์แจกในงานฉลองรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๒ (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยพาณิชย์การ, ๒๔๘๒),
หน้า ๓.

^๓ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, ทรรศนะเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ,
หน้า ๗๓.

ที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เดือดร้อน รัฐบาลจึงเข้าช่วยเหลือด้วยการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมาเป็นเงินลงทุนจัดสหกรณ์ในรูปแบบต่าง ๆ ใน พ.ศ. ๒๔๗๖ - ๒๔๗๘ รัฐบาลได้ตั้งเงินงบประมาณประจำปีสำหรับใช้เป็นที่ตั้งสหกรณ์กู้ยืมเป็นจำนวนถึงปีละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท และใน พ.ศ. ๒๔๗๗ ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ ขึ้นอีก ๒ ฉบับ^๒ ต่อมา พ.ศ. ๒๔๗๘ ได้มีการปรับปรุงงานทางกระทรวงเกษตร โดยแยกกระทรวงเกษตรราชการออกจากกระทรวงเศรษฐการ และตั้งกรมใหม่ขึ้นในกระทรวงเกษตร คือ กรมสหกรณ์ เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบนโยบายด้านการสหกรณ์ของรัฐบาลโดยตรง^๓ ใน พ.ศ. ๒๔๗๘-๒๔๘๐ รัฐบาลเพิ่มงบประมาณเพื่อการสหกรณ์ขึ้นไปอีกเป็น ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท และ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามลำดับ การที่รัฐบาลมีวัตถุประสงค์จะขยายงานสหกรณ์ให้รวดเร็ว ในอันที่จะช่วยเหลือเกษตรกรให้พ้นจากหนี้สินที่ต้องเสียดอกเบี้ยรุนแรงนี้เองสหกรณ์ในสมัยนั้นจึงเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนนับร้อยสหกรณ์ทุกปี (ดูรายละเอียดจากตารางที่ ๑๕)

^๑ พันธุ์ม กิษยมลทล, "วิวัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทยอันจะนำมาซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ" (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙), หน้า ๒๓ - ๒๔.

^๒ กระทรวงเกษตรราชการ กรมสหกรณ์, "การสหกรณ์" กองเศรษฐกิจ กรมพิมพ์แจกในงานฉลองรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๒, หน้า ๓.

^๓ กระทรวงเกษตร, "ประวัติกระทรวงเกษตร" พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานเปิดตึกที่ทำการกระทรวงเกษตร ๑ เมษายน ๒๕๐๐, หน้า ๒๕๔.

^๔ วิทยาลัยการพาณิชย์, ชุมนุมวิทยาการ การเงิน การธนาคาร (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ๒๕๑๑), หน้า ๑๓๐.

ตารางที่ ๑๕

ทางโน้มนำแสดงการเงินสหกรณ์ทั้งสิ้น

พ.ศ.	จำนวน สหกรณ์	จำนวน สมาชิก	ยอดเงินที่สหกรณ์ได้รวมทั้งหมด				การถอนชำระหนี้		หนี้เงินคงเหลือ เมื่อสิ้นปี
			หนี้สินเมื่อต้นปี	เงินกู้ใหม่ใน รอบปี	ดอกเบี้ยทั้งสิ้น	รวมเงินฝาก และดอกเบี้ย เมื่อสิ้นปี	เงินที่ใช้คืน	เพิ่มส่วน กับทุนเงิน และดอกเบี้ย	
	จำนวน	จำนวน	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	๕	บาท
๒๔๖๘	๗๗	๑,๔๑๔	๒๒๑,๐๔๑	๑๑๔,๔๑๔	๑๒,๘๘๑	๓๔๘,๔๔๖	๘๗,๒๘๑	๒๕.๐๕	๒๖๑,๑๖๕
๒๔๖๙	๗๗	๑,๓๙๐	๒๖๑,๑๖๕	๕๙,๓๑๖	๑๕,๒๒๔	๓๒๕,๗๐๕	๙๒,๕๓๑	๒๘.๔๑	๒๓๓,๑๗๔
๒๔๗๐	๘๑	๑,๔๙๑	๒๓๓,๑๗๔	๑๑๗,๓๒๔	๑๔,๔๔๐	๓๖๔,๙๓๘	๙๙,๗๗๘	๒๗.๓๔	๒๖๕,๑๖๐
๒๔๗๑	๙๑	๑,๖๒๙	๒๖๕,๑๖๐	๑๙๗,๐๖๐	๑๖,๙๕๔	๔๗๙,๑๗๔	๑๑๗,๒๗๐	๑๖.๑๓	๓๖๑,๙๐๔
๒๔๗๒	๑๒๘	๒,๑๕๗	๔๐๑,๙๐๔	๒๙๕,๑๕๓	๒๙,๕๖๑	๖๒๖,๖๑๘	๑๖๗,๕๕๒	๙.๖๖	๔๕๙,๐๖๖
๒๔๗๓	๑๒๘	๒,๒๒๑	๔๘๗,๐๕๖	๑๗๗,๐๑๓	๕๒,๐๗๔	๖๑๖,๑๔๓	๑๓๑,๖๒๓	๑๒.๓๕	๔๘๔,๕๒๐
๒๔๗๔	๑๕๐	๒,๔๙๘	๕๓๗,๕๒๐	๑๕๕,๗๘๖	๕๘,๙๖๔	๖๕๑,๒๗๐	๑๖๗,๕๖๖	๑๓.๓๕	๔๘๓,๗๐๔
๒๔๗๕	๑๘๓	๒,๙๓๕	๑,๑๑๐,๘๐๔	๑๘๕,๙๓๔	๖๘,๓๘๐	๑,๓๖๕,๑๑๘	๕๗,๓๓๓	๔.๒๐	๑,๓๐๗,๗๘๕
๒๔๗๖	๓๒๖	๔,๘๖๖	๑,๓๐๗,๗๘๕	๘๑๓,๒๐๑	๖๙,๖๙๙	๒,๑๙๐,๖๘๕	๑๕๕,๘๗๑	๗.๐๗	๒,๐๓๕,๘๑๔
๒๔๗๗	๔๓๙	๖,๓๒๔	๒,๐๓๕,๘๑๔	๖๓๖,๑๘๗	๙๔,๒๐๐	๒,๗๖๖,๒๐๑	๒๓๕,๑๗๒	๘.๕๐	๒,๕๓๑,๐๒๙
๒๔๗๘	๕๖๒	๘,๐๑๓	๒,๕๓๑,๐๒๙	๗๗๑,๘๙๑	๑๑๘,๕๑๓	๓,๔๒๑,๔๓๓	๒๕๒,๖๔๗	๗.๓๘	๓,๑๖๘,๗๘๖
๒๔๗๙	๗๗๐	๑๑,๐๕๗	๓,๑๖๘,๗๘๕	๑,๔๘๐,๑๔๐	๑๕๓,๑๖๒	๔,๘๐๒,๑๑๘	๒๖๒,๙๓๓	๕.๔๗	๔,๕๓๙,๑๘๕
๒๔๘๐	๙๒๑	๑๔,๓๒๔	๔,๕๓๙,๑๘๕	๑,๑๑๘,๕๙๕	๒๐๕,๘๘๗	๕,๖๖๓,๒๖๘	๖๒๒,๔๕๓	๑๐.๙๙	๕,๐๔๐,๘๑๕
๒๔๘๑	๑,๒๔๐	๒๐,๖๓๗	๕,๐๔๐,๘๑๕	๑,๘๗๙,๑๐๘	๒๔๑,๗๘๔	๗,๑๖๑,๗๕๑	๙๑๑,๙๑๓	๑๒.๗๓	๖,๒๔๙,๘๓๘
๒๔๘๒ a	๑,๗๙๗	๓๖,๖๖๕	๖,๒๔๙,๘๑๕	๔,๐๒๐,๙๕๓	๒๒๑,๒๗๖	๑๐,๖๙๑,๐๒๗	๑,๕๕๘,๑๗๐	๑๔.๖๔	๙,๑๓๒,๘๕๗
๒๔๘๓ a	๒,๒๖๓	๕๒,๙๖๐	๙,๐๘๐,๐๘๐	๓,๒๑๖,๔๗๐	๔๕๐,๗๙๐	๑๒,๗๙๗,๓๕๐	๑,๐๕๑,๕๙๐	๘.๑๗	๑๑,๗๔๕,๗๖๐
๒๔๘๔	๒,๙๙๘	๗๓,๘๑๗	๑๑,๗๔๕,๗๖๐	๓,๘๖๑,๕๑๕	๘๐๐,๗๕๐	๑๖,๔๑๖,๐๐๕	๒,๔๘๕,๗๒๖	๑๕.๑๔	๑๓,๙๓๐,๒๗๙
๒๔๘๕	๓,๕๓๒	๙๐,๐๗๔	๑๓,๙๓๐,๒๗๙	๓,๗๙๘,๙๙๐	๙๕๐,๓๙๑	๑๘,๖๖๖,๖๕๙	๒,๖๙๖,๐๑๙	๑๔.๕๕	๑๕,๙๗๐,๖๔๐
๒๔๘๖	๔,๒๐๕	๑๐๕,๗๕๘	๑๕,๗๒๙,๖๕๐	๖,๑๕๕,๓๖๙	๑,๑๓๗,๑๒๕	๒๐,๘๖๖,๑๓๔	๒,๗๘๐,๒๖๓	๑๑.๙๕	๑๘,๐๘๕,๘๗๑
๒๔๘๗	๕,๗๗๗	๑๑๕,๕๓๕	๒๐,๘๘๕,๘๗๑	๕,๐๖๗,๗๘๒	๑,๓๗๐,๓๑๔	๒๒,๖๒๓,๕๖๗	๕,๐๒๙,๖๗๗	๑๘.๖๘	๑๗,๖๐๔,๘๙๐

a เฉพาะสหกรณ์ประเภทหาทุน, เจ้าซื้อที่ดิน, หาทุนและบำรุงที่ดิน

ที่มา กองประมวลสถิติพยากรณ์, สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพที่ ๒๑ พ.ศ. ๒๔๘๒ - ๒๔๘๗
(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๔๙๓) หน้า ๔๗

นโยบายและการพัฒนาสหกรณ์ของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

นโยบายการพัฒนา ระบบสหกรณ์ของรัฐบาลจอมพล ป. ถือว่าเป็นนโยบายต่อเนื่องที่รัฐบาลชุดนี้รับมรดกมาเป็นการต่อจากรัฐบาลชุดที่ผ่านมา แม้ว่าการสหกรณ์จะเป็นกิจการที่เจริญก้าวหน้าตลอดมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่ระบบสหกรณ์ก็ยังมึ้น้อยมากไม่ได้สัดส่วนเพียงพอ เพราะนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาปรากฏว่ากสิกรชาวไทยยิ่งยากจนลงกว่าอดีต เนื่องจากกสิกรส่วนมากขาดที่ดินทำกินของตนเองเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงเร่งรัดการแก้ปัญหาที่มากยิ่งขึ้น เพราะนอกจากเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจแล้ว จอมพล ป. ยังต้องการใช้เป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศด้วย เนื่องจากสหกรณ์มีลักษณะเป็นวิธีประกอบการ เศรษฐกิจแบบหนึ่ง ที่บุคคลผู้อ่อนแอในทาง เศรษฐกิจรวมแรง รวมปัญญา และรวมทุนกันจัดตั้งขึ้นโดยความสมัครใจตามหลักการ ช่วยตนเอง เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกลุ่มอาชีพแต่ละกลุ่มและแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกันตามอัตราส่วนของการทำธุรกิจกับสหกรณ์ของตน โดยมีหลักสำคัญอยู่ที่การร่วมมือกันเองระหว่างกลุ่ม^๒ นอกจากนี้จอมพล ป. ยังต้องการใช้สหกรณ์เป็นตัวจำกัดพ่อค้าคนกลางที่เป็นเนื้อร้ายของวงการ เศรษฐกิจอยู่ในขณะนั้นด้วย จึงได้ดำเนินการสหกรณ์ในการ เศรษฐกิจให้มากที่สุดเท่าที่จะจัดทำได้ ซึ่งเป็นลักษณะที่สอดคล้องกับนโยบายหลักในการบริหารประเทศของจอมพล ป. ที่ต้องการสร้างความสามัคคี และก่อความรู้สึกร่วมกันกับชาวไทยอีกด้วย

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๑/๒๔๘๑ (สามัญ)
สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๓ วันเสาร์ที่ ๑๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๑, หน้า ๑๒๕๐.

^๒ พระประกาศสหกรณ์, หลักการสหกรณ์และการจัดสหกรณ์ใน
ประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์ชายส่งแห่งประเทศไทย, ๒๕๐๕),
หน้า ๑.

