

เอกสารทางวิชาการ

พัฒนาการเกษตรกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไทย

พ.ศ. 2435 - 2475

เฉลิมมาลัย ราชภัฏธารักษ์

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

พัฒนาการเกษตรกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไทย

พ.ศ. 2435 - 2475

เฉลิมมลายี ราชภัฏหารักษ์

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

เอกสารทางวิชาการ

หมายเลข 2/001

(พฤศจิกายน 2523)

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
เลขที่ 413/38 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย
กรุงเทพมหานคร. โทร. 42455768.

ฉบับนี้แทนการ

จาก

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

คำนำ

โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2509 และต่อมาได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิในปี พ.ศ. 2521 โดยมีเป้าหมายหลักในการส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการจัดพิมพ์หนังสือตำราทุกประเภทในสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ทั้งที่เป็นงานแปลโดยตรง งานแปลและเรียบเรียง งานถอดความ งานรวบรวม งานแต่ง และงานวิจัย ในระยะแรกเราได้นำส่งเสริมงานแปลเป็นงานหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานแปลตำราทางวิชาการ แต่ต่อมาตำราในสาขาวิชาเหล่านี้ได้มีมากขึ้น ในปัจจุบันมูลนิธิฯ จึงกำหนดเป้าหมายหลักในการส่งเสริมให้มีการผลิตตำราและหนังสือประกอบการศึกษาที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับเมืองไทย อาเซียนอาเซียนและภูมิภาคโดยเฉพาะ

ในปี พ.ศ. 2523 มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มีนโยบายที่จะผลิตเอกสารทางวิชาการ เพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการในสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ทั้งของนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศ โครงการเอกสารวิชาการดังกล่าวนี้ จะประกอบด้วยเอกสารทางวิชาการรวม 2 ชุดคือ

ชุดที่หนึ่ง รวบรวมแปลและเรียบเรียงบทความ หรือเอกสารทางวิชาการที่ชาวต่างประเทศเขียนเกี่ยวกับเมืองไทยในแง่มุมต่าง ๆ ในสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เอกสารทางวิชาการชุดนี้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับ เอกสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ซึ่งมูลนิธิฯ ได้เคยจัดทำมาแล้วในระหว่างปี พ.ศ. 2516 - 2519 ต่างกันแต่เพียงว่า จะมีการรวบรวมบทความในหัวข้อเดียวกันให้เป็นกลุ่มก้อน และนอกจากนี้เอกสารต้นฉบับที่อยู่ในข่ายของการจัดทำเอกสารทางวิชาการชุดนี้มิได้จำกัดเฉพาะภาษาอังกฤษดังที่เคยเป็นมาในอดีต หากแต่จะขยายวงกรออบให้ครอบคลุมผลงานในภาษาต่างประเทศอื่น ๆ ด้วย

ชุดที่สอง เป็นรายงานผลการวิจัย ทั้งที่เป็นงานวิจัยอิสระและงานวิจัยที่ได้รับเงินวิจัยที่ได้รับเงินอุดหนุนจากสถาบันต่าง ๆ รวมตลอดจนถึงงานวิทยานิพนธ์

เจตนารมณ์ของการจัดทำเอกสารทางวิชาการดังกล่าวนี้ มิได้มีเฉพาะแต่การ
เผยแพร่ผลงานทางวิชาการเท่านั้น หากทว่ายังเป็นการกระตุ้นจบัสำหรับการ
จัดทำหนังสืออ่านประกอบการศึกษาลักษณะวิชาต่าง ๆ (Readings) ในภาษา
ไทยอีกด้วย

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
413/38 ถนนอรุณอมรินทร์
บางกอกน้อย กรุงเทพฯ 7

โทร. 424-5768.

พัฒนาการเกษตร กับ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมไทย

2435 - 2475

แต่ถึงเจ็ดหมื่นนั้น สังคมไทยมีลักษณะเป็นสังคมเกษตรกรรมโบราณ ภาวะทางเศรษฐกิจเป็นแบบเลี้ยงตัวเองได้ คือมีการผลิตเพื่อบริโภคภายในประเทศเท่านั้น เทคนิคและวิธีการเพาะปลูกเป็นแบบง่าย ๆ ที่เคยปฏิบัติกันมา และต้องอาศัยสภาพธรรมชาติมาก การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทางสังคมเป็นไปอย่างช้า ๆ หรือไม่ก็เคยมีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างสังคมมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจต่อกันตามลำดับ บุคคลได้รับอำนาจจากการมีสถานภาพกำหนดไว้ให้โดยกำเนิด มากกว่าโดยการแสวงหาเอาด้วยความสามารถ

สืบเนื่องจากการที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเปิดประเทศด้วยการทำสนธิสัญญาทางไมตรีและการค้ากับประเทศตะวันตกเมื่อ พ.ศ. 2398 ภาวะเศรษฐกิจก็ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเองได้ มาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบการค้า

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเล็งเห็นว่าประเทศไทยเป็นเพียงประเทศเล็ก ๆ ปราศจากกำลังที่จะป้องกันตัวเองให้รอดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก หากต่อต้านไม่ยอมรับวัฒนธรรมตะวันตกต่อไป จะเท่ากับเป็นการดำเนินนโยบายทำลายผลประโยชน์ของชาติเอง พระองค์ทรงเห็นการณ์ไกลว่า การมีไมตรีและการเปิดประเทศการค้ากับชาวต่างประเทศจะช่วยการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก กล่าวคือ ไม่เพียงแต่จะทำให้การค้าขายขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางขึ้นเท่านั้น แต่ยังจะช่วยให้ประเทศไทยได้รับเทคนิคและวิชาความรู้จากตะวันตกเข้ามาปรับปรุงประเทศให้เหมาะสมกับภาวะการที่เปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงเริ่มทำสนธิสัญญาทางไมตรีและการค้ากับประเทศทางตะวันตกต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา

จากสนธิสัญญาบาวริง (2398) นี้เอง มีข้อหนึ่งซึ่งกำหนดไว้ว่า ประเทศไทยจะต้องส่งชาวออกไปขายต่างประเทศ เว้นเสียแต่ว่าจะเกิดขาดแคลน ชาวอย่างจริงจังเท่านั้น ชาวจึงเป็นสินค้าออกที่สำคัญที่สุดตั้งแต่บัดนั้นมา และเมื่อมีการ เปิดคลองสุเอซ (2412) ก็ได้ช่วยย่นระยะทางจากยุโรปมาเอเชียอาคเนย์ จึงทำให้เกิดตลาดชาวในยุโรปขึ้น ประกอบกับการปลดปล่อยทาสและไพร่ในระหว่าง พ.ศ. 2417 - 2451¹ การเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ได้นำให้เกิดผลดีในทางเศรษฐกิจ เพราะ ทำให้จำนวนรายได้อของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อมเพิ่มขึ้น แรงงานที่เป็นอิสระของพวก ทาสและไพร่เป็นจำนวนมากนี้ ไม่เพียงแต่จะต้องเสียภาษีการราชการให้กับรัฐบาลเท่านั้น แต่พวกนี้ยังสนใจในการใช้แรงงานและการเกษตร จึงได้ช่วยเพิ่มส่วนเกินของผลผลิตข้าว เพื่อส่งออกนอกประเทศให้มากขึ้นอีกด้วย

ด้วยสาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ จึงทำให้มีการขยายเนื้อที่ในการเพาะปลูกขึ้นอีกมาก ที่ซึ่งเคยรกร้างว่างเปล่าเป็นป่าทงพงข้างอยู่ก็กลับเป็นที่นาที่มีประโยชน์ ไร่อ้อย ไร่มัน ไร่ฝ้าย ถูกเปลี่ยนมาเป็นปลูกข้าวเพื่อขายเป็นสินค้าออก การทำนาจึงขยายออกไปอย่างกว้างขวาง รวมทั้งมีการปรับปรุงวิธีการเพาะปลูก ด้วยการทำเอาระบบการชลประทานมาใช้ ปรับปรุงเครื่องมือที่ใช้ในการเพาะปลูกให้ทันสมัย มีการคัดเลือกพันธุ์พืช ตลอดจนมีการ แก้ไขระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

จุดสนใจของเรื่องนี้อยู่ที่ว่า เมื่อมีการพัฒนาการเกษตรแล้ว จะมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมตามมาอย่างไรบ้าง ระยะเวลาของเรื่องเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2435 ซึ่ง

¹ การเลิกทาส ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 - 2451 ดู สงวน เล็กสกุล, งานปฏิรูปในรัชกาลที่ 5 (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2497), หน้า 18 - 35.

การเลิกไพร่ ตั้งแต่ พ.ศ. 2425 - 2448 ดู ชจร สุขพานิช, ฐานันดรไพร่, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505, หน้า 18 - 22.

เป็นที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และได้ประกาศยก กรมนา เป็นกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ จนถึงปี พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

การพัฒนาการเกษตรเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบหลายอย่าง ทั้งทางด้านสังคม วัฒนธรรม การปกครอง และเศรษฐกิจ การพัฒนาการเกษตรจึงไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว ถ้าเรามองสถานการณ์ของประเทศว่าเป็น "ระบบสังคม" หนึ่ง ซึ่งมีองค์ประกอบ หรือเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวข้องสัมพันธ์เป็นเหตุและผลกันอยู่ การเปลี่ยนแปลงในเงื่อนไขหนึ่งก็ย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเงื่อนไขอื่น ๆ และระบบทั้งหมดสำหรับแนวทางในการศึกษานั้นจะใช้ทฤษฎี "Toward a Theory of Modernization" ของ Neil J. Smelser² เป็นหลักในการวิเคราะห์

การพัฒนาการเกษตรในช่วงเวลา 40 ปี : 2435 - 2475

การพัฒนาการเกษตรในช่วงเวลา 40 ปีนี้ ศึกษาภายในขอบเขตงานของกระทรวงเกษตร งานพัฒนาการเกษตรย่อมแตกต่างกันออกไปตามช่วงเวลาที่น่าสนใจที่แต่ละท่านมีโอกาสอยู่ในตำแหน่ง ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล งบประมาณของประเทศว่าจะเน้นไปในทางเกษตรกรรมมากน้อยเท่าใด แต่เพื่อสะดวกต่อการศึกษา จึงขอแยกกล่าวเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้ :--

1. การออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ในสมัยก่อน การออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินเรียกว่า "การเดินนาเดินสวน" เจ้าพนักงานของรัฐจะออกไปสำรวจที่นาที่สวน แล้วทำหลักฐานไว้ว่าใครมีเท่าใด ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการเก็บภาษีอากรของรัฐ และเนื่องจากสมัยนั้นการเกษตรขยายตัวขึ้นมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแผ่นดินจึงจะมีการเดินนาเดินสวนใหม่ครั้งหนึ่ง

²Smelser, Neil J. "Toward a Theory of Modernization" Social Change ; Amitai Etzioni, Eva Etzioni, Basic Books, Inc. Publishers 1952, pp. 258 - 274.

ในตอนต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นั้น โดยที่รัฐบาลเห็นว่า เพื่อความสะดวกในการเรียกเก็บอากร จึงให้มีการประมูลซื้อตั๋ว دخาการ ผู้ที่ประมูลซื้อตั๋ว دخาการได้ เรียกว่า "เสนา" เสนาเป็นผู้ออกตราจองแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นของเสนา หนังสือสำคัญต่าง ๆ ซึ่งแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน เช่น ตราจอง ใบเสร็จรับเงิน เสนาเป็นผู้จัดทำและคิดแบบอย่างขึ้นเอง ไม่มีการควบคุมแต่อย่างใด จึงทำให้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่เป็นแบบเดียวกัน ทำให้เกิดความยุ่งยาก การแก้ไขและปลอมแปลงกระทำได้ง่ายขึ้น

เมื่อพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) เป็นเสนาบดีเกษตราธิการ (พ.ศ. 2430 - 2435) ได้ยกเลิกการประมูลซื้อตั๋ว دخาการ และการตั้งเสนาไปทำการออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดิน พร้อมกับได้ให้ออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินขึ้นใหม่ให้เป็นแบบเดียวกัน โดยพิมพ์ใบเหยียบย่ำ ใบจอง ใบเสร็จรับเงิน มีเสนา ทำบัญชีจอง และบัญชีเงินค่านาเป็นแบบเดียวกัน และตั้ง "ข้าหลวงกรมนา" เป็นผู้ทำหน้าที่ออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ค่าธรรมเนียมจองยกเป็นของหลวง นอกจากนี้ยังได้ประกาศพระราชบัญญัติที่ดินและค่าอากรขึ้นเป็นครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติที่ดิน รตนโกสินทรศก 110 (พ.ศ. 2434) กำหนดค่าธรรมเนียมออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินไว้ฉบับละ 6 บาท ผู้จับจองที่ดินคนหนึ่งอาจจะขอจองที่ดินกี่แปลงก็ได้ แต่หนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินฉบับหนึ่งจะต้องมีเนื้อไม่เกิน 25 ไร่³ การกำหนดขนาดเนื้อที่ดินเช่นนี้ ก็เพื่อจะออกโฉนดที่ดินให้ทันหลายฉบับ โดยมีจุดประสงค์อยู่ที่ว่าจะได้ค่าธรรมเนียมจองมากขึ้น

เมื่อได้สถาปนากระทรวงเกษตราธิการขึ้นในปี พ.ศ. 2435 การออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินก็ยังดำเนินการตามวิธีที่เคยปฏิบัติมาเมื่อครั้งพระยาภาสกรวงศ์เป็นเสนาบดี จะแตกต่างกันอยู่บ้างก็ตรงที่การทำแผนที่ละเอียดเสียก่อน เพื่อว่าจำนวนเนื้อที่ดินในโฉนดจะได้ใกล้เคียงความเป็นจริง และโฉนดจะได้ไม่ทับกัน

³ กองกฎหมายแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 เติมเอกสารกระทรวงเกษตราธิการ ที่ กษ.4.1/3 เรื่อง "พระราชบัญญัติที่ดิน รตนโกสินทรศก 110".

การออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบใหม่ ซึ่งเป็นแบบที่โต้ปรับปรุงใช้ต่อมา จนถึงปัจจุบันนั้น ได้เริ่มขึ้นในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้ราษฎรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นหลักฐาน ทั้งนี้เพื่อเป็นการสอดคล้องกันกับงานการทำแผนที่มณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งก็คือ เพื่อระงับข้อพิพาทของราษฎรที่เบียดเบียนในกรรมสิทธิ์ที่ดินกัน⁴ จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งคณะกรรมการวางแผนการออกโฉนดที่ดิน และเมื่อคณะกรรมการได้ปรึกษาหารือกันเรียบร้อยแล้ว ก็ได้ร่างประกาศเรื่องโฉนดที่ดิน และได้นำเข้าที่ประชุมเสนาบดี ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ตั้งแต่วันที่ 5 กันยายน 2444 เรียกว่า พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก 120 ประกาศพระราชบัญญัตินี้เป็นการออกโฉนดแบบใหม่ครั้งแรกในประเทศไทย

เมื่อการทดลองออกโฉนดแบบใหม่ได้ผลดีกว่าเดิม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งหอทะเบียนที่ดินเมืองกรุงเทพฯ (จังหวัดพระนครหรืออยุธยา) ขึ้นเป็นแห่งแรกเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2444 ณ หอสภาการราชপুর พระราชวังบางปะอิน และได้ตั้งกรมทะเบียนที่ดินขึ้นในกระทรวงเกษตราธิการ เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2445 กับได้ตั้งหอทะเบียนที่ดินมณฑลกรุงเทพฯ ขึ้นเป็นแห่งที่สอง ในวันเดียวกันนี้ สำหรับเจ้ากรมทะเบียนที่ดินนั้น ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นาย-กับัว เอ เกรแฮม รับราชการในตำแหน่งเจ้ากรมทะเบียนที่ดิน⁵

ในระหว่างปี พ.ศ. 2445 - 2451 ได้ตั้งหอทะเบียนขึ้นอีก 9 แห่งคือ หอทะเบียนที่ดินเมืองนครราชสีมา ชลบุรี ฉะเชิงเทรา พิษณุโลก อุตรดิตถ์ สุพรรณบุรี ปราจีนบุรี ลพบุรี และอ่างทอง

⁴ ประพันธ์ ศรีธรรมรงค์, ประวัติและงานสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, หน้า 396-399

⁵ กองกฎหมายพิเศษแห่งชาติ กรมที่ดิน, เอกสารรัชกาลที่ 5 เพิ่มเอกสารกระทรวง-เกษตราธิการ ที่ กษ.4/6 เรื่อง "มิสเตอร์เกรแฮม มารับราชการในกรมทะเบียนที่ดิน".

เพื่อให้เรื่องที่กินเรียบร้อย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ออกพระราชบัญญัติ
ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) มีข้อความ 4 ภาคคือ ว่าด้วยวิธีชำระความ
วิวาทเรื่องที่กิน ว่าด้วยวิธี รังวัดที่ดิน ว่าด้วยวิธีโอนที่ดินในระหว่าง รังวัดที่ดิน ทำ
แผนที่ กับออกโฉนดแผนที่ใหม่ และว่าด้วยกฎหมายที่ดินซึ่งมีโฉนดแผนที่ 6 พระราชบัญญัติ
ฉบับนี้แม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสมัยต่อมาอีกหลายครั้ง แต่ส่วนใหญ่ก็คงใช้เป็นหลักของ
การทะเบียนที่ดินตลอดมา จนกระทั่งได้จัดเข้าในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 127 นี้ ไม่ได้เป็นกฎหมายที่ถ้วนทุกประการ
ฉะนั้นเมื่อมีเรื่องใหม่เกิดขึ้นเมื่อใด ก็ต้องออกประกาศเป็นชั้น ๆ ไป เมื่อมีประกาศชั้นซ้อน
หลายฉบับขึ้น ก็ได้รวบรวมใหม่ให้เหมาะสม ในสมัยที่สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ กรมหลวง
ราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการนั้น ก็ได้ขอพระบรมราชานุญาตประกาศใช้
"พระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2" ลงวันที่ 19 กันยายน 2457 และต่อมาได้ขอพระบรม-
ราชานุญาตประกาศใช้ "พระราชบัญญัติโฉนดที่ดินฉบับที่ 3" ลงวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2462 ⁷

ในสมัยที่สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เป็นเสนาบดีกระทรวง-
เกษตราธิการนั้น ก็ได้ตั้งหอทะเบียนที่ดินเพิ่มขึ้นอีก 9 แห่งคือ หอทะเบียนที่ดินจังหวัดจันทบุรี
สระบุรี อุทัยธานี ภูเก็ต ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ มินบุรี และสมุทรสงคราม

ในปี พ.ศ. 2469 ได้ออกพระราชบัญญัติแก้ไขความในมาตรา 25 แห่งพระราช-
บัญญัติออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 127 เกี่ยวกับวิธีโอนที่ดินในระหว่าง รังวัดทำแผนที่ เพื่อออก
โฉนดที่ดินใหม่ไปใดส่วน หรือโอนฯ พร้อมทั้งหนังสือสำคัญและหลักฐานต่าง ๆ สำหรับที่ดิน
แปลงนั้น ไปยื่นและแสดงความประสงค์ต่อข้าหลวงเกษตร เมื่อข้าหลวงเกษตรได้ตรวจตรา
เห็นว่า ผู้ร้องขอเป็นผู้มีอำนาจที่จะกระทำการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงนั้นได้ตามกฎหมาย

⁶ พระโกศลผลพันธุ์, รายงานประจำปีกระทรวงเกษตราธิการ ตั้งแต่เดือนกันยายน
ร.ศ. 118 ถึงเดือนมีนาคม ร.ศ. 130 (พระนคร : กระทรวงเกษตราธิการ ร.ศ. 130)
หน้า 175 - 178.

⁷ กองกฎหมายพิเศษแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 6 เฉลิมเอกสารกระทรวง-
เกษตราธิการ ที่ กษ.2/6 เรื่อง "เพิ่มเติมพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2-3".

