

รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 มีความสัมพันธ์กับปัญหาทางเศรษฐกิจของสยาม อยู่ด้วย อย่างน้อยก็เป็นเหตุผลหนึ่งที่คณะราษฎรนำมาเป็นข้ออ้างในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังคำประกาศของคณะราษฎรฉบับที่ 1 ความว่า

...ปกครองโดยชาติหลักวิชา ปลอຍให้บ้านเมืองเป็นไปตามยถากรรม ดังที่ จะเห็นได้ในการตกต่ำในการเศรษฐกิจและความผิดเคืองท่ามาหากิน ซึ่งราษฎรได้รู้ กันอยู่ทั่วไปแล้ว...

รัฐบาลของกษัตริย์ได้ปกครองอย่างหลอกลวงไม่ซื่อตรงต่อราษฎร มีเป็นต้นว่าจะ บำรุงการทำมาหากินอย่างไรอย่างนั้น แต่ครั้นคอยๆ ก็เหลวไป หาได้ทำจริงจริงไม่...

กล่าวได้ว่าข้อวิจารณ์ของคณะราษฎรดังกล่าว ที่มีต่ออำนาจการปกครองในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ มาจากการที่คณะราษฎรมีแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการ บริหารราชการแผ่นดินผิดแผกไปจากการบริหารของผู้ปกครองในระบอบเก่า ดังนั้นในบทนี้จะ ศึกษาบทบาทของรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะ ประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการกับระบบเศรษฐกิจว่ามีลักษณะและเงื่อนไขอย่างไร เพื่อเป็นการทำ ความเข้าใจถึงบทบาทของรัฐก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 และคณะราษฎรนำ เอามาเป็นเงื่อนไขในการปฏิวัติสยาม

¹"ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1"ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิชและชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย(พ.ศ.2417-2477), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันสยามศึกษา, 2532), หน้า 168.

ปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยกับความคิดชาตินิยมไทย

การขยายตัวทางการค้าระหว่างสยามกับต่างประเทศภายหลังสนธิสัญญาเบาริง ทำให้ระบบเศรษฐกิจของสยามผนวกเข้ากับระบบทุนนิยมโลก และเกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างการผลิต อันเนื่องมาจากนโยบายการเปิดการค้าเสรีในพ.ศ. 2398 นี้ เนื่องมาจากสยามได้ทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศอังกฤษ หรือที่เรียกทั่วไปว่า สนธิสัญญาเบาริง สารของสนธิสัญญาดังกล่าวเป็นที่สนใจของนานาประเทศ ดังจะเห็นว่า มีการทำสนธิสัญญาที่มีสาระคล้ายคลึงกับสนธิสัญญาเบาริงหลายชาติ เช่น สหรัฐอเมริกา และ ฝรั่งเศสในพ.ศ. 2399 เดนมาร์กในพ.ศ. 2401 โปรตุเกสในพ.ศ. 2402 เนเธอร์แลนด์ในพ.ศ. 2403 รัสเซียในพ.ศ. 2405 สวีเดน, นอร์เวย์, เบลเยียม และอิตาลีในพ.ศ. 2411 ออสเตรีย-ฮังการีในพ.ศ. 2412 สเปนในพ.ศ. 2413 ญี่ปุ่นในพ.ศ. 2440 รัสเซียในพ.ศ. 2442

โดยหนังสือสัญญาที่สยามทำไว้กับนานาประเทศนี้ จะวางอยู่บนหลักการของระบบเศรษฐกิจเสรีที่จะคุ้มครองชาวต่างประเทศ ดังหลักการในข้อแรกของหนังสือสัญญาพระราชไมตรีที่สยามทำไว้กับนานาประเทศความว่า "...ให้อยู่เป็นสุขสบาย ให้ได้ค้าขาย โดยความสดวกมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดฝ่ายไทยคุมเหงเบียดเบียน..."² การที่สยามเปิดประเทศให้นานาประเทศเข้ามาติดต่อค้าขายเช่นนี้ ได้ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจมีความต้องการสินค้าเฉพาะอย่างเพื่อนำไปค้าขายในตลาดโลก เช่น ข้าว, ดิบก, ไม้สัก, และยางพารา ในขณะที่แต่เดิมนั้น สินค้ามักจะเป็นสินค้าที่เก็บรวบรวมจากธรรมชาติ การผลิตสินค้าเฉพาะอย่างโดยเฉพาะข้าวซึ่งเป็นสินค้าหลักของสยามนี้ ผนวกกับการแพร่ขยายของระบบเศรษฐกิจแบบเงินตราที่แพร่หลายสู่ราษฎรของสยามอันเป็นเงื่อนไขกระตุ้นให้ทำการผลิต ทำให้ราษฎรส่วนใหญ่ที่มีความเคยชินกับการทำนา จึงมุ่งผลิตสินค้าเฉพาะอย่างคือข้าวมากขึ้น ในขณะที่สินค้าเฉพาะอย่างประเภทอื่นเช่น ไม้สัก ดิบก ก็กลับตกอยู่ในกลุ่มคนต่างชาติ ทั้งนี้เพราะเป็นภาคการผลิตที่ต้องใช้เทคโนโลยีสูง ดังนั้นการผลิตของระบบเศรษฐกิจที่ขยายตัวมาสู่ราษฎรส่วนใหญ่ที่เป็นคนไทยจึงได้แก่ การผลิตข้าว

² หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีประเทศอังกฤษแลประเทศสยาม ในภาคผนวกของ ผนึกศรี ตัก, การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย (ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ถึงสิ้นสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม) (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527), หน้า 170

นอกจากเงื่อนไขการขยายตัวทางการผลิตสินค้าเฉพาะอย่างเช่น ข้าว ที่ทำให้ราษฎรผูกพันกับอาชีพการทำนาแล้ว การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็มีส่วนในการกำหนดค่านิยม ที่จะทำให้สัดส่วนการประกอบอาชีพของคนไทยมีการกระจุกตัว กล่าวคือการปฏิรูปการปกครองทำให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการ ซึ่งต้องการแรงงานที่มีการศึกษาเข้าเป็นข้าราชการ ดังจะเห็นได้จากมีการจัดการศึกษาเพื่อบ่มเพาะให้ผู้ที่ได้รับการศึกษาเข้ารับราชการตามกรมกองต่างๆ การขยายตัวของระบบราชการตั้งแต่พ.ศ. 2435 ทำให้คนไทยที่มีโอกาสได้รับการศึกษา ก็มุ่งที่จะเข้ารับราชการซึ่งถือเป็นอาชีพที่มีเกียรติ ประกอบกับในระยะแรกระบบราชการยังคงมีที่ว่างให้สำหรับบุคคลเหล่านี้ ทำให้ค่านิยมของคนไทยในการที่จะเข้ารับราชการเพื่อให้เป็นเจ้าขุนมูลนายแพร่หลายอย่างมาก ดังนั้นในส่วนของคนไทยส่วนใหญ่จึงมีทางเลือกของอาชีพอยู่ 2 ทางคือ การรับราชการสำหรับผู้ที่พอจะมีการศึกษาอ่านออก เขียนได้ และเป็นเกษตรกร คือการทำนานั้นเอง

การที่สยามเป็นประเทศที่ประกอบด้วยคนหลายหมู่ หลายเชื้อชาติที่เข้ามาพึ่งพาอาศัยอยู่ใต้พระบรมโพธิสมภาร และมีการติดต่อค้าขายระหว่างประเทศ ทำให้ชาวตะวันตกเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจทั้งภายในและนอกประเทศ ทั้งยังมีการอพยพของชาวจีนที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในสยามและประกอบอาชีพที่หลากหลายเพิ่มเติมมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นส่วนของการพาณิชย์ การพาณิชย์ และการผลิตทั้งภาคเกษตรหรืออุตสาหกรรมรวมถึงประกอบอาชีพอิสระอื่นๆ โดยที่คนไทยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเป็นผู้ผลิตในภาคเกษตร และมีคนต่างด้าวที่เข้ามาค้าขายและอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพอื่นๆ ลักษณะดังกล่าวนี้คงพอสรุปได้ว่า ระบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของสยามมีลักษณะที่มีการแบ่งแยกการทำงานตามเชื้อชาติ การแบ่งงานทำตามเชื้อชาตินี้จะเป็นปัญหาในเวลาต่อมาโดยเฉพาะเรื่องของการค้า ถึงแม้ว่าในช่วงพ.ศ. 2493 จากการสำรวจของกงสุลอังกฤษประจำสยามพบว่า การค้าขายเป็นของชาวจีนร้อยละ 62, อังกฤษร้อยละ 26, อินเดียร้อยละ 8 และชาติอื่นๆ รวมทั้งไทยร้อยละ 4⁴ โครงสร้างการประกอบการค้าขาย

³ วุฒิชัย มุลศิลป์, "นโยบายการจัดการศึกษาของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา, 2512), หน้า 62-74.

⁴ พลกุล อังกินันท์, "บทบาทชาวจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2514), หน้า 44.

ของเชื้อชาติต่างๆ ในช่วงนี้ยังไม่มีปัญหา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความคิดชาตินิยมไทยยังไม่แพร่หลาย ประกอบกับนโยบายของรัฐมุ่งอยู่กับการรักษาความมั่นคงและเอกราชของชาติเป็นสำคัญ ปัญหาเศรษฐกิจที่คนต่างด้าวเข้ามาเป็นผู้ทำการค้าจึงเป็นเรื่องที่สำคัญน้อยกว่า อย่างไรก็ตามในระยะเวลาดังกล่าวเมื่อความคิดชาตินิยมไทยแพร่หลาย ปัญหาจึงจะกลายเป็นปัญหาสำคัญ

ความคิดชาตินิยมไทยเป็นความคิดที่มีความต่อเนื่อง และมีพลังอย่างมากต่อประวัติศาสตร์สยามในช่วงครึ่งหลังของพุทธศตวรรษที่ 25 กล่าวคือ เป็นความคิดที่ส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของรัฐไทยในช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การทำความเข้าใจถึงการดำรงอยู่ของความคิดชาตินิยมไทยในช่วงเวลาดังกล่าว ก็จะมีส่วนทำให้เข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ของประเทศในช่วงครึ่งหลังของพุทธศตวรรษที่ 25 ได้ดีขึ้น

ความคิดชาตินิยมไทยจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากชนเชื้อชาติอื่นๆ ลักษณะรัฐดั้งเดิมของสยามนั้น จะมีลักษณะที่เป็นพลังสังคมที่ยอมรับความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา โดยมีปัจจัยสำคัญที่เชื่อมความแตกต่างเหล่านี้เข้าด้วยกันคือ สถาบันกษัตริย์ ซึ่งจะอยู่เหนือชนทุกกลุ่มเชื้อชาติ ศาสนาและภาษา^๕ ในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นก็มีลักษณะการปกครองที่ยอมรับความแตกต่างนี้เช่นกัน ดังนั้นถึงแม้ว่าจะมีการพยายามชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากคนจีนโดยที่ปรึกษาชาวตะวันตกโดยเปรียบว่าเป็นคนฮิว^๖ แต่ก็ปรากฏว่าปัญหาของคนจีนในเวลานั้นยังไม่ช่วยส่งเสริมให้เกิดความคิดชาตินิยมไทยที่ชัดเจน สันนิษฐานว่าเป็นเพราะชาวจีนยังไม่สร้างปัญหาให้เห็นได้ชัดเจน ประกอบกับพระบรมราโชบายทางการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น มุ่งเน้นที่จะปฏิรูปประเทศให้มีเอกราช และหลักการหนึ่งในการปกครองคือจะต้องปกครองชนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคกัน โดยเฉพาะโอกาสในการประกอบอาชีพ ดังพระบรมราโชบายของรัชกาลที่ 5 ว่า

^๕ ชัยอนันต์ สมทวณิช, "การสร้างรัฐ-การสร้างชาติและประชาสังคมไทย" ใน รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 82-83.

^๖ วิลเลียม สกินเนอร์, สังคมจีนในประเทศไทย : ประวัติศาสตร์เชิงวิเคราะห์, แปลโดยพรณี ฉัตรพลรักษ์และคณะ. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2529), หน้า 162-163.

...เป็นนโยบายของข้าพเจ้าเสมอมาว่า ชาวจีนในประเทศไทยสมควรจะได้รับโอกาสในการทำงานและการแสวงหาผลกำไรเท่าเทียมกับคนของประเทศของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าไม่ได้ถือว่าพวกเขาเป็นคนต่างชาติ หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักร และมีส่วนร่วมในความสมบูรณ์พูนสุข และความก้าวหน้าของประเทศ⁷

การยอมรับว่าชาวจีนเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักร และมีส่วนร่วมในความเจริญก้าวหน้าของประเทศนั้น เป็นเพราะ "ให้ราษฎรได้ทำมาหากินโดยสะดวก ได้รับผลประโยชน์อันเกิดขึ้นจากแผ่นดิน ซึ่งจะได้มาเสียภาษีอากรจึงจะเป็นกำลังบ้านเมืองได้..."⁸ ดังนั้นชาวจีนจึงสามารถประกอบอาชีพได้อย่างเท่าเทียมกับชนกลุ่มอื่นๆ ของชาวสยาม โดยที่ไม่เกิดความรู้สึกใดๆ แก่คนไทย ปรากฏการณ์นี้ในช่วงท้ายของรัชสมัย มีการออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกการเสียภาษีผูกพันสามปีของชาวจีน ทำให้ชาวจีนต้องเสียภาษีเป็นรายหัวประจำปี ซึ่งมีผลทำให้ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นจาก 4.25 บาทต่อ 3 ปี เหลือปีละไม่ถึง 1.50 บาท เป็นปีละ 6 บาท ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมาก⁹ ทำให้เกิดปฏิกริยาต่อต้านในเหตุการณ์ในเดือนมิถุนายน 2453 อันเป็นปรากฏการณ์ที่จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดจากคนจีนอย่างชัดเจน ชาวจีนประท้วงหยุดงานในกรุงเทพฯ ทำให้ระบบเศรษฐกิจของสยามที่ชาวจีนเข้าเกี่ยวข้องด้วยต้องหยุดชะงักถึง 3 วัน ปรากฏการณ์ครั้งนี้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงผลกระทบที่เกิดจากการที่ชาวไทยต้องพึ่งพาชาวจีนทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นเหตุผลที่มีอิทธิพลต่อบุคคลสำคัญที่จะมีบทบาทในการเผยแพร่ความคิดชาตินิยมไทย คือพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เสด็จขึ้นครองราชย์หลังจากเกิดเหตุการณ์ประท้วงหยุดงานของคนจีนในกรุงเทพฯ เพียง 2-3 เดือน เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมีอิทธิพลต่อความคิดชาตินิยม

⁷ Bangkok Times 21 กุมภาพันธ์ 1936, อ้างถึงใน วิลเลียม สกินเนอร์,

สังคมจีนในประเทศไทย : ประวัติศาสตร์เชิงวิเคราะห์, หน้า 164.

⁸ กระทรวงมหาดไทย อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากกระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ 2435-2495 (พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์ 2495), หน้า 148.

⁹ สกินเนอร์ วิลเลียม, สังคมจีนในประเทศไทย : ประวัติศาสตร์เชิงวิเคราะห์, หน้า 164.

