

ความสัมพันธ์กับต่างประเทศในสมัยรัชกาลที่ 6

ความสัมพันธ์กับต่างประเทศในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นเรื่องที่ถ้าได้ศึกษาโดยละเอียดแล้วมีขอบเขตครอบคลุมกว้างขวางมาก ดังนั้นเพื่อความสะดวกในการศึกษา จะได้แบ่งแยกลักษณะความสัมพันธ์ออกเป็นด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสม โดยคัดเลือกเรื่องที่น่าจะมีความคล้ายคลึงกันในลักษณะการติดต่อ ประกอบด้วยด้านการเมือง ซึ่งถ้าหากไม่รวมเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและเรื่องบทบาทของไทยในสงครามโลกครั้งที่ 1 แล้ว จะประกอบด้วยเรื่องความสัมพันธ์ทางการทูต และบทบาทของประเทศไทยในองค์การสันนิบาตชาติ ด้านเศรษฐกิจจะรวบรวมเรื่องเกี่ยวกับการค้ากับต่างประเทศ การกู้ยืมเงิน จากต่างประเทศ ตลอดจนการลงทุนจากต่างประเทศเท่าที่ปรากฏอยู่ในสมัยดังกล่าว และสุดท้ายได้แก่ด้านอื่น ๆ ซึ่งจะรวบรวมเรื่องราวไว้แต่สิ่งที่ไม่อาจจัดเข้าในสองด้านแรก อาทิ เรื่องที่ปรึกษาาราชการชาวต่างประเทศในสมัยรัชกาลที่ 6 เรื่องความร่วมมือกับต่างประเทศ ด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ อาจมีบางเรื่องที่มีลักษณะคาบเกี่ยวกันหลายด้าน แต่ผู้เขียนได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าถ้าเนื้อหาค่อนข้างไปทางด้านใดมาก ก็จะได้จัดเข้าไว้ในด้านนั้น ๆ

ด้านการเมือง

ระยะเวลา 15 ปีแห่งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อาจเรียกได้ว่าเป็นระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญที่สุดตอนหนึ่งในประวัติศาสตร์ไทยยุครัตนโกสินทร์ ทั้งนี้ เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวนี้อเอง รัฐบาลไทยได้ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาและพันธะต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคในความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ซึ่งเริ่มเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 และเรื้อรังมาตลอดรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งสิ้นสุดลงในรัชกาลที่ 6 นี้เอง

## 2.1 วิเคราะห์นโยบายของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

จากการศึกษาพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศในอดีตกัม ตั้งแต่มัยสุโขทัยเรื่อยมาจนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พอจะสรุปลักษณะของนโยบายต่างประเทศของไทยที่ผ่านมาได้ว่าเป็นนโยบายที่มีลักษณะสอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศที่สุด ทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของคนไทยซึ่ง โคนแอนด์ อีโนยสเตอร์เลน เรียกว่า "pragmatic people"<sup>1</sup> คือ มีความสามารถปรับตัวให้คล้อยตามสิ่งแวดล้อมได้ดี และได้รับอิทธิพลจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ยิ่งกว่าจากทฤษฎีหรือลัทธิใด ๆ ลักษณะดังกล่าวนี้ได้ปรากฏให้เห็นในการดำเนินนโยบายต่างประเทศตลอดเวลาที่ผ่านมา การผูกมิตรกับจีนตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัยก็ดี การยอมรับรู้ความเป็นมหาอำนาจของอังกฤษและฝรั่งเศสในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ก็ดี ความสนใจในสหรัฐอเมริกาหลังจากได้ชัยชนะสเปนในฟิลิปปินส์ด้วยการมอบความไว้วางใจให้เป็นที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศก็ดี ตลอดจนความชื่นชมในชัยชนะของญี่ปุ่นต่อรัสเซียในสงครามปี ค.ศ. 1904 ล้วนแล้วแต่เป็นผลของการรู้จักปรับปรุงนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับสภาพทางการเมืองระหว่างประเทศในขณะนั้นทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่า การที่รัฐบาลไทยทุกยุคสมัยรู้จักและพยายามปรับนโยบายการต่างประเทศของเราให้สอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศนั้นก็เพียงเพื่อจุดประสงค์อันเดียวคือ การรักษาไว้ซึ่งเอกราชและอธิปไตยของชาติไทยสมดังที่ บลันชาร์ด เวนเคลล ได้สรุปลักษณะเฉพาะของนโยบายต่างประเทศของไทยตั้งแต่มัยนานเจ้าเป็นต้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันว่า "เป้าหมายเบื้องต้นของนโยบายต่างประเทศของไทยคือการรักษาไว้ซึ่งเอกราชทางการเมือง และสิ่งนี้ได้ดำเนินไปตามจุดหมายด้วยความสำเร็จเป็นอย่างดี"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Nuechterlein, op. cit., p. 23.

<sup>2</sup> Blanchard, op. cit., p. 229.

ประจักษ์พยานเรื่องนี้จะเห็นได้จากประเทศไทยสามารถรองความเป็นเอกราชไว้ได้ตลอดมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะในสมัยที่ลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกกำลังรุ่งเรืองอย่างเต็มที่และครอบคลุมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ในสมัยรัชกาลที่ 4 ถึง 5 พระมหากษัตริย์ไทยทั้งสองพระองค์ได้ทรงพยายามทุกวิถีทางที่จะนำรัฐนาวาไทยให้รอดพ้นจากอุ้งมือของลัทธิดังกล่าว โดยทรงยอมเสียเปรียบบางสิ่งบางอย่างเพื่อผูกเอกราชอันล้ำค่าไว้ จนกระทั่งประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในภูมิภาคนี้ที่ไม่เคยตกอยู่ในอำนาจการปกครองแบบอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกเลย<sup>3</sup> ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว นโยบายเช่นนี้มีความถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมืองในเวลานั้นอย่างที่สุด แต่ "แม้ว่าสยามจะไม่เคยยุติฐานะเป็นประเทศเอกราชถึงกระนั้น อีสรภาพในทางปฏิบัติก็ยังคงจำกัดอยู่ภายในขอบเขตของสนธิสัญญาต่าง ๆ ซึ่งสยามได้เริ่มทำไว้กับชาติมหาอำนาจตั้งแต่ปี 2398 เป็นต้นมา"<sup>4</sup> นั่นคือ เอกราชในทางศาลและการภาษีอากร ซึ่งถ้าจะพิจารณาในค่านี้อัตราปี 2398 (และสัญญาแบบเดียวกัน) มีผลในการส่งเสริมการค้ากับต่างประเทศ ผลประโยชน์เรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่รัชกาลที่ 4 ทรงยอมเสียสละไปนั้น ในสมัยของพระองค์ก็ยังคงไม่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองภายในเท่าใดนัก เพราะจำนวนชาวต่างประเทศที่เข้ามาพำนักอยู่ในพระราชอาณาจักรนี้ยังมีจำนวนไม่มาก ทั้งกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทยเรายังไม่รัดกุมพอ จึงเป็นการสะดวกทั้งสองฝ่าย ครั้นกาลเวลาล่วงไป บ้านเมืองเจริญรุ่งเรืองขึ้น จำนวนชาวต่างประเทศเพิ่มขึ้น ประกอบกับมีการตีความสัญญาดังกล่าวผิดไปจากจุดประสงค์เดิม และไม่ปรากฏกำหนดอายุสิ้นสุดของสนธิสัญญานั้น ข้อผูกมัดเกี่ยวกับการภาษีอากร สิทธิสภาพนอกอาณาเขต จึงกลายเป็นความเสียหายใหญ่หลวงของชาติไทย และเป็นจุดประสงค์ที่พระมหากษัตริย์องค์ต่อ ๆ มาทรงเพียรพยายามจะปลดเปลื้องพันธะดังกล่าวนี้ให้หมดสิ้นไป

<sup>3</sup>Ibid., p. 35.

<sup>4</sup>Sir Josiah Crosby, Siam (London: Oxford University Press, 1945), p. 26.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงวางรากฐานไว้ข้างแล้ว ้วย การทรงจัดระบบการยุติธรรมเสียใหม่ให้ทันสมัยเยี่ยงอารยประเทศ พร้อม ๆ กับทรง เร่งรัดพัฒนาบ้านเมืองให้ก้าวหน้า รวมทั้งทรงยอมแลกเปลี่ยนบางอย่าง เช่น ยอมเสียดินแดน เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชทางศาลชั้นต้นกลับคืนมา

ครั้นถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว "...พระองค์เสด็จ พระราชดำเนินไปบนแนวทางแห่งความเจริญก้าวหน้า ซึ่งสมเด็จพระชนกนาถและสมเด็จพระอัยกาได้ทรงกรุยทางไว้ให้ การที่ประเทศสยามมีฐานะอันสูงส่งอยู่ในหมู่นานาประเทศ ของโลกนั้น เป็นข้อพิสูจน์ความสำเร็จของพระองค์ได้อย่างพอเพียง"<sup>5</sup> รัฐบาลสมัยนั้น ตระหนักดีว่านโยบายต่างประเทศจะต้องกำหนดควบคู่และสอดคล้องกับนโยบายภายใน จึงจะ ให้ผลดีต่อประเทศชาติ หากรัฐบาลไม่เร่งรัดพัฒนาการบ้านเมืองให้ทันสมัยเยี่ยงอารยประเทศ แล้ว ย่อมเป็นการลำบากที่จะหาทางปลดปล่อยพันธะของสนธิสัญญาไม่เสมอภาคให้หมดสิ้นไป ได้ เพราะฉะนั้น จึงเห็นได้ชัดว่า นโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยรัชกาลที่ 6 นี้มี วัตถุประสงค์เบื้องต้นคือ การแสวงหาการยอมรับนับถือจากนานาประเทศในเอกราชและ บุรณภาพแห่งดินแดนของไทย ตลอดจนการให้กลับคืนมาซึ่งอธิปไตยอันสมบูรณ์เหนือการ ปกครองภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เหนือบรรดาชาวต่างประเทศที่พำนักอยู่ภายในพระราช อาณาเขต<sup>6</sup>

ระยะเวลา 15 ปีของรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นสมัยแห่ง การยกฐานะของประเทศ หรือ "สมัยแห่งการแสวงหาการรับรองจากนานาประเทศ"<sup>7</sup> โดย

<sup>5</sup>W.A.R. Wood, A History of Thailand (Bangkok: Chalermit, 1959), p. 279.

<sup>6</sup>Nuechterlein, op. cit., p. 25.

<sup>7</sup>"Search for International Recognition." loc. cit.

แท้จริง พระองค์ทรงเริ่มวิเทโศบายตั้งกล่าวตั้งแต่ครั้งยังทรงอยู่ในฐานะมกุฎราชกุมาร<sup>8</sup> โดยทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจแทนองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ในการเสด็จไปร่วมพระราชพิธีต่าง ๆ ของราชสำนักยุโรป<sup>9</sup> ตลอดจนเสด็จประพาสเยี่ยมนครหลวงของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป โดยทรงได้รับการต้อนรับจากราชตระกูลและรัฐบุรุษสำคัญ ๆ ของยุโรปอย่างดียิ่ง ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า ระยะเวลา 9 ปีที่ทรงศึกษาอยู่ในประเทศอังกฤษนั้น ชื่อเสียงของประเทศไทยได้แพร่หลายเป็นที่รู้จักคุ้นเคยของบรรดาประเทศตะวันตกอย่างกว้างขวางสักเพียงใด แม้เมื่อถึงวาระเสด็จนิวัติสู่ประเทศไทยในปี 2445 โดยผ่านทางสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น พระองค์ก็ทรงได้รับการต้อนรับจากประมุขของประเทศทั้งสองด้วยความอบอุ่นยิ่ง<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup>พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เมื่อครั้งดำรงพระยศเป็นสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าอยู่นั้น ได้ทรงรับการสถาปนาขึ้นดำรงตำแหน่งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธสยามมกุฎราชกุมาร รัชทายาทแห่งประเทศสยาม เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2437. ดู ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 แผนกกฎหมาย ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2437) หน้า 346 - 8.

<sup>9</sup>เริ่มด้วยในปี พ.ศ. 2440 เสด็จไปร่วมงานฉลองพระชนมายุครบ 60 พรรษาของสมเด็จพระราชินีวิกตอเรียแห่งอังกฤษ พ.ศ. 2441 เสด็จพระราชดำเนินในงานพระราชพิธีฝังพระศพสมเด็จพระนางหลุยซา พระมเหสีของพระเจ้าคริสเตียนที่ 9 แห่งเดนมาร์ก ปี พ.ศ. 2445 ได้ทรงร่วมงานพระราชพิธีภายในราชสำนักของยุโรปถึงสามประเทศ คือ เสด็จไปในงานพระราชพิธีราชาภิเษกของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 7 และพระราชพิธีฝังพระศพสมเด็จพระราชินีวิกตอเรียแห่งอังกฤษ พระราชพิธีราชาภิเษกของพระเจ้าอัลฟองโซแห่งสเปน.

<sup>10</sup>ทรงศรี อัจจอรณ, เรื่องเดิม, หน้า 123.

นโยบายเผยแพร่ชื่อเสียงและยกฐานะของประเทศไทยที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงดำเนินอย่างแยบยลที่สุดเห็นได้ชัดเมื่อครั้งที่พระองค์เสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติสืบต่อจากพระราชบิดา ด้วยการที่โปรดให้จัดพระราชพิธีบรมราชาภิเษกเป็น 2 คราว คือ คราวแรกเป็นงานพระราชพิธีบรมราชาภิเษกเฉลิมพระราชมณเฑียร<sup>11</sup> ส่วนคราวหลังเป็นพระราชพิธีบรมราชาภิเษกสมโภช ซึ่งจัดทำเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2454 เป็นพระราชพิธีมหัศจรรย์ตามอย่างโบราณราชประเพณี ทั้งนี้ พระองค์ทรงเห็นเป็นโอกาสที่จะเพิ่มพูนเกียรติภูมิของประเทศ ด้วยการเชิญผู้แทนนานาประเทศที่มีสัมพันธภาพกับไทย มาร่วมในพระราชพิธีด้วย<sup>12</sup> เช่นเดียวกับประเพณีบรมราชาภิเษกของบรรดาประเทศในยุโรป ในสายตาของนานาประเทศ พระราชพิธีบรมราชาภิเษกของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ในครั้งนี้เป็นงานเกียรติยศมหัศจรรย์ที่สุด มีแขกเมืองจากประเทศต่าง ๆ มาร่วมชุมนุมมากที่สุด และเป็นงานยิ่งใหญ่เกริกไกรที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประเทศภาคเอเชียตะวันออก<sup>13</sup> ซึ่งเป็นเสมือนการประกาศให้โลกประจักษ์ว่า พระมหากษัตริย์ไทยนั้นก็ทรงมีฐานะเกียรติยศทัดเทียมกับประมุขของอารยประเทศต่าง ๆ เหมือนกัน และนับแต่นั้นไทยจะไม่ตกอยู่ในสภาพความเป็นประเทศล่าหลังอีกต่อไปแล้ว

<sup>11</sup> จัดขึ้นเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2453 พระราชพิธีนี้เท่ากับเป็นการประกาศรับมอบพระราชบัลลังก์จากสมเด็จพระราชบิดา.

<sup>12</sup> อาทิเช่น เจ้าชายอัลติมา ผู้แทนประเทศเคนมาร์ก (เสด็จมาพร้อมพระราชโอรส 3 พระองค์) เจ้าชายฮิโรยะ สุกุซิมิ ผู้แทนประเทศญี่ปุ่น เจ้าชายวิลเลียมและเจ้าหญิงมารี จากประเทศสวีเดน เจ้าชายอเล็กซานเดอร์แห่งเคนต์และพระชายา ผู้แทนอังกฤษ แกรนด์ดยุกบอริส วลาดิเมียร์วิช ผู้แทนประเทศรัสเซีย นอกจากนี้ก็มีอัครราชทูตพิเศษจากประมุขประเทศต่าง ๆ ทั้งสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส อิตาลี เยอรมัน ฮอลันดา เบลเยียม สเปน และ นอร์เวย์

<sup>13</sup> W.A. Graham, Siam (London: Alexander Moring, 1924, Vol. I), p. 225.

"...การปรับปรุงสังคมและนโยบายต่างประเทศเป็นภาระที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าทรงสนพระทัยมากที่สุดระหว่างระยะแรก ๆ ของรัชกาล และการแก้ไขสนธิสัญญากับมหาอำนาจยุโรปด้วยเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ก็ยังคงเป็นความต้องการสูงสุดของชาติ"<sup>14</sup> สงครามโลกครั้งที่ 1 ได้เปิดโอกาสอันดีแก่ไทยให้ดำเนินการไปตามแนวทางที่ได้กรุยไถ่ไปสู่เป้าหมายดังกล่าวได้สำเร็จ ระหว่างที่มหาอำนาจกลาง คือ เยอรมัน ออสเตรีย - ฮังการี และตุรกี ทำการสู้รบกับฝ่ายสัมพันธมิตรอันมี อังกฤษ ฝรั่งเศส และเบลเยียม อิตาลี รัสเซีย ตลอดจน สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ ที่เข้าช่วยเหลือในภายหลัง รัฐบาลไทยได้เฝ้าสังเกตท่าทีของทั้งสองฝ่ายอย่างใกล้ชิด และมีนโยบายจะรักษาความเป็นกลางของประเทศไว้ก่อน แต่แล้วเมื่อตระหนักแน่ชัดว่าเยอรมันเป็นฝ่ายอธรรม ประกอบกับได้ศึกษาผลประโยชน์ของการประกาศสงครามเข้ากับฝ่ายใดอย่างถี่ถ้วนแล้ว รัฐบาลไทยจึงตัดสินใจประกาศสงครามกับประเทศเยอรมนี และ ออสเตรีย ฮังการี เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2460 ซึ่งนับได้ว่าเป็นวันสำคัญยิ่งในประวัติศาสตร์ไทย และเป็นวันที่ถูกจารึกไว้ในประวัติศาสตร์โลกว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเอกราชแห่งเดียวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ได้มีส่วนร่วมรบเคียงบ่าเคียงไหล่กับนานาชาติเมื่อมหาสงครามโลกครั้งที่ 1 อุบัติขึ้นในยุโรป

การตัดสินใจประกาศสงครามกับฝ่ายมหาอำนาจกลางครั้งนี้ รัฐบาลไทยหาได้กระทำเพื่อหวังผลได้แต่ประการเดียว ประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือฝ่ายสัมพันธมิตรอย่างจริงจัง นับตั้งแต่ดำเนินการปลดอาวุธ จับกุมชนชาติศัตรู ตลอดจนยึดเรือ และทรัพย์สินของชาติศัตรูทั้งหมด อันเป็นขจัดความวิตกกังวลของอังกฤษและฝรั่งเศสในผลประโยชน์ของตนในภูมิภาคนี้ไปได้ ยิ่งกว่านั้น รัฐบาลไทยยังได้จัดส่งกองทหารอาสาไปร่วมรบในสมรภูมิยุโรป ซึ่งนับเป็นการเผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศไทยให้ทั่วโลกรู้จักอย่างที่สุด

<sup>14</sup>Ibid., p. 226.

เมื่อสงครามโลกครั้งที่แรกยุติลงด้วยความปราชัยของฝ่ายอักษะ เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2461 ประเทศไทยจึงมีสภาพเป็นฝ่ายชนะสงครามไปด้วย ผู้แทนไทยประกอบด้วยพระองค์เจ้า จรูญศักดิ์กฤษณากร เอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงปารีส มจ. ไทรทศประพันธ์ เทวกุล และ พระยาพิพัฒน์โกษา ได้เข้าร่วมประชุมและลงนามในสัญญาสันติภาพแวร์ซายส์กับเยอรมันด้วย นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีส่วนเป็นประเทศผู้ก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติ ซึ่งตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ และเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพของโลก และได้เข้าเป็นสมาชิกเริ่มแรกขององค์การดังกล่าวเมื่อ พ.ศ. 2463 อีกด้วย

ยิ่งกว่านี้ การเข้าร่วมสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตรได้พิสูจน์ให้เห็นผลประโยชน์ใหญ่หลวง คือ ประเทศไทยสามารถรอดพ้นจากการคุกคามของอังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งมุ่งจะยึดเมืองไทยไว้เป็นรัฐในอารักขาอย่างเด็ดขาด กลับกลายเป็นการแผ้วถางทางในการแก้ไขสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ผูกมัดไทยให้หมดสิ้นไปด้วย<sup>15</sup>

อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่า นโยบายต่างประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว นี้ ประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง และตลอดรัชสมัยของพระองค์ ประเทศไทยมีเหตุการณ์เกี่ยวข้องกับต่างประเทศมากมาย<sup>16</sup> การปราศจากซึ่งปัญหาคุกคามเอกราชและความมั่นคงของประเทศดังเช่นในสมัยรัชกาลที่ 4 และ 5 เป็นผลให้ความสัมพันธ์กับต่างประเทศในรัชกาลนี้ราบรื่นดีกว่าในสองรัชกาลก่อน ในรัชกาลที่ 6 นี้ ประเทศไทยได้มีความสัมพันธ์กับนานาประเทศ ทั้งประเทศเอกราชและอาณานิคม รวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 40 ประเทศ เฉพาะที่มีความสัมพันธ์ทางการทูต และได้แลกเปลี่ยนผู้แทนทางการทูตต่อกันมีจำนวนทั้งสิ้น 16 ประเทศ (เฉพาะประเทศเอกราช) ได้แก่ - เคนนาร์ก ญี่ปุ่น นอร์เว เบลเยียม

<sup>15</sup>Thompson, op. cit., p. 52.

บรรยายละเอียดการแก้ไขสนธิสัญญาไม่เสมอภาคใน "สิทธิสภาพนอกอาณาเขต" ของ ทรงศรี อัจฉอรุณ

<sup>16</sup>Ibid., pp. 51 - 2.



โปรตุเกส ฝรั่งเศส ฟินแลนด์ เยอรมัน รัสเซีย สเปน สวีเดน สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย -  
อังกฤษ อังฤษ อิตาลี ฮอลันดา

ส่วนประเทศอื่น ๆ ก็มีความสัมพันธ์ระดั้มสูงบ้าง รองลงมาบ้าง แล้วแต่ความสำคัญ  
ของประเทศนั้น ๆ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 59 เมืองใน 25 ประเทศ\* ความสำเร็จของพระบาท  
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ในการนำรัฐนาวาไทยให้ผ่านพ้นอุปสรรค และพ้นฝ่าคลื่นลมมาจนตลอด  
รอดฝั่ง จนกระทั่งประเทศไทยได้กลับมามีเอกราชอย่างแท้จริงอีกครั้งหนึ่งนั้น จึงเป็นเรื่องที่  
ควรแก่การศึกษาโยบายต่างประเทศ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศในด้าน  
ต่าง ๆ กันเป็นอย่างดี ดังปรากฏในเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ที่จะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป ซึ่ง  
แบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้ คือ

ตอนที่ 1 ว่าด้วยความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ทางด้านการเมือง ประกอบด้วยความ  
ความสัมพันธ์ทางการทูต และบทบาทของประเทศไทยในองค์การสันนิบาตชาติ

ตอนที่ 2 ว่าด้วยความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งจะได้อธิบายถึงเรื่องการค้า  
ระหว่างประเทศ เงินกู้ต่างประเทศ และการลงทุนจากต่างประเทศ

ตอนที่ 3 ว่าด้วยความสัมพันธ์ด้านอื่น ๆ ทั่วไป อาทิ เรื่องที่ปรึกษาราชการ  
ต่างประเทศ ความร่วมมือกับต่างประเทศ เป็นต้น

## 2.2 ความสัมพันธ์ทางการทูต

ถึงไถ่กล่าวมาแล้วในบทก่อนถึงพื้นฐานความสัมพันธ์กับต่างประเทศของไทยว่า นอกจากประเทศไทยจะมีความสัมพันธ์กับต่างประเทศทางไมตรีและการค้ากับประเทศในเอเชีย คือ จีน ชาว อินเดีย ลังกา และ เปอร์เซีย แล้ว ยังมีการติดต่อกับประเทศตะวันตก ซึ่งถือว่าเป็นการเปิดศักราชใหม่ของการทูตและการต่างประเทศของไทย เพราะก่อนหน้านี้ มีแต่การติดต่อกับประเทศใกล้เคียง การแต่งตั้งทูตไปเจริญทางพระราชไมตรีในสมัยดังกล่าว ก็เพียงแต่เมื่อประเทศใดส่งทูตมาเจริญทางไมตรี พระมหากษัตริย์ก็ทรงแต่งตั้งทูตไปเจริญทางพระราชไมตรีตอบเมื่อเห็นว่าเป็นการสมควร มิได้แต่งตั้งทูตไปประจำยังต่างประเทศ แต่อย่างใด เมื่อทูตปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญชาแล้วก็กลับประเทศ เพราะไม่มีสถานทูตประจำอยู่ในต่างประเทศดังเช่นปัจจุบัน การติดต่อกับไมตรีเป็นไปในทำนองนี้ตลอดมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2363 ประเทศไทยจึงมีผู้แทนชาวต่างประเทศในระบอบกงสุลมาประจำอยู่ในพระราชอาณาเขตเป็นครั้งแรก<sup>17</sup> อังกฤษเป็นประเทศต่อจากปอร์ตุเกส ที่ขอตั้งกงสุลประจำประเทศไทยใน พ.ศ. 2393 ครั้นปลายรัชสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว สหรัฐอเมริกา จึงขอตั้งกงสุลประจำเมื่อ พ.ศ. 2399 และประเทศอื่นก็ขอเข้ามาตั้งกงสุลประจำตามลำดับ<sup>18</sup> แต่การแต่งตั้งทูตไปประจำระหว่างกันยังไม่ปรากฏในสมัยนี้<sup>19</sup>

<sup>17</sup> ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย กษัตริย์ปอร์ตุเกสได้แต่งตั้งราชทูตคือพระราชสาส์นมาขอทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี และขอตั้ง นาย คาร์โลส มานูเอล ซิลเวรา เป็นกงสุลใหญ่อีกด้วย

<sup>18</sup> คือ ประเทศฝรั่งเศส เคนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ เยอรมัน สวีเดน นอร์เว เบลเยียม อิตาลี ออสเตรีย ฮังการี สเปน ญี่ปุ่น และไซบีเรีย

<sup>19</sup> สมพงษ์ ชูมากุล, "กระทรวงการต่างประเทศ" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512) (อักษราเนา), หน้า 11.

ต่อมา ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับเป็นวาระแรกที่เริ่มมีการแต่งตั้งทูตคนไทยไปเป็นกงสุลประจำราชสำนักต่างประเทศจริง แทนที่เคยตั้งฝรั่งที่เรียกชื่อเป็นไทยไปเป็นกงสุลอย่างรัชกาลพระรามาธิบดี<sup>20</sup> ปี พ.ศ. 2424 รัฐบาลได้แต่งตั้งหม่อมเจ้าปณณางค์ ชุมสาย ไปประจำต่างประเทศเป็นครั้งแรก เมื่อดำรงตำแหน่งอัครราชทูตไทยประจำประเทศต่าง ๆ ในยุโรป รวม 10 ประเทศด้วยกัน คือ อิตาลี เยอรมนี แคนาดา แลนด์ เบลเยียม ออสเตรีย-ฮังการี เดนมาร์ก สวีเดน โปรตุเกส นอร์เวย์ และสเปน<sup>21</sup> ต่อมา พ.ศ. 2425 จึงได้รับแต่งตั้งเป็นทูตประจำอังกฤษอีกประเทศหนึ่ง หลังจากนั้น ประเทศไทยได้เปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับ สหรัฐอเมริกา รัสเซีย และญี่ปุ่น อีกตามลำดับ

ครั้นถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สัมพันธไมตรีระหว่างไทยกับต่างประเทศดำเนินไปอย่างราบรื่นกว่าในสมัยรัชกาลก่อน ๆ การขยายความสัมพันธ์กับนานาประเทศในสมัยนี้จึงอาจพิจารณาได้ว่าเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของนโยบายของชาติคือ การยกฐานะของประเทศให้มีศักดิ์ศรีเสมอกับประเทศเอกราชอื่น ๆ ตลอดจนเพื่อให้ได้มาซึ่งการรับรองจากนานาประเทศโดยทั่วไป รัฐบาลมีความกระตือรือร้นที่จะเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับทุกประเทศที่เห็นว่าจะมีความสำคัญต่อไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มหาอำนาจตะวันตกทั้งใหญ่และเล็ก แต่เพราะความจำเป็นในเรื่องงบประมาณ ประกอบกับในระบอบนั้นมีประเทศจำนวนไม่น้อยตกอยู่ภายใต้การปกครองแบบอาณานิคม จึงเป็นอุปสรรคมิให้ประเทศไทยสามารถเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับอีกหลาย ๆ ประเทศได้ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าในรัชกาลที่ 6 นี้ ประเทศไทยมีความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ทั้งที่เป็นเอกราชและเมืองขึ้นรวมกันไม่น้อยกว่า 40 ประเทศ<sup>22</sup> ตลอดจนมีการแลกเปลี่ยนผู้แทนทางการทูตและกงสุลระหว่างกัน โดยต่างประเทศได้ส่งผู้แทนทางการทูตและกงสุลมาประจำประเทศไทยถึง 16 ประเทศ คือ ญี่ปุ่น

<sup>20</sup> อุกม ประมวลวิทย์, 50 กษัตริย์ไทย (พระนคร : โอเคียนส์โตร์ 2508), หน้า 676.

<sup>21</sup> สมพงษ์ ชูมากุล, เรื่องเดิม, หน้า 18.

<sup>22</sup> แผนกระทรวงต่างประเทศ, เอกสารรัชกาลที่ 6, หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กรมศิลปากร

เคนมารก<sup>23</sup> นอร์เว เบลเยียม โปรตุเกส ฝรั่งเศส ฟินแลนด์<sup>24</sup> เยอรมัน รัสเซีย สเปน<sup>25</sup> สวีเดน สหรัฐอเมริกา ออสเตรีย ฮังการี อังกฤษ อิตาลี และฮอลันดา (เนเธอร์แลนด์) ประเทศที่ส่งผู้แทนมาประจำกิ่งกล่าว ล้วนแต่เป็นประเทศที่มีผลประโยชน์ในเมืองไทยมากพอสมควร อาทิ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ซึ่งมีคนในบังคับของคนพำนักอยู่ในพระราชอาณาจักรเป็นจำนวนมาก ส่วนประเทศอื่นที่ไม่ค่อยมีผลประโยชน์ในเมืองไทยเท่าใดนัก ก็มักจะฝากงานสถานทูตไว้กับสถานทูตของมิตรประเทศที่ตนมีความไว้วางใจ เช่น ประเทศสวีเดนเซอร์แลนด์ได้มอบภาระหน้าที่การดูแลผลประโยชน์ของตนให้อยู่ในความดูแลของสถานทูตเยอรมันกับฝรั่งเศส จนถึงปี พ.ศ. 2459 และเมื่อประเทศไทยเข้าร่วมสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร กิจการงานของสวีเดนจึงเปลี่ยนมาอยู่ในความรับผิดชอบของสหรัฐ<sup>26</sup> (ตราขจนกระทั่ง พ.ศ. 2473 จึงได้มีการเซ็นสัญญาระหว่างไทยกับสวีเดนเซอร์แลนด์)

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ ประเทศไทยแลกเปลี่ยนผู้แทนทางการทูตกับญี่ปุ่นเพียงประเทศเดียวในเอเชีย ทั้งนี้ เนื่องจากในเวลานั้นประเทศใกล้เคียง คือ อินโดจีน พม่า มลายู อินโดนีเซีย ลาว เขมร พูวน และฟิลิปปินส์ ต่างตกอยู่ใต้อาณาจักรของมหาอำนาจตะวันตกทั้งสิ้น ส่วนประเทศจีนนั้น ก่อนจัดตั้งเป็นสาธารณรัฐ ได้ติดต่อกับไทยเป็นครั้งคราวผ่านทางกรุงโกเกี๋ย โดยปรารภณาที่จะสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับ

<sup>23</sup> เพิ่งแยกราชการออกจากสถานทูตรัสเซีย และตั้งเป็นสถานทูตเคนมารกเมื่อปี พ.ศ. 2460

<sup>24</sup> ประเทศไทยได้รับรองเอกราชของฟินแลนด์เมื่อปี พ.ศ. 2462 จากนั้น รัฐบาลฟินแลนด์จึงแต่งตั้งอุปทูตมาประจำญี่ปุ่น จีน และไทย พร้อมกัน กฎเรื่องฟินแลนด์, เอกสารกรมเลขาธิการ กรม. - กระทรวงต่างประเทศ, (ร.6-ค.4.7), หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารในหอจดหมายเหตุแห่งชาติที่จะอ้างถึงในที่ต่อไป จะใช้ว่า หจช.

<sup>25</sup> อัครราชทูตสเปนดำรงตำแหน่งทูตประจำประเทศจีนด้วย โดยประจำอยู่ที่จีน และฝากงานไว้กับสถานทูตเยอรมัน เมื่อไทยประกาศสงครามกับเยอรมัน จึงย้ายไปฝากไว้กับสถานทูตเคนมารกแทน

<sup>26</sup> Thompson, op. cit., p. 215.

ฝ่ายไทย แต่ฝ่ายไทยเกรงว่ากรณีผู้แทนอย่างถูกต้องเป็นทางการมาประจำในประเทศไทย อาจจะเป็นตัวการรวบรวมชาวจีนในพระราชอาณาเขตเข้ามาเป็นกลุ่มก้อนที่สามารถก่อความยุ่งยากให้แก่รัฐบาลได้ ถึงแม้ผู้แทนจีนจะเรียกร้องขอส่งทูตและกงสุลมาประจำที่กรุงเทพฯ อีกครั้งในที่ประชุมสันติภาพที่แวร์ซายส์ แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จแต่อย่างใด<sup>27</sup>

การแต่งตั้งผู้แทนไปประจำต่างประเทศ ในทำนองเดียวกัน เมื่อต่างประเทศส่งผู้แทนมาประจำไทย รัฐบาลต้องพยายามส่งผู้แทนของเราไปประจำประเทศนั้นด้วยเป็นการตอบแทน จึงจะต้องตามธรรมเนียมปฏิบัติทางการทูต สถานทูตเป็นความจำเป็นสำหรับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็น "แนวหน้า" ที่จะรักษามลประโยชน์ของกาตึกต่อระหว่างรัฐ<sup>28</sup> และเพิ่มพูนชื่อเสียงของประเทศให้เป็นที่รู้จักแพร่หลาย ตลอดจนได้รับความเชื่อถือในระหว่างประเทศมากขึ้น<sup>29</sup> ในรัชกาลนี้ รัฐบาลไทยได้ส่งทูตไปประจำประเทศต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 16 ประเทศ<sup>30</sup> มีกงสุลประจำตำแหน่ง (de service) และกงสุลกิตติมศักดิ์ (honorary) อีก 59 เมืองใน 24 ประเทศ<sup>31</sup> ตลอดจนทูตทหารอีกจำนวนหนึ่ง ดังจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

ก. ผู้แทนทางการทูต การทูตเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งซึ่งช่วยในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ นักการทูตเป็นผู้แทนของ

<sup>27</sup> Ibid., p. 118.

<sup>28</sup> L. Oppenheim, International Law : A Treatise (17th ed. London: Longmans Green, 1952, Vol. I Peace), p. 325.

<sup>29</sup> สมพงษ์ ชูมากุล, เรื่องเกม, หน้า 66.

<sup>30</sup> เฉพาะประเทศเอกราชในขณะนั้น

<sup>31</sup> ในกรณีนี้รวมทั้งประเทศเอกราชและประเทศเมืองขึ้นด้วย ซึ่งในสมัยรัชกาลที่ 5 มีกงสุลประจำเพียง 45 เมืองใน 22 ประเทศ

ประเทศซึ่งต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ประเทศไทยมีความสัมพันธ์กับหลายประเทศ แต่ในบรรดาประเทศเหล่านี้ รัฐบาลมิได้แต่งตั้งผู้แทนทางการทูตไปประจำอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลทางค่านงบประมาณและเหตุผลประกอบอย่างอื่น อาทิ การขาดกำลังคนที่มีคุณสมบัติและความรู้เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้แทนประเทศ สำหรับปัญหาค่านงบประมาณ ในรัชกาลนี้ รัฐบาลต้องเผชิญความตึงเครียดทางการคลังเป็นระยะเวลาหลายปีติดต่อกัน<sup>32</sup> ค่าใช้จ่ายในการเปิดสถานทูตแต่ละแห่งนั้นสูงมาก ประมาณว่าจะต้องจ่ายเงินถึงปีละ 18,400 ปอนด์ (ประมาณ 220,000 บาท) แต่ถ้ายกเป็นสถานอุปทูต จะเสียค่าใช้จ่ายเพียงปีละประมาณ 3,000 ปอนด์ (36,000 บาท) ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงแก้ปัญหาด้วยการส่งทูตไปประจำเฉพาะประเทศที่มีความสำคัญในการเมืองของโลก เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน เป็นต้น และในบางกรณี หัวหน้าคณะผู้แทนทางการทูตของไทยส่วนมากมักได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัครราชทูตประจำหลายประเทศ ซึ่งเรียกว่ามีอำนาจเขตหลายประเทศ<sup>33</sup> แต่มีสถานทูตตั้งอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงแห่งเดียว หรือไม่เช่นนั้นก็มีสถานทูตในประเทศอื่นในเขตอาณาด้วย โดยมีอุปทูตเป็นหัวหน้าสถานทูต ในขณะที่อัครราชทูตมิได้มาประเทศนั้น<sup>34</sup> ทั้งนี้ รัฐบาลจะพิจารณาถึงสภาพทางภูมิศาสตร์ของกลุ่มประเทศนั้นว่าใกล้เคียงกัน และสะดวกแก่ทูตที่จะเดินทางไปมาราชการได้โดยไม่ชักช้า ถึงความเห็นของเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศสมัยนั้น คือ สมเด็จพระมหาเวทวงศ์ยุโรปการ ในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของทูตออกเป็นกลุ่มประเทศ

<sup>32</sup> คุมทว่าควย เรื่อง เศรษฐกิจ

<sup>33</sup> สมพงศ์ ชูมากุล, เรื่อง เกม, หน้า 67.

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

ไคแก<sup>35</sup>

กลุ่มแรก ประเทศฝรั่งเศส อิตาลี สเปน และปอร์ตุเกส มีสถานทูตประจำที่  
กรุงปารีส

กลุ่มที่สอง ประเทศอังกฤษ เบลเยียม และเนเธอร์แลนด์ มีสถานทูตที่กรุงลอนดอน  
กลุ่มที่สาม ประเทศรัสเซีย นอร์เว สวีเดน มีสถานทูตประจำที่กรุงเฮลซิงกิ-  
เบอร์ก

เบอร์ลิน

กลุ่มที่สี่ ประเทศเยอรมัน ออสเตรีย-ฮังการี และเดนมาร์ก มีสถานทูตที่กรุง

เบอร์ลิน

เมื่อเวลาผ่านไป รัฐบาลจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าวให้เหมาะสมกับ  
สภาพการณ์ของโลก เพราะนับวันทูตไทยยังมีภาระเพิ่มมากขึ้น ลำพังทูตเพียงคนเดียวไม่  
อาจปฏิบัติหน้าที่หมุนเวียนได้ครบทุกประเทศที่ตนได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทน หรือทำได้แต่ไม่มี  
ประสิทธิภาพและชักช้ากว่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะหลังสงครามโลกสิ้นสุดลง ทูต  
ไทยในยุโรปมีหน้าที่เพิ่มขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก และสภาพการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ  
ได้แปรเปลี่ยนซับซ้อนยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องขยายสถานทูตไทยบางแห่งเพื่อรับภาระราชการ  
ในต่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ดังเช่นในปี พ.ศ. 2463 สถานทูตที่กรุงปารีสได้รายงานมายัง  
รัฐบาลว่า

... ตั้งแต่ทำสัญญาสันติภาพ สถานทูตที่กรุงปารีสมีภาระงานที่จะต้อง  
จัดทำตามสัญญาเป็นอันมาก พระองค์เจ้าจุฑาฯ (อัครราชทูตไทย  
ประจำกรุงปารีสในขณะนั้น) ไม่มีเวลาพอที่จะเสด็จไปทำการในเสปญ  
และโปรตุเกสให้เป็นราชการก็ได้ ... แลราชการธรรมดาของสถาน

<sup>35</sup> ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ กราบทูล  
สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหมื่นปราจิณกิติบดี, 23 พฤศจิกายน ร.ศ. 139 (พ.ศ. 2453),  
เรื่องการแบ่งหน้าที่ทูตสยามประจำประเทศต่าง ๆ, เอกสารกรมเลขาธิการ กรม. -  
กระทรวงต่างประเทศ, (ร.6 - ท.5/2), หจช.

ทูตมีเต็มมือ ไม่สามารถออกจากกรุงปารีสได้มานานวัน... 36

รัฐบาลจึงโอนหน้าที่สถานทูตในประเทศสเปนและปอร์ตุเกสไปรวมอยู่กับสถานทูตที่อิตาลี<sup>37</sup> เพื่อเปิดโอกาสให้ทูตที่ปารีสปฏิบัติหน้าที่ให้ได้เต็มตามความสามารถแต่เพียงแห่งเดียว ครั้งนั้น อัครราชทูตไทยประจำกรุงปารีสได้ทำบันทึกเสนอรัฐบาลว่า

... นับวันไปสเปนซึ่งเป็นหัวหน้าของพวกรีพับลิคอเมริกาภาคใต้ จะมีเสียงในสันนิบาตชาติ หักหลายยิ่งขึ้น พวกที่พูดภาษาสเปนเวลานี้มี 15 โวต และเมื่อมีประเทศในภาคใต้เข้าเป็นสมาชิกอีก ... จะเพิ่มขึ้นอีก ... รวมเป็น 21 (เสียง) ถ้ารัฐบาลไทยต้องการความสนับสนุนจากสันนิบาตชาติแล้ว ต้องพยายามผูกสัมพันธ์ไมตรีกับสเปนให้ดียิ่งขึ้น แลคิกอานทำสัญญา (on the basis of equality) กับพวกรีพับลิคเหล่านั้นต่อไป จึงจำเป็นที่จะต้องใช้ทูตไทยประจำที่กรุงมะดริดอยู่อย่างน้อยปีละ 2 เดือน เพื่อทำความติดต่อกับข้าราชการสเปน แลผู้มีเกียรติแห่งรัฐบาลรีพับลิคอเมริกาใตต่าง ๆ ให้สนิทขึ้น... 38

ฉะนั้น การตัดสินใจของรัฐบาลดังกล่าว จึงเรียกได้ว่าคล้อยตามสถานการณระหว่างประเทศอย่างแท้จริง

<sup>36</sup> ย่อหนังสือแผนกต่างประเทศ ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง ราชทูตแลกงสุลสยามประจำกรุงปารีส, เอกสารกรมเลขาธิการ กรม. - กระทรวงต่างประเทศ, (ร.6 - ค.5.7/1), หจข.

<sup>37</sup> ปลายพระหัตถ์สมเด็จพระยาเทวะวงศ์ฯ ถึงพระยาพิพัฒน์โกษา, 4 กุมภาพันธ์ 2463, เรื่อง ทูตและกงสุลประจำสเปน, เอกสารกรมเลขาธิการ กรม. - กระทรวงต่างประเทศ, (ร.6-ค.5/3), หจข.

<sup>38</sup> ย่อหนังสือแผนกต่างประเทศ ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ, เรื่อง เกม, (ร.6 - ค.5.7/1), หจข.



บางกรณี การตั้งสถานทูตเป็นผลของการถูกรบเราจากประเทศนั้นอยู่เสมอ เช่น ใน พ.ศ. 2457 ประเทศอิตาลีและออสเตรีย ที่อ้างว่า "...ในมหาประเทศทั้งหลายนั้น กรุงสยามก็ได้ตั้งสถานทูตไว้ทุกแห่งแล้ว ยังไม่ได้ตั้งอยู่แต่ 2 แห่งเท่านั้น แล 2 ประเทศนี้ก็มีความเคารพนับถือต่อกรุงสยาม ได้ตั้งสถานทูตของเขาไว้ในกรุงสยามแล้ว..."<sup>39</sup> ซึ่งรัฐบาลไทยได้ผ่อนตามด้วยการตั้งสถานทูตขึ้นใน 2 ประเทศดังกล่าว แต่โดยเหตุที่งบประมาณแผ่นดินมีจำกัด การตั้งสถานทูตขึ้นทั้ง 2 แห่งเป็นการสิ้นเปลืองเงินมาก รัฐบาลจึงแก้ปัญหาด้วยการตั้งสถานทูตขึ้นในประเทศทั้ง 2 โดยให้มีตัวทูตเพียงผู้เดียว ไปมาเฉพาะในเวลาที่มีราชการสำคัญ และมีเลขานุการประจำอยู่แห่งหนึ่งสำหรับฉับเปลี่ยนกับราชทูตที่ผลัดกันไปประจำยังสถานทูตทั้งสองแห่งนั้น

ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศไทยตัดความสัมพันธ์กับเยอรมัน และออสเตรีย - ฮังการี ครั้นสงครามสิ้นสุดลง และได้ลงนามในสัญญาใหม่เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2466 เรียบร้อยแล้ว ในปีนั้นเอง รัฐบาลจึงดำริเรื่องการตั้งอัครราชทูตไปประจำเบอร์ลิน เช่นที่เคยเป็นมา ซึ่งแต่เดิมก่อนสงคราม อัครราชทูตที่เบอร์ลินเป็นทูตที่โคเปนเฮเกนด้วย<sup>40</sup> เมื่อไทยประกาศสงครามกับเยอรมัน รัฐบาลได้ย้ายสถานทูตไปตั้งประจำที่กรุงโคเปนเฮเกนแต่เพียงแห่งเดียว ต่อมา รัสเซียเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ ด้วยเหตุฉนวนบางประการ ประเทศไทยจึงย้ายทูตประจำรัสเซียมาประจำที่เลนินกราด สวีเดน และนอร์เวย์ จึงเกิดปัญหาสำหรับรัฐบาลจะคงพิจารณาว่า การแต่งตั้งอัครราชทูตไปประจำเบอร์ลินครั้งหลังนี้ ควรจะตั้งสถานทูตขึ้นใหม่ทางหากที่กรุงเบอร์ลิน โดย

<sup>39</sup> ลายพระหัตถ์กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 7 มิถุนายน 2457, เรื่องทูตแลกงสุลสยามประจำกรุงเวียนนา (ร.6 - ค.5.10/3), หจข.

<sup>40</sup> ลายพระหัตถ์พระองค์เจ้าไทรทศประพันธ์ ถึงเจ้าพระยามหิธร, 12 มีนาคม 2466, เรื่องทูตแลกงสุลสยามประจำกรุงเบอร์ลิน, (ร.6 ค.5.10/5), หจข.

ไม่เกี่ยวข้องกับกรุงโคเปนเฮเกน หรือควรจะย้ายสถานทูตที่กรุงโคเปนเฮเกนกลับไปเบอร์ลินตามเดิม ทั้งนี้ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศให้ความเห็นว่า ประการหลังนั้นไม่เป็นการสมควร เพราะการกระทำเช่นนั้นอาจกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีอันดีที่ไทยมีอยู่ต่อเดนมาร์กได้ และเมื่อไทยย้ายสถานทูตไปตั้งที่เดนมาร์กแล้ว ทางเดนมาร์กก็ได้มาตั้งสถานทูตของตนประจำกรุงเทพฯ เช่นกัน ครั้นนั้น รัฐบาลต้องพิจารณาอย่างรอบคอบมาก เนื่องจากหากจะตั้งสถานทูตขึ้นใหม่ที่เบอร์ลิน โดยมีอัครราชทูตประจำ กังกระทบกระเทือนเงินงบประมาณไม่น้อย ในที่สุด จึงตัดสินใจให้ทูตเดนมาร์กนั้นเอง เป็นทูตที่เบอร์ลินด้วย โดยมีสถานทูตประจำทั้งสองแห่ง ถึงกระนั้น งบประมาณรายจ่ายสำหรับสถานทูตดังกล่าวก็ยังสูงถึงปีละ 4,090 ปอนด์ หรือประมาณ 49,000 บาท<sup>41</sup>

อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจตั้งสถานทูตที่กรุงเบอร์ลินนั้น รัฐบาลได้พิจารณาถึงนโยบายที่จะขยายความสัมพันธ์กับนานาประเทศต่อไปภายหน้าด้วย โดยมุ่งหมายว่า เมื่อใดที่ประเทศไทยหรือฟื้นความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศรัสเซียแล้ว ก็จะทำให้ทูตที่กรุงโคเปนเฮเกน ซึ่งเป็นทูตประจำกรุงออสโล และสตอกโฮล์มด้วยนั้น เป็นผู้แทนไทยประจำรัสเซียอีกแห่งหนึ่ง ส่วนทูตประจำกรุงเบอร์ลินก็อาจได้รับมอบหมายให้ไปประจำประเทศใกล้เคียงอื่น ๆ ซึ่งคาดว่าจะมีสัมพันธไมตรีต่อกันในอนาคต เช่น โปแลนด์ เซโกสโลวะเกีย และออสเตรีย เป็นต้น<sup>42</sup>

ข. กงสุล ในการดำเนินการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกจากจะมีสถานทูตติดต่อชั้นรัฐบาลแล้ว ยังมีสถานกงสุลติดต่อในระดับเฉพาะท้องถิ่น และมีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ ในชั้นแรก รัฐบาลไทยได้แต่งตั้งชาวต่างประเทศในท้องถิ่นนั้นเอง เป็นกงสุลกิตติมศักดิ์ (Consul Honoraire) โดยไม่ได้รับเงินเดือนและค่าใช้จ่ายจากรัฐบาล

<sup>41</sup> ลายพระหัตถ์พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ 18 เมษายน 2467, เรื่องเดิม, (ร.6 - ท.5.10/5), หจข.

<sup>42</sup> ลายพระหัตถ์พระองค์เจ้าไตรทศประพันธ์ ถึงเจ้าพระยามหิธร, 12 มีนาคม 2467, เรื่องเดิม, (ร.6 - ท.5.10/5), หจข.

แต่ถือว่าให้เกียรติเป็นกงสุลไทย และยกผลประโยชน์ที่ได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้เป็นค่าใช้จ่ายของสำนักงาน<sup>43</sup> ปรากฏว่า ในตลอดรัชกาลที่ 6 นี้ ได้มีชาวต่างประเทศเสนอขอเป็นกงสุลกิตติมศักดิ์หลายราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังสงครามโลกครั้งแรกสิ้นสุดลง ซึ่งรัฐบาลไทยพิจารณาคัดเลือก ถ้าเห็นว่าเมืองใดยังไม่มีผลประโยชน์พอสำหรับประเทศไทยที่จะตั้งสถานกงสุลแล้ว รัฐบาลก็ได้ตอบปฏิเสธไปเสียหลายราย ในสมัยนั้น ส่วนใหญ่กงสุลไทยในต่างประเทศเป็นกงสุลกิตติมศักดิ์แทบทั้งนั้น เพราะนอกจากจะไม่สิ้นเปลืองเงินงบประมาณแผ่นดินแล้ว ยังช่วย "...ดูแลและแสวงผลประโยชน์สำหรับกรุงเทพฯ และอย่างน้อยก็เป็นทางดีสำหรับเราในการเผยแพร่อย่างหนึ่ง (Judicious Propaganda) ..." <sup>44</sup>

อย่างไรก็ดี แม้การตั้งกงสุลกิตติมศักดิ์จะเป็นความสะดวกสบายของรัฐบาลไทย แต่ส่วนมาก "...ฝรั่งผู้เป็นกงสุลไทยมักไม่มีใครจะเชื่อ นอกจากจะวิ่งมาเอาหน้ากับคนเดินทาง ซึ่งเป็นคนสำคัญ บางคราวเพราะหวังจะได้ตราเท่านั้น การตั้งฝรั่งเป็นกงสุลเห็นประโยชน์แค่แก่ฝรั่ง คือเป็นเครื่องมือเปิดช่องให้พ่อค้าเข้ามาค้าขายได้เท่านั้น แต่ส่วนรัฐบาลคนไทยไม่ได้รับประโยชน์เลย ..." <sup>45</sup> ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระราชดำริว่า ต่อไปควรจะต้องข้าราชการคนไทยเป็นกงสุลในประเทศ หรือเมืองที่ประเทศไทยมีผลประโยชน์และมีชาวไทยไปมาอยู่เสมอ เช่นเมืองท่าต่าง ๆ ในเอเชีย อาทิ ไซ่งอน ฮองกง สิงคโปร์ และกัลกัตตา โดยให้มีตำแหน่งเป็นกงสุลใหญ่ (Consul General) เทียบเท่ากับเลขานุการสถานทูต ซึ่งมีโอกาสได้เลื่อนเป็นเลขานุการสถานทูตได้ พระองค์ทรงเชื่อว่า การแต่งตั้งคนไทยให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลอย่างแท้จริง เนื่องจากกงสุลจะเป็นผู้รายงานการค้าขายและเหตุการณ์ต่าง ๆ ทั้งในเมืองที่ตนประจำอยู่

<sup>43</sup> สมพงษ์ ชุมากุล, เรื่องเกิม, หน้า 73.

<sup>44</sup> หนังสือพระยาบุรุษรัตนราชพัลลภของพระเจ้าไกรทศประพันธ์, 11 สิงหาคม 2466, เรื่องกงสุลสยามเมืองฟิละเคิลเพีย, (ร.6-ท.5.11/6), หจข., (sic.).

<sup>45</sup> พระราชกระแสในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ พระราชทานตอบเรื่องที่กระทรวงต่างประเทศขอพระราชทานให้นายกาซเป็นกงสุลที่ไซ่งอน, (ร.6-ท.5.2/2), หจข.

และเมืองใกล้เคียง ตลอดจนเอาใจใส่ดูแลคนไทยที่เดินทางผ่านไปมาด้วย ทั้งนี้ พระองค์  
 มีใต๋ทรงเร่งรัดแค่ประการใด หากมีพระราชประสงค์ให้รัฐบาลคอยทำค้อยไปที่ละแห่งจนครบ  
 ทั้ง 4 แห่ง ในการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งกงสุลพาณิชย์ (Commercial Consul) มาเป็น  
 กงสุลประจำตำแหน่ง (Consul de Service) สุกแล้วแต่กำลังของงบประมาณแผ่นดิน  
 แยกกระนั้น "...ถ้าจะให้คนไทยเป็นกงสุล จะต้องเพิ่มเงินในงบประมาณขึ้นอีกปีละหมื่นบาท  
 (แต่ละแห่ง) ซึ่งกระทรวงการคลังว่าจะขึ้นให้หมดได้..."<sup>46</sup> และถ้าปราศจากปัญหาเรื่อง  
 งบประมาณเพราะในกรณีจำเป็นจริง กระทรวงการคลังก็จ่ายเงินให้ได้โดยหาเงินเหลือจ่าย  
 ปลายปีโอนใช้ภายหลัง รัฐบาลก็อาจสนองตามพระราชประสงค์ได้เพียงหัวเมืองของอังกฤษ  
 คือ ฮองกง สิงคโปร์ และกัลกัตตา ส่วนเมืองไซ่ง่อนนั้น "...คนในที่ที่รับราชการใน  
 ตำแหน่งนี้จำเป็นต้องรู้ภาษาและเขียนหนังสือฝรั่งเสสได้ก็ ... ผู้ที่รู้ภาษาฝรั่งเสสในกระทรวง  
 การต่างประเทศมีน้อยนัก ยังไม่พอที่จะใช้ราชการในกระทรวง..."<sup>47</sup> อีกประการหนึ่ง  
 ปริมาณงานของสถานกงสุลที่นั่นยังมีน้อยมากถ้าเทียบกับงานที่สิงคโปร์หรือปีนัง และแม้  
 กระทรวงการต่างประเทศจะพยายามหาตัวบุคคลจากกระทรวงอื่น ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ใดมีคุณสมบัติ  
 เหมาะสม ประกอบกับได้ตรวจบัญชีรายชื่อกงสุลของประเทศอื่น ก็พบว่าประเทศเหล่านั้นล้วน  
 แต่งตั้งชาวต่างประเทศเป็นกงสุลกิตติมศักดิ์แทบทั้งสิ้น เว้นแต่เพียง 2 ประเทศ คือ อังกฤษ  
 กับสหรัฐ ที่มีกงสุลประจำตำแหน่ง<sup>48</sup>

ข้อที่น่าสังเกต หลักการพิจารณาแต่งตั้งกงสุลประจำตำแหน่งต่างประเทศ นอกเหนือ  
 จากเรื่องสัญญาตั้งกงสุลระหว่างกัน และเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นกงสุลแล้ว รัฐบาลยัง  
 ต้องพิจารณาถึงขนาดความสำคัญของเมืองที่จะตั้งสถานกงสุล และจำนวนคนไทยที่มีธุรกิจติดต่อก

<sup>46</sup> ปลายพระหัตถ์กรมพระยาเทวะวงศ์ฯ ฑูลเกล้าฯ ถวายเรื่อง กงสุลญวน (ร.6-  
 ท.5.2), หจข.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, (ร.6-ท.5.2), หจข.

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน, (ร.6-ท.5.2), หจข.