และไม่เป็นที่วิวาทแล้ว ก็ให้สลักหลังโอนใบไต่สวนหรือใบนำให้ตามคำร้อง และให้ผู้โอน กับผู้รับโอนไปทำสัญญากันต่อหน้าเจ้าพนักงานทะเบียน ณ หอทะเบียนที่ดินในจังหวัดที่ที่ดินนั้น ตั้งอยู่ ทั้งนี้เพราะได้ตั้งหอทะเบียนขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ แล้ว การต้องไปโอนใบไต่สวน และทำสัญญาต่างที่กันเป็นความลำบากแก่ผู้โอนและผู้รับโอน เพราะอำเภอกับหอทะเบียนที่ดิน ไม่ได้อยู่แห่งเดียวกัน จึงแก้ไขใหม่เพื่อให้ทำสัญญาโอนกันได้เสร็จ ณ หอทะเบียนที่ดิน นอกจากจะเป็นการให้ความสะดวกแก่ผู้โอนกับผู้รับโอนแล้ว ยังเป็นการรวมงานเกี่ยวกับ ทะเบียนที่ดินไว้ที่เดียวกัน ไม่ต้องแยกตั้งแตก่อน ทำให้เบื่องานประมาณ กำลังคนและเวลา⁸

สำหรับหอทะเบียนที่ดินนั้น ก็คงดำเนินการต่อไป และได้จัดตั้งขึ้นใหม่อีกแห่งหนึ่ง คือ หอทะเบียนที่ดินจังหวัดชัยนาท ซึ่งเปิดทำการเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2474

2. การชลประทาน

ในคอนทนต์รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นั้น พระองค์ทรง พระราชดำริว่า การเพาะปลูกเป็นสิ่งสำคัญของบ้านเมือง ซึ่งต้องอาศัยน้ำเป็นหลัก ฉะนั้น กิจกรรมด้านการชลประทานที่สำคัญก็คือ การขุดคลอง ในปักษ์หนึ่งควรจะขุดมีคลองใหม่สักสาย หนึ่ง เพื่อจะช่วยให้บ้านเมืองเจริญ ถึงจะออกพระราชทรัพย์ไปละพันยังต้องพันบั้ง ก็ไม่ทรงเสียดาย⁹ ส่วนการชลประทานตามแบบประเทศตะวันตก ซึ่งหมายถึง การทดน้ำและระบายน้ำ หรือ ที่เรียกว่า "เอริเกชัน" (Irrigation) นั้นยังเป็นของใหม่ ซึ่งพระองค์ทรงสนพระ- ทัยอยู่

⁸ กระทรวงเกษตร, ประวัติกระทรวงเกษตร, พิมพ์แจกเป็นที่ระลึกในวันเปิดที่ทำการใหม่ 1 เมษายน 2500, (พระนคร : รุ่งเรืองธรรม, 2499) หน้า 145 - 146.

⁹ กองกฎหมายแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 เฉลิมเอกสารกระทรวง- เกษตรธิการ ที่ กษ. 9.4/1, เรื่อง "บริษัทขุดคลองแสนหาสยาม คำกราบบังคม ทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ของบริษัทขุดคลองแสนหาสยาม ในพิธี เปิดประทุนำคลองรังสิตประยูรศักดิ์ เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2439".

ในสมัยนั้น ที่รกร้างว่างเปล่ายังมีอยู่มาก และเป็นการลำบากที่จะเดินทางไป เข้าไป เพราะไม่มีลำคลองหรือถนนตัดผ่าน แต่เมื่อมีการขุดคลองขึ้น ที่ซึ่งเคยรกร้าง ว่างเปล่าอยู่ก็กลายเป็นนา และมีถนนพยุหะไปตั้งถิ่นฐานทำมาหากิน ฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระบรมราชานุญาตให้ข้าราชการหรือเอกชนเข้าไป ทำการขุดคลองในที่รกร้างว่างเปล่านี้ เมื่อขุดเสร็จเรียบร้อยแล้ว คลองที่ขุดและที่ดินริม ฝั่งคลองทั้งสองข้าง ข้างละ 6 วา ให้ตกเป็นของหลวง ผู้ซึ่งขุดคลองจะได้รับพระบรม- ราชานุญาตให้เป็นเจ้าของที่ดินริมฝั่งคลองข้างละ 30 เส้นบาง 40 เส้นบาง แล้วขายให้ แพร่ราษฎรในราคาไม่เกินไร่ละ 4 บาท และต้องยกกำไรที่ได้จากการขายที่ดินนั้นให้เป็น ค่าภาษีหลวงร้อยละสิบ ¹⁰

พระองค์เจ้าสายสนธิวงศ์ ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า- อยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. 2432 ให้ปรับปรุงที่ดินในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ ให้เป็นแหล่ง กลสิกรรม โดยให้ขุดคลองเชื่อมแม่น้ำต่าง ๆ ในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และขุดคลองซอยเข้า ไปในที่รกร้างว่างเปล่าอยู่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงเห็นชอบด้วย แต่เนื่องจากจะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก รัฐบาลในครั้งนั้นไม่มีเงินพอที่จะจัดทำได้ ประกอบกับรัฐบาลกำลังสร้างทางรถไฟอยู่ จึงได้มอบให้บริษัทขุดคลองแลคูนาสยามรับ สัมปทานทำการขุดคลองในพระราชอาณาจักรที่มีกำหนด 25 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2433 เป็นต้นมา

บริษัทขุดคลองแลคูนาสยามได้รับพระบรมราชานุญาตให้ขุดคลองในทุ่งหลวง คลองรังสิต หรือที่เรียกว่า ทุ่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่เมื่อ พ.ศ. 2433 โดยขุดคลองเชื่อมแม่น้ำเจ้าพระยากับแม่น้ำนครนายก ยาวประมาณ 51 กิโลเมตร

¹⁰ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 เหนือเอกสารกระทรวง- เกษตรธิการ ที่ กษ.9.4/11 เรื่อง "หนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้- ขุดคลอง ณ กรุงเทพมหานคร ระหว่างคอมมิสตี กรมพระนครบาลกับบริษัทขุดคลอง- แลคูนาสยาม จุลศักราช 1250".

การขุดคลองใหญ่เชื่อมแม่น้ำเจ้าพระยากับแม่น้ำนครนายกนี้เสร็จเมื่อ พ.ศ. 2439 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเสด็จพระราชดำเนินเปิดคลองนี้เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2439 พร้อมทั้งพระราชทานนามคลองนี้ว่า "คลองรังสิตประยูรศักดิ์" ที่ปากคลองด้านแม่น้ำเจ้าพระยา มีประตูน้ำ พระราชทานนามว่า "ประตูน้ำจุฬาลงกรณ์" ส่วนที่ปากคลองด้านแม่น้ำนครนายก มีประตูน้ำ พระราชทานนามว่า "ประตูน้ำเสาวภา"¹¹

การขุดคลองรังสิตประยูรศักดิ์นั้น ขุดโดยเครื่องจักรแทนการใช้แรงงานซึ่งทำกันอยู่ในสมัยก่อน ต่อมาบริษัทขุดคลองเลอานุาสยามได้รับพระบรมราชานุญาตให้ขุดคลองหกวาสายบน และคลองหกวาสายล่าง และได้ขุดคลองย่อยต่าง ๆ ในทุ่งรังสิต ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2436 บริษัทได้ดำเนินการขุดคลองเรื่อยมา และมาแล้วเสร็จในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

รัฐบาลไทยได้ทำความตกลงกับรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ ขอนาย เจ ไซมัน วันเดอร์ ไฮเด (J. Homan Van der Heide) นายช่างผู้ชำนาญการชลประทานซึ่งรับราชการอยู่ที่ชวา มาศึกษาและพิจารณาว่าโครงการชลประทานในประเทศไทย และได้ตั้งกรมคลองขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2446 มีหน้าที่ตรวจระดับพื้นที่สำหรับการชลประทาน และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นาย เจ ไซมัน วันเดอร์ ไฮเด เป็นเจ้ากรมคลอง

นาย ไซมัน วันเดอร์ ไฮเด เข้ามาศึกษาสภาพพื้นที่ของประเทศไทย โดยตรวจวัดระดับน้ำอยู่ 8 เดือน เขามีความเห็นว่ สำหรับประเทศไทยนั้น จะมีการขุดคลองแล้วก็ตาม แต่ขาดการท่น้ำและระบายน้ำ ซึ่งจะอำนวยความสะดวกในการเพาะปลูก การสัญาภิบาล การคมนาคม เขาจึงเสนอให้เริ่มทำในที่ราบภาคกลางของประเทศไทย เพราะบริเวณนี้จะเป็นแหล่งเกษตรกรรมที่สำคัญที่สุดของประเทศ มีประชากรหนาแน่น และจะได้ประโยชน์แก่คนจำนวนมาก ซึ่งตรงกับผลประโยชน์ของรัฐบาล นาย ไซมัน วันเดอร์ ไฮเด ได้จัดทำโครงการท่น้ำ และระบายน้ำ ที่เรียกว่า "สก็มชี่ยนาท" เสนอ

¹¹ กองกฎหมายแพ่งแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 เฉลิมเอกราชพระทรวง-เกษตรราธิการ ที่ กษ. 3/4, เรื่อง "พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเสด็จไปเปิดคลองรังสิตประยูรศักดิ์ 5 กรกฎาคม ร.ศ. 115".

ก่อนรัฐบาลในปี พ.ศ. 2446 โดยเสนอให้จัดสร้างเขื่อนทดน้ำขนาดใหญ่ในแม่น้ำเจ้าพระยา ที่ชัยนาท แล้วจะขุดคลองส่งน้ำเพื่อนำมาใช้ในการเพาะปลูกในท้องทุ่งทางฝั่งตะวันออก และฝั่งตะวันตกของลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาทางใต้ ซึ่งโครงการนี้จะอำนวยประโยชน์แก่การเพาะปลูกเป็นอันมาก โดยเฉพาะการหว่านจะหวังผลได้แน่นอนกว่าการทำนาโดยอาศัยน้ำฝนแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งรายงานของนายไฮเก คอนทิงกล่าวถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการทดน้ำไชน้ำว่า " ... การทดน้ำยังจะช่วยให้โคตนา ถ้าเงินเรือขึ้นล่อง คำนวนประทุนน้ำ ค่ายขายและค่าเช่าที่ดินด้วย และเมื่อที่นาในประเทศสยามนี้ ก็อยู่ในเขตที่จะทำการทดน้ำไชน้ำมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนที่นาทั้งหมด เมื่อจะว่าด้วยพืชผลอันเกิดแต่การทดน้ำไชน้ำนี้คงจะเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของพืชผลทั้งหมดของประเทศสยาม ถ้าจะนับแต่สินค้าข้าวแล้ว คงจะมากกว่า 75% ของข้าวในประเทศสยามทั้งหมดเป็นแน่ เพราะชาวนาคนหนึ่งจะสามารถทำนาได้มากขึ้น และข้าวที่เหลือเกินก็จะไปเป็นสินค้าออกทั้งหมด" ¹²

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะเห็นด้วยกับโครงการทดน้ำและไชน้ำนี้ แต่เนื่องจากว่าเป็นโครงการใหญ่ จะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงไม่สามารถจะดำเนินการตามโครงการนี้ได้ ประกอบกับในขณะนั้นรัฐบาลกำลังใช้เงินเป็นจำนวนมากในการก่อสร้างทางรถไฟ โครงการทดน้ำไชน้ำดังกล่าวจึงต้องระงับไป

งานที่สำคัญของกรมคลองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น คงมีเพียงการขุดลอกคลองภาษีเจริญ ดำเนินสะดวก สร้างประทุนน้ำในคลองภาษีเจริญ ดำเนินสะดวก แสน่สับ บางนา ท้ายพระโขนง ลำโรง และคลองตัน เพื่อเก็บกักน้ำไว้จนถึงฤดูแล้ง เพื่อไม่ให้น้ำจืดไหลลงทะเลไป และเก็บกักน้ำไว้ช่วยเหลือการทำนาในปลายฤดูอีกด้วย ¹³

¹² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5, เฉลิมเอกสารกระทรวง-เกษตรธิการ ที่ กษ. 9/5, รายงานโครงการทดน้ำและไชน้ำในเขตที่ราบเชิงลาด-แม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ ร.ศ. 122.

¹³ สมโภชน์ แก้วปราณีต, "กองก่อสร้าง" ชลประทาน 3 - 4 สิงหาคม 2516.

ในตอนต้นรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เกิดฝนแล้งถึง 2 ปี คือในพ.ศ. 2454 และ พ.ศ. 2455 ทำให้การทำนาไม่ไคผล เสียหายมาก เกิดข้าวยากหมากแพงเป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชน พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการได้ถวายความเห็นว่ ในการที่จะบำรุงการเพาะปลูกให้ไคผลยิ่งขึ้นนั้น จำต้องอาศัยการท่น้ำในทางวิทยาศาสตร์ ดังนั้น จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ทำโครงการท่น้ำขึ้น พร้อมทั้งไคยยับยั้งปัญหาการท่น้ำในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขึ้นมาพิจารณาอีก ในการนี้รัฐบาลไทยได้ติดต่อขอเชิญเซอร์ อดัมส์ วอร์ด (Sir Thomas Ward) ผู้เชี่ยวชาญการท่น้ำชาวอังกฤษจากประเทศอินเดีย มาเป็นผู้ร่างโครงการ เขาเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2456 และได้เสนอว่า การเพาะปลูก และการท่น้ำยังกี่ยวกัวยกันอยู่ระหว่างกระทรวงคมนาคม และกระทรวงเกษตรธิการ เห็นควรที่จะไค้มีการจัดแบ่งหน้าที่ให้ชัดเจน ฉะนั้นจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวบรวมกิจการของกรมคลองจัดตั้งเป็นกรมท่น้ำขึ้น เพื่อจะได้ดำเนินการตามรูปโครงการของผู้ชำนาญการพิเศษนี้

เซอร์ อดัมส์ วอร์ด ได้จัดทำโครงการท่น้ำสำหรับพื้นที่ราบตลอดขอบเขตบริเวณแม่น้ำเจ้าพระยา โดยแบ่งเป็นตอน ๆ ตามลำดับ และเมื่อการก่อสร้างตามโครงการย่อยตอนต่าง ๆ ทุกโครงการในทุ่งราบภาคกลางเสร็จสมบูรณ์แล้ว ก็จะต้องสร้างเขื่อนระบายน้ำขนาดใหญ่กั้นแม่น้ำเจ้าพระยาที่ชัยนาทเพื่อไม่ไค้โครงการย่อย ๆ นั้นเชื่อมต่อกับเขื่อนระบายน้ำจังหวัดชัยนาท และสามารถท่น้ำที่มีปริมาณอย่างเพียงพอไปใช้ในทุ่งนาสองฝั่ง ซึ่งจะทำให้การเพาะปลูกได้รับผลสมบูรณ์และแน่นอน

การทุ่มเทเงินทุนเป็นจำนวนมากเพื่อสร้างทางรถไฟ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามโครงการชลประทานของวอร์ด ที่ทำได้สำเร็จและใช้ประโยชน์ไค้คือการขุดคลองและกั้นน้ำในบริเวณป่าสักตอนใต้เพียงแห่งเดียว ¹⁴ โครงการนี้สำเร็จใน

¹⁴ "บันทึกเรื่องการท่น้ำในประเทศไทย", จดหมายเหตุสภาเผยแผ่พาณิชย์, 15 มกราคม 2467, หน้า 116.

พ.ศ. 2465 เป็นประโยชน์แก่เนื้อที่ประมาณ 680,000 ไร่ สิ้นค่าใช้จ่ายประมาณ 15.5 ล้านบาท แม้ว่าจะไม่สำเร็จรูปตามโครงการชลประทานทั้งหมด แต่รัฐบาลก็ได้รับประโยชน์ไม่น้อยเลยในด้านการขยายเขตชลประทาน และป้องกันความล้มเหลวในการผลิตอันเกิดจากความแปรปรวนของฤดูกาล โดยเฉพาะในบริเวณคลองรังสิตและยังช่วยเพิ่มผลผลิตสำหรับการส่งออกอีกด้วย

เนื่องจากว่างานที่กรมทตน้ำได้ปฏิบัติอยู่นั้นเกี่ยวกับการทตน้ำ การขุดคลองส่งน้ำตามลำคลองที่ขุด และใช้เครื่องสูบน้ำต่าง ๆ เพื่อสูบน้ำขึ้นช่วยเหลือการเพาะปลูกทั่วไป มิได้ทำการทตน้ำแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระราชดำริว่า สมควรจะเปลี่ยนชื่อกรมทตน้ำให้ตรงกับงานที่ทำอยู่จริง ๆ จึงได้เปลี่ยนเป็นกรมชลประทาน¹⁵ เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2470

หลังจากที่ได้ดำเนินการโครงการป่าสักได้ไปแล้ว ก็ได้ขยายงานออกไปอีก

3 โครงการคือ

1. โครงการเขื่อนยาง - คลองด่าน เป็นโครงการย่อยอีกโครงการหนึ่งในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา เมื่อ พ.ศ. 2464 และเป็นเพียงโครงการรักษาน้ำ เนื้อที่นาในอาณาเขตคือ ตั้งแต่โคกคลองรังสิตลงไปจนถึงทะเลมีประมาณ 1,300,000 ไร่ เนื้อที่นาที่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้โดยที่ยังไม่มีเขื่อนใหญ่กั้นแม่น้ำเจ้าพระยามีเพียง 690,000 ไร่ โครงการนี้สำเร็จเมื่อ พ.ศ. 2474¹⁶

2. โครงการชลประทานโพธิ์พระยา (วัดพร้าว) สุพรรณบุรี เป็นโครงการย่อยที่สามในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นการส่งน้ำให้แก่อำเภอประมาณ 312,000 ไร่ เริ่มสร้าง พ.ศ. 2464 สำเร็จเมื่อ พ.ศ. 2479

¹⁵ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 7 เติมเอกสารกระทรวงเกษตรธิการ ที่ กษ. 2/11, เรื่อง "เปลี่ยนนามกรมทตน้ำเป็นกรมชลประทาน".

¹⁶ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 7 เติมเอกสารกระทรวงเกษตรธิการ ที่ กษ. 9/2, เรื่อง "แผนที่แสดงเขตทตน้ำเขื่อนยางน้อยและแผนที่แสดงเขตทตน้ำจังหวัดสุพรรณบุรี".

3. โครงการชลประทานเหมืองแม่แฝก จังหวัดเชียงใหม่ เป็นการส่งน้ำให้แก่อน้อยที่ประมาณ 68,000 ไร่ เริ่มสร้าง พ.ศ. 2471 สร้างสำเร็จในปี พ.ศ. 2479

เนื่องจากหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2471 เศรษฐกิจของโลกเริ่มตกต่ำและทรุดเรื้อยมา จนถึง พ.ศ. 2472 เหตุการณ์นี้ได้กระทบกระเทือนมาถึงประเทศไทยด้วย เป็นผลให้งบประมาณค่าใช้จ่ายในด้านชลประทานอัตรัด ราคาส่งก่อสร้างแพงขึ้น การส่งเครื่องจักรจากต่างประเทศยากลำบาก ทั้งสามโครงการดังกล่าวจึงใช้เวลาก่อสร้างเนิ่นนานถึง 10 ปี ¹⁷

3. การเพาะปลูก

การบำรุงการเพาะปลูกเป็นสิ่งที่รัฐบาลสมัยนั้นปรารถนามานานแล้ว แต่ที่ใดเริ่มจัดทำอย่างจริงจังก็คือ การทำไหม การทำไหมนั้นแต่เดิมทำกันทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นการทำตามแบบที่เคยทำมาแต่โบราณ กระทรวงเกษตรราธิการเห็นว่าควรจะได้ปรับปรุงการทำไหมให้เป็นไปตามแบบที่ทำกันในต่างประเทศ จึงได้ทำสัญญาจ้างนาย เค โตยามะ (Mr. K. Toyama) ผู้เชี่ยวชาญการทำไหมชาวญี่ปุ่น เข้ามาตรวจดูการทำไหมในมณฑลต่าง ๆ ตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2444

เมื่อนายเค โตยามะ เข้ามาถึงเมืองไทยแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชดำริเห็นว่า เมื่อใดจ้างมาแล้ว อย่าให้เสียเงินเดือนเปล่า ต้องจัดหางานให้ทำให้คุ้มค่า โดยได้มีพระราชกระแสรับสั่งว่า "ถ้าไม่ไ้ลงมือทำการทราบใดใช้แต่จะเสียเงินเดือนเปล่า ผู้ที่ไ้เงินเดือนนั้น ก็หมิ่นประมาทด้วย ขออย่าให้ลงไปว่า เขาจะขึ้นชื่อว่าไ้เงินเดือนเปล่า ไม่ต้องทำงาน เช่นเสนาบดี ข้าราชการของเราซึ่งมีความคิดอันค่าช้า" ¹⁸ ดังนั้น กระทรวงเกษตรราธิการจึงได้ให้นายเค โตยามะ ไปตรวจ

¹⁷ กรมชลประทาน, ผลงานกาวหนาของกรมชลประทาน ประจำปี พ.ศ. 2498. (พระนคร : 2499), หน้า 9 - 10.

¹⁸ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 เฉลิมเอกสารกระทรวง-เกษตรราธิการ ที่ กษ.8/1 รัชกาลที่ 5 ถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์, 13 มีนาคม ร.ศ. 120.

