

บทที่ 10

นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลใหม่

เค้าโครงเรื่อง

1. นโยบายทางการเงินของรัฐบาลใหม่
2. กระแสเงินหมุนเวียนและวิกฤตการณ์ ค.ศ. 1837 และ ค.ศ. 1857
3. นโยบายภาษีศุลกากรตั้งแต่ระยะแรกจนถึงสมัยสงครามกลางเมือง

สาระสำคัญ

1. นโยบายทางการเงินของรัฐบาลใหม่เรื่องนี้สาระณะ การเก็บภาษี กิจกรรมธนาคารชาติ
2. กระแสเงินหมุนเวียนและวิกฤตการณ์ ค.ศ. 1837 อันเนื่องมาจากการล้มเลิกธนาคารแห่งสหรัฐอเมริกา และวิกฤตการณ์ ค.ศ. 1857 อันเนื่องมาจากการกึ่งกำไรต่อความก้าวหน้าของประเทศและการลงทุนในกิจการรถไฟมากเกินไป
3. นโยบายภาษีศุลกากรตั้งแต่ระยะแรกจนถึงสมัยสงครามกลางเมือง เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมเพิ่งเริ่มของสหรัฐอเมริกา

จุดประสงค์การเรียนรู้

หลังจากศึกษาบทที่ 10 แล้ว ผู้ศึกษาสามารถ

1. อธิบายและเข้าใจนโยบายการเงินของรัฐบาลใหม่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรีการคลัง อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน ได้
2. อธิบายและเปรียบเทียบสาเหตุและผลของวิกฤตการณ์ ค.ศ. 1837 และ ค.ศ. 1857 ได้
3. อธิบายและเข้าใจความสำคัญของนโยบายภาษีศุลกากรที่มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนส่งเสริมอุตสาหกรรมเพิ่งเริ่มของประเทศได้

ความนำ

หลังจากสงครามปฏิวัติเพื่อเอกราช สภาพเศรษฐกิจอเมริกาอยู่ในภาวะที่ไม่แน่นอนและเป็นสมัยแห่งความยากลำบาก มีการจัดระเบียบและเปลี่ยนฐานะทางเศรษฐกิจใหม่ ระหว่างที่เกิดสงครามนั้น แรงงานและการลงทุนได้เปลี่ยนจากการเกษตรกรรมและการค้าที่ถูกต้องตาม กฎหมายเป็นการอุตสาหกรรมและการลักลอบค้าอย่างผิดกฎหมาย ผู้ขายหลายคนไปทำงานที่ไม่เคยมีมาก่อนและงานประเภทนี้หมดไปเมื่อสงครามยุติ ราคาสินค้าถูกลงเนื่องจากความต้องการสินค้าสงครามไม่มีแล้ว และสินค้าเข้าประเภทอุตสาหกรรมจากยุโรปราคาถูก เป็นผลให้อุตสาหกรรมเพิ่งเริ่ม (infant industry) ของอเมริกาสมัยสงครามได้รับความกระทบกระเทือนและถูกทำลาย ทหารแยกย้ายจากกองทัพไปดำเนินชีวิตเศรษฐกิจตามปกติย่อมต้องการเวลาเพื่อปรับตัว เช่นเดียวกับการขาดหายไปของแรงงานทาสจำนวนมากทางภาคใต้ ที่เข้าข้างอังกฤษและหนีไปกับกลุ่มพวกรอยัลลิสต์ อุตสาหกรรมประมงและการค้ากับหมู่เกาะเวสต์อินดีสของนิวอิงแลนด์ถูกทำลาย กิจกรรมธุรกิจและสถานการณ์อื่น ๆ ของรัฐต่าง ๆ ก็ได้รับความเดือดร้อน