ด้วยเหตุที่รัฐบาลมีเจตนารมณ์มุ่งมั่นที่จะแก้ปัญหาและพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศด้วยวิธีการสหกรณ์ รัฐบาลจึงได้ระดมใช้มาตรการและวิธีการต่าง ๆ หลายอย่างเพื่อดำเนินตามนโยบายนี้ เริ่มต้นจากการระดมหาแหล่งเงินทุนเพิ่มขึ้น เพราะรัฐบาลมีความเห็นชอบที่จะขยายการจัดตั้งสหกรณ์ให้กว้างขวางด้วยการกู้เงินภายในประเทศ ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๔๘๑ รัฐบาลจึงได้เชิญรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและหัวหน้ากองคลังออมสินมาให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับวิธีการ และรายละเอียดในเรื่องการหาเงินทุนมาจัดตั้งสหกรณ์ ในที่สุดที่ประชุมตกลงว่าในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๒๔๘๓ สหกรณ์จะใช้เงินทุนเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่งนอกจากงบประมาณของรัฐบาลและเงินกู้จากธนาคารสยามกัมมาจล คือจากการกู้เงินของคลังออมสิน (ธนาคารออมสิน) โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันการกู้ครั้งนี้ เป็นจำนวน ๕,๕๐๐,๐๐๐ บาท คิดอัตราดอกเบี้ยทบต้นทุก ๓ เดือนในอัตราร้อยละ ๕ ต่อปี^๓ เงินจำนวนนี้รัฐบาลจะนำมาใช้เป็นเครดิตหมุนเวียน คือ เมื่อสหกรณ์เก่าชำระหนี้แล้วก็นำไปให้สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นใหม่กู้ต่อไป เมื่อกิจการออมสินในระยะนั้นเป็นที่นิยมของประชาชน จำนวนเงินฝากในรอบปีสูงขึ้นทุก ๆ ปี เงินกู้จากคลังออมสินจึงเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามโครงการ และการขยายสหกรณ์ให้กว้างขวางออกไปอย่างยิ่ง (ดูรายละเอียดในตารางที่ ๑๖)

เพื่อให้การดำเนินงานของสหกรณ์สามารถดำเนินไปได้โดยสะดวกตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาล จึงได้มีการจัดหาแหล่งเงินทุนใหม่สำหรับดำเนินงาน

^๑ "หลวงประดิษฐประสูติปรึกษากับเกษตร", ไทยใหม่ (๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๑) : ๔

^๒ กองประมวลสถิติพยากรณ์, สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพที่ ๒๑ พ.ศ. ๒๔๘๒ - ๒๔๘๓, หน้า ๔๕๒.

กิจการคลังออมสิน

พ.ศ.	ราย	ภาพ เมือง ๑๐,๐๐๐ คน	เงินฝาก	เงินถอน	เงินฝาก	หักไป	ยอดเงินฝาก	เฉลี่ย จำนวน เงินฝาก รายหนึ่ง
			ในรอบปี	ในรอบปี	สูงกว่า เงินถอน	หักไป ตามอัตรา รวมถึงสิ้นปี	รวมทั้งหักไป เมื่อวันที่	
			บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท
๒๕๖๒	๕,๕๕๓	๖	๑,๕๒๔,๐๐๕.๑๕	๑,๖๕๓,๖๓๕.๕๕	๕๖,๓๓๐.๕๓	๓๖,๕๑๓.๓๖	๑,๕๘๗,๔๙๑.๖๕	๒๕๔
๒๕๖๓	๖,๒๓๑	๖	๑,๒๒๖,๕๐๕.๘๔	๑,๒๕๓,๔๑๑.๓๑	(a) ๒๐๐,๕๐๕.๕๓	๓๓,๘๖๕.๕๕	๑,๓๒๓,๑๓๑.๑๖	๒๑๑
๒๕๖๔	๖,๕๑๒	๗	๑,๒๖๖,๒๑๕.๖๖	๑,๑๓๓,๖๕๑.๐๔	๓๒,๕๖๔.๖๒	๓๓,๕๐๔.๖๔	๑,๒๒๙,๕๑๖.๐๒	๒๐๗
๒๕๖๕	๗,๕๕๓	๗	๑,๓๖๕,๖๓๓.๖๒	๑,๒๒๓,๐๕๕.๘๘	๑๔๑,๕๗๘.๑๔	๓๓,๑๕๑.๒๕	๑,๖๖๖,๕๕๖.๘๑	๒๑๒
๒๕๖๖	๑๐,๓๐๘	๑๐	๑,๘๖๕,๓๒๑.๘๐	๑,๕๓๔,๒๑๓.๒๐	๒๓๕,๕๖๕.๖๐	๔๒,๐๘๓.๕๓	๑,๕๒๓,๒๓๘.๒๗	๑๘๑
๒๕๖๗	๑๑,๘๓๐	๑๑	๑,๘๕๕,๒๒๖.๕๓	๑,๓๖๖,๘๕๖.๘๖	๑๐๓,๒๒๖.๐๓	๕๕,๑๕๓.๓๓	๑,๖๙๙,๐๗๓.๒๓	๑๓๗
๒๕๖๘	๑๒,๕๕๕	๑๒	๒,๐๖๕,๕๕๕.๑๓	๑,๘๓๕,๓๐๐.๕๕	๑๘๖,๖๕๓.๕๕	๕๕,๓๖๓.๖๕	๒,๓๕๖,๘๐๖.๐๕	๑๘๐
๒๕๖๙	๑๓,๖๕๕	๑๒	๒,๒๕๕,๕๐๓.๓๕	๒,๓๕๑,๓๕๕.๖๕	(a) ๑๒๖,๓๕๑.๓๐	๕๒,๑๐๘.๘๕	๒,๒๖๖,๖๔๖.๕๐	๑๖๖
๒๕๗๐	๑๕,๕๕๓	๑๔	๒,๒๒๓,๖๖๗.๓๕	๑,๕๕๑,๑๓๐.๐๕	๒๕๕,๕๓๓.๒๖	๕๒,๕๕๑.๕๕	๒,๖๖๖,๑๒๖.๘๐	๑๖๑
๒๕๗๑	๑๗,๐๑๕	๑๕	๒,๕๕๕,๒๕๖.๒๖	๒,๒๑๑,๘๑๑.๖๗	๒๖๖,๕๔๖.๕๕	๕๕,๐๖๕.๕๑	๒,๖๖๖,๖๖๖.๘๐	๑๖๕
๒๕๗๒	๑๘,๖๕๖	๑๖	๒,๕๕๕,๑๖๖.๕๖	๒,๕๑๕,๖๕๖.๕๕	๒๖,๖๖๖.๓๕	๕๕,๒๕๓.๘๑	๒,๕๓๖,๖๖๖.๕๕	๑๕๕
๒๕๗๓	๒๐,๕๕๖	๒๐	๒,๕๕๖,๑๒๖.๕๕	๒,๓๒๐,๕๓๑.๕๑	๒๓๕,๕๙๕.๐๕	๖๐,๐๓๓.๐๒	๒,๓๖๖,๕๖๖.๐๕	๑๕๐
๒๕๗๔	๒๓,๕๕๖	๒๕	๓,๓๐๖,๒๖๗.๐๘	๒,๗๖๕,๘๑๕.๕๓	๕๔๐,๕๕๑.๕๕	๗๕,๖๕๐.๕๕	๒,๕๒๖,๖๖๖.๕๕	๑๕๐
๒๕๗๕	๒๕,๕๕๖	๒๗	๔,๕๕๑,๖๒๖.๘๓	๓,๕๕๕,๓๕๕.๕๐	๕๕๖,๒๖๖.๓๓	๗๕,๑๕๕.๘๕	๒,๗๕๖,๖๖๖.๐๑	๑๓๕
๒๕๗๖	๒๗,๕๕๖	๒๗	๕,๒๖๖,๒๖๖.๐๕	๔,๕๕๖,๕๓๐.๕๓	๘๖๖,๕๕๕.๐๘	๘๕,๓๓๓.๘๖	๖,๓๑๖,๒๖๖.๕๕	๑๓๖
๒๕๗๗	๒๙,๕๕๕	๒๖	๖,๕๕๑,๕๕๐.๕๓	๕,๖๕๖,๕๓๓.๕๘	๑,๓๕๖,๕๕๑.๕๕	๑๕,๕๕๓.๕๕	๕,๕๐๖,๕๕๑.๕๕	๑๓๑
๒๕๗๘	๓๑,๕๕๖	๒๗	๘,๕๕๑,๕๕๖.๖๗	๖,๕๕๖,๕๕๕.๕๑	๒,๐๖๖,๕๕๑.๕๐	๑๕,๕๕๖.๕๐	๖,๕๕๖,๕๕๖.๕๐	๑๒๖
๒๕๗๙	๓๓,๕๕๖	๒๘	๑๐,๕๕๑,๕๕๕.๕๕	๘,๖๖๖,๖๖๖.๕๖	๒,๐๑๑,๕๕๑.๕๖	๑๕,๕๕๖.๕๐	๖,๕๕๖,๕๕๖.๕๖	๑๒๘
๒๕๘๐	๓๕,๕๕๖	๓๕	๑๐,๕๕๑,๕๕๖.๖๕	๙,๕๕๖,๕๕๕.๖๕	๑,๕๕๑,๐๐๖.๐๕	๑๕,๕๕๖.๖๐	๑๐,๕๕๖,๕๕๖.๐๕	๑๒๕
๒๕๘๑	๓๗,๕๕๕	๔๓	๑๑,๖๖๖,๕๖๕.๖๓	๑๐,๖๕๖,๕๕๖.๖๐	๑,๐๑๐,๐๐๖.๐๐	๑๕,๕๕๖.๖๐	๑๑,๖๖๖,๕๖๕.๖๓	๑๑๘
๒๕๘๒	๓๙,๕๕๖	๕๒	๑๓,๖๖๖,๕๖๖.๕๖	๑๑,๕๕๕,๕๕๕.๕๖	๑,๖๖๖,๕๕๖.๕๖	๑๕,๕๕๖.๕๖	๑๓,๖๖๖,๕๖๖.๕๖	๑๒๖
๒๕๘๓	๔๑,๕๕๖	๕๓	๑๐,๖๖๖,๖๖๖.๕๓	๑๑,๕๕๕,๕๕๕.๕๓	(a) ๗๖๕,๕๕๕.๑๕	๑๕,๕๕๖.๕๖	๑๐,๖๖๖,๖๖๖.๕๓	๑๑๕
๒๕๘๔	๔๓,๕๕๖	๑๐๑	๒๐,๖๖๖,๕๖๖.๕๓	๑๘,๖๖๖,๖๖๖.๕๕	๑,๘๘๘,๑๒๖.๖๕	๑๕,๕๕๖.๘๖	๑๘,๖๖๖,๖๖๖.๕๕	๑๑๕
๒๕๘๕	๔๕,๕๕๖	๑๖๖	๒๕,๕๕๑,๕๖๖.๕๖	๒๕,๕๕๕,๕๖๖.๕๖	๕,๑๕๖,๕๖๕.๑๕	๒๓๕.๓๖	๒๕,๕๕๑,๕๖๖.๕๖	๑๐๐
๒๕๘๖	๔๗,๕๕๖	๑๘๓	๓๑,๖๖๖,๕๖๖.๕๖	๒๕,๖๖๖,๕๖๖.๕๖	๕,๖๖๖,๕๖๖.๕๖	๒๖๖,๖๖๖.๖๖	๒๕,๖๖๖,๕๖๖.๕๖	๘๘
๒๕๘๗	๔๙,๕๕๖	๒๑๕	๔๕,๕๕๑,๕๖๖.๕๖	๔๐,๖๖๖,๐๐๖.๕๕	๕,๕๕๑,๕๖๖.๕๕	๒๖๖,๖๖๖.๕๕	๔๐,๖๖๖,๐๐๖.๕๕	๑๒๕

(a) เงินถอนสูงกว่าเงินฝาก
 ที่มา กองประมวลสถิติพยากรณ์, สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพที่ ๒๑ พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓ (กรุงเทพฯ :
 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓) หน้า ๔๕๓.