การทำไหมที่มณฑลนครราชสีมา และเมื่อกลับมาทำรายงานเสนอกกระทรวงเกษตรธิการ เขาเห็นว่า การทำไหมในประเทศไทยนั้น ชาวบ้านยังขาดวิธีการปลูกหม่อนและการดูแลรักษาส่วนหม่อนที่ดี รับผิดชอบส่วนมากเป็นพันธุ์ดี แต่ขาดการดูแลรักษา จึงทำให้ใบเล็ก ไม่เหมาะที่จะเป็นอาหารของตัวไหม ส่วนตัวไหมนั้นชักเส้นไหมไม่ค่อย เมื่อเทียบกับตัวไหมของญี่ปุ่น อิตาลี หรือจีนส่วนมากเป็นพันธุ์โบราณ ซึ่งจะต้องรีบแก้ไข เขาได้ชี้ให้เห็นว่า ถ้าตัวไหมพันธุ์เลวเช่นนี้ ถึงแม้จะใช้เครื่องทอและคนที่ชำนาญทอ ก็ทำให้ไหมที่ขึ้นไม่ได้

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำเนินการปรับปรุงการทำไหม โดยให้นายโตยามะซื้อเครื่องมือสำหรับทำไหม จากพนักงาน ส่งพันธุ์ไหมและพันธุ์หม่อนเข้ามาจากญี่ปุ่น ตั้งโรงเรียนการทำไหม และโรงทอปลูกหม่อนพันธุ์ต่างประเทศที่สระปทุมวัน ส่วนโรงเรียนการทำไหมตั้งอยู่ที่ศาลาแดง ตั้งโรงทอทอทำการเพาะปลูก ตั้งโรงปั่นไหมขึ้นโดยใช้เครื่องปั่นเส้นไหมแบบไหมที่ส่งเข้ามาจากญี่ปุ่น

เมื่อได้ทำการทอเสร็จไหมที่กรุงเทพแล้ว ต่อมาได้มีการขยายหน่วยงานส่งเสริมการเลี้ยงไหมออกไปยังมณฑลนครราชสีมาและมณฑลพิษณุโลก โดยได้ตั้งเป็นกองช่างไหม ทำหน้าที่ทดลองการเลี้ยงไหม สาวไหม และส่งสอนราษฎรให้รู้จักการเลี้ยงไหมและสาวไหมตามแบบไหม

การปรับปรุงการทำไหม นับเป็นการปรับปรุงการเพาะปลูกอันแรกที่รัฐบาลหันมาเอาใจใส่ปรับปรุงอย่างจริงจัง แต่ผลที่ได้รับก็ไม่ได้ขึ้น เพราะในครั้งนั้นเกษตรกรยังไม่เห็นความสำคัญและไม่ใส่ใจเท่าที่ควร ดังตัวอย่างที่อำเภอรักขะบุรี จังหวัดบุรีรัมย์ ไม่ค่อยมีคนสนใจมาเรียน ประชาชนราษฎรมักจะพูดว่า "รู้แล้วจะต้องเรียนไปทำอะไรอีกเล่า"¹⁹

¹⁹ กองกฎหมายพิเศษแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5, เพิ่มเอกสารกระทรวงเกษตรธิการ ที่ กษ. 8/1, หนังสือกองช่างไหม เมืองบุรีรัมย์ ถึงข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมา, 16 มิถุนายน ร.ศ. 127.

นอกจากจะมีการส่งเสริมการเลี้ยงไหมแล้ว ยังส่งเสริมให้มีการเพาะ
ครั้งแรกในภาคอีสาน เช่นที่จังหวัดบุรีรัมย์ มีการเพาะครั้งแรก 2 ครั้ง คือเดือนธันวาคม
และมีตุณายน แคราษฎรมักนิยมเพาะในเดือนมิถุนายนมากกว่า เพราะเป็นฤดูฝนครั้งงาน
กว่า ฝนในที่เหมาะสมสำหรับเลี้ยงครั้งแรก ไคแบ่ คนกะบุง คนสะแบ่ คนพุดซา คนจามจุรี
เป็นต้น ²⁰

สำหรับการบำรุงการปลูกฝ้ายนั้น ได้ตั้งคนดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2453 โดยส่ง
นักเรียนไปศึกษาวิชาเพาะปลูกในสหรัฐอเมริกาให้เรียนเน้นหนักในทางฝ้าย ข้าว ยาสูบ
และยังได้จ้างผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศมาดำเนินงานในการปลูกฝ้าย จัดตั้งสถานีทดลอง
และไร่ฝ้ายตัวอย่างขึ้นที่อำเภอพระนครศรีธรรม จ. พิษณุโลก ต่อมาก็ได้นำพันธุ์ฝ้ายอเมริกา
มาปลูกทดลองจนเคยชินกับดินฟ้าอากาศ แล้วจึงคัดเลือกและขยายพันธุ์ออกไปตามท้องที่ต่าง ๆ
ใกล้เคียง

งานที่สำคัญยิ่งอันหนึ่งก็คือ การเตรียมคนเพื่อออกไปปรับปรุงการเกษตรในสมัย
ต่อมา ซึ่งเรื่องนี้กระทรวงเกษตรธิการได้รวมเอาโรงเรียนการทดลอง โรงเรียนแผนที่
มารวมกับโรงเรียนช่างไหม ตั้งเป็นโรงเรียนกระทรวงเกษตรธิการ เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน
2451 ²¹ โรงเรียนนี้ทำหน้าที่ฝึกหัดบุคคลเพื่อออกไปรับราชการในกระทรวงเกษตรธิการ
แนวความคิดในการจัดตั้งโรงเรียนเกษตรธิการนี้เอง มีผลทำให้รัฐบาลต้องขยายการศึกษา
ทางด้านการเกษตรในสมัยต่อมาด้วย

ในการบำรุงการทำนาปลูกข้าวซึ่งเป็นพืชที่สำคัญที่สุดของประเทศ นอกจากจะได้
ปรับปรุงในด้านการชลประทานแล้ว ยังได้ดำเนินนโยบายบำรุงพันธุ์ข้าว เพื่อเพิ่มพูนคุณภาพ
และปริมาณสินค้าข้าวของประเทศ ควบปรากับการว่าสินค้าของไทยมีราคาอยู่ในระดับต่ำมาก

²⁰ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 เฉลิมเอกสารกระทรวง-
เกษตรธิการ ที่ กษ.8/3, เรื่อง "รายงานกรมช่างไหมของพระองค์เพื่อกษัตริย์".

²¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 ที่ ศ.5/5 โรงเรียน-
กระทรวงเกษตรธิการ, 4 ธันวาคม ร.ศ. 127.

ชาวไทยเมื่อส่งไปถึงตลาดข้าวในต่างประเทศ เขาจะเอาเครื่องแยกข้าวเมล็ดงามออกไปและนำไปขายจนเป็นข้าวอย่างหนึ่งของอินเดีย ส่วนข้าวที่เหลือก็กัก ซึ่งเป็นเมล็ดข้าวหักนั้น ขายในนามของชาวไทย เพื่อใช้เป็นข้าวสำหรับทำสุราหรือทำแป้ง²²

เพื่อส่งเสริมนโยบายบำรุงพันธุ์ข้าว ไททรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงเกษตรธิการจัดสถานที่ประกวดพันธุ์ข้าวหัวพระราชอาณาจักรขึ้นที่ปทุมวัน เมื่อ พ.ศ. 2453 เป็นครั้งแรก และเมื่อ พ.ศ. 2454 เป็นครั้งที่ 2 การประกวดพันธุ์ข้าวทั้งสองครั้งนี้ได้ขยายงานประกวดให้กว้างขวางออกไปกว่าที่เคยมีมาแล้ว คือได้รวบรวมพันธุ์ข้าวต่าง ๆ ทุกมณฑลหัวพระราชอาณาจักร หาใจจำกัดเฉพาะข้าวที่ปลูกในทุ่งหลวงคลองรังสิตแต่แห่งเดียว อย่างที่เคยจัดทำมาแล้วไม่ และให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เรียกงานประกวดนี้ว่า "การแสดงกลีกรรมและพาณิชย์การ"²³ การประกวดพันธุ์ข้าวนี้มีจุดประสงค์สำคัญที่จะให้กลีกรรมเห็นคุณค่าของพันธุ์ข้าวที่ดี และสนับสนุนให้ใช้เฉพาะพันธุ์ข้าวที่คัดเลือกสรรแล้วเป็นพันธุ์สำหรับปลูกต่อไป ในงานนี้มีผลผลิตทางเกษตรกรรม รวมทั้งเครื่องจักรเครื่องใช้ ในทางเกษตรมาแสดงด้วย

เพื่อจะชักจูงเมื่อนำราษฎรให้มีความนิยมในการกลีกรรม หัตถกรรมและพาณิชย์ การ ซึ่งเป็นกำลังของประเทศ ให้มีความเจริญยิ่งขึ้น และให้มีความรู้ความชำนาญในเรื่องเหล่านี้เท่าเทียมกับคนในประเทศอื่น กระทรวงเกษตรธิการจึงออกหนังสือพิมพ์รายเดือน บอกข่าวการกลีกรรม หัตถกรรม และพาณิชย์การทั้งในประเทศและต่างประเทศให้ราษฎร ซึ่งทำการเพาะปลูกและค้าขายไต่ทราบทั่วกัน อนึ่ง เมื่อรัฐบาลได้ตกลงในวิธีการที่จะจัด บำรุงการเพาะปลูกและค้าขายก็จะโคลงในหนังสือรายเดือนไวด้วย แต่การออกหนังสือ เช่นนี้ ยังเลี้ยงตัวเองไม่ได้ในขั้นต้น เพราะผู้ชอบอ่านหนังสือยังมีน้อย จึงต้องให้เปล่าก่อน

²² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 6 เติมเอกสารกระทรวงเกษตรธิการ ที่ กษ.1/3, เรื่อง "แสดงกลีกรรมและพาณิชย์กรรมในประเทศสยาม".

²³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 6 เติมเอกสารกระทรวงเกษตรธิการ ที่ กษ.1/3, เรื่องเดียวกัน.

โดยจะให้ตั้งแต่เสนาบดี เจ้ากระทรวงต่าง ๆ ข้าราชการเทศบาล ข้าราชการ
ราชการเมือง ตลอดจนไปถึงนายอำเภอ โดยพิมพ์เป็นภาษาไทยเดือนละ 1,000 ฉบับ
และหนากระดาษไม่เกิน 12 ยก ให้ชื่อว่า "ประกอบกลีกร"²⁴

ส่วนในด้านปศุสัตว์ ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนสัตวแพทย์ขึ้นในกรมเพาะปลูก
ใน พ.ศ. 2457 และได้เริ่มทำการฝึกยาป้องกันโรคระบาดสัตว์ในท้องที่ที่เกิดโรค
ต่อมาในปี พ.ศ. 2462 ได้ตั้งการทดลองโรคพิษขึ้นที่ตำบลพุมวัน โดยความช่วยเหลือ
ของสถานปาสเตอร์ (สถานเสาวภา) ทำให้รู้จักโรคพิษขึ้นหลายชนิด นอกจากนี้ ยังมี
การศึกษาโรคและฝึกยาโรคระบาดของโค กระบือ เพื่อเป็นการทำนุบำรุงการทำไร่นา
ด้วย เพราะจำเป็นต้องอาศัยสัตว์พาหนะเหล่านี้

ต่อมาในสมัยที่เจ้าพระยาพลเทพเป็นเสนาบดี ระหว่าง พ.ศ. 2463 - 2473
ได้มีอาจารย์ชาวต่างประเทศมาสอนวิชาสัตวแพทย์โดยเฉพาะ มีการปราบโรคระบาดเป็น
ลำดับขั้นขึ้น ได้ขยายกิจการและวางระเบียบการส่งสัตว์ไปจำหน่ายต่างประเทศ ได้ส่ง
สัตว์แพทย์ไปทำการปราบและป้องกันโรคระบาดทั่วพระราชอาณาจักร โดยจัดทำขึ้นที่หัวเมือง
ปากน้ำก่อน นับตั้งแต่ชุมพรลงไปจนถึงชายพระราชอาณาเขต ได้ส่งพนักงานสัตวแพทย์
ออกไปกำกับประจำท้องที่ และตั้งเป็นตำแหน่งสัตว์เป็นตอน ๆ โดยระวางมิให้สัตว์ที่เป็นโรค
จากที่อื่นนำเชื้อโรคเข้ามาในท้องที่นั้น ๆ กับทั้งระดมกำลังกำจัดโรคในท้องที่โดยการฝึก
ยาป้องกันและทำลายเชื้อโรคต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วนั้นให้สิ้นไป ต่อจากนั้นจึงได้ขยายกิจการ
ปราบและป้องกันโรคสัตว์ระบาดไปยังภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และในสมัย
นั้น เจ้าพระยาพลเทพได้เสนอให้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับสัตว์พาหนะ ซึ่งได้ดำเนินร่าง
สำเร็จออกเป็นพระราชบัญญัติใน พ.ศ. 2474

²⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 6, เพิ่มเอกสาร
กระทรวงเกษตรธิการ ที่ กษ. 1/8, เรื่อง "ออกหนังสือพิมพ์รายเดือนบอกชาว
การกลีกร หัตถกรรม และพาณิชย์การ ให้ชื่อว่า "ประกอบกลีกร".

4. การป่าไม้

แต่เดิมมานั้น การทำป่าไม้หรือการเก็บหาของป่าในประเทศไทยมีอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล ราษฎรทำโดยง่ายเสรี สำหรับในภาคเหนือ ซึ่งเป็นแหล่งที่มีป่าไม้สักอยู่ทั่วไป ป่าไม้เหล่านี้อยู่ในความปกครองของเจ้าผู้ครองนครนั้น ๆ ผู้ที่ประสงค์จะทำป่าไม้ในเมืองใด ต้องขอรับอนุญาตจากเจ้าผู้ครองนครนั้น ๆ โดยยอมเสียเงินให้ตามจำนวนต้นสักที่ตัดฟันลงมาเรียกว่า ค่าตอบไม้ ไม่ได้มีการควบคุมการตัดไม้ว่าเป็นจำนวนเท่าไร มีขนาดโตอย่างที่สุดเท่าใด นอกจากนี้การอนุญาตให้ทำป่าไม้ก็ไม่ยุติธรรม เป็นเหตุให้เกิดการพิพาทระหว่างผู้ขออนุญาตและเจ้านายเจ้าของป่าขึ้นเมือง ๆ และมีการร้องทุกข์ของบรรดาพ่อค้าไม้ถึงรัฐบาลอยู่เสมอ ๆ จนรัฐบาลรู้สึกว่าจะจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงแก้ไข²⁵

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดการควบคุมการทำป่าไม้ให้รัดกุมยิ่งขึ้น จึงได้ขออิมคิวนายเฮส สเลด (Mr. H. Slade) ข้าราชการผู้ชำนาญ และสามารถในการป่าไม้ของพม่าจากรัฐบาลอินเดียมาช่วยชั่วคราว เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2438

นายเฮส สเลด ได้ออกสำรวจป่าไม้สักในภาคเหนือและใต้ทำรายงานขึ้นขอเบิกพร่องต่าง ๆ พร้อมกับเสนอวิธีการแก้ไข ไม้แก่ การโอนอำนาจการครอบครองป่าไม้จากเจ้านายฝ่ายเหนือมาขึ้นกับรัฐบาลกลาง การทำป่าไม้สักจะทำได้ก็โดยการได้รับพระบรมราชานุญาตเท่านั้น แต่เพื่อทดแทนผลประโยชน์ที่เจ้านายชั้นต่าง ๆ เคยได้รับจากป่าไม้ รัฐบาลจึงยอมตกลงจ่ายเงินส่วนแบ่งค่าตอบไม้ให้ถึงหนึ่งของจำนวนที่เก็บไม้ทั้งหมดทุกปีไป

กิจการป่าไม้ได้ปรับปรุงและริเริ่มขึ้นใหม่อีกหลายประการในสมัยที่นายคัปเบิดยู เอฟ ลอยด์ (Mr. W.F. Loyd) เป็นเจ้ากรม ซึ่งได้แก่ การเริ่มปลูกสร้างสวนสักที่จังหวัดแพร่ เป็นการทดลองเมื่อ พ.ศ. 2449 งานนี้ได้เป็นตัวอย่างให้กับการปลูกสร้างป่ากว้างขวางยิ่งขึ้นเป็นลำดับจนปัจจุบัน และยังได้เปลี่ยนแปลงหลักการในการอนุญาตให้

²⁵ กองจกทนายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 7, เพิ่มเอกสารกระทรวงเกษตรธิการ ที่ กษ. 5.1/16, เรื่อง "เงินส่วนแบ่งคณาภคหลวงไม้สักหรือเงินค่าตอบไม้ชนสักร".

ทำไม้สักใหม่ เมื่อ พ.ศ. 2451 กล่าวคือ แต่เดิมได้กำหนดรอบตัดไม้ไว้ 12 ปี และสัญญาอนุญาตทำป่าไม้ครั้งหนึ่งมีอายุเพียง 6 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาสั้น ผู้รับสัญญาไม่กล้าลงทุนทำกิจการใหญ่โต จึงจำต้องแบ่งเป็นป่าแปลงเล็ก ๆ ให้เหมาะสมกับเวลาที่จะทำให้เสร็จ การทำป่าไม้จึงกระจุกกระจายอยู่ทั่วไปในป่าทางภาคเหนือ ทำให้การตรวจตราควบคุมของเจ้าหน้าที่ลำบาก และสิ้นเปลืองมาก ฉะนั้นกรมป่าไม้จึงจัดรวมป่าแปลงย่อย ๆ เหล่านั้นให้เป็นแปลงใหญ่ ๆ ขึ้น และวางกำหนดรอบตัดฟันเป็น 30 ปี โดยแบ่งแต่ละป่าออกเป็น 2 ภาค และแบ่งอนุญาตให้ทำไม้คราวละภาคเป็นเวลา 15 ปี ส่วนภาคที่ยังไม่อนุญาตก็ปิดเสียเป็นเวลา 15 ปีเพื่อให้ไม้เติบโตเพิ่มพูนขึ้น แล้วจึงเปิดให้ทำไม้ผลัดเปลี่ยนกันไป หลักการจับป่าไม้ดังกล่าวนี้ ได้ถือเป็นแนวปฏิบัติตลอดมาจนถึงปัจจุบันนี้

อีกประการก็คือ ใน พ.ศ. 2455 กรมป่าไม้ได้เริ่มทำป่าไม้สัก และนำร่องลงมาขายเอง ทำนองรัฐพาณิชย์ เริ่มทำที่ป่าแม่แฮด จังหวัดเพชร ต่อมาได้ขยายกว้างขวางขึ้น ในเวลานี้ทำในรูปองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้²⁶

ใน พ.ศ. 2467 เมื่อเริ่มมีการเปลี่ยนสัญญาอนุญาตทำป่าไม้สักงวดที่สองของรอบตัดฟัน 30 ปี กรมป่าไม้ได้ตกลงเปลี่ยนวิธีการเก็บค่าตอบแทนและภาษีไม้ตามขนาดของไม้ มาเก็บเป็นค่าภาคหลวงตามปริมาตรเนื้อไม้เป็นรายก้อน โดยกำหนดอัตราค่าภาคหลวงไม้ตามจำนวนตัน ต่อมาเนื่องจากประเทศไทยเราได้กำหนดนโยบายที่จะใช้มาตรการเมตริกในการชั่ง ตวง วัด กรมป่าไม้จึงได้เปลี่ยนหน่วยการเก็บค่าภาคหลวงจากตันเป็นลูกบาศก์เมตร ซึ่งหลักการเก็บค่าภาคหลวงไม้ดังกล่าวนี้ได้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน

เนื่องจากการบำรุงป่าไม้ที่โตกระพุ่มมาแต่ก่อน ส่วนมากเป็นการป้องกันการเสียหายยิ่งกว่าการส่งเสริมบำรุงสภาพของป่าเพื่อให้จำนวนป่ามากขึ้น กล่าวคือ ไม้ทำการบำรุงโดยวิธีตัดเครือไม้และต้นไม้ที่มีค่าน้อย ส่วนการปลูกซ่อมป่าไม้สักนั้นยังไม่ค่อยทำกัน

²⁶ กระทรวงเกษตร, ประวัติกระทรวงเกษตร พิมพ์แจกเป็นที่ระลึกในวันเปิดทำการใหม่ 1 เมษายน 2500. (พระนคร : รุ่งเรืองธรรม, 2499) หน้า 155- 156.

