

พระยาสุรียานุวัต (เกิด บุนนาค)

นักเศรษฐศาสตร์คนแรกของเมืองไทย



จิตรวิทย์ นาคสุภา, สิริลักษณ์ คักดีเกรียงไกร
สุวิทย์ ไทบวรินทร์, อดี กสิโณล
สมาสี บำรุงสุข, สภาภรณ์ ชวีลพัฒน์
สิริลักษณ์ คักดีเกรียงไกร: บรรณาธิการ

ราคา 28.00 บาท

ปก : กุ๊ ชงทรัพย์อนันต์

พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุนนาค)
นักเศรษฐศาสตร์คนแรกของเมืองไทย

พิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. 2523

จำนวนพิมพ์ 3,000 ฉบับ

ลิขสิทธิ์เป็นของมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ISBN 974-07-5066-4

บริษัทสำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช จำกัด

599 ถนนไมตรีจิต กรุงเทพมหานคร

เป็นผู้แทนจำหน่าย

พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค)
นักเศรษฐศาสตร์คนแรกของเมืองไทย

จัตพรทิพย์ นางสุภา
สิริลักษณ์ สักดิ์เกรียงไกร
สุวิทย์ ไททยวัฒน์
นิติ กสิโกศล
ศุภมาลี บำรุงสุข
สุภาภรณ์ จรัสพัฒน์

สิริลักษณ์ สักดิ์เกรียงไกร
บรรณาธิการ



มูลนิธิโครงการตำรา
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
กรุงเทพมหานคร 2523

รายนามคณะกรรมการบริหาร
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

นายเสน่ห์ จามริก	ประธานกรรมการ
นางเพ็ชรี สุมิตร	รองประธาน
นางสาวกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	กรรมการ
นายรัชชชัย ยงกิตติกุล	กรรมการ
นางสาวสดชื่น ชัยประสาธน์	กรรมการ
นายสุเทพ สุนทรเกษม	กรรมการ
นายบรรณิตรี เศรษฐบุตร	กรรมการ
นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์	กรรมการ
นายเฉลิม ทองศรีพงศ์	กรรมการและที่ปรึกษากฎหมาย
นายบัณฑิต อัครวานิชย์	กรรมการและที่ปรึกษากฎหมาย
นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม	กรรมการและเหรียญกษาปณ์
นายชาญวิทย์ เกษตรศิริ	กรรมการและเลขานุการ
นายรังสรรค์ ฐานะพรพันธ์	ผู้จัดการ

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
เลขที่ 413/38 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย กรุงเทพฯ ๗ 7
โทรศัพท์ 424-5768

คำแถลงของมูลนิธิโครงการตำราฯ

โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2509 ด้วยความร่วมมือแรงร่วมใจกันเองเป็นส่วนบุคคล ในหมู่ผู้มีความรักในภารกิจบริการการศึกษาจากสถาบันต่าง ๆ เมื่อเริ่มดำเนินงานโครงการตำราฯ มีฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยก่อนที่จะมีฐานะเป็นมูลนิธิเมื่อต้นปี พ.ศ. 2521 ทั้งนี้โดยได้รับความร่วมมือด้านทุนทรัพย์จากมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานขั้นต้น เป้าหมายเบื้องต้นแรกของมูลนิธิโครงการตำราฯ ก็คือ ส่งเสริมให้มีหนังสือตำราภาษาไทยที่มีคุณภาพดี โดยเฉพาะในทางวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ทั้งนี้เพราะต่างก็เห็นพ้องต้องกันในระยะนั้นว่า คุณภาพของหนังสือตำราภาษาไทยระดับอุดมศึกษาแขนงวิชาดังกล่าวยังไม่สูงพอ ถ้าส่งเสริมให้มีหนังสือเช่นนี้เพิ่มขึ้นย่อมมีส่วนช่วยยกระดับมาตรฐานการศึกษาในชั้นมหาวิทยาลัยไปโดยปริยาย อีกทั้งยังอาจช่วยการสร้างสรรค์ปัญญา ความคิดริเริ่ม และความเข้าใจอันถูกต้องในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองโดยส่วนรวม

พร้อมกันนี้มูลนิธิโครงการตำราฯ ก็มีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะทำหน้าที่เป็นแหล่งชุมนุมผลงานเขียนของนักวิชาการต่าง ๆ ทั้งในและนอกสถาบัน เพื่อให้ผลงานวิชาการที่มีคุณภาพได้เป็นที่รู้จักและเผยแพร่ออกไปโดยทั่วถึงทั้งในหมู่ผู้สอน ผู้เรียน และผู้สนใจงานวิชาการดำเนินงานของมูลนิธิโครงการตำราฯ มุ่งขยายความเข้าใจและ

ความร่วมมือของบรรดานักวิชาการออกไปในวงกว้างยิ่งๆ ขึ้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านการกำหนดนโยบายสร้างตำรา การเขียน การแปล และ การใช้ตำรานั้นๆ ซึ่งจะเป็นเครื่องส่งเสริมและกระชับความสัมพันธ์อันพึงปรารถนา ตลอดจนความเข้าใจอันดีต่อกันในวงวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

นโยบายพื้นฐานของมูลนิธิโครงการตำราฯ คือส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการจัดพิมพ์หนังสือตำราทุกประเภท ทั้งที่เป็นงานแปลโดยตรง งานแปล-เรียบเรียง งานถอดความ งานรวบรวม งานแต่ง และงานวิจัย ในช่วงแรกๆ เราได้เน้นส่งเสริมงานแปลเป็นหลัก ขณะเดียวกันก็ได้ส่งเสริมให้มีการจัดพิมพ์ตำราประเภทอื่นๆ ด้วย นับแต่ได้ก่อตั้งโครงการตำราฯ มาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยความร่วมมืออย่างดียิ่งของนักวิชาการหลายสถาบัน สามารถส่งเสริม-กลั่นกรอง-ตรวจสอบ-และจัดพิมพ์หนังสือตำราภาษาไทยระดับอุดมศึกษาที่มีคุณภาพตามเป้าหมาย เจตนารมณ์ และนโยบาย ได้ครบทุกประเภทและมีเนื้อหาครอบคลุมสาขาวิชาต่างๆ ถึง 8 สาขาดังต่อไปนี้ คือ 1) สาขาวิชาภูมิศาสตร์ 2) สาขาวิชาประวัติศาสตร์ 3) สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ 4) สาขาวิชารัฐศาสตร์ 5) สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา 6) สาขาวิชาปรัชญา 7) สาขาจิตวิทยา 8) สาขาวิชาภาษาและวรรณคดี นอกจากนี้เรายังมีโครงการผลิตตำราสาขาวิชาอื่นๆ เพิ่มขึ้นด้วย เช่น สาขาวิชาศิลปะ ซึ่งกำลังอยู่ในขั้นดำเนินงาน และยังได้ขยายงานให้มีการแต่งตำราเป็น “ชุด” ต่อ ซึ่งมีเนื้อหาครบเกี่ยวระหว่างหลายสาขาวิชา เช่น “ชุดชีวิตและงาน” ของบุคคลที่น่าสนใจดังที่ได้จัดพิมพ์เผยแพร่ไปแล้วบางเล่ม

ปัจจุบันมูลนิธิโครงการตำราฯ ยังคงมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะ

ขยายงานของเราต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง แม้ว่าจะประสบอุปสรรคนานัปการ โดยเฉพาะอุปสรรคด้านทุนรอน เพราะกิจการของเรามีใช้กิจการแสวงหาผลกำไร หากมุ่งประสงค์ให้นักศึกษาและประชาชนได้มีโอกาสซื้อหาหนังสือตำราในราคาย่อมเยาพอสมควร

คณะกรรมการทุกสาขาวิชาของมูลนิธิโครงการตำราฯ ยินดีน้อมรับคำแนะนำและคำวิพากษ์วิจารณ์จากผู้อ่านทุกท่าน และปรารถนาอย่างยิ่งที่จะให้ทุกท่านได้เข้ามีส่วนร่วมในมูลนิธิโครงการตำราฯ ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนแนะนำอยู่ห่างๆ ช่วยแต่ง แปล เรียบเรียง หรือรวบรวมตำราสาขาวิชาต่างๆ ให้เรา หรือเข้ามาช่วยบริหารงานร่วมกับเรา

ประธานกรรมการ

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

คำนำ

หนังสือเล่มนี้เป็นเรื่องของนักเศรษฐศาสตร์ไทยคนแรก ผู้มีบทบาทสำคัญด้านความคิดทางเศรษฐกิจ บทบาททางการทูตและการบริหารราชการ นักเศรษฐศาสตร์ไทยผู้นี้ คือ มหาอำมาตย์เอก พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุญนาค)

คนทั่วไปรู้จักพระยาสุรียานุวัตรอย่างดีจากงานเขียน เรื่อง รัททยศาสตร์ ซึ่งเป็นตำราเศรษฐศาสตร์ไทยเล่มแรก ที่เขียนขึ้นเพื่อแนะนำวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง สาระสำคัญของหนังสือเพื่อชี้ถึงปัญหาความยากจนที่สังคมไทยประสบอยู่ และเสนอให้ใช้วิชานี้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย นอกจากงานเขียนหนังสือรัททยศาสตร์ ผลงานเด่นที่ปรากฏในขณะดำรงตำแหน่งข้าราชการก็มีอยู่มากมาย พระยาสุรียานุวัตรยังมีบทบาทสำคัญที่ปรากฏในขณะดำรงตำแหน่งข้าราชการอยู่มากมาย อย่างไรก็ตาม บทบาทดังกล่าวมีกระจัดกระจายในงานวิจัยเล่มต่าง ๆ และยังไม่ปรากฏมีงานวิจัยเล่มหนึ่งเล่มใดสามารถให้ความรู้อย่างจริงจังอันเกี่ยวกับพระยาสุรียานุวัตร

หนังสือเล่มนี้จะครอบคลุมเรื่องราวของพระยาสุรียานุวัตร ผู้เป็นทั้งนักคิดสังคมนิยม อัครราชทูต เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการและกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ เป็นความประสงค์ประการหนึ่งของผู้เขียนทั้ง ๖ คน และของมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ที่จะถ่ายทอดทั้งความคิดและบทบาทของพระยาสุรียานุวัตร

ช่วงอายุขัยของพระยาสุรียานุวัตร (พ.ศ. 2405—2479) อยู่ใน

สมัยที่ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชเจริญถึงขีดสูงสุดและเสื่อมลง พร้อมกับ
การเริ่มต้นเปลี่ยนแปลงสู่การปกครองที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ใน
ยุคที่ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชเฟื่องฟูเป็นเวลากว่า 22 ปี พระยาสุริยา
นุวัตรได้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการสำคัญหลายตำแหน่ง อย่างไรก็ตามก็ตี
ผลงานที่ปรากฏออกมาเกี่ยวพันโดยเฉพาะกับเหตุการณ์ ร.ศ. 122 โครงการ
การสร้างทางรถไฟสายต่าง ๆ และการจัดสรรงบประมาณรายได้ กระจาย
ในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่บทบาทของพระยาสุริยานุวัตรบ่อยครั้งถูกละเลย
หรือมีกล่าวถึงอยู่น้อยมาก ทั้งที่ภายใต้ตำแหน่งราชการที่ดำรงอยู่ คือ
อัครราชทูตและเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ กระทรวงการคลัง พระยา
สุริยานุวัตรมีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุการณ์ที่ปรากฏขึ้นในขณะ
นั้น ดังนั้น จึงเป็นเป้าประสงค์ประการหนึ่งของหนังสือเล่มนี้ที่ผู้เขียน
แต่ละคนให้ความสำคัญต่อบทบาทของพระยาสุริยานุวัตรในฐานะแกน
กลางสำหรับการมองเหตุการณ์ต่าง ๆ เพื่อเข้าถึงข้อเท็จจริงของเหตุ
การณ์ที่เกิดขึ้น และแน่นอนที่สุด การศึกษาเช่นนี้ย่อมไม่อาจละเลย
ความคิดเห็นของพระยาสุริยานุวัตรได้

สำหรับความคิดเห็นของพระยาสุริยานุวัตร คือ เป้าหมายสำคัญ
อีกประการหนึ่งของหนังสือเล่มนี้ พระยาสุริยานุวัตรได้เสนอความคิด
ที่ก้าวหน้าและเป็นประโยชน์ต่อประเทศ โดยเฉพาะความคิดเกี่ยวกับการ
พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ความคิดนี้มีปรากฏอยู่ทั่วไปในขณะ
ที่ดำรงตำแหน่งในราชการ และได้ปรากฏอย่างชัดเจนในหนังสือ
ทฤษฎีศาสตร์ 3 เล่ม ที่เขียนขึ้นเมื่อถูกให้ออกจากราชการในปี พ.ศ.
2450 ความคิดที่ปรากฏในหนังสือทั้ง 3 เล่มนี้ ศึกษาอยู่ในกรอบทฤษฎี
เศรษฐศาสตร์การเมือง กล่าวได้ว่าพระยาสุริยานุวัตรเป็นบุคคลแรก
ที่ศึกษาเศรษฐกิจไทยภายใต้ทฤษฎีนี้ พระยาสุริยานุวัตรเห็นว่า ปัญหา

พัฒนาการเศรษฐกิจไทยเกิดจากพัฒนาการศักดินาของไทยเอง และอิทธิพลครอบงำของระบบทุนนิยมต่างชาติ เขาได้เสนอแนวทางพัฒนาประเทศ เสนอให้มีการล้มเลิกพัฒนาการศักดินาเสีย เพราะตราบไคที่พัฒนาการดังกล่าวยังคงอยู่ในสังคมไทยแล้ว การพัฒนาจะเกิดขึ้นอย่างแท้จริงไม่ได้ เมื่อสามารถล้มเลิกพัฒนาการศักดินาได้แล้ว การพัฒนาประเทศจะดำเนินไปได้ เขาได้เสนอหลักการหลายประการซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นระบบอุตสาหกรรม หลักการสำคัญเหล่านั้นเป็นหนทางสำคัญที่จะนำสังคมไทยพัฒนาไปสู่สังคมอีกชั้นหนึ่ง คือ สังคมนิยม แนวทางสังคมนิยมตามความคิดของพระยาสุรียานุวัตรมีลักษณะประนีประนอม เน้นให้คนกลุ่มน้อยเป็นผู้เสียสละผลประโยชน์อันควรจะได้ไปเพื่อผลประโยชน์ของมวลชนส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่าความคิดเกี่ยวกับระบบสังคมนิยมของพระยาสุรียานุวัตรได้รับการปฏิบัติทั้งในอดีตหรือในปัจจุบัน

การศึกษาเกี่ยวกับประวัติบุคคลเท่าที่ผ่านมา เราให้ความสำคัญด้านบทบาทบุคคลเป็นพิเศษ ส่วนด้านความคิดยังให้ความสำคัญน้อยมาก ทั้งนี้มิใช่เพราะว่าเราไม่มีนักคิดคนสำคัญ นักคิดคนสำคัญของไทยมีหลายคน ความคิดของบุคคลเหล่านี้สมควรจะได้รับการศึกษา เพราะนอกจากจะปรากฏออกมาว่านักคิดเหล่านี้คิดอย่างไรแล้ว ที่สำคัญที่สุด สิ่งที่พวกเขาคิดสามารถจะสะท้อนภาพโครงสร้างสังคมทั้งระบบ ทั้งนี้เพราะความคิดย่อมสัมพันธ์และสืบเนื่องจากระบบสังคม ความคิดเกิดจากระบบสังคม มิใช่ความคิดลอยๆ เท่านั้น ดังนั้นประวัติศาสตร์ความคิดน่าจะเป็นสาขาวิชาที่สมควรจะได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะความคิดทางด้านเศรษฐกิจ เพราะความคิดด้านเศรษฐกิจสามารถชี้ชัดให้เห็นถึงตัวปัญหาสำคัญที่สังคมไทย

ประสงค์อยู่ ดังนั้น จึงเป็นที่คาดหวังว่าต่อไปควรจะได้มีการศึกษาประวัติศาสตร์ความคิดของไทยสานต่อกันไปอีก

ในการศึกษาความคิดและผลงานของพระยาสุรียานุวัตร แนนอนที่สุด การวิเคราะห์บทบาทและการตีความทางด้านความคิด ผู้เขียนทั้ง 6 คนอาศัยข้อเท็จจริงร่วมสมัยเป็นหลักฐานสำคัญ อันประกอบด้วยจดหมายโต้ตอบระหว่างพระยาสุรียานุวัตรกับพระมหากษัตริย์ พระยาสุรียานุวัตรกับหน่วยงานราชการอื่น ข้อคิดเห็นที่เสนอเพื่อถวายแด่พระมหากษัตริย์ ข้อคิดเห็นที่เสนอในที่ประชุมเสนาบดี หนังสือและบทความที่พระยาสุรียานุวัตรเขียน การสัมภาษณ์บุคคลร่วมสมัย และผู้ใกล้ชิดก็เป็นวิธีวิจัยหนึ่ง และมีประโยชน์สำหรับการพิจารณาด้านอื่นของพระยาสุรียานุวัตรนอกเหนือจากเอกสาร นอกจากนี้งานวิจัยที่มีผู้วิจัยมาก่อนหน้านี้แล้ว ก็เป็นหนังสือที่มีประโยชน์ยิ่งต่อผู้เขียนทั้ง 6 คน

ด้านการมอบหมายงาน ผู้เขียนแต่ละคน ได้เลือกหัวข้อตามความถนัดและตามความสนใจ ในการศึกษาและวิเคราะห์ของผู้เขียนแต่ละคนวางอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่แต่ละคนสามารถจะค้นคว้าได้ สำหรับการถ่ายทอดความคิดและข้อมูลนั้น บรรณาธิการอนุญาตให้แสดงออกอย่างเต็มที่ตามความสามารถและข้อมูลที่ได้ ทั้งนี้เพราะเราต่างมีเหตุผลตรงกันว่า การศึกษาพระยาสุรียานุวัตรเพื่อประโยชน์ทางวิชาการและสังคมเป็นสำคัญ ดังนั้น ผลสำคัญที่ผู้เขียนแต่ละคนได้จากการศึกษาจึงมีหลายแง่มุม ทั้งในด้านแง่บวกและมุมลบด้วย ลักษณะนี้จึงตรงกับเป้าหมายสำคัญของหนังสือเล่มนี้ ที่ต้องการครอบคลุมบทบาททุกด้านของพระยาสุรียานุวัตร

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนทั้ง 6 คน มีข้อสรุปที่ตรงกันก็คือ พระ

ยาสุริยานุวัตรเป็นบุคคลผู้มีความคิดก้าวหน้า และความคิดของพระยา
สุริยานุวัตรมีความทันสมัยเสมอ แม้เวลาจะล่วงเลยไป และความคิด
ที่แสดงออกทั้งนโยบายที่เสนอเมื่อครั้งเป็นเสนาบดีหรือในงานเขียน
สาระสำคัญที่สื่อออกมาก็เพื่อประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญมากกว่าเพื่อ
ตนเอง นับเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งที่ควรมีชื่อจารึกลงในประวัติศาสตร์
ความคิดไทย

สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร

15 กุมภาพันธ์ 2523

สารบัญ

คำนำ

หน้า

ส่วนที่หนึ่ง

ความคิดทางเศรษฐกิจของพระยาสุรียานุวัตร1

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา

แนวความคิดทางเศรษฐกิจของพระยาสุรียานุวัตร

ในเศรษฐวิทยา เล่ม 3

สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร

ส่วนที่สอง

งานทางด้านต่างประเทศของพระยาสุรียานุวัตร59

สุวิทย์ ไพทยวัฒน์

พระยาสุรียานุวัตรกับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ75

นิติ กสิโกศล

พระยาสุรียานุวัตรกับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลัง

มหาสมบัติ 119

สุมาลี บำรุงสุข

พระยาสุรียานุวัตรในกิจการฝิ่นของรัฐบาล165

สุภาภรณ์ จรัสพันธ์

ส่วนที่สาม

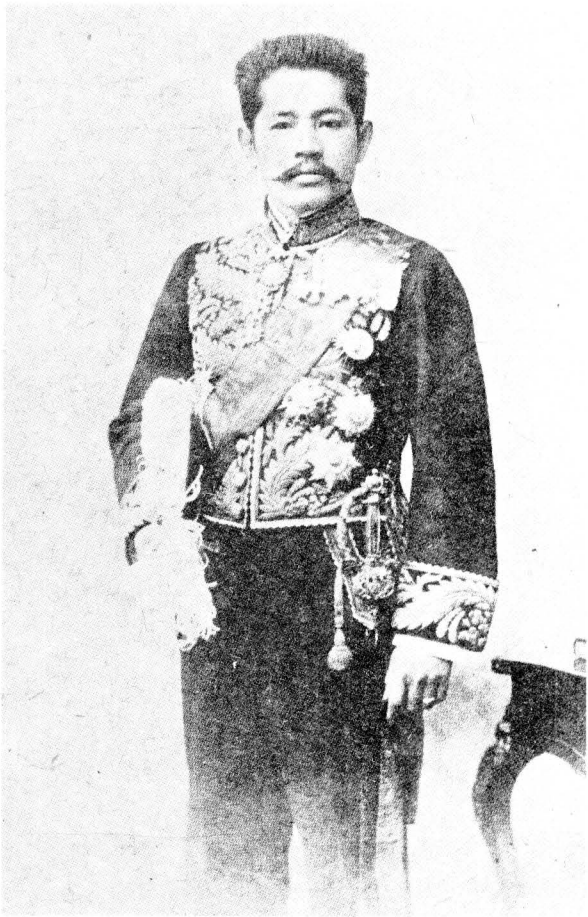
ประวัติชีวิต185

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา

ประมวลภาพ
พระยาสุริยานุวัตร



พระยาสุรียานุวัตร เมื่อยังเป็นหลวงสุรียานุวัตร
ภาพนี้ถ่ายที่ลอนดอน พ.ศ. 2430



พระยาสุรียานุวัตร

ภาพที่ถ่ายที่ฟิเรนเซ ประเทศอิตาลี พ.ศ. 2439



พระยาสิทธิยานวัตร

ภาพนั้ถ่ายที่ฟิเรนเซ ประเทศอิตาลี พ.ศ. 2440



คุณหญิงสุริยานุวัตรและพระยาสุริยานุวัตร
ภาพนี้ถ่ายที่กรุงเทพฯ พ.ศ. 2443

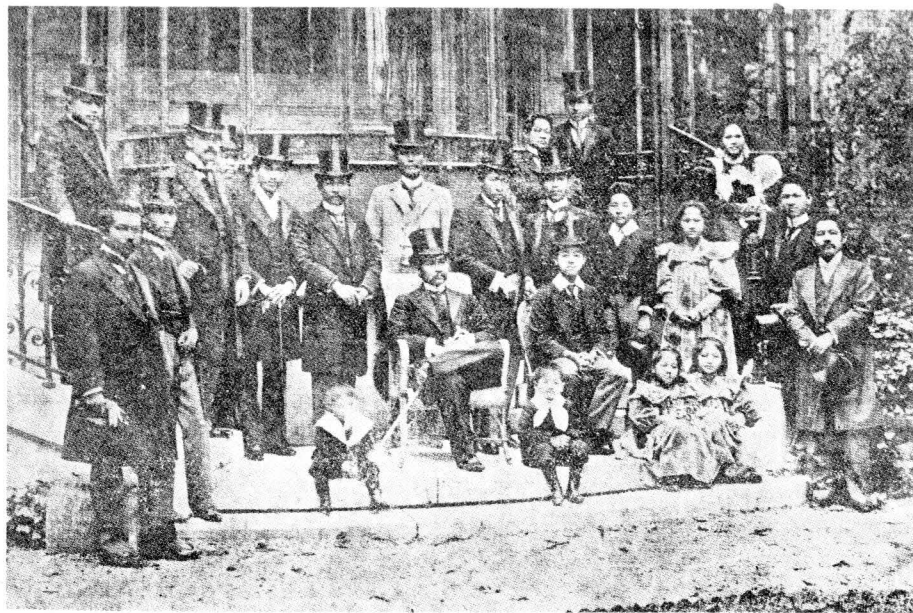


พระยาสุริยานุวัตร

ภาพนี้ถ่ายที่กรุงเทพฯ พ.ศ. 2443



(จากซ้ายไปขวา) พระยาสุรียนวัตร สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
เจ้าพระยาศุภมิตร
ภาพนี้ถ่ายที่ปารีส พ.ศ. 2444



แถวณ่งแก้อี้ (จากซ้าย) สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ
แถวยีน (ขวามือสุด) พระยาสุรียานุวัตร
ภาพนี้ถ่ายที่ปารีส พ.ศ. 2444



ครอบครัวพระยาสุริยานุวัตร
— ภาพนี้ถ่ายที่ปารีส พ.ศ. 2446



คุณหญิงสุริยานุวัตร และ พระยาสุริยานุวัตรในวัยชรา
ภาพนี้ถ่าย พ.ศ. 2479



พระยาสุรียานวัตรกำลังตักบาตร

ภาพนี้ถ่ายเป็นครั้งสุดท้าย เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2479

ส่วนที่หนึ่ง

ความคิดทางเศรษฐกิจ ของพระยาสุรียานุวัตร¹

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา²

ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศที่ยากจน และมีความเหลื่อมล้ำ
ต่ำสูงในรายได้และทรัพย์สินมากที่สุดประเทศหนึ่ง นักเศรษฐศาสตร์
ไทยปัจจุบันผู้มีความคิดก้าวหน้าได้เสนอให้กระจายพัฒนาการเศรษฐกิจ
ไปทั่วประเทศ กระจายรายได้และทรัพย์สินให้เท่าเทียมกันยิ่งขึ้น
แต่ข้อเสนอเหล่านี้คงเป็นเพียงความคิด มิเคยได้รับการยอมรับปฏิบัติ
จริง การพัฒนาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจ กระจายความ
เจริญและกระจายรายได้ไปสู่ชนส่วนใหญ่ ชัดกับผลประโยชน์ของกลุ่ม
ศักดินาและนายทุนผู้ปรารถนาจะรวมส่วนเกินทั้งหมดไว้ในมือของตน

เมื่อ 63 ปีมาแล้ว ในสมัยที่ไทยยังอยู่ภายใต้ระบบสมบูรณาญา
สิทธิราชย์ นักเศรษฐศาสตร์ไทยผู้หนึ่งได้เสนอความคิดที่ก้าวหน้ามาก

¹บทความนี้ลงพิมพ์ครั้งแรกใน สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 12 ฉบับที่ 9
(กันยายน 2517), หน้า 24-44.

²ผู้เขียนขอขอบคุณ พล.อ.ต. ทิพย์ นาถสุภา บิดาของผู้เขียน ผู้นำให้ผู้
เขียนเกิดความสนใจในเรื่องนี้ คุณวรพุทธิ ชัยนาม ผู้ให้คำแนะนำด้านทฤษฎี
และการเสนอเรื่อง คุณพรเพ็ญ ชันตระกูล ผู้แนะนำหนังสือ ทฤษฎีศาสตร์ และ
บทวิจารณ์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คุณประชงค์ บุนนาค
บุตรสะใภ้ของพระยาสุรียานุวัตร คุณมานิต วสุวัต อดีตบรรณาธิการหนังสือพิมพ์
ศรีกรุง อาจารย์สุวรรณ เกரியังไกรเพ็ชร คุณนวลพันธ์ จำรัสวรรณ กองบรรณ
สาร กระทรวงการต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ทั้งในด้านการผลิตและการกระจายผลผลิต นักเศรษฐศาสตร์ไทยผู้นี้เขียนตำราเศรษฐศาสตร์ไทยเล่มแรกขึ้นใน พ.ศ. 2454 แนะนำวิชาเศรษฐศาสตร์และการใช้วิชานี้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจไทย และก็เช่นเดียวกับในสมัยนี้ ความคิดของเขาในสมัยนั้นมีได้รับการยอมรับปฏิบัติกลับถูกวิจารณ์ตอบโต้อย่างรุนแรง หนังสือของเขาถูกห้ามเผยแพร่และรัฐบาลในระยะต่อมาถึงกับออกกฎหมายห้ามการสอนลัทธิเศรษฐกิจ โดยถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา¹

นักเศรษฐศาสตร์ไทยผู้นั้น คือ พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค 2405—2479)

ความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

ใน พ.ศ. 2454 พระยาสุรียานุวัตรเขียนหนังสือเศรษฐศาสตร์ออกมา 2 เล่ม คือ ทรัพย์ศาสตร์ขั้นต้น เล่ม 1 และเล่ม 2² เป็นตำรา

¹ทองเปลว ชลภูมิ, “คำนำ,” เศรษฐวิทยานขั้นต้น, โดยพระยาสุรียานุวัตร (พระนคร : นิตินาสน์, ไม่ระบุปีที่พิมพ์), หน้า จ. และ ร.ต.ท. เสถียร วิชยลักษณ์ และคณะ (ผู้รวบรวม), “พระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ. 2470,” มาตรา 4 แก้ไขมาตรา 104, “กฎหมายลักษณะอาญา 2451,” ประชุมกฎหมายประจำศก (กรุงเทพฯ : 2477), เล่มที่ 40.

²หนังสือ “ทรัพย์ศาสตร์ขั้นต้น” เล่ม 1 และเล่ม 2 ฉบับพิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. 2454 มีในห้องสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประมาณ 20 ปีต่อมาทองเปลว ชลภูมิ ได้นำ “ทรัพย์ศาสตร์ขั้นต้น” มาพิมพ์ใหม่เฉพาะเล่ม 1 ในชื่อว่า เศรษฐวิทยานขั้นต้น (พระนคร : นิตินาสน์, ไม่ระบุปีที่พิมพ์) หนังสือ เศรษฐวิทยานขั้นต้น มีในห้องสมุดกลาง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นอกจากทรัพย์ศาสตร์ เล่ม 1 และเล่ม 2 แล้ว พระยาสุรียานุวัตรยังเขียนทรัพย์ศาสตร์ เล่ม 3 ชื่อ เศรษฐกิจและการเมือง พิมพ์ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ขณะที่เขียนบทความนี้ยังหาต้นฉบับไม่พบ.

เศรษฐศาสตร์ฉบับแรกของไทย สารสำคัญของหนังสือคือการชี้สภาพความยากจนของประเทศไทย แนวทางแก้ไขด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจและการจัดระบบเศรษฐกิจไทยใหม่ เพื่อจัดการเอาเปรียบและลดความแตกต่างในรายได้และทรัพย์สิน

ในคำนำของหนังสือ ทฤษฎีศาสตร์ พระยาสุรียานุวัตรชี้ว่าไทยเป็นประเทศยากจน เห็นได้จากการเปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยเฉพาะเมื่อได้ออกไปอยู่ต่างประเทศ “สังเกตเห็นความจำเป็นของเขาบางอย่างที่ดีกว่าของเรามากเท่าใดก็อยากจะทำให้เราทำได้อย่างเขาบ้าง..”¹ หรือแม้แต่อ่านหนังสือรู้ “เรื่องการทำมาหากินหรือวิชาจัดการปกครองบ้านเมืองของเขาดีกว่าของเราข้อใด ก็...อยากให้ชาติของเราทำได้ดีเสมอเขาบ้าง”² พระยาสุรียานุวัตรระบุว่าความปรารถนาความเจริญทางเศรษฐกิจของชาติกระตุ้นให้เขาเขียนหนังสือทฤษฎีศาสตร์ขึ้น และโดยที่คนไทยส่วนใหญ่ขณะนั้นคงยังสนใจทางศาสนา มุ่งเฉพาะความสุขทางจิตใจ ไม่สนใจทางวัตถุ พระยาสุรียานุวัตรจึงกล่าวไว้แต่เริ่มต้นหนังสือ ทฤษฎีศาสตร์ว่า การมุ่งแสวงหาทรัพย์สินวัตถุเป็นสิ่งจำเป็นอันพื้นฐาน เป็นเรื่องธรรมดาของมนุษย์ที่จะ “พึงชวนชวายประกอบอาหารหาอาหารเลี้ยงชีพให้พ้นจากความเวทนาอดหิวเพื่อจะครองชีวิต” ไม่ได้เป็นสิ่งผิดคำสอนศาสนาแต่อย่างใด³

เพื่อพัฒนาการผลิต พระยาสุรียานุวัตรเสนอว่า เศรษฐกิจไทยต้องใช้ระบบการผลิตสมัยใหม่ ต้องมีการแบ่งงานกันทำ และมีการ

¹ พระยาสุรียานุวัตร, “คำนำ,” เศรษฐวิธานขั้นต้น, หน้า จ.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

ช่วยเหลือแลกเปลี่ยนกันระหว่างผู้ทำการผลิตหน่วยต่าง ๆ การช่วยเหลือแลกเปลี่ยนจะระดมผลผลิตจากงานที่แบ่งกันไปเข้ามาเข้าระบบเศรษฐกิจเดียวกัน ทำให้เกิดความเจริญ เพราะต่างหน่วยทำการผลิตที่ตนถนัด ทำให้ผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็สามารถใช้ประโยชน์ได้ผลผลิตของหน่วยอื่นผ่านการแลกเปลี่ยน ดังที่พระยาสุรียานุวัตรกล่าวตอนหนึ่งว่า

“ความเจริญของมนุษย์ต้องอาศัยพึ่งแรงซึ่งกันและกัน... ประชาชนในบ้านใดเมืองใดจะเจริญรุ่งเรืองได้เร็วหรือช้านาน ก็ต้องสุดแล้วแต่ที่จะพึ่งพาอาศัยแรงซึ่งกันและกัน ช่วยได้มากและน้อยเป็นใหญ่...”¹ ข้อเสนอของพระยาสุรียานุวัตรนี้ คือ การเปลี่ยนระบบการผลิตจากระบบศักดินาทางเกษตรที่แต่ละหน่วยผลิตสิ่งของตนเองแทบทุกอย่างเพื่อเลี้ยงตัวเอง มาเป็นระบบตลาดที่มีการแลกเปลี่ยนและการแบ่งงานกันทำ โดยแต่ละหน่วยการผลิตเฉพาะสินค้าที่ตนถนัด แล้วแลกเปลี่ยนกับหน่วยอื่น พระยาสุรียานุวัตรชี้ประโยชน์ของการผลิตอย่างแบ่งงานกันทำตามแนวของ อุดม สมิธ ว่ามีหลายประการ เช่น ทำให้เกิดความชำนาญ ไม่ต้องเสียเวลาในการเปลี่ยนหน้าที่ และอาจทำให้เกิดการคิดใช้เครื่องจักรแทนแรงงานคนได้ ซึ่งจะเพิ่มผลผลิตได้มาก²

ในหนังสือ ทรัพย์สินศาสตร์ [พระยาสุรียานุวัตรแบ่งปัจจัยการผลิตออกเป็น 3 ชนิด คือ ที่ดิน แรงทำการ และทุน พระยาสุรียานุวัตรมีความเห็นว่า เพื่อขยายการผลิตพัฒนาเศรษฐกิจ ทุนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด โดยเฉพาะสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจไทย เพราะเป็นปัจจัยที่ไทย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-32.

ขาดแคลนมากที่สุด ในทัศนะของพระยาสุรียานุวัตรทุนมีความสำคัญมากเพราะช่วยทำการผลิตให้ได้มากขึ้น “ผ่อนแรงทำการของเราให้เบาลงได้เป็นอันมาก... ถ้าไม่มีทุนสำรองใช้พอจุกกับการแล้ว ถึงความชำนาญและความคิดจะดีพิเศษเพียงใด ก็ไม่สามารถจะทำให้การนั้นเกิดผลเป็นทรัพย์สินได้เต็มที่”¹ นั่นคือ “ทุนทำให้ความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงเทคนิคการผลิตเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเป็นไปได้สำเร็จ การลงทุนทำให้เกิดผลประโยชน์นอกเงย บังเกิดผลเป็นทรัพย์สินได้ต่อๆ ไป เมืองใดที่มีการลงทุนทำผลประโยชน์มากเมืองนั้นก็เจริญมาก”² พระยาสุรียานุวัตรได้ยกตัวอย่าง การทำนาของชาวนาไทยว่าทุนสำคัญเพียงใด และการขาดแคลนทุนทำให้ชาวนาต้องยากลำบากเพียงใด ดังปรากฏข้อความในหนังสือ ทฤษฎีศาสตร์ ตอนหนึ่งว่า

“ชาวนาที่อยากจนขัดสนด้วยทุน ต้องออกแรงทำงานแต่ลำพังตัวด้วยความเหน็ดเหนื่อยเพียงใดย่อมจะเห็นปรากฏอยู่ทั่วไปแล้ว ในเวลาที่ทำนาอยู่ เสบียงอาหารและผ้านุ่งห่มไม่พอก็ต้องซื้อเชื่อเขาโดยต้องเสียราคาแพง หรือถ้าต้องกู้เงินเขาไปซื้อก็ต้องเสียดอกเบี้ยอย่างแรงเหมือนกัน เมื่อเกี่ยวเข้าได้ผลแล้ว ไม่มีกำลังและพาหนะพอจะขนไปจากลานนวดเข้า หรือไม่มียุ้งฉางสำหรับเก็บเข้าไว้ขาย เมื่อเวลาเข้าในตลาดจะขึ้นราคาก็ต้องจำเป็นขายเข้าเสียแต่เมื่ออยู่ในลานนั่นเอง จะได้ราคาต่ำสักเท่าใดก็ต้องจำใจขาย มิฉะนั้นจะไม่ได้เงินใช้หนี้เขาทันทีกำหนดสัญญา ต้องเสียเปรียบเพราะมีทุนน้อยเช่นนี้ ที่สุดเมื่อขายเข้าได้สิ้นเชิงแล้ว บางทีก็จะได้เงินใช้หนี้เขาพอก็คูณค่าสิ่งของซึ่งจำเป็นต้องบริโภคในการเลี้ยงชีพแท้ๆ เมื่อบิน่าจะทำนาต่อไปก็ต้องเป็นหนี้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-55.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 60-61.

เขาก็กินใหม่ทั้บัถมหนักเก่ามากหนักขึ้นทุกปีไป แรงแท้ได้ออกไปโดยความเหน็ดเหนื่อยและความซึ่งต้องทรมาณกาย อุตส่าห์ตากแดดทนฝนลำบากเป็นหนักหนานั้น ก็ไม่ทำให้เกิดผลเป็นทรัพย์ของตัวขึ้นได้ เท่กับออกแรงทำประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นฝ่ายเดียวเป็นแท้ ดูเป็นที่น่าสมเพชนัก¹ ตามข้อความนี้ พระยาสุรียานุวัตรชี้ชัดว่าการขาดแคลนทุนของชาวนาทำให้การขยายการผลิตต้องติดขัด ช้าการที่ทุนมีอยู่ในมือคนจำนวนน้อยและชาวนาต้องไปกู้มาทำกินนั้น ยังทำให้ผลผลิตของชาวนาต้องตกเป็นของผู้เป็นเจ้าของทุน แทนที่จะเป็นของชาวนาผู้ออกแรงทำนา

เพื่อแก้ไขการขาดแคลนทุนของชาวนา พระยาสุรียานุวัตรได้เสนอให้ตั้งธนาคารแห่งชาติออกทุนให้ชาวนากู้โดยเก็บดอกเบี้ยแต่พอควร ดังปรากฏในจดหมายของพระยาสุรียานุวัตรกราบทูลกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ลงวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2445 ในจดหมายราชการฉบับนั้น พระยาสุรียานุวัตรระบุไม่เห็นด้วยกับการกู้เงินต่างประเทศมาสร้างทางรถไฟ ควรเอาเงินที่คิดจะกู้ต่างประเทศ 1 ล้านปอนด์ มาตั้งธนาคารชาติ แล้วออกเงินให้ชาวนากู้ เป็นการบำรุงเกษตรกรรมจะดีกว่าเมื่อผลผลิตของชาติเพิ่มพูนขึ้นแล้วรัฐบาลจะกู้เงินธนาคารซึ่งมีกำไรจากการให้ชาวนากู้มาสร้างทางรถไฟก็ได้² ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเขาเขียนลงในหนังสือพิมพ์ ศรีกรุง ตัดต่อกันหลายฉบับ เสนอให้ตั้งธนาคารชาติลงทุน 20 ล้านบาท ออกเงินให้ผู้ขัดสนยากจน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

² กระทรวงการต่างประเทศ กองบรรณสาร, แฟ้ม 11, การคลังสยาม กู้เงินต่างประเทศ 2447 ตอน 1, พระยาสุรียานุวัตรกราบทูลกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ, 13 มีนาคม ร.ศ. 121.

แต่มีนิสัยดีและมีผู้ค้าประกันทั่วไปลงทุน¹ พระยาสุรียานุวัตรเห็นปัญหาว่า “ความเจริญของกรุงสยาม ซึ่งต้องอาศัยการทำนาเป็นส่วนใหญ่กว่าอย่างอื่น... จะเจริญเร็วและซำก็ที่สุดแล้วแต่ประโยชน์ที่ชาวนาจะได้นั้นได้มากและน้อยเป็นสำคัญ แต่จะทำประการใดจึงจะมีทุนให้ชาวนาพอใช้โดยที่ไม่ต้องเสียดอกเบี่ยเร็วแรงนัก และจะทำประการใดจึงจะให้ชาวนามีกำไรยิ่งขึ้นนั้น เป็นปัญหาอันยากที่จะแก้ได้”² ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนของชาวนาที่พระยาสุรียานุวัตรกังวลยังคงเป็นปัญหาสำคัญของเศรษฐกิจไทยแม้ในปัจจุบันนี้ และธนาคารชาติเพื่อช่วยเกษตรกรก็ยังไม่ได้มีการจัดตั้งให้บริการถึงขั้นที่พระยาสุรียานุวัตรปรารถนา

การขาดแคลนทุนมิใช่จะเป็นปัญหาเฉพาะของชาวนาผู้ยากจนเท่านั้น แม้ประเทศไทยโดยส่วนรวมก็ขาดแคลนการสะสมทุน เพราะคนชั้นสูงแม้จะมีรายได้มาก ก็ไม่มีเจตนาจะสะสมทรัพย์สินสมบัติมากนัก³ พระยาสุรียานุวัตรมีความเป็นห่วงอย่างมากว่า คนชั้นสูงในประเทศไทยโดยทั่วไปใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย “ซื้อสุรายาสูบหรือซื้อเครื่องลายคราม

¹ พระยาสุรียานุวัตร, เรื่องราชการแห่งชาติ (นายมานิต วสุวัต พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพ มหาอำมาตย์เอกพระยาสุรียานุวัตร ณ เมรุวัดเทพถิรินทราวาส 11 กุมภาพันธ์ 2497; พระนคร : ศรีกรุง, 2479).

² พระยาสุรียานุวัตร, เศรษฐวิภาษันต์, หน้า 56.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

เพชรนิลจินดาต่าง ๆ”¹ และสิ่งสินค้าต่างประเทศเพื่อบริโภคมาก² ไม่เหลือเงินสำหรับลงทุนพัฒนาการเศรษฐกิจ พระยาสุรียานุวัตรกล่าวเตือนไว้ในหนังสือ ทฤษฎีศาสตร์ ตอนหนึ่งว่า

“...การซึ่งจะประหยัดทรัพย์เพิ่มเติมทุนขึ้นมาได้มากน้อยเพียงใดนั้น ต้องสุดแล้วแต่ว่าคนในบ้านเมืองจะเอาเศษทรัพย์ที่เหลือเป็นกำไรอยู่นั้น ไปใช้สูญสิ้นในการบำรุงความสำราญของคนทำการ และเอาไปใช้เลี้ยงคนที่ไม่ได้ทำการได้ผลเป็นทรัพย์อย่างใดเลยนั้นเสียมากน้อยเพียงใด บุคคลหรือประชาชนในบ้านใดเมืองใดที่มีนิสัยชอบใช้สอยเฟอโรมมาก และต้องเลี้ยงคนจำพวกที่ไม่ได้ช่วยทำผลเป็นทรัพย์อยู่มาก ทุนของบุคคลและประชาชนในบ้านเมืองนั้นย่อมจะเพิ่มพูนเข้าอยู่เอง และถ้าเอาไปใช้เสียในการเช่นนี้เกินกำไรที่ได้ไปก็กลับจะยิ่งยากจนลงอีก...

การสั่งสมทรัพย์สมบัติต้องเจือไปด้วยความยอมเสียสละ ความสุขปัจจุบันเพื่อหวังได้ความสุขในอนาคตเป็นใหญ่...”³

พระยาสุรียานุวัตรมีความเชื่อว่าคนชั้นกลางซึ่งเขาคงหมายถึงข้าราชการระดับกลางและพ่อค้าย่อย น่าจะเป็นที่มาของการสะสมทุนมากกว่าคนชั้นสูง เพราะมีเจตนากล้าแข็งกว่า เนื่องจากอยากสะสม

¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 50. พระยาสุรียานุวัตร ไม่ได้ระบุว่า การซื้อสุรายาสูบ ฯลฯ เป็นลักษณะการบริโภคของคนชั้นสูงของไทยโดยเจาะจง แต่สามารถอนุมานได้ว่าเป็นการเปรียบเทียบโดยจงใจให้หมายถึงลักษณะการบริโภคของคนไทยชั้นสูง.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 86-87.

สร้างฐานะของตน ประกอบกับมีจำนวนมากกว่าคนชั้นสูงหลายสิบเท่า พระยาสุรียานุวัตรเห็นว่า “ถ้ารวมทรัพย์ของคนชั้นนี้เข้าเป็นกองเดียวกันได้ ก็คงจะเห็นทรัพย์กองนี้เป็นกองที่สามารถจะช่วยให้ทุนในบ้านเมืองงอกเร็วกว่าทรัพย์กองอื่นเป็นแน่”¹ การรวมทุนเข้าด้วยกันนี้ พระยาสุรียานุวัตรเน้นว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง “เพราะทำให้เกิดการทำการอย่างใหญ่อาศัยทุนมากได้ การรวมกันตั้งเป็นบริษัทขึ้นนั้น เป็นการดี การเจริญสำหรับบ้านเมือง และสำหรับการใหญ่บางอย่าง เช่น การขุดคลองชลประทานหรือการสร้างทางรถไฟ ถ้าว่าไม่มีการรวมทุนแล้ว ก็ทำไม่สำเร็จ”²

พระยาสุรียานุวัตรเห็นว่า การเพิ่มความรู้ความชำนาญของแรงงาน โดยการศึกษาฝึกอบรมเป็นการสะสมทุนชนิดหนึ่ง การเล่าเรียนศึกษาวิชาจะช่วยให้ราษฎรทำการหาผลประโยชน์เลี้ยงชีพได้โดยสะดวกผลิตได้ผลมากกว่าเก่า² การพัฒนาเศรษฐกิจจึงต้องการสะสมทุนทั้งที่เป็นวัตถุและทรัพยากรมนุษย์ พระยาสุรียานุวัตรเชื่อว่าการศึกษาจะทำให้คนพึ่งตัวเองได้ สามารถทำมาหาเลี้ยงชีพเพิ่มผลผลิต ไม่ต้องเป็นกาฝาก จะทำให้ประเทศชาติเจริญขึ้น พระยาสุรียานุวัตรกล่าวว่า สำหรับรัฐบาลแล้ว “ไม่มีการจ่ายเงินอย่างใดที่จะทำประโยชน์ได้เป็นผลกลับคืนมายิ่งกว่าที่รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินในการบำรุง การศึกษาของ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-47 และ พระยาสุรียานุวัตร, ทรัพย์ศาสตร์ขั้นต้น เล่ม 2 (กรุงเทพฯ : บำรุงนุกุลกิจ, 2454), หน้า 375-378.

³ พระยาสุรียานุวัตร, เศรษฐวิद्याขั้นต้น, หน้า 50, 21

ชาติ”¹ พระยาสุรียานุวัตรเรียกร้องให้รัฐบาลจัดการศึกษาโดยไม่เก็บเงินให้ประชาชนไทยทุกคน อย่างต่ำที่สุดคือชั้นประถม ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลของประเทศใหญ่ ๆ ในโลกขณะนั้น² นอกจากนี้พระยาสุรียานุวัตรยังเสนอให้จัดการศึกษาวิชาช่างชั้นประถมสำหรับประชาชนโดยด่วนอีกด้วย เพื่อรักษาทะนุบำรุงการหัตถกรรมครัวเรือนไทย เขารู้สึกกังวลที่การหัตถกรรมไทยต้องเสื่อมโทรมลง เพราะการดีดลัดของสินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ โดยเฉพาะในการหัตถกรรมทอผ้า³

สำหรับการพัฒนาการเกษตร พระยาสุรียานุวัตรเสนอให้กระจายการผลิตทางเกษตร เขามีความเห็นว่าการปลูกข้าวก่อให้เกิดรายได้น้อย ควรคิดทำไร่ ปลูกไม้ล้มลุก เช่น ไร่ยาสูบ ไร่อ้อย และไร่ฝักด้วย นอกจากนี้ควรทำสวนปลูกไม้ยืนต้นที่ให้ผลไม้ แต่เนื่องจากต้องรอนานจึงต้องมีทุนสูง ควรเลี้ยงสัตว์พาหนะ เช่น โค กระบือเพิ่มขึ้น⁴

ความคิดเกี่ยวกับการวิภาครายได้และทรัพย์สิน

ความคิดเกี่ยวกับการแบ่งผลของการผลิตเป็นส่วนสำคัญที่สุดในหนังสือทรัพย์สินศาสตร์ พระยาสุรียานุวัตรระบุว่า การวิภาครายได้และ

¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 216. และ เรื่องเดียวกัน, ภาคที่ 1, หมวด 9: ว่าด้วยการศึกษาและการประหยัดทรัพย์, หน้า 204-222.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 216.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 217.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 72-76.

ทรัพย์สิ้นจะเป็นเช่นไร ใครจะได้ผลแห่งการผลิตย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะ
โครงสร้างของกรรมสิทธิ์ในปัจจุบันการผลิต¹ โครงสร้างของกรรมสิทธิ์
กำหนดมาแล้วโดยประวัติศาสตร์ “สุดท้ายแต่กฎหมายแผ่นดินจะ
กำหนดไว้ว่าเจ้าของทรัพย์จะมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สมบัติชนิดใด เพียง
ใด”² แตกต่างไปในแต่ละประเทศ “ประเทศหนึ่งเมืองหนึ่งย่อมจะมี
จุดหมายเหตุ พงศาวดาร และกฎหมายแผ่นดินในเรื่องตั้งกรรมสิทธิ์
ในทรัพย์สมบัตินั้นต่าง ๆ กันเป็นลำดับมา”³ กรรมสิทธิ์จึงไม่ได้เกิด
จากการขยันหมั่นเพียรทำงานเสมอไป และเมื่อกำหนดไว้แล้ว ทั้ง
รัฐบาลและศาสนาก็บังคับให้คนยอมรับนับถือ ผู้ใดแย้งชิงเอาไปโดย
อำนาจหรือลัทธิโมยก็ถือกันว่าเป็นความชั่ว แผ่นดินจะต้องลงโทษ
หรือ “ถ้าผู้นั้นจะหลีกเลี่ยงพ้นอาชญาแผ่นดินไปได้ ก็ยังมีศาสนาคัด
โทษอหินนาทาน ซึ่งกระทำให้ผู้นั้นรู้สึกตัวอยู่เสมอว่าได้ทำความ
ชั่วไว้เพียงใด กระทำให้มีความเกรงกลัวว่ากรรมของอหินนาทานอาจ
คลุ้มคลั่งไปให้โทษในปรโลกได้”⁴ พระยาสุริยานุวัตรเห็นว่า กรรมสิทธิ์
นี้เอง เป็นเหตุทำให้มนุษย์ได้รับส่วนแบ่งปันผลของการผลิตต่างกัน ดัง
ปรากฏที่เขาเขียนในหนังสือ ทรัพย์ศาสตร์ ตอนหนึ่งว่า

“เมื่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สมบัติมีอยู่ตั้งนั้นแล้ว ก็ต้องเกิดมีผล
อันจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อไปว่ากรรมสิทธิ์นี้เองเป็นมูลเหตุที่ได้กระทำ
ให้มนุษย์ทั้งหลายมีฐานะต่ำสูงไม่เสมอเท่าเทียมกัน เกิดมีเศรษฐกิจและ

¹ เรื่องเดียวกัน, ภาคที่ 2, หมวด 1: ว่าด้วยกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สมบัติ, หน้า 98-104.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 98.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.

เข็ญใจขึ้น เป็นต้น... คนชั้นต่ำถึงจะอดส่ำทำกาการเหน็ดเหนื่อยสักเท่าใด ก็ได้อำแรงไม่พอจะเลี้ยงชีพให้มีความสุขเสมอไปได้ แต่ฝ่ายคนชั้นสูง แม้แต่จะไม่ได้ทำงานอย่างใดเลย หากมีทุนเป็นทรัพย์สินสมบัติสะสมอยู่มากก็ได้รับผลประโยชน์ซึ่งเกิดขึ้นจากทุนและทรัพย์สินบัตินั้นเป็นธรรมดา ทรัพย์สินสะสมขึ้นด้วยสติปัญญาและด้วยน้ำพักน้ำแรงของเขาแต่ก่อนมา หรือโดยที่ ได้รับมรดกตกต่อสืบเนื่องสะสมมาตั้งแต่ครั้ง บ่ยากตาหวดของเขาก็ดี ทรัพย์สินถ้าไม่ทำลายเสียก็มีแต่จะงอกผลเพิ่มพูนยิ่งขึ้นทุกชั้นไป ฝ่ายหนึ่งอยู่กระที่่อมอยู่ทับ ฝ่ายหนึ่งอยู่ว่าง แม้ว่าจะต่างก็ทำการหาผลประโยชน์ด้วยกันในที่แห่งเดียวกัน”¹

พระยาสุรียานุวัตรมีความเห็นว่า แรงงานเป็นฝ่ายที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ได้รับส่วนแบ่งจากการผลิตน้อยอยู่เสมอ เพราะต้องแย่งกันรับจ้างทำงานกับนายทุนจำนวนน้อยผู้ผูกขาดเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ดังปรากฏข้อความในหนังสือ ทฤษฎีศาสตร์ ตอนหนึ่งว่า

“...ข้างหนึ่งเป็นเจ้าของทุนมาก คงได้ส่วนแบ่งปันผลประโยชน์มาก... ข้างหนึ่งเป็นลูกจ้างซึ่งอยู่ในจำพวกที่มีจำนวนคนมาก เพราะฉะนั้นจึงมีพวกที่จะคอยแข่งขันประชันแรงประชันงานอยู่มาก ถ้าทำการไม่ขยันเขาก็ไล่เสีย เปิดช่องให้คนขยันกว่าเข้าไปทำงานแทน เมื่อไม่มีการไม่ได้อำแรงที่จะซื้ออาหารเลี้ยงชีพก็ต้องจำใจขยันขันแข็ง ทนความเหน็ดเหนื่อยมากขึ้นจะปรารธนาค่าแรงให้มาก ผู้ที่ปรารธนาน้อยหรือที่ขี้ดสนยากจนแทบจะไม่มีกินก็ไปประมูลลดค่าแรงแย่งกันทำ คนจนต้องอยู่ในฐานะอันต่ำเตี้ย เป็นที่น่าสังเวชถึงเพียงนี้ บุตรหลานที่สืบตระกูลต่อไป ถ้าไม่มีใครสงเคราะห์ก็ต้องตกอยู่ในความทุกข์เวทนา

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99-100,

เช่นเดียวกันเนื่องไป”¹ การที่นายทุนเอารัดเอาเปรียบแรงงานได้ในการแบ่งผลผลิตเป็นเพราะการจัดระบบเศรษฐกิจที่ใช้ “ความประมุลงแข่งขันราคากันเป็นที่ตัดสินในการแบ่งทรัพย์สิน”² การให้ฝ่ายนายทุนกับฝ่ายแรงงานแข่งขันต่อรองกันเอง ทั้งๆ ที่มีอำนาจไม่เท่ากัน ทำให้ฝ่ายนายทุนได้เปรียบมาก ดังที่พระยาสุรียานุวัตรกล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า

“ผู้มีทุนมีปัญญาพึงจะหมายกินแรงหมู่คนทำงานที่โง่เขลา หรือมีอำนาจน้อยกว่าเป็นกำไรเสมอไป ที่สุดการที่เจ้าของทุนเจ้าของงานผู้ลงทุนจ้างคนทำงานมาใช้ในการทำผลประโยชน์นั้น ก็เป็นการทำนาบนหลังคนทั้งสิ้น หว่านทุนลงเป็นค่าแรงเลี้ยงคนทำงานเป็นผลงอกขึ้นได้เท่าใด ผลนั้นต้องเป็นของเจ้าของทุนทั้งหมด... ผู้ที่มีทุนมาก พึงจะมีอำนาจได้เปรียบมากขึ้นทุกทีไป เพราะคนทำงานโดยมากไม่มีที่พอจะทำการเลี้ยงชีพได้โดยลำพัง จะต้องอาศัยทุนผู้อื่นเป็นที่พึ่ง เจ้าของทุนก็มีแต่จะกลับใช้อาวุธกวัดแกว่งอยู่ว่า ถ้าเจ้าไม่ยอมอดอาหารตาย เจ้าก็ต้องปลงใจยอมให้ข้าทำนาบนหลังเจ้า”³

พระยาสุรียานุวัตรจึงไม่เห็นด้วยกับการใช้ระบบการแข่งขันเท่านั้นเป็นหลักในการแบ่งปันผลผลิต แม้ว่าการแข่งขันจะส่งเสริมให้คนมีความขยันขันแข็ง แข่งกันไปสู่ความเจริญ แต่การแก่งแย่งแข่งขันกันมีโทษมหันต์ พระยาสุรียานุวัตรเขียนไว้ตอนหนึ่งว่า

“...ในการที่แข่งกันอยู่เป็นนิจนิรันดรนั้น ผู้ที่กำลังน้อยก็ย่อมจะ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100-101.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 194-195.

