

บทบาททางเศรษฐกิจของรัฐในระบอบใหม่กับแนวความคิดชาตินิยมไทย

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 นอกจากจะเป็นการเปลี่ยนระบอบการปกครองจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นจุดเริ่มของการสถาปนารัฐประชาชาติที่มีพัฒนาการจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยนักวิชาการได้กล่าวถึงองค์ประกอบของรัฐประชาชาติว่า มีแบบแผนที่เป็นอุดมคติ แต่ก็เป็นสิ่งซึ่งสามารถคิดคำนึงถึงได้ โดยจะต้องมีลักษณะ 4 ประการ คือ ประชากร, ดินแดนที่แน่นอน, รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย การพิจารณาถึงจุดเริ่มของรัฐประชาชาติว่าเริ่มขึ้นตั้งแต่เมื่อใดนั้น จึงพิจารณาจากการเกิดองค์ประกอบทั้ง 4 ข้างต้น ดังนั้นงานศึกษาบางชิ้นจึงพิจารณาว่า รัฐประชาชาติมีจุดเริ่มมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5<sup>2</sup> การพิจารณาจุดเริ่มของรัฐประชาชาตินี้ไม่ได้เป็นเส้นแบ่งขาวดำที่ชัดเจนว่าเกิดขึ้นในพ.ศ.ใด สมเกียรติ วันทะนะ ได้ให้คำอธิบายถึงเรื่องนี้ว่ามีลักษณะของพัฒนาการ โดยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นบริเวณของน้ำกร่อย และก่อนหน้านี้เป็นน้ำจืด และหลังพ.ศ. 2475 ก็เป็นน้ำเค็ม อรรถาธิบายดังกล่าวเป็นการให้ภาพสรุปว่า การเริ่มขึ้นของรัฐประชาชาตินั้นไม่สามารถที่จะกำหนดลงไปว่า จะเกิดขึ้นได้ในระยะเวลาปีสองปี แต่การเกิดรัฐประชาชาตินั้นได้เริ่มพัฒนามาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นจุดเริ่มที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการสร้าง "รัฐแบบใหม่" ขึ้นมาแน่นอนว่า องค์ประกอบรัฐแบบใหม่นั้นจะต้องสัมพันธ์กับองค์ประกอบของลักษณะ 4 ประการของรัฐประชาชาติ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> สมเกียรติ วันทะนะ, "เมืองไทยยุคใหม่ : สัมพันธภาพระหว่างรัฐกับประวัติศาสตร์สำนึก" ในสมบัติ จันทรวงศ์ และชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ), อยู่เมืองไทย (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 72-73.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 74. และ เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา, 2529), หน้า 81.



## รัฐธรรมนูญกับอุดมการณ์ในระบอบใหม่

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของรัฐประชาชาตินั้น ประชากร, ดินแดนและรัฐบาลเป็นสิ่งที่สามารถเห็นได้ชัดเจน จะมีก็แต่อำนาจอธิปไตยที่จะต้องให้คำอธิบาย ทั้งนี้เพราะเป็นส่วนสำคัญในการเข้าใจการเมืองในระบอบใหม่ที่จะกล่าวถึงต่อไป

อำนาจอธิปไตย คือ "อำนาจสูงสุดของรัฐซึ่งใช้จัดการเกี่ยวกับเรื่องการเมืองภายในได้ในทุกพื้นที่ของรัฐ และใช้จัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศได้อย่างเป็นอิสระนั้น เรียกว่าอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ในยุคของรัฐประชาชาติอำนาจอธิปไตยในทางอุดมคติเป็นของปวงประชากรของรัฐร่วมกัน มิใช่เป็นของสถาบันอันใดทั้งสิ้น"<sup>3</sup>

จากความหมายของอำนาจอธิปไตยดังกล่าวจะเห็นว่า คณะราษฎรได้พยายามที่จะให้ความรู้เรื่องอำนาจอธิปไตยแก่ราษฎร โดยเริ่มจากการสถาปนาอำนาจสูงสุดให้เป็นของราษฎร โดยการปฏิเสธอำนาจสูงสุดในระบอบเก่า ดังประกาศของคณะราษฎร ฉบับที่ 1 ว่า "ราษฎรทั้งหลายพึงรู้เถิดว่าประเทศเรานี้เป็นของราษฎร มิใช่ของกษัตริย์ตามที่เขาลอกหลวง"<sup>4</sup> การย้ายถึงการสถาปนาอำนาจสูงสุดของคณะราษฎร ปรากฏต่อมาในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 1 "อำนาจสูงสุดของประเทศนี้เป็นของราษฎรทั้งหลาย"<sup>5</sup> และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ก็ปรากฏบทบัญญัติในมาตรา 2 ว่า "อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"<sup>6</sup>

<sup>3</sup> สมเกียรติ วันทะนะ, "เมืองไทยยุคใหม่ : สัมพันธภาพระหว่างรัฐกับประวัติศาสตร์สำนึก", หน้า 73.

<sup>4</sup> "ประกาศของคณะราษฎร ฉบับที่ 1" ในช้อยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูตร (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477) (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 168.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.



การสถาปนาอำนาจสูงสุดโดยการยินยอมในรัฐธรรมนูญเช่นนี้ เป็นการพยายามสร้างระบบกฎหมายให้อยู่เหนือองค์พระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญอย่างมากในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังสะท้อนให้เห็นในคำกราบบังคมทูลที่คณะราษฎรมิตรราชกาลที่ 7 ว่า "คณะราษฎรไม่ประสงค์จะแย่งชิงราชสมบัติแต่อย่างใด ความประสงค์อันยิ่งใหญ่ก็เพื่อจะให้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน"<sup>7</sup> ดังนั้นสิ่งสำคัญที่สุดในการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็คือ การที่จะให้มีรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม เมื่อ 10 ธันวาคม 2475 จะปรากฏให้เห็นถึงความคิดที่จะรักษารัฐธรรมนูญให้มีความมั่นคงอยู่กับสยาม ดังในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม กล่าวว่

ขอให้พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการทั้งทหารพลเรือน ทวยอาณานิคมประชาราษฎรจงมีความสมัครสมานเป็นเอกฉันท์ในอัน จะรักษาปฏิบัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามนี้ ให้ยืนยงอยู่คู่กับสยามรัฐราชสีมาตราบเท่ากาลปาวสาน...<sup>8</sup>

แนวความคิดที่จะให้รัฐธรรมนูญอยู่กับชาติ บ้านเมืองนี้ ปรากฏอย่างสม่ำเสมอ เช่น ปาฐกถาของหลวงประดิษฐมนูธรรม ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่แสดงทางวิทยุกระจายเสียง ความว่า

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.



ข้าพเจ้าจำต้องขอร้องต่อท่านผู้ฟังประจักษ์ที่ขอร้องมาแล้วในปีก่อน คือขอวิงวอน  
ให้พวกเราชาวไทย จงมีใจรัก มีใจนิยมรัฐธรรมนูญด้วยความสุจริต ต่างคนต่างช่วย  
แก้ไข ช่วยกันคิดช่วยกันสร้าง ปราศจากการทำลายล้างต่อกัน เมื่อเป็นได้ดั่งนั้น  
รัฐธรรมนูญของเราจะถาวร ลอยเด่นอยู่เสมอ ข้าพเจ้าไม่ได้ขอร้องให้ท่านนิยมรัฐบาล  
หรือนิยมใครเป็นส่วนตัว แต่ขอร้องให้ท่านเห็นแก่ชาติ บ้านเมือง เห็นแก่ประชาชนทั่วไป  
ขอให้พวกเราชาวไทย จงช่วยกันรักษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ให้สถิตย์  
สถาพรอยู่ชั่วกัลปาวสานเทอญ <sup>๓</sup>

นอกจากนี้ยังปรากฏเหตุการณ์ที่เป็นตัวอย่าง อันแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของ  
รัฐธรรมนูญ เช่นการออกพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญ.ศ. 2476 เพื่อปกป้องรักษารัฐธรรมนูญ  
และการทำรัฐประหาร 20 มิถุนายน 2476 โดยคณะนายทหาร ซึ่งให้เหตุผลว่าเพื่อปกป้องรักษา  
รัฐธรรมนูญ <sup>๑๐</sup>

การที่รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลในระยะบอบใหม่พยายามที่จะ  
เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญว่า รัฐธรรมนูญคืออะไร มีความสำคัญอย่างไร โดยผ่านกลไก  
สำคัญของรัฐคือ ข้าราชการตลอดถึงให้กระทรวงธรรมการออกคำสั่งแก่โรงเรียนทุกแห่ง ให้ส่ง  
นักเรียนทุกชั้นท่องจำบทรัฐธรรมนูญตั้งแต่ต้นจนจบ และให้ครูอธิบายให้นักเรียนเข้าใจ และข้อ  
สำคัญที่สุดคือ ให้ครูสอนชี้แจงให้นักเรียนแลเห็นประโยชน์และความสำคัญ และบังเกิดความเคารพ  
เลื่อมใสรักใคร่นับถือรัฐธรรมนูญ <sup>๑๑</sup> การให้ความรู้ดังกล่าวนอกจากจะเป็นการช่วยปกป้องรักษา  
รัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการช่วยทำความเข้าใจต่อราษฎรว่า รัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อการ  
ปกครองในระยะบอบใหม่ด้วย

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๓</sup> หจช.มท. 2.2.10/2 เรื่องปาฐกถาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแสดงทาง  
วิทยุกระจายเสียง เมื่อ 27 มิถุนายน 2478

<sup>๑๐</sup> อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, "รัฐประหาร 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476" (วิทยานิพนธ์  
ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534)

<sup>๑๑</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/2476 (สามัญ) วันที่ 20 กรกฎาคม



คณะราษฎรได้พยายามที่จะให้รัฐธรรมนูญมีความหมายยิ่งขึ้นด้วยการประกาศอุดมการณ์ซึ่งถือเป็นนโยบายของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ซึ่งในเวลาไม่นานทั้งรัฐธรรมนูญและนโยบายการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้ถูกผสมผสานให้เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันตามการปกครองระบอบใหม่ นโยบายของคณะราษฎร ที่ได้ประกาศไว้ควบคู่กับการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ คือ หลัก 6 ประการ ดังนี้

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง การศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
2. จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มากที่สุด
3. ต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอคอย
4. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน (ไม่ใช่พวกเจ้ามีสิทธิยิ่งกว่าราษฎร เช่นที่เป็นอยู่)
5. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น
6. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร<sup>12</sup>

คณะราษฎรเองได้พยายามทำให้หลัก 6 ประการเป็นนโยบายของระบอบใหม่ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการปกครอง โดยบรรจุหลัก 6 ประการไว้ คำปฏิญาณของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับแต่งตั้งว่า "ข้าพเจ้า (ออกนามผู้ปฏิญาณ) ขอให้คำปฏิญาณว่าจะซื่อสัตย์ต่อคณะราษฎร และจะช่วยรักษาหลัก 6 ประการของราษฎรไว้ให้มั่นคง"<sup>13</sup>

น่าสังเกตว่าคำปฏิญาณดังกล่าวได้กล่าวถึงหลัก 6 ประการว่าเป็นของราษฎร ซึ่งนั่นหมายถึงคณะราษฎรต้องการสถาปนาหลัก 6 ประการ เป็นอุดมการณ์คู่กับการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญ คณะรัฐบาลในระบอบใหม่จะต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลัก 6 ประการ

<sup>12</sup> "ประกาศของคณะราษฎรฉบับที่ 1" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477), หน้า 169.

<sup>13</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2475 วันที่ 28 มิถุนายน 2475.



นี้ จากคำแถลงนโยบายรัฐบาลคณะต่างๆหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจะพบว่า หลัก 6 ประการของคณะราษฎรเป็นนโยบายของรัฐบาลคณะต่างๆต่อกันมาอีกนาน\* แสดงให้เห็นถึงพลังของหลัก 6 ประการที่สถาปนาขึ้นมาพร้อมกับการปกครองตามระบอบใหม่ว่า สามารถสร้างความคาดหวังให้แก่สังคม และรัฐบาลในระบอบใหม่อีกพยายามที่จะทำให้หลัก 6 ประการเป็นอุดมการณ์ที่ควบคู่กับการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ โดยการพยายามที่จะอธิบายว่าการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญจะนำความสุขความเจริญมาสู่ราษฎรตามหลัก 6 ประการ ดังการแถลงถึงผลงานรัฐบาลโดยหลวงประดิษฐมนูธรรม เมื่อ 27 มิถุนายน 2478 มีใจความว่าได้ดำเนินตามหลัก 6 ประการ การดำเนินงานนี้เป็น "ผลแห่งรัฐธรรมนูญในรอบขวบปีหนึ่ง มีดังได้กล่าวมาแล้วโดยสังเขป" หรือในฉบับร่างของปาฐกถาในวาระเดียวกันนี้ยิ่งชัดเจนมากขึ้น ดังที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ของรัฐธรรมนูญกับจุดหมายปลายทาง(หมายถึงหลัก 6 ประการ : ผู้เขียน) ว่า

...วิถีแห่งรัฐธรรมนูญจะราบรื่น และเราจะพากันไปสู่ความสุขความเจริญอันเป็นจุดหมายปลายทางของเราเป็นแน่แท้...ความถาวรแห่งรัฐธรรมนูญเป็นการฝังหลักความสุขความเจริญของประชาชนให้มั่นคง แต่ความดับสูญแห่งรัฐธรรมนูญเป็นอวสานแห่งประเทศชาติ <sup>14</sup>

การพยายามที่จะแสดงให้เห็นว่าการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญจะนำมาซึ่งความสุขความสมบูรณ์ของประชาชนนี้จะปรากฏให้เห็นอยู่เสมอไม่เฉพาะแต่การกล่าวของคณะรัฐบาลเท่านั้น ยิ่งปรากฏแนวคิดเดียวกันนี้ทางหนังสือพิมพ์ด้วย เช่น

## ศูนย์วิทยุทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* หลัก 6 ประการนี้ ถูกกำหนดเป็นนโยบายคณะรัฐบาลต่างๆเกือบทุกคณะตั้งแต่คณะรัฐมนตรีคณะ ที่ 1 ที่มีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธานกรรมการราษฎรจนถึงรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี(1 สิงหาคม 2487-17 สิงหาคม 2488) ยกเว้นเพียงคณะเดียวคือคณะรัฐมนตรีคณะที่ 10 ที่พันเอกหลวงพิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี( 7 มีนาคม 2485-24 กรกฎาคม 2487 ) ด้วยประเทศไทยตกอยู่ในสถานการณ์สงคราม

<sup>14</sup> หจข.มท.2.2.10/2 เรื่องปาฐกถาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแสดงทางวิทยุกระจายเสียงเมื่อ 27 มิถุนายน 2478



ข้อความซึ่งเราจะหยิบยกขึ้นมาสากลเป็นความดีความชอบของรัฐบาล คณะรัฐมนตรี  
ก็คือ การปรับปรุงงบประมาณแผ่นดินตั้งรายจ่ายการบำรุงประโยชน์สุขของราษฎรโดยตรง  
...ตามความเห็นของเรา เราเห็นว่ากิจการอันเป็นประโยชน์สุขแก่ราษฎรโดยตรงเหล่านี้  
ถึงแม้ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชก็จักได้รับความบำรุงเหมือน แต่ไม่ได้รับความบำรุงใน  
ปริมาณและสัดส่วนที่ได้รับอยู่ในสมัยรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้เป็นเพราะหลักรัฐธรรมนูญบังคับ  
ไว้ว่าการปกครองจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเหตุผลเพียง  
เท่านี้เราก็เห็นว่า เป็นอันพอเพียงแล้วที่จะรัดรั้งจิตใจชาวเราให้ตระหนักในความ  
เลื่อมใสศรัทธาของราษฎร...<sup>15</sup>

การผสมผสานระบอบการปกครองตามหลักรัฐธรรมนูญกับอุดมการณ์หลัก 6 ประการ  
ของคณะราษฎรนี้ ได้กลายเป็นอุดมการณ์ของการปกครองในระบอบใหม่ที่ทำให้เกิดความคาดหวังว่า  
การปกครองตามระบอบใหม่นี้จะบรรลุถึงเป้าหมาย และแน่นอนว่าในระบบการเมืองแบบเปิดตาม  
ระบอบรัฐธรรมนูญนี้ ความชอบธรรมทางการเมืองย่อมขึ้นอยู่กับผลการบริหารงานตามนโยบาย  
รัฐบาลในระบอบใหม่ต้องพยายามรักษาความชอบธรรมนี้ด้วยการบริหารราชการตามนโยบาย คือ  
หลัก 6 ประการได้ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงหลักต่างๆใน 6 ประการ เช่น หลักเอกราช  
หรือหลักเศรษฐกิจแล้ว จะพบว่าในขณะนั้นยังมีเงื่อนไขสำคัญที่ตกค้างมาจากการปกครองใน  
ระบอบเก่า และเงื่อนไขนี้มีส่วนอย่างสำคัญต่อบทบาทของรัฐในการจัดการทางเศรษฐกิจด้วย  
นั่นคือเรื่องหนังสือสัญญาพระราชไมตรีที่สยามมีต่อนานาประเทศ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>15</sup> "รัฐธรรมนูญจงเจริญ" บทนำ ประชาชาติ (10 ธันวาคม 2479)



## หนังสือสัญญาพระราชไมตรี : ข้อจำกัดในการจัดการทางเศรษฐกิจ

การสถาปนาอำนาจสูงสุดว่าเป็นของราษฎรภายใต้การปกครองในระบอบใหม่ พร้อมทั้งการเสนอถึงความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ ว่าจะเป็นหนทางสู่ความสำเร็จคือหลัก 6 ประการ ซึ่งหมายถึง "จะต้องบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ" และ การที่ชาวต่างประเทศเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจอันเป็นปัญหาที่ตกค้างมาจากการปกครองในระบอบเก่า และด้วยความคิดของผู้ปกครองในระบอบใหม่ที่พิจารณาว่ารัฐควรมีบทบาททางเศรษฐกิจมากกว่าการปกครองในระบอบเก่า ประกอบกับคำกล่าวเปรียบเปรยของหลวงประดิษฐมนูธรรมว่า "การเปลี่ยนแปลงการปกครองคราวนี้ไม่ใช่ Coup d'Etat เป็น Revolution ในทางเศรษฐกิจ"<sup>16</sup> ทำให้การดำเนินการของรัฐบาลในระบอบใหม่ที่จะจัดการทางเศรษฐกิจจะต้องพยายามผลักดันมาตรการต่างๆในการแก้ปัญหาของระบอบเก่า ไม่ว่าจะผ่านทางรัฐบาล หรือผ่านสภานิติบัญญัติก็ตาม โดยเฉพาะรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารได้สร้างความคาดหวังคือหลัก 6 ประการไว้ ทำให้ราษฎรเกิดความคาดหวังและติดตามการปกครองของรัฐบาลในระบอบใหม่ ซึ่งในระบบการเมืองแบบใหม่นี้ รัฐบาลจะมีความชอบธรรมทางการเมืองได้ย่อมขึ้นอยู่กับการบริหารราชการ ดังนั้นรัฐบาลในระบอบใหม่ย่อมจะต้องพยายามดำเนินการจัดการทางเศรษฐกิจตามที่ประกาศไว้เป็นหลัก 6 ประการ

อย่างไรก็ตามรัฐบาลในระบอบรัฐธรรมนูญ ก็ไม่สามารถดำเนินการทุกอย่างได้อย่างอิสระ ทั้งนี้เพราะเงื่อนไขที่ตกค้างมาจากรบอบเก่า นั่นคือ การที่สยามได้ทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีไว้กับนานาประเทศ และเป็นสัญญาที่สยามได้ประกาศไว้ว่าจะ "เปิด" ประเทศในทางเศรษฐกิจ ซึ่งประเทศตะวันตกต่างๆก็ได้อาศัยหนังสือสัญญานี้เป็นข้อผูกมัดสยาม ให้เปิดโอกาสให้ชาวตะวันตก(รวมทั้งคนต่างด้าวอื่นๆเช่นชาวจีน) มีเสรีภาพทางการค้าขายตั้งแต่การทำสัญญาเขาริงเป็นต้นมา เพื่อตักตวงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ พร้อมทั้งได้รับสิทธิในทางศาลถึงแม้ว่าในช่วงปลายสมัยรัชกาลที่ 6 จะได้มีการแก้ไขหนังสือสัญญาพระราชไมตรีระหว่างสยามกับนานาประเทศในช่วง พ.ศ.2463-2468 มีผลทำให้เรื่องของสิทธิสถานนอกอาณาเขตผ่อนคลายเป็น

<sup>16</sup> เตือน บุนนาค, ท่านปรีดีรัฐบุรุษอาวุโสผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก (กรุงเทพฯ: โปธิ์สามต้นการพิมพ์, 2517), หน้า 158.