รัฐบาลจึงจัดการบำรุง 2 ประการคือ การรักษาป่าไม้สักที่มีค่าไว้ โดยวิธีหมายเขตป่า ทำแผนที่แสดงขนาดและจำนวนไม้ชนิดต่าง ๆ ไว้เพื่อประโยชน์สำหรับโครงการ และ เพื่อป้องกันการถางป่าและประโยชน์ในการที่จะจัดการปลูกซ่อมป่าไม้สักด้วย เพื่อป้องกันมิให้ป่าไม้หมดไป อีกประการคือ บำรุงป่าไม้เพื่อเพิ่มพูนจำนวนไม้สักให้มากขึ้น โดยการปลูกซ่อมป่าไม้สักขึ้นในที่ว่างเปล่า หรือที่มีไม้สักน้อย โดยจะต้องปลูกซ่อมปีละ 3,000 ไร่ การปลูกไม้สักนั้น อาศัยราษฎรที่ทำได้ คือ ทำความตกลงกับราษฎรให้ปลูกเมล็ดไม้สักลง พร้อมกับพืชพรรณที่จะปลูกนั้น โดยรัฐบาลยกค่าจ้าง หรือรางวัลให้ตามจำนวนเนื้อที่ หรือ ตามจำนวนต้นสักที่ปลูก และหลังจากนั้นก็ต้องบำรุงตามสมควร ซึ่งจะต้องใช้เงินประมาณ ปีละ 30,000 บาท ²⁷

เมื่อ พ.ศ. 2473 กรมป่าไม้ได้เริ่มนโยบายที่จะเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับป่าไม้ และของป่าต่าง ๆ รวมทั้งกิจการในหน้าที่ซึ่งข้าราชการกรมป่าไม้ ได้รับมาจากการสังเกต หรือคนทั่วๆไปทดลองให้แผนบรรณาทักงานป่าไม้ตลอดถึงประชาชนด้วย โดยขอให้เจ้าหน้าที่ ป่าไม้ชั้นต่าง ๆ ช่วยกันเขียนเป็นบันทึก หรือบทความส่งไปกรมป่าไม้ เพื่อพิจารณาและพิมพ์ แจกแก่ข้าราชการกรมป่าไม้ซึ่งเป็นรากฐานในการออกวารสารรายสามเดือน ชื่อวนสาร ตั้งในปัจจุบันนี้

5. การสนทน

เมื่อระบบเศรษฐกิจยังเป็นแบบเพื่อเลี้ยงตัวเอง การค้ายังไม่เจริญก้าวหน้า ขาวนาของเราก็ปลูกข้าวพอเลี้ยงครอบครัวไปชั่วปีหนึ่ง ๆ แต่เมื่อได้มีการเปิดประเทศ ความสะดวกทำสนธิสัญญาทางไมตรีและการค้ากับต่างประเทศในปี พ.ศ. 2398 ระบบเศรษฐกิจ ก็เริ่มเปลี่ยนเป็นแบบการค้า ข้าวจึงเป็นสินค้าสำคัญที่ส่งไปขายต่างประเทศ ทำให้ขาวนา เกิดความต้องการที่จะขยายการทำมาหากินให้กว้างขวางออกไป

²⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 7 เฉลิมเอกสาร กระทรวงเกษตรราธิการ ที่ กษ. 5/9, เรื่อง "จัดการบำรุงป่าไม้".

แต่เนื่องจากชาวนาส่วนใหญ่มีฐานะปานกลางและยากจน จึงต้องชวนชาวหาเงินมาลงทุนหานา โดยกู้ยืมจากเอกชนผู้ใหญ่วิ่งเรียกดอกเบี้ยสูง ยิ่งกว่านั้นผู้ใหญ่มักจะเป็นพ่อค้าซึ่งขายเครื่องอุปโภคบริโภคแก่ชาวนาโดยขอมให้เชื่อและคิดกำไรกับดอกเบี้ยปันกัน ทำให้ชาวนาคงอยู่ในฐานะเลี้ยเปรียบอย่างหนัก ฉะนั้นชาวนาจึงจมอยู่ในหนี้สินลึกลงไปทุกที ที่ดินซึ่งจำนองประกันเงินกู้ไว้มักหลุดเป็นสิทธิแก่เจ้าหนี้มากยิ่งขึ้น

รัฐบาลได้ดำริมานานแล้วถึงวิธีการที่จะแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว และได้พิจารณาวิธีการที่จะเลือกมาใช้อย่างใดอย่างหนึ่งในสองอย่างคือ การตั้งธนาคารเกษตร (Agricultural Bank) ขึ้นโดยให้สาขาแผ่ขยายไปในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อทำการให้เครดิตแก่ผู้ประกอบการเพาะปลูกโดยตรงอย่างหนึ่ง หรือมีเงินกู้ยืมในระบบสหกรณ์เครดิตเข้ามาใช้ แต่โดยที่ธนาคารเกษตรนั้นได้ทดลองมาแล้วในประเทศอื่น เช่น อียิปต์ ปรากฏว่าไม่ได้ผลดี เนื่องจากไม่อาจควบคุมเครดิตซึ่งให้แก่ชาวนาขึ้นยืมได้ จึงได้เลือกใช้ระบบสหกรณ์เครดิต ซึ่งได้พิจารณาเห็นว่าเหมาะสม และเป็นผลดีแก่ประเทศยิ่งกว่าวิธีอื่น

กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้จัดตั้งแผนงานสถิติพยากรณ์ขึ้นเป็นกรมขึ้นเจ้ากรมเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2457 ให้หน้าที่รวบรวมและแสดงสถิติทั่วไปของประเทศ ครั้นต่อมาจึงยกฐานะเป็นกรมขึ้นอธิบดี ยี่นามว่า "กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์" เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2458 โดยให้เจ้านาง "เจนกการสหกรณ์" เพื่อริเริ่มทดลองจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นด้วย

การที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติคิดจะทดลองจัดตั้งสหกรณ์ขึ้น ก็เพื่อช่วยเหลือจัดหาทุนรอนให้ชาวนาชั้นกลางและชั้นเล็ก โดยมีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เป็นประธานในการเลือกกระบวนวิธีการสหกรณ์จากนานาประเทศมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของชาวนาในสมัยนั้น ในที่สุดได้ตกลงรับเอาวิธีการสหกรณ์ประเภทหาทุนแบบไรฟไฟเซน (Raiffeisen) ซึ่งมีขึ้นในประเทศเยอรมันเป็นแห่งแรก เพื่อความมุ่งหมายที่จะอุปถัมภ์ทุนจนผู้ประกอบการสมัครมือช ๗ เหมาะสมแก่การช่วยเหลือชาวนาชั้นเล็กเป็นอย่างยิ่ง สหกรณ์แบบนี้มีแผนจำกัด ประกอบขึ้นจากสมาชิกที่มีบ้านเรือนอยู่ใกล้เคียงกัน จึงมีโอกาสรู้จักกันดีและสามารถควบคุมดูแลซึ่งกันและกันได้ ปัญหาที่เคยวิตกว่าชาวนาผู้กู้ยืมจะทอดทิ้งนาและหลบหนีก็เป็นอันหมดสิ้นไป เพราะสมาชิกทุกคนมีความรับผิดชอบในหนี้สินของสหกรณ์ซึ่งตนเป็นสมาชิกร่วมกันและแทนกัน ย่อมจะควบคุมดูแลกันเองได้

ในสมัยที่จะเริ่มการสหกรณ์ในประเทศไทยนั้น เบนบรคาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ เช่น สมุหเทศาภิบาล ก็ยังไม่ทราบเรื่องสหกรณ์มากนัก จึงจำเป็นต้องเผยแพร่หลักและวิธีการนี้ไปในหมู่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อน ในการประชุมสมุหเทศาภิบาล ณ หอรัษฎากรพิพัฒน์ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2458 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นการดำเนินงานในทางปฏิบัติเพื่อชักนำการสหกรณ์มาสู่ประเทศไทยนั้น กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้แจกหนังสือชื่อ "สหกรณ์" แก่ผู้เข้าประชุมด้วย เพื่อนำไปพิจารณา หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือว่าด้วยการสหกรณ์ฉบับแรกในประเทศไทย ซึ่งกรมมหาดินพิทยาลงกรณ์ทรงนิพนธ์ขึ้น โดยได้รับความช่วยเหลือแนะนำจากนาย เจ.เอ. เทเบิล (J.A. Cable) ที่ปรึกษากรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์

ในปี พ.ศ. 2459 เมื่อรัฐบาลได้แต่งตั้งอธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการจัดตั้งและรับจดทะเบียนสหกรณ์แล้ว ปรากฏว่าต่อมา ก็ต้องเริ่มจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นในจังหวัดใดก่อน จึงจะเหมาะสม และมีรู้ทางที่จะขยายวงงานให้แพร่หลายต่อไป ในที่สุดก็ตกลงว่า จะจัดตั้งสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรบางตำบลในท้องที่จังหวัดพิษณุโลกเป็นการทดลองก่อน

เหตุที่เลือกจังหวัดพิษณุโลกเป็นที่ทดลองจัดตั้งสหกรณ์แห่งแรกก็เพราะปรากฏจากการสำรวจในขณะนั้นว่า จังหวัดพิษณุโลกมีราษฎรไม่หนาแน่น และราษฎรส่วนมากเป็นทนายคนพึ่งอพยพมาจากทางใต้ เพื่อไปจับจองทำประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่า ราษฎรเหล่านี้ไม่มีทุนรอนพอเพียง ต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้จ่ายในการหักร้างดวงพงและลงทุนทำการเพาะปลูกโดยเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง และได้ผลไม่ไคร่คุ้มทุนที่ลงไป ทำให้ต้องเป็นหนี้สินจนไม่อาจตั้งตัวเป็นหลักฐานได้ และเป็นเหตุใหญ่ที่จะอพยพขึ้นไปใหม่บังเกิดความทอดยถะนั้น การเลือกจัดตั้งสหกรณ์ประเภททำทุนขึ้นในท้องที่จังหวัดนี้จึงเป็นการช่วยเหลือราษฎรที่ไม่ตั้งหลักฐานทำการเพาะปลูกอยู่แล้วให้พอตั้งตัวได้ และขณะเดียวกันก็เป็นการชักจูงให้ราษฎรในจังหวัดอื่นที่มีประชากรหนาแน่นอพยพไปทำการหักร้างดวงพงและใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์

ดังนั้น ในตอนปลายปี พ.ศ. 2459 กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ โดยมี กรมกษัตริย์ราชกิจกรณ ทรงเป็นอธิบดีและดำรงตำแหน่งนายทะเบียนสหกรณ์ จึงได้รับ จดทะเบียนสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในจังหวัดพิษณุโลกเป็นสหกรณ์สมาคมแรกแห่งประเทศไทย ชื่อ สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้ มีสำนักอยู่ตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมือง จังหวัด พิษณุโลก เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 ต่อจากนั้นก็ได้ทดลองจัดตั้งสหกรณ์ ประเภทหาทุนเพิ่มขึ้นในจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งเป็นจังหวัดเริ่มแรก และขยายลงมายัง จังหวัดลพบุรี อันเป็นเมืองอู่น้ำ มีราษฎรที่มีฐานะปานกลางและชั้นเล็ก สมควรได้ รับการช่วยเหลือเช่นเดียวกัน การจัดสหกรณ์ทดลองนี้ใช้เวลา 4 ปี คือตั้งแต่ พ.ศ. 2460 จนถึง พ.ศ. 2463 ในตอนสิ้นปี พ.ศ. 2463 มีสหกรณ์ที่จดทะเบียนแล้ว 60 สมาคม จำนวนของสหกรณ์คงอยู่เช่นนี้จนถึง พ.ศ. 2465 และเมื่อสหกรณ์เก่า ๆ ส่งเงินคืนเข้า มาไต่ถามพอจะจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มขึ้นได้อีก ก็จัดตั้งเพิ่มขึ้นในจังหวัดพิษณุโลกและลพบุรี จนถึงวันสิ้นปี พ.ศ. 2470 มีจำนวนสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นแล้วรวมทั้งสิ้น 80 สมาคม

การจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศไทยสมัยแรกเริ่มนั้น รัฐบาลมีความมุ่งหมายแต่ เพียงเพื่อเป็นการทดลอง และเงินทุนที่ใช้ในการจัดตั้งสหกรณ์ก็ยังเป็นจำนวนน้อยอยู่ ทางการจึงยังมีใ้ตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ขึ้นเป็นกฎหมายคุ้มครองสหกรณ์ เพียงแต่ ใ้ตราพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459 ขึ้นเป็นกฎหมายใช้บังคับแก่การ จัดสหกรณ์ไปพลางก่อน พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 นี้ มีใ้บัญญัติเกี่ยว- กับสมาคมธรรมดา แต่หากเกี่ยวกับสมาคมชนิดหนึ่งซึ่งเรียกว่า "สหกรณ์" ทั้งฉบับ ส่วนสมาคมธรรมดาเวลานั้นอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457

ต่อมาหลังจากที่รัฐบาลไทยใ้ส่งนายทะเบียนสหกรณ์ พร้อมด้วยเจ้าพนักงาน ออกไปดูการสหกรณ์ที่จัดอยู่ในประเทศอินเดียและพม่า และนายทะเบียนสหกรณ์ใ้เสนอ ความเห็นต่อรัฐบาลว่า การสหกรณ์เป็นวิธีการที่อาจจะช่วยส่งเสริมฐานะของเกษตรกรได้ อย่างจริงจัง และจะทำสำเร็จในประเทศเราได้ รัฐบาลจึงใ้ตราพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2471 เป็นกฎหมายคุ้มครองสหกรณ์โดยเฉพาะ และยกเลิกพระราช- บัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 นั้นเสีย

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 และการจัดตั้งสหกรณ์ ก็ได้นอกจากเขตการทดลองแล้ว รัฐบาลจึงได้ให้ความตกลงกับธนาคารไทยพาณิชย์ ให้เปิดบัญชีและรับประกันเงินทุน เพื่อให้สหกรณ์ยืมเพิ่มขึ้นอีกเป็นลำดับมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 ถึง พ.ศ. 2475 รวมเป็นทุนที่รัฐบาลรับประกันกับธนาคารไทยพาณิชย์ ให้นำทะเบียนสหกรณ์จัดการให้สหกรณ์ยืมได้เป็นจำนวนเงิน 1,500,000 บาท จึงสามารถขยายการจัดตั้งสหกรณ์ออกไปอีกหลายจังหวัด ทั้งจำนวนสหกรณ์ก็เพิ่มขึ้น เป็นลำดับ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2475 มีสหกรณ์ประเภทหาทุนตั้งขึ้นในเขต 10 จังหวัด เป็นจำนวนทั้งสิ้น 191 สมาคม

ผลกระทบของการพัฒนาการเกษตรที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมอาจจะเป็นได้ทั้ง "สาเหตุ" หรือ "ผลกระทบ" ของการเปลี่ยนแปลงในท่านต่าง ๆ แต่สำหรับในที่นี้ จะพิจารณาการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในลักษณะที่เป็นผลกระทบมาจากการพัฒนาการเกษตร ฉะนั้นจึงจำต้องศึกษา ถึงการพัฒนาการเกษตร ซึ่งเป็นตัวสาเหตุเสียก่อน

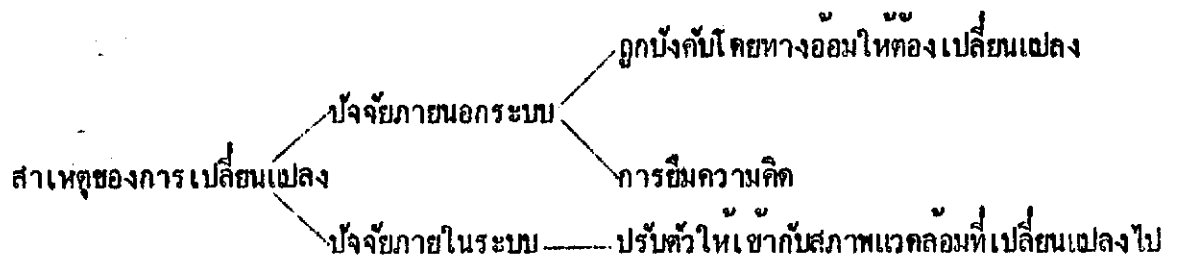
การพัฒนาการเกษตรในช่วง 40 ปี เท่าที่ไต่ถวามาแล้วนั้น ส่วนใหญ่เป็นการนำเอาเทคนิควิธีการ ตลอดจนวัตถุอุปกรณ์ต่าง ๆ จากตะวันตกเข้ามาใช้ จึงกล่าวได้ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม เมื่อพูดถึงการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็น การเปลี่ยนแปลงทางสังคม หรือการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม สิ่งที่จะขาดเสียมิได้ก็คือ สาเหตุของการเปลี่ยนแปลง

การเปลี่ยนแปลงอาจเกิดจาก

1. ปัจจัยภายในระบบสังคม
2. ปัจจัยภายนอกระบบสังคม

การเปลี่ยนแปลงของไทยในส่วนที่เป็นการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม (การพัฒนาการเกษตร) มีสาเหตุมาจาก ปัจจัยภายนอกระบบสังคมในลักษณะที่ เป็นการถูกบังคับโดยทางอ้อมให้ต้องเปลี่ยนแปลงประการหนึ่ง และการยืมความนึก หรืออาจจะเรียกว่า เป็นการกระจายทางวัฒนธรรมอีกประการหนึ่ง

ทั้งสองประการนี้ เป็นสาเหตุที่ต่อเนื่องกัน และยังคงต่อเนื่องไปสู่ปัจจัยภายในระบบสังคม ทำให้ต้องปรับตัวตาม หรือปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป อีกด้วย



ปัจจัยภายนอกในระบบสังคม ข้อที่หนึ่ง ซึ่งเป็นการถูกบีบบังคับโดยทางอ้อมให้ต้องเปลี่ยนแปลง เป็นผลสืบเนื่องมาจาก ปัญหาทางการเมือง อันได้แก่ ภัยจากลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก แต่เดิมนั้น เรายังไม่ได้ตระหนักในความจริงข้อนี้ ดังจะเห็นได้ว่า อังกฤษเริ่มส่งนาย-
ครอฟอร์ดมาเจรจาทำสัญญาทางไมตรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2365 (รัชกาลที่ 2) แต่ไทยยังไม่ตกลงทำสัญญา ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรง
เข้าพระทัยในข้อได้เปรียบของชาติตะวันตก ทั้งทางด้านความรู้ วิทยาการ กำลังอาวุธ
สมัยใหม่ และความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเป็นอย่างดี จึงได้ทรงเริ่มเร่งพัฒนาประเทศ
ให้ทันสมัย จัดการปกครองการบริหารให้รัดกุมยิ่งขึ้น และส่งเสริมให้มีการเรียนรู้วิทยาการ
แผนใหม่ เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำมาค้าขายกับอารยธรรม และความคิดของตะวันตก
พร้อมกันนี้ ก็ทรงใช้นโยบายอันสุขุม โดยการร่วมมือกลมเกลียวกับฝรั่ง แทนที่จะต้านทาน
ต่อสู้²⁸ ดังจะเห็นได้จาก การเริ่มทำสนธิสัญญาทางไมตรีและการค้ากับอังกฤษในปี พ.ศ.
2398 (สนธิสัญญาบาวริง) และจากนั้นก็ได้ทำกับประเทศอื่น ๆ เรื่อยมา จากสนธิสัญญา
บาวริงนี้เอง ทำให้ไทยต้องเปิดประเทศติดต่อค้าขายกับตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ก็คือ ต้องส่งชาวออกไปขายยังต่างประเทศ ชาวจีนเป็นสินค้าออกที่สำคัญที่สุดเรื่อยมา

²⁸ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้ายิวัต, สำนักพิมพ์คลังวิทยา
(พจนานุกรม : 2505) หน้า 387.

การทำนาได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการเกษตร เพื่อให้ได้ผลผลิตมากขึ้น

ปัจจัยภายนอกกระทบสังคม ข้อที่สอง การขี้นความคิด

เมื่อจำต้องปรับปรุงการเกษตรเพื่อให้ได้ผลผลิตมากขึ้น จึงมีการขี้นความคิด และวิธีการจากตะวันตกเข้ามาใช้ การขี้นความคิดเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งของการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม²⁹ การขี้นความคิด หรือ การกระจายทางวัฒนธรรม ในกรณีของไทยนั้น ได้ดำเนินไปโดยผ่านทางกลไกทั้งทางตรงและทางอ้อม

โดยทางตรง ได้แก่ การจ้างผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ให้มารับราชการและเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เพื่อถ่ายทอดความรู้และเทคนิควิธีการสมัยใหม่ ทั้งจะเห็นได้ว่า ในระยะต้นของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนั้น เราได้จ้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาเป็นที่ปรึกษาอยู่เนือง ๆ

นอกจากจะจ้างผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ มาเป็นที่ปรึกษาแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ยังทรงส่งพระราชโอรส และนักเรียนทุนเล่าเรียนหลวงไปศึกษาวิชาการต่าง ๆ ยังต่างประเทศ เพื่อจะได้กลับมาช่วยพัฒนาประเทศ

โดยทางอ้อมได้แก่ การที่เราเปิดประเทศติดต่อค้าขายกับตะวันตก การค้าขายเป็นกลไกอันหนึ่งของการกระจายวัฒนธรรม โดยออกมาในรูปของการแทรกซึม

ทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ เป็นเรื่องสาเหตุของการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงของไทยในช่วง 40 ปีนี้ แม้ว่าเราจะไม่เห็นแผนพัฒนาประเทศเป็นทางการอย่างในปัจจุบัน แต่ก็อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงตามแผน เพราะเกิดจากการตกลงใจที่จะพยายามปรับปรุงระเบียบวิธีการของตัวเองขึ้นอย่างจริงจัง และมีการขอความช่วยเหลือจากตัวแทนของการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) มาช่วยปรับปรุง³⁰

²⁹ Foster, George M., Traditional Cultures : And the Impact of Technological Change, New York : Harper-Row Publishers, 1962. p.25.

³⁰ Ronald Lippitt, Jeanne Watson and Bruce Westley, The Dynamics of Planned Change : A Comparative Study of Principle and Techniques. (New York : Harcourt, Brace & Co., 1958). p. 10.

ในกรณีนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นผู้ให้การเปลี่ยนแปลง โดยมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากต่างประเทศ พร้อมทั้งพระราชโอรสและนักเรียนทุนเล่าเรียนหลวง ซึ่งสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศมาเป็นตัวแทนการเปลี่ยนแปลง

สำหรับผู้รับการเปลี่ยนแปลงนั้น เป็นกลุ่มบุคคลจำนวนมาก อาจแยกออกเป็นกลุ่มย่อย ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กับกลุ่มเกษตรกร

ต่อไปนี้จะพิจารณาในระดับของผู้ให้การเปลี่ยนแปลง

ที่กล่าวว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นผู้ให้การเปลี่ยนแปลง ก็เนื่องจาก พระองค์ทรงมีแนวพระราชดำริอย่างจริงจังที่จะปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย (Modernization)³¹ และเหมาะสมกับสภาวะการณ์ ทั้งนี้เพราะทรงเล็งเห็นการณ์ไกล และทรงตระหนักดีว่า การจะนำประเทศให้พ้นจากภัยของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกได้นั้น จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงประเทศให้เข้าสู่ความเจริญสมัยใหม่ รัชสมัยของพระองค์ นับได้ว่า เป็นก้าวแรกของการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมสมัยใหม่ พระองค์ได้ทรงแก้ไขโครงสร้างการบริหาร ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่สุดประการหนึ่งที่จะช่วยให้งานการพัฒนาประเทศดำเนินไปได้อย่างดี โดยแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 12 กระทรวงในปี พ.ศ. 2435 พร้อมทั้งแก้ไขโครงสร้างพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกกรมมา ซึ่งเป็นกรมหนึ่งในระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ ขึ้นเป็นกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ

เมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ได้ขยายตัวมากขึ้น จึงมีความต้องการบุคคลที่มีความรู้ ซึ่งได้เล่าเรียนมา เข้ารับราชการเป็นจำนวนมาก แต่ปรากฏว่าขาดแคลนตัวบุคคลซึ่ง

³¹ Modernization เป็นรูปของ acculturation ที่สำคัญที่สุดในโลกปัจจุบัน สิ่งที่เกิดขึ้นในการ modernization ก็คือ การแปรสภาพทั้งหมดของสังคมโบราณ ให้กลายเป็นองค์การทางสังคมที่มีลักษณะก้าวหน้า เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและตอนข้างมีเสถียรภาพทางการเมืองเหมือนกับในโลกตะวันตก (Moore, Wilbert E, Social Change, Prentice - Hall Foundations of Modern Sociology Series, 1963, Englewood Cliffs, New Jersey).

จะมาประจำตำแหน่ง³² และเพราะชาติตัวบุคคลนี้เอง พระองค์จึงจำเป็นต้องว่าจ้าง
ฝรั่งเข้ามารับราชการ และเป็นທີ່ปรึกษาเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ก็ได้ส่งพระเจ้า
ลูกยาเธอ และนักเรียนทุนเล่าเรียนหลวงไปศึกษาต่างประเทศ เพื่อให้กลับมารับราชการ
เพื่อแก้ปัญหาในระยะยาวเรื่องการขาดตัวบุคคลนี้ จึงได้ทรงตั้งโรงเรียนขึ้นเพื่อผลิตคน
เข้ารับราชการ นอกจากโรงเรียนธรรมดาแล้ว ก็ยังมีโรงเรียนซึ่งสอนวิชาเฉพาะด้าน
โดยเฉพาะ โรงเรียนเกษตรกรรม โรงเรียนแผนที่ โรงเรียนกฎหมาย ฯลฯ

ต่อไปนี้จะพิจารณาในระดับของตัวแผนการเปลี่ยนแปลง

ตัวแผนการเปลี่ยนแปลงในที่นี้ก็ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากต่างประเทศ
พร้อมทั้งพระราชโอรส และนักเรียนทุนเล่าเรียนหลวง

(1) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากต่างประเทศ

เนื่องมาจากการขาดแคลนบุคคลที่จะเข้ารับราชการ จึงต้องจ้างฝรั่งเข้ามา
รับราชการ และเป็นທີ່ปรึกษา ด้วยค่าจ้างที่แพงมาก แต่ปรากฏว่า ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้
ทำงานอยู่ได้ไม่นานก็มักจะลาออกไป และงานที่ทํานั้นก็ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร
จึงจะเห็นได้จาก กรณีของ นายโฮมัน วัน เคอร์ ไฮเก ผู้เชี่ยวชาญการชลประทาน
(2445 - 2452), นายดับเบิลยู เอ เกรแฮม ผู้เชี่ยวชาญด้านการออกโฉนดที่ดิน
(2444 - 2446), เซอร์ รอมฟัส วอร์ด ผู้เชี่ยวชาญการท่อน้ำ (2456 - 2457)
ที่เป็นดังนี้ ผู้เขียนเข้าใจว่า คงจะมีสาเหตุมาจากเรื่องระบบการบริหารประการหนึ่ง
กับการขาดงบประมาณที่จะดำเนินงานอีกประการหนึ่ง

ปัญหาที่เกิดจากเรื่องระบบบริหาร ซึ่งก็คือเรื่องความสัมพันธ์นั่นเอง เท่าที่
พอจะมองเห็น ก็ได้แก่ การขาดความไว้วางใจกันอย่างจริงจัง ทั้งนี้ก็เนื่องจาก
ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้เป็นชาวต่างชาติ ทางฝ่ายเราก็ไม่แน่ใจว่าจะหวังดีกับจริงหรือไม่

³² จุรัส ภูมิพลศิริ (รวบรวม) "พระบรมราชาธิบายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอม-
เกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง เหตุอันของ 4 ประการ ซึ่งทำให้การทั้งปวงไม่สำเร็จโดยเร็ว"
ศิลปากร, 31 กรกฎาคม 2509.

ทั้งปรากฏในพระราชหัตถเลขาตอนหนึ่งว่า "แต่การไต่ฝรั่งนั้นไม่ใช่เป็นการง่าย แลก็รู้
โทษชัดเจนอยู่ในใจด้วยกันว่า เขาเป็นคนต่างภาษาต่างชาติ จะซื้อตรงจึ่งรักภักดีอะไร
ต่อเราหนักหนา ก็ชั่วแต่มาหาทรัพย์กลับไปบ้าน เมื่อจะว่าเช่นนี้ ก็ไม่สู้ยุติธรรมแท้ เพราะ
บางคนที่มิใช่อริชาติดี แต่มีความอยากจะได้ชื่อเสียงที่ดี ๆ งามมีความละอาย งามอยากได้อยู่
ทำการไต่ชู้กันไป เขาก็ทำดีต่อเรามาก ๆ ก็คงต้องนับว่าเป็นเพื่อนกัน ไม่ใช่เพื่อนตาย
เกือบจะทั้งนั้น"³³ นอกจากนี้ยังมีอีกประการหนึ่งคือ ระบบการบริหารในยุคนั้นเป็นระบบ
ที่ขาดความคล่องตัวและขาดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติที่แน่นอน เจ้านายข้าราชการ
ผู้ใหญ่ที่ได้รับการแต่งตั้งแล้ว ยากที่จะถอดถอน ดังจะเห็นได้จากกรณีของเจ้าพระยา-
เทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ (พ.ศ. 2442 - 2452) ซึ่งไม่ได้
ไปทำราชการเป็นเวลานานโดยอ้างว่าป่วย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ก็ไม่ทรงตัดสินพระทัยที่จะจัดการอะไรลงไปในตอนแรก จนถึงปี พ.ศ. 2452 จึงทรงมี
พระบรมราชโองการถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ว่า "เดี๋ยวนี้เจ้าเจ็บก็ไม่ใช่ ไม่เจ็บ
ก็ไม่ใช่ แต่ไม่ได้ทำงานล่วงมาหลายปีแล้ว ไฉนจะรอกูมา ก็ดูสิ้นเชิงในประเพณีราชการแล้ว
เหตุฉะนั้นให้หยุดรักษาตัวเสียที เมื่อหายแล้วจะทำราชการอะไรได้ จึ่งค่อยทำต่อไป"³⁴
จากพระบรมราชโองการดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า สาเหตุที่เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์
ไม่ไปทำราชการนั้น ไม่ใช่เพราะเจ็บป่วย แต่เป็นเพราะมีเรื่องขัดใจกับคณะรัฐบาลและ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว³⁵ เรื่องนี้แสดงให้เห็นถึงความยุ่งยากและปัญหา

³³ พระราชหัตถเลขา และหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี
เล่ม 2 (2506) หน้า 146 - 147.

³⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 เฉลิมเอกสารกระทรวง-
เกษตราธิการ ที่ กษ. 2/1 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง เจ้าพระยา
เทเวศร์วงศ์วิวัฒน์, 15 ธันวาคม ร.ศ. 128.

³⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 เฉลิมเอกสารกระทรวง-
เกษตราธิการ ที่ กษ. 2/1 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง เจ้าพระยา
วงษานุประพัทธ์, 16 ธันวาคม ร.ศ. 128.

เรื่องการขาดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติของระบบราชการในสมัยนั้น ประการสุดท้าย เรื่องการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ ก็มักจะบรรจุพรรคพวกของตนเข้าทำงาน โดยถือหลัก เขาเป็นใครมากกว่าที่จะพิจารณาว่าเขาสามารถทำอะไรได้บ้าง เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่จะโยกย้าย ถอดถอน จึงกระทำได้ยาก เพราะยอมต้องเกรงใจกัน เจ้าพระยาวงษา-นุประพัทธ์ ได้กล่าวถึงปัญหานี้ว่า "ในกรมแผนที่นั้น เห็นด้วยเกล้าฯ ว่า ควรวางรูปการใหม่ได้เร็วเท่าใดก็ยิ่งดี แต่คงจะเป็นไปไม่ได้ เพราะรากหยั่งลึกเสี้ยนมากแล้ว จะรื้อถอนให้เร็วไม่ได้ เวลานี้เจ้ากรมเองก็ไม่อยู่ และถ้าจะเปลี่ยนแปลงการในกรมแผนที่ใหม่แล้ว ก็เห็นจะต้องใช้วิธีเด็ดขอลงมาเสียก่อน เมื่อเด็ดขอลงมาแล้วครั้งนี้ คิดด้วยเกล้าฯ ว่า ในต่าง ๆ ก็ตั้งวางลงเองตามลำดับ แล้วจึงปล่อยให้แตกไปใหม่ ให้ออกตามประสงค์ของรัฐบาลต่อไป"³⁶ ปัญหาเรื่องระบบบริหารนั้น แม้บางข้อจะไม่เกี่ยวกับผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศโดยตรง แต่เนื่องจากเป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดระเบียบกฎเกณฑ์ที่แน่นอน จึงยอมส่งผลให้เกิดความคลุมเครือและขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ ซึ่งต้องกระทบกระเทือนถึงกันหมด

ส่วนเรื่องการขาดงบประมาณที่จะดำเนินงานนั้น ก็เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศที่จ้างมานั้น ส่วนใหญ่มาทำหน้าที่ในการตรวจราชการในด้านต่าง ๆ เพื่อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลง แต่เมื่อเสนอไปแล้ว บางทีก็ไม่ได้ดำเนินการต่อไป เนื่องจากขาดงบประมาณ งานจึงไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ที่เป็นดังนี้ก็เพราะสภาพบ้านเมืองขณะนั้นกำลังอยู่ในภาวะที่เป็นอันตรายต่อเอกราชและความมั่นคงของชาติ อันเนื่องมาจากการขยายตัวของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก รัฐบาลจึงต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 50 ของเงินงบประมาณในระหว่างปี พ.ศ. 2447 ถึง พ.ศ. 2483 ไปในกิจการของกระทรวงกลาโหม และมหาดไทย³⁷ ส่วนกิจการในด้าน การปรับปรุงการเกษตรนั้นได้งบประมาณเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น³⁸

³⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 เพิ่มเอกสารกระทรวงเกษตรธิการ ที่ ศธ.2/3 เจ้าพระยาวงษา-นุประพัทธ์กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5, 12 กค. 128.

³⁷ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย หน้า 7 อ้างมาจาก

- Statistical Year Book, 1904 - 1940.

³⁸ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เรื่องเดิม, หน้า 7.

(2) พระราชโอรส และนักเรียนทุนเล่าเรียนหลวง

ถ้าจะพิจารณาในรัชสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2435 อันเป็นปีที่ตั้งกระทรวง จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในระยะ 40 ปีนี้ มีเสนาบดีทั้งหมด 6 ท่าน เป็นพระราชโอรสหนึ่งพระองค์ และเป็นนักเรียนทุนรัฐบาลหนึ่งคน

สำหรับพระราชโอรสก็คือ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้เข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการในระหว่าง พ.ศ. 2455 - 2463 แม้ว่าพระองค์จะมีโอกาสศึกษาทางด้านเกษตร แต่ก็พบว่าได้มีบทบาทในการปฏิรูประบบบริหารกระทรวงเกษตรในด้านกฎหมาย และพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จาก การออกพระราชบัญญัติเกณฑ์ดินให้เป็นระเบียบเรียบร้อยของประเทศตะวันตกทั้งหลาย

ส่วนนักเรียนทุนรัฐบาลก็คือ เจ้าพระยาพลเทพ (เฉลิม โกมารกุล ณ นคร) สำเร็จวิชาการบัญชีจากอังกฤษ เดิมท่านรับราชการอยู่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านบัญชีและการคลัง ได้รับยกย่องว่าเป็นผู้ที่มีชื่อเสียงในหน้าที่ราชการ เมื่อมาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการในระหว่าง พ.ศ. 2463 - 2473 เสนาบดีรักษากำลังตักนำ ฐานะทางการเงินของประเทศก็ขาดดุลยภาพ ท่านจึงมีบทบาทสำคัญในการตัดทอนรายจ่าย และปลัดข้าราชการที่เกินความจำเป็นออกจำนวนมาก เพื่อช่วยให้ฐานะการเงินของประเทศอยู่ในดุลยภาพ

ในด้านของนักเรียนทุนเล่าเรียนหลวง มีตัวอย่างอยู่รายหนึ่งเรียนทางการเกษตร ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสูญเสียไปทางการศึกษา เนื่องจากไม่สามารถนำวิชาความรู้ที่ได้เรียนมา มาใช้กับบ้านเมืองของเราได้ คือเมื่อปี พ.ศ. 2443 มีนักเรียนทุนเล่าเรียนหลวงซึ่งไปศึกษาวิชาการเพาะปลูกจากประเทศฝรั่งเศสเป็นเวลา 8 ปี ชื่อ นายเจริญ สำเร็จการศึกษากลับมา แต่เมื่อได้ทำการทดสอบความรู้เพื่อพิจารณาว่าเหมาะสมที่จะให้ทำงานในตำแหน่งใด ก็ปรากฏว่า นายเจริญ มีความรู้ทางการเพาะปลูกแต่ในตำหนิๆ ส่วนคามปฏิบัติจริงๆ จึงเห็นสมควรให้นายเจริญ ออกไปดูการทดลองปลูกพรรณไม้ที่ไซ่ง่อนก่อน

หลังจากที่นายเจริญ ไปไต่ประมาณ 3 เดือน รัฐบาลก็ได้รับรายงานว่า "พนักงานเกษตร
ที่นั่น รู้สึกว่า นายเจริญ ไม่มีความรู้ทางการเกษตรเลย"³⁹ ในที่สุดรัฐบาลได้เรียกตัว
นายเจริญ กลับมา และให้ย้ายไปทำงานในกระทรวงยุติธรรม

สืบเนื่องจากปัญหาการขาดคนที่มีความรู้ความสามารถทางการเกษตร มาช่วย
ดำเนินการปรับปรุงการเพาะปลูกนี้เอง กระทรวงเกษตรราธิการ จึงได้จัดการศึกษาตาม
การเกษตร โดยรวมโรงเรียนกรมคลอง โรงเรียนแผนที่ และโรงเรียนช่างไหม
ขึ้นเป็น "โรงเรียนกระทรวงเกษตรราธิการ" เมื่อปี พ.ศ. 2451 ⁴⁰ จุดประสงค์สำคัญ
ของโรงเรียนนี้ก็คือ การเตรียมคนเพื่อเข้ารับราชการในกระทรวงเกษตรราธิการ และ
เมื่อคนไทยทำงานตำแหน่งสูง ๆ มากแล้ว ก็จะเป็นการช่วยลดจำนวนชาวต่างประเทศ
ในไทยลงได้ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งก็คือ ถ้าจะส่งนักเรียนออกไปเล่าเรียนในต่าง
ประเทศก็จะเป็นการสะดวกและเร็วขึ้นมาก เพราะนักเรียนไม่จำเป็นต้องเรียนวิชาสามัญ
ต่าง ๆ อีก เพราะได้เรียนมาแล้ว และยังช่วยให้มีความรู้ซึ่งจะเป็นพื้นฐานในการทำ
ความเข้าใจกับวิชาเทคนิคอีกด้วย

แนวความคิดเรื่องการตั้งโรงเรียนเกษตรราธิการนี้ มีผลให้รัฐบาลต้องขยาย
การศึกษาทางด้านการเกษตรในเวลาต่อมา

สำหรับผู้รับการเปลี่ยนแปลงนั้น เป็นกลุ่มบุคคลจำนวนมาก อาจแยกออกเป็นกลุ่ม
ย่อย ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กับกลุ่มเกษตรกร

สิ่งสำคัญที่สุดในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงใด ๆ นั้น ก็อยู่ที่การสื่อสารความคิด
ระหว่างผู้ให้การเปลี่ยนแปลง หรือตัวแทนการเปลี่ยนแปลง กับผู้รับการเปลี่ยนแปลง ว่าจะ
สำเร็จผลเพียงใด ทั้งนี้เพราะทางฝ่ายอาจจะมีพื้นเพ ความรู้ ความคิด และทัศนคติ

³⁹ กองกฎหมายพิเศษแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 เพิ่มเอกสารกระทรวง-
เกษตรราธิการ ที่ กษ. 10/1 พระราชกระแสดำรัสรัชกาลที่ 5 ถึงเจ้าพระยาเทเวศร์-
วงศ์วิวัฒน์, 20 มกราคม ร.ศ. 121.

⁴⁰ กองกฎหมายพิเศษแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 เพิ่มเอกสารกระทรวง-
ศึกษาธิการ ที่ ศ. 5/5 โรงเรียนกระทรวงเกษตรราธิการ, 4 ธันวาคม ร.ศ. 127.

จากแสงสัจธรรมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน และแม้ว่าจะอยู่ในสังคมและวัฒนธรรมเดียวกัน แต่แตกต่างกันในความรู้ ความคิด ทศนคติ ตลอดจนประสบการณ์ การสื่อความคิดระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่ายนี้ ก็อาจไม่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ก็เป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของเรา โดยจะแยกพิจารณาเป็น 2 ฝ่ายคือ ผู้ให้การเปลี่ยนแปลง หรือตัวแทนการเปลี่ยนแปลง กับผู้รับการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นกลุ่มข้าราชการฝ่ายหนึ่ง และกลุ่มเกษตรกรอีกฝ่ายหนึ่ง

ในกรณีซึ่งเกี่ยวกับข้าราชการ : ในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไท่มีนักเรียนที่จบการศึกษาจากต่างประเทศกลับเข้ามารับราชการมากขึ้น ข้าราชการรุ่นเก่าไม่ค่อยยอมรับพวกข้าราชการรุ่นใหม่ ข้าราชการรุ่นใหม่มองรุ่นเก่าว่าคร่ำครึ ล้าสมัย ยิ่งความจริงก็เป็นเรื่องธรรมดาของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ก็เพราะความแตกต่างกันในด้านความรู้ ความคิด ประสบการณ์ ประกอบกับวัยที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดช่องว่างขึ้นในความสัมพันธ์ สาเหตุก็เนื่องมาจากว่า เด็กสามารถรับสิ่งใหม่ได้เร็ว ในขณะที่ผู้ใหญ่รับได้ช้าหรือไม่รับเลย เพราะยึดมั่นในระเบียบประเพณีเก่า ๆ มาเป็นเวลานานยากที่จะเปลี่ยนแปลงประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งก็คือเด็กได้เรียนรู้และพบเห็นสิ่งใหม่ ๆ กลับมา จึงมองผู้ใหญ่ว่าคร่ำครึ ล้าสมัย ประการสุดท้ายก็คือทัศนคติและความต้องการแตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะเด็กมีโอกาสเรียนรู้และทดลองมากกว่า เนื่องจากอายุน้อย ส่วนผู้ใหญ่มีอายุมากแล้ว โอกาสที่จะเรียนรู้และทดลองไม่ค่อยมี ผู้ใหญ่จึงต้องการความมั่นคงแน่นอน จุดสำคัญจึงอยู่ที่การนำเอาความรู้ ความคิด ของคนรุ่นเก่าและรุ่นใหม่มาผสมผสานกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการ ทั้งพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ว่า " ... ความต้องการของเรา ต้องการให้รู้ทั้งนอก ทั้งใน ทั้งใหม่ ทั้งเก่า ประกอบกันไว้ ซึ่งเป็นข้อที่ขัดสนอย่างเอกอยู่ในเวลานี้ ถึงจะบังคับก็หาไม่ได้ แต่ทางที่จะลงความลำบากมีอยู่อย่างเดียว แล้วยความสอคล้องแล หมั่นศึกษาถวิลหาของเสนาบดีเจ้ากระทรวง อย่าปล่อยให้ความรุ่มร่ามว่าดีพอใจแล้วเกิดขึ้นในใจ พยายามที่จะจัดให้ดีที่สุดยิ่งขึ้นอยู่เสมอ นี่เป็นทุนสำคัญของเสนาบดี แต่ยังมีวิธีที่ดีที่จะทำคนใหม่กับคนเก่าเจอกันเข้า ให้ได้ ให้คนเก่าได้เรียนวิชาอย่างใหม่จากผู้ที่อ่อนกว่าตัว โดยไม่ต้องนึกอายใจว่า

เป็นลูกศิษย์เด็ก ข้างฝ่ายนักเรียนรู้ที่มีความรู้กว้างขวางก็เหมือนกัน ต้องชักชวนให้เรียน ความรู้จากผู้ใหญ่ซึ่งมีความชำนาญพื้นเมือง โดยอย่าให้รู้สึว่าเป็นลูกศิษย์ตาครูบาได้อน ซึ่งไม่รู้จะอะไร แม่แต่ลิเกมนการของการเพาะปลูก ข้อคิดของซึ่งคนสองชั้นนี้เข้ากัน ไม่ได้ คววิทยวิธีเช่นที่กล่าวมานี้ ทางที่จะทำให้เป็นผลดีขึ้นได้เป็นสำคัญอยู่ที่ตัวเสนาบดี ต้องเลือกช่องทางให้คนสองพวกโดยแบบคายนุบายให้ดี ให้ต่างคนต่างเห็นความรู้ของ ตัวบพรอง แลให้เห็นประโยชน์ที่ได้รับ ประโยชน์อันยังไม่เคยรู้ ความที่เป็นคนที่มีฐานะ ก็ค่อยเสื่อมคลายลงไปทั้งสองฝ่าย แควางมือไม่ได้ ถ้าวางให้ช่างไหนก็ตกลงตามความรู้ แล ความคิดเดิม เสนาบดีที่ตั้งใจอยู่เป็นกลางแล เอาความสำเร็จของกระทรวงเป็นที่ตั้ง ต้องเดญอยู่เป็นนิจ และพยายามที่จะจำประสานกันเข้าให้ได้ อย่าวางธุระเลย ถ้าเช่นนั้น ในชั้นแรกจะโดนที่ค่อยแบบคายนุบายขึ้นกว่าสองจำพวก เป็นจำพวกที่สาม คือ คนชั้นเก่า แล เมื่อเข้าไปหน่อยจะโดนที่ตีบริบูรณ์พร้อมทั้งต้องการ เป็นคนชั้นที่สี่ ก็คือคนใหม่จำพวกที่สอง นั้นเอง เมื่อถึงเวลานั้น การจึงจะดำเนินไปโดยสะดวกดังปรารถนา ความสำเร็จใน ราชการที่เปลี่ยนแปลงมาโดยลำดับสำเร็จโดยวิธีเช่นนี้ จึงนำมาชี้แจงให้เจ้าฟ้า ขอให้ถือไว้เป็นปณิธิที่จะจัดการในกระทรวงให้ดียิ่งขึ้นสืบไป"⁴¹

ในกรณีซึ่งเกี่ยวกับเกษตรกร : จะเห็นได้จากเรื่องการบำรุงส่งเสริมการ- เพาะปลูกข้าว ทั้งนี้เพราะ การผลิตข้าวในครั้งนั้นมีปัญหาหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องพันธุ์ข้าว เนื่องจากชาวไทย เมื่อเทียบกับต่างประเทศแล้วขายได้ราคาต่ำกว่า ที่เป็นเช่นนี้เพราะ ข้าวไทยมีหลายพันธุ์หลายขนาดปะปนกัน รัฐบาลจึงได้จัดการส่งเสริมให้ราษฎรคัดเลือก พันธุ์ข้าวที่ดีมาปลูก โดยวิธีการจัดให้มีการประกวดพันธุ์ข้าวขึ้นที่เมืองฉันทบุรี นครหลวง กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2450 เป็นการประกวดพันธุ์ข้าวที่ทางราชการจัดขึ้น เป็นครั้งแรก แต่ปรากฏว่า ราษฎรยังไม่เข้าใจความมุ่งหมายของการบำรุงส่งเสริม การเกษตรโดยการจัดประกวดต่าง ๆ ราษฎรส่วนมากเข้าใจว่าเป็นการเอาของมา

⁴¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 เพิ่มเอกสาร, กระทรวงเกษตรราธิการ ที่ กษ. 10/2 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์, 30 พฤศจิกายน ร.ศ. 128.

อวตารกันเท่านั้น ยังไม่เข้าใจถึงผลทางเศรษฐกิจ เมื่อใดรางวัลแล้วก็เลิกพยายาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงต้องทรงมีพระราชดำรัสให้ทำประกาศชี้แจงความมุ่งหมายของการประกวด⁴² และพิมพ์เผยแพร่ออกไปให้ทั่วกัน การประกวดนี้จะประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใ้ทรงมีพระราชดำรัสให้ทำประกาศชี้แจงความมุ่งหมายของการประกวดนั้น ปรากฏว่าได้ผลดีตามพระราชประสงค์ เมื่อพิจารณาจากคำกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตร ในคราวที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จพระราชดำเนินทรงเปิดงานแสดงศิลปกรรมและพาณิชยกรรม ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2454 ถึงความตอนหนึ่งว่า " ... พันธุ์ข้าวต่าง ๆ ที่ส่งมาแสดงในครั้งนี้นี้ ล้วนเป็นพันธุ์ที่ดีกว่าที่ส่งมาแสดงในศก 129 ทั้งสิ้น ซึ่งกระทำให้เห็นได้ว่า ชาวนาของเราได้พากันเริ่มเข้าใจวิธีปลูกข้าวที่ขึ้นด้วย พันธุ์ข้าวที่ส่งมาแสดงในครั้งนี้นี้ ล้วนเป็นข้าวอย่างดี ใกล้เคียงความต้องการของตลาดชาวนานานาประเทศแทบทั้งสิ้น" ⁴³

การรับสิ่งใหม่ : ความปกติ การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นยากหรือง่ายเพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะของความคิดและวิธีการใหม่ ๆ ที่เสนอเข้ามา อันได้แก่

1. ความแปลกใหม่ที่แย้งกับของที่มีอยู่เดิม
2. ประโยชน์และผลที่จะได้จากของใหม่นั้นในการใช้งาน
3. ราคาทางวัดของของใหม่
4. การที่สังคมไม่ถือเป็นสิ่งผิดร้ายที่จะรับเอาของใหม่นั้นไว้
5. การรับไว้ ไม่ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงหรือละทิ้งของเก่าที่ถือว่ามีความ

และความสำคัญกว่า ⁴⁴

⁴² กองจตุมาลายุทธแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 แห่งมอสารกระทรวงเกษตรธิการ พ.ศ. 3.1/11 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์, 4 มกราคม ร.ศ. 128.

⁴³ กองจตุมาลายุทธแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 6 แห่งมอสารกระทรวงเกษตรธิการ พ.ศ. 1/3 เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว.

⁴⁴ E.G. Barnett, Innovations : The Basis of Cultural Change (New York McGraw - Hill Book Co; 1953) pp.357 - 377.

ทั้ง 5 ข้อนี้จะใช้ในการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมของไทย ในช่วง 40 ปี โดยจะพิจารณาเฉพาะในด้านการพัฒนาการเกษตรเท่านั้น

การพัฒนาการเกษตรเท่าที่ใดกระทำไปแล้ว ส่วนใหญ่เป็นการปรับปรุงในเรื่องหลัก ๆ ซึ่งรัฐบาลทำให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป เช่น การปรับปรุงการออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดิน การปรับปรุงการชลประทาน โดยการขุดคลองใหม่ ข้อมคลองเก่า สร้างทำนบ ประตูนํ้า ทำการทนํ้าสำหรับพื้นที่ราบตลอดขอบเขตบริเวณเขื่อนน้ำเจ้าพระยา การบำรุงอุตสาหกรรมเพาะปลูกโดยแนะนำให้ใช้เมล็ดพันธุ์พืชที่ดี และแนะนำให้ปลูกพืชอื่น ๆ นอกจากข้าว ส่วนเครื่องจักรเครื่องยนต์นั้น ในระยะนี้ยังไม่เป็นที่นิยม เนื่องจากราคาแพง และโคประโยชน์ไม่คุ้มราคา เพราะฉะนั้น ในระยะสี่สิบปี ซึ่งนับได้ว่า เป็นก้าวแรกของการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมสมัยใหม่ จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการทำนาโดยอาศัยสภาวะธรรมชาติอย่างเดียว มาเป็นการเริ่มเข้าควบคุมบังคับธรรมชาติ

ในกรณีของการพัฒนาการเกษตร โดยพิจารณาจากทั้ง 5 ประการที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ อุปสรรคของการรับสิ่งใหม่ มีอยู่เพียง 2 ประการคือ เรื่องการเห็นประโยชน์ กับเรื่องราคาลำบากของของใหม่ ส่วนอีก 3 ประการนั้นไม่เป็นปัญหาที่ไม่เป็นปัญหาล้วนทั้งก็ขึ้นอยู่กับลักษณะพื้นฐานของสังคม สังคมไทยได้ชื่อว่าเป็นสังคมประเภทโครงสร้างหลวม (Loosely Structure) จึงส่งผลสะท้อนให้การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ใดไม่ยาก ประกอบกับความเจริญทางวัตถุโดยตัวของมันเองรับได้ง่าย เนื่องจากผลที่จะได้นั้นเห็นทันตา และที่สำคัญก็คือ การพัฒนาการเกษตรส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงทางเทคนิค วิธีการ วัตถุอุปกรณ์ มากกว่าจะเป็นเรื่องของความคิด ความเชื่อ และเดิมที่เราทำเกษตรกรรมโดยอาศัยสภาวะธรรมชาติเพียงอย่างเดียว จึงเข้าทำนองของเก่าเราไม่เคยมีอยู่ก่อน จึงไม่ต้องประสบปัญหาขงยากอันเนื่องจากการรับสิ่งใหม่แล้ว จะต้องเปลี่ยนแปลงหรือละทิ้งของเก่า

สำหรับอุปสรรคของการรับสิ่งใหม่ ซึ่งมีอยู่ 2 ประการ ได้แก่ การเห็นประโยชน์ และเรื่องราคาลำบากของของใหม่นั้น จะขอกล่าวที่ละปัญหา

เรื่องการเห็นประโยชน์ นับว่ามีความสำคัญมากต่อการที่จะรับสิ่งใหม่ เพราะการจะรับสิ่งใด ต้องเห็นประโยชน์ของสิ่งนั้น ไม่มากก็น้อย การเห็นประโยชน์ จะต้องเกิดขึ้นทั้งในระดับของผู้ให้การเปลี่ยนแปลง และผู้รับการเปลี่ยนแปลง ถ้าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเพียงฝ่ายเดียวไม่เห็นประโยชน์ การเปลี่ยนแปลงก็ยากที่จะสำเร็จได้ ทั้งตัวอย่างการไม่เห็นประโยชน์ของผู้ให้การเปลี่ยนแปลง จะเห็นได้จากนโยบาย การใช้จ่ายเงินในเรื่องการลงทุนสร้างกิจกรรมพื้นฐานการพัฒนาที่สำคัญสองอย่างคือ การรถไฟ และการชลประทาน รัฐบาลไทยพิจารณาสร้างทางรถไฟก่อน เพราะเห็นประโยชน์ในแง่ยุทธศาสตร์ และความสำคัญที่มีต่อการปกครองมณฑลหัวเมือง ประกอบกับเป็นความโง่เขลาจากการลงทุนในรัชกาลก่อน (รัชกาลที่ 5) ซึ่งในที่สุดท้าย รัฐบาลไทยก็ไถ่จากกิจกรรมรถไฟ 4% ของเงินทุน จึงทำให้รัฐบาลพิจารณาถึงการสร้างทางรถไฟก่อน ทั้ง ๆ ที่กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ ได้ทรงเสนอแนะว่า " ... ประโยชน์ที่รัฐบาลจะได้จากรถไฟ ถึงแม้จะมีมากขึ้น ก็จำกัดอยู่แต่การทำให้สินค้าระหว่างกรุงเทพฯ และเชียงใหม่เจริญใหญ่ขึ้น และค้ำทางสินค้าที่มาทางอาณาเขตทมาไคบ้าง ไม่มีผลกว้างขวางเท่าการทอน้ำ ประโยชน์แห่งการทอน้ำเป็นประโยชน์กว้างขวางในเชิงที่จะได้เปิดตลาดข้าวโพดกว้างขวางออกไป ทวยอำนาจที่บังคับน้ำได้ ไม่ต้องอาศัยดินฟ้าอากาศอย่างเดียว กระทำให้ได้ผลข้าวสม่ำเสมอว่าแต่ก่อน"⁴⁵

ส่วนในกรณีการไม่เห็นประโยชน์ของผู้รับการเปลี่ยนแปลง จะเห็นได้จากเรื่องการปรับปรุงการทำไหม เมืองอันส่งเสริมการเลี้ยงไหม โดยขยายออกไปยังมณฑล นครราชสีมา และมณฑลอีสาน ก็ได้ตั้งเป็นกองช่างไหม ทำหน้าที่ทดลองการเลี้ยงไหม สาวไหม และสั่งสอนราษฎรให้รู้จักการเลี้ยงไหม และการสาวไหมแบบใหม่ ซึ่งจะทำให้เส้นไหมมีคุณภาพดีขึ้น และได้ปริมาณมากขึ้น ใครที่เรียนจนชำนาญแล้ว ทางกองช่างไหม

⁴⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 6 เติมเอกสารกระทรวงพระคลัง ที่ ดุ. 1/29 กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่ 16959/181, 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457.

ก็จะมอบเครื่องสาวไหมแบบใหม่ และแจกพันธุ์ไหมให้เป็นรางวัล แต่ถึงกระนั้น
ราษฎรก็ไม่นิยมมาเรียนกัน จนบางครั้งต้องให้เจ้าเมืองเกณฑ์คนมาเรียน เกี่ยวกับ
เรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใต้ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งให้
เจ้าหน่าที่สอนการทำไหมไถ่ตระหนักว่า อย่าไต่บังคับคนให้มาเรียน ควรจะใช้วิธี
แนะนำให้รู้เรียนเห็นประโยชน์ เพราะคนเหล่านี้เคยถูกเกณฑ์ถูกกดขี่ข่มขู่มานาน
เมื่อเห็นใจก็เกินไป ก็ไม่เชื่อเสียแล้ว ⁴⁶

ปัญหาที่สอง เรื่องราคากางวักของของไหมนั้น การที่จะรับสิ่งไหมเข้ามา
หรือไหมนั้น ส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับเรื่องราคาของสิ่งไหม ราคาที่ว่ามี อาจเป็นราคาที่ซื้อ
สิ่งไหม หรืออาจจะเป็นราคาในการลงทุนสร้างสิ่งไหม และแม้ว่าทั้งผู้ให้และผู้รับการ
เปลี่ยนแปลงจะเห็นประโยชน์ของสิ่งไหม แต่ถ้ามาราคาสูงเกินกว่าจะซื้อหามาได้ ราคา
ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการที่จะรับสิ่งไหม ในเรื่องนี้ จะเห็นได้จากกรณีโครงการชลประทาน
เพื่อการพัฒนาชลประทาน ซึ่งเป็นโครงการสร้างเขื่อนใหญ่ในบริเวณลุ่มแม่น้ำภาคกลางของ
นาชวน เกอร์ ไฮเค เขาได้เข้ามาทำการสำรวจและเสนอโครงการในปี พ.ศ. 2446
และต่อมาโครงการดังกล่าวได้รับการจัดแบ่งให้เล็กลงถึงสองครั้ง ในครั้งหลังลดเงิน
งบประมาณเหลือเพียง 6 ล้านบาท จากงบประมาณ 47 ล้านบาท แต่รัฐบาลก็ยังไม
ตัดสินใจใช้จ่ายเงินเพื่อกิจการนี้ ด้วยเนื่องจากขาดแคลนเงินทุน ส่วนการนำเครื่อง
ทุนแรงต่าง ๆ เข้ามามาทดลองใช้ในครั้งนี้ ปรากฏผลว่าบางอย่างก็มีคุณภาพดีแต่ราคา
แพง บางอย่างก็คุณภาพไม่ดีพอ เมื่อใช้แล้วจะเปลืองค่าไถ่หุ้มนมาก คนส่วนใหญ่จึงไม่
นิยมใช้

ถ้าจะพิจารณาการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนา
การเกษตรในช่วง 40 ปี ซึ่งเป็นความพยายามที่จะปรับปรุงประเทศให้เหมือนอย่าง
ตะวันตก โดยยึดเทคนิคและความก้าวหน้าของประเทศเหล่านั้นมาควบคุมทรัพยากร-

⁴⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่-5 เติมนเอกสาร
กระทรวงเกษตรธิการ ที่ กษ. 8/1 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ถึง กรมหมื่นพิไชยมหินทโรดม, 27 ธันวาคม ร.ศ. 127.

ธรรมชาติ เพื่อที่จะเพิ่มผลผลิตต่อหัวให้สูงขึ้น อันจะเป็นการพัฒนาประเทศให้เจริญ และทันสมัยอย่างแท้จริงนั้น ปรากฏว่ายังติดขัดด้วยอุปสรรคที่สำคัญที่สุดคือ การขาดแคลนเงินทุนที่จะมาพัฒนาในขั้นนี้ จึงทำให้งานพัฒนาการเกษตรดำเนินไปอย่างเชื่องช้าและไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงเห็นได้จาก โครงการชลประทานที่ทำได้สำเร็จมีเพียง 4 โครงการ ได้แก่ โครงการป่าสักใต้ โครงการเชียงราก-คลองคัน โครงการโพธิ์พระยาสุพรรณบุรี และโครงการเหมืองแม่แฝก เชียงใหม่ ส่วนการขยายตัวของการผลิตข้าวเป็นสินค้าออก ก็เป็นไปในลักษณะของการเพิ่มเนื้อที่ และจำนวนแรงงานมากกว่าจะเป็นการเพิ่มผลผลิตในเนื้อที่เท่าเดิม

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การเปลี่ยนแปลงของไทยในช่วง 40 ปีนี้ มีสาเหตุมาจากปัจจัยภายนอกระบบสังคม อันได้แก่ การถูกบังคับโดยทางอ้อมให้ต้องเปลี่ยนแปลงประการหนึ่ง กับการขยับความกึกหรือการกระจายทางวัฒนธรรมอีกประการหนึ่ง ทั้งสองประการนี้

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงปัจจัยภายในระบบสังคม ซึ่งต้องปรับตัวตาม หรือปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป อันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งเป็นผลกระทบมาจากการพัฒนาการเกษตร

สำหรับแนวทางในการศึกษานั้น จะใช้ทฤษฎี "Toward a Theory of Modernization" ของ Neil J. Smelser เป็นหลักในการวิเคราะห์

ตามทฤษฎี Toward a Theory of Modernization ของ Neil J. Smelser กล่าวว่า เมื่อมีการปรับตัวให้ทันสมัย จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม 3 ประการคือ

1. การจำแนกแตกต่างในโครงสร้างในระยะเวลาของการพัฒนา (Structural Differentiation in Periods of Development)

ในช่วงเวลาของการพัฒนานั้น จะเกิดการจำแนกแตกต่างในโครงสร้าง ซึ่งเป็นการวิวัฒนาการจากโครงสร้างเดี่ยว แต่ทำหน้าที่หลายบทบาท มาเป็นโครงสร้างซึ่งทำหน้าที่พิเศษเฉพาะหลาย ๆ โครงสร้าง

ก. การจำแนกแตกต่างในกิจกรรมทางบ้านเศรษฐกิจ

แต่เดิมมานั้น ครอบครัวเป็นทั้งหน่วยในการผลิตและการบริโภค ภาวะเศรษฐกิจเป็นแบบเลี้ยงตัวเองได้ (Self-Sufficient Economy) ภายหลังจากที่ไท่หว่าสนธิสัญญาหางไมตรีและการค้ากับตะวันตก (เริ่มจากสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398) จึงเริ่มมีการปลูกพืชเพื่อขาย การผลิตซึ่งเคยทำกันอยู่ภายในครอบครัวก็เริ่มเปลี่ยนไป มีการจ้างแรงงานทำเกษตรกรรม⁴⁷ สินค้าและบริการต้องผ่านตลาดมากขึ้น ภาวะเศรษฐกิจก็เปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบการค้า (Commercial Economy) ระบบเงินตราเข้ามามีบทบาทต่อชีวิตมากขึ้น ฉะนั้นเมื่อมีการซื้อขายกัน ชาวนามักจะขอเป็นเงินสดมากกว่า ชื่อนี้จะเห็นว่าผิดกับแต่เดิม ซึ่งชาวนาจะเอาข้าวเปลือกไปแลกกับสิ่งของจำเป็นอื่น ๆ

เมื่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้แยกออกจากครอบครัว ไท่หว่าให้เกิดระบบความสัมพันธ์ขึ้นใหม่ อันได้แก่ ชาวนา พ่อค้าคนกลาง และโรงสี

ระบบความสัมพันธ์ ชาวนาเป็นผู้เสียเปรียบมากที่สุด ส่วนผู้ที่ได้เปรียบที่สุดก็คือ พ่อค้าคนกลาง พ่อค้าคนกลางมีทั้งจีน และคนไทย แต่ตามรายงานต่าง ๆ จะพบว่าเป็นคนจีนมากกว่าคนไทย นอกจากนี้ ยังแบ่งได้อีกว่าเป็นคนในท้องถิ่น หรือมาจากที่อื่น ถ้าค้าขายเล็กน้อยก็มักจะเป็นคนในท้องถิ่น แต่ถ้ามักจะใหญ่โตสร้างยุ่งฉางเก็บข้าวเปลือก ก็มีทั้งที่เป็นคนในท้องถิ่น และมาจากที่อื่น แต่ถ้าเป็นคนในท้องถิ่นก็ง่ายและสะดวก เพราะรู้จักชาวนามากกว่าพ่อค้าต่างถิ่น และมีทรัพย์สินผูกพันให้เขาชาวนามาก่อนอีกด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างชาวนากับพ่อค้าคนกลาง ก็เกิดขึ้นในลักษณะดังนี้

- 1) พ่อค้าคนกลางเป็นผู้ซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาโดยการแลกข้าว และการซื้อข้าว

⁴⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 เฒ่าเอกสารกระทรวงเกษตรธิการ ที่-กษ. 3.1/1 เรื่องพวกลาวไม่ลงมาทำนาในทุ่งหลวง และเรื่องคนอพยพออกนอกทุ่งหลวง.