ของรัชกาลที่ 6 อยู่ไม่น้อย ดังจะเห็นได้จากพระราชนิพนธ์ของรัชกาลที่ 6 มีหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องชาตินิยมของคนไทย โดยทรงใช้นามแฝงว่า "อศิวาหุ" บทพระราชนิพนธ์ของพระองค์อย่างน้อย 3 เรื่อง ที่มีวัตถุประสงค์จะชี้ให้คนไทยเห็นถึงปัญหาจากคนจีน และตระหนักถึงความสำคัญของชาติไทย คือ "พวกยิวแห่งบูรพทิศ" "เมืองไทยจงดั้นเกิด" และ "ความเป็นชาติที่แท้จริง"

บทพระราชนิพนธ์ที่กล่าวถึงมาทั้ง 3 เรื่องนี้จะเห็นได้ว่า มีความต่อเนื่องเกี่ยวเนื่องกัน อยู่ในประเด็นต่างๆ ตั้งแต่การพยายามชี้ให้เห็นว่า คนจีนเปรียบเสมือนคนยิวซึ่งมุ่งแสวงหาเงิน และไม่มีความตั้งใจที่จะตั้งรกรากในบ้านเมือง และไม่ยอมกลายมาเป็นพลเมืองแท้ของเมืองนั้นเลย โดยเหตุการณ์ที่รัชกาลที่ 6 อ้างถึงก็คือการที่คนจีนหยุดงานเพื่อคัดค้านการที่ต้องเสียเงินภาษีเท่ากับคนไทยในเดือนมิถุนายน 2453 นั้นเอง¹⁰ และการที่คนไทยต้องอาศัยความช่วยเหลือต่างๆ จากคนจีนตั้งแต่การหาบเร่ขายของ, การจำหน่ายอาหารต่างๆ และหัตถกรรมช่างฝีมือต่างๆ จนถึงข้าวและพ่อครัวในบ้านบางบ้านล้วนเป็นคนจีน รวมถึงการที่ต้องอาศัยสินค้าต่างๆ จากต่างประเทศ เช่น น้ำตาล, ผ้า เป็นต้น การพึ่งพาอาศัยชาวต่างประเทศเหล่านี้ รัชกาลที่ 6 ได้ทรงเสนอว่าวิธีที่จะแก้ไขว่า ไม่ใช่จะโทษแต่รัฐบาล การแก้ปัญหาถือเป็นหน้าที่ของพลเมือง¹¹ และในบทพระราชนิพนธ์เรื่อง "ความเป็นชาติโดยแท้จริง" รัชกาลที่ 6 ทรงพยายามนิยามความเป็นชาติว่า "ลักษณะที่จะตัดสินว่าใครเป็นคนชาติใดนั้น ก็มีอยู่แต่ที่ภาษา ซึ่งคนนั้นใช้อยู่โดยปรกตินั้นแล...ไม่ควรถือเอาการอยู่ใต้บังคับใครเป็นหลักแสดงชาติแห่งบุคคล ต้องถือเอาภาษาเป็นใหญ่ และใครพูดภาษาใดก็แปลว่าชาตินั้น เพราะการพูดภาษาใดแปลว่าปลงใจจงรักภักดีต่อชาตินั้นโดยจริงใจไม่ใช่ความจำเป็นชั่วคราว"¹² นอกจากจะใช้ภาษาเป็น

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ อศิวาหุ, พวกยิวแห่งบูรพทิศ (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 20.

¹¹ "เมืองไทยจงดั้นเกิด" ใน พระราชนิพนธ์ด้านปลงใจให้รักชาติของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพคุณหญิงชลชั้นธนิษิต (ผกาภาค เหมสว่าง) บ.ม. ณ ฌาปนสถานกองทัพบก วัดโสมนัสวิหาร กรุงเทพมหานคร 5 มีนาคม 2530), หน้า 1-24.

¹² "ความเป็นชาติโดยแท้จริง" เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

เกณฑ์แล้ว อีกข้อหนึ่งที่จะตัดสินว่าเป็นชาติใดโดยแท้จริง คือ ความจงรักภักดี นั่นคือ "ถ้าเขาจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยาม เขาจึงจะเป็นไทยแท้" ความจงรักภักดีนี้จะต้องรู้จักเสียสละหรือรู้จักถึงหน้าที่บางอย่างที่จะต้องปฏิบัติตามผู้ปกครอง หากไม่มีความเต็มใจที่จะเสียสละแล้ว ก็นับว่าผู้นั้นจะถือธรรมที่เรา (หมายถึงรัชกาลที่ 6 ผู้เขียน) ให้ชื่อว่า "ภักดี" นั้นไม่ได้เลย"¹³ นั่นหมายความว่าความจงรักภักดีนั้นจะต้องแสดงออกโดยการปฏิบัติ หรือเรียกว่ามีหน้าที่พลเมืองนั่นเอง

การกล่าวถึงคนจีนว่าเป็นคนต่างชาติของรัชกาลที่ 6 นี้มีลักษณะที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่กล่าวมาแล้วว่า ไม่ได้ว่าคนจีนเป็นคนต่างชาติ หากแต่คนจีนเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักร การที่รัชกาลที่ 6 เริ่มตระหนักถึงปัญหาและพยายามให้เหตุผลว่า คนจีนเป็นคนต่างชาติ ต่างภาษา หรืออีกนัยหนึ่งคือการพยายามสร้างค่านิยมความเป็นพลเมืองของชาติขึ้นมาทำให้รัฐสยามต่างจากแต่ก่อน ที่มีลักษณะที่เป็นพลังค์ที่ยอมรับความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา มีผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการ "นิยาม" ของรัชกาลที่ 6 ว่า ใครเป็นจีน ใครเป็นไทย ถึงแม้ว่าในบทพระราชนิพนธ์ "ความเป็นไทยโดยแท้จริง" รัชกาลที่ 6 จะแสดงให้เห็นถึง "การประณีประนอม" โดยอาศัยความคิดดั้งเดิมที่เคยเชื่อมโยงพลังค์ของสยามเข้าไว้ด้วยกัน นั่นคือ ความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์

จากที่กล่าวมาถึงแนวความคิดชาตินิยมไทยที่รัชกาลที่ 6 ทรงพยายามเผยแพร่ จุดมุ่งหมายสำคัญจะอยู่ที่เรื่องของการปกครอง โดยเชื่อมโยงปัญหาทางเศรษฐกิจเข้าเป็นเหตุผลการศึกษาในที่นี้ไม่ได้ต้องการหาข้อสรุปว่า พระราชนิพนธ์ดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายทางการเมือง การปกครอง หรือเรื่องเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก หากแต่สิ่งที่งานศึกษาส่วนนี้ต้องการชี้ให้เห็นคือ แนวความคิดชาตินิยมไทยที่เกิดขึ้นในสมัยนี้ เป็นความคิดชาตินิยมที่อาศัยเงื่อนไขเรื่องปัญหาทางเศรษฐกิจ ที่เกิดจากชาวต่างประเทศเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งไม่เพียงแต่รัชกาลที่ 6 เท่านั้นที่เห็นถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้น ในกลุ่มเสนาบดีก็ได้อ้างถึงปัญหานี้ ดังความเห็นของเจ้าพระยาวงษาอนุประพันธ์ที่แสดงความเห็นแก่พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์เกี่ยวกับปัญหานี้ว่า

¹³ "ความเป็นชาติโดยแท้จริง" เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

ถ้าพลเมืองของเราเองไม่มีความรู้ความชำนาญแลนิยมในทางนี้แล้ว การค้าขายนั้นก็ย่อมจะไปอยู่ในมือของชาวต่างเมืองซึ่งได้เปนมามาในประเทศเราช้านานแล้ว เปนอยู่ในบัดนี้ และยังเป็นสืบต่อไปถ้าปล่อยให้การเปนต์ไปเช่นนี้ ก็ไม่ผิดอะไรกันกับที่คำเขาใช้พูดกันว่า "เหมือนลูกไก่อยู่ในกำมือ" เปนการซึ่งน่าวิตกมากเปนองอย่างยิ่ง¹⁴

นอกจากนั้นบุคคลสำคัญอีกคนหนึ่งที่เคยดำรงตำแหน่งเสนาบดีในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือพระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค) เคยดำรงตำแหน่งเสนาบดีในกระทรวงโยธาธิการ, เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในช่วง พ.ศ. 2448-2450 ก่อนที่จะลาออกจากราชการไปทำการค้าขาย จนกระทั่งได้รับแต่งตั้งเป็นองคมนตรีในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2469 และต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระยาสุรียานุวัตรได้มีบทบาทในการเสนอความคิดเห็นต่างๆอีกหลายประการ ในส่วนนี้จะกล่าวถึงงานเขียนของพระยาสุรียานุวัตรในช่วงแรกก่อน คือ พ.ศ. 2454 พระยาสุรียานุวัตรได้เขียนหนังสือชื่อ ทรัพย์สินศาสตร์ขั้นต้น เล่ม 1 และเล่ม 2 หนังสือนี้ได้ทำความไม่พอใจให้กับรัชกาลที่ 6 โดยทรงใช้นามปากกา "อศวนาหุ" เขียนวิจารณ์ ทรัพย์สินศาสตร์ ลงใน สมุทसार ฉบับวันที่ 5 กันยายน 2458 จากการวิจารณ์ดังกล่าวส่งผลให้หนังสือและวิชาดังกล่าว ซึ่งได้รับการบรรจุไว้ในหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการปี พ.ศ. 2454 ต้องยกเลิกไป ทั้งนี้หนังสือดังกล่าวพระยาสุรียานุวัตรได้รับอนุญาตให้ใช้ในโรงเรียนได้เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2458¹⁵ ก่อนที่จะตีพิมพ์วิจารณ์ใน สมุทसार ไม่ถึง 3 เดือน

หนังสือ ทรัพย์สินศาสตร์ขั้นต้น เล่ม 1 และเล่ม 2 นี้ โดยรวมแล้วมีแนวความคิดที่ไม่เห็นด้วยกับระบบการค้าเสรี ในทรรศนะของพระยาสุรียานุวัตรเห็นว่า ระบบการค้าเสรีนั้นเหมาะสมกับลักษณะที่

¹⁴ หจข.ศธ. 2/84 ระเบียบการหัตถกรรมแลพาณิชย์การ (2 เม.ย. 2455 -16 เม.ย. 2456)

¹⁵ หจข.ศธ. 9.2 เล่ม 2/71 พระยาสุรียานุวัตรขออนุญาตให้ตำราทรัพย์สินศาสตร์ในโรงเรียน

...ในระหว่างพลเมืองเดียว ชาติเดียว และอยู่ในการปกครองของรัฐบาลเดียวกัน ใช้กฎหมายอย่างเดียวกันแล้ว ความเจริญของชาติเดียวนั้นจะมีแต่ยิ่งขึ้นเสมอไปเป็นแน่...
 ร่วมกันนั้นได้วิพากษ์วิจารณ์ระบบการค้าเสรีว่า
 ...แต่เมื่อการค้าขายเช่นนี้จะแผ่ไพศาลออกไป ประเทศหนึ่งก็มุ่งหมายแต่จะบำรุง
 พลเมืองของเขาเป็นใหญ่ยิ่งกว่าพลเมืองประเทศอื่น...¹⁶

นอกจากจะวิพากษ์ระบบเศรษฐกิจเสรีแล้ว พระยาสุรียานุวัตรยังได้กล่าวถึง การ
 แข่งขันซึ่งเป็นลักษณะของระบบเศรษฐกิจเสรีว่า "ผู้มีทุนมากจึงจะมีอำนาจได้เปรียบมากขึ้นทุกที
 ไป"¹⁷ และ "การแข่งขันกันอยู่เป็นนิจนรันครันผู้ที่มิกำลังน้อยก็ย่อมจะพ่ายแพ้ย่อยยับลงข้าง
 หนึ่งด้วย"¹⁸ การเสนอของพระยาสุรียานุวัตรในประเด็นนี้ จะสอดคล้องกับความเป็นจริงใน
 โครงสร้างเศรษฐกิจสยาม ที่มีชาวต่างประเทศเข้ามาค้าขาย หรือประกอบอาชีพอื่นๆ ซึ่งทำ
 รายได้มากมาย ในขณะที่คนไทยซึ่งเป็นชาวพื้นเมืองไม่สามารถที่จะแข่งขันกับชาวต่างประเทศได้
 ซึ่งการเสนอของพระยาสุรียานุวัตรในขณะนั้น ได้กล่าวถึงประเด็นที่ชาวต่างประเทศเข้ามาแข่งขัน
 กับชาวพื้นเมือง โดยไม่ได้ยกตัวอย่างว่าเป็นชาติใด แต่ก็ได้แสดงความเห็นถึงการที่ชาวต่าง
 ประเทศเข้ามาแย่งแข่งขันในระบบเศรษฐกิจว่า จะทำให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมือง โดย
 บ้านเมืองจะเสื่อมทรามลง¹⁹

การเสนอแนวคิดทางเศรษฐกิจที่เห็นว่า จะเกิดปัญหาอันเนื่องจากชาวต่างประเทศใน
 สมัยรัชกาลที่ 6 นั้น ไม่ใช่มีแต่ในระดับเสนาบดีเท่านั้น แม้ในระดับราษฎรซึ่งสันนิษฐานว่า เป็น
 พ่อค้าไทยใช้นามปากกาว่า "นิพนธ์ พ่อค้า" แสดงความเห็นลงใน สยามออบเซอร์เวอร์
 ฉบับวันที่ 6 มกราคม 2457 ว่า

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶ พระยาสุรียานุวัตร, ทรัพย์สินศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: พิมพ์ 2518),
 หน้า 502-503.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 248-249.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 246.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 508, 510.

เมื่อออกซื้อถึงพานิชการแล้ว ก็ให้วิตกไปถึงผู้ร่วมชาติกับข้าพเจ้ายิ่งนัก เพราะสิ่งอันสำคัญ(พานิชการนี้) ได้ตกไปอยู่ในอำนาจของชาวต่างประเทศเสียเกือบหมดแล้ว จึงขอวิงวอนเพื่อเป็นเครื่องดำรงให้แห่งชาวเราไว้บ้าง

...ข้าพเจ้าขอเตือนชาวเราทั้งหลายว่าควรจะพร้อมกันรวมทุนเข้าหุ้นกันทำบริษัทเหมือนชาวต่างประเทศคบบ้าง ก็ไม่เห็นทางที่จะเสียเปรียบเขาเลย²⁰

จากที่กล่าวมาข้างต้นถึงความคิดชาตินิยมไทยนี้จะเห็นได้ว่า เป็นความคิดที่เกิดขึ้นจากปัญหาการแบ่งงานกันทำตามเชื้อชาติ ทำให้ชาวต่างประเทศเข้ามามีบทบาทครอบงำระบบเศรษฐกิจของสยาม โดยที่ในระบบเศรษฐกิจนั้นก็ขาดแคลนผู้ประกอบการชาวไทย ปัญหานี้เป็นที่รู้และตระหนักดีไม่ว่าจะเป็นองค์พระมหากษัตริย์ เสนาบดีตลอดจนถึงราษฎร อันแสดงให้เห็นว่าปัญหานี้เป็นสิ่งที่สามารถมองเห็นได้ และผู้ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ได้ตระหนักถึงดังนั้นจึงควรพิจารณาต่อไปว่า รัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ดำเนินการ หรือจัดการอย่างไรบ้างท่ามกลางเงื่อนไขต่างๆ ที่มีส่วนในการกำหนดการดำเนินการของรัฐที่จะช่วยให้เกิดผู้ประกอบการเชื้อชาติไทย

รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับเงื่อนไขการแก้ปัญหาในระบบเศรษฐกิจ

แม้กลุ่มผู้ปกครองจะตระหนักดีว่า การที่ชาวต่างประเทศเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจอาจนำความเสียหายมาสู่ประเทศ แต่ตลอดเวลาในสมัยรัชกาลที่ 6 จนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐก็ยังคงปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างปกติโดยมิได้เข้าแทรกแซง กล่าวคือยังคงดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่เรียกว่า "เสรีนิยม"²¹ การรับรู้ถึงปัญหาในระบบเศรษฐกิจและยังคงดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ดูจะเป็นการเข้าใจได้ยาก หากไม่

²⁰ หจข.ร.6 น.20.6 กล่อง 2/37 ความเห็นเรื่องชาวไทยควรจะรวมเข้าทุนพานิชการ (6 มกราคม 2457)

²¹ จิตงาม วัฒนพันธ์ุ. "นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ(พ.ศ.2453-2468)" (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2526), ดุบทที่ 3

พิจารณาถึงเงื่อนไขต่างๆ ที่ทำให้รัฐไม่สามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจ ในที่นี้จะขอสรุปถึงเงื่อนไขต่างๆ 4 ประการ ที่ทำให้ดูเหมือนว่ารัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มิได้จัดการกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่มองเห็นคือ

1. เรื่องความมั่นคงและเอกราชของสยาม
2. เรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของผู้ปกครอง
3. เรื่องจารีตทางการปกครอง
4. เรื่องปัญหาเงินงบประมาณ

1. เรื่องความมั่นคงและเอกราชของสยาม

การปกครองของสยามในช่วงสมัยรัชกาลที่ 4 และสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ของสยามต้องเผชิญกับลัทธิจักรวรรดินิยม ที่มหาอำนาจตะวันตกโดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศสแข่งขันกันแสวงหาอาณานิคม การที่สยามเป็นเพียงประเทศเดียวเท่านั้นในภูมิภาคนี้ที่สามารถรักษาเอกราชไว้ได้แม้จะต้องเสียดินแดนไปบ้าง ก็ด้วยการดำเนินนโยบายเปิดประเทศ พร้อมทั้งปรับปรุงบ้านเมืองให้ทันสมัยในทุกด้าน การดำเนินนโยบายเปิดประเทศนี้เป็นเรื่องสำคัญ เพราะเท่ากับเป็นการผ่อนผันตามความต้องการของมหาอำนาจตะวันตก ที่ต้องการมาแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การทำสัญญาที่จะให้นานาประเทศเข้ามาค้าขายโดยสะดวก ทำให้รัฐบาลสยามจะต้องระมัดระวังปัญหาอันอาจเกิดขึ้นจากชาวต่างประเทศกลุ่มต่างๆ เพราะขณะนั้นสยามกำลังตกอยู่ในวงล้อมของมหาอำนาจไม่ว่าอังกฤษหรือฝรั่งเศส ซึ่งรัชกาลที่ 5 ก็ทรงตระหนักดีตั้งพระราชหัตถ์เลขที่มีถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2438 ในโอกาสเปิดประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลในปีแรกว่า

...เมืองเราตั้งอยู่ท่ามกลางประเทศ ซึ่งมีการปกครองอย่างกวัดขั้นและมีกำลังมากกว่าเจ้าของเดิมโดยรอบ ย่อมมีการที่เกี่ยวข้อในปลายเขตแดนอยู่เสมอ ไม่เป็นต่างคนต่างอยู่ได้อย่างแต่ก่อน การที่จะรักษา มิให้มีอันตรายทั้งภายในภายนอกได้ มีอยู่ 3 ประการคือ พยายามในทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง...²²

²² กระทรวงมหาดไทย อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ พ.ศ. 2435-2495, หน้า 146-148.