ไปได้ในระดับหนึ่ง แต่หนังสือสัญญาที่แก้ไขใหม่ก็ยังมีข้อผูกพันให้สยามต้องปฏิบัติตาม ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

### 1. ด้านการศาล

การแก้ไขหนังสือสัญญาพระราชไมตรีในสมัยรัชกาลที่ 6 ทำให้คนในบังคับของประเทศต่างๆ ตกอยู่ภายใต้อำนาจของศาลสยาม โดยกงสุลของประเทศต่างๆ ก็ยังคงมีสิทธิในการถอนคดีกลับไปพิจารณา ในกรณีที่คนในบังคับของชาติตนตกเป็นจำเลยหรืออาจให้มีที่ปรึกษากฎหมายชาวยุโรปเข้าร่วมพิจารณาด้วย\* สิทธิดังกล่าวจะยังคงมีอยู่ได้อีก 5 ปีหลังจากที่สยามประกาศใช้ประมวลกฎหมายครอบครัวแล้ว เงื่อนไขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเอกราชทางด้านการศาลของสยามนั้นยังมีได้กลับคืนมาจนกว่าจะได้จัดทำประมวลกฎหมายครอบครัวเสียก่อน

### 2. ด้านเศรษฐกิจ

ในด้านเศรษฐกิจนั้นการแก้ไขหนังสือสัญญาพระราชไมตรีในสมัยรัชกาลที่ 6 เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐในการจัดการทางเศรษฐกิจอยู่นอสมควรร ซึ่งตามหนังสือสัญญานั้นยังมี 2 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเศรษฐกิจ คือ

2.1 ภาษีอากร การแก้ไขหนังสือสัญญาในสมัยรัชกาลที่ 6 ถึงแม้ว่าจะกำหนดให้สยามมีสิทธิในการกำหนดนิกัตอัตราภาษีอากรได้โดยเสรี แต่ก็มีข้อยกเว้นสำหรับสินค้าเข้าบางประเภท เช่น ฝ้าย ด้ายดิบ ฝ้าย ตลอดจนเหล็กและเครื่องจักรที่กำหนดให้สยามมีสิทธิเก็บภาษีได้เพียงร้อยละ 5 เท่านั้นหรือสินค้าบางอย่างที่ทำขึ้นในประเทศคู่สัญญาพระราชไมตรี อันเป็นสินค้านำเข้ามาขายในสยาม ก็จะถูกกำหนดให้สยามมีสิทธิเก็บภาษีนำเข้าไว้ในอัตราที่ต่ำมาก

2.2 การผูกขาดทางเศรษฐกิจ หนังสือสัญญาพระราชไมตรีได้ระบุถึงหลักการในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของสยาม ที่จะต้องให้ประเทศคู่สัญญาได้รับสิทธิต่างๆ อย่างเท่าเทียมว่า

\* การถอนคดีไปพิจารณาเองนั้น พนักงานทูตหรือกงสุลจะพิจารณาให้เสร็จสิ้นไปตามกฎหมายของชาตินั้นๆ เว้นแต่ว่าคดีความดังกล่าวจะมีข้อบังคับไว้ในประมวลกฎหมายหรือกฎหมายทั้งหลายของสยาม ซึ่งได้ประกาศและใช้แล้วตามระเบียบ ก็จะพิจารณาให้เป็นไปตามกฎหมายของสยาม



...สิทธิ และเอกสิทธิ และเสรีภาพ และประโยชน์ที่โปรดให้ และความยกเว้นต่างๆ ในการค้าขาย และการเดินเรือเหมือนกันกับที่คนในบังคับของภาคฝ่ายนั้นได้รับอยู่บัดนี้หรือ จะได้รับต่อไปข้างหน้า <sup>17</sup>

หลักการดังกล่าวจะปรากฏทั่วไปและสิทธิดังกล่าวจะรวมถึงกรณีที่ว่า หากสยามให้สิทธิใดๆแก่ประเทศอื่นใดก็ดี ประเทศอื่นก็สามารถที่จะเรียกร้องเพื่อขอรับสิทธินั้นๆได้เช่นกัน นั่นย่อมหมายถึง การผูกขาดที่จะเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่กิจการใดๆจะเกิดขึ้นมิได้ เพราะนโยบายเศรษฐกิจของสยามจะต้องพยายามทำให้ทุกกลุ่มมีสิทธิที่เท่าเทียมกัน ซึ่งหากสยามดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจนก่อให้เกิดการผูกขาดขึ้น สยามก็มีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติต่อประเทศคู่สัญญาต่างๆกันไป เช่น กรณีของอังกฤษจะต้องจ่ายค่าทดแทนแก่คนในบังคับและบริษัทหุ้นส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการที่จะมีการผูกขาด หรือกรณีของฝรั่งเศสนั้นสยามจะต้องได้รับความยินยอมจากอัครราชทูตฝรั่งเศสเสียก่อน ซึ่งเงื่อนไขเช่นนี้จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามสัญญาแต่ละประเทศที่ทำไว้กับสยาม

จากข้อผูกพันดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า รัฐบาลในระบอบใหม่ของสยามยังไม่มี "เอกราช" ในการจัดการกิจการภายในได้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นเอกราชทางการศาล หรือเอกราชทางเศรษฐกิจ ในขณะที่หลัก 6 ประการอันเป็นเป้าหมายของการปกครองในระบอบใหม่ต้องการรักษา "หลักเอกราช" ทำให้รัฐบาลในระบอบใหม่จะต้องดำเนินการตามหลัก 6 ประการให้สำเร็จการที่จะจัดการกิจการภายในประเทศได้อย่างอิสระและเต็มที่ จึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกหนังสือสัญญาพระราชไมตรีที่ทำไว้กับนานาประเทศเสียก่อน การจะแก้ไขยกเลิกหนังสือสัญญาพระราชไมตรีนั้นมี 2 วิธี คือ

1. หมดอายุการบังคับของหนังสือสัญญา (ฉบับพ.ศ.2468) คือ 10 ปีนับแต่วันแลกเปลี่ยนสัตยาบัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>17</sup> ข้อหนังสือสัญญาพระราชไมตรีระหว่างสยามกับกรุงอังกฤษ ลงนามกัน ณ กรุงลอนดอน วันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ.2468 แลกเปลี่ยนสัตยาบัน 30 มีนาคม พ.ศ.2468



2. ทำการปฏิรูประบบกฎหมายของสยามให้เป็นที่เชื่อถือแก่นานาประเทศตามหลักกฎหมายสากลระหว่างประเทศ ซึ่งจะทำให้เงื่อนไขสิทธิในการถอนคดีของกงสุลนานาประเทศสิ้นสุดลงหลังประกาศใช้ประมวลกฎหมายครอบครัว 5 ปี

หลังจากที่สยามได้ทำหนังสือสัญญาพระราชไมตรีฉบับแก้ไข (พ.ศ. 2468) แล้วก็ได้เริ่มการจัดทำประมวลกฎหมายโดยทันทีในปลายสมัยรัชกาลที่ 6 เพราะคิดว่าจะสามารถจัดทำและประกาศใช้ได้รวดเร็วก่อนที่จะหมดอายุการบังคับของหนังสือสัญญา แต่การจัดทำประมวลกฎหมายก็ล่าช้ามาจนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เรื่องการจัดทำประมวลกฎหมายให้ครอบครัว และการดำเนินการเจรจาขอแก้ไขหนังสือสัญญาพระราชไมตรีให้มีความเสมอภาค ก็ได้มีการบรรจุไว้ในนโยบายของรัฐบาลคณะต่างๆ คณะจนถึง พ.ศ. 2481 ดังนั้นในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475-2481 ที่การขอทำหนังสือสัญญาเสมอภาคยังไม่แล้วเสร็จ แม้ว่าคณะราษฎรจะกำหนดในหลัก 6 ประการว่า จะให้มีเอกราชทางเศรษฐกิจ แต่รัฐบาลต่างๆ ในช่วงเวลาดังกล่าวก็ติดขัดในเรื่องหนังสือสัญญาพระราชไมตรี ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดนโยบายและบทบาทของรัฐทางเศรษฐกิจเมื่อก้าวถึงต่อไปข้างหน้า ทำให้รัฐยังต้องคำนึงถึงหนังสือสัญญาพระราชไมตรีในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า

### สิทธิของราษฎรไทยในระบอบใหม่

การปกครองในระบอบใหม่อันมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองนั้น มีลักษณะทางการปกครองที่เปิดโอกาสกว้างมากขึ้น การบริหารราชการแผ่นดินไม่จำกัดอยู่เฉพาะพระมหากษัตริย์และกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์เท่านั้น หากแต่ราษฎรสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองได้ ระบบการเมืองที่เปิดกว้างขึ้นนี้ ข้อที่พึงระวังสำหรับคณะราษฎรผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง คือ การให้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้ผู้ปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็เป็นห่วงหรือมองเห็นมาแล้ว เมื่อมีแนวความคิดแบบประชาธิปไตยแพร่หลายเข้าสู่สังคมสยาม และปรากฏมีความคิดที่จะให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยผ่านรัฐสภาหรือการที่มีความพยายามดำเนินการทดลองจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในรูปของเทศบาล เพื่อเป็นการวางพื้นฐานให้มีการเรียนรู้ทางการเมืองแก่ราษฎรในระดับท้องถิ่นเสียก่อน ซึ่งประเด็นหนึ่งที่ชนชั้นนำในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หวั่นเกรง คือการที่คนจีนจะเข้ามามีอิทธิพลทางการเมือง ทั้งนี้เพราะคนจีนเป็นผู้กุมอำนาจในทางเศรษฐกิจก็จะทำให้บุคคลเหล่านี้มามีอิทธิพลในทางการเมืองด้วย



ความหวาดระแวงนี้เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่ในระบอบเก่ามีความพยายามที่จะจัดให้มีการทดลองการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จที่จะให้ราษฎรมีส่วนร่วมทางการเมือง<sup>18</sup> จนกระทั่งเข้าสู่การปกครองในระบอบใหม่ที่รูปแบบทางการเมืองเปิดกว้างขึ้น ความระมัดระวังในการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีมาในระบอบเก่าก็ยังคงมีอยู่ ดังปรากฏชัดเจนในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ที่คณะราษฎรได้ร่างไว้ และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้สถาปนาหลักการของระบอบใหม่ว่าอำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎรทั้งหลายดังกล่าวมาแล้ว โดยให้บุคคลและคณะบุคคลคือ กษัตริย์, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการราษฎรและศาลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎร และ ในหมวด 3 ว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นได้ระบุถึงเงื่อนไขของราษฎรที่จะมีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้ออกเสียงเลือกผู้แทนหมู่บ้านว่า จะมีสิทธิสมัครหรือออกเสียงได้ผู้นั้นจะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย<sup>19</sup> และต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม จึงมีบทบัญญัติที่แสดงออกถึงการยอมรับความแตกต่างของชนเชื้อชาติต่างๆ ของสยามดังในมาตรา 1 ที่กล่าวว่า "สยามประเทศเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ ประชาชนชาวสยามไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาโดยย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอ"<sup>20</sup> ซึ่งเป็นการให้ความอ่อนใจแก่ราษฎรที่มีความแตกต่างออกไปจากราษฎรไทยไม่ว่าทางเชื้อชาติ หรือศาสนา ซึ่งลักษณะเช่นนี้ จะไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พุทธศักราช 2475

<sup>18</sup> ดูรายละเอียดเรื่องนี้ใน สวัสดิ์ เจริญพงศ์, "ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 113, 145-151.

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477), หน้า 174.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.



สำหรับประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ได้พยายามหลบเลี่ยงโดยในมาตรา 17 ที่ระบุไว้กว้างๆ ว่า "คุณสมบัติแห่งผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกทั้งวิธีเลือกตั้ง และจำนวนสมาชิกให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร"<sup>21</sup>

และต่อมาในการเลือกตั้งทางอ้อม พ.ศ.2476 ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง บัญญัติถึงเงื่อนไขสำหรับผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนตำบลว่าจะต้องมีคุณสมบัติต่อไปนี้

1. บุคคลนั้นจะต้องมีสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย แต่

ก) ถ้าหากมีบิดาเป็นคนต่างด้าวโดยไม่คำนึงว่าบิดาและมารดาได้สมรสกันโดยถูกต้องกฎหมายหรือไม่ บุคคลนั้นจะต้องเรียนภาษาไทยจนได้ประกาศนียบัตรชั้นมัธยมปีที่ 3 (ปีที่ 3 ของมัธยมตอนต้น) หรือเคยเป็นทหารจนครบกำหนดเวลาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยทหารเกณฑ์หรือได้เข้ารับราชการสามัญมีตำแหน่งตั้งแต่เสมียนขึ้นไปเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 5 ปี

ข) ถ้าเป็นบุคคลที่โอนสัญชาติเป็นไทย บุคคลนั้นจะต้องมีคุณสมบัติประการหนึ่งประการใดตามข้อ ก) หรือต้องมีถิ่นฐานที่อยู่ในราชอาณาจักรสยามเป็นระยะเวลาที่ต่อเนื่องกันไม่น้อยกว่า 10 ปี นับตั้งแต่วันที่บุคคลนั้นได้โอนสัญชาติ<sup>22</sup>

จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นนี้ เข้มงวดมากกว่าพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวมาก เพราะในพระราชบัญญัติดังกล่าวระบุถึงผู้มีสิทธิว่าเป็นบุคคลที่เป็นสัญชาติไทยเท่านั้น ซึ่งลูกจีนหรือคนที่แปลงสัญชาติเป็นไทยย่อมมีสิทธิที่จะออกเสียงเลือกตั้งได้ แต่ในกฎหมายเลือกตั้ง พ.ศ.2476 เงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในข้อ ก) ทำให้ลูกจีนที่มีสัญชาติไทยแทบจะหมดสิทธิทางการเมืองในรัฐสยามไปเลยทีเดียวถึงแม้ว่าจะมีสัญชาติไทยก็ตาม การกีดกันชาวจีนและลูกจีนไม่ให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวอันมีลักษณะที่อาจกล่าวได้ว่า บุคคลที่เป็นจีนนั้นจะต้องถูกทำให้มีความเป็นไทย ตามความเชื่อของผู้ปกครองโดยผ่านกระบวนการศึกษาของไทย, การเป็นทหาร เหล่านี้เสียก่อน การกีดกันไม่ให้ลูกจีน

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 181.

<sup>22</sup> สกินเนอร์ จี วิลเลียม, สังคมจีนในประเทศไทย : ประวัติศาสตร์เชิงวิเคราะห์ แปลโดย พรรณี ภัทรพลรักษ์และคณะ (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2529), หน้า 245.



ส่วนมากมีสิทธิในการเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง ย่อมมีความหมายในทางการเมืองเศรษฐกิจในระยะต่อมาด้วย โดยเฉพาะผลกระทบอันเกิดจากการออกกฎหมายซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า

### แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐทางเศรษฐกิจในระบบใหม่

จากที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่า ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ปรากฏแนวความคิดที่เสนอให้ "รัฐมีหน้าที่" มากกว่าที่เป็นอยู่ใน โดยเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ได้มีส่วนช่วยกระตุ้นให้เกิดการแสดงออกถึงความคิดเห็นให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ก่อให้เกิดความคาดหวังต่อรัฐบาลในระบบรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นตัวอย่างได้ในการเสนอความคิดเห็นผ่านฎีกาและคำร้อง จากการเจงนัษของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ พบว่าจำนวนฎีกาและคำร้องแสดงความคิดเห็นนั้นมีจำนวนที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง<sup>23</sup> ความแตกต่างดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในการปกครองระบอบใหม่มีแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐ ที่แตกต่างไปจากการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การศึกษาในส่วนนี้พิจารณาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐทางเศรษฐกิจในระบบใหม่ว่า มีลักษณะอย่างไร โดยจะพิจารณาจากบุคคลสำคัญที่แสดงความคิดเห็นอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของแนวความคิดทางเศรษฐกิจที่ปรากฏอยู่ในสังคมขณะนั้น ก่อนที่จะมีการเสนอแนวความคิดทางเศรษฐกิจในระบบการเมืองของรัฐสมันตรี หรือบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในรัฐบาลระบอบใหม่

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>23</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ "ความนึกคิดของราษฎรต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจในทศวรรษที่ 2470" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2528), หน้า 106-111.



## เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี

เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นบุคคลหนึ่งที่เคยวิพากษ์วิจารณ์บทบาทของรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาก่อน และเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วได้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ ถึงแม้ว่าจะเป็นช่วงเวลาสั้นๆในปลายปีพ.ศ. 2476 เขาได้มีส่วนในการเผยแพร่ความคิดทางเศรษฐกิจหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองด้วย โดยได้แสดงปาฐกถาเรื่อง "สยามกับพาณิชย์" ที่สามัคยาจารย์สโมสรสถาน เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2475 ปาฐกถาดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงความคาดหวังที่มีต่อรัฐ ว่าควรที่จะมีบทบาทในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะที่จะทำให้เกิดพ่อค้า ปาฐกถาดังกล่าวเริ่มจากการชี้ให้เห็นถึงการที่พ่อค้าคนกลางที่มีแต่ชาวต่างประเทศ รวมทั้งยังได้เข้ามามีบทบาทในการผลิตสินค้าแข่งขันกับคนไทยมากขึ้น และชี้ให้เห็นว่าปัญหาที่สยามกำลังประสบอยู่ในขณะนั้นก็คือ การขาดพ่อค้าไทย โดยปาฐกถาดังกล่าวได้เสนอทางแก้ปัญหาว่ารัฐบาลอยู่ในฐานะที่พร้อมในการที่จะสร้างบริษัทจำกัดขึ้น โดยเปรียบเทียบว่ารัฐจะเป็นครูที่จับมือศิษย์เขียน ซึ่งจะเป็นการทำให้เกิดพ่อค้าขึ้นเพราะหากจะรอให้บริษัทจำกัดเกิดขึ้นเองก็อาจจะช้าเกินไป และการที่รัฐบาลจะเข้ามาช่วยให้เกิดบริษัทจำกัดขึ้นจะถูวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการผูกขาด (monopoly) โดยรัฐบาลเอาเงินของประชาชนไปใช้แข่งขันตัดกิจการของประชาชน เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีก็ได้ชี้ให้เห็นถึงการผูกขาดของบริษัทเอกชนกับการผูกขาดของรัฐบาลว่ามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การผูกขาดโดยบริษัทเอกชนนั้นก็จะกอบโกยผลประโยชน์ไปเป็นของคนอื่น แต่ถ้าการผูกขาดเป็นของรัฐบาลหรือเทศบาล ก็จะไม่เกิดได้เปรียบเสียเปรียบ เพราะเงินที่ได้ก็จะนำไปใช้ช่วยบำรุงประเทศ, บำรุงเทศบาล และการผูกขาดโดยรัฐบาลนั้นผลประโยชน์ก็จะตกมาถึงราษฎรนั่นเอง ดังนั้นการที่รัฐบาลหรือเทศบาลนำการผูกขาดมาใช้จึงทำให้สิ่งที่น่ารังเกียจกลายเป็นหมตรังเกียจ<sup>24</sup>

นอกจากจะเสนอให้รัฐเข้ามาเป็นผู้ประกอบการตั้งบริษัทขึ้น เพื่อให้เกิดพ่อค้าไทยแล้ว เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรียังได้แสดงให้เห็นถึงทางออกหนึ่งของการขาดผู้ประกอบการ นั่นคือ

<sup>24</sup> อุนสรณ์งานศพนายกรรชิง โชติกเสถียร ต.ช., เราต่างเป็นห่วงอย่างเดียวกัน.



เสนอว่ายังมีกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่มีความสำคัญต่อชาติคือ "พวกลูกจีน" ดังปรากฏได้จากกล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

...เคราะห์ดีที่พวกเราได้ชาวสยามเลือดจีนเป็นทหารเอกของชาติในพาณิชย์การของเรา ถ้ามิฉะนั้นการค้าของสยามจะตกไปอยู่ในมือชาวต่างประเทศหมด ทหารเอกของเราเหล่านี้ได้กู้หน้าเราไว้ในโลกแห่งพาณิชย์ เขาไม่มีเลือดกลักรร้อยเปอร์เช่นเดียวกับไทยแท้ เขาได้เลือดพาณิชย์และได้โครงการหรือนั่งร้านของพาณิชย์ สืบเนื่องจากบรรพบุรุษของเขาโดยตรงบ้าง โดยอ้อมบ้าง ไม่มากก็น้อย เขาแหละเป็นผู้กู้ประเทศในทางเศรษฐกิจสงคราม คือสงครามอิคอนอมิกส์ ซึ่งคับขันยิ่งกว่าสงครามอาวุธเสียอีก...<sup>25</sup>

การเสนอดังกล่าวของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีแสดงให้เห็นว่า การขาดแคลนผู้ประกอบการไทยเป็นปัญหาสำคัญ และรัฐบาลในระยะบอบใหม่จะต้องเข้ามาเป็นผู้จัดการให้เกิดผู้ประกอบการไทยโดยวิธีการเข้าประกอบการเอง ซึ่งจะต่างจากข้อเสนอของเขาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เสนอให้แก้ปัญหาโดยการส่งเสริมการศึกษา

พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค)

พระยาสุรียานุวัตร ได้เสนอแนวคิดวิพากษ์วิจารณ์ระบบเศรษฐกิจของสยามในหนังสือ เศรษฐกิจ-การเมือง หรือ เศรษฐวิทยา เล่ม 3 หนังสือเล่มนี้เป็นตอนต่อจาก 2 เล่มแรกที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ตีพิมพ์ครั้งแรกในพ.ศ. 2477 เนื้อหาของ เศรษฐกิจวิทยา เล่ม 3 นี้ พระยาสุรียานุวัตร เจตนาที่จะยกเอาประวัติศาสตร์ของสยามมาพิจารณาในด้านเศรษฐกิจ เพื่อแสดงให้เห็นว่าในอดีตนั้นสยามมีการค้าขายที่รุ่งเรืองมาก่อน แต่ต้องมาถูกชาวต่างประเทศแย่งการค้าไป เพราะรัฐบาลทอดทิ้งไม่ดูแล การเขียน เศรษฐกิจวิทยา เล่ม 3 ของพระยาสุรียานุวัตร มีเจตนาที่จะวิพากษ์วิจารณ์การปกครองในระยะบอบเก่าอย่างเห็นได้ชัดเจน ดังคำวิจารณ์ที่ว่า

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.



...การปกครองแผ่นดินโดยที่รัฐบาลไม่ทำอะไร ปล่อยให้การทำงาน  
เป็นไปเอง ดำเนินกันไปเอง "Laisserfaire et laisser aller"  
นั้นจึงได้ผลร้ายอย่างที่ได้อีกว่ามานี้ แลเพราะเหตุฉะนี้ การค้าขายทั้งสิ้น  
ของกรุงสยามทางทะเลจึงต้องตกเข้าอยู่ในมือชนชาวต่างประเทศทุกอย่าง...<sup>26</sup>

การวิจารณ์ดังกล่าวของพระยาสุรียานุวัตรนี้จะเห็นได้ว่ามีความกล้าและชัดเจนในการ  
วิพากษ์วิจารณ์มากกว่าการเขียนทรัพย์สินศาสตร์มาก และพร้อมกันนั้นพระยาสุรียานุวัตรยังได้เสนอ  
ถึงวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพราะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองพระยาสุรียานุวัตรได้รับ  
แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา(พ.ศ.2476) และพระยาสุรียานุวัตร  
ก็ได้เสนอถึงวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างที่ได้แสดงให้เห็นว่า รัฐควรจัดการทางเศรษฐกิจในแนว  
ชาตินิยมไทย ซึ่งจะได้อีกต่อไปข้างหน้า เมื่อกล่าวถึงการเสนอแนวคิดหรือโครงการ  
เศรษฐกิจของกลุ่มผู้มิชอบกับการปกครอง

#### มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง และการเสนอแนวความคิดบทบาทรัฐในระบบเศรษฐกิจ

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการศึกษาเศรษฐกิจขึ้นอย่างเป็นระบบ ซึ่ง  
กล่าวได้ว่ามีความต่อเนื่องกับการเสนอให้ "รัฐมีหน้าที่" ในระบอบเก่าอยู่เพราะบุคคลที่มีบทบาท  
สำคัญคือ หลวงประดิษฐมนูธรรม ที่เคยเผยแพร่แนวคิดหน้าที่ของรัฐมาแล้วในการสอนที่โรงเรียน  
กฎหมายในระบอบเก่า เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเขาได้ผลักดันให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัย  
วิชาธรรมศาสตร์และการเมือง การศึกษาวิชาเศรษฐกิจศาสตร์ในมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์  
และการเมืองนั้น ถือได้ว่าเป็นแหล่งที่ใหญ่ที่สุดของการศึกษาวิชาเศรษฐกิจศาสตร์เพราะมีนักศึกษา  
จำนวนมาก ในหลักสูตรระดับปริญญาตรีคือหลักสูตร "ธรรมศาสตร์บัณฑิต" ที่บังคับให้นักศึกษา  
ทุกคนจะต้องศึกษาวิชาเศรษฐกิจศาสตร์ ซึ่งมีวิชาบังคับอยู่ 3 วิชาคือลัทธิเศรษฐกิจ เศรษฐศาสตร์

<sup>26</sup> พระยาสุรียานุวัตร, เศรษฐกิจ-การเมือง หรือ เศรษฐวิวัฒนาการ 3 (พิมพ์ที่ระลึก  
ในงานฌาปนกิจศพ นางกมลทิ วรรณสิน ณ เมรุวัดธาตุทอง วันพุธที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ.2519),  
หน้า 11.