ในเมืองนั้น กล่าวคือ ในกรณีเมืองหลวงของประเทศหรือเมืองที่สำคัญ รัฐบาลมักจะ  
แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกงสุลใหญ่ (Consul General) เช่น กรุงบรัสเซลในเบลเยียม  
กรุงปารีสของฝรั่งเศส และในรัชกาลนี้รัฐบาลได้ยกสถานกงสุลในต่างประเทศขึ้นเป็นสถาน  
กงสุลใหญ่อีกหลายแห่ง เช่น ที่เมืองนิวยอร์กในสหรัฐ แต่ตาเป็นเมืองธรรมคาที่มีคนไทยผ่าน  
ไปมามากพอสมควร ผู้นั้นจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นกงสุล (Consul) เช่น กงสุลสยามประจำ  
เมืองแฟรงเฟิร์ตในเยอรมัน เมืองลิเวอร์พูลในอังกฤษ ส่วนเมืองที่ประเทศไทยไม่มีใครมี  
ผลประโยชน์เท่าใดนัก รัฐบาลมักแต่งตั้งผู้นั้นเป็นแค่เพียงรองกงสุล (Vice Consul)  
เพียงเพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศให้ "...ทั่วปฐจักรว่าประเทศสยามรุ่งเรืองประการ  
ใด และเป็นเครื่องประดับเกียรติยศ..."<sup>49</sup> เช่น รองกงสุลที่เมืองสวอนซีในอังกฤษ เป็นต้น

ก. ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร (Military Attache) การติดต่อกับต่างประเทศใน  
รัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ นอกจากประเทศไทยจะได้แลกเปลี่ยนทูต  
และกงสุลกับนานาประเทศแล้ว ยังมีการแลกเปลี่ยนผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารกับประเทศมหาอำนาจ  
สำคัญอีกด้วย ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากการที่องค์พระประมุขของไทยทรงให้  
ความสำคัญแก่การทหารยิ่งกว่าในรัชกาลที่แล้ว นอกจากการปรับปรุงกองทัพให้ทันสมัยยิ่งขึ้น  
เหมือนประเทศที่เจริญแล้ว สมัยนี้ประเทศไทยยังได้ส่งนายทหารไปศึกษาวิชาการในยุโรป  
หลายประเทศ เพื่อจะได้นำวิชาความรู้สมัยใหม่มาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่กองทัพ ด้วยเหตุนี้  
รัฐบาลจึงควรมีเห็นควรแต่งตั้งผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารออกไปประจำต่างประเทศเป็นครั้งแรก โดย  
ให้ "...มีหน้าที่ตามแบบแอดคะเซทหารของนานาประเทศ และมีหน้าที่ช่วยทูตในการดูแล  
นักเรียนทหารบก ... กับหน้าที่พิเศษซึ่งจะต้องใช้นายทหารไปในงานพิธีต่าง ๆ ที่ยุโรป เป็นต้น

<sup>49</sup> หนังสือพระยาพิพัฒน์โกษา กราบบังคมทูลสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วรวงศ์ฯ เรื่อง  
ทูลแลกกงสุลสยามประจำกรุงโรม, (ร.6-ค.5.13/3), หจช.

มีเงินเดือนปีละ 600 ปอนด์ และเงินสำหรับค่าเดินทางแลรับรองในยุโรปปีละ 200 ปอนด์.<sup>50</sup> ฉะนั้น ในปี ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2453) พ.ท. พระทรงสุระ<sup>51</sup> จึงได้รับแต่งตั้งออกไปรับราชการตำแหน่งกงกลาวประจำประเทศเยอรมัน ออสเตรีย - ฮังการี รัสเซีย สวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก ฮอลันดา เบลเยียม และอิตาลี รวม 9 ประเทศด้วยกัน แต่ให้ประจำอยู่ ณ สถานทูตที่กรุงเบอร์ลิน ครั้นพระทรงสุระเดินทางไปถึงเบอร์ลิน จึงได้ทราบว่าทางเยอรมันกำหนดยศของผู้ช่วยทูตทหารบกประจำสถานทูตต่าง ๆ ไว้ไม่เกินนายพันตรี<sup>52</sup> ความรายงานของพระยาศรีธรรมศาสตร์ อัครราชทูตประจำประเทศเยอรมัน ได้บอกปักเป็นที่จะไม่ยอมรับ อ้างว่าเป็นพระราชดำริขององค์เอมเปอเรอที่กำหนดให้สถานทูตทั้งหลายที่มีใช้สถานเอกอัครราชทูต หรือ Embassy (ในสมัยนั้นสถานทูตของไทยมีฐานะเพียง Legation) ตั้งนายทหารเป็นผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารได้เฉพาะผู้ที่มียศสูงไม่เกินกว่านายพันตรีเท่านั้น เมื่อทูตไทยแย้งโดยยกกรณีสถานทูตบราซิล และชิลี ที่มีนายทหารชั้นพันเอกและพันโท ดำรงตำแหน่งกงกลาวโดยเยอรมันมิได้แก้ไขให้เป็นหลักปฏิบัติที่แน่นอนแต่ประการใด อีกทั้งพระทรงสุระ

<sup>50</sup> ปลายพระหัตถ์กรมหมื่นนครไชยศรีฯ กราบบังคมทูล กรมพระยาเทวะวงศ์ฯ 4 สิงหาคม ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2453), เรื่องอากาศเซฝ่ายสยามประจำเมืองต่างประเทศ, (ร.6-ค.5/5), หจข.

<sup>51</sup> เมื่อครั้งยังดำรงยศเป็นหลวงจตุรงค์วิไชย ราชองครักษ์พิเศษ

<sup>52</sup> จกหมายพระทรงสุระฯ ถึงพระยาวิสุทธรโกษา อัครราชทูตสยามประจำกรุงลอนดอน, 27 ตุลาคม ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2453), เรื่องเกิม, ในจดหมาย พระทรงสุระฯ ขอร้องให้พระยาวิสุทธรโกษาช่วยสอบถามสถานทูตของประเทศที่พระทรงสุระฯ จะไปประจำ ว่ามีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับของเยอรมันหรือไม่ โดยตนจะวีรรออยู่ที่เบอร์ลินก่อน ยังไม่เดินทางไปมอบหนังสือแต่งตั้งเป็นทางการยังประเทศที่เหลือ

เป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม รัฐบาลไทยจึงเลือกสรรมาดำรงตำแหน่งนี้โดยเฉพาะ<sup>53</sup> ในที่สุด รัฐบาลเยอรมันจึงยินยอมให้พระทรงสุรัสวดีดำรงตำแหน่งตามที่ได้รับแต่งตั้งต่อไป

ต่อมาใน ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) ฝรั่งเศสได้แต่งตั้งผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารบกมาประจำประเทศไทยเพิ่มขึ้นอีกตำแหน่งหนึ่งนอกจากทูตและกงสุลที่มีอยู่แล้ว<sup>54</sup> รัฐบาลจึงเห็นสมควรที่ทางฝ่ายไทยจะส่งผู้ช่วยทูตดังกล่าวไปประจำที่กรุงปารีสเป็นการตอบแทนอีกนายหนึ่ง ทางหากจากผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารที่กรุงเบอร์ลิน หากแต่ยังคิดขัดข้องหาผู้ที่รู้ภาษาฝรั่งเศสไม่ได้ ครั้น พ.ศ. 2456 ประเทศไทยจึงส่ง ร.อ. ม.จ. อมรทัต ซึ่งรู้ภาษาอังกฤษและฝรั่งเศสดี ไปดำรงตำแหน่งตามที่ใ้คั่งใจไว้ แต่การจะมีผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารในยุโรปพร้อมกันสองนายนั้น เป็นการสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุ และราชการสำคัญที่รัฐบาลต้องการทำก็อยู่ที่อังกฤษกับฝรั่งเศส เท่านั้น กระทรวงกลาโหมจึงเสนอให้รัฐบาลถอนผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารที่เบอร์ลินกับมารับราชการในประเทศโดยไม่ต้องตั้งผู้อื่นแทน ส่วนตำแหน่งผู้ช่วยทูตฯ ในบางประเทศ เช่น รัสเซีย และอิตาลี ซึ่งมีนักเรียนทหารบกศึกษาอยู่หลายคน ก็ให้ย้ายมารวมกับตำแหน่งในฝรั่งเศส<sup>54</sup> ซึ่งรัฐบาลก็ได้ดำเนินการไปตามนั้นทุกประการ ครั้นรุ่งขึ้นในปี 2457 รัฐบาลก็ได้แต่งตั้ง ร.อ. ม.จ. อมรทัต เป็นผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารในประเทศเยอรมัน และออสเตรีย - ฮังการี ที่ ยังว่างอยู่ เนื่องในเวลานั้นรัฐบาลพิจารณาเห็นว่าเป็นการสมควรที่ประเทศไทยจะมีผู้ช่วยทูต

<sup>53</sup> พระทรงสุรัสวดีเคยติดตามสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนนครสวรรค์วรพินิจอยู่ในประเทศเยอรมันเป็นเวลานาน มีความเข้าใจภาษาเยอรมันดีกว่านายทหารอื่น อีกทั้งเคยเกี่ยวข้องในการจัดการรับเสด็จเจ้านายเยอรมันที่กรุงเทพฯ เสมอ... ดูจดหมายพระยาตรีธรรมศาสตร์ กราบบังคมทูลสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ พระยาเทวะวงศ์ฯ, 1 ธันวาคม ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2453), เรื่อง เกม, (ร.6-ต.5/5), หจข.

<sup>54</sup> เอกสารแฟ้มกระทรวงต่างประเทศ เรื่องฝรั่งเศส, (ร.6-ต.4.6), หจข.

<sup>55</sup> ภายหลังพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถ ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, 17 พฤษภาคม 2456, เรื่อง ราชทูตแลกงสุลสยามประจำกรุงปารีส, (ร.6-ต.5.7/1), หจข.

ในราชการทหารในมหาประเทศทั้งหก ส่วนประเทศอื่นนอกจากนี้ยังไม่มีความจำเป็นแต่  
 อยางใด<sup>56</sup>

ข้อที่นำสังเกต คือผู้ช่วยทูตทหารไทยประจำประเทศในยุโรปได้ปฏิบัติหน้าที่อันเป็น  
 ประโยชน์ต่อราชการมากทั้งในยามสงบและยามสงคราม กล่าวคือ นอกเหนือจากหน้าที่ซึ่ง  
 หลายครั้งบรรยายมาข้างต้นแล้ว เมื่อประเทศไทยคัดสินใจประกาศสงครามกับประเทศเยอรมัน  
 และออสเตรเลีย - ฮังการี พร้อมทั้งส่งกองทหารไปช่วยสัมพันธมิตรรวมรบในทวีปยุโรปนั้น  
 รัฐบาลยังจักส่งกองทูตทหาร (Military Mission) เพื่อไปทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับ  
 ฝ่ายสัมพันธมิตรเช่นเดียวกับที่ประเทศพันธมิตรอื่น ๆ ได้กระทำกัน<sup>57</sup> ประกอบด้วย พลตรี  
 พระยาพิไชยชาญฤทธิ เป็นหัวหน้า กับผู้ช่วย 3 นาย และนายทหารอื่น ๆ อีก รวมทั้งสิ้น  
 12 นาย โดยให้ พันตรี ม.จ.อมรทัต ผู้ช่วยทูตในราชการทหารบกในยุโรปขณะนั้น เป็น  
 ผู้ช่วยหัวหน้าทูตทหารอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย แดการปรากฏว่า "...นายทหารในกองทูตทหาร  
 ...ตั้งแต่หัวหน้าลงไป ต้องอาศัย พ.ท. ม.จ.อมรทัต เป็นกำลังคำรณการดำเนินการทุกสิ่ง  
 ทุกอย่าง เพราะได้อยู่ในยุโรปมาแล้วแต่คนสงคราม นายทหารผู้นั้นลงไปหมด เพราะขาด  
 ความรู้ในวิชาทหารทางยุโรปสมัยนี้..."<sup>58</sup> ดังนั้น เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ราชการ รัฐบาล  
 จึงแต่งตั้ง พ.ท. ม.จ.อมรทัต เป็นรองหัวหน้าทูตทหาร (Deputy Chief of Military  
 Attache) ให้มีอำนาจบังคับบัญชาโดยตรงจากหัวหน้ากองทูตทหารแต่ผู้เดียว

<sup>56</sup> ยอขอพระบรมราชานุญาต ที่ 87/57 ของ พลเอก พระยาบดินทร์เกษานุชิต  
 23 มิถุนายน 2457, เรื่องตั้งทูตทหารไปประจำประเทศยุโรป, เอกสารกรมเลขาธิการ  
 ก.ร.ม.- กระทรวงกลาโหม, (ร.6-ก.1/34), หจข.

<sup>57</sup> หนังสือพลเอก เจ้าพระยาบดินทร์เกษานุชิต ทูลเกล้าฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระ  
 พระมงกุฎเกล้าฯ 29 พฤศจิกายน 2460, เรื่องเดียวกัน, (ร.6-ก.1/34), หจข.

<sup>58</sup> หนังสือ จอมพล เจ้าพระยาบดินทร์เกษานุชิต ทูลเกล้าฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระ  
 พระมงกุฎเกล้าฯ 3 ตุลาคม 2461, เรื่องเดียวกัน, (ร.6-ก.1/34), หจข.



ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง ได้มีการโยกย้ายสับเปลี่ยนนายทหารผู้ช่วย  
ทูตฯ ในยุโรปอีกครั้งหนึ่ง พ.ศ. 2463 รัฐบาลแต่งตั้ง พ.ศ. ม.จ.ปรีดิเทพย์พงศ์ ออกไป  
ดำรงตำแหน่งแทน พ.อ. ม.จ.อมรทัต ซึ่งกลับมารับราชการในประเทศไทย แต่คราวนี้ ให้  
ประจำที่อังกฤษกับฝรั่งเศสเพียงสองประเทศ<sup>59</sup> และเมื่อได้พิจารณาเห็นว่าภาระหน้าที่ความ  
รับผิดชอบของหน้าที่นี้มีเพิ่มขึ้นเกินความสามารถของบุคคลเดียวที่จะปฏิบัติให้ลุล่วงด้วยดีได้  
กระทรวงกลาโหมจึงดำริตั้งรองผู้ช่วยทูตฯ ขึ้นอีกตำแหน่งหนึ่ง และได้จัดให้ ร.อ.พ่อน ฤทธาคนี  
ออกไปดำรงตำแหน่งดังกล่าวในปี พ.ศ. 2465

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทย  
ต้องประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะนับตั้งแต่เริ่มสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้น  
มา การใช้จ่ายเงินในราชการต่าง ๆ จำเป็นต้องดำเนินไปโดยรอบคอบและประหยัดอย่างยิ่ง  
จึงจะเห็นได้จากกรณีที่รัฐบาลแต่งตั้ง พ.อ. ม.จ.ทองที่ชาญฯ ไปดำรงตำแหน่งผู้ช่วยทูตใน  
ราชการทหารบกประจำอังกฤษและฝรั่งเศส เมื่อปี พ.ศ. 2466 สืบแทนบุคคลเดิมซึ่งรับราชการ  
ครบสามปีตามกำหนดสามัญของผู้ช่วยทูต โดยเสนาบดีกระทรวงกลาโหมได้ทูลเกล้าฯ ถวาย  
ความเห็นว่ "...ประกอบกับทหารบกมีความประสงค์จะให้ เป็นโอกาสได้เห็นวิธีการทหารมา  
และทหารบกทั่วไปอันเกิดขึ้นใหม่เนื่องแค้นมหาสงคราม เป็นทางพื้นวิชาอัน ม.จ.ทองที่ชาญฯ ได้  
ศึกษามาแต่ต่างประเทศ... ครั้นจะจักเพียงแต่ให้ มีหน้าที่ออกไปดูการทหารบกทั่วไป ก็จักเปลือง  
เงินขึ้น ถ้าได้จัดไปอย่างนี้แล้วย่อมรวมไปในงบฯ สำหรับผู้ช่วยทูต และได้ประโยชน์สองทาง..."<sup>61</sup>

<sup>59</sup>หนังสือ จอมพล เจ้าพระยาบดินทร์เดชาอนุชิต ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระ  
พระมงกุฎเกล้าฯ, 25 กันยายน 2463, เรื่องเดียวกัน, (ร.6-ก.1/34), หจข.

<sup>60</sup>หนังสือ พลเอก พระยาสีหราชเดโชชัย ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระ  
พระมงกุฎเกล้าฯ, 6 พฤษภาคม 2465, เรื่องเดียวกัน, (ร.6-ก.1/34), หจข.

<sup>61</sup>หนังสือ จอมพล เจ้าพระยาบดินทร์เดชาอนุชิต ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระ  
พระมงกุฎเกล้าฯ, 5 กุมภาพันธ์ 2466, เรื่องเดียวกัน, (ร.6-ก.1/34), หจข.

สำหรับความช่วยเหลือทางต่างประเทศประจำประเทศไทย นอกจากฝรั่งเศสดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในปี ร.ศ. 131 (พ.ศ. 2455) สเปนได้แต่งตั้ง เมเยอร์ อีคูอาร์โค เซอร์โรรา เกอ ลา โรซา ซึ่งขณะนั้นปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารประจำญี่ปุ่น เป็นผู้ช่วยทูตฯ ประจำประเทศไทยและจีนอีกรวมเป็น 3 ประเทศ<sup>62</sup> แต่ประจำอยู่ที่กรุงโตเกียวแห่งเดียว หลังจากนั้น ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2461 รัฐบาลอังกฤษจึงแต่งตั้ง พลจัตวา สตีเวนสัน มาประจำสถานทูตในกรุงเทพฯ ในตำแหน่งผู้ช่วยทูตทหารเป็นประเทศที่สาม<sup>63</sup> หากแต่ดำรงตำแหน่งได้เพียงไม่ถึงปี รัฐบาลอังกฤษก็ตัดสินใจเลิกตำแหน่งนี้เสีย และเรียกตัวกลับในเดือนมีนาคมของปีต่อมา ในปีเดียวกันนี้เอง ใน พ.ศ. 2462 สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินรอยตามมหาประเทศอื่น ๆ ด้วยการแต่งตั้ง พ.ท. ครัยสเกล มาเป็นผู้ช่วยทูตทหารอเมริกันประจำกรุงเทพฯ และปักกิ่งพร้อมกัน<sup>64</sup>

โดยสรุปแล้ว ตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยมีความสัมพันธ์กับต่างประเทศอย่างกว้างขวาง รัฐบาลสนับสนุนการเปิดความสัมพันธ์ทั้งระดับผู้แทนทางการทูต กงสุล โดยเฉพาะมีการแลกเปลี่ยนผู้ช่วยทูตทหารอย่างที่ไม่เคยกระทำมาในรัชกาลก่อน และเป็นที่น่าสังเกตว่า ระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 มีประเทศอาณานิคมได้รับเอกราช ตลอดจนจนประเทศเกิดใหม่เป็นจำนวนมาก ซึ่งล้วนแต่ต้องการ

<sup>62</sup> ปลายพระหัตถ์ สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วฑฺฒลเกล้าฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ, 21 เมษายน ร.ศ. 131 (พ.ศ. 2455) เรื่องทูตแลกงสุลสเปน, (ร.6-ค.4.10), หจข.

<sup>63</sup> ปลายพระหัตถ์ สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วฑฺฒลเกล้าฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ, 22 มีนาคม 2462, เรื่องทูตแลกงสุลอังกฤษ, (ร.6-ค.4.14), หจข.

<sup>64</sup> ปลายพระหัตถ์ สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วฑฺฒลเกล้าฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ, 26 มกราคม 2462, เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี - กระทรวงต่างประเทศ, (ร.6-ค.4.12), หจข. เรื่องทูตแลกงสุลออเมริกา

ให้นานาประเทศรับรองความเป็นเอกราชของตนโดยเร็วทั้งสิ้น ในบรรดาประเทศที่ขอ  
ความรับรองมายังไทยนั้น รัฐบาลไทยมีหน้าที่พิจารณาอย่างรอบคอบก่อนที่จะตัดสินใจประการ  
ใดต่อไป โดยมากมักยึดหลักเกณฑ์ "...ควรประพฤติกามมหาประเทศ คือ ถ้าเขารับรอง  
แล้ว ก็ควรรับรอง ..." <sup>65</sup> ซึ่งรัฐบาลแน่ใจว่าการกระทำดังนั้นจะไม่นำปัญหายุ่งยากมาสู่  
ประเทศในภายหลัง อาทิ การรับรองประเทศฟินแลนด์ เซโกสโลวะเกีย และโปแลนด์ ใน  
ปี พ.ศ. 2462 <sup>66</sup> อาร์เมเนียใน พ.ศ. 2463 <sup>67</sup> แลตเวียใน พ.ศ. 2464 <sup>68</sup> ลิทัวเนีย  
ใน พ.ศ. 2465 <sup>69</sup> เป็นต้น ส่วนประเทศที่ไทยไม่มั่นใจในความถาวรของเอกราชนั้น  
รัฐบาลมักสงวนท่าที โดยสอบถามไปยังสถานทูตไทยในต่างประเทศว่า รัฐบาลของประเทศ  
นั้น ๆ ได้ปฏิบัติกันอย่างไร เช่น ในปี 2459 รัฐมนตรีต่างประเทศอาหรับได้แจ้งมายัง  
รัฐบาลไทย ขอให้รับรองเอกราชของประเทศตน ซึ่งทางฝ่ายไทยได้สอบถามไปยังจักรราชทูต  
ไทยทั้งในอังกฤษและอเมริกา และในที่สุด รัฐบาลก็ตกลงปฏิบัติแค่เพียงแสดงความยินดีไป

<sup>65</sup>พระราชกระแสในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานตอบกรมพระยา  
เทเวศวงศ์ฯ, 2 พฤศจิกายน 2459, เรื่อง ประเทศอาหรับยกเป็นเอกราช, เอกสาร  
กรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงต่างประเทศ (ร.6-ท.45/4), หจข.

<sup>66</sup>ลายพระหัตถ์กรมพระยาเทเวศวงศ์ฯ ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว,  
13 สิงหาคม 2462, เรื่อง ยกประเทศฟินแลนด์และรัฐบาลชั่วคราวของเซโกสโลวะเกียและ  
โปแลนด์เป็นเอกราช, (ร.6-ท.45/4), หจข.

<sup>67</sup>ย่อหนังสือแผนกต่างประเทศ ที่ 301/63 (ร.6-ท.45/6), หจข.

<sup>68</sup>เอกสารเรื่องประเทศแลตเวีย, (ร.6-ท.45/6), หจข.

<sup>69</sup>ย่อหนังสือแผนกต่างประเทศ ที่ 280/65, 28 มกราคม 2465, (ร.6-ท.45/11),  
หจข.

โดยไม่พูดถึงปัญหาการรับรองแก่ประการใด<sup>70</sup>

จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์กับต่างประเทศในรัชกาลที่ 6 นี้ มีลักษณะใกล้เคียงกับความสัมพันธ์ในปัจจุบันมากกว่าในรัชกาลก่อน ๆ ในสมัยนี้เอง องค์การสันนิบาตชาติได้เริ่มก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก และประเทศไทยก็อยู่ในฐานะหนึ่งในบรรดาประเทศผู้เริ่มก่อตั้ง องค์การดังกล่าว ซึ่งได้นำเกียรติยศมาสู่ประเทศชาติ ตลอดจนผลักดันประเทศให้ก้าวขึ้นมาอยู่ในฐานะเทียบเท่าเทียมไหลกับมหาประเทศทั้งปวง

### 2.3 ความร่วมมือกับต่างประเทศ : สันนิบาตชาติ

"... เป็นเวลาหลายปีมาแล้วที่ประเทศไทยได้แสดงว่าตนมีความกระตือรือร้น และแสดงออกซึ่งความร่วมมือกับขบวนการระหว่างประเทศทุกชนิดที่มีลักษณะเป็นไปเพื่อความก้าวหน้า... และประเทศไทยก็ยังคงพร้อมอยู่เสมอที่จะร่วมมือในขณะนี้เพื่อความบรรลุผลในที่สุด..."<sup>71</sup>

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ความสัมพันธ์กับต่างประเทศของไทยในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีความใกล้เคียงกับลักษณะความสัมพันธ์ในปัจจุบันยิ่งกว่าในรัชกาลที่ผ่านมา ทั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้น บรรดาวัตถุประสงค์อันยิ่งใหญ่ในการต่อสู้ของฝ่ายสัมพันธมิตรได้ปรากฏอยู่ในความร่วมมือระหว่างประเทศ องค์การแรกคือ สันนิบาตชาติ ในฐานะที่เป็นบันไดขั้นถัดไปของความก้าวหน้าอันหลีกเลี่ยงมิได้ และความกระตือรือร้นของประเทศไทยในการร่วมมือกับนานาประเทศอันเป็นที่ประจักษ์มาช้านาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการเข้าร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตรในการรบที่เพิ่งผ่านมา โดย

<sup>70</sup>โทรเลขของพระยาสุธรรมมนตรี ถึงเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ, 16 พฤศจิกายน 1916 (พ.ศ. 2459), เรื่องเดิม, (ร.6-ศ.45/1), หจช.

<sup>71</sup>พระยาภิธานมตรี, สารานุกรม กัลยาณมิตร, แปล, การปรับปรุงข้อผูกมัดตามสัญญาสันนิบาตชาติของประเทศไทยในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรมศิลปากรจัดพิมพ์, 2512), หน้า 5.

1 "....มิใช่เพื่อความมุ่งหมายอันเห็นแก่ตนเอง หากเพื่อสิทธิระหว่างประเทศ และเพื่อความดีงามของโลกเป็นส่วนรวม..."<sup>72</sup> นั้น จึงเป็นสิ่งธรรมดาสามัญอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะเข้าร่วมในขบวนการระหว่างประเทศทุกชนิดที่มีลักษณะเป็นไปเพื่อความก้าวหน้า อาทิเช่น สหประชาชาติ ๗ ภูมิภาค สภาภาษาสากล สหภาพไพบรณีย์ อนุสัญญาพัสดุไพบรณีย์ คณะกรรมการระหว่างประเทศเพื่อพิทักษ์ทรัพย์สินอุตสาหกรรม สหประชาชาติอาเซียน สภาอารยธรรมระหว่างประเทศ สหประชาชาติโทรเลข และอื่น ๆ ทั้งที่ได้ร่วมมือมาแล้วในขณะนั้น แม้ในปัจจุบันประเทศไทยก็ยังคงพร้อมอยู่เสมอที่จะร่วมมือเพื่อความบรรลุผลในที่สุด

อนึ่ง การศึกษาหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะพิจารณาเฉพาะบทบาทความร่วมมือของประเทศไทยที่มีต่อการสันนิบาตชาติเท่านั้น /

### 2.3.1 ข้อความเบื้องต้น

อันที่จริง ความลึกลับที่จะก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนี้มีมาก่อนตั้งแต่สมัยกลาง หากแต่เป็นความคิดส่วนบุคคลซึ่งรัฐบาลไม่ค่อยสนับสนุน และแม้จะมีความพยายามในทางปฏิบัติบ้าง แต่ก็ไม่ยืนยาวถาวรแต่อย่างใด จนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้น ซึ่งนำความเสียหายมาสู่มนุษยชาติเกือบทั่วโลก ความลึกลับที่หลีกเลี่ยงสงครามในอนาคตจึงปรากฏขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งในรูปขององค์การอย่างไม่เป็นทางการทั้งในยุโรปและสหรัฐอเมริกา<sup>73</sup> ประธานาธิบดี วูดโรว์ วิลสัน แห่งสหรัฐฯ เองได้กลายเป็นผู้นำสนับสนุนความคิดเรื่องนี้อย่างเป็นทางการ ดังปรากฏอยู่ในถ้อยแถลง 14 ข้อ เนื่องในโอกาสเปิดประชุมสภาองเกรสเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1918 ซึ่งเรียกร้องให้จัดตั้ง "องค์การระหว่างประเทศขึ้นขององค์การหนึ่ง...ภายใต้

<sup>72</sup> คำแถลงของรัฐบาลในวันที่ไทยประกาศสงครามกับประเทศเยอรมันและออสเตรีย-ฮังการี ภู เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>73</sup> เช่น League to Enforce Peace ในสหรัฐฯ และ League of Nations Committee ในอังกฤษ เป็นต้น

กติกานั้นแน่นอนเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะรักษาเอกราชทางการเมือง และบูรณภาพแห่งดินแดนทั้งรัฐใหญ่และเล็กโดยเท่าเทียมกัน<sup>74</sup> คำประกาศนี้มีความสำคัญขึ้นเมื่อประเทศสัมพันธมิตรนำมาใช้เป็นรากฐานในการทำข้อตกลงสงบศึกที่กรุงปารีส ฉะนั้น เมื่อจัดทำสนธิสัญญาสันติภาพเรียบร้อยแล้ว จึงต้องตั้งสันนิบาตชาติขึ้น อันเป็นส่วนหนึ่งของคำประกาศดังกล่าวด้วย

ณ ที่ประชุมสันติภาพ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนประเทศสัมพันธมิตร และประเทศเป็นกลาง รวมทั้งผู้แทนไทยสองท่าน คือ พระองค์เจ้าจรัญศักดิ์กฤดากร กับหม่อมเจ้าไตรทศประพันธ์ ด้วยนั้น<sup>75</sup> ได้ตกลงทำสนธิสัญญาสันติภาพ โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นข้อตกลงสงบศึกกับเยอรมัน อีกส่วนหนึ่งคือกติกาสันนิบาตชาติ ซึ่งในขั้นสุดท้าย วุฒิสภาสหรัฐฯ ไม่ยินยอมให้ประธานาธิบดีทำสัตยาบันสนธิสัญญานี้ เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับส่วนที่สอง สหรัฐฯ จึงแยกไปทำสัญญากับเยอรมันต่างหาก<sup>76</sup> และไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การนี้ด้วย

✓ ดังนั้น กติกาของสันนิบาตชาติจึงมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาหลายฝ่าย ซึ่งก่อให้เกิดการรวมตัวของรัฐต่าง ๆ อย่างค่อนข้างหลวม ด้วยจุดประสงค์ 2 ประการคือ การรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ และการส่งเสริมความร่วมมือกันระหว่างประเทศ , กติกา,

<sup>74</sup>"League of Nations," Encyclopedia Americana (New York: Americana Corporation, c. 1964, Vol. 17), p. 143.

<sup>75</sup>เดิมประเทศไทยถูกกำหนดให้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมทำสนธิสัญญาสันติภาพได้เพียงคนเดียวเท่ากับจำนวนผู้แทนของประเทศที่ประกาศสงครามแต่ไม่ได้ทำการรบ และประเทศที่คัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศฝ่ายมหาอำนาจกลางเท่านั้น ครั้นผู้แทนไทยร้องเรียนโดยอ้างเหตุผลว่าไทยได้ช่วยทำการรบอย่างเข้มแข็งไปยังรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ ฝรั่งเศส ภายหลังจึงได้รับอนุมัติให้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมได้ 2 คน. ดู รายงานพระองค์เจ้าจรัญศักดิ์กฤดากร และ ม.จ.ไตรทศประพันธ์ กราบบังคมทูลกรมพระยาเทวะวงศ์ฯ, 11 มีนาคม 2461, เรื่องสันนิบาตชาติ, เอกสารสำนักงานเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงต่างประเทศ, (ร.6-ค.13/1), หจช.

<sup>76</sup>คือ สนธิสัญญาเบอร์ลิน (Treaty of Berlin)

ประกอบขึ้นด้วย 26 มาตรา มาตรา 1 - 7 ว่าด้วยเรื่องสมาชิกภาพ และองค์ประกอบของสันนิบาตชาติ มาตรา 8 - 17 ว่าด้วยเรื่องการรักษาสันติภาพ มาตรา 18 - 21 เกี่ยวกับเรื่องสนธิสัญญาต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงโดยสันติ รวมทั้งการรวมตัวส่วนภูมิภาค และมาตรา 22 - 25 กล่าวถึงการสงเคราะห์ และการร่วมมือระหว่างประเทศ ส่วนมาตราสุดท้าย ว่าด้วยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกติกาของสันนิบาตชาติ

สันนิบาตชาติ ประกอบด้วยสมาชิกดั้งเดิม 32 ประเทศ ซึ่งรวมลงนามในสนธิสัญญาแวร์ซายส์ และอีก 13 ประเทศเป็นกลาง ซึ่งได้รับเข้ามาโดยการลงคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมัชชา (ตามหลักเกณฑ์ของการรับสมาชิกใหม่) ประเทศไทยในฐานะที่เป็นฝ่ายสัมพันธมิตร และได้เข้าร่วมประชุมทำสนธิสัญญาสันติภาพมาโดยตลอด จึงได้รับเกียรติเข้าเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งองค์การกวัยประเทศหนึ่ง ซึ่งก็เป็นความปรารถนาของไทยเองอยู่แล้ว เนื่องจากไทยเป็นประเทศเล็ก ๆ ในทวีปเอเชีย จึงจำเป็นต้องแสวงหาวิธีป้องกันความมั่นคงของประเทศ โดยการเสริมสร้างฐานะของตนเองในสังคมนานาชาติ<sup>77</sup> สำหรับเยอรมันและโซเวียตก็ได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การนี้ด้วยในปี พ.ศ. 2469 (ค.ศ. 1926) และ พ.ศ. 2477 (ค.ศ. 1934) ตามลำดับ ในภายหลังจำนวนสมาชิกสันนิบาตจึงได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งสิ้น 61 ประเทศ<sup>78</sup> และก่อนที่สันนิบาตชาติจะสลายตัวไปนั้น หลายชาติ อาทิ ญี่ปุ่น อิตาลี เยอรมัน ได้ลาออกจากสมาชิกภาพ ส่วนโซเวียต ถูกขับไล่ออกจากองค์การในปี พ.ศ. 2482 (ค.ศ. 1939)

องค์การสันนิบาตชาติเริ่มดำเนินงานอย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม 2462 (ค.ศ. 1920) อันเป็นวันเปิดประชุมเป็นครั้งแรก ณ กรุงปารีส ซึ่งมวลสมาชิกต่าง

<sup>77</sup>ไมตรี จุลกุลย์, "ประเทศไทยกับองค์การสหประชาชาติ" (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์-มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2509) (อักษรสานา), หน้า 35.

<sup>78</sup>Stephen S. Goodspeed, The Nature and Function of International Organization, p. 34.

ถือเสมือนว่าเป็นวันเกิดของโลกใหม่<sup>79</sup> ด้วยความหวังว่าการศึกษาขององค์การนี้จะเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกยึดถือความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศในการติดต่อระหว่างรัฐ สันนิบาตชาติมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ณ เมืองเจนีวา ประเทศสวิทเซอร์แลนด์ การปฏิบัติงานขององค์การกระทำโดยอาศัยหน่วยงานหลักสามองค์กร คือ<sup>80</sup> สมัชชา (Assembly) คณะมนตรี (Council) และสำนักงานเลขาธิการ (Secretariat) หน่วยงานคณะกรรมการและสำนักงานย่อยอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นภายหลัง ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463) เพียงแต่ทำหน้าที่ช่วยเหลือทางวิชาการแก่องค์การหลักเหล่านี้ ส่วนศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และองค์การ

---

<sup>79</sup>"January 16, 1920, will go down to history as the date of the birth of the new world..." จากรายงานเรื่อง League's first meeting พิมพ์เอกสารเรื่องสันนิบาตชาติ, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม.-กระทรวงต่างประเทศ,, (ร.6-ค.13/1), หจข.

<sup>80</sup>สมัชชา ประกอบด้วยผู้แทนสมาชิกทุกประเทศจำนวนไม่เกิน 3 คน แต่มีคะแนนเสียงเพียง 1 เสียงเท่ากันทุกประเทศ สมัชชา มีลักษณะคล้ายคลึงกับสภานิติบัญญัติ มีการประชุมกันเป็นประจำทุกปีในเดือนกันยายน ณ เมืองเจนีวา การดำเนินงานกระทำโดยแบ่งเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ว่าด้วยเรื่องกฎหมาย เรื่องทางวิชาการ เรื่องการลดกำลังอาวุธ เรื่องงบประมาณและการคลัง เรื่องเกี่ยวกับสังคมและสาธารณสุข และเรื่องการเมือง

คณะมนตรี ประกอบด้วยสมาชิกถาวร 6 ประเทศ (อังกฤษ ฝรั่งเศส อิตาลี ญี่ปุ่น เยอรมัน และโซเวียต) และสมาชิกที่คัดเลือกโดยสมัชชาอีก 9 ประเทศ มีหน้าที่ดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องการเมืองต่าง ๆ เช่น การไกล่เกลี่ยกรณีพิพาท การใช้มาตรการเมื่อเกิดการรุกราน และวางแผนการลดกำลังอาวุธ และการดูแลดินแดนในอาณัติของสันนิบาตชาติ เป็นต้น

สำนักงานเลขาธิการ มี เซอร์ อีริค ทรัมมอนต์ แห่งอังกฤษ เป็นเลขาธิการคนแรก (ค.ศ. 1920 - 1933) มีหน้าที่ดำเนินงานประจำทั่วไปขององค์การ และมีหน้าที่คลุมไปถึงหน่วยงานย่อยอื่น ๆ ขององค์การอีกด้วย



กรรมกรระหว่างประเทศนั้นก็ต่างเป็นหน่วยงานหนึ่งของระบบสันนิบาตชาติ ซึ่งตั้งตามความมุ่งหมายของกติกาก็มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระ

อย่างไรก็ดี การที่สหรัฐฯ มิได้เป็นสมาชิกและโซเวียตเข้าเป็นสมาชิกล่าช้าไปถึง 15 ปี ยังผลให้สันนิบาตชาติต้องประสบปัญหาต่าง ๆ ในการดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมากมาย จนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้น สันนิบาตชาติจึงสลายตัวไปโดยสิ้นเชิงเมื่อวันที่ 18 เมษายน ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2499)

### 2.3.2 การให้ความสนับสนุนและความร่วมมือกับสันนิบาตชาติ

โดยเหตุที่ประเทศไทยเป็นประเทศเล็ก ดังนั้น จึงต้องแสวงหาวิธีป้องกันความมั่นคงของประเทศด้วยการเสริมสร้างฐานะของตนเองในสังคมนานาชาติ เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง ประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรได้ประชุมกันเพื่อจัดตั้งองค์การสันนิบาตชาติขึ้น ครั้นเมื่อองค์การดังกล่าวได้ก่อตั้งสำเร็จแล้ว ประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นสมาชิกริเริ่ม (Original Member) โดยอัตโนมัติ และด้วยความยินดีเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเห็นว่าองค์การสันนิบาตชาติมีหลักการและวัตถุประสงค์ที่จะพิทักษ์สันติสุขและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งมีลักษณะส่งเสริมผลประโยชน์แห่งประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะประเทศเล็กเช่นประเทศไทย ดังนั้น การที่จะสนับสนุนสันนิบาตชาติต่อไปเพื่อให้เป็นหลักประกันความมั่นคงและสันติภาพของสังคมนานาชาติ จึงเป็นการสอดคล้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติ รัฐบาลไทยจึงมีนโยบายที่สนับสนุนและเคารพหลักการและวัตถุประสงค์ดังกล่าว รวมทั้งยินดีให้ความร่วมมือกับสันนิบาตชาติตลอดมานับตั้งแต่ได้เริ่มเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลและประชาชนชาวไทยต่างก็มีเจตนาอันบริสุทธิ์ มีศรัทธา ตลอดจนมีความเชื่อมั่นในองค์การนี้ อย่างแท้จริง

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญแก่พันธกรณีของสมาชิกองค์การสันนิบาตชาติ ที่จะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศและเคารพคอกฎหมายระหว่างประเทศ และการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีอันเป็นหลักของกติกาก็ด้วยเหตุนี้เอง ในปี พ.ศ. 2463 ไทยจึงได้ร่วมลงนามใน

ไปรโตคคว่าด้วยธรรมเนียมของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ<sup>81</sup> และแต่งตั้ง คร. เจมส์ เป็นสมาชิกศาลอนุญาโตตุลาการที่กรุงเฮก นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังยินดีและพร้อมเสมอที่จะร่วมมือกับองค์การทั้งทางด้านการเมือง การเงิน ตลอดจนด้านอื่น ๆ อีกด้วย

### ก. การให้ความร่วมมือทางด้านการเมือง

ถึงไ้กล่าวมาแล้วว่า สันนิบาตชาติมีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่ง คือ การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ สำหรับจุดประสงค์ข้อนี้ สมาชิกทั้งหลายต้องถือเป็นข้อผูกมัดว่าจะไม่ใช้ "วิธีการที่จะนำไปสู่สงคราม" โดยใช้ความพยายามขั้นแรกที่จะหาทางตกลงกันโดยสันติวิธีตามที่ได้กำหนดไว้ในกติกา นอกจากนี้ สมาชิกจะต้องปฏิบัติเพื่อยอมรับและรักษาไว้ซึ่งการต่อต้านการรุกรานบูรณาภาพแห่งดินแดนจากภายนอก และการคงไว้ซึ่งเอกราชทางการเมืองของสมาชิกทั้งหลายอีกด้วย<sup>82</sup> ข้อนี้ ประเทศไทยได้ให้ความร่วมมืออยู่แล้วทั้งทางตรงและทางอ้อม ประเทศไทยสมควรจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่รักสันติภาพที่สุดประเทศหนึ่ง เพราะตลอดเวลาหลายศตวรรษที่ผ่านมา เราไม่เคยไปรุกรานอธิปไตยของชาติใดเลย ตรงกันข้าม ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ มีแต่มหาอำนาจชาติตะวันตกเข้ามาใช้กำลังข่มขู่บังคับไทยเอาตามใจชอบทั้งสิ้น ถึงกระนั้น ไทยก็ยังไม่เคยใช้กำลังต่อต้านจนกระทั่งเกิดเป็นสงครามขึ้น คงพยายามใช้นโยบายทางการทูตเจรจาอ่อนสั้นผ่อนยาวทุกครั้งไป ทั้งนี้ นับได้ว่าประเทศไทยยึดถือหลักปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของสันนิบาตชาติมาตั้งแต่ยังไม่ได้ตั้งองค์การนี้ด้วยซ้ำไป

เพื่อให้เห็นท่าทีและการให้ความร่วมมือกับองค์การสันนิบาตชาติของประเทศไทยชัดเจนยิ่งขึ้น ในหัวข้อนี้จะไ้กล่าวถึงท่าทีของประเทศไทยต่อกรณีที่มีความสำคัญบางกรณี เช่น

<sup>81</sup> ภายพระหัตถ์กรมพระยาเทเวศวงศ์ฯ ถึงพระยาจักรปาดิศรีศิริวิสุทธิ, 6 ตุลาคม 2464 เรื่อง สันนิบาตชาติตั้งศาลยุติธรรมประจำนานาประเทศฯ, เอกสารกรมเลขาธิการ ก.ร.ม. - กระทรวงต่างประเทศ, (ร.6-ต.13/2), หจช.

<sup>82</sup> Encyclopedia Americana, Vol. 17, p. 144.

การไม่ใช้วิธีการที่จะนำไปสู่สงคราม การต่อต้านการรุกรานบูรณภาพแห่งดินแดนจากภายนอก ปัญหาสมาชิกภาพของเยอรมนี รวมทั้งท่าทีต่อการลกด่าล้างอาวูช อันเป็นความพยายามสำคัญของสันนิบาตชาติในขณะนั้น

เรื่องการไม่ใช้วิธีการที่จะนำไปสู่สงคราม ด้วยการใช้ความพยายามที่จะตกลงกัน โดยสันติวิธีนี้ อาจนำมาเปรียบเทียบกับกรณีกาแลซสนธิสัญญาเสียเปรียบ ซึ่งไทยทำไว้กับประเทศตะวันตกตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ในสมัยรัชกาลที่ 6 นี้ได้ แม้ว่าสนธิสัญญาจะมีชื่อเรื่องของกรณีพิพาทและการเจรจาเป็นเพียงการหาทางแก้ไขเพื่อให้พ้นสภาพนั้น ๆ แต่ความพยายามใช้การทูตเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาคความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ก็แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือของประเทศไทยในการเลือกใช้วิธีการตกลงโดยสันติวิธี ซึ่งอันที่จริงประเทศไทยเองก็ไม่มีทางเลือกเป็นอย่างอื่นอยู่แล้ว ประกอบกับการได้มีโอกาสเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสันนิบาตชาติได้เอื้ออำนวยให้รัฐบาลสามารถใช้เครื่องมือทางการทูตในการเจรจากาแลซสนธิสัญญาได้สะดวกขึ้น

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังให้ความร่วมมือเพื่อต่อต้านการรุกรานบูรณภาพแห่งดินแดนจากภายนอก และเพื่อคงไว้ซึ่งเอกราชทางการเมืองของประเทศสมาชิกอีกด้วย ดังตัวอย่างในปี พ.ศ. 2460 มีกรณีพิพาทระหว่างกรีกและอิตาลี เรื่องการปักปันเขตแดน โดยอิตาลีเข้ายึดเกาะคอรฟู ซึ่งประเทศฝรั่งเศสเข้าข้างอิตาลีในขณะที่ยังอยู่กับประเทศอื่น ๆ พวกกันเห็นใจกรีก เนื่องจากเห็นว่าอิตาลีเป็นผู้ละเมิดกติกาซึ่งประกันอิสรภาพของประเทศทั้งหลาย ผู้แทนไทยเองแม้จะตระหนักว่าชาวกรีกกระทำทารุณต่อชาวอิตาลีเสียมาก แต่กลับมีความเห็นว่าอิตาลีเป็นฝ่ายผิดในการเข้ายึดดินแดนประเทศอื่นโดยพลการและการใช้กำลังตอกรีกก่อน<sup>83</sup> จึงหารือ

<sup>83</sup> รายงานการประชุมครั้งที่ 4 ของสันนิบาตชาติของคณะผู้แทนรัฐบาลสยาม, 27 พฤศจิกายน 2466, หน้า 7/1 เรื่องสันนิบาตชาติ (สมัชชา), กองบรรณสาร กระทรวงต่างประเทศ

กันว่าจะออกเสียงเข้าข้างประเทศส่วนใหญ่ ซึ่งรัฐบาลไทยก็เห็นชอบด้วย แต่ในที่สุดทั้งสองฝ่ายก็ปรองคองตกลงกันได้โดยไม่มีสงคราม เนื่องจากมหาอำนาจอังกฤษและฝรั่งเศสยังไม่ต้องการทำสงคราม จึงรวบรัดประนีประนอมกันในคณะมนตรี ให้กรีกรับผิดชอบในการที่ชาวอิตาลีเลียนถูกฆ่าตาย ต้องขอขมาอิตาลี ตลอดจนชดใช้ค่าทำขวัญให้อิตาลีด้วย

เกี่ยวกับปัญหาเรื่องสมาชิกภาพของเยอรมันนั้น ประเทศไทยได้คัดค้านมาตั้งแต่แรก ทั้งนี้เนื่องด้วยเหตุผลบางประการ<sup>84</sup> และเนื่องด้วยได้พิจารณาถึงผลประโยชน์ขององค์การเกี่ยวกับการที่เยอรมันจะเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การสันนิบาตชาติแล้วว่า หากเยอรมันสามารถเข้าหนึ่งในคณะมนตรีแล้ว ก็อาจใช้อำนาจก่อความแตกร้าวขึ้นในหมู่สมาชิกคณะมนตรีอื่น ๆ อย่างแน่นอน<sup>85</sup> และระบบกลไกในการพิทักษ์สันติภาพของสันนิบาตชาติก็จะไร้ผล ซึ่งการคาดการณ์ของไทยได้เป็นความจริงในเวลาต่อมา นอกจากนี้ อังกฤษ ซึ่งมีความผิดน้อยกว่าเยอรมันก็ยังไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเป็นสมาชิก ประเทศไทยจึงคัดค้านในที่ประชุมสมัชชาอย่างแข็งขัน แต่ในที่สุดเยอรมันก็สามารถเข้าเป็นสมาชิกสันนิบาตชาติได้ในปี พ.ศ. 2469

---

<sup>84</sup>สันนิษฐานว่าเป็นความต้องการเอาใจฝรั่งเศส อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อผลประโยชน์ในการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาไม่เสมอภาคที่กำลังดำเนินอยู่ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2463 ทุกฝรั่งเศสได้มาทาบถามรัฐบาลไทย ขอให้ไทยออกเสียงเข้ากับฝรั่งเศสในการคัดค้านมิให้เยอรมันเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การสันนิบาตชาติ โดยอ้างว่าเยอรมันยังมีได้กระทำการให้เป็นที่น่าเชื่อถือคือได้ปฏิบัติตามสนธิสัญญาครบถ้วน ซึ่งไทยได้พิจารณาแล้วก็เห็นจริงตามเหตุผลของฝรั่งเศส และเหตุผลข้อนี้ก็ได้เคยพูดตกลงในที่ประชุมทำสนธิสัญญาสันติภาพมาก่อนแล้ว คู ลายพระหัตถ์กรมพระยาเทวะวงศ์ฯ ถึงพระยาจักรปาณีศรีศิริวิสุทธิ, 6 พฤศจิกายน 2463, เรื่องสันนิบาตชาติ เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงต่างประเทศ, (ร.6-ท.13/1), หจข.

<sup>85</sup>Note Verbal ของสถานทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย 1 กันยายน 1922 (พ.ศ. 2465), เอกสารเรื่องการประชุมสมัชชาครั้งที่ 3 พ.ศ. 2465, พัมสันนิบาตชาติ (สมัชชา), พัม 2 (7/1), กองบรรณสาร, กระทรวงการต่างประเทศ

สำหรับการลกดกำลังอาวุธซึ่งเป็นเรื่องสำคัญในการรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น ได้เป็นปัญหาถกเถียงเกี่ยวกับมาตลอดระหว่าง ค.ศ. 1920 - 1930 (พ.ศ. 2462 - 2473) แต่ไม่ค่อยได้รับความสำเร็จเท่าใดนัก เกี่ยวกับเรื่องนี้ แม้ไม่เกี่ยวกับประเทศไทยโดยตรง เพราะเป็นเรื่องเฉพาะของยุโรป แต่รัฐบาลไทยมีความเห็นว่า ในเวลานี้บ้านเมืองกำลังอยู่ในระยะปฏิรูปปรับปรุงให้ก้าวหน้าทันสมัยยิ่งขึ้น ประกอบกับไทยยังไม่มีกำลังอาวุธทั้งทางบก เรือ อากาศ เพียงพอที่จะใช้ในการป้องกันประเทศ ถ้าแม้การประชุมทำข้อตกลงลกดกำลังอาวุธมิได้กำหนดให้ไทยจำกัดอาวุธยุทโธปกรณ์ให้น้อยลงกว่าที่มีอยู่ขณะนี้ ก็สมควรที่ไทยจะเข้าร่วมในความตกลงเช่นว่านี้ แต่รัฐบาลไทยก็ยังพะวงว่า ถึงแม้จะมีประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมลงนามกันบ้างแล้ว ประเทศไทยก็ยังไม่ควรจะได้รับรอนลงนามด้วยในทันที กวรวรจนกระทั่งหลายประเทศเข้าร่วมในสัญญานั้นแล้วจึงจะได้ประโยชน์กว่า ทั้งนี้เนื่องจาก "...สยามเป็นประเทศเล็ก มีกำลังน้อย ถ้าช่วยว่าการไปซังก้อยู่ เราจะคงไปติดอยู่ในหมู่ชาติต่าง ๆ เหล่านั้น และอาจกลายเป็นพวกสัมพันธมิตรเฉพาะเป็นพวก ๆ ไป ซึ่งประเทศสยามจะกลายเป็นประเทศที่อยู่ในความปกครองของประเทศใหญ่ และที่จะทำเป็นหมู่ชาตินิยมประเทศก็... ไม่ควรทำโดยนัยอันเดียวกัน..."<sup>86</sup> ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงรอคู้ทำที่ของประเทศมหาอำนาจและประเทศอื่น ๆ ก่อนโดยไม่รีบร้อนผูกมัดตัวเอง

สำหรับการลกดกำลังอาวุธทางทะเลในการประชุมสมัชชาครั้งที่ 3 ปี พ.ศ. 2465 ที่ประชุมได้เสนอขอให้ใช้สนธิสัญญาอูชิงตัน เพื่อรักษาสถานะเดิม (Status quo) คือหยุดไม่สร้างเรือขนาดใหญ่วางขับน้ำเกิน 1 หมื่นตัน เพิ่มเดิมเป็นเวลา 10 ปี ซึ่งรัฐบาลไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไทยควรจะรับได้ เพราะในเวลานี้ประเทศไทยมีงบประมาณน้อย ไม่สามารถจะมีเรือรบขนาดใหญ่ไว้ในครอบครองอยู่แล้ว ส่วนเรือขนาดเล็กนั้นไม่จำกัดจำนวน ประเทศใดจะมีเท่าใดก็ได้ และกำหนดใช้สนธิสัญญานี้ก็สั้นเพียง 10 ปีเท่านั้น ประเทศ

<sup>86</sup> รายงานการประชุมสันนิบาตชาติ ครั้งที่ 6 ของผู้แทนรัฐบาลสยาม พ.ศ. 2468  
แฟ้มสันนิบาตชาติ แฟ้ม 2 (7/1), กองบรรณสาร, กระทรวงการต่างประเทศ

ไทยคงไม่เคื่องรอนที่จะยินยอมตามข้อเสนอนี้แต่อย่างใด<sup>87</sup>

### ข. การให้ความร่วมมือในด้านการเงิน

ความร่วมมือที่ประเทศไทยให้แก่สันนิบาตชาติ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือ การชำระค่าบำรุงประจำปี ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกสันนิบาตชาติ จะต้องอยู่ภายใต้พันธกรณีที่จะต้องชำระค่าบำรุงองค์การเป็นประจำทุกปี ทั้งนี้เพราะสันนิบาตชาติไม่มีรายได้อื่นใดสำหรับเลี้ยงดูตนเองได้ ถ้าหากไม่เรียกเก็บเงินจากประเทศสมาชิกมาใช้จ่ายในการปฏิบัติงานขององค์การ ตามมาตรา 6 แห่งกติกากำหนดไว้ควยว่า ประเทศสมาชิกมีความผูกพันต้องรับภาระค่าใช้จ่ายขององค์การตามมาตรฐานของการชำระเงินบำรุงองค์การไปรษณีย์สากล ที่จัดลำดับสมาชิกเป็น 7 ชั้น (class) ด้วกัน<sup>88</sup> และแต่ละชั้นจะต้องเสียค่าบำรุงเป็นหน่วย (unit) ที่แตกต่างกันไป คิดเป็นจำนวนเงินมาก

<sup>87</sup> รายงานการประชุมสันนิบาตชาติครั้งที่ 3 ของพระองค์เจ้าจรูญศักดิ์กฤดากร และพระยาราชวังสัน กราบหม่อมพระยาเทเวระวงศ์ฯ, 19 มกราคม 2465, แพ้มนสันนิบาตชาติ แพ้ม 2(7/1) เรื่องสมัชชา, กองบรรณสาร, กระทรวงการต่างประเทศ

<sup>88</sup> ชั้นที่ 1	มี 10 ประเทศ	เสียค่าบำรุง 25 หน่วย
ชั้นที่ 2	มี 1 ประเทศ	เสียค่าบำรุง 20 หน่วย
ชั้นที่ 3	มี 7 ประเทศ	เสียค่าบำรุง 15 หน่วย
ชั้นที่ 4	มี 4 ประเทศ	เสียค่าบำรุง 10 หน่วย
ชั้นที่ 5	มี 5 ประเทศ	เสียค่าบำรุง 5 หน่วย
ชั้นที่ 6	มี 12 ประเทศ	เสียค่าบำรุง 3 หน่วย
ชั้นที่ 7	มี 2 ประเทศ	เสียค่าบำรุง 1 หน่วย

รวมทั้งสิ้น 478 หน่วย (ตัวเลขและจำนวนประเทศเฉพาะถึงปี ค.ศ. 1920) ภายหลังได้ขยายเป็น 516 หน่วย

น้อยเท่าใดแล้วแต่ค่าใช้จ่ายขององค์การสันนิบาตชาติซึ่งมีจำนวนไม่เท่ากันในแต่ละปี ด้วยเหตุนี้ ในปี ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2462) อันเป็นปีแรกที่ไทยจะต้องชำระค่าบำรุงสันนิบาตชาติประเทศไทยซึ่งถูกจัดให้อยู่ในชั้นที่ 6 จึงต้องออกเงินค่าบำรุง 3 หน่วย เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 1,948 ปอนด์<sup>89</sup>

ต่อมา ในปี ค.ศ. 1921 (พ.ศ. 2463) สันนิบาตชาติได้ดำริจะเปลี่ยนวิธีคำนวณค่าบำรุงเสียใหม่ โดยพิจารณาจากองค์ประกอบต่าง ๆ ของประเทศสมาชิก เช่น อาณาเขต จำนวนพลเมือง จำนวนสินค้าเข้าออก และงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น จึงได้สอบถามไปยังรัฐบาลต่าง ๆ รวมทั้งรัฐบาลไทย ให้แจ้งสถิติดังกล่าวไปยังองค์การ เพื่อจะได้นำมากำหนดอัตราค่าบำรุงที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต เกี่ยวกับเรื่องนี้ สมเด็จพระยาเทวะวงศ์-วโรปการ เสนาบดีต่างประเทศทรงเห็นชอบด้วย เพราะว่า "...อัตราที่กำหนดตามรายได้ของแต่ละประเทศนั้นเป็นการยุติธรรมที่สุดแล้ว"<sup>90</sup> ฉะนั้น ระหว่างที่สมาชิกทั้งหลายยังมิได้กระทำสัตยาบันข้อแก้ไขกติกาข้อ 6 การกำหนดส่วนเสียเงินค่าบำรุงจึงคงดำเนินไปตามวิธีเดิม คือ ประเทศไทยต้องเสีย 3 ส่วนใน 516 ส่วน รวมเป็นเงิน 121,360 ฟรังก์ (ประจำปี ค.ศ. 1921) ครั้นภายหลังให้สัตยาบันเรียบร้อยแล้ว ประเทศไทยได้เลื่อนขึ้นเป็นสมาชิกชั้นที่ 5 ถูกกำหนดให้เสีย 10 ส่วนใน 942 ส่วน คือประมาณ 221,592 ฟรังก์ (ประจำปี ค.ศ. 1922) เพิ่มขึ้นจากเดิมประมาณเกือบ 1 เท่าตัว<sup>91</sup> ทั้งนี้ จำนวนเงิน

<sup>89</sup> หนังสือเซอร์ อีริค คัมมอนด์ กราบทูลกรมพระยาเทวะวงศ์ฯ, 5 ธันวาคม ค.ศ. 1919, แฟ้ม 7/3.1 เรื่อง สันนิบาตชาติ ค่าบำรุง (ประจำปี 1920), กองบรรณสาร, กระทรวงการต่างประเทศ

<sup>90</sup> โทรเลขกรมพระยาเทวะวงศ์ฯ ทูลพระองค์เจ้าจรัญศักดิ์ฯ 22 กันยายน ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463), (ฉบับภาษาอังกฤษ) เรื่อง สันนิบาตชาติ ค่าบำรุง, แฟ้ม 7/3.3, กองบรรณสาร, กระทรวงการต่างประเทศ

<sup>91</sup> ลายพระหัตถ์พระองค์เจ้าจรัญศักดิ์ฯ กราบทูลกรมพระยาเทวะวงศ์ฯ, 2 ธันวาคม 2464, แฟ้ม 7/3.3 เรื่องเดียวกัน, กองบรรณสาร, กระทรวงการต่างประเทศ

ก็กล่าวว่าจะเปลี่ยนแปลงไปตามสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายของสันนิบาตชาติในแต่ละปี<sup>92</sup> และอาจแบ่งชำระเป็นงวด ๆ ได้ ถ้าประเทศไทยไม่สะดวกที่จะชำระทั้งหมด<sup>93</sup>

จากการที่องค์การสันนิบาตชาติเปลี่ยนวิธีคิดคำนวณค่าบำรุงใหม่นี้ เป็นเหตุให้ประเทศไทยต้องรับภาระในการจ่ายเงินค่าบำรุงเพิ่มขึ้นอีกถึงประมาณเกือบ 1 เท่าตัว ทั้ง ๆ ที่การคลังของไทยในระยะหลังสงครามก็ไม่สู้มั่นคงนัก สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการทรงปรารภว่า ส่วนของประเทศไทยนั้นมีจำนวนมากเกินไป จึงเป็นหน้าที่ของยูเอ็นไทยที่จะต้อง "...คิดอ่านขอลดจำนวนเงินลงอยู่เสมอ แต่ยังไม่เห็นทางและหาสาเหตุอันใดที่จะยกขึ้นอ้างขอลดจำนวนเงินลงได้... แต่เมื่อมีปัญหาที่สันนิบาตชาติจะเพิ่มเงินรายไคลงในงบประมาณ เช่น ขอเพิ่มเงินค่าตั้งสำนักงานสำหรับมหาวิทยาลัยนานาชาติประเทศ... ค่าจัดการเรื่องลดสรรพาวุช เป็นต้นแล้ว หม่อมฉันเปนไมแสดงความเห็นเข้ากะแนนด้วยทุกคราวไป..."<sup>94</sup> ทั้งนี้ มิได้หมายความว่ารัฐบาลไม่สนับสนุนกิจกรรมของสันนิบาตชาติ หากแต่เป็นเรื่องน่าเห็นใจสำหรับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะนั้น และรัฐบาลไทยก็ได้แสดงความจำนงขอลดส่วนค่าบำรุงขององค์การ คงกระทำเพียงทางอ้อมซึ่งก็ไม่เห็นว่าจะเป็นการนำรังเกียจแต่ประการใด

<sup>92</sup> ฎีกาณนวก.