จากวิธีการ 3 วิธีที่รัชกาลที่ 5 ทรงกล่าวถึงนี้จะเห็นได้ว่า การผูกจากันทางไมตรี และการมีกำลังที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น เป็นสิ่งที่ปกติธรรมดา ความน่าสนใจอยู่ที่เรื่อง การปกครองให้เสมอกัน ทั้งนี้จากที่กล่าวแล้วว่าสยามนั้นเป็นรัฐที่เป็นพหุสังคมมีชนต่างกลุ่มเชื้อชาติภาษา และเมื่อเปิดประเทศให้ชาวต่างประเทศเข้ามาค้าขายนั้น ทำให้นโยบายเรื่อง การปกครองให้เสมอกันเป็นนโยบายที่มีความสำคัญ ไม่ว่าชาวต่างประเทศนั้นจะมีสัญญาทางพระราชไมตรีหรือไม่ก็ตาม การตระหนักเช่นนี้จะเห็นได้จากการที่พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมได้กราบบังคมทูลต่อรัชกาลที่ 5 ว่า

เราจึงต้องระวังเป็นข้อแรกว่า เราจะไม่ให้จีนมีอำนาจมากกว่าฝรั่งแลแขก ถ้าได้ยอมไปในข้อใดแล้ว ฝรั่งแลแขกต้องเอาข้าง เกณฑ์ที่ตั้งของเรานั้นมีว่า ถ้าจีนจะมีอำนาจแล้วอย่างมากต้องมีเพียงเสมอ ห้างฝรั่งแลแขก จึงเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าการที่เราจะพบกับพวกจีนอย่างไร ต้องคิดในใจเสมือนหนึ่งว่าเราพบกับฝรั่งแลแขกด้วย²³

การปกครองโดยอาศัยหลักการปกครองที่ให้ทุกกลุ่มเชื้อชาติมีสิทธิที่เท่าเทียมกัน หรือเสมอกันนั้น ก็เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสยามเอง ทั้งนี้เนื่องมาจากสัญญาพระราชไมตรีที่สยามทำไว้กับอังกฤษอันเป็นสัญญาต้นแบบที่ทำกับนานาประเทศที่ว่า "ถ้าฝ่ายไทย ยอมให้สิ่งใดๆ แก่ชาติอื่นๆ นอกจากหนังสือสัญญานี้ ก็จะต้องยอมให้อังกฤษแลคนในบังคับอังกฤษเหมือนกัน"²⁴ ดังนั้นการปกครองที่ให้ทุกชาติมีความเสมอภาคไม่ให้ชาติใดได้รับ สิทธิพิเศษใดๆ ทั้งประเทศที่มีหนังสือสัญญาพระราชไมตรีเช่นประเทศตะวันตกต่างๆ หรือ ประเทศที่ไม่มีการทำหนังสือสัญญาพระ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²³ หจข.ร.5 น.8.7/11 คำกราบบังคมทูลของพระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ วันที่ 4 พฤษภาคม ร.ศ.129 อ้างถึงในสาวิตรี ทัญยะสุต, "ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนชาวไทยจีนและตะวันตกในกรุงเทพฯ พ.ศ.2398-2453" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 243.

²⁴ หนังสือสัญญาพระราชไมตรีประเทศอังกฤษแลประเทศสยาม ใน แผ่นดินศรี ตึก, การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย (ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ถึงสิ้นสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม), หน้า 174.

ราชไมตรีเช่น จีน ล้วนยอมเป็นการรักษาผลประโยชน์ของสยามนั่นเอง รวมทั้งเป็นการป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งอันอาจเกิดขึ้นจากชาวต่างประเทศที่แข่งขันกันทางเศรษฐกิจ ที่จะกล่าวว่ารัฐบาลสยามมีความลำเอียง การปกครองให้เสมอกันจึงเป็นนโยบายการปกครองที่ดีที่สุด

ในสมัยรัชกาลที่ 6 ถึงแม้ว่าพระองค์จะทรงพระราชนิพนธ์แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่สยามต้องพึ่งพาอาศัยชาวต่างประเทศดังกล่าวมาแล้ว แต่มีข้อสังเกตว่าพระราชนิพนธ์ทั้งหมดล้วนมีเป้าหมายที่ชาวจีน ซึ่งไม่มีหนังสือสัญญาพระราชไมตรีกับสยาม และเป็นกลุ่มชาวต่างประเทศที่มีอยู่ในสยามมากที่สุด ในขณะที่กับชาวตะวันตกนั้นทรงมีพระราชดำริที่แสดงถึงความระมัดระวังในการรักษาสัมพันธไมตรี และยังคงดำเนินนโยบายเช่นเดิมที่เข้าใจถึงจุดมุ่งหมายของชาวตะวันตกว่า มุ่งเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตั้งสะท้อนให้เห็นในพระบรมราโชบายลักษณะการปกครองของรัฐบาล เมื่อ 31 พฤษภาคม พ.ศ.2458 ว่า

... ปัญหาความประพฤติของเราต่อฝรั่งจะอย่างไรต่อไป ทางที่เดินมาแล้วเป็นแบบกล้วแกมกัน... เราต้องใช้วิธีรักษาทางไมตรี Diplomacy การรบเวลานี้มิใช่เป็นไปเพื่อแผ่นดิน การรบททุกวันนี้มุ่งผลเพื่อการค้า²⁵

การเข้าใจว่าชาวต่างประเทศต้องการอะไร ทำให้เราดำเนินนโยบายเปิดประเทศค้าขายเสรีตามหนังสือสัญญาพระราชไมตรี ซึ่งการเปิดประเทศค้าขายเสรีนี้มีความสัมพันธ์กับเรื่องความมั่นคงของชาติหรือเอกราชของสยามตั้งที่รัชกาลที่ 6 ทรงมีพระราชดำริว่า

... การที่จะเปิดต่างประเทศเป็นการปิดไม่อยู่ ถ้าเมืองเราเปิดให้เขาเข้ามาค้าขายก็ค่อยยังชั่ว ดินแดนก็คงเป็นของเรา อีกประการหนึ่งสินค้าจะทวีขึ้นดีกว่าการเพิ่มอัตราภาษีอากร...²⁶

²⁵ หจข.ร.6 บ.1.6/13 พระบรมราโชบายลักษณะการปกครองของรัฐบาล (31 พฤษภาคม 2458)

²⁶ เรื่องเดียวกัน

ด้วยพระบรมราชาโบายดังกล่าว ถึงแม้ว่าพระองค์จะตระหนักถึงปัญหาที่สยามต้องพึ่งพาอาศัยชาวต่างประเทศ แต่จะเห็นได้ว่าด้วยเงื่อนไขของหนังสือสัญญาพระราชไมตรี และความมั่นคงของเอกราชสยาม ก็มีความจำเป็นที่รัฐสยามต้องแสดงให้เห็นว่าพร้อมที่จะให้ความอนุเคราะห์แก่พ่อค้าชาวตะวันตกดังที่ได้ทรงมีพระราชดำรัสแก่ชาวตะวันตก ซึ่งตอกย้ำถึงบทบาทของผู้ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ดำเนินนโยบายนี้มานานว่า "...เป็นหน้าที่ของข้าพเจ้าที่จะอนุเคราะห์ท่านทั้งหลายให้ได้ประกอบพาณิชย์การโดยปราศจากอุปสรรค..."²⁷

การที่รัฐบาลสยามพยายามปกครองชาวต่างประเทศให้มีความเสมอภาคกัน ประกอบกับเงื่อนไขของหนังสือสัญญาพระราชไมตรีที่สยามทำไว้กับนานาประเทศดังกล่าวแล้ว ทำให้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตั้งแต่รัชกาลที่ 5 เป็นต้นมาถึงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่มีลักษณะเสรีและที่ล้าคัมรัฐจะพยายามไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับระบบตลาด หรือตัดสินปัญหาใดๆ ในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเมื่อการดำเนินการของรัฐอาจกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของชาวต่างประเทศ เช่น เมื่อชาวต่างประเทศมีปัญหากระทบกระทั่งกันในการดำเนินธุรกิจ ดังกรณีที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2471) ที่เกิดการขัดแย้งระหว่างพ่อค้าจีน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเจ้าของโรงสีที่ขายข้าว กับพ่อค้าชาวตะวันตกซึ่งเป็นผู้ซื้อข้าวจากพ่อค้าชาวจีน ปัญหาเกิดจากการที่จะเปลี่ยนแปลงสัญญาการซื้อขายข้าว จนกระทั่งไม่สามารถตกลงกันได้และตัดความสัมพันธ์การซื้อขายข้าว กรณีดังกล่าวกลายเป็นปัญหาวิพากษ์วิจารณ์ทางหน้าหนังสือพิมพ์อย่างแพร่หลาย²⁸ การตกลงกันไม่ได้ระหว่างผู้ซื้อข้าวชาวตะวันตกและผู้ขายข้าวชาวจีนเพื่อส่งออกนอกประเทศนี้ กลับส่งผลกระทบต่อชาวนาในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้เพราะพ่อค้าชาวจีนภายในประเทศหยุดทำการซื้อข้าวจากชาวนา เพราะไม่มั่นใจว่าจะสามารถขายข้าวออกนอกประเทศแก่ชาวตะวันตกได้เมื่อไหร่ ซึ่งขณะนั้นอยู่ในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวจึงสร้างความเดือดร้อนแก่ชาวนาเป็นอย่างมาก

²⁷ ทีวี มุขระโกษา, พระมหาธีรราชเจ้า (พระนคร: รุ่งเรืองธรรม 2506), หน้า 259-260.

²⁸ อัจฉราพร กมฺุทนิสมัย, "ปัญหาภายในสังคมไทยก่อนการปฏิวัติ 2475: ภาพสะท้อนจากเอกสารและงานเขียนทางหนังสือพิมพ์" (รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 347-355.

ปัญหาดังกล่าวไม่เพียงแต่มีการวิพากษ์วิจารณ์ทางหนังสือพิมพ์เพื่อแสวงหาทางออกเท่านั้น แต่ได้มีการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล โดยนายมังกร สามเสน พ่อค้าชาวไทยได้กราบทูลหาหรือไปยังพระเจ้าฟ้างุ้มเจ้าเมืองเวียงจันทน์ เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์ และเรื่องนี้ได้ถูกนำเข้าสู่ที่ประชุมสภาเผยแผ่พาณิชย์เป็นกรณีพิเศษ และที่ประชุมมีความเห็นพร้อมกันว่า "ยังไม่ถึงเวลาอันสมควรที่รัฐบาลจะเข้าไปเกี่ยวข้อง"²⁹

ไม่แต่เฉพาะกรณีนี้เท่านั้นที่รัฐพยายามไม่ยุ่งเกี่ยว ต่อมาในพ.ศ.2473 มีการประชุมพ่อค้าซึ่งมีทั้งชาวจีนและชาวตะวันตกเกี่ยวกับการตั้งกรมพาณิชย์ เรื่องดังกล่าวได้ถูกนำเสนอเข้าสู่การประชุมอภิรัฐมนตรีครั้งที่ 29/2473 วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2473 ซึ่งแนวคิดที่ปรากฏในการประชุมก็มีลักษณะที่รัฐบาลจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว ทั้งนี้เพราะ "ทรงเห็นว่าสำหรับรัฐบาลถ้าพลาดในทางทำมากไปร้ายกว่าทำน้อยไป...รัฐบาลที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้าของราษฎรก็มีแต่รัฐบาลโซเวียตกับรัฐบาลญี่ปุ่น..."³⁰

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลในระยะอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีเงื่อนไขในหนังสือสัญญาพระราชไมตรีที่ทำไว้กับนานาประเทศ ผนวกกับการเข้าใจในการเข้ามาของตะวันตกว่าต้องการเข้ามาค้าขายแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลระมัดระวังอย่างมาก ในการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ทางเศรษฐกิจ เพราะเกรงว่าจะกระทบถึงความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ ดังนั้นการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในระยะอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงต้องดำเนินนโยบายเสรีนิยม รัฐไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกลไกการตลาด ปล่อยให้การประกอบการเป็นไปอย่างอิสระ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เข้าไปเกี่ยวข้องกัผลประโยชน์ของชาวต่างประเทศ

2. ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของผู้ปกครอง

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองโดยเฉพาะพระมหากษัตริย์นั้น มีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจของสยามอย่างมาก เพราะพระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน โดยผ่านพระคลังข้างที่ซึ่งเป็นหน่วยงานหาผลประโยชน์ เพื่อนำรายได้มา

²⁹ หจข.ร.7 พ.8/4 นายมังกร สามเสน ปราบปรามเรื่องการซื้อขายข้าวสาร (10-14 มกราคม 2471)

³⁰ หจข.ร.7พ.8/8 ตั้งกรมพาณิชย์ (31 ธันวาคม 2473-7 สิงหาคม 2474)

เป็นพระราชทรัพย์เอาไว้ใช้จ่ายส่วนพระองค์ โดยพระคลังข้างที่จะเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญในการให้กู้เงินแก่พ่อค้าชาวจีน ชาวตะวันตก รวมทั้งพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางด้วย จะยกเว้นก็เฉพาะบริษัทของชาวดัตช์บางบริษัทที่มีทุนมากเพียงพออยู่แล้ว การที่พระคลังข้างที่เป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญ ก็เพราะอัตราดอกเบี้ยที่มีอัตราต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป^๑ และยังมีอัตราที่ต่ำกว่ากฎหมายกำหนด โดยกฎหมายกำหนดไว้ร้อยละ 15 แต่อัตราดอกเบี้ยของพระคลังข้างที่มีความยืดหยุ่นตั้งแต่ร้อยละ 15 ลงมาจนถึงร้อยละ 3 ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด หรือหากพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาที่จะคิดในอัตราต่ำ^๒ ดังนั้นพระคลังข้างที่จึงเป็นแหล่งทุนที่มีผู้นิยมกู้เงินโดยนำทรัพย์สินเข้ามาจำนองไว้เป็นจำนวนมาก การเป็นแหล่งเงินทุนนี้เอง ส่วนหนึ่งทำให้พระมหากษัตริย์ได้เข้าไปสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์ร่วมกับชาวต่างประเทศและนายทุนผู้ประกอบการพระคลังข้างที่นอกจากเป็นแหล่งเงินทุนแล้ว ยังเข้าร่วมลงทุนซื้อหุ้นในกิจการอื่นอีกอย่างกว้างขวาง เช่น โรงสี โรงเลื่อย กิจการปูนซีเมนต์ กิจการรถไฟ รถราง เรือเมล์ ไฟฟ้า รวมทั้งการดำเนินธุรกิจทั้งหลายอันเกี่ยวกับที่ดินอีกด้วย อย่างไรก็ตามถึงแม้บทบาทของพระคลังข้างที่จะมีความครอบคลุมกว้างขวางในกิจการต่างๆ จนยากที่จะประเมินถึงบทบาทที่แท้จริงในระบบเศรษฐกิจ แต่งานศึกษาของชลลดา วัฒนศิริได้แสดงให้เห็นว่า พระคลังข้างที่มีบทบาทในการลงทุนธุรกิจและให้กู้เงินอย่างมากในสมัยรัชกาลที่ 5 อย่างไรก็ตามในสมัยรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 พระคลังข้างที่ตกอยู่ในภาวะที่มีหนี้สินอันเกิดจากการใช้จ่ายเงินเกินงบประมาณในสมัยรัชกาลที่ 6 ถึงกับทำให้พระคลังข้างที่ต้องกู้ยืมเงินจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติถึง 4 ครั้ง^๓ ซึ่งปัญหาการเงินของพระคลังข้างที่นี้ได้ส่งผลกระทบต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ด้วย และในสมัยนี้

^๑ ชลลดา วัฒนศิริ, "พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศ พ.ศ. 2433-2475" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2529), หน้า 81.