พ่ายแพ้ย่อยยับลงข้างหนึ่ง ด้วยความประมุลงแข่งขันกันเป็นอุปนิสัย
 ธรรมชาติของสัตว์ที่ถือเอากำลังพลังใหญ่เป็นธรรมชาติอยู่เสมอ ผู้ใด
 แข่งขันชนะมีฤทธาศักดานุภาพใหญ่ยิ่งอยู่ในหมู่ชนคณะใด ผู้นั้นก็เป็น
 ใหญ่มีอำนาจบังคับบัญชา เอาแรงผู้น้อยในหมู่นั้นไปใช้ได้ตามชอบใจ
 จะตั้งบทกฎหมายข้อใดลงเพื่อสาธารณประโยชน์ทั่วไป หรือเพื่อประ-
 โยชน์ส่วนตัวบ้าง จะเป็นความดีหรือร้ายอยู่เพียงใด ผู้พิพากษาดุลาการ
 ต้องตัดสินว่า ความในกฎหมายมีอย่างไร ความนั้นต้องเป็นความชอบ
 ธรรมถูกต้องทั้งสิ้น กฎหมายแผ่นดินที่ศักดิ์สิทธิ์ย่อมมั่นคงได้ก็โดยที่จะ
 มีอำนาจทำโทษผู้ขัดขืนเป็นอาวุธเงือง่าอยู่เสมอ การแย่งชิงทรัพย์สินม
 บัติอันเป็นผลของแรงทำการมีแต่บรมโอรานอย่างไร ในบัดยุบนี้ก็ยัง
 มีอยู่เสมอ”¹ กล่าวคือ ในความคิดของพระยาสุรียานุวัตรการแข่งขัน
 “ไม่ใช้ความยุติธรรม ฝ่ายที่มีอำนาจมากจะบังคับเอาเปรียบฝ่ายที่มี
 อำนาจน้อย แย่งเอาผลของฝ่ายที่มีอำนาจน้อยหรือไม่มีอำนาจไปเป็น
 ของตัว ถึงกับในที่สุดใช้อำนาจบังคับและลงโทษผู้ขัดขืน

แต่ถึงแม้ว่าจะไม่เห็นด้วยกับความแตกต่างอย่างมากในรายได้
 และทรัพย์สิน และการเอาเปรียบในระบบการแข่งขัน พระยา
 สุรียานุวัตรก็ไม่ต้องการล้มเลิกระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเสียเลยที่
 เดียว เขาให้ความเห็นว่า ถ้าเลิกระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ริมเอา
 เป็นของกลางเสียทั้งหมดแล้ว ผู้ที่ออกแรงเหน็ดเหนื่อยทำการงานมาก
 ไม่ได้ผลงานนั้นไว้เป็นของตัวเอง จะทำให้คนมีความท้อถอยในการงาน
 ความเจริญของหมู่คณะจะลดลง ความปรารถนาที่จะช่วยให้ฐานะ
 ของประชาชนดียิ่งขึ้นอาจมีผลกลับกลายเป็นให้ยั้งช้าร้ายไปได้²

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 193-194.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

พระยาสุรียานุวัตรเสนอให้ใช้ระบบ “ทำการร่วมกัน” ยึดหลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นหลัก โดยให้ผู้ออกแรงทำงานร่วมกัน ออกทุนส่วนหนึ่งและให้ได้ผลกำไรด้วยนอกเหนือจากค่าแรง ซึ่งคือวิธีการสหกรณ์นั่นเอง ด้วยการจัดระบบเศรษฐกิจวิธีนี้ แรงงานยังมีกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิต แต่นำเอาปัจจัยนั้นมาร่วมกันในการผลิตต่างมีส่วนในการจัดการและแบ่งปันผลผลิตตามแรงและทุนที่ร่วมกันลงไป ด้วยวิธีการเช่นนี้ การขัดแย้งระหว่างนายทุนกับแรงงานจะหมดไป แรงงานเป็นเจ้าของทุนด้วยในขณะเดียวกัน ความอริวิาทในระหว่างทุนกับแรงจะไม่มี แล้วยังจะให้ความยุติธรรมในการปันกำไรให้แก่คนงานที่เป็นเจ้าของทุนด้วยนั้นเต็มตามความเหน็ดเหนื่อย หรืออุดมคติมากน้อยด้วย¹ พระยาสุรียานุวัตรเห็นว่าระบบสหกรณ์เป็น

“การทำการร่วมกันด้วยความสามัคคี เป็นความสุขสงบเรียบร้อยในการทำมาหากิน เป็นการตรงกันข้ามกับการประมุขแข่งแย้ง ซึ่งมีลักษณะประดุจเดียวกับการศึกสงครามในการทำมาหากิน โดยที่คนทำงานร่วมกันต้อง คิดอยู่เสมอว่าผลประโยชน์ที่ได้เสียเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สมาชิกเป็นเจ้าของการเสมอหน้ากันทุกคน และความเจตนาที่ทำการร่วมกันก็เพื่อจะตั้งตัวให้เจริญขึ้นด้วยกันแล้ว ความซึ่งจะเบียดเบียนซึ่งกันและกันจะเป็นการทำลายล้างความสามัคคี ซึ่งเป็นรากอันปักแผ่นแผ่นหนาอย่างเดียวกันที่จะก่อสร้างกำลังและอำนาจผู้น้อยในทางรักษาตัวและผลประโยชน์ได้ ความวิวิาทบาดหมางในพวกเดียวกัน แม้จะมีขึ้นบ้างเป็นครั้งเป็นคราวก็จะสงบลงได้โดยเร็ว เพราะความคิดต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้นจะห่วงเหนียวไปข้างทางที่จะให้สมาชิกซื้อตรง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 196-198.

เป็นยุติธรรมต่อกันเสมอ”¹ พระยาสุรียานุวัตรแนะนำด้วยการทำการร่วมกันในระบบสหกรณ์ ควรยึดหลักความสามัคคี ความมี信義 ความยุติธรรม และความพึ่งตนเอง²

สำหรับในกิจการขนาดใหญ่ การจัดการผลิตด้วยสหกรณ์มีปัญหาเพราะผู้ออกแรงทำงานมักไม่มีทุนมากพอ แม้จะร่วมกันหลาย ๆ คนก็ยังรวมทุนไม่ได้กองทุนขนาดใหญ่ ในกรณีเช่นนี้ถ้าไม่มีธนาคารแห่งชาติชนิดที่พระยาสุรียานุวัตรเสนอแล้วย่อมจัดตั้งในรูปสหกรณ์ได้ยาก พระยาสุรียานุวัตรจึงมีความเห็นว่า ในกิจการขนาดใหญ่นี้ถ้าจะจัดในรูประบบนายทุนต่อไปแล้ว ก็ควรจะแบ่งกำไรส่วนหนึ่งให้แก่ผู้ออกแรงทำงานเป็นการลดการเอารัดเอาเปรียบ และควรให้ฝ่ายแรงงานมีส่วนในการจัดการธุรกิจนั้นด้วย³ หรือถ้าเห็นว่าเป็นกิจการที่จำเป็นและยังไม่มีกิจการจัดทำ รัฐบาลอาจทำเสียเอง⁴

ในกรณีที่นายทุนขูดรีดไม่ยอมแบ่งปันผลผลิตส่วนเกินให้แก่แรงงาน ฝ่ายแรงงานควรจัดตั้ง “สมาคมคนทำงาน” ขึ้น เพื่อต่อรองในการแข่งขันกับนายทุน เพราะ “ความกดขี่ของเจ้าของทุนซึ่งประพฤติดต่อกันงานนั้นย่อมจะต้องน้อยลง แต่ถ้าพนักงานน้อยคนจะไปร้องทุกข์เจ้าของงาน ๆ จะละเลยเพิกเฉยเสียก็ได้ เมื่อลูกจ้างรวบรวมกันเป็นหมู่ใหญ่กำลังใหญ่ขึ้น จะแสดงความปรารถนาอย่างใด เจ้าทุน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 198-199.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 198.

³ อนุมานจากเรื่องเดียวกัน, หน้า 203-204.

⁴ อนุมานจากเรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

เจ้าของงานจำจะต้องเอาใจใส่ตริกรตรองโดยความเอื้อเฟื้ออย่างกวดขัน”¹ ถ้าเจ้าของทุนไม่ยอม คนงานอาจรวมกำลังกันหยุดทำงาน ที่เรียกว่า “สไตรก์” บังคับเจ้าของทุนให้ผ่อนหย่อนให้ลูกจ้างทำงานได้สบายยิ่งขึ้น ลดชั่วโมงทำงาน และให้ค่าแรงเพิ่มขึ้น พระยาสุรียานุวัตรกล่าวว่า ในต่างประเทศการตั้งสมาคมคนทำงานและการสไตรก์ ทำให้คนงานมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น การสไตรก์ที่จะให้ได้ผลต้องมีหัวหน้าจัดการที่ดี มีสมาคมทำงานที่เข้มแข็ง มีสมาชิกมากและมีเงินกองกลางพอที่จะจ่ายเป็นเบี้ยเลี้ยงสมาชิกระหว่างที่หยุดงาน พระยาสุรียานุวัตรเห็นว่ารัฐบาลควรยอมให้มีการตั้งสมาคมคนทำงานและยอมให้มีการสไตรก์ รัฐบาลเพียงคอยป้องกันไม่ให้มีการใช้กำลังข่มขู่กันในสมาคม ไครจะทำงานไครจะหยุดงานควรเป็นการตัดสินใจโดยเสรี และรัฐบาลควรห้ามไม่ให้สมาคมไปกีดกันคนงานอื่นที่จะเข้าทำงานแทน นอกจากนี้แล้วรัฐบาลควรวางตัวเป็นกลาง ถ้าลักษณะงานที่หยุดไปนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนทั่วไป เช่น เกิดการสไตรก์ในการขนส่งคมนาคม รัฐบาลควรใช้ทหารบก ทหารเรือเข้าทำการแทนไปชั่วคราวชั่วคราวเพื่อความเดือดร้อนดังเช่นที่ทำกันในยุโรป²

ความผิดของพระยาสุรียานุวัตรกับระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย

การที่พระยาสุรียานุวัตรคิดกังวลเรื่องความยากจนของราษฎรไทยเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ สภาพความจริงแวดล้อมคงทำให้เขาเห็น

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 183.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 178-180, 189-190.

ปัญหาพื้นฐานของเศรษฐกิจไทย ทำให้เขาเข้าใจชีวิตที่ยากแค้นของราษฎร จึงใจให้เขากล้าเขียนหนังสือเป็นปากเสียงให้ราษฎรไทยทั้งหมด

ชีวิตราษฎรไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นชีวิตที่ยากลำบาก เป็นชีวิตคนภายใต้ระบบศักดินา แม้ขยันทำการผลิตสักเท่าใด ผลผลิตส่วนใหญ่ก็ตกเป็นของตนไม่ ต้องส่งส่วยให้รัฐบาลและเจ้าของที่ดินแทบไม่เหลือผลผลิตไว้บริโภค ชาวนามีพันธะต้องส่งผลผลิตให้รัฐบาลและชนชั้นสูง 3 ทางด้วยกัน คือ 1) ถูกเกณฑ์แรงงานหรือเสียเงินค่าราชการ 2) ค่านา และ 3) ดอกเบี้ยและค่าเช่า ชาวยไทยอายุระหว่าง 18—60 ปี ถูกเกณฑ์ไปทำงานให้กับเจ้าขุนมูลนายที่ตนขึ้นสังกัด โดยไม่มีค่าตอบแทนปีละ 3 เดือนทุกปี หรือมิฉะนั้นต้องเสียเงินค่าราชการแทนปีละ 18 บาท¹ มาใน พ.ศ. 2444 ลดเหลือ 6 บาท² ค่านาเก็บไว้ละ 24 อัฐ ถึง 1 บาท ตามสภาพของนา³ ดอกเบี้ยเก็บด่าสิ่งละเฟื้องหนึ่งหนึ่งเดือน หรือร้อยละ 37.5 ต่อปี⁴ สำหรับค่าเช่าคิดประมาณครึ่งหนึ่งของผลผลิต⁵ ตามรายงานสำรวจของซิมเมอร์แมน ปรากฏว่าในภาค

¹ขจร สุขพานิช, ฐานันดรไพร่ (กรุงเทพฯ: ไทยเกษม, 2505), หน้า 35.

²พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120," ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 18, หน้า 224—230.

³"ประกาศแก้ไขวิธีและพิกัดเก็บเงินค่านา," ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 20, หน้า 163—167.

⁴"พระไอยการลักษณะกู้หนี้," กฎหมายตราดวง, เล่ม 3 (กรุงเทพฯ: คุรุสภา, 2506), หน้า 79. และดูงานบุกเบิกเรื่องระบบเศรษฐกิจศักดินาไทยจาก สมสมัย ศรีสุทรพรรณ, "โฉมหน้าของศักดินาไทยในปัจจุบัน," นิตยสาร 2500.

⁵Carle C. Zimmerman, Siam: Rural Economic Survey 1930-1931 (Bangkok: Bangkok Times, 1931), p. 18.

กลาง 36% ของครอบครัวชาวนาไทยไม่มีที่ดินเลย¹ ประมาณว่าชาว
นาไทยภาคกลางครอบครัวหนึ่งเข้านาบางส่วนและกู้เงินมาลงทุนผลิต
ข้าวเปลือกได้ทั้งสิ้น 100 หาบใน 1 ปี ต้องส่งส่วยทั้ง 3 ชนิด รวมกัน
ประมาณ 61 หาบ คือ เป็นค่าราชการ 6 หาบ (ข้าวเปลือกหาบละ 2 บาท
และเสียค่าราชการครอบครัวละ 2 คน) ค่านา 5 หาบ และดอกเบี้ยย
และค่าเช่าประมาณ 50 บาท² หมายความว่าชาวนาต้องส่งส่วยถึง 3/5
ของผลผลิต เหลือเป็นของตนเองเพียง 2/5 ต้องใช้ทั้งเพื่อบริโภค
ทำพันธุ์ และแลกเปลี่ยนเครื่องใช้ต่าง ๆ ส่วนที่ใช้บริโภคอย่างน้อยก็
ต้องประมาณ 20 หาบต่อปีหรือ 1/5 ของผลผลิตทั้งหมด สำหรับที่นา
เลวลงไปกว่าตัวอย่างนี้ เช่น ที่นาในภาคเหนือและอีสาน หลังจากส่ง
ส่วยแล้วชาวนาก็แทบจะไม่เหลือข้าวพอรับประทาน

ชาวนามีความเป็นอยู่ปรกติเพียงชั้นพอยังชีพ ฉะนั้นถ้าปีใด
ผลิตได้น้อยเพราะฝนแล้งหรือน้ำท่วม ชาวนาจะขัดสนถึงขั้นไม่มี
ข้าวกิน ในสมัยรัชกาลที่ 5 ชาวนาจำนวนมากรวมกันยื่นเรื่องราวต่อ
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ว่าอดอยากไม่มีอาหารรับประทาน และ
ขอกู้เงินหลวงมาซื้อข้าวอย่างน้อย 2 ครั้ง คือ ใน พ.ศ. 2433 และ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

² สมมติให้ครอบครัวหนึ่งทำกินในที่ดิน 20 ไร่ ไร่หนึ่งให้ผลผลิตข้าว
เปลือก 5 หาบ และข้าวเปลือกราคาหาบละ 2 บาท สมมติโดยอาศัยปรับปรุง
ข้อมูลจาก Homan Van der Heide, "The Economical Development of
Siam During the Last Half Century," *The Journal of Siam Society*,
Vol. 3 Part II, 1960; James C. Ingram, *Economic Change in Thailand
since 1850* (Stanford : Stanford University Press, 1955), p 48, p 94.
และ พระยาสุริยานุวัตร, *เศรษฐกิจไทยตั้งแต่ต้น...*, หน้า 77.

2452 ซึ่งรัฐบาลตอบปฏิเสธ¹ ความยากแค้นของชาวนาไทยถึงขั้นอดตายปรากฏชัดในรายงานตรวจราชการของเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ใน พ.ศ. 2454² ความไม่มีกินในปีวิกฤตทำให้ชาวนาไทยถึงกับต้องขายลูกขายเมียและขายตัวเองลงเป็นทาส สังฆราชปาลเลกัวซ์ ระบุว่าในรัชกาลที่ 4 มีทาสอย่างน้อย 1/4 ของพลเมืองไทย³

นอกเหนือจากการผลิตข้าว ชาวนาอาจทำการผลิตสิ่งของอย่างอื่น เช่น จับปลา เลี้ยงสัตว์ ปลูกผักผลไม้ หรือหาของป่า แต่ก็ต้องถูกเก็บภาษีอย่างหนัก ไม่ว่าจะทำการสิ่งใดก็มีภาษีแทบทั้งสิ้น ในการเก็บภาษี รัฐบาลให้เจ้าภาษีที่ประมูลสูงสุดผูกขาดเจ้าภาษีให้พรรคพวกผูกขาดเป็นलगช่วง เจ้าภาษีเรียกเก็บภาษีตามอำเภอใจเพราะราษฎรไม่รู้จักพิกัตอัตราภาษี ชาวยังเรียกค่าบ่วยการต่าง ๆ และใช้เครื่องชั่งตวงวัดที่ไม่ถูกต้อง⁴

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 กษ. 3.1/4, ฎีกาของราษฎรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 14 มกราคม ร.ศ. 109; และ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 กษ. 3.1/12, เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 18 สิงหาคม ร.ศ. 128.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 6 กษ. 1/12, เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, 17 กันยายน ร.ศ. 130.

³ สังฆราชปาลเลกัวซ์, เล่าเรื่องเมืองไทย (1854) แปลจาก Pallegoix, Description du Royaume Thai ou Siam โดย ตันต์ ท. โกมลบุตร (กรุงเทพฯ : ก้าวหน้า, 2506), หน้า 214.

⁴ “พระราชบัญญัติการภาษีอากร ร.ศ. 111,” ประชุมกฎหมายประจำปกเล่ม 13, หน้า 186–208; หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1; ร. 5 ค. 14.1 ค. ร. 5 ค. 14.2 ก และ ฎาตา ประภาพันธุ์ “เจ้าภาษีนายอากรผู้ทำลายเศรษฐกิจไทย,” เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์, 2 (1 พฤษภาคม พ.ศ. 2515), หน้า 62–85.

เห็นได้ว่าการขาดแคลนทุนของชาวนาไทยที่พระยาสุรียานุวัตร เป็นห่วง เป็นผลของการถูกขูดรีดโดยชนชั้นศักดินา เมื่อชาวนาไม่ได้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตคือทุนและที่ดิน ต้องส่งส่วยให้ผู้ปกครองเจ้าของที่ดินและนายทุนเงินกู้ถึง 3/5 ของผลผลิต ชาวนาก็ไม่มีทรัพยากรเหลือเพื่อลงทุนเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ใช้ปุ๋ย ใช้เครื่องจักร สร้างระบบชลประทานหรือทำอ่างขังหรือกระจายการผลิตไปสู่พืชใหม่ หรือเลี้ยงสัตว์ ตามที่พระยาสุรียานุวัตรปรารถนา เศรษฐกิจเกษตรไทยมีส่วนเกินจากการบริโภค แต่ส่วนเกินนั้นถูกรีดจากชาวนาไปให้ชนชั้นศักดินา และนายทุนเงินกู้ในรูปส่วย ให้นายทุนพาณิชย์กรรม คือ พ่อค้าคนกลาง และพ่อค้าส่งออกในรูปการถูกกดราคาข้าวเปลือก น่าสังเกตว่าการที่นายทุนเงินกู้และนายทุนการค้าสามารถมีส่วนร่วมขูดรีดชาวนาได้ ก็เพราะการยินยอมของฝ่ายศักดินาซึ่งมีอำนาจปกครองประเทศ

ส่วนเกินตกอยู่ในมือของรัฐบาล ชนชั้นศักดินาคือเจ้านาย เจ้าของที่ดิน ข้าราชการ และนายทุนชาวจีนและชาวต่างชาติอื่น บุคคลเหล่านี้ใช้ส่วนเกินอย่างไร จากการพิจารณารายจ่ายแผ่นดิน (เฉลี่ย พ.ศ. 2448—2453) ปรากฏว่ารัฐบาลใช้ทรัพยากรแผ่นดินมากในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย (1/2 ของรายจ่ายแผ่นดิน) และราชสำนัก (1/7 ของรายจ่ายแผ่นดิน) แต่ลงทุนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษาน้อย (รวมกัน 1/6 ของรายจ่ายแผ่นดิน)¹ โครงการชลประทาน ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ของวานเดอร์ ไฮเด (Van der Heide) ถูกตัดทิ้ง ทั้ง ๆ ที่ในประเทศไทยฝนตกไม่มากพอให้ทำนาได้ผลบริบูรณ์

¹ คำนวณจาก *Statistical Yearbook of The Kingdom of Siam, 1916* First Number.

ทุกปี¹ ส่วนเกินของข้าวถูกส่งออกขายต่างประเทศ เห็นได้จากสถิติว่า 50% ของข้าวที่ผลิตได้ถูกส่งออก² แต่เนื่องจากส่วนเกินของข้าวนี้เป็นของฝ่ายศักดินาและนายทุนการค้า ดังนั้นสินค้าเข้าที่แลกกลับเข้ามาจึงเป็นสินค้าที่สนองความต้องการของคนชั้นสูง จากการพิจารณาองค์ประกอบของสินค้าเข้า (เจเลีย พ.ศ. 2448—2453) ปรากฏว่าสินค้าฟุ่มเฟือยมีส่วนมากกว่า 1/3 ของสินค้าเข้าทั้งหมด ประกอบด้วยอาหาร เครื่องดื่ม เครื่องประดับ ทองคำเปลวและฝิ่น ในระยะนั้นประเทศไทยส่งเพชรพลอยเข้าประเทศเจเลียปีละ 1.75 ล้านบาท ขณะที่สินค้าทุนคือเครื่องจักร มีมูลค่าเจเลียเพียงปีละ 1.39 ล้านบาท หรือไม่ถึง 2% ของมูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมด³ นอกเหนือจากการที่ชนชั้นศักดินาและนายทุนพ่อค้าใช้ส่วนเกินของข้าวส่วนหนึ่งซื้อสินค้าฟุ่มเฟือย ยังปรากฏว่าพ่อค้าเงินส่งเงินทุนที่ได้รับจากการขายส่วนเกินอีกส่วนหนึ่งกลับไปฝากและให้ญาติพี่น้องในประเทศจีน⁴

เห็นชัดว่า ระบบเศรษฐกิจการเมืองไทยในระยะเวลาที่พระยาสุริยานุวัตรเขียน ทรัพย์ศาสตร์ คือ ระบบศักดินาเสริมด้วยนายทุน ภายใต้ระบบนี้ส่วนเกินถูกขูดรีดจากชาวนาและนำไปใช้จ่ายฟุ่มเฟือย แม้การ

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 กษ. 9/5, มิสเตอร์ เอ. ไฮมาน, วานเดอร์ไฮเด่ รายงานโครงการทดน้ำไขน้ำสำหรับเขตที่ราบแห่งลาดแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ ประเทศสยาม, กระทรวงเกษตรราธิการ, กรุงเทพฯ ร.ศ. 121.

² James C. Ingram, *Economic Change in Thailand Since 1850*, p. 53.

³ คำนวณจาก H.S.M. Customs, *The Foreign Trade and Navigation of the Port of Bangkok, 1908—1909, 1909—1910*.

⁴ *Report of the Financial Adviser in connection with the Budget of the Kingdom of Siam, 2468, 2481.*

ผลิตเกษตรเพิ่มขึ้นและถูกส่งออกตลาดโลกมากขึ้น ส่วนเกินนั้นถูกใช้หมดไปไม่ถูกนำมาลงทุน การเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจเปลี่ยนเทคนิคการผลิตและพัฒนาการอุตสาหกรรมจึงเกิดขึ้นเรื่อยๆ การวิภาคเป็นอุปสรรคขัดขวางภายใต้ระบบศักดินา ความร่ำรวยของชนชั้นสูงเกิดขึ้นเนื่องจากและพร้อมกับความยากจนของราษฎร ปัญหาความแตกต่างในกรรมสิทธิ์และปัญหาความยากจนคือปัญหาเดียวกัน ข้อเขียนของพระยาสุรียานุวัตรตรงกับปัญหาพื้นฐานของเศรษฐกิจไทย ความพยายามของเขาคือชี้ให้เห็นปัญหา และเสนอให้เปลี่ยนสถาบันเศรษฐกิจการเมือง อันเป็นที่มาของความแตกต่างในรายได้และทรัพย์สิน และความด้อยพัฒนาการของประเทศ

พระยาสุรียานุวัตรไม่ใช่ นักคิดไทยคนเดียวในระยะนั้นที่เห็นปัญหาของระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย เมื่อ พ.ศ. 2427 (ร.ศ. 103) คณะเจ้านายและข้าราชการ 11 คน ได้เสนอให้เปลี่ยนระบบการปกครองประเทศเป็นระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ยกถอนธรรมเนียมเก่าและขจัดกาการกดขี่ราษฎร¹ นักคิดร่วมสมัย คือ เทียนวรรณ (2384-2457) ก็ได้เคยเสนอให้เปลี่ยนระบบการเมืองเป็นระบบการปกครองโดยรัฐสภา ให้สร้างโรงเรียน ตั้งธนาคารชาติ ทำอุตสาหกรรมและกู้เงินลงทุนพัฒนาประเทศ ฯลฯ² แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

¹ หจดหมายเหตแห่งชาติ, ร. 5 บ. 1ก/1, เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, แผนพัฒนาการเมืองไทยฉบับแรกของไทย (กรุงเทพฯ: อักษรสัมพันธ์, 2513).

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "เทียนวรรณ," สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 10 (11 พฤศจิกายน 2515) และ สงบ สิริยรินทร์, เทียนวรรณ (กรุงเทพฯ: สุริยรินทร์, 2510) หน้า 64-72.

เจ้าอยู่หัวได้ทรงปรับปรุงการบริหารประเทศ และระเบียบประเพณีบางประการไปบ้างแล้วก็ตาม เป็นที่เห็นได้ว่ายังไม่พอ โดยเฉพาะยังมีได้มีการเปลี่ยนโครงสร้างของระบบกรรมสิทธิ์หรือระบบการเมือง ระบบศักดินายังคงอยู่และมีความเข้มแข็งมาก ความคิดของกลุ่มเจ้านาย ร.ศ. 103 ของเทียนวรรณ และของพระยาสุรียานุวัตร จึงเป็นการมองปัญหาอย่างลึกซึ้งถึงแก่นพื้นฐานของระบบ

ขณะที่กลุ่มเจ้านาย ร.ศ. 103 และเทียนวรรณ เน้นเรื่องการเปลี่ยนระบบการเมือง พระยาสุรียานุวัตรเน้นการเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจ เขาเป็นนักคิดไทยคนแรกที่วิจารณ์ระบบกรรมสิทธิ์ตรงๆ และมองเห็นความแตกต่างในกรรมสิทธิ์ในปัจจุบันจ่ายการผลิตเป็นพื้นฐานของปัญหาเศรษฐกิจไทย เขาเสนอให้เปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์จากระบบศักดินาและนายทุนมาเป็นระบบสหกรณ์ที่แจกจ่ายปัจจัยการผลิตให้ผู้ออกแรงทำงาน ความคิดของพระยาสุรียานุวัตรเรื่องกรรมสิทธิ์ เป็นความคิดเด่นชัดที่ก้าวหน้าที่สุดในหนังสือ ทฤษฎีเกษตร

ความสำคัญของปัญหาความแตกต่างในกรรมสิทธิ์ภายใต้ระบบศักดินาไทย เห็นได้จากการต่อสู้ของราษฎรไทย เพื่อให้หลุดพ้นจากการขูดรีด ในสมัยรัชกาลที่ 2 พวกทาสและไพร่จำนวนมากที่ทนต่อการกดขี่ขูดรีดใช้งานของนายไม่ไหว พากันหนีไปซุกซ่อนอยู่ตามป่าเขา¹ หรือในรัชกาลที่ 5 เกิดขบวนการผู้มีบุญภาคอีสานเป็นระยะๆ รุนแรง

¹ ดูข้อความ “กฎว่าด้วยไพร่สมกำลังแลเลขหัวเมือง ปีมะเมีย จุฬศักราช 1172,” ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 4, หน้า 27-31. และ หลวงวิจิตรวาทการ, “คำสอนเรื่องประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทย,” วิจิตรอนุสรณ์ (คณะรัฐมนตรี พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ 16 สิงหาคม 2515), หน้า 32.

ที่สุดถึงขั้นต้องส่งกองทัพออกไปปราบใน พ.ศ. 2445 ขบวนการมีลักษณะเป็นการขบถของชาวนาผู้ยากจนไร้ความหวัง ยึดอุดมการณ์ศักดิ์สิทธิ์ของศาสนา เชื่อขึ้นมาว่าจะเกิดมีความสมบูรณ์พูนสุขในระบบสังคมใหม่ในเวลาอันใกล้ด้วยผู้มีบุญบันดาล รวบรวมกันเองระหว่างชาวนา ผู้มีบุญเป็นหัวหน้าก่อการขึ้น แม้การต่อสู้เป็นไปตามยุทธกรรมปราศจากการจัดองค์กรที่ดีและถูกปราบอย่างรวดเร็ว ก็เป็นสัญลักษณ์ให้เห็นถึงความไม่พอใจอย่างมากที่สะสมมาภายใต้ระบบศักดินาที่ชุดรัต¹ ใน พ.ศ. 2454 ปีเดียวกับที่พระยาสุรียานุวัตรเขียนหนังสือบรรยาย นายทหารชั้นผู้น้อยของกองทัพบกไทยกลุ่มหนึ่ง ได้คิดก่อการปฏิวัติ แต่ถูกจับเสียก่อน สาเหตุของการคิดปฏิวัติ คือความไม่พอใจในความล้มเหลวของเศรษฐกิจไทย ซึ่งขณะปฏิวัติ ร.ศ. 130 ถือว่าเกิดขึ้นเนื่องจากการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์²

ความคิดและการปฏิบัติของพระยาสุรียานุวัตร

พระยาสุรียานุวัตรเป็นนักคิดที่กล้าแสดงความคิดเห็นให้ปรากฏ ปฏิบัติตัวตามหลักการที่คิด และพยายามที่จะให้ความคิดเป็นความจริง ในสมัยที่เป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (มิถุนายน 2449—กุมภาพันธ์ 2450) เขาได้ทำงานสำคัญให้ประเทศไทย คือ

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ม. 2. 13/8, ใบบอกของผู้มีบุญ 2 ฉบับ พระองค์เจ้าวิวัฒนา ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลอุดร ทรงส่งมาถวายกรมหลวงดำรงราชานุภาพ, 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2444 และ เดช บุนนาค “ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ. 121,” สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 5 (1 มิถุนายน 2510).

² ร.ต. เกรียง ศรีจันทร์ และ ร.ต. เนตร พูนวิวัฒน์, ประวัติปฏิวัติครั้งแรกของไทย ร.ศ. 130 (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานศพ ร.ต. ชุนทวยหาญพิทักษ์ (นายแพทย์ เหล็ง ศรีจันทร์) ; กรุงเทพฯ : กิมหลีหงวน, 2503), หน้า 22, 23.

โอนกิจการฝิ่นจากเจ้าภาษีผูกขาดเป็นของรัฐบาล ขจัดกรวีไหลใน รายได้ของรัฐบาล ทำให้รายได้ของรัฐบาลในระยะต่อมาเพิ่มขึ้น¹ ซึ่ง รัฐบาลอาจนำเงินไปลงทุนพัฒนาประเทศได้มากขึ้น แต่ไม่ทันที่พระยา สุริยานุวัตรจะทำงานชิ้นนี้สำเร็จเต็มที่ โดยเฉพาะในมณฑลต่างจังหวัด เขาก็ได้รับพระราชหัตถเลขาฉบับจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงขอให้ลาออกจากราชการ² การจัดโอนกิจการฝิ่นเป็นของ รัฐบาลกระทบผลประโยชน์ของเจ้าภาษีนายอากรมาก บุคคลเหล่านี้พยายาม ใส่ความเขาต่าง ๆ เช่น กล่าวหาว่าเขาปฏิบัติกรมเข้มงวดบ้าง ปฏิบัติ ต่อเจ้าภาษีไม่เสมอหน้ากันบ้าง หรือหาว่าทำงานไม่ได้ผล การ จัดการฝิ่นโดยรัฐบาลจะต้องล้มเหลวบ้าง รวมทั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ บางคนในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติก็ไม่ให้ความร่วมมือกับเขาเต็ม ที่นักในการปฏิบัติงาน³ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึง

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/39 และ หลวงประดิษฐ มนุธรรม, “คำนำ,” พระบรมราชโองการและพระราชหัตถเลขาสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชทานแด่หม่อมอำมตย์เอกพระยาสุริยานุวัตร (คุณหญิงลิ้นจี่ สุริยานุวัตร พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพมหาอำมาตย์เอก พระยาสุริยานุวัตร ณ เมรุวัดเทพ ศิรินคราวาส 11 กุมภาพันธ์ 2479; พระนคร : ศรีกรุง, 2479), หน้า 2-5.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 3/3, สำเนาพระราชหัตถเลขา, 14 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/35, พระยาสุริยานุวัตร กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 25 พฤศจิกายน ร.ศ. 126; ร. 5 ค. 14.1 ก/39, พระยาสุริยานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 10 ธันวาคม ร.ศ. 126; ร. 5 ค. 3/2, พระยาสุริยานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 15 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126 และ ร. 5 ค. 14.1 ก/33, พระยาภิรมย์ภักดีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 7 พฤษภาคม ร.ศ. 127.

ทรงมีพระราชหัตถเลขาฉบับแนะนำให้เขาลาออกเป็นการระงับเหตุ พระยาสุรียานุวัตรกราบถวายบังคมลาออกจากราชการ เมื่ออายุเพียง 45 ปี¹ นับเป็นชะตากรรมของผู้ที่ทำงานให้แก่ประเทศชาติและพระมหากษัตริย์ เขาไม่ถูกเรียกกลับมารับราชการอีกเลย จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นเสวยราชย์จึงได้รับแต่งตั้งเป็นองคมนตรี² หลังจากพระยาสุรียานุวัตรลาออกแล้ว รัฐบาลดำเนินตามนโยบายโอนกิจการฝิ่นเป็นของรัฐบาลตั้งแต่กระทำแบบค่อยเป็นค่อยไป จนกระทั่งคำเจ็บบริบูรณ์ งานริเริ่มของพระยาสุรียานุวัตรเรื่องโอนกิจการฝิ่นเป็นของรัฐบาลนับเป็นความกล้า เกียรติคุณของพระยาสุรียานุวัตรในเรื่องนี้ควรจารึกอยู่ในประวัติศาสตร์การคลังของไทย ปรีดี พนมยงค์ เขียนลุดดีว่า พระยาสุรียานุวัตรทำการครั้งนี้ “แทบกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิวัติ”³ เพราะเป็นการเปลี่ยนระบบภาษีอากรจากการผูกขาดโดยเอกชนเป็นของรัฐบาล ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบผลประโยชน์ของนายอากรผู้มีอิทธิพล⁴ แต่พระยาสุรียานุวัตรก็ซื่อสัตย์ต่อความคิด และปฏิบัติตามหลักการโดยไม่เกรงกลัว

หลังจากที่พระยาสุรียานุวัตรลาออกจากราชการแล้ว เขาใช้เวลาเขียนตำราเศรษฐศาสตร์ คือ หนังสือทฤษฎีศาสตร์ ด้วยความซื่อสัตย์

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ค. 3/2, พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 15 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126.

² จากประวัติพระยาสุรียานุวัตรตามที่ปรากฏในหนังสือ พระบรมราชโองกและพระราชหัตถเลขา...

³ หลวงประดิษฐมนูธรรม, “คำนำ,” พระบรมราชโองกและพระราชหัตถเลขา...

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ต่อความคิด พระยาสุรียานุวัตรจึงเขียนอย่างตรงไปตรงมาตามหลักวิชาการและความคิดเห็นของตนเอง ปรากฏว่าหนังสือ ทรพียศาสตร์ ทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่พอพระทัยมาก ทรงส่งเสนาบดีผู้หนึ่งมาพบพระยาสุรียานุวัตรที่บ้านขอมิให้พระยาสุรียานุวัตรเขียนอีกต่อไป¹ นอกจากนั้นพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเขียนวิจารณ์หนังสือ ทรพียศาสตร์ ลงในวารสาร สมุทสาร ของราชนาวิสมาคม ในบทวิจารณ์นั้นพระองค์ไม่ทรงเห็นด้วยกับการแบ่งคนไทยออกเป็นชนชั้นในหนังสือ ทรพียศาสตร์ พระองค์ทรงเห็นว่า “คนไทยไม่มีใครสูงกว่าใคร เว้นแต่พระเจ้าแผ่นดินพระองค์เดียวแล้วใคร ๆ เสมอกันหมด... ในเมืองไทยเรานี้ไม่มีมหาเศรษฐี หรือแม้เศรษฐีอย่างปานกลางของชาวยุโรปเขาจริงอยู่ แต่เราก็ไม่มีคนจนเท่าชาวยุโรปเหมือนกัน...”² พระองค์ทรงกล่าวว่าที่พระยาสุรียานุวัตรเขียนระบุเรื่องความแตกต่างในรายได้และทรัพย์สิน ถ้าไม่เพราะ “ท่านนึกถึงเมืองต่างประเทศ”³ ก็เป็นเพราะ “ท่านตั้งใจจะยุแหยให้คนไทยเกิดอศยาแก่กันและแตกสามัคคีกันเท่านั้น”⁴ แม้พระองค์ไม่ทรงคิดว่าจะเป็นกรณีหลัง⁵ พระองค์ก็ทรงมีความเห็นว่า ยังไม่ควรมีการศึกษา

¹ สัมภาษณ์ ประสงค์ บุณาค 3 เมษายน 2517 เวลา 10.30-11.00 น. 6 พฤษภาคม 2517 เวลา 10:30-11:00น. และ หลวงวิจิตรวาทการ, “คำสอนเรื่องประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทย,” วิจิตรอนุสรณ์, หน้า 1-2.

² อัครพานู, “ทรพียศาสตร์ (เล่ม 1) ตามความเห็นของเอกชนผู้ได้อ่านหนังสือนี้,” สมุทสาร (5 กันยายน 2458), เล่มที่ 9, หน้า 125,128.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 126.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

“ลัทธิที่เรียกว่าทฤษฎีศาสตร์”¹ ในประเทศไทย คนไทย “บริจาคหรือสงเคราะห์แก่ญาติมิตร ซึ่งเป็นธรรมชาติอันชาวเราได้เรียนรู้ทางพระพุทธศาสนา เป็นเครื่องบันดาลให้เจตีย์ทฤษฎีในระหว่างกันแลกันอยู่แล้ว ดังนั้น จะมีความจำเป็นอะไรหรือที่จะต้องสอนให้ชาวเราหวงทฤษฎีไว้ฝ่าย 1 และชิงทฤษฎีผู้อื่นอีกฝ่าย 1 ซึ่งเป็นองค์ของ “ทฤษฎีศาสตร์” คนเรายังไม่จำเป็นต้องแบ่งเป็นก๊ก ๆ และต่างก๊กต่างเกลียดกัน จะริขึ้นทำไม”² พระองค์ทรงเสนอลัทธิทฤษฎีศาสตร์ใหม่ตามคติของพระองค์แทนลัทธิทฤษฎีศาสตร์ของพระยาสุรียานุวัตรว่า “ความพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่แล้วนั้นแหละเป็นทฤษฎีอันประเสริฐยิ่ง”³

การวิจารณ์ตีเตียนหนังสือ ทฤษฎีศาสตร์ โดยองค์พระประมุขอย่างเปิดเผย ทำให้ทางราชการขอร้องผู้พิมพ์ไม่ให้จำหน่ายหนังสือออกเผยแพร่⁴ ทั้ง ๆ ที่คนสนใจหนังสือนี้มาก⁵ พระยาสุรียานุวัตรเองเสียใจมากในเหตุการณ์เรื่องนี้ เขาเขียนทฤษฎีศาสตร์ ด้วยเจตนาดี ด้วยความรู้สึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติ ประารถนาจะชี้ให้เห็นปัญหาพื้นฐานของเศรษฐกิจไทย ดังที่เขากล่าวกับ มานิต วสุวัต อดีตบรรณารักษ์หนังสือพิมพ์ ศรีกรุง ในเรื่องนี้ว่า “ฉันเล่าเรียนมาในทางนี้ ได้เห็นแล้วว่า

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 129.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131.

⁴ กองเปลว ชลภูมิ, “คำนำ,” เศรษฐวิทาศน์ต้น. โดยพระยาสุรียานุวัตร, หน้า 1.

⁵ หลวงวิจิตรวาทการ “คำสอนประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทย” วิจิตรอนุสรณ์, หน้า 1.

อะไรคือประโยชน์ของประเทศชาติ ฉันทักล้าพูดเพื่อประโยชน์ข้อนั้น และได้พูดตามความจริงฉันจะต้องกลัวอะไร เมื่อพูดถึงผลย่อมจำเป็น ต้องพูดถึงเหตุ ที่จริงฉันเขียนเพราะความจำเป็นแต่พอควรเท่านั้น” หลังจากการวิจารณ์หนังสือทฤษฎีศาสตร์ โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ไม่มีใครกล้าเขียนตำราหรือศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์ โดยเปิดเผยอีก² ผลคือความก้าวหน้าของการศึกษาวิชานี้ในประเทศไทยที่จะเริ่มต้นต้องหยุดชะงัก และในรัชกาลที่ 7 รัฐบาลก็ถึงกับออกกฎหมายอาญาห้ามสอนลัทธิเศรษฐกิจ³

ความกล้าในสิ่งที่ถูกต้องและความซื่อสัตย์มั่นคงของพระยาสุรียานุวัตร เป็นที่สรรเสริญของบุคคลทั่วไป ในหนังสือไว้อาลัยแด่พระยาสุรียานุวัตร บุคคลสำคัญของไทยหลายท่าน เช่น พระยาพลพล พยุหเสนา หลวงประดิษฐมนูธรรม หลวงสินธุสงครามชัย หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ และหลวงนาถนิตินาถา ต่างแสดงความนิยมยกย่องความกล้าหาญ ความซื่อสัตย์มั่นคงและความหวังดีต่อประเทศชาติของพระยาสุรียานุวัตร⁴

พระยาสุรียานุวัตรมีความกตัญญู และจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์

¹มานิต วสุวัต อ้างจากคำกล่าวของพระยาสุรียานุวัตรกับตัวเขาใน มานิต วสุวัต, “คำนำ,” เรื่องธนาคารแห่งชาติ, โดยพระยาสุรียานุวัตร, หน้า ๕.

²หลวงวิจิตรวาทการ, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³“พระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ. 2470”, มาตรา ๔, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 40, หน้า 143-147.

⁴คณะรัฐมนตรี (ผู้จัดพิมพ์), ไว้อาลัยแด่ พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค) (พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาสุรียานุวัตร ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479; พระนคร: บำรุงนุกุลกิจ, 2479).

กษัตริย์อย่างจริงจัง เห็นได้จากคำกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฉบับต่าง ๆ โดยเฉพาะฉบับที่ขอลาออกจากราชการ¹ และเมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครอง แม้ท่านเห็นด้วยอย่างยิ่งกับหลักการเปลี่ยนระบบการเมือง จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นประชาธิปไตย แต่เมื่อแรกเริ่มท่านก็เป็นห่วงกังวลในสวัสดิภาพขององค์พระมหากษัตริย์ เมื่อทราบว่าคณะราษฎรยังคงเกิดทุนเคารพขององค์พระมหากษัตริย์ และต้องการให้ประเทศไทยมีการปกครองระบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระยาสุรียานุวัตรดีใจมาก และสนับสนุนคณะราษฎรเต็มที่²

พระยาสุรียานุวัตรเขียนหนังสือ ทรพียศาสตร์ 63 ปีมาแล้ว ซึ่งปัญหาพื้นฐานโครงสร้างกรรมสิทธิ์ การกดขี่ขูดรีด และความยากจน และเสนอระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ “ร่วมกระทำการ” เป็นทางแก้โดยสันติวิธี ต่อจากเขาก็มีนักคิดทางเศรษฐกิจไทยอีกหลายคนที่ได้ย้าชี้ปัญหาเดียวกัน เช่น ปรีดี พนมยงค์ กุหลาบ สายประดิษฐ์ สด กุระมะโรหิต สมสมัย ศรีศุทรพรณ และป๋วย อึ๊งภากรณ์ แต่แม้เวลาล่วงมาซึ่งปัจจุบันปัญหาเหล่านี้ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข ยิ่งทวีมากขึ้น ชาวคลองยากจนไม่มีที่ดินและทุน ไม่มีสินเชื่อ ส่วนชนชั้นศักดินาและนายทุนคงขูดรีดชาวนา และแรงงาน และใช้จ่ายเงินฟุ่มเฟือยเหมือนในอดีต การปฏิรูปภาษีเพื่อความเป็นธรรมและเพื่อระดมเงินลงทุนพัฒนาการเศรษฐกิจถูกผัดผ่อนไม่มีกำหนด งานสหกรณ์ไทยที่ทำกันมาประสบความสำเร็จล้มเหลว และยังไม่เคยมีการจัดสหกรณ์ในลักษณะอเนก

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/35, ค. 14.1 ก/39 และ ค. 312.

² สัมภาษณ์ ประชงค์ บุณนาค 3 เมษายน 2517...

ประสงค์สมบูรณ์ เรื่องสหภาพกรรมกรและการสไตรก์ยังคงเป็นสิ่งที่คนบางกลุ่มไม่ยอมรับ และกล่าวหาว่าเป็นวิธีการรุนแรง แม้กระทั่งในวันนี้ก็ยังไม่มีสหภาพกรรมกรในประเทศ ขณะที่พระยาสุรียานุวัตรเขียนทรพียงศาสตร์ ราษฎรไทยมี 8 ล้านคน ขณะนี้เพิ่มเป็นกว่า 40 ล้านคน แต่ระบบเศรษฐกิจการเมืองไทยยังคงแทบไม่ได้เปลี่ยนไปจากเดิม การปฏิวัติ 14 ตุลาคม เป็นสัญญาณว่าหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเมืองไทยที่พื้นฐาน ขณะที่พลังและวิธีการผลิตได้เปลี่ยนแปลงสู่สมัยใหม่ขึ้นเรื่อยโดยธรรมชาติแล้ว ก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงสถาบันที่รุนแรงในท้ายที่สุดได้

แนวความคิดทางเศรษฐกิจของ พระยาสุรียานุวัตรในเศรษฐวิทยา เล่ม 3¹

สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร

ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ประเทศไทยประสบก่อนปี พ.ศ. 2475 คือพลังผลักดันที่สำคัญที่เน้นให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจ เมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยสู่ระบอบประชาธิปไตย มีนักเศรษฐศาสตร์ไทยผู้มีความคิดก้าวหน้าหลายท่านได้เสนอความคิดโครงการเศรษฐกิจ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ นอกจากหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ผู้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2476 ยังมีพระยาสุรียานุวัตร (เกิดขุนนาค) ผู้มีความคิดที่ก้าวหน้าอีกท่านหนึ่งที่เสนอความคิดเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ความคิดดังกล่าวถูกบรรจุลงในหนังสือที่ท่าน

¹ บทความนี้ เกิดขึ้นจากการเสนอแนะของอาจารย์ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ผู้สนใจและประทับใจในความคิดและในตัวพระยาสุรียานุวัตรอย่างมาก และเป็นบุคคลเดียวกับผู้เขียนบทความเรื่อง "ความคิดทางเศรษฐกิจของพระยาสุรียานุวัตร" นอกจากอาจารย์เสนอหนังสือเศรษฐวิทยา เล่ม 3 แก่ผู้เขียนแล้ว อาจารย์ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ เอื้อเฟื้อข้อมูล ตลอดทั้งการวิพากษ์วิจารณ์แก้ไข อันมีประโยชน์ยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณไว้เป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่แห่งกองบรรณสาร ธนาคารแห่งประเทศไทย และเจ้าหน้าที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติทุกท่านที่ให้ความสะดวกในการค้นคว้าเอกสาร

เขียนขึ้น คือ เศรษฐวิทยา เล่ม 3 หรือ เศรษฐกิจการเมือง

หนังสือ เศรษฐวิทยา เล่ม 3¹ คือ หนึ่งในจำนวนหนังสือมหาวิทยาลัย 3 เล่ม ที่พระยาสุรียานุวัตรเขียนขึ้นในระหว่างที่ออกจากจากราชการ (ทำนอกราชการรับราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2450) ซึ่งมีความสำคัญมากในประวัติศาสตร์ความคิดทางเศรษฐกิจของไทยอีกเล่มหนึ่ง

หนังสือ เศรษฐกิจการเมือง โดย พระยาสุรียานุวัตร ได้พยายามชี้ให้เห็นถึงปัญหาความด้อยพัฒนาทั้งในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมที่ประเทศไทยประสบอยู่ ด้วยการเสนอแนวทางการจัดระบบเศรษฐกิจใหม่เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

ความคิดในเรื่องพานิชโยบาย² โดยรัฐบาล

พระยาสุรียานุวัตรได้ชี้ว่า การที่ราษฎรไทยส่วนใหญ่ยากจนและขาดความคิดริเริ่มเปลี่ยนอาชีพไปทำอย่างอื่น คือปัญหาที่สำคัญทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยประสบมาแล้วแต่โบราณ โดยกล่าวว่า “กรุงสยามแต่สมัยโบราณตลอดลงมาถึงต้นแผ่นดินรัชกาลที่ 5 มีความ

¹ หนังสือเล่มนี้พิมพ์เมื่อ พ.ศ. 2477 ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง ต้นฉบับอยู่ที่ห้องสมุดมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วัดมหาธาตุ ต่อมาได้นำมาพิมพ์เพื่อเป็นที่ระลึกในงานฌาปนกิจศพ นางกฤษณี วรสาริน ณ เมรุวัดธาตุทอง กรุงเทพฯ วันพุธที่ 26 พฤษภาคม 2519.

² พระยาสุรียานุวัตรใช้คำว่า พานิชโยบาย ความหมายก็คือ นโยบายส่งเสริมกิจการค้าทั้งภาคอุตสาหกรรม และภาคสิขกรรม โดยมีรัฐบาลเป็นผู้เริ่มเสี่ยงในการดำเนินงานก่อนแล้วค่อยให้ออกชนมาลงทุนร่วม หรือร่วมทุนกับเอกชน ดู หอบรรณสาร ธนาคารแห่งประเทศไทย, “บันทึกนโยบายเศรษฐกิจของพระยาสุรียานุวัตร”

รุ่งเรืองเพราะการทำนาเป็นใหญ่กว่าอย่างอื่น... การเพาะปลูกพันธุ์ไม้
อย่างอื่นนอกจากปลูกข้าวก็แทบจะไม่มีเสียเลย”¹ เหตุที่เป็นเช่นนั้น
เพราะ “การปกครองของรัฐบาลโดยนโยบายที่ปล่อยให้การทั้งหลาย
เป็นไปเองและดำเนินไปเอง โดยที่ผู้ปกครองไม่ออกกำลังและความ
คิดช่วยเหลืออะไรเลย และไม่ได้ทำอะไรเสียเลยนั้น เป็นเหตุให้ฐานะ
ของราษฎรทั่วไปตกต่ำได้จริงแท้...”²

เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลซึ่งได้นำผลประโยชน์ของแผ่นดินที่เก็บ
มาจากราษฎรไปใช้ทางใด พระยาสุรียานุวัตรชี้ว่า “สมัยก่อนเงินผล
ประโยชน์ของแผ่นดินส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในการศึกสงคราม...”³ ภาย
หลังประเทศไม่มีศึกสงคราม เงินผลประโยชน์แผ่นดินเพิ่มขึ้นในช่วง
ปลายรัชกาลที่ 5 และที่ 6 อย่างไรก็ตาม “พระเจ้าแผ่นดินไม่ต้องทำ
อะไร เพราะไม่มีความกังวลในศึกสงคราม ก็มีแต่จะแสวงหาความสุข
แบ่งเอาเงินผลประโยชน์แผ่นดินไปใช้เป็นส่วนพระองค์”⁴ รายจ่าย
จำนวนนี้คิดเป็นจำนวน “ส่วน 1 ใน 7 ของเงินใต้ของแผ่นดิน”⁵ ตาม
ความเห็นของพระยาสุรียานุวัตรเห็นว่า การที่รายได้ส่วนใหญ่ของประเทศ
ถูกนำไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของชนชั้นสูง ก่อให้เกิดผลเสียมาสู่
ประเทศชาติตั้งข้อความที่ปรากฏในหนังสือเศรษฐกิจการเมืองดังนี้

¹ พระยาสุรียานุวัตร, เศรษฐวิद्या เล่ม 3 (พิมพ์เพื่อเป็นที่ระลึกในงาน
ศพ นางกมลทลิ่ง วรสระวิน 26 พฤษภาคม 2519; กรุงเทพมหานคร: บพิธการ
พิมพ์, 2519), หน้า 12.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

“...รายได้ของแผ่นดินต้องเสียไปสำหรับพระมหากษัตริย์มากมายดังที่กล่าวมาแล้ว รัฐบาลจะเอาเงินที่ไหนมาใช้บำรุงความเจริญของบ้านเมืองได้ตามความปรารถนาของราษฎร ขาดการศึกษา การอนามัย และขาดความสงเคราะห์ทุกอย่างแก่การกลกิกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เป็นต้น ถ้าท่านไม่เอาเงินแผ่นดินไปใช้เสียมากมายเช่นนั้นฐานะของพลเมืองคงจะดีกว่าทุกวันนี้เป็นอันมาก...”¹

เนื่องจากฐานะของราษฎรมีความเป็นอยู่อย่างยากจน พระยาสุรียานุวัตรเสนอว่า รัฐบาลควรจะเป็นผู้นำของการดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจของประเทศ โดยการอ้างอิงเหตุการณ์ประวัติศาสตร์การค้ากับต่างประเทศของไทยแต่สมัยโบราณที่ยึดถือนโยบายการค้าแบบผูกขาดโดยมีรัฐบาลเป็นพ่อค้าเอง ซึ่งถือเป็นนโยบายการค้าที่มีความสำคัญต่อรัฐบาลไทย เพราะการผูกขาดการค้านั้นนอกจากจะเป็นวิธีที่ทำรายได้ให้แก่รัฐ เช่น จากการเก็บภาษีและอำนาจในการเลือกซื้อก่อนแล้ว ยังเป็นวิธีที่ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมการค้ากับต่างประเทศได้ใกล้ชิด และเป็นการป้องกันไม่ให้พ่อค้าชาติใดชาติหนึ่งมีอิทธิพลในทางการค้าของประเทศ² ดังปรากฏในข้อความต่อไปนี้ว่า “...ในสมัยโบราณรัฐเป็นพ่อค้าเองจึงได้ต่อเรือสำเภาและกำปั่นขึ้นไว้มาก เรือไทยเดินถึงญี่ปุ่น เมืองเอ้หมิง มาเก๊า กวางตุ้ง ไหหล้า ไช้ง่อน และเกาะมินดา และข้างตะวันตกนั้นถึงเมืองเมกะในทะเลแดง อ่าวเปอร์เซีย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

² รายละเอียดเกี่ยวกับการค้าทางเรือของไทยสมัยโบราณ ผู้สนใจโปรดอ่าน วราภรณ์ ทินานนท์, “การค้าสำเภาของไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522).

เมืองสุรัต และชายทะเลมาลาปาและโคโรมันเตลในประเทศอินเดีย...”¹
 พระยาสุรียานุวัตรเสนอไว้ในหนังสือ เศรษฐวิทยา เล่ม 3 ว่า

“...การค้าขายต่างประเทศซึ่งพระมหากษัตริย์ได้ทรงเป็นพ่อ
 ค้าเองจนจำเริญใหญ่ยิ่งเป็นอันมากนั้นน่าจะเป็นหนทางพิจารณาดูว่า
 ในสมัยใหม่ปัจจุบันนี้รัฐบาลสยามจะทำการค้าขายตามเยี่ยงอย่างนั้น
 เสียบ้างจะไม่ได้หรือ ราษฎรไทยขัดสนยากจน หามีกาลังพอที่จะค้าเรือ
 ได้ไม่ ถ้ารัฐบาลไม่นำหน้าและเป็นตัวค้าเองก่อนแล้ว การค้าต่าง
 ประเทศคงจะไม่กลับเข้ามาอยู่ในมือของชาติไทยอีกเป็นแน่...”²

พระยาสุรียานุวัตรเสนอว่าพาณิชย์โยบายโดยรัฐบาลทางด้านกา
 รเดินเรือระหว่างประเทศ เป็นกิจการหนึ่งที่รัฐบาลควรจะทำกรนี้ “โดย
 ที่จะคิดไปถึงว่าราษฎรยากจนไม่มีทุนพอจะค้ากำปั่นได้ รัฐบาลจึง
 จำเป็นจะต้องออกทุนซื้อเรือ แม้แต่น้อยลำก่อนพอให้เดินติดต่อเมื่อ
 สิงคโปร์ทางทิศใต้สายหนึ่ง และติดต่อกับประเทศจีนทางทิศตะวันออก
 อีกสายหนึ่ง มีเรือพอที่จะบันทุกข้าวสารของเราออกไปส่งเท่านั้น ถ้า
 ทำเช่นนี้ได้ เรือค้าของคนต่างประเทศจะไม่เอาเปรียบในการบันทุก
 สินค้าเข้าออกอย่างที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ได้...”³

พระยาสุรียานุวัตรถือว่ากิจการอุตสาหกรรมทำเหมืองแร่ดีบุก
 การทำป่าไม้ และโรงเลื่อยเป็นพาณิชย์โยบายของประเทศอย่างหนึ่ง⁴

¹ พระยาสุรียานุวัตร, เรื่องเดิม, หน้า 8.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁴ หอบรรณสาร, ธนาคารแห่งประเทศไทย, “บันทึกนโยบายเศรษฐกิจ
 ของพระยาสุรียานุวัตร”, หน้า 3.

กิจการเหล่านี้พระยาสุรียานุวัตรเสนอว่า “รัฐบาลควรจะทำเสียเอง หรือจะให้แต่เฉพาะบริษัทไทยแก่แบ่งปันหุ้นส่วนกันไปทำ รัฐบาลต้องถือหุ้นใหญ่เพื่อควบคุมอยู่ทุกรายไป”¹ ทั้งนี้เพราะว่าสมัยปัจจุบันนี้ พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมแทบทุกอย่างอยู่ในกำมือของชาวต่างประเทศ เพราะฉะนั้นปวงชนชาวสยามจึงมีแต่จะยากจนลงไปจนแทบจะใช้หนี้ไม่ไหว²

สำหรับพาณิชโยบายโดยรัฐบาลตามทัศนะของพระยาสุรียานุวัตร แม้ว่าจะเน้นให้รัฐเข้าดำเนินกิจการเป็นส่วนใหญ่ หรือเข้าผูกขาดทำเป็นของรัฐ แต่รัฐบาลก็ไม่ควรที่จะยอมตัดสิทธิเสรีภาพของปวงชนราษฎรในการประกอบกิจกรรมให้น้อยลง³ พระยาสุรียานุวัตรเห็นว่ากิจการส่วนใหญ่ที่รัฐเข้าดำเนินจัดการในฐานะเป็นผู้นำราษฎรก่อน ก็เพื่อให้ราษฎรสามารถพึ่งตัวเองได้ทางเศรษฐกิจ

พระยาสุรียานุวัตรเห็นว่า ทุนคือสิ่งที่จำเป็นมากที่สุด ทั้งนี้ในการประกอบกิจการอันใด “ยังมีเงินทุนมากก็ยิ่งจะประกอบการแพร่หลายได้แม้ไฟศาลมากในเวลาอันสั้น ข้างฝ่ายผู้มีทุนน้อยก็ต้องค่อยทำค่อยประหยัดกำไรสะสมขึ้นไว้เป็นทุนตามความสามารถของเขา จนกว่าจะได้ชื่อเป็นชนบัตึกคนหนึ่ง”⁴

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

² พระยาสุรียานุวัตร, ธนากรแห่งชาติ (พิมพ์แจกในงานพระราชมงคลเพลิงศพมหาอำมาตย์เอก พระยาสุรียานุวัตร ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส 2479; พระนคร : โรงพิมพ์ศรีกรุง, 2479).

³ หอบรรณสาร, ธนากรแห่งประเทศไทย, เรื่องเดิม, หน้า 4.

⁴ พระยาสุรียานุวัตร, ธนากรแห่งชาติ หน้า 34.

นอกจากจะเห็นว่าท่านมีความสำคัญยิ่งในการประกอบกิจการหนึ่ง ๆ พระยาสุรียานุวัตรยังเห็นว่า “รัฐบาลควรจะช่วยเหลือสนับสนุนดีให้รุ่งเรืองอยู่ได้ เพราะท่านเหล่านี้จะเป็นที่พึ่งของปวงชนราษฎรในทางเศรษฐกิจได้จริง”¹ จากข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พานิชโยบายโดยรัฐบาลตามความคิดของพระยาสุรียานุวัตร รัฐบาลต้องอุดหนุนกิจการของราษฎร เพื่อสร้างนายทุนแห่งชาติขึ้นมา อันเป็นสิ่งจำเป็นต่อรัฐประศาสนโยบายของรัฐบาลในการนำราษฎรให้พึ่งตนเอง และเพื่อให้พานิชโยบายโดยรัฐบาลบรรลุตามวัตถุประสงค์ พระยาสุรียานุวัตรเรียกร้องให้ตั้งธนาคารชาติหรือธนาคารกลางให้เป็นแหล่งเงินทุนสำคัญของประเทศ เพื่อการสนับสนุนการสะสมทุนของประชาชนในประเทศ

โดยเหตุที่คนไทยส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความชำนาญ หรือทุนริเริ่มเพียงพอที่จะลงมือดำเนินงานด้วยตนเอง การเสนอโครงการธนาคารชาติของพระยาสุรียานุวัตร จึงถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะส่งเสริมให้คนไทยประกอบการเศรษฐกิจมากขึ้น พระยาสุรียานุวัตรกล่าวว่า การตั้งธนาคารชาติขึ้นนี้ บุคคลที่จะได้ประโยชน์ คือ “บรรดาพวกราษฎรอนาถาที่ถนัดทางการค้าขาย แต่ยังไม่ไว้ทรัพย์อยู่ จะกู้ยืมเงินที่ไหนไม่ได้ก็เป็นอันพันวิสัยที่จะทำการค้าได้สมปรารถนา”² ในเรื่องการสงเคราะห์นั้น พระยาสุรียานุวัตรเสนอวิธีทอรองทุนให้ตั้งแต่ 100 บาทขึ้นไปถึง 1,000 บาท โดยมีผู้ค้ำประกัน 2 คน ตั้งต้นให้กู้ยืมแต่ในมณฑลกรุงเทพฯ ก่อน เพื่อเป็นตัวอย่างให้ราษฎรตามชนบทได้เข้าใจ จะได้มาขอกู้เงินจากธนาคาร³

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-41.

การเสนอโครงการธนาคารชาติ คือ มาตรการหนึ่งในโครงการที่สำคัญที่จะสนับสนุนพาณิชย์โยบายโดยรัฐบาล พระยาสุรียานุวัตรเห็นว่า รัฐบาลควรเป็นผู้นำในการพัฒนาอุตสาหกรรม คือ กิจการมอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศในเวลานั้น รัฐบาลควรจะต้องเข้ามาประกอบการ แล้วให้ราษฎรเข้าร่วมเป็นเจ้าของร่วมกัน ซึ่งในการดำเนินการ “ทุน” เป็นสิ่งสำคัญ การตั้งธนาคารชาติหรือธนาคารกลางก็เพื่อหวังประโยชน์ที่จะเอาความเชื่อมั่นของธนาคารมาใช้แทนตัวเงิน¹

พระยาสุรียานุวัตรไม่เห็นด้วยกับการกู้ยืมเงินต่างประเทศเพื่อมาพัฒนาส่งเสริมการค้าและการอุตสาหกรรมในประเทศไทย ทั้งนี้เพราะว่า พวกพ่อค้าต่างประเทศทั้งหลายนั้น เมื่อเขาเห็นว่าจะเอาทุนของเขาเข้ามาลงในเมืองไทยได้ผลดีแล้ว เขาจึงจะลงทุนนำไปจนกว่ากำไรซึ่งจะงอกจากทุนนั้นจะไม่ต่ำกว่ากำไรที่เขาจะได้ในประเทศอื่น เข้าตำราที่เราพูดกันว่า “ต้นไทรเมื่อลูกไทรตก ฝูงนกก็อาศัย ครั้นหาลูกไทรไม่ ฝูงนกก็บินหนี”² พระยาสุรียานุวัตรเห็นว่าเพื่อให้ประโยชน์ของชาติเกิดขึ้นมากที่สุด โดยให้เงินใช้หมุนเวียนอยู่ในประเทศไทย ทุนของธนาคารชาติควรจะเรียกระดมทุนจากภายในประเทศ มีรัฐบาลรับประกันโดยเข้าหุ้นในเงินทุนสำรอง พระยาสุรียานุวัตรหวังที่จะให้ธนาคารชาติ หรือธนาคารกลางที่จะตั้งขึ้นนี้เป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญของประเทศในการกู่ไปลงทุนในกิจการต่าง ๆ ทั้งการค้าและการอุตสาหกรรม

¹ หอบรรณสาร, เรื่องเดิม, หน้า 5.

² พระยาสุรียานุวัตร, ธนาคารแห่งชาติ, หน้า 36.

ความคิดเกี่ยวกับนโยบายการคลัง

พระยาสุรียานุวัตรชี้ว่า ปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้แก่ ปัญหาเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งเริ่มมีมาตั้งแต่ตอนปลายสมัยรัชกาลที่ 5 และที่ 6 แม้สมัยต้นรัชกาลที่ 7 รัฐบาลในสมัยนั้นจะพยายามเข้าแก้ไขปัญหาการคลังเป็นอันดับแรก แต่ปัญหาดังกล่าวได้ทวีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำของโลกส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทย ปัญหาเศรษฐกิจการคลังไม่เพียงแต่จะมีความสำคัญในแง่เศรษฐกิจเท่านั้น ยังมีความสำคัญในแง่ทางการเมือง คือ มีผลกระทบต่อการบริหารการปกครองของประเทศอีกด้วย ทั้งนี้เพราะความจำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายประหยัดอันสืบเนื่องจากปัญหาขาดดุลในงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งส่งผลกระทบต่ออันถึงข้าราชการพลเรือนและการป้องกันประเทศ¹

ตามความคิดของพระยาสุรียานุวัตร การใช้จ่ายแผ่นดินมากเกินไปในราชสำนัก คือ สาเหตุที่สำคัญที่สุดที่ก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลในงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น ปัญหาเศรษฐกิจการคลังของรัฐบาลจึงอยู่ที่รายจ่ายของรัฐเป็นไปในลักษณะใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ดังปรากฏในข้อความตอนหนึ่งของหนังสือ เศรษฐวิทยา เล่ม 3 ว่า รัฐบาลแต่ก่อน “...รายจ่ายแทบทุกอย่างมาหาว่าอยู่ในพวกราชบริพาร ซึ่งล้วนแต่จะทำให้คนจำเพาะในวงนี้มั่งมียิ่งขึ้น แต่ส่วนในวงของพระคลังข้างที่ท่านเหล่านี้มั่งมีแล้วเหลืออยู่แล้ว เมื่อได้รับพระราชทานก็ได้แต่เก็บสะสมไว้เท่านั้น...”² รายจ่ายส่วนนี้ซึ่งเป็นจำนวน 1 ส่วน 7 ของรายจ่ายแผ่นดิน

¹ พระยาสุรียานุวัตร, เศรษฐวิทยา เล่ม 3 ..., หมวด 22.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

ทั้งประเทศเน้นหนักไปในทางที่ไม่เกิดผล คือ “มิได้แพร่หลายกระจายออกไปถึงปวงชนราษฎรเท่าใด”¹ ในขณะที่เดียวกันรายได้แผ่นดินมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นช้าลง รายได้แผ่นดินได้จากการเก็บภาษีอากรจากคนยากจนเป็นส่วนใหญ่ เงินค่ารัฐชูปการเก็บได้ปีหนึ่งกว่า 7 ล้านบาท² พระยาสุรียานุวัตรเห็นว่า “...การที่รัฐบาลเก็บค่ารัฐชูปการนั้นไม่เป็นความเสมอภาคหรือยุติธรรมเป็นอันขาด...”³ รัฐบาลควร “เลิกการเก็บรัฐชูปการเสียทีเดียวจะดีกว่าที่จะปล่อยให้ความไม่เป็นธรรมตกอยู่แก่ราษฎร”⁴ ตามหลักการของการเก็บภาษีอากรนั้น “รัฐบาลไม่ควรจะควักกระเป๋าของประชาชนพลเรือนเกินต้องการ เพราะว่าถ้าเงินนั้นอยู่ในกระเป๋าของราษฎรๆ อาจจะเอาไปใช้เป็นเงินทุนทำผลประโยชน์ของเขาได้มากขึ้น”⁵ พระยาสุรียานุวัตรเสนอว่าแทนที่จะเก็บเงินส่วนนี้กับราษฎรผู้ยากจน ควรไปเก็บเงินจากคนมั่งมีดีกว่า เพราะคนมั่งมีได้รับผลประโยชน์จากรัฐบาลอย่างมาก โดยเฉพาะคนในกรุงเทพฯ ดังปรากฏในข้อความต่อไปนี้

“ผู้มั่งมีซึ่งแต่ก่อนเกือบจะว่าได้ว่าไม่ต้องเสียอะไรให้รัฐบาลเลย รัฐบาลได้ผลประโยชน์จากคนจนเป็นส่วนมากกว่าเสมอ การบำรุงบ้านเมืองยิ่งเจริญ ราษฎรค้าขายสะดวกและมีกำไรมากขึ้น การบำรุงบ้านเมืองเช่นในจังหวัดพระนครนี้ไปได้ดีแก่พวกมั่งมีเท่านั้น ราษฎร

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

ตามชนบทไม่ได้รับผลเหล่านี้เสียเลยก็ได้ แม้จะนอนกลางคืนก็ต้องคอยพะว้าพะวังเกรงโจรจะมาปล้นบ้านเรือนอยู่เสมอ ส่วนราษฎรในพระนครมีตำรวจ แพทย์ และโรงพยาบาลอยู่โดยรอบ คอยป้องกันอันตรายและทรัพย์สินสมบัติให้ปลอดภัยอยู่ได้เสมอ โรคระบาดทั่วทั้งหลายก็ไม่ค่อยจะพ้องพาน เพราะมีกรมสุขาภิบาลคอยระวังอยู่ น้ำประปาที่ปราศจากเชื้อโรคทั้งหลายก็มีกิน ไหนยังมีโรงเรียนสำหรับอบรมศึกษาบุตรหลานอยู่พร้อมเพรียง ข้างฝ่ายพลเมืองที่ยากจนซึ่งอยู่ตามชนบทไม่ได้รับความสุขสำราญเช่นนี้เลย จะไปไหนถ้าไม่พายเรือเองก็ต้องลุยโคลน เพราะไม่มีถนนหนทางที่ดี”¹

ความบกพร่องที่กล่าวมานี้เป็นภาระที่รัฐบาลประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรัฐบาลของประชาชน ควรจะดำเนินนโยบายภาษีอากรโดยการเพิ่มภาษีอย่างหนึ่งขึ้นมาใหม่ พระยาสุริยานุวัตรคิดว่าภาษีแบบใหม่นี้ควรเป็นภาษีที่ “ชักทุนของคนมั่งมีไปเสริมให้แก่คนยากจน เพื่อยกฐานะของคนยากจนให้สูงขึ้นคล้ายคลึงกัน”² โดยเสนอให้มีการเกณฑ์เอาทรัพย์สินจากเจ้านาย “เพราะสมบัติเหล่านี้มีขึ้นก็โดยอาศัยความอุตสาหของปวงชนราษฎรที่ได้พลีมาให้”³ พระยาสุริยานุวัตรเห็นว่าเงินที่ได้จากภาษีเหล่านี้ เมื่อได้มาเอามาใช้หมุนเวียนอยู่ในบ้านเมืองแล้ว ก็เท่ากับว่าจะยกฐานะของราษฎรที่ยากจนให้สูงขึ้นได้⁴

ภาษีเงินได้ คือ รายได้ที่สำคัญยิ่งของประเทศสยาม แต่ก่อน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

มาส่วนใหญ่เก็บจากชาวนาผู้ซึ่ง “เป็นกระดุกสนหลังของประเทศสยาม”¹ และเป็นคนยากจน พระยาสุรียานุวัตรเสนอให้มีการเก็บภาษีเงินได้จากพ่อค้า ซึ่งแต่ก่อนคนพวกนี้ได้เปรียบไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ดังข้อความต่อไปนี้ว่า “แต่ก่อนมา เงินผลประโยชน์แผ่นดินได้จากคนจนในพื้นที่เป็นส่วนมาก ภาษีเงินได้ใหม่นี้จะต้องเก็บจากเศรษฐีพ่อค้าที่มีผลประโยชน์มากกว่าคนชนิดอื่นมากมายนัก เพราะแต่ก่อนคนพวกนี้ได้เปรียบที่ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้เสียเลย”²

นอกจากเสนอให้เก็บภาษีใหม่จากคนมั่งมีแล้ว พระยาสุรียานุวัตรเสนอให้มีการเก็บภาษีเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ ดังปรากฏความตอนหนึ่งในหนังสือ เศรษฐวิทยา เล่ม 3 ว่า “ในสมัยปัจจุบันนี้ ต่างประเทศต่างชาติก็พยายามที่จะตั้งพิกัดอัตราภาษีสินค้าเข้าเมือง โดยเหตุที่จะบำรุงการกสิกรรม หัตถกรรม และอุตสาหกรรมให้ก่อสร้างตั้งตัวดำรงอยู่และเจริญยิ่งขึ้นได้ โดยเหตุที่จะมิให้คนต่างด้าวส่งสินค้าขั้ถมเข้ามายาขายแข่งราคาทำลายล้างกสิกรรม และอุตสาหกรรมที่ทำกันอยู่”³ ในความคิดดังกล่าวของพระยาสุรียานุวัตรก็คือ การตั้งพิกัดภาษีจำกัดสินค้านำเข้าประเทศโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะก่อสร้างการพาณิชย์กรรม หัตถกรรม และอุตสาหกรรมขึ้นในประเทศโดยที่ไม่ต้องอาศัยสินค้านำเข้าต่างประเทศ

นอกจากนี้ พระยาสุรียานุวัตรเรียกร้องให้รัฐบาลจัดการป้องกันการแข่งแย่งหากินของพวกชาวต่างประเทศเสียบ้าง อาทิเช่น คนจีน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

การปล่อยให้คนจีนซึ่งส่วนมากเข้ามาเมืองไทยแต่ตัวเปล่า ไม่มีทุนรอนอะไรเลย¹ แต่มาแย่งการทำมาหากินของไทยเสียแทบทุกอย่างไป เพื่อสงวนอาชีพให้แก่คนไทย พระยาสุรียานุวัตรเสนอให้มีการตั้งค่าธรรมเนียมอนุญาตให้สรรพการทั้งหลายที่ชาวต่างประเทศจะเข้ามาแย่งคนไทยทำ แนวคิดดังกล่าวเพื่อการเฉลี่ยความเจริญให้แก่ไพศาลออกไป พวกพ้องอยู่ตามชนบทบ้านนอกทำนาทำไร่จะได้มีโอกาสเข้ามารับจ้างและทำการหัตถกรรมและการค้า ซึ่งที่แล้วมาคนจีนแย่งทำเสียสิ้น²

ความคิดของพระยาสุรียานุวัตรกับการพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรม

นับตั้งแต่ไทยเซ็นสนธิสัญญาเบาริงกับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา รากฐานของระบบการผลิตแบบอุตสาหกรรมได้เริ่มเกิดขึ้นในเศรษฐกิจของไทย มีการผสมกลมกลืนของการใช้เครื่องจักรในการผลิต มีระบบการธนาคารและทุนอุตสาหกรรมเกิดขึ้น ลักษณะนี้มีความสำคัญยิ่งต่อวิวัฒนาการของเศรษฐกิจไทย อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงของการเปลี่ยนแปลงมาจากผลของสนธิสัญญาไมตรี และการค้าที่ไทยทำกับประเทศต่าง ๆ และจวบจนกระทั่งรัฐบาลคณะราษฎรขึ้นมาเมื่ออำนาจ ระบบอุตสาหกรรมของไทยยังคงล้าหลัง และอยู่ในระดับขั้นต้นเท่านั้นเมื่อเทียบกับความก้าวหน้าของยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่น สาเหตุสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยเกิดขึ้นจากขาดการริเริ่ม และช่วยเหลืออย่างจริงจังของผู้ปกครองในเวลานั้น

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ทำให้กิจการค้า การอุตสาหกรรม การธนาคารที่สำคัญอยู่ในมือของชาวยุโรปตะวันตกเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่พระยาสุริยานุวัตรสามารถเข้าใจได้อย่างดีในสภาพเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

มีผู้ให้ความเห็นหลายท่านเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยที่อยู่ในระดับต่ำและล้าหลังจนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ว่ามีสาเหตุมาจากสนธิสัญญาไมตรีและการค้าที่กำหนดให้ไทยมีสิทธิเก็บภาษีนำเข้าได้เพียงร้อยละ 3¹ ภายใต้เงื่อนไขนี้สินค้าต่างประเทศมีราคาถูก ทำให้การผลิตอุตสาหกรรมพื้นบ้าน เช่น ผ้า น้ำตาล ต้องสลายตัวในที่สุด อย่างไรก็ตาม ขณะเดียวกันที่สินค้าราคาถูกไหลเข้าสู่เศรษฐกิจไทยก่อให้เกิดการใช้เทคนิคการผลิตแบบเครื่องจักรในการผลิตสินค้าพื้นเมือง¹ ดังปรากฏในระยะต่อมามีกิจการของเอกชนหลายอย่างที่ริเริ่มการใช้เครื่องจักรในการผลิต เช่น กิจการโรงงานทอผ้าของห้างเจริญกิจนาวิสยาม ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2459 ที่กรุงเทพฯ กิจการโรงงานฟอกหนังเริ่มปรากฏมีประมาณต้นสมัยรัชกาลที่ 6 คนแรกที่เปิดกิจการนี้คือ นายฮกอี โรงงานที่นายฮกอีดำเนินการโดยใช้เครื่องจักรขนาดเล็ก ส่วนโรงงานฟอกหนังที่ใช้เครื่องจักรขนาดใหญ่ เป็นของหลวงจิตร

¹ต่อมาทางไทยได้พยายามขอแก้ไขได้ในปี พ.ศ. 2468 ให้เป็นร้อยละ 5 และประเทศไทยสามารถหลุดพ้นจากสนธิสัญญาไมตรีสภาพทางศุลกากรในปี พ.ศ. 2480-2482; ทรงศรี อัจจุรณ, การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศนอกอาณาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์ ประเทศไทย, 2506), หน้า 293-294.

²Chatthip Nartsupha, Suthy Prasartset and Montri Chenvidyakarn, *The Political Economy of Siam 1910-1932*, (Bangkok : The Social Science Association of Thailand, 1978), p. 5.

จำนงค์ (นายถนอม) ตั้งขึ้นที่จังหวัดนนทบุรี ต่อมาขายให้แก่นายลิม ชุ่นหงวน ลิมเปีชาติ ดำเนินการต่อไป¹ อย่างไรก็ตาม กิจการธุรกิจที่มี การใช้เทคนิคการผลิตแบบใหม่ เงินทุนเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ดังปรากฏตัวอย่างในฎีกาของเจ้าของโรงงานฟอกหนังตอนหนึ่งว่า

“อุปสรรคอันสำคัญยิ่งของข้าพเจ้าที่ยังมีอยู่ในเวลานี้ก็มีอย่าง เดียวแต่ในเรื่องทุนรอน ด้วยข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ขาดทุนมามากแล้ว ทำให้เวลานี้ไม่มีทุนที่จะทำได้เต็มกำลังของเครื่องจักร... ถ้าทำแต่เพียง เล็กน้อยเท่าที่ข้าพระพุทธเจ้าทำอยู่บัดนี้ ซึ่งฟอกวันละราว 100 แผ่น เป็นการหาทำไรรายก เพราะเครื่องจักรเป็นชนิดขนาดใหญ่ การฟอก มากหรือน้อยค่าใช้จ่ายไม่สู้ผิดกันเท่าใด... ถ้าได้ฟอกมากขึ้นจะทำให้ หนึ่งที่ฟอกออกมาราคาถูกลง และมีกำไรมากขึ้น ซึ่งเวลานี้ข้าพระ พุทธเจ้าไม่ได้ทำด้วยเงินทุนบังคับอยู่...”²

จากข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ทุนเป็นปัญหาสำคัญที่สุด เรื่องหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจสู่ระบบอุตสาหกรรม โดยเฉพาะใน สภาพเศรษฐกิจกึ่งอาณานิคมที่ไทยกำลังประสบอยู่ ส่วนใหญ่ของ กิจการเอกชนที่ริเริ่มขึ้นมามักจะล้มเหลวหากไม่ได้รับการช่วยเหลือ อย่างเต็มที่จากรัฐบาล ถ้าเปรียบเทียบกับกรณีบริษัทสยามซีเมนต์ ซึ่ง ถือเป็นกิจการที่ได้รับการช่วยเหลืออย่างเต็มที่จากรัฐบาล สามารถ

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 6 ค. 12.3/18, นายลิมชุ่นหงวน บริษัท ฟอกหนังชอกู้เงินจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, มีนาคม 2467 และหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 6 รล. 20/26 บริษัทเจริญกิจงานวิสัย, 8 มกราคม 2460.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 6 ค. 12.3/18, เรื่องเดิม.

ประสบผลสำเร็จในการดำเนินกิจการ และถือได้ว่าเป็นบริษัทที่ใหญ่ที่สุดในขณะนั้นตราจกนกระทั่งก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2¹

การที่รัฐบาลให้ความสนใจเล็กน้อยต่อการสนับสนุนกิจการโรงงานที่เอกชนริเริ่มดำเนินการก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ กิจการธุรกิจส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่ในมือของนายทุนต่างชาติ กิจการที่นายทุนต่างชาติให้ความสนใจและเข้าลงทุนดำเนินการ คือ กิจการเดินเรือ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกิจการธุรกิจที่ไทยเคยดำเนินการและประสบความสำเร็จเรื่องมาก ภายหลังทำสนธิสัญญาไมตรีและการค้าแล้วตกไปอยู่ในมือของชาวต่างชาติ แม้ว่าจะมีกลุ่มพ่อค้าในกรุงเทพฯ ที่สำคัญริเริ่มตั้งเป็นบริษัทเรือเมล์จีนสยามทุนจำกัดขึ้นใน พ.ศ.2452 เพื่อรับส่งคนโดยสารและบรรทุกสินค้าต่าง ๆ ไปมาระหว่างฮ่องกง ชัวเถาไฮเก้ กิจการดังกล่าวเปิดดำเนินงานได้ไม่กี่ปีต้องเลิกไปในที่สุด สาเหตุการเลิกกิจการดังกล่าวเนื่องจากขาดเงินทุน และสู้การบริการที่ทันสมัยกว่าของเรือชาติตะวันตกไม่ได้² ปรากฏว่าก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 กิจการเดินเรือในไทยชาวเยอรมันเข้าดำเนินการเกือบทั้งหมด ภายหลังต่อมาบริษัทฮิสเอเซียติกสามารถเข้าคุมกิจการการเดินเรือของไทย³

¹Chatthip Nartsupha, Suthy Prasartset and Montri Chenvidyakarn, op. cit, p 17.

²หจกจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 บ. 12/10, เจ้าพระยามรราช เสนาบดีกระทรวงนครบาลกราบบังคมทูลเกล้าฯ ถวาย เรื่องความเป็นไปของบริษัทเรือเมล์จีนสยาม, 11 ตุลาคม ร.ศ. 129.

³เอก วิสกุล, การเดินเรือพาณิชย์ในประเทศไทย, (พิมพ์เป็นที่ระลึกในการสถาปนากิจศพ นายไต้ ศรีภักย์วานิช ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม, 27 เมษายน 2493), หน้า 98-99.

นอกจากนี้รัฐบาลก็ให้ความสนใจเล็กน้อยในการพัฒนาอุตสาหกรรมป่าไม้ ในปี พ.ศ. 2481 88% ของกิจการทำป่าไม้เป็นของชาวยุโรป 7% เป็นของคนจีน 5% เป็นของกรมป่าไม้¹ กิจการเหมืองแร่ก็เช่นกัน ปรากฏว่าระหว่าง พ.ศ. 2414—2453 มีบริษัทตะวันตกเพียง 2—3 บริษัท ภายหลังจากความสำเร็จของบริษัททุ่งคาซาเบอร์ฯ ทำให้ทุนตะวันตกเริ่มเข้ามามากขึ้น จำนวนบริษัทชาวตะวันตกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จาก 25 บริษัทเมื่อ พ.ศ. 2463 เป็น 63 บริษัทในอีก 9 ปีต่อมา เงินทุนของชาวตะวันตกในปีเดียวกันประมาณ 237 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2479 มีบริษัทชาวตะวันตกทั้งสิ้น 44 บริษัทที่จดทะเบียนในประเทศไทย²

นอกจากรัฐบาลจะให้ความสนใจเพียงเล็กน้อยในการส่งเสริมกิจการโรงงานอุตสาหกรรมภายในประเทศแล้ว ในกิจการอื่นๆ เช่น การชลประทาน การรถไฟ การสร้างถนนหนทาง การศึกษา ฯลฯ รัฐบาลให้ความสนใจน้อยมากเช่นกัน ดังปรากฏในงบประมาณของเศรษฐกิจของประเทศมีเพียง 17% จากรายจ่ายทั้งหมด ขณะที่รายจ่ายด้านการป้องกันและรักษาความสงบภายในประเทศมีถึง 45% ของ

¹ James C. Ingram, *Economic Change in Thailand since 1855-1970* (California- Stanford University Press, 1971), p. 107.

² พรรณี อวนสกุล, “กิจการเหมืองแร่ตัมกกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภาคใต้ของไทย พ.ศ. 2411-2474” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 4-40.

ราชสำนัก 10% และการบริหารส่วนกลาง 7%¹ ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าแทนที่รายจ่ายของรัฐบาลจะเข้าไปในโครงการก่อสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไป กลับนำส่วนใหญ่ของรายได้ประเทศใช้จ่ายไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศเลย นอกจากนี้ยังส่งผลถึงรายได้แผ่นดินให้มีแนวโน้มเพิ่มช้าลงเนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้จ่ายของรัฐบาล ชนชั้นสูงจะได้รับประโยชน์มากที่สุด ขณะที่ประชาชนผู้เสียภาษียังคงยากจน ส่วนใหญ่ของส่วนเกินที่ขูดรีดจากชาวนาถูกนำไปใช้จ่ายในการบริโภคมุมเพื่อที่ยังถูกนำไปฝากไว้นอกประเทศเป็นจำนวนหลายล้านบาทอีกด้วย²

ในยุคที่ระบบอุตสาหกรรมเริ่มก่อรูปขึ้นในสังคมไทย เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ เช่น ญี่ปุ่น เป็นอาทิ การพัฒนาอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นรัฐบาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อเป็นคุณแก่ธุรกิจ นโยบายการคลังเป็นเรื่องที่สำคัญ รัฐบาลให้การช่วยเหลือทางด้านการเงินในหลายลักษณะ ช่วยค้ำประกัน ให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ นอกจากนี้ยังมี การตั้งพิภักดภาษีใหม่ เช่น ภาษีที่ดินและสินค้านำเข้าอย่างหนัก เพื่อเอาเงินไปใช้จ่ายในสิ่งจำเป็น ขณะเดียวกันที่รัฐบาลยอมให้มีการหากำไร และสะสมทุนเพื่อการลงทุนเพิ่มขึ้นไป³ จากประสบการณ์เช่นนี้พระยาสุรียานุวัตรเห็นว่า

¹Chatthip Nartsupha, Suthy Prasartset and Montri Chenvidyakarn, *op. cit.*, p. 9.

²K.P. Landon, *Siam in Transition* (New York: Greenwood Press, 1968), p. 64.

³เอ. เอฟ. เค. ออแกนสกี, ลำดับขั้นของการพัฒนาการเมือง แปลจาก *The Stage of Political Development* โดย ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 68.

การพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้นในประเทศ รัฐบาลควรเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เนื่องจากขณะที่กิจการค้าส่วนมากตกอยู่ในมือของชนต่างชาติ คนไทยเองไม่ค่อยมีการทำการค้าชนิดที่สำคัญเลย ส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และยังช่วยตนเองไม่ได้ กลไกราคาในสมัยนั้นก่อให้เกิดความเสียเปรียบแก่ผู้ผลิตสินค้าทางการเกษตรและผู้รับจ้างแรงงาน เพราะตลาดผู้ซื้อและจ้างแรงงานขึ้นกับอิทธิพลของพ่อค้าต่างชาติ¹ อย่างไรก็ตาม พระยาสุรียานุวัตรมีความเห็นที่แตกต่างจากประสบการณ์การพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่น คือ ในญี่ปุ่นยังรัฐบาลมีการส่งเสริมการรวมเงินทุนของพวกนายทุนมากมายเท่าไร ภาระจะไปตกอยู่กับพวกกสิกรและกรรมกรผู้เป็นเจ้าของส่วนเกินที่ถูกขูดรีดไป กล่าวคือ ภายใต้นโยบายสนับสนุนการลงทุนโดยรัฐบาล เอกชนมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพการค้า ผู้มีความฉลาดหลักแหลม หรือโอกาสเหมาะก็จะประสบความสำเร็จโดยรวดเร็ว และพวกนี้ก็จะกลายเป็นนายทุนแล้วตั้งอัตราค่าจ้างแรงงานที่ไม่เหมาะสมกับประโยชน์อันควรจะได้ของแรงงาน ทั้งนี้เพื่ออัตรากำไรของนายทุนเอง พระยาสุรียานุวัตรจึงเห็นว่านโยบายของรัฐบาล “ควรจะค่อยๆ กัดผู้มีทุนมากให้มีอำนาจน้อยลงฝ่ายหนึ่ง แล้วส่งเสริมให้ปวงชนราษฎรที่อนาถาให้มีทุนขึ้นกว่าเก่า² ดังนั้น ขณะที่เสนอพานิชนโยบายโดยรัฐบาล พระยาสุรียานุวัตรเสนอให้มีการปรับปรุงนโยบายการคลังที่เน้นความคิดที่สังเคราะห์คณยากจน พร้อมทั้งยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น ตามความคิดของพระยาสุรียานุวัตร ส่วนใหญ่ของความช่วยเหลือที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลในด้านความเจริญทางเศรษฐกิจอยู่ที่การมีนโยบายต่าง ๆ ที่เพื่อยกระดับการทำมาหากินที่ดีขึ้น

¹พระยาสุรียานุวัตร, เศรษฐวิทยา...หมวด 1, หน้า 17-20.

²พระยาสุรียานุวัตร, ธนาการแห่งชาติ, หน้า 35.

ของราษฎรโดยส่วนรวม นโยบายการคลัง คือ เรื่องที่สำคัญเรื่องหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของรัฐประศาสนโยบายของรัฐเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม และเพราะเหตุว่าโครงสร้างเศรษฐกิจไทยมีลักษณะเป็นระบบศักดินาที่เสริมด้วยนายทุน ราษฎรส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และยังช่วยตนเองไม่ได้ ตามแนวความคิดของพระยาสุรียานุวัตรในหนังสือ เศรษฐวิทยา เล่ม 3 ได้เน้นให้เห็นถึงหน้าที่ของรัฐที่ควรเข้าร่วมในทางเศรษฐกิจและสวัสดิการของสังคม อันเป็นการเพิ่มหน้าที่ของรัฐ นอกเหนือจากการป้องกันประเทศและรักษาความสงบภายในประเทศ

ความคิดในเศรษฐวิทยา เล่ม 3 และการปฏิบัติให้บรรลุตามนโยบาย

หนังสือเศรษฐวิทยา เล่ม 3 ของพระยาสุรียานุวัตรมีความสำคัญยิ่งในแง่ที่ให้มีการจัดพัฒนาการเป็นประเทศอุตสาหกรรม การเสนอโครงการธนาคารชาติเป็นสถาบันทุนของประเทศเพื่อสนับสนุนการลงทุนในกิจกรรมเศรษฐกิจของประชาชนทุกระดับชั้นก็ดี หรือการเสนอการปรับปรุงการเก็บภาษีอากร เช่น เสนอให้ยกเลิกภาษีที่ไม่เป็นธรรมสำหรับประชาชนทั่วไป คือ ภาษีรัชชูปการ ให้เพิ่มเก็บภาษีใหม่จากคนรวย เช่น การบริบททรัพย์สินจากศักดินา การเก็บภาษีมรดก เป็นต้น นับว่าเป็นแนวคิดที่ก้าวหน้าในเวลานั้น แนวคิดนี้คือการพยายามขจัดความยากจนของประชาชนให้หมดไป ขณะเดียวกันยกระดับการทำการหากินของคนยากจน ลดการขูดรีดค่าส่วนเกิน ทั้งสร้างความสะดวกในการกระจายรายได้และทรัพย์สินในสังคม

เมื่อเปรียบเทียบแนวทางพัฒนาการเศรษฐกิจใหม่ของพระยา

สุริยานุวัตรกับนักคิดคนอื่น ๆ ในเวลานั้น เช่น เจ้าไครงเศรษฐกิจของ ดร. ปรีดีจะเห็นได้ว่าต่างก็เสนอให้ทำลายระบบเศรษฐกิจศักดินาให้หมดสิ้น และจำกัดขอบเขตอำนาจของชนชั้นนายทุน เปลี่ยนมือเจ้าของค่าส่วนเกินจากชนชั้นศักดินาและนายทุนเป็นรัฐ พร้อมทั้งให้รัฐเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม¹ อย่างไรก็ตามในเรื่องพัฒนาการเศรษฐกิจ เจ้าไครงเศรษฐกิจของ ดร.ปรีดีมีความชัดเจนกว่าในเรื่องการเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจจากศักดินาเสริมด้วยนายทุนเป็นสังคมนิยม ส่วนของพระยาสุริยานุวัตรแม้จะเสนอให้รัฐเป็นผู้สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ในหนังสือเศรษฐวิทยา เล่ม 3 ไม่ปรากฏมีข้อเขียนที่ระบุเกี่ยวกับเรื่องการเมืองการปกครองเศรษฐกิจของเอกชนมาเป็นของรัฐ พระยาสุริยานุวัตรจะเน้นเรื่องนโยบายการคลังมากกว่า เช่น การเพิ่มภาษีอากรบางอย่างแทนที่ภาษีที่ไม่เป็นธรรมที่ยกเลิกไปได้แก่ การเก็บภาษีมรดก เป็นต้น นโยบายการคลังเช่นนี้ถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะขจัดความยากจน และการแจกจ่ายรายได้และทรัพย์สินในระบบเศรษฐกิจให้มีความเป็นธรรมขึ้น

ดังจะเห็นว่าแนวพัฒนาการเศรษฐกิจใหม่ของพระยาสุริยานุวัตรมีลักษณะประนีประนอมมากกว่า และในระยะแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครองโดยคณะราษฎร ได้มีการปฏิบัติตามแนวคิดเกี่ยวกับการยกเลิกภาษีที่ไม่เป็นธรรมสำหรับประชาชนทั่วไป คือ ภาษีรัชชูปการ² ซึ่งคณะราษฎรได้กระทำสำเร็จในเรื่องนี้ นอกจากนั้นคณะ

¹ จัทรทิพย์ นาถสุภา, "การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง," เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการครั้งที่ 4 แผนกวิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มกราคม 2522.

² ภาษีรัชชูปการ ได้มีกฎหมายประกาศยกเลิกอย่างเด็ดขาด เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2482.

ราษฎรได้เริ่มการเก็บภาษีมรดกในปี 2478 อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาต่อมารัฐบาลได้ประกาศยกเลิกการเก็บภาษีมรดกในปี 2481 โดยให้เหตุผลว่าเป็นภาษีที่ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรม คนร่ำรวยในเมืองไทยไม่กี่คน และทำให้คนอื่นทั่วไปไม่กล้าลงทุนทำการค้า¹ การยกเลิกดังกล่าวโดยแท้จริงแล้วเป็นความไม่สามารถของคณะราษฎรเองที่ไม่มีเครื่องมือที่รัดกุมพอในการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าว และความไม่สามารถนี้เองแสดงถึงความอ่อนแอของคณะราษฎร

ความอ่อนแอของคณะราษฎรเกิดขึ้นจากระบบเศรษฐกิจไทยเอง ก่อนที่คณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะแบบศักดินาเสริมด้วยนายทุน ภายใต้สนธิสัญญาไมตรีและการค้า ชนชั้นปกครองยอมให้นายทุนชาติตะวันตกเข้าร่วมแบ่งปันผลผลิตส่วนเกินของสังคม กิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และธุรกิจการธนาคารส่วนใหญ่อยู่ในมือของนายทุนชาติตะวันตก ชนชั้นนายทุนเชื้อสายจีนที่เกิดขึ้นไม่สามารถแยกตัวเป็นอิสระจากชนชั้นศักดินา ชนชั้นนายทุนมีลักษณะเป็นนายทุนข้าราชการและนายทุนนายหน้า คณะราษฎรแทบไม่ได้มีความสัมพันธ์กับชนชั้นนายทุนจีน อีกทั้งสมาชิกของคณะราษฎรแทบทั้งหมดเป็นข้าราชการและพลเรือนมีฐานอำนาจอยู่ในระบบศักดินาอยู่มาก² การปฏิวัติของคณะราษฎรสามารถบรรลุ

¹ แผนกเก็บและห้องสมุด กองกลางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานการประชุมรัฐมนตรี ครั้งที่ 68 พ.ศ. 2482, อ้างถึงใน ชวลิต วายุภักดิ์, "การปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2475-2484" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 280.

² จัตริทิพย์ นาดสุภา, "การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่..."

วัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานได้สำเร็จ คือ การล้มระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ไม่บรรลุผลมากนักทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นการปฏิวัติกรรมพีที่ที่เกิดขึ้นก่อนความพร้อมของพัฒนาการแห่งพลังการผลิตและการก่อรูปของชนชั้น¹ เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้ระบบกรรมสิทธิ์แบบศักดินาบางส่วนยังคงผูกมัดไว้ ดังนั้น การเสนอแนวคิดเพื่อการเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศใดๆ ถ้าในการปฏิบัติขัดต่อนโยบายของคณะราษฎรที่เคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ ชุมนางผู้ใหญ่และสมาชิกบางคนในคณะราษฎรแล้วจะได้รับการปฏิเสธ เช่น กรณีการเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจของ ดร. ปรีดี หรือกรณีนโยบายการคลังของพระยาสุรียานุวัตร โดยเฉพาะการเสนอให้เก็บภาษีมรดก² ซึ่งโดยหลักการแล้วถ้าพิจารณาในระยะยาว การเก็บภาษีมรดกนี้ไม่ควรยกเลิก เพราะทำให้ช่องว่างความแตกต่างระหว่างคนรวยและคนจนลดน้อยลง ก่อให้เกิดความเสมอภาคในทุกๆ ด้านตามมา เช่น ด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม การล้มเลิกการเก็บภาษีดังกล่าวมีผลสืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน คือ อำนาจทางการเมืองและทางเศรษฐกิจจะมาตกอยู่แก่ชนชั้นผู้มีรายได้มาก

อย่างไรก็ตาม แนวคิดอื่นๆ ของพระยาสุรียานุวัตรก็ได้รับการนำมาปฏิบัติ ที่สำคัญ คือ โครงการธนาคารชาติ ที่ปรากฏต่อมาจนถึงปัจจุบัน คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเปิดทำการเมื่อวันที่ 10

¹ เรื่องเดียวกัน.

² ภาษีดังกล่าวมีการนำมาปฏิบัติ คือภายหลังคณะราษฎรขึ้นมามีอำนาจได้ประกาศให้มีการเก็บภาษีมรดก แต่เก็บเพียงนิดหน่อยมิได้เป็นไปตามเกณฑ์ที่พระยาสุรียานุวัตรเสนอไว้.

ธันวาคม 2485

โดยสรุปแล้วความคิดในหนังสือ เศรษฐวิทยา เล่ม 3 แสดงให้เห็นถึงแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่เพื่อล้มล้างชนาการศักดินา แนวคิดเกี่ยวกับพานิชโยบายโดยรัฐบาลก็ดี หรือนโยบายการคลังก็ดี นับเป็นแนวคิดที่ก้าวหน้าและสำคัญ โดยเฉพาะแนวคิดเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรจากคนรวย ซึ่งแนวคิดดังกล่าวไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังแม้กระทั่งทุกวันนี้ กล่าวได้ว่าพระยาสุรียานุวัตร คือนักคิดเศรษฐกิจไทยคนสำคัญคนหนึ่ง และความคิดของท่านยังคงมีความทันสมัยและก้าวหน้ากว่าคนในยุคเดียวกันจะตามทันความคิดของท่าน ดังจะขอทิ้งท้ายด้วยคำกล่าวตอนหนึ่งที่ ดร. ปรีดี กล่าวสดุดีพระยาสุรียานุวัตรว่า “เจ้าคุณสุรียานุวัตร... ถึงแม้อายุจะมากก็จริงแต่ก็ยังทันสมัยและแข็งแรงอยู่ การที่ต้องถูกออกจากเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในครั้งก่อน ก็ถามได้จากเจ้าคุณยมราชว่าเป็นเพราะเหตุอันใด ๆ หนุมตัวตามไม่ทันความคิดของท่าน”¹

¹ แผนกเก็บและห้องสมุดกองกลางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานประชุมคณะรัฐมนตรี 9 มีนาคม 2476, อ้างถึงใน ชวลิต วายุกกัตร์, “การปฏิรูป...” หน้า 224. (ข้อความที่เน้นเป็นเจตนาของผู้เขียน)

ส่วนที่สอง

งานทางด้านต่างประเทศ ของพระยาสุริยานุวัตร

สุวิทย์ ไพทยวัฒน์

“...ข้าพเจ้าเพิ่งรู้จักท่าน เมื่อข้าพเจ้ากลับจากศึกษาวิชาที่ประเทศฝรั่งเศสแล้ว แต่นาม พระยาสุริยานุวัตร ซึ่งชาวยุโรปเรียกโดยย่อว่า Phya Suriya ข้าพเจ้ารู้จักมาก่อน โดยที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในหนังสือภาษาฝรั่งเศสที่เกี่ยวข้องด้วยเรื่องการเมืองระหว่างฝรั่งเศสกับสยาม ข้าพเจ้าได้อ่านหนังสือเหล่านั้น ก็บังเกิดความเลื่อมใสในตัวท่าน เพราะเห็นว่า ท่านเป็นผู้ที่ได้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติตลอดเวลาที่ท่านรับราชการในกระทรวงการต่างประเทศ...”

ข้อความข้างบนนี้ปรากฏอยู่ในตอนหนึ่งของ “คำไว้อาลัย” โดยหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ในหนังสือ “ไว้อาลัยแด่พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุนนาค)¹ ซึ่งจัดพิมพ์โดยคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2479 ข้อความที่ปรากฏดังกล่าวนี้ได้สร้างความสนใจของผู้เขียนเป็นอย่างยิ่ง เพราะจากการศึกษาของพระยาสุริยานุวัตรเท่าที่ผ่านมา นั้น ผู้เขียนมีความรู้แต่งานที่เด่นของท่านทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น

¹ คณะรัฐมนตรี (ผู้จัดพิมพ์), “ไว้อาลัยแด่พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุนนาค) (พิมพ์แจกในการพระราชทานเพลิงศพพระยาสุริยานุวัตร ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส 11 กุมภาพันธ์ 2479; พระนคร : บำรุงนุกุลกิจ, 2479).

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงได้ตัดสินใจที่จะศึกษางานทางด้านต่างประเทศของพระยาสุรียานุวัตรอย่างลึกซึ้งต่อไป

พระยาสุรียานุวัตรได้เริ่มต้นชีวิตการทำงานในกระทรวงการต่างประเทศ ใน พ.ศ. 2430 โดยได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยทูตประจำประเทศอังกฤษ¹ ในระหว่างที่ท่านได้รับราชการอยู่ที่ประเทศอังกฤษนั้น ท่านได้แต่งหนังสือ “ขนบธรรมเนียมราชการต่างประเทศ”² ขึ้นมาเล่มหนึ่ง จุดมุ่งหมายของหนังสือดังกล่าวนี้ก็เพื่อเก็บใจความแต่ที่เป็นข้อสำคัญในธรรมเนียมราชการต่างประเทศ ซึ่งเป็นจารีตของนานาประเทศที่ได้ใช้กันอยู่ในขณะนั้นมาแสดงออกแต่ย่อ พอที่จะแนะนำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจะทราบในราชการต่างประเทศ ซึ่งเป็นส่วนราชการในราชทูตและกงสุลทราบค่าที่สำคัญได้พอเป็นสังเขป³ ดังนั้น หนังสือดังกล่าวจึงนับว่าเป็นตำรากฎหมายและการปฏิบัติระหว่างประเทศ เรื่องการทูตภาษาไทยเล่มแรกในขณะนั้น

ใน พ.ศ. 2432 พระยาสุรียานุวัตรได้กลับมารับราชการที่กรุงเทพฯ ๑ ชั่วโมงระยะเวลาหนึ่ง และก็ต้องกลับไปประจำในต่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง โดยในครั้งนี้อปรากฏว่าได้รับแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาและอุปทูตประจำกรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี

¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, “ประวัติพระยาสุรียานุวัตร,” ทรัพย์สินศาสตร์, โดยพระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พิมพ์แฉก, 2518), หน้า 12.

² พระยาสุรียานุวัตร, ขนบธรรมเนียมราชการต่างประเทศ (พิมพ์แฉกในงานพระราชทานเพลิงศพท้าวราชกิจวรภักตร์ศรีสวัสดิ์ดิสาหาร (ปยุ บุนนาค) ณ วัดประยูรวงศาวาส 19 เมษายน 2480; ธนบุรี : ดำรงธรรม, 2480).

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

งานทางด้านต่างประเทศระหว่างที่ประจำอยู่ประเทศเยอรมนีมีไม่มากนัก งานที่สำคัญก็คือ ท่านได้เดินทางไปประชุมระหว่างประเทศเรื่องการไปรษณีย์สากลที่กรุงเวียนนา และได้เคยเดินทางไปเมืองชิคาโก สหรัฐอเมริกา ในฐานะผู้แทนของประเทศไทยในการแสดงฉัพชกัณฑ์¹

พ.ศ. 2438 พระยาสุรียานุวัตรได้ย้ายไปเป็นอุปทูตประจำกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส และในปี พ.ศ. 2439 ท่านได้รับแต่งตั้งให้เป็นอัครราชทูตประจำประเทศฝรั่งเศส อิตาลี สเปน และรัสเซีย²

ในระหว่างที่ท่านประจำอยู่ที่กรุงปารีส พระยาสุรียานุวัตรได้ทำงานทางด้านต่างประเทศที่สำคัญ คือ การจัดการออกพันธบัตรเงินกู้ในประเทศอังกฤษตามคำสั่งของรัฐบาลไทย เป็นผู้แทนประเทศไทยในการประชุมสันติภาพที่กรุงเฮก³ และท่านได้จัดทำโค้ดโทรเลขเพื่อใช้ในราชการ เรียกว่า “สุรียาค็อด” เล่มหนึ่ง และ “สยามมาคูโต” อีกเล่มหนึ่ง⁴ หนังสือทั้งสองเล่มดังกล่าวนี้ได้ใช้ในราชการต่อมาเป็นเวลานาน

นอกจากนี้ งานที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งในระหว่างที่ท่านมาประจำอยู่ที่กรุงปารีสก็คือ เป็นผู้มีบทบาทในการเจรจาเพื่อทำอนุสัญญาระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ฉบับวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2446 ได้สำเร็จ

¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, “ประวัติพระยาสุรียานุวัตร,” เรื่องเดิม, หน้า 13.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

⁴ คณะรัฐมนตรี, “ไว้อาลัยแด่พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค),” หน้า 8.

ใน พ.ศ. 2448 พระยาสุรียานุวัตรได้เดินทางกลับกรุงเทพฯ และได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ เป็นอันสิ้นสุดการรับราชการในกระทรวงการต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงงานทางด้านต่างประเทศของพระยาสุรียานุวัตร ตามที่กล่าวมาโดยสังเขปนี้ จะเห็นได้ว่า ท่านได้ใช้ชีวิตการทำงานรับราชการในกระทรวงการต่างประเทศเป็นเวลานาน 18 ปี คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2430 ถึง พ.ศ. 2448 ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้น งานที่เด่นที่สุดของท่านในการทำราชการได้ผลสมบูรณ์ในทางราชการทางทูต และมีผลทำให้นาม “พระยาสุรียานุวัตร” เเด่นอยู่ในวงการทูตสมัยนั้นก็คือ ท่านได้เป็นผู้มีบทบาทในการเจรจาเพื่อทำอนุสัญญาระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ฉบับวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2446 ได้สำเร็จ ซึ่งในเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้

บทบาทของพระยาสุรียานุวัตรในการเจรจาระหว่างไทยกับฝรั่งเศสเพื่อทำอนุสัญญา ฉบับวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2446

การเจรจาระหว่างไทยกับฝรั่งเศสเพื่อทำอนุสัญญาฉบับวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2446 นี้ เป็นการเจรจาที่ไทยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุด ก็คือต้องการให้ฝรั่งเศสได้ถอนทหารออกจากจันทบุรี ซึ่งฝรั่งเศสได้ทำการยึดเอาไว้เป็นประกันหลังจากเกิด “วิกฤติการณ์ ร.ศ.

112”¹แล้ว โดยฝ่ายฝรั่งเศสได้อ้างว่า จนกว่าไทยจะปฏิบัติตามสนธิสัญญา ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ฝรั่งเศสจึงจะถอนทหารออกจากจันทบุรี แต่เมื่อไทยได้ปฏิบัติตามสนธิสัญญา ร.ศ. 112 ครบถ้วนทุกประการแล้ว ฝรั่งเศสก็ยังคงยึดจันทบุรีไว้อีก โดยมีได้ถอนทหารออกไปตามสนธิสัญญา กองทหารฝรั่งเศสยึดจันทบุรีไว้เป็นเวลาล่วงมาถึง 10 ปี และโดยเหตุที่จันทบุรีเป็นเมืองยุทธศาสตร์ที่สำคัญ รัฐบาลไทยในขณะนั้นจึงได้พยายามที่จะขอเจรจากับฝรั่งเศสในเรื่องนี้ และในที่สุดฝรั่งเศสก็ได้ตอบตกลงให้มีการเจรจากันขึ้น

การเจรจาในครั้งนี้มีการเจรจาทั้งที่กรุงเทพฯ และปารีส โดยที่กรุงเทพฯ รัฐบาลฝรั่งเศสได้ให้นายบัวซอนนาส (Boissonas) อุปทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทยเจรจากับกรมหลวงเทเวศร์วงศ์โรปกการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศของไทย ส่วนที่ปารีส รัฐบาลไทยได้ให้พระยาสุรียานุวัตร อัครราชทูตไทยประจำประเทศฝรั่งเศส เเจรจากับนายเดลคาเซ รัฐมนตรีต่างประเทศของฝรั่งเศส

ปัญหาการเจรจาในครั้งนี้ที่สำคัญที่สุดก็คือ ปัญหาการถอน

¹ วิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 เป็นเหตุการณ์ที่เกิดการสู้รบกันระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ที่ปากน้ำเจ้าพระยา จนเกิดเป็นกรณีพิพาทที่ร้ายแรงขึ้น โดยนายปาวี ซึ่งเป็นอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำกรุงเทพฯ ขณะนั้น ได้ถอนทูตออกจากประเทศไทย และดำเนินการส่งเรือรบฝรั่งเศส 2 ลำมาปิดอ่าวไทยทันที รัฐบาลไทยต้องยอมแพ้ตามคำขาดที่นายปาวียื่นเสนอให้ในเวลาต่อมา และต้องทำสัญญากับฝรั่งเศสใน ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ขึ้น ซึ่งในสัญญาดังกล่าว สิ่งที่สำคัญที่สุดที่ไทยต้องสูญเสีย ก็คือ การสูญเสียราชอาณาจักรลาวเกือบทั้งหมดซึ่งเป็นของไทยในขณะนั้นให้กับฝรั่งเศส และเพื่อให้เป็นการบีบบังคับไทยให้ปฏิบัติตามครบถ้วนตามสัญญาทั้งหมด ฝรั่งเศสจึงได้ส่งกองทหารเข้ามายึดจันทบุรีไว้เป็นประกัน

ทหารฝรั่งเศสออกจากจันทบุรี ซึ่งปัญหาดังกล่าวนับว่าเป็นความประสงค์ของรัฐบาลไทยตั้งแต่ภายหลังการทำสนธิสัญญา พ.ศ. 2436 (ร.ศ. 112) กับฝรั่งเศสแล้ว ฝ่ายไทยได้ถือว่าปัญหาการถอนทหารออกจากจันทบุรีเป็นปัญหาที่สำคัญ ดังที่พระยาสุรียานุวัตรได้กล่าวไว้ในรายงานของอนุสัญญาในครั้งนั้นว่า

“...สัญญาข้อ 1 ข้อ 3 และข้อ 5 สามข้อนี้เป็นการที่จะแลกเปลี่ยนกับเมืองจันทบุรี ซึ่งเป็นข้อสำคัญยิ่งใหญ่อันเดียวเท่านั้น...”¹

ความต้องการของฝ่ายไทยดังกล่าวนี้ ฝ่ายฝรั่งเศสรับรู้มานานแล้ว ฝรั่งเศสจึงพยายามใช้จันทบุรีเป็นเครื่องต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของตนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2436 แล้ว และในการเจรจาทุกครั้งฝรั่งเศสพยายามที่จะใช้จันทบุรีเป็นเครื่องต่อรองผลประโยชน์ให้มากที่สุด ซึ่งฝ่ายไทยก็ไม่รู้ว่าเมื่อไรฝรั่งเศสจึงจะถอนทหารออกไป

การเจรจา

ในการเจรจาดังนี้ ฝ่ายฝรั่งเศสได้ริบรัดเอาแต่ผลประโยชน์ของตนเสียมากกว่า กล่าวคือ นายเดลคาเซได้เสนอให้เหลือทหารฝรั่งเศสไว้ 25 คนที่จันทบุรี ทั้ง ๆ ที่ไทยได้ตกลงแน่นอนที่จะยกหลวงพระบาง ผังขวา มโนไพร จำปาศักดิ์ ซึ่งในขณะนั้นเป็นดินแดนของไทยให้กับฝรั่งเศส เหตุผลของนายเดลคาเซก็คือ จะให้ทหารเหล่านี้รักษาสิ่งก่อสร้าง เช่น โรงทหารของฝรั่งเศสซึ่งสร้างไว้ระหว่างยึดครอง เขาเป็นผู้รับผิดชอบในการที่ฝรั่งเศสต้องลงทุนไปในการนี้ กระทรวงคลัง

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ผ.19/7, พระยาสุรียานุวัตร—กรมหลวงเทเวศร์วโรปการ ที่ 71/2544, 16 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 122 (ค.ศ. 1904).

ของฝรั่งเศสก็กวาดขันในสิ่งที่ลงทุนไปให้มากที่สุด แม้แต่เงิน 25 ซอง-ดิม เขาเองก็ต้องเซ็นใบเสร็จ ยิ่งไปกว่านั้น เขายังยกตัวอย่างแข็งขันไว้ว่า กว่าที่ทหารฝรั่งเศสจะถอนทหารออกมาหมด ก็เหลือทหารไว้เผื่อของเป็นเวลานานจนกว่าการถอนทหารจะเรียบร้อย¹

จากเหตุผลของนายเดลคาเซดังกล่าว ทำให้พระยาสุรียานุวัตรโกรธมาก เพราะท่านได้รู้ทันทีว่า นายเดลคาเซได้แสดงท่าทีที่จะโกงเอาดี ๆ แบบนี้ ท่านถึงกับกล่าวว่า ข้อเสนอของฝรั่งเศส “เป็นความขอร้อง อาจจะทำให้คนไทยโกรธ ชัดแค้นใจได้เสมอกับเอายาพิษมาฉีดเข้าไปในเส้นโลหิตของร่างกาย” แม้นายเดลคาเซจะกล่าวว่าทหาร 25 คนไม่สำคัญประการใด จะถือเป็นการยึดครองได้อย่างไร แต่พระยาสุรียานุวัตรก็เห็นว่าไม่ว่า ทหาร 25 คน หรือ 500 คน ก็ถือว่าเป็นการ “Occupation” (“การเข้ายึดครอบครอง”) เหมือนกันทั้งนั้น นายเดลคาเซได้ชี้แจงว่า ทหาร 25 คน จะถือเป็น “Occupation” (“การเข้ายึดครอบครอง”) อย่างไรได้ และการที่ฝรั่งเศสยึดครองจันทบุรีถึง 10 ปี ได้ลงทุนไม่น้อยกว่าปีละ 2 ล้านฟรังก์ | ใครจะละทิ้งทรัพย์สินเหล่านั้นไปได้ พระยาสุรียานุวัตรได้โต้ไปว่า

“...ฝ่ายไทยไม่ได้ขอให้ฝรั่งเศสทำ (สิ่งก่อสร้าง) เมื่อทำไปแล้วในที่ดินที่ไม่ใช่ของฝรั่งเศส ฝรั่งเศสก็เอาไปไม่ได้ เพราะทรัพย์สินจะต้องเป็นของเจ้าของที่ดิน และว่า ถ้าจะระเบิดสิ่งที่ฝรั่งเศสสร้างมากจะยินดี เพราะไทยไม่ต้องการอะไรที่ฝรั่งเศสมาสร้างไว้ และเมื่อฝรั่งเศสออกไปก็ไม่ได้ออกไปเปล่า แต่เสียบ้านเสียเมืองตั้งแต่

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ผ. 19/7, พระยาสุรียานุวัตร—กรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ ที่ 186/2127, 4 มกราคม ร.ศ. 122 (ค.ศ. 1904).

เมืองหลวงพระบาง นครจำปาศักดิ์ มโนไพร และริมทะเลสาบ เสียอะไรต่าง ๆ นานา...”¹

ข้อโต้แย้งของพระยาสุรียานุวัตรในครั้งนั้น เมื่อพิจารณาให้ดีจะเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีปฏิภาณในการเจรจาทางการทูตอย่างมีเหตุผล เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศเอาไว้ จนทำให้นายเดลคาเซไม่สามารถหาเหตุผลอะไรมาแก้ได้ นายเดลคาเซจึงไม่ยอมเจรจาต่อไป เพียงแต่มอบให้นายกอร์กอดอง อธิบดีกรมการเมืองมาเจรจาแทน

นายกอร์กอดองได้เริ่มหาอุบายใหม่ คือ เขาได้บอกกับพระยาสุรียานุวัตรว่า นายเดลคาเซแจ้งกับเขาว่าได้เจรจากับพวกพรรคินิยมอาณานิคม ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลของฝรั่งเศสในขณะนั้น เพื่อให้ยินยอมตามความต้องการของไทยแล้ว แต่พวกพรรคินิยมอาณานิคมไม่ยอม เพราะกลัวว่า ถ้าฝรั่งเศสถอนทหารออกไปจากจันทบุรีแล้วฝ่ายไทยก็จะไม่ทำตามสัญญา คือ จะไม่ปักปันเขตแดนระหว่างทะเลสาบเขมรกับอ่าวไทย จึงขอให้ทหารฝรั่งเศสยึดครองจันทบุรีไว้ต่อไปจนกว่าคณะกรรมการปักปันเขตแดนจะปักปันเขตกันแล้วเสร็จ และการที่ฝรั่งเศสมีทหาร 25 คนไว้ในจันทบุรีก็เพื่อพอให้เป็นการ “Occupation” (“การเข้ายึดครอง”) เป็นพิธีเท่านั้น

ด้วยความมีเล่ห์เหลี่ยมและความตลปตะแลงของฝรั่งเศสในครั้งนั้น พระยาสุรียานุวัตรจึงมีความแค้นอยู่ในใจเป็นอันมาก ทั้งนี้ก็เพราะว่าในตอนแรกทางฝ่ายฝรั่งเศสได้กล่าวว่า ทหารฝรั่งเศสที่จะเหลือเอาไว้ 25 คนที่จันทบุรี ก็เพื่อ “รักษาของ” ไม่ใช่การ “Occupation”

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ฝ.19/7, พระยาสุรียานุวัตร—กรมหลวงเทเวศร์วงศ์โรโปการ ที่ 218/2486, 9 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 122 (ค.ศ. 1904).

tion” (“การเข้ายึดครอง”) แต่มาในตอนหลังก็เผยออกมาจนได้ ในตอนแรกเมื่อฝ่ายไทยต้องยกดินแดนหลวงพระบางฝั่งขวา มโนไพร จำปาศักดิ์ ให้กับฝรั่งเศสแล้ว ฝรั่งเศสก็จะถอนออกไป ตอนหลังก็ไม่ยอมถอนทหารออกไปจนกว่าจะปักปันเขตแดนเสร็จ พระยาสุรียานุวัตรในฐานะที่เป็นคนไทยที่รักชาติและมีชีวิตอยู่ในเหตุการณ์ ร.ศ. 112 ในอดีต ย่อมจะเจ็บแค้นฝรั่งเศสเป็นธรรมดา ท่านถึงกับรายงานกราบทูลกรมหลวงเทวะวงศัโรปการ ว่า

“...เป็นการเจ็บหนักเจ็บหนา เหลือที่จะสงบความแค้นลงไว้ได้ เจ็บปวดตรงว่า เขาจะเอาทหารนี้ไว้เป็นลิมสำหรับจะตอกเอามณฑลเมืองตราด และเกาะกง แยกออกไปจากอกของเรา... ความเจ็บช้ำน้ำใจมีอยู่เช่นนี้ ถ้าไทยมีทหารเพียง 30,000 คน ได้ฟังถ้อยคำเช่นนี้ก็จะต้องทำอะไรต่อไป ไล่ฝรั่งเศสออกไปเสียจากเมืองจันทบุรีก็แล้วกัน แต่ถ้าฝรั่งเศสสู้ว่า เรามีทหารถึงเท่านั้น ก็คงไม่ใช้น้ำเสียงเช่นนี้เป็นแน่...”¹

ด้วยความแค้นใจดังกล่าว พระยาสุรียานุวัตรจึงได้หยุดการเจรจาโดยตรงกับนายเดลคาเซวี่ระยะเวลาหนึ่งบ้างโดยให้นายสโตรเบล ซึ่งทางไทยได้รับไว้เข้ารับราชการ และพระยาสุรียานุวัตรได้ขอจากทางกรุงเทพฯ เอาไว้ให้อยู่ช่วยในการปรึกษาทำสัญญากับฝรั่งเศสในครั้งนั้นด้วย² ไปทำการเจรจาแทน ซึ่งก็ไม่ประสบผลแต่ประการใด แถมยังได้รับข้อเสนอใหม่มาจากนายเดลคาเซวี่ว่า ฝรั่งเศสต้องการตราด ถ้าไทย

¹ เรื่องเดียวกัน.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ฝ. 19/5, พระยาสุรียานุวัตรขอให้ มร. สโตรเบล อยู่ช่วยในการปรึกษาทำสัญญากับฝรั่งเศส, 7 มีนาคม ร.ศ. 121-9 พฤศจิกายน ร.ศ. 122.

ให้ตราด ฝรั่งเศสจะถอนทหารจากจันทบุรีทันที ฝรั่งเศสต้องการตราด ถ้าไม่ได้จะไม่ออกจากจันทบุรี และขอให้นำความนี้ไปแจ้งให้พระยาสุรียานุวัตรให้ตอบภายใน 24—48 ชั่วโมง¹

เมื่อพระยาสุรียานุวัตรได้ทราบเรื่องดังกล่าว จึงได้รายงานให้ทางกรุงเทพฯ ได้ทราบว่า

“...เรื่องเมืองตราดกับจันทบุรีเข้ามาขวางอกอยู่เช่นนี้เหลือสติปัญญาและเหลือกำลังที่จะตกลงในใจลงได้แท้ ๆ ความหนักจ้องหน้าข้าพระพุทธเจ้าอยู่เสมอว่า ถ้าสัญญาตกลงกันไม่ได้ เมืองจันทบุรีและตราดก็พรากจากอกเสียเป็นแน่ เสียดยเมืองตราดที่เป็นเมืองน้อยกลับจะพลอยเสียเมืองจันทบุรีที่เป็นเมืองใหญ่ตามไปด้วย

จะยอมให้เมืองตราดและเกาะกงก็หักใจลงไม่ได้ เพราะชาวเมืองนั้นเป็นชาติไทยที่แท้เสมอกับเป็นเลือดเนื้ออันเดียวกัน จะรบกับเขาก็สู้เขาไม่ได้ จะทำอย่างไรดี... ขอภาวนาให้สงครามรัสเซียญี่ปุ่น² จุดฝรั่งเศสเข้าไปให้วิบัติฉิบหายด้วยโดยไทยจะได้หมดเสียหนาม...”³

นอกจากนี้พระยาสุรียานุวัตรยังได้เสนอแนวทางของอนุสัญญา

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ฝ.19/7, พระยาสุรียานุวัตร—กรมหลวงเทวะวงศัโรปการ ที่ 218/2486, 9 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 122 (ค.ศ. 1904).

² สงครามรัสเซีย—ญี่ปุ่น (Russo—Japanese War พ.ศ. 2446 ถึง พ.ศ. 2447) สงครามได้เริ่มขึ้นเมื่อญี่ปุ่นโจมตีฐานทัพเรือของรัสเซียที่พอร์ตอาเธอร์ เมื่อ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2446 ซึ่งเป็นเวลาที่ไทยกำลังเจรจากับฝรั่งเศส ฝรั่งเศสเป็นพันธมิตรของรัสเซียตั้งแต่ พ.ศ. 2436.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ฝ.19/7, พระยาสุรียานุวัตร—กรมหลวงเทวะวงศัโรปการ ที่ 218/2486, 9 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 122 (ค.ศ. 1904).

ฉบับนี้ไว้ 2 แบบ คือ แบบแรก ถ้าไทยยอมยกตราดและเกาะอีกหลายเกาะให้ฝรั่งเศส ฝรั่งเศสถอนทหารออกจากจันทบุรีทันที อนุสัญญาข้ออื่นๆ ก็ใช้ได้ทั้งหมด แบบที่สอง ถ้าหากว่าการปักปันเขตแดนไม่ตกลงกัน รัฐบาลไทยก็ไม่ต้องยกแผ่นดินริมทะเลสาบฝั่งซ้าย จำปาศักดิ์ มโนไพร ให้แก่ฝรั่งเศส แต่เรื่องพระตะบอง เสียมราฐ หลวงพระบางฝั่งขวา และคนในบังคับฝรั่งเศสคงให้รติไฟตามอนุสัญญานี้ ถ้าทำตามอย่างหลังก็จะยืดเวลาให้รัฐบาลไทยเตรียมสู้ฝรั่งเศสไปได้อีกอย่างน้อยก็ราว 6 เดือน¹

ข้อเสนอของพระยาสุรียานุวัตตรดังกล่าวนี้ เป็นที่น่าเสียดายว่าไม่ปรากฏหลักฐานว่า รัฐบาลที่กรุงเทพฯ มีความเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไรกับข้อเสนอนี้ เพราะเมื่อไทยถูกบีบหนักๆ เข้า ก็ยอมลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวในเวลาต่อมา

ผลของการเจรจา

การยอมลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวนี้ของไทย ปรากฏให้เห็นในข้อ 3 และข้อ 5 ของอนุสัญญา ดังนี้

“..ข้อ 3 จะได้กำหนดเขตต์แดนในระหว่างกรุงสยามกับดินแดนที่เป็นแผ่นดินอินโดจีนฝรั่งเศส รัฐบาลทั้ง 2 ที่ได้ทำสัญญากันนี้ต่างจะตั้งข้าหลวงผสมไปทำการกำหนดเขตต์แดนนี้ การกำหนดเขตต์แดนนี้จะทำลงตามเขตต์แดนที่ได้กำหนดไว้ในข้อ 1 และ ข้อ 2 ทั้งจะกำหนดลงในดินแดนที่อยู่ในระหว่างทะเลสาบกับทะเล

เพื่อจะกระทำให้การของข้าหลวงผสมสะดวกขึ้น แลเพื่อที่

¹ เรื่องเดียวกัน.

จะหลีกเลี่ยงเสียจากความยากทุกสิ่งทุกอย่างที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในการกำหนดเขตต์แดนซึ่งอยู่ในระหว่างทะเลแลทะเลสาบนั้น เมื่อก่อนที่จะตั้งข้าหลวงผสม รัฐบาลทั้ง 2 ฝ่ายจะตกลงกันเสียก่อนว่าจะกำหนดที่สำคัญแห่งใดเป็นที่หมายกำหนดเขตต์แดน ในดินแดนนั้นแห่งใดเป็นเขตต์แดนที่จะจดทะเล เป็นต้น

จะได้ตั้งข้าหลวงผสม แลข้าหลวงนี้จะตั้งต้นทำการภายใน 4 เดือน ภายหลังจากวันรับอนุญาตใช้หนังสือสัญญาฉบับนี้...”¹

“...ข้อ 5 เมื่อได้ตกลงกันตามข้อความซึ่งได้กล่าวไว้ในข้อ 3 ตอน 2 ว่า เรื่องการกำหนดเขตต์แดนในระหว่างทะเลสาบแล้ว แลเมืองรัฐบาลสยามได้แจ้งความให้พนักงานฝรั่งเศสทราบโดยทางราชการว่า ดินแดนซึ่งเป็นผลแห่งการที่จะได้ตกลงกันกับที่ดินซึ่งอยู่ในข้างทิศตะวันออกของเขตต์แดน ตามที่กำหนดลงไว้ในข้อ 1 และข้อ 2 ในหนังสือสัญญาฉบับนี้ว่าเจ้าพนักงานฝรั่งเศสจะรับเอาได้เมื่อใดแล้ว กองทหารฝรั่งเศสซึ่งได้เข้าตั้งอยู่ในเมืองจันทบุรีชั่วคราวหนึ่ง ตามหนังสือสัญญา วันที่ 3 ตุลาคม รัตนโกสินทร์ ศก. 112 จะออกจากเมืองจันทบุรีทันใด...”²

จากอนุสัญญาข้อ 3 และข้อ 5 ดังกล่าวนี้ สรุปได้ว่า

(1) รัฐบาลทั้งสองจะได้กำหนดเขตต์แดนระหว่างทะเลสาบ กับ อ่าวไทย

¹ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศกับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ, เล่ม 2, หน้า 143—147.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

(2) เมื่อกำหนดแล้ว จะได้ตั้งคณะกรรมการผสมปักปันเขตแดน ตามที่ได้กำหนดไว้ภายใน 4 เดือนนับแต่วันให้สัตยาบันอนุสัญญา นี้ สำหรับหลวงพระบางฝั่งขวา มโนไพร จำปาศักดิ์ กำหนดเขตแดนแล้วให้คณะกรรมการปักปันเขตแดนทำการปักปันได้ทันที

(3) เมื่อปักปันเขตแดนระหว่างทะเลสาบเขมร—อ่าวไทยเสร็จแล้ว ทหารฝรั่งเศสจะออกจากจันทบุรีทันที

จะเห็นได้ว่าอนุสัญญานี้ ฝ่ายฝรั่งเศสได้รับประโยชน์มาก แต่คณะรัฐมนตรีและพระคณิศรมหาณิกม ตลอดจนพ่อค้าและหนังสือพิมพ์ฝรั่งเศสก็ยังไม่พอใจอยู่นั่นเอง โดยเฉพาะทางฝ่ายรัฐบาลฝรั่งเศส ได้มีความเห็นต่ออนุสัญญานี้ว่า

“...เขาได้ลงทุนเงินทองไว้ในการรักษากองทัพที่เมืองจันทบุรีมากกว่า 10 ปี เสียเงินมากมายหลายล้านฟรังก์ เพียงที่จะได้เมืองนครจำปาศักดิ์ มโนไพร เท่านั้นหากู้มกันไม่ จำเป็นต้องรีบรัดเอาแผ่นดินไทยอีก จึงจะคุ้มกัน มุ่งหมายจะเอาตั้งแต่ตราดลงไป...”¹

จากพฤติกรรมที่เป็นไปในทางก้าวร้าวของฝรั่งเศสดังกล่าว ทำให้ฝ่ายไทยต้องยอมตามความต้องการของฝ่ายฝรั่งเศส ทั้งนี้โดยนายสโตรเบล เป็นผู้แนะนำให้รัฐบาลไทยยอมยกตราดให้กับฝรั่งเศสเสีย มิฉะนั้นฝรั่งเศสจะไม่ถอนทหารออกจากจันทบุรีแน่²

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ฝ. 19/7, พระยาสุรียานุวัตร—กรมหลวงเทวะวงศัวโรปการ ที่ 223/2548, 16 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 122 (ค.ศ. 1904).

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ฝ. 19/6, พระยาสุรียานุวัตร—กรมหลวงเทวะวงศัวโรปการ ที่ 223/2548, 16 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 122 (ค.ศ. 1904).

เมื่อทางรัฐบาลไทยได้ทราบข่าวดังกล่าว ก็เห็นด้วยกับความเห็นนั้น จึงได้มีคำสั่งไปยังพระยาสุรียานุวัตรให้ยกตราดให้แก่ฝรั่งเศส ตามที่นายสโตรเบลแนะนำมา พระยาสุรียานุวัตรจึงแจ้งให้นายเดลคาเซทราบ ว่า ทหารฝรั่งเศสจะต้องออกจากจันทบุรีทันที เมื่ออนุสัญญาฉบับนี้ได้รับการให้สัตยาบันแล้ว และในทันทีที่รัฐบาลไทยก็จะมอบตราดให้แก่รัฐบาลฝรั่งเศสเช่นกัน¹

ฝ่ายฝรั่งเศสพอใจในท่าทีของฝ่ายไทยในครั้งนี้นมาก ในวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2446 ฝรั่งเศสจึงได้ถอนกองทหารออกจากจันทบุรีตามข้อตกลงของอนุสัญญาดังกล่าว² โดยไม่ต้องรอกบ่กั้นเขตแดนตามที่ปรากฏไว้ในอนุสัญญาก่อนเลย

ผลสำเร็จของการเจรจา และลงนามในสนธิสัญญากับฝรั่งเศส จบในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2446 ที่ระบุให้ฝรั่งเศสต้องถอนทหารออกจากจันทบุรีในครั้งนี้ จะเห็นได้ว่า พระยาสุรียานุวัตร อัครราชทูตไทยประจำปารีสในขณะนั้นได้เป็นผู้มีบทบาทมาก ประชาชนชาวไทยเมื่อได้ทราบข่าวก็มีความปีติทั่วกัน ดังจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชหัตถเลขา ส่วนพระองค์ชมเชยพระยาสุรียานุวัตรในการปฏิบัติงานครั้งนี้ในตอนหนึ่งว่า

“...ในเบื้องต้นขอแสดงความยินดี ในการที่ได้พยายามพุดจา

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ผ. 19/1 H.E. Phya Suriya—Delcasse, 18th May 1904.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ผ. 19/10, กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ—นายบัวซอนนาศ์ ที่ 39/9624, 27 ธันวาคม ร.ศ. 123 (ค.ศ. 1904).

กับฝรั่งเสสตกลงสำเร็จได้ถึงเพียงนี้ บรรดาคนไทยซึ่งได้ทราบ แม้แต่
เพียงใจความซึ่งขาดตกบกพร่อง ซึ่งบริษัทรอยเตอส่งข่าวเข้ามาลง
พิมพ์ในวันที่ 8 มีผลเหมือนไฟฟ้าแล่นเบิกบานทั่วกันไปหมด ดู
ประหนึ่งจะลุกขึ้นเดินโลดไปทั้งนั้น ถึงต้องตักเตือนกันบ้างให้ระงับ
คำพูด...”¹

ความสำเร็จดังกล่าวนี้มีผลทำให้นาม “พระยาสุริยานุวัตร” เต็ม
อยู่ในวงการทูตสมัยนั้น และภายหลังเมื่อท่านเดินทางกลับมากรุงเทพฯ
ใน พ.ศ. 2448 ก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการต่อไป

¹ พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,
10 ตุลาคม ร.ศ. 121, พระบรมราชาบาทและพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์
สมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหจุฬาลงกรณ์พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรง
มีพระราชทานแก่พระยาสุริยานุวัตร (กรุงเทพฯ : เขษมบรรณกิจ, 2504),
หน้า 50.

พระยาสุรียานุวัตรกับตำแหน่งเสนาบดี กระทรวงโยธาธิการ (พ.ศ. 2448—2449)

นิติ กสิโกศล

งานของกระทรวงโยธาธิการนั้นเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่เดิมกระทรวงโยธาธิการเป็นกรม เรียกว่า กรมโยธาธิการ มีหน้าที่ตรวจตรา ก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลอง และการช่างทั่วไป รวมทั้งการไปรษณีย์โทรเลข และการรถไฟ¹ ความรับผิดชอบของกระทรวงนี้ถือได้ว่าเป็นการบำรุงสุขแก่ประชาชน เพื่อความเจริญในทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การไปมาหาสู่ สะดวกขึ้นทั้งทางบกและทางน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรถไฟซึ่งจะมีผลในด้าน การปกครอง การทหาร อันเป็นความมั่นคงของประเทศ และมีผลทำให้เศรษฐกิจการค้าเจริญตามมาด้วย ดังนั้นงานของกระทรวงโยธาธิการในช่วงที่พระยาสุรียานุวัตรมารับตำแหน่งเสนาบดีนี้ จึงเป็นงานการสร้างทางรถไฟซึ่งรัฐบาลกำลังสร้างอย่างเร่งรีบ ถึงกับต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาสร้างทางรถไฟ ซึ่งรัฐบาลถือว่าเป็นงานที่เร่งด่วนสำคัญที่สุด ทั้งนี้เพื่อสะดวกในการปกครองหัวเมืองเป็นสำคัญ

การที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้พระยาสุรียานุวัตรมาเป็นเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ ภายหลังจากที่พระยาสุรียานุวัตรกลับจาก

¹ กระทรวงคมนาคม, อนุสรณ์กระทรวงคมนาคม 2497 (พระนคร : โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์, 2497), หน้า 5.

การเป็นทูตประจำประเทศฝรั่งเศสนั้น อาจจะเป็นเพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่า พระยาสุรียานุวัตร เป็นผู้ที่เหมาะสมและคงจะทำการอันนี้ได้ เพราะพระยาสุรียานุวัตรเป็นผู้ที่มีความรู้และเข้าใจในเรื่องการเงิน การเศรษฐกิจ เคยเป็นผู้แทนรัฐบาลไทยทำการติดต่อขอกู้เงินมาสร้างทางรถไฟ และยังคงเป็นผู้แทนรัฐบาลไทย เดินทางไปประชุมระหว่างประเทศเรื่องการไปรษณีย์สากลที่กรุงเวียนนา¹ ซึ่งล้วนแต่เป็นงานในหน้าที่ของกระทรวงโยธาธิการทั้งสิ้น และประกอบกับในระยะนั้นกรมไปรษณีย์โทรเลขซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงโยธาธิการกำลังยุ่งเหยิง ได้รับความติเตียนจากชาวต่างประเทศเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นจะต้องหาเสนาบดีที่สามารถทำความเข้าใจกับฝรั่งได้ ซึ่งขณะนั้นพระยาสุรียานุวัตรเป็นผู้ที่เหมาะสม จึงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้รักษาการแทนเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2448 และต่อมาก็ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้เป็นเสนาบดีในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2448

ความคิดในการจัดราชการกระทรวงโยธาธิการ

พระยาสุรียานุวัตรในสมัยนั้นถือได้ว่าเป็นบุคคลสำคัญของไทยคนหนึ่ง “เป็นนักการทูต และนักเศรษฐกิจ ทั้งเป็นบุคคลที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงถือว่า เป็นเพื่อนคู่ทุกข์คู่ยาก”²

¹ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, “ประวัติพระยาสุรียานุวัตร,” ทรัพย์ศาสตร์ โดยพระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุญนาค) (พิมพ์ครั้งที่สาม; กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พิมพ์แฉศ, 2518), หน้า 12-13.

²อรรถ อรรถวุฒิกร, บุคคลสำคัญของไทย (พระนคร : โอเดียนสโตร์ 2507), หน้า 315.

โดยเฉพาะในด้านความคิดที่มีต่อราชการบ้านเมืองด้วยแล้ว เป็นที่พอพระทัยของรัชกาลที่ 5 เป็นอย่างยิ่ง ถึงกับทรงพระราชทานหีบทองให้พระยาสุรียานุวัตร ดังในพระราชหัตถเลขาถึงพระยาสุรียานุวัตรตอนหนึ่งว่า

“...เปนของส่วนตัว หาใช่เปนเครื่องยศ ฎาบำเหน็ดบ้านาญไม่ขอให้รับไว้อย่างเพื่อนคนหนึ่ง ให้เปนพะยานแห่งความพอใจในความคิดฎาว่าสั้น ๆ ว่าถูกคอกัน และได้ร่วมทุกข์ยากในราชการด้วยกัน”¹

เมื่อแรกพระยาสุรียานุวัตรมารับหน้าที่นั้น ท่านรู้สึกอึดอัดใจ เนื่องจากท่านเคยปฏิบัติงานเป็นทูต เมื่อมารับตำแหน่งเสนาบดีครั้งแรกในชีวิตรับราชการ ซึ่งต้องรับผิดชอบงานอันหนักของกระทรวงโยธาธิการนั้น และต้องใช้เวลาศึกษางานอยู่เป็นเวลานานกว่าจะเข้าใจ ความรู้สึกนี้ปรากฏในคำกราบบังคมทูลตอนหนึ่งว่า

...เมื่อแรกข้าพระพุทธเจ้าเข้ารับราชการในกระทรวง รู้สึกตัวไม่เป็นที่พอใจอยู่ช้านานว่า เป็นผู้แทนเสนาบดีกระทรวงนี้คล้ายกับเป็นคนกลางคนหนึ่ง มีหน้าที่แต่เพียงเป็นผู้นำข้อความทั้งปวงขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา แลรับพระบรมราชโองการไปสั่งให้กรมขึ้นต่าง ๆ ของกระทรวงกระทำไปเท่านั้น... ข้าพระพุทธเจ้าจึงรู้สึกว่าเป็นความเห็นห่างต่อราชการในกรมต่าง ๆ อยู่เป็นอันมาก ไม่สมควรกับความที่ได้ทรงพระมหากรุณาชุบเกล้าฯ ไว้วางพระราชหฤทัย”²

¹ เรื่องเดียวกัน, “สำเนาพระราชหัตถเลขาถึงพระยาสุรียานุวัตร” วันที่ 15 พฤษภาคม ร.ศ. 123, หน้า 318-319.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยธ. 1/32, คำกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของพระยาสุรียานุวัตร, 7 พฤศจิกายน ร.ศ. 124.

ความสำคัญในหน้าที่รับผิดชอบในตำแหน่งเสนาบดีนี้ จะเห็นได้ว่าแตกต่างจากเสนาบดีผู้อื่น เพราะท่านคิดว่าเสนาบดีนั้นไม่ใช่มีหน้าที่เป็นคนกลางเท่านั้น “เสนาบดีควรจะทราบความละเอียดที่มีอยู่ ให้เท่ากับเจ้ากรมต่าง ๆ นั้นเหมือนกัน”¹ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในช่วงที่ท่านบริหารงานกระทรวงนี้ ท่านจะเข้าแทรกในกรมต่างๆ ที่ขึ้นกับกระทรวง เพื่อทราบกิจการภายในอย่างใกล้ชิด แม้ว่าเจ้ากรมจะมีความสามารถที่จะรับผิดชอบและไว้วางใจได้ก็ตาม ถือได้ว่าเป็นลักษณะการทำงานและความรับผิดชอบของท่าน

สมัยที่พระยาสุรียานุวัตรมาเป็นเสนาบดีนี้ กระทรวงโยธาธิการมีกรมที่สังกัดอยู่ 3 กรม คือ กรมโยธา กรมไปรษณีย์โทรเลข และกรมรถไฟ และในบรรดา 3 กรมนี้ กรมรถไฟเป็นกรมที่ดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากที่สุด ส่วนกรมโยธา และกรมไปรษณีย์โทรเลขนั้น กำลังเสื่อมโทรมเป็นอันมาก โดยเฉพาะกรมไปรษณีย์โทรเลข ได้รับความดีเดียนจากฝรั่งและประชาชนชาวไทยมากที่สุด

ความคิดในการจัดการกรมรถไฟ

กรมรถไฟขณะนั้นมีเจ้ากรมรถไฟเป็นฝรั่งชาวเยอรมัน ชื่อ แฮร์ไวเลอร์ กรมรถไฟมีงานสร้างทางรถไฟเป็นหลัก และกำลังขยายงานอยู่เรื่อยๆ กำลังสร้างทางรถไฟอยู่หลายสายด้วยกัน การบริหารงานของกรมรถไฟนั้น พระยาสุรียานุวัตรได้กล่าวชมเจ้ากรมรถไฟไว้ว่า “...เจ้ากรมรักษาน้ำที่อย่างกวอดขันมันคงดี...จะซั๊กไซร์ไล่เสียงสอบสวนการข้อใด ก็ชี้แจงสำแดงพยานให้เป็นที่ไว้วางใจได้ทุกเรื่อง...”² แต่มีอยู่

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

เรื่องเดียวที่ท่านไม่ชอบ คือ กรรมรถไฟกีดกันคนไทย โดยท่านให้ความเห็นว่า “...โปลิซีของชาวเยอรมันในกรณีนี้ ได้เคยเพียรเกี่ยจกันคนไทย มาจนไม่เห็นว่ามีเมื่อใดเลยจึงจะมีข้าราชการไทยเป็นเจ้าของกรณีนี้ได้บ้าง...”¹ ในกรรมรถไฟขณะนั้นมีคนไทยซึ่งเป็นเพียงผู้ช่วยเช็กชั้นอนิยเนีย คือ พระเจ้าไพบงษบริพัตร กับพระรดาจารย์ประจักษ์ เงินเดือนก็ไม่ได้ขึ้นเลยตั้ง 10 ปี...² ในเรื่องนี้พระยาสุรียานุวัตรก็ได้ชี้แจงให้เจ้ากรรมรถไฟฟัง ซึ่งเจ้ากรรมรถไฟได้รับฟัง “...และรับอาสาร่างคำแนะนำสำหรับที่จะจัดการให้มีนักเรียนไทยขึ้นในกรณีนี้ โดยความมุ่งหมายว่าพ้น 10 ปีไปแล้ว รัฐบาลจะไม่ต้องจ้างอนิยเนียคนต่างประเทศเข้ามาใหม่อีก พวกนักเรียนที่จะได้ส่งออกไปจะเข้ามาทำการแทนมากขึ้นจนกว่าจะกั้นคนต่างประเทศออกไปหมดสิ้น...”³ แสดงให้เห็นความคิดของท่านนี้ แต่ก่อนไม่เคยคิดกัน โดยคิดกันว่าเป็นกรรมของฝรั่ง ท่านมองถึงผลประโยชน์ของประเทศที่ได้ลงทุน และเป็นสมบัติของคนไทย ควรที่คนไทยจะได้รับการฝึกฝนงานที่เกี่ยวกับรถไฟ เพื่อที่จะรับงานนี้มาทำเอง ความคิดนี้รัชกาลที่ 5 ทรงชมพระยาสุรียานุวัตรว่า “เรื่องกรรมรถไฟ ที่จะคิดเอาคนไทยเข้านั้น เป็นการดียิ่งนัก...”⁴

นอกจากนี้พระยาสุรียานุวัตรยังเห็นว่า กรรมรถไฟเป็นกรรมใหญ่ “...มีการจ่ายพระราชทรัพย์ แลรับผลประโยชน์แผ่นดินเป็นจำนวนเงิน

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยธ. 1/32, พระราชหัตถเลขาถึงพระยาสุรียานุวัตร ที่ 44/1138, 14 พฤศจิกายน ร.ศ. 124.

นับในบัญชีปีละหลายล้านบาท ในการใช้จ่ายก็ดี การเก็บผลประโยชน์ก็ดี เจ้ากรมรถไฟทำอยู่ตามลำพังทั้งสิ้น... จึงได้ทำให้ข้าพระพุทธเจ้าตั้งตำหนิอ่านหาพนักงานไทยเข้าแซก เพื่อไปปลายมือ ไทยจะได้ทำการได้โดยลำพังบ้าง”¹ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมคนไทยสำหรับรับหน้าที่จัดการรถไฟซึ่งเป็นสมบัติของรัฐบาลในการหาผลประโยชน์ต่อไป และเพื่อที่จะให้เป็นไปตามนโยบายนี้ พระยาสุรียานุวัตรได้เสนอให้เจ้ากรมรถไฟจัดการเสียใหม่โดยแบ่งออกเป็น 2 แผนกแบบฝรั่งเศส คือ

“—แผนกแอ๊กสะปลอยเตชั่น รักษาการเพียงที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ในการค้ารถอย่างเดียว มีฐานะในการสอดส่องว่า จะจัดการบรรทุกสินค้า แลรับคนโดยสารอย่างไร ที่ไหน จึงจะมีกำไรมาก

—อีกแผนกหนึ่ง มีหน้าที่เพียงการรักษาทาง แลล้อรถทั้งปวง มีการกะเวลากำหนดรถไฟเดินไปมา และกะระยะทางให้รถเดินหลัดกัน ให้ถูกต้องตามเวลา”²

การแบ่งออกเป็น 2 แผนกนี้ พระยาสุรียานุวัตรคิดว่า “จะเป็นทางเปิดให้จัดหาคนไทยเข้าแซกได้ทั้งสองแผนกโดยง่าย... ความมุ่งหมายที่จะเป็นเจ้าของควบคุมรักษาผลประโยชน์นี้แต่ลำพัง ก็จะสามารถเร็วเข้า”³

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยธ.5.1/50, คำกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของพระยาสุรียานุวัตร ที่ 96/4764, 23 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

ดังที่ได้กล่าวมานี้ เป็นเพียงแนวความคิดของพระยาสุริยานุวัตร ที่จะทำให้กรรมรถไฟเป็นกรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของคนไทย ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลาหลายปี ในการที่จะใช้เจ้ากรรมรถไฟเป็นคนไทย ซึ่งนโยบายนี้ก็คือนโยบายสืบต่อ คือ เป็นที่ยอมรับของเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการต่อมา นอกจากนี้ยังมีงานของกรรมรถไฟที่จัดขึ้น และการแก้ไขปัญหาด่าง ๆ อันเป็นผลประโยชน์ของกรรมรถไฟซึ่งจะได้กล่าวภายหลัง

ความคิดในการจัดการราชการในกรมโยธา

งานกรมโยธา ขณะนั้นแบ่งออกเป็น 2 แผนก คือ การโยธาในเมือง กับ การโยธาหัวเมือง ซึ่งการทั้ง 2 แผนกยังมีได้จัดระเบียบให้เรียบร้อยลงได้ ประกอบกับพนักงานซึ่งมีทั้งไทยและฝรั่งต่างก็ไม่รับผิดชอบในหน้าที่ และขาดความรู้ในหน้าที่การงาน มีผลทำให้ราชการโยธาอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม และเปลืองเงินพระราชทรัพย์เป็นอันมาก

สภาพของการโยธาในเมืองขณะนั้น พระยาสุริยานุวัตรกราบบังคมทูลว่า “ไม่มีระเบียบอันใดเลย เจ้าพนักงานฝรั่งทุกคนถือตัวว่าเป็นผู้รับคำสั่งของเจ้ากรมให้เขียนแปลนเท่านั้น เขียนขึ้นแล้วก็ไปอันหมดหน้าที่ ส่งไปยังเจ้าพนักงานไทยให้ไปก่อสร้างขึ้น แม้แต่จะทำผิดแบบในการก่อที่ดี การประสมปูนก็ดี การตัดไม้ก็ดี พวกอินนิเียว่ากล่าวก็ห้ามใครทำตามไม่... ข้างฝ่ายเจ้าพนักงานคนไทย ก็ได้ยินเต็มหูว่าความกระเบียดกระเสียนหากำไรในการก่อสร้างทั้งปวงมีอยู่โดยรอบ

ไป สรรพสิ่งทั้งปวงที่กรมโยธาทำขึ้น จึงเป็นราคาแพงทั้งสิ้น ...”¹

เพื่อที่จะปรับปรุงการโยธาในกรุงเทพฯ นี้ พระยาสุรียานุวัตร มีความคิดว่า “จะต้องเปลี่ยนแปลงจัดใหม่ จะแป้นด้วยเรื่องจัดระเบียบวิธีจำหน่ายเงินเรื่องหนึ่ง โดยความมุ่งหมายที่จะกันไม่ให้เจ้าพนักงานผู้ซื้อและผู้ตรวจคบคิดกันกับผู้รับเหมาและผู้ขายฉ้อเงินหลวง”² นั้น พระยาสุรียานุวัตรคิดว่า “การคิดแบบทำแปลนแลการที่จะตรวจตราให้ช่างกระทำไปตามแปลนให้ถูกต้องตามระเบียบที่เก่านั้น จะเหมาะให้อยู่ในความรับผิดชอบของพวกฝรั่ง... คนซื้อพัสดุทั้งหลายในการก่อสร้างแลการจำหน่ายเงิน จำจะต้องคิดใช้วิธีซื้อเหมาที่ละมาก ๆ หรือซื้อจากผู้ขายผู้ใดซึ่งเป็นที่ไว้วางใจจะไม่ติดสินบนผู้ตรวจ แลการที่จะตกลงราคานั้นต้องไม่ให้คน ๆ เดียวมีอำนาจทำได้สิทธิขาดแต่ลำพัง จำจะต้องมีกรรมการอย่างน้อยเพียง 3 คนเป็นผู้ตกลงราคาซื้อแทบทุกสิ่งไป ... ส่วนการจ่ายเงินสาระพัดอย่าง จะต้องย้ายไปให้กระทรวงจ่าย ไม่ให้กรมโยธาทำเหมือนเดิม”³

นอกจากนี้ “เพื่อที่จะประหยัดพระราชทรัพย์ นำที่ต่าง ๆ ในกรมโยธาต้องแบ่งเป็นกองอินนิเนีย กองอาคิเต็ก แลกองช่างต่าง ๆ เป็นส่วน ๆ ไป โดยความมุ่งหมายที่จะใช้เจ้าพนักงานให้น้อยลง แต่ให้ทำการได้จริงกว่าเดี๋ยวนี”⁴

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยธ.1/32, คำกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของพระสุรียานุวัตร, 7 พฤศจิกายน ร.ศ. 124.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

ฝ่ายการโยธาหัวเมือง กระทรวงโยธาธิการจัดข้าหลวงไปประจำมณฑล ซึ่งขณะนั้นมี 3 มณฑล คือ มณฑลพายัพ มณฑลนครศรีธรรมราช และมณฑลภูเก็ต คอยทำหน้าที่ประสานงานกับข้าหลวงเทศาภิบาลที่เกี่ยวกับการสร้างถนน ขุดคลอง ฯลฯ เพื่อบำรุงท้องที่มณฑลนั้น และเท่าที่ผ่านมาก็มีปัญหาขัดแย้งกับข้าหลวงเทศาภิบาลในเรื่องเกี่ยวหน้าที่ดิน ในเรื่องนี้พระยาสุรียานุวัตรให้ความเห็นว่า “การที่มีข้าหลวงโยธาซึ่งเป็นฝรั่งประจำ 3 มณฑล ๆ ละกอง กองหนึ่งรัฐบาลต้องเสียเงินเดือนอยู่ในราวปีละ 30,000 บาท คนพวกนี้ได้ทำอะไรบ้าง...ข้าหลวงเทศาภิบาลคอยให้อินนิเเนียอ่านคิด อินนิเเนียก็คอยให้ข้าหลวงเทศาภิบาลริอ่านใช้ ต่างคนต่างคอยกัน เงินเดือนก็ต้องเปลืองอยู่เสมอการทุกวันเป็นเช่นนี้”¹

ในที่สุดพระยาสุรียานุวัตรได้เสนอแก้ปัญหาการโยธาหัวเมืองในที่ประชุมเทศาภิบาล ใน ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ว่า “...ถ้ามณฑลใดมีการโยธาที่จะต้องทำในปีหน้าอย่างใด... ถ้าการใหญ่ก็ให้บอกมายังกระทรวงมหาดไทย เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบ แลคลังอนุญาตเงินแล้ว กระทรวงโยธาจะได้ส่งเจ้าพนักงานออกไปให้เหมาะแก่การนั้น ๆ...”² ซึ่งข้อเสนอในที่ประชุมก็ยอมรับ

ดังนั้นเพื่อที่จะจัดการโยธาหัวเมืองให้เป็นที่เรียบร้อย พระยาสุรียานุวัตรเสนอว่า

“...ฝ่ายการโยธาหัวเมือง เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าจำจะต้องแบ่งเป็น

¹ เรื่องเดียวกัน.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ม.2.11/12, รายงานประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล ร.ศ. 124, 18 กันยายน ร.ศ. 124.

สองแผนก ส่วนการใหญ่ทั้งปวงตั้งแต่การทำทางรถไฟ การขุดคลอง การทำถนน หรือการอย่างใดซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ทั่วไป กระทรวงโยธาจะต้องเป็นเจ้าของคิดแลทำทั่วทั้งพระราชอาณาเขต แต่การรักษาต้องมอบกระทรวงมหาดไทยอีกแผนกหนึ่ง เป็นส่วนจำเพาะการ ในส่วนอำเภอเมืองต่างๆ มีถนนหนทาง รางน้ำ แลการก่อสร้างสำหรับอำเภอเมือง เป็นต้น ซึ่งจะจัดได้ว่าเป็นส่วนของมิวนิซีเปิลลิตีนั้น ข้าหลวงเทศา และผู้ว่าราชการเมืองจะเป็นผู้ทำแลรักษา กรมโยธาจะให้แต่แบบหรือนายช่างในสรรพการที่จะต้องทำใหม่เท่านั้น”¹

เมื่อได้วางรูปและระเบียบการจัดโยธาหัวเมืองได้เช่นนี้แล้ว จึงเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2449 เป็นต้นไป งานโยธาหัวเมืองจึงเริ่มมีโครงการ และเสนอตั้งงบประมาณที่แน่นอน ซึ่งรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชกระแสว่า “เงินสำหรับการโยธาหัวเมืองควรจะมี แต่จะกำหนดเพียงใดนั้น ให้ปรึกษาเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแล้วส่งไว้ในงบประมาณ ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) เป็นต้นไป”²

ความคิดการจัดราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข

กรมไปรษณีย์โทรเลขในระยะก่อนที่พระยาสุริยานุวัตรมาเป็นเสนาบดีนี้ เสื่อมโทรมจนเป็นที่ติเตียนของฝรั่งมาก ทำให้รัฐบาลไทยสมัยนั้นต้องรีบจัดการปรับปรุง โดยให้พระยาศรีสทเทพซึ่งเป็นปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยมารับหน้าที่เจ้ากรมไปรษณีย์โทรเลขอยู่ระยะ

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ยธ. 1/32, เรื่องเดิม.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ยธ. 1/25, หนังสือกรมราชเลขาณุกาที่ 67/1779 ถึงพระยาสุริยานุวัตร, 9 มีนาคม ร.ศ. 124.

หนึ่ง ก็ได้จัดปรับปรุงงานให้เรียบร้อยขึ้นบ้าง แต่พระยาศรีสหเทพจำเป็นต้องกลับมาบริหารราชการกระทรวงมหาดไทยตามเดิม ทำให้กรมไพรชนีย์โทรเลขยังไม่เรียบร้อย และเมื่อพระยาสุรียานุวัตรมาเป็นเสนาบดีนั้นมีความเห็นเกี่ยวกับราชการในกรมนี้ว่า “...เป็นที่ติดได้แทบทุกเรื่องที่เขาพระพุทธรูปได้แซกมือลง ความรับผิดชอบในกรมนั้นเท่ากับว่าไม่มีเลย เมื่อจับผิดได้ที่ตรงไหน ก็มีที่ขัดทอดกันต่อๆ ไปไม่มีที่ที่สุด... มีการฉ้อโกงเงินไม่หยุดหย่อน ขาดความสุจริตของผู้น้อยขาดความตรวจตราของผู้ใหญ่...”¹

ดังนั้น ความคิดในการจัดการไพรชนีย์โทรเลขของพระยาสุรียานุวัตร จึงเป็นในรูปที่จะจัดปรับปรุงงานของกรมไพรชนีย์โทรเลขให้ดีขึ้น เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นขณะนั้น คือ ความไม่รับผิดชอบต่อหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ปัญหาคนลาออกบ่อยๆ เพราะเงินเดือนน้อย มีผลทำให้ราชการกรมไพรชนีย์ฯ ติดขัด เพราะคนที่รับเข้าใหม่ยังไม่มีควมชำนาญพอ และเจ้ากรมซึ่งเป็นคนไทย คือ พระยาศักดิ์เสนี ไม่สามารถจัดการให้เป็นระเบียบเรียบร้อยได้ ในที่สุดพระยาสุรียานุวัตรจึงมีความเห็นว่า ราชการของกรมไพรชนีย์โทรเลขนั้น “...มีทางเดียวที่ต้องเปลี่ยนผู้บัญชาการ ซึ่งมีความสามารถ และมีน้ำใจหมั่นริ้อานแก้ไขให้การดีขึ้น ...การเบ็ดเตล็ดทั้งหลายคงจะดำเนินต่อไปได้ตามกฎหมายแลข้อบังคับ ซึ่งมีอยู่พร้อมแล้วสำหรับกรม ได้คนเช่นนี้มาเป็นผู้บัญชาการกรมไพรชนีย์โทรเลข จึงจะกลับมีชีวิตเกิดขึ้น”²

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยศ. 1/32, เรื่องเดิม.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยศ. 3.1/10, คำกราบบังคมทูลของพระยาสุรียานุวัตร ที่ 8/396, 25 เมษายน ร.ศ. 125.

ในที่สุดพระยาสุริยานุวัตรก็ได้เสนอให้มิสเตอร์คอลแมน ซึ่งเป็นที่ปรึกษาชาวเยอรมัน ประจำกรมไปรษณีย์โทรเลขขณะนั้น ได้เลื่อนขึ้นเป็นปลัดบัญชาการ ในเรื่องนี้รัชกาลที่ 5 ทรงมีความเห็นว่า “คนไทยถึงจะไม่มีความรู้ในทางวิชาโดยเฉพาะ แต่ถ้าเป็นผู้พูดกับฝรั่งได้ และมีความสามารถในการที่จะใช้ฝรั่งได้แล้ว ก็เป็นผู้บัญชาการได้... แลขณะนั้นก็ไม่มีใคร จึงลองให้มิสเตอร์คอลแมน เป็นผู้บัญชาการดู”³

สำหรับงานปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลข เพื่อที่จะให้ลดค่าใช้จ่าย และขาดทุนน้อยลงนั้น จะได้กล่าวต่อไป

การรถไฟในสมัยพระยาสุริยานุวัตรเป็นเสนาบดี

ในระบอบที่พระยาสุริยานุวัตรเป็นเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการนี้ กรมรถไฟกำลังมีงานสร้างทางรถไฟสายต่างๆ เช่น สายตะวันออกและสายเหนือ พระยาสุริยานุวัตรก็ได้ช่วยปรับปรุงงานของกรมรถไฟหลายอย่าง โดยเฉพาะในการตรวจราชการของท่าน ก็เป็นการเสนอแนวทางเพื่อที่จะทำทางรถไฟเข้าไปในเขตที่รถไฟจะหาผลประโยชน์ได้มาก และประหยัดค่าใช้จ่ายที่สุด นอกจากนี้ยังปรับปรุงงานภายในกรมรถไฟอีกหลายด้านด้วย

การตรวจรถไฟสายเพชรบุรี

รถไฟสายเพชรบุรีนี้เปิดเดินรถเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ.2446 ซึ่งเจ้าฟ้ากรมขุนนครสวรรค์ดิวงศ์เป็นเสนาบดี รถไฟสายนี้สร้างผ่านไปในพื้นที่ทำการเพาะปลูกเป็นที่ประชุมชนอันใหญ่ 6 ตำบล คือ กรุงเทพฯ

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ขบ 3.1/10, พระราชหัตถเลขาถึงพระยาสุริยานุวัตร ที่ 5/175, 7 พฤษภาคม ร.ศ. 125.

พระปฐมเจดีย์ บ้านโป่ง โพนาราม ราชบุรี กับทั้งเพชรบุรีเป็นที่สุด¹ นอกจากนี้ยังเป็นจุดเริ่มที่จะเป็นทางต่อลงไปยังหัวเมืองปักษ์ใต้ด้วย

ในระยะเวลาที่พระยาสุรียานุวัตรมารับหน้าที่แทนเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการนี้ ก็เป็นช่วงที่รถไฟสายเพชรบุรีกำลังเปิดบริการใหม่ ๆ และเพื่อที่จะศึกษางานของกรมรถไฟซึ่งท่านมารับผิดชอบนี้ จำเป็นจะต้องตรวจงานของการรถไฟทุกแผนก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่านมีความตั้งใจว่า “จะไปตรวจราชการตามทางสายรถไฟของรัฐบาลให้ตลอดทุกสาย...”²

ทางรถไฟสายเพชรบุรีนี้เป็นสายแรกที่ท่านเดินทางไปตรวจในวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2443 คือ ตรวจจตั้งแต่เพชรบุรีย้อนลงมากรุงเทพฯ และจากการตรวจราชการคราวนี้ ทำให้ทราบลักษณะภูมิประเทศ ชุมชน แหล่งสินค้า เพื่อเป็นทางที่จะจัดบริการของรถไฟให้ได้ประโยชน์ทั้งกรมรถไฟและประชาชนมากที่สุด และหลังจากได้ตรวจตลอดเส้นทางแล้ว ท่านได้เสนอความเห็นเรื่องเส้นทางสายนี้ว่า

“...ทางรถไฟสายนี้ โดยที่มีทางน้ำแข่งขันอยู่ทางคลองแลชายทะเล สินค้าใหญ่ซึ่งต้องมีค่าระวางบรรทุกตกเสียทางเรือหมด เปน

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยช. 5.5/21, คำกราบบังคมทูลของเจ้าฟ้ากรมขุนนครสวรรค์ดิวังศ์, เรื่องเปิดทางรถไฟเพชรบุรี 17 มิถุนายน ร.ศ. 122.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยช. 5.1/45, สำเนาคำกราบบังคมทูลของพระยาสุรียานุวัตร ที่ 21/1238, เรื่องตรวจรถไฟสายเพชรบุรี, 19 กรกฎาคม ร.ศ. 124.

การยากจะชักโยงเอามาบรรทุกรถไฟได้เป็นแน่แท้ ในสมัยนี้จึงจำเป็นต้องคิดบำรุงในการที่จะหาผลประโยชน์ในค่าโดยสารเสียก่อน ต้องคิดเสียว่า รถไฟสายนี้เป็นแตรมเว มุ่งหมายที่จะรับคนโดยสารอย่างมากที่สุดที่จะทำได้”¹

และเพื่อที่จะให้รถไฟมีคนโดยสารมากขึ้นนั้น พระยาสุริยานุวัตรเสนอว่าทางที่ต้นนั้น “เมื่อรถไฟผ่านไปทางหมู่บ้านใด แม้จะมีแต่หลังเรือนสัก 20 หลัง หรือมีคนอยู่ในหมู่บ้านนั้นสักร้อยหนึ่งก็ควรจะให้มีสแต๊กขึ้น ทำแต่เพียงศาลาเล็ก ๆ ก็เป็นทางที่จะทำให้คนอาศัยรถไฟได้บ้าง...”²

จะเห็นได้ว่า ผลประโยชน์ของทางรถไฟสายนี้ต้องแข่งกับทางเรือ ซึ่งเป็นพาหนะที่สะดวกที่สุดในการลำเลียงสินค้าของคนแถบชายทะเล นอกจากนี้ยังมีแม่น้ำและคลองที่จะเดินทางเข้ากรุงเทพฯ ได้ด้วย แม้ว่ารไฟจะสะดวกรวดเร็ว และขนส่งสินค้าได้มาก แต่ค่าระวางแพงกว่าทางเรือ ดังนั้นจึงจำเป็นที่รถไฟจะต้องหาผลประโยชน์โดยหาคนโดยสารให้ใช้บริการมากกว่าสินค้า

ที่เมืองราชบุรีนั้น พระยาสุริยานุวัตรเห็นว่า “สถานีรถไฟที่เมืองราชบุรีนี้ต่างห่างไกลจากแม่น้ำมาก เกินระยะทางถึง 25 เส้น เมื่อเวลาแดดกล้า คนโดยสารรถไฟขึ้นลงที่สแต๊กนั้น ได้ความเหน็ดเหนื่อยเป็นอันมาก...”³ จึงทำให้เกิดความลำบากแก่ผู้โดยสาร และจะ

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

ต้องให้กรมรถไฟย้ายสถานีให้ใกล้กับแม่น้ำมากขึ้น ในเรื่องนริรัชกาลที่ 5 ทรงปรารถนาว่า “...เป็นเรื่องซึ่งได้เห็นแลได้พูดกันแล้ว เกียงอยู่ด้วยทิวชิวของเจ้าพนักงานรถไฟ ซึ่งมันจะอ้างถึงเทคนิคัลของการรถไฟซึ่งไม่มีผู้จะชบแตก...”¹ หลังกลับจากตรวจราชการแล้ว พระยาสุริยานุวัตรก็ได้สั่งให้แฮร์ ไวเลอร์ เจ้ากรมรถไฟย้ายสถานีใหม่ และคิดงบประมาณในการนี้ ต่อมาเจ้ากรมรถไฟก็ได้เสนอแปลนและงบประมาณเงินใช้จ่าย 10,000 บาท ในการสร้างสถานีใหม่ให้ใกล้แม่น้ำ (ยังคงสถานีเก่าอยู่) และจะต้องมีนายสถานีและคนงานประจำสถานีใหม่เป็นเงินเดือนปีละ 1,500 บาท² ซึ่งพระยาสุริยานุวัตรกราบทูลว่า “การสะดวกของคนโดยสารทางรถไฟสายนี้ เป็นสิ่งสำคัญมากกว่าอย่างอื่น ถ้ามหาชนไปมาได้ง่าย ค่าโดยสารคงจะได้มากขึ้นเป็นแน่...”³ แต่เมื่อเรื่องนี้เข้าที่ประชุมเสนาบดีสภา ก็ถูกระงับไว้ชั่วคราว

ส่วนที่เมืองพระปฐมเจดีย์นั้น ประชาชนใช้คลองเป็นทางค้าขายเป็นส่วนมาก สินค้าก็มีแต่ผลไม้เป็นพื้น ที่เมืองนี้พระยาสุริยานุวัตรมีความเห็นว่า “เมื่อรถไฟจะไม่ได้ค่าระวางบรรทุกสินค้าในที่ตำบลนี้แน่แท้แล้ว เหน็ดด้วยเกล้า ๆ ว่า กรมคลองน่าจะช่วยส่งเสริมบำรุงทางสินค้าทางคลองนี้เสียทีเดียว...เมื่อคลองนั้นดีขึ้นแล้ว ไม่ต้องสงสัยเลยการเพาะปลูกทั้งเรือสวนไร่นา คงจะเกิดจำเริญขึ้นทั้งสองฟากคลอง

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 1 ยธ. 5.1/45, สำเนาพระราชหัตถเลขาถึงพระยาสุริยานุวัตร ที่ 13/514, 20 กรกฎาคม ร.ศ. 124.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ยธ. 5.1/45, มิสเตอร์แฮร์ ไวเลอร์กราบเรียนพระยาสุริยานุวัตร ที่ 6179, 20 กรกฎาคม ร.ศ. 124.

³ เรื่องเดียวกัน.

เมื่อที่นั้นมีราคาแพงเพราะราษฎรไปตั้งทำมาหากินมากขึ้น ค่าโดยสารทางรถไฟก็คงจะพลอยมากขึ้นตามกัน...”¹

ตรวจรถไฟสายเหนือ

ในระยะนี้การสร้างทางรถไฟสายเหนือได้เปิดเดินถึงปากน้ำโพแล้ว และกำลังก่อสร้างในช่วงปากน้ำโพ—พิษณุโลก—อุตรดิตถ์ และหลังจากที่พระยาสุรียานุวัตรได้เป็นเสนาบดีและได้ศึกษางานภายในกระทรวงโยธาธิการแล้ว จึงได้ออกศึกษางานการรถไฟซึ่งกำลังสร้างในหัวเมือง และได้ออกเดินทางในวันที่ 24 พฤศจิกายน 2448 ตอนแรกก็ตามเสด็จพระเจ้าอภัยเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ และได้แยกขึ้นเหนือไปทางแม่น้ำแควใหญ่ถึงเมืองอุตรดิตถ์

ความมุ่งหมายของการตรวจราชการรถไฟสายเหนือในครั้งนี้ พระยาสุรียานุวัตรได้ตั้งใจว่า “จะเป็นการที่จะคิดช่วยให้ทางรถไฟสายเหนือได้รับผลประโยชน์มากอย่างรวดเร็วที่สุดที่จะทำได้ หยากจะคิดตัดการลวงนำเสียแต่ต้นมือเป็นการว่า ให้สินค้าต้องคอยรถไฟ ไม่ให้รถไฟต้องคอยสินค้า...”² และในการตรวจราชการครั้งนี้จะตรวจตั้งแต่อุตรดิตถ์ลงมา

ที่เมืองอุตรดิตถ์นั้น จากรายงานการตรวจราชการนั้นทำให้เห็นสภาพของสินค้า การทำมาหากินของราษฎร และหาทางที่จะวางโครงการสร้างทางรถไฟผ่านไปได้ผลประโยชน์แก่ท้องที่ และรถไฟ

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยธ. 5.1/45, เรื่องเดิม.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.5 ยธ. 5.1/47, คำกราบบังคมทูลของพระยาสุรียานุวัตร ที่ 65/3652, 23 ธันวาคม ร.ศ. 124.

ด้วย และที่อุตรดิตถ์นั้น พระยาสุรียานุวัตรได้พบว่า ฝรั่งเศสได้กีดกันสินค้าของไทย คือ ฝรั่งเศสเก็บภาษีสินค้าที่ออกจากหลวงพระบางเข้ามาขายในพระราชอาณาจักร และเก็บภาษีสินค้าของไทยที่เข้าไปเมืองหลวงพระบางแพงมาก เช่น ผ้าไหมหนึ่งเก็บภาษีถึง 5 บาท ผ้าเป็นสินค้าสำคัญที่ลูกค้าไทยได้บรรทุกไปขาย ถูกเก็บภาษีเช่นนี้ คงสู้ผ้าที่ขึ้นมาจากเมืองเซ่งอันไม่ได้ตัวเอง¹ ลักษณะนี้ทำให้สินค้าไทยขายไม่ออก และสินค้าเมืองลาวเข้ามาขายในไทยน้อยและราคาแพงด้วย ในเรื่องนี้พระยาสุรียานุวัตรเสนอให้รัฐบาลดูสัญญา ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) และสามารถจะต่อว่าเรื่องนี้กับฝรั่งเศสได้

ปัญหาที่พบอีกอย่างหนึ่ง คือ การขาดแคลนไม้หมอนรถไฟ เพื่อนำมาสร้างทางรถไฟ แม้จะหาได้แต่ก็ราคาแพงมาก ที่เป็นเช่นนั้น พระยาสุรียานุวัตรได้ทราบจากเชกชั้น อินยิเนียร์ว่า ราษฎรเกียจคร้านอย่างหนึ่ง และความฉ้อโกงของพวกโอเวอร์เซีย พนักงานนายตรวจอีกอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะพวกโอเวอร์เซียนี้ ได้ทำสัญญาว่าจ้างราษฎรให้ตัดไม้หมอนมาส่งถึงทางรถไฟ แล้วก็ตีตราเสียหมดทุกท่อน ตีตราแล้วจึงเลือกตัดไม้อีกชั้นหนึ่ง ไม้ 100 ท่อนบางที่คิดราคาให้แต่ 50—60 ท่อนเท่านั้น² ส่วนไม้ที่เหลือราษฎรก็เอาคืนไม่ได้เพราะตีตราเป็นของหลวงหมดแล้ว ทำให้ราษฎรผู้รับจ้างเบื้อหน้าย ไม่ยอมตัดไม้ให้อีก “ไม้ที่เจ้าพนักงานริบเอาเสียเช่นนั้น คงจะได้คิดราคาเต็มเอากับรัฐ เป็นความชั่วร้ายมาก...”³

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

เพื่อที่จะแก้ปัญหาอันนี้ พระยาสุริยานุวัตรได้ปรึกษากับข้าหลวงเทศาภิบาล และได้หาวิธีที่จะได้ไม้หมอน คือ เมื่อการรถไฟต้องการไม้หมอนจำนวนเท่าใด ข้าหลวงเทศา “...จะแบ่งเฉลี่ยเกณฑ์จ้างอำเภอ กำหนด หรือผู้หนึ่งผู้ใดที่จะรับเหมาส่งไม้หมอน เมื่อรถไฟกระราคาไม่ไหวว่าจะซื้อก่อนละเท่าใดแล้ว ข้าหลวงเทศาภิบาลจะรับเงินนั้นไปแบ่งบัญชีให้แก่ผู้ติดตามสมควร... แลเห็นด้วยเกล้าว่า การตัดไม้หมอนน่าจะเป็นการเกณฑ์จ้างเสียด้วย ถ้าทำได้เช่นกล่าวนี ความอื้อโงงราษฎรที่พวกโอเวอร์เซียร์รถไฟเคยทำมานั้นก็จะไม่มีต่อไป รัฐบาลจะได้ไม่ใช้ทุนการ แลราคาต่ำลงด้วย”¹

ที่เมืองสวรรคโลกนั้น พระยาสุริยานุวัตรพบว่า “หนทางไม่สะดวก ราคาสินค้าก็ต่ำ แต่เป็นเมืองที่อุดมสมบูรณ์กว่าเมืองอื่นๆ เช่น นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก พิษัย แล อุตรดิตถ์ ดังนั้นถ้าจะให้เมืองสวรรคโลกเป็นเมืองเปิดแล้ว จะต้องทำทางหลวงให้เกี่ยวเนินได้ตลอดปี ระหว่างเมืองสวรรคโลกถึงเมืองพิษัยซึ่งเป็นเมืองเปิด จะทำให้ทั้ง 2 เมืองเจริญมากเมื่อทางรถไฟมาถึง”² และวิธีที่จะทำทางนี้พระยาสุริยานุวัตรได้หารือกับเจ้าของมณฑลทั้ง 2 แห่งแล้ว ก็เห็นด้วยเกล้าฯ ว่า “ควรจะทำเป็นการเกณฑ์จ้าง ราษฎรช่วยกันระดมทำกันทั้ง 2 มณฑล พระราชทานแต่ค่าเบียดเบียนเพียงคนหนึ่ง ไม่เกินวันละ 2 สลึง... แลถ้าได้รับพระบรมราชานุญาตแล้วจะลงมือทำได้ทันที ใน 3 เดือนคงสำเร็จ...”³ และพระยาสุริยานุวัตรเห็นว่า ถ้าทางสายนี้เจริญขึ้นก็อาจวางรางรถไฟเป็นกิ่งรถไฟได้

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

ข้อเสนอของพระยาสุรียานุวัตรทั้ง 2 เรื่องนี้ คือ การทำทาง และการตัดไม้หมอนนั้น ได้เข้าที่ประชุมเสนาบดี ที่ประชุมมีความเห็น ว่า “เรื่องทำทางให้สินค้าลงมาหาสเดชั่น ถ้าเป็นทางเกวียน การลงทุน ก็ถูกรุกกว่าครึ่งทางรถไฟ แต่เมื่อทำแล้วก็ไม่มีรายได้คืนบ้าง จึงเห็น ควรทำเป็นทางรถไฟ เพื่อจะได้ค่าบรรทุกสินค้าด้วย”¹ ส่วนเรื่อง การเกณฑ์จ้างทำทางหรือตัดไม้หมอนนั้น ที่ประชุมเห็นเกณฑ์จ้างแพงกว่า ว่างธรรมดา ต้องใช้ทางเกลี่ยกลุ่ม และต้องมีผู้จัดการที่มีผู้รับเหมา ละเอียดถี่ถ้วนไปจัดการ²

เมื่อพระยาสุรียานุวัตรมาถึงปากน้ำโพ ซึ่งเป็นเมืองที่รถไฟเปิด เดินถึงแล้ว ทางรถไฟทำให้เมืองนี้เจริญมาก ราคาที่ดินริมแม่น้ำแพง ขึ้นเป็นอันมาก “บางแห่งมีเนื้อที่ยาวตามริมฝั่งเพียง 50 วา เจ้าของที่ เรียกกรากถึง 20,000 บาท”³ และที่ปากน้ำโพนี้สินค้าต่าง ๆ โดยเฉพาะ ข้าวเปลือกได้บรรทุกทางเรือเป็นส่วนมาก เมื่อทางรถไฟมาถึงนั้น เพื่อ ที่จะแข่งกับทางเรือ ทางรถไฟก็ลดค่าระวางอย่างต่ำ คือ ขาล่อง 19 สตางค์ ขาขึ้น 23 สตางค์ ซึ่งเป็นอัตราใหม่ โดยคิดว่าจะมีพ่อค้ามา ใช้รถไฟมากขึ้น ซึ่งพระยาสุรียานุวัตรได้พบว่า “เวลานี้พวกลูกค้าเข้า โดยมากยังตริกตรองลังเลกันอยู่ถึงการที่จะส่งเข้าทางรถไฟ โดยที่คิด เห็นแล้วว่าค่าระวางรถไฟจะถูกรุกกว่าค่าระวางเรือเป็นอันมากก็จริง แต่ วัลษ์ยังอยู่ที่คนพวกนั้นไม่เคยค้าทางรถไฟ เกรงว่าบรรทุกเข้าลงมาถึง

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ขธ. 5.1/47, รายงานประชุมเสนาบดี 11 มกราคม ร.ศ. 124.

² เรื่องเดียวกัน.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ขธ. 5.1/47, คำกราบบังคมทูลของ พระยาสุรียานุวัตร ที่ 65/3652, 23 ธันวาคม ร.ศ. 124.

กรุงเทพฯ แล้ว ถูกพวกโรงสีกรุงเทพฯ กดราคา จะมีทราบว่าจะเอาเข้า
 นั้นไปพักไว้ที่ไหน...”¹ แต่ข้าพระพุทธเจ้าสืบได้ความว่า “พอเข้ามาถึง
 กรุงเทพฯ ก็มีผู้ไปคอยซื้อรับลงเรือทันที เข้าไม่ได้ค้างอยู่กับรถไฟ
 เลย”² และเมื่อรถไฟลดค่าระวางตั้งกล่าวแล้ว พระยาสุริยานุวัตรเชื่อ
 ว่า รถไฟคงแย่งเรือได้สำเร็จ

โครงการต่อรถไฟสายเพชรบุรีไปสู่พรรณบุรี

ใน พ.ศ. 2448 พระยาสุริยานุวัตรได้ให้กรมรถไฟทำการสำรวจ
 เพื่อที่จะสร้างทางรถไฟไปสู่พรรณบุรี เพื่อที่จะขยายทางรถไฟสายนี้ให้
 มีประโยชน์มากขึ้น ประกอบกับที่จะติดต่อทางรถไฟลงไปทางใต้อีก
 นั้น รัชกาลที่ 5 ทรงเคยปรารภไว้ในคราวที่พระยาสุริยานุวัตรกราบ
 บังคมทูลรายงานตรวจรถไฟสายเพชรบุรีแล้วว่า “...ทางแหลมมลายู
 ตั้งแต่เพชรบุรีลงไปถึงชุมพร ไม่มีประโยชน์อันใด...”³ ดังนั้น จึงได้
 สำรวจทางเพื่อสร้างทางรถไฟไปทางเหนือก่อน ในการสำรวจเส้นทางนี้
 กรมรถไฟได้สำรวจเป็น 2 เส้นทางด้วยกัน คือ สายนครปฐมไปสู่พรรณ-
 บุรีสายหนึ่ง และสายนครปฐมผ่านพระแท่นดงรังไปกาญจนบุรีอีกสาย
 หนึ่ง

ในการพิจารณารถไฟทั้ง 2 เส้นทางนี้ พระยาสุริยานุวัตรมี

¹ เรื่องเดียวกัน,

² เรื่องเดียวกัน.

³ ร.5 ยธ. 5.1/45, สำเนาพระราชหัตถเลขาถึงพระยาสุริยานุวัตร ที่
 13/514, 20 กรกฎาคม ร.ศ. 124.

ความเห็นว่ “ถ้ารัฐบาลจะมุ่งหมายเอาแต่ค่าโดยสารอย่างเดียวเปน
กำไร ก็ควรจะทำสายพระปฐม—สุพรรณบุรี”¹ การเสนอสร้างทางรถไฟ
สายนี้ในที่ประชุมเสนาบดีสภา กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดี
กระทรวงมหาดไทยทรงไม่เห็นด้วย และให้เหตุผลว่า “...ตามทางที่
ตรวจมานี้ผิดทาง คือ ทางที่ควรจะตรวจไม่ได้ตรวจ ตามที่เคยสังเกต
มาเมื่อไปเมืองนครสวรรค์ เห็นว่าตั้งแต่ปากน้ำโพลงมาถึงสุพรรณบุรี
ตอนเหนือๆ เป็นที่ทุ่งต่อช้ายเขา แต่ตอนตั้งแต่สุพรรณลงมาหาได้ดู
ไม่ เพราะฉะนั้นจึงเห็นว่า ควรตรวจใหม่ คือ ตรวจตั้งแต่ปากน้ำโพ
ลงมา”² ซึ่งรัชกาลที่ 5 ก็ทรงเห็นด้วยกับกรมหลวงดำรงฯ ที่จะให้มี
การตรวจใหม่

จนกระทั่งเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2449 เจ้ากรมรถไฟได้ทำการ
สำรวจเส้นทางใหม่ตามที่กรมหลวงดำรงฯ เสนอ คือ ตั้งแต่พระปฐม
เจดีย์ไปเมืองอุไทยเก่า และจะผ่านเมืองสุพรรณบุรีที่กิโลเมตรที่ 72
ระยะทางทั้งหมด 165 กิโลเมตร ค่าก่อสร้างทั้งหมด 8,000,000 บาท
แต่ถ้าจะทำตั้งแต่พระปฐมถึงกิโลเมตรที่ 72 ก่อน จะใช้เงิน 3,500,000
บาท และจากกิโลเมตรที่ 72 ทำแยกไปเมืองสุพรรณบุรี 16 กิโลเมตร
จะใช้เงิน 1,000,000 บาท ซึ่งพระยาสุรียานุวัตรได้ให้ความเห็นว่า “การ
ที่จะควรลงมือทำสายนี้เมื่อใด จะเป็นใหญ่อยู่ที่รัฐบาลจะกู้เงินนอกเข้า
มาอีกเมื่อใด ในขั้นนี้เป็นประโยชน์แต่พอจะให้ได้ลงไว้ในสตีมรถไฟ

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยช. 5.5/24, คำกราบบังคมทูลของ
พระยาสุรียานุวัตร ที่ 104/5082, 12 มีนาคม ร.ศ. 124.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยช. 5.5/24, รายงานประชุมเสนาบดี
สภา, 15 มีนาคม ร.ศ. 124.

ต่อไปตามกระแสพระราชดำริเท่านั้น”¹ ซึ่งรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชนิพนธ์กระแสว่า “เรื่องเงินนั้นเป็นหน้าที่เสนาบดีกระทรวงพระคลังจะคิดว่า จะควรกู้เงินทำเมื่อใด”² แต่ทางรถไฟสายนี้ต้องระงับไว้ก่อน เพราะรัฐบาลจำเป็นต้องรีบสร้างทางรถไฟลงใต้ก่อน เนื่องจากการคุกคามของอังกฤษ

รถไฟสายตะวันออก

รถไฟสายตะวันออกนี้ ใน พ.ศ. 2444 รัฐบาลให้กรมรถไฟทำการสำรวจ เพื่อสร้างทางรถไฟตั้งแต่กรุงเทพฯ—ศรีราชา และได้เสนอผลการสำรวจให้รัฐบาลสร้างเป็น 4 ระยะ คือ ตั้งแต่กรุงเทพฯ—ฉะเชิงเทรา ฉะเชิงเทรา—พนัสนิคม พนัสนิคม—ชลบุรี และชลบุรี—บางพระ รวมระยะทาง 137 กิโลเมตร ค่าก่อสร้าง 8,000,000 บาท ถ้าจะต่อไปถึงศรีราชาเป็นระยะทางอีก 5 กิโลเมตร แต่จะเป็นเงินมาก เพราะพื้นที่เป็นภูเขา³ แต่โครงการถูกระงับไปเพราะรัฐบาลต้องรีบสร้างทางสายเหนือ

จนกระทั่ง พ.ศ. 2446 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้มีหนังสือทูลเกล้าฯ ขอให้รัฐบาลสร้างทางรถไฟสายตะวันออกด้วยเงินพระคลังข้างที่ ถ้าไม่ทรงโปรดให้พระคลังข้างที่สร้างแล้ว เจ้าพระยาสุรศักดิ์

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ยธ. 5.5/24, คำกราบบังคมทูลของพระยาสุรียานุวัตร ที่ 35/1519, 25 มิถุนายน ร.ศ. 125.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 5 ยธ. 5.5/24, หนังสือกรมราชเลขา-การถึงพระยาสุรียานุวัตร ที่ 20/541, 26 มิถุนายน ร.ศ. 125.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ยธ. 5.2/24, รายงานประชุมเสนาบดี, 9 ธันวาคม ร.ศ. 120.

มนตรีจะขอสัมปทานสร้างเอง รัฐบาลได้นำเรื่องนี้เข้าสู่ที่ประชุม
เสนาบดี และที่ประชุมมีมติว่า รัฐบาลควรที่จะสร้างทางนี้เอง¹

เมื่อพระยาสุรียานุวัตรมาเป็นเสนาบดี ก็เป็นระยะที่รัฐบาลตัดสินใจสร้างทางรถไฟตั้งแต่กรุงเทพฯ—ฉะเชิงเทรา และทางกระทรวงโยธาธิการได้ออกประกาศในการจัดซื้อที่ดินสร้างทางรถไฟสายตะวันออก และประกาศจัดตั้งข้าหลวงจัดที่ดินสร้างทางรถไฟสายตะวันออก พ.ศ. 2448 ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันความขัดข้องในการซื้อที่ดินสร้างทางรถไฟ

ในระหว่างที่กำลังสร้างทางรถไฟสายกรุงเทพฯ—ฉะเชิงเทรานั้นเอง พระยาสุรียานุวัตรได้กราบบังคมทูลให้รัฐบาลเริ่มทำทางรถไฟสายตะวันออกต่อเมืองฉะเชิงเทราลงไปถึงเมืองชลบุรี จะได้ไม่เสียเวลา เพราะเมื่อรัฐบาลตกลงแล้วยังจะต้องเปลืองเวลาสำรวจ และเตรียมการต่าง ๆ ต่อไปอีกถึง 1 ปีแล้ว จึงจะลงมือตั้งต้นขุดดินถมทางได้ กำหนดสายตะวันออกจะแล้วเปิดเดินได้ใน 2 ปี ถ้าตกลงทำสายชลบุรีได้ในทันทีนั้น ก็คงกะเวลาต่อไปได้อีก 3 ปีเมืองชลบุรีกับกรุงเทพฯ จะต่อกันได้² แต่ก็ถูกระงับไว้ เพราะต้องทำสายแปดริ้วนี้ให้สำเร็จก่อน

¹ เกื้อกูล ยืนยงอนันต์, “การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาการศึกษา มหามบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2519), หน้า 127.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ยธ. 5.4/7, คำกราบบังคมทูลของพระยาสุรียานุวัตร ที่ 21/862, 17 พฤษภาคม ร.ศ. 125.

ใน พ.ศ. 2449 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลขออนุญาตทำทางรถไฟอีกครั้งหนึ่ง คือ ขอสสร้างทางรถไฟสำหรับคนโดยสารจากเมืองพนัสนิคมลงมาศรีราชา ซึ่งเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีทำป่าไม้อยู่แล้ว และจะต่อลงไปถึงระยองด้วย¹ ในเรื่องนี้ตามความคิดของพระยาสุรียานุวัตรเห็นว่า “...ควรจะพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ทำ แต่เกรงจะขัดข้องเพื่อจะหาทุนไม่พอ... ถ้าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานคอนเซสชันนี้ เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าควรจะผ่อนเวลาให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์ลองหาทุนให้ได้ลงมือทำการได้แต่ในกำหนดปีหนึ่งก่อน เพื่อว่าถ้าความคิดของเจ้าพระยาสุรศักดิ์ไม่สำเร็จ มีผู้อื่นมาขอถูกรัฐบาลจะทำเอง จะไม่มีข้อกีดขวางอันใด”²

เรื่องการขอสสร้างทางรถไฟของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีครั้งนี้ ได้ตัดสินใจในที่ประชุมเสนาบดีว่า รัฐบาลจะทำเอง

ความเห็นในเรื่องนโยบายการสร้างทางรถไฟ

การสร้างทางรถไฟของรัฐบาลเป็นงานใหญ่ ต้องการเงินทุนเป็นอันมาก ประกอบกับทางรถไฟระยะนั้นมีความสำคัญในด้านการคมนาคม การค้า และความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของประเทศชาติ และระยะนี้ประเทศไทยกำลังถูกคุกคามจากมหาอำนาจภายนอกประเทศ โดยพยายามจะแทรกแซงการสร้างทางรถไฟโดย

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยช. 5.2/24, คำกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี, 2 เมษายน ร.ศ. 125.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยช. 5.2/24, คำกราบบังคมทูลของพระยาสุรียานุวัตร ที่ 4/683, 8 พฤษภาคม ร.ศ. 125.

เข้ามาขอสัมปทานการสร้างทางรถไฟ อันจะทำให้ประเทศเสียผลประโยชน์ของชาติได้ ดังนั้นนโยบายการสร้างทางรถไฟได้เริ่มเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ พ.ศ. 2443 ซึ่งแต่เดิมรัฐบาลยินยอมให้สัมปทานแก่เอกชนในการช่วยสร้างทางรถไฟภายในประเทศ เปลี่ยนมาเป็นรัฐบาลจะสร้างทางรถไฟเอง นอกจากทางสาขาสั้น ๆ จึงจะยอมให้เอกชนทำ นโยบายนี้กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงเสนอว่า

“...เพราะสังเกตดูทุกวันนี้ ต่างประเทศที่มีทุนรอนแต่อำนาจย่อมดำเนินในทางที่เข้าแทรกแซงในเมืองอื่น ๆ ด้วยอ้างเอาการค้าขาย เช่น ทำการรถไฟเป็นใหญ่กว่าอย่างอื่น เป็นเหตุเข้าแทรกแซงหาอำนาจในบ้านเมือง โดยอ้างว่าต้องป้องกันรถไฟที่ชาตินั้นทำ... ถ้าพระราชทานคอนเซสชันรถไฟในพระราชอาณาจักร แก่คนต่าง ประเทศชาติใด ข้าพระพุทธเจ้าเกรงว่าจะเกิดเหตุที่ชาติอื่นเข้ามาเช่นขอคอนเซสชันรถไฟให้จำเป็นต้องพระราชทานบ้าง จึงเห็นด้วยเกล้า ๆ ว่า ไม่ควรพระราชทานคอนเซสชันรถไฟแก่ชาวต่างประเทศ... แม้บริษัทไทยหรือคนไทยก็ไม่ควรพระราชทานคอนเซสชันให้ทำรถไฟ...”¹

ความเห็นเรื่องรัฐบาลควรทำการสร้างทางรถไฟเองนี้ ก็ยังมีได้มีมติแน่นอนในที่ประชุม แต่ก็ถือว่าเป็นแนวความคิดเท่านั้น

ต่อมาเมื่อพระยาสุรียานุวัตร มารับหน้าที่เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมนโยบายการสร้างทางรถไฟแล้ว ในปี พ.ศ. 2449 มีข้าราชการไทยผู้ใหญ่ผู้หนึ่งขอสัมปทานสร้างรถไฟ คือ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ขอสร้างทางรถไฟจากเมืองพนัสนิคมไปยัง

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยธ. 5.1/22, ไปรเวต คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ, 14 กันยายน ร.ศ. 120.

ศรัทธา ในเรื่องนี้รัชกาลที่ 5 ทรงขอความเห็นจากพระยาสุรียานุวัตร ซึ่งพระยาสุรียานุวัตรเห็นควรสนับสนุน

เกี่ยวกับนโยบายการสร้างทางรถไฟนี้ ตามความคิดของพระยาสุรียานุวัตรนั้นไม่เห็นด้วยกับนโยบายที่รัฐบาลจะสร้างทางรถไฟเอง เพราะรัฐบาลมีทุนน้อย ถ้าได้เอกชนที่มีทุนช่วยสร้างแล้ว จะทำให้บ้านเมืองเจริญรวดเร็วยิ่งขึ้น เมื่อเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีขอสร้างทางรถไฟครั้งนี้ ได้รับการสนับสนุนจากพระยาสุรียานุวัตรเป็นอันมาก

แต่เมื่อเรื่องขอสัมปทานนี้เข้าที่ประชุมเสนาบดี ก็ได้รับการคัดค้านอย่างแข็งขันจากกรมหลวงดำรงราชานุภาพ และได้เสนอเป็นนโยบายในที่ประชุมว่า “...รัฐบาลไม่ควรอนุญาตให้ผู้ใดผู้หนึ่งฤ็บริษัทใดบริษัทหนึ่งทำ ควรรัฐบาลจะทำเองทุกสาย... ถ้าอนุญาตให้บริษัททำแล้ว อย่่างไร ๆ ก็คงต้องแย่งประโยชน์จากกรมรถไฟ เพราะฉะนั้นจึงเห็นว่า ในเวลาต่อไปไม่ควรอนุญาตให้บริษัททำทางรถไฟสายใดสายหนึ่ง แม้แต่สาขา รัฐบาลควรจะทำเสียเอง...”¹

ส่วนพระยาสุรียานุวัตรได้เสนอในที่ประชุมว่า “...ตามธรรมเนียมบ้านเมืองที่จัดขึ้นใหม่ รัฐบาลจะทำไปทุกสายไม่ไหว แต่มีความต้องการที่จะให้บ้านเมืองเจริญขึ้นรวดเร็ว ก็ควรจะผ่อนอนุญาตให้มีบริษัทรับทำ แล้วจึงกลับซื้อเขาภายหลัง”² แต่ในเรื่องนี้ยังไม่เป็นที่ตกลงกัน

ความคิดของพระยาสุรียานุวัตรนี้ ก็เป็นสิ่งดีในเรื่องที่เอกชน

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ยศ. 5.2/24, รายงานประชุมเสนาบดี, 14 พฤษภาคม ร.ศ. 125.

² เรื่องเดียวกัน.

ที่มีทุนมาช่วยสร้างทางรถไฟ ซึ่งจะทำให้บ้านเมืองเจริญรวดเร็ว แต่เท่าที่ผ่านมา รัฐบาลก็เคยมีนโยบายแบบนี้มาแล้ว มีผู้มาขอสัมปทานหลายราย แต่สามารถทำสำเร็จเพียงรายเดียวเท่านั้น (สายสมุทรปราการ) ซ้ำบางรายยังมีการโอนสัมปทานเป็นทอด ๆ บ้าง ขอเปลี่ยนเส้นทางบ้าง สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องน่าวิพากษ์ และมีส่วนทำให้ความเจริญก้าวหน้าในการคมนาคมโดยทางรถไฟต้องล่าช้าไป¹ ซึ่งพระยาสุริยานุวัตร มิได้ศึกษางานในอดีตของกรมรถไฟมาก่อน

แต่ต่อมาพระยาสุริยานุวัตร ก็เห็นด้วยกับนโยบายที่รัฐบาลจะสร้างทางรถไฟเอง เมื่อได้คำนึงถึงผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ ดังคำกราบบังคมทูลตอนหนึ่งว่า

“ข้าพระพุทธเจ้าได้ขังดูแล้ว ก็มาเห็นด้วยเกล้าว่า พระดำริห์ของพระเจ้าองค์ยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ทรงเห็นว่าไม่ควรให้ไพรเวตคอนเซสชันในการทำรถไฟแก่ผู้ใดต่อไปอีกนั้น เป็นการถูกต้องผลประโยชน์ของรัฐบาลในสมัยนี้เป็นแน่ ดีพร้อมทั้งในทางโปลิติกทางทหาร แลทางรักษาผลประโยชน์ในการเงินทองของบ้านเมือง...”²

ในที่สุดการสร้างทางรถไฟทุกสายเอง จึงเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2449 และจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2449 เป็นต้นไป รัฐบาลมิได้อนุมัติสัมปทานสร้างทางรถไฟแก่เอกชนอีกเลย

¹ เกื้อกูล ยินยงอนันต์, “การพัฒนาการคมนาคมทางบก...”, หน้า 79.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยศ. 5.1/51, คำกราบบังคมทูลของพระยาสุริยานุวัตร ที่ 25/900, เรื่อง ไปรเวตคอนเซสชัน, 18 พฤษภาคม ร.ศ.125.

การปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลข

ในสมัยก่อนการคมนาคมยังไม่เจริญ การไปรษณีย์โทรเลขเป็นระบบการสื่อสารที่สะดวกและรวดเร็วที่สุดในสมัยนั้น มีบริการในด้านรับและส่งจดหมาย สิ่งพิมพ์ พัสดุ ธนาณัติ และโทรเลข เป็นต้น การไปรษณีย์โทรเลขยังเป็นประโยชน์ต่อราชการในด้านการปกครองเป็นอย่างมาก เพราะช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ ยังทำให้การค้าและธุรกิจเจริญรุ่งเรืองขึ้น เพราะช่วยให้การติดต่อค้าขายเป็นไปได้สะดวกและรวดเร็ว ทุนค่าใช้จ่าย และผู้ขายสามารถส่งสินค้าของตนไปทางไปรษณีย์ได้¹ ดังนั้นการไปรษณีย์โทรเลขจึงเป็นบริการที่รัฐบาลสมัยนั้นตั้งขึ้นเพื่อบริการพ่อค้าและประชาชนชาวไทยและต่างประเทศ ถ้าระบบการไปรษณีย์เกิดขัดข้องขึ้นแล้ว ก็ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองและเศรษฐกิจการค้าเป็นอย่างมาก จนเป็นที่เดือดร้อนของผู้ใช้บริการ ดังที่เป็นอยู่ก่อนที่พระยาสุริยานุวัตรมาเป็นเสนาบดี

ก่อนที่พระยาสุริยานุวัตรจะมาเป็นเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการนั้น กรมไปรษณีย์โทรเลขกำลังเสื่อมโทรมเป็นอันมาก การรับ—ส่งจดหมายและโทรเลขล่าช้า หนังสือสูญหาย ฯลฯ ซึ่งขาดการรับผิดชอบควบคุมของเจ้ากรม ข้อบกพร่องนี้ทำลายผลประโยชน์ในราชการและการค้าขายเสียเป็นอันมาก จนได้รับการติเตียนจากชาวต่างประเทศ ถึงกับทำคำร้องเสนอรัฐบาลผ่านมิสเตอร์สโตรเบล ที่ปรึกษาของรัฐบาล

¹ งามตา ลัมตระกูล, “กิจการไปรษณีย์โทรเลขในประเทศไทย” (พ.ศ. 2426-2466)” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2521), หน้า 24.

ในสมัยนั้น ว่า “...ถ้ารัฐบาลไม่จัดหรือจัดไม่ได้ เขาขออนุญาตรวมกันจัดการเอง เป็นไปรษณีย์โทรเลขของนานาชาติในกรุงเทพฯ...”¹

เพื่อที่จะจัดการแก้ไขปัญหานี้โดยเร็ว จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงการต่างประเทศ ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงโยธาธิการ จัดการแก้ปัญหานี้ และในที่สุดกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เสนอควรให้พระยาศรีสหเทพ² (เส็งวิริยะศิริ) ไปจัดการชั่วคราวหนึ่ง เมื่อลงระเบียบแล้ว จึงหาตัวเจ้ากรมเข้ารับตำแหน่งต่อไป³

พระยาศรีสหเทพ ได้เข้าจัดการงานกรมไปรษณีย์โทรเลข โดยรวมเอาหน่วยของกรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งกระทรวงโยธาธิการตั้งเอาทำเอง ให้เข้ามารวมกันเป็นกรมเดียวกันใหม่ และจัดระเบียบการบังคับบัญชาพอเป็นที่เรียบร้อยขึ้นบ้าง พระยาศรีสหเทพก็ต้องกลับไปรับราชการกระทรวงมหาดไทยตามเดิม และผู้เป็นเจ้ากรมต่อมา คือ พระยาศักดิ์เสณี (หนา บุนนาค) การงานของกรมไปรษณีย์โทรเลขก็ยังไม่ค่อยจะประสานกันได้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 เมื่อพระยาสุรียานุวัตรมมาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการแล้ว ก็ได้พยายามศึกษาทำงานในกรมไปรษณีย์โทรเลข และได้กราบทูลแสดงความเห็นเกี่ยวกับการไปรษณีย์

¹ มหาอำมาตยาธิบดี, “มูลเหตุจัดการกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2442”, กิจการ, (6 พฤษภาคม 2496), เล่มที่ 12, หน้า 51.

² เป็นปลัดทูลฉลอง กระทรวงมหาดไทยขณะนั้น

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ยธ. 3.1/58, รายงานประชุมเสนาบดี, 13 กันยายน ร.ศ. 123.

ขณะนั้นว่า

“...เป็นที่ดีได้แทบทุกเรื่องที่ข้าพระพุทธเจ้าได้แซกมือลง ความรับผิดชอบในกรมนั้นเท่ากับว่าไม่มีเลย เมื่อจับผิดได้ที่ตรงไหน ก็มีที่ชดทอดกันต่อ ๆ ไปไม่มีที่สิ้นสุด... ขาดความสุจริตของผู้น้อย ขาดความตรวจตราของผู้ใหญ่...”¹

ที่เป็นเช่นนี้ก็คงเป็นเพราะในสมัยพระยาศรีสหเทพ ได้ตั้งเอาหน่วยงานไปรษณีย์ที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงมอญอยู่ด้วยซึ่งยังประสานกันไม่ได้ และยังมีข้อบกพร่องอยู่อย่างเดิม เช่น โทรเลขช้า จดหมายตกค้างและไม่ถึงผู้รับ มีการลักตัดเอาธนบัตรออกจากซอง พนักงานก็เปลี่ยนใหม่อยู่เรื่อย ๆ เพราะคนเก่าอยู่ไม่ได้ ด้วยเงินเดือนต่ำ² ในที่สุดพระยาสุริยานุวัตรจึงมีความเห็นว่าจะต้องจัดใหม่ และที่สำคัญที่สุด จะทำอย่างไรจึงจะตัดรายจ่ายลงให้เหลือน้อยที่สุด เกี่ยวกับการไปรษณีย์นี้ รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชกระแสว่า “คนไทยถึงจะไม่มีความรู้ในทางวิชาโดยเฉพาะ แต่ถ้าเป็นผู้พูดกับฝรั่งได้ แลมีความสามารถในการที่จะใช้ฝรั่งได้แล้ว ก็เป็นผู้บัญชาการได้ พระยาศกฺติเสนีบัญชาการไม่ได้ แลก็ไม่เห็นมีใครที่จะทำการได้ก็ตั้งลงให้มิสเตอร์คอลแมน³ จัดการไป...”⁴

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ยศ. 1/32, คำกราบบังคมทูลของพระยา สุริยานุวัตร 7 พฤศจิกายน ร.ศ. 124.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ยศ. 3.1/10, คำกราบบังคมทูลของพระยาสุริยานุวัตร ที่ 8/396, 25 เมษายน ร.ศ. 125.

³ เป็นที่ปรึกษาชาวเยอรมัน ประจำกรมไปรษณีย์โทรเลข

⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ยศ. 3.1/10, หนังสือกรมราชเลขาณุกรถึงพระยาสุริยานุวัตร ที่ 5/175, 8 พฤษภาคม ร.ศ. 125.

ในที่สุดก็มีพระราชโองการแต่งตั้งให้มิสเตอร์คอลแมน เป็น
เจ้ากรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งอย่างน้อยก็คงเป็นที่พอใจของชาวต่าง
ประเทศที่ไม่พอใจกรมไปรษณีย์ฯ ในขณะนั้น

การปรับปรุงเจ้าพนักงานและบุรุษไปรษณีย์

สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กรมไปรษณีย์ฯ ไม่เป็นที่เชื่อ
ถือ ก็เพราะพนักงานและบุรุษไปรษณีย์ไม่มีความชำนาญพอ ส่งจด
หมายไม่ถึงผู้รับเพราะไม่รู้ที่อยู่ของผู้รับ ที่เป็นเช่นนี้เพราะเป็นคนใหม่
และฝึกหัดยังไม่ชำนาญ และได้รับการฟ้องร้องตลอดมา สาเหตุข้อนี้
ก็คือ “คนงานเก่าของกรมไปรษณีย์โทรเลขได้รับเงินเดือนน้อย เมื่อ
หางานที่อื่นซึ่งเงินเดือนดีกว่าได้ก็ลาออก ทำให้กรมไปรษณีย์ต้องใช้
คนใหม่อยู่เสมอ...”¹ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายแก่กรมไปรษณีย์เป็นอย่างมาก
ดังในปี ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ในกรมไปรษณีย์ฯ มีคนลาออก
จากราชการทั้งสิ้น 159 คน ในคน 159 คนนี้ ถึงแก่กรรมเสีย 3 คน
ต้องโทษเพราะเอาเงินหลวงไปใช้ 4 คน นอกนั้นเป็นพวกลาออกเพราะ
ไม่สมัครทั้งสิ้น²

เพื่อแก้ไขป้องกันคนลาออกเป็นจำนวนมากเช่นนี้ พระยาสุริยา
นุวัตรได้เสนอให้มีการขึ้นเงินเดือน โดยกราบบังคมทูลว่า “บุรุษแล
คนการเดี่ยวนั้นได้รับพระราชทานเงินเดือน คิดเฉลี่ยปานกลางเป็นเงิน

¹ ปียนาด บุนนาค “การพัฒนาการคมนาคมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”, รายงานผลการวิจัยทุนวิจัยศาสสมโภช (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กันยายน 2518), หน้า 167.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยธ. 3.1/10, คำกราบบังคมทูลของพระยาสุริยานุวัตร ที่ 10/448, 27 เมษายน ร.ศ. 125.

เดือน ๆ ละ 22 บาทเศษ พนักงานเดือนละ 45 บาท ถ้าพระราชทานขึ้นให้เพียงบุรุษแลคนการเดือนละ 2 บาท พนักงานเดือนละ 10 บาท จะเป็นการพอแก้ไขได้บ้าง”¹

การที่ขอขึ้นเงินเดือนบุรุษและคนการเป็น 24 บาทและพนักงานเป็น 55 บาทนี้ ได้นำเข้าสู่ที่ประชุมเสนาบดีสภา และในที่ประชุม กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยรับสั่งว่า “เมื่อพระยาศรีสหเทพไปจัดการก็ได้ขึ้นเงินเดือนมาคราวหนึ่งแล้ว แต่การที่ไม่เรียบร้อยนี้ได้ทราบว่าเป็นด้วยการบังคับบัญชา...”² แต่อย่างไรก็ตาม รัชกาลที่ 5 ก็ทรงโปรดเกล้า ๆ ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติร่วมกับเจ้าหน้าที่กระทรวงโยธาธิการพิจารณาในเรื่องนี้

เปิดออฟฟิศไปรษณีย์ตามสถานีรถไฟ

การเปิดที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขตามสถานีรถไฟนั้น ได้เริ่มจัดมาตั้งแต่สมัยเจ้าฟ้ากรมขุนนครสวรรค์ดิวงค์เป็นเสนาบดีแล้ว แต่ยังไม่ได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง จนมาปี พ.ศ. 2449 พระยาสุรียานุวัตรมาดำรงตำแหน่งเสนาบดี จึงได้พยายามที่จะปรับปรุงการไปรษณีย์โทรเลข และขยายบริการแก่ประชาชน และพ่อค้าอย่างกว้างขวาง

การขยายงานของกรมไปรษณีย์ฯ ในครั้งนี้ พระยาสุรียานุวัตรได้กราบบังคมทูลว่า “เพื่อประสงค์จะทำให้ราษฎรมีโอกาสใช้การไปรษณีย์โทรเลขมากขึ้น ทั้งจะช่วยให้ลูกค้าแลคนโดยสถานทางรถไฟ กระทำ

¹ เรื่องเดียวกัน.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ศธ.3.1/10, รายงานประชุมเสนาบดีสภา,

3 พฤษภาคม ร.ศ. 125.

ถูกระส่วนตัวแลการค้ำขายให้สะดวก และจะให้ผลประโยชน์ของกรมไปรษณีย์โทรเลขเจริญขึ้น ข้าพระพุทธเจ้าขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเปิดสแตชันรถไฟตามระยะทางทุกสาย ให้รับหนังสือแลโทรเลขของราษฎร อย่างออฟฟิสไปรษณีย์โทรเลขตามหัวเมืองรวม 96 สแตชัน คือ สแตชันสำหรับทำการไปรษณีย์อย่างเดียว 49 แห่ง สแตชันที่ทำทั้งการไปรษณีย์และโทรเลขด้วย 47 แห่ง”¹

การเพิ่มที่รับส่งไปรษณีย์โทรเลขขึ้นใหม่ตามสถานีรถไฟนี้ ทำให้พระยาสุริยานุวัตรต้องขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเลิกที่ทำการไปรษณีย์ ๖ ที่ตั้งอยู่เดี่ยวนี้นี้ 10 แห่ง คือ ที่เพชรบุรี บ้านโป่ง พระปฐม บางปะอิน ลพบุรี ท่าเรือพระนาค ปากเพรียว แก่งคอย ลาดบัวขาว และสูงเนิน²

ในการจัดสถานีขึ้นใหม่หลายแห่งนี้ แม้จะเปิดที่ทำการไปรษณีย์ ๖ มากขึ้น แต่ก็กลับทำให้ประหยัดเงินมาก ทั้งนี้เนื่องจากการยุบที่ทำการไปรษณีย์ ๖ เก่าไป 10 แห่งอย่างหนึ่ง และไม่ต้องเสียค่าโดยสารให้เจ้าพนักงานไปรษณีย์ และเงินเดือนไปรษณีย์บุรุษคุมถุงเมล์ไปมาตลอดสายรถไฟด้วยอีกอย่างหนึ่ง เพราะใช้พนักงานของกรมรถไฟแทนเงินที่ตัดลงได้ 2 อย่างนี้ หักค่ารับส่งเมล์ที่ต้องเสียให้แก่สถานีกรมรถไฟ ชั้นหนึ่งเดือนละ 4 บาท และหักเงินเดือนให้นายสถานีบางคนทั่วไปไปแล้ว ยังคงเสียเงินน้อยกว่าที่เป็นอยู่เดี่ยวนี้นี้เดือนละ 555 บาท 50 สตางค์หรือปีละ 6,666 บาท ซึ่งแต่ก่อนเสียเดือนละ 1,445 บาท 50

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ยธ. 3.1/10, คำกราบบังคมทูลของพระยาสุริยานุวัตร ที่ 12/460, 29 เมษายน ร.ศ. 125.

² เรื่องเดียวกัน.

สตางค์ ต่อไปจะเสียแต่เดือนละ 890 บาท¹

นโยบายการขยายงานของกรมไปรษณีย์โทรเลขของพระยาสุรียานุวัตร^๕ กรมหลวงดำรงราชานุภาพให้ความเห็นว่า ตามวิธีที่จัดตั้งนี้ “ถ้าไม่เป็นการขัดข้องแก่กรมไปรษณีย์โทรเลขเองแล้ว ก็เป็นการดี”² ซึ่งรัชกาลที่ 5 ก็ทรงเห็นชอบด้วย

การปรับปรุงอัตราค่าไปรษณีย์โทรเลขและธนาณัติ

กิจการของกรมไปรษณีย์โทรเลขนั้น ได้ดำเนินการบริการประชาชนอย่างขาดทุนตลอดมา รายได้ไม่พอกับรายจ่าย ดังดูได้ในบัญชีรายได้—รายจ่ายของกรมไปรษณีย์ฯ พ.ศ. 2442—2447³

¹ เรื่องเดียวกัน.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ยธ. 3.1/10, รายงานเสนาบดีสภา,

3 พฤษภาคม ร.ศ. 125.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ยธ. 3.1/25, คำกราบบังคมทูลของพระยาสุรียานุวัตร ที่ 5/1682, 7 สิงหาคม ร.ศ. 124.

พ.ศ.	รายได้		รายจ่าย		ขาดทุน	
	บาท	สตางค์	บาท	สตางค์	บาท	สตางค์
2442	307,510	25	602,880	63	295,370	50
2443	457,478	91	1,052,536	28	595,057	44
2444	425,010	48	874,519	24	449,509	47
2445	671,187	38	928,847	5	257,659	67
2446	642,873	9	775,334	64	132,461	55
2447	633,844	22	1,040,595	53	406,751	34

ดูจากตารางจะเห็นว่า กิจการและผลประโยชน์ของกรมไปรษณีย์โทรเลขนี้ มิได้มีใครคิดจะปรับปรุงแต่อย่างใด สำหรับสาเหตุที่ทำให้ต้องขาดทุนนั้น พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลว่าสาเหตุหนึ่งคือ ที่ทำการไปรษณีย์ฯ ในกรุงสยามนั้นมีมาก ที่ทำการบางแห่งเก็บค่าขายตั๋วตราได้ไม่เกินกว่าเดือนละ 3 บาท 80 สตางค์ แต่ต้องจ่ายเงินรักษาการที่ทำการนั้นตั้งแต่เดือนละ 36 บาทขึ้นไป¹ และสาเหตุอีกอย่างหนึ่ง คือ อัตราใช้ตั๋วตราไปรษณีย์ในกรุงเทพฯ และตามเมืองมณฑลในพระราชอาณาเขตกับค่าโทรเลขก็ยังถูก ตัวอย่างกรุงฝรั่งเศส หนังสือฉบับหนึ่งมีน้ำหนักไม่เกินหนึ่งบาท เก็บค่าตั๋วตราไปรษณีย์ 15 ซองติမ် (ประมาณ 11 สตางค์ในเวลานั้น) แต่ในกรุงเทพฯ เก็บฉบับละ 3 สตางค์ นอกกรุงเทพฯ ในพระราชอาณาเขตเก็บฉบับละ 4 สตางค์²

นอกจากนี้ พระยาสุรียานุวัตรยังมีความเห็นเกี่ยวกับการใช้บริการของคนไทยในสมัยนั้นว่า “ชาวสยามไม่เปนชาติที่หมั่นเขียนหนังสือเลย ถ้าไม่ถึงการจำเป็นแท้แล้ว ก็ไม่เขียนหนังสือถึงกัน อุตส่าห์ใช้วานคนนำข้อความไปบอกเล่าต่อปากเสียมาก การใช้โทรเลขน้อยก็เปนเพราะการค้ำขายยังน้อยอยู่ แลพวกที่ใช้โทรเลขทุกวันนี้ นอกจากในราชการแล้ว เปนคนค้ำขายโดยมาก คนพวกนี้ก็ใช้โทรเลขเมื่อถึงเวลาจำเป็นแท้เหมือนกัน”³

ดังนั้น เพื่อที่จะแก้ไขเรื่องผลประโยชน์ของกรมไปรษณีย์ให้ดี

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

ขึ้น ประกอบกับการค้าขายก็ได้เจริญขึ้นมากแล้ว แต่ค่าตัวตราไปรษณีย์และค่าโทรเลขยังต่ำอยู่มาก สมควรที่จะเปลี่ยนอัตราเสียใหม่ และเพื่อที่จะให้กรมไปรษณีย์ฯ มีรายได้เพิ่มขึ้นนี้ พระยาสุรียานุวัตร จึงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตตั้งอัตราใหม่ โดยเก็บค่าตัวตราไปรษณีย์ และค่าโทรเลขภายในพระราชอาณาเขตให้มากขึ้น ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2449¹

การประกาศขึ้นอัตราตัวตราไปรษณีย์บางอย่างขึ้นถึง 50 % เช่น ค่าตัวตราไปรษณีย์เก็บบาทละ 6 สตางค์ (เดิมบาทละ 30 สตางค์) ถ้าส่งไปหัวเมืองในพระราชอาณาเขต เสียบาทละ 13 สตางค์ (เดิม 6 สตางค์) ส่วนค่าโทรเลข 10 คำแรกเก็บฉบับละ 75 สตางค์ เกิน 10 คำขึ้นไปคำละ 9 สตางค์ (เดิม 10 คำแรก 25 สตางค์) เกิน 10 คำ ขึ้นไปคำละ 6 สตางค์²

การขอขึ้นอัตราค่าไปรษณีย์โทรเลขนี้ ที่ประชุมเสนาบดีให้การสนับสนุนโดยเฉพาะค่าโทรเลขนั้น กรมหลวงดำรงราชานุภาพฯ ทรงกล่าวว่า “การขึ้นค่าโทรเลข 10 คำแรก คิด 75 สตางค์ นั้นยังน้อยไปควรขึ้นเปน 1 บาททีเดียว”³ ซึ่งต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้จริง ๆ อัตราค่าโทรเลขก็เปลี่ยนไปตามที่กรมหลวงดำรงราชานุภาพเสนอ คือ 10 คำแรกคิด 1 บาท เกิน 10 คำขึ้นไปคำละ 12 สตางค์

¹ประกาศกระทรวงโยธาธิการ แผนกไปรษณีย์โทรเลข, ประชุมกฎหมายประจำสภ เล่มที่ 20, หน้า 493-496.

²เรื่องเดียวกัน.

³เรื่องเดียวกัน.

นอกจากการปรับปรุงต่าง ๆ ในกรมไปรษณีย์โทรเลขดังที่กล่าวมาแล้ว พระยาสุรียานุวัตรยังได้ขยายการบริการรับจ่ายไปรษณีย์ธนาณัติให้มากขึ้น ซึ่งแต่เดิมมีบริการรับจ่ายธนาณัติเพียง 17 แห่งเท่านั้น โดยขอพระบรมราชานุญาตเพิ่มบริการธนาณัติเป็น 62 แห่ง และให้เพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมธนาณัติใหม่ด้วย

โดยสรุป หลังจากที่ได้มีการปรับปรุงหลายด้าน ตลอดจนการขึ้นอัตราค่าไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2449 แล้ว จะเห็นได้ว่ารายได้ของกรมไปรษณีย์โทรเลขเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นอันมาก ซึ่งดูจากรายได้ใน 6 มณฑล คือ มณฑลกรุงเทพฯ กรุงเก่า นครไชยศรี ราชบุรี นครสวรรค์ และนครราชสีมา จากเดือนเมษายน—กันยายน 2448 มีรายได้เพิ่มขึ้นดังนี้

เดือน	พ.ศ. 2449		พ.ศ. 2448		+ ปีนี้ - อด	
	บาท	สตางค์	บาท	สตางค์	บาท	สตางค์
เม.ย.	54,227	67	33,297	48	+20,930	16
พ.ค.	53,526	84	47,782	30	+ 5,744	54
มี.ย.	55,390	27	50,058	10	+ 5,332	16
ก.ค.	44,176	48	52,026	89	- 7,850	41
ส.ค.	62,006	47	42,609	84	+19,396	63
ก.ย.	48,000	48	38,510	6	+ 9,490	42

สรุป

ในช่วงที่พระยาสุรียานุวัตรปฏิบัติราชการกระทรวงโยธาธิการนั้น จะเห็นได้ว่า ท่านเป็นผู้จริงจังต่องานที่รับผิดชอบและมีนโยบายที่เห็นได้ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นงานในกรมรถไฟ กรมโยธา และกรมไปรษณีย์โทรเลขก็ตาม คือ นโยบายประหยัด สิ่งใดที่ทำให้เป็นการเปลืองพระราชทรัพย์ของแผ่นดินแล้ว ท่านจะตัดหรือยุบไป ส่วนการที่ติดอยู่แล้วก็มีนโยบายที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มพูนผลประโยชน์ให้กับงานในกรมนั้นๆ ซึ่งจะเป็นการรักษาผลประโยชน์ของชาติด้วย

ในความคิดของท่านนั้น โดยเฉพาะงานกรมรถไฟนั้น ซึ่งเป็นกรมฝรั่งในเมืองไทย ท่านก็มีความคิดว่า ต่อไปคนไทยควรจะเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะเป็นกรมที่รัฐบาลต้องลงทุนลงแรงในด้านพระราชทรัพย์เป็นอย่างมาก ทั้งยังต้องจ้างฝรั่งมาจัดการด้วย ถ้าไม่เตรียมแนวทางที่จะฝึกคนไทยสำหรับเพื่อรับสืบทอดหน้าที่ในกรมรถไฟนี้แล้ว ก็ยังจะต้องเสียพระราชทรัพย์และประโยชน์ที่พึงจะได้ต่อไปอีกมาก และแม้แต่ผู้รถไฟท่านก็เสนอให้สร้างขึ้นเอง

เพื่อที่จะแก้ปัญหานี้และจะมีผลต่อไปภายหน้า พระยาสุรียานุวัตรจึงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตส่งนักเรียนไทยไปศึกษาวิชาวิศวกรรมศาสตร์ สาขารถไฟ ที่ประเทศเยอรมัน¹ นอกจากนี้ใน พ.ศ. 2448 ท่านยังได้กราบบังคมทูล ที่จะให้จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดช่างคুমงานที่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของวิศวกรได้ทั้ง การรถไฟและ

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ศ. 5/4, คำกราบบังคมทูลของพระยาสุรียานุวัตร ที่ 89/4342, 1 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124.

การโยธา โดยนักเรียนเหล่านี้จะได้รับฝึกหัดวิชาคณิตศาสตร์ เพื่อให้ทำการสำรวจทำแผนที่และปรักกรุยทางได้ถูกต้อง อีกทั้งยังได้รับพระราชทานเบี้ยเลี้ยงขณะเรียนอีกเดือนละ 20—60 บาทด้วย¹ และนอกจากนี้ท่านยังทูลเกล้าฯ เสนอความคิดเห็น จะขอช่างกลทหารเรือไปรับราชการเป็นคนขับรถไฟด้วย² ดังนั้น สิ่งที่พระยาสุริยานุวัตรคิดริเริ่มเหล่านี้ก็จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาคมนาคมต่อไป และสิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ต่อไปเจ้ากรมรถไฟจะต้องเป็นคนไทยด้วย

ด้านการปฏิบัติงานนั้น เนื่องจากท่านมีความจริงใจและรับผิดชอบงานในหน้าที่เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ท่านจะต้องรู้จักการภายในของกรมต่างๆ ที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงโยธาธิการ ทำให้คิดไม่ได้ว่าท่านไม่ใส่ใจเจ้ากรมทั้งหลาย แม้ว่าเจ้ากรมจะปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพอย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติราชการในหน้าที่ของเสนาบดีในสมัยนั้น เสนาบดีก็เป็นเพียงคนกลางรับรายงานของเจ้ากรมต่างๆ ทูลเกล้าฯ พระเจ้าอยู่หัว และเป็นผู้รับพระบรมราชโองการมาให้เจ้ากรมปฏิบัติ แต่การปฏิบัติของท่านในเรื่องนี้แตกต่างจากเสนาบดีผู้อื่น เพราะท่านจะเข้าแทรกในกิจการของกรมต่างๆ โดยเฉพาะกรมไปรษณีย์ฯ นั้น เกือบจะเรียกได้ว่า ท่านเป็นเจ้าของกิจการทุกอย่าง ท่านเป็นคนเสนอกราบทูลเพื่อปรับปรุงกิจการไปรษณีย์ฯ ทุกอย่าง สำหรับกรมรถไฟนั้นก็เช่นกัน ท่านก็แทรกเข้าไปเพื่อรู้จักการของกรมรถไฟ แต่ท่านก็ยอมรับว่าท่านไม่มีความรู้ในเรื่องอินยิเนียร์รถไฟ ดังคำกราบบังคมทูลว่า “...ถึงจะแขกมือเข้าไปตรวจดูการละเอียดของกรมรถไฟได้ตามชอบใจ

²เรื่องเดียวกัน.

³เรื่องเดียวกัน.

เมื่อใดก็ยังจะนึกสงสัยอยู่ได้เสมอว่า ความเห็นส่วนตัวที่ได้นำขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาบางเรื่องนั้นจะถูกต้องแม่นยำหรือไม่...”¹ ดังนั้น เพื่อที่จะให้รัชกาลที่ 5 ทรงเข้าพระทัยในเรื่องที่ท่านทูลเกล้าฯ นั้น ท่านได้กราบทูลว่า “...ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยความคิดธรรมดา ข้าพระพุทธเจ้าก็กราบบังคมทูลพระกรุณาบอกเหินชอบโดยความมั่นใจ ถ้าเป็นความคิดที่เกี่ยวข้องด้วยเทคนิคลึกลับที่เป็นวนิชาโดยเฉพาะทางรถไฟก็ได้แต่กราบบังคมทูลพระกรุณาเป็นความเหินของ แฮร์ ไวเลอร์ ผู้เดียว”²

ลักษณะที่ท่านเข้าแทรกกิจการของกรมต่าง ๆ นั้น ท่านมีความจริงใจ เพราะที่ท่านต้องทำอย่างนั้นมิใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือจะจับผิดอย่างไร แต่ที่ท่านนั้นเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม คือ ของราชการและประเทศชาติ ประกอบกับกรมในกระทรวงโยธาธิการมิได้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับบุคคลมากนัก จึงไม่เป็นที่เดือดร้อนกับผู้ใด แต่เมื่อท่านไปเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งมีผลประโยชน์ในเรื่องการเงินอยู่มากทั้งภายในและภายนอก ลักษณะการที่ท่านแทรกมือลงไปในการต่าง ๆ จึงทำให้เกิดความกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์กันขึ้น

กล่าวโดยย่อแล้ว พระยาสุรียานุวัตรเป็นเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการเพียงปีเดียว ได้ปรับปรุงและขยายงานในความรับผิดชอบให้ดีขึ้นหลายอย่าง แม้ว่าท่านจะเคยกราบทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ยธ. 5.1/50, คำกราบบังคมทูลของพระยาสุรียานุวัตร ที่ 96/476, 23 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 124.

² เรื่องเดียวกัน.

ไว้ว่า “...ข้าพระพุทธเจ้าได้ทำราชการในกระทรวงนี้ นานไปก็ยังมีอิน-
เตอร์เรศมากขึ้น มาบัดนี้ไม่อยากจะย้ายไปรับราชการในกระทรวงอื่น
เสียแล้ว จึงจะขอรับพระราชทานตำแหน่งที่ของข้าพระพุทธเจ้าให้เป็น
การแน่นอนเสียทีเดียว ไม่ฉนั้นทำการครึ่ง ๆ กลาง ๆ ยังไม่ทันเห็นผล
ถ้าต้องทิ้งไปเสีย ความคิดที่ได้ตั้งต้นทำไว้ น่าจะกลายเป็นอื่นไปได้”¹
แต่ก็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ไปเป็นเสนาบดีกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติ ซึ่งก็ต้องถือว่าเป็นเกียรติยศอย่างยิ่ง เพราะกระ
ทรวงพระคลังฯ นั้น เป็นกระทรวงใหญ่และมีความสำคัญกว่ากระทรวง
โยธาธิการมาก ดังนั้น ที่ท่านไปเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ นั้น
จึงถือได้ว่าได้เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นกว่าเดิม และทั้งเป็นที่ไว้วางใจของ
รัชกาลที่ 5 เป็นอย่างยิ่ง และยังเป็นผู้ที่จัดการกู้เงินต่างประเทศอีก
3 ล้านบาท สำหรับงานสร้างทางรถไฟของกระทรวงโยธาธิการอีกด้วย

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ยธ. 1/32, คำกราบบังคมทูลของ
พระยาสุรียานุวัตร, 7 พฤศจิกายน ร.ศ. 124.

พระยาสุรียานุวัตรกับตำแหน่งเสนาบดี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (1 มิถุนายน 2449—17 กุมภาพันธ์ 2450)¹

สุมาลี บำรุงสุข

รับตำแหน่งเสนาบดี

วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2449 มีประกาศเปลี่ยนตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดีพิมพ์ลงในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ใจความว่า พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ขอพระราชทานกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2449 เนื่องด้วยมีพระโรคเรื้อรังเบียดเบียน ไม่สามารถจะรับราชการฉลองพระเดชพระคุณต่อไปได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาสุรียานุวัตร เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการย้ายมาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแทน²

¹ ในรัชกาลที่ 5 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้วันขึ้นปีใหม่ตรงกับวันที่ 1 เมษายน เริ่มใช้วันปีใหม่นี้ใน พ.ศ. 2432 จาก เสถียร ลายลักษณ์, ประชุกกฤษณายประจักษ์ (พระนคร : โรงพิมพ์เดลิแมร์, 2478), เล่มที่ 11, หน้า 202-210.

² เรื่องเดียวกัน, เล่มที่ 21, หน้า 29-30.

กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นหน่วยงานที่สำคัญมากหน่วยหนึ่งในการบริหารประเทศ เพราะมีหน้าที่ดูแลการรับและจ่ายเงินรายได้แผ่นดิน ซึ่งการนี้เป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งที่ช่วยให้การพัฒนาปรับปรุงบ้านเมืองเป็นไปได้ด้วยดี ตั้งแต่แรกปฏิรูปการคลังใน พ.ศ. 2416 จนถึง พ.ศ. 2449 ผู้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีบริหารราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินี้ล้วนแต่เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ใกล้ชิดทั้งสิ้น¹ พระยาสุรียานุวัตรนับเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ คนแรกที่มาจกตระกูลขุนนาง ดังนั้น จึงนำพิจารณาถึงเหตุผลที่ท่านได้รับเกียรติและความไว้วางใจให้ทำงานใหญ่และสำคัญเช่นนี้

ในขณะนี้ยังไม่พบหลักฐานใด ๆ ที่บ่งอย่างเด่นชัดถึงเหตุผลที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาสุรียานุวัตรเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ แต่จากการศึกษาประวัติการทำงานของท่าน ประกอบกับสภาพราชการการคลังของประเทศไทยในเวลานั้น จึงพอสันนิษฐานได้ว่าจะเป็เพราะคุณสมบัติที่เหมาะสมในตัวพระยาสุรียานุวัตร คือ

1. มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการคลัง

¹ รายพระนามและนามเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตั้งแต่ พ.ศ. 2416-2450 คือ พ.ศ. 2416-2429 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระบำราบปรปักษ์ พ.ศ. 2429-2435 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจาตุรนต์รัศมี กรมพระจักรพรรดิพงษ์ พ.ศ. 2435-2437 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ พ.ศ. 2437-2439 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนศิริวิรัชสังกาศ พ.ศ. 2439-2449 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย พ.ศ. 2449-2450 พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุณนาค) อ้างจากกระทรวงการคลัง, กระทรวงการคลังครบ 100 ปี 14 เมษายน 2518, (พระนคร: กองการพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2518).

2. เป็นผู้กว้างขวางในหมู่ชาวต่างประเทศ และเป็นที่เชื่อถือ
ของคนในวงการเศรษฐกิจ
 3. เป็นผู้ที่อยู่ในตระกูลขุนนาง ไม่ใช่พระราชวงศ์
1. มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการคลัง

ราชการการคลังในระยะเวลาสั้นเพิ่มความซับซ้อนมากกว่าเดิม
กระทรวงพระคลัง ฯ ไม่ได้มีเพียงหน้าที่ทำบัญชีรายรับและรายจ่ายเงิน
รายได้แผ่นดินอีกต่อไป หากยังต้องหาวิธีเพิ่มรายได้ให้พอกับรายจ่าย
ที่ประมาณไว้ก่อนแล้ว เพื่อให้การพัฒนาปรับปรุงบ้านเมืองก้าวหน้า
ต่อไปไม่หยุดชะงัก ซึ่งนับวันงบประมาณรายจ่ายจะสูงขึ้นทุกที ๆ¹
นอกจากนั้นกระทรวงพระคลัง ฯ ยังต้องเผชิญกับปัญหาทางการเงิน
ต่าง ๆ เช่น ค่าเงินบาทตกต่ำอย่างมาก การขาดแคลนเงินตราสำหรับ
ใช้ในการค้าขาย การใช้เงินต่างประเทศอย่างแพร่หลายในบางส่วน
ของพระราชอาณาจักร เป็นต้น² ซึ่งการต่าง ๆ เหล่านี้ต้องอาศัยผู้ที่มี
ความสามารถทางการคลังเข้ามาดำเนินการ จึงจะแก้ปัญหาให้ลุล่วงไป
ได้ด้วยดี

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ค. 25/4, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรม
หมื่นมหิศรราชหฤทัยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,
5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 121, 7 กรกฎาคม ร.ศ. 122.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ค.26/13; กระทรวงการคลัง, สำนักงาน
เศรษฐกิจการคลัง, Financial Adviser's Paper, Section 23. 1, file 1; F.A.P.
Sect 23.2 file 1; W.J.F. Williamson, "Finance," in *Twentieth Century
Impressions of Siam*, eds. Arnold Wright and Oliver T. Breakspear
(London : Lloyd's, 1908), pp. 112-120; F.A.P. Sect. 23.3.

เมื่อพิจารณาจากประวัติการทำงานของพระยาสุรียานุวัตร จะเห็นว่าการคลังไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับท่าน พระยาสุรียานุวัตรทำงานเกี่ยวข้องกับการเงินมาก่อนย้ายไปรับราชการในกระทรวงต่างประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2423 เป็นผู้ช่วยข้าหลวงตะวันตก มีหน้าที่เก็บและจ่ายเงินหลวง ปี พ.ศ. 2428 เป็นผู้ช่วยข้าหลวงมณฑลพายัพ กำกับตำแหน่งกรมคลังเมืองเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง¹ และแม้ว่าภายหลังท่านย้ายไปทำงานในกระทรวงต่างประเทศ ต้องเดินทางไปรับราชการที่ยุโรป ท่านก็ยังแสดงความสนใจในการคลังและเศรษฐกิจของประเทศเสมอมา ติดตามสอบถามข่าวคราวต่าง ๆ ตลอดจนศึกษาหาความรู้ทางเศรษฐกิจของนานาประเทศเพื่อเปรียบเทียบกับสภาพเศรษฐกิจของไทย และคิดหาแนวทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมกับบ้านเมือง

พระยาสุรียานุวัตรได้เสนอความคิดเห็นของท่านต่อปัญหาการคลังและเศรษฐกิจของประเทศหลายประการ เช่น การเสนอให้รัฐบาลกู้เงินภายในประเทศเพื่อสอนให้คนไทยรู้จักออมทรัพย์และเชื่อในเครดิตของรัฐบาล เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลิกภาษีภายใน และเจรจาขอแก้ไขสัญญากับต่างประเทศ เพื่อขึ้นภาษีขาเข้าจากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 10 เสนอให้กู้เงินเพื่อตั้งธนาคารแห่งชาติสำหรับช่วยเหลือชาวนา เป็นต้น² การเสนอความคิดเห็นผ่านทางจดหมายกราบบังคมทูลพระเจ้า

¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, "ประวัติพระยาสุรียานุวัตร," ทรพีศาสตร์, โดยพระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พิมพ์เนต, 2518), หน้า 11-12.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 25/5, พระยาสุรียานุวัตรกราบทูลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ, 17 กรกฎาคม ร.ศ. 122; หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 25/4, พระยาสุรียานุวัตรกราบทูลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ, 13 มีนาคม ร.ศ. 121.

บรมวงศ์เธอ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศในเวลานั้น เพื่อนำความกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อไป และบางทีก็กราบทูลเสนอความเห็นต่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลัง ฯ โดยตรง¹

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสนพระทัยในข้อเสนอด่าง ๆ ของพระยาสุรียานุวัตรซึ่งส่งมาจากกรุงปารีส เช่น ความคิดของท่านเรื่องจัดการเปลี่ยนเงินบาทจากมาตรฐานเงินเป็นมาตราทอง เพื่อให้ค่าของเงินบาทมั่นคง พระองค์ทรงพระราชทานรายงานของพระยาสุรียานุวัตรให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศร ฯ ทรงอ่านและทรงชี้แจง ในพระราชหัตถเลขาถึงพระอนุชายังทรงชมรายงานพระยาสุรียานุวัตรไว้ด้วย²

เมื่อรัฐบาลไทยตกลงใจที่จะกู้เงินต่างประเทศเพื่อลงทุนในการสร้างทางรถไฟสายเหนือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและเสนาบดีผู้ใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการนี้ทุกพระองค์ทรงเห็นพ้องต้องกันว่า พระยาสุรียานุวัตรเป็นบุคคลผู้เหมาะสมที่สุดที่จะเป็นตัวแทนติดต่อจัดการเรื่องกู้เงิน³ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ค. 25/4 เรื่องเดียวกัน, หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.5 ค. 25/5; เรื่องเดิม; หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ค.26/13, เรื่องเดิม.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ค. 26/13, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย 6 มกราคม ร.ศ. 123.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ค.25/4, เรื่องเดิม.

เหตุผลว่า “เพราะพระยาสุรียานุวัตรก็เป็นผู้ที่เข้าใจในการเงินทอง”¹

2. เป็นผู้กว้างขวางในหมู่ชาวต่างประเทศและเป็นที่เชื่อถือของคนในวงการเศรษฐกิจ

เมื่อพูดถึงความเป็นผู้กว้างขวางของพระยาสุรียานุวัตรในหมู่ชาวต่างประเทศนั้น ย่อมปราศจากข้อสงสัยใด ๆ พระยาสุรียานุวัตรได้ศึกษาที่โรงเรียนในปารีสและกลับกัตตาดั้งแต่อายุ 9 ขวบจนถึง 15 ปี เมื่อรับราชการก็ทำงานเกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศอยู่เนืองนิตย์ เป็นล่ามทำหนังสือราชการเกี่ยวกับภาษาต่างประเทศ เป็นผู้ช่วยข้าหลวงกำกับกรมคลังในมณฑลที่มีชาวต่างชาติค้าขายอยู่มาก ทั้งเมื่อรับราชการในกระทรวงต่างประเทศตั้งแต่ปี 2430—2448 ก็ได้ใช้ชีวิตส่วนใหญ่อยู่ในต่างแดนเกือบตลอดเวลา² ในฐานะตัวแทนผู้ทรงเกียรติจากประเทศไทย ประกอบกับมีความชำนาญทางภาษา พระยาสุรียานุวัตรได้ทำความรู้จักมักคุ้นกับชาวต่างประเทศผู้มีความรู้ในสาขาต่าง ๆ โดยเฉพาะรู้จักคุ้นเคยกับผู้ชำนาญในการเงินทองมากหลายชาติหลายภาษา³ ซึ่งความกว้างขวางในหมู่นักการเงินของพระยาสุรียานุวัตรนี้ มีส่วนช่วยให้ไทยกู้เงินต่างประเทศในปี พ.ศ. 2447 ได้ โดยเสียอัตราดอกเบี้ยไม่

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 25/1, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 25 ธันวาคม ร.ศ. 121.

² ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เรื่องเดิม, หน้า 12—15.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 25/4, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 24 ธันวาคม ร.ศ. 121.

สูงนัก ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยในเวลานั้นยังไม่มีเครดิตที่ดีในวงการเงินกู้ต่างประเทศ เนื่องจากไม่เคยกู้มาก่อนเลย¹ ก่อนหน้านั้นพระยาสุริยานุวัตรยังประสบความสำเร็จจากการเจรจา และลงนามในสนธิสัญญากับฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2446 ระบุให้ฝรั่งเศสถอนทหารออกจากจันทบุรี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์ชมเชยท่านในการปฏิบัติงานครั้งนี้²

ในรัชกาลที่ 5 ปริมาณการติดต่อค้าขายระหว่างไทยและต่างประเทศมีจำนวนไม่น้อย นับแต่ปี พ.ศ. 2444 ถึง พ.ศ. 2448 มาไทยส่งสินค้าออกไม่ต่ำกว่าปีละ 90,943,152 บาท และส่งสินค้าเข้าไม่ต่ำกว่าปีละ 66,257,136 บาท³ การติดต่อค้าขายกับนานาชาติผ่านธนาคารต่าง ๆ เป็นหลัก ซึ่งธนาคารส่วนใหญ่ที่ทำการในประเทศในเวลานั้นเป็นสาขาของธนาคารต่างประเทศแทบทั้งสิ้น⁴ เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ย่อมต้องมีฐานะติดต่อกับชาวต่างประเทศเสมอ ทั้งพ่อค้า นักธุรกิจ และนักการทูต ที่พยายามรักษาผลประโยชน์ของชาติตนให้มากที่สุด ด้วยเหตุนี้การมีเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ผู้กว้างขวางและเป็น

¹ เรื่องเดียวกัน และ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 5 ค. 25/5, เรื่องเดิม.

² จิตรทิพย์ นาทสภา, เรื่องเดิม, หน้า 14.

³ คำนวณจากกระทรวงการคลัง, *Statistical Year Book 1916 Table I Total Trade of the Port of Bangkok (B.E. 2444-2468)*, p. 160.

⁴ ธนาคารไทยพาณิชย์, บริษัทกึ่งวงกัสยามกับมณฑล, ทุนจำกัดเปลี่ยนเป็นธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด อนุสรณ์ 50 ปี (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยเขมม, 2500), หน้า 6.

ที่เชื่อถือในหมู่ชาวต่างประเทศจึงเป็นผลดี ช่วยให้ติดต่อกำความเข้าใจกันได้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

ในการประชุมเสนาบดีสภา เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2450 เพื่อหาบุคคลที่เหมาะสมเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ แทนพระยาสุรียานุวัตร ซึ่งกราบถวายบังคมลาหยุดพักราชการนั้น มีการพูดถึงคุณลักษณะที่เสนาบดีกระทรวงนี้ควรมีด้วย พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงเทวะวงศ์ฯ ทรงเสนอว่า “ต้องรู้ฝรั่ง” พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานข้อสังเกตว่า “การจ่ายเงินเวลานี้ก็เป็นอย่างฝรั่ง เกี่ยวข้องกับแบงก์มาก เป็นการเกี่ยวกับต่างประเทศ เพราะฉะนั้นราชการคลังเป็นสำคัญของบ้านเมืองเสียแล้ว จำจะต้องมีผู้ที่สามารถเป็นเสนาบดี”¹

3. เป็นผู้ที่อยู่ในตระกูลขุนนาง ไม่ใช่พระราชวงศ์

การปกครองประเทศด้วยระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการทวนกระแสของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั่วโลก แท้จริงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นถึงความดีของการปกครองโดยรัฐสภา² แต่พระองค์ทรงมีพระราชดำริว่า การปกครองเช่นนี้ยังไม่

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ค.3/2, ประชุมเสนาบดีสภา, 17 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ค.5.1/28, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถ, มีนาคม ร.ศ. 128.

เหมาะสมกับสถานการณ์ภายในประเทศ¹ อย่างไรก็ตาม พระองค์ทรงพยายามปรับปรุงการบริหารประเทศและระเบียบประเพณีบางอย่างเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและสงบสุขในประชาชน ทรงตั้งองคมนตรีสภาและเสนาบดีสภาขึ้นก็เพื่อเป็นแนวทางการปกครองระบอบรัฐสภา ให้ผู้อื่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ

ถึงกระนั้น เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ในรัชกาลของพระองค์ส่วนมากล้วนแต่เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ ซึ่งทั้งนี้เป็นไปได้ว่าเจ้านายทั้งหลายทรงมีโอกาสศึกษาเล่าเรียนความรู้แผนใหม่แบบตะวันตกมากกว่าสามัญชนและขุนนาง จึงทรงมีความสามารถเข้าใจและปฏิบัติงานราชการที่เปลี่ยนแปลงจากเดิมได้ หากการที่เจ้านายเชื่อพระวงศ์ทรงคุมตำแหน่งบริหารประเทศที่สำคัญ ๆ ไว้เกือบทั้งสิ้น ทำให้ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองของคนเพียงกลุ่มเดียว คือ พระมหากษัตริย์และพระญาติ เป็นสภาพความจริงที่ไม่สร้างภาพที่ดีเกี่ยวกับการปกครองประเทศของไทยในหมู่ชาวตะวันตกที่เลื่อมใสประชาธิปไตยเลย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็มีได้ทรงมีพระราชประสงค์ให้สถานการณ์เป็นเช่นนี้ ในคราวที่หาเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ แทนพระสุริยานุวัตร พระองค์มีพระราชกระแสว่า “ไม่โปรดให้เป็นเจ้านาย อยากรู้เสนาบดีที่เป็นขุนนางมากกว่า เพราะถ้าเป็น

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, “พระราชดำรัสตอบคำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103” อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัดติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477 (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2518), หน้า 76-80.

เจ้านาย คนอาจจะว่าเป็นพระราชวงศ์จึงทรงยกย่อง¹ น่าจะเป็นด้วยเหตุนี้เองเมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหินทร์ฯ กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง พระองค์จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ย้ายพระยาสุรียานุวัตร ผู้ที่ทรงพิจารณาเห็นแล้วว่าเป็นผู้มีความรู้ทางเศรษฐกิจกว้างขวางในหมู่ชาวต่างประเทศ และยังเป็นสามัญชน มาเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ แทน ทั้งๆ ที่ระหว่างที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหินทร์ฯ ประชวรหยุดพักราชการ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถ อธิบดีกรมสารบัญชียุ่ ทรงทำหน้าที่แทนเสนาบดีได้อย่างดี ต่อเมื่อพระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลลาหยุดราชการ พิจารณาไม่เห็นผู้ใดเหมาะสมกว่าแล้ว พระองค์จึงทรงตั้งพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นจันทบุรีฯ ช่วยรั้งตำแหน่งเสนาบดี²

การทำงาน

เมื่อพระยาสุรียานุวัตรเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินั้น เป็นเวลาที่ประเทศไทยเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจ และการเงินหลายประการ ในฐานะเสนาบดีประจำกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้โดยตรง พระยาสุรียานุวัตรจึงต้องรับภาระหนักในการแก้ไขปัญหายุ่ยากที่ทับถมพอกพูนกันมานานนี้ ท่านได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงภาระทำงานของท่านในตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ไว้ว่า

“ตั้งแต่แรก ข้าพระพุทธเจ้าได้เข้ารับราชการในกระทรวง

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 3/2, เรื่องเดิม.

² เรื่องเดียวกัน.

พระคลังฯ ได้ไม่กี่วัน ก็เหน็ดด้วยเกล้าฯ เสียแล้วว่าราชการในกระทรวงนั้นมากมายใหญ่หลวงเพียงใด การบกพร่องซึ่งจะต้องพยายามแก้ไขให้ดีสมควรกับสมัยยังมีอยู่มาก โดยที่จะเปรียบดูกับวิธีจัดการซึ่งใช้กันอยู่ต่างประเทศบางเมือง แต่การเหล่านี้หลายอย่างนัก อย่างใดร้อนมาก่อนก็ได้แต่คิดอ่านที่จะแก้ไขอย่างนั้นไปก่อน การกระจุกกระจิกที่เป็นการประจำสำหรับออฟฟิศซึ่งเสนาบดีจะต้องตรวจเอ็งทำเอ็งมาก ก็หาเป็นเวลาพอกับที่จะคิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญกว่าได้ไม่”¹

งานซึ่งเป็นหน้าที่เฉพาะตัวของเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ที่ตกทอดมาถึงพระยาสุรียานุวัตรนั้นพอสรุปได้ คือ

1. การหาเงินกู้สำหรับการก่อสร้างทางรถไฟ และการขุดคลองทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา
2. ความพยายามให้ใช้เงินบาทในมณฑลภูเก็ตและพายัพ
3. การจัดการเพิ่มค่าเงินบาทและรักษาค่าของเงินบาทให้มั่นคง โดยเปลี่ยนเงินบาทจากมาตราเงินสู่มาตราทอง
4. การแก้ไขปัญหาเจ้าภาษีนายอากรที่ค้างเงินรัฐบาลเป็นจำนวนมาก²

สำหรับงานทั้งสี่ประการที่สำคัญนี้ พระยาสุรียานุวัตรพยายามหาวิธีการดำเนินงานให้ลุล่วงไปได้ ในกรณีการกู้เงิน พระยาสุรียานุวัตรเองเป็นผู้มีความประสงค์อย่างแรงกล้าที่จะกู้เงินภายในประเทศ

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 3/2, พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 15 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 3/2, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหาราชหลุยส์ทรงมีหนังสือถึงพระยาสุรียานุวัตร, 1 มิถุนายน ร.ศ. 125.

เพื่อส่งเสริมการสะสมทุนในประเทศ อย่างไรก็ดี การกู้เงินคราวนี้ พระยาสุรียานวัตรจำเป็นต้องหาทุนจากต่างประเทศ เนื่องจากแหล่งเงินทุนในประเทศมีไม่พอ¹ ใน พ.ศ. 2449 ไทยกู้เงินจากต่างประเทศเป็นจำนวน 3,000,000 ปอนด์ อัตราดอกเบี้ย 4 $\frac{1}{2}$ % ต่อปี²

เรื่องการบังคับใช้เงินตราของไทยในมณฑลภูเก็ต พระยาสุรียานวัตรทำการอย่างรวดเร็ว ออกประกาศใช้เงินตราสยามมณฑลภูเก็ต ในวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2449 มณฑลภูเก็ตมีการติดต่อกับชาวยุโรป ปีนัง และสเตรตเซทเทิลเมนต์ (Straits Settlements) มาก จึงนิยมใช้เงินเหรียญอังกฤษและเม็กซิโกเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนตามแบบ ปีนังและสเตรตเซทเทิลเมนต์แทนการใช้เงินตราไทย แม้รัฐบาลสเตรตเซทเทิลเมนต์จะประกาศเลิกใช้เหรียญเงินอังกฤษและเม็กซิโก ผลิตเหรียญของตนเองไปแล้ว เงินเหรียญทั้งสองชนิดคงติดค้างใช้กันอยู่ในภูเก็ต เงินเหรียญเหล่านี้มีค่าเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอน ผลประโยชน์การค้าของราษฎรในภูเก็ตจึงเสื่อมลง เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเป็นระเบียบเรียบร้อย รัฐบาลจึงประกาศให้ราษฎรใช้เงินตราของไทยเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนเท่านั้น ให้ยกเลิกการเสียภาษีด้วยเงินเหรียญต่างประเทศ ทางรัฐบาลให้คลังจังหวัดรับแลกเปลี่ยนเงินเหรียญต่างประเทศจากราษฎร และเพื่อช่วยให้การค้าระหว่างภูเก็ตและสเตรตเซทเทิลเมนต์ดำเนินได้สะดวก รัฐบาลได้ตั้งตัวแทนในสิงคโปร์และปีนังรับแลกเปลี่ยนเงินบาทและเงินเหรียญด้วย

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 24/6.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 25/8, รายงานประชุมเสนาบดีสภา, 31 ธันวาคม ร.ศ. 125.

การจัดอย่างเรียบร้อยนี้ทำให้เงินบาทของไทยใช้แพร่หลายใน
มณฑลภูเก็ตมากขึ้นเป็นที่น่าพอใจ¹ ส่วนในมณฑลพายัพนั้น ไม่
ปรากฏว่าพระยาสุริยานุวัตรได้ดำเนินการอย่างใด อาจเป็นด้วยระเบียบ
การคลังในมณฑลนั้นยังไม่เรียบร้อยจึงยังไม่เลิกใช้เงินรูป²

การเพิ่มค่าเงินบาทและรักษาค่าเงินบาทให้มั่นคง กับการแก้
ปัญหาเจ้าภาษีนายอากรติดค้างเงินงวดรัฐบาลนั้น เป็นผลงานที่สำคัญ
ของพระยาสุริยานุวัตร นอกจากปัญหาทั้งสองจะเป็นเรื่องใหญ่ มีผล
กระทบต่อสภาพการคลังของชาติอย่างมากแล้ว การดำเนินงานของ
ท่านในเรื่องทั้งสองนี้ ยังมีผลเกี่ยวพันถึงชีวิตการงานในภายหน้าของ
ท่านด้วย สมควรที่จะกล่าวถึงโดยละเอียด

การจัดการเพิ่มค่าเงินบาทและรักษาค่าเงินบาทโดย
เปลี่ยนระบบการเงินไทยจากมาตราเงินเป็นมาตราทอง

แต่เดิมเงินบาทของไทยขึ้นอยู่กับมาตราเงินเป็นหลัก ต่อมา
ราคาธาตุเงินตกต่ำลงเรื่อยๆ เนื่องจากการขุดพบแร่เงินเป็นจำนวนมาก
ค่าของเงินบาทจึงพลอยลดลงตามราคาธาตุเงิน เงินไทย 8 บาทเคย
แลกเงินอังกฤษได้ 1 ปอนด์กึ่งลดค่าลง ใน พ.ศ. 2445 ต้องใช้เงิน
ถึง 21 บาทเศษจึงแลกเงินอังกฤษได้ 1 ปอนด์³

¹ F.A.P., Sect. 23.3, Extract from Budget Report 126.

² จดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 3/2 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่น
มหิศรราชหฤทัย — พระยาสุริยานุวัตร, 1 มิถุนายน ร.ศ. 125.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/13, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรม
หมื่นมหิศรราชหฤทัยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,
31 มกราคม ร.ศ. 123.

การที่ค่าของเงินบาทลดต่ำลงเช่นนี้ มีผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศมาก เนื่องจากไทยติดต่อกับต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่มีระบบเงินตราอยู่ในมาตรฐานทองคำ ทำให้ไทยต้องซื้อสินค้าในราคาแพง ราคาสินค้าต่าง ๆ ภายในประเทศสูงขึ้นเป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้ที่มีเงินเดือนประจำ นอกจากนี้ในระยะนับแต่ พ.ศ. 2442 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยเห็นความจำเป็นจะต้องกู้เงินจากภายนอกมาใช้ในการสร้างทางรถไฟและสาธารณูปโภคอื่น ๆ ถ้าค่าของเงินบาทไม่คงที่เช่นนี้ จะมีปัญหาต่อการกู้เงินและใช้หนี้ในภายหน้าอย่างมาก¹ ราชจ่ายของรัฐบาลเองก็เพิ่มมากขึ้นจนต้องตัดทอนงบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. 2446 ลงถึงร้อยละ 15² หากไทยยังคงอยู่ในมาตรฐานเงินต่อไป ค่าของเงินบาทอาจลดลงจนรัฐบาลอยู่ในสภาพที่ล้มละลายได้³

ดังนั้น ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2445 รัฐบาลไทยจึงประกาศเลิกพระราชบัญญัติกรมกระสาปสิทธิการ ที่อนุญาตให้ราษฎรนำเงินเหรียญมาแลกเงินบาทได้ รัฐบาลจะแลกเงินบาทกับทองเท่านั้น⁴ การกระทำนี้เท่ากับเป็นการตัดเงินบาทออกจากมาตรฐานเงินที่ไม่แน่นอน และ

¹ F.A.P. Sect. 23.1 File 1, Letter from C. Rivette Carnac to the Minister of Finance, 11st December 1902.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/13, เรื่องเดิม.

³ F.A.P. Sect. 23.1 File 1 A letter from C. Rivette Carnac to the Minister of Finance, 11st September 1899.

⁴ F.A.P. Sect. 23.1 File 1, A Gold Standard for Siam, 19th November 1906.

พยายามผูกค่าของเงินบาทกับมาตราทอง

นโยบายของรัฐบาลในการเพิ่มค่าเงินบาท และรักษาค่าเงินบาท
ให้มั่นคงนั้น แบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. รัฐบาลยังไม่กำหนดราคาเงินบาทอย่างแน่นอน เพราะราคา
เงินบาทในเวลานั้นต่ำมาก จึงหวังพึ่งปริมาณการค้าขายกับต่างประเทศ
คือ เมื่อมีการส่งสินค้าออกมากกว่าส่งสินค้าเข้า ความต้องการเงินบาท
ในการค้าขายจะมีมาก พลอยดึงราคาเงินบาทให้เพิ่มขึ้นเอง ทำให้
เงินบาทมีค่ามากกว่าราคาเนื้อเงินที่ใช้ในการผลิตเหรียญบาทนั้นจริงๆ
(Token Coin)

2. การได้เปรียบดุลการค้ากับต่างประเทศอย่างสม่ำเสมอ จะ
ทำให้ไทยสะสมทองได้จากกำไรในการผลิตเงินบาท เมื่อสะสมทองได้
มากพอ รัฐบาลจึงจะกำหนดค่าแลกเปลี่ยนเงินบาทกับทอง อย่าง
แน่นอน เพื่อให้ค่าเงินบาทมั่นคง ในเวลาที่เงินบาทหมุนเวียนในตลาด
มากเกินไปหรือความต้องการเงินบาทลดลง ทำให้ค่าของเงินบาทตกต่ำ
รัฐบาลจะใช้ทองคำสำรองนี้ซื้อเงินตรากลับคืนไว้ในคลังก่อน ทำให้
ปริมาณเงินตราในตลาดพอดีกับความต้องการ รักษาค่าของเงินให้คงที่
เมื่อมีความต้องการเงินบาทเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงจำหน่ายเงินตราออกไป
รับทองเข้ามาสะสมไว้

3. ต่อมาเมื่อรัฐบาลสะสมทองได้มากพอ จึงผลิตเหรียญทอง
ขึ้นใช้เป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยน หรือถึงสะสมไม่ได้มากพอก็อาจ
ผลิตเหรียญทองและเหรียญเงินใช้ร่วมกันก็ได้ ซึ่งเท่ากับเปลี่ยนระบบ

เงินไทยให้เป็นมาตรฐานทองอย่างแท้จริง¹

การที่รัฐบาลไม่กำหนดค่าแลกเปลี่ยนเงินบาทให้แน่นอน เป็นผลเสียต่อการค้าขายกับต่างประเทศไม่น้อย โดยเฉพาะการส่งออก เนื่องจากสัญญาซื้อขายต่าง ๆ ต้องทำล่วงหน้า โดยประเมินราคาทุนต่าง ๆ ไว้จากค่าแลกเปลี่ยนในขณะนั้น เมื่อค่าเงินบาทเพิ่มขึ้นมาก จะมีผลกระทบต่อผู้ส่งออก ซึ่งซื้อสินค้าด้วยราคาสูงขึ้นและได้เงินต่างประเทศที่มีค่าน้อยลง ดังนั้น เพื่อให้การค้าดำเนินได้ราบรื่น กระทรวงพระคลังฯ จึงยอมให้ธนาคารวางประจำซื้อเงินบาทล่วงหน้าได้ ธนาคารจึงมีเงินบาทในอัตราแลกเปลี่ยนที่แน่นอนสะสมไว้ พอเป็นหลักในการทำสัญญาค้าขายต่าง ๆ¹

เนื่องจากรัฐบาลปิดโรงกระดาษปอนด์ ไม่รับทำเงินให้แก่ราษฎรที่เอาเงินมาแลก ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องซื้อเนื้อเงินมาใช้ในการพิมพ์เงินบาทเอง รัฐบาลมีภาระต้องผลิตเงินเหรียญให้แก่ธนาคารต่าง ๆ ตามสัญญาเป็นจำนวนมาก หลังจาก พ.ศ. 2445 ไทยจึง

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/13, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 20 พฤศจิกายน ร.ศ. 121 ; หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ค. 26/13, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 31 มกราคม ร.ศ. 123 และ W.J.E. Williamson, "Finance," *Twentieth Century*. . . pp. 116-120.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ค. 26/13, นายรีเวตอาร์แนคถึงพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย 14 พฤศจิกายน ร.ศ. 1905.

ต้องสั่งซื้อเนื้อเงินเข้าประเทศอยู่เสมอ¹

ภระนี้ยังความประหลาดใจอย่างมากให้แก่พระยาสุรียานุวัตร ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งอัครราชทูตประจำกรุงปารีส พระยาสุรียานุวัตรไม่เห็นด้วยกับการซื้อเนื้อเงินเพื่อผลิตเงิน เพราะทำให้จำนวนเงินในประเทศมีมากเกินไป จะก่อปัญหาเมื่อไทยเข้าสู่ระบบมาตราทองอย่างแท้จริง ต้องขายเงินซึ่งราคาตกทุกทีๆ ทั้งรัฐบาลต้องเสียทองที่สะสมไว้มาซื้อเนื้อเงิน ท่านจึงเสนอให้พิมพ์ธนบัตรใช้แทนเงินบาทที่ขาดแคลน

นอกจากนั้นพระยาสุรียานุวัตรเห็นว่ารัฐบาลควรกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทกับทองให้แน่นอน และกล่าวถึงการใช้ทองเป็นตัวกลางการแลกเปลี่ยนอย่างแท้จริงด้วย โดยเสนอให้กู้ทองมาใช้ในกรณีที่ไม่มีทองเพียงพอ²

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรฯ ทรงคัดค้านข้อเสนอของพระยาสุรียานุวัตรโดยทรงชี้แจงว่า เป็นความคิดที่ถูกต้อง “...แต่เป็นภูมิธรรมทั้งนั้น ยังหาเป็นทางที่จะปฏิบัติในเมืองไทยเราได้ไม่”³ เพราะประชาชนคนไทยยังไม่ยอมรับเชื่อถือธนบัตรว่ามีค่าเท่ากับเงิน และทรงปฏิเสธที่จะใช้มาตราทองในทันที ทรงให้เหตุผลว่าถ้ารัฐบาลกู้ทอง

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/13, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 31 มกราคม ร.ศ. 123.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/13, พระยาสุรียานุวัตร—พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงเทเวศร์วงศ์โรปการ, 8 ตุลาคม ร.ศ. 122.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/13, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 31 มกราคม ร.ศ. 123.

มาทำทุนสำรอง ธนาคารจะกดราคาเงินบาทลงอีก การกู้ทองมาใช้แทนเงินตรานั้นมีแต่ขาดทุน ไม่มีกำไร จึงทรงคิดกู้ทองมาใช้สร้างทางรถไฟพอมีกาไรมาเสียดอกเบี้ย และถ้าใช้ทองตราเลย และรับประกันให้แลกเงินกับทองตรา ราษฎรจะนำเงินมาแลกทองเป็นจำนวนมาก แบบกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น¹

สรุปแล้วพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรวรฯ ยังคงยึดในนโยบายการเปลี่ยนแปลงตามลำดับขั้นของพระองค์อยู่

นโยบายกระทรวงพระคลังฯ เปลี่ยนแปลงไปเมื่อพระยาสุริยานุวัตรเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีแทนพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นมหิศรวรฯ พระยาสุริยานุวัตรพิจารณาปัญหาเรื่องนี้โดยทันที และเห็นว่ามีความจำเป็นแก้ไขก่อนราชการอื่น ๆ ท่านยังคงเชื่อมั่นในความคิดที่เสนอเมื่อ พ.ศ. 2446-2447 ดังที่ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2449 ว่า “เห็นสมควรว่ารัฐบาลจะต้องรีบใช้อัตราทองคำตามที่ได้มุ่งหมายไว้แต่ก่อน ในเวลาอย่างรวดเร็วที่สุดที่จะทำได้”² ทั้งนี้เนื่องจากเกิดการขาดแคลนเงินบาทที่จะใช้ในการค้าขายอย่างรุนแรง³ แต่พระยาสุริยานุวัตรไม่เห็นสมควรที่ใช้

¹ เรื่องเดียวกัน.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/13, พระยาสุริยานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 22 มิถุนายน ร.ศ. 125.

³ พระยาสุริยานุวัตรสันนิษฐานว่ารัฐบาลพิมพ์เงินไม่พอใช้ เพราะราษฎรนิยมสะสมเงินไว้ไม่ลงทุนค้าขาย ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/13, พระยาสุริยานุวัตร-พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงวงศาธิราชฤทธิจักร, 9 ตุลาคม ร.ศ. 122; นายวิลเลียมสัน ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ กล่าวว่า เป็นเพราะการประกาศใช้เงินบาทในมณฑลภูเก็ต รัฐบาลต้องส่งเงินบาทในกรุงเทพฯ ไปแลกเหรียญต่างประเทศ ดู F.A.P. Sect. 23.2 File 1, Williamson-Minister of Finance 18 October 1906.

ทองซื้อเงินจากต่างประเทศเข้ามาพิมพ์เงินเหรียญอีกต่อไป ท่านคิดว่า
ควรงดพิมพ์เงินบาทและซื้อทองมาทำทองคำใช้เลย ในเมื่อก็จะมี
ความต้องการเปลี่ยนเข้าสู่มาตราทองนี้อยู่แล้ว

สำหรับการแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินบาทเฉพาะหน้า ท่าน
ดำเนินการโดย

1. ใช้ธนบัตรแทนเงินบาท โดยแก้พระราชบัญญัติธนบัตร ร.ศ.
121 ให้กระทรวงพระคลังฯ รับทองขึ้นไว้แทนธนบัตรที่จำหน่ายออก
ไปได้ (เดิมให้รับเงินบาท) และให้ลดจำนวนเงินที่เก็บไว้เป็นประกัน
ของธนบัตรลงจากเดิม ให้เก็บไว้เป็นประกันถึง 75% ของธนบัตรที่
จำหน่าย เป็นเหลือ 50% จะได้นำเงินส่วนนั้นมาใช้หมุนเวียนเพิ่มขึ้น
อีก

2. เพิ่มค่าแลกเปลี่ยนบาทให้สูงกว่าราคาเงินลิ้ม (ชาตุนเงิน) เพื่อ
ป้องกันไม่ให้คนยุบเงินเหรียญไปขาย ไทยสามารถเพิ่มค่าแลกเปลี่ยนบาท
กับเงินนานาประเทศได้ เพราะไทยได้เปรียบดุลการค้ากับต่างประเทศ
เสมอ การเพิ่มค่าเงินทำให้เงินมีกำลังในการซื้อสูงขึ้น จึงเท่ากับเป็น
การเพิ่มอำนาจการซื้อของเงินบาทที่มีอยู่จำนวนเท่าเดิมในท้องตลาด
การขึ้นค่าเงินยังช่วยส่งเสริมการส่งสินค้าเข้า พ่อค้าส่งเข้านำเงินบาท
มาให้ธนาคารเพื่อแลกเปลี่ยนต่างประเทศไปเป็นจำนวนมาก จึงบรรเทาการ
ขาดแคลนเงินได้¹

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/13, พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 22 มิถุนายน ร.ศ. 125; F.A.P. Sect. 23/2 File 1 Memorandum No 1252 Williamson-Minister of Finance 16 October 1906 และ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/14, พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 19 พฤษภาคม ร.ศ. 126.

ในการเพิ่มค่าแลกเปลี่ยนเงินบาทกับเงินต่างประเทศนั้น พระยาสุรียานุวัตรคำนึงถึงผลประโยชน์โดยส่วนรวมเป็นใหญ่ การเพิ่มค่าเงินบาทให้สูงขึ้นทำให้รัฐบาลได้เปรียบในเรื่องการส่งดอกเบียเงินกู้จากต่างประเทศ การส่งเครื่องรถไฟและของใช้ ตลอดจนเงินเดือนข้าราชการในต่างประเทศ ซึ่งถ้าหากไม่มีการขึ้นค่าของเงิน รัฐบาลต้องรับภาระหนัก เสียเงินเป็นจำนวนมาก¹ ในส่วนของประชาชน มีพลังการซื้อมากขึ้นเพราะเท่ากับได้เงินเดือนขึ้น ซื้อของจากต่างประเทศได้มากกว่าเดิม

ปัญหาการเพิ่มค่าของเงินบาทตกอยู่กับพ่อค้าส่งออกซึ่งทำสัญญาล่วงหน้า และชาวนาที่ได้จำนวนเงินบาทเป็นค่าพืชผลของตนน้อยลง² อย่างไรก็ตาม พระยาสุรียานุวัตรคำนึงถึงชาวนามาก ในการขึ้นราคาเงินบาท ท่านพยายามให้กระทบถึงชาวนาน้อยที่สุด เช่น ขึ้นราคาเงินบาทเมื่อชาวนาขายข้าวให้พ่อค้าคนกลางแล้ว เวลาที่ข้าวราคาตกลง พ่อค้าคนกลางจึงเป็นผู้รับภาระการขาดทุน³

การขาดทุนในการส่งออกนี้จะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการขึ้นค่าแลกเปลี่ยนเงินบาทกับเงินต่างประเทศอยู่เสมอ แต่เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติทองคำตราและประกาศค่าเงินบาทที่มั่นคงได้ ค่าแลกเปลี่ยนเงินบาทจะมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก

¹ พระยาสุรียานุวัตร, ทรรศนศาสตร์, หน้า 368-369.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน, และ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/15, พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 8 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/13, พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 17 กรกฎาคม ร.ศ. 125.

วิธีการเพิ่มค่าเงินบาทของพระยาสุรียานุวัตรต่างจากวิธีการเดิมที่กระทรวงพระคลังฯ เคยใช้อยู่ คือ ไม่ปล่อยให้เงินขึ้นตามความต้องการซื้อสินค้าส่งออกแต่อย่างใด หากผลกักตันให้อัตราแลกเปลี่ยนบาทขึ้นราคา โดยการลดปริมาณของเงินบาทลง ท่านยกเหตุที่โรงกระดาษปอนด์ทำเงินไม่พอใช้ และรัฐบาลกำลังต้องการเงินบาทมาอ้าง ไม่ขายเงินให้ธนาคาร เพื่อให้ธนาคารต่างๆ แข่งกันขึ้นราคาเงินบาท¹

นายวิลเลียมสัน ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ ในขณะนั้น คัดค้านวิธีการของพระยาสุรียานุวัตรมาก ทั้งเรื่องการขึ้นค่าของเงินว่าไม่เหมาะสมกับประเทศเกษตรกรรม และการไม่แลกเปลี่ยนให้ธนาคาร เขาเห็นว่าเป็นหน้าที่ของทางรัฐบาลที่จะให้ธนาคารแลกเปลี่ยนได้ทุกเมื่อ เพื่อให้การค้าดำเนินไปด้วยดี² แต่พระยาสุรียานุวัตรคงยืนยันที่จะขึ้นอัตราค่าแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินปอนด์ให้สูงขึ้นเกินราคาเงินแห่งในตลาดให้มากพอ จะได้ไม่ต้องเปลี่ยนอัตราค่าแลกเปลี่ยนบ่อยๆ ซึ่งเป็นผลเสียต่อการค้า พระยาสุรียานุวัตรไม่เชื่อว่าอัตราแลกเปลี่ยน 13 $\frac{1}{3}$ บาท ต่อ 1 ปอนด์ จะสูงเกินไปจนชาวไทยขายไม่ออก และท่านไม่เห็นว่าการรัฐบาลจำเป็นต้องให้ธนาคารแลกทองเป็นเงินเพื่อใช้ในการค้า โดยไม่มีที่สิ้นสุด ธนาคารควรมหาแหล่งเงินบาทเอง เช่น ให้ดอกเบียสูงเพื่อชักจูงคนให้นำเงินมาฝาก³

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/13, รายงานเสนาบดีสภา, 13 สิงหาคม 125 และ ร. 5 ค. 26/15, พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 22 ตุลาคม ร.ศ. 125.

² F.A.P. Sect. 23.2 File 1, op. cit.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/15, พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 31 ตุลาคม ร.ศ. 125.

พระยาสุรียานุวัตรคงทำงานตามเป้าหมายของท่านอย่างไม่หยุดยั้ง ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2459 ท่านได้เสนอร่างพระราชบัญญัติของตราสยามเพื่อเปลี่ยนเงินบาทมาสู่มาตราทองอย่างมั่นคง ซึ่งกะว่าจะประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2451 โดยท่านนำแบบอย่างจากพระราชบัญญัติของตราของประเทศเม็กซิโกที่ประกาศใช้ พ.ศ. 2446 พระราชบัญญัตินี้มีใจความรัดกุม และไม่อนุญาตให้ราษฎรนำเงินบาทมาแลกทองจากกระทรวงพระคลังฯ¹

อย่างไรก็ตาม ไทยเริ่มเผชิญสภาพการค่าตกต่ำในปี พ.ศ. 2450 การผลิตข้าวไม่ได้ผลดี ประกอบกับขาดดุลงบกลาง กระทบต่อเงินเหรียญฮ่องกง ซึ่งยังคงอยู่ในมาตราเงิน ฮ่องกงเป็นตลาดรับซื้อข้าวที่สำคัญมากของไทย² ดังนั้นเมื่ออัตราค่าแลกเปลี่ยนเงินบาทสูงกว่าเงินฮ่องกงมาก จึงทำให้ข้าวไทยราคาแพงและขายไม่ออก

การที่ค่าของเงินบาทเพิ่มขึ้นนั้น เกิดจากการ“สร้าง”ค่าเงินบาทขึ้นมา โดยการจำกัดจำนวนปริมาณเงินบาทให้ได้สัดส่วนกับปริมาณความต้องการเงินบาท เงินบาทไม่ได้มีค่าของเนื้อธาตุที่ผลิตขึ้นมาแต่อย่างใด วิธีการ“สร้างค่า”เงินบาทนี้จะได้ผลดีก็ต่อเมื่อมีความต้องการเงินบาทอย่างสม่ำเสมอ³ แต่เมื่อการค้าซบเซา ความต้องการเงินบาทลดลง ค่าของเงินบาทจึงตกต่ำไปด้วย เพื่อรักษาค่าของเงินให้มั่นคง สร้างความเชื่อถือค่าเงินบาทในวงการค้า และหลีกเลี่ยงความปั่นป่วน

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/15, พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, มีนาคม ร.ศ. 125.

² ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล และคณะ, “ธุรกิจการค้าข้าว: กลุ่มผลประโยชน์และชาวนา (พ.ศ. 2398-2475)” (ภาคนิพนธ์วิชา AH. 116605 บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 35.

³ W.J.F. Williamson, “Finance,” in *Twentieth Century...*, p.116.

ทางเศรษฐกิจ¹ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องขายของที่สะสมไว้แลกเงินบาทที่มีจำนวนเกินความต้องการเข้ามาเก็บไว้

เมื่อพระยาสุริยานุวัตรตัดสินใจเพิ่มราคาเงินบาทสูงขึ้นโดยการ “สร้างค่า” เงินบาทขึ้นมาอย่างรวดเร็วนั้น ประเทศไทยยังไม่มีทองสะสมไว้เพียงพอที่จะสำรองค่าเงินบาทที่เพิ่มขึ้น พระยาสุริยานุวัตรจึงใช้วิธีแบ่งเงินกู้ราย 3,000,000 ปอนด์ ที่กู้ในปลายปี พ.ศ. 2440 มาใช้ทดรองไปก่อน โดยทำความเข้าใจกับธนาคารในเวลาที่กู้เงินนั้นแล้ว พระยาสุริยานุวัตรแบ่งทองมาสำหรับพยุงราคาแลกเงินและจัดการพิมพ์เหรียญทองไว้เป็นจำนวน 1 ใน 3 ของเงินกู้ โดยกำหนดทองพยุงราคาแลกเงินบาทไว้ 300,000 ปอนด์ และค่าจัดการพิมพ์เหรียญทอง 200,000 ปอนด์²

ในปลายปี พ.ศ. 2450 ถึงต้นปี พ.ศ. 2451 การค้าส่งออกยังไม่กระเตื้องขึ้น กลับมีการส่งสินค้าจากฮ่องกงมาขาย และมีการซื้อเงินฮ่องกงเข้ามาเพื่อหวังกำไรจากการขายเงินในเวลาที่ค่าของเงินเพิ่มขึ้น การเก็งกำไรนี้ทำให้คนนำเงินบาทมาแลกกับเงินต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ธนาคารนำเงินบาทมาคืนรัฐบาลเพื่อซื้อเงินปอนด์ ปลายปี พ.ศ. 2450 รัฐบาลใช้ทองซื้อเงินบาทคืนถึง 456,258 ปอนด์ เกินจากจำนวนที่สำรองไว้³

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/15, Edward Strobel-His Majesty the King, 9th January 1908.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/16, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 18 พฤษภาคม ร.ศ. 127.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/16, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 26 สิงหาคม ร.ศ. 127.

ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2451 ราคาแลกเปลี่ยนในท้องตลาดปั่นป่วน เพราะมีข่าวลือว่ากระทรวงพระคลังฯ จะไม่รับซื้อเงินบาทซึ่งก็มีมูลอยู่ เนื่องจากกระทรวงพระคลังฯ ได้บอกเลิกซื้อเงินบาทจากราชการฝรั่งเศษแห่งหนึ่ง เพราะสิ้นทุนที่จะซื้อเงินบาท¹

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถ ซึ่งทรงเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ต่อจากพระยาสุริยานุวัตรตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2450 และนายวิลเลียมสันเห็นต้องกันว่าควรรักษาค่าเงินบาทไว้ เพิ่มทุนรับซื้อเงินบาทจนกว่าเงินบาทที่เกินปริมาณความต้องการในตลาดจะหมดลง ราคาเงินบาทจะกลับสูงขึ้นเอง การนี้กระทรวงพระคลังฯ จำเป็นต้องดึงเงินปอนด์จากเงินกู้อยู่ 3,000,000 ปอนด์นั้นมาอีกถึง 500,000 ปอนด์ และเจรจากับธนาคารต่าง ๆ ให้จำกัดการขายเงินฮ่องกง เพื่อช่วยรักษาราคาเงินบาทไว้² ในที่สุดประมาณเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2451 ราคาเงินบาทดีขึ้น จนกระทรวงพระคลังฯ กำหนดราคา 1 บาทต่อ 1 ซิลลิง 6 เพนนีได้อีกครั้ง (13 $\frac{1}{3}$ บาทต่อ 1 ปอนด์)³ ในกรณีค่าของเงินบาทปั่นป่วนนี้ พระยาสุริยานุวัตรถูกตำหนิไว้มากว่าขึ้นราคาเงินบาทสูงเกินไป ทำให้ค่าของเงินบาทที่มีอยู่ในท้องตลาดมีล้นราคาสินค้าในประเทศ เป็นเหตุให้มีเงินบาทที่เกินความต้องการอยู่จำนวนหนึ่ง เรียกได้ว่าเป็นเงินล้นตลาด

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/16, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูล พระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 18 พฤษภาคม ร.ศ. 127.

² เรื่องเดียวกัน.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/16, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูล พระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 26 สิงหาคม ร.ศ. 127.

(Redundant Currency)¹ รัฐบาลต้องเสียเงินจำนวนมากตั้งเงินที่ล้ม
ตลาดนี้เข้ามา เพื่อรักษาค่าของเงิน

อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาอย่างเป็นธรรม จะเห็นว่ามิเหตุเกิน
ความคาดหมายมาแทรกทำให้สถานการณ์เงินล้มตลาดนี้รุนแรงกว่าที่
ควรเป็น คือ การผลิตข้าวไม่ได้ผลดี ในปี พ.ศ. 2449 ทำให้ปริมาณ
ข้าวที่จะขายในปี พ.ศ. 2450 ลดจำนวนลง ประกอบกับเนื้อเงินราคา
ตกต่ำ มีผลต่อราคาเงินฮ่องกง ทำให้ปิดทางส่งข้าวไทยสู่ตลาดฮ่องกง
ดังนั้น จึงยากที่จะสรุปว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นผลเนื่องมาจากการขึ้น
ราคาเงินบาทมากนักน้อยเท่าใด

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นจันทบุรีฯ ยังทรงดำหนิพระยา
สุริยานุวัตร ที่ใช้วิธีผูกทอนมาสำรองราคาแลกเปลี่ยนบาท เพราะต้องจ่าย
ดอกเบี้ยทุกปี และต้องส่งต้นทุนคืนในภายหลังด้วย ในกรณีนี้ก็เช่น
กัน ถ้าไทยไม่เผชิญสภาพการค้าตกต่ำในปี พ.ศ. 2450—2451 ก็คงไม่
ต้องขายเงินปอนด์ แลกเปลี่ยนเงินบาทด้วยวงเงินที่สูงถึง 1,000,000
ปอนด์ แต่อย่างไรก็ตาม พระยาสุริยานุวัตรเห็นความจำเป็นของการ

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/16, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรม
หมื่นจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,
18 พฤษภาคม ร.ศ. 127; กรมหมื่นจันทบุรีฯ ทรงอธิบายว่า “เดิมเมื่อกระทรวง
พระคลังฯ ได้ขยับราคาเงินบาทขึ้นจากราคา 1 S 4 d ต่อ 1 บาท เป็น 1 S 6 d
ต่อ 1 บาท จำนวนเหรียญบาทที่มีอยู่ในท้องตลาดย่อมมีล้นราคาสินค้าในประ
เทศสยาม ตามส่วนที่เดิมสิ่งของอันได้ซื้อขายกันได้ด้วยเหรียญบาท 15 เหรียญ
บัดนี้เหรียญบาท 13 เหรียญเศษก็ซื้อขายกันได้ เพราะฉะนั้นในจำนวนเหรียญบาท
15 เหรียญทุกจำนวน เงินที่ลอยตัวอยู่ไม่มีสินค้าอันใดหนนคงต้องมีอยู่ 1 บาท
เศษ เมื่อคิดตามจำนวนล้นที่เป็นราคาสินค้าทั้งหมด เงินที่ลอยตัวก็ต้องมี
จำนวนเป็นล้านด้วย ทำให้เกิดมีเงินล้มตลาด (Redundant Currency)”

ขึ้นค่าเงินและรักษาค่าเงินบาทให้มั่นคงอย่างรวดเร็ว จึงกู่ทองมาสำรอง
ไม่อาจรอการสะสมทุนจากการได้เปรียบดุลการค้าและกำไรในการผลิต
เงินบาทได้ และในเวลาที่ท่านคิดการนั้นสภาพการค้าของไทยแจ่ม
ใสมาก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2447 มา ไทยมีแนวโน้มการส่งออกที่ดี¹ จะ
เห็นว่าหลังวิกฤตการณ์ราคาเงินบาทตกต่ำ ช่วง พ.ศ. 2450—2451 แล้ว
รัฐบาลคงดำเนินนโยบายตามที่พระยาสุรียานุวัตรได้วางไว้ คือ ประกาศ
พระราชบัญญัติมาตราทองคำในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2451² เปลี่ยน
แปลงจากร่างเดิมของท่านเพียงเล็กน้อย คงอัตราแลกเปลี่ยน 13 บาทต่อ
1 ปอนด์ และแบ่งเงินปลีกของเงินบาทเป็นหน่วยสตางค์ ซึ่งทำให้
สะดวกในการคิดเงินมากขึ้นตามที่ท่านเคยเสนอ สภาพการค้าในเวลา
ต่อมาช่วยพิสูจน์ว่าราคาเงินบาทที่ตั้งไว้ไม่ได้สูงจนปิดกั้นการส่งออกแต่
อย่างไร การค้าซึ่งขึ้นอยู่กับกฎอุปสงค์และอุปทานนั้นปรับตัวให้เข้า
กับราคาเงินบาทได้ ประเทศไทยได้ประโยชน์อย่างมากจากอัตราค่า
แลกเปลี่ยนเงินที่เกือบคงที่ มีเปลี่ยนแปลงตามปริมาณสินค้าและความ
ต้องการไม่มากนัก สิบเอ็ดปีหลังจากออกพระราชบัญญัติมาตราทอง
ร.ศ. 127 นายวิลเลียมสัน ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ กล่าวว่า การ
ตัดสินใจของรัฐบาลในการใช้มาตราทองคำนั้น เป็นที่ยอมรับเห็นด้วย
อย่างกว้างขวาง³

¹ S.Y.B. B.E. 2458 Table I, Total Trade of The Port of Bangkok, p. 160.

² ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่มที่ 22, หน้า 412-423.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 6 ค. 8/2, เรื่องเดิม. และ Report of the Financial Adviser on the Budget of the Kingdom of Siam from the year B.E. 2466.

การแก้ไขปัญหาเจ้าภาษีนายอากรติดค้างเงินรัฐบาล เป็นจำนวนมาก

ระบบการเก็บภาษีอากรแบบเจ้าภาษีนายอากร คือ การให้ราษฎรแข่งขันประมูลผูกขาดเก็บภาษีอากรชนิดหนึ่งชนิดใดไปทำ ผู้ที่เสนอเงินให้แก่รัฐบาลมากที่สุดจะได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลให้เป็นผู้เก็บภาษีอากรนั้น เจ้าภาษีจะต้องส่งเงินล่วงหน้าให้รัฐจำนวนหนึ่ง แล้วทยอยส่งเงินที่เหลือเป็นงวด ๆ ไปตามเวลาที่กำหนด เรียกว่าเงินงวด¹ รัฐบาลได้เงินก้อนหนึ่งตอบแทน โดยรัฐไม่ต้องจัดหาเจ้าหน้าที่ไปตามเก็บเงินจากราษฎรแต่อย่างใด เป็นการผ่อนภาระความรับผิดชอบของรัฐบาล

อย่างไรก็ดี ระบบการเก็บภาษีเช่นนี้ทำให้เกิดผลเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก เจ้าภาษีนายอากรมักจะเรียกเก็บเงินจากราษฎรเกินกว่าอัตราที่รัฐบาลกำหนด² ใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงราษฎร³ บางคราวก็เกลี้ยประมูลเงินต่ำกว่าที่สมควร รัฐบาลไม่ทราบเนื่องจากไม่เคยมีการสำรวจจึงขาดรายได้ที่ควรไป⁴ นอกจากนั้น เจ้าภาษีมัก

¹ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2503), เล่มที่ 1, หน้า 199.

² เรื่องเดียวกัน, เล่มที่ 3, หน้า 101.

³ สังฆราชบาลเลกัวซ์, เล่าเรื่องเมืองไทย (1854), แปลจาก Pallegoix, Description du Royaume Thai ou Siam โดย สันต์ ท. โกมลบุตร (พระนคร: ก้าวหน้า, 2506), หน้า 288.

⁴ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, เล่มที่ 4, หน้า 10-15.

ติดค้างไม่ส่งเงินแก่รัฐบาลเป็นจำนวนมาก¹ โดยนำเงินไปลงทุนในกิจการค้าของตน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงผลเสียของระบบเจ้าภาษีนายอากร พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ตั้งแต่ต้นรัชกาลที่จะเลิกระบบผูกขาดเก็บภาษีโดยเอกชนเสีย การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ใน พ.ศ. 2416 และเคาน์ซิลออฟสเตดและปรี่วีเคาน์ซิลใน พ.ศ. 2417 ก็เพื่อหาทางออกกฎหมายจัดการเก็บภาษีแบบใหม่ และหากกลุ่มคนที่เหมาะสมตั้งเป็นคณะกรรมการจัดการเก็บภาษีที่สมควรทำเป็นของรัฐบาลเอง² แต่พระราโชบายนี้ไม่สำเร็จผลอย่างครบถ้วน เนื่องจากรัฐขาดหน่วยงานและกำลังคนที่จะเข้าดำเนินการแทนเจ้าภาษีนายอากรได้ทั่วประเทศ³

ต่อมา เมื่อกระทรวงมหาดไทยสามารถจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลได้ทั่วพระราชอาณาเขต กระทรวงพระคลังฯ จึงมอบหน้าที่เก็บภาษีอากรบางประเภทให้ข้าหลวงเทศาภิบาลรับผิดชอบในแต่ละมณฑล ในปี พ.ศ. 2441 ได้โอนกรมสรรพากรนอกไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย และโอนกรมสรรพากรในขึ้นกับกระทรวงนครบาลเลย⁴

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 5 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2504), หน้า 267.

² หอวชิรญาณ, เอกสารรัชกาลที่ 5, บัญชีที่ 1 เลขที่ 383.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14/15, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 20 มกราคม ร.ศ. 111.

⁴ กระทรวงการคลัง, กระทรวงการคลังครบ 100 ปี, หน้า 20.

ถึงกระนั้นจะเห็นว่าภาษีอากรรายใหญ่ ๆ ที่ทำรายได้เกินกว่า 1 ล้านบาทขึ้นไป¹ ยังอยู่ในรูปภาษีอากรผูกขาด ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงพระคลังฯ เช่น ภาษีฝิ่น อากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย อากรหวย เป็นต้น อาจจะเป็นได้ว่ากระทรวงพระคลังฯ ยังไม่ไว้วางใจประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐบาลเกรงว่าถ้าเจ้าหน้าที่รัฐบาลทำภาษีอากรพวกนี้ขาดทุน รัฐบาลจะไม่สามารถเร่งเงินจากคนพวกนี้ได้ ดังที่กำกับเจ้าภาษีนายอากร²

ในเวลาที่พระยาสุรียานุวัตรเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ นั้น รัฐบาลเผชิญปัญหาเจ้าภาษีนายอากรติดค้างเงินงวด ในปี พ.ศ. 2447 และ 2448 อยู่หลายราย³ เช่น นายอากรหวยติดค้างเงินงวด ปี พ.ศ. 2448 ถึง 1,041,824 บาท⁴ นายอากรสุรา เงินค้าง 216,276 บาท⁵ เป็นต้น

¹ S,Y,B, B.E. 2456 Table V Taxes, pp. 34—35.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สำนึกสมเด็จพระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2504), เล่มที่ 7, หน้า 42; หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1ก/32, ประชุมเสนาบดีสภา, 13 มกราคม ร.ศ. 126 และ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1ก/34, พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 8 มกราคม ร.ศ. 125.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 3/2, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย—พระยาสุรียานุวัตร, 1 มิถุนายน ร.ศ. 125.

⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1ค/19, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 10 ตุลาคม ร.ศ. 127.

⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1ข/28, พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 20 มกราคม ร.ศ. 126.

ที่นายอากรติดค้างเงินเป็นจำนวนมากนั้น เป็นเพราะนายอากรนำเงินไปลงทุนค้าขายอย่างอื่นด้วย หมุนเงินมาส่งให้รัฐไม่ทัน หรือการค้าขาดทุนทำให้ส่งเงินหลวงไม่ได้¹ บางทีเป็นเพราะนายอากรเห็นผู้อื่นติดค้างได้ ตนจึงดองเงินงวดบ้าง นำไปใช้ประโยชน์ทางอื่น นอกจากนั้นนายอากรบางรายที่เคยทำภาษีปลาดขาดทุน เงินค้างรัฐบาลต้องการทำภาษีอากรใหม่เพื่อหาทำไรเป็นการแก้ตัว และหาเงินใช้หนี้ นายอากรพวกนี้มักตั้งราคาประมูลสูงกว่าคนอื่น ๆ มาก แต่เมื่อได้ทำภาษีแล้วก็ไม่อาจหาเงินส่งได้ตามที่ประมูลไว้ หนี้สินจึงพอกพูนขึ้น²

การกระทำเช่นนี้สร้างปัญหาให้รัฐบาล เพราะทำให้เงินงบประมาณที่ทำไว้ล่องหน้าขาดไป เป็นผลเสียต่อการบริหารประเทศ อย่างไรก็ดี พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรวร เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ในเวลานั้น ไม่ทรงดำเนินนโยบายรุนแรงกับพวกนายอากรที่ติดค้างเงิน เนื่องจากการประมูลภาษีต่าง ๆ นั้นทำการประมูลกันสูงมาก โดยเฉพาะพวกเจ้าภาษีนายอากรที่คิดจะทำภาษีใหม่แก้ตัว มักให้ราคาสูงตั้งที่กล่าวมาแล้ว เมื่อเก็บภาษีไม่ได้พอ ติดค้างเงินงวด พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรวรฯ ก็ไม่อาจยึดภาษีมาเลหลังให้ผู้อื่นทำได้ เพราะภาษีที่วางขึ้นไปสูงเมื่อเลหลังจะหาคนรับทำต่อโดยให้ราคาใกล้เคียงกับที่เคยตั้งมาแล้วนั้นได้ยาก เท่าที่เป็นมารัฐบาลมักขาดทุน เงินภาษีขาดไปมาก ถึงแม้รัฐบาลจะยึดทรัพย์สมบัติของเจ้าภาษีนายอากรที่ติดค้างเงินมาขายทอดตลาด ก็มักไม่ได้ราคา และในบางกรณี ถ้ายึดทรัพย์

¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, “พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน,” เอกสารการเมืองการปกครองไทย, หน้า 112.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14/27, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรวรราชหฤทัยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 10 มกราคม ร.ศ. 124.

สมบัติที่ประกันก็เท่ากับทำให้บุคคลนั้น ๆ ตลอดจนผู้รับประกันต่าง ๆ ล้มละลาย ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อการค้าขายในบ้านเมืองด้วย ดังนั้น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรฯ จึงทรงออมชอมกับเจ้าภาษีนาย อากรที่ติดเงิน ให้ขายสมบัติหาเงินมาทยอยใช้หนี้ โดยที่พระองค์ทรง คิดดอกเบี้ยยหนี้สินเหล่านั้น¹

เมื่อพระยาสุรียานุวัตรเข้ามาทำงานในกระทรวงพระคลังฯ ท่าน พยายามแก้ปัญหาสภาพที่เจ้าภาษีติดค้างเงินรัฐบาล โดย

1. แก้ไขวิธีการประมูลภาษีผูกขาด

ใน พ.ศ. 2448 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรฯ ทรง คิดตั้งวิธีการประมูลภาษีผูกขาดในกรุงเทพฯ ขึ้นใหม่ พระองค์ทรง พิจารณาเห็นว่า ที่เจ้าภาษีนายอากรต่าง ๆ ไม่สามารถส่งเงินงวดได้ตาม กำหนด เพราะตั้งราคารับทำภาษีสูงเกินไป เนื่องจากหวังเอาชนะกัน ดังนั้น พระองค์ทรงออกกฎขึ้นใหม่ว่า เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ เจ้าพนักงาน และผู้ที่จะว่าทำภาษีชนิดหนึ่ง ๆ จะประชุมปรึกษาราคา ภาษีที่จะรับทำด้วยกัน กำหนดราคาลงให้แน่นอนว่าภาษี ก. กำหนด ให้เจ้าภาษีส่งเงินเท่านั้น ๆ บาท การที่จะหาตัวผู้ที่จะได้ทำภาษี ก. ใช้ วิธีแข่งขันกันว่า ใครจะให้เงินสดแก่รัฐบาลได้มากกว่ากัน เรียกว่า เงินสดทวี เงินนี้ไม่เกี่ยวกับเงินภาษี เป็นเงินให้รัฐบาลเปล่า ๆ ผู้ที่ ประมูลให้เงินสดทวีแก่รัฐได้มากที่สุดจะได้ภาษีนั้นไปทำ วิธีการนี้ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรฯ ทรงคิดว่า จะช่วยกับพวกที่หวัง ทำภาษีแบบแข็งกำไรให้พ้นไปได้ รัฐบาลจะได้คนที่มีความมั่นคงจริง ๆ

¹ เรื่องเดียวกัน: หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 5 ค. 3/2, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย-พระยาสุรียานุวัตร, 1 มิถุนายน ร.ศ. 125.

รับทำภาษี และเนื่องจากเจ้าภาษีต้องส่งเงินสดทวิภายในเวลา 15 วัน หลังจากวันประมูล ซึ่งอาจเป็นจำนวนมาก พระองค์จึงทรงลดเงินงวดที่เจ้าภาษีต้องส่งให้ล่วงหน้าเป็นประกันตามธรรมเนียม จาก 3 เดือน เป็น 2 เดือน¹

พระยาสุรียานุวัตรเห็นว่าการให้เจ้าภาษีส่งเงินประกันล่วงหน้าแค่ 2 เดือนนั้นไม่มั่นคง เพราะเมื่อเจ้าภาษีไม่ส่งเงินงวด 1 เดือน เจ้าจำนวนกระทรวงพระคลังฯ จึงจะเร่งเงิน เมื่อเร่งเงินไม่ได้ กว่าจะประกาศขายภาษีทอดตลาด กว่าเจ้าภาษีใหม่จะทำการได้ คงกินเวลา 2 เดือน รัฐบาลจะขาดรายได้มาก เงินล่วงหน้า 2 เดือนไม่เพียงพอ และเงินสดทวิที่ได้ก็มักต่ำกว่าเงินงวดเสียอีก ไม่คุ้มกัน

พ.ศ. 2450 ท่านจึงขอเปลี่ยนวิธีการประมูลและส่งภาษี ให้เลิกการว่าเงินสดทวิ ให้ตั้งราคาประมูลเงินอากรแข่งกัน และเก็บเงินล่วงหน้า 3 เดือน ซึ่งเท่ากับย้อนไปใช้วิธีเดิมก่อน พ.ศ. 2448 นั้นเอง²

ถึงกระนั้น ทั้งวิธีการของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรฯ และพระยาสุรียานุวัตรก็ไม่ช่วยลดการติดหนี้สินของเจ้าภาษีนายอากรลงได้ คงมีเจ้าภาษีนายอากรติดค้างเงินอยู่ วิธีการที่ 2 ที่พระยาสุรียานุวัตรใช้ คือ การจัดทำภาษีอากรเป็นของรัฐบาล เป็นวิธีการแก้ไขที่ดี

ประชุมกฤษฎาหมายประจำศก, เล่มที่ 20, หน้า 472-475; หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14/27, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย กราบบังคมทูลพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 10 มกราคม ร.ศ. 124 และ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยกราบบังคมทูลพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 17 มกราคม ร.ศ. 124.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14/27, พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 27 ธันวาคม ร.ศ. 125.

กว่า เพราะตัดต้นตอของการผูกขาดโดยเอกชนเสียเลย

2. การจัดทำภาษีอากรเป็นของรัฐบาล

การจัดทำภาษีอากรเป็นของรัฐบาลนั้น เป็นโครงการของกระทรวงพระคลังฯ มานานแล้ว กล่าวได้ว่าพร้อม ๆ การตั้งกระทรวงพระคลังฯ ที่เดียว แต่กระทรวงพระคลังฯ จัดทำภาษีอากรเป็นของรัฐบาลได้เพียงบางส่วนเท่านั้น และภาษีอากรหลายชนิดต้องอาศัยกำลังคนของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาลช่วยเก็บให้ ภาษีรายใหญ่ ๆ ที่ทำรายได้มาก ๆ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงพระคลัง คงอยู่ในรูปภาษีผูกขาดดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ทั้งนี้เป็นเพราะความไม่มั่นใจในประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของกระทรวงพระคลังเอง ทั้ง ๆ ที่รู้ว่าการทำภาษีเป็นของรัฐบาลนั้นจำเป็นและเป็นวิธีการที่ดีที่สุด นโยบายของกระทรวงพระคลังฯ เท่าที่เป็นมา คือ การดำเนินงานอย่างระมัดระวัง ซึ่งทำให้การที่ควรเริ่มทำมานานชักช้าไป เช่น การจัดอากรสุราเป็นของรัฐบาล มีโครงการตั้งแต่ พ.ศ. 2429 แต่กว่าจะลงมือลงจัดครั้งแรกในมณฑลนครราชสีมาชกตกในปี พ.ศ. 2448 เป็นต้น¹

กรณีภาษีฝิ่นเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดที่แสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานของกระทรวงพระคลังฯ และการล้มเลิกไม่กล้าตัดสินใจแก้ปัญหาอย่างจริงจัง ใน พ.ศ. 2448 เจ้าภาษีฝิ่นชาดทุน ไม่สามารถส่งเงินงวดได้ เงินค้างถึง 2,000,000 บาท² พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรม

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ข/31, พระยาสุรียานุวัตร กรมบัญชีกรมหลวงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 11 มกราคม ร.ศ. 125.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/28, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยกรมบัญชีกรมหลวงพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 17 พฤษภาคม ร.ศ. 124.

หมิ่นมหาราช ๖ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ใจความว่า ภาษีฝิ่นเป็นภาษีที่ประมูลเงินขึ้นสูงมากจนคน ๆ เดียวไม่
อาจรับทำได้ ต้องเข้าหุ้นกัน แต่ถ้าทำภาษีพลัดพลั้งขาดทุน จะเรียก
เงินจากพวกหุ้นมาเติมไม่ได้ และถึงจะเลหลังภาษี คนที่จะรับทำต่อ
ก็มีน้อย พระองค์ทรงคิดเช่นกันว่าสมควรที่รัฐบาลจะจัดทำภาษีฝิ่นเอง
และจะแก้ฝิ่นเถื่อนได้ง่ายขึ้นด้วย¹ อย่างไรก็ตาม กระทรวงพระคลังฯ
ยังไม่มีโครงการที่จะทำเป็นของรัฐบาลอย่างแท้จริง ต้องขอเวลาศึกษา
รายละเอียดดูก่อน

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหาราช ๖ ทรงมอบภาษีฝิ่นให้เจ้า
ภาษีที่ทรงคุ้นเคยไปทำ² เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งส่งปัญหาตก
ทอดมาถึงพระยาสุริยานุวัตร เพราะเจ้าภาษีฝิ่นที่ตั้งใหม่ไม่พร้อม ทำ
ภาษีติดค้างจำนวนมาก ถึง 4,084,000 บาทเศษ³ พระยาสุริยานุวัตร
เห็นว่าถึงเลหลังภาษี ให้ประมูลใหม่ก็คงล้มอีก มีปัญหาต้องสะสาง
ต่อไป จึงตัดสินใจขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตทำภาษีเป็นของ

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/28, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมหมื่นมหาราช ๖ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่
หัว, 11 สิงหาคม ร.ศ. 124.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/28, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมหมื่นมหาราช ๖ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่
หัว, 19 กันยายน ร.ศ. 124; หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 5 ค. 14.1 ก/33,
พระยาทิพโกษากราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 7
พฤษภาคม ร.ศ. 127.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 3/2, พระยาสุริยานุวัตรกราบ
บังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 15 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126.

รัฐบาลในเดือนมกราคม พ.ศ. 2449¹ ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการภาษีฝิ่นเป็นของรัฐบาลนั้นจะกล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

การตัดสินใจทำการอย่างรวดเร็วทำให้การดำเนินงานนั้นมีผิดพลาดบ้าง แต่ก็เป็นการเริ่มต้นที่ถูกต้อง เมื่อเวลาที่ท่านลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2450 นั้น รัฐบาลทำภาษีฝิ่นได้เงินมากกว่าที่เจ้าภาษีได้สูงกว่า 1,200,000 บาท² และนอกจากรายได้ที่เพิ่มแล้วยังเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ดี เป็นการพิสูจน์ถึงความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐบาลในการทำภาษีโดยไม่ขาดทุน เป็นขั้นตอนที่จะทำการบริหารการคลัง เป็นอิสระจากการผูกขาดที่ไม่แน่นอน เป็นอันตรายต่องบประมาณของชาติ และการพัฒนาอย่างมีแบบแผน

นอกจากการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาตกร้างมาแต่เดิมแล้ว พระยาสุรียานุวัตรไม่ได้มีโอกาสรื่องงานใหม่ ๆ ตามความคิดของท่านเลย ในฐานะเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ท่านตกลงเพิ่มเงินบำรุงการศึกษาหัวเมืองที่ท่านเห็นว่ามีค่าสำคัญต่ออนาคตของชาติมากขึ้นเป็นจำนวนถึง 190,000 บาท³ พยายามให้โอกาสคนไทยเข้ามาฝึกการค้าขาย โดยตั้งคนไทยเป็นเจ้าพนักงาน ยี่งั่งสี่ ชายฝิ่นตามหัวเมือง

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/35, พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 31 ธันวาคม ร.ศ. 125.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 3/2, เรื่องเดิม.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 5.1/26, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 16 มีนาคม ร.ศ. 126 และ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 5.1/27, บันทึกการว่าด้วยงบประมาณ ร.ศ. 128.

แต่เมื่อท่านพ้นตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ก็เปลี่ยนให้คนอื่นเข้าทำงานแทนโดยให้เหตุผลว่า คนไทยไม่มีความขยันขันแข็งพอ และไม่คุ้นเคยในการค้าขายอย่างคนจีน¹

งานสำคัญอีกประการหนึ่งของท่าน คือ ความพยายามตรวจเก็บรายได้รัฐบาลไม่ให้รั่วไหล ในเวลานั้นกระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงนครบาล กระทรวงเกษตรราชการ ต่างมีหน้าที่เก็บภาษีบางประเภทส่งกระทรวงพระคลังฯ ด้วย พระยาสุรียานุวัตรต้องการตั้งกรม ๆ หนึ่งในกระทรวงพระคลังฯ ทำหน้าที่ตรวจดูการเก็บภาษีของเจ้าพนักงานต่าง ๆ ในท้องถิ่นโดยตรง ไม่เฉพาะแต่ตู้บัญชีรายรับที่เจ้าหน้าที่เสนอมาเท่านั้น เพื่อให้รู้แน่ว่าเงินที่ได้มาเข้าบัญชีอย่างแท้จริง แร่งกระตุ้นที่ทำให้พระยาสุรียานุวัตรสนใจเรื่องนี้มาจากปัญหาที่ต้องหาเงินให้พอกับงบประมาณรายจ่าย และการตรวจคลังมณฑลภูเก็ต ของนายโพลริโอ รองเจ้ากรมตำรวจและกรมสารบัญชีที่พบว่ามีการเก็บเงินผลประโยชน์โดยไม่นำส่งกระทรวงพระคลังฯ แม้ว่าจะมีจุดมุ่งหมายนำเงินนั้นไปใช้ในการบำรุงในมณฑล แต่การตรวจตราในมณฑลไม่รัดกุม เห็นว่าจะรั่วไหลได้

ความคิดของพระยาสุรียานุวัตรในครั้งนั้นถูกคัดค้านอย่างหนักในที่ประชุมเสนาบดี ถือว่าเป็นการก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง และถ้าจะตั้งควรให้เป็นกรมอิสระไม่ขึ้นกับกระทรวงใด ๆ²

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/41, หม่อมเจ้าปิยภักดี-พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถ, 5 มีนาคม ร.ศ. 126.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 1/49, เรื่องจัดตั้งกรมตรวจหรือกรมตำรวจ.

โครงการนี้ระงับไป และเรือฟืนชิ้นมาตั้งในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2458 ได้ชื่อว่า กรมตรวจเงินแผ่นดิน ขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ¹

ออกจากตำแหน่ง

หนึ่งปีแปดเดือน หลังจากที่พระยาสุรียานุวัตรรับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2450 ความว่า พระยาสุรียานุวัตรกราบทูลถวายบังคมลาหยุดราชการ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถ อธิบดีกรมสารบัญชี รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ²

เบื้องหลังการลาหยุดราชการในครั้งนั้น คือ พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงมีไปถึงพระยาสุรียานุวัตร ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2450 แนะนำเป็นการลับให้พระยาสุรียานุวัตรหยุดพักราชการเสียก่อน³

เหตุผลที่พระองค์ทรงแนะนำดังนี้พอสรุปได้ คือ พระยาสุรียานุวัตรไม่มีความสามารถพอที่จะดำเนินราชการกระทรวงพระคลังฯ ต่อไปได้ เนื่องจาก

¹ ว.ช. ประสงค์ สิต ประวัติสรรพากรฉบับสมบูรณ์, (พระนคร: การพิมพ์, 2514), หน้า 332-336.

² ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่มที่ 21, หน้า 330.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 3/2, สำเนาพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงพระยาสุรียานุวัตร, 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 126.

1. ควบคุมข้าราชการในกระทรวงพระคลัง ฯ ไม่ได้ เกิดการแตกสามัคคี

2. ไม่มีความชำนาญในราชการเพียงพอ ทำให้คนไม่เชื่อถือ

3. ปฏิบัติราชการบกพร่อง ทำให้เงินภาษีปี พ.ศ. 2451 ตกลง

พระองค์ทรงระลึกถึงความดีความชอบของพระยาสุรียานุวัตร ที่มีมาแต่เดิม จึงทรงเตือนให้หยุดพักราชการก่อนที่จะพลั้งพลาดเสื่อมเสียขึ้น “ความเสียหายที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ จะลบล้างความดีเสียหมด”¹

เหตุผลที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยกมานั้นถูกต้อง พระยาสุรียานุวัตรเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในทางการเงินและเศรษฐกิจดี แต่ท่านมีปัญหาในการทำงานร่วมกับข้าราชการผู้อื่นซึ่งไม่เฉพาะแต่ในกระทรวงพระคลัง ฯ เท่านั้น สภาพความขัดแย้งนี้เองเป็นเครื่องบั่นทอนความก้าวหน้าในการดำเนินงานใด ๆ ของกระทรวง

พระยาสุรียานุวัตรเป็นคนเชื่อมั่นในความคิดของตน กล้าที่จะแสดงออก และพร้อมที่จะนำความคิดของตนมาปฏิบัติ แม้ว่าความคิดของท่านจะขัดแย้งกับความคิดของข้าราชการคนอื่น ๆ ในกระทรวง ในกรณีที่ท่านสามารถจัดงานนั้นได้โดยลำพัง ท่านจะประสบความสำเร็จ เช่น การเพิ่มค่าแลกเปลี่ยนเงินบาทโดยการไม่แลกเปลี่ยนบาทให้ธนาคาร เพื่อรอให้ธนาคารแข่งกันเพิ่มราคาแลกเปลี่ยนบาทเอง นายวิลเลียมสัน ที่ปรึกษาของกระทรวงคัดค้านทั้งการเพิ่มค่าเงินและวิธีการนี้ หากแต่ท่านยังคงทำต่อไป และสามารถทำได้ดังประสงค์ แต่ในกรณีที่เป็นการงานซึ่งท่านต้องร่วมมือกับข้าราชการผู้อื่น งานนั้นจะไม่สามารถ

¹ เรื่องเดียวกัน.

ลู่วงไปได้ เนื่องจากท่านขาดลักษณะยอมประนีประนอมเมื่อเวลาที่เหมาะสม

การจัดการฝืนเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นชัดถึงความล้มเหลวของพระยาสุรียานุวัตร ในการควบคุมงานในกระทรวง พระยาสุรียานุวัตรมีความประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการค้าฝิ่นอย่างรวดเร็ว ให้รัฐบาลตั้งเจ้าพนักงานคนไทยทำการแทนคนจีนในร้านค้าย่อยตามหัวเมืองต่างๆ ในขณะที่ ม.จ. ปีย์ภักดี และหม่อมมุดมพงษ์เพ็ญสวัสดิ์ ข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวงมีความเห็นว่าควรดำเนินการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ใน พ.ศ. 2450 ให้มีลูกช่วง (เอกชน) รับฝิ่นไปขายก่อน ปีถัดมาจึงให้เจ้าพนักงานออกไปขายตามมณฑลและเมืองใหญ่ๆ ส่วนร้านย่อยให้คงในมือจีน จนภายหลังจึงค่อยรวบร้านย่อยมาทำเป็นของรัฐบาล¹

พระยาสุรียานุวัตรไม่เห็นชอบด้วย เพราะเท่ากับไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างใด ๆ ของการค้าฝิ่น นอกจากรัฐดำเนินการเป็นเจ้าภาษีรายใหญ่แทนเอกชนเท่านั้น วิธีนี้จะไม่ช่วยป้องกันการค้าฝิ่นเถื่อนได้แต่อย่างไร ข้อผิดพลาดของพระยาสุรียานุวัตร คือ ท่านทราบว่า ม.จ. ปีย์ภักดี และหม่อมมุดมพงษ์ เพ็ญสวัสดิ์ มีความเห็นที่ขัดแย้งกับท่าน และท่านไม่สามารถชักจูงให้ทั้งสองกลับมาเห็นด้วยกับท่านได้ แต่ท่านยังคงมอบหมายให้ข้าราชการทั้งสองควบคุมอำนวยการอากรฝิ่น ซึ่งแน่นอนว่าผลของการดำเนินงานย่อมเป็นไปตามความคิดเห็นของท่าน

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/32, ประชุมเสนาบดีสภา, 25 พฤศจิกายน ร.ศ. 126.

ทั้งสองนั้น และเมื่อพระยาสุรียานุวัตรเห็นว่าราชการทั้งสองท่านไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง แทนที่จะดำเนินการเด็ดขาดในฐานะเสนาบดี ถอดถอน ม.จ. ปีย์ภักดี และหม่อมมอดุมพงษ์เพ็ญสวัสดิ์จากตำแหน่ง หาบุคคลอื่นที่วางใจดำเนินงานแทน ท่านกลับเข้าแทรกแซงการทำงานของข้าราชการทั้งสอง ดึงการภาษีฝิ่นในมณฑลราชบุรีมาจัดการเอง ถอนลูกช่วงเดิมเสีย ตั้งเจ้าพนักงานทำการแทน เป็นการก้าวก้าวอำนาจหน้าที่ ซึ่งได้มอบหมายให้บุคคลทั้งสองแล้ว

เหตุที่พระยาสุรียานุวัตรไม่อาจถอดถอนเจ้าพนักงานทั้งสองได้ ทั้งๆ ที่มีความเห็นขัดแย้งกัน เนื่องจากท่านหาคนที่ทำการดีและซื่อตรง เช่นนี้ทำแทนไม่ได้¹ แต่ทั้งๆ ที่ท่านทราบถึงข้อจำกัดนี้ของท่าน ท่านยังคงตั้งต้นที่จะทำตามความเห็นของท่าน ทำให้เกิดความแตกแยกในกระทรวง พระคลังฯ ในที่สุดเมื่อท่านไม่อาจหาคนจัดการที่ไว้วางใจได้ ท่านก็ต้องยอมตามความเห็นของ ม.จ. ปีย์ภักดี แต่เมื่อนั้นก็สายเกินไป ข้าราชการผู้ใหญ่และผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนี้พากันเห็นว่าท่านทำงานไม่รอบคอบ ไม่มีการวางแผนงานเพียงพอ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหัตถเลขาว่า “...คิดมากกว่าที่จะทำได้ นี่ก็ขึ้นมาแล้วก็ว่าไป ส่วนที่จะทำให้เป็นประโยชน์อย่างไรก็หาหลักไม่ได้ เหมือนเรือเรือลงกองไป แต่ยังไม่ได้ทำในใจว่าจะปลุกสร้างอย่างไร ต่อมา ก็มีแต่จะเสื่อมสูญอันตรายกันไป ลักษณะเดียวกันกับภาษีฝิ่น”²

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/32, ประชุมเสนาบดีสภา, 13 มกราคม ร.ศ. 126.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ข/29, พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว-พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถ, 4 มีนาคม ร.ศ. 126.

กรณีซื้อฝิ่นพระยาบริบูรณ์โกษากร เป็นอีกเหตุการณ์หนึ่งที่บันทึกความเชื่อถือในตัวพระยาสุรียานุวัตร พระยาบริบูรณ์ฯ รับทำอากรสุรามณฑลกรุงเทพฯ 3 ปีติดต่อกัน คือ ปี พ.ศ. 2447 2448 และ 2449 ใน พ.ศ. 2448 ขาดทุน ขาดเงินถึง 216,276 บาท ขอส่งอากรสุราปี 2449 คืน ภายหลังจากที่รัฐบาลเลหลังอากรสุราศกนี้แล้วเงินขาดไป 191,200 บาท จึงต้องมาคิดกับพระยาบริบูรณ์โกษากรตามธรรมเนียมพระยาบริบูรณ์ฯ คงติดค้างอยู่ผ่นผัดไม่ยอมจ่าย เป็นความกั้นมานานในที่สุดเมื่อรัฐบาลจัดการทำภาษีฝิ่นเอง พระยาบริบูรณ์ฯ ซึ่งเป็นเจ้าภาษีฝิ่นมณฑลภูเก็ต ได้เสนอขายฝิ่นที่เหลือให้รัฐบาลในราคาต่ำลึงละ 10 สลึง โดยสัญญาว่า ถ้ารัฐบาลซื้อในราคานี้ จะให้หักเงินค่าอากรสุราที่ค้างอยู่ พระยาสุรียานุวัตรตกลงทำสัญญาซื้อขายกับพระยาบริบูรณ์ฯ แต่ภายหลังพระยาบริบูรณ์ฯ ไม่ยอมให้หักค่าอากร¹

พระยาสุรียานุวัตรวางใจคนมากเกินไป ไม่ได้ทำสัญญากับพระยาบริบูรณ์ฯ เรื่องการยอมให้หักหนี้ เป็นเพียงตกลงกันด้วยปาก ในขณะที่ท่านยอมทำสัญญาซื้อฝิ่นจากเขาต่ำลึงละ 10 สลึงไปแล้ว ซึ่งเป็นราคาที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงสืบทราบมาว่าแพงเกินไป สามารถซื้อได้ในราคาต่ำลึงละ 9 สลึงเท่านั้น²

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ข/28, เรื่องพระยาบริบูรณ์โกษากร และหลวงไมตรีวานิช กับนายอากรสุรากรุงเทพฯ จำนวนศก 123, 124, 125 ร้องขอคืนอากรสุราและขอลดเงินที่ค้าง.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ข/28, รายงานในที่ประชุมเสนาบดี, 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126.

ความเสียหายจากเรื่องนี้ นอกจากทำให้รัฐบาลขาดผลประโยชน์ที่ควรได้แล้ว ยังทำให้ฐานะของเสนาบดีกระทรวงพระคลัง ฯ ในสายตาของผู้อื่นเสื่อมทรามลง ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ยิ่งกว่าการขาดผลประโยชน์ เพราะคนทั้งภายในกระทรวงและภายนอก มีทัศนคติต่อเสนาบดีในทางลบ ว่ารู้ไม่เท่าทันผู้อื่น ไม่มีความเชื่อถือความสามารถของเสนาบดี¹

ประจวบเหมาะกับเหตุการณ์นี้ การประมูลภาษีอากรสำหรับศก 2451 เงินภาษีตกไป พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงแสดงความเห็นว่าภาษีอากรนั้นไม่ขาดทุน แต่พวกว่าภาษีคบคิดกันที่จะประมูลภาษีในราคาต่ำ² ซึ่งถ้าเป็นกรณีนี้ ถือว่าเป็นความบกพร่องของเสนาบดีเจ้ากระทรวงที่ไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้

ตามธรรมเนียมการประมูลภาษีอากร เป็นหน้าที่ของเสนาบดีที่จะหาทางกันไม่ให้พวกเจ้าภาษีร่วมมือกันประมูลภาษีให้ต่ำ เพื่อเอาเปรียบรัฐบาลได้ โดยมากเสนาบดีจะหาคนที่ไว้ใจมาทำภาษีอากรด้วย และเมื่อสืบทราบว่าเจ้าภาษีจะประมูลลดราคาเงินหลวงเมื่อใด ก็ให้เจ้าภาษีที่ไว้ใจนั้นมาช่วยประมูลแข่ง เพื่อให้อีกฝ่ายจำต้องขึ้นเงิน เพราะมีคู่ต่อสู้จริง ๆ เงินหลวงจึงไม่ขาดลงมาก³

ในกรณีนี้ ไม่มีหลักฐานยืนยันแน่นอนว่าเจ้าภาษีร่วมมือกันลดราคาภาษีหรือไม่ พระยาสุรียานุวัตรชี้แจงว่า เป็นเพราะคนที่มาประมูล

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/33, พระยาทิพโกษากรบาทสมเด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 7 พฤษภาคม ร.ศ. 127.

ภาษีมีน้อย เงินจึงไม่ขึ้น¹ และเงินภาษีอากรก็ไม่ได้นักมาก เคยมีอากรที่ตกมากกว่านี้มาแล้ว เช่น พ.ศ. 2445 อากรบ่อนเบี้ยรายเดียวเงินตกถึง 566,400 บาท แต่ภาษีอากรที่ว่าประมูลในกรุงเทพฯ สำหรับปี พ.ศ. 2451 รวมทุกอย่างตกเพียง 356,000 บาทเท่านั้น²

อย่างไรก็ตาม สำหรับ พ.ศ. 2450 นี้ มีความกดดันในเรื่องการหาเงินรายได้มาเป็นพิเศษด้วย เนื่องจากงบประมาณใน พ.ศ. 2450 ประเมินรายจ่ายเกินรายรับถึง 5,500,000 บาท และงบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้ใน พ.ศ. 2451 ก็ประเมินว่าจะขาดดุลอีกประมาณสามล้านกว่าบาท³ ซึ่งการขาดดุลต่อเนื่องเช่นนี้ทำให้เงินคงคลังลดลง รัฐบาลจึงต้องลดการใช้จ่ายให้น้อยลง และหาทางเก็บภาษีให้เพิ่มขึ้น

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ข/28, รายงานในที่ประชุมเสนาบดี, 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 122.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 3/2, พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 15 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 126.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 5.1/25, พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 17 ธันวาคม ร.ศ. 126. แต่ในความเป็นจริงการคำนวณงบประมาณรายรับรายจ่ายใน พ.ศ. 2450 นั้นผิดพลาด กระทรวงพระคลังฯ ประเมินรายรับต่ำกว่าความจริงมาก งบประมาณที่ประเมินใน พ.ศ. 2450 รายได้ 50,700,000 บาท รายจ่าย 56,261,500 บาท ขาดดุล 5,561,500 บาท งบประมาณจริง พ.ศ. 2450 รายได้ 55,826,532 บาท รายจ่าย 56,503,203 บาท ขาดดุล 676,631 บาท ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 5 ค. 5.1/25, พระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 18 มีนาคม ร.ศ. 125 และ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 5.1/25, งบประมาณ ร.ศ. 128.

เมื่ออยู่ในสถานการณ์ที่ตึงเครียดเช่นนี้ เงินรายได้ถึงตกไม่มาก เมื่อเทียบกับในเวลาอื่นก็ดูมากขึ้นเอง และประการสำคัญ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและเสนาบดีผู้ใหญ่ทรงเห็นว่าภาษีตก เพราะความบกพร่องในหน้าที่ราชการของพระยาสุรียานุวัตร ไม่เป็นที่เชื่อถือของคนในวงการเศรษฐกิจ ไม่ใช่ตกเพราะสภาพการค้าไม่ดี

นอกจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ทำให้ความเชื่อถือในความสามารถด้านบริหารของพระยาสุรียานุวัตรสั่นคลอนแล้ว ก็ยังมีเหตุสุดวิสัยที่ทำให้คนสงสัยในความคิดทางการเงินของท่าน คือ การที่ไทยเผชิญกับมรสุมทางการค้า ปลายพ.ศ. 2450 หลังจากที่ไทยประกาศขึ้นค่าแลกเปลี่ยนเงินบาทแล้ว ราคาเนื้อเงินเกิดตกต่ำอย่างมาก สภาพการค้าของไทยลดต่ำลง รัฐบาลต้องใช้เงินปอนด์เพียงราคาเงินบาทเป็นจำนวนมาก จนมีการตั้งปัญหาว่า สมควรลดค่าเงินบาทหรือไม่¹

การตัดสินใจขึ้นราคาเงินบาทของพระยาสุรียานุวัตร เป็นการกระทำที่รอบคอบ และสมควรกับสถานการณ์ในขณะนั้น แต่บังเอิญมีเหตุที่ไม่คาดคิดและไม่อาจควบคุมได้เกิดขึ้น จึงทำให้วงการค้าปั่นป่วนไป และทำให้คนไม่มั่นใจว่าการขึ้นราคาเงินบาทเป็นสิ่งที่ถูก หากเวลาในภายหลังจึงเป็นเครื่องพิสูจน์ได้

อย่างไรก็ดี เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ประดังกันเข้ามาในระยะนี้ ล้วนแต่เป็นปรปักษ์กับพระยาสุรียานุวัตร คนกำลังสงสัยความคิดทางการเงินของท่าน และมีปัญหาเรื่องความสามารถควบคุมคนของท่านเข้ามาแทรก ประกอบกับความขัดแย้งระหว่างท่านและเสนาบดีกระทรวง

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 26/15, Memorandum of Exchange, Strobel-His Majesty the King, 9th January, 1908.

มหาดไทย และกระทรวงนครบาล ซึ่งทั้งสองกระทรวงต้องมีราชการ
เกี่ยวข้องกับกระทรวงพระคลังฯ มาก¹ ทำให้การดำเนินงานร่วมมือกัน
ไม่ราบรื่นเท่าที่ควร เมื่อเกิดเรื่องกรณีเสียทำให้พระยาบริบูรณ์โกษากร
และเงินภาษีตก เนื่องจากเจ้าภาษีกดราคา (ตามความเชื่อในหมู่เสนา-
บดี) จึงเท่ากับเป็นมิดที่ตัดสายใยสุดท้ายของความเชื่อมั่นที่พระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและเสนาบดีทั้งหลายมีต่อพระยาสุริยา
นุวัต²

แม้พระยาสุริยานุวัตจะต้องออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวง
พระคลังฯ ทั้งที่ทำงานได้ไม่นาน ทำให้ไม่มีเวลาพอที่จะทำการเปลี่ยนแปลงอันใดที่จะเป็นการสร้างสรรค์ทางเศรษฐกิจตามแนวความคิดของ
ท่าน แต่ก็ยังมีแนวทางที่พระยาสุริยานุวัตได้ริเริ่มขึ้นหลายอย่างใน
ขณะที่ดำรงตำแหน่งเสนาบดีและได้มีผู้สานต่อ อันนำผลดีมาสู่ประเทศ
ชาติต่อมา ท่านเป็นนักคิดที่ยิ่งใหญ่ แต่อาจจะไม่ใช่ นักปฏิบัติที่สามารถ
ถึงกระนั้นความซื่อสัตย์สุจริต ความตั้งใจแน่วแน่ ความเข้มแข็งใน
การทำงาน และความเฉลียวฉลาดของท่านยังเป็นที่ระลึกถึง พระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงตั้งพระราชหฤทัยว่า จะทรง
หางานใหม่ให้ท่านทำ เพราะยังทรงเห็นความสามารถของท่านอยู่²

¹ ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.2 ก/36; หอจดหมายเหตุ
แห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/32; ร. 5 ค. 14.1 ก/35; ร. 5 ค. 14.1 ก/37 และ
หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 1/44.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 3/6, ประชุมเสนาบดี, 17 กุมภาพันธ์
พ.ศ. 126.

พระยาสุรียานุวัตร ในกิจการฝิ่นของรัฐบาล

สุภาภรณ์ จรัสพัฒน

ความนำ

พระยาสุรียานุวัตรเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการภาษีฝิ่นเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในครั้งนั้นการจัดเก็บภาษีฝิ่นภายใต้ระบบผูกขาด โดยเจ้าภาษีนายอากรได้ประสบกับความยุ่งยากนานัปการ เช่น ปัญหาฝิ่นเถื่อนที่ล้นกลอบเข้ามาขายแข่งกับฝิ่นรัฐบาล ปัญหาการติดค้างเงินภาษีฝิ่นของเจ้าภาษี รวมทั้งเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2448 (หรือ ร.ศ. 124) คือ วิกฤตการณ์ฝิ่น ซึ่งส่งผลให้พระยาสุรียานุวัตรเข้ายึดกิจการภาษีฝิ่นจากเจ้าภาษีมาดำเนินงานโดยรัฐ บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นถึงแนวความคิดบางประการของพระยาสุรียานุวัตร ในความพยายามเปลี่ยนกิจการภาษีให้มาอยู่ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาล

สถานการณ์การจัดเก็บภาษีฝิ่น สมัยพระยาสุรียานุวัตรดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการจัดเก็บภาษีฝิ่นของรัฐบาลไทยขณะนั้นกระทำโดยวิธีการภาษีผูกขาดโดยเจ้าภาษีนายอากร ระบบเช่นนี้เปิดโอกาสให้คนที่มั่งคั่งทรัพย์เข้ามาจัดเก็บภาษีแทนรัฐบาล วิธีการเข้ามาเป็นเจ้าภาษี คือ การแข่งขันกันเสนอเงินประมูลภาษีแก่รัฐบาล ผู้ใดเสนอเงินได้สูงสุดหรือเป็นที่พอใจของรัฐบาล ก็จะได้รับแต่งตั้งเป็น

เจ้าภาษีนายอากร กล่าวได้ว่าวิธีการจัดเก็บภาษีในลักษณะเช่นนี้ เจ้าภาษีนจึงมีฐานะเป็นเครื่องมือหาเงินให้แก่รัฐบาล¹ สำหรับกิจการภาษีฝิ่นนี้มีลักษณะพิเศษบางอย่าง คือ

1. ฝิ่นที่ใช้บริโภคในสังคมไทยขณะนั้น มิได้เป็นผลผลิตที่ทำกรเพาะปลูกได้ภายในประเทศ แต่เป็นสินค้าที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ² และจัดได้ว่าเป็นสินค้าประเภทฟุ่มเฟือยของสังคม

ฝิ่นเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐบาลแต่ผู้เดียว กล่าวคือ รัฐบาลเท่านั้นจะมีสิทธิ์เป็นผู้ส่งฝิ่นติบจากต่างประเทศเข้ามาทำการต้มให้เป็นฝิ่นสุก แล้วจึงนำฝิ่นสุกออกจำหน่ายแก่เจ้าภาษีฝิ่นที่ประมูลได้ เพื่อเจ้าภาษีนจะได้นำฝิ่นสุกนี้ไปจำหน่ายแก่ผู้บริโภคอีกทอดหนึ่ง ดังนั้นรัฐบาลจึงเป็นเจ้าของฝิ่นที่ใช้บริโภคแต่เพียงผู้เดียว เจ้าภาษีนมีฐานะเป็นเพียงพ่อค้าคนกลางที่รับช่วงจากรัฐบาลเพื่อไปขายเอาเงินกำไรอีกทอดหนึ่ง

เนื่องจากสังคมไทยมีแนวโน้มการบริโภคฝิ่นสูงขึ้นทุกปี ขณะเดียวกันวิธีการเก็บภาษีฝิ่นโดยการผูกขาดก่อให้เกิดผลกำไรอย่างมากแก่เจ้าภาษีน ดังนั้นภาษีนจึงมีผู้เข้ามาแข่งขันเสนอเงินประมูลภาษีใน

¹ สวัสดิภพ ศักดิ์เกรียงไกร, “ต้นกำเนิดของชนชั้นนายทุนในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต, แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2522), หน้า 21.

² แม้ว่าในบริเวณตอนเหนือของประเทศไทยในขณะนั้นจะมีการปลูกฝิ่นได้บ้าง แต่ผลผลิตนี้มีปริมาณน้อยและคุณภาพฝิ่นต่ำกว่าฝิ่นที่ส่งจากต่างประเทศ ไม่เป็นที่นิยมสุขของคนในประเทศไทย.

อัตราสูงขึ้นเป็นลำดับทุกปี ในการประมูลปี พ.ศ. 2448 (ร.ศ. 124) เป็นปีที่เงินประมูลภาษีฝิ่นสูงที่สุด กล่าวคือ เจ้าภาษีก่อหนึ่งอันประกอบด้วย หลวงดำรงธรรมสาร หลวงไมตรีวานิช พระภักดีภักทรากร และพระบริบูรณ์โกษากร ได้เสนอเงินประมูลถึง 9,441,600 บาท¹ ในขณะที่เจ้าภาษีชุดเดิมก็รับทำภาษีในปีก่อนหน้าการประมูลครั้งนี้ อันประกอบด้วย พระยาทิพโกษา หลวงสวามีภักดี พระพิบูลย์พัฒนากร เสนอให้เพียง 5,697,600 บาท² ดังนั้น เจ้าภาษีก่อแรกจึงเข้าดำเนินการภาษีฝิ่นต่อมา แต่เนื่องจากเงินประมูลสูงมาก ทำให้ต้นทุนในการดำเนินงานที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่เพียงพอ จึงได้ดึงเอาทุนของชาวปิ่นังเข้ามาร่วมอยู่ด้วย โดยการถือหุ้นซึ่งมีทั้งหมด 2,000 หุ้น และชาวปิ่นังเข้ามาถือหุ้นเป็นจำนวนมากถึง 750 หุ้น³ ซึ่งเท่ากับเป็นหุ้นใหญ่ของกิจการภาษีฝิ่นขณะนั้น เมื่อดำเนินกิจการภาษีฝิ่นได้ระยะหนึ่ง ชาวปิ่นังก็ร้องจะถอนหุ้นคืน ทั้งนี้เพราะหุ้นส่วนบางคนไม่ได้นำเงินมาลงตามที่ได้ตกลงไว้ อีกทั้งฝิ่นของเจ้าภาษีชุดนี้ขายไม่ออก เพราะเจ้าภาษีชุดก่อนได้แอบขายลดราคาไว้ตั้งแต่ก่อนออกจากตำแหน่งไป รัฐบาลไทยเกรงว่าอังกฤษจะถือโอกาสเข้าแทรกแซงเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของคนปิ่นังซึ่งเป็นคนในบังคับของอังกฤษ ดังนั้นพระเจ้าอภัยเธอกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ซึ่งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลัง

¹ O.F.A. (กระทรวงการคลัง), Section 6 File No. 3, "Difficulty with Opium Farm" Bangkok Times, 5th August 1905.

² เรื่องเดียวกัน.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 6 ค. 12 1/2, พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 26 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 130.

มหาสมบัติในขณะนั้น จึงโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินของรัฐบาลให้ เจ้าภาษีฝิ่นซื้อหุ้นฝิ่นคืนมาจากชาวบีนังทั้งหมด ทำให้รัฐบาลกลายเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ไป ครั้นเจ้าภาษีดำเนินงานมาได้ 2 เดือนเศษ ฝิ่นยังคงขายไม่ออกอยู่เช่นเดิม จึงทำให้รายจ่ายท่วมรายรับ เจ้าภาษีไม่อาจจะประกอบกิจการได้อีกต่อไป ขอคืนภาษีฝิ่นแก่รัฐบาล พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย จึงทรงแก้ปัญหาดังกล่าวด้วย การตั้ง เจ้าภาษีชุดเดิม คือ กลุ่มของพระยาทิพโกษาเข้ามาดำเนินงานต่อ ทั้งนี้ รัฐบาลได้ให้คำมั่นสัญญาว่า จะช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่เจ้าภาษี ถ้าหากมีปัญหาในเรื่องการขาดแคลนเงินทุน ขณะเดียวกันเจ้าภาษีกลุ่มนี้ก็ได้ทำสัญญากับรัฐบาลไว้ว่า จะส่งเงินประมูลในอัตราที่เจ้าภาษีชุดเก่าประมูลไว้แก่รัฐบาล อีกทั้งจะรับใช้หนี้เก่าของเจ้าภาษีชุดก่อนหน้าอีกด้วย¹ อย่างไรก็ตาม เจ้าภาษีชุดนี้ก็ไม่สามารถจะประสบความสำเร็จในการขายฝิ่น ทั้งนี้เพราะฝิ่นที่ตนแอบขายเอาไว้มียู่ทั่วไป และรายจ่ายของเจ้าภาษีกลับเพิ่มขึ้น เพราะข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับรัฐบาล ในช่วงนี้เองพระยาสุริยานุวัตรได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ แทนพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย

เมื่อพระยาสุริยานุวัตรเข้ามาดำเนินงานนั้น ได้เห็นถึงภาวะความยุ่งยากที่เกิดขึ้นอย่างแจ่มชัด และเชื่อมั่นว่าเจ้าภาษีฝิ่นชุดใหม่นี้คงจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแน่นอน อีกทั้งเงินงวดที่ต้องส่งแก่รัฐบาลก็ติดค้างล่องมาหลายงวด สมควรที่รัฐบาลจะเข้าไปดำเนินกิจการเสียเองเพื่อแก้ไขปัญหาคณะเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น ประเด็นที่พระยา

¹O.F.A. Section 6 File No. 9, "Settlement of Accounts with the late Opium Farm 1908—1912", 1st September 1905.

สุริยานุวัตรห่วงใยมาก คือ รัฐบาลอาจจะสูญเสียรายได้ไปถ้ายังปล่อยให้เจ้าภาษีดำเนินงานอยู่ต่อไป อีกทั้งเงินทุนที่ลงเอาไว้ในการถือหุ้นก็จะพลอยสูญหายไปด้วย¹ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องเข้าไปดำเนินงานเสียเอง และต้องทำอย่างรีบด่วนอีกด้วย ดังปรากฏในจดหมายของพระยาสุริยานุวัตร กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตอนหนึ่งว่า :

“...ข้าพระพุทธเจ้า ได้ไปปรึกษากันดูตามบรรดาข้าราชการที่มีความชำนาญในกระทรวงพระคลัง แลบรรดาเจ้าภาษีนายอากรเท่าที่ได้เคยทำอากรฝิ่นมาหลายครั้งหลายคราวแล้ว เห็นพร้อมกันว่าเป็นการจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องทำเอง แลต้องรีบลงมือทำในทันที เพราะยั้งลั้งเลชักช้าไปเท่าไร เงินก็ยิ่งจะขาดมากไปตามส่วนด้วย”²

เมื่อเป็นดังนี้พระยาสุริยานุวัตรจึงได้วางโครงการจัดการฝิ่นเป็นของรัฐบาลตามขั้นตอนดังนี้ คือ ในช่วง 6 เดือนแรกรัฐบาลยังคงใช้วิธีการแบบเดียวกับเจ้าภาษีทำมาก่อนแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตหัวเมืองยังคงให้เอกชนเป็นลูกช่วงรับฝิ่นจากรัฐบาลออกไปขายแก่ร้านย่อยตามเมืองและตำบลอีกทอดหนึ่ง ซึ่งระบบนี้เจ้าภาษีได้ใช้อยู่และเรียกลูกช่วงว่า ยี่กงซี่ ส่วนร้านย่อย คือ ซากงซี่³ ส่วนในกรุงเทพฯ นั้นรัฐบาล

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/35, พระยาสุริยานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 16 มกราคม ร.ศ. 125.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ก. 14.1 ก/5 พระยาสุริยานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 8 มกราคม ร.ศ. 125.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/32, รายงานเสนาบดีสภา, 8 มกราคม ร.ศ. 126.

จะตั้งร้านจำหน่ายเอง หลังจากหกเดือนนี้ไปแล้วในหัวเมืองจะให้ข้าราชการในมณฑลเทศาภิบาลรับผืนไปจำหน่ายต่อโรงยาฝิ่นย่อย¹ ซึ่งตามโครงการที่วางเอาไว้เท่ากับว่า พระยาสุรียานุวัตรตั้งฐานะและบทบาทของคนกลาง คือ เจ้าภาษีฝิ่นและบรรดาลูกช่วงออกไปอย่างสิ้นเชิง ในกระบวนการจัดเก็บภาษีฝิ่น และใช้ข้าราชการเป็นบุคลากรในการดำเนินงานแทนกลไกเก่าที่ล้มเลิกไป

อันที่จริงแล้วความคิดเรื่องการจัดเก็บภาษีฝิ่นโดยรัฐบาลของพระยาสุรียานุวัตรนั้นมิใช่เป็นครั้งแรกที่มีผู้เสนอวิธีการเช่นนี้ เมื่อพระเจ้าน้องยาเธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ดำรงตำแหน่งรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เมื่อ พ.ศ. 2435 ทรงเสนอให้รัฐบาลจัดการเก็บภาษีฝิ่นเอง ทั้งนี้เพราะในบรรดาประเทศที่เจริญแล้วไม่ควรเก็บภาษีโดยวิธีการผูกขาด ทั้งนี้เพราะรัฐบาลจะไม่ได้รับผลประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วยต้องแบ่งกับเจ้าภาษี นอกจากนี้รัฐบาลจะไม่อาจทราบถึงรายได้จริงที่เจ้าภาษีจัดเก็บได้ อีกทั้งการใช้วิธีการแบบผูกขาดยังเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าภาษีขูดรีดประชาชนได้ง่าย ทั้งนี้เพราะมักจะเก็บภาษีสูงกว่าพิกัดอัตราที่รัฐบาลกำหนดไว้² ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2438 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์จึงจัดเก็บภาษีฝิ่นกรุงเทพฯ โดยรัฐบาลขึ้น (ขณะนั้นตามหัวเมืองส่วนใหญ่ยังคงใช้วิธีผูกขาด) เมื่อดำเนินงานมาได้เพียงปีเดียว ปรากฏว่ากิจการภาษีฝิ่นที่กระทำโดยรัฐบาลประสบกับความล้มเหลว ทั้งนี้เพราะเกิด

¹ เรื่องเดียวกัน.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 3/1, จดหมายเหตุเรื่องจัดการภาษีภายใน, 17 มีนาคม ร.ศ. 111.

การทุจริตและความบกพร่องในหน้าที่ของพระองค์เอง¹ และมีผลให้พระเจ้าน็องยาเชอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ต้องกราบบังคมทูลลาออกจากราชการไป จากเหตุการณ์ครั้งนั้นทำให้รัฐบาลหันมายึดวิธีการจัดเก็บภาษีฝิ่นโดยวิธีการผูกขาดอย่างมั่นคง เพราะวิธีนี้ไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดความมั่นใจแก่รัฐบาลมากที่สุด ยังเป็นวิธีเดียวที่รัฐบาลไม่ต้องเข้ามารับผิดชอบต่อกระบวนการเก็บภาษีอีกด้วย

เมื่อครั้งพระยาสุริยานุวัตรเข้ามารับตำแหน่งเสนาบดีคลังต่อจากพระเจ้าน็องยาเชอ กรมหมื่นมเหศวรราชฤทธิย์นั้น พระองค์ได้มีบันทึกส่งมอบงานให้พระยาสุริยานุวัตร ใจความตอนหนึ่งกล่าวถึงการจัดเก็บภาษีอากรสุราและฝิ่นว่า

“...เพราะการสุราต่อไปถ้าเป็นผูกขาดอยู่ดังนี้ ย่อมจะไม่พ้นความลำบากแลเป็นช่องให้เงินตกต่อไป การอากรฝิ่นก็ทำนองเดียวกันซึ่งจะต้องทำเป็นรัฐบาล แต่วิธีปกครองหรือคิดอ่านในการเรื่องนี้ยังไม่ได้ลงมือจัดเป็นรูป...”²

ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พระเจ้าน็องยาเชอ กรมหมื่นมเหศวรราชฤทธิย์เองก็มีแนวความคิดที่จะจัดเก็บภาษีฝิ่นโดยรัฐบาลเช่นกัน แต่ยังไม่ได้ลงมือปฏิบัติอย่างจริงจัง

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 3/1, จดหมายเหตุพระเจ้าน็องยาเชอ กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 19 มีนาคม ร.ศ. 111 และ จดหมายเหตุพระเจ้าน็องยาเชอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 17 มีนาคม ร.ศ. 111

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 3/2, บันทึกพระเจ้าน็องยาเชอ กรมหมื่นมเหศวรราชฤทธิย์ไปถึงพระยาสุริยานุวัตร, 1 มิถุนายน ร.ศ. 125.

เมื่อพระยาสุรียานุวัตรเสนอให้รัฐบาลกลับมาใช้วิธีการจัดเก็บ โดยรัฐบาลอีกครั้ง พระยาสุรียานุวัตรตระหนักดีถึงความล้มเหลวที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีต แต่ในสายตาพระยาสุรียานุวัตรแล้วมีความเห็นว่าการความผิดพลาดที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความผิดพลาดในตัว “บุคคล” มิใช่ “ระบบ” ระบบวิธีที่นำมาใช้เป็นที่ถูกต้อง แต่คนที่เข้าไปบริหารระบบก่อให้เกิดปัญหาขึ้น

“...ส่วนที่รัฐบาลจะทำเองนั้นแต่ก่อนรัฐบาลเคยทำมาแล้ว แลเป็นการได้เคยพลาดพลั้งมาบ้างแล้วก็จริง ครั้นนี้รัฐบาลจะทำเองก็น่าจะพลาดพลั้งได้อีกเหมือนกัน หากเชื่อว่าความสุจริตแลความสามารถของเจ้าพนักงานในกระทรวงพระคลัง ฯ แลเจ้าพนักงานตามมณฑลเทศาภิบาลทุกวันนี้ดีกว่าแต่ก่อนมาก จึงเห็นด้วยเกล้า ฯ ว่า แม้รัฐบาลทำเองจะพลาดพลั้งในครั้งนี้ ทำให้เงินตกไปโดยการมิควร ก็คงจะไม่ขาดตกบกพร่องมากเท่ากับที่เจ้าพนักงานชั้นโบราณจะทำเป็นแน่...”¹

เมื่อพระยาสุรียานุวัตร เสนอความเห็นและโครงการต่าง ๆ เพื่อเตรียมรับกับการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บภาษีฝิ่นอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอนเช่นนี้ รัฐบาลจึงยินยอมให้จัดการไปตามที่พระยาสุรียานุวัตรเสนอขึ้นมา

การตัดสินใจของพระยาสุรียานุวัตรในการตั้งกิจการภาษีฝิ่นจากมือของเจ้าภาษีมาอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลครั้งนี้ จัดได้ว่าเป็นผลงานชิ้นที่สำคัญอย่างยิ่งของพระยาสุรียานุวัตร เพราะเท่ากับเป็นการตั้งผลประโยชน์กลับมาอยู่ในมือของรัฐบาล หากพิจารณาถึงตัวเลขรายได้อากรฝิ่นในช่วงก่อนที่รัฐบาลเข้าไปดำเนินงาน และในช่วง

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/35, จดหมายพระยาสุรียานุวัตรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 8 มกราคม ร.ศ. 125.

หลวงจะพบว่า รายได้ของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวทันที กล่าวคือตามโครงการที่วางไว้รัฐบาลจัดเก็บเองทั่วประเทศใน พ.ศ. 2451 รายได้ภาษีฝิ่นของรัฐบาล พ.ศ. 2443 เก็บได้ปีละ 6 ล้านบาทเศษ ในปีแรกที่พระยาสุรียานุวัตรเข้าจัดการรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 8 ล้านบาทเศษ และใน พ.ศ. 2451 เป็น 14 ล้านบาทเศษ¹ ซึ่งจากตัวเลขนี้พอจะอนุมานได้ว่าจำนวนเงินที่รัฐบาลได้เพิ่มขึ้นนี้ แต่เดิมคงเป็นส่วนที่ตกแก่เจ้าภาษีนั่นเอง แม้ว่าผลงานชิ้นนี้ของพระยาสุรียานุวัตรจะเป็นผลงานที่ดีเยี่ยมของท่านก็ตาม แต่สิ่งที่น่าจะนำมาพิจารณาอย่างยิ่งคือแนวความคิดของพระยาสุรียานุวัตรที่ประเมินได้จากการโอนกิจการภาษีฝิ่นเป็นของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างแนวความคิดและบทบาทที่พระยาสุรียานุวัตรกระทำไปในการบริหารงานภาษีฝิ่นของพระยาสุรียานุวัตรในช่วงเวลาสั้น ๆ พอจะเห็นแนวความคิดของท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเก็บภาษีเป็นประเด็นดังนี้ คือ

แนวความคิดของพระยาสุรียานุวัตรที่เกี่ยวกับกิจการ
ภาษีฝิ่น

1. พระยาสุรียานุวัตรได้เสนอความคิดเรื่องการจัดภาษีอากรที่ตีไว้ในหนังสือเศรษฐวิทยา เล่ม 3 (ตอนหนึ่งว่า “ภาษีอากรที่ตีนั้นจะต้องประหยัดค่าใช้จ่ายให้เปลืองน้อยอย่างที่สุดที่จะทำได้ โดยไม่

¹O.F.A. Report of the Acting Financial Adviser on the Budget of the Kingdom of Siam, “Opium Revenue Acting Reciept”

ต้องเสียค่าใช้จ่ายรั่วไหลเสียหายรายทางไปเปล่า ๆ”¹ พระยาสุริยานุวัตรเห็นว่า การใช้วิธีการผูกขาดภาษีอากรโดยเจ้าภาษีนายอากรฝิ่นมิได้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ทั้งนี้เพราะนอกจากเงินภาษีอากรที่เก็บได้จะต้องแบ่งกันในระหว่างเจ้าภาษีและรัฐบาลแล้ว วิธีการที่เจ้าภาษีต้องส่งเงินประมูลในอัตราสูงมาก ยังทำให้เจ้าภาษีต้องหาวิธีเพิ่มผลกำไรให้ตนเองด้วยวิธีการทุจริต เช่น การลักลอบค้าฝิ่นเถื่อนของเจ้าภาษีฝิ่น² เป็นต้น ซึ่งจากพฤติกรรมอันนี้ก่อให้เกิดผลเสีย 2 ประการแก่รัฐบาล

1.1 ฝิ่นเป็นสินค้าที่ผูกขาดโดยรัฐบาล ถ้ามีการลักลอบค้าฝิ่นเถื่อนแข่งกับรัฐบาลจะทำให้ฝิ่นของรัฐบาลขายไม่ออก รายได้รัฐบาลจากการขายฝิ่นให้เจ้าภาษีย่อมลดลง

1.2. เมื่อมีฝิ่นเถื่อนรัฐบาลจะต้องทำการตรวจตราป้องกัน ซึ่งรัฐบาลต้องมีหน่วยงานที่คอยตรวจตราฝิ่นเถื่อน ทำให้ต้องจ่ายเงินเพื่อเป็นเงินเดือนแก่พนักงานเหล่านี้ ยิ่งฝิ่นเถื่อนมากขึ้นเพียงใดรายจ่ายในการตรวจจับฝิ่นเถื่อนก็สูงขึ้นเพียงนั้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ วิธีการใช้เจ้าภาษีนายอากรในการจัดเก็บภาษีฝิ่นจึงไม่สอดคล้องกับหลักการนโยบายการเก็บภาษีอย่างประหยัด เพราะนอกจากรัฐบาลจะต้องสูญเสียรายได้จากการเข้ามาค้าแข่งของฝิ่นเถื่อนแล้ว

¹ พระยาสุริยานุวัตร, เศรษฐกิจการเมือง (หรือเศรษฐกิจวิทยา เล่ม 3) (พิมพ์ในงานฌาปนกิจศพ นางกฤษณี วรตะริน, กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2519), หน้า 97.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 98.

ยังก่อให้เกิดรายจ่ายในการตรวจตราเพิ่มขึ้นอีกด้วย เมื่อรัฐบาลหันมาใช้วิธีการจัดเก็บภาษีฝิ่นด้วยตนเอง ทำให้รายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้น เพราะไม่ต้องแบ่งกับเจ้าภาษีอีกต่อไป อีกทั้งรัฐบาลยังประหยัดเงินค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีได้อีกด้วย เพราะรัฐบาลใช้ข้าราชการมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเป็นบุคลากรที่รัฐบาลมีอยู่แล้วดำเนินงาน ซึ่งมีผลให้รัฐบาลไม่ต้องเสียเงินสร้างหน่วยงานขึ้นมาใหม่แทนกลไกเก่า คือ เจ้าภาษี แล้วยังเป็นการใช้บุคลากรที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพขึ้นอีกด้วย วิธีการจัดเก็บภาษีในลักษณะเช่นนี้จึงสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องการจัดภาษีโดยวิธีประหยัดอย่างแท้จริง

2. แนวความคิดเรื่องภาระของภาษี พระยาสุรียานุวัตรได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า สินค้าใดถ้าผ่านมือคนกลางมากคนเท่าใดภาระของภาษีจะตกอยู่กับผู้บริโภคมกเท่านั้น¹ หากพิจารณาถึงการให้ผูกขาดภาษีฝิ่นโดยเจ้าภาษีนั้น ฝิ่นกว่าจะถึงมือผู้บริโภคจะต้องผ่านคนกลางอย่างน้อย 3 ช่วง คือ เจ้าภาษี ลูกช่วง (ยี่กงยี่) และร้านย่อย (ซากงยี่) เมื่อเป็นเช่นนี้ฝิ่นจึงมีราคาแพงเมื่อถึงมือผู้บริโภค ทั้งนี้เพราะการส่งทอดฝิ่นจากมือคนกลางในแต่ละช่วงย่อมมีการแสวงหาผลกำไรทุกช่วงไป นอกจากนี้ยังปรากฏหลักฐานว่า การที่ผู้บริโภคต้องสูบฝิ่นในราคาแพงก็เพราะเจ้าภาษีบางคนเมื่อประมูลภาษีได้ ได้นำเอาสิทธิการขายฝิ่นของตนนั้นไปขายต่อโดยเอากำไร ผู้ซึ่งเมื่อนำฝิ่นไปขายกับผู้บริโภคจึงบวกกำไรส่วนของตนไว้อีกชั้นหนึ่ง² ในบางกรณี

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ม.2.11/3, รายงานประชุมเสนาบดี สภ. 117, 23 กันยายน ร.ศ. 117.

เจ้าภาษีมักจะให้ลูกช่วงของตน นำฝืนไปขายเกินพิกัดอัตราที่รัฐบาลกำหนดไว้ ตัวอย่างเช่นนี้ ได้แก่ กรณีพระภักดีภัทรากร เจ้าภาษีฝืน พ.ศ. 2436

“...เงินเสียดั่งนี้ พระภักดีภัทรากรแต่งขึ้นไปจำหน่ายฝืน ณ เมืองนครราชสีมา จำหน่ายฝืนขึ้นราคาเกินพิกัดอย่างเสียหุนจำหน่ายต่ำลึงละ 4 บาท อังว่าพระภักดีภัทรากรสั่งให้จำหน่าย...”¹

ถ้าหากพิจารณาฐานะของผู้บริโภคฝืนแล้ว ผู้บริโภคส่วนหนึ่งเป็นชนชั้นผู้ใช้แรงงาน เช่น กรรมกรในเมืองแร่² ตีบुक กูลีในโรงตีข้าวโรงเลื่อย³ ซึ่งชนชั้นนี้มีฐานะยากจน ทั้งนี้เพราะโดนกดขี่ค่าแรงงานจากนายจ้างมาชั้นหนึ่งแล้วยังติดฝืน ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะเลิกสูบได้ ยังได้รับารชูดรีดจากบรรดาเจ้าภาษีด้วยการขายฝืนราคาแพง จึงทำให้ชนชั้นนี้อยู่ในฐานะยากจนตกต่ำลงไปอีก แม้ว่าภาษีฝืนจะจัดอยู่ในประเภทภาษีทางอ้อม กล่าวคือ ผู้ใดบริโภคฝืนนั้นก็รับภาระภาษีไป แต่ฝืนเป็นสิ่งเสพย์ติดจึงทำให้กลายเป็นสินค้าที่จำเป็นในชีวิตประจำวันของผู้บริโภคไป จึงกล่าวได้ว่าภาษีฝืนเป็นภาษีทางอ้อมที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ประการหนึ่ง นอกจากนี้กระบวนการเก็บภาษียังก่อให้เกิดภาระ

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14/10, จดหมายเหตุหม่อมเจ้าถนัดภรณ์ มีไปถึงหม่อมเจ้าปิยภักดีนาค, 28 สิงหาคม ร.ศ. 113.

² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/9, จดหมายเหตุสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 10 กันยายน ร.ศ. 120.

³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14/8, ฎีกาพระบริบูรณ์โกษากร เจ้าภาษีฝืนกรุงเทพฯ ๗ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 11 กรกฎาคม ร.ศ. 110.

แก่ผู้บริโภคมเพิ่มขึ้นอีกด้วย ในขณะที่รัฐบาลไม่ได้มีนโยบายเลิกการ
 สูดฝิ่น การตัดปัญหาคนกลางออกไปจากกระบวนการจัดเก็บภาษีฝิ่น
 จึงมีผลช่วยลดภาระภาษีของผู้บริโภคลงระดับหนึ่ง

3. แนวความคิดเรื่องทุน พระยาสุริยานุวัตรได้แสดงทัศนะใน
 เรื่องทุนไว้ว่า ทุนเป็นที่เกิดแห่งผลกำไร¹ เป็นส่วนก่อให้เกิดทรัพย์สิน
 เพิ่มขึ้น² ยิ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่การทำมาหากินและทำให้การ
 ค้ำชวยตัว³ ดังปรากฏเนื้อความตอนหนึ่งดังนี้ คือ

“เมื่อเวลาการเพาะปลูก การทำสิ่งของ การทำมาหากิน หรือ
 การค้าขายอย่างหนึ่งอย่างใด เจริญดีมีกำไร มีผู้ไปลงแรงทำมากขึ้น
 ต้องการใช้ทุนเพิ่มเติมมากขึ้นตามกัน...”⁴

สำหรับประเทศไทยในช่วงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอม
 เกล้าฯ ปัญหาและอุปสรรคอย่างหนึ่งของการเติบโตทางเศรษฐกิจของ
 ประเทศเกิดจากปัญหาการขาดแคลนทุนภายในประเทศ ซึ่งจะพิจารณา
 ได้จากทั้งเศรษฐกิจภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรม

ในภาคการเกษตรปัญหาสำคัญยิ่งขณะนั้น คือ ระบบชลประ-
 มาณที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการผลิต แม้รัฐบาลจะได้จ้างวิศวกรชาวต่าง

¹ พระยาสุริยานุวัตร, ทรัพย์สินศาสตร์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พิมพ์แฉศ
 2518), หน้า 13.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

³ พระยาสุริยานุวัตร, เศรษฐกิจการเมือง, หน้า 103.

⁴ พระยาสุริยานุวัตร, ทรัพย์สินศาสตร์, หน้า 107.

ประเทศเข้ามาวางโครงการขาดคลองชลประทานขึ้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่อุปสรรคสำคัญที่รัฐบาลไม่อาจจะดำเนินโครงการที่วางไว้ได้เพราะขาดแคลนเงินทุนในการจัดทำ¹ การที่ระบบชลประทานของไทยไม่พัฒนาไปตามการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูก จึงก่อให้เกิดปัญหาการผลิตในเวลาต่อมา ทำให้ภาคการเกษตรของไทยเติบโตช้ากว่าที่ควรจะเป็น ในขณะที่เดียวกันภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะกิจการเหมืองแร่ของไทยไม่อาจจะพัฒนาได้อย่างเต็มที่ ก็เพราะการขาดแคลนเงินทุนในประเทศที่จะดำเนินการ² จึงเปิดโอกาสให้ชาวต่างประเทศเข้ามาจัดทำและถ่ายเทผลประโยชน์ของประเทศไป

หากพิจารณาถึงการสะสมทุนในประเทศไทย กล่าวได้ว่ามีการสะสมทุนเกิดขึ้นในสังคมไทยขณะนั้น³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการพาณิชย์ซึ่งเป็นแหล่งสะสมทุนที่สำคัญในขณะนั้น และกิจการนี้ก็ก่อให้เกิดกำไรอย่างยิ่งกิจการหนึ่ง คือ กิจการพาณิชย์⁴ ซึ่งตกอยู่ใต้อำนาจ

¹ ผู้สนใจเรื่องนี้โปรดพิจารณางานของ สุนทรี อาสะโวชัย “การพัฒนาระบบชลประทานในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2431-พ.ศ. 2491” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2521).

² พิจารณาจาก พรรณี อวนสกุล, “กิจการเหมืองแร่ตีบกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภาคใต้ประเทศไทย พ.ศ. 2411-2475” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522).

³ พิจารณางานของ สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร, เรื่องเดิม.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

ขาดของเจ้าภาษีชาวจีนเป็นส่วนใหญ่ ชาวจีนเหล่านี้อพยพเข้ามาแสวงหาความร่ำรวยในประเทศไทย และเมื่อสั่งสมเงินทุนได้จะส่งกลับไปสร้างผลกำไรในประเทศจีน¹ เมื่อเป็นดังนี้ทำให้ทุนที่เกิดจากผลกำไรในประเทศไทยและควรจะถูกนำมาก่อให้เกิดผลกำไร และประโยชน์แก่ประเทศไทยต่อไป ถูกถ่ายเทออกไปยังต่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียอย่างยิ่งแก่ประเทศไทยในแง่ของการขาดแคลนเงินทุน ซึ่งโยงมาสู่ปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาประเทศดังกล่าวแล้วข้างต้น

เพื่อพระยาสุรียานุวัตรจัดการโอนกิจการภาษีฝิ่นเป็นของรัฐบาล จึงเป็นการตัดหนทางที่เจ้าภาษีชาวจีนจะสะสมทุนเพื่อส่งออกไปต่างประเทศได้ทางหนึ่ง ขณะเดียวกันการที่รัฐบาลจัดเก็บเองก็เป็นการช่วยเพิ่มรายได้ภาครัฐบาลให้สูงขึ้นด้วย ซึ่งเป็นหนทางหนึ่งในการเพิ่มทุนของรัฐบาล

สรุป

จากแนวความคิดของพระยาสุรียานุวัตรที่กล่าวมาแล้วทั้ง 3 ประเด็นนี้ อาจจะกล่าวได้ว่าแนวความคิดทั้ง 3 ได้ส่งเสริมให้เกิดสิ่งทีเรียกว่า “การพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประเทศ” เป็นหลักสำคัญ ทั้งนี้เพราะ

ในประเด็นแรกที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิด เรื่องการจัดเก็บภาษีอย่างประหยัด ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องแสวงหาวิธีการจัดเก็บภาษีที่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากที่สุด หรือแนวความคิดเรื่องภาวะภาษีอากร ซึ่ง

¹พระยาสุรียานุวัตร, เศรษฐกิจการเมือง, หน้า 103, พระยาสุรียานุวัตรกล่าวว่า ชาวจีนและแขกมักจะส่งเงินออกนอกประเทศทุกปี เงินนี้จึงไม่ได้นำมาใช้หมุนเวียนในประเทศไทยอีก.

จำเป็นต้องขจัดปัญหาคนกลางออกไป เพื่อลดภาวะภาษีแก่ผู้บริโภค
 ผืน ทั้ง 2 แนวความคิดนี้เมื่อนำมาปฏิบัติจะก่อให้เกิดการเพิ่มพูนของ
 รายได้ของรัฐบาลขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางตรง คือ การที่
 รัฐบาลเป็นเจ้าของรายได้จากกิจการภาษีผืนแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งก็ทำให้
 รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นมาก ในทางอ้อมนั้น การลดภาวะของผู้บริโภคผืนก็
 เป็นส่วนช่วยส่งเสริมให้กิจการเหมืองแร่เจริญขึ้น เพราะผืนเป็นเครื่อง
 ล่อใจให้แรงงานในเหมืองคงอยู่ หรือเกิดการเคลื่อนย้าย ทั้งนี้เพราะมี
 ปราคฏหลักฐานว่า ถ้าปีใดที่ผืนในเขตที่มีการทำเหมืองแร่มีราคาแพง
 คนงานจะอพยพไปแสวงหาที่ทำงานใหม่ที่ผืนราคาถูกลง เช่น ในเขต
 มลายู ซึ่งผืนราคาถูกลงกว่าของไทยมาก¹ เมื่อแรงงานขาดแคลนกิจการ
 เหมืองแร่ก็พลอยซบเซาไปด้วย ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียแก่รัฐบาลในแง่ที่
 รัฐย่อมขาดรายได้จากกิจการเหมืองแร่ไปอีกด้วย การที่ผืนมีราคาแพง
 ส่วนหนึ่งเกิดจากการแสวงหาผลกำไรของเจ้าภาษีหลายทอดนั่นเอง
 เมื่อรัฐบาลจัดนโยบายที่เกี่ยวกับผืนให้สอดคล้องกับกิจการในเหมืองแร่
 ได้ คือ สามารถลดภาวะภาษีของกรรมกร แรงงานไม่เกิดการเคลื่อน
 ย้าย เศรษฐกิจเหมืองแร่จึงเจริญขึ้น ซึ่งเป็นผลดีแก่ประเทศชาติอีก
 ด้วย

ส่วนในประเด็นเรื่องทุนนั้น การที่ระดับการสะสมทุนหมุน
 เวียนอยู่ภายในประเทศมากเท่าไร ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชาติมาก
 ขึ้นเพียงนั้น เพราะฉะนั้นอาจจะกล่าวได้ว่านโยบายการจัดการภาษีผืน
 ของพระยาสุรียานุวัตร ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดสามประการ

¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/9, ฎีกาชาวจีนในมณฑล
 กูเก็ด กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 29 มิถุนายน
 120.

ของท่าน คือ แนวความคิดเรื่องการจัดเก็บภาษีอย่างประหยัด แนวความคิดเรื่องภาวะภาษี และแนวความคิดในเรื่องทุนนั้น เมื่อมองในแง่รวมแล้วเป็นแนวความคิดที่ส่งเสริมผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลักสำคัญทั้งสิ้น ผู้เขียนจึงมีอาจจะเห็นว่า แนวความคิดที่สำคัญที่สุดในการบริหารงานภาษีเงินของพระยาสุรียานุวัตร คือ แนวความคิดเรื่องผลประโยชน์ของประเทศชาตินั่นเอง

ส่วนที่สาม

ประวัติชีวิต¹

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา

ประวัติและงานในตำแหน่งราชการ²

พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค) เกิดเมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2405 ที่จังหวัดธนบุรี เป็นบุตรพระยามนตรีสุริยวงศ์ (ชุ่ม บุนนาค 2363—2409) สมุหพระกลาโหมฝ่ายเหนือ และนางศิลา พระยาสุรียานุวัตรเรียนหนังสือที่บ้านสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์

¹ปรับปรุงเล็กน้อยจากภาคผนวกของบทความ “ความคิดทางเศรษฐกิจของพระยาสุรียานุวัตร” โดยฉัตรทิพย์ นาถสุภา ในสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 9, หน้า 46—48.

²การเขียนประวัตินี้ ส่วนใหญ่ดำเนินตามประวัติที่ปรากฏในหนังสือพระบรมราโชวาท และพระราชหัตถเลขาสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชทานแค้นหาอำมาตย์เอกพระยาสุรียานุวัตร, (คณหญิงฉันทน์ สุรียานุวัตร พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพมหาอำมาตย์เอกพระยาสุรียานุวัตร ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส 11 กุมภาพันธ์ 2479; พระนคร: ศรีกรุง, 2479), หน้า 1—10; สกุลบุนนาค สายพระยามนตรีสุริยวงศ์ (ชุ่ม บุนนาค) (ที่ระลึกในการทำบุญอายุครบห้ารอบ โชค บุนนาค 17 กรกฎาคม 2507; ธนบุรี: พาณิชยเจริญ, 2507); สัมภาษณ์ ประสงค์ บุนนาค ณ บ้านเลขที่ 19 สุขุมวิท ซอย 13; กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 5 ค. 14.1 ก/35 ค. 14.1 ก/39 ค. 3/2; คณะรัฐมนตรี (ผู้จัดพิมพ์), ไร่วัลย์แต่พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค) (จัดพิมพ์ในการพระราชทานเพลิงศพพระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค) ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส 11 กุมภาพันธ์ 2479; พระนคร: บำรุงนุกุลกิจ, 2479) และพลโท ประยูร ภมรมนตรี, ชีวิต 5 แผ่นดินของข้าพเจ้า (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2518), หน้า 238.

(ช่วง บุนนาค) ผู้เป็นลุงจนอายุได้ 9 ขวบ พระยาสุรียานุวัตรเล่นชนถึงแขนหัก สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์จึงส่งไปศึกษาที่ปี่นัง และกัลกัตตา¹ ศึกษาอยู่ 5 ปี กลับมาประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2419

พระยาสุรียานุวัตร เข้ารับราชการใน พ.ศ. 2419 นั้นเอง มีตำแหน่งเป็นมหาดเล็กพิเศษ (เวรฤทธิ์) ในกรมมหาดเล็ก ใน พ.ศ. 2423 ย้ายไปรับราชการในกระทรวงมหาดไทย ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยข้าหลวงตะวันตก มีหน้าที่เก็บและจ่ายเงินหลวง และเป็นล่ามทำหนังสือราชการเกี่ยวกับภาษาต่างประเทศ

ใน พ.ศ. 2426 อุปสมบทจำพรรษาอยู่ ณ วัดพิชัยญาติการาม 1 พรรษา

ใน พ.ศ. 2427 ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นหลวงสุรียานุวัตร ในปีต่อมา ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยข้าหลวงมณฑลพายัพและกำกับตำแหน่งกรมคลังเมืองเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง

ใน พ.ศ. 2430 พระยาสุรียานุวัตร ย้ายมาทำงานในกระทรวงการต่างประเทศ ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยทูตประจำประเทศอังกฤษ ในระหว่างที่รับราชการอยู่ในอังกฤษ พระยาสุรียานุวัตรแต่งหนังสือ

¹ สัมภาษณ์ ประชงค์ บุนนาค 3 เมษายน พ.ศ. 2517 เวลา 10.30-11.00 น. และวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 เวลา 10.30-11.00 น. มีใจความละเอียดต่อไปว่า พระยาสุรียานุวัตรออกไปศึกษาต่างประเทศครั้งนั้นยังเด็กมาก ยังไม่ได้เข้าพิธีตัดจุกตามธรรมเนียมไทย เมื่อภายหลัง พระยาสุรียานุวัตรกลับมาและมีนิสัยตรงไปตรงมา พุดตามที่คิดโดยไม่อ้อมค้อมเกรงใจแบบคนไทยส่วนใหญ่ พวกพี่น้องจึงพากันกล่าวว่าเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะไปถูกแขกตัดจุกมา

“ขนบธรรมเนียมราชการต่างประเทศ”¹ เป็นตำรากฎหมายและการปฏิบัติระหว่างประเทศเรื่องการทูตภาษาไทยเล่มแรก

พระยาสุรียานุวัตรกลับมารับราชการที่กรุงเทพฯ ใน พ.ศ. 2432 และในปีเดียวกันนั้นได้รับแต่งตั้งให้กลับไปประจำในต่างประเทศอีกคือ เป็นตรีทูตและอุปทูต ประจำกรุงเบอร์ลินในประเทศเยอรมนี ใน พ.ศ. 2434 ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระสุรียานุวัตร ระหว่างที่ประจำอยู่เยอรมนี พระยาสุรียานุวัตรเคยเดินทางไปประชุมระหว่างประเทศเรื่องการไปรษณีย์สากลที่กรุงเวียนนา และเคยเดินทางไปเมืองชิคาโก สหรัฐอเมริกา ในฐานะผู้แทนประเทศไทยในการแสดงพิพิธภัณฑ์

ใน พ.ศ. 2438 พระยาสุรียานุวัตรย้ายไปเป็นอุปทูตประจำกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยาใน พ.ศ. 2439 ในปีเดียวกันนั้นได้รับแต่งตั้งเป็นอัครราชทูตประจำประเทศฝรั่งเศส อิตาลี สเปน และรัสเซีย เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสยุโรปครั้งแรก ใน พ.ศ. 2440 พระยาสุรียานุวัตรได้มารับเสด็จที่เมืองเวนิสประเทศอิตาลี² จากพระราชหัตถเลขา

¹พระยาสุรียานุวัตร, ขนบธรรมเนียมราชการต่างประเทศ (พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพท้าวราชกิจวรภักตร์ศรีสวัสดิ์สาหาร (ปุย บุนนาค) ณ วัดประยวงศาวาส 19 เมษายน 2480, ฉบับที่: ดำรงธรรม, 2480).

²พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2440 ในพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์ สมเด็จพระรามาธิบดีศรีลังการมกกุลทาลงกรณ์พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชทานแต่สมเด็จพระบรมราชินีนาถ พระบรมราชินี (กรุงเทพฯ; เกษมบรรณกิจ, 2502), หน้า 167.

ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่พระยาสุรียานุวัตร เห็นได้ว่าในขณะนั้นพระยาสุรียานุวัตรเป็นผู้ใกล้ชิดเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมอบหมายให้พระยาสุรียานุวัตรเป็นผู้ดูแลการศึกษาของพระราชโอรสที่กำลังศึกษาอยู่ในยุโรป¹

ในระหว่างที่ดำรงฐานะผู้ดูแลพระราชโอรสที่กำลังศึกษาอยู่ในยุโรป มีครั้งหนึ่ง สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว) สยามมกุฎราชกุมาร ทรงประชวรด้วยโรคไส้ติ่งอักเสบ ต้องได้รับการผ่าตัดทันที แต่ต้องได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อน พระยาสุรียานุวัตรเห็นว่าจะไม่ทันกาล ได้ตัดสินใจอนุญาตให้แพทย์ถวายเป็นการผ่าตัดทันที โดยขอถวายศีรษะของตนเป็นราชพลี ปรากฏว่าสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชทรงปลอดภัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานรางวัลในความดีความชอบ ครั้งนั้นด้วยการให้ทุนการศึกษาแก่บุตรและบุตรธิดาของพระยาสุรียานุวัตรทุกคน

ในระหว่างที่ประจำอยู่กรุงปารีส พระยาสุรียานุวัตรจัดการออกพันธบัตรเงินกู้ในประเทศอังกฤษตามคำสั่งของรัฐบาลไทย เป็นผู้แทนประเทศไทยในการประชุมสันติภาพที่กรุงเฮก และจัดทำโค้ดโทรเลขเพื่อใช้ในราชการทูตของไทย 2 เล่ม ชื่อ “สุรียาคู้ด” และ “สยามมาคูโต” ซึ่งใช้อยู่ในราชการเป็นเวลานาน งานสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่พระยา

¹พระบรมราชาบาทพระราชนานไว้ที่เมืองเนเปิล 1 พฤศจิกายน ร.ศ. 116 ในพระบรมราชาบาทและพระราชหัตถเลขา..., หน้า 12-13.

²สัมภาษณ์ ประสงค์ บุณนาค 16 พฤศจิกายน 2522 เวลา 15.00 น.-15.30 น., ณ บ้านเลขที่ 19 สุขุมวิท ซอย 13 โดย สิริลักษณ์ ตักดีเกรียงไกร

สุริยานุวัตรปฏิบัติลู่ลงด้วยดี คือ การเจรจาและลงนามในสนธิสัญญา
กับฝรั่งเศส ฉบับวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2446 ระบุให้ฝรั่งเศส
ถอนทหารออกจากจันทบุรี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์ชมเชยพระยาสุริยานุวัตรในการ
ปฏิบัติงานครั้งนี้¹

ใน พ.ศ. 2448 พระยาสุริยานุวัตรกลับมากรุงเทพฯ และได้รับ
แต่งตั้งเป็นเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ ในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2449
ย้ายไปเป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแทนพระเจ้าน้องยาเธอ
กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติ พระยาสุริยานุวัตรจัดการโอนจำหน่ายฝิ่นจากนาย
อากรมาเป็นรัฐบาลทำเองทั้งหมด พระยาสุริยานุวัตรจัดการเรื่องนี้อย่าง
เด็ดขาด การโอนมีผลดีระยะยาวทำให้รายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นแต่ในระยะ
สั้นรายได้ภาษีฝิ่นลดลง ประกอบกับนายอากรผู้เสียผลประโยชน์โจมตี
พระยาสุริยานุวัตรว่าปฏิบัติงานเข้มงวด พระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้ออกจากตำแหน่งเสนาบดีเพื่อระงับเหตุ²
ในขณะที่เป็นเสนาบดีอยู่พระยาสุริยานุวัตรคิดเปลี่ยนระบบการเงินของ
ไทยจากมาตราเงินเป็นมาตราทองคำ และคิดทำสตางค์ขึ้นใช้แทนอัฐ¹

¹ พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 10
ตุลาคม ร.ศ. 121 ในพระบรมราชโองการและพระราชหัตถเลขา..., หน้า 50.

² ดูรายละเอียดในบทความ “พระยาสุริยานุวัตรกับกิจการฝิ่น” ใน
หนังสือเล่มนี้.

ซึ่งสำเร็จผลต่อมามีภายหลังที่เขาออกจากเสนาบดีแล้ว

ในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2450 พระยาสุรียานุวัตรกรม
ถวายเป็นคณาออกจากราชการ เขาไม่ถูกเรียกกลับมารับราชการอีก
จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นเสวยราชย์ จึง
ได้รับแต่งตั้งเป็นองคมนตรีใน พ.ศ. 2469 ในระหว่างที่ออกจากราชการ
พระยาสุรียานุวัตรได้ประกอบอาชีพหลายอย่าง เช่น ทำฟาร์มเลี้ยง
โคนม ณ ที่บ้านสะพานขาว โดยสั่งซื้อพ่อพันธุ์และแม่พันธุ์จากต่าง
ประเทศหลายตัวแล้วรีดนมขาย ส่วนใหญ่ขายให้เจ้านาย คหบดีชั้นสูง
ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้จัดการให้มีสุขาภิบาลขึ้น ทำให้ต้องเลิกกิจการไป
โดยโอนให้แก่รัฐไป นอกจากรีดนมวัวขายแล้วยังดำเนินการค้าข้าว
ออกไปซื้อข้าวจากชาวนาในต่างจังหวัดมาขายในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะ
จากแถบจังหวัดอยุธยา ออกไปทำตลาดเล็กๆ ตามตำบลในภาคกลาง
แต่การค้าขายของพระยาสุรียานุวัตรประสบความล้มเหลว ถูกผู้ร่วม
งานและผู้รับจ้างเบียดบัง ในที่สุดต้องเลิกกิจการ ในเวลาว่างพระยา
สุรียานุวัตรชอบวางแปลนบ้านและซ่อมบ้านเอง อ่านหนังสือและทำ
กับข้าวฝรั่ง

นอกจากนี้แล้ว พระยาสุรียานุวัตรใช้เวลาส่วนใหญ่ในการเขียน
หนังสือ ทรพีศาสตร์ มี 3 เล่ม เล่ม 1—2 พิมพ์ พ.ศ. 2454 เล่ม 3
พิมพ์ พ.ศ. 2477 หนังสือทั้ง 3 เล่มนี้เป็นงานสำคัญและเป็นครั้งแรก
ที่มีผู้กล้าเขียนหนังสือวิจารณ์ระบบกรรมสิทธิ์ในสังคมไทย

¹ คุณประชงค์ บุนนาค ให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมว่า “ตอนที่ท่าน (พระยา
สุรียานุวัตร : ผู้เขียน) เป็นเสนาบดีการคลัง ท่านเป็นคนคิดสตางค์แดงมีตรง
กลาง เนื่องจากท่านไปเห็นแม่ค้าขึ้นลงเรือจ้างเวลาควักเงินออกมา เงินก็จะ
ตกหล่น ท่านเลยคิดให้สตางค์มีรู เพื่อร้อยเป็นพวงได้”

พระยาสุรียานุวัตรสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ท่านเห็นด้วยโดยเฉพาะกับการที่คณะราษฎรให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขของประเทศต่อไป นายประจวบ บุนนาค บุตรชายคนเล็กของพระยาสุรียานุวัตรเป็นสมาชิกสำคัญของคณะราษฎร ตัวพระยาสุรียานุวัตรเองก็สนิทสนมกับผู้ก่อการหลายคน การประชุมคิดรัฐประหารล้มรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาทำกันที่บ้านพระยาสุรียานุวัตร เมื่อพระยาพหลพลพยุหเสนาขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีใน พ.ศ. 2476 พระยาสุรียานุวัตรได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ทำหน้าที่ที่ปรึกษาอาวุโสของรัฐบาล ได้รับการมอบหมายเป็นตัวแทนของรัฐบาลไปเจรจากับเจ้านายฝ่ายเหนือ เพื่อแจ้งให้ทราบว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว¹ ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอาวุโสของคณะรัฐบาล พระยาสุรียานุวัตรได้ทำบันทึกนโยบายหลายอย่างเสนอรัฐบาล เช่น นโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งเน้นหนักทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ นโยบายเกี่ยวกับการช่วยเหลือชาวนาโดยให้รัฐบาลรับเป็นภาระซื้อข้าวจากชาวนาเอง อย่างไรก็ตาม มรดกที่กล่าวนี้อาจไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาล

นอกจากนี้แล้ว พระยาสุรียานุวัตรยังได้เขียนบทความทางเศรษฐกิจในหนังสือพิมพ์ศรีกรุง ที่สำคัญและมีชื่อเสียงมาก คือ เรื่อง

¹ คุณประจักษ์ บุนนาค ระบุว่าเนื่องจากพระยาสุรียานุวัตรเป็นเพื่อนสนิทของเจ้าแก้วเนาวรัตน์ (ซึ่งเป็นเจ้าองค์สุดท้ายของวงศ์เจ้าฝ่ายเหนือ) รัฐบาลจึงได้มอบหน้าที่นี้ให้พระยาสุรียานุวัตร.

ธนาคารแห่งชาติ¹

พระยาสุรียานุวัตร ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2479 ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มีพิธีพระราชทานเพลิงศพเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479² ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส อัฐิเก็บอยู่ที่สุสานวัดประยุรวงศาวาส ในส่วนหลังของอาคารจำลองโบสถ์ฝรั่ง ซึ่งมีผู้สร้างอุทิศแต่สมเด็จพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ ปู่ของพระยาสุรียานุวัตร

พระยาสุรียานุวัตรสมรสกับคุณหญิงลิ้นจี่ สุรียานุวัตร (2404—2488) มีบุตรและธิดารวม 7 คน คือ นายเกียรติ นางสาวลินจง นางสาวลำดวน นางสาวเกษร นายกระจ่าง (หลวงสุรียวงศ์พิสุทธิแพทย์) นายจรัส และนายประจวบ นายประจวบ บุนนาค บุตรชายคนสุดท้ายต้องเป็นสมาชิกของคณะผู้ก่อการ 2475 ในปัจจุบันภริยา บุตร และธิดาของพระยาสุรียานุวัตรถึงแก่กรรมหมดแล้ว พระยาสุรียานุวัตรไม่มีหลาน ขณะนี้ยังเหลือญาติผู้ใกล้ชิดท่านเพียงคนเดียว คือบุตรสะใภ้ นางประชงค์ บุนนาค ภริยานายประจวบ บุนนาค

¹ สัมภาษณ์มานิต วสุวัต 3 เมษายน พ.ศ. 2517 เวลา 14.00 น.—14.30 น. ณ บ้านเลขที่ 129 ซอยอโศก สุขุมวิท กรุงเทพฯ โดย จัตรทิพย์ นาสสุภา สำหรับนามปากกาที่ใช้เขียนบทความลงในหนังสือพิมพ์ศรีกรุง คือ “1803” ส่วนหนังสือพิมพ์ลิเบอตี หากไม่พบ ทราบจากคำบอกเล่าว่า การเขียนบทความลงในหนังสือพิมพ์ลิเบอตี มีทั้งการสนับสนุนและโต้แย้งทางความคิดทางเศรษฐกิจระหว่างพระยาสุรียานุวัตรและนายกิมซง ทองทัต เจ้าของห้างเขาวราช; สัมภาษณ์คุณมานิต วสุวัต 9 พฤศจิกายน 2522 เวลา 9.30-10.00 น. โดย สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร.

² ขณะนั้นวันขึ้นปีใหม่ตรงกับวันที่ 1 เมษายน ฉะนั้นเดือนกุมภาพันธ์จึงยังคงอยู่ใน พ.ศ. 2479.

ขณะมีชีวิตอยู่พระยาสุรียานุวัตรพำนักอาศัยอยู่บ้านที่สะพานขาว
ที่ดินและบ้านหลังนี้คุณหญิงสิ้นใจขายให้รัฐบาลหลังจากที่พระยาสุรียา-
นุวัตรถึงแก่กรรม ปัจจุบันนี้คือที่ตั้งของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา
การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และกรม
วิเทศสหการ ตัวตึกบ้านของพระยาสุรียานุวัตรยังคงตั้งอยู่กลางล้อม
รอบด้วยตึกของหน่วยราชการดังกล่าว และขณะนี้ สำนักงานสถิติแห่ง
ชาติ ใช้ตัวบ้านเป็นที่ฝึกอบรมข้าราชการ

ผู้เขียน

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นิติ กสิโกศล

นิสิตปริญญาโท ภาควิชาประวัติศาสตร์
มหาวิทยาลัยศิลปากร

สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร

อักษรศาสตรมหาบัณฑิต
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สุมาลี บำรุงสุข

นิสิตปริญญาโท ภาควิชาประวัติศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

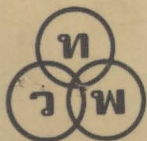
สุภาภรณ์ จรัสพัฒน์

นิสิตปริญญาโท ภาควิชาประวัติศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สุวิทย์ ไพทยวัฒน์

อักษรศาสตรมหาบัณฑิต
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ISBN 974-07-5066-4



พิมพ์ที่บริษัทโรงพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช จำกัด
891 ถนนพระราม 1 กรุงเทพมหานคร

นางบุญพริ้ง ค. สุวรรณ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา พ.ศ. 2523