

## บทที่ 21

### โครงการนิวติล

#### เค้าโครงเรื่อง

1. การเริ่มต้นของโครงการนิวติล
2. โครงการต่าง ๆ ของโครงการนิวติล
  - 2.1 เงินตราและเงินเชื่อ
  - 2.2 โครงการนิวติลสำหรับการเกษตรกรรม
  - 2.3 โครงการนิวติลสำหรับการอุตสาหกรรม
  - 2.4 การจัดระเบียบเกี่ยวกับอุตสาหกรรมพลังงาน
  - 2.5 การคมนาคมขนส่ง
  - 2.6 การบรรเทาทุกข์และการให้ความมั่นคง
  - 2.7 การฟื้นตัวขององค์การกรรมกร
3. ความหมายทางเศรษฐกิจของโครงการนิวติล

#### สาระสำคัญ

1. การเริ่มต้นโครงการนิวติล เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจตกต่ำครั้งยิ่งใหญ่สมัยประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี รูสเวลต์ ที่เข้ารับตำแหน่งในเดือนมีนาคม 1933 มีหลักสำคัญคือการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้กลับคืนดีใหม่ (recovery) และการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น (reform) โดยมีกลุ่มมันสมอง (brain trust) ผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ จากมหาวิทยาลัยให้คำปรึกษา
2. โครงการต่าง ๆ ของโครงการนิวติล ได้แก่ โครงการด้านเงินตรา เงินเชื่อ การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การพลังงาน การคมนาคมขนส่ง การบรรเทาทุกข์ การให้ความมั่นคง และการฟื้นตัวขององค์การกรรมกร
3. ความหมายทางเศรษฐกิจของโครงการนิวติล รัฐบาลเข้ามามีส่วนดูแลควบคุมเศรษฐกิจมากขึ้น เป็นการลดลงของระบบเสรีนิยมเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ

## จุดประสงค์การเรียนรู้

หลังจากศึกษานบทที่ 21 แล้ว ผู้ศึกษาสามารถ

1. อธิบายและเข้าใจหลักสำคัญของโครงการนิวเคลียร์ได้
2. อธิบายและเปรียบเทียบโครงการต่าง ๆ ของโครงการนิวเคลียร์ได้ว่าช่วยเหลือนบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้กลับคืนดีใหม่
3. อธิบายและวิเคราะห์ความหมายทางเศรษฐกิจของโครงการนิวเคลียร์ได้

## ความนำ

ประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี รูสเวลต์ ได้เสนอโครงการนิวดีลในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศ พร้อมกับเรียกร้องให้ชาวอเมริกันเผชิญกับความจริงและให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำครั้งนี้ โครงการนิวดีลได้เริ่มขึ้น ใน ค.ศ.1933 เพื่อบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูเศรษฐกิจทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรมการค้า การธนาคาร การสร้างงานสาธารณะ ที่อยู่อาศัยและการช่วยเหลือเยาวชน

### 1. การเริ่มต้นโครงการนิวดีล

แฟรงคลิน ดี รูสเวลต์ (Franklin D.Roosevelt) เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีในวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ.1933 สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นดังนี้คือ กิจการธุรกิจทั่วไปลดลงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 60 ของสภาพปกติ มีคนว่างงานมากกว่า 1 ใน 4 ของทั้งหมด สินค้าออกลดลงเหลือระดับต่ำที่สุดตั้งแต่เกิดเศรษฐกิจตกต่ำ สภาพการณ์ร้ายแรงที่สุดคือการให้สินเชื่อและกิจการธนาคาร มีธนาคารมากกว่า 1,400 แห่ง ล้มเลิกกิจการใน ค.ศ.1932 และสถานการณ์กลับเลวร้ายมากที่สุดในต้น ค.ศ.1933 กิจการธนาคารวิกฤตที่สุดในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1933 เมื่อธนาคารที่มีชื่อในเมืองดีทรอยต์ต้องปิดกิจการและธนาคารในรัฐมิชิแกนประกาศเลื่อนการชำระหนี้ของธนาคารไปอีก 8 วัน เหตุการณ์เช่นนี้ได้เกิดขึ้นกับธนาคารอื่น ๆ อีกต่อมาหลายแห่ง จนกระทั่งวันที่ 2 มีนาคม ธนาคารใน 21 รัฐ ยกเว้นเขตเมืองหลวงวอชิงตัน ดี ซี ประกาศเลื่อนการชำระหนี้หรือดำเนินกิจการธนาคารภายใต้มาตรการพิเศษในวันที่รูสเวลต์เข้ารับตำแหน่งธนาคารในเมืองนิวยอร์กและอิลินอยส์ ประกาศเป็นวันหยุดธนาคารซึ่งตลาดหุ้นและตลาดสินค้าอื่น ๆ ต้องปิดด้วย ซึ่งนับว่าศูนย์กลางทางการเงินที่ใหญ่ที่สุดของประเทศต้องปิดในวันนั้น

รูสเวลต์มีความคิดและวางแผนการสำหรับแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในระหว่างการแข่งขันเพื่อรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี เมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นประธานาธิบดีแล้วรูสเวลต์ได้ดำเนินการอย่างรวดเร็วอย่างไม่คาดมาก่อน ด้วยการเรียกประชุมรัฐสภาในสมัยประชุมพิเศษอย่างเร่งด่วนในวันที่ 6 มีนาคม ค.ศ.1933 ประกาศเลื่อนการชำระหนี้ของธนาคารออกไปทั่วประเทศห้ามเรือสินค้าเข้าออกนอกท่าและห้ามการขนส่งทองคำ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ.1933 รัฐสภาได้ออกกฎหมายกิจการธนาคารยามฉุกเฉิน

(Emergency Bank Act) ซึ่งให้รับคุ้มครองค่าประกาศของประธานาธิบดีมีผลปฏิบัติในทางกฎหมาย และให้อำนาจยามฉุกเฉินแก่ประธานาธิบดีในการเข้ายุ่งเกี่ยวกับการให้สินเชื่อ กิจการกระแสเงินตรา ทองคำ เงิน และการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศในสมัยการประชุมพิเศษของรัฐสภาครั้งที่ 73 ได้ออกกฎหมายสำคัญ ๆ หลายฉบับในลักษณะแตกต่างกันเพื่อแก้ปัญหาสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งลักษณะการประนีประนอมเช่นนี้รวมเรียกกันว่า โครงการนิวดีล

หลักสำคัญ 2 ประการของโครงการนิวดีลคือ การฟื้นฟูเศรษฐกิจให้กลับคืนดีใหม่ และการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น (recovery and reform) และวัตถุประสงค์ดั้งเดิมสำคัญคือ การทำให้ประเทศชาติรอดพ้นจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง ประการที่สองเพื่อรักษา และแก้ไขความผิดพลาดทางเศรษฐกิจ ประการที่สาม ต้องการให้เกิดความสมดุลย์ทางเศรษฐกิจ คือ การสร้างความเข้มแข็งในส่วนที่ยังอ่อนแออยู่ เช่น เรื่องแรงงานเกษตรกรรม และทำกิจกรรมที่เข้มแข็งให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางอย่างใกล้ชิด เช่น เกี่ยวกับการเงินและอุตสาหกรรม รุสเวลล์กล่าวว่า

ความสมดุลย์ทางเศรษฐกิจที่ต้องการคือ ความสมดุลย์ระหว่างเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ความสมดุลย์ระหว่างผู้ใช้แรงงาน นายจ้างและผู้บริโภค ความสมดุลย์ในกิจการตลาดภายในเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและการขยายตัว รักษาความสมดุลย์ทางการค้ากับชาติอื่น ๆ เพื่อเพิ่มบัญชีแยกประเภทต่าง ๆ ของทั้ง 2 ฝ่าย<sup>1</sup>

เมื่อวัตถุประสงค์ที่จำเป็นอยู่ในแผนการกว้าง ๆ เช่นนี้จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่รัฐบาลจะต้องจัดการดูแล ควบคุม และมีกิจการที่จะให้โครงการนิวดีลดำเนินไปตามเป้าหมาย ด้วยเหตุนี้จึงมีการขยายวงการทำงานของรัฐบาลออกไปอย่างกว้างขวาง แต่ไม่ได้หมายถึงการเป็นรัฐแบบสังคมนิยม โครงการนิวดีลไม่ได้เปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจ หลักการสำคัญของระบบนายทุนยังคงดำเนินต่อไป เช่น เอกชนเป็นเจ้าของวิธีการผลิต การแจกจ่าย และระบบผลประโยชน์ โดยความจริงแล้วงานหลักของโครงการนิวดีลคือ การคงไว้ซึ่งระบบทุนนิยม ลักษณะที่สำคัญอีกประการ

---

<sup>1</sup> Ibid., p. 655.

หนึ่งของโครงการนิวดีล คือ เป็นโครงการที่เริ่มต้นด้วยการไม่มีรายละเอียดทั้งหมด กำหนดไว้ การดำเนินการทั้งหมดอาศัยการทดลองและแก้ไขเหตุการณ์ไปแต่ละตอนที่ เกิดปัญหาขึ้น ถึงแม้ว่าประธานาธิบดีจะสับสนและที่ปรึกษาจากผู้นำทางธุรกิจการเงิน และอุตสาหกรรม แต่ส่วนใหญ่แล้วประธานาธิบดีจะไว้วางใจพวกผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ จากมหาวิทยาลัยที่เรียกว่า brain trust ลักษณะสำคัญอีกประการคือ โครงการนิวดีล ไม่ใช่เป็นเฉพาะกฎหมายหรือนโยบายที่จะปรับปรุงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ ต้องการฟื้นฟูสภาพจิตใจของประชาชนด้วย ประธานาธิบดีต้องการสร้างความไว้วางใจและความเชื่อมั่นของประชาชนให้เกิดขึ้นมาใหม่อีกครั้ง หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ ทางธนาคารและกิจการต่าง ๆ ที่ได้รับความเดือดร้อนจากเศรษฐกิจตกต่ำ

### กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 1

ให้นักศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมประวัติของประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี รูสเวลต์ และคณะผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ จากมหาวิทยาลัยที่เรียกว่า กลุ่มมันสมอง (brain trust) ที่มีผลงาน เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำครั้งยิ่งใหญ่

## 2. โครงการต่าง ๆ ของโครงการนิวดีล

### 2.1 เงินตราและเงินเชื่อ

โครงการทางการเงินของนิวดีลเกี่ยวกับเงินตราและเงินเชื่อ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ เงินเพื่อ เปลี่ยนแปลงปรับปรุงกิจการธนาคารใหม่ และการให้คำแนะนำที่ ดีขึ้นเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนสินค้าและหุ้น จากประสบการณ์การเกิดเศรษฐกิจตกต่ำครั้ง ยิ่งใหญ่ในสหรัฐอเมริกา ประชาชนต้องการให้เงินเฟ้อ ใน ค.ศ.1933 เสียงเรียกร้องให้มี เงินเฟ้อเพิ่มมากขึ้นจนไม่สามารถปฏิเสธได้ ได้มีการพูดถึงเกี่ยวกับเงินเฟ้อการ เพิ่มคุณค่าของเงินดอลลาร์จะเพิ่มภาระหนักให้แก่ชนชั้นลูกหนี้ซึ่งได้แก่ ประชากรส่วนใหญ่ การทำให้คุณค่าของเงินตราอยู่ในระดับได้มาตรฐาน ควรจะทำให้เกิดความเสมอ ภาคระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ ซึ่งจะหยุดยั้งสภาพเศรษฐกิจตกต่ำได้

มีความพยายามที่จะอำนวยความสะดวกเรื่องการให้เงินสินเชื่อกฎหมาย กิจการธนาคารยามฉุกเฉิน (Emergency Banking Act) เมื่อวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 1933 คำสั่งของฝ่ายบริหารห้ามการสะสมทองคำและส่งทองคำเป็นสินค้าออก โดยไม่

มีใบอนุญาตจากกระทรวงคลัง ต่อมาเดือนพฤษภาคมได้มีการออกกฎหมายบรรเทาทุกข์เกี่ยวกับไร่นาและเงินเฟ้อ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกเกี่ยวกับการดัดแปลงสภาวะทางเกษตรกรรม (Agriculture Adjustment Act) ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการเพิ่มเงินตราของประเทศได้ทุกวิถีทาง อาจจะเป็นการพิมพ์ธนบัตรเพิ่มหรือซื้อเหรียญเงินมากขึ้น ประธานาธิบดีได้ใช้อำนาจที่ได้รับจากกฎหมายไร่นาด้วยการฝากเงินจำนวน 600,000,000 เหรียญไว้ในธนาคารรัฐบาลกลาง เพื่อซื้อหุ้นของรัฐบาลกลาง ต่อมาในเดือนตุลาคม คณะบริหารได้ตัดสินใจทำให้เงินคล่องตัวด้วยการลดค่าทองคำที่เกี่ยวข้องกับเงินดอลลาร์ ต้นเดือนกันยายนกระทรวงการคลังได้อนุญาตให้ผู้ผลิตทองคำนำทองคำไปขายในราคาตลาดโลกได้ แต่การกระทำเช่นนี้ก็ยังไม่ได้ผลเป็นที่พอใจ ประธานาธิบดีจึงออกคำสั่งวันที่ 22 ตุลาคม ให้คลังซื้อทองคำในราคาที่กำหนดโดยคณะกรรมการฟื้นฟูฐานะการเงิน การกระทำเช่นนี้ทำให้ผู้ขายทองคำได้เงินดอลลาร์จำนวนมากกว่าที่เคยขายทองคำจำนวนเดียวกันในสมัยก่อน

เดือนตุลาคม ค.ศ. 1933 ประธานาธิบดีเริ่มโครงการซื้อทองคำซึ่งหมายความว่าประธานาธิบดีได้เข้าไปดำเนินการทางด้านกระแสเงินตรา ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1934 ประธานาธิบดีได้ขอร้องรัฐสภาให้อำนาจพิเศษในการลดค่าของเงินลงระหว่าง 50 และ 60 เซนต์และขออำนาจในการจัดการเงินดอลลาร์ที่มีอยู่จำกัดนี้ ประธานาธิบดีได้เอาผลกำไรจำนวน 2,000,000,000 เหรียญเป็นเงินทุนในการทำให้เงินดอลลาร์มั่นคง จากกฎหมายทองคำสำรองที่ออกในเดือนมกราคม ค.ศ. 1934 คุณค่าของเงินดอลลาร์อย่างเป็นทางการในเดือนกุมภาพันธ์อยู่ในอัตราร้อยละ 59.06 ของคุณค่าในรูปของทองคำที่เคยมีมาก่อนใน ค.ศ. 1900 สามเดือนต่อมาเมื่อทองคำที่เกี่ยวข้องกับเงินดอลลาร์ ลดลงร้อยละ 40.94 ราคาสินค้าที่ขายส่งทั้งหมดเพิ่มเพียงร้อยละ 22

ด้วยวิธีการเฉพาะที่จะเพิ่มราคาสินค้า คณะรัฐบาลได้รับอิทธิพลจากนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มที่มีความเชื่อว่าราคาสินค้ามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทองคำที่ใช้เป็นสื่อกลางของเงินตรา ความสัมพันธ์ระหว่างราคาสินค้าของและทองคำเป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ แต่วิธีใดที่จะเร็วไปกว่าในการลดอัตราเงินเฟ้อ ประมาณ 9 ใน 10 ของธุรกิจแห่งชาติได้ดำเนินงานโดยเงินเชื่อของธนาคารมากกว่าเงินที่ได้รับจากนโยบายเงินเฟ้อ จากระบบกระแสเงินตราเป็นระบบเครดิตและแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของทั้งการแก้ไขระบบเครดิตและการขยายระบบเครดิต กระบวนการเช่นนี้ได้เริ่มมาแล้วในสมัยคณะบริหาร

ของฮิวเวอร์ที่ได้จัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขระบบการเงิน (The Reconstruction Finance Corporation) อำนาจของคณะกรรมการนี้ได้ ขยายเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากกฎหมายธนาคาร ยามฉุกเฉิน ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1934 กฎหมายการกู้ยืมเงินของโรงงานอุตสาหกรรม (The Loan of Industry Act) ได้จัดเงินทุนจำนวน 580,000,000 เหรียญให้แก่กลุ่ม โรงงานอุตสาหกรรมกู้ยืมโดยตรง

การพยายามสร้างความมั่นคงเกี่ยวกับระบบเครดิตได้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัย ประธานาธิบดีฮิวเวอร์ ใน ค.ศ.1932 มีการออกกฎหมายธนาคารอาคารสงเคราะห์เพื่อให้ ประชาชนได้กู้ยืมเงินเพื่อสร้างบ้านเรือน ด้วยการจัดตั้งธนาคารกลางเพื่อให้เงินกู้แก่ ธนาคารเอกชนกลุ่มที่ให้กู้ยืมเงินและสร้างบ้านด้วยการจำนอง ต่อมา ใน ค.ศ.1938 ได้มี การเพิ่มเติมกฎหมายกู้ยืมเงินเพื่อการเคหะ (The Home Owner's Loan Act) ที่มี เงินทุนจำนวน 2,000,000,000 เหรียญ กิจกรรมให้กู้ยืมเงินของคณะกรรมการนี้มี ระยะเวลาถึง 3 ปี ความบกพร่องของระบบธนาคารสหรัฐอเมริกาสร้างความทุกข์ยาก อย่างมากทั้งในสมัยเศรษฐกิจรุ่งเรืองของ ค.ศ.1920 และเศรษฐกิจตกต่ำของ ค.ศ. 1930 ด้วยเหตุนี้จึงมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยคณะบริหารไม่ว่าจะเป็นของพรรคใด อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น พรรคเดโมแครตได้ออกกฎหมายธนาคาร ค.ศ.1933-1935

## 2.2 โครงการนิวดีลสำหรับการเกษตรกรรม

กฎหมายเกษตรกรรมของโครงการนิวดีล มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อฟื้นฟู อำนาจการซื้อของชาวนาและสภาพเศรษฐกิจโดยทั่วไปที่ชาวนาเคยได้รับผลประโยชน์ ในสมัยก่อนสงคราม ระหว่างช่วงเดือนสิงหาคม ค.ศ.1909 ถึงเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1914 ซึ่งในช่วงนี้ราคาสินค้าเกษตรกรรมมีเพียงพอและสมดุลกับสินค้าอุตสาหกรรม อื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการครองชีพ เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นได้ส่วนหนึ่ง เพราะภาวะเงินเฟ้อ และการปรับปรุงผลผลิตผลการเกษตรตามความต้องการของตลาดซึ่งวิธีการทั้ง 2 อย่าง เตรียมพร้อมสำหรับความสมดุลย์ของราคาและรายได้ นอกจากนี้จะต้องมีนโยบายที่ แน่นนอนเพื่อลดภาระหนี้สินและสร้างความมั่นคงเพื่อต่อต้านภาวะเงินเฟ้อ รวมทั้งมี โครงการที่จะฟื้นฟูชนบท และช่วยเหลือชาวนาให้พ้นจากคดีต่าง ๆ สำหรับเหตุการณ์ใน อนาคตควรมีการสงวนรักษาดินและปรับปรุงที่ดิน รัฐบาลได้เตรียมโครงการกว้าง ๆ เพื่อเผชิญกับปัญหายุ่งยากของเกษตรกรรม

เดือนพฤษภาคม ค.ศ.1933 รัฐสภาได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับเกษตรกรรมฉบับแรกคือ กฎหมายเงินเฟ้อและบรรเทาทุกข์ของไรนา (The Farm Relief and Inflation Act) ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีในนามว่า กฎหมายแก้ไขตัดแปลงทางเกษตรกรรมฉบับแรก (The First Agriculture Adjustment Act) มีวัตถุประสงค์ที่จะลดผลิตผลส่วนเกินทางเกษตรกรรมและเพิ่มรายได้ของชาวนา ในปีแรกกฎหมายฉบับนี้มุ่งคำนึงถึงเฉพาะการผลิตผลส่วนเกินจำพวกฝ้าย ข้าวสาลี ข้าวโพด และยาสูบ ซึ่งดูเหมือนว่าจะได้ผลดี ต่อมาใน ค.ศ.1934 ได้รวมถึงสินค้าพวกวัว หมู ถั่ว ข้าวไรน์ ข้าวบาเลย์ ป่าน ข้าวและน้ำตาล นอกจากนี้รัฐบาลได้ส่งเสริมให้ชาวนายกเลิกการทำเกษตรกรรมเพื่อการค้า แต่ส่งเสริมให้มีการค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับสินค้าเกษตรกรรม ต้น ค.ศ.1935 มีประมาณร้อยละ 73 เมื่อเทียบกับสมัยก่อนสงครามและอำนาจการซื้อต่ำสุดของเดือนมีนาคม ค.ศ.1933 มีเป็นร้อยละ 55 ผลครั้งนี้เนื่องมาจากการปรับปรุงสภาพเศรษฐกิจทั่วไปและส่วนหนึ่งมาจากโครงการนิวดีล

วัตถุประสงค์ประการที่สองของโครงการนิวดีลเกี่ยวกับการเกษตรกรรม ได้แก่ การลดหนี้สินของชาวนาและสร้างความมั่นใจว่าจะไม่ให้มีการถอนสิทธิของชาวนา กฎหมายแก้ไขตัดแปลงทางเกษตรกรรมฉบับแรกได้ช่วยเหลือชาวนาทางด้านการให้สินเชื่อด้วยการให้เงินทอนจำนวน 2,000,000,000 เหรียญ แก่ธนาคารที่ดินของรัฐบาลกลางเพื่อช่วยเหลือในการรับจำนองที่ดินของชาวนาในอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 4.5 ใน ค.ศ.1933 ประธานาธิบดีได้รวมหน่วยงานที่ให้สินเชื่อเกษตรกรรมของรัฐบาลเข้าด้วยกันเป็นคณะกรรมการเครดิตด้านเกษตรกรรม (The Farm Credit Administration) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเครดิตเกษตรกรรม (The Farm Credit Act) ที่ออกในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1933 ได้อำนวยความสะดวกในการให้เครดิตออกเป็น 4 กลุ่ม คือ ธนาคารที่ดิน เครดิตผลิตผล เครดิตเร่งรีบ และเครดิตสหกรณ์

โครงการอื่น ๆ ในการช่วยเหลือชาวนาได้แก่โครงการป้องกันน้ำท่วมที่เรียกว่า TVA (Tennessee Valley Authority) การให้เงินทุนเพื่อสร้างถนนระหว่างรัฐ การส่งกระแสไฟฟ้าไปยังชนบท นอกจากนี้มีการสำรวจกฎหมายทางด้านเกษตรกรรมที่ออกช่วง 5 ปีระหว่าง ค.ศ.1933-1938 ก็เป็นปีที่เห็นได้ชัดว่าแผนการเศรษฐกิจได้ช่วยเหลือการเกษตรกรรมมากกว่าผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ รัฐบาลถือว่าเป็นความรับผิดชอบในการเอาใจใส่เกี่ยวกับผลิตผลและราคาสินค้าเกษตรกรรม ตลอดจนการสงวน

รักษาดินให้อุดมสมบูรณ์และดูแลเกี่ยวกับแหล่งเงินกู้ของชานา กล่าวได้ว่าโครงการ  
นิวดีลได้เอาใจใส่ดูแลกิจการเกษตรกรรมเป็นอย่างดี

## 2.3 โครงการนิวดีลสำหรับการอุตสาหกรรม

นโยบายของโครงการนิวดีลที่มีต่ออุตสาหกรรมได้กำหนดไว้ในกฎหมาย  
ฟื้นฟูการอุตสาหกรรมแห่งชาติ (The National Industrial Recovery Act = NIRA) ซึ่งมี  
ลักษณะเป็นการปฏิวัติอุตสาหกรรมเช่นเดียวกับกฎหมายทางด้านเกษตรกรรม รูสเวลต์  
ได้กล่าวย่ำว่า

มีวัตถุประสงค์จะสร้างผลกำไรอย่างมีเหตุผลให้กับกิจการ  
อุตสาหกรรมและค่าจ้างแรงงานของกรรมกรด้วยการกำจัด  
วิธีการไม่ถูกต้อง เพราะการปฏิบัติไม่ถูกต้องไม่เพียงจะเป็น  
อันตรายต่อธุรกิจที่ซื่อสัตย์ แต่ยังเป็นภัยต่อกรรมกรด้วย<sup>1</sup>

นอกจากนี้ NIRA มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมการฟื้นฟูการจัดระเบียบของ  
ธุรกิจด้วยตนเอง ลดการผลิตมากเกินไป เพิ่มค่าจ้างแรงงาน ลดชั่วโมงการทำงานและ  
เพิ่มราคาสินค้า เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้รัฐบาลกลางได้ให้เงินเพื่อสร้างงานสาธารณะ  
เป็นจำนวนเงิน 3,300,000,000 เหรียญ

ประธานาธิบดีต้องการให้การดำเนินงานบรรลุมิติดุประสงค์ที่วางไว้ด้วยการ  
ให้อำนาจในการแข่งขันกันอย่างยุติธรรม ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมจะเป็นผู้อาสาสมัคร  
กระทำด้วยตนเอง แต่จะต้องยึดถือระเบียบของใบอนุญาต ในทางทฤษฎีการแข่งขัน เช่น  
นี้อาจจะทำได้ในหน่วยงานของสหกรณ์ของรัฐบาลอุตสาหกรรม กรรมกรและผู้ใช้แรงงาน  
แต่ในทางปฏิบัติงานส่วนใหญ่จะกระทำผ่านตัวแทนของอุตสาหกรรมโดยอาศัยความ  
ร่วมมือจากกรรมกรซึ่งมีสหพันธ์ กรรมกรที่เข้มแข็งมาก นอกเหนือไปจากกฎหมาย NIRA  
ก็มีความพยายามที่จะต่อต้านระบบทรัสต์เก่า ๆ เพื่อคงไว้ซึ่งการแข่งขันอย่างไม่มีขอบเขต  
จำกัด ใน ค.ศ.1935 มีการออกกฎหมายสงวนรักษาถ่านหินปีทุมินัส เพราะถ่านหิน  
ชนิดนี้มีผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์สาธารณะของชาติ นอกจากนี้รัฐต่าง ๆ  
ได้ช่วยเหลือร้านค้าท้องถิ่นด้วยการสนับสนุนให้ออกกฎหมายที่กำหนดข้อตกลงระหว่าง  
เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมและผู้ขายส่งเกี่ยวกับการกำหนดราคาต่ำสุดของสินค้า

<sup>1</sup> Ibid., p. 655.

กฎหมายเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเซอร์แมนแอนตี้ทรัสต์ (The Sherman Antitrust Act)

## 2.4 การจัดระเบียบเกี่ยวกับอุตสาหกรรมพลังงาน

ในระหว่าง ค.ศ.1920-1930 ไม่มีอุตสาหกรรมใดของสหรัฐอเมริกาที่จะได้รับการวิจารณ์มากไปกว่าอุตสาหกรรมพลังงานไฟฟ้า ภาวะเงินเฟ้อมีส่วนสัมพันธ์กับการลงทุนและคุณค่าของทรัพย์สิน ประกอบกับความซับซ้อนของบริษัททำให้เกิดความยุ่งยาก ในการกำหนดสาธารณูปโภคของรัฐต่าง ๆ หลายรัฐ ยกเว้นเพียง 2-3 รัฐ ประสบกับความยุ่งยากในการควบคุมสถานการณ์ ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะธุรกิจประเภทนี้เติบโตขึ้นอย่างมาก ใน ค.ศ.1936 มีบริษัทสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ 12 แห่ง ได้ควบคุมการผลิตพลังงานเกือบครึ่งหนึ่งของที่ใช้กันทั่วประเทศ มีการวางท่อผ่านรัฐต่าง ๆ ในทุกทิศทุกทาง กล่าวได้สั้น ๆ ว่า ธุรกิจการผลิตและการแจกจ่ายพลังงานไฟฟ้า ใน ค.ศ.1930 มีลักษณะคล้ายคลึงกับกิจการรถไฟใน 50 ปีที่ผ่านมา สถานการณ์และการกระทำผิดต่าง ๆ ของกิจการรถไฟในสมัยต้น ๆ ยุ่งยากซับซ้อนมาก ต้องอาศัยรัฐบาลกลางเข้ามาควบคุม เหตุการณ์เช่นนี้ก็เกิดขึ้นกับกิจการสาธารณูปโภคเช่นกัน

ระเบียบต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางกำหนดไว้ในกฎหมายพลังงานน้ำของรัฐบาลกลาง ค.ศ.1920 (The Federal Water Power Act of 1920) ได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการควบคุมดูแลสถานการณ์ที่ตั้งพลังงานทั้งหมดที่ขุดในที่ดินสาธารณะของสหรัฐอเมริกา และแม่น้ำที่ใช้ในการเดินเรือ นอกจากนี้คณะกรรมการมีอำนาจให้ใบอนุญาตสำหรับการจัดตั้งโรงงานพลังน้ำเป็นเวลา 50 ปี และให้มีการจัดระบบเดียวกันโดยเฉพาะการคิดเงินจากประชาชนในรัฐต่าง ๆ

กฎหมายสำคัญที่ออกในสมัยประธานาธิบดีรูสเวลต์ ซึ่งมีผลต่อการเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่นเดียวกับกิจการสาธารณูปโภค ได้แก่ กฎหมายมัสเชิล โชลส์ เทนเนสซี เวลเลย์ ดีเวลลอปเม้นท์ (The Muscle Sholes Tennessee Valey Development Act) ที่ออกในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1933 ได้จัดตั้งคณะกรรมการ 3 คนเรียกว่า คณะกรรมการลุ่มน้ำเทนเนสซี (The Tennessee Valley Authority) จัดตั้งขึ้นเพื่อรักษาและบริหารงานทรัพย์สินสมบัติของรัฐบาลที่ตั้งอยู่ที่เมืองมัสเชิล โชลส์ (Muscle-Sholes) รัฐอลาบามา เพื่อรักษาป้องกันผลประโยชน์ของชาติและพัฒนาการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมในบริเวณลุ่มแม่น้ำเทนเนสซี ปรับปรุงการเดินเรือใน

บริเวณแม่น้ำเทนเนสซี ป้องกันน้ำท่วมบริเวณแม่น้ำเทนเนสซีและแม่น้ำมิสซิสซิปปี คณะกรรมการ TVA มีอำนาจกว้างขวางได้รับค่านายหน้าจากการสร้างเขื่อนที่เก็บพลังงานน้ำ การติดตั้งโรงงานกระแสไฟฟ้า การพัฒนาโครงการควบคุมน้ำท่วม ป้องกันการกัดเซาะหิน และช่วยเหลือในการปลูกป่า ตลอดจนโรงงานอุตสาหกรรมในโตรเจนเพื่อทำปุ๋ยและวัตถุระเบิด ภายในระยะเวลา 10 ปี คณะกรรมการ TVA ได้ทำงานต่าง ๆ เหล่านี้เป็นผลสำเร็จ นับว่าเป็นโครงการหนึ่งของโครงการนิวติลที่ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี โครงการนี้เป็นตัวแทนการทดลองครั้งสำคัญของคนรุ่นใหม่ และเป็นการพัฒนาเขตภูมิศาสตร์ซึ่งมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าโครงการนี้จะมีผลต่อกิจการเศรษฐกิจของประเทศหลายอย่าง แต่ได้รับการคัดค้านอย่างมากจากศาล อันเนื่องมาจากการร้องอุทธรณ์ของกิจการสาธารณูปโภคที่ได้รับผลกระทบกระเทือน ด้วยเหตุนี้ ประธานาธิบดีรูสเวลต์จึงไม่ประสบผลสำเร็จในการจัดตั้งโครงการที่คล้ายคลึงกันในบริเวณอื่น ๆ อีก 6 แห่ง ครอบคลุมทั่วประเทศ

## 2.5 การคมนาคมขนส่ง

กิจการอุตสาหกรรมสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตที่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากเศรษฐกิจตกต่ำอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การคมนาคมขนส่ง กิจการรถไฟได้รับความช่วยเหลือจากโครงการฟื้นฟูทางการเงินใหม่ (The RFC) ใน ค.ศ. 1933 รัฐสภายังให้การช่วยเหลือเพิ่มเติมด้วยการออกกฎหมายกิจการรถไฟยามฉุกเฉิน (The Railroad Emergency Act) จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานร่วมกิจการรถไฟเพื่อป้องกันการสูญเสียโดยเปล่าประโยชน์ ส่งเสริมฐานะทางการเงินและลดค่าโดยสาร เพื่อสนองความต้องการของประชาชนและปรับปรุงการให้เครดิตแก่กิจการรถไฟ กฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกกฎหมายการคมนาคมขนส่ง ค.ศ.1920 ที่ดำเนินการไม่เป็นผลสำเร็จ นอกจากนี้ยังได้แก้ไขกฎหมายที่ใช้ไม่ได้ผล ด้วยการรวมกิจการรถไฟให้อยู่ภายใต้การดูแลของกฎหมายการค้าระหว่างรัฐ (The Interstate Commerce Act)

ไม่เพียงแต่กิจการรถไฟที่คณะรัฐบาลของรูสเวลต์ให้ช่วยแก้ปัญหาการคมนาคมขนส่ง ใน ค.ศ.1935 ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับรถยนต์ (The Motor Carrier Act) ที่อยู่ใต้อำนาจของคณะกรรมการการค้าระหว่างรัฐ (The Interstate Commerce Commission) ได้ดำเนินงานประสานกับกิจการยานพาหนะอื่น ๆ คณะกรรมการได้กำหนดราคาค่าโดยสารที่ยุติธรรมห้ามการแบ่งแยกและกีดกันด้วยราคา

สถานที่ และบุคคล นอกจากนี้คณะกรรมการยังได้กำหนดมาตรฐานชั่วโมงการทำงาน และอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อความปลอดภัย กล่าวสั้น ๆ ได้ว่า จากกฎหมายนี้รัฐบาลกลาง เริ่มควบคุมกิจการรถยนต์ที่ใช้เพื่อการพาณิชย์ระหว่างรัฐ

ทางด้านการบิน ถึงแม้ว่าการพัฒนาการบินพาณิชย์จะหยุดชะงักเนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำ แต่อุตสาหกรรมการบินไม่ได้ล้มเลิก ในทางตรงกันข้าม อุตสาหกรรมการบินกลับเจริญก้าวหน้ามาก ในระหว่าง ค.ศ.1930 ปัญหาของรัฐบาลกลางไม่ได้อยู่ที่ การให้ความปลอดภัยแก่การบิน แต่อยู่ที่การปรับปรุงควบคุมการบินของรัฐบาลกลาง เนื่องจากธุรกิจของกิจการไปรษณีย์ ทางอากาศ ใน ค.ศ.1934 ประธานาธิบดีรูสเวลต์ได้ ยกเลิกสัญญาทั้งหมดที่ทำการบินและหันมาให้กองทัพบกดำเนินการธุรกิจไปรษณีย์ ทางอากาศแทนชั่วคราว ต่อมามีการออกกฎหมายการไปรษณีย์ทางอากาศ ค.ศ. 1934 (The Air Mail Act of 1934) การไปรษณีย์ทางอากาศได้ดำเนินการโดยธุรกิจเอกชน ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการการพาณิชย์ระหว่างรัฐ รัฐมนตรีพาณิชย์และ กระทรวงไปรษณีย์ แต่เนื่องจากความยุ่งยากอันเกิดจากผู้ดูแลหลายกลุ่ม ดังนั้น ใน ค.ศ. 1938 รัฐสภาได้รวมกลุ่มผู้ดูแลเป็นกลุ่มเดียวอยู่ภายใต้คณะกรรมการพลเรือน เกี่ยวกับการเดินอากาศ (Civil Aeronautics Authority) มีหน้าที่สำรวจจำนวนครั้งและ สาเหตุของอุบัติเหตุตลอดจนศึกษาวิธีการป้องกัน คณะกรรมการนี้เป็นที่นิยมของ บริษัทเดินอากาศเอกชนมาก และเป็นคณะกรรมการที่ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง เมื่อ ประธานาธิบดีรูสเวลต์ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีอีกครั้งใน ค.ศ.1940 ได้ใช้อำนาจ รวมองค์การต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และจัดอยู่ภายใต้กระทรวงพาณิชย์

ใน ค.ศ.1936 มีปัจจัยหลายประการที่เรียกร้องให้ประเทศหันมาให้ความ ช่วยเหลือแก่พ่อค้าทางทะเล ความล้มเหลวของกิจการทางทะเลเรียกร้องให้รัฐบาลจัด ระเบียบดูแลให้รัดกุมยิ่งขึ้น ความยุ่งยากทางด้านแรงงานชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะ ต้องปรับปรุงสภาพการทำงานให้ดีขึ้น การลดการค้าทางทะเลน้อยลง เรียกร้องให้มี มาตรการที่จะพยุงฐานะให้ดีขึ้น ใน ค.ศ.1936 มีการออกกฎหมายการค้าทางทะเล (The Merchant Marine Act) ได้จัดตั้งคณะกรรมการทางทะเลของสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่ สำรวจสภาพการจ้างแรงงานและค่าจ้าง พิจารณาการสร้างเรือทดแทนที่เสียไป ซึ่งจะมี 2 ประเภท คือ เรือที่สร้างจากการทำสัญญากับรัฐบาลและขายให้แก่ผู้เดินเรือในอัตรา เงินผ่อนระยะยาว ประเภทที่ 2 อนุญาตให้สร้างเรือเพื่อใช้ในเส้นทางการค้าที่จำเป็น

นอกจากนี้คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงาน จำนวนต่ำสุดของ ลูกเรือ สภาพการทำงาน และคณะกรรมการการแรงงานทางทะเล (Maritime Labor Board) มีหน้าที่เป็นคณกลางทำความตกลงในกรณีพิพาทของกรรมกร

## 2.6 การบรรเทาทุกข์และการให้ความมั่นคง

เศรษฐกิจตกต่ำมีผลกระทบกระเทือนต่อกรรมกรในเรื่องการว่างงานและการ ลดลงของรายได้ซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็วกว่าอัตราค่าครองชีพ คณะบริหารสมัยรูสเวลต์ กำหนดนโยบายเกี่ยวกับกรรมกรไว้ 3 ประการ คือ ประการแรก เกี่ยวกับการลดอัตรา การว่างงาน ประการที่สอง ได้แก่การปรับปรุงความมั่นคงทางเศรษฐกิจของกรรมกร ด้วยการประกันการว่างงาน ประกันผู้สูงอายุและวิธีอื่น ๆ ประการที่สาม เพิ่มความ เข้มแข็งของตำแหน่งฐานะองค์การกรรมกรในระบบเศรษฐกิจอเมริกัน ทางด้านการ ต่อต้านการว่างงาน ทันที่รูสเวลต์เข้ารับตำแหน่งก็ได้ใช้อำนาจประธานาธิบดีว่าจ้าง ชายหนุ่มเข้าทำงานในหน่วยงานพลเรือน (Civilian Conservation Corps) เพื่อสร้างงาน ทางด้านสาธารณะ ได้แก่ การปลูกป่า การป้องกันน้ำท่วม และอีกหลายโครงการ เพื่อจะลดอัตราคนว่างงาน ในปีแรกมีคนสมัครเข้าทำงานในโครงการนี้เป็นจำนวน 300,000 คน โครงการนี้เป็นลักษณะถาวรของนโยบายนิวดีล จนกระทั่งรัฐสภายกเลิก การให้เงินสนับสนุนใน ค.ศ.1942

รัฐสภาออกกฎหมายบรรเทาทุกข์ยามฉุกเฉิน (The Emergency Relief Act) ได้จัดตั้งคณะกรรมการบรรเทาทุกข์ยามฉุกเฉินของรัฐบาลกลางซึ่งได้รับเงินอุดหนุน จำนวน 500,000,000 เหรียญ เพื่อช่วยเหลือแก่รัฐต่าง ๆ โครงการ NIRA ได้จัดตั้ง คณะกรรมการงานสาธารณะ (Public Works Administration = PWA) ได้เงินทุนจำนวน 3,300,000,000 เหรียญ เพื่อส่งเสริมการก่อสร้างงานสาธารณะ โครงการ PWA ได้ช่วยให้คนมีงานทำจำนวนนับล้าน ใน ค.ศ.1935 รัฐสภาสันับสนุนให้เงินทุนด้าน ช่วยให้คนมีงานทำขึ้นด้วยการเพิ่มเงินทุนมากขึ้นสำหรับโครงการงานสาธารณะครั้งที่ สอง และด้วยอำนาจบริหาร ประธานาธิบดีประกาศจัดตั้งคณะกรรมการงานก้าวหน้า (The Works Progress Administration) ซึ่งต่อมาเรียกว่า คณะกรรมการโครงการเพื่อ งาน (The Works Projects Administration = WPA) ค.ศ.1938 โครงการนี้ได้จัดหางาน ให้คนทำได้ถึง 3,800,000 คน ซึ่งเป็นประมาณ 1 ใน 3 ของคนว่างงานทั้งหมด งานที่ WPA ได้ทำ เช่น การสร้างอาคารสาธารณะจำนวน 122,000 หลัง และงานซ่อมแซม

สิ่งอื่น ๆ จำนวนมาก โครงการ WPA ให้งานแก่คนงานทั้งที่มีฝีมือและไม่มีฝีมือในการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ

นโยบายการบรรเทาทุกข์ของการว่างงานด้วยการหางานให้ทำ อันเนื่องมาจากความเชื่อมั่นมูลฐานที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะทำงานและทุกชีวิตจะดำรงชีพด้วยดีเนื่องมาจากการทำงานไม่ใช่การรับบริจาค (human beings had a right to work and it was better for all to live by work rather than by charity) อย่างไรก็ตามโครงการนี้ถูกโจมตีอย่างมาก โดยถูกกล่าวหาว่าสิ้นเปลืองและไม่มีประสิทธิภาพ ต้องใช้เงินจำนวนนับล้านเหรียญเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองโดยไม่ประสบความสำเร็จในสิ่งที่สำคัญคือ การขจัดการว่างงาน คณะบริหารได้โต้ตอบคำกล่าวหาด้วยการยืนยันว่า ความรู้สึกนับถือตนเองของคนนับล้านเกิดจากการมีงานทำมากกว่าการรอรับบริจาค โครงการนี้จะช่วยบรรเทาสภาพจิตของคนในยามเศรษฐกิจตกต่ำได้เป็นอย่างดี

โครงการอื่น ๆ ภายใต้โครงการ WPA ได้แก่ การจัดแหล่งสลัม กฎหมายแวนเนอร์ สตีกล์ เฮา์ซิง (The Wagner-Steagall Housing Act of 1937) ได้จัดตั้งคณะกรรมการจัดหาที่อยู่อาศัยแห่งชาติ (United States Housing Authority) ได้จัดการทำลายแหล่งเสื่อมโทรมยากจนด้วยการสร้างบ้าน การวางขอบเขตจำกัดเงินจำนวน 4,000 เหรียญ สำหรับครอบครัวที่อยู่อาศัยในเมืองที่มีประชาชนไม่เกิน 500,000 คน และ 5,000 เหรียญสำหรับประชาชนที่อยู่ในเมืองที่มีประชาชนเกิน 500,000 คน

คณะบริหารรูสเวลต์ได้ทำงานเพื่อกรรมกรอีกประการหนึ่ง คือ การให้ความมั่นคงแก่คนทำงานด้วยการออกกฎหมายประเภทต่าง ๆ เช่น กฎหมายบริการการทำงานแห่งชาติ (The National Employment Service Act of 1933) ได้จัดสร้างระบบแห่งชาติให้การแลกเปลี่ยนร่วมมือจัดหางานของรัฐและบางส่วนเป็นของรัฐบาลกลาง ใน ค.ศ. 1938 ได้ออกกฎหมายกำหนดมาตรฐานแรงงานยุติธรรม (The Fair Labor Standards Act) กำหนดอัตราค่าจ้างและชื่อโครงการทำงานเป็นมาตรฐานแน่นอนดูแลการว่าจ้างเด็กทำงาน

กฎหมายที่สำคัญมากอีกประการหนึ่งได้แก่ การประกันการว่างงาน บำนาญสำหรับคนสูงอายุ และผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ได้จากกฎหมายประกันสังคม ค.ศ.1935 (The Social Security Act of 1935) และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใน ค.ศ.1939

กฎหมายประกันสังคมให้ความช่วยเหลือคนว่างงาน คนชรา เด็กยากจน  
ค้ำประกันสุขภาพของแม่และเด็กในบริเวณที่ได้รับความทุกข์ยากจากเศรษฐกิจตกต่ำ  
บริการด้านสาธารณสุข การแพทย์และอนามัย ช่วยเหลือคนพิการทุพพลภาพ เป็นต้น

## 2.7 การฟื้นตัวขององค์การกรรมกร

นโยบายของโครงการนิวดีลช่วยเหลือกรรมกรอีกประเภทหนึ่ง คือ การเพิ่ม  
อำนาจความเข้มแข็งขององค์การกรรมกร ค.ศ.1920 มีแนวโน้มแสดงถึงการลดจำนวน  
สมาชิก สิทธิพิเศษและขวัญขององค์การกรรมกร ดังนั้น หลายคนมีความคิดว่าควรจะ  
ฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและกรรมกรให้สมดุลย์กัน ความพยายามนี้ได้มีใน  
มาตราที่ 7 (a) ของโรงงาน NIRA ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่สุดของโครงการนี้ กล่าวคือ  
“กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิในการจัดตั้งกลุ่มและตัวแทนที่ได้รับเลือกเพื่อทำการต่อรอง  
กับนายจ้าง และมีอิสระในการทำการใด ๆ โดยปราศจากการขัดขวาง ยับยั้ง และการ  
ใช้อำนาจบังคับของนายจ้างที่จะมีต่อกรรมกรหรือตัวแทน”<sup>1</sup> จากนโยบายนี้ดูเหมือนว่า  
เป็น “กฎบัตรเสรี” สำหรับกรรมกรและภายใต้สภาพการณ์ เช่นนี้ทำให้องค์การกรรมกร  
มีสมาชิกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

กฎหมายความสัมพันธ์ของกรรมกรแห่งชาติ (The National Labor  
Relations Act) ที่ได้รับความเห็นชอบจากศาลสูงสุด มีความเห็นว่า การเติบโตของ  
องค์การกรรมกรขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ความจำเป็นที่ต้องได้รับความเห็นใจ  
และเข้าใจจากชนชั้นกลาง ซึ่งมีความรู้สึกเช่นนี้ได้สูญไประหว่าง ค.ศ. 1920 ต่อมา  
สภาพเศรษฐกิจตกต่ำได้ช่วยให้ความรู้สึกเช่นนี้กลับคืนมา เพราะได้รับการชักจูงใจว่า  
กรรมกรได้รับความยากลำบากมาก และต้องการความช่วยเหลือป้องกันมากขึ้นกว่าเดิม  
ความช่วยเหลือต่าง ๆ ก็ได้รับเพิ่มจากคณะกรรมการสภาสูงเกี่ยวกับการศึกษาและ  
กรรมกร

สิ่งที่สำคัญมากกว่าความช่วยเหลือและสนับสนุนของรัฐบาล คือ ความ  
สามารถของกรรมกรที่จะช่วยเหลือตนเอง รัฐบาลจะทำหน้าที่ป้องกันและส่งเสริม  
แต่กรรมกรจะต้องจัดการกับองค์การของตนเอง องค์การกรรมกรได้เกิดขึ้นเนื่องจากความ  
เอื้ออำนวยของกฎหมาย NIRA และกฎหมายความสัมพันธ์ของกรรมกรแห่งชาติ

<sup>1</sup> Ibid., p. 672.

(The National Labor Relations Act) ในระหว่าง 3 ปีแรกของโครงการนิวติล องค์การกรรมกรมีสมาชิกเพิ่มเป็นจำนวนมากกว่าล้านครึ่งและเพิ่มต่อมาอย่างรวดเร็ว หลัง ค.ศ. 1933 มีการค้นพบว่าองค์การที่จะดำเนินงานในทางปฏิบัติได้ดีควรอยู่บนพื้นฐานของอุตสาหกรรมมากกว่าการช่างฝีมือ และองค์การสหพันธ์ กรรมกร (A. F. of L.) ให้กฎบัตรเพื่อการตั้งองค์การกลางเช่นนี้หลายแห่ง เช่น การตั้งองค์การกรรมกรของโรงงานอุตสาหกรรมเหล็กกล้า รถยนต์ ยาง วิทยุ และอลูมิเนียม เป็นต้น

## กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 2

ให้นักศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมในแต่ละโครงการของโครงการนิวติล ทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การคมนาคมขนส่ง การธนาคาร การสร้างงานสาธารณะที่อยู่อาศัย และการช่วยเหลือเยาวชน

### 3. ความหมายทางเศรษฐกิจของโครงการนิวติล

กฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ของโครงการนิวติลมีความสำคัญต่อประเทศในการที่พยายามแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ในระยะแรกเมื่อเกิดเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลได้ป้องกันการให้สินเชื่อของรัฐบาลกลางและอนุญาตให้มีการดำเนินการเพื่อรอดพ้นจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ด้วยวิธีการที่ดีที่สุดที่อาจจะทำให้ เศรษฐกิจตกต่ำอย่างมากอันเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 1 และได้มีการเปลี่ยนเป็นเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก โครงการนิวติล เป็นวิธีการของชาวอเมริกันที่จะต่อต้านเศรษฐกิจตกต่ำด้วยตนเองและจากทัศนคติของคนหมู่มากกล่าวว่าเป็นวิธีการที่ดีกว่าชาติอื่น ๆ

วิธีการที่จะพยุงประเทศให้พ้นจากสภาพเศรษฐกิจตกต่ำมีหลายวิธี วิธีแรก ได้แก่ การทำให้เกิดเงินเฟ้อ เงินคล่องตัว และจัดการเกี่ยวกับกระแสเงินตราเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้และส่งเสริมการผลิต อีกวิธีหนึ่งได้แก่การสร้างความมั่นใจให้เกิดขึ้นใหม่ด้วยการเพิ่มเงินทุนได้แก่ โครงการ TVA ซึ่งเป็นโครงการใหม่มากเพื่อสงวนรักษาดินและป่าไม้ เช่น การเสริมสร้างในกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโครงการ WPA,PWA และอื่น ๆ อำนวยความสะดวกและให้สวัสดิการแก่ประชาชน นอกเหนือจากสิ่งอื่น ๆ โครงการนิวติลมีวัตถุประสงค์จะสงวนรักษาทรัพยากรคน รวมถึงความพยายามทำให้องค์การกรรมกรมีความเข้มแข็งขึ้นด้วยการหางานให้ทำโดยผ่านโครงการ CCC, WPA และ National

Youth Administration ซึ่งโครงการเหล่านี้ได้กำหนดอัตราค่าจ้างต่ำสุดและชั่วโมงทำงานสูงสุดไว้ ตลอดจนการห้ามใช้แรงงานเด็กไม่ถูกต้อง ให้มีการประกันสำหรับคนชรา คนว่างงานและการประกันสังคม โครงการนิวดีลมีความปรารถนาที่จะสงวนรักษาและมีอุดมคติที่จะช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน

โดยความจริงแล้ว โครงการนิวดีลเป็นโครงการที่มีความจำเป็นในการขยายกิจกรรมของรัฐบาล ให้มีส่วนร่วมมากขึ้นต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งหมายถึงการยกเลิกนโยบายเสรีนิยมที่เคยปฏิบัติใช้กันมาก่อน หลุยส์ แฮคเกอร์ (Louis Hacker) ได้เขียนบทความเมื่อ ค.ศ. 1938 ว่า

ปัจจุบัน รัฐได้ดำเนินการป้องกันผู้ที่ไม่มียุติธรรม เพิ่มรายได้ของประชาชน ดำเนินการมีประสิทธิผลมากขึ้นในการแจกจ่ายผลิตผล การที่รัฐจะบรรลุเป้าหมายเช่นนี้ได้ไม่เพียงแต่รัฐจะดำเนินงานทั้งหมดที่จะให้ความมั่นคงด้านประกันสังคม แต่รัฐจะต้องเข้ามาเป็นผู้ริเริ่มธุรกิจการลงทุนต่าง ๆ ด้วย กล่าวสั้น ๆ ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นรัฐทุนนิยม ซึ่งก่อนหน้านี้เป็นรัฐเสรีนิยมหรือรัฐที่ไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับธุรกิจ ปัจจุบันรัฐได้สร้างและดำเนินกิจการโรงงาน มีการซื้อขายสินค้าและให้บริการกู้ยืมเงิน สร้างคลังเก็บสินค้า ต่อเรือ และดำเนินกิจการรถไฟ กล่าวอีกกรณีหนึ่ง รัฐพยายามหาวิธีป้องกันกลุ่มบุคคลที่ไม่มียุติธรรมไม่ให้ถูกเอาเปรียบ หรืออาจจะกล่าวได้ว่า รัฐได้เข้าแข่งขันและดำเนินกิจการบางอย่างแทนที่บริษัทเอกชนโดยไม่ได้แยกบริษัทออกจากความสัมพันธ์ระหว่างนายทุน<sup>1</sup>

มีหลายคนได้แสดงทัศนะว่าโครงการนิวดีลมีลักษณะเป็นการปฏิวัติประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา แต่ทัศนะเช่นนี้เป็นการให้ความสำคัญแก่โครงการนิวดีลมากเกินไป เพราะการขยายอำนาจของรัฐบางกลางในการควบคุมธุรกิจมีมาตั้งแต่กฎหมายการพาณิชย์ระหว่างรัฐ ค.ศ. 1887 (The Interstate Commerce Act of 1887) และ

---

<sup>1</sup> Louis Hacker, *American Problems of Today*. p. VII

กฎหมายเชอร์แมน แอนตี้ทรัสต์ ค.ศ.1890 (The Sherman Antitrust Act of 1890) การควบคุมธนาคารก็มาตั้งแต่สมัยเริ่มแรกแล้ว ประวัติศาสตร์กฎหมายมนุษยธรรมภายในรัฐและรัฐบาลกลางก็มีมานานก่อนสมัยโครงการนิวดีล นอกเหนือไปจากนี้รัฐบาลได้ป้องกันและช่วยเหลือธุรกิจเช่นเดียวกับการจัดระเบียบต่าง ๆ ก็มีมาในอดีต เพียงแต่โครงการนิวดีลได้ขยายกว้างขึ้น นำวิธีการเก่า ๆ มาใช้ปฏิบัติให้เป็นผลอีกครั้งหนึ่ง โครงการนิวดีลเป็นการสงวนรักษาระบบทุนนิยมมากกว่าจะเป็นการทำลาย กฎหมายที่ออกในระยะนี้มีผลต่อการเงิน อุตสาหกรรม และเกษตรกรรมอย่างเห็นได้ชัด ข้อกำหนดต่าง ๆ ของโครงการนิวดีล หมายถึง การลดลงของระบบเสรีนิยม

### กิจกรรมการเรียนรู้ที่ 3

ให้นักศึกษาแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่ว่า “โครงการนิวดีลมีความปรารถนาที่จะสงวนรักษาและมีอุดมคติที่จะช่วยเหลือมนุษย์ด้วยกัน” ท่านเห็นด้วยหรือไม่อย่างไร

#### สรุป

โครงการนิวดีลได้เปลี่ยนรูปแบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา จากระบบเสรีนิยมมาเป็นระบบผสมระหว่างทุนนิยมและสังคมนิยม โครงการนิวดีลถูกโจมตีอย่างมากว่าก่อให้เกิดเผด็จการโดยผู้บริหารประเทศ มีกฎหมายของโครงการนิวดีลหลายฉบับขัดต่อรัฐธรรมนูญ มีการใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากเพื่อปฏิบัติงานให้เป็นไปตามโครงการ แต่อย่างไรก็ตาม นับได้ว่าโครงการข้อตกลงใหม่มีส่วนสำคัญในการช่วยเหลือให้สถานการณ์ประเทศดีขึ้นและเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป มีผลให้รูสเวลต์ได้เป็นประธานาธิบดีคนแรกและคนเดียวที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีติดต่อกันถึง 4 สมัย (ค.ศ. 1933-1945) โดยปกติจะเป็นประธานาธิบดีได้เพียง 2 สมัย หรือไม่เกิน 10 ปี

#### การประเมินผลท้ายบทที่ 21

1. จงอธิบายความหมายและความสำคัญของโครงการนิวดีล
2. จงอธิบายสาเหตุและผลของโครงการนิวดีลที่มีต่อสหรัฐอเมริกา