<sup>93</sup> กรณีของประเทศไทยแบ่งชำระเป็น 4 งวด หรือประมาณทุก 3 เดือน คือ

- งวดที่ 1 ภายในวันที่ 1 ของเดือนมีนาคม
- งวดที่ 2 ภายในวันที่ 1 ของเดือนมิถุนายน
- งวดที่ 3 ภายในวันที่ 1 ของเดือนกันยายน
- งวดที่ 4 ภายในวันที่ 1 ของเดือนธันวาคม

<sup>94</sup> รายงานการประชุมครั้งที่ 4 ของสันนิบาตชาติของคณะยูเอ็นไทย, 27 พฤศจิกายน 2466, หน้า 7/1 เรื่อง สันนิบาตชาติ สมัชชา, กองบรรณสาร, กระทรวงการต่างประเทศ



อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าในยามที่สันนิบาตชาติต้องการความช่วยเหลือจาก ประเทศสมาชิก ประเทศไทยก็ได้ให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดีเสมอมา และที่จริงแล้ว ตลอดระยะเวลาที่เป็นสมาชิก ไม่ว่าฐานะทางเศรษฐกิจของเราจะเป็นอย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็ไว้เกียรติและรักศักดิ์ศรีในเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง โดยได้ชำระเงินค่าบำรุงและ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่องค์การเรียกร้องตามพันธกรณีที่มีอยู่โดยถูกต้องสมบูรณ์ นับตั้งแต่เริ่มเข้า เป็นสมาชิกจนกระทั่งองค์การสลายตัวไป ประเทศไทยไม่เคยคิดค้างชำระค่าบำรุง เพราะ ตระหนักถึงความยากลำบากทางการคลังของสันนิบาตชาติ เนื่องจากองค์การนี้ไม่มีอำนาจที่จะ เรียกเก็บเงินเพิ่มเติม หรือเก็บภาษีมาใช้จ่ายแต่อย่างใดได้ คงมีแต่เฉพาะเงินที่สมาชิกทั้งหลายออกตามอัตราที่กำหนดไว้เท่านั้น<sup>95</sup>

### ค. การให้ความร่วมมือกันอื่น ๆ

นับตั้งแต่ได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การสันนิบาตชาติแล้ว นอกจากประเทศไทยจะ ได้ให้ความสนับสนุนและความร่วมมือในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของโลก ตลอดจน ศึกษาร่วมกันกับองค์การดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประเทศไทยยังได้เข้าร่วมในกิจกรรม ศึกษากันต่าง ๆ ของสันนิบาตอย่างเข้มแข็ง ในการประชุมสามัญประจำปีของสมัชชา ประเทศไทย ก็ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมด้วยทุกครั้ง และข้อสำคัญ ประเทศไทยก็ยังได้สร้างชื่อเสียงและ เกียรติยศไว้อย่างงดงาม โดยผู้แทนไทยได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งสำคัญหลายครั้ง อาทิเช่น ในการประชุมสมัชชาครั้งที่ 4 พ.ศ. 2466 พระองค์เจ้าจรัสยศกฤตฤคากุล ทรงได้รับเลือก เป็นกรรมการตรวจเรื่องที่จะเสนอที่ประชุม และทุกสมัยประชุม ผู้แทนไทยก็ผลัดเปลี่ยนกันได้ รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการทั้งหมดของสมัชชา<sup>96</sup> นอกจากนี้ สำหรับ

<sup>95</sup> รายงานการประชุมสันนิบาตชาติ ณ กรุงเจนีฟวา ครั้งที่ 2 ของคณะผู้แทนไทย, 17 พฤศจิกายน 2464, แฟ้ม 7/3.3 เรื่อง สันนิบาตชาติ: ค่าบำรุง, กองบรรณสาร, กระทรวงการต่างประเทศ

<sup>96</sup> ดู เชิงอรรถที่ 2 หน้า 80.

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องในเอเชียเป็นส่วนใหญ่ เช่นเรื่องฝิ่น ผู้แทนไทยคือ พระองค์เจ้าจรูญศักดิ์ฯ ก็ทรงได้รับเกียรติให้เป็นผู้รายงาน (Rapporteur) และทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการ ซึ่งในครั้งนั้น พระองค์เจ้าจรูญศักดิ์ฯ ได้ทรงพยายามทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายด้วยความสามารถยิ่ง ถึงจะเห็นได้จากที่ประชุมได้ยอมรับข้อเสนอต่าง ๆ ของผู้แทนไทย โดยไม่มีข้อโต้แย้ง<sup>97</sup>

สำหรับด้านสังคมและมนุษยธรรม ประเทศไทยก็ได้แสดงบทบาทที่พอจะยกตัวอย่างได้ เช่น เรื่องการค้าฝิ่นงานเรื่องฝิ่น ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลได้ตั้งใจไว้แน่นอนแล้วว่า จะยกเลิกการสูบฝิ่นภายในประเทศ<sup>98</sup> แต่จะต้องดำเนินนโยบายอย่างระมัดระวัง และค่อยเป็นค่อยไปโดยไม่ให้เสี่ยงต่อความหายนะของเงินรายได้ของรัฐ<sup>99</sup> โดยมีได้ช่วยให้บรรลุลูกหมายปลายทางแต่อย่างใด ความพยายามของรัฐบาลได้ปรากฏให้เห็นในการลงนามในสนธิสัญญาฝิ่นสูบ พ.ศ. 2467 และสัญญาฝิ่นกับยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2467 กับพิธีสาร ว่าด้วยการเลิกสูบฝิ่นภายในระยะเวลา 15 ปีนับตั้งแต่นั้น



<sup>97</sup> รายงานการประชุมสมัชชาสันนิบาตชาติครั้งที่ 3 พ.ศ. 2465 ของคณะผู้แทนไทย, แพน 7/1 เรื่อง สันนิบาตชาติ: สมัชชา, กองบรรณสาร, กระทรวงการต่างประเทศ

<sup>98</sup> ปลายพระหัตถ์พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม ทูลพระองค์เจ้าไกรทศประพันธ์, 19 พฤษภาคม 2467, เรื่อง ปัญหาเลิกฝิ่น (พ.ศ. 2467-8), เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม.-กระทรวงการต่างประเทศ, (ร.6-ก.12.1/34), หจข.

<sup>99</sup> ในช่วงระยะเวลาเพียง 10 ปี ประมาณ พ.ศ. 2450-2460 เงินรายได้จากฝิ่นเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 117 ซึ่งเปรียบเทียบกับเงินรายได้ทั้งหมดเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 45 นอกจากนี้ ฝิ่นยังทำรายได้ให้แก่ประเทศถึงเกือบ 1 ใน 4 ของเงินรายได้ทั้งหมด (ร้อยละ 23.25-ตัวเลขในปี 2459ง60) - กู สารานุกรม กัลยาณมิตร, เรื่องฝิ่น, หน้า 31 - 37.

เป็นต้นไป<sup>100</sup>

และด้วยความมีมนุษยธรรมอันเป็นลักษณะประจำชาติ ประเทศไทยไม่เคยละเลยที่จะให้ความช่วยเหลือประเทศที่ได้รับความทุกข์ยากอันเนื่องมาจากภัยพิบัติทั้งปวง ในกรณีที่สามารถจะได้รับความช่วยเหลือโดยเร่งด่วน ประเทศไทยได้บริจาคทรัพย์สินช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ประสบความทุกข์ยากในกรณีต่าง ๆ กัน เช่น ในปี พ.ศ. 2463 ได้เกิดโรคไทฟอยด์ระบาดในประเทศโปแลนด์ องค์การสันนิบาตชาติได้วิงวอนขอให้สมาชิกที่มีอาณาเขตใกล้เคียงหรือมีผลประโยชน์ทางการค้ากับโปแลนด์ หรือมีความเมตตาากรุณา ได้มีส่วนช่วยเหลือรักษาโรคร้ายนี้โดยทั่วถึงกัน<sup>101</sup> ประเทศไทย แม้จะไม่มี ความเกี่ยวข้องกับโปแลนด์ในสองลักษณะแรก แต่ก็มิได้เฉยเมย ได้บริจาคเงินเป็นจำนวน 1,000 ปอนด์ เข้าร่วมในการนี้ด้วย อีกทั้งยังเป็นประเทศแรกที่ส่งเงินไปช่วยโดยไม่ชักช้า ในขณะที่ประเทศอื่นเพียงแต่กล่าวว่า จะบริจาคเป็นเงินจำนวนเท่านั้นเท่านั้น ในครั้งนั้น ประเทศไทยได้รับการสรรเสริญในที่ประชุมสมัชชาว่าเป็น เมืองประเทศเดียวที่จ่ายเงินค่าบำรุงจำกักไข้ไทฟอยด์ให้ลดความรุนแรงที่ใกล้สูญ

<sup>100</sup> ปลายพระหัตถ์ ม.จ.คำรัสคำรงค์ กราบพูลพระองค์เจ้าไกรทศประพันธ์, 8 เมษายน 2468, เรื่องประชุมทำสัญญาเรื่องเดิน (พ.ศ. 2467-70), เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงต่างประเทศ, (ร.6-ค.12.1/32), หจข.

<sup>101</sup> หนังสือเซอร์อิวริค ครัมมอนต์ เลขาธิการสันนิบาตชาติ ถึงกระทรวงต่างประเทศ, 23 มิถุนายน ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463) เรื่อง สมาคมสันนิบาตชาติ พระราชทานเงินเข้าเรียโรรักษาโรคไทฟัสของชาวต่างประเทศในโปแลนด์, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงต่างประเทศ, (ร.6-ค.3 ก/6), หจข.

ก่อนประเทศอื่น ซึ่งส่งประเทศไทยให้เป็นสมาชิกทางเอเชียที่เด่นกว่าสมาชิกอื่น ๆ<sup>102</sup>

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2466 สันนิบาตชาติได้นำเรื่องแผนดินไหวในประเทศญี่ปุ่นเข้าสู่ที่ประชุมสมัชชา ประเทศต่าง ๆ ได้พร้อมใจกันแสดงความเศร้าสลดสงสารญี่ปุ่น ทั้งยังมีการเรียกรับเงินจากผู้แทนประเทศต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือการบูรณะประเทศของญี่ปุ่น ซึ่งพระองค์เจ้าจรัญศักราช ได้ทรงร่วมบริจาคด้วยเป็นเงิน 1,000 ฟรังก์สวิส ในนามของรัฐบาลไทย<sup>103</sup>

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังพร้อมเสมอที่จะให้ความร่วมมือกับกิจกรรมขององค์การสันนิบาตชาติ ถ้าการนั้นไม่เกินความสามารถของรัฐบาล เช่น กรณีสหพันธ์แห่งสันนิบาตชาติ (Union of the League of Nations) ณ กรุงลอนดอน ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อเผยแพร่กิจกรรมของสันนิบาตชาติให้ประชาชนนิยมและเข้าใจในองค์การนี้ยิ่งขึ้น ได้ชักชวนให้ประเทศไทยส่งผู้แทนเข้านั่งในคณะอนุกรรมการ (Sub committee) ในแผนกโพ้นทะเล (Overseas Department) ซึ่งพระองค์เจ้าจรัญศักราช ได้เสนอชื่อนักเรียนไทยในต่างประเทศไป 6 นาย เพื่อให้ทางสหพันธ์คัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง<sup>104</sup> ยิ่งกว่านั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

<sup>102</sup> ภายพระหัตถ์พระองค์เจ้าจรัญศักราช กราบทูลกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ, 29 เมษายน 2464, เรื่องเดิม, (ร.6-ค.3 ก/6), หจข.

ยิ่งกว่านั้น สันนิบาตชาติยังได้ขอบริจาคเพิ่มเติมมาอีก เนื่องจากหลายประเทศอ้างว่าไม่อยู่ในฐานะที่จะช่วยเหลือได้ เช่น จีน เป็นต้น และประเทศที่รับปากว่าจะออกเงินช่วยก็ยังไม่ส่งจำนวนเงินมา ซึ่งเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ทรงพิจารณาเห็นว่า ถ้าจะบริจาคเพิ่มเติมก็จะเป็นการเกินกำลังของประเทศเล็ก ๆ เช่น ประเทศไทย

<sup>103</sup> รายงานการประชุมสมัชชาประจำปีครั้งที่ 4 พ.ศ. 2466 (ค.ศ. 1923) ของคณะผู้แทนไทย แพนม 7/1 เรื่อง สันนิบาตชาติสมัชชา, กองบรรณสาร, กระทรวงการต่างประเทศ

<sup>104</sup> โดยพิจารณาว่ามาจากอาชีพต่าง ๆ กัน และจะต้องกลับไปทำประโยชน์ยังบ้านเมืองของตนได้ (Selected to represent the different professions amongst they will work on their return to their country)

ยังทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จัดตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่งในประเทศไทย เพื่อช่วยเหลืองานของคณะอนุกรรมการในวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น และปรากฏว่ามีชาวไทยที่มีความรู้ความสามารถแสดงความเต็มใจที่จะเป็นกรรมการหลายคน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าชาวไทยในสมัยนี้มีความทันสมัย รู้จักและเข้าใจ ตลอดจนเห็นความสำคัญขององค์การสันนิบาตชาติเป็นจำนวนไม่น้อย<sup>105</sup>

ดังนั้น จึงนับได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างองค์การสันนิบาตชาติกับประเทศไทยดำเนินไปอย่างใกล้ชิด และความสนับสนุนและการให้ความร่วมมือที่ไทยให้แก่สันนิบาตชาติ ก็เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลไทยในสมัยนั้นและต่อมาทุกสมัยทราบจนกระทั่งองค์การนี้ล้มเลิกไปในที่สุด

### 2.3.3 ประโยชน์ที่ไทยได้รับจากการเป็นสมาชิกขององค์การสันนิบาตชาติ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การสันนิบาตชาติ ประเทศไทยก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกที่ค้ำคอตลอดโดยเคร่งครัด และให้ความร่วมมือแก่สันนิบาตชาติอย่างเต็มความสามารถเท่าที่ประเทศเล็ก ๆ จะพึงกระทำได้ในการรักษาความมั่นคงและสันติภาพของโลก รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างสม่ำเสมอตลอดมา

อย่างไรก็ดี นับเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ประเทศไทยย่อมต้องหวังผลประโยชน์บางประการที่พึงจะได้รับจากการเข้าเป็นสมาชิกสันนิบาตอยู่บ้างนอกเหนือไปจากการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์การนี้ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว และดูเหมือนว่าประเทศไทยคงจะค่อนข้างวิตกหวังที่องค์การสันนิบาตชาติมีวัตถุประสงค์มุ่งให้ความสำคัญต่อกิจการของประเทศตะวันตกเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ เพราะสันนิบาตชาติต้องการที่จะขจัดความบกพร่องของระบบการเมืองในยุโรปซึ่งเป็นสาเหตุของสงครามโลกครั้งที่ 1 ให้หมดสิ้นไป

<sup>105</sup> ย่อหนังสือแผนกต่างประเทศ "เรื่องสันนิบาตชาติทั้งหลาย" ที่ 04/63 ทูลเกล้าฯ ถวาย วันที่ 8 มิถุนายน 2463, เรื่องสันนิบาตชาติ (พ.ศ. 2462 - 2463), เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กต., (ร.6-ท.13/1), หจช.

พร้อมทั้งหาวิธีป้องกันมิให้เกิดสงครามขึ้นในอนาคตกอีกด้วย ถึงกระนั้น สันนิบาตชาติก็มีได้  
 ละเลยประเทศทางซีกโลกอื่นเสียทีเดียว กิจกรรมของสันนิบาตชาติไคยังประโยชน์ให้แก่  
 มวลสมาชิกใหญ่น้อยมากพอสมควร ทั้ง ๆ ที่เป็นเพียงองค์การระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์  
 ประสงค์กว้างขวางองค์การแรกของโลก ซึ่งตั้งขึ้นมาโดยปราศจากประสบการณ์มาก่อน

### ก. ค่านการเมือง

องค์การสันนิบาตชาติได้สนองเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของนโยบายต่าง  
 ประเทศของไทยในสมัยอย่างดีที่สุด นักเขียนชาวตะวันตกผู้หนึ่งให้เกียรติประเทศไทยใน  
 รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าเป็น "สมัยแห่งการแสวงหาการ  
 รับรองจากนานาชาติ" <sup>106</sup> ซึ่งจากการศึกษารายละเอียดของความสัมพันธ์กับต่าง  
 ประเทศของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวจะเห็นว่าเป็นคำพูดที่มีความจริงอยู่ไม่น้อย กล่าวคือ  
 นอกจากการส่งทหารไปรวมรบในสงครามโลกครั้งแรกของไทยจะเป็นจุดเริ่มต้นของการ  
 แสวงหาชื่อเสียงของประเทศไทยให้บรรดาประเทศในยุโรปได้รู้จักอย่างถูกต้องแล้ว การ  
 เข้าเป็นสมาชิกขององค์การสันนิบาตชาติยังเปรียบเสมือนเป็นบันไดขั้นต่อไปที่ชักนำให้นานา-  
 ประเทศทั่วโลกยอมรับว่าไทยก็เป็นประเทศหนึ่งของโลกที่ครองความเป็นเอกราชมาช้านาน  
 แล้ว ประเทศไทยมิได้เป็นประเทศที่มีอารยธรรมซึ่งไม่มีใครรู้จักและเข้าใจเหมือนกันที่เคย  
 เป็นในสมัยแรกเริ่มทำสนธิสัญญาไม่เสมอภาคกับมหาอำนาจชาติตะวันตก ฉะนั้น ประโยชน์  
 เบื้องแรกของการเป็นสมาชิกสันนิบาตชาติก็คือ เป็นพื้นฐานของการเสริมสร้างฐานะของ  
 ประเทศไทยในสังคมนานาชาติ และนับแต่เป็นต้นไปประเทศไทยก็จะได้เข้ามีส่วนร่วมมีเสียง  
 ในการตกลงปัญหาต่าง ๆ ระดับโลก ซึ่งเป็นโอกาสให้คนไทยได้แสดงความสามารถให้  
 นานาประเทศประจักษ์ว่า ชาวไทยมิได้เป็นคนป่าที่โง่เงา หากแต่เป็นผู้มีสติปัญญาและความรู้  
 ตลอดจนมีอารยธรรมไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าพวกฝรั่ง

<sup>106</sup> ดูเชิงอรรถที่ 1 บทที่ 2, หน้า 24.

อีกประการหนึ่ง องค์การสันนิบาตชาติยังเป็นความหวังสำหรับไทยว่า จะเป็นเครื่อง  
ประกันความปลอดภัยของประเทศไค้บ้าง เพราะรัฐบาลมีความเลื่อมใสในจุดประสงค์สำคัญ  
ขององค์การที่มุ่งจะรักษาสันติภาพและความมั่นคงของโลก และสองมหาอำนาจที่มุ่งหวังจะ  
เผยแพร่อิทธิพลของตนในประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การนี้ด้วย ทั้งอังกฤษและ  
ฝรั่งเศสคงจะไม่กล้ากระทำการรุนแรงต่อประเทศไทย เพราะตนเองก็ได้รับเกียรติให้เป็น  
สมาชิกถาวรของคณะมนตรี อยางน้อยที่สุดก็คงจะต้องมีความละเอียดรอบคอบในการกระทำ  
ตนเป็นผู้รุกรานเสียเอง

นอกจากนี้ เมื่อคณะกรรมการสิทธิการผสมชั่วคราวซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยที่ประชุมสมัชชา  
ครั้งที่ 1 เพื่อศึกษาปัญหาสถานการณ์เบื้องหลังสงคราม และนำมาประกอบการพิจารณา  
ลดกำลังอาวุธ ได้เสนอร่างสนธิสัญญาร่วมช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Draft Treaty of  
Mutual Assistance) ต่อที่ประชุมสมัชชาครั้งที่ 4 ประจำปี ค.ศ. 1923 (พ.ศ. 2466)  
ให้เป็นผลผูกมัดสมาชิกและไม่ใช่มิตร<sup>107</sup> ของสันนิบาตชาติในการช่วยเหลือผู้ถูกรุกราน  
นั้น<sup>108</sup> แม้ว่าจะตระหนักดีว่าสนธิสัญญาดังกล่าวร่างขึ้นเพื่อประโยชน์ของประเทศในยุโรป  
เป็นสำคัญ แต่ผู้แทนไทยได้ทำรายงานเสนอความเห็นมายังรัฐบาลพิจารณา 2 ประการ คือ  
"...ถ้าแม้อย่างไม่ได้เช่น อังกฤษและฝรั่งเศสสามารถแย่งดินแดน กว่างสยามจะร้องให้ใคร  
ช่วยได้" "ถ้าเซ็นแล้วและอังกฤษกับฝรั่งเศสสามารถแล้ว กว่างสยามจะพึ่งม้ออำนาจที่จะร้องขอ  
ให้ประเทศต่าง ๆ ที่รวมทำสัญญานั้นมาช่วยได้..."<sup>109</sup> ทั้งนี้ เป็นความหวังว่า สนธิสัญญา  
นี้จะช่วยประกันความปลอดภัยของไทยในยามที่ถูกประเทศอื่นรุกรานก่อน

<sup>107</sup> คือสหรัฐอเมริกา

<sup>108</sup> Goodspeed, *op. cit.*, p. 58.

<sup>109</sup> รายงานการประชุมครั้งที่ 4 ของสันนิบาตชาติของคณะผู้แทนรัฐบาลสยาม,  
27 พฤศจิกายน 2466, แฟ้ม 7/1 เรื่อง สันนิบาตชาติ : สมัชชา, กองบรรณสาร, กต.

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าร่างสนธิสัญญานี้จะตกลงกันไม่ได้<sup>110</sup> แต่ประเทศไทยก็มี  
ความเชื่อมั่นว่าสันนิบาตชาติคงไม่ละเลยที่จะเสาะแสวงหาความปลอดภัยของโลกต่อไป และ  
เมื่อใดที่ความพยายามดังกล่าวบรรลุถึงผลสำเร็จ ก็อาจเป็นหลักประกันความมั่นคงของ  
ประเทศไทยในขณะที่เรากำลังวันเกรงอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกได้บ้างไม่มากนัก

ประการสุดท้าย การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสันนิบาตชาตินั้นเป็นผลดีต่อการ  
ดำเนินงานแก้ไขสนธิสัญญาไมเสมอภาคซึ่งรัฐบาลได้เพียรพยายามมาตั้งแต่ครั้งรัชกาลที่ 5  
เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะการเป็นสมาชิกขององค์การร่วมกับมหาประเทศสัญญาได้มีส่วน  
ช่วยให้ศักดิ์ศรีของประเทศไทยสูงขึ้น ซึ่งได้ช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้ไทยสามารถไขเครื่องมือทาง  
การทูตได้สะดวกขึ้น อีกทั้งประเทศมหาอำนาจก็แสดงท่าทียินดีที่จะเจรจาด้วยมากกว่าแต่ก่อน  
เนื่องจากประเทศเหล่านั้นก็หวังผลตอบแทนบางประการ เช่น ต้องการให้ไทยออกเสียง  
สนับสนุนฝ่ายตนในบางเรื่อง ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การที่ประเทศไทยได้เป็นสมาชิก  
ผู้ริเริ่มก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาตินั้นช่วยให้การดำเนินงานเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาสิทธิสภาพ  
นอกอาณาเขตเป็นไปด้วยความสะดวกราบรื่นยิ่งกว่าที่เคยมีมาก่อน ทั้งยังช่วยให้การเจรจา  
บรรลุถึงผลสำเร็จรวดเร็วขึ้นอีกด้วย

## ข. ด้านเศรษฐกิจและสังคม

โดยที่ความร่วมมือระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสิ่งสำคัญของลง  
มาจากการเมือง เพราะประเทศต่าง ๆ ในโลกมีความแตกต่างในด้านเศรษฐกิจ รวม

<sup>110</sup> อังกฤษและบางประเทศไม่พอใจเพราะเห็นว่าร่างสัญญานี้เป็นการผูกมัดตนเองจน  
เกินไป ภายหลังได้เปลี่ยนมาตกลง Geneva Protocol ในปี 1924 เพราะไม่มีข้อผูกมัด  
อะไร ดู Goodspeed, op. cit., pp. 59 - 60.



ทั้งความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอยู่มาก การยกฐานะของประเทศทั้งหลายให้มีความมั่นคงทาง เศรษฐกิจจะเป็นทางหนึ่งที่จะนำสันติภาพและความมั่นคงมาสู่โลกได้

แต่เป็นความบกพร่องประการหนึ่งของผู้ก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติส่วนมาก ที่ไม่เห็นความสำคัญว่าสันนิบาตชาติควรมีบทบาทในทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย เพราะแม้แต่ประธานาธิบดีวิลสัน ก็ล้วนมุ่งแต่ด้านทหารและความยุติธรรม และแทบจะไม่มีบทบาทใด ๆ ที่กล่าวถึงหน้าที่ของสันนิบาตชาติทางเศรษฐกิจและสังคมเลย คงมีแต่เพียงอังกฤษ ประเทศเดียวที่กระตือรือร้นในเรื่องนี้ และเสนอต่อสันนิบาตชาติให้ส่งเสริมการพัฒนาโดยการร่วมมือกันอย่างที่ทำกันในสหพันธ์สากลไปรษณีย์<sup>111</sup>

อย่างไรก็ดี ความคิดเรื่องความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว ก็เป็นเรื่องที่มุ่งจะฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจและสังคมหลังสงครามในยุโรป ซึ่งได้รับความเสียหายจากการสงครามมากกว่าในส่วนอื่นของโลก และจุดประสงค์ของไทยเองที่เข้าเป็นสมาชิกองค์การสันนิบาตชาติ ก็เพื่อเหตุผลทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ แต่ถึงอย่างไร สันนิบาตชาติก็เป็นศูนย์กลางแห่งแรกของโลกสำหรับประสานการดำเนินงานส่งเสริมความรุดหน้าในทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน และการดำเนินงานของหน่วยงานภายใต้การดูแลของสันนิบาตชาติได้อำนวยประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย ถึงจะได้พิจารณาเฉพาะองค์การสำคัญ ๆ ที่ประเทศไทยได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกอยู่ด้วย

สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union) เริ่มตั้งขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1865 (พ.ศ. 2408) มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการโทรคมนาคมระหว่างประเทศทุกชนิด เช่น การวิทยุโทรเลข โทรศัพท์ และการส่งข่าวสารโดยผ่านทางอากาศ (และภายหลังได้กำหนดคลื่นความถี่ของวิทยุและและโทรทัศน์ของสถานีในประเทศต่าง ๆ เพื่อป้องกันการแทรกคลื่น)

<sup>111</sup> Daniel S. Cheever and H. Field Haviland Jr., Organizing For Peace (Massachusetts: The Reverside Press, c. 1954), pp. 160-1.

ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การนี้เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2428<sup>112</sup> โดยแต่งตั้งให้ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ ทูตไทยประจำกรุงปารีส ทรงเป็นผู้แทนเข้าร่วมประชุมสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศที่ได้จัดให้มีขึ้น ณ กรุงเบอร์ลินในปีนั้น และนับจากนั้นเป็นต้นมา ประเทศไทยก็เริ่มใช้กฎข้อบังคับและระเบียบการสำหรับบริการระหว่างประเทศซึ่งวางไว้เป็นมาตรฐานสำหรับประเทศต่าง ๆ กับได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมตามที่สหภาพฯ ได้จัดขึ้นอีกหลายครั้ง ทั้งนี้ เพื่อแสดงออกซึ่งความร่วมมือกับนานาประเทศ ตลอดจนเพื่อติดตามวิวัฒนาการในด้านต่าง ๆ ของบริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ และนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ

สหภาพสากลไปรษณีย์ (Universal Postal Union) สหภาพนี้ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1875 (พ.ศ. 2418) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมการแลกเปลี่ยนบริการสื่อสารระหว่างประเทศ แต่ละปีได้มีการส่งจดหมายและพัสดุทางไปรษณีย์เป็นจำนวนมาก แต่ก็เป็นไปโดยเรียบร้อย เพราะประเทศส่วนมากปฏิบัติงานเหมือนอยู่ในดินแดนเดียวกัน และยึดถือหลักถือยึดถืออาศัยกันในการส่งสิ่งของเหล่านั้น ทำให้เกิดความสะดวกในการใช้บริการดังกล่าวเป็นอย่างมาก มีสำนักงานกลางที่กรุงเบอร์ลิน เป็นศูนย์กลางติดต่อให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการบริหารงานไปรษณีย์ของประเทศสมาชิก เป็นผู้รายงานสถิติรายละเอียดและสอบสวนเรื่องราวที่สมาชิกสอบถามมา ซึ่งประเทศไทยมีหน้าที่ต้องแจ้งสถิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการไปรษณีย์โทรเลขไปเก็บไว้ที่สำนักงานใหญ่เป็นหลักฐานเช่นเดียวกับสมาชิกอื่น ๆ ซึ่งช่วยลดข้อยุ่งยากอันไม่จำเป็นในการบริหารไปรษณีย์ได้ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหภาพฯ ได้จัดให้มีการทำอนุสัญญาสากลไปรษณีย์ กำหนดค่าธรรมเนียมไปรษณีย์โทรเลขในมาตรฐานเดียวกันอีกด้วย

ประเทศไทยเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากสหภาพสากลไปรษณีย์ จึงให้ความร่วมมือในการดำเนินงานขององค์การนี้เสมอมา ในการประชุมสากลไปรษณีย์กรุงแมดดริด

<sup>112</sup> ไมตรี จุลกุลย์, เรื่องเกม, หน้า 152.

ระหว่าง พ.ศ. 2456 - 2465 เพื่อกำหนดอัตราไปรษณีย์นั้น ก็มีผู้แทนไทยไปร่วมประชุม เพื่อรักษามาตรประโยชน์ของประเทศด้วยเสมอมิได้ขาด และในปี 2463 ประเทศไทยก็ได้ลงนามในสัญญาสากลไปรษณีย์และความตกลงต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่อง<sup>113</sup> นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้จัดส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมทางวิชาการตามที่ได้รับเชิญมาอยู่เนือง ๆ แม้ว่าค่าใช้จ่ายในการส่งผู้แทนไปประชุมต่างประเทศแต่ละคราวจะสูงสักเพียงใด<sup>114</sup> แต่ก็เป็นการคุ้มค่ากับผู้แทนจะได้นำวิชาความรู้ใหม่ ๆ มาใช้ในบ้านเมืองไทยต่อไป

องค์การกรรมกรระหว่างประเทศ (International Labour Union) ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2462 ตามสนธิสัญญาแวร์ซายส์ และสมาชิกขององค์การสันนิบาตชาติจะต้องเป็นสมาชิกขององค์การนี้ด้วย และนับว่าเป็นองค์การที่ได้รับผลสำเร็จในการปฏิบัติงานมากที่สุดขององค์การหนึ่ง<sup>115</sup> องค์การนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเสริมสร้างสันติภาพของโลกทางด้านสังคมให้ เป็นไปโดยความยุติธรรม โดยได้ปรับปรุงฐานะและยกระดับมาตรฐานการดำรงชีพของกรรมกรให้สูงขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันนี้ ทางองค์การได้จัดให้มีการพบปะกันระหว่างผู้แทนคนงาน นายจ้าง และรัฐบาลในฐานะที่เป็นสื่อกลาง และร่วมกันกำหนดนโยบายในการปรับปรุงวิถีดำเนินงานและภาวะการทำงานให้ดีขึ้น ได้มีการทำความตกลงระหว่างประเทศ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพขึ้นและได้รับความยุติธรรมทั้งในด้านการเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีการควบคุมการใช้แรงงานของกรรมกร กำหนดชั่วโมง วัน และเวลาทำงานในสัปดาห์ หาวิธีป้องกันการทำงาน กำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานที่เหมาะสม ตลอดจนเรื่องสวัสดิการ เป็นต้น

<sup>113</sup> ประชุมไปรษณีย์ที่กรุงเม็กซิโก (พ.ศ. 2456 - 65), เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงคมนาคม, (ร.6-คค.4.1/5), หจช.

<sup>114</sup> ประชุมสากลโทรเลขที่กรุงปารีส (พ.ศ. 2467 - 8), เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงคมนาคม, (ร.6-คค.4.1/13), หจช.

<sup>115</sup> Goodspeed, op. cit., pp. 440 - 1.

และเป็นองค์การเดียวที่ประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกคือ สหรัฐอเมริกา เข้าร่วมด้วย

เกี่ยวกับเรื่องนี้ การดำเนินงานขององค์การกรรมากรรมระหว่างประเทศน่าจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศอุตสาหกรรมมากกว่าประเทศไทย ซึ่งในขณะนั้น (แม้แต่ในปัจจุบัน) ยังเป็นประเทศเกษตรกรรมอยู่ แต่ถึงอย่างไร การเข้าเป็นสมาชิกก็ทำให้ประเทศไทยมีประสบการณ์และความรู้สำหรับเตรียมรับสภาพการเป็นประเทศอุตสาหกรรมในอนาคต

องค์การอนามัย (Health Organization) เติมองค์การนี้เป็นเพียงสำนักงานชั่วคราวอยู่ในความดูแลของสันนิบาตชาติ ต่อมา ที่ประชุมสมัชชาสามัญประจำปี พ.ศ. 2465 ได้ลงมติให้จัดตั้งขึ้นเป็นการถาวร เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชากรโลกให้ดียิ่งขึ้น ทางองค์การได้ส่งแพทย์ไปสำรวจงานในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย<sup>116</sup> ทำเนียบงานป้องกันและควบคุมโรคระบาดซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของการสาธารณสุขในสมัยนั้น โดยองค์การได้จัดตั้งสำนักงานโรคระบาดทางตะวันออกขึ้นที่สิงคโปร์ กำหนดมาตรฐานการรักษาโรคให้เป็นแบบเดียวกัน ตลอดจนจัดประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นระหว่างกัน เป็นต้น<sup>117</sup>

ในระยะที่ประเทศไทยกำลังวางรากฐานทางการแพทย์และสาธารณสุขแผนใหม่ นั้น ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากองค์การนี้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการประชุมแลกเปลี่ยนความรู้ทางวิชาการซึ่งจัดโดยประเทศที่มีความก้าวหน้าทางวิชาการด้านนี้ ทำให้แพทย์ไทยมีโอกาสได้ประสบการณ์ทางการแพทย์แขนงต่าง ๆ อย่างที่ไม่อาจหาได้ในเมืองไทย

โดยสรุป การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสันนิบาตชาติ นอกจากจะทำให้ไทยบรรลุถึงเป้าหมายประการสำคัญของนโยบายต่างประเทศ คือการยกฐานะของประเทศและการได้รับการรับรองจากสังคมนานาชาติแล้ว ประเทศไทยยังได้รับผลประโยชน์พลอยได้ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจากหน่วยงานภายใต้การควบคุมของสันนิบาตชาติอีกด้วย ซึ่งนับว่าคุ้มกับความร่วมมือช่วยเหลือที่ประเทศไทยให้แก่องค์การนี้อย่างน่าพอใจ

<sup>116</sup> พวกแพทย์สันนิบาตชาติเข้ามากรุงสยาม, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กต., (ร.6 ท. 3ค/39), หจข.

<sup>117</sup> เรื่องเดียวกัน, (ร.6 ท. 3ค/39), หจข.

## ค่านเศรษฐกิจ

การติดต่อกับต่างประเทศทางค่านเศรษฐกิจ นับว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าความสัมพันธ์ทางด้านการเมือง อีกทั้งความสัมพันธ์ทั้งสองด้านยังมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด และไม่อาจแยกออกจากกันได้ ในภาวะที่โลกกำลังเจริญก้าวหน้าด้วยวิทยาการสมัยใหม่ การติดต่อกับประเทศต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นการค้าขาย การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ หรือแม้กระทั่งการลงทุนจากต่างประเทศก็ย่อมมีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และมีส่วนส่งเสริมความเจริญก้าวหน้า ตลอดจนการพัฒนาประเทศอีกด้วย

### 2.4 การค้าต่างประเทศ

สภาพทางภูมิศาสตร์ของกามสมุทรอินโดจีน หรือที่เรียกว่าแหลมทองอันเป็นดินแดนอุดมสมบูรณ์ด้วยพืชพันธุ์ธัญญาหาร และที่สำคัญคือ ตั้งอยู่ ทางตะวันออกเฉียงใต้ของทวีปเอเชีย ทิศริมฝั่งทะเล เป็นทางยานจากตะวันตกมายังประเทศจีน ซึ่งเป็นอาณาจักรแห่งสินค้าไหมแพร และใบชา ฉะนั้น ในราวพุทธศตวรรษที่ 20 ขณะที่ชาวตะวันตกกำลังสนใจอย่างยิ่งในการสำรวจทางทะเล ประเทศไทยแม้จะเป็นประเทศเล็ก ๆ ในแหลมอินโดจีน ก็ย่อมเป็นที่ดึงดูดใจของพ่อค้าต่างประเทศ และเริ่มมีความสัมพันธ์กับชาวตะวันตกด้วย "กระแสการผจญภัยและการสำรวจจากยุโรปมิได้ไหลข้ามพ้นประเทศไทยไปเลย"<sup>118</sup>

#### 2.4.1 ประวัติการค้าต่างประเทศ

ความสัมพันธ์กับต่างประเทศของไทยเป็นผลจากการติดต่อกับพ่อค้าต่าง ๆ กับการเจริญทางพระราชไมตรีและการศึกสงคราม ลักษณะดังกล่าวมีมาตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัยเรื่อยมาจนถึงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พระมหากษัตริย์ไทยทรงดำเนินนโยบายส่งเสริมการติดต่อกับ

<sup>118</sup> James C. Ingram, Economic Change in Thailand Since 1850

(California: Stanford University Press, 1971), p. 6.

ต่างประเทศเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้ชนทุกชาติเข้ามาทำการค้าขายโดย  
ทั่วถึงกัน ในสมัยกรุงสุโขทัย การติดต่อกับบางประเทศ เช่น จีน ซึ่งมีการแต่งทูตพร้อมด้วย  
เครื่องราชบรรณาการ ไปเจริญทางพระราชไมตรีแลกเปลี่ยนกันก็เป็นที่น่าพอใจไม่ตรีเพื่อ  
ประโยชน์คานการการค้าเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงเป็นประเพณีปฏิบัติสืบต่อกันมาทุกสมัยว่า ในการ  
ติดต่อกับต่างประเทศนั้น มักนิยมเจริญทางพระราชไมตรีกันก่อน<sup>119</sup>

การค้าต่างประเทศเป็นรายได้ที่สำคัญของบ้านเมือง นโยบายของไทยไม่เคยปิด  
ประตูการค้ากับต่างประเทศ พระมหากษัตริย์ทรงสนับสนุนพลเมืองให้ทำการค้าขาย และทรง  
เอื้อเฟื้อพ่อค้าชาวต่างประเทศที่เข้ามาทำการค้าขายในเมืองไทยด้วยดีทุกสมัยมา จึงเป็นเหตุ  
จูงใจให้พ่อค้าชาวต่างประเทศเข้ามาค้าขายในพระราชอาณาเขตมากขึ้น ปรากฏว่าในสมัยกรุง  
ศรีอยุธยาตอนต้น ไทยได้ติดต่อกับเมืองจาม ชวา มลายู ตลอดจนจีน อินเดีย  
เปอร์เซีย และลังกา มาแล้ว แต่มิได้ปรากฏว่ามีการเจริญทางพระราชไมตรีเป็นทางการกับ  
ประเทศเหล่านั้น (ยกเว้นจีน) ทั้งนี้ คงเนื่องมาจากสภาพเหตุการณ์บ้านเมืองของประเทศ  
เหล่านั้นหรือการติดต่อกับทางการทูตยังไม่มีความสำคัญเพียงพอเหมือนทุกวันนี้ ราว พ.ศ. 2154  
ตรงกับรัชสมัยพระเจ้าทรงธรรม จะเห็นได้ว่ามีการพัฒนาการทางการติดต่อกับมหาอำนาจต่าง  
ประเทศโดยเสรีอย่างน่าสนใจ<sup>120</sup> ครั้นเมื่อเริ่มมีพ่อค้าฝรั่งและญี่ปุ่นเข้ามาค้าขายมากขึ้น การ  
ติดต่อกับชาวตะวันตกนั่นเองได้เริ่มแนะนำสิ่งใหม่ให้แก่คนไทยเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์  
นั่นคือ สนธิสัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตระหว่างไทยกับฮอลันดาในปี 2207 ตรงกับรัชสมัย  
สมเด็จพระนารายณ์มหาราช<sup>121</sup> อย่างไรก็ดี ภายหลังจากสิ้นสุดรัชกาลนี้แล้ว การค้าขายกับฝรั่ง  
ตะวันตกได้ซบเซาลงมาก ทั้งนี้ เพราะพระมหากษัตริย์องค์ต่อ ๆ มาไม่ทรงเปิดโอกาสให้ไทย

<sup>119</sup> รongสยามานันท์ และคณะ, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา (คณะอักษร-  
ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 56.

<sup>120</sup> Thompson, op. cit., p. 418.

<sup>121</sup> คุบพิ 1 หน้า 7.

กับฝรั่งชาติยุโรปได้ติดต่อกันสนิทสนมกัน แต่ก็ยังมีเรือของชาวตะวันตกเข้ามาค้าขายกับกรุงศรีอยุธยาอยู่บ้าง แต่มีจำนวนลดน้อยลงมาก คราวจนกระทั่งสิ้นสุโขทัยโดยสิ้นเชิงเมื่อกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2310

ประเทศไทยสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี ก็มุ่งแต่จะทำสงครามขับเคี่ยวกับพม่าเป็นส่วนใหญ่ ส่วนการติดต่อกับต่างประเทศเลา ก็เอาใจใส่บำรุงการค้าขายกับจีนเป็นสำคัญ<sup>122</sup> ฝรั่งถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นระยะที่งานบ้านเมืองยังยุ่งอยู่ด้วยการสู้รบกับพม่าและการก่อสร้างตัวขึ้นใหม่ ประจวบกับเป็นเวลาที่เขาตะวันตกอยู่ด้วยการสงครามไปเสีย การสมาคมกับฝรั่งนาน ๆ ครั้ง จึงมีเรือลูกค้าฝรั่งเข้ามาล่าหนึ่ง ซึ่งบรรทุกสินค้าที่ประเทศไทยสนใจมากที่สุด คือ ปืนและผ้าแดง<sup>123</sup>

• ชาวยุโรปเริ่มหันมาสนใจกับประเทศทางภาคตะวันออกอีกครั้งหนึ่งราวกลางพุทธศตวรรษที่ 24 และสำหรับประเทศไทย สัมพันธภาพกับชาวตะวันตกในสมัยรัตนโกสินทร์ได้เริ่มขึ้นในรัชกาลที่ 2 พ.ศ. 2361 เมื่อโปรตุเกสส่งทูตคุมบรรณาการมาถวายเพื่อขอเจริญทางพระราชไมตรี และขอให้เรือโปรตุเกสเข้ามาค้าขายในกรุงเทพฯ โดยสะดวกดังแต่ก่อน<sup>124</sup> ฝ่ายไทยเห็นว่าทางการกำลังต้องการซื้อปืนไว้รักษาพระนคร การมีไมตรีกับโปรตุเกสจะทำให้การซื้อหาปืนสะดวกขึ้น ในสมัยนั้นได้มีการทำหนังสืออนุญาตให้โปรตุเกสเข้ามาค้าขายในเมืองไทยได้เมื่อปี 2369

ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นเอง อังกฤษได้เริ่มแผ่ลัทธิจักรวรรดินิยมมาทางเอเชียตะวันออกเฉียงแล้ว โดยการเข้ายึดครองอินเดียและมาเลเซีย ปี พ.ศ. 2365 อังกฤษได้แต่งตั้ง ครอเพิร์ด เป็นทูตเข้ามาเจริญพระราชไมตรีเพื่อเจรจาแก้ไขการเก็บภาษีและการค้าขาย

<sup>122</sup> ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 62, หน้า 2.

<sup>123</sup> พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ฉบับหอสมุดแห่งชาติ (ร.1 - 2) (พระนคร: คลังวิทยา, 2505), หน้า 593.

<sup>124</sup> Wood, op. cit., p. 276.

สินค้าบางอย่างที่รัฐบาลไทยผูกขาดอยู่<sup>125</sup> แต่ไม่เป็นผลเพราะไทยไม่เห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากอังกฤษ และพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยทรงยึดพระราโชบายว่า ไทยไม่มีความจำเป็นต้องค้าขายกับประเทศทางตะวันตก<sup>126</sup> เพราะไม่ปรารถนาให้พ่อค้าชาวยุโรปเข้ามาแข่งขันกันในบ้านเมืองไทย "...อีกประการหนึ่งก็คือ ไทยพอใจค้าขายกับพวกจีน และแขกมากกว่าฝรั่งมาตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยา เห็นได้จากมีท่าเทียบท่าแห่งขุนนางจีนเป็นกรมท่าชาย ขุนนางแขกเป็นกรมท่าขวา ซึ่งทั้งสองชาตินี้อยู่ภายใต้การบังคับควบคุมของไทยอย่างราบคาบและมุ่งแสวงหาประโยชน์ในทางการค้าขายแต่อย่างเดียว"<sup>127</sup>

ในสมัยพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยยอมละทิ้งนโยบายโดดเดี่ยวด้วยการทำสัญญาทางพระราชไมตรีและค้าขายต่อกันกับอังกฤษในปี 2369 และกับสหรัฐอเมริกา ในปี 2375 แต่ที่สำคัญที่สุดคือสัญญาที่ไทยทำในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับอังกฤษเมื่อปี พ.ศ. 2398 หรือที่เรียกว่า สัญญาบาวริง จากนั้นไทยก็ทำสัญญาในทำนองเดียวกันกับมหาอำนาจชาติอื่น ๆ ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเป็นสนธิสัญญาไม่เสมอภาค ไทยต้องตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ แต่สำหรับในขณะนั้นก็นับเป็นสิ่งที่ดีที่สุดในที่พึงกระทำได้แล้ว

การค้าต่างประเทศของไทยในระยะที่มีการทำสัญญากันนั้น (ประมาณ ปี 2393) สินค้าที่ไทยส่งเป็นสินค้าออกมีหลายอย่าง เช่น น้ำตาล หนังสัตว์ เขาสัตว์ ฝ้ายดิบ ยางเกลือ ดีบุก รังนก งาช้าง และ พริกไทย เป็นต้น ในจำนวนสินค้าหลายอย่างได้ส่งเป็นสินค้าออกมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 17 ข้อที่น่าสังเกตคือ ชาวไทยที่ส่งขายเป็นสินค้าออกมีเป็นจำนวนน้อย คือมีมูลค่าเป็นอันดับที่ 10 ของสินค้าออกทั้งหมด ชาวฝรั่งจะเพิ่มปริมาณ

<sup>125</sup> John Crawford, Journal of An Embassy From the Governor-General of India to the Courts of Siam and Cochin China (Kualalumpur: Oxford University Press, 1967), p.111.

<sup>126</sup> ทรงศรี อัจจอรณ, เรื่องเดิม, หน้า 30 - 31.

<sup>127</sup> ประชุมพงศาวดารภาคที่ 55 (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2479), หน้า 12.



ส่งออกหลังจากได้มีสัญญาบาวริงแล้ว และตอนนั้นไทยยังมีได้ส่งไม้สักเป็นสินค้าออก<sup>128</sup>

ส่วนสินค้าเข้าของไทยนั้นมีมูลค่าน้อยกว่าสินค้าออก และมักจะเป็นสินค้าสำเร็จรูป เสียเป็นส่วนใหญ่ อันได้แก่เครื่องอุปโภคบริโภค สินค้าที่ขายได้ดีในประเทศไทย คือ ผ้าฝ้าย ผ้ามันส์ลิน ผ้าแดง เครื่องโลหะ เชือก เครื่องถ้วยชาม

#### 2.4.2 ลักษณะการที่ไทยทำการค้ากับต่างประเทศ

โดยเหตุที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน การค้าขายทั้งภายในและต่างประเทศจึงอยู่ในความควบคุมดูแลของพระมหากษัตริย์เป็นส่วนใหญ่ โดยมีพระคลังสินค้า เป็นผู้ดำเนินงานแทนพระองค์ ในต้นสมัยรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 2 พระมหากษัตริย์ทรงทำการค้าขายเองและมีรายได้จากการค้าเหล่านี้ โดยการที่ทรงผูกขาดสินค้าบางอย่าง สินค้าอื่นก็ห้ามซื้อขายจนกว่าพระมหากษัตริย์จะทรงซื้อไว้จนกว่าจะทรงพอพระทัยแล้ว มีหลักฐานว่าพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ต่อเรือไปค้าขายถึงเมืองจีน และนำชาวจีนกลับเข้ามา สมัยรัชกาลที่ 2 พระมหากษัตริย์พระราชทานเสรีภาพในการค้าขายมากขึ้น แต่กำหนดให้เสียภาษีภายใน ค่ายเหตุนี้จึงเปลี่ยนจากการค้าระหว่างรัฐต่อรัฐ มาสู่การมีรายได้จากระบบภาษี และการค้าระหว่างรัฐได้ถูกยกเลิกไปในต้นสมัยรัชกาลที่ 4 ซึ่งเป็นสมัยแห่งการทำสนธิสัญญากับมหาอำนาจตะวันตก ระบบการผูกขาดของพระเจ้าแผ่นดินจึงค่อย ๆ หมดไป และมีการใช้ระบบภาษีมากขึ้นจนกระทั่งต่อมาได้มีการจัดตั้งกรมศุลกากรขึ้น เพื่อจัดเก็บภาษีทั้งปวงที่เรียกเก็บจากสินค้าเข้าและออก<sup>129</sup>

<sup>128</sup> Ingram, op. cit., pp. 21 - 2.

<sup>129</sup> Ministry of Commerce and Communications, Siam Nature and

Industry (Bangkok: Bangkok Times Press, 1930), p. 263.

โดยสรุปแล้ว ประเทศไทยได้ผลประโยชน์จากการค้าขายกับต่างประเทศ และพวกนี้สามารถมีเสรีภาพที่จะค้าขายในพระราชอาณาเขตได้อย่างเสรี<sup>130</sup>

รัฐบาลไทยได้ผลประโยชน์จากการค้าขายกับต่างประเทศหลายประการ คือ ภาษีเบิกร่อง หรือค่าปากเรือ ภาษีสินค้าขาเข้า ภาษีสินค้าขาออก กำไรได้จากคลังสินค้าของหลวง และอำนาจเลือกซื้อของหลวงสำหรับใช้ในราชการ แต่สิ่งที่เป็นที่รังเกียจของพ่อค้าตะวันตกมากที่สุดได้แก่ประเพณีผูกขาดของพระคลังสินค้าซึ่งบังคับให้สินค้าบางอย่างเป็นของหลวง<sup>131</sup> ราษฎรผู้เสาะหาสินค้านั้น ๆ ต้องนำมาขายให้พระคลังสินค้าแห่งเดียว ส่วนผู้ค้าขายไปต่างประเทศก็ต้องมารับซื้อสินค้านั้น ๆ จากพระคลังสินค้าไปจำหน่ายต่างประเทศอีกต่อหนึ่ง จึงเกิดกำไรแก่พระคลังสินค้าโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การซื้อของหลวงนั้นซึ่งจำเป็นสำหรับราชการ

"การให้สัตยาบันสัญญาอังกฤษปี พ.ศ. 2398 เป็นจุดกึ่งต้นสมัยแห่งอิทธิพลของชาวยุโรปในประเทศไทย...และนับแต่นั้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงราชวิธีใหม่ สินค้าจากยุโรป และจำนวนประชากรยุโรปในประเทศไทยก็เพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ"<sup>132</sup> สนธิสัญญาที่ไทยทำกับอังกฤษนี้เป็นเสมือนสัญญาลักษณะแห่งการเปิดประตูการค้าเท่า ๆ กับเปิดสัมพันธ์ไมตรีอย่างกว้างขวางระหว่างไทยกับต่างประเทศ ตามข้อสัญญาใหม่ไทยมีสิทธิเก็บภาษีสินค้าเข้าได้เพียงร้อยละสาม ผลประโยชน์จากการค้าขายกับต่างประเทศซึ่งได้จากภาษีต่าง ๆ เป็นต้นว่า ภาษีเบิกร่อง หรือภาษีปากเรือ ภาษีสินค้าเข้า ภาษีสินค้าออก การผูกขาดของพระคลังสินค้าและการบังคับซื้อต้องตามพระราชประสงค์อันเป็นโบราณราชประเพณีของไทยต้องยุบเลิกไป รัฐบาลคง

<sup>130</sup>

Luang Nathabanja, Extraterritoriality in Siam (Bangkok: Bangkok Daily Mail, 1924), chs. 2, 3.

<sup>131</sup> ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์โดยเฉพาะรัชกาลที่ 2 สินค้าที่คงขายให้พระคลังสินค้าก็มี รังนก ผาง ลีบุก พริกไทย เนื้อไม้ ผลแร่ ตะกั่ว งา รวง ช้าง, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ฉบับหอสมุดแห่งชาติ รัชกาลที่ 1 - 2, หน้า 661.

<sup>132</sup>

J.G.D. Campbell, Siam in the 20th Century (London: Edward Arnold, 1902), p. 287.