สหกรณ์ตามโครงการ และขยายโครงการออกไป เพราะลำพังเงินกู้จากแหล่งเดิม
เท่านั้นไม่เพียงพอสำหรับการขยายการลงทุนจัดตั้งสหกรณ์ใหม่ ๆ ได้ คณะรัฐมนตรี
จึงมีมติเพิ่มแหล่งเงินทุนด้วยการออกพันธบัตรเงินกู้ภายในประเทศ แล้วมอบให้กรม
สหกรณ์นำไปให้สหกรณ์ต่าง ๆ กู้ยืมเพื่อปลดเปลื้องหนี้สิน หรือลงทุนประกอบการ
อื่น ๆ ที่จะเป็นการช่วยเหลือส่งเสริมฐานะของเกษตรกรตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล
เงินกู้เพื่อสหกรณ์ครั้งที่ ๑ ออกใน พ.ศ. ๒๔๘๓ เป็นจำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท
โดยสำนักงานธนาคารชาติไทยจะทำหน้าที่เป็นผู้จัดการเปิดจำหน่ายพันธบัตรเงินกู้เพื่อ
สหกรณ์ พ.ศ. ๒๔๘๓ นี้เป็นคราว ๆ ไป พันธบัตรที่จำหน่ายครั้งนี้มีอยู่หลายราคา
คือฉบับละ ๑๐๐ บาท, ๕๐๐ บาท, ๑,๐๐๐ บาท, ๕,๐๐๐ บาท และ ๑๐,๐๐๐ บาท
ผู้ถือพันธบัตรจะได้รับดอกเบี้ยร้อยละ ๕ ต่อปี กำหนดจ่ายดอกเบี้ยปีละ ๒ ครั้งคือ
ในวันที่ ๑ เมษายน และ ๑ ตุลาคม เมื่อได้รับทุนจากการขายพันธบัตรเงินกู้ดัง
กล่าวแล้วรัฐบาลได้นำเงินส่วนหนึ่งไปใช้หนี้ธนาคารสยามกัมมาจล (ธนาคารไทย
พาณิชย์) และธนาคารออมสินรวมเป็นเงินจำนวน ๕,๐๗๕,๖๘๘.๐๗ บาท ส่วนที่
เหลือจึงได้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว และปรากฏว่าเงินส่วนใหญ่ที่เหลือถูก
นำไปลงทุนจัดตั้งสหกรณ์หาทุนเพิ่มเติมในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๓ ถึง ๒๔๘๖ ในปี
พ.ศ. ๒๔๘๕ รัฐบาลได้ออกพันธบัตรเงินกู้เพื่อสหกรณ์ครั้งที่ ๒ เป็นเงินจำนวน
๑๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท และได้นำเงินจำนวนนี้ไปใช้สำหรับสหกรณ์ประเภทหาทุน เช่น

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑๑ - ๔๑๒.

^๒ "ราคาพันธบัตรตั้งไว้ตั้งแต่ร้อยถึงหมื่นบาท", ไทยใหม่

(๓๑ สิงหาคม ๒๔๘๓) : ๓

^๓ กองประมวลสถิติพยากรณ์, สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพที่ ๒๑

พ.ศ. ๒๔๘๒ - ๒๔๘๗, หน้า ๔๑๑ - ๔๑๒, ๔๕๒.

กัน ทั้งนี้เพราะสหกรณ์ประเภทนี้สามารถปลดปล่อยหนี้สินของเกษตรกรซึ่งกำลัง
เป็นปัญหาสำคัญอยู่ได้ และเจ้าหน้าที่สำหรับดำเนินงานของสหกรณ์ที่มีอยู่ขณะนั้นส่วน
ใหญ่ก็ล้วนแต่เป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในสหกรณ์ประเภทนี้ด้วย

แม้ว่ารัฐบาลจะได้ออกส่งเสริมการสหกรณ์ด้วยการพยายามจัดหาทุนจากแหล่ง
ต่าง ๆ แต่ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบายที่จะขยายสหกรณ์หาทุน และจัดตั้งสหกรณ์
รูปอื่น ๆ ก็ยังคงมีอยู่ คือปัญหาเรื่องการจัดตั้งเครดิตสถานกลาง (Central Credit
Institution) เพื่อเป็นแหล่งจัดหาทุนสำหรับสหกรณ์^๒ อย่างไรก็ตามใน พ.ศ.
๒๔๔๖ รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ด้วยการใช้มาตรการ
ทางกฎหมายเข้าแก้ไข โดยมีการตราพระราชบัญญัติเพื่อการสหกรณ์ พุทธศักราช
๒๔๔๖ ใช้เป็นกฎหมายขึ้นเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๖ เพื่อจัดตั้งธนาคารเพื่อ
การสหกรณ์ สำหรับทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางแห่งการเงินของสหกรณ์ และเป็นสื่อกลาง
ที่เหมาะสมยิ่งขึ้นระหว่างเจ้าของทุนกับสหกรณ์^๓ ธนาคารที่จัดตั้งขึ้นนี้มีลักษณะเป็น
นิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ที่จะประกอบกิจการต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาระบบสหกรณ์
ของประเทศ ดังนี้

- ๑. ให้สมาคมสหกรณ์ หรือองค์การของสหกรณ์ต่าง ๆ ถูยืมเงินได้
- ๒. รับฝากเงินจากสหกรณ์ และองค์การของสหกรณ์ในรูปแบบต่าง ๆ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

^๑ "จะปรับปรุงสหกรณ์", ไทยใหม่ (๗ มีนาคม ๒๔๔๑) : ๗

^๒ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, แผนนโยบายของรัฐบาลส่วนกระทรวง

เกษตรราชการวิกรมนครีชิตต่าง ๆ

^๓ "พระราชบัญญัติเพื่อการสหกรณ์ พุทธศักราช ๒๔๔๖", ราชกิจจานุ

นเบกสา ๖๐(๕ มีนาคม ๒๔๔๖) : ๕๒๔ - ๕๒๕

๓. ชื่อชายหรือเก็บเงินตามตัวเงิน หรือเอกสารเปลี่ยนบิลอื่นใดเฉพาะ
 ของสหกรณ์และองค์การของสหกรณ์ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ลูกค้าของสหกรณ์
 ทุนเริ่มแรกของธนาคารมีจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท แบ่งออกเป็นหุ้น
 จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ หุ้น หุ้นละ ๑๐๐ บาท มีสหกรณ์ทุกสหกรณ์เป็นผู้ถือหุ้นสหกรณ์
 หนึ่ง ๆ จะถือมากกว่า ๑ หุ้นก็ได้ แต่สำหรับหุ้นที่เหลือห้ามบุคคลอื่นเป็นผู้ถือนอกจาก
 รัฐบาล^๒ ธนาคารจะนำเงินออกให้สหกรณ์กู้โดยเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ
 ๖^๒ ต่อปี^๓ โดยสหกรณ์จะต้องมีทรัพย์สินเป็นประกันและต้องชำระดอกเบี้ยกับส่งใช้
 คืน เงินกู้เป็นรายปีภายในเวลา ๖๐ ปี เว้นแต่จะได้ออกกลางกับกระทรวงการคลังเป็น
 อยู่อัน^๔ หลังจากนั้นสหกรณ์แต่ละแห่งจึงนำมาให้เกษตรกรกู้ อีกข้อหนึ่งโดยต้องมีทรัพย์สิน
 เป็นประกันตามกฎหมายและระเบียบที่สหกรณ์แห่งนั้น ๆ กำหนด มีเงื่อนไข และ
 ระยะเวลา คือ

๑. เงินกู้เพื่อปลดเปลื้องหนี้สิน หรือเพื่อการลงทุน ให้คิดดอกเบี้ยใน
 อัตราร้อยละ ๗^๒ ต่อปี ชำระดอกเบี้ยและส่งใช้คืนเงินกู้เป็นรายปีให้เสร็จภายใน
 เวลา ๑๖ ปี เว้นแต่กรมสหกรณ์จะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น

๒. กู้เพื่อการอื่น ๆ ให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๘ ต่อปี ชำระดอก
 เบี้ยและส่งใช้คืนเงินกู้เป็นรายปีให้เสร็จสิ้นภายในเวลา ๓ ปี เว้นแต่กรมสหกรณ์จะ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

^๑ "วางทุนธนาคารสหกรณ์ถึง ๑๐ ล้านบาท", เสรีกรุง (๒๔ มีนาคม ๒๔๘๖) : ๓

^๒ "พระราชบัญญัติเพื่อการสหกรณ์ พุทธศักราช ๒๔๘๖", ราชกิจจานุเบกษา ๖๐(๕ มีนาคม ๒๔๘๖) : ๘๒๕

^๓ กองประมวลสถิติพยากรณ์, สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพที่ ๒๑ พ.ศ. ๒๔๘๒ - ๒๔๘๗, หน้า ๘๕๒.

ได้กำหนดเป็นอย่างอื่น

สำหรับสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ เช่น สหกรณ์นิคม สหกรณ์ชายชาว์ร้านสหกรณ์ และสหกรณ์บำรุงที่ดิน ต่างก็ได้รับเงินทุนจากเงินงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินลงทุน หรือประเภทรายจ่ายพิเศษ โดยได้รับเงินกู้จากกระทรวงการคลังตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๔๘๑ เป็นต้นมาจนถึงสิ้นปี พ.ศ. ๒๔๘๖ รวมเป็นจำนวน ๙๕๖,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ใน พ.ศ. ๒๔๘๖ กรมสหกรณ์ยังได้รับอนุญาตให้กู้เงินจากธนาคารไทยพาณิชย์ มีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเพื่อใช้เป็นทุนส่งเสริมร้านสหกรณ์ ภายในวงเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท และใช้เป็นทุนส่งเสริมสหกรณ์ชายชาว์ภายในวงเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนเงินทุนในการจัดสหกรณ์รูปอื่นนั้นคงใช้ทุนพิเศษจากกระทรวงการคลัง เว้นแต่สหกรณ์ประเภทหาทุนและบำรุงที่ดินซึ่งกู้จากธนาคาร เพื่อการสหกรณ์ เช่นเดียวกับ สหกรณ์ประเภทหาทุน^๒

พร้อมกันนี้รัฐบาลก็ต้องการให้งานพัฒนาการสหกรณ์เป็นไปอย่างถูกต้อง ความหลักการ มีการบริหารงานที่ดี เพื่อให้งานก้าวหน้าไปอย่างมั่นคง รัฐบาลจึงได้ลงมือวางมาตรการพัฒนากำลังคนที่จะนำไปใช้ในงานสหกรณ์ให้มีคุณภาพ สามารถดำเนินงานได้บรรลุผลสูงสุดในงานนั้น ๆ คู่ควบกับสิ่งที่รัฐบาลลงทุนและบรรลุลูกประสงค์ของรัฐบาลในการพัฒนา เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ โดยเปิดการศึกษา ประเภทสหกรณ์ถึงระดับปริญญาในสาขาเกษตรศาสตร์ เพื่อผลิตบัณฑิตที่เชี่ยวชาญ

"พระราชกฤษฎีกากว่าด้วยเงินกู้เพื่อสหกรณ์ที่จะให้สหกรณ์กู้ พุทธศักราช ๒๔๘๖", ราชกิจจานุเบกษา ๖๐(๒๖ ตุลาคม ๒๔๘๖) : ๑๕๖๒

^๒ กองประมวลสถิติพยากรณ์, สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพ
ที่ ๒๑ พ.ศ. ๒๔๘๒ - ๒๔๘๗, หน้า ๔๘๒.

งานสหกรณ์ และเพื่อเป็นการเร่งผลิตกำลังคนที่มีความรู้ ความสามารถ รัฐบาล
ยังได้มอบให้กรมสหกรณ์เปิดอบรมพนักงานขึ้นอีกทางหนึ่ง โดยแบ่งออกเป็น ๒
ประเภท คือ

๑. พนักงานสหกรณ์ตรี

๒. พนักงานสหกรณ์ประเภทเสมียนพนักงาน

และเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นทั่วประเทศ อันจะเป็นพลังใน
การแข่งขันกับพ่อค้าคนกลางชาวจีน และดึงเอาคนไทยเข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจ
กิจทั้งหมดแทนชาวต่างชาติอื่น ๆ รัฐบาลจึงได้ตรากฎหมายต่าง ๆ ขึ้นมาอีกหลาย
ฉบับเพื่อใช้เป็นมาตรการผลักดันทางอ้อมที่จะส่งเสริมงานสหกรณ์ และนิคมเกษตร
กรรมต่าง ๆ ให้ดำเนินไปตามความต้องการของท่านผู้นำ เช่น การตราพระราช
บัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช ๒๔๘๔ ขึ้นเพื่อมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานทำ
การจับกุมบุคคลผู้ทำการขอทาน แล้วส่งให้สำนักงานจัดหางานของรัฐบาลอีกที่หนึ่ง^๒
นอกจากนั้นรัฐบาลยังดำเนินนโยบายที่จะกำจัดคนจรจัด ผู้ไม่ประกอบอาชีพใดให้
เป็นหลักฐาน โดยจัดส่งให้ไปประกอบอาชีพในสหกรณ์นิคมที่รัฐบาลเปิดขึ้นใหม่ใน
จังหวัดต่าง ๆ พร้อมทั้งยังได้ตราพระราชบัญญัติโอนอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการ
กรรมกร พุทธศักราช ๒๔๘๔ ขึ้นเพื่อจัดโอนอำนาจเกี่ยวกับการกรรมกรมาเป็นอำนาจ
และหน้าที่ของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
ผู้ซึ่งมีหน้าที่จัดดำเนินการเรื่องนิคมกสิกรรมด้วย^๓ และนอกจากการออกกฎหมายฉบับ

^๑ "จะให้ให้มีปริญญาสหกรณ์", สารนิพนธ์ (๒๖ ตุลาคม ๒๔๘๖) : ๑

^๒ "พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช ๒๔๘๔", ราชกิจจานุเบกษา
๕๘(๗ ตุลาคม ๒๔๘๔) : ๑๓๒๖ - ๑๓๒๗

^๓ "พระราชบัญญัติโอนอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการกรรมกร พุทธศักราช
๒๔๘๔", ราชกิจจานุเบกษา ๕๘(๒๕ ตุลาคม ๒๔๘๔) : ๑๔๗๐

ตารางที่ ๑๗

งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงเกษตรการ พ.ศ. ๒๔๙๘ - ๒๔๘๗

พ.ศ.	กระทรวงเกษตรการ							
	สำนักงาน เลขาธิการรัฐมนตรี	สำนักงาน ปลัดกระทรวง	กรม เกษตร	กรม การประมง	กรมปลัดสัตว์ และสัตว์พาหนะ	กรม ชลประทาน	กรม ป่าไม้	กรม สหกรณ์
๒๔๙๘	๑๓, ๖๗๗	๖๒, ๐๗๑	๑, ๐๒๓, ๑๘๑	-	-	๙๒๕, ๗๒๒	๗๕๕, ๖๓๒	๑๐๙, ๓๕๙
๒๔๙๙	๒๕, ๖๖๖	๖๒, ๖๑๙	๑, ๐๓๒, ๑๓๖	-	-	๑, ๑๕๔, ๙๑๙	๗๗๗, ๙๐๑	๑๒๐, ๒๓๘
๒๔๘๐	๒๒, ๙๒๕	๖๔, ๕๘๖	๑, ๑๓๐, ๙๗๔	-	-	๑, ๒๔๙, ๒๑๕	๗๙๐, ๐๖๔	๑๔๑, ๓๒๓
๒๔๘๑	๓๕, ๕๗๒	๖๘, ๘๒๑	๑, ๓๑๙, ๐๔๘	-	-	๑, ๓๗๔, ๓๒๗	๘๗๙, ๐๓๑	๒๔๙, ๘๖๖
๒๔๘๒	๑๒, ๙๔๐	๓๒, ๑๘๔	๕๖๔, ๒๖๘	-	-	๗๐๑, ๖๒๘	๕๗๒, ๐๕๒	๑๗๙, ๗๙๑
๒๔๘๒-๘๓	๒๙, ๖๐๔	๕๕, ๒๖๔	๑, ๔๒๓, ๗๙๕	-	-	๑, ๖๔๐, ๘๗๐	๑, ๓๒๓, ๐๕๐	๖๓๐, ๕๖๗
๒๔๘๓	๗, ๗๑๐	๑๓, ๗๗๐	๓๐๑, ๔๔๗	-	-	๒๖๔, ๗๒๐	๓๔๔, ๙๐๓	๑๐๘, ๐๖๔
๒๔๘๔	๓๖, ๙๗๒	๕๓, ๕๐๙	๒, ๐๘๖, ๘๐๐	-	-	๑, ๙๕๑, ๑๘๗	๑, ๗๐๗, ๒๗๔	๗๐๒, ๓๗๐
๒๔๘๕	๔๕, ๗๙๙	๕๗, ๗๒๘	๑, ๗๖๔, ๗๗๗	๓๒๗, ๒๗๔	-	๑, ๑๑๗, ๑๖๘	๒, ๓๑๗, ๑๒๘	๗๕๗, ๕๓๕
๒๔๘๖	๓, ๐๒๗	๕๗, ๕๑๘	๖๙๘, ๘๒๖	๒๓๗, ๔๑๓	๑, ๒๖๓, ๒๔๕	๑, ๑๘๔, ๐๕๑	๒, ๐๒๕, ๖๖๖	๖๗๕, ๓๗๔
๒๔๘๗	๓, ๒๒๑	๗๑๐, ๓๘๑	๖๕๖, ๓๘๑	๒๙๐, ๐๔๔	๑, ๒๓๒, ๑๔๑	๑, ๕๑๓, ๕๗๙	๒, ๓๖๘, ๕๗๕	๙๑๗, ๑๒๑

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา

กองประมวลสถิติพยากรณ์ , สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพที่ ๒๑ พ.ศ. ๒๔๘๒ - ๒๔๘๗
(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๔๙๓), หน้า ๓๙๔

ต่าง ๆ มาบังคับใช้เพื่อสนับสนุนกิจการสหกรณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมดังกล่าวแล้ว
รัฐบาลยังได้ดำเนินนโยบายจริงจังและเชิญชวนควบคู่กันไปด้วย มีการเผยแพร่ข้อ
ความชักชวนแสดงผลดีและประโยชน์นานาประการที่จะได้รับจากสหกรณ์ การช่วย
เหลือเรื่องเงินทุน การจัดการ การแนะนำ และให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ หรือการ
อำนวยความสะดวกในการเดินทางไปยังนิคมกสิกรรมต่าง ๆ

การที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม มีนโยบายสนับสนุนพัฒนางานสหกรณ์ด้วย
มาตรการด้านต่าง ๆ รวมทั้งการอนุมัติเงินค่าใช้จ่ายในงบประมาณแผ่นดินประจำ
ปีสำหรับกรมสหกรณ์เพิ่มขึ้นเป็นลำดับตลอดมาอย่างสม่ำเสมอ (ดูรายละเอียดจาก
ตารางที่ ๑๗) จึงเป็นผลทำให้ประเภทและจำนวนสหกรณ์ จำนวนสมาชิก และเงิน
ทุนหมุนเวียนของสหกรณ์แต่ละแห่งเพิ่มขึ้นทุกปีอย่างไม่หยุดยั้ง โดยเฉพาะในระหว่าง
การสงคราม รัฐบาลสามารถดำเนินโครงการขยายการจัดสหกรณ์ให้แพร่หลายออก
ไปได้ในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วทุกภาคของประเทศ ระบบสหกรณ์ในสมัยนี้จึงมีขอบข่ายงาน
กว้างขวางและได้รับการส่งเสริมอย่างจริงจังกว่ารัฐบาลชุดใด ๆ ในอดีต ซึ่ง
สามารถพิจารณาได้ดังนี้

ก. สหกรณ์หาทุน

สหกรณ์หาทุน หรือสหกรณ์สินเชื่อ หรือสหกรณ์เครดิต เป็นสหกรณ์ที่สำคัญ
ที่สุด เนื่องจากสหกรณ์ประเภทนี้เป็นองค์การที่มุ่งหมายจะช่วยเหลือปลดเปลื้อง
เกษตรกรให้พ้นจากหนี้สินอันต้องเสียดอกเบี้ยอย่างแรง ช่วยการทำมาหากินให้ได้
ผลดียิ่งขึ้น และยังเป็นรากฐานที่ก่อกำเนิดสหกรณ์รูปอื่นต่อมา นอกจากนี้
สหกรณ์ประเภทหาทุนยังเป็นสื่อสำคัญในการส่งเสริมการพาณิชย์กรรมให้ได้ผลดีอีกด้วย
ฉะนั้นทางราชการจึงได้พยายามขยายการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทนี้ให้กว้างขวางออกไป
ทุกขณะ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, บันทึกฉบับ-ส่งงานการดำเนินการของกรม
สหกรณ์ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๒๔๘๔

วิธีการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทนี้เริ่มต้นโดยการพิจารณาว่าในท้องที่ใดประสบปัญหาหนี้สิน การขาดแคลนเงินทุน หรือต้องการความช่วยเหลือราษฎรในเขตท้องที่ให้มีเงินทุนสำหรับนำไปใช้ประกอบอาชีพให้เป็นล่ำเป็นสันยิ่งขึ้น ให้คณะกรรมการจังหวัดติดต่อแจ้งความประสงค์ไปยังกรมสหกรณ์เพื่อขอเจ้าหน้าที่ไปทำการสำรวจท้องที่และดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้น ถ้าหากเจ้าหน้าที่สำรวจพิจารณาเห็นแล้วว่ามีสภาพสมควร และไม่มีอุปสรรคสำคัญอะไร รัฐบาลก็พร้อมที่จะจัดตั้งสหกรณ์ให้ทันที ๑

ด้วยวิธีการดังกล่าวจึงทำให้จำนวนของสหกรณ์หาทุนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

ตารางที่ ๑๘

สถิติการขยายตัวของสหกรณ์ประเภทหาทุน พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๒๔๘๘

พ.ศ.	จำนวนสหกรณ์
๒๔๘๑	๕
๒๔๘๒	๓๕
๒๔๘๓	๘๖
๒๔๘๔	๕๓
๒๔๘๕	๕๖
๒๔๘๖	๕๗
๒๔๘๗	๕๗

ที่มา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, แฟ้มการรับ - ส่งงานระหว่าง
รัฐมนตรี

๑ "สำรวจเพื่อตั้งสหกรณ์", สรีกรัง (๑๕ มิถุนายน ๒๔๘๖) : ๓

โดยมีรายละเอียดดังนี้

พ.ศ. ๒๔๔๑ กรมสหกรณ์เปิดรับจดทะเบียนสหกรณ์ประเภทหาทุนขึ้นใน
จังหวัดใหม่อีก ๓ จังหวัด คือ จังหวัดนครราชสีมา ปราจีนบุรี สิงห์บุรี และ
จัดตั้งเพิ่มเติมในจังหวัดที่มีสหกรณ์ประเภทนี้อยู่แล้วอีก ๑๗ จังหวัด

พ.ศ. ๒๔๔๒ มีการประกาศเปิดรับจดทะเบียนสหกรณ์ประเภทหาทุนใน
จังหวัดใหม่ ๓ จังหวัด คือ พระนคร สมุทรปราการ และอุทัยธานี กับขยาย
งานสหกรณ์โดยจัดตั้งในจังหวัดเก่าอีก ๒๐ จังหวัด

พ.ศ. ๒๔๔๓ ได้เปิดสหกรณ์หาทุนขึ้นใหม่ใน ๒ จังหวัด คือ ปทุมธานี
อุบลราชธานี และขยายงานในจังหวัดเก่าอีกจังหวัด

พ.ศ. ๒๔๔๔ มีการเปิดรับจดทะเบียนสหกรณ์หาทุนในจังหวัดใหม่ ๔
จังหวัด คือ ชัยนาท นครสวรรค์ เชียงราย ขอนแก่น กับได้ขยายสหกรณ์ใน
จังหวัดเก่าขึ้นอีก

ปรากฏว่าสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นเหล่านี้สามารถดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์
ประสงค์ของรัฐบาลในอันที่จะปลดปล่อยหนี้สินให้แก่เกษตรกรได้เป็นอย่างดี เพราะ
ตามข้อมูลปรากฏ เงินที่สมาชิกขอกู้ไปจากสหกรณ์สมาชิกลงมา เอาไปชำระหนี้เก่าเป็น
ส่วนใหญ่

พ.ศ. ๒๔๔๑ มีจำนวนเงินกู้เพื่อใช้หนี้เก่า ๗๓.๓๖ % ของเงินกู้ทั้งหมด

พ.ศ. ๒๔๔๒ มีจำนวนเงินกู้เพื่อใช้หนี้เก่า ๗๗.๕๑ % ของเงินกู้ทั้งหมด

พ.ศ. ๒๔๔๓ มีจำนวนเงินกู้เพื่อใช้หนี้เก่า ๗๖.๓๐ % ของเงินกู้ทั้งหมด

พ.ศ. ๒๔๔๔ มีจำนวนเงินกู้เพื่อใช้หนี้เก่า ๕๗.๓๑ % ของเงินกู้ทั้งหมด

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, บันทึกการรับ-ส่งงานการดำเนินงาน
ของสหกรณ์ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๑ - ๒๔๔๔

จำนวนเงินนอกจากนี้นำไปใช้ซื้อ บำรุงรักษา ซ่อมพาหนะ และใช้ประโยชน์อื่น ๆ

แต่ใน พ.ศ. ๒๔๔๕ ระหว่างที่ประเทศกำลังตกอยู่ในภาวะสงครามทั่วประเทศ เนื่องจากรัฐบาลมีภาระรายจ่ายที่สำคัญทางอันอยู่มาก โดยเฉพาะรายจ่ายในการป้องกันประเทศที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนถึง ๓๔,๓๕๔,๐๓๔ บาท จากจำนวนงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดในปีนั้น ๕๒,๖๗๗,๑๔๗ บาท^๒ ดังนั้นการที่จะหวังให้รัฐบาลช่วยเหลือในเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดขยายสหกรณ์ประเภทนี้ต่อไปตามปกติจึงเป็นการยาก ประกอบกับกรมสหกรณ์ต้องใช้เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการพิเศษเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น การระดมเสบียง การส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ และการปลูกพืชผักเพื่อใช้ในราชการเกษตร การรวบรวมสัตว์ส่งโรงงาน เนื้อสัตว์ของกรมพลาธิการทหารบก นโยบายในการจัดตั้งสหกรณ์หาทุนจึงต้องเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ การจัดตั้งสหกรณ์ประเภทนี้เพิ่มขึ้นจะทำในจังหวัดเก่าที่ได้เปิดที่ทำสหกรณ์ และมีเจ้าหน้าที่ควบคุมอยู่แล้วเท่านั้น และมีนโยบายพยายามผลักดันให้สหกรณ์ช่วยตัวเองในการดำเนินงานและการพัฒนา รัฐบาลจึงได้เสนอคำแนะนำให้กรมสหกรณ์แนะนำให้สหกรณ์เหล่านั้นพยายามพิจารณาหารายได้จากสหกรณ์เองมาจากเงินค่าใช้จ่ายในงานของสหกรณ์ เช่น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนเจ้าหน้าที่ และค่าใช้จ่ายในการจัดตั้ง ควบคุม และตรวจสอบสหกรณ์ ซึ่งอย่างน้อยก็ควรจะให้ได้บางส่วนเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล” ดังนั้นแม้ว่างานสหกรณ์

พันธุ กิษยมณฑล, "วิวัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทยอันนำมาซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า ๒๕.

^๒ กองประมวลสถิติพยากรณ์, สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพ
ที่ ๒๐ พ.ศ. ๒๔๔๐ - ๒๔๔๑ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บางกอกไทม์, ๒๔๔๔),
หน้า ๔๐๒ - ๔๐๓.

^๓ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, แผนนโยบายของรัฐบาลส่วนกระทรวง
เกษตรราธิการ รัชมณฑลชุกต่าง ๆ

ในระยะนี้จะต้องประสบปัญหานานาประการจากผลของสงคราม แต่ทางราชการก็สามารถเปิดดำเนินงานสหกรณ์ประเภทนี้เพิ่มขึ้นใหม่ได้ถึง ๕๑๐ สหกรณ์ ยิ่งกว่านั้นการสงครามยังไม่สามารถหยุดยั้งความเจริญก้าวหน้าของสหกรณ์ประเภทนี้ได้ด้วยจำนวนของสหกรณ์หาทุน และจำนวนสมาชิกจึงเพิ่มขึ้นทุกปีตลอดเวลาที่เกิดสงคราม (ดูรายละเอียดจากตารางที่ ๑๕) จนสามารถกล่าวได้ว่าสหกรณ์หาทุนเป็นสหกรณ์ประเภทเดียวที่ได้รับความนิยมจากประชาชน และมีความก้าวหน้ามากที่สุดในสมัยแห่งการพัฒนาระบบสหกรณ์ครั้งใหญ่ซึ่งนำโดย พณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีครั้งนี้ (แสดงให้เห็นในตารางที่ ๒๐)

อย่างไรก็ตามการที่รัฐบาลกำหนดวิธีปฏิบัติในการกู้ยืม หรือให้สินเชื่อของสหกรณ์ว่าผู้กู้จะต้องมีหลักทรัพย์เป็นประกันได้สร้างข้อจำกัด และกีดกันการแก้ปัญหาพื้นฐานสำคัญทางการเกษตรที่กสิกรส่วนใหญ่ของประเทศต้องเผชิญอยู่เพราะชาวนาส่วนใหญ่ของประเทศที่คงเผชิญกับปัญหาน้อยอย่างแท้จริงนั้นเป็นชาวนาที่มีฐานะยากจน ต้องเช่าที่นาผู้อื่นทำ ไม่มีคุณสมบัติพอที่จะใช้บริการเงินกู้ของสหกรณ์นี้ได้ ดังนั้นผู้ที่กู้เงินนอกจากสหกรณ์จึงจะต้องเป็นคนอีกระดับหนึ่ง สหกรณ์หาทุนจึงไม่สามารถแก้ปัญหาสำคัญของประเทศชั้นนี้ได้โดยตรงจุดและไม่อาจจะมียุทธศาสตร์ฐานะของชาวนาที่ยากจนอย่างแท้จริงได้^๒ แม้ว่ากระบวนการสหกรณ์ประเภทนี้จะประสบผลสำเร็จจนอย่างน้อยนำสังเกตก็ตาม

กระทรวงเกษตรราชการ กรมสหกรณ์ชนกิจ, "สถิติการขยายตัวของสหกรณ์ประเภทหาทุนในปี พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๒๔๘๕" แฟ้มการรับ - ส่งงานระหว่างรัฐมนตรี

^๒ Paul Sithi Amnuai, Finance and Banking in Thailand : A Study of the Commercial System, 1888 - 1963, p. 41.

ตารางที่ ๑๕

การดำเนินงานของสหกรณ์หาทุน พ.ศ. ๒๔๘๔ - ๒๔๘๗

พ.ศ.	จำนวนจังหวัด	จำนวนสหกรณ์	จำนวนสมาชิก	จำนวนเงินกู้ในต้นปี	เงินกู้ในระหว่างแต่ละปี	ดอกเบี้ยแต่ละปี	รวมจำนวนเงินกู้และดอกเบี้ย	การจ่ายหนี้	
								จำนวนเงินที่จ่าย	จำนวนเงินที่คืน
๒๔๘๔	๓๑	๒๘๕๑	๘๑๒๓๓	๑๑๖๗๒๓๓๕	๓๖๖๖๐๑๑	๓๙๓๓๓๓	๑๖๑๓๖๑๒๔	๒๔๕๒๔๕๑	๑๕.๑๓
๒๔๘๕	๓๕	๓๓๕๙	๕๒๓๕๘	๑๓๖๘๖๖๓๓	๓๒๙๑๒๑๓	๙๒๔๔๐๐	๑๓๘๘๙๓๒๓	๒๓๓๖๕๘	๑๓.๘๕
๒๔๘๖	๓๗	๔๐๒๑	๖๕๐๙๙	๑๕๔๑๙๖๖๘	๕๖๘๒๘๔๑	๑๑๐๓๕๓๓	๒๒๑๓๐๐๘	๒๕๙๖๕๘	๑๑.๗๑
๒๔๘๗	๔๓	๔๕๕๘	๗๓๓๘๕	๑๙๕๓๔๕๑๔	๘๕๘๓๓๓	๑๓๒๓๘๑๔	๒๕๘๘๘๖๒	๖๖๓๓๘๕	๑๘.๒๙

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

พินิจ G.T.O. Report of the Finance Advisor for the year 1941 - 1950, p. 57.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๒๐

ความเจริญเติบโตของการสหกรณ์ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๔ - ๒๔๘๘

ปี พ.ศ.	ไม่จำกัดสินใจ (Unlimited Liability)											จำกัดสินใจ (Limited Liability)			
	สหกรณ์สินเชื่อ	สหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน	สหกรณ์การเกษตร	สหกรณ์ชาวไร่ไผ่	สหกรณ์นาเกลือ	สหกรณ์สหกรณ์และ บำรุงที่ดิน	สหกรณ์บำรุงที่ดิน	สหกรณ์รักษา น้ำ	สหกรณ์รักษาน้ำกลาง	สหกรณ์อุตสาหกรรม	สหกรณ์ตลาดชาวเปลือก	สหกรณ์ตลาดคอก	สหกรณ์ตลาดเกิด	สหกรณ์ประกอบ รถโดยสาร	รวม
๒๔๘๔	๒,๘๕๑	๑	๑๓	๑	๑	๑๐	๑๖	-	๑	๕๓	๑	-	-	๒,๕๕๘	
๒๔๘๕	๑,๓๕๕	๑	๑๓	๑๑	๑	๑๐	๕๔	-	๑	๕๖	๑	-	-	๓,๕๓๒	
๒๔๘๖	๔,๐๒๑	๑	๑๕	๑๕	๑	๑๐	๕๕	๑	๒	๕๖	๑	-	-	๕,๐๒๕	
๒๔๘๗	๕,๕๕๘	๑	๑๖	๑๖	๑	๑๐	๕๕	๑	๕	๕๖	๑	-	-	๕,๕๕๙	
๒๔๘๘	๕,๕๕๘	๑	๑๖	๑๖	๑	๑๐	๕๕	๑	๕	๕๖	๑	-	-	๕,๕๕๙	

ข. สหกรณ์นิคม

เมื่อจอมพล ป.พิบูลสงคราม เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ที่ดินของประเทศไทยที่เหมาะสมกับการประกอบกิจการเกษตรยังคงอยู่ในสภาพกว้างว่างเปล่าอีกมาก ไม่ได้มีการจัดให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด เพราะราษฎรไม่มีกำลังความสามารถที่จะเข้าไปหักล้างว่างพวงในที่ตั้งกล่าว เนื่องจากขาดการชักนำ การส่งเสริม ขาดการให้ความช่วยเหลือในด้านการทรัพย์ ขาดเครื่องมือทุนแรงในการบุกเบิกป่า ตลอดจนขาดความรู้และประสบการณ์ในการประกอบอาชีพ แต่เนื่องจากรัฐบาลจอมพล ป. มีนโยบายที่จะให้ประชาชนได้มีที่อยู่ทำกินเป็นหลักแหล่งตามควรแก่สภาพ ดังนั้นเพื่อที่จะสนองนโยบายนี้รัฐบาลจึงส่งเสริมให้จัดตั้งสหกรณ์นิคมขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๘๓ โดยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พุทธศักราช ๒๔๘๓ ขึ้นมาสำหรับจัดตั้งสหกรณ์นิคมขึ้น ๓ ประเภท คือ

๑. สหกรณ์นิคมกสิกรรม

๒. สหกรณ์นิคมเกลือ

๓. สหกรณ์นิคมฝ้าย

การจัดตั้งสหกรณ์ประเภทนี้รัฐบาลมีจุดหมายสำคัญหลายประการด้วยกัน

คือ

๑. เพื่ออพยพผู้คนที่ไม่มีอาชีพเป็นหลักแหล่งออกจากชุมชนที่หนาแน่นไปอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ โดยการระบายออกไปให้มีที่ทำมาหากินในท้องที่ ๆ ว่างเปล่า เพื่อจะได้คลุกเคล้าผสมกลมกลืนสนิทสนมกับพื้นองชาวไทยในภาคอื่น ๆ และเพื่อให้เกิดมีการแลกเปลี่ยนความรู้ในวิชาชีพระหว่างท้องถิ่นไปในตัว นอกจากนั้นยังต้องการให้เกิดความสัมพันธ์ในทางครอบครัวต่าง ๆ ซึ่งจะมีการผสมผสานกลมกลืนกันไป จะช่วยผูกพันชาวไทยทั้งประเทศให้สนิทสนมรักใคร่กันมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

๒. เพื่อเปิดความเจริญขึ้นในท้องที่ที่ว่างเปล่า ซึ่งต่อไปอาจจะกลายเป็นหมู่บ้าน หรือตำบลใหญ่ หรือเมืองใหญ่ ๆ ก็ได้ เป็นการสร้างที่รกร้างว่างเปล่า ไร่ประโยชน์ให้กลับกลายเป็นทรัพย์สินเพิ่มพูนแก่ประเทศชาติ

๓. เพื่อให้คนไทยที่ไม่มีอาชีพ ไม่มีหลักฐานบ้านช่อง ได้มีอาชีพเลี้ยงตนเองได้โดยไม่เป็นภาระหนักแก่ญาติพี่น้อง และรัฐบาล

๔. เป็นการป้องกันชาวต่างประเทศ เช่น ชาวจีน เป็นต้น ซึ่งจะไปตั้งหลักฐานหากินตามที่กว้างว่างเปล่าแย่งการทำมาหากินของชาวไทยเสียหมด ตั้ง เช่นที่ปรากฏมามากแล้ว

สำหรับอำนาจในการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทนี้รัฐบาลได้มอบให้อยู่ในดุลยพินิจของกรมสหกรณ์ โดยมีวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินงานดังต่อไปนี้

๑. เริ่มต้นด้วยการที่กรมสหกรณ์จะสำรวจภูมิประเทศต่าง ๆ ก่อน ในการสำรวจภูมิประเทศเพื่อตั้งสหกรณ์นั้นจะถือหลักว่า เมื่อจัดตั้งแล้วนิคมเหล่านั้นจะต้องอยู่ในฐานะที่มีอาชีพเลี้ยงตัวเองได้จริง ๆ ฉะนั้นที่ดินที่คณะสำรวจลงมติให้จัดตั้งสหกรณ์นั้นจึงต้องมีลักษณะอุดมสมบูรณ์พอควร

๒. ขั้นตอนการคัดเลือกการสงวนที่ดิน คือเมื่อบริเวณใดที่ได้ทำการสำรวจแล้วว่าอุดมสมบูรณ์พอที่จะตั้งสหกรณ์นิคม กรมสหกรณ์จะเป็นผู้ขอสงวนที่ดินนั้น

กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมข้าหลวงประจำจังหวัด
พุทธศักราช ๒๔๔๔ เล่ม ๑, หน้า ๓๕๓ - ๓๕๔.

^๒ "พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พุทธศักราช ๒๔๔๓", ราชกิจจานุเบกษา ๕๗(๒๔ สิงหาคม ๒๔๔๓) : ๘๘๘

^๓ กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมข้าหลวงประจำจังหวัด
พุทธศักราช ๒๔๔๔, เล่ม ๑, หน้า ๓๕๕.

^๔ "สำรวจดินเพื่อตั้งสหกรณ์", สรีกรัง (๑๕ มิถุนายน ๒๔๔๖) : ๓

๓. การออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งสหกรณ์นิคม

๔. การวางผังนิคม พิจารณาเพื่อให้ถูกต้องตามแบบผังเมืองอันทันสมัย เป็นสำคัญ

๕. การบุกเบิกก่อสร้างในที่ดินของสหกรณ์นิคม เป็นหน้าที่ของกรมเกษตรที่จะเป็นผู้จัดการหักล้างด่างป่าให้เป็นพื้นที่เพาะปลูก เกษตรกรที่เข้าเป็นสมาชิกจะเลือกปลูกพืชใดก็ได้ตามความชอบและความถนัด มีเจ้าหน้าที่เกษตรกรเป็นผู้ให้คำแนะนำช่วยเหลือ ตลอดจนแจกจ่ายเมล็ดพันธุ์บางอย่างให้ เช่น ฝ้าย ยาสูบ ให้คำแนะนำในเรื่องการรักษา การเก็บเกี่ยว การหาค่าตลาดจำหน่ายผลผลิตบางอย่าง^๒

๖. การรับสมัครและการคัดเลือกสมาชิก กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ นายเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์นิคม^๓ มีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก คือ

ก. มีสัญชาติไทย

ข. มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์

ค. ไม่เป็นผู้มีกายทุพพลภาพ วิกจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

ง. เคยมีอาชีพในทางเพาะปลูก

จ. ไม่มีที่ดินเพาะปลูกของตนเอง หรือมีอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนเพียงเล็กน้อย ไม่พอทำกิน

น้อย ไม่พอทำกิน

กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมข้าหลวงประจำจังหวัด

พุทธศักราช ๒๔๔๔ เล่ม ๑, หน้า ๓๕๓.

^๒ กเสตร, สหกรณ์รวมจัดสหกรณ์นิคมที่สุโขทัย", สุริกรง

(๒ พฤศจิกายน ๒๔๔๖) : ๑ - ๒

^๓ "พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พุทธศักราช ๒๔๔๓", ราชกิจจานุเบกษา

๕๗(๒๔ ธันวาคม ๒๔๔๓) : ๔๔๔

ณ. มีความประพฤติและชื่อเสียงดี ชัยชนะในการประกอบอาชีพ^๑
 และยังมีหลักเกณฑ์เพื่อพิจารณาตัดสินรับเข้าเป็นสมาชิกก่อน หรือหลังอีก
 โดยผู้ที่ได้รับพิจารณาก่อนต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

ก. เป็นเกษตรกรที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัดสทกรณ
 ข. เป็นเกษตรกรที่มีความประพฤติดี ยากจน มีที่ดินน้อย มีภูมิลำเนาในเขต
 อำเภอ หรือจังหวัดที่มีสทกรณ

ค. ราษฎรต้องประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม^๒

ด. การจัดตั้งสหกรณ์ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้ลงทุนให้ก่อน แล้วจึงเรียกเก็บ
 ค่านายหน้าหลังจากสมาชิกที่ได้รับอนุญาตให้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินนั้นตาม
 ลำดับชั้นแห่งคุณภาพของที่ดิน ดังอัตราต่อไปนี้

ก. ที่ดินซึ่งมีคุณภาพชั้นที่ ๑ ไร่ละ ๘ บาท

ข. ที่ดินซึ่งมีคุณภาพชั้นที่ ๒ ไร่ละ ๖ บาท

ค. ที่ดินซึ่งมีคุณภาพชั้นที่ ๓ ไร่ละ ๔ บาท

ง. ที่ดินซึ่งมีคุณภาพชั้นที่ ๔ ไร่ละ ๒ บาท

โดยผ่อนชำระเป็นรายปี ปีหนึ่ง ๆ ต้องผ่อนชำระเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า
 ร้อยละ ๑๐ แห่งจำนวนเงินทั้งหมดที่จะต้องชำระ และให้เริ่มต้นชำระงวดแรกใน
 ปีที่ ๕ นับตั้งแต่วันที่ตนได้เข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์นั้น เมื่อชำระเงินช่วย
 พุนที่รัฐบาลลงไป และชำระหนี้เงินกู้ประเภทระยะยาวซึ่งตนกู้ไปจากสหกรณ์ครบ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ "กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พุทธศักราช
 ๒๔๕๓", ราชกิจจานุเบกษา ๕๗(๒๔ ธันวาคม ๒๔๕๓) : ๕๒๑ - ๕๒๕

^๒ พันธุม กิษยมลทล, "วิวัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทยอันจะนำมา
 ซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ", หน้า ๕๑.

ถ้วนแล้ว ให้อธิบดีกรมสหกรณ์เป็นผู้ออกหนังสือแก่สมาชิกไว้ เพื่อแสดงว่าที่ดิน
 ที่สมาชิกเหล่านั้นครอบครองได้ทำประโยชน์แล้ว ซึ่งหนังสือนี้สามารถนำไปขอตรา
 จงว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือ "โฉนดแผนที่" ได้เลยจากสำนักงานที่ดิน
 จังหวัด^๒ และเพื่อป้องกันมิให้มีการนำที่ดินที่ได้รับกรรมสิทธิ์ไปจากรัฐบาลไปใช้
 ประโยชน์ในกิจการอื่น ซึ่งไม่ใช่ความต้องการของรัฐบาล จึงได้มีการออกข้อ
 บังคับกำกับไว้ด้วยว่าในระยะเวลา ๕ ปีนับแต่สมาชิกได้โฉนดที่ดิน สมาชิกจะนำ
 ที่ดินไปจำนำ จำนอง หรือซื้อขายไม่ได้ จะมีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินได้
 เฉพาะโดยการตกทอดทางมรดกเท่านั้น^๓

๑. สหกรณ์นิคมกสิกรรม

สำหรับสหกรณ์นิคมกสิกรรมจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อ
 พ.ศ. ๒๔๔๑ ในบริเวณเหมืองแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ รวม
 ๔ สหกรณ์ คือ

๑. นิคมกสิกรรมป่าเม่า
๒. นิคมกสิกรรมช้อยห้า
๓. นิคมกสิกรรมหนองไฮ
๔. นิคมกสิกรรมห้วยง

กฎกระทรวง ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม

พุทธศักราช ๒๔๔๓", ราชกิจจานุเบกษา ๕๗(๒๔ ธันวาคม ๒๔๔๓) : ๕๒๒ - ๕๒๓

^๒ "พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พุทธศักราช ๒๔๔๓", ราชกิจจานุเบกษา
 ๕๗(๒๔ ธันวาคม ๒๔๔๓) : ๔๘๔

^๓ พันธุม ภิษยมลทล, "วิวัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทยอันจะนำมา
 ซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ", หน้า ๔๑.

ปรากฏผลว่าทั้ง ๔ สหกรณ์ที่ตั้งขึ้นนี้ประสบผลสำเร็จอย่างดี นับแต่นั้นมา
 รัฐบาลจึงหาทางส่งเสริมให้จัดตั้งสหกรณ์ประเภทนี้เพิ่มขึ้นทุกปีในพื้นที่พอจะจัดตั้ง
 ได้ทั่วทุกภาคของประเทศไทย ใน พ.ศ. ๒๔๔๒ จึงได้ขยายการจัดสหกรณ์นิคม
 กสิกรรมในที่ดินบริเวณเหมืองแม่แฝก จังหวัดเชียงใหม่ โดยรับจดทะเบียนสหกรณ์
 เพิ่มเติมอีก ๑๓ สหกรณ์ ซึ่งใช้พื้นที่เดิมจำนวนที่รัฐบาลหวงห้ามไว้สำหรับจัดตั้งนิคม
 กสิกรรมพอดี้ คือ ๗,๕๐๐ ไร่เศษ ในปีต่อมา พ.ศ. ๒๔๔๓ แม้จะไม่ได้มีการขยาย
 การจัดตั้งเลยแต่ได้มีการพัฒนาสหกรณ์นิคมต่าง ๆ ที่เปิดทำการแล้วในจังหวัดเชียงใหม่
 นั้นทั้งหมด คือได้จัดการบุกเบิกไถนสร้างที่คืน ชุกเหมืองน้ำ และจัดสร้างโรงบ่มใบ
 ยาสูบ ส่วนการเพาะปลูกพืชผลต่าง ๆ นั้นก็เริ่มที่จะเห็นประโยชน์นำไปจำหน่ายได้
 รายได้ตอบแทนอย่างงาม คือได้จากผลของการเพาะปลูกยาสูบ พันธุ์เวอร์บีเนียเป็น
 เงินถึง ๑๐,๐๐๐ บาท ถั่วเหลือง ๑,๕๓๒ บาท กระเทียม ๘,๕๐๐ บาท รวมเป็น
 รายได้ทั้งสิ้นเป็นเงินประมาณ ๒๐,๐๐๐ บาทเศษ^๒ และในปีต่อ ๆ มางานพัฒนาสหกรณ์
 นิคมได้ก้าวหน้าและประสบผลสำเร็จด้วยดีมาโดยตลอด ดังมีสถิติปรากฏ ดังนี้

^๑ พันธุ์ คิษยมลทล, "วิวัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทยอันนำมา
 ชิงความมั่นคงแห่งชาติ", หน้า ๘๒.

^๒ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, บันทึกريب - ส่งงานการดำเนินงานของ
 กรมสหกรณ์ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๑ - ๒๔๔๔

ตารางที่ ๒๑

จำนวนสหกรณ์ที่ดิน จำนวนสมาชิก และจำนวนที่ดินครอบครอง พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๒๔๘๗

พ.ศ.	จำนวนสมาคม	จำนวนสมาชิก (ครอบครัวย)	ที่ดินครอบครอง (ไร่)
๒๔๘๑	๔	๘๒	๑,๓๘๐
๒๔๘๒	๑๗	๓๘๕	๕,๗๗๕
๒๔๘๓	๑๗	๓๘๕	๕,๗๗๕
๒๔๘๔	๒๖	๕๖๘	๑๑,๒๖๕
๒๔๘๕	๒๘	๕๑๘	๑๒,๗๖๕
๒๔๘๖	๓๒	๖๘๒	๑๔,๘๘๕
๒๔๘๗	๓๕	๗๑๗	๑๕,๗๓๕

ที่มา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แฟ้มการรับ - ส่งงานระหว่าง
รัฐมนตรี

๒. สหกรณ์นิคมเกลือ

สหกรณ์นิคมเกลือมีหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการของสหกรณ์คล้ายคลึงกับสหกรณ์นิคมเกลือกรรม ที่ต่างกันอยู่ก็คือแทนที่จะก่อสร้างที่ดินสำหรับทำการเพาะปลูก จะต้องก่อสร้างปรับปรุงที่ดินสำหรับทำนาเกลือ สหกรณ์นิคมเกลือแห่งแรกจัดตั้งขึ้นในปลายปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ที่ตำบลโคกงาม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร โดยมีการสำรวจหาแผนที่รอบบริเวณเพื่อวางแผนผังชุดลอกขยายคลองเดิม และชุดคลองลำเลียงขึ้นใหม่ เมื่อถึง พ.ศ. ๒๔๘๓ กรมสหกรณ์ได้ก่อสร้างที่ดินและปรับปรุงเป็น

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, บันทึกรับ - ส่งงานการดำเนินการของ
กรมสหกรณ์ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๒๔๘๔, หน้า ๒.

นาเกลือทั้งหมดรวม ๑,๕๐๐ ไร่ ทั้งได้ขุดน้ำบาดาลเพื่อเตรียมน้ำจืดไว้สำหรับสมาชิก
 บริโภคด้วย ต่อมาในวันที่ ๑๗ กันยายน ปีเดียวกันก็ได้จัดการอพยพครอบครัวชาวนา
 เกลือที่ได้รับคัดเลือกเป็นสมาชิกของนิคมรวม ๑๗ ครอบครัว จากตำบลกาหลง อำเภอ
 เมือง จังหวัดสมุทรสาคร เข้าอยู่ในนิคมนี้เป็นรุ่นแรก ราษฎรเหล่านี้ได้เข้าทำนา
 เกลือในที่ดินซึ่งได้รับแบ่งคนละ ๒๖ ไร่^๒ นับแต่นั้นมาการดำเนินงานของสหกรณ์ประ
 เภทนั้นก็พัฒนาขึ้นเรื่อยมา

ตารางที่ ๒๒

จำนวนสหกรณ์นิคมเกลือ จำนวนสมาชิกและจำนวนที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๔ - ๒๔๘๗

พ.ศ.	จำนวนสหกรณ์	จำนวนสมาชิก (ครอบครัว)	ที่ดินครอบครอง (ไร่)
๒๔๘๔	๔	๕๘	๑,๘๒๐
๒๔๘๕	๘	๑๐๗	๑,๘๒๐
๒๔๘๖	๙	๑๒๗	๓,๖๖๖
๒๔๘๗	๙	๑๔๑	๓,๖๖๖

ที่มา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แฟ้มการรับ - ส่งงานระหว่าง
รัฐมนตรี

^๑ "นิคมเกลือมีสมาชิกมากขึ้น", นิกร (๒๗ กันยายน ๒๔๘๓) : ๓

^๒ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, บันทึกการรับ - ส่งงานการดำเนินงาน

ของกรมสหกรณ์ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๒๔๘๔, หน้า ๓.

๓. สหกรณ์นิคมฝ้าย

สหกรณ์ประเภทนี้ก็เช่นเดียวกับสหกรณ์นิคมเกลือ คือมีหลักการและวิธีดำเนินงานเหมือนสหกรณ์นิคมเกลือเป็นส่วนใหญ่ มีความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมให้ราษฎรได้ทำการเพาะปลูกฝ้ายพันธ์ที่ดีให้เป็นที่แพร่หลาย และสามารถจำหน่ายได้ในราคาที่ยุติธรรม สำหรับพื้นที่ในการจัดตั้งนิคมฝ้ายทำในเขตที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินปี พ.ศ. ๒๔๔๓ คือบริเวณท้องที่ตำบลนครเค็ดู ตำบลในเมือง ตำบลปากน้ำ อำเภอสุวรรณคโลก ตำบลสามเรือน อำเภอศรีสำโรง จังหวัดสุโขทัย และตำบลพญาแมน ตำบลท่ามะเฝือง ตำบลคอรุม ตำบลไร่ฮ้อย อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์^๒ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ จึงมีสหกรณ์นิคมฝ้ายจดทะเบียน ๘ สมาคม และมีการอพยพราษฎรเข้าไปทำการเพาะปลูกในนิคม ๑๘๓ ครอบครัวในเนื้อที่ ๕,๖๑๔ ไร่ พืชที่ใช้ทำการเพาะปลูกได้แก่ ฝ้ายและพืชอื่น ๆ ถัดมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์นิคมฝ้ายเพิ่มขึ้นเป็น ๑๑ สมาคม เพื่อขยายปริมาณการผลิตฝ้ายและพืชผลอย่างอื่น ๆ ให้มากยิ่งขึ้น และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๕ เป็นต้นมา นโยบายขยายการสหกรณ์ประเภทนี้เปลี่ยนแปลงไปโดยไม่มีความแน่นอนใด ๆ การจัดตั้งขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ ปริมาณความต้องการฝ้ายภายในประเทศ และภาวะทางการเมือง เช่น ใน พ.ศ. ๒๔๔๖ มีการตั้งสหกรณ์นิคมฝ้ายเพิ่มขึ้นอีก ๓ สหกรณ์ เป็น ๑๕ สหกรณ์ และในปีสุดท้าย พ.ศ. ๒๔๔๗ มีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นอีกเพียงสหกรณ์เดียว (ดูรายละเอียดในตารางที่ ๒๐)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ "จะตั้งนิคมไร่ฝ้ายที่จังหวัดลพบุรี", ไทยใหม่ (๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๔)

: ๖

^๒ "พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมฝ้าย ในจังหวัดสุโขทัยและจังหวัดอุตรดิตถ์ พุทธศักราช ๒๔๔๕", ราชกิจจานุเบกษา ๕๕(๒๖ พฤษภาคม ๒๔๔๕) : ๑๐๕๘

ค. สหกรณ์บำรุงที่ดิน

สหกรณ์บำรุงที่ดินมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือสมาชิกให้ได้รับประโยชน์จากการเพาะปลูกให้มากที่สุด จากการเอาชนะธรรมชาติด้วยวิธีการจัดและพัฒนา ระบบชลประทานขึ้น สหกรณ์ประเภทนี้จึงมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าสหกรณ์ชลประทาน ดังนั้นพื้นที่ที่จะจัดตั้งสหกรณ์ประเภทนี้ขึ้นได้แก่ บริเวณที่เป็นที่ดอน และต้องอาศัยน้ำธรรมชาติ ไม่สามารถเก็บกักน้ำไว้ได้ตามความต้องการการเพาะปลูกไม่ได้ผลสม่ำเสมอ หรือในบริเวณซึ่งที่ดินมีคุณภาพและไม่สามารถจะปลูกข้าว และพืชผลอื่น ๆ ให้ได้ผลดี เพราะขาดปุ๋ยธรรมชาติ อันเนื่องมาจากที่ดินถูกใช้ทำการผลิตมานานปี โดยการรวบรวมชาวนาที่พื้นที่นาติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันในลักษณะดังกล่าวแล้ว เข้ามาเป็นสมาชิก ในจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่ ๑,๕๐๐ ไร่ ถึง ๓,๐๐๐ ไร่ เพื่อร่วมแรงร่วมทุนกันทำการบำรุงที่ดินในแดนสหกรณ์และกิจการอื่น ๆ อันเป็นประโยชน์ส่วนรวมของสหกรณ์ สำหรับเงินทุนที่ใช้ในการบำรุงที่ดินส่วนใหญ่ได้มาจากการจำหน่ายหุ้นซึ่งสมาชิกต้องซื้อตามส่วนแห่งจำนวนเนื้อที่ดินของตนที่จะได้รับการบำรุง

การดำเนินงานของสหกรณ์ประเภทนี้ ได้รวมอยู่ในรูปของสหกรณ์หาทุนและบำรุงที่ดิน ได้แยกออกมาดำเนินงานเป็นเอกเทศครั้งแรกสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๑ โดยเริ่มที่ อ.บางปะอิน จ.พระนครศรีอยุธยา ๑ แห่ง และ อ.บางบัวทอง จ.นนทบุรี ๑ แห่ง อ.นครชัยศรี จ.นครปฐม ๓ แห่ง สำหรับขบวนการพัฒนาของสหกรณ์ประเภทนี้มีไม่มากนัก ซึ่งจะสังเกตได้จากตารางต่อไป

พันชุ่ม คิษยมลทล, "วิวัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทยอันนำมาซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ", หน้า ๕๕.

๒ "สหกรณ์ใหม่ ๔ อย่างที่รัฐบาลจัดตั้งให้", ไทยใหม่ (๒๐ พฤษภาคม ๒๔๘๒) : ๑๐

ตารางที่ ๒๓

จำนวนสหกรณ์ จำนวนสมาชิก และจำนวนที่ดินของสหกรณ์บำรุงที่ดิน

พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๒๔๘๗

พ.ศ.	จำนวนสหกรณ์	จำนวนสมาชิก (ครอบครัว)	ที่ดินครอบครอง (ไร่)
๒๔๘๑	๕	๓๑๑	๕๔๘๒
๒๔๘๒	๑๐	๗๕๕	๑๗๖๕๕
๒๔๘๓	๑๐	๗๕๕	๑๗๖๕๕
๒๔๘๔	๑๐	๗๕๕	๑๗๖๕๕
๒๔๘๕	๑๐	๗๕๕	๑๗๖๕๕
๒๔๘๖	๑๐	๗๕๕	๑๗๖๕๕
๒๔๘๗	๑๐	๗๕๕	๑๗๖๕๕

ที่มา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แฟ้มการรับ - ส่งงานระหว่าง
รัฐมนตรี

ง. สหกรณ์หาทุนและบำรุงที่ดิน

สหกรณ์หาทุนและบำรุงที่ดินเริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๘ ในฐานะผู้
จัดหาเครื่องสูบน้ำให้แก่สหกรณ์หาทุนที่ตั้งขึ้นใหม่ในจังหวัดนครปฐม ราชบุรี เพชร
บุรี และสมุทรสาคร เพื่อให้สหกรณ์เหล่านั้นจัดการสูบน้ำไปช่วยเหลือการเพาะปลูก
ของสมาชิกอีกทอดหนึ่ง ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้รับความสนใจจากสมาชิกสหกรณ์
อย่างกว้างขวาง ต่อมารัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งมีแนวความคิดต้องการ
พัฒนางานสหกรณ์ให้กว้างขวางมากขึ้น จึงได้มีการอนุญาตให้จัดตั้งสหกรณ์ประเภทนี้
ขึ้นมาใหม่ โดยให้มีการดำเนินงานเป็นเอกเทศไม่ต้องขึ้นต่อสหกรณ์หาทุน จดทะเบียน

จัดตั้งเป็นสหกรณ์ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๔๘๔ ที่ ตำบลสามหลัก อำเภอ บ้านแ้ว จังหวัดสมุทรสาคร มีสมาชิก ๑๐๘ ครอบครัว จำนวนเนื้อที่ครอบครอง ๔,๒๒๕ ไร่ ๓ งาน ๖๕ ตารางวา วัตถุประสงค์ประสงค์พื้นฐานที่จะช่วยเหลือเกษตรกรจัดระบบการให้น้ำในการเพาะปลูก และอำนวยความสะดวกในด้านอื่น ๆ คือ การให้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ การให้บริการทางเครื่องกล หรือถ้ามีปัญหาเรื่องตลาดก็จะพิจารณาช่วยเหลือตามความจำเป็นอีกด้วย แต่ปรากฏว่าการดำเนินงานของสหกรณ์ประเภทนี้ไม่ได้รับความสำเร็จ ผลงานไม่ก้าวหน้าขึ้นเลยนับแต่ได้เริ่มก่อตั้งมาจนกระทั่งสิ้นสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม (ดูรายละเอียดจากตารางที่ ๒๐)

จ. สหกรณ์เข้าซื้อที่ดิน

สหกรณ์เข้าซื้อที่ดินเป็นวิธีทางหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนไทยมีที่ดินทำกินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง มีส่วนแก้ปัญหาค่าเช่าที่ดินแพง ความเอาใจใส่บำรุงที่ดิน เพราะเป็นที่ดินที่เข้ามา ทำให้ผลผลิตส่วนรวมของประเทศลดลงและคุณภาพไม่ดีเท่าที่ควรด้วย ดังนั้นรัฐบาลคณะราษฎรจึงได้ทดลองจัดตั้งสหกรณ์เข้าซื้อที่ดินขึ้นเป็นครั้งแรกตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๘ มีจำนวนสหกรณ์ ๔ สหกรณ์ สมาชิก ๒๕ ครอบครัว และที่ดินถือครอง ๔,๑๐๘ ไร่ ๒ งาน ๖๕ ตารางวา เพื่อจัดซื้อที่นาพื้นที่เจ้าของไม่สนใจบำรุงมาแบ่งให้สมาชิกสหกรณ์ทำกิน และผ่อนส่งเงินค่าเช่าซื้อเป็นรายปีตามระเบียบและวิธีการสหกรณ์

พันธุ์ม คิษยมลิตล, "วิวัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทยอันนำมาซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ", หน้า ๕๒.

กระทรวงเกษตรราชการ กรมสหกรณ์ที่ดิน, "ตารางแสดงจำนวนสหกรณ์เข้าซื้อที่ดิน จำนวนสมาชิก และจำนวนที่ดินครอบครอง พ.ศ. ๒๔๗๘-๒๔๘๗" แฟ้มการรับ - ส่งงานระหว่างรัฐมนตรี

ต่อมาเมื่อถึงสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้นำรัฐบาลเห็นว่า มีที่ดินอยู่อีกเป็นอันมากซึ่งสมควรจะทำการปรับปรุงด้วยวิธีการนี้ จึงมีการฟื้นฟู กิจการสหกรณ์เข้าซื้อที่ดินขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างเจ้าของ ที่ดินกับผู้เช่า ในการที่จะให้ผู้เช่ามีโอกาสได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น การดำเนินงาน ยุคปรับปรุงสหกรณ์ได้วางระเบียบปฏิบัติให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่จัดหาที่ดินให้เกษตรกร และดำเนินการเช่าจากเจ้าของนา รวม ๗ ท่านด้วยกัน คือ

๑. พ.ต. หลวงเซวงศักดิ์สงคราม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน
๒. อธิบดีกรมมหาดไทย
๓. ข้าหลวงประจำจังหวัด
๔. อธิบดีกรมสหกรณ์
๕. อธิบดีกรมที่ดินและโลหกิจ
๖. อธิบดีกรมชลประทาน
๗. ผู้แทนกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ

คณะกรรมการชุดนี้ได้จัดหา และตกลงที่จะให้จัดตั้งสหกรณ์เข้าซื้อที่ดิน ในคลอง ๒ รวมเป็นเนื้อที่ทั้งสิ้น ๓๒,๘๐๐ ไร่^๓ แม้ว่าจะไม่ปรากฏรายงานผล

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

"จะประสานมือกับเจ้าของนา กับชาวนา", ศรีกรุง (๒๗ มกราคม

๒๔๘๒) : ๑, ๒๐

๒ "จะให้ชาวนากู้เงินไปทำนา", ศรีกรุง (๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๒)

: ๒

การดำเนินงานของคณะกรรมการชุดนี้ แต่มีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่าการทำงานของ
 คณะกรรมการต้องเผชิญกับอุปสรรคต่าง ๆ มากมายที่คณะกรรมการเองก็ไม่สามารถ
 ที่จะแก้ปัญหาเหล่านั้นได้ ความต้องการที่จะพัฒนาสหกรณ์เข้าซื้อที่ดินเพื่อช่วยเหลือ
 ชาวนาจึงต้องประสบความล้มเหลว ตลอดระยะเวลาการบริหารงานของรัฐบาลชุดนี้จึง
 ไม่สามารถจะจัดตั้งสหกรณ์เข้าซื้อที่ดินเพิ่มขึ้นได้เลย ขณะเดียวกันจำนวนสมาชิก และ
 ที่ดินที่ใช้ในการนั้นก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นด้วย

ฉ. สหกรณ์ชายชาวนาและพืชผล

นอกจากปัญหาในด้านวิธีการเพาะปลูกแล้ว การจัดจำหน่ายก็เป็นอีก
 ปัญหาหนึ่งที่ถูกควบคุมโดยพ่อค้าต่างชาติ พ่อค้าเหล่านี้จะซื้อข้าวจากชาวนา หรือ
 พืชอื่น ๆ จากเกษตรกรในราคาต่ำกว่าที่ควร เพราะอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบทาง
 การเงินกว่าลำพังชาวนาชาวนาส่วนแต่ละคนก็ไม่อาจที่จะขนข้าวหรือพืชผลของตนไป
 ขายยังโรงสีหรือตลาดใหญ่ได้โดยตรง เพราะไม่มีกำลังเงินมากพอที่จะจัดหาอุปกรณ์
 ขนส่งมาใช้ ซึ่งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก จึงจำเป็นต้องขายให้แก่พ่อค้าคนกลางใน
 ท้องที่ หรือพ่อค้าที่ไปรับซื้อถึงบ้าน ยิ่งกว่านั้นในบางรายยังมีความจำเป็นที่จะต้อง
 ขายข้าวในตอนต้นฤดูเก็บเกี่ยวอันเป็นช่วงที่ราคาข้าวต่ำมาก หรือบางรายที่กู้ยืมเงิน
 พ่อค้าคนกลางมาลงทุนทำการผลิต จะต้องยอมรับเงื่อนไขที่ผูกพันให้เกษตรกรส่งมอบ
 ข้าวที่ผลิตได้เพื่อใช้หนี้แทนตัวเงิน ซึ่งล้วนแต่เป็นวิธีการที่เกษตรกรไทยต้องถูกเอา
 รัศเอาเปรียบมาเป็นเวลานานโดยไม่สามารถจะช่วยเหลือตัวเองได้แต่อย่างใด

ดังนั้นงานข้าวจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดสำหรับลักษณะการเป็น
 ประเทศเกษตรกรรมของไทยที่มีข้าวเป็นพืชหลักในการเพาะปลูก สหกรณ์ชายชาวนา
 และพืชผลที่สร้างขึ้นจึงได้สร้างงานข้าวขึ้นเก็บข้าว และพืชผลอื่นที่ชาวไร่ชาวนาผลิต
 ได้และจัดหาอุปกรณ์ขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำตามความจำเป็น ทั้งนี้เพื่อกีดกัน
 พ่อค้าคนกลางต่างชาติที่เอาเปรียบออกไป และเข้ามาทำหน้าที่แทนในฐานะผู้ช่วย
 เหลืออำนวยความสะดวกในด้านการขายให้แก่เกษตรกร คือเมื่อสมาชิกของสหกรณ์

นำข้าว หรือพืชผลมาฝากให้สหกรณ์เป็นผู้ขาย สหกรณ์ก็จะจ่ายเงินทดรองให้สมาชิกไปจำนวนหนึ่งจากเงินทุนค่า เป็นการที่สหกรณ์ได้รับจากงบประมาณของรัฐ เช่น ร้อยละ ๕๐ หรือร้อยละ ๗๕ ของมูลค่าข้าวหรือผลิตผลที่นำมาฝาก และหลังจากสหกรณ์ได้จำหน่ายผลิตผลที่เกษตรกรนำมาฝากไว้หมดแล้วก็จะจ่ายส่วนที่เหลือให้ โดยทางสหกรณ์จะหักไว้แค่เพียงค่าใช้จ่ายในการขายเท่านั้น

รัฐบาลจัดตั้งสหกรณ์ขายข้าวและพืชผลแห่งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ที่อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ และแห่งต่อมาที่อำเภอบ้านแก้ว จังหวัดสมุทรสาคร อำเภอสีคิ้ว อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา แห่งละ ๑ สหกรณ์ รวมเป็น ๕ สหกรณ์ ตามจำนวนที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ และได้สร้างฉางข้าวขนาดใหญ่สำหรับสหกรณ์เหล่านี้ขึ้นสหกรณ์ละ ๑ นางด้วย ^๑ ต่อมาเมื่อนโยบายชาตินิยมทางการเมืองทวีความรุนแรงขึ้น มาตรการที่เข้มงวดต่อชาวต่างชาติ ถูกนำออกมาใช้ ได้มีการประกาศเขตหวงห้ามคนต่างด้าวขึ้นในบางจังหวัด การทำงานของสหกรณ์ประเภทนี้ก็มีลักษณะรีบเร่งขึ้นด้วยในจังหวัดนั้น ๆ เพื่อจะช่วยเหลือและสกัดกั้นปัญหาต่าง ๆ อันจะเกิดขึ้นจากผลของนโยบายยุทธศาสตร์ที่ต้องขับไล่ชาวต่างชาติทุกคนทุกอาชีพออกจากเขตหวงห้ามนี้ ดังเช่นที่ได้มีการสร้างฉางข้าวขนาดใหญ่ขึ้นที่เดียวถึง ๒ แห่งในจังหวัดลพบุรีซึ่งได้ประกาศเป็นเขตหวงห้ามคนต่างด้าว โดยตั้งเรียงรายไว้ตามสถานีรถไฟ เพื่อทำการรับฝาก

^๑ พันธุม คิษยมลทล, "วิวัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทยอันนำมาซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ", หน้า ๕๘.

^๒ "สหกรณ์ใหม่ ๔ อย่างที่รัฐบาลจัดตั้งให้", ไทยใหม่

ฝากข่าวและรับซื้อข่าวจากชาวนา แต่ทั้งนี้ไม่ได้ทำเป็นการทั่วไปในทุกจังหวัด ความเจริญเติบโตของสหกรณ์ประเภทนี้จึงมีลักษณะไม่แน่นอน คือ บางปีก็มีการจัดตั้งมาก บางปีก็น้อยและบางปีก็ไม่มีการจัดตั้งเลย ทั้งนี้สุดแต่นโยบายของรัฐบาลและความต้องการที่จะจัดตั้งของประชาชน ดังตัวเลขที่ปรากฏดังนี้

ตารางที่ ๒๔

จำนวนสหกรณ์ชายข้าวและพืชผล พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๒๔๘๓

พ.ศ.	จำนวนจังหวัดที่ เปิดสหกรณ์แล้ว	จำนวนสหกรณ์			จำนวนสมาชิก
		จัดตั้งเพิ่ม	เลิก	คงเหลือ	
๒๔๘๑	๒๖	๓๐๓	-	๖๒๑๔	-
๒๔๘๒	๒๘	๕๓๓	-	๑๗๘๗	-
๒๔๘๓	๒๘	๔๖๖	๑	๒๒๕๒	-
๒๔๘๔	๓๒	๕๘๘	-	๒๘๕๑	๔๓,๓๒๓

ที่มา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, แผนการรับ - ส่งงานระหว่าง
รัฐมนตรี

"ชนต่างค้ำต้องออกจากลพบุรีหมกต้องตั้งสหกรณ์ชนช่วยราษฎร",

ไทยใหม่ (๖ กันยายน ๒๔๘๔) : ๓

๓. ร้านสหกรณ์

สหกรณ์รูปนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจของสมาชิก ด้วยวิธีการจัดซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็น และสิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ อันเป็นอุปกรณ์ในการกสิกรรมนำมาจำหน่ายให้แก่สมาชิก และยังช่วยจำหน่ายพืชผลหรือสิ่งที่สมาชิกทำขึ้นด้วย โดยใช้ทุนค่าเงินการจากเงินค่าหุ้นของสมาชิก

ร้านสหกรณ์แห่งแรกของไทยคือ ร้านสหกรณ์บ้านเกาะ จำกัด สิ้นใช้ ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๐ ต่อมาสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลเล็งเห็นว่าร้านสหกรณ์นี้จะแก้ปัญหาเรื่องคนกลางได้ จึงรับงานร้านสหกรณ์มาดำเนินการต่อ และมีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่เมื่อถึงสมัยสงครามนโยบายของสหกรณ์ประเภทนี้ก็เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในจังหวัดที่ใดซึ่งชาวต่างชาติต้องได้รับการต่อต้านจากรัฐบาลด้วยการขับไล่ออกจากเขตจังหวัดภาวะทางเศรษฐกิจของจังหวัดนั้น ๆ ก็จะเป็นอุปสรรคขั้นต้นที่ ในบางแห่งถึงกับขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคเลยทีเดียว การจัดตั้งร้านสหกรณ์ในระยะนี้จึงทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาค่าความปั่นป่วนที่กำลังเกิดขึ้นในแต่ละจังหวัด นอกเหนือจากหลักการเดิมที่ต้องการจะช่วยเหลือสมาชิกเท่านั้น ต่อมาเมื่อเหตุการณ์สงครามทวีความรุนแรง การผลิตทุกประเภทไม่อยู่ในสภาพที่จะดำเนินไปตามปกติได้ และราคาสินค้าได้ถีบตัวสูงขึ้นจากผลของการกักตุนเพื่อเก็งกำไรของพ่อค้าอันเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่สำคัญ รัฐบาลจึงมีนโยบายขยายการจัดตั้งร้านสหกรณ์ขึ้นในทุกอำเภอทั่วประเทศ เพื่อทำการค้าเครื่องอุปโภคบริโภคเพื่อบริการและช่วยเหลือให้ราษฎรจัดหาเครื่อง

พันธุุม คิษยมลลล, "วิวัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทยอันนำมาซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ", หน้า ๕๔.

อุปโภคบริโภคมาใช้ได้สะดวกขึ้น จำนวนสหกรณ์ที่จัดตั้งจึงมีเพิ่มขึ้นตลอดเวลาดำเนิน
สงครามสงบลง

ตารางที่ ๓๕

จำนวนร้านสหกรณ์ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๐ - ๒๔๘๗

พ.ศ.	ร้านสหกรณ์ต้นปี	เพิ่ม	ลด	ร้านสหกรณ์ปลายปี
๒๔๘๐	๖	-	-	๖
๒๔๘๑	๖	๒	-	๘
๒๔๘๒	๘	๑๓	-	๒๑
๒๔๘๓	๒๑	๑๕	-	๓๖
๒๔๘๔	๓๖	๑๑	-	๔๗
๒๔๘๕	๔๗	๑๘	๒	๖๔
๒๔๘๖	๖๔	๓	-	๖๗
๒๔๘๗	๖๗	๒	-	๖๙

ที่มา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แผนการรับ - ส่งงานระหว่าง
รัฐมนตรี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

"ชนต่างดาวออกจากลพบุรีหมดต้องตั้งสหกรณ์ขึ้นช่วย", ไทยใหม่

(๖ กันยายน ๒๔๘๔) : ๓

นอกจากประเภทสำคัญ ๆ ที่กล่าวมาแล้วยังมีสหกรณ์อยู่อีกหลายประเภทที่ไม่เคยจัดตั้งมาก่อนในสมัยใด แต่ได้มีการจัดตั้งขึ้นในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ครั้งนี้ เช่น สหกรณ์ขายเกลือ สหกรณ์อุตสาหกรรม แต่อย่างไรก็ตามมีสหกรณ์หาทุน หรือสินเชื่อเพียงประเภทเดียวเท่านั้นที่รัฐบาลสามารถวางมาตรการส่งเสริมให้ขยายการจัดตั้งได้อย่างกว้างขวาง สำหรับสหกรณ์อื่นนอกจากนี้ทั้งหมดรัฐบาลไม่สามารถจะดำเนินงานตามมาตรการที่วางไว้ได้ ถึงแม้ว่าแม้สหกรณ์เหล่านี้ส่วนใหญ่จะมีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นทุกปี แต่อัตราส่วนของการจัดตั้งเพิ่มขึ้นนั้นต่ำมาก โดยเฉพาะเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับสหกรณ์หาทุน (ดูรายละเอียดจากตารางที่ ๒๐) ทั้งนี้ด้วยข้อจำกัดที่ว่าสหกรณ์ประเภทเหล่านี้ต้องใช้ทุนจำนวนมาก ทั้งในการจัดตั้ง การดำเนินงาน และยังมีกระบวนการทำงานที่ซับซ้อนกว่ากิจการสหกรณ์ประเภทหาทุน รัฐบาลจึงต้องประสบปัญหาด้านการจัดหา ปีกอบรมเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น และจะต้องควบคุมดูแลการทำงานอย่างใกล้ชิดอีกด้วย ทั้งนี้นอกจากจะเป็นการเพิ่มภาระการทำงานให้กับรัฐบาลแล้ว ยังเป็นการเพิ่มภาระด้านการเงินจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้กระบวนการสหกรณ์ในสมัยนี้ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก นอกจากนั้นยังทำให้การจัดตั้งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ในสมัยรัฐบาลชุดนี้ไม่สามารถพัฒนาให้มีความเจริญก้าวหน้าจนสามารถเป็นพื้นฐานที่ดีต่อระบบและการดำเนินงานของสหกรณ์ในสมัยต่อมาด้วย ทั้งนี้รัฐบาลชุดนี้นับเป็นรัฐบาลชุดหนึ่งที่ทำให้การสนับสนุน และพัฒนาระบบสหกรณ์ในประเทศไทยอย่างจริงจัง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, บันทึกฉบับ - ส่งงานการดำเนินงาน
ของกรมสหกรณ์ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๒๔๘๘