และกฎหมายการคลัง บุคคลากรที่เป็นผู้สอนวิชาเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ ได้รับการศึกษาจาก มหาวิทยาลัยกฎหมายในฝรั่งเศสสมัยนั้น<sup>27</sup> ได้แก่ ดร. เตือน บุนนาค, นายทองเปลว ชลภูมิ, ศาสตราจารย์ออตเจสสัน และดร. ทวี ตะเวทีกุล ความน่าสนใจของการศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์ ในมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง คือแนวคิดเกี่ยวกับลัทธิเศรษฐกิจ

แนวคิดเกี่ยวกับลัทธิเศรษฐกิจ ที่มีการบรรยายในมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองนั้นปรากฏในหนังสือลัทธิเศรษฐกิจ ที่ศาสตราจารย์ออตเจสสัน เป็นผู้แต่งขึ้นและดร. ทวี ตะเวทีกุล เป็นผู้บรรยาย และหนังสือลัทธิเศรษฐกิจนี้ถือว่าเป็นหนังสือตำราเรียนที่ใช้กันแพร่หลาย ในขณะนั้น ซึ่งหนังสือเล่มนี้จะมีแนวความคิดเกี่ยวกับลัทธิเศรษฐกิจต่างๆ แต่ส่วนที่หนังสือดังกล่าว จะเน้นเป็นพิเศษ เป็นส่วนของลัทธิสังคมนิยม สังเกตได้จากสัดส่วนเนื้อหาของหนังสือได้กล่าวถึง ลัทธิสังคมนิยมมากกว่าครึ่งเล่ม แต่นั่นยังไม่ได้แสดงให้เห็นชัดเจนว่าแนวความคิดเกี่ยวกับลัทธิ เศรษฐกิจในขณะนั้นลัทธิใดเป็นลัทธิที่กำลังนิยมแพร่หลาย ส่วนที่แสดงให้เห็นถึงความนิยมเกี่ยวกับ ลัทธิเศรษฐกิจ (อย่างน้อยก็ในฐานะผู้เขียนหรือผู้บรรยาย ซึ่งนั่นแสดงถึงการเลือกบรรยายลัทธิ เศรษฐกิจใดๆ) ก็คือเนื้อหาในส่วนของลัทธิลิวเบอร์ล ซึ่งเป็ลลัทธิที่รัฐจะไม่เข้าแทรกแซงหรือเข้า มาเกี่ยวข้องในระบบเศรษฐกิจ หนังสือดังกล่าวได้วิพากษ์ลัทธิลิวเบอร์ลไว้ว่า "บุคคลในสมัยนี้ ขาดความเลื่อมใสในลัทธินี้ ก็โดยเหตุที่เป็นลัทธิซึ่งเพาะนิสัยให้บุคคลเห็นประโยชน์ส่วนตนสำคัญ กว่าประโยชน์ของประเทศ" พร้อมกันนั้นยังได้กล่าวสรุปถึงการมองบทบาทของรัฐในขณะนั้นว่า

รัฐไม่ใช่มีหน้าที่แต่เพียงเป็นตำรวจนิยามคอยเฝ้าไม่ให้ราษฎรทำร้ายซึ่งกันและกัน เท่านั้น... ความนิยมชมชอบของบุคคลในสมัยนี้คือรัฐจะต้องจัดบำรุงช่วยเหลือกระทำการ เพื่อให้ราษฎรมีความสมบูรณ์พูนสุขในทางเศรษฐกิจอีกด้วย<sup>28</sup>

ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>27</sup> ภาพร อติวานิชยพงศ์, พัฒนาการความคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่ 2475-ปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 7.

<sup>28</sup> ออตเจสสัน เจ เอฟ, ลัทธิเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 30.



ด้วยการพิจารณาสิทธิเสรีภาพว่า ทำให้คนเห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประเทศและด้วยวิถีคิดที่มีต่อบทบาทของรัฐว่ารัฐจะต้องบำรุงช่วยเหลือราษฎร ทำให้ได้ข้อสรุปถึงสิทธิเสรีภาพว่า "เพราะเหตุนี้สิทธิเสรีภาพจึงเป็นสิทธิที่ทันสมัยไม่เหมาะสมแก่ความจริงของฝูงชน และนั่นก็ย่อมจะต้องเสื่อมทรามลงไปเป็นลำดับ"<sup>29</sup> จากหนังสือ สิทธิเศรษฐกิจ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสิทธิเศรษฐกิจที่ผู้เขียนนิยม จะต้องมึลักษณะที่ไม่ใช่สิทธิเศรษฐกิจที่รัฐจะปล่อยให้ทำอย่างดำเนินไปเอง แต่รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาท ทั้งนี้เพื่อที่จะ "ช่วยเหลือให้ราษฎรมีความสมบูรณ์พูนสุข" ซึ่งแนวความคิดในการพิจารณาบทบาทของรัฐเช่นนี้ สอดคล้องกับอุดมการณ์ที่คณะราษฎรพยายามทำความเข้าใจต่อประชาชนว่า รัฐจะต้องมีพันธะหน้าที่กับประชาชน แนวคิดเรื่องบทบาทของรัฐทางเศรษฐกิจเช่นนี้ ขยายเพิ่มเติมมาจากที่เคยปรากฏในแนวความคิดของหลวงประดิษฐมนูธรรม ในคำอธิบายกฎหมายปกครอง ดังนั้นการสอนวิชาสิทธิเศรษฐกิจในมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง จึงเป็นการพยายามสร้างแนวความคิดของผู้ที่ได้มีโอกาสเข้ามาศึกษาในมหาวิทยาลัยให้มีความสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องบทบาทของรัฐในระบอบใหม่ ซึ่งนั่นหนึ่งอาจส่งผลถึงความชอบธรรมทางการเมืองของการปกครองในระบอบใหม่ด้วย

การนำเสนอถึงแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐทางเศรษฐกิจที่กล่าวมาข้างต้นที่จะให้รัฐเข้ามาเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจเป็นแนวความคิดที่มีความต่อเนื่อง ผู้นำในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เช่น หลวงประดิษฐมนูธรรมที่ผลักดันมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นมาพร้อมกับการเปิดสอนวิชาสิทธิเศรษฐกิจ และบุคคลที่เป็นอาจารย์ผู้สอนก็ล้วนมีแนวความคิดในแนวทางเดียวกับหลวงประดิษฐมนูธรรม ซึ่งย่อมสามารถสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่งแล้วนั้น รัฐบาลหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ได้พยายามดำเนินการให้แนวความคิดทางเศรษฐกิจที่รัฐควรเข้ามามีบทบาทมีความแพร่หลายมากขึ้น โดยเฉพาะในหมู่ข้าราชการ ดังปรากฏตัวอย่าง กรณีการจัดการอบรมที่ปรึกษาการเทศบาล พ.ศ. 2475 ที่มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง และในขณะนั้นหลวงประดิษฐมนูธรรมก็ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งดูผลงานเกี่ยวกับเทศบาลอยู่ด้วย

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.



ในการจัดการอบรมดังกล่าวมีการบรรยายในเรื่องเกี่ยวกับการพาณิชย์และการสหกรณ์<sup>๓๐</sup> เรื่องการพาณิชย์นั้นผู้บรรยายได้แก่ นายเล้ง ศรีสมวงศ์ และนายมังกร สามเสน ส่วนการสหกรณ์นั้นบรรยายโดยหลวงเดชสหกรณ์ คำบรรยายดังกล่าวโดยเฉพาะเรื่องการพาณิชย์ของนายเล้ง ศรีสมวงศ์ มีแนวความคิดที่สอดคล้องกับแนวความคิดทางเศรษฐกิจ ที่สอนอยู่ในมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เช่น วิชาลัทธิเศรษฐกิจ และยังสอดคล้องกับปาฐกถาของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี โดยเฉพาะในประเด็นที่พยายามจะชี้ให้เห็นว่าการผูกขาดนั้น ถ้าเป็นการผูกขาดโดยรัฐบาลแล้วไม่เป็นการน่ารังเกียจเหมือนตกอยู่กับเอกชน ทั้งนี้เพราะประโยชน์จะตกอยู่กับราษฎร การบรรยายเช่นนี้แสดงให้เห็นถึง ความพยายามกล่อมเกล่าในแนวความคิดที่จะให้รัฐบาลเข้ามาเป็นผู้ประกอบการทางธุรกิจอย่างมีความชอบธรรมขึ้น โดยนายเล้ง ศรีสมวงศ์ได้ให้เหตุผลของการที่รัฐบาลจะเข้ามาช่วยเริ่มต้นจัดตั้ง หรือดำเนินงานให้ ไม่ว่าจะ เป็นในรูปของรัฐบาลพาณิชย์หรือเทศพาณิชย์ เพราะราษฎรยังอยู่ในฐานะที่ขาดเงินทุนและความรู้ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรที่จะเข้ามาช่วยเหลือ โดยได้ยกตัวอย่างถึงบริษัทเดินอากาศ และโรงงานกระดาษสยาม โดยเฉพาะโรงงานกระดาษสยามนั้น รัฐบาลกับราษฎรได้ร่วมทุนกัน และต่อไปรัฐบาลจะปล่อยให้ราษฎรดำเนินการในภายหลัง แนวความคิดดังกล่าวเป็นประเด็นเดียวกับที่หลายคนได้เสนอตั้งกล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ประเด็นที่คำบรรยายของนายเล้ง ศรีสมวงศ์ได้เพิ่มเติมจากคนอื่น ๆ ในรายละเอียดก็คือ ไม่เฉพาะแต่รัฐบาลเข้าไปร่วมทุนร่วมดำเนินการเท่านั้น แต่รัฐบาลจะต้องให้ความคุ้มครองอู่ชุมชนที่เริ่มตั้งใหม่อันเปรียบเหมือนเด็กอ่อนนั้นให้มีความเข้มแข็งขึ้น โดยการคุ้มครองด้วยการขึ้นภาษีสินค้าขาเข้า ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมหรือคุ้มครองให้การดำเนินการทางเศรษฐกิจประเภทนั้นๆ ดำเนินไปได้โดยสะดวก ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้พระยาสุริยานุวัตรได้เคยกล่าวไว้ใน ทฤษฎีศาสตร์ แล้ว แต่ไม่ได้รับความสนใจนำไปปฏิบัติ เพราะเงื่อนไขของสัญญาพระราชไมตรีที่สยามมีต่อนานาประเทศ

การอบรมที่ปรึกษาการเทศบาลที่มีการบรรยายเรื่องการพาณิชย์และการสหกรณ์ดังกล่าวนี้ ผู้บรรยายไม่ว่าจะเป็นนายเล้ง ศรีสมวงศ์ หรือนายมังกร สามเสน ได้แสดงถึงความคาดหวัง

<sup>๓๐</sup> เดช สนิทวงศ์ หม่อมหลวง การพาณิชย์ และการสหกรณ์ คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาการเทศบาล พ.ศ. 2477 (พระนคร: โรงพิมพ์สยามพาณิชย์การ, ม.ป.ป.)



บางประการต่อผู้เข้ารับการอบรมที่ปรึกษาการเทศบาลว่า จะเป็นผู้ที่เข้ามามีบทบาทในการที่รัฐเข้ามาดำเนินการทางเศรษฐกิจในรูปแบบของรัฐพาณิชย์ หรือเทศพาณิชย์ เพื่อแก้ไขปัญหาที่พ่อค้าของสยามในขณะนั้นมีแต่ชาวต่างประเทศ และที่ปรึกษาการเทศบาลนั้นจะมีส่วนโดยการช่วยเผยแพร่ความรู้ในทางการค้าแก่ราษฎร ช่วยรวบรวมทุนในเทศบาลนั้น เพื่อประกอบการตั้งเป็นบริษัทขึ้น ซึ่งในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจกลุ่มข้าราชการนี้เองจะเป็นกลุ่มพลังสำคัญในการดำเนินการทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

จากที่กล่าวมาถึงการเผยแพร่ความคิดความรู้ทางเศรษฐกิจ ที่มีหลังการปกครองว่ามีลักษณะที่รัฐควรเข้ามามีบทบาทตามความคิดชาตินิยมไทย แล้วข้อเขียนทางหนังสือพิมพ์ก็ปรากฏถึงการแสดงความคิดเห็นในแนวที่รัฐควรเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการเข้ามาเป็นผู้ประกอบการเช่น ในบทนำเรื่อง "รัฐบาลนี้แหละจะเป็นเสมือนคนนำร่องพาเราไปถึงอุตสาหกรรมขนานใหญ่ได้"<sup>31</sup> หรือในบทนำเรื่อง "ใครจะนำใคร" เขียนโดยรีไว้ทอ ได้กล่าวถึงบทบาทของรัฐในเชิงเปรียบเทียบว่า

...ความขาดแคลนนายพาณิชย์, นักอุตสาหกรรมและแม้งานกลีกรมอันเป็นงานพื้นที่ของเราแท้ๆ เรายังหาคนดีไม่ได้ รัฐบาลก่อนมิได้พาให้เกิดงานเหล่านั้นด้วยมือของพวกเขาเอง รัฐบาลนี้จึงไม่ควรที่จะปล่อยให้พลเมืองก่อร่างเองโดยไม่ชักจูงแนะนำวิธีที่จะให้พลเมืองของเราเดินไปได้อย่างเข้มแข็งและอาจนำหน้ารัฐบาลในภายหน้าได้ก็คือรัฐบาลต้องเริ่มงานเป็นตัวอย่างให้แก่พลเมืองเสียแต่บัดนี้...<sup>32</sup>

บทความนี้ได้เน้นย้ำถึงการที่รัฐบาลต้องเป็นผู้เริ่มงานว่า เป็นเพราะเพื่อประโยชน์ในความเป็นจริงของนโยบายรัฐบาลที่ส่งเสริมการตั้งโรงเรียนอาชีพ เพราะถ้ารัฐไม่เริ่มงานก็จะมีแต่ผู้รู้แต่หากคนทำไม่ได้ เพราะไม่มีที่จะให้ทำ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องเป็นผู้เริ่มงานเป็นตัวอย่างแก่พลเมือง

<sup>31</sup> ประชาชาติ (14 พฤศจิกายน 2475)

<sup>32</sup> ประชาชาติ (16 กุมภาพันธ์ 2475)



สำหรับในทางพาณิชย์โดยเฉพาะเกี่ยวกับสินค้าข้าว ได้มีการเสนอให้รัฐบาลอุดหนุน การทำไร่นาของราษฎร โดยรัฐบาลควรตั้งตัวเป็นผู้รับซื้อจากราษฎรโดยจ่ายเป็นเงินสดทันที และกำหนดราคาให้พอเหมาะ โดยตั้งที่รับซื้อประจำอำเภอละแห่งและตั้งนางรับซื้อข้าวจากชาวนา ด้วย และการกระทำดังกล่าวจะไม่เป็นการแย่งพ่อค้าจีนเลย เพราะซื้อตามราคาตลาดซึ่งพ่อค้าจีน ยังสามารถค้าขายได้ เพราะรัฐบาลไม่ได้ผูกขาดการค้าพืชผลและข้าวเหล่านี้ และเมื่อรวบรวม ซื้อได้ก็ส่งมากรุงเทพฯ ซึ่งมีสำนักงานติดต่อกับตลาดต่างประเทศโดยตรง ซึ่งจะเป็นผลดีส่งเสริม เกษตรกรให้มีความหวังเพราะขายผลผลิตได้คล่อง<sup>๓๓</sup>

ด้วยแนวความคิดที่เรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการจัดการทางเศรษฐกิจ ที่เผยแพร่ กันนั้น ปรากฏว่ามีการเรียกร้องให้รัฐบาลใช้อำนาจรัฐเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจ ไม่ควรจะ ปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเสรี เช่นที่เคยเป็นมาในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ชื่อนำ สังกะเสนทางประการในส่วนนี้คือ บุคคลต่างๆ ที่ผู้ศึกษาได้หยิบยกถึงการเสนอแนวความคิดทาง เศรษฐกิจมานั้นไม่ว่าจะเป็น พระยาสุริยานุวัตร, เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี หรือ นายเล็ง ศรีสมวงษ์ มักแสดงออกถึงความไม่พอใจต่อการปกครองในระบอบเก่าทั้งสิ้น ดังที่จะมีการ อ้างอิงถึงพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ว่าการปกครองในระบอบเก่านั้นนำมาสู่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือชาวต่าง ประเทศเข้ามามีอำนาจควบคุมระบบเศรษฐกิจของสยาม

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ การเผยแพร่ให้ความรู้ในทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้บุคคล เกือบทั้งหมดมีส่วนสัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจในระบอบใหม่ คือ คณะราษฎร ซึ่งนั่นแสดงให้เห็นถึง การพยายามของคนกลุ่มหนึ่ง ที่มีแนวความคิดไม่พอใจต่อบทบาทของรัฐในการบริหารราชการ แผ่นดินของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้พยายามผลิตความคิดความรู้ชุดหนึ่งในทางเศรษฐกิจขึ้น มา ซึ่งจะเป็นการสร้างความปลอดภัยให้กับรัฐบาลของระบอบใหม่ที่จะเข้ามามีบทบาททาง เศรษฐกิจ การที่ความคิดความรู้ดังกล่าวที่ตกเสนอทั้งในระบบการศึกษาและนอกระบบการศึกษา จะปรากฏเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้มามีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ ว่าจะจะเป็นในกลุ่มของคณะรัฐมนตรี หรือแม้แต่ข้าราชการระดับสูงก็สามารถมีบทบาทได้ ถึงแม้ว่า ช่วง 6 ปีหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 8 คณะ ก่อนที่จะเข้าสู่ คณะรัฐมนตรีชุดนายพันเอกหลวงพิบูลสงครามที่จะมีระยะเวลาที่ต่อเนื่อง ทำให้การดำเนินนโยบาย เศรษฐกิจชาตินิยมเป็นไปได้อย่างจริงจัง หลังจากที่ได้เสนอความคิดดังกล่าวมาตั้งแต่เปลี่ยนแปลง การปกครอง

<sup>๓๓</sup> บทความ "ความหวัง" ใน หญิงไทย 12 มกราคม 2475



## การเสนอแนวคิดและโครงการ เศรษฐกิจของกลุ่มผู้ปกครองในระบบการเมือง

จากการที่คณะราษฎรได้ให้สัญญาไว้กับราษฎรว่าจะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎร โดยคณะราษฎรจะวางโครงการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของระบอบใหม่ และหลายฝ่ายก็เฝ้าติดตามจนเรื่องโครงการเศรษฐกิจกลายเป็นเรื่อง"สมัยนิยม" จะเห็นได้จากการได้ถามถึงการดำเนินการทางเศรษฐกิจในสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2475 (26 สิงหาคม 2475) หรือครั้งที่ 55/2475 (10 มีนาคม 2475) หรือแม้ในกลุ่มของผู้ประกอบการชาวต่างประเทศ ก็ได้แสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นที่จะทราบว่า รัฐบาลใหม่จะดำเนินแผนอย่างไร ในการจัดการกับอุตสาหกรรมของสยาม<sup>34</sup>

ความสนใจของผู้ประกอบการชาวต่างประเทศที่ต้องการทราบว่า รัฐบาลภายใต้ระบอบใหม่จะมีนโยบายหรือแผนงานอย่างไรในการจัดการอุตสาหกรรมนั้น เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความ เป็นจริงว่า ระบบเศรษฐกิจของสยามประกอบด้วยชาวต่างประเทศเป็นผู้ประกอบการเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นการเสนอแนวคิดและโครงการ เศรษฐกิจของกลุ่มผู้ปกครองในระบบใหม่ต่อไปนี้ ขอเสนอถึงความสัมพันธ์ที่มีประเด็นของ เชื้อชาติไทยเกี่ยวข้องด้วย เพราะชนส่วนใหญ่ของสยามเป็นคนเชื้อชาติไทย ในขณะที่ผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจส่วนมากเป็นชาวต่างประเทศ และในขณะเดียวกันการปกครองในระบบใหม่ก็แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลจะต้องเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการจัดการทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการศึกษาถึงแนวคิดและโครงการเศรษฐกิจต่าง ๆ นี้จึงควรที่จะพิจารณาถึงระบบความสัมพันธ์ของรัฐ ชาวต่างประเทศ และชาวสยามเชื้อชาติไทย

ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลยังไม่สามารถกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจที่แน่นอนได้ทั้งนี้เพราะ"หลักการในเรื่องนี้มีเพียงเป็นอยู่ 2 ทางทางหนึ่งรัฐบาลเข้าจัดทำเองทั้งหมด" ซึ่งเป็นการตั้งเกินไปดังนั้นรัฐบาลในขณะนั้น (รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา) ได้กล่าวถึงสู่ทางนโยบายของรัฐบาลว่า "รัฐบาลชุดนี้ไม่ทำการตั้งเกินไป หรือหย่อนเกินไปแต่หากเลือกทำสายกลาง"<sup>35</sup> ดังนั้นการศึกษาในที่นี้จึงต้องนำเสนอแนวความคิดต่างๆ ที่หลากหลาย เพื่อหาลักษณะร่วมทางความคิด ก่อนที่จะนำมาสู่นโยบายในทางปฏิบัติ

<sup>34</sup> "ฐานะการเมืองและเศรษฐกิจของสยาม ในสายต่านักพาณิชย์ฝรั่งที่เกี่ยวกับเมืองไทย" ประชาชาติ (15 ตุลาคม 2475)

<sup>35</sup> "สู่ทางนโยบายของรัฐบาล" บทนำ ประชาชาติ (23 ธันวาคม 2475)



นายมังกร สามเสน

ระหว่างที่มีการเรียกร้องให้มีการกำหนดโครงการ หรือนโยบายทางเศรษฐกิจนี้ นายมังกร สามเสน ก็ได้เสนอโครงการเศรษฐกิจแก่หลวงประดิษฐมนูธรรม ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่เกิน 2 เดือน โครงการดังกล่าวยังไม่ปรากฏหลักฐานเด่นชัด เพราะมิได้เสนอผ่านระบบอย่างจริงจัง เป็นการเสนอส่วนตัว และการเสนอดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณา มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าการเสนอดังกล่าวถูกระงับโดยหลวงประดิษฐมนูธรรมเอง<sup>36</sup> อย่างไรก็ตาม นายมังกร สามเสน ก็ได้เสนอความคิดเกี่ยวกับการจัดการทางเศรษฐกิจในการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการตั้ง "สภามุ่งเศรษฐกิจแห่งชาติ" ทั้งนี้เพราะโครงการเศรษฐกิจเป็นเรื่องใหญ่ จึงควรที่จะมีกรรมการเพื่อพิจารณาโครงการต่าง ๆ นายมังกรได้เสนอให้ตั้งคณะกรรมการ ประกอบด้วย เสนาบดีทุกกระทรวง, สมุหเทศาภิบาลทุกมณฑล, อธิบดีที่ดำเนินงานเกี่ยวกับเศรษฐกิจ, พ่อค้าคนสำคัญ และผู้มีความรู้พิเศษในเรื่องการต่างประเทศ, เศรษฐกิจและการเงิน เป็นกรรมการที่ปรึกษาการตั้งสภาดังกล่าวจัดตั้งโดยการร่างพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ และให้อันเชิญพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวดำรงตำแหน่งนายกิตติมศักดิ์ของสภาด้วย<sup>37</sup>

ข้อเสนอของนายมังกร สามเสน มีความน่าสนใจตรงที่มีความเชื่อว่า สภาทางเศรษฐกิจดังกล่าวควรจะมีกรรมการทั้งพ่อค้าและผู้นำธนาคารเพาะปลูก การเงิน การอุตสาหกรรม ซึ่งอาจจะเป็นคนภายนอกวงราชการ และคนในวงราชการอีกส่วนหนึ่ง ทั้งนี้เพราะนายมังกรเชื่อว่าราชการไม่คุ้นไม่ชำนาญในทางเศรษฐกิจ ขณะที่เศรษฐกิจของสยามตกอยู่ในมือของชาวต่างประเทศเกือบทั้งหมด ซึ่งหากสภาเศรษฐกิจนี้ประกอบด้วยข้าราชการก็จะทำให้ไม่สามารถบรรลุจุดประสงค์ได้ จุดยืนเกี่ยวกับกรรมการของสภานี้จะปรากฏอีกครั้ง ในการเสนอให้ยกเลิกสภาเศรษฐกิจแห่งชาติที่รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2476 เพราะนายมังกรเห็นว่ากรรมการในสภาดังกล่าวไม่มีผู้มีความชำนาญในทางเศรษฐกิจเลย จึง

<sup>36</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่ในช่วงหนึ่งทศวรรษภายหลังจากปฏิวัติสยาม 2475" ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475 (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2533), หน้า 203.