^๒ ทวีศิลป์ สิววัฒน, "บทบาทของกรมพระคลังข้างที่ต่อการลงทุนทางเศรษฐกิจในอดีต" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2528): หน้า 149-150.

^๓ วันเพ็ญ สุจิตโต, "พระบรมวงศานุกรมพระจันทบุรีนฤนาถกับงานด้านการคลัง พ.ศ. 2450-2474" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 167.

ภาวะการคลังของประเทศก็ประสบปัญหา และได้ส่งผลถึงพระคลังข้างที่ที่มีปัญหาทางการเงินอยู่แล้ว เพราะรัชกาลที่ 7 ทรงยอมลดเงินงบประมาณที่ได้รับจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพื่อช่วยแก้ปัญหาการคลังของประเทศ จึงทำให้ในสมัยนั้นพระคลังข้างที่ไม่สามารถขยายการลงทุนประเภทต่างๆออกไปได้ ในขณะที่ผลประโยชน์ที่ได้รับมาก็ต้องนำมาใช้หนี้ไป ด้วยฐานะการเงินที่มีปัญหาของพระคลังข้างที่ ทำให้พระคลังข้างที่ไม่สามารถจะอยู่ในฐานะที่เป็นแหล่งทุนเงินกู้ หรือแหล่งทุนประกอบการทางธุรกิจที่สำคัญ เช่น ในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่อย่างไรก็ตามรายได้ของพระคลังข้างที่ที่สัมพันธ์อยู่กับผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นทั้งแหล่งทุน และเป็นทั้งผู้ประกอบการโดยการร่วมทุน โดยเหตุนี้รัฐบาลในระยะอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะต้องมีความระมัดระวังในการดำเนินนโยบายของรัฐในทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะกระทบกระทั่งกับชาวต่างประเทศ และการที่พระมหากษัตริย์ก็มีผลประโยชน์อันได้จากเงินกู้และผลประโยชน์จากการลงทุนทำธุรกิจ ซึ่งหากรัฐบาลดำเนินการใดๆ ที่มีผลต่อระบบเศรษฐกิจก็อาจเป็นการไม่เหมาะสม ด้วยเงื่อนไขดังนี้จะเห็นได้ว่าระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้นเหมาะสมกับเงื่อนไขที่ดำรงอยู่

3. เรื่องจารีตทางการปกครอง

เงื่อนไขอีกประการหนึ่งที่มีส่วนในการทำให้รัฐบาลสยามที่ถึงแม้จะรู้ถึงปัญหาที่ว่า สยามจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยชาวต่างประเทศทางเศรษฐกิจอย่างมาก แต่รัฐบาลก็ได้ดำเนินการใดๆ โดยตรงทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะเงื่อนไขวิถีคิดทางการปกครองกล่าวคือ วิถีคิดทางการปกครองแต่ดั้งเดิมนั้น หน้าที่ของรัฐมีเพียงการที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ ดังคำอธิบายของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพที่แสดงให้เห็นความแตกต่างของการปกครองแบบเก่าและใหม่ว่า

...ความมุ่งหมายของการปกครอง ทั้งอย่างใหม่และอย่างเก่าก็อยู่ในจะให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขด้วยกัน แต่เข้าใจอธิบายคำ อยู่เย็น เป็นสุข นั้นผิดกัน อย่างเก่าถือว่า ถ้าบ้านเมืองปราศจากภัยต่างๆ เช่น โจรผู้ร้าย เป็นต้น ก็เป็นสุข ...ความคิดที่ว่าจะให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข ต้องจัดการทำนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองเป็นปกติ เป็นคติเกิดขึ้นใหม่...³⁴

³⁴ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาราชเสนา
เทศาภิบาล (พระนคร: โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม 2498), หน้า 32-33.

การปกครองแบบเดิมนั้น เมื่อเจ้ากระทรวงเห็นว่าเมืองใดสงบเรียบร้อยไม่มีโจรผู้ร้าย หรือเหตุอื่นที่ทำให้ราษฎรเดือดร้อนก็จะยกย่องว่าเมืองนั้นปกครองดี หากเมืองใดไม่เรียบร้อยมีโจรผู้ร้ายชุกชุม หรือราษฎรเดือดร้อนเพราะเหตุอื่นก็ให้ข้าหลวงออกไประงับเหตุ และหากเกิดเหตุการณ์ขนาดศึกสงครามก็จะให้เสนาบดีออกไปเอง ด้วยเหตุนี้ในเวลาปกติจึงมิได้มีการตรวจหัวเมืองเพราะถือว่าปกครองได้ดีแล้ว

การปกครองตามคติใหม่ที่จะต้องจัดการทำนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองปกติด้วยนั้น ริเริ่มขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 และมาดำเนินการกันอย่างจริงจังในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ ซึ่งจะเห็นถึงการแสดงออกถึงการปกครองตามคติใหม่ที่มีหน้าที่มากขึ้นกว่าการปราบปรามโจรผู้ร้าย การกำหนดหน้าที่ของผู้ปกครองนี้ทำโดยออกเป็นพระราชบัญญัติ ที่ควรกล่าวถึงไว้คือ พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้มีการกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ปกครองในระดับหมู่บ้าน ระดับตำบลให้มีหน้าที่ต่างๆ เพิ่มขึ้นมากกว่าการปราบปรามโจรผู้ร้าย อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้มีความแตกต่างกันในเรื่องหน้าที่ของการปกครองอยู่ อันแสดงให้เห็นถึงเปลี่ยนแปลงความคิดเรื่องการปกครองจากคติเก่าสู่คติใหม่ กล่าวคือพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 และพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457³⁵ มีการกำหนดหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ซึ่งไม่แตกต่างกันมากนักในพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ความแตกต่างและน่าสนใจของพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ก็คือการเพิ่มเรื่องของแพทย์ประจำตำบลขึ้นรวมทั้งกำหนดหน้าที่ของแพทย์ประจำตำบล ซึ่งจะทำงานร่วมกับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน³⁶ การมีเรื่องแพทย์ประจำตำบลในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แสดงให้เห็นถึงการปกครองที่เป็นไปตามคติใหม่อย่างชัดเจน

นอกจากนี้แล้ว ในเรื่องของการทำมาหากินของราษฎรก็มีการกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน โดยในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116

³⁵ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 15, หน้า 22-67 และ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 27 พ.ศ. 2457, หน้า 210-251.

³⁶ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 27 พ.ศ. 2457, หน้า 227-228.

มาตรา 25 กำหนดให้กำนันควรเรียกผู้ใหญ่บ้านมาประชุมกันเพื่อป้องกันการเลี้ยงชีพในตำบลให้
 พ้นภัยนตราย ซึ่งก็สอดคล้องกับพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 56 ก็
 กำหนดเช่นกัน นอกจากนี้ที่เพิ่มขึ้นในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 คือใน
 มาตรา 100 ที่กำหนดให้กรรมการอำเภอมีหน้าที่ในเวลาที่ยาวในท้องที่ใดไม่พอแก่ราษฎรใน
 ท้องที่ให้กรรมการอำเภอรายงาน และกะจำนวนข้าวที่ขาดเพื่อให้รัฐบาลจัดส่งข้าวหลวงมา
 แก้ความอดคัต โดยให้กรรมการอำเภอจัดการจำหน่ายข้าวตามวิธีต่างๆ ตั้งแต่ให้ราษฎรซื้อ ยืม หา
 ของป่ามาแลกเปลี่ยน หรือทำงานแลกเปลี่ยนโดยจะคิดราคาข้าวในราคาทุน นอกจากนั้นยังมี
 การกำหนดให้กรรมการอำเภอมีหน้าที่บำรุงการทอผ้า ค้าขาย ป่าไม้ รวมทั้งดูแลทางคมนาคมทั้ง
 ทางบกและทางน้ำให้ไปมาได้สะดวก (มาตรา 114-123) อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการบำรุงการศึกษา
 อีกด้วย (มาตรา 124-126)³⁷

จากที่กล่าวมา ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ให้ดูแลท่าน
 บำรุงบ้านเมืองในเวลาปกติตามคติการปกครองแบบใหม่ แต่เมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดที่
 กฎหมายกำหนดไว้ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเกี่ยวกับเรื่องของการเกษตร ไม่มีมาตรา
 โดระบุเกี่ยวพันถึงเรื่องของอุตสาหกรรมหรือการค้าขาย หน้าที่ของรัฐที่จะเกี่ยวกับการค้าขายก็
 เป็นเพียงการรักษาทางบก ทางน้ำ เพื่อให้ราษฎรไปมาค้าขายสะดวก จะมีบางมาตรา เช่น
 มาตรา 116 พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ที่รัฐจะต้องเข้าตัดสินปัญหา
 ความขัดแย้งอันเกิดจากการแก่งแย่งประโยชน์ระหว่างกันก็ตาม แต่จะพบว่า การเข้าเกี่ยวข้อง
 ของรัฐนั้น เกี่ยวข้องกับเรื่องการเกษตรเช่นกัน เช่น การปิดน้ำ เปิดน้ำ การปกครองตามคติ
 ใหม่ที่กล่าวมานี้ยังอยู่ในช่วงของการเริ่มต้นเผยแพร่ความคิด ที่รัฐจะต้องมีหน้าที่อื่นๆ ทาง
 การปกครองมากกว่าการรักษาความสงบของบ้านเมือง ด้วยเป็นช่วงที่เริ่มต้นนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ทาง
 การปกครองรวมทั้งบรรดาเสนาบดี และพระมหากษัตริย์ในช่วงรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ส่ง
 เสริม สนับสนุนการประกอบอาชีพซึ่งถือเป็นการปกครองแบบใหม่ โดยการส่งเสริมอุตสาหกรรม
 ในครอบครัว เช่นงานศิลปหัตถกรรมต่างๆ หรืออุตสาหกรรมทอผ้า ในขณะที่การสนับสนุนกิจ
 การอื่นๆ รัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวโดยตรง แต่จะใช้พระคลัง
 ข้างที่ส่งเสริมสนับสนุนแทน ด้วยเงื่อนไขต่างๆที่กล่าวมาข้างต้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องหนังสือสัญญาพระ

³⁷ เรื่องเดียวกัน

ราชไมตรีหรือความเคยชินทางการปกครอง จึงทำให้เรื่องของเศรษฐกิจไม่มีความสำคัญเมื่อเทียบกับเรื่องเอกราชหรือความมั่นคง สิ่งนี้ยืนยันได้จากการจัดสรรงบประมาณเพื่อทำนุบำรุงราษฎรในเวลาปกติ จะน้อยกว่างบประมาณเพื่อเอกราชและความมั่นคงซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า

4. ปัญหาเงินงบประมาณแผ่นดิน

ปัญหาเรื่องเงินงบประมาณเป็นเงื่อนไขสำคัญอีกเงื่อนไขหนึ่ง ที่ทำให้รัฐไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนเรื่องของเศรษฐกิจได้ ถึงแม้ว่าการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 จะมีการปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีอากรที่ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มมากขึ้นก็ตาม^{๓๓} แต่ก็ไม่เพียงพอกับความต้องการใช้จ่ายเงินในการปฏิรูปประเทศในทุกๆ ด้าน และหากรัฐจะจัดเก็บเพิ่มเติมอีกก็ไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่นักทั้งนี้ เพราะมีปัญหาและอุปสรรคบางอย่างคือ^{๓๔}

1. การปกครองประเทศ ที่รัฐยังไม่สามารถเข้าไปดูแลการจัดเก็บภาษีอากรได้อย่างทั่วถึง อันเนื่องมาจากปัญหาการคมนาคม
2. ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจของราษฎร ที่รัฐไม่สามารถจะยกระดับรายได้ของราษฎรให้สูงขึ้น ทำให้รัฐไม่สามารถจะเก็บภาษีอากรเพิ่มเพราะจะเพิ่มภาระแก่ราษฎรเกินไป
3. ข้อจำกัดทางการเมือง รัฐพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับต่างประเทศทำให้การจัดเก็บภาษีของรัฐได้ผลไม่เต็มที่ รวมทั้งเงื่อนไขหนังสือสัญญาพระราชไมตรี กำหนดอัตราภาษีศุลกากรร้อยละ 3 ทำให้เป็นข้อผูกมัดไม่ให้ดำเนินการใดๆ ได้ในช่วงก่อนมีการแก้ไขหนังสือสัญญาพระราชไมตรี

^{๓๓} สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์, "การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2515)

^{๓๔} เป็นการประเมินปัญหาเฉพาะในช่วงที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ(พ.ศ. 2450-2465) ตูรายละเอียดใน วันเพ็ญสุจิตฺโต, "พระบรมวงศ์เธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถกับงานด้านการคลัง พ.ศ. 2450-2474", หน้า 143-145.

ข้อจำกัดเรื่องอัตราภาษีถึงแม้ว่าใน พ.ศ. 2468 ได้มีการแก้ไขหนังสือสัญญาพระราชไมตรีระหว่างสยามกับนานาประเทศ ยกเลิกอัตราภาษีศุลกากรร้อยละ 3 ตามสัญญาเบาริง ทำให้สยามสามารถตั้งพิกัดอัตราภาษีศุลกากรเพิ่มขึ้น⁴⁰ และทำให้เก็บภาษีสินค้าได้เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะสินค้าขาเข้า แต่ในภาพรวมระยะยาวของการจัดหารายได้เข้ารัฐยังไม่ดีขึ้นนัก รายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นเพียงในช่วงสั้นๆ คือ พ.ศ. 2468-2470 จาก 92,712,662 บาท ในพ.ศ. 2468 เป็น 117,442,511 บาท ในพ.ศ. 2470 และก็เริ่มลดลงเรื่อยมาเหลือเพียง 78,943,233 บาท ในพ.ศ. 2474 และเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีต่อมา ดังนั้นการแก้ไขหนังสือสัญญาพระราชไมตรีในพ.ศ. 2468 จึงยังไม่สามารถเพิ่มรายได้ให้กับรัฐมากขึ้นเพื่อนำมาจัดสรรในการทำนุบำรุงประเทศได้อย่างพอเพียง ดังจะเห็นได้จากเรื่องการศึกษาที่มักจะถูกตัดงบประมาณบ่อยครั้ง⁴¹

จากเงื่อนไขทั้งหมดดังกล่าว ทำให้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ที่ชาวต่างประเทศเข้ามามีบทบาทได้อย่างเด็ดขาดทั้งที่รัฐถึงปัญหาที่เกิดขึ้นก็ตาม

การดำเนินการแก้ไขปัญหาชาวต่างประเทศในระบบเศรษฐกิจ

การแก้ไขปัญหาของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่สามารถดำเนินการใดๆ อย่างเด็ดขาดในระบบเศรษฐกิจ รัฐยังต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่มีลักษณะเสรีนิยม รัฐไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับธุรกิจการค้าของเอกชน เพราะอาจจะไปกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของชาวต่างประเทศที่มีหนังสือสัญญาพระราชไมตรีกับสยามได้ ดังนั้นการแก้ปัญหาที่รัฐจะทำได้จึงมีลักษณะที่เป็นเรื่องแวดล้อมอันเป็นหน้าที่ของรัฐทั่วไป เช่น จัดการปกครอง การศึกษา รวมทั้งจัดการช่วยเหลือการสหกรณ์ ซึ่งจะกล่าวถึงเป็นกรณีไปดังต่อไปนี้

⁴⁰ ถึงแม้ว่าจะยังมีข้อจำกัดอยู่บ้างเช่นไม่สามารถเก็บภาษีศุลกากรสินค้าบางชนิดได้เกินร้อยละ 5 ดูรายละเอียดใน เพ็ญศรี ตึก, การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย (ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ถึงสิ้นสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม), หน้า 116-124.

