

การจัดสรรการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของไทย พ.ศ. 2435 - 2453

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2435 - 2453 เป็นการใช้จ่ายจากงบประมาณการจ่าย ซึ่งพิจารณาจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เป็นเกณฑ์ คือพิจารณาอนุมัติจากการเสนองบประมาณรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ แต่ในบทนี้จะได้อำนาจการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็น 5 ประเภท คือ

1. การใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ
2. การใช้จ่ายในการรักษาความสงบภายใน<sup>1</sup>
3. การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อพัฒนาประเทศ
4. การใช้จ่ายส่วนพระองค์
5. การใช้จ่ายอื่น ๆ

การใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงแม้จะทรงสนพระทัยในด้านการป้องกันประเทศโดยการสั่งซื้ออาวุธและเรือรบจากอังกฤษและเยอรมัน รวมทั้งจ้างชาวต่างประเทศเข้ามาฝึกทหารแบบยุโรป แต่ก็ไม่ปรากฏว่ากองทัพไทยในสมัยนี้เข้มแข็งมากนัก ถึงแม้จะเห็นได้จากจำนวนทหารของไทยใน พ.ศ. 2401 ซึ่งได้จากคำบอกเล่าของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองคือเจ้าหมื่นสรรเพชรภักดีว่าในขณะนั้นไทยมีทหารอยู่ที่วังหลวงเพียง 1,500 เศษ โดยแยกเป็นกองพยาบาล 800 เศษ รักษาพระองค์ปีนปลายหอก 400 เศษ และทหารที่จัดแบบใหม่อีก 300 เศษ นอกจากนี้มีทหารวังหน้า

---

<sup>1</sup> การใช้จ่ายในการรักษาความสงบภายในหมายถึงการใช้จ่ายเพื่อจัดการบริหารการปกครอง เพื่อให้เกิดความสงบภายในอันได้แก่รายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาล

ซึ่งเป็นอุทยานประมาณ 600 – 700 คนเศษ รวมกับทหารใหม่อีกประมาณ 2,000 คน<sup>1</sup> จึงเห็นได้ว่ารวมทหารวังหน้าและวังหลวงเข้าด้วยกันมีทหารไม่ถึง 4,500 คน ซึ่งนับได้ว่าน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรประมาณ 6,000,000 คน

บุคคลร่วมสมัยในขณะนั้นคือสังฆราชปาเลอกัวซ์ ได้บันทึกไว้ว่ามีทหารที่ได้รับ การฝึกแบบยุโรปประมาณ 10,000 คน<sup>2</sup> เป็นกองทหารราบและทหารปืนใหญ่ แต่ขณะเดียวกันเขาก็ได้วิจารณ์สมรรถภาพของทหารเหล่านี้ว่า ยิงปืนไม่ค่อยถูกเป้าหมายเพราะไม่รู้ วิธีตั้งกระบอกปืนในการยิง จึงมักยิงสุ่มโดยมาก จึงมักไร้ผลเสมอ<sup>3</sup>

เมื่อถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไทยเริ่มถูกภัยจาก จักรวรรดินิยมคุกคามอันเป็นผลมาจากการแข่งขันกันขยายอาณานิคมในภูมิภาคนี้ของอังกฤษ และฝรั่งเศส การเสียดินแดนเขมรส่วนนอกให้แก่ฝรั่งเศสใน พ.ศ. 2410 ทำให้ไทยเลิก ใช้ความคิดที่จะใช้ฝรั่งเศสคานอำนาจกับอังกฤษ ซึ่งได้ขยายอิทธิพลเข้ามารอบ ๆ ไทย ได้แก่ พม่า สิงคโปร์ และจีน<sup>4</sup> และเมื่อฝรั่งเศสแสดงท่าทีสนใจดินแดนลาวใน พ.ศ. 2430 ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องหันมาสนพระทัยในกิจการทหาร เพราะปรากฏว่านับเป็นเวลานานถึง 20 ปี ที่พระองค์ครองราชย์มา กิจการทหารยังไม่ เป็นระเบียบแบบแผนที่น่าพอใจ ถึงพระราชกระแสของพระองค์ ในการประกาศจัดการ ทหาร ร.ศ. 106 (พ.ศ. 2430) ความว่า

<sup>1</sup>พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์  
คุรุสภา, 2506), 3 : 105.

<sup>2</sup>สังฆราชปาเลอกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์,  
2506), หน้า 497.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup>นิธิ เอียวศรีวงศ์ "การปราบฮ่อและการเสียดินแดน พ.ศ. 2431" (วิทยานิพนธ์  
อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2509), หน้า 71.

. . . ราชการทหารบก ทหารเรือซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งแต่ครั้งตอนเป็นครั้งคราว ตามความจำเป็นที่มีเหตุต้องเปลี่ยนแปลง ตามกระบวนยุทธนาธิการที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ แลวนั้น ยังแยกย้ายอยู่เป็นหลายหมู่หลายกรม ที่ผู้บังคับบัญชาในกรมต่าง ๆ นั้น ก็ต่างคนต่างจัดไปโดยตามน้ำใจของตนที่เห็นว่าสมควรต่อราชการจริง ทั่วทุกหมู่ทุกกรมก็แปลกแตกต่างกันไป ไม่ลงเป็นแบบแผนใดเงินแผ่นดินที่ใช้ในการทหารต่าง ๆ นี้ จึงไม่มีกำหนดลงไปเป็นอัตราแน่ ใดใช้เปลืองนัก อีกอย่างหนึ่งที่ผิดแผกแตกต่างกันนี้ ไซ้ว่าจะเป็นการเงินทองอย่างเคี้ยวเปือโล สรรพการฝึกหัด การบังคับบัญชา และเครื่องศาสตราวุธที่ใช้อยู่ก็ไม่ลงเป็นระเบียบแบบแผน การที่เป็นอยู่ดังนี้ เป็นที่น่ากลัวว่า ถ้ามีเหตุการณ์ที่จะต้องใช้กำลังทหารทั่วไปแล้ว จะเกิดเหตุยุ่งใหญ่ ไม่เป็นการดี มีแต่ความพินาศจะพึงมี . . . 1

จากพระราชกระแสนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่า ตลอดระยะเวลา นับจาก พ.ศ. 2411 - 2430 ได้มีการใช้จ่ายเงินในด้านการทหารเป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่ปรากฏผลที่น่าพอใจ เพราะกิจการทหารยังไม่เป็นระเบียบแบบแผนที่น่าเชื่อถือได้<sup>2</sup> ดังนั้นในวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2430 จึงได้มีการประกาศใช้ "ประกาศจัดการทหาร" ซึ่งกำหนดว่า กรมยุทธนาธิการเป็นกรมกลางของมหาดบก ทหารเรือ อย่างใหม่ นับเป็นการเริ่มต้นของการสร้างเอกภาพให้แก่ทหาร และตลอด พ.ศ. 2430 - 2435 การปฏิรูปทหารก็เป็นเพียงการจัดระเบียบ

<sup>1</sup>ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์, "ประกาศจัดการทหาร," ประชุมกฎหมายประจำศก (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เคลิเมนต์, 2478), 11 : 100 - 101.

<sup>2</sup>การที่ มหาชนธ์ ได้ทำการวิจัย เรื่องการปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พบว่าการปฏิรูปการทหารของไทยก่อน พ.ศ. 2430 เป็นการปฏิรูปเพื่อรักษาพระราชบัลลังก์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเอง การตั้งกองทหารมหาดเล็กและอื่น ๆ เป็นการตั้งขึ้นเพื่อคานอำนาจกับสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์

บริหารและหน่วยงานของทหารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเท่านั้น<sup>1</sup>

จากการที่ไทยต้องเสียแคว้นสิบสองจุไทยให้แก่ฝรั่งเศสใน พ.ศ. 2431 ทำให้ไทยหันเหแรงอิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตกมากขึ้น และเริ่มให้ความสำคัญกับกิจการทหารมากขึ้น ทั้งพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แก่กองทัพบกใน พ.ศ. 2435 ความว่า

ทหารย่อมเป็นสิ่งสำคัญสำหรับที่จะรักษาป้องกันพระราชอาณาเขต และเป็นเหตุที่ให้อ่านาจบานเมืองกว้างขวางมั่นคง ยิ่งยี่น ทหารไม่เป็นแต่ที่จะต่อสู้ในเวลาเกิดศึกสงครามอย่างเดียว ย่อมเป็นประกันห้ามการศึกสงครามมิให้เกิดขึ้นใดควย เพราะฉะนั้นจึงต้องกล่าวว่าการที่มีทหารประจำรักษาพระราชอาณาเขต อันพรักพร้อมใดควยศาศตราวุธ และความกล้าหาญนั้น เป็นเครื่องป้องกันการที่จะเกิดสงครามใด เหตุนี้กองทหารทั้งปวงจึงเป็นผู้มีความชอบอยู่เนื่องนิตย์ เพราะเป็นผู้ทำให้เกิดมีความสงบเรียบร้อยแก่บ้านเมือง . . . เราจึงได้ตั้งใจที่จะศึกษาจัดการอุดหนุน ในกองทหารทั้งปวงมีความเจริญ พรั่งพร้อมอยู่เสมอ . . .<sup>2</sup>

ใน พ.ศ. 2436 ไทยต้องเสียฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศสอันเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ซึ่งวิกฤตการณ์ครั้งนี้ทำให้ไทยพบว่า กองทัพไทยไม่เข้มแข็งพอที่จะต่อสู้กับกองทัพของประเทศตะวันตกได้<sup>3</sup> ทำให้หัวนัวิกในลัทธิจักรวรรดินิยมมากขึ้น ความรู้สึกกระแวงภัยเช่นนี้เป็นความรู้สึกร่วมของคนไทยในขณะนั้น แต่วิธีการที่จะแก้ปัญหาแต่ละกลุ่มเสนอความคิดที่ต่างกันอย่างออกไป ทั้งปรากฏในพระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการประชุมเสนาบดีเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2444 ความว่า

<sup>1</sup>การตี มหาจันทร์, "การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทร-วิโรฒ, 2518), หน้า 131.

<sup>2</sup>ราชกิจจานุเบกษา ~~๒๕๕๕~~ ๒๒๒

<sup>3</sup>การตี มหาจันทร์, "การปฏิรูปการทหาร...", บทนำ.

มักมีผู้คิดกันโดยมากกว่าการทหารไม่สำคัญ ทว่าแต่อย่างเคยเช่นแต่ก่อนก็พอแล้ว เพราะถึงจะจัดอย่างไรที่จะไว้สูเมืองอื่นใดจริง ๆ ก็ไม่ใช่โดยตัวเอง . . . เพราะฉะนั้นการทหารไม่มีประโยชน์อะไร เป็นแต่ดอกไม้ไหวกระเจิง สำหรับประดับบานเมืองคุณเล่นง่าย ๆ เท่านั้น ไม่ใช่โครงแลรากของบ้านเมือง การที่สำคัญนั้นถ้าจัดบ้านเมืองให้ดี การปกครองดี ๆ เปิดเผยการค้าขายให้เจริญ มีการรถไฟ อิริเคชั่น และอื่น ๆ ให้อำนวย จะเป็นหนทางป้องกันบ้านเมืองดีกว่าทหาร เพราะเมื่อเราจัดการบ้านเมืองของเราให้เจริญ แลบำรุงการค้าขายให้ปรากฏแล้ว ก็จะไม่มีความยุ่งเหยิงเอิบเอื่อมเข้ามาบีบคั้นได้ ความคิดเช่นนี้มีอยู่มาก ไม่เป็นแต่คนชั้นเก่าเท่านั้น ถึงนักเรียนที่ไปเรียนมาแต่ยุโรปก็เห็นกันเช่นนี้ชุกชุม เป็นความเห็นข้างส่วนพลเรือนอย่างหนึ่ง<sup>1</sup>

ลักษณะความเห็นเช่นนี้ ได้เคยถูกเจ้านายและข้าราชการยกขึ้นเป็นเหตุผลในหนังสือกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดินใน พ.ศ. 2427 โดยให้เหตุผลว่า

1. ค่าใช้จ่ายในทางทหารสูง ถ้ากำหนดว่าไทยควรมีทหารทั้งหมด 50,000 คน เฉลี่ยค่าใช้จ่ายคนละ 80 บาท รวมจ่ายทั้งสิ้น 4,000,000 บาท ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะจ่ายที่ละ 4,000,000 บาท ต้องเฉลี่ยจ่ายปีละส่วน จึงต้องเสียเวลาหลายปี
2. มีกำลังทหารแล้วต้องซื้ออาวุธ การซื้ออาวุธไม่สามารถซื้อได้อย่างรวดเร็ว และถ้าเมืองในยุโรปหรืออเมริกาทราบว่า เมืองไมตรีของตนจะค้าสงครามกับไทย ถึงแม้เขาจะวิงวอนกันเอง ไทยก็คงได้รับความลำบากเหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น จีน ซึ่งสั่งทำเรือไว้ที่เยอรมัน และสั่งซื้อปืนจากอังกฤษ ครั้นเมื่อจีนกับฝรั่งเศสรบกัน เยอรมันไม่ยอมส่งเรือรบไปให้และอังกฤษก็ไม่ยอมมีส่งปืนไปให้เช่นกัน
3. ทหารไทยถึงแม้จะฝึกมาให้เข้มแข็ง ก็สู้กองทัพยุโรปไม่ได้ และวิธีการใช้อาวุธ ยุโรปเป็นเจ้าของย่อมสามารถใช้ได้ชำนาญกว่า<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กจข., ร.5 ก.13.2/21 รายงานประชุมเสนาบดี เรื่องจัดการทหาร วันที่ 30 พฤศจิกายน ร.ศ.120.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 บ.1.4/1 เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน.

นายริเวต คาร์แนค (Rivet Carnac) ที่ปรึกษากระทรวงการคลัง ก็ได้  
เสนอข้อความคิดนี้เช่นกันใน พ.ศ. 2442 ความว่า

... อนึ่ง คิดถึงการข้างหน้าที่แลเห็นได้ว่า ความเปิดเผยของบ้านเมืองคงจะ  
เจริญขึ้นโดยรวดเร็ว อันเป็นเหตุอันจำเป็นที่จะต้องเพิ่มแลจัดรักษาการฝ่าย  
พลเรือนให้ดียิ่งขึ้น และในปัจจุบันนี้ยังไม่เป็นการสมควร โดยแท้ ที่จะใช้เงินให้  
มากมายนักในการที่จัดการหัวการค้าของกองทัพบกแลกองทัพเรือ ซึ่งเป็นเหตุให้  
กองทัพออกเงินไปจมทิ้งเสียเปล่า ๆ ปีละมาก ๆ แลหาได้ทำประโยชน์สิ่งใดขึ้นมา  
ไม่ . . .<sup>1</sup>

จึงสรุปได้ว่ากลุ่มพลเรือนและที่ปรึกษาการคลังชาวต่างชาติเห็นว่าการที่จะรักษา  
เอกราชไว้ได้ต้องสร้างความเจริญให้ประเทศเป็นประการสำคัญ และไม่เห็นด้วยที่จะลงทุน  
ในกิจการทหารมากเกินไป เพราะถึงอย่างไรก็สู้ไม่ได้

แต่กลุ่มทหารมีความคิดตรงข้ามกับกลุ่มพลเรือน ทั้งนี้ทหารมีความเห็นว่า

บ้านเมืองทุกวันนี้ เหมือนตั้งอยู่ในหม้อหุงต้ม ถ้าไม่เตรียมพลองไว้สู้พวกหัวไม้  
บ้าง พวกหัวไม้ก็ยอมมีใจสู้เรอมาเร่งแกร่าไป ถึงโดยจะสู้ให้ชนะจริง ๆ ไม่ได้  
ก็ให้เป็นแต่พอกไฟพวกหัวไม้รุมพลองของเราก็มีอยู่ ถ้าจะเขามาเร่งแกลงจะเจ็บ  
บาง ก็กลัวที่จะยอมนิ่งให้เขารังแกไปโดย ๆ . . .<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า  
การจะรักษาเอกราชไว้ได้ ควรจะยึดหลักสร้างความสมบูรณ์ให้ประชาชน จัดการปกครอง  
ให้เรียบร้อย และมีกำลังทหารไว้ช่วยเสริมการรักษาไมตรีกับต่างประเทศ ดังปรากฏ

<sup>1</sup> กจข., ร.5 ค.5.1/11 งบประมาณแผ่นดิน ศก 118 - 119. หนังสือราชการ  
เลขที่ 4/875 ของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 11 เมษายน ศก 118.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 ก.13.2/21 รายงานการประชุมเสนาบดี เรื่องจัดการทหาร  
วันที่ 30 พฤศจิกายน ศก 120.

หลักฐานในพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในโอกาสเปิดประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล ความว่า

. . . การที่จะรักษามีให้มีอันตรายทั้งภายในและภายนอกได้มีอยู่ 3 ประการคือ พுகจากกันในทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง ถ้าจะรักษาโดยทางไมตรี ไม่มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ การเจรจาทางไมตรีก็จะไม่สำเร็จไปให้เสมอ ถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อย ทุนซึ่งจะเป็นที่คุ้มให้มีกำลังพอจะรักษาความสงบเรียบร้อยได้นั้นก็จะไม่พอ การที่จะให้มีกำลังบริบูรณ์ใดของอาศัย ความปกครองให้ราษฎรได้ทำมาหากินโดยสะดวก ใ้รับผลประโยชน์อันเกิดจากแผ่นดิน ซึ่งจะได้มาเสียภาษีอากร จึงจะเป็นกำลังบ้านเมืองได้. . .<sup>1</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำรัสในที่ประชุมเสนาบดีวงประเทศไทยนั้น ได้ถูกแบ่งแล้วโดยอังกฤษและฝรั่งเศสชาติละซีก คงเหลือแต่ส่วน "เอื้องกลาง" ไว้เพื่อเป็นรัฐกันกระทบเท่านั้น ดังนั้นพระองค์จึงทรงมีพระราชดำริว่า

. . . ถ้าเรานิ่งเฉยอยู่จนเขาเห็นชัดว่าเราไม่มีกำลังพอที่จะรักษาแม้แต่ เอื้องกลางอันนั้นไว้ได้ จนข้างหนึ่งเห็นว่าทั้ง ไว้อีกข้างหนึ่งก็จะมาเอา เอื้องกลาง เป็นของเขาเสีย ก็คงจะหาเหตุขออะไรต่าง ๆ เพื่อจะให้โต้เปรียบข้างตน โดยเขาไม่เชื่อว่าเราจะรักษาเอื้องกลางไว้ได้เช่นนั้น ก็มีแต่เราจะยับเยินไปทุกที. . . ถ้าเราจะเชื่อสัญญาที่อังกฤษกับฝรั่งเศสได้ทำกันไว้ว่าจะไม่ล่วงเข้ามาในเอื้องกลางของเรานั้น แล้วเลยเสียไม่จัดกำลังของเราให้เขาเห็นว่าเราสามารถจะรักษาเอื้องกลางของเราไว้ได้ เช่นนั้นก็คงทำให้เขาหมกความเชื่อเขาทุกที เราจำต้องจัดการให้มีกำลังไว้. . .<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กระทรวงมหาดไทย, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันพระลิกกระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ พ.ศ. 2435 - 2495, หน้า 146.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 ก.13.2/21 รายงานการประชุมเสนาบดีเรื่องจัดการทหาร วันที่ 30 พฤศจิกายน ร.ศ. 120.

จึงสรุปได้ว่าถึงแม้ความคิดในการรักษาเอกราชของคน 2 กลุ่มในประเทศไทย คือระหว่างฝ่ายพลเรือนและทหารจะแตกต่างกัน แต่ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงยืนยันเหตุผลที่จะต้องสร้างกองทหารให้เข้มแข็ง และการที่จะต้องสร้างกองทัพให้เข้มแข็งนี้ จำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากเพราะไทยไม่สามารถจะเกณฑ์คนไปรบเช่นแต่ก่อนได้เนื่องจากสัญญาที่ทำไว้กับนานาประเทศ<sup>1</sup> ดังหลักฐานว่า "... การทหารทุกวันนี้แม้มีการอันโคชั่นจะเกณฑ์กองทัพไปอย่างแต่ก่อน คนหนึ่งผ้าเขียวจะให้ไปรบเช่นเคยมาก็ไม่ได้เสียแล้ว เป็นการผิดสัญญาที่เราได้เข้ากับเมืองทั้งปวงไว้. . ."<sup>2</sup>

จากเหตุผลในความกลัวจักรวรรดินิยมตะวันตกและความจำเป็นจะต้องสร้างกองทัพที่มีลักษณะเป็นสากลเช่นเดียวกับอารยประเทศทั้งหลาย ทำให้ไทยจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากในการป้องกันประเทศ แต่เนื่องจากในขณะเดียวกัน ไทยก็ให้ความสำคัญกับการคมนาคมและการปกครองด้วย ดังนั้นรายจ่ายในการป้องกันประเทศจึงถูกลดความสำคัญในระยะแรกลง ดังตารางที่ 18

---

<sup>1</sup>ไทยได้รับเชิญให้เข้าร่วมทำสัญญาว่าด้วยการสงคราม ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ใน พ.ศ. 2435 ผลของสัญญาทำให้ไม่สามารถเกณฑ์ไพร่เข้ารับได้ เพราะนานาชาติถือว่าไพร่ไม่ใช่ทหาร เพราะไม่มีการฝึกหัด ไม่มีเครื่องแบบ และไม่รู้จักแบบแผนการต่อสู้สงคราม : ภากรตี มหาพันธ์, "การปฏิรูปการทหาร...", หน้า 269.

<sup>2</sup>กจช., ร.5 ก. 13.2/21 รายงานการประชุมเสนาบดี วันที่ 30 พฤศจิกายน ร.ศ. 120.



ตารางที่ 18

การใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2437 - 2444

พ.ศ.	รายจ่ายป้องกันประเทศ	รายจ่ายของรัฐ	คิดเป็นร้อยละ	อันดับ
2437 <sup>1</sup>	2,248,999	12,487,165	18.01	2
2438	2,450,376	12,685,697	19.32	1
2439	2,968,816	18,482,715	16.06	2
2440	3,159,181	23,996,625	13.17	2
2441	2,968,615	23,787,582	12.48	3
2442	3,757,155	27,052,717	13.89	3
2443	4,079,274	31,841,257	12.81	3
2444	4,099,328	36,646,558	11.19	3

ที่มา Statistical year book of the kingdom of Siam A.D. 1923  
Page 52.

จากตารางถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะให้ความสำคัญกับรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ แต่ก็มิได้ถือว่าเป็นรายจ่ายที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ารายจ่ายด้านการป้องกันประเทศมากเป็นอันดับ 1 เพียงปีเดียวคือใน พ.ศ. 2438 ซึ่งมีรายจ่ายในการป้องกันประเทศคิดเป็นร้อยละ 19.32 ของรายจ่ายทั้งสิ้นของรัฐ<sup>2</sup> ส่วนใน พ.ศ. 2437, 2439 และ 2440 รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศมากเป็นอันดับ 2 และใน พ.ศ. 2441 - 2444 รายจ่ายการป้องกันประเทศลดความสำคัญลง เป็นอันดับ 3 ที่เป็นดังนี้เพราะ

<sup>1</sup> กิจกรรมทหารและพลเรือนถูกแยกจากกันโดยเด็ดขาดใน พ.ศ. 2437

<sup>2</sup> ตลอดเล่มวิทยานิพนธ์นี้ใช้คำว่า "รายจ่ายของรัฐ" ในความหมายว่ารายจ่ายจากเงินรายได้ของรัฐ

ไทยให้ความสำคัญกับกิจการคมนาคมเป็นอันดับ 1 ทั้งนี้เพราะมีการสร้างทางรถไฟซึ่งต้องลงทุนสูง ส่วนใน พ.ศ. 2441 - 2444 เป็นช่วงระยะที่การปกครองส่วนภูมิภาคกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว ดังนั้นรายจ่ายในด้านการรักษาความสงบภายในจึงเพิ่มขึ้นมาเป็นอันดับ 1 ใน พ.ศ. 2442 และ 2443 ส่วน พ.ศ. 2441 และ 2444 รายจ่ายในด้านการคมนาคมยังคงอยู่ในอันดับ 1 ดังรายละเอียดจากตารางที่ 19

### ตารางที่ 19

เปรียบเทียบรายจ่ายป้องกันประเทศ รักษาความสงบภายในและการคมนาคม

พ.ศ.	ป้องกันประเทศ		รักษาความสงบภายใน		การคมนาคม	
	ร้อยละ	อันดับ	ร้อยละ	อันดับ	ร้อยละ	อันดับ
2437	18.01	2	7.09	3	18.56	1
2438	19.32	1	8.13	3	17.83	2
2439	16.06	2	7.59	3	24.62	1
2440	13.17	2	12.28	3	18.86	1
2441	12.48	3	20.67	2	21.92	1
2442	13.89	3	23.10	1	16.09	2
2443	12.81	3	27.13	1	17.42	2
2444	11.19	3	23.80	2	25.49	1

ที่มา คำนวณจากรายจ่ายของรัฐและรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ จาก Statistical year book A.D. 1923 page 37, 52.

จากตารางจะเห็นได้ว่ารายจ่ายในการป้องกันประเทศของไทยจาก พ.ศ. 2437 - 2444 ไม่เคยมากกว่าร้อยละ 20 ของรายจ่ายของรัฐ รัฐให้ความสำคัญกับรายจ่ายด้านนี้เมื่อประเทศไม่อยู่ในภาวะสงคราม ดังจะเห็นได้ว่าใน พ.ศ. 2435 และ พ.ศ. 2436 ซึ่งเป็นช่วงระยะที่ไทยอยู่ในภาวะสงคราม ไทยได้ใช้จ่ายเงินในการป้องกันประเทศถึง 3,359,823 บาท หรือร้อยละ 22.52 ใน พ.ศ. 2435 และใน

พ.ศ. 2436 ไทยได้จ่ายเงินถึง 4,275,519 บาท หรือร้อยละ 23.52 ของรายจ่ายทั้งสิ้นของประเทศ<sup>1</sup>

การที่รายจ่ายของรัฐในด้านการป้องกันประเทศในแต่ละปีไม่เกินร้อยละ 20 นี้ ในทัศนะของทหารเห็นว่าน้อยเกินไป เพราะทหารมีความเห็นว่าในช่วงระยะเวลาการปฏิรูปและวางพื้นฐานทางทหาร จำเป็นต้องใช้จ่ายเงินในการป้องกันประเทศเป็นจำนวนมาก ถ้าได้รับร้อยละ 18 - 24 ของรายจ่ายทั้งสิ้น กองทัพจะพอทรงตัวได้เท่านั้น ถ้าต้องการขยายกำลังให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ประเทศจำเป็นต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายทางทหารเป็นร้อยละ 25 - 35<sup>2</sup>

จากการที่รายจ่ายในด้านการป้องกันประเทศน้อยนี้เอง จึงทำให้ผลของการปฏิรูปด้านทหารในระยะนี้เป็นเพียงความพยายามที่จะสร้างเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ทำให้กิจการทหารทั้งปวงมีระเบียบแบบแผนเป็นมาตรฐานเดียวกัน ขจัดความสับสนเปลืองพระราชทรัพย์และความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ตลอดจนข้อขัดแย้งอุปสรรคต่าง ๆ ในการจัดการทหารที่มีมาแต่เดิมให้ค่อย ๆ หดหายไป<sup>3</sup> มากกว่าที่จะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับกองทัพ เพราะปรากฏว่าหลังจาก พ.ศ. 2437 มาอีก 7 ปี คือใน พ.ศ. 2444 ประเทศไทยทั้งประเทศมีทหารเพียง 4,000 - 5,000 คนเท่านั้น<sup>4</sup> ทั้งที่เคยตั้งจุดมุ่งหมายไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2435 ว่าสำหรับประเทศไทยซึ่งขณะนั้นประมาณกันว่ามีประชากรทั้งสิ้น 8,000,000 คน ควรจะมีทหารประจำการ 20,000 คน และกองหนุน

<sup>1</sup> ใบบังงาน เกร็ดประวัติกิจและการคลัง กระทรวงการคลัง รายงานฉบับปี.ศ. 116

<sup>2</sup> ภากรดี มหาจันทร์, "การปฏิรูปการทหาร...", หน้า 206 - 207.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 198.

<sup>4</sup> กจช., ร.5 ก.13.2/21 รายงานการประชุมเสนาบดีเรื่องจัดการทหาร

อีก 80,000 คน<sup>1</sup> จึงหมายความว่าในระยะเวลา 10 ปี ไทยสามารถดำเนินการไปได้เพียง 1 ใน 4 ของจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้เท่านั้น และเมื่อพิจารณาประกอบกับจำนวนอาวุธต่าง ๆ ของไทยใน พ.ศ. 2441 ซึ่งมีปืนใหญ่ 115 กระบอก ปืนเล็ก 7,650 กระบอก หอก 884 ค้ำม คาม 4,831 เล่ม กระบี่ 590 เล่ม<sup>2</sup> จะเห็นได้ว่ากองทัพไทยไม่อยู่ในสภาพที่เข้มแข็งพอที่จะป้องกันตัวเองได้ และแม้เมื่อเกิดกบฏเงี้ยวขึ้นที่เมืองแพร่และกบฏผีบุญในภาคอีสานใน พ.ศ. 2445 กองทัพไทยก็ไม่สามารถปราบกบฏเหล่านั้นในเวลาอันรวดเร็วได้<sup>3</sup> ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นยังไม่มีกองทหารในหัวเมือง<sup>4</sup> และการคมนาคมไม่สะดวก ทำให้กองทัพเคลื่อนที่ไปได้ช้า<sup>5</sup>

หลังจากเกิดกบฏผีบุญและเกิดกบฏเงี้ยวแล้ว นโยบายการทหารของไทยนอกจากจะมุ่งป้องกันภัยจากจักรวรรดินิยมแล้ว ยังมุ่งที่จะป้องกันมิให้เกิดการจลาจลขึ้นภายใน

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ก.13.2/8 จัดการทหารบก-เรือ เอกสารเลขที่ 302/23 ของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระภาณุพันธุวงศ์วรเดช กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2435.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 ก.13.1/50 บัญชีจำนวนทหารประจำการและเบาชี่สรรพาวุธ ร.ศ. 117.

<sup>3</sup> อ่านรายละเอียดเรื่องกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ. 121 เขียนโดย เฑช บุนนาค จากวารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 6 เล่มที่ 2 ประจำเดือนกันยายน - พฤศจิกายน พ.ศ. 2511 หน้า 67 - 69 และอ่านเรื่องกบฏผีบุญภาคอีสาน เขียนโดย เฑช บุนนาค เช่นกัน จากวารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 5 เล่มที่ 1 ประจำเดือน มิถุนายน - สิงหาคม พ.ศ. 2510 หน้า 78 - 86.

<sup>4</sup> กรมพระยาศ่างราชานุภาพ, พระประวัติจอมพลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงนทรไชยศรีสุรเดช, หน้า 43 - 44.

<sup>5</sup> กจช., ร.5 ค.5.1/20 งบประมาณแผ่นดิน ศก 122 รายงานงบประมาณ ศก 122 ของนายวิเวท คาร์เนค.

ประเทศได้โดยง่ายอีกด้วย ทั้งนี้เพราะเกรงว่าถ้าเกิดการจลาจลบ่อยครั้งจะทำให้สินค้า  
ของประเทศลดน้อยลง<sup>1</sup>

จากเหตุผลนี้เองที่ทำให้ไทยต้องเร่งขยายการจัดการทหารแบบใหม่ในมณฑล  
ต่าง ๆ ดังนั้นใน พ.ศ. 2446 จึงประกาศใช้ "ข้อบังคับลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 122"  
ในมณฑลนครราชสีมา และต่อมาทดลองใช้ในมณฑลนครสวรรค์ มณฑลพิษณุโลก และมณฑล  
ราชบุรี ใน พ.ศ. 2448 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124<sup>2</sup>  
ในมณฑลทั้งสิ้น และต่อมาขยายไปทั่วราชอาณาจักร

การประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารในมณฑลใดก็ตาม หมายความว่า  
ว่ามณฑลนั้นจะต้องมีกองทหารตั้งอยู่ ทั้งนี้เพื่อสะดวกแก่ไพร่ที่จะมารับราชการ<sup>2</sup>

อนึ่ง การขยายมณฑลทหารออกไปตามหัวเมืองต่าง ๆ ย่อมหมายถึงการใช้จ่าย  
ที่คงเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นนับจาก พ.ศ. 2446 - 2453 ใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ  
ของไทยจึงเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ดังรายละเอียดในตารางที่ 20



<sup>1</sup> กจช., ร.5 ค.5.2/14 หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว ของพระองค์เจ้าจิระประวดีวราเกษ วันที่ 29 ธันวาคม ร.ศ. 124.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน

## ตารางที่ 20

การใช้จ่ายเงินในการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2446 - 2453

พ.ศ.	รายจ่ายของรัฐ	รายจ่ายป้องกันประเทศ	ร้อยละ	อันดับ
2446	43,908,902	7,285,448	16.59	2
2447	46,634,654	13,237,554	28.39	1
2448	50,035,524	13,106,397	26.19	2
2449	56,837,460	12,764,488	22.46	2
2450	56,503,203	12,588,980	22.28	2
2451	58,378,548	14,427,410	24.71	1
2452	58,844,619	13,313,346	22.62	2
2453	59,076,554	13,694,199	23.18	1

ที่มา Statistical year book A.D. 1923 page 52 คิดเป็นร้อยละโดยผู้เขียน

จากตารางจะเห็นได้ว่ารายจ่ายในการป้องกันประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก 7,285,448 บาท หรือร้อยละ 16.59 ใน พ.ศ. 2446 เป็น 13,237,554 บาท หรือร้อยละ 28.39 ใน พ.ศ. 2447 หมายความว่าเพียง 1 ปี รายจ่ายในการป้องกันประเทศเพิ่มขึ้นเกือบ 1 เท่าตัว และเลื่อนความสำคัญจากอันดับ 2 ขึ้นมาเป็นอันดับ 1 และหลังจากนั้น คือ พ.ศ. 2448 - 2453 รายจ่ายในการป้องกันประเทศไม่เคยน้อยกว่าร้อยละ 22 ของการใช้จ่ายทั้งสิ้นของรัฐในแต่ละปี โดยมีความสำคัญเป็นอันดับ 1 ใน

<sup>1</sup> ใน พ.ศ. 2447 ได้มีการตั้งกองทหารขึ้นในมณฑลพายัพ อันเป็นผลมาจาก กบฏเงี้ยว : กจช., ร.5 ต.5.1/22 งบประมาณแผ่นดิน ตก 123 กรมหมื่นมหิศรราช ทอดทัยกราบมังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 9 พฤษภาคม ร.ศ. 123.

พ.ศ. 2451 และ 2453 นอกนั้นก็มีความสำคัญเป็นอันดับสอง ในขณะที่มีรายจ่ายในด้านการรักษาความสงบภายในเป็นอันดับ 1

อนึ่ง การที่รายจ่ายของรัฐในด้านการป้องกันประเทศเพิ่มมากขึ้น และเลื่อนความสำคัญจากเคยเป็นอันดับ 2 และ 3 ขึ้นมาเป็นอันดับ 1 และ 2 สลับกับมีรายจ่ายในด้านการรักษาความสงบภายในนั้น ไม่ใช่เกิดจากการที่รัฐบาลลดความสำคัญของการใช้จ่ายด้านคมนาคมลง แต่เป็นเพราะรัฐบาลไทยได้ชักชวนใจกู้เงินจากต่างประเทศถึง 3 ครั้ง ใน พ.ศ. 2447, 2449 และ 2451 เป็นจำนวนเงิน 1,000,000 ปอนด์, 3,000,000 ปอนด์ และ 4,000,000 ปอนด์ ตามลำดับ เพื่อสร้างทางรถไฟ ดังนั้นภาระในการจ่ายเงินเพื่อการคมนาคมจากเงินรายได้ของแผ่นดิน จึงลดน้อยลงและสามารถนำมาเพิ่มให้กับค่าใช้จ่ายเพื่อการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายในได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อรายจ่ายเงินแผ่นดินทวีมากขึ้นตอนปลายรัชกาล จนเป็นที่วิตกกันว่าอาจเป็นเหตุให้คลังล้มละลายได้ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จึงเสนอความเห็นว่างบประมาณกระทรวงกลาโหมไม่ควรจะเพิ่มมากกว่าเท่าที่เป็นอยู่คือ ร้อยละ  $22\frac{1}{2}$  ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นของรัฐ<sup>1</sup> ความคิดนี้มีได้ถูกคัดค้านอย่างจริงจังในทางปฏิบัติ ทั้ง ๆ ที่ในบึงบประมาณ พ.ศ. 2453 เป็นปีที่เสนาบดีตกลงกันว่าจะพยายามตัดทอนรายจ่ายลงร้อยละ 3 ของงบประมาณที่ตั้งไว้ แต่กลับปรากฏว่ารายจ่ายในการป้องกันประเทศเพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2452 ถึง 380,853 บาท คือรายจ่ายในการป้องกันประเทศใน พ.ศ. 2453 เป็นจำนวนถึง 13,694,199 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 23.18 ของรายจ่ายแผ่นดิน การที่เป็นเช่นนี้เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงยืนยันถึงความจำเป็นของการสร้างความเข้มแข็งให้แก่กองทัพไทยใน พ.ศ. 2453 ความว่า

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ค.5.1/27 เลขที่ 101/9645 กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 17 มีนาคม ร.ศ. 127.

. . . การงานของเมืองไทยมีอยู่สองทาง ที่เป็นอย่างสมายก็เป็นเมืองมี  
ไปรเทศขึ้น เงินก็ให้เขากระโท ไมคองมีทหารบก ทหารเรือ มีเงินแค่เพียง  
บำรุงการดาชายแลการเลาเรียน อย่างนี้สบายไมคองวิตกกังวลถึงอันตราย  
อันใดอยู่ไคมันคง แดเราก็ตะกายอยากจะอยู่แต่ลำพัง เสียมเขี้ยวเล็บใส่ตัว  
ถาเราคเมืองเราเองแลวกก็โต แลถากเทียบวาเมืองไทรบุรีแลเมืองตรังกานู  
กิดจะตั้งเป็นอินทิเพนเคนชั้น เราจะเห็นว่าเมืองนั้นคูลึก ฝ่ายเขาคเมือง  
เราก็อย่างเดียวกัน เมื่อเชนนั้นทำไมเราจะไมคิดหากำลังของเราให้สำเร็จ  
การที่จะสำเร็จก็ควยเงิน เรามีเงินพอที่จะรักษาอำนาจของเรา ทำไมเรา  
ไมไชเงินทุกบาทให้ เป็นประโยชน์เพื่อความสำเร้ง. . .<sup>1</sup>

จึงสรุปได้ว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความกลัว  
ในลัทธิจักรวรรดินิยมทำให้ไทยจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากในการสร้างกองทัพ  
ให้เข้มแข็งเพื่อป้องกันประเทศ แต่เนื่องจากในระยะแรกคือจาก พ.ศ. 2435 - 2444  
ไทยยึดถือนโยบายการคลังแบบตั้งเดิม คือกำหนดรายจ่ายให้อยู่ในขอบข่ายวงเงินรายได้  
ดังนั้นเมื่อไทยมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายด้านการคมนาคมและการรักษาความสงบภายใน  
ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนสนับสนุนการรักษาเอกราชของประเทศด้วย จึงทำให้รายจ่ายในด้านการ  
ป้องกันประเทศลดความสำคัญลงเป็นอันดับ 2 และ 3 ต่อเมื่อเกิดกบฏผีบุญในภาค  
อีสานและกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ใน พ.ศ. 2445 ทำให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของทหารใน  
การปราบจลาจลภายในด้วย ดังนั้นเมื่อรัฐบาลตัดสินใจกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ในการ  
การคมนาคม รายจ่ายของรัฐจากเงินรายได้ในด้านการป้องกันประเทศจึงเพิ่มมากขึ้น  
และมีความสำคัญเป็นอันดับ 1 และ 2 สลับกับการรักษาความสงบภายใน จนแม้ใน พ.ศ.  
2453 ซึ่งรัฐบาลได้แสดงความห่วงใยในสถานการณ์การคลังของประเทศและหาทางแก้ไข  
แต่รายจ่ายในด้านการป้องกันประเทศก็ยังคงสูงเป็นอันดับ 1 และมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นจาก  
พ.ศ. 2452 ถึง 380,853 บาท ด้วยเหตุผลว่าต้องให้ใช้เงินทุกบาทให้เป็นประโยชน์  
ในการรักษาเอกราชของชาติ

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ค.5.1/28 ราชวงษาณเสนาบดีสภา วันที่ 6 พฤษภาคม ร.ศ. 129.



## การใช้จ่ายเงินในการรักษาความสงบภายใน

อิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตกที่ถูกคนไทยอยู่รอบก้นในขณะนั้น มิได้ทำให้ไทยต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากในการสร้างกองทัพเท่านั้น แต่ยังได้ทำให้ต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากเพื่อดำเนินการปกครอง อันถือได้ว่าเป็นการรักษาความสงบภายในเป็นจำนวนมากอีกด้วย ทั้งนี้เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า การจะรักษาเอกราชไว้ได้นั้นนอกเหนือจากต้องดำเนินการทุกอย่างฉลาดแล้ว ต้องสร้างกองทัพให้เข้มแข็ง เพื่อสนับสนุนการทูตด้วย นอกจากนี้ก็จำเป็นต้องจัดการปกครองเพื่อให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อย อันจะทำให้ประชาชนสามารถทำมาหากินได้โดยสะดวก อันจะทำให้ได้มาซึ่งภาษีอากรในการบำรุงประเทศ<sup>1</sup>

บทเรียนจากการเสียดินแดนเขมรส่วนนอกใน พ.ศ. 2410 ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงห่วงใยดินแดนลาวซึ่งเป็นหัวเมืองประเทศราชเป็นอย่างมาก หลักฐานความกังวลนี้ปรากฏในพระบรมราโชวาทลับของพระองค์ที่ทรงมีไปถึงข้าหลวงไทยประจำหลวงพระบางใน พ.ศ. 2431 ซึ่งพระองค์ได้ทรงแนะวิธีการปกครองลาวว่าควรจะทำอย่างไรลาวจึงจะไม่เอนเอียงไปอยู่ที่อิทธิพลของฝรั่งเศส ได้มีข้อความตอนหนึ่งของพระบรมราโชวาทนี้กล่าวถึงเงินที่ใช้จ่ายในหัวเมืองลาวว่า

เงินที่จะใช้บำรุงเมืองหลวงพระบางขึ้นใหม่นี้ ต้องใช้เงินกรุงเทพฯทั้งสิ้น ต่อเมื่อจัดการบ้านเมืองเรียบร้อย จึงจะคิดหาทางที่จะบำรุงการศานาชายให้เป็นประโยชน์เกิดขึ้นใหม่แทน จึงจะได้เอาเงินนั้นใช้ในราชการเมืองหลวงพระบาง แทนเงินที่กรุงเทพฯออกอยู่ แต่มิได้คิดจะเอาเงินภาษีอากรผลประโยชน์เมืองหลวงพระบางมาใช้กรุงเทพฯ เว้นแต่ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นควยสินค้าที่ตกมาถึงกรุงเทพฯ ก็คงได้ประโยชน์อยู่เป็นธรรมดา. . .<sup>2</sup>

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันทีระลึกกระทรวงมหาดไทย ครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ พ.ศ. 2435 - 2495, หน้า 146 - 148.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 รด.3/3 พระบรมราโชวาทลับ.

ดังนั้นจึงปรากฏว่าก่อน พ.ศ. 2435 ไทยได้ใช้เงินจากส่วนกลางเพื่อประโยชน์ในการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากประมาณการใช้จ่ายเงินของกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. 2433 ซึ่งโดยประมาณการไว้เป็นจำนวนเงิน 99,208.63 บาท ในจำนวนนี้ถูกแบ่งเป็นรายจ่ายของข้าหลวงไปรักษาการจำปาศักดิ์ถึง 17,772 บาท หรือร้อยละ 17.91 ของรายจ่าย และเป็นรายจ่ายสำหรับข้าหลวงไปรักษาการอุบล 25,956 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 26.16 ของรายจ่ายมหาดไทย<sup>1</sup>

ใน พ.ศ. 2435 ได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงกำแพงราชานุภาพให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยทรงให้เหตุผลว่า ". . . ภัยต่างประเทศกำลังตั้งท่าจะรุกเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเราประมาณไม่จัดการบ้านเมืองให้เรียบร้อย ปล่อยให้ทะเลหลวงเช่นเป็นอยู่เข้าไปเห็นจะมีภัยแก่บ้านเมือง บางทีอาจจะถึงเสียอิสรภาพของเมืองไทยก็เป็นได้. . ." <sup>2</sup>

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมยังสับสนกันอยู่ใน พ.ศ. 2437 จึงมีประกาศ "จัดป็นหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับมหาดไทย" ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสองอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยกำหนดว่า เสนาบดีมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการภายในพระราชอาณาเขตตลอดทั่วไป เว้นไว้แต่ในกรุงเทพมหานคร กับเมืองที่ติดต่อกลใกล้เคียง ซึ่งคงให้กระทรวงนครบาลรักษาการตามเดิม ให้เสนาบดีมหาดไทยเป็นผู้รับมอบจากหัวเมืองต่าง ๆ และปฏิบัติตามกระแสพระบรมราชโองการหรือพระบรมราชโองการ เพื่อที่จะบำรุงรักษาความสงบเรียบร้อย

<sup>1</sup> กทช., จดหมายเทศุ 5 บ/ช 2 เลขที่ 709 เอสดีเมตกรมมหาดไทย  
จ.ศ. 1251.

<sup>2</sup> น.จ. ทูต พูนพิพัฒน์ คีตกุล, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรง-  
ราชานุภาพ (ธนบุรี : โรงพิมพ์รุ่งวัฒนา, 2515), หน้า 11.

และให้มีความเจริญ<sup>1</sup> ส่วนหน้าที่ของเสนาบดีกลาโหมคือ "มีหน้าที่กำกับราชการทั้งปวงเกี่ยวกับทหารบกทหารเรือและเครื่องศาสตราวุธยุทธภัณฑ์ ป้อม ค่าย ภู ภูเรือรบ และพาหนะสำหรับทหาร และเป็นผู้รับใบขอกฎการทางทหาร"<sup>2</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่าผลของการปฏิรูปใน พ.ศ. 2435 ทำให้หน้าที่ในการรักษาความสงบภายในตกอยู่ภายใต้การบริหารของหน่วยงาน 2 หน่วยคือ กระทรวงนครบาลซึ่งรับผิดชอบกรุงเทพฯ และหัวเมืองรอบ ๆ<sup>3</sup> และกระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบส่วนภูมิภาค

เมื่อเปรียบเทียบหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขึ้นสังกัดกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยแล้ว จะพบว่า มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ใกล้เคียงกัน คือในขณะที่กระทรวงนครบาลมีกรมสรรพากรใน กระทรวงมหาดไทยมีกรมสรรพากรนอก กระทรวงนครบาลมีกรมบัญชาการ กระทรวงมหาดไทยมีกรมกลาง กระทรวงนครบาลมีกรมพลตระเวน กระทรวงมหาดไทยมีกรมตำรวจภูธร แต่สิ่งที่แตกต่างกันคือ ในขณะที่กระทรวงนครบาลมีกรมเจ้าท่าและสุขาภิบาล กระทรวงมหาดไทยไม่มีหน่วยงานที่คล้ายคลึงกันนี้ แต่กลับมีหน่วยงานที่ต่างกันออกไปคือบังคับการมณฑลและกรมป่าไม้ ดังนั้นเราจึงอาจสรุปได้ว่า ทั้งกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทย ต่างมีหน้าที่รักษาความสงบสุขภายในประเทศเช่นเดียวกัน แต่ต่างกันเพียงเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ คือกระทรวงนครบาลรับผิดชอบพื้นที่ส่วนกลาง ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบส่วนภูมิภาค ซึ่งมีพื้นที่มากกว่า ดังนั้นจึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่รายจ่ายกระทรวงมหาดไทยจะมากกว่ากระทรวงนครบาล

<sup>1</sup> "ประกาศจัดตั้งในหน้าที่การที่ควรจัดไว้ในกรมกลาโหม" ราชกิจจานุเบกษา 11 (1 เมษายน 1868) 3

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 365.

<sup>3</sup> นครบาลประกอบด้วย กรุงเทพฯ, ธนบุรี, สมุทรปราการ, นนทบุรี, ฉะเชิงเทรา, พระประแดง, มีนบุรี, ปทุมธานี.

นับจาก พ.ศ. 2431 ซึ่งไทยเสียลิมสองจุไทยให้ฝรั่งเศส<sup>1</sup> และใน พ.ศ. 2436 ซึ่งไทยต้องเสียฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112<sup>2</sup> ทำให้ไทยวิตกกังวลเกี่ยวกับเอกราชของประเทศมากขึ้น ประกอบกับไทยยังไม่สามารถหุ้มเหก่าลังเงินในการสร้างกองทัพให้เข้มแข็ง เพราะเกรงว่าจะกระทบกระเทือนฝรั่งเศส<sup>3</sup> ประกอบกับฝรั่งเศสเริ่มแสดงท่าทีคุกคามไทย ด้วยการยุ้งเกลี้ยกล่อมให้คนไทยในภาคอิสานอพยพไปอยู่ฝั่งลาวด้วยวิธีการต่าง ๆ<sup>4</sup>

<sup>1</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, "การปราบฮ่อและการเสียดินแดน พ.ศ. 2431" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2509), หน้า 194 - 197.

<sup>2</sup> จีราภรณ์ สถาปนาวรรณะ, "วิกฤตการณ์ สยาม ร.ศ. 112" (วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2509) หน้า 3 กษ., ก. 13. 1/78 ซ้อมรบ หนังสือเลขที่ 287/9971 หนังสือกรมบังคับมณฑลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 14 มกราคม ร.ศ. 123.

<sup>4</sup> วิธีการเกลี้ยกล่อมให้คนไทยไปอยู่ฝรั่งเศส คือ

1. ฝรั่งเศสห้ามมิให้คนฝั่งขวาไปทำนาฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง นอกจากจะสมัครเป็นคนในบังคับหรือย้ายครอบครัวไปยังฝั่งซ้าย
2. ถ้าใครเกลี้ยกล่อมราษฎรฝั่งขวามาอยู่ฝั่งซ้ายได้มาก. จะตั้งให้เป็นเจ้าเมือง
3. ฝรั่งเศสยกเว้นไม่เก็บส่วยแก่ผู้ที่ข้ามไปอยู่ฝั่งซ้าย 3 ปี
4. เจ้าพนักงานฝรั่งเศสพุกขุ่เชิญราษฎรฝั่งขวา ให้ข้ามไปอยู่ฝั่งซ้ายโดยอ้างว่าถ้าผู้ใดไม่ไป เมื่อฝรั่งเศสได้ฝั่งขวาแล้วจะไม่เลี้ยงดู

ข้อมูลจาก อรวรรณ นพคارا เรื่องการปรับปรุงการปกครองและความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในมณฑลอุดร พ.ศ. 2436 - 2453 วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2520 หน้า 339.

ดังนั้นไทยจึงเห็นความสำคัญในการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น อันเป็นผลให้รายจ่ายในการรักษาความสงบภายในทวีขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเกิดกบฏเงี้ยว ที่เมืองแพร่และกบฏผีบุญในภาคอีสาน เมื่อ พ.ศ. 2445 ซึ่งไทยเชื่อว่าอังกฤษและฝรั่งเศส อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ทั้งสองนั้น<sup>1</sup> ยิ่งทำให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในการรักษาความสงบภายในเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 21

---

<sup>1</sup>ภจข., ร.5 ก.13.2/30 เรื่องจัดการเตรียมรบ

## ตารางที่ 21

รายจ่ายในการรักษาความสงบภายใน พ.ศ. 2435 - 2453

พ.ศ.	รายจ่ายนครบาล	รายจ่ายมหาดไทย	รวมรายจ่าย รักษาความสงบ	คิดเป็น ร้อยละ
2435	586,706	197,681	784,387	5.26
2436	644,928	484,230	1,129,158	6.21
2437	679,247	205,933	885,180	7.09
2438	636,536	394,852	1,031,388	8.13
2439	875,792	526,406	1,402,198	7.59
2440	1,050,370	1,896,570	2,946,940	12.28
2441	1,491,840	3,425,837	4,917,677	20.67
2442	2,276,734	3,972,399	6,249,133	23.10
2443	2,253,977	6,384,310	8,638,287	27.13
2444	2,601,350	6,120,469	8,721,819	23.80
2445	2,814,199	6,906,064	9,720,263	24.77
2446	2,872,837	6,588,324	9,461,161	21.55
2447	3,160,503	8,849,745	12,010,248	25.75
2448	3,445,386	10,012,279	13,457,665	26.90
2449	3,493,460	10,545,985	14,039,445	24.70
2450	3,957,344	10,576,642	14,533,986	25.72
2451	4,024,384	10,287,721	14,312,105	24.52
2452	4,320,950	10,776,914	15,097,864	25.66
2453	4,215,206	10,703,534	14,918,740	25.25

- ที่มา. 1. พ.ศ. 2435 และ 2436 รายงานแลงบปี ร.ศ. 116  
 2. พ.ศ. 2437 - 2453 จาก Statistical year book of the Kingdom of Siam A.D. 1923 page 37, 52.

จากตารางจะเห็นได้ว่าใน พ.ศ. 2435 ใช้จ่ายในด้านการรักษาความสงบภายในเป็นเงินเพียง 784,387 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 5.26 ของรายจ่ายในปีนั้น ใน พ.ศ. 2436 เป็นช่วงสงครามอันเกิดจากวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ใช้จ่ายในการรักษาความสงบเพิ่มขึ้นเป็น 1,129,158 บาท หรือร้อยละ 6.21 และต่อมาใน พ.ศ. 2437 ซึ่งได้มีการกำหนดหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมแยกจากกันโดยเด็ดขาด ใช้จ่ายในการรักษาความสงบภายในลดลงเหลือเพียง 885,180 บาท หรือร้อยละ 7.09 และต่อมาอีก 2 ปี คือ พ.ศ. 2438 และ 2439 ใช้จ่ายในการรักษาความสงบภายในก็ยังมีอัตราการเพิ่มขึ้นแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้นคือใน พ.ศ. 2438 ใช้จ่ายรักษาความสงบเพียง 1,031,388 บาท หรือร้อยละ 8.13 และใน พ.ศ. 2439 ใช้จ่ายรักษาความสงบภายในเพิ่มเป็น 1,402,198 บาท หรือร้อยละ 7.59

เป็นที่น่าสังเกตว่าจาก พ.ศ. 2435 - 2439 ใช้จ่ายในการรักษาความสงบภายในส่วนใหญ่จะยังอยู่ในส่วนกลาง คือส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายของกระทรวงนครบาล แต่ใน พ.ศ. 2440 เป็นปีแรกที่กระทรวงมหาดไทยตั้งงบประมาณรายจ่ายส่วนภูมิภาคคือรายจ่ายของมณฑลต่าง ๆ ครบทุกมณฑล<sup>1</sup> ดังนั้นจึงเป็นผลให้รายจ่ายในการรักษาความสงบภายในเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็น 2,946,940 บาท หรือเป็น  $2\frac{1}{2}$  เท่าของ พ.ศ. 2439 ถึงกระนั้นก็ยังมียังมีรายจ่ายเป็นเพียงร้อยละ 12.28 ของรายจ่ายของรัฐในปีนั้น แต่ใน พ.ศ. 2441 - 2453 ปรากฏว่ารายจ่ายในการรักษาความสงบภายในเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คือเพิ่มเป็นร้อยละ 20.67 ใน พ.ศ. 2441 และหลังจากมีขึ้นสิ้นรัชกาลที่ 5 ใช้จ่ายในด้านการรักษาความสงบภายในไม่เคยต่ำกว่าร้อยละ 20 ของรายจ่ายของรัฐในแต่ละปี

<sup>1</sup> กจข., ร.5 ค.5.1/5 งบประมาณแผ่นดิน ศก 115 - 116 หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ถึง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 15 เมษายน ร.ศ. 116.

การที่รายจ่ายของไทยในด้านการรักษาความสงบภายในเพิ่มขึ้นทุกปีโดยไม่ได้รับการชดเชยจากฝ่ายใด เป็นเพราะรัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญว่าการจัดการปกครองให้เรียบร้อยเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยป้องกันจักรวรรดินิยมได้ นอกจากนี้เนื่องจากนโยบายการทำงานของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ยังเป็นการทำงานในแบบขยายงานออกไปทีละมณฑลเมื่อเห็นงานที่เริ่มกระทำในบางมณฑลประสบผลสำเร็จ ดังนั้นจึงทำให้ไม่เกิดความยุ่งเหยิงในการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งไม่มีความขัดแย้งกับกระทรวงพระคลังอีกด้วย เพราะรายจ่ายมิได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วภายในปีเดียว แต่เป็นการค่อย ๆ เพิ่มขึ้นในแต่ละปีเมื่อขยายงานออกไป

การที่กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงดำเนินนโยบายเช่นนี้ เป็นเพราะนอกจากการขาดแคลนกำลังคนปฏิบัติงานในระยะแรกแล้ว ยังเป็นเพราะถูกตีกรอบการทำงานให้อยู่ภายใต้ต้นนโยบายการคลังแบบเก่าอีกด้วย คือกำหนดให้รายจ่ายของรัฐอยู่ภายใต้ขอบเขตของรายได้ ดังนั้นกรมหลวงดำรงราชานุภาพจึงได้รับการขอร้องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทรงประหยัด ถึงหลักฐานที่ว่า

• . . . ประหยัดเงินช่วยพระคลังบ้าง เป็นอันว่ากำหนดชำระรายจ่ายที่รับเงินเดือน ขอให้สูงขึ้นแต่ก่อน อัครราชทูตเงินเดือนก็ให้กำหนดเป็นอย่างค่าแก่พจนสมัคร์ทำการใด อีกประการหนึ่งอย่าพอคิดสร้างอะไรใหญ่เปลืองมากนัก สถานที่ทำการหรือที่พักอันจำเป็นจะต้องมี ถ้าไม่มีของเดิม ขอให้ทำถูก ๆ หรือเช่าเช่าแก่พอใช้ก่อน เมื่อจำนวนแผ่นดินมีรายได้มากขึ้น จึงค่อยขยายรายการเหล่านั้นให้กว้างขวางออกไป . . .<sup>1</sup>

จากลักษณะการค่อย ๆ ขยายงานออกไปนี้เอง ทำให้รายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยเพิ่มขึ้นทุกปี ในขณะที่อัตราส่วนการขยายตัวของกระทรวงนครบาลเป็นไปอย่าง

<sup>1</sup> เศษ บุนนาค, "การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบอบการปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ," วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ 4 (ธันวาคม - กุมภาพันธ์ 2509) : 62



เชิงซ้ำในระยหลัง ทั้งนี้เพราะพื้นที่ในการรับผิดชอบของกระทรวงนกรบาลมีน้อย ระบาย  
จึงอิมตัวเร็วกว่ากระทรวงมหาดไทย

ถ้าพิจารณาถึงรายละเอียดของระบายในการรักษาความสงบภายใน จะพบว่า  
สามารถแยกรายการจ่ายไ้เป็น 4 ประเภท คือ

1. ระบายเพื่อบำบัติทุกข์บำรุงสุขของราษฎร ได้แก่ ระบายในหน่วยงาน  
กรมตำรวจกรม กรมพลตระเวน และกรมสุขาภิบาล
2. ระบายเพื่อโยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ได้แก่ ระบายในหน่วยงานบังคับ  
การมณฑล
3. ระบายในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ได้แก่ ระบายของกรมสรรพากรใน  
กรมสรรพากรนอก กรมป่าไม้และกรมเจ้าท่า
4. ระบายในการจัดระเบียบราชการต่าง ๆ คือ ระบายของกรมบัญชาการ

ปรากฏว่ารัฐบาลไทยในขณะนั้นให้ความสำคัญกับระบายในด้านการโยงอำนาจ  
เข้าสู่ส่วนกลางและการบำบัติทุกข์บำรุงสุขของราษฎรใกล้เคียงกัน ส่วนระบายในการ  
รักษาผลประโยชน์ของรัฐมีความสำคัญรองลงมา และระบายในการจัดระเบียบราชการ  
ต่าง ๆ มีความสำคัญน้อยที่สุด ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 22

## ตารางที่ 22

เปรียบเทียบรายจ่ายในการโยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง การบำบัดทุกข์บำรุงสุข  
การรักษามลประโยชน์ของประเทศและการจัดระเบียบราชการ

พ.ศ. 2447 - 2453

พ.ศ.	โยงอำนาจ สู่ส่วนกลาง	บำบัดทุกข์บำรุงสุข	รักษามลประโยชน์ ของรัฐ	จัดระเบียบ ราชการ
2447	38.17	39.49	16.13	6.21
2448	40.76	37.36	16.82	5.06
2449	38.52	37.35	19.29	4.84
2450	37.16	38.55	17.68	6.61
2451	36.25	40.07	18.63	5.05
2452	34.37	41.17	19.13	5.33
2453	34.31	40.87	18.98	5.84

ที่มา. Statistical year book of the Kingdom of Siam A.D. 1923  
page 57, 58.

คิดเป็นร้อยละโดยผู้เขียน

จากตารางจะเห็นได้ว่าจาก พ.ศ. 2447 - 2450 รายจ่ายในการโยงอำนาจ  
สู่ส่วนกลาง และการบำบัดทุกข์บำรุงสุขใกล้เคียงกันมาก คืออยู่ในระหว่างร้อยละ 37 ถึง 39  
มีปีที่แตกต่างกันมากเพียงปีเดียวคือ พ.ศ. 2448 ซึ่งรายจ่ายในการโยงอำนาจสู่ส่วนกลาง  
เท่ากับร้อยละ 40.76 แต่รายจ่ายในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขเพียงร้อยละ 37.36 และ  
ใน พ.ศ. 2451 - 2453 รายจ่ายในการโยงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางลดลงเหลือเพียง  
ร้อยละ 36.25, 34.37 และ 34.31 ตามลำดับ กลับปรากฏว่ารายจ่ายในการบำบัดทุกข์  
บำรุงสุขเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 40.07, 41.17 และ 40.87 ตามลำดับ

จึงสรุปได้ว่า การใช้จ่ายเงินในการรักษาความสงบภายในในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ เป็นการใช้จ่ายตามเป้าประสงค์ที่ว่า ในการป้องกันจักรวรรดินิยมตะวันตกจําเป็นต้องจัดการปกครองให้เรียบร้อยและบำมัตทุกขบํารุงสุขของราษฎรอย่างแท้จริง

### การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อพัฒนาประเทศ

ได้แก่การใช้จ่ายทางด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคม เช่นการส่งเสริมการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infra Structure) ได้แก่การขุดคลองชลประทานและการรถไฟ เป็นต้น ส่วนการส่งเสริมทางด้านสังคม เช่น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย การส่งเสริมการศึกษา เป็นต้น ในหัวข้อนี้จะแยกประเด็นการศึกษาเป็นสองด้านคือ

- ก. การใช้จ่ายเงินเพื่อสร้างความเร็วทางเศรษฐกิจ
- ข. การใช้จ่ายเงินเพื่อสร้างความเร็วทางสังคม

ก. การใช้จ่ายเงินเพื่อสร้างความเร็วทางเศรษฐกิจ หลังจากที่ไทยทำสัญญาเบาริง (Bowring Treaty) กับอังกฤษใน พ.ศ. 2398 แล้ว ชาติยุโรปอื่น ๆ ได้ทยอยกันเข้ามาทำสัญญาการค้ากับไทยเลียนแบบสัญญาเบาริง เป็นผลให้การค้าของไทยรุ่งเรืองขึ้น ระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนจากระบบการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเอง (Self-Sufficient Economy) มาเป็นระบบการผลิตเพื่อตลาด (Market-Economy) ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 และเนื่องจากสินค้าที่ตลาดโลกต้องการมากที่สุดในขณะนั้นคือข้าว ทำให้ชาวนาไทยขายข้าวได้ราคาดี ดังนั้นชาวนาไทยจึงเปลี่ยนระบบการผลิตจากสินค้าหลายอย่างมาเป็นผลิตสินค้าเฉพาะอย่าง คือผลิตเฉพาะข้าว ถ้าจะมีการผลิตสินค้าอื่นบ้าง เช่น ยาสูบและฝ้ายก็ผลิตเพื่อใช้ในประทศเท่านั้น<sup>1</sup>

<sup>1</sup> อําภา โอลระกุล, แปล. "สภาพกฏหมายและสภาพเศรษฐกิจในสยาม" (ใน นิยามสมัยมองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เศรษคําศาสตร์ไทย, 2520), หน้า 64.

ตลาดข้าวที่สำคัญของไทยคือจีน. หมายความว่าความต้องการซื้อ (Demand) ส่วนใหญ่มาจากจีน แต่ไทยส่งข้าวให้จีนโดยผ่านสิงคโปร์และฮ่องกง ทั้งนี้เพราะมีเรือกลไฟติดต่อกันเป็นประจำระหว่างสิงคโปร์ ฮ่องกง และเมืองท่าของจีน<sup>1</sup>

จากผลการวิจัยของ กิตติ ตันไทย เรื่องคลองกับระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2367-2453 พบว่าอัตราการขยายตัวการส่งออกนอกประเทศของไทยโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 2.53 ใน พ.ศ. 2420 - 2429<sup>2</sup>

และจากการที่การค้าของไทยขยายตัวขึ้นนี้เอง ทำให้รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญกับการขุดคลองชลประทานเพื่อส่งเสริมการเพิ่มผลผลิต เพราะการขุดคลองชลประทานยอมทำให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่การเพาะปลูก<sup>3</sup> ปรากฏว่าในระยะเวลา 10 ปี คือจาก พ.ศ. 2413 - 2423 รัฐบาลได้จัดการขุดคลองถึง 5 คลอง ได้แก่ คลองเปรมประชากร คลองเนื่องเชษฐ์ คลองประเวศบุรีรมย์ คลองหัววัดนา คลองนราภิรมย์ ทั้งนี้รัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินในการขุดคลองทั้งสิ้น 360,088 บาท รวมกับเงินที่ราษฎรร่วมกันจ่ายเงินเพื่อกรรมสิทธิ์ในคลองอื่นอีก 103,152 บาท



<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

<sup>2</sup> กิตติ ตันไทย, "คลองกับระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2367 - 2453" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 26.

<sup>3</sup> วิธีการเพิ่มผลผลิตทำได้สองทางคือ

1. การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเทคนิคการผลิต เช่น เปลี่ยนจากการใช้แรงคน สัตว์ มาเป็นแรงเครื่องจักร

2. การขยายพื้นที่ในการผลิต

ในขณะนั้นรัฐบาลเลือกวิธีที่สองในการเพิ่มผลผลิต. ไม่ปรากฏหลักฐานการส่งเสริมด้านการปรับปรุงเทคนิคการผลิตแต่อย่างใด

รวมสิ้นเงินในการขุดคลองทั้งสิ้น 463,240 บาท ปรากฏผลในการขยายพื้นที่ทำนาถึง 296,480 ไร่ ดังรายละเอียดจากตารางที่ 23

ตารางที่ 23.

ค่าขุดคลองและพื้นที่เพาะปลูก พ.ศ. 2413 - 2423

พ.ศ.	ชื่อคลอง	เงินของรัฐบาล	เงินราษฎร	รวม	พื้นที่
2413	คลองเปรมประชากรม	203,508	-	203,508	101,680
2420	คลองนครเนื่องเขต	73,940	-	73,940	32,400
2421	คลองประเวศบุรีรมย์	80,000	32,752	112,752	92,000
2421	คลองทวีวัฒนา	-	27,200	27,200	27,200
2423	คลองนราภิรมย์	2,640	43,200	45,840	43,200
	รวม	360,088	103,152	463,240	296,480

ที่มา ดิศิ์ คันไไทย, "คลองกับระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2367 - 2453" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 74 - 84.

จากตาราง จะเห็นได้ว่าในระยะแรกรัฐถือเป็นหน้าที่จะจ่ายเงินขุดคลองเพื่อส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตทางเกษตรกรรม แต่ในการขุดคลองประเวศบุรีรมย์ รัฐเริ่มผ่อนภาระการใช้จ่ายค่าวิธีการผลักดันนี้ให้แก่ประชาชนผู้ต้องการกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินริมฝั่งคลอง โดยรัฐจ่ายเพียง 80,000 บาทในขณะที่ประชาชนช่วยกันจ่าย 32,752 บาท และต่อมาในการขุดคลองทวีวัฒนา ประชาชนเป็นฝ่ายจ่ายเงินทั้งสิ้น 27,200 บาท โดยรัฐมิได้ร่วมจ่ายค่าขุด จนถึงคลองสุดท้ายคือคลองนราภิรมย์ รัฐใช้จ่ายเพียง 2,640 บาท นอกนั้นประชาชนเป็นผู้จ่ายถึง 43,200 บาท

หลังจากนั้นรัฐเริ่มปลดภาระในการขุดคลอง โดยสนับสนุนให้เอกชนและบริษัท ขุดคลอง เพื่อขยายพื้นที่ในการเพาะปลูกแทนรัฐ ทั้งนี้เพื่อแลกกับผลประโยชน์ในที่ดินริมฝั่ง คลองเท่าที่จะตกลงกับรัฐบาล<sup>1</sup> ดังนั้นหลังจาก พ.ศ. 2433 การขุดคลองที่เกิดขึ้นจึงเป็น การขุดโดยเอกชนและบริษัท<sup>2</sup>

จึงสรุปได้ว่า ก่อนการปฏิรูปประเทศใน พ.ศ. 2435 รัฐบาลให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการขุดคลองชลประทาน ซึ่งนับได้ว่าเป็นการสนับสนุนการสร้าง โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infra Structure) แต่เมื่อรัฐบาลปฏิรูปประเทศใน พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นความสำคัญของการปฏิรูปประเทศ ค่อนข้างมากกว่า<sup>3</sup> ประกอบกับบริษัทและเอกชนได้รับการะในการขุดคลองไปแล้ว ทำให้

---

<sup>1</sup>ใน พ.ศ. 2434 รัฐบาลได้ประกาศอนุญาตขุดคลอง โดยแบ่งชนิดตามขนาด ของคลอง คือ คลองขนาดเล็กกว้างตั้งแต่ 3 วาลงมา คลองขนาดกลางกว้าง 4 - 6 วา คลองขนาดใหญ่กว้าง 7 วาขึ้นไป ส่วนความลึก ยาว แล้วแต่ผู้ขอจะกำหนด ในการขออนุญาตขุดคลอง ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือบริษัท ต้องทำเรื่องเสนอต่อกระทรวงเกษตรา ซึ่งเสนอบกกระทรวงเกษตรา จะเป็นผู้นำความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตอีก ที่หนึ่ง ผู้จะขุดคลองต้องอธิบาย ความกว้าง ยาว ลึก สถานที่ที่จะขุด รวมทั้งกำหนดเวลา ในการขุด ทั้งนี้ผู้ขุดจะได้รับตอบแทนด้วยกรรมสิทธิ์ในที่ดินริมฝั่งคลองทั้งสอง คือ คลองเล็ก นอกเหนือจากที่ติดริมฝั่งคลองทั้ง 2 ฝั่งข้างละ 6 วา เป็นของบริษัข้างละ 12 กิโลเมตร แต่ถ้าวเป็นคลองใหญ่ ยกเว้นที่ติดริมฝั่งคลองทั้ง 2 ฝั่งข้างละ 6 วาแล้ว ที่ติดริมฝั่งคลองจะตก เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขุดข้างละ 16 กิโลเมตร

<sup>2</sup>ทวีศิลป์ สิววัณณะ, "การผลิตและการค้าข้าว...", หน้า 15.

<sup>3</sup>ประวัติกระทรวงเกษตรา พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานเปิดศึกที่ทำการกระทรวงเกษตรา วันที่ 1 เมษายน 2500 (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรือง, 2500), หน้า 54.

พระองค์ทรงละเลยต่อการส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมด้านกาณ์การเกษตรกรรม ก็จะเห็นได้จาก การแต่งตั้งเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีซึ่งเป็นทหารมาตลอด ไม่มีความรู้ด้านกาณ์การเกษตรมาก่อน ให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการใน พ.ศ. 2435 ในพระราชหัตถเลขา ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงพระราชทานถึงเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี เป็นการส่วนพระองค์ได้กล่าวว่า " . . . ให้เจ้าระลึกถึงหน้าที่ของเจ้าว่า เจ้าเป็นทหาร ไม่ใช่พลเรือน เมื่อมีสิ่งใดเกิดขึ้น เจ้าต้องกลับมาเป็นทหารทันที. . ."<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่าพระองค์มิได้ทรงตั้งพระทัยที่จะให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีมาปรับปรุง ด้านเกษตรเท่าใดนัก ทั้งยังได้ลดหน้าที่ของกระทรวงเกษตรราธิการลง โดยเปลี่ยนชื่อ เป็นกระทรวงเกษตรพานิชการ ทำหน้าที่เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเท่านั้น ส่วนเรื่อง ที่เกี่ยวกับการเงินทางด้านการเกษตรโอนไปให้กระทรวงการคลัง เรียกว่า เกษตรราธิการ<sup>2</sup> ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตร พานิชการที่เหลืออยู่จึง เป็นเพียงการรักษาสาบบบ ภาษีสำหรับที่ดิน การทำแผนที่ และการรักษาพระบรมราชานุญาตในการขุดคลองเท่านั้น<sup>3</sup>

ใน พ.ศ. 2439 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง เสนาบดีว่าการกระทรวงเกษตรพานิชการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยุบกระทรวงเกษตรพานิชการเป็นกรมเกษตรราธิการอยู่ใน

<sup>1</sup> ไทน้อย, จอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (กรุงเทพฯ:คลังพิมพ์, 2500) หน้า 365

<sup>2</sup> กจช., ร.5 กษ.2/1 ตั้งตำแหน่งเสนาบดี เอกสารประกาศตั้งเสนาบดี พ.ศ. 2429

<sup>3</sup> นพรัตน์ บุสสธรรม, "การปฏิรูปที่ดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 70.

กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ<sup>1</sup> คำนึงงานกิจการค่านการเกษตร เดิมจึงถูกยกไปรวมกับ  
หน่วยงานต่าง ๆ เช่นการเก็บเงินอากรค่านาและอากรสวนใหญ่ยกไปอยู่ในกรมสรรพากรใน  
และกรมสรรพากรนอก กรมฉางข้าวยกไปกระทรวงวัง การออกประทานบัตรในการทำ  
เหมืองแร่ กระทรวงมหาดไทยรับไปจัดการ<sup>2</sup>

นายพรตน์ นุสธรรม ได้วิเคราะห์การโอนงานการเกษตร ไปให้กระทรวง  
พระคลังมหาสมบัติไว้ในวิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต เรื่องการปฏิรูปกฎหมายที่ดินใน  
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ของเขาว่าเป็นการแสดงให้เห็นว่า  
รัฐบาลมีนโยบายที่จะเก็บภาษีที่ดินมากกว่าที่จะจัดการปัญหาความยุ่งยากที่เกี่ยวกับที่ดินให้  
เรียบร้อยลงไป<sup>3</sup>

ต่อมาใน พ.ศ. 2442 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้า  
ให้แยกกรมเกษตรราชการออกจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวง  
เกษตรราชการ ทั้งนี้ทรงให้เหตุผลว่า ราชการที่อยู่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมากเกินไป  
กว่าเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ จะจัดการได้และเป็นภาระต่างแผนกัน ซึ่งไม่ควรจะรวม  
กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ<sup>4</sup> ทั้งนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์  
วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการย้ายมารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการ

การที่รัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญกับกิจกรรมค่านการเกษตรกรรมนี้เอง ทำให้รายจ่าย  
ในค่านการเกษตรกรรมซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งของระบบเศรษฐกิจไทยค่อนข้างน้อย  
เมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายในการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายใน ดังจะ

<sup>1</sup>ประวัติกระทรวงเกษตร (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรือง, 2500), หน้า 54.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

<sup>3</sup>พรตน์ นุสธรรม, "การปฏิรูปที่ดิน...", หน้า 69.

<sup>4</sup>ประวัติกระทรวงเกษตร, หน้า 54.



เห็นได้ชัดว่าจาก พ.ศ. 2435 - 2439 รายจ่ายของกระทรวงเกษตรเป็นเพียงร้อยละ 0.46, 3.71, 2.62, 3.15 และ 3.24 เรียงตามลำดับเท่านั้น ทั้งรายละเอียดในตารางที่ 24

ตารางที่ 24

รายจ่ายกระทรวงเกษตรคิดเป็นร้อยละ พ.ศ. 2435 - 2439

พ.ศ.	รายจ่ายกระทรวงเกษตร	รายจ่ายของรัฐ	ร้อยละ
2435	68,045	14,918,977	0.46
2436	673,474	18,174,504	3.71
2437	327,470	12,487,165	2.62
2438	399,080	12,685,697	3.15
2439	598,286	18,482,715	3.24

- ที่มา 1. พ.ศ. 2435 - 2436 จากรายงานและงบประมาณปี ร.ศ. 116  
 2. พ.ศ. 2437 - 2439 จาก Statistical Year Book of the Kingdom of Siam A.D. 1923 page 53.

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารายจ่ายในการส่งเสริมเกษตรกรรมจะน้อย แต่ผลจากนโยบายส่งเสริมให้เอกชนและบริษัทชุดคลองชลประทาน ทำให้พื้นที่ดินเพื่อการเกษตรขยายเพิ่มมากขึ้น ได้ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรกรรมสูงขึ้น ดังจะเห็นได้จากมูลค่าของสินค้าออกซึ่งเพิ่มมากขึ้นทุกปี ทั้งตารางที่ 25

## ตารางที่ 25

เปรียบเทียบมูลค่าสินค้าเข้าและสินค้าออก พ.ศ. 2435 - 2438

พ.ศ.	มูลค่าสินค้าเข้า/บาท	มูลค่าสินค้าออก/บาท	โคคลยการค้า
2435	15,709,653	16,806,760	1,097,107
2436	29,149,402	57,511,160	28,361,758
2437	28,472,427	41,114,918	12,642,491
2438	32,307,522	42,284,338	9,976,816
รวม	105,639,004	157,717,176	52,078,172

ที่มา กช., ร.5 ค.5.1/19 เลขที่ 63/5575 ของกรมมหาดไทยกระทรวงการ  
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 24 สิงหาคม  
ร.ศ. 112.

จากตารางจะเห็นได้ว่ามูลค่าสินค้าออกซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลผลิตทางด้านการเกษตรกรรม  
และของป่าได้เพิ่มมากขึ้นทุกปี มูลค่าสินค้าออกในระยะเวลา 4 ปี คือจาก พ.ศ. 2435 -  
2438 เป็นจำนวนถึง 157,717,176 บาท ในขณะที่มูลค่าสินค้าเข้าเพียง 105,639,004  
บาท ไทยจึงได้เปรียบดุลการค้ามากถึง 52,078,172 บาท

และต่อมาในช่วง พ.ศ. 2439 - 2442 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่กระทรวงเกษตร-  
ธิการถูกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และรัฐบาลมิได้ใช้จ่ายเงิน  
เพื่อการส่งเสริมกิจการทางด้านเกษตรแต่อย่างใด กลับปรากฏว่าไทยสามารถเพิ่ม  
ปริมาณการส่งออกสินค้าเป็นมูลค่าถึง 47,504,123 บาท ใน พ.ศ. 2439 และมูลค่า  
การส่งออกสินค้าได้ทวีขึ้นทุกปี ซึ่งปรากฏว่าในจำนวนสินค้าที่ส่งออกนี้ ข้าวเป็นสินค้า  
ที่ทรงความสำคัญเป็นอันดับ 1 คือใน พ.ศ. 2439 ไทยสามารถส่งข้าวออกได้ถึง  
7,676,195 หาบ มีมูลค่า 35,352,427 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 74.42 ของมูลค่า

สินค้าที่ส่งออก ใน พ.ศ. 2440 ปริมาณข้าวที่ส่งออกเพิ่มขึ้นเป็น 9,369,974 หาบ มูลค่า 39,043,655 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 76.59 ของมูลค่าสินค้าออก ใน พ.ศ. 2441 ปริมาณข้าวที่ส่งออกน้อยลง แต่มูลค่าสูงขึ้นซึ่งแสดงว่าไทยสามารถขายข้าวได้ราคาดี คือ มีมูลค่าสูงถึง 45,969,240 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 79.68 ของมูลค่าสินค้าออก ใน พ.ศ. 2442 ปริมาณข้าวที่ส่งออกน้อยลงอีกเหลือเพียง 7,201,517 หาบ มูลค่า 38,056,933 บาท หรือร้อยละ 71.19 ของสินค้าออก ดังรายละเอียดในตารางที่ 26.

ตารางที่ 26

มูลค่าข้าวที่ส่งออกคิดเป็นร้อยละ พ.ศ. 2439 - 2442.

พ.ศ.	ปริมาณข้าวส่งออก เป็นหาบ	มูลค่าข้าว ส่งออก	มูลค่าสินค้า ส่งออกทั้งสิ้น	ร้อยละ
2439	7,676,195	35,352,427	47,504,123	74.42
2440	9,369,974	39,043,655	50,976,637	76.59
2441	8,725,254	45,969,240	57,689,792	79.68
2442	7,201,517	38,056,933	53,454,980	71.19

- ที่มา 1. ปริมาณข้าวส่งออกจาก Statistic of the Import and Export Trade of Siam A.D. 1902.  
2. มูลค่าสินค้าออกทั้งสิ้นจาก Statistic of the Import and Export Trade of Siam A.D. 1901-1910.

ผลจากการเติบโตขึ้นของการค้าระหว่างประเทศนี้เอง ทำให้ไทยมีรายได้จากภาษีศุลกากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นับจาก พ.ศ. 2435 - 2441 ภาษีศุลกากรเป็นจำนวนถึง 1 ใน 10 ของรายได้ของรัฐ ดังตารางที่ 27

## ตารางที่ 27

รายได้จากภาษีศุลกากร พ.ศ. 2435 - 2441

พ.ศ.	รายได้จากภาษี ศุลกากร	รายได้ของรัฐทั้งสิ้น	คิดเป็นร้อยละ
2435	1,743,093	15,378,114	11.33
2436	2,555,952	17,389,673	14.70
2437	2,276,722	17,334,469	13.13
2438	2,141,048	18,074,690	11.85
2439	2,302,433	20,644,500	11.15
2440	2,646,679	24,808,001	10.67
2441	2,638,098	28,496,029	9.26

ที่มา ราชกิจจานุเบกษา (๓๐ กรกฎาคม ๑๒๒) : ๑๖๖๑๖๖๖

ผลประโยชน์จากรายได้ศุลกากรนี้เอง ทำให้รัฐบาลเริ่มเห็นความสำคัญของการค้า นายริเวต คาร์แนค (Mr. Rivet Carnac) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ ได้เสนอความคิดที่จะให้ไทยเป็นศูนย์กลางการค้าสำหรับภูมิภาคแถบนี้<sup>๑</sup> เขาเสนอว่าการจะป้องกันการรุกรานจากลัทธิจักรวรรดินิยมได้นั้น คือการส่งเสริมความเจริญทางค้าพลเรือน

<sup>๑</sup> กจช., ร.5 ค.5.1/14 เงินรับแลเงินจ่ายแผ่นดิน คก 120 กำแปลที่ 676 เรื่องการลงพิมพ์งบประมาณในจดหมายเหตุ.

มากกว่าที่จะใช้จ่ายเงินในกิจการทหาร<sup>1</sup> และความเจริญทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลควรจะส่งเสริมในความเห็นของ เขาคือการชุกคลองชลประทานและการรถไฟ ซึ่งเขาเห็นว่า เป็นการลงทุนที่รัฐได้ผลตอบแทน<sup>2</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วยกับคาร์เนก โดยเฉพาะในเรื่องการชุกคลองชลประทาน ซึ่งพระองค์ทรงให้ความสนพระทัยมานาน ดังปรากฏหลักฐานจากพระราชหัตถเลขาของพระองค์ที่มีไปถึงคาร์เนก ความว่า

เรื่องอิริเคชั่นนี้ได้อยู่ในความคิดของเรามานานแล้ว จนเมื่อไปยุโรป ไคซอร์อนยีเนียจากควีนเอมา แต่เคราะห์ร้ายที่การวากดวากันในระหว่างทุกของเราไม่เป็นที่สำเร็จตลอดไปได้ เพราะจะเป็นเวลาเปลี่ยนฤดู แลเสนาบดีในเวลานั้นไม่มีความคิดควาอิริเคชั่นเป็นอย่างไร. . .<sup>3</sup>

ต่อมาเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ได้รับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ใน พ.ศ. 2442 ได้ให้ความสนใจการชุกคลองชลประทานมาก รัฐบาลไทยจึงได้ว่าจ้างมิสเตอร์วานเคอร์ ไฮเด (J.H. Vander Heide) นายช่างชาวฮอลันดาเข้ามาดำเนินการสำรวจเพื่อ "จัดการเปิดทางน้ำสำหรับหัวเมืองซึ่งเป็นที่ลุ่มในกรุงสยาม"<sup>4</sup>

<sup>1</sup> กจข., ร.5 ค.5.1/11 งบประมาณแผ่นดิน คศ 118 - 119 หนังสือเลขที่ 4/875 ของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กรมวังมหาดเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 11 เมษายน ร.ศ. 118.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> กจข., ร.5 กษ.9.3/9 ถึงอิริเคชั่น พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานถึง มิสเตอร์ริเวก คาร์เนก วันที่ 10 พฤศจิกายน ร.ศ. 118.

<sup>4</sup> กจข., ร.5 กษ.9.2/39 รายงานมิสเตอร์วานเคอร์ ไฮเด ตรวจสอบประจำเดือนมิถุนายน ร.ศ. 121.

ไฮเดโคได้เสนอโครงการขุดและซ่อมคลอง โดยใช้เงินทุนทั้งสิ้น 55,950,000 บาท โดยแบ่งเป็นการซ่อมคลองเก่า 4,500,000 บาท และขุดน้ำจืดเพิ่มโครงการอีก 47,000,000 บาท และที่เหลือเป็นเงินเดือนพนักงาน ใช้เวลาทำทั้งสิ้น 12 ปี แต่ในการเสนอโครงการเพื่อกู้เงินครั้งแรกใน พ.ศ. 2446 ทำโครงการไว้เพียง 6 ปี ใช้เงิน 24,000,000 บาท<sup>1</sup>

รายละเอียดของโครงการคือ

1. ทำคลองที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้น
2. ขุดสร้างทางท่อน้ำ คือทำท่อนบขวางที่ชัยนาท แล้วขุดคลองใหญ่
- 3 สาย คือ คลองฝั่งขวา คลองฝั่งซ้าย กับคลองสุพรรณ ให้มีประตูระบายน้ำเข้าที่ปากคลองทุกคลอง มีประตูเรือข้าม กับมีคลองสาขาหลาย ๆ สายทั่วไป คลองสาขาเหล่านี้ให้ท่อน้ำได้และเดินเรือได้ และต่อไปจะหาทางไขน้ำออกให้ไต่คย

ประโยชน์ที่ไฮเดโคคาดหวังจากโครงการนี้คือ

1. พื้นที่ในการเพาะปลูกจะขยายขึ้นอีก 4,500,000 ไร่ หรือมากกว่า หนึ่ง ของพื้นที่เพาะปลูกที่มีอยู่เดิม
2. แก้ปัญหาการขาดแคลนน้ในฤดูฝนแล้งได้
3. ประชาชนสามารถเพาะปลูกได้ตลอดปี
4. ประชาชนจะตั้งบ้านเรือนอยู่บริเวณริมฝั่งคลอง เป็นชุมชนหนาแน่น สะดวกต่อการปกครองและการสุขาภิบาล
5. การที่ประชาชนสามารถเพาะปลูกได้ตลอดปี จะทำให้ไม่มีเวลาว่างไปเล่นการพนัน อันเป็นเหตุให้เกิดหนี้สิน

<sup>1</sup> กจข., ร.5 ค.25/2 หนังสือของกรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

6. เมื่อประชาชนสามารถเพาะปลูกได้ผลก็จะต้องเป็นหนี้ ทั้งนี้เพราะในปีฝนแล้งที่ผ่านมา ชาวนาจะไถผลข้าวแต่เพียง  $\frac{1}{4} - \frac{1}{10}$  ของข้าวที่เคยได้ในปีฝนงาม จึงต้องเป็นหนี้อยู่เสมอ และการเป็นหนี้ย่อมก่อให้เกิดการปล้นสะดม<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่าไฮเดคังความหวังไว้ต่อโครงการนี้สูงมาก และถ้าได้ทำตามโครงการนี้จริง ๆ ก็เปรียบเสมือนว่ารัฐบาลได้แก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

แต่ในที่สุดโครงการของไฮเดมิได้ถูกนำไปปฏิบัติ เพราะโครงการนี้ได้ถูกเสนอขึ้นพร้อมกับโครงการสร้างทางรถไฟ ซึ่งในที่สุดรัฐบาลตัดสินใจกู้เงินเพื่อสร้างทางรถไฟด้วยเหตุผลว่า นอกจากรัฐจะได้ค่าตอบแทนจากค่าโดยสารและค่าบรรทุกสินค้าแล้ว รถไฟยังเป็นประโยชน์ต่อการปกครองและสะดวกต่อการขนส่งทหารไปยังที่ต่าง ๆ ได้รวดเร็วอีกด้วย<sup>2</sup> ส่วนโครงการชลประทานของไฮเดมิอุปสรรคที่ทำให้รัฐบาลไม่กล้าควนตัดสินใจคือ

1. ไม่ทราบแน่ชัดว่าโครงการนี้จะไถผลตอบแทนมากน้อยเพียงใด<sup>3</sup>
2. ขณะนั้นไทยยังไม่มีผู้มีความรู้ในเรื่องช่างตีพ้อ ต้องอาศัยแต่ไฮเดคนเดียว และโครงการนี้ต้องใช้เวลานาน จึงทำให้กังวลกันว่าถ้าเกิดปัญหาจากไฮเดจะไม่มีช่างรับงานต่อ<sup>4</sup>

<sup>1</sup> กจช., ร.5 กษ.9/5 รายงานโครงการทศน้ำไขน้ำสำหรับที่ราบแห้งลาดแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ของมิสเตอร์วันเคอร์ ไฮเด

<sup>2</sup> กจช., ร.5 ค.25/5 กู้เงินต่างประเทศทำรถไฟสายเหนือ รายงานการประชุมเสนาบดี วันที่ 18 พฤศจิกายน ร.ศ.123.

<sup>3</sup> กจช., ร.5 ค.25/2 เลขที่ 41/4026 หนังสือของกรมหมื่นเทววงศ์วโรปการกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 18 กรกฎาคม ร.ศ.122.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

3. โครงการนี้ขัดต่อกิจการอื่น ๆ ที่ดำเนินการอยู่คือ ขัดต่อโครงการทำน้ำประปาในกรุงเทพฯ และขัดผลประโยชน์ของชาวต่างชาติในเรื่องโรงสี โรงเลื่อยและป่าไม้ ดังรายละเอียดดังนี้คือ

1. เนื่องจากรัฐบาลไทยในขณะนั้นถือว่าการทำน้ำประปาเป็นความจำเป็นเฉพาะหน้าที่ต้องรีบทำ<sup>1</sup> และโดยปกติการทำน้ำประปาคงใช้น้ำที่ไหลด้วยกำลังแรงหรือน้ำที่ขังอยู่ในท่อหรือคลองที่ก่อกำยอิฐตั้งอยู่บนพื้นจากสิ่งโสโครกเจือปน ดังนั้นถึงแม้ว่าไฮเดจจะเสนอให้ใช้น้ำจากคลองชลประทานในการทำน้ำประปาจึงถูกปฏิเสธจากผู้เชี่ยวชาญด้านการประปา ว่าน้ำในคลองชลประทานจะต้องใช้ในการคมนาคมด้วย น้ำจะสกปรกจึงไม่สามารถนำมาใช้ในการทำน้ำประปาได้<sup>2</sup> เขาเสนอให้ใช้น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา โดยตั้งเครื่องสูบน้ำที่บริเวณเชียงราก<sup>3</sup> ซึ่งเป็นบริเวณตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยา ดังนั้นจึงขัดกับโครงการของไฮเดจซึ่งต้องสร้างท่อบีบคั้นแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบน เพื่อกักน้ำไว้ในฤดูน้ำมาก และระบายน้ำเข้าสู่ที่นาบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้เมื่อน้ำแห้ง ดังนั้นจึงทำให้ไม่มีน้ำปล่อยลงมาขับไล่น้ำเค็มซึ่งหนุนขึ้นจากทะเลในฤดูฝน และด้วยเหตุนี้เองจะทำให้ที่นาบริเวณที่เพาะปลูกมากกลายเป็นน้ำเค็มชั่วระยะหนึ่ง ซึ่งไม่สามารถนำมาทำน้ำประปาได้<sup>4</sup>

<sup>1</sup> กจข., ร.5 กษ.11/6 หนังสือเลขที่ 42/2449 พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระนรสาร วันที่ 5 ธันวาคม ร.ศ. 122.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 กษ.11/6 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยาภูเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ วันที่ 16 กรกฎาคม ร.ศ. 122.

<sup>3</sup> กจข., ร.5 กษ.11/6 หนังสือราชการเลขที่ 14/1054 ของเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 16 กรกฎาคม ร.ศ. 122.

<sup>4</sup> กจข., ร.5 กษ.11/6 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ วันที่ 16 กรกฎาคม ร.ศ. 122.



2. ชักมลประโยชน์กับพวกที่ทำโรงสี โรงเลื่อยและป่าไม้ เนื่องจากการทำ  
 ทานบักนั้นน้ำจะทำให้หน้าไม้ที่ทานบักเดิมในฤดูฝนที่มีน้ำทะเลหนุนขึ้นมา จึงเป็นปัญหาของพวก  
 โรงสี โรงเลื่อย ซึ่งเคยใช้น้ำจืดจากแม่น้ำในการหมุนเครื่องจักร นอกจากนี้พวกทำป่าไม้  
 จะส่งไม้สักจากภาคเหนือลงมากรุงเทพฯ ด้วยวิธีล่องไม้ลงมาตามลำน้ำเจ้าพระยา จึงเป็น  
 ปัญหาว่าจะลงมาถึงได้เพียงปากน้ำโพเท่านั้นเพราะติดทานบัก ต้องเปลืองค่าใช้จ่ายในการ  
 ขนส่งเพิ่มขึ้น และถึงแม้ว่าจะทำทางให้ไม้สักล่องลงมาได้ ก็จะมีปัญหาเรื่องเพรียงกินไม้  
 ในตอนที่น้ำเต็มหนุนขึ้นมา<sup>1</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเสด็จพระราชดำริไว้ว่า

. . . เราจะได้ความลำบากด้วยต้องโต้เถียงกับคนทั้งปวง มีพวกฝรั่งที่ทำ  
 โรงสี แลล่องไม้เป็นต้นอย่างหนึ่ง จะล้มขายเปล่า ไม่คิดผลกับเงินที่ลงไป  
 นั้นอย่างหนึ่ง จะคองอกน้ำไม่มีน้ำกิน ไม่ใช่แต่ไม้ได้กรอง ไม่มีน้ำค้ำกิน  
 เหมือนที่กินอยู่ทุกวันนี้ด้วย. . .<sup>2</sup>

ดังนั้นรัฐบาลจึงตัดสินใจทำแต่เพียงตั้งกรมคลองขึ้น "เพื่อจะได้ซ่อมคลองเก่า  
 และคิดปิดทานบักที่จะเป็นประโยชน์ได้เร็ว"<sup>3</sup> แต่ถึงอย่างไรก็ตามรัฐบาลมิได้ทอดทิ้งโครง  
 การของไฮเคเสี่ยที่เคียว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชกระแสว่า

. . . เพราะเหตุที่ได้ตั้งกรมไชน้ำขึ้นไว้นี้ จะได้ตรวจแลพิจารณาต่อไป ไม่ละ  
 ความกึกใหญ่ซึ่งมีในรายงานของ ม.วันเคอร์ ไฮเค นั้นเสี่ยที่เคียว เมื่อถึงเวลาควร  
 จะทำเมื่อไร เรามีพันเพ ผู้คน แลความรู้ ที่ได้สังเกตมาชานานแล้ว จะลงมือทำ  
 ไก่พร้อมเพรียง จึงวาทะตัดสินตกลงทำตามความคิดของ ม.วันเคอร์ ไฮเค ในเวลา  
 นี้ก็ยังอีกหลายปีฤาหลายสิบปี กว่าการนั้นจะได้ลงมือทำแลแล้วเสร็จ. . .<sup>4</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> กจช., ร.5 กษ.11/6 เลขที่ 42/2499 พระราชกระแสรัจฉานกาลที่ 5 โต้ตอบ  
 พระนรสารท วันที่ 5 ธันวาคม ร.ศ. 122.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

หลังจากที่รัฐบาลตัดสินใจชะลอโครงการของไฮเคไว้ คำนึงงบประมาณที่ใช้จ่ายจึงถูกตัดลงเหลือเพียง 6 ล้านบาท โดยเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณการใช้จ่ายจากเงินรายได้ของรัฐ เพื่อก่อสร้างบางส่วนตามโครงการของไฮเค โดยสร้างประตูน้ำตามคลองสายต่าง ๆ คือซ่อมคลองภาษีเจริญ ทั้งขุดคลองและทำประตูน้ำใน พ.ศ. 2445 แล้วเสร็จ พ.ศ. 2446 มีประตูน้ำ 2 ประตู คือประตูน้ำภาษีเจริญตอนบนและประตูน้ำภาษีเจริญตอนใต้ หลังจากการซ่อมคลองนี้แล้ว รัฐบาลให้ กับค่าธรรมเนียมสำหรับเรือที่ผ่านไปมา เพื่อให้คุ้มกับทุนที่ลงไป หลังจากนั้นซ่อมคลองดำเนินสะดวกใน พ.ศ. 2446 แล้วเสร็จ พ.ศ. 2447 สร้างประตูน้ำ 2 ตอน คือประตูน้ำบางยางและประตูน้ำบางนกแขวก ซึ่งสร้างแล้วเสร็จ พ.ศ. 2451 นอกจากนี้ซ่อมคลองแสนแสบ พ.ศ. 2451<sup>1</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐบาลเลือกทำตามโครงการของไฮเคเพียงเล็กน้อย ในกรณีที่ได้รับผลตอบแทนอย่างเห็นได้ชัดเท่านั้น คือการซ่อมคลองและการสร้างประตูกันน้ำ ซึ่งทำให้รัฐบาลมีรายได้จากค่าธรรมเนียมจากเรือที่สัญจรไปมา เช่นใน พ.ศ. 2446 รัฐบาลมีรายได้จากค่าธรรมเนียมเรือผ่านคลองภาษีเจริญเป็นจำนวนถึง 47,550 บาท<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐบาลจะอนุมัติให้ไฮเคทำการซ่อมคลองได้ แต่ไฮเคก็ไม่ได้ได้รับความสะดวกในการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณเท่าที่ควรตามที่เขาดต้องการ คือเขาได้เสนอขอสิทธิในการเบิกจ่ายเงินเช่นเดียวกับเจ้ากรมรถไฟคือให้เจ้ากรมมีอิสระในการเบิกจ่ายและทำบัญชี รวมทั้งทำบัญชีรายรับรายจ่ายของกรมโดยอิสระ ซึ่งหมายความว่าเขาขอเบิกจ่ายเงินโดยอิสระ รวมทั้งต้องการจะเป็นผู้เก็บผลประโยชน์จากค่าธรรมเนียมผ่านคลองเอง ทั้งนี้เขาให้เหตุผลว่า ". . . ผู้มีศรัทธาศรัทธาในประเศสยามโดยมาก

<sup>1</sup>ทวีศิลป์ สืบวัณณะ, "การผลิตและการค้าข้าว...", หน้า 48.

<sup>2</sup>กจข., ร.5 ค.5.2/3 เลขที่ 39/1400 หนังสือกรมบังคับมทูลของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 17 มิถุนายน ร.ศ. 122.

มักเป็นผู้ที่คิดมาก ๆ ผลประโยชน์จึงย่อมเกี่ยวกับการทศน้ำ ไซน้ำ เพราะฉะนั้นถ้ากรรมนี้  
ได้จัดการ โดยไม่เกี่ยวข้องกับใคร ความเป็นกลางของกรรมนี้จะมีมากขึ้น. . .<sup>1</sup> แต่  
เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ไม่เห็นด้วยไม่ยอมให้กรม  
คลองเบิกเงินจากกระทรวงพระคลังได้โดยตรง โดยให้เหตุผลว่าเจ้ากรมคลองเป็นคน  
ต่างประเทศ จึงไม่ปล่อยให้ใช้เงินตามอำเภอใจเพราะเกรงจะเสียหายภายหลัง  
นอกจากนี้เจ้าพระยาเทเวศร์ยังมีความคิดว่าสิ่งใดที่คนไทยทำได้ควรให้คนไทยทำ เพราะ  
ฉะนั้นจึงกำหนดว่าเมื่อไฮเคชุก ซ่อมคลอง และสร้างประตูน้ำเรียบร้อยแล้ว กระทรวง  
เกษตราฯ จะรักษาเอง กรมคลองทำหน้าที่ช่างตรวจและซ่อมแซมเท่านั้น<sup>2</sup>

ดังนั้นนอกจากไฮเคจะเบิกจ่ายเงินไม่สะดวกแล้ว กรมคลองยังไม่มีโอกาส  
ควบคุมการเก็บผลประโยชน์ค่าธรรมเนียมเรือผ่านประตูน้ำอีกด้วย ทำให้ไฮเคไม่พอใจ<sup>3</sup>

ใน พ.ศ. 2452 งบประมาณกรมคลองถูกตัดมาก ด้วยเหตุผลที่กรมหมื่นจันทบุรี  
นฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในขณะนั้น ได้ทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระบาท  
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคือ เติมนกรมคลอง ใ้รับอนุมัติให้ขุดคลองตามสักกิมชุกคลองฝั่ง  
ตะวันตกและฝั่งตะวันออกทั้งหมด 6 สักกิมใหญ่<sup>4</sup> แต่ปรากฏว่ากรมคลอง ไม่ได้ทำตามสักกิม  
ที่ค้างไว้เท่านั้น แต่กลับทำสักกิมชุกคลองใหม่ ๆ ขึ้น และกรมคลองได้ตั้งงบประมาณเบิกเงิน

<sup>1</sup> กจข., ร.5 กษ.9/5 รายงานโครงการทศน้ำไซน้ำสำหรับเขตที่ลาดแห่ง  
แม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ของมิสเตอร์เยโฮวาน วันเคอร์ ไฮเค

<sup>2</sup> กจข., ร.5 กษ.9/8 เลขที่ 193633 เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์กราบ  
บังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 15 มิถุนายน ร.ศ. 125

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> หมายถึงการขุดซ่อมคลองตามโครงการย่อย ๆ ของไฮเค ซึ่งกำหนดไว้ว่า  
จะขุดซ่อมคลองมหาสวัสดิ์ คลองนราภิรมย์ คลองบางใหญ่ รวมทั้งสร้างท่อบนและประตูน้ำด้วย  
(กจข., ร.5 กษ.9.2/48 รายงานการขุดคลองฝั่งตะวันตกแม่น้ำเจ้าพระยา)

บนกันหมด ไม่ทำให้แล้วเสร็จไปในแต่ละสัปดาห์ ดังนั้นในงบประมาณปี พ.ศ. 2452 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงตัดงบประมาณกรมคลองลง 250,000 บาท เหลือเพียง 322,000 บาท โดยอนุมัติให้ทำเฉพาะสัปดาห์ที่ใกล้มือไว้แล้ว เพื่อให้แล้วเสร็จเป็นราย ๆ ไป<sup>1</sup>

และต่อมาปรากฏว่ากรมคลองไม่สามารถเบิกเงินจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ ไฮเคจึงสั่งให้หยุดการทำงานด้วยเหตุผลว่าไม่มีเงินจ้างคนงาน<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวิจารณ์เหตุการณ์ครั้งนี้ว่า

. . . งานในกรมอิริยกั้นจับโน่นวางนี่ เป็นน้ำท่วมทุ่ง ไม่มีอะไรที่ตกลงว่าจะทำเป็นหลักฐาไป เป็นทุกข์ในกระทรวงเองทั้งความคิดต่าง ๆ ลืมไว้กริ่ง ๆ ทางบ้านหลายครั้งเขาเลยไม่แลเห็นว่าจะทำอะไรสำเร็จเป็นผลใดเร็ว จึงต้องถกตักก่อนคนอื่น มีสเตอร์วันเคอร์ไฮเคจะอวดดี ว่าเราทำอะไรเหลวไหลเบิกเงินไม่ได้ นั้นไม่อับจรรยาอะไร . . . สิ่งเกตุความีสเตอร์วันเคอร์ไฮเคแก่หลวม ถ้าหากว่างานของเรานอยแก่เลนตัวมากชุน เลยพลอยแก่เสียจะดี แก่ชวงที่จะพลอยนั้นทองให้สนิท อย่าให้เป็นความใด . . .<sup>3</sup>

ในที่สุดไฮเคได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า ถ้ารัฐบาลจะทำงานโดยกำหนดเงินเพียงปีละสามแสนบาทเศษแล้ว รัฐบาลไม่จำเป็นต้องจ้างไฮเคอีกต่อไป และไฮเคขอลาพักในวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2452 เรื่องนี้ถูกนำเข้าไปประชุมเสนาบดี พระยาวงษาขุนประพัทธ์รองเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการว่า ถ้าเป็นการขอความช่วยเหลือพระราชดำริแล้ว จะได้จัดการให้ไฮเคลาออกพร้อมกันกับ

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ค.5.1/27 เลขที่ 101/9645 กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 17 มีนาคม ร.ศ. 127.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 กษ.9/11 พระยาศรีสุนทรโวหารกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ. 128.

<sup>3</sup> กจช., ร.5 ค.5.1/27 เลขที่ 101/9645 พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อท้ายหนังสือกราบบังคมทูลของพระยาศรีสุนทรโวหาร

ลาพักนี้ด้วย ที่ประชุมเห็นควรให้ไฮเดลออก<sup>1</sup> ดังนั้นในที่สุตไฮเคจึงลาออกในเดือน มิถุนายน พ.ศ. 2452

จะเห็นได้ว่าการทำงานในกรมคลองไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควรนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลอย่าง เดียวเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับผู้นับปฏิบัติงานคือตัวของ ไฮเคอีกด้วย และจากการที่รัฐบาลตัดสินใจตัดทอนโครงการของไฮเคลงเหลือเพียงการขุดคลองและสร้างประตูกั้นน้ำ ทำให้งบประมาณการใช้จ่ายลดลงเหลือเพียง 6 ล้านบาท โดยใช้จ่ายจากเงินรายได้ของแผ่นดิน ดังนั้นนับจาก พ.ศ. 2447 - 2452 รายจ่ายของกระทรวง เกษตรจึงเพิ่มขึ้น ดังตารางที่ 28

---

<sup>1</sup> กจร., ร.5 รล.6/8 เสด็จประพาสที่ต่าง ๆ ในหัวเมืองฝ่ายตะวันตก ศก 128 รายงานเสนาบดีสภา ลงวันที่ 29 พฤษภาคม ร.ศ. 128.

## ตารางที่ 28

การใช้จ่ายของกระทรวงเกษตร พ.ศ. 2442 - 2453

พ.ศ.	รายจ่ายกระทรวง เกษตรราชการ	รายจ่ายของรัฐ	ร้อยละ
2442	713,502	27,052,717	2.64
2443	898,077	31,841,257	2.82
2444	951,679	36,646,558	2.60
2445	1,402,590	39,248,544	3.57
2446	1,621,122	43,908,902	3.69
2447	2,277,081	46,634,654	4.88
2448	2,682,883	50,035,524	5.36
2449	3,119,054	56,837,460	5.49
2450	3,092,222	56,503,203	5.47
2451	2,834,355	58,378,548	4.86
2452	2,635,995	58,844,619	4.48
2453	2,223,883	59,076,554	3.76

ที่มา Statistical Year Book of the Kingdom of Siam A.D. 1923  
page 53.

จากตารางที่ 28 จะพบว่าจาก พ.ศ. 2442 - 2444 รายจ่ายของกระทรวง  
เกษตรราชการเป็นเพียงร้อยละ 2.64, 2.82 และ 2.60 เท่านั้น แต่ใน พ.ศ. 2445 -  
2446 รายจ่ายเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 3.57 และ 3.69 ทั้งนี้เพราะได้มีการจัดตั้งกองข้าหลวง

เกษตรในหัวเมืองเพิ่มขึ้น<sup>1</sup> และใน พ.ศ. 2447 - 2451 เป็นช่วงที่รายจ่ายกระทรวง  
เกษตรธิการเพิ่มขึ้นกว่าเดิมมาก ทั้งนี้เพราะเป็นระยะที่อยู่ในโครงการชลประทานของ  
ไฮเค็งซึ่งต้องใช้จ่ายเงินจากเงินรายได้ของแผ่นดินรวมทั้งสิ้นถึง 6 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2452  
กระทรวงเกษตรธิการถูกตัดงบประมาณรายจ่ายจากกรมแผนที่ 250,000 บาท และ  
กรมคลองถูกตัดงบประมาณจ่ายอีก 250,000 บาท<sup>2</sup> ดังนั้นรายจ่ายของกระทรวงเกษตร  
ธิการจึงลดลงเหลือเพียงร้อยละ 4.48 และ 3.76 ใน พ.ศ. 2452 และ 2453

จึงเห็นได้ว่ารายจ่ายของรัฐบาลในด้านการเกษตรค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับ  
ความสำคัญของการเกษตรซึ่งอยู่ในฐานะที่เป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญของไทย เพราะ  
อาชีพหลักของคนไทยคือการเกษตรกรรม โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงหน่วยงานต่าง ๆ  
ที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงเกษตรธิการ อันประกอบด้วยกองบัญชาการ กองข้าหลวงเกษตร<sup>3</sup>  
กรมทะเบียนที่ดิน กรมทำไหม กรมคลอง กรมราชโลหกิจและภูมิวิทยา รวมทั้งกรมแผนที่  
จะเห็นได้ว่านอกจากกรมทำไหมและกรมคลองซึ่งถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริม  
การผลิตแล้วหน่วยงานอื่นล้วนตั้งขึ้นเพื่อจ้กระเบียบราชการในการที่จะรักษามลประโยชน์  
ของแผ่นดินทั้งสิ้น เช่น กรมทะเบียน กองข้าหลวงเกษตร กรมแผนที่ ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อ

---

<sup>1</sup>ความจริงงบประมาณรายจ่ายของกองข้าหลวงเกษตรหัวเมืองซึ่งทำหน้าที่  
ออกโฉนดนี้ ควรจะเริ่มมีขึ้นใน พ.ศ. 2444 แต่เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เสนาบดี  
เกษตรไม่ทราบว่าหน่วยงานนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรธิการ จึง  
มิได้ตั้งงบประมาณไว้

<sup>2</sup>กรข., ร.5 ค.5.1/27 เลขที่ 101/9645 กรมหมื่นจันทบุรีสุรนาถกราบ  
บังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 17 มีนาคม ร.ศ. 127.

<sup>3</sup>กองข้าหลวงเกษตรมีหน้าที่ออกโฉนด แต่ใน พ.ศ. 2452 เปลี่ยนชื่อเป็น  
กองข้าหลวงออกโฉนด และได้ตั้งกองข้าหลวงเกษตรขึ้นใหม่ ทำหน้าที่ส่งเสริมการ  
เพาะปลูกและบำรุงพันธุ์สัตว์

ประโยชน์ในการเก็บภาษีอากร<sup>1</sup> และแก้ปัญหาการวิวาทในที่ดิน กรมราชโฆษาภิบาลและ  
 ภูมิวิทยาที่เช่นกัน ตั้งขึ้นเพื่อควบคุมผู้ที่ได้รับสัมปทานเหมืองแร่ให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ  
 เพื่อประโยชน์จากผลทดแทนคือค่าภาคหลวงและแก้ปัญหาสัมปทาน มากกว่าที่จะ  
 เข้าไปส่งเสริมหรือยกระดับวิธีการทำเหมืองให้ดีขึ้น<sup>2</sup>

เมื่อพิจารณาการใช้จ่ายเงินของกรมต่าง ๆ อย่างละเอียด จะพบว่ารายจ่าย  
 ในการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตจริงคือรายจ่ายของกรมคลองและกรมทำใหม่ มีจำนวนน้อย  
 มาก ดังตารางที่ 29

ตารางที่ 29

รายจ่ายกรมช่างใหม่และกรมคลอง พ.ศ. 2445 - 2449

พ.ศ.	กรมช่างใหม่	กรมคลอง	รวม	ร้อยละของ รายจ่ายเกษตรกร	ร้อยละของ รายจ่ายของรัฐ
2445	-	78,007	78,007	5.56	0.20
2446	64,999	138,863	203,862	12.58	0.46
2447	168,669	607,823	776,492	34.10	1.67
2448	162,692	873,743	1,036,435	38.63	2.07
2449	153,948	1,195,690	1,349,638	43.27	2.37

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กระทรวงการคลัง: รายงานและงบประมาณ  
 เงินจ่าย ร.ศ. 120 - 125.

<sup>1</sup> ภูธร ภูมะธน และ สมชาย หลังหมอยา, "การจัดระเบียบการออกโฉนดที่ดิน  
 แบบใหม่ตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) และแก้ไขเพิ่มเติมเป็น พ.ร.บ.  
 ที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451)" สะพาน (กรุงเทพฯ : สนิทพันธ์การพิมพ์, 2520), หน้า 208.

<sup>2</sup> พรณี อวนสกุล, "กิจการเหมืองแร่ก็เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจภาคใต้  
 ประเทศไทย พ.ศ. 2411 - 2474" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหา-  
 วิทยาลัย, 2522), หน้า 198 และ 207.



จากตารางจะเห็นได้ว่า การใช้จ่ายในการส่งเสริมการเลี้ยงไหมและทำผ้าไหมที่รัฐบาลถึงกับจ้างชาวญี่ปุ่นเข้ามาสอนนั้น ใช้จ่ายเงินเพียงเล็กน้อย ย่อมไม่สามารถจะขยายงานในวงกว้างได้ เมื่อรวมการใช้จ่ายของกรมคลองและกรมช่างไหมเข้าด้วยกัน ปรากฏว่ามีรายจ่ายเพียงร้อยละ 5.56 และ 12.58 ของรายจ่ายกระทรวงเกษตรราธิการ ใน พ.ศ. 2445 และ 2446 และเมื่องานของกรมคลองขยายขึ้น<sup>1</sup> รายจ่ายจึงเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 34.10, 38.63 และ 43.27 ใน พ.ศ. 2447, 2448 และ 2449 ของรายจ่ายกระทรวงเกษตรราธิการ และเมื่อเปรียบเทียบรายจ่ายของกรมคลองและกรมช่างไหมกับรายจ่ายของรัฐในแต่ละปี จะพบจนวน้อยมากเพราะปรากฏว่ารายจ่ายของกรมคลองและกรมช่างไหมซึ่งถือได้ว่าเป็นรายจ่ายในการเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพในการผลิต เป็นเพียงร้อยละ 0.20 และ 0.46 ใน พ.ศ. 2445 และ 2446 และเพิ่มมากขึ้นเป็นร้อยละ 1.67, 2.07 และ 2.37 ใน พ.ศ. 2447, 2448 และ 2449

สรุปได้ว่าจากการที่การค้าของไทยเจริญขึ้นภายหลังจากการทำสัญญาเบาว์ริง ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นความจำเป็นในการเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้นด้วยการส่งเสริมการชุกคลองชลประทาน แต่เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินใน พ.ศ. 2435 ความจำเป็นเฉพาะหน้าในกิจการอื่น รวมทั้งได้มีลักษณะการชุกคลองให้แก่เอกชนและบริษัทไปแล้ว ทำให้ละเลยการส่งเสริมกิจการค้ำนเกษตรกรรมซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะสินค้าออกที่สำคัญเป็นสินค้าที่เกิดจากผลิตผลทางเกษตรกรรม ดังนั้นการใช้จ่ายในค้ำนเกษตรกรรมจึงค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับรายจ่ายค้ำนการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายใน อีกทั้งรายจ่ายของกระทรวงเกษตรายังมุ่งที่จะเก็บผลประโยชน์มากกว่าที่บำรุงและเพิ่มผลผลิตด้วยเทคนิคใหม่ ๆ อีกด้วย

<sup>1</sup> โยเคียววิธีตั้ง สกิมเล็ก ๆ เพิ่มขึ้น และเบิกเงินพร้อมกันที่ละหลาย ๆ สกิมพอให้ได้ทำเริ่มต้นไว้ ซึ่งคลังยอมจ่ายให้เพราะเห็นว่าจะได้ค่าตอบแทนจากค่าผ่านประตูน้ำ

ใน พ.ศ. 2440 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสยุโรปครั้งแรก ทรงสนพระทัยการชลประทานมาก และได้คิดคอนายช่างชาวฮอลันดาชื่อมิสเตอร์วันเตอร์ ไฮเค (Vander Hiede) เข้ามาตั้งโครงการพัฒนาที่ดินในบริเวณที่ราบตอนใต้ของลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาขึ้น แต่เนื่องจากโครงการนี้เสนอขึ้นมาพร้อมกับโครงการสร้างทางรถไฟซึ่งรัฐบาลมองเห็นความสำคัญมากกว่า ประกอบกับโครงการของไฮเคไม่สามารถจะสร้างความเชื่อมั่นในผลประโยชน์ที่คาดหวังให้แก่เสนาบดีทั้งหลายอย่างแท้จริง ดังนั้นโครงการของไฮเคจึงไม่ได้รับการอนุมัติและถูกลดงบประมาณจาก 53 ล้านบาทเหลือเพียง 6 ล้านบาท เพื่อทำการขุดคลองและสร้างประตูระบายน้ำเท่านั้น

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่ารายจ่ายเงินแผ่นดินในด้านการเกษตรกรรมจาก พ.ศ. 2442 ซึ่งเป็นปีแรกที่ตั้งกระทรวงเกษตรธิการขึ้นมาใหม่ จนถึง พ.ศ. 2453 อันเป็นปีสิ้นสุดรัชกาลที่ 5 นั้น รายจ่ายกระทรวงเกษตรธิการเป็นเพียงร้อยละ 2.64 - 5.49 เท่านั้น และเมื่อพิจารณาหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตรฯ แล้ว พบว่าเป็นหน่วยงานที่สร้างขึ้นเพื่อเก็บผลประโยชน์เข้ารัฐมากกว่าที่จะทำหน้าที่เพิ่มผลผลิตหรือปรับปรุงคุณภาพของการสร้างผลผลิต รายจ่ายของกรมช่างไหมและกรมคลองซึ่งเป็นรายจ่ายที่เพิ่มและปรับปรุงคุณภาพในการผลิตระหว่าง พ.ศ. 2445 - 2449 เป็นเพียงร้อยละ 0.20 - 2.37 เท่านั้น

แต่การที่เป็นเช่นนี้มีได้เกิดขึ้นเพราะนโยบายของรัฐบาลที่จะไม่สนับสนุนกิจการด้านเกษตรกรรมแต่อย่างใดเลยทั้งนี้เพราะการที่หน่วยงานใดจะมีรายจ่ายมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับกระทรวงนั้นชยงานออกไปมากน้อยเพียงใด ปรากฏว่าเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ซึ่งเป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการยาวนานถึง 10 ปี คือจาก พ.ศ. 2442 - 2452 เป็นเสนาบดีที่มีความกระตือรือร้นในเรื่องการขุดคลองในระยะแรกเท่านั้น แต่ต่อมาไม่ปรากฏว่าตลอดระยะเวลาของการเป็นเสนาบดีจะได้เสนอโครงการส่งเสริมการเกษตรกรรมอื่น ๆ ที่สำคัญแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ในการเสนอของงบประมาณในแต่ละปีก่อน พ.ศ. 2452 กระทรวงเกษตรธิการไม่เคยถูกตัดงบประมาณ ใ้รับงบประมาณรายจ่าย

ตามที่ขอเสนอ ถึงแม้ว่าเงินเดือนของข้าราชการในกระทรวงจะสูงกว่าหน่วยงานอื่นจนเป็นประเพณีก็ตาม<sup>1</sup>

การที่เงินเดือนของข้าราชการในกระทรวงเกษตรธิการ สูงกว่าหน่วยงานอื่นนี้เอง จึงเป็นที่รังเกียจของคณะกรรมการตรวจและกำหนดอัตราเงินเดือน จนถึงกับไม่ยอมไปตรวจการอันเป็นเหตุให้ข้าราชการในกระทรวงเกษตรฯ ไม่ได้รับเงินเดือนนานถึง 5 เดือน ใน พ.ศ. 2445<sup>2</sup> นอกจากนี้ยังปรากฏว่าราชการในกระทรวงเกษตรฯ ผิดพลาดบ่อยครั้ง โดยเฉพาะในเรื่องการเบิกจ่ายเงิน จนเป็นที่วิพากษ์ของเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดังนั้นการที่รายจ่ายของกระทรวงเกษตรฯ น้อยจึงขึ้นอยู่กับเหตุผลดังต่อไปนี้คือ

1. จาก พ.ศ. 2442 - 2453 เป็นระยะที่รัฐบาลเห็นความสำคัญของการส่งเสริมกิจการกรมค่านเกษตรกรรม แต่เสนาบดีกระทรวงเกษตรฯ ไม่กระตือรือร้นเท่าที่ควร ทั้งในการเสนองบประมาณแต่ละปีบางครั้งกระทรวงเกษตรฯ ไม่ทำงบประมาณรายจ่ายมา เสนอล่วงหน้าก่อนที่จะมีการประชุมเสนาบดีกับเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ เมื่อเข้าที่ประชุมก็เสนอขอให้คลังอนุมัติเงินเท่าปีที่ผ่านมา<sup>3</sup> แม้แต่กองข้าหลวงเกษตรซึ่งทำหน้าที่ตรวจตราแนะนำวิธีบำรุงการเพาะปลูกและบำรุงพันธุ์สัตว์ก็ถูกตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2452 โดยการเสนอของพระยาวงษานุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรฯ คนต่อมา ทั้ง ๆ ที่ควร

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ค.5.3/3 เลขที่ 81/10438 กรมหมื่นจันทบุรีสุรนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 28 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 128.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 ค.7/9 กรรมการตรวจระเบียบอัตราเงินเดือนต่าง ๆ ริเวทการแนก กราบทูลเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ วันที่ 3 กันยายน ร.ศ. 121.

<sup>3</sup> กจช., ร.5 ค.5.11/14 รายงานการประชุมงบประมาณกระทรวงเกษตร ร.ศ. 120.

จะตั้งมานานแล้ว เพราะเป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวงเกษตรฯ มาจากอดีต<sup>1</sup> และเป็นที่น่าสนใจกว่าใน พ.ศ.2452 - 2453 เป็นระยะที่รัฐบาลเริ่มประหยัดการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ภัยความวิตกว่าคลังจะล้มละลาย แม้แต่งบประมาณรายจ่ายในการป้องกันประเทศก็ถูกกำหนดว่าไม่ควรจะใช้จ่ายเกินร้อยละ 22 $\frac{1}{2}$  ของรายจ่ายของรัฐ<sup>2</sup> แต่เมื่อพระยาวงษานุประพัทธ์เสนอตั้งกองข้าหลวงเกษตรขึ้น รัฐบาลมิได้ขัดขวางแต่อย่างใด

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จพระราชดำเนินทรงทอดพระเนตรการดำเนินงานของเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ว่า "ไม่ไหนมาสามวาสองศอก"<sup>3</sup> และในช่วงสุดท้ายของการทำราชการของเจ้าพระยาเทเวศร์ฯ นั้น ได้ลาป่วยหลายปี จนทำให้กิจการต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตรฯ เสื่อมทรามลงมาก เช่นแผนที่หลังโฉนดคิดมาก และจำนวนที่ออกโฉนดลดลง<sup>4</sup> ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงแต่งตั้งพระยาวงษานุประพัทธ์เป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตร ตั้งแต่วันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ.2452<sup>5</sup> ทั้งนี้



<sup>1</sup> คังรายละเอียดในพระราชดำริสมเด็จพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินในหนังสือประวัติศาสตร์และการเมือง ซึ่งเป็นหนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 133.

<sup>2</sup> แต่ในการปฏิบัติจริงรายจ่ายในการป้องกันประเทศมากถึง 23.18 ของรายจ่ายแผ่นดิน . กจช., ร.5 ค.5.1/27 เลขที่ 101/9645 กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 17 มีนาคม ร.ศ.127.

<sup>3</sup> กจช., ร.5 กษ.11/6 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ วันที่ 16 กรกฎาคม ร.ศ.122.

<sup>4</sup> กจช., ร.5 กษ.2/1 เอกสารรายงานเสนาบดีสภา วันที่ 13 พฤษภาคม ร.ศ.128.

<sup>5</sup> กจช., ร.5 กษ.2/1 เอกสารเลขที่ 65/1386 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระยาวงษานุประพัทธ์ วันที่ 15 ธันวาคม ร.ศ.128.

พระองค์ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาเทเวศร์ว่า ความว่า ". . .เดี๋ยวนี้เจ้าจะเจ็บก็ไม่ใช้ ไม่เจ็บก็ไม่ใช้ แต่ไม่ได้ทำงานล่วงมาหลายปีแล้ว ได้นั่งวังรอมาก็รู้สึกเชิงในประเพณีราชการแล้ว ครั้นจะให้อยู่อย่างนี้ต่อไปอีก ก็จะเป็นเยี่ยงอย่างไม่ดีเกิดขึ้นในราชการ. . ." <sup>1</sup>

จึงสรุปได้ว่า การที่กิจการด้านการเกษตรกรรมของประเทศไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร มิได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลไม่ส่งเสริม แต่เป็นเพราะเสนาบดีไม่กระตือรือร้นในราชการมากกว่า และการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งพระยาวิชาญประพัทธ์เป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตรฯ ก็ด้วยความหวังว่ามีความสามารถที่จะทำให้อารหารดำเนินไปได้ดียิ่งขึ้น ดังพระราชกระแสที่ว่า

. . .เห็นว่าหม่อมชาติเดชอุดม จะทำการได้ดี ทั้งมีเนรลอุเออเข้ช่นพอ ได้เคยทำราชการสำคัญ ๆ มาหลายครั้ง ที่พึ่งรังเกียจก็มีที่เกียจของควยเรื่องบริษัทชดคลองแลคนาสยาม แถ่ก็จวนจะสิ้นสัญญาอายุแล้ว แถ่หม่อมชาติเดชอุดมเป็นคนซื่อตรง จะรับประกันไควา เห็นจะไม่ทำให้เสียราชการ. . . <sup>2</sup>

และการที่รัฐบาลไม่ทำตามโครงการของไฮเคมิได้หมายความว่ารัฐบาลไม่เห็นความสำคัญของการชลประทาน แต่เป็นเพราะโครงการของไฮเคใหญ่มากต้องใช้เงินสูง แม้แต่เซอร์ โทมัส วอด (Sir Thomas Ward) ชาวอังกฤษซึ่งเข้ามาสำรวจภายหลังยังวิจารณ์โครงการของไฮเคว่าใหญ่โตเกินไป และแนะนำให้แบ่งทำทีละส่วน <sup>3</sup> ดังนั้นการที่

<sup>1</sup> กจข., ร.5 กษ.2/1 เอกสารเลขที่ 66/1387 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วังษวิวัฒน์ วันที่ 15 ธันวาคม ร.ศ. 128.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 กษ.2/1 เอกสารรายงานเสนาบดีสภา วันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ. 128.

<sup>3</sup> กจข., สบ.2.8/6 บันทึกเรื่องการทำน้ำ โดยกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นผู้เรียบเรียง

โครงการนี้ เสนอขึ้นมาในขณะที่ไทยไม่มีเงินมากพอ ต้องสร้างจากเงินกู้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วน และเมื่อรัฐบาลให้ความสำคัญกับการรถไฟมากกว่า เพราะได้ประโยชน์ทั้งทาง เศรษฐกิจ การป้องกันประเทศและการปกครองท้องถิ่น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องคัดสรรใจเลือกสิ่งที่จะเป็นประโยชน์มากที่สุดในพื้นที่ของรัฐบาลในขณะนั้นก่อน

จึงสรุปได้ว่าผลจากความไม่พร้อมของรัฐบาลในการที่จะทำตามโครงการขุดประทานของไฮเค และความไม่กระตือรือร้นรวมทั้งความไม่รู้งานของเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการคือเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ ได้ส่งผลให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินในด้านการทนุบำรุงอาชีพของประชาชนค่อนข้างน้อย หน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงนี้ส่วนใหญ่ตั้งขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน มากกว่าที่จะตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาเทคนิคต่าง ๆ ในการผลิต แม้แต่โครงการย่อยของไฮเคก็มุ่งหวังผลประโยชน์รายได้จากค่าธรรมเนียมเรือผ่านประตูน้ำมากกว่าจะหวังประโยชน์ในการไชน้ำเข้านา<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตามถึงแม้รัฐบาลจะมีได้ใช้จ่ายเงินในการทนุบำรุงเกษตรกรรมมากนัก แต่จากนโยบายอนุญาตให้เอกชนและบริษัทขุดคลอง ได้ทำให้พื้นที่ในการเพาะปลูกขยายมากขึ้น จึงจะเห็นได้ว่าใน พ.ศ. 2446 ไฮเคกล่าวว่า ถ้าทำตามโครงการของเขาจะขยายพื้นที่ในการเพาะปลูกได้ถึง 4,500,000 ไร่ ซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทั้งหมดที่ใช้เพาะปลูกในขณะนั้น<sup>2</sup> จึงหมายความว่าพื้นที่เพาะปลูกทั้งสิ้นของไทยใน พ.ศ. 2446 ไม่ควรเกิน 9,000,000 ไร่ แต่ใน พ.ศ. 2448 - 2452 อินแกรม (Ingram) พบว่าพื้นที่การเพาะปลูกขยายออกเป็น 9.2 ล้านไร่<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ค.5.1/27 เลขที่ 101/9645 กรมหมื่นจันทบุรีสุรนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 17 มีนาคม ร.ศ. 127.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 กษ.9/5 รายงานโครงการทนุบำรุงน้ำ ไชน้ำ สำหรับเขตที่ราบแห่งลาดแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ ของมิสเตอร์เยโฮมาน วันเคอร์ ไฮเค.

<sup>3</sup> James C. Ingram, Economic Change in Thailand Since 1850 (Stanford California: Stanford University Press, 1955), p. 44.

ดังนั้นจึงหมายความว่าในระยะเวลา 5 ปี พื้นที่การเพาะปลูกได้ขยายไปมากกว่า 200,000 ไร่ อันเป็นผลให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากมูลค่าสินค้าข้าวส่งออก ซึ่งเพิ่มมากขึ้นเกือบทุกปี ยกเว้นใน พ.ศ. 2450 ทั้ง ๆ ที่นับจาก พ.ศ. 2447 - 2453 เป็นช่วงที่เกิดภัยธรรมชาติติดต่อกันหลายครั้ง ทั้งฝนแล้ง น้ำท่วม และหนักัดคันข้าว<sup>1</sup> ดังรายละเอียดในตารางที่ 30

ตารางที่ 30

จำนวนและมูลค่าข้าวส่งออกคิดเป็นร้อยละ (พ.ศ. 2447 - 2453)

พ.ศ.	ปริมาณข้าวส่งออก หาบ	มูลค่าของข้าว บาท	มูลค่าสินค้าออก บาท	ร้อยละ
2447	14,197,418	81,114,977	101,386,456	80.01
2448	13,790,526	79,222,001	106,964,443	77.72
2449	14,437,514	81,923,710	105,859,604	77.39
2450	13,370,366	75,581,456	99,734,612	75.78
2451	15,428,576	79,394,963	100,757,332	78.80
2452	16,008,545	85,078,585	102,570,434	82.95
2453	17,588,349	91,060,879	108,907,821	83.61

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กระทรวงการคลัง. Foreign Trade and Navigation of the Port of Bangkok Year 1909 - 1910.

จากตารางจะเห็นได้ว่ามูลค่าของสินค้าออกได้ทวีขึ้นจาก 101,386,456 บาท ใน พ.ศ. 2447 เป็น 108,907,821 บาท ใน พ.ศ. 2453 และตลอดเวลาข้าวยังเป็นสินค้าหลักของประเทศ ใน พ.ศ. 2453 มูลค่าข้าวส่งออกคิดเป็นร้อยละ 83.61 ของสินค้าออกทั้งสิ้น

<sup>1</sup>ทวีศิลป์ สืบวัณณะ, "การผลิตและการค้าข้าว...", หน้า 159

ในขณะที่มูลค่าสินค้าออกของไทยเพิ่มมากขึ้นนั้น ปรากฏว่ามูลค่าสินค้าเข้าก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน แต่ปรากฏว่าสินค้าเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าฟุ่มเฟือยมากกว่าจะเป็นสินค้าประเภททุน แต่อย่างไรก็ตามไทยเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้า ถึงแม้จะเห็นได้ว่าไทยส่งสินค้าออกมากกว่าส่งสินค้าเข้า ดังรายละเอียดในตารางที่ 31

ตารางที่ 31

เปรียบเทียบมูลค่าสินค้าเข้า - ออก พ.ศ. 2448 - 2453

พ.ศ.	มูลค่าสินค้าเข้า บาท	มูลค่าสินค้าออก บาท	ได้เปรียบดุลการค้า บาท
2448	68,875,546	106,964,443	38,088,897
2449	77,061,658	105,859,604	28,797,946
2450	78,688,521	99,734,612	21,046,091
2451	76,817,941	100,757,332	23,939,391
2452	69,811,711	102,570,434	32,758,723
2453	68,205,326	108,907,821	40,702,495

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กระทรวงการคลัง Foreign Trade and Navigation of the Port of Bangkok Year 1254-129

จากผลของการเจริญขึ้นทางการค้านี้เอง ทำให้ไทยมีรายได้จากภาษีศุลกากรเพิ่มขึ้นจาก 5,521,090 บาท ใน พ.ศ. 2447 หรือร้อยละ 11.99 ของรายได้ของรัฐ ใน พ.ศ. 2447 เป็น 5,565,334 บาท, 5,974,494 บาท หรือร้อยละ 10.77 และ 10.48 ตามลำดับ ใน พ.ศ. 2448 และ 2449 และถึงแม้ว่าใน พ.ศ. 2450 มูลค่าสินค้าขาออกจะลดลง แต่รายได้จากภาษีศุลกากรลดลงเพียงเล็กน้อยเพราะมูลค่าสินค้าเข้ามากขึ้น ทั้งนี้ใน พ.ศ. 2450 ไทยจึงมีรายได้จากภาษีศุลกากรถึง 5,634,024 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 10.09 ของรายได้ และใน พ.ศ. 2451, 2452 และ 2453 รายได้



จากภาษีศุลกากรก็เพิ่มขึ้นอีกเป็น 6,074,563 บาท, 5,780,073 บาท และ 6,373,834 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 9.98, 9.22 และ 10.04 ตามลำดับ ดังรายละเอียดในตารางที่ 32

ตารางที่ 32

รายได้จากภาษีศุลกากรคิดเป็นร้อยละ

พ.ศ.	ภาษีศุลกากร	รายได้ของรัฐ	ร้อยละ
2447	5,521,090	46,046,404	11.99
2448	5,565,334	51,657,539	10.77
2449	5,974,494	57,014,805	10.48
2450	5,634,024	55,826,532	10.09
2451	6,074,563	60,859,509	9.98
2452	5,780,073	62,679,402	9.22
2453	6,373,834	63,509,181	10.04

ที่มา. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. รายงานแลงบปีรายย่อ ร.ศ. 125 - 129.

จึงสรุปได้ว่าถึงแม้รัฐบาลจะมีค่าใช้จ่ายเงินในการปรับปรุงเทคนิคการผลิตเท่าที่ควร แต่ผลจากนโยบายส่งเสริมการลงทุนชุดคลองของเอกชน ได้ทำให้มีการขยาย

พื้นที่ในการเพาะปลูกเพิ่มขึ้น ผลผลิตจึงเพิ่มขึ้น อันเป็นผลให้การค้าเจริญขึ้น และท้ายที่สุดรัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นจากภาษีศุลกากรอีกด้วย

อย่างไรก็ตามถึงแม้รัฐจะมีได้ใช้จ่ายเงินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตเท่าที่ควร แต่รัฐก็ได้ส่งเสริมการสร้างทางรถไฟซึ่งถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง เช่น เกี่ยวกับการชลประทาน ถึงแม้ว่าจุดประสงค์ในการสร้างและขยายทางรถไฟไปทั่วราชอาณาจักร จะมีจุดประสงค์หลักอยู่ที่การปกครองหัวเมือง และการเคลื่อนย้ายกำลังทหารก็ตาม แต่เหตุผลทางเศรษฐกิจก็ได้ถูกละเลย เช่น เหตุผลในการสร้างทางรถไฟสายนครราชสีมาในครั้งแรกนั้น แม้จะมีจุดประสงค์หลักว่าเพื่อสร้างทางรถไฟให้ถึงแม่น้ำโขง เพื่อประโยชน์ในการปกครองหัวเมืองลาวซึ่งกำลังเป็นที่ต้องการของฝรั่งเศสในขณะนั้นก็ตาม<sup>1</sup> แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลก็หวังว่าทางรถไฟจะช่วยขยายพื้นที่ในการเพาะปลูก และจะนำทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เช่น ฝัก เหล็ก ทองแดง ออกมาใช้ประโยชน์ได้ ดังเหตุผลที่กรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการในขณะนั้นได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า

... เพราะเหตุว่ากรุงสยามมีที่แผ่นดินว่างเปล่าอยู่เป็นอันมาก อาจที่จะทำสวนทำนาให้เกิดผลได้เป็นเหลือหลายประการหนึ่ง บ่อแร่ต่าง ๆ คือ ฝัก เหล็ก ทองแดง เป็นต้น ก็มีเป็นอันมาก อาจที่จะจำหน่ายให้เกิดผลได้ทุกสิ่งทุกอย่าง แต่ไม่มีผู้ใดสามารถทำนาทำสวนในที่ว่าง และขุดบ่อแร่ต่าง ๆ จำหน่ายให้เป็นประโยชน์อันใดได้ เพราะขัดคกยหนทางไปมายากหรือคล้ายกับไม่มีหนทางที่จะเดินก็ว่าได้ สิ่งซึ่งจะเป็นประโยชน์นั้นจึงยังอยู่ ไม่มีทางกระจายไป เหมือนกับ

\*

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ยช.6/15 หนังสือเลขที่ 35/1805 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงกรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ วันที่ 4 พฤษภาคม ร.ศ. 112.

น้ำอันซึ่งเต็มอยู่ในถังใหญ่ ไม่มีทางไหลออก ถ้าเจาะท่อเข้าที่ก้นถังก็จะไหลออกเบาโดยแรงฉันทันใดก็ตาม เหมือนเราจะทำทางรถไฟขึ้นซึ่งเป็นทางที่คนเดินได้โดยง่ายโดยเร็ว สรรพประโยชน์ทั้งหลายก็จะไหลมาโดยแรงฉันทันนั้น. . .<sup>1</sup> \*

นอกจากนี้ในการตัดสินใจจ่ายเงินเพื่อสร้างทางรถไฟสายเหนือก็เช่นกัน แม้ว่าจุดประสงค์หลักจะเป็นการปกครองมณฑลพายัพและการเคลื่อนย้ายกำลังทหาร แต่ขณะเดียวกันรัฐก็หวังว่าถ้าสร้างทางรถไฟขึ้นแล้ว จะทำให้ประชาชนร่ำรวยขึ้นได้ เพราะเท่าที่ผ่านมามีประชาชนเกียจคร้านเนื่องจากไม่มีทางส่งสินค้า<sup>2</sup> จากความคาดหวังในผลประโยชน์หลาย ๆ ด้านของรัฐบาลนี้เอง จึงทำให้รัฐบาลตัดสินใจใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากในการสร้างและขยายทางรถไฟ อันเป็นผลให้รายจ่ายของรัฐในด้านการคมนาคมสูงมาก ดังปรากฏจาก พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2446 รัฐบาลไทยได้ใช้จ่ายเงินจากรายได้ของรัฐในกิจการคมนาคมเป็นจำนวนมาก ดังรายละเอียดในตารางที่ 33

\* 1 กจข., ร.5 ยธ.5.6/1 หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของกรมขุนวิเศษวานิชกิจวงศ์ วันที่ 11 ตุลาคม ร.ศ. 109.

2 กจข., ร.5 ค.5.2/15 ขออนุญาตเปลี่ยนแปลงงบประมาณกระทรวงมหาดไทย ที่ 24/767 หนังสือของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 17 พฤษภาคม ร.ศ. 123.



ก็ยังให้ความสำคัญกับการคมนาคมมากกว่าด้านอื่น ๆ ยกเว้นด้านการปกครองและการป้องกันประเทศ จึงจะเห็นได้ชัดว่านับจาก พ.ศ. 2447 - 2453 รัฐบาลยังใช้จ่ายเงินรายได้ของรัฐในด้านการคมนาคมมากเป็นอันดับ 3 ยกเว้นใน พ.ศ. 2451 ซึ่งรายจ่ายของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแซงหน้าขึ้นมาเป็นอันดับ 3 รายจ่ายด้านการคมนาคมจึงตกลงไปเป็นอันดับ 4 แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าถึงแม้รัฐบาลจะยังคงให้ความสำคัญกับการคมนาคมเป็นอันดับ 3 แต่ปรากฏว่าจำนวนเงินที่ใช้จ่ายนั้นลดลงมาก คือรายจ่ายในด้านการคมนาคมจะเป็นเพียงร้อยละ 5.58 - 6.72 เท่านั้น ทั้งรายละเอียดในตารางที่ 34

ตารางที่ 34

รายจ่ายด้านการคมนาคม พ.ศ. 2447 - 2453

(จ่ายจากรายได้ของรัฐ)

พ.ศ.	รายจ่ายคมนาคม	รายจ่ายของรัฐ	ร้อยละ	อันดับ
2447	2,844,656	46,634,654	6.10	3
2448	2,794,140	50,035,524	5.58	3
2449	3,338,191	56,837,460	5.87	3
2450	3,593,610	56,503,203	6.36	3
2451	3,920,826	58,378,548	6.72	4
2452	3,894,224	58,844,619	6.62	3
2453	3,845,640	59,076,554	6.51	3

ที่มา Statistical Year Book of the Kingdom of Siam A.D. 1923

page 52.

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ารายจ่ายส่วนใหญ่ของการสร้างทางรถไฟจะใช้จ่ายจากเงินกู้ แต่ก็ยังปรากฏว่ารายจ่ายส่วนใหญ่ของการคมนาคมซึ่งใช้จ่ายจากเงินรายได้ของรัฐก็ยังได้แก่การสร้างทางรถไฟนั่นเอง จึงจะเห็นได้จากงบประมาณของกระทรวงโยธาธิการ

พ.ศ. 2448 - 2453 ปรากฏว่ารัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับกิจการรถไฟไว้เป็นจำนวนมาก ดังตารางที่ 35

ตารางที่ 35  
งบประมาณรายจ่ายรถไฟจากเงินรายได้ของรัฐ

พ.ศ. 2448 - 2453

พ.ศ.	งบประมาณรถไฟ	งบประมาณ โยธาธิการ	ร้อยละ	งบประมาณของรัฐ	ร้อยละ
2448	1,199,850	3,256,875	36.84	53,000,000	2.26
2449	1,688,600	3,744,438	45.10	54,700,000	3.09
2450	1,483,385	3,570,570	41.54	56,261,524	2.64
2451	1,932,194	3,954,052	48.87	60,599,611	3.19
2452	2,043,090	4,055,600	50.38	60,179,953	3.39
2453	2,118,802	3,941,369	53.76	60,522,962	3.50

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง  
งบประมาณ ศก 124 - 129.

จะเห็นได้จากงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงโยธาธิการ ซึ่งเป็นงบประมาณด้านการคมนาคมเป็นส่วนใหญ่<sup>1</sup> ใน พ.ศ. 2448 ถูกนำไปใช้ในกิจการรถไฟ

นอกจากการใช้จกในกิจการรถไฟแล้ว รายจ่ายของกระทรวงโยธาธิการถูกแบ่งให้หน่วยงานอื่นคือ กรมบัญชาการ กรมโยธากรุงเทพและหัวเมือง และกรมไปรษณีย์โทรเลข

ถึงร้อยละ 36.84 และเมื่อเทียบกับรายจ่ายของรัฐเป็นจำนวนถึงร้อยละ 2.26 และรายจ่ายนั้นก็ได้เพิ่มขึ้นทุกปีเป็นร้อยละ 45.10, 41.54, 48.87, 50.38 และ 53.76 ของงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงโยธาธิการ ใน พ.ศ. 2449 - 2453 และเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายของรัฐ ก็จะได้เห็นว่าค่าใช้จ่ายในกิจการรถไฟเป็นจำนวนถึงร้อยละ 3.09, 2.64, 3.19, 3.39 และ 3.50 ใน พ.ศ. 2449 - 2453 เรียงตามลำดับ ซึ่งนับได้ว่าเป็นรายจ่ายที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับรายจ่ายด้านอื่น

นอกจากรายจ่ายจากเงินรายได้ของรัฐในกิจการรถไฟแล้ว รัฐบาลยังได้ใช้จ่ายเงินจากเงินกู้ในการสร้างทางรถไฟอีกถึง 35,555,704.48 บาท<sup>1</sup>

จึงสรุปได้ว่ารัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินและเงินกู้เป็นจำนวนมากในกิจการรถไฟ คือจาก พ.ศ. 2447 - 2453 รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณจากรายได้เงินแผ่นดินถึง 10,465,921 บาท และใช้เงินกู้สร้างทางรถไฟถึง 35,555,704.48 บาท ทั้งนี้โดยมีจุดประสงค์หลักในด้านการเมือง แต่อย่างไรก็ตามกิจการรถไฟก็ได้ส่งผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจด้วย คือเป็นกิจการที่สามารถสร้างรายได้ให้กับรัฐบาลโดยตรงคือรัฐบาลมีรายได้จากค่าโดยสารและค่าขนส่งสินค้า ดังจะเห็นได้จาก พ.ศ. 2449 - 2453 รัฐมีรายได้จากการเดินรถไฟเป็นจำนวนร้อยละ 6.16 - 7.13 ของรายได้ทั้งสิ้นของรัฐ ดังรายละเอียดในตารางที่ 36

<sup>1</sup>รายละเอียดการใช้จ่ายในกิจการรถไฟจากเงินกู้ อยู่ในบทที่ 2

## ตารางที่ 36

รายได้จากกิจการรถไฟ พ.ศ.2449 - 2453 คิดเป็นร้อยละ

พ.ศ.	รายได้รถไฟ	รายได้ของรัฐ	ร้อยละ
2449	3,511,345	57,014,805	6.16
2450	3,762,517	55,826,532	6.74
2451	4,188,714	60,859,509	6.88
2452	4,303,692	62,679,402	6.87
2453	4,526,765	63,509,181	7.13

ที่มา เกื้อกูล ยืนยงอนันต์, "การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (ปริทัศน์พิมพ์ การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2519) หน้า 208.

นอกจากผลประโยชน์โดยตรงจากกำไรโดยสารและการวางบรรทุกสินค้าแล้ว กิจการรถไฟยังส่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยอ้อมอีกด้วย คือช่วยเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากแหล่งผลิตไปยังแหล่งตลาด ทั้งนี้ถึงแม้ว่ารายได้ส่วนใหญ่ของรถไฟจะมาจากกำไรโดยสารมากกว่าค่าบรรทุกสินค้า ก็ยังตัวอย่างเช่นใน พ.ศ.2450 และ 2451 ซึ่งไทยมีรายได้จากการบรรทุกสินค้าเพียงร้อยละ 32.13 และ 35.32<sup>1</sup> ของรายได้จากรถไฟ แต่ถึงกระนั้นก็ต้องนับได้ว่ารถไฟมีส่วนช่วยให้มีการระบายผลผลิตสู่ตลาดโลกสะดวกยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้ประชาชนเร่งสร้างผลผลิตเพิ่มขึ้น

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า จากความเจริญทางการค้าทำให้รัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมการสร้างโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐาน (Infra

<sup>1</sup> กจร., ร.5 ขธ.5.1/58 รายงานการเดินรถไฟในสยาม ร.ศ.126



Structure) โคนแก่การชุกคลองชลประทาน และการรถไฟ แก่การสร้างสิ่งเหล่านี้  
 จำเป็นต้องใช้เงินทุนสูง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเลือกเพียงสิ่งเดียว ซึ่งรัฐบาลได้เลือก  
 กิจการรถไฟแทนการชลประทาน เพราะนอกเหนือจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้ว  
 ยังได้ประโยชน์ในด้านการสนับสนุนการปกครองและสนับสนุนกิจการทหารอีกด้วย ทั้งนี้  
 รายจ่ายในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนใหญ่จึงเป็นรายจ่ายเพื่อสร้างและดำเนินการ  
 รถไฟ ในขณะที่การชุกคลองชลประทานนั้น รัฐบาลได้ผลักดันให้แก่อเอกชนและบริษัทดำเนิน  
 การเป็นส่วนใหญ่ แต่ถึงกระนั้นพื้นที่ในการเพาะปลูกก็ขยายมากขึ้น ทำให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้น  
 ส่งเป็นสินค้าออกได้มากขึ้น อันทำให้รายได้ศุลกากรเพิ่มขึ้นอีกด้วย

ข. การใช้จ่ายเงินเพื่อสร้างความเจริญทางสังคม เช่นการจัดการศึกษา  
และปรับปรุงขนบการยุติธรรม เป็นต้น เป็นความจริงตามการกล่าวสรุปของ เดวิด เค  
 วยอต (David K. Wyatt) ซึ่งสรุปไว้ในบทความชื่อ *Interpreting the History*  
*of the Fifth Reign* ความว่า "... แม้การปรับปรุงประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
 พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทำไปเพื่อรักษาเอกราชของชาติไว้เป็นประการสำคัญ  
 แต่หลาย ๆ อย่างก็ก่อให้เกิดต่อการพัฒนาประเทศในหลาย ๆ ด้านมาจนทุกวันนี้ . . . " <sup>1</sup> ทั้งนี้เพราะ  
 ย่อมไม่มีใครจะปฏิเสธได้ว่าความเจริญทาง ๆ ของไทยในทุกวันนี้มิได้มีพื้นฐานมาจากกร  
 วางรากฐานในสมัยของพระองค์ โดยเฉพาะในด้านการศึกษา ถึงแม้ว่าในระยะแรก  
 จุดประสงค์ของการจัดการศึกษาจะเป็นเพื่อฝึกอบรมให้คนรู้หนังสือ เพื่อตอบสนองความ  
 ต้องการกำลังคนของระบบราชการซึ่งได้รับการปรับปรุง และขยายขยายออกไปในสมัยนั้น  
 เพราะแรงผลักดันจากความกลัวจักรวรรดินิยมตะวันตกก็ตาม

แต่เนื่องจากการหวังผลจากการศึกษาย่อมเป็นการหวังผลในระยะยาว ในขณะที่  
 ปัญหาเฉพาะหน้าเช่นการรุกรานของฝรั่งเศสในแคว้นสิบสองจุไทยเมื่อ พ.ศ. 2431 กำลัง

<sup>1</sup> David K. Wyatt, "Interpreting the History of the Fifth  
 Reign" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 6 (กันยายน - พฤศจิกายน 2511) : 21

คำเป็นอยู่ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายในมากกว่าด้านการศึกษา ฉะนั้นจึงไม่เป็นการแปลกที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงแต่งตั้งกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ผู้เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยมาก ให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แทนที่จะให้ดำเนินการเรื่องการศึกษาอย่างที่ตั้งพระทัยไว้แต่แรก ทั้งนี้พระองค์ทรงชี้แจงเหตุผลว่า

... กรมดำรงฉันเชื่อว่า เธอจะทำการศึกษาได้สำเร็จ แต่บัดนี้บ้านเมืองอยู่ในอันตราย ถ้าเราตกไปเป็นข้าเขาค้อ การศึกษาที่เธอรักจะอยู่ที่ไหน ใครเขาเป็นนายก็จะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามพอใจเขา เรามาช่วยกันรักษาชีวิตของประเทศไว้จะไม่ดีกว่าหรือ . . .<sup>1</sup>

และเนื่องจากผู้ที่เข้ารับหน้าที่เป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการใน พ.ศ. 2435 ซึ่งเป็นปีที่ถือว่า เป็นการปฏิรูปครั้งใหญ่คือ เจ้าพระยาภาสกรวงษ์ (พร บุนนาค) ซึ่งถึงแม้จะมีความสามารถ แต่ก็ไม่มีความสามารถที่จะอธิบายชักจูงให้เสนาบดีอื่น ๆ สนับสนุนโครงการของตนในการของบประมาณได้ ดังนั้นงบประมาณของกระทรวงธรรมการจึงมักจะถูกตัดอยู่เสมอ ดังหลักฐานจากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2441 ความว่า

... ด้วยกระทรวงธรรมการนี้ สังกัดกระทรวงงบประมาณครั้งใด เป็นกระทรวงที่ถูกตัดขยับเป็นทุกครั้ง ทั้งที่รู้ว่าการเล่าเรียนเป็นสำคัญอยู่คั้งนั้น การที่เบียดเบียนเพราะเหตุที่ตัวเสนาบดีเสียโดยมาก ไม่มีไวยาหารพอที่จะอธิบายไค่นานแลความจริงการเปลี่ยนแปลงอันใด ซึ่งจะเป็นไค่น่าขึ้นส่ทางเจริญ เป็นพยานก็ไม่มีค้าย การศึกษาของเรายังเลวทรามยิ่งนัก . . .<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ม.จ.หญิง พูนพิศมัย คีตกุล, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (ธนบุรี : โรงพิมพ์รุ่งวัฒนา, 2515), หน้า 17.

<sup>2</sup>วุฒิชัย มูลศิลป์, การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 122.

และเพราะการถูกตัดงบประมาณรายจ่ายนี้เอง ทำให้การศึกษาของไทยชะงัก  
อยู่กับที่เป็นเวลานาน เปรียบดัง "ไม้กระดางที่โคจนเต็มกระดางแล้วก็ไม่งอกงามขึ้นไป  
ได้อีก. . ." <sup>1</sup> ทั้งที่ใช้เวลาในการขยายการศึกษามาเป็นเวลานานถึง 6 ปี คือจาก  
พ.ศ. 2435 - 2441

ดังนั้นในการประชุม สภาที่พิจารณาขยายการศึกษาหัวเมือง เมื่อวันที่ 26  
กันยายน พ.ศ. 2441 ที่ประชุมมีมติให้กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส เป็นผู้ดำเนินการ โดยร่วมมือ  
กับกระทรวงมหาดไทย ต่อมาในปลาย พ.ศ. 2442 จึงโอนงานกลับมาให้กระทรวงธรรมการ <sup>2</sup>

อย่างไรก็ดี ถึงแม้จะมีการขยายการศึกษาไปยังหัวเมือง แต่รายจ่ายของ  
กระทรวงธรรมการก็มีได้เพิ่มขึ้นมากนัก ทั้งนี้เพราะในการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาหัวเมือง  
ใน พ.ศ. 2442 เบิกจ่ายจากกระทรวงมหาดไทย และเมื่อการศึกษาหัวเมืองมาขึ้นสังกัด  
กระทรวงธรรมการ รายจ่ายกระทรวงนี้เพิ่มขึ้นเล็กน้อยเท่านั้น ดังตารางที่ 37

---

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

## ตารางที่ 37

รายจ่ายกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2435 - 2453

พ.ศ.	รายจ่ายกระทรวง ธรรมการ	รายจ่ายของรัฐ	ร้อยละ
2435	297,420.50	14,918,977	1.99
2436	407,092.87	18,174,504	2.24
2437	300,733	12,487,165	2.41
2438	341,533	12,685,697	2.69
2439	294,874	18,482,715	1.60
2440	710,139	23,996,625	2.96
2441	514,024	23,787,582	2.16
2442	473,402	27,052,717	1.75
2443	1,005,833	31,841,257	3.16
2444	1,000,168	36,646,558	2.73
2445	1,078,902	39,248,544	2.75
2446	1,218,118	43,908,902	2.77
2447	1,372,583	46,634,654	2.94
2448	1,348,733	50,035,524	2.70
2449	1,426,640	56,837,460	2.51
2450	1,422,214	56,503,303	2.52
2451	1,464,036	58,378,548	2.51
2452	1,280,845	58,844,619	2.18
2453	1,251,965	59,076,554	2.12

ที่มา พ.ศ. 2435 - 2436 ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง  
รายงานฉบับปริยายขอ ร.ศ. 116  
พ.ศ. 2437 - 2453 ข้อมูลจาก Statistical Year Book of the Kingdom  
of Siam A.D. 1923 page 52-53.

จากตารางจะเห็นได้ว่ารายจ่ายของกระทรวงธรรมการค่อนข้างน้อย และอัตราการขยายตัวช้า คือนับจาก พ.ศ. 2435 - 2441 รายจ่ายของกระทรวงธรรมการไม่ถึงร้อยละ 2 ของรายจ่ายของรัฐถึง 2 ปี คือใน พ.ศ. 2435 และ พ.ศ. 2439 ซึ่งมีการใช้จ่ายเพียงร้อยละ 1.99 และ 1.60 ตามลำดับ ส่วนในปีอื่น ๆ ก็ไม่ถึงร้อยละ 3 ของรายจ่ายของรัฐ ใน พ.ศ. 2442 มีการจัดการศึกษาหัวเมืองโดยมอบให้กรมหมื่นวชิรญาณวโรรสเป็นผู้ดำเนินการภายใต้การสนับสนุนของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นรายจ่ายกระทรวงธรรมการจึงถูกตัดเหลือเพียง 473,402 บาท หรือร้อยละ 1.75

ใน พ.ศ. 2443 การศึกษาหัวเมืองถูกโอนจากกระทรวงมหาดไทยมาขึ้นสังกัดกระทรวงธรรมการ ดังนั้นรายจ่ายของกระทรวงธรรมการจึงเพิ่มขึ้นเป็น 1,005,833 บาท หรือร้อยละ 3.16 นับได้ว่าในปีนี้รายจ่ายของกระทรวงธรรมการพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่หลังจากนั้นรายจ่ายของกระทรวงธรรมการจะเพิ่มขึ้นเพียงปีละเล็กน้อย และนับจาก พ.ศ. 2444 - 2453 รายจ่ายของกระทรวงนี้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2 และไม่เกินร้อยละ 3 ของรายจ่ายของรัฐ คือจะอยู่ในระหว่างร้อยละ 2.12 - 2.94

อนึ่ง ถ้าจะพิจารณาการใช้จ่ายของกระทรวงธรรมการโดยละเอียดแล้ว จะพบว่ากระทรวงนี้มีได้ทำหน้าที่รับผิดชอบการศึกษาของชาติเท่านั้น แต่ยังคงควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ คือ กรมสังฆการีและกรมพยาบาลซึ่งถือได้ว่าเป็นงานพัฒนาทางด้านสังคมด้วยเช่นกัน ดังนั้นรายจ่ายของกระทรวงธรรมการที่ถือได้ว่าเป็นรายจ่ายเพื่อส่งเสริมการศึกษาจริง ๆ จึงเป็นรายจ่ายของกรมศึกษาธิการและกรมการมณฑลเท่านั้น จึงจะแยกรายละเอียดการใช้จ่ายของกระทรวงธรรมการโดยละเอียดในตารางที่ 38

ตารางที่ 38

1. เปรียบเทียบรายจ่ายจริงและรายจ่ายตามงบประมาณของกระทรวงธรรมการ
2. การใช้จ่ายของกระทรวงธรรมการแยกประเภทรายจ่าย พ.ศ. 2448 - 2453

พ.ศ.	กรมบัญชาการ	กรมสังฆการี	กรมพยาบาล	กรมศึกษาธิการ	ธรรมการมณฑล	รวม งบประมาณ	จ่ายจริง
2448	404,902	110,000	102,416	687,338	150,000	1,454,656	1,348,733
2449	389,050	110,000	144,281	734,281	150,000	1,527,612	1,426,640
2450	357,675	110,000	148,469	709,163	150,000	1,475,307	1,422,214
2451	334,316	110,000	190,269	728,005	164,680	1,527,270	1,464,036
2452	328,360	112,440	187,437	745,724	164,680	1,538,641	1,280,845
2453	326,927	106,700	โอนไปมหาดไทย	715,236	159,740	1,308,603	1,251,965

ที่มา กระทรวงการคลัง งบประมาณแผ่นดิน ร.ศ. 124 - 129.

เนื่องจากไม่สามารถหาตัวเลขการใช้จ่ายจริงแบบแยกรายการของกระทรวง  
กรรมการได้ จึงต้องใช้ตัวเลขประมาณแทน แต่เชื่อว่ามันต่างกันเท่าใดนัก เพราะ  
จะเห็นได้จากตารางว่า ตัวเลขประมาณรวมและการใช้จ่ายจริงของกระทรวงกรรมการ  
ใกล้เคียงกันมาก ทั้งนี้เพราะในการเบิกจ่ายแต่ละครั้งต้องตั้งฎีกาเบิกจากที่ตั้งงบประมาณไว้

และจากงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกรรมการ จะเห็นได้ว่ากระทรวงนี้  
มิได้ทำหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาอย่างเคียว แต่ทำหน้าที่ทำนุบำรุงศาสนาและบริการสังคม  
ด้วย ดังนั้นรายจ่ายที่ถือได้ว่าเป็นการศึกษาจริง ๆ จึงเป็นรายจ่ายของกรมศึกษาธิการ  
และกรมการมณฑล ซึ่งตลอดระยะเวลาจาก พ.ศ. 2448 - 2453 นี้ว่ามีรายจ่ายที่ค่อนข้าง  
น้อยมากเมื่อเทียบกับรายจ่ายของรัฐส่วนอื่น ๆ ดังรายละเอียดในตารางที่ 39

### ตารางที่ 39

#### รายจ่ายด้านการศึกษาคือเป็นร้อยละ

พ.ศ.	งบประมาณจ่าย กรมศึกษาธิการ	งบประมาณจ่าย กรมการมณฑล	รวมเงิน/บาท	ร้อยละ งบประมาณ กรรมการ	ร้อยละ งบประมาณ ของรัฐ
2448	687,338	150,000	837,338	57.56	1.58
2449	734,281	150,000	884,281	57.89	1.62
2450	709,163	150,000	859,163	58.24	1.53
2451	728,005	164,680	892,685	58.45	1.47
2452	745,724	164,680	910,404	59.17	1.51
2453	715,236	159,740	874,976	66.86	1.45

ที่มา กระทรวงการคลัง งบประมาณแผ่นดิน ร.ศ. 124 - 129 คัดเป็นร้อยละโดย  
ผู้เขียน

จะเห็นได้จาก พ.ศ. 2448 - 2449 รายจ่ายในด้านการศึกษาเป็นเพียง 1 ใน 2 ของรายจ่ายกระทรวงธรรมการเท่านั้น และเมื่อเทียบกับงบประมาณของรัฐงบประมาณด้านการศึกษาเป็นเพียงร้อยละ 1.58, 1.62, 1.53 และ 1.47 ใน พ.ศ. 2448, 2449, 2450 และ 2451 ใน พ.ศ. 2452 และ 2453 โรงเรียนมหาดเล็กหรือโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือน ถูกโอนมาขึ้นสังกัดกรมศึกษาธิการ<sup>1</sup> ทำให้งบประมาณด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นเล็กน้อยใน พ.ศ. 2452 คือเป็นเงิน 910,404 บาทหรือร้อยละ 1.51 ของรายจ่ายของรัฐ แต่ใน พ.ศ. 2453 หน่วยงานต่าง ๆ ถกงบประมาณรายจ่ายลง ร้อยละ 3 ทำให้งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาลดลงเหลือเพียง 874,976 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1.45 เท่านั้น จึงสรุปได้ว่าถึงแม้รัฐบาลจะเห็นความสำคัญของการศึกษา แต่รัฐบาลก็มิได้มุ่งหมายที่จะให้กระทรวงธรรมการดำเนินการด้านการศึกษาอย่างคล่องตัวมากนัก ทั้งนี้เพราะกระทรวงนี้ถูกจำกัดงบประมาณ แต่ถึงกระนั้นก็ได้หมายความว่าในรัชกาลนี้การศึกษาของชาติจะถูกจำกัดอยู่ภายใต้งบประมาณอันจำกัดของกระทรวงธรรมการเท่านั้น ทั้งนี้เพราะยังมีรายจ่ายในด้านการศึกษาระดับสูงทั้งภายในและภายนอกประเทศอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้เบิกจ่ายจากกระทรวงธรรมการ เช่นรายจ่ายของโรงเรียนมหาดเล็กหลวงซึ่งเบิกจ่ายโดยอิสระ โรงเรียนแผนกที่เบิกจ่ายจากกระทรวงกลาโหม โรงเรียนกฎหมายเบิกจ่ายจากกระทรวงยุติธรรม และการศึกษาหัวเมืองเบิกจ่ายจากกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. 2442 เป็นต้น นอกจากนี้การส่งนักเรียนไทยไปเรียนต่อในต่างประเทศต่างก็เบิกจ่ายจากต้นสังกัดที่ส่งไปทั้งสิ้น

การใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านการศึกษาที่อยู่นอกสังกัดของกระทรวงธรรมการนี้ เป็นที่น่าเสียดายว่าไม่มีหลักฐานการใช้จ่ายอย่างเด่นชัด ทำให้ไม่สามารถสรุปได้ว่ารัฐได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาในระดับสูง เหล่านี้มากเพียงใด

<sup>1</sup>เดิมโรงเรียนมหาดเล็กหลวงบริหารงานและเบิกจ่ายเงินโดยอิสระ มิได้ขึ้นกับกรมศึกษาธิการ และผู้เขียนไม่พบหลักฐานการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานนี้



อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะพบว่ารายจ่ายของกระทรวงธรรมการค่อนข้างน้อย และไม่สามารถทราบได้ว่ารายจ่ายเพื่อการศึกษาในระดับสูงมากน้อยเพียงใด แต่ก็ปรากฏว่าการศึกษาของชาติขยายตัวขึ้นมากใน พ.ศ. 2435 ไทยมีโรงเรียนเพียง 48 โรงเรียน จำนวนนักเรียน 2,425 คน แต่ใน พ.ศ. 2453 จำนวนโรงเรียนเพิ่มขึ้นเป็น 3,115 โรงเรียน โดยมีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น 83,966 คน<sup>1</sup> และพบว่าจาก พ.ศ. 2449 - 2454 มีผู้จบการศึกษาจากโรงเรียนชั้นสูงที่มุ่งฝึกอาชีพถึง 2,200 คน<sup>2</sup> และเป็นที่ยอมรับได้ว่าการขยายตัวทางการศึกษาในสมัยนี้ก็สามารถตอบสนองจุดประสงค์ของการจัดการศึกษาในระยะแรกได้สำเร็จ นั่นคือการฝึกอบรมคนเพื่อเข้ารับราชการ ทั้งนี้เพราะอุปสรรคของการปฏิรูปประเทศในระยะแรกคือขาดคนที่มีความรู้เข้ารับราชการ ทั้งข้อความในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงพระยาสุรียานุวัตรทูตไทยประจำฝรั่งเศสใน พ.ศ. 2446 ความว่า "อุปสรรคที่เหตุการณ์ต่าง ๆ ชักข้อง ไม่สำเร็จเพราะพื้นเดิมไม่มีเลยทุกตำแหน่ง และขาดคนซึ่งจะประจำตำแหน่ง"<sup>3</sup> แต่ในตอนที่ปลายรัชกาลผลจากการสนับสนุนการศึกษาและรับคนเหล่านี้เข้ารับราชการ โดยไม่มีการรังเกียจว่ามาจากตระกูลต่ำหรือสูง<sup>4</sup> ได้ก่อให้เกิดปัญหาข้าราชการดองงานเป็นจำนวนมาก จนต้องพิจารณาปลดออกถึงได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2

จึงสรุปได้ว่า จากความหวั่นเกรงภัยจักรวรรดินิยมตะวันตก ทำให้ไทยจำเป็นต้องปฏิรูปประเทศและการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูป เพราะเป็นการผลิตคนให้มีคุณภาพ เข้าสู่ระบบราชการที่ขยายขอบข่ายกว้างขวางไปทั่วราชอาณาจักร แต่ขณะเดียวกันความจำเป็นในการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายใน ก็เป็นความจำเป็น

<sup>1</sup> วุฒิชัย มุลศิลป์, "การปฏิรูปการศึกษา...", หน้า 165.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 166.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

<sup>4</sup> ~~ประกาศกระทรวงธรรมการ~~ ~~เรื่อง~~ ~~ปลดจางาน~~ ~~ใน~~ ~~กษัตริย์~~ 1: 525

เร่งด่วนที่ต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ประกอบกับเสนาบดีกระทรวงธรรมการไม่มีความสามารถในการอธิบายชักจูงให้คนอื่นคล้อยตามได้มากนัก ทำให้รายจ่ายในด้านการศึกษาลดความสำคัญลง คือรายจ่ายในด้านการศึกษาที่ขึ้นสังกัดกระทรวงธรรมการ มีจำนวนไม่เกินร้อยละ 2 ของรายจ่ายของรัฐในแต่ละปี

อย่างไรก็ตาม รายจ่ายด้านการศึกษาจากกระทรวงธรรมการที่ ยังไม่ถึงได้ว่าเป็นรายจ่ายในด้านการศึกษาทั้งหมดของรัฐ ทั้งนี้เพราะยังมีการศึกษาในระดับสูงในประเทศและการศึกษาในต่างประเทศที่ต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก แต่ไม่สามารถแยกจ่ายประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ออกมาได้ เพราะต่างก็เบิกจ่ายจากต้นสังกัดของตน

ผลจากการใช้จ่ายเงินในด้านการศึกษาทั้งที่มีหลักฐานการใช้จ่ายและไม่มีหลักฐานการใช้จ่าย ได้ตอบสนองความต้องการระดับหนึ่ง ของรัฐบาลในขณะนั้นคือ ความต้องการคนเข้ารับราชการ เพราะปรากฏว่าในคอนปลายรัชกาล ไทยมิได้มีปัญหาการขาดแคลนกำลังคนเข้ารับราชการอีกต่อไป แต่กลับมีปัญหาราชการล้นงานแทน ดังนั้นในระยะหลังจุดประสงค์ของการศึกษาจึง เปลี่ยนเป็นมุ่งให้ความรู้เพื่อประกอบอาชีพ<sup>1</sup> และรัฐบาลได้เริ่มมีความคิดที่จะผลักดันการใช้จ่ายให้กับประชาชน โดยการประชุมตกลงกันในที่ประชุมเสนาบดีใน พ.ศ. 2452 ว่า จะเรียกเก็บเงินบำรุงการศึกษาใน พ.ศ. 2454<sup>2</sup> และแนวความคิดนี้ได้ถูกนำไปปฏิบัติในสมัยต่อมาจนถึงปัจจุบัน

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่ากาใช้จ่ายเงินเพื่อการศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการใช้จ่ายเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและวางรากฐานการศึกษาให้กับประเทศในสมัยต่อมา

<sup>1</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์, "การปฏิรูปการศึกษา...", หน้า 158.

<sup>2</sup> กจช., ร.5 ศ2/5 ประกาศเรื่องการเล่าเรียนของประเทศสยาม

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ นอกจากจะได้ใช้จ่ายเงินเพื่อส่งเสริมการศึกษาแล้ว ยังได้ใช้จ่ายเพื่อปรับปรุง ขบวนการยุติธรรมให้ทันสมัยอีกด้วย ซึ่งนับได้ว่าเป็นการปฏิรูปสังคมที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เพราะขบวนการยุติธรรมย่อมเกี่ยวข้องกับความสุข สุข ของประชาชนโดยตรง จึงถือได้ว่าการใช้จ่ายเงินของกระทรวงยุติธรรมซึ่งทำหน้าที่รักษาขบวนการต่าง ๆ ของความยุติธรรมในประเทศ เป็นการใช้จ่ายเงินเพื่อสร้างความเจริญให้แก่สังคมเช่นเดียวกับการศึกษา

เนื่องจากก่อน พ.ศ. 2435 การศาลของไทยยังกระจัดกระจายอยู่ในบังคับบัญชาของหลายส่วนราชการ ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน<sup>1</sup> และในระยะหลังได้มีคดีของราษฎร คั่งค้างทับถมอยู่ตามโรงศาลต่าง ๆ มากขึ้น กว่าที่จะดำเนินคดีเสร็จในแต่ละเรื่องซ้ำมากเป็นการเสียเวลาทำมาหากินของราษฎร<sup>2</sup> ดังนั้นจึงได้มีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นใน พ.ศ. 2435 เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับขบวนการยุติธรรมโดยตรง และตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หน่วยงานนี้ได้มีการปรับปรุงขั้นตอนต่าง ๆ ของขบวนการยุติธรรมให้รัดกุมขึ้น เช่นการรวบรวมศาลให้เป็นระบบ ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ รวมทั้งตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้นด้วย<sup>3</sup>

<sup>1</sup>อ่านรายละเอียดใน พระราชดำรัสแดลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในหนังสือประวัติศาสตร์และการเมือง ซึ่งเป็นหนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>2</sup>"ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม" ราชกิจจานุเบกษา 9 (10 เมษายน ร.ศ. 111): 9

<sup>3</sup>โปรดอ่านรายละเอียดจากวิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่องศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 พ.ศ. 2478 และ พ.ศ. 2481 เขียนโดย นายภูธร ภูมะธน บทที่ 1.

นอกจากนี้กระทรวงยุติธรรมยังรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมนักโทษอีกด้วย

ซึ่งการใช้จ่ายของกระทรวงยุติธรรม จะทวีขึ้นปีละเล็กน้อย ในแต่ละปีตามลักษณะการขยายตัวของหน่วยงานที่เจ้ากระทรวงเสนอของบประมาณรายจ่ายขึ้นไป โดยไม่ได้รับการชักขวางหรือตัดทอนแต่อย่างใด ดังรายละเอียดในตารางที่ 40

ตารางที่ 40

การใช้จ่ายของกระทรวงยุติธรรม

พ.ศ.	รายจ่ายกระทรวง ยุติธรรม/บาท	รายจ่ายของรัฐ บาท	ร้อยละ
2435	89,763	14,918,977	0.60
2436	231,580	18,174,504	1.27
2437	193,588	12,487,165	1.55
2438	307,298	12,685,697	2.42
2439	385,625	18,482,715	2.08
2440	643,618	23,996,625	2.68
2441	720,080	23,787,582	3.03
2442	918,624	27,052,717	3.40
2443	1,089,217	31,841,257	3.42
2444	1,058,980	36,646,558	2.89
2445	1,249,883	39,248,544	3.18
2446	1,351,559	43,908,902	3.07
2447	1,782,299	46,634,654	3.82
2448	2,062,230	50,035,524	4.12
2449	2,055,096	56,837,460	3.62
2450	2,138,583	56,503,203	3.79
2451	2,268,891	58,378,548	3.89
2452	2,589,807	58,844,619	4.40
2453	2,671,880	59,076,554	4.53

ที่มา พ.ศ. 2435 - 2436 จาก ราชกิจจานุเบกษา (30 ตุลาคม 22) : 155, 156, 157  
 พ.ศ. 2437 - 2453 จาก Statistical Year Book of the Kingdom of Siam A.D. 1923 page 52-53.

จากตารางจะเห็นได้ว่าจาก พ.ศ. 2435 - 2437 รายจ่ายกระทรวงยุติธรรมไม่ถึงร้อยละ 2 ของค่าใช้จ่ายของรัฐ แต่หลังจากนั้นรายจ่ายเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.42, 2.08 และ 2.68 ใน พ.ศ. 2438, 2439 และ 2440 ตามลำดับ และจาก พ.ศ. 2441 - 2453 ยกเว้น พ.ศ. 2444 เพียงปีเดียวเท่านั้น ที่มีรายจ่ายเพียงร้อยละ 2.89 นอกนั้นไม่เคยต่ำกว่าร้อยละ 3 ของรายจ่ายของรัฐ และบางปียังเพิ่มพูนความสำคัญขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 4 ของรายจ่ายของรัฐอีกด้วย ได้แก่ใน พ.ศ. 2448 ซึ่งรายจ่ายยุติธรรมเป็นร้อยละ 4.12 และใน พ.ศ. 2452 รวมทั้ง พ.ศ. 2453 รายจ่ายยุติธรรมเพิ่มมากขึ้นเป็นร้อยละ 4.40 และ 4.53 ตามลำดับ

การที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการปรับปรุงขบวนการยุติธรรมนี้ ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปประเทศที่สำคัญมาก เพราะกิจการนี้เกี่ยวข้องกับความสุขของประชาชน ทั้งยังถือได้ว่าเป็นการช่วยรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศอีกด้วย<sup>1</sup>

จึงสรุปได้ว่าถึงแม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญต่อการป้องกันประเทศและการปกครองมากกว่าด้านอื่น แต่ก็มีได้ละเลยความเดือดร้อนของประชาชน โดยรัฐบาลได้ยินยอมให้ใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก เพื่อแก้ไขขบวนการยุติธรรมให้สะดวกคล่องตัวมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยแท้จริง รวมทั้งเป็นแนวทางหนึ่งในการรักษาเอกราชของประเทศด้วย

#### การใช้จ่ายในราชสำนักและส่วนพระองค์

พระเจ้าอนงยาเธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงเล่าถึงตำนานการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลไทยแก่สมัยโบราณไว้ว่า ในสมัยโบราณเงินในพระคลังมหาสมบัติทั้งสิ้นคือ

<sup>1</sup> ภูธร ภูมะธน, "ศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 พ.ศ. 2478 และ พ.ศ. 2481" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 4.

เป็นทรัพย์สินของพระเจ้าแผ่นดิน แล้วแต่จะใช้จ่ายตามพระราชหฤทัย มีพระคลังในอีกพระคลังหนึ่งซึ่งเป็นสาขาของพระคลังมหาสมบัติ สำหรับใช้จ่ายในพระราชนิเวศน์ เงินหมกเมื่อใดก็เรียกจากพระคลังมหาสมบัติมาเพิ่มเติม โดยมีใต้อำนาจจำนวน ส่วนเงินพระคลังข้างที่นั้น เล่ากันว่าเดิมพระเจ้าแผ่นดินโปรดให้มีกำปั่นเงินไว้ข้างพระแท่นที่บรรทมใบหนึ่งสำหรับทรงหยิบพระราชทานผู้ใด หรือใช้จ่ายราชการอันใดโดยลำพังพระองค์เอง ไม่ต้องบอกให้ผู้อื่นรู้ เรียกว่าเงินข้างที่ และต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเงินสะสมข้างที่มีมากขึ้นจึงเรียกว่าคลังข้างที่ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีการตั้ง กรมพระคลังข้างที่ขึ้น<sup>1</sup>

จึงสรุปได้ว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายของราชสำนักและส่วนพระองค์ ได้แก่ พระคลังข้างในและพระคลังข้างที่ แต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เกิดกระทรวงวัง กระทรวงมุรชาธร และกรมมหาดเล็กขึ้น ทำหน้าที่เบิกจ่ายในส่วน ราชการที่พระคลังข้างในเคยเป็นผู้เบิกจ่ายแทน ดังนั้นจึงถือว่ารายจ่ายของกระทรวงวัง กระทรวงมุรชาธร และกรมมหาดเล็ก เป็นรายจ่ายส่วนราชสำนักและรายจ่ายของพระคลังข้างที่เป็นรายจ่ายส่วนพระองค์

ปรากฏหลักฐานการจ่ายเงินในส่วนราชสำนักและส่วนพระองค์จาก พ.ศ. 2435 - 2449 เท่านั้น โดยที่เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติในยุคนี้ได้บันทึกการใช้จ่ายเงินไว้โดยวิธีการแยกประเภทการใช้จ่ายเป็น กระทรวงวัง กระทรวงมุรชาธร กรมมหาดเล็ก กรมพระคลังข้างที่ เงินพระคลังข้างที่และเงินพระบรมราชโองการ ตามลำดับ ใน พ.ศ. 2435 - 2441 แต่ใน พ.ศ. 2442 - 2449 หน่วยราชการต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปคือ พ.ศ. 2441 กระทรวงมุรชาธรถูกยุบรวมเข้ากับกระทรวงวัง และใน พ.ศ. 2442 กระทรวงวังถูกยกเลิก

<sup>1</sup> สมเด็จพระบรมราชโองการฯ ราชานุกาพ, สาส์นสมเด็จ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2504), 13 : 142 - 143.

รายจ่ายของกระทรวงวัง เดิมไปเบิกจ่ายอยู่ในเงินพระคลังข้างที่ และต่อมาภายหลังเรียกเงินในส่วนที่ใช้จ่ายในราชสำนัก รวมทั้งรายจ่ายส่วนพระองค์ว่าเงินพระบรมราชโองการ<sup>1</sup>

อนึ่ง ก่อน พ.ศ. 2442 มีรายจ่ายส่วนพระองค์อีกประเภทหนึ่ง ซึ่งไม่สามารถแยกบัญชีการใช้จ่ายออกมาได้ คือรายจ่ายเบี้ยหวัดของข้าราชการฝ่ายใน อันประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ เจ้าจอมมารคอกและเจ้าจอม รวมทั้งข้าราชการที่ถูกถวายตัวให้รับราชการในวัง ทั้งนี้เพราะรายจ่ายส่วนนี้ได้ถูกลงบัญชีรวมไว้กับบัญชีเบี้ยหวัดของข้าราชการฝ่ายหน้าด้วย แต่ใน พ.ศ. 2442 เป็นต้นมา รายจ่ายเบี้ยหวัดข้าราชการฝ่ายในถูกรวมเข้าไว้ในเงินพระบรมราชโองการ<sup>2</sup>

สำหรับรายจ่ายของข้าราชการฝ่ายในซึ่งไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนนี้ ทำให้ไม่สามารถสรุปการใช้จ่ายในราชสำนักก่อน พ.ศ. 2442 ได้แม่นยำพอ ถึงแม้จะมีหลักฐานการใช้จ่ายเบี้ยหวัดข้าราชการฝ่ายในประกอบบ้างก็ตาม เช่นใน พ.ศ. 2418 มีบัญชีข้าราชการฝ่ายใน 55 คน<sup>3</sup> และในเอกสารฉบับหนึ่งซึ่งเป็นเอกสารในตอนต้นรัชกาลที่ 5 แต่ไม่ระบุ พ.ศ. ไว้ปรากฏว่ามีบัญชีข้าราชการฝ่ายในรับเบี้ยหวัด 170 คน เป็นเงิน 65,580 บาท<sup>4</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นหลักฐานที่ไม่ชัดเจนพอ เพราะไม่ระบุปี

<sup>1</sup> เดิมไม่มีหลักฐานชี้ชัดว่าเงินพระบรมราชโองการใช้ในกิจการใด แต่ใน พ.ศ. 2444 เงินพระบรมราชโองการถูกรวมเข้ากับเงินพระคลังข้างที่ และ พ.ศ. 2445 เงินรายจ่ายส่วนราชสำนักและส่วนพระองค์ทั้ง สิ้นรวมเรียกว่าเงินพระบรมราชโองการ

<sup>2</sup> ราชกิจจานุเบกษา (๒๐ ตุลาคม ๒๔๔๒) : ๓๖๓๐๓๖

<sup>3</sup> กทศ., จดหมายเหตุการณ์รัชกาลที่ 5 มีที่ 113/7 แจกผ้าและเงินแก่ข้าราชการ ทั้งสี่แผ่นดิน

<sup>4</sup> กทศ., จดหมายเหตุการณ์รัชกาลที่ 5 มีที่ 144/1 พระนามเจ้านายรับเบี้ยหวัด.

แต่ในส่วนของตัวเลขที่ถูกบันทึกไว้ในบัญชีการใช้จ่ายอย่างชัดเจนนั้น ปรากฏว่าการใช้จ่ายเงินส่วนราชสำนักและส่วนพระองค์ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จาก พ.ศ. 2435 - 2449 ทวีขึ้น 2 เท่าตัวในช่วงระยะเวลา 15 ปี คือมีรายจ่ายประมาณ 3.7 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2435 และเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 7 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2449 แต่เมื่อคิดเป็นร้อยละของรายจ่ายของรัฐในแต่ละปี จะพบว่าในระยะ 10 ปีแรก คือจาก พ.ศ. 2435 - 2445 รายจ่ายราชสำนักและส่วนพระองค์ค่อนข้างสูง คืออยู่ในระหว่างร้อยละ 15 - 35 ของรายจ่ายของรัฐ แต่ใน พ.ศ. 2446 - 2449 รายจ่ายในส่วนนี้มีจำนวนเงินเพิ่มขึ้นน้อยมาก และเมื่อคิดเป็นร้อยละของรายจ่ายของรัฐ กลับเป็นเพียงร้อยละ 12 - 14 เท่านั้น ดังรายละเอียดในตารางที่ 41



รายจ่ายราชสำนักและสวนพระองค์

พ.ศ.	กระทรวงวัง	กระทรวง มูรธาธร	กรม มหาดเล็ก	กรมพระคลัง ข้างที่	เงินพระคลัง ข้างที่	พระบรมราช โองการ	รวม	ร้อยละ
2435	986,097	49,223	-	-	1,499,973	1,255,230	3,790,523	25.41
2436	675,804	86,233	40,080	-	2,542,471	3,025,062	6,369,650	35.05
2437	494,056	78,577	76,612	-	2,133,339	625,513	3,408,097	27.29
2438	472,226	67,707	75,114	13,227	1,956,829	598,304	3,183,407	25.09
2439	843,808	70,763	76,167	18,624	2,122,373	1,284,874	4,416,609	23.90
2440	800,725	14,129	91,706	16,853	2,538,344	461,800	3,923,557	16.35
2441	1,526,079	-	-	-	2,017,663	654,861	4,198,603	17.65
2442	-	-	-	-	6,000,000	224,235	6,224,235	23.01
2443	-	-	-	-	6,000,000	147,653	6,147,653	19.31
2444	-	-	-	-	6,082,629	-	6,082,629	16.60
2445	-	-	-	-	-	6,115,912	6,115,912	15.58
2446	-	-	-	-	-	6,340,000	6,340,000	14.49
2447	-	-	-	-	-	6,340,000	6,340,000	13.60
2448	-	-	-	-	-	6,381,600	6,381,000	12.76
2449	-	-	-	-	-	6,948,266	6,948,266	12.22

ที่มา พ.ศ.2435 - 2444 จาก ราชกิจจานุเบกษา ร.ศ.122 เล่ม 20

พ.ศ.2445 - 2449 จาก สำนักงานเศรษฐกิจและการคลัง กระทรวงการคลัง  
เรื่องรายงานแลงบปีเงินใต้เงินจ่าย ร.ศ.120 - 125

จากตาราง จะเห็นได้ว่ารายจ่ายราชสำนักและส่วนพระองค์ เป็นรายจ่ายที่ค่อนข้างสูง ถ้าจะเทียบกับรายจ่ายส่วนอื่นของรัฐ ดังรายละเอียดในตารางที่ 42

ตารางที่ 42

เปรียบเทียบรายจ่ายราชสำนักและส่วนพระองค์  
กับรายจ่ายอื่น ๆ ของรัฐคิดเป็นร้อยละ

พ.ศ.	บ้้องกันประเทศ	ความสงบภายใน	คมนาคม	เกษตร	กรรมการ	ยุติธรรม	ราชสำนักและส่วนพระองค์
2435	22.52	5.26	19.73	0.46	1.99	0.60	25.41
2436	23.52	6.21	12.07	3.71	2.24	1.27	35.05
2437	18.01	7.09	18.56	2.62	2.41	1.55	27.29
2438	19.32	8.13	17.83	3.15	2.69	2.42	25.09
2439	16.06	7.59	24.62	3.24	1.60	2.08	23.90
2440	13.17	12.28	18.86	-	2.96	2.68	16.35
2441	12.48	20.67	21.92	-	2.16	3.03	17.65
2442	13.89	23.10	16.09	2.64	1.75	3.40	23.01
2443	12.81	27.13	17.42	2.82	3.16	3.42	19.31
2444	11.19	23.80	25.49	2.60	2.73	2.89	16.60
2445	12.59	24.77	14.29	3.57	2.75	3.18	15.58
2446	16.59	21.55	13.59	3.69	2.77	3.07	14.49
2447	20.39	25.75	6.10	4.88	2.94	3.82	13.60
2448	26.19	26.90	5.58	5.36	2.70	4.12	12.76
2449	22.46	24.70	5.87	5.49	2.51	3.62	12.22

ที่มา รวบรวมจากตาราง 18-21, 24, 28, 33-34, 37, 40-41

อย่างไรก็ตาม จากตารางจะเห็นได้ว่า ในขณะที่รายจ่ายด้านอื่น ๆ ทวีความสำคัญขึ้น รายจ่ายราชสำนักและส่วนพระองค์กลับลดความสำคัญลง โดยเฉพาะในตอนปลายรัชกาล เมื่อรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายในเพิ่มความสำคัญขึ้น เป็นครึ่งหนึ่งของรายจ่ายของรัฐ รายจ่ายราชสำนักและส่วนพระองค์กลับลดความสำคัญลง เหลือเพียงไม่เกินร้อยละ 15 ของรายจ่ายรัฐ ทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติพระคลังข้างที่ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2433 กำหนดให้หักเงินแผ่นดินเข้าพระคลังข้างที่ร้อยละ 15 ของรายได้ของรัฐในแต่ละปี แต่กลับปรากฏว่าในปลายรัชกาล ทั้ง ๆ ที่รวมรายจ่ายส่วนพระองค์เข้ากับรายจ่ายในราชสำนักแล้ว กลับมีรายจ่ายลดน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ คงจะเห็นได้จากตารางที่ 43 ซึ่งปรากฏว่า พ.ศ. 2446 -- 2449 รายจ่ายราชสำนักและส่วนพระองค์เป็นเพียงร้อยละ 14.59, 13.77, 12.35 และ 12.19 ของรายได้ของรัฐเท่านั้น จึงเป็นการชี้ให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญกับการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ เป็นอันมาก จนถึงกับยอมลดรายจ่ายราชสำนักและส่วนพระองค์ลงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด

## ตารางที่ 43

เปรียบเทียบรายจ่ายส่วนราชสำนักและส่วนพระองค์  
เมื่อคิดเป็นร้อยละของรายได้และรายจ่ายของรัฐ

พ.ศ.	รายจ่ายราชสำนัก และส่วนพระองค์	รายได้รัฐ	ร้อยละของ รายได้ของรัฐ	ร้อยละของ รายจ่ายของรัฐ
2435	3,790,523	15,378,114	24.65	25.41
2436	6,369,650	17,389,673	36.63	35.05
2437	3,408,097	17,334,469	19.66	27.29
2438	3,183,407	18,074,690	17.61	25.09
2439	4,416,609	20,644,500	21.39	23.90
2440	3,923,557	24,808,001	15.82	16.35
2441	4,198,603	28,496,029	14.73	17.65
2442	6,224,235	29,920,365	20.80	23.01
2443	6,147,653	35,611,306	17.26	19.31
2444	6,082,629	36,157,963	16.82	16.60
2445	6,115,912	39,152,124	15.62	15.58
2446	6,340,000	43,458,817	14.59	14.49
2447	6,340,000	46,046,404	13.77	13.60
2448	6,381,600	51,657,539	12.35	12.76
2449	6,948,266	57,014,805	12.19	12.22

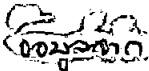
ที่มา รวบรวมจากตารางที่ 42 และคิดเป็นร้อยละของรายได้ของรัฐ โดยผู้เขียน

จากตารางจะเห็นได้ว่าเป็นตัวเลขการใช้จ่ายของราชสำนักและส่วนพระองค์  
รวมกัน สำหรับรายจ่ายในราชสำนักนั้นยอมถือว่าเป็นส่วนราชการด้วยกัน แต่เนื่องจาก  
นับจาก พ.ศ. 2442 เป็นต้นมา ไม่สามารถแยกการจ่ายส่วนพระองค์ออกจากรายจ่าย  
ราชสำนักได้ จึงต้องให้ตัวเลขรวมกันไว้ทั้งหมด แต่ถ้าจะพิจารณาเฉพาะรายจ่ายส่วน  
พระองค์ที่แท้จริง อันได้แก่เงินพระคลังข้างที่ จะมีหลักฐาน 7 ปีเท่านั้น คือจาก พ.ศ.  
2435 - 2441 ดังตารางที่ 44

ตารางที่ 44

รายจ่ายพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2435 - 2441 คิดเป็นร้อยละ

พ.ศ.	รายจ่ายพระคลังข้างที่	กรมพระคลังข้างที่	รวม	ร้อยละ
2435	1,499,973	-	1,499,973	10.05
2436	2,542,471	-	2,542,471	13.99
2437	2,133,339	-	2,133,339	17.08
2438	1,956,829	13,227	1,970,056	15.53
2439	2,122,373	18,624	2,140,997	11.58
2440	2,538,344	16,853	2,555,197	10.65
2441	2,017,663	-	2,017,663	8.48

ที่มา:  ตารางที่ 41 และ ดัดแปลง ร้อยละ โดยผู้วิจัย

จะเห็นได้ว่ารายจ่ายส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ในระยะเวลา 7 ปี มีเพียง 2 ปีเท่านั้นที่มีรายจ่ายมากเกินกว่าร้อยละ 15 ของรายจ่าย  
ของรัฐ คือใน พ.ศ. 2437 และ พ.ศ. 2438 ซึ่งมีรายจ่ายร้อยละ 17.08 และ 15.53  
ตามลำดับ

เงินพระคลังข้างที่นี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกล่าวไว้ในพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีถึงพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช ความว่า "เป็นเงินส่วนหนึ่งในแผ่นดินเหมือนกัน เว้นแต่เป็นส่วนที่ยกให้แก่พอใช้สอยการในหัว มีทำการกุศลแสดง เคารวะหีบศพภรรยาเป็นต้น. . ." <sup>1</sup> ดังนั้นหน่วยงานพระคลังข้างที่จึงขึ้นตรงต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยตรง <sup>2</sup> และพระคลังข้างที่มีสิทธิที่จะเบิกเงินส่วนของคนไปฝากไว้ในธนาคารต่างประเทศได้ด้วย <sup>3</sup>

สำหรับการใช้จ่ายของพระคลังข้างที่เท่าที่พบหลักฐาน แบ่งประเภทได้ดังนี้คือ

1. พระราชทานเบี้ยบำนาญแก่ข้าราชการฝ่ายใน เจดองพระ เศษฐพระคุณมานาน แต่ไม่ได้รับพระราชทานเบี้ยบำนาญตามพระราชบัญญัติบำนาญเจ้านาย ทั้งนี้ทรงให้เหตุผลว่า "อย่างต่ำก็ทำให้เขานมตกออกพร้อม" <sup>4</sup>

2. ให้นำราชการขอขมหรือกู้ในกรณีต่าง ๆ เท่าที่ปรากฏหลักฐานเช่นการใช้จ่ายในราชสำนักที่จำเป็นเร่งร้อนเบิกเงินจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติไม่ทัน

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช, พระประวัติจอมพลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช, หน้า 8 - 9.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติพระคลังข้างที่ใน พ.ศ. 2433 กำหนดให้พระคลังข้างที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ต่อมาใน พ.ศ. 2436 พระคลังข้างที่โอนมาขึ้นต่อกระทรวงมรุชาคร แต่ใน พ.ศ. 2441 กระทรวงมรุชาครถูกรวมกับกระทรวงวัง พระคลังข้างที่จึงขึ้นกับกระทรวงวัง และกระทรวงวังถูกยุบใน พ.ศ. 2442 แต่ไม่ว่าพระคลังข้างที่ จะขึ้นกับหน่วยงานใดก็ตาม การเบิกจ่ายเงินเป็นอิสระขึ้นอยู่กับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเท่านั้น

<sup>3</sup> กจข., ร.5 ค.20.1/9 งบประมาณขึ้นพระราชทรัพย์

<sup>4</sup> กจข., ร.5 รล.6/5 รายงานเสนาบดีสภา เอกสารพระกระแสพระบรมราชโองการเกี่ยวกับเรื่องพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์

พระคลังข้างที่จะให้ขอยืมเงินไปใช้ก่อนโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย<sup>1</sup> แต่ถ้าเป็นหน่วยราชการอื่นต้องใช้วิธีกู้ เช่นการกู้ของกรมศุขามิบาลเมื่อ พ.ศ. 2429 ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 5 ทั้งนี้ทรงให้เหตุผลว่า

... จำจะต้องคิดว่าเงินจะต้องออกดอกอยู่เสมอ ถ้าจะให้ยืมเงินพระคลังข้างที่ไปใช้ในราชการ ไม่คิดดอกเบี้ย ย่อมเป็นอันพระคลังข้างที่ขาดทุนแทนพระคลังมหาสมบัติ โดยมีกำไรบุญคุณจากผู้อื่น เพียงแต่เวลาไปในทางใช้เงินเท่านั้น. . .<sup>1</sup>

และบางครั้งพระคลังข้างที่ก็ให้เจ้าพระบริพัตรของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กู้เงินไปลงทุนในกิจการต่างๆเช่น เจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์กู้เงินไปสร้างตึกแถวด้วยอัตราร้อยละ  $7\frac{1}{2}$  เป็นต้น<sup>2</sup>

3. ใช้จ่ายในการส่งพระราชโอรสไปศึกษาต่อต่างประเทศ ด้วยเหตุผลว่า

... ถ้าจะใช้เงินแผ่นดินสำหรับให้ไปเล่าเรียนแก่ผู้ซึ่งไม่มีสติปัญญาเฉลียวฉลาด กลับมาไม่ได้ทำราชการ คุมเงินแผ่นดินที่ลงไป ก็จะเป็นที่ติเตียนของคนบางจำพวกว่ามีลูกมากเกินไป จนต้องใช้เงินแผ่นดินเป็นค่าเล่าเรียนมากมายเหลือเกิน แล้วจะไม่เลือกฟันเอาแต่ที่เฉลียวฉลาดจะได้ราชการ คนโง่คนเงาก็เข้าไปเล่าเรียน ให้เปลืองเงิน เพราะค่าที่เป็นลูกของพ่อ ไม่อยากจะให้ไม่มีลหินที่พูดติเตียน เกี่ยวกับความปรารถนาซึ่งจะส่งเคราะห์แก่ลูกโดยทั่วถึง โดยเพียงธรรมเนียม จึงมิได้ใช้เงินแผ่นดิน. . .<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กจข., ร.5 ค.9.2/12 ที่ 274/33674 พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระยาศรีสุทเทพ วันที่ 17 ธันวาคม ร.ศ. 125.

<sup>2</sup> กจข., ร.5 ค.9.2/5 เลขที่ 1/225 ของกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ วันที่ 9 กรกฎาคม ร.ศ. 114.

<sup>3</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระประวัติจอมพลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช, หน้า 8 - 9.

4. ลงทุนในกิจการต่าง ๆ เช่น สร้างตึก โรงเรือน โรงตลาด โรงสี รวมทั้ง  
เข้าหุ้นในบริษัทต่าง ๆ<sup>1</sup> อันนำมาซึ่งรายได้จำนวนมากแก่พระคลังข้างที่ โดยเฉพาะใน  
กิจการโรงสีซึ่งมีความสำคัญมากในระบบเศรษฐกิจของไทยซึ่งมีข้าวเป็นสินค้าหลักในการ  
ส่งออก ปรากฏว่าโรงสีโรงแรกหนึ่งในกรุงเทพฯ เป็นของพระคลังข้างที่<sup>2</sup>

การที่พระคลังข้างที่มีที่ดินแปลงใหญ่ ๆ บนถนนเจริญกรุง วรจักร พาหุรัด  
ทรงวาด กรุงเทพมหานคร และราชวงศ์ ซึ่งเป็นแหล่งธุรกิจของชาวจีนและชาวยุโรป  
ทำให้พระคลังข้างที่มีรายได้จากที่ดินเหล่านั้นมาก<sup>3</sup>

นับว่าการใช้จ่ายของรัฐที่ให้แก่พระคลังข้างที่นี้ส่วนหนึ่ง เป็นการใช้จ่ายเพื่อลงทุน  
และก่อให้เกิดการขยายทุนด้วย เพราะปรากฏว่าในระยะหลัง นายวิลเลียม คอลลี  
(Mr. William Doll) ที่ปรึกษาการคลังชาวต่างประเทศได้ระบุว่าพระคลังข้างที่เป็น  
แหล่งเงินทุนใหญ่ที่สุดในประเทศ<sup>4</sup> เพียงแต่ลดกำไรจากการลงทุนนั้นมิได้กลับมาส่นองคอบ  
ประชาชนโดยตรงเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามการที่พระคลังข้างที่สามารถหารรายได้ของตน  
ได้มากขึ้น ก็ได้เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระการใช้จ่ายส่วนพระองค์รวมทั้งพระบรมวงศานุวงศ์  
จากรายจ่ายเงินแผ่นดินไปได้มาก ดังจะเห็นได้ว่ารายจ่ายส่วนราชสำนักและส่วนพระองค์  
ในตอนปลายรัชกาลไม่ถึงร้อยละ 15 ของรายจ่ายของรัฐ

<sup>1</sup> กจข., ร.5 รล.6/5 รายงานเสนาบดีสภา กระแสพระบรมราชโองการ  
เรื่องพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์

<sup>2</sup> กจข., ร.6 กษ.8/3 ทุพพิภย เลขที่ 2/1207 ของเสนาบดีกระทรวงนคร  
บาลกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2462

<sup>3</sup> ด้กรทิพย์ นาดสุภา และ สุธีร์ ประศาสน์เศรษฐ, ระบบเศรษฐกิจไทย 1851 -  
1910 (ฉบับเอกสารโรเนียว) หน้า 11.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.



## การใช้จ่ายอื่น ๆ

นอกเหนือจากการใช้จ่ายเพื่อการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน การสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการใช้จ่ายของราชสำนักและส่วนพระองค์แล้ว ยังมีการใช้จ่ายอื่น ๆ เช่นการใช้จ่ายของกระทรวงต่างประเทศ การใช้จ่ายของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ หน่วยงานอิสระต่าง ๆ อันได้แก่ กรมราชเลขา การ กรมรัฐมนตรี กรมพระตำรวจ และกรมที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน รวมทั้งรายจ่ายเฉพาะรายการซึ่งในแต่ละปีมีรายการจ่ายต่างกันไปอีกเป็นจำนวนมาก ดังรายละเอียดในตารางที่ 45

## ตารางที่ 45

รายจ่ายกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงต่างประเทศ กรมต่าง ๆ และรายจ่ายเฉพาะราชการ

พ.ศ. 2435 - 2453

พ.ศ.	กระทรวง				กรมต่าง ๆ						เฉพาะราชการ		รายจ่ายของรัฐ
	พระคลังมหาสมบัติ		ต่างประเทศ		กรมที่ปรึกษา และโรงพิมพ์	กรมราช เลขาธิการ	กรมรัฐมนตรี	กรม พระตำรวจ	รวม		จำนวนเงิน	ร้อยละ	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	ร้อยละ			
2435	763,264	5.12	527,588	3.53	-	-	-	-	-	-	2,294,712	15.38	14,918,977
2436	308,572	1.70	707,750	3.89	-	-	-	-	-	-	1,877,800	10.33	18,174,504
2437	572,026	4.58	627,765	5.03	-	-	-	83,721	83,721	0.67	1,521,962	12.19	12,487,165
2438	394,445	3.11	639,619	5.04	-	24,744	-	92,013	116,757	0.92	1,560,204	12.30	12,685,697
2439	641,139	3.47	746,439	4.04	-	38,600	-	123,470	162,070	0.87	2,315,452	12.53	18,482,715
2440	1,257,423	5.24	397,094	1.65	-	33,693	94,647	109,954	238,294	0.99	6,194,763	25.82	23,996,625
2441	1,223,898	5.15	926,149	3.89	-	60,358	81,837	80,138	222,333	0.93	2,881,735	12.12	23,787,582
2442	1,147,565	4.24	1,367,377	5.05	169,606	57,890	98,045	94,857	420,398	1.55	1,427,933	5.28	27,052,717
2443	1,174,368	3.69	665,436	2.09	110,358	82,197	77,400	109,482	379,437	1.19	2,215,926	6.96	31,841,257
2444	1,111,920	3.03	1,100,309	3.00	88,768	93,175	82,501	96,746	361,190	0.99	2,817,837	7.68	36,646,558
2445	1,335,548	3.04	1,092,993	2.79	-	113,636	122,511	113,868	350,015	0.89	6,353,396	16.19	39,248,544

ตารางที่ 45 (ต่อ)

พ.ศ.	กระทรวง				กรมต่าง ๆ						เฉพาะรายการ		รายจ่ายของรัฐ
	พระคลังมหาสมบัติ		ทางประเทศ		กรมที่ปรึกษา และโรงพิมพ์	กรมราช เลขาธิการ	กรมรัฐมนตรี	กรม พระตำราจ	รวม		จำนวนเงิน	ร้อยละ	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	ร้อยละ			
2446	1,571,391	3.57	1,113,990	2.53	-	115,406	111,046	115,825	342,277	0.77	7,634,955	17.38	43,908,902
2447	1,375,006	2.95	1,153,383	2.47	-	107,384	154,045	108,601	370,030	0.79	3,871,814	8.30	46,634,654
2448	1,476,567	2.95	1,120,173	2.24	-	115,145	109,780	121,828	346,753	0.69	5,258,382	10.51	50,035,524
2449	1,518,362	2.67	1,229,449	2.16	-	139,703	101,242	116,523	357,468	0.63	10,041,001	17.67	56,837,460
2450	1,679,297	2.97	973,607	1.72					16,480,704			29.17	56,503,203
2451	4,938,613	8.46	904,719	1.54					13,307,593			22.79	58,378,546
2452	3,491,615	5.93	942,791	1.60					15,601,132			26.51	58,844,619
2453	3,072,082	5.20	911,251	1.54					16,486,916			27.91	59,076,554

จาก พ.ศ. 2450 - 2453 นอกเหนือจากรายจ่ายกระทรวงต่าง ๆ มีผู้ชี้แจงรายการจ่ายว่าเป็นรายการจ่ายพิเศษทั้งสิ้น

จึงหมายความว่ารายจ่ายพิเศษประกอบด้วย รายจ่ายส่วนพระองค์ ราชสำนัก กรมอิสระต่าง ๆ และรายจ่ายเฉพาะรายการ

พ.ศ. 2435 - 2445 ตามร่างเค้าโครงงบประมาณ 20 (30 ปี) ๒๕๐๐ (๒๒) : ๒๕๕๐ เป็นต้น

พ.ศ. 2446 - 2453 ตามเค้าโครงเค้าร่างงบประมาณ ๒๐ (๓๐ ปี) ๒๕๐๐ (๒๒) : ๒๕๕๐ เป็นต้น ๒๕๕๐-๒๕๕๓

จากการางจะเห็นได้ว่า รายจ่ายของกระทรวงต่างประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญหน่วยงานหนึ่ง ทำหน้าที่รักษาสัมพันธระหว่างประเทศ อันเป็นแนวทางหนึ่งในการรักษาเอกราชของประเทศไว้<sup>1</sup> และเนื่องจากรัฐบาลไทยในยุคสมัยนี้ใช้นโยบายการต่างประเทศ คุลยมหาอำนาจในประเทศไทย<sup>2</sup> ดังนั้นรัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายในค่านี้นี้มาก และเป็นที่น่าสนใจกว่าในระหว่างที่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับฝรั่งเศสยังคงเรียกคือในช่วง พ.ศ. 2435 - 2449 รายจ่ายของกระทรวงต่างประเทศค่อนข้างสูงคืออยู่ในระหว่างร้อยละ 2.16 - 5.05 ของรายจ่ายของรัฐในแต่ละปี ยกเว้นใน พ.ศ. 2440 เท่านั้นที่รายจ่ายของกระทรวงต่างประเทศเป็นเพียงร้อยละ 1.65 ของรายจ่ายของรัฐในปีนั้น แต่ใน พ.ศ. 2450 - 2453 หลังจากที่ไทยได้ยอมสูญเสียดินแดนให้ฝรั่งเศสไปแล้ว 4 ครั้ง คือเสียสิบสองจุไทยใน พ.ศ. 2431 เสียฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงใน พ.ศ. 2436 เสียฝั่งขวาแม่น้ำโขงใน พ.ศ. 2446 และเสียมณฑลบูรพาใน พ.ศ. 2449 แล้ว รวมทั้งยอมเสียหัวเมืองภาคใต้ ได้แก่ ไทรบุรี กลันตัน ตรัง กานู และปะลิส ให้อังกฤษใน พ.ศ. 2451 แล้ว นับได้ว่าความตึงเครียดต่าง ๆ เริ่มผ่อนคลายลง<sup>3</sup> ดังนั้นรายจ่ายของกระทรวง

<sup>1</sup> กระทรวงมหาดไทย, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันระลึกกระทรวงมหาดไทย หน้า 146 - 148.

<sup>2</sup> อัมพร ตั้งเสรี, "วิเทศนโยบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ค่อมหาอำนาจยุโรป" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 90 - 94.

<sup>3</sup> นอกจากนี้การที่ความตึงเครียดต่าง ๆ เริ่มผ่อนคลายลง เป็นเพราะนโยบายของอังกฤษและฝรั่งเศสที่ต้องการให้ไทยเป็นรัฐกันกระหนบอีกด้วย ดังนั้น 2 ประเทศนี้จึงทำสัญญาประกันความเป็นเอกราชของไทย ในวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2439 มีสาระสำคัญว่า ทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสจะไม่ยกกำลังเข้ามาในเขตแดนไทยโดยปราศจากการรับรู้ของอีกฝ่ายหนึ่ง

ต่างประเทศจึงลดลงด้วย คือใน พ.ศ. 2450 - 2453 ใช้จ่ายกระทรวงต่างประเทศ เป็นเพียงร้อยละ 1.72, 1.54, 1.60 และ 1.54 ของรายจ่ายของรัฐเรียงตามลำดับ เท่านั้น

ส่วนกระทรวงพระคลังมหาสมบัติซึ่งทำหน้าที่ควบคุมรายรับรายจ่ายของประเทศนั้น เนื่องจากมีหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบมาก อันได้แก่ กรมตรวจและกรมสารบัญชี กรมเก็บ กรมกษาปณ์สิทธิการ กรมศุลกากร กรมธนบัตร รวมทั้งพระคลังมณฑลต่าง ๆ โดยเฉพาะพระคลังมณฑลนั้นมีขอบข่ายงานที่กว้างขวางทั่วราชอาณาจักร โดยเฉพาะในระยะแรกที่มีการปฏิรูปการคลังซึ่งต้องมีการขยายงานไปยังส่วนภูมิภาค ซึ่งจำเป็นต้องใช้คนจำนวนมากดำเนินการ ดังนั้นรายจ่ายของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงอยู่ในระหว่างร้อยละ 3 - 5 ของรายจ่ายของรัฐในแต่ละปี ยกเว้นใน พ.ศ. 2436 ซึ่งเกิดวิกฤตการณ์ปากอ่าวไทย รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการป้องกันประเทศมาก ใช้จ่ายในด้านการคลัง จึงถูกลดความสำคัญลงเหลือเพียงร้อยละ 1.70 ของรายจ่ายของรัฐในปีนั้น

พ.ศ. 2447 - 2450 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ขยายขอบข่ายงานออกไป มากนัก ใช้จ่ายจึงเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย และเมื่อคิดเป็นร้อยละของรายจ่ายกลับลด ความสำคัญลง คือเป็นเพียงร้อยละ 2.95, 2.95, 2.67 และ 2.97 เรียงตามลำดับ ในแต่ละปีเท่านั้น พ.ศ. 2451 กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถขึ้นมารั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวง พระคลังมหาสมบัติ ได้เสนอขอของบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นมาก โดยไม่ถูกปฏิเสธจากที่ ประชุมเสนาบดีแต่อย่างใด<sup>1</sup> ดังนั้นรายจ่ายของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงเพิ่มขึ้น

ผู้เขียนไม่พบหลักฐานว่าในปีนี้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ขยายงานออกไป อย่างไร เพราะในหลักฐานการของบประมาณมิได้ชี้แจงรายละเอียดของการเพิ่มขึ้นอย่าง ชัดแจ้ง เหตุของรายจ่ายกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแต่อย่างใด และเรื่องนี้ก็ได้ถูกคัดค้าน ในที่ประชุมเสนาบดี

อย่างรวกเร็ว จาก 1,679,297 บาท ใน พ.ศ. 2450 เป็น 4,938,613 บาท ใน พ.ศ. 2451 หรือคิดเป็นร้อยละ 8.46 ของรายจ่ายในปีนั้น และในปีต่อมาความจำเป็นที่จะต้องประหยักรายจ่ายของรัฐ ทำให้รายจ่ายของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติลดลงเหลือเพียง 3,491,615 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 5.93 ใน พ.ศ. 2452 และ 3,072,082 บาท หรือร้อยละ 5.20 ใน พ.ศ. 2453

นอกเหนือจากรายจ่ายของกระทรวงต่างประเทศ และรายจ่ายของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแล้ว ยังมีรายจ่ายของหน่วยงานอิสระที่มีการเบิกจ่ายโดยอิสระไม่ขึ้นกับกระทรวงใดอีกหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมที่ปรึกษา กรมราชเลขาธุการ กรมรัฐมนตรี และกรมพระตำรวจ รายจ่ายของกรมต่าง ๆ เหล่านี้เมื่อรวมกันแล้วในแต่ละปีนับจาก พ.ศ. 2437 - 2449 ส่วนใหญ่จะไม่เกินร้อยละ 1 ของรายจ่ายของรัฐ ยกเว้นใน พ.ศ. 2442 และ 2443 ซึ่งมีรายจ่ายร้อยละ 1.55 และร้อยละ 1.19 ตามลำดับ

นอกจากนี้ยังมีรายจ่ายพิเศษเฉพาะรายการในแต่ละปีอีกมาก ซึ่งในแต่ละปีจะมีรายการจ่ายที่แตกต่างกันไป ได้แก่ รายจ่ายในพระราชพิธีพิเศษ จ่ายในการเสด็จประพาสยุโรป รวมทั้งพระราชดำเนินประพาสต้น การปฏิสังขรณ์วัด การรับแขกเมือง และรายจ่ายเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ ซึ่งรายจ่ายเฉพาะรายการเหล่านี้เมื่อรวมกันแล้วจะเป็นรายจ่ายที่ค่อนข้างสูงในแต่ละปี โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2440 ซึ่งเป็นปีที่เสด็จประพาสยุโรปครั้งแรก ได้ใช้จ่ายเงินเพื่อการนี้มากถึง 4,223,416 บาท<sup>1</sup> จึงทำให้รายจ่ายเฉพาะรายการเมื่อรวมกันมากถึง 6,194,763 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 25.82 ของรายจ่ายของรัฐในปีนั้น

ใน พ.ศ. 2450 - 2453 นอกเหนือจากรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ แล้ว บัญชีการใช้จ่ายในส่วนอื่น ๆ มิได้แยกรายการไว้อย่างชัดเจน แต่จะรวมกันทั้งหมดรวมเรียกว่ารายจ่ายพิเศษ ซึ่งรายจ่ายพิเศษนี้จะประกอบด้วยรายจ่ายราชสำนัก รายจ่ายส่วน

<sup>1</sup>ราชกิจจานุเบกษา (๒๐๕๐) (๒๖๕๐) : ๑๖๕๑๓๖

พระองค์ ใช้จ่ายของกรมอิสระต่าง ๆ รวมทั้งเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่ารายจ่ายในส่วนนี้เป็นจำนวนมากถึง 1 ใน 4 ของรายจ่ายของรัฐ โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2450. รายจ่ายส่วนนี้เป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 29.17 ของรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้เพราะได้มีการจ่ายในการเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่ 2 ซึ่งใช้เงินงบประมาณมากถึง 3,000,000 บาท<sup>1</sup>

จึงสรุปได้ว่า การกระจายการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ถ้าพิจารณาเฉพาะรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐให้ความสำคัญกับการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายในมากกว่าด้านอื่น ๆ ด้านการคมนาคมซึ่งรัฐให้ความสำคัญมากเช่นกันนั้นก็เพราะต้องการให้สนับสนุนการปกครองและการป้องกันประเทศมากกว่าที่จะมุ่งประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นรายจ่ายใน 3 รายการนี้จึงสลัดกันมากเป็นอันดับหนึ่งของรายจ่ายของรัฐ แต่จาก พ.ศ. 2447 เป็นต้นมา รายจ่ายในด้านการคมนาคมใช้จ่ายจากเงินกู้เป็นส่วนใหญ่ แต่ถึงกระนั้น รายจ่ายในค่านี้นับจาก พ.ศ. 2447 - 2453 ก็ยังคงมีความสำคัญเป็นอันดับ 3 เช่นเคย ถึงแม้ว่ารายจ่ายจะลดลงมากก็ตาม

รายจ่ายทางด้านการส่งเสริมการเกษตรซึ่งเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้รับค่อนข้างน้อยในระยะแรก แต่นับจาก พ.ศ. 2445 - 2452 ซึ่งเป็นช่วงที่อยู่ในโครงการการขุดคลองชลประทานของไฮเด รายจ่ายกระทรวงเกษตราธิการเพิ่มความสำคัญขึ้นเป็นอันดับ 4 และเมื่อไฮเดกลับไม่ รายจ่ายของกระทรวงนี้ก็กลับลดลง

รายจ่ายของกระทรวงธรรมการและกระทรวงยุติธรรม ซึ่งถือเป็นรายจ่ายในการพัฒนาสังคม ต่างก็มีรายจ่ายใกล้เคียงกับกระทรวงเกษตราธิการ รวมทั้งรายจ่าย

<sup>1</sup> กจช., ร.5 ค.5.1/25 งบประมาณแผ่นดินทั่วไป ร.ศ. 125 - 126  
รายงานเสนาบดีสภา วันที่ 19 มีนาคม ร.ศ. 125.

ของกระทรวงต่าง ประเทศและกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ต่างก็มีการใช้จ่ายไม่ต่างกับ  
กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงมหาดการมากนัก ส่วนรายจ่ายพิเศษต่าง ๆ ซึ่งประกอบ  
ด้วยรายจ่ายราชสำนัก รายจ่ายส่วนพระองค์ รายจ่ายของกรมอิสระต่าง ๆ และรายจ่าย  
เฉพาะรายการ ในระยะแรก ๆ จะเป็นรายจ่ายที่สูงมาก แต่ในตอนปลายรัชกาลจะลดน้อย  
ลงตามลำดับ ดังรายละเอียดในตารางที่ 46



ตาราง  
เปรียบเทียบรายจ่ายในคานตวง ๆ 53 คิดเป็นร้อยละ

พ.ศ.	ป้องกัน ประเทศ	รักษา ความสงบ	คมนาคม	เกษตร วิชาการ	กรรมการ	คลัง	กรม อิดระ	ส่วนพระองค์ และราชสำนัก	เฉพาะ รายการ	รวม
2435	22.52	5.26	19.73	0.46	1.99	5.12	-	25.41	15.38	100
2436	23.52	6.21	12.07	3.71	2.24	1.70	-	35.05	10.33	100
2437	18.01	7.09	18.56	2.62	2.41	4.58	0.67	27.29	12.19	100
2438	19.32	8.13	17.83	3.15	2.69	3.11	0.92	25.09	12.30	100
2439	16.06	7.59	24.62	3.24	1.60	3.47	0.87	23.90	12.53	100
2440	13.17	12.28	18.86	-	2.96	5.24	0.99	16.35	25.82	100
2441	12.48	20.67	21.92	-	2.16	5.15	0.95	17.65	12.12	100
2442	13.89	23.10	16.09	2.64	1.75	4.24	1.55	23.01	5.28	100
2443	12.81	27.13	17.42	2.82	3.16	3.69	1.19	19.31	6.96	100
2444	11.19	23.80	25.49	2.60	2.73	3.03	0.99	16.60	7.68	100
2445	12.57	24.77	14.29	3.57	2.75	3.04	0.89	15.58	16.19	100
2446	16.59	21.55	13.59	3.69	2.77	3.57	0.77	14.49	17.38	100
2447	28.39	25.75	6.10	4.88	2.94	2.95	0.79	13.60	8.30	100

พ.ศ.	ป้องกัน ประเทศ	รักษา ความสงบ	คมนาคม	เกษตร วิชาการ	ปี	ทาง ประเทศ	คลัง	กรม อิสระ	ส่วนพระองค์ และราชสำนัก	เฉพาะ รายการ	รวม
2448	26.19	26.90	5.58	5.36		2.24	2.95	0.69	12.76	10.51	100
2449	22.46	24.70	5.87	5.49		2.16	2.67	0.63	12.22	17.67	100
2450	22.28	25.72	6.36	5.47		1.72	2.97		29.17		100
2451	24.71	24.52	6.72	4.86		1.54	8.46		22.79		100
2452	22.62	25.66	6.62	4.48		1.60	5.93		26.51		100
2453	23.18	25.25	6.51	3.76		1.54	5.20		27.91		100

รวบรวมจากตาราง ๒-๕