มีรายได้เฉพาะภาษีขาเข้าร้อยละสาม และภาษีสินค้าขาออกซึ่งเก็บตามพิภคสินค้าที่แนบท้าย  
สัญญาเท่านั้น นอกจากนี้ เป็นซึ่งเป็นสินค้าต้องห้ามของประเทศ อังกฤษก็มีสิทธิพิเศษส่งเข้า  
มาจำหน่ายในเมืองไทยได้ สัญญาข้อนี้คือการตั้งระบบการค้าขายกับต่างประเทศชั้นใหม่  
และยกเลิกประเพณีผูกขาดของพระคลังสินค้าซึ่งเป็นที่รังเกียจของชาวยุโรปตั้งแต่ครั้งกรุงศรี-  
อยุธยาโดยสิ้นเชิง" ...ในไม่ช้าเสรีภาพในการค้าขายก็มีอยู่ทั่วไป และในช่วงระยะ  
50 ปีต่อมา สยามก็ค่อย ๆ กอรูปจำนวนการค้าต่างประเทศอย่างน่าพอใจ"<sup>133</sup>

อย่างไรก็ดี สัญญาปี พ.ศ. 2398 ได้อำนวยความสะดวกแก่ประเทศไทยในด้านเศรษฐกิจ  
กิจอย่างมาก กล่าวคือ นับเป็นการเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศของไทยให้กว้างขวางขึ้น  
ประจวบกับในระยะนี้มีวิธีการขนส่งอันทันสมัย เช่นเกี่ยวกับการเปิดใช้คลองสุเอซได้มีส่วนร่วม  
ปฏิรูปการพาณิชย์ของไทยให้รุดหน้ายิ่งขึ้น นอกจากนี้ สนธิสัญญากับมหาอำนาจดังกล่าวยังช่วย  
เสริมสร้างความมั่นคงอันจำเป็นแก่การค้าต่างประเทศ ทั้งยังช่วยพัฒนาระบบการแลกเปลี่ยน  
เงินตราอีกด้วย<sup>134</sup> นับแต่นั้นเป็นต้นมา ก็จะสังเกตเห็นแนวโน้มของการเจริญเติบโตใน  
ปริมาณและมูลค่าของสินค้าออกควบคู่ไปกับการเพิ่มขึ้นของสินค้าเข้าโดยเปรียบเทียบกันคร่าว ๆ  
คือ ในปี พ.ศ. 2398 สินค้าเข้ามีมูลค่าทั้งสิ้น 4.33 ล้านบาท ส่วนมูลค่าสินค้าออก 5.59  
ล้านบาท กับต้นสมัยรัชกาลที่ 6 คือปี พ.ศ. 2453 มูลค่าสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นเป็นถึง 68.21  
ล้านบาท และสินค้าออกมีมูลค่าสูงถึง 108.91 ล้านบาท<sup>135</sup>

แต่ในขณะที่การค้าต่างประเทศของไทยกำลังขยายตัวนั้น ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจใน  
การเก็บภาษีอากร ซึ่งนับเป็นข้อจำกัดเหนืออธิปไตยทางการเงินของไทยและมีผลกระทบต่ออันที่  
ทันควัน ทั้งมีความหายนะในทางปฏิบัตินั้น กลับเป็นอุปสรรคต่อผลประโยชน์ที่ไทยควรจะได้รับ  
จากการค้าต่างประเทศอย่างเต็มที่

<sup>133</sup>Ministry of Commerce and Communications, loc.cit.

<sup>134</sup>Thompson, op.cit., p. 422.

<sup>135</sup>Ingram, op.cit., pp. 332 - 4.

ภาวะศุลกากรของไทยถูกคัดค้านอย่างมากมาโดยอำนาจการจำกัดสำหรับสินค้าเข้าและออก ซึ่งไม่เคยเปลี่ยนแปลงเลยนับแต่ พ.ศ. 2498 โดยไม่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงมูลค่าของสินค้าเหล่านี้ภายหลังจากเวลานั้นเป็นต้นมา การจำกัดรายได้จากอากรอย่างเด็ดขาดเช่นนี้ทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาการสนองความต้องการจากแหล่งอื่น ๆ<sup>136</sup> ฉะนั้น ทรายเท่าที่ไทยยังต้องตกอยู่ใต้ออกจำกัดดังกล่าว ก็เป็นสิ่งแน่นอนว่ารัฐบาลไม่สามารถจะปรับปรุงประเทศในด้านการค้าชายและการอุตสาหกรรมได้ ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพยายามยึดถืองานแก้ไขสนธิสัญญา ซึ่งต่างประเทศผูกมัดไทยเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เป็นพระราโชบายการต่างประเทศที่สำคัญยิ่งในรัชกาลของพระองค์ ทั้งนี้ เพื่อการค้าทั้งภายในและภายนอกจะได้ขยายไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลและประเทศชาติมากขึ้น

#### 2.4.3 สินค้าขาออก

"นับตั้งแต่ไทยทำสัญญากับอังกฤษเมื่อ พ.ศ. 2398 แล้ว ผลการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เด่นชัดได้แก่การขยายตัวอย่างฉับพลันของปริมาณและมูลค่าของสินค้า..."<sup>137</sup> มูลค่ารวมของสินค้าออกเพิ่มขึ้นจาก 5.5 ล้านบาทในปี 2398 มาเป็น 52 ล้านบาทในปี 2443 และถึง 123.80 ล้านบาทในราวกลางรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ตัวเลขสูงสุดได้แก่ปีสุดท้ายของรัชกาล (พ.ศ. 2468) ซึ่งประเทศไทยส่งสินค้าออกมีมูลค่าถึง 203.08 ล้านบาท สำหรับประเทศเกษตรกรรมเช่นประเทศไทยนี้ เศรษฐกิจของประเทศไม่ค่อยมั่นคงนักโดยเปลี่ยนแปลงไปตามความขึ้นลงของตลาดภายนอกเช่นเดียวกับประเทศเกษตรกรรมเบื้องต้นอื่น ๆ ทั้งปวง<sup>138</sup> ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับ

<sup>136</sup> พระยาภิธานไมตรี, เรื่องเดิม, หน้า 26.

<sup>137</sup> Blandchard, op. cit., p. 355.

<sup>138</sup> Thailand, Past and Present (Published by the Publicity Committee Ninth Pacific Science Congress, Bangkok: BE. 2500 (1957), P. 43.

กับการผลิตและส่งออกของสินค้าที่สำคัญ ๆ ได้แก่ ข้าว ไม้สัก ทุบูก และผลผลิตทางการ-  
เกษตรอื่น ๆ อีกบางชนิด

### ก. ข้าว

"...ประเทศสยามนี้เป็นประเทศซึ่งใช้ข้าวไม่แต่เป็นอาหารประจำสำหรับ  
พลเมืองอย่างเดียว ย่อมมีข้าวเป็นทรัพย์สินสำคัญยิ่งอันเกิดแต่การเพาะปลูก และเป็นสินค้าที่หนึ่ง  
ซึ่งส่งไปจำหน่ายในเมืองต่างประเทศ..."<sup>139</sup> ข้าวไทยถูกส่งเป็นสินค้าออกมาตั้งแต่ราว  
พุทธศตวรรษที่ 22 ดังปรากฏในรายงานของบริษัทอีสต์อินเดียของดัตช์และอังกฤษในสมัยนั้น  
วามวย ๆ ที่เกี่ยวข้องถึงการขนส่งข้าวไปจากประเทศไทย<sup>140</sup> และโดยเหตุที่ข้าวเป็น  
อาหารหลักของชาวไทย การส่งข้าวเป็นสินค้าออกจึงต้องขึ้นกับปัจจัยหลายประการ นับตั้งแต่  
คินฟ้าอากาศของปีที่ทำนานั้น ๆ สภาพการภายในประเทศว่ามีความสงบสุขหรือว่ากำลังมี  
ศึกสงครามติดพันอยู่ และที่สำคัญคือ ต้องขึ้นกับความพอพระราชมหุทัยของพระมหากษัตริย์อีก  
ด้วย ข้าวไทยในสมัยก่อนจึงส่งเป็นสินค้าออกเพียงจำนวนน้อย ครั้นภายหลังสนธิสัญญา-  
บาวริง พ.ศ. 2398 แล้ว ข้าวทำรายได้ให้รัฐบาลเป็นอันคืบ 1 คือ 60 - 70% ของรายได้  
จากสินค้าออกทั้งหมด และสูงถึง 80 - 85% ในสมัยรัชกาลที่ 6 และนับตั้งแต่ปี พ.ศ.  
2413 จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2473 มูลค่าข้าวที่ขายได้เพิ่มขึ้นจาก 5 ล้านบาท เป็น 95 ล้าน-  
บาท<sup>141</sup> การส่งข้าวเป็นสินค้าออกได้มากกว่าเดิมนี้จึงเป็นที่คาดกันว่า ก่อนหน้านั้นคงจะมี  
ข้อห้ามการส่งข้าวออกต่างประเทศ ซึ่งเมื่อยกเลิกแล้วจึงทำให้สามารถเพิ่มผลผลิตข้าวและส่ง  
ข้าวออกได้มากกว่าเดิม ส่วนมูลเหตุอีกทางหนึ่งได้แก่ นโยบายสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตข้าว  
ของรัฐบาลตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา<sup>142</sup> "...สยามส่งข้าวออกมากกว่าประเทศ-

<sup>139</sup> ใจความเหตุของสภาแพย์แพร์พาณิชย์, ฉบับที่ 3, มกราคม 2464, หน้า 4.

<sup>140</sup> Ingram, op.cit., p. 22.

<sup>141</sup> Blandchard, op.cit., p. 357.

<sup>142</sup> Ingram, op.cit., pp. 75 - 7.

เอเชียอื่น ๆ อย่างไม่ต้องสงสัยเลย"<sup>143</sup> แต่ไม่ปรากฏจำนวนกึ่งที่แน่นอน เพราะขึ้นอยู่กับฝ่ายไทยเองและความต้องการของต่างประเทศ คุณเชิงสำคัญของข้าวไทยคือข้าวพม่าซึ่งส่งออกขายต่างประเทศในปริมาณใกล้เคียงกับของไทยซึ่งมีเพียงญี่ปุ่นและคิวบาเท่านั้นที่ทำการซื้อ แต่โดยทั่วไปแล้วทั่วโลกยอมรับว่า ข้าวไทยมีคุณภาพดีกว่า ข้าวเหน็บจึงมีราคาสูงกว่าข้าวพม่าในตลาดโลก<sup>144</sup> คุณเชิงอีกประเทศหนึ่งคืออินโดจีนของฝรั่งเศส ซึ่งขายข้าวให้ฟิลิปปินส์ และไทยเอาไปขายต่ออีกทอดหนึ่ง

ตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรากฏการณ์ส่งออกข้าวออกต่างประเทศส่วนใหญ่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ (ดูตารางที่ 1) ยกเว้นระยะต้นรัชกาล ระหว่าง พ.ศ. 2453 - 5 กับระยะสิ้นสุดสงครามใหม่ ๆ ที่เกิดฝนแล้งทำนาไม่ไค้ผล ปริมาณการส่งออกจึงลดลงอย่างเห็นได้ชัด คือลดลงจากปริมาณที่เคยส่งออกสูงสุดก่อนหน้านี้ประมาณ 19 ล้านหาบ เหลือเพียง 7.4 ล้านหาบ และ 4.6 ล้านหาบในปี พ.ศ. 2462 และ 63 ตามลำดับ แต่ราคาข้าวต่อหาบกลับขึ้นสูงสุด คือหาบละ 16.61 บาท ในขณะที่ราคาตัวเฉลี่ยตามปกติของปีก่อน ๆ ตกราวหาบละ 5 - 6 บาทเท่านั้น ทั้งนี้ แม้ปริมาณข้าวส่งออกจะลดลงมาก แต่รายได้จากการขายข้าวลดลงจากเดิมเพียงเล็กน้อยจากรายได้สุทธิ 132 ล้านบาทเมื่อปี พ.ศ. 2461 เหลือ 123 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2462 หลังจากนั้นทั้งปริมาณและมูลค่าข้าวส่งออกนอก ก็กลับคืนสู่ภาวะปกติเรื่อยมา<sup>145</sup>

<sup>143</sup> Crawford, op.cit., pp. 420 - 1.

<sup>144</sup> Board of Export Promotion, Thai Rice (Bangkok: 1966), p. 10.

<sup>145</sup> สถิติการส่งข้าวเป็นสินค้าออกจากสยามในระยะ 30 ปี (พ.ศ. 2443 - 2473),

ตารางที่ 1 จำนวนและมูลค่าของสินค้าออกข้าว

พ.ศ.	จำนวนเฉลี่ยต่อปี (ทอน)	มูลค่าเฉลี่ยต่อปี	ราคาเฉลี่ยต่อตัน (บาท)
2453 - 57	15,220,000	81,230	5.30
2458 - 62	15,790,000	108,140	6.90
2463 - 67	17,680,000	115,350	6.50
2468 - 72	23,390,000	169,600	7.20

อย่างไรก็ดี สถิติการค้าข้าวต่างประเทศที่มีความใกล้เคียงความจริงที่สุด ทั้งนี้ เพราะแม้ว่าตัวเลขศุลกากรก่อนปี 2463 - 64 จะมีเฉพาะสินค้าที่ผ่านท่าเรือกรุงเทพฯ เท่านั้น แต่ก็มิใช่เพียงส่วนน้อยที่ส่งออกนอกประเทศโดยทางบก หรือผ่านทางท่าเรืออื่น การขนส่งสินค้าเฉพาะที่ท่าเรือกรุงเทพฯ นั้นมีจำนวนถึง 95 - 99% ของสินค้าข้าวทั้งหมด ตลาดข้าวต่างประเทศของไทยที่สำคัญมีหลายแห่ง ฮองกง และ สิงคโปร์ เป็นตลาดรายใหญ่ เฉพาะฮองกงและเมืองท่าอื่น ๆ ในประเทศจีน รับซื้อข้าวไทยไว้ถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนข้าวที่ไทยส่งออกทั้งหมด นอกจากนั้นก็มี ชาว ญี่ปุ่น ประเทศในยุโรป ออฟริกาใต้ สหรัฐอเมริกา อินเดี๋ย - ลังกา ประเทศเสตทเซทเทิลเมนต์และคิวบา ซึ่งเพิ่งเริ่มรับซื้อข้าวไทยเมื่อปี พ.ศ. 2465 นี้เอง แต่ให้ราคาสูง ดังนั้นจึงอาจนับได้ว่า เป็นตลาดสำคัญรองจากฮองกง และสิงคโปร์ทีเดียว<sup>146</sup>

<sup>146</sup>กระทรวงพาณิชย์, จดหมายเหตุของสภาเผยแพร่พาณิชย์, ฉบับที่ 10 ตุลาคม 2466, หน้า 75.

## ข. ไม้สัก

ป่าไม้สักเป็นกิจการที่ต่างจากการทำนาข้าวตรงที่ส่วนใหญ่เป็นกิจการลงทุนของชาวต่างประเทศ ใช้แรงงานต่างประเทศและเงินทุนจากต่างประเทศ ไม้สักเป็นสินค้าที่สำคัญอันดับที่ 2 ของไทยรองลงมาจากข้าว ซึ่งเพิ่มจำนวนการส่งออกขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งถึงจุดสูงสุดในระหว่างปี พ.ศ. 2448 ถึง 2452 โดยคิดเป็นจำนวนถึง 11% ของจำนวนสินค้าออกทุกชนิดรวมกัน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า หลังจากนั้นไม้สักก็ลดความสำคัญลงในฐานะที่เป็นสินค้าออกอย่างหนึ่งเท่านั้น ในปี 2453 ไม้สักลดจำนวนส่งออกชายต่างประเทศลงเหลือเพียง 6.4% ของสินค้าออกทั้งหมด หลังจากนั้นก็ส่งออกในอัตราตัวเฉลี่ยปีละ 4% จนตลอดสมัยรัชกาลที่ 6 ทั้งนี้สาเหตุของภาวะตลาดตกต่ำสืบเนื่องมาจากตลาดยุโรปต้องการใช้ไม้เนื้อดลง เพราะระหว่างสงครามไม้สักขาดแคลนจึงมีความจำเป็นต้องแสวงหาวัสดุอื่นมาใช้แทนไม้ ทั้งยังเป็นการประหยัดอีกด้วย จึงเป็นที่นิยมใช้แทนไม้สักต่อไป<sup>147</sup>

### ตารางที่ 2 จำนวน และมูลค่าไม้สักเป็นสินค้าออก

พ.ศ.	จำนวน (พันคิวบิกเมตร)	มูลค่า (ล้านบาท)
2453 - 57	90.0	5.90
2458 - 62	68.0	6.90
2463 - 67	83.0	7.60
2468 - 72	92.0	9.20

ตารางที่ 2 แสดงถึงจำนวนเป็นคิวบิกเมตร และมูลค่าของไม้สักที่ส่งเป็นสินค้าออกโดยเฉลี่ย ซึ่งตัวเลขเหล่านี้ได้มาเฉพาะไม้สักที่ส่งขายต่างประเทศผ่านทางกรุงเทพฯ

<sup>147</sup> กระทรวงพาณิชย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.



เท่านั้น ในบางปีไม้ซุงล่องเข้าไปในประเทศพม่าถึงครึ่งหนึ่งของไม้ที่ล่องมายังกรุงเทพฯ แต่อย่างไรก็ดี ไม้ทางกรุงเทพฯ ก็ยังมีราคาสูงกว่าเนื่องจากเป็นไม้ที่ผ่านการเลื่อยก่อนที่จะส่งเป็นสินค้าออกนั่นเอง<sup>148</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม้ที่ผลิตได้ในประเทศส่วนใหญ่มักใช้ในการทำเครื่องเรือน ต่อเรือ หรือสร้างบ้านเสียเป็นจำนวนไม่น้อย ประมาณว่าในจำนวนไม้ซุงที่ล่องมายังภาคกลาง ระหว่างปี 2462 - 2469 นั้น ร้อยละ 37 ถูกใช้ไปภายในประเทศเสียเอง<sup>149</sup> ส่วนที่ส่งเป็นสินค้าออก ก็มีหลายชนิด ทั้งไม้เหลื่อม ไม้กระดาน และ ไม้ซุง

ส่วนตลาดที่รับซื้อไม้สักที่สำคัญ คือ สิงคโปร์ อินเดีย ฮองกง จีน ลังกา ญี่ปุ่น อังกฤษ เกนมารัก ฮอลันดา นอกจากนี้ก็มีฝรั่งเศส ปีนัง เซตทเซทเทิลเมนต์ ออฟริกาใต้ของ-อังกฤษ<sup>150</sup>

#### ค. คิบูก

คิบูกเป็นแร่ที่มีอยู่แพร่หลายในภาคใต้ของประเทศไทย (มณฑลภูเก็ต นครศรีธรรมราช ปัตตานี สุราษฎร์ธานี และ ราชบุรี) ส่วนใหญ่เหมืองแร่คิบูกดำเนินการโดยบริษัทและค่ายเงินทุนต่างประเทศ ทั้งยังใช้แรงงานชาวต่างประเทศ เช่นเกี่ยวกับการทำป่าไม้อีกด้วย ภายหลัง พ.ศ. 2398 ซึ่งเป็นปีที่ทำสัญญาบาวริงแล้ว นอกไปจากชาว คิบูก ก็เป็นผลผลิตอันค้ำแรก ๆ ในรายการสินค้าออกของไทยที่เดียว คิบูกจะเป็นสินค้าออกในรูปของแร่ และส่งออกโดยตรงจากจังหวัดต่าง ๆ ทางภาคใต้ ก่อนที่ระบบศุลกากรจะครอบคลุมไปถึงภูมิภาคดังกล่าวในปี พ.ศ. 2463

การทำเหมืองแร่คิบูก ส่วนใหญ่ทำเพื่อสนองความต้องการของต่างประเทศเกือบทั้งสิ้น ตามปกติประเทศไทยส่งคิบูกไปขายยังมลายูเพื่อดำเนินการขึ้นต่อไปหรือเพื่อส่งออกต่อ

<sup>148</sup>Ingram, op.cit., p. 97.

<sup>149</sup>"Review of the Teak Market" The Record, No. 22. p. 379.

<sup>150</sup>กระทรวงพาณิชย์, เรื่องเดิม, หน้า 72, 84.

อีกทอดหนึ่ง ตลาดคีมุกอีกสองแห่ง คือ สิงคโปร์ ซึ่งไทยส่งไปขายครั้งละ 2 พันกว่าตันต่อเดือน ราคาซื้อขายเฉลี่ยหามละ 142.32 บาท ส่วนฝั่ง ไทยส่งไปขายเพียงเดือนละ 1 พันตัน และราคาถูกกว่าเพียงหามละ 139.9 บาท<sup>151</sup>

ตารางที่ 3 จำนวน และมูลค่าคีมุกเป็นสินค้าออก

พ.ศ.	จำนวน (พันหาม)	มูลค่า (พันบาท)
2452/53	78.0	8.6
2458	151.0	19.9
2463 - 63	117.0	14.6
2468 - 72	143.0	22.1

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนและมูลค่าของแร่คีมุกที่ส่งเป็นสินค้าออกโดยตัวเฉลี่ยในแต่ละช่วงเวลา พ.ศ. 2458 ประเทศไทยขายคีมุกได้มากถึง 1.5 ล้านหาม แต่ระหว่างปี พ.ศ. 2468 - 2472 คีมุกกลับมีราคาที่สูงที่สุด คือ 22.1 ล้านบาท ทั้ง ๆ ที่จำนวนขายน้อยกว่าเพียง 1.4 ล้านหามเท่านั้น

#### ง. สินค้าอื่น

นอกจากสินค้าออกสำคัญของไทยทั้งสามอย่างข้างต้น ประเทศไทยยังส่งผลิตผลอื่นเป็นสินค้าออกสู่ตลาดต่างประเทศอีกหลายชนิด ซึ่งล้วนแต่เป็นผลิตผลทางเกษตร เช่น กล้วย สินค้าอื่น ๆ ที่จะกล่าวถึงก็มี : -

<sup>151</sup> กระทรวงพาณิชย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.

ไม้ชนิดอื่น (นอกจากไม้สัก) มีไมยาง ไม้พยุง ไม้มะเกลือ ไม้ประทุ และไม้แดง ทั้งหมดนี้มีมูลค่ารวมกันแล้วยังน้อยกว่าราคาขายไม้สัก ทั้ง ๆ ที่ปริมาณรวมของการส่งออกมากกว่า ตลาดต่างประเทศประจำที่รับซื้อไม้ของไทย ได้แก่ ฮองกง นอกจากนั้นก็ยังมี ญี่ปุ่น จีน ลังกา อินเดี๋ย และ เคนมารัก

พริกไทย ชนิดแรก คือพริกไทยขาว ประมาณว่าปีหนึ่ง ๆ ส่งเป็นสินค้าออกถึง 3700 กระสอบ<sup>152</sup> โดยมีตลาดยุโรป และฮองกงรับซื้อเสียกว่าร้อยละ 90 พริกไทยทำรายได้ให้ประเทศไม่น้อยเพราะมีราคาดี ประมาณหาบละ 25 - 26 บาท ส่วนพริกไทยดำส่งออกมากกว่าชนิดแรก คือ 12,000 กระสอบต่อปี ฮองกงรับซื้อเสียประมาณร้อยละ 75-80 ราคาถูกกว่าหาบละ 10 - 16 บาท

น้ำตาล เป็นสินค้าออกของไทยมาตั้งแต่ ศตวรรษที่ 19 ถัดเฉลี่ยปีหนึ่งระหว่าง 20,000 - 30,000 หาบ จน พ.ศ. 2402 การส่งน้ำตาลออกมากที่สุดเท่าที่เคยมีถึง 203,596 หาบ 20 ปีหลังจากนั้น การส่งออกก็ลดลงเรื่อย ๆ ครั้งนั้นประมาณว่าน้ำตาลมีกำไรถึง 10 - 15% ของราคาสินค้าออกทั้งหมด (เพราะว่าพ่อค้าเอาสินค้าต่างประเทศมาแลกน้ำตาลมากกว่าอย่างอื่น) ราคาระหว่างหาบละ 5 - 12 บาท ซึ่งไม่ติดกับราคาในสมัยนั้นมากนัก น้ำตาลไทยเป็นสินค้าออกไปถึงอเมริกา

มีสถิติว่าไทยส่งน้ำตาลออกถึง 107,000 หาบจากที่ผลิต 150,000 หาบในปี 2392 ภายหลัง พ.ศ. 2423 น้ำตาลส่งออกลดลงทุกปีถึงกับส่งออกเป็นครั้งคราวเท่านั้น พ.ศ. 2457 ส่งเพิ่มขึ้นอีกเป็น 17,713 หาบ จนถึง พ.ศ. 2460 ส่งเพิ่มขึ้นอีกเป็น 71,776 หาบ มูลค่าทั้งสิ้น 1,757,190 บาท และในปีต่อมาส่งเพิ่มขึ้นอีกเป็น 79,826 หาบ ราคา 1,424,505 บาท การส่งน้ำตาลออกไปต่างประเทศในปีหลัง ๆ เป็นผลแห่งการตลาดไม่ปกติและราคาสูงขึ้นมาก เพราะว่ามีกการห้ามส่งน้ำตาลออกนอก เนื่องจากไทยผลิตน้ำตาลไม่พอใช้ภายในประเทศ

<sup>152</sup>กระทรวงพาณิชย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

ครั้ง ตลาดทางยุโรปแสดงความจำนงขอซื้อครั้งจากประเทศไทยมากกว่าที่อื่น โดยเฉพาอย่างยิ่งประเทศเยอรมัน ซึ่งให้ราคาสูงมากถึงประมาณทาบละ 75 - 80 บาท นอกจากนี้ ยังมีสินค้าอื่นอีก คือ แรุลแฟรม โค กระบือ หนังสือตัว หอยแมลงภู่แห้ง เกลือ ปลาเค็ม สุกกร เป็นต้น

#### 2.4.4 สินค้าเข้า

การเจริญเติบโตของสินค้าเข้านับตั้งแต่ทำสัญญาบาวริงเป็นต้นมานั้น หมายถึงการเพิ่มขึ้นของรายได้ของประชาชนและของรัฐบาลด้วย แม้วารายได้ส่วนใหญ่จากสินค้าออกจะตกอยู่ในมือของชาวต่างประเทศผู้ลงทุนค้าเนิกิจการ และในกรณีที่เป็นชาวจีนก็เป็นแรงงานนั้น แต่รายได้อีกส่วนหนึ่งก็ไปถึงชาวนาและช่วยให้พวกเขาได้มีโอกาสซื้อสินค้าในตลาดได้เป็นครั้งแรก การเพิ่มผลผลิตเพื่อส่งขายเป็นผลให้ครอบครัวพึ่งตัวเองน้อยลง และเริ่มหาซื้อของที่ต้องการตามท้องตลาด สินค้าที่ประชาชนนิยมซื้อหาเองเพราะความสะดวกสบายนี้เอง หลายชนิดเป็นสินค้าที่ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศแทบทั้งสิ้น ขณะเดียวกันอุตสาหกรรมดั้งเดิมภายในประเทศก็ได้รับความกระทบกระเทือน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมทอผ้า เพราะคนนิยมซื้อผ้าจากต่างประเทศมากกว่าที่จะทอเอง นอกจากผ้า สินค้าเข้าที่เป็นผลของความสะดวกสบายในการซื้ออีกชนิดหนึ่ง ได้แก่ น้ำตาล จะสังเกตว่าการส่งซื่อน้ำตาลเป็นสินค้าเข้าของไทย จากชวา และ ฟิลิปปินส์เพิ่มขึ้นจากเกือบไม่มีเลย มูลค่า 28,000 บาท ในราวปี พ.ศ. 2325 จนกระทั่งถึงจำนวนมากพอสมควร มูลค่า 8,100,000 บาท<sup>153</sup> ในปี พ.ศ. 2468

โดยทั่วไป อาจกล่าวได้ว่าในสิ่งจำเป็น 3 อย่าง อาหาร เสื้อผ้า และที่อยู่อาศัย การซื้อเสื้อผ้าเป็นสินค้าเข้ามีส่วนสำคัญที่สุดของการบริโภคทั้งหมด ในขณะที่ในบรรดาของใช้ที่ต้องการสำหรับค้าเนิกรอบครัวแล้ว สินค้าเข้ามีส่วนน้อยมาก สินค้าอาหารสำเร็จรูปที่ส่งเข้ามาบางอย่างเป็นที่นิยมบริโภคอย่างกว้างขวาง ส่วนใหญ่แล้วและแน่นอนที่สุดสำหรับ-

<sup>153</sup> Ingram, op.cit., p. 126.

ประชากรส่วนใหญ่ สินค้าเข้าคือสินค้าฟุ่มเฟือยซึ่งอาจถูกแจกจ่ายอย่างค่อนข้างง่าย เมื่อมีรายได้เป็นเงินตรา ลักษณะของสินค้าเข้าของไทย และความสัมพันธ์ต่อเศรษฐกิจช่วยประเทศไทยให้มีความยืดหยุ่นของความต้องการในสินค้าเข้าสูงสุด ซึ่งในทางกลับกันเป็นเหตุผลสำคัญว่า ทำไมประเทศไทยจึงสามารถรักษาดุลยภาพการค้าของสินค้าออกไว้อย่างมั่นคงติดต่อกัน เมื่อสินค้าออกตกลง ซึ่งเป็นการลดรายได้ สินค้าเข้าจึงตกลงในระดับเดียวกันทันที

ลักษณะทั่วไปของสินค้าเข้าของไทยมิได้เปลี่ยนแปลงมากนัก ระหว่างระยะ 100 ปี นับตั้งแต่ทำสนธิสัญญาบาวริง ตลอดทั้งศตวรรษโดยแท้จริง สินค้าออกทั้งหมดประกอบด้วย สินค้าสำเร็จรูป (consumer goods) มากกว่า "สินค้าทุน" ถึงแม้จะมีสินค้าทุนบาง เช่น น้ำมัน และเครื่องประกอบเครื่องมือ ผลิตภัณฑ์เคมี เครื่องมือเครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องเหล็ก แต่สินค้าเหล่านี้บางชนิดส่งเข้ามาเพื่อบริโภคในขั้นสุดท้ายและมีได้เข้ามาโดยตรงเพื่อการผลิตสินค้าอื่น สินค้าประเภทนี้มีสัดส่วนเพียงประมาณ 18 - 20 % ของสินค้าเข้าทั้งหมด<sup>154</sup>

รายละเอียดของสินค้าเข้าของไทยยิ่งคนหามาไปกว่าของสินค้าออก แต่ดูเหมือนจะสังเกตได้ชัดเจนประการหนึ่งว่า ตลอดรัชกาลที่ 6 นี้ ประเทศไทยมีดุลยภาพการค้าได้เปรียบเสมอมา สินค้าเข้าทั้งหมดมีมูลค่าน้อยกว่ามูลค่าของสินค้าออก ก่อนที่จะมีการแก้ไขสนธิสัญญาไม่เสมอภาคที่ใดทำกันไว้ตั้งแต่ครั้งรัชกาลที่ 4 สินค้าเข้าของไทยแบ่งเป็น 5 ประเภท คือ สินค้าที่ต้องเสียภาษีร้อยละ 3 สุรา (ประกอบด้วยเหล้าองุ่น เหล้า เบียร์ และเหล้าอื่น ๆ) ฝิ่น เนื้อเงิน และเงินตรา และทองใบ<sup>155</sup>

สินค้าที่ต้องเสียภาษีร้อยละ 3 นี้ รวมทั้งสิ้นมีถึงกว่า 27 ชนิด และเฉพาะสินค้าเข้าที่มีมูลค่าเป็นล้านบาทขึ้นไปมีกว่า 10 ชนิด (ดูตารางที่ 4)

<sup>154</sup> Ibid. p. 129

<sup>155</sup> กระทรวงพาณิชย์, เรื่องเคม, หน้า 68.

ตารางที่ 4 ชนิดและมูลค่าของสินค้าเข้า

ชนิดของสินค้า	มูลค่า (ล้านบาท)
ผ้า และผ้าปู	24
เครื่องบริโภค	18
เครื่องโลหะ (เช่น อลูมิเนียม สังกะสี)	9
ยาสูบ และบุหรี่	5.5
ผ้าแพร	4.5
น้ำมันต่าง (เคอโรซีน เบนซิน และน้ำมันเชื้อเพลิงอื่น ๆ)	4.3
กระสอบป่าน	4
เครื่องจักร	2
ไม้ซีกไฟ	2
เสื้อ และพรม	1.5
ยารักษาโรค	1.5
เพชรพลอย (มีเรือนและไม่มีเรือน)	1.2

ที่มา : กระทรวงพาณิชย์, จดหมายเหตุของสภาเผยแพร่วาณิชย

หมายเหตุ : ตัวเลขประมาณปี พ.ศ. 2464 - 65

สินค้านอกจากนี้เท่าที่ปรากฏก็มี รถโดยสาร และรถตุรตุไฟ เครื่องเคมี เครื่องไฟฟ้า และเครื่องมือต่าง ๆ ตลอดจนสินค้าฟุ่มเฟือย เช่น เครื่องแก้วเจียรไน กระจกไม้รถยนต์ เป็นต้น

สินค้าเข้าเหล่านี้ส่วนใหญ่ ประเทศไทยสั่งซื้อจากประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฮองกง สิงคโปร์ เนเธอร์แลนด์ เยอรมัน ปีนัง และที่อื่นอีกบางแห่ง

จากรายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าออกและสินค้าเข้าข้างต้นนี้ เราอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การค้าต่างประเทศของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำเนินไปในลักษณะที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากการค้าในสมัยเริ่มทำสนธิสัญญาบาวริงเท่าใดนัก สินค้าออกที่ขึ้นชื่อของไทยมีเพียงไม่กี่ชนิด และยังเป็นสินค้าเกษตรกรรมเบื้องต้น เช่น ข้าว ไม้สัก และคีนุก เป็นต้น สินค้าอื่นก็มีบ้าง และจำนวนที่ส่งออกทั้งสินรวมกันยังมีมูลค่าไม่เท่ากับมูลค่าของข้าวเพียงอย่างเดียว รัฐบาลมีดุลการค้าได้เปรียบ เนื่องจากโดยปกติแล้วสินค้าออกมีมูลค่าสูงกว่าสินค้าเข้า ซึ่งเป็นสินค้าสำเร็จรูปเสียเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เราอาจสรุปลักษณะที่น่าสังเกตของการค้าต่างประเทศของไทยได้ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ข้าวซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญที่สุดของไทยมาก่อน ก็ยังคงมีความสำคัญอยู่ในสมัยรัชกาลที่ 6 นี้ ในด้านปริมาณที่ส่งไปขาย และเป็นแหล่งที่มาของรายได้แผ่นดินจำนวนมาก คือ ประมาณ 80 % ของรายได้ทั้งหมด สินค้าอื่นที่สำคัญรองลงมาก็มี ไม้สัก และคีนุก ซึ่งผลิตตามความต้องการของตลาดต่างประเทศมากกว่าที่จะเป็นสินค้าเหลือบริโภคภายในประเทศ นอกจากนี้ ยังมีสินค้าทางเกษตรเบื้องต้นอีกหลายชนิด ที่สามารถส่งเป็นสินค้าออกได้ เช่น น้ำตาล เกือบ พริกไทย งาช้าง หนังสัตว์ โค กระบือ และสุกร เป็นต้น

ประการที่สอง ลักษณะทั่วไปของสินค้าเข้าของไทยซึ่งไม่เคยเปลี่ยนแปลงเลยนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา คือ ส่วนใหญ่เป็นสินค้าสำเร็จรูป (Manufactured goods) ที่สำคัญคือ วัสดุก่อสร้าง และทั้งหมดเป็นสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภค (Consumer goods) มากกว่าเป็นสินค้าทุน (Capital goods) ซึ่งควรจะได้แก่ น้ำมัน เครื่องเคมี เครื่องไฟฟ้า และเครื่องมือและเครื่องเหล็ก ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยก็ผลิตสินค้าทุนได้น้อยหรือผลิตไม่ได้เองเลย ถึงแม้จะมีสินค้าบางประเภทเข้าอยู่ในข่ายสินค้าทุน แต่กลับเข้ามาด้วยจุดประสงค์ขั้นสุดท้ายเพื่อการอุปโภค และมีค่าใช้จ่ายผลิตสินค้าอื่นโดยตรงต่อไป อัตราส่วนของสินค้าทุนต่อสินค้าเข้าทั้งหมด โดยถ่วงเฉลี่ยในช่วง 90 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2400 - 2490 ตกอยู่ในราว 20 - 30 % เพิ่มขึ้นจาก 7 % ในปี 2402 เป็นสูงสุด 20 % ในปี พ.ศ. 2484 และสำหรับในรัชกาลที่ 6 นี้ ประเทศไทยซื้อสินค้าทุนเพียงร้อยละ 20 % เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปี พ.ศ. 2468 สินค้าทุนลดลงเหลือ 18.3 % ลักษณะอีกประการหนึ่ง สินค้าเข้าส่วนมากเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย (Luxurious goods) ที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตพื้นฐานของ

ประชากร ยกเว้นยารักษาโรค น้ำมันก๊าด

สินค้าเขาจากต่างประเทศเหล่านี้ได้บริโภคจำกัดอยู่เฉพาะคนส่วนน้อย ได้แก่ชาวต่างประเทศ คนไทยชั้นสูงที่ร่ำรวย และชาวจีนบางกลุ่ม มีบางส่วนที่บริโภคกันแพร่หลายทั่วประเทศ เช่น น้ำมันก๊าด และนมกระป๋อง แต่สินค้าบางชนิดก็ส่งเข้ามาไม่แน่นอน เพราะว่ามีบ่อย ๆ ที่สั่งเข้ามาเพราะความเห่อ ความแปลกใหม่เท่านั้น ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงมากน้อยไปตามรายได้ของประชาชน ที่สำคัญที่สุดคือ คนส่วนมากมิได้บริโภคสินค้าเขาจากต่างประเทศ เช่น คนรายได้น้อย และผู้อยู่ห่างไกลความเจริญของเมืองหลวง

ประการที่สาม ประเทศไทยติดต่อกับการค้าขายกับเมืองท่าฮ่องกง สิงคโปร์ มากกว่าแห่งอื่น ๆ สินค้าออกเกือบทุกชนิดจะถูกส่งไปขายยังฮ่องกงมากเป็นอันดับแรก รองลงมาก็มีสิงคโปร์ และปีนัง ทั้งนี้ โดยมีชาวจีนเจ้าของโรงสีเป็นผู้ส่งข้าวไปขายยังตลาดใหญ่ทางเอเชีย คือ ฮ่องกง จีน สิงคโปร์ มลายา และตลาดเอเชียอื่น ๆ ทรัพยากรของตัวเอง ส่วนการส่งสินค้าไปขายยังตลาดยุโรป อเมริกาใต้ และตลาดอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ในเอเชียนั้น จึงตกอยู่ในมือของชาวยุโรปที่เข้ามาทำการค้าขายในกรุงเทพฯ และลักษณะดังกล่าวนี้ยังคงปรากฏสืบต่อมาจนกระทั่งก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่วนสินค้าเขาก็มักจะซื้อจากฮ่องกง สิงคโปร์ เป็นส่วนใหญ่ โดยพ่อค้าคนกลางเช่นเดียวกัน

ประการที่สี่ การคมนาคมที่ดีก็มีส่วนช่วยส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศได้มากทางหนึ่ง ในระยะที่ไทยทำสัญญากับอังกฤษในปี 2398 นั้นเอง เรือกลไฟได้ถูกนำมาใช้ในการขนส่งสินค้าเป็นครั้งแรกในประเทศไทย<sup>156</sup> ผลผลิตของไทยส่วนใหญ่เป็นผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งต้องการความรวดเร็วในการขนส่งอยู่แล้ว เมื่อได้มีการพัฒนาใช้วิธีการขนส่งที่ทันสมัย ประกอบกับได้เปิดใช้คลองสุเอซ เมื่อ ค.ศ. 1869 เป็นผลให้สินค้าไทยขายได้มาก และเป็นที่ยอมรับของต่างประเทศยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้เอง นับตั้งแต่มีสัญญาบาวริง การค้าต่างประเทศของไทยจึงเจริญรุ่งเรืองขึ้นกว่าแต่ก่อนเรื่อยมาจนถึงในสมัยรัชกาลที่ 6 สำหรับการขนส่งสินค้านี้ระหว่างไทยกับต่างประเทศมีบริษัทต่างชาติของอังกฤษ เยอรมัน และฝรั่งเศส

<sup>156</sup>Thompson, op. cit., p. 423.



รับเป็นผู้จัดการแพนทั้งสิน ในระยะแรกอังกฤษคุมกิจการเรือสินค้าเกือบทั้งหมด ต่อมาเยอรมันตั้งตัวเป็นคู่แข่งที่หนักแล้ว เพราะเมื่อเยอรมันเริ่มมีความสนใจค้าขายในประเทศไทย ในราว พ.ศ. 2411 ชาวเยอรมันได้เร่งต่อเรือสำหรับขนส่งข้าวโดยเฉพาะขึ้น และก็เป็นที่ยอมรับของพ่อค้ามากกว่าเรืออเมริกัน หรืออังกฤษเสียอีก เพราะเรือเหล่านี้สร้างควยทุนต่ำกว่า และใช้แรงงานชาวพื้นเมือง อัตราค่าบริการจึงถูกกว่าเรืออังกฤษถึงครึ่งหนึ่ง ในรัชกาลที่ 6 นี้ เป็นสมัยรุ่งเรืองของการค้าของเยอรมันมาก และกว่า 50 % ของบริการขนส่งสินค้าทุกประเภทเป็นของชาวเยอรมัน

ประการที่ห้า ประเทศไทยได้รับผลประโยชน์จากการค้าต่างประเทศน้อยกว่าที่ควร แม้มูลค่าสินค้าออกจากมากกว่าสินค้าเข้า แต่ปรากฏว่าชาวต่างประเทศเป็นผู้มีบทบาทในการพาณิชย์คานอุตสาหกรรมส่งออกที่สำคัญ เช่น ข้าว ฝ้าย ไม้สัก ในคานระบบตลาด การธนาคาร การค้าและการขนส่งทั้งหมดเกี่ยวกับเรื่องนี้จะเห็นได้ว่า ชาวจีนเป็นเจ้าของและคนงานโรงสีข้าวเสียเป็นส่วนใหญ่ ส่วนชาวยุโรปควบคุมกิจการโรงเลื่อย และเหมืองแร่เกือบทั้งหมด พ่อค้าชาวจีน ยุโรป และอินเดีย เป็นผู้ทำการติดต่อในคานสินค้าเข้าและออกแพนทั้งสิน<sup>157</sup> ร้อยละ 94 ของสินค้าออกขนส่งไปโดยเรือชาวตะวันตก การค้าเฉพาะกรุงเทพฯ ร้อยละ 26 อยู่ในกำมคุมของบริษัทอังกฤษ และอีกร้อยละ 62 อยู่ในมือชาวจีน จำนวนที่เหลือของมูลค่าสินค้าออกจึงต้องพิจารณาถึงส่วนที่ชาวต่างประเทศจะได้รับในรูปของดอกเบี้ย เงินปันผล และกำไรส่วนบุคคล ซึ่งส่งออกไปเป็นเงินตราต่างประเทศอีกควย

การคาระหว่างประเทศในสมัยรัชกาลที่ 6 ไม่ทำให้รัฐบาลได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่ เนื่องจากรายได้จากสินค้าออกที่มากกว่าสินค้าเข้า รัฐบาลต้องนำรายได้เหล่านี้ไปใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศสำหรับชำระดอกเบี้ย ทุนเงินกู้ ซึ่งรัฐบาลกู้มาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 และในรัชกาลที่ 6 เอง ตลอดจนค่าใช้จ่ายของไทยที่พำนักอยู่ในต่างประเทศ คือ ข้าราชการและนักเรียนทุน

<sup>157</sup> Ministry of Commerce and Communications, op. cit., p. 264.

อย่างไรก็ตาม สถานะเศรษฐกิจเช่นนั้นยังเป็นปัญหาที่รัฐบาลไม่หนักใจเท่ากับการถูกจำกัดการใช้เครื่องมือการคลังอันสำคัญ คือภาษีศุลกากร ตามข้อผูกพันในสนธิสัญญาที่ทำไว้กับต่างประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2398 การถูกจำกัดรายได้จากภาษีอากรอย่างมากไม่เพียงแต่เฉพาะสินค้าเข้าซึ่งกำหนดอัตราคงตัวเพียง 3% ของราคาสินค้าเข้าทุกชนิดเท่านั้น ในด้านสินค้าออก รัฐบาลยังไม่มีสิทธิที่จะเรียกเก็บใดก็ตามใจชอบ ต้องถูกจำกัดอยู่แต่ในพิกัดภาษีชั้นเดียว คือ เมื่อนำสินค้าบรรทุกลงเรือเท่านั้น ซึ่งกำหนดไว้ในอัตราคงที่ตามชนิดของสินค้าต่าง ๆ รัฐบาลจึงไม่มีโอกาสจะใช้นโยบายการคลังหรือการเงินใด ๆ เพื่อหาทางเก็บภาษีสินค้าออกให้ได้มากขึ้น ทรายไคที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา สนธิสัญญาดังกล่าวยังเป็นเหตุขัดข้องในการแก้ไขภาษีบางอย่างที่เป็นอุปสรรคต่อความจริงของการค้าและการขยายตัวของอุตสาหกรรมภายในประเทศ คือ ภาษีภายในต่าง ๆ

ประการที่หก การค้าต่างประเทศของไทยไม่เจริญรุดหน้าเท่าที่ควร เนื่องจาก รัฐบาลมีบทบาทในการส่งเสริมทั้งทางตรงและทางอ้อมน้อยมาก รัฐบาลจึงได้ประโยชน์จากสินค้าออกที่สำคัญอย่างจำกัด ประเทศไทยไม่มีการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจในระดับที่จะใช้เงินทุนและเทคโนโลยีของชาวต่างประเทศ เขาช่วยการใช้แรงงานและทรัพยากรในประเทศ เพื่อก่อให้เกิดการผลิตต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ข้าวเป็นสินค้าออกอันดับหนึ่งของไทย แต่การเพาะปลูกยังขึ้นกับดินฟ้าอากาศ เมื่อใดที่การผลิตข้าวต้องได้รับการกระทบกระเทือนจากสภาพดินฟ้าอากาศที่วิปริตแปรเปลี่ยนไป การส่งออกก็พลอยลดลงไปด้วย และเนื่องจากสินค้าออกเป็นแหล่งที่มาของรายได้แผ่นดินที่สำคัญที่สุด การลดลงของมูลค่าการค้าจะทำให้ฐานะการคลังของประเทศจะทรุดลงไปทันที

อย่างไรก็ดี รัฐบาลก็ได้ละเลยการส่งเสริมการค้าต่างประเทศในสมัยนั้นไม่ จะเห็นความพยายามของรัฐบาลในการหาตลาดต่างประเทศสำหรับสินค้าไทย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงวิตกถึงเรื่องนี้ ถึงกับเคยทรงมีพระราชดำรัสว่า "เรื่องที่จะสืบสินค้าที่ส่งไปจำหน่ายต่างประเทศว่าส่งไปทางใด และซื้อขายกันไปที่ตอนนั้น... เรื่องเช่นนั้น เมืองขึ้นก่งสุลของเขาทำรายงานส่งรัฐบาล แต่ก่งสุลสยามไม่ทำบาง..." ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศก็ได้เร่งออกคำสั่งไปยังสถานก่งสุลไทยในต่างประเทศให้ทำรายงานการค้า

ขายสินค้าไทยเข้ามายังกรุงเทพฯ โดยควน<sup>158</sup>

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้เร่งสร้างกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งมีผลในการเพิ่มผลผลิต ทั้งทางตรงและทางอ้อม คือ การชลประทาน และทางรถไฟ แต่ก็ยังไม่เป็นการเพียงพอ การเพิ่มผลผลิตอย่างเชื่องช้า ทำให้ประมาณการส่งออกเพิ่มขึ้นช้าตามไปด้วย เพราะแม้ว่า ชาวจะเป็นสินค้าออกสำคัญและไทยได้เปรียบในด้านคุณภาพอยู่แล้ว หากรัฐบาลประสบความสำเร็จทางด้านการพัฒนาการผลิตก็อาจเป็นหนทางเปิดตลาดชาวแข่งกับพม่า ซึ่งเป็นผู้ผลิต รายใหญ่ของโลกได้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐบาลจะไม่ได้ประโยชน์จากการค้าต่างประเทศอย่างเต็มที่นัก แต่รายได้จากสินค้าออกก็เป็นแหล่งที่มาสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน ในปีแรกของ รัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2453 ประเทศไทยขายสินค้าออกได้ 108.91 ล้านบาท และสิ่ง สินค้าเข้าเพียง 68.21 ล้านบาท สำหรับปีสุดท้าย พ.ศ. 2468 สินค้าออกมีมูลค่า 203.08 ล้านบาท และสินค้าเข้า 169.34 ซึ่งถัวเฉลี่ยแล้วรัฐบาลมีรายได้จากสินค้าออก ประมาณปีละ 150 - 180 ล้าน ในขณะที่ซื้อสินค้าเข้าเพียงปีละ 120 ล้านบาทเท่านั้น ดังนั้น จากตัวเลขเปรียบเทียบมูลค่าของสินค้าออกและเข้าในสมัยรัชกาลที่ 6 นี้ จะเห็น ลักษณะเด่นชัดของการค้าต่างประเทศของไทยประการสำคัญอีกประการหนึ่ง นั่นคือการที่ ประเทศไทยมีดุลย์การค้าได้เปรียบตลอดมา แม้กระทั่งในสมัยก่อนหน้ารัชกาลที่ 6 นี้ก็ตาม<sup>159</sup>

## 2.5 การกักเงินจากต่างประเทศ

### 2.5.1 ความเป็นมาของการกักเงินจากต่างประเทศ

แต่เดิมมาเศรษฐกิจของประเทศไทยมีความมั่นคงพอสมควร รัฐบาลมีรายได้จาก กิจการต่าง ๆ เป็นจำนวนมากกว่า หรือเพียงพอกับรายจ่ายของประเทศ ครบจนกระทั่งถึง

<sup>158</sup> รายงานเสนาบดีสภา, วันที่ 22 เมษายน ร.ศ. 131, เอกสารกรมเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี กระทรวงพระคลังฯ (คค. 5.2/7), กจช.

<sup>159</sup> Thompson, op. cit., p. 430.

รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเป็นสมัยที่มีการเร่งรัดปรับปรุงประเทศในทางต่าง ๆ ให้เจริญก้าวหน้าตามแบบอย่างของอารยประเทศนั้น รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้เงินรายได้และเงินคงพระคลังเป็นจำนวนมากมาย เพื่อกิจการดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงการคมนาคมอันได้แก่การสร้างทางรถไฟสายสำคัญ ๆ เชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของประเทศ และการชลประทานเพื่อการเกษตร อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะมีรายจ่ายต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่เนื่องจากนโยบายการคลังและการเงินของไทยมีลักษณะอนุรักษ์นิยม คือหลีกเลี่ยงการกู้เงินและการจ่ายเงินคงคลังเกินความจำเป็น<sup>160</sup> โดยรัฐบาลพอใจที่จำกัดการใช้จ่ายเงินในการพัฒนาประเทศ เฉพาะแต่ภายในจำนวนเงินที่มีอยู่เท่านั้น ทั้งนี้ โดยมีที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ เป็นผู้วางแนวทางสืบต่อกันมา ซึ่งล้วนแต่เป็นชาวอังกฤษที่เห็นว่า ควรหลีกเลี่ยงการกู้ยืมเงินใหม่มากที่สุด การลงทุนจากต่างประเทศอื่นจะเป็นทางช่วยการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และอาจช่วยแบ่งเบาภาระการใช้จ่ายของรัฐบาลทางด้านนี้ก็ปรากฏว่า มีน้อยมากหรือแทบจะเรียกได้ว่าไม่มีเลย เนื่องจากรัฐบาลมีความรังเกียจที่จะให้ชาวต่างประเทศ เข้ามามีส่วนร่วมกับกิจการภายในของไทย แต่สถานการณ์เช่นนั้นยังไม่เป็นปัญหาที่รัฐบาลหนักใจเท่ากับการถูกจำกัดการใช้จ่ายเครื่องมือการคลังอันสำคัญคือภาษีศุลกากรตามข้อมุกัดในสนธิสัญญาที่ทำไว้กับต่างประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. 2498<sup>161</sup> ดังนั้น รัฐบาลจึงไม่มี โอกาสจะใช้นโยบายการคลังหรือการเงินใด ๆ เพื่อหาทางเก็บภาษีสินค้าเขาออกให้ได้มากขึ้น ทรายใดที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา เพื่อนำมาใช้ขายในการปรับปรุงประเทศตลอดจนกิจการอื่น ๆ ที่เพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

<sup>160</sup>James C. Ingram, Economic Change in Thailand 1850-1970

(2 d ed.; California : Standford University Press), p. 195.

<sup>161</sup>ซึ่งเท่ากับการจำกัดรายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีอากรอย่างมาก ไม่เพียงแต่เฉพาะภาษีสินค้าเขาซึ่งกำหนดอัตราคงตัวเพียงร้อยละสามของราคาสินค้าทุกชนิดเท่านั้น ในด้านสินค้าออก รัฐบาลยังไม่มีสิทธิเรียกเก็บภาษีใดตามใจชอบ คงถูกจำกัดอยู่แต่ในพิภคภาษีขั้นเดียวคือเมื่อจะบรรทุกสินค้าลงเรือเท่านั้น และได้กำหนดไว้ในอัตราแน่นอนตามชนิดของสินค้านั้น ๆ

กิจการสร้างทางรถไฟกับการชลประทาน ซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมากมายเกินว่าค่าพลังงาน คงคลังจะรับภาระได้

เมื่อปราศจากทางเลือกรู้ใด รัฐบาลจึงต้องผ่อนคลายนโยบายอนุรักษ์นิยมดั้งเดิม หันไปหาเงินทุนจากต่างประเทศ โดยเริ่มกู้ยืมเงินจากต่างประเทศอย่างไม่เคยกระทำมา ในรัชกาลก่อน ๆ ตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทย มีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากต่างประเทศถึง 3 ครั้ง ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2448 จำนวน เงิน 1 ล้านปอนด์ ควบอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 1/2 ต่อปี<sup>162</sup> ต่อมาใน พ.ศ. 2449 จำนวนเงิน 3 ล้านปอนด์ อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 1/2<sup>163</sup> และครั้งสุดท้าย พ.ศ. 2451 จำนวนเงิน 4 ล้านปอนด์ อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4<sup>164</sup> ทั้งนี้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการสร้าง ทางรถไฟและการสาธารณประโยชน์อื่น ๆ ในพระราชอาณาจักรทั้งสิ้น โดยมีสัญญากำหนด ส่งดอกเบี้ยกับเงินต้นให้แล้วเสร็จภายในเวลา 40 ปี นับแต่แรกกู้ ซึ่งรัฐบาลจะต้องจ่ายเงิน เฉลี่ยรายปีจะประมาณ 521,000 ปอนด์ หรือราว 5 ล้านบาท

<sup>162</sup> คำเนาโทรเลขพระยาสุรียานุวัตร (อัครราชทูตไทยประจำกรุงปารีส) กราบทูล กรมหลวงเทเวศร์ฯ, 20 มีนาคม 2447, (ฉบับภาษาอังกฤษ), เอกสารกรมเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี กระทรวงพระคลังฯ, (ร.5 ค.25/5), หจข.

<sup>163</sup> ประกาศพระบรมราชโองการมอบอำนาจให้พระยาวิสุตโรโกษา (อัครราชทูตกรุง สยามประจำกรุงลอนดอน) เป็นผู้ลงนามแทนรัฐบาลสยาม, เรื่อง กู้เงินสามล้านทอนหลัง, เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กระทรวงพระคลังฯ, (ร.5 ค.25/9), หจข.

<sup>164</sup> ซึ่งเป็นไปตามข้อความในสัญญาข้อหนึ่งระหว่างไทยกับอังกฤษ พ.ศ. 2451 ที่ระบุ ให้ไทยกู้ยืมเงินจากรัฐบาลสหพันธรัฐมาลายูของอังกฤษ เพื่อทำการก่อสร้างทางรถไฟสายใต้ ไปเชื่อมกับทางรถไฟสายแหลมมลายู นอกจากนี้ยังให้กู้เพิ่มเติมจากจำนวน 4 ล้านปอนด์อีก 750,000 ปอนด์ ในอัตราดอกเบี้ยเดิมเมื่อ พ.ศ. 2456 กู ลายพระหัตถ์กรมพระจันทบุรี ฑูตเกล้าฯ ถวาย ร.6, 20 กุมภาพันธ์ 2457 เรื่อง เห็นควรงดจ่ายเงินสร้างทางรถไฟ สายเหนือและเห็นควรกู้เงินราษฎรมาทำการทดน้ำ, เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กระทรวงพระคลังฯ, (ร.6 ค.1/29), หจข.

