

**OBSERVATIONS ON SIAM'S JOINING INTERNATIONAL
AGRICULTURAL COUNCIL AND SIAM'S AGRICULTURAL
CIRCUMSTANCES BETWEEN 1925 TO 1932**

Waraporn Reungsri

The movement of Siam's economy in the period of governmental changing significantly relates to the International Agricultural Council joining of Siam in 1925. By that year, Siam's economic system has related to the world economy already. Siam exported rice to the World market and rapidly increased the production area. However, the International Agricultural Council joining did not change the production process at all. Siam's rice production still depends on the nature. Therefore, natural disasters and climatic changing affected Siam's rice export value.

It can be considered that the major reason of this joining is not the effort to develop Siam's agriculture structure, but to create Siam's role in the international realm.

**ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิก
สมาคมนครกรรมระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม
และบริบทของนครกรรมสยามช่วง
พ.ศ.2468-2475**

วราภรณ์ เรืองศรี

ข้าวกลายเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญในฐานะสินค้าส่งออกของสยามนับตั้งแต่การทำสนธิสัญญากับนานาประเทศช่วงต้นพุทธศตวรรษที่ 25 เป็นต้นมา การขยายพื้นที่ปลูกข้าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องส่งผลให้ภาพลักษณ์ของสยามกับสังคมเกษตรกรรมมีความเด่นชัดขึ้นเป็นลำดับในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อจากสังคมระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เข้าสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบรัฐสภา มีความเคลื่อนไหวทางด้านเศรษฐกิจอันมีนัยสำคัญทางการเมืองที่น่าสนใจ ทั้งนี้เป็นเพราะระบบเศรษฐกิจสยามได้ถูกเชื่อมเข้ากับระบบการค้าโลกแล้ว อันจะสังเกตได้ว่าภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในช่วงปี พ.ศ.2472-2475 สยามได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะราคาข้าวตกต่ำ และเกิดปัญหาขาดแคลนข้าวในบางปี

การเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ พ.ศ.2460 ทำให้ผลผลิตหายไปกว่า 1 ใน 3 ส่วน รายได้ของภาครัฐอันเนื่องมาจากภาษีอากรและการส่งออกซึ่งมีข้าวเป็นสินค้าหลักลดลง ขณะที่รายจ่ายของรัฐยังคงสูงอย่างต่อเนื่อง

ในภาวะที่รัฐบาลขาดแคลนเงินทุนสำรองและงบประมาณในการพัฒนาประเทศ ประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ไม่สามารถมองข้าม ดังจะพบว่าสยามได้เข้าเป็นสมาชิกของสภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม ในปี พ.ศ.2468 ปีเดียวกันกับที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 เสด็จฯ ขึ้นครองราชย์ ทั้งที่สภาแห่งนี้ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2448 ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ มีเป้าหมายที่จะ "...ศึกษา รวบรวม และเผยแพร่แลกเปลี่ยนข้อความอันเกี่ยวกับการกสิกรรมในประเทศต่างๆ เพื่อเป็นทางผดุงการกสิกรรมในโลกให้เจริญยิ่งขึ้น..."¹ เราอาจตั้งข้อสงสัยได้ว่าเหตุใดสยามไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกแต่แรกเริ่มที่สภาฯ ก่อตั้ง ทั้งนี้ เพราะโดยภาพรวมภาคเกษตรกรรมของสยามตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งถึงช่วงเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปไม่มากนัก ส่วนใหญ่ยังคงวิธการผลิตเพื่อบริโภคภายในเป็นหลัก อาศัยความรู้ในการผลิตแบบดั้งเดิมและอาศัยปัจจัยทางธรรมชาติเป็นสำคัญ

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2460 ความซับซ้อนของกลไกทางเศรษฐกิจเริ่มปรากฏเค้าลางให้เห็นบ้างแล้ว เพราะชาวนาบางส่วนเริ่มปรับตัวเข้าสู่การผลิตเพื่อขาย และบุกเบิกที่ดินทำกินมากกว่าการจัดการแรงงานภายในครัวเรือน แต่เป็นการจ้างแรงงานอิสระร่วมด้วย การขยายตัวของภาคการผลิตประสบปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งคือการขาดแคลนทุนในการขยายผลผลิต รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรเงินทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำได้

¹ กษ.รล.17/66 เรื่อง "สภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศที่กรุงโรม" ลงวันที่ 6 กันยายน พ.ศ.2473 ตอนที่นายกรัฐมนตรีประกาศนโยบายของรัฐบาลสยามเข้าร่วมพิธีฉลองในโอกาสเปิดประชุมใหญ่ในวันที่ 14 ตุลาคม ศกหน้า โดยได้เชิญเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการแห่งประเทศต่างๆ ที่เป็นสมาชิกเข้าร่วมด้วย.

ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิก
สหภาพศรัทธาระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม
และบริบทของสหภาพศรัทธาระหว่างประเทศ พ.ศ.2468-2475

เพราะขาดแคลนเงินทุนสำรองด้วยเช่นกัน สถานการณ์ดังกล่าวจึงก่อให้เกิดนายทุน
เงินกู้ในระบบ ซึ่งเป็นนายทุนนายหน้าที่เข้าไปสัมพันธ์กับเกษตรกรโดยตรง วงจรเงินกู้
สร้างเงื่อนไขผูกพันในการขายผลผลิตหรือการตั้งเอาผลผลิตเป็นค้ำตอบแทนเงินกู้ แต่
เนื่องจากการผลิตในแต่ละปีได้ผลไม่แน่นอนทำให้ชาวนาส่วนใหญ่อยู่ในวังวนของภาระ
หนี้สินและถึงขั้นสูญเสียที่ดิน จนกลายเป็นแรงงานรับจ้างหรือต้องเช่าที่ดินทำกินใน
ที่สุด ปัญหาเกี่ยวกับการทำนากลายเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงมากขึ้น
ทั้งนี้เพราะช่วงเวลานั้นสยามมีรายได้สำคัญมาจากการค้าข้าวกับต่างประเทศ และการ
เก็บภาษีอากร

การปล่อยให้กลไกการทำงานของกลุ่มทุนเข้ามามีการจัดการปัญหาเศรษฐกิจเวลา
นั้น ปรากฏรูปแบบของบริษัทออกเงินกู้ที่มีการกล่าวถึงคือบริษัทอีสต์ เอเชียติก (East
Asiatic) ที่เข้ามาลงทุนในกิจการหลายอย่างทั้งการทำไม้ เหมืองแร่ ค้าข้าว ในส่วนของ
การค้าข้าวได้เข้ามามีข้อเสนอออกเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่ชาวนาผ่านการทำสัญญากับ
หัวหน้าชาวนา แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือชาวนาในระบบเงินกู้ของบริษัทต้องขายข้าวให้กับ
บริษัทเท่านั้น ดังข้อร้องเรียนของผู้นำชาวนาจังหวัดเชียงรายในปี พ.ศ.2472 ว่านอกจาก
ต้องขายให้บริษัทแล้วชาวนายังต้องขนข้าวไปส่งให้แก่บริษัทในที่ที่บริษัทกำหนด สร้าง
ความเดือดร้อนเป็นอย่างยิ่ง ชาวนาบางส่วนกู้เงินไปแล้วไม่สามารถใช้หนี้คืนได้ตาม
กำหนดก็ต้องถูกยึดที่ดินที่อาจหมายถึงทั้งที่นาและที่บ้านที่นำไปค้ำประกัน ข้อร้องเรียน
นี้ลุกลามไปถึงประเด็นที่ว่าสยามกำลังถูกต่างชาติคุกคาม และชาวนาสยามกำลังจะเสีย
ที่ดินให้กับนายทุนต่างชาติ²

² ปราณี กล้าส้ม, "การแก้ปัญหาเศรษฐกิจเกี่ยวกับชาวนาโดยวิธีการสหกรณ์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว," วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

³ กชช.,ม-ร.7 พ/10, ระบบเงินกู้ของอีสต์ เอเชียติก คือ บริษัทจะให้หัวหน้าชาวนากู้ในอัตราที่ดิน 100 ไร่ ต่อ
จำนวนเงิน 1,500 บาท คิดดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี หัวหน้าชาวนาจะให้ชาวนาที่เป็นสมาชิกกู้ต่อในอัตราที่ดิน 100

ความต่างอย่างเห็นได้ชัดที่เกิดขึ้นจากการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดของสยามในช่วงแรกกับช่วงหลังคือความซับซ้อนของปัญหาเกษตรกรรมที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเป็นตัวเร่งเร้าให้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ในช่วงปี พ.ศ.2474-2475 ราคาข้าวลดลงจากเกวียนละ 120 บาท เหลือเพียงเกวียนละ 40 บาท หากต้องการข้าวหนึ่งเกวียนชาวนาต้องทำนา 4-5 ไร่ ขณะที่ทำนาต่อไร่ต้องใช้ทุนไม่ต่ำกว่า 12 บาท หมายความว่าถ้าทำนา 5 ไร่ต้องใช้ทุนประมาณ 60 บาท ขณะที่ขายข้าวได้เพียง 40 บาท หรือขาดทุนไปถึง 20 บาท เป็นต้น⁴ ในช่วงเวลาดังกล่าวได้ปรากฏร่องรอยความตื่นตัวในการศึกษาและแก้ปัญหาเศรษฐกิจสยามทั้งระบบอยู่บ้าง แต่ไม่สามารถดำเนินการได้จริง แม้แต่กรณีการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันเข้ามาวางแผนการเพาะปลูกก็ไม่สามารถทำได้ เพราะมีเงินเดือนให้ในจำนวนจำกัด รัชกาลที่ 7 ทรงมีความเห็นต่อเรื่องนี้ว่า “มีความเลี้ยวใจที่ว่าจ้างผู้ชำนาญไม่ได้ ถ้าจ้างอเมริกันไม่ได้ จะจ้างชาติอื่นบ้างไม่ได้หรือ เช่น ชาวฮอลันดาก็มีความชำนาญมาก และได้เคยเห็นที่ชาวนาแล้ว มีความสามารถและความคิดดีมากในทางเพาะปลูก ทั้งในทางการเมือง ก็ดูจะเป็นการเรียบร้อย”⁵ อย่างไรก็ตามชาวต่างชาติที่เข้ามามีบทบาทต่อการประเมินฐานะทางเศรษฐกิจและช่วยรัฐบาลวางแผนการเศรษฐกิจช่วงเวลานั้นนั้นท่านหนึ่งคือคาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน

ในปี พ.ศ.2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เชิญศาสตราจารย์ทางสังคมวิทยา แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด สหรัฐอเมริกาท่านนี้ให้มาสำรวจสภาพเศรษฐกิจของชนบทสยาม ในตอนหนึ่งซิมเมอร์แมนเห็นว่า กลไกกรรมของสยามมีอุปสรรคที่สำคัญคือ อัตราดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมสูงเกินไป เนื่องจากพ่อค้าคนกลางมีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือเกษตรกร หากพิจารณาถึงบทบาทของพ่อค้าคนกลางซึ่งประกอบกิจการ

⁴ ไร่ ต่อจำนวนเงิน 600 บาท คิดดอกเบี้ยร้อยละ 10 ต่อปี หัวหน้าชาวนาจะเป็นผู้รวบรวมเงินจากชาวนาและค้าประกันเงินกู้กับบริษัทโดยตรง.

⁵ ปราณี กล้าส้ม, เรื่องเดิม, หน้า 110.

⁶ กจธ.ม-ร.7 บ/13.

ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิก
สหภาพศรษฐกรรระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม
และบริบทของสหภาพศรษฐกรรสยามช่วง พ.ศ.2468-2475

ทางเศรษฐกิจเป็นต้นว่า การให้กู้ การรับซื้อข้าว การขายอาหารและของใช้ให้แก่ชาวนา
ธุรกิจทั้ง 3 ส่วนนี้ ทำให้คิดว่าผู้ให้กู้เงินมุ่งหมายจะทำกำไรจากการค้าข้าว หรือมุ่งค้า
กำไรจากเงินกู้ ในปัญหานี้เขาเสนอให้รัฐบาลจัดตั้งสมาคมเพื่อหาทุนให้แก่เกษตรกร³
จากการสำรวจของซิมเมอร์แมน พบปัญหาหนี้สินของชาวนาไทยในภาคต่างๆ ปัญหา
การไร้ที่ดินทำกินของชาวนาไทย และการที่เจ้าที่ดินสะสมที่ดินโดยมิได้ทำการ
เพาะปลูก

ในปี พ.ศ.2473 ปรากฏว่ามีชาวนาไร้ที่ดินทำกินเท่าที่สำรวจพบคือ ภาคกลาง
ร้อยละ 36 ภาคเหนือร้อยละ 27.44 ภาคใต้ร้อยละ 14.50 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ร้อยละ 18⁴ ซิมเมอร์แมนเห็นว่าการที่สยามเข้าสู่เศรษฐกิจการค้าในระยะที่การนำเอา
เครื่องจักรอุปกรณ์มาใช้ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรโดยเฉพาะเขตชนบทที่เขาสำรวจยังคงมี
การใช้ไถแบบเดิม ไม่มีการคัดเลือกพันธุ์ข้าว ไม่ใช้ปุ๋ยและไม่ใช้แรงงานสัตว์ให้มากขึ้น
เขาพบว่าแม้ภาคกลางจะใช้พื้นที่ในการเพาะปลูกมากกว่าภาคอื่น เฉพาะอากรที่ดินใน
ภาคกลางได้ถึงร้อยละ 73 ของค่าภาษีทั้งหมด แต่กลับใช้แรงงานสัตว์น้อยกว่าภาคอื่น
ขณะเดียวกันก็ดึงเอาแรงงานเข้ามาแก้ไขปัญหการขยายตัวการผลิตไม่อาศัยวัตถุทุนที่
ให้ผลดีกว่า ค่าใช้จ่ายในการการผลิตยังหมดไปกับการจ้างแรงงาน เป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อ
เทียบกับรายจ่ายทั้งหมด คือ ภาคกลางร้อยละ 54 ภาคเหนือร้อยละ 40 ภาคใต้ร้อยละ
47 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 18⁵

ที่ปรึกษาชาวอเมริกันท่านนี้ไม่เพียงได้รับความไว้วางใจให้เป็นที่ปรึกษาใกล้ชิด
ว่าพระองค์ยังยกข้อมูลของซิมเมอร์แมนโต้แย้งกับนายปรีดี พนมยงค์ว่าด้วยสภาพ
ความเป็นอยู่ของราษฎรอีกด้วย อาทิ ขณะที่นายปรีดี อ้างว่าร้อยละ 90 ของราษฎรขาด

³ คาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน แปลและเรียบเรียงโดย ชิม วีระไวทยะ, การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม, มูลนิธิ
โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2525, หน้า 104-108.

⁴ คาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน, เรื่องเดิม, หน้า 36.

⁵ คาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน, เรื่องเดิม, หน้า 36-38.

ทั้งที่ดินทำกินและเงินทุน รัชกาลที่ 7 ยกรายงานของซิมเมอร์แมนมาแย้งว่าราษฎรไม่มีที่ดินและทุนที่จะทำการเลี้ยงชีพเองมีแต่เพียงร้อยละ 36 เท่านั้น หรือตอนที่นายปรีดีเห็นว่าเป็นอยู่ของราษฎรสยามขาดแคลนกระทั่งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และยังมีชีวิตไม่แน่นอนในอนาคต รัชกาลที่ 7 ยกรายงานของโปรเฟสเซอร์มาแย้งว่า ฐานะของเราไม่สูงกว่าบรรดาราชกรในประเทศอื่นในทวีปเอเชีย⁶ นอกจากการอ้างถึงผู้ชำนาญการชาวต่างชาติ ประเด็นการวิเคราะห์ของชนชั้นนำต่อวิถีความเป็นอยู่ของชาวนาก็มีความน่าสนใจไม่น้อย เป็นต้นว่ารัฐบาลยังเห็นว่าปัญหาหนี้สินของชาวนาโดยภาพรวมเป็นเรื่องของความไม่มีกยสิทธิ์⁷ หรือไม่ขยันขันแข็งเท่ากับคนจีนเพราะเป็นเรื่องนิสัยของพลเมือง ทั้งนี้เพราะสยามเป็นประเทศที่สมบูรณ์ทั้งข้าวปลาอาหารและมีอาณาเขตกว้างขวางเมื่อเทียบกับจำนวนประชากร ทำให้การแข่งขันในการหาเลี้ยงชีพไม่ค่อยมี⁸ เหล่านี้เป็นความเห็นที่น่าจะสัมพันธ์ต่อทิศทางหรือการตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ด้านการเงินในการช่วยเหลือชาวนาเพราะรัฐบาลยังคงมีความกังวลเรื่องความเสี่ยงหรือหลักประกันที่มั่นคง

ดังจะพบว่าการพิจารณาการช่วยเหลือชาวนาด้านเงินทุนสองทางคือการให้กู้ผ่านแบงก์กับสหกรณ์ รัฐบาลสนใจรูปแบบหลังมากกว่า รัชกาลที่ 7 เห็นว่า สหกรณ์มีคุณมากกว่าเพราะนอกจากจะช่วยเรื่องเงินกู้แล้วยังช่วยในการศึกษา ส่งเสริมจรรยา ความประพฤติและความสามัคคีของสมาชิก⁹ ก็กิจการสหกรณ์ที่ดำเนินการอยู่จึงขยายตัวช้าอันเนื่องมาจากปัจจัยด้านเงินทุนส่วนหนึ่ง และน่าจะเป็นปัญหาเรื่องความคาดหวังของรัฐต่อกิจการสหกรณ์ที่ขัดกับความเป็นจริง เพราะนอกจากสหกรณ์แล้วแหล่งเงินกู้

⁶ สิริ เปรมจิตต์, พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงโต้แย้งเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เสาวภาค, 2516) หน้า 50-68.

⁷ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (เชียงใหม่: ดัสดิน, 2539) หน้า 54.

⁸ กจช.ม-ร.7 พ/10.

⁹ กจช.ม-ร.7 พ/10.

ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิก
สภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม
และบริบทของเกษตรกรรมสยามช่วง พ.ศ.2468-2475

นอกระบบดูจะเป็นสิ่งที่เข้าถึงตัวชาวนาง่ายกว่าและมีความยืดหยุ่นกว่า ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะกลุ่มนายหน้าเงินกู้เข้าไปสัมพันธ์กับชีวิตประจำวันของชาวนามากขึ้น บ้างที่เปิดกิจการร้านค้าก็ให้ชาวนาซื้อสินค้าแล้วเรียกเก็บคืนเป็นผลผลิตข้าวที่คิดราคาข้าวต่ำกว่าราคาตลาด ทำให้การช่วยเหลือชาวนาของสหกรณ์ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เพราะสภาพวิถีชีวิตของชาวนาก็มีการปรับตัวอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตเศรษฐกิจในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลาง เริ่มปรากฏความเปลี่ยนแปลงบางอย่างให้เห็นบ้างแล้ว⁶ เป็นต้นว่ามีการซื้อพันธุ์ข้าวจากตลาด โดยพื้นที่ 1 ไร่ ต้องใช้พันธุ์ข้าว 1/30 เกวียน (สำหรับ นาหวาน) หรือ 2/30 เกวียน สัตว์จำพวกควายก็ปรากฏว่ามีการซื้อขาย ให้เช่าในตลาดค้าควาย โดยควาย 1 ตัว สามารถทำงานได้วันละ 5 ชั่วโมงครึ่ง ในพื้นที่ประมาณ 1 ไร่ ซึ่งถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับการใช้เครื่องจักร ส่วนเครื่องมือที่ปรากฏว่ามีการซื้อขายกันเวลานั้นก็มี โถ คราด เคียว ระหัดวิดน้ำ ซึ่งมีราคาสูง ขณะที่วิถีชีวิตบางด้านของชาวนาก็เปลี่ยนไปส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในครอบครัวเพิ่มสูงขึ้น เป็นต้นว่าชาวนาบางส่วนที่ต้องใช้เวลาไปกับภาคการผลิตเพิ่มขึ้น จะเลิกทอผ้าใช้เอง หันไปซื้อเสื้อผ้าสำเร็จรูป ส่วนเรื่องเงินทุนขณะนั้นพบว่าการกู้ยืมกันหลายรูปแบบ ทั้งการกู้ยืมในระบบเครดิตซึ่งอาจไม่คิดดอกเบี้ย ไปจนถึงการกู้ยืมนอกระบบที่ต้องเสียดอกเบี้ยราคาแพง

จากการศึกษาของทวีศิลป์พบว่ารัฐบาลให้ความสนใจส่งเสริมด้านการผลิตข้าว น้อยมาก เป็นต้นว่าการชลประทานมิได้เป็นไปเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำ แต่เป็นการรักษาพื้นที่เพาะปลูกเดิมมิให้ขยายออกไป ส่วนการช่วยเหลือด้านอื่นอย่างการตั้งโรงเรียนเพาะปลูก การประกวดพันธุ์ข้าว การตั้งสถานีทดลองข้าวและการส่งเสริมเจ้าหน้าที่ไปให้คำแนะนำไม่มีผลมากนักเพราะรัฐบาลไม่มีนโยบายที่แน่นอน

⁶ ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, “การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 (พ.ศ.2411-2475).” วิทยานพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.

หากเราพิจารณาว่าการส่งเสริมการเกษตรในทางอ้อมข้างต้นดูจะใกล้เคียงความเป็นจริงอยู่มากนั้น การเข้าร่วมเป็นสมาชิกกับองค์กรระหว่างประเทศยังเป็นเรื่องที่คาดไม่ถึงในคราวที่รัฐบาลอิตาลีได้ให้สถานทูตของตนเชิญรัฐบาลสยามเข้าเป็นสมาชิกของสภาฯ นั้น กระทรวงการต่างประเทศได้หารือกับกระทรวงเกษตรธิการ และมีความเห็นร่วมกันว่า "...ประเทศสยามเป็นประเทศที่อาศัยการกสิกรรมเป็นพื้น การที่จะเข้าเป็นสมาชิกแห่งสภานี้ย่อมจะเป็นประโยชน์อยู่..."¹⁰ อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้รับประโยชน์หรือได้ศึกษากรณีตัวอย่างจากนานาประเทศทางตะวันตกโดยตรง และรัฐบาลก็พอใจเพียงรับรายงานการประชุมที่อัครราชทูต ณ กรุงโรมเป็นผู้แทนเข้าร่วมการประชุมในแต่ละครั้ง โดยหนังสือโต้ตอบทางการทูตรัฐบาลสยามให้เหตุผลสั้นๆ เพียงว่าคิดว่าการประชุมน่าจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสยามมากนัก และการส่งผู้แทนจากสยามไปโดยตรงจะเป็นการเสียประโยชน์มากกว่า ตัวอย่างด้านเกษตรกรรมที่มีการกล่าวถึงคือพระราชดำรัสของรัชกาลที่ 7 ต่อที่ประชุมอภิรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2473 กล่าวคือการจัดการของชาวตาต่อเรื่องนี้ไว้ด้วยความสนพระทัย คือเรื่องกันเจ็กเอาเปรียบในเชิงการค้า ซึ่งรัฐบาลจัดให้ชาวนาได้ยืมเงินจากแบงค์ ที่รัฐบาลตั้งขึ้นตามมณฑลต่างๆ และว่าเรามีงบประมาณพิเศษแบ่งจากภาษีบางอย่างสำหรับใช้จ่ายบำรุงท้องที่เป็นมณฑล ทรงเห็นว่า เป็นเรื่องที่ดีและควรเอาอย่าง"

ช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำและความเป็นอยู่ของราษฎรประสบความทุกข์ยากมากขึ้น กลายเป็นปัจจัยเร่งเร้าให้รัฐบาลจัดการปัญหาหลายภาคส่วนพร้อมกัน นอกจากปัญหาเฉพาะหน้าแล้วยังเป็นเรื่องของการจัดการระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ยังขาดการพัฒนาอีกมาก ในคราวที่รัชกาลที่ 7 เสด็จเยือนยุโรปช่วงปี พ.ศ.2476 พระองค์ได้เยี่ยมเยือนกิจการต่างๆ ของอิตาลีซึ่งล้วนอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะรัฐบาลฟาสซิสต์ เป็นต้นว่าการจัดโรงเลี้ยงเด็กในลักษณะของการให้สวัสดิการฟรีจากภาครัฐ

¹⁰ กจข.รล.17/66 .เรื่องเดิม.

¹¹ กจข.ม-ร.7 พ/10.

ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิก
สภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม
และบริบทของเกษตรกรรมสยามช่วง พ.ศ.2468-2475

ในตอนหนึ่งของ “จดหมายเหตุเสด็จพระราชดำเนินประพาสยุโรป”¹² กล่าวว่า “... ความมุ่งหมายของคณะฟลชีสต์มีว่า ธรรมตามนุษย์ไม่ว่าผู้ดีหรือไพร่มีหรือจน ย่อมต้องการหาความสุขพอสมควรแก่สภาพทั่วกัน ฉะนั้นรัฐบาลจึงต้องจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะแก่ยุคและสมัย คือไม่ปล่อยให้ผู้น้อยหรือคนจนเห็นย่ำแย่ผู้ใหญ่หรือคนมีลมหมาทาระดับของตน เพราะถ้าปล่อยดังนั้นก็คล้ายกับโคนไม้ใหญ่ลงให้เสมอหญ้าแพรก...” ความตอนนี้นสะท้อนความคิดของกลุ่มคนชั้นนำเวลานั้นที่ตระหนักถึงกระแสเรียกร้องการจัดการใดๆ ของรัฐเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของราษฎรให้ดีขึ้น ทั้งนี้รัฐบาลยังหมายถึงการอยู่อย่างมั่นคงของสถาบันกษัตริย์ดังที่ผู้บันทึกจดหมายเหตุได้วิเคราะห์ไว้โดยตลอดว่า “...คณะฟลชีสต์จะเจริญและมั่นคงอยู่ได้ก็เพราะมีพระมหากษัตริย์ทรงปกปักรักษา...”

กรณีของสยามการปรับตัวช่วงสุดท้ายของคณะที่ปรึกษาในรัฐบาล ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กลับส่งผลให้สถานการณ์ดูจะทรุดหนักกว่าเดิมอันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายด้านการคลังแบบอนุรักษ์นิยมมุ่งปรับงบประมาณให้ได้ดุล ลดรายจ่ายและการกู้เงินจากต่างประเทศ ด้านการเงินก็มุ่งรักษาค่าภายนอกของเงินบาทให้มีเสถียรภาพมั่นคงให้ต่างชาติเชื่อถือ หรือกล่าวอีกทางหนึ่งคือรัฐบาลสะสมเงินคงคลังไว้โดยไม่ทำให้เกิดประโยชน์เท่าที่ควร¹³ ดังจะพบว่ามีการระงับโครงการต่างๆ ที่กำลังจะสร้างช่วงเวลานั้น รวมถึงการแก้ปัญหาต่างๆ ที่ต้องใช้งบประมาณ ในปี พ.ศ.2469 มีการปลดข้าราชการที่เป็นเกษตรมณฑล และเกษตรจังหวัดประจำมณฑลออกหลายนาย

¹² จดหมายเหตุ เสด็จพระราชดำเนินประพาสยุโรป พ.ศ.2476-2477 ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พิมพ์เป็นอนุสรณ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตรี ปชา สิริวรสาร ป.ช.ป.ม. ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 12 พ.ย.2526. อนึ่ง ผู้ที่ทำการบันทึกคราวเสด็จฯ ครั้งนี้คือ พลโทพระยาวิชิตวงศ์วุฒิไกร (หม่อมราชวงศ์สิทธิ สุทัศน์) ราชเลขาธุการในพระองค์.

¹³ มยุรี นกยูงทอง, “ปัญหาเศรษฐกิจของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2468-2477)”, “วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

และยังประกาศให้มีการยุบรวมกองต่างๆ ของกระทรวงเกษตรธิการอีกด้วย สถานการณ์เวลานั้นจึงถอยห่างจากความตั้งใจในหลักการของกระทรวงเกษตรฯ ที่กล่าวรายงานไว้ในหนึ่งปีก่อนหน้านี้ว่าการเพาะปลูกจะต้องมีแผนบำรุงการทำนา การทำสวน โดยมีเจ้าหน้าที่จัดทดลองค้นคว้าหาทางทำลายอุปสรรคต่างๆ ที่ชาวนาประสบอยู่ และมีหน้าที่คัดเลือกพันธุ์พืช และแนะนำวิธีการที่ได้ทดลองให้แก่ราษฎร¹⁴

จะเห็นว่าความเห็นข้างต้นค่อนข้างจะห่างไกลกับสภาพความเป็นจริงที่กลุ่มชนชั้นนำสยามพยายามนำเสนอต่อนานาชาติว่าสยามเป็นประเทศที่ทำเกษตรกรรมเป็นพื้น และเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพราะปัญหาด้านเกษตรกรรมภายในของสยามยังมิได้ไปถึงขั้นของการศึกษาวิจัยอย่างแท้จริง เฉพาะปัญหาพื้นฐาน อาทิ ปัญหาชาวนาไร้ที่ดินทำกิน เครื่องมือในการผลิต รวมถึงหนี้สินอันเกิดขึ้นจากการขาดแคลนเงินทุนและการกู้เงินนอกระบบทำให้เกษตรกรไม่สามารถปรับปรุงและพัฒนาเทคโนโลยีด้านการผลิตได้อย่างแท้จริง และการที่รัฐบาลไม่เคยนำปัญหาของเกษตรกรสยามไปแลกเปลี่ยนในเวทีโลกส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ทำลายบทบาทของรัฐในระบบบูรณาณาสีห์ การเข้าเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม จึงเป็นการพยายามสร้างตำแหน่งแห่งที่ของรัฐสยามต่อสายตาของนานาชาติมากกว่าความคาดหวังว่าการเข้าร่วมเวทีระหว่างประเทศดังกล่าวจะเป็นการเสริมสร้างศักยภาพของเกษตรกรสยามอย่างแท้จริง

¹⁴ กจช.ม-ร.7 กษ/1, ความเห็นของรัชกาลที่ 7 ตอนหนึ่งแสดงว่าทรงคาดหวังกับกระทรวงเกษตรฯ อยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการจัดการน้ำ และทรงเห็นว่าการหาน้ำสำหรับชาวนายังขาดความรู้ความเข้าใจอยู่มาก.

ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิก
สภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม
และบริบทของเกษตรกรรมสยามช่วง พ.ศ.2468-2475

Ionasov

เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ

กช.รล.17/66.

กช.ม-ร.7 พ/10.

กช.ม-ร.7 ป/13.

กช.ม-ร.7 กษ/1.

คาร์ล ซี. ชิมเมอร์แมน แปลและเรียบเรียงโดย ชิม วีระไวทยะ. การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่ง
สยาม. มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. 2525.

จดหมายเหตุ เสด็จพระราชดำเนินประพาสยุโรป พ.ศ.2476-2477 ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า
เจ้าอยู่หัว. ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พิมพ์เป็นอนุสรณ์
เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตรี ปชา สิริวรสาร ป.ช.ป.ม. ณ เมรุวัดเทพศิรินทรา
วาส วันที่ 12 พ.ย. 2526.

ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ. "การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาล
ที่ 7 (พ.ศ.2411-2475)" วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2521.

ปราณี กล่ำส้ม. "การแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับชาวนาโดยวิธีการสหกรณ์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" วิทยานิพนธ์อักษร
ศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2529.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์. 2539. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. เชียงใหม่: ตรัสวิน.
มยุรี นกยูงทอง. "ปัญหาเศรษฐกิจของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2468-
2477)" วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย. 2520.

สิริ เปรมจิตต์. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงได้แย่งเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์.
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เสวภาค. 2516.

เบรอนี เจริญศรี
รัฐศาสตร์ สาขาวิชาการระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วรลักษณ์ ขวณนโธ
นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
DEA. de droit public science politique mention droit public interne, Université de Nancy
ประเทศฝรั่งเศส

นิติกร 4 กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

จิรเมธ มหาวรรณกิจ
รัฐศาสตร์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
เจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษา ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากยมาณี งามคณิศรย์
สังคมศาสตร์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ปริญญาตรี)
รัฐศาสตร์ การทูตและการระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ปริญญาโท)
Graduate Certificate of International Studies, The University of Adelaide ประเทศออสเตรเลีย
อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

จุลลิตา ธนไธ
รัฐศาสตร์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ได้รับทุนวิจัย ณ Reitaku University ประเทศญี่ปุ่น

บุษยดิศ พันธ์ะพูนีย์
รัฐศาสตร์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
เจ้าหน้าที่ฝ่ายสิ่งพิมพ์ ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วราภรณ์ เรืองศรี
อักษรศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ปริญญาโท)