⁴¹ นางน้อย ดิตติรานนท์, "เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519)

การจัดการปกครองเพื่อผสมกลมกลืนชาวจีน

การที่ชาวต่างประเทศทั้งชาวตะวันตกและชาวจีน มีบทบาทในระบบเศรษฐกิจสยามอย่างมาก การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลสยามต่อกรณีดังกล่าวจะมุ่งเน้นไปที่ชาวจีน ทั้งนี้เพราะกับชาวตะวันตกนั้นสยามมีเงื่อนไขเรื่องหนังสือสัญญาพระราชไมตรีผูกมัดอยู่ ประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบจำนวนประชากรระหว่างชาวจีนกับชาวตะวันตกแล้ว ชาวจีนมีประชากรมากกว่าชาวตะวันตกมาก คือมีประชากรที่ถือเป็นชาวต่างประเทศในอันดับแรก และยังเป็นกลุ่มที่มีการอพยพเข้าสู่สยามตลอดเวลาเป็นจำนวนมากกว่าชาวต่างประเทศอื่นๆ รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ต้องการสถาปนาอำนาจเหนือคนกลุ่มนี้ จึงพยายามจัดการปกครองเพื่อผสมกลมกลืนชาวจีน ให้มีความเป็นพลเมืองของสยามทั้งในทางกฎหมายและวัฒนธรรม โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย ดังพอจะสรุปถึงกฎหมายต่างๆ ที่ออกบังคับใช้และส่งผลถึงคนจีนได้ดังนี้

1. พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) ๖
2. พระราชบัญญัติเนรเทศ ร.ศ. 131 (พ.ศ. 2455) ๑
3. พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 /
4. กฎเสนาบดีกระทรวงนครบาลว่าด้วยผู้ซึ่งจะรับอนุญาตลากรถและเจ้าของรถ พ.ศ. 2456
5. พระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457
6. พระราชบัญญัติลักษณะคนต่างประเทศเข้าเมือง พ.ศ. 2460
7. พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2461
8. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 /
9. พระราชบัญญัติสมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2465
10. พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470
11. กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 1 พ.ศ. 2470
12. ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2470
13. กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2471
14. พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมืองแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2474
15. กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2474

จะเห็นได้ว่ากฎหมายต่างๆ ที่ออกมาใช้บังคับและมีผลกระทบต่อชาวจีนนั้น มักจะไม่กระทบกระเทือนต่อการประกอบการทางเศรษฐกิจ โดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง

ของการเมืองและความมั่นคงของรัฐที่จะพยายามทำให้ชาวจีนกลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และไม่ใช้ชาวต่างประเทศอีกต่อไป ถึงแม้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 6 พระองค์ได้แสดงความคิดเห็นไม่เลื่อมใสกับการแปลงชาติด้วยกระดาษไว้ว่า

การแปลงชาติด้วยกระดาษนั้น ข้าพเจ้าคนหนึ่งเป็นผู้ที่ไม่เลื่อมใส เชื่อถือว่าเป็นไปได้จริงมาแต่เดิมแล้ว ครั้นมาเกิดมหาสงครามในยุโรปครั้งนี้ขึ้น และได้ยินคำกล่าวแสดงความเห็นกันขึ้นว่า สัญญาทั้งปวงเป็นเศษกระดาษชิ้นหนึ่งๆ เท่านั้น และว่าความจำเป็นย่อมไม่รู้จักรักรณะใดๆ ดังนี้ ก็ยิ่งทำให้ข้าพเจ้ามีความเชื่อถือในอำนาจแห่งเศษกระดาษใบแปลงชาตินั้นน้อยลงอีกมากทีเดียว⁴²

ดังนั้นการผสมกลมกลืนชาวจีนจึงมิใช่มีเพียงการแปลงสัญชาติเท่านั้น รัฐยังต้องเพิ่มมาตรการอื่นๆ อีก เช่น เรื่องการศึกษา การสมาคม การออกกฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐพยายามในการที่จะทำให้ชาวจีนมีความเป็นไทยมากขึ้น และที่สำคัญในขณะที่ใช้มาตรการผสมกลมกลืนก็ต้องเข้มงวดกับการอพยพเข้าสยามของชาวจีน เพื่อลดจำนวนการเข้าเมืองของคนจีนที่จะมาแบ่งงานทำในสยาม เป็นการลดการแข่งขันในการประกอบอาชีพได้ส่วนหนึ่ง ถึงแม้ว่ามาตรการดังกล่าวนี้จะไม่ประสบผลสำเร็จ

การจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมพาณิชย์กรรมแก่คนไทย

การริเริ่มส่งเสริมพาณิชย์กรรมเริ่มมาตั้งแต่ปลายสมัยรัชกาลที่ 5 และได้มีการจัดงานแสดงกิจการกรรมแลพาณิชย์กรรมในพ.ศ. 2453 เป็นครั้งแรก และพระราชดำรัสในคราวเสด็จพระราชดำเนินเปิดงานแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของพาณิชย์กรรมว่า

⁴² "ความเป็นชาติโดยแท้จริง" พระราชนิพนธ์ด้านปลูกใจให้รักชาติของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว , หน้า 100.

อำนาจแลความเจริญสมบูรณ์ ย่อมมีแก่ประเทศที่เจริญด้วยกลีกรรรมแล พาณิชยการ เพราะเหตุนั้นถึงว่าจะเป็นการที่ทำยากปานใด เราควรที่จะบำรุงกลีกรรรมแลพาณิชยการ ให้เจริญขึ้น เพราะเป็นที่ตั้งแห่งความสมบูรณ์ ความสมบูรณ์เป็นที่ตั้งแห่งกำลัง กำลัง ย่อมเป็นที่ตั้งแห่งอำนาจ⁴³

การเห็นความสำคัญของพาณิชยการยังคงสืบเนื่องต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 พระองค์ทรง มีพระราชดำรัสในการเปิดการแสดงกลีกรรรมแลพาณิชยการพ.ศ.2454 ว่า

พาณิชยการนั้นทุกชาติทุกภาษาย่อมนิยมกันว่า เป็นสิ่งสำคัญแห่งชาติ เปรียบประหนึ่ง กำลังกายของบุคคล ฉะนั้นในโลกนี้บุคคลใดมีกำลังกายบริบูรณ์อยู่ที่อาจมีความเจริญทัน เพื่อนบ้านได้ ถ้าผู้ใดยังมีกำลังมากก็ยังมีหนทางจำเจริญได้มากแลรวดเร็วขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้นใดพาณิชการก็เป็นกำลังของชาติบ้านเมืองฉนั้น เมืองใดมีพาณิชการก็เหมือนมี กำลังพาณิชการยิ่งมากกำลังแลอำนาจแห่งชาติก็ยิ่งมากขึ้นเป็นลำดับ⁴⁴

ด้วยการเห็นถึงความสำคัญของพาณิชยการนี้เองการจัดการแสดงกลีกรรรม แลพาณิชการ จึงเป็นเสมือน "อุบายอันหนึ่งที่จะแนะนำชักจูงให้ราษฎรมีใจเฟื่องฟูยินดีในการกลีกรรรม หัตถกรรมแลพาณิชการ"⁴⁵ นอกจากนั้นยังได้มีความพยายามให้ราษฎรได้มีความรู้ในเรื่อง การค้าขายโดยผ่านการศึกษา คือโรงเรียนพาณิชยการ เพื่อศึกษาวิชาการค้าขาย ซึ่งการ ส่งเสริมสนับสนุนให้ความสำคัญกับ การค้าขายผ่านระบบการศึกษาเสนาบดีกระทรวงธรรมการเช่น

⁴³ พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ

(ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ 17 มีนาคม 2507), หน้า 23.

⁴⁴ หจช.ร.6 น.20.6 กล่อง 2/37 ความเห็นเรื่องชาวไทยควรจะรวมเข้าทุนตั้ง พาณิชการ

⁴⁵ หจช.ร.6 กษ.1/3 แสดงกลีกรรรมแลพาณิชกรรรมในประเทศไทย (31 ตุลาคม 2453-ตุลาคม 2454)

พระเสด็จสุเรนทราธิบดี และเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีก็มีความคิดเห็นด้วยกับการส่งเสริมพาณิชย์ การ แต่ปรากฏว่าการให้ความรู้ทางด้านพาณิชย์การก็ไม่ประสบผลสำเร็จ ดังปรากฏว่ามีโรงเรียนพาณิชย์การเพียง 2-3 แห่งเท่านั้น และนักเรียนส่วนใหญ่ก็เป็นลูกหลานคนจีน⁴⁶

การไม่ประสบผลสำเร็จในการจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมให้ความรู้ด้านการค้าขายนั้น เราคงหาคำอธิบายได้ไม่ยาก เมื่อมาพิจารณาคุงงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิ- ราชย์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ปกครองรัฐสยามถึงจะรู้ว่าการพาณิชย์การมีความสำคัญอย่างไร แต่ สำหรับการจัดงบประมาณแผ่นดินแล้ว รัฐบาลกลับไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพาณิชย์การ เพราะ งบประมาณที่ได้รับทางด้านการศึกษา และการพาณิชย์รวมกันเพียง 2.7 % เท่านั้น⁴⁷

การจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษาเพียงน้อยนิดเช่นนี้ ได้สร้างความอึดอัดใจให้กับ ผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบทางการศึกษาอยู่คือ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี(ครูเทพ) ดังที่สะท้อนออกมา ในโคลงของท่านที่เขียนเมื่อ 18 ธันวาคม 2471 ว่าการลงทุนจัดการศึกษาสำหรับชาติเป็น ขุมทรัพย์แรกใน 4 ประการ และได้สะท้อนความคิดเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณไว้ว่า

ทุนสินมายมากแม้	เสียดาย
งานกึ่งองห่องกลาย	ปลกเปลี่ย
ทุนประเทศทั้งหลาย	จ่ายเพื่อ การเรียน
เทียบส่วนสยามต่ำเตี้ย	ตรวจต้องมองเห็น

⁴⁶ จรรยา แสนจิตต์, "นโยบายและการจัดการอาชีวศึกษาของไทยระหว่าง พ.ศ. 2441-2474" (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2523), หน้า 201-204.

⁴⁷ ตัวเลขนี้เป็นการคิดเฉลี่ยตั้งแต่ พ.ศ. 2453-2468 สนใจดูรายละเอียดได้ใน พรเพ็ญ อ้นตระกูล "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและสมภพ มานะรังสรรค์(บรรณาธิการ), ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึงพ.ศ. 2484 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 480.

จำเป็นเปิดประเทศแล้ว
 จักไม่บรมไทย
 ตัดถนนพ่นรถไฟ
 เหมืองแร่สวนไร่คำ

ฉันท
 ทั่วหน้า
 ในป่า ดงคอย
 ป่าไม้ไทยท่า ควรแล^{4a}

นอกจากการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาที่น้อยแล้ว เจื่อนไขล้าคัญอีกประการที่เป็นปัญหาในการส่งเสริมอาชีพในทางพาณิชย์การ รวมถึงงานช่างฝีมือต่างๆ คือ เรื่องทัศนคติและค่านิยมของราษฎรที่นิยมการรับราชการ และราษฎรไม่เข้าใจในคุณค่าของงานอาชีพ ทำให้ไม่มีผู้สนใจในการศึกษาด้านอาชีวศึกษา ดังที่เจ้าพระยามรราชได้กล่าวกับพระยาไพศาลศิลปศาสตร์ว่า

...แม้แต่คนชั้นต่ำๆ ใครเล่าจะส่งบุตรให้ไปเรียน ช่างเหล็ก ช่างปูน ช่างไม้ คงอยากให้บุตรของตนแล้วเรียนหนังสือ ปะเหมาะจะได้เป็นขุนน้ำขุนนางกับเขาบ้าง พยายามกันอยู่เช่นนั้นหมด จะขึ้นนี้ไสยใจคอกันไม่ได้ตัวเอง...^{4b}

ด้วยการจัดสรรงบประมาณที่น้อย และค่านิยมของราษฎรที่นิยมการรับราชการ ทำให้การส่งเสริมอาชีวศึกษาของรัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่ประสบความสำเร็จ ดังที่มีการวิพากษ์วิจารณ์เรื่องการพาณิชย์การในหนังสือพิมพ์ ศรีกรุง ฉบับวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2471

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{4a} เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี, "ขุมทรัพย์ 4" ใน โคลงกลอนของครูเทพเล่ม 1 (กรุงเทพฯ: ครูสภา, 2515), หน้า 190.

^{4b} หจข.ร.6 น.39.5/4 หัวข้อหาญาของกระทรวง มณฑล เรื่องจัดการศึกษา (16 พฤษภาคม 2453-17 สิงหาคม 2459)

จริงอยู่ที่รัฐบาลได้รู้สำนึกและได้จัดให้มีโรงเรียนพาณิชย์การ และสร้างกระทรวงพาณิชย์ขึ้น เพราะต้องประสงค์จะอุปการะชาวเราให้ฉลาดในเชิงค้า แต่ผลอันพึงปรารถยานั้นที่ได้บังเกิดขึ้นแล้วมีสักเท่าใด 1 ใน 100,000 ก็ยังไม่ได้มีใช่รึ ? ^{๕๐}

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าการจัดการศึกษาเพื่อการพาณิชย์การของรัฐบาลสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะล้มเหลว แต่ก็แสดงให้เห็นว่าในระยะบอบแก่นั้น มีบุคคลบางกลุ่มที่พยายามจะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจผ่านการศึกษาเพื่อให้คนไทยได้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องพาณิชย์การ

การแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน

ปัญหาสำคัญในภาคเกษตรของสยามก็คือ ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน ทำให้เกษตรกรซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นชาวนาต้องเข้าไปสัมพันธ์กับนายทุนเงินกู้ ซึ่งมีทั้งนายทุนชาวจีนและชาวไทย ปัญหาเรื่องเงินทุนของชาวนาสยามนี้จากงานศึกษาของปราณี กล้าส้มได้แสดงให้เห็นว่าปัญหาเรื่องเงินทุนนี้ ได้ทำให้ชาวนาต้องประสบกับความเดือดร้อนทุกข์ยากในการทำมาหากินและการดำรงชีวิต เพราะการขาดแคลนเงินทุนนี้สัมพันธ์ไปถึงเรื่องปัญหาที่ดินและประสิทธิภาพการผลิต^{๕๑} และเมื่อต้องไปกู้ยืมเงินจากพ่อค้าและนายทุนก็ทำให้ต้องยิ่งประสบปัญหาหนักขึ้นไปอีก จากรายงานการสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยามของคาร์ล ซี ชิมเมอร์แมน ที่เข้ามาสำรวจช่วงปลายสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. 2473)

รายงานดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงปัญหาหนี้สินของชาวนาที่เรื้อรัง โดยเฉพาะในภาคกลางและเมืองสำคัญ เช่น เชียงใหม่และนครราชสีมา เพราะพื้นที่ดังกล่าวปัญหาหนี้สินได้ก่อให้เกิด

^{๕๐} "อำนาจแห่งการค้าขายตกอยู่ในเงื้อมมือคนต่างภาษา" ศรีกรุง (24 เมษายน พ.ศ. 2471)

^{๕๑} ปราณี กล้าส้ม, "การแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับชาวนาโดยวิธีการสหกรณ์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 12-38.

การยกกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับเจ้าหนี้ สำหรับพื้นที่อื่นที่มีปัญหานี้น้อยมาก^{๕๒} การที่ปัญหาทุน
ของชาวนาเป็นปัญหาสำคัญ เพราะชาวนามีวิถีชีวิตที่ต้องเข้าไปสัมพันธ์กับนายทุน (ซึ่งส่วนมากเป็น
จีนในเมืองใหญ่ๆ) นายทุนนี้มักจะเป็นพ่อค้าขายสินค้าต่างๆ รวมทั้งบางรายอาจเป็นพ่อค้า
คนกลางค้าข้าวเปลือกด้วย โดยจะขายเชื้อสินค้าและลงบัญชีไว้เป็นเงินกู้ นายทุนเหล่านี้จะทำ
ธุรกิจ 3 อย่างคือ เป็นทั้งพ่อค้าขายสินค้า ให้กู้ยืมเงินและรับซื้อผลผลิตคือข้าวเปลือก จะเห็นได้
ว่าธุรกิจ 3 อย่างนี้คลุมวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของชาวนาทิ้งหมด ซึ่งการที่ชาวนาต้องกู้เงินจาก
นายทุนเงินกู้ที่เป็นพ่อค้าข้าวด้วย ทำให้ชาวนาถูกเอารัดเอาเปรียบโดยการตกข้าว โดยที่
ชาวนาไปกู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้เงิน โดยตกลงว่าเมื่อชาวนาเก็บเกี่ยวข้าวแล้วต้องขายข้าวให้แก่ผู้ให้
กู้เงินในราคาที่ตกลงกันไว้ หรือการที่ชาวนาได้ตกลงกับผู้ให้กู้เงินว่าจะชดใช้เงินกู้ด้วยข้าวเป็นจำ
นวนเท่าใดเมื่อเก็บเกี่ยวข้าวเรียบร้อยแล้ว ซึ่งการตกข้าวนี้ชาวนาจะถูกเอารัดเอาเปรียบในการกำ
หนดราคาข้าว และมีการคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงตั้งแต่ 21-32 เปอร์เซ็นต์^{๕๓} และไม่เฉพาะ
อัตรดอกเบี้ยที่สูงเท่านั้น จากการสำรวจดังกล่าวพบว่าในจำนวนครอบครัว 100 ครอบครัวใน
ภาคต่างๆ พบว่าภาคกลางชาวนามีหนี้สินถึง 49 ครอบครัว ส่วนภาคอื่นๆอยู่ระหว่าง 11-18
ครอบครัว^{๕๔}