<sup>37</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2475 วันที่ 26 สิงหาคม 2475.



เสนอให้ยกเลิกและตั้งใหม่ให้มีพ่อค้าผู้ชำนาญการเพาะปลูกการเงิน การอุตสาหกรรมอยู่ด้วย<sup>๓๖</sup>  
 การเสนอความคิดของนายมังกร สามเสนถึงแม้จะไม่ปรากฏหลักฐานอันเป็นโครงการเศรษฐกิจ  
 แต่ก็มีผู้ตั้งข้อสังเกตและให้ข้อสรุปว่า แนวคิดสำคัญของนายมังกรในทางเศรษฐกิจมีลักษณะเป็น  
 ชาตินิยมไทยที่ต้องการให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงหนุนช่วยพ่อค้าไทย เพื่อให้สามารถแข่งขันกับ  
 พ่อค้าต่างประเทศได้<sup>๓๗</sup>

### หลวงประดิษฐมนูธรรม

โครงการเศรษฐกิจที่ถูกเสนอต่อมา คือ เค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ-  
 มนูธรรม ซึ่งเสนอพร้อมกับเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสมบูรณ์บริบูรณ์ของราษฎร  
 และเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบกิจการเศรษฐกิจ<sup>๓๘</sup> เค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวง  
 ประดิษฐมนูธรรมนี้เป็นเค้าโครงการที่อยู่ในความรอคอยของผู้ส่วนในการปกครองของระบอบใหม่  
 เพราะเมื่อมีการถามถึงโครงการเศรษฐกิจของคณะราษฎร หลวงประดิษฐมนูธรรมก็จะชี้แจงว่า  
 กำลังดำเนินการอยู่ และอาศัยระยะเวลาในการเตรียมถึง 9 เดือน จึงได้นำเสนอต่อคณะ  
 กรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2475 โดยมีเนื้อหา  
 พอสรุปได้ดังนี้ คือ ให้รัฐบาลเป็นผู้จัดการทางเศรษฐกิจเอง มีการรวมที่ดิน ทน และแรงงานเข้า  
 เป็นของรัฐ รัฐจะรับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน และออกใบกู้เงินให้แก่เจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินจะ  
 ได้รับดอกเบี้ยตามอัตรา การรวมทนนก็จะจัดระบบการเก็บภาษีโดยที่ราษฎรไม่รู้สึกรู้สีกตัวออกสลา  
 กินแบ่งกู้เงินจากภายในประเทศ และสำหรับการรวมแรงงานนั้น เมื่อรัฐเข้ามาเป็นผู้ประกอบการ  
 ทางเศรษฐกิจแล้ว ก็ต้องให้ราษฎรทุกคนเป็นลูกจ้างของรัฐบาลโดยเข้าเป็นข้าราชการ รัฐบาลจะ  
 ยกเว้นให้กับเอกชนบางรายที่มีอาชีพอิสระ หรือสามารถแสดงให้เห็นถึงรายได้ที่มั่นคงพอที่จะเลี้ยง  
 ตนเองได้ ซึ่งนั่นย่อมรวมถึงเอกชนบางรายที่เป็นเจ้าของโรงงาน และประสงค์จะดำเนินการต่อ  
 โดยไม่สมัครเข้ารับราชการก็สามารถกระทำได้

<sup>๓๖</sup> สร.0201.8/18 นายมังกร สามเสน (พ.ศ.2475-2477)

<sup>๓๗</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม  
 2475 , หน้า 197.

<sup>๓๘</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และขัตติยา กรรณสูตร(รวบรวม), เอกสารการเมือง  
การปกครองไทย(พ.ศ.2417-2477), หน้า 188-300.



การเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม ได้ก่อให้เกิดความแตกแยกออกเป็น 2 แนวทางในที่ประชุม คือ พระยามโนปกรณนิติธาดา (นายกรัฐมนตรี) เห็นว่าควรดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอย่างรัฐบาลเก่าคือค่อยๆ ดำเนินการไปตามโอกาสและความพร้อม ส่วนอีกฝ่ายเห็นด้วยกับการเสนอของหลวงประดิษฐมนูธรรม และที่ประชุมดังกล่าวได้ตกลงในหลักการที่ว่า หากหลวงประดิษฐมนูธรรมจะประกาศโครงการก็สามารถทำได้ในนามตนเอง แต่อย่าให้คนเข้าใจผิดว่ารัฐบาลจะทำเช่นนั้น

การหวั่นเกรงว่า จะมีผู้เข้าใจผิดว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม ซึ่งเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดานั้น เป็นนโยบายหรือโครงการของรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา โดยเฉพาะเกรงว่าองค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เข้าพระทัยผิดนั้น ดังนั้นหลังจากการประชุมกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจ 4 วัน พระยามโนปกรณนิติธาดาจึงได้ทูลเกล้าฯ ถวายนโยบายของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจแก่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เพื่อทรงวินิจฉัย ซึ่งมีสาระของนโยบายดังนี้<sup>41</sup>

นโยบายดังกล่าว วางอยู่บนพื้นฐานของข้อจำกัดในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลภายใต้หลักแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อจำกัดในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ จะต้องเคารพข้อสัญญาและการติดต่อระหว่างประเทศ นโยบายของพระยามโนปกรณนิติธาดาในด้าน การเกษตร รัฐบาลจะจัดให้มีการขยายสหกรณ์ประเภทเครดิต จัดตั้งร้านสหกรณ์ในท้องที่ต่างๆ ตั้งคลังรับซื้อพืชผลของเกษตรกร และทำการประนอมหนี้ให้กับเกษตรกร และจัดให้เกษตรกรเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เข้าช่วยเหลือในเรื่องทุนต่อไป สำหรับทางด้านพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรมนั้น พระยามโนปกรณนิติธาดาเห็นว่าส่วนใหญ่จะอยู่ในมือของชนต่างด้าวตลอดมา และการค้ำนี้มีความเกี่ยวพันกับต่างประเทศอยู่ และเราก็ยังขาดประสบการณ์ ความชำนาญ รวมทั้งทุนก็น้อยดังนั้นจึงต้องพึ่งพาอาศัยเอกชนด้วย จึงไม่ควรเข้าทำโดยลำพัง รัฐบาลควรที่จะเข้าร่วมทุนในรูปองค์การสาธารณะ (public corporation) ซึ่งรัฐบาลมีทุนอยู่ด้วยเป็นส่วนมาก

<sup>41</sup> หจข. (2) สร. 0201.22/3 เรื่องโครงการเศรษฐกิจสมัยพระยามโนปกรณฯ เป็นนายกรัฐมนตรี (18 มีนาคม 2475-6 ตุลาคม 2477)



จะเห็นได้ว่าความแตกต่างทางความคิดในหลักการของเค้าโครงการเศรษฐกิจนี้ นอกจากจะมีประเด็นของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบอาชีพแล้ว ยังมีส่วนสัมพันธ์ไปถึงความสัมพันธ์กับต่างประเทศด้วย ถึงแม้ว่าในเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบการเศรษฐกิจ จะยินยอมให้คนต่างด้าวยังคงสามารถประกอบการทางเศรษฐกิจ โดยจะต้องได้รับสัมปทานหรือดำเนินกิจการอยู่แล้วในเวลาที่รัฐบาลเริ่มใช้แผนการเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ โดยรวมตลอดถึงห้างร้านค้าขายของเอกชนต่างด้าว ซึ่งมีสัญญาทางพระราชไมตรีเป็นพิเศษด้วย แต่การยินยอมรับรองสิทธิการประกอบการดังกล่าวก็ไม่เพียงพอ พระยามโนปกรณนิติธาดายังมีความหวั่นเกรงถึงอิทธิพลของต่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวถึงเรื่องดังกล่าวในการประชุมกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติว่า "...เราอยู่ในฐานะที่ต้องถูกบีบทั้งฝรั่งเศส และอังกฤษถ้าเขาคิดจะแกล้งเรา เข้าใจว่าเจ้าคุณทรงฯ ก็รับไม่อยู่..."<sup>42</sup> ดังนั้นนโยบายเศรษฐกิจของพระยามโนปกรณนิติธาดาจึงคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย

ความแตกแยกทางความคิดเรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจนี้ ได้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 25 และ 28 มีนาคม 2475 ซึ่งก่อนหน้าการประชุมคณะรัฐมนตรี หลวงประดิษฐมนูธรรมก็ตระหนักดีว่าตนเองกำลังเป็นรองต่อสถานการณ์ในขณะนั้น เพราะมีข่าวลือเกี่ยวกับหลวงประดิษฐมนูธรรมว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ทำให้หลวงประดิษฐมนูธรรมมีท่าทีที่ยอมผ่อนปรนลงเกี่ยวกับเค้าโครงการเศรษฐกิจ ดังที่หลวงประดิษฐมนูธรรมได้มีหนังสือถึงพ.อ. พระยาทรงสุรเดชลงวันที่ 24 มีนาคม 2475 ก่อนหน้าจะมีการประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจเพียงวันเดียว โดยยอมรับให้มีการผ่อนผันในโครงการเศรษฐกิจ ที่ พ.อ. พระยาทรงสุรเดช ไม่เห็นด้วยว่า

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>42</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477), หน้า 298.



...หลวงอำนาจนาวาสวัสดิ์ได้มาหาแจ้งว่าได้เท่าที่มีข้อตำหนิในโครงการเศรษฐกิจ  
ของผมนอยู่ 3 ประการ คือ

1. ไม่ประสงค์ให้มีการบังคับซื้อที่ดิน คือประสงค์ให้ซื้อโดยสมัครหรือโดยขึ้นภาษี  
ทางอ้อม
2. ไม่ประสงค์บังคับให้คนมาเป็นลูกจ้างของสหกรณ์ทั้งหมด คือ ประสงค์ให้เป็น  
โดยสมัคร
3. ประสงค์ให้ทำเป็นส่วนๆ ตามกำลังของเราที่มี ซึ่งจะทำให้

ข้อความเหล่านี้เป็นข้อความที่ผมได้ยอมผ่อนและได้ชี้แจงไว้แล้ว ฉะนั้นเมื่อประสงค์  
จะใช้โครงการเศรษฐกิจที่ผมได้เสนอไว้ และแก้ข้อความ 3 ประการนี้ผมก็ยอมรับและ  
ขอให้ได้ประกาศตามที่แก้ให้อยู่ในคํานี้ เมื่อแก้แล้วเราจะได้ให้หลักการแก่สภาเศรษฐกิจ  
แห่งชาติตกเพื่อสภาจะได้จัดกร่างโครงการนิสสารขึ้น และตั้งหน้าทำงานไปในหลักอัน  
เดียวกัน มิฉะนั้นจะต้องโต้เถียงหลักการกันเรื่อยไป ทำให้การงานเดินไปไม่เรียบร้อย<sup>43</sup>

การผ่อนปรนของหลวงประดิษฐ์มนูธรรมไม่มีความหมายใด ๆ แล้วเพราะในการ  
ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 25 และ 28 มีนาคม 2475 โดยมีเอกสารพระบรมราชวินิจฉัยของ  
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ที่มีต่อเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ประกอบ  
การพิจารณาและที่ประชุมได้ลงมติไม่เห็นชอบกับเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม  
ซึ่งนำมาสู่การประกาศปิดสภาผู้แทนราษฎร และประกาศงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา โดยให้  
เหตุผลในการปิดสภาผู้แทนราษฎร ว่าเป็นเพราะคณะรัฐมนตรีมีการแตกแยกออกเป็น 2 พวก โดย  
กล่าวอ้างว่าฝ่ายข้างน้อยจะวางนโยบายเศรษฐกิจไปในลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์ จึงได้ประกาศปิด  
สภาผู้แทนราษฎร และตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ในวันที่ 1 เมษายน 2476 และคณะรัฐมนตรีชุดใหม่นี้  
ไม่ปรากฏชื่อหลวงประดิษฐ์มนูธรรม และท่ามกลางข่าวลือว่าหลวงประดิษฐ์มนูธรรมเป็นคอมมิวนิสต์  
ในวันที่ 2 เมษายน 2476 รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ

<sup>43</sup> หจช. สร. 0201.73/1 สำเนาหนังสือหลวงประดิษฐ์มนูธรรมเรียนเจ้าคุณทรงสุรเดช,  
ลงวันที่ 24 มีนาคม 2475



คอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 ซึ่งมีสาระที่ต้องการให้หลวงประดิษฐมนูธรรมมีความผิดตามกฎหมาย เพราะในมาตรา 3 ได้ระบุว่า

- (1) คอมมิวนิสต์ หมายความว่า วิธีการหรือหลักการทางเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วย การเลิกจ้างเสียทั้งหมด หรือแต่บางส่วนซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนโดยให้ประกาศหรือประชาชนร่วมกันเข้าเป็นเจ้าของเสียเอง
- (2) ลัทธิคอมมิวนิสต์ หมายความว่า ลัทธิใด ๆ ซึ่งสนับสนุนส่งเสริมการรวมกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือรวมการอุตสาหกรรม เพื่อรวมทุน หรือรวมแรงงานเข้าเป็นของรัฐบาล

ซึ่งหากผู้ใดสนับสนุนส่งเสริมคอมมิวนิสต์หรือลัทธิคอมมิวนิสต์ด้วยวิธีการต่าง ๆ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี และให้ปรับไม่เกิน 5000 บาทด้วย<sup>44</sup>

การออกพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นการออกโดยอาศัยพระราชกฤษฎีกาให้ปิดสภาผู้แทนราษฎรและตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2476 โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ สามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี ซึ่งพระยามโนปกรณนิติธาดาได้ตั้งขึ้นมาใหม่ จึงเห็นได้ว่าการออกพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นความพยายามที่จะกำจัดหลวงประดิษฐมนูธรรมออกจากอำนาจทางการเมือง โดยใช้กระแสข่าวลือเรื่องหลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นคอมมิวนิสต์ และนำพระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมออกมาตีพิมพ์เผยแพร่ พระบรมราชวินิจฉัยดังกล่าวที่มีว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจจะเปลี่ยนแปลงประเทศให้เป็นคอมมิวนิสต์ประเทศที่ 2 รองจากรัสเซียและหากนำมาใช้จะ "นำมาซึ่งความเดือดร้อนทุกข์ห้อมหมุ้มจนเป็นความหายนะถึงแก่ความพินาศแห่งประเทศ"<sup>45</sup> ด้วยสถานการณ์ของข่าวลือและการออกกฎหมาย (พรบ.คอมมิวนิสต์) ทำให้หลวงประดิษฐมนูธรรมต้องเดินทางออกนอกประเทศในวันที่ 12 เมษายน 2476

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>44</sup>ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 50 ( 2 เมษายน 2476); หน้า 10.

<sup>45</sup>ปรีดี พนมยงค์, ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย โครงการ"ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย" (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 259.



นอกจากนี้ระหว่างการปิดสภาผู้แทนราษฎรรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา ยังได้ อาศัยอำนาจฝ่ายบริหารออกประกาศตั้งสภาเศรษฐกิจขึ้น โดยมีกรรมการทั้งสิ้น 16 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาในเรื่องเศรษฐกิจ แต่ด้วยเสถียรภาพของรัฐบาลที่ไม่มั่นคง และใช้อำนาจบริหารแผ่นดินโดยไม่มีสภาผู้แทนราษฎร จึงก่อให้เกิดความไม่พอใจในกลุ่มผู้ก่อการคณะราษฎรที่เคยถูกกล่าวหาจากรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีแนวโน้มเป็นคอมมิวนิสต์ จนเป็นเหตุให้ปิดสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วันที่ 20 มิถุนายน 2476 คณะทหารบกทหารเรือและพลเรือนจึงเข้ายึดอำนาจ และนำความกราบบังคมทูลให้เปิดสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พระยามโนปกรณนิติธาดาได้ลาออกจากตำแหน่ง และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าตั้งนายพันเอกพระยาพลพลยศเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี

### พระยาโกมารกุลมนตรี

ภายหลังการขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพันเอกพระยาพลพลยศเสนา รัฐบาลได้กลับมาพิจารณานโยบายในทางเศรษฐกิจอีกครั้ง ทั้งนี้เพราะภายหลังกรณีความขัดแย้งเรื่องโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม เรื่องนโยบายเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่รัฐบาลทุกคณะต่อจากนี้จะต้องแสดงให้เห็นชัดเจน และรัฐบาลพันเอกพระยาพลพลยศเสนาก็เริ่มด้วยการออกพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบการสภาเศรษฐกิจ พ.ศ. 2476 เพื่อยกเลิกประกาศตั้งสภาเศรษฐกิจลงวันที่ 8 เมษายน 2476 ที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนายมังกร สามเสน ว่าเป็นสภาไปลิติกมากกว่า พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบการสภาเศรษฐกิจ พ.ศ. 2476 นี้ ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและที่ปรึกษา<sup>46</sup> ซึ่งกรรมการมีความหลากหลายมากขึ้นกว่าสภาเศรษฐกิจในสมัยพระยามโนปกรณนิติธาดา และพันเอกพระยาพลพลยศเสนาได้เสนอให้กรรมการสภาเศรษฐกิจชุดใหม่ ได้พิจารณาทบทวนนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งได้นำมาสู่การเสนอ "โปรแกรมเศรษฐกิจของรัฐบาล"<sup>47</sup> ที่เสนอโดยพระยาโกมารกุลมนตรี ในฐานะดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสภาเศรษฐกิจ และรัฐมนตรี

<sup>46</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 50 วันที่ 6 สิงหาคม 2476, หน้า 427.

<sup>47</sup> หจช.(2)สร.0201.22/3



ว่าการกระทรวงเศรษฐกิจเสนอต่อนายกรัฐมนตรีในวันที่ 13 กันยายน 2476 ว่าควรรับหลักการทั่วไปของนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเก่า (พระยามโนปกรณนิติธาดา) และได้ร่างโปรแกรมเศรษฐกิจว่ารัฐบาลจะทำอะไรบ้าง

"โปรแกรมเศรษฐกิจของรัฐบาล" ที่เสนอโดยพระยาโกมารกุลมนตรีนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการยืนยันในหลักการของรัฐบาลเกี่ยวกับหลักกรรมสิทธิ์และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ดังที่ได้ยืนยันว่า "รัฐบาลจะไม่ใช้วิธีใหม่ใด ๆ ที่จะบังคับซื้อที่ดินและบังคับจ้างแรงงาน" โดยจุดมุ่งหมายในนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ก็เพื่อจะรักษาประโยชน์และสมานประโยชน์ของชนทุกชั้นทุกเหล่า แต่อย่างไรก็ดีจะเห็นได้ว่านโยบายเศรษฐกิจนี้มีจุดมุ่งหมายที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับเชื้อชาติ เพราะในจุดมุ่งหมายได้ระบุไว้ชัดเจนถึง 2 ข้อ ในจำนวน 6 ข้อว่า

- (4) ให้คนไทยเลื่อมใสในการกสิกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมโดยวิธีที่รัฐบาลให้ความสะดวก ความช่วยเหลือ การฝึกฝน การร่วมมือ และการควบคุมเท่าที่จำเป็น เพื่อให้ผู้ประกอบการนั้นๆ ได้รับผลเต็มที่ที่ตนควรได้ และมีช่องทางผ่อนความหนักในหนี้สินที่มีอยู่ให้เบาบางลง
- (6) ให้ฐานะการเป็นอยู่ของคนไทยเขยิบดีขึ้นเป็นคั่น ๆ เป็นลำดับไป<sup>48</sup>

อย่างไรก็ดีถึงจะมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือราษฎรเชื้อชาติไทย แต่วิธีการที่ "โปรแกรมเศรษฐกิจ" เสนอนั้นมีลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป ไม่มีนโยบายอะไรที่แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว เหมือนเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม กล่าวคือพระยาโกมารกุลมนตรีเสนอให้รัฐบาลจัดทุนเพื่อสงเคราะห์เศรษฐกิจทั่วไป จัดตั้งสภาเงินตราเป็นสภาอิสระ พร้อมทั้งให้มีการสอบสวนและขยายสหกรณ์ประเภทเครดิต, ขยายและประสานการคมนาคมทางบกและทางน้ำ ควรเริ่มมีการตั้งฉางและการขนส่งข้าว รวมทั้งสอบสวนการตั้งฉางสำหรับพืชผลอื่น, จัดการสนับสนุนออมสินเป็นต้น ข้อเสนอต่างๆ ที่พระยาโกมารกุลมนตรีเสนอให้รัฐบาลทำนั้นเป็นการพยายามแก้ปัญหาทุน ปัญหาคนกลางซึ่งเป็นปัญหาที่ดำรงอยู่ในระบบเศรษฐกิจสยามที่ราษฎรเชื้อชาติไทยประสบอยู่

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน.



พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุนนาค)

พระยาสุริยานุวัตร เคยเขียนทรัพย์สินศาสตร์ เล่ม 1 และเล่ม 2 ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วก็ได้เขียนเศรษฐวิทยา เล่ม 3 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ภายใต้การปกครองในระบอบใหม่พระยาสุริยานุวัตรได้เข้ามามีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2476 และดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเรื่อยมาในรัฐบาลพระยาพลพลพยุหเสนาชุดต่างๆ จนกระทั่งถึงแก่อนิจกรรมในวันที่ 10 กันยายน 2479

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองพระยาสุริยานุวัตรได้แสดงออกถึงแนวคิดในการให้รัฐเข้าจัดการเศรษฐกิจในเรื่องต่างๆ หลายครั้ง โดยแสดงให้เห็นถึงความคิดชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจตั้งแต่การเสนอโครงการของธนาคารชาติใน เศรษฐวิทยา เล่ม 3 โดยเสนอให้มีการจัดตั้งธนาคารชาติขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรสามารถที่จะกู้ยืมไปทำทุน แม้ว่าการกู้ยืมจะเป็นจำนวนเล็กน้อย เช่น 50 บาท ก็ควรให้กู้ยืมได้เพียงแต่จะต้องมีผู้ให้การรับรองมั่นคงเพียงพอ<sup>49</sup> ในการจัดตั้งธนาคารชาติที่รัฐบาลจะต้องจัดหาทุนมาด้วยการกู้จากราษฎร โดยออกพันธบัตรเป็นหน้าราคาหุ้นละ 10 บาท โดยรัฐบาลควรจะต้องเข้าถือหุ้นส่วนข้างมาก ทั้งนี้เพื่อเป็นการค้ำประกันแก่ผู้ที่จะนำเงินมาฝาก แนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารชาตินี้เกิดขึ้นเพราะ พระยาสุริยานุวัตรเชื่อว่าการจะฟื้นฟูเศรษฐกิจของชาติได้นั้น จะต้องมีการปล่อยให้มีเงินออกไปทั่วพระราชอาณาเขต และเมื่อเงินนี้ตกไปถึงผู้ใดก็จะกระตุ้นให้เกิดประโยชน์มีการบริโภค การจ้างแรงงาน มีการหมุนเวียนในการค้าซึ่งจะช่วยให้ระบบเศรษฐกิจฟื้นตัวขึ้น<sup>50</sup>

ศูนย์วิทยพัชการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>49</sup> พระยาสุริยานุวัตร, เศรษฐกิจ-การเมือง หรือเศรษฐวิทยา เล่ม 3. หน้า 56.  
และ พระยาสุริยานุวัตร เรื่องธนาคารแห่งชาติ ของพระยาสุริยานุวัตร ม.ป.ท. 2479.  
หน้า 30. และ หจช.สร.0201.8/20 บันทึกเรื่องพันธบัตรการซื้อหนี้

<sup>50</sup> ศรีกรุง (11 พฤษภาคม 2477) และพระยาสุริยานุวัตร เรื่องธนาคารแห่งชาติ ของพระยาสุริยานุวัตร, หน้า 2



ข้อเสนอของพระยาสุรียานุวัตรนอกจากเรื่องการจัดธนาคารชาติแล้ว ยังมีเรื่องของ หลักการที่ดิน ที่แสดงออกให้เห็นถึงความคิดชาตินิยมอย่างชัดเจนที่จะไม่ให้คนต่างด้าวมีสิทธิหรือ กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นอันขาด ยกเว้นคนต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไม่ต่ำกว่า 37 ปีต่อเนื่องกัน<sup>51</sup> อย่างไรก็ตามแนวความคิดของพระยาสุรียานุวัตรถึงแม้ว่าจะแสดงออกถึงชาตินิยมอย่างชัดเจน แต่ก็ยังเป็นชาตินิยมที่เข้าใจเงื่อนไขของระบบเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น ที่อย่างไรก็ต้องพึ่งพานายทุนในประเทศ รวมถึงชาวต่างประเทศด้วย เพราะเป็นผู้มีเงินทุนที่จะนำเข้ามาบำรุงส่งเสริมการค้าขายของประเทศในทุกแนวทาง แต่ปัญหาก็คือเมื่อชาวต่างประเทศมาลงทุนแล้วจะต้องหาวิธีที่จะไม่ให้ชาวต่างประเทศนำกำไรกลับประเทศของเขาหมด แต่จะต้องทำให้เงินกำไรนั้นเป็นเงินทุนหมุนเวียนอยู่ในประเทศต่อไป<sup>52</sup>

การให้ความสำคัญกับทุนเช่นนี้ เพราะเชื่อว่าทุนเป็นสิ่งที่จะช่วยบำรุงโภคทรัพย์ของบ้านเมืองให้เจริญดีเสมอไป ดังนั้นข้อเสนอหลักของพระยาสุรียานุวัตรจึงเกี่ยวกับเรื่องทุนตลอดมา และทำให้ยอมรับเงื่อนไขที่จำต้องสัมพันธ์กับชาวต่างประเทศเพราะเป็นกลุ่มที่มีทุนมาก และในขณะเดียวกันก็ยอมรับการพึ่งพาสินค้าจากชาวต่างประเทศ เขาก็เห็นว่ารัฐบาลสามารถที่จะเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกิจการเหมืองแร่กับการทำป่าไม้ รวมทั้งโรงงาน เลื่อยไม้และถลุงแร่ดีบุกด้วย กิจการทั้ง 2 ประเภทนี้เคยให้สัมปทานแก่ชาวต่างประเทศ และหากให้ชาติใดชาติอื่นก็จะขอได้บ้างตามสิทธิของหนังสือสัญญาพระราชไมตรี ดังนั้นรัฐบาลควรกำหนดนโยบายให้ชัดเจนว่ารัฐบาลจะทำเอง หรือจะให้บริษัทไทยแท่งแบ่งปันหุ้นส่วนกัน去做 โดยรัฐบาลถือหุ้นใหญ่เพื่อความคุมอยู่ทุกรายไป ทั้งนี้เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ทำรายได้ให้กับประเทศมาก ซึ่งถ้ารัฐเข้าทำเสียเอง ก็จะสามารถแลกเอาทองคำมาเป็นทุนสำรองในการดำเนินการธนาคารชาติได้ด้วย<sup>53</sup> และธนาคารชาตินี้เองจะเป็นแหล่งทุนที่จะให้เอกชนหรือหน่วยงานต่างๆ ที่รัฐจะเข้าลงทุนประกอบการเศรษฐกิจ แต่ไม่มีเงินทุนก็สามารถจะกู้จากธนาคารชาติได้

<sup>51</sup> หจข.สร.0201.8/20 พระยาสุรียานุวัตร(พ.ศ.2475-2479)

<sup>52</sup> ศรีกรุง (22 สิงหาคม 2479) และพระยาสุรียานุวัตร, เรื่องธนาคารแห่งชาติ ของพระยาสุรียานุวัตร. หน้า 34.

<sup>53</sup> หจข.(2)สร.0201.22/12 บันทึกนโยบายเศรษฐกิจ ของพระยาสุรียานุวัตร (27 กันยายน-29 กันยายน 2477)



พระสารสาสน์พลขันธ์

โครงการเศรษฐกิจที่เสนอต่อมาคือการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจทั่วไป ของพระสารสาสน์พลขันธ์<sup>๕๔</sup> เสนอเมื่อ 14 กรกฎาคม 2477 ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ (29 มีนาคม 2476 - 21 กันยายน 2477) โครงการดังกล่าวยืนยันรับรองในกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินของเอกชน และเสรีภาพในการจะใช้ทรัพย์สินนั้น ด้วยเหตุที่ราษฎรเราส่วนมากเป็นเกษตรกร โครงการดังกล่าวจึงเกี่ยวข้องกับเกษตรกรมาก ไม่ปรากฏถึงเรื่องของอุตสาหกรรม โครงการเศรษฐกิจนั้นนอกจากจะยืนยันในหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนแล้ว ยังเป็นโครงการที่อนุโลมเข้าหาพระราชบัญญัติเทศบาล ให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินงานของเทศบาล โดยจัดในรูปแบบสหกรณ์ให้มีการตั้งสหกรณ์ท้องถิ่นขึ้น โดยมีการร่วมทุนสามเส้าระหว่างรัฐบาลหรือ (เทศบาล) ราษฎรชาวไทย และราษฎรชาวต่างประเทศ โดยรัฐบาลจะถือหุ้นอย่างน้อย 50 เปอร์เซ็นต์และราษฎรชาวไทยและราษฎรชาวต่างประเทศถือหุ้นฝ่ายละ 25 เปอร์เซ็นต์ การที่รัฐบาลเข้าถือหุ้นเป็นส่วนใหญ่ก็เพื่อช่วยเหลือให้กิจการนั้นๆ สำเร็จได้ในขั้นต้น กิจการสหกรณ์นี้จะจัดในรูปแบบบริษัทจำกัดสินไช้ (ไม่ใช่รัฐบาลทำ) และเมื่อกิจการได้เจริญขึ้นแล้ว รัฐบาลเห็นสมควรว่าจะปล่อยมือได้และไม่เสียนโยบายเรื่องความปลอดภัยของราษฎร รัฐบาลก็จะสามารถขายหุ้น 50 เปอร์เซ็นต์นั้นให้แก่ราษฎรต่อไป ซึ่งจะกลายเป็นสหกรณ์ท้องถิ่นอย่างแท้จริง และจะทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อ ผู้ขาย และนายธนาคาร สำหรับพ่อค้าย่อยที่มีอยู่ในท้องถิ่น เช่นร้านเงินนอกจากจะสามารถเข้ามาร่วมทุนของสหกรณ์ท้องถิ่นแล้ว ก็สามารถที่จะมาทำธุรกิจกับสหกรณ์ได้ สหกรณ์อาจขายสินค้าได้ในราคาถูกและร้านเงินก็สามารถขายสินค้าที่ซื้อจากรัฐบาลให้แก่สหกรณ์ได้

โครงการเศรษฐกิจของพระสารสาสน์พลขันธ์นี้ ต่อมาถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักหน่วง ทั้งที่ก่อนหน้านี้ มีข่าวปรากฏออกมาเป็นระยะว่ามีการประชุมกรรมการสอบสวนเศรษฐกิจแล้ว ส่วนมากเห็นชอบในหลักการของโครงการเศรษฐกิจของพระสารสาสน์พลขันธ์<sup>๕๕</sup> อย่างไรก็ตามด้วยการที่อยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการไม่นานนัก ทำให้โครงการเศรษฐกิจของพระสารสาสน์พลขันธ์จึงไม่ประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติ และเมื่อเปลี่ยนรัฐมนตรีใหม่ก็มีการพยายามวางโครงการหรือนโยบายของรัฐบาลใหม่ต่อไป

<sup>๕๔</sup> หจช. (2) สร 0201.22/9 (มีเอกสาร 2 ปึก) โครงการเศรษฐกิจของพระสารสาสน์พลขันธ์ (25 มิถุนายน-31 ธันวาคม 2477)

<sup>๕๕</sup> ประชาชาติ (22 มิถุนายน 2477)



### พระยาศรยุทธเสณี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจคนต่อมา ได้แก่ นายพลเรือพระยาศรยุทธเสณี ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 22 กันยายน 2477 เขาได้เสนอให้ตั้งกองพาณิชย์การสงเคราะห์ต่อนายกรัฐมนตรีคือพระยาพลพลยุทธเสนา เมื่อ 21 พฤศจิกายน 2478 การเสนอความคิดของเขาแสดงให้เห็นถึงความคิดชาตินิยมไทยอย่างชัดเจน เนื้อหาสาระของโครงการก็คือ<sup>๕๕</sup> ในขั้นแรกรัฐบาลจะต้องเป็นผู้ลงทุนและเป็นผู้ทำก่อนในรูปบริษัทจำกัด โดยจะทำกิจการประเภท Import Export สินค้าทั่วไป ทำการขี้นปีง และการประกันภัยต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมการค้าและการอุตสาหกรรมอื่นๆ การเสนอโครงการจัดตั้งกองพาณิชย์การสงเคราะห์ขึ้นมา เนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจของสยามถูกก้ำกั้มจากชาวต่างประเทศในทุกชั้นตอน ไม่ว่าจะเป็น Import Export การขนส่ง ดังนั้นการเสนอตั้งกองพาณิชย์การสงเคราะห์ขึ้นมา มีจุดมุ่งหมายที่จะประกอบการแข่งขันกับกิจการที่ชาวต่างประเทศดำเนินการอยู่ ทั้งนี้เพราะพระยาศรยุทธเสณีคิดว่าราคาสินค้าต่างๆ ไม่ว่าจะซื้อหรือขายโดยชาวต่างประเทศถูกกำหนดราคาโดยไม่มีความเป็นธรรม เพราะการผูกขาดโดยพ่อค้าชาวต่างประเทศ การตั้งกองพาณิชย์การสงเคราะห์ขึ้นจะทำให้เกิดการแข่งขัน ราคาสินค้าจะลดลงและผลประโยชน์จะตกแก่ราษฎรและประเทศชาติโดยรวม

ถึงแม้ว่าเขาจะเสนอความคิดหลังจากดำรงตำแหน่งถึง 1 ปีเศษนี้ สันนิษฐานว่าเป็นเพราะความคิดชาตินิยมที่เข้มข้นของเขานั้นเอง ดังที่เขาได้ให้คำอธิบายถึงความล่าช้าว่าเพราะติดอยู่ที่หาคนที่ไว้วางใจดำเนินงานไม่ได้ ทั้งนี้เพราะพระยาศรยุทธเสณีต้องการให้ผู้ที่มาดำเนินงานเป็นผู้ที่ชำนาญในการค้าจริง ๆ คือพ่อค้าซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวต่างประเทศจึงต้องอาศัยเวลาในการที่คัดเลือกคนให้ได้ก่อนที่จะเสนอโครงการ และโครงการของเขาได้ถูกนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2478 แต่ก็ไม่ได้รับการพิจารณาอะไร ที่ประชุมมีมติให้รอหลวงประดิษฐ์มนูธรรม และหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์เข้าประชุมด้วย เนื่องจากเป็นโครงการใหญ่ที่ประชุมจึงเสนอให้นำเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจครั้งที่ 14 (28 มกราคม 2478) และในที่ประชุมนี้เองโครงการต้องประสบกับความล้มเหลว เพราะที่ประชุมไม่เห็นด้วย อันมีสาเหตุว่า ในทางการเมือง โครงการนี้จะขัดกับนโยบายรัฐบาลและจะกระทบกระเทือนถึงการเจรจาแก้ไข

<sup>๕๕</sup> พช. (3) สร. 0201.45/8 เรื่องโครงการพาณิชย์การสงเคราะห์ (21 พฤศจิกายน-11 กุมภาพันธ์ 2478)



สัญญาทางพระราชไมตรี ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนั้น ส่วนในหลักการเศรษฐกิจนั้นเห็นว่าการค้าที่มีราษฎรทำอยู่มากแล้ว รัฐบาลไม่ควรเข้าไปจัดทำเสียเอง โครงการดังกล่าวจึงหยุดอยู่เพียงที่ประชุมนี้เท่านั้น<sup>๕๗</sup>

#### นายพันเอกพระบริรักษ์ทัษชกิจ

นายพันเอกพระบริรักษ์ทัษชกิจ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการคนต่อจากนายพลเรือพระยาศรยุทธเสณี เขาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการที่อยู่ในตำแหน่งดังกล่าวถึง 6 ปีเศษ ตั้งแต่รัฐบาลพระยาพลพลยุทธเสนาถึงสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม (12 กุมภาพันธ์ 2478 - 16 กุมภาพันธ์ 2485) ช่วงเวลาดังกล่าวรัฐได้เข้าไปมีบทบาทมากเป็นพิเศษในกิจกรรมต่างๆ ทางเศรษฐกิจ พระบริรักษ์ทัษชกิจได้เคยเสนอแนวคิดปรากฏเป็นหลักฐานคือการเสนอโครงการบางอย่างสำหรับ พ.ศ. 2481 เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อ 22 มกราคม 2480 โครงการดังกล่าวมีเรื่องของการส่งเสริมการค้าข้าวที่แสดงให้เห็นถึงความคิดชาตินิยมไทยอย่างชัดเจน โดยกล่าวถึงคนต่างด้าวที่ได้ก่อความยุ่งยากให้แก่สินค้าข้าวหลายครั้งจนกระทบกระเทือนฐานะเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งคนต่างด้าวเป็นทั้งพ่อค้าคนกลาง และเจ้าของโรงสีข้าว รวมทั้งมีบทบาทในการขนส่งสินค้าข้าวอีก การมีบทบาทของคนต่างด้าวในการค้าข้าวนี้ทำให้พระบริรักษ์ทัษชกิจเสนอเกี่ยวกับการค้าข้าวว่า "...ในเรื่องค้าข้าวนี้เป็นประจักษ์ชัดที่เราจะทำงานแต่ข้อหนึ่งข้อใดของสายโซ่โดยเฉพาะไม่ได้แน่ สำหรับการจริงจังแล้วจะต้องทำงานตลอดทั้งสาย..."<sup>๕๘</sup> ทั้งนี้พระบริรักษ์ทัษชกิจได้เสนอให้มีการตั้งโรงสีข้าวของรัฐขึ้นโดยจะต้องเป็นโรงสีข้าวขนาดใหญ่ ซึ่งการจะสร้างโรงสีขึ้นนั้นในขณะนั้นยังไม่สามารถดำเนินการได้ จึงเสนอให้มีการเข้าโรงสีข้าวของเอกชนดำเนินการก่อน

การที่รัฐจะเข้าดำเนินการทั้งสายโซ่ คือเริ่มตั้งแต่การรับซื้อข้าวเปลือกโดยให้ผู้แทนของกรมพาณิชย์ (ผู้แทนสหกรณ์การค้า) เป็นผู้กว้านซื้อตามสหกรณ์หัวเมืองและชานาเอกชนโดยตั้ง

<sup>๕๗</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๕๘</sup> หจช.(๒)สร.0201.57.1/2 (มีเอกสารจำนวน 2 ปีก) กระทรวงเศรษฐการเสนอโครงการตั้งโรงสีข้าว(21 กรกฎาคม 2477-17 กันยายน 2492)



นางสหกรณ์ขึ้นตามสถานีรถไฟ<sup>๕๑</sup> การซื้อจากสหกรณ์คงไม่มีปัญหาอะไร สำหรับการซื้อจากชาวนา เอกชนอาจจะประสบกับภาวะการแข่งขันกับพ่อค้าอื่น ดังนั้นจะต้องให้ราคาข้าวที่สูงกว่าพ่อค้าอื่น และเมื่อซื้อแล้วก็ขนส่งทางรถไฟ ซึ่งสามารถลดค่าระวางในราคาพิเศษได้ตามนโยบายรัฐบาล วิธีการซื้อข้าวดังกล่าว จะทำให้ได้ปริมาณข้าวเปลือกพอเพียงกับกำลังของโรงสีที่จะสามารถสีได้ สำหรับการขายข้าวก็สามารถที่จะขายให้แก่ราชการเอง รวมทั้งขายให้บริษัทต่างประเทศและส่งไปขายยังสิงคโปร์และฮ่องกงได้ด้วย นอกจากนี้โครงการดังกล่าวยังได้เสนอถึงมาตรการอื่นที่จะทำให้การค้าข้าวอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลยิ่งขึ้น คือเสนอให้รัฐบาลออกกฎหมายบังคับให้โรงสีและผู้ทำการค้าข้าวต้องมีใบอนุญาตของรัฐบาล โดยมีเงื่อนไขต่างๆ ที่รัฐบาลสามารถจะไม่ออกใบอนุญาตให้ได้ การเสนอเกี่ยวกับการส่งเสริมการค้าข้าวนี้ ได้รับความเห็นชอบในหลักการจากคณะมนตรีในขณะนั้น ซึ่งสันนิษฐานว่าโครงการดังกล่าวจะเป็นพื้นฐานในการก่อตั้งบริษัทข้าวไทย ในพ.ศ. 2481

จากแนวความคิดที่น่าเสนอมาทั้งหมดตามลำดับนี้จะเห็นได้ว่า ถึงแม้จะมีความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่ส่งผลไปถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการดำเนินการเศรษฐกิจ โดยเฉพาะตำแหน่งที่เกี่ยวพันกับเรื่องเศรษฐกิจเช่นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามถึงจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของกระทรวงเศรษฐกิจตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ แต่หากพิจารณาโครงการเศรษฐกิจต่างๆ ในภาพรวมแล้วจะพบลักษณะสำคัญอันเป็นลักษณะร่วมพอสรุปได้ดังนี้ คือ

#### 1. แนวคิดชาตินิยมไทย

จากที่กล่าวมาถึงการเสนอความคิดหรือโครงการเศรษฐกิจต่างๆ<sup>๕๒</sup> จะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดพื้นฐานอยู่บนความคิดชาตินิยมไทยไม่ว่าจะเป็นเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี, นายมังกรสามเสน, พระยาสุริยานุวัตร, พระยาโกมารกุลมนตรี, พระสารสาสน์หพันธ์, พระยาศรยุทธเสณี จนถึงนายพันเอกพระบริรักษ์ยุทธกิจ โดยแนวคิดและโครงการต่างๆ ที่เสนอมานี้จะพบว่ามีความชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆ ในวิธีการว่ารัฐจะต้องดำเนินการอย่างไร นายพันเอกพระบริรักษ์ยุทธกิจซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่อง และมีแนวความ

<sup>๕๑</sup> หจข. (๘) สร. 0201.29.1/19 การขนส่งข้าวโดยทางรถไฟตั้งฉางสหกรณ์ ( 17-



คิดชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับหลายๆ คนที่ได้เสนอแนวความคิดมา แต่การที่เขาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ทำให้แนวความคิดชาตินิยมไทยของเขามีผลในทางปฏิบัติ โดยก่อนหน้านั้นมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจบ่อยครั้งจนโครงการเศรษฐกิจไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ ทำให้รัฐบาลระบอบใหม่ขาดการดำเนินงานตามวิธีการตามแนวคิด หรือโครงการเศรษฐกิจจนกระทั่งนายพันเอกพระบริรักษ์ยุทธกิจเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ จึงมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

## 2. ปฏิเสธแนวความคิดคอมมิวนิสต์

ในระยะแรกนั้นเรื่องโครงการเศรษฐกิจก็อยู่ในความสนใจของราษฎรทุกกลุ่มทุกชนชั้น รวมทั้งผู้มีส่วนร่วมในการปกครองในระบอบใหม่ก็มีความสนใจเป็นพิเศษ คือ คำโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม เพราะเป็นโครงการที่สังคมหรือราษฎรทุกกลุ่มทุกชนชั้นรอคอยด้วยความคาดหวังหรือความกลัว และหลวงประดิษฐมนูธรรมร่างคำโครงการเศรษฐกิจเสร็จนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมกรรมการพิจารณา คำโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ และเกิดความขัดแย้งขึ้นจนนำมาสู่การเผยแพร่ต่อสาธารณชน และคำโครงการเศรษฐกิจรวมทั้งหลวงประดิษฐมนูธรรมต้องตกอยู่ในฐานะว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ซึ่งหลังจากนั้นเป็นต้นมาทำให้มีการแสดงหรือแถลงนโยบายของผู้ที่อยู่ในฐานะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเศรษฐกิจ โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าการเสนอยืนยันถึงนโยบายของรัฐบาลให้มีความชัดเจน ทั้งกรณีของพระยาโกมารกุลมนตรีที่เสนอโปรแกรมเศรษฐกิจของรัฐบาลพระสารสาสน์พลขันธ์เสนอคำโครงการเศรษฐกิจทั่วไป บุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจที่พยายามยืนยันไว้ในโครงการของตนหรือประชาสัมพันธ์กับสื่อมวลชน โดยการยืนยันถึงหลักการบางอย่างที่ จะบอกนโยบายหรือโครงการเศรษฐกิจต่าง ๆ ไม่มีหลักการของคอมมิวนิสต์อยู่ เช่น การยืนยันในหลักกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยรัฐบาลจะไม่เข้าไปทำลายกิจการของเอกชน เช่น บังคับซื้อที่ดินหรือบังคับในการประกอบอาชีพ การยืนยันดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเรื่องโครงการเศรษฐกิจหรือ นโยบายเศรษฐกิจนั้นได้กลายเป็นเรื่องละเอียดที่รัฐบาลจะต้องแถลง หรือแสดงให้เห็นถึงความชัดเจนในนโยบายดังกล่าวซึ่งรัฐบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องก็ได้แถลงอยู่เสมอ ภายหลังเกิดปัญหาคำโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม

## 3. ระมัดระวังความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การหวั่นเกรงในประเด็นที่รัฐจะเข้าไปประกอบการทางเศรษฐกิจว่า จะนำมาสู่ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แนวความคิดนี้จะปรากฏ เช่น ในนโยบายเศรษฐกิจของพระยา



มโนปรัถนัตติธาดาทีกกล่าวคือข้อจำกัดของโครงการเศรษฐกิจว่า จะต้องเคารพข้อสัญญาและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้เป็นประเด็นหนึ่งที่เสนอมาเพื่อโต้แย้งกับเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม นอกจากนี้ยังปรากฏในการเสนอแนวความคิดทางเศรษฐกิจของพลเรือพระยาศรยุทธเสนี ที่ได้เสนอให้ตั้งโครงการพาณิชย์การสงเคราะห์ โดยพระยาศรยุทธเสนีได้ให้คำอธิบายถึงชื่อของโครงการว่า

มีข้อที่ควรบันทึกอธิบายไว้เล็กน้อยคือ ผู้เขียนปรารถนาให้เกิดข้อกระทบกระเทือนถึงการเมืองของประเทศ ในข้อที่ต่างประเทศจะมาทักท้วงเอาว่ารัฐบาลสยามทำการค้าขาย ด้วยเหตุนี้จึงให้ชื่อเช่นกล่าวไว้แล้วซึ่งเสมือนเพื่อปรับความเข้าใจว่า กองการนี้ตั้งขึ้นเพื่อสงเคราะห์คนทั่วไปในการพาณิชย์<sup>๕๐</sup>

และในการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจเพื่อพิจารณาโครงการดังกล่าวนี้ ที่ประชุมได้มีความเห็นว่า "โครงการที่เสนอมานี้เห็นว่าในทางการเมืองจะขัดกับนโยบายของรัฐบาลและจะเป็นการกระทบกระเทือนถึงการเจรจาแก้ไขสัญญาทางพระราชไมตรี"<sup>๕๑</sup>

และโครงการเศรษฐกิจที่แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลจะเข้ามามีบทบาทในการประกอบการสูงมาก คือ เข้าเป็นผู้ประกอบการเสียเองโดยเข้าถือหุ้น 50 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปแล้ว มีแนวโน้มไปในทางที่จะตัดทำลายผู้ประกอบการชาวต่างประเทศลงนั้นจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ เช่น เค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม โครงการเศรษฐกิจทั่วไปของพระสารสาสน์พลขันธ์ ทั้งที่กรณีพระสารสาสน์พลขันธ์นั้น พยายามที่จะสื่อสารทำความเข้าใจกับสังคมผ่านสื่อมวลชนว่า เป็นโครงการที่ประสานประโยชน์ของชนทุกกลุ่ม แต่ก็ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์และไม่ได้รับการสนับสนุนในทางปฏิบัติ จนมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไปในที่สุด จะเห็นได้ว่าการจะดำเนินการโครงการหรือนโยบายเศรษฐกิจใดๆ นั้น เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยังเป็นเงื่อนไขสำคัญที่รัฐบาลจะต้องระมัดระวัง เพราะหนังสือสัญญาพระราชไมตรียังมีผลบังคับใช้อยู่

<sup>๕๐</sup> หจช. (3) สร. 0201.45/8 เรื่องโครงการพาณิชย์การสงเคราะห์

<sup>๕๑</sup> เรื่องเดียวกัน.



