

บทที่ ๖

นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อปัญหาของชาวนา

ก่อนที่รัชกาลที่ ๕ จะปฏิรูปการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๓๕ นั้น ปัญหาของชาวนาไม่มีความซับซ้อนนัก นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อปัญหาของชาวนายังเป็นแบบที่เคยเป็นมา รัฐบาลไม่มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจการทำนามากนัก แต่นับตั้งแต่เศรษฐกิจการค้าชาวเฟื่องฟูขึ้น เริ่มตั้งแต่บริษัทชุกคลองแลคูนาสยาม ทำการชุกคลองรังสิตตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๓ และการจัดระบบการปกครองแบบกระทรวงสมัยใหม่ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ เป็นต้นมานั้น มีปัจจัยประกอบหลายประการที่ทำให้นโยบายเกี่ยวกับการเกษตรกรรมของรัฐบาลต้องขึ้นอยู่กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจการทำนาเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาของชาวนาในช่วงนี้มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนขึ้น และเมื่อถึงช่วงท้ายของรัชกาล คือ ตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. ๒๔๔๗ จนถึงรัชกาลที่ ๕ เป็นระยะที่เกิดความตกต่ำทางเศรษฐกิจการค้าชาว ประกอบกับความแปรปรวนทางธรรมชาติ ขณะเดียวกันที่รัฐบาลได้ปรับปรุงเกี่ยวกับภาษีอากร ยิ่งเป็นการทำให้ปัญหาของชาวนามีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น มีผลให้นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อปัญหาของชาวนาค่อย ๆ เปลี่ยนไปจากที่เคยเป็นมา

นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับปัญหาของชาวนา อาจแยกพิจารณาออกเป็น ๒ ประเภท คือ

- ก. นโยบายเฉพาะหน้า
- ข. นโยบายระยะยาว
- ก. นโยบายเฉพาะหน้า

๑. นโยบายบรรเทาความอดอยากและขาดแคลนพันธุ์ข้าว

ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ยังคงใช้นโยบายบรรเทาปัญหาความอดอยากของ
 ชาวนาในเวลาที่เกิดความแห้งแล้ง หรือภัยธรรมชาติต่าง ๆ อันมีผลให้เกิดทุพภิกขภัย
 ขึ้นในที่ต่าง ๆ ด้วยการแจกข้าวบริโภค เช่นเดียวกับที่เคยใช้ในรัชกาลก่อน ๆ แม้
 ว่าไม่สู้จะไ้ผลนักก็ตาม? นโยบายนี้ก็เป็นนโยบายที่ใ้มาใช้ตลอดรัชกาล แต่ในช่วง
 ปลายรัชกาล นโยบายแจกข้าวเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของชาวนาได้
 รับการปรับปรุงขึ้นบ้าง คือ แทนที่รัฐบาลจะแจกข้าวเพื่อการบริโภคเพียงอย่างเดีย
 วยที่เคยทำมา ปรากฏว่ารัฐบาลได้คำนึงถึงปัญหาที่สืบเนื่องจากการปัญหาทุพภิกขภัย
 ของชาวนาควย คือปัญหาการขาดแคลนพันธุ์ข้าวปลูก ดังจะเห็นได้จากเมื่อชาวนา
 ประสบการณ์ติดต่อกันตั้งแต่ ร.ศ. ๑๒๓ (พ.ศ. ๒๔๔๗) เป็นต้นมา จนชาวนา
 หลายแห่งประสบกับการขาดแคลนข้าวบริโภค และพันธุ์ข้าวที่จะปลูกในปีต่อมากวย

ดูรายละเอียดใน หจช, ร.๕ ม.๒.๒๕/๓, โฉวาทพระยาสุรศักดิ์มนตรี
 เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ให้ไว้แก่หลวงชานานุกูล นายร้อยตรีนายบัวและ
 ชุนโภชากร, ที่ ๓๓๑๔, ๑๑ กันยายน ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕), ลายพระหัตถ์กรมหมื่น
 ค่ำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ที่ ๕๗/๓๖๔๔, ๑๐ กันยายน ๑๑๑,
 สำเนาโทรเลขกรมหมื่นค่ำรงฯถึงพระยาสุรศักดิ์มนตรี ที่ ๖๖๕๕, รั้ววันที่ ๕ ธันวาคม
 ๑๑๑, หนังสือ เอนรี ม.โยนส์ ราชทูตอังกฤษ กราบทูลกรมหลวงเทเวศร์วัชรปรีการ
 เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ, ๗ กันยายน ๑๑๑, (พ.ศ. ๒๔๓๕), หจช, ร.๕
 ม. ๒.๒๕/๒, หนังสือพระยามนตรีสุริยวงศ์แทนสมุหพระกลาโหม กราบทูลกรมหมื่น
 สมนึกอมรพันธ์ราชเลขานุการ, ที่ ท. ๗๑/๓๐๘, ๑๑ กุมภาพันธ์ ๑๐๕ (พ.ศ. ๒๓๓๓),
 และ หจช, ร.๕ ม.๒.๑๕/๗๔, รายงานตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ ร.ศ. ๑๑๕
 ของกรมหมื่นค่ำรงราชานุภาพ ส่งมาถึงลายพระหัตถ์กรามบังคมทูลรัชกาลที่ ๕,
 ๗ ธันวาคม ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๓๕)

ทางราชการก็ใช้นโยบายแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยวิธีการแจกข้าวให้แก่ชาวนาทั่วโลก
 อีก แต่ในช่วงนั้นนอกจากจะแจกข้าวเปลือกเพื่อบริโภคแล้วยังแจกข้าวเปลือก เพื่อให้
 ชาวนาใช้เป็นพันธุ์ข้าวปลูกภายในการแจกข้าวเปลือกในระยะนี้ทางรัฐบาลก็ใช้นโยบาย
 ที่จะให้ชาวนาได้ปลูกข้าวด้วยพันธุ์ชาวนานี้คือ ควบการวางนโยบายในการแจก
 ข้าวแก่ชาวนาว่า ตั้งแต่ ร.ศ. ๑๒๕ เป็นต้นไป ทางกระทรวงเกษตรธิการและ
 เทศาภิบาลจะต้องซื้อพันธุ์ข้าว ทั้งข้าวหนักและข้าวเบาที่ชนะการประกวด (การ
 ประกวดพันธุ์ข้าวจะได้กล่าวถึงในเรื่องนโยบายระยะยาว) ใ้รางวัลที่ ๑ - ๓
 แจกให้แก่ชาวนาที่ไม่มีเมล็ดพันธุ์ข้าว ใ้ปลูกข้าวพันธุ์ที่ดีเป็นการคัดเลือกพันธุ์ไปในตัว^๑
 แต่ก็ไม่ไ้ผลดังที่คาดไว้ เพราะไม่สามารถแจกใ้ทั่วถึง เนื่องจากว่าชาวนาประสบ
 ปัญหาฝนแล้งทองหวานถึง ๒ - ๓ ครั้ง พันธุ์ข้าวจึงไม่พอ และเจ้าของพันธุ์ชาวนานี้
 ที่ชนะการประกวดต้องเอาพันธุ์ชาวนั้นบริโภค และขายกินเสียบ้างเพราะการทำนา
 ไม่ไ้ผล ทำให้ไม่มีข้าวพอที่จะขายใ้แก่ทางราชการใ้ตามกำหนด คือ ชนิดละ
 ครึ่งเกวียน^๒

๒. นโยบายแก้ปัญหาความแห้งแล้ง

ความแห้งแล้งเป็นปัญหาใหญ่สำหรับการทำนาของไทยมาโดยตลอด
 ซึ่งยากที่จะแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นในระดับรัฐบาลหรือระดับชาวนาเอง นโยบายของ
 รัฐบาลที่มีต่อปัญหานี้ คือ

^๑ หจข, ร.๖ กข.๑/๓, หนังสือพระยวงษาอนุประพันธ์ เสนาบดีกระทรวง
 เกษตรธิการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๖, ที่ ๑๓/๑๙๐๕, ๕ พฤษภาคม ๑๓๐
 (พ.ศ. ๒๔๕๔)

^๒ เรื่องเดียวกัน.

ก) การสร้างทำนบและการขุดขอมคลองส่งน้ำ

การแก้ปัญหาภาวะฝนแล้งด้วยการสร้างทำนบและขุดขอมคลองส่งน้ำเข้าทุ่งนา เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ใช้กันในหมู่บ้านทั่วไปมานานแล้ว สำหรับรัฐบาลได้อธิบายนโยบายที่ปฏิบัติกันมา แต่ครั้งรัชกาลก่อน ๆ แล้วว่า ในปีที่เกิดภาวะความแห้งแล้งอย่างรุนแรงนั้น ทางรัฐบาลจะส่งข้าราชการหรือขุนนางชั้นผู้ใหญ่จากกรุงเทพฯ เป็นแม่กองเกณฑ์ไพร่พลจากกรุงเทพฯ ไปร่วมกับผู้ว่าราชการเมือง และไพร่พลที่หัวเมืองเหล่านั้นเกณฑ์มา ทำการสร้างทำนบปิดกั้นลำคลองสายใหญ่ ๆ หรือแม่น้ำเพื่อเก็บกักน้ำไว้ให้พอตลอดฤดูทำนาในปีนั้น ๆ ดังไกล่ลวามาแล้ว

ส่วนในตำบลที่มีลำธารทางน้ำขนาดเล็ก ก็ให้ถือเป็นหน้าที่ตามกฎหมายปกครองท้องที่ให้อำเภอ กำนันจะต้องสำรวจร่องชาวนาในเขตนั้น ๆ มาสร้างทำนบปิด

ดูรายละเอียด, "เรื่องปิดเปิดน้ำมณฑลกรุงเก่า," เทศาภิบาล ๑, (๑ มิถุนายน ๑๒๕) : ๑๗๑ - ๑๗๒, หจช, ร.๕ กษ.๕.๓/๑, หนังสือเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ที่เกษตราธิบดี กราบขุดกรมขุนสมมติอมรินทร์ราชเลขาธุการ, ที่ ๑๐/๕๘๕, ๑๕ ตุลาคม ๑๐๘, สารตราเจ้าพระยาพลเทพา ถึงพระยาไชยวิจิตร ผู้รักษากรุงกรมการกรุงเก่า, พระยาวิเศษไชยชาญ ผู้ว่าราชการกรมการเมืองอ่างทอง, พระยาวิสุทธนิคมธรรมาคา ผู้ว่าราชการกรมการเมืองลพบุรี, ที่ ๕/๕๒๘, ๗/๕๒๘, ๘/๕๓๐, ๒๓ ตุลาคม ๑๐๘, หนังสือเจ้าพระยาบดินทร์ที่สมุหนายก กราบบังคับมณฑลรัชกาลที่ ๕, ที่ ๓๕, ๑๘ ตุลาคม ๑๐๘, และ หจช, ร.๕ กษ.๕.๓/๑๒, หนังสือพระยาประชาชีพบริบาล กราบบังคับมณฑลรัชกาลที่ ๕, ๒ กรกฎาคม ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕)

กั้นำไว้ให้มีให้เกิดการเสียหายแก่การทำนา^๑ ซึ่งมักเป็นการสร้างทำนบหรือการ
ขุดคลองส่งน้ำ เพื่อแก้ปัญหาความแห้งแล้งเฉพาะหน้าจากเงินและวัสดุ ที่ได้จาก
การเสียดสละของชาวนาเอง ส่วนแรงงานก็ได้จากบรรดาชาวนาในเขตนั้น ๆ ภายใต้
การนำของข้าราชการในท้องถิ่น เช่น อำเภอกำนัน บาง^๒ จากบุคคลที่เป็นที่เคารพ
ของท้องถิ่น เช่น พระภิกษุ เป็นต้น^๓

หลังจากที่รัฐบาลจัดตั้งเจ้าพระยารัตนบดินทร์ ที่สมุหนายก เป็นแม่กองทำ
ทำนบและขุดคลองส่งน้ำที่มณฑลกรุงเก่า เมื่อ ร.ศ. ๑๐๕ แล้ว นโยบายในการแก้
ปัญหาความแห้งแล้งเฉพาะหน้าด้วย การส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากกรุงเทพฯ ไปเป็น
แม่กองทำทำนบ และขุดคลองส่งน้ำในหัวเมืองก็เปลี่ยนไป ทั้งนี้ด้วยเหตุผล ๒ ประการ
คือ

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๕.๓/๑๒, หนังสือพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เสนาบดี
กระทรวงเกษตราธิการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ที่ ๕๖/๖๓๕๘, ๓๐ กันยายน
๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕)

^๒ หจข, ร.๕ กษ.๕.๓/๑๓, ลายพระหัตถ์กรมหลวงดำรงราชานุภาพ
กราบทูล พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นปราจิณกิติยศิริราชเลขานุการ ที่ ๕๖/๕๐๕
๑๕ เมษายน ๑๒๖, (พ.ศ. ๒๔๕๐), หจข, ร.๕ กษ.๕.๒/๓๖, ลายพระหัตถ์
กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบทูลกรมขุนสมมตอมรพันธุ์ ราชเลขานุการ,
ที่ $\frac{๑๑๖๕}{๑๕๑๕๒}$, ๑๘ มกราคม ๑๒๖, และ หจข, ร.๕ กษ.๕.๓/๒๔ หนังสือ
เจ้าพระยามรราชเสนาบดีกระทรวงนครบาล กราบทูลกรมขุนสมมตอมรพันธุ์ ราชเลขา-
นุกร, ที่ ๓๕๑/๖๕๖๐, ๒๐ ตุลาคม ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒)

^๓ หจข, ร.๕ กษ.๕.๒/๓๖, ลายพระหัตถ์กรมหลวงดำรงราชานุภาพ
กราบทูลกรมขุนสมมตอมรพันธุ์ ราชเลขานุการ, ที่ ๑๐๕๔/๑๐๕๘๐๓, ๒๕ มกราคม
๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔)

ประการแรก ไม่ได้ผลคู่กับความลำบากและค่าใช้จ่ายของรัฐบาลที่ต้องลงทุนไป^๑ เพราะการสร้างทำนบปิดกั้นคลองขนาดใหญ่ นั้น มักไม่สามารถทนต่อกระแส น้ำที่ไหลเชี่ยวได้ ปิดได้เพียง ๒ - ๓ วันก็พัง หรือปิดได้ก็ไม่ทำให้ระดับน้ำสูงพอจน ไหลเข้าทุ่งนาได้ บางครั้งก็มีสัตว์น้ำเจาะทำนบเป็นรูน้ำก็ไหลเจาะกว้างขึ้นเรื่อย ๆ จนพัง^๒ บางแห่งก็เกิดจากข้าราชการ ผู้มีหน้าที่ควบคุมสะพานไม่รอบคอบ^๓ ประการ ต่อมาคือ รัฐบาลได้จัดการปกครองระบบเทศาภิบาลในมณฑลนี้แล้วมีข้าราชการผู้ใหญ่ จากส่วนกลางไปประจำมณฑล และจัดตั้งข้าราชการภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิด ของข้าราชการผู้ใหญ่ที่ทำหน้าที่แทนรัฐบาล คือ ขาหลวงเทศาภิบาลอยู่โดยทั่วไปทุก หัวเมือง อำเภอ ทั้งมีกำนันผู้ใหญ่บ้านประจำท้องที่ทุกตำบลแล้ว การดำเนินการแก้ ปัญหา ความแห้งแล้งเฉพาะหน้าควยการสร้างทำนบ และขุดขอมคลองส่งน้ำควยแรง งานและวัสดุในท้องถิ่นในมณฑลเหล่านี้ น่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการที่ แต่งตั้งใหม่ ในระบบมณฑลเทศาภิบาลได้ เพื่อเป็นการประหยัดรายจ่ายของทาง

^๑"เรื่องปิดน้ำมณฑลกรุงเก่า" เทศาภิบาล, ๑(๑ มิถุนายน ๑๒๕) : ๑๕๖ - ๑๕๘, และ หจข, ร.๕ กษ.๕.๓/๑, หนังสือพระยาภาสกรวงศ์ กราบพูล พระเจ้านองยาเธอพระองค์เจ้าโสณบัณฑิตย ที่ $\frac{๒๖/๑๘๐๕}{๓๑๒๕๑๐}$, ๑ พฤศจิกายน ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔)

^๒หจข, ร.๕ กษ.๕.๓/๑๒, หนังสือพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ กราบบังคม พูลรัชกาลที่ ๕, ที่ ๕๖/๒๓๕๘, ๓๐ กันยายน ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕)

^๓เอกสารเดียวกัน, หนังสือพระยาประชาชีพวิบาล กราบบังคมพูล รัชกาลที่ ๕, ๒ กรกฎาคม ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕)

ราชการ^๑ ทำให้นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาขาดแคลนน้ำเปลี่ยนเป็น
 เลิกสร้างทำนบปิดคลองขนาดใหญ่ มาเป็นสร้างทำนบปิดลำราง และคลองขนาดเล็ก ๆ
 ที่ไหลลงสู่คลองใหญ่หรือแม่น้ำแทน แม้ว่าจะต้องสร้างทำนบมากกว่าเก่ามากมาย แต่
 เห็นว่าไฉนดีกว่า และไม่เป็นที่น่ายาก พอที่กำลังของชาวนาในท้องถิ่นจะดำเนินการ
 ได้เอง ภายใต้การควบคุมของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยมีกรมการอำเภอเป็นผู้แนะนำ
 ตรวจสอบ ทั้งควรเตรียมการไว้แต่เนิ่น ๆ อีกด้วย

ตามนโยบายสร้างทำนบและคลองส่งน้ำด้วยวิธีให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ
 ภายใต้การควบคุม ตรวจสอบของข้าราชการ ตั้งแต่ระดับอำเภอจนถึงระดับมณฑลนี้
 ได้ปฏิบัติครั้งแรกใน ร.ศ. ๑๒๑ ปรากฏว่าไฉนก็สามารถสร้างทำนบและขุดข้อม
 คลองส่งน้ำในหัวเมืองต่าง ๆ ในมณฑลกรุงเก่าให้สามารถเก็บกักน้ำไว้ใช้ทำนาจน
 ตลอดฤดูกาลที่เกิดฝนแล้งไฉนเป็นส่วนใหญ่ ทั้งยังประหยัดรายจ่ายของรัฐบาล ไม่ต้อง
 จัดสิ่งของและอาหารไปเลี้ยงข้าราชการที่เกณฑ์ไปจากกรุงเทพฯด้วย จึงถือเป็นแบบ
 อย่างในนโยบายการแก้ไขปัญหาความแห้งแล้งมาจนตลอดรัชกาล^๒

จะเห็นได้ว่า การสร้างทำนบ เพื่อเก็บกักน้ำในปีที่เกิดการขาดแคลนน้ำทำนา
 ไม่ว่าจะกระทำโดยรัฐบาลโดยตรง หรือจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็ตาม เป็นการแก้
 ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นการชั่วคราวเท่านั้น เพราะการสร้างทำนบโดยไม่มี ความแข็งแรง
 มั่นคง^๓ เนื่องจากวัสดุที่หาได้ง่าย ๆ ในท้องถิ่น เป็นสิ่งสำคัญทั้งขาดความรู้ในการ
 สร้าง ยิ่งในท้องที่บางแห่งชาวนายากจนมากไม่สามารถจะออกทุนทรัพย์ ซื้อหาวัสดุที่

^๑ "เรื่องปิดน้ำมณฑลกรุงเก่า," เทศาภิบาล, ๑(๑ มิถุนายน ๑๒๕)
 ๑๘๖ - ๑๘๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๘.

^๔ หจข, ๖๕ กษ.๘.๓/๑, หนังสือพระยาสุรศักดิ์มนตรีผู้บัญชาการทหารบก
 ถึงพระยามาสากรวงศ์ที่เกษตราธิบดี ที่ ๒๒, ๓ กันยายน ร.ศ. ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔)

แข็งแรง เช่น เสา และไม้กระดานไค้ ก็ต้องใช้แต่คินดม โดยมีไม้เล็ก ๆ น้อย ๆ ปักกันคินไว้เท่านั้น พอไม้ไหลแรงหน่อยท่านก็พัง^๑ ดังนั้นการรื้อบ้านเพื่อจุดประสงค์ดังกล่าวจึงต้องมีการสร้างกันทุกปี แทบทุกห้องที่ โดยชาวนาเองบ้าง โดยการเรียกร่องให้ทางราชการสร้างให้บ้าง^๒ แม้ท่านที่สร้างโดยรัฐบาลโดยตรงด้วยการตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากกรุงเทพฯ ไปเป็นแม่กองดำเนินการซึ่งถือเป็นนโยบายของรัฐบาลมานานนั้น ก็เป็นการสร้างที่ไม่คงทนถาวรใช้การไม่ไถ่ผลถึงที่หวังไว้เช่นกัน^๓

๒) การลดและยกเวนคานา

นโยบายการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีความเห็นอกเห็นใจในความล้มเหลวของการทำนาของชาวนาอีกวิธีหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลใช้มานานแล้วและใช้มาจนตลอดรัชกาลที่ ๕ คือ การลดคานา หรือยกเวนไม้เก็บคานาให้แก่ชาวนาผู้ได้รับความเสียหาย โดยมีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเก็บเงินคานา

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๕.๓/๑๒, รายงานตรวจการทำนบของหลวงพิพิธภูมิ-พิจารณา ถึงพระยาศรีสุนทรโวหาร ปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตราธิการ, ที่ ๑ ๒๕ สิงหาคม ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕)

^๒ หจข, ร.๕ กษ.๕.๓/๑, ประกาศปิดทำนบคลองนครเนื่องเขต, คลองแยก พระยาสี่ราชเคโซ แลคลองแยกไปจกคลองบางน้ำเปรี้ยว, ๒๑ พฤศจิกายน ๑๐๕ (พ.ศ. ๒๔๓๓) และ ประกาศปิดคลองนครเนื่องเขตและคลองแยกนครเนื่องเขต แขวงเมืองฉะเชิงเทรา, ๔ กันยายน ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔)

^๓ หจข, ร.๕ กษ.๕.๓/๑, หนังสือพระยาภาสกรวงศ์ที่เกษตราธิบดี กราบทูลพระเจ้าอนงยาเธอพระองค์เจ้าโสณบัณฑิตย์, ที่ ๒๒/๑๔๐๔, ๑๗ พฤศจิกายน ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔)

ร.ศ. ๑๑๘ ว่า ชนวนาฟางลอยที่ไถ่ได้รับความเสียหายมากกว่า ๑ ใน ๓ ส่วนของที่ทำ
ทั้งหมด ที่ไม่คิดค่าขนานและร้องขอลดค่าขนานตามที่เจ้าพนักงานกำหนดให้
สำหรับนาคูโค่นั้น เมื่อได้รับความเสียหาย จะทรงพิจารณาและทรงลดหย่อนให้แก่
เพียงใด จะทรงพิจารณาประกาศเป็นครั้งคราวไป^๑ นโยบายที่ลดค่าขนาน หรือยกค่า
ขนานให้แก่ชาวนาผู้ได้รับความเสียหายนี้ พบในบริเวณที่ทำนาคูโค เช่น มณฑลกรุงเก่า
ว่า ทางรัฐบาลได้ใช้นโยบายนี้กับชาวนาคูโคบริเวณนี้มาก ปรากฏว่าทางรัฐบาลเก็บ
ค่าขนานไม่ได้เป็นจำนวนเงินมากมายในจำนวนเนื้อที่ไม่น้อย^๒

^๑"ประกาศแก้ออความในประกาศการเดินรังวัดเก็บเงินทางเข้าคานา
จำนวนศก ๑๑๘ ซึ่งลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๑๑๘," ราชกิจจานุเบกษา, ๑๖(๔ กุมภาพันธ์
๑๑๘) : ๒๓๒ - ๒๓๓, และ หจข, ร.๕ กษ.๓.๒/๓๑, ปีก ๒ พระราชบัญญัติเก็บ
เงินคานา ร.ศ. ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๓)

^๒หจข, ร.๕ กษ.๓.๒/๓๓, หนังสือพระยาตรีศเทพ ปลัดทูลฉลอง
กระทรวงมหาดไทย กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๒ มกราคม ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๔๕)
ลายพระหัตถ์กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช,
๒๖ ตุลาคม ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๔๕๐), ลายพระหัตถ์กรมหลวงดำรง กราบบังคมทูล
รัชกาลที่ ๕, ๒ กันยายน ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑), และลายพระหัตถ์กรมหลวงดำรง
กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๒๔ สิงหาคม ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒)

ดังนั้นทั้งพระเจ้าแผ่นดิน ข้าราชการ และชาวนา จึงถือว่า การประกอบพระราชพิธีพืชมงคล เป็นพระราชภาระกิจของพระมหากษัตริย์ ที่จะต้องทรงประกอบพระราชพิธีเมื่อเกิดภาวะฝนแล้ง ซึ่งนอกจากจะเป็นการให้ความหวังแก่ชาวนาว่า ฝนจะตกลงมาในไม่ช้า จะได้เกิดกำลังใจในการประกอบอาชีพแล้ว ยังเท่ากับเป็นนโยบายแก้ปัญหาเฉพาะหน้าทางจิตใจให้แก่ชาวนาค้วย ดังที่รัชกาลที่ ๕ ทรงพระราชนิพนธ์ไว้ว่า "ถ้าฝนแล้งในปีใด ราษฎรทั้งปวงก็บ่นหาว่า เมื่อใดจะตั้งการพระราชพิธี เจ้านายและเสนาบดีผู้ใหญ่ แท้ก่อน ๆ ก็พอใจเป็นชुरะ กราบทูลตักเตือนให้ตั้งการพระราชพิธีอยู่เนือง ๆ แต่ปรกตินั้นพระเจ้าแผ่นดิน ทรงฟังรายงานน้ำฝน ต้นข้าวเสมอ เมื่อทรงเห็นว่า ฝนไม่ปรกติตามฤดูกาล สมควรจะตั้งพระราชพิธี ก็โปรดให้ตั้งพระราชพิธี ไม่ทันมีผู้กราบทูลตักเตือนหรือร้องหาขึ้นโดยมาก การพระราชพิธีพืชมงคลของราษฎรชาวนามักจะคอยสังเกตุว่า ถ้าตั้งพระราชพิธีฝนมีน้ำบริบูรณ์เป็นที่อุ้นใจ โจรกันไปไม่ใคร่จับ ถ้าฝนซัดซอกก็มักจะบ่นหนักอกหนักใจไม่ค่อยสบายไป พระราชพิธีพืชมงคล จึงเป็นเครื่องประคองใจของราษฎรให้เป็นที่ยื่นขมยินดี มีความนิยมอยู่โดยมาก จึงเป็นพระราชพิธีที่ยั่งยืนมาค้วยประการฉะนี้"^๑

การประกอบพระราชพิธีพืชมงคล หรือพิธีฝน หรือพิธีขอฝนนี้ได้เป็นนโยบายที่จะแก้ปัญหาความแห้งแล้งเฉพาะหน้าที่ถือปฏิบัติมาทั้งในระดับรัฐบาลและหัวเมืองมาตลอดรัชกาล^๒ นับว่าเป็นนโยบายแก้ปัญหาเฉพาะหน้าทางจิตใจที่มีผลในทางบำรุงขวัญให้แก่ชาวนามาตลอดรัชกาลที่ ๕ แนวนี้จะดูไร เหตุผลสำหรับความดีของคนเรานี้ตาม

^๑ เรื่องเกี้ยวกัน, หน้า ๕๗๖ - ๕๗๗.

^๒ เช่น รัชกาลที่ ๕ ทรงเป็นประธานในการประกอบพิธีพืชมงคลที่พระราชวังบวร เมื่อ ร.ศ. ๑๑๘ อยู่ถึง ๓ วัน และชาหลวงเทศาภิบาลนครราชสีมาได้แนะนำให้ทำนั้น ผู้ใหญ่บ้าน ชักชวนชาวนาประกอบพิธีขอฝน เมื่อเกิดการแห้งแล้งอย่างหนักในปี ร.ศ. ๑๒๔, ที่มา : "พระราชพิธีฝน" ราชกิจจานุเบกษา, ๑๖ (๒๗ สิงหาคม ๑๑๘) : ๒๘๑ และ หจช, ร.๕ ม.๒.๑๔/๑๖, รายงานพระยากำแพงสงครามสมบัติ ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครราชสีมา กราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ, ๑ กันยายน ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘)

๓. นโยบายแก้ปัญหาการรมสีหินที่ถ้ำ

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติที่ถ้ำ ร.ศ. ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔) ซึ่งเป็นระยะ
 เริ่มต้นของการขุดคลอง แสงหาที่ถ้ำ กับพระราชบัญญัติลักษณะถ้ำนา ร.ศ. ๑๑๓
 (พ.ศ. ๒๔๓๖) ซึ่งห่างกันประมาณ ๓ ปีเท่านั้น จะเห็นความเปลี่ยนแปลงอันแสดง
 ให้เห็นแนวโน้มนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับที่ถ้ำว่าเปลี่ยนไปอย่างเห็นได้ชัด คือ
 พระราชบัญญัติที่ถ้ำ ร.ศ. ๑๑๐ กล่าวถึงการขุดทางตามที่ถ้ำว่า ผู้ขอขุดทางจะต้อง
 มีหลักเขตที่ถ้ำ เป็นเสาไม้แกนยาว ๑ วา ใหญ่ ๖ นิ้ว บัดที่มุมทั้ง ๔ ใหญ่ชนกัน ๓
 สอดยึดปลายไม้กระดานยาว ๑ สอด กว้าง ๑ คืบ เชื้อไม้รายละเอียดยกเอกสารโฉมที่
 ที่จดทะเบียนไว้ให้เจ้าพนักงานตรวจใจทุกเวลา^๑ ทั้งนี้เพื่อความเรียบร้อยและ
 สะดวกในการเก็บผลประโยชน์ของทางราชการ ส่วนในพระราชบัญญัติลักษณะถ้ำนา
 ร.ศ. ๑๑๓ เริ่มเห็นความสำคัญของหลักเขตถ้ำกล่าวเพื่อกันและแก้ปัญหาที่ถ้ำ
 โดยเฉพาะ คอยการตราไว้ในพระราชบัญญัติว่า เมื่อเกิดการพิพาทเรื่องที่ดินถึงต่อ
 ฟ้องร้องกัน ศาลจะถือเอาวัน เดือน ปี ของโฉมที่มีหลักเขตถ้ำถ้ำ และโฉมที่
 เป็นไว้กับทางราชการ เท่านั้น เป็นหลักในการพิจารณา^๒ แสดงว่าปัญหาการพิพาทเรื่อง
 ที่ถ้ำเริ่มมีมากขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงเวลา ๓ ปีที่ผ่านมานี้ จนเป็นแรงผลักดันให้รัฐ
 บาลเริ่มตระหนักในความจำเป็นที่จะต้องวางมาตรการแก้ไขและป้องกันปัญหานี้ขึ้น
 เพราะการที่จะเน้นเรื่องการจัดเก็บผลประโยชน์จากที่ถ้ำ เช่นนี้เองอย่างเดียว ขณะที่
 ชาวนาเกิดคิดว่าตนแท้จริงที่ถ้ำกับทุกกลุ่มยอมไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้

ขณะที่รัฐบาลส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในการขุดคลอง เพื่อรับกับ
 โครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบใหม่ ปัญหาวิวาทเรื่องที่ดินระหว่างชาวบ้านก็เกิดขึ้น
 อย่างมาก และมีความสับสนกันยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเขตสัมปทานของบริษัทขุด
 คลอง แลภูาสยามและบริเวณใกล้เคียง จนเกินความสามารถที่ศาลกระทรวงยุติธรรม
 จะพิจารณาพิพากษาได้เสีย ทำให้เกิดความกังวาล เป็นที่ลำบากแก่ชาวบ้าน และเสียผล
 ประโยชน์ของชาวบ้านตลอดจนผลประโยชน์ของรัฐบาลมากขึ้นทุกที โดยเฉพาะเมื่อ

^๑ พจน. ร.๕, กษ.๕.๑/๓, พระราชบัญญัติที่ถ้ำ ร.ศ. ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔)

^๒ พจน. ร.๕, ก.๕.๓.๒/๑๐, ร่างพระราชบัญญัติลักษณะถ้ำนา ร.ศ. ๑๑๓

ไต่รับฎีกาของผู้มีบรรดาศักดิ์และชวานา ๑,๕๔๑ คน นำโดยหลวงวาทีบุตรเทศ
 กลาวโหมบริษัทชุกคลองแลคูนาสยาม และชวานาอีกพวกหนึ่งก็ร้องกล่าวโทษฝ่ายขึ้น
 ฎีกาว่าแย่งชิงที่นาของตน รัฐบาลในสมัยเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี เป็นเสนาบดี
 กระทรวงเกษตรพณิชการ จึงตัดสินใจที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยวิธีการต่าง ๆ
 เช่น ตั้งกรรมการพิเศษชำระความเรื่องนาในหมู่คลองบริษัท ชุกคลองแลคูนาสยาม
 ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ร.ศ. ๑๑๔^๑ (พ.ศ. ๒๔๓๘) การแก้ไขระเบียบการออก
 ตราจองให้รัศมุกวายนการหาแผนที่ที่ดินอย่างละเอียดในการออกโฉนดแล้วให้ผู้
 ราชการเมืองประทับตราหลังโฉนดอีกดวงหนึ่ง เพื่อให้ผู้วราชการจังหวัดมีส่วนรับ
 ผิดชอบในการออกโฉนดควย ทั้งต้องลงทะเบียนโฉนดทุกรายในบัญชีที่จังหวัด มณฑล
 และกระทรวงเกษตรพณิชการ^๒ รวมทั้งการตั้งโรงเรียนแผนที่ขึ้นเพื่อฝึกฝนเจ้าหน้าที่
 หาแผนที่เพื่อทำโฉนดให้มีความถูกต้องมากที่สุดควย^๓ ฯลฯ

คณะกรรมการที่ทางรัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เรื่องที่ดินครั้งนี้
 ประกอบด้วย พระยาวรเศรษฐ์คักกาฐ พระยาอินทราธิบดีสีหราชรองเมือง

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๓.๓/๑๓, ประกาศเพิ่มเติมอำนาจกรรมการตัดสินการ
 นา, ๗ พฤษภาคม ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๓๘), และ หจข, ร.๕ กษ.๓.๓/๑๒, ประกาศ
 ขยายอำนาจกรรมการพิเศษชำระความวิวาทเรื่องนาในหมู่คลองบริษัทชุกคลองสยาม,
 ๒๒ กันยายน ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๓๘).

^๒ พวงเพชร สุรัตน์กุล, "เปรียบเทียบผลงานของเสนาบดีกระทรวง
 เกษตรธิการา" หน้า ๓๒ - ๓๓

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔.

พระวิภาควรรณ พระยาประชาชีพวิบาล และหลวงสุนทรโกษา^๑ ในระยะนั้น "คณะกรรมการพิเศษชำระความวิวาทเรื่องนาในหมู่คลองบริษัทชุกคลองสยาม" มีอำนาจเพียงพิจารณาคดีเกี่ยวกับที่นาในเขตทุ่งแสนแสบและเขตคลองบริษัทเท่านั้น^๒ ไม่มีอำนาจในการพิจารณาคดีความเกี่ยวกับที่นานอกเขตดังกล่าวได้ แต่คดีวิวาทเรื่องที่ดินมีมากและอยู่ในบริเวณกว้างขวางเกินเขตรับผิดชอบของคณะกรรมการชุกนี้ ทำให้คดีที่เกิดขึ้นนอกเขตรับผิดชอบของคณะกรรมการ ต้องไปขึ้นกับศาลกระทรวงยุติธรรม ยิ่งทำให้มีคดีกั่งค้างยิ่งขึ้น เพราะเมื่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจการค้าเจริญขึ้นเท่าใด คดีเกี่ยวกับที่นาก็มีมากขึ้นและซับซ้อนยากแก่การพิจารณามากขึ้นเท่านั้น ทำให้รัฐบาลเห็นว่าจำเป็นต้องขยายอำนาจของคณะกรรมการชุกนี้ ให้มีอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับที่นาในบริเวณกว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าเดิม เพื่อแก้ปัญหาคดีวิวาทเรื่องที่ดินซึ่งกำลังเกิดขึ้นชุกชุมโดยเร็ว เพื่อชวานาคูคี่จะได้มีเวลาประกอบอาชีพ เป็นกำลังแก่ตัวเองและบ้านเมืองต่อไป ด้วยการขยายบริเวณให้อำนาจพิจารณาคดีของคณะกรรมการครอบคลุมถึง ๓ มณฑล คือ มณฑลกรุงเทพฯ มณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลปราจีนบุรี ให้คณะกรรมการรับพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับที่นาใน ๓ มณฑลนี้ ที่ยังไม่ได้ฟ้องต่อศาลกระทรวงยุติธรรม ทั้งยังห้ามศาลกระทรวงยุติธรรมรับฟ้องคดีความเกี่ยวกับที่ดินใน ๓ มณฑลนั้นนับตั้งแต่ได้ประกาศขยายอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นต้น^๓ แต่ปัญหาการวิวาทเรื่องที่ดินในบริเวณเขตสัมปทานของบริษัทชุกคลองฯ และบริเวณ

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๓.๒/๑๓, ประกาศเพิ่มอำนาจกรรมการตัดสินการนา, ๗ พฤษภาคม ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๓๕)

^๒ เอกสารเดียวกัน, ประกาศขยายอำนาจกรรมการพิเศษชำระความวิวาทเรื่องที่ดิน, ๒๒ กันยายน ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๓๕)

^๓ เรื่องเดียวกัน.

ไกลเคียงก็หาได้สงบลงไม่ เพราะคดีดังกล่าวมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมากขึ้นดังได้กล่าวแล้วในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน ยิ่งในระยะเวลาที่กระทรวงเกษตรพาณิชย์การถูกยุบไปพร้อมกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินั้น คดีเกี่ยวกับที่นายังมีมากและรุนแรงยิ่งขึ้น จนรัฐบาลเห็นว่าเกินความสามารถของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะแก้ไขได้ จึงตัดสินใจตั้งกระทรวงเกษตรราชการขึ้นใหม่ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๒ เพื่อหาทางแก้ปัญหาวิวาทที่ดินระหว่างชาวนาไทรหวกเร็วโดยเฉพาะ^๑ จากนั้นกระทรวงเกษตรราชการภายใต้การบริหารของเจ้าพระยาเทเวศรวงศ์วิวัฒน์ เสนาบดีคนใหม่ จึงได้ยุบ "คณะกรรมการพิเศษชำระความวิวาทเรื่องนาในหมู่คลองบริษัทชุกคลองสยาม" แล้วตั้งข้าหลวงขึ้นทำหน้าที่แก้ปัญหาเหล่านี้ใหม่ เรียกว่า "ข้าหลวงพิเศษจัดการที่นาในตำบลทุ่งหลวงแลคลองประเวศบุรีรัมย์" เมื่อ ร.ศ. ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒) มีพระยามหาโยธา ข้าหลวงกระทรวงเกษตรราชการ และหลวงเมธีนฤปการ ข้าหลวงกระทรวงยุติธรรม เป็นข้าหลวงพิเศษ มีหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีวิวาทเกี่ยวกับที่นาในตำบลทุ่งหลวง ในเขตสัมปทานของบริษัทและคลองประเวศบุรีรัมย์ รวมทั้งคลองแยกควย ทั้งให้มีอำนาจออกตราจองให้แก่ชาวนาในที่นาที่ไม่มีคดีวิวาทในบริเวณดังกล่าวควย เพื่อให้การแก้ไขปัญหาวิวาทเรื่องที่ดิน ซึ่งกำลังเป็นเสมือน "หนามยอกอก" ของรัฐบาลขณะนั้นให้เป็นไปได้โดยเร็วขึ้น รัฐบาลจึงให้ข้าหลวงพิเศษฯ ชุดนี้มีอำนาจเทียบเท่าศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์เลยทีเดียว เมื่อชาวนาคูกรณี

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๒/๑, พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ ๕ ถึงพระยาเทเวศรวงศ์วิวัฒน์ ที่ ๑/๕๘๖, ๒ กันยายน ๑๑๘, (พ.ศ. ๒๔๔๒) และ หจข, ร.๕ กษ.๔.๔/๑๐, ลายพระหัตถ์กรมหมื่นมเหศวรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๒๗ มีนาคม ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๓)

ไม่พอใจคำตัดสินของคณะข้าหลวงพิเศษ ก็ไต่ทูลเกล้าถวายฎีกาโต้เลยทีเดียว^๑

ทั้งไต่ทูลเกล้าถวายในสมัยเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเป็นเสนาบดีกระทรวง
เกษตรพณิชการ (พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๓๘) เป็นระยะเริ่มปัญหาวิวาทเกี่ยวกับที่ดินชุกชุม
และซับซ้อนยิ่งขึ้น ตลอดจนถึงระยะที่กระทรวงเกษตรพณิชการถูกยุบรวมกับกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติ (พ.ศ. ๒๔๓๘ - ๒๔๔๒) จนรัฐบาลตั้งกระทรวงเกษตรราชการขึ้น
ใหม่ ดังนั้นนโยบายของกระทรวงเกษตรราชการยุคนี้จึงเป็นนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาวิวาท
ที่ดินเป็นประการสำคัญ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและระยะยาว
ไปพร้อมกัน

ในปีที่สถาปนากระทรวงเกษตรราชการขึ้นใหม่เมื่อ ร.ศ. ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒)
นั้น พระยาพระราชชีพริบาลก็ได้เสนอให้รัฐบาลริบคำเนิการแก้ไขปัญหาที่ดินด้วยการ
ปรับปรุงวิธีการออกโฉนดและการทำทะเบียนที่ดินให้ดีขึ้นกว่าเดิมที่เคยเป็นมา เพราะ
สิ่งนั้นนอกจากจะเป็นการแก้ไขการออกโฉนดซ้ำซ้อนกันอันเป็นต้นเหตุหนึ่งของการวิวาท
เรื่องที่ดินแล้ว ยังเป็นประโยชน์แก่ชาวนาที่จะใช้โฉนดที่ดินซึ่งมีราคาสูงขึ้นทุกวัน
เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินมาลงทุนได้อีกด้วย นับว่าเป็นผลดีทั้งชาวนาและรัฐบาล^๒
ในเวลาไล่เลี่ยกันนั้น นายรีเวท คาร์แนค (Revett Carnac) ที่ปรึกษากระทรวง
พระคลังมหาสมบัติ ได้เสนอว่างานของกระทรวงเกษตรราชการที่ได้สถาปนาขึ้นใหม่ยัง
ไม่สนองพระราชประสงค์ของรัชกาลที่ ๕ ที่ว่าให้ริบคำเนิการแก้ปัญหาวิวาทเรื่อง
นา นายรีเวท คาร์แนค เห็นว่า รัฐบาลควรตั้งหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่จัดระบบที่ดินและ

^๑ "ประกาศตั้งข้าหลวงพิเศษจัดการที่นา ในตำบลทุ่งหลวงแลคลองประเวศ
บุรีรัมย์," ราชกิจจานุเบกษา, ๑๖ (๒๘ ตุลาคม ๑๑๘) : ๔๔๘ - ๔๕๐.

^๒ หจช, ร.๕ กษ.๑/๔, หนังสือพระยาพระราชชีพริบาล กราบบังคมทูล
รัชกาลที่ ๕, ๒๗ ตุลาคม ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒)

ศึราค่างายที่คืนโดยตรงขึ้นโดยเร็ว เช่น ที่จัดขึ้นในพม่าและอินโดนีเซีย ทั้งควรมี
เจ้าพนักงานผู้ชำนาญงานค่านนี้โดยเฉพาะเป็นผู้ช่วยจัดการให้^๑

จากเหตุผลในการตั้งกระทรวงเกษตรธิการขึ้นใหม่ และข้อเสนอที่มีเหตุ
ผลน่าเชื่อถือของข้าราชการไทย คือ พระยาประชาติพิภพวิบาล และข้าราชการต่าง
ประเทศ คือ นายรีเวท คาร์แนค ดังกล่าว ทำให้เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์เสนอ
ขอตั้งกรมทะเบียนที่ดินในกระทรวงเกษตรธิการ เพื่อที่จะให้จัดการระบบการออก
โฉนดและระบบทะเบียนที่ดินให้เป็นระเบียบ แก้ปัญหาที่กำลังยุ่งอยู่โดยขอตัว
นายคัมปลิว เอ เกรแฮม เจ้ากรมสรรพากรใน มาเป็นเจ้ากรมทะเบียนที่ดินคนแรก^๒
ขณะเดียวกันรัฐบาลก็หาวิธีที่จะแก้ปัญหาวินิจฉัยเรื่องที่ดินทั้งเฉพาะหน้าและระยะยาว
ควยกำรตั้งคณะกรรมการวางแผนออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ขึ้น ประกอบด้วย เจ้าพระยา
เทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ เป็นประธาน พระเจ้าน้องยาเชอ
กรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ พระเจ้าน้องยาเชอกรมหลวงดำรงราชานุภาพ พระเจ้า
น้องยาเชอกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย พระยาศรีสทเทพลัทธิคุณดลอง กระทรวงมหาด
ไทย และ นายรีเวท คาร์แนค ที่ปรึกษากระทรวงการคลัง ร่วมกันเป็นกรรมการ^๓
คณะกรรมการวางแผนออกโฉนดที่ดินไ้ร่างพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐

^๑ หจช, ร.๕ กษ.๔.๔/๑๐, ฉายพระหัตถ์กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดี
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๒๗ มีนาคม ๑๑๕ (พ.ศ.๒๔๔๓)

^๒ หจช, ร.๕ กษ.๔/๖, หนังสือพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เสนาบดี
กระทรวงเกษตรธิการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๑๕ กุมภาพันธ์ ๑๒๐ (พ.ศ.๒๔๔๔)

^๓ ประสิทธิ์ แก้วสิงห์, "การปรับปรุงการเกษตรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. ๒๔๓๕- ๒๔๕๓," หน้า ๖๕.

ขึ้นเสนอที่ประชุมเสนาบดี และได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ร.ศ. ๑๒๐^๑ เรียกว่า "พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๐" นับว่าเป็นพระราชบัญญัติที่แสดงเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่จะจัดการแก้ปัญหาที่ดินทั้งปัญหาเฉพาะหน้า และเป็นนโยบายระยะยาวในการจัดการเกี่ยวกับที่ดินที่ทันสมัยเป็นครั้งแรก ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็น "ต้นแบบ" ของพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๗ และฉบับต่อ ๆ มา จนถึงปัจจุบัน^๒

ระยะแรกที่รัฐบาลตัดสินใจแก้ปัญหาที่ดินด้วยการออกประกาศพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ นั้น มีข้อจำกัดที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจะดำเนินการจัดระบบการออกหลักฐานกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้พร้อมกันทั่วประเทศ เพราะขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้พอจะจัดการตามพระราชบัญญัติใหม่นี้ได้ จึงต้องใช้วิธีเลือกบริเวณที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อทดลองออกโฉนดตามวิธีการใหม่นี้ดูเสียก่อน เมื่อคำนึงถึงสภาพการณ์ในขณะนั้นแล้วเห็นว่า ควรจะทดลองออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ บริเวณมณฑลกรุงเทพฯ เป็นที่สุด เพราะเป็นบริเวณที่ที่ดินมีราคาสูงขึ้นทุกวัน และเป็นบริเวณที่เกิดคดีวิวาทแย่งที่ดินกันมากที่สุดด้วย แต่ก็คิดซัดที่ว่า การออกโฉนดที่ดินแบบใหม่นี้ต้องใช้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรวมด้วยเป็นจำนวนมาก ซึ่งมณฑลกรุงเทพฯ ยังไม่พร้อมในเรื่องนี้ เพราะยังไม่ได้จัดระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลได้เรียบร้อย สิ่งที่เป็นอุปสรรคแก่การออกโฉนดแบบใหม่ในมณฑลกรุงเทพฯ ขณะนั้นคือระบบแผนที่ยังใช้ไม่ได้ เพราะในแผนที่มณฑลกรุงเทพฯ ของทางราชการเองยังเรียก

^๑"ประกาศออกโฉนดที่ดิน" ราชกิจจานุเบกษา, ๑๘(๒๒ กันยายน ๑๒๘)

: ๓๗๐ - ๓๗๒.

^๒ประสิทธิ์ แก้วสิงห์, "การปรับปรุงการเกษตรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๓" หน้า ๖๕.

ชื่อกำนันเป็นชื่อตำบลอยู่อีกมาก มีได้เรียกชื่อตำบลที่แท้จริง เมื่อเปลี่ยนตัวกำนันชื่อตำบลก็เปลี่ยนตามไปควย ทำให้ขาดความแน่นอนในระบบแผนที่ จึงเห็นกันว่ามณฑลกรุงเทพฯ ยังไม่พร้อมที่จะจัดการทดลองออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ได้ ขณะเดียวกันรัฐบาลก็เห็นว่ามณฑลกรุงเทพฯ ได้จัดระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลเรียบร้อยแล้ว การเรียกชื่อตำบลต่าง ๆ ไม่มีปัญหาเช่นมณฑลกรุงเทพฯ จึงได้ตัดสินใจทดลองออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ที่มณฑลกรุงเทพฯ บริเวณระหว่างแควอ่างทองกับแควกรุงเก่า ตั้งแต่แยกบางไทรไปจนถึงคลองตะเคียน เพราะเห็นว่าภูมิประเทศมีลักษณะคล้ายเกาะไม่คายเกี่ยวกับใคร และใกล้กรุงเทพฯ ข้าราชการผู้ใหญ่จากกรุงเทพฯสามารถไปตรวจงานได้สะดวก^๑

การทดลองออกโฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ ซึ่งเริ่มขึ้นที่มณฑลกรุงเทพฯ โดยมีพระยาประจักษ์พริบาลเป็นข้าหลวงพิเศษจัดการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่เป็นคนแรก ตั้งที่ทำการหอทะเบียนที่สภาคารราชประยูรในพระราชวังบางปะอินเป็นแห่งแรก เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) ซึ่งรัชกาลที่ ๕ ทรงพอพระทัยในผลงานการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ครั้งนี้มาก^๒ และได้ขยายงานการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ไปยังมณฑลกรุงเทพฯ หลังจากทีรัฐบาลยอมให้กระทรวงเกษตรธิการตั้งกรมทะเบียนที่ดินตามที่ขอพระบรมราชานุญาตไว้เมื่อก่อน พร้อมกันนั้นก็ได้ตั้งหอทะเบียนที่ดินสำหรับมณฑลกรุงเทพฯ ขึ้นด้วย เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๑๒๑

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๔.๔/๑๐, ความเห็นเรื่องจัดการออกตราจองที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐, และ "ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเทพฯ," ราชกิจจานุเบกษา, ๑๘(๑๕ พฤษภาคม ๑๒๐) : ๘๘ - ๘๑.

^๒ ประสิทธิ์ แก้วสิงห์, "การปรับปรุงการเกษตรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๓," หน้า ๗๑ - ๗๒.

(พ.ศ. ๒๔๔๕) อีก ๖ ปี ต่อจากนั้นช่างงานของการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ ซึ่งได้
รับการแก้ไขปรับปรุงใหม่มีความรวดเร็วขึ้นอีกหลายครั้งก็ครอบคลุมพื้นที่หัวเมืองต่าง ๆ
ถึง ๕ แห่ง คือ นครชัยศรี ชลบุรี ฉะเชิงเทรา พิษณุโลก พิจัย อุตรดิตถ์
สุพรรณบุรี ปราจีนบุรี ลพบุรี และอ่างทอง^๑

แต่การออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐
และการแก้ไขในเวลาต่อ ๆ มา ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินได้อย่างสิ้น
เชิง ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น จากความผิดพลาดในหลักการที่
ให้ประกาศการออกโฉนดในราชกิจจานุเบกษาล่วงหน้า ๑ เดือนนั้น ชาวนาทั่วไปมัก
ไม่ค่อยรู้เรื่อง เพราะชาวนาส่วนใหญ่ไม่เคยอ่านราชกิจจานุเบกษา นายเกรแฮม
เจ้ากรมทะเบียนที่ดินได้ชี้ให้แก้ไขข้อบกพร่องนี้ด้วยการปิดประกาศ ให้ชาวนาและ
ประชาชนทั่วไปได้ทราบเกี่ยวกับการดำเนินการออกโฉนดแบบใหม่ของรัฐบาลในที่
ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เริ่มตั้งแต่ให้ปิดประกาศที่กระทรวงนครบาล ที่ทำการมณฑล
ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการอำเภอ ตำบลทุกตำบล ทั้งให้ปิดประกาศไว้ยังที่ใกล้
เคียงที่ ๆ จะทำโฉนดด้วย และให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันภาษาไทยทุกฉบับ
อย่างน้อยไม่ต่ำกว่า ๒ เดือน ก่อนจะเปิดทำโฉนดแบบใหม่ ณ ที่ใด ๆ^๒ นอกจากนี้
การออกโฉนดแบบใหม่ต้องใช้เวลานาน เพราะมีขั้นตอนในการดำเนินการละเอียด
รอบคอบ ทำให้ไม่สามารถออกโฉนดได้ทันกับการขยายตัวของที่ดินที่ใช้นานา ซึ่งขยาย
ตัวรวดเร็วมาก^๓ ยิ่งกว่านั้นการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ในมณฑลกรุงเก่าต้องใช้เงิน

^๑ เรื่องเดียวกัน, ๗๒.

^๒ เรื่องเดียวกัน, ๗๔.

^๓ หจข, ร.๕ กษ.๔.๔/๑๔, รายงานประชุมเสนาบดี, ๖ มกราคม ๑๒๓

ลงทุนสูง แต่ค่าธรรมเนียมที่ได้จากชานาในการออกโฉนดแบบใหม่ได้น้อยไม่คุ้มค่า
 ใช้จ่ายของทางราชการ จนมีเสียงโห่การออกโฉนดแบบใหม่ในมณฑลนี้เสีย แต่
 รัฐบาลเห็นว่าไม่ควรงดการออกโฉนดแบบใหม่ในมณฑลกรุงเทพฯ เพราะถึงแม้รัฐบาล
 จะขาดทุนในค่าธรรมเนียมออกโฉนด รัฐบาลก็ได้ประโยชน์ทางอื่น เช่น โฉนดนา
 เพิ่มขึ้น เพราะการออกโฉนดแบบใหม่มีแผนที่ละเอียดทำให้รู้ความชัดเจนที่กินประเภท
 ไหนเท่าไร สามารถเก็บค่านาได้โดยไม่รั่วไหลประการหนึ่ง ประการต่อมา ชานา
 สามารถใช้ที่ดินซึ่งมีราคาสูงขึ้นเป็นทรัพย์สินหมุนเวียนได้ ประการสุดท้ายที่สำคัญคือ
 สามารถระงับข้อพิพาทแย่งชิงที่ดินกันได้ตามความมุ่งหมาย ทั้งเชื่อว่าเมื่อทำต่อไปคง
 จะไม่ขาดทุนเพราะเจ้าหน้าที่มีความชำนาญขึ้น^๑ และค้อยหาทางแก้ไขปรับปรุงวิธี
 การให้รวดเร็วขึ้นเรื่อย ๆ เช่น การทดลองออกโฉนดตราจองชั่วคราวในมณฑล
 นครชัยศรี เป็นต้น^๒

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ตราว ร.ศ. ๑๒๓ (พ.ศ. ๒๔๔๗) เป็นต้นมา การ
 ทำนาในภาคกลางโดยเฉพาะบริเวณที่มีคดีวิวาทแย่งชิงที่ดินกันมาก เพราะเป็นจุดรวม
 ของการทำนาที่ได้รับ การขยายใหม่จากบริษัทชุกคสองแลคูนาสยามก็ซังกดง เพราะ
 เกิดวิกฤติการณ์ราคาข้าวตกต่ำ ข้า้เติมควยภัยธรรมชาติ และการปรับปรุงอัตราภาษี
 ต่าง ๆ ของรัฐบาล ถึงใกล้ลวามาแล้ว เหตุการณ์เหล่านี้ก็ระหน้าข้า้เติมชานา

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๔/๗, รายงานประชุมที่กระทรวงมหาดไทยปรึกษาการ
 ที่จะออกโฉนดที่ดินต่อไป, ๒๕ สิงหาคม ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘)

^๒ หจข, ร.๕ กษ.๔.๔/๑๔, รายงานประชุมเสนาบดี, ๖ มกราคม ๑๒๓
 (พ.ศ. ๒๔๔๗)

จนสิ้นรัชกาล มีผลให้การแย่งชิงที่ดินในบริเวณดังกล่าวลดลง นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับชวานาในช่วงปลายรัชกาลที่ ๕ จึงเปลี่ยนไปจากการที่เคยมุ่งแก้ปัญหาที่ดินไปสู่การแก้ปัญหาเพื่อการทุนบำรุงการทำนาโดยตรง เช่น เรื่องการจัดระบบน้ำทำนา รัฐบาลเริ่มให้ความสนใจในการจัดระบบแจกจ่ายน้ำให้พอเหมาะแก่การทำนาตามหลักของการชลประทานสมัยใหม่ยิ่งเมื่อได้พบความบกพร่องของบริษัทชุกคลองแลดูนาสยามว่าไม่สามารถจัดการเรื่องนี้ให้เป็นประโยชน์ที่ถาวรได้ ทำให้รัฐบาลเริ่มมีแนวโน้มที่จะมีบทบาทในการวางนโยบายเกี่ยวกับการชลประทานโดยรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเองมากขึ้น แม้ว่าจะไม่บรรลุผลในรัชกาลที่ ๕ ก็ตาม ก็เป็นแนวทางให้รัฐบาลในรัชกาลต่อมาถือเป็นนโยบายที่จะต้องปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า นโยบายของรัฐบาลที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเกี่ยวกับที่ดิน ในช่วง ๒๐ ปีแรกของรัชกาลที่ ๕ มุ่งไปที่การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสนองจุดประสงค์ทางการเก็บภาษีของรัฐบาล อันเป็นนโยบายดั้งเดิมที่ถือปฏิบัติกันมาแต่รัชกาลก่อน ๆ ในช่วง ๑๐ ปีต่อมา นโยบายของรัฐบาลก็เปลี่ยนแนวมุ่งไปที่การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อแก้ปัญหาวิวาทแย่งชิงที่ดินซึ่งเป็นปัญหาสำคัญมากในช่วงนี้ เพราะการทำนากำลังขยายตัวเพื่อรับกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจการค้าขายของโลก ในช่วง ๑๐ ปีสุดท้ายของรัชกาล นโยบายการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของรัฐบาลก็เปลี่ยนไป คือ มุ่งไปที่ปัญหาที่จะแก้ไขความตกต่ำของการผลิตข้าว เช่น การมุ่งไปที่ปัญหาการชลประทาน เป็นต้น

๑ หจข, ร.๕ กษ.๓.๑/๑๒, คำร้องทุกข์ของชวานาคลองรังสีถึงพระยา
วงษานุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ, ๒๔ มกราคม ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒)
และ หจข, ร.๖ กษ.๑/๑๒ หนังสือพระยาวงษานุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรา-
ธิการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ที่ ๕๘/๑๐๘๓๗. ไม่ปรากฏวันเดือนปี.

อย่างไรก็ตาม ผลงานบางอย่างที่เกิดจากนโยบายของกระทรวงเกษตร-
 ชิการ ในช่วง ๒๐ ปีสุดท้ายของรัชกาล นอกจากจะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไ้บางส่วนแล้ว
 ยังมีผลในระยะยาวอีกด้วย เพราะในช่วงนี้มีผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศสาขาต่างๆ
 เข้ามาช่วยเสนอแนะ และวางโครงการบางอย่างให้ด้วยหลักการ และเหตุผลที่ทันสมัย
 ขึ้น นโยบายบางอย่างจึงสามารถใช้ได้มาจนถึงปัจจุบัน เช่น หลักการในพระราช
 บัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ และโครงการสร้างเขื่อนกันแม่น้ำเจ้าพระยาที่
 จังหวัดชัยนาทของ นายเย โธมัน วันเคอ ไฮเก เป็นต้น

ข. นโยบายระยะยาว

นับตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงปรับปรุงระบบการบริหารประเทศจาก
 ระบบจตุสดมภ์แบบดั้งเดิมเป็นระบบกระทรวงสมัยใหม่ เพื่อรับผิดชอบกิจการด้านต่าง ๆ
 ให้รัดกุมยิ่งขึ้นนั้น กิจการทางการเกษตรก็อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตร
 ที่ตั้งขึ้นใหม่เรียกว่า กระทรวงเกษตรพณิชการ โดยมีเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเป็น
 เสนาบดีคนแรก รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงกำหนดหน้าที่ของกระทรวงเกษตรพณิชการให้
 ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเพาะปลูกและการพาณิชย์ โดยยกเอาการบังคับบัญชาโรงภาษี
 สิ้นค้าเข้าออก ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมเกษตรากรเดิมไปให้กระทรวงพระคลังที่ได้จัด
 ระบบราชการใหม่เสียด้วย การแก้ปัญหาทางการเกษตรโดยเฉพาะปัญหาของชาวนา
 ตั้งแต่บัดนี้ไปคือใ้กระทรวงเกษตรพณิชการได้พยายามที่จะใช้วิธีการที่ใหม่ขึ้นกว่าเดิม
 บ้าง เพื่อประกอบการกำหนดนโยบายในการกันและแก้ปัญหาในระยะยาว แม้ว่าจะไม่
 เห็นผลที่เด่นชัดนัก เพราะส่วนใหญ่เป็นงานที่ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เรื่องที่ดินเสีย
 ด้งไกลลาวไว้แล้ว แต่ก็มีหลักฐานที่แสดงว่ากระทรวงเกษตรพณิชการเริ่มมีความเข้าใจ
 ว่า ข้อมูลที่ถูกต้องเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายระยะยาว ดังจะเห็นได้ว่า

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๒/๑, ประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี, ๑ เมษายน ๑๑๑
 (พ.ศ. ๒๔๓๕).

เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้เน้นถึงความสำคัญของข้อมูลที่ถูกต้องจากหัวเมืองต่าง ๆ ในเรื่องน้ำฝน สภาพการทำไร่นา ราคาผลิตผล ฯลฯ ว่ามีความสำคัญต่อการวางนโยบายทางการเกษตรของรัฐบาล โดยจัดซื้อเครื่องวัดน้ำฝนส่งไปตามหัวเมือง พร้อมทั้งกำหนดแบบรายงานเกี่ยวกับสภาพการเพาะปลูกให้รัดกุมถูกต้องเป็นประโยชน์ ในการที่กระทรวงเกษตรจะใช้ประกอบการวางนโยบายได้ดียิ่งขึ้น ทั้งกำหนดระเบียบการส่งรายงานตามแบบที่ได้กำหนดขึ้นใหม่ ให้หัวเมืองปฏิบัติโดยให้ส่งให้กระทรวงเกษตรพินิจการเป็นประจำทุกเดือน ซึ่งเท่าที่ผ่านมารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญสิ่งเหล่านี้เท่าใดนัก^๑

ถึงได้กล่าวแล้วว่า งานของกระทรวงเกษตรพินิจการในระยะที่เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี เป็นเสนาบดีนั้น มีปัญหาเร่งด่วนที่ต้องหาความรวดเร็วในการแก้ไขอยู่มาก โดยเฉพาะปัญหาการพิพาทเรื่องที่ดินในระยะครึ่งหลังแห่งการดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรพินิจการของท่าน แต่เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีก็ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหานั้นให้ลุล่วงไปได้ทั้งใจ เพราะติดขัดด้วยระบบราชการที่มีขั้นตอนมากมายเกินไปบ้าง การขาดความร่วมมือกันในระดับสูง คือ ระดับเสนาบดีระหว่างกระทรวงต่าง ๆ บ้าง ถึงกับเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีกราบทูลวิจารณ์เชิงตำหนิการปฏิบัติงานอันล่าช้าและไม่กล้ารับผิดชอบของเสนาบดีสภาโดยตรงไปตรงมากับพระเจ้าอนงยาเชอกรมหลวงเทวะวงศัวโรประการ ไว้ว่า

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๑๐.๑/๑, หนังสือพระยาสุรศักดิ์มนตรีเสนาบดีกระทรวงเกษตรพินิจการ กราบทูลกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา เสนาบดีกระทรวงมรุธาธร, ที่ ๑๕, ๖๘๒, ๕ พฤษภาคม ๑๑๒, และร่างแบบใบบอกของกระทรวงเกษตรพินิจการ ถึงผู้วาราชการกรมการเมือง.

...ชาพระพุทฺธเจ้า ใ้ความเค็ดรอนรำควาญใจอยู่แล้วใ้การที่คืดชืดของทางราชการที่จะดำเนินไปนั้น เวลาของบานเมืองเกรงจะเค็ดนอยุ่แถการที่จจะจืดตามไมทัน แถการที่ใ้จืดไป ซึ่งเห็นวาพอจะลุดกับคราวแลสมีขงบานเมืองไค ก็จืดแล้ทำไปไมคตลอด มีศาล เป็นตน ซึ่งทุกวันนี้เป็นการยุงเหยงอยุมากนั้น แถการที่จืดไปไมคตลอดนั้นก็เป็นเพราะที่ประชุมเสนาบดีมีความละเลยนาที่มากทอถูรุระเสียมค มีเหตุชืดขวางแถทางเจริญของบานเมืองขึ้นจากกระทรวงผู้มีหนาที่จจะชืดขงปลุกษาหาฎาค์ตองรอรจนึงคราวประชุม แถคราวประชุมก็ไมมีกำหนดแน บางที่ ๔, ๕ เค็ดน ก็ไมใ้ประชุมเสียมเวลาไปคราวหนึ่ง แถถึงคราวประชุมนำชืดขงขึ้นเสนอก์ใ้แถงกันคาง ๆ จจะคกลงเห็นพรอมกันวา ความชืดขงนั้นจจะจืดการ เม็ดียนแปลงแถใ้ใ้คตลอดไปใ้คอยางไรก็ยงใ้โรงบไวคอง แถบางที่ก็เค็ดรวมไปที่เค็ดว การที่เบ็นอยุ่ก็ยากยุงขึ้นทุกวัน...

พรอมกันนั้น เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีก็ใ้กรายทูลเรียมกรองใ้พระเจ้านองยาเชอ กรมหลวงเทวะวงศัวโรประการ เรียมประชุมเสนาบดีทั้ง ๑๒ กระทรวง เพื่อแก้ใ้ปัญหาเรงควนขงกระทรวงเกษทรพนิชการ ไมคองรอใ้รัชกาลที่ ๕ ทรงหายจากประชวร โดยเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเห็นวา เม็ดทุกคนท่างานแก้ใ้ปัญหาสำคัญใ้ลุดวงไปใ้คควความบริสุทธีใจ ก็ไมเห็นจจะตองเกรงพระราชอาญอันไคถ้าทำไปแล้วไมเป็นที่พอพระราชหฤทัย ก็ควมีความกล้าพอที่จจะรับพระราชอาญาคานโทษานุโทษ แถตัวท่านเองพรอมที่จจะรวมรับพระราชอาญาควดาการประชุมเสนาบดี เพื่อแก้ใ้ปัญหาเรงควนขงกระทรวงเกษทรพนิชการ ในระหวางประชวรครั้งนี้เป็นที่ชืดพระราชหฤทัย^๒

^๑ หจข, ร.๕ กษ, แผนกหนังสือเกา, เลมที่ ๘๖, เรืองที่ ๓๘๓๕, หนังสือพระยาสุรศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงเกษทรพนิชการ กรายทูลกรมหลวงเทวะวงศัวโรประการ เสนาบดีกระทรวงคางประเทศ ที่ ๕๘/๕๐๕๑, ๗ สิงหาคม ๑๑๓ (พ.ศ. ๒๔๓๗)

^๒ เรืองเค็ดวกัน.

จึงเห็นได้ว่า เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีมีนิสัยตรงไปตรงมาและมีความ
 รับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำลงไป แต่ท่านไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่ท่าน
 ต้องการใด เพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากคณะเสนาบดี เชื่อว่าจากลักษณะนิสัยดัง
 กล่าวของท่าน เช่น การวิจารณ์คำทนิคณะเสนาบดีอย่างค่อนข้างจะรุนแรง ซึ่งไม่เคย
 มีใครกล้าทำเพราะเสนาบดีส่วนใหญ่เป็นเจ้านายชั้นสูงที่ใกล้ชิดรัชกาลที่ ๕ นี้เอง
 เป็นสาเหตุให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีไม่เป็นที่พอพระทัยของเจ้านายบางพระองค์
 อันนำมาซึ่งความขัดแย้งในระดับผู้บริหารชั้นสูง ซึ่งมีผลกระทบต่อถึงงานของกระทรวง
 เกษตรพินิจการทั้งงานที่เป็นนโยบายเฉพาะหน้า และนโยบายระยะยาว จนทำให้
 เห็นว่าผลงานของกระทรวงเกษตรพินิจการไม่มีอะไรใหม่ กลับลดน้อยลงทุกวัน จน
 ในที่สุดเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีก็ไ้แสดงออกให้เห็นถึงความเป็นคนมีความรับผิดชอบ
 อีกครั้งหนึ่งด้วยการลาออกจากราชการ เมื่อเห็นว่างานในความรับผิดชอบของท่าน
 ไม่สามารถดำเนินไปได้ดังที่ท่านต้องการ และมีงานเหลืออยู่ในกระทรวงไม่สมกับที่
 ไ้คิดว่าท่านเป็นเจ้ากระทรวง^๑ ในที่สุดรัชกาลที่ ๕ ก็ให้ยุบกระทรวงเกษตรพินิจการ
 ไปรวมกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติหลังจากที่ได้ประกาศตั้งกระทรวงเกษตรพินิจการ
 มาได้เพียง ๕ ปีเท่านั้น^๒

ระหว่างที่กระทรวงเกษตรพินิจการถูกยุบไปรวมกับกระทรวงพระคลังมหา
 สมบัตินี้เอง พระยาประชาชีพบริบาลได้กราบบังคมทูลความเห็นเรื่องวิธีจัดการตั้ง
 สภาเกษตรพินิจการขึ้น ตามที่ท่านได้ไปเห็นมาจากประเทศญี่ปุ่น เมื่อครั้งที่ท่านไป

^๑"ประกาศเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง,"
ราชกิจจานุเบกษา, ๑๓(๒๕ มีนาคม ๑๒๕) : ๖๐๗ - ๖๐๘.

^๒หจข, ร.๕ กษ.๑/๘, หนังสือพระยาประชาชีพบริบาล กราบบังคมทูล
 รัชกาลที่ ๕, เรื่องวิธีจัดการตั้งสภาเกษตรพินิจการ, ๒๕ ธันวาคม ๑๑๕
 (พ.ศ. ๒๔๓๘)

ราชการ ณ ประเทศนั้นกับเจ้าพระยาภาสกรวงษ์^๑ ในความเห็นและวิธีที่จะจัดสภา
 เกษตรพณิชการของพระยาประชาธิปไตยบ้าง อาจถือได้ว่าเป็นการเสนอแผนพัฒนา
 เศรษฐกิจการเกษตรฉบับแรกของไทยก็ได้ เพราะในความคิดของพระยาประชาธิปไตย
 รัฐบาลที่ได้แสดงไว้ในเอกสารชิ้นนี้ มีทั้งนโยบายระยะสั้นและระยะยาวที่ครอบคลุม
 การพัฒนาการเกษตรแทบทุกสาขา และเป็นครั้งแรกที่พูดถึงความคิดใหม่ ๆ ที่ยังไม่
 เคยมีใครเคยพูดถึงมาก่อน เช่น การจัดการชลประทานโดยถาวร การคัดเลือกพันธุ์
 ข้าวที่ดีให้แก่ชาวนาเพื่อยกระดับพันธุ์ข้าวที่ชาวนาใช้กันอยู่ การแก้ปัญหาด้วยการรับ
 ฟังความเห็นจากชาวนา การส่งเสริมการใช้เครื่องจักรทำนาโดยเฉพาะเครื่อง
 เกี่ยวข้าวเพื่อแก้ปัญหาการเกี่ยวข้าวไม่ทัน ซึ่งเป็นปัญหาสำหรับชาวนาขณะนั้นและ
 การให้มีผู้รับผิดชอบในงานด้านการเกษตรและการพาณิชย์ในรูปกรรมการโดยเฉพาะ
 เพราะเห็นว่า กระทรวงพระคลังคงไม่มีความสามารถดำเนินงานด้านนี้โดยผล แม้ว่า
 ท่านจะไม่ได้พูดออกมาตรง ๆ ว่าท่านเห็นว่าเป็นความผิดพลาดของรัฐบาลที่ใหญ่
 กระทรวงเกษตรพณิชการก็ตาม แต่เราก็สามารถอ่านความคิดของท่านได้ว่าท่านไม่
 เห็นด้วยกับรัชกาลที่ ๕ ที่ทรงยุบกระทรวงนี้ เพราะท่านเห็นว่าเป็นกระทรวงที่มีหน้าที่
 เกี่ยวกับปากท้องของประชาชนมากที่สุด

จากข้อเสนอของพระยาประชาธิปไตยครั้งนี้ เห็นได้ว่า เริ่มมีความคิด
 ที่จะเสนอแนวทางให้แก่รัฐบาล ควบหลักการและเหตุผลในรูปบันทึกจากข้าราชการ
 ถึงกษัตริย์ขึ้นแล้ว แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ความคิดของพระยาประชาธิปไตยไม่ได้
 รับการสนับสนุน ทั้งนี้อาจจะเป็นความคิดที่ "ใหม่" เกินไปจนคนตามไม่ทันหรือท่าน
 เขียนไว้ไม่ชัดเจนพอก็เป็นได้ คงจะเห็นได้ว่าความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง
 มีความเห็นไปกันคนละทาง เช่น รัชกาลที่ ๕ ทรงไม่เชื่อว่าสถานที่คืออะไรกันแน่

^๑ เรื่องเดียวกัน.

ทรงเข้าพระทัยว่าเป็น Chamber of Commerce^๑ * สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ
 ทรงเข้าพระทัยว่า สถาบันนี้เป็น Board of Trade^{**} เจ้านายและข้าราชการ
 ชั้นผู้ใหญ่ในขณะเสนาบดีเห็นด้วยกับข้อเสนอของพระยาประชาชีพที่เกี่ยวกับการจัดการ
 ขดประทานเท่านั้น แต่ไม่เห็นด้วยกับการตั้งสภาเกษตรพาณิชย์ เพราะเข้าใจว่า
 เป็นสภาที่ตั้งขึ้นเพื่อทำการค้าขายเท่านั้น เป็นการสิ้นเปลืองโดยไม่ไฉนประโยชน์
 อะไร^๒ ดังนั้นนโยบายเกี่ยวกับการทำนาและการเกษตรสาขาอื่น ๆ ที่ร่างโดย
 พระยาประชาชีพบริบาล จึงไม่เกิดผลอะไรขึ้นในขณะนั้น แต่ในช่วงปลายรัชกาลที่ ๕
 เห็นได้ว่านโยบายในการแก้ปัญหาของชาวนาหลายอย่างมีส่วนคล้ายคลึงกับข้อเสนอ
 ของพระยาประชาชีพครั้งนี้มาก

ขณะเดียวกันทางกระทรวงมหาดไทยได้มีการวางนโยบายในการปกครอง
 ท้องที่ในหัวเมือง โดยกำหนดให้ชาหลวงเทศาภิบาลประจำมณฑล กับผู้ว่าราชการเมือง
 ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกบุคคลจากอาชีพต่าง ๆ ในเมืองนั้น ๆ มาเป็นกรรมการที่ปรึกษา

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๑/๔, พระราชหัตถเลขาภิธานรัชกาลที่ ๕ ถึงเจ้านายชั้น
 ผู้ใหญ่ ๔ พระองค์, ๒๖ มกราคม ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๓๘)

* การรวมกลุ่มพ่อค้าเพื่อกำเนินกิจการต่าง ๆ ที่จะอำนวยความสะดวกทาง
 การค้าให้แก่กลุ่มพ่อค้า กลุ่มพ่อค้านี้เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลมากในการควบคุมกิจการค้าขาย,
 ที่มา, ประสิทธิภาพ แก้วสิงห์, "การปรับปรุงการเกษตรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ-
 จุฬจอมเกล้าฯ," หน้า ๔๕.

** คณะกรรมการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ได้จัดขึ้นเพื่อกำเนินการทาง
 ส่งเสริมการค้าขาย ทำหน้าที่คล้ายกระทรวงพาณิชย์, ที่มา, ประสิทธิภาพ แก้วสิงห์,
 การปรับปรุงการเกษตรฯ" หน้า ๕๐.

^๒ หจข, ร.๕ กษ.๑/๑๔, ปลายพระหัตถเลขาภิธานคำทรงราชานุภาพ กรวย
 บังคมหลวงรัชกาลที่ ๕, ๕ มีนาคม ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๓๘)

ของคูวาราชการและชาหลวงเทศาภิบาล เรียกว่า "กรมการนอกทำเนียบ"^๑ โดยมีหลักเกณฑ์ว่าในเมืองนั้น ๆ มีประชาชนประกอบอาชีพอะไรมาก ก็ให้เลือกบุคคลในอาชีพนั้นมาเป็น "กรมการนอกทำเนียบ" ได้มากคนตามส่วนของสาขาอาชีพนั้น กรมการนอกทำเนียบนี้ให้มีได้เมืองละ ๑๐ คน มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในการจัดทูลบำรุงและแก้ไขข้อขัดข้องในการประกอบอาชีพของประชาชนในเมืองนั้น ๆ โดยทำความเห็นเสนอต่อคูวาราชการ เพื่อเสนอต่อรัฐบาล และมีหน้าที่ตรวจรายงานการค้าขายในเมืองนั้น ๆ กวญ^๒

นโยบายการตั้ง "กรมการนอกทำเนียบ" ของกระทรวงมหาดไทยนี้ แม้จะไม่ได้อธิบายไว้โดยตรงว่าเป็นนโยบายที่จะทูลบำรุงและแก้ไขอุปสรรคของชาวนาก็ตาม แต่ก็เห็นได้ว่า เป็นนโยบายที่จะส่งเสริมและแก้ไขปัญหาของชาวนานั่นเอง เพราะเมืองที่ประชาชนประกอบอาชีพทำนามากก็ย่อมมีตัวแทนของชาวนาเข้าไปเป็นกรมการนอกทำเนียบมากกว่าตัวแทนของอาชีพอื่น ดังนั้นข้อเสนอให้รัฐบาลปรับปรุงหรือแก้ไขจากกรมการนอกทำเนียบย่อมเป็นข้อเสนอจากผู้ที่ เป็นตัวแทนชาวนานั่นเอง นับว่าเป็นนโยบายส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพของพลเมืองที่ทันสมัย และมีความเป็นประชาธิปไตยพอสมควร แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าผู้เขียนไม่พบเอกสารพอที่จะประเมินผลงานของ "กรมการนอกทำเนียบ" ได้ว่ามีผลประการใด

ตั้งแต่เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์รับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ที่สถาปนาขึ้นใหม่ เมื่อ ร.ศ. ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒) หลังจากถูกยุบไปพร้อมกับ

^๑ หจข, ร.๕ ม.๒.๑๑/๒, การประชุมเทศาภิบาลครั้งที่ ๒, ๑๗ กันยายน ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑)

^๒ เรื่องเดียวกัน.

กระทรวงพระคลังเสี่ยข้าระยะหนึ่งนั้น^๑ ฎเหมือนรัฐบาลเริ่มสนใจคอนโยบายแก้ปัญหาระยะยาวที่จำเป็นต่อการทำนามากขึ้นกว่าเดิม จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลพบความบกพร่องของบริษัทชุกคลองแลดูนาสยามที่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่ระบุไว้ในพระบรมราชานุญาต เช่น เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ พบว่า บริษัทชุกคลองแลดูนาสยาม พยายามชุกคลองหลบหลีกนาฟางที่มีอยู่ก่อน เพื่อแสวงหาที่ดินที่ไม่มีเจ้าของเป็นสำคัญ ทำให้กระทรวงเกษตรธิการเห็นความจำเป็นที่จะต้องจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศไว้เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของบริษัทเมื่อบริษัทเสนอขอชุกคลองในทุ่งฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา และเพื่อการวางนโยบายการชลประทานสมัยใหม่ขึ้น^๒ ขณะเดียวกัน นายวีเวท คาร์แนค ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังชาวอังกฤษ ก็ได้เสนอให้รัฐบาลจัดงบประมาณเพื่อจัดการชลประทานให้เกิดประโยชน์แก่ชาวนา ซึ่งรัฐบาลจะได้รับประโยชน์ตอบแทนดีกว่าการลงทุนด้านอื่น เช่น การสร้างทางรถไฟ ที่รัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่ โดย นายวีเวท คาร์แนค ได้ยกตัวอย่างผลดีที่รัฐบาลได้รับจากการจัดระบบการชลประทานสมัยใหม่ให้แก่ชาวนาในประเทศอินเดียและพม่า ทำให้รัฐบาลได้รับรายได้จากภาษีอากรสูงขึ้นเพราะชาวนามีรายได้สูงขึ้นเต็มใจที่จะเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าเดิม พร้อมทั้งแสดงตัวเลขรายได้จากกิจการรถไฟสายโคราช และลพบุรีให้เห็นว่าเป็นรายได้ที่ไม่คุ้มกับการลงทุนของ

^๑ "ประกาศตั้งกระทรวงเกษตรธิการแลเปลี่ยนตำแหน่งเสนาบดี,"

ราชกิจจานุเบกษา, ๑๕(๓ กันยายน ๑๑๘) : ๓๐๒ - ๓๐๓.

^๒ หจข, ร.๕ กษ, แผนกรมคลอง, เล่มที่ ๑, เรื่องที่ ๑, หนังสือพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ กราบถึงกรมหลวงราชกาลที่ ๕, ๒๐ พฤศจิกายน ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒) และ เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์, ประวัติกระทรวงเกษตร, หน้า ๑๕๕.

รัฐบาลผู้ว่าการจัดการชลประทานให้แก่ชาวนาไม่ได้^๑

พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ทรงเห็นด้วยกับความคิดเห็นที่ว่ามีความจำเป็นต้องจัดระบบการชลประทานสมัยใหม่ ของเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ และ นายวีเวท คาร์เนค เพราะโคตรงมีพระราชดำริมานานแล้ว แต่ที่ไม่สามารถจัดได้เพราะ เสนาบดีกระทรวงเกษตรที่ผ่านมามีความเข้าใจว่า การชลประทานสมัยใหม่คืออะไร ? เป็นอย่างไร ? ทรงแสดงความยินดีที่เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการคนใหม่ มีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะจัดดำเนินการเรื่องนี้ให้ได้ ที่ยังชักช้าอยู่ก็เพราะ เรื่องขาดเงินและขาดคน แต่ทรงหวังว่าจะต้องเริ่มจัดได้ในเร็ว ๆ นี้^๒ พร้อมกันนั้นก็โคตรงมีพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาอภัยราชาให้รีบจัดการหาตัว เอนยีเนียร์ชลประทานชาวคัทท์ให้ด้วย^๓

จากนั้นรัฐบาลได้ตกลงจ้างนายเย โสมัน วันเคอร์โฮเค วิศวกรชลประทานชาวคัทท์ ซึ่งรับราชการอยู่ที่ชวา เข้ามารับตำแหน่งเจ้ากรมคลองซึ่งรัฐบาลอนุมัติให้ตั้งขึ้นในกระทรวงเกษตรราชการ เมื่อ ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) ในปีเดียวกันนั้นเอง โสเคก็เสนอโครงการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำทำนาระยะยาวด้วยการสร้างทำนบปากน้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท เพื่อท่อน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาให้ไหลเข้า

^๑สุนทรีย อาสะไวย์, "ประวัติโครงการรังสิต," ไม่ปรากฏหน้า.

^๒หจข, ร.๕ กษ, ๕.๓/๕, พระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ ๕ ถึงมิสเตอร์ วีเวท คาร์เนค, ๑๕ ธันวาคม ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒)

^๓เอกสารเดียวกัน, พระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ ๕ ถึงเจ้าพระยาอภัยราชา, ๕ ธันวาคม ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒)

^๔เจ้าพระยาวงษาอนุประพิทธ์, ประวัติกระทรวงเกษตรราชการ, หน้า ๑๕๕.

คลองซึ่งจะขุดใหม่ ๒ แห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ให้ไหลเข้าสู่ไร่นาบริเวณ ๒ แห่งแม่น้ำเจ้าพระยาใต้อีกทุกฤดูกาลด้วยคลองข่อยต่าง ๆ ตลอดถึงริมทะเล เรียกว่า "โครงการท่อน้ำและไชน้ำในเขตที่ราบแห่งลาคแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้"^๒ โดยกำหนดวงเงินที่จะต้องใช้จ่ายประมาณ ๖๐ ล้านบาทในเวลา ๑๒ ปี^๓ รัฐบาลเห็นว่าเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินไป แม้จะยอมรับว่าถ้าได้ทำตามโครงการของไฮเดแล้วจะแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำทำนาได้ แต่ระยะนั้นรัฐบาลกำลังมุ่งไปที่การก่อสร้างทางรถไฟ ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญแก่การจัดระบบการปกครองหัวเมืองเพื่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมากอยู่แล้ว ถ้ารัฐบาลจะทำตามโครงการของไฮเด ก็ต้องกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งรัชกาลที่ ๕ ไม่ทรงเห็นด้วย เพราะไม่ต้องการให้ชาวต่างประเทศเข้ามามีส่วนในการลงทุนภายในประเทศ^๔ ทั้ง นายคัมบลิว เจ. เอฟ. วิลเลียมสัน (W.J.F. Williamson) ที่ปรึกษาการคลังคนใหม่ชาวอังกฤษ ก็คัดค้านการกู้เงินจากต่างประเทศมาสร้างเขื่อนตามโครงการของไฮเด^๕ ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง รัฐบาลเห็นว่าขณะนั้นพลเมืองไทยยังมีน้อย เกรงว่าถ้าจัดตามโครงการของไฮเดแล้ว จำนวนประชากรที่มีอยู่จะไม่พอกับ

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ หจข, ร.๕ กษ.๕/๕, รายงานโครงการท่อน้ำไชน้ำในเขตที่ราบแห่งลาคแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕)

^๓ เจ้าพระยาวงษาอนุประพิทธ์, ประวัติกระทรวงเกษตราธิการ, หน้า ๑๕๖.

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘.

^๕ สุนทรী อาสะไวย์, "ประวัติโครงการรังสิต," ไม่ปรากฏหน้า

^๖ J.C. Ingram, Economic Change in Thailand, p. 197.

จำนวนที่ดินที่ถูกขยายเพิ่มขึ้นจากการจัดระบบการชลประทานแบบใหม่ ที่ดินเหล่านั้นก็จะรกร้างอยู่โดยไม่มีประชาชนไปทำให้เกิดประโยชน์ ไม่คุ้มกับทุนที่ต้องลงไป^๑ รัฐบาลจึงเห็นว่าควรจะกำหนดนโยบายจัดการท่อน้ำเค็มในเขตที่มีคนอยู่แล้วหรือที่ ๆ จะมีคนเข้าไปอยู่ในไม่ช้าดีกว่า ควบคู่การขุดขอมคลองที่มีอยู่แล้ว ให้มีน้ำเพียงพอแก่การเพาะปลูกและการคมนาคมไปพลางก่อน ซึ่งใช้เงินไม่มากนัก^๒ ดังนั้นงานของกรมคลองภายใต้ความรับผิดชอบของนายเย โฮมัน วัน เกอ ไฮ เก จึงมีเพียงการขุดขอมคลองเก่าและทำประตูน้ำ ท่อระบาย ตามคลองที่มีอยู่แล้วในเขตภาคกลาง ควบรวมประมาณเพียง ๔ ล้าน ๕ แสนบาท^๓

ไฮ เก พยายามอย่างยิ่งที่จะชักจูงให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของการจัดการชลประทานและให้รัฐบาลดำเนินการเกี่ยวกับการชลประทานเสียเอง แทนที่จะให้เอกชน คือ บริษัทขุดคลองแลคูนาสยามเป็นผู้จัด เช่นที่เป็นอยู่ โดยพยายามชี้ให้เห็นว่างบประมาณที่รัฐบาลใช้ในการสร้างทางรถไฟนั้น ใ้รับผลไม่คุ้มกับทุนที่ลงไป ทั้งยังเป็นผลเสียแก่ประเทศชาติหลายทาง เช่น ทำลายการผลิตบางอย่างที่เคยเป็นรายได้ของท้องถิ่นเมื่อรถไฟผ่านไป ควบคู่การขนเอาสินค้าต่างชาติเข้าไปแข่งขันจนสินค้าพื้นเมืองต้องล้มเลิกไป เช่น การผลิตผ้าและไหม เป็นต้น ที่สำคัญคือไฮ เกไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลที่ว่า การสร้างทางรถไฟเป็นการสร้างความมั่นคงแข็งแรง

^๑ หจข, ร.๖ กษ.๕/๕, พงศาวดารบริษัทขุดคลองแลคูนาสยาม, หน้า ๗๓.

^๒ เรื่องเดียวกัน, และ เจ้าพระยาวางษาอนุประพัทธ์, ประวัติกระทรวงเกษตรธิการ, หน้า ๑๕๗.

^๓ เจ้าพระยาวางษาอนุประพัทธ์, ประวัติกระทรวงเกษตรธิการ, หน้า ๑๕๗, และ หจข, ร.๕ กษ.๕/๕, รายงานโครงการท่อน้ำและเขื่อนน้ำในเขตรที่ราบแห่งลาคแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕)

ให้แก่ประเทศไทย แต่ไฮเคเห็นว่า การสร้างทางรถไฟสายต่าง ๆ ขณะนั้นเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติมากกว่า เพราะทางรถไฟเหล่านี้จะเป็นเส้นทางหลักสำหรับการส่งข้าวสาร ลำเลียงอาหารและการโดยสารของต่างชาติที่กำลังคุกคามไทย ระหว่างอ่าวเบงกอลกับอินโดจีนได้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นอันตรายต่อเอกราชของชาติไทยมาก ไฮเคได้เรียกร้องให้รัฐบาลนำเงินที่จะใช้สร้างทางรถไฟมาลงทุนจัดระบบชลประทานสมัยใหม่ตามที่ตนเสนอไว้ เพื่อบำรุงการทำนาอันเป็นอาชีพที่ทำรายได้ให้แก่รัฐบาลมีใช้น้อย โดยเฉพาะชาวนาในภาคกลางซึ่งเป็นผู้เสียภาษีค่านาให้แก่รัฐบาลสูงกว่าทุกภาค ถ้าทำได้ตามที่ตนเสนอ ชาวนาเหล่านี้จะมีรายได้เพิ่มขึ้นกว่าเดิมถึง ๓ เท่าตัว รัฐบาลก็สามารถเก็บภาษีจากชาวนาเหล่านี้ได้มากขึ้น เพื่อไปสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศไทยได้ดีกว่า

กล่าวได้ว่า โครงการของไฮเค เป็นโครงการชลประทานสมัยใหม่อย่างแท้จริง ที่ชาวต่างประเทศที่รับราชการในประเทศไทยส่วนใหญ่สนับสนุน นอกจากนายวิลเลียมสัน คนเดียวเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเห็นว่า นอกจากจะเป็นการทำให้ที่ดินที่ไม่มีคุณค่าใด ๆ ให้มีคุณค่าขึ้นอีกถึง ๕ ล้านไร่ และชาวนาทุกคนจะมีรายได้สูงขึ้นอีก ๓ - ๔ เท่าตัวแล้ว ยังเห็นว่าจะมีผลพลอยได้ในการจัดน้ำจืดสำหรับกรุงเทพฯ และมีทางสำหรับเดินทางขึ้นไปทางเหนือไ้รวดเร็ว โดยไม่ต้องสร้างทางรถไฟสายเหนืออีกด้วย^๒ อนึ่ง มีคนไทยเพียงคนเดียวเท่านั้นที่แสดงออกโดยเปิดเผยว่าเห็นด้วย

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

^๑ หจช, ร.๕ กษ, แผนกสารบรรณ, เล่มที่ ๒๕, เรื่องที่ ๕๓๑, "ความเห็นในราชการแผ่นดินสยาม," ของ มิสเตอร์โฮมัน วันเคอ ไฮเค เจ้ากรมคลองเสนอเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ, ที่ ค.ว.ร. ๑/๓๐๘, ๒๐ พฤษภาคม ๑๒๖.

^๒ หจช, ร.๕ กษ.๑/๗, มิสเตอร์ แกรม อุกหนุนรายงานมิสเตอร์วันเคอไฮเค.

กับไฮเด คือพระยาพระราชพิธีพืชมงคล ซึ่งได้แสดงความเห็นด้วยกับไฮเดว่าการสร้าง
ทางรถไฟโคมลประโยชน์ระยะยาวสู่การสร้างระบบชลประทานตามโครงการของ
ไฮเดไม่ได้ ขณะเดียวกันพระยาพระราชพิธีพืชมงคลก็เห็นด้วยกับรัฐบาลที่ว่าไม่ควรจะ
กู้เงินจากต่างประเทศมาดำเนินการตามโครงการของไฮเด พร้อมกันนั้นท่านได้เสนอ
แนะรัฐบาลให้ดำเนินการตามโครงการของไฮเด ด้วยการจัดตั้งเป็นบริษัทขายหุ้นให้
แก่คนไทย โดยแบ่งยอดเงินที่ต้องการทั้งหมดออกเป็น ๖,๐๐๐ หุ้น หุ้นละ ๑๐,๐๐๐ บาท
ผู้ถือหุ้นสามารถถอนชำระได้ ๑๒ ปี อาจถอนเป็นรายเดือนหรือรายปีก็ได้ โดยผู้ถือหุ้น
ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในอัตราซึ่งละ ๕๐ สตางค์^๒

จากข้อเสนอของพระยาพระราชพิธีพืชมงคลครั้งนี้ เห็นได้ว่า ท่านมีความคิด
ที่ก้าวหน้าพอสมควร บริษัทของรัฐบาลที่ท่านเสนอนั้น เข้าใจว่าคงเป็นแบบบริษัทมหาชน
ซึ่งกำลังเป็นที่กล่าวถึงกันในปัจจุบันนี้นั่นเอง แต่รัฐบาลในสมัยนั้นก็ไม่ได้สนใจต่อ
ข้อเสนอของพระยาพระราชพิธีพืชมงคลแต่อย่างใด

นโยบายของกรมคลองในระยะนี้จึงมีเพียงการสร้างเท่านั้น ประเด็นนำ
ขุดลอกคลองเก่า ๆ เท่านั้น ทั้งยังไม่สามารถดำเนินงานได้เป็นผลคืออีกด้วย เพราะ

^๑ หจข, ร.๕ กษ, แผนกสารบรรณ, เล่มที่ ๒๕; เรื่องที่ ๕๖๓, รายงานตรวจ
พันธุชาวปลูกแลดูความเห็นของพระยาพระราชพิธีพืชมงคล ขาดดวงตรวจการออกโฉนด
ที่ดิน ถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงศวิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ, ที่ ๒๗/๒๐๓,
๓ สิงหาคม ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๔๕๐)

^๒ เอกสารเดียวกัน, รายงานพระยาพระราชพิธีพืชมงคล ขาดดวงตรวจการ
ออกโฉนดที่ดิน เสนอวิธีจัดการเงินอย่างสังเขป สำหรับการบังคับน้ำ (Irrigation
and Drainage) ตามสลัมของมิสเตอร์ เอ โอนัน วันเคอ ไฮเด เจ้ากรมคลอง
๓ สิงหาคม ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๔๕๐)

มีอุปสรรคเกี่ยวกับระบบราชการ และระบบการจ่ายเงินของกระทรวงการคลังคงได้กล่าวแล้ว ในที่สุดงบประมาณของกรมคลองก็ถูกตัดลงอีก ไฮเดจึงลาออกจากราชการ เมื่อเห็นว่าโครงการของตนไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐบาล แม้ว่าตนจะได้แก้ไขเพื่อความเหมาะสมหลายประการแล้วก็ตาม เมื่อเดือนเมษายน ร.ศ. ๑๒๘^๑ (พ.ศ. ๒๔๕๒)

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดวิกฤตการณ์เกี่ยวกับระบบแจกจ่ายน้ำและความแห้งแล้งติดต่อกันหลายปี ในช่วงปลายรัชกาลที่ ๕ นั้น กระทรวงเกษตรราษีการก็เริ่มเห็นว่าควรค่าในงานบางส่วนในโครงการของไฮเด แต่คิดขัดขวางปัญหาทางการเงิน ดังที่เจ้าพระยาวงษาานุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรราษีการ ได้กล่าวถึงโครงการของไฮเดว่าเป็นโครงการที่ดี แม้ว่าไทยยังไม่มีความสามารถจะทำได้ในวันนี้ แต่ก็จะมีประโยชน์ในวันหน้า พร้อมกันนั้นกระทรวงเกษตรราษีการก็เสนอให้พระราชทานบำเหน็จความชอบให้แก่ นายเย โสมัน วันเคอไฮเด เมื่อลาออกจากราชการไปแล้ว ในฐานะที่ได้วางโครงการที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยในวันข้างหน้าและสร้างผลงานทางชลประทานสมัยใหม่ไว้ให้เป็นประโยชน์หลายอย่าง^๒

กล่าวโดยสรุปได้ว่า "โครงการท่อน้ำและไชน้ำในเขตที่ราบแห่งลาดาคนแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้" ของไฮเด เป็นการวางนโยบายกันและแก้ปัญหาความขาดแคลนน้ำระยะยาวด้วยการจัดระบบการแจกจ่ายน้ำให้พอแก่การทำนา แต่ไม่สามารถจะดำเนินการในขณะนั้นได้ เพราะรัฐบาลมองปัญหาคนละด้านกับไฮเด กล่าวคือ รัฐบาลเห็นความมั่นคงของชาติขึ้นอยู่กับรากฐานของการจัดระบบการปกครองที่ดี ปัจจัยในการจัดระบบการปกครองคือการจัดการคมนาคมติดต่อให้สะดวกรวดเร็ว จึงเห็นว่าการสร้างทางรถไฟเป็นปัจจัยสำคัญของการจัดระบบการปกครอง ที่สำคัญกว่าการจัดระบบการ

^๑ เจ้าพระยาวงษาานุประพัทธ์, ประวัติกระทรวงเกษตรราษีการ, หน้า ๑๖๐.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๑ - ๑๖๒.

ชลประทาน ส่วนไฮเคเห็นว่าการมั่นคงของชาติอยู่บนรากฐานทางเศรษฐกิจของประชาชน และการจัดระบบการชลประทานที่ดีเป็นปัจจัยสำคัญของเศรษฐกิจของประเทศไทย จึงเห็นว่าการจัดระบบการชลประทานให้เกิดผลดีแก่ชาวนา มีความสำคัญกว่าการสร้างทางรถไฟ ซึ่งดูเหมือนว่า รัชกาลที่ ๕ เอง ก็ได้ทรงยอมรับในตอนปลายรัชกาลว่า ความคิดของไฮเคนั้นถูกต้อง แม้จะไม่ทรงมีพระราชดำรัสออกมาโดยตรงว่า พระราชดำริของพระองค์ผิดก็ตาม ดังเห็นได้จากพระราชดำรัสตอบในการเปิดการแสดงกลสิกรรมแลพณิชการ ร.ศ. ๑๒๕ ตอนหนึ่งว่า

... เราย่อมเห็นปรากฏอยู่ กล้วยไคเห็นตัวอย่างประเทศอื่นในเวลาเมื่อเปิดตาแล้วความคิดเห็นเต็มซึ่งหมายว่า แผอาณาเขตใหญ่กว้างขวางเป็นอำนาจที่ยิ่งใหญ่นั้นเป็นการไม่จริง อำนาจแลความสมบูรณ์ไม่ได้อยู่แก่ผู้ซึ่งมีอาณาเขตกว้างขวาง อำนาจแลความสมบูรณ์ย่อมมีแก่ประเทศที่เจริญด้วยกลสิกรรมแลพณิชการ เพราะเหตุนี้ถึงว่าจะเป็นการที่ท้าทายปานใด เราควรที่จะพยายามบำรุงกลสิกรรม แลพณิชการให้เจริญขึ้นเพราะเป็นที่ตั้งแห่งความสมบูรณ์ ความสมบูรณ์เป็นที่ตั้งแห่งกำลัง กำลังยอมเป็นที่ตั้งแห่งอำนาจ ... ขอใ้กระทรวงเกษตรพยายามที่จะจัดการแนะนำชาวนาให้เขาใจแลพยายามใ้การกลสิกรรมพณิชการยิ่งขึ้น อันจะเป็นที่ตั้งแห่งความสมบูรณ์แลเป็นที่ตั้งแห่งกำลังความมั่นคงของชาติ... (ชิตเสน โดย ผู้เขียน)

นโยบายระยะยาวเกี่ยวกับชาวนาของรัฐบาลในช่วง ๑๐ ปีสุดท้ายของรัชกาลที่ ๕ ที่สำคัญอีกนโยบายหนึ่ง คือ นโยบายบำรุงพันธุ์ข้าว ความจริงความคิดเห็นที่ว่า รัฐบาลควรจัดการบำรุงพันธุ์ข้าวนี้ พระยาประชาชีพบริบาลได้เคยเรียบเรียงไว้ใน "ความเห็นแลวิธีที่จะจัดสภา เกษตรพณิชการ" ที่เสนอแก่รัฐบาลมาตั้งแต่ ร.ศ. ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๓๘) แล้ว โดยท่านได้อ้างรายงานของพระยาสุริยานุวัตี

๑ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขา ทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ ๕ และ ๖ กับเรื่องประกอบ, หน้า ๒๓ - ๒๔.

อุปทูตไทยประจำเยอรมันว่า ราคาข้าวไทยในยุโรปต่ำมาก เพราะมีข้าวหลายชนิดปะปนกัน และมีผลผลิตปนอยู่ด้วยซึ่งชาวยุโรปเข้าใจว่าเป็นยาพิษ กระทรวงเกษตรได้ทำการสืบสวนถึงสาเหตุที่ทำให้ข้าวมีราคาต่ำแต่ก็ไม่ได้จัดการอะไรต่อไป ท่านได้เรียกร้องให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่จะต้องวางนโยบายเกี่ยวกับการบำรุงพันธุ์ข้าว แต่รัฐบาลก็ไม่มีปฏิกิริยาตอบสนองข้อเสนอแนะอย่างไร คงปล่อยให้คุณภาพของข้าวไทยตกต่ำลงเรื่อยๆ จนราคาข้าวไทยในตลาดโลกต่ำลงมากเมื่อราว ร.ศ. ๑๒๓ (พ.ศ. ๒๔๔๗) เป็นต้นมา รัฐบาลก็ยังคงไม่แสดงท่าทีว่าสนใจต่อปัญหาในข้อนี้ อย่างไรก็ดี เอกชนที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้าวและการทำนาต้องเป็นฝ่ายหาวิธีการปรับปรุงพันธุ์ข้าวที่ชาวนาปลูกให้ดีขึ้นเป็นที่ต้องการของโลก เพื่อแก้ไขภาวะความตกต่ำของราคาข้าวไทย คือ หม่อมราชวงศ์สุวพรรณ สนิทวงศ์ ผู้อำนวยการบริษัทหุคคลองแลดูนาสยามได้จัดหาพันธุ์ข้าวที่ดีจำหน่ายให้แก่ชาวนาในเขตบริษัท ปลูก แล้วจัดงานประกวดข้าวที่ปลูกในบริเวณคลองรังสิตขึ้นเมื่อ ร.ศ. ๑๒๕* (พ.ศ. ๒๔๔๘) และได้นำรายงานถึงผลการประกวดพันธุ์ข้าวที่ได้จัดขึ้นครั้งนี้ให้รัฐบาลทราบ พร้อมทั้งส่งตัวอย่างข้าวที่ได้รับรางวัลจากการประกวด ซึ่ง หม่อมราชวงศ์สุวพรรณอ้างว่าได้ตรวจสอบกับข้าวที่มีราคาสูงที่สุดในโลก คือ ข้าวคาโรไลนา และข้าวที่มีราคารองลงมาคือ ข้าวชวา แล้วข้าวของไทยที่มีขนาดเมล็ดโตนั้น มีขนาดไม่แพ้ข้าวคาโรไลนา ซึ่งถือว่าเป็นข้าวชั้นหนึ่งในตลาดโลก ในรายงานดังกล่าว หม่อมราชวงศ์สุวพรรณได้เรียกร้องให้รัฐบาลจัดการบำรุงพันธุ์ข้าวให้กว้างขวางควยการจกคัดเลือกพันธุ์ข้าวชนิด

* หจข, ร.๕ กษ, ๑/๔, หนังสือพระยาประชาชีพบริบาลกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๕, เรื่องวิชิจัดตั้งสภาเกษตรพันธุการ, ๒๕ ธันวาคม ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๓๘)

* ดูรายละเอียดเรื่องการจัดกาประกวดพันธุ์ข้าวในสมัยรัชกาลที่ ๕ และ

๖ ได้ใน David Bruce Johnston, Rural Society and The Rice Economy in Thailand, pp. 362 - 366.



คือ เข้าชั้นที่ตลาดโลกต้องการจำหน่ายให้ชาวนาไปทำพันธุ์ แล้วจัดการประกวดพันธุ์
 ชาว เช่น บริษัทชุกคลองแสนยานาไสยามทำไคณลก็มาแล้ว^๑ แต่รัฐบาลก็ไม่ยอมรับข้อ
 เสนอของหม่อมราชวงศ์สุพรรณ เพราะเห็นว่าเป็นการยากที่จะทำตามข้อเสนอนี้
 เนื่องจากไทยมีพันธุ์ข้าวหลายชนิด แต่ละชนิดอาจปลูกไคณลในที่ต่างกัน ส่วนในเรื่อง
 ที่เกิดการปะปนข้าวพันธุ์ต่าง ๆ นั้น รัฐบาลเห็นว่า ควรตั้งบุคคลที่มีความเข้าใจใน
 การทำนาและเอาใจใส่อย่างจริงจัง ให้ออกตรวจตราในท้องที่ต่าง ๆ แล้วเสนอ
 วิธีการแก้ไขหรือส่งเสริมเข้ามายังกระทรวงมหาดไทย ๆ จะให้ความสนับสนุน^๒
 แสดงว่ารัฐบาลยังไม่มีปฏิริยาตอบสนองต่อปัญหาเรื่องคุณภาพของข้าวตกต่ำเท่าไร
 นัก ะยะนี้กระทรวงเกษตรราธิการก็ไคแต่แนะนำให้ชาวนารู้จักวิธีคัดเลือกพันธุ์ข้าว
 อย่างง่าย ๆ ๓ ขั้นตอน คือ^๓

๑. หาข้าวที่มีรวงงามไว้ และเลือกเอาข้าวที่มีเมล็ดแดงที่เรียกว่า
 ข้าวดอกมะขาม ออกให้หมก
๒. เมื่อนวดรวงที่มีเมล็ดงามแล้วให้ร่อนเอาแต่เมล็ดใหญ่ไว้เท่านั้น
๓. ก่อนหว่านหรือตกกล้า ให้เอาเมล็ดพันธุ์ที่เตรียมไว้ ใส่ลงในน้ำเกลือ
 ที่เค็มจัดจนอิมตัว เก็บเมล็ดข้าวที่ลอยออกเสีย ไซ้แต่เมล็ดที่จมเป็นพันธุ์ข้าวปลูก
 เพราะเมล็ดข้าวที่จมในน้ำเกลือ จะเป็นข้าวที่มีเนื้อแน่นและหนักเป็นข้าวที่ดี

ศูนย์วิทยทรัพยากร

^๑ หจช, ร.๕ กษ, ๑๐.๑/๒, หนังสือหม่อมราชวงศ์สุพรรณ ถึง เจ้าพระยา-
 เทเวศรวงศ์วิวัฒน์, ที่ ๑๕๑, ๑๖ มกราคม ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๔๘)

^๒ เอกสารเดียวกัน, รายงานประชุมเสนาบดีสภา, ๑๑ กุมภาพันธ์ ๑๒๕,
 (พ.ศ. ๒๔๔๘)

^๓ เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์, ประวัติกระทรวงเกษตรราธิการ, หน้า ๓๒๔.

บุคคลสำคัญที่เห็นคุณค่าของการปรับปรุงบำรุงพันธุ์ข้าว ควบคู่การจัดการ
 ประกวดพันธุ์ข้าวที่บริษัทชุกคองแลคคูนาสยามจำกัดขึ้น อีกคนหนึ่ง ที่มีส่วนในการกำหนด
 นโยบายนี้คือรัฐบาลมาก คือ พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนศักดิ์ ไททรง
 สนับสนุนให้รัฐบาลจัดการประกวดพันธุ์ข้าวขึ้นในปีต่อมา ทำให้รัฐบาลเห็นความสำคัญ
 ของการบำรุงพันธุ์ข้าว และได้เริ่มดำเนินนโยบายปรับปรุงบำรุงพันธุ์ข้าวระยะยาว
 ควบคู่การจัดงานประกวดพันธุ์ข้าวที่ปลูกในมณฑลกรุงเทพฯ ขึ้นที่เมืองธัญบุรี เมื่อวันที่
 ๑ มีนาคม ๑๒๖^๑ (พ.ศ. ๒๔๕๐) โดยมีพระยาประชาชีพภิบาลเป็นผู้อำนวยการ
 จัดการประกวด พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวง
 มหาดไทย และพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล
 เป็นประธาน^๒ ในการประกวดพันธุ์ข้าวครั้งนี้มีชาวนาจากเมืองต่าง ๆ ในมณฑล
 กรุงเทพฯ เช่น ธัญบุรี มีนบุรี นครชัยศรี^๓ ส่งพันธุ์ข้าวเข้าประกวดทั้งหมด
 ๓๒๔ ราย มีพันธุ์ข้าว ๑๖๕ พันธุ์ กรรมการตัดสินซึ่งประกอบด้วยผู้ชำนาญการทำนา
 ทั้งข้าราชการ พ่อค้า ประชาชน ชาวนาทั้งไทยและต่างชาติจำนวน ๑๔ คน^๔ เจ้าของ

^๑ หจข, ร.๕ กษ, แผนกสารบรรณ, เล่มที่ ๒๕, เรื่องที่ ๕๖๓, ประกาศ
 กำหนดวันและที่ประชุมประกวดพรรณข้าวที่เมืองธัญบุรี, ๑๔ มกราคม ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๔๕๐)

^๒ เอกสารเดียวกัน, รายงานการประกวดพันธุ์ข้าวของพระยาศรีสุนทรโว-
 หาร ปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตราธิการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๑ มีนาคม
 ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๔๕๐)

^๓ เอกสารเดียวกัน, หนังสือพระยาประชาชีพภิบาล ถึงพระยาศรีสุนทร
 โวหาร, ที่ ๔๐/๒๕๓, ๕ ตุลาคม ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๔๕๐)

^๔ เอกสารเดียวกัน, รายงานการประกวดพันธุ์ข้าวของพระยาศรีสุนทร
 โวหาร, ๑ มีนาคม ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๔๕๐)

^๕ เรื่องเดียวกัน.

พันธุ์ข้าวที่ไครางวัลที่ ๑ ไครับเงินรางวัล ๔๐๐ บาท ที่ ๒ ไครับ ๑๕๐ บาท ที่ ๓ ไครับ ๕๐ บาท และหม่อมราชวงศ์สุพรรณโคมอบรางวัลที่ ๔ เพิ่มอีก ๑๐ รางวัล ๆ ละ ๓๐ บาท^๒

จากแรงผลักดันของเอกชน จนทำให้รัฐบาลจัดการประกวดพันธุ์ข้าวขึ้นที่เมืองชัยภูมิเป็นครั้งแรก เมื่อ ร.ศ. ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๔๕๐) นี้ แม้จะจัดประกวดอยู่ในวงแคบ คือ ภายในมณฑลกรุงเทพฯ ก็ตาม ก็เป็นการแสดงว่ารัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการบำรุงพันธุ์ข้าว และยอมรับว่า การประกวดพันธุ์ข้าวเป็นนโยบายบำรุงพันธุ์ข้าววิธีหนึ่ง คงจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ขยายขอบเขตของการจัดงานประกวดพันธุ์ข้าวให้กว้างขวางขึ้นกว่าเดิมในปีต่อมา คือ การจัดการประกวดพันธุ์ข้าวทั่วประเทศขึ้นที่บริเวณวัดสุทัศน์เทพวราราม^๓ เมื่อวันที่ ๑๒ - ๑๘ มีนาคม ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) รัฐบาลออกค่าใช้จ่ายในการประกวดครั้งนี้ ๒๐,๐๐๐ บาท สำหรับเป็นค่ารางวัลสำหรับผู้ชนะการประกวด ประมาณ ๓,๐๐๐ บาท นอกจากการประกวดพันธุ์ข้าวอันเป็นนโยบายที่จะส่งเสริมให้ชาวนาปลูกแต่ข้าวพันธุ์ดีแล้ว ในงานแสดงครั้งนี้ ยังมีคอกม้าบ้านชาวต่างประเทศนำเครื่องจักรและเครื่องมือทำนาแบบใหม่ เช่น เครื่องสีข้าวและเครื่องจักรไถนา มาแสดงให้ชาวนาที่มาร่วมงานได้ชมอีกด้วย^๔

^๑ หจข, ร.๕ กษ, ๑๐.๑/๒, หนังสือพระยาสุพรรณนิยวินิต เสนาบดีกระทรวงนครบาล กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ที่ ๑๕/๑๖๓๘๖, ๑๗ กุมภาพันธ์ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๔๕๐)

^๒ หจข, ร.๕ กษ, แผนกสารบรรณ, เล่มที่ ๒๕, เรื่องที่ ๕๖๓, รายงานการประกวดพันธุ์ข้าวของพระยาศรีสุพรรณโวหาร, ๑ มีนาคม ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๔๕๐)

^๓ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ ๕ และ ๖ กับเรื่องประกอบ, หน้า ๑๗.

^๔ ประสิทธิ์ แก้วสิงห์, "การปรับปรุงการเกษตรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", หน้า ๑๕๑ - ๑๕๒.

จากพระราชดำริสของพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ที่ได้เสด็จทอดพระเนตรงานประกวดพันธุ์ข้าวครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่า ทรงยอมรับว่านโยบายการบำรุงพันธุ์ข้าวด้วยวิธีประกวดพันธุ์ข้าวนี้ให้ประโยชน์คุ้มค่า และทรงยอมรับที่จะจัดเป็นนโยบายถาวรต่อไป เพียงขอให้ทุกฝ่ายทำกันให้จริงจังเท่านั้นว่า

...การแสดงผลรณเข้าเป็นทางดี ควรจะให้มันต่อไป แต่ควรจะทำให้เป็นประโยชน์จริง และเป็นรูปการที่จะดำเนินไปไกล ขอให้เป็นการขอแรงกันช่วยเอาหนารอคอยขึ้นชื่อว่าโครงการคชาชาย โดยทางแสดงผลรณเขา (พันธุ์ข้าว - ผู้เขียน) เท่านั้น...

รัฐบาลได้จัดงานประกวดพันธุ์ข้าวขึ้นอีกครั้งในปี ร.ศ. ๑๒๘ (ไม่พบหลักฐานว่า เพราะเหตุใดจึงไม่จัดงานนี้ในปี ร.ศ. ๑๒๘ - ผู้เขียน) การจัดงานในครั้งนี้ รัฐบาลได้ขยายงานให้กว้างขวางออกไป ไม่เพียงแต่ประกวดพันธุ์ข้าวทั่วประเทศเท่านั้น แต่ได้จัดให้มีการประกวดผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรทุกชนิด รวมทั้งสินค้าทางหัตถกรรมในประเทศ สัตว์พาหนะและปลุสัตว์ต่าง ๆ ที่เป็นกำลังของการเพาะปลูก ทั้งให้มีการแสดงเครื่องมือ เครื่องจักรสมัยใหม่ พร้อมทั้งสาธิตวิธีใช้ เพื่อประโยชน์ทางการกสิกรรม ทั้งเครื่องจักรไถนา นวดข้าว สีข้าว และเครื่องวิดน้ำเข้านา ทั้งที่ใช้เครื่องยนต์และใช้ไฟฟ้า เพื่อเป็นแนวความคิดที่จะสนับสนุนให้ชาวนารู้จักใช้เครื่องจักรช่วยแรงหรือแทนแรงคนและสัตว์กันกว้างขวางขึ้น ด้วยทรงเห็นว่า ประเทศไทยยังมีที่ดินอันอุดมสมบูรณ์ที่ยังไม่มีคนทำให้เกิดประโยชน์อีกมาก เพราะพลเมืองมีน้อย ถ้าประชาชนสนใจใช้เครื่องจักรกันมากขึ้น ก็สามารถจะทำที่ดินที่ว่างเปล่าอยู่นั้นให้

๑ หจข, ร.๕. บ.๑๑/๑๑, หนังสือกรมราชเลขาณุกการ ถึง หม่อมราชา-
เลขอุดม รองเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ, ที่ ๘/๔๒๘, ๑๓ มิถุนายน ๑๒๘
(พ.ศ. ๒๔๕๒).

เกิดประโยชน์แก่ตัวเองและประเทศชาติได้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น^๑ การจัด
งานครั้งนี้ได้จัดขึ้นที่วังสระปทุมวัน ระหว่างวันที่ ๕ - ๒๗ เมษายน ๑๒๙ (พ.ศ. ๒๔๕๓)
ให้เรียกการจัดงานครั้งนี้ว่า "งานแสดงกสิกรรมแลพานิชยกรรม"^๒

จากนโยบายส่งเสริมชาวนาผู้จักคักเลือกพันธุ์ข้าว ด้วยการจัดงานประกวด
พันธุ์ข้าวที่ได้จัดขึ้นหลายครั้งนั้น ได้เริ่มมองเห็นผลของนโยบายนี้บ้างแล้ว ในการจัด
งานแสดงกสิกรรมและพานิชยกรรมครั้งที่ ๒ ในสมัยรัชกาลที่ ๖ เมื่อ ร.ศ. ๑๓๐
(พ.ศ. ๒๔๕๔) ดังเห็นได้จาก คำกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์
ในการเปิดงานนี้ต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ว่า แม้ว่าจำนวนพันธุ์ข้าวที่ส่ง
เข้าประกวดในครั้งนี้จะน้อยกว่า เมื่อการจัดงานในปี ร.ศ. ๑๒๙ แต่ข้าวทุกพันธุ์ที่
ส่งเข้าประกวดล้วนดีกว่าข้าวที่ส่งเข้าประกวดเมื่อปี ร.ศ. ๑๒๙ ทุกพันธุ์ และมีคุณ
สมบัติใกล้เคียงกับที่ตลาดโลกต้องการมาก แสดงว่าชาวนาไทยเริ่มเข้าใจวิธีการปลูก
ข้าวที่ดีและเข้าใจคักเลือกพันธุ์ข้าวดีขึ้น^๓

เป็นที่น่าเสียดายว่า การจัดงานแสดงกสิกรรมและพานิชยกรรมในปี ร.ศ.
๑๓๐ มีชาวนาและประชาชนรวมทั้งห้างร้านต่าง ๆ มาร่วมงานน้อยลง ซึ่งเจ้าพระยา
วงษาอนุประพัทธ์ได้ให้เหตุผลว่า เพราะเป็นระยะไวทุกข์ถวายแด่พระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าฯ เป็นเหตุให้รัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ ๖ ไม่กล้าจัดงานนี้อีกใน

^๑พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาทรงสั่ง
ราชการในรัชกาลที่ ๕ และ ๖ กับเรื่องประกอบ, หน้า ๑๘ - ๑๙.

^๒ประสิทธิ์ แก้วสิงห์, "การปรับปรุงการเกษตรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าฯ" หน้า ๑๕๒.

^๓หจข, ร.๖ กษ.๑/๓, คำกราบบังคมทูลในการเปิดการแสดงกสิกรรม
แลพานิชยกรรม ร.ศ. ๑๓๐ ของพระยาวงษาอนุประพัทธ์.

^๔David Bruce Johnston, Rural Society and The Rice
Economy in Thailand, p. 365.

ในปีต่อมา^๑ นโยบายการส่งเสริมบำรุงพันธุ์ข้าว ด้วยการจัดงานประกวดพันธุ์ข้าว จึงยุติลงตั้งแต่ปี ร.ศ. ๑๓๑ เป็นต้นมา

นอกจากรัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ ๕ จะใช้วิธีจัดงานประกวดพันธุ์ข้าวอันเป็นนโยบายส่งเสริมบำรุงพันธุ์ข้าวในระยะยาวแล้ว รัฐบาลยังใช้วิธีการจัดซื้อพันธุ์ข้าวที่ดี เป็นที่ต้องการของตลาดโลก เช่น ข้าวพันธุ์คาโรไลนา แจกไปตามมณฑลต่าง ๆ เพื่อให้แจกจ่ายแก่ชาวนาทดลองเป็นพันธุ์ข้าวปลูก พร้อมกับทำคำอธิบายวิธีปลูกข้าวชนิดนี้ แจกให้แก่ชาวนาที่ได้รับแจกพันธุ์ข้าวปลูกดังกล่าวด้วย^๒ รัชกาลที่ ๕ ทรงเกรงว่าคำชี้แจงที่กระทรวงเกษตรทำส่งให้แก่ชาวนานั้นจะไม่ไฉฉล เพราะชาวนาไทยไม่ชอบอ่านหนังสือ เมื่อชาวนาทดลองปลูกข้าวพันธุ์คาโรไลนาไม่ไฉฉลก็จะเสียหายแก่รัฐบาล อาจจะคิดว่ารัฐบาลขึ้นของต่างประเทศ และจะไม่เชื่อถือในการทดลองครั้งต่อไปด้วย ดังนั้นจึงทรงกำชับให้เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์หาทางออกไว้ให้ดี และพยายามทำคำอธิบายให้สั้น เข้าใจง่ายที่สุดด้วย^๓

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในช่วงปลายรัชกาลที่ ๕ รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการคัดเลือกพันธุ์ข้าวยิ่งขึ้น อันเป็นผลมาจากราคาข้าวของไทยตกต่ำมาก ทั้งมีแรงกระตุ้นจากเอกชนด้วย ทำให้รัฐบาลมีนโยบายที่จะบำรุงพันธุ์ข้าวด้วยวิธีการต่าง ๆ ขึ้น

^๑ หจข, ร.๖ กษ.๑/๓, หนังสือพระยาวางษานุประพัทธ์เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๖, ที่ ๓๒/๕๔๒๐, ๒๒ มิถุนายน ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔).

^๒ หจข, ร.๕ กษ.๑๐.๑/๔, หนังสือพระยาวางษานุประพัทธ์เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ที่ ๔๗/๕๗๑๖, ๑๗ กันยายน ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๓).

^๓ เอกสารเดียวกัน, หนังสือกรมราชเลขาญการถึงพระยาวางษานุประพัทธ์, ที่ ๔๔/๑๐๒๐, ๑๘ กันยายน ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๓).

ในระยะเวลาที่การทำนาได้รับการกระทบกระเทือน จนถึงขั้นชาวนาผู้เช่านาในบริเวณคลองรังสิตพากันอพยพออกจากบริเวณคลองรังสิตเป็นจำนวนมากนั้น ได้สร้างปัญหาความหนักใจให้แก่บรรดาเจ้าของนาและรัฐบาลพอสมควร เหตุการณ์นี้ได้ผลักดันให้รัฐบาลมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาของชาวนาในทุ่งรังสิตมากขึ้นกว่าส่วนอื่น ๆ จะเห็นได้จากกรณีที่รัฐบาลพยายามหาข้อมูล เพื่อวางมาตรการแก้ไขปัญหาการอพยพออกจากคลองรังสิตของชาวนาควักการัง คณะข้าราชการชั้นคณะหนึ่งประกอบด้วย พระราชภักดิ์พิพัฒน์ หลวงเสนีพิทักษ์และหลวงรัฐวิตรวิบูลย์ ออกไปทำการไต่สวนการทำนาในทุ่งรังสิต ถึงสาเหตุแห่งความเดือดร้อนที่ทำให้ชาวนาพากันอพยพออกไป เมื่อ ร.ศ. ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๔๘) คณะข้าราชการดังกล่าวได้ทำรายงานเสนอขอมูลให้รัฐบาลทราบถึงสาเหตุของการอพยพออกจากทุ่งหลวงรังสิตของชาวนาว่าเกิดจากปัญหาหลายด้าน เช่น ปัญหาขาดแคลนแรงงาน ปัญหาความยากจน ปัญหาผู้เช่านาถูกเจ้าของนาเอาเปรียบ ปัญหาชลประทาน ปัญหาโจรผู้ร้าย และปัญหาชาวนาที่ยากจนต้องร่อนเร่หาที่ทำนากันเรื่อยไป เพราะเมื่อชาวนาพวกนี้ทำที่ป่าให้เป็นนาดีเมื่อไรก็ถูกบีบบังคับทั้งทางตรงและทางอ้อมให้ต้องขายหรือให้ที่นานั้นแก่ผู้มีอิทธิพลอยู่เรื่อยไป ฯลฯ^๒ แต่รัฐบาลก็มีปฏิบัติการตอบสนองปัญหาต่าง ๆ ที่คณะข้าราชการชุดนี้รายงานให้ทราบเพียงบางปัญหาเท่านั้น ที่เห็นได้ชัดคือ ตอบสนองด้านการจัดการระบบแจกจ่ายน้ำควักการังระเบียบ ในการขุดขอมคลอง ในเขตบวรวิธา^๓

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๓.๑/๑๑, หนังสือพระราชภักดิ์พิพัฒน์, หลวงเสนีพิทักษ์, หลวงรัฐวิตรวิบูลย์, กราบทูลเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย, ๘ พฤษภาคม ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๔๘).

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ เอกสารเดียวกัน, หนังสือเจ้าพระยาเทเวศรวงศ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการกราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๒๒ พฤษภาคม ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๔๘).

คั้งนั้นงานของกรมคลองในระยะนี้จึงไม่มีงานอะไรที่เด่นชัดพอจะกล่าวได้ว่าเป็นงานที่ก้าวหน้าขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา ที่น่าสนใจบ้างคือ ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวนาลุ่มกับชาวนาคอน ในทุ่งหลวงรังสิต ด้วยการตั้งกรรมการจากตัวแทนของชาวนาทั้ง ๒ ฝ่าย มาร่วมประชุมพิจารณาหาข้อยุติว่าจะต้องการนำแก้ไขอย่างไรร่วมกับข้าราชการระดับอำเภอและเมือง แล้วเสนอให้กรมคลองทราบเพื่อจะได้จัดการปิดหรือเปิดประตูน้ำให้ระดับน้ำอยู่ในระดับอันเป็นที่ต้องการของชาวนาทั้ง ๒ ฝ่าย รัฐบาลได้ใช้วิธีการนี้กับชาวนาในหัวเมืองในบริเวณเมืองมินบุรี นครเขื่อนขันธ์ ชัยภูมิ และหัวเมืองในมณฑลปราจีนบุรี^๑ และได้เริ่มประชุมกรรมการชาวนาตามนโยบายนี้เป็นครั้งแรกที่เมืองชัยภูมิ โดยมีพระยาศรีสุนทรโวหารปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตราธิการเป็นประธาน มีผู้ว่าราชการเมือง เจ้ากรมคลอง ผู้จัดการบริษัทชุกคลองฯ กรรมการอำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้านและชาวนามาร่วมประชุม รวม ๑๖๕ คน เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ร.ศ. ๑๒๗ ที่ประชุมได้ปรึกษาเรื่องปิดและเปิดประตูน้ำจุฬาลงกรณ์ให้พอเหมาะแก่การทำนาในเมืองชัยภูมิ^๒ และได้กำหนดประชุมกรรมการชาวนาในเมืองต่าง ๆ คั้งกล่าวไว้แน่นอนเวียนกันไป เมื่อเห็นว่าได้ผลดี รัฐบาลจึงคิดที่จะขยายโครงการนี้ให้กว้างขวางและเป็นนโยบายที่ใช้ได้ตลอดไปด้วย^๓

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๘.๓/๒๐, รายงานกรรมการประชุมการปิดแลเปิดประตูน้ำรูปที่จะจัดในเรื่องประตูน้ำ ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑)

^๒ เอกสารเดียวกัน, จดหมายเหตุประชุมที่ว่าการเมืองชัยภูมิ ครั้งที่ ๑, ๑๕ สิงหาคม ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑)

^๓ เอกสารเดียวกัน, หนังสือพระยาวงษาอนุประพัทธ์ เสนามติกระทรวงเกษตราธิการ กราบทูลกรมขุนสมมตอมรพันธุ์ ราชเลขานุการ, ที่ ๓๑/๕๒๑๖, ๑๓ กรกฎาคม ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒)

นอกจากความพยายามที่จะให้ชาวนาเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาด้วยการตั้งเป็นรูปคณะกรรมการแล้ว กระทรวงเกษตรราชการได้ขยายงานการแก้ปัญหาคววิธีกรให้ชาวนามีส่วนร่วมให้กว้างขวางขึ้นด้วยการ จัดให้มีการประชุมชาวนาขึ้นตามที่ต่าง ๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากเจ้าของนาและชาวนา เพื่อเป็นแนวทางในการวางนโยบายแก้ปัญหาของรัฐบาล ได้มีการทดลองจัดประชุมเจ้าของนาขึ้นเป็นครั้งแรกที่ทุ่งหลวงคลองรังสิต เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๑๒๘ เพราะเห็นว่า เจ้าของนาในบริเวณคลองรังสิตนั้น ...เรียกไ้กระจายควยอยู่ในกรุงเทพฯโดยมาก แลเพื่อเป็นการทดลองดูสักครั้งหนึ่งก่อน ถ้าไ้ผลลดีแล้วก็จะไ้เลือกชาวนาในท้องที่อื่น ๆ มาประชุมฟังความเห็นต่อไป...

ในการประชุมเจ้าของนาครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๘ นี้ (พ.ศ. ๒๔๕๒) เจ้าพระยawangษาณุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการ ได้กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องวางมาตรการในการบำรุงรักษาสิ่งทีรัฐบาลจะไ้ทำการซ่อมแซมต่อไป คือ คลอง ทำนบ ประตูน้ำ ใ้หอยูภายใต้การตรวจตราของชาวหลวงเกษตร ทีจะไ้ตั้งไปประจำตามมณฑลต่าง ๆ ต่อไป ทีน่าสนใจคือเจ้าพระยawangษาณุประพัทธ์ได้เสนอให้ตั้ง "สมาคมทำนา" ขึ้น เพื่อมีหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งต่าง ๆ ทีเป็นประโยชน์แก่การทำนา ไม่ให้เป็นอันตรายโดยความประมาทเลินเล่อมังกายของชาวนาเอง ซึ่งความคิดเรื่องสมาคมชาวนานี้ เจ้าพระยawangษาณุประพัทธ์ได้แนวคิดมาจาก อีจีปต์ ซึ่งไ้จัดขึ้นเพื่อบำรุงการทำนาควยการจัดหาปุ๋ยและพืชพันธุ์ทีดีมาจำหน่ายแก่ชาวนาในราคาถูก^๒

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๓.๑/๑๒, หนังสือพระยawangษาณุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการ กรายบังคมทูลรัชกาลที ๕, ที ๒/๑๔๕๑๒, ๒๓ ธันวาคม ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒)

^๒ เรื่องเดียวกัน.

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการประชุมชานาครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๘ นั้น มีเจ้าของนามาร่วมประชุม ๓๕ คน ล้วนเป็นเจ้านาย ผู้มีบรรดาศักดิ์ และผู้มั่งคั่งทั้งชาวไทยและต่างชาติทั้งสิ้น^๑ ไม่มีชานานาผู้เขานาและชานานาที่ยากจน เขาร่วมประชุมเลย ข้อเสนอจากการประชุมเจ้าชานาครั้งนั้น ส่วนใหญ่ก็คล้ายคลึงกับข้อเสนอของคณะข้าราชการ ๓ นาย ที่รัฐบาลตั้งขึ้นไปไต่สวน สาเหตุแห่งความตกต่ำของการทำนาในทุ่งรังสิตเมื่อ ร.ศ. ๑๒๕ มีเพิ่มเติมขึ้นบ้าง เช่น เรียกร้องให้รัฐบาลตั้งข้าหลวงเกษตรไปประจำเพื่อบำรุงการเพาะปลูก ไม่เห็นควยกับการตั้งธนาคารให้ชานานาเงิน รัฐบาลควรเลิกการพนันให้หมด ฯลฯ เป็นต้น^๒

ก่อนที่รัฐบาลจะจัดให้มีการประชุมเจ้าชานาในทุ่งหลวงคลองรังสิตนั้น ได้มีชานาคลอง ๑ แขวงเมืองชัยบุรี ๓๖ ราย ทูลเกล้าถวายฎีการ้องว่า การทำนาในปีที่ผ่านมาได้รับความเสียหายมาก จนไม่มีแม้แต่อาหาร ค่าเสนา ค่าเช่านา ทั่วควยก็ถูกเจ้าชานาริบไปหมด จะขายบุตรภรรยาเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายคั้งแต่ก่อนก็ไม่ได้ ยิ่งกว่านั้นยังถูกเจ้าพนักงานจับกุมไปกักขังทำงานโยธาชคิไซคานาคควย ไม่รู้จะหันไปพึ่งใครได้ จึงขอรูเงินจากรัฐบาลไปใช้เป็นทุนทำนาเลี้ยงชีพต่อไป ในอัตราคนละ ๒๐ - ๒๐๐ บาท รวมเงินทั้งหมดที่ชานาขอฎีกาครั้งนี้ ๒,๕๑๐ บาทถ้วน โดยชานาเหล่านี้ร่วมกันทำทัณฑ์บนไว้ว่า ถ้าไม่ไคส่งเงินคืนและคอกเบียดคานกำหนดหรือหลบหนีไปแล้ว จะยอมรับพระราชาญายอย่างหนัก^๓

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

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ เอกสารเดียวกัน, หนังสือพระยาวงษานุประพัทธิเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๑๘ สิงหาคม ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒).

รัชกาลที่ ๕ โปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงพระ-
คลังมหาสมบัติ กระทรวงนครบาลและกระทรวงเกษตราธิการ ร่วมกันพิจารณาคำร้อง
ขอเงินของชวานา ๓๖ รายนี้ นายเวสเคนการต ผู้แทนที่ปรึกษาราชการทั่วไปได้ให้
ความเห็นแก่เจ้าพระยawangษาอนุประพิทว่า ควรให้ชวานาเหล่านี้เงินไปทำทุน เพื่อ
เป็นทางทุนบำรุงแก่ชวานาตามสมควร เจ้าพระยawangษาอนุประพิทจึงได้มีหนังสือ
กราบทูลพระเจ้าอนงยาเชอกรมหลวงเทวะวงศัวโรประการ เสนาบดีกระทรวงต่าง
ประเทศ ขอให้ นายอาเชอร์ ที่ปรึกษาราชการไทยที่กรุงลอนดอน ผู้มีความรู้เรื่องการ
ตั้งธนาคารสำหรับการเพาะปลูกในประเทศอียิปต์ ทำรายงานเรื่องนี้มาให้ดู เพราะ
อาเชอร์ เป็นผู้รู้สภาพการทำนาของไทยและอียิปต์เป็นอย่างดี แล้วเจ้าพระยawangษา-
อนุประพิทก็สรุปว่า สภาพของชวานาไทยกับชวานาอียิปต์นั้นต่างกัน คือ ชวานาอียิปต์มี
ความขี้คนมากกว่าชวานาไทยจึงต้องการทุนสูงกว่า และรัฐบาลอียิปต์ได้จัดระบบ
การชลประทานได้สมบูรณ์แล้ว การทำนาหวังผลได้แน่นอน ผิดกับการทำนาของ
ไทย ซึ่งขึ้นกับธรรมชาติอย่างเกี่ยว จึงหวังผลแน่นอนไม่ได้ หากให้ชวานาเงิน
ไปลงทุน จึงหวังไม่ได้แน่ว่าจะได้คืนหรือไม่ และเจ้าพระยawangษาอนุประพิทเห็นว่า
ภาระเรื่องทุนควรจะเป็นของชวานาเองในเวลาที่ทำนาได้ผล ชวานาก็ควรจะได้เก็บ
ออมไว้เป็นทุนในปีที่ทำนาไม่ได้ผล เพราะการทำนาไม่ได้ผลสำหรับชวานาไทยนั้น
เกิดขึ้นเสมอ ๆ ซึ่งชวานาน่าจะต้องรู้และเตรียมทุนรอนไว้เอง ที่เป็นเช่นนี้เพราะ
ชวานาไทยที่นิสัยสุรุษสุรายไม่ประหยัด ปีที่ทำนาได้ก็ใช้จ่ายหมดไม่เก็บออมไว้เพื่อปี
ที่ทำนาไม่ได้บ้าง ทั้งยังชอบเล่นการพนันอีกด้วย ดังนั้นจึงเห็นว่าไม่ควรให้เงินแก่
ชวานาที่ทูลเกล้าขอเงิน และไม่เห็นด้วยกับการตั้งธนาคารเพื่อให้เงินแก่ชวานา
เช่นที่อียิปต์ทำ ถ้าจะตั้งธนาคารควรตั้งธนาคารออมทรัพย์ เพื่อฝึกชวานาให้มีนิสัย
ประหยัดจะดีกว่า^๑ พร้อมกันนั้นเจ้าพระยawangษาอนุประพิทก็ได้เสนอโยบายที่จะจัด

^๑ เรื่องเดียวกัน.

การกับปัญหาต่าง ๆ ที่กำลังเกิดขึ้นขณะนั้น เช่น การจัดระเบียบการจ้างลูกจ้างทำนา การส่งเสริมให้มีคนคิดประดิษฐ์เครื่องมือเครื่องจักรในการทำนาใหม่ ๆ ขึ้น โดยรัฐบาลจัดตั้งรางวัลให้แก่บริษัท ที่สามารถประดิษฐ์เครื่องมือ เช่น เครื่องไถ, นวด เพื่อผ่อนแรงสัตว์ไถที่ดีที่สุด และอาจตั้งเป็นบริษัทรับจ้างไถนาและนวดข้าวใน อัคราที่รัฐบาลเห็นว่า เป็นธรรมชาติร่วมกันทั้งฝ่ายบริษัทและชาวนา เจ้าพระยาวางษา- ประพัทธ์ ไกรราบทูลถึงนโยบายเรื่องนี้ว่า

...ที่รัฐบาลต้องลงทุนก่อนโดยออกรางวัลนั้น เมื่อการทำสำเร็จแล้ว บริษัทต่าง ๆ กลับเป็นผู้จะได้รับผลประโยชน์นี้ ถ้าดูแต่เงิน ๆ แลวก ๆ แลวก ๆ เห็นว่า รัฐบาลเสียเปรียบ แต่แท้จริงรัฐบาลจะต้องออกเงิน แต่ในคราว แรกนั้นครั้งเดียว แลวกไม่เป็นเงินมากเท่าใด เมื่อสำเร็จแล้ว รัฐบาลก็คง จะได้อผลประโยชน์ทางอ้อมอยู่เสมอ เพราะการทำนาเจริญขึ้น ผู้ชาซึ่งเป็น สินค้าสำคัญนั้นก็ทวีมากขึ้น...

ในคำกราบบังคมทูลครั้งนี้ เจ้าพระยาวางษาประพัทธ์ไกรราบทูลถึง นโยบายที่จะตั้งข้าหลวงเกษตรขึ้นตามมณฑลต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่รายงานสภาพและ สิ่งที่ควรได้รับการบำรุงส่งเสริมเกี่ยวกับการเกษตรในมณฑลต่าง ๆ ให้แก่กระทรวง เกษตร เช่นเดียวกับข้าหลวงกระทรวงอื่น ๆ ที่ได้จัดไปประจำมณฑลและหัวเมืองบ้าง แล้ว ทั้งได้เสนอให้รัฐบาลจัดให้มีไร่และสวนทดลองขึ้นตามมณฑลต่าง ๆ สำหรับ ทดลองปลูกพืชต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพของมณฑลนั้น ๆ เพื่อแนะนำให้ชาวนาได้ ปลูกกันอีกด้วย^๒

รัชกาลที่ ๕ ทรงเห็นว่าข้อเสนอของเจ้าพระยาวางษาประพัทธ์ เป็นข้อ เสนอที่น่าจะใช้เป็นนโยบายทางการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาการเกษตรของรัฐบาลได้

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ เรื่องเดียวกัน

จึงทรงนำเข้าปรึกษาในที่ประชุมเสนาบดี ที่ประชุมได้ตกลงยอมรับเป็นนโยบายของ
 รัฐบาลเพียงการแต่งตั้งข้าหลวงเทศรไปประจำมณฑลต่าง ๆ เพื่อรวบรวมข้อมูล
 มาประกอบการวางนโยบายเท่านั้น ส่วนการวางนโยบาย ทางการเทศรที่แน่นอน
 ใหรือไวก่อนจนกว่าจะได้ข้อมูลจากข้าหลวงเทศรประจำมณฑลต่าง ๆ อย่างเพียงพอ
 เสียก่อน แต่ในระยะแรกนี้รัฐบาลยังมีเงินจำกัดไม่สามารถจะแต่งตั้งข้าหลวง
 เทศรได้ครบทุกมณฑล จึงให้ตั้งข้าหลวงเทศรในซุกแรกเพียง ๓ มณฑลก่อน คือ
 มณฑลกรุงเทพฯ เพราะมีทั้งส่วนและนา มณฑลนครไชยศรี เพราะมีทั้งไร่และนา
 และมณฑลภูเก็ต เพราะมีทั้งไร่นา และแร่ธาตุ ส่วนอีก ๑๕ มณฑลนั้น ให้เป็น
 หน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้รวบรวมข้อมูลทางการเทศรส่งให้กระทรวง
 เทศราราชการไปพลางก่อนจนกว่ารัฐบาลจะได้จัดตั้งข้าหลวงเทศรขึ้นในมณฑลนั้น ๆ^๒

ความจริงความคิดเรื่องตั้งข้าหลวงเทศรประจำมณฑลต่าง ๆ เพื่อทำ
 หน้าที่เก็บข้อมูลทางการเทศร ส่งให้แก่รัฐบาล เพื่อวางนโยบายทางการเทศรนี้
 มีเชื้อเพลิงเกิดขึ้นในสมัยเจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์ แต่ได้มีผู้คิดไวก่อนหน้านั้นแล้ว คือ
 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ได้ให้ความเห็นเรื่องนี้ไว้ตั้งแต่ ร.ศ. ๑๐๕ (พ.ศ. ๒๔๓๓)
 และพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนศักดิ์ก็ได้ทรงให้ความเห็นไว้ เมื่อ ร.ศ. ๑๒๓
 แล้วว่าการจะวางนโยบายเกี่ยวกับชวานาและการเพาะปลูกนั้น ต้องรู้ข้อมูลจากมณฑล

ศูนย์วิทยพัทยากร

^๑ หจข, ร.๕ กษ, แผนกข้าหลวงเทศร, เล่มที่ ๑, เรื่องที่ ๒๕,
 หนังสือพระยาวิเศษโภคขุนผล ข้าหลวงเทศรมณฑลกรุงเทพฯ ถึงพระยาวงษา-
 นุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงเทศราราชการ ที่ ๒๑/๓๕๑, ๒๘ กันยายน ๑๒๘
 (พ.ศ. ๒๔๕๒)

^๒ หจข, ร.๕ กษ.๑๐/๕, หนังสือพระยาวงษานุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวง
 เทศราราชการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๑๑ ตุลาคม ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒)

ต่าง ๆ เสียก่อน^๑ แต่รัฐบาลก็ไม่ใส่ใจที่จะดำเนินการอย่างจริงจัง เพิ่งจะยอมรับว่าข้อเสนอนี้เป็นสิ่งจำเป็นแก่การวางนโยบายของรัฐบาลก็ต่อเมื่อเกิดความตกต่ำอย่างรุนแรงทางอาชีพทำนาขึ้นแล้ว ในการนี้รัชกาลที่ ๕ ทรงเป็นห่วงว่าการตั้งข้าหลวงเกษตรจะไม่ไต่ถามความมุ่งหมาย ด้วยเกรงว่าข้าหลวงเกษตรที่ออกไปอยู่ในมณฑลไกล ๆ จะไม่ตั้งใจทำราชการจริงจัง เพราะมีวัตถุประสงค์อาชีพทางการเกษตรเสียเอง จึงได้ทรงให้มีข้อกำหนดข้าหลวงเกษตรทุกมณฑลประกอบการที่เป็นประโยชน์ส่วนตัว เช่น จับจองที่ดินทำการเพาะปลูกส่วนตัว เป็นต้น แม้จะเป็นการกระทำเพื่อทดลอง แต่ดำเนินการส่วนตัวแล้วทรงห้ามเด็ดขาด^๒

ก่อนรัชกาลที่ ๕ จะสวรรคตประมาณ ๑ เดือน ได้มีการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล สำหรับราชการแผนกเกษตรขึ้นที่กระทรวงเกษตรราษฏการ เมื่อวันที่ ๒๔ และ ๒๕ กันยายน ๑๒๙ (พ.ศ. ๒๔๕๓) ที่ประชุมได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการแก้ปัญหาและส่งเสริมการทำนา และการเพาะปลูกอื่น ๆ ทั้งที่เป็นความคิดที่เคยมีการพูดถึงมาก่อน และเป็นความคิดที่เพิ่งเกิดขึ้นในครั้งนี้นี้แก่รัฐบาลหลายประการ เช่น การแก้ไขลำราง ลำน้ำ ลำคลอง ขุดเหมืองและรางปิดกั้นทำนบสำหรับป้องกันหรือขังน้ำไว้สำหรับการเพาะปลูกประเภทต่าง ๆ ให้เหมาะสมลัทธิภูมิประเทศ ให้มีข้าหลวงเกษตร ปลัดเกษตร พนักงานเกษตร อธิบดีเนียบทางน้ำประจำมณฑลต่าง ๆ เพิ่มจากข้าหลวงเกษตร เพื่อรับผิดชอบตรวจตราเปิดเปิดน้ำให้พอเหมาะกับท้องที่ หาทางให้ชาวบ้านปลูกพืชอื่น ๆ แทนข้าวในเวลาที่ทำนาไม่ได้ผล โดยรัฐบาลจัดตั้งสถานี

^๑ David Bruce Johnston, Rural Society and The Rice Economy in Thailand, pp. 355 - 356.

^๒ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ ๕ และ ๖ กับเรื่องประกอบ, หน้า ๑๐

ทดลองปลูกพืชต่าง ๆ ขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อทดลองให้รู้ว่าพืชชนิดใดเหมาะสมกับ
ท้องถิ่นใด และเป็นที่ต้องการของตลาดหรือไม่เพียงใด ส่งเสริมให้ชาวนารวมตัวกัน
เป็นกลุ่มหรือคณะเพื่อช่วยเหลือกันในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ แทนการที่ต่างคนต่างทำ
เช่นที่ผ่านมา สนับสนุนให้รัฐบาลตั้งธนาคารกสิกรรมขึ้น เพื่อให้บริการค้ำเงินกู้ไป
ทำทุนทางการทำนาและทางการเพาะปลูกอื่น ๆ ให้รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการสำหรับ
พิจารณาวางนโยบายการเกษตรของชาติจากข้อมูล ซึ่งได้จากข้าหลวงเทศาภิบาล
คณะกรรมการนโยบายเกษตรกรรมนี้ให้ประกอบด้วย เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
กระทรวงเกษตรธิการ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงโยธา และ
กระทรวงนครบาล และให้มีข้าหลวงตรวจการเพาะปลูก คอยตรวจตราแนะนำให้
กระทรวงเกษตรธิการ ขอบกพร่องในการดำเนินงานของกระทรวงด้วย^๑

อาจกล่าวได้ว่า ข้อตกลงของการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลในปี ร.ศ. ๑๒๕
เห็นได้ว่า จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงปลายรัชกาลเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาล
ต้องสนองตอบต่อปัญหาต่าง ๆ ของชาวนาคอยการเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาของชาวนา
อย่างใกล้ชิด และจริงจังยิ่งขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา เพราะทุกฝ่ายนับตั้งแต่รัชกาลที่ ๕
ลงมาจนถึงข้าราชการระดับผู้บริหารต่างตระหนักแล้วว่า การเกษตรโดยเฉพาะอย่าง-
ยิ่งการทำนาและการค้าเป็นปัจจัยสำคัญแห่งอำนาจ และความมั่นคงของรัฐ ดังที่ได้เคย
กล่าวแล้วจากพระราชดำรัสของรัชกาลที่ ๕ ที่ทรงใ้ในการเปิดการประกวดพันธุ์ข้าวทั่ว
ประเทศ ร.ศ. ๑๒๗ ยิ่งมีการเปรียบเทียบกับประเทศข้างเคียงที่ผลิตข้าวเหมือนกัน
เช่น พม่า สามารถผลิตข้าวได้ผลสูงกว่าไทยมาก เพราะรัฐบาลพม่ามีนโยบาย

^๑ หจข, ร.๕ กษ, แผนกสารบรรณ, เล่มที่ ๓๗, เรื่องที่ ๗๕๕, รายงาน
การประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลของเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ กราบบังคมทูล
รัชกาลที่ ๖, ที่ ๗๔/๑๓๕๔๔, ๘ ธันวาคม ๑๒๕, และ หจข, ร.๖ กษ.๑/๕,
หนังสือพระยาวังษานุประพัทธ์ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๖, ที่ ๗๑/๑๓๕๔๔, ๕ ธันวาคม
๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๕๓)

ส่งเสริมการทำอย่างจริงจัง และแก้ปัญหาคนกลางด้วยการตั้งธนาคารสำหรับ
ชาวนาขึ้น^๑ ทำให้รัฐบาลตัดสินใจที่จะยอมรับในสิ่งที่เคยปฏิเสธมาก่อน คือ การจัด
ตั้งธนาคารให้ชาวนากู้เงินไปลงทุน ซึ่งได้เริ่มขึ้นในรัชกาลต่อมา

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับปัญหาของชาวนา

แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาของชาวนาทั้งระยะสั้นและ
ระยะยาวทั้งได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่เมื่อถึงขั้นดำเนินนโยบายมักไม่ได้นัดตามที่
ต้องการ ทั้งนี้เพราะมีอุปสรรคหลายประการ อุปสรรคที่สำคัญคืออุปสรรคที่สืบเนื่อง
จากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เพราะข้าราชการเป็นจักรกลสำคัญที่จะทำให้
นโยบายของรัฐบาลประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว การพิจารณาปัญหาและอุปสรรค
ในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับปัญหาของชาวนาอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ประการ คือ

- ก. การละเลยและความไม่จริงจังของข้าราชการ
- ข. ความขัดแย้งและขาดความร่วมมือของข้าราชการ
- ค. การละเลยและความไม่จริงจังของข้าราชการ

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับชาวนาและปัญหา
ของชาวนาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ความจริงจัง^๒ ในการปฏิบัติงานและการ
แก้ไขปัญหาของข้าราชการ นโยบายหลายอย่างไม่สามารถดำเนินไปสู่เป้าประสงค์
ได้ และปัญหาหลายอย่างของชาวนาเกิดขึ้นเพราะการละเลยความละเอียด ในการปฏิบัติ
หน้าที่ของข้าราชการ ปัญหาบางอย่างสามารถป้องกันและแก้ไขได้ไม่ยากนัก ถ้า
ข้าราชการตั้งใจป้องกันและแก้ไขด้วยความจริงจัง^๓ แต่มักพบบ่อย ๆ ว่าข้าราชการ

^๑ หจข, ร.๖ กษ.๑/๖, รายงานประชุมเสนาบดี, ๒๖ ธันวาคม ๑๒๘

ในท้องถิ่นไม่สนใจกับความเป็นอยู่ของชาวนา เมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็ไม่ตั้งใจที่จะแก้ไข ปัญหาที่เกิดโดยเต็มกำลังความสามารถ เช่น เมื่อ ร.ศ. ๑๒๕ เกิดภาวะฝนแล้ง อย่างรุนแรงในภาคกลาง น้ำในคลองต่าง ๆ ลดลงอย่างรวดเร็ว รัฐบาลใช้นโยบาย สร้างทำนบปิดลำคลองต่าง ๆ ในมณฑลกรุงเทพฯ โดยเปลี่ยนวิธีการสร้างทำนบด้วยการส่งข้าราชการจากกรุงเทพฯ ขึ้นไปเป็นแม่กองสร้างทำนบในคลองขนาดใหญ่เป็น สร้างทำนบตามลำคลองเล็ก ๆ ที่ตำบลต่าง ๆ โดยให้ข้าราชการในท้องถิ่นชักชวน ชาวนาร่วมมือกันทำทำนบปิดกันคลองในเขตตำบลต่าง ๆ มีให้น้ำในคลองไหลลง แม่น้ำได้ ที่ใดเกินความสามารถที่ท้องถิ่นจะดำเนินการได้เอง ให้รับรายงาน กระทรวงเกษตรธิการ เพื่อจัดส่งนายช่างกรมคลองไปช่วยจัดทำให้ เมื่อเจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์ไปตรวจการทำทำนบนั้นกลับพบว่า มีคลองหลายคลองที่ข้าราชการในท้องถิ่นไม่สนใจชักชวนชาวนามาทำทำนบปิดน้ำไว้ ปล่อยให้น้ำไหลตามคลองเหล่านั้น ลงในแม่น้ำเสียมาก พระยาวงษานุประพัทธ์ถึงกับบ่นว่า ...ไม่เห็นผู้ใด เอาธุระกันอย่างจริงจัง...

จากการที่พระยาวงษานุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการได้ออก ท้องที่ตรวจการทำนบด้วยตนเอง ทำให้เห็นได้ชัดว่าปัญหาของชาวนาหลายปัญหา เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของข้าราชการในท้องถิ่น ซึ่งมีรายงานแต่สิ่งที่ค้างงม ไปยังรัฐบาล ส่วนความยากลำบาก หรือปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นกับชาวนามากไม่รายงาน ถ้าหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็มีรายงานน้อยกว่าที่เกิดจริง ๆ ดังนั้นรายงานของทางราชการ ถึงสภาพของชาวนาในที่ต่าง ๆ จึงมักเชื่อถือได้ยาก ทั้งนี้อาจจะเกรงว่าเป็นการฟ้อง

^๑ หจข, ร.๖ กษ.๑/๑๒, หนังสือพระยาวงษานุประพัทธ์ กราบบังคมทูล รัชกาลที่ ๖, ที่ ๕๕/๑๐๕๓๗, ๑๗ กันยายน ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔)

ตัวเองว่าไม่สนใจในหน้าที่ของข้าราชการก็เป็นได้ ดังที่พระยาวงษาอนุประพิศได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในรายงานตรวจราชการมณฑลกรุงเก่าไว้ว่า

...เมื่อไปหยุกตามอำเภอที่ปากคลองหัวไผ่ มณฑลกรุงเก่าถึงบ้านต้นเขา แลดูระเบียบอาหารของราษฎรในเวลานี้ อำเภอชี้แจงว่า น้ำกินเขาแห้งแล้ว คนเขาก็กองงามบริบูรณ์ดี แลการทำนาปีที่แลมากก็ไฉฉวยบริบูรณ์ระเบียบอาหารของราษฎรก็ยังมีบริบูรณ์ดีอยู่ แต่จากนั้นที่ว่าการอำเภอขึ้นเอง ก็แลเห็นไควๆ เขาแกลงไปทั้งทุ่งแลสูงไม่เกินกว่าคืบเศษ จึงเดินเขาไปดูในนาเขา ก็ยังอยู่บนแห่งแทบทั้งนั้น บางแปลงก็เหี่ยวแห้ง จนถึงจุคไฟคิก ครั้นเมื่อไปเที่ยวสืบถามดูความราษฎรชวามาน กงโคความว่า ปีนีแลงจัดฝนไม่ตกเลย ฝั่งมีฝนมาประปรายบ้าง ไคสองสามวันที่แลมาแล้ว เขากลาจึงสุกขึ้นบางเล็กน้อย เมื่อก่อนหน้าสองสามวันนี้ เขาแกลงไปหมดทั้งทุ่ง ที่ยังไม่ไคไคก็มีมาก เพราะไคไม่เขา...

การไม่จริงจังในการแก้ปัญหาให้แก่ชาวนาของข้าราชการมิได้มีแต่ระดับหัวเมืองเท่านั้น ในระดับรัฐบาลเองก็พบปัญหา เช่น กระทรวงมหาดไทย ไม่ยอมจัดตั้งโรงพักตำรวจภูธรในตำบลที่ตั้งประตุน้ำบริษัทสมบูรณ์ และห้ามบางปลากก ซึ่งมีโจรบุรายชุกชุม ตามขอเสนอของบริษัทชุกคลองฯ เพราะเกี่ยงว่าบริษัทเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ ถ้าไปตั้งโรงพักตำรวจภูธรในตำบลดังกล่าว จึงควรให้บริษัทชุกคลองฯ เป็นฝ่ายจ่ายเงินเคื่อนให้แก่ตำรวจภูธรที่จะไปตั้งฝ่ายบริษัทก็ไม่ยอมตามที่กระทรวงมหาดไทยต้องการ^๒

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ หจข, ร.๕ กษ, แผนกบริษัทชุกคลอง, เล่มที่ ๓๐, เรื่องที่ ๑๒๘๕, หนังสือบริษัทชุกคลองแลคูนาสยาม ถึง พระยาบรมมหาบทำรุง ปลัดทูลฉลององ กระทรวงเกษตราธิการ, ที่ ๒๔๘, ๘ พฤษภาคม ๑๓๐, และ หนังสือพระยาตรีศหเทพ ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย ถึง พระยาบรมมหาบทำรุง ปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตราธิการ ที่ ๓/๒๔๘๖, ๑๒ มิถุนายน ๑๓๐, และ หนังสือบริษัทชุกคลองแลคูนาสยามถึงพระโภคผลพูนทวี ผู้ช่วยปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตราธิการ ที่ ๒๖๑/๑๓๐, ๒๔ มิถุนายน ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔)

จากตัวอย่างข้างบน กระทรวงมหาดไทยไม่น่าจะเกี่ยวข้องในการตั้งตำรวจ
 ๓ ๒ ตำบลดังกล่าว เพราะการปราบปรามป้องกันโจรผู้ร้ายเป็นหน้าที่โดยตรง
 ของกระทรวงมหาดไทยอยู่แล้ว ถ้ากระทรวงมหาดไทยไปตั้งโรงพักตำรวจ ๓
 ตำบลดังกล่าว ไม่เพียงแต่บริษัทเท่านั้นที่ได้ประโยชน์ ชาวบ้านก็ได้รับประโยชน์
 ด้วยถึง ๒ ประการ คือ ชาวบ้านในตำบลทั้ง ๒ และใกล้เคียงจะได้รับความอบอุ่น
 ใจเพราะมีโรงพักตำรวจอยู่ใกล้คอยปราบปรามป้องกันโจรผู้ร้ายซึ่งมีชุมนุม สามารถ
 ประกอบอาชีพด้วยความสบายใจ ประการหนึ่ง ประการต่อมาคือ เมื่อไปตั้งโรงพัก
 ตำรวจจตุร ๓ ตำบลดังกล่าว คนเฝ้าประตูหน้าและด้านหลังของบริษัทก็สามารถอยู่ทำ
 หน้าที่ได้ต่อไป ประตูหน้าและด้านหลังไม่เสียหาย สามารถเก็บกักน้ำที่ไหลลงทุ่งนา
 ในทุ่งรังสิตโดยส่วนรวม เป็นผลประโยชน์ของชาวบ้านในทุ่งรังสิตทั่วไปมิใช่แต่เฉพาะ
 ใน ๒ ตำบลนั้นเท่านั้น ทั้งนี้การที่กระทรวงมหาดไทยคำนึงแต่เพียงว่าบริษัทชุก
 คลองฯ เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการตั้งโรงพักตำรวจดังกล่าว จึงเป็นการมองที่
 ค่อนข้างจะแคบเกินไป ปัญหาโจรผู้ร้ายใน ๒ ตำบลนี้จึงถูกมองข้ามไปอย่างน่า
 เสียดาย

นอกจากนี้ยังพบว่าข้าราชการระดับสูงบางคนที่มีหน้าที่ในการแก้ปัญหา
 ให้แก่ชาวบ้านโดยตรง ไม่มีความจริงใจในการทำหน้าที่ดังกล่าว กลับพยายาม
 ใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเองเสียอีก ทำให้ปัญหาของชาวบ้านที่น่าจะ
 ได้รับการปลดเปลื้องออกไปไม่สำเร็จจะทำได้ เช่น พระยามหาโยธา ซึ่งได้รับ
 มอบหมายจากรัฐบาล ให้เป็นข้าหลวงพิเศษจัดการที่นาคดีวิวาทในเขตบริษัทชุกคลองฯ
 แทนที่พระยามหาโยธาจะดำเนินการแก้ไขปัญหาขัดแย้งเรื่องที่ดินให้ลุล่วงไปโดยเต็ม
 ความสามารถ กลับไปร่วมมือกับกรมการเมือง กรมการอำเภอ กำนันในเขตที่เกิด
 คดีวิวาทเรื่องที่ดิน จับจองที่นาในเขตพระบรมราชาญาติของบริษัท^๑ แทนที่จะไป

^๑ หจข, ร.๕ กษ,๕.๔/๗, หนังสือพระยาเทเวศรวงษ์วิวัฒน์ เสนาบดี
 กระทรวงเกษตราธิการ กรวยบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ที่ ๓๔/๒๐๔๘, ๕ กรกฎาคม
 ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๕๓)

แก้ปัญหาให้กับชาวนา พระยามหาโยธากลับไปสร้างปัญหาขัดแย้งขึ้นใหม่กับบริษัท ชุคคลองเสียเอง นับว่าเป็นเรื่องที่ไม่สมควรอย่างยิ่ง เป็นการแสดงให้เห็น อย่างเด่นชัดถึงความไม่จริงใจในการแก้ปัญหาของชาวนา จากข้าราชการบางคน ซึ่งพยายามที่จะหาผลประโยชน์ส่วนตัวแอบแฝงอยู่เสมอ ทั้งที่รัชกาลที่ ๕ ทรงมี พระราชกระแสถึงพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ เกี่ยวกับเรื่องของพระยามหาโยธา ด้วยความไม่พอพระทัยว่า

...ได้สั่งเฑาะมาแต่ก่อน ว่าความสามารถทางความคิดของพระยามหาโยธา ในที่จะจัดการอันเป็นหน้าที่ไปจ้ะนี้ อยู่ข้างอ่อนแอกว้าง ๆ อยู่ นี้ก็วิตกมานานแล้ว จึงเฑาะก็เฑาะบออยู่ ๆ บัดนี้ก็มีเหตุผล เกี่ยวกับผลประโยชน์ ตนขึ้นจ้ะนี้ เฑาะเป็นการยิงช้ะรายไป ไม่เป็นที่พอใจ...

ข. ความขัดแย้งและขาดความร่วมมือของข้าราชการ

ความขัดแย้งและขาดความร่วมมือของข้าราชการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับชาวนา ก็เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานเกี่ยวกับชาวนา และปัญหาของชาวนาไม่เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้วางไว้ได้ ความขัดแย้ง ดังกล่าวอาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ระดับ คือ

๑. ความขัดแย้งระดับสูง
๒. ความขัดแย้งระดับเจ้าหน้าที่
๓. ความขัดแย้งระดับหัวเมือง

^๑ เอกสารเดียวกัน, พระราชกระแสรัชกาลที่ ๕ ถึงพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ที่ ๑๘/๔๔๑, ๖ กรกฎาคม ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๔๓)

๑. ความขัดแย้งระดับสูง

ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการระดับสูงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวกับปัญหาของชาวนา และอาจเป็นต้นเหตุของปัญหา รวมทั้งความไม่สัมฤทธิ์ผล ในการแก้ปัญหาของชาวนาควย ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการในระดับสูงที่เป็นอุปสรรคต่อนโยบายเกี่ยวกับชาวนาโดยส่วนรวมในสมัยรัชกาลที่ ๕ พบได้ทั่วไป เช่น

ก) ความขัดแย้งระหว่างเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงเกษตรพณิชการ กับเจ้านายหลายพระองค์ ทำให้การดำเนินงานของกระทรวงเกษตรไม่สามารถเข้าสู่เป้าหมายได้ การแก้ปัญหาต่าง ๆ ของชาวนาซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและกระทรวงอื่น ๆ ที่ต้องร่วมมือกัน จึงจะได้ผลก็ทำไม่ได้ดีเท่าที่ควร จนในที่สุดเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงเกษตรพณิชการ และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงคัดสรรพระทัยบุบกระทรวงเกษตรพณิชการไปรวมอยู่กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอยู่ระยะหนึ่ง^๑ จึงได้กล่าวแล้ว

ข) ในสมัยที่เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์เป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตรพณิชการ ที่ได้ตั้งขึ้นใหม่ หลังจากยุบรวมกับกระทรวงพระคลังแล้วนั้น เจ้าพระยา

^๑ หจช, ร.๕ กษ.๔.๔/๓, (จดหมายเหตุเรื่องใบจอง) การประชุมเสนาบดี ณ มุขกระสัน พระที่นั่งวิมานรัฐยา, ๒๕ เมษายน ๑๑๒, พวงเพ็ชร์ สุวัตนกวีกุล, "เปรียบเทียบผลงานของเสนาบดีกระทรวงเกษตรพณิชการ พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๓" หน้า ๒๓ - ๒๗, และ หจช, ร.๕ กษ.๑/๔, หนังสือพระยาประชาชีพวิบาล กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ เรื่องวิธีการจัดตั้งสภาเกษตรพณิชการ, ๒๕ ธันวาคม ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๓๘)

เทเวศรวงศ์วิวัฒน์เกิดการขัดแย้งกับเจ้านายหลายพระองค์ รวมทั้งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ด้วย เจ้าพระยาเทเวศรวงศ์วิวัฒน์ไม่ไปปฏิบัติราชการเป็นเวลานาน โดยอ้างว่าป่วย กว่าพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ จะทรงตัดสินพระทัยปลดเจ้าพระยาเทเวศร์ออกจากตำแหน่งก็ปล่อยให้ทำงานในหน้าที่ของกระทรวงเกษตรธิการชงกมาหลายปี^๑

ค) ในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีการจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศเข้ามาช่วยงานในราชการแผนกต่าง ๆ หลายคน ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเหล่านั้นไม่สามารถทำงานให้ก้าวหน้าได้ตามความรู้ความสามารถที่มี ทั้งนี้เพราะเกิดการขัดแย้งทางความคิดระหว่างผู้เชี่ยวชาญกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บาง เกิดการขัดแย้งไม่พอใจในระเบียบงานราชการไทยที่มีขั้นตอนหยาบหยาบเกินไปบ้าง ในที่สุดเมื่อไม่สามารถโน้มน้าวให้ข้าราชการไทยเปลี่ยนแปลงความคิดและปรับปรุงระเบียบราชการให้เป็นที่พอใจของผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเหล่านั้นได้ก็ต้องลาออกไป เช่น นายเกรแฮม ผู้เชี่ยวชาญการออกโฉนดที่ดิน นายโคยามะ ผู้เชี่ยวชาญการไหมและเพาะปลูก และนายเยโฮมัน วันเคอ ไฮเค ผู้เชี่ยวชาญการชลประทาน เป็นต้น^๒ โดยเฉพาะนายเยโฮมัน วันเคอ ไฮเค นั้น เกิดความขัดแย้งกับกระทรวงเกษตรธิการ

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๒/๑, พระราชหัตถ์เลขาธิษฐานรัชกาลที่ ๕ ถึงพระยawangศานุประพัทธ์, ๑๖ ธันวาคม ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒), และ ประสิทธิ์ แก้วสิงห์ "การปรับปรุงการเกษตรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๓" หน้า ๑๒๓.

^๒ ประสิทธิ์ แก้วสิงห์, "การปรับปรุงการเกษตรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" หน้า ๑๒๓.

กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตลอดจนถึงพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ภายเรื่อง
ระเบียบการจ่ายเงินของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในส่วนของกรมคลอง รวมถึง
เรื่องโครงการสร้างเขื่อนที่เมืองชัยนาทของไฮเคควัย อันเป็นผลให้งานของ
กรมคลองซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับชาวนาโดยตรง ไม่สามารถตอบสนองความ
ต้องการของชาวนาได้เท่าที่ควร

ความขัดแย้งที่มีลักษณะคล้ายกับกรณีที่เกิดมาข้างบน คือ ความขัดแย้ง
ระหว่างข้าราชการหัวเก่ากับข้าราชการหัวใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากในสมัยนั้นได้ส่ง
ข้าราชการ และนักเรียนไปเรียนวิชาการสาขาต่าง ๆ จากต่างประเทศจำนวน
มาก จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้มีความรู้ในวิชาการแบบยุโรปแต่ขาด
ประสบการณ์ กับผู้มีประสบการณ์ แต่ไม่มีความรู้ในวิชาการสมัยใหม่ ซึ่งพระเจ้า
อยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ทรงมีความห่วงใยในปัญหานี้มาก เพราะถ้าเกิดขึ้นแล้วย่อมมีผล
ถึงนโยบายด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะแก่คนชานาเท่านั้น จึงได้ทรงสั่งสอนให้

ดูรายละเอียดใน หจข, ร.๕ กษ.๘/๘, เมโมแรนดัม เรื่องการบังคับ
บัญชาการแลดูแลการที่กรมคลอง ของ นายเยโฮมัน วันเคอ ไฮเค เจ้ากรมคลอง,
๒๘ เมษายน ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๘๘) ดำเนาคำแปลฎีกาของไฮเค เจ้ากรมคลอง
ที่ ๑๒/๑๓๐, ๓ พฤษภาคม ๑๒๕, หนังสือเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เสนาบดี
กระทรวงเกษตรธิการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่๕ ที่ ๑๕/๓๒๓๓, ๑๕ มิถุนายน
๑๒๕, หนังสือกรมราชเลขาการถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์, ที่ ๕๖/๑๕๕๑,
๓๐ มกราคม ๑๒๕, หจข, ร.๕ กษ.๘/๑๐, ลายพระหัตถ์พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่น
จันทบุรีประจักษ์นารถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์-
วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ, ที่ ๑๔/๕๑๕, เมษายน ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๕๒)
หนังสือไฮเคเจ้ากรมคลองถึงพระยาศรีสุนทรโวหาร ปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตรธา-
ธิการ, ที่ ส.๒๓/๒๓๕, ๒๘ เมษายน ๑๒๕, หจข, ร.๕ กษ.๘/๑๑, หนังสือพระยา
ศรีสุนทรโวหารปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตรธิการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕,
๓ พฤษภาคม ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๕๒)

เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ (สะพาน สนธิวงศ์) ผู้ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการแทนเจ้าพระยาเทเวศรวงศ์วิวัฒน์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๒ ได้ตระหนักในเรื่องนี้ไต่มา และหาวิธีการให้บุคคลทั้งสองกลุ่มยอมรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกันได้

ความขัดแย้งระหว่างบุคคลสองกลุ่มนี้เห็นได้ชัดในกรณี พระยาประชาชีพบริบาล (เผิง แสงชูโต) ซึ่งเป็นผู้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่เป็นประโยชน์แก่ราชการหลายอย่าง เช่น เป็นผู้ดำเนินการทดลองออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ ในมณฑลกรุงเก่าจนได้ผลดีสามารถขยายวิธีการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ไปในมณฑลอื่น ๆ เพื่อแก้ปัญหาวิวาทแย่งชิงที่ดินซึ่งกำลังเกิดชุกชุมขณะนั้น และได้เป็นบัลลังก์ทดลองกระทรวงเกษตรพาณิชย์ในสมัยเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเป็นเสนาบดี แนวความคิดที่ทันสมัยของเขานำในการที่จะปรับปรุงและแก้ไขปัญหาคานต่าง ๆ ของชาวนา ซึ่งท่านได้คัดแปลงมาจากแนวความคิดที่ใช้อยู่ในประเทศญี่ปุ่น คือ "ความเห็นและวิธีที่จะจัดตั้งสภาเกษตรพาณิชย์" แต่แทนที่พระยาประชาชีพบริบาลจะมีความก้าวหน้าในราชการกลับปรากฏว่าตำแหน่งหน้าที่ราชการของท่านกลับตกต่ำลงจนถึงสมัยเจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์เป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการนั้น ไม่มีตำแหน่งราชการในกระทรวงเกษตรราชการให้แก่พระยาประชาชีพบริบาล ถึงกับเสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการกราบบังคมทูลขอปลดพระยาประชาชีพบริบาลออกจากราชการ ทั้ง ๆ ที่ไม่ปรากฏความผิดใด ๆ เพียงอ้างว่าไม่มีตำแหน่งใดที่เหมาะสมกับพระยาประชาชีพเท่านั้น^๒

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๑๐/๒, พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ ๕, ถึงพระยาวางษานุประพัทธ์, ๓๐ พฤศจิกายน ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒)

^๒ หจข, ร.๕ กษ.๒/๒, หนังสือพระยาวางษานุประพัทธ์เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕, ๓ สิงหาคม ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๓)

เข้าใจว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ คงทรงเห็นว่าพระยาประชาติพิ-
บริบาลน่าจะเป็นคนมีประโยชน์ต่อทางราชการในกระทรวงเกษตรอีก จึงทรงไม่เห็น
ด้วยกับข้อเสนอของกระทรวงเกษตร และมีพระบรมราชโองการให้หาตำแหน่งอื่น
ให้แก่พระยาประชาติพิให้เหมาะสมตามความสามารถ^๑

กรณีของพระยาประชาติพิบริบาลนี้เป็นตัวอย่างให้เห็นความขัดแย้งระหว่าง
คนที่มีความคิดในแนวใหม่กับแนวเก่าได้เป็นอย่างดี

ง) ความไม่ร่วมมือระหว่างข้าราชการระดับกระทรวงที่ส่งผลถึงนโยบาย
ของรัฐบาลและชาวนาอีกเรื่องหนึ่งที่เกิดขึ้นในสมัยนั้น คือ การที่กระทรวงต่างประเทศ
ทราบข่าวเรื่อง ประเทศต่าง ๆ พากันรังเกียจชาวไทย เพราะโรงสีทำการขัดเมล็ด
ข้าวจนขาวเกินไป ทำให้ผู้บริโภคเกิดโรคเหน็บชา แต่กระทรวงต่างประเทศก็เก็บ
เรื่องเงียบไว้ถึง ๔ เดือน จึงกราบบังคมทูล พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ทรงวิตก
ว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญเพราะกระทบกระเทือนถึงเศรษฐกิจของประเทศ โดย
เฉพาะชาวนา ทรงตำหนิกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเรื่องนี้ที่ต่างฝ่ายต่างถือว่า
ไม่ใช่หน้าที่ของตน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้รวดเร็วเท่าที่ควร และไม่มีกระทรวง
ใดที่จะยอมรับผิดชอบเรื่องนี้ ทรงตำหนิว่าเสมือนประเทศไทยไม่มีรัฐบาล^๒

ผลของความขัดแย้งระดับสูง

การขัดแย้งในระดับสูงมีผลให้เกิดความล้มเหลวในการดำเนินงานของ
กระทรวงเกษตร อันมีผลกระทบถึงชาวนาในที่สุด อาจกล่าวได้ว่าผลของความขัดแย้ง

^๑ เอกสารเดียวกัน, พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ ๕ ถึงพระยาวังษา-
นุประพัทธ์ ที่ ๓๒/๑๘๘, ๕ สิงหาคม ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๓)

^๒ หจข, ร.๕ กษ.๑๐.๑ ข, หนังสือกรมราชเลขาการถึงกรมหลวง
เทเวศร์วังไชโยประการ, ที่ ๒๐/๘๖๒, ๑๗ มิถุนายน ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๓)

นี่อย่างกว้างขวางครอบคลุมปัญหาทุกด้านของชาวนา ทั้งที่พระยาประชาธิปไตย
ไต่ถามถึงความล้มเหลวของกระทรวงเกษตรพาณิชย์ซึ่งเกิดจากความขัดแย้งและ
ไม่ร่วมมือกันในระดับสูงไว้วา

...(การปฏิบัติงานของกระทรวงเกษตรพาณิชย์ - ผู้เขียน) ตกงุดง
เป็นอันระงับอยู่โดยที่คิดซัดของ เพราะกระทรวงเกษตรพาณิชย์เองบาง
เพราะกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้องควยกระทรวงเกษตรพาณิชย์บาง การที่
คิดซัดของทั้งนั้น ย่อมกระทำให้ราชการอื่นเป็นหน้าที่สำคัญของกระทรวง
เกษตรพาณิชย์ลดน้อยลงทุกที เพราะราชการกำลังจะเดิน เมื่อเดินก้าวใด
ก็ยิ่งจะทำให้เห็นใ้คววการไม่มีอะไรขึ้นทุกก้าวของทางราชการที่ใดเดินไปนั้น
ในที่สุดก็เป็นอันต้องละลาย...

๒. ความขัดแย้งระดับเจ้าหน้าที่

การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการบางหน่วยที่ต้อง
เกี่ยวข้องกับชาวนามุ่งผลสำเร็จของงานในหน้าที่ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อหน่วย
ราชการอื่น และความลำบากของชาวนา ดังเช่นการที่ข้าหลวงกองจับคนร้ายมุ่งที่จะ
ปราบปรามผู้ร้ายให้ราบคาบ ควยการปลอมตัวเป็นข้าหลวงเสนาไปในหมู่บ้าน ครั้น
ชาวนาพากันออกมาแจ้งวัคณา พวกข้าหลวงกองจับคนร้ายก็ทำการจับกุมชาวนาที่
ต้องสงสัยว่าเป็นคนร้าย ชาวนาที่บริสุทธิ์ก็อาจถูกจับกุมไปควยเป็นที่หวั่นไหวของ
ชาวนามาก วิธีการนี้มีผลกระทบกระเทือนถึงข้าหลวงเสนาที่หากคนแจ้งวัคณาไม่
คอยได้ เนื่องจากชาวนาเกรงว่าจะเป็ข้าหลวงกองจับคนร้ายปลอมตัวมา ทำให้

ศูนย์วิทยุทรพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑๗๖๖, ร.๕ กษ.๑/๘, หนังสือพระยาประชาธิปไตย กราบบังคมทูล
รัชกาลที่ ๕ เรื่องวิธีการจัดตั้งสภาเกษตรพาณิชย์, ๒๕ ธันวาคม ๑๑๕ (พ.ศ.๒๔๓๕)

ข้าหลวงกรมฯ ไม่สามารถบังคับเก็บค่านาได้ตามกำหนด^๑ กรณีนี้อาจพิจารณาได้ว่า
 ข้าหลวงกองจับคนร้ายมุ่งที่จะปราบปรามโจรผู้ร้ายเป็นประการสำคัญ โดยไม่คำนึง
 ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของข้าราชการอีกหน่วยหนึ่งซึ่ง
 ต้องเข้าไปใกล้ชิดกับชาวนา การที่ข้าหลวงกองจับคนร้ายมีความมุ่งมั่นในการปราบ
 ปรามอย่างจริงจังนี้ ในบางครั้งก็เป็นการสร้างความลำบากให้แก่ชาวนา ด้วยการ
 กระทำที่รุนแรงเกินกว่าเหตุ เช่น ที่เมืองพนัสนิคม เจ้าหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้าย
 จะจับกุมชาวนาที่มีผู้กล่าวหาว่าเป็นคนร้ายหรือให้การสนับสนุนคนร้ายทุกคนโดยไม่
 การสืบสวนให้แน่ใจเสียก่อน ดังนั้นจึงมีทั้ง เด็ก ผู้ใหญ่ คนแก่ถูกจับจำตรวนไว้มากมาย
 รวมทั้งยี่ควัวควายที่มีผู้กล่าวหาว่าขโมยมา นำมาตีครายึดไว้หมด^๒

ผลของความขัดแย้งระคับเจ้าหน่าที่

ชาวนาได้รับความตระหนกตกใจกับการกระทำดังกล่าว เพราะเจ้าหน้าที่
 ได้จับกุมชาวนาที่ไม่มีความผิดไปควย ดังนั้นเมื่อข้าหลวงกองจับคนร้ายออกปฏิบัติในท้อง
 ที่ใดจึงเป็นที่หวาดกลัวเสียขวัญแก่ชาวนาในท้องที่นั้น ผู้ชายจะพากันหลบหนีออกจาก
 บ้าน ปล่อยให้หญิงและเด็กไว้ ทำให้ขาดแรงงานในการทำนา บางครอบครัวก็อพยพ
 ครอบครัวหนีไปควย จนกว่าพวกข้าหลวงกองจับคนร้ายออกไปจากหมู่บ้านแล้ว พวกที่
 หลบหนีจึงกลับเข้ามา ซึ่งมักเป็นเวลาที่เลยฤดูการทำนาเสียแล้ว เป็นเหตุให้ชาวนา

^๑ หจข, ร.๕ กษ.๓.๑/๒, หนังสือนายชัยขรรค์ ข้าหลวงกรมฯ กรุงเทพฯ
 ถึง นายฉิ่ง ผู้แทนขุนรุดอักษรเสมียนตรากรมฯ, ๑๕ มิถุนายน ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔)

^๒ เอกสารเดียวกัน, หนังสือพระยาอินทรา ผู้ว่าราชการเมืองกรมการ
 เมืองพนัสนิคม ถึงขุนอักษรสมบัติเสมียนตรากรมฯ ในนำขึ้นกราบทูลกรมหลวง
 เทเววงศ์วโรประการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ, ๒ กรกฎาคม ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔)

เหล่านี้ไม่สามารถทำนาได้ทันฤดูกาล^๑ แม้ว่าพระยาสุรศักดิ์มนตรีผู้บัญชาการทหารบก
 ขณะนั้นจะแก้ว่าเรื่องข้าหลวงกองจับคนร้ายปลอมเป็นข้าหลวงกรมนาไปจับคนร้ายนั้น
 ไม่เป็นความจริง^๒ และกระทรวงนครบาลเจ้าของท้องที่ใดทำการสอบสวนแล้วเชื่อ
 ว่าเป็นความเข้าใจผิดของชาวนา^๓ ก็ตาม เชื่อว่าเรื่องนี้น่าจะมีมูลความจริงอยู่มาก
 เพราะจากรายงานของข้าหลวงกรมนาหลายหัวเมือง เช่น กรุงเทพฯ สมุทรปราการ
 กรุงเทพฯ สุพรรณบุรี นครชัยศรี สมุทรสาคร จันทบุรี ตราก และระยอง ต่าง
 มีความตอตรงกันว่าข้าหลวงกองจับคนร้ายใช้วิธีปลอมเป็นข้าหลวงกรมนาเข้าไปจับ
 คนร้าย สร้างความแตกตื่นให้แก่ชาวนาเหมือนกันหมด^๔ พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕
 เองก็ทรงเชื่อว่าจากรายงานที่มีเนื้อความตอตรงกันของข้าหลวงกรมนา หัวเมืองต่าง ๆ
 เหล่านี้แสดงว่าเรื่องนี้ต้องมีมูลความจริง^๕ ยิ่งกว่านั้นการที่เจ้าหน้าที่จับกุมและยึดวัว

^๑ เอกสารเดียวกัน, หนังสือพระยาภาสกรวงศ์ที่เกษตราธิบดี กราบพูล
 กรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ราชเลขานุการ, ๑๕ มิถุนายน ๑๑๐, และหนังสือนายไชยขรรค์
 ข้าหลวงกรมนากรุงเทพฯ ถึง นายฝั่ง ผู้แทนขุนรุดค้ออักษรเสมียนตรากรมนา, ๑๕
 มิถุนายน ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔)

^๒ เอกสารเดียวกัน, หนังสือพระยาสุรศักดิ์มนตรี กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕,
 ๒๕ มิถุนายน ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔)

^๓ เอกสารเดียวกัน, ลายพระหัตถ์กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ คอมมิตติกรมพระ
 นครบาล กราบทูลรัชกาลที่ ๕, ๒๔ ตุลาคม ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔)

^๔ เอกสารเดียวกัน, หนังสือพระยาภาสกรวงศ์ที่เกษตราธิบดี กราบพูล
 กรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ราชเลขานุการ, ๑๕ มิถุนายน ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔)

^๕ เอกสารเดียวกัน, พระราชหัตถ์เลขารัชกาลที่ ๕ ถึง กรมหลวงเทเวศวงศ์-
 วิโรประการ, ๒๕ กรกฎาคม ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔)

ควายอันเป็นสัตว์แรงงานสำคัญของชาวนาไปโดยไม่มี การสอบสวนนั้น เป็นปัญหา สำหรับครอบครัวของชาวนามาก เพราะนอกจากผู้ชายอันเป็นแรงงานสำคัญถูกจับกุมหรือหนีไปคังกล่าวแล้ว สัตว์ก็ถูกยึดไปควย ทำให้ครอบครัวของชาวนาต้องประสบ ความลำบากยิ่งขึ้นอีก เพราะเจ้าหน้าที่ไม่ยอมให้นำวัวควายคังกล่าวไปไถนา^๑ ทำให้ดูคล้ายกับว่านโยบายการปราบปรามโจรผู้ร้ายของรัฐบาลเป็นอุปสรรคแก่การ ประกอบอาชีพของชาวนา

๓. ความขัดแย้งระดับหัวเมือง

ก่อนที่จะจัดระบบการปกครองหัวเมืองเป็นแบบมณฑลเทศาภิบาลนั้น ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการระดับหัวเมืองมีอยู่ทั่วไป ผู้ว่าราชการกรมการเมือง บางเมืองไม่เอาใจใส่ในราชการ มักแบ่งกันเป็นหมู่เป็นพวก แก่งแย่งผลประโยชน์ ซึ่งกันและกัน^๒

ผลของความขัดแย้งระดับหัวเมือง

ผลจากความขัดแย้งระดับหัวเมืองนี้คือชาวนากว้างขวางมาก เพราะ เจ้าหน้าที่ระดับนี้มีความใกล้ชิดกับชาวนามากกว่า ๒ ระดับที่กล่าวมาแล้ว ผลที่เห็น ชัดเจนที่สุด คือ ทำให้การดำเนินนโยบายปราบโจรผู้ร้ายไม่ได้ผล เห็นได้จากกรณี เกิดปัญหาโจรผู้ร้ายที่มีชุกชุมระหว่างเขตแดนหัวเมืองที่ต่างสังกัดกระทรวงกันคังกล่าว แล้ว กระทั่งพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงที่ประชุมเสนาบดี

^๑เอกสารเดียวกัน, หนังสือพระอินทร์ราชา ผู้ว่าราชการเมือง กรมการเมือง พันธ์นิคม ถึงขุนอักษรสุมบัตติ เสมียนตรากรมท่า, ๖ กรกฎาคม ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔)

^๒หจข, ร.๕ ม.๒.๑๔/๑๔, รายงานตรวจราชการเมืองนครราชสีมา, ๔ กันยายน ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๓๘)

ทรงแนะนำให้เจ้าหน้าที่ในระคับหัวเมืองที่ต่างสังกัดกระทรวง รวมมือกันปราบโจร
 ูรายให้ราบคาบ. โดยถือเอาความสงบของชาวนาเป็นนโยบายสำคัญ มีให้ถือว่าอยู่
 นอกเขตกระทรวงของตน จึงไม่ใช่หน้าที่ตนอีกต่อไป นอกจากนี้มีปัญหาที่เกิดจาก
 การกำหนดขั้นที่นาไม่ตรงตามสภาพความเป็นจริง ซึ่งไคกล่าวมาแล้ว อันเป็นผลจาก
 การขาดความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ระคับหัวเมือง ทำให้นโยบายการปรับปรุงคานา
 ของรัฐบาลไม่สัมฤทธิ์ผล ยิ่งกว่านั้นยังพบว่า ชาวนาที่ทำนาอยู่ตามเขตแดนติดต่อก
 ะหว่างหัวเมืองซึ่งในสมัยนั้น การกำหนดเส้นแบ่งเขตการปกครองระหว่างเมือง
 ต่าง ๆ ยังไม่รัดกุมชัดเจน ชาวนาเหล่านี้อาจต้องอยู่ในภาวะจำยอมเสียคานาให้แก่
 เจ้าพนักงานเก็บเงินคานา จากเมืองทั้ง ๒ ที่มีเขตแดนติดต่อกัน ทั้งนี้เพราะเจ้าพนักงาน
 เก็บเงินคานาของเมืองทั้งสองต่างอ้างว่าชาวนาทำนาอยู่ในเขตเมืองของตน ถ้า
 หากชาวนาซัดขึ้นไม่ยอมจ่ายคานาให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด โดยอ้างว่าไคจ่าย
 ให้แก่อีกเมืองหนึ่งไปแล้ว ก็อาจถูกจับกุมในข้อหาหลีกเลี่ยงคานาได้ ดังนั้นเพื่อความ
 ปลอดภัย ชาวนาจึงต้องยอมเสียคานาให้แก่หัวเมืองทั้งสอง เหตุการณ์เช่นนี้เห็นได้ชัด
 ในบริเวณเขตติดต่อกะหว่างเมืองฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ และนครเขื่อนขันธ์
 ซึ่งผู้ว่าราชการหัวเมืองดังกล่าวแก่งแย่งผลประโยชน์ในทุ่งนี้ตลอดมา ต่างกล่าวโทษ
 ซึ่งกันและกันอยู่เสมอว่า เจ้าหน้าที่ของเมืองอื่นเข้ามาเก็บผลประโยชน์จากภาษีคานา

ศูนย์วิทยพัทยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หจข, ร.๕ กษ, แผนกหนังสือเก่า เล่มที่ ๘๖, เรื่องที่ ๓๘๓๗,
 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ ๕ ถึงที่ประชุมเสนาบดี ที่ ๒๘๐, ๒๔ เมษายน ๑๑๕

(พ.ศ. ๒๔๓๕)

ในเขตของตน ทั้งมีการยุบชวานาให้ไม่ยอมเสียค่านาให้แก่เมืองอื่นนอกจากฝ่ายคน
เท่านั้น° สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคของนโยบายของพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ที่ทรง
ต้องการให้เกิดความเป็นธรรมในหมู่ชวานาและประชาชนทั่วไปดังที่กล่าวมาแล้ว



ดูรายละเอียดใน หจข, ร.๕ กษ.๕.๒/๔, ลายพระหัตถ์กรมหลวง
เทเวระวงศ์โรประการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ กรมบังคับมณฑลรัชกาลที่ ๕
ที่ ๑๒๑/๑๓๑๐๕, ๖ มีนาคม ๑๐๕ (พ.ศ. ๒๔๓๓), และหนังสือพระยาตรีสุนทรเทศ
ถึง พระยาพิพัฒน์โกษา, ที่ ๑๔๔/๔๓๘, ๓ สิงหาคม ๑๐๕ (พ.ศ. ๒๔๓๓)