ปัญหาเรื้อรังที่ซิมเมอร์แมนค้นพบโดยเฉพาะในภาคกลางนี้ เป็นสิ่งที่รู้จักกันในกลุ่ม
เสนาบดีกลุ่มหนึ่งตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 เช่นพระยาสุรียานุวัตร เจ้าพระยาวงษาอนุประสิทธิ์ พระ
เจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ เจ้าพระยามรราช และเซอร์ เบอร์นาร์ด อันเตอร์
คนกลุ่มนี้ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้เสนอให้ตั้งสหกรณ์หรือธนาคารขึ้นเพื่อให้ชาวนาได้กู้ยืม ซึ่งรัฐก็ได้
เริ่มจัดการสหกรณ์ขึ้น แต่การสหกรณ์ในสมัยรัชกาลที่ 6 ก็ยังไม่สามารถขยายการดำเนินงานให้

ศูนย์วิทยพัชการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๒} คาร์ล ซี ซิมเมอร์แมน, การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม แปลและเรียบ
เรียงโดยนายซิม วีระไวทยะ (เอกสารทางวิชาการหมายเลข 2/013 มุสนธิโครงการตำรา
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2525)

^{๕๓} การคิดค่านวดดอกเบี้ยในช่วงเวลาดังกล่าว ซิมเมอร์แมนว่าเป็นเรื่องยากเพราะ
ชาวนามักจะยอมเสียดอกเบี้ยเป็นข้าว ซึ่งในรายงานของซิมเมอร์แมนเป็นตัวเลขที่คิดเฉลี่ยใน
แต่ละภาค เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

^{๕๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

กว้างขวางได้ เพราะประสบปัญหาอันเนื่องมาจากรัชกาลที่ 6 ยังมองไม่เห็นความสำคัญของการ
เร่งรัดส่งเสริมกิจการสหกรณ์ พระองค์ทรงมีความคิดว่าชาวนาหรือคนในชนบทของเราไม่จน^{๕๕}

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 การสหกรณ์ของสยามก็ได้รับความสนใจจากองค์พระประมุข
รัชกาลที่ 7 ทรงเห็นความสำคัญ เพราะปัญหาการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่นายทุนซึ่งเป็นนายทุนต่าง
ชาติและข้าราชการ^{๕๖} เด่นชัดขึ้น ดังปรากฏในรายงานสำรวจของ คาร์ล ซี ชิมเมอร์แมน
แต่ถึงรัชกาลที่ 7 จะทรงตระหนักถึงปัญหาเกี่ยวกับการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดิน จึงพยายามที่จะขยาย
กิจการสหกรณ์ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 เพื่อเป็นเครื่องมือดำเนิน
การจัดตั้งสหกรณ์ แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จนัก สหกรณ์ยังคงมีอยู่ในไม่กี่จังหวัด เช่น พิษณุโลก
ลพบุรี อุตรดิตถ์ พิจิตร อ่างทอง สระบุรี^{๕๗} ทั้งนี้เพราะปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณที่มีน้อย
อันเนื่องมาจากภาวะการคลังของประเทศประสบปัญหาอย่างมาก ประกอบกับความต้องการกู้ยืม
เงินของชาวนามีจำนวนมาก และมีหน่วยงานอื่นของเอกชนเช่น บริษัท อีสต์ เอเชียติก ที่ให้
ชาวนากู้ยืมเงิน และเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง เพราะได้รับความสะดวกมากกว่าการกู้ยืมจาก
สหกรณ์^{๕๘} ดังนั้นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 จะเห็นได้ว่า ภาคเกษตรของ
สยามประสบกับปัญหาการขาดแคลนเงินทุนอย่างมาก และสหกรณ์ที่รัฐจัดขึ้นนั้นก็ไม่สามารถจะ
ตอบสนองความต้องการทุนของชาวนาได้ จะเห็นจากจำนวนสหกรณ์และสมาชิกก็เป็นจำนวนน้อย
มาก(ดูตารางที่ 1) ดังนั้นชาวนาจึงต้องหันไปกู้ยืมเงินทุนจากแหล่งอื่นซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยสูงกว่า
กล่าวคือในการกู้ยืมเงินจากสหกรณ์จะเสียดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี ในขณะที่กู้ยืมจากแหล่งอื่น
ที่เป็นนายทุนท้องถิ่น ไม่ว่าจะ เป็นชาวต่างประเทศหรือข้าราชการต้องเสียดอกเบี้ยถึงร้อยละ
ประมาณ 25-35 ต่อปี ซึ่งสูงกว่ากันถึงเท่าตัว แต่เนื่องจากจำนวนสหกรณ์ที่มีไม่เพียงพอและมีระ
เบียบในการกู้ยืม ทำให้แหล่งอื่นๆ ได้รับความนิยมมากกว่า

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๕} ปราณ กุล่าสัม, "การแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับชาวนา...", หน้า 45-50.

^{๕๖} ดูการสหกรณ์ใน สติติพยากรณ์รายปีประเทศไทย พ.ศ. 2480-2481, หน้า 466.

^{๕๗} เรื่องเดียวกัน

^{๕๘} หจช.ศธ. 20 เล่ม 17/329 เรื่องบริษัท อีสต์ เอเชียติก ตั้งผู้แทนออกไปรับ
ชื่อเข้าเปลือกและให้ชาวนากู้เงิน (12 กันยายน - 15 มกราคม 2474)

ตารางที่ 1 จำนวนสภรณ์และสมาชิกระหว่างพ.ศ.2462-2475

พุทธศักราช(ค.ศ.)	จำนวนสภรณ์	จำนวนสมาชิก
2462 (1919-20)	26	500
2463 (1920-21)	60	1,190
2464 (1921-22)	60	1,197
2465 (1922-23)	60	1,201
2466 (1923-24)	64	1,235
2467 (1924-25)	69	1,264
2468 (1925-26)	77	1,414
2469 (1926-27)	77	1,390
2470 (1927-28)	81	1,491
2471 (1928-29)	91	1,629
2472 (1929-30)	128	2,157
2473 (1930-31)	128	2,221
2474 (1931-32)	150	2,498
2475 (1932-33)	183	2,935

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

สำหรับภาคอุตสาหกรรมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น กิจการอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่ ก็ตกอยู่ในกลุ่มของชาวต่างประเทศ เช่น กิจการโรงสีข้าว จากงานศึกษาของถนอม ตนะนา ได้ แสดงให้เห็นว่าตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 เป็นต้นมา เจ้าของโรงสีส่วนใหญ่เป็นชาวจีน โดยสัดส่วน ชาวตะวันตกและชาวไทยลดลงเรื่อยๆ จนนายทุนชาวจีนเป็นเจ้าของกิจการเกือบทั้งหมดในบริเวณ ที่ราบภาคกลาง^{๕๕} นอกจากนั้นกิจการเหมืองแร่, กิจการโรงเลื่อย กิจการส่วนใหญ่ก็จะ เป็นของชาวต่างประเทศ กิจการอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ ดังกล่าวมาจะเป็นของคนไทยอยู่ บ้าง ก็เป็นกิจการที่คนไทยมีส่วนหรือได้รับการสนับสนุนจากพระคลังข้างที่ ซึ่งก็มีเป็นจำนวน น้อย และรัฐบาลก็ไม่ได้ให้ความช่วยเหลือให้สิทธิพิเศษหรือจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดให้กิจการ อุตสาหกรรมดังกล่าวกลับมาอยู่ในมือของคนไทยมากขึ้น สิ่งที่รัฐบาลให้ความสนใจเกี่ยวกับอุต- สสาหกรรมจะเป็นอุตสาหกรรมในครอบครัว เช่น การทอผ้า หรือศิลปหัตถกรรมอื่นๆ ในขณะที่ กิจการที่ต้องใช้เงินทุนจำนวนมากนั้นจะต้องอาศัยกั๊มจากพระคลังข้างที่ ซึ่งเป็นแหล่งแสวงหา รายได้ของพระมหากษัตริย์ ดังนั้นรัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงมีบทบาทในการส่งเสริมอุตสาหกรรมต่างจากในช่วงเวลาต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475

จากที่กล่าวมาถึงการแก้ปัญหาของรัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะเห็นได้ว่าแม้ผู้ปกครองจะ ตระหนักถึงภัยอันอาจเกิดขึ้นเนื่องมาจากการครอบงำทางเศรษฐกิจของชาวต่างประเทศ แต่กลับ ไม่ส่งผลอะไรในทางปฏิบัติของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ รัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายเสรีนิยมไม่ เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะไปกระทบกระเทือนถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือการปกครองภายใน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาก็เป็นการแก้ปัญหาระยะยาว เช่น ผ่านระบบการ ศึกษา เป็นต้น แต่ก็ไม่ประสบผล ทั้งนี้เพราะวิถีคิดทางการปกครองยังมีนโยบายที่เห็นว่าเรื่องของ ความมั่นคงเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ในขณะที่เรื่องของการทำนุบำรุงประเทศในเวลาปกติยังเป็นเรื่อง ใหม่จึงทำให้งบประมาณที่จัดสรรมุ่งให้รัฐทำหน้าที่ "ปกป้อง คุ่มครอง" มากกว่าที่จะ "ทำนุบำรุง" จึงทำให้การจัดการแก้ไขปัญหามองไม่เห็นนั้นไม่ เป็นไปอย่างเต็มที่ การแก้ไขปัญหานั้น นี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการแก้ไขที่ไม่ตรงจุดดังตัวอย่าง เช่นบทความใน ศรีกรุง

^{๕๕}ดูรายละเอียดในถนอม ตนะนา, "กิจการโรงสีข้าวในที่ราบภาคกลางของประเทศไทย พ.ศ. 2401-2481" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์เอเซียตะวันออกเฉียงใต้ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2527)

วิจารณ์บทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ว่า

การกระทำทุกอย่างนั้นเป็นเพียงกรณีแวดล้อมเสียโดยมาก ทำให้เป็นผลโดยตรงไม่ผลโดยตรงนั้นอยู่ที่ว่า ทำไฉนจึงจะให้ประชาชนชาวไทยมีทุนทรัพย์พอจับจ่ายเป็นทุนรอนประกอบการค้าขายแลการเศรษฐกิจอย่างอื่นได้ทั่วถึง หรือโดยมากที่สุด เท่าที่รัฐบาลสามารถจะอุดหนุนได้อันเป็นความต้องการโดยด่วน^{๕๐}

การวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าว เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดูจะเป็นการมองบทบาทรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจของราษฎรที่แตกต่างออกไปจากความคิดของผู้ปกครองที่คิดว่า รัฐบาลไม่ควรที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการค้าของราษฎรดังที่รัชกาลที่ ๖ ทรงพระราชวิจารณ์ ว่า

...ที่ดินของเรากว้างใหญ่ต้องเราให้พวกเราทำมาหากิน พลเมืองควรทำเอง ที่พูดว่าจะให้รัฐบาลช่วย รัฐบาลไปทำการค้าขายด้วยไม่ได้ การที่จะเราและชักชวนให้พลเมืองถือเอาที่ดินทำมาหากินนั้น เสนาบดีทุกกระทรวงอาจจะช่วยได้...^{๕๑}

แนวคิดที่เปลี่ยนแปลงไป เรื่องบทบาทของรัฐในการแก้ไขปัญหาค้าขายในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็ปรากฏการเผยแพร่แนวความคิดที่ว่า รัฐควรมีหน้าที่ซึ่งมีลักษณะทันสมัยและแตกต่างจากวิถีคิดเดิมของรัฐที่เคยดำเนินมาดังจะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๐} "ปรากฏถึงเศรษฐกิจของประเทศ" ศรีกรุง (4 มิถุนายน 2471)

^{๕๑} หจข.ร.6 บ.1.6/13 พระบรมราโชบายลักษณะการปกครองของรัฐบาล(31 พ.ค.

การเสนอแนวความคิดให้ "รัฐมีหน้าที่" ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

การแก้ไขปัญหาโดยมีเงื่อนไขต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว ปรากฏว่ายังมีผู้ที่มีความคิดเห็นว่า รัฐควรมีบทบาทมากกว่าที่เป็นอยู่ในทางเศรษฐกิจ ซึ่งบุคคลต่างๆที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ มีทั้งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเสนาบดีในระบอบเก่า และบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

2475

พระยาสุริยานุวัตร (เกิด ขุนนาค)

พระยาสุริยานุวัตร เขียนทฤษฎีศาสตร์ขั้นต้นเล่ม 1 และเล่ม 2 นี้ส่วนหนึ่งเห็นได้ว่าเป็นปฏิกริยากับระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่อันเกิดจากข้อเสียของระบบเศรษฐกิจเสรี โดยตระหนักถึงภัยที่จะเกิดจากชาวต่างประเทศเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจของสยาม ทฤษฎีศาสตร์ ของพระยาสุริยานุวัตร ได้พยายามที่จะบอกว่า รัฐบาลควรเข้าช่วยส่งเสริมอุดหนุนให้ชนพื้นเมืองสามารถที่จะตั้งการทำมาหากินแข่งขันกับชาวต่างประเทศได้^{๕๒} ซึ่งชนพื้นเมืองที่พระยาสุริยานุวัตรกล่าวถึงหากเปรียบเทียบ ก็คือคนไทยนั่นเอง อย่างไรก็ตามด้วยเงื่อนไขบางประการในขณะนั้น ทำให้หนังสือดังกล่าวไม่สามารถที่จะเผยแพร่ได้อย่างแพร่หลาย ตามที่พระยาสุริยานุวัตรตั้งใจจะให้มีการเผยแพร่ในระบบการศึกษา ด้วยเหตุผลที่หนังสือดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในสถานะของคน รัชกาลที่ 6 ได้ทรงวิจารณ์ไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่พระยาสุริยานุวัตรเสนอว่า "คนไทยไม่มีใครสูงกว่าใครเว้นแต่พระเจ้าแผ่นดินพระองค์เดียวแล้วใครๆ เสมอกันหมด"^{๕๓} ซึ่งนั่นหมายถึงสยามไม่มีชนชั้นในความคิดของรัชกาลที่ 6 นั่นเอง

เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (ครูเทพ)

เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (ครูเทพ) เป็นบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงธรรมการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระหว่างพ.ศ. 2459-2469 และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน. หน้า 510-512.

^{๕๓} สมุทสาร ปีที่ 2 เล่ม 9 (กันยายน 2458), หน้า 124-125.

การปกครองก็ได้เข้าร่วมคณะรัฐบาล โดยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการด้วย ถึงแม้จะเป็นช่วงสั้นๆ ในปลายพ.ศ. 2476 ก็ตาม แต่ก็แสดงให้เห็นว่าเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นผู้ที่มีบทบาท โดยเฉพาะในเรื่องของการศึกษาของชาติ การเสนอแนวความคิดของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีที่เกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น มีพื้นฐานคล้ายคลึงกับแนวความคิดของพระยาสุริยานุวัตรอยู่ไม่น้อย คือมีลักษณะชาตินิยมไทย ดังที่สะท้อนออกมาเป็นภาพเรื่อง "ฐานะของไทย(อดีตกับปัจจุบัน)" เขียนเมื่อ 16 ธันวาคม 2471 ภาพนี้ได้ให้ภาพของสยามที่ชาวต่างประเทศเข้ามาครอบงำประเทศในทางเศรษฐกิจว่า จะทำให้คนไทยล้มหลัง เพราะมีสาเหตุมาจากความไม่คุ้นเคยกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังภาพยานี้ที่ว่า

สมัยนี้พิถีแตก	ทวารแหกก่าแพงหัน
เพราะเปิดหล้าพารัญญ	บ้ำเรอโลกบ้ำรุงรวม
ก๊อู้ข้าวและขอนลัก	ล้ำค้ำจักประสิทธิ์สวม
พณิชย์การขนานท่วม	ทะลักข้ามทำนบขัง
ฝรั่งแบกขยันคู้	กะจิ้นผู้ชำนาญคั่ง
จะรับมอบประเทศทั้ง	พณิชย์เศรษฐกิจกรมไทย
ทวิของมีค่า	ทวิสารพัดไป
อนาถไทยเพราะไทยไม่	สมัครส้เสมียนหมาย
ก็สมควรเพราะไม่คุ้น	และใจบุญบ่ว่นวาย
มีดินรนมิชวนชวย	มีถือเราถือเขา

พร้อมกันนี้เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีได้ชี้ว่า รัฐบาลจะต้องมีหน้าที่ว่า

ฉะนี้แรงสภาพรุก	สยามทุกทิวาวัน
ก็แรงรัฐบาลนั้น	จะช้วยรุก ฤ แก้ไข
มิช้วยเขาก็ช้วยรุก	มิช้วยเราก็รอดภัย
มิใช่บุตรจะสงสัย	บิดาเล่าก็เป่ล่าหนอ
บิดาย่อมถนอมบุตร	บ้ำรุงเลี้ยงเจริญพอ
รำพันเนื้อเผยขอข้อ	ล้ำค้ำซึ่งมิพึงคอย ^{๕๔}

^{๕๔} เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี(ครุเทพ), "ฐานะของไทย(อดีตกับปัจจุบัน)"
โคลงกลอนของครุเทพ เล่ม 1 , หน้า 169-176.

