



บทที่ ๑

## สภาพ เศรษฐกิจของประเทศไทยในอดีต

การศึกษามีปัญหาของประเทศไทยโดยประเทศหนึ่งโดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ปัจจัยสำคัญที่ควรค่าแก่การพิจารณาควบคู่กับการศึกษากระบวนการพัฒนาของประเทศ คือ ปัจจัยทางการเมือง และสังคม เพราะสิ่งเหล่านี้จะทำให้เข้าใจถึงสาเหตุและกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น ดังนั้นการศึกษานโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศไทยในอดีตนอกจากจะต้องพิจารณาถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจแล้วสิ่งซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้คือ การพิจารณาถึงโครงสร้างทางสังคม และการเมืองในอดีตของประเทศไทยด้วย เพราะสภาพของสังคมและการเมืองของประเทศไทยได้ส่งผลในการสร้างพื้นฐาน และกำหนดลักษณะบางประการต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยทั้งในสมัยนั้นและสมัยต่อมา

### ลักษณะโครงสร้างทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ

#### ลักษณะโครงสร้างทางสังคม

โครงสร้างทางสังคมของไทยประกอบไปด้วยลักษณะหลายประการด้วยกัน เช่น ระบบค่านิยมของสังคม กลุ่มชนชั้นขุนนาง กลุ่มชนชั้นต่ำหรือไพร่ ตลอดจนอิทธิพลของพุทธศาสนา และขนบธรรมเนียมประเพณีที่หลอมตัวขึ้นมาจากสภาพภูมิศาสตร์หรือสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ในชีวิตประจำวันของคนไทย ซึ่งมีผลอย่างมากตลอดมาต่อการเคลื่อนไหวทางสังคมของไทยในอดีต การพัฒนาถึงโครงสร้างทางสังคมจึงสามารถช่วยทำให้ทราบ และเข้าใจถึงการเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจในอดีตได้อย่างดี แม้ในสมัยปัจจุบันนักสังคมวิทยาถือว่าการเคลื่อนไหวทางสังคมช่วยกระตุ้นสังคมให้เกิดการพัฒนาเจริญรุ่งเรืองไปอย่างรวดเร็ว และในทางกลับกันการ

เคลื่อนไหวทางสังคมบางแบบกลับเป็นสิ่งเหนี่ยวรั้งการพัฒนาสังคม<sup>๑</sup>

### ก. ระบบค่านิยมในสังคมไทย

ระบบค่านิยมของไทยให้ความสำคัญต่อค่านิยมส่วนบุคคล หรือส่วนตัวมากกว่าสังคมหรือประเทศชาติ ซึ่งตรงกันข้ามกับบางชาติที่ให้ความสำคัญต่อส่วนรวมหรือสังคม เมื่อมาประกอบกับค่านิยมของสังคมไทยอีกบางอย่าง เช่น เน้นการวางเฉย โดยแต่ละบุคคลหรือแต่ละครอบครัวมักจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องของผู้อื่น และมักจะวางเฉยต่อสถานการณ์ทุกอย่าง<sup>๒</sup> ประชาชนไทยส่วนใหญ่จึงไม่ค่อยมีส่วนรับผิดชอบโดยตรงต่อการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศชาติ นอกจากนั้นการดำเนินชีวิตแบบไทย ๆ ซึ่งเป็นการดำเนินชีวิตอย่างง่าย ๆ ไม่เห็นความสำคัญของระเบียบข้อบังคับถือเอาความสะดวกเป็นใหญ่ ไม่ชอบยุ่งเกี่ยวกับสิ่งที่มีได้เกี่ยวข้องกับตนโดยตรง และยังเป็น การดำเนินชีวิตที่เน้นเพียงความสนุกเฉพาะหน้าโดยไม่คำนึงถึงอนาคต คนไทยจึงมักหลีกเลี่ยงการกระทำกิจกรรมที่ไม่สนุก ซึ่งนอกจากจะเป็นอุปสรรคต่อการก่อตัวเพื่อเป็นพลังต่อสู้หรือพัฒนาทางการเมืองและเศรษฐกิจแล้ว<sup>๓</sup> ในเมื่อเศรษฐกิจเป็น

<sup>๑</sup> บุญสนอง บุญโยทยาน, "การเคลื่อนไหวทางสังคมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ", วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ๗(กรกฎาคม ๒๕๑๐) : ๕๑๐

<sup>๒</sup> S.B. Ayal, "Value Systems and Economic Development in Japan", เก็บความโดย พรชัย สุจิตต์ "ค่านิยมและการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทย" จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒ (มกราคม - มีนาคม ๒๕๑๕) : ๔

<sup>๓</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, ๒๕๑๒), หน้า ๑๖ - ๑๗.

กิจกรรมที่ไม่สนุกคนไทยจึงไม่ค่อยสนใจเรื่องทางเศรษฐกิจมากนักด้วย

### ข. กลุ่มชนชั้นนำ

โครงสร้างชนชั้นของสังคมไทยในอดีตแบ่งออกเป็น ๒ ชั้นชั้นใหญ่ คือ กลุ่มชนชั้นนำ หรือชนชั้นปกครอง และชนชั้นผู้ถูกปกครอง

กลุ่มชนชั้นนำ หรือชนชั้นปกครองที่สำคัญของสังคมไทยประกอบด้วย กษัตริย์ ราชวงศ์ และขุนนาง ซึ่งภายในชนชั้นนี้ยังมีการแบ่งกลุ่มย่อยลงไปอีกตามฐานะตำแหน่งราชการ อย่างไรก็ตามก็ยังมีผู้ที่อยู่ในระบบราชการแม้จะมีตำแหน่งต่ำที่สุดก็ยังมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และอำนาจมากกว่าสามัญชนที่อยู่ในชนชั้นผู้ถูกปกครอง และยังมีโอกาสที่จะเลื่อนฐานะทางสังคม เพิ่มพูนอำนาจเกียรติยศ และรายได้ได้มากกว่า และรวดเร็วกว่าสามัญชนอีกด้วย เพราะตั้งแต่สมัยโบราณจนกระทั่งก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ สังคมไทยถูกพันนาการด้วยระบบศักดินา อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นบุคคลผู้เดียวที่มีอำนาจเด็ดขาดและสูงสุดที่ทุกคนจะต้องยอมรับโดยไม่มีเงื่อนไข พระองค์ทรงมีหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ราชฎร โดยทรงเป็นศาลสูงสุดเพื่อป้องกันไม่ให้ไพร่ทั้งหลายได้รับการกดขี่กั้นแกลงอย่างไม่เป็นธรรมจากขุนนางหรือเจ้านายของตน โดยกษัตริย์ได้รับผลตอบแทนจากแรงงาน และของกำนัลที่ส่งขึ้นมาตามลำดับชั้นจากนายของไพร่อีกทอดหนึ่ง จนกระทั่งในสมัยพระบรมไตรโลกนาถผู้ดำรงตำแหน่งของทางราชการ และไพร่ก็ได้รับการกำหนดคุณค่า (ศักดินา) อย่างแน่ชัดในรูปที่ดินตามพระอัยการตำแหน่งนาทหารและพลเรือน สถานภาพทางสังคมในรูประบบศักดินา

---

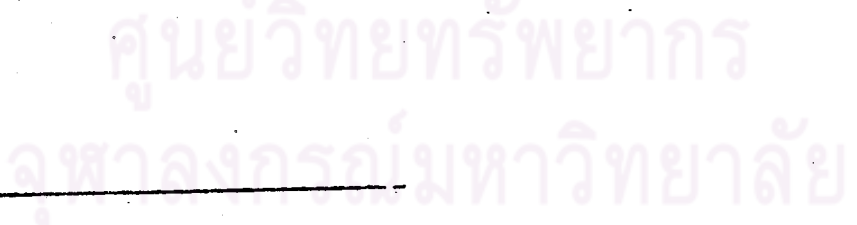
S.B. Ayal, "Value Systems and Economic Development in Japan", จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, หน้า ๖

จึงกลายเป็นระบบที่ฝังรากลึกลงไปในชีวิต และพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของคนไทย แม้ในระยะหลังจะได้มีการเลิกสมรบบนี้ไปแล้วก็ตาม

ลักษณะโครงสร้างสังคมไทยในอดีตจึงไม่มีสิ่งกระตุ้น หรือการเคลื่อนไหวใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคมโดยส่วนรวม เพราะกลุ่มบุคคลชั้นสูงในสังคมเท่านั้นเป็นผู้ที่นอกจากจะเป็นเจ้าของ หรือมีสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตแล้ว ยังเป็นผู้มีอำนาจการตัดสินใจใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ รวมทั้งการตัดสินใจในทางสังคมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินทองก็มักดำเนินการโดยสมาชิกของกลุ่มชนชั้นนำด้วยทั้งในรูปของกระบวนการที่ทำอย่างเปิดเผย หรือการใช้เล่ห์เหลี่ยม โศบายต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกัน และขณะเดียวกันคนไทยจำนวนมากก็ยังเป็นทาสและไพร่ที่ต้องสังกัดมูลนายไม่ใช่แรงงานอิสระ

ค. สภาพภูมิศาสตร์และสิ่งแวดล้อม

สภาพภูมิศาสตร์และสิ่งแวดล้อมเป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดลักษณะของสังคมไทยเป็นอย่างมาก เพราะการที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในซีกโลกเหนือระหว่างเส้นศูนย์สูตรกับเส้นทรอปิกออฟแคนเซอร์ มีผลให้ดินแดนของประเทศได้รับความร้อนจากดวงอาทิตย์มากกว่าบริเวณส่วนอื่นของโลก คุณภูมิของ



จอร์จ โรสเซ็น, ชานาไทยกับการเปลี่ยนแปลง, แปลโดย สุเทพ สุนทรเกษม (กรุงเทพมหานคร : สมชายการพิมพ์, ๒๕๑๕), หน้า ๕๔ - ๕๕.

T.H. Silcock, Thailand : Social and Economic Studies in Development (Canberra : Australian National University Press, 1967), p. 84.

อากาศโดยเฉลี่ยแล้วจะสูงเกือบตลอดปี ซึ่งเป็นผลดีต่อการเพาะปลูกเป็นอย่างดี เพราะมีผลทำให้พื้นดินมีความอุดมสมบูรณ์ เอื้ออำนวยต่อการสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เป็นแบบเกษตรกรรม เนื่องจากลักษณะพื้นดินและอากาศที่เหมาะสมเป็นตัวประกันถึงผลอันดีที่จะได้รับจากการลงทุนทำการเกษตรกรรมนั้น ๆ เพราะฉะนั้นคนไทยส่วนใหญ่จึงประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นสำคัญ ดังนั้นสังคมไทยจึงเป็นสังคมแบบเกษตรกรรม เน้นความสำคัญของลักษณะครอบครัวใหญ่ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น และยึดมั่นในวัฒนธรรม ประเพณีที่มีชีวิตความเป็นอยู่แบบง่าย ๆ

ง. พัฒนาการทางสังคมตามขั้นตอนต่าง ๆ ทางประวัติศาสตร์

พัฒนาการทางสังคมที่ได้สร้างสมกันมาเป็นเวลานานก็เป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งในการกำหนดลักษณะโครงสร้างของสังคมไทย ที่มีลักษณะของการยอมรับนับถือบุคคลที่มียศถาบรรดาศักดิ์ และผู้ที่มีทรัพย์สินเงินทองว่าเป็นผู้มีเกียรติ ให้ความสำคัญและนิยมที่จะให้บุตรหลานของตนได้เข้ารับราชการ หรือเป็นข้าทาสบริวารของผู้ที่มีอำนาจในแผ่นดินซึ่งเป็นลักษณะที่ได้รับมรดกตกทอดมาจากสังคมศักดินาและทำให้สังคมไทยมีสภาพเป็นสังคมที่มีการแบ่งชั้นวรรณะบุคคล ซึ่งแม้ว่าในระยะต่อมาจะไม่ได้มีการแบ่งแยกออกไปให้เห็นได้อย่างชัดเจน แต่ก็ยังเป็นลักษณะที่บุคคลทั่วไปในสังคมทุกยุคทุกสมัยต่อมา เข้าใจและยอมรับ คือการที่จะเป็นบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นที่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑ สวาท เสนาณรงค์, ภูมิศาสตร์ประเทศไทย (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๕ - ๖.

๒ ไพบุลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๓.

ยอมรับในสังคมไทยนั้นโดยทั่วไปขึ้นอยู่กับคามีบรรดาศักดิ์ มีเกียรติ มีอำนาจ และมีทรัพย์สิน ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจเรียกได้ว่าเป็น "ค่านิยมในสังคม" (Social Value) เลย์ทีเดียว และเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญต่อการกำหนดวิถีชีวิตของบุคคลในสังคม อันได้แก่ลักษณะที่ไม่นิยมทำงานที่ใช้แรงงาน โดยถือว่าเป็นงานที่ไม่มีเกียรติ ไม่น่ายกย่อง แต่ชอบที่จะประกอบอาชีพรับราชการ และดำเนินชีวิตในแบบที่เกินฐานะจริงของตน

### จ. ชนบชรรณเนียมประเพณี

ชนบชรรณเนียมประเพณีต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างมากมาย เช่น การแต่งงาน งานบวช งานศพ หรือประเพณีทางพุทธศาสนา ตลอดจนงานพิธีอื่น ๆ นั้น นอกจากจะมีอยู่มากมายหลายพิธีแล้วแต่ละพิธีคนไทยยังนิยมที่จะทำอย่างใหญ่โตด้วย ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อการบวณาการพัฒนาศรษฐกิจอย่างมาก เพราะเงินทองและทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ทุ่มเทหมดไปเกี่ยวกับประเพณี หรือพิธีการต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นเงินทองที่สูญเสียบไปโดยไม่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจทั้งในสมัยนั้นและสมัยต่อมา แต่กลับส่งเสริมให้สังคมไทยเป็นสังคมของชนชาติที่มึนสึยไม่รู้จักรการประหยัดและอคออมเพื่อลงทุนทางเศรษฐกิจ

### ลักษณะโครงสร้างทางการเมือง

การเมืองและการปกครองของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้นเป็นการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งรวมอำนาจทางการปกครองและบริหาร

ไพฑูรย์ เครือแก้ว, ลักษณะสังคมไทย (พระนคร : โรงพิมพ์เลี้ยง  
เชียงใหม่เจริญ, ๒๕๑๓), หน้า ๘๘ - ๑๐๑.

ประเทศไว้ที่กษัตริย์แต่พระองค์เดียว อำนาจของกษัตริย์จึงมีความมั่นคงและเปลี่ยน  
 มืออย่างมีระเบียบแบบแผน เพราะประชาชนทุกคนต่างยอมรับและเชื่อในลัทธิสมมุติ  
 เทวราช แม้ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้มีการปรับ  
 ปรุงด้านการบริหารการปกครองขึ้นแต่อำนาจในการปกครองและบริหารก็ยังคงอยู่กับ  
 กษัตริย์ ซึ่งโดยใ้ระบอบนี้พระมหากษัตริย์จะทำการปกครองในลักษณะคล้ายกับการ  
 เหมาแบ่ง คือ ให้นำหน้าท้องถิ่นแต่ละแห่งไปจัดดำเนินการปกครองกันเอง โดยมี  
 ศูนย์กลางการปกครองอยู่ที่เมืองหลวง รัฐบาลกลางมีหน้าที่ดูแลหัวเมืองต่าง ๆ  
 เพียง ๒ กรณี คือ

๑. หน้าที่ดูแลความเรียบร้อยและรักษาอำนาจของส่วนกลาง
๒. ทำหน้าที่ในเรื่องกิจการสาธารณูปโภคบางประเภท

นั่นคือราชสำนักหรือส่วนกลางเป็นศูนย์กลางของระบบการปกครอง และมี  
 บทบาทสำคัญที่สุดในกิจการทุกด้านของประเทศ ดังนั้นอำนาจทางการเมืองจึงตกอยู่  
 ในมือชนชั้นผู้ปกครองเท่านั้น ทำให้คนไทยสร้างทัศนคติและวัฒนธรรมทางการเมือง  
 แบบไพร่ฟ้า อันมีลักษณะสำคัญ คือ การยอมรับอำนาจ และการเชื่อฟังผู้ปกครอง  
 ซึ่งนอกจากจะมีมาตลอดสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชแล้วยังได้ตกทอดเป็นลักษณะเด่นของ  
 วัฒนธรรมทางการเมืองไทยตลอดมาด้วย<sup>๒</sup> นอกจากนั้นลักษณะเช่นนี้ยังได้ทำให้ระบบ  
 การกระจายรายได้ของสังคมไทยในอดีตเป็นไปอย่างไม่ยุติธรรมด้วย โดยรายได้  
 ส่วนใหญ่ตกอยู่แก่ชนชั้นปกครอง เพราะเป็นกลุ่มชนที่มีอำนาจทางการเมือง จึงทำ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์, รายงานการสัมมนาเรื่อง  
ปฏิหารรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพ : นำอักษรการพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ก๓.

<sup>๒</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ศึกษากับพัฒนาการของสังคมไทย (กรุงเทพ  
 : นำอักษรการพิมพ์, ๒๕๑๕), หน้า ๘๒.

ให้การส่งเสริมหรือการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจอย่างมีแบบแผนมิได้เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์อันยาวนานของประเทศไทย

ลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจของประเทศไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีลักษณะต่างกัน แต่เฉพาะกระบวนการผลิตเท่านั้น โดยส่วนรวมลักษณะเศรษฐกิจของไทยยังคงเป็นแบบเกษตรกรรมที่มีธรรมชาติเป็นโครงสร้างสำคัญ และเป็นตัวกำหนดการประกอบอาชีพต่าง ๆ และมีข้าวเป็นธัญพืชหลักที่สำคัญที่สุด ประชาชนส่วนใหญ่ถ้าไม่อยู่ในตัวเมืองเพื่อประกอบอาชีพบางอย่างที่ไม่ใช่อาชีพเกษตรกรรมแล้วก็จะประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นสำคัญ โดยแต่เดิมนั้นมีลักษณะเศรษฐกิจเป็นแบบพอเลี้ยงปากเลี้ยงท้อง (Self - sufficient economy) ดังรายงานการสำรวจชนบทสยาม ของศาสตราจารย์ คาร์ล ซี ชิมเมอร์แมน ได้กล่าวยืนยันไว้ว่า "ประเทศไทยซึ่งแบ่งออกเป็น ๔ ภาค มีเพียงภาคกลางเท่านั้นที่อยู่ในสภาพทำการเพาะปลูกเพื่อค้าขาย" ดังนั้นคนไทยในอดีตส่วนใหญ่จึงมักจะทำนากันเพียงคนละ ๕ - ๑๐ ไร่เท่านั้น

นอกจากนี้การศึกษาทางประวัติศาสตร์ และวรรณคดีที่ผ่านมาจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ควบคู่ไปกับการประกอบการเกษตรกรรมนั้นการอุตสาหกรรมก็ได้ดำเนินมาเรื่อย ๆ แม้จะไม่มากนักก็ตาม ดังจะเห็นได้จากการเรียกชื่อหมู่บ้าน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คาร์ล ซี ชิมเมอร์แมน, การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทสยาม (พระนคร : กองวิชาการ กระทรวงธรรมการ, ๒๔๗๗), หน้า ๕๒.

กระทรวงเกษตรธิการ กรมสหกรณ์, "การสหกรณ์" หนังสือที่ระลึก กองเศรษฐกิจกรมพิมพ์แจกในงานฉลองรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๒ (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยพาณิชย์การ, ๒๔๘๒), หน้า ๑.



ตามข้อสังเกตที่นิยมผลิตกันในหมู่บ้านนั้น ๆ เช่น บ้านช่างหล่อ เป็นต้น ซึ่งลงความเห็น  
 ได้ว่าเป็นการอุตสาหกรรมที่เกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น ความจำเป็นในการ  
 ดำรงชีวิต นิสัยชอบประดิษฐ์ รักสวยรักงามของคนไทย และการมีเวลารว่างจาก  
 การประกอบอาชีพเกษตร เพราะตั้งแต่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าการประกอบ  
 การเกษตรกรรมของไทยนั้นมีลักษณะเป็นการพึ่งพาพึ่งตน ดังนั้นเมื่อหมดฤดูเพาะ  
 ปลูกหรือในฤดูที่ฟ้าฝนไม่อำนวยประชาชนทั่วไปจึงมีเวลารว่างมากพอที่จะประกอบกิจ  
 การอื่น ๆ ได้ เมื่อเป็นดังนี้ประเภทของการอุตสาหกรรมจึงเป็นอุตสาหกรรมเล็ก ๆ  
 ภายในครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ เช่น การทำเครื่องปั้นดินเผา เครื่องเงิน เครื่อง  
 เขิน การทำน้ำตาลจากอ้อย มะพร้าว และน้ำตาลโตนด การจักสาน การปั้น  
 ด้ยทอผ้า การเลี้ยงไหม สาวไหม การทำมีด ฝืน หรือเครื่องมือกลกรรม  
 เป็นต้น

ในด้านการศึกษาจ่ายส่วนใหญ่ของประเทศในอดีตถูกทุ่มเทใช้ไปในการ  
 ทำสงคราม การบำรุงพุทธศาสนา และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ภายในราชสำนัก แม้ว่า  
 บางครั้ง เช่น ในสมัยพระบรมไตรโลกนาถจะได้มีการจัดระเบียบบริหารการคลังของ  
 แผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้ระบบจตุสดมภ์ ที่กำหนดให้กรมพระคลังรับผิดชอบด้าน  
 เศรษฐกิจ คือ ทำหน้าที่บังคับบัญชาในเรื่องเกี่ยวข้องกับการเงิน ซึ่งจะเข้าในพระ  
 คลัง และที่จะใช้จ่ายในงานราชการต่าง ๆ การบังคับจัดการเกี่ยวกับภาษีอากร  
 ขนอนตลาดทั้งปวง<sup>๒</sup> แต่ระบบการคลังของไทยก็ยังคงไม่มีประสิทธิภาพนัก เพราะ

James C. Ingram, Economic Change in Thailand Since  
1850 (California : Stanford University Press, 1954), p.153.

<sup>๒</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย (นครหลวงฯ : ไทยวัฒนา  
 พานิช, ๒๕๑๘), หน้า ๓๘.

ยังมีข้อบกพร่องต่าง ๆ อยู่อีกมาก เช่น การที่ยังไม่มีการกำหนดระเบียบ และวิธีในการดำเนินการใด ๆ ให้อีก เป็นต้น ดังนั้นแม้ว่ารายจ่ายแผ่นดินจะมีไม่มากนัก แต่ก็ตกอยู่ในสภาพสับสนเพราะไม่ได้มีการวางระเบียบและโครงการใช้จ่ายที่แน่นอน นอกจากนั้นการจัดเก็บภาษีที่รัฐบาลปล่อยให้เจ้าภาษีนายอากรซึ่งส่วนมากเป็นชาวจีน เป็นผู้ผูกขาดดำเนินการอีกต่อนั้น เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่บั่นทอนความมั่นคงของเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ เพราะก่อให้เกิดระบบการยกยอกฉ้อฉลต่าง ๆ นานา ภัยเหตุนี้เองระบบการคลังของประเทศไทยตั้งแต่สมัยโบราณจนกระทั่งถึง พ.ศ. ๒๔๓๕ จึงเต็มไปด้วยความยุ่งเหยิงไม่เป็นระเบียบ ไม่มีการจัดหางบประมาณ ไม่มีการตรวจเงินรับจ่ายของแผ่นดิน และไม่มีการแยกพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ออกจากงบประมาณรายไคของประเทศ

ค่านการค้าขายถ้าเป็นการค้าขายภายในประเทศส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้การดำเนินกิจการของชาวจีน ซึ่งมีบทบาททางด้านนี้มาตั้งแต่โบราณ ทั้งนี้เพราะอาชีพค้าขายเปิดโอกาสให้ชาวจีนสร้างฐานะของตนเองได้อย่างง่ายดาย เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมของไทยเอื้ออำนวยให้แก่ชาวจีนมากกว่าคนไทยเป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ถ้าหากไม่มีสถานภาพทางการเมืองใด ๆ แล้วก็จะไปรับบริการแรงงานแก่ราชการ หรือเจ้านายของตน เพราะการที่สังคมไทยโบราณประกอบด้วยชนเพียง ๒ ชั้นเท่านั้น คือ ชนชั้นปกครองและสามัญชน หรือเรียกว่าชนชั้นนายและชนชั้นไพร่ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างชน ๒ ชั้นนี้ห่างกันมาก ชาว

พรเพ็ญ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๕) " (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๓), หน้า ๒๓.

<sup>๒</sup> James C. Ingram, Economic Change in Thailand Since 1850, p. 177.

จีนจึงสามารถเข้ามาเชื่อมช่องว่างระหว่างชน ๒ ชั้นนี้หาผลประโยชน์ได้อย่างง่ายดาย ด้วยการเป็นพ่อค้านำผลผลิตจากเกษตรกร หรือ สินค้าจากพ่อค้าต่างชาติมาบริการแก่ผู้อุปโภคบริโภค นอกจากนั้นในสมัยก่อนที่จะมีการทำสนธิสัญญาเบาริ่งปี พ.ศ. ๒๓๙๘ นี้ ชาวจีนยังมีส่วนสำคัญในกิจการค้าของไทย ซึ่งเป็นกิจการที่ทำไ้แต่เฉพาะกษัตริย์ ราชวงศ์ และขุนนาง กับต่างประเทศด้วย เพราะชาวจีนเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และความชำนาญในการเดินเรือทะเลมากกว่าคนไทย ซึ่งรายได้จากกิจการนี้ก็เป็นที่มาสำคัญทางหนึ่งของรายได้ของราชสำนักตลอดมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นด้วย

#### พัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

สภาพเศรษฐกิจในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไม่ปรากฏว่ามีการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลงครั้งใด ๆ เลยที่จะมีผลในทางส่งเสริมให้สภาพเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงไปจากลักษณะที่เคยเป็นมาแต่สมัยโบราณ จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๓๙๘ เศรษฐกิจของประเทศไทยจึงได้เปลี่ยนรูปไปจากสภาพที่เคยเป็นมาแต่อดีต เนื่องมาจากการที่ประเทศไทยทำสนธิสัญญาเบาริ่งกับสหราชอาณาจักร โดย เซอร์ จอห์น เบาริ่ง (Sir John Bowring) เอกอัครราชทูตผู้มีอำนาจเต็มของสมเด็จพระบรมราชินีวิกตอเรียแห่งสหราชอาณาจักร กับผู้แทนของรัฐบาลไทย ซึ่งบรรดานักประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจต่างก็เชื่อว่าสมัยนี้เองเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้มีการขยายการผลิตด้านการเกษตรจากการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองมาเป็นการผลิตเพื่อ

มัลลิกา เรื่องระพี, "บทบาทของชาวจีนในค่านเศรษฐกิจ สังคม และ ศิลปกรรมไทย สมัยรัชกาลที่ ๑ ถึงรัชกาลที่ ๔ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘), หน้า ๔๕.

การค้า ตลอดจนการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าว และการริเริ่มใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้า ซึ่งมีผลทำให้การซื้อขายสินค้าภายในประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วด้วย

แม้ว่าในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยจะเคยถูกบังคับให้ทำสัญญาทางพระราชไมตรีการค้ากับบริษัทอีสต์อินเดียของเนเธอร์แลนด์ เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๒๐๗ มาแล้วครั้งหนึ่ง โดยในครั้งนั้นประเทศไทยถูกบังคับไม่ให้ใช้ชาวจีนทำงานในเรือสินค้าของไทยที่จะไปค้าขายกับญี่ปุ่น อ่าวตังเกี๋ย และญวน ทำให้ธุรกิจพาณิชย์นาวีของไทยต้องหยุดชะงักลงทันที เพราะไม่มีลูกเรือที่ชำนาญการเดินเรือ รัฐบาลไทยต้องอาศัยเรือของฝรั่งทั้งสิ้นในการขนส่งสินค้าไปขายยังประเทศจีน ญี่ปุ่น และเมืองท่าอื่น ๆ แถบนั้น ทำให้การค้ากับต่างประเทศของไทยซบเซาลงมาก ตั้งแต่นั้นมา ต่อมาเมื่ออิทธิพลของบริษัทอีสต์อินเดียของเนเธอร์แลนด์ในบริเวณ เอเชียอาคเนย์เสื่อมลง สนธิสัญญาดังกล่าวจึงถูกยกเลิกไปโดยปริยายและประเทศไทยก็มี เอกราชทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง แต่ลักษณะการค้าขายของรัฐบาลไทยซึ่งเป็นผู้ผูกขาดการค้ากับต่างประเทศอื่น ๆ ก็ไม่เป็นที่พอใจของพ่อค้าชาติตะวันตกต่าง ๆ ในที่สุดอังกฤษก็ประสบความสำเร็จในการบังคับให้ไทยอยู่ในภาวะจำยอมที่จะทำสนธิสัญญาเบาริ่งในปี พ.ศ. ๒๓๘๘ และชาติตะวันตกอื่น ๆ ก็ได้ยึดถือสนธิสัญญาดังนี้เป็นบรรทัดฐานในการทำสนธิสัญญากับประเทศไทย

วังสรรค ชนะพรพันธ์, บรรณาธิการ, สังคมกับเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๒๑.

<sup>๒</sup> ทวี วีระวงศ์เสวี, "สถานภาพทางกฎหมายของชาวจีนในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านนิติศาสตร์ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖), หน้า ๘๘.

บ้าง นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาประเทศไทยจึงได้เปิดการค้าขายกับนานาประเทศอย่างเสรีอีกครั้ง ทั้งนี้โดยที่ตนเองต้องสูญเสียเอกราชทางเศรษฐกิจเกือบหมดสิ้น เพราะสนธิสัญญานี้มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการเก็บภาษีศุลกากรและราคาสินค้าต่าง ๆ อีกทั้งทำให้ประเทศไทยต้องพลอยสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและเอกราชทางศาลไปด้วย

วิวัฒนาการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย

กล่าวได้ว่านับตั้งแต่ประเทศไทยต้องยินยอมทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์กับสหราชอาณาจักรในปี พ.ศ. ๒๓๘๘ และยินยอมทำสนธิสัญญาทำนองเดียวกันนี้กับประเทศตะวันตกอื่น ๆ ซึ่งได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไทย นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่ได้เกิดขึ้นในครั้งนั้นยังได้ส่งผลสะท้อนไปสู่การพัฒนาลักษณะของระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งแต่เดิมเป็นระบบเศรษฐกิจแบบปิด (closed economy) (คือระบบเศรษฐกิจที่ยังไม่มีการค้าระหว่างประเทศ (international trade) อย่างแพร่หลายและภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (external sector) ไม่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ) มาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (open economy) ที่ยังผลให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วด้วย ระบบเศรษฐกิจของไทยจึงเริ่มเปลี่ยนจากการผลิตเพื่อใช้ภายในครัวเรือนไปสู่การผลิตเพื่อการค้า มีการส่งสินค้าเกษตรกรรมออกจำหน่ายยังต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น พร้อมกันนั้นก็ได้มีการขยายป่าบุกเบิกนำที่ว่างเปล่ามาใช้เป็นพื้นที่ทำการเพาะปลูกเพิ่มขึ้น และปริมาณการผลิตก็ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน ทั้งนี้โดยได้รับแรงจูงใจจากการนำรายได้ที่เกิดขึ้นไปแลกเปลี่ยน

รังสรรค์ ชนะพรพันธ์, บรรณาธิการ, สังคมกับเศรษฐกิจ,

กับสินค้าใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นมากมาย โดยเฉพาะสินค้าที่ผลิตจากแรงงานชาวจีน และที่ส่งเข้ามาจากต่างประเทศโดยพ่อค้าชาวจีนในกรุงเทพฯ อีกต่อหนึ่ง นับแต่นั้นมาข้าวก็ได้กลายเป็นสินค้าขาออกที่สำคัญยิ่งขึ้น ดังนั้นจากการที่ในปี พ.ศ. ๒๓๕๓ ก่อนการทำสนธิสัญญาค้าขายกับอังกฤษ ซึ่งประเทศไทยมีพลเมืองประมาณ ๖ ล้านคน มีเนื้อที่ทำนาประมาณ ๕.๘ ล้านไร่ และสามารถผลิตข้าวได้มูลค่าประมาณปีละ ๒๔ ล้านบาท ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๓ เนื้อที่ทำนาทั้งหมดจึงได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนประมาณ ๕.๑ ล้านไร่ สูงกว่าในปี พ.ศ. ๒๓๕๓ ถึง ๓.๓ ล้านไร่ และปริมาณข้าวที่ผลิตได้มีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น ๓๗ ล้านบาท สูงกว่าในปี พ.ศ. ๒๔๕๓ ถึง ๑๓ ล้านบาท

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปฏิรูปการคลังของประเทศอย่างจริงจังขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปตามอิทธิพลอารยธรรมตะวันตก และการที่ภาษีศุลกากรถูกกำหนดให้เก็บได้ร้อยละ ๓ ตามบัญชีพิกัดของสนธิสัญญาฉบับต่าง ๆ ที่ไทยทำกับต่างประเทศส่งผลให้รัฐบาลจำเป็นต้องแสวงหารายได้มาทดแทนส่วนที่ขาดไปจำนวนมากมายนั้น ระบบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่เคยถูกจำกัดอยู่ภายในกิจการบางประเภท เช่น กิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ และราชสำนักการทนุบำรุงพุทธศาสนา และการเตรียมตัวทำสงคราม จึงต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับปรากฏการณ์ใหม่ทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่นั้น

จอร์จ โรสเซ็น, ชานาไทยกับการเปลี่ยนแปลง, หน้า ๗๑.

๒ กองประมวลสถิติพยากรณ์, สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพที่ ๑๕

พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๔๘๐ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๔๘๒),

หน้า ๔๑๗.