### 2.5.2 ภาวะการขาดแคลนเงินของรัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 6

ถ้าหากพิจารณาโดยผิวเผินจะเห็นว่า ฐานะทางการเงินของประเทศไทยน่าจะมี ความมั่นคงอยู่มากในยุคราชาภิไศยของสิ้นศตวรรษที่สิบเก้า แต่อันที่จริงแล้วฐานะ การคลังของรัฐบาลนั้นวันแต่จะทวีความคับขันขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากสาเหตุ หลายประการประกอบกันทั้งที่เรื้อรังมาตั้งแต่ในรัชกาลก่อน และที่เพิ่งเกิดขึ้นในรัชกาลที่ 6 นี้เอง กล่าวคือ

ประการแรก รัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงรับช่วงกิจการ พัฒนาประเทศมาจากในรัชกาลที่แล้ว กิจการที่ใช้เงินมากที่สุดเห็นจะได้แก่การรถไฟ ซึ่งเป็น กิจกรรมรากฐานการพัฒนาที่รัฐบาลลงทุนมากที่สุดถึงร้อยละ 78.9 ของเงินทุนทั้งหมด ขณะที่ การชลประทาน ประปา ไฟฟ้า มีเพียงร้อยละ 15.7 3.3 และ 1.5 ตามลำดับ<sup>165</sup> ทั้งนี้ เพราะพิจารณาว่านอกจากรถไฟจะเป็นกิจกรรมรัฐพาณิชย์ที่จะให้ผลตอบแทนแก่รัฐบาลอย่างคิ บัง ยังเป็นเหตุผลทั้งในแง่การเมืองและการปกครอง คือ เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการ เมืองของมหาประเทศ ความหวาดหวั่นอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกเป็นเหตุให้รัฐบาลต้อง ลงทุนสร้างทางรถไฟโดยลำพังตนควยเงินจำนวนมากมายรวมทั้งสิ้นถึง 112.6 ล้านบาท (เฉพาะในรัชกาลที่ 6) ในจำนวนนี้ส่วนหนึ่งเป็นเงินกู้มาจากต่างประเทศ<sup>166</sup>

ประการที่สอง การใช้จ่ายเงินในการพัฒนาประเทศดังกล่าวในข้อแรกจะไม่เป็น ภาระหนักของรัฐบาลเลย หากไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการเก็บภาษีอากรตามสนธิสัญญา

<sup>165</sup>พรเพ็ญ อ้นตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 68)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517) (อัครสำเนา), หน้า 107

<sup>166</sup>ได้มีผู้วิจารณ์การลงทุนสร้างทางรถไฟของรัฐบาลว่าเป็นการทุ่มเทเงินทุนที่มีอยู่ ควบความหวั่นเกรงอิทธิพลทางการเมืองของมหาอำนาจตะวันตกโดยขาดการวินิจฉัยว่า การ ชลประทานเป็นกิจกรรมที่ให้ประโยชน์ต่อการผลิตโลกก่อนและมากกว่าทางรถไฟ ซึ่งจะเป็น ประโยชน์ต่อรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ ดู พรเพ็ญ อ้นตระกูล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

ที่ไทยทำกับอังกฤษเมื่อปี พ.ศ. 2398 และสัญญาที่คล้ายคลึงกันกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นข้อ  
 จำกัดเหนืออธิปไตยทางการเงินของไทยอย่างไม่เป็นธรรมที่เห็นได้ชัดยิ่งกว่าเรื่องสภาพนอก  
 อาณาเขตเสียอีก ทั้งนี้ เพราะผลลัพธ์อันทันทีทันควันและมีความหายนะในทางปฏิบัติ ภาษี  
 ศุลกากรของไทยถูกคัดทอนลงอย่างมากมา โดยการกำหนดภาษีสินค้าขาเข้าเพียงร้อยละสาม  
 และมีบัญชีรายชื่อสำหรับภาษีสินค้าขาออก ซึ่งมีบัญญัติไว้อย่างล้าสมัยและไม่เคยเปลี่ยนแปลงเลย  
 นับตั้งแต่ปีที่ทำสัญญาโดยไม่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงมูลค่าของสินค้าเหล่านี้ การกักจรัยได้  
 จากภาษีศุลกากรอย่างเด็ดขาดเช่นนี้ ทำให้ประเทศไทยต้องถูกบังคับทางอ้อมให้พึ่งพารายได้  
 ส่วนใหญ่จากการผูกขาดฝิ่นและการพนัน เพื่อตามให้ทันรายจ่ายในการพัฒนาประเทศซึ่งกำลัง  
 เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยไม่อาจหวังรายได้จากภาษีโดยตรงเช่นเงินรัฐูปการ<sup>167</sup> ซึ่งไม่อาจ  
 เก็บเพิ่มขึ้นอีก และภาษีเงินได้ ซึ่งไม่มีทางจะเก็บได้ในเวลานั้น<sup>168</sup> รัฐบาลใช้จ่ายเงิน  
 รายได้ส่วนใหญ่ในการพัฒนาประเทศ เงินกู้ในรัชกาลที่แล้ว รัฐบาลได้นำไปใช้ในการสร้าง  
 ทางรถไฟเกือบทั้งหมด สมทบกับเงินคงคลังซึ่งใช้จ่ายเป็นค่าสร้างทางรถไฟเพิ่มเติม ค่า  
 โครงการชลประทาน และการประปาในกรุงเทพฯ ด้วยเหตุนี้ แม้รัฐบาลจะมีความระมัด  
 ระวังในการใช้จ่ายอย่างไม่สุรุยสุราย แต่ถึงกระนั้นรายจ่ายของรัฐบาลก็สูงขึ้นอย่างหลีก  
 เลี่ยงไม่ได้ จนเป็นที่คาดหมายว่า จะต้องมีการขาดดุลย์ทางค่านเงินรายได้ภายในปี พ.ศ.  
 2462<sup>169</sup>

<sup>167</sup> คือเงินภาษีที่เก็บจากราษฎรที่เป็นชาย

<sup>168</sup> เพราะในจำนวนประชากรของประเทศประมาณ 9 ล้านคน (ตัวเลขประมาณ  
 ปี พ.ศ. 2462) มีอยู่เพียงหยิบมือเดียวเท่านั้นที่มีเงินได้มากพอที่รัฐจะเก็บภาษีตามอัตราที่  
 สามารถจะเรียกเก็บแล้วได้เงินมากกว่าค่าใช้จ่ายในการเก็บภาษี นอกจากนั้นเป็นชาวนา  
 เล็ก ๆ ชาวไร่ กรรมกร และนักบวช

<sup>169</sup> พระยาภิธานไมตรี, เรื่องเงิน, หน้า 12 - 14.

ประการที่สาม แม้ว่าจะถูกจำกัดการใช้เครื่องมือการคลังอันสำคัญก็อาจมีผลต่อการก็ตาม แต่ก็ยังมีทางที่รัฐบาลจะเพิ่มรายได้ด้วยการเพิ่มปริมาณสินค้าออก แต่ลักษณะเศรษฐกิจแบบเกษตรเบื้องต้นของไทยมิได้ช่วยให้รัฐบาลสามารถแสวงประโยชน์จากการค้าต่างประเทศมาใช้ในการพัฒนาอย่างเต็มที่ เพราะสินค้าสำคัญของประเทศเป็นการผลิตเบื้องต้น และมีเพียงไม่กี่อย่าง คือ ข้าว ไม้สัก และคิงบุก สินค้าอื่น ๆ ก็ไม่สามารถเปลี่ยนเป็นสินค้าอุตสาหกรรมอื่น ทั้งไม่มีการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้เงินทุนและเทคโนโลยีใหม่ ๆ ของต่างประเทศ เขาช่วยการเพิ่มผลผลิต จึงเท่ากับเป็นการจำกัดประโยชน์ที่รัฐบาลพึงจะได้รับจากการส่งออก เพราะการผลิตยังต้องพึ่งพาดีนฟ้าอากาศ ทรายโคลนที่ดินฟ้าอากาศอำนวยผลผลิตก็มีปริมาณมากพอที่จะส่งเป็นสินค้าออกหารายได้ให้ประเทศเป็นจำนวนมาก แต่ถ้ามืดดินฟ้าอากาศวิปริตไม่มีผลผลิตส่งออก เมื่อนั้นก็จะกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการคลังของประเทศทันที

นอกจากนี้ยังมีชาวต่างประเทศ เข้ามามากอบโกยผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไปในลักษณะกึ่งประเทศอาณานิคม พวกนี้เข้ามามีบทบาทในคานอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเกือบทั้งหมด<sup>170</sup> ฉะนั้น แม้มูลค่าสินค้าออกจะมากกว่าสินค้าเข้า รัฐบาลก็ไม่ได้ประโยชน์จากรายได้ดังกล่าวอย่างเต็มที่ เพราะรายได้ส่วนหนึ่งกลับตกไปอยู่ในมือของชาวต่างประเทศ ในรูปต่าง ๆ เช่น ดอกเบี้ย เงินปันผล และกำไรส่วนบุคคลซึ่งส่งออกเป็นเงินตราต่างประเทศอีกด้วย

ประการที่สี่ สืบเนื่องมาจากความหวั่นเกรงอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อังกฤษกับฝรั่งเศสซึ่งคุกคามประเทศไทยมาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 รัฐบาลจึงเลือกดำเนินนโยบายมุ่งรักษาความมั่นคงของประเทศ โดยการเสริมสร้างกำลังทหารควบคุม

---

<sup>170</sup> จะเห็นว่าชาวจีนเป็นเจ้าของและคนงานโรงสีข้าวเป็นส่วนใหญ่ ชาวยุโรปคุมกิจการป่าไม้และเหมืองแร่ไว้เกือบทั้งหมด พ่อค้าชาวจีนและอินเดียเป็นผู้ทำการติดต่อในคานสินค้าเข้าและออก 94 % ของสินค้าออกขนส่งโดยเรือชาวต่างประเทศ การค้าเฉพาะในกรุงเทพฯ 26 % อยู่ในกำมือของบริษัทยุโรป และอีก 62 % อยู่ในมือของชาวจีน



ไปกับความต้งการพัฒนานบ้านเมืองให้เจริญขึ้นด้วย รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเฉพาะด้านการป้องกันประเทศโดยเฉลี่ยถึง 1 ใน 4 ของทรัพยากรทั้งหมด<sup>171</sup> การทุ่มเทการใช้จ่ายเงินด้านการทหารมากเกินไปไม่เพียงแต่จะทำให้รัฐบาลพลาดโอกาสที่จะนำเงินไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจที่จะเป็นประโยชน์และก่อให้เกิดความมั่งคั่งในภายหลัง กลับยังมีส่วนช่วยให้รายจ่ายประจำปีขยายตัวรวดเร็วเกินกว่าการขยายตัวของรายได้ อีกทั้งยังกระทบกระเทือนต่อเงินรายได้ของประเทศทางอ้อมอย่างคาดไม่ถึงอีกด้วย<sup>172</sup>

ประการสุดท้าย คือผลกระทบกระเทือนจากสงครามโลกครั้งที่ 1 (2458 - 2461) ซึ่งทำให้ไทยไม่อาจได้รับผลประโยชน์จากการค้าต่างประเทศ แม้จะมีสมรภูมิอยู่ในยุโรป แต่ภัยของสงครามก็กระทบกระเทือนถึงประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก สำหรับประเทศไทยได้รับภัยทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างรุนแรงในระยะแรกเริ่มสงคราม คือเมื่อสงครามเกิดขึ้นนานาประเทศต่างก็สะสมเสบียงอาหารไว้ในประเทศของตน และสั่งห้ามจำหน่ายสินค้าบางชนิดออกนอกประเทศ ปริมาณสินค้าที่ส่งออกไปจำหน่ายจึงลดลง ประกอบกับการที่เรือสินค้าต้องคอยหลบหนีการรังควานจากเรือรบของประเทศคู่สงคราม จึงทำให้สินค้ามีราคาแพงขึ้นและหาซื้อได้ยาก โดยเฉพาะสินค้าประเภทเครื่องจักรกล น้ำมัน และอาหารกระป๋อง ส่วนสินค้าออกสำคัญของไทยเช่น ข้าวก็ส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศไม่ได้ เนื่องจากไม่มีเรือบรรทุกไป เพราะเรือสินค้าของฝ่ายสัมพันธมิตรต่างก็ถูกรัฐบาลของตนนำไปช่วยในราชการสงคราม ส่วนเรือสินค้าเยอรมันก็จกอยู่ในท่าเรือกรุงเทพฯ ไม่สามารถแล่นผ่านแนวลอมของกองเรือฝ่ายสัมพันธมิตรออกไปได้

สำหรับสินค้าออกที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของไทย คือ ดีบุก ซึ่งเป็นอาชีพหลักของประชาชนทางภาคใต้ ก็หาสถานที่จำหน่ายในต่างประเทศไม่ได้ เพราะตลาดการค้าดีบุกใน

<sup>171</sup> Ingram, op. cit., p. 192.

<sup>172</sup> เพราะการยกเว้นไม่เก็บภาษีรัฐูปการแก่ผู้ถูกเกณฑ์ทหารและปลดประจำการแล้วเท่ากับเป็นการลดจำนวนประชากรที่เสียภาษีลง

ยุโรปปิด เป็นเหตุให้เจ้าของเหมืองต้องเลิกกิจการ และเกิดการว่างงานขึ้นทั่วไป รัฐบาล  
 ต้องจ่ายเงินช่วยเหลือการทำเหมืองเป็นจำนวนทั้งสิ้น 4 แสนบาท โดยมีเงื่อนไขให้เจ้าของ  
 เหมืองนำคืนมาเป็นประกัน นอกจากนี้ยังส่งชาวไปจำหน่ายแร่ธาตุในราคาต้นทุนของ  
 โรงสีอีก 1 หมื่นกระสอบ<sup>173</sup>

จากสาเหตุพื้นฐานดังกล่าวมาข้างต้นนี้ พอจะอธิบายให้เข้าใจถึงว่า เหตุใดสถานการณ์  
 การเงินของไทยจึงทวีความตึงเครียดขึ้นเป็นลำดับ เงินคงคลังซึ่งปกติรัฐบาลเคย  
 สำรองไว้ใช้ยามฉุกเฉินได้ถูกนำออกมาใช้จ่ายในกรณีพิเศษหลายรายการ จนเหลือจำนวน  
 น้อยเต็มที จนกระทั่งปลายรัชสมัย รัฐบาลต้องประสบกับภาวะการขาดแคลนเงินสำหรับ  
 ใช้จ่ายถึง 2 ระยะ คือระหว่าง พ.ศ. 2463 - 5 ระยะหนึ่ง กับระหว่าง พ.ศ. 2466 -  
 8 อีกระยะหนึ่ง ถึงกับต้องกู้เงินมาสำรองไว้โดยทันทีถึง 3 ครั้ง เป็นจำนวนทั้งสิ้น  
 5.5 ล้านปอนด์ หรือประมาณ 66 ล้านบาท (เฉลี่ย 1 ปอนด์เท่ากับ 12 บาท) ภายใน  
 ระยะเวลาเพียง 3 ปี (พ.ศ. 2464 - 6)

ก. ภาวะการขาดแคลนเงินระยะแรกระหว่าง พ.ศ. 2463 - 5 เป็นวิกฤต-  
 การณ์ทางเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งเป็นผลมาจากความเสียหายในการ  
 ผลิตพืชผลเกษตรกรรมครั้งใหญ่ โดยเฉพาะข้าวเมื่อปี พ.ศ. 2462 ประกอบกับผลของ  
 สงครามโลกครั้งที่ 1 ที่กระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจการเงินของไทยอย่างรุนแรง  
 ระหว่างสงครามประเทศไทยต้องเสียผลประโยชน์ในการค้ากับต่างประเทศไปมาก เพราะ  
 ไม่อาจส่งสินค้าออกได้ตามปกติ ดังนั้น จึงเป็นความหวังว่า เมื่อสิ้นสุดสงครามแล้ว หาก  
 ไทยสามารถขายสินค้าออกได้ราคาดี ก็คงจะพอชดเชยกับมูลค่าสินค้าเข้าที่กำลังเพิ่มขึ้น

<sup>173</sup>สมพล ศิลปวุฒิ, "บทบาทของไทยในสงครามโลกครั้งที่ 1 และผลที่ไทย  
 ได้รับ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ),  
 หน้า 26 - 7.

ทุกที่ได้<sup>174</sup> แต่บังเอิญอย่างยิ่งที่เกิดความล้มเหลวในการผลิตข้าวขึ้นในช่วงเวลาสำคัญที่สุด คือ หน้าที่ความต้องการสินค้าบริโภคของโลกมีมาก และให้ราคาสูงกว่าปกติ รัฐบาลจึงห้ามส่งข้าวเป็นสินค้าออก เนื่องจากราคาข้าวภายในประเทศถีบตัวสูงขึ้นมาก และเชื่อว่าจะมีไม่พอบริโภคภายในประเทศ เพราะพอดำส่งออกหมด<sup>175</sup> "... การทำนาได้น้อยในปี 2462 นั้น ทำให้บ้านเมืองถอยถ่วงกำลังลงไปทางทรัพย์สิน เป็นภาระหนักแก่รัฐบาลในทางเงิน..."<sup>176</sup> รายได้ของรัฐบาลตกลงไปอย่างมากทั้งจากทางตรง คืออากรค่านาและภาษีข้าวขาออก และทางอ้อมคือเงิน อากรสุรา และรายได้จากการรถไฟตลอดจนรายได้อื่น ๆ ที่มักจะขึ้นลงตามผลของการทำนาแต่ละปี รัฐบาลต้องจ่ายเงินเพื่อพยุงฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นจำนวนมาก<sup>177</sup> ขณะเดียวกัน จำนวนสินค้าเข้าได้เพิ่มขึ้นจากเดิมมากขึ้นทุกที ทำให้คู่ค้าการค้าลดลงจนกระทั่งขาดคู่ค้า เมื่อ พ.ศ. 2463 ถึง 69.2 ล้านบาท ความต้องการเงินบาทของผู้ส่งออกและธนาคารเพื่อนำไปใช้ในด้านการค้าลดลง เปลี่ยนเป็นต้องการเงินปอนด์เพื่อซื้อสินค้าเข้า รัฐบาลจึงเพิ่มค่าเงินบาทจาก 13 บาทต่อปอนด์ เป็น 12 บาท จน

---

<sup>174</sup> กระทรวงการพาณิชย์, "ผลในทางทรัพย์สินแลในทางการเงินแห่งการทำนาได้น้อยใน พ.ศ. 2462," จดหมายเหตุของสภาเผยแพร่วิชาการ, ฉบับที่ 3 ประจำเดือนมกราคม 2464, หน้า 5.

<sup>175</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, เรื่องกู้เงินต่างประเทศ, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงพระคลังฯ, (ร.6 ค.14/1), หจข.

<sup>176</sup> กระทรวงพาณิชย์, เรื่องเดิม, หน้า 4.

<sup>177</sup> ใต้แก่จ่ายเงินทุนทรงองให้แก่ชาวนา ซึ่งจะได้เงินคืนเพียงบางส่วน เพราะเกิดฝนแล้งทำนาไม่ได้ผล และจ่ายเงินพิเศษแก่ข้าราชการชั้นผู้น้อย จนกระทั่งถึงปลายกันยายน 2464 เป็นเงินทั้งสิ้น 3,500,000 บาท

กระทั่งถึง 9.54 บาทตามลำดับ ภายในระยะเวลาเพียง 3 เดือน (กันยายน - พฤศจิกายน 2462)<sup>178</sup> แต่ขณะที่มาตรการห้ามส่งชาวออกยังดำเนินต่อไป สถานการณ์กลับทรุดลงเรื่อย ๆ<sup>179</sup> จนกระทั่งถึงต้นปี 2464 รัฐบาลต้องเผชิญภาวะขาดแคลนเงินโดยเฉพาะในการใช้จ่ายในต่างประเทศถึง 1,297,061 ปอนด์ (ประมาณ 12 ล้านบาท) ซึ่งรัฐบาลไม่อาจนำเงินทุนสำรองมาตราทองคำมาใช้แทนได้<sup>180</sup> หม่อมเจ้าเพชร<sup>181</sup> รองเสนาบดีคลัง จึงกราบบังคมทูลถวายความเห็นให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้รัฐบาลกู้เงินมาใช้จ่ายโดยทันที หลังจากมีรื้ออยู่ระยะหนึ่งด้วยข้อจำกัดของเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ แต่ด้วยความจำเป็นเร่งรัดเขาทุกที่ รัฐบาลจึงตัดสินใจกู้เงินจากธนาคารฮ่องกง เซี่ยงไฮ้ แห่งประเทศอังกฤษมาใช้จ่ายมีจำนวน 2 ล้านปอนด์ในปลายปี 2464 นั้นเอง ทั้ง ๆ ที่อัตราดอกเบี้ยในขณะนั้นสูง 7 %

<sup>178</sup>Ingram, op. cit., p.

<sup>179</sup> เงินทุนสำรองและการขยายเงินหมุนเวียนภายในประเทศ เริ่มลดลง รัฐบาลต้องขายเงินปอนด์ให้ธนาคารที่นำชนบทมาแลกเปลี่ยน เพื่อพยุงฐานะการคลังของประเทศ และในการนี้รัฐบาลต้องสูญเสียดอกเบี้ยที่ควรจะได้รับไปจนกว่าจะรับซื้อคืนมาจากธนาคาร (ซึ่งประมาณว่าไม่ต่ำกว่า 3 ปี) ถึงปีละ 430,000 ปอนด์ หรือประมาณ 5,160,000 บาท ดู กระทรวงพาณิชย์, เรื่องเดิม, หน้า 6.

<sup>180</sup> เพราะเงินทุนสำรองที่เป็นเงินปอนด์ที่ลอนดอนไม่มีเหลือ ที่เป็นเงินฟรังก์ในปารีสก็ใช้จ่ายได้เฉพาะในประเทศฝรั่งเศส ถ้าโอนไปใช้ในประเทศอื่นก็จะขาดทุนมาก เพราะราคาเงินฟรังก์ตกจาก 25 ฟรังก์เป็น 50 ฟรังก์ต่อ 1 ปอนด์ และทองปอนด์และเงินทุนสำรองในประเทศก็ต้องเก็บไว้สำหรับการแลกเปลี่ยนเงินกับธนาคาร

<sup>181</sup> พระองค์เจ้าสุภโยคเกษม

อันที่จริงการกู้เงินครั้งนี้ รัฐบาลตั้งใจไว้แต่แรกว่า จะนำมาใช้เงินคงคลังที่ได้  
 จ่ายทรงงไปสำหรับการก่อสร้างทางรถไฟสายเหนือเพิ่มเติม และการชลประทานประมาณ  
 1,640,000 ปอนด์ และสำรองไว้ทำการทั้งสองต่อไปอีก 1,360,000 ปอนด์ รวมทั้งสิ้น  
 4 ล้านปอนด์ จึงได้มอบหมายให้พระยาปรีณจรรย์ อรรถราชทูตไทยประจำอังกฤษสืบถาม  
 รายละเอียดกับธนาคารต่าง ๆ ปรากฏว่า ธนาคารของกง เชียงไฮ้ เสนอเงื่อนไขดีกว่า  
 ธนาคารอื่น ๆ คือ คิดดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี รวมทั้งค่าธรรมเนียมแรกกู้สัก 6.5 % ซึ่ง  
 จะทำให้ไทยได้รับเงินกู้จริงเพียง 2,805,000 ปอนด์ จากเงินทุน 3 ล้านปอนด์ หรือมี  
 อัตราที่สูงกว่าที่รัฐบาลเคยกู้มาในครั้งก่อน ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 5 (ดูตารางที่ 5) ทั้งนี้  
 เพราะขณะนั้นสถานการณ์ทางการเงินของยุโรปไม่มั่นคงดังแต่ก่อน เนื่องจากได้รับผลกระทบ  
 กระทบมาจากสงครามโลก อย่างไรก็ตาม เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนรออยู่ รัฐบาล  
 จึงตัดสินใจกู้แต่เพียง 2 ล้านปอนด์ เพื่อนำมาใช้จ่ายจริง ๆ ก่อนโดยตัดจำนวนที่จะนำมาใช้  
 เงินคงคลังออกไปเสีย<sup>182</sup>

<sup>182</sup> ลายพระหัตถ์กรมพระจันทบุรีฯ ทูลเกล้าฯ ถวาย ร.6, 29 พฤศจิกายน 2464,  
 เรื่องกู้เงินต่างประเทศ พ.ศ. 2464, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวง-  
 พระคลังฯ (ร.6 ก.14/1), หจข.

ตารางที่ 5 จำนวนเงินกู้จากต่างประเทศตั้งแต่ครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึง  
สมัยรัชกาลที่ 6

ครั้งที่	พ.ศ.	จำนวนเงิน (ล้านปอนด์)	อัตรา ดอกเบี้ย %	จากธนาคาร	หมายเหตุ
1	2447	1	4 1/2	ฮ่องกง เซี่ยงไฮ้ และ ธนาคารแห่งอินโดจีน	หักค่าธรรมเนียม แรกๆ 4 3/4 %
2	2449	3	4 1/2	ฮ่องกง เซี่ยงไฮ้ และ ธนาคารแห่งอินโดจีน และธนาคารคอยช- อาซิ อาติเซมิงก์	หักค่าธรรมเนียม แรกๆ 4 3/4 %
3	2451	4	4	รัฐบาลสหพันธรัฐ มลายูของอังกฤษ	
4	2464	2	7	ธนาคารฮ่องกง - เซี่ยงไฮ้	หักค่าธรรมเนียม 6 1/2 %
5	2466	0.5	3 1/2	ธนาคารเนชั่นแนล โปรวินเซียล	
6	2466	3	6	ธนาคารเนชั่นแนล โปรวินเซียล	

ที่มา : แผนกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (ร.5 และ ร.6), หจข.

อิทธิพลของนโยบายการคลังอนุรักษ์นิยมแสดงให้เห็นถึงความล่าช้าในการดำเนินการกู้เงินมาใช้จ่าย โดยเฉพาะในการสร้างทางรถไฟสายเหนือ กล่าวคือ แทนที่รัฐบาลจะกู้เงินมาใช้จ่ายตามโครงการดังกล่าวระหว่าง พ.ศ. 2454 - 5 ในขณะที่ตลาดเงินกู้

และฐานะของการคลังของไทยอยู่ในระดับที่พอที่จะทำเช่นนั้นได้ไม่ยาก รัฐบาลกลับพอใจที่จะใช้เงินกู้เมื่อ พ.ศ. 2450 ที่เหลืออยู่อีกเล็กน้อยใช้จ่ายไปจนกว่าจะถึงเวลาจำเป็นจนกระทั่งหมดลงใน พ.ศ. 2457 ซึ่งทำให้รัฐบาลหมดโอกาสที่จะหาเงินทุนจากต่างประเทศได้อีก เพราะเป็นระยะเวลาว่างระหว่างสงครามโลกพอดี (พ.ศ. 2457 - 2461)<sup>183</sup> ในที่สุดรัฐบาลก็ตัดสินใจสร้างทางรถไฟต่อไปโดยใช้เงินทุนภายในประเทศนั่นเอง ภัยเหตุผลประการสำคัญคือไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้ามาแทรกแซงในกิจการภายในอีกเหมือนอย่างคราวที่กู้เงินรัฐบาลสหพันธรัฐมาสร้างทางรถไฟสายใต้เมื่อ พ.ศ. 2451 ทั้งนี้เป็นเหตุให้เงินคลังต้องร่อยหรอลงเป็นจำนวนมาก และทำให้รัฐบาลต้องเสียผลประโยชน์ของตนเอง เพราะอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในระยะหลังสงครามสูงยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม และชื่อเสียงด้านการคลังของไทยก็ไม่เป็นที่เชื่อถือของธนาคารเหมือนดังแต่ก่อนจนแทบจะหมดโอกาสที่จะกู้ยืมเงินในต่างประเทศได้อีกต่อไป

นอกจากนี้ความหวาดเกรงการแทรกแซงของมหาอำนาจยังมีอิทธิพลครอบคลุมไปถึงการตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาการกู้เงินคราวนี้ด้วย ดังจะเห็นได้จากความเห็นของกระทรวงพระคลังฯ ที่ว่า

...รายการที่จะบงออกไปสำหรับว่าจะกู้เงินมาใช้นั้น การทำทางรถไฟสายอุษุประเทศไทย และสายอุบล ทั้งสองสายนี้ไม่มีข้อความกำหนดไว้ในหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศฝรั่งเศสว่า การทำถนนหนทางแฉะทางรถไฟที่ไปในหัวเมืองซึ่งติดต่อกับเมืองขึ้นของประเทศฝรั่งเศสนั้น การรัฐบาลสยามจะตองกู้เงินจากเมืองต่างประเทศมาชื้อสำหรับการนั้นแล้วจะตองกู้เงินจากรัฐบาลฝรั่งเศส. . . การกู้เงินเป็น State loan นั้น เป็นหนทางที่รัฐบาลต่างประเทศจะเข้ามาเกี่ยวของ

<sup>183</sup> ใ้ลายพระหัตถ์กรมพระจันทบุรีฯ หลงเกล้าฯ ถวาย, 20 กุมภาพันธ์ 2457 เรื่องเห็นควรรณการสร้างทางรถไฟสายเหนือและเห็นควรกู้เงินราษฎรมาทำการทหน้า, เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี - กค., (ร.6 ค.1/29), หจช.

กับการณ์มากนัก จะทำให้เป็นการลำบากแก่ราชการยิ่งขึ้น... 187

ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลจึงต้องใช้จ่ายเงินก้อนนี้ในการต่อเติมทางรถไฟสายเหนือและการ  
ชลประทานโดยหันไปใช้เงินคงคลังสำหรับก่อสร้างทางรถไฟสายตะวันออกแทนเพื่อเป็นการ  
หลีกเลี่ยงข้อความในสัญญาดังกล่าว และป้องกันมิให้ฝรั่งเศสเข้ามาแสวงผลประโยชน์ทาง  
ภาคตะวันออกของไทยได้โดยง่าย

อันที่จริงถ้าพิจารณาอีกแง่หนึ่งคือ หากรัฐบาลลดความหวັบเกรงการแทรกแซงของ  
มหาอำนาจลงบ้าง ก็อาจจะเป็นแนวทางให้ประเทศไทยได้เงินทุนจากต่างประเทศมาใช้ในการ  
การพัฒนาประเทศ การที่ฝรั่งเศสยื่นข้อเสนอต่าง ๆ เช่นในสนธิสัญญา พ.ศ. 2447 หรือ  
การขอให้คนฝรั่งเศสเข้ามาช่วยราชการทางเศรษฐกิจและการคลังของไทยเมื่อ พ.ศ. 2460  
ก็ดี น่าจะแสดงว่าฝรั่งเศสต้องการจะสร้างศูนย์กลางกับอังกฤษมากกว่าต้องการจะคิดครอบ-  
ครองประเทศไทย เพราะถ้าพิจารณาในแง่เศรษฐกิจ อังกฤษมีอิทธิพลในไทยเห็นมหาอำนาจ  
ชาติอื่น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะความมึนงงในการดำเนินนโยบายการทูตของอังกฤษจึงทำ  
ให้ฝ่ายไทยหวาดระแวงต่อวิธีการแบบคุกคามของฝรั่งเศส ส่วนการที่ฝรั่งเศสจะคิดยึดครอง  
ประเทศไทยย่อมมีทางเป็นไปได้ยาก เพราะเท่ากับเป็นการละเมิดต่อข้อตกลงประกันความ  
เป็นกลางของไทยระหว่างอังกฤษและฝรั่งเศส เมื่อ พ.ศ. 2439 ยิ่งภายหลังสงคราม  
ฝรั่งเศสยังมีความผูกพันกับองค์การสันนิบาตชาติ (ในฐานะเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรี)  
ก็มีปัญหายุ่งยากทางเศรษฐกิจซึ่งไม่อาจจะทำให้ฝรั่งเศสอยู่ในฐานะที่จะเข้าแทรกแซงหรือ  
คุกคามประเทศอื่นได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้เองจึงอาจกล่าวได้ว่า ความหวาดเกรงอิทธิพล  
ของมหาอำนาจจนเกินกว่าเหตุทำให้รัฐบาลพลาดโอกาสที่จะแสวงประโยชน์จากนโยบาย  
ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจระหว่างอังกฤษและฝรั่งเศส

184 ภายหลังที่ตัดหม่อมเจ้าเพชร ทูลเกล้าฯ ถวาย, 11 กรกฎาคม 2464, เรื่องเดิม,  
(ร.6 ก.14/1), หจช.



ข. ภาวะการขาดแคลนเงินระยะที่สอง ระหว่าง พ.ศ. 2466 - 8. เกิดขึ้น  
 ภายหลังจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจมานานไปแล้ว ระบายของแผ่นดินขยายตัวอย่าง  
 รวดเร็วในขณะที่การขยายตัวของรายได้เป็นไปอย่างเชื่องช้า อันสืบเนื่องมาจากสาเหตุ  
 สำคัญประการหนึ่งคือ ขอบเขตตามสนธิสัญญาที่ไทยทำไว้กับต่างประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2398  
 ซึ่งเป็นความอึดอั้นใจของรัฐบาลไทยอย่างยิ่ง ทั้งที่พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม เสนาบดี  
 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้กราบบังคมทูลถวายความเห็นพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า  
 เจ้าอยู่หัว ความว่า

... ส่วนภาษีอากรที่จะคิดจุกเก็บขึ้นใหม่นั้น เห็นด้วยเกล้าว่าเป็น  
 การยาก เพราะเหตุที่ยังไม่ได้รับอำนาจในการภาษีอากรจาก  
 รัฐบาลต่างประเทศ ฉะนั้น การจัดเก็บภาษีสิ่งใดใหม่จะต้อง  
 ได้รับความเห็นชอบของตัวแทนรัฐบาลต่างประเทศด้วยจึงจะเก็บ  
 ได้ทั่วถึง การที่จะเก็บเงินเพิ่มขึ้น ถ้าเป็นส่วนที่ชาวต่างประเทศ  
 จะต้องเสียด้วยแล้วก็ยากที่จะได้รับความตกลงด้วย... 185

นอกจากนี้ รัฐบาลยังขาดรายได้จากเงินซึ่งนับว่าเป็นรายได้อันใหญ่ของประเทศ  
 ไปมาก เนื่องจากประเทศไทยได้เห็นชอบกับที่ประชุมสันนิบาตชาติว่า จะลดปริมาณการบริโภค  
 เงินของประชาชนให้ทยอยลงจนกระทั่งไม่มีเลย จึงเป็นเหตุให้รายได้ภาษีเงินลดน้อยลงตาม  
 ลำดับและยังจะลดลงต่อไปอีกเรื่อย ๆ 186

ฐานะการคลังของประเทศไทยได้ทรุดหนักลงยิ่งกว่าปี 2464 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
 ใน พ.ศ. 2466 ซึ่งงบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายได้เป็นเงินถึง 10 ล้านบาท<sup>187</sup> และ

<sup>185</sup> ลายพระหัตถ์พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม ทูลเกล้าฯ ถวาย, 21 ธันวาคม 2466, เรื่อง ความคับขันในการเงินแผ่นดิน ศก 2466, เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. - กค., (ร.6 ค.14/4), หจข.

<sup>186</sup> เรื่องเดียวกัน, (ร.6 ค.14/4), หจข.

<sup>187</sup> ลายพระหัตถ์พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม ทูลเกล้าฯ ถวาย ร.6, 21 ธันวาคม 2466, เรื่อง ความคับขันในการเงินแผ่นดิน ศก 2466, เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. - กค., (ร.6 ค.14/4), หจข.

จากการประมาณฐานะทางการเงินของปีนั้น ปรากฏว่ารัฐบาลมีเงินไม่พอจ่ายจนตลอดถึงสิ้นปี  
กว่า 6 ล้านบาท เงินบาทในคลังก็ไม่อาจนำไปแลกทองปอนด์เพื่อใช้จ่ายในต่างประเทศได้  
เพราะจะต้องสำรองไว้จ่ายภายในประเทศ ประจวบกับในเดือนธันวาคมเป็นเวลาที่รัฐบาล  
จะต้องชำระดอกเบี้ยเงินกู้ และส่งใช้เงินกู้ตลอดจนค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในต่างประเทศ  
อีกรวมทั้งสิ้น 280,000 ปอนด์ (ประมาณ 3.3 ล้านบาท) โดยที่ไม่อาจนำเงินสำรอง  
มาตราทองคำ (1.3 ล้านปอนด์) และเงินสำรองธนบัตร (เป็นทอง 1.6 ล้านปอนด์) มา  
ใช้จ่ายได้เพราะเกรงจะเป็นของให้รัฐบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก รัฐบาลจึงไม่มีทาง  
เลือกอื่นใดนอกจากต้องกู้ยืมเงินระยะสั้นมาทรงจ่ายหมุนเวียนก่อนจะสิ้นปีงบประมาณเป็น  
เงิน 5 แสนปอนด์ (หรือ 6 ล้านบาท) ด้วยอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 1/2 จากธนาคาร  
National Provincial and Union แห่งประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นธนาคารที่รัฐบาลได้  
ฝากเงินทุนสำรองมาตราทองคำไว้<sup>188</sup>

อย่างไรก็ดี เงินกู้ระยะสั้นดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะชดเชยวิกฤตการณ์ทางการเงินของ  
ไทยในขณะนั้นได้ เนื่องจากมีจำนวนเพียงเล็กน้อยสำหรับแก้ปัญหาทางงบประมาณประจำปี 2466  
เป็นการเฉพาะหน้าเท่านั้น ช่วงระยะนี้เองจึง "...เป็นเวลาที่การเงินตกอยู่ในเวลาคับขัน  
ที่สุด เพราะเงินคงพระคลังที่มีสะสมมาแต่ก่อน ๆ ซึ่งนับว่าเป็นกำลังสำคัญของราชการก็มา  
ประจวบหมดลง..."<sup>189</sup> จากการพิจารณาทางงบประมาณสำหรับปีต่อไปในขณะที่รัฐบาลไม่มี  
ทางที่จะเพิ่มพูนรายได้เนื่องจากติดขัดด้วยข้อตกลงของสันนิบาตชาติเรื่องเงินและการภาษีอากร  
ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงได้ทูลเกล้าฯ ถวายขอเสนอ  
ให้แต่งตั้งคณะกรรมการตัดทอนรายจ่ายแผ่นดินลง พร้อมกับเสนอขอกู้ยืมเงินอีก 3 ล้านบาท  
เพื่อมาลงทุนตามโครงการพัฒนาประเทศต่อไปให้สำเร็จ เพราะ

<sup>188</sup> ราชโองการโปรดเกล้าฯ เจ้าสุภโยคเกษม ทูลเกล้าฯ ถวาย ร.6, 11 ธันวาคม  
2466, เรื่อง กระทรวงพระคลังยืมแบ่งกลอนคอนไว้สำรองจ่ายราชการ, เอกสารกรม  
เลขาธิการ ค.ร.ม. - กค., (ร.6 ค.14/3), หจข.

<sup>189</sup> ราชโองการโปรดเกล้าฯ เจ้าสุภโยคเกษม, เรื่องเดิม, (ร.6 ค.14/4), หจข.

...เมื่อเงินคงพระคลังหมดลง เช่นนี้แล้ว เงินรายจ่ายพิเศษ  
สำหรับการรถไฟและการท่อน้ำก็ไม่มี ทางพิจารณาทั้งสองอย่างนี้  
เสียไม่จัดทำ ก็จะมีเสียงกล่าวติเตียนรัฐบาลที่ขาดการบำรุง  
การท่ามาหากินของประชาชนและการค้าขาย อีกประการหนึ่ง  
การก่อสร้างทางรถไฟบางสายก็มีความจำเป็นที่จะต้องทำ  
เพราะมีข้อสัญญากับต่างประเทศ<sup>190</sup> ...<sup>191</sup>

ฉะนั้น หลังจากที่สภาการคลังได้ประชุมหารือกันแล้ว แม้จะตระหนักดีว่าการกู้ยืมเงินจากต่าง  
ประเทศเป็นสิ่งที่ "มีบังคับที่จะกระทำลงเลย" แต่ก็ไม่ขัดข้อง เนื่องจากพิจารณาเห็นว่า  
เงินกู้ยืมจะนำมาใช้ในการลงทุนเพื่อสาธารณประโยชน์และเป็นการกู้ยืมจากธนาคารเอกชน  
ซึ่งปราศจากข้อผูกมัดและหลักประกันใด ๆ ที่จะทำให้รัฐบาลต้องเสียเปรียบ<sup>192</sup>

อันที่จริง รัฐบาลคงอาจจะคาดการณ์ล่วงหน้าถึงความจำเป็นที่จะต้องกู้ยืมเงินอีก  
จำนวนหนึ่งแล้วก็ได้ ดังนั้นในการติดต่อกับธนาคาร National Provincial and Union  
เพื่อกู้ยืมเงินระยะสั้นจำนวน 5 แสนปอนด์ นั้น ทางฝ่ายไทยจึงได้เสนอเงื่อนไขว่า ถ้าทาง  
ธนาคารให้ยืมแล้ว รัฐบาลจะให้ธนาคารเป็นฝ่ายบริหารจัดการกู้ยืมเงินในตลาดลอนดอนเป็น  
จำนวน 3 ล้านปอนด์ และรัฐบาลจะผ่อนใช้คืนให้ธนาคารตามประสงค์ภายหลังที่ได้รับเงินกู้  
แล้ว ด้วยเหตุนี้เมื่อธนาคารยินยอมให้กู้ในอัตราดอกเบี้ย 3 1/2% โดยเปิดบัญชีใหม่เรียกว่า  
"บัญชีเงินทรวงที่ 3" ในวันที่ 31 ธันวาคม 2466 และโอนมาจ่ายที่ธนาคารฮ่องกงเซี่ยงไฮ้  
ในกรุงเทพฯ เป็นบัญชีเงินคงพระคลังต่อไป รัฐบาลจึงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น  
คือให้ธนาคารนี้บริหารจัดการกู้เงินให้รัฐบาลเป็นจำนวน 3 ล้านปอนด์ ด้วยอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6  
ในเดือนมีนาคมต่อมา

<sup>190</sup>คือสัญญากู้เงินจากอังกฤษ พ.ศ. 2451 เพื่อนำมาสร้างทางรถไฟสายใต้

<sup>191</sup>ลายพระหัตถ์พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม, เรื่องเดิม, (ร.6 ค.14/4), ทจข.

<sup>192</sup>หนังสือของที่ประชุมสภาการคลังชุดเกล้าฯ ถวาย ร.6, 9 มกราคม 2466,  
เรื่อง กู้เงินต่างประเทศ 3 ล้านปอนด์ (พ.ศ. 2466) เนื่องจากเหตุเงินแผ่นดินคับขัน  
ไม่พอจ่ายราชการ, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กค., (ร.6 ค.14/5), ทจข.

สำหรับภาวะการขาดแคลนเงินในระยะที่สองนี้ ถึงแม้รัฐบาลจะได้ออกเงินจากต่างประเทศมาใช้ขายถึงสองครั้งภายในปีเดียวกัน แต่ฐานะทางการคลังของไทยก็ยังเป็นที่น่าวิตกอยู่เช่นเดิม โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2468 อันเป็นปีสุดท้ายของรัชกาล รัฐบาลได้พยายามอย่างยิ่งยวดที่จะแก้ไขปัญหากการคลังนี้ให้ได้ แต่เมื่อยังมีข้อจำกัดหลายประการเป็นเครื่องปิดกั้นหนทางเพิ่มพูนรายได้ของรัฐ<sup>193</sup> จึงเหลือทางเลือกอยู่เพียง 2 ประการ คือ กู้ยืมเงินจากต่างประเทศอีก หรือไม่ก็ต้องตัดทอนรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลงบ้าง ประการแรกนี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลได้เคยกระทำมาหลายครั้งแล้วและก็มีผู้คัดค้านมาตลอด ทั้งนี้เพราะไม่แน่ใจในความสามารถของรัฐบาลที่จะชำระหนี้เพิ่มขึ้นอีก เช่นเมื่อครั้งที่รัฐบาลจะกู้เงินมาแก้ไขวิกฤตการณ์การคลังครั้งแรกใน พ.ศ. 2464 สมเด็จพระยาเทเวศวงศ์เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศได้ทรงทักท้วงรัฐบาลว่า ควรจะตระหนักถึงคำแนะนำของคณะกรรมการแห่งสภาหอการค้านานาชาติ (The Financial Section of the Congress of International Chamber of Commerce) ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลทั้งหลายจะกู้เงินมาใช้ขายในระหว่างที่ประเทศกำลังประสบปัญหาภัยทางการเมือง การคลัง แต่ควรที่จะระมัดระวังการใช้จ่ายอย่าให้สิ้นเปลืองนัก พระองค์ทรงย้ำให้รัฐบาลคำนึงถึงการกู้เงินมาใหม่ว่า จะทำให้รัฐบาลต้องรับภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้นจากรายการชำระหนี้เก่าในสมัยรัชกาลที่ 5 ปีละกว่า 5 แสนปอนด์ (ราว 5 ล้านบาท)<sup>194</sup> ยิ่งในขณะที่เกิดภาวะการขาดแคลนเงินของรัฐบาลในคราวหลังนี้ซึ่งเป็นระยะที่งบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายรับติดต่อกันมาหลายปีแล้ว<sup>195</sup>

<sup>193</sup> คือ เรื่อง เอกราชในการเก็บภาษีอากร และ ข้อตกลงเรื่องเงินของสันนิบาตชาติ ซึ่งทำให้รายได้จากเงินลดลงเรื่อย ๆ

<sup>194</sup> ราชพระหัตถ์สมเด็จพระยาเทเวศวงศ์ฯ หลานหม่อมเจ้าธานีนิติ, 18 สิงหาคม 2464, เรื่อง กู้เงินต่างประเทศ พ.ศ. 2464, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กค., (ร.6 ค.14/1), หจข.

<sup>195</sup> ดูตารางที่ 6 ประกอบ

การกู้เงินจากต่างประเทศยังเป็นสิ่งที่ไม่สมควรกระทำลงเลย ถ้าหากพอมีทางอื่นที่จะหลีกเลี่ยงไปได้<sup>196</sup> เพราะ "...การที่จะแก้ไขงบประมาณให้เป็นดุลภาพนั้น ถ้าแก้ด้วยเงินเข้ามาซึ่งยังเป็นทางอันตรายหนักขึ้น เงินกู้ควรจะใช้แต่ในการซึ่งจะเกิดผลประโยชน์เป็นกำไรส่วนเดียว..."<sup>197</sup> ทั้งนี้เป็นการบังเอิญอย่างยิ่งที่รัฐใช้เงินกู้ในการสร้างทางรถไฟซึ่งให้ผลกำไรเพียงเล็กน้อยในขณะนั้น แทนที่จะเพิ่มการลงทุนด้านการชลประทานซึ่งอาจให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสร้างความมั่งคั่งของชาติได้มากกว่า รัฐบาลจึงพลาดโอกาสที่จะได้เงินผลกำไรมาชำระดอกเบี้ยและเงินต้นของเงินกู้ทุกรายการได้ อีกทั้งยังต้องจัดสรรเงินงบประมาณจากรายได้ปกติไว้สำหรับรายจ่ายคงคลังาว ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มภาระรายจ่ายของรัฐบาลให้หนักขึ้นไปอีก ควบคู่กันนี้ ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาการคลัง ของปี พ.ศ. 2468 คณะองคมนตรีจึงลงความเห็นา "...การที่จะกู้เงินมาอีกนั้นก็เท่ากับยัดวันค้ายให้พ้อเข้าไปอีกหนอยหนึ่งเท่านั้น และกลับจะทำให้ประเทศสยามตกอยู่ในฐานะเป็นลูกหนี้ซ้ำร้ายลงไปอีก..."<sup>198</sup> และแม้แต่ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศเองก็ยังมีความเห็นา "...การเป็นหนี้ต่างประเทศไม่มีที่สิ้นสุดนั้นเป็นการไม่ดีเพียงไร เพราะการที่เป็นหนี้นั้นรัฐประศาสนโยบายของบ้านเมืองจะต้องตกอยู่ในน้ำใจของชาวต่างประเทศที่เป็นเจ้าของเงินยิ่งขึ้นทุกที

<sup>196</sup> หนังสือของที่ประชุมสภาการคลัง หลุยส์เกลา วาย ร. 6, 9 มกราคม 2466, เรื่อง กู้เงินต่างประเทศ 3 ล้านปอนด์, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กค., (ร.6 ค.14/5), หจข.

<sup>197</sup> บันทึกคำกรมพระคำวรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลา เรื่องปัญหางบประมาณ, 18 มกราคม 2466, เรื่อง ร. 6 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้งกรมการจัดระเบียบงบประมาณ (ตัดทอน) แทนสภาการคลัง, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - ส่วนพระองค์สมเด็จพระคำวรงราชานุภาพ แผนกสภาการคลัง, (ร.6 - 7 บ.1.3/9), หจข.

<sup>198</sup> บันทึกความเห็นกรมการองคมนตรี, 23 มิถุนายน 2468, เรื่อง กรรมการองคมนตรีเรื่องฐานะการเงิน เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - ส่วนพระองค์สมเด็จพระคำวรงฯ แผนกสภาการคลัง (ร.6 - 7 บ.1.3/11), หจข.

อย่างน้อยที่สุดก็น่าเสียตายนเงินที่จะต้องออกนอกประเทศเป็นดอกเบี้ยไปทุกปี..."<sup>199</sup>

ตารางที่ 6 แสดงรายรับ - จ่ายของรัฐบาลตลอดสมัยรัชกาลที่ 6\*

พ.ศ.	รายรับปกติ (ล้านบาท)	รายจ่ายจริง (ล้านบาท)	จำนวนเกิน (จำนวนที่ขาด)
2453	61.36	59.92	4.44
2454	59.46	61.99	(2.53)
2455	64.78	61.54	3.24
2456	72.09	60.91	11.18
2457	71.15	62.78	8.57
2458	74.36	67.09	7.27
2459	79.50	67.55	11.95
2460	82.46	70.44	12.02
2461	87.81	85.55	2.26
2462	90.68	81.75	8.93
2463	80.34	80.36	(0.02)
2464	79.63	79.39	0.24
2465	78.08	80.43	(2.35)
2466	81.60	84.23	(2.63)
2467	85.18	89.67	(4.49)
2468	92.71	94.65	(1.94)

ที่มา : Ingram, Economic Change in Thailand.

<sup>199</sup> เรื่องเดียวกัน, (ร.6 - 7 บ.1.3/11), หจช.

\*ตัวเลขรายจ่ายในระยะ 6 ปีสุดท้ายอันเป็นช่วงเวลาระหว่างเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งในทอนปลายรัชกาลนี้ ซึ่งมีเพียง พ.ศ. 2464 เท่านั้น ที่งบประมาณรายจ่ายน้อยกว่ารายรับ แต่ก็เป็นจำนวนเพียงเล็กน้อยไม่ถึง 1/4 ล้านบาท นอกจากนั้นล้วนแต่สูงกว่ารายรับทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ถ้าไม่คำนึงถึงข้อกีดขวางข้างต้น โอกาสที่รัฐบาลจะกู้ยืมเงินจากตลาดเงินกู้ต่างประเทศก็ไม่แจ่มใสเท่าที่ควร แต่ก่อนนี้ประเทศไทยมีชื่อเสียงทางการเงินดีที่สุดในประเทศหนึ่งของโลก เนื่องด้วยการจัดระบบการคลังอย่างมีระเบียบเรียบร้อย มีการทำบัญชีรายรับรายจ่าย การตรวจสอบบัญชี จัดระบบการแลกเปลี่ยนเงิน และเป็นประเทศแรก ๆ ที่ใช้ระบบมาตรฐานทองคำ

...กิจการเหล่านี้เอง เป็นเหตุให้นานาประเทศยอมรับนับถือประเทศไทยยิ่งขึ้นไปกว่าบางประเทศที่ราวๆกว่าแต่หากมิได้จัดการเรียบร้อยเหมือนอย่างประเทศสยาม ในภาวะแห่งใด ๆ ที่พูดถึงประเทศสยาม จะพึงสังเกตได้เสมอว่า เขามีความเชื่อถือเคารพประเทศไทยยิ่งกว่าประเทศอื่น ๆ ในทวีปเอเชียโดยมาก แม้ประเทศนอกเอเชียก็เช่นนั้นหลายแห่ง ความนิยมนี้บังเกิดฐานะทางการเงินอันมั่นคงนั้นเอง ยังซ้ำมีเกียรติยศควยฐานะนั้นเป็นขึ้นใจควยฝีมือไทยเองควย ไม่เหมือนอย่างประเทศอินเดีย พม่า มลายู ซึ่งชาวต่างประเทศหากมาจัดการขึ้น... 200

ควยเหตุนี้ เมื่อใดที่รัฐบาลแสดงความจำนงขอเงิน จึงมีธนาคารต่าง ๆ ยินดีให้กู้เป็นอันมาก เพราะเข้าใจว่ารัฐบาลจะนำเงินนั้นมาลงทุนพัฒนาประเทศให้เจริญขึ้น การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ 2 ครั้งเมื่อ พ.ศ. 2464 และ 2466 รวมเป็นเงิน 5 ล้านปอนด์ ไม่อาจถือว่าเป็นการกู้มาเพื่อลงทุนในด้านการพัฒนาได้ เพราะว่าจุดประสงค์ที่แท้จริงนั้นคือเพื่อนำมาชดเชยเงินคลังที่นำไปใช้จ่ายในระยะสงครามสำหรับการสร้างทางรถไฟ การชลประทาน และอื่น ๆ<sup>201</sup> ต่อมาภายหลังชื่อเสียงของไทยด้านการคลังตกต่ำไปมาก เพราะงบประมาณ

<sup>200</sup> เรื่องเดียวกัน, (ร.6 - 7 บ.1.3/11), หจข.

<sup>201</sup> Ingram, *op. cit.*, p. 181. ในกรณีนี้ได้มีคำกล่าวเล่าคือเข้ามาถึงหูกที่ปรึกษาข้าราชการกระทรวงพระคลังในท่านองที่ว่า ถ้าประเทศไทยจะกู้เงินอีกก็คงเอาไปชดเชยบที่ขาดดุลอยู่ในขณะนั้นและใช้ไปในทางที่จะไม่ได้คืน เช่นใช้หนี้พระคลังข้างที่เป็นต้น กุบันที่เห็นกรรมาการองคมนตรี, เรื่องเดิม, (ร.6 - 7 บ.1.3/11), หจข.

ขาดดุลหลายปีติดต่อกัน ฉะนั้น หากรัฐบาลจะขอกู้เงินคราวนี้ก็ไม่อาจจะอ้างได้ว่าเป็นการ  
 กู้มาเพื่อพัฒนาประเทศ เพราะข้อเท็จจริงอย่างน้อยรัฐบาลก็ต้องแบ่งส่วนหนึ่งของเงิน  
 กู้มาชดเชยงบประมาณซึ่งมิใช่เป็นการใช้เงินในทางที่จะเกิดผลกำไรออกเงยขึ้นมา และถึงแม้จะ  
 มีผู้ใ้ทุกข์ยังเป็นที่วิตกว่ารัฐบาลจะต้องวางหลักประกัน เช่น การผูกขาด หรือการรถไฟ  
 เป็นต้น<sup>202</sup> ซึ่งเป็นผลให้ฝ่ายเจ้าของเงินเข้ามามีสิทธิมีส่วนควบคุมดูแลการเก็บภาษีหรือ  
 การเดินรถไฟแล้วแต่กรณีด้วย อันเป็นเรื่องเสื่อมเสียเอกราชของชาติ ทั้งนี้รัฐบาลได้  
 พยายามหลีกเลี่ยงการกู้ยืมเงินในลักษณะนี้อยู่เสมอมา

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ ทำให้รัฐบาลไม่กล้าเสี่ยงที่จะกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ  
 มากอีกเพื่อแก้ไขภาวะการขาดแคลนเงินค่าใช้จ่ายในช่วงสุดท้าย หลังจากที่ได้กู้เมื่อปี 2466  
 เป็นครั้งสุดท้ายในรัชกาลนี้ ทั้ง ๆ ที่ในการพิจารณางบประมาณประจำปี 2468 ใช้จ่ายยัง  
 คงสูงกว่ารายได้อยู่อีกเช่นเดิม แต่เมื่อไม่มีหนทางเพิ่มรายได้ทั้งจากภาษีภายในและเงินทุน  
 จากต่างประเทศใดหันทางที่ รัฐบาลจึงไม่มีทางเลือกอื่นใดนอกจากต้องพยายามตัดทอนราย-  
 จ่ายลง<sup>203</sup> (ดูตารางที่ 2) ซึ่งจะเห็นได้ว่าในปี 2468 นี้ งบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายรับ  
 เพียง 1.94 ล้านบาท น้อยกว่าเมื่อปี พ.ศ. 2467 ที่มีตัวเลขขาดดุลสูงสุดถึง 4.49 ล้าน  
 บาท

### 2.5.3 การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศในหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวง ท่างประเทศ

โดยปกติประเทศไทยยึดถือนโยบายการคลังอนุรักษ์นิยม รัฐบาลไม่ปรารถนาเงินทุน  
 จากภายนอก เพราะเกรงว่าอาจเป็นช่องทางใหม่หาอำนาจจวดยโอกาสเข้ามาแทรกแซงใน  
 กิจการภายในของประเทศได้ เมื่อใดที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ  
 อันเป็นเงินทุนของต่างชาติอย่างหนึ่ง จึงถือเป็นปัญหาสำคัญยิ่งที่หลายฝ่ายจะต้องพิจารณากัน

202 เรื่องเดียวกัน, (ร.6 - 7 บ.1.3/11), หจช.

203 เรื่องเดียวกัน, (ร.6 - 7 บ.1.3/11), หจช.



อย่างรอบคอบก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไป หลักปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ มีปรากฏตามที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลกพรรณมณี พระราชธิดาในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อคราวที่จะขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตกู้เงินเมื่อ พ.ศ. 2464 ว่า

... ประเพณีในการกู้เงินต่างประเทศ... ในชั้นก่อน ๆ เมื่อจะพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กู้เงินต่างประเทศใดเคยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการประชุมเสนาบดีแล้วจึงจะพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย อีกนัยหนึ่งพระบรมราชานุญาตในการกู้เงินนั้นมีระเบียบว่าต้องเป็น a sanction by His Majesty the King in Council. อนึ่ง ระเบียบที่ของประชุมเสนาบดีนั้นเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าเป็นการจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ เพราะเหตุที่การกู้เงินนี้เป็นการสำคัญ ต้องให้เสนาบดีทุก ๆ ท่านเป็นผู้รับผิดชอบพร้อมกัน แล... มีเรื่องความเกี่ยวถึงหน้าที่ราชการของกระทรวงวาการต่างประเทศในข้อสัญญาฉบับประเทศฝรั่ง...<sup>204</sup>

จะเห็นว่าที่ประชุมเสนาบดีซึ่งมีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นองค์ประธานนั้น เป็นที่ซึ่งเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ จะมีโอกาสถกเถียงแสดงความคิดเห็นต่อการเสนอขอกู้เงินได้อย่างเต็มที่ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุน ห่วงคัง หรือคัดค้าน หรืออย่างอื่นใดก็ตาม ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงนำไปประกอบพระบรมราชวินิจฉัยในขั้นสุดท้ายต่อไป<sup>205</sup>

<sup>204</sup> ฎายพระหัตถ์ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2464, เรื่อง เงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2464 เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กค., (ร.6 ค.14/1), หจข.