- การแลกข้าว พ่อค้าจะนำสินค้าต่าง ๆ ซึ่งชาวนาหาไม่ได้ในแถบนั้นไปให้ชาวนาแลก เมื่อตกลงกัน ชาวนาจะนำข้าวเปลือกมาแลกกับสินค้า โดยคิดข้าวเปลือกเป็นจำนวนเงิน คือ ข้าวสักหนึ่งเป็นราคาข้าว 25 สตางค์ ซึ่งราคาจริง ๆ ที่ซื้อขายกันในขณะนั้น ข้าวสักหนึ่งราคา 75 สตางค์⁴⁸ ผู้แลกข้าวจะได้กำไรถึง 50 สตางค์ต่อสัก

- การซื้อข้าว พ่อค้าคนกลางมักจะลงเรือนำสักระบายตามซื้อข้าวตามบ้านราษฎรชาวนา พวกชาวนาถูกราคาข้าวกันสัตกงข้าว เห็นราคาพอสมควรก็ยอมขายให้

2) เป็นแหล่งให้ชาวนากู้ยืม ซึ่งมี 2 แบบคือ การตกข้าว และการกู้ยืม

- การตกข้าว ก็คือ การที่พ่อค้าคนกลางนำเงินไปให้ชาวนากู้ยืมโดยมีสัญญาว่า เมื่อชาวนาเก็บเกี่ยวข้าวแล้ว ต้องขายข้าวให้เขาในราคาตามที่ตกลงกัน เมื่อทำสัญญาผู้ใหญ่มักจะให้ราคาค่ากว่าราคาที่ซื้อขายกันอยู่ ซึ่งเป็นผลเสียแก่ชาวนา เดิมคงจะหักกันโดยทั่วไป และสัญญาก็คงถูกต้องตามกฎหมาย จนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2420) และรัชกาลที่ 6 (พ.ศ. 2462) ได้ออกกฎหมายห้ามมิให้เจ้าของเงินตกข้าวแก่ชาวนา ถ้าชาวนาจะกู้ยืม ก็ให้ยืมเงินแทนโดยคิดดอกเบี้ยซึ่งละบาทตามพระราชบัญญัติ⁴⁹ แต่อย่างไรก็ตาม การตกข้าวก็หาได้เลิกไปไม่

- การกู้ยืม มีทั้งกู้เป็นเงิน และกู้เป็นของ

กู้เป็นเงิน พ่อค้าคนกลางให้ชาวนากู้เงินโดยมีข้อแม้ว่า จะต้องขายข้าวให้ตน ถ้าไม่ขายให้ ปีต่อไปก็ไม่ให้กู้ การกู้ยืมนี้คิดดอกเบี้ยแพง ยิ่งกว่านั้น พ่อค้าเงินบางคนให้กู้เงินโดยเอาที่นาเป็นประกัน เมื่อชาวนาไม่มีเงินจ่าย ที่นาก็ตกเป็นของพ่อค้าเงิน

กู้เป็นของ โดยมากชาวนามักจะกู้จากพ่อค้าคนกลางหรือเจ้าของร้านขายของโดยเอาสินค้าจากร้านไปใช้ก่อน และใช้คืนเป็นข้าว ซึ่งดอกเบี้ยจู้ว่าสูงมาก

⁴⁸ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 6 ที่ น. 10.2ข/1, "รายงานการเสียหายเพราะเหตุน้ำมากน้อย" ขาหลวงรักษาการเมืองมณฑลบุรี เรียบเรียงพระยามมราช, 28 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 129, หน้า 92 - 93,

⁴⁹ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 9, "ประกาศห้ามมิให้ตกข้าวแก่ชาวนา" พ.ศ. 2420, หน้า 194 - 195.

จากลักษณะของความสัมพันธ์ทั้งกล่าวมานี้ จะเห็นว่าพ่อค้าคนกลางมีโอกาสที่จะสามารถตราราคาขายเปลือกของชาวนาได้ในทุกกรณี นอกจากนี้ พ่อค้าคนกลางยังได้เปรียบชาวนาในเรื่องอื่น ๆ อีกหลายประการด้วยกัน ได้แก่ เรื่องภาระหนี้ที่ต้องชำระ ชาวนาโดยมากมักไม่มีลูกสัตว์ พ่อค้าคนกลางก็ทำลูกสัตว์อย่าง 30 ทะนาน เป็นสัตว์ แล้วไปบอกชาวนาว่าเป็นสัตว์ 28 ทะนาน ชาวนาจะกลัวจนนัยก็เกรงใจ เพราะเมื่อสัตว์นั้นก็ต้องไปขอยืมเงินเขา ส่วนเรื่องราคาข้าวในตลาดข้าว ชาวนาก็ไม่มีโอกาสรู้ นอกจากนี้ยังมีการกีดกันไม่ให้ชาวนาติดต่อกับพ่อค้าอื่น เป็นอันว่า มีการผูกขาดการใช้หัวเรือ⁵⁰ พ่อค้าคนกลางจึงอยู่ในฐานะได้เปรียบชาวนาทุกทาง พ่อค้าคนกลางเป็นทั้งผู้ซื้อข้าว ผู้รับแลกข้าว ผู้ให้กู้เงิน บางทีก็กลายเป็นเจ้าของนา และยังผูกขาดการขายในบางครั้งอีกด้วย

สำหรับโรงสี ก็อยู่ในฐานะได้เปรียบชาวนาเช่นเดียวกับพ่อค้าคนกลาง แต่ยังไม่ค่อยกว่าพ่อค้าคนกลาง ในกรณีที่ชาวนาติดต่อกับโรงสีโดยตรง โรงสีก็ได้กำไรจากชาวนาโดยตรง เพราะชาวนาต้องเสียค่าจ้างสีข้าว เสียปลายข้าว รำข้าวให้แก่โรงสี และถ้าอยู่ใกล้ก็ต้องเสียค่าขนส่ง บางทีอาจจะเสียค่าปากคั้งแก่คนตวงข้าวอีกด้วย นอกจากนี้ชาวนายังต้องไปซื้อรำข้าวและปลายข้าวจากโรงสีมาเลี้ยงสัตว์เลี้ยง ในกรณีที่ชาวนาไม่ได้ติดต่อกับโรงสีโดยตรง แต่ติดต่อกับพ่อค้าคนกลาง โรงสีก็เอาเปรียบชาวนาได้อีก โดยกำหนดราคาเอาค่าไรกับพ่อค้าคนกลาง พ่อค้าคนกลางก็ไปกดราคาข้าวกับชาวนาอีกต่อไป

อีกประการหนึ่ง ซึ่งเป็นผลมาจากการจำแนกแตกต่างในกิจกรรมทางด้านการเกษตรก็คือ มีการจ้างแรงงานทำเกษตรกรรม จึงทำให้มีการอพยพแรงงาน สำหรับแรงงานของไทยในยุคนั้นมีน้อยมาก เนื่องจากคนไทยไม่ชอบรับจ้าง การจ้างแรงงาน

⁵⁰ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 6 ที่ กษ. 1/12, รายงานการตรวจการเพาะปลูกประเทศสยาม พระยาราชวรินทร์ประพัธ กราบบังคมทูลในหลวง, 17 กันยายน ร.ศ. 130, หน้า 34.

จึงต้องอาศัยลูกจ้างที่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ⁵¹ การที่พวกลาวต้องลงมา
รับจ้างทำงานในทุ่งหลวงรังสิตก็เพราะการทำมาหากินในหัวเมืองลาวลำบาก แต่
เนื่องจากการว่าจ้างลูกจ้างในครั้งนั้น ยังไม่มีระเบียบการจ้างที่แน่นอน จึงก่อให้เกิด
ปัญหาระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่ง ปัญหา
นายจ้างกับลูกจ้างนี้ เป็นปัญหาในเรื่องของความสัมพันธ์ซึ่งไม่มีระเบียบหรือธรรมเนียม
อันใดวางไว้ในเรื่องของอัตราค่าจ้าง หรือธรรมเนียมการจ้างกันโดยแน่นอน จึงก่อให้เกิด
เกิดความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอยู่เนือง ๆ ประกอบกับการว่าจ้างใดตกลง
กันก็ยาวจา ไม่มีสัญญาเปื่อยลายลักษณะอักษร เพราะฉะนั้นเมื่อการทำมาไม่ได้ผลก็
นายจ้างบางคนจึงไม่รักษาคำพูดในเรื่องเงินค่าจ้าง ทำให้ลูกจ้างไม่อยากจะมารับจ้าง
ทำมา

ข. การจำแนกแตกต่างในกิจกรรมด้านครอบครัว

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครอบครัวตามแนวทฤษฎีนี้กล่าวว่า เมื่อมี
การพัฒนาเศรษฐกิจเกิดขึ้น จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัวเป็นแบบใหม่
ที่แตกต่างจากแบบเก่า ครอบครัวจะเลิกทำหน้าที่เป็นหน่วยการผลิตทางเศรษฐกิจ
สมาชิกจะออกไปหางานทำในตลาดแรงงาน กิจกรรมต่าง ๆ ของครอบครัวก็จะเป็นไป
ในค่านิยมความรู้สึกทางอารมณ์ ให้ความรัก ความอบอุ่น และเป็นหน่วยอบรม
ระเบียบสังคมแก่สมาชิก ส่วนหน้าที่ต่าง ๆ ที่ครอบครัวเคยทำและหมกหน้าที่ไป ได้แก่

- 1) การฝึกฝนอาชีพภายในบ้านหมดความสำคัญไป
- 2) ครอบครัวหมดหน้าที่ในการเข้าไปมีส่วนในการเลือกแรงงาน และการ
บริหารงาน ปัจจุบันการเลือกคนทำงานใช้หลักเหตุผล และความสามารถส่วนตัวเป็น
เครื่องตัดสิน
- 3) ลดอำนาจผู้ใหญ่ที่มีต่อครอบครัว เพราะมีการแยกครอบครัวเดี่ยว
ออกจากครอบครัวขยายแบบเดิม

⁵¹ ประสิทธิ์, แก้วสิงห์, การปรับปรุงการเกษตรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอม-
เกล้าเจ้าอยู่หัว 2435 - 2453, ปริชญานิพนธ์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ,

4) ผู้ใหญ่หมดอำนาจในการเลือกคู่ให้กับคนรุ่นใหม่

5) ผู้หญิงมีสิทธิ มีเสียงมากขึ้นในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

ผู้เขียนต้องขอเรียนว่า เรื่องครอบครัวนี้ ไม่สามารถหาข้อมูลมายืนยันได้ แต่จะขอพิจารณาโดยอาศัยความคิดเห็นของตัวเอง ผู้เขียนยอมรับว่า ได้มีการแยกกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกจากครอบครัว แต่การแยกตัวออกไปนี้ก็ได้ตัดขาดจากกันเสีย เพียงแต่ลดความหมายลงไปในการทำหน้าที่ทางด้านการผลิต ทั้งนี้ก็เพราะเศรษฐกิจของเราเป็นแบบ Agricultural Economy ซึ่งปัจจุบันก็ยังเป็นเศรษฐกิจแบบนี้อยู่ในชนบท แต่ในเมืองเป็นแบบ Industrial Market-Money เพราะฉะนั้นเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันจึงเป็นแบบ Dualism ครอบครัวจึงยังคงทำหน้าที่ทางด้านการผลิตอยู่ ก็จะเห็นได้จากข้อมูลที่ว่า "แรงงานที่ใช้ในการทำนานั้น โดยมากเป็นครอบครัวหนึ่งช่วยกันทั้งชายทั้งหญิง บางทีก็มีลูกจ้างคนหนึ่งหรือสองคนเฉพาะทำหน้าที่นั้น ตามที่ข้าพเจ้าทราบมาเป็นอันมากนั้น ข้าพเจ้าขออ้างว่า ช่วนาครอบครัวหนึ่งมักจะมีสามี ภรรยา และบุตรขนาดเล่น (อายุประมาณ 4 - 10 ปี) อยู่สองสามคน บุตรโต ๆ ขนาดฉกรรจ์ ไม่ค่อยมี เพราะถ้าไม่เป็นทหารก็บวช ถ้าไม่บวชก็มีครอบครัวไปแล้ว"⁵²

สำหรับการเปลี่ยนแปลงทางหน้าที่ของครอบครัวทั้ง 5 ข้อตามแนวทฤษฎีที่กล่าวมานี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ยังไม่เกิดขึ้นในสังคมไทยในช่วง 40 ปีที่ศึกษา การเปลี่ยนแปลงที่จะกระทบถึงโครงสร้างของครอบครัวก็คือการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมแบบอุตสาหกรรม ซึ่งในระยะ 40 ปีที่ศึกษาระบบอุตสาหกรรมยังไม่เกิด

ค. การจำแนกแตกต่างในค่านิยม

ในชนวนการปรับตัวให้ทันสมัยนั้น ต้องมีการจำแนกแตกต่างในเรื่องระบบคุณค่า ด้วย ระบบคุณค่าแบบประเพณีซึ่งมีอิทธิพลเหนือบุคคลต้องถูกตัดแปลง Max Weber พบว่า

⁵² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 เฒ่าเอกสารกระทรวงเกษตรธิการ ที่ กษ. 9.4/13 มีศ.เคอร.ตีลิว เอ.เกรแฮม เรียนเจ้าพระยาเทเวศร์-วงศ์วิวัฒน์ รายงานความเห็นเรื่องการบริหารที่บุคคลลงเลขนาสยามขอพระบรมราชานุญาตบุคคลลงในห้วงตะวันตกแม่น้ำเจ้าพระยา, 18 มกราคม ร.ศ. 120, หน้า 49.

ในระยะแรกของการมีระบบนายทุน จริยธรรมของลัทธิ Protestant ถือว่าเป็นแรงสนับสนุนที่สำคัญ แต่พอถึงศตวรรษที่ 20 เมื่อระบบนายทุนรุ่งเรืองแล้วในยุโรป ระบบคุณค่าของ Protestant ก็ไม่จำเป็น เพราะมีการถือเอาความมีเหตุผลทางค่านเศรษฐกิจมาแทน (Economic Rationality) อาจกล่าวได้ว่า ระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงอาจต้องการความเห็นพ้องทางค่านศาสนา การเมือง มาสนับสนุน แต่เมื่อยึดถือคุณค่าใหม่ได้แล้ว สิ่งเหล่านี้ก็ไม่จำเป็น เพราะจะถือหลักเหตุผลเป็นแนวปฏิบัติ

ในกรณีนี้ สำหรับคนไทย ปรากฏว่าระบบคุณค่าแบบประเพณียังมีอิทธิพลอยู่มาก ในช่วงเวลาของการพัฒนา ทั้งจะเห็นได้จาก เรื่องการทนและบ่อนเบี้ย โดยที่รัฐบาลในสมัยนั้นเชื่อว่า การตั้งบ่อนการทนเป็นการหารายได้ให้แก่รัฐอย่างดี จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเล่นการทนกันอย่างกว้างขวาง เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ตามที่ท่านไต้จีนไต้ฟงเรื่องเกี่ยวกับความทุกข์ยากของพลเมืองทั่วประเทศมาเป็นเวลานาน ท่านไต้ให้เห็นว่า เหตุที่ราษฎรอดอยากจนทั่วไปนั้น เป็นเพราะการมั่วสุมเล่นการทน⁵³ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา ไต้แก่ นักหาใจผู้ร้ายและทำให้เกิดนิสัยเกียจคร้านในการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

นอกจากนี้ คุณค่าอื่น ๆ อันเนื่องมาจากศาสนา เช่น ความเชื่อเรื่องกรรม เรื่องโลกนี้โลกหน้า เรื่องสันโทะ ซึ่งชาวบ้านส่วนใหญ่เข้าใจความหมายผิดจากความ เป็นจริง และนำไปยึดถือเป็นคุณค่าประจำใจ จึงทำให้เข้าใจไปว่า เมื่อมีความเป็นอยู่พอมีพอกิน หรือไม่มีความจำเป็นเกิดขึ้นก็就不用มีการดิ้นรนปรับปรุง หรืออย่างความเชื่อเรื่องกรรม อันเป็นเรื่องสอนให้คนเรารับผิดชอบในการกระทำของตน แต่คนส่วนใหญ่ นำความเชื่อนี้ไปใช้ในความหมายอันเป็นการปิดความรับผิดชอบ จึงทำให้ระบบคุณค่าอันเนื่องมาจากศาสนา มีลักษณะที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนา

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเรื่องระบบคุณค่าในความหมายของทฤษฎีนี้ อาจจะเน้นไปที่การเปลี่ยนไปสู่ระบบอุตสาหกรรมมากกว่า สำหรับกรณีของไทยนั้น ในช่วง 40 ปี

⁵³ประสิทธิ์ เกวสิงห์, เรื่องเดิม.

ที่ทำการศึกษาก็เป็นช่วงที่เพิ่งเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเองได้ มาเป็นแบบการค้า แต่ลักษณะของเศรษฐกิจก็ยังเป็นแบบเกษตรกรรม ฉะนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ระบบคุณค่าของเราโดยส่วนใหญ่ยังไม่ได้เปลี่ยน การพัฒนาการเกษตรให้ส่งผลกระทบต่อระบบคุณค่าในลักษณะที่เป็นการเริ่มเปลี่ยนมายึดถือคุณค่าทางค่านิยม เพราะได้เริ่มรับเอาความเจริญและความสะดวกสบายจากตะวันตกมาใช้ ระบบเงินตราเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแลกเปลี่ยน อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้ไม่สามารถหาข้อมูลที่พอเพียงเพื่อรายงานวิเคราะห์ได้จริงจัง

ง. การจำแนกแตกต่างในระบบชนชั้น

ในกระบวนการพัฒนา จะเกิดการจำแนกแตกต่างในโครงสร้างชนชั้น ก็มีการถือมาตรฐานใหม่เพิ่มขึ้นในการวัดคุณค่าของสมาชิกในกลุ่ม เช่นเดิมใช้ Ascriptive Standard ก็เปลี่ยนมาเป็นแบบ Achievement และการเลื่อนฐานะของบุคคล ก็ที่ความสามารถ ไม่ดูจากตระกูลชั้นสังคมที่ยังไม่พัฒนา

เรื่องระบบชนชั้นนี้ ข้อมูลที่จะมายืนยันก็ไม่มี แต่ตามความเห็นของผู้เขียนคิดว่า มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนไปตามทฤษฎีนี้ คือ ได้เริ่มมีการยึดถือความสามารถเป็นหลักในการวัดคุณค่าของบุคคล มากกว่าที่จะมองที่คุณสมบัติส่วนตัว และเมื่อถือเอาความสามารถเป็นเกณฑ์ ก็จะทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมไต่มากขึ้น ที่กล่าวเช่นนี้ก็เนื่องมาจากในปี พ.ศ. 2435 ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีการบรรจุบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามความสามารถ (Achievement) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ นายเจริญ ซึ่งเป็นนักเรียนทุนเล่าเรียนหลวง เรียนสำเร็จกลไกรับราชการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการให้ทดสอบความรู้ว่า เหมาะสมที่จะให้ทำงานในตำแหน่งใด ขอนี้แสดงให้เห็นว่า การวัดคุณค่าของสมาชิกในกลุ่มนั้น เราดูกันที่ความสามารถมากกว่าที่จะดูจากสถานภาพโดยกำเนิด ประกอบกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริอย่างจริงจังที่จะทรงปรับปรุงประเทศให้เจริญทัดเทียมกับชาติอื่น ๆ พระองค์จึงได้ทรงปรับปรุงในทุก ๆ ด้านทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ การศึกษา และการปรับปรุงทางการศึกษานี้เอง จะช่วยให้มีการเคลื่อนไหวทางสังคมเกิดขึ้นไต่มา

นอกจากนี้การพัฒนาการเกษตร ได้ส่งผลให้เกิดกลุ่มใหม่ในสังคม อันได้แก่ เจ้าของที่ดิน ผู้เช่าที่ดิน และพ่อค้า ซึ่งในระยะต่อมา พวกพ่อค้า (ซึ่งโดยมากเป็นคนจีน เพราะคนไทยไม่ชอบค้าขาย คนไทยชอบรับราชการ ดังคำกล่าวที่ว่า สิบพ่อค้าไม่เท่าพระยาเลี้ยง) ได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญ ในเศรษฐกิจของไทย และกลายเป็นกลุ่มชนชั้นกลางในสังคม

2. การบูรณาการรวมหน่วยของกิจกรรมที่จำแนกแตกต่างกันเหล่านี้

(The Integration of Differentiated Activities)

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ต้องประกอบไปด้วย การจำแนกแตกต่างและการรวมตัวกันของโครงสร้างที่แยกหน้าที่แล้วเหล่านี้ ในกรณีของการพัฒนาการเกษตรได้ก่อให้เกิดการจำแนกแตกต่างในกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ ส่วนการรวมตัวกันของโครงสร้างที่แยกหน้าที่แล้วนี้ จะออกมาในรูปของ "กลุ่มสหกรณ์"

สาเหตุที่ทำให้กิจการสหกรณ์ ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2459 ถึงปี พ.ศ. 2475 ไม่เจริญก้าวหน้า หรือแพร่ขยายไปเท่าที่ควร ก็เนื่องจาก

ก. เกี่ยวกับเรื่องของกฎหมาย

ข. เกี่ยวกับเงินทุนที่จะใช้

ก. เกี่ยวกับเรื่องของกฎหมาย เนื่องจากการจัดสหกรณ์ในประเทศไทย สมัยเริ่มแรกนั้น รัฐบาลมุ่งหมายแต่เพียงเพื่อเป็นการทดลอง และเงินทุนที่ใช้ในการจัดสหกรณ์ก็ยังเป็นจำนวนน้อย ทางราชการจึงยังไม่ได้ตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ขึ้นเป็นกฎหมาย เพียงแต่ได้ตราพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459 ขึ้นเป็นกฎหมายใช้บังคับแก่การจัดสหกรณ์ไปพลางก่อน

ต่อมาหลังจากที่รัฐบาลได้ส่งนายทะเบียนสหกรณ์พร้อมด้วยเจ้าพนักงานออกไปดูการสหกรณ์ที่จัดอยู่ในอินทผี และพม่า และนายทะเบียนสหกรณ์ได้เสนอความเห็นต่อรัฐบาลว่า การสหกรณ์เป็นวิธีการที่อาจจะช่วยส่งเสริมฐานะของเกษตรกรได้อย่างจริงจัง และจะทำได้สำเร็จในประเทศเราได้แล้ว รัฐบาลจึงได้ตราพระราช

บัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471⁵⁴ เป็นกฎหมายคุ้มครองสหกรณ์โดยเฉพาะ และยกเลิกพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459

จะเห็นว่า นับตั้งแต่จัดตั้งสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2459 แล้ว กว่าจะมีพระราชบัญญัติโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2471 นั้น ก็ถึงระยะห่างกันถึง 12 ปี และเนื่องจากเรื่องกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการขยายตัวของสหกรณ์ เพราะกฎหมายเป็นบรรทัดฐานที่จะกำหนดแนวทางในการปฏิบัติ เมื่อการสหกรณ์ยังขาดกฎหมายซึ่งเป็นของตนโดยเฉพาะ จึงทำให้การขยายงานต้องล่าช้าไป

ข. เกี่ยวกับเงินทุนที่จะใช้ ปัจจัยสำคัญของการจัดสหกรณ์อยู่ที่เงินทุน ซึ่งในตอนต้นจำเป็นที่จะต้องหามาจากภายนอกเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลจึงขอให้เบ๊งก์สยามกัมมาจล ซึ่งเป็นธนาคารที่รัฐบาลกู้ยืมเงินเพื่อการเกษตร เป็นผู้จำเงินให้ โดยมีเงินทุนครั้งแรกเพียง 300,000 บาท เงินทุนก้อนนี้ ได้ใช้ในการจัดสหกรณ์หมุนเวียนอยู่ในเขตการทดลองเป็นเวลาถึง 10 ปี ในขั้นแรก พอดีได้เพียง 60 สมาคมก็หมดเงิน แต่เมื่อสหกรณ์เก่า ๆ ส่งเงินคืนเข้ามามากพอจะจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มขึ้นได้อีก ก็ได้จัดต่อไป จนเมื่อวันสิ้น พ.ศ. 2470 มีสหกรณ์ที่จัดขึ้นได้รวมทั้งสิ้น 80 สมาคม⁵⁵

มีข้อน่าสังเกตว่า การจัดสหกรณ์ตั้งแต่ พ.ศ. 2460 เป็นต้นมานั้น ได้ดำเนินไปอย่างล่าช้ากว่าที่ควรมาก ทั้งนี้เนื่องจาก เราได้เข้าร่วมในสงครามโลกครั้งที่ 1 นายทะเบียนสหกรณ์และหัวหน้ากรมสหกรณ์ถูกขอตัวไปช่วยงานพิเศษเกี่ยวกับการชำระบัญชีทรัพย์สินสมบัติของชนชาติเยอรมัน และออสเตรีย-ฮังการี เมื่อต้องทำงานสองฝักสองฝ่ายเช่นนี้ งานจัดสหกรณ์จึงจำเป็นต้องล่าช้าไป และเพิ่งจะมาขยายตัวขึ้นได้ก็

⁵⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2471 อ้างในคู่มือการสหกรณ์ เล่ม 1, ปีนสิบประเสริฐแผนกการพิมพ์ พระนคร, มีนาคม 2494, หน้า 180.

⁵⁵ บุพพารณ อินทรโคมลย์สุด, การสหกรณ์ในประเทศไทย 2459 - 2498, แผนกตำราและห้องสมุด กองวิชาการและส่งเสริมการสหกรณ์ กระทรวงสหกรณ์ พ.ศ. 2499, หน้า 16.

เมื่อ พ.ศ. 2471 ซึ่งการจัดสหกรณ์ได้พ้นจากระยะการทดลอง รัฐบาลจึงได้ตกลงกับธนาคารไทยพาณิชย์ ให้เปิดเครดิตและรับประกันเงินทุน เพื่อจัดสหกรณ์เพิ่มขึ้นอีก งานสหกรณ์จึงสามารถขยายออกไปอีกหลายจังหวัด จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2475 มีสหกรณ์ประเภทหาทุนตั้งขึ้นแล้วในเขต 10 จังหวัดเป็นจำนวนทั้งสิ้น 191 แห่ง

จากข้อเท็จจริงจะเห็นว่า นอกจากรัฐบาลจะขาดเงินทุนแล้ว รัฐบาลยังปราศจากเครื่องมือสำหรับหาเงินทุนที่สำคัญคือ การธนาคาร ธนาคารสยามกัมมาจล ซึ่งเป็นธนาคารที่ให้รัฐบาลกู้ยืมเงินเพื่อการเกษตรนั้นก็เป็นการพาณิชย์ และมีให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลโดยตรง จึงเป็นการยากที่รัฐบาลจะขยายการสหกรณ์ได้อย่างรวดเร็ว

การสหกรณ์ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในเรื่องการรวมกลุ่ม ซึ่งทางรัฐบาลปรารถนาจะให้ขึ้น ก็ไม่เกิดผลจริงจังในระยะที่ศึกษานี้ และอีกเป็นเวลานานภายหลังต่อมา ส่วนการส่งเสริมกลุ่มสมาคมต่าง ๆ ในหมู่เกษตรกรไม่ปรากฏว่ามี หากจะมีก็เป็นการรวมสมาคมของพ่อค้า

3. ความไม่สืบเนื่องระหว่างการจำแนกแตกต่างและการรวมตัวกัน ก่อให้เกิดความวุ่นวายทางสังคม (Discontinuation in Differentiation and Integration : Social Disturbance)

การพัฒนาการเกษตรในช่วง 40 ปี (2435 - 2475) ก็ประสบปัญหาที่เช่นกัน ความไม่สืบเนื่องระหว่างการจำแนกแตกต่าง และการรวมตัวกัน ในที่นี้หมายถึง การจำแนกแตกต่างของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ กับการรวมตัวในรูปของสหกรณ์

ความไม่สืบเนื่องระหว่างการจำแนกแตกต่างในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ กับการรวมตัวกันในรูปของสหกรณ์นั้น อาจพิจารณาได้ 2 ประเด็นคือ

1. เกี่ยวกับระยะเวลา
2. เกี่ยวกับการขยายตัว

ประการแรกเกี่ยวกับระยะเวลา จะเห็นว่า การจำแนกแตกต่างในโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2398 ซึ่งเป็นปีที่เปิดประเทศติดต่อค้าขาย

กับต่างประเทศอย่างจริงจัง ระบบเศรษฐกิจได้เปลี่ยนจากแบบเลี้ยงตัวเองได้ มาเป็นแบบการค้า ส่วนการรวมตัวกันในรูปของสหกรณ์นั้น เพิ่งจะมาเริ่มทำกันในปี พ.ศ. 2459 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ห่างกันถึง 61 ปี ฉะนั้นจึงไม่ทันต่อเหตุการณ์ เพราะกว่าจะมีสหกรณ์ สภาพของเกษตรกรก็ทรุดโทรมจนยากแก่การแก้ไข เขาหันอง "กว่าตัวจะสุก จากก็ไหม"

ประการที่สอง เกี่ยวกับการขยายตัว ชื่อนี้จะเห็นได้ว่า เราจะเริ่มมีสหกรณ์ ในปี พ.ศ. 2459 ก็ตาม แต่ปรากฏว่ากิจการสหกรณ์ก็ไม่ได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวางเท่าที่ควร ด้วยมีอุปสรรคเกี่ยวกับเรื่องทุน และเรื่องกฎหมาย (ทั้งได้กล่าวมาแล้ว) จำนวนของสหกรณ์ที่ได้จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2459 ถึงปี พ.ศ. 2475 มีทั้งหมด 191 สมาคม ตั้งขึ้นในเขต 10 จังหวัด ซึ่งนับว่ายังไม่เพียงพอแก่ความต้องการ

เมื่อเกิดความไม่สืบเนื่องระหว่างการจำแนกแตกต่างในโครงสร้างทางเศรษฐกิจกับการรวมตัวกันในรูปของสหกรณ์ดังกล่าวมาแล้ว จึงก่อให้เกิดความวุ่นวายทางสังคม ซึ่งแสดงออกในลักษณะของความยากจน ชักสั่น ทรุดโทรม ในสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนา ปัญหาที่สำคัญในเรื่องนี้ก็คือ

ก) เกษตรกรไม่มีทุน จึงต้องกู้ยืมผู้มีเงิน เจ้าของเงินก็มักเรียกดอกเบี้ยแพง ครั้นพอทำนาได้ข้าวแล้ว ก็ไม่มีกำลังพาหนะพอจะขนไปจากลานนวดข้าว หรือไม่มีทุ่งฉางเพื่อเก็บไว้ขายเมื่อเวลาข้าวในตลาดขึ้นราคา จึงจำต้องขายเสียตั้งแต่ยังอยู่ในลานนั่นเอง แม้จะได้ราคาต่ำก็ต้องยอม มิฉะนั้นจะไม่มีเงินใช้หนี้ที่ตามกำหนดสัญญา เกษตรกรต้องยอมเสียเปรียบเพราะมีทุนน้อย บางทีขายข้าวได้แล้วก็ยังมีเงินไม่พอจะใช้หนี้ได้ นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องกินต้องใช้ จึงต้องเป็นหนี้เขาอีก หนี้ใหม่ถมหนี้เก่ามากขึ้นไปทุกที

ข) เกษตรกรไม่มีที่ดินเป็นของตัวเอง ต้องเช่าทำครัวอยู่ตราค่าเช่าที่แพง คือประมาณไร่ละ 1 บาทหรือ 2 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับราคาที่ดินที่เจ้าของซื้อไว้ ราคาประมาณไร่ละ 6 บาท ทั้งรายงานที่ว่า

ปัญหาเรื่องค่าเช่า ทำให้ชาวนาเดือดร้อนมาก ค่าเช่ารายแรงกว่าค่านาหลายเท่า และต้องเสียเป็นจำนวนเงินตายตัวด้วย เช่น ขอรับเช่านามาทำ 100 ไร่ อัตราค่าเช่าไร่ละ 4 บาท เป็นเงิน 400 บาท แต่เมื่อปีหัวเหตุนานาได้ผลเพียง 20-30 ไร่ทั้งนี้ เงินที่ขายข้าวได้ก็ไม่พอที่จะเสียค่าลูกจ้างและค่าใช้จ่ายอยู่แล้ว จะมีเงินที่ไหมมาชำระค่าเช่า 400 บาท ส่วนค่านาที่ควรจะต้องเสียเพียง 20 ถึง 30 บาทนั้นพอจะเบียดป้ายหาซื้อมาเสียได้โดยเป็นเงินแต่เล็กน้อย⁵⁶

การที่เกษตรกรต้องเช่าที่ทำกิน ก็เพราะเกษตรกรได้นำเอาเรือสวนไร่นาของตนไปจำหน่ายหรือขายฝากไว้ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง เมื่อข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญ ที่ดินก็เริ่มมีความสำคัญมากขึ้นไปด้วย พวกที่มีเงินจึงหันมาหาประโยชน์จากการซื้อที่ดินไว้มาก ๆ เพื่อขายเอากำไร หรือให้เช่า

เมื่อเป็นเช่นนี้ จะเห็นได้ว่า การที่เกษตรกรไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง มีหนี้สินรุงรัง มีสภาพความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น มิใช่ว่าเพิ่งจะเกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่เป็นเช่นนี้มานานแล้ว ตั้งแต่เมื่อระบบเศรษฐกิจได้เปลี่ยนจากแบบเลี้ยงตัวเองได้ มาเป็นแบบการค้า ความยากจนของคนในรุ่นอายุหนึ่ง จะมีผลให้รุ่นอายุถัดมามีความยากจนด้วย นอกจากนี้ลักษณะของวัฒนธรรมยังเป็นแบบที่ไม่เป็นเศรษฐกิจสมัยใหม่ คือไม่พยายามที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ ไม่พยายามสะสมเงิน หรือสิ่งที่ใช้บริโภค พยายามแต่จะรักษาวิถีชีวิตแบบเก่าไว้ สิ่งที่เราใจให้เป็นไปในลักษณะนี้ก็คือ ปรัชญาและศาสนา บางอย่างที่เกี่ยวข้อง คือคนส่วนใหญ่ในชนบทนิยมความเป็นอยู่แบบเดิม และคิดว่าที่อยู่แล้วจึงไม่คอยเห็นประโยชน์ของสิ่งใหม่

⁵⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารรัชกาลที่ 5 เฉลิมเอกสารกระทรวงเกษตรธิการ ที่ กษ. 3.1/11 รายงานชาหลวง 3 คน กราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ, 4 พฤษภาคม ร.ศ. 125.

สรุป

ปัญหาสำคัญของเกษตรกรทั้ง 2 ข้อที่กล่าวมานั้น สำหรับปัญหาข้อที่หนึ่งเกี่ยวกับเรื่องไม่มีทุน ซึ่งเป็นสาเหตุพื้นฐานทำให้ชาวนาต้องยอมเสียเปรียบในเรื่องอื่น ๆ ตามมานั้นสามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการของ "สหกรณ์" เพราะสหกรณ์หาทุนจะให้สมาชิกกู้ยืมเงินด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำ สหกรณ์ขายที่ผลผลิตจะอำนวยความสะดวกให้โดยรับฝากหรือรับซื้อเสื่อเองและกรอไถขายเมื่อใดราคาก็ ห้างยังแบ่งส่วนเฉลี่ยกำไรให้แก่สมาชิกในวันสิ้นปีอีกด้วย สหกรณ์ผู้บริโภคมักจะจัดหาสินค้าต่าง ๆ มาจำหน่ายด้วยราคาถูกและมีความปลอดภัย พร้อมทั้งเฉลี่ยกำไรให้สมาชิกตามส่วนแห่งการซื้อขายในวันสิ้นปีเช่นเดียวกัน แต่ตามความเป็นจริง ปรากฏว่ากิจการสหกรณ์ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2459 นั้น ดำเนินไปอย่างเชื่องช้าและไม่ทันต่อเหตุการณ์ เขาหันมอง ทั่วตัวจะสับสน งงก็ไหม ฉะนั้นจึงควรที่จะรีบดำเนินการขยายงานด้านสหกรณ์ให้กว้างขวางออกไปโดยเร็วเท่าที่จะกระทำได้

สำหรับปัญหาข้อที่สอง เกี่ยวกับเรื่องไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ทำให้ต้องเช่าทำในอัตราค่าเช่าที่สูงนั้น สามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการของ "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" เพราะการปฏิรูปที่ดินนั้นคือ การที่รัฐบาลนำเอาที่ดินหลวง โด่งที่ป่าหมัคลสภาพป่าแล้วที่รกร้างว่างเปล่า ที่สาธารณะ ที่ดินของผู้ที่ที่ดินมากเกินไปและไม่ได้ใช้ทำไร่นาด้วยตนเองมาจัดสรรให้ผู้นองเกษตรกรผู้ที่ยังไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองอย่างเพียงพอ โดยรัฐบาลให้สิทธิแก่เกษตรกรเหล่านั้นได้ครอบครองทำมาหากินชั่วลูกชั่วหลาน หรือให้ซื้อโดยผ่อนส่งเป็นเวลาหลาย ๆ ปี เพื่อที่จะได้มีกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์ นอกจากนี้รัฐบาลยังจะช่วยเหลือในเรื่องน้ำ ถนน ปรับปรุงบ้านช่องที่อยู่อาศัย และให้บริการในด้านการส่งเสริมการผลิตและการขายผลผลิตที่ชาวไร่ชาวนาผลิตได้อีกด้วย เพื่อให้ผู้ที่ได้รับที่ดินไปสามารถใช้ที่ดินนั้นให้เกิดประโยชน์และมีรายได้อย่างพอเพียง

ตามข้อเท็จจริง งานการปฏิรูปที่ดินเพิ่งจะเริ่มจัดทำขึ้น แต่ปัญหาของเกษตรกรนั้นเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานร่วมร้อยปี คือตั้งแต่เมื่อเริ่มเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเองได้ มาเป็นแบบการค้า (พ.ศ. 2398) ฉะนั้น การที่จะแก้ปัญหานี้ซึ่งเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานานเหมือนหินฟอกหาญ จึงยากที่จะทำให้สำเร็จและเห็นผลไถ่ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว.

บรรณานุกรม

- เกษร, กระหวง. ประวัติกระหวงเกษร (พิมพ์แจกเป็นที่ระลึกในวันเปิดทำการใหม่, 1 เมษายน 2500) พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2500.
- เกษม สิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์. "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว." หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2516, หน้า 187-210.
- ชจร สุขพานิช. "ฐานันดรไพร." หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2516, หน้า 69 - 120.
- จุลจักรพงษ์, พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้า. เจ้าชีวิต. คลังวิทยา, 2505, 735 หน้า.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. พัฒนาเศรษฐกิจประเทศไทย. โรงพิมพ์วิทยากร, 2514, 246 หน้า.
- ชลประทาน, กรม กระทรวงเกษตรธิการ. บันทึกเรื่องการชลประทานในประเทศไทย. โรงพิมพ์ศรีกรุง, 2471, 45 หน้า.
- ทินกร ทองเสวต และเกษม สัตยमानะ. ประวัติกระหวงเกษร. โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2509, 206 หน้า.
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 9, 16, 18, 21, 24, 28, 39, 49, 51.
- สุพรรณิ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, หม่อมราชวงศ์. ข้าวสยาม. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายพลตรีหม่อมราชวงศ์สุพรรณิ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2470, 56 หน้า.
- อนุমানราชธน, พระยา (เสริญโกเศศ นามแฝง). ชีวิตชาวไทยสมัยก่อนและการศึกษาเรื่องประเพณีไทย. คลังวิทยา, 2515, 478 หน้า.
- Foster, George M., Traditional Cultures : And the Impact of Technological Change, New York : Harper-Row Publishers, 1962.
- Ingram, James C., Economic Change in Thailand Since 1850-1970. California : Standford University Press, 1971.
- Moore, Wilbert E., Social Change, Prentice-Hall Foundations of Modern Sociology Series, 1963, Englewood Cliffs, New Jersey.

Ronald Lippitt, Jeanne Watson and Bruce Westley, The Dynamics
of Planned Change : A Comparative Study of Principle
and Techniques, (New York : Harcourt, Brace & Co., 1958).

Smelser, Neil J. "Toward a Theory of Modernization" Social Change;
Aritai Etzioni, Eva Etzioni, Basic Books, Inc. Publishers,
1952.