



การปรับปรุงเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

จากมูลเหตุที่กล่าวในบทที่ 2 แล้ว เป็นเหตุทำให้เกิดการปรับปรุงเศรษฐกิจขึ้น และในการปรับปรุงเศรษฐกิจนั้น ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงรายละเอียดของนโยบายและการกระทำแต่ละด้าน โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาแนวพระราชดำริที่พอถือเป็นนโยบายการปรับปรุงระบบการคลัง ระบบการเงิน การส่งเสริมอาชีพ การคมนาคมขนส่ง ตลอดจนการปรับปรุงงานด้านปกครอง การศาล การศึกษา การเลิกทาส และสาธารณสุขซึ่งเป็นผลที่จะบังเกิดต่อเศรษฐกิจทางอ้อมด้วย

1. นโยบายเศรษฐกิจในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระองค์ทรงตระหนักถึงความสำคัญด้านเศรษฐกิจของประเทศชาติเป็นอย่างดี ได้ทรงกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจไว้ตามกระแสพระราชดำริสอริบายความสามัคคีว่า

การอันใดซึ่งเห็นว่า เป็นเวลาควรจัดควรทำ เป็นการมีคุณดีขึ้น เป็นความสุขแก่ราษฎร เป็นการที่จะให้พระราชอาณาจักรตั้งอยู่มั่นคง ก็ปลงใจลงพร้อมกันคิดอันตั้งหน้าจัดการอันนั้นไปให้สำเร็จ ไม่ตองถือว่าเป็นความคิดของพวกนั้นพวกนี้¹

ถึงแม้ว่าจะไม่มีการวางแผนเศรษฐกิจในครั้งกระนั้น แต่พระราชดำริและพระราชโบายก็ถือได้ว่าเป็นนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งนำมาใช้เป็นหลักและแนวทางแก่ผู้บริหารพึงยึดถือในการบริหารประเทศ เพื่อให้สนองนโยบายของรัฐจากพระราชดำรินี้ ที่ความเป็นนโยบายเศรษฐกิจได้ 2 ประการ คือ

¹ห.จ.ช., ร.5 ศ.9/21 เรื่องคาถาตราอวมทวง

1. เพื่อความมั่นคงของประเทศชาติ

2. เพื่อความอยู่ดีกินดีของราษฎร

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความห่วงใยอาณาประชาราษฎร์ของพระองค์ และทรงคำนึงถึงเรื่องปากท้องของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญ ต้องการให้ประชาชนดำรงชีพอยู่ได้ด้วยความผาสุกทั้งทางค่านิยมและจิตใจ

สำหรับนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อาจพิจารณาได้หลายด้าน เช่น

นโยบายการคลัง แบ่งได้เป็น 2 อย่างคือ

นโยบายภาษีอากร (Taxation Policy) เป็นเรื่องเกี่ยวกับรายรับที่สำคัญที่สุดของประเทศ ขึ้นอยู่กับระบบภาษีอากร (Taxation System) และการบริหารภาษีอากร (Tax Administration)¹ ซึ่งในสมัยนั้นต้องการจัดอย่างมีระเบียบ เพราะประสบปัญหาความยุ่งยากมาแล้ว และเก็บเงินได้ไม่มากพอที่จะนำไปใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของประเทศชาติ การมีนโยบายภาษีอากรที่เหมาะสมจะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศราบรื่น²

¹ดูรายละเอียดใน Vira Wimonnti, "Historical Patterns of Tax and Administration in Thailand" (Unpublished M.P.A. Thesis; Tamassat University 1961).

²วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร, ทฤษฎีพัฒนาการทางเศรษฐกิจ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2505), หน้า 401-402.

นโยบายงบประมาณ (Budgetary policy) เป็นเรื่องเกี่ยวกับรายจ่ายของรัฐบาลทั้งปริมาณรวมและลักษณะรายจ่ายแต่ละรายการ ซึ่งไม่เคยได้กระทำมาก่อนเลยงบประมาณที่ดีนั้น จะต้องมียาจ่ายไม่เกินรายได้ การกำหนดนโยบายการคลังนั้นต้องคำนึงถึงสภาพสิ่งแวดล้อม ในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เป็นสำคัญ

นโยบายเงินตรามีวัตถุประสงค์ที่ช่วยในการรักษาเสถียรภาพการเงินและช่วยรักษาดุลย์แห่งการชำระเงิน¹ เป้าหมายที่ต้องการปรับปรุงก็เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับเงินปลอมระบาดในตอนต้นแผ่นดิน และเนื่องจากการค้าเจริญก้าวหน้ามาก ดังนั้น การใช้จ่ายเงินเหรียญตามแบบเก่าย่อมไม่สะดวก และไม่เป็นที่นิยมกัน นอกจากนั้นยังเป็นการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของไทยอีกด้วย คือทำให้ชาวต่างชาติยินยอมที่จะแลกเงินไทยกับเงินของประเทศตนที่กำหนดตามมาตรฐานสากล

นโยบายด้านการค้า มุ่งการค้าต่างประเทศเป็นหลัก ต้องการส่งเสริมผลิตผลเพื่อการส่งออก จึงมีการขยายการเกษตรกรรม โดยเฉพาะการปลูกข้าว การค้าต่างประเทศช่วยเพิ่มรายได้ที่แท้จริงให้กับประเทศที่ทำการค้าขาย เมื่อรายได้เพิ่มขึ้น การออมทรัพย์ก็จะสูงขึ้น² ราษฎรก็ย่อมจะอยู่ดีกินดีขึ้น

สำหรับการผลิตนั้นมุ่งส่งเสริมผลิตผลทางเกษตรกรรมเป็นหลัก เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายนี้ พระองค์ได้ทรงปรับปรุงระบบเศรษฐกิจของไทยเสียใหม่ ดังจะกล่าวถึงต่อไป

¹วิจิตรวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร, หน้า 417.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 278.

2. การปรับปรุงระบบการคลัง¹

จากความยุ่งยากที่ได้กล่าวมาแล้ว ประกอบกับสภาพการค่อยพัฒนาและล่าช้าทางการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นพลังให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิรูปการคลังอันเป็นพื้นฐานของการปฏิรูปงานอื่นต่อไป การปฏิรูปการคลังเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2416 ได้ทรงกำหนดวิธีการบริหารและการควบคุมเงินรายได้รายจ่ายของแผ่นดินเสียใหม่ เพื่อให้ฐานะการคลังมั่นคงแข็งแรงและเป็นระเบียบแบบแผน

การที่จะทะนุบำรุงประเทศชาติให้เจริญมั่นคงได้นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักว่า ต้องมีรากฐานทางเศรษฐกิจ คือ การทำให้เกิดการกินดีอยู่ดีของประชาชน รายได้รายจ่ายของประเทศสมดุลกัน ไม่เกิดการขาดยากหมากแพง อันจะทำให้เกิดความไม่สงบสุข เมื่อประชาชนอยู่ดีกินดีก็จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขใจ มีอิสระเสรี ผลที่ตามมาคือ มีความรักหมั่นรักคณะ รักบ้าน ประเทศดินกำเนิดของตน

ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงดำเนินการปรับปรุงระบบการคลังเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศ

การคลังที่ดี ตามความเข้าใจในสมัยก่อนหมายถึง การที่รายได้และรายจ่ายสมดุลกัน ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้กำหนดแนวทางจำนวนเงินรายจ่าย และขอบเขตการใช้จ่าย การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลตั้งแต่รัชกาลที่ 5 - รัชกาลที่ 7 เป็นไปตามแนวนโยบายของระบบการคลังแบบเก่า (Conservative Fiscal Policy)²

¹ ได้มีวิทยานิพนธ์ที่วิจัยเกี่ยวกับการระบบการคลังโดยละเอียดคือ วิทยานิพนธ์ของดวงฤดี กาลบุตร, "การพัฒนาทางการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2509).

² พรเพ็ญ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 68)" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า บทนำ.

รัฐบาลจึงพยายามที่จะควบคุมให้เงินรายได้เป็นเครื่องกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน

รายจ่ายของพระมหากษัตริย์ก่อน ร. 5 มีดังนี้

1. มุ่งทำนุบำรุงพระศาสนา เงินและวัสดุส่วนใหญ่ในพระคลัง รวมทั้งแรงงาน ที่ได้จากการเกณฑ์ไปใช้ในการสร้างวัด อารามหลวง การสร้างพระพุทธรูป การพระราชกุศล การอุปถัมภ์ศาสนาของพระมหากษัตริย์ นอกจากเรื่องของศาสนาแล้ว ยังมีการใช้จ่ายเงินเพื่อพิธีกรรมต่าง ๆ เช่น พระราชพิธีบรมราชาภิเษก การพระเมรุ เป็นต้น

2. เงินเบี้ยหวัดเงินปี เป็นพระราชทรัพย์ที่จะคงพระราชทานแก่พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการพลเรือนและทหารบางกลุ่ม

3. รายจ่ายที่สำคัญ คือรายจ่ายสำหรับป้องกันการรุกรานของประเทศอื่นและการรักษาความสงบสุขภายในประเทศ ตลอดเวลาประเทศไทยรบกับประเทศพม่า มีการปราบกบฏหัวเมือง ปราบประเทศราช การช่วยราษฎรให้พ้นจากภัยธรรมชาติ เป็นต้น จึงเป็นที่แน่นอนว่าพระมหากษัตริย์จะคงทรงสะสมพระราชทรัพย์ไว้ใช้จ่าย เพื่อความสงบสุขภายในและเพื่อความมั่นคงของประเทศชาติด้วย

รายจ่ายอื่น ๆ ได้แก่รายจ่ายที่เป็นสาธารณประโยชน์ คือ การชุกคลองในบริเวณที่ราบลุ่มภาคกลาง อันเป็นแหล่งเพาะปลูกพืชเขตร้อนนี้ ประโยชน์ทางอ้อมที่ได้มองเห็นเนื่องจากการเกษตรแล้วก็คือ ประโยชน์ทางด้านคมนาคม

อย่างไรก็ดี การใช้จ่ายพระราชทรัพย์มิได้กระจายเพื่อยังประโยชน์ให้มหาชนส่วนใหญ่หรือมิได้เป็นไปในทางยกระดับการครองชีพของประชาชน และรายจ่ายเพื่อการลงทุนเกือบจะไม่มีเลย ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่า รัฐบาลสมัยก่อนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะใช้จ่ายเงินไปให้เกินรายได้ที่หามาได้ ครั้นมาสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประมาณปี พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา รายจ่ายประเภทการลงทุน

¹W.F. Vella, The Impact of the West on Government in Thailand (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1955), p. 320.

ของรัฐเริ่มมีขึ้นบ้าง ตัวอย่างเช่น พระองค์ทรงจ้างนาย เจเฮช วันเคอร์ ไฮเด (J.H. Vander Heide) ชาวฮอลันดา เขามาทำการสำรวจการทำนาบริเวณภาคกลาง เพื่อเสนอโครงการชลประทานในระหว่าง พ.ศ. 2445 - 2452 เป็นต้น

ปัญหาเรื่องการหาเงินเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่ง ถ้าขาดเงินจะดำเนินกิจการใด ให้สำเร็จสมดังความมุ่งหมายคงจะเป็นไปไต่ยาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าการจัดหาเงินแบบเก่ามีทางร่วไหลมาก พวกเจ้าภานายอากรไม่ส่งเงินเข้าพระคลังครบถ้วนตามจำนวนที่ประมูลได้ พระองค์จึงทรงจัดการเรื่องการเงินของแผ่นดินหรือการคลังทันทีที่พระองค์ทรงบรรลุนิติภาวะ มีพระราชอำนาจในการปกครองแผ่นดินเต็มที่

พระราชบัญญัติตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์

งานชิ้นแรกที่พระองค์ทรงดำเนินการทันทีเพื่อเตรียมปัจจัยในการปรับปรุงประเทศ คือ ทรงออกพระราชบัญญัติตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ใน จ.ศ. 1235 (พ.ศ. 2416) โปรดให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา พระยาบำราศนพิตำ ทรงเป็นผู้ควบคุมเจ้าภานายอากรคุมเงินส่งคลังให้ครบถ้วน มิฉะนั้นจะทอกลงโทษ เช่น ถ้าเจ้าภานายทำผิดเงื่อนไซ ให้รับเอาบุตร ภรรยา ซาหาค ที่บ้านเรือน เรือแพ สวนไรนา และทรัพย์สินของ สวีตญาณภททรัพย์ อวิตญาณภททรัพย์ มาเป็นของหลวงให้สิ้นเชิง แล้วให้อาตวเจ้าภานายจำคุกไว้ 3 ปี¹ ทำให้คนเข็ดขยาดไม่อยากเป็นเจ้าภานาย จำนวนเจ้าภานายก็ลดน้อยลง ในที่สุดก็หมดไปเหลือแต่ นายอากร ในกรณีที่ปลดเจ้าภานายทางรัฐบาลก็เก็บภาษีเอง

การเก็บเงินผลประโยชน์ของแผ่นดินในรัชกาลก่อน ๆ ยุ่งเหยิงอยู่ไม่น้อยเพราะการเก็บเงินแยกย้ายกันอยู่ตามกรมต่าง ๆ แล้วแต่เจ้ากรมผู้บังคับบัญชากรมนั้น ๆ คิดจะ

¹ ราชกิจจานุเบกษา ปี จ.ศ. 1236, หน้า 65.

จัดเก็บภาษีอากรประเภทใดก็จะจัดเก็บได้ความประสงค์ ไม่เป็นระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน ยิ่งกว่านั้นภาษีอากรที่กรมต่าง ๆ จัดเก็บได้ซึ่งคงยกส่วนหนึ่งให้พระคลังมหาสมบัติ ก็ปรากฏว่าไม่บางไม่ไต่บาง กรมพระคลังมหาสมบัติเป็นแต่เพียง เจ้าพนักงานรับเงินหลวง ไม่มีอำนาจจะบังคับหรือเรียกร้องให้กรมต่าง ๆ ปฏิบัติตามแต่อย่างใด เพราะไม่มีระเบียบบัญชีหรือกฎหมายวางไว้ให้ทำเช่นนั้นได้ เงินประโยชน์ของแผ่นดินก็รั่วไหลไปทางอื่นเสียเป็นอันมาก แต่ส่วนด้านการใช้จ่ายในกรมพระคลังมหาสมบัติก็ต้องจ่ายเพิ่มรายการขึ้นทุกปี ในที่สุดรายได้ไม่พอรายจ่าย รัฐบาลต้อง เป็นหนี้สินอยู่ เป็นอันมาก ดังหลักฐานที่ปรากฏอยู่ในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีไปถึงสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส ลงวันที่ 28 ตุลาคม ร.ศ. 122 (พ.ศ. 2446) ว่า

เงินที่ไต่ในรัชกาลที่ 4 เป็นค่าเป็นสิ้น แต่เงินพระคลังข้างที่ในคลังมหาสมบัติซึ่งกรมวิศุกรรมาร ๓ กรมมกุเทศาร และหมอมันเป็นบุตรว จตุร รากันต่อมาครึ่งสินค้าก็อยู่ในมือกรมหลวงวงษา ซึ่งถือศักดินา เป็นเสนาบดีองค์หนึ่ง เพราะฉะนั้นเงินพระคลังข้างที่ที่ไต่ในส่วนอื่น ๆ นอกรจากเงินคานา ซึ่งมีจำนวนปรากฏว่าปีละ 2,000 ช่ง แต่ที่แท้ไม่แน่นอน เพราะหักขาดแลมวกลขึ้นพอชดเชยกับเงินคานา 2,000 ช่งนั้น จึงเป็นสำคัญ เพราะโลกเงินมาจริงทันที เมื่อเจ้าพระยาพลเทพ ๓๓ เงิน 2,000 ช่งนี้เสีย เงินพระคลังข้างที่คงเหลือ มีชื่อว่า 2,000 ช่งตามเดิม

แต่วิบัติอันมีขึ้นแต่รัชกาลที่ 4 คือ ชาวต่างประเทศเอาสุราเขามาขายไม่ยอมเสียภาษีซึ่งเป็นเหตุให้แก่งทุตออกไปปารีสครั้งแรกทำให้เงินอากรสุรากรุงเทพฯ ซึ่งอยู่ในกระทรวงอุตุฯ หมดลคมมากในคลังมหาสมบัติ สุราหัวเมืองก็ลดบาง แต่ไม่สู้มากนัก กุญหล่งสมเด็จพระยาสุรยาภักดิ์ทำเป็นรัฐบาลก็คัดพระคลังข้างที่หมด เงินไต่เทาไรส่งคลัง เงินขึ้นเจ้านายก็พลอยขาดควยกันหมด ที่แท้เงินคลังนั้นถูกหาไต่ส่งไม่ ผลประโยชน์สุราเกิดขึ้นเท่าใดก็เป็นของเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์กรั้นเมื่อนายอนุชอาหารวาทกรมนาก็ยกเงิน 2,000 ช่ง ที่เคย

เป็นพระคลังข้างที่นี้ ไปให้สมเด็จพระเจ้าพระยา

ในเวลารุ่งขึ้นต่อมา เงินภาษีอากรก็ลดเกือบทุกอย่าง ลดลงไปเป็นลำดับจนถึงปีมะแมตรีศก¹ เงินแผ่นดินที่เคย ไต่อยู่มีละ 50,000 - 60,000 ซึ่งนั่น เหลือจำนวนอยู่ 40,000 ซึ่ง แยกไปให้ตัวเงินก็มากน้อย แต่เงินเบี้ยหวัด มีละ 11,000 ซึ่ง ก็วิ่งตามตกไปเงินในคลังมหาสมบัติ ซึ่งเป็นเจาหน้าที่ต้องวิ่งหาเป็นคืน นอกนั้นก็ปล่อยให้ค้าง ที่ไต่อยู่เงินจริงมีประมาณสัก 20,000 ซึ่ง เท่านั้น เงิน ไม่พอจ่ายราชการต้อง เป็นหนี้ตั้งแถมงานพระบรมศพตลอด มาจนถึงปีมะแมนี้ เป็นเงิน 100,000 ซึ่ง เพราะเหตุ เช่นนี้หม่อมฉันจึงนิ่งอยู่ไม่ได้ จึงจัดการคลังมหาสมบัติ²

ดังนั้น หรือรัชกาลที่หนึ่ง ซึ่งตั้งในพระบรมมหาราชวัง จึงเป็นสำนักงานกลาง สำหรับเก็บเงินผลประโยชน์รายได้ภาษีอากรของแผ่นดินมาไว้ในที่เดียวกัน มีให้แยกจ่าย กระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ ดังที่เคยเป็นมาแต่ก่อน หมายความว่า เงินภาษีอากร ไม่ต้องผ่านข้าราชการขุนนางผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นผู้รวบรวมภาษีอากรที่พวกเจ้าภาษีอากรทั้งหลาย รวบรวมมาส่งให้ และส่งให้ของพระคลังอีกทีหนึ่ง แล้วแจกจ่ายให้แก่กรมต่าง ๆ ใช้ใน กิจการของตน

ต่อมาใน พ.ศ. 2418 (จ.ศ. 1237) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงให้กรมท่าแยกออกไปเสียจากกรมพระคลังมหาสมบัติ และให้ไปหน้าที่เกี่ยวกับการค้าต่างประเทศ

¹ จ.ศ. 1233 หรือ พ.ศ. 2414.

² กระทรวงการคลังครบรอบ 100 ปี 14 เมษายน 2518 (พระนคร : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2518), หน้า 59 - 60. และพระราชกฤษฎีกา
ทรงมีไปมากับสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส (พระนคร : โรงพิมพ์
โสภณพิพรรฒธนากร, 2472), หน้า 1.

พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ

ในวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2418¹ ในทรงตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมกองต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน เหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้มีว่า การภาษีอากรซึ่งเป็นเงินขึ้นสำหรับแผ่นดินให้ใช้จ่ายใช้ในราชการทะนุบำรุงบ้านเมือง และใช้จ่ายเป็นเบี้ยหวัดเงินเดือนข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือนนั้น พระคลังมหาสมบัติยังไม่มีอย่างธรรมเนียมราชการนิยมจ่ายเงินให้เรียบร้อย เงินจึงได้ติดค้างเจ้าภาษีอากร เป็นอันมาก ไม่พอใช้จ่ายใช้ในราชการ จึงทรงพระราชดำริปรับปรุงเสนาบดีและที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน² ทั้งเป็นพระราชบัญญัติขึ้น หลักการของพระราชบัญญัตินี้คือ การจัดระเบียบราชการในกรมพระคลังมหาสมบัติ ทรงวางกำหนดวิธีการส่งเงินรับเงิน ตรวจเงิน และการรับผิดชอบ มีเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ ธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติ รองอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติ ปลัดบัญชีกลาง พนักงานตรวจบัญชีและสิ่งของ พนักงานใหญ่รับเงิน พนักงานใหญ่จ่ายเงิน และพนักงานผู้เก็บเงินทอง

อย่างไรก็ดี กรมพระคลังมหาสมบัติที่ตั้งขึ้นใหม่ ยังมีอุปสรรคและไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยตามสมควร ดังปรากฏตามรายงานการประชุมที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ใน พ.ศ. 2418 เมื่อวันที่จันทร์เดือน 8 บุรพาสาร ขึ้น 8 ค่ำ ในพระที่นั่งสมมติเทวราชอุปบัติ ตอนหนึ่งกล่าววว่า

ภัยของในพระคลังต่าง ๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นนั้น แต่เดิมเงินพระคลังมหาสมบัติจ่ายไมใคร จะทันตองก็ติดค้างอยู่มาก ๆ เมื่อชายของคิดเอากำไร ออกเบียดหลายหลายหลายต่อ อนึ่งเงิน เจ้าภาษีเงินหลวงค้าง ขอส่งสิ่งของแทนก็คิดเอาไว้เอาเปรียบมาก บัดนี้จะมีพระราชบัญญัติให้ส่งเงินตามงวด

¹ราชกิจจานุเบกษา ปี ร.ศ. 109, หน้า 286.

² เคาเนิล ออฟเสตท (Council of State).

ห้ามมิให้ถูกจ่ายเหมือนแต่ก่อน ถ้าการนี้สำเร็จเรียบร้อยไป
 ก็คงจะโคตเงินนุมาไซเสมอไมขาด ถ้ายังจะคงอยู่ของแพง
 จ่ายเสียเปล่าอยู่อย่างเดิมนั้นจะเป็นผูกปากถุงกุนรวู้ไป อนึ่ง
 เงินซึ่งเจาพนักงานเบิกไปชื่อของ โองราชการนี้ , ไคมาจาก
 สิ่งไรบาง จะหมคตามจำนวนเงินซึ่งเบิกไปฤาไม่หมคตามที่
 เบิกก็ไมทราบ เจาพนักงานพระคลังมหาสมบัติจะรวบรวมรับ
 รายจ่ายไคเป็นอันยาก เพราะเจาพนักงานทั้งปวงเบิกของ
 แยกคลังกันเหมือนหนึ่งเงินเบิกจากคลังมหาสมบัติ แลฤา
 เบิกจากพระคลังในชวาก็มี ทั้งฎีกามาเบิกเงินไปชื่อก็มี
 เครื่องทองเหลือง น้ายาศรีตาง ๆ เบิกคลังในชวาก็มี ชื่อ-
 ก็มี นำมันป็นเบิกจากพระคลังราชการแลอื่น ๆ เป็นอันมาก
 ซึ่งเบิกบางชื่อบางคลังนี้ จะกำหนดควาสังไรทำขึ้นสร้างขึ้นสิ้น
 เงินสักเท่าใดก็ไมทราบเลยสักรายเคียว ทหารบก ทหารเรือ
 โรงจักร และการอื่น ๆ สารพัททั้งสิ้นก็กำหนดไมไควาปีหนึ่ง
 ไซเท่าใด เพราะแยกขายกันอยู่ดังนี้ ¹

ดังนั้น ใน พ.ศ. 2430 เมื่อสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการเสด็จเป็น
 ผู้แทนพระองค์ไปร่วมงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีนาถวิกตอเรียครบ 50 ปี
 ณ ประเทศอังกฤษ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสสั่งให้
 พิจารณาคูแบบคณะเสนาบดีในยุโรปว่า เขาเอาอะไรเป็นหลักกำหนดให้มีตำแหน่งมาก
 และน้อย เมื่อสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการเสด็จกลับมาถวายรายงานพระบาท
 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงให้ทดลองทำอยู่หลายปี และใน พ.ศ. 2433 ได้ทรงพระกรุณา
 โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญการปกครองแผ่นดินขึ้น กำหนดการปกครอง
 ส่วนกลางให้เป็นกระทรวง ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปการปกครองของไทยในสมัยนั้นและสืบต่อ
 มาจนทุกวันนี้ ในการปฏิรูปการปกครองครั้งนั้น เนื่องมาจากว่าตำแหน่งเสนาบดีที่แบ่งไว้

¹กระทรวงการคลังครบรอบ 100 ปี 14 เมษายน 2518, หน้า 62.

แต่เดิมตั้งแต่นครโกสินทร์¹ ยังไม่เพียงพอสำหรับงานการปกครองอันมีปริมาณ
ระบบราชการบริหารของไทย พ.ศ. 2435 ที่เปลี่ยนไปคือ จัดแบ่งออกเป็น 12 กระทรวง
แต่ละฐานะตามทำเนียบยังเป็น "กรม" อยู่ ได้แก่ กรมมหาดไทย กรมกลาโหม กรมท่า
กรมเมือง กรมวัง กรมนา กรมยุตินาธิการ กรมพระคลัง กรมยุติกรรม กรมธรรมการ
กรมโยธาธิการ กรมมุรชาธร

ในปีเดียวกันนั่นเอง ใต้ทรงพระราชดำริว่า ตำแหน่งเจ้าพนักงานพระคลัง
มหาสมบัติซึ่งตราขึ้นตามพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ และว่าด้วยกรมต่าง ๆ
ซึ่งจะ เบิกเงินส่ง เงินนี้ยังไม่เป็นการเหมาะสมก็ถูกพอ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า
ตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. 109²
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ทรงประกาศใช้เมื่อ จ.ศ. 1237 ครั้งนั้นว่า เป็นกระทรวง
ครบถ้วน มีกษัตริย์เจ้าพนักงานออกเข้าออกในกรุงเทพฯ จัดกรมพระคลังข้างที่ของพระมหา
กษัตริย์ แยกทรัพย์สินส่วนพระองค์ออกจากรัฐ มีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทรงอำนาจ
การด้วยพระองค์เอง ทั้งนี้เพื่อจะได้ทรงทราบถึงเงินรายได้ของประเทศที่จะสามารถนำ
มาใช้จ่ายในการปรับปรุงประเทศในด้านต่าง ๆ และได้ทรงแบ่งออกเป็นกรมต่าง ๆ
13 กรม ดังนี้³

¹ เดิมมีตำแหน่งเสนาบดี 6 ตำแหน่ง เป็นอรรคมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง
ใต้แก่ อัครมหาเสนาบดีกรมมหาดไทยที่สมุหนายก และเสนาบดีกรมพระกระลาโหม
ที่สมุหพระกระลาโหม ก็มีเสนาบดีอีก 4 ตำแหน่ง ซึ่งเราเรียกว่า จตุสดมภ์ ใต้แก่
เสนาบดีที่พระคลังหรือกรมท่า เสนาบดีกรมเมือง เสนาบดีกรมวัง และเสนาบดีกรมนา.

² ราชกิจจานุเบกษา ปี ร.ศ. 109, หน้า 286.

³ กระทรวงการคลังรอบ 100 ปี 14 เมษายน 2518, หน้า 64.

กรมเจ้ากระทรวง 5 กรม คือ

1. กรมพระคลังกลาง สำหรับประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดินว่าภาษีอากร และบังคับบัญชาราชการ ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งสิ้น
2. กรมสารบาญชี สำหรับจ่ายเงินแผ่นดินและถือสารบาญชีพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น
3. กรมตรวจ สำหรับตรวจบาญชี ตรวจราคา ตรวจรายงานการรับจ่ายเงินแผ่นดิน และสภาพราชสมบัติการภาษีอากรทั้งสิ้น
4. กรมเก็บ สำหรับรักษาพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น
5. กรมพระคลังข้างที่ สำหรับจัดการเงินในพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งนี้¹

กรมชั้น 8 กรม แบ่งเป็น 2 แผนก คือ

แผนกหนึ่ง กรมทำการแผ่นดิน มี 5 กรม คือ

1. กรมกระสาปสิทธิการ สำหรับทำเงินตรา
 2. กรมงานพิมพ์บัตร สำหรับทำเงินกระดาษและตั๋วตรา
 3. กรมราชพัสดุ สำหรับจัดการซื้อขายของหลวงและรับขายของส่วย
- อีกแผนกหนึ่ง กรมเจ้าสำนวน เก็บเงินภาษีอากรมี 5 กรม คือ
1. กรมส่วย สำหรับเร่งเงินตราราชการ ตัวเลขและค่าธรรมเนียม
 2. กรมสรรพกร สำหรับเก็บเงินอากรต่าง ๆ
 3. กรมสรรพภาษี สำหรับเก็บเงินภาษีต่าง ๆ
 4. กรมอากรที่ดิน สำหรับเก็บเงินอากรที่ต่าง ๆ
 5. กรมศุลกากร สำหรับเก็บเงินภาษีขาเข้าขาออก

¹ใน พ.ศ. 2435 โปรดเกล้าฯ ให้กรมพระคลังข้างที่มาสังกัดกระทรวง มุรช ทร ปัจจุบันกรมพระคลังข้างที่เปลี่ยนมาเป็นสำนักงานพระคลังข้างที่ สังกัดอยู่ใน สำนักพระราชวัง.

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ราชจ่ายพระราชทรัพย์
แบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 4 ประเภท คือ

1. ราชจ่ายเงินเดือนข้าราชการ
2. ราชจ่ายทางการทหาร
3. ราชจ่ายเพื่อการศึกษ
4. ราชจ่ายสำหรับพระมหากษัตริย์

ราชจ่ายประเภทเงินเดือนข้าราชการต้องเพิ่มเป็นประจำทุกปี ดังใน พ.ศ.
2437 มีราชจ่ายที่เพิ่มขึ้น คือ พระวรวงศ์เธอ พันเอก หม่อมเจ้าจรจรัสวงศ์ บุญญา
การกรมทหารเรือ ได้รายงานฯ หลังจากกรณีพิพาทกับฝรั่งเศส ใน พ.ศ. 2436 ได้
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกมอญ 8 กรม และกรมการกองทุนเมืองนคร เขื่อนขันธ์
ทหารปืนใหญ่เมืองนคร เขื่อนขันธ์ เมืองสมุทรสาคร เมืองสมุทรสงคราม ไปสมทบกับ
ราชการในกรมทหารเรือ ให้ตั้งงบประมาณเงินที่จะต้องจ่ายเป็นเงินเดือนและค่าเบี้ยเลี้ยง
รวมทั้งค่าใช้สอยเป็นเงิน $22 \frac{2269}{32} 16^1$ อีกประการหนึ่ง พวกกบฏกัน สรังเรือ
คนเคน คนกล ข่างไฟ เคยได้รับเงินเดือนน้อยกว่าพวกที่ พอลา นายห้าง เอกชนวาจาง
ไว้ ทำให้คนที่รับราชการอยู่คืนรนอกจากราชการไปทำงานเอกชนซึ่งเงินเดือนดีกว่า
บุญญาการทหารเรือ จึงขอตั้งงบประมาณสำหรับคนเหล่านี้อีกปีละ $247 \frac{4}{4}$ ให้เท่า
กับเงินเดือนที่ได้วาจางกันอยู่ทุก ๆ ปี นอกจากนี้ยังต้องจ่ายเงินเลี้ยงชีพแก่ทหารและ
ญาติที่ท้องอาวสุ ถึงแก่กรรมและพิการในราชการคราวต่อสู้ฝรั่งเศสอีก $20 \frac{16}{16}$ ดังนั้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำสั่ง
สลึง

บาท
สี่อง

ไพ

¹ ห.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 งบประมาณแผ่นดิน รัตนโกสินทร์ ศก. 112-
113 - 114 แห่งที่ ค.5 1/4 ลงวันที่ 6 มีนาคม ร.ศ. 113.

ใน พ.ศ. 2437 เฉพาะกรมทหารเรือของงบประมาณเพิ่มขึ้นมากกว่า พ.ศ. 2436 เป็นจำนวนเงิน $\frac{2526}{93} \frac{36^1}{52}$

ส่วนรายจ่ายทางด้านการทหาร เรือการป้องกันประเทศนั้น มีอัตราสูงมากและสูงเพิ่มขึ้นทุกปี อันค้ำบรองลงมาจะไล่แก่การใช้จ่ายสำหรับพระมหากษัตริย์ ส่วนการใช้จ่ายทางด้านการศึกษานั้นต่ำมาก พิจารณาได้ตามตารางที่แนบมานี้

ตารางที่ 1 แสดงค่าใช้จ่ายบางส่วนของรัฐบาล พ.ศ. 2435 - 2453

ปี	จำนวนเงิน (ล้านบาท)			การใช้จ่ายเป็นร้อยละ เทียบกับค่าใช้จ่ายปกติ		
	การป้องกัน ประเทศ	การศึกษา	พระมหากษัตริย์	การป้องกัน ประเทศ	การศึกษา	พระมหากษัตริย์
พ.ศ. 2435	3.36	0.30	3.75	26	2	29
พ.ศ. 2443	4.08	1.10	6.15	14	4	22
พ.ศ. 2453	13.65	1.25	10.37	24	2	19

ที่มา : James C. Ingram Economic Change in Thailand Since 1850 - 1971 (California: Stanford University Press, 1971), p. 192.

¹ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

เมื่อจะต้องมีรายจ่ายมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำงบประมาณเงินแผ่นดินล่วงหน้า นับว่าเป็นการวางแผนเศรษฐกิจอันหนึ่ง ในการคาดหมายว่าปีต่อไปจะใช้เงินจำนวนเท่าใด และจะได้รายรับจากทางใดบ้าง ความสำคัญของการรับจ่ายเงินแผ่นดินซึ่งจะต้องรับคองจ่าย หรือมากขึ้นกว่าแต่ก่อน การรับจ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ไม่ใช่เป็นเรื่องที่พระราชทรัพย์จะขาดทุนหรือได้กำไร หรือไม่ใช่เป็นเรื่องเฉพาะพระมหากษัตริย์ ซึ่งเรียกว่าเงินหลวงอย่างแต่ก่อน แต่เงินที่รับจ่ายทุกวันนี้เป็นเรื่องของประเทศ ผลของความเจริญของโลก ซึ่งแพร่เข้ามาในประเทศไทย โดยเฉพาะอิทธิพลทางตะวันตก ทำให้แต่ละกระทรวงจะต้องใช้จ่ายเงินเพื่อให้เกิดความเจริญของประเทศให้มากที่สุดที่จะทำได้ ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระราชดำริว่า

... การรับจ่ายเงินของพระราชอาณาจักร เป็นการสำคัญยิ่งเปรียบดังชีวิตของกรุงสยามเช่นนี้ จึงทรงพระราชอุทิศสาคให้จะจัดการทั้งแบบอย่างคลังให้ทำการไว้เป็นหลักฐานมั่นคงแน่นอนทั้งเวลาและการรับการจ่ายให้เป็นที่มั่นคงของพระราชอาณาจักร เพื่อให้เกิดการเจริญที่โตจุกแล้วแลจกสืบไปดำเนินสู่ศกวกแลทวียิ่งขึ้น ทั้งให้เป็นที่เชื่อถือของประเทศทั้งหลายซึ่งมีการเกี่ยวคองพระราชอาณาจักรอันนี้ เพื่อความมั่นคงแก่อิศรภาพของกรุงสยาม...¹

พระราชบัญญัติงบประมาณ

ความเจริญมั่นคงของรัฐบาลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อจากอาศัยความมั่นคงแห่งการคลัง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลแต่ละประเทศที่จะต้องจัดรายจ่ายของตนมิให้เกินกำลังแห่งรายได้ เพื่อประโยชน์ที่จะรักษาไว้ซึ่งดุลยภาพแห่งรายได้ รายจ่าย จึงต้องทำงบประมาณรายไ้ รายจ่ายประจำ² ขึ้น จึงได้จัดให้มีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณขึ้นเป็นครั้งแรก

¹ ท.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ ๗ ตอนที่ ค. 5 1/4 งบประมาณเงินแผ่นดิน ร.ศ. 112 - 113 - 114.

² กรมพระจันทบุรีนฤนาถ, หน้า 71.

ประกาศใช้เมื่อ ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433) ซึ่งก่อนหน้านั้นยังไม่เคยมีการจัดทำงบประมาณ
 แต่อย่างใด เดิมทีนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดให้ทางงบประมาณ
 ซึ่งเรียกว่า เอสทิเมต (Estimate) หรือบัญชีชี้ข้างหน้าขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี จ.ศ.
 1237 (พ.ศ. 2418) ก่อน เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแล้วก็ให้ยกเลิกบัญชีปี
 ข้างหน้าเสีย พระราชบัญญัติงบประมาณปี พ.ศ. 2433 ใ้รับการปรับปรุงแก้ไขในปี
 พ.ศ. 2456

ต่อมาใน พ.ศ. 2434 ได้ทรงจัดการทางงบประมาณ เพื่อเป็นหลักการจัดสรร
 เงินให้แก่กระทรวงต่าง ๆ เป็นสัดส่วน ซึ่งมีหลักการสำคัญ ดังนี้

1. ให้ทำบัญชีงบประมาณรายได้อะไรและรายจ่ายในปีหน้า
2. ให้คาดคะเนจำนวนเงินที่ได้ใช้จ่ายไปในปีล่วงมาแล้ว
3. ให้มีการชี้แจงถึงภาวะการเพิ่มขึ้นลงของรายได้อะไรทางภาษีอากรทุกชนิด เพื่อที่
 จะได้เป็นแนวทางคาดคะเนเงินซึ่งจะได้อะไรและใช้จ่ายไม่ผิดพลาด
4. ให้ประมาณรายรับรายจ่ายสำหรับกรมต่าง ๆ ซึ่งวิธีการดังกล่าวก็ยังคง
 ใช้อยู่จนปัจจุบันนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตัวอย่างงบประมาณ

ยอดงบประมาณเงินแผ่นดินที่จะได้รับแจกจ่าย

จำนวนรัตนโกสินทร์ศก 126¹

(พ.ศ.2450)

รายการ	เงินที่หรือจ่าย จริง ศก.124	งบประมาณ ศก.125	โต๊ะงบประมาณ ศก.126	เพิ่ม + ลด -	พระราชทาน พระบรม ราชาอนุญาต
เงินรายได้	51,657,539.19	54,700,000	50,700,000	-4,000,000	
เงินราย- จ่าย	50,035,523.60	54,430,438	56,261,524	1,831,086	
เงินได้สูง + ต่ำกว่า	+ 1,622,015.33	269,562	- 5,561,524		

เงินพิเศษจ่ายในเงินกู้ (นอกจากเงินจ่ายธรรมดา) การก่อสร้างรถไฟ/
4,261,765/05/ 7,250,000/ 6,800,000/ - / - 450,000

สำหรับเรื่องการทำงานงบประมาณนั้นได้ความคิดเห็นและขอเสนอแนะมาจาก
มิสเตอร์มิตเชล อินเนส ที่ปรึกษาการคลัง (ระหว่าง พ.ศ. 2441 - 2446) มิสเตอร์
อินเนส ได้แสดงความคิดเห็นและอธิบายวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณเสนอต่อ -

¹ พ.จ.ท. เอกสาร ร. 5 ค.5 1/10 เรื่องความเห็นมิสเตอร์มิตเชล
อินเนส จักรเย็บงบประมาณปี 117.

กรมหมื่นมতিศราษทัตย์ เสนาบดีกระทรวงการคลังว่า

...ฝ่าพระบาทจะตองทรงวินิจฉัยให้ถ้วนและทรงตัดสินลงไป ตามความพระดำริห์ ที่ทรงเห็นว่าเงินนั้นควร จะใช้ในทางใด จะใช้สำหรับการศึกษาเล่าเรียน การศาล การโยธา การทหารบก หรือการทหารเรือ และอื่นๆ นั้นแล้วจึงเรียน ประชุมเสนาบดี ซึ่งฝ่าพระบาทจะตองทรงชี้แจงจำนวนเงิน ใดและจำนวนเงินจ่ายที่ใดประมาณไว้ แลในเรื่องงบประมาณ... ใดเงินค่านี้ ไม่คงมีความใดเดียวกัน แลฝ่าพระบาทจึงคอย ынความเห็นของฝ่าพระบาทในเรื่องเงินเหลือจ่ายตามทางที่ ทรงเห็นว่าควร จะใช้เงินนั้น เสนาบดีจะโดยปรึกษากันในเรื่อง ความเห็นของฝ่าพระบาท แลจะโดยตัดสินลงไปตามที่เขาเห็น สมควร เมื่อโดยตัดสินเสร็จแล้ว ฝ่าพระบาทจะตองทำงบประมาณ เงินใดและเงินจ่ายขึ้นโดยทันที แลฝ่าพระบาทจะตองส่ง ฎีกาบรรดาประมาณซึ่งจะตองแก้ไขใหม่ไปยัง เสนาบดี แล ขาดหลวงเทศาภิบาลทั้งหลาย คิดไปกับคำสั่งในเรื่องที่จะตอง เปลี่ยนแปลงอย่างไหนควย...¹

ซึ่งขอเสนอนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรับสั่ง เห็นชอบด้วย ด้งพระราชดำรัสที่ว่า

เห็นว่าก็อยู่ ควร จะจัดตามทางนี้ การประชุมจะไม่ใคร่ ปรึกษาวินิจฉัยการอันใดที่คนมาก ๆ ทำรวมกันแต่มีผู้ถือเพื่อ จริง ๆ ๑ คน แลว่าละ ๒ คน เห็นว่าทำใ้หยาและยุ่งมากควย ความไม่ทั่วถึงแลไม่สุ่ถือ ก็เรียกมาแล้วจึงจะมีข้อเกี่ยวกัน ก็คงอยู่ในระหว่างผู้ถือเพื่อที่ละ ๒ คน ผู้อื่นไม่มีของที่จะแทรก แสงใดเลอะ เทอะ ไป²

¹ น. จ. ช. เอกสาร ร. 5 ค. 5 1/10 เรื่องความเห็นมิตเตอร์มิตเชด อินเนส จักรระเบียบงบประมาณปี 117.

² น. จ. ช. ร. 5 ค. 5 1/10 พระราชหัตถเลขานี้ที่ 102/637.



วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงรายไ้ของรัฐบาลกระยะตั้งแต่ พ.ศ. 2435 - 2453

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบรายไ้และรายจ่ายของรัฐบาลไทย (พ.ศ. 2435 - 2453) (จำนวนลานบาท)

พ.ศ.	รายไ้	รายจ่าย	+ รายไ้สูง กว่า รายจ่าย		พ.ศ.	รายไ้	รายจ่าย	- รายไ้สูงกว่า รายจ่าย	
			รายไ้	รายจ่าย				รายไ้	รายจ่าย
2435	15.38	14.92	+	.46	2446	43.46	43.91	-	.45
2436	17.39	18.17	-	1.92	2447	46.05	46.63	-	.58
2437	17.33	12.94	+	4.48	2448	51.66	50.05	+	1.63
2438	18.07	12.68	+	5.39	2449	57.01	56.84	+	.17
2439	20.64	18.48	+	2.64	2450	55.82	56.50	-	.68
2440	24.81	23.99	+	.82	2451	60.86	58.38	+	2.48
2441	28.49	23.79	+	4.70	2452	62.68	58.38	+	3.84
2442	29.92	27.05	+	2.87	2453	63.51	59.07	+	4.44
2443	35.61	31.84	+	3.77					
2444	36.16	36.65	-	.49					
2445	39.15	39.25	-	.10					

ที่มา : Ministry of Finance, Statistical Year Book of the Kingdom of Siam, No. 12.

ถ้าจากรายรายได้อัตราของรัฐบาลแล้ว จะเห็นว่า รายได้ธรรมดาจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ไม่สูง ทั้งนี้เพราะระบบภาษีอากรของไทยอยู่ที่สนธิสัญญาเวาริง ทำให้ไม่มีอิสระในการที่จะหารายได้เพิ่มขึ้น โดยนโยบายทางภาษีอากร จะทำได้เพียงการ พักการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บระเบียบปฏิบัติให้ดีขึ้นเท่านั้น อันที่จริงแล้วรายจ่ายของรัฐบาลก็คิดตามรายได้ เพราะวิธีการใช้จ่ายนั้นยึดรายได้เป็นหลัก จะไม่ใช้จ่ายเกินรายได้ที่หาได้ แต่ถ้ามองรวมทั้งหมดแล้ว จะเห็นว่าเกินรายได้อัตรา ทั้งนี้เพราะในเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2440 เป็นต้นมา ได้มีการลงทุนในกิจการสร้างทางรถไฟ ไฟฟ้า ประปา ระบายน้ำ ที่สูงกว่ารายได้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ

รายได้อัตราของแผ่นดิน¹ แยกออกได้จาก

1. จังกอบ เก็บตามขนาดป่ากระวางเรือที่บรรทุกสินค้าในอัตราราวละ 12 บาท นอกจากนั้นยังเก็บจากของหรือสินค้าผ่านด่านขนอนในอัตราร้อยชักสิบ และเก็บค่าเบิกร่องแกเรือกำปั่น

2. อากกร เป็นภาษีที่เก็บจากผลผลิตต่าง ๆ เพราะในฐานะที่พระเจ้าแผ่นดินทรงเป็นหัวหน้าของประชาชนทั้งชาติควร จะได้รับส่วนแบ่งของผลผลิตที่ประชากรผลิตได้ ซึ่งการรับส่วนแบ่งนี้ต่อมาได้เปลี่ยนไปเป็นการชำระเงินแทน อากกรที่เรียกเก็บมี อากกรค่านา อากกรสวนใหญ่ นอกนั้นก็ยังมี อากกรค่าน้ำ คาคตลาค อากกรบ่อนเบี้ย ฯลฯ

3. ส่วย เป็นรายได้ที่เก็บจากชายฉกรรจ์ไทยคอตัวเป็นรายปี ตามปกติชายฉกรรจ์เมื่อมีอายุถึงเกณฑ์จะต้องไปเข้ารับราชการให้รัฐบาล (ส่วนมากเป็นทหาร) เป็นระยะเวลาปีละ 3 - 6 เดือน แต่ถ้าผู้ใดมีความจำเป็นต้องประกอบอาชีพเลี้ยงครอบครัว ก็อาจจะไม่ต้องเข้ารับราชการ แต่จะต้องเสียเงินให้แกรัฐบาลเป็นการชดเชยแทนที่ไม่ต้องเข้ารับราชการหรือเป็นทหาร เงินนี้เรียกว่า "ส่วยแรงงาน" เก็บคนละ 18 บาท ต่อปี

¹ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เศรษฐกิจประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่), พ.ศ. 2515, หน้า 42.

4. คำดูขาด เป็นคำกรรมนิยมต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ เช่น คำตราโจนด
คำกรรมนิยมความ

รายได้ในรัชกาลที่ 5 ก็ยังคงเก็บอย่างเดิมและให้เปลี่ยนแปลงภาษีอากรขาเข้า-
ออก เช่น ไม้เจระจาขอแก้ไขสนธิสัญญากับประเทศอังกฤษ ใน พ.ศ. 2426 ได้ขอเพิ่ม
อัตราเรียกเก็บภาษีขาเข้าแก่สุราเหล้าไวน์ เบียร์ จากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 10¹

ถึงแม้ว่าจะขอเพิ่มอัตราภาษีขาเข้าบางชนิดแล้ว รายได้ก็ยังไม่เพิ่มพอกับราย
จ่ายที่เพิ่มขึ้นมา เพราะระยะนี้ได้มีการปรับปรุงประเทศให้ก้าวหน้าขึ้นเป็นอย่างชาก เช่น
ต้องการเงินเพื่อสร้างทางรถไฟ การประปา โทรศัพท์ เป็นต้น ดังนั้นใน พ.ศ. 2435
จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีขึ้นอีก ให้ประชาชนทราบว่าภาษีที่ต้องเสียมีอะไร
บ้าง และต้องเสียในอัตราเท่าไร

ภาษีที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ควร จะได้จากภาษีต่อไปนี้

1. ภาษีที่ดิน
2. ภาษีน้ำศาลตะโนด
3. ภาษีเงิน สุรา
4. ภาษีไม้ธันน้ำมันยาง
5. ภาษีเครื่องเงินอับ
6. ภาษีฝ้ายยาสูบ
7. ภาษีใหม่ขึ้น
8. ภาษีปน
9. ภาษีนูน
10. ภาษีสุกร เบ็ด ไม้ พริกไทย ฯลฯ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

ภาษีโรงยาสูบ เมื่อก่อน พ.ศ. 2443 การเก็บภาษียาสูบนี้ ผู้ปลูกต้นยาต้องเสีย
ภาษีสมพัทธ์¹ ครั้งหนึ่ง และเมื่อขนยาผ่านด่านก็ต้องเสียภาษีในอัตรา ร้อยละ 10 ของ
ราคายาอีกครั้งหนึ่ง ต่อมาเมื่อพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ คำว่าสั่งว่า

การปลูกยาสูบเคี้ยวนี้มีพิศักตภาษีผู้ปลูกยาสูบต้องเสียเงิน
อากร ยาคนสำหรับจ่ายราชการแผ่นดินตามพิศักตโรปีหนึ่ง ไร่ละ
สี่สิ่ง² เพื่อชดเชย ทั้งแก่กรมโกสินทร์ศก 110 ในพงศการเรียก
อากรยาคนผู้เสียก่อน เมื่อสมควรจะเรียกเงินอากร คนไร่
สำหรับใช้จ่ายราชการแผ่นดินในการภายนา ตามพิศักตเดิม
ฤาพิศักตใหม่เมื่อใดจึงจะใคร่มีประกาศมาตอครั้งหลัง²

ครั้นมาถึง พ.ศ. 2443 ได้มีพระราชบัญญัติการเก็บภาษียาสูบ เรียกว่า
"พระราชบัญญัติการจัดเก็บภาษียา ร.ศ. 119" ให้อำนาจแก่เสนาบดีผู้บัญชาการ
กำหนดพิศักตอัตราภาษีได้ตามความเหมาะสมแก่แต่ละท้องที่ โดยมีเงื่อนไขว่าจะเก็บเกิน
ร้อยละ 10 ของราคายาไม่ได้

พวกอากร ได้แก่

1. อากรรังนก
2. อากรสุรา
3. อากรสำรวจเตาหม้อ
4. อากรค่าน้ำ
5. อากรรักษาเกาะ
6. อากรการพนัน
7. อากรหวยจีน ก. ข. ฯลฯ

¹ ค่าอากรส่วนใหญ่ ให้เก็บจากต้นไม้ยืนต้นเป็นรายปี.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ พิมพ์ ร. 5 ค. 15/5 เรื่องภาษีอากรต่าง ๆ
ประกาศ วันที่ 1 มีนาคม ร.ศ. 109.

อาคารคานา เป็นอาคารที่เรียกเก็บจากผู้เช่ากลายเป็นค่าเช่านา หรือภาษีเงิน
โคของผู้เช่านา ในรัชกาลที่ 5 ได้มีการแบ่งที่นาออกเป็น 4 ชั้น ตามความสมบูรณ์ของ
เนื้อที่ แล้วเก็บค่าที่นาในอัตราที่ลดหลั่นกันลงมา

ใน พ.ศ. 2435 รัฐบาลไทยประกาศลดเงินค่าอากรสวนให้แก่ราษฎรเจ้าของ
สวนร้อยละสาม ราษฎรเจ้าของสวนนำเงินค่าอากรมาส่งภายในเดือนมีนาคม¹

การเก็บค่าภาษีอากรนั้นไม่ได้ตามที่รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายไว้ ทั้งนี้เป็นเพราะ
เก็บได้ไม่ถึง รัฐบาลก็ได้เปลี่ยนวิธีเก็บอากร ดังเช่นใน พ.ศ. 2436 ประเทศไทย
ประสบวิกฤตการณ์ทางการเมือง ภัยฝรั่งเศษยกกองทัพมารุกรานดินแดนฝั่งแม่น้ำโขง
รัฐบาลไทยจำต้องยกกองทัพไปตั้งรับข้าศึกที่เมืองอุบลราชธานี ทำให้เมืองปราจีนบุรี
มีความสำคัญทางด้านยุทธศาสตร์และทางการเมืองขึ้น ฉะนั้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
ให้พันเอกพระยาฤทธิรงค์ธรมเขต (สุข ชูโต) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาล ต่อมาในการประชุม
สมุหเทศาภิบาลครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2438 พระยาฤทธิรงค์ธรมเขต กราบทูลเสนอเป็นที่
กระทรวงมหาดไทยว่า

...อาคารคานาในเขตอุบลราชธานี รัฐบาลได้รับเงินอากรเข้า
พระคลังน้อยกว่าเท่าที่ควร จะโดย เพราะนายอากรที่รับผูกขาด
ไม่มีเวลาจะเก็บโคทั่วถึง ถ้าโคสมุหเทศาภิบาลจัดเก็บอากร
คานา และให้รางวัลส่วนลูกแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านที่จัดตั้งขึ้นใหม่
ให้เป็นพนักงานเก็บ จะโคเงินหลวงเพิ่มขึ้นอีกมากมาย...²

เสนายศกระทรวงมหาดไทยจึงนำความไปกราบทูลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรม
ขุนสิริวิรัชสังคาส เสนายศกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งไม่ทรงเห็นชอบด้วยและทูลว่า

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ แฟ้ม ร. 5 ค.15/5 ประกาศเพิ่มเติมเรื่อง
ลดเงินค่าอากรสวน พระราชทานให้แก่ราษฎรเจ้าของสวน วันที่ 2 กันยายน ร.ศ.111.

² กระทรวงการคลัง ครอบคลุม 100 ปี 14 เมษายน 2518, หน้า 66-67.

"นายอากรไม่ส่งเงินฉันเอาตัวซึ่งตารางเร่งเงินได้ ถ้าเทศา ไม่ส่งเงินฉันเอาตัวซึ่งไม่ได้ เงินหลวงก็จะสูญ"¹ แต่ต่อมาก็ยินยอมให้เทศา ปรากฏเงินเก็บค่าน้ำซึ่งได้มากกว่าจำนวนเงินที่นายอากรได้รับผูกขาดหลายเท่า ต่อมาพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นมหินทรราชทัณฑ์ มาเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทรงทราบเรื่องพระยาฤทธิรงค์รณเดห คำเป็นนโยบาย การจัดเก็บอากรค่าน้ำโดยวิธีให้พนักงานฝ่ายรัฐบาลจัดเก็บเอง นับว่าเป็นผลดีสมความมุ่งหมายของรัฐบาลก็โปรดปรานเลื่อมใส จึงมีพระประสงค์จะปรับปรุงแก้ไขวิธีการ เก็บภาษีอากรโดยทั่วไป และได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสนอวิธีการ เก็บเงินภาษีอากรใหม่ โดยเลิกวิธี เจ้าภาษีนายอากรประมูลผูกขาด เปลี่ยนเป็นรัฐบาลดำเนินการจัดเก็บเอง ครั้นได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว ก็หาผู้เชี่ยวชาญปฏิบัติงานในเรื่องภาษีอากรต่อไป การผูกขาดเลิกโดยเด็ดขาดใน พ.ศ. 2456 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อบังคับการ สรรพากร พึงถึงกันทั้งประเทศ²

การปรับปรุงงานด้านการคลัง ใจแนวกวามคิดจาก นายริเวต คาร์แนต

(Charles James Rivet Carnac) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (พ.ศ. 2441 - 2446) ได้ทำรายงานกรมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องการสรรพากรมีข้อความตอนหนึ่งว่า ในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งอินเดีย ให้จัดการคลัง และการสรรพากรได้เรียบร้อย เพราะเขาได้แยกการสรรพากร คือ จัดเก็บภาษีอากรให้อยู่ในมือของเจ้าพนักงานพวกหนึ่ง การคลังหรือการจัดเก็บรักษาเงินและผลประโยชน์ของแผ่นดิน ให้อยู่ในมือของเจ้าพนักงานอีกพวกหนึ่ง เพื่อสำหรับคุ้มกัน อย่าวางให้เจ้าพนักงานทั้งสองพวกนี้รวมกันได้ เพราะเคยมีตัวอย่างมาแล้วในประเทศอื่น ๆ ว่า ถ้ารวมอยู่ในมือเจ้าพนักงานพวกเดียวกันแล้ว เจ้าพนักงานทั้งสองฝ่ายสมคบกันเอาเงิน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

² กรมสรรพากร, รายงานฉบับที่ 3 ของพระยามหาอำมาตย์มนตรี (เส็ง วิริยะศิริ), แผนเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กรมบัญชีกรมทูลขอพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2451 ม.ป.พ.

และผลประโยชน์ของแผ่นดิน อันเป็นเหตุที่เหลื่อวิสัยที่รัฐบาลจะป้องกันได้ เพราะมีทางที่จะทำทุจริตได้ ในวิธีสำรวจและวิธีบัญชีตามวิธีปกครองของประเทศไทยนั้น เจ้าพนักงานที่เป็นเครื่องมือสำหรับเก็บผลประโยชน์ของแผ่นดินทั้งปวง มีเจ้าพนักงานของกระทรวงมหาดไทยอยู่ในท้องที่แล้ว คือ เจ้าเมือง อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฉะนั้น ควรแยกการสรรพากรออกเป็นคนละพวกกับการคลัง ให้สรรพากรไว้อยู่ที่บังคับบัญชาของมหาดไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงเห็นชอบด้วย จึงให้ทำตามมติของที่ปรึกษาการคลัง คือ ให้กรมสรรพากรนอกอยู่กับกระทรวงมหาดไทย และกรมสรรพากรในอยู่กับกระทรวงนครบาล

ผู้ที่มีส่วนช่วยแนะนำปรับปรุงความเจริญก้าวหน้าทางด้านการคลัง และการเงิน อีกก็คือ นายมิตเชด อินเนส (พ.ศ. 2439 - 2441) ซึ่งมีบทบาทสำคัญทางด้านงบประมาณ และนายคัมบลิว เจ. เอฟ. วิลเลียมสัน (พ.ศ. 2446 - 2467) ในด้านการกู้เงิน สำหรับเจ้านายที่มีส่วนช่วยสนับสนุนการปฏิบัตินงานใหม่บรรลุตามเป้าหมายได้แก่ สมเด็จพระยาราชกุมารี พระราชกุมารี ทรงเป็นเสนาบดีมหาดไทยที่มีหน่วยงานเกี่ยวกับการคลัง สังกัดอยู่ในสมัยแรกหลายหน่วยงาน ตลอดจนกรมหมื่นมัทศรัทธาธัญ ซึ่งกล่าวได้ว่าทรงเป็นกำลังสำคัญยิ่งของพระองค์ นอกจากนั้นก็ยังมีพระยาสุริยาวัตร ที่เสนอแนวความคิดใหม่ ๆ ล้ำหน้าไปไกลเกินกว่าสมัยนั้นมาก

3. การปรับปรุงระบบการเงิน

หลังจากที่ไทยได้ทำสัญญาเบาริง (Bowring) ใน พ.ศ. 2398 แล้ว ได้มีเรือต่างประเทศเข้ามาค้าขายในกรุงเทพฯ เป็นจำนวนมาก พ่อค้าชาวต่างประเทศได้นำเอาเงินเหรียญเม็กซิกัน ซึ่งซื้อขายกันที่เมืองจีนมาซื้อสินค้าของไทย ปรากฏว่าราษฎรไม่ยอมรับ จึงต้องนำไปขึ้นเป็นเงินพดด้วงกอน ทำให้เงินพดด้วงไม่พอใช้ เพราะผลิตได้เพียงวันละ 2,400 บาท¹ เป็นอย่างสูง การซื้อขายสินค้าของพ่อค้าต่างชาติจึงประสบ

¹อรุณ ทัพพะรังสี, "เงินไทยสมัยต่าง ๆ"; สรรพากรสาส์น (ฉบับวันสถาปนากรมสรรพากรครบรอบ 51 ปี 2 ก.ย. 2509), หน้า 172.

ความยากลำบากประกอบกับเงินพดด้วง มีผู้ทำปลอมชุกชุม พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระราชดำริให้จัดตั้งโรงงานขึ้น เริ่มทำเงินเหรียญใช้ใน พ.ศ. 2403¹ โดยมีพระยาวิสุทธโกธามาตย์ เป็นเจ้ากรมคนแรก ใน พ.ศ. 2406 โปรดเกล้าให้ทำ "หมาย" คือเป็นกระดาษพิมพ์และตราพระราชลัญจกร 3 ดวง ประทับเป็นสำคัญ มีราคาต่างกันตั้งแต่ใบละหนึ่งบาทเป็นค่าคัมมาจนถึงในละหนึ่งเฟื้อง และโปรดเกล้าให้ทำเช็ด เรียกว่า "ใบพระราชทานเงินตรา" เป็นกระดาษแผ่นใหญ่กว่าหมาย มีตัวอักษรพิมพ์และประทับตราพระราชลัญจกรควยชาก 2 ดวง ด้วยสีคราม 1 ดวง เป็นลายคุณูปการ 1 ดวง เป็นสำคัญ มีราคาต่างกันตั้งแต่ 1 ชั่ง 10 ตำลึง เป็นค่าคัมมาจนถึง 1 ตำลึงเป็นค่าคัม แต่ไม่เป็นที่แพร่หลาย เพราะประชาชนยังไม่เข้าใจถึงคุณค่าและประโยชน์ในการใช้กระดาษเป็นเครื่องบอกเปลี่ยน²

การใช้สอยเงินปลีก

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กิจการค้าขายได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ทำให้ระบบเงินตราขยายตัวตามไปด้วย ใน พ.ศ. 2418 ได้มีการออกประกาศใช้เงินเหรียญทองแดงประเภท ชัก เลี้ยว อัฐ โสฬส กิ่งที่มีพระราชดำรัสว่า

การค้าขายในพระราชอาณาจักร ละมีอันสมบูรณขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก การรับส่งเงินทองซึ่งเป็นของกลางสำหรับแลกเปลี่ยนในระหว่างสินค้าทั้งหลาย ย่อมมีจำนวนที่รับจ่ายมากขึ้น การนำเงินไปมาครวระมาก ๆ นั้น ย่อมเป็นเครื่องลำบากเสียเวลาของอาณาประชาราษฎร ผู้ที่รับจ่ายเงินมาก ๆ เป็นอันมากประการ³

¹ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

² จุฬิศ นาคสวัสดิ์, เศรษฐกิจศาสตร์ว่าด้วยการเงินและการธนาคาร (พระนคร, โรงพิมพ์พุทธอุปถัมภ์การพิมพ์, 2511), หน้า 53.

³ ประมวลกฎหมายประจำศก เล่ม 18 เรื่อง พระราชบัญญัติฉบับที่ 121 ร.ศ. 121 หน้า 33.

ใน พ.ศ. 2445 สภาวะการเงินของโลกได้รับความกระทบกระเทือนเนื่องจากการค้นพบแร่เงินกันมาก ประเทศที่มีหน่วยเงินตราอยู่ในมาตรโลหะเงินย่อมได้รับความกระทบกระเทือน ไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลนี้ เพราะถือแร่เงินเป็นหลักหนุนหลังการผลิตเงินตรามิได้จำกัดจำนวน ต่อมาเมื่อโลหะเสื่อมคุณค่า เงินไทยจึงใช้แลกเปลี่ยนไม่ได้ และยังซื้อสินค้าจากต่างประเทศได้ยากอีกด้วย ค่าของเงินบาทได้ตกต่ำลงจนอัตราแลกเปลี่ยนเงินไทยกับเงินปอนด์เป็นเงิน 21 บาทต่อ 1 ปอนด์ แต่ต่อมาได้มีการตกลงกันว่าหนึ่งปอนด์จะมีค่าเท่ากับ 17 บาท¹ เป็นการเพิ่มค่าเงินบาทอีกประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ จำนวนเงินเหรียญที่อยู่ในคลังก็ลดลง เนื่องจากมีการควบคุมการผลิตและการเพิ่มอัตราแลกเปลี่ยน แต่กระนั้นก็ยังไม่เป็นที่พอใจแก่วงการค้า จึงได้มีการพิมพ์ธนบัตรขึ้นใช้แทน โดยปรับปรุงหลักเกณฑ์ใหม่ เช่นจะต้องจำกัดจำนวนธนบัตรที่พิมพ์ เงินที่เรียกกันว่า เงินปลีก แต่ไม่เป็นที่นิยมของราษฎร เพราะราษฎรส่วนใหญ่นิยมใช้มากกว่า จึงต้องออกประกาศใน พ.ศ. 2419 ให้พิมพ์คณาตราเงินตราไป ต่อมาได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปิดโรงกษาปณ์สิทธิการขึ้นใหม่ ในปี พ.ศ. 2419 โดยสั่งเครื่องเงินตรามาจากประเทศอังกฤษ เพื่อทำเงินตราให้พอแก่ความต้องการของตลาด โปรดเกล้าฯ ให้ทำเงินเหรียญออกใช้ 3 ชนิด คือ เหรียญบาท สลึง และเฟื้อง และใน พ.ศ. 2422 ได้ทรงปรับปรุงหน่วยเงินปลีกใหม่ โดยโปรดให้ยกเลิกเงินเหรียญเฟื้อง เสี้ยว อัฐ และโสฬสเสี้ยว ใน พ.ศ. 2451 จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ทำเหรียญทองขาว (นิเกิล) ขึ้นใช้เรียกว่าสตางค์ คือส่วนของร้อย หรือร้อยสตางค์เป็นหนึ่งบาท เพื่อประโยชน์ในการทำบัญชี เพราะบัญชีตามหลักสากลนิยมได้กำหนดหน่วยเงินไว้เพียง 2 หน่วย คือ ของบาทกับของสตางค์ ซึ่งต่างกับบัญชีสมัยก่อนที่มีของ ซึ่ง คำลึง บาท สลึง เฟื้อง อัฐ ซึ่งคิดยากและไขว่เขวได้ง่าย การกำหนดใช้สตางค์แทนเงินปลีกคือ ชีก เสี้ยว อัฐ โสฬส นี้ ถือเป็นการปรับปรุงระบบเงินตราที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง ทำให้ตลาดการเงินได้รับความ

¹B.P.P. 3/7, Bangkok 1902, No. 3099.

สะดวกขึ้น สตางคที่ออกใช้ครั้งแรกมี 4 ขนาด คือ 20 - 10 - 5 - 2 $\frac{1}{2}$ สตางค

เมื่อแรกที่มีการใช้สตางคนั้น ราษฎรก็ประสบความยากลำบากในการใ้ช้อยู่ระยะหนึ่ง เพราะไม่เคยชินกับค่าของสตางคต้องเทียบกับอัตราอยู่เสมอ จนภายหลังจึงคุ้นกับค่าของสตางคดีขึ้น ปัญหาความยุ่งยากต่าง ๆ จึงหมดไป

การออกธนบัตร

เมื่อเสด็จขึ้นครองราชย์ใหม่ ๆ นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงต้องประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอันเนื่องมาจากเหรียญกษาปณ์ปลอม จนต้องคิดทำเหรียญทองแดงขึ้นใช้แทน แต่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการลักลอบเอาออกนอกประเทศไปเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลจึงได้ออกอัฐกระดาษขึ้นใช้ใน พ.ศ. 2417 เป็นการชั่วคราว แต่ประชาชนก็ไม่นิยมอีก ต่อมาธนาคารต่างประเทศ 3 แห่งได้ออกบัตรธนาคาร

ขึ้นใช้หมุนเวียนอยู่ในวงการค้าของประเทศ คือธนาคารฮ่องกง และเซี่ยงไฮ้ ได้ออกบัตรกึ่งกลางเมื่อ พ.ศ. 2432 ธนาคารชาเตอร์ด(Chartered) แห่งอินเดีย, ออสเตรเลีย และจีน ออกเมื่อ พ.ศ. 2441 และธนาคารแห่งอินโดจีนออกเมื่อ พ.ศ. 2442 บัตรธนาคารที่ออกมาให้ชาวบ้านเรียกกันตามภาษาอังกฤษว่า แบงค์โน้ต ต่อมาจึงเหลือแต่คำว่า แบงค์ เพียงคำเดียว บัตรธนาคารกึ่งกลางเหล่านี้ใช้อยู่แต่เฉพาะในกรุงเทพฯ เท่านั้น และมีจำนวนเพียง 3.3 ล้าน¹ เท่านั้น ต่อมาเมื่อรัฐแลเห็นว่าบัตรกึ่งกลางมีลักษณะเป็นเงินตราควรจัดทำเองใน พ.ศ. 2433 รัฐบาลได้สั่งทำธนบัตรที่เยอรมัน แต่ยังไม่ได้นำออกมาใช้ จนถึงปี พ.ศ. 2445 จึงโปรดให้ตราพระราชบัญญัติธนบัตร ร.ศ. 121 ขึ้น² นับเป็นพระราชบัญญัติแรกในเรื่องเงินตราของไทย และได้

¹ Ingram, Economic Change in Thailand Since 1850 (Stanford University Press, 1970), p. 130.

² พระยาโกมารกุลมนตรี (รวบรวม), กรมพระจันทบุรีนฤนาถ (เมื่อทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลัง), พระนคร, 2474.

จัดตั้งกรมธนบัตรขึ้น ทำหน้าที่ในการออกธนบัตร ทำให้กิจการธนบัตรเข้าสู่ระเบียบแบบ-
 แผนที่แน่นอน ข้อที่น่าสังเกตอีกอย่างหนึ่งก็คือ การใช้ธนบัตรทำให้ธนบัตรของธนาคาร
 ต่างประเทศที่หมุนเวียนในเมืองไทยลดน้อยลง¹ และในปี พ.ศ. 2452 โดยกรมธนบัตร
 มารวมกับกรมตรวจ และกรมสารบัญชี เพราะงานของทั้ง 2 กรมนี้เกี่ยวเนื่องกัน ได้
 ทรงปรับปรุงกิจการกรมสารบัญชีและการออกธนบัตรให้รัดกุมยิ่งขึ้น เป็นการควบคุมการ
 เงินของประเทศให้มั่นคงขึ้น การประกาศใช้พระราชบัญญัติธนบัตรก็เพื่อรับแลกเปลี่ยนเงินของ
 ประชาชน เก็บรักษาไว้และจำหน่ายธนบัตรออกใช้แทนเงิน เพื่อสะดวกต่อการนับและ
 ตรวจตรา ตลอดจนการพกติดตัวได้สะดวก เหตุผลที่โปรดให้ออกธนบัตรก็เพราะพิมพ์ได้
 ส่วนหนึ่งจะต้องเก็บไว้ใช้จ่ายภายในประเทศ อีกส่วนหนึ่งต้องนำไปฝากธนาคารต่าง
 ประเทศไว้ เช่น ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ธนาคารชาเตอร์ดแห่งอินเดีย ออสเตรเลีย
 และจีน รวมทั้งธนาคารอินโดจีนด้วย เงินสดเหล่านั้นจะต้องเทียบได้เท่ากับ 75% ของ
 เงินที่ผลิตออกมา ธนบัตรเหล่านี้ตามธนาคารต่าง ๆ ต้องยอมรับด้วยดี ด้วยเหตุนี้ไทย
 จึงสามารถหลีกเลี่ยงจากภาวะเงินล้มประเทศไปได้² ส่วนการผลิตเหรียญค่านับไป
 อย่างสม่ำเสมอ ในเดือนพฤษภาคม 2445 มีเงินบาทอยู่ 1,041,040 บาท เดือน
 กรกฎาคม 2446 มีอยู่ 5,569,490 บาท ต้นปี พ.ศ. 2447 คลังได้รับความกระทบ
 กระเทือนจากเงินปลอมของญี่ปุ่นระบาด จึงไม่สามารถผลิตเงินเพิ่มขึ้นได้เป็นรายเดือน
 วันที่ 31 มีนาคม 2477 มีเงินสดประมาณ 7,411,000 บาท³

ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ B.P.P. 3/7, Bangkok 1902, No. 3099.

² กวางเพ็ญ พันธุ์หงษ์ (แปล), ประวัติศาสตร์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง
 ประเทศฝรังเศสกับกรุงสยาม (พระนคร: กรมศิลปากร, 2517), หน้า 70.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

ต่อมาเมื่อการค้าขายทั่วไปมาก รัฐบาลออกเงินใช้มากจึงต้องมีการขยายวงเงินสำรองที่อาจถอนได้เป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ 50 ขึ้นใน พ.ศ. 2449¹ (ร.ศ. 125) สำหรับรักษาราคาแลกเปลี่ยนระหว่างเงินตราสยามกับเงินตราต่างประเทศไว้ให้ยืนที่มั่นคง

การจัดตั้งธนาคาร

การค้าที่ขยายตัวไปอย่างมาก ๆ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีผลทำให้การแลกเปลี่ยนเงินตราเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว เกิดความจำเป็นที่จะต้องอาศัยกิจการธนาคารมากกว่าเดิม เพราะสมัยนั้นมีธนาคารต่างประเทศซึ่งมีสาขาอยู่ในเมืองไทย 3 แห่ง คือธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ธนาคารชาเตอร์ด แอ็งค์แห่งอินเดีย ออสเตเรีย และจีน ธนาคารแห่งอินโดจีน พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย จึงทรงพระดำริว่า ที่จะจัดตั้งธนาคาร (หรือแบงก์) ของคนไทยขึ้น ทั้งนี้เพราะพระองค์ได้เสด็จไปทอดพระเนตรกิจการค้า ณ ประเทศอังกฤษ และภาคพื้นยุโรปมาแล้ว จึงทรงคิดที่จะปรับปรุงกิจการค้าและการเศรษฐกิจของไทยให้รุดหน้าทัดเทียมนานาประเทศ โดยที่การ "แบงก์" ยังเป็นของใหม่ของคนไทย ทรงเกรงว่าอาจจะไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน จึงได้ทรงคิดแปลงเสียใหม่ เรียกว่า "บุคคลภัย" ซึ่งเกิดขึ้นในวันที่ 4 ค.ศ. ร.ศ. 123 (พ.ศ. 2447)² เป็นการทดลองดำเนินกิจการเฉพาะภายในประเทศเท่านั้น กิจการของบุคคลภัยดำเนินการมาโดยเรียบร้อย และได้รับความเชื่อถือดีของประชาชนภายในประเทศเป็นอย่างดี

¹ กรมพระจันทบุรี, เรื่องเดิม, หน้า 2.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

³ ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด, อนุสรณ์ 60 ปี (พระนคร: โรงพิมพ์ไทยเชชม, 2510), หน้า 3.

ใน พ.ศ. 2448 ธนาคารจึงได้เปลี่ยนสภาพจากบุคคลิกเป็นแบงค์ มีนโยบายเช่นเดียวกับแบงค์ต่างประเทศ ไซชื่อว่ "แบงค์สยามกัมมาจล" นับว่าเป็นธนาคารแรกของไทยที่ตั้งขึ้นด้วยทุนของคนไทยทั้งสิ้น เพื่อมุ่งที่จะส่งเสริมการพาณิชย์ของประเทศให้เจริญขึ้น ปัจจุบันคือ ธนาคารไทยพาณิชย์

ได้มีแนวความคิดที่จะตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรขึ้น ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะของพระยาสุรียานุวัตร ให้รัฐบาลนำเงินกู้ครั้งแรกที่จะนำมาสร้างทางรถไฟนั้น ไปจัดตั้งธนาคารสหกรณ์ขึ้น เพื่อช่วยเกษตรกรที่ยากจนก่อน¹

การกำหนดให้ใช้ทองคำเป็นมาตรฐาน

ก่อน พ.ศ. 2445 เงินตราของประเทศสยามกำหนดด้วยราคาเนื้อเงินเป็นมาตรา การปวิวรรคค่าแห่งเงินบาทกับหน่วยเงินตราประเทศอื่น ๆ ที่กำหนดด้วยทองคำเป็นมาตรา ย่อมยิ่งหย่อนกว่ากัน เป็นอัตราที่ไม่คงที่ แล้วแต่ราคาซื้อขายเนื้อเงินเปลี่ยนแปลงเป็นครั้งคราว ในสมัยนั้นเมื่อแบงค์ต้องการเงินบาทก็นำเหรียญคอลลาร์ เงินส่วนมากเป็นเงินเหรียญเม็กซิโกส่งให้พระคลังฯ กรมพระคลังก็จะจ่ายเงินบาทให้แลกในอัตรา 3 เหรียญต่อ 5 บาท ตามพระราชบัญญัติกรมกษาปณ์สิทธิการ พ.ศ. 2436²

ปรากฏว่า หลังจากปี พ.ศ. 2414 เป็นต้นมาราคาเนื้อเงินเริ่มตกต่ำ และตกเป็นลำดับมาจนมองเห็นว่าจะ เป็นภัยต่อเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรเพิ่มภาระแก่รัฐบาลในการที่ต้องชำระหนี้ การใช้จ่ายทางต่างประเทศ รัฐบาลจึงต้องหาวิธีจัดการเงินเข้าหาหลักมาตราทองคำ โดยเลิกรับแลกเงินคอลลาร์เสีย เปลี่ยนให้ส่งทองปอนด์สเตอร์ลิงเข้าบัญชีรัฐบาลในกรุงลอนดอน ทางกรมพระคลังได้จ่ายเงินบาทให้แลกตามอัตรา

¹ กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ แฟ้มที่ 11, พระยาสุรียานุวัตร กราบทูลกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ ที่ 184 13 มีนาคม ร.ศ. 121.

² กรมพระจันทบุรี, เรื่องเดิม, หน้า 23.

ที่กำหนด ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2445 เป็นต้นมา เพื่อรักษาราคาเงินบาทมิให้ตกต่ำ ในขั้นต้นได้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยน 1 บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง¹ ต่อมาได้เชื่อยิบราคาที่สูงขึ้น เป็นครั้งคราว จนถึง พ.ศ. 2451 ได้กำหนดราคา 13 บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง และกำหนดเงินบาทหนึ่งให้มีความเท่ากับเนื้อทองคำบริสุทธิ์หนัก 55.8 เซ็นติกรัม² ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. 127 ว่า "สมควรให้เปลี่ยนมาตราเงินเป็นมาตราทองคำ เพื่อให้การค้าขายโคอาศย์หลักที่มั่นคงยั่งยืน เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่พสกนิกรประชาราษฎร์ทั่วไป..."³

การเปรียบเทียบค่าเงินบาทกับน้ำหนักทองคำให้แน่นอนลงไปอย่างเป็นทางการนี้ นับว่าเป็นก้าวที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เพราะเป็นการประกาศให้ประชาชนชาวไทยและชาวโลกได้ทราบทั่วกันว่าประเทศไทยพร้อมที่จะรักษาค่าภายนอกของเงินบาท การเปรียบเทียบค่าเงินบาท เป็นการประกาศความเสมอภาค ยอมรับประโยชน์อย่างมหาศาลต่อความเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เพราะความหวั่นเกรงภัยจากการผันผวนของการปฏิวัติเงินตราจะหมดสิ้นหรือลดน้อยลงไปเป็นอันมาก เป็นการสร้างรากฐานที่มั่นคงให้แก่วงการธุรกิจและการค้าระหว่างประเทศ

4. การปรับปรุงอาชีพที่สำคัญ

4.1 เกษตรกรรม

สังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม การเกษตรจึงเป็นหลักสำคัญแห่งเศรษฐกิจของประเทศ ตามรายงานคณะผู้เชี่ยวชาญที่มาสำรวจเศรษฐกิจของไทยเมื่อปี 2503 ปรากฏว่าการเกษตรเป็นอาชีพของประชากร ร้อยละ 80⁴ เป็นแหล่งกำเนิดรายได้ของ

¹B.P.P. 3/7, loc. cit.

²กรมพระจันทบุรี, เรื่องเดิม, หน้า 24.

³ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 22.

⁴รายงานคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ, โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (พระนคร, โรงพิมพ์กองสลาก, 2503), หน้า 39.

ประชากรเกือบครึ่งหนึ่ง และเป็นที่มาของสินค้าออกถึงร้อยละ 85 - 90 ของประเทศ
ปรากฏว่าประชากร 2 ใน 3 มีอาชีพในการทำนาซึ่งเป็นกิจการประเภทเดียวที่ทำรายได้
ให้แก่รัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อม ผลผลิตที่ได้จากการทำนานั้นมีมูลค่าประมาณร้อยละ
40 ของผลผลิตทั้งหมด¹ ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้ได้ปรากฏขึ้นมาแล้วในรัชกาลพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงเรื่องการเงินที่อยู่ดี และความผาสุกของ
ราษฎร โดยเฉพาะในเรื่องอาชีพของราษฎรนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า-
อยู่หัว ทรงเอาพระทัยใส่มาาก ดังจะเห็นได้จากพระราชดำรัสของพระองค์ที่ว่า "เราที่
จะพยายามบำรุงกสิกรรมและพานิชยกรรมให้เจริญขึ้น เพราะเป็นที่ตั้งแห่งความสมบูรณ์
ความสมบูรณ์เป็นที่ตั้งแห่งกำลัง กำลังย่อมเป็นที่ตั้งแห่งอำนาจ..."²

ดังนั้น ใน พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระ
ราชดำรัสที่จะปรับปรุงระบบราชการ ประกาศแต่งตั้งตำแหน่งเสนาบดี และยกกรมต่าง ๆ
ขึ้นเป็นกระทรวง รวมทั้งหมด 12 กระทรวง และสำหรับกิจการเกี่ยวกับการเกษตรนั้น
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้อยู่ในอำนาจของกระทรวงเกษตร-
พานิชยกรรม โดยมีเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) เป็นเสนาบดี³ ในสมัยที่
เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรพานิชยกรรมนี้ ท่านได้
ดำรัสที่จะออกหนุนกิจการทำนา ซึ่งสามารถผลิตเป็นสินค้าออกทำรายได้ให้กับประเทศ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการของบริษัทชุกคลองและคุนาศยาม ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอม-
เกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานสัมปทานให้ตั้งแต่ พ.ศ. 2431 บริษัทได้ทำการชุกคลอง
และคุนาศยามขึ้นในทุ่งหลวง ซึ่งอยู่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา ไปจดแม่น้ำนครนายก

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

² พระราชดำรัสตอบในการเปิดการแสดงกสิกรรมและพานิชยกรรม 2453 :
พระราชหัตถเลขาทรงสั่งการในรัชกาลที่ 6 หน้า 23.

³ เจ้าพระยาวางษาประพันธ์, ประวัติกระทรวงเกษตราธิการ.

บริษัทได้ขุดคลองใหญ่ 3 คลอง คือ คลองท้าวสายบนทางเหนือ คลองรังสิตประยูรศักดิ์ ซึ่งอยู่ตอนกลางของพื้นที่ ๆ จะบุกเบิก เป็นไร่นาไปจกแม่น้ำนครนายก และคลองท้าวสายกลางทางใต้ อยู่ทางต้นและปลายของคลองรังสิต บริษัทได้สร้างประตูน้ำขึ้นแห่งละประตู นอกจากนั้นยังได้ขุดคลองซอยต่าง ๆ ทุกระยะ 40 เส้น ตั้งแต่คลองท้าวสายบนมาจากคลองรังสิต และจากคลองรังสิตไปจกคลองท้าวสายล่างอีกด้วย¹

นอกจากคลองต่าง ๆ ที่เป็นผลงานของบริษัทขุดคลองแลคนาสยามแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังโปรดให้มีการขุดคลองต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ คลองเปรมประชากร โคตรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง) เป็นผู้อำนวยการ ขุดตั้งแต่คลองผดุงกรุงเกษม หน้าวัดโสมนัสวิหาร ไปจนถึงตำบลเกาะใหญ่แขวงกรุงเก่า โฉงมือขุดตั้งแต่ พ.ศ. 2412 เสร็จใน พ.ศ. 2413²

คลองนครเนื่องเขตใน พ.ศ. 2419 มีพระบรมราชโองการดำรัสสั่งสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ให้แต่งตั้งเจ้าพนักงานขุดคลอง ตั้งแต่ กลางคลองแสนแสบตรงไปต่อปลายคลองท่าไข่ แขวงเมืองฉะเชิงเทรา เป็นคลองยาว 530 เส้น 10 วา กว้าง 6 วา ลึก 4 ศอก ใต้เนื้อที่นา 2 ฝั่งคลอง 32,400 ไร่³

คลองประเวศบุรีรมย์ ใน พ.ศ. 2420 พระยาคำรงราชพลขันธ์ ทำหนังสือรายงานที่จะขุดคลองตั้งแต่ปลายคลองพระโขนง แขวงเมืองนครเขื่อนขันธ์ ออกไปถึง

¹ "สัญญาพระราชทานพระบรมราชาญาตขุดคลอง พ.ศ. 2431," ประชุมกฎหมายประจำศก., เล่ม 11, หน้า 237 - 41.

² พ.ร.ช. ร. 5 ก.ษ. 9.2/39 "คลองผดุงกรุงเกษม คลองเตย คลองภาษีเจริญ คลองกำแพงระควก คลองเปรมประชากร"

³ ประกาศคลองนครเนื่องเขต, ประชุมกฎหมายประจำศก., เล่ม 9. หน้า

แม่น้ำบางปะกงแขวงเมืองฉะเชิงเทรา เป็นระยะทางยาว 1,150 เส้น เสนอเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยรต์น์ที่สมุหพระกลาโหม นำขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา ทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท แล้วโปรดเกล้าฯ พระราชทานลายพระราชหัตถเลขาอนุญาตให้ขุดได้¹

คลองทวีวัฒนา เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยรต์น์ กราบบังคมทูลพระกรุณาว่าคลองมหาสวัสดิ์ คลองภาษีเจริญ เป็นคลองต่อเนื่องแม่น้ำทั้งสองให้ติดต่อกันได้ ทอมาคลองทั้งสองขึ้นเงินกว่าที่จะขุดไว้แต่เดิม เพราะคลองนั้นขุดตรงไปทางทิศตะวันออกและตะวันตก เวล่าน้ำขึ้นก็ไหลเข้าไปในคลองพร้อม ๆ กันทั้งสองข้าง ทำให้คลองขึ้นเงินขึ้นทุกปี เห็นว่าควรขุดคลองทั้งแควหลักสองคลองภาษีเจริญฝั่งเหนือ ตัดไปกลางทุ่งถึงศาลากลางหลุ คลองมหาสวัสดิ์ฝั่งใต้ เป็นทางยาว 340 เส้น กว้าง 4 วา ลึก 4 ศอก จะเป็นประโยชน์ดี ทรงพระราชดำริว่าควรจะขุดคลองนี้ขึ้นไว้ให้เป็นการช่วยคลองเดิมให้ถาวรวัฒนาต่อไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยรต์น์เป็นแม่กองจัดการ ข้างเงินขุด การขุดได้สำเร็จตั้งพระราชประสงค์ เมื่อ พ.ศ. 2421²

คลองนิคมยาตรา ทรงพระราชปรารภว่า "การขุดคลองให้มากสายหลายแห่ง ย่อมเป็นประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรชาวนาและชาวสวน แลย่อมเป็นการสะดวกแก่พ่อค้าพานิช" จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาสมุหบุรุษรั้งขุดคลองตั้งแต่ตำบลเสือกินเนื้อถึงบางพลีน้อย แขวงเมืองสมุทรปราการคลองหนึ่งเป็นทางยาว 180 เส้น ใต้เนื้อที่นา 2 ฝั่งคลอง 10,000 ไร่ พระยาสมุหบุรุษรั้ง จัดการเรียกรไ้เงินจากราษฎร เป็นค่าข้างเงินขุด การขุดคลองสำเร็จตลอดได้ตามพระราชประสงค์ โปรด

¹ เจ้าพระยาวางษาอนุประพันธ์, ประวัติกระทรวงเกษตราธิการ,

หน้า 145 - 6.

² ประกาศเปิดคลองทวีวัฒนา จ.ศ. 1240, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 10, หน้า 22.

เกล้าฯ พระราชทานนามว่า คลองนิมยาศตรา¹

คลองไผ่สิงโต ใน พ.ศ.2447 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จ้างจีนชุกตั้งแต้
คลองราชคำรื้ห์หลูออกคลองเตย ยาว 100 เส้น จีนรับเหมาทำฝักสัญญา กระจหวง
เกษตรอนุญาตให้เลิกสัญญา กรมคลองได้ทำการชุกต่อมาจนเสร็จใน พ.ศ.2448²

นอกจากนี้ ในสมัยนี้ยังมีคลองที่เอกชนชุกขึ้นอีก เช่น คลองอุคบบขจร คลอง
หลวงแพ่ง คลองพระราชพิมล คลองพระยาบรรณา คลองบางพลีใหญ่ คลองเจริญ ฯลฯ³

ใน พ.ศ.2446 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงโปรดให้
ตราพระราชบัญญัติรักษาคลองและท่าน้ำกันน้ำ⁴ พร้อมกันนั้นก็โปรดให้ตั้งกรมคลองขึ้น
สังกัดอยู่ในกระทรวงเกษตรราชการ และทำสัญญาจ้างมิสเตอร์วันเคอร์ไรเค ผู้เชี่ยวชาญ
ช่างทางด้านงานชลประทาน ชาวฮอลันดา ให้รับราชการในตำแหน่งเจ้ากรมคลอง มีส
เตอร์วันเคอร์ไรเค จึงได้เข้ามาบำรุงการชลประทานให้เจริญขึ้นตามลำดับ โดยเน้นถึง
การขยายที่ดินสำหรับการทำนาเป็นหลักสำคัญ ดังที่ปรากฏตามรายงานว่า

เข้าเป็นอาหารสำคัญของชาวประเทศสยาม
แล้วที่เหลือจากซื้อขายกันในพระราชอาณาจักร
ยังจำหน่ายออกไปขายต่างประเทศคิดเป็น $\frac{3}{4}$
ของสินค้าออกจากประเทศสยามทั้งหมด อีกใน
5 ปีที่ล่วงมาแล้ว (ตั้งแต่รัตนโกสินทรศก 115

¹ประกาศกรมฯ, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่มที่ 12, หน้า 18 - 20.

²ประวัติกระทรวงเกษตร, พิมพ์เนื่องในวันสถาปนากระทรวงเกษตร
16 เมษายน 2500), หน้า 70.

³เจ้าพระยาวางษาประพันธ์, เรื่องเดิม, หน้า 149 - 50.

⁴ประวัติกระทรวงเกษตร, หน้า 70.

กรรมนี้ขึ้น คือ

1. จัดการท่อน้ำซึ่งมีอยู่แล้ว ทั้งที่เป็นเองและได้จัดทำขึ้น การเดินเรือ การไขน้ำออก กับการตกแต่งคลองและแม่น้ำทั้งหลายให้ดีขึ้น
 2. การเตรียมและกำหนดระเบียบการก่อสร้าง การท่อน้ำ การเดินเรือ ซึ่งจะได้ออกใหม่ต่อไป
 3. จัดการแบ่งน้ำท่อน้ำเข้านา และการท่อน้ำเข้าคลองให้พอเหมาะแก่ความต้องการ ทั้งในคลองซึ่งมีอยู่แล้ว และคลองซึ่งจะได้ออกต่อไป พร้อมด้วยความช่วยเหลือจากกรรมการคลองในตำบลต่าง ๆ แล้วยังรักษาการท่อน้ำไขน้ำ และการเดินเรือในแม่น้ำลำคลองทั่วพระราชอาณาจักร
 4. เก็บเงินค่าน้ำ ค่านา ค่าเดินเรือ ค่าประตูน้ำและผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งจะเกิดแก่การท่อน้ำจำหน่ายน้ำ กับการอื่น ๆ ซึ่งจัดอยู่ในกรรมนี้
 5. กำหนดและตรวจดูการจัดการรักษาคอง และสิ่งซึ่งเกี่ยวกับการท่อน้ำ ไขน้ำ การเดินเรือ ซึ่งบริษัทหรือบุคคลเป็นผู้จัดทำขึ้น
 6. ตักเตือนแนะนำในกิจการต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับการของกรรมนี้ทั้งการจดทะเบียนผู้ขออนุญาตจัดทำต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการท่อน้ำ ไขน้ำและการเดินเรือ ซึ่งกระทรวง, กรม, บริษัทหรือบุคคลจะขอจัดทำขึ้น¹
- มิสเตอร์วันเคอร์ไฮเค ได้จัดทำโครงการชลประทานขึ้นหลายแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการท่อน้ำไขน้ำสำหรับเขตที่ราบแห่งลาดแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ ซึ่งมีสเตอร์วันเคอร์ไฮเค กล่าวไว้ว่า ตามโครงการนี้จะสามารถเปิดที่นาได้ถึง 4,500,000 ไร่ ซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งของที่ ซึ่งได้ทำการเพาะปลูกอยู่แล้ว² โดยกำหนดจะผูกคลองเดิม

¹ เรื่องเดิม.

² เรื่องเดิม.

ที่มีอยู่แล้ว ให้ใช้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ชุดสร้างทางท่อน้ำ คือท่อนบขวางแม่น้ำที่ไซยนาท ชุดคลองใหญ่ 3 สาย คือ คลองฝั่งขวา คลองฝั่งซ้าย กับคลองสุพรรณ ให้มีประตูระบาย น้ำเข้าที่ปากคลองทุกคลอง มีประตูเรือผ่าน มีคลองสาขาหลาย ๆ สายทั่วไปตลอดเขต คลองสาขาจะใช้ท่อน้ำได้ และใช้เรือเดินได้ด้วย ส่วนคลองที่มีอยู่แล้วและที่จะขุดต่อไป จะให้มีน้ำตลอดปี ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการท่อน้ำเข้านาในฤดูทำนา และสำหรับทำไร่ใน ฤดูแล้ง ทั้งจะทำให้การไปมาติดต่อถึงกันในประเทศสะดวกขึ้นอีกด้วย¹ นอกจากนี้ ผลิต ติของการท่อน้ำนี้ ยังช่วยส่งผลให้การท่อน้ำยืดเวลาออกไปได้อีกมาก ทั้งนี้เพราะตาม ปกติการท่อน้ำของฝั่งฝั้น เดือนพฤษภาคมเป็นเดือนแรกที่ย่นตกมาก และตกไปจนถึงเดือน ตุลาคม ถ้าฝนตกน้อยดินยังไม่ชุ่มก็ยังไม่ไถไม่ได้ ฆ่าเดือนพฤษภาคมฝั้นก็มักจะตกเฉพาะ ปลาย ๆ เดือนเท่านั้น²

อย่างไรก็ตาม เมื่อคิดถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดแล้ว ปรากฏว่าโครงการดังกล่าว ต้องใช้เงินงบประมาณถึง 60 ล้านบาท (ตามราคาในสมัยนั้น) จึงจะสำเร็จบริบูรณ์ ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลก็กำลังทำการก่อสร้างทางรถไฟ ซึ่งจะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก เช่นกัน จึงไม่สามารถดำเนินการตามโครงการได้ทันที แต่ขอเสนอให้ใช้เงินงบประมาณ ได้ปีละสามแสนบาท เพื่อใช้ในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาคลอง มีสเตอร์วันเตอร์ไฮเคเห็น ว่ารัฐบาลไม่จำเป็นต้องจ้างตน จึงได้กราบบอควายมั่งคั่งออกมาใน พ.ศ. 2452 พร้อมกับ นั้น ก็ได้แนะนำมีสเตอร์วันเตอร์เกน เข้ามารับราชการแทน³

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ เรื่องเดิม.

² เรื่องเดิม.

³ ห.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ก.ศ 9/7.

การลดอัตราภาษีที่ดินทำนา นอกจากจะเปิดโอกาสให้พลเมืองจับจองที่ดินในการทำนา ช่วยเหลือการชลประทานแล้ว พระองค์ท่านได้ลดการเก็บอัตราภาษีที่ดินในการทำนา และอัตราภาษียังคงลดลงตามปีต่าง ๆ เป็นระยะเวลา 3 ปี

การลดอัตราภาษีนี้จึงเป็นการกระตุ้นเตือน และล่อใจให้ชาวนาเพิ่มพื้นที่การผลิิตมากขึ้น

ปีที่	นาคูโค (บาท)	นาฟางลอย (บาท)
1	ไม่เก็บ	ไม่เก็บ
2	.125	.250
3	.125	.250
4	.250	.250
5	.250	.375

ที่มา : Ingram, op.cit., p. 77.

ในปี พ.ศ.2417 ได้ลดภาษีลงอีกโดยไม่เก็บภาษีที่ดินจาก 3 ปีแรกของการเพาะปลูกพื้นที่ใหม่ และเริ่มต้นเก็บในปีที่ 4 โดยในอัตราของนาคูโค .25 บาท/ไร่ และอัตราของนาฟางลอย .37 บาท/ไร่

ในปี พ.ศ.2443 มีการเปลี่ยนแปลงโดยไม่มีกรยกเว้นพื้นที่เพาะปลูกใหม่ แต่ยังคงใช้อัตราที่เก็บจากนาคูโคและนาฟางลอยตามเดิม

เมื่อพิจารณาจาก พ.ศ.2399 รัชกาลที่ 4 มาจนถึงสิ้นรัชกาลที่ 5 เป็นระยะ

เวลาถึง 43 ปี¹ อัตราภาษีอยู่ในระดับต่ำมากจึงเป็นการจูงใจให้มีการขยายพื้นที่ในการเพาะปลูกมากขึ้น

เนื่องจากสัญญาเช่าวิ่งได้กำหนดอัตราภาษีขึ้นเองสำหรับเก็บแก่ชาวอังกฤษที่ครอบครองที่ดินอยู่ อัตราภาษีนี้ยังมีได้เปลี่ยนแปลง ดังนั้นรัฐบาลไทยไม่เต็มใจที่จะเก็บภาษีที่ดินของพลเมืองไทยให้สูงกว่าของชาวอังกฤษ

แต่เมื่อตอนต้นศตวรรษที่ 20 อังกฤษได้ตกลงเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีของตนเอง โดยให้รัฐบาลไทยเก็บได้ในอัตราไม่สูงกว่าอัตราที่ประเทศพม่าเก็บจากชาวอังกฤษทำให้รัฐบาลไทยสามารถขึ้นภาษีของตนได้ในปี พ.ศ. 2448

ในปี พ.ศ. 2448 มีการเก็บภาษีใหม่โดยคิดจากความสามารถของพื้นที่ โดยแบ่งพื้นที่เพาะปลูกออกเป็น 5 ชั้น แต่การแบ่งของคูโคและนาฟางลอยยังคงมีอยู่ และพื้นที่ทำการเพาะปลูกใหม่ก็ยังคงมีอยู่ในอัตราเก็บภาษีแบบใหม่นด้วย

อัตราอากรค่านาตามกฎหมายปี พ.ศ. 2448²

ชั้น	นาคูโค (บาท)	นาฟางลอย (บาท)	นาหวงห้าม (บาท)
1	1.00	1.20	.12
2	.80	1.00	.10
3	.60	.80	.08
4	.40	.60	.06
5	.30	.40	.05

¹Ingram, loc,cit.

²Ibid, p.78.

เหตุผลที่เก็บภาษีที่นาเพิ่มขึ้นนั้นก็เพราะ

ค่าใช้จ่ายในการบำรุงประเทศได้เพิ่มสูงขึ้น ขณะเดียวกันการทำนาก็ได้ผลดีกว่าเมื่อ 50 ปีก่อน ถึง 6 เท่า ดังนั้น จึงขึ้นอากรค่านา ดังนี้

1. กำหนดนาตามที่เป็นทำเลดีและเลว และที่คนทำนาสามารถจะขายข้าวได้ในราคายิ่งหย่อนกว่ากันแบ่งเป็น นาเอก (ชั้น 1) นาโท นาตรี นาจัตวา และนาเบญจจะ

2. นาในท้องทุ่งชนิดใดก็ตามถือเป็น 3 อย่าง

- นาหวงห้าม เป็นนาที่ได้รับจองแล้วแต่ยังมีได้ทำเป็นฟาง
- นาฟางลอย เป็นนาที่ทำเป็นฟางแล้ว แต่ยังเป็นนาป่า
- นาคุโค เป็นนาป่าที่ทำเป็นนาเรียบร้อยแล้ว

3. พิกัดเก็บเงิน นาคุโค เก็บตามพื้นที่ในโฉนดตราแดง

นาเอก	เก็บไร่ละ	1 บาท
นาโท	เก็บไร่ละ	48 อัฐ = .80 บาท
นาตรี	เก็บไร่ละ	40 อัฐ = .60 บาท
นาจัตวา	เก็บไร่ละ	32 อัฐ = .40 บาท
นาเบญจจะ	เก็บไร่ละ	24 อัฐ = .30 บาท

4. ผู้ที่จับจองที่หวงห้ามเป็นพื้นที่ทำการเพาะปลูกใหม่ ถ้ายังมีได้ทำเป็นนาภายใน 2 ปี จะเรียกค่าหวงห้ามไร่ละ $\frac{1}{8}$ ของอัตรานาคุโคในท้องทุ่งนั้น ตั้งแต่ปีที่ 3 เป็นต้นไป (ดูตารางอัตราค่านาข้างบนของพื้นที่ทำการเพาะปลูกใหม่)

5. นาที่แรกหักร้างโค่นสร้างยังเป็นนาป่า แม้ในท้องทุ่งนาคุโคหรือนาป่า นาคอน จัดเป็นนาป่าเหมือนกัน นานานี้ให้กำหนดเป็น "นาฟางลอย" มีคั่งวัดพื้นที่มีพิกัดเก็บเงินค่านาฟางลอย ซึ่งจะเก็บสูงกว่าพิกัดอัตรานาคุโค $\frac{1}{2}$ เช่นนาคุโคเก็บ 32 อัฐ นาฟางลอยเก็บไร่ละ 40 อัฐ

พระราชโองบายดังกล่าวข้างต้น เป็นการช่วยเกี่ยวกับปากท้องของพลเมืองโดยตรงอย่างจริงจัง พื้นที่ในการทำนาเพิ่มขึ้น ประชากรมีรายได้สูงขึ้นอย่างไม่มีปัญหา

อนึ่ง การทำนุบำรุงการทํานาในสมัยนี้ ที่แปลกไปจากสมัยก่อน ๆ ก็คือส่งเสริมให้มีการใช้เครื่องจักรเครื่องยนตต่าง ๆ เช่นเครื่องจักรใช้แรงไฟสำหรับไถนา นวดข้าว สีข้าวและวิดน้ำเข้านา เป็นต้น ดังที่ปรากฏความในจดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 ว่า "เครื่องจักรที่จะใช้ทํานานั้น ควรอุดหนุนให้มีขึ้น และวิธีที่จะอุดหนุนในชั้นต้นนั้น ก็มีอยู่ทางเดียวที่รัฐบาลมีรางวัลให้แกهทางหรือบริษัทใด ๆ ที่จะจัดทำเครื่องจักรที่เหมาะสมกับความต่องการนั้นได้ ..."¹

นอกจากนั้นยังได้มีการค้นพบวิธีการบำรุงรักษาที่นา โดยการปลูกถั่วสลับกับการทํานา เพื่อป้องกันไม่ให้ดินจืด ดังที่ปรากฏในรายงานความว่า

...ที่นาที่มีการทคหน้าไช้หน้าเข้า ไปใช้ในฤดูแล้งไค้ นั้น เมื่อสิ้นเทศกาลในการทํานาแล้ว ควรจะปลูกพรวณถั่วต่าง ๆ ลงไปอีก เพราะการปลูกถั่วนี้ ย่อมมีประโยชน์อยู่ 2 ทาง คือ จะไค้ผลประโยชน์จากเมล็ดถั่วนั้นทางหนึ่ง และจากถั่วนั้นเป็นอาหารอย่างดี สำหรับคนเขาที่จะปักคําหรือหวานลงไปไค้ในนา...²

และมีการแนะนำให้ใช้ปุ๋ยมูลสัตว์ เพื่อช่วยให้ดินอุดมสมบูรณ์ด้วย

นอกจากวิธีการใหม่ ๆ ดังกล่าวข้างค้แล้ว พระบาทสมเด็จพะจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังโปรดให้มีการประกวดพันธ์ข้าวที่เมืองชัยบุรีขึ้นเป็นครั้งแรก และในปีต่อมา ก็โปรดให้ขยายการประกวดพันธ์ข้าวให้กว้างขวางกวาครั้งแรก คือ ให้มีการรวบรวมพันธ์ข้าวต่าง ๆ ทุกมณฑลท้พระราชอาณาจักร³ เพราะชาวพันธ์ดี ๆ ในครั้งนั้นปลูกแยก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ห.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ก.ศ.1/12.

² พระราชหัตถเลขาถึงพระยาวงษานุประพันธ์ ที่ 60/1286 ลงวันที่

1 ธ.ค.ร.ศ.128.

³ เรื่องเดียวกัน.

กันแต่ละมณฑล เช่น มณฑลกรุงเทพฯ มีข้าราชการผู้ใหญ่ นครราชสีมาข้าราชการ เป็นคน
เพื่อที่จะปลูกใจราษฎรให้เกิดความนิยม และอุสาหะในการทำงาน พระองค์ได้
ทรงฟื้นฟูพระราชพิธีพืชมงคลและจรดพระนังคัลแรกนาขวัญขึ้นด้วย โดยโปรดเกล้าให้ทำ
การแรกนาที่ทุ่งสมป่อยในบริเวณสวนกุหลาบ และในนาหลวงทุ่งพญาไท

ข้อที่น่าสนใจอีกอย่างหนึ่งก็คือ ในสมัยนั้นกระทรวงเกษตรราชการได้วางโครง
การที่จะรวมชาวนาเป็นกลุ่ม ที่เรียกว่า โซไซติคิสติกรม และมีแบงก์คิสติกรมสำหรับให้
ชาวนากู้ยืมเงินไปทำทุน โดยรัฐบาลเป็นฝ่ายสนับสนุน ซึ่งก็คล้ายกับแนวปฏิบัติของกระทรวง
เกษตรในปัจจุบันนี้อยู่แล้ว สำหรับพืชพันธุ์อย่างอื่นที่ได้รับการส่งเสริมที่น่าสนใจก็คือ
ฝ้าย

การปลูกฝ้าย เราได้ทำกันบ้างเล็กน้อย แต่ยังไม่เจริญนัก โดยเฉพาะแถบเมือง
พิจิตร ซึ่งจัดได้ว่ามีสภาพพื้นที่เหมาะสมสำหรับการปลูกฝ้าย แต่เดิมมาราษฎร ซึ่งเป็นชาว
เรือมักจะพากันปลูกฝ้ายตามชายตลิ่ง แถมนำในรัชกาลที่ 5 ราษฎรที่ทำการปลูกฝ้ายได้ลด
น้อยลง ทั้งนี้เป็นเพราะ เดิมเราใช้เงินไหลดำทำงานเป็นกรรมกรในไร่ฝ้าย แต่เมื่อมี
การปรับปรุงทางด้านคมนาคม ชาวจีนเหล่านี้จึงหันไปรับจ้างทำทางรถไฟ ซึ่งได้ค่า
แรงที่แพงกว่า จึงคงเหลือแต่ราษฎรไทยที่ยังทำอยู่บ้างเล็กน้อย¹

การปลูกฝ้ายนั้น ที่จริงเป็นงานที่ไม่ยากลำบากแต่อย่างใด และไม่ขัดกับการ
ทำนาด้วย วิธีปลูกก็คือถางหญ้าที่ไม่ต้องการออกเสีย แล้วจึงหว่านเมล็ดฝ้ายลงดินทราย
ฝ้ายสามารถจะเก็บนำมาขายได้ในเวลา 4 เดือน การเก็บนี้ใช้แรงเด็กหรือผู้หญิงทำ
ก็ได้ ถ้าได้ผลดีจะได้ฝ้าย 4 หาบต่อไร่ ถ้าผลปานกลางก็ได้ 2 หาบต่อไร่ ราคาปรกติ
หาบละ 12 บาท เมื่อพิจารณาตามนี้จะเห็นได้ว่า คนเดียวสามารถทำไร่ฝ้ายได้ถึง 3 ไร่
ใช้เวลาปลูกประมาณ 30 วัน ก็ได้ฝ้ายถึง 6 หาบ คิดเป็นเงิน 72 บาท ซึ่งนับว่าเป็น

¹ห.จ.ช., เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ 1/49 รายงานพระยาสุริยาตรวจการ
รถไฟแลไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงโยธาธิการ.

รายโคตีพอสมควร แต่ก็ไม่ค่อยมีใครชอบทำกัน เฉพาะในเมืองพิจิตร มีไรฝ้ายประมาณ 500 ไร่ เท่านั้น¹

อย่างไรก็ตาม ฝ้ายก็นับว่าเป็นสินค้าที่สามารถส่งออกขายยังต่างประเทศ ซึ่งติดกับจีนค้าอื่น เช่น อ้อย ยาง ซึ่งไซบริโอกันแต่ภายในเท่านั้น พระยาสุริยานุวัตร ได้เสนอความเห็นไว้ว่า รัฐบาลน่าจะทำไรฝ้ายเอง เพื่อเป็นตัวอย่างแก่ราษฎร โดยเกณฑ์ให้อำเภอ กำนันเทศาภิบาลเป็นเจ้าของไรฝ้ายแล้วให้ราษฎรในแถบนั้นช่วยกันทำ²

ต่อมาใน พ.ศ. 2453 รัฐบาลจึงได้วางรูปงานการบำรุงฝ้ายขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นลำดับ โดยมีจุดประสงค์ที่จะประสานงานกับเจ้าหน้าที่ฝ้ายปกครอง และได้เริ่มทำการทดลองในเขตพิจิตรโลก ในสมัยที่พระยาสุรคินสุรินทรภักย์ เป็นสมุหเทศาภิบาลมณฑลพิจิตรโลก โดยได้ดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

1. ส่งนักเรียนไปศึกษาวิชาเพาะปลูกในต่างประเทศ โดยให้ศึกษานักไปในทางฝ้าย ข้าว และยาสูบ³
2. จ้างผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ เข้ามาดำเนินงานในการปลูกฝ้าย⁴
3. จัดตั้งสถานีทดลองและไรฝ้ายตัวอย่างขึ้นที่อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิจิตรโลก และจัดให้นายเอฟ ลุปชา⁵ เป็นผู้ดำเนินการทดลองปลูกพันธุ์ฝ้ายชนิดต่าง ๆ

¹ เรื่องเดิม.

² เรื่องเดิม.

³ ผู้ที่ได้ไปศึกษาในครั้งนั้นคือ นายตี มีสินธุสุม ซึ่งสำเร็จการศึกษาวิชาเพาะปลูกและช่างไหม ที่โรงเรียนกระทรวงเกษตรธิการ.

⁴ นายเบต ผู้เชี่ยวชาญในทางฝ้าย ชาวอเมริกัน.

⁵ นายเอฟ ลุปชา เคยเป็นพนักงานกรมทดลอง ภายหลังจึงได้มาช่วยงานทางโรงเรียนเกษตรธิการและกรมเพาะปลูก.

4. ทั้งโรงหีบฝ้ายขึ้นที่จังหวัดพิษณุโลก เพื่อรับทำการหีบฝ้ายจากราษฎร และเอาเมล็ดที่ได้มาจากการหีบนั้นไปแจกให้แก่ราษฎร เพื่อใช้เป็นพันธุ์ต่อไป¹ ปรากฏว่าการตั้งโรงหีบฝ้ายขึ้นในครั้งนั้น ส่งผลให้ราคาฝ้ายคงตัว บรรดาพ่อค้าฝ้ายจึงไม่ลดราคาฝ้ายลงมากนัก ซึ่งนับว่าเป็นผลดีแก่ราษฎรผู้ปลูกฝ้ายทางหนึ่ง²

5. แนะนำและชักชวนราษฎรให้ใช้พันธุ์ฝ้ายเขมร ซึ่งเหมาะกับสภาพภูมิอากาศในประเทศไทย และต่อมาก็ได้นำพันธุ์ฝ้ายอเมริกันมาปลูกทดลอง³

6. เมื่อการปลูกฝ้ายขยายตัวขึ้น และมีปริมาณพอที่จะป้อนโรงงานทอผ้าได้ ก็จัดตั้งโรงงานขึ้น⁴

อุตสาหกรรมการทำไหมของไทยเรานั้น ความจริงได้มีในเมืองไทยมานานแล้ว ในรัชกาลที่ 5 นี้ ก็ปรากฏว่า การทำไหมมีมากขึ้นเกือบทั่วพระราชอาณาจักรในเขตที่นับว่าทำกันมากที่สุดคือ เขตแม่น้ำโขง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมณฑลราชสีมาและมณฑลอุดร⁵ ปรากฏว่าราษฎรทำไหมดิบได้ปีละมาก ๆ ตามหมู่บ้านราษฎรมีเครื่องสาวไหมเกือบทุกห้องที่ และไถทอขึ้นเป็นผืนผ้าม่วงไซกันด้วย บรรดาไหมที่ทำได้ในที่ต่าง ๆ เหล่านี้ โดยมากส่งมาขายที่เมืองนครราชสีมา⁶ ซึ่งเป็นตลาดกลาง ซึ่งสินค้าต่าง ๆ จะถูกส่งมาจำหน่าย อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมการเลี้ยงไหมของเราที่จัดว่ายังไม่เจริญนัก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะขาดการสนับสนุนส่งเสริมจากรัฐบาล

¹ เจ้าพระยาวงษาอนุประพันธ์, ประวัติกระทรวงเกษตรธิการ, หน้า 53.

² เรื่องเดิม, หน้า 54.

³ เรื่องเดิม, หน้า 53.

⁴ เรื่องเดิม, หน้า 53.

⁵ พระศรีพิชัยบริบาล, พระเวณอิตาณ พ.ศ. 2469 (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระศรีพิชัยบริบาล, 2514), หน้า 3.

⁶ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

รัฐบาลจึงได้มีนโยบายที่จะส่งเสริมการทำไหมให้เจริญขึ้น ด้วยปรากฏว่าไหมที่ทำขึ้นภายในประเทศไม่พอใช้ เป็นเหตุให้ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก¹ ใน พ.ศ. 2444 กระทรวงเกษตรราธิการจึงได้รับพระบรมราชานุมัติให้จัดจ้างชาวญี่ปุ่นมาตรวจการทำไหมในพระราชอาณาเขต เพื่อจะได้แก้ไขวิธีเลี้ยงและการทำไหมให้เป็นผลเจริญยิ่งขึ้น กระทรวงเกษตรราธิการจึงได้ปรึกษากับกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพระคลัง ทกลงทำสัญญาจ้างนายโตยามา ผู้เชี่ยวชาญเรื่องไหมชาวญี่ปุ่น² มาช่วยจัดการบำรุงอุตสาหกรรมไหมไทยให้เจริญขึ้น

อนึ่ง ในเวลาเดียวกันนั้น พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนพงศ์ สำเร็จการศึกษาวิชาการเพาะปลูกจากต่างประเทศและได้เสด็จไปตรวจการทำไหม ตลอดจนการเพาะปลูกพืชอื่น ๆ ในมณฑลต่าง ๆ ต่อมาใน พ.ศ. 2446 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นผู้ช่วยปลัดมณฑลกระทรวงเกษตรราธิการ จัดการเฉพาะเรื่องไหม และเตรียมการเพื่อตั้งกรมเพาะปลูกขึ้น กรมช่างไหมจึงได้ตั้งขึ้นในครั้งนั้น โดยมีพระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนพงศ์ เป็นอธิบดี³

ส่วนนายโตยามาได้เดินทางจากประเทศญี่ปุ่นมาถึงกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2444⁴ ได้ไปตรวจภาวะการทำไหมในมณฑลต่าง ๆ และทำการทดลอง ซึ่งสามารถ

¹ ตั้งแต่ ร.ศ. 115 ถึง ร.ศ. 120 ไทยได้สั่งซื้อเครื่องแพรไหม และผ้าต่าง ๆ จากนานาประเทศเป็นจำนวนเงินปีหนึ่งเฉลี่ยได้ถึง 6,464,063 บาท เฉพาะปี ร.ศ. 120 เป็นจำนวนเงินเกือบ 9,000,000 บาท คิดเฉลี่ย 6 ปี เครื่องแพรไหมและผ้าต่าง ๆ ที่สั่งเข้ามาในประเทศเป็นจำนวนเงินเพิ่มสูงขึ้นทุก ๆ ปี ปีละ 806,981 บาท.

² ห.จ.ช., กรมช่างไหม เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ก.ช.8/1 หน้า 1.

³ ประวัติกระทรวงเกษตร (กระทรวงเกษตรพิมพ์แจกเป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจตรี ลม้าย อุทยานานนท์ 12 มิถุนายน 2509), หน้า 24.

⁴ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

สรุปผลได้ดังนี้ คือ

1. การทำไหมในประเทศของเราไม่เจริญ เพราะพันธุ์ไหมที่ราษฎรเลี้ยงอยู่นั้นเป็นพันธุ์ไม่ดี ซึ่งจะทำรังไคเนื้อไหมน้อย¹ ในข้อนี้ นายโตยามาได้ทำการทดลองสาวเส้นไหมจากรังไหมไทยดู ปรากฏว่าจากรังไหมไทยหนัก 1 กิโลกรัม จะสาวไหมคืบออกไค้ตั้งแต่ 35 - 40 กรัม ซึ่งเมื่อเทียบกับรังไหมของญี่ปุ่นแล้ว ไหมญี่ปุ่นจะสาวเส้นไหมคืบไค้ถึง 120 กรัม ต่อรังไหมหนัก 1 กิโลกรัม² นอกจากนี้เนื้อรังไหมไทยมีเส้นหางหยาบมากและมีปุยุ ทำให้ชักเส้นออกยากและไม่สวย เมื่อนำไปต้มฟอกก็ปรากฏว่าน้ำหนักของไหมไค้ลดลงไปอีกมาก³

2. เครื่องมือสำหรับสาวเส้นไหม เป็นเครื่องมือที่หยาบ เมื่อนำมาสาวเส้นไหม เส้นไหมที่ไค้จึงไม่ดี⁴ กล่าวคือ เส้นไหมที่ไค้ไม่เรียบเท่ากัน ทั้งนี้เพราะเครื่องมือที่ใช้อยู่ของสาวทั้งญี่ปุ่นนอกและเนื้อไหมในปนกัน⁵

3. ในเรื่องการปลูกต้นหมอนั้น ตามรายงานของนายโตยามากล่าวว่า เราปลูกต้นหมอนไค้งามมาก ไร่หนึ่งในปีแรกและปีที่ 2 จะเก็บใบหมอนไค้ประมาณไร่ละ 800 กิโลกรัม และปีหลัง ๆ ไปจะเก็บไค้มากขึ้นทุกทีจนถึงไร่ละ 1,600 กิโลกรัม เมื่อเทียบกับที่ประเทศญี่ปุ่น ไร่หนึ่งตามปกติเก็บไค้ได้อย่างมากเพียง 1,200 กิโลกรัม เท่านั้น เพราะฉะนั้นจึงจัดไค้ว่าสวนหมอนในประเทศเราให้ผลดีกว่ำประเทศญี่ปุ่นมาก⁶

¹ ก.จ.ช., กรมช่างไหม เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ก.ช.8/2 หน้า 73.

² เรื่องเดิม, หน้า 74.

³ เรื่องเดิม, หน้า 51.

⁴ เรื่องเดิม, หน้า 73.

⁵ เรื่องเดิม, หน้า 76, เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ก.ช.8/1 หน้า 80.

⁶ ก.จ.ช., กรมช่างไหม เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ ก.ช.8/2 หน้า 76.

4. วิธีเลี้ยงไหมของเราไม่ได้ให้การระมัดระวังรักษาพอ เป็นเหตุให้รังไหมที่ได้มีคุณภาพเลว กล่าวคือ ตัวไหมที่เลี้ยงให้อาหารวันละ 3 ครั้ง เท่านั้น เมื่อเทียบกับวิธีที่ญี่ปุ่นเลี้ยงแล้วเขาให้ถึงวันละ 6 ครั้ง และปรากฏว่าได้รังที่ดีกว่าเลี้ยงแบบไทยมาก¹

แม้ว่าการทำไหมของไทยจะยังมีข้อบกพร่องอยู่มากก็ตาม นายโตยามาก็ยังให้ความเห็นว่า ควรจะมีการส่งเสริมการเลี้ยงไหมขึ้น โดยให้เห็นผลว่า

1. การทำไหม ซึ่งรวมทั้งการเลี้ยงไหม สาวไหม ราษฎรได้ทำกันมาเป็นพื้นอยู่แล้ว ถ้าจะช่วยทำนุบำรุงให้เจริญขึ้นก็จะทำได้ไม่ยาก

2. การทำไหมไม่เป็นอุปสรรคต่อการทำนา ราษฎรที่ทำนาก็อาจทำไหมได้ด้วย ตามที่ปรากฏในการางข้อเสนอของนายโตยามา คือ

เดือน มกราคม	เกี่ยวข้าว
เดือน กุมภาพันธ์	เกี่ยวข้าว
เดือน มีนาคม	กายฉักหญ้า ใสปุ๋ย
เดือน เมษายน	กายฉักหญ้า ใสปุ๋ย
เดือน พฤษภาคม	ตัดกิ่งหมอน แดงกิ่ง
เดือน มิถุนายน	ทำนา
เดือน กรกฎาคม	กายฉักหญ้า
เดือน สิงหาคม	ทำนา
เดือน กันยายน	ตัดกิ่งหมอน
เดือน ตุลาคม	กายฉักหญ้า
เดือน พฤศจิกายน	กายฉักหญ้า
เดือน ธันวาคม	เกี่ยวข้าว ²

¹ เรื่องเดิม, หน้า 78.

² ก.จ.ช., กรมช่างไหม เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ 8/2 หน้า 43.

3. การปลูกต้นหมอนของเราได้ผลดีมาก เพราะต้นหมอนงามดี และเก็บใบไค้เป็นจำนวนมากพอแก่การเลี้ยงไหม¹

4. การเลี้ยงไหม สาวไหม และทอผ้า เป็นงานสำหรับผู้หญิง ซึ่งเป็นงานที่เหมาะสมกับหญิงไทยมาก เพราะมีอุปนิสัยขยัน²

ดังนั้น นายโตยามาจึงได้ตั้งขอเสนอเพื่อทำนุบำรุงให้การเลี้ยงไหมได้ผลมากกว่าเดิม คือ

1. ควรปลูกสร้างโรงทำการทอและทำสวนปลูกต้นหมอนขึ้น³
2. ควรจะมีคนไทยเข้าเป็นนักเรียนฝึกหัดในเรื่องการช่างไหม กับนายโตยามาควย เพื่อจะได้ส่งนักเรียนเหล่านี้ออกไปทำเป็นตัวอย่าง และแนะนำวิธีการทำไหมแบบใหม่แก่ราษฎร เพื่อให้ได้ไหมที่มีคุณภาพดีขึ้น⁴
3. ควรส่งเครื่องมือที่จำเป็นในการทอจาก เยอรมันบ้าง ญี่ปุ่นบ้าง แก่สำหรับผู้ช่วยทำการทอนั้น นายโตยามาขอให้ เป็นชาวญี่ปุ่น⁵ ก็ได้เสนอว่าในระหว่างที่กำลังปลูกสร้างโรงทำการทอและตั้งเครื่องมืออยู่นั้น นายโตยามาขอเดินทางกลับไปประเทศตน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการจัดจ้างพนักงานและจัดซื้อเครื่องมือที่จะหาได้อย่างดีในประเทศญี่ปุ่นเข้ามา⁶
4. ในเรื่องการปั้นไหมนั้น ควรตั้งโรงปั่นไหมขึ้นเป็นตัวอย่างให้ราษฎร

¹ เรื่องเดิม, หน้า 76.

² ก.จ.ช., กรมช่างไหม เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ 8/1 หน้า 37.

³ เรื่องเดิม, หน้า 11.

⁴ เรื่องเดิม, หน้า 11, 70.

⁵ เรื่องเดิม, หน้า 4.

⁶ เรื่องเดิม, หน้า 11.

เห็นว่ามิถ้าไรจะไ้ทำตาม และเพื่อเป็นแหล่งรับซื้อใหม่ โรงปั่นไหมนี้จะตั้งที่เมือง นครราชสีมา โดยจะเริ่มดำเนินการใน ร.ศ.122 และใช้ทำการใน ร.ศ.123¹

5. ในเรื่องพันธุ์ไหม ควรผสมพันธุ์ขึ้นใหม่ จนกระทั่งได้พันธุ์ที่ดี²

6. เมื่อเห็นว่าการทำไหมมากขึ้นกว่าเดิม รัฐควรแนะนำให้ราษฎรทำ รั้งไหมดี โดยจำหน่ายพันธุ์ไหมให้ในราคาพอควร หรือไม่เรียกเงินเลยก็ได้ พร้อมกันนั้น ก็ควรแนะวิธีเลี้ยงให้ควย ถ้าไ้รั้งไหมที่ดีกว่าพันธุ์ธรรมดา เพราะพันธุ์ของรัฐบาลดีกว่า รัฐก็ควรให้ราคาสูงขึ้น³

7. จะตองอุ้กหนุนให้ราษฎรเลี้ยงไหมมากขึ้น ตามวิธีที่เลี้ยงแบบใหม่โดยรัฐ รั้ซื้อรั้งไหมจากราษฎร⁴ ซึ่งรัฐจะสามารถจำหน่ายเป็นสินค้าออกได้ แต่ควรจะนำ มา สวเอง ทั้งนี้เพราะจะไ้ไหมสวย จำหน่ายได้ พร้อมกันนั้นก็ไ้มีโอกาสสอนคนไทย ให้รู้จักวิธีสาวไหมอย่างใหม่ควย เป็นการส่งเสริมการค้าไหมอีกทางหนึ่ง⁵

นายโคยามาไ้รับราชการอยู่ต่อมาถึงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2449⁶ จึง กราบถวายบังคมลากลับไปประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากครบกำหนดสัญญาจ้าง

สิ่งทีรัฐดำเนินการ

ในศก 123 กรมช่างไหมไ้ตั้งสาขากองช่างไหมขึ้นแห่งหนึ่งที่เมืองนคร- ราชสีมา เพื่อเป็นการอุ้กหนุนแก่ราษฎร ฉะนั้นในศก 123 กองช่างไหม เมืองนครราช- สีมาจึงไ้สร้างสวนหมอนขึ้น แล้วสร้างโรงเลี้ยงไหมและโรงสาวไหมขึ้นควย เพื่อฝึกหัด

¹ ก.จ.ช., กรมช่างไหม เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ 8/1 หน้า 70.

² ก.จ.ช., กรมช่างไหม เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ 8/2 หน้า 81.

³ เรื่องเดิม, หน้า 16.

⁴ เรื่องเดิม, หน้า 16.

⁵ เรื่องเดิม, หน้า 80.

⁶ ประวัติกระทรวงเกษกร, หน้า 73.

ราษฎรทวยของจริง ๆ ในครั้งนั้นได้ทำการฝึกหัดนักเรียนทั้งในเรื่องการเลี้ยงไหม และการฝึกหัดทำสวนหม่อน ต่อมาได้เพิ่มวิชาอื่น ๆ ขึ้นอีกหลายอย่าง และได้มีการส่งนักเรียนออกไปศึกษาวิชาต่างต่างประเทศ

ในศก 124 กรมช่างไหมได้ขยายสาขาของช่างไหมขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่เมืองบุรีรัมย์ ต่อมาใน พ.ศ. 2450 การทำอุตสาหกรรมไหมในมณฑลนครราชสีมาได้ขยายออกไปมากกว่าเดิม กล่าวคือ ได้เพิ่มการสอนขึ้นที่อำเภอรัตนบุรี (จังหวัดสุรินทร์) และอำเภอพุทไธสง (จังหวัดบุรีรัมย์) ภาคอีสานนครราชสีมาได้ขยายขึ้นที่อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย (มหาสารคาม) และอำเภอสุวรรณภูมิ (ร้อยเอ็ด) เป็นที่น่าสังเกตว่า อำเภอที่ได้ไปตั้งใหม่ 4 แห่งนี้ พนักงานเป็นชาวไทยทั้งสิ้น¹ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทางกระทรวงเกษตรธิการจะพยายามเผยแพร่ความรู้ในวิชาการทำไหมออกไปให้กว้างขวาง แต่ก็ยังคงมีอุปสรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเครื่องมือ จึงได้มีการแก้ไขโดยวิธีแจกเครื่องจักรแก่ผู้ที่เรียนจบไปแล้ว เพื่อเป็นการจูงใจให้ราษฎรหันมาสนใจการทำไหมมากขึ้น²

การทำป่าไม้

แต่เดิมการทำป่าไม้เป็นสิทธิของเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ และน่าน ผู้ที่จักทำป่าไม้ต้องเสียค่าตอไม้ให้เจ้าผู้ครองนคร แตกนั้นก็เกิดกรณีพิพาทกันเนื่อง ๆ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า

...การเรื่องป่าไม้นี้ ถ้าเราไม่จัดการให้เรียบร้อยเห็นว่าจะ เป็นช่องทางเกิดเหตุกบฏการต่างประเทศ คือ อังกฤษ เป็นคน ใดในภายหน้า เพราะทุกวันนี้พวกอังกฤษเขามา

¹ ก.จ.ช., กรมช่างไหม เอกสารรัชกาลที่ 5 เลขที่ 8/2 หน้า 172.

² เรื่องเดิม, หน้า 175.

หากการป่าไม้ไม่เป็นอันมาก ถ้าป่าไม้สูญหายไป คนเหล่านั้น
ก็ยอมจะฉิบหายวาย เคาเวอนแมนต้องกฤษฎจะหาเหตุน่า
เพราะเราไม่รู้จักครอบครองบ้านเมืองของตน¹

ดังนั้น จึง เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับควย รัฐบาลได้ตระ-
หนักถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปควบคุมกิจการป่าไม้ให้รัดกุมยิ่งขึ้น ในปี ร.ศ.112
(พ.ศ. 2436) กระทรวงมหาดไทยได้วางนายคาสเตนส์โจลด์ (Castensjold)
ชาวเดนมาร์ก ให้มาตรวจป่าไม้ทางภาคเหนือ แต่ก็ได้ป่วยและถึงแก่กรรมเสียก่อน ใน
พ.ศ. 2438 รัฐบาลอินเดียได้ให้ยืมตัว มิสเตอร์ เอช. สเลด (H. Slade) ผู้ชำนาญ
การป่าไม้ของพม่ามาสำรวจป่าไม้ทางภาคเหนือ และได้เสนอรายงานการสำรวจต่อ
กระทรวงมหาดไทย ซึ่งแจ้งข้อบกพร่องต่าง ๆ โดยละเอียด² กรมหมื่นคำรบราชานุภาพ
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้นำความกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-
เจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริเห็นชอบ โปรดฯ ให้จัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นภายใต้การปกครอง
ของกระทรวงมหาดไทย ส่วนเรื่องการเงินและภาษีไม้ขอนสนักนั้นให้กระทรวงมหาดไทย
และกระทรวงการคลังปรึกษากันในเรื่องการรับส่งเงิน อย่าให้หละหลวมดังแต่ก่อน และ
ควรแข่งแก่รัฐบาลต่างประเทศด้วยว่าจะไม่อนุญาตให้รับเขาทำป่าไม้³ เมื่อมีการตั้ง
กรมป่าไม้ขึ้นแล้ว เจ้ากรมคนแรกของกรมป่าไม้ก็คือ มิสเตอร์ เอช. สเลด (Mr. H.
Slade) ได้วางรากฐานและรูปงานของกรมป่าไม้ไว้เป็นอย่างดี เช่น คำเนิการ

¹ท.จ.ช., ร.5 ม.16. 3/5 พระราชหัตถ์เลขาของพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงพระเจ้านครเชียงใหม่ 9 เมษายน ร.ศ.116.

²ท.จ.ช., ร.5 ม.16/9 เรื่อง มร. สเลด ขึ้นไปตรวจป่าไม้และทำ
รายงานความเห็นที่จะจัดการต่อไป 26 มิ.ย. ร.ศ.115.

³สำเนาพระราชหัตถ์เลขาในรัชกาลที่ 5 ที่ 62/385 ลงวันที่ 18 ก.ย.
ร.ศ.118 (พ.ศ. 2439).

เจรจาขอโอนอำนาจการครอบครองป่าไม้มาเป็นของรัฐบาล ใช้แบบสัญญาอนุญาตแบบใหม่ เจรจาขอตั้งด่านป่าไม้ขึ้นที่ตำบลกาโค เมืองมะละแหม่ง ร่วมกับพม่า ในปี พ.ศ. 2441 ซึ่งเรียกว่า กองด่านป่าไม้กาโค¹ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยไปประจำ เรียกว่า ตัวแทนสยาม (Siamese Agent) สนับสนุนให้มีการส่งนักเรียนไปศึกษาวิชาป่าไม้ ณ ต่างประเทศ ในปี พ.ศ. 2443 ต่อมาได้เริ่มนโยบายการบำรุงรักษาป่าไม้ขึ้น เช่น ออกพระราชบัญญัติคุ้มครองและป้องกันป่าไม้ พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบชักลากไม้ขนสั๊กในป่าที่ยังไม่ได้เสียค่าตอและภาษี เป็นต้น² ในปี พ.ศ. 2464 ได้โอนการป่าไม้จากกระทรวงมหาดไทยไปขึ้นกับกระทรวงเกษตรราธิการ และ พ.ศ. 2475 โอนกลับมาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2477 ได้กลับโอนไปขึ้นกระทรวงเกษตรราธิการดั้งเดิม เช่นในปัจจุบัน กรมป่าไม้ถือเอาวันที่ 18 กันยายน เป็นวันสถาปนากกรม โดยถือเอาวันที่พระราชกฤษฎีกาที่รัชกาลที่ 5 ทรงมีถึงกรมพระยาคำรงฯ เรื่องให้จัดตั้งกรมป่าไม้เป็นครั้งแรก

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่ามหาศาลของประเทศไทย เป็นหลักทรัพ์อันมีค่ายิ่งของชาติ ป่าไม้ให้ประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างมากมาย ทั้งทางตรงและทางอ้อม สำหรับประโยชน์ทางอ้อมนั้น ก็คือประโยชน์ในด้านอนุรักษ์ดินและน้ำ อันเป็นปัจจัยสำคัญและจำเป็นในการกสิกรรม เลี้ยงสัตว์ ตลอดจนการชลประทาน ซึ่งเป็นประโยชน์ที่เราไม่สามารถคำนวณได้ว่าเป็นเงินทองประมาณสักเท่าใด เพราะหากเรามีได้แต่มีคุณค่าอย่างมหาศาล ถ้าเปรียบเทียบการกสิกรรมเป็นกระดูกสันหลังของชาติ ป่าไม้

¹ ตรี กกก่าแหง, ประวัติย่อของการดำเนินกิจการป่าไม้ในประเทศไทยตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายตรี กกก่าแหง, 2516), หน้า 152.

² พ.จ.ช., ร.5 ม.6 1/8 ขอพระบรมราชานุญาต ออกพระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบชักลากไม้ขนสั๊กในป่า ร.ศ.118.

ก็เปรียบเสมือนหัวใจของประเทศชาติ เช่นเดียวกัน ถ้าขาดป่าไม้เสียแล้วเศรษฐกิจของประเทศชาติจะเจริญก้าวหน้าได้อย่างไร การจัดปรับปรุงกิจการป่าไม้จัดได้ว่าเป็นการเพิ่มรายได้ของประเทศชาติ

4.2 อุตสาหกรรม

คานอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในเมืองไทยในระยะแรก ๆ นั้น เป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือน เช่น การทอผ้าฝ้าย ผ้าไหม ยังไม่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมใหญ่ แต่จะมีโรงงานเล็ก ๆ อยู่บาง เช่น โรงงานทำน้ำตาลทราย ในสมัยรัชกาลที่ 3 ซึ่งชาวจีนเป็นเจ้าของและผู้จัดการ¹ สมัยรัชกาลที่ 4 มีโรงจักรสีข้าว และโรงเลื่อยไม้ เป็นอุตสาหกรรมใหม่ที่เกิดขึ้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กิจการที่จัดเป็นอุตสาหกรรมในขณะนั้นได้แก่โรงสีไฟ โรงเลื่อยจักรไอน้ำ และกิจการเหมืองแร่ ผู้ที่เขาค่าเป็นการมักจะเป็นชาวจีนเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นก็มีชาวตะวันตกอยู่บางประเภท ชาวจีนสามารถแข่งขันค่าเป็นการได้เท่ากับชาวตะวันตก เมื่อ พ.ศ. 2422 (ค.ศ. 1879)² แต่อุตสาหกรรมใหญ่ ๆ ยังไม่ปรากฏ

การทำเหมืองแร่ เหมืองแร่ของไทยนั้นมีมาแต่สมัยโบราณ แต่ทำกันอย่างไม่เป็นคำเป็นสันนั้ก แร่ที่เป็นหลักในการผลิตมาแต่สมัยโบราณก็คือ แร่ดีบุก และเป็นสินค้าออกสำคัญของประเทศอย่างหนึ่ง นอกจากดีบุก ก็มีทองคำ จึงปรากฏว่าคนไทยรู้จักแรทองคำและดีบุกมานานแล้ว สำหรับแร่ดีบุกเป็นแร่ที่มีราคา พบได้มากกว่าแร่อื่น ๆ บริเวณพบมากคือทางภาคใต้ของไทย ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในเนื้อหินแกรนิต ปรากฏหลักฐานจากชาวฝรั่งเศสคือ มร. เวเรต ซึ่งเขามาถึงคณะทูตฝรั่งเศสในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ วา-เมือง นครศรีธรรมราชเป็นศูนย์กลางการค้าดีบุกฝั่งตะวันออก และเมืองภูเก็ตเป็นศูนย์กลางการค้าดีบุกฝั่งตะวันตก³

สำหรับการทำเหมืองแร่ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เริ่มก่อกำขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการทำเหมืองแร่ดีบุกทุกอย่างเป็นคำเป็นสันนั้กทางภาคใต้

¹Vella, *op.cit.*, p. 27.

²พลกุล อึ้งกินันท์, บทบาทชาวจีนในประเทศไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ ในงานฉาปนกิจศพ คุณแม่กิมฮวย คุณวิมล 22 เมษายน 2515), หน้า 38.

³ลัมภ จันทรประภา, "พระพุทธรเจ้าหลวงในวงการเหมืองแร่," ชุมนุมจุฬา (ค.ศ., 2504), หน้า 128.

เพราะแร่ดีบุกเป็นแร่ที่ตลาดยุโรปขณะนั้นต้องการมาก พระองค์จึงทรงมอบหมายให้เจ้าเมืองเป็นเจ้าภาษีรับผูกขาดอัครดีบุก เพื่อจะได้ผลประโยชน์ชนชาติใดมากขึ้น การปรับปรุงนี้ได้เริ่มขึ้นที่เมืองระนองก่อน และได้มีการจ้างชาวจีนจากมื้งมาทำงานในเมืองควยเป็นแบบ Indentured Labour¹ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นวิธีการลงทุนแบบใหม่ในขณะนั้น เมืองแรกที่ทำในขณะนั้นเป็นเมืองแลน เมืองหาม และเมืองปลอง เจ้าเมืองหรือเจ้าภาษีเป็นผู้ควบคุมกิจการเอง ถือทำการชุกแร่เอง ถลุงเอง แลวจึงหลอมเป็นแท่งเสร็จ แลวจึงนำส่งไปขาย

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การทำดีบุกขยายตัวมากขึ้นกว่าเดิม เพราะมีเงินอพยพมาทำเหมืองในภูเก็ต พังงา ระนอง และตะกั่วป่ากันมาก ดีบุกมีบทบาทสำคัญต่อประเทศ คือมีการทำเหมืองดีบุกขึ้นใช้ในราคาต่ำและโสฬส แต่ในตอนปลายแผนดินมีการทำเหมืองปลอมขึ้น ราษฎรจึงไม่นิยมใช้เหมืองดีบุกกัน

ในตอนต้นรัชการที่ 5 มีชาวต่างประเทศมาลงทุนทำเหมืองโดยตั้งบริษัทขึ้นที่บางสะพาน คือบริษัท Gold Fields of Siam มีทุน 250,000 ปอนด์ ที่โต๊ะโมะ ก็มีบริษัท Tohmoh Gold Field Hills Ltd. มีทุน 175,000 ปอนด์ แต่ภายหลังก็ต้องเลิกกิจการไป ก่อนที่จะจัดตั้งกรมโลหกิจขึ้น มีการทำเหมืองแร่ถึง 4 ชนิดด้วยกันรวมเหมืองทั้งหมด 11 แห่ง คือ แร่ทองที่โต๊ะโมะ บางสะพาน กบินทร์ วัฒนารพลอย ที่จันทบุรี ระยอง ยะลา และตาก แร่ดีบุกที่ภาคใต้ และถ่านหินที่กระบี่ และเหมืองแร่ต่าง ๆ ที่ปรำจันบุรี เมื่อมีการตื่นตัวทำเหมืองกันมาก รัฐบาลก็ได้จัดทำเหมืองทองขึ้นที่กบินทร์บุรี แต่ปรากฏว่าภายหลังมีการคอร์รัปชันกันขึ้น จึงต้องเลิกกิจการไป

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า การทำเหมืองแร่เจริญขึ้นพอที่จะตั้งกรมได้แล้ว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ประกาศตั้งกรมราชโลหกิจและภูมิวิทยาขึ้นในกระทรวงเกษตราธิการ เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2434 (ร.ศ. 110)² ตามสำเนาที่ 11963 มีหน้าที่ตรวจตราบรรดาการที่เกี่ยวของควยแร่โลหะธาตุ ทั้งประทานบัตรและสัญญาสัมปทานในการแร่โลหะธาตุ และภูมิวิทยาทั้งหมดในประเทศ

¹มีการสัญญาว่าจะออกค่าโดยสวามิภักดิ์ ให้จัดหาที่อยู่ อาหาร และให้เงินค่าแรงตามกำหนด นอกจากนั้นยังต้องจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่ครอบครัว และกำหนดเวลาว่าจะต้องทำอยู่เป็นเวลา 3 ปี เป็นอย่างน้อย.

²ห.จ.ช., ร.5 ก.ศ.6. 1/3 เบ็ดเสร็จกรมแร่ ร.ศ. 110 (1 ม.ค. 110-11 พ.ค. 118).

การปรับปรุงกิจการเหมืองแร่ในครั้งนี้ เป็นการตั้งกิจการเหมืองแร่ให้เข้ามา อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของทางราชการ แทนที่จะปล่อยให้เป็นที่ของเอกชนแต่ ด้ยเดียว และมีระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกิดขึ้น ทำให้ได้ประทานบัตรทำเหมืองโดยไม่ คองมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นเหมือนแต่ก่อน เพราะทรงวางกฎข้อบังคับไว้ ดังที่มีพระราชหัตถ์ เลขาถึงกรมหลวงคำรงฯ ที่ 3967 ลงวันที่ 10 มีนาคม ร.ศ.118 ว่า

บรรดาอาชญาบัตรตรวจแร่ เดิมมีผู้มาขออนุญาตเสนาบดี ญัตติราชการ, กรมราชโลหกิจ ตรวจเห็นสมควรก็ได้อนุญาต ให้ไป ไม่ให้ขอพระบรมราชานุญาต กรมหลวงคำรงเห็น ว่า สืบไปมีผู้มาขออนุญาตของให้กรมราชโลหกิจ นำความ ขึ้นกราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตก่อน¹

งานสิ่งแรกที่กรมราชโลหกิจได้ปฏิบัติก็คือ การรับโอนหนังสืออนุญาตที่ได้ออกไป แลแล้ว 11 รายมาดูแล ร่างพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ และออกประกาศใช้เป็นฉบับ แรก เมื่อวันที่ 23 กันยายน ร.ศ.120 (พ.ศ. 2444)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2445 จัดให้มีช่างรังวัดเขตอาชญาบัตรและประทานบัตร ตลอดจนสำเนา การออกพระราชบัญญัติใหม่เกิดประโยชน์ในด้านควบคุมมิให้มีการกักตุน ทำเหมือง ดังเช่นที่เคยปฏิบัติกันมา

ในสมัยแรกที่ตั้งกรมราชโลหกิจนั้น ได้ทรงจ้างมิสเตอร์ อี เคอมูลเลอร์ ชนชาติ เยอรมัน มาทำหน้าที่เจ้ากรม โดยมีมิสเตอร์ วาริงตันสไมท์ เป็นผู้ช่วย และต่อมาก็ได้ เป็นเจ้ากรมโลหกิจเช่นกัน มีชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนในเมืองไทยกันมากขึ้น นอกจากนั้นยังมีการทำแร่พลูมที่เกาะสมุยด้วย โดยบริษัท Siam Prospecting Company Ltd. เป็นผู้ริเริ่ม ซึ่งได้ผลบ้าง แต่ต่อมาราคาแร่ตกต่ำจึงต้องยกเลิกไป²

¹ท.จ.ช., ร.5 ก.ข.6.1/3 เบ็ดเสร็จกรมแร่ ร.ศ. 110.

²วิชา เศรษฐบุตร, "ปริทัศน์การเหมืองแร่แห่งประเทศไทย," ชุมชนจุฬา (ส.ค., 2508), หน้า 77.

ในปี พ.ศ. 2448 กัปตันเอ็ดเวิร์ด ที ไมล์ส (Captain Edward T. Miles) ได้มาทำการสำรวจบริเวณอ่าวตังเกี๋ย ซึ่งมีชาวจีนทำเหมืองโดยสร้างกำแพงกันน้ำทะเลและสูบน้ำออกไป เพื่อทำเหมืองถ่านหิน แต่กัปตันไมล์สได้สำรวจบริเวณอ่าวตังเกี๋ยแล้วเห็นว่าแร่ดีบุกสมบูรณ์ จึงได้ขอสัมปทานทำเหมืองแร่ดีบุกในปี พ.ศ. 2450 จกทะเบียนตั้งบริษัททุ่งคาสาเบอร์ซัน และนำแร่ดีบุกครั้งแรกมาใช้ในประเทศไทย ได้รับความสำเร็จเป็นอย่างดี

นโยบายของพระองค์นั้น ต้องการส่งเสริมอาชีพเหมืองแร่ด้วยการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ดำเนินการทำเหมือง เช่น จัดสำรวจบริเวณที่มีแร่ เมื่อพบก็ให้ขึ้นทะเบียนไว้ ทำแผนที่ใหญ่ที่สนใจทราบ ลดหย่อนภาษีอากรให้ลดอุปสรรคการขาดทุนเพื่อเป็นกำลังใจในการทำงาน จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมเหมืองแร่ได้ตั้งต้นเป็นหลักฐานในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้เอง

4.3 พาณิชยกรรม

การพาณิชยกรรมเป็นสิ่งสำคัญแก่เศรษฐกิจของประเทศมาก เป็นกิจกรรมที่เชื่อมโยงระหว่างการผลิตกับการบริโภค¹ มีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจและความผาสุกของประชาชนโดยตรง นโยบายทางด้านพาณิชยกรรมของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เน้นหนักไปในทางทำนุบำรุงการกสิกรรมควบคู่ไปกับการพาณิชยกรรม โดยอาศัยกสิกรรมเป็นหลัก เพราะทรงถือว่า "อำนาจและความสมบูรณ์ย่อมมีแก่ประเทศที่เจริญด้วยกสิกรรมและพาณิชยกรรม"²

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ 2505 - 2506, หน้า 980.

²พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องในการแสดงกสิกรรมและพาณิชยกรรม, ณ สถานที่สระปทุม เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2453.

สำหรับประเทศไทยนี้ไม่มีสิ่งใดจะสำคัญเท่ากับการกสิกรรม เหตุที่กสิกรรมเป็น
หลักสำคัญของประเทศก็เพราะไทยมีพื้นที่อุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูกพืชพันธุ์ต่าง ๆ
ได้แทบทุกอย่าง พืชผลสำคัญที่กลายเป็นสินค้าออกเป็นหลักของประเทศได้แก่ ข้าว และ
ไม้สัก เป็นต้น ถ้าไม่คิดบำรุงกสิกรรมให้เจริญก่อนแล้ว การพานิชย์ก็จะทำนุบำรุงให้
เจริญได้ยาก เพราะต้องอาศัยผลผลิตจากการเกษตรมาทำการค้า ถึงแม้ว่าจะไม่พึ่งพา
ผลผลิตจากการเกษตรกรรมเลย การพานิชย์ก็อาจจะรุ่งเรืองได้เป็นเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง
เท่านั้น ไม่นั่นคงยืนนานเหมือนกับที่มีการกสิกรรมหนุนหลังอยู่ จากการที่ได้ทำนุบำรุง
ทางด้านกสิกรรมมาเป็นอย่างดีแล้ว จึงปรากฏสถิติการส่งออกของข้าวและไม้สัก ดัง
ตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 การส่งข้าวเป็นสินค้าออก

อัตราการส่งข้าวในรอบ 10 ปี

ปี		จำนวนตัน
1890	(2433)	479,660
1891	(2434)	226,248
1892	(2435)	198,022
1893	(2436)	775,701
1894	(2437)	507,883
1895	(2438)	464,430
1896	(2439)	456,916
1897	(2440)	557,736
1898	(2441)	519,200
1899	(2442)	428,661

ที่มา : British Parliament Papers, 3/4 Bangkok 1899

No. 2528.

จากตารางข้างบนนี้จะเห็นว่าผลผลิตที่กินน้ไม่แน่นอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพธรรมชาติ และวิธีดำเนินการ การค้าก็ย่อมขึ้นอยู่กับผลผลิตที่ไ้ควย

ตารางที่ 3 การส่งไม้สักออกในรอบ 10 ปี

ปี	จำนวนตัน	ปี	จำนวนตัน
1890 (2433)	38,735	1896 (2439)	49,690
1891 (2434)	16,100	1897 (2440)	38,767
1892 (2435)	14,637	1898 (2441)	22,692
1893 (2436)	30,089	1899 (2442)	36,616
1894 (2437)	57,719		
1895 (2438)	48,994		

ที่มา : British Parliament Papers, 3/4 Bangkok 1899 No. 2528.

จากตารางที่ 3 นี้จะเห็นได้ว่า ปริมาณการส่งไม้สักนั้นไม่แน่นอน เช่นเดียวกับ การส่งข้าว ระยะเวลาที่มีการส่งออกมากที่สุดก็คือในปี พ.ศ. 2437 ปัญหาเกี่ยวกับการทำ ป่าไม้ของไทยมีอยู่หลายอย่าง ซึ่งเป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตองหาทางแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น¹

สำหรับการค้าขายภายในประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ยังคงเป็นการค้าแบบเสรี เช่นเดียวกับหลังปี พ.ศ. 2398 มีการผลิตสินค้าจากเกษตรกรรมเพื่อส่งออกทำการค้ากับ

¹ ุรายละเอียคในหัวข้อการทำป่าไม้.

ต่างประเทศนั้น ปรากฏว่าในระยะ พ.ศ. 2442 ประเทศที่มีการติดต่อกำขายกับไทยมากที่สุดก็คืออังกฤษ คิดเป็นมูลค่าถึง 272,721 ปอนด์ เทียบเป็นเปอร์เซ็นต์แล้วได้ 52.6 % ส่วนประเทศที่ค้าขายรองลงมา คือเยอรมนี คิดเป็นมูลค่าถึง 107,686 ปอนด์ เทียบเป็นเปอร์เซ็นต์ได้ 21.0 %¹ ซึ่งเป็นระยะที่อังกฤษกับเยอรมนีกำลังแข่งขันอิทธิพลการค้า และการลงทุนอยู่ในประเทศไทยพอดี

5. การปรับปรุงการขนส่งการคมนาคม²

การคมนาคมเป็นเส้นชีวิตทั้งในด้านเศรษฐกิจ การปกครอง ตลอดจนการรักษาความมั่นคง และความปลอดภัยของประเทศชาติ การคมนาคมย่อมมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรมเป็นอย่างยิ่ง ถ้าการคมนาคมดี ผลผลิตอันเป็นสินค้า ก็จะสามารถหลั่งไหลไปสู่ตลาดกลาง และตลาดต่างประเทศได้สะดวก เป็นปริมาณมากและในเวลารวดเร็วยิ่งขึ้น เป็นการช่วยลดต้นทุนในการขนส่ง ช่วยให้ผู้ผลิตสินค้า ขายสินค้าได้ราคาสูงขึ้นไม่ต้องถูกกดราคา เพราะเสียค่าขนส่งสูงพร้อมกันนั้นก็เป็นที่ช่วยให้คนนิยมประกอบการเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมมากขึ้น ในด้านพ่อค้าเอง เมื่อการขนส่งสะดวกและรวดเร็วแล้ว การสูญเสียต่าง ๆ เช่น สินค้าบอบช้ำ แทะ เน่า สุกหายน หรือเสียน้ำหนักไปก็จะไม่ค้อมีและเมื่อสินค้ามาถึงมือผู้บริโภคหรือมาถึงตลาดกลาง ก็ย่อมจะมีราคาไม่สูงแพงนัก จึงเป็นการลดค่าครองชีพของประชากรได้อีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนั้นการคมนาคมที่ดียังมีประโยชน์ทางด้านยุทธศาสตร์อีกด้วย เช่นถนนมิตรภาพ สร้างโดยมีจุดประสงค์ให้เป็นทางยุทธศาสตร์ แต่ปัจจุบัน

¹B.P.P. 3/4, Bangkok 1899 No. 2528.

²ดูรายละเอียดในปิยานถ บุนนาค, การพัฒนาการคมนาคมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, รายงานผลการวิจัย, พุทธศักราช 2488, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518.

ได้ใช้ประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจมาก เพราะเปิดพื้นที่ที่ยังไม่ได้บุกเบิก สำหรับปลูกข้าวโพด ซึ่งกลายเป็นสินค้าออกสำคัญของประเทศในปัจจุบัน

พระราชโอรสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะปรับปรุงการคมนาคมนั้น มีโครงการมุ่งในด้านรักษาความมั่นคงของประเทศเป็นประการแรก ด้านเศรษฐกิจเป็นผลพลอยได้ แต่บางโครงการก็มุ่งทางด้านเศรษฐกิจโดยตรง วิทยานิพนธ์นี้มุ่งที่จะวิเคราะห์เฉพาะการคมนาคมที่ผลต่อเศรษฐกิจของชาติ มากน้อยเพียงไร สำหรับการคมนาคมที่เกี่ยวข้องของต้องปรับปรุงในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้แก่

- รถไฟ
- ถนน
- สพาน
- คลอง

5.1 รถไฟ

การรถไฟจัดได้ว่าเป็นกิจกรรมสำคัญอันหนึ่งในการที่ช่วยอำนวยความสะดวก เศรษฐกิจของประเทศชาติประสพผลดี และมีผลในการที่จะอำนวยความสะดวก สะดวกสบายให้แก่ประชาชนได้

การเริ่มต้นกิจการรถไฟของประเทศไทยนั้น ช้ากว่าประเทศต่าง ๆ ในยุโรป และอเมริกามาก ทั้ง ๆ ที่ไคมีชาวต่างประเทศได้เสนอแนะให้มีการลงทุนเกี่ยวกับกิจการรถไฟขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 แต่รัฐบาลในครั้งนั้น ยังไม่เล็งเห็นถึงความจำเป็น และความสำคัญของการมีรถไฟ ทั้งยังมีข้อวินิจฉัยในที่ประชุม ของรัชกาลที่ 4 ว่า

เรื่องจะสร้างเรนโรค และเตเลแครบให้เพื่อนพ้องหัวเมืองก็เป็นแต่จะพุดล่อให้ออกเงินทำ จะไคบอกพวกพ้องให้เอาดวงมาขายทำสายเตเลแครบ และให้มารับจ้างเป็นเอนเซเนียร์กินเงินเคื่อนละพันเหรียญ และจะไคสั่งเครื่องรถไฟและเหล็กฟากปูทาง จะไคจ้างเจ๊กจีน พวกพ้องทำงวนในเรื่องรถไฟและเตเลแครบนี้ มีผู้มาราบทูลเขารู้หรือเขียนหนังสือมาถวาย ชักชวนให้ลงทุนทำในปีหนึ่งกว่า 20 ครั้ง เมืองไทยทำรถไฟขึ้น ก็จะไม่มีคนเดิน เพราะทางเดินคือลำน้ำ

พระเขาไมร่อนนั้ เขาไมยอมเสียค่าจ้างรถไฟให้
ถึงเตลแครบก็เหมือนกัน¹

ควยเหตุนี้ ตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงไม่มีการ
สร้างทางรถไฟ หรือการโทรเลขใด

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีโอกาส
เสด็จพระพาสต่างประเทศ และได้ทรงเห็นความเจริญและความสำคัญของการคมนาคม
ทางรถไฟที่มีต่อประเทศชาติ ดังที่มีพระราชดำรัสว่า "...ทางรถไฟอาจจะชักย่นหนทาง
บ้านเมืองซึ่งตั้งอยู่ไกล ไปมาถึงกันยากให้กลับเป็นหัวเมืองไกลไปมาถึงได้โดยสะดวก
เร็วพด้น..."²

ประกอบกับสภาพความกดดันจากอิทธิพลทางการเมืองภายนอกประเทศ ทำให้
พระองค์ทรงตระหนักถึงความสำคัญในการสร้างทางรถไฟจากเมืองหลวงไปสู่หัวเมือง
ที่ล่อแหลมต่อการเข้าแทรกแซงของมหาอำนาจ ดังเช่น มณฑลทางภาคอีสาน ซึ่งอยู่ใกล้
ชิดกับเขตแดนที่เป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส เป็นต้น ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างความสัมพันธ์
อย่างใกล้ชิดระหว่างชาวชนบทกับชาวเมือง ระหว่างดินแดนในต่างจังหวัดกับเมือง
หลวง และเพื่อป้องกันอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก กับทั้งเป็นการรักษาอำนาจการ
ปกครองของไทยในดินแดนดังกล่าวแล้ว การสร้างทางรถไฟยังเป็นการแสดงให้เห็นว่า
รัฐบาลเอาใจใส่ทำนุบำรุงท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลให้เจริญขึ้นด้วย

การตกลงใจสร้างทางรถไฟขึ้นในระยะแรกจึงเนื่องมาจากเหตุผลทางการเมือง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับที่ 2 มีนาคม 2493.

²ห.จ.ช. ร.5 ยช.5 6/4 ร่างประกาศสร้างรถไฟแห่งประเทศไทย - นครราชสีมา
(1 มีนาคม - 19 ตุลาคม ร.ศ.109).

มากกว่าทางเศรษฐกิจ¹ คือเกิดความจำเป็นต้องมีการคมนาคมติดต่ออย่างใกล้ชิดกับต่างจังหวัด แต่เมื่อสร้างเสร็จก็ทำให้การผลิตข้าวและพืชผลลึกรวมอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอย่างมากและส่งเข้ามายังกรุงเทพฯ สำหรับใช้บริโภค หรือส่งออกไปยังต่างประเทศอีกต่อหนึ่ง ดังนั้นการพัฒนาทางรถไฟจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศไทย เกี่ยวกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้วย²

สำหรับทางรถไฟที่สร้างขึ้นด้วยเหตุผลทางการเมือง ได้แก่ทางสายกรุงเทพฯ - นครราชสีมา เพราะทรงเห็นว่าจำเป็นสำหรับการป้องกันประเทศจากการคุกคามของฝรั่งเศส³ แต่ในขณะเดียวกันก็ได้อาศัยนครราชสีมาเป็นศูนย์กลางรวมพืชผลที่ผลิตได้จากภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมด เพื่อส่งเข้ามายังกรุงเทพฯ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานชื่อทางรถไฟสายนี้ว่า ทางรถไฟนครราชสีมา⁴ ปรากฏว่าทางสายนี้เปิดใช้เดินได้แก่กรุงเทพฯ - อุดรฯ เพราะเกิดปัญหาขัดแย้งระหว่าง



¹ อัมมาร์ สยามวาลา, เรื่องเดิม, หน้า 22.

² รายงานคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ, โครงการพัฒนาการของวังสำหรับประเทศไทย (พระนคร, โรงพิมพ์กองสลาก 2503), หน้า 39.

³ อ่านรายละเอียดใน สมใจ ไพโรจน์ธีร์รัชต์, "บทบาทของประเทศมหาอำนาจตะวันตกในการสร้างทางรถไฟของประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517).

⁴ ห.จ.ช., ร.5, ยช. 5.6/6 เรื่อง พระฤกษ์เสด็จพระราชดำเนินขุดดินถมทางรถไฟ สายนครราชสีมา ร.ศ.110 (4 - 9 มีนาคม ร.ศ.110).

ผู้รับเหมากับกรมรถไฟ ต่อมาจนถึง 3 พ.ย. 2443 จึงเดินได้ตลอดสาย¹

การสร้างทางรถไฟสายเหนือ เป็นการสะกิดกันอิทธิพลของอังกฤษที่พยายามจะแผ่อำนาจเข้าทางภาคเหนือของไทย² เพื่อผลประโยชน์ทางด้าน การปกครองทางเหนือด้วย ทางสายนี้รัฐบาลจัดสร้างด้วยตนเอง เพราะสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงนำความเห็นกราบบังคมทูลว่า ในระยะนั้นเป็นสมัยที่มหาอำนาจกำลังแทรกแซงในกิจการของประเทศทางเอเชีย โดยยกเอาความจำเป็นในด้านการค้าขาย เพื่อขอสัมปทานสร้างทางรถไฟในประเทศนั้น ๆ แล้วจะหาเหตุเข้ามาแทรกแซง โดยอ้างว่าเพื่อป้องกันเส้นทางรถไฟของตน สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงคำรกราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงเห็นว่ารัฐบาลไม่ควรจะให้สัมปทานแก่คนชาติใด ๆ แม้แต่คนไทยด้วยกันเอง เพราะอาจจะตกเป็นเครื่องมือของนายทุนต่างชาติที่ยอมลงทุนซื้อหุ้นส่วนของรถไฟเป็นจำนวนมาก อันจะทำให้รัฐบาลตกอยู่ในฐานะลำบากเช่นกัน เนื่องจากประเทศเจ้าของสัญชาติของนายทุนนั้น อาจจะใช้อำนาจเข้าแทรกแซงกิจการภายในของประเทศได้³ แต่ในที่สุดการสร้างทางรถไฟสายเหนือก็ตกอยู่ในมือของคนเยอรมนี ซึ่งมีอำนาจบริหารอยู่ในกรมรถไฟเป็นส่วนใหญ่ ทั้งตำแหน่งเจ้ากรมและวิศวกร จึงทำให้ชาติมหาอำนาจอื่น ๆ ไม่พอใจ อิทธิพลของเยอรมนี⁴ ต่อมารัฐบาลประสบปัญหาใน

¹ พ.จ.ช., ร.5 ยช. 5 6/1 รถไฟสายนครราชสีมา (12 ก.ย.ร.ศ. 107 - 25 ส.ค.ร.ศ. 110).

² คุรายละเอียดยใน สมใจ ไพโรจน์ธีร์วิศถ์, เรื่องเดิม, หน้า 213.

³ พ.จ.ช., ร.5 ยช. 5.2/22 "กรมหมื่นคำรกราชานุภาพ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5" วันที่ 14 ก.ย.ร.ศ. 120.

⁴ คุรายละเอียดยใน สมใจ ไพโรจน์ธีร์วิศถ์, เรื่องเดิม, หน้า 221 - 231.

เรื่องเงินทุน และมีความจำเป็นทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจที่จะต้องสร้างทางรถไฟสายใต้ขึ้นก่อน รัฐบาลจึงระงับการสร้างทางรถไฟสายเหนือไว้เพียงคำลแม่พวก จังหวัดแพร่

ส่วนทางรถไฟสายใต้ นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งเกี่ยวกับการที่จะสร้างทางรถไฟสายใต้ไว้ว่า

... ค่ายการที่จะให้หัวเมืองในพระราชอาณาเขตของเรามีความเจริญมั่งคั่งสมบูรณ์ด้วยความป้องกันรักษาและเกิดสันติความขายไปมาถึงกันไครวดเร็วทางหัวเมืองฝ่ายเหนือ เราก็คงเริ่มลงมือท่นำร่องอยู่แล้ว ที่เป็นข้อสำคัญ มีการทำทางรถไฟสายเหนือ แลจัดการป่าไม้ เป็นต้น แต่หัวเมืองบักขุไต เรา ยังหาโคท่นำร่องเหมือนอย่างหัวเมืองฝ่ายเหนือไม่ ยังบกพร่องอยู่ จึงมาเห็นว่าเวลานี้เป็นการสมควรที่จะท่นำร่องหัวเมืองเหล่านั้น คือต้องรับทำรถไฟให้หัวเมืองแหลมมลายูติดต่อกับกรุงเทพฯ ไปมาถึงกันง่าย จึงจะเป็นการบริบูรณ์ที่มั่นคง...

จุดประสงค์ของการสร้างทางสายใต้ นั้น ก็เพื่อป้องกันการถือโอกาสของชาติมหาอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงหัวเมืองมลายูของไทยไว้ ทั้งยังเป็นการกระชับการปกครองหัวเมืองภาคใต้ของไทยให้ใกล้ชิดกับรัฐบาลกลางด้วย และเป็นการตัดปัญหายุ่งยากต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการขอสัมปทาน รัฐบาลไทยจึงตัดสินใจสร้างทางรถไฟเสียเอง

นอกจากทางสายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นด้วยเหตุผลทางการเมืองแล้ว ยังมีทางที่สร้างเพื่อประโยชน์ทางด้านการคมนาคมและเศรษฐกิจ เช่น ทางรถไฟสายปากน้ำ

¹ท.จ.ช., ร.5 ขช. 5.5/24 "ร่างประกาศถึงกรรมการท่นำร่องมณฑลภูเก็ตกับการรถไฟสายมลายู", สำเนาที่ 11/1400, 1 มกราคม ร.ศ.125.

พ.ศ. 2429 (ร.ศ. 105) รัฐบาลได้ให้สัมปทานแก่บริษัทรถไฟปากน้ำ ซึ่งมีพระชลยุทธโยธิน (A. De Richelieu) ชาวเดนมาร์ก เป็นผู้จัดการสร้างทางรถไฟสายแรกขึ้นในประเทศไทยระหว่าง กรุงเทพฯ - สมุทรปราการ ระยะทางยาว 25 กิโลเมตร ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเล็งเห็นคุณประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ และด้านยุทธศาสตร์ ที่จะบังเกิดขึ้นแก่ไทย กล่าวคือ ทางสายนี้จะเป็นเส้นทางขนส่งผู้โดยสารและสินค้าระหว่างกรุงเทพฯ กับปากอ่าว แม่น้ำเจ้าพระยา และติดต่อกับต่างประเทศได้สะดวกเพื่อประโยชน์ในการเคลื่อนย้ายกำลังทหารไปรักษาป้องกันบริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยาได้ทันเวลาที่ ถ้ามีเหตุร้ายเกิดขึ้น แต่ปรากฏว่า บริษัทขาดแคลนทุนทรัพย์ในการดำเนินงาน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าฯ ให้พระคลังข้างที่ออกเงินช่วยเหลือโดยเข้าหุ้นกับบริษัท เป็นจำนวนเงิน 2,150 ชั่ง (172,000 บาท)¹ นับเป็นครั้งแรกที่ทรงสนับสนุนกิจการของเอกชน และถือเป็นการลงทุนเพื่อประกอบธุรกิจการค้าด้วย กิจการรถไฟปากน้ำ จึงดำเนินต่อไปได้ ในวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2434 จึงได้เสด็จพระราชดำเนินมาฯ และดินเป็นปฐมฤกษ์ก่อน การลงมือก่อสร้างทางรถไฟ และในวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2436 เสด็จพระราชดำเนินมาเปิดทางรถไฟสายกรุงเทพฯ - สมุทรปราการ (ปากน้ำ) นอกจากนั้นยังมีทางรถไฟสายอื่น ๆ อีก เช่น

ทางรถไฟสายพระพุทธบาท สร้างขึ้นในปี พ.ศ. 2444²

ทางรถไฟสายมหาชัย - ท่าจีน สร้างใน พ.ศ. 2447³

¹ห.จ.ช., ร.5 ขบ. 5.4/6 เรื่อง ผลประโยชน์ในกรมรถไฟสายปากน้ำ (28 ธ.ค. - 12 ม.ค.ร.ศ. 112).

²ห.จ.ช., ร.5 ขบ. 5.7 เรื่อง รถไฟพระพุทธบาท (1 เม.ย.ร.ศ. 120 - 16 พ.ค.ร.ศ. 129).

³ห.จ.ช., ร.5 ขบ. 5, 8/1 เรื่อง รถไฟมหาชัย หรือท่าจีน (6 เม.ย.ร.ศ. 119 - 20 พ.ย.ร.ศ. 124).

และได้สร้างต่อไปจนถึงแมกกลอง เมื่อปี พ.ศ.2450¹

ทางสายบางพระ สร้างปี 2447

ทางสายแปดริ้ว สร้างในปี พ.ศ.2448 เปิดใช้ในปี พ.ศ.2450 เพื่อขยาย
สถานีกรุงเทพให้กว้าง เป็นสถานีรับส่งถ่ายสินค้า

วิธีดำเนินการสร้างทางรถไฟ

เนื่องจากการสร้างทางรถไฟจำเป็นต้องใช้เงินทุนมาก ถึงแม้จะใช้งบประมาณของแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่แล้วก็ยังไม่เพียงพอ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีนโยบายดังนี้ คือ

1. ทรงเรียกหุ้นจากราษฎรด้วยการเชิญชวนให้เกิดความสนใจและจะได้มาร่วมลงทุนด้วย โดยมีประกาศเรียกหุ้นสร้างทางรถไฟเป็นครั้งแรกว่า

ในไม่ช้ากว่า 5 ปี ต่อไปนี้ เราจะได้ไปเที่ยวหัวเมืองกลางใต้โดยสะดวกเร็วพลัน และจะไต่ขมสินค้าทางเมือง และสินค้าซึ่งจะทวีขึ้น แปรเปลี่ยน ในเวลานั้นด้วยเพราะเหตุใด คือทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้สร้างทางรถไฟ ตั้งแต่กรุงเทพไปบางปะอิน ทุ่งกุลา และเมืองสุระบุรี ถึงเมืองนครราชสีมา สายหนึ่ง ลงมือทำไปชุกกว่า กันยายน ร.ศ.110 เป็นสายแรก เรียกชื่อว่า รถไฟนครราชสีมา แล้วเสร็จไม่ช้ากว่า ร.ศ.115 โปรดเกล้าให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ รวบรวมเงินแผ่นดิน ซึ่งเหลือจากราชการไว้อส่วนหนึ่ง สำหรับสร้างทางรถไฟสายนี้เป็นของหลวง เจ้าพนักงานกระทรวงโยธาธิการ เป็นผู้จัดการก่อสร้างประมาณทุนทำไม่เกิน

¹ท.จ.ช., ร.5 ยช. 5, 8/7 เรื่องรถไฟแมกกลอง (19 ก.ย.ร.ศ.123

สองแสนชั่งถวน และจะแบ่งเป็นส่วน ๆ ส่วนละ ๑ ชั่ง 20 บาท ไม่เกินแสนหุ่กหมื่นถวน และในส่วนซึ่งเหลือจากประมาณไฉฉาเป็นของหลวงแล้ว นอกจากนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้เจลี่ยแกมหาชน ผู้มีความเต็มใจที่จะรับเช่าสวนรถไฟไฟคัวย เป็นของที่ใหญ่มีทุนทั้งหลาย หวานทรัพย์สินยงประกอบการซึ่งจะเกิดกำไรยิ่งขึ้นถายเดี่ยว เพราะไวใจแนวว่าจะไม่ขาดทุนเลยเป็นอันชาค¹

พระราชโชมายที่เรียกราชกรให้เช่าหุ้นคัวยนับว่าทันสมัยมากทำให้ราชกรได้มีความรู้สึกร่วมมือในการเป็นเจ้าของกิจการรถไฟคัวย ได้รับผลประโยชน์ทั้งตนเองและประเทศชาติ

2. โปรดเกล้าให้พระราชโอรสชิตา และพระราชชายานำเงินส่วนพระองค์มาลงทุนซื้อหุ้นเพื่อสร้างทางรถไฟคัวย เมื่อปี ร.ศ. 111 (2435) เมื่อเงินที่ใช้สร้างไม่เพียงพอ ทรงมีกระแสพระราชดำรัส ว่า

... เพราะเห็นแก่ราชการแผ่นดิน คือห่วงแม่น้ำโขงเป็นเหตุแรงกล้า จึงพยายามจะใครมีรถไฟขึ้นไปให้ถึงจนใดคัวยความมุ่งหมาย จะให้เป็นประโยชน์แกแผ่นดิน ใจจะคิดหาผลประโยชน์ให้แก่บทรภรรยาอย่างหนึ่งอย่างใดให้มากยิ่งขึ้นไปอีกนั้นเลย แต่คิดวถาจะไชเงินแผ่นดินก็คงไม่พอหรือพอกัจะป่วยการราชการอื่น ๆ ... จึงใดเป็นทุนคิดคัวยตั้งคัวยในทางทำรถไฟเมืองนครราชสีมาคัวยหมายใจวถาเงินรายนี้ พอฉนั้นจะเริ่มทวากลาว

¹ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับที่ 2 มีนาคม 2423.

เอาตามบุตรภรรยา ซึ่งนับว่าเป็นเงินนอนนิ่งอยู่
โคม่าไซ้ให้เป็นประโยชน์แก่แผ่นดิน...¹

พระองค์ทรงคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเหนือสิ่งอื่นใด และทรงมี
ความปรารถนาอย่างยิ่งที่จะให้ประเทศชาติรอดพ้นจากภัยพิบัติต่าง ๆ

3. การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ การสร้างทางรถไฟต้องประสบปัญหายุ่ง
ยากในเรื่องเงินไม่พอใช้จ่ายในการสร้างทาง ที่ปรึกษาการคลังในขณะนั้น คือนาย คับบิว
เจ.เอฟ. วิลเลียมสัน (W.J.F. Williamson) ได้เสนอแนะให้กู้เงินมาลงทุน บรรดา
เสนาบดีได้ประชุมปรึกษาหารือกัน กรมหลวงดำรงราชานุภาพ (พระยศขณะนั้น) ได้ทรง
สนับสนุนความคิดเห็นที่จะให้กู้ เพราะ "เห็นว่าประโยชน์ในการค้าขายแลประโยชน์ใน
ราชการในการมีรถไฟ ที่จะแลเห็นได้ คือ แก่ปณีสเตรชัน มณฑลพายัพ ทหารจะลดน้อย
ลงได้ การใช้จ่ายจะลดน้อย จึงเห็นว่าทำเร็วดี"²

รัฐบาลจึงได้ตกลงใจกู้เงินจากอังกฤษ ซึ่งเป็นแหล่งที่จะให้ดอกเบี้ยต่ำที่สุด โดย
ยอมยกหัวเมืองทางใต้ คือ ไทรบุรี กันตัน ตรังกานู และปัสต ให้แก่อังกฤษ เพื่อให้
ผ่อนผันในเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และยอมให้ไทยกู้เงินเพื่อสร้างทางรถไฟสายใต้
โดยให้กู้ในจำนวนเงินไม่เกิน 4,000,000 ปอนด์สเตอร์ลิง ได้มีการลงนามในข้อตกลง
กู้เงินในวันที่ 10 มีนาคม ร.ศ. 127³ (พ.ศ. 2451) โดยรัฐบาลสหพันธรัฐมลายาจะ

¹ หน.จ.ช., ร.5 ยธ.5 1/12 "พระราชหัตถเลขา ร.5 ถึงกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์
ลาภพธิดา" สำเนา 5, ที่ 982/111 มธ.11, 15 มีนาคม ร.ศ. 111.

² "รายงานประชุมเสนาบดี" สำเนา 283 วันที่ 18 พ.ย.ร.ศ. 123.

³ กองบรรณสาร, แฟ้มที่ 34 ส่วนวันที่ 1 ตอน 1 แฟ้มกู้เงินสร้างทางรถไฟ
พ.ศ. 2447 - 2466.

แบ่งจ่ายเงินกู้เป็นงวด ๆ โดยฝ่ายผู้กู้จะต้องไม่เบิกเงินเกินกว่า 750,000 ปอนด์ต่อปี อัตราดอกเบี้ย 4 % ต่อปี โดยคิดจากจำนวนเงินกู้ของแต่ละปี การจ่ายและชำระเงินก็จะกระทำที่กรุงลอนดอน ภาวะปลดหนี้ 14 ปี การผ่อนชำระให้เริ่มตั้งแต่วันที่ 15 นับจากรวันลงนามในสัญญา การกู้ยืมเงินมาลงทุนก็จัดได้ว่าเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจประการหนึ่ง

5.2 ถนน

ถนนเป็นทางคมนาคมที่อำนวยความสะดวกในการสัญจรไปมา ทำให้การประกอบธุรกิจการค้าคล่องตัว เป็นผลสะท้อนไปถึงการอยู่ดีกินของราษฎร ความปลอดภัยมั่นคงของประเทศชาติ และแสดงถึงความเจริญก้าวหน้า ตามแบบอารยประเทศ

นาย เอช.จี.คิว.เวลส์ (H.G.Q. Wales) นักประวัติศาสตร์ผู้หนึ่งได้กล่าวถึงสภาพการคมนาคมทันสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ว่า ส่วนใหญ่นิยมใช้ทางน้ำ การทำถนนและสะพานแทบไม่มีเลย เพราะในจำเป็นแก่คนในสมัยนั้น¹ การสร้างถนนเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 4 เพราะได้รับอิทธิพลจากชาวตะวันตก จึงได้เริ่มสร้างถนนและสะพานตามแบบอารยประเทศ ถนนที่ทรงสร้างขึ้นในครั้งกระนั้นได้แก่ถนนเจริญกรุง บำรุงเมือง เพ็ญนคร สะพานไถ่แก่ สะพานดำรงสถิตย์ และพิทยเสถียร เป็นต้น

ครั้งมาถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเล็งเห็นถึงความสำคัญของการสร้างถนน และสะพาน ทั้งที่เจ้าพระยามรราช ผู้อำนวยการกรมสุขาภิบาล ได้กราบบังคมทูลต่อสมเด็จพระศรีสุวรินทราบรมราชินี ว่า

...การสร้างสะพานก็ดี การทำถนนหนทาง
ปลูกถนนใหม่มีรมเงาก็ดี การขุดคลองน้ำก็ดี อัน
นับว่าเป็นถาวรวัตถุ สาธารณทานเหล่านี้ พระ

¹H.G.Q. Wales, Ancient Siamese Government and Administration (New York : Paragon Book Reprint Corp., 1965), p. 227.

บาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ทรงพระ
 นำเพ็ญอยู่เป็นนิตย์ โดยทรงพระราชดำริแควเห็น
 ว่า เป็นประโยชน์อันใหญ่หลวง อาจยุนมรรคาไกล
 ไค ทั้งเป็นที่เจริญตาเจริญใจ อาศัยรมเงาเดินไป
 มาไค ความสุขและงดงามแก่บ้านเมืองคังไคประ
 จักษตาแก่ประชาชนทั้งหลาย เช่น สะพานเฉลิม
 ทาง ๆ และถนนราชดำเนิน...¹

วัตถุประสงค์ของการสร้างถนนในสมัยของพระองค์นั้น ก็เพื่อประโยชน์ทาง
 เศรษฐกิจ และเพื่อความสง่างามของบ้านเมือง ถนนที่สร้างขึ้นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ
 โดยตรงก็คือ ถนนยุพราช หรือเขาวราช ถนนราชวงศ์ ถนนจักรวรรดิ ถนนอนุวงศ์ และ
 ถนนบูรพา² เพราะเป็นถนนที่อยู่ในย่านการค้าของคนจีนในสมัยนั้น

ใน พ.ศ.2436 - 2438 โปรดให้ตัดถนนหลวงไปสู่สถานีรถไฟระหว่างเจริญ
 กรุง - บำรุงเมือง ต่อมพระนครตรงไปออกถนนหน้าวัดเทพศิรินทราวาส ถึงที่พักรถ
 ไฟสายนครราชสีมา³

พ.ศ.2440 - 2441 โปรดให้ตัดถนนจักร เริ่มจากเจริญกรุงถึงบำรุงเมือง
 ต่อมาใน พ.ศ.2443 ได้ต่อมาจนถึงถนนพญาไท

¹ท.จ.ช., ร.5 ยช. 9/63 "คำกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาบวรราช ผู้
 อำนวยการกรมสุขาภิบาล ทูลเชิญสมเด็จพระศรีสุรินทราพระบรมราชินี ทรงเปิดสะพาน
 อุทัยเจษฎาธิศ วันที่ 9 มกราคม ร.ศ. 128.

²ท.จ.ช., ร.5 ยช.9/1 "เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรา กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5
 สำเนาที่ 470/23 21 ม.ค.ร.ศ.110. และสำเนาที่ 58/3 26 เมษายน ร.ศ.111.

³ท.จ.ช., ร.5 ยช.9/5 "ขอตัดถนนหลวงคานวัดเทพศิรินทร์" (16 ก.พ.
 ร.ศ.112 - 1 ส.ค.ร.ศ.114).

ส่วนถนนที่สร้างขึ้นเพื่อความสวยงามของบ้านเมือง อันเนื่องมาจากใต้ออกพระเนตรเห็นตัวอย่างจากต่างประเทศ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2440 ได้เสด็จประพาสประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป ใต้ออกพระเนตรเห็นความเจริญงดงามเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในประเทศเหล่านั้น มีถนนหนทางที่สะอาดงดงาม มีทางเดินเท้าสองข้างถนนริมรั้วด้วยต้นไม้ 2 ข้างทาง ซึ่งเรียกว่า Boulevard หรือ Avenue ซึ่งพระองค์ได้โปรดเกล้าให้ถือเป็นแบบอย่างในการตัดถนนในกรุงเทพฯ เมื่อ ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442) ทรงโปรดเกล้าให้กระทรวงโยธาธิการตัดถนนสามเส้นขึ้น พร้อมกับทำทางเดินเท้ากว้าง 8 ศอก ปลูกต้นไม้ขนทางเดินให้เหมือนกับ "ที่เขาทำกันในประเทศทั้งปวง"¹

ถนนราชดำเนินโปรดเกล้าฯ ให้ตัดจากพระบรมมหาราชวังมายังพระราชวังดุสิต ตามแบบอย่างถนนชองส์ เอลิเซ (The Champs Elysée) ในกรุงปารีส ถนนมอ (The Mall) ในกรุงลอนดอน และถนนอุนเตอร์ เคนลินเคน (Unter Den Linden) ในกรุงเบอร์ลิน²

วิธีการสร้างถนนนั้น ทรงใช้วิธีการให้ราษฎรมีส่วนช่วยสร้างถนนด้วยโดยกำหนดว่า เมื่อรัฐบาลลงมือตัดถนนก็ให้เจ้าพนักงานรับซื้อที่ดินสร้างถนนไว้ก่อน เมื่อทำถนนเสร็จแล้วรัฐบาลก็ขายที่ดินซึ่งมีราคาสูงขึ้นคืนให้แก่เจ้าของเดิม เงินส่วนผลประโยชน์ที่รัฐได้รับนั้น ถือเป็นเงินที่ราษฎรได้ช่วยออกในการทำถนนด้วย³ รัฐบาลได้ดำเนินการเป็น

¹ หนังสือพระราชหัตถเลขาสมเด็จพระปิยมหาราช พระราชทานเจ้าพระยาวงศพิชิตน์, พระราชหัตถเลขา, 27 เมษายน ร.ศ. 118, หน้า 37.

² ศาสตราจารย์ รอง ศยามานนท์ "The City of Bangkok," อักษรศาสตร์, ปีที่ 2 (3 ม.ค. 2506), หน้า 48.

³ ปิยนาด บุญนาค, การพัฒนากมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า รายงานผลการวิจัย, 2518, หน้า 48.

ครั้งแรกเมื่อตัดถนนราชดำเนิน สิ้นค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นเป็นเงิน 114,084 บาท¹ ส่วนถนน
ที่ประชาชนช่วยกันสร้างเองก็มี ถนนอนุสาวรีย์ ปี 2436 ถนนสุริยวงศ์ 2334²

สำหรับการสร้างถนนตามหัวเมืองนั้น มีวัตถุประสงค์ เพื่อมุ่งประโยชน์ทางด้าน
เศรษฐกิจและการปกครอง ตลอดจนเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรเป็นสำคัญ
เช่นในปี ร.ศ.128 (พ.ศ.2452) พระยาเทพาธิบดี ข้าหลวงเทศาภิบาล เมืองเพชร
บูรณ์ ได้เกณฑ์คนเมืองเพชรบูรณ์และหล่มสัก ตัดทางเกวียนตามสายโทรเลข ตั้งแต่เมือง
เพชรบูรณ์ จนถึงอำเภอภูมีแขวง เมืองพิจิตร ก่อให้เกิดประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ คือ
เป็นเส้นทางค้าขายของราษฎร เป็นประโยชน์สำหรับเจ้าหน้าที่ ๆ จะตรวจตราดูแลทุกข
สุขของราษฎร และเพื่อการตรวจตราซ่อมเสาสโทรเลขในบริเวณดังกล่าวด้วย³ ถนน
ตามหัวเมืองนั้นทรงคำนึงถึงความสะดวกในการเดินทางไปมาค้าขายเป็นสำคัญ และมุ่ง
หมายที่จะให้ถนนแข็งแรง ดังเช่นพระราชดำรัสที่ว่า "...ขอให้ระงับตัดถนนแต่ที่เป็น
ประโยชน์แก่การเดินไปมาค้าขายสะดวก อย่าเพื่อให้ทำสำหรับงาม"⁴

การสร้างถนนนั้น แม้จะไม่เห็นผลทางเศรษฐกิจ ในทันที ทันใด แต่ก็ควรถือหลัก

๑. จ.ช., ร.5 "กรมขุนสมมติอมรพันธ์ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุล

จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "สำเนาที่ 1/92, 2 ก.ค.ร.ศ.118.

๒. จ.ช., ร.5 ยช. 9/2 "กรมขุนนริศ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5" สำเนา
ที่ 270/5 19 ก.ค.ร.ศ.110.

๓. จ.ช., ร.5 ยช. 9/74 "พระยาศรีสหเทพ ราชปลัดทูลฉลอง กระทรวง
มหาดไทย กราบทูลกรมขุนสมมติอมรพันธ์ สำเนาที่ 344/1635, 17 พ.ค.ร.ศ.128.

๔. จ.ช., ร.5 ยช. 9/93 สำเนาหนังสือกรมราชเลขาฯ ที่ 155/
1165 วันที่ 12 ก.ย.ร.ศ.122 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ.

ว่า ไม่ควรปล่อยให้ดินแดนอันกว้างใหญ่ไว้โดยไม่มีทางเข้าไปถึง

5.3 สะพาน

สะพานใช้เป็นทางคมนาคมควบคู่ไปกับถนนเพื่อช่วยย่นระยะทาง และเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ ทั้งในบริเวณที่เป็นย่านชุมชน ย่านรถไฟ และบริเวณที่มียานพาหนะผ่านมาก จำเป็นต้องสร้างสะพานช่วยระบายความแออัดทางด้านการคมนาคมด้วย เช่น สะพานสุประดิษฐ์ โปรทกฯ ให้สร้างขึ้นในปี ร.ศ.114 (พ.ศ.2438) เพราะบริเวณเชิงสะพานนั้นเป็นบริเวณที่ทางรถไฟสายเหนือหลายสายมารวมกัน เช่น สายนครราชสีมา สายแปดริ้ว และยังเป็นปลายทางของรถไฟสายปากน้ำ กับมีทางรถไฟสายใหญ่ 2 สายผ่าน เป็นบริเวณที่มียานพาหนะต้องผ่านไปมาอยู่เสมอ ถ้าไม่มีสะพานสุประดิษฐ์แล้วจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนมาก¹ นอกจากนั้นยังมีสะพานที่สร้างขึ้นเพื่อความสง่างามของบ้านเมือง เช่น สะพานมโหฬารสร้างรศ. 114 สร้างในปี พ.ศ.2446 สะพานผ่านพิภพลีลา สร้างในปี พ.ศ.2447 เป็นต้น สะพานที่สร้างขึ้นเนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษา เพื่อประโยชน์แก่ความเจริญของถนน และช่วยให้การสัญจรเป็นไปโดยสะดวกยิ่งขึ้น² เริ่มสร้างตั้งแต่พระชนมายุครบ 42 พรรษา ตรงกับ พ.ศ.2438 เป็นต้นมา จนถึง พ.ศ.2453 (ร.ศ.129)

5.4 คลอง

คลองเป็นปัจจัยสำคัญในค่านั่งเสริมการเพาะปลูก และเป็นประโยชน์ในทางคมนาคม การปลูกข้าวนอกจากต้องอาศัยน้ำฝนในตอนต้นฤดูแล้ว ยังต้องการนำน้ำสำหรับหล่อเลี้ยงต้นข้าวในปลายฤดูอีกด้วย พระมหากษัตริย์ไทยหลายพระองค์โปรดให้ขุดคลอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ท.จ.ช., ร.5 ยธ. 9/14 เบ็ดเตล็ดถนนและสะพานต่าง ๆ (14 ก.ค. ร.ศ.114 - 3 เม.ย. ร.ศ.120).

²ท.จ.ช., ร.5 ยธ. 9/7 "เรื่องสะพานเฉลิม" 42 - 46.

ใหญ่อยู่ในราชอาณาจักร เพราะทรงถือว่า การขุดคลองต่าง ๆ เป็นการทำนุบำรุงบ้านเมือง เพื่อให้ราษฎรได้ประโยชน์ทั้งในการเพาะปลูกและการขนส่งสินค้า อาศัยเหตุนี้ประเทศไทยจึงมีคลองจำนวนมากมาย โดยปกติแม่น้ำสายต่าง ๆ อยู่ห่างกันไม่มีทางเชื่อมต่อกันไว้ ฉะนั้นการขุดคลองจากจุดใดจุดหนึ่งของแม่น้ำหนึ่งไปบรรจบอีกแม่น้ำหนึ่งจึงเป็นความจำเป็นเพื่อให้ได้ประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว อนึ่ง การขุดคลองผ่านที่รกร้างว่างเปล่านั้นยอมส่งเสริมให้ราษฎรอพยพเข้ามาตั้งบ้านเรือนอยู่ใกล้คลองและหักร้างนางพง เพื่อใช้ที่นั้นเป็นที่เพาะปลูก และราษฎรมีอาชีพเป็นหลักแหล่งทั้งมีน้ำจืดใช้ตลอดปีด้วย

ถึงแม้ว่าจะมีคลองที่ขุดขึ้นก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์หลายคลองแล้วก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังทรงเห็นว่า ควรจะให้มีการขุดคลองเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดผลดีแก่เศรษฐกิจของประเทศ จึงโปรดให้ขุดคลองดำเนินสะดวกต่อจากคลองภาษีเจริญตรงแม่น้ำท่าจีนไปออกแม่น้ำราชบุรี (แม่กลอง) และคลองเปรมประชากรตั้งแต่คลองผดุงกรุงเกษมจากวัดโสมนัสวิหารไปทางเหนือปลายคลองไปจดตำบลเกาะใหญ่ แขวงเมืองกรุงเก่า¹ คลองที่ขุดทางตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา ได้แก่ คลองนครเนื่องเขต คลองประเวศบุรีรมย์ คลองเปรม² ทางฝั่งตะวันตก เช่น คลองทวีวัฒนา และนราภิรมย์ เป็นต้น คลองที่ขุดขึ้นทางคานตะวันออกของแม่น้ำนั้นปัจจุบันประสงค์ที่จะใช้เป็นเส้นทางลำเลียงข้าวออกสู่ตลาดภายนอก เช่น โปรดให้ขุดคลองนครเนื่องเขต ในปี จ.ศ. 1239 (2426) เพื่อการคมนาคมระหว่างกรุงเทพฯ กับฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นแหล่ง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138. และ ท.จ.ช. ร.5 กบ.9.2/39 "คลองผดุงกรุงเกษม คลองเตย คลองภาษีเจริญ คลองดำเนินสะดวกและคลองเปรมประชากร".

² เจ้าพระยาวางคำประพันธ์, เรื่องประวัติกระทรวงเกษตราธิการ (พระนคร, 2484), หน้า 145 - 6.

ผลิตข้าวใหญ่มาก¹ ในขณะนั้น นอกจากคลองที่โปรดให้ขุดขึ้นเองแล้วยังมีคลองที่พระราชทานอนุญาตให้เอกชนขุดประเภทหนึ่งและพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้บริษัทขุดอีกประเภทหนึ่งด้วย

คลองที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เอกชนขุด เช่น เมื่อ ร.ศ.109 (พ.ศ.2433) พระยาพิทักษ์ทวยหาญ ผู้ว่าราชการเมืองปทุมธานีได้ขอพระบรมราชานุญาตขุดคลองขึ้นที่ตำบลบางหลวง ตำบลบางโพ แขวงเมืองปทุมธานี โดยพระยาพิทักษ์ทวยหาญเป็นผู้ออกเงินจ้างคนจีนขุดเอง²

ส่วนการที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้บริษัทขุดคลองคูนาสยามดำเนินการขุด ก็คือ คลองรังสิต ทั้งนี้เพราะทรงพระราชดำริจะให้มีคลองขึ้นหลายสายในท้องทุ่งหลวงเพื่อประโยชน์แก่ราษฎรที่จะอาศัยทำการกสิกรรมและสัญจรไปมาค้าขาย ซึ่งจะเป็นผลให้ท้องทุ่งหลวงเจริญขึ้น และอาศัยใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง³

ดังนั้น ใน พ.ศ.2431 ได้พระราชทานสัมปทานให้บริษัทขุดคลองและคูนาสยามจำกัด ทำการขุดคลองและคูนาขึ้นในทุ่งหลวง ตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาไปจดแม่น้ำนครนายก บริษัทขุดคลองและคูนาสยามจำกัดนี้ได้รับอำนาจพิเศษ คือมีโอกา



¹"ประกาศคลองนครเนื่องเขต," ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 9, หน้า 202 - 4.

²ห.จ.ช. ร.5 กษ. 9.2/6 "พระยามนตรีสุริยวงศ์ เจ้าหน้าที่ยของกระทรวงเกษตรธิการ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า" สำเนาที่ 105/260 3 ต.ค.ร.ศ.109.

³พันโท พระฤทธิจักรกำจร (ผู้ว่าราชการเมืองชัยบุรี), จดหมายเหตุ เรื่องสร้างเมืองชัยบุรี (พระนคร : 2445), หน้า 1.

ที่จะเป็นผู้ได้เลือกและชดชดลงก่อนผู้อื่นในตำบลทั้งหลาย ซึ่งเป็นพระราชอาณาเขต¹ ความประสงค์ของรัฐบาลครั้งนั้นในการที่ให้อำนาจพิเศษเช่นนี้แก่บริษัท ปรากฏในตราสั่งถึงผู้ว่าราชการเมือง กรมการ ความว่า

...ได้พระราชทานประโยชน์พิเศษเป็นการบำรุงอุดหนุนแก่คอมปะนีชดชดลงน้ำ เพื่อที่จะให้คอมปะนีได้ตั้งการชดชดลงใหญ่ คลองน้ำใหม่หลายสายหลายแห่งขึ้นในพระราชอาณาเขต เป็นเหตุให้กิจการเพาะปลูกทำนาไร่ เรือกสวนจะไคเจริญยิ่งขึ้นทั้งทางที่จะบรรทุกสินค้าไปมาก็จะสะดวกงายขึ้น และจะเป็นประโยชน์แก่มหาชนที่จะไคโชอาไศรยไปมาในลำคลองทั่วไบนั้น...²

วิเคราะห์เหตุจากประโยชน์ที่พึงได้รับจากการชดชดลงก็คือ ทำให้การคมนาคมสะดวกรวดเร็ว เป็นทางให้เรือเข้าไปรับสินค้าชาวออกมาจำหน่ายได้ การค้าขายบริเวณริมฝั่งคลองก็เจริญขึ้น และยังเป็นการกระตุ้นให้ราษฎรพื้นเมืองทำมาหากินกันมากขึ้น³

6. การปรับปรุงความเจริญค้ำต่าง ๆ ที่มีผลต่อเศรษฐกิจทางอ้อม

ความเจริญทางค้ำต่าง ๆ เช่น ค้ำนการปกครอง การศาล การศึกษา การเลิกทาส และการสาธารณสุข ซึ่งเรื่องเหล่านี้ไคมีผู้ศึกษากันอย่างละเอียดแล้ว เนื่องจากเศรษฐกิจมีส่วนสัมพันธ์กับสภาพความเป็นอยู่ของสังคมมนุษย์ในทุก ๆ

¹ห.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 6 แฟ้ม กษ.5/4 เรื่องบริษัทชดชดลงและคูนาสยามชดชดลงนายก.

²เรื่องเดียวกัน.

³ห.จ.ช. ร.5 กษ. 9.2/19 พระยาราชวราบุญลราชปลัดทูลฉลองกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สำเนาที่ 13/5402, 22 พ.ค.ร.ศ. 117 และพระยาศักดาภิเศก บุนการศาลา สำเนาที่ 9/313, 24 เมษายน ร.ศ. 117.

ค่านี้อาจจะเป็นการปกครอง การศาล การศึกษา การเลิกทาส ตลอดจนการสาธารณสุข รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ชื่อว่าเป็นยุคของการปฏิรูปความเจริญ ทุกด้านเหมาะสมกับเวลาและสภาพเหตุการณ์ของบ้านเมือง¹ จึงน่าที่จะได้วิเคราะห์ถึง การปฏิรูปด้านปกครอง การศาล การศึกษา การเลิกทาส และการสาธารณสุข ส่งผลสะท้อนต่อเศรษฐกิจของประเทศทางอ้อมด้วย

ในด้านการปกครองนั้นมีการจัดระเบียบกระทรวงกรมกองต่าง ๆ ขึ้น ตลอดจน การจัดการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นแบบเทศาภิบาล ได้ส่งผลถึงระบบการคลังของประเทศ ไทย ทำให้เกิดระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรที่รัดกุม ได้ประโยชน์ต่อประเทศ ชาติ รัฐมีเงินเพิ่มขึ้น และป้องกันผลประโยชน์ที่จะรั่วไหลออกนอกประเทศด้วย

นอกจากนั้นยังได้มีการจัดตั้งการสุขาภิบาลขึ้น โดยทรงมีพระราชดำริที่จะให้ ประชาชนพลเมืองได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศและช่วยกันทะนุบำรุงบ้านเมืองให้ เจริญตามแบบอารยประเทศ เป็นการวางรากฐานของการปกครองท้องถิ่น ได้เริ่มดำเนินการ เป็นครั้งแรกที่ท่าฉลอม สมุทรสงคราม เมื่อ พ.ศ. 2448² และประกาศพระราช บัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127³ (พ.ศ. 2451)

ค่านการศาลนั้น เมื่อมีการปรับปรุงการศาลให้ทันสมัยแล้ว ก็มีส่วนช่วยผ่อนคลาย ความลำบากใจต่อปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้เบาบางลง และขณะเดียวกันก็เป็นการ สร้างความเป็นธรรมในค่านเศรษฐกิจให้เกิดขึ้น ซึ่งเป็นรากฐานของความเป็นธรรมต่อ

¹พระราชวิจารณ์ของรัชกาลที่ 7, ในพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุล- จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระบรมราชาธิบายแก้ไขราชการแผ่นดิน, หน้าค่านำ.

²กระทรวงมหาดไทย, "เรื่องสุขาภิบาล" เทศาภิบาล, ปีที่ 1 เล่ม 2 (ตุลาคม - มีนาคม ร.ศ. 125), หน้า 20-28.

³"พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 25, หน้า 668.

สังคมด้วย

สำหรับด้านการศึกษานั้น จัดได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองประเทศ เพราะถ้าราษฎรมีการศึกษาดี เศรษฐกิจก็จะดีตาม การบริหารประเทศก็จะทำได้สะดวก รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เป็นสมัยที่การศึกษามีความสำคัญต่อประเทศชาติมาก เพราะต้องการกำลังคนมาช่วยพัฒนาประเทศ ทรงมีพระราชปรารภว่า "...ในเมืองเราเวลานี้ไม่ขัดสนอันใดยิ่งกว่าคน การเจริญอันใดจะเป็นไปได้เร็วก็เพราะเรื่องคนนี่อย่างเดียว..."¹

นโยบายการจัดการศึกษาในครั้งนั้นมุ่งไปในด้านการพัฒนาคนเข้ารับราชการ ให้สนองความต้องการของบ้านเมือง

สำหรับการเลิกทาส² นอกจากจะเป็นการพัฒนาประเทศเพื่อรับเอาอารยธรรมตะวันตก เพื่อรักษาเอกราชของชาติไทย และเป็นรากฐานรับการเปลี่ยนแปลงด้านอื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้นในสมัยของพระองค์³ แล้วยังมีสาเหตุสำคัญทางด้านเศรษฐกิจอีกด้วย กล่าวคือการทำสัญญาเบาริง เป็นเหตุให้ไทยมีโอกาสดังส่งออกนอกประเทศได้ รัฐบาลจึงชักจูงให้ราษฎรทำนาเพิ่มขึ้น จำเป็นต้องใช้แรงงานมาก การปลดปล่อยทาสจะทำให้ได้จำนวนชาวนาเพิ่มขึ้น และขณะเดียวกันรัฐบาลก็จะมีโอกาสเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนั้นการค้าขายกับชาวตะวันตก ยังมีส่วนช่วยลดความเดือดร้อนของคนจนไม่ตองขายตัวลงเป็นทาสอีก⁴ ในต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในปี พ.ศ. 2394

¹พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี เดิม 2 (2506), หน้า 146.

²ดูรายละเอียด ในวิชย์เสวะมาตย์, "การเลิกทาสในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2509.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 34 - 38.

⁴Wriggs, op. cit., p. 68.

นั่นก็ได้มีพระราชบัญญัติลดหย่อนการเกณฑ์แรงงานหลวง โดยเปลี่ยนเป็นเงินแทน ซึ่งประชาชนก็ยินดีปฏิบัติตาม ครั้นต่อมาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าแรงงานทาสนั้นมีค่าใช้จ่ายประโยชน์ให้เต็มที่ คงที่ทรงมีพระปรารภว่า

...ทาสไม่ต่องเสียค่าราชการมากนัก แล้วยังไม่ต้องทำมาหากินสิ่งไร อาศัยกินข้าวของนายไปมีอยู่หนึ่ง ๆ เมื่อมีการมาก็ทำก็เมื่อไม่มีการก็นอนอยู่เปล่า ๆ ถ้ามีบุตรอนบางก็กินอยก็คิดเล่นไปเล่นหาญ... และไปชวนช่วยทำการทำงานสิ่งใด เพราะไม่ต้องห่วงเลี้ยงปากเลี้ยงทอง...¹

ดังนั้นการเลิกทาสจึงเป็นการเพิ่มแรงงานอิสระเพื่อผลผลิตทางเกษตรกรรม เป็นสำคัญ

ส่วนการสาธารณสุข เป็นการส่งเสริมประชาชนใหม่มีความสะอาด มีสุขภาพอนามัยดี ลดอัตราการเจ็บไข้ได้ป่วย ประชาชนจะเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศด้วย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 แล้ว จนกระทั่งเป็นกฎหมายที่มีระเบียบแบบแผนแสดงถึงวัฒนธรรมอันดีและความเจริญก้าวหน้าของชาติ พระองค์ได้โปรดให้ตรากฎหมายโปลิศ 53 ข้อ เมื่อ พ.ศ. 2418² มีความสำคัญเกี่ยวกับการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจรักษาความสงบเรียบร้อย และรักษาความสะอาดของบ้านเมือง ต่อมาไว้ก่อกองกรมสุขาภิบาลกรุงเทพฯขึ้น ในปี พ.ศ. 2437 ซึ่งเป็นต้น

¹การเลิกทาสในรัชกาลที่ 5 (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาอุเทนเทพโกสินทร์), หน้า 40.

²ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 9, หน้า 92.

กำเนิดของเทศบาลนครกรุงเทพ และกระทรวงสาธารณสุขในปัจจุบันทั้งนี้เพราะเจ้าพระยาอภัยราชา (โรลัง ยัคมินส์) ที่ปรึกษาราชการทั่วไปกราบทูลว่าพวกราชทูตจากต่างประเทศมักคัดค้านว่ากรุงเทพมหานครยังโศโครกและไม่มีถนนหนทางสำหรับมหาชนไปมาตามสมควรแก่ความเป็นราชธานี ทูลแนะนำให้จัด Municipal เหมือนเช่นที่เขาจัดกันในต่างประเทศ¹ จึงโปรดเกล้าให้ตั้งกรมสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ขึ้น สังกัดกระทรวงนครบาลสำหรับบำรุงสาธารณสุขในกรุงเทพฯ ด้วยบำบัดความโศโครกและการทำถนนหนทางเป็นต้น นอกจากนั้นยังจัดให้มีโรงพยาบาล โอสถสภา และจัดสร้างประปาขึ้นด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹กระทรวงมหาดไทย, ดำรงราชานุสรณ์, หน้า 193.