<sup>205</sup> อันที่จริงเรื่องกู้เงินนี้มีไซ้แต่จะเข้าที่ประชุมเสนาบดีเท่านั้น ตามที่ปรากฏในหลักฐานจะเห็นว่า เป็นหน้าที่ขององคมนตรีสภาการคลัง และคณะกรรมการอื่น ๆ ที่รัชกาลที่ 6 ทรงเห็นสมควรตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะคราว ตลอดจนเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ และที่ปรึกษาของกระทรวงจะต้องช่วยกันศึกษาและเสนอแนะความเห็นต่าง ๆ เพื่อประกอบพระบรมราชวินิจฉัยของรัชกาลที่ 6 ด้วย

สำหรับกระทรวงต่างประเทศนั้น มีหน้าที่และบทบาทสำคัญในการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศไม่น้อยไปกว่ากระทรวงพระคลัง หน้าที่สำคัญก็ได้แก่การจัดทำสนธิสัญญากับต่างประเทศซึ่งกระทรวงต่างประเทศจะต้องเป็นธุระสืบตามรายละเอียด เงื่อนไขของการกู้เงินจากธนาคารต่าง ๆ ในยุโรปและอเมริกา ตลอดจนสำรวจสถานการณ์ทางการเงินของประเทศที่ทั้งธนาคารนั้น ๆ ว่ามีความมั่นคงเพียงใด พร้อมทั้งทำความเข้าใจและขอเสนอแนะรวบรวมส่งให้รัฐบาลพิจารณาเปรียบเทียบว่าธนาคารใดจะให้ผลประโยชน์ดีกว่ากัน โดยจะนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมเสนาบดีเพื่อวินิจฉัยว่ารัฐบาลจะพอใจเงื่อนไขของธนาคารใดก็จะได้ตกลงโดยทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ มอบอำนาจให้แก่อัครราชทูตไทยประจำประเทศที่ธนาคารนั้น ๆ ตั้งอยู่เป็นผู้ลงนามแทนรัฐบาลไทยในสัญญากู้เงิน ซึ่งตามปกติเฉพาะทางฝ่ายไทยจะจัดทำเป็น 3 ชุด และมีข้อความต้องกันเก็บไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงต่างประเทศ และสถานทูตนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ

ในระยะแรกการกู้เงินเป็นปัญหาทางการเมืองที่รัฐบาลจะต้องตัดสินใจอย่างรอบคอบ<sup>206</sup> มิฉะนั้นก็จะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติได้ ทั้งนี้ด้วยความจริงที่ว่าประเทศไทยจะต้องผูกพันใกล้ชิดกับประเทศซึ่งให้เงินกู้ ดังนั้นบรรดาประเทศมหาอำนาจจึงต่างพยายามใช้อิทธิพลบีบบังคับทางอ้อมให้ไทยต้องกู้เงินจากธนาคารของตนเพื่อจะได้มีโอกาสเข้าแทรกแซงในกิจการต่าง ๆ ของไทยได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อไทยต้องการจะกู้เงินใน พ.ศ. 2447 ขณะที่อังกฤษและฝรั่งเศสกำลังแข่งขันกันมีอิทธิพลในเมืองไทยได้ยังผลให้การกู้ครั้งนั้นกลายเป็นการจัดการร่วมกันระหว่างธนาคารอังกฤษและฝรั่งเศส ครั้งหนึ่งของเงินกู้จำนวนตั้งกล่าวไว้ในปารีส ส่วนอีกครึ่งหนึ่งกู้ในลอนดอนต่อมาในปี พ.ศ. 2449 อิทธิพลของเยอรมันกำลังแผ่ขยายอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เยอรมันได้ขอรองให้ตนมีส่วนร่วมในเงินกู้ของปีนั้น หายที่สุดแผนที่จะกู้เพียงในลอนดอนและปารีสจึงได้รับการแก้ไขให้ธนาคารของเยอรมันรวมในหูกู้จำนวน 25% ของเงินกู้จำนวนนั้น การกู้ทั้งสองครั้งตั้งกล่าวเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันมากทั้งในสถานทูตและกระทรวงต่างประเทศ

<sup>206</sup> Ingram, *op. cit.*, p. 182.



ของทุกชาติที่เกี่ยวข้องซึ่งยอมหมายความว่า กระทบทางประเทศไทยจะต้องทำหน้าที่ เป็นตัวแทนหรือเป็นปากเสียงของรัฐบาลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะพึงกระทำได้ อีกทั้งยังต้องระมัดระวังมิให้เกิดข้อบาดหมางขึ้นระหว่างประเทศไทยกับมหาอำนาจเหล่านั้นได้ ยิ่งในขณะนี้ประเทศไทยกำลังถูกคุกคามจากอิทธิพลของมหาประเทศตะวันตก อย่างในสมัยรัชกาลที่ 5 ด้วยแล้ว รัฐบาลต้องระมัดระวังให้การกู้ยืมเงินจำกัดอยู่ในขอบเขตที่ไทยจะไม่ต้องเสียเปรียบทางชาติยิ่งขึ้นไปอีก อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2453 เป็นต้นมา สถานการณ์ทางการเมืองของไทยมีความมั่นคงกว่าแต่ก่อน รัฐบาลจึงมีทางที่จะแสวงหาแหล่งเงินกู้ได้โดยอิสระขึ้น ซึ่งส่วนมากก็ได้แก่ธนาคารในประเทศอังกฤษนั่นเอง

โดยสรุปอาจกล่าวได้จากรายละเอียดข้างต้นว่า นับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตลอดมาจนถึงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยยึดถือแนวนโยบายการคลังแบบอนุรักษนิยม (Conservative fiscal policy) โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับอิทธิพลทางการเมืองจากต่างประเทศและข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้พยายามอย่างยิ่งที่จะควบคุมเงินรายได้ให้เป็นเครื่องกำหนดรายจ่ายแผ่นดินอยู่ตลอดเวลา แต่กระนั้นด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นผลให้รัฐบาลไม่สามารถเร่งรัดเพิ่มพูนรายได้ให้ตามทันรายจ่ายที่กำลังเติบโตขึ้นทุกขณะจนกระทั่งเกิดภาวะการขาดแคลนเงินแผ่นดินอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในตอนปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (ระหว่าง พ.ศ. 2463 - 8) ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาบรรเทาความขาดแคลนเงินใช้จ่ายแผ่นดินถึง 3 ครั้งด้วยกัน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 55,000,000 ปอนด์ คือ ครั้งแรกใน พ.ศ. 2464 เงินจำนวน 2 ล้านปอนด์ด้วยอัตราดอกเบี้ยสูงถึง 7% เนื่องจากเป็นระยะเฟื่องฟูสูงสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 ใหม่ ๆ ครั้งที่ 2 ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2466 จำนวนเงิน 5 แสนปอนด์ อัตราดอกเบี้ย 3 1/2% และครั้งสุดท้ายในเดือนมีนาคม ปีเดียวกัน จำนวนเงิน 3 ล้านปอนด์ ด้วยอัตราดอกเบี้ย 6% ทั้งหมดนี้เป็นเงินที่รัฐบาลไทยได้กู้ยืมมาจากธนาคารต่าง ๆ ในประเทศอังกฤษทั้งสิ้น

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ ประเทศไทยดูเหมือนจะมอบความไว้วางใจเรื่องการคลังไว้กับประเทศอังกฤษ ยิ่งกว่าความหาอำนาจประเทศอื่น ซึ่งอาจจะเป็นเพราะความเชื่อถือในเสถียรภาพการคลังของอังกฤษ ประกอบกับความนิยมในการจัดระเบียบการ

ปกครองประเทศอาณานิคมได้อย่างเรียบร้อย ก็จะเห็นได้จากรัฐบาลได้กู้ยืมเงินทั้งแบบเงินกู้เอกชน (Open Market Loan) และเงินกู้ของรัฐ (State Loan) จากประเทศอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ ตลอดจนถึงบริการราชการด้านการคลังก็เป็นชาวอังกฤษแทบทั้งสิ้น

## 2.6 การลงทุนจากต่างประเทศ

การลงทุนนับว่าเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ และยกระดับการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น การลงทุนจากภายในประเทศมีมาช้านานแล้ว ส่วนใหญ่หนักไปในด้านการเกษตร แต่การลงทุนจากต่างประเทศเพิ่งจะมาเริ่มอย่างจริงจังภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเปิดประเทศด้วยการทำสนธิสัญญาทางไมตรีและการค้ากับประเทศตะวันตกเมื่อ พ.ศ. 2398 แล้วนั่นเอง ในฐานะที่ไทยเป็นประเทศมั่งคั่งทั้งวัตถุดิบและแรงงาน อีกทั้งอัตราภาษีก็ถูกจำกัดอยู่ในขอบเขตของสนธิสัญญาแบบที่ทำกับอังกฤษ (Bowring Treaty) ดังนั้น ชาวต่างประเทศจึงนิยมเข้ามาลงทุนในพระราชอาณาเขตเพิ่มขึ้นนับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา การลงทุนจากต่างประเทศในระยะเริ่มแรกส่วนใหญ่หนักไปในด้านการค้าขาย ส่วนด้านการอุตสาหกรรมยังมีเพียงเล็กน้อย หรือแทบจะไม่มีเลย

### 2.6.1 นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการลงทุนจากต่างประเทศ

ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อก่อนนี้ว่า นโยบายการคลังและการเงินของไทยมีลักษณะอนุรักษ์นิยมอยู่มาก กล่าวคือ นอกจากรัฐบาลจะหลีกเลี่ยงการกู้ยืมเงิน และการใช้จ่ายเงินคงคลังเกินความจำเป็นแล้ว ข้อสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนก็คือ รัฐบาลมีความรังเกียจที่จะให้ชาวต่างประเทศ เข้ามามีส่วนร่วมกับกิจการภายในของไทย ดังนั้น การลงทุนจากต่างประเทศจึงเป็นสิ่งที่กระทำไต่ยาก รัฐบาลพอใจที่จะดำเนินนโยบายเน้นหนักการรักษาความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยมิได้รอดพ้นไปจากการคุกคาม และการแทรกแซงของมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อังกฤษ กับฝรั่งเศส ดังนั้น ทำให้และข้อเสนอของเอกชนชาวต่างประเทศที่ต้องการเข้ามาลงทุนประกอบกิจการทั้งหลาย โดยเฉพาะกิจการสาธารณูปโภค จึงมักจะได้รับปฏิบัติโดยสิ้นเชิง การขอสัมปทานของชาวต่างประเทศหลายราย เพื่อสร้างทางรถไฟสายต่าง ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ยังผลให้รัฐบาลต้องขจัดปัญหาอันน่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคง

ของชาติ โดยการลงทุนสร้างทางรถไฟทั่วประเทศเสียเอง ทั้ง ๆ ที่มีเงินกู้จาก<sup>207</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ความหวาดหวั่นต่อการแทรกแซงของมหาอำนาจตะวันตกมิได้มีอิทธิพลครอบคลุมประเทศไทยเพียงเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ย้งสืบต่อมาและเพิ่มมากขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การเร่งขยายตัวทางการทหารเป็นนโยบายซึ่งแสดงให้เห็นท่าทีของรัฐบาลที่มีต่อประเทศมหาอำนาจตะวันตกได้เป็นอย่างดี และก็เช่นเดียวกับรัฐบาลยังคงยึดถือนโยบายที่ไม่ส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศ รัฐบาลยึดถือหลักการ "ไม่ยอมให้ทำไว้ไม่มีทางจะเสียได้"<sup>208</sup> เป็นแนวทางใช้พิจารณาการลงทุนของชาวต่างประเทศ ทั้งนี้ โดยมีได้เลือกเอาเอกชนผู้ชื่อนั้นเป็นบุคคลชาติมหาอำนาจใด มีความสำคัญทางการเมืองกับประเทศไทยมากน้อยเพียงใด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเงินที่สุด คือ ในปี พ.ศ. 2466 ชาวอเมริกันขอสัมปทานขุดสันคอนกรีตบริเวณอ่าวไทย ปากแม่น้ำเจ้าพระยา เพื่อให้เรือสินค้าขนาดใหญ่เข้าออกท่าเรือกรุงเทพฯ ได้สะดวก แต่ทางการก็มีได้ให้ความสนใจแต่ประการใด ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายไทยยินยอมอนุญาตให้สัมปทานดังกล่าว ในระยะยาวแล้วจะเป็นผลดีต่อประเทศในด้านการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศเป็นอย่างดี

อันที่จริงเหตุผลเรื่องความมั่นคงของชาติควรลดความสำคัญลงในสมัยรัชกาลที่ 6 นี้ เนื่องจากเหตุผลประการหนึ่งคือ สถานการณ์ทางการเมืองที่ตึงเครียดมาตั้งแต่ต้นรัชกาลที่ 5 ใดนอนคลายลงมาก และแสดงให้เห็นว่า ไทยจะปลอดภัยมากขึ้นกว่าเดิม ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ทำสัญญากับฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2449 ยินยอมยกดินแดนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำโขง รวมทั้ง

<sup>207</sup> เรื่อง การขออนุญาตทำทางรถไฟ, เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี - กระทรวงโยธาธิการ (ร.5 - ขช. 5.2/1), หจช.

<sup>208</sup> ย่อหนังสือแผนกต่างประเทศ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ หลงเกล้าฯ ฉายา 1 เมษายน 2466, เรื่องชาวอเมริกันขอสัมปทานขุดสันคอนกรีตบริเวณอ่าวไทย เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงต่างประเทศ, (ร.6 - ค.1/35), หจช.

หลวงพระบาง และเวียงจันทน์ให้ฝรั่งเศส กับทำสัญญาทำอังกฤษในปี พ.ศ. 2452 สละอำนาจการปกครองเหนือมณฑลมลายู อีกทั้งภายหลังที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การสันนิบาตชาติแล้วก็ตาม รัฐบาลก็มักจะมี ความมั่นใจในความมั่นคงของประเทศพอสมควร แต่กระนั้น รัฐบาลก็ยังไม่รับรองที่จะ "บอกปิดไปตามสมควร"<sup>209</sup> ดังเช่นกรณี อัครราชทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ เสนอมายังรัฐบาลขอให้บริษัทไฟฟ้าและโทรศัพย์ที่เมืองสิงคโปร์ เข้าดำเนินการโทรศัพย์ทั่วทั้งกรุงเทพฯ ซึ่งกรณีนี้เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ เสนอบทวิเคราะห์ทรงคมนามคมไศบูลเกล้าฯ ถวายความเห็นคัดค้านด้วยเหตุผลที่ว่า

...การโทรศัพย์... เห็นว่ากรมไปรษณีย์ทำเองได้ก็พอกับความ ต้องการของมหาชน และจะพยายามทำให้เจริญขึ้น และรายได้ก็เพิ่มขึ้นทุกที จึงไม่เห็นควรให้บริษัทหรือบุคคลอื่นได้รับอนุญาตทำ ด้วยเหตุผลจะเสื่อมเสียอำนาจของรัฐบาลและชาครายได้ และข้าจะเป็นตัวอย่างแก่บุคคลและบริษัทของนานาประเทศจะเขามาขอทำการต่าง ๆ บาง ซึ่งน่าจะเป็นการยุ่งยากลำบากมากขึ้น แม้การโทรศัพย์ในประเทศต่าง ๆ โดยมากจะมีบริษัทเป็นผู้ทำ แต่บริษัทเหล่านั้นก็เป็นพลเมืองของเขา ผลประโยชน์รายได้ก็ตกอยู่ในบ้านเมืองนั้นเอง คล้าย ๆ กับเป็นของรัฐบาลเหมือนกัน... ถ้าจะให้บริษัทต่างประเทศรับทำ การเสียหายทั้งในทางการเมือง และการผลประโยชน์ของแผ่นดินน่าจะตกอยู่แก่รัฐบาลเป็นแน่นอน จึงเห็นควรรัฐบาลจะรักษากรรมสิทธิ์ไว้<sup>210</sup>

อย่างไรก็ดี การปฏิเสธการลงทุนของประเทศมหาอำนาจเช่น อังกฤษนี้ รัฐบาลก็ ต้องใช้ความระมัดระวังอยู่มาก โดยต้องกวาดขันดูแลกิจการที่ไม่ยอมให้ต่างชาติเขามา

<sup>209</sup> หนังสือเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ หลเกล้าฯ ถวาย ร.6 วันที่ 14 พฤศจิกายน 2461 เรื่อง ราชทูตอังกฤษจะขอให้บริษัทไฟฟ้าและโทรศัพย์ ที่เมืองสิงคโปร์ เข้ารับจัดการโทรศัพย์ในกรุงเทพฯ, เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี - กระทรวงคมนาคม, (ร.6 - คค.4/19), หจช.

<sup>210</sup> เรื่องเดียวกัน, (ร.6 - คค.4/19), หจช.

ลงทุนนั้นอย่างจริงจัง ๆ มิฉะนั้น ก็จะเป็นช่องทางใหม่หาประเทศนั้น ๆ โจมตีรัฐบาลได้ ดังที่เคยปรากฏว่า อัครราชทูตอังกฤษได้ใช้หนังสือพิมพ์ทางกอกใหม่โจมตีการปฏิบัติตนของ ราชการที่ไม่ยอมให้อังกฤษจัดทำ แล้วยังทำเองไม่ได้เสียเป็นเวลานานนับปี<sup>211</sup>

### 2.6.2 การลงทุนจากต่างประเทศในสมัยรัชกาลที่ 6

แม้ว่าปัจจัยของการลงทุนจะมีอยู่พร้อมในประเทศไทย แต่บรรยากาศของการลงทุน จะไม่เอื้ออำนวยแก่ชาวต่างประเทศเท่าใดนัก รัฐบาลยังเข้มงวดกวดขันในเรื่องการ อนุญาตให้ชาวต่างประเทศ เข้ามาลงทุน ด้วยเกรงความหว่านงั้น ๆ จะอาศัยการลงทุนเป็น หนทางขยายอิทธิพลของตน เขาคงครอบงำกิจการของประเทศได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้ หากไม่ เป็นการพนความสามารถของคานวิชาการและคานการเงินของคนไทยเองแล้ว รัฐบาลมัก จะลงทุนดำเนินกิจการที่เห็นว่ามีมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเสียเอง แม้จะตอง ทุ่มเทเงินทุนซึ่งควรจะไต่กระจายไปในการพัฒนาประเทศอีกหลายด้านก็ตาม ส่วนกิจการ หรืออุตสาหกรรมใดที่รัฐพิจารณาว่า ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติ และยังเป็นทางเพิ่มรายได้ด้วยการเก็บภาษี รัฐก็ปล่อยให้ต่างชาติ เข้ามาลงทุนได้ภายใต้ ขอบบังคับและการควบคุมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลจะอนุมัติข้อเสนอการลงทุนของชาวต่างประเทศ โดยพิจารณาว่า กิจการที่ลงทุนนั้นเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขโรคที่จะมีผลกระทบ กระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศหรือไม่เป็นประการสำคัญ

สำหรับกิจการสาธารณสุขโรค รัฐจะเป็นผู้ลงทุนดำเนินกิจการด้วยตนเอง เนื่องจาก พิจารณาเห็นว่า การสาธารณสุขโรคที่สำคัญบางอย่าง เช่น การเดินรถไฟ มีความสำคัญยิ่งต่อ ความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศมาก หากปล่อยให้ต่างชาติเป็นผู้ลงทุนทั้งหมด ก็เท่ากับรัฐบาลเปิดหนทางใหม่ประเทศนั้น เขามีอิทธิพลครอบงำกิจการภายในของไทยได้

<sup>211</sup> พระราชกระแสตอบของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, เรื่องเดียวกัน, (ร.6 - คค.4/19), หจช.

โดยง่าย ยิ่งเส้นทางการเดินรถกระจายไปถึงที่แห่งใดในพระราชอาณาจักรก็ย่อมหมายถึงความถึงว่า อิทธิพลของต่างชาติแผ่ขยายไปถึงที่นั่น ๆ ค้วย เรื่องการเดินรถไฟนี้ รัฐบาลยึดถือเป็นกิจการหัวใจของความมั่นคงของประเทศ เพราะนอกจากจะใช้เป็นเส้นทางคมนาคมที่สะดวกสบายแล้ว หากมีกรณีคับขัน ก็ยังอาจใช้เป็นเส้นทางขนส่งทหารและอาวุธยุทโธปกรณ์ที่รวดเร็วได้อีกด้วย ฉะนั้น หากการรถไฟเป็นกิจการลงทุนของชาวต่างประเทศแล้ว ก็ไม่มีสิ่งใดประกันว่า เมื่อเกิดเหตุการณ์คับขันขึ้นต่างชาตินั้นจะไม่ถือโอกาสยึดหรือปิดกั้นการคมนาคม อันจะยิ่งผลเสียหายแก่ประเทศไทยได้ ค้วยเหตุนี้เอง เมื่อรัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายในการสร้างทางรถไฟสายใต้ เชื่อมต่อกับทางรถไฟของอังกฤษที่เมืองกลันตันนั้น รัฐบาลจึงไม่ยอมใช้เงินก้อนนั้นไปในการสร้างทางรถไฟสายแยก แม้วางจะมีเงินกู้เหลือจากการสร้างทางรถไฟสายใหญ่ ทั้งนี้ ค้วยเหตุผลเพียงว่า "...ตามหนังสือสัญญาฉบับนั้น เงินที่ใช่เท่าใด ผู้ใหญ่มีอำนาจตรวจตราได้เสมอ ถ้าเอามาใช้สร้างทางสายแยกเสียบางเช่นนี้ ก็เท่ากับทว่าอำนาจอันนั้นตลอดถึงสายแยกค้วย จึงเห็นค้วยเกล้าๆ ว่า ...จะสร้างเฉพาะค้วยเงินของรัฐบาล..."<sup>212</sup> การที่รัฐบาลไม่ต้องการให้มหาอำนาจเขามามีอิทธิพลเหนือกิจการภายในของประเทศเช่นนี้เอง จึงเป็นผลให้รัฐบาลต้องทุ่มเทเงินทุนจำนวนมหาศาลในการสร้างทางรถไฟทั่วประเทศมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ทั้ง ๆ ที่มีชาวต่างชาติหลายรายเสนอเข้ามาลงทุน

อย่างไรก็ตาม แม้วางรัฐบาลจะเข้มงวดกวดขันการลงทุนอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค แต่กิจการบางอย่างรัฐก็ไม่อาจดำเนินการเองได้ เช่น การไฟฟ้า ซึ่งเริ่มแรกบริษัทไฟฟ้ายามคำเนิงงานภายใต้การบริหารงาน และทุนหลังจากหลายชาติ ต่อมาใน พ.ศ. 2435 รัฐบาลได้เข้าทำต่อจากสัมปทานที่ให้ไว้แก่ชาวเดนมาร์กเป็นครั้งแรก แต่การบริหารงานไม่ไคเป็นที่พอใจ จึงยอมให้ชาวอเมริกันรับจัดทำต่อไป ซึ่งภายหลังได้ตั้งเป็น

<sup>212</sup> ปลายพระหัตถ์กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทูลเกล้าฯ ถวาย ร.6, 20 กุมภาพันธ์ ร.ศ.130(พ.ศ.2454) เรื่องเพิ่มจำนวนเงินในการสร้างทางรถไฟสายใต้, เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี - กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, (ร.6 - คค.5.2/7), นจช.



บริษัทรวมให้พอค่านักธุรกิจชาวพื้นเมืองเข้าร่วมด้วย ในตอนนั้นบริษัทมีเงินทุนซึ่งเป็นของชาวอเมริกันและอังกฤษมากกว่าเพื่อน รวมกันถึง 6,000 ปอนด์ (ประมาณ 72,000 บาท) และภายหลังเพิ่มขึ้นถึง 50,000 ปอนด์ (ประมาณ 600,000 บาท) บริษัทไฟฟ้าสยามนี้ดำเนินกิจการไคกว่าไรมาตลอดจนกระทั่งในปี 2473 ไคบริจาคเงินสมทบทุนสร้างสะพานพระพุทธรูปออกท่าจุฬาโลกถึง 50,000 บาท<sup>213</sup>

ส่วนกิจการที่มีโครงการสาธารณูปโภคที่ชาวต่างประเทศได้รับอนุญาตให้ลงทุนในสมัยรัชกาลที่ 6 เท่าที่ปรากฏส่วนใหญ่อยู่ในรูปของบริษัทการค้า (เฉพาะในกรุงเทพฯ) การอุตสาหกรรมเหมืองแร่ (ส่วนใหญ่เป็นเหมืองแร่ดีบุก) และอุตสาหกรรมป่าไม้ กิจการดังกล่าวรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ถ้าให้ต่างชาติลงทุนคงไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ เหมือนกิจการสาธารณูปโภค เพราะเป็นการลงทุนที่มุ่งแสวงผลกำไรเป็นสำคัญ อีกทั้งไม่เป็นช่องทางให้ต่างชาติใช้อิทธิพลบีบบังคับรัฐบาลได้โดยง่าย นอกจากนั้นกิจการเหล่านี้ก็เป็นการลงทุนที่คนไทยเองมีใคสนใจทำอยู่แล้ว ประกอบกับทรัพยากรธรรมชาติยังมีอยู่เหลือเฟือ รัฐบาลจึงไม่ใคร่เข้มงวดกวดขันเท่าใดนัก และถ้าจะให้รัฐบาลลงมือทำเสียเองก็เป็นไปไม่ได้ เพราะนอกจากจะไม่สันตติในการนี้แล้ว รัฐบาลก็ที่จะเก็บภาษีจากการลงทุนดังกล่าวมากกว่า ซึ่งต่างไปจากการรถไฟซึ่งรัฐบาลพิจารณาว่า เป็นกิจการรัฐพาณิชย์ที่ใหญ่ผลกำไรแก่รัฐมากที่สุด

การทำเหมืองแร่โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แร่ดีบุก เป็นการลงทุนที่มีมาช้านานตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ชาวไทยเองไม่ค่อยสนใจในการทำเหมืองแร่ นอกจากการขุดหาเพชรพลอยเล็ก ๆ น้อย ๆ ทั้งยังดูเหมือนจะพอใจให้ชาวต่างประเทศเป็นผู้ทำงานอย่างนั้นเสียทั้งหมดอีกด้วย ในระยะแรก ๆ ชาวต่างชาติจะตั้งเหมืองแร่ดีบุกขึ้นมาและส่งไปขายทางเรือยังเมืองสุมาตรา ต่อมาปี พ.ศ. 2146 ชาวเดนมาร์กได้ตั้งโรงงานถลุงแร่ดีบุกขึ้นทางฝั่งตะวันออกของเมืองปัตตานีและนครศรีธรรมราช ชาวอังกฤษก็ตั้งโรงงานถลุงแร่

<sup>213</sup>Thompson, op. cit., p. 453.

คิมุกของตนเองซึ่งมาทั้งที่ไคตานิ ทรงกับรัชสมัยพระนารายณ์มหาราช และบริษัทของฝรั่งเศส ไคสร้างโรงงานแบบเดียวกันที่ภูเก็ต คำเนนการผูกขาดภายใต้พระบรมราชานุญาตของ พระมหากษัตริย์ไทย<sup>214</sup> นับแต่นั้นมา การทำเหมืองแร่คิมุกก็ตกอยู่ในมือของชาวต่างประเทศ

ในระยะต่อมา ชาวจีนเริ่มเข้ามามีบทบาทในกิจการเหมืองแร่ที่ทันสมัยทุกชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวจีนเป็นกรรมกร หรือคนงานกุลีที่ตีและมากมายอีกด้วย ภายหลังชาวจีน ได้รวมลงทุน มีหุ้นส่วน หรือไม่กี่เป็นเจ้าของเสียเอง แต่เหมืองของชาวจีนใช้วิธีการที่ ฉลาดแตกต่างไปจากเหมืองของชาวยุโรป กล่าวคือพอใจที่จะจ้างคนงานควยคางจุก ๆ มากกว่าซื้อเครื่องจักรราคาแพงมาใช้ และคางจุกที่จ่ายให้คนงานเหล่านั้นก็ย้อนกลับมา เข้ามือตนเองอีกโดยผ่านทางร้านค้า บ่อนการพนันซึ่งตนเองเป็นเจ้าของ ชาวจีนที่ขอ อนุญาตสำรวจและทำเหมืองส่วนใหญ่เป็นคนในบังคับต่างประเทศ ที่มากที่สุดได้แก่ในบังคับ อังกฤษ ฮอลันดา และญี่ปุ่น ตามลำดับ ในสมัยรัชกาลที่ 6 นี้ ปรากฏว่ามีชาวจีนในบังคับ ต่างประเทศมาขออนุญาตทำการสำรวจแร่และทำเหมืองแร่ต่าง ๆ ที่กรมราชโลหกิจถึง 40 ราย<sup>215</sup> ทั้งนี้ ยังมีได้นับรวมถึงชาวต่างประเทศอื่น ๆ ในบังคับของอังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมัน ออสเตรเลีย เคนมาร์ก ฮอลันดา อิตาลี สวิตเซอร์แลนด์ สวีเดน และญี่ปุ่น ที่ขออนุญาตสำรวจและทำเหมืองแร่ต่าง ๆ เช่นเดียวกันอีกถึง 71 ราย<sup>216</sup> กับบริษัทเอกชนในบังคับต่างประเทศ ส่วนใหญ่อังกฤษกับเยอรมันที่เข้ามาขอลงทุนทำกิจการ

<sup>214</sup> Ibid., pp. 453-4.

<sup>215</sup> เรื่องชาวจีนขอตรวจและทำบ่อแร่, เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี - กระทรวงเกษตรราชการ, (ร.6 กษ. 6.4), หจช.

<sup>216</sup> เรื่องชาวต่างประเทศขอตรวจและทำบ่อแร่, เอกสารกรมเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี - กระทรวงเกษตรราชการ, (ร.6 กษ. 6.3), หจช.

เหมืองแร่ขนาดใหญ่อีก 48 บริษัท<sup>217</sup> ซึ่งถ้ารวมทั้งหมดแล้วจะเห็นว่ากิจการเหมืองแร่ อยู่ในมือของชาวต่างประเทศอย่างแท้จริง ส่วนคนไทยเองทำเป็นส่วนน้อย เท่าที่ปรากฏ ตามหลักฐานของกรมราชโลหกิจมีบริษัทของคนไทยเพียง 4 บริษัทเท่านั้น ที่มาขออนุญาต สํารวจและทำเหมืองแร่ในสมัยรัชกาลที่ 6 นี้<sup>218</sup>

ถ้านำตัวเลขข้างตนไปเปรียบเทียบกันในระยะก่อนจัดตั้งกรมราชโลหกิจ ในปี พ.ศ. 2434 จะเห็นว่าแตกต่างกันมาก ระยะนั้นรัฐบาลให้สัมปทานเหมืองแร่แก่ชาวต่างประเทศเพียง 13 รายเท่านั้น ซึ่งในตอนนั้นกระทรวงต่างประเทศเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ งานด้านการให้สัมปทานแต่ผู้เดียว เพราะถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการติดต่อกับต่างประเทศ ต่อเมื่อจัดตั้งกรมราชโลหกิจแล้ว จึงได้โอนงานด้านนี้ไปทำเองทั้งหมด

สำหรับแร่ที่ชาวต่างประเทศสนใจเข้ามาลงทุนทำเหมืองมากเป็นอันดับแรกได้แก่ ดีบุก ซึ่งมีอยู่มากมายที่จังหวัดภูเก็ต สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช ปัตตานี และราชบุรี นอกจากนี้ก็มีการทำเหมืองแร่ลวดแฟรม ตะกั่ว ถ่านศิลา พลอย บ่อน้ำมันปิโตรเลียม และอื่น ๆ<sup>219</sup> ครั้นเมื่อรัฐบาลให้สัมปทานไปแล้ว ก็พอใจที่จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับควมมากนัก เพียงแต่ต้องการเก็บภาษีผลผลิตเอามาเป็นรายได้ นอกจากนี้ยังเก็บค่าธรรมเนียมสิทธิบัตร และภาษีอีก 5 % จากเครื่องมือที่ผู้ลงทุนสั่งซื้อเข้ามาจากต่างประเทศ รัฐชักภาษีดีบุกขาออก ประมาณ 10 - 25 % มากน้อยสุดแล้วแต่ราคาที่จะขายได้ที่เมืองสิงคโปร์<sup>220</sup> อุตสาหกรรมเหมืองแร่ดีบุกทำรายได้ให้แก่รัฐบาลไม่น้อย ในปีสุดท้ายของรัชกาล คือ พ.ศ. 2468

<sup>217</sup> เรื่องบริษัทหรือห้างทำเหมืองแร่, เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี - กระทรวงเกษตรราชการ, (ร.6 กษ. 6.2), หจช.

<sup>218</sup> เรื่องเดียวกัน, (ร.6 กษ. 6.2), หจช.

<sup>219</sup> แฟ้มกรมราชโลหกิจ, เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี - กระทรวงเกษตรราชการ, (ร.6 กษ. 6), หจช.

<sup>220</sup> Thompson, op. cit., p. 459.

รัฐบาลเก็บค่าภาคหลวงแร่ได้ประมาณปีละ 3,500,000 บาท และรวมเนื้อที่ที่ให้สัมปทาน แก่ชาวต่างประเทศและคนไทยทั้งหมดถึง 145,000 ตารางเอเคอร์<sup>221</sup>

กิจการที่ชาวต่างประเทศสนใจขออนุญาตลงทุนรอลงไปจากเหมืองแร่ได้แก่การทำป่าไม้ แต่เดิมก่อน พ.ศ. 2342 การป่าไม้ทางภาคเหนือ เจ้าผู้ครองนครมีอำนาจอนุญาตให้สัมปทานทำมีกำหนดคราวละ 6 ปี รัฐบาลทางกรุงเทพฯ มีอำนาจเพียงแต่จะให้ความเห็นชอบ การให้สัมปทานของเจ้าผู้ครองเมืองหรือไม่ กับโคคาตอไม้ในป่าบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาในอัตราคนละ 4 ไร่กับ 1 สลึง สำหรับไม้ขนาดเล็กไม่เรียกเก็บ ส่วนตอไม้ในลุ่มแม่น้ำสาละวิน ไม้ใหญ่เก็บอัตรา 8 ไร่ ไม้เล็ก 4 ไร่<sup>222</sup> ในทางปฏิบัติเจ้าผู้ครองนครจะออกใบอนุญาตให้เจ้านายบุตรหลาน พวกพ่อค้าทั้งชาวต่างประเทศและชาวพื้นเมืองรับเข้าไปทำ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อป่าไม้ของไทยเป็นอย่างมาก เพราะพวกเหล่านี้ทำการตัดไม้โดยไม่คำนึงถึงขนาดเล็กหรือใหญ่ รัฐบาลจึงได้จัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2438 และให้ชาวต่างประเทศที่มีความรู้ความชำนาญทางคานป่าไม้เป็นเจ้ากรม ป่าไม้ของไทยในขณะนั้นอยู่ในสภาพที่นำวิกมาก เนื่องจากมีไม้สักและไม้อื่น ๆ ถูกตัดและโคกานให้ตายยืนต้นอยู่ตามป่าเป็นจำนวนมากมาย และในไม้ซากก็คงขาดแคลนไม้สัก ซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญอย่างหนึ่งของไทย

การที่เป็นเช่นนี้อาจพิจารณาได้ว่า นโยบายของรัฐบาลแรกไม่ต้องการให้การทำป่าไม้ตกอยู่ในมือของชาวต่างประเทศ จึงคิดจะให้คนพื้นเมืองทำ แต่หากคิดด้วยไม่ว่า พวกเหล่านี้มีทุนน้อย จึงทำป่าไม้เล็ก ๆ กระจุกกระจายกัน และทำได้ไม่นานก็มักไปรับสินบนหรือขโมยเงินทุนมาจากบริษัทค้าไม้ใหญ่ ๆ ในที่สุดก็ยินยอมโอนสัมปทานให้แก่บริษัทเหล่านั้น ต่อมารัฐบาลจึงพิจารณาขยายระยะเวลาให้สัมปทานตัดไม้เป็น 15 ปี เพราะเห็นวากำหนดเดิม 6 ปีนั้น สั้นเกินไปจนกระทั่งผู้รับสัมปทานต้องรีบร้อนตัดไม้จนทำให้ป่าเสียหาย

<sup>221</sup> Loc. cit.

<sup>222</sup> เรื่องความเห็นจัดการป่าไม้และแบบร่างสัญญาการทำป่าไม้ขออนสัก เอกสาร  
กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี - กระทรวงมหาดไทย, (ร.6 ม. 14/1), หจข.

อย่างไรก็ดี การทำป่าไม้ในสมัยรัชกาลที่ 6 อาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ รัฐบาลอนุญาตให้บริษัท หรือบุคคลทำสัญญาเช่าทำป่าไม้เป็นจำนวนปี ซึ่งโดยปกติมีระยะเวลา 30 ปี จึงจะต่อสัญญาครั้งหนึ่ง เรียกว่า Lease or Sale Contract System รวมเนื้อที่ประมาณร้อยละ 94 ของป่าไม้ทั่วทั้งพระราชอาณาจักร แต่การทำป่าไม้แบบนี้ ตกอยู่ในมือของชาวต่างประเทศเสียร้อยละ 80 ส่วนที่เหลือร้อยละ 14 กับประเภทที่สอง ที่รัฐบาลอนุญาตเฉพาะจำนวนไม้ที่จะตัดชักลากไปได้ หรือ Small permit system อีก ร้อยละ 2.5 และประเภทที่รัฐบาลทำป่าไม้และนำออกจำหน่ายเองอีกร้อยละ 3.5 รวมกัน ทั้งสิ้นเป็นร้อยละ 20 นั้น ยังอยู่ในมือของคนไทย<sup>223</sup>

อัตราส่วนของชาวต่างประเทศและคนไทยที่ลงทุนทำป่าไม้ที่ต่างกันถึง 4:1 นี้ เนื่องมาจากบริษัทต่างประเทศได้เข้าครอบครองป่าไม้ไว้เป็นจำนวนมากก่อนที่รัฐบาลจะเข้าควบคุมการทำป่าไม้อย่างจริงจัง ประกอบกับเจ้านายและชาวพื้นเมืองที่มีสัมปทานอยู่ ก็ยังกู้เงินจากชาวต่างประเทศเหล่านั้น จนกระทั่งพวกนี้ได้เข้าครอบครองป่าเพิ่มอยู่เรื่อย ๆ ทางแก้ไขของรัฐบาลจึงมีอยู่เพียงเพิ่มพื้นที่รัฐทำป่าไม้เองขึ้นอย่างน้อยที่สุด ร้อยละ 10 เพื่อที่จะได้เงินเข้ารัฐมากขึ้น และเป็นการฝึกพนักงานคนไทยด้วยกันเองให้มีความชำนาญ คำนนี้ นอกจากนั้นรัฐบาลควรสนับสนุนการทำป่าไม้ประเภทที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาวต่างประเทศให้เป็น "small permit system มากกว่า long lease system"<sup>224</sup> โดยไม่อนุญาตให้ทำป่าไม้ประเภทแรกเพิ่มขึ้นอีก

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในบรรดาชาวต่างประเทศที่มาลงทุนทำป่าไม้ในประเทศไทย ตั้งแต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมานั้น มีชาวอังกฤษมากเป็นอันดับแรก นอกจากนั้นก็ยังมีชาวฝรั่งเศส ชาวเดนมาร์ก และชาวยุโรปอื่น ๆ รวมทั้งชาวจีน

<sup>223</sup> ย่อเรื่องป่าไม้, 21 ธันวาคม 2465, เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี - กระทรวงมหาดไทย, (ร.6 ม. 14/1), หจช.

<sup>224</sup> เรื่องเดียวกัน, (ร.6 ม. 14/1), หจช.

ในบังคับของต่างประเทศอีกด้วย ส่วนบริษัทต่างชาติใหญ่ ๆ ได้แก่บริษัทอีสเอเชียติก  
ท่าป่าไม้ในจังหวัดแพร่ บริษัทเบอร์เนียว ท่าป่าไม้ที่จังหวัดเชียงใหม่ และลำปาง บริษัท  
บอมเบเบอร์มา ท่าป่าไม้จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง และบริษัทหลุยส์ลีโอนเนตส์  
ท่าป่าไม้ที่จังหวัดลำปาง เป็นต้น

นอกจากอุตสาหกรรมเหมืองแร่และป่าไม้ซึ่งอยู่ในความควบคุมของต่างชาติเป็น  
ส่วนใหญ่ ยังมีอุตสาหกรรมอื่นที่สำคัญในบรรดาอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ที่เริ่มมีภายหลังที่ไทยได้  
ติดต่อกับชาวตะวันตกแล้ว นั่นคือโรงสีข้าวและโรงเลื่อยจักร ซึ่งต้องการใช้แรงงานเพิ่ม  
เวลา และค่าแรงงานโดยชาวจีนแทบทั้งสิ้น โรงสีข้าวได้นำวิธีการที่ทันสมัยมาใช้เพื่อเพิ่ม  
จำนวนและคุณภาพของผลผลิตที่จะส่งเป็นสินค้าออก ทั้งยังเป็นการลดค่าใช้จ่ายลงไปได้อีก  
เดิมที่อุตสาหกรรมโรงสีข้าวอยู่ในมือของชาวเยอรมัน แต่ไม่นานก็กลายมาอยู่ในความควบคุม  
ของชาวจีนตั้งแต่คนงานรับจ้างจนกระทั่งถึงผู้บริหาร<sup>225</sup>

การปลูกยางพาราก็เป็นกิจการที่ชาวจีนเริ่มลงทุนทำอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรกใน  
ราวปี พ.ศ. 2461 ก่อนหน้านั้นคนไทยไม่ค่อยสนใจต่อยางพารามากนัก แมว่าตนยางจะขึ้น  
ได้ง่ายในพื้นที่ที่มีการชลประทานที่ดีทุกแห่งโดยเฉพาะทางภาคใต้ของประเทศ หลังจากนั้น  
ไม่นานอุตสาหกรรมการผลิตยางพาราจึงเริ่มขยายตัว และเพิ่มมากขึ้นในราวหลังปี พ.ศ. 2472  
ไปแล้ว เจ้าของสวนยางมักจ้างคนไทยเป็นลูกจ้างเป็นส่วนใหญ่ แต่พอภาคกลางใต้แก่คนจีน

นอกจากการทำอุตสาหกรรมดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ชาวต่างประเทศยังได้ลงทุนทำ  
กิจการค้าขายในกรุงเทพฯ อีกเป็นจำนวนมาก บริษัทห้างร้านใหญ่ ๆ เป็นของชาวยุโรป  
ส่วนชาวจีนจะทำการค้าทั้งในเมืองหลวงและต่างจังหวัด อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า  
ชาวต่างประเทศเป็นผู้มีบทบาทในด้านอุตสาหกรรมที่สำคัญ ๆ เช่น ข้าว ดีบุก ไม้สัก ในด้าน  
ระบบตลาด และการธนาคาร ตลอดจนการค้าเกือบทั้งหมดชาวจีนเป็นเจ้าของและคนงาน  
โรงสีข้าวเสียเป็นส่วนใหญ่ ส่วนชาวยุโรปควบคุมกิจการโรงเลื่อยและเหมืองแร่ไว้เกือบ  
ทั้งหมด พอลูกชาวจีน ยุโรป และอินเดียเป็นผู้ทำการติดต่อในคานาสินค้าออกและสินค้าเข้า

<sup>225</sup>Thompson, op. cit., pp. 446-7.

แพททั้งสี่ ร้อยละ 94 ของสินค้าออกขนส่งไปโดยเรือของชาวตะวันตก การพาณิชย์เฉพาะ  
ในกรุงเทพฯ ร้อยละ 26 อยู่ในกำมือของบริษัทยักษ์ และอีกร้อยละ 62 ตกอยู่ใน  
มือของชาวจีน ด้วยเหตุนี้เอง แมว่ารัฐบาลจะไม่ค่อยเต็มใจให้ชาวต่างชาติมาลงทุนแสวง  
หาผลประโยชน์จากประเทศไทย แต่เนื่องจากคนไทยด้วยกันเองมีใฝ่สนใจที่จะลงทุนทำการ  
อุตสาหกรรมใด ๆ นอกจากการเกษตรกรรมเฉพาะอย่าง เช่น ข้าว จึงทำให้เศรษฐกิจ  
ของประเทศ เริ่มตกอยู่ในกำมือของคนต่างด้าวโดยปริยาย

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ การดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศภายใต้ความหวั่น  
เกรงการแทรกแซงของมหาอำนาจตะวันตก ดังเช่นการไม่สนับสนุนไว้ว่างใจการลงทุนของ  
เอกชนชาวต่างประเทศ โดยไม่มีการลงทุนด้านสาธารณูปโภคที่รัฐเห็นว่ามีความสำคัญ  
ต่อความมั่นคงของประเทศนั้น เป็นอุปสรรคที่จะให้มีการฝึกฝนในค่านอุตสาหกรรมอื่น ๆ  
แก่ประชาชน และทำให้ไทยพลาดโอกาสที่จะใช้เงินทุนของชาวต่างประเทศทางออกมา  
ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจให้ก้าวหน้ามากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ รัฐบาลยอมรับการลงทุนอื่น ๆ ของ  
ชาวต่างประเทศในลักษณะที่ยุติธรรม และมีมาตรการการควบคุมที่เข้มงวด โดยไม่หันมาต่อ  
การแทรกแซงทางการเมืองมากไปแล้ว รัฐบาลอาจจะได้กำไรและมั่งคั่งกว่านี้ ด้วยเหตุนี้  
เองประโยชน์ที่รัฐบาลได้รับจากการลงทุนของชาวต่างประเทศจึงมีจำกัด การลงทุนของ  
ชาวต่างประเทศที่มีอยู่ในรูปของบริษัทการค้า การอุตสาหกรรมเหมืองแร่ และป่าไม้ มีผลดี  
ต่อเศรษฐกิจภายในประเทศน้อยมาก เนื่องจากเป็นทุนของชาวต่างประเทศทั้งหมด และ  
แรงงานก็เป็นชาวจีนเสียส่วนใหญ่

## คำอื่น ๆ

นอกจากความสัมพันธ์กับต่างประเทศทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจซึ่งได้ศึกษาโดยละเอียดในตอนที่แล้ว ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวประเทศไทยยังได้ติดต่อกับต่างประเทศด้านอื่นอีกหลายด้านซึ่งล้วนน่าสนใจทั้งสิ้น บางเรื่องก็มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินมาก เช่น เรื่องที่ปรึกษาและข้าราชการชาวต่างประเทศ บางเรื่องได้แสดงให้เห็นถึงความเต็มใจให้ความร่วมมือของประเทศไทยต่อกิจการระหว่างประเทศ อย่างเช่น เรื่องสหประชาชาติและเรื่องการประชุมนานาชาติ อย่างไรก็ตามก็อาจกล่าวได้ว่าตอนสุดท้ายของบทนี้เป็นบทที่รวบรวมเรื่องราวต่าง ๆ ที่ไม่อาจจัดเข้ารวมในความสัมพันธ์ด้านการเมืองหรือด้านเศรษฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่งได้ แม้ว่าบางเรื่องจะมีลักษณะคาบเกี่ยวกับเรื่องทั้งสองอยู่บ้างก็ตาม

### 2.7 ที่ปรึกษาและข้าราชการชาวต่างประเทศ

#### 2.7.1 ขอความเบื้องต้น

อันที่จริงชาวต่างประเทศที่เข้ามาบริหารราชการในประเทศไทยมีมาช้านานแล้ว ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 53) เป็นระยะเวลาที่ไทยต้องปรับปรุงประเทศให้เจริญขึ้นตามแบบประเทศตะวันตก เพื่อเตรียมการไว้ป้องกันการรุกรานจากภัยของมหาอำนาจยุโรป และเพื่อพัฒนาประเทศโดยเฉพาะทางระบบการศาลให้เป็นตามแบบสากล ซึ่งจำเป็นต้องใช้คนที่มีความรู้ความสามารถจึงจะสำเร็จจุดลงไปด้วยดี คนไทยในเวลานั้นยังไม่มีความรู้และประสบการณ์มากมายพอ ต้องว่าจ้างชาวยุโรปที่มีความสามารถและคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาดำเนินการแทนไปก่อนชั่วระยะเวลาหนึ่ง จนกว่าไทยจะสามารถฝึกคนของตนขึ้นมาแทนได้ เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงว่าจ้างชาวยุโรปเข้ามาบริหารราชการประจำตามกรมกองต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นใหม่ตามแบบชาติตะวันตก แต่การจ้างชาวต่างประเทศเข้ามาบริหารราชการก็มีข้อจำกัดถึงแต่ประโยชน์อย่างแคบ เพราะว่าจะต้องมีผลได้ผลเสียพร้อมกันไปด้วย ยกเว้นในกรณีที่อิทธิพลของต่างประเทศอาจรุกล้ำแผ่ขยายเข้ามาครอบคลุมนโยบายของไทยพร้อมกับที่คนของประเทศนั้นเข้ามาบริหารราชการในไทย และยังมีตำแหน่งสูง ๆ ก็จะสามารถมีอิทธิพลมากขึ้น ไทยพยายามหา



ทางแก้ไขข้อผิดพลาดนี้โดยจ้างเข้ามาในรูปของที่ปรึกษาสำหรับตำแหน่งผู้บริหารตำแหน่งสูง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องใช้คนไทย เช่น เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ที่ยังไม่ค่อยจะมีความชำนาญหรือประสบการณ์มากพอจะบริหารกิจการต่าง ๆ ให้สัมฤทธิ์ผลอย่างรวดเร็วขึ้น ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ที่มีความสำคัญรองลงไป เช่น ตามกรมกองก็อาจให้ชาวต่างประเทศเข้าดำเนินงานตามลำพัง เป็นอธิบดี หรือเจ้ากรม ไม่ต้องเป็นเพียงที่ปรึกษาเหมือนที่ปรึกษาประจำกระทรวงทบวงกรม มีอิสระที่จะดำเนินงานภายในขอบเขตของตนภายใต้การควบคุมของเสนาบดีและที่ปรึกษาของกระทรวงนั้น ๆ อีกที

อย่างไรก็ดี การพัฒนาประเทศซึ่งได้เริ่มขึ้นในรัชกาลที่ 5 นั้น ยังมิได้สำเร็จจุลวงไปโดยสมบูรณ์ กิจการหลายอย่างยังอยู่ในระหว่างการศึกษาปฏิบัติตามแผนงานที่วางไว้ กิจการหลายอย่างจึงสืบทอดการดำเนินงานมาถึงในสมัยต่อมา คือรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งยังมีความจำเป็นเพิ่มขึ้นเนื่องจากในสมัยของพระองค์นี้ รัฐบาลได้ดำเนินการพัฒนาประเทศและปฏิรูประบบราชการต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง บางสิ่งบางอย่างก็เป็นของใหม่สำหรับคนไทย ดังนั้นการว่าจ้างที่ปรึกษาและข้าราชการชาวต่างประเทศมารับราชการของไทยจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นเดียวกับในรัชกาลก่อน และที่ปรึกษาและข้าราชการเหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยขึ้นโดยรวดเร็ว สมกับความสำเร็จที่ไทยว่าจ้างเข้ามา

### 2.7.2 มูลเหตุแรกเริ่มของการว่าจ้างชาวต่างประเทศเข้ามารับราชการ

อันที่จริงชาวไทยได้ดำเนินการปกครองประเทศให้ก้าวหน้าและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วยความสามารถของตนเองเป็นเวลานานเรื่อยมาจนกระทั่งถึงยุคกรุงรัตนโกสินทร์ ถ้าหากว่าไม่มีปัญหาภัยจากมหาอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับแล้ว ไทยก็จะสามารถบริหารประเทศพร้อม ๆ กันกับปรับปรุงให้เจริญขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามลำพังได้ แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญมาก เกี่ยวข้องกับการรอดของประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแลเห็นว่าคนไทยไม่สามารถจะแก้ปัญหาอันนี้ด้วยตนเองภายในเวลาอันรวดเร็ว เพราะเป็นการรีบด่วน จำเป็นต้องจ้างชาวต่างประเทศที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเข้ามาช่วยแก้ไขเป็นการเฉพาะหน้าไปก่อน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พอจะประมวล

เข้ามาเป็นเหตุผลในการจ้างที่ปรึกษาราชการก็คือ

ประการแรก การดำเนินงานปกครองประเทศขณะที่มีปัญหาเรื่องภัยการรุกรานจากมหาอำนาจยุโรปเป็นข้อที่รัฐบาลไทยต้องระมัดระวังและหาทางแก้ไขมากที่สุด กล่าวคือต้องดำเนินวิเทโศบายตอนสั้นตอนยาวเพื่อรักษาเอกราชของประเทศไว้มิให้ตกไปเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจเหล่านั้นได้ ทางออกที่ดีที่สุดคือ รัฐบาลต้องพยายามปรับปรุงประเทศให้ก้าวหน้าทันสมัยทัดเทียมกับอารยประเทศในยุโรป การจะปฏิบัติงานให้ลุล่วงไปได้โดยอมจำต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถทางด้านวิชาการและการบริหารสมัยใหม่ซึ่งข้าราชการไทยในเวลานั้นยังขาดคุณสมบัติเหล่านี้ ฉะนั้น รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องจ้างชาวยุโรปเข้ามาทำงานแทน

สำหรับปัญหาข้อนี้ น่าจะลดความสำคัญลงได้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นระยะที่ภัยจากมหาอำนาจตะวันตกก็ลดน้อยลงผิดไปจากในรัชกาลก่อน แต่ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ เนื่องจากการดำเนินงานปรับปรุงประเทศหลายประการมิได้สำเร็จลงในรัชกาลที่ 5 เสียทีเดียว กิจกรรมอีกหลายอย่างซึ่งเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทยได้สืบทอดการปฏิบัติมาถึงสมัยรัชกาลที่ 6 เช่นการจักรเย็บราชการตามวิธีของตะวันตก เพื่อให้สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าของประเทศในอนาคตโดยจัดตั้งกระทรวงทบวงกรมใหม่ ๆ ขึ้นนั้น เป็นสิ่งที่ข้าราชการไทยไม่เคยชิน และไม่มีความรู้เพียงพอที่จะบริหารงานให้เป็นไปตามแนวทางที่ผู้ริเริ่มได้วางแนวทางไว้ได้ จึงจำเป็นต้องมี "พี่เลี้ยง" คอยสอนงาน จนกว่าชาวไทยจะสามารถรับชวงงานไปปฏิบัติได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ แขนงงานบางอย่างต้องการผู้มีความรู้ทางเทคนิคสูงจึงจะดำเนินการไปตามโครงการอย่างรวดเร็วและด้วยความประหยัดเงินลงทุน เช่น การรถไฟ และการชลประทาน เป็นต้น ซึ่งเป็นการเกินความสามารถของคนไทยในสมัยนั้นจะดำเนินงานด้วยตนเอง และถ้าหากจะคอยให้คนไทยดำเนินงานเองทั้งหมดแล้วก็คงจะกินเวลายาวนานกว่าจะส่งผลประโยชน์ไปถึงประชาชนโดยทั่วไป ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลไทยจึงตกลงใจจ้างที่ปรึกษาราชการและข้าราชการชาวต่างประเทศไว้อีกกระยะหนึ่ง จนกว่าประเทศไทยจะสามารถยืนด้วยลำขาของตนเองท่ามกลางความจริง

รศหน้าของวิทยากรสมัยใหม่ แม้ว่าพระยาภักดียามไมตรี<sup>226</sup> ได้เคยยกเป็นเหตุผลขึ้นอ้าง เมื่อครั้งกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งที่ปรึกษาราชการเมื่อปี พ.ศ. 2456 ว่า

...เมืองไทยได้ยกเท้าก้าวขึ้นบรรไดของความเจริญแล้วโดย  
มั่นคง และยังมีไค้เคยเห็นการภาณุหน้าของไทยสว่างไสวปลอดค-  
โปร่งเท่ากับขณะนี้เลย นอกจากที่จะเกิดมหาสงครามขึ้นใน  
ระหว่างอังกฤษกับเยอรมัน ซึ่งจะมีผลเปลี่ยนแปลงความเป็นอยู่  
เคี้ยวนี้ทั้งหมดในทวีปเอเชียแล้ว พระยาภักดียามไมตรีคิดแลไม่  
เห็นสิ่งใดที่จะมารบกวนเมืองไทยถ้าก็คักันมีให้เมืองไทยคำเนิน  
ไปสู่ความจำเริญไค้ เครื่องจักรกลของรัฐบาลตามที่พระยา  
ภักดียามไมตรีเห็นอยู่ในเวลานี้ก็เคินอยู่เรียบรอยไม่มีที่ติดขัด...<sup>227</sup>

แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำริว่า

...ปัญหาต่าง ๆ อันเนื่องด้วยการปกครองนั้นไม่ทองสงไสยเลย  
คงยังทองมีอยู่เสมอ จะให้วินิจฉัยเสรีจูงไปในคราวเคี้ยวกัน  
และในขณะเคี้ยวนั้นเป็นอันเป็นไปไม่ค้อยู่เอง เพราะวาปัญหา  
หนึ่งอาจที่จะแก้ไขจัดการสำเร็จตลอดไปไค้แล้ว ปัญหาอีกขอ  
หนึ่งทางประเภทกันก็อาจเกิดขึ้นอีกไค้ ซึ่งจะทองวินิจฉัยกันค้อยู่ไป  
อีก, ถ้ามีฉนั้นปัญหาหนึ่งไค้แก้ไขจัดการไปบางแล้ว ยังคงจะทอง  
จัญค้อยู่ไปอีก... เราเชื่อว่าเสนาบดีผู้ใหญ่ของเรา ยังอยากที่จะ  
ให้มีที่ปรึกษาาราชการค้อยู่ไปอีกสักหนอยหนึ่ง เพื่อให้เป็นอันว่าคั้ง  
อยู่ในความไม่ประมาท...<sup>228</sup>

<sup>226</sup>นามเดิมว่านายเจนส์ ไอ. เวสเทินการ์ด ได้รับบรรดาศักดิ์เป็นพระยาภักดียามไมตรี  
คนแรก ที่ปรึกษาราชการต่างประเทศคนที่ 2 ที่ได้รับบรรดาศักดิ์เป็นพระยาภักดียามไมตรี  
คือ คร. ฟรานซิส บี. แซยร์ รับราชการระหว่าง พ.ศ. 2466 - 8.