#### 4. รัฐควรเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจ

จากที่กล่าวมาถึงเรื่องโครงการเศรษฐกิจทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้นำในระบอบใหม่ มีแนวความคิดเห็นว่ารัฐในระบอบใหม่ควรเข้าไปมีบทบาทในการจัดการทางเศรษฐกิจ โดยมีแนวความคิดพื้นฐานอยู่บนความคิดชาตินิยมที่ต้องการจะฟื้นฟูเศรษฐกิจของชาติ โดยเฉพาะต้องการให้ราษฎรภายในประเทศสามารถที่จะแข่งขันกับผู้ประกอบการชาวต่างประเทศ (ชาวตะวันตกและชาวจีน) ที่เข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เหตุผลเพื่อทำให้เกิดเอกราชทางเศรษฐกิจตามหลัก 6 ประการของคณะราษฎร ลักษณะดังกล่าวปรากฏอยู่เสมอในโครงการต่างๆ ที่ต้องการจะช่วยเหลือราษฎรชาวไทยที่เป็นชนส่วนใหญ่ในสังคม เรียกได้ว่าเป็นแนวคิดร่วม แต่สิ่งที่ผู้นำในระบอบใหม่แสวงหาก็คือ วิธีการที่จะมาแก้ไขเศรษฐกิจของชาติ วิธีการที่จะทำให้ชาติมีเอกราชทางเศรษฐกิจ ด้วยการให้มีผู้ประกอบการชาวสยามหรือชาวไทย

การตระหนักในปัญหาดังกล่าว อันทำให้การที่รัฐจะเข้าไปแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและเข้าส่งเสริมให้เกิดผู้ประกอบการชาวไทยหรือชาวสยามขึ้นนั้นนอกจากสิ่งที่รัฐบาลสามารถทำได้โดยไม่ต้องเกรงว่าจะกระทบความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เช่นการขยายสหกรณ์การตั้งฉางรับซื้อผลิตผลเช่นข้าว ซึ่งจะปรากฏอยู่ในหลายๆ แนวคิดในการจัดการทางเศรษฐกิจแล้ว สิ่งที่ถูกเสนอต่อมาในหลายๆ แนวความคิดก็คือรัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการให้เกิดพ่อค้าชาวสยามหรือชาวไทย โดยเสนอวิธีการว่ารัฐจะต้องเข้าเป็นผู้ประกอบการเสียเอง แต่การที่รัฐจะเข้าเป็นผู้ประกอบการเสียเองนั้นดังที่กล่าวแล้วว่าอาจจะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ ดังนั้นทางออกที่ถูกเสนอในโครงการต่างๆ ก็คือ การเสนอให้ดำเนินการในรูปแบบจำกัด โดยให้เอกชนสามารถเข้าร่วมทุนด้วยได้ แต่รัฐควรที่จะเป็นผู้ถือหุ้นข้างมากไว้ แนวความคิดที่เสนอในประเด็นนี้มีโครงการของพระยามโนปกรณนิติธาดา, พระยาโกมารกุลมนตรี, นายพลเรือพระยาศรยุทธเสนี, นายพันเอกพระบริรักษ์ยุทธกิจ เป็นต้น

การดำเนินการในรูปแบบจำกัดนี้ มีการให้เหตุผลโดยชี้ให้เห็นถึงข้อดีของการทำในรูปแบบนี้ตามที่เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (21 ธันวาคม 2480 - 16 ธันวาคม 2481) กล่าวว่า "การที่ตั้งเป็นบริษัทเปรียบเหมือนเป็นกันชน แม้จะไปพลิกงบประมาณดูว่าเป็นของรัฐบาลแต่ดูภายนอกเป็นบริษัท"<sup>62</sup> หรือพระยาไชยยศสมบัติ รัฐมนตรีว่า

<sup>62</sup> หจช.(2)สร.0201.57.1/2 (มีเอกสาร 2 ปีก) กระทรวงเศรษฐกิจเสนอโครงการตั้งโรงสีข้าว(21 กรกฎาคม 2477-17 กันยายน 2492)



การกระทรวงการคลัง (12 กุมภาพันธ์ 2478 - 16 ธันวาคม 2481) ได้ยุติการดำเนินการในรูปบริษัทว่า "การเดินรูปบริษัททำให้ผู้อื่นเห็นว่าเราเป็นคอมมิวนิสต์ สเตต หรือ โซเรียลลิสม์ สเตต ไม่ได้"<sup>๕๓</sup>

การที่รัฐเข้าประกอบการทางเศรษฐกิจในรูปบริษัทจำกัด นอกจากจะเป็นการป้องกันคำวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวแล้ว การดำเนินการบริษัทยังมีความหมายถึงการยอมรับให้เอกชนสามารถเข้าร่วมทุน ร่วมหุ้นด้วย ซึ่งความคิดเห็นต่างๆ ที่เสนอนั้นมักจะมี ความหวังว่าบริษัทที่รัฐเข้าไปลงทุนนี้จะสามารถเข้าแข่งขันได้ และเมื่อบริษัทเหล่านี้สามารถยืนได้ด้วยขาของตนเองแล้ว รัฐก็จะขายหุ้นให้แก่ราษฎรหรือเอกชนเข้าดำเนินการต่อไป ซึ่งการเสนอให้รัฐดำเนินการในรูปบริษัทจำกัดนี้เองที่รัฐบาลต่างๆ เลือกปฏิบัติมาตลอด ดังจะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้าว่า รัฐบาลได้ดำเนินการอย่างไร ส่วนหนึ่งจะเห็นได้จากเป็นประเด็นที่หลายแนวความคิดได้เสนอไว้สอดคล้องกันให้มีการตั้งบริษัทจำกัดขึ้น และในทางปฏิบัติมีความแพร่หลายมากน้อยเพียงใดในระบบเศรษฐกิจของไทย

จะเห็นได้ว่าโครงการหรือนโยบายทางเศรษฐกิจที่เสนอโดยบุคคลต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วแล้วข้างต้น จะมีลักษณะที่แสวงหาวิธีการในการที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยมีพื้นฐานบนแนวความคิดชาตินิยมไทยและมีความชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆ ในวิธีการ กล่าวคือจะมีการพิจารณาว่ารัฐควรจะมีบทบาทอย่างไรในการจัดการทางเศรษฐกิจ มีการพิจารณาว่าผู้ประกอบการชาวต่างประเทศจะอยู่ ณ พื้นที่ใดของความสัมพันธ์ที่รัฐจะเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจความชัดเจนจะปรากฏขึ้นเรื่อยๆ ว่ารัฐจะต้องเข้าช่วยให้เกิดการแข่งขันระหว่างคนไทยกับชาวต่างประเทศ (จีน, ชาวตะวันตก) หรือรัฐจะต้องเข้ามาสนับสนุนให้เกิดพ่อค้าไทยขึ้นโดยการตั้งบริษัทร่วมกับผู้ประกอบการชาวไทย

#### บทบาทรัฐในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2475 - 2480)

##### บทบาทของรัฐในการส่งเสริมผู้ประกอบการไทย

จากที่กล่าวมาแล้วถึงการเสนอแนวคิดที่ให้รัฐมีบทบาทในระบบใหม่อย่างจริงจังมากขึ้นทางเศรษฐกิจ และการที่ระบบเศรษฐกิจของสยามประสบกับปัญหาสำคัญ คือ ปัญหาเกี่ยวกับ

<sup>๕๓</sup> เรื่องเดียวกัน.



บทบาททางเศรษฐกิจของชาวต่างประเทศที่มีอยู่สูงมาก ในขณะที่ผู้ประกอบการคนไทยจะมีน้อยมากได้ทำให้คนไทยเกิดความตื่นตัวที่จะประกอบการทางเศรษฐกิจขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากความคาดหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในระบอบใหม่ จากหลักฐานที่ค้นพบในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงพ.ศ. 2480 พบว่ามีผู้ประกอบการกิจการต่างๆ ขอความช่วยเหลือมายังรัฐบาลต่างๆ เช่น กิจการรถลาก(พ.ศ. 2475) โรงงานทำป่าน(พ.ศ. 2475) โรงงานทำด้ายและทอผ้า(พ.ศ. 2475) โรงงานกระดาษของบริษัทกระดาษสยาม(พ.ศ. 2475 - 2476) โรงงานทำน้ำตาลของบริษัทน้ำตาลสยาม (พ.ศ. 2476) โรงงานฝ้ายสมเด็จ (พ.ศ. 2476) โรงงานทำซองจดหมาย (พ.ศ. 2476) โรงงานชักฟอก (พ.ศ. 2476) โรงงานทำกระดาษฟางและกระดาษขี้ (พ.ศ. 2475, 2477) โรงฆ่าสัตว์ (พ.ศ. 2478) โรงงานฆ่าสัตว์ (พ.ศ. 2479) กิจการตลาด (พ.ศ. 2480) เป็นต้น<sup>๕๔</sup>

กิจการต่างๆ เหล่านี้ที่ขอความช่วยเหลือมายังรัฐบาล ล้วนมีผู้ประกอบการเป็นชาวไทย การขอความช่วยเหลือมีความแตกต่างกันไป ตั้งแต่การขอความช่วยเหลือเรื่องเงินทุน การขอ

<sup>๕๔</sup> ดูรายละเอียดในพจน.ร. 7-ร. 8. 2/1991 นายทิม พานิช เจริญรุ่งเรืองคัดค้านคำสั่งเสนาบดีมหาดไทย เรื่องไม่อนุญาตให้ผูกขาดรถลาก

พจน. (2) สร. 0201. 22. 2/6 โรงงานชักฟอก

พจน. (2) สร. 0201. 22. 2. 4/1 ขุนปฐวีวิภาคคิดตั้งโรงงานทำป่าน

พจน. (3) สร. 0201. 29. 1/1 เบ็ดเตล็ดเรื่องข้าว

พจน. (2) สร. 0201. 22. 2. 1/1 โรงงานฝ้ายสมเด็จ

พจน. (2) สร. 0201. 22. 2. 3/3 บริษัทกระดาษสยาม จำกัด

พจน. (2) สร. 0201. 22. 2. 7/4 โรงงานทำน้ำตาลหรือบริษัททำน้ำตาลตอนพระยามโหสวรรค์  
เริ่มก่อการจัดตั้งที่เมืองชล

พจน. (2) สร. 0201. 22. 2/3 นายอุดม กัลยาณมิตร คิดตั้งโรงงานทำซองจดหมาย

พจน. ร. 7-ร. 8. 2/1327 นายทวิกับพวกร้องขอตั้งโรงงานทำกระดาษฟางและกระดาษขี้แต่ผู้เดียว

พจน. มท. 0201. 1. 1/88 นายพ่วง สิงห์วารศรี เสนอความเห็นเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์พระนคร

พจน. มท. 0201. 1. 1/741 นายเครี ศรีจันงาม ขอให้สั่งไม่ให้เทศบาลสร้างตลาดสดซึ่งเป็นการแข่งขันกับผู้ร้อง



สัมปทานผูกขาด เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการชาวไทยมีความพร้อมที่จะเริ่มประกอบการอยู่ และรัฐบาลอาจสามารถที่จะใช้กลไกของรัฐเข้าช่วยเหลือสนับสนุน หรือแม้แต่เข้ามีส่วนร่วมทุนประกอบการในกิจการต่างๆ ได้เป็นจำนวนมาก แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงเวลาดังกล่าวนี้รัฐบาลสามารถเข้าร่วมทุนกับผู้ประกอบการเพียง 2 กิจการเท่านั้น คือบริษัทกระดาษสยามและบริษัทน้ำตาลสยาม การที่รัฐไม่สามารถเข้าช่วยเหลือสนับสนุนอย่างเปิดเผย หรือให้สิทธิผูกขาดได้นั้นเป็นเพราะเงื่อนไขของหนังสือสัญญาพระราชไมตรีเป็นสำคัญ ที่มีข้อผูกพันให้รัฐบาลในระยะบอบใหม่ต้องทำตามสัญญา โดยเฉพาะในประเด็นที่รัฐจะต้องปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเสรีไม่เกิดระบบผูกขาด รัฐบาลในระยะบอบใหม่จึงต้องระมัดระวังเรื่องนี้อย่างมาก ถึงแม้ว่าผู้ประกอบการไทยจะขอความช่วยเหลือ เช่น การออกคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยไม่อนุญาตให้ผูกขาดรถลากโดยมีบริษัทรถลากแต่บริษัทเดียว<sup>๕๕</sup> หรือการขอสัมปทานตั้งโรงงานทำกระดาษฟางและกระดาษชั๊บของนายทวีและพวกในลักษณะผูกขาดแต่ผู้เดียวกำหนด 10 ปี ซึ่งกระทรวงเศรษฐกิจได้พิจารณาแล้วตอบว่า

... ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า การที่จะให้รับผูกขาดกระทำการใดๆ แต่ผู้เดียวนั้น รัฐบาลจะยอมให้ทำไม่ได้ โดยจะขัดกับสัญญาทางพระราชไมตรี กับทั้งเห็นว่าในการกระทำเช่นนั้นไม่เป็นผลดีในทางเศรษฐกิจด้วย...<sup>๕๖</sup>

การที่รัฐจะต้องระมัดระวังต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อันเกิดจากหนังสือสัญญาพระราชไมตรีนั้น เพราะหากเกิดการผูกขาดในธุรกิจใดขึ้น อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศที่ทำหนังสือสัญญาพระราชไมตรีไว้กับสยาม โดยเฉพาะในช่วงเวลาดังกล่าวสยามกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการที่จะแก้ไขหนังสือสัญญาพระราชไมตรี ดังนั้นแม้รัฐบาลในระยะบอบใหม่จะต้องการช่วยเหลือหรือส่งเสริมผู้ประกอบการไทย แต่ก็ไม่สามารถทำได้ทันที ถึงแม้ว่าจะมีผู้

<sup>๕๕</sup> หจข.ร. 7-ร. 8. 2/1331 เรื่องนายทิม นานิชเจริญ ร้องคัดค้านคำสั่งเสนาบดีมหาดไทยเรื่องไม่อนุญาตให้ผูกขาดรถลาก (15 ส.ค. 2475-12 พ.ย. 2475)

<sup>๕๖</sup> หจข.ร. 7-ร. 8. 2/1327 เรื่องนายทวีกับพวกร้องขอตั้งโรงงานทำกระดาษฟางและกระดาษชั๊บแต่ผู้เดียว (9 ส.ค. 2475-28 ก.ค. 2478)



ประกอบการประกาศว่าจะประกอบอุตสาหกรรมจำนวนมาก และขอความช่วยเหลือมายังรัฐบาล แล้วก็ตาม

เงื่อนไขหนังสือสัญญาพระราชไมตรีไม่เพียงแต่จะเป็นอุปสรรคต่อการที่รัฐจะช่วยเหลือผู้ประกอบการไทยเท่านั้น แม้แต่การที่รัฐจะเข้าดำเนินการประกอบการเองก็พบว่าหนังสือสัญญาพระราชไมตรีเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญ ดังเช่นรัฐบาลสมัยพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีและพระสารสาสน์เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ พระสารสาสน์ได้เชิญรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และอธิบดีกรมบัญชีกลางมาหารือเมื่อ 2 พฤษภาคม 2477 ในเรื่องกระทรวงเศรษฐการต้องการที่จะให้สินค้าเกลืออยู่ในความควบคุมของรัฐบาลแบบผูกขาด แต่พบว่าปัญหาที่เป็นอุปสรรคสำคัญ คือ หนังสือสัญญาพระราชไมตรีโดยเฉพาะกับสหรัฐอเมริกา อังกฤษและฝรั่งเศส ทำให้ทางกระทรวงการต่างประเทศไม่เห็นด้วยที่รัฐบาลจะผูกขาดเกลือ<sup>๕๗</sup> ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ จนกระทั่งสยามได้มีการทำสนธิสัญญาเสมอภาคแล้ว รัฐบาลจึงจะเข้าควบคุมเกลือแบบผูกขาดได้

นอกจากอุปสรรคเรื่องหนังสือสัญญาพระราชไมตรีจะจำกัดบทบาทของรัฐ ในการที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ภาคเอกชนแล้ว การที่รัฐไม่ได้ให้ความช่วยเหลือบางครั้งก็มาจากเหตุผลของรัฐที่ต้องการจะเข้าดำเนินการเองในรูปของเทศบาลเข้าผูกขาด ตัวอย่างในเรื่องนี้ ได้แก่ กรณีของนายจรัส สรวีสตร ได้ยื่นโครงการโรงฆ่าสัตว์ และเสนอขอรับสัมปทานไปทำผลการพิจารณาปรากฏว่าไม่ได้รับอนุญาต เพราะจะมีการจัดตั้งเทศบาลนครขึ้นในจังหวัดพระนคร และการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์นี้เป็นหน้าที่ของเทศบาลนคร ควรรอไว้ก่อน<sup>๕๘</sup> หรือกรณีนายม่วง สิงห์วารศรีจากสำนักงานเทอดไทย เสนอความเห็นเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์ว่าให้เอกชนดำเนินการจะดีกว่า แต่ก็ไม่ได้รับอนุญาต เพราะทางราชการเห็นว่าจะเป็นการผูกขาดจึงควรให้เทศบาลที่จะมีขึ้นเป็นผู้ดำเนินการต่อไป<sup>๕๙</sup>

<sup>๕๗</sup> หจช. (2) สร. 0201.22.2.6/1 รัฐบาลจะเข้าจัดการควบคุมสินค้าเกลือ (18 กันยายน 2476-26 พฤษภาคม 2477)

<sup>๕๘</sup> หจช. มท. 5.16.14/3 นายจรัสกับพวกขอสัมปทานตั้งโรงฆ่าสัตว์ จังหวัดพระนคร (2478)

<sup>๕๙</sup> หจช. มท. 0201.1.1/88 นายม่วง สิงห์วารศรี เสนอความเห็นเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์พระนคร (พ.ศ. 2479)



อย่างไรก็ตามอุปสรรคต่างๆ ไม่ว่าจะหนังสือสัญญาพระราชไมตรีหรือการที่รัฐมีนโยบายให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการนี้ ก็มีใช้ว่าจะทำให้รัฐไม่สามารถให้ความช่วยเหลือสนับสนุนผู้ประกอบการไทยเลย เพราะในบางรายที่รัฐเห็นว่ามีความสำคัญก็มีนโยบายที่จะดำเนินการซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวเป็นลำดับไป

บริษัทกระดาษสยาม แรกเริ่มเมื่อหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 นายเด็กโกเมศ ได้ขอต้งบริษัทกระดาษขึ้นโดยจดทะเบียนบริคณสนธิแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการเรียกซื้อหุ้น<sup>70</sup> นายเด็ก โกเมศ และคณะก็ได้ดำเนินการขอให้รัฐบาลช่วยเหลือสนับสนุน โดยการจองซื้อหุ้น 25 เปอร์เซ็นต์ แต่ก็ปรากฏว่าไม่ได้รับความช่วยเหลือในระยะแรก เพราะรัฐบาลให้เหตุผลว่าไม่มีเงิน<sup>71</sup> ต่อมาในปี พ.ศ. 2477 นายเด็ก โกเมศ สามารถเข้าใกล้ชิดกับบุคคลสำคัญทางการเมืองและชักชวนให้รัฐเข้าซื้อหุ้น 51 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งการชักชวนครั้งนี้ประสบผลสำเร็จ รัฐบาลได้เข้าสนับสนุนโดยการซื้อหุ้นของบริษัทกระดาษสยามที่แบ่งหุ้นออกเป็น 10,000 หุ้น หุ้นละ 100 บาท โดยรัฐบาลจองซื้อไว้ 5,000 หุ้น ที่เหลือให้เป็นส่วนของประชาชนจะจองได้ กลุ่มผู้ริเริ่มตั้งบริษัทนี้ได้แก่ พันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา, พระสารสาสนพณิช, พระยามโหสวรรค์, พระยาศักดิ์วิธานนิเทศ, พันเอกพระธรรมรัฐวิภาคกิจ, พันเอกพระวิชิตเนติศาสตร์, พันโทพระอุดมโยธาธิยุต, พันโทหลวงพิบูลสงคราม, หลวงปฐพีนิจารณ์, นายเซ่งหลี ลืออำรุง, นายเอกปิยะวิสกูล และนายเด็ก โกเมศ<sup>72</sup> แต่การประกาศขายหุ้นให้แก่ประชาชนไม่ประสบผลสำเร็จนักสามารถขายหุ้นให้แก่ประชาชนได้เพียง 2657 หุ้น ทำให้หุ้นที่เหลือรัฐบาลต้องรับซื้อไว้หมด การดำเนินการตั้งบริษัทกระดาษสยามที่รัฐบาลถือหุ้นส่วนมากนี้ ในเวลาต่อมาต้องเลิกบริษัทและโอนมาเป็นของรัฐเพราะติดขัดเรื่องไม่มีผู้ค้าประกันการเงินที่จะซื้อเครื่องจักร<sup>73</sup> รัฐบาลได้

<sup>70</sup> ประชาชาติ 7 พฤศจิกายน 2475

<sup>71</sup> หจข. (2) สร. 0201.22.2.3 กล่อง 2/3 บริษัทกระดาษสยาม (เอกชน) (12 มิถุนายน 2475-7 กันยายน 2476)

<sup>72</sup> หจข. (2) สร. 0201.22.2.3 กล่อง 2/6 โรงงานอุตสาหกรรมทำกระดาษของรัฐ กุมภพันธ์ 2476-5 ตุลาคม 2493)

<sup>73</sup> หจข. (2) สร. 0201.22.2.3/20 บริษัทกระดาษสยามจำกัด เหตุที่ต้องเลิกเป็นบริษัท (31 ตุลาคม 2478-2 มิถุนายน 2479)



มอบให้กระทรวงกลาโหมดำเนินการต่อไป โดยสามารถจัดหาสถานที่และสร้างโรงงานกระดาษขึ้นที่จังหวัดกาญจนบุรี<sup>74</sup> ซึ่งกว่าที่โรงงานกระดาษแห่งนี้จะทำการผลิตได้ก็เป็น พ.ศ. 2481 แล้ว

บริษัทน้ำตาลสยามหรือโรงงานน้ำตาล เริ่มดำเนินการโดยพระยามโหฬารราชกุมารได้ยื่นโครงการมายังรัฐบาล เพื่อขอให้รัฐบาลช่วยเหลือในเรื่องเงินทุนและขอความคุ้มครอง เช่นการยกเว้นภาษีภายในและการตั้งกำแพงภาษีสินค้าน้ำตาล การยื่นโครงการนี้ของพระยามโหฬารราชกุมารนั้นสอดคล้องกับความคิดของทางราชการที่มั่นนโยบายจะส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมน้ำตาลขึ้น แต่ยังมีได้มีการสำรวจตรวจสอบใดๆ เมื่อพระยามโหฬารราชกุมารยื่นโครงการมาในพ.ศ. 2477 กระทรวงเศรษฐการให้ความสนใจและมีการศึกษาดำเนินการอย่างรวดเร็ว แต่การดำเนินการจัดตั้งบริษัทน้ำตาลสยามนั้น ต้องประสบกับปัญหาสำคัญคือเรื่องหุ้นที่ขายไม่ออกจากหุ้นทั้งสิ้น 10,000 หุ้น รัฐบาลรับซื้อไว้ 25 เปอร์เซ็นต์ และเมื่อนำหุ้นออกขายให้แก่ประชาชน ปรากฏว่าสามารถขายได้เพียง 12.01 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ดังนั้นเมื่อรวมกับส่วนที่รัฐบาลรับซื้อจะได้เพียง 3701 หุ้นคิดเป็น 37.01 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น เมื่อหุ้นของบริษัทน้ำตาลสยามขายไม่ได้ดังนี้ จึงมีการเสนอทางเลือกโดยจะขอให้รับทุนจากต่างประเทศ ซึ่งบริษัทอีสต์เอเชียติกได้ขอเข้าร่วมหุ้นด้วย 45 เปอร์เซ็นต์ แต่ปรากฏว่าในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี 7 ตุลาคม 2478 ไม่พิจารณาในเรื่องนี้เพราะเกรงจะเกิดความเข้าใจผิดและมีการร้องเรียนไปยังสภานิติบัญญัติ<sup>75</sup> ดังนั้นในเวลาต่อมาการที่หุ้นของบริษัทน้ำตาลสยามขายไม่ได้นี้ ทำให้โรงงานน้ำตาลต้องโอนเป็นกิจการของรัฐ โดยกระทรวงเศรษฐการเป็นผู้ดูแลและย้ายที่ตั้งโรงงานน้ำตาลจากจังหวัดชลบุรีมาตั้งที่จังหวัดลำปาง<sup>76</sup>

สำหรับกิจการของแผนกเชื้อเพลิง กระทรวงกลาโหมนั้น ก็ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะลดบทบาทของบริษัทเชลล์แห่งประเทศไทย ซึ่งบริษัทน้ำมันทั้ง 2 บริษัทนี้ผูกขาดการค้าน้ำมันมานาน และรัฐบาลก็จำเป็นต้องซื้อน้ำมันจากบริษัทนี้เพื่อใช้ในหน่วยงานราชการ ตามราคาท้องตลาดที่ถูกกำหนดโดยบริษัทดังกล่าว ซึ่งเรื่องนี้เป็นปัญหาที่นายวินิ ปานะนนท์ ได้คิดที่จะจัดซื้อ

<sup>74</sup> ยุทธโกษ 10 พฤศจิกายน 2479 และยุทธโกษ 10 ตุลาคม 2481

<sup>75</sup> หจข. (2) สร. 0201.22.2.7 กล่อง 1/4 (มีเอกสาร 2 ปีก) โรงงานทำน้ำตาลหรือบริษัททำน้ำตาลตอนพระยามโหฬารราชกุมารเริ่มก่อการจัดตั้ง (22 มกราคม 2476-6 ธันวาคม 2480)

<sup>76</sup> Akira Suehiro, Capital Accumulation in Thailand 1855-1985. Tokyo Yuuki Kikaku 1989, p.123.



น้ำมันสำหรับใช้ในราชการ โดยสั่งซื้อน้ำมันจากต่างประเทศหรือดำเนินนโยบายซื้อภายในประเทศ ให้ได้ราคาถูกลงกว่าราคาท้องตลาดที่บริษัทน้ำมันทั้ง 2 บริษัทเป็นผู้ผูกขาดอยู่ นายวนิช ปานะนนท์ ได้หารือเรื่องนี้กับหลวงประดิษฐมนูธรรม ซึ่งตกลงที่จะให้นายวนิช ปานะนนท์ เป็นผู้ติดต่อในนามส่วนตัวกับบริษัทค้าน้ำมันต่างประเทศในทวีปยุโรป, สหรัฐอเมริกา และผู้แทนบริษัทในเชียงใหม่ เพื่อสั่งน้ำมันเชื้อเพลิงเข้ามาใช้ในราชการ เมื่อได้ข้อมูลมาแล้วก็มีการตั้งคณะกรรมการโดยคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งพระยาราชวังสัน พระยาพลพลยุทธเสนา หลวงประดิษฐมนูธรรม หลวงคหกรรมบดี นายตัว สพานุกรม นายแนบ พหลโยธิน หลวงสินธุสงครามชัย หลวงจำรัสจักราวุธ และนายวนิช ปานะนนท์ เป็นคณะกรรมการพิจารณาโครงการน้ำมัน ซึ่งคณะกรรมการก็พอใจและสั่งตัวแทนไปดูการกลั่นกรองน้ำมันในสุมาตราและชวา จนต่อมามีการสั่งน้ำมันจากบริษัท Export Petroleum ในราคาที่ประหยัดกว่าเดิมมาก น้ำมันที่นำเข้ามาก็ได้มอบให้แผนกเชื้อเพลิงกระทรวงกลาโหมมาจัดจำหน่ายใช้ในหน่วยงานราชการ

การดำเนินงานทุกขั้นตอนจนกระทั่งสำเร็จนี้ นายวนิช ปานะนนท์ ต้องกระทำในนามส่วนตัวทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะหวั่นเกรงว่าจะไม่สำเร็จ อันเนื่องมาจากบริษัทน้ำมันทั่วโลกมักรวมตัวกันจำหน่าย (Combined Distribution) อย่างไรก็ตามนายวนิช ปานะนนท์ และคณะก็สามารถดำเนินงานสั่งน้ำมันมาจำหน่ายแก่หน่วยราชการ ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงแนวความคิดชาตินิยมทางเศรษฐกิจที่พยายามลดการเอาเปรียบจากต่างประเทศ<sup>77</sup> โดยบุคคลสำคัญที่มีบทบาทนอกจากนายวนิช ปานะนนท์แล้ว ก็เป็นพันเอกพระบริรักษ์ยุทธกิจ และหลวงดำริชที่เป็นผู้เจรจากับบริษัทในการสั่งน้ำมันเข้ามา

นอกจากแผนกเชื้อเพลิง กระทรวงกลาโหม ที่บรรดานายทหารมีบทบาทสำคัญแล้วยังมีการเปิดโรงงานฝ่ายทหารขึ้นทำการผลิตในเดือนกันยายน 2478 การเปิดโรงงานฝ่ายทหารนี้ คาดว่าจะสามารถประหยัดเงินได้ถึง 200 ล้านบาทในเวลา 10 ปี ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อทางราชการทหาร และประชาชนทั่วไป บุคคลที่มีบทบาทในขณะนั้นก็ได้อีกนายพันเอก หลวงพิบูลสงคราม ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และนายพันเอกพระบริรักษ์ยุทธกิจ ในฐานะ

<sup>77</sup> หจข. (2) สร. 0201.61 กล่อง 1/1 เบ็ดเสร็จเรื่องการจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิง



พลาธิการทหารบก ซึ่งจะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงงานฝ้ายโดยตำแหน่ง<sup>7B</sup>

จากที่กล่าวมาถึงการที่รัฐได้เข้าไปมีส่วนในการประกอบการไม่ว่าจะเป็นบริษัทกระดาศสยามหรือบริษัทน้ำตาลสยาม ได้แสดงให้เห็นว่าในระยะแรกรัฐบาลไม่มีเจตนาที่จะให้กิจการทั้งสองเป็นของรัฐ ความช่วยเหลือที่ให้นั้นเป็นลักษณะของการร่วมทุนกับเอกชนในรูปของบริษัทจำกัด แต่ด้วยปัญหาของบริษัททั้งสองไม่ว่าจะเป็นการขาดผู้ค้ำประกันการเงิน หรือการขายหุ้นไม่ได้ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดการให้กิจการทั้งสองมาเป็นของรัฐ ซึ่งกว่าที่รัฐจะได้เข้าไปจัดการให้กิจการทั้งสองเข้ามาอยู่ในความควบคุมโดยตรง และทำการผลิตได้ก็เป็นพ.ศ. 2481 ซึ่งสยามได้ทำสนธิสัญญาเสมอภาคกับนานาประเทศแล้ว ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งของกิจการที่รัฐเข้าประกอบการคือ รัฐบาลมิได้มีการกีดกันหรือผูกขาดใดๆ รัฐบาลยังคงปล่อยให้ธุรกิจทั้งสองเป็นไปอย่างปกติ ท่าทีเช่นนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐมีข้อจำกัดในการมีบทบาทสนับสนุนผู้ประกอบการไทยอยู่นั้นคือเรื่องหนังสือสัญญาพระราชไมตรีจึงทำให้การช่วยเหลือของรัฐเป็นแบบการร่วมทุนในรูปของบริษัทจำกัดในช่วงแรกโดยที่ไม่สามารถให้สิทธิพิเศษใด ๆ แก่กิจการที่รัฐเข้าร่วมทุนดำเนินการ

#### บทบาทของรัฐในการจัดการทางเศรษฐกิจผ่านมาตรการทางกฎหมาย(พ.ศ. 2475-2480)

การใช้มาตรการทางกฎหมาย เป็นอีกวิธีหนึ่งที่รัฐสามารถมีบทบาทในการจัดการทางเศรษฐกิจ และเนื่องจากการเมืองในระบอบใหม่มีลักษณะเปิดกว้างมากขึ้น ดังนั้นสิ่งที่ผู้ปกครองในระบอบใหม่ต้องทำเป็นประการแรก คือ การจำกัดสิทธิทางการเมืองของคนต่างด้าว โดยรัฐได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิทางการเมือง เพื่อไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามามีบทบาททางการเมือง เพราะคนต่างด้าว โดยเฉพาะชาวจีนมีจำนวนมากและมีพื้นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจสูง ถ้าหากให้มีสิทธิทางการเมืองอาจก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองได้ เมื่อจำกัดสิทธิเช่นนี้แล้ว ในประการต่อมานั้น รัฐบาลในระบอบใหม่ก็ได้มีการผลักดันกฎหมายหลายฉบับ ที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะให้สิทธิทางเศรษฐกิจแก่คนไทย เป็นการส่งเสริมอาชีพและฐานะทางเศรษฐกิจของคนไทย ซึ่งพระราชบัญญัติบางฉบับได้แสดงให้เห็นว่าจะส่งผลกระทบต่อถึงการประกอบการทาง

<sup>7B</sup> ประชาชาติ (11 กันยายน 2478)





เศรษฐกิจหรือการประกอบอาชีพของชาวต่างประเทศ

การดำเนินการโดยรัฐบาลในระบอบใหม่ คือ ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับหนี้สินของเกษตรกรโดยการออกพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พ.ศ. 2475 การออกพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับใช้บังคับพร้อมกันนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการเอาเปรียบของนายทุนเงินกู้ ที่มีจะเรียกดอกเบี้ยในอัตราสูง และดอกเบี้ยไม่เชิงแต่เป็นเงินเท่านั้นบางรายยังคิดรวมไปถึงผลผลิตด้วย ดังนั้นพระราชบัญญัติทั้งสอง จึงพยายามที่จะให้ความคุ้มครอง ถึงการเรียกเก็บดอกเบี้ยที่เป็นผลผลิตด้วย เพราะผลผลิตของเกษตรกรนั้นเขาสามารถที่จะใช้เป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตต่อไปในปีนั้น หากถูกยึดหรือนำไปเสียดอกเบี้ยหมดแล้ว ก็จะต้องเข้าเกี่ยวข้องกับระบบเงินกู้มากยิ่งขึ้นจนกลายเป็นปัญหาดินพอกหางหมู ดังนั้นกฎหมายทั้งสองฉบับจึงพยายามแก้ปัญหาดังกล่าวโดยในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ได้กำหนดถึงการกระทำผิดว่า

- ก) ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือ
- ข) เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราทำนบัญญัติไว้ในกฎหมายบังอาจกำหนดข้อความอันไม่จริงในเรื่องจำนวนเงินกู้หรืออื่นๆไว้ในหนังสือสัญญาหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ หรือ
- ค) นอกจากดอกเบี้ย ยังอาจกำหนดจะเอาหรือรับเอาซึ่งกำไรอื่นซึ่งเป็นเงินหรือสิ่งของหรือโดยวิธีเพิกถอนหนี้หรืออื่นๆจนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินไปอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม

การกระทำดังกล่าวนี้มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>79</sup> และในพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พ.ศ. 2475 ในมาตรา 5 ได้กำหนดทรัพย์สินของกสิกรที่ห้ามมิให้เจ้าหนี้ยึด คือ

- ก) นิชผลที่ยังไม่ถึงเวลาเกี่ยวเก็บ
- ข) นิชพันธ์ที่จะใช้ในปีต่อไปตามปริมาณอันสมควรโดยเทียบเคียงกับเนื้อที่ซึ่งกสิกรได้ทำในปีที่แล้วมา
- ค) นิชผลที่เก็บไว้สำหรับเลี้ยงตัวและครอบครัวตามฐานะสำหรับปีหนึ่ง

<sup>79</sup> ราชกิจจานุเบกษา (แผนกฤษฎีกา) 49 (26 ตุลาคม 2475)। หน้า 462.



ข) สัตว์และเครื่องมืออันประกอบการอาชีพที่มีไว้พอควรแก่การดำเนินอาชีพต่อไป ซึ่งการยึดทรัพย์สินดังกล่าวในมาตรา 5 นี้ กฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา 6 ว่าเจ้าของอาชีพทรัพย์สินคืนได้ก่อนที่จะถูกนำออกขายทอดตลาด<sup>๘๐</sup>

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาเงินทุนของกสิกรโดยการออกพระราชบัญญัติ เพื่อคุ้มครองกสิกรจากนายทุนเงินกู้แล้ว วิธีการอีกวิธีหนึ่งที่รัฐบาลในระบอบใหม่พยายามในการช่วยเหลือเรื่องนี้คือการส่งเสริมการสหกรณ์ที่เคยดำเนินการมาในระบอบเก่า ให้ขยายตัวมากขึ้นทั้งจำนวนและสมาชิก โดยรัฐบาลได้จัดสรรเงินรายจ่ายประเภทลงทุนของรัฐบาลเข้าสนับสนุนทุกปีเพิ่มเติมจากทุนของธนาคารไทยพาณิชย์ พร้อมทั้งมีการออกพระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2477 (ฉบับที่ 2) เพื่อที่จะสามารถควบคุมสหกรณ์ให้ดำเนินงานได้ผลดียิ่งขึ้น ทำให้จำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ดูตารางที่ 2 เปรียบเทียบกับตารางที่ 1)<sup>๘๑</sup>

ตารางที่ 2 จำนวนสหกรณ์และสมาชิก พ.ศ. 2475-2481

พ.ศ. (ค.ศ.)	จำนวนสหกรณ์	จำนวนสมาชิก
2475 (1932-33)	183	2,935
2476 (1933-34)	326	4,846
2477 (1934-35)	439	6,324
2478 (1935-36)	562	8,013
2479 (1936-37)	770	11,057
2480 (1937-38)	921	14,324
2481 (1938-39)	1,240	20,637

ที่มา : สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย พ.ศ. 2480-2481, หน้า 469.

<sup>๘๐</sup> ราชกิจจานุเบกษา (แผนกฤษฎีกา) 49 (22 กันยายน 2475) หน้า 397-398.

<sup>๘๑</sup> สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย พ.ศ. 2480-2481, หน้า 466-468.



นอกจากการแก้ไขปัญหาระหว่างนายทุนเงินกู้กับสิกรแล้ว การประกาศหลักการของคณะราษฎรว่า "จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ" ถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในระบอบใหม่ ดังนั้นจะพบว่าในช่วงระหว่างพ.ศ. 2475-2480 นี้ จะมีพระราชบัญญัติหลายฉบับที่ประกาศใช้ และมีเป้าหมายที่จะส่งเสริมให้ราษฎรมีอาชีพการงานทำ วิธีการแรกที่ตรงกับปัญหา คือ การพยายามที่จะกันไม่ให้ชาวต่างประเทศเข้ามาแย่งอาชีพ ซึ่งวิธีการที่นำมาใช้นี้ก็เป็นวิธีการที่เคยดำเนินการมาแล้วในระบอบเก่า นั่นคือการออกกฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมือง ถึงแม้ว่าจะเคยมีกฎหมายหลายฉบับเป็นมาตรการในการควบคุมการเข้าเมืองของคนจีน<sup>๒๒</sup> แต่ดูเหมือนยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร รัฐบาลในระบอบใหม่จึงได้ออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่มาใช้บังคับ โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมืองแก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2474 โดยได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าเมือง เช่น กำหนดอายุ และการอ่านหรือเขียนภาษาไทยได้ เป็นเงื่อนไขในการอนุญาตเข้าเมือง โดยรัฐบาลได้แถลงถึงเหตุผลการออกพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองแก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2475 ว่า

...ฐานะของการเศรษฐกิจเวลานี้ย่อมเป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไปแล้วว่า ได้เริ่มตกต่ำมานานแล้ว และยังคงตกต่ำอยู่ต่อไปไม่มีใครสามารถทำนายได้ว่ายังจะอีกนานเพียงใด

...เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทั้งนี้ก็คิดว่าอย่างหนึ่ง คือ บรรเทาความแข่งขันให้น้อยลง วิธีการตั้งนี้ประเทศอื่นบางประเทศกวัดกันจนถึงปิดประตูเสียทีเดียว แต่รัฐบาลเห็นว่าเพื่อความลุ่มนวลระมัดระวังได้เพียงแต่กำหนดวิธีการให้คนเข้ามาน้อยลง และได้เข้ามาแต่คนดี<sup>๒๓</sup>

<sup>๒๒</sup> กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนเข้าเมืองที่เคยประกาศใช้ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองมีดังนี้

1. พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470
2. กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2470
3. ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2470
4. กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2471
5. พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมืองแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2474
6. กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2474

จาก หจช.สข. 2.42/334 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (18 เม.ย.-18 มิ.ย. 2474)

<sup>๒๓</sup> ราชกิจจานุเบกษา (แผนกฤษฎีกา) 49 (3 กุมภาพันธ์ 2475) : หน้า 610.



การออกพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองนี้ เป็นวิธีการที่เคยใช้มาแล้วในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และผู้ปกครองในระบอบใหม่พยายามที่จะใช้วิธีนี้อีก โดยพยายามสร้างเงื่อนไขให้รัดกุมมากยิ่งขึ้น แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาค้างอยู่ เช่น ในเรื่องการสอบความรู้หนังสือคนต่างด้าว เป็นต้น<sup>๘๔</sup> พระราชบัญญัติฉบับนี้ปรากฏว่ายังคงมีช่องว่างอยู่ ทำให้ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่ในพ.ศ. 2480 คือพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ. 2480 ที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สามารถที่จะกำหนดเงื่อนไขเพิ่มมากขึ้น เช่น กำหนดจำนวนคนเข้าเมืองต่อปี หรือคนที่เข้าเมืองมานั้นต้องมีเงินติดตัวมาจำนวนเท่าไร และนอกจากนั้นยังสามารถกำหนดระยะเวลาที่คนเข้าเมืองจะสามารถอยู่ในเมืองได้นานเท่าใด<sup>๘๕</sup>

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การออกพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองนี้มีเหตุผลมาจากเรื่องเศรษฐกิจโดยตรง ซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะยังคงมีคนต่างด้าวโดยเฉพาะชาวจีนอพยพเข้ามาเป็นจำนวนมากตลอดเวลา แต่การออกพระราชบัญญัตินี้ก็แสดงให้เห็นถึงเจตนาของรัฐบาลที่ต้องการจะลดจำนวนคนเข้าเมืองให้น้อยลง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศหลายๆด้านไม่ว่าจะเป็นเพื่อผสมกลมกลืนชาวจีน, หรือเพื่อลดจำนวนที่จะเข้ามาแข่งขันในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

นอกจากจะมีการออกพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง เพื่อช่วยเหลือเรื่องการประกอบอาชีพของราษฎรแล้วก็ปรากฏว่ารัฐบาลได้มีนโยบายเกี่ยวข้องถึงการประกอบอาชีพของชาวต่างประเทศด้วย กล่าวคือในปีแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองนายประยูร ภมรมนตรีในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการราษฎร มีหนังสือถึงปลัดทูลฉลองกระทรวงต่างๆ ลงวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2475 ว่าให้ที่นัยยามเลิกจ้างแขกยามเฝ้าสถานที่ราชการต่างๆ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้คณะกรรมการราษฎรก็เห็นด้วยในแนวความคิด แต่ปรากฏว่านโยบายดังกล่าวนี้ก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ดังความว่า

<sup>๘๔</sup> หจข. (2) สร. 0201.76/9 กระทรวงมหาดไทยของการสอบความรู้หนังสือคนต่างด้าวเข้าเมือง (8 พฤษภาคม-13 มิถุนายน 2478)

<sup>๘๕</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2480 ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 50 (ภาค 2) พ.ศ. 2480, หน้า 1015.



... ด้วยทางการปรากฏว่ากรมและกระทรวงราชการต่างๆ ของรัฐบาล พยายามที่จะเลิกจ้างแขกยามเฝ้าสถานที่ราชการ คณะกรรมการราษฎรได้ประชุมปรึกษาลงมติเห็นว่า เป็นความคิดที่ต้อย แต่วิธีการเช่นนี้ควรจัดทำไปในทางละม่อม และค่อยทำค่อยไป เพื่อมิให้เกิดการกระทบกระเทือนขึ้นได้ เพราะแขกยามตามสถานที่ทำการรัฐบาลมีจำนวนมาก และเป็นคนในบังคับของรัฐบาลต่างประเทศจึงเรียนมาเพื่อทราบนโยบายในเรื่องนี้ไว้<sup>๖๖</sup>

จะเห็นได้ว่า หนังสือสัญญาพระราชไมตรียังคงมีส่วนในการทำให้รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วจะต้องค่อยทำค่อยไป ซึ่งต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติหลายฉบับ ที่แสดงให้เห็นถึงสิทธิพิเศษของบุคคลสัญชาติไทย ในการประกอบอาชีพดังอาชีพการประมงที่ได้มีพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการจับสัตว์น้ำในเขตจับน้ำสยาม พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการจดทะเบียน และออกใบอนุญาตสำหรับเรือจับสัตว์น้ำสยาม พ.ศ. 2477 โดยในพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการจับสัตว์น้ำในเขตจับสัตว์น้ำสยาม ได้ระบุถึงข้อห้ามมิให้ออกใบสำคัญสำหรับเรือจับสัตว์น้ำให้แก่

- ก) คนต่างด้าวคนใดคนหนึ่ง หรือ
- ข) ห้างหุ้นส่วนสามัญใดๆ เว้นแต่ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดมีสัญชาติไทย หรือ
- ค) ห้างหุ้นส่วนจำกัดใดๆ เว้นแต่ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดซึ่งรับผิดชอบร่วมกันโดยไม่จำกัดจำนวนนั้นมีสัญชาติไทย หรือ
- ง) บริษัทใดๆ เว้นแต่บริษัทนั้นตั้งขึ้นตามกฎหมายสยามและร้อยละเจ็ดสิบห้าแห่งทุนของบริษัทผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ถือหุ้น<sup>๖๗</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๖๖</sup> หจช.(2)สร.0201.10 กล่อง 1/7 จ้างคนไทยแทนแขกยามและเรื่องการบรรจุคนยาม ตามสถานที่ราชการต่างๆ(7 กันยายน 2475-5 มกราคม 2488)

<sup>๖๗</sup> ราชกิจจานุเบกษา(แผนกฤษฎีกา) เล่ม 51 ภาค 1.



นอกจากนั้นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ ยังห้ามมิให้เรือที่มีสัญชาติต่างประเทศรวมตลอดถึงเรือสัญชาติไทย ที่มีคนประจำเรือไม่ว่าฐานะใดเป็นคนต่างด้าวรวมอยู่ด้วยเข้ามาจับปลาในเขตจับสัตว์น้ำสยาม เว้นแต่คนต่างด้าวผู้นั้นอยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลาติดต่อกันมาไม่น้อยกว่า 5 ปี ก่อนวันประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยจะต้องมีคนต่างด้าวประเภทนี้รวมกันไม่เกินร้อยละสี่สิบห้าของคนประจำเรือ<sup>๘๘</sup> เกี่ยวกับอาชัณการประมงนี้รัฐได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการจดทะเบียนและออกใบอนุญาตสำหรับเรือจับสัตว์น้ำสยามพ.ศ. 2477<sup>๘๙</sup> ออกมาบังคับใช้ร่วมกันโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะปราบการฝ่าฝืน หรือจงใจที่จะแจ้งความเท็จจดทะเบียนและขอออกใบอนุญาต เพราะการขอออกใบสำคัญนี้ให้สิทธิแก่สัญชาติไทย ดังนั้นจึงอาจมีการให้ความเท็จเพื่อขอออกใบอนุญาตดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การพยายามที่จะให้คนสัญชาติไทยได้ประกอบอาชีพทางการประมง โดยออกพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการจับสัตว์น้ำในเขตจับสัตว์น้ำสยามพ.ศ. 2477 มาใช้ ถึงแม้ว่าจะมีการใช้อำนาจรัฐเข้าช่วยให้คนไทยได้เข้าประกอบอาชีพประมง แต่ความพร้อมของคนไทยยังไม่มีเพราะยังขาดความรู้ความชำนาญอยู่มาก เพราะในปีต่อมารัฐบาลก็ต้องออกพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการจับสัตว์น้ำสยามในเขตจับสัตว์น้ำสยามแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2478 ที่ต้องยกเว้นให้คนต่างด้าวมีสิทธิในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นครูสอนวิชาการประมงโดยให้ถือว่าบุคคลเช่นนี้ไม่ใช่คนต่างด้าว<sup>๙๐</sup> อย่างไรก็ตามถึงแม้จะมีพระราชบัญญัติมาบังคับใช้ถึง 3 ฉบับและได้ทำให้ผลประโยชน์ของชาวจีนในธุรกิจนี้กระทบกระเทือนบ้าง จนเป็นเหตุให้เกิดข่าวลือว่าจีนจะปิดสินค้าข้าวสยามก็ตาม<sup>๙๑</sup> แต่ก็ปรากฏว่าชาวจีนยังคงมีบทบาทในอาชีพการประมง ดังนั้นในเวลาต่อมาจึงได้มีการออกพระราชบัญญัติเรือสยามพ.ศ. 2481 มาบังคับใช้ที่มีความครอบคลุมถึงการประกอบอาชีพทางเรือ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการ คือให้มีการจดทะเบียนสัญชาติเรือสยาม และให้คนไทยมีโอกาสประกอบอาชีพทางเรือดียิ่งขึ้น<sup>๙๒</sup>

<sup>๘๘</sup> เรือเดียวกัน.

<sup>๘๙</sup> เรือเดียวกัน.

<sup>๙๐</sup> ราชกิจจานุเบกษา (แผนกกฎหมาย) เล่ม 52 : หน้า 1502.

<sup>๙๑</sup> หจข. (3) สร. 0201.29.1/17 จีนปิดสินค้าข้าวสยาม (1-5 พฤษภาคม 2470)

<sup>๙๒</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 9/2481 (สามัญ) วันที่ 30 กรกฎาคม 2481 และครั้งที่ 24/2481 วันที่ 23 มีนาคม 2481.



พระราชบัญญัติเรือสยาม มีเงื่อนไขควบคุมรัดกุมมากกว่าพระราชบัญญัติที่เคยออกมาใช้ก่อนหน้านั้นมาก โดยจะรวมเรื่องการจดทะเบียนเรือและสิทธิของเรือที่จดทะเบียนเป็นเรือสยามว่ามีสิทธิในการทำการค้าและการประมงในน่านน้ำสยามเข้าด้วยกัน โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้คนไทยมีโอกาสประกอบอาชีพทางเรือยิ่งขึ้น ดังนั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงระบุถึงสิทธิพิเศษของบุคคลสัญชาติไทยไว้หลายมาตรา เช่น มาตรา 7 เกี่ยวกับผู้ที่จะถือกรรมสิทธิ์เรือเพื่อมาจดทะเบียนเป็นเรือสยาม, มาตรา 47 ที่ให้สิทธิพิเศษแก่เรือที่มีขนาดต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 สามารถทำการค้าได้นั้น สิทธิพิเศษนี้ไม่ครอบคลุมถึงคนต่างด้าว, มาตรา 50 คนประจำเรือต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้า<sup>๒๓</sup> พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ส่งผลกระทบต่อเจ้าของเรือที่เคยเป็นคนต่างด้าว โดยเฉพาะชาวจีนในอาชีพประมง ซึ่งทำให้รายได้แผ่นดินจากการประมงตกต่ำ และคนไทยก็ไม่สามารถทำแทนได้ เพราะขาดแคลนทุนและความชำนาญ

ดังนั้นรัฐบาลต้องปล่อยให้ชาวจีนละเมิดกฎหมายได้ ดังที่มีการเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า "สั่งให้เจ้าหน้าที่พนักงานการประมงหลิวตาเสียก็แล้วกัน"<sup>๒๔</sup> ซึ่งนั่นย่อมหมายถึงการยอมรับความล้มเหลวที่ผ่านมาในการพยายามทำให้อาชีพประมงเป็นของคนไทย

อาชีพอีกอาชีพที่รัฐบาลในระยะบอบใหม่มีนโยบายที่จะส่งเสริมให้คนไทยเข้าไปมีส่วนร่วมก็คือการใช้แรงงานในการลากอรัรับจ้าง ซึ่งเจ้าของรถลากและผู้เช่ารถลากส่วนใหญ่จะเป็นชาวจีน ทำให้คนไทยซึ่งมีความต้องการที่จะเช่ารถลากประสบปัญหาในการเช่า ดังปรากฏทางหนังสือพิมพ์ก็ได้กล่าวถึงปัญหานี้ว่า

...พูดด้วยความเป็นธรรมชาติไม่มีความอิจฉาอย่างใดแล้ว เรา รู้สึกว่ากรรมกรรถลากที่เป็นชาวไทยอย่างน้อยควรจะมีส่วนอยู่ครั้งต่อครั้งการที่กรรมกรไทยไม่ลากรด ข้อที่แท้จริงที่สุดคือกรรมกรไทยถูกกีดกันมาช้านานตั้งแต่รัฐบาลเก่า โดยผู้ที่มีอำนาจบางคนวางใจและวางงานไม่ถูก แม้กรรมกรไทยจะอยากลากรดจนใจแทบขาดก็ไม่ได้ลากกับเขา...<sup>๒๕</sup>

<sup>๒๓</sup> ราชกิจจานุเบกษา 56 , 4 (10 เมษายน 2482)

<sup>๒๔</sup> กูวตล ทรงประเสริฐ, "นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อชาวจีนในประเทศไทย พ.ศ. 2475-2500" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519)

<sup>๒๕</sup> ศรีกรุง (15 ตุลาคม 2475)



ปัญหาดังกล่าวนี้หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คณะกรรมการราษฎรก็ได้ตกลงนโยบายในเรื่องรถลากว่า ในอนาคตจะจัดตั้งเทศบาลขึ้นและให้มีสิทธิในการจัดการเรื่องรถลาก โดยที่อาจเข้าทำเองทั้งหมดและห้ามมิให้ผู้อื่นทำ โดยก่อนที่จะมีเทศบาลนั้น บุคคลใดๆ ก็ขอตั้งโรงรถลากได้ และมีเงื่อนไขว่าเมื่อเทศบาลเข้าทำเรื่องรถลากแล้ว ผู้ที่ได้รับอนุญาตตั้งโรงรถลากอยู่ก่อนเทศบาลเข้าจัดทำจะเรียกร้องใดๆ มิได้ และการรับอนุญาตระหว่างนี้จะต้องจัดให้คนไทยได้มีโอกาสเข้ารับรถลากตามจำนวนเปอร์เซ็นต์ของรถ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตจะต้องกำหนดให้ตามที่เห็นสมควร<sup>๖</sup>

ถึงแม้ว่ารัฐบาลในระยะบอบใหม่จะมิได้อนุญาตให้เทศบาลเข้าดำเนินการเรื่องรถลาก แต่ก็มิได้มีการดำเนินการจริงจัง และเมื่อมีรถจักรยาน ๓ ล้อรับจ้างออกมาใช้ ชาวจีนก็ยังคงเป็นแรงงานสำคัญของอาชีพรถลากและขับขี่รถจักรยาน ๓ ล้อรับจ้าง ทำให้เริ่มมีความสนใจว่าทำไมไม่มีการป้องกันหรือสงวนอาชีพนี้ไว้ให้กับคนไทย ดังมีกระทู้ถามในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 24/2478 วันที่ 6 สิงหาคม 2478 ของขุนวรสิษฐ์ตรุมเวทย์ว่าเป็นไปได้หรือไม่ ที่จะให้ชาวต่างประเทศลากแต่รถลากรับจ้างอย่างเดียวไม่ให้ขับขี่จักรยานรับจ้าง<sup>๗</sup> ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลก็กำลังจะเสนอร่างพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 และผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาบังคับใช้ พระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 ได้กำหนดให้มีการรับจดทะเบียนออกใบอนุญาตเป็นผู้ขับขี่ล้อเลื่อนรับจ้าง โดยวางเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตขับขี่ล้อเลื่อนรับจ้างว่า นอกจากจะขับขี่ล้อเลื่อนได้แล้ว ต้องมีความรู้ภาษาไทยพอสมควร รู้จักถนนหนทางแห่งจังหวัดที่จะขอรับอนุญาตตามสมควรพร้อมกับรู้ข้อบังคับการจราจรด้วย<sup>๘</sup> การกำหนดเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตขับขี่ล้อเลื่อนเช่นนี้ ทำให้ชาวจีนที่ไม่รู้ภาษาไทยที่จะมาประกอบอาชีพนี้มีความยากลำบากมากขึ้น แสดงให้เห็นว่ามีความพยายามที่จะป้องกันและสงวนอาชีพนี้ไว้สำหรับคนไทย

<sup>๖</sup> หจข. (2) สร. 0201.66.1/2 นโยบายเรื่องการให้ตั้งโรงรถลาก ( 8-22 ธันวาคม 2475)

<sup>๗</sup> หจข. มท. 0201.1.2/5 ป้องกันชนชาวต่างประเทศแย่งอาชีพของขุนวรสิษฐ์ตรุมเวทย์ (พ.ศ. 2478)

<sup>๘</sup> พระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 49, หน้า 71.



จากที่กล่าวมาถึงการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของ  
คนไทยไม่ว่าจะเป็นการประมง, การค้าทางเรือหรือในภาคบริการ เช่น การขับขี้อเลื่อนรับจ้างที่  
จะเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลสัญชาติไทย อันเป็นการแสดงออกถึงแนวความคิดชาตินิยมไทยทาง  
เศรษฐกิจถึงแม้ว่าจะยังไม่ชัดเจนนัก เพราะเป็นการออกเงื่อนไขในบางอาชีพเท่านั้น แต่ในช่วง  
เวลาก่อนที่จะมีการทำสนธิสัญญาเสมอภาคเสรีจสมบูรณก็ปรากฏว่า มีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ  
ควบคุมอาชีพกรรมกร พ.ศ. 2481 เสนอโดยนายเลื่อน พงษ์โสภณเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้  
แทนราษฎร<sup>๙๙</sup> ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายในการส่งเสริมกรรมกรไทยใน ขณะเดียวกัน  
ก็จะป้องกันคนต่างด้าวซึ่งมีผู้สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติ เช่น นายทิม ภุทธิพันธ์, นายทองดี ณ  
ภาพสินธุ์, นายนิ่ม เรืองเกษตร ซึ่งเป็นสมาชิกสภาประเภท 1 ที่ผ่านการเลือกตั้ง ได้อภิปราย  
เห็นด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และเรียกร้องให้สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการของร่าง  
พระราชบัญญัติ ดังคำอภิปรายของนายทองดี ณ ภาพสินธุ์ที่แสดงให้เห็นถึงความคิดชาตินิยมไทย  
อย่างชัดเจน ว่า

...สภานี้เป็นสภาของเรากฎหมายนี้บัญญัติเพื่อความสมบูรณ์ของคนไทยและ  
ชาติไทยเราแล้วทำไมเราไม่พากันรับรองเล่า เราควรจะรับรองอย่างยิ่ง...<sup>๑๐๐</sup>

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวสร้างความลำบากใจให้กับฝ่ายรัฐบาลในขณะนั้น  
มาก เพราะร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความละเอียดอ่อนที่อาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระ  
หว่างประเทศอยู่ด้วย เพราะขณะนั้นสยามได้เซ็นสัญญาเสมอภาคกับนานาประเทศได้ไม่นานและยัง  
ไม่เรียบร้อยดี การแก้ไขสนธิสัญญานี้จะมีผลให้สยามมี "เอกราช" ที่สมบูรณ์ตามอุดมการณ์ของระ  
บอบใหม่ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องระมัดระวังถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่อาจจะได้รับ  
ผลกระทบ หากมีการออกพระราชบัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้ ดังปรากฏให้เห็นในคำอภิปรายของ  
นายสงวน ตุลารักษ์(สมาชิกสภาประเภท 2)ว่า

<sup>๙๙</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 13/2481(สามัญ) 13 สิงหาคม 2481.

<sup>๑๐๐</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14/2481(สามัญ) 16 สิงหาคม 2481.



... ฝ่ายประเทศที่ให้สัญญากับเรายังไม่ได้แชตติสไฟ (satisfy) มาคือยังไม่ได้ให้ข้อสัตยาบัน เราออกเช่นนั้นแล้ว (หมายถึงร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาชัณกรรมกร, ผู้เขียน) เขาจะคิดว่าเรากัดกันที่จะหาอีกอย่างนี้แล้ว ขอให้เราสังเกตดูให้ดี เขาจะไม่ให้สัตยาบันเข้ามาผลจะเป็นอย่างไร ขอให้คิดให้รอบคอบหน่อย...<sup>101</sup>

นอกจากนี้พื้นเอกหลวงพิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในขณะนั้นก็ได้อภิปรายสนับสนุน ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่สามารถออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ เพราะที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติที่จะให้รัฐบาลรับไว้พิจารณา<sup>102</sup>

จากที่กล่าวมาถึงบทบาทของรัฐบาลในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ชาวต่างประเทศเข้ามา มีบทบาทเป็นผู้ประกอบอาชีพต่างๆ เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะ ชาวจีน เป็นที่น่าสังเกตว่าหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงแม้จะมีแนวความคิดที่ให้รัฐเข้ามาเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจปรากฏอยู่เสมอ แต่ปรากฏว่าระหว่าง พ.ศ. 2475-การทำสนธิสัญญาเสมอภาค รัฐบาลได้เข้าไปมีส่วนในการประกอบการทางเศรษฐกิจของเอกชนเพียง 2 กิจการเท่านั้น คือ บริษัทกระตาสสยามและบริษัทน้ำตาลสยาม ทั้งที่รัฐบาลสามารถจะใช้กลไกอำนาจรัฐส่งเสริมให้เกิดผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจเพื่อแข่งขันกับชาวต่างประเทศได้ ซึ่งจะแตกต่างออกไปจากหลังการทำสนธิสัญญาเสมอภาคที่รัฐบาลได้เข้าประกอบการทางเศรษฐกิจ โดยมีเหตุผลเพื่อส่งเสริมให้คนไทยเข้ามา มีบทบาททางเศรษฐกิจ ดังจะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 3 ความแตกต่างในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของระยะเวลาก่อนและหลังการทำสนธิสัญญาเสมอภาคนี้ แสดงให้เห็นว่าหนังสือสัญญาพระราชไมตรีมีส่วนในการกำหนดบทบาทของรัฐทางเศรษฐกิจที่มีข้อผูกพันให้สยามต้องทำตามสัญญา โดยเฉพาะในประเด็นจะต้องปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเสรีไม่เกิดระบบผูกขาด และถึงแม้ว่าจะมีแนวความคิดให้รัฐส่งเสริมผู้ประกอบการไทย หรือการประกอบอาชีพของคนไทย โดยอาจจะขอให้มีการผูกขาด แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถดำเนินการเช่นนั้นได้เพราะเหตุผลคือหนังสือสัญญาพระราชไมตรี ดังนั้นสิ่งที่รัฐบาลจะดำเนินการได้ในช่วงก่อนการทำสนธิสัญญาเสมอภาคก็คือ การให้มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนไทย โดยที่ไม่ขัดต่อหนังสือสัญญาพระราชไมตรีดังกล่าวมาแล้วนั่นเอง

<sup>101</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>102</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14/2481 (สามัญ) 16 สิงหาคม 2481.



จากที่กล่าวมาในบทที่ 2 นี้ จะเห็นได้ว่าภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 รัฐบาลในระบอบใหม่ได้สร้างอุดมการณ์คือ หลัก 6 ประการขึ้นควบคู่กับการปกครองในระบอบใหม่ และการจะดำเนินการตามหลัก 6 ประการดังกล่าวย่อมต้องเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐด้วย โดยเฉพาะบทบาทในการจัดการทางเศรษฐกิจ

การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในระบอบใหม่ มีพื้นฐานอยู่บนหลักการร่วมกันว่า รัฐบาลในระบอบใหม่ควรมีบทบาททางเศรษฐกิจมากขึ้นกว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือรัฐบาลในระบอบใหม่จะมีวิธีการอย่างไรในการจัดการทางเศรษฐกิจ ดังนั้นในช่วงแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจะพบว่า ปัญญาชนหลายท่านที่สนับสนุนระบอบใหม่พยายามเสนอแนวความคิดหรือโครงการเศรษฐกิจกันอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นพระยาสุรียานุวัตร นายมังกร สามเสน หลวงประดิษฐมนูธรรม พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาโกมารกุลมนตรี พระสารสาสน์พลขันธ์ พลเรือพระยาศรยุทธเสนี เป็นต้น อย่างไรก็ตามแนวความคิดหรือโครงการต่าง ๆ ก็มิได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพราะช่วงเวลาที่บุคคลเหล่านี้เสนอโครงการในฐานะผู้รับผิดชอบนั้น มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง แต่การเสนอแนวความคิดหรือโครงการดังกล่าวนี้ก็ได้นำมาแสดงให้เห็นเป้าหมายร่วมกันว่า จะพยายามที่จะให้คนไทยได้มีบทบาททางเศรษฐกิจ และแนวความคิดนี้เริ่มมีผลในทางปฏิบัติในช่วงเวลาที่นั้นเอกพระบริพัตรเสด็จดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ระหว่างพ.ศ. 2479-2485 อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475-2481 ก็ยังคงมีข้อจำกัดอันเกิดจากหนังสือสัญญาพระราชไมตรีอยู่ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถเข้ามามีบทบาทได้มากนัก บทบาทของรัฐที่มีในช่วง พ.ศ. 2475-2481 ยังคงปล่อยให้มิชชันนารีต่างชาติมีบทบาททางเศรษฐกิจ โดยรัฐเริ่มที่จะช่วยเหลือผู้ประกอบการคนไทย เช่น กรณีบริษัทกระดาษสยาม และบริษัทน้ำตาลสยาม รวมทั้งการพยายามสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายให้คนไทยได้มีบทบาทในการประกอบอาชีพต่างๆ

บทบาททางเศรษฐกิจเช่นนี้จะเริ่มเปลี่ยนแปลงไป เมื่อมีการทำสนธิสัญญาเสมอภาคใน พ.ศ. 2481 ซึ่งรัฐจะเข้ามามีบทบาทอย่างจริงจังและใช้อำนาจในการจัดสรร หรือให้สิทธิผูกขาดแก่รัฐเอง หรือสร้างเงื่อนไขในการประกอบอาชีพให้คนไทยได้รับสิทธิในการประกอบอาชีพอย่างเต็มที่ ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 3