การชี้ให้เห็นถึงภัยทางเศรษฐกิจที่จะเกิดจากชาวต่างประเทศว่า รัฐควรที่จะเข้ามาช่วย
ในฐานะ "บิดา" นั้น เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีได้เสนอถึงวิธีการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น
โดยได้เสนอถึงประเด็นต่างๆ ในบทกลอน "ขุมทรัพย์ 4" ให้รัฐจัดการดังนี้ คือ
ประการแรก การลงทุนจัดการศึกษาสำหรับชาติ โดยเฉพาะด้านอาชีวศึกษาว่ารัฐจะต้องดำเนิน
การอย่างจริงจังว่า

ทุกคนให้สำเร็จด้วย	วิชา-ชีพนอ
เรียกวินามัญศึกษา	เสรีจกวน
สูงต่ำลดหลั่นหา	ให้คบ-ครันเทอญ
พาณิชย์กลกิจจลวน	เรื่องค้าอุตสาหกรรม
เราทำแล้วมากนั้น	สามัญศึกษา
ฝ่ายวิสามัญหมั้น	เท่าหม้าย
แพงทรัพย์อุปสรรคพลัน	พลอดคิด ขวางจริง
ก้าวติดตามก้าวย้าย	ยกเรื่องเปลืองเวลา
.....	

ประเด็นอาชีพนั้น	ยากนัก
ชนบทกลสิกรรมจัก	แมนใช้
ในเมืองเรื่องต้องยก	พาณิชย์อุต-สาหกรรม
แต่ละอย่างตั้งต้นได้	แต่ด้วยฝึกครู

ประการที่สอง รัฐบาลควรอุดหนุนโดยให้กู้เงินทุนคิดดอกเบี้ยในอัตราถูก เพื่อช่วยกลสิกรด้วยวิธีการ
สหกรณ์ และจัดการสหกรณ์ให้เป็นรูปช่วยการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม ดังที่
เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี กล่าวว่า

ให้ดอกเท่าธนาคารนิยม	รัฐรับรองสม
สนิทเพราะกิจรัฐบาล	
ให้สหกรณ์กู้โดยกาล	ดอกเบี่ยบริหาร
มิให้เกินแปดต่อไป	
ยิ่งถูกเท่าไดยิ่งดี	ในการช่วยนี้
รัฐมิมุ่งหากำไร	
.....	
แม้หุ้นส่วนบริษัทไทย	ให้กู้ทุนได้
โดยรัฐกำกับคุมการ	

หรือโดยประจักษ์หลักฐาน เสมือนธนาคาร
 อุปการพาณิชย์กิจไทย
 ประการที่สาม การอดหนุนอุตสาหกรรม พาณิชยการ รัฐควรที่จะเข้าเป็นผู้เริ่มงาน เพื่อเป็น
 ตัวอย่างแก่พ่อค้าชาวไทยในการประกอบการทางเศรษฐกิจ ว่า

จริงละรัฐบาลชาดูชัย ไม่อยากเข้าไป
 จุ้นจ้านกับงานราษฎร์

...

แต่พ่อค้าเราเจ้ากรรม เพราะเหตุยังจำ
 เพราะจักต้องเกิดต่อไป
 งานการก่อสร้างตั้งใหม่ จำต้องอาศัย
 นั่งร้านและแบบแบบขาน
 บางส่วนควรรัฐเริ่มงาน ตั้งเป็นโครงการ
 แล้วมอบบริษัทจัดทำ
 เท่ากับเป็นนครครอบงำ จับมือแม่ย่านำ
 เมื่อแม่แล้วมอบครอบครอง

...

รัฐเริ่มรูปการเรียบร้อย มอบบริษัทคอย
 กำกับผู้กัฬหกรณ์
 ด้วยกคโบายบวร ไม่เข้าพระนคร
 จักเกิดพ่อค้าไทยไทย
 ทั้งเกิดบริษัทน้อยใหญ่ ในมือเราไซ้
 คนไทยก็เลิกล่าหลัง
 ออย่าลิมเรื่องสมัยไทยยัง รัฐเป็นกำลัง
 อดคร่าจุงนาราชกูร์ไศล

ประการที่สี่ การเพิ่มจำนวนประชากร "ไทย" หรือที่เรียกว่า "ทวีสามะโนคร้ว" เพื่อคนไทยที่
 ว่า

สยามเขตประเทศไซ มิทันไทยจะเต็มเมือง
 ประจวบโลกิรุ่งเรือง ระเบิดชาติประชันคน

อุดมโภชนาหาร	ตระการโกศนิขผล
สยามเชิดวิรัชชน	ประชันชาติบัวหวาดเสียว
จำนวนสำมะโนครัว	ประมวลทั่วก็โกฎเดียว
ไฟทไทยลีใหญ่เที่ยว	ฉิเจ็ดโกฎก็ยั้งพอ
จะมากเขา ฤ มากเรา	จะเลือกเอาไหนหนอ
ทวิช้าผิวารอ	ก็หลายร้อยฉนำหง่า
มีทันไรสหายเรา	จะท่วมเข้าประหนึ่งน้ำ
จะเปลี่ยนเลือดสยามซ้ำ	ทำลายเลือดสยามเสี
สมัครรอดมิวอดวาย	ก็แก้ตายและปลกเปลี่ย
ประสบส่วนสมฤทธิเฮีย	ไฉนนั้นจะพรวณา ^{๕๕}

การเสนอของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีนั้น เห็นได้ว่ามองเห็นปัญหาเช่นเดียวกับ พระยาสุริยานุวัตร และรัชกาลที่ 6 ที่มองเห็นถึงปัญหาอันอาจเกิดจากชาวต่างประเทศ หากแต่ ต่างกันตรงที่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีเสนอทางออกที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจว่า รัฐ ควรเข้ามาช่วยเหลือเรื่องทุน และควรเริ่มงานเป็นผู้ประกอบการเอง เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่ผู้ ประกอบการคนไทย

หลวงประดิษฐมนูธรรม

หลวงประดิษฐมนูธรรม เมื่อสำเร็จการศึกษาทางด้านกฎหมายจากประเทศฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2470 ได้กลับมารับราชการในกระทรวงยุติธรรม พร้อมกับทำหน้าที่อาจารย์สอนที่โรงเรียนกฎหมายในวิชาต่างๆ^{๕๕} พร้อมกันนี้หลวงประดิษฐมนูธรรมยังได้จัดตั้งโรงพิมพ์ของตนเอง

^{๕๕} "บุษบวณีย์ 4" เรื่องเดียวกัน, หน้า 176-200.

^{๕๖} ดูรายละเอียดได้ใน เฉลิมเกียรติ ผิวนวล, ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพฯ: มุลนิธิโกมลคีมทอง, 2529), หน้า 125-127. และ ทิววรรณ เจียมธีรสกุล, ปฐมทรรศน์ทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพฯ: อักษรสาส์น, 2531), หน้า 52-53.

ขึ้นชื่อ "โรงพิมพ์นิตยสาร" และได้จัดพิมพ์หนังสือนิตยสาร เป็นหนังสือรายเดือน รวมทั้งหนังสือกฎหมายอื่นๆ ออกเผยแพร่ เพื่อให้นักศึกษาและผู้สนใจศึกษาเรื่องกฎหมายได้มีตำราศึกษา หนังสือนิตยสารเป็นหนังสือที่เกี่ยวกับบทความวิชาการ โดยเฉพาะด้านกฎหมาย ได้เริ่มออกเผยแพร่ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 ความน่าสนใจของหนังสือเล่มนี้ อยู่ที่จุดมุ่งหมายแฝงของหลวงประดิษฐมนูธรรมในการออกหนังสือและทำโรงพิมพ์นิตยสาร ในที่นี้จะพิจารณาแนวความคิดของหลวงประดิษฐมนูธรรมในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

จุดมุ่งหมายเบื้องต้นของหลวงประดิษฐมนูธรรมในการออกหนังสือนิตยสารนั้น หลวงประดิษฐมนูธรรมได้กล่าวไว้ใน "คำนำ" ของนิตยสาร ฉบับแรกว่า

หนังสือนี้เป็นหนังสือที่เกี่ยวกับวิชาการ ไม่ใช่หนังสือที่จะสอนลัทธิการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือเศรษฐกิจของประเทศ ในเล่มหนึ่งๆ จะมีตั้งแต่ 48 ถึง 64 หน้า แบ่งออกเป็น 3 ภาค คือ

1. ภาคประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
 2. ภาคนิติศาสตร์บัณฑิต
 3. ภาคเบ็ดเตล็ด มีอาทิ ความเห็นและการวินิจฉัยปัญหาในกฎหมายต่างๆ
- นอกจากที่กล่าวในภาค 1 และ 2 ซึ่งถ้าท่านสมาชิกผู้ใดมีความสงสัยในปัญหากฎหมายข้อใดแล้ว ข้าพเจ้าและสหายในคณะนิตยสารมีความยินดีที่จะช่วยเหลือแนะนำเท่าที่จะเป็นไปได้ตามกำลัง^{๕๗}

การกล่าวในคำนำว่า "ไม่ใช่หนังสือที่จะสอนลัทธิการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือเศรษฐกิจของประเทศ" นั้น สันนิษฐานว่าน่าจะเป็นการ "ป้องกัน" ตัวเองจากผู้ปกครอง เพราะบทความต่างๆที่หลวงประดิษฐ์ต้องการจะสื่อไปสู่ผู้มีการศึกษาที่อ่าน นิตยสาร มีเนื้อหาที่อาจกระทบถึงระบบการปกครองและเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อมาพิจารณาถึงบทความต่างๆ ที่เผยแพร่อยู่ในนิตยสารในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2471-2475 แล้วพบว่า ส่วนใหญ่ของบทความจะเป็นคำอธิบายกฎหมายที่เริ่มประกาศออกใช้ก่อนหน้านี้นี้ไม่นาน โดยเฉพาะที่เขียนโดยหลวงประดิษฐมนู

^{๕๗} "คำนำ" นิตยสาร ปีที่ 1 เล่ม 1 (พ.ศ. 2471), หน้า ก-ข.

ธรรมเอง เช่น "คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์", "กฎหมายการคลัง", "นิติกรรมอำพราง", "คำแนะนำโดยย่อเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471", "คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลว่าด้วยข้อความทั่วไป", "การกู้เงินของรัฐบาล" ฯลฯ หรือที่เขียนโดยนักกฎหมายอื่น เช่น ด็อกเตอร์ แอล ดูปลาตร์ เขียน "คำสอนกฎหมายฝรั่งเศส" หรือด็อกเตอร์ เอเกต์ เขียน "คำอธิบายธรรมศาสตร์" เป็นต้น ด้วยเหตุนี้หนังสือ นิติสาส์น จึงเป็นหนังสือที่ให้ความรู้ทางด้านกฎหมายที่สำคัญในขณะนั้น แต่ความรู้ต่างๆที่กล่าวมานี้เป็นคำอธิบายเรื่องกฎหมายเป็นส่วนมาก และยังไม่ได้แสดงออกให้เห็นว่า จะสอนหลักการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือเศรษฐกิจของประเทศ เพราะคำอธิบายกฎหมายเป็นการอธิบายตามมาตราต่างๆของประมวลกฎหมาย จึงไม่กระทบต่อหลักการปกครองหรือเศรษฐกิจ สิ่งที่หลวงประดิษฐมนูธรรมต้อง "ป้องกัน" ไว้ในคำนำนั้น ในที่นี้ขอเสนอว่าน่าจะเป็นความคิดทางเศรษฐกิจที่ปรากฏใน นิติสาส์น มากกว่า

เมื่อพิจารณาถึงความคิดทางเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมจะพบว่า นอกจากหลวงประดิษฐมนูธรรมจะได้ศึกษาด้านกฎหมายจากมหาวิทยาลัยในฝรั่งเศสแล้ว เขายังมีความสนใจศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์จนได้ "ประกาศนียบัตรการศึกษาระดับสูงทางเศรษฐกิจ" การได้ศึกษาทั้งวิชากฎหมายและวิชาเศรษฐศาสตร์ ทำให้หลวงประดิษฐมนูธรรมมองเห็นว่า เรื่องเศรษฐกิจเป็นเรื่องสำคัญและเกี่ยวข้องกับวิชากฎหมายอย่างมากดังที่ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

ในที่สุดเศรษฐกิจของบ้านเมือง ซึ่งเป็นส่วนใหญ่แห่งความเป็นอยู่ของราษฎรย่อมเกี่ยวข้องกับวิชากฎหมายมาก

เพราะฉะนั้นผู้ที่ศึกษาวิชาการกฎหมาย ทนายนความ ผู้พิพากษา และผู้หน้าที่เกี่ยวข้องกับวิชากฎหมายจำต้องศึกษาเศรษฐกิจด้วย...^{๕๖}

(ขีดเส้นใต้ตามต้นฉบับ)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๖} ปรีดี พนมยงค์ "เศรษฐกิจ" นิติสาส์น ปีที่ 1 เล่ม 1 (พ.ศ. 2471), หน้า 58

การเห็นความเกี่ยวข้องระหว่างเรื่องเศรษฐกิจ, กฎหมาย หรือการปกครองนี้ แน่นนอนว่าย่อมต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องบทบาทหรือหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในบทความ "เศรษฐวิทยา" ที่หลวงประดิษฐ์มนูธรรมเขียนใน นิตยสาร ฉบับแรก (ก่อนที่หลวงเดชสทกรค์จะเขียนต่อ) เขาได้แบ่งวิธีการศึกษาเศรษฐวิทยาเป็น 2 ชนิด คือ การศึกษาในทางกฎของเศรษฐกิจกับการศึกษาในทางลัทธิของเศรษฐกิจ ซึ่งในเรื่องลัทธิเศรษฐกิจนั้น เป็นเรื่องทีล่อแหลมอาจนำมาซึ่งความกระต้างกระเดื่องต่อแผ่นดิน และเป็นการผิดกฎหมายลักษณะอาญา จึงไม่เหมาะต่อการเผยแพร่ ทำให้การเขียนของเขาเน้นแต่การศึกษากฎของเศรษฐวิทยาเพียงอย่างเดียว และมิได้กล่าวถึงบทบาทของรัฐอย่างชัดเจนนัก อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาดูงานเขียนอื่นๆ ในเวลาต่อมาของเขาจะพบว่าหลวงประดิษฐ์มนูธรรมได้พยายามเสนอความคิดให้รัฐมีหน้าที่ต่อพลเมือง ดังปรากฏชัดเจนในการสอนวิชากฎหมายปกครองที่เริ่มสอนใน พ.ศ. 2474 ในข้อความเบื้องต้นเรื่องหน้าที่ของรัฐต่อเอกชน มีข้อความที่น่าสนใจดังนี้

รัฐมีหน้าที่ต้องรักษาอิสสระภาพและความเสมอภาคของมนุษย์ ในการนี้รัฐซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกประเทศ และมีหน้าที่ต้องเผยแพร่บำรุงร่างกายอนามัย ทรัพย์สิน ในการนี้รัฐจึงมีหน้าที่อันเกี่ยวกับการก่อให้เกิดทรัพย์สิน การแลกเปลี่ยนทรัพย์สิน การแบ่งปันทรัพย์สิน และการสงวนหรือการพยากรณ์ อันเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องในทางเศรษฐกิจอยู่บ้าง การช่วยเหลือต่างๆ ที่กล่าวนี้อันเนื่องจากหน้าที่โดยตรง...^{๕๑}

ในตอนท้ายของคำอธิบายกฎหมายปกครอง หลวงประดิษฐ์มนูธรรมได้ขยายความเรื่องหน้าที่ของรัฐไว้ในเรื่อง "การงานซึ่งฝ่ายปกครองกระทำ เพื่อส่งเสริมฐานะและความเป็นอยู่ความสุขสมบูรณ์ของราษฎร" โดยได้อธิบายถึงความสุขสมบูรณ์ว่า คือ "การมีอาหารรับประทานด้วยความพอใจ มีเครื่องนุ่งห่ม สถานที่อยู่อันเหมาะสมแก่ความสุขและความพอใจของบุคคล มีความสะดวกในการเคลื่อนที่ หรือหมุนเวียนจากอีกแห่ง ๑ ไปอีกแห่ง ๑ การพักผ่อน

^{๕๑} หลวงประดิษฐ์มนูธรรม คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์แจกในงานพระกฐินพระราชทานแก่สภาจังหวัดพระนคร วัดสังเวชวิศยาราม 2479), หน้า 20.