<sup>227</sup>บันทึกฉบับขอพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ กับพระยาภักดียาม  
ไมตรี ในเรื่องที่พระยาภักดียามไมตรีจะขอลาออกจากตำแหน่งที่ปรึกษาราชการ, 15  
กรกฎาคม 2456, เรื่อง พระยาภักดียามไมตรี, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. -  
เบ็ดเตล็ด, (ร.6 บ.2.2ก/40), หจข.

<sup>228</sup>เรื่องเคี้ยวกัน.

ดังนั้น แม้ว่าภัยจากมหาอำนาจจะบรรเทาความร้ายแรงลงมากในรัชกาลนี้ แต่เพื่อความไม่ประมาทดังกล่าว รัฐบาลจึงคงจ้างชาวต่างประเทศรับราชการต่อไปอีกระยะหนึ่งจนพอจะแน่ใจในความเรียบร้อยของสถานการณ์ทางการเมืองได้มากที่สุด จึงตัดสินใจยกเลิกตำแหน่งที่ปรึกษาราชการทั่วไป คงเหลือไว้แต่ที่ปรึกษาราชการประจำกระทรวง กรมต่าง ๆ ตลอดจนข้าราชการประจำที่มีความจำเป็นต่องานราชการโดยเฉพาะ

ประการที่สอง ปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตซึ่งสืบเนื่องมาจากสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) ระหว่างไทยกับอังกฤษ พ.ศ. 2398 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสัญญาแบบเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ อีก 14 ประเทศ ไทยตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบทั้งทางด้านการเก็บภาษีอากรและด้านอำนาจศาล ยิ่งกว่านั้นสัญญาดังกล่าวยังเป็นช่องทางให้ชาติยุโรปถือโอกาสเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของไทยทางแก้ไขให้ได้สิทธิสภาพทางอำนาจศาลกลับคืนมาและยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ก็คือต้องปฏิรูประบบการศาลและจัดทำประมวลกฎหมายตามแบบสากล (International Code) ตลอดจนเจรจาแก้ไขปัญหานั้นกับประเทศคู่สัญญา แต่การจะปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จต้องใช้คนที่มีความสามารถทางกฎหมายและการทูต คนที่จะมีคุณสมบัติเช่นนี้ได้ในเวลานั้นก็มีแต่เพียงชาวยุโรป ประกอบกับเห็นตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่น<sup>229</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงดำเนินพระราชกรณียกิจขั้นต้นในการวางรากฐานปรับปรุงกฎหมายไทยโดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จ้างเนติบัณฑิตผู้ชำนาญกฎหมายต่างประเทศเข้ามารับ

<sup>229</sup> เป็นประเทศแรกในภาคตะวันออกที่ได้ริเริ่มจัดการกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของชาวต่างประเทศ ได้ประสบความสำเร็จในการเลือกหาเนติบัณฑิตต่างประเทศผู้ชำนาญกฎหมายฝรั่งเศสมารับราชการเป็นที่ปรึกษาร่วมดำเนินงานกับข้าราชการญี่ปุ่นในการตรวจชำระกฎหมายและจัดระเบียบตามแบบกฎหมายของประเทศในยุโรป ทั้งได้จัดงานด้านศาลยุติธรรมให้มั่นคงเป็นปึกแผ่น เมื่อประเทศทั้งปวงเห็นว่ากฎหมายและศาลของญี่ปุ่นเป็นระเบียบแบบแผนดีแล้วก็ยอมยกเลิกอำนาจศาลกงสุลให้คนในบังคับของตนขึ้นกับกฎหมายและศาลของญี่ปุ่นตั้งแต่นั้นมา

ราชการหลายนาย เช่น นายโรแลง ยัคมินส์<sup>230</sup> ชาวเบลเยียม นายมาซาโอะ ชาวญี่ปุ่น และ นายฟากุซุ ชาวฝรั่งเศส บุคคลเหล่านี้ได้เข้าร่วมอยู่ในคณะกรรมการผู้ชำนาญกฎหมาย ทั้งฝ่ายไทยและต่างประเทศ ทำหน้าที่ตรวจชำระและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยซึ่งภายใน รัชกาลของพระองค์ ได้ตรวจชำระร่างกฎหมายเฉพาะทางด้านกษัตริย์ศาสตร์ได้สำเร็จดังพระราช ประสงค์ เมื่อ พ.ศ. 2451<sup>231</sup> นอกจากนี้ ยังทรงประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นใน พ.ศ. 2435 และจ้างนักกฎหมายชาวต่างประเทศมาเป็นที่ปรึกษาการดำเนินงานของกระทรวง ครั้นต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ พระองค์ทรงดำเนินพระราชโบาย ปกครองประเทศตามพระยุคลบาทของสมเด็จพระราชบิดาทุกประการ ทรงรับชวงงานปฏิรูป กฎหมายเพื่อการปลดปล่อยพันธสิทธิสภาพนอกอาณาเขตอย่างรีบด่วน โดยทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ ให้จัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้น ขยายส่วนราชการของกระทรวง ยุติธรรม รวมทั้งตั้งสถานนิติศึกษาขึ้นในปี พ.ศ. 2467<sup>232</sup> ซึ่งงานด้านต่าง ๆ นี้สำเร็จและ ดำเนินไปด้วยดีเพราะได้ข้าราชการชาวต่างประเทศเป็นกำลังสำคัญ นอกจากนี้ งานเจรจา แก้ไขสนธิสัญญาไม่เสมอภาคซึ่งได้เริ่มมาตั้งแต่ในรัชกาลที่ 5 บ้างแล้ว ในรัชกาลที่ 6 นี้ ยังได้ที่ปรึกษาราชการชาวต่างประเทศที่มีความสามารถเป็นกำลังสำคัญในการดำเนินการ

<sup>230</sup> เคยดำรงตำแหน่งเป็นเสนาบดีประเทศเบลเยียม เมื่อรับราชการในประเทศไทย ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยาอภัยราชา

<sup>231</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 25, หน้า 210.

<sup>232</sup> มีหน้าที่จัดระเบียบและวางหลักสูตรการศึกษา ตลอดจนควบคุมกิจการของโรงเรียน กฎหมายซึ่งตั้งขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ และได้โอนเป็นโรงเรียนหลวงอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมใน พ.ศ. 2454 ทั้งนี้ โดยมีนายเอ็ด คูปลาคท์ ชาวฝรั่งเศส เป็น กรรมการและผู้อำนวยการ - คูลายพระหัตถ์พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม ทูลเกล้าฯ ถวาย, 14 สิงหาคม 2467 เรื่อง จ้างนายเอ็ด คูปลาคท์ ศาสตราจารย์ฝรั่งเศส สำหรับสอนที่จุฬาลงกรณ์ และสถานนิติศึกษา, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - เบ็ดเตล็ด, (ร.6 บ.2.2ก/9), หจข.

เจรจาแก้ไขกับนานาประเทศทั้งในยุโรปและอเมริกา จนกระทั่งสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และไทยได้กลับมีเอกราชโดยสมบูรณ์อีกวาระหนึ่ง

จากเหตุผลทั้งสองประการข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงประเทศหรือการวางประมวลกฎหมายและวางสนธิสัญญาใหม่นั้นขึ้นอยู่กับกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน และไทยเราขาดปัจจัยนี้แม้ว่าการตั้งกลาจะโคเริ่มขึ้นในรัชกาลที่ 5 แล้ว แต่ยังไม่สำเร็จบริบูรณ์และตกค้างมาจนถึงสมัยรัชกาลต่อมา รัฐบาลเห็นความจำเป็นของที่ปรึกษาราชการชาวต่างประเทศซึ่งแรกเริ่มจ้างเข้ามาในรัชกาลที่แล้ว คว้าว่าเป็นผลดีแก่บ้านเมือง และยิ่งมีความจำเป็นมากขึ้นสำหรับกิจการสาขาใหม่ ๆ<sup>233</sup> ซึ่งคนไทยยังไม่สัมพัทธ์ทางนี้ ข้าราชการชาวต่างประเทศจึงเป็นแหล่งเรียนรู้รูปร่างของเจ้าหน้าที่ไทยเพื่อรับช่วงการปฏิบัติงานในเวลาต่อมา ถึงแม้ไทยจะมีเสนาบดีและข้าราชการที่ผ่านการศึกษาจากยุโรปหลายคน แต่ก็เป็นจำนวนน้อยไม่เพียงพอกับความต้องการอันเร่งด่วนของประเทศ นอกจากนี้ ชาวยุโรปยอมรับรู้จักคุ้นเคยกับวิทยาการแผนใหม่ดีกว่าชาวไทยซึ่งเพิ่งจะเคยเห็นและรู้จักใช้

การว่าจ้างชาวต่างประเทศมารับราชการในสมัยนี้ ส่วนมากเป็นผู้ที่เคยรับราชการมาแต่ครั้งรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีทั้งข้าราชการพลเรือนและทหาร สำหรับผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการก็มีทั้งที่รับราชการตำแหน่งที่ปรึกษาราชการทั่วไป ที่ปรึกษาราชการประจำกระทรวง กรม กองต่าง ๆ ตลอดจนเป็นข้าราชการประจำ ที่ปรึกษาราชการในสมัยนี้มีหลายท่าน แต่ที่สำคัญ ๆ ก็มี ดร. เอลคอน อาร์ เจมส์ และพระยาภักดียามไมตรี

<sup>233</sup> ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ๆ คือ เมื่อรัฐบาลดำริจะจัดตั้งแผนกการพาณิชย์ขึ้นในปี พ.ศ. 2457 ซึ่งในขั้นต้นจะต้องรวบรวมสถิติเกี่ยวกับการค้าต่าง ๆ เสนาบดีกระทรวงพระคลังได้เสนอให้รัฐบาลว่าจ้างผู้ชำนาญชาวต่างประเทศมาจัดวางรูปการและระเบียบวิธีในการตั้งแผนกดังกล่าว ครั้งนั้นรัฐบาลไทยได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลอังกฤษให้ยืมตัวนายเกเบิล จากอียิปต์ มาปฏิบัติราชการชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง (ภายหลังผู้นี้ได้เลื่อนเป็นถึงที่ปรึกษาราชการกระทรวงพาณิชย์ - ดายพระหัตถ์กรมหลวงจันทบุรีพูลเกล้าฯ ถวาย, 20 พฤษภาคม 2457, เรื่อง นาย เจ เอ เกเบิล เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - เบ็คเคิล็ค, (ร.6 บ.2.2ก/27), หจข.

(ดร. ฟรานซิส บี. แซยร์) เป็นที่ปรึกษาฝ่ายต่างประเทศ ซึ่งมีบทบาทสำคัญทางด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาใหม่กับประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรปตามลำดับ ส่วนที่ปรึกษาคนอื่น ๆ มีความสำคัญรองลงไป

### 2.7.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกชาวต่างประเทศเข้ารับราชการ

เพื่อให้เข้าใจต่อความเข้าใจในการศึกษาหัวข้อนี้ ผู้เขียนขอจำแนกชาวต่างประเทศที่รับราชการในประเทศไทยออกเป็น 2 พวก คือ ที่ปรึกษาราชการกลุ่มหนึ่ง และข้าราชการประจำ อีกกลุ่มหนึ่ง

กลุ่มแรก คือ ที่ปรึกษาราชการ เป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารราชการของบ้านเมืองมาก<sup>234</sup> มีตั้งแต่ที่ปรึกษาราชการทั่วไป ที่ปรึกษาประจำกระทรวง กรมและกองต่าง ๆ การคัดเลือกบุคคลเข้ารับหน้าที่ดังกล่าว รัฐบาลจึงต้องพิถีพิถันอย่างมากในการพิจารณาความสามารถของคนนั้น ๆ เทากับเหตุผลทางการเมือง เช่น เพื่อการวางดุลย์อำนาจ เป็นต้น สำหรับที่ปรึกษาราชการทั่วไปในสมัย ร. 6 นั้นมีเพียงคนเดียว คือ นายเวสเทนการ์ท ซึ่งเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้มาตั้งแต่ในรัชกาลที่แล้ว และต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 รัฐบาลได้ตัดสินใจเลิกตำแหน่งนี้เสียในปี พ.ศ. 2458 จึงไม่มีปัญหาเรื่อง การคัดเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวเหมือนในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่อย่างใด<sup>234</sup>

<sup>234</sup> จะได้อธิบายถึงต่อไป.

<sup>235</sup> สมัยรัชกาลที่ 5 ในระยะแรกการคัดเลือกชาวต่างประเทศมารับราชการเป็นที่ปรึกษาราชการทั่วไป รัฐบาลพิจารณาตามคุณสมบัติและความสามารถของคนนั้น ๆ มากกว่ามีความต้องการวางดุลย์อำนาจ ดังจะเห็นได้จากกรณีของนายอัคมิเนส ซึ่งเป็นชาวเบลเยียมเข้ามารับราชการเมื่อ พ.ศ. 2435 ก่อนวิกฤตการณ์ปากน้ำกับฝรั่งเศสจะเกิดขึ้นเพียงเล็กน้อย ถ้าไทยต้องการพันธมิตรที่ควรจะวางใจชาวอังกฤษไว้คอยวางอำนาจฝรั่งเศสที่กำลังรุกรานอยู่ขณะนั้น แต่ในระยะหลัง ๆ คือสมัยของสโตรเบล และเวสเทนการ์ท ซึ่งเป็นชาวอเมริกัน ไทยจึงมาเพราะต้องการหลีกเลี่ยงการแทรกแซงของอังกฤษและฝรั่งเศส และเนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นชาติใหญ่ ดำรงความเป็นกลาง ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับไทยเหมือน 2 ชาตินั้น

ส่วนที่ปรึกษาราชการประจำกระทรวงที่นับว่าสำคัญก็มี กระทรวงต่างประเทศ  
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และกระทรวงยุติธรรม

ทางด้านกิจการต่างประเทศ ที่ปรึกษาจะต้องช่วยเหลือในการดำเนินนโยบายต่าง  
ประเทศและการทูตกับประเทศตะวันตกอย่างอะลุ่มอล่วย ช่วยในการร่างโต้ตอบจดหมาย  
และช่วยทำสนธิสัญญากับประเทศต่าง ๆ โดยพยายามให้ไทยเสียเปรียบน้อยที่สุด ตำแหน่งนี้  
เพิ่งเริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 6 นี้เอง เนื่องจากแต่เดิมที่ปรึกษาราชการทั่วไป  
ต้องทำหน้าที่นี้ด้วย เมื่อล้มเลิกตำแหน่งที่ปรึกษาราชการทั่วไปแล้ว จึงตั้งเป็นที่ปรึกษาประจำ  
กระทรวงขึ้นแทน ที่ปรึกษาด้านกิจการต่างประเทศเป็นชาวอเมริกันทั้งสิ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ  
ว่าไทยต้องการหลีกเลี่ยงที่จะใช้ชาวอังกฤษหรือฝรั่งเศสซึ่งเป็นศัตรูต่อกันอยู่ และต่างก็  
แทรกแซงในกิจการของไทยอยู่เสมอ ทั้งไม่ประสงค์จะจ้างชาติเล็ก ๆ มารับราชการด้วย  
เห็นตัวอย่างมาจากในสมัยรัชกาลที่ 5 แล้ว คงจะเห็นได้จากพระราชดำรัสของพระบาท  
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เมื่อทรงหารือกับนายเวส เตนการด์ถึงผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งแทน  
นายเวส เตนการด์เองว่า

... คนอังกฤษพูดฝรั่งเศสนั้นไม่ควรคำนึง เป็นอันไม่เหมาะ แล  
พระยาภักดีฯ ขอเดิมาฯ เยอรมันก็ไม่ควรคำนึงเหมือนกัน เพราะ  
ฉนั้นก็เหลืออยู่แต่ชาติเล็ก ๆ ที่จะต้องคำนึง แต่เราภาคิควา  
เรายังจะต้องมีที่ปรึกษาาราชการต่อไปแล้ว ควรเลือกหาคนที่  
ชาติใหญ่จะดีกว่า อเมริกานั้นแหละยังคงเหลืออยู่ชาติเดียว ซึ่ง  
เราเห็นสมควร... 236

เหตุผลที่ไทยไม่ประสงค์จะจ้างคนชาติเล็ก ๆ มารับราชการเป็นที่ปรึกษาฝ่ายต่างประเทศนี้  
ก็เพราะพิจารณาเห็นว่า เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ คนชาติใหญ่ย่อมมีภานีดีกว่าคนชาติเล็ก  
และอาจปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีกว่า ที่เป็นดังนี้เพราะปรากฏในรัชสมัยพระบาท  
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ไคจางเจาพระยาอภัยราชา (โรแลง ยัคมินส์) ซึ่งเป็นคนมี

236 บันทึกฉบับขอพระราชดำรัสฯ, เรื่องเดิม, (ร.6 บ.2.2ก/40), หจช.



ชื่อเสียงและรอบรู้แตกฉานในวิชากฎหมายระหว่างประเทศ เป็นที่ยอมรับกันมานานในประเทศ แต่เป็นที่น่าประหลาดใจว่า ผลงานสำคัญของเจ้าพระยาอภัยราชาที่ทำให้แก่ประเทศไทยมีน้อยกว่าที่คาดหมายไว้ หากเปรียบเทียบกับผลงานของนายสโตรเบล และนายเวสเตนการ์ค ซึ่งเป็นชาวอเมริกันทั้งคู่ ทั้งนี้มิได้หมายความว่าความสำเร็จในหน้าที่ราชการของเขาทั้งสองได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาลอเมริกัน แต่เป็นความสำเร็จในฐานะที่เป็นชาวอเมริกันนั่นเอง<sup>237</sup>

สำหรับด้านการคลัง ที่ปรึกษาส่วนใหญ่เป็นชาวอังกฤษ และด้านการยุติธรรมเป็นชาวฝรั่งเศสเสียส่วนมาก ซึ่งแต่เดิมเมื่อครั้งแรกเริ่มว่าจ้างประกอบควยชนหลายชาติทั้งชาวยุโรปและเอเชีย แต่ชาวฝรั่งเศสเพิ่งจะเริ่มจ้างเข้ามาภายหลังการตกลงในสนธิสัญญาฉบับปี พ.ศ. 2447 เมื่อฝรั่งเศสบีบบังคับให้ไทยว่าจ้างชาวฝรั่งเศสเข้ามารับราชการบางประการที่สอง คือ ชาวยุโรปที่เข้ามารับราชการตามกรมกองต่าง ๆ ในระยะแรกส่วนใหญ่เป็นชาวอังกฤษที่รัฐบาลไทยขอยืมตัวจากรัฐบาลอังกฤษที่อินเดีย และได้คนที่มีความรู้มาเป็นส่วนมาก การที่จ้างชาวอังกฤษมากกว่าชาติอื่น ๆ อาจเป็นเพราะไทยได้เห็นผลการปฏิบัติงานของอังกฤษที่จัดการปรับปรุงประเทศอาณานิคมอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย อีกทั้งยังเจ็บแค้นที่ฝรั่งเศสบีบบังคับไทยจากกรณีวิกฤตการณ์ปากน้ำ พ.ศ. 2436 เรื่อยมา จึงต้องการคนอังกฤษไว้เป็นมิตร ซึ่งฝรั่งเศสแสดงความไม่พอใจมากถึงกับบงเป็นข้อตกลงในการทำสัญญากับไทยปี พ.ศ. 2447 (ซึ่งเป็นผลจากการแก้ไขสนธิสัญญาปี พ.ศ. 2436 ว่า ไทยต้องจ้างชาวฝรั่งเศสเข้ารับราชการตำแหน่งสูง) ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมารัฐบาลไทยจึงเริ่มว่าจ้างชาวฝรั่งเศสมารับราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการยุติธรรม ซึ่งไทยอาศัยหลักกฎหมายของฝรั่งเศสเป็นแนวทางการปรับปรุงกฎหมายของไทยเราอยู่แล้ว

ข้อที่น่าสังเกตคือ สำหรับตำแหน่งที่ปรึกษาหรือข้าราชการฝ่ายทหาร ซึ่งมีความสำคัญในการคุมกำลังทัพของประเทศ รัฐบาลไทยมักจะคัดเลือกจากชาติเล็ก ๆ ในยุโรป ที่มีมหาอำนาจโดยต้องเป็นผู้ที่มีความสันตติจิตเจตนาในวิชาการเป็นอย่างดีคิ้วย เช่น

237 เรื่องเดียวกัน.

การจ้างนาวาโท ไชนด์เลอร์ ชาวสวีเดน มาเป็นที่ปรึกษากระทรวงทหารเรือ ในปี พ.ศ. 2458 ซึ่งนอกจากจะตัดความกังวลเรื่องที่มาอำนาจจะเข้ากุมอำนาจของประเทศ แล้ว ยังทำความพอใจให้แก่ฝ่ายสวีเดนอย่างมาก เพราะแตกอนัน

... พวกสวีเดนพากันนับว่า เหตุใดไทยจึงไม่ว่าจ้างชาวสวีเดน ไปทำการในกรุงสยามบ้าง... เชื่อว่าการที่จะให้หาที่ปรึกษา ทหารเรือที่สวีเดนจะเป็นทางดีแน่และน่าจะได้อะไรคืนด้วย... 238

ปัญหาของการจ้างชาวต่างประเทศเข้ารับราชการ อย่างไรก็ตามที่ รัฐบาลไทยต้อง ระมัดระวังการคัดเลือกชาวต่างประเทศเข้ารับราชการให้เป็นไปอย่างที่เราเรียกว่า "บัวไม่ให้ ซ้ำ น้ำไม่ให้ขุ่น" กล่าวคือ ทั้ง ๆ ที่ไทยมีความหวาดกลัวอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก รัฐบาลก็ต้องพยายามดำเนินนโยบายมิให้กระทบกระเทือนต่อสัมพันธภาพอันดีกับมหาประเทศ นั้น ๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการชิงดีกันระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศส ประเทศไทย ตกอยู่ในฐานะลำบาก เพราะตั้งอยู่ท่ามกลางดินแดนของสองมหาอำนาจและต่างก็อยากจะ ได้ประโยชน์จากไทยซึ่งอาจทำได้ 2 ทาง คือ ทางซุ และทางปลอบ<sup>239</sup> ฝรั่งเศสเคยใช้ ทางซุมาแล้ว แม้จะได้ประโยชน์มาก แต่ก็สร้างความรู้สึกไม่เป็นมิตรแก่ชาวไทย ต่างจาก อังกฤษที่ได้ประโยชน์หลายประการจากการใช้ทางปลอบ คือ ได้ทั้งดินแดนและมีอิทธิพลต่อ รัฐบาลจากการที่มีชาวอังกฤษรับราชการตามกระทรวงกรมต่าง ๆ เป็นอันมากนั่นเอง ขอสำคัญที่สุด ชาวไทยมักไม่ค่อยรู้สึกระแวงอังกฤษมากเท่ากับฝรั่งเศส ด้วยเหตุนี้ในปี

238 พระราชหัตถ์เลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ พระราชทานถึงกรมหลวง เทเวรังศำ, 9 สิงหาคม ร.ศ.130 (พ.ศ.2458), เรื่องนาวาโท ไชนด์เลอร์ ที่ปรึกษา กระทรวงทหารเรือ, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. เบ็คเค็ค, (ร.6:บ.2.2ก/35), หจช.

239 ลายพระหัตถ์กรมหลวงพิศณุโลกประชานาถ ทูลเกล้าฯ ถวาย 20 มกราคม 2460, เรื่องทูลฝรั่งเศสขอให้ชาวฝรั่งเศสเป็นกรรมการแบ่งกัสยามกัมมาจล และรับราชการในกรม พาณิชย, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. กระทรวงการคลัง, (ร.6 ค.1/46), หจช.

พ.ศ. 2460 เมื่อฝรั่งเศสขอร้องให้ไทยช่วยจัดการให้ชาวฝรั่งเศสเข้าเป็นผู้จัดการหรือ  
 รองผู้จัดการแขวงคัสยามัมมาจล<sup>240</sup> โดยอ้างว่าเพื่อความเป็นไมตรีต่อกัน<sup>241</sup> (ซึ่งอาจ  
 เนื่องจากฝรั่งเศสคงตั้งใจจะเปลี่ยนท่าทีการดำเนินความสัมพันธ์กับไทยเสียใหม่) ฝ่าย  
 ไทยจึงตั้งข้อรังเกียจทันที ทั้งเสนาบดีต่างประเทศและเสนาบดีคลังต่างพิจารณาเห็นพ้อง  
 ตอกันว่า การขอร้องของฝรั่งเศสเป็นการผิดธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างประเทศที่เป็นมิตร  
 ตอกัน ฝรั่งเศสเองก็หาได้มีเงินทุนอยู่ในธนาคารนั้นมากมายจนถึงกับสมควรจะเป็นผู้จัดการ  
 ได้ และถ้ารัฐบาลยินยอมตามฝรั่งเศสในครั้งนี้แล้ว ก็จะทำให้ฝรั่งเศสย่ำยีกลับขอยิ่งขึ้น  
 ไปอีก ทั้งเห็นได้ชัดว่าการกระทำของฝรั่งเศสเป็นอุบายที่จะแสวงหาประโยชน์จากหัวเมือง  
 ตะวันออกของไทย หลังจากที่วิถีการอื่นไม่สำเร็จแล้ว<sup>242</sup> จึงคิดให้ชาวฝรั่งเศสเข้ามี  
 อิทธิพลในธนาคารและกิจการคลังของประเทศ เพื่อจะไต่แนะนำสิ่งต่าง ๆ ให้การเป็นไป  
 ตามความประสงค์ของตน โดยเฉพาะถ้ามีหน้าที่ราชการในกระทรวงพระคลังฯ นั้นเป็น  
 การ "...stealing a march on the government เมื่อลองให้ถลำตัวไต่แล้ว  
 รัฐบาลก็คงต้องจัดการตามไปจนสำเร็จประสงค์ของเขา..."<sup>243</sup> หรืออีกนัยหนึ่งเป็นความ  
 พยายามที่จะคืบคลานเข้าไปถึงกิจการภายในของไทยอย่างเงิบ ๆ (Peaceful penetration)

<sup>240</sup> คือ ธนาคารไทยพาณิชย์ในปัจจุบัน

<sup>241</sup> ราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายพลเรือโท หลวงวิจิตรวาทการ เป็นกรรมการแขวงคัสยามัมมาจล, (ร.6 -  
 ค. 1/46), หจช.

<sup>242</sup> ฝรั่งเศสพยายามให้ไทยทำการรถไฟติดต่อกับแดนอินโดจีนของฝรั่งเศส เพื่อผลประโยชน์  
 ทางด้านการค้า คือสินค้าของตนจะได้เข้ามายังประเทศไทยได้ เช่นเดียวกับสินค้าอังกฤษที่เข้า  
 มาโดยเส้นทางรถไฟที่ไทยทำไปเชื่อมกับของแหลมมลายู แต่ไทยได้คัดค้านตลอดมาโดยอ้างว่า  
 ให้ฝรั่งเศสจัดการแก้ไขกำแพงภาษีให้เท่าเทียมกับของไทยเสียก่อน

<sup>243</sup> เรื่องเดียวกัน, (ร.6 ค. 1/46), หจช.

ซึ่งได้ปรากฏเป็นข้อหนึ่งในสัญญา พ.ศ. 2447 ดังกล่าวข้างต้น และเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะ  
 ทองหาทางป้องกันไว้อย่างที่สุด<sup>244</sup> ประกอบกับขณะนั้นเป็นเวลาระหว่างสงครามโลกครั้งที่  
 ที่ 1 ฝรั่งเศสคงไม่สามารถระทำการรุนแรงต่อฝ่ายไทยได้ ชำยังต้องเอาใจไทยไว้ให้  
 คดีที่สุดเพื่อประโยชน์ของตนทางบ้านเอเซีย ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงบอกปฏิเสธฝรั่งเศสไม่โดย  
 ใตเหตุผลว่า แแบงค์สยามกัมมาจลเป็นบริษัทของบุคคลสามัญ ไม่ได้เป็นกิจการของรัฐบาล  
 จึงไม่อาจให้อำนาจบังคับกรรมการบริษัทให้ยินยอมตามขอเสนอของฝรั่งเศสได้<sup>245</sup> และ  
 เพื่อมิให้เป็นการเสียไมตรีระหว่างกัน ฝ่ายไทยจึงรับจะหาตำแหน่งในกรมพาณิชย์ กระทรวง  
 พระคลังฯ ให้แทน ซึ่งฝรั่งเศสก็ได้แสดงความยินดีที่จะหาผู้มีความรู้ทางด้านนี้ และสามารถ  
 จะทำประโยชน์แก่ราชการของไทยอย่างดีที่สุดมารับราชการ<sup>246</sup>

ตัวอย่างข้างต้นนี้แสดงให้เห็นท่าทีของรัฐบาลไทยในสมัยนั้นว่า มีความหวาดหวั่น  
 คอการแทรกแซงของมหาอำนาจจนเกินกว่าเหตุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไทยระแวงฝรั่งเศส  
 มากกว่าอังกฤษ การที่รัฐบาลไทยไว้วางใจและเต็มใจว่าจ้างชาวอังกฤษส่วนใหญ่เข้ามา  
 รับราชการนั้นเป็นการเสียอย่างยิ่ง เพราะการจ้างคนชาติใดชาติหนึ่งเข้ามาทำงานเป็น  
 จำนวนมาก ย่อมเป็นช่องทางให้ชาตินั้นมีอิทธิพลเหนือหน่วยงานนั้น ๆ ได้โดยง่าย แต่ตาม  
 ที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การจ้างชาวต่างประเทศนั้นก็เพื่อวัตถุประสงค์สำคัญคือ ให้ช่วยวาง  
 แนวทางเร่งรัดพัฒนาบ้านเมือง รัฐบาลจึงต้องพิจารณาความสามารถควบคู่ไปกับเหตุผลทาง  
 การเมืองด้วย มิฉะนั้นจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินโดยใช่เหตุ เพราะเงินเดือน

<sup>244</sup> ลายพระหัตถ์กรมพระยาเทวะวงศ์ฯ หลงเกล้าฯ ถวาย, 12 มกราคม 2460,  
 เรื่องเดียวกัน, (ร.6 ค. 1/46), หจช.

<sup>245</sup> ลายพระหัตถ์กรมพระยาเทวะวงศ์ฯ กรวยทูลกรมพระจันทบุรีฯ, 8 กันยายน  
 2460, เรื่องเดียวกัน, (ร.6 ค. 1/46), หจช.

<sup>246</sup> ลายพระหัตถ์กรมพระจันทบุรีถึงพระยาปุนวิมลราชรุ, 1 สิงหาคม 2460,  
 เรื่องเดียวกัน, (ร.6 ค. 1/46), หจช.

ข้าราชการชาวต่างประเทศสูงกว่าเงินเดือนของข้าราชการไทยตามปกติเป็นอันมาก อันที่จริง เรื่องนี้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงพิศณุโลกประชานาถ ไคทรงเคยกราบบังคมทูลถวายความเห็นว่

... เราไม่ควรเข้าไปในความครองจำของเพื่อนบ้านฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่ฝ่ายเดียว อาจมีอันทรายกลายเป็นขาเขาไปโดยไม่รู้สึกตัวก็... แท้จริงการที่รัฐบาลฝรั่งเศสมีความประสงค์จะให้ให้ชาวฝรั่งเศสเป็นกรรมการแบ่งกสยามนั้น ข้อสำคัญก็อยู่ที่จะให้เป็นทางรัฐเห็นว่ามีไทยแบ่งคนนั้นดำเนินการให้เป็นประโยชน์แก่อังกฤษแต่ฝ่ายเดียวเท่านั้นเอง คือประสงค์ counter balance... (ซึ่ง)<sup>247</sup> ยอมเป็นประโยชน์แก่ไทยเป็นอันมากควย... ส่วนสำหรับฝรั่งเศสเอง ชาพระพุทธรเจ้าเห็นว่า มีประโยชน์ในทางกาย (materially) น้อยที่สุด เพราะฝรั่งเศสคนเดียวคงตั้งรังไปทางตนไม่ไ้... เขาจะไ้ประโยชน์ในทางใจ (morally) คือไ้เสมอหน้ากับอังกฤษขึ้นบางเท่านั้น...<sup>248</sup>

อย่างไรก็ดี ข้อหักท้วงของกรมหลวงพิศณุโลกา หาไ้เป็นผลแต่อย่างใดไม่เพราะคณะรัฐบาลส่วนใหญ่มีความเจ็บแค้นฝรั่งเศสมากกว่าอังกฤษ ประกอบกับคณะกรรมการธนาคารสยามไม่ยอมรับชาวฝรั่งเศสเข้าร่วมเป็นกรรมการควย ซึ่งอาจเป็นเพราะตกอยู่ใต้อิทธิพลของอังกฤษเสียแล้วตามพระราชดำริของกรมหลวงพิศณุโลกา ก็เป็นไ้<sup>249</sup>

นอกจากปัญหาการแข่งขันกันมีอิทธิพลระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศสในประเทศไทยแล้ว ยังมีปัญหาสำคัญอีกข้อหนึ่งคือ สงครามโลกครั้งที่ 1 ไ้ส่งผลกระทบกระเทือนถึง

<sup>247</sup> โดยผู้เขียน

<sup>248</sup> ลายพระหัตถ์กรมหลวงพิศณุโลกประชานาถ หุตเกล้าฯ ถวาย, 20 มกราคม 2460, เรื่องเดิม, (ร.6 ค. 1/46), หจช.

<sup>249</sup> เรื่องเดียวกัน.

ชาวต่างประเทศที่ไทยได้จ้างมารับราชการอยู่ก่อนแล้วอีกด้วย เพราะเมื่อไทยได้ประกาศสงครามเป็นฝ่ายสัมพันธมิตร เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2460<sup>250</sup> ได้ยิงผลให้ชาวเยอรมัน และออสเตรีย - ฮังการี ที่รับราชการอยู่กลายเป็นชนชาติศัตรูโดยทันที อันที่จริงก่อนประกาศสงคราม เมื่อฝ่ายไทยแน่ใจในนโยบายของประเทศที่มีต่อการสงครามครั้งนี้ รัฐบาลจึงได้เตรียมการระบายนชาติศัตรูออกจากราชการ เป็นการล่วงหน้าไว้อย่างแล้ว โดยเฉพาะเพื่อป้องกันมิให้ชาวเยอรมัน ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่สูง ๆ อยู่ในกรมรถไฟมีโอกาสเข้ากุมกิจการรถไฟซึ่งมีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติไทยเป็นอย่างมากได้ โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ รวมกรมรถไฟที่แยกเป็น 2 กรมแต่เดิม<sup>251</sup> และมีชาวเยอรมันเป็นเจ้ากรมเข้าเป็นกรมรถไฟหลวงให้อยู่ใต้บังคับบัญชาของคนไทย คือพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินเป็นผู้นับบัญชาการ<sup>252</sup> และในทันทีที่ประกาศสงคราม เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ก็ได้จัดการปลดชนชาติศัตรูออกจากราชการ รวมทั้งผู้ที่ได้ทำการแปลงสัญชาติเป็นคนไทยก็ถูกถอนคืนการแปลงชาติ พร้อมกับถูกถอดยศและคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์จนหมดสิ้น<sup>253</sup>

ด้วยเหตุนี้เอง ในระยะหลังสงคราม ก่อนที่จะได้มีการเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับเยอรมัน ออสเตรีย และฮังการีอีกครั้งหนึ่ง ฝ่ายไทยจึงมิได้วางใจชนชาติเหล่านั้นเข้ามารับราชการอีก แม้วางตำแหน่งที่ต้องใช้ชาวต่างประเทศจะไม่มี ความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศก็ตาม แต่รัฐบาลก็ระมัดระวังในเรื่องนี้มาก ดังจะเห็นจากในปี

<sup>250</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 35, หน้า 333-340.

<sup>251</sup> คือกรมรถไฟสายเหนือ และกรมรถไฟสายใต้

<sup>252</sup> ทวี มุขพระโกมา. พระมหาธีรราชเจ้า, หน้า 538.

<sup>253</sup> สมพล ศิลปวุฒิ, "บทบาทของประเทศไทยในสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และผลที่ประเทศไทยได้รับ" (ปริญญานพนธ์การศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร) (อัครสำเนาะ), หน้า 117.

พ.ศ. 2466 เมื่อทางมูลนิธิรอกกีเฟลเลอริสสอบถามความเห็นของรัฐบาลไทยว่า จะพอใจ  
รับศาสตราจารย์สอนวิชาแพทย์ที่เป็นชาวโปแลนด์หรือออสเตรเลียหรือไม่ พระบาทสมเด็จพระ  
พระเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชวินิจฉัยว่า

... ในเวลานี้อย่าเพื่อเอาชาวออสเตรเลียเข้ามาจะดีกว่า ส่วนชาว  
โปแลนด์มาเป็นโปแลนด์แท้ คือไม่ใช่บุคคลอันมีชื่อเป็นโปแลนด์ แต่ใจ  
เป็นเยอรมัน (ซึ่งมีอยู่มากมีใช้น้อย), ก็เห็นจะพอใช้ได้.<sup>254</sup>

นอกจากการสงครามจะเป็นเหตุให้ที่ปรึกษาและข้าราชการที่เป็นชนชาติศัตรูของ  
ไทยต้องออกจากตำแหน่งไปแล้ว ยังมีผลให้ข้าราชการที่เป็นชาติคู่สงครามกับเยอรมัน  
ต้องพ้นจากหน้าที่ไปด้วย หากแต่แตกต่างกันโดยวิธีการ กล่าวคือ รัฐบาลของประเทศ  
พันธมิตรได้ออกประกาศเรียกทหารเขาประจำกอง เช่น ฝรั่งเศส และอังกฤษ เป็นต้น  
ฉะนั้น พลเมืองที่ออกไปทำงานนอกประเทศจึงถูกบังคับต้องกลับไปเขาประจำกองทหารใน  
ยุโรปด้วย ซึ่งหลายรายขออนุญาตลาราชการชั่วคราว แต่บางรายก็ลาออกไปเลย ทั้งนี้  
ไม่ว่าตำแหน่งจะว่างลงเพราะปลดชนชาติศัตรูหรือเพราะชาติสัมพันธมิตรขอลาออก รัฐบาล  
ไทยก็ได้บรรจุผู้อื่นเข้ารับหน้าที่แทนจนครบทุกตำแหน่ง

#### 2.7.4 ที่ปรึกษาราชการชาวต่างประเทศ

ชาวต่างประเทศที่เขามารับราชการในประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 6 มีหลายคน  
แบ่งออกได้เป็นหลายตำแหน่ง นับตั้งแต่ที่ปรึกษาราชการทั่วไปซึ่งมีอำนาจสิทธิขาดมาก  
ควบคุมประสานงานและแนะนำกิจการทั่ว ๆ ไปทุกหน่วยงาน ตลอดจนที่ปรึกษาประจำ  
กระทรวงต่าง ๆ ที่ปรึกษาประจำกอง ข้าราชการประจำอันประกอบด้วยอธิบดี เจ้ากรม

<sup>254</sup> พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ตอบเจ้าพระยาธรรมศักดิ์  
มนตรีในการเรียนพระราชปฏิบัติ เรื่องจ้างศาสตราจารย์มาสอนวิชาแพทย์, เอกสาร  
กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี - เบ็ทเต็ลค, (ร.6 บ. 2.2ก/8), หจช.

ลงไปถึงเจ้าพนักงานและเสมียน โดยมีคนไทยเป็นผู้ช่วยฝึกฝนงานไปพร้อม ๆ กัน จะได้สามารถเข้ารับช่วงตำแหน่งงานแทนหลังจากที่ชาวต่างประเทศออกจากราชการไปแล้ว ที่ปรึกษาราชการมีหน้าที่ให้คำแนะนำข้อเสนอกที่เป็นประโยชน์และชี้แจงผลได้ผลเสีย พร้อมทั้งวางแนวทางในการปฏิบัติงานให้แก่รัฐบาลไทย แต่ข้อสำคัญคือ ไม่มีอำนาจจะบังคับให้รัฐบาลไทยปฏิบัติตามใด เว้นไว้แต่ว่าที่ปรึกษาผู้นั้นจะมีความสามารถเกลี้ยกล่อมให้รัฐบาลเห็นคล้อยตามใดเท่านั้น

ก. ที่ปรึกษาราชการทั่วไป (General advisers)

เป็นตำแหน่งที่ไต่ตั้งขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ และเลิกไปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เมื่อปี พ.ศ. 2458 (รวมเวลาดำรงตำแหน่ง 23 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2435 - 2458) อาจกล่าวได้ว่าตลอดทั้งสองรัชสมัยที่ปรึกษาราชการทั่วไปเหล่านี้มีบทบาทอย่างมากในการปรับปรุงและเสริมสร้างสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ผู้เข้ารับตำแหน่งดังกล่าวนับแต่เริ่มตั้งเป็นต้นมาล้วนแต่เป็นชาวตะวันตกที่มีความรู้ความสามารถโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางคานกฎหมายระหว่างประเทศ และด้านการเมืองผู้มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันดีทั้งในยุโรปและอเมริกา สามารถปฏิบัติงานได้ผลดีและเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก ถ้าหากจะพิจารณาถึงการคัดเลือกที่ปรึกษาราชการทั่วไปของไทยในระยะแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 จะเห็นว่ารัฐบาลเลือกจากความสามารถและคุณสมบัติที่ดีเด่นเป็นเกณฑ์โดยไม่คำนึงถึงเรื่องเชื้อชาติ แต่แรกไทยต้องการเพียงที่ปรึกษากฎหมายประจำกระทรวงต่างประเทศเท่านั้น แต่ด้วยความสามารถเฉพาะตนของนายโรลิ่ง ยัคมินส์ (ที่ปรึกษาราชการทั่วไปคนแรกในรัชกาลที่ 5) จึงทำให้เลื่อนตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาราชการทั่วไป ระยะเวลาการคัดเลือกมิได้เจาะจงเอาชาติใดชาติหนึ่งเป็นพิเศษ เพราะยังไม่มุ่งหวังไปถึงเรื่องการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจเหมือนในระยะหลัง ๆ

เมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งที่ปรึกษาราชการทั่วไป โดยทั่วไปจะเห็นว่า เป็นตำแหน่งที่มีอำนาจอย่างมาก คือสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล เสนาบดี ตลอดจนข้าราชการในกระทรวงหรือกรมกองทั้งหลายต้องฟังคำแนะนำจากที่ปรึกษาเหล่านี้ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นราชการงานใดก็ตาม และยังเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ใน



ทุก ๆ กรณี จนถึงกับมีผู้โหดายว่าเป็นพระเจ้าแผ่นดินที่ 2 (The Second King of Thailand) หน้าที่ของที่ปรึกษาราชการทั่วไปมีความสำคัญ จนในสมัยรัชกาลที่ 5 ตั้งเป็นกระทรวงที่ปรึกษาราชการทั่วไป (Department of General Adviser) เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2443<sup>255</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตำแหน่งที่ปรึกษาราชการทั่วไปได้ลดความสำคัญลงไป ในสมัยรัชกาลที่ 6 จนกระทั่งรัฐบาลได้ตัดสินใจยกเลิกตำแหน่งที่ปรึกษาราชการทั่วไปเสียในปี พ.ศ. 2458 เมื่อพระยาภักดีธาดาไมตรี (เจนส์ เวสเตนการ์ด) ที่ปรึกษาราชการทั่วไปคนสุดท้ายและเป็นคนเดียวในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ทราบถวายเป็นมงคลผลลาออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ เนื่องจากนายเวสเตนการ์ดแน่ใจว่าเหตุการณ์ภายนอกของไทยคงจะปลอดภัยไปเรียบร้อยแล้ว กว่าที่เคยเป็นมาในรัชกาลที่แล้ว และมองไม่เห็นวาทะประเทศไทยจะต้องประสบอุปสรรคในการก้าวไปสู่ความเจริญรุดหน้าได้ ภายหลังจากหน้าที่ของที่ปรึกษาราชการทั่วไปด้านการต่างประเทศได้โอนมาเป็นหน้าที่ของที่ปรึกษาราชการฝ่ายต่างประเทศ ซึ่งตั้งขึ้นใหม่ในรัชกาลที่ 6 นี้เอง

ที่ปรึกษาราชการทั่วไปคนเดียวในสมัยรัชกาลที่ 6 และเป็นคนสุดท้ายที่ดำรงตำแหน่งนี้ของไทยได้แก่ นาย เจนส์ ไอเวอร์สัน เวสเตนการ์ด (Jens Iverson Westengard) ชาวอเมริกัน ซึ่งได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยาภักดีธาดาไมตรีคนแรก เขาผู้นี้รับราชการในเมืองไทยถึงสองรัชกาลตั้งแต่ พ.ศ. 2451 - 2458 เป็นผู้มีความสำคัญในการดำเนินงานแก้ไขสนธิสัญญาเสียเปรียบระหว่างไทยกับมหาประเทศนี้ตั้งแต่สามารถเจรจาให้อังกฤษยินยอมทำสัญญากับไทยใน พ.ศ. 2452 (ค.ศ. 1909)

<sup>255</sup> ชมพูนุช นาศิริรักษ์, "บทบาทของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2455)" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514) (อัครสาเนา), หน้า 42.

ตามแบบสัญญากับฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2450 (ค.ศ. 1907) ได้<sup>256</sup> หลังจากนั้น เวส  
 เทนการ์ค จึงได้ดำเนินการติดต่อกับนานาประเทศยินยอมแก้ไขสนธิสัญญาเสมอภาคกับไทย  
 โดยเริ่มจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกในปลายปี พ.ศ. 2452 นั้นเอง แต่การเจรจ  
 กับสหรัฐฯ ในครั้งนั้นไม่เป็นที่ตกลงกันทั้งสองฝ่าย รัฐบาลไทยจึงตัดสินใจรอไปก่อน มารื้อฟื้น  
 อีกครั้งเมื่อปี พ.ศ. 2455 ซึ่งมีทางว่าการเจรจาจะตีหน้าและดำเนินไปด้วยดีกว่าครั้งที่  
 แล้ว เนื่องจากท่าทีที่ความเอื้ออารีของรัฐบาลใหม่ของสหรัฐฯ ภายใต้การนำของประธานา-  
 ธิบดียูคิวโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ถึงกับทั้งสองฝ่ายได้ตกลงร่างสนธิสัญญาขึ้นฉบับ  
 หนึ่ง เรียกว่า "ร่างสัญญาวิลเลียม - เวสเทินการ์ค" ระหว่างนายวิลเลียม เจ้ากรมฝ่าย  
 ตะวันออกของกระทรวงการต่างประเทศอเมริกัน กับนายเวสเทินการ์ค ผู้แทนฝ่ายไทย แต่  
 ไม่นานจะได้ออกอย่างจริงจังก็พอดีเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้น การเจรจาจึงต้องหยุด  
 ชงักลง ร่างสัญญาดังกล่าวซึ่งเป็นผลงานของความพยายามปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่  
 ประเทศไทยของนายเวสเทินการ์คในครั้งนั้น ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นหลักในการพิจารณาแก้ไข  
 สนธิสัญญาระหว่างไทยกับสหรัฐฯ อีกวาระหนึ่ง ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกแล้ว จนกระทั่ง  
 สหรัฐฯ ยินยอมลงนามในสนธิสัญญาฉบับใหม่กับไทย เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2463 อันเป็น  
 รากฐานในการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาเสมอภาคกับนานาประเทศในโอกาสต่อไป

ความเอาใจใส่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งที่ปรึกษาราชการทั่วไปด้วย  
 ความสุจริตของนายเวสเทินการ์ค โดยมีใจคำนึงถึงตนเองและครอบครัว<sup>257</sup> จนปรากฏผล  
 งานเป็นประโยชน์แก่ชาติอย่างมากนี้เอง เป็นผลให้ได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ  
 พระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยาภักดียามไมตรีคนแรก อีกทั้งเมื่อพ้นจากราชการไปแล้ว

<sup>256</sup>พระยาภักดียามไมตรี, เรื่องเดิม, หน้า 12 - 14.

<sup>257</sup>บันทึกฉบับขอพระราชดำรัสกับพระยาภักดียามไมตรีฯ, 15 กรกฎาคม 2456,  
 เรื่องเดิม, (ร.6 บ. 2.2ก/40), หจช.

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังพระราชทานเงินส่วนพระบรมราชูปถัมภ์พิเศษเป็นจำนวนทั้งสิ้น 8,000 ปอนด์ แก่คุณหญิงกัลยาณไมตรี เพื่อเชิดชูความชอบของพระยาภิรมย์ภักดีเมื่อได้ถึงแก่กรรมแล้ว<sup>258</sup>

### ข. ที่ปรึกษาราชการ (Foreign Advisers)

ตำแหน่งที่ปรึกษาอื่น ๆ นั้นมีความสำคัญไม่น้อยกว่าที่ปรึกษาราชการทั่วไป ส่วนใหญ่เป็นที่ปรึกษาประจำกระทรวง เป็นเจ้ากรม หรืออธิบดีตามกรมกองต่าง ๆ หน้าที่ของที่ปรึกษาเหล่านี้คล้ายคลึงกับของที่ปรึกษาราชการทั่วไป เพียงแต่มีขีดจำกัดขอบเขตมากกว่า คือปฏิบัติเฉพาะในกรมกองหรือกระทรวงของตนเท่านั้น คอยช่วยเหลือแนะนำหรือบริหารกิจการงานเมืองทั้งส่วนที่ปรับปรุงและที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามแบบอย่างของชาติตะวันตก ซึ่งคนไทยยังไม่มีความรู้ความชำนาญพอจะจัดการด้วยตนเองได้ จึงต้องจ้างชาวต่างประเทศที่มีความสามารถมาดำเนินการไปพลางก่อนเพื่อให้การปรับปรุงได้รวดเร็วทันความต้องการ พร้อมกันนั้นจะได้ช่วยฝึกงานให้แก่คนไทย และสำหรับที่ปรึกษาประจำกระทรวงยังมีหน้าที่คอยประสานงานระหว่างเสนาบดีและเจ้ากรมที่เป็นชาวต่างประเทศด้วย หน่วยงานที่จัดตั้งที่ปรึกษาขึ้นได้แก่

1. กระทรวงการต่างประเทศ ที่ปรึกษาประจำกระทรวงนี้มีหน้าที่สำคัญในการช่วยเหลือให้คำแนะนำทางใดเปรียบเสียเปรียบในการเจรจากับต่างประเทศ โดยเฉพาะในการทำสนธิสัญญาหรือปรึกษาแก้ไขสนธิสัญญากับมหาอำนาจ ร่างจดหมายโต้ตอบของกระทรวงซึ่งมีไปติดต่อกับต่างประเทศ หรือกับราชทูตและกงสุลของประเทศนั้น ๆ แต่เดิมในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ปรึกษาประจำกระทรวงนี้เป็นหน้าที่ของที่ปรึกษาราชการทั่วไปด้วย ภายหลังเมื่อยกเลิกตำแหน่งนี้เมื่อ พ.ศ. 2459 จึงได้เปลี่ยนมาตั้งที่ปรึกษาประจำ

<sup>258</sup> ลายพระหัตถ์กรมพระยาเทวะวงศ์ฯ ถึงพระยาจักรีปาณิศร์ศิริวิสุทธ์, 18 ตุลาคม 2464 เรื่อง นาย เอช เกียฮีเนียส ที่ปรึกษาสถานทูตสยามประจำกรุงโคเปนเฮเกน, เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี - เบ็ดเตล็ด, (ร.6 บ. 272ก/26), หจข.

กระทรวงต่างประเทศขึ้น บรรดาที่ปรึกษาต่อ ๆ มาล้วนเป็นชาวอเมริกัน ซึ่งรัฐบาลมั่นใจว่าเบ็ดเตล็ดที่ไม่มีผลประโยชน์ในประเทศไทยจนเป็นสาเหตุให้คิดเข้าแทรกแซงในกิจการภายในของประเทศอย่างมหาอำนาจอื่น ๆ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส หรือเยอรมัน เป็นต้น ตำแหน่งนี้ยกเลิกเมื่อเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในสมัยรัชกาลที่ 7

ที่ปรึกษาฝ่ายต่างประเทศในรัชกาลที่ 6 มี 2 นาย คือ ดร.เอลดอน อาร์ เจมส์ (Fr. Eldon R. James) ผู้หนึ่งกับ ดร.ฟรานซิส บี แซयर (Dr. Francis B. Sayre) อีกผู้หนึ่ง ทั้งคู่เป็นชาวอเมริกัน

สำหรับ ดร.เจมส์ เป็นบุคคลที่นายเวสเทนการ์ดไค้เดินทางไปคัดเลือกมาทำหน้าที่ที่ปรึกษาราชการแทนตนถึงสหรัฐฯ ด้วยตนเอง และอยู่ช่วยเหลือจนที่ปรึกษาคนใหม่ รูแนวทางการปฏิบัติงานดีแล้ว จึงไถ่กรวยถวายบังคมลากลับออกไป ดร.เจมส์ได้ช่วยเหลือผู้แทนไทย<sup>259</sup> ในที่ประชุมสันติภาพที่แวร์ซายส์ในปี พ.ศ. 2462 จากนั้นก็ได้ร่วมงานกับพระยาประภากรวงศ์ อัครราชทูตไทยประจำสหรัฐฯ ซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐบาลในการติดต่อขอแก้ไขสนธิสัญญากับรัฐบาลอเมริกัน โดย ดร.เจมส์ ได้รับมอบหมายงานทางคดีติดต่อกับบุคคลสำคัญ ๆ ของสหรัฐฯ เพื่อให้การเจรจาดำเนินไปอย่างสะดวกยิ่งขึ้น เขาเป็นผู้ช่วยในงานปรึกษาแก้ไขสัญญาเป็นผลสำเร็จเรียบร้อย จนได้ลงนามต่อกันในปี พ.ศ. 2463 และเมื่อจัดตั้งองค์การสันนิบาตชาติขึ้น ดร.เจมส์ ก็ได้เป็นผู้แทนไทยประจำศาลอนุญาโตตุลาการที่กรุงเฮก หรือที่เรียกว่า หรือคนกลางผู้รุกรูหมายซึ่งนานาประเทศตั้งไว้

ส่วน ดร.ฟรานซิส บี แซयर ได้รับตำแหน่งที่ปรึกษาต่างประเทศ สืบต่อจาก ดร.เจมส์ ในปี พ.ศ. 2466 รัฐบาลไทยได้วางใจเข้ามาเพื่อทำหน้าที่สำคัญเพียงประการเดียว คือดำเนินการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญากับมหาอำนาจยุโรปโดยเฉพาะ ดร.แซयर ได้กราบทูลแนะนำพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ให้ทรงส่งคณะผู้แทนไทยออกไปติดต่อกับแก้ไข

259 คือพระองค์เจ้าจรัญศักรีกฤดากร และหม่อมเจ้าไตรทศประพันธ์

สนธิสัญญากับประเทศต่าง ๆ โดยตรง เพราะการเจรจาปรึกษากันในกรุงเทพฯ ค่าเงิน  
ไปลาชามาก ซึ่งพระองค์ทรงเห็นชอบด้วยและได้ทรงแต่งตั้ง คร.แฮร์ เป็นหัวหน้าคณะผู้  
อำนาจเต็มไปดำเนินงานแก้ไขสนธิสัญญาในทวีปยุโรป และด้วยความเป็นผู้มีความสามารถ  
และฉลาดหลักแหลมในเชิงการทูตเป็นอย่างมากของ คร.แฮร์ ฉะนั้น ภายในเวลา 1 ปี  
ระหว่าง พ.ศ. 2467 - 8 คร.แฮร์ พร้อมด้วยผู้แทนทางการทูตของไทยจึงสามารถ  
เจรจาทำสนธิสัญญาใหม่กับประเทศต่าง ๆ ในยุโรปถึง 10 ประเทศ เป็นผลสำเร็จโดย  
ยึดถือตามแบบอย่างของสนธิสัญญาไทย - อเมริกา พ.ศ. 2463 คร.แฮร์ ได้รับพระราช-  
ทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยาภิบาลไมตรีคนที่ 2 และแม่เมื่อพ้นจากหน้าที่ปรึกษาราชการ  
ต่างประเทศในปี พ.ศ. 2463 ไปแล้ว รัฐบาลก็ได้แต่งตั้งให้เป็นผู้แทนไทยประจำศาล  
อนุญาโตตุลาการ ณ กรุงเฮก สืบต่อไปในปี 2472

2. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ งานสำคัญรองลงมาจากคานการต่างประเทศ  
คือคานการคลัง เนื่องจากการพัฒนาปรับปรุงต่าง ๆ จะดำเนินไปไคมากน้อยเพียงใคยอม  
ขึ้นอยู่กับเงินที่จะนำมาใช้ลงทุน ยิ่งกว่านั้นการจ้างชาวต่างประเทศ เขามารับราชการยัง  
ต้องเสียค่าใช้จายสูง จึงต้องพยายามเพิ่มพูนรายได้ของรัฐให้มากขึ้น โดยการปรับปรุงการ  
คลังเสียใหม่ ซึ่งเริ่มมาแล้วตั้งแต่รัชกาลที่ 5 คือ รวบรวมการเก็บภาษีอากรรายได้แผ่นดิน  
ซึ่งเดิมแต่ละกระทรวงจัดเก็บเองรวมมาไว้ที่แห่งเดียว คือ หอรัษฎากรพิพัฒน์ จัดทำงบประมาณ  
ประจำปีของแต่ละกระทรวง นอกจากนี้ที่ปรึกษาายังต้องให้คำแนะนำและขอแก้ไข เมื่อเกิด  
วิกฤตการณ์ทางการเงินขึ้น

ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ ที่มีชื่อเสียงส่วนใหญ่เป็นชาวอังกฤษแทบทั้งสิ้น อาทิ  
นายวิลเลียมสัน (Williamson) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการคลัง  
ของไทยระหว่าง พ.ศ. 2463 - 5 โดยเสนอแนะให้รัฐบาลเลือกกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ  
มาใช้จายในยามที่ขาดแคลนเงินงบประมาณ แต่ไม่ควรถอนเงินเกินมัญชีมาใช้แทนส่วนที่ขาด<sup>260</sup>

<sup>260</sup>พรเพ็ญ ฮันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎ-  
เกล้าฯ (พ.ศ. 2453-68)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลง-  
กรณมหาวิทยาลัย, 2517) (อัสสำเนา), หน้า 198.

เพราะจะทำให้รัฐบาลตกอยู่ในฐานะลำบากต่อไป ซึ่งรัฐบาลก็ได้ปฏิบัติความ นายคาร์แนก (E. Rivett Carnac) อธิบดีกรมสารบัญชีซึ่งรัฐบาลไทยขอยืมตัวมาจากรัฐบาลอังกฤษที่อินเดียให้มาช่วยปฏิบัติงานในกรมนี้เมื่อ พ.ศ. 2441 เขาเป็นผู้ริเริ่มระบบการจัดทำบัญชีและเก็บสถิติตามแบบทันสมัย และได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย<sup>261</sup>

นอกจากนี้ ก็ยังมีข้าราชการชาวอังกฤษอื่น ๆ อีกหลายนาย ส่วนมากเข้ามารับราชการในกระทรวงพระคลังฯ ตั้งแต่รัชกาลที่แล้ว และดำรงตำแหน่งสืบมาจนถึงรัชกาลที่ 6 ด้วย เช่น นายวิลเลียม นัน (William Nunn) รองอธิบดีกรมศุลกากร และได้เป็นที่ปรึกษากรมนี้ในภายหลังจนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 7 นายเลอเมย์ (R.S. Lemey) ที่ปรึกษากรมพาณิชย์ นายเคเบิล (J.A. Cable) เพิ่งรับราชการในรัชกาลที่ 6 เป็นข้าราชการแผนกพาณิชย์ที่ขึ้นใหม่ ต่อมาได้เลื่อนขึ้นเป็นที่ปรึกษากระทรวงพาณิชย์ ได้เงินเดือนขั้นแรกปีละ 1,200 ปอนด์ นายไซทซ์ ผู้ช่วยที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ นายเพติ ฮุกเนียง (Petti Hukeniang) ชาวฝรั่งเศสเป็นที่ปรึกษากรมศุลกากร รับราชการต่อมาจนถึงรัชกาลที่ 7 และในปี พ.ศ. 2457 รัฐบาลยังได้จ้างนายบริกเฮาส์ (Brighthouse) มาเป็นนายความของกรมพระคลังข้างที่ และนายแบตเตนเบิร์ก (Battenburg) เป็นผู้ช่วยอธิบดีกรมตรวจสารบัญชี โดยได้รับเงินเดือนขั้นแรก 800 บาท เป็นต้น

3. กระทรวงยุติธรรม งานของกระทรวงนี้นับว่าสำคัญมากไม่น้อยไปกว่าของกระทรวงที่กล่าวมาแล้วเช่นกัน ไทยมีความจำเป็นต้องจัดร่างประมวลกฎหมายใหม่ตามแบบอย่างของสากลโดยเร็วที่สุดทั้งทางแพ่ง - พาณิชย์ และคดีอาญา เพื่อไว้ใช้เป็นข้ออ้างในการเรียกคืนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและจำกัดสิทธิของคนในบังคับต่างประเทศ ตลอดจนชาวต่างประเทศเองด้วย ประกอบกับงานร่างประมวลกฎหมายเป็นงานรีบด่วน ซึ่งไทยเคยแบบอย่างมาจากต่างประเทศทั้งยุโรปและเอเชีย คือ ญี่ปุ่น ซึ่งจัดทำประมวลกฎหมายใหม่

<sup>261</sup> เรื่อง นายซี ริเวท คาร์แนก, (ร.6 บ. 2.2ก/20), หจช.

ก่อนไทยไม่นาน ฉะนั้น คณะกรรมการตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมายซึ่งตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชกาลที่ 5 จึงมีทั้งคนไทยและต่างประเทศทั้งยุโรปและเอเชียช่วยกันดำเนินงาน

ที่ปรึกษาท่านกฎหมายคนสำคัญ ๆ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวหลายคนเคยรับราชการมาก่อนตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ได้แก่

นายแบลค (J. Stewart Black) ชาวอังกฤษ เริ่มเข้ารับราชการใน พ.ศ. 2445 ทำหน้าที่แนะนำควบคุมดูแลกิจการกฎหมายทั่วไป เป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา เป็นกำลังสำคัญในการตกลงทำสัญญาต่างประเทศ เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปรับปรุงระบบการศาล โดยเฉพาะกับอังกฤษ ภายหลังได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษากฎหมายจนกระทั่งถึง พ.ศ. 2455 จึงพ้นจากตำแหน่ง<sup>262</sup>

นายมาซาโอ (Tokishi Masao) หรือพระยามหิธรมุนีปรกรโกศลคุณ ชาวญี่ปุ่น สำเร็จการศึกษาทางกฎหมายจากมหาวิทยาลัยเยล เข้ามารับราชการในไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2440 รับราชการในตำแหน่งเลขาธิการกระทรวงต่างประเทศในบังคับบัญชาที่ปรึกษาทั่วไป แล้วจึงย้ายมาอยู่กระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่แปลกฎหมายญี่ปุ่น ซึ่งไทยศึกษาแบบอย่างคุณและชี้แจงความเห็นทางกฎหมายทั่วไป เรียบเรียงรวมชอกกฎหมายให้เป็นหมวดหมู่ และช่วยทำการกฎหมายทั่วไป ต่อมาได้เป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา ได้รับเงินเดือน 1,700 บาท ต่อเดือน ออกจากราชการเมื่อ พ.ศ. 2450<sup>263</sup> ต่อมารัฐบาลญี่ปุ่นได้แต่งตั้งให้พระยามหิธรดำรงตำแหน่งอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำไทย

นายปาตูซ (George Padoux) แท้เดิมไทยไม่เคยจ้างชาวฝรั่งเศสเข้ามารับราชการเลย อาจเพราะไทยไม่ชอบนิสัยรุกรานข่มขู่ และหยิ่งยะโสของฝรั่งเศส ประกอบกับระยะแรกที่ไทยปรับปรุงประเทศนั้น ไทยเกิดกรณีพิพาทกับฝรั่งเศสเมื่อ พ.ศ. 2436

<sup>262</sup> เรื่อง นายจอห์น สจวต แบลก, (ร.6 บ. 2.2ก/64), หจข.

<sup>263</sup> เรื่อง ดร.ที มาเซา กรรมการศาลฎีกา, (ร.6 บ. 2.2ก/77), หจข.

ความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่ายจึงตึงเครียดอยู่เสมอมา แม้ว่าจะมีการทำสนธิสัญญาไมตรีกันแล้วก็ตาม จนกระทั่งมีการเจรจาตกลงแก้ไขสนธิสัญญาปี พ.ศ. 2447 ฝรั่งเศสบังคับให้ไทยจ้างชาวฝรั่งเศสมารับราชการบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งสูง ๆ ทั้งนี้ เพราะฝรั่งเศสพิจารณาว่าไทยจ้างชาวอังกฤษ เช่น นายแบล็ก ที่ปรึกษากระทรวงยุติธรรม และกลัวอังกฤษจะเมื่อทธิพลครอบงำไทยแต่ลำพัง รัฐบาลฝรั่งเศสแนะนำนายปาคูซ์ ไทยจึงต้องจ้างไว้ในตำแหน่งประธานคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมาย (Legislative Adviser) เข้ามาเมื่อ พ.ศ. 2448 และปฏิบัติหน้าที่นั้นตลอดมาจนถึงรัชกาลที่ 6 นายปาคูซ์เข้ามาพร้อมกับคณะกรรมการร่างกฎหมายชาวฝรั่งเศสอีก 6 คน นับเป็นชาวฝรั่งเศสรุ่นแรกที่เข้ามารับราชการในไทยนับแต่วิกฤตการณ์ปากน้ำเป็นต้นมา<sup>264</sup>

นายสกินเนอร์ เทอร์เนอร์ (Skinner Turner) ชาวอังกฤษเริ่มรับราชการในรัชกาลก่อน และได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา และที่ปรึกษากระทรวงยุติธรรมตามลำดับ จนกระทั่ง พ.ศ. 2458 จึงออกจากราชการไปรับตำแหน่งผู้พิพากษาศาลอังกฤษที่เมืองเซี่ยงไฮ้ ประเทศจีน<sup>265</sup>

ส่วนข้าราชการชาวต่างประเทศที่ปฏิบัติราชการเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยยังมีอีก เช่น นายทอนลีย์ (B.W. Tornley) รับราชการระหว่าง พ.ศ. 2446 - 2456 เป็นที่ปรึกษากฎหมายและผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์<sup>266</sup> นายทิลเลกี เข้ามาเป็นทนายความในประเทศไทยใน พ.ศ. 2435 แต่เริ่มรับราชการเมื่อ พ.ศ. 2437 จนถึงรัชกาลที่ 6 ได้รับพระราชทานโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นพระอรรคการประสิทธิ์ อธิบดีกรมอัยการ

<sup>264</sup> ชมพูนุช นาศิริรักษ์, เรื่องเดิม, หน้า 53.

<sup>265</sup> เรื่อง นายสกินเนอร์ เทอร์เนอร์ ที่ปรึกษาฝ่ายตุลาการ, เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, - เบ็ดเตล็ด, (ร.6 บ. 2.2ก/48), หจช.

<sup>266</sup> เรื่อง นายบี คัมบลิว ทอนลีย์, (ร.6 บ. 2.2ก/50), หจช.



องคมนตรี ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ และตำแหน่งที่สำคัญ ๆ อีก<sup>267</sup> รวมทั้ง นายนิเกต์ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ เป็นต้น

นอกจากนี้ กระทรวงยุติธรรมยังได้จ้างชาวยุโรปเข้ามารับราชการเพิ่มเติมอีกหลายคน ที่สำคัญ ๆ คือ นายเอล คูปลาคร์ ผู้ช่วยที่ปรึกษากฎหมาย ต่อมาได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสถานศึกษาและผู้อำนวยการโรงเรียนกฎหมายในกระทรวงยุติธรรม เมื่อ พ.ศ. 2467<sup>268</sup> นายเอม เอฟ บาชาค ชาวอังกฤษ ที่ปรึกษากฎหมายและผู้พิพากษาศาลต่างประเทศ และ นายเคอสา ฟอ์คาค ชาวฝรั่งเศสเป็นกรรมการ ร่างประมวลกฎหมายแพ่งนายมองซาวิลที่ลาออก สองคนหลังนี้เข้ามาในปี พ.ศ. 2456<sup>269</sup> ชาวยุโรปเหล่านี้ปฏิบัติราชการได้ผลดีในการสร้างประมวลกฎหมายทั้งทางคดีแพ่งและอาญา ตามแบบกฎหมายนานาประเทศให้แก่อไทยจนครบสมบูรณ์

4. กระทรวงมหาดไทย เป็นกระทรวงที่มีหน้าที่ครอบคลุมกิจการปกครองประเทศแขนงต่าง ๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ตามแบบอย่างของยุโรป เช่น การสำรวจกรมตำรวจกรมป่าไม้ กรมราชโลหกิจ และภูมิวิทยา และกรมสาธารณสุข เป็นต้น กรมเหล่านี้ล้วนมีเจ้ากรมเป็นชาวต่างประเทศ เพราะเป็นกรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่เกี่ยวกับงานด้านการพัฒนาประเทศ อาจมีปัญหาบางประการเกิดขึ้น ซึ่งต้องดำเนินการแก้ไขอย่างถูกต้องและรวดเร็ว รัฐบาลไทยยังไม่มีความรู้ความชำนาญพอที่จะปฏิบัติให้ลุล่วงได้ จึงต้องจ้างชาวต่างประเทศที่รู้งานมาปฏิบัติแทน ไปพลางก่อน กล่าวคือ

กรมตำรวจ ปฏิบัติหน้าที่แบบกรมพลตระเวน มีอธิบดีเป็นชาวต่างประเทศ คือ พลตรีพระยาวรุเทพ (ยี่ เขา) ชาวเคนมารัก รับราชการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2438 ถึง

<sup>267</sup> ชมพูนุช นาศิริรักษ์, เรื่องเดิม, หน้า 52.

<sup>268</sup> เรื่องจ้าง เอล คูปลาคร์, (ร.6 บ. 2.2ก/9), หจข.

<sup>269</sup> เรื่องนายเคอสาฟอ์คาค, (ร.6 บ. 2.ก/25), หจข, และเรื่องนายเอม เอฟ บาชาค, (ร.6 บ. 2.2ก/58), หจข.

2457 คนต่อมาคือ พล.ต.ต. พระยาเพชรอินทรา (B.L.E. Warming) ชาวเดนมาร์ก  
เช่นเดียวกัน รับราชการระหว่าง 2453 - 2474 ต่อมาได้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษา  
กระทรวงมหาดไทย<sup>270</sup> ต่อจากนายชาร์ล โรบิน (Charles Robyne) และ พล.ต.ท.  
อีริก ลอว์สัน (Eric Lawson) ผู้บังคับการกรมกองตระเวน ซึ่งรับราชการจนถึง พ.ศ.  
2460 (พ.ศ. 2445 - 2460)

กรมป่าไม้ รับราชการกรมนี้รวมทั้งเจ้าพนักงานชาวต่างประเทศล้วนแต่เป็นชาว  
อังกฤษเกือบทั้งสิ้น มี นายลอยด์ (W.F. Loyd) เป็นเจ้ากรมรับราชการมาตั้งแต่รัชกาล  
ที่ 5 (พ.ศ. 2448 - 2466) นายคาร์ล นายปลาเดเมอร์ และนายการ์คเนอร์ เป็นต้น  
กรมสาธารณสุข มีพระยาอายุรเวทย์วิจิตร (Dr. Morden Carthen) เป็น  
ที่ปรึกษากรมสำหรับมณฑลกรุงเทพฯ รับราชการระหว่าง พ.ศ. 2452 - 2469) และ  
น.พ. ไอรา แอร์ เป็นที่ปรึกษาสำหรับหัวเมือง ตำแหน่งแพทย์ที่ปรึกษานี้ยุบเลิกไปเมื่อ  
พ.ศ. 2469 เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐบาล<sup>271</sup> นอกจากนี้ก็มีนายแพทย์  
อื่น ๆ อีกตามสมควร อาทิ น.พ. ไบเออร์ (Beyer) เป็นต้น

กรมรังวัด มีนายแคมป์ (B.R. Camp) ซึ่งรับราชการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2445  
เป็นปลัดกรม ตำแหน่งถูกยุบเลิกไปพร้อม ๆ กับตำแหน่งแพทย์ที่ปรึกษากรมสาธารณสุข ใน  
ปี พ.ศ. 2469

กรมราชโลหกิจ มีนาย อี จี ลี (E.G. Lee) เป็นที่ปรึกษา รับราชการระหว่าง  
พ.ศ. 2450 - 2471

---

<sup>270</sup> เรื่อง จ้าง ม.เฮล คูปลาตร์... และเรื่องจ้างที่ปรึกษาสำหรับกระทรวง  
มหาดไทยฯ, (ร.6 บ. 2.2ก/9), หจช.

<sup>271</sup> ปลายพระหัตถ์พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม ทูลเกล้าฯ ถวาย, 16 เมษายน 2469,  
เรื่อง ดร. มอร์เคน คาร์ทิวา, (ร.6 บ. 2.2ก/22), หจช.

กรมรถไฟในกระทรวงโยธาธิการ เป็นหน่วยงานที่ชาวต่างประเทศรับราชการ  
อยู่มากที่สุดแห่งหนึ่ง เนื่องจากเป็นระยะที่รัฐบาลกำลังขยายการคมนาคมภายในประเทศ  
อย่างรีบเร่ง อธิบดีกรมนี้ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ พนักงานทั้งผู้ใหญ่ผู้น้อย ส่วนมากเป็นวิศวกร  
ชาวเยอรมัน เพราะเป็นผู้ที่มีความรู้ทางวิศวกรรมแขนงต่าง ๆ เป็นอย่างดี<sup>272</sup> ที่สำคัญ  
คือ นายไวเลอร์ (Weiler) เจ้ากรมรถไฟ และนายช่างคนอื่น ๆ เช่น นายกิตตินส์  
(Gittins) นายช่างใหญ่ นายยี คาโนวา ชาวอิตาลี นายกอตฮาท และนายคาร์ล  
เคอริน เป็นต้น การใช้ชาวเยอรมันเป็นส่วนมากนี้ก่อให้เกิดปัญหาในการสร้างทางรถไฟ  
สายใต้ เพราะรัฐบาลไทยต้องกู้เงินจากรัฐบาลเฟเดอเรเตดมาเลย์เสตท ซึ่งรัฐบาลนั้น  
ต้องการให้ช่างชาวอังกฤษควบคุมงานแทนชาวเยอรมัน แต่ทางไทยไม่ยอม ในที่สุดก็  
ประนีประนอมกันได้

กรมสุขาภิบาล เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ดำเนินงานด้านการให้บริการสาธารณสุขป้อน  
แก่ประชาชน จึงมีความต้องการผู้ที่มีความรู้ทางเทคนิคใหม่ ๆ มาเป็นผู้วางโครงการ  
สำคัญ ๆ ปรากฏว่าครั้งหนึ่งรัฐบาลเคยวางจ้างชาวต่างประเทศมารับราชการในกรมนี้  
คราวเดียวถึง 18 นายด้วยกัน<sup>273</sup> ตำแหน่งสำคัญในกรมนี้ก็มีเช่น นายคีเคอร์ นายช่าง  
ผู้อำนวยการประปา และนายซี โบคาร์ นายช่างสุขาภิบาล

นอกจาก 4 กระทรวงใหญ่ ๆ ข้างต้นแล้ว ยังมีข้าราชการชาวต่างประเทศ  
ปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามกระทรวง กรม และสถานที่ต่าง ๆ อีก เช่น นายเกรแฮม ชาวอังกฤษ  
เจ้ากรมทะเบียนที่ดิน และที่ปรึกษาราชการกระทรวงเกษตรธิการ นายจอห์นสัน (W.G.  
Johnson) ที่ปรึกษาราชการกระทรวงธรรมการ น.ท. ไชนด์เลอร์ ชาวเดนมาร์ก

<sup>272</sup> วิศวกรในกรมรถไฟมีหลายระดับตั้งแต่ นายช่างใหญ่ นายช่างเอก นายช่าง  
เอกกำกับการ นายช่างคาน่อัครา นายช่างภาคชั้นที่ 1 และ 2 และนายช่างผู้ช่วย  
เป็นต้น

<sup>273</sup> เรื่อง ว่าจ้างชาวต่างประเทศในกรมสุขาภิบาล, (ร.6 บ. 2.2ก/61), หจช.

ที่ปรึกษาราชการกระทรวงทหารเรือ. นายโรเบิร์ต ดี ซาหลวงโยชามณฑลพายัพ กรมโยธา-  
ธิการ นายซีเวลด์ ชาวอังกฤษ อาจารย์โรงเรียนมหาดเล็กหลวง และศาสตราจารย์ยอร์ช  
เซเคส์ ชาวฝรั่งเศส บรรณาธิการพิเศษหอพระสมุด เป็นต้น

โดยสรุปชาวต่างชาติที่เขามารับราชการในประเทศไทย และมีบาทในการปรับปรุง  
ประเทศในกิจการด้านต่าง ๆ นับว่ายังมีอีกเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ตำแหน่งที่มีความสำคัญ  
ทางคานนโยบายจนกระทั่งถึงข้าราชการประจำธรรมดา เท่าที่ตรวจสอบคร่าวๆ จาก  
เอกสารที่กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ปรากฏว่ามีจำนวนนับร้อยคนขึ้นไป แต่ที่ไม่อาจจะแสดง  
จำนวนที่แน่นอนได้เพราะเอกสารกระจัดกระจายไปตามที่ต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ  
ประจำ ผลงานที่ทำไว้จึงเป็นผลงานของกรมกองนั้น ๆ โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียน  
ได้พยายามรวบรวมหลักฐานต่าง ๆ เพื่อให้ได้ทราบจำนวนตัวเลขใกล้เคียงที่สุดคือ มีชาว  
ต่างประเทศประมาณถึง 140 คน ที่รับราชการอยู่ในระหว่างรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เคยรับราชการมาก่อนแล้วตั้งแต่สมัยรัชการที่ 5  
และบางส่วนก็อยู่มาจนถึงรัชกาลที่ 7 ก็มี

ข้อที่น่าสังเกตคือ กระทรวงต่างประเทศซึ่งเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญระดับแรก  
กระทรวงหนึ่งกลับมีข้าราชการชาวต่างประเทศอยู่น้อยมากจนนับคนได้ อาจจะเป็นเพราะ  
กระทรวงนี้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกรวางนโยบาย เป็นส่วนใหญ่ จึงไม่ต้องการปริมาณเท่ากับ  
คุณภาพ และผลงานของที่ปรึกษาราชการแต่ละคนได้มีผลต่ออนาคตของประเทศไทยอย่างยิ่ง  
คือทำให้ประเทศไทยได้กลับคืนสู่ความมีเอกราชสมบูรณ์อีกครั้งหนึ่ง ส่วนหน่วยงานที่มีชาว  
ต่างประเทศทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก น่าจะไดแก่ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งต้องการผู้มีความ  
รู้และความสันตติเฉพาะสาขาวิชาปฏิบัติงานใหญ่หลวงไปตามโครงการควยดีเป็นส่วนใหญ่

อย่างไรก็ดี ตำแหน่งที่ปรึกษาราชการและข้าราชการชาวต่างประเทศในปลาย  
รัชสมัยนี้ ได้ลดความสำคัญลงไปบ้าง ดังจะเห็นได้จากการยุบเลิกบางตำแหน่งที่ไม่  
จำเป็น และได้ลดความสำคัญลงไปอีกในรัชกาลที่ 7 เนื่องจากสภาพบ้านเมืองได้พัฒนา  
ไปมากกว่าแต่ก่อนแล้ว คนไทยก็มีความสามารถพอที่จะใช้ความรู้ปฏิบัติงานควยตนเอง  
ประกอบกับการจ้างชาวต่างประเทศ เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณอย่างหนึ่ง เนื่องจาก

ข้าราชการจำพวกนี้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการไทยหลายเท่า ทั้งรัฐบาลยังต้องจ่ายค่าเช่าบ้าน ค่าเดินทาง ตลอดจนเงินทดแทนที่เขาควรจะได้จากรัฐบาลของเขานีกด้วย ฉะนั้น หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ไทยจึงยกเลิกตำแหน่งที่ปรึกษาข้าราชการชาวต่างประเทศจนหมดสิ้น

## 2.8 ประเทศไทยกับสหประชาชาติ

กิจการสหประชาชาติไทยได้เริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2436 พระราชวงศานุวงศ์ ข้าราชการ ตลอดจนประชาชนใคร่ร่วมมือกับสหประชาชาติเป็นทุนจัดตั้งสมาคมขึ้นสำหรับจัดหาการรักษาโรคและเครื่องเวชภัณฑ์สำหรับทหารที่ต้องไปราชการสนาม และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้าฯ รับสมาคมนี้เข้าไว้ในพระบรมราชูปถัมภ์ และพระราชทานนามว่าสภาอุณาโลมแดง หรือสหประชาชาติสยาม สหประชาชาติไทยดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณประโยชน์มากมาย อีกทั้งได้เริ่มก่อสร้างโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์และโรงเรียนพยาบาลขึ้นเป็นแห่งแรก<sup>274</sup>

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สหประชาชาติไทยโดยมีสมเด็จพระบรมราชชนนีพันปีหลวงทรงดำรงตำแหน่งองค์สภานายิกาพระองค์แรก ได้ดำเนินงานในหน้าที่ทั้งปวงอย่างมีประสิทธิภาพจนเป็นที่นิยมและยอมรับกันในบรรดาชาวไทยและชาวต่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2460 อุปทูตอังกฤษได้ติดต่อผ่านทางกระทรวงต่างประเทศ ขอนำผู้ป่วยชาวยุโรปและเอเชียที่สิงคโปร์ซึ่งป่วยด้วยโรคพิษสุนัขบ้ามารับรักษาตัวที่สถาน

---

<sup>274</sup> แฟ้มเรื่องรวม (สหประชาชาติ), เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - เบ็ดเตล็ด, (ร.6 บ.3.3), หจช.

ปาสเตอร์ (Institute Pasteur)<sup>275</sup> แทนที่จะส่งไปรักษายัง เมืองไซงอนดังเดิม  
สิ่งนี้เองเท่ากับเป็นเครื่องประกาศเกียรติคุณความเจริญก้าวหน้าของสภาอากาศไทยว่าอยู่  
ในระดับทัดเทียมกับกิจการชนิคเดียวกับของประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลาย

นอกจากจะมีวัตถุประสงค์สำคัญอันดับแรกในการให้บริการด้านสาธารณสุขแก่  
ประชาชนภายในประเทศแล้ว สภาอากาศไทยยังมุ่งหมายที่จะเผยแพร่การดำเนินงาน  
ตลอดจนผลงานไปสู่สายตาของชาวโลกอีกด้วย การติดต่อร่วมมือระหว่างสภาอากาศไทย  
กับสภาอากาศของต่างประเทศ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความรู้ทางด้านวิชาการซึ่งกัน  
และกัน ตลอดจนเพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศได้รับความสนับสนุนและร่วมมืออย่างดียิ่ง  
ทุกประการจากรัฐบาล ความร่วมมือกับต่างประเทศดังกล่าวนี้ได้กระทำมาก่อนที่สภาอากาศ  
ไทยจะเข้าเป็นสมาชิกของสภาอากาศสากลเสียอีก รัฐบาลไทยได้รับเชิญให้ส่งผู้แทนเข้า  
ร่วมประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสภาอากาศซึ่งจัดหมุนเวียนไปตามนครหลวงของประเทศ  
ต่าง ๆ เป็นประจำ<sup>276</sup> โดยได้รับค่าเชิญผ่านทางอัครราชทูตของประเทศเจ้าภาพประจำ  
กรุงเทพฯ รัฐบาลตระหนักถึงความสำคัญของการประชุม ตลอดจนเกียรติยศที่ประเทศไทย  
ได้รับเสมอเหมือนกับนานาอารยประเทศ จึงสนับสนุนให้พิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งส่วนใหญ่  
เป็นข้าราชการผู้มีความรู้ความสามารถในประเทศ หรือไม่ก็เป็นข้าราชการประจำสถานทูต  
ณ เมืองที่มีการประชุม ซึ่งเท่ากับเป็นการลดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ลงมากกว่าที่จะส่งผู้แทนไป  
จากประเทศไทยโดยตรง

<sup>275</sup> เดิมเรียกว่าสถานปาสตุระสภา ได้เปลี่ยนนามมาเป็นสถานปาสเตอร์ เมื่อวันที่ 6  
กันยายน 2461 ปัจจุบันคือสถานเสาวภา คู สำนวนประกาศกระแสพระบรมราชโองการ  
เปลี่ยนนามปาสตุระสภาเป็นสถานปาสเตอร์, 6 กันยายน 2461, เอกสารกรมเลขาธิการ  
ค.ร.ม. - เบ็คเตล็ค, (ร.6 บ.3.3/10), หจช.

<sup>276</sup> เรื่อง สภาอากาศโลมแดง แพนกต่างประเทศ, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. -  
(ร.6 บ.3.3/4), หจช.

รัฐบาลไทยยึดถือและเคารพตลอดจนพร้อมที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมกันซึ่งเป็นที่  
ยอมรับกันในนานาประเทศ ดังเช่นสนธิสัญญาเกี่ยวกับสภาพอากาศ ลงนามกัน ณ กรุงเจนีวา  
เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2449 (ค.ศ. 1906) ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามด้วย และให้  
สัตยาบันเมื่อ 29 มกราคม 2450 (ค.ศ. 1906) นั้น มีความขอหนึ่งเรียกร้องให้ประเทศ  
สมาชิกร่วมมือกันจัดทำกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับสัญญาที่บัญญัติเกี่ยวกับการใช้กากระบาด  
แดง หรือกากระบาดเมืองเจนีวา เป็นเครื่องหมายของหน่วยพยาบาลทั้งในยามสงบและศึก  
สงคราม เกี่ยวกับเรื่องนี้รัฐบาลไทยมิได้นิ่งนอนใจได้มอบหมายให้พระยาภักดิ์ยาธไมตรี ที่  
ปรึกษาราชการฝ่ายต่างประเทศจัดร่างกฎหมายขึ้นภายในระยะเวลาที่สัญญากำหนดไว้คือ 5 ปี  
โดยใช้ชื่อว่า "กฎหมายห้ามใช้เครื่องหมายกากระบาดแดงในที่ผิด ร.ศ. 130"<sup>277</sup> และ  
ภายหลังจากนั้นไม่นานรัฐบาลก็ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาพอากาศสยาม พ.ศ. 2461 ขึ้นอีก  
ฉบับหนึ่ง<sup>278</sup>

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเห็นว่าสภาพอากาศมีฐานะมั่นคงตามกฎหมายเรียบร้อยแล้ว  
รัฐบาลจึงดำริจะให้สภาพอากาศของไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสภาพอากาศสากลซึ่งมีสำนัก-  
งานใหญ่อยู่ ณ กรุงเจนีวา โดยมอบให้อัครราชทูตไทยประจำกรุงเจนีวาเจรจาเกี่ยวกับ  
เรื่องนี้กับคณะกรรมการกากระบาดระหว่างประเทศ (International Red Cross Com-  
mittee of Geneva) พร้อมทั้งนำร่างพระราชบัญญัติปี 2461 ให้ไปให้คณะกรรมการ  
พิจารณาดู แต่ได้รับคำทักท้วงบางประการ ซึ่งทางฝ่ายไทยได้ออกพระราชบัญญัติแก้ไข  
เพิ่มเติมและยกเลิกข้อความบางข้อในพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2461 นั้น เป็นพระราชบัญญัติ

<sup>277</sup> ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2454 ดู ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 27 หน้า 130 (พ.ศ. 2454),  
เทวรวงศ์ ทรายมูล กรมหลวงปราจิณกิติบดี, 27 มกราคม ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454),  
เรื่อง รวม (สภาพอากาศ), เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - เบ็คเคิลด์, (ร.6  
บ.3.3/1), หจช.

<sup>278</sup> เรื่องเดียวกัน, (ร.6 บ.3.3/1), หจช.

ว่าควยสภาภาษาสยามเพิ่มเติม พ.ศ. 2463 ทั้งนี้เพื่อขจัดข้อขัดข้องตามที่สภาภาษาสากล  
 ทักท้วงมา<sup>279</sup>

สำหรับความคิดของรัฐบาลที่จะให้สภาภาษาไทยเข้าเป็นสมาชิกสภาภาษาสากล  
 นั้น มีเหตุผลประกอบอีกประการหนึ่งคือ ในปี พ.ศ. 2462 ประเทศไทยได้ข่าวว่าจะมีการ  
 ประชุมระหว่างชาติว่าควยการปฏิบัติภายหลังสงครามซึ่งประเทศไทยไม่ได้รับเชิญแต่อย่างใด  
 รัฐบาลวิตกว่าทางคณะกรรมการภาษาครระหว่างประเทศ (International Committee  
 of the Red Cross) อาจไม่ทราบว่าไทยก็มีสภาภาษาเหมือนกัน ต่อเมื่อได้สอบถาม  
 ไปยังพระองค์เจ้าจรูญศักดิ์กฤดากร อรรถราชทูตไทยประจำกรุงปารีส จึงทราบว่าตอนที่ออก  
 ข่าวนั้นยังมีได้มีการเชิญผู้แทนชาติต่าง ๆ เขารวมประชุมอย่างเป็นทางการ ฉะนั้นเพื่อ  
 ป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ในทำนองนี้อีก รัฐบาลจึงมีคำสั่งไปยังอรรถราชทูตไทยให้เร่งรัด  
 ติดต่อให้ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกสภาภาษาสากลโดยเร็ว คราวนี้คณะกรรมการฯ  
 ได้ทักท้วงมาอีกว่า สภาภาษาไทยเป็นหน่วยงานของราชการ<sup>280</sup> ซึ่งอุปนายคณูอำนวยการ  
 สภาภาษาไทย<sup>281</sup> ได้ตรวจสอบดูตามบทบัญญัติว่าควยสภาภาษาทั้ง 12 ข้อ<sup>282</sup> แล้ว ไม่

<sup>279</sup> ปลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าฟักกรมหลวงนครสวรรค์พิณิต พูลเกล้าฯ ถวาย ร.6  
 เรื่องเดียวกัน, 16 ตุลาคม 2463, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - เบ็ดเตล็ด,  
 (ร.6 บ.3.3/1), หจช.

<sup>280</sup> เรื่อง สภาภาษาสยามเข้าร่วมสากลสมาคม, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. -  
 เบ็ดเตล็ด, (ร.6 บ.3.3/12), หจช.

<sup>281</sup> สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงพิศณุโลกประชานาถ

<sup>282</sup> 1. เป็นสภาในประเทศซึ่งได้ใช้สัญญาเงินว่า

2. เป็นสภาในประเทศที่ไม่มีสมาคมอื่นซึ่งกรรมการระหว่างชาติรับรองแล้ว

3. รัฐบาลของประเทศนั้นได้รับรองว่าให้เป็นผู้ช่วยในการพยาบาลทหาร

4. มีนามว่าสภาภาษาประจำชาติ



เห็นด้วยกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่จะมีการแก้ไขข้อบังคับของไทย เพราะสภาภาษาชาติไทยมีคุณสมบัติครบถ้วนหรือสามารถจัดทำได้ครบถ้วนทุกประการ ทั้งยังมีได้เป็นหน่วยงานของรัฐบาล เหมือนดังที่คณะกรรมการฯ ทวงคิง ฉะนั้นปัญหาจึงเหลืออยู่แต่เพียงว่า กระทรวงต่างประเทศซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรงยังไม่ได้แจ้งให้คณะกรรมการฯ ทราบเป็นทางการถึงฐานะของสภาภาษาชาติไทย และถ้าไปแจ้งไปว่าประเทศไทยก็มีสภาภาษาชาติของเราเอง แล้วก็ไม่แน่ว่าจะมีปัญหาเรื่องการรับเข้าเป็นสมาชิกของสภาภาษาชาติสากลอีก<sup>283</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่สภาภาษาชาติไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสภาภาษาชาติสากล เมื่อ พ.ศ. 2463 แล้ว บทบาทของประเทศไทยทางด้านนี้ได้ทวีความสำคัญขึ้น ในปี พ.ศ. 2465 ประเทศไทยได้รับเลือกให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมว่าด้วยการศึกษาส่งเสริมการสุขาภิบาล ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่กรุงเทพฯ ซึ่งเท่ากับ "... เป็นเครื่องประกาศเกียรติยศของกรุงสยาม เป็นอย่างดี..."<sup>284</sup> และรัฐบาลก็ได้จ่ายงบประมาณช่วยเหลือสภาภาษาชาติไทยในเรื่องการ

5. ใช้ภาษาคนพื้นชาวเป็นเครื่องหมาย

6. มีกรรมการกลางเป็นหัวหน้าติดต่อกับสมาคมอื่นแต่ผู้เดียว

7. แดงกิจการของตนไปทั่วประเทศ

8. รับคนในชาติเข้าในสมาคมโดยไม่เลือกชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์

9. มีกิจการคุ้มครองการพยาบาลทหารทุกสาขา

10. สัญญาว่าจะเตรียมงานในยามสงบให้สามารถทำประโยชน์ในเวลาสงคราม

11. ยึดหลัก "Principle of Moral Solidarity" ซึ่งเชื่อมโยงกันระหว่าง

สมาคมชาติอื่น

12. มีสัญญาจะติดต่อกับสมาคมประจำชาติอื่น

<sup>283</sup> ปลายพระหัตถ์สมเด็จพระมหาลวงพิศณุโลกประชานาถ กราบทูลสมเด็จพระมหาเทวราชวชิโรปกการ, 4 กันยายน 2462, เรื่องเดิม, (ร.6 บ.3.3/2), หจข.

<sup>284</sup> ปลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์ฯ ทูลเกล้าฯ ถวาย ร.6 26 ตุลาคม 2464 เรื่อง ประชุมสันนิบาตภาษาชาตินานาประเทศ, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - เบ็ดเตล็ด, (ร.6 บ.3.3/15), หจข.

รับรองผู้แทนและผู้เชี่ยวชาญของสภาภาษาต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลถือเสมือนว่าเป็นการ  
ต้อนรับแขกเมืองที่เดียวกัน<sup>285</sup>

สำหรับกรณีที่ได้รับการร้องขอจากสภาภาษาสากลให้ช่วยสงเคราะห์ในกิจการใด ๆ  
รัฐบาลไทยก็ไม่รีรอที่จะช่วยเหลือตามความสามารถ อาทิ ในปี 2464 สภาภาษาสากล  
โคซัคชานในประเทศสมาชิกช่วยสงเคราะห์และจัดผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการสงเคราะห์  
ชาวรัสเซีย รัฐบาลโดยสภาภาษาไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าควรที่ประเทศไทยจะบริจาคเงิน  
อุดหนุนเป็นการกุศลเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ที่สิ่งสิ่งของไปช่วยเหลือบ้าง คั้งนั้นเพื่อความ  
สะดวกรัฐบาลจึงบริจาคเงินช่วยเหลือเป็นจำนวน 5,000 บาท หรือ 24,000 ฟรังก์สวิส<sup>286</sup>

นอกจากนี้รัฐบาลยังพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับสภาภาษาต่างประเทศในด้านต่าง ๆ  
สุดแล้วแต่จะได้รับการขอร้องมา คั้งเช่น ในปี พ.ศ. 2454 สภาภาษาอเมริกันได้ขอความ  
ร่วมมือมายังประเทศไทยให้ช่วยสำรวจข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับโรคมะเร็งที่จังหวัด  
เชียงใหม่ ซึ่งรัฐบาลก็ได้มอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับเรื่องไปดำเนินการเพื่อแจ้งให้สภา  
ภาษาอเมริกันทราบต่อไป<sup>287</sup>

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า การที่สภาภาษาไทยได้มีโอกาสเข้าเป็นสมาชิกของสภา  
ภาษาสากลนั้น นับว่าเป็นเกียรติยศที่สำคัญประการหนึ่งที่ประเทศไทยได้รับจากสังคมนานาชาติ

<sup>285</sup> เรื่องเดียวกัน (ร.6 บ.3.3/15), หจช.

<sup>286</sup> ราชกิจจานุเบกษา พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม ทูลเกล้าฯ ถวาย ร.6, 4 กุมภาพันธ์  
2464, เรื่อง กรรมการภาษาคานานาประเทศชักชวนให้ช่วยสงเคราะห์ชาวรัสเซีย และ  
สภาภาษาศยามไคส่งเงินไปช่วยอุดหนุน, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - เบ็คเคิลด์,  
(ร.6 บ.3.3/18), หจช.

<sup>287</sup> เรื่อง สภาภาษาโลมแดงอเมริกันขอทราบว่าเป็นแห่งเมืองเชียงใหม่ราษฎรป่วย  
เป็นไข้มาเลเรียชุกชุมหรือไม่, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงมหาดไทย,  
(ร.6 ม.12/2), หจช.

เพราะนอกจากจะเป็นเครื่องแสดงว่ากิจการของคนไทยมีความเจริญก้าวหน้าจนเป็นที่ยอมรับนับถือในบรรดาประเทศที่เจริญแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความเต็มใจของสังคมระหว่างประเทศในการยอมรับประเทศไทยให้เข้าร่วมในกิจกรรมของสังคมนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้ ถ้าจะวางกล่าวถึงประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับทางด้านวิชาการอันทันสมัยแล้ว สิ่งสำคัญที่สุดที่ประเทศไทยได้รับคือ ความสำเร็จในการบรรลุถึงเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศที่แสวงหากการยอมรับนับถือจากนานาประเทศ แม้จะเป็นเพียงส่วนหนึ่งก็ตาม

## 2.9 การสัมพันธ์กับต่างประเทศอื่น ๆ

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลให้ความสำคัญต่อบริบทต่างประเทศมากเท่ากับนโยบายภายใน การติดต่อกับต่างประเทศ แม้จะด้วยเรื่องเล็กน้อยสักเพียงใดก็อยู่ในความเอาใจใส่ของรัฐบาลเสมอเหมือนกับปัญหาสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบที่ไทยยังมีความหวาดหวั่นต่ออิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก ทางการยิ่งต้องระมัดระวังมิให้เกิดปัญหาขึ้นในความสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้ เพราะเรื่องปลีกย่อยที่พาดพิงเห็นว่าด้วยความสำคัญนี้อาจกลายเป็นชนวนลุกลามเป็นเรื่องใหญ่โตซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสัมพันธ์ภาพอันดีกับต่างประเทศได้โดยง่าย

### 2.9.1 การประชุมและการแสดงนิทรรศการในต่างประเทศ

ในการศึกษาถึงนโยบายต่างประเทศของไทยประการหนึ่ง คือ การให้ความร่วมมือกับต่างประเทศในกิจกรรมที่จะยังประโยชน์ให้แก่ชาวโลกนั้น นอกจากจะได้เห็นบทบาทของไทยในองค์การสันนิบาตชาติดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว รัฐบาลยังให้ความสนับสนุนและร่วมมือต่อการประชุมระหว่างประเทศซึ่งส่วนใหญ่มีรัฐบาลหรือองค์การของต่างชาติเป็นเจ้าภาพ ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลตระหนักดีว่านอกจากความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวนี้จะเป็นวิถีทางช่วยกระชับและเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกันแล้ว ยังให้ประโยชน์ด้านการแลกเปลี่ยนและเพิ่มพูนความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาให้ก้าวไปข้างหน้าตามแบบตะวันตกเช่นประเทศไทย

ถ้าหากไม่นับการประชุมเพื่อจัดทำสนธิสัญญาแล้ว ตลอดรัชกาลที่ 6 นี้ประเทศไทย ได้รับเชิญให้ไปประชุมต่าง ๆ กันถึงกว่า 100 ครั้ง ส่วนมากเป็นการประชุมทางด้านการสาธารณสุข ซึ่งมีองค์การสันนิบาตชาติหรือรัฐบาลของแต่ละประเทศเป็นเจ้าภาพ นอกจากนี้ก็เป็นการประชุมเกี่ยวกับงานเกษตร กรรมกร การศึกษา พาณิชย คมนาคม ทหาร และตำรวจ ตลอดจนงานกฎหมายและงานปลัดย่อยอื่น ๆ<sup>288</sup>

โดยปกติเมื่อรัฐบาลได้รับคำเชิญอย่างเป็นทางการให้เข้าร่วมการประชุมใด ๆ ก็ตาม หลังจากที่ได้ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับการประชุมนั้น ๆ และพิจารณาเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิวัติราชการของประเทศอย่างแท้จริงแล้ว รัฐบาลก็จะได้พิจารณาคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมให้เป็นผู้แทนของชาติเข้าร่วมประชุม แต่ส่วนมากมักติดขัดด้วยคุณสมบัติทางภาษา หรือเรื่องงบประมาณไม่พอจ่าย ซึ่งรัฐบาลก็มักจะตัดปัญหายุ่งยากทั้งปวงโดยแต่งตั้งทูตไทยประจำเมืองที่มีการประชุมเป็นผู้แทนของรัฐบาลเข้าประชุมแล้วให้ทำรายงานการประชุมเสนอมาทางกรุงเทพฯ ในภายหลัง ส่วนการประชุมที่จะไม่บังเกิดผลประโยชน์ต่อราชการของไทยเท่าใดนัก แต่เพื่อแสดงออกถึงความสนใจที่จะให้ความร่วมมือต่อกิจการระหว่างประเทศ รัฐบาลก็จะมีคำสั่งไปยังทูตไทยประจำเมืองที่จัดให้มีการประชุมเป็นผู้แทนเข้าร่วมฟังการประชุมพร้อมทั้งทำรายงานเสนอให้รัฐบาลทราบเท่านั้น แทนที่จะคัดเลือกผู้แทนส่งไปโดยตรง อีกประการหนึ่ง ในกรณีที่เป็นการประชุมซ้ำซ้อนกับการประชุมอื่นที่ได้จัดขึ้นอยู่ก่อนแล้ว รัฐบาลก็อาจส่งผู้แทนเข้าร่วมด้วยทุกแห่ง โดยจะเลือกส่งแต่เพียงแห่งเดียวที่ได้พิจารณาเห็นว่ามีความสำคัญที่สุด นอกจากนี้รัฐบาลยังยึดถือทำที่ของประเทศมหาอำนาจเป็นแนวทางตัดสินใจ เช่น ในปี พ.ศ. 2463 รัฐบาลฝรั่งเศสได้เชิญให้รัฐบาลไทยส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับโรคสัตว์ที่กรุงปารีส แต่ฝ่ายไทยมิได้ส่งผู้แทนไปตามคำเชิญ เพราะเห็นว่าสหรัฐฯ ซึ่งเป็นประเทศใหญ่ก็ยังไม่ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมด้วย จึงเพียง

<sup>288</sup> เรื่อง การประชุมต่างประเทศ, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงต่างประเทศ, (ร.6 ต.12), หจช.

แต่ให้ทูตไทยที่ปารีสส่งรายงานการประชุมมายังกรุงเทพฯ เพราะอาจจะเป็นประโยชน์ต่อ  
การสัตวแพทย์ในเมืองไทยบ้าง<sup>289</sup>

นอกจากการประชุมทางวิชาการแล้ว ยังมีกิจกรรมอื่นซึ่งรัฐบาลได้รับเชิญให้เข้า  
ร่วมแสดงควย เช่น นิทรรศการ หรือพิพิธภัณฑ์ในต่างประเทศ สำหรับกรณีนี้เป็นโอกาส  
อันดีที่จะได้เผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศให้นานาชาติรู้จัก และถ้าหากไม่เป็นการเกิน  
ความสามารถ รัฐบาลก็มีความยินดีที่จะมีส่วนร่วมอยู่ควยเสมอ ตัวอย่างเช่น พ.ศ. 2454  
อรรคราชทูตฝรั่งเศสโคแองโงให้ทราบล่วงหน้าว่าจะมีการแสดงกลีกรรมและพันธุ์ชาวชนิดต่าง ๆ  
ของประเทศทางตะวันออก ณ เมืองมาเซล จึงขอเชิญรัฐบาลไทยให้ส่งพันธุ์ชาวชนิดนี้เข้า  
ร่วมแสดง พร้อมควยรูปแบบและวิธีการทำนาของไทย ทั้งนี้ รัฐบาลฝรั่งเศสเป็นผู้ออกค่า  
ใช้จ่ายที่จำเป็นให้ ฝ่ายไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าอาจจะเป็นประโยชน์ด้านเผยแพร่ให้ต่าง  
ประเทศรู้จักผลิตภัณฑ์และคุณภาพของผลิตภัณฑ์นั้น ๆ ของไทย ทั้งยังเป็นโอกาสที่จะแสวงหา  
เครื่องมือทุนแรงมาใช้ในการเกษตร<sup>290</sup> จึงได้รวบรวมพันธุ์ชาวอย่างตีประมาณ 20 ชนิด  
ที่ได้รับพระราชทานรางวัล พร้อมทั้งจัดทำเอกสารเผยแพร่แสดงการทำนาเป็นภาษาอังกฤษ  
เพื่อส่งไปแสดงต่อไป

<sup>289</sup> ลายพระหัตถ์พระองค์เจ้าจรรยาศักดิ์กฤดากร กราบทูลสมเด็จพระยาเทวะวงศ์-  
วโรปการ, 24 กุมภาพันธ์ 2463, เรื่อง เชิญประชุมตรวจโรคสัตว์, เอกสารกรมเลขา  
ธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงต่างประเทศ, (ร.6 ต.12.1/29), หจข.

<sup>290</sup> หนังสือเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ กราบทูล พระเจ้าพี่ยาเธอกรมหมื่นปราจิณกิติบดี,  
5 กรกฎาคม ร.ศ. 130 (พ.ศ. 245 ), เรื่อง แสดงกลีกรรมและพาณิชย์กรม,  
เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงเกษตรธิการ, (ร.6 กษ.1/3), หจข.

นอกจากนี้ก็มีการเชิญรัฐบาลไทยให้ส่งผู้แทนไปร่วมงานในโอกาสต่าง ๆ กัน เช่น การออกร้านชายของที่เมืองลืออง ประเทศฝรั่งเศส<sup>291</sup> เชิญให้ส่งเรือรบและผู้แทนไปร่วม การฉลองเปิดการเดินรถไฟที่เมืองฟลอริดา สหรัฐอเมริกา<sup>292</sup> ตลอดจนเชิญเข้าร่วมแสดง วงตราไปรษณียากร ณ ต่างประเทศ<sup>293</sup> เป็นต้น

### 2.9.2 ชาวต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทย

โดยเหตุที่ประเทศไทยได้รับการเร่งรัดปรับปรุงกิจการต่าง ๆ ให้เจริญก้าวหน้า ตามแบบประเทศในยุโรปมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ครั้นล่วงเข้ามาในรัชกาลที่ 6 กิจการ หลาย ๆ อย่างได้พัฒนาให้เจริญขึ้นพอสมควรแล้ว ประกอบกับประเทศไทยมีชื่อเสียงในความ อุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร ตลอดจนรัฐบาลก็มีนโยบายสนับสนุนความสัมพันธ์มิตรกับนานา ประเทศ ดังนั้นจึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า สิ่งเหล่านี้เองได้กลายเป็นเครื่องดึงดูดใจให้ชาวต่าง ประเทศพากันหลั่งไหลเข้ามาในพระราชอาณาเขตด้วยวัตถุประสงค์ประสงค์นานาประการ ทั้งนี้ ถ้า หากจะไม่พิจารณาถึงชาวต่างประเทศที่เข้ามาในฐานะแขกของรัฐบาลแล้วก็มีผู้ที่ต้องการมา เขาเผ่าชนพระบารมี เข้ามาเที่ยวเมืองไทย และเผยแพร่ศาสนา เป็นต้น แต่ที่จะกล่าวถึง ในที่นี้ได้แก่ชาวต่างชาติที่เข้ามาเพื่อศึกษาหรือทำงานบางอย่างในเมืองไทย ซึ่งส่วนมากจะหนีัก ไปทางคานเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ อย่างไรก็ตาม อาจจะสังเกตได้ว่า รัฐบาลมีความ

<sup>291</sup> เรื่อง รัฐบาลฝรั่งเศสขอเชิญรัฐบาลสยามแต่งตั้งผู้แทนไปในการออกร้านชายของ, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงต่างประเทศ, (ร.6 ต.20.13), หจช.

<sup>292</sup> เรื่อง รัฐบาลอเมริกันขอเชิญรัฐบาลสยามส่งเรือรบและผู้แทนไปร่วมในการฉลอง เปิดรถไฟ, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงการต่างประเทศ, (ร.6 ต.23.4), หจช.

<sup>293</sup> เรื่อง ต่างประเทศเชิญแสดงไปรษณียากร, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงคมนาคม, (ร.6 คค.4.33), หจช.

ภูมิใจในข้อนี้พอสมควรจึงไม่ตั้งข้อรังเกียจหรือซักข้อของความประสงค์ของชาวต่างชาติเหล่านี้  
แต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากความเห็นของเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการเมื่อคราวที่ผู้ว่า-  
การที่เมืองสิงคโปร์ส่งนายอี บาลเลสตัน เจ้าพนักงานการเกษตรของรัฐบาลเสกตเซทเทิลเมนต์  
เข้ามาศึกษาการทำนาในเมืองไทย ที่ว่า "... เรื่อนี้เราเห็นจะไม่ตองเรียนจากใคร บางที่  
เมืองอื่นจะมาเรียนจากเรา เช่น อังกฤษ เป็นต้น"<sup>294</sup>

ชาวต่างประเทศรายสำคัญ ๆ ที่ควรจะกล่าวถึงในที่นี้ได้แก่ คณะกรรมการสมาชิก  
สภาสามัญของญี่ปุ่น และเจ้าชายอิริคแห่งเคนมารุก เข้ามาศึกษาและดูงานด้านการเกษตรกรรม  
นายซาลส์ เฟอรกูซัน ชาวอเมริกัน กับนายราชิตะ พูจิตยามา สมาชิกสภาขุนนางญี่ปุ่น ขอเข้ามา  
ศึกษาการค้ายาและโรคหทัย เคาน์นัล กูลเคนสทอฟ นายเอช ซี โรบินสัน เจ้ากรม  
พิพิชภัณฑ์มลายู กับ ดร. แมกซ์ มุลเลอร์ เข้ามาศึกษาเกี่ยวกับสัตว์ เจ้าชายเอกเซล แห่ง  
เคนมารุก และนายโคลเซสเตอร์ วิน เข้ามาสำรวจหาทรัพยากรและพันธุ์ไม้ นอกจากนี้ยังมี  
แพทย์จากสันนิบาตชาติกับมูลนิธิรอกกีเฟลเลอร์ เข้ามาดูงานด้านการแพทย์ของไทย ตลอดจน  
สังฆราชและนักบวชก็เข้ามาดูดูทางการศาสนาในเมืองเช่นกัน<sup>295</sup>

### 2.9.3 รัฐบาลช่วยเหลือต่างประเทศ

ตลอดระยะเวลา 15 ปีของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้  
ปรากฏมีชาวต่างประเทศขอพระราชทานพระบรมราชูปถัมภ์ในเรื่องต่าง ๆ กันมากมาย ซึ่ง  
รัฐบาลก็ได้พิจารณาให้ความช่วยเหลือไปตามสมควรตลอดมา ชาวต่างประเทศที่ขอความ

<sup>294</sup> ปลายพระหัตถ์กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ หลอดเกล้าฯ ถวาย ร.6, 11 มิ.ย. ร.ศ.131,  
เรื่องเดิม, (ร.6 กษ.1/3), หจช.

<sup>295</sup> แพ้เรื่อง ชาวต่างประเทศ (เยี่ยมเมืองไทย), เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม.-  
กระทรวงต่างประเทศ, (ร.6 ต.3 ค), หจช.

เรื่อง ใบคเสร์จัดการศึกษา เล่ม 2, เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวง  
ศึกษาธิการ, (ร.6 ศ.1), หจช.

ช่วยเหลือดังกล่าวมีทั้งในรูปของเอกชน สมาคม สภาการกุศล มหาวิทยาลัย จนกระทั่งถึงองค์การระหว่างประเทศ บางกรณีก็เป็นเหตุสุดวิสัยที่รัฐบาลจะช่วยเหลือ เช่น กรณีธรรมปาละและมหาโพธิสมาคมแห่งอินเดียขอพระราชทานพระบรมราชานุเคราะห์ (ทุน) สร้างวิหารกับคณะศรัทธาธรรมมหามณฑล ขอพระราชทานเงินสร้างโบสถ์ถึง 33,000 บาท ทั้งยังขอเงินค่าบำรุงรักษาเป็นรายเดือนอีก ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเป็นการอ่างเอาพระพุทธศาสนาบังหน้าจึงปฏิเสธไป ส่วนกิจการที่มีคุณประโยชน์อย่างแท้จริง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ไม่เคยทรงปฏิเสธสักครั้งเดียว ซึ่งถ้าจะรวมเข้าด้วยกันแล้วจะเห็นวาระกาลที่ 6 ทรงเสียพระราชทรัพย์ไปในการนี้ไม่น้อย<sup>296</sup> แต่เพื่อเป็นการแลกกับเกียรติยศและชื่อเสียงของประเทศซึ่งรัฐบาลกำลังไฝหาอยู่ในขณะนั้น ก็นับว่าเป็นการคุ้มค่าเป็นอย่างยิ่ง

<sup>296</sup> ก. พระราชทานเงิน 400 ปอนด์ (ประมาณ 4,800 บาท) ให้แก่ "คิงส์อัลเบิร์ตฟันด์" เพื่อซ่อมแซมบ้านเรือนในเบลเยียมซึ่งเสียหายลงเพราะสงครามโลกครั้งที่ 1

ข. พระราชทานเงิน 2,000 บาท ให้แก่สภาอากาศและสภาอุตสาหกรรมเพื่อบรรเทาทุกข์ราษฎรที่เดือดร้อนจากสงครามโลก

ค. พระราชทานเงิน 1,000 ปอนด์ (ประมาณ 12,000 บาท) เข้าเรียไรขององค์การสันนิบาตชาติเพื่อรักษาโรคไทฟอยด์ในโปแลนด์ ภายหลังจากการที่ได้ขอบริจาคมายังรัฐบาลไทยอีก ทั้ง ๆ ที่ประเทศอื่นที่ตกลงว่าจะช่วยเหลือก็ยังมิได้บริจาคเป็นตัวเงินเลย

ง. พระราชทานเงิน 5 หมื่นฟรังก์เบลเยียม (ประมาณ 5,039 บาท) สำหรับสร้างอนุสาวรีย์ที่ระลึกแก่ผู้เสียชีวิตในสงครามโลก พร้อมทั้งทรงรับเป็นองค์อุปถัมภ์ด้วย

จ. พระราชทานเงิน 500 เหรียญอเมริกัน แก่โรงพยาบาลเจฟเฟอร์สัน ตามที่ขอเรียไรมา

ฉ. พระราชทานเงิน 5,000 บาท ผ่านสภาอากาศไทย เพื่อช่วยเหลือชาวรัสเซียที่สภากาชาดสากลขอเรียไร เป็นต้น

ดู แฟ้มเรื่อง ชาวต่างประเทศ (ขอพระบรมราชูปถัมภ์), เอกสารกรมเลขาธิการ ค.ร.ม. - กระทรวงต่างประเทศ, (ร.6 ต.3 ก), หจช.