การสร้างระบบการคลังของชาติให้สมบูรณ์ที่สุดซึ่งถือกันว่า "จะเป็นบุญเจ  
สำคัญอันนำไปสู่การพัฒนาประเทศ" ได้เริ่มขึ้นด้วยการทรงโปรดให้ตั้งหอรัษฎากร  
พัฒนาขึ้นในพระบรมมหาราชวังเพื่อจะได้เป็นที่สำหรับรวบรวมพระราชทรัพย์ซึ่งขึ้นอยู่กับ  
ในท้องพระคลังทั้งปวงและได้ทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพัฒนา ขึ้นเมื่อ  
พ.ศ. ๒๔๑๖ เพื่อเป็นแบบอย่างให้เจ้าพนักงานบัญชีกลางและเจ้าจำนวน เจ้าภาชี  
นายอากรทั้งปวงประพฤติตาม และต่อมาได้ตั้งหอรัษฎากรพัฒนาเพื่อเป็นที่รวบรวมพระ  
ราชทรัพย์ซึ่งอยู่ในท้องพระคลังทั้งหมด ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ก็ได้ทรงตั้งกระทรวง  
พระคลังมหาสมบัติขึ้น ทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับบรรดาภาษีอากรและเงินรายได้  
ของแผ่นดินทั้งหมดโดยไม่ให้กระทรวงอื่นเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการคลังของประเทศอีก  
ต่อไป ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการคลังของประเทศซึ่งยุ่งเหยิง และหน่วยงานต่างๆ  
มักจะก้าวก่ายซึ่งกันและกัน นอกจากนั้นการขยายตัวของปริมาณเงินรายจ่ายก็  
เป็นไปอย่างเชื่องช้า มีลักษณะไม่ใกล้ชิดส่วน การบริหารงานของแต่กรมกอง  
ที่เกี่ยวข้องกับรายได้และรายจ่ายของแผ่นดินซึ่งหละหลวม<sup>๒</sup> และหลังจากนั้นต่อ  
มาในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานทองคำ โดย  
กำหนดอัตราค่าแลกเปลี่ยนเงินบาทไทยกับเงินตราต่างประเทศ คือ ๑๓ บาทต่อ ๑  
ปอนด์สเตอร์ลิง และได้กำหนดค่าเงินบาทไทยเท่ากับเนื้อทองคำบริสุทธิ์หนัก ๕๕.๘  
เซ็นต์กรัม และกำหนดเงินทุนสำรองมาตรฐานทองคำไว้ไม่ต่ำกว่า ๑๒ ล้านบาท<sup>๓</sup>

Sir Edward Cook, "The Building of Modern Siam", Asiatic Review (October, 1930) : 53

<sup>๒</sup> สวงวน เล็กสกุล, "งานปฏิรูปในรัชกาลที่ ๕" หนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสวงวน เล็กสกุล ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ (พระนคร : แสงทองการพิมพ์, ๒๕๐๖), หน้า ๑๐๑, ๑๐๘.

<sup>๓</sup> เสถียร วิชัยลักษณ์ และคนอื่น ๆ, รวบรวม "พระราชบัญญัติมาตรฐานทองคำ ร.ศ. ๑๒๗" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๒๒ (พระนคร : โรงพิมพ์เคลลีเมล, ๒๔๗๗), หน้า ๔๑๒ - ๔๑๓.

นอกจากนี้ในรัชสมัยของพระองค์ซึ่งได้มีการเลิกสมรบบทาส ไร่ และ  
นำระบบการจ้างแรงงานมาใช้แทนที่นี้ พระองค์ยังได้ทรงริเริ่มงานรัฐพาณิชย์ต่างๆ  
ซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในสมัยนั้น และสมัยต่อมา เช่น การรถไฟ  
การไปรษณีย์โทรเลข การโทรศัพท์ การประปา การชลประทาน ฯลฯ ทั่วถึงแม้  
ว่ากิจการซึ่งเป็นพื้นฐานส่วนหนึ่งของการพัฒนาเหล่านี้จะต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวน  
มากที่ต้องกู้จากต่างประเทศและภายในประเทศก็ตาม เช่น ในเดือนมีนาคม พ.ศ.  
๒๔๔๗ รัฐบาลไทยก็ได้ใช้บริการของธนาคารฮ่องกง และธนาคารคินโด้จีน ออก  
หนังสือชี้ชวน (Prospects) การขอกู้เงินของรัฐบาลไทยที่กรุงลอนดอนเพื่อใช้ในการ  
การสร้างทางรถไฟและกิจการอื่น ๆ เป็นจำนวน ๑ ล้านปอนด์โดยออกเป็นพันธบัตร  
จำหน่ายในราคา ๘๕<sup>๒</sup>/<sub>๑๐๐</sub> ต่อราคาที่ตั้งไว้ ๑๐๐ (Par Value) อัตราดอกเบี้ย ๕<sup>๒</sup>/<sub>๑๐๐</sub>  
ต่อปี จ่ายปีละ ๒ ครั้ง คือวันที่ ๑ กันยายน และ ๑ มีนาคม การกู้เงินครั้งนี้จึง  
นับเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการคลัง จากการที่แต่เดิม  
ก่อนหน้านั้นรัฐบาลไทยทุกสมัยไม่เคยกู้เงินมาใช้พัฒนาประเทศเลยไม่ว่าจากแหล่งเงิน  
กู้ภายในหรือนอกประเทศ พร้อมกันนี้การเลิกสมรบบทาสไร่ และการที่สินค้าเกษตร  
กรรมของไทย เช่น ข้าว เป็นที่ต้องการของโลกมากขึ้นยังได้มีส่วนผลักดันให้มี  
การนำระบบโฉนดเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินสมัยใหม่เข้ามาใช้ในปี พ.ศ. ๒๔๔๔  
เพื่อเป็นการรับรองการมีอยู่ของทรัพย์สินส่วนตัว การซื้อขายที่ดินจึงทำได้โดยอิสระ  
ด้วย และอีกสิ่งหนึ่งที่ได้มีการก่อตั้งขึ้นในระยะนี้คือ กิจการธนาคารของคนไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑</sup> สมนึก แดงเจริญ และคนอื่นๆ, การคลังของประเทศไทย (นครหลวงฯ  
: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, ๒๕๑๕), หน้า ๗๓.

<sup>๒</sup> จอร์จ โรสเซ็น, ชวานาไทยกับการเปลี่ยนแปลง, หน้า ๖๔.



ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๗ โดยพระเจ้าอนงยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติขณะนั้น มีชื่อเรียกในระยะแรกว่า "บุคคัลกัย" (Book Club) จนกระทั่งถึง ๒ ปีต่อมาคือในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๔๙ จึงได้เปลี่ยนมาเป็นแบงก์ (Bank) โดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตพิเศษจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจดทะเบียนเป็น "บริษัทแบงก์สยามกัมมาจลทุน จำกัด"<sup>๑</sup>

จากการดำเนินการพัฒนาพื้นฐานการลงทุนต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจของชาติ ตลอดจนการปฏิรูปสังคม และการปกครองอื่น ๆ มากมายซึ่งส่งผลสะท้อนต่อการเปลี่ยนแปลงที่คึกคักทางเศรษฐกิจนี้ นักวิชาการส่วนใหญ่จึงมักถือกันว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เริ่มอย่างแท้จริงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>๒</sup>

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยยังคงดำเนินต่อมา แต่เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นนักชาตินิยมอย่างแท้จริง<sup>๓</sup> พระองค์จึงทรงพยายามหาทางทำลายการครอบงำทางเศรษฐกิจของประเทศโดยชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลทางเศรษฐกิจของชาวจีน เพราะชาวจีนนั้นนอกจากจะมีบทบาททางเศรษฐกิจ

<sup>๑</sup> ประยูร จินดาประศิษฐ์, การธนาคารพาณิชย์ (พระนคร : บริษัทบพิณ, ๒๕๑๒), หน้า ๒๑ - ๒๒.

<sup>๒</sup> Robert Gordon, "Economic Development of Siam", Journal of the Society of Arts 39(March, 1891) : 296

<sup>๓</sup> David A Wilson, Politics in Thailand (New York : Cornell University Press, 1962), p. 112.

ในประเทศไทยมาตั้งแต่อดีตแล้ว แม้ในสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงลักษณะเศรษฐกิจครั้งใหญ่ของไทยใน พ.ศ. ๒๓๘๘ จากผลของการทำสนธิสัญญาเบาริ่ง ชาวจีนก็เป็นชนกลุ่มแรกในประเทศไทยที่ตระหนักถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลง และได้ตั้งวางผลประโยชน์อย่างเต็มที่จากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ด้วยเหตุนี้นับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาชาวจีนจึงมีอิทธิพลทางด้านธุรกิจการค้ามากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการค้าภายในและนอกประเทศ ชาวจีนเป็นทั้งพ่อค้าขายส่ง ขายปลีกตลอดจนการเป็นพ่อค้าย่อยและหามเร่ทั่วไป ทั้งในตัวเมืองและชนบททั่วประเทศ<sup>๒</sup>

อย่างไรก็ตามในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวประเทศไทยต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจหลายประการที่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อเสถียรภาพทางการคลัง และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในขณะนั้น และที่ก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจในสมัยต่อมา คือ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ซึ่งมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากผลกระทบกระเทือนของการเข้าร่วมทำสงครามของประเทศไทย และภาวะปั่นป่วนทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายหลังสงครามที่มีต่อประเทศไทย และอีกวิกฤตการณ์หนึ่งซึ่งมีผลกระทบกระเทือนอย่างมากต่อการทำให้รัฐบาลขาดแคลนเงินที่จะใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดินที่ตั้งเป้าหมายไว้ คือ ความล้มเหลวของการผลิตข้าวในปี พ.ศ. ๒๔๖๒ เนื่องจากอุทกภัยและต่อมาด้วยภาวะแห้งแล้งติดต่อกันเป็นเวลานาน มีผลทำให้ปริมาณข้าวที่ผลิตได้ลด

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Richard J. Coughlin, The Chinese in Bangkok : A Study of Culture Persistence (Michigan : University Microfilms, Inc, Ann Arbor, 1962), p. 77.

<sup>๒</sup> Paul Sithi Amnuai, Finance and Banking in Thailand : A Study of the Commercial System, 1888 - 1963 (Thailand : Thai Watana Panich, 2507), p. 36.

ลงอย่างมาก แม้แต่จะใช้บริโศกภายในประเทศก็ไม่เพียงพอ รัฐบาลจึงต้องประกาศห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศในเดือนมิถุนายนปีเดียวกันนั้น แต่เนื่องจากข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจแก่ประเทศไทยชาติขึ้นทันที นอกจากนั้นฐานะการคลังของประเทศที่เคยมั่นคงมาตั้งแต่อดีตเพราะการสะสมเงินทุนสำรองและเงินคงคลังที่ค้ำเนินมาด้วยก็โดยตลอดก็ต้องเผชิญกับปัญหาการใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยของราชสำนักในสมัยนี้ เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงร่วมคำเนนนโยบายทางการเมือง และกิจการบางอย่างที่ไม่ก่อให้เกิดผลมากนักต่อการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม เช่น การจัดตั้งกิจการเสือป่า การจัดแสดงละครต่าง ๆ การสร้างกุสิดิธานีและการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินอย่างฟุ่มเฟือยด้วยการพระราชทานทรัพย์สินเงินทองและตำแหน่งต่าง ๆ ให้แก่ขุนนางและผู้ท่พระองค์ทรงโปรดปรานตลอดเวลาในรัชสมัยของพระองค์<sup>๒</sup> ซึ่งก็เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะปั่นป่วนทางเศรษฐกิจทั้งในสมัยของพระองค์ และได้พัฒนาขึ้นเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นประชาธิปไตยในรัชกาลต่อมาอีกด้วย

เมื่อถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสถียรภาพทางการคลังของประเทศอยู่ในสภาพที่ไม่มั่นคง และสร้างปัญหาต่อเนื่องต่าง ๆ ให้แก่รัฐบาลขณะนั้นอย่างมาก ดังนั้นภารกิจที่สำคัญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงได้แก่การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจซึ่งกำลังทวีความยุ่งยากมากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาค่านับ

<sup>๑</sup> "การกำกับตรวจตราข้าว ปี ๒๔๖๓ - ๖๓", จดหมายเหตุสภาแผยแผยพานิชย์ ๑ (มิถุนายน ๒๔๖๔) : ๑๕

<sup>๒</sup> FO. 371 40972 "Annual Report on Siam for 1924", Johns, No. 24, Conf., Bangkok : February 5, 1925.

ประมาณแผ่นดินที่มีรายจ่ายมากกว่ารายรับ สำหรับมาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ  
ที่รัฐบาลนำมาใช้ดำเนินการในสมัยนี้อาจจะสรุปได้ คือ

๑. ตัดงบประมาณรายจ่ายฟุ่มเฟือยต่าง ๆ ออก เพื่อให้รายจ่ายไม่เกิน  
รายได้ และประกาศภาวะคับขันทางการเงินให้ประชาชนร่วมกันประหยัด

๒. งดข้าราชการในตำแหน่งที่ไม่จำเป็นออก

๓. ยุบหน่วยงานบางหน่วย

๔. ยุบและรวบรวมมณฑลบางมณฑล

๕. ลาออกจากมาตรฐานทองคำ

๖. เพิ่มภาษี

๗. เก็บภาษีเงินเดือนข้าราชการ

๘. ลดค่าใช้จ่ายส่วนพระองค์จากที่เคยใช้จ่ายประจำปีละ ๑๐ ล้านบาท  
ลงมาเหลือ ๗ ล้านบาท ส่วนเงิน ๓ ล้านบาทที่ตัดลงมานี้โปรดเกล้าฯ ให้นำไป  
บำรุงประเทศ แต่ถึงอย่างไรก็ตามมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาแก้ไขปัญหา  
เศรษฐกิจของประเทศซึ่งไม่ได้ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย เช่น การคุ  
ยภาพทางการคลังของประเทศโดยการปลดข้าราชการบางส่วนออก เพื่อให้งบประ  
มาณรายจ่ายสมดุลกับรายรับ เพราะขณะนั้นวงราชการทั่วไปปรากฏว่ามีข้าราชการ  
ล้นงานอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระ  
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ผลปรากฏว่ามาตรการนี้ก็กลับมีผลทำให้เกิดรอยร้าวระหว่าง  
รัฐบาลกับข้าราชการที่ถูกปลดออก เพราะผู้ที่ถูกออกจากราชการในครั้งนั้นต่าง  
พากันเข้าใจว่าตนไม่ได้รับความยุติธรรมจากรัฐบาล ด้วยเหตุที่บุคคลทั่วไปในขณะนั้น

พร.เพ็ญ อุ้มกระกูด, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔)", หน้า ๑๕.

ประจักษ์ว่า ผู้ที่ถูกปลดออกจากการเป็นข้าราชการส่วนใหญ่นั้นเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย ในขณะที่พวกเจ้าและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งได้รับเงินเดือนมากกลับไม่ถูกออกจากราชการ และยิ่งกว่านั้นเจ้านายที่อยู่ในตำแหน่งสูง ๆ บางคนกลับได้เลื่อนชั้น และเงินเดือนก็มี ดังนั้นการดุลยภาพของรัฐบาลจึงไม่สามารถทำให้การเงินของประเทศสมดุลได้ และเมื่อความยุ่งยากทางการเงินของรัฐบาลมาสมกับภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจทั่วโลกที่เกิดขึ้นในสมัยนั้น จึงได้กลายเป็นพื้นฐานอันดีที่จะรองรับความไม่พึงพอใจให้เกิดขึ้นได้โดยทั่วไป พร้อมกันนั้นการที่ประเทศไทยขาดแคลนโรงงานอุตสาหกรรมภายในประเทศได้ทำให้แรงงานที่เหลือใช้เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจโดยส่วนรวม และการที่ภาวะการเกษตรประสบผลเสียหายนั้นช่วยส่งเสริมให้คนส่วนใหญ่อยู่นานในภาวะยากไร้และไม่มีการทำเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันการค้าแทบทั้งหมดก็ตกอยู่ในกำมือของชาวต่างประเทศ ฉะนั้นความยุ่งยากทางการเงินคลั่งภายในประเทศ และการตกต่ำทางเศรษฐกิจทั่วโลกจึงกลายเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ให้อ่านวยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้โดยไม่ยากนัก

#### ปัญหาเศรษฐกิจสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ภายหลังที่คณะราษฎรได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศไทยก็ได้มีการปกครองโดยระบอบรัฐสภา มีการแต่งตั้งรัฐบาลอย่างถูกต้อง หลังจากนั้นนานาประเทศก็ได้ทยอยกันให้การรับรองทางการทูตแก่รัฐบาลใหม่ของไทย และในเวลาต่อมาปัญหาเศรษฐกิจซึ่งเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งที่คณะราษฎรนำมาเป็นข้ออ้างและสาเหตุในการทำปฏิวัติครั้งนั้นจึงถูกนำขึ้นมาดำเนินการแก้ไขทันที

### ปัญหาการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

ในสมัยที่ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชนั้น แม้ว่าจะได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณออกใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๖ (ซึ่งเป็นปีที่ ๔ ในรัชกาลที่ ๖) แล้วก็ตาม แต่พระราชบัญญัติฉบับนั้นก็เพียงการกำหนดระเบียบวิธีการเสนองบประมาณแผ่นดิน และการใช้จ่ายตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยเท่านั้น ส่วนผู้มีอำนาจชี้ขาดว่าจะตั้งจ่ายในปีนั้น ๆ เป็นจำนวนมากน้อยเท่าใด กระทรวงใดจะได้รับงบประมาณมากน้อยขนาดไหนขึ้นอยู่กับพระราชวินิจฉัยขององค์พระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว หากได้มีสภาของประชาชน เป็นผู้พิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติแต่ประการใดไม่

ดังนั้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ รัฐบาลคณะราษฎรจึงได้แก้ไขวิธีการทั้งหมดของการจัดทำงบประมาณแผ่นดินแบบเก่าทันที เพื่อให้การทางงบประมาณเป็นไปตามหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้อนุมัติงบประมาณที่รัฐบาล เป็นผู้เสนอ เพื่อความเห็นชอบ และได้มีการปรับปรุงลักษณะของงบประมาณแผ่นดินให้ทันสมัยยิ่งขึ้นทั้งในด้านรายรับ และรายจ่าย โดยจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกเป็นกระทรวงทบวงกรม และรายจ่ายแต่ละกรมก็ยังจำแนกออกเป็น ๓ งบใหญ่ ๆ คือ

๑. งบรายจ่ายสามัญ
๒. งบรายจ่ายวิสามัญไม่ลงทุน
๓. งบรายจ่ายวิสามัญลงทุน

สมบูรณ์ ไพรินทร์, บันทึกเหตุการณ์ทางการเมืองตั้งแต่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ - ๒๕ ธันวาคม ๒๕๑๕ (กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๑๖),

ซึ่งในแต่ละงบบกียังจำแนกย่อยออกเป็นประเภทต่าง ๆ อีก  
สำหรับทางคำนวณรายรับก็ได้แบ่งออกเป็น ๗ งบ คือ

๑. ภาษีทางตรง
๒. ภาษีทางอ้อม
๓. รัฐสามิต
๔. รัฐพาณิชย์
๕. ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต และค่าปรับ
๖. รายได้อื่น ๆ
๗. งบพิเศษ

นอกจากนั้นรัฐบาลคณะราษฎรยังได้วางระเบียบของระบบการคลังขึ้นใหม่  
และได้ยึดถือปฏิบัติกันตลอดมา คือการยึดมั่นอยู่ในหลักการ คลังที่ว่างประมาณราย  
จ่ายจะต้องสมดุลหรือมีค้ำชดได้จากการอาศัยงบประมาณรายรับที่จะหาได้ในแต่ละ  
ปี ถ้าหากงบประมาณรายรับของแผ่นดินเพิ่มมากขึ้นงบประมาณรายจ่ายจึงจะถูกตั้งไว้  
สูงเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว<sup>๒</sup>

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เองต่อมาเศรษฐกิจของประเทศไทยจึงมีเสถียรภาพ  
ขึ้นตามลำดับ และฟื้นตัวเข้าสู่ดุลยภาพอย่างรวดเร็ว คือ เมื่อสิ้นปี พ.ศ. ๒๔๙๕  
รัฐบาลมีเงินเหลือจ่ายได้จัดการใช้หนี้เก่าประมาณ ๒๐ ล้านบาท และเงินเหลือสะสม  
ไว้ในคลังอีก ๑๐ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ รัฐบาลยังมีเงินเหลือใช้หนี้อีก ๑๐

<sup>๑</sup>ไพศาล ชัยมงคล, การบริหารการคลัง (เฉพาะการงบประมาณแผ่นดิน)  
(คณะพาณิชย์ศาสตรและการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๓), หน้า ๖๒

<sup>๒</sup>Pual Sithi Amnuai, Financial and Banking in Thailand

: A Study of the Commercial System, 1888 - 1963, p. 31

ล้านบาท และเหลือเข้าคลังอีกหลายล้านบาท

การเสนอเค้าโครงแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์

ปัญหาความล่าช้าหลังของประเทศชาติ เป็นปัญหาใหญ่ที่สั่งสมกันมาเป็นเวลานาน โดยเฉพาะปัญหาค่าเงินเศรษฐกิจของประเทศนั้นนับว่าเป็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญยิ่ง เพราะในคดีที่ผ่านมาประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศมีฐานะยากจนตลอดมาในขณะที่ชนส่วนน้อยโดยเฉพาะพ่อค้าชาวจีน ชาวตะวันตก และขุนนางเชื้อพระวงศ์ต่าง ๆ กลับมีชีวิตความเป็นอยู่สะดวกสบายและร่ำรวยยิ่งขึ้น ดังนั้นรัฐบาลคณะราษฎรซึ่งมีนโยบายอย่างเด่นชัดว่า "จะต้องรักษาความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจและจะไม่ปล่อยให้ราษฎรตกอยากเหมือนกับอดีตที่เคยผ่านมา"<sup>๒</sup> จึงได้ริบคำเนิการแก้ไขปัญหาตามคำมั่นสัญญาที่ให้กับประชาชน และมอบหมายการแก้ไขปัญหานี้ให้อยู่ภายใต้การรับผิดชอบของหลวงประดิษฐมนูธรรม ต่อมาในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ หลวงประดิษฐมนูธรรมจึงได้เสนอเค้าโครงพัฒนาเศรษฐกิจของตนต่อรัฐบาล

เค้าโครงเศรษฐกิจฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ "นับตั้งแต่วันที่ใช้แผนการณเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นต้นไป ให้รัฐบาลมีอำนาจประกอบการเศรษฐกิจ คือ ประดิษฐกรรมทั้งหลายไม่ว่าการประดิษฐ์นั้นจะเป็นการกลสิกรรม หรืออุตสาหกรรมใด ๆ ตลอดจนการขนส่ง และจำหน่าย( परिवรรตกรรม) ทั้งหมด เว้นไว้แต่การประกอบการเศรษฐกิจซึ่ง

วิชัย พงศ์อนันต์, "การเศรษฐกิจของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๐๑), หน้า ๑๓.

<sup>๒</sup> กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, นโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะรัฐมนตรีคณะที่ ๑ ถึงคณะที่ ๓๘ พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๕๑๕ (พระนคร : โรงพิมพ์ชาวพาณิชย์, ๒๕๑๕), หน้า ๗.



รัฐบาล ให้สัมปทานแก่เอกชนแต่ละอย่างจึงให้เอกชนมีอำนาจกระทำได้อันแตกต่างจาก  
 นั้นเค้าโครงเศรษฐกิจฉบับนี้ยังมีเจตน์จำนงที่จะให้รัฐบาลทำการ เกษตรกรรมเอง  
 โดยรัฐบาลจะซื้อที่ดินทั้งหมดของเอกชนด้วยการ ลดกพันธบัตรแล้วค่อยผ่อนจ่ายเงิน  
 ให้แก่เจ้าของที่ดินในภายหลัง ซึ่งหมายความว่าชาวนาและเกษตรกรทั้งหมดจะ  
 กลายเป็นลูกจ้างของรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียว<sup>๒</sup>

เค้าโครงทางเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมฉบับนี้เป็นเพียงจุดเริ่ม  
 ต้นเท่านั้น หลวงประดิษฐมนูธรรมเองก็ยอมรับว่า "โครงการเสนอมานี้เพื่อให้รับ  
 รองไปลิซซีเท่านั้น เมื่อรับเอาไปลิซซีแล้วการที่จะดำเนินการต่อไปต้องเรียกผู้ชำนาญ  
 มาภายหลัง" แต่อย่างไรก็ตามเค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐฯ ก็ไม่มี  
 โอกาสถูกนำมาใช้พัฒนาเศรษฐกิจ เพราะถูกโจมตีอย่างมากมายมีลักษณะเป็นคอม  
 มิวนิสต์ ถึงแม้ตัวหลวงประดิษฐฯ เองจะได้ยืนยันว่าโครงการเศรษฐกิจของตนจะ  
 มีได้เอาลัทธิโคลลัทธิหนึ่งมาเป็นโครงการ แต่ว่าได้นำเอาลัทธิหลายลัทธิ เช่น ลัทธิ  
 โซเชี่ยลลิสต์ (Socialist) คอลเลกทิวิสต์ (Collectivism) สหกรณ์  
 (Co-operatism) โซเชี่ยลลิสต์ อากร์ (Socialist Agraire) เสรี  
 นิยม (Liberalism) โซลิคาริสม์ (Solidarism) มาผสมกัน<sup>๓</sup> แต่ในที่สุด

<sup>๑</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัชติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการ  
ปกครองไทย พ.ศ. ๒๔๑๓ - ๒๔๓๓ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๘),  
 หน้า ๒๗๒.