และหาความเฟลิดเฟลินร่างกายที่ได้รับความเหน็ดเหนื่อยเพราะทำงาน"⁷⁰ ซึ่งจะเห็น
 ได้ว่าการจะได้มาซึ่งความสุขสมบูรณ์นั้นเกี่ยวข้องกับอย่างมากกับเรื่องของเศรษฐกิจ
 สำหรับวิธีการซึ่งจะได้มาซึ่งความสุขสมบูรณ์ของราษฎรนั้น หลวงประดิษฐมนูธรรมได้
 กล่าวถึงวิธีการไว้ว่า

วิธีที่ฝ่ายปกครองได้กระทำอาจแตกต่างกัน ตามรัฐและตามลัทธิต่างๆ กล่าวคือ
 ทางรัฐฝ่ายปกครองได้กระทำเพียงแต่การควบคุม และส่งเสริมให้เอกชนกระทำ หรือ
 ให้เอกชนรวมเป็นสหกรณ์กระทำขึ้น และบางรัฐได้ลงมือทำเสียเองแทนเอกชน⁷¹

โดยได้จัดแบ่งการงานซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องกระทำออกเป็น 2 เรื่องคือ

1. ในทางเศรษฐกิจ หรือเรียกว่า Economic Politique ประกอบด้วย
 - ประดิษฐกรรม หรืออุตสาหกรรมที่อาจแยกได้เป็นกลไกกรรม, การหัตถกรรม และ
 พาณิชยกรรม
 - ปริวรรตกรรม หมายถึง การเคลื่อนที่หรือหมุนเวียนแห่งเศรษฐกิจนั้น นั่นคือ
 การคมนาคมและพาณิชยกรรม
 - วิภาคกรรม หมายถึงการแบ่งเศรษฐกิจ อาจเป็นปัญหาเงินเดือนค่าจ้าง เป็นต้น
 - โภคกรรม หมายถึง การใช้เศรษฐกิจเพื่ออุปโภค หรือบริโภค
2. ในทางสมาคมกิจ หรือเรียกว่า Economic Sociale ที่ฝ่ายปกครองจะต้องบำรุง
 ได้แก่ การสาธารณสุข, การช่วยเหลือคนอนาถาและไร้ความสามารถ, การพยากรณ์
 และ การศึกษา⁷²

⁷⁰ หลวงประดิษฐมนูธรรม คำอธิบายกฎหมายปกครอง (สอน ณ โรงเรียนกฎหมาย
 กระทรวงยุติธรรม พุทธศักราช 2474), หน้า 310.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 310.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 311-316.

การอธิบายการงานซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องกระทำดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า หลวงประดิษฐ์มนูธรรม ให้ความสำคัญกับเนื้อหาในส่วนที่เป็นเรื่องในทางเศรษฐกิจ อันประกอบด้วย "ประดิษฐ์กรรม", "ปริวัตตกรรม", "วิภาคกรรม" และ "โภคกรรม" มากกว่าเรื่องทาง "สมาคมกิจ" ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าเรื่องเกี่ยวกับสมาคมกิจนั้น เป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองรับรู้หรือตระหนกอยู่แล้วว่าเป็นหน้าที่ ในขณะที่แนวคิดเรื่องงานที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำในทางเศรษฐกิจยังไม่แพร่หลาย รัฐยังมีความคิดว่าไม่ควรเข้ายุ่งเกี่ยวกับการค้าของราษฎร การเสนอดังกล่าวของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม จึงเป็นการพยายามสร้างความคิดเรื่องหน้าที่แบบใหม่ให้แก่กฎหมายที่จะเป็นฝ่ายปกครองรุ่นใหม่ต่อไป

นอกจากนั้น ในส่วนท้ายของคำอธิบายกฎหมายปกครอง ยังได้อธิบายถึงเรื่องการค้าของประเทศไทยเกี่ยวกับการกำหนดงบประมาณรายได้ รายจ่ายของประเทศ ในขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่การหารายได้ของรัฐประเภทต่างๆ เช่น ภาษีอากร, ผลแห่งอุตสาหกรรมและทรัพย์สินของรัฐ หรือแม้กระทั่งการกู้เงินทั้งทางตรงและทางอ้อม จนถึงงบประมาณรายจ่ายของรัฐ การบรรยายเรื่องการค้าของประเทศไทยต่อท้ายหน้าที่ของฝ่ายปกครองนี้กระทำ ดูเหมือนจะเป็นเจตนาที่หลวงประดิษฐ์มนูธรรมต้องการชี้ให้เห็นว่า รัฐต้องมีหน้าที่ต่อเอกชน และเป็นการกระตุ้นให้ผู้สนใจเรื่องของการปกครอง ซึ่งน่าจะได้ผลอยู่ไม่น้อย ดังที่นายเดือน บุนนาคได้กล่าวถึงผลกระทบที่คำอธิบายกฎหมายปกครองมีต่อผู้อ่านว่า

ตั้งนี้ คำอธิบายกฎหมายปกครองของท่านปรีดีจึงกว้างขวาง จูงใจบุคคลผู้อ่านให้หันเข้าเอาใจใส่ในกิจการบ้านเมือง ราษฎรผู้ถูกปกครองใคร่ได้มีปากมีเสียง ในการปกครองบ้าง ความรู้สึกอยากปกครองตนเองจึงเกิดมีมากขึ้น⁷³

ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่า คำอธิบายกฎหมายปกครองของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม นอกจากจะเป็นการเผยแพร่ความรู้ใหม่ทางการปกครองที่ต้องการเน้นว่า ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นกลไกของรัฐต้องมีหน้าที่โดยเฉพาะหน้าที่ในทางเศรษฐกิจ อันเป็นการเสนอแนะโดยอ้อมว่า รัฐควร

⁷³ เดือน บุนนาค, ท่านปรีดีรัฐบุรุษอาวุโสผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก (กรุงเทพฯ: โฟกัสการพิมพ์, 2517), หน้า 46.

จะเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่แล้ว ยังสามารถกระตุ้นให้ผู้ที่ได้อ่านคำอธิบายกฎหมายปกครองสนใจเรื่องการปกครองมากขึ้นอีกด้วย

หลวงเดชสหกรณ์ (ม.ล.เดช สนิทวงศ์)

หลวงเดชสหกรณ์ เป็นบุตรชายคนที่สาม ของพลเอกเจ้าพระยาวงษาขุนประนัณฑ์ (หม่อมราชวงศ์สท้านกลาง สนิทวงศ์) กับท่านผู้หญิงวงษาประนัณฑ์ (ตาด สิงหนเสนี) เข้าศึกษาที่โรงเรียนเทพศิรินทร์และโรงเรียนกบินทอนสังกัดกระทรวงยุติธรรมจนสอบไล่ได้ชั้น 6 และได้รับทุนของรัฐบาลให้ไปศึกษา ณ ประเทศเยอรมัน ในพ.ศ.2457 ได้เข้าเรียนในระดับมัธยมจนจบชั้น 6 เมื่อพ.ศ. 2460 แต่การศึกษาต้องประสบปัญหาเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 1 เพราะประเทศไทยประกาศสงครามกับเยอรมัน จนเสร็จสิ้นสงครามจึงได้ศึกษาต่อในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ ณ มหาวิทยาลัยกรุงเบอร์ลิน จบการศึกษาระดับดุษฎีบัณฑิต (Doktor rerum Politicarum) ชั้นเกียรตินิยม (Cum laude) ในพ.ศ.2468 และได้ไปศึกษาค้นประวัติ เศรษฐศาสตร์และการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหราชอาณาจักรอีก 6 เดือน และได้เดินทางกลับประเทศไทยรายงานตัวเข้ารับราชการที่กระทรวงพาณิชย์⁷⁴

เขาได้เสนอแนวคิดทางเศรษฐกิจผ่าน นิติสาส์น โดยเขียน "คำอธิบายเศรษฐกิจ" การเสนอแนวคิดนี้อยู่ในความรู้เห็นของหลวงประดิษฐมนูธรรม (ในฐานะบรรณาธิการ นิติสาส์น) ความน่าสนใจของคำอธิบายเศรษฐกิจนั้นก็คือ การเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องรัฐที่จะเข้ามาประกอบการทางเศรษฐกิจหรือรัฐพาณิชย์ ข้อเสนอดังกล่าววางอยู่บนพื้นฐานความคิดเรื่องลักษณะการรวมทางเศรษฐกิจ คือการจัดส่วนต่างๆ ในทางเศรษฐกิจที่กระจุกกระจายกันเข้าเป็นอันเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เกิดผลดีกว่าการประกอบการเศรษฐกิจที่แยกย้ายกัน⁷⁵ และลักษณะของระบบเศรษฐกิจในขณะนั้นก็มีลักษณะที่ "มุ่งที่จะให้มีการประกอบอุตสาหกรรมอย่างใหญ่จำ

⁷⁴ หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ (อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ ป.จ., ม.ป.ช., ม.ว.ม. ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส 17 ธันวาคม 2518), หน้า (1)-(5)

⁷⁵ หลวงเดชสหกรณ์, "คำอธิบายเศรษฐกิจ" ใน นิติสาส์น 2,8 (พ.ศ.2472), หน้า 413-423. และ นิติสาส์น 2,9 (พ.ศ.2472), หน้า 485-488.

นวนน้อยแทนการประกอบอุตสาหกรรมอย่างน้อยที่มีจำนวนมาก”⁷⁶ ด้วยพื้นฐานความคิดเช่นนี้ ประเด็นสำคัญที่หลวงเดชสหกรณ์เสนอคือ เรื่องรัฐพาณิชย์ ตลอดทั้งเรื่อง “คำอธิบายเศรษฐศึกษา” โดยเนื้อหาดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะชี้ให้เห็นว่า รัฐสามารถเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจได้ ดังที่หลวงเดชสหกรณ์ได้จำแนกให้เห็นถึงแผนกต่างๆของรัฐพาณิชย์ 2 แผนกใหญ่ๆ คือ รัฐพาณิชย์ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ และรัฐพาณิชย์ซึ่งเทศบาลปกครองท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ หลวงเดชสหกรณ์ได้ชี้ให้เห็นถึงกิจการที่รัฐควรเข้ามาเป็นผู้ประกอบการ คือ

1. กิจการนั้นๆ กระทำเพื่อประโยชน์แห่งความต้องการของรัฐ เช่น โรงช่างแสง, อาวุธ
2. รัฐกระทำเพื่อสภาพเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาล
3. รัฐบาลมีความประสงค์จะตัดทอนการพาณิชย์เอกชน เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประชาชนทั่วไป
4. เทศบาล หรือประชาชน ต้องดำเนินการเพื่อหารายได้เพิ่มเติม และช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่น⁷⁷

นอกจากจะชี้ให้เห็นถึงเหตุผลที่รัฐเข้าประกอบการทางเศรษฐกิจแล้ว หลวงเดชสหกรณ์ก็ยังได้ชี้ให้เห็นถึงผลเสียของรัฐพาณิชย์ด้วยว่า ขาดความตั้งใจให้ทำงาน, ก่อให้เสื่อมเสียทางการปกครอง และปัญหากฎเกณฑ์แห่งการบัญชีของรัฐบาล แต่ขณะเดียวกันเขาก็ได้เสนอถึงการแก้ไขผลเสียดังกล่าวของรัฐพาณิชย์ โดยเสนอว่าควรจัดให้มีรัฐพาณิชย์ผสมและเปลี่ยนแปลงรัฐพาณิชย์ให้ครองตนเองได้ ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. ลักษณะของรัฐพาณิชย์ผสม
 - ก. พนักงานเจ้าหน้าที่มีส่วนได้เสียในกิจการ
 - ข. การผูกขาด(ลัทธินี้เวลานี้ได้เลิกไปแล้ว)
 - ค. การให้สัมปทาน

⁷⁶ นิตสารัน ปีที่ 2 เล่ม 5 (พ.ศ.2472), หน้า 232-234.

⁷⁷ นิตสารัน ปีที่ 2 เล่ม 6 (พ.ศ.2472), หน้า 282-286.

ง. บริษัทผสม คือบริษัทซึ่งเอกชนกับนิติบุคคล(รัฐบาล เทศาภิบาลปกครองท้องถิ่น ประชาบาลทั้งหลาย และสาธารณะสภา)สมทบเข้ากัน รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นและมีผู้แทนในที่ประชุมคณะกรรมการ ฉะนั้นรัฐบาลจึงมีส่วนในการจัดการและในผลกำไรอาจทำการป้องกันประโยชน์ของประชาชน

2. รัฐพาณิชย์ที่ปกครองตนเอง จะต้องมีลักษณะ

- ก. มีระบบบัญชีโดยเฉพาะ (อยู่ในความตรวจตราของรัฐบาล)
- ข. มีคณะกรรมการจัดการ
- ค. มีสิทธิในการกักขัง⁷⁸

พร้อมกันนี้หลวงเดชสหกรณ์ได้ยกตัวอย่างถึงประเทศที่ประสบความสำเร็จ และถือเป็นตัวอย่างอันดีในสมัยก่อนสงครามที่จัดการเศรษฐกิจเช่นนี้ว่า คือ ประเทศเยอรมัน โดยได้ชี้ว่า รัฐพาณิชย์จะดีหรือไม่ดีนั้น แล้วแต่ลักษณะการปกครองของรัฐบาลและรัฐประศาสน์นโยบายของประเทศนั้นๆ ซึ่งเยอรมันในขณะนั้นเป็นประเทศที่มีอำนาจมาก การปกครองเป็นระเบียบเรียบร้อยทั่วประเทศไม่มีการแก่งแย่งชิงดีกัน ทำให้รัฐพาณิชย์ดำเนินไปโดยเรียบร้อยกว่าประเทศทั้งหลาย⁷⁹

การเสนอของหลวงเดชสหกรณ์ดังกล่าวนี้เห็นได้ว่า เป็นประเด็นที่สอดคล้องกับแนวความคิดของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีและหลวงประดิษฐมนูธรรม ที่แสดงให้เห็นว่า รัฐควรจะเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ การเสนอประเด็นนี้ในช่วงเวลานั้นจะสอดคล้องกับความคิดที่ปรากฏทางหนังสือพิมพ์อยู่น้อย งานศึกษาของอัจฉราพร กมุทนิสมัยที่ศึกษาในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองแสดงให้เห็นว่า มีนักหนังสือพิมพ์หรือนักคิดที่เขียนแสดงความคิดเห็นทางหนังสือพิมพ์ ได้เรียกร้องให้รัฐเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจมากกว่าที่เป็นอยู่ เช่น รัฐควรเข้ามาช่วยเหลือเรื่องทุน, แก้ปัญหาของชาวนาโดยตั้งธนาคาร, เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยทางการค้าระหว่างชาวจีนกับชาวตะวันตก เป็นต้น⁸⁰

⁷⁸นิติสาส์น ปีที่ 2 เล่ม 6 (พ.ศ.2472), หน้า 289-298.

⁷⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 288-289.

⁸⁰อัจฉราพร กมุทนิสมัย, "ปัญหาภายในสังคมไทยก่อนการปฏิวัติ 2475 ใภาพสะท้อนจากเอกสารและงานเขียนทางหนังสือพิมพ์", หน้า 327-364.

จากที่กล่าวมาในบทที่ 1 นี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายหลังจากทำสนธิสัญญาเบาริงดำ เนินนโยบายเศรษฐกิจเสรี โดยให้ชาวต่างประเทศทั้ง ชาวตะวันตกและชาวจีนมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ รัฐบาลจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวโดยเฉพาะ อาชีพการค้าขายซึ่งชาวต่างประเทศมีบทบาทสูงมาก การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีเช่นนี้ เป็นไปตามนโยบายทางการเมือง ที่ต้องระงับภัยมหาอำนาจตะวันตกที่แข่งขันกันแสวงหาอาณานิคม เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีจึงเป็นการแสดงให้เห็นว่า ผู้ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีความเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายของชาวตะวันตก อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีเช่นนี้ ทำให้ชาวจีนที่อพยพเข้ามาอยู่ในสยามมากขึ้นเรื่อยๆ มีโอกาสที่จะแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและมีบทบาททางเศรษฐกิจสูงมากขึ้นทุกที จน เริ่มปรากฏแนวความคิดที่เห็นถึงผลเสียของระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ เพราะชาวต่างประเทศ เท่านั้นที่เป็นผู้กุมบทบาททางเศรษฐกิจ แนวความคิดนี้เริ่มแพร่หลายมากขึ้นในปลายระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทำให้เริ่มมีบุคคลกลุ่มหนึ่งเสนอแนวความคิดว่า รัฐควรมีหน้าที่ในการจัดการทางเศรษฐกิจด้วย แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐของบุคคล เหล่านี้เป็นแนวความคิดที่ค่อนข้างก้าวหน้า ซึ่งจะขัดกับบทบาทของรัฐในการดำเนินนโยบาย เศรษฐกิจเสรีตลอดมา การแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ดังกล่าว จะปรากฏชัดเจนภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทที่ 2

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย