

ตอนที่ 5

เศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาในคริสต์ศตวรรษที่ 20

บทที่ 19

ภาวะหลอนทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญ

เค้าโครงเรื่อง

1. สหรัฐอเมริกาหลังสงครามโลกครั้งที่ 1
 - 1.1 การขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรม
 - 1.2 การขยายตัวทางการคมนาคม
2. ความตกต่ำทางด้านเศรษฐกิจ
 - 2.1 ความตกต่ำทางด้านเกษตรกรรม
 - 2.2 ความอ่อนแอขององค์การกรรมกร
 - 2.3 การอพยพคนเข้าเมือง ค.ศ. 1920

สาระสำคัญ

1. สหรัฐอเมริกาหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 รัฐบาลมีนโยบายให้ประเทศกลับเข้าสู่สภาพเดิมก่อนสงคราม มีการเติบโตทางธุรกิจอุตสาหกรรมรถยนต์และอุตสาหกรรมการก่อสร้างซึ่งได้หยุดชะงักในระหว่างสงคราม
2. ความตกต่ำทางด้านเศรษฐกิจ ต่างประเทศลดความต้องการสินค้าเกษตรกรรมราคาสินค้าตกต่ำหลังสงคราม นโยบายจำกัดจำนวนคนอพยพรุ่นใหม่ ความตกต่ำทางด้านเกษตรกรรมมีผลต่อการเมืองด้วย ความอ่อนแอขององค์การกรรมกร ในขณะที่กลุ่มนายทุนมีความเข้มแข็งขึ้น มีระบบนายทุนสวัสดิการ และการอพยพคนเข้าเมือง ค.ศ. 1920

จุดประสงค์การเรียนรู้

หลังจากศึกษาบทที่ 19 แล้ว ผู้ศึกษาสามารถ

1. อธิบายและเข้าใจสภาพสหรัฐอเมริกาหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้
2. อธิบายและเข้าใจความตกต่ำทางด้านเศรษฐกิจได้

ความนำ

เศรษฐกิจอเมริกันหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เกิดการตกต่ำลงเล็กน้อยเพราะสัญญาการค้าซื้อสินค้าโดยรัฐบาลยุติลง การว่างงานของทหารปลดประจำการและความไม่แน่นอนในวงการธุรกิจโดยทั่วไป ดังนั้น หลังจากสงครามยุติไม่กี่เดือน ในปลาย ค.ศ.1918 และต้น ค.ศ.1919 ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ แต่ต่อมาไม่นานเมื่อปลาย ค.ศ.1919 เศรษฐกิจได้เจริญรุ่งเรืองขึ้นมาในช่วงสั้น ๆ เพราะสินค้าออกเพิ่มมากขึ้นจากการขายเชื่อที่ทำทั้งฝ่ายรัฐบาลและเอกชน นอกจากเศรษฐกิจของชาติได้ถูกกระตุ้นโดยการขยายตัวของอุตสาหกรรมรถยนต์และการก่อสร้าง

1. สหรัฐอเมริกาหลังสงครามโลกครั้งที่ 1

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลงรัฐบาลกลางและรัฐสภาไม่ได้มีนโยบายหลังสงครามมากนัก มีโครงการเพียงเล็กน้อยที่ให้ความช่วยเหลือแก่ทหารผ่านศึกจำนวน 4,000,000 คน ในการหางานทำ การยกเลิกอุตสาหกรรมสงคราม และการสงวนรักษาระเบียบแบบแผนทางธุรกิจที่มีในยามสงครามไว้ ความต้องการขั้นมูลฐานของรัฐบาล คือ การให้ประเทศกลับเข้าสู่สภาพเดิมก่อนสงคราม “Return to Normalcy” ดังเช่นฮาร์ดิง (Harding) ใช้เป็นคำขวัญในการแข่งขันเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ค.ศ.1920 ภายหลังจากการยุติสงคราม สัญญาข้อตกลงที่ยังไม่เรียบร้อยก็ถูกยกเลิก และเมื่อสิ้นปีคณะกรรมการต่าง ๆ ที่รัฐบาลตั้งขึ้นในระหว่างสงครามก็หมดหน้าที่

เนื่องจากการขาดโครงการที่แน่นอนทางด้านทหารและเศรษฐกิจหลังสงคราม จึงก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายอย่างรวดเร็ว ประเทศได้ใช้จ่ายเงินใน ค.ศ.1919 มากกว่ารายได้ของประเทศ เงินที่ใช้ออกไปในรูปของการให้สัมพันธมิตรกู้ยืม ซึ่งส่วนใหญ่ก็ใช้จ่ายในสหรัฐอเมริกา ในกิจการต่อเรือและอุตสาหกรรมอื่น ๆ ถึงแม้ว่าจะมีการว่างงานเนื่องจากการปลดประจำการของทหาร และการเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่รายได้ของชาติไม่ได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงมากที่จะมีผลต่ออำนาจในการซื้อ นอกเหนือไปจากนี้อุตสาหกรรมสำคัญ 2 อย่างที่หยุดกิจการไประหว่างสงครามและได้กลับมีขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อสงครามยุติลงแล้ว ได้แก่ อุตสาหกรรมรถยนต์และอุตสาหกรรมการก่อสร้าง

การเติบโตทางธุรกิจเป็นพิเศษหลังสงครามมีอยู่ระหว่าง ค.ศ.1919 ถึงกลาง
ฤดูร้อน ค.ศ.1921 ต่อจากนั้นก็เป็นการสิ้นสุดการเพิ่มเติมของกิจการธุรกิจแบบพิเศษนี้
ติดตามด้วยความตกต่ำทางเศรษฐกิจระยะหนึ่ง เหตุผลที่ก่อให้เกิดภาวะเช่นนี้เพราะ

1. รัฐบาลลดการใช้จ่ายเงินและหยุดการให้ประเทศสัมพันธมิตรกู้ยืมเงิน
2. สถานการณ์ของประเทศยุโรปหลังจากสงครามยุติลงเปลี่ยนแปลงไป
ประเทศในยุโรปพยายามปรับปรุงเศรษฐกิจของประเทศตน และไม่ใช่เงินทุนหรือเครดิต
ในการซื้อสินค้าจากต่างประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นการตัดรายได้ของผลิตผลอุตสาหกรรม
อเมริกันและนำความเสียหายมาสู่ชาวอเมริกัน นอกเหนือไปจากนี้ ความรุ่งเรืองของ
สมัยสงครามเป็นสัดส่วนไม่คงที่ เนื่องจากการขยายตัวของเครดิต มีกฎหมายจำกัด
จำนวน และธนาคารถูกบังคับให้ถอนตัวออกจากการให้เครดิต ราคาสินค้าได้เพิ่มสูงขึ้น
หลังสงคราม จนกระทั่งเกิดอัตราเงินเฟ้อซึ่งเป็นผู้กำหนดรายได้คงที่ในตลาด แต่
รายได้ของผู้ประกอบอาชีพจำนวนมากยังคงทำให้มีเงินเฟ้อต่อไป และค่าใช้จ่ายสำหรับ
สินค้าที่ใช้บริโภคยังคงสูงขึ้น จึงเกิดการต่อต้านขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้
นักอุตสาหกรรมได้รับการชักจูงใจว่าได้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมมากเกินไปที่จะขายได้
พ่อค้าขายส่งและพ่อค้ารายย่อยเริ่มเกิดความสงสัยในการผลิต ระวังการสั่งซื้อและไม่ได้
ดูรายการสินค้าใหม่ ๆ ซึ่งมีผลทำให้ลดการผลิต และบางแห่งต้องปิดโรงงานซึ่งกระทบ-
กระเทือนต่อรายได้ของกรรมกรและเกิดการว่างงานขึ้น¹

1.1 การขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรม

อุตสาหกรรมได้มีการขยายตัวอย่างกว้างขวาง ส่วนใหญ่จะเป็นทางด้าน
อุตสาหกรรมรถยนต์ อุปกรณ์ไฟฟ้า และอุปกรณ์การก่อสร้าง การขยายตัวอย่างมาก
ของผลิตผลอุตสาหกรรมเริ่มเป็นครั้งแรกในระหว่าง ค.ศ. 1914-1929 ประมาณกันว่า
มีกิจการธุรกิจประมาณ 4 ล้านประเภทเกิดขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของกิจการรถยนต์
ทั้งทางตรงและทางอ้อม ผลพลอยได้จากการผลิตอุตสาหกรรมรถยนต์ ได้แก่การมีถนนที่
ดีขึ้น มีการสร้างถนนเพิ่มขึ้น ลงทุนประมาณปีละ 2,000,000,000 เหรียญ แม้ว่า
จะเป็นช่วงระยะเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำ ค.ศ.1930 และ ค.ศ. 1931

¹ W.I. King, **Employment Hours and Earnings In Prosperity and Depression**, pp. 29-31
and W.A. Berridge. **Business Cycles and Unemployment**, p. 54.

ต่อจากอุตสาหกรรมรถยนต์ อุตสาหกรรมอื่นที่มีความสำคัญในอันดับต่อมา คือ อุตสาหกรรมเครื่องจักรไฟฟ้าและอุปกรณ์ต่าง ๆ มีการผลิตเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง มีการใช้ไฟฟ้าสำหรับอุปกรณ์ภายในครัวเรือนเพิ่มมากมาย เช่น เตารีดไฟฟ้า เครื่องซักผ้า เครื่องดูดฝุ่น และตู้เย็น อุตสาหกรรมไฟฟ้าไม่เพียงแต่จะผลิตอุปกรณ์สำหรับโรงงานหรือบ้านเรือนเท่านั้น แต่ผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยตนเอง ด้วยคุณค่าของผลิตผลเพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 3 เท่า คือจาก 809,590,000 เหรียญ ใน ค.ศ.1921 เป็น 2,339,246,000 เหรียญใน ค.ศ.1930

อุตสาหกรรมอีกประการหนึ่งที่เจริญอย่างรวดเร็วในระหว่างกลางศตวรรษที่ 20 ได้แก่ อุตสาหกรรมก่อสร้างบ้านเรือน ซึ่งเป็นการเจริญเติบโตอย่างมากที่สุดในประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา การก่อสร้างบ้านเรือนได้หยุดชะงักลงในช่วงปีที่เกิดสงครามและบ้านเรือนถูกทำลายลงอย่างมาก ดังนั้นเมื่อสงครามยุติลง จึงต้องมีการสร้างบ้านเรือนเพิ่มเติม ค่าเช่าบ้านสูงขึ้น ส่งเสริมให้มีการสร้างบ้านเรือนมากขึ้น และการที่ประชาชนมีเงินเหลือใช้ จึงได้เอามาลงทุนทางด้านนี้มากขึ้น ตลอดจนมีการปรับปรุงวิธีการสร้างแบบใหม่ ๆ เพิ่มมากขึ้น การก่อสร้างมีมากขึ้นในเมืองต่าง ๆ ถึง 120 เมือง และประมาณ 1 ใน 3 ของการก่อสร้างทั้งหมดจะอยู่ในเมืองนิวยอร์กซึ่งมีตึกระฟ้าเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมากมาย และมีตึกเอ็มไพร์สเตท (The Empire State Building) จำนวน 86 ชั้น สูง 1,284 ฟุต สร้างสำเร็จใน ค.ศ.1931 กล่าวสรุปได้ว่า กิจการรถยนต์ ถนน อาคารบ้านเรือน และอุปกรณ์ไฟฟ้าเป็นการลงทุนที่สร้างความร่ำรวยได้อย่างมากในระหว่าง 30 ปี หลังสงครามโลกครั้งที่ 1

การที่ธุรกิจอุตสาหกรรมต่าง ๆ มีการเติบโตก้าวหน้าและตื่นตัวอย่างมาก เนื่องจากพลังของการโฆษณาและการซื้อได้ด้วยเงินผ่อน ค.ศ.1927 มีการขายรถยนต์ด้วยเงินผ่อนประมาณร้อยละ 60 และมีการซื้อสินค้าอื่น ๆ ด้วยเงินผ่อนเช่นกัน¹

มีนักเศรษฐกรหลายคนที่ไม่เห็นด้วยว่าสมัยนี้เป็นสมัยแห่งความเจริญมั่งคั่ง ความมั่งคั่งเกิดขึ้นเฉพาะบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น แต่ในวงกว้างส่วนใหญ่ เช่น การทำเหมืองถ่านหิน อุตสาหกรรมผ้าฝ้าย การต่อเรือ ธุรกิจรองเท้า และกิจการเครื่องหนัง โดยเฉพาะการเกษตรกรรมอยู่ในระยะตกต่ำ บริเวณแอตแลนติกตอนกลาง ตอนกลางของ

¹ E.R.A. Seligman, *The Economic of Installment Selling*, 2 Vole., (1927). I, 390 ff.

ภาคเหนือทางตะวันออก และบริเวณแปซิฟิกเจริญรุ่งเรือง แต่ภาคนิวอิงแลนด์ได้รับความลำบากจากการตกต่ำของธุรกิจทอผ้า ภาคใต้ ภาคตะวันตกตอนกลาง และเขตที่เป็นภูเขาที่เป็นบริเวณเศรษฐกิจตกต่ำ อันเนื่องจากราคาสินค้าเกษตรกรรมตกต่ำ เขตต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ได้มีส่วนร่วมด้วยสมัยเศรษฐกิจรุ่งเรือง ดังนั้น มีการว่างงานมากในเขตเหล่านี้ ส่วนหนึ่งอาจจะเนื่องมาจากการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี

ถึงแม้ว่ารัฐและรัฐบาลกลางได้ออกกฎหมายเพื่อจะได้มีการแข่งขันอย่างเสรี และป้องกันผู้บริโภค แต่การรวมกลุ่มของธุรกิจอเมริกันยังคงดำเนินต่อไปโดยมีการขัดขวางเพียงเล็กน้อย การรวมกลุ่มของธุรกิจได้เพิ่มขึ้น เช่น ใน ค.ศ.1919 มีจำนวน 89 แห่ง ใน ค.ศ.1928 มีจำนวน 221 แห่ง ธุรกิจที่มีการรวมกลุ่มที่สำคัญ ๆ ได้แก่ อุตสาหกรรมรถยนต์ อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมภาพยนตร์ กิจกรรมธนาคาร และกิจการสาธารณูปโภค ในระหว่าง ค.ศ.1919-1927 บริษัทกิจการสาธารณูปโภค จำนวน 3,700 แห่ง ได้ยกเลิกไปและรวมกันเข้าเป็นบริษัทใหญ่ นอกจากนี้มีการเติบโตของร้านค้าสาขา (chain stores) โดยเฉพาะในด้านการขายยา ยาสูบ และร้านขายอาหารเบ็ดเตล็ด พ่อค้ารายย่อยก็ถูกแข่งขันกับบริษัทขนาดใหญ่¹ เช่นเดียวกับนักอุตสาหกรรมขนาดย่อยที่ต้องเผชิญมาแล้วเป็นเวลา 10 กว่าปี เช่น บริษัท The Great Atlantic and Pacific Tea Company ใน ค.ศ.1922 มีร้านค้าอยู่ในเครือจำนวน 5,000 แห่ง ใน ค.ศ.1928 มีเพิ่มเป็น 17,500 แห่ง และมีรายได้จากการค้าประจำปีเป็นจำนวน 750,000,000 เหรียญ แนวโน้มการรวมตัวของธุรกิจส่วนใหญ่จะทำกันในเมืองใหญ่ เช่น นิวยอร์ก และแคลิฟอร์เนีย

1.2 การขยายตัวทางด้านคมนาคม

ความสนใจทางด้านการพัฒนาการคมนาคมทางน้ำภายในที่เกิดขึ้นในระยะ 10 ปีแรกของศตวรรษยังคงดำเนินต่อไป ถึงแม้ว่าจะมีการพัฒนาใช้รถยนต์อย่างแพร่หลาย และกิจการรถไฟได้อำนวยความสะดวกมากขึ้นเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน การคมนาคมทางน้ำภายในบริเวณทะเลสาบใหญ่และคลองอื่น ๆ ได้เพิ่มขึ้น และโฆษณาว่า การคมนาคมทางน้ำถูกกว่าการคมนาคมทางรถไฟ โดยเฉพาะเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำทางเกษตรกรรมบริเวณภาคตะวันตกตอนกลางระหว่าง ค.ศ.1920-

¹ William Thrope, Recent Economic Changes, I, pp. 184-7

1930 เส้นทางคมนาคมทางน้ำที่ขนส่งไปยังตลาดต่างประเทศราคาถูกกว่าการใช้เส้นทางคมนาคมทางอื่น ๆ จึงช่วยให้สถานการณ์ดีขึ้น

โครงการ 2 แห่งเกี่ยวกับการคมนาคมทางน้ำที่ได้รับความสนใจ คือ

1. เส้นทางน้ำจากทะเลสาบไปยังปากอ่าวน้ำลึก โดยใช้เส้นทางคลองชิคาโก คลองมิชิแกน และแม่น้ำมิสซิสซิปปี

2. คลองเดินเรือตามแม่น้ำเซนต์ลอเรนซ์

โครงการแรกมีจุดประสงค์ต้องการปรับปรุงเส้นทางคมนาคมบริเวณแม่น้ำมิสซิสซิปปี ไปยังเมืองท่าอเมริกาภาคใต้ โครงการอย่างหลังต้องการเชื่อมแหล่งเกษตรกรรมของบริเวณภาคตะวันตกตอนกลางกับตลาดการค้ายุโรปโดยอาศัยเส้นทางน้ำโดยตรง

ทางด้านกิจการรถยนต์ เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 รถยนต์เพิ่งอยู่ในขั้นทดลอง มีการใช้รถยนต์เฉพาะแต่เพียงครอบครัวที่ร่ำรวยและชนชั้นกลาง ใน ค.ศ.1914 จำนวนรถยนต์ที่ผลิตได้ในสหรัฐอเมริกามีเป็นจำนวน 569,054 คัน และจำนวนรถยนต์ที่จดทะเบียนมีจำนวน 1,258,062 คัน ต่อมาอีก 15 ปี กิจการรถยนต์ได้ขยายตัวกว้างขวางขึ้นและเป็นยานพาหนะสำหรับชนทุกชั้น ใน ค.ศ.1929 การผลิตรถยนต์ได้เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวน 5,621,715 คัน และมีรถยนต์จดทะเบียนจำนวน 26,501,443 คัน การผลิตรถยนต์ในสหรัฐอเมริกามีเป็นจำนวน 5 ใน 6 ของรถยนต์ที่ผลิตได้ในโลก และจำนวนคน 5 คน มีรถยนต์ใช้ 1 คัน ในสหรัฐอเมริกา กิจการรถยนต์ส่งเสริมให้มีการปรับปรุงถนนให้ดีขึ้น ไม่ได้ปรับปรุงเฉพาะถนนในเมืองใหญ่แต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้ปรับปรุงถนนในชนบทด้วยเพื่อส่งเสริมให้ได้มาตรฐานอยู่ในระดับเดียวกับถนนในเมืองใหญ่¹

รัฐบาลกลางได้เอากฎหมายการสร้างถนนในชนบท ค.ศ.1916 มาใช้โดยเพิกเฉยต่อข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญที่ออกสมัยประธานาธิบดีแจ๊คสันที่ห้ามสร้างถนนเมย์วิลล์ (The Maysville Road Veto) กฎหมาย ค.ศ.1916 รัฐบาลกลางช่วยเหลือรัฐต่าง ๆ ในการสร้างถนนระหว่างรัฐ ใน ค.ศ.1950 มีการปรับปรุงและสร้างถนนเป็นระยะทาง 3,000,000 ไมล์ เงินช่วยเหลือของรัฐบาลกลาง มีเป็นจำนวน 400,000,000

¹ H.G.Moulton and Associates, The American Transportation Problem, p. 501.

เหรียญต่อปี อาจจะกล่าวได้ว่าการปรับปรุงถนนและความก้าวหน้าของกิจการรถยนต์ มีผลต่อประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ สังคม และแนวความคิดของชาวอเมริกันอย่างมาก ช่วยให้คนนับล้านมีงานทำ เป็นการสร้างความเจริญและอารยธรรมให้แก่ประเทศ เพราะเป็นการดึงเอาชนบทเข้ามามีบทบาทมากขึ้น แทนที่จะแยกตัวออกไปต่างหาก

กิจการการบินได้เจริญมาถึงขั้นใช้เครื่องบินเพื่อผลประโยชน์ทางการค้า เช่นเดียวกับทางทหาร ใน ค.ศ. 1929 เนื่องมาจากมีการพัฒนาเทคนิคในการสร้างเครื่องบินให้มีความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็มีเงินทุนมากพอที่จะสร้างเครื่องบินเพื่อการธุรกิจ ตลอดจนได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาจึงเป็นแหล่งผลิตเครื่องบินที่ใหญ่ที่สุดประเทศหนึ่ง ใน ค.ศ. 1931 มีเครื่องบินจำนวน 812 ลำ จาก 2,394 ลำ ที่เคยใช้ในกิจการทหาร การคมนาคมทางอากาศต้องอาศัยความร่วมมือช่วยเหลือจากรัฐบาลมากกว่าอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ เริ่มแรกรัฐบาลให้ความสนใจในกิจการการบินเพราะเหตุผลทางทหารเป็นสำคัญ ต่อมาเป็นเรื่องของการค้า ใน ค.ศ. 1918 ได้มีบริการจัดส่งจดหมายทางอากาศอันเนื่องมาจากความร่วมมือระหว่างกระทรวงไปรษณีย์และกองทัพ ต่อมามีกิจการไปรษณีย์เพียงแห่งเดียวที่ให้บริการส่งจดหมายทางอากาศระหว่างชิคาโกและคลีฟแลนด์ ใน ค.ศ. 1924 ได้ขยายการส่งไปรษณีย์ทางอากาศข้ามทวีป ต่อมาเมื่อบริการของรัฐบาลเกี่ยวกับการไปรษณีย์ทางอากาศได้ผลดี รัฐสภาจึงได้ออกกฎหมายให้กระทรวงไปรษณีย์หยุดบริการเช่นนี้ และทำสัญญาให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

กิจกรรมการเรียนรู้ 1

ให้นักศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมเกี่ยวกับสงครามโลกครั้งที่ 1 และผลของสงคราม

2. ความตกต่ำทางเศรษฐกิจ

2.1 ความตกต่ำด้านเกษตรกรรม

ชาวอเมริกันต้องเผชิญกับปัญหาความตกต่ำทางด้านเศรษฐกิจหลายครั้ง นับตั้งแต่หลังสงครามกลางเมืองมาจนถึงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ขณะที่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างรวดเร็วหลังจากภาวะเงินฝืดเคือง ใน ค.ศ. 1920 และ ค.ศ. 1921 แต่เกษตรกรรมไม่ได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในช่วงนั้นด้วยทั้งนี้เพราะมีผลผลิตทาง

เกษตรกรรมในตลาดมากเกินไป เพราะเนื่องมาจากความต้องการระหว่างสงครามและการปรับปรุงเครื่องจักรที่ใช้ในการเกษตรกรรม โดยเฉพาะรถแทรกเตอร์และแก๊ซโซลีน ต่างประเทศลดความต้องการสินค้าเกษตรกรรม และราคาสินค้าตกต่ำหลังสงคราม

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นอีกที่เป็นปฏิปักษ์ต่อชาวนา คือ นโยบายอพยพคนรุ่นใหม่ของอเมริกาซึ่งจำกัดจำนวนคนอพยพเข้าประเทศเพื่อต้องการรักษาเงินค่าจ้างแรงงานให้สูงขึ้น สงครามส่งเสริมให้มีการผลิตมากเกินไป และเน้นในระบบการผลิตพืชผลชนิดเดียว ซึ่งนับว่าเป็นผลเสียในสมัยหลังสงคราม

การตกต่ำทางเศรษฐกิจมีผลสะท้อนถึงการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และในที่สุดจะมีผลต่อการออกกฎหมาย เดือนพฤษภาคม 1921 วุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนจากทั้ง 2 พรรคได้รวมกลุ่มจัดตั้ง “กลุ่มเกษตรกรรม” (The Farm Bloc) และเป็นผู้นำในการต่อสู้เพื่อให้มีการช่วยเหลือทางด้านเกษตรกรรม ผู้แทนเหล่านี้ได้เน้นว่ากฎหมายไม่เพียงแต่จะช่วยกู้สถานการณ์ที่เลวร้ายเท่านั้น แต่ยังป้องกันและส่งเสริมให้ชาวนามีฐานะเท่าเทียมกับกลุ่มเศรษฐกิจอื่น ๆ ด้วย เนื่องจากอิทธิพลของคนกลุ่มนี้ได้มีการออกกฎหมายที่สำคัญ 3 ฉบับ คือ กฎหมายภาษีศุลกากรภาวะฉุกเฉิน ค.ศ. 1921 (The Emergency Tariff of 1921) กฎหมายภาษีศุลกากรฟอร์ดเนย์ แมคคัมเบอร์ ค.ศ. 1922 (The Fordney-McCumber Tariff of 1922) และกฎหมายฮาร์เลย์สมุท ค.ศ. 1930 (The Hawley Smoot Bill of 1930) กฎหมายเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันผลิตผลเกษตรกรรมจากการแข่งขันของต่างประเทศ ช่วยพยุงราคาสินค้าเกษตรกรรม ใน ค.ศ. 1930 รัฐสภาได้จัดสรรเงินจำนวน 500,000,000 เหรียญสหรัฐ ให้แก่คณะกรรมการไร่นาส่วนกลาง (Federal Farm Board) กู้เพื่อจัดตั้งสหกรณ์ในการส่งเสริมกิจการตลาดการเกษตรกรรมและยกฐานะชาวนาให้อยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจต่อรองเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ทางเกษตรกรรม แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการนี้ทำงานที่มีผลต่อสถานการณ์ทางเกษตรกรรมโดยทั่วไปไม่มากนัก¹

ข้อนำสังเกตสำหรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา คือ “ก่อน ค.ศ. 1913 นโยบายการเกษตรกรรมของสหรัฐอเมริกาเน้นในเรื่องปัญหา

¹ Faulkner: *ibid*, pp. 625-8.

การผลิต แต่ใน ค.ศ.1913 นโยบายเกษตรกรรมหันมาเน้นทางด้านปัญหาการตลาด¹ รัฐบาลให้ความช่วยเหลือสนับสนุนตัวผู้ประกอบการออกกฎหมายตลาดการเกษตรกรรม (The Agricultural Marketing Act) ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือแก่ชาวไร่ชาวนา ในช่วงศตวรรษที่ 20 อย่างมากในหลาย ๆ ด้าน แต่ก็ไม่สามารถจัดอุปสรรคที่สำคัญ 2 ประการของชาวไร่ชาวนาได้คือ ปัญหาที่มีผลิตผลมากเกินไปและปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในแต่ละช่วง

2.2 ความอ่อนแอขององค์การกรรมกร

ถึงแม้ว่าฐานะขององค์การกรรมกรจะเข้มแข็งหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 แต่ฐานะของกรรมกรอเมริกาก็กลับอ่อนแอลง สหบาลกรรมกรได้จัดการประชุมประจำปี ขึ้นใน ค.ศ.1910 เพื่อปรับปรุงโครงการใหม่ que เรียกร้องให้มีประชาธิปไตยในโรงงาน อุตสาหกรรม การลดการว่างงานให้กรรมกรได้รับค่าจ้างสูง มีช่วงการทำงานน้อย จ่ายเงินค่าจ้างผู้หญิงเท่ากับจำนวนงาน ยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก สิทธิของกรรมกรที่จะ จัดตั้งองค์การและมีการต่อรองกัน ขณะเดียวกันได้เรียกร้องให้รัฐบาลเป็นเจ้าของกิจการ สาธารณูปโภค พัฒนาปรับปรุงควบคุมการดำเนินงานพลังงานน้ำ จัดระเบียบการ รวมกลุ่มของรัฐบาลกลางให้ดีขึ้น มีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ในการแสดงออกและการ รวมกลุ่ม ขยายและเพิ่มเติมการชดใช้ของกรรมกรและจัดตั้งหน่วยงานหางานของรัฐบาล กลาง เป็นต้น

ขณะที่องค์การกรรมกรอ่อนแอลง แต่กลุ่มนายทุนกลับเข้มแข็งขึ้น กลุ่มนัก อุตสาหกรรมได้เพิ่มความตั้งใจในการแข่งขันกับพวกกรรมกร ในที่หลายแห่งได้มีการรวม กลุ่มของพ่อค้าอย่างใกล้ชิด ซึ่งได้มีความพยายามที่จะทำลายอำนาจของพวกกรรมกร และได้มีการโฆษณาชวนเชื่อว่าการกรรมกรเป็นกลุ่มที่ทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น ในระหว่าง ค.ศ.1920 ได้มีกิจการอย่างกว้างขวางของกลุ่ม “ระบบนายทุนสวัสดิการ” (welfare capitalism) ที่มีจุดประสงค์เพื่อหยุดชะงักการรวมกลุ่มของกรรมกรหรือพัฒนาส่งเสริม ให้พลังกรรมกรมีความซื่อสัตย์ คงที่และมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็มี แรงผลักดันที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ทางด้านมนุษยธรรมเกี่ยวกับสุขภาพ ความปลอดภัย และสวัสดิภาพทั่วไปของกรรมกร ระบบนายทุนสวัสดิการให้ความสนใจในโครงการ

¹ J.C. Malin, *The United States After The World War*, p. 247.

หลายอย่าง เช่น โครงการการศึกษา ส่งเสริมให้คนงานมีบ้านเป็นของตนเอง มีบริการอาหารราคาถูก บริการอนามัยฟรี ให้มีการหยุดพักผ่อนโดยไม่คิดว่าเป็นการลา คือได้เงินค่าจ้างด้วย เป็นต้น

นอกจากการปรับปรุงทางด้านมนุษยธรรมแล้ว ก็ยังมีการช่วยเหลือกรรมกรหลายด้าน เช่น จัดโครงการประกันชีวิตและมีเงินบำนาญ ใน ค.ศ.1927 กรรมกรจำนวน 4,700,000 คนได้รับการประกันเป็นจำนวนถึง 5,600,000,000 เหรียญ บริษัทเมโทรโพลิตัน (The Metropolitan Company) ได้มีประกันชีวิตของกรรมกรเป็นจำนวน 815,000 คน

นอกจากนี้ยังได้มีความตั้งใจอย่างดีในการพัฒนาโครงการให้เงินบำนาญ ใน ค.ศ.1926 ได้มีการสำรวจจากคณะกรรมการให้เงินบำนาญแก่คนแก่ของรัฐเพนซิลวาเนีย ได้เปิดเผยว่าคนงาน 4,000,000 คน จาก 400 บริษัท ได้มีแผนการจัดให้มีเงินบำนาญ และจำนวนร้อยละ 88 ได้มีโครงการเงินบำนาญมาแล้วเป็นเวลา 15 ปี¹

2.3 การอพยพคนเข้าเมือง ค.ศ.1920

ประวัติศาสตร์แรงงานกรรมกรตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 1 ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายคนอพยพเข้าเมือง เป็นระยะเวลาเกือบ 10 ปี ตั้งแต่ ค.ศ. 1880 กฎหมายการอพยพคนเข้าเมืองเข้มงวดและมีข้อจำกัดมาก องค์การกรรมกรมีความหวาดกลัวว่าคนอพยพเข้าเมืองจะทำให้ค่าจ้างแรงงานถูกและเกิดการว่างงานมาก นอกจากนี้ยังมีบุคคลอื่น ๆ ให้ความร่วมมือกับกรรมกรในการจำกัดคนเข้าเมือง เพราะเกรงว่าจะเป็อันตรรายต่อสถาบันอเมริกัน การจำกัดคนเข้าเมืองกำหนดโดยระบบโควต้าที่เรียกว่า “Quota Law” กำหนดคนเข้าเมืองเป็นร้อยละ 3 ของชนเชื้อชาตินั้นที่อยู่ในสหรัฐอเมริกาตามสถิติ ค.ศ.1910 ต่อมา ใน ค.ศ.1924 เปลี่ยนกฎหมายใหม่กำหนดจำนวนร้อยละ 2 ของคนเชื้อชาตินั้นที่อยู่ในสหรัฐอเมริกาใน ค.ศ.1890 ในกรณีนี้ ยกเว้นชาวแคนาดาและเม็กซิโกที่เดินทางมาในฐานะพ่อค้า ชาวประมง และเจ้าหน้าที่ ส่วนชาวญี่ปุ่นถูกกีดกันไม่ให้เข้าประเทศภายใต้กฎหมาย ค.ศ.1924 กฎหมายฉบับนี้ไม่เพียงแต่ลดโควต้าของกฎหมาย ค.ศ.1921 ลดเหลือครึ่งหนึ่งแต่กลับส่งเสริมผู้อพยพเข้ารุ่นแรกที่มาจากยุโรปภาคเหนือและภาคตะวันตก โดยให้ออกาสแก่ผู้อพยพเข้า

¹ Abraham Epstein, *The Problem of Old Age Pensions In Industry*, (1926), pp. 18-g.

รุ่นใหม่ที่มาจากยุโรปภาคตะวันออกและภาคใต้ ถึงแม้ว่า กฎหมายคนอพยพเข้าเมืองจะมีข้อบกพร่องแต่ก็ประสบผลสำเร็จในการจำกัดคนเข้าเมือง จาก ค.ศ.1927-1933 จำนวนคนอพยพลดลงในทุกปี และตั้งแต่ ค.ศ.1927-1935 ชาวต่างประเทศจะเดินทางออกจากประเทศสหรัฐอเมริกามากกว่าที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะรับคนอพยพเข้ามาใหม่

กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 2

1. ให้นักศึกษาอธิบายความหมายและความสำคัญของระบบนายทุนสวัสดิการ
2. ให้นักศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมเกี่ยวกับการอพยพคนเข้าเมือง และระบบโควต้าของสหรัฐอเมริกา

สรุป

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศสหรัฐอเมริกามีนโยบายที่จะให้ประเทศกลับเข้าสู่สภาพเดิมโดยเร็ว ดังจะเห็นได้จากคำขวัญในการแข่งขันเลือกตั้งประธานาธิบดี ค.ศ.1920 ในระยะแรก ประเทศดูเหมือนจะมีการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกิจการรถยนต์ และการก่อสร้าง แต่จริง ๆ แล้วมีภาพหลอนทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญ เพราะเกิดการตกต่ำทางเศรษฐกิจเป็นระยะ ๆ จนมาถึงเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ ค.ศ.1929

การประเมินผลท้ายบทที่ 19

1. จงอธิบายระบบร้านค้าสาขา (chain stores)
2. จงอธิบายการขยายตัวทางด้านคมนาคมทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ของสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษ 1920
3. จงอธิบายความสำคัญขององค์การกรรมกรและระบบนายทุนสวัสดิการ