<sup>๒</sup> Kenneth Perry London, Siam in Transition (New York :  
 Greenwood Press, 1963), p. 29.

<sup>๓</sup> วิเทศกรณีย์, เหตุการณ์ทางการเมือง ๔๓ ปี แห่งระบอบประชาธิปไตย  
 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รวมการพิมพ์, ๒๕๑๘), หน้า ๒๐๖.

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔๖.

เค้าโครงเศรษฐกิจฉบับนี้ก็ไม่ได้รับการพิจารณาเพื่อนำออกมาใช้ ตัวหลวงประดิษฐา นอกจากจะถูกโจมตีอย่างมากแล้วยังหมกอำนาจอทางการเมืองและถูกพระยามโนปกรณนิติธาดา (นายกรัฐมนตรีขณะนั้น) บังคับให้เดินทางออกนอกประเทศอีกด้วย

### การแก้ไขปัญหาเกษตรกรรม

นับตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เป็นต้นมาฐานะทางเศรษฐกิจของคนไทยได้ตกต่ำลง และมีคนยากจนเพิ่มขึ้น เป็นเหตุให้ปัญหาเกี่ยวกับการกู้ยืมของคนไทยในระบอบนั้นมีอยู่มากมาย เมื่อรัฐบาลคณะราษฎรเข้าบริหารประเทศแล้วปัญหานี้ก็ได้สร้างความลำบากใจให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นปัญหาที่ทำให้ประชาชนไทยขาดที่ดินในการทำมาหากิน เนื่องจากได้นำที่ดินที่มีอยู่ไปจำนองการกู้เงินแล้วไม่สามารถไถถอนที่ดินนั้นได้ทันกำหนดเวลาที่ทำสัญญาไว้กับนายทุน ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามเป้าหมายที่รัฐบาลคณะราษฎรตั้งไว้ เพราะที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของประเทศเกษตรกรรม เช่น ประเทศไทย และผูกพันกันอย่างมากกับผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่ถึงประมาณ ๘๐ % รัฐบาลจึงไม่สามารถจะละเลยต่อปัญหานี้ได้ และได้พยายามแก้ไขด้วยวิธีการต่าง ๆ หลายประการด้วยกัน เช่น การลดภาษีอากรบางอย่างให้ชาวนา การให้ความคุ้มครองทรัพย์สินที่ดินของชาวนาเพื่อไม่ให้นายทุนเงินกู้ยืมไปได้โดยสะดวก การควบคุมการเรียกเก็บดอกเบี้ยไม่ให้สูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด และการหางานให้คนว่างงานทำ เป็นต้น แต่การช่วยเหลือดังกล่าวของรัฐบาลได้ผลไม่เต็มที่นัก เพราะ

ภูวคลด ทรงประเสริฐ, "นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อชาวจีนในประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๐๐" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๑๕), หน้า ๓๒.

ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาใหญ่ที่ตกทอดสั่งสมมาเป็นเวลานาน โดยไม่เคยได้รับการเหลียวแลเอาใจใส่อย่างจริงจังจากรัฐบาลในอดีตกษัตริย์ใด ๆ มาก่อน

### การแก้ปัญหาอื่น ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ

นอกเหนือจากปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วปัญหาที่คณะราษฎรถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาที่เศรษฐกิจของประเทศตกอยู่ภายใต้การครอบงำของชาวตะวันตก และชาวจีนซึ่งผู้นำของไทยสมัยนั้นถือว่าเป็นความผิดพลาดของรัฐบาลในอดีต ที่ปล่อยให้ละเลยต่อปัญหานี้ตลอดมาจนกระทั่งชาวตะวันตกและชาวจีนสามารถครอบงำเศรษฐกิจของประเทศไว้ได้ ดังนั้นแทนที่รัฐบาลคณะราษฎรจะให้ชาวต่างประเทศเหล่านี้มีบทบาทอย่างมากในทางเศรษฐกิจตลอดไปดังเดิม รัฐบาลกลับเริ่มต้นที่จะทำลายบทบาทและอิทธิพลของบุคคลเหล่านี้ ขณะเดียวกันอิทธิพลจากการตกต่ำของภาวะการเงินของโลก (Great Depression) ซึ่งเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๒ และหนักลงไปอีกในปี พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้ทำให้สินค้าอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศมีราคาสูงขึ้นเรื่อย ๆ ตลอดมา ดังนั้นความรู้สึกถึงความสำคัญที่จะต้องพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศจึงเพิ่มมากขึ้น เพราะรัฐบาลคณะราษฎรตระหนักดีว่าอุตสาหกรรมมีความสำคัญต่อการที่จะสร้างชาติให้เจริญรุ่งเรือง การที่จะยึดเอาแต่การบริการอย่างเดียวเป็นเส้นชีวิตของประเทศนั้นย่อมไม่เป็นการมั่นคง และการส่งวัตถุดิบที่มีอยู่ไปขายต่างประเทศแล้วซื้อสินค้าสำเร็จรูปจากต่างประเทศกลับมานั้นเป็นสาเหตุให้เศรษฐกิจล่าหลัง<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> Richard J. Coughlin, The Chinese in Bangkok, p. 155.

<sup>๒</sup> ประวิตร อิศรางกูร ณ อยุธยา, รัฐบาลกับการพัฒนาอุตสาหกรรม (รายงานการศึกษาและคนควาของนักศึกษาวิชาพัฒนาการเศรษฐกิจรุ่นที่ ๔, ๒๕๑๒), หน้า ๓๕

รัฐบาลเริ่มส่งเสริมการอุตสาหกรรมด้วยการชักชวนให้เอกชนไทยซึ่งมีเงินทุนเพียงพอหันมาลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ และเพื่อให้เอกชนมีความพอใจที่จะกระทำกิจการเหล่านี้ รัฐบาลจึงได้ลงทุนจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทขึ้นมาเป็นตัวอย่างด้วยทุนของรัฐบาลเอง เช่น การตั้งโรงงานกระดาษที่จังหวัดกาญจนบุรี โรงงานปั่นด้ายและทอผ้าด้วยเครื่องจักรที่สี่แยกเกียกกาย โรงงานน้ำตาลทรายขาว ที่ลำปาง และต่อมารัฐบาลก็ได้พยายามที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับวงการธุรกิจการค้ามากขึ้น เนื่องจากความพยายามของรัฐบาลในการชักชวนให้คนไทยสนใจและนิยมประกอบธุรกิจการค้าและลงทุนทำอุตสาหกรรมต่าง ๆ ไม่ค่อยได้รับความสนใจจากประชาชน ด้วยเหตุที่คนไทยที่ได้รับการศึกษาส่วนมากยังคงสมัครใจที่จะรับราชการมากกว่าการสนใจที่จะทำธุรกิจการค้า

อย่างไรก็ตามได้ปรากฏว่าปัญหาเศรษฐกิจของประเทศซึ่งเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งที่รัฐบาลภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองต้องเผชิญ และหาทางแก้ไขอยู่ตลอดมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปลายปี พ.ศ. ๒๔๘๑ นี้ไม่บรรลุผลสำเร็จมากนักและยังคงเป็นปัญหาตกทอดมาสู่รัฐบาลชุดต่อมาอีก เพราะนอกจากอุปสรรคและปัญหาทางเศรษฐกิจโดยตรงแล้ว รัฐบาลที่ขึ้นปกครองประเทศไทยนี้ยังต้องประสบปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองอีกด้วย เพราะฉะนั้นในเวลาต่อมาไม่นานปัญหาทางเศรษฐกิจเหล่านี้จึงได้เข้าไปมีบทบาทในรัฐสภาเพื่อโค่นล้มรัฐบาล ดังเช่น การพิจารณาญัตติขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๗ อันเนื่องมาจากการที่สภาผู้แทนราษฎรต้องการจะควบคุมและพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลตั้งขึ้นในแต่ละปีให้รัดกุมยิ่งขึ้น จนกระทั่งในที่สุดพระยา

พลพลยุทธเสนาจัตตองนำคณะรัฐมนตรีลาออก เนื่องจากแพ้คะแนนเสียงในสภา  
ในปลายปี พ.ศ. ๒๔๘๑ และได้เปิดโอกาสให้พันเอก หลวงพิบูลสงครามได้ก้าว  
ขึ้นมาบริหารประเทศในปลายปี พ.ศ. ๒๔๘๑ นั้นเอง



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย