



บทที่ 1

สภาพเศรษฐกิจของไทยก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าอยู่หัว

โดยทั่วไปปัญหาต่าง ๆ ทางประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นย่อมจะมีวิวัฒนาการจากจุดเริ่มต้นจุดหนึ่งจุดใดมาโดยลำดับ การศึกษาปัญหาเหล่านั้นสมควรที่จะพิจารณาวิวัฒนาการสภาพพื้นฐาน อันเป็นจุดเริ่มเพื่อที่จะได้แลเห็นถึงขบวนการวิวัฒน์แต่ละขั้นตอนมีความเป็นมาอย่างไร มีสาเหตุประการใดบ้างที่ทำให้เกิดปัญหา ตลอดจนได้มีการแก้ไขปัญหาหรือไม่และอย่างไร เพราะบางปัญหามีลักษณะของการพักตัวมาเป็นระยะเวลาอันนานมิได้ปรากฏให้เห็นเด่นชัดในทันที แต่จะปรากฏออกมาในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง มีปัญหาเศรษฐกิจหลายอย่างเข้าลักษณะเป็นปัญหาที่มีวิวัฒนาการมาเป็นเวลาอันยาวนานและมีกระบวนการต่อเนื่องกันมาโดยตลอด ปัญหาเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นปัญหาเข้าลักษณะดังกล่าว การศึกษาปัญหาจึงสมควรที่จะพิจารณาถึงวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นก่อนที่จะพิจารณาศึกษาถึงปัญหาโดยละเอียด

ด้วยความคิดดังกล่าว ในบทที่ 1 จึงได้ศึกษาเชิงสำรวจโดยทั่วไปถึงวิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทย การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอันเกิดขึ้นซึ่งเป็นปัจจัยกำหนดสภาพเศรษฐกิจของไทยก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยได้แบ่งหัวข้อการศึกษาตามความคิดและเจตนารมณ์ดังกล่าวออกเป็น 3 ข้อ ซึ่งจะได้กล่าวตามลำดับดังต่อไปนี้

1. วิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นโดยสังเขป

การเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจของไทยจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ตอนต้นเป็นการเปลี่ยนแปลงซึ่งมีลักษณะเป็นไปอย่างเชื่องช้า ลักษณะพื้นฐานทางเศรษฐกิจของไทย ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตัวเอง (Self-sufficient Economy) มาโดยตลอด การแลกเปลี่ยนในสมัยสุโขทัยเป็นแบบเก่า คือการแลกเปลี่ยนโดยตรงเป็นส่วนใหญ่ทำให้ระบบเศรษฐกิจได้ชื่อวาระบบเศรษฐกิจแบบแลกเปลี่ยนโดยตรง (Barter Economy) ลักษณะการค้าที่มีอยู่ในสมัยสุโขทัยซึ่งปรากฏในศิลาจารึก¹ เป็นการค้าเสรี (free trade) การค้าภายในของกรุงสุโขทัยเป็นการค้าขายแบบแลกเปลี่ยนสินค้าโดยตรงเป็นส่วนมาก และเมื่อยกเลิกภาษีผ่านด่าน คือภาษีจังกอบแล้ว กรุงสุโขทัยก็เป็นเมืองปลอดภาษี² ประชาชนสามารถประกอบการค้าได้อย่างเสรี นอกจากพอขุนรามคำแหงจะมุ่งส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศและเปิดโอกาสให้พ่อค้าไทยและต่างประเทศได้นำสินค้าเข้าและออกจากอาณาจักรสุโขทัยได้โดยไม่ต้องเสียภาษีอากรแล้ว การค้าในสมัยสุโขทัยยังเป็นแบบแข่งขันกันโดยเสรี ไม่มีระบบผูกขาด ส่วนการค้ากับต่างประเทศในสมัยสุโขทัยนั้น เป็นการค้าทางเรือระหว่างกรุงสุโขทัยกับเมืองอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองจีนซึ่งมีขึ้นเป็นครั้งคราวและเจริญสูงสุด ในรัชกาลพอขุนรามคำแหงมหาราช³

¹ คุยนอรัช เซเคต์, ประชุมศิลาจารึกสยาม. ภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย (พระนคร : ไสภณพิพรรฒนาการ, 2467).

ศิลาจารึกหลักที่ 1, 3, 13 กล่าวถึงการประกอบอาชีพหลักของชาวสุโขทัยซึ่งได้แก่อาชีพทางกสิกรรม เช่น การทำนา ทำสวน ส่วนการค้าขายมีอยู่โดยทั่วไป

ศิลาจารึกหลักที่ 1 กล่าวถึงทิศทางซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานที่ทำการค้าขาย

² หมายถึงการยกเว้นภาษีที่เก็บจากสินค้าขาเข้าและขาออก และสินค้าที่ขนผ่านเขตเมืองสุโขทัยแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

³ ผ่องพันธุ์ สุภัทรพันธุ์, "การศึกษาทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับเรื่องพระคลัง-สินค้า" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2511), หน้า 4 - 6.

ในสมัยอยุธยาตอนต้น (พ.ศ. 1893 - 2034) ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (อู่ทอง) จนถึงสมัยสมเด็จพระบรมราชาที่ 3 เป็นระยะที่ประเทศไทยยังไม่มี การติดต่อกับประเทศตะวันตก ลักษณะการค้าจึงไม่ยุ่งยากและเป็นไปอย่างง่าย ๆ ตามแบบการค้าของประเทศทางตะวันออก ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991 - 2031) ได้วางศกัศินาข้าราชการ¹ ซึ่งว่าราชการเกี่ยวข้องกับการค้าขายกับต่างประเทศ และเจ้าพนักงานประจำเรือสำเภาซึ่งมีศักดิ์ต่างกัน มีตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ อยู่ในกรมท่าซ้าย² ส่วนใหญ่เป็นการติดต่อกับค้าขายเป็นประจำกับจีน การค้าในสมัยอยุธยาได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีชาติตะวันตกเข้ามาค้าขายด้วย ในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 (พ.ศ. 2034 - 2072) ไทยได้เริ่มติดต่อกับค้าขายกับชาวยุโรปโดยมีชาวโปรตุเกสเข้ามาค้าขายเป็นชาติแรก และในสมัยต่อ ๆ มาไทยก็มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับฮอลันดา อังกฤษและฝรั่งเศส กรมท่าได้ค่อย ๆ มีการปรับปรุงมากขึ้นและกฎข้อบังคับในการค้าก็เพิ่มความเคร่งครัดจนกระทั่งเกิดมีพระคลังสินค้า³ เป็นองค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมการค้ากับต่างประเทศโดยผูกขาดการค้าและแต่งเรือออกไป

¹กฎหมายตราสามดวง (พระนคร : องค์การค้าของคุรุสภา, 2506), เล่ม 1 หน้า 219, 233 - 6.

²ในทำเนียบศักดิ์นาคกล่าวถึงกรมท่า เจ้าทำซึ่งคู่กับคลังสินค้า จึงอาจเป็นไปได้ว่าทั้งคลังสินค้าและกรมท่าคงจะเกิดขึ้นในสมัยนี้ แม้จะไม่มีหลักฐานว่าพระคลังสินค้าเกิดขึ้นในสมัยนี้ก็ตาม แต่ก็อาจสันนิษฐานได้ว่าระเบียบราชการของหลวงเริ่มมีขึ้นแล้ว และรวมอยู่ในอำนาจโกษาธิบดี (พระคลัง) ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดเช่นสมัยพระคลังสินค้าคงยังไม่มี ระบบคลังสินค้าคงจะเกิดขึ้นในชั้นหลังเมื่อมีการค้ากับประเทศตะวันตก

ดู ผ่องพันธุ์ สุภัทรพันธุ์, อ้างแล้ว.

³ เฟิงอ้าง

ยังต่างประเทศ ตลอดจนเลือกซื้อสินค้าที่ทางราชการต้องการซึ่งเรียกว่าสินค้าของห้ามไว้ก่อนนำออกขายการตั้งพระคลังสินค้าเพื่อดำเนินการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศมีลักษณะเป็นการผูกขาดการค้าของหลวงในสมัยอยุธยาตอนกลาง ซึ่งบังคับให้พ่อค้าต้องซื้อขายแต่เฉพาะกับพระคลังสินค้าเท่านั้น รัฐบาลได้กำไรมากในการค้า เนื่องจากซื้อถูกขายแพง พ่อค้าชาวต่างประเทศไม่มีโอกาสได้ค้าขายกับประชาชนโดยตรงจึงพยายามเจรจากับรัฐบาลเพื่อขอสิทธิที่จะทำการค้าโดยเสรีหรือขอสิทธิพิเศษในการค้าขายสินค้าบางชนิด รัฐบาลได้ควบคุมการค้าโดยการห้ามจำหน่ายสินค้าบางอย่างและผูกขาดสินค้าอย่างเข้มงวดกวัดขันในสมัยสมเด็จพระเจ้าปราสาททองและสมเด็จพระนารายณ์มหาราช

ประเพณีการค้าแบบนี้ยังคงปฏิบัติสืบมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นแต่ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (พ.ศ. 2352 - 2367) การค้าผูกขาดของหลวงไม่เข้มงวดเหมือนสมัยอยุธยา กล่าวคือลดหย่อนความเข้มงวดในการค้าลงบ้าง สินค้าเข้านอกจากมีกับดักเงินแล้วไม่บังคับให้ต้องเอามาขายกับพระคลังสินค้า นอกจากรัฐบาลต้องการสิ่งใดก็เลือกซื้อก่อน ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2367 - 2394) ได้มีการแก้ไขวิธีการเก็บภาษีอากรโดยตั้งภาษีขึ้นใหม่ และใช้วิธีให้เจ้าภาษีมาประมูลเงินหลวงรับผูกขาดไปเก็บผลประโยชน์¹ การใช้ระบบผูกขาดภาษีแทนการผูกขาดการค้าของหลวงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในค่านายรับของ

¹ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการแก้ไขวิธีการเก็บผลประโยชน์แผ่นดินหลายอย่าง คือแก้ไขวิธีเก็บภาษีอากรเดิมและทรงตั้งภาษีขึ้นใหม่ อีกหลายอย่าง โดยจัดวิธีให้ผู้มีฐานะประมูลเงินหลวงรับผูกขาดเก็บผลประโยชน์แผ่นดิน ใครประมูลได้ก็ได้อีกว่า "เจ้าภาษี"

ประเทศเพราะวิธีนี้ทำให้รัฐมีรายได้แน่นอนกว่าการค้าสำเภา ต่อมาใน พ.ศ. 2369 ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญากับประเทศอังกฤษเป็นฉบับแรกในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ คือ "สนธิสัญญาเบอร์นี" ซึ่งได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลไทยในการกำหนดค่านีปากเรือ กล่าวคือ ถ้าเรือสินค้าบรรทุกสินค้ามาขายเก็บวาละ 1,700 บาท และเรือที่ไม่ได้บรรทุกสินค้ามาขายเก็บวาละ 1,500 บาท อย่างไรก็ตามการค้ากับประเทศตะวันตกก็เป็นไปด้วยดีในระยะแรกเท่านั้น ต่อมาการค้าได้เริ่มลดลงเนื่องจากรัฐบาลไทยยังคงผูกขาดการค้าทั้งทางตรงและทางอ้อม การค้ากับประเทศตะวันตกในปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ลดลงอย่างมากในขณะที่ยังคงยึดมั่นในการค้าได้ค่อย ๆ เพิ่มขึ้น

2. การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2394 - 2468)

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีสาเหตุมาจากภายนอก ซึ่งได้แก่การเปิดประตูการค้ากับต่างประเทศ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และยังมีผลให้ไทยต้องปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยในเวลาต่อมา นับตั้งแต่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรปในคริสต์ศตวรรษที่ 19 และอิทธิพลของประเทศตะวันตกได้แผ่ขยายมายังดินแดนตะวันออก ไทยได้ประสบปัญหาสำคัญอันอาจสรุปได้เป็นสองประการคือ การปรับตัวให้เข้ากับอารยธรรมตะวันตกประการหนึ่ง และการรักษาเอกราชของชาติอีกประการหนึ่ง สำหรับปัญหาประการที่สองคือการรักษาเอกราชของชาตินั้น ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายอย่างระมัดระวังเป็นอย่างมากและประสบผลสำเร็จในการรักษาเอกราชของชาติไว้ได้ ตลอดจนได้รับการรับรองจากนานาประเทศในฐานะประเทศเอกราช ส่วนการปรับตัวให้เข้ากับอารยธรรมตะวันตกนั้น ประเทศไทยได้เร่งรัดพัฒนาประเทศโดยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของประเทศทั้งในทางการปกครองและการบริหาร ทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมโดยเฉพาะในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปรับปรุงประเทศมากมายหลายอย่าง ซึ่งเรียกได้ว่า

เป็นการปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่ อย่างไรก็ตามในการปรับปรุงเพื่อให้ทัดเทียมกับอารยประเทศนั้น มีปัญหาสำคัญคือปัญหาเศรษฐกิจซึ่งต้องอาศัยเวลาอันยาวนานในการปรับปรุงและแก้ไข อาจกล่าวโดยสรุปในเบื้องต้นว่า แม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยจะได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปมากหลัง "สนธิสัญญาเบาริง" ก็ตาม แต่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปและมีปัญหาที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขในเวลาต่อมาอยู่ไม่น้อย นอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภายใต้ฉันทิตของประเทศไทยตะวันตกได้ทำให้เศรษฐกิจของไทยเกี่ยวข้องกับผูกพันกับเศรษฐกิจของโลกมากยิ่งขึ้นดังจะได้กล่าวต่อไป

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ใน พ.ศ. 2394 พระองค์ทรงตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องติดต่อกับมหาอำนาจตะวันตกเพื่อรักษาเอกราชของชาติ การที่พระองค์ทรงยอมรับไมตรีของประเทศตะวันตกด้วยการทำสนธิสัญญาทางไมตรีและการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษใน พ.ศ. 2398 ที่เรียกว่า "สนธิสัญญาเบาริง" นั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะการค้าผูกขาดเป็นการค้าเสรี¹ ผลของสนธิสัญญาเบาริง พ.ศ. 2398 ทำให้ไทยต้องเปลี่ยนวิธีการค้ากับต่างประเทศครั้งใหญ่ เลิกลัมวิธีการค้าของหลวงแบบผูกขาด เลิกสินค้าต้องห้ามและเปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บภาษีจากเรือสินค้า โดยการยกเลิกค่าธรรมเนียมปากเรือและเปลี่ยนเป็นการเก็บภาษีศุลกากรจากสินค้าขาเข้าในอัตราร้อยละสาม เมื่อยกเลิกระบบการค้าผูกขาดทั้งหมด

¹ สนธิสัญญานับนี้อนุญาตให้พ่อค้าและลูกค้านำสินค้าสามารถติดต่อซื้อขายกันได้โดยเสรี ประชาชนสามารถส่งสินค้าออกและนำสินค้าเข้าได้ทุกชนิด นอกจากข้าว เกลือ และปลาซึ่งรัฐบาลยังคงสงวนสิทธิที่จะประกาศห้ามส่งออกได้เมื่อเกิดเหตุพิภกภัย ส่วนสินค้าเข้าได้แก่อาวุธยุทโธปกรณ์ที่จะต้องขายให้แก่รัฐบาล และดินจะต้องขายให้แก่เจ้าภาษีเงินเท่านั้น

แล้ว พระคลังสินค้าก็คงมีหน้าที่เพียงแต่รับส่วยและเป็นเจ้าจำนวนภาษีบางประเภทเท่านั้น นอกจากนั้นการทำสนธิสัญญานี้ยังเป็นการเปลี่ยนแปลงรากฐานของระบบการคลังและการศาลของไทยไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือในค่านการคลัง สนธิสัญญานี้มีผลทำให้รัฐบาลสามารถเก็บภาษีสินค้าเข้าได้ร้อยละสามและเก็บภาษีสินค้าขาออกได้ตามพิกัดอัตราที่กำหนดตามสัญญาเท่านั้น ส่วนในค่านการศานนั้น สนธิสัญญานี้ทำให้เกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต² ดังที่ เซอร์ จอห์น เบาริง กล่าวถึงความสำเร็จในการทำสนธิสัญญานี้ว่าเป็นการ "ปฏิวัติกลไกทางการคลังของรัฐบาลทั้งหมด"³ ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจของรัฐบาลในการเก็บภาษีและทำการค้าผูกขาดที่เคยทำ รายได้ให้แก่รัฐอย่างมาก ยิ่งกว่านั้นในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลก็ยังไม่สามารถที่จะทดแทนการสูญเสียนี้โดยการเก็บภาษีอากรให้เพียงพอกับความต้องการได้ นอกจากจะเพิ่มปริมาณการค้าให้สูงขึ้นได้ในเวลาอันรวดเร็ว

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงตระหนักดีว่าการที่ประเทศไทยจะรักษาเอกราชไว้รอดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตกได้นั้นจำเป็นต้องยอมรับวัฒนธรรมตะวันตก และพร้อมกับการมีสัมพันธไมตรีและเปิดประตูการค้ากับต่างประเทศนี้ ก็ต้องปรับปรุงประเทศให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ใหม่ นอกจากสภาวะทางการเมืองภายนอกประเทศแล้วสภาพภายในประเทศในขณะนั้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการคลังก็เร่งเร้าให้จำเป็นต้องมีการปฏิรูปด้วย ใน พ.ศ. 2416 เมื่อ

² คุสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์ระหว่างประเทศอังกฤษกับประเทศไทย พ.ศ. 2398.

³ Sir John Bowring, The Kingdom and People of Siam. (London : Parker and Sons, 1857), vol. II p. 227.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้พระราชอำนาจในการบริหารประเทศ
 สืบจากผู้สำเร็จราชการแล้วก็ทรงเริ่มทำการปรับปรุงเศรษฐกิจของประเทศโดยเริ่มปฏิรูป
 การคลังก่อนสิ่งอื่นเพราะทรงเห็นว่าการบริหารการคลังเป็นรากฐานที่จะทำให้งานปฏิรูป
 ในด้านอื่น ๆ สำเร็จผลต่อไป ¹

เนื่องจากระบบผูกขาดโดยพระคลังสินค้าจำเป็นต้องยกเลิกไปตามสนธิสัญญา
 เบาริง และมีผลทำให้รายได้ของรัฐบาลถูกจำกัดลงในขณะที่ประเทศกำลังต้องใช้จ่าย
 เงินมากเพื่อพัฒนา เปลี่ยนแปลงไปสู่ความก้าว หน้าตามแบบตะวันตก พระบาทสมเด็จพระ
 จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็นว่าระบบการคลังอย่างใหม่ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอเท่า
 นั้นที่จะแก้ไขความลำบากเรื่องเงินแผ่นดินตกต่ำจนไม่พอใช้จ่ายในราชการได้ การคลัง
 ก่อนการปฏิรูปปราศจากผู้รับผิดชอบในอำนาจการบริหารอย่างเด็ดขาดและการจ่ายเงิน
 แผ่นดินอยู่ในสภาพคับสน ² นอกจากนั้นการจัดเก็บภาษีโดยให้เจ้าภาษีนายอากรผูกขาด
 ยังเป็นเหตุต้นคลอนความมั่นคง ความยุติธรรมและเสถียรภาพทางการคลังอย่างมาก
 เพราะเจ้าภาษีนายอากรเหล่านี้มีอำนาจกว้างขวางมากและล้วนแต่เป็นชาวจีนที่มีอิทธิพล
 ครอบงำอำนาจเงินทั้งสิ้น วิธีการเก็บภาษีอากรเช่นนี้คือคร่อนและไม่ได้รับความเป็นธรรม
 รัฐบาลเองก็ไม่สามารถผลประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วยเพราะเจ้าภาษีนายอากรมักจะส่ง
 เงินไม่ครบถ้วนและเจ้าหน้าที่บางกรมยังยกยอกถ้อโกงเงินหลวงอีกด้วย ดังนั้นเพื่อจัด

¹พร.เพ็ญ ฮันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
 พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตร
 มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517)
 หน้า 23

²พร.เพ็ญ ฮันตระกูล, อ้างแล้ว, หน้า 23.

ความยุ่งยากเหล่านี้และแก้ไขปัญหาการเก็บรายได้ที่ยังรวัวไหลกระจัดกระจายตามหัว ¹⁵
เมืองต่าง ๆ เพื่อคลังจะได้รับเงินเต็มเม็ดเต็มหน่วย¹ พระบาทสมเด็จพระจุล
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์และตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์
ใน พ.ศ. 2416 ต่อมาอีกสองปีได้ตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติและได้
ยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงใน พ.ศ. 2433 นับเป็นการรวบรวมรายได้และจัดระเบียบ
รับส่งการเบิกจ่ายเงินอย่างมีระบบ แผนแผนมากกว่าเดิมมากมาย นอกจากนี้ยังยกเลิก
ระบบ "การกินเมือง" โดยให้ข้าราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารรับเงินเดือนใน
อัตราที่แน่นอนแทนการจ่ายเบี้ยหวัดและเงินปี กระทรวงพระคลังมีหน้าที่ตรวจตราการจ่าย
และรักษาเงินแผ่นดินซึ่งทำให้รายได้รายจ่ายรวมอยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวงพระ
คลังเพียงแห่งเดียว² ดังนั้นกระทรวงพระคลังจึงเป็นผู้วางระเบียบการจัดงบประมาณ
รายไ้รายจ่ายและรวบรวมขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อขอพระ
ราชทานพระบรมราชานุญาตโดยการประสูติร่างงบประมาณในเสนาบดีสภาและวางระเบียบ
ควบคุมการใช้จ่ายของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อรักษาความมั่นคงของฐานะการ
คลัง มิให้รายจ่ายเกินรายได้ การปรับปรุงการเก็บภาษีโดยทางราชการเป็นผู้เก็บและ
ยกเลิกเจ้าภาษีนายอากรทำให้เงินรายได้ยี่หุ่ยมากขึ้น และสามารถนำเงินที่เหลือสะสม

¹ Prachoom Chomchai, Chulalongkorn the Great. (Bangkok:
The Center East Asian Cultural Studies, 1965), p. 66.

² ในระยะแรกของการปฏิรูปการคลังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เงินรายได้ยังรวัวไหล
อยู่เพราะการผูกขาดภาษียังมีได้หมดไปโดยสิ้นเชิง ต่อมาเมื่อมีการจัดรูปการปกครอง
ประเทศให้มารวมอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. 2435 จึงมีการเก็บภาษีโดยตรง
แทนการผูกขาด ทำให้เงินรายได้เพิ่มพูนขึ้น

พรเพ็ญ อ้นตระกูล, อ่วงแล้ว, หน้า 27.

ไปใช้จ่ายในค่านาสาธารณประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งเป็นกรวางรากฐานในการพัฒนาประเทศ นอกจากนั้นการที่รัฐบาลสามารถพิมพ์งบประมาณรายรับรายจ่ายได้เป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2444 ก็เป็นการแสดงให้เห็นว่าฐานะการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีระเบียบแบบแผน และปูทางที่จะกู้เงินจากต่างประเทศตามคำแนะนำของนายอินเนสที่ปรึกษาการคลัง เพื่อนำเงินกู้มาใช้จ่ายในการทำนุบำรุงประเทศต่อไป¹

นอกจากการปฏิรูปการคลังแล้ว ในด้านการเงินก็ได้มีวิวัฒนาการอย่างมาก ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเงินที่สำคัญสองประการ คือการเปลี่ยนหน่วยเงินตราและการเปลี่ยนมาตราเงิน

เดิมรัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดในการทำเงินตรามาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเงินตราที่ทำด้วยเนื้อเงินเรียกว่าเงินพดด้วง² ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก็คงทำเงินตามแบบกรุงศรีอยุธยาเพียงแต่เพิ่มขนาดและเปลี่ยนตราประจำรัชกาลและเปลี่ยนแปลงส่วนประกอบอื่น ๆ เล็กน้อย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เริ่มมีเงินตราต่าง

¹ เฝิงอ้าง, หน้า 27.

² เงินพดด้วงมีรูปเป็นก้อนกลม มี 4 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ราคาหนึ่งบาท ขนาดรองราคาถึงบาทแต่ไม่ค่อยนิยมใช้กัน ขนาดราคาหนึ่งสลึง (4 สลึงเป็น 1 บาท) และขนาดเล็กที่สุดราคาหนึ่งเฟื้อง (2 เฟื้องเป็น 1 สลึง) ราคาต่ำกว่านี้เป็นเบี้ย หอยอัตราราคา 800 เบี้ยต่อเฟื้อง ราคานี้ขึ้นลงแล้วแต่พอชำระบรรทุกเบี้ยมาชายน้อยเพียงใด

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. พระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้าอดิสรุธิยาภา ทรงพิมพ์ในงานฉลองพระชันษา ครบ 5 รอบ, 2493. หน้า 63.

ประเทศเข้ามาหมุนเวียน จึงเกิดปัญหาเนื่องจากราษฎรไม่ยอมรับเงินเหรียญคอลดาร์¹ ซึ่งใช้ซื้อขายกับประเทศทางตะวันออก รัฐบาลต้องเอาเงินเหรียญนี้ไปทำเป็นเงินพดด้วง แต่ก็ไม่ทันกับความต้องการ รัฐบาลจึงประกาศให้แลกเงินบาทได้ในอัตรา 3 เหรียญต่อ 5 บาท² ต่อมารัฐบาลได้เปลี่ยนการทำเงินพดด้วงเป็นเงินเหรียญ และทำเงินเหรียญทองคำ³ และเงินกระดาษ⁴ นอกจากนั้นได้ทำเงินปลีกขึ้นใช้ด้วย เงินตราในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแบ่งได้เป็นเงินหลักและเงินปลีก เงินหลักได้แก่ เงินเหรียญของต่างประเทศ⁵ เงินพดด้วง เงินเหรียญทองคำและเงินตราต่างประเทศหนึ่งเพื่อขึ้นไป ส่วนเงินปลีกได้แก่เงินอีก เลี้ยว ฮัฐ โสฬสและเบี้ย เงินซีก เลี้ยวได้แก่

¹ เป็นเงินเหรียญเม็กซิกันมีรูปนก คนทั่วไปเรียกว่า "เหรียญนก"

² ต่อมาเมื่อพ่อค้าเอาเหรียญชนิดต่าง ๆ เข้ามาใช้รัฐบาลก็ออกประกาศอัตราแลกเปลี่ยนเงินเหรียญกับเงินบาทอีก คือ

เงินเหรียญวิลเดอชานาคใหญ่ 13 เหรียญ ต่อ 20 บาท

เงินรูปี 4 รูปีต่อ 3 บาท (ต่อมาเมื่อออกพระราชบัญญัติกรมกระสาปน์สิทธิการ ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ได้เปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยนเงินรูปีเป็น 7 รูปีต่อ 5 บาท)

และในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีประกาศกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนชั่วคราว คือ เงินเหรียญญี่ปุ่น 49 เหรียญต่อ 80 บาท

เฉลิม บงบุญเกิด, ธนบัตรไทย (พระนคร : อ.เมธี, 2504), หน้า 4.

³ เหรียญทองคำมี 3 ขนาด คือ ทศ พิศ และพิศกึ่งส แต่มีน้อยและหมดไปเนื่องจากประชาชนนำไปเก็บไว้

⁴ เรียกว่าหมายและใบพระราชทานเงินตรา แต่การใช้เงินกระดาษไม่เป็นที่แพร่หลาย

⁵ ได้แก่เงินเหรียญเม็กซิกัน เงินเหรียญวิลเดอชานาค เงินรูปี

เหรียญทองแดง และเงินฮัฐ โสฬศได้แก่เหรียญคืบก ในทางปฏิบัติปรากฏว่ามีการทำเหรียญปลอมกันมากโดยเฉพาะเงินเหรียญคืบก ความมั่วปนเรื่องเหรียญปลอมได้ยึดเยื่อมาจนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือใน พ.ศ. 2411 รัฐบาลต้องออกประกาศให้ประชาชนนำเหรียญคืบกและเหรียญทองแดงที่มีอยู่ในครอบครองมาขึ้นเป็นเงินอื่นภายใน 15 วัน โดยจะคิดให้เต็มราคาและหากพ้นกำหนดไปแล้วจะลดราคาลง มาตรการดังกล่าวของรัฐบาลทำให้การปลอมเหรียญยุติลง แต่ความยุ่งยากในเรื่องเงินตรายังคงมีอีกในเวลาต่อมา เนื่องจากเนื้อทองแดงและคืบกมีราคาสูงขึ้นจึงเกิดการหลอมเหรียญทองแดงและเหรียญคืบกเป็นแท่งส่งออกไปยังต่างประเทศ ทำให้เงินปลีกขาดแคลนและประชาชนต้องไปมีกระเบื้องแทน¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ออกเงินกระดาษราคาหนึ่งฮัฐ และต่อมาใน พ.ศ. 2418 เหรียญทองแดงเสี้ยว ฮัฐ โสฬศที่สั่งจากลอนดอนก็มาถึงและบรรเทาความเดือดร้อนในการขาดแคลนเงินปลีกได้ ใน พ.ศ. 2441 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนระบบการเงินใหม่เป็นแบบทศนิยมกำหนดให้ร้อยสตางค์เป็นหนึ่งบาท ทั้งนี้เนื่องจากมาตราเงินไทยเป็นชั่ง ตำลึง บาท สลึง เฟื้อง ซีก เสี้ยว ฮัฐ โสฬศ ไม่สะดวกในการคำนวณและการทำบัญชีการเปลี่ยนแปลงระบบการเงินเป็นแบบทศนิยมนี้ถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงทางด้านการเงินที่สำคัญทางเศรษฐกิจประการหนึ่ง และต่อมาใน พ.ศ. 2446 ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการเงินคือพระราชบัญญัติเงินตรา ร.ศ. 122 ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการเงินของไทยในส่วนที่เกี่ยวกับเงินโลหะหรือเหรียญกระษาปณ์ตามแบบอารยประเทศ

¹ มีกระเบื้องเป็นคะแนนสำหรับเล่นเบี้ยในโรงบ่อน

นอกจากการปรับปรุงการเงินดังกล่าวแล้ว รัฐบาลไคคาร์และทกลองใช้เงิน
 กระดาษแทนเงินโลหะ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ไม่เป็น
 ที่นิยมและยังไม่พร้อมจึงต้องระงับไว้ในสมัยนั้น ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุล-
 จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งมี นายริเวต คาร์แนค (Mr C. Rivett Carnac)
 เป็นที่ปรึกษาการคลังได้อธิบายความคิดนี้ขึ้นมาอีก และได้เสนอวิธีออกกระดาษใช้แทนเงิน
 3 วิธี คือ วิธีแรก ทำเงินกระดาษสำหรับพระคลังใช้แทนตัวเงินตามกฎหมายแต่รัฐบาลไม่
 ต้องเตรียมเงินอย่างอื่นไว้รับขึ้นนอกจากเงินในพระคลัง วิธีนี้เสียงอันตรายนมาก วิธีสอง
 คือ ตั้งธนาคารชาติให้ම්เอกสิทธิ์ในการจำหน่ายธนบัตรโดยมีข้อบังคับตามสมควร และวิธี
 ที่สาม คือ รัฐบาลเป็นผู้จำหน่ายธนบัตรแก่เก็บตัวเงิน (เงินโลหะหรือเหรียญกระษาปณ์)
 ที่จะแลกธนบัตรไว้เป็นหลักฐานประกันสำหรับจ่ายคืน¹ รัฐบาลตกลงใช้วิธีที่สามเพราะเห็น
 ว่ามีหลักฐานมั่นคงพร้อมที่จะรับธนบัตรขึ้นเป็นตัวเงิน (เหรียญกระษาปณ์) ได้ทันทีซึ่ง
 เชื่อว่าจะได้รับความเชื่อถือ และเมื่อนายวิลเลียมสัน (Mr. W.J.F. Williamson)
 เป็นที่ปรึกษาการคลังต่อจาก นายริเวต คาร์แนค ก็ได้ร่างกฎหมายและตั้งตัวอย่างธนบัตร
 จากประเทศอังกฤษมาใช้² รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติธนบัตรสยาม ร.ศ.
 121 (พ.ศ. 2445) ให้ธนบัตรมีลักษณะเป็นตัวสัญญาใช้เงินนำไปขึ้นเป็นเหรียญกระษาปณ์
 ได้ ผลปรากฏว่าธนบัตรเป็นที่เชื่อถือและนิยมของประชาชน ดังจะเห็นได้จากปริมาณธนบัตร
 ของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คือ ในปลาย พ.ศ. 2445 ปริมาณธนบัตรมีจำนวน
 ถึง 3,479,105 บาท แสดงว่าวงการค้าและประชาชนได้ให้ความเชื่อถือและนิยมใช้
 ธนบัตร เป็นอย่างดี³

¹ เฉลิม ขงบุญเกิด, อ้างแล้ว, หน้า 38.

² แต่เดิมกำหนดใช้ธนบัตรใน พ.ศ. 2444 แต่เนื่องจากธนบัตรที่ตั้งทำมา
 ช้ากว่ากำหนดจึงเลื่อนเป็น พ.ศ. 2445

³ เฉลิม ขงบุญเกิด, อ้างแล้ว, หน้า 43.

การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงด้านการเงินที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงมาตราเงิน กล่าวได้ว่าก่อนที่จะได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) นั้น เงินตราของไทยจัดอยู่ในมาตราโลหะเงิน¹ ใน พ.ศ. 2414 ราคาเนื้อเงินที่ซื้อขายในตลาดกรุงลอนดอน อยู่ในราว 60 เพนส์ต่อออนซ์ หรือประมาณ 8 บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง ต่อจากนั้นมาราคาก็เริ่มลดลงเป็นลำดับ จนใน พ.ศ. 2442 ราคาเนื้อเงินเทียบได้เท่ากับ 17 บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง นายริเวท คาร์แนค จึงได้แนะนำให้รัฐบาลเลิกใช้เนื้อเงินทำเงินตราและใช้ทองคำเป็นมาตรากำหนดราคาเงินบาท แต่รัฐบาลไม่ได้ดำเนินการอย่างใด ใน พ.ศ. 2445 ราคาเนื้อเงินตกลงไปอีกคิดเทียบเป็นอัตราแลกเปลี่ยน 21 บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง นายริเวท คาร์แนค เห็นว่าประเทศไทย

¹ตามหลักวิชาการทางการเงิน มาตราเงินที่ประเทศต่าง ๆ เคยใช้มาแล้วและที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอาจแบ่งได้รวมเป็น 4 ชนิดด้วยกันคือ

1. มาตราโลหะชนิดเดียว (Monmetalism) หมายถึงการใช้โลหะแต่เพียงชนิดเดียวเป็นมาตรฐานในการเทียบมูลค่า แบ่งออกได้เป็นมาตราทองคำ (Gold Standard) และมาตราโลหะเงิน (Silver Standard)

2. มาตราโลหะสองชนิด (Bimetallic Standards)

3. มาตรากระดาษ (Paper Standards)

4. มาตราการเงินที่ใช้ในปัจจุบันเป็นมาตราผสมภายใต้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ได้รับความเสียหายในทางเศรษฐกิจมากมาย¹ เมื่อราคาเนื้อเงินตกค่าของเงินบาทก็ลดตามไปด้วย รัฐบาลจึงได้ประกาศยกเลิกการนำเหรียญต่างประเทศมาแลกเปลี่ยนเงินบาทและแก้ไขอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทหลายครั้ง² จนในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2450 อัตราแลกเปลี่ยนขึ้นเป็น 13 บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง ต่อมาในวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2451 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. 127 กำหนดอัตราแลกเปลี่ยน 13 บาทต่อปอนด์สเตอร์ลิง

¹ประการแรกไทยต้องเสียเงินเป็นจำนวนมากในอัตราแลกเปลี่ยนค่าของเงินบาทในการซื้อขายสินค้า ประการที่ 2 เนื่องจากขณะนั้นรัฐบาลไทยกำลังเตรียมกู้เงินต่างประเทศเพื่อนำมาลงทุนในด้านการพัฒนา รัฐบาลจึงต้องจัดระบบการปริวรรตเงินตราให้ทั่วโลกเห็นว่าระบบการเงินของไทยอยู่ในเสถียรภาพที่มั่นคง ซึ่งจะก่อให้เกิดความไว้วางใจแก่ผู้ให้กู้และเปิดโอกาสให้ชาวต่างประเทศนำเงินมาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น หากยังคงใช้มาตรฐานเงินต่อไปเมื่อได้ทำการกู้เงินมาใช้จ่ายแล้วรัฐบาลจะต้องสูญเสียเงินตรามากเกินกว่าค่าของเงินกู้จากต่างประเทศ

พรเพ็ญ ชันตระกูล, อ้างแล้ว, หน้า 31.

²เฉลิม ขงบุญเกิด, อ้างแล้ว, หน้า 66 - 8.

และให้ค่าเงินบาทเท่ากับเนื้อทองคำบริสุทธิ์หนัก 55.8 เซนติกรัม¹ และมีกฎหมายกำหนดให้มีการทำเหรียญกระษาปณ์ทองคำขึ้น แต่เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่ายังไม่สมควรแก่เวลาจึงได้ระงับข้อความบางมาตราไว้ แต่ให้กระทรวงพระคลังฯ

1. มาตราทองคำ คือ วิธีการใช้ทองคำเป็นมาตรากำหนดค่าแห่งเงินตราแบ่งออกได้เป็น 3 แบบ คือ

1. มาตราเหรียญทองคำ (Gold - Coin Standard) มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยเงินตรามีมูลค่าเทียบกับเนื้อโลหะทองคำจำนวนแน่นอนและมีการทำเหรียญทองคำที่มีค่าเต็มตัวออกปรรตในตลาดด้วย ข้อกำหนดของมาตราเหรียญทองคำ คือ ต้องกำหนดมูลค่าของโลหะทองคำซึ่งใช้ทำเหรียญที่เป็นหน่วยให้แน่นอนว่าแต่ละเหรียญจะต้องทำด้วยทองคำเป็นน้ำหนักเท่าใด คิดเป็นมูลค่าเท่าใด ต้องให้มีการทำเหรียญทองคำได้โดยไม่จำกัดจำนวนและไม่คิดค่าทำเหรียญ ให้มีการหลอมเหรียญทองคำเป็นเนื้อโลหะได้โดยไม่จำกัดจำนวน ให้เงินชนิดอื่นแลกกับเงินเหรียญทองคำได้ในมูลค่าเท่ากัน และให้นำทองคำเข้าออกจากประเทศได้โดยเสรี

2. มาตราเนื้อทองคำ (Gold - Bullion Standard) ใช้ทองคำเป็นมาตรฐานในการเทียบมูลค่า แต่ไม่มีการทำเหรียญทองคำออกใช้และไม่ยอมให้แลกเงินชนิดใดกับเหรียญทองคำหรือโลหะทองคำได้โดยอิสระ จะแลกเปลี่ยนทองแห่งใดอย่างน้อยตามจำนวนที่กำหนดและจะต้องแลกเปลี่ยนในวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลเห็นด้วย

3. มาตราปรรตทองคำ (Gold - Exchange Standard) ไม่มีการทำเหรียญทองคำขึ้นใช้เช่นกัน และไม่รับหรือจ่ายทองคำแลกเปลี่ยนกับเงินตราตามอัตราที่กฎหมายกำหนด แต่จะรับหรือจ่ายเงินตราของประเทศมาตราทองคำแทนทองคำประโยชน์ของมาตรานี้คือ ไม่สิ้นเปลืองในการเก็บและรักษาทองคำแต่มีข้อเสียที่ระบบการเงินของประเทศต้องผูกพันกับการเงินของประเทศอื่นซึ่งอยู่ในมาตราทองคำ

คงรับทองคำทางเมืองต่างประเทศ (จากกรุงลอนดอน) และให้จ่ายเงินตราที่ขอด้วย กฎหมายทางกระทรวงพระคลังฯ ตามพิกัดทองคำบริสุทธิ์หนัก 100 บาท หรือ 1,500 กรัม คอ 2,662 บาท หรือ 13 บาทคอปอนด์ จะเห็นได้ว่ามาตราทองคำแท้ เติมมุ่งจะให้เป็นมาตราเหรียญทองคำแท้ แต่ต่อมาได้กลายเป็นมาตราปวีรรตทองคำ เพราะเงินปอนด์สเตอร์ลิงของอังกฤษอยู่ในมาตราทองคำ¹ รัฐบาลออกพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยมีจุดประสงค์ที่จะรักษาอัตราแลกเปลี่ยนให้มีเสถียรภาพ และให้ตั้งเงินทุนสำรองขึ้นส่วนหนึ่งสำหรับรักษาราคาแลกเปลี่ยนระหว่างเงินตราไทยกับเงินตราต่างประเทศให้ป็นที่ โดยให้กันไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากมิให้ปะปนกับเงินอื่นในท้องพระคลังเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท การเปลี่ยนแปลงมาตรฐานเงินตราในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้เห็นว่าเหมาะสมอย่างยิ่ง เนื่องจากตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นเวลา ที่ประเทศไทยกำลังมีการขยายตัวด้านการค้ากับต่างประเทศ การขยายตัวทางการค้าตั้งแต่ทำสนธิสัญญาเบาริงเป็นต้นมาทำให้มีสินค้าเข้าเป็นจำนวนมากจากประเทศอังกฤษซึ่งใช้มาตราทองคำ ดังนั้นการเทียบค่าเงินบาทกับทองคำนอกจากจะทำให้เงินบาทมีค่าภายนอกคงที่แล้ว ยังทำให้การค้าซึ่งเจริญขึ้นอย่างรวดเร็วในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นไปโดยสะดวกยิ่งขึ้นนอกจากนั้นยังมีผลทำให้เศรษฐกิจของไทยเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจของโลกมากขึ้นอีกด้วย

นอกจากการปฏิรูปการคลังและการเงินแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงส่งเสริมการธนาคาร แม้ว่าจะมีปัญหาเนื่องจากกิจการธนาคารยังไม่เป็นที่เข้าใจของคนไทย เพราะประชาชนส่วนมากเข้าใจแต่เพียงว่าธนาคารคือที่แลกเปลี่ยนเงินของชาวต่างประเทศเท่านั้น ใน พ.ศ. 2449 รัฐบาลได้ _____

¹เฉลิม บงบุญเกิด, อ้างแล้ว, หน้า 72.

อนุญาตให้กลุ่มเอกชนกลุ่มหนึ่งตั้งธนาคาร สยามกันมาลงทุนจำกัดขึ้นเป็นธนาคารของคนไทยเป็นแห่งแรก ¹

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและทำนุบำรุงการประกอบอาชีพของราษฎร งานที่สำคัญได้แก่การชลประทาน เนื่องจากการ กสิกรรมเป็นอาชีพสำคัญจึงโปรดให้ตั้งกรมท่อน้ำเพื่อดำเนินงานในด้านชลประทานเป็นครั้งแรกซึ่งต่อมากรมนี้ได้ขยายงานเป็นกรมคลอง ส่วนการส่งเสริมอาชีพได้แก่การส่งเสริมการทำนา มีการคัดเลือกและประกวดพันธุ์ข้าว ส่งเสริมการทำป่าไม้โดยการตั้งกรมป่าไม้และตรากฎหมายห้ามเอกชนตัดไม้ที่ยังไม่เติบโตพอ ในการทำเหมืองแร่ได้โปรดให้ตั้งกรมราชโลหกิจและภูมิวิทยา และประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่รัตนโกสินทร์ศก 120 (พ.ศ. 2444) ในการเลี้ยงไหมได้โปรดให้ตั้งกรมช่างไหม สร้างสวนหม่อน สถานีทดลองเลี้ยงไหมและโรงเรียนช่างไหม ต่อมากรมช่างไหมได้เปลี่ยนเป็นกรมเพาะปลูกเพื่อส่งเสริมการเพาะปลูกพืชต่าง ๆ เช่น ฝ้าย ยาสูบ ตลอดจนการปศุสัตว์

ในด้านการคมนาคมขนส่งและการสื่อสาร ได้มีการสร้างทางรถไฟหลวงสายแรกคือสายนครราชสีมา ² ส่วนการไปรษณีย์และการโทรเลขได้ตั้งกรมไปรษณีย์ กรมโทรเลขซึ่งต่อมาได้รวมเป็นกรมไปรษณีย์โทรเลข และเริ่มการโทรศัพทขึ้นด้วย

ศูนย์วิทยุโทรพยากร

¹ธนาคารในสมัยนั้นเป็นของชาวต่างประเทศ มี 6 แห่ง คือ ธนาคาร ฮองกง และเซี่ยงไฮ้ ธนาคารซาเตอร์ ธนาคารอินโดจีน บริษัทแบงก์จีนสยามทุนจำกัด บริษัทแบงก์มณฑลทุนจำกัด และบริษัทบางกอกซีทีแบงก์ทุนจำกัด

ดูภาคผนวก ก

²แต่มีใช้สายแรกในประเทศไทยเพราะในขณะนั้น มีทางรถไฟราษฎรสายกรุงเทพฯ - ปากน้ำแล้ว

ในด้านการศึกษาได้มีการเริ่มกิจการไฟฟ้า การประปา การสร้าง
โรงพยาบาลต่าง ๆ การตั้งสภาอุณาโลมแดง กรมพยาบาล กรมสุขาภิบาล
โรงเรียนเด็กและขยายงานด้านการศึกษาและสุขาภิบาลหลายประการ

ในด้านการศึกษาได้มีการส่งเสริมการศึกษาให้แพร่หลายกว้างขวางยิ่งขึ้น
โดยการตั้งโรงเรียนและโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎร ตั้งกระทรวงธรรมการ มีการ
ปรับปรุงหลักสูตรและขยายงานด้านการศึกษาอย่างกว้างขวาง สำหรับศึกษานั้น
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่าอุปสรรคสำคัญในการ
ปฏิรูปบ้านเมือง คือ ปัญหาการศึกษาคนที่มีความรู้ความชำนาญในวิทยาการตะวันตก จึง
ทรงมีนโยบายจัดการศึกษาแบบใหม่ขึ้นเพื่อพัฒนาคน นโยบายนี้นับเป็นการปฏิรูปทั้งด้าน
สังคมและเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะการศึกษาเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา
ประเทศทุกด้าน และกำลังคนที่มีการศึกษาจะสร้างความเจริญให้แก่มบ้านเมืองได้อย่างแท้
จริง

นอกจากการพัฒนาและปรับปรุงประเทศในด้านเศรษฐกิจดังที่กล่าวแล้วใน
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปรับปรุงประเทศครั้งใหญ่ใน
ด้านการปกครอง การบริหาร สังคมและวัฒนธรรม ในด้านการปกครองซึ่งเป็นหลักใหญ่
ในการบริหารประเทศนั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงรับหน้าที่
บริหารราชการแผ่นดิน ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน
(Council of State) และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) เพื่อ
ทำหน้าที่ช่วยในการบริหารราชการ¹ แม้ว่าการปฏิบัติงานของสภาทั้งสองจะไม่บรรลุผลสำเร็จ

¹ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาราชการแผ่นดิน พิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎหมายต่าง ๆ สภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์มี
หน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์และช่วยปฏิบัติราชการแผ่นดินตามพระราชดำริ
แต่สภาทั้งสองต้องเลิกล้มไปโดยปริยายเนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น สมาชิกส่วน
มากไม่เข้าใจพระราชประสงค์ เห็นว่าเป็นการมุ่งจำกัดอำนาจเสนาบดี ไม่ทราบหน้าที่อัน
แท้จริงของตนในการ เขาประชุมสภาและไม่รู้จักอภิปราย ประกอบกับการตั้งสภาเป็นของแปลก
และใหม่ในขณะนั้น จึงไม่ประสบผลสำเร็จ

แต่ก็มีเป็นก้าวแรกที่ประเทศไทยนำแบบฉบับการปกครองของอารยประเทศมาดัดแปลงใช้ในประเทศไทย

ในด้านการศึกษาปกครองการบริหาร ได้มีการปฏิรูปครั้งใหญ่ตั้งแต่ พ.ศ. 2435 คือ มีการตั้งกระทรวงโดยมีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา¹ ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้จัดเป็นมณฑลเทศาภิบาลอยู่ในความปกครองดูแลของกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด²

ในด้านการศึกษาได้แยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจบริหารโดยการตั้งกระทรวงยุติธรรมใน พ.ศ. 2435 เพื่อทำหน้าที่ในด้านการศึกษาโดยเฉพาะ และได้ปรับปรุงแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรมโดยการตั้งศาลโปริสภา³ และศาลหัวเมือง

¹มีการตั้งกรมเพิ่มขึ้นอีก 6 กรม รวมกับกรมเดิม 6 กรม และยกขึ้นเป็นกระทรวงทั้ง 12 กรมใน พ.ศ. 2435 กรมที่มีอยู่เดิมและเปลี่ยนเป็นกระทรวงได้แก่ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมวัง กรมเมืองและกรมนา ส่วนกรมที่ตั้งขึ้นใหม่และต่อมาเปลี่ยนเป็นกระทรวง ได้แก่ กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมพุทธนาธิการ กรมธรรมเนียม กรมโยธาธิการ และกรมมุรชาธร ต่อมาได้รวมกระทรวงพุทธนาธิการเข้ากับกระทรวงกลาโหม และรวมกรมมุรชาธรเข้ากับกระทรวงวัง จึงมี 10 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงนครบาล กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงวัง กระทรวงเกษตรราธิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงโยธาธิการ และกระทรวงธรรมเนียม

²ใน พ.ศ. 2449 มี 18 มณฑล แต่ละมณฑลแบ่งออกเป็นเมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มีตำแหน่งผู้ว่าราชการ นายอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้านปกครองโดยรับพระราชทานเงินเดือนแทนเบี้ยหวัดเงินนี้

³ศาลโปริสภาสืบเนื่องมาจากศาลกรมกองตระเวนเดิมซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล ต่อมาศาลโปริสภาได้เปลี่ยนเป็นศาลแขวงใน พ.ศ. 2478

จัดแบ่งชั้นศาลออกเป็นศาลฎีกา ศาลสถิตยุติธรรมกรุงเทพฯและศาลหัวเมือง นอกจากนั้น
ได้ชำระและสร้างประมวลกฎหมายโดยการจ้างชาวต่างประเทศผู้เชี่ยวชาญในด้านกฎหมาย
มารับราชการ ตั้งกองร่างกฎหมายและโรงเรียนสอนกฎหมายตลอดจนยกเลิกการลงโทษ
แบบจารีตนครบาล

งานสำคัญในค่านสังคมนาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
คือการเลิกทาสและเลิกระบบไพร่ ซึ่งได้ทรงใช้วิธีผ่อนสั้นผ่อนยาวดำเนินการทีละขั้น
ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 จนถึง พ.ศ. 2448 ระบบทาสจึงได้สิ้นสุดลงตามพระราชบัญญัติทาส
ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) และปลดปล่อยไพร่ให้เป็นอิสระไม่ต้องสังกัดกับมูลนายโดย
การประกาศใช้พระราชบัญญัติเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) การเลิกทาสและ
ไพร่นั้น นอกจากจะเป็นการพัฒนาประเทศเพื่อรับอารยธรรมตะวันตก และเป็นรากฐานรับ
การเปลี่ยนแปลงด้านอื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
แล้ว ยังมีสาเหตุสำคัญทางเศรษฐกิจด้วย กล่าวคือ สนธิสัญญาเบาริง พ.ศ. 2398 เปิด
โอกาสให้ส่งชาวออกนอกประเทศได้ รัฐบาลส่งเสริมให้ราษฎรทำนาเพิ่มขึ้น จำเป็นต้อง
ใช้แรงงานมาก การปลดปล่อยทาสและไพร่จึงทำให้ได้ชาวนาเพิ่มขึ้น และขณะเดียวกัน
รัฐบาลก็จะมีโอกาสเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นด้วย การเลิกทาสและไพร่จึงเป็นการเพิ่มแรงงาน
อิสระเพื่อผลิตทางเกษตรกรรม ¹

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปรับปรุงประเทศเพิ่ม
ขึ้นอีกหลายด้าน ในด้านเศรษฐกิจได้เริ่มการชลประทาน โดยการ _____

¹ ตรีเนวล กิริมิลินท์, "การปรับปรุงเศรษฐกิจของไทยในรัชสมัยพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2453)" (วิทยานิพนธ์
ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2519), หน้า 142.

สร้างเขื่อนและก่อสร้างการชลประทานโครงการต่าง ๆ การเริ่มงานสหกรณ์ โดยการตั้งกรมสหกรณ์ ตั้งคลังออมสินเพื่อรับฝากเงินของราษฎรและตราพระราชบัญญัติคลังออมสิน พ.ศ. 2455 งานสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจคือการตั้ง กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ เพื่อดูแลและบำรุงการพาณิชย์ ตั้งกรมสรรพากรและกรมตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนี้ยังเลิกหอย ก.ช. และการพนันบ่อนเบี้ยซึ่งแม้จะเป็นรายได้ในทางอากรของรัฐก็เป็นผลร้ายต่อเศรษฐกิจของชาติ เนื่องจากราษฎรนิยมเล่นการพนัน การเลิกหอย ก.ช. และการพนันบ่อนเบี้ยจึงต้องค่อยทำค่อยไปตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเลิกได้หมดสิ้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ค ในด้านการคมนาคมได้มีการตั้งกรมรถไฟหลวงและขยายกิจการรถไฟให้เจริญก้าวหน้า เริ่มวางรากฐานการคมนาคมทางอากาศและการเปิดวิทยุโทรเลข

ในด้านการสาธารณสุขก็ได้เปิดการไฟฟ้าหลวงสามเสน และขยายงานด้านสาธารณสุข ตั้งโรงพยาบาล สถานเสาวภาและอื่น ๆ

ในด้านการศึกษาได้มีการขยายการศึกษาออกไปอย่างกว้างขวาง โดยการขยายการศึกษาถึงขั้นอุดมศึกษา ปรับปรุงและขยายกิจการโรงเรียนมหาดเล็กเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และยกฐานะขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใน พ.ศ. 2459 ตราพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร พ.ศ. 2461 และพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ริเริ่มการศึกษาประชาบาลและตั้งโรงเรียนเพิ่มขึ้นด้วย

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีเหตุการณ์สำคัญในต่างประเทศที่มีผลสะท้อนต่อเศรษฐกิจทางอ้อม ใน พ.ศ. 2460 ประเทศไทยได้เข้าร่วมกับฝ่ายพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งมีผลดีประการสำคัญคือทำให้นานาชาติรู้จักประเทศไทยดีขึ้น โดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรป ประเทศไทยได้รับยกย่องให้มีฐานะและสิทธิเท่าเทียมกับอารยประเทศทั้งหลายและเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การสันนิบาตชาติ มีโอกาส

เรียกเรื่องขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมในเวลาต่อมา ไทยได้ทำสนธิสัญญาใหม่กับประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรก ใน พ.ศ. 2463 และญี่ปุ่นเป็นประเทศที่สองใน พ.ศ. 2467 ต่อมาใน พ.ศ. 2467 ดร.ฟรานซิส บี แสร (Francis B. Syre) ได้เป็นผู้แทนรัฐบาลไทยมีอำนาจเต็มในการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญากับประเทศต่าง ๆ การเจรจาสำเร็จด้วยความยากลำบาก ประเทศยุโรป 10 ประเทศได้ยอมลงนามในสนธิสัญญากับไทย ที่สำคัญคือ ฝรั่งเศสทำสนธิสัญญาใหม่ใน พ.ศ. 2467 และอังกฤษทำใน พ.ศ. 2468 การแก้ไขสนธิสัญญามีผลคือไทยในค่านเศรษฐกิจ คือไทยได้รับเสรีภาพในการเก็บภาษีศุลกากร มีสิทธิกำหนดพิภคอัตราภาษีสินค้าขาเข้าได้โดยเสรียกเว้นสินค้าบางชนิดสำหรับบางประเทศเท่านั้น เช่น สินค้าประเภทผ้า เหล็ก และเครื่องจักรจากประเทศอังกฤษ ไทยมีสิทธิเรียกเก็บภาษีได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของราคาสินค้าภายในเวลา 10 ปี ตามอายุสัญญา ผลสำเร็จของการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญากับประเทศต่าง ๆ ในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้ไทยมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษีศุลกากร

3. สรุปสภาพเศรษฐกิจของไทยในระยะก่อนหน้าที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์

การเปิดประตูการค้าโดยเริ่มกันจากสนธิสัญญาเบาริงใน พ.ศ. 2398 ยังผลให้เศรษฐกิจของไทยเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของโลกอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ การเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจไทยเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากภายนอกประเทศ ทำให้พื้นฐานของระบบเศรษฐกิจไทยซึ่งเป็นแบบการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองเปลี่ยนเป็นการผลิตเพื่อการค้ามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่อยู่ในความต้องการของตลาดต่างประเทศสูงอันได้แก่ สินค้าทางเกษตร และเหมืองแร่บางชนิด พร้อมทั้งนั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการแลกเปลี่ยน จากการแลกเปลี่ยนโดยตรงไปสู่การแลกเปลี่ยนโดยอ้อม คือมีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน การใช้เงินเป็นเครื่องมือในการประกอบกิจกรรมโดยตรง (barter economy) เปลี่ยนไปสู่แบบการใช้

เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน (money economy) มากขึ้น ๆ

การผลิตขั้นปฐม (primary production) โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเกษตรกรรมได้ขยายตัวขึ้น ปัจจัยสำคัญสองประการที่ทำให้การผลิตเพิ่มขึ้นได้แก่ความต้องการเงินซึ่งมีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้นในระบบเศรษฐกิจ และในขณะเดียวกันต่างประเทศก็มีความต้องการสินค้าบางอย่างจากไทยเพิ่มขึ้นด้วย¹ ปัจจัยสำคัญทั้งสองประการทำให้การผลิตขยายตัวขึ้นกว่าเดิม แต่เป็นการขยายตัวของการผลิตสินค้าขั้นปฐมเพียงบางชนิด ได้แก่ ข้าว ฝ้าย ยาง และไม้สัก ระหว่าง พ.ศ. 2463 - 2468 สินค้าทั้งสี่ชนิดนี้รวมกันมีมูลค่ารวมกันถึง 82 - 84 % ของมูลค่าของสินค้าออกทั้งหมด และสินค้าที่สำคัญที่สุดคือข้าวซึ่งมีมูลค่าถึง 68 - 69 % ของมูลค่าของสินค้าออกทั้งหมด² อัตราการส่งออกของข้าวได้เพิ่มขึ้นจาก 5 % ของการผลิต ใน พ.ศ. 2393 เป็น 50 % ใน พ.ศ. 2450 - 52 และระหว่าง พ.ศ. 2453 - 2468 อัตราการส่งข้าวออกอยู่ระหว่าง 42 - 44 % ของการผลิตข้าวทั้งหมด³

นอกจากการผลิตข้าวเพิ่มมากขึ้นด้วยสาเหตุดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังถือได้ว่าเป็นการสนองตอบของระบบเศรษฐกิจไทยที่มีต่อภาวะการค้าเสรีซึ่งเกิดขึ้นจากการติดต่อกับต่างประเทศ เป็นไปตามทฤษฎีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (comparative advantage theory) อันเกิดจากความถนัดเฉพาะอย่างกล่าวคือประเทศไทยมีที่ดิน

¹J.C. Ingram, Economic Change in Thailand 1850 - 1970.

(Stanford, Calif : Stanford University Press, 1970), p. 41.

²Ibid., p. 94 -5. และตารางหน้า 95.

³Ibid., p. 52. และตารางหน้า 53.

แต่ขาดแคลนทุนและค่อนข้างจะขาดแคลนแรงงาน มีความถนัดในการผลิตทางเกษตรมากกว่าทางอุตสาหกรรมและมุ่งผลิตข้าวเป็นสำคัญแม้ว่าข้าวจะไม่เหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจที่ขาดแคลนแรงงาน แต่ก็มีที่ดินที่เหมาะสมกับการปลูกข้าวได้แก่ที่ราบลุ่มภาคกลาง¹ การเพิ่มการผลิตข้าวจะเห็นได้จากจำนวนเนื้อที่การเพาะปลูกได้เพิ่มขึ้นจาก 5.8 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2393 เป็น 9.2 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2448 - 52 หรือในอัตราเฉลี่ย 0.8 % ต่อปี ซึ่งเกือบเท่ากับอัตราเพิ่มของประชากร และระหว่าง พ.ศ. 2448 - 52 และ พ.ศ. 2468 - 72 เนื้อที่การเพาะปลูกได้เพิ่มขึ้นเกือบสองเท่าหรือในอัตราเฉลี่ย 2.5, 3.5 % ต่อปี²

นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของประชากรก็มีส่วนในการขยายการผลิตข้าวด้วยเพราะเป็นการเพิ่มแรงงานและการบริโภคภายในประเทศ แม้ว่าการเพิ่มประชากรจะเป็นการเพิ่มอย่างช้า ๆ กล่าวคือ มีจำนวน 5 - 6 ล้านคนใน พ.ศ. 2393 เพิ่มขึ้นเป็น 8.3 ล้านคนใน พ.ศ. 2454 9.2 ล้านคนใน พ.ศ. 2462

¹ นิตยา มาพึ่งพงศ์ (แปล), "เสถียรภาพการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ในประเทศไทย" อัมมาร์ สยามวาตา. "Stability, Growth and Distribution in the Thai Economy" in Prateep Sondysuvan (ed.), Finance, Trade and Economic Development in Thailand (Bangkok : Sompong Press, 1975), pp. 25 - 48.
จาก รังสรรค์ ชนะพรพันธ์ (บรรณาธิการ), สังคมกับเศรษฐกิจ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 86.

² J.C. Ingram, op.cit., p. 127.

11.5 ล้านคน ใน พ.ศ. 2472 และ 14.5 ล้านคนใน พ.ศ. 2480 ¹

การขยายตัวในการผลิตโดยไม่มีปรับปรุงเทคนิคการผลิต ทำให้ผลผลิตต่อไร่ในระยะยาวลดต่ำลงเนื่องจากการเสื่อมคุณภาพของดินและการขาดแคลนน้ำ ดังจะเห็นว่าผลผลิตต่อไร่ลดลงดังนี้คือระหว่าง พ.ศ. 2449 - 2452 ได้ผลผลิตต่อไร่ 4.88 ทาบ พ.ศ. 2457 - 2461 ได้ 4.07 ทาบ และ พ.ศ. 2464 - 2467 ได้ 4.50 ทาบ ²

การขยายตัวในการค้าและการผลิตข้าวทำให้เกิดการแย่งงานกันทำตามความถนัดในลักษณะพิเศษระหว่างคนไทยกับชาวต่างประเทศโดยเฉพาะคนจีนกล่าวคือคนไทยเป็นผู้ปลูกข้าวคือผลิตข้าวเปลือก ส่วนกระบวนการค้าข้าวอันเริ่มต้นตั้งแต่การซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา การแปรรูป (การสีข้าว) รวมถึงการขนส่งและการส่งออกจำหน่ายยังตลาดต่างประเทศตกอยู่ในมือของพ่อค้าคนกลางซึ่งเป็นชาวจีนแทบทั้งสิ้น การซื้อขายข้าวระหว่างชาวนาและพ่อค้าคนกลาง อยู่ในสภาพที่ฝ่ายผู้ซื้อคือพ่อค้ามีอำนาจในการต่อรองสูงเพราะมีจำนวนน้อยและร่วมมือกัน หรืออย่างน้อยก็ไม่แข่งขันกันในค่านราคา จึงมีอำนาจผูกขาดในการซื้อ (monopsonistic power) มาก ส่วนฝ่ายผู้ขายคือชาวนาห่านาขนาดเล็กมีจำนวนมากมายกระจัดกระจายกันอยู่ ไม่มีการร่วมมือหรือรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนและโดยทั่วไปยังอยู่ในฐานะยากจนอีกด้วย ทำให้มีอำนาจในการต่อรองต่ำ ไม่มีอำนาจผูกขาดในการขาย (monopolistic power) ดังนั้นแม้จะมีการขยายตัวในการค้าและการผลิตข้าว เนื่องจากความต้องการของโลกมีมากขึ้นและราคาข้าวในตลาดโลกจะสูงขึ้นด้วยก็ตาม แต่ชาวนาผู้ผลิตก็ไม่ได้รับผลประโยชน์เท่าที่ควร ถ้าส่วนใหญ่คงตกอยู่กับพ่อค้าคนกลาง ชาวนาผู้ผลิตจึงไม่มีเงินที่ได้จากกำไรในการขายข้าวมากพอที่

¹Ibid., p. 7.

²Ibid., p. 48.

จะนำไปลงทุนปรับปรุงเทคนิคการผลิต การขยายตัวทางการค้ามีผลทำให้การมีส่วน
 ส่วนเกินทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป มีการขยายทุนเพื่อการค้าการขนส่ง การแปรรูป
 ผลผลิตทางเกษตรและทำให้เกิดผลประโยชน์ทางการค้า ซึ่งส่วนหนึ่งจะเป็นเจ้าของที่
 ดินและพ่อค้าคนกลางชาวจีน¹ และอีกส่วนหนึ่งเป็นของผู้ผลิตคือชาวนา แต่ผลประโยชน์
 ในส่วนของผู้ผลิตนั้นมิได้เพิ่มพูนขึ้นในระยะยาวเนื่องจากมิได้มีการปรับปรุงเทคนิคการ
 ผลิต²

นอกจากข้าวแล้วสินค้าที่มีความสำคัญรองลงมาได้แก่ ต้มูก ไม้สัก และยาง แต่
 สินค้าทั้งสามชนิดนี้มีความแตกต่างจากสินค้าข้าว คือข้าวเป็นสินค้าหลักที่บริโภคภายใน
 ในประเทศ แต่ต้มูก ไม้สัก และยาง เป็นสินค้าออกแทบทั้งสิ้นยกเว้นไม้สักใช้ภายในประเทศ
 ค่อนข้าง และการผลิตก็ใช้แรงงาน ทุนและการประกอบการจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่
 ระหว่าง พ.ศ. 2463 - 2468 มูลค่าการส่งออกของต้มูก คิดเป็น 8.6 - 9.0 %
 ไม้สัก 4.5 - 3.7 % และยาง 0.8 - 2.3 % ของมูลค่าของสินค้าออกทั้งหมด³
 ปริมาณการส่งออกของต้มูกมีจำนวน 117 - 143 ล้านทอน คิดเป็นมูลค่า 14.6 - 22.1
 ล้านบาท ปริมาณการส่งออกของไม้สักมีจำนวน 83 - 92 ล้านทอน คิดเป็นมูลค่า
 7.60 - 9.20 ล้านบาท และปริมาณการส่งออกของยางมีจำนวน 25 - 121 ล้านทอน
 คิดเป็นมูลค่า 1.3 - 5.6 ล้านบาท⁴

¹รายละเอียดดู G.W. Skinner, Chinese Society in Thailand :
 An Analytical History. (Ithaca : Cornell University Press, 1957).

²นิตยา มาทิงหงส์ (แปล), "เสถียรภาพการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและ
 การกระจายรายได้ในประเทศไทย" อ้างแล้ว, หน้า 87.

³J.C. Ingram, op.cit., p. 94.

⁴Ibid., p. 95 - 6.

สาเหตุที่ทำให้การผลิตดิบและยางเพิ่มมากขึ้นคือ ราคาในตลาดโลกสูงขึ้น และความต้องการจากต่างประเทศก็เพิ่มขึ้นด้วย ผลผลิตของสินค้าทั้ง สองชนิดถูกส่ง เป็นสินค้าออกเกือบทั้งหมดเนื่องจากความต้องการใช้ภายในประเทศมีน้อย ในระยะก่อน สงครามโลกครั้งที่สอง มีการส่งดิบและยางไปจำหน่ายยังมลายูเกือบทั้งหมด ส่วนการ ผลิตไม้สักนั้นผลิตขึ้นใช้ภายในประเทศด้วย เช่น ใช้ในการก่อสร้างบ้านเรือน เครื่อง เรือและการต่อเรือ เป็นต้น ภาคที่มีการผลิตดิบและยาง ได้แก่ ภาคใต้ การทำไม้สัก อยู่ในภาคเหนือ¹ ขั้นตอนในการผลิตและการค้าอยู่ในมือของชาวต่างประเทศ กล่าว คือในการผลิตดิบนั้นทุนมาจากชาวต่างประเทศ ได้แก่ ชาวยุโรปและชาวจีน แรงงาน มาจากชาวจีน การผลิตไม้สักอยู่ในมือของบริษัทยุโรป และชาวจีนและใช้แรงงานชาวจีน แต่บริษัทยุโรปเป็นผู้ส่งออก ส่วนยางนั้นผู้ปลูกยางได้แก่ชาวจีนและชาวไทย แต่การค้า อยู่ในมือของชาวจีน กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การมีส่วนร่วมของคนไทยในอุตสาหกรรม เหล่านี้มีจำกัดอยู่แต่เฉพาะการปลูกยาง และการใช้แรงงานในการทำป่าไม้²

การผลิตค้าอุตสาหกรรมหรือการผลิตขั้นที่สอง (secondary production) ซึ่งแต่เดิมมีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมครัวเรือนผลิตเพื่อสนองความต้องการ ของครัวเรือน หรือท้องถิ่นภายในประเทศ เช่น การทอผ้า การทำน้ำตาล เป็นต้น ได้สลายตัวไป เพราะระบบการค้าแบบเสรีภายใต้สนธิสัญญากับต่างประเทศอันเริ่มต้น จากสนธิสัญญาเบาริงเปิดโอกาสให้สินค้าอุตสาหกรรมหรือหัตถกรรมจากต่างประเทศซึ่ง ผลิตจากโรงงานเข้ามาแข่งขัน เช่น การทอผ้า ผู้บริโภคหันมานิยมสินค้าจากต่างประเทศ เพราะราคาถูกกว่า คุณภาพบางประการดีกว่าของที่ผลิตภายในประเทศ ประกอบกับคน หันมาใช้แรงงานเพื่อผลิตสินค้าขั้นปฐมเพื่อส่งออกมากขึ้น มีเงินที่จะซื้อสินค้าเหล่านั้นจาก

¹Ibid., p. 98.

²Ibid., p. 111.

ต่างประเทศแทนที่จะผลิตขึ้นใช้เอง อุตสาหกรรมในครัวเรือนที่เหลือยู่จึงมีจำกัดมากคงทำเฉพาะที่สินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศไม่สามารถเข้าไปแข่งขัน เพราะการขนส่งคมนาคมไม่สะดวก หรืออยู่ในระยะที่อิทธิพลของการค้าระหว่างประเทศยังไม่ถึง นอกจากนั้น อุตสาหกรรมที่สำคัญอันมีอยู่บ้างภายในประเทศก็เป็นอุตสาหกรรมแปรสภาพสินค้าเกษตร เช่น โรงสีข้าว โรงเลื่อย และอุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น กระจก เครื่องปั้นดินเผา การต่อเรือ เป็นต้น ก็ตกอยู่ในมือของชาวต่างประเทศ เพราะคนไทยไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตามไม่นิยมประกอบธุรกิจการค้าอุตสาหกรรม ปรากฏโดยทั่วไปว่าคนไทยมีอาชีพเป็นชาวไร่ชาวนาเป็นส่วนใหญ่ กล่าวโดยสรุปผลในด้านการผลิตที่เกิดขึ้นจากการแบ่งงานกันทำตามถนัดและการค้าระหว่างประเทศ (international specialization and trade) ภายใต้อิทธิพลของสนธิสัญญาเบาริงก็คือการทำลายโครงสร้างในการผลิตที่มีอยู่เดิม นั่นคือการทำลายการเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงตนเองและกิจกรรมด้านหัตถกรรมหรืออุตสาหกรรมครัวเรือนที่เคยมีอยู่ ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะที่พึ่งการผลิตสินค้าชั้นปฐมเพื่อส่งออกเพียงไม่กี่ชนิดและต้องพึ่งการค้าต่างประเทศ เพื่อซื้อสินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ

ในด้านการค้า สนธิสัญญากับต่างประเทศยังผลให้รัฐบาลไทยสูญเสียอิสระทางการคลัง (fiscal autonomy) เนื่องจากข้อกำหนดในการเก็บอากรขาเข้าได้เพียงร้อยละ 3 ข้อจำกัดนี้ทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้อันถึงได้ไปอย่างสำคัญซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กระบวนการพัฒนาประเทศต้องช้ากว่าที่ควร เพราะในระยะแรกเริ่มของการพัฒนาประเทศภาษีศุลกากรนับเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลที่จะนำไปใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ และเป็นภาษีที่จัดเก็บได้ง่ายเมื่อเปรียบเทียบกับภาษีทางตรงเช่นภาษีรายได้¹

¹ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ), "บทนำ : ปรัชญาประวัติศาสตร์กับการศึกษาวิวัฒนาการของสังคม" อ่างแก้ว, หน้า 279.

ในด้านการเงิน จากผลของการเปลี่ยนแปลงที่กล่าวมาแล้วทำให้ระบบการเงินของไทยก้าวหน้าและเป็นระบบการเงินสมัยใหม่ แต่ยังคงองค์กรที่สำคัญนอกเหนือจากกระทรวงพระคลังฯ ที่จะจัดการหรือดำเนินงานด้านการเงินของประเทศทั้งหมด สภาพที่เป็นอยู่ยังขาดระบบการธนาคารที่จะสามารถจัดการด้านการเงิน ไม่มีธนาคารกลางจัดการเกี่ยวกับการเงินและการสินเชื่อของประเทศ ธนาคารที่มีอยู่ก็เป็นธนาคารพาณิชย์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ธนาคารพาณิชย์ของไทยมีเพียงธนาคารเดียว คือ บริษัทแบงก์สยามกัมมาจลทุนจำกัด¹ สถาบันที่มีอยู่ในรูปของสหกรณ์ซึ่งเริ่มมีขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวใน พ.ศ. 2459 เป็นสหกรณ์ประเภททอผ้า ได้แก่ สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้² มีสมาชิกเมื่อแรกตั้งจำนวน 16 คน และกู้เงินจากธนาคารสยามกัมมาจลมาเป็นทุนดำเนินงาน จำนวน 3,000 บาท โดยเสียดอกเบี้ยให้ธนาคารร้อยละ 6 ต่อปี ส่วนสหกรณ์คัดดอกเบี้ยยจากสมาชิกในอัตราร้อยละ 12 ต่อปี และกำหนดให้สมาชิกส่งคืนเงินต้นในปีแรก จำนวน 1,300 บาท แต่เมื่อครบกำหนดสมาชิกส่งคืนเงินกู้ได้จริง 1,500 บาท ทั้งส่งดอกเบี้ยครบทุกราย แสดงให้เห็นว่าการนำระบบธุรกิจแบบสหกรณ์เข้ามาแก้ไขความเดือดร้อนของชาวนาได้ผลปรากฏว่าในระยะ 13 เดือนแรกของการดำเนินงานสมาชิกทั้ง 16 คนสามารถไถ่ถอนหนี้สินได้แล้วถึงร้อยละ 50 กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์จึงขยายกิจการสหกรณ์ไปยังจังหวัดอื่น ๆ โดยในระยะแรกได้ขยายไปที่จังหวัดลพบุรี ต่อมาได้ขยายไปที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และกลับไปที่ยะลาอีก เมื่อสิ้น พ.ศ. 2463 มีสหกรณ์ 60 สมาคม สมาชิก 1,190 คน และกู้เงินจากธนาคาร

¹ดูภาคผนวก อ้างแล้ว

²สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้เป็นสหกรณ์สมาคมแรกตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 26

สยามก็มาจดมาทำทุนรวมทั้งสิ้น จำนวน 303,668.77 บาท เจลี่ยสหกรณ์ หนึ่ง ๆ มีสมาชิกประมาณ 20 คน เงินทุนกู้ยืมจากธนาคารสยามก็มาจดเจลี่ยสหกรณ์ละ 5,061 บาท และมีเงินให้สมาชิกไปทำทุนเจลี่ยรายละ 255 บาท¹ การจัดตั้งสหกรณ์ในระยะแรกดำเนินไปอย่างช้า ๆ และระมัดระวัง หลักสำคัญของงานสหกรณ์คือ ทำให้ชุมชนที่ห่างไกลและโดดเดี่ยวมีความรับผิดชอบร่วมกันและเปิดบริการให้สินค้าแก่สมาชิก โดยคิดอัตราดอกเบี้ยปานกลาง จุดประสงค์ใหญ่ของการสหกรณ์คือเพื่อการใช้หนี้ การซื้อที่ดินและอุปกรณ์การเกษตร ข้อกำหนดในการ เป็นสมาชิกคือต้องอาศัยอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน ต้องรู้จักกันดี เป็นคนมีชื่อเสียงและไม่ชอบการวิวาท นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องมีสมาชิกบางคนที่รู้จักหนังสือเพื่อเป็นกรรมการและดูแลการบัญชีของสหกรณ์ การสหกรณ์ได้ตั้ง ขึ้นในเขตที่มีประชากรยากจน เช่น พินนุโลก และที่ซึ่งมีประชากรหนาแน่น และทำการเพาะปลูกข้าวเพื่อเป็นการค้า เช่น ลพบุรี ในปลาย พ.ศ. 2468 มีสหกรณ์ 77 สหกรณ์ มีสมาชิก 1,414 คน และมีเงินทุนที่กู้ยืมมาจากธนาคารสยามก็มาจด 261,165.97 บาท² จะเห็นได้ว่าการสหกรณ์เจริญรุดมาก คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2459-2468 มีจำนวนสหกรณ์และทุนน้อยมาก การที่สหกรณ์ทำทุนได้เพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้า นั้น เนื่องจากสาเหตุประการแรกคือ การจัดตั้งสหกรณ์ในระยะแรกเริ่มเป็นแต่เพียงขั้นทดลอง ประการที่สอง มีเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนน้อยที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินงาน ประการที่สาม ยังไม่มีเงินทุนที่สมควรอย่างเพียงพอ และประการสุดท้ายยังไม่มียกกฎหมาย

¹ ประดิษฐ์ มัชฌิมา, บทบาทของการเกษตรและสหกรณ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนบทไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยแบบเรียน, 2518), หน้า 25.

² Thailand, Ministry of Commerce and Communications, Siam : Nature and Industry (Bangkok : Bangkok Times Press, 1930), Chapter XVI.

สำหรับคุ้มครองการสหกรณ์โดยเหมาะสมและสมบูรณ์¹ ดังนั้นจากสภาพที่เป็นอยู่ทำให้กล่าวได้ว่าระบบเศรษฐกิจไทยยังขาดตลาดจัดการด้านการเงินหรือ "ตลาดการเงิน" (financial markets) อันประกอบด้วย "ตลาดเงิน" (money markets)

และ "ตลาดทุน" (capital markets) ไม่มีสถาบันการเงิน (นอกจากธนาคารพาณิชย์และสหกรณ์ซึ่งยังไม่แพร่หลาย) ที่จะให้ความสะดวกในด้านการจัดหาและการใช้เงินเพื่อธุรกิจที่จำเป็นในการพัฒนาและทำให้เกิดการหมุนเวียนของเงินเป็นไปโดยสะดวก

ในด้านการค้านั้น การค้าที่สำคัญคือการค้ากับต่างประเทศ ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น การค้าภายในประเทศมีอยู่โดยทั่วไป การค้าส่วนใหญ่ทั้ง การค้ากับต่างประเทศและการค้าภายในประเทศอยู่ในมือของชาวต่างประเทศ คือชาวจีนและชาวยุโรป โดยเฉพาะการค้าข้าวซึ่งเป็นสินค้าที่สำคัญนั้น พ่อค้าชาวจีนเป็นผู้กระทำเกือบทั้งหมด ตั้งแต่การรับซื้อข้าวจากชาวนาไปยังโรงสี ตลอดจนดำเนินการส่งออกเพื่อจำหน่ายยังท้องตลาด ชาวไทยมีส่วนทำการค้าขายเล็ก ๆ น้อย เช่น สตรีหรือแม่บ้านนำสิ่งของที่ครัวเรือนผลิตได้ไปขายที่ตลาดในเวลาเช้าและซื้อสินค้าอื่น ๆ ที่ไม่ได้ผลิตเองเป็นต้น และลักษณะการค้าที่กล่าวมานี้ยังคงมีอยู่ต่อมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

สภาพเศรษฐกิจที่มีอยู่ในระยะก่อนหน้าที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์เป็นผลอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ระบบเศรษฐกิจซึ่งเป็นแบบแลกเปลี่ยนโดยตรงและพึ่งตนเองได้ค่อย ๆ เปลี่ยนเป็นแบบการค้าและใช้เงินในการแลกเปลี่ยนมากขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงนี้มิได้เกิดขึ้นทั่วทุกภาคและมีได้เกิดในระดั้มเดียวกัน พื้นที่ที่ได้รับผลจากการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจมากที่สุดคือภาคกลางและส่วนอื่น ๆ ที่มีการคมนาคมสะดวก

¹ เทพ ไสยานนท์, ประเทศไทยกับการสหกรณ์ (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยแบบเรียน 2516), หน้า 14