

การพัฒนาระบบชลประทานระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๘๕ - ๒๔๙๓

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๘๕ - ๒๔๙๓ เป็นช่วงที่ถือได้ว่าการชลประทานของไทยได้มีการพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างเห็นได้ชัด หลังจากทิวอร์คเข้ามาวางโครงการชลประทานในปี พ.ศ. ๒๔๕๖ งานชลประทานที่ได้จัดทำต่อมามีส่วนใหญ่ว่าจะดำเนินไปตามแนวทางที่เขาวางไว้ คือ เป็นการจัดทำโครงการชลประทานขนาดย่อม ๆ เป็นโครงการ ๆ ไป แต่เมื่อถึงปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ความคิดที่จะพัฒนาชลประทานขนาดใหญ่ คือ โครงการเจ้าพระยาหรือโครงการชัยนาท ซึ่งประกอบด้วยเขื่อนใหญ่ที่ชัยนาทและระบบคลองส่งน้ำสองฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยาตามแบบที่ไฮเคเคยเสนอไว้ตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ ถูกนำกลับมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากการเกษตรในระยะนี้ได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางและในขณะเดียวกันก็เกิดปัญหาในการผลิตหลายประการ กล่าวคือ การที่มีความต้องการข้าวในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่ไทยอยู่ในฐานะผู้แพ้สงคราม และต้องชดเชยข้าวเป็นค่าปฏิกรรมสงคราม การที่ประชากรเพิ่มมากขึ้นทั้งภายในประเทศและทั่วโลกหลังสงคราม ได้ก่อให้เกิดปัญหาว่าทำอย่างไรจึงจะผลิตข้าวให้ได้ปริมาณที่มากขึ้น เพราะในขณะเดียวกันก็มีปัญหาอยู่ด้วยว่า แม้จะมีการขยายเนื้อที่สำหรับผลิตข้าวออกไป แต่ผลผลิตต่อไร่ได้ลดลงเป็นลำดับด้วยเหตุผลหลายประการ เป็นต้นว่าสภาพที่ดินที่ไ้เพาะปลูกไม่ได้รับการปรับปรุงรวมทั้งการที่ยังไม่มีระบบชลประทาน

ในช่วงนี้ซึ่งไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว ปรากฏว่าโครงการเจ้าพระยาได้รับการเสนอให้จัดทำอย่างน้อยที่สุด ๓ ครั้ง คือ เริ่มต้นจากปี พ.ศ. ๒๔๘๕ กรมชลประทานโดยหลวงสินธุกิจปรีชา นายช่างใหญ่รักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมชลประทานได้เสนอโครงการนี้ตามคำสั่งของรัฐบาลชุด นายปรีดี พนมยงค์

<sup>๑</sup>หลวงสินธุกิจปรีชา, แผนการก่อสร้างโครงการชลประทาน (เขื่อนเจ้าพระยา) พ.ศ. ๒๔๘๐ - ๒๔๘๖. (กรมชลประทาน พ.ศ. ๒๔๘๕).

พ.ศ. ๒๔๘๑ องค์การอาหารและเกษตรแห่งชาติ (FAO)<sup>๑</sup> เมื่อได้พิจารณาโครงการดังกล่าวก็สนับสนุนให้รัฐบาลไทยจัดสร้างโครงการนี้ และครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ม.ล. ชูชาติ กำภู อธิบดีกรมชลประทานได้เสนอโครงการนี้อีกครั้งหนึ่งต่อรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม<sup>๒</sup> เข้าใจว่าเนื่องจากในช่วงนี้ความผันผวนทางการเมืองมีอยู่มาก ทำให้การตัดสินใจที่จะจัดทำกินเวลาอยู่บ้างคือจนถึง พ.ศ. ๒๔๘๓ รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจที่จะจัดทำ และได้ดำเนินการขอเงินจากธนาคารโลกมาใช้ก่อสร้างเป็นผลสำเร็จ

#### ๑. ปัญหาในการผลิตข้าวที่เกิดขึ้นเนื่องจากสงครามโลกครั้งที่ ๒

ระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ผลจากการที่ไทยเข้าไปพัวพันในสงคราม โดยเข้าข้างฝ่ายใดทำให้ไทยตกอยู่ในฐานะลำบาก คืออยู่ในฐานะผู้แพ้สงคราม ตามสัญญาที่เรียกว่า "ความตกลงสมบูรณแบบ" ในปี พ.ศ. ๒๔๘๕<sup>๓</sup> ที่ไทยต้องทำกับฝ่ายสัมพันธมิตร ไทยจำเป็นต้องส่งข้าวเป็นค่าปฏิกรรมสงคราม จำนวน ๑๕ ล้านตัน มูลค่าอย่างน้อย ๒๕๐๐ ล้านบาท โดยไม่คิดมูลค่า ผลที่ตามมาก็คือรัฐบาลจะเริ่มเข้า

<sup>๑</sup> FAO, Report of the FAO Mission for Siam 1948. (2491)

<sup>๒</sup> ML. X. Kambhu, Report on Irrigation, Drainage and Water Communication Project of Chao Phya River Plain (Royal Irrigation Department 1949 B.E. 2492).

<sup>๓</sup> เกี่ยวกับการทำสัญญาระหว่างไทยกับสัมพันธมิตร หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ โปรคคู ดิเรก ชัยนาม, ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ ๒ เล่ม ๑ (แพร่พิทยา, ๒๕๑๐) หน้า ๔๘๔ - ๕๒๑.

ไปมีบทบาทในการค้าข้าวในลักษณะของการค้าผูกขาด<sup>๑</sup>

เพื่อที่รัฐบาลจะสามารถซื้อข้าวได้ในราคาท้องถิ่น สำหรับการส่งออกที่ไม่ได้รับค่าตอบแทน รัฐบาลจึงใช้วิธีการราคาข้าวภายในประเทศไว้ แทนที่จะให้ราคาข้าวขึ้นไปสู่ตามราคาตลาดโลก ซึ่งวิธีนี้แท้ที่จริงแล้วก็เป็นการผลัดภาระในการชดเชยค่าปฏิกรรมสงครามไปให้แก่ชาวนานั่นเอง<sup>๒</sup> และเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายนี้ รัฐบาลจึงห้ามการค้าของเอกชนให้การค้าต้องผ่านรัฐบาลโดยรัฐบาลตั้งสำนักงานข้าวขึ้นทำการส่งข้าวออก แต่ปรากฏว่างานดังกล่าวก็ไม่ค่อยประสบความสำเร็จนัก ด้วยเหตุผลหลายประการ เป็นต้นว่าปัญหาความยุ่งยากต่าง ๆ อันเกิดขึ้นเนื่องจากภาวะสงคราม การขาดเงิน รวมถึงการขาดแรงจูงใจที่จะใช้ค่าปฏิกรรมสงครามอย่างเต็มที่<sup>๓</sup> ในที่สุดในปี พ.ศ. ๒๔๘๐ ไทยก็ได้รับอนุญาตจากสัมพันธมิตรให้แก้ไขสัญญาซึ่งมีผลทำให้ไทยสามารถส่งข้าวออกได้ในราคาเดียวกับที่ประเทศผู้ส่งข้าวออกรายอื่น ๆ ได้รับตามที่ IEFC (International Emergency Food Committee หรือ FAO ต่อมา) กำหนด แต่ก็ยังต่ำกว่าราคาเต็มของตลาดโลก จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ไทยจึงได้รับอิสระจากข้อผูกมัดตามสัญญาทั้งหมด อย่างไรก็ตามเมื่อสัญญาผูกมัดได้หมดไป แทนที่

---

<sup>๑</sup>โปรดดู Ammar Siamwalla, "A History of Rice Price Policy in Thailand". In Prateep Sondysuvan (ed.) Fiance Trade and Economic Development in Thailand 1850 - 1970 (Oxford University Press, 1972) pp. 87 - 88. and S.C. Yang, A Multiple Exchange Rate System, (Madison Wisconsin, University of Wisconsin Press), 1957 Ch.s.

<sup>๒</sup> Ammar Siamwalla, Op.cit., p.143.

<sup>๓</sup> Ibid.

รัฐบาลจะยกเลิกสำนักงานข้าวก็กลับยังคงให้มีอยู่ต่อไป รัฐบาลคงมีอำนาจในการก  
 ราคารัฐบาลอยู่ต่อไปจนถึงปี พ.ศ. ๒๔๕๗ และจริง ๆ แล้วรัฐบาลเองก็ผูกขาดแต่เพียง  
 ในนาม เพราะมีเอกชนเข้าไปมีบทบาทในการส่งข้าวร่วมด้วย การที่ไทยหมดภาวะ  
 ผูกพันตามสัญญา พร้อม ๆ กับการรับซื้อข้าวภายในประเทศของรัฐบาลได้เพิ่มสูงขึ้น  
 ในแง่หนึ่งจะมีผลให้การส่งข้าวออกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะปี พ.ศ. ๒๔๕๑ ถึง  
 ๒๔๕๓

ผลจากสงครามโลกในแง่หนึ่งจึงสร้างปัญหาให้แก่ไทยในการค้าข้าว แต่  
 ปัญหาดังกล่าวก็เป็นเพียงปัญหาในระยะสั้นก็จะหมดไป

## ๒. ปัญหาการผลิตและการค้าข้าว หลังปี พ.ศ. ๒๔๕๐

ในช่วงหลังปี พ.ศ. ๒๔๕๐ เป็นต้นไป กล่าวได้ว่าการผลิตข้าวได้ขยายตัว  
 ออกไปอย่างกว้างขวาง จากการที่มีความต้องการข้าวเพิ่มมากขึ้นทั้งภายในประเทศ  
 และนอกประเทศ ทั้งนี้จากการที่ประชากรของไทยได้เพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกับที่  
 ประชากรของโลกก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ปัญหาที่จะต้องพิจารณาคิดตามมา  
 เกี่ยวกับการผลิต และการค้าข้าวก็คือการเพิ่มขึ้นของประชากรของไทยเองได้ทำให้  
 ผลผลิตที่จะส่งออกได้ลดน้อยลง ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็คือ ผลผลิตต่อไร่  
 ในการปลูกข้าวของไทยได้มีแนวโน้มที่ลดลงมาเป็นลำดับ

การเพิ่มขึ้นของประชากรของไทยได้ทำให้ภาพของการส่งข้าวออกของไทย  
 เปลี่ยนแปลงไป จากรายงานของคณะกรรมการขององค์การ เอฟเอโอ ในปี พ.ศ.  
 ๒๔๕๑ ระบุว่า ประชากรไทยในปีดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นจากเมื่อ ๑๐ ปีที่แล้ว ๒๐ % ทำ  
 ให้สัดส่วนของข้าวที่จะใช้บริโภคภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น ผลที่ตามมาคือปริมาณ



ข้าวที่ไทยสามารถส่งออกได้ลดน้อยลง ข้าวในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ขนาด ๔.๗ ล้านตัน ใช้เลี้ยงคนในประเทศเมื่อ ๑๐ ปีที่แล้ว คือปี พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้วจะยังเหลือพอสำหรับส่งออกได้ ๑.๕ ล้านตัน แต่เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นเป็น ๑๗.๕ ล้านคนในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จะทำให้ส่งข้าวออกได้น้อยกว่า ๑ ล้านตัน<sup>๑</sup>

ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาถึงการผลิตข้าว แม้ว่าพื้นที่เพาะปลูกจะมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างได้สัดส่วนกับจำนวนประชากร แต่ปรากฏว่าผลผลิตต่อไร่ มีแนวโน้มที่ลดลงมาเรื่อย ๆ ทั้งนี้สืบเนื่องจากไม่มีการปรับปรุงเทคนิคในการผลิต เมื่อที่ดินที่ใช้เพาะปลูกขยายออกไปมากเข้าก็มีการนำเอาที่ ๆ ไม่อุดมสมบูรณ์หรือไม่มีน้ำอย่างเพียงพอมาใช้ในการผลิต<sup>๒</sup> รายงานของ เอฟเอโอ กล่าวว่า ผลผลิตข้าวของไทยเกือบจะคงที่มาเป็นเวลากว่า ๒๕ ปี แม้ว่าพื้นที่เพาะปลูกจะได้เพิ่มขึ้นอย่างเพียงพอ แต่การที่ผลผลิตต่อไร่ลดลง การลดลงนี้เมื่อไปชดเชยกับพื้นที่เพาะปลูกที่เพิ่มขึ้น ผลที่ได้จึงไม่มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น<sup>๓</sup> ซึ่งข้อเท็จจริงอันนี้ก็ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง<sup>๔</sup> เห็นได้ชัดจากตัวเลขที่ซิลค็อก (T.H. Silcock) ได้รวบรวมไว้ดังตารางที่ ๑

<sup>๑</sup> Ibid.

<sup>๒</sup> Ingram, Op.cit., pp.48 - 49.

<sup>๓</sup> FAO, Report of the FAO..., Op.cit.

<sup>๔</sup> T.H. Silcock, The Economic Development of Thai Agriculture (Australian National University Press, Canberra, 1970) pp.37-38. A. Mousny, Op.cit., p.46 and ML. X. Kambhu, Op.cit., p.16.

ตารางที่ ๑ จำนวนผลผลิตข้าวระยะปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๕

ปี	เนื้อที่เก็บเกี่ยวได้ ๐๐๐ ไร่	ผลผลิต ๐๐๐ เมตติกตัน	ผลผลิต ก.ก.ต่อไร่
๒๕๕๐	๘,๖๕๘	๒,๕๘๒	๒๙๘
๒๕๕๕	๑๒,๓๓๘	๓,๖๗๐	๒๙๘
๒๕๖๐	๑๐,๘๗๘	๒,๘๘๘	๒๗๒
๒๕๖๕	๑๕,๐๑๓	๔,๓๔๐	๒๘๘
๒๕๗๐	๑๕,๘๖๐	๔,๕๖๘	๒๘๖
๒๕๗๕	๑๘,๘๒๑	๕,๑๑๖	๒๗๒
๒๕๘๐	๑๘,๓๘๖	๔,๕๕๖	๒๕๘
๒๕๘๕	๑๗,๘๗๓	๓,๘๕๘	๒๑๘
๒๕๙๐	๒๖,๘๐๑	๕,๕๐๖	๒๐๕
๒๕๙๕	๓๒,๐๖๘	๖,๖๐๒	๒๐๖

ที่มา : Silcock, T.H. Economic Development of Thai Agriculture  
(Australia National University Press, Canberra, 1970), p.38.

คณะกรรมการของ เอฟเอโอ ได้สรุปว่าถ้าผลผลิตโดยส่วนรวมของทั้งประเทศไม่มี  
แนวโน้มที่ก้าวหน้าในอนาคต ขณะเดียวกับที่ประชากรก็ยังคงเพิ่ม ความสามารถที่จะ

ส่งข้าวออกของไทยจะต้องลดลง

จากการที่เกิดปัญหาในการผลิต และการค้าข้าวตั้งกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดแรงจูงใจอย่างสำคัญที่ทำให้เกิดข้อเสนอโครงการชลประทานเจ้าพระยา นอกเหนือจากปัญหาพื้นฐานทั่วไป ที่ไม่แตกต่างไปจากสมัยก่อน ๆ การพัฒนาการชลประทานเป็นงานที่จะถือว่ามีความสำคัญมากที่สุดที่จะต้องจัดดำเนินการก่อนงานอื่น ๆ เพราะถ้าไม่มีน้ำหรือไม่มีเพียงพอ หรือไม่เหมาะสม การพัฒนาในด้านอื่น ๆ ที่จะช่วยส่งเสริมการผลิตไม่ว่าจะเป็นการบำรุงพื้นที่ดิน คัดเลือกพันธุ์ข้าว การใช้ปุ๋ย แม้จะทำให้ดีเพียงใดก็จะไม่เกิดผลเลย<sup>๒</sup>

### ๓. ข้อเสนอโครงการเจ้าพระยา

โครงการเจ้าพระยาได้รับความสนใจใหม่ในปี พ.ศ. ๒๔๘๘ โดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งมี นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เล็งเห็นความสำคัญว่า "แม้ชวานาจะเป็นกระดูกสันหลังของประเทศ แต่การชลประทานก็เป็นกระดูกสันหลังของชวานา" ได้เสนอว่า โครงการชลประทานต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นภายในเขตทุ่งราบภาคกลางของประเทศไทย ถ้าหากได้สร้างโครงการเชื่อมปึกกันแม่น้ำเจ้าพระยาขึ้นตามเค้าที่ผู้เชี่ยวชาญการชลประทาน ๒ คน คือ นายเจ. โสมาน วันเคอร์ ไฮเค และ เซอร์ โทมัส วอร์ด ได้อ้างไว้แล้วว่าจะเป็นการทำนอยิ่งขึ้น คือจะทำให้มีน้ำสำหรับทำนาสมบูรณ์ มีเนื้อที่นาได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นอีก รวมถึงเป็นปัจจัยส่งเสริมการเพาะปลูก เกิดประโยชน์ในด้านการคมนาคม และพลังงาน ซึ่งจะ

<sup>๑</sup> FAO, Report of the FAO... Op.cit.

<sup>๒</sup> หลวงสินธุกิจปริชา, เล่มเก็บ. หน้า ๑๖.

ช่วยส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญมั่นคง ๑ ค่ายเหตุนี้ในวันที่ ๑๓ เมษายน พ.ศ. ๒๔๘๕ จึงได้มีคำสั่งให้กรมชลประทานจัดวางแผนการก่อสร้าง กำหนดลักษณะ และปริมาณงาน จำนวนเงินลงทุน ระยะเวลาก่อสร้าง และผลประโยชน์ที่จะได้รับ เสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรปราชญ์คามหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๘๕ แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการอนุมัติให้จัดสร้าง ๒

ข้อเสนอโครงการเจ้าพระยาถูกรื้อฟื้นขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ โดยคณะกรรมการขององค์การ เอฟเอโอ ประกอบด้วยคณะผู้เชี่ยวชาญทางด้านการเกษตร ๓ ได้เข้ามาศึกษาปัญหาการเกษตรของไทย ตามรายงานของผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้สนับสนุนให้รัฐบาลตกลงสร้างโครงการเจ้าพระยาตามข้อเสนอของกรมชลประทาน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาการปลูกข้าวในเขตที่ราบภาคกลางให้ได้ผลอย่างเต็มที่ ๔ ข้อเสนอของ เอฟเอโอ เข้าใจว่าทำให้โครงการนี้มีน้ำหนักมากยิ่งขึ้นและขณะเดียวกันก็ดูเหมือนจะทำให้รัฐบาลมีช่องทางที่จะหาแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศเพื่อนำเงินมาลงทุนในโครงการนี้ด้วย ฉะนั้นในปีต่อมา คือ พ.ศ. ๒๔๙๒ เมื่อ ม.ล. ชูชาติ ก้าว อธิบดีกรมชลประทานได้เสนอโครงการนี้ต่อรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม อีกครั้งหนึ่ง ปรากฏว่ารัฐบาลให้ความเห็นชอบและได้ติดต่อขอกู้เงินจากธนาคารโลก

๑ เล่มเดียวกัน.

๒ เล่มเดียวกัน.

๓ คณะผู้เชี่ยวชาญขององค์การ เอฟเอโอ เป็นกลุ่มของผู้เชี่ยวชาญจากประเทศต่าง ๆ ซึ่งถูกส่งไปยังประเทศหรือดินแดนแห่งหนึ่งแห่งใด เพื่อทำการศึกษาระดับขั้นต้นถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอาหาร การเกษตร ป่าไม้และประมง จุดมุ่งหมายของการศึกษาก็เพื่อให้คำแนะนำแก่รัฐบาลหรือผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้คำแนะนำต่อองค์การ เอฟเอโอ และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ด้วย.

๔ FAO, Report of the FAO..., Op.cit., p. 54.



ปี พ.ศ. ๒๔๘๓ ธนาคารจึงได้ตกลงให้กู้เงินได้<sup>๑</sup>

### ก. โครงการ

โครงการเจ้าพระยาเป็นระบบการควบคุมน้ำสำหรับการเกษตรบนทุ่งราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและสาขา ทั้งนี้โดยมีเขื่อนทดน้ำ (Diversion Dam) บริเวณต้นของแม่น้ำที่ชัยนาท แล้วส่งน้ำลงมาตามคลองสายใหญ่ (Main Canal) และคลองส่งน้ำหรือคลองซอย (Distributaries) ทั้งสองฝั่งของแม่น้ำ ทำการระบายน้ำในบริเวณแม่น้ำสายสำคัญควบคุมน้ำท่วมสำหรับน้ำท่วมในรอบ ๑๐ ปี โดยการทำคันกัน ใช้เป็นเส้นทางคมนาคม และจะได้รับกระแสไฟฟ้าจากเขื่อนใหญ่ขนาด ๑๐,๐๐๐ กิโลวัตต์สำหรับใช้ในงานอุตสาหกรรม<sup>๒</sup>

ตามข้อเสนอโครงการชลประทานเจ้าพระยาที่ ม.ล. ชูชาติ กำภู เสนอต่อรัฐบาลในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ จะแบ่งงานตามเขตการชลประทานได้ดังต่อไปนี้<sup>๓</sup>  
(โปรดดูแผนที่ที่ ๘)

ฝั่งตะวันตก หรือฝั่งขวา ของแม่น้ำเจ้าพระยา ได้แก่

๑. เขตสุพรรณ (Subhan Tract)
๒. เขตแม่น้ำน้อย (Noi Tract)
๓. เขตอิทธิพลของกระแสน้ำ (Tidal Tract)

<sup>๑</sup> กขป, ที่ระลึกในการเปิดเขื่อนเจ้าพระยา ๗ กุมภาพันธ์

พ.ศ. ๒๕๐๐

<sup>๒</sup> M.L.X. Kambhu, Op.cit.,

<sup>๓</sup> Ibid.,



ฝั่งตะวันออก หรือฝั่งซ้ายของแม่น้ำเจ้าพระยา ได้แก่

๔. เขตชัยนาท - ป่าสัก (Chainat - Pasak Tract)

๕. เขตนครหลวง (Nakorn Luang Tract)

๖. เขตมหาราช (Maharaj Tract)

๑. เขตสุพรรณ

คลองมะขามเต่าหรือสุพรรณนั้นเดิมขุดขึ้นเพื่อใช้เป็นคลองส่งน้ำในโครงการชลประทานประเภทรับน้ำนอง (Inundation Scheme) ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๕ ตามแผนการที่ผู้เชี่ยวชาญชลประทาน คือ เซอร์ โทมัส วอร์ด ไควางไว์ คือไม่อาศัยเขื่อนเจ้าพระยา เป็นแต่อาศัยระดับน้ำนองของแม่น้ำสูงขึ้นมาจนกว่าจะไหลเข้าสู่คลองส่งน้ำสายใหญ่ไคมอง ครั้นแล้วก็สร้างประตูระบายขนาดใหญ่ให้สูงพอที่จะส่งน้ำเข้าคลองชอยไปสู่ที่นาในบริเวณนั้นต่อไป

สำหรับโครงการปัจจุบัน จะเป็นการขยายโครงการเดิมให้กว้างขวางออกไปโดยจะใช้คลองมะขามเต่า ต่อกับแม่น้ำสุพรรณเป็นคลองสายใหญ่ เพื่อชักน้ำไปจากแม่น้ำเจ้าพระยามีประตูระบายที่ปากคลอง และที่กิโลเมตร ๔๓,๕๐๐ และจะมีคลองชอยชุกแยกจากลำน้ำทั้งสองฝั่ง

๒. เขตแม่น้ำน้อย

จะใช้แม่น้ำน้อยเป็นคลองชอยใหญ่ ชักน้ำออกจากแม่น้ำเจ้าพระยา ทั้งนี้โดยมีประตูระบายขนาดใหญ่เพื่อควบคุมปริมาณน้ำ ๓ แห่ง คือ ปากคลองบริเวณวัดบรมธาตุปลายคลองบริเวณอำเภอบริหารทอง และกิโลเมตร ๔๑,๒๐๐ วัดชัยสุตร และมี

คลองช้อยชุกแยกจากลำแม่น้ำน้อยทั้งสองฝั่ง และเนื่องจากบริเวณนี้เป็นที่ต่ำ เกิดความเสียหายในการเพาะปลูกทุกปีก็จะจักทำที่กั้นน้ำ แต่จะไม่สามารถควบคุมน้ำขนาดท่วมใหญ่รอบ ๑๐๐ ปีได้<sup>๑</sup>

### ๓. เขตฝั่งตะวันตกส่วนล่างและเขตที่อยู่ในอิทธิพลของกระแสน้ำ

บริเวณนี้เป็นที่ราบกว้าง มีความลาดชันน้อยสำหรับส่วนบน และส่วนล่าง ไม่มีความลาดชันเลย การทำนาในบริเวณนี้จะได้น้ำจาก ๓ แหล่ง คือ น้ำฝน น้ำจากแม่น้ำสุพรรณ และจากแม่น้ำเจ้าพระยา แต่เนื่องจากปริมาณและเวลาที่น้ำขึ้นลงไม่ตรงกับความต้องการ จึงมีน้ำที่เพียง ๓๐ % เท่านั้นที่สามารถเพาะปลูกได้ กรมชลประทานจะได้ขุดลอกคลองและสร้างประตูระบายและประตูเรือสัญจร เพื่อใช้เป็นแหล่งส่งน้ำ เพื่อให้เพาะปลูกได้เพิ่มขึ้น ๔๕ - ๕๐ %<sup>๒</sup>

### ๔. เขตชัยนาท - ป่าสัก

เนื่องจากไม่มีสาขาของแม่น้ำเจ้าพระยา บนฝั่งตะวันออก ในบริเวณใกล้เคียงที่ศัพทที่จะใช้ เป็นคลองสายใหญ่ จึงต้องใช้คลองชุกโดยเริ่มที่มโนรมย์ ๓๒ กิโลเมตร เหนือเขื่อนคลองชุกลงมาทางใต้ ส่วนท้ายจะมาถึงคลองบางพระครูส่งน้ำมาให้คลองเขตนครหลวง เขตที่อยู่ในอิทธิพลของกระแสน้ำ และแม่น้ำป่าสัก ตอนเหนือเขื่อนพระรามหก และจะมีประตูระบาย ๓ แห่ง<sup>๒</sup>

### ๕. เขตนครหลวง

น้ำจากคลองชัยนาท - ป่าสักจะถูกส่งเข้าแม่น้ำป่าสักเหนือเขื่อน และระบายลงไปยังคลองส่งน้ำป่าสักใต้ ตกไปยังคลองส่งน้ำสายใหญ่ในเขตนครหลวง และส่งเข้า

<sup>๑</sup> Ibid.

<sup>๒</sup> Ibid.



นาโดยคลองชอย น้ำส่วนที่เหลือจะส่งต่อไปทางใต้ของคลองป่าสักใต้ เพื่อเพิ่มน้ำให้  
แก่เขตตอนล่าง

#### ๖. เขตมหาราช

น้ำที่จะส่งมาให้แก่เขตนี้ คือน้ำที่มาจากคลองชียนา - ป่าสัก โดยทำท่อ  
ลอดใต้คลองลพบุรี เพื่อส่งน้ำเข้าคลองสายใหม่ ๒ สาย สายหนึ่งจะซุกไปตามแนว  
ของแม่น้ำเจ้าพระยา อีกสายหนึ่งจะไปตามแนวคลองลพบุรี และจะส่งน้ำให้แก่ที่นา  
โดยระบบคลองชอย ทั้งนี้จะต้องปิดคลองบางแก้วซึ่งเคยนำน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยา  
ไปยังคลองลพบุรี และทำให้เกิดน้ำท่วมอย่างรุนแรง โดยใช้ประตูน้ำควบคุมระดับน้ำ  
ตามที่ต้องการ พื้นที่ของเขตมหาราช เช่นเดียวกับเขตแม่น้ำน้อยจะใช้เป็นที่รับน้ำในฤดู  
น้ำมาจากแม่น้ำใหญ่

โดยสรุปโครงการเจ้าพระยาจะมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะช่วยในการทำนาข้าว  
ในเขตส่วนใหญ่ของที่ราบภาคกลาง คือ การควบคุมปริมาณน้ำให้มีพอกับความต้องการ  
ของข้าวขณะเดียวกันก็มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการลดความเสียหายของข้าวจากการที่เกิด  
น้ำท่วม นอกเหนือจากผลประโยชน์อื่น ๆ ที่เป็นผลพลอยได้ของโครงการ

#### ๗. ค่าใช้จ่าย

ตามข้อเสนอในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการเจ้าพระยา ถ้า  
สร้างขึ้นใหม่ทั้งหมด จะเป็นเงินประมาณ ๘๗๑,๖๐๐,๐๐๐ บาท (อัคราเงินในปี  
พ.ศ. ๒๔๘๘) แต่เนื่องจากโครงการชลประทานบางส่วนได้สร้างไปแล้ว เช่น  
โครงการป่าสักใต้ และโครงการสุพรรณซึ่งใช้เงินไปแล้วประมาณ ๓๖๓,๐๑๘,๑๕๐  
บาท ฉะนั้นโครงการปัจจุบันที่จะทำให้ได้ผลอย่างเต็มที่ จะต้องการเงินเพียง

๕๐๘,๖๐๐,๐๐๐ บาท<sup>๑</sup> ทั้งรายละเอียดความตารางที่ ๒ นอกจากนี้จะมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีก เช่น ค่าเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับสร้างสถานีผลิตไฟฟ้าจากเขื่อนชัยนาท จำนวน ๓๒,๑๐๐,๐๐๐ บาท ค่าซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างในการชลประทานที่เสียหายในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประมาณ ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ประมาณ ๕๖๐,๗๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งในจำนวนดังกล่าว ๑๕๗,๕๕๘,๐๐๐ บาท จะต้องแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เพื่อซื้อเครื่องมือเครื่องจักร แต่เนื่องจากราคาของเงินตราต่างประเทศได้ขึ้นสูงไปอีกตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๕ จะต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายอีก ๑๒% จำนวนเงินตราต่างประเทศที่ต้องการจะตกประมาณ ๒๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ต้องใช้เวลาสำหรับการก่อสร้าง ๕ ปี<sup>๒</sup>

ตารางที่ ๒ ค่าใช้จ่ายในโครงการเจ้าพระยาภายในระยะเวลา ๕ ปี  
(ซึ่งจะประกอบด้วยค่าจ้างแรงงาน ค่าวัสดุ เครื่องมือ วัสดุ  
ตามอัตราในปี พ.ศ. ๒๔๘๕)

เขตโครงการ	ค่าใช้จ่าย/บาท
๑. เขื่อนชัยนาท	๕๒,๐๐๐,๐๐๐
๒. แม่น้ำสุพรรณ	๕๗,๓๐๐,๐๐๐
๓. แม่น้ำน้อย	๑๒๓,๗๐๐,๐๐๐
๔. ชัยนาท - ป่าสัก และนครหลวง	๑๘๗,๓๐๐,๐๐๐
๕. มหาราช	๔๘,๓๐๐,๐๐๐
รวม ๑ - ๕	๕๐๘,๖๐๐,๐๐๐

<sup>๑</sup>Ibid.

<sup>๒</sup>Ibid.

เขตโครงการ	ค่าใช้จ่าย/บาท
๖. ค่าใช้จ่ายสำหรับหน่วยผลิตไฟฟ้าจากเขื่อนชัยนาท	๓๒,๑๐๐,๐๐๐
๗. ค่าใช้จ่ายสำหรับการซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างที่เสียหาย ในระยะสงคราม	๒๐,๐๐๐,๐๐๐
รวม ๖ - ๗	๕๒,๑๐๐,๐๐๐
รวม	๕๖๐,๗๐๐,๐๐๐

ที่มา : ML. X. Kambhu, Report on Irrigation ... Op.cit., Statement  
No. 2

ค. ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เมื่อโครงการเจ้าพระยาจัดทำได้สำเร็จบริบูรณ์ จะมีพื้นที่ ๆ อยู่ในความ  
ควบคุมของโครงการประมาณ ๘,๓๓๐,๐๐๐ ไร่ เป็นพื้นที่ ๆ ได้รับจากการชลประทาน  
โดยตรง ประมาณ ๖,๒๑๕,๐๐๐ ไร่ ซึ่งถูกบุกเบิกเป็นนาไปเกือบหมดแล้ว ซึ่งเมื่อมี  
ระบบน้ำที่เหมาะสมจะทำให้ได้รับผลผลิตมากขึ้น นอกจากนี้ที่ดินอีกราว ๑,๗๔๕,๐๐๐ ไร่  
ซึ่งเป็นที่ดอนและแห้งแล้ง ก็จะนำมาใช้ในการเพาะปลูกได้ สำหรับผลประโยชน์ที่คาด  
ว่าจะได้รับ คือ

### ๑. การเพิ่มผลผลิต

ในระยะที่ยังไม่มีโครงการเจ้าพระยาผลผลิตในบริเวณนี้ในปีที่น้ำปรกติสำหรับการปลูกข้าวปีละครั้งจะตกประมาณ ๔๕๕,๓๐๐ ตันข้าวเปลือก แต่หลังจากที่โครงการนี้แล้วเสร็จผลผลิตจะเพิ่มขึ้นเป็น ๑,๔๕๓,๐๐๐ ตัน มีผลผลิตข้าวเปลือกเพิ่มขึ้น ๙๙๗,๗๐๐ ตัน ซึ่งจะสีเป็นข้าวขาวได้ ๕๙๘,๐๐๐ ตัน คือมีข้าวสำหรับส่งออกเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นในฤดูแล้งโดยความช่วยเหลือส่งน้ำจากเขื่อน พื้นที่ราบตอนบนประมาณ ๑,๐๐๐,๐๐๐ ไร่ ซึ่งเป็นกินดี และมีน้ำจากชลประทานจะสามารถปลูกถั่วได้เพิ่มขึ้นสำหรับการส่งเป็นสินค้าออกได้ ๑๐๐,๐๐๐ ตัน

### ๒. รายได้จากผลผลิตที่จะเพิ่มขึ้น

การเพิ่มขึ้นของผลผลิตจะทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นซึ่งประมาณว่าเป็นเงิน ๑๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาทต่อปี กล่าวคือ

ข้าวขาว	๕๐๐,๐๐๐ ตัน	ประมาณราคาตันละ ๓๐๐ บาท	= ๑๕๐,๐๐๐ บาท
ถั่ว	๑๐๐,๐๐๐ ตัน	ประมาณราคาตันละ ๔๐๐ บาท	
			= ๔๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

รายได้ที่เพิ่มขึ้นนี้จะเท่ากับ ๓๘ % ของทุนที่โครงการสำหรับก่อสร้างโครงการดังกล่าว<sup>๒</sup>

### ๓. การเพิ่มขึ้นของเงินตราต่างประเทศ

การเพิ่มขึ้นของผลผลิตในเขตที่ราบภาคกลาง จะทำให้มีผลผลิตส่วนเกินสำหรับการส่งออก ถ้าใช้อัตราแลกเปลี่ยนขณะนั้น (พ.ศ. ๒๔๙๒) เมื่อผลผลิตส่วน

<sup>๑</sup> Ibid.

<sup>๒</sup> Ibid.



เพิ่มจะทำให้มีเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้น ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์<sup>๑</sup>

๔. นอกจากนั้นก็ยังมีผลประโยชน์ในด้านอื่น ๆ อีก เช่น จะมีเส้นทางคมนาคมทางน้ำในเขตทุ่งราบคอนบนซึ่งใช้ได้ตลอดปี ขณะที่ก่อนหน้านี้จะใช้ได้เพียง ๔ เดือนใน ๑ ปี และได้พลังงานไฟฟ้า ขนาด ๑๐,๐๐๐ กิโลวัตต์ ซึ่งเป็นผลพลอยได้สำหรับไปใช้ในงานถลุงเหล็กที่ท่าหลวง ซึ่งประมาณว่าจะผลิตเหล็กกล้าได้วันละ ๕๐ ตัน<sup>๒</sup>

#### ๕. การตัดสินใจของรัฐบาลที่จะดำเนินงานตามโครงการเจ้าพระยา

เมื่อมีการเสนอโครงการเจ้าพระยาโดย ม.ล. ชูชาติ ก่าภู ในปี พ.ศ. ๒๔๙๒ รัฐบาลชุด จอมพล ป. ได้ตกลงใจให้มีการพิจารณาโครงการนี้ อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าเสียดายที่ผู้เขียนไม่ได้ข้อมูลเกี่ยวกับเหตุผลที่ถกเถียงกันเกี่ยวกับโครงการโดยละเอียด<sup>๓</sup> เนื่องจากเอกสารส่วนนี้ไม่ได้รับการเปิดเผย หลักฐานเท่าที่ทราบมีเพียงว่าได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาการจัดสร้างโครงการนี้ และในที่สุดรัฐบาลก็ให้ความเห็นชอบที่จะให้จัดสร้างโครงการนี้ และตกลงใจที่จะขอเงินจากธนาคารโลกในปีเดียวกันนั้น

#### ๖. การกู้เงินจากธนาคารโลก

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๒ หลังจากที่ไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาการ (International Bank for Reconstruction)

<sup>๑</sup> Ibid.

<sup>๒</sup> Ibid.

<sup>๓</sup> เอกสารชั้นต้นในส่วนนี้ เก็บอยู่ที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามบัญชีเอกสาร กษ.๗ การชลประทาน เรื่องเขื่อนเจ้าพระยา เอกสารส่วนนี้ถูกปิดหลังเหตุการณ์ วันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

and Development - IBRD) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าธนาคารโลกแล้ว รัฐบาล  
ได้มอบหมายให้พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย เมื่อคราวเสด็จไปประชุมในฐานะ  
ผู้ว่าการ กองทุนการเงินของธนาคารด้วยพระองค์หนึ่ง ให้ไปทาบถามชอกู้เงินจาก  
ธนาคารโลกมาใช้ในโครงการพัฒนาที่สำคัญ ๓ โครงการ โครงการที่สำคัญ ก็คือโครง  
การชลประทาน นอกจากนั้นก็ยังมี โครงการสร้างท่าเรือกรุงเทพ และโครงการปรับ  
ปรุงทางรถไฟ

กรณีการกู้เงินสำหรับโครงการชลประทาน คือโครงการเจ้าพระยา หลัง  
จากที่รัฐบาลส่งผู้แทนไปทาบถาม ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๘๓ ธนาคารโลกได้ส่ง  
คณะผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจให้เข้ามาทำการสำรวจว่าถ้าสร้างขึ้นแล้วจะได้ผลคุ้มค่าและ  
สามารถจะถอนทุนคืนได้ด้วยตนเอง (Self Liquidation) หรือไม่ ผลของการสำรวจ  
ปรากฏว่าเป็นที่พอใจของคณะกรรมการ และได้ยินยอมให้กู้เงินได้ในวงเงินไม่เกิน  
๑๘,๐๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ ๒๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท คิดตามอัตราแลกเปลี่ยน  
อย่างเป็นทางการ คือ ๑ ดอลลาร์ เท่ากับ ๑๒.๕๐ บาท) และรัฐบาลตกลงชอกู้เท่า  
จำนวนดังกล่าว (คือ ๑๘,๐๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์) ซึ่งถือว่าเป็นเงินกู้รายแรกที่ธนาคาร  
โลกให้แก่ประเทศไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขณะเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการ

<sup>๑</sup> กขป, หนังสือที่ระลึกงานทำบุญครบ ๒๐ ปี ม.ล. ชูชาติ ก้าว ๔ มกราคม  
พ.ศ. ๒๕๐๘ หน้า ๕๘ - ๖๐ และ Ministry of Finance, Report of the  
Financial Adviser covering the year B.E. 2484 (1941) to B.E. 2473  
(1950) by Mr. W.A.M. Doll pp.46 - 47.

<sup>๒</sup> IBRD, First Loan Administration Report on the Three Loan to  
the Kingdom of Thailand of Oct. 27, 1950 (May 8, 1953) pp.6 - 7.

พัฒนาอีก ๒ โครงการ คือ โครงการสร้างท่าเรือและปรับปรุงรถไฟซึ่งกู้มาจำนวน ๘,๕๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ และ ๓,๐๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ ตามลำดับในปีเดียวกันจะเห็นว่า เงินกู้เพื่อการชลประทานมีจำนวนเงินมากที่สุด

## ๒. สัญญาเงินและภาวะผูกพันตามสัญญา

ตามสัญญาเงินสำหรับการก่อสร้างโครงการเจ้าพระยา เลขที่ ๓๖ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๙๓ ซึ่งมีกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เลขาธิการราชทูตไทยประจำ กรุงวอชิงตัน ลงนามฝ่ายไทย และ นาย อี.อาร์. แบล็ค (E.R. Black) ประธาน ธนาคารโลกลงนามฝ่ายธนาคาร รัฐบาลไทยซึ่งเป็นผู้กู้ได้ตกลงขอเงินจากธนาคาร ๑๘,๐๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ (สัญญาข้อ ๑.๐๑) โดยต้องเสีย Commitment Charge ในกรณีที่ไม่ถอนเงิน ๓/๔ % (สัญญาข้อ ๑.๐๔) และต้องเสียดอกเบี้ย ๔ % ในกรณีที่มีการถอนเงิน (สัญญาข้อ ๑.๐๕) กำหนดระยะเวลาเงิน ๒๐ ปี โดยให้ผ่อนใช้คืนเงินคืนและดอกเบี้ยตามระยะเวลาและจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในรายการท้ายสัญญา<sup>๒</sup> โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๔

สัญญาดังกล่าวได้ระบุถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการก่อสร้างในรายการต่อท้าย สัญญาว่า การก่อสร้างตามโครงการนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดการชลประทานในเนื้อที่ประมาณ ๒,๒๖๐,๐๐๐ เอเคอร์ หรือประมาณ ๕,๗๑๗,๕๐๐ ไร่ (ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยกว่าที่กรม

<sup>๑</sup> Ibid., pp.2 - 17.

<sup>๒</sup>

Research Division, Bank of Thailand, Loan Agreement  
(Irrigation Project) Between Kingdom of Thailand and International  
Bank for Reconstruction and Development October 27, 1950. โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก



ชลประทาน เคยกะประมาณไว้ในข้อเสนอเดิมอยู่บ้างเล็กน้อย) ในเขตที่ราบภาคกลาง  
ของประเทศไทย ขณะเดียวกันโครงการนี้ก็ใช้เพื่อการเดินเรือในแม่น้ำน้อย แม่น้ำ  
สุพรรณและคลองที่ขุดขึ้นใหม่ในฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา ตามจุดมุ่งหมาย  
ข้างต้นจะสร้างเขื่อนกันแม่น้ำเจ้าพระยา ประมาณ ๖ กิโลเมตรใต้เมืองชัยนาท หรือ  
ประมาณ ๑๖ กิโลเมตรเหนือกรุงเทพฯ นอกจากนั้นก็จะมีคลองและระบบการควบคุม  
ในบริเวณที่อยู่ในความควบคุมของเขื่อน เพื่อให้เกิดระบบชลประทานที่สมบูรณ์ ทั้งนี้  
การก่อสร้างได้กำหนดระยะเวลาไว้ ๔ ปี ในการก่อสร้างดังกล่าวสัญญาได้กำหนด  
ข้อผูกพันหรือเงื่อนไขที่ฝ่ายไทยจะต้องปฏิบัติตามอยู่หลายประการ ที่สำคัญ คือ

๑. กำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรม (Engineering Consultant)  
ตามสัญญา (สัญญาข้อ ๔.๐๖) ระบุว่าผู้กู้จะต้องยอมให้มีผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรม ตาม  
ที่ธนาคารเห็นชอบสำหรับการออกแบบ เขื่อนซึ่งจะสร้างขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ และ  
จะต้องยินยอมตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญในการออกแบบ รวมทั้งในการทำแบบจำลอง  
และในการก่อสร้างเขื่อน<sup>๑</sup>
๒. ให้มีผู้รับเหมาสำหรับการก่อสร้าง ตามรายการท้ายสัญญา (รายการ  
ที่ ๒) กำหนดว่าผู้กู้จะต้องจ้างผู้รับเหมาตามความเห็นชอบของธนาคาร เพื่อช่วยเหลือ  
ในการก่อสร้าง ผู้รับเหมาจะเป็นผู้ให้คำแนะนำและจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้สำหรับ  
การก่อสร้างให้แก่ผู้กู้ รวมทั้งรับผิดชอบในการก่อสร้างเขื่อน<sup>๒</sup>
๓. นอกจากนี้ผู้กู้จะต้องเปิดโอกาสให้ธนาคารได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาเยี่ยมเยียน  
หรือตรวจสอบส่วนหนึ่งส่วนใดของเขตแดนของผู้กู้เพื่อจุดมุ่งหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินกู้<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> Ibid.

<sup>๒</sup>

Ibid.

<sup>๓</sup> Ibid.

<sup>๔</sup> Ibid.



การที่ธนาคารกำหนดข้อผูกพันตามสัญญาดังกล่าว เข้าใจได้ว่าเพื่อที่จะให้  
งานก่อสร้างตามโครงการได้ดำเนินไปเป็นผลสำเร็จสมความมุ่งหมายและเป็นงานที่  
ถูกต้องตามหลักวิชาการซึ่งในแง่หนึ่งจะทำให้ธนาคารไม่สูญเสียเงินเปล่าในการที่ยอม  
ให้กู้ ขณะเดียวกันเมื่อโครงการนี้เป็นผลก็จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม คือทั้ง  
ต่อประเทศไทยเอง ซึ่งเศรษฐกิจโดยทั่ว ๆ ไปจะดีขึ้น ขณะเดียวกันก็จะเป็นประ  
โยชน์แก่ประเทศที่ต้องการซื้อข้าวจากไทยไปใช้บริโภคด้วย และในทางปฏิบัติ รัฐบาล  
ไทยก็ได้ตกลงตามข้อผูกพันดังกล่าว

ในการพัฒนาโครงการชลประทานโครงการเจ้าพระยา รัฐบาลไทยได้ติดต่อ  
ขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะกับสำนักงานพัฒนาที่ดินของ  
สหรัฐอเมริกา (U.S. Bureau of Reclamation) ทั้งนี้โดยรัฐบาลส่งวิศวกรของ  
ไทยไปรับการฝึกหัดและดูงานจากหน่วยงานดังกล่าว ให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นผู้ตรวจ  
สอบโครงการเจ้าพระยาก่อนการก่อสร้างตามเงื่อนไขของธนาคารโลก ซึ่งก็ได้รับ  
ความเห็นชอบจากธนาคารและเมื่อถึงเงื่อนไขตามสัญญา เรืองให้มีผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกร  
รัฐบาลไทยก็ขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งก็ได้รับความช่วยเหลือจากผู้  
เชี่ยวชาญ ซึ่งธนาคารพอใจมาให้ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้รับเหมา รัฐบาลไทยได้ตกลง  
ให้บริษัทต่าง ๆ ทั่วโลกประมูลเป็นผู้รับเหมาในการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการ  
ก่อสร้างต่าง ๆ ในที่สุดบริษัท เคียร์ แอนด์ คอว์เคอร์ (Keir and Kawder)  
ของสกอตแลนด์เป็นผู้ประมูลได้ และสำหรับการให้เจ้าหน้าที่ของธนาคารเข้ามาตรวจ  
สอบ ก็ปรากฏว่าได้มีเจ้าหน้าที่ของธนาคารเดินทางเข้ามาหลายชุด ที่เห็นได้เช่นใน

<sup>๑</sup> August L. Ahlf, The Greater Chao Phya Project Water  
Resource Engineer. U.S. Bureau of Reclamation March 1956 and IBRD  
Forst Loan Administration Report Op.cit., pp.6 - 9 และ กขป, หนังสือ  
ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ นายฟู อนุศาสนันท์ อดีตรองอธิบดีฝ่ายบำรุงรักษา  
(กรมชลประทาน ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๘), หน้า ๘.

ปี พ.ศ. ๒๔๘๕ วิศวกรของธนาคารได้มาเยี่ยมที่กรุงเทพฯ และได้รายงานเกี่ยวกับ การก่อสร้างเขื่อนและระบบคลองส่งน้ำที่ลำซำก็เนื่องจากการขนส่งอุปกรณ์ก่อสร้างทำได้ลำบาก และเสนอให้หาทางแก้ไขเพื่อให้โครงการสำเร็จทันเวลา เป็นต้น สำหรับเงินจำนวน ๑๘,๐๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ ได้มีการกำหนดรายละเอียดของประเภทรายจ่ายไว้ดังนี้

ค่าซื้อสิ่งของ	๑๓,๕๐๐,๐๐๐	ดอลลาร์
ค่าสร้างโรงงานที่ปากเกร็ด	๑,๐๐๐,๐๐๐	"
เผื่อขาด	๑,๐๐๐,๐๐๐	"
คอกเบี้ยระหว่างการก่อสร้าง	๒,๕๐๐,๐๐๐	"
รวม	๑๘,๐๐๐,๐๐๐	"

การที่กู้คอกเบี้ยในระหว่างการก่อสร้างรวมอยู่ด้วย ได้มีการให้เหตุผลว่า เพราะโครงการนี้ยังทำประโยชน์ให้รัฐบาลหารายได้ยังไม่ได้ ถ้ารัฐบาลจะต้องหาเงินตราต่างประเทศมาเพื่อชำระคอกเบี้ยเงินกู้นี้จะลำบากมาก จึงตัดภาระในเรื่องนี้เสีย<sup>๓</sup>

อย่างไรก็ตามในการก่อสร้างโครงการเจ้าพระยา นอกจากจะอาศัยเงินกู้แล้ว รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่กรมชลประทานอีกด้วย เป็นเงินราว ๕๐๓.๒ ล้านบาท โดยรวมค่าใช้จ่ายของโรงงานที่ส่วนกลาง และต่อมาเพิ่มขึ้นเป็น ๗๗๗.๒ ล้านบาท เนื่องจากรัฐบาลได้เพิ่มค่าใช้จ่ายประเภทค่าจ้าง ๕๐% รวมทั้งเพิ่มค่าวัสดุก่อสร้างด้วย<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> Ahlf, Op.cit.

<sup>๒</sup> กชป, หนังสือที่ระลึกงานทำบุญครบ ๒๐ ปี ม.ล. ชูชาติ กำภู

<sup>๓</sup> เล่มเดียวกัน.

<sup>๔</sup> IBRD, First Loan Administration Report Op.cit.,

## ๕. การดำเนินงานในโครงการเจ้าพระยา

โครงการเจ้าพระยาได้เริ่มลงมือก่อสร้างตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๕ เป็นต้นมา งานส่วนใหญ่ดำเนินไปตามโครงการที่ได้วางไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๒ นอกจากนี้เรื่อง พลังไฟฟ้าที่ถูกเลื่อนออกไปเนื่องจากไม่สามารถหาตัวแทนในการส่งเครื่องมือ เครื่องใช้ สำหรับการติดตั้งได้ตลอดปี<sup>๑</sup> หน่วยงานเขื่อนเจ้าพระยาได้สร้างขึ้นที่ตอนคู้บางเบียน อำเภอสรรพยา จังหวัดชัยนาท ส่วนการก่อสร้างระบบการส่งน้ำระบายน้ำก็ได้จัดทำพร้อมกับเขื่อน โดยแบ่งงานออกเป็นโครงการย่อย ๆ อันได้แก่ โครงการมะขามเต่า โครงการท่าโสมดี โครงการสามชุก และโครงการโพธิ์พระยา สำหรับเขตแม่น้ำสุพรรณ โครงการบรมธาตุ โครงการชั้นสูตร โครงการยางมณี และโครงการฝักให้ ในเขตแม่น้ำน้อย โครงการทุ่งฝั่งตะวันตกในเขตฝั่งตะวันตกส่วนล่าง โครงการมโนรมย์ โครงการช่องแค โครงการโคกกระเทียม และโครงการเรียงราง ในเขตคลองชัยนาท - ป่าสัก โครงการชัยนาท - อยุธยา โครงการนครหลวง และโครงการเขียงรากคลองค่าน ในเขตตะวันออกส่วนล่าง<sup>๒</sup> รวมอาคารในระบบส่งน้ำขนาดใหญ่ ๙๗ แห่ง ขนาดกลาง ๑๕๑ แห่ง เล็ก ๔,๖๕๐ แห่ง คลองส่งน้ำสายใหญ่ที่ขุดใหม่ ๕ คลอง ยาว ๒๙ กิโลเมตร ปริมาตรดิน ๔๐ ล้านคิวบิกเมตร คลองขอย ๒๔๑ คลองยาว ๒,๑๒๖ กิโลเมตร ปริมาตรดิน ๒๔ ล้านคิวบิกเมตร กำหนดเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ แต่เนื่องจากงบประมาณถูกตัดไปกว่างานจะสำเร็จจึงถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๗ แต่การท่อน้ำได้เริ่มใช้ได้บางส่วนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๐<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> Ibid.

<sup>๒</sup> กชป, หนังสือที่ระลึกงานท้าวบุญครบ ๖๐ ปี ม.ล. ชูชาติ กำภู

<sup>๓</sup> เล่มเดียวกัน.

## ๖. ผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการเจ้าพระยา

โครงการเจ้าพระยานับได้ว่าเป็นโครงการชลประทานขนาดใหญ่โครงการแรกของประเทศไทยที่ได้ก่อสร้างขึ้นโดยใช้ความรู้ทางด้านเทคนิคอย่างดี ขณะเดียวกันก็ใช้เงินลงทุนไปเป็นจำนวนมาก เมื่อพิจารณาในค่านของผลประโยชน์จากโครงการนี้กล่าวได้ว่าโครงการเจ้าพระยาได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดโดยเฉพาะในค่านที่จะรักษาระดับผลผลิตในเขตโครงการ ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อการเพิ่มรายได้ของชาวนา อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงผลตอบแทนจากการลงทุนจะพบว่าผลตอบแทนค่อนข้างต่ำ จากการศึกษาของสมอล Small ซึ่งได้วิเคราะห์ถึงผลตอบแทนจากโครงการเจ้าพระยาโดยเฉพาะในตอนเหนือ คือตั้งแต่ชัยนาทถึงอยุธยาและสุพรรณบุรี เขาสรุปว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจะออกมาในรูปของการผลิตข้าวที่เพิ่มขึ้นในฤดูทำนา (ฤดูฝน) ทั้งนี้เขาวัดได้จากการเพิ่มขึ้นใน ๓ ทาง คือ

๑. มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตจากนาหว่านไปเป็นนาค่า
๒. การลดลงของพื้นที่เสียหายอันเกิดจากสภาพน้ำไม่ปกติ
๓. การปรับปรุงสภาพน้ำได้ก่อให้เกิดการเพิ่มผลผลิตต่อไร่

ภายหลังโครงการเสร็จสิ้น พบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ เนื้อที่นาหว่านได้ลดลงจาก ๗๘ % ก่อนโครงการเสร็จเหลือ ๒๒ % เขาพบว่าผลของการควบคุมระดับน้ำอย่างเหมาะสมได้เป็นปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงกรรมวิธีการเพาะปลูก

---

Leslie E. Small, An Economic Evaluation of Water Control in the Northern Region of the Greater Chao Phya Project of Thailand (Ph.D. Thesis Cornell University), 1972 Ch. 5



แม้ว่าจะมีสมมุติฐานอยู่ด้วยว่าการเพิ่มขึ้นของประชากรจะกระทำให้หันไปทำนาข้าว แต่เมื่อเปรียบเทียบกับเขตโครงการแม่กลอง พบว่าการเพิ่มขึ้นของประชากรไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญในการเปลี่ยนกรรมวิธีการเพาะปลูกเป็นแบบนาข้าว

๒. จุดมุ่งหมายสำคัญประการหนึ่งในโครงการก็คือ เพื่อบรรเทาความเสียหายอันเนื่องมาจากลมฟ้าอากาศ จากการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า ตั้งแต่เริ่มโครงการ เนื้อนาที่ไม่ได้ผลในการเก็บเกี่ยวได้ลดน้อยลงไปโดยมิได้เกี่ยวข้องกับผลต่างของสภาพดินฟ้าอากาศก่อนและหลังโครงการ พื้นที่ในเขตชลประทานส่วนใหญ่ ความเสียหายได้ลดน้อยลงมีบางแบ่งที่เป็นที่ราบต่ำมาก เท่านั้นที่ความเสียหายได้ลดลงเพียงเล็กน้อย เช่น แถบตอนล่างของเขตเหนือ

๓. การเพิ่มผลผลิตข้าว จากการศึกษาค้นคว้าโดยเปรียบเทียบโครงการแม่กลอง พบว่า นอกเหนือจากการปรับปรุงวิธีผลิต เช่นการใช้ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นเป็นผลมาจากโครงการชลประทาน คือ พื้นที่ส่วนใหญ่ ยกเว้นเขตตอนล่างจะมีผลผลิตข้าวเฉลี่ยจาก ๓๐ ถึงเกือบ ๕๐ กิโลกรัมต่อไร่ เป็นผลผลิตที่เพิ่มขึ้นประมาณ ๑๐,๕๐๐ ตัน ข้าวเปลือก หรือราว ๖๔ % ของผลผลิตที่ได้เพิ่มขึ้นทั้งสิ้น จากการทำนาในฤดูทำนาหน้าฝน อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวกับการปลูกพืชในฤดูแล้งจะถูกเน้นน้อยลง เนื่องจากเขื่อนชัยนาทส่งน้ำมาให้ได้น้อยในฤดูแล้ง

## ๖. ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

สำหรับการวัดผลประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน สมอลิใช้วิธีวัดผลตอบแทนภายใน (Internal Rate of Return) ซึ่งเป็นวิธีที่จะเลือกคำนวณอัตราส่วนลดกันจะทำให้อัตราส่วนของผลได้ต่อทุนค่าใช้จ่ายมีค่าเท่ากับ ๑.๐ การคำนวณที่เชื่อว่าน่าจะถูกต้องมากที่สุดจะได้แก่การคำนวณ ซึ่งใช้ระยะเวลาวิเคราะห์ ๒๕ ปี (๒๕๐๕ - ๒๕๒๙) และใช้ตัวเลขราคาข้าวเปลือก กิโลกรัมละ ๑.๕๐ บาท ซึ่งเป็นตัวเลขตัวเฉลี่ยระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๔ - ๒๕๒๙ และผลเก็บเกี่ยวที่ได้ในฤดูทำนาหน้าฝน ถือตัวเลขเฉลี่ยระหว่างปี ๒๕๐๕ - ๒๕๑๒ เป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์

ขณะเดียวกันก็ถือว่า ผลเก็บเกี่ยวในฤดูแล้งอยู่ในระดับของปี พ.ศ. ๒๕๑๒ และปี ๒๕๑๔ และจะคงที่ในระดับนั้นตลอดช่วงเวลาที่เหลือภายใต้ข้อสมมุติดังกล่าว ผลตอบแทนภายในจะตกอยู่ในราว ๕ - ๕ % ซึ่งขึ้นอยู่กับวิธีการที่ใช้ประมาณแยกค่าใช้จ่าย การเพิ่มขยายช่วงเวลาของการวิเคราะห์ออกไปเป็น ๒๕ ปี จะทำให้ผลได้ตอบแทนเพิ่มไม่ถึง ๑ % ผลตอบแทนในอัตราดังกล่าวโดยทั่ว ๆ ไป ถือว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งสมอลเองก็ยอมรับ แต่ก็อธิบายว่ามีสาเหตุเนื่องมาจากความล้มเหลวของโครงการ แต่เป็นเพราะความสามารถ (Capacity) ของโครงการเองค่อนข้างต่ำในการที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกรรมวิธีการเพาะปลูก<sup>๑</sup>

อย่างไรก็ตามพิจารณาในอีกแง่หนึ่ง การที่ผลตอบแทนจากการวิเคราะห์ของสมอลค่อนข้างต่ำเป็นเพราะสมอลทำการศึกษาในช่วงที่โครงการเจ้าพระยาเองเพิ่งเริ่มได้ผล กล่าวคือ เขาได้ออกทำการวิจัยสนามในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ถึงต้นปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ขณะที่ผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการเริ่มต้นขึ้นในเวลาใกล้เคียงกัน คือ เริ่มในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ - ๒๕๑๓ ซึ่งเป็นช่วงที่การทำนาครั้งที่ ๒ เริ่มขยายตัว โครงการเจ้าพระยาในแง่หนึ่งได้รับผลจริง แต่ไม่ใช้ในทันทีที่โครงการเสร็จ ชาวนาเองก็ต้องใช้เวลาในการปรับตัว ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นกระบวนการที่กินเวลา ฉะนั้นตัวเลขของสมอลจึงอาจคลาดเคลื่อนอยู่บ้างถ้าพิจารณาในระยะยาว

#### ๘. ปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากมีโครงการเจ้าพระยา

แม้ว่าโครงการเจ้าพระยาจะประสบความสำเร็จในแง่ของการเพิ่มผลผลิตข้าว แต่ก็ยังมีปัญหาบางประการที่เกิดขึ้นหลังจากมีโครงการนี้ ซึ่งที่จริงเป็นปัญหาที่มีมา

<sup>๑</sup> Ibid pp. 249 - 258 and see also Leslie E. Small,

"Economic Evaluation of Water Control in Northeast Region of Chao Phya Project." Bangkok Bank Monthly Reveiw, Vol. 13, Sept. 1972.



กคนโครงการ และยังคงมิได้รับการแก้ไขหลังมีโครงการ ที่อาจพิจารณาได้อย่าง  
น้อย ๒ ประการด้วยกัน คือ

๑. ปัญหาเรื่องการเก็บภาษีชลประทาน

ได้เคยกล่าวแล้วในบทที่ ๒ และ ๓ ว่าในการเสนอโครงการชลประทาน  
ทั้งโดยไฮเดรลและวอร์ค ข้อเสนอของเขาประการหนึ่งจะได้แก่การให้เรียกเก็บภาษี  
ค่าน้ำหรือภาษีชลประทานจากชาวนาในเขตโครงการชลประทาน ทั้งนี้เพื่อตอบแทน  
การที่รัฐบาลได้ลงทุนไปในการพัฒนาชลประทาน ขณะเดียวกันก็ทำให้ชาวนาได้ตระ  
หนักถึงคุณค่าของงานค้ำชลประทานด้วย ตามข้อเสนอของ เอฟเอโอ เมื่อสนับสนุน  
ให้รัฐบาลไทยจัดทำโครงการเจ้าพระยาในปี ๒๔๕๑ ก็ได้เสนอแนะว่า ควรจะต้อง  
เรียกเก็บภาษีค้ำกล่าวจากชาวนาที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ<sup>๑</sup> แต่ปรากฏว่า  
รัฐบาลไม่คิดที่จะเก็บภาษีแม้ว่าจะเคยมีการออกกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติชลประทาน  
หลวงในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ ที่อนุญาตให้รัฐบาลดำเนินการได้ นโยบายที่เกี่ยวกับภาษี  
ค้ำกล่าวเห็นชัดจากรายงานของกรมชลประทานในปี พ.ศ. ๒๔๕๒<sup>๒</sup> ที่ว่า

เป็นนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันในอันที่จะไม่เก็บภาษีชลประทานจากชาวนา  
ทั้งนี้ก็เพราะการลงทุนในโครงการชลประทาน ก็เป็นเรื่องจำเป็นต่อความ  
มั่นคงและเศรษฐกิจ เช่นเกี่ยวกับการลงทุนในค้ำการศึกษา และการสาธารณสุข-  
สุขเหมือนกัน และการชำระหนี้สินที่เกิดจากการลงทุนค้ำกล่าวก็ให้ใช้รายได้ทาง  
อื่นของรัฐบาล เช่นอากรขาเข้าที่รัฐบาลจัดเก็บจากสินค้านำเข้า ซึ่งได้หามา  
ด้วยรายได้ที่ได้รับจากขนส่งสินค้าเกษตรกรรมออกไปใช้คน<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> FAO, Report of the FAO..., Op.cit.,

<sup>๒</sup> ML. X. Kambhu, Op.cit., p.26.



ในการพิจารณาปัญหานี้จะต้องทำความเข้าใจก่อนว่า การลงทุนของรัฐบาล  
ในกิจการใด ๆ ผลประโยชน์ที่ได้จะแบ่งออกเป็น ๒ ประการ

ประการที่หนึ่ง ได้แก่ผลประโยชน์ต่อสังคม กล่าวคือในการตัดสินใจลงทุน  
รัฐบาลอาจจะไม่ได้ประโยชน์ในรูปของเงิน แต่ประโยชน์จะตกแก่เอกชน และราษฎร  
ซึ่งเป็นผลดีต่อส่วนรวม

ประการที่สอง เมื่อลงทุนแล้วรัฐบาลจะได้ประโยชน์โดยตรงในทางการ  
เงิน ในกรณีของชลประทาน ปัญหาจะมีอยู่ว่า รัฐบาลควร จะดึงเอาผลประโยชน์  
ในรูปภาษีมาเป็นของตนเองหรือไม่ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ

๑. ถ้ารัฐบาลเรียกเก็บภาษีรัฐบาลจะได้ เงินมาชดเชยหนี้ที่รัฐบาลกู้มาลงทุน
๒. เมื่อชาวภาคกลางได้ประโยชน์จากโครงการชลประทานที่รัฐบาลจัด  
ขึ้นแล้วก็น่าจะเก็บ เงินจากชาวนาในส่วนนี้เพื่อนำเอาไปช่วยพัฒนาในภาคอื่น ๆ ต่อไป
๓. ถ้ารัฐบาลเก็บค่าน้ำอย่างถูกต้อง และเหมาะสมการใช้น้ำในภาคกลาง  
ก็อาจจะฟุ่มเฟือยลดน้อยลง

การที่รัฐบาลไม่เรียกเก็บภาษีชลประทานทำให้รัฐบาลเสียผลประโยชน์ที่ควร  
จะได้โดยเฉพาะผลประโยชน์ทางการเงินไป ขณะเดียวกันในทางปฏิบัติก็จะมีผลให้  
รัฐบาลหันไปเน้นการเก็บผลประโยชน์ทางอ้อม คือ อกรชาเข้า และที่สำคัญก็คือการ  
เก็บอัตราภาษีเมี่ยมข้าวที่สูง<sup>๑</sup>

### ๒. ปัญหาเรื่องความร่วมมือของชาวนา

ในการพัฒนาการชลประทานทางหนึ่งที่จะช่วยลดต้นทุน ก็คือการให้ชาวนา  
ช่วยในการทำคันและคูนาในเขตนาแต่ละผืน ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือการที่ชาวนาไม่ยอมให้

---

<sup>๑</sup>Leslie E.Small, "Water Control and Development in  
the Central Plain in Thailand" Southeast Asia Vol. 3 No.2 Spring  
1974.



ความร่วมมือในกิจกรรมดังกล่าว และรัฐบาลเองก็ล้มเหลวในการที่จะบังคับให้  
 ชาวนายอมท่ว ซ้ำในบางครั้งชาวนายังกลับทำความเสียหายให้กับระบบคลองส่ง  
 น้ำด้วย เช่น ปล่อยควายให้ย่ำขึ้นลง เหตุผลที่ชาวนาไม่ให้ความร่วมมือประการ  
 หนึ่งเป็นเพราะประชาชนเองก็ยังไม่ได้มีการศึกษาเพียงพอที่จะเข้าใจ และขณะ  
 เดียวกันรัฐบาลก็ได้ชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจอย่างจริงจัง นอกจากนั้นก็ปรากฏว่า  
 การสั่งการเกี่ยวกับการควบคุมระบบน้ำอยู่ที่กรุงเทพฯ ในทางปฏิบัติชาวนาไม่เคยได้  
 มีส่วนรับรู้กับงานดังกล่าว ตัวอย่างที่เห็นได้เป็นต้นว่าให้ชาวนาปลูกพืชในฤดูแล้ง พืช  
 ผลจะต้องตาย เพราะการขาดน้ำหากมีการส่งบีกคลองเพื่อซ่อมแซม การที่ชาวนาไม่มี  
 ส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ชาวนาขาดความร่วมมือในการบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างในโครง  
 การชลประทาน นอกจากนั้นการขุดคลองบางครั้งก็ไม่ได้ให้ประโยชน์ต่อชาวนาเป็น  
 รายบุคคล ฉะนั้นชาวนาอาจบีกคูนาบางแห่งที่น้ำไหลจากนาของตนไปตกยังนาของผู้อื่น  
 ซึ่งในแง่ที่คูนาไม่ได้เป็นประโยชน์สำหรับเขาแต่จะทำให้เขาเสียประโยชน์ด้วย<sup>๒</sup>

เมื่อพิจารณาจากโครงการเจ้าพระยาพบว่าคูนาที่ขุดโดยชาวนามีน้อยมาก  
 ซึ่งจะมีผลให้ผลประโยชน์ทางค่านเศรษฐกิจที่ควรจะได้ในฤดูฝนลดลง ขณะที่ในฤดูแล้ง  
 ผลก็จะยิ่งเห็นชัด เพราะเมื่อขาดแคลนคูนาการส่งน้ำก็เป็นไปได้ยาก หรือแทบจะเป็น  
 ไปไม่ได้ที่ชาวนาจะได้รับน้ำซึ่งจำเป็นสำหรับการผลิตให้ได้ผลกำไร เมื่อเป็นเช่นนั้นก็  
 จะเป็นภาระแก่รัฐบาลที่จะต้องเข้ามาบริหารจัดการในงานด้านนี้ต่อไป

กล่าวโดยสรุปการพัฒนาาระบบชลประทานในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ถึง ๒๔๙๓  
 กล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในค่านชลประทานอย่างเห็นได้ชัด การที่รัฐบาล  
 ตัดสินใจพัฒนาโครงการเจ้าพระยาถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในนโยบายชลประทาน

<sup>๑</sup> Ibid.  
<sup>๒</sup> Ibid.

ครั้งสำคัญ ทั้งนี้จากการที่โครงการนี้เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่รัฐบาลต้องใช้เงินจำนวนมากลงทุน และขณะเดียวกันโครงการนี้ก็จะมีผลต่อชาวนาในเขตที่ราบภาคกลางอย่างกว้างขวาง ในการพัฒนาโครงการนี้รัฐบาลต้องใช้เงินทุนจำนวนมากทั้งจากเงินกู้และจากงบประมาณแผ่นดิน ขณะเดียวกันก็ได้นำเอาความรู้ทางด้านเทคนิคเข้ามาใช้ในการก่อสร้างอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตามโครงการเจ้าพระยาที่สร้างขึ้นก็ถือได้ว่าเป็นเพียงการเริ่มต้นของงานเท่านั้น เพราะจริง ๆ แล้วงานตามโครงการดังกล่าวก็ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ เป็นต้นว่า การขุดคลองซอย รวมถึงการจัดรูปที่ดินซึ่งยังเป็นภาระที่จะต้องจัดทำอยู่แม้ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามการที่รัฐบาลตัดสินใจพัฒนาโครงการเจ้าพระยาในช่วงนี้ในแง่หนึ่งถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจที่ค่อนข้างช้า เพราะข้อเสนอดังกล่าวได้เสนอให้จัดทำมานานกว่า ๕๐ ปีแล้ว แต่การที่รัฐบาลจัดทำแม้จะช้าไปบ้างก็ยังดีกว่าที่ไม่จัดทำเสียเลย ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่ารัฐบาลควรจะมีเรื่องจัดทำงานตามโครงการให้ได้สมบูรณ์ไม่ใช่ทำอย่างครึ่ง ๆ กลาง ๆ ขณะเดียวกันก็ควรจะได้มีการประเมินผลดูว่าการพัฒนาชลประทานที่ได้จัดทำมามีข้อบกพร่อง ผลได้เสียอย่างไร และจำเป็นที่จะต้องจัดการแก้ไขหรือไม่เพียงใด