1. นโยบายการเงินของรัฐบาลใหม่

รัฐบาลใหม่ที่จัดตั้งขึ้นประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย ปัญหาที่สำคัญที่สุดได้แก่เรื่องการเงิน ตลอดสมัยการบริหารงานของยอร์จ วอชิงตัน และ เจมส์ อดัมส์ เป็นเวลา 12 ปี ที่ได้ดำเนินงานเกี่ยวกับกฎหมายสำคัญทางการเงิน หลักสำคัญของพรรครัฐบาลเฟรเดอรัลลิสต์ คือ การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็ง ซึ่งจะมีได้ก็จำเป็นต้องมีรายได้จำนวนมากเพื่อจัดตั้งและดำเนินงานหน่วยงานต่าง ๆ ได้ด้วยดี รายจ่ายส่วนใหญ่ของรัฐบาลได้แก่การมีกองทัพบกและกองทัพเรือ การจ่ายหนี้สินของชาติเพื่อรักษาความเชื่อถือของประเทศตลอดจนการจ่ายเงินเดือนแก่ข้าราชการ การป้องกันการค้าทางทะเล การป้องกันภัยจากพวกอินเดียนแดง ตลอดสมัยของรัฐบาลเฟรเดอรัลลิสต์ ได้ใช้จ่ายเงินสำหรับกองทัพบกและกองทัพเรือเป็นจำนวนร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมด ค่าใช้หนี้สาธารณะเป็นจำนวนร้อยละ 30 ส่วนเงินที่เหลือจ่ายเป็นเงินเดือนข้าราชการและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ รัฐบาลวอชิงตันได้แต่งตั้งให้ อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน (Alexander Hamilton) เป็นรัฐมนตรีคลัง ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานทางการเงินให้แก่รัฐบาลใหม่ สมัยการประชุมรัฐสภาครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 1789 แฮมิลตันได้ขอร้องให้

แต่ละรัฐส่งรายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐ ต่อมาใน ค.ศ. 1790 ได้เสนอเอกสาร 4 ฉบับเกี่ยวกับการเงิน คือ

เอกสารเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ

เอกสารเกี่ยวกับการเก็บภาษี

เอกสารเกี่ยวกับธนาคารชาติ

เอกสารสำคัญที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรม¹

เอกสารเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ แอมิลตันได้แจ้งให้ทราบว่าอเมริกาเป็นหนี้ประเทศฝรั่งเศส สเปน และฮอลแลนด์ เป็นจำนวนเงิน 11,710,378 เหรียญสหรัฐ หนี้ภายในประเทศประมาณ 40,414,086 เหรียญสหรัฐ และหนี้ของรัฐประมาณ 25,000,000 เหรียญสหรัฐ รวมหนี้สินทั้งหมดเป็น 77,124,464 เหรียญสหรัฐ แอมิลตันเสนอให้รัฐบาลแห่งชาติเป็นผู้จ่ายหนี้สินทั้งหมดรวมทั้งของรัฐด้วย เพราะรัฐต่าง ๆ ช่วยเหลือในการต่อสู้ปฏิวัติเพื่อเอกราช แอมิลตันเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นเพราะเป็นการสร้างความเชื่อถือแก่รัฐบาลใหม่ แนวความคิดนี้ได้รับการคัดค้านเพียงเล็กน้อยในเรื่องการใช้หนี้ต่างประเทศและหนี้ภายในประเทศ แต่เรื่องการใช้หนี้ของมลรัฐด้วยนั้นได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรง เพราะหนี้สินของแต่ละมลรัฐไม่เท่ากัน รัฐภาคใต้มีหนี้สินน้อยกว่ารัฐทางภาคเหนือ ดังนั้นรัฐภาคใต้จึงทำการคัดค้านในเรื่องนี้มาก แต่แอมิลตันได้แสดงผลดีทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองที่รัฐบาลกลางขอเป็นผู้จ่ายหนี้สินทั้งหมด แอมิลตันกล่าวว่า “ถ้าเจ้าหนี้สาธารณะทั้งหมดได้รับเงินใช้หนี้คืนจากแหล่งเดียวโดยเจ้าหนี้ทุกคนได้รับดอกเบี้ยวเท่า ๆ กัน กลุ่มคนเหล่านี้ก็จะรวมกันสนับสนุนวิธีดำเนินงานของรัฐบาล”² ประธานาธิบดีวอชิงตัน เห็นด้วยกับหลักการของแอมิลตัน และได้ช่วยเหลือโดยการขอร้องสมาชิกรัฐสภาด้วยตนเองเป็นการส่วนตัวให้สนับสนุนเรื่องการใช้หนี้สินของรัฐบาลกลาง ซึ่งในที่สุดก็เป็นผลสำเร็จ

เอกสารการเก็บภาษีอากร ข้อเสนอของแอมิลตันต้องการให้ภาษีอากรเป็นรายได้ของรัฐบาลแห่งชาติและรายได้ของรัฐแต่ละรัฐด้วย ส่วนใหญ่ยอมรับหลักการเกี่ยวกับภาษีอากร ยกเว้นพวกตามชายแดนที่เห็นว่าตนไม่ได้รับความยุติธรรมโดยเฉพาะภาษี

¹ Faulkner, *Ibid.* p. 153

² *Ibid.* p. 154.

เหล้าวิสกี้ ผู้ติดตามชายแดนของเพนซิลวาเนีย ได้ต่อต้านภาษีวิสกี้ด้วยการก่อความวุ่นวายที่เรียกว่า “การกบฏวิสกี้” (The Whisky Rebellion) ค.ศ. 1794 ซึ่งคนเหล่านี้ได้แสดงออกถึงความเกลียดและไม่พอใจในอำนาจอันแข็งแกร่งของรัฐบาลกลาง ต่อมาภาษีรายได้ภายในรวมทั้งภาษีวิสกี้ที่กำหนดโดยรัฐบาลของพวกเฟเดอรัลลีส ได้ถูกยกเลิกในสมัยของเจฟเฟอร์สันเป็นประธานาธิบดี

เอกสารการจัดตั้งธนาคารแห่งชาติ ได้ลอกเลียนแบบมาจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นสถาบันที่เอกชนเป็นเจ้าของ แต่สาธารณชนเป็นผู้ควบคุมกำหนดให้รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของหุ้นธนาคารจำนวน 1 ใน 5 ของหุ้นทั้งหมด คุณสมบัติของธนาคารแห่งชาติ คือ

1. จะต้องเป็นแหล่งที่มีเงินกระดาษเพียงพอ
2. เป็นสถานที่มั่นคงปลอดภัยที่เก็บรักษาเงินของสาธารณชน
3. จะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่รัฐบาลและธุรกิจด้านการเงินและการค้า
4. เป็นตัวแทนทางการเงินของรัฐบาลในการขายพันธบัตร

ธนาคารแห่งชาติเป็นความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งขึ้น ในสมัยนั้นมีธนาคารเพียง 3 แห่งคือ ธนาคารแห่งอเมริกาเหนือที่เมืองฟิลาเดลเฟีย ธนาคารนิวยอร์กและธนาคารของแมสซาชูเซตส์ในบอสตัน นอกจากนี้ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญใหม่ มลรัฐจะไม่ได้รับอนุญาตให้ออกเงินธนบัตร ดังนั้น ธนาคารชาติจึงมีอิทธิพลมากเหนือระบบกระแสเงินและความเชื่อถือของชาติ ตลอดจนอำนาจในการกำหนดนโยบายทางการเงินของรัฐบาลกลาง

เจฟเฟอร์สันและพรรคพวกคัดค้านการจัดตั้งธนาคารแห่งชาติอย่างรุนแรง และต้องการให้รัฐบาลกลางยึดมั่นกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด (a strict construction of the constitution) หมายถึงการจำกัดอำนาจของรัฐบาลกลางไม่ให้มีมากเกินไปตามรัฐธรรมนูญ เจฟเฟอร์สันคัดค้านธนาคารแห่งชาติเพราะเห็นว่าเป็นการสร้างการผูกขาดทางการเงินให้ตกอยู่ใต้อำนาจของนายทุนชายฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติก ซึ่งอาจจะดำเนินงานที่ไม่ให้ความยุติธรรมแก่ธนาคารของมลรัฐ เจฟเฟอร์สันกล่าวว่า กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารแห่งชาติเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ เมื่อเขาคัดค้านไม่เป็นผลสำเร็จ จึงได้แยกตัวออกมาจากพรรคเฟเดอรัลลีส และจัดตั้งพรรคการเมือง

ใหม่เรียกว่าพรรคแอนตี้เฟรเดอริส หรือพรรครีพับลิกัน และได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งประธานาธิบดีใน ค.ศ. 1800

ธนาคารแห่งสหรัฐอเมริกา ครั้งที่ 2 (The Second Bank of the United States)

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบธนาคารของแฮมมิลตันได้รับมาจากประเทศอังกฤษซึ่งธนาคารจะเป็นของเอกชนและดำเนินการเป็นตัวแทนทางการเงินของรัฐบาลกลาง อเมริกาได้จัดตั้งธนาคารแห่งสหรัฐอเมริกาขึ้นเป็นครั้งแรกมีกำหนดเวลา 20 ปี สิ้นสุดใน ค.ศ. 1811 และใน ค.ศ. 1811 รัฐบาลกลางในขณะนั้นอยู่ในอำนาจของพรรครีพับลิกันซึ่งไม่สนับสนุนกิจการธนาคารแห่งสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่เริ่มต้นจึงไม่ต่อสัมปทานในการดำเนินงานของธนาคารแห่งสหรัฐอเมริกาอีกต่อไป มีผลให้เกิดธนาคารแห่งรัฐเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากจาก 88 แห่ง เป็น 246 แห่ง ภายในเวลา 5 ปี และกระแสเงินหมุนเวียนเพิ่มจาก 45,000,000 เหรียญสหรัฐ เป็น 100,000,000 เหรียญสหรัฐ ความไม่เป็นระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารแห่งมลรัฐแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในสงคราม ค.ศ. 1812 ที่รัฐบาลกลางประสบปัญหาการเงินอย่างหนัก ในที่สุดรัฐบาลกลางจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งธนาคารแห่งสหรัฐอเมริกาขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่ 2 ใน ค.ศ. 1816 มีอายุของกิจการเป็นเวลา 20 ปี กำหนดว่ารัฐบาลกลางเป็นเจ้าของหุ้นประมาณ 1 ใน 5 ของเงินทุน 35,000,000 เหรียญสหรัฐ และประธานาธิบดีมีสิทธิแต่งตั้งผู้บริหารงานระดับสูงจำนวน 5 คน จาก 25 คน

ถึงแม้ว่าระยะเวลา 3 ปีแรกของการดำเนินงานกิจการธนาคารจะประสบกับความยากลำบากอย่างมาก แต่กิจการของธนาคารได้ฟื้นตัวอย่างรวดเร็วภายใต้การนำของประธาน คือ แลงดอน คลิฟส์ (Langdon Cheves) ระหว่าง ค.ศ. 1819-1823 ธนาคารได้ดำเนินงานในฐานะที่เป็นธนาคารเพื่อการค้า ตัวแทนทางการเงินของรัฐบาลและเป็นผู้ผลิตผู้คิดค้นกระแสเงินกระดาษให้มั่นคง เมื่อธนาคารแห่งชาติได้จัดตั้งสาขาขึ้นในที่ต่าง ๆ ก็ได้รับการคัดค้านจากธนาคารท้องถิ่นของมลรัฐ ก่อให้เกิดคดีขึ้นศาลหลายครั้ง คดีที่สำคัญและเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายคือ คดีแมคคัลลอสกับมลรัฐแมรี่แลนด์ ค.ศ. 1819 และคดีออสเบิร์นกับธนาคารแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1824 ผลปรากฏว่า หัวหน้าผู้พิพากษา จอห์น มาเชล (Chief Justice John Marshall) ประกาศ

ว่ารัฐธรรมนูญอนุญาตให้รัฐบาลแห่งชาติจัดตั้งกิจการขึ้นแล้ว มลรัฐแต่ละมลรัฐไม่อาจจะทำลายลงได้

ประธานธนาคารแห่งสหรัฐอเมริกาคนต่อมาที่มีชื่อเสียงมากคือ นิโคลัส บิดเดิล (Nicholas Biddle) ระหว่าง ค.ศ. 1823-1836 ได้บริหารงานธนาคารอย่างมีประสิทธิภาพและช่วยลดความตึงเครียดทางเศรษฐกิจเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ค.ศ. 1825 และ ค.ศ. 1828 ต่อมาบิดเดิล ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่อย่างมาเล่นการเมือง

แอนดรู แจคสัน (Andrew Jackson) ทายาทที่แท้จริงของภาคตะวันตก มีความหวาดระแวงธนาคารว่าเป็นองค์การผูกขาดที่ไม่ให้ความยุติธรรมต่อสามัญชน โดยปกติแล้ว แจคสัน เป็นคนนิยมเงินแข็ง (a hard money man) จึงมีความสงสัยในอำนาจของธนาคารที่ออกเงินกระดาษ เมื่อแจคสันดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีครั้งแรก ได้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและความเหมาะสมของรัฐบาล ซึ่งคณะกรรมการทั้งสภาล่างและสภาสูงก็ได้ทำรายงานที่เข้าข้างกิจการธนาคาร ใน ค.ศ. 1832 ก่อนเวลาที่ธนาคารจะหมดสัมปทาน 4 ปี ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับการต่อสัญญากิจการธนาคารแห่งชาติครั้งต่อไป ซึ่งบิดเดิลคาดหวังว่าจะต้องประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานต่อไป แต่ปรากฏว่า ประธานาธิบดีแจคสันใช้สิทธิยับยั้งกฎหมายฉบับนี้ ปัญหาเรื่องการจัดต่ออายุสัญญาธนาคารใหม่เป็นประเด็นสำคัญในการเลือกตั้งประธานาธิบดี ใน ค.ศ. 1832 ชัยชนะของพรรคเดโมแครต อันมีแจคสันเป็นหัวหน้า นับได้ว่าเป็นการสิ้นสุดกิจการธนาคารแห่งชาติ แต่ใน ค.ศ. 1833 บิดเดิลได้พยายามอย่างมากในการชุกคามประเทศ ให้การสนับสนุนกิจการธนาคารด้วยการลดเงินให้กู้และให้เงินซื้อเครดิตเข้มงวดขึ้น เหตุการณ์ครั้งนี้เรียกว่า “วิกฤตการณ์บิดเดิล” (Biddle's Panic) ผลปรากฏว่า แทนที่บิดเดิลจะได้ผลสำเร็จตามต้องการกลับทำให้ประชาชนทั่วไปและผู้ผ่านทางธุรกิจอนุรักษ์นิยมเห็นว่าแนวคิดของแจคสันถูกต้อง ที่ว่าธนาคารที่มีอำนาจอย่างมากเป็นอันตรายต่อประเทศชาติ แจคสันได้ดำเนินการตอบโต้บิดเดิลด้วยการไม่นำเงินทุนของรัฐบาลกลางฝากในธนาคารแห่งสหรัฐอเมริกา ครั้งที่ 2 แต่กลับไปฝากยังธนาคารของมลรัฐต่าง ๆ หลายแห่ง และแจคสันได้ปลดรัฐมนตรีคลัง 2 คน ก่อนที่จะหาผู้มาเป็นรัฐมนตรีคลังคนใหม่คือ เจเน็ต (Janet) ซึ่งสนับสนุนนโยบายการธนาคารมลรัฐของแจคสัน การกระทำครั้งนี้ทำให้ธนาคารแห่งชาติต้องปิดตัวก่อนที่จะหมดอายุสัญญา ค.ศ. 1836

ความล้มเหลวในการต่ออายุของธนาคารแห่งสหรัฐอเมริกาครั้งที่ 2 นับว่าเป็นชัยชนะของพวกเขาตะวันตก และเป็นการสิ้นสุดความพยายามที่จะควบคุมกระแสเงินโดยผ่านธนาคารกลาง รัฐบาลเอาเงินทุนของรัฐบาลไปฝากยังสถาบันที่ได้รับการเลือกแล้วทำให้ฝ่ายตรงข้ามซึ่งเป็นศัตรูของแจคสัน เรียกธนาคารเหล่านี้ว่า “ธนาคารสัตว์เลี้ยง” (pet banks) ซึ่งดำเนินงานไม่เป็นผลที่พอใจเพราะว่าเป็นการส่งเสริมให้ธนาคารออกธนบัตรมากเกินไปและรัฐบาลได้สนับสนุนธนาคารเหล่านี้มากเกินไปด้วย

กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 1

ให้นักศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับชีวประวัติของอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน

2. กระแสเงินหมุนเวียนและวิกฤตการณ์ ค.ศ. 1837 และ ค.ศ. 1857

การล้มเลิกธนาคารแห่งสหรัฐอเมริกานำมาซึ่งการขยายตัวอย่างรวดเร็วของจำนวนเงินทุนหมุนเวียนของธนาคารแห่งมลรัฐ ค.ศ. 1837 รัฐบาลมีเงินส่วนเกินจำนวน 28,000,000 เหรียญ รัฐบาลได้นำเงินจำนวนนี้มาใช้ในการปรับปรุงกิจการภายในและดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินตะวันตก รายได้จากการขายที่ดินสาธารณะเพิ่มสูงขึ้นจาก 1,880,000 เหรียญสหรัฐใน ค.ศ. 1830 เป็นเงิน 20,000,000 เหรียญสหรัฐ ใน ค.ศ. 1876 ประธานาธิบดีแจคสันผู้ไม่มีความชำนาญทางด้านการเงินได้นำเงินส่วนเกินฝากไว้ในธนาคารแห่งมลรัฐและธนาคารก็ให้ผู้เก็งกำไรในที่ดินกู้เงินเพื่อซื้อที่ดิน วิธีการเช่นนี้ไม่ได้เป็นวิธีการดำเนินการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพกลับก่อให้เกิดความยุ่งยากทางการเงิน เกิดวิกฤตการณ์ ค.ศ. 1837 อันเนื่องมาจากความเสียหายของพืชผล ใน ค.ศ. 1835 ซึ่งทำให้ชาวนาไม่สามารถดำเนินการตามข้อสัญญาผูกมัดที่ทำไว้กับผู้เก็งกำไรในที่ดินและพ่อค้าได้ และไม่สามารถจ่ายเงินกู้ยืมธนาคารได้ ความล้มเหลวทางพืชผลมีผลกระทบกระเทือนต่อดุลย์ชำระเงินของต่างประเทศซึ่งไม่ยอมรับเครดิตจากอเมริกา จะต้องหาเงินมาจ่ายให้แก่เจ้าหนี้ต่างประเทศท่ามกลางความยุ่งยากทางการเงิน ประธานาธิบดีแจคสันได้ออกกฎหมายเรียกว่า “เงินหมุนเวียนเฉพาะ” (Specie Circular) วันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1836 กำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินสาธารณะจะต้องจ่ายหนี้ด้วยทองคำและเงินเท่านั้น ซึ่งเป็นการเพิ่มความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจมากขึ้นเพราะทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในเงินธนบัตรหมุนเวียนของธนาคาร นอกจากนี้สิ่งที่เพิ่มความยุ่งยากทาง

เศรษฐกิจมากขึ้นคือ การล้มเหลวของธุรกิจการค้าที่สำคัญในประเทศอังกฤษที่เกิดขึ้นในปลาย ค.ศ.1836 มีผลให้นักอุตสาหกรรมอังกฤษหลายคนลดปริมาณซื้อสินค้าฝ้ายจากอเมริกา

ความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจครั้งนี้ถือว่าร้ายแรงที่สุด ปลายเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1837 ธนาคารทุกแห่งในประเทศอยู่ในภาวะที่ไม่มั่นคง เนื่องจากมีการถอนเงินอย่างมาก ใน ค.ศ. 1837 ธนาคารมีเงินฝากจำนวน 149,000,000 เหรียญสหรัฐ แต่ ค.ศ. 1843 ลดเหลือเพียง 58,000,000 เหรียญสหรัฐ การขายที่ดินสาธารณะลดลงจาก 26,000,000 เหรียญสหรัฐ ใน ค.ศ.1836 เป็น 1,000,000 เหรียญสหรัฐ ใน ค.ศ.1841 และใน ค.ศ.1841 รัฐสภาออกกฎหมายล้มละลายพิเศษ (a special bankruptcy law) ซึ่งทำให้ประชาชนจำนวน 39,000 คนต้องยกเลิกหนี้สินเป็นจำนวน 441,000,000 เหรียญสหรัฐ ความตกต่ำทางเศรษฐกิจดำเนินมาเป็นเวลา 5-6 ปี ซึ่งมีผลให้การอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมหยุดชะงักการขยายตัว ต่อมา เศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวขึ้นเนื่องจากการดำเนินธุรกิจดีขึ้นประกอบกับการค้นพบทองคำในแคลิฟอร์เนีย ใน ค.ศ. 1848 กิจการรถไฟเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โรงงานอุตสาหกรรมได้จัดตั้งขึ้น ใหม่และมีการขยายตัวไปทางตะวันตกมากขึ้น ความรุดหน้าทางเศรษฐกิจหยุดชะงักชั่วคราวเมื่อเกิดความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจอีกครั้ง ใน ค.ศ. 1857 เนื่องจากมีการเก็งกำไรต่อความก้าวหน้าของประเทศมากเกินไป และมีการลงทุนมากเกินไปในกิจการรถไฟซึ่งมีผลในทางตรงข้ามที่ก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจในอนาคต เจมส์ ชาว์เลอ (James Schouler) ตั้งประเด็นว่า “กิจการรถไฟที่เติบโตก่อนกำหนดทางตะวันตกมีผลสำคัญต่อการเติบโตของเมืองและการจราจรที่เติบโตก่อนกำหนดเช่นกัน ในขณะที่เดียวกันคลองและรถไฟช่วยย่นระยะทางการคมนาคมขนส่ง มีผลให้ชาวอเมริกันกระจ่ายไปอยู่ตามที่ต่าง ๆ ซึ่งได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ กัน”¹ นอกจากนี้การล้มเลิกบริษัททรัสต์และประกันชีวิตแห่งโอไฮโอเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1857 เป็นการเพิ่มความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเฉพาะการลงทุนเก็งกำไรในกิจการรถไฟตะวันตก แต่อย่างไรก็ตามความตกต่ำทางเศรษฐกิจครั้งนี้ฟื้นตัวอย่างรวดเร็วจนกระทั่งเกิดสงครามกลางเมืองซึ่งจะเป็นการเริ่มต้นวัฏจักรของความรุ่งเรืองของประเทศใหม่อีกครั้งหนึ่ง

¹ Ibid, p. 163.

กิจกรรมการเรียนรู้ 2

ให้นักศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิกฤติการณ์ ค.ศ. 1837 และ ค.ศ. 1857

3. นโยบายภาษีศุลกากรตั้งแต่ระยะแรกจนถึงสมัยสงครามกลางเมือง

ภาษีศุลกากรของอเมริกาออกใช้เป็นครั้งแรก 2 เดือนหลังจาก ยอร์จ วอชิงตัน เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี ภาษีศุลกากรประเภทต่าง ๆ เหล่านี้มีขึ้นเพื่อหารายได้ให้แก่ประเทศมากกว่าเป็นการป้องกันสินค้าภายในประเทศ เอกสารของแฮมมิลตัน เกี่ยวกับการอุตสาหกรรม (Alexander Hamilton's Report on Manufactures) ได้แสดงความคิดเห็นว่าการจะมีการป้องกันสินค้าภายในประเทศ แต่การเคลื่อนไหวเพื่อป้องกันสินค้าภายในประเทศไม่ได้มีขึ้นจนถึงสมัยสิ้นสุดสงคราม ค.ศ. 1812 การตีราคาสินค้าที่ตกต่ำและผลผลิตทางเกษตรกรรมไม่ได้ผลดี ติดตามด้วยภาวะเงินเฟ้อ ค.ศ. 1815-1818 ทำให้ชาวอเมริกันมีความหวาดกลัวสินค้ายุโรปจะเป็นภัยต่ออุตสาหกรรมเพิ่งเริ่ม (infant industry) ของอเมริกัน ดังนั้นชาวอเมริกันจึงเรียกร้องให้มีการออกกฎหมายภาษีศุลกากร เพื่อช่วยเหลือสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่งเริ่มตั้งของชาวอเมริกา ในเรื่องภาษีศุลกากรนี้มีการอภิปรายในรัฐสภาอย่างกว้างขวาง ในที่สุด ค.ศ. 1816 ก็ประสบผลสำเร็จมีการจัดเก็บภาษีศุลกากรเพื่อป้องกันสินค้าจำพวก ผ้าฝ้าย ขนสัตว์ เหล็ก และสินค้าอุตสาหกรรมอื่น ๆ

เฮนรี เคลย์ (Henry Clay) สมาชิกวุฒิสภาในขณะนั้นเน้นให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องหาตลาดภายในประเทศสำหรับผลิตผลทางเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1824 เฮนรี เคลย์ ได้กล่าวสุนทรพจน์ที่มีชื่อเสียงมากซึ่งมีใจความว่า “ชาวอเมริกาได้รับความทุกข์ความลำบากมากจากการสูญเสียตลาดยุโรปอันเนื่องมาจากสงครามโปเลียน และยืนยันว่าวิธีเดียวที่จะแก้ไขได้คือการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเพื่อให้ชาวนามิตตลาดสำหรับขายสินค้าส่วนเกิน”¹ ต่อมา เฮนรี เคลย์ เป็นผู้นำ ในการจัดการปรับปรุงภายในประเทศด้วยการจัดตั้ง “ระบบอเมริกัน” (The American System) เน้นในเรื่องการจัดการเส้นทางคมนาคมที่อำนวยความสะดวกเพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างชาวนาและนักอุตสาหกรรม เฮนรี เคลย์ มีความเชื่อว่าความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจจะมีผลให้ชาวอเมริกันเป็นอิสระจากการพึ่งตลาดยุโรป ในระยะแรก

¹ Ibid, p. 164.

ศูนย์กลางของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อป้องกันสินค้าอเมริกาเริ่มที่รัฐภาคกลางและภาคตะวันตก ได้แก่ นิวยอร์ก นิวเจอร์ซีย์ เพนซิลวาเนีย โอไฮโอและเคนตักกี

ปัญหาเรื่องภาษีศุลกากรและระบบอเมริกันของเฮนรี เคลย์ ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างภาคต่าง ๆ คือ ภาคตะวันตกเฉียงเหนือต้องการเงินจากรัฐบาลกลางสนับสนุนการปรับปรุงภายใน แต่ภาคใต้คัดค้านเพราะเห็นว่าต้องใช้เงินจำนวนมาก ซึ่งในเรื่องนี้ภาคใต้เป็นฝ่ายได้ชัยชนะ จุดประสงค์สำคัญ 2 ประการของแนวคิดนี้ก็เพื่อจะพัฒนาตลาดภายในประเทศเพื่อสนับสนุนผลิตผลเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม แต่ภาคใต้ต้องการสินค้าอุตสาหกรรมในราคาถูกจากตลาดซึ่งส่วนมากอยู่ในยุโรป ดังนั้นภาคใต้จึงต่อต้านภาษีศุลกากรขาเข้า และภาคใต้มีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนน้อย ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ในขณะที่เดียวกัน นิวอิงแลนด์มีความคิดแตกแยกกันในเรื่องภาษีศุลกากร นักอุตสาหกรรมซึ่งมีพลังอำนาจไม่มากนักพอใจภาษีศุลกากรขาเข้า แต่กลุ่มพ่อค้าและผู้ขนส่งสินค้าหวาดกลัวว่าภาษีศุลกากรจะเป็นอันตรายต่อ ธุรกิจของตน ดังนั้นคะแนนเสียงของภาคเหนือจึงแตกแยกกัน จนถึง ค.ศ. 1830 เมื่อนักอุตสาหกรรมมีบทบาทมากขึ้นจึงสนับสนุนภาษีศุลกากร แต่ต่อมาแนวความคิดนี้ได้เปลี่ยนไปจะเห็นได้จากทัศนะของ แดเนียล เวปสเตอร์ (Daniel Webster) ซึ่งคัดค้านภาษีศุลกากร ค.ศ. 1816 แต่สนับสนุนภาษีศุลกากร ค.ศ. 1828 ในทางตรงกันข้าม จอห์น ซี คัลฮูน (John C. Calhoun) ซึ่งสนับสนุนภาษีศุลกากร ค.ศ. 1816 แต่กลับเป็นผู้นำในการคัดค้านระบบป้องกันสินค้าอเมริกันในภายหลัง ภาษีศุลกากร ค.ศ. 1828 เป็นภาษีศุลกากรฉบับที่ไม่เป็นที่พอใจ (Tariff of Abominations) ซึ่งกระตุ้นความไม่พอใจของภาคใต้ให้มีมากขึ้น ใน ค.ศ. 1832 มีกฎหมายฉบับใหม่ยกเลิกภาษีศุลกากรที่สร้างความไม่พอใจหลายอย่างและได้นำเอาหลักการของภาษีศุลกากร ค.ศ. 1824 กลับมาใช้ใหม่ แต่ก็ยังเป็นกฎหมายที่ป้องกันอยู่ ดังนั้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1832 รัฐคารโรไลนาได้ออกคำประกาศโมฆียกรรม (The Nullification Ordinance) ไม่ยอมรับกฎหมายภาษีศุลกากร ค.ศ. 1823 และกฎหมายเพิ่มเติมอย่างเดียวกันของ ค.ศ. 1832 ประธานาธิบดีแจคสันผู้มีลักษณะไม่ประนีประนอมสำหรับการแยกตัวออกจากสหภาพของคารโรไลนาได้แต่ด้วยผลงานของ เฮนรี เคลย์ นักประนีประนอมผู้ยิ่งใหญ่ (The Great Compromiser) ได้จัดการประนีประนอมเป็นผลสำเร็จ ด้วยการออกกฎหมายภาษีศุลกากรประนีประนอม ค.ศ. 1833 (The Compromise Tariff of 1833) ซึ่งนับว่าเป็นชัยชนะของพวกชาติ

นิยมภายใต้การนำของแจคสัน อัตราภาษีศุลกากรลดลงซึ่งเป็นที่พอใจของพวกเขาฝ่ายใต้ คือ กฎหมาย ค.ศ. 1833 ลดภาษีศุลกากรร้อยละ 20 ของภาษีศุลกากร ค.ศ. 1832

ปัญหาภาษีศุลกากรมีอิทธิพลสำคัญต่อการแยกตัวของรัฐบาลใต้ ซึ่งนำไปสู่ สงครามการเมืองกล่าวสรุปได้ว่า ตลอดระยะเวลา 70 ปี ของประวัติศาสตร์อเมริกันใน ระยะแรก กฎหมายภาษีศุลกากรมีอิทธิพลต่อการเติบโตของอุตสาหกรรมอย่างมาก และมีผลทำให้ประเทศอเมริกามีความเจริญก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรมอย่างมากแห่งหนึ่ง ในโลก

กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 3

ให้นักศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมและเปรียบเทียบเรื่องภาษีศุลกากรฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่ระยะ แรกจนถึงสมัยสงครามกลางเมือง

สรุป

นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลใหม่ที่จัดตั้งโดยรัฐมนตรีคลังคือ อเล็กซานเดอร์ แฮมมิลตัน (Alexander Hamilton) ได้วางรากฐานทางเศรษฐกิจให้ประเทศได้เป็นอย่างดี โดยได้รับการสนับสนุนจากประธานาธิบดี ยอร์จ วอชิงตัน (George Washington) นับว่าเป็นโชคดีของสหรัฐอเมริกาที่มีผู้นำที่มีความสามารถและมองการณ์ไกล อันมีผล ให้สหรัฐอเมริกาที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในเวลาต่อมา

การประเมินผลท้ายบทที่ 10

1. จงอธิบายนโยบายเศรษฐกิจของ อเล็กซานเดอร์ แฮมมิลตัน ในเรื่องการจัดตั้งธนาคาร แห่งชาติที่ได้ถูกคัดค้านอย่างรุนแรงจากฝ่ายแอนตี้เฟดอรัลลิสต์ (Anti-Federalist) อันมี โทมัส เจฟเฟอร์สัน เป็นผู้นำ
2. จงอธิบายนโยบายภาษีศุลกากรที่มีผลต่อภาคต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาให้เข้าใจ