

วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณี
การออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475 – พ.ศ. 2518)



นายวีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์

ศูนย์วิทยพัทยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2552

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Development of Land Reform in Thailand: A Case Study on the
Passing of Land Reform Law (B.E 2475 – B.E 2518)



Mr. Veerawat Ariyaviriyant

ศูนย์วิทยทรัพยากร

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2009

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษา
เฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475 –
พ.ศ. 2518)

โดย

นายวีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์

สาขาวิชา

เศรษฐศาสตร์การเมือง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร. พุทธกาล รัชธร

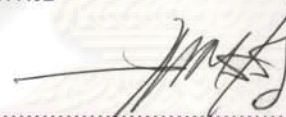
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

รองศาสตราจารย์ แล ดิลกวิทยรัตน์

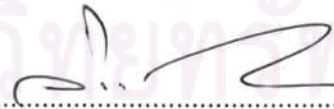
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

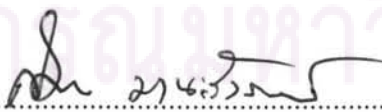

.....คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. ตีรณ พงศ์มพัฒน์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ)


.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร. พุทธกาล รัชธร)


.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(รองศาสตราจารย์ แล ดิลกวิทยรัตน์)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. สมภพ มานะรังสรรค์)


.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ)

วิวัฒน์ อริยะวิริยานันท์: วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการ
ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2518) (Development of Land Reform in
Thailand: A Case Study on the Passing of Land Reform Law (B.E. 2475 – B.E. 2518))
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร. พุทธกาล รัชชวร, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม:
รศ. แล ดิลกวิทยรัตน์, 134 หน้า

เศรษฐศาสตร์การเมืองในการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินพ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2518 มีอยู่สามระลอก
ใหญ่ ๆ ระลอกแรกในปีพ.ศ. 2476 เด้าโครงการเศรษฐกิจที่คณะราษฎรนำเสนอมีเนื้อหาสาระในการรวม
ที่ดินถูกต้องด้านจากคณะเจ้าและขุนนางข้าราชการชั้นสูงอย่างรุนแรงจนนายปรีดี พนมยงค์ถูกปลดและต้อง
ลี้ภัยไปต่างประเทศ ระลอกที่สองรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล
กฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการจำกัดการถือครองที่ดิน ต่อมาถูก
ยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 โดยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ระลอกที่สามภายหลัง
เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จากการเรียกร้องที่ดินทำกินของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย
และรัฐบาลเฉพาะกาลได้ตราพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีเนื้อหาสาระใน
การจัดหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินของรัฐเพื่อให้ราษฎรทำกินประกาศใช้เป็นกฎหมายในสมัยรัฐบาล
หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมชต่อเนื่องมาจนถึงทุกวันนี้

การศึกษาใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองที่มองทุกสรรพสิ่งแบบองค์รวม (Holistic) โดยไม่แยก
ส่วนไม่ว่าจะเป็นปัจจัย เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม ความเชื่อ ค่านิยม อุดมการณ์ กฎหมาย
กฎระเบียบ ขนบธรรมเนียม ประเพณี ฯลฯ รวมทั้งแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินหลากหลายรูปแบบ ได้แก่
กรรมสิทธิ์ตามธรรมชาติ กรรมสิทธิ์รวมหมู่ชุมชน กรรมสิทธิ์แนวพุทธและกรรมสิทธิ์เอกชน

ผลของการศึกษาพบว่านโยบายปฏิรูปที่ดินที่มาจากความตั้งใจจะแก้ไขปัญหาค่าครองชีพที่ดินซึ่ง
ดำรงอยู่ก่อนการเปลี่ยนแปลง 2475 ของคณะราษฎร แต่การที่คณะราษฎรไม่สามารถกุมอำนาจไว้ได้อย่าง
เบ็ดเสร็จและการแตกกันเองภายในของคณะราษฎรรวมทั้งนโยบายปฏิรูปที่ดินด้วยการรวมที่ดินส่งผล
กระทบกระเทือนอย่างรุนแรงต่อการถือครองที่ดินของคณะเจ้าและขุนนางข้าราชการชั้นสูงทำให้ถูกต้องด้าน
จนกลายเป็นสิ่งต้องห้ามที่จะพูดถึง ในขณะที่ความตั้งใจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถผ่านเป็น
กฎหมายได้เพราะการกุมอำนาจในฐานะหัวหน้าคณะรัฐประหาร แต่ก็ถูกยกเลิกเพราะไปขัดกับหลักการ
เศรษฐกิจเสรีนิยมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจของธนาคารโลก ส่วน พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.
2518 สามารถผ่านเป็นกฎหมายในสถานการณ์ทางการเมืองยุคที่ประชาธิปไตยเบ่งบานโดยรัฐบาล
พระราชทานเพราะเนื้อหาสาระไม่กระทบกระเทือนการถือครองที่ดินของกลุ่มทุน

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง
ปีการศึกษา 2552

ลายมือชื่อนิสิต.....วิวัฒน์ อริยะวิริยานันท์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม.....

4985732729: MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEYWORDS: LAND HOLDING / LAND REFORM / PROPERTY RIGHT

VEERAWAT ARIYAVIRIYANANT: DEVELOPMENT OF LAND REFORM IN THAILAND: A CASE STUDY ON THE PASSING OF LAND REFORM LAW (B.E. 2475 – B.E. 2518)

THESIS ADVISOR: ASSOC. PROF. BUDDHAGARN RUTCHATHORN, Ph.D.

THESIS CO-ADVISOR: ASSOC. PROF. LAE DILOKVIDHYARAT 134 pp

There were three significant cases on political economy of the passing of land reform law between 1932 to 1975. The first was in year 1933, the draft of the economic plan, aimed at consolidating all the land by the state, proposed by the People's Party. This was strongly against by the elites and the high ranking bureaucrats. The resistance on the proposal resulted in Pridi Phanomyong's dismissal from his post and had to seek asylum abroad. Next, Piboonsongkram's government was succeeded on passing the law that limited the seizure of land holding but was revoked later by the Revolutionary Decree 49. by Sarit's Government. The third was after the October 14, 1973 student uprising incident, when the Farmer's Federation demanding for farm land, the then ad hoc government had passed on the land reform law for agricultural purpose by allocating wasted land and government-owned-land. The demand was made effective by Kurkrit Pramote's government and the law lasted until today.

The study utilize the Political Economy approach which takes into analysis the total social element of a society such as political, economic, cultural, ideological and legal factors. This includes the perception of property right in various forms such as natural property right, collective property right, Buddhist property right, and private property right.

The study revealed that the land reform policy initiated by the People's Party to solve the land holding problems that prevailed before the 1932 Revolution was made forgotten because the People's Party had no real Administration Power and the consolidation of land infringed the land holding of the elites and the high ranking bureaucrats. In Piboonsongkram's case such a law could be passed on due to his capacity as head of the Revolutionary Council but also revoked later as it was against the principle of the free trade policy by the World Bank Development Plan. The third was passed on by a favorable political atmosphere and was not revoked as it was not infringed the land holding of the capitalist group.

Student's Signature.....*Veerawat Ariyaviriyaman*

Advisor's Signature.....*Assoc. Prof. Buddhagarn Rutchathorn*

Co-Advisor's Signature.....*Assoc. Prof. Lae Dilokvidhyarat*

Field of Study: Political Economy
Academic Year: 2009

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้พอจะเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาได้ก็ด้วยความเมตตาของบุคคลต่าง ๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นเครือข่ายรอบตัวของผู้เขียนวิทยานิพนธ์ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือทั้งทางวิชาการ ทางเทคนิค กรอบแนวคิด แนวทาง กำลังใจ กำลังกาย ฯลฯ ข้อดีของวิทยานิพนธ์นี้ (ถ้ามี) ขออุทิศให้กับท่านเหล่านี้ส่วนข้อด้อยผู้เขียนขอน้อมรับไว้ด้วยจิตคารวะ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ดังต่อไปนี้ รองศาสตราจารย์ ดร. พุทธกาล รัชทร ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ศาสตราจารย์ ดร. ดิลกวิทย์รัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วมที่เปรียบเสมือน Navigator ของผู้ทำวิทยานิพนธ์ที่ช่วยชี้ทางสว่างให้เห็น รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐที่รับเป็นประธานกรรมการ รองศาสตราจารย์ ดร. สมภพ มานะรังสรรค์กรรมการ และ รองศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย ที่ให้คำแนะนำอย่างดียิ่ง อาจารย์สมบูรณ์ พนรัตน์กุล และ อาจารย์ธานี ชัยวัฒน์ที่คอยเป็นห่วงถามไถ่ความก้าวหน้าของวิทยานิพนธ์และคอยให้กำลังใจ รองศาสตราจารย์ ดร. นวฉวี ตรีรัตน์ที่คอยกำชับให้ผู้เขียนตื่นตัวตลอดเวลา คณาจารย์ในหลักสูตรเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ให้ความรู้ที่มีคุณค่าแก่ผู้เขียน และขอขอบพระคุณอย่างสูงสำหรับศาสตราจารย์ ดร. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ปริญญาจารย์ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ทำให้ผู้เขียนมีศัทธิในเส้นทางเศรษฐศาสตร์การเมือง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ของห้องสมุดต่าง ๆ ที่ให้ความกรุณาเรื่องข้อมูลและการยืมหนังสือด้วยจิตวิญญาณของอาจารย์ที่ต้องการช่วยเหลือส่งเสริมลูกศิษย์ทำให้เกิดกำลังใจในการก้าวข้ามอุปสรรคในการค้นหาข้อมูลที่บางครั้งอาจจะมีปัญหาบ้าง เช่น ห้องสมุดรัฐสภา หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ศูนย์แห่งสำนักเลขาธิการรัฐสภา กลุ่มงานข้อมูลข่าวสารของราชการ ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ ห้องสมุดคณะอักษรศาสตร์ ห้องสมุดคณะครุศาสตร์ ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ ห้องสมุดคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ทุกท่านของหอสมุดกลางและห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้เขียนขอขอบคุณบุคคลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ รุ่นพี่เศรษฐศาสตร์การเมืองทุกท่านที่คอยช่วยทบทวนตีความความรู้ให้ตลอดเวลา คุณตั๋ยและคุณเก้ เจ้าหน้าที่หลักสูตรที่คอยเป็นธุระจัดการเรื่องทั่วไปให้ จิงและเมียงที่คอยช่วยถ่ายเอกสารหนังสือให้ทำให้ประหยัดเวลาไปได้มาก โน โจอี้ เก้และเพื่อน ๆ รุ่น 6 ใจแอน พี่อู๋ ต๋อง ปรานค์ และน้อง ๆ รุ่น 7 ดาว หนึ่ง เล็กและน้อง ๆ รุ่น 8 ที่คอยให้กำลังใจ คุณสุรัตน์ ชูไพโรจน์ ผู้ช่วยผู้จัดการแผนกธุรการของบริษัทที่คอยช่วยเป็นธุระในการขอข้อมูลต่าง ๆ จากหน่วยงานราชการและช่วยค้นหาเทคนิคการพิมพ์ต่าง ๆ ในโปรแกรมคอมพิวเตอร์ และสุดท้ายครอบครัวผู้เขียนวิทยานิพนธ์เองที่ช่วยส่งเสริมให้มีสมาธิในการเขียนวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนขอขอบคุณทุกท่านที่ได้มีส่วนช่วยเติมเต็มวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่ไม่ได้เอ่ยนาม ณ. ที่นี้เป็นอย่างสูง

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ณ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	8
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	8
บทที่ 2 กรอบแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	9
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์.....	9
2.2 แนวคิดสิทธิตามธรรมชาติในการถือครองที่ดินสู่ระบบกรรมสิทธิ์เอกชน.....	10
2.3 แนวคิดสิทธิในการถือครองที่ดินแบบชุมชนรวมหมู่.....	13
2.4 แนวคิดสิทธิในการถือครองที่ดินของมาร์กซ์.....	14
2.5 แนวคิดสิทธิในการถือครองที่ดินแนวพุทธ.....	15
2.6 แนวคิดวิถีการผลิตแบบเอเชีย (Asiatic Mode of Production).....	16
2.7 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างคนกับที่ดิน และกรรมสิทธิ์ที่ดิน.....	17

	หน้า
บทที่ 3 ภูมิหลังระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทย.....	29
3.1 ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินตามหลักกฎหมายตราสามดวง.....	30
3.1.1 สิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของราษฎร (Right of Usufruct).....	37
3.2 ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินสมัยใหม่ภายหลังปี พ.ศ.2444.....	41
3.2.1 การปฏิรูประบบกฎหมายที่ดินเป็นระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่).....	42
บทที่ 4 วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย.....	52
4.1 การปฏิรูปที่ดินที่มาจากนโยบายของผู้นำฝ่ายพลเรือนในคณะราษฎร.....	59
4.1.1 การช่วงชิงอำนาจผ่านสถาบันทางการเมืองในระบอบใหม่.....	64
4.1.2 เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจว่าด้วยการรวมที่ดิน.....	75
4.2 การปฏิรูปที่ดินระลอกที่สองในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม.....	91
4.2.1 สถานการณ์แย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดินในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม.....	94
4.2.2 ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 เพื่อจำกัดการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน.....	97
4.3 การปฏิรูปที่ดินระลอกที่สามในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์.....	103
4.3.1 การต่อสู้เพื่อกรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่.....	106
4.3.2 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.....	107
4.3.2.1 เนื้อหาสาระสำคัญของ พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.....	109
4.3.2.2 ความพยายามผลักดันนิคมเอเนกประสงค์.....	111
บทที่ 5 บทสรุป.....	116
รายการอ้างอิง.....	124
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	134

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	รายชื่อผู้สนับสนุนเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ในการประชุมคณะกรรมการวันที่ 12 มีนาคม 2476.....	77
ตารางที่ 2	รายชื่อผู้คัดค้านเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ในการประชุมคณะกรรมการวันที่ 12 มีนาคม 2476.....	78
ตารางที่ 3	รายชื่อผู้สนับสนุนโครงการเศรษฐกิจของพระยามโนปกรณนิติธาดา ในการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 มีนาคม 2476.....	85
ตารางที่ 4	รายชื่อผู้สนับสนุนเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ในการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 มีนาคม 2476.....	86
ตารางที่ 5	รายชื่อผู้ทิ้งดอกออกเสียงในการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 มีนาคม 2476.....	86

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินเป็นปัจจัยการยังชีพที่สำคัญที่สุดของมนุษย์ไม่ว่าในยุคใดสมัยใดนอกเหนือจากแรงงาน เพราะที่ดินนอกจากจะใช้เป็นที่อยู่อาศัยแล้วยังเป็นแหล่งอาหารทั้งตามธรรมชาติในสังคมบุพกาล เป็นแหล่งผลิตอาหารในสังคมเกษตรกรรมและเป็นแหล่งป้อนวัตถุดิบที่ใช้ในอุตสาหกรรมของสังคมที่พัฒนาสูงขึ้นต่อไป กันมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าในภายหลังระบอบทุนนิยมจะได้รังสรรค์ปัจจัยการผลิตอื่นๆ ขึ้นมาใช้นอกเหนือจากที่ดินและแรงงาน เช่นเรื่องทุน เรื่องนวัตกรรมรวมทั้งเรื่องสิทธิทางปัญญาก็ตามที่ ที่ดินก็ยังไม่เคยคลายความสำคัญลงแต่อย่างใดกลับจะเพิ่มทวีความสำคัญยิ่งขึ้น เพราะที่ดินในระบอบทุนนิยมยังสามารถแปลงเป็นทุนได้ดีกว่าปัจจัยการผลิตอย่างอื่นๆ อีกด้วย และเนื่องจากขนาดของที่ดิน (รวมทั้งผืนน้ำ) มีอยู่เท่าเดิมไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้ ในขณะที่จำนวนประชากรของโลก (ผู้ใช้ที่ดิน) ที่เริ่มจากจำนวนน้อยแต่แรกได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นแบบเรขาคณิตหรือทวีคูณตามลำดับ (Gide and Rist, 1950:138) การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่มนุษย์ต่างคนต่างใช้ตามความจำเป็นของตนแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกันโดยไม่มีระบบกรรมสิทธิ์ที่แน่นอนในสังคมบุพกาลระยะแรกก็ค่อยๆ แปรเปลี่ยนไปตามพัฒนาการของพลังการผลิต รวมทั้งพัฒนาการของระบบสังคมที่ซับซ้อนขึ้น ที่ดินที่เคยเป็นของสาธารณะ (The common) ที่ทุกคนในสังคมมีสิทธิ์ที่จะแบ่งปันการใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ก็ค่อยๆ ถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นกรรมสิทธิ์รวมหมู่เฉพาะของชุมชน (collective property right) จนในท้ายที่สุดมนุษย์ก็ได้สร้างสถาบันกฎหมายขึ้นมาเพื่อทำให้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของปัจเจกบุคคล (private property right) ทำให้เกิดการหวงห้าม การกีดกันไปจนถึงการต่อสู้แย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดินจนเกิดเป็นความขัดแย้งขึ้นในหมู่มวลมนุษยชาติซึ่งเป็นต้นเหตุนำไปสู่การสู้รบฆ่าฟันทำร้ายซึ่งกันและกัน การเกิดขึ้นของสงครามน้อยใหญ่รวมทั้งลัทธิการก่อการร้ายที่เห็นประจักษ์ได้ในสังคมปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินถูกทำให้แปรเปลี่ยนไปตามบริบทและระดับการพัฒนาของพลังการผลิตของสังคม ในสังคมทาส/นายทาส ผู้ปกครองจะควบคุมกำลังแรงงานเป็นหลัก ในสังคมศักดินา/ไพร่ ผู้ปกครองจะควบคุมทั้งที่ดินและแรงงาน แต่ในสังคมนายทุน/แรงงาน ผู้ปกครองจะควบคุมที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาด

ของเอกชนผ่านการออกกฎหมายจัดการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินต่าง ๆ โดยรัฐที่เป็นเครื่องมือของชนชั้นกลุ่มน้อยเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ฉะนั้นการต่อสู้เรื่องที่ดินในสังคมประชาธิปไตยแบบตัวแทนในปัจจุบันจึงเป็นการต่อสู้ในกระบวนการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นหลัก

ตามทฤษฎีเสรีนิยมแนวธรรมชาติของจอห์น ลอค การใช้พลังแรงงานของมนุษย์ไปสัมพันธ์กับธรรมชาติทำให้เกิดวัตถุสิ่งของขึ้นใหม่กรรมสิทธิ์ของสิ่งนั้นย่อมตกเป็นของเจ้าของพลังแรงงาน สังคมในยุคบุพกาลที่ยังไม่มีความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์วิทยาการใด ๆ มนุษย์ใช้พลังแรงงานของตนเองในการเสาะแสวงหาล่าสัตว์หรือสกัดวัสดุสิ่งของจากธรรมชาติเพื่อการดำรงชีวิตของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการหาพืช ผัก ผลไม้ หรือ การล่าสัตว์ จับปลา ซึ่งในยุคดังกล่าวนี้ปัจจัยในการผลิตที่สำคัญที่สุดมีเพียงสองปัจจัยเท่านั้น คือธรรมชาติ (ที่ดินรวมทั้งผืนน้ำ) และ พลังแรงงาน ไม่มีระบอบกรรมสิทธิ์ ที่ดินเป็นปัจจัยที่มีอยู่ตามธรรมชาติ พลังแรงงานเป็นของแต่ละบุคคล ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการสัมพันธ์กับปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ตามธรรมชาติ (ที่ดินและผืนน้ำ) เพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยในการยังชีพของตนตราบเท่าที่ไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เนื่องจากพลังการผลิตในยุคนี้ต่ำและไม่มีประสิทธิภาพ ผลผลิตจึงมีเพียงพอสำหรับการยังชีพเท่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์เป็นไปในลักษณะช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ความแตกต่างเหลื่อมล้ำระหว่างมนุษย์ด้วยกันมีไม่มากซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากความขยัน ทัศนคติ ไหวพริบและทักษะรวมทั้งความพึงพอใจของแต่ละบุคคลเท่านั้น (Locke, 1952:16-30) น่าสังเกตว่าแม้แต่แนวคิดที่เป็นจุดกำเนิดกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลที่ดินก็ยังมีนัยของการเป็นทรัพย์สินส่วนรวมและมีอยู่ก่อนในขณะที่ยังวัตถุสิ่งของที่เกิดขึ้นจากใช้กำลังแรงงานของตนที่ไปสัมพันธ์กับที่ดินจนก่อให้เกิดเป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายหลัง

จากการปฏิวัติอุตสาหกรรมของประเทศอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับการกำเนิดขึ้นของนวัตกรรมใหม่ ๆ เช่นเครื่องจักรไอน้ำ เครื่องทอผ้า เรือกลไฟ ฯลฯ ทฤษฎีเสรีนิยมคลาสสิกของแอดัม สมิท และเดวิด ริคาร์โดสนับสนุนระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในทรัพย์สินโดยเฉพาะที่ดิน (ปัจจัยการผลิต) เพราะเห็นว่าหากไม่มีระบบกรรมสิทธิ์มนุษย์ก็จะมีแรงจูงใจในการคิดค้นประดิษฐ์เทคโนโลยีใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการ

ประกอบการทางเศรษฐกิจ ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะสามารถยกระดับการดำรงชีพของมนุษยชาติโดยรวมได้ เป็นการใช้พื้นฐานความเห็นแก่ตัวของมนุษย์เป็นพลังขับเคลื่อน ประกอบกับการเพิ่มประสิทธิภาพด้วยวิธีแบ่งงานกันทำทั้งระดับชาติและระดับโลกโดยรัฐไม่ต้องแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพียงแต่คอยอำนวยความสะดวกให้เกิดความยุติธรรมและความมั่นคงเท่านั้น ทำให้ระบอบทุนนิยมพัฒนาตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2546:32-57)

หากพิจารณาพัฒนาการของสังคมตามทฤษฎีมาร์กซิสต์ จะอธิบายว่าภายหลังจากที่มนุษย์เรียนรู้การพัฒนาพลังการผลิตด้วยการใช้เครื่องมือที่ทันสมัยขึ้นผลผลิตภาพการผลิตก็เพิ่มพูนขึ้นจนมากพอที่จะเลี้ยงคนได้มากขึ้นโดยที่คนบางคนอาจจะไม่จำเป็นต้องออกแรงทำงานให้เหนื่อยยาก ทำให้คนฉลาดและแข็งแรงกว่าเห็นช่องทางขูดรีดเอาไรต์เอาเปรียบผู้ที่อ่อนแอกว่า โดยวิธีการสร้างสถาบันที่เรียกว่ากรรมสิทธิ์ขึ้นเพื่อสร้างความชอบธรรมในการขอแบ่งเอาผลผลิตที่ได้ไปเป็นของตนเอง ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ก็แปรเปลี่ยนไปเป็นสังคมชนชั้นที่คนกลุ่มน้อยเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต และคนกลุ่มใหญ่จำเป็นต้องพึ่งพาคนกลุ่มน้อยที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตไปโดยปริยาย เมื่อพลังการผลิตได้รับการพัฒนาก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมก็พัฒนาขึ้นไปเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาของพลังการผลิต เป็นความสัมพันธ์แบบทาสกับนายทาส, ไพร่กับศักดินาและกรรมกรกับนายทุนตามลำดับซึ่งก็คือสังคมชนชั้นที่ฝ่ายหนึ่งขูดรีดอีกฝ่ายหนึ่ง ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นในสังคมมนุษย์ก็บังเกิดขึ้นตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาทั้งในรูปแบบการแข่งขัน การต่อสู้แย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ การชุมนุมประท้วงเรียกร้องสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ การก่อการจลาจล การปฏิวัติ/รัฐประหารและความขัดแย้งได้ขยายไปถึงระดับโลกก่อให้เกิดขบวนการก่อการร้าย หรือแม้แต่สงครามใหญ่นับครั้งไม่ถ้วนรวมทั้งสงครามโลกถึงสองครั้งที่ผ่านมาซึ่งคร่าชีวิตมนุษย์ไปเป็นจำนวนมาก มาร์กซมองว่ากรรมสิทธิ์เอกชนก่อให้เกิดชนชั้นในสังคมที่ไม่เท่าเทียมกันคือชนชั้นที่มีปัจจัยการผลิต กับชนชั้นที่ไม่มีปัจจัยการผลิต ทางออกคือที่ดินควรเป็นกรรมสิทธิ์เฉพาะของรัฐ และรัฐต้องจัดการทางเศรษฐกิจเองเพื่อคนทั้งปวงในสังคม (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2546:142-279)

นอกจากแนวคิดกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบสุดโต่งทั้งสองข้างดังกล่าวคือ กรรมสิทธิ์ที่ดินแบบเอกชนเสรีโดยรัฐไม่ต้องยุ่งเกี่ยวปล่อยให้เอกชนแข่งขันกันเองตามกลไกตลาดซึ่งผู้ที่อ่อนแอ

กว่าก็จะถูกจัดให้พ้นจากตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์เอง กับ แบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐ และรัฐเป็นผู้จัดการกิจกรรมทางเศรษฐกิจเองราษฎรเพียงใช้แรงงานของตนในการช่วยทำงาน ให้รัฐตามความสามารถโดยจะได้รับแบ่งปันปัจจัยการดำรงชีพตามความจำเป็นแล้ว ยังมี แนวคิดที่อยู่ระหว่างกรรมสิทธิ์เอกชนและกรรมสิทธิ์ของรัฐ คือแนวคิดกรรมสิทธิ์รวมหมู่แบบ ชุมชน ซึ่งเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่มีมาแต่ครั้งสังคมนุภาพกาลแนวคิดนี้ปฏิเสธทั้งกรรมสิทธิ์เอกชน และกรรมสิทธิ์ของรัฐ เป็นแนวคิดซึ่งใช้ปรัชญาของการอยู่ร่วมกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลกันมากกว่า การแข่งขันกัน โดยการจัดตั้งเป็นชุมชนขนาดต่าง ๆ ตามปัจจัยสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมที่ เรียกว่า “สหกรณ์” หรือ “ฟาลังสเตอร์ (phalanstere)” นักปรัชญาเศรษฐศาสตร์ในกลุ่มนี้มี ปีแอร์ โจเซฟ ปรูดอง (Pierre Joseph Proudhon 1809-1865) โรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen, 1771-1858) ชาร์ล ฟูรีเย (Charles Fourier, 1772-1837) ซึ่งเป็นกลุ่มนักคิดแนวสังคมนิยมอุดมคติที่เห็นว่าควรใช้ระบบกรรมสิทธิ์รวมหมู่ชุมชนแบบสังคมนุภาพกาลในขณะที่พลังการผลิตได้พัฒนาสูงจนถึงเกือบสูงสุดแล้วจะช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของสังคมนปัจจุบันได้ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2546:71-80)

ในการนำทฤษฎีมาอธิบายสภาวะสังคมนที่เป็นอยู่ ก็ยังมีข้อถกเถียงหลายประการเช่น ว่าหากปล่อยให้มนุษย์อยู่กันอย่างอิสระเสรีตามธรรมชาติสังคมนมนุษย์จะเกื้อกูลกันมีสันติและสงบสุขจริงตามทฤษฎีของจอห์น ลอคหรือไม่ ในขณะที่โทมัส ฮอบส์ เห็นแตกต่างจาก จอห์น ลอค อย่างตรงกันข้ามว่า มนุษย์ในสภาวะตามธรรมชาติเป็นสภาวะสงครามเพราะมนุษย์เห็นแก่ตัวและดุร้าย หากไม่มีองค์อธิปัตย์ที่เข้มแข็งคอยดูแลไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกัน สังคมนมนุษย์ก็จะมีแต่ความสับสนวุ่นวายเดือดร้อนจนไม่เป็นอันประกอบการทางเศรษฐกิจ (Hobbes, 1958:104-132) ทั้งจอห์น ลอคและโทมัสฮอบส์เสนอทฤษฎีสัญญาประชาคมซึ่งถึงแม้จะมีรูปแบบที่แตกต่างกันในรายละเอียด แต่ก็ป็นต้นแบบของการก่อเกิดรัฐและระบบกฎหมาย ศาล ตำรวจ คุกตาราง ซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนบนในการปกครองสังคมนรวมทั้งการปกป้องระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน

หากเราเชื่อตามทฤษฎีนี้แน่นอนย่อมแสดงให้เห็นว่าความขัดแย้งของสังคมนมนุษย์ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในสังคมนชนชั้นเท่านั้น สังคมนุภาพกาลที่ไม่มีชนชั้นก็มีความขัดแย้งในการแย่งที่ดินทำกินเช่นกัน เพราะฉะนั้นเพื่อความสงบสุขของสังคมน มนุษย์ได้พัฒนาสถาบันต่างๆทั้งรัฐ

กฎหมาย ขนบธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อ ศาสนา อุดมการณ์ ซึ่งทฤษฎีมาร์กซิสต์เรียกว่า โครงสร้างส่วนบน เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมความประพฤติของมนุษย์ให้ สอดคล้องกับส่วนของฐานเศรษฐกิจหรือโครงสร้างส่วนล่าง ในขณะที่ทฤษฎีเสรีนิยมคลาสสิก ก็ได้แสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าพลังขับเคลื่อนด้วยพื้นฐานความเห็นแก่ตัวโดยมีระบบ กรรมสิทธิ์ในปัจจุบันการผลิตได้ช่วยให้เกิดพัฒนาการทางนวัตกรรมที่เพิ่มความมีประสิทธิภาพ ทางกิจกรรมเศรษฐกิจในหลายๆ ประเทศเช่นสหรัฐอเมริกา ยุโรปตะวันตก และญี่ปุ่นเป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งตามที่ทฤษฎีมาร์กซิสต์เห็นว่าระบบกรรมสิทธิ์ทำให้ คนกลุ่มน้อยซึ่งมีสิทธิในปัจจุบันการผลิตโดยเฉพาะที่ดินขูดรีดคนกลุ่มใหญ่ที่ไม่มีสิทธิในปัจจุบัน การผลิต และเห็นว่ารัฐเป็นเครื่องมือของชนชั้นนายทุนที่ช่วยเอื้ออำนวยให้นายทุนขูดรีดชนชั้น กรรมมาชีพ ในทางตรงกันข้ามลัทธิสังคมนิยมตามแนวคิดของมาร์กซ์ก็ไม่ประสบความสำเร็จ อย่างเป็นรูปธรรมในทางเศรษฐกิจ จนทำให้ประเทศสังคมนิยมต่างๆ เช่น รัสเซีย จีน เวียดนาม ต้องหันมาใช้กลไกบางอย่างของระบบทุนนิยมกันอย่างแข็งขันในปัจจุบัน

เมื่อประมวลจากแนวคิดทฤษฎีประกอบกับความเป็นจริงจากประวัติศาสตร์ของสังคม มนุษย์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ปัจจุบันการผลิตที่สำคัญที่สุดยังคงเป็นที่ดิน และพลังแรงงาน (รวมทั้งพลังสมอง) ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นปัจจัยที่มีพลังในการขับเคลื่อน นวัตกรรมและความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจตามทฤษฎีเสรีนิยม โจทย์จึงอยู่ที่ว่าจะ พัฒนาอย่างไรให้ยั่งยืนและไม่ให้เกิดความขัดแย้งในสังคม คำตอบที่ชัดเจนคือรัฐต้องไม่ถูกชน ชั้นนายทุนใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้การพัฒนาไม่สมดุล และเกิดความขัดแย้งสะสมมากขึ้นในสังคม ในทางตรงกันข้าม รัฐ ต้องมีความจริงจังในการ กระจายรายได้และโอกาสในการใช้ปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะที่ดินให้แก่ประชาชนให้มากที่สุด เท่าที่จะทำได้ โดยยึดหลักการที่ว่ามนุษย์ไม่ควรได้รับประโยชน์จากสิ่งที่ไม่ได้ใช้พลัง แรงงานของตนเอง

ประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้มี ปราบกฏการณ์ของกระบวนการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินสามระลอกใหญ่ ๆ กล่าวคือระลอก แรกที่เกิดจากความตั้งใจจะแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินที่ดำรงอยู่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการ ปกครองของคณะราษฎรสายพลเรือนหัวก้าวหน้าซึ่งนำโดยนายปรีดี พนมยงค์ได้มีดำริที่จะ

ปฏิรูปที่ดินด้วยการรวมที่ดินโดยรัฐเพื่อให้ราษฎรทุกคนมีที่ทำกินอย่างทั่วหน้ากันดังปรากฏอยู่ในเค้าโครงการเศรษฐกิจของคณะราษฎร (สมุดปกเหลือง) แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการปฏิเสศและต่อต้านจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (สมุดปกขาว) รวมทั้งเหล่าขุนนางและข้าราชการชั้นสูงจนในที่สุดนายปรีดี พนมยงค์ถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์และต้องลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศ (เดือน บุนนาค, 2552) หลังจากนั้นชนชั้นขุนนางและข้าราชการชั้นสูงโดยเฉพาะข้าราชการสายทหารก็ผลัดเปลี่ยนกันแย่งชิงอำนาจรัฐโดยการปฏิวัติ/รัฐประหารนับเฉพาะที่สำคัญ ๆ รวมทั้งสิ้น 18 ครั้ง สำเร็จ 11 ครั้ง ล้มเหลว 7 ครั้ง วนเวียนกันอยู่ตลอดระยะเวลาเกือบ 78 ปี (เซวณะ ไตรมาศ, 2550:142-160) ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นแบบกึ่งศักดินา กึ่งเมืองขึ้น ความตั้งใจที่จะปฏิรูปที่ดินระลอกที่สองเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามด้วยการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ซึ่งมีบางมาตราที่จำกัดการถือครองที่ดินทั้งสำหรับการเกษตรกรรม, การทำอุตสาหกรรมและสำหรับที่อยู่อาศัย แต่ต่อมาถูกยกเลิกไปโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ในการทำรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในปี 2502, และการปฏิรูปที่ดินระลอกที่สามเกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยของนิสิตนักศึกษาซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์วันวิปโยคเมื่อ 14 ตุลาคม 2516 รัฐบาลพระราชทานของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ได้ตราพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมามีผลใช้บังคับในสมัยรัฐบาลหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช กฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับนี้มีเนื้อหาสาระในการจัดสรรที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินของรัฐเพื่อให้เกษตรกรยากจนไร้ที่ดินทำกินให้สามารถหาเลี้ยงชีพได้ ซึ่งเป็นแค่การผ่อนคลายความตึงเครียดจากการเรียกร้องของบรรดาสมาชิกสหพันธ์ชาวนาชาวไร่เท่านั้นเองพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน

มนุษย์เลือกเกิดไม่ได้ไม่ใช่เงื่อนไขที่ทำให้เกิดความแตกต่างในสังคมบุพกาล สถาบันกรรมสิทธิ์ในระบบทุนนิยมทำให้บางคนที่ยังเจริญเติบโตในครอบครัวชนชั้นสูงได้เปรียบคนส่วนใหญ่ที่เกิดในครอบครัวชนชั้นกรรมาชีพทำให้สังคมเกิดความขัดแย้ง แต่ระบบกรรมสิทธิ์ก็สร้างแรงจูงใจและประสิทธิภาพในการผลิต ในขณะที่มนุษย์มีทั้งความดี มีเหตุผล ความคิดสร้างสรรค์ และความเห็นแก่ตัว ความดุร้าย พร้อมทั้งจะทำลายล้างกันอยู่ในตัวทั้งสิ้น รัฐ ในฐานะองค์อธิปัตย์ ควรเป็นผู้นำที่จัดสรร แบ่งปัน ปัจจัยการผลิตซึ่งปัจจัยการผลิตที่สำคัญก็คือที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมและบรรเทาความขัดแย้งกับลัดช่องว่างของรายได้

ระหว่างชนชั้นเพื่อสร้างความสมดุลในการพัฒนาทางเศรษฐกิจแทนการเป็นเครื่องมือของชนชั้นนายทุน เพื่อหลีกเลี่ยงทฤษฎีปฏิวัติชาวนา/กรรมาชีพที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศมาแล้ว ตัวอย่างเช่นในประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหภาพโซเวียตรัสเซีย ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศเวียดนาม ประเทศลาวและประเทศกัมพูชา เป็นต้น ประเทศไทยก้าวเข้าสู่ระบบประชาธิปไตย ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา ตลอดเวลาเกือบ 78 ปีสังคมมีความเหลื่อมล้ำของรายได้และมีความขัดแย้งสูงโดยวัดได้จากการชุมนุมเรียกร้องของเกษตรกรและสมาชิกคนจนอยู่เป็นเนืองนิจ จึงมีคำถามว่า ความล้มเหลวในการปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มใดที่สนับสนุนหรือต่อต้านอยู่เบื้องหลังบ้างรวมทั้งใครได้ประโยชน์ หรือใครเสียประโยชน์อย่างไร ประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาเพื่อให้เกิดความเข้าใจอันจะเป็นประโยชน์ในการนำไปเป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารประเทศใช้ประกอบการพิจารณาหาแนวทางในการปฏิรูปที่ดินให้มีผลเป็นรูปธรรมต่อไปรวมทั้งเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาวิจัยในขั้นต่อไปสำหรับผู้สนใจการปฏิรูปที่ดินในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาปรากฏการณ์ของการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยในแต่ละยุค ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2518

2.2 เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่มีผลต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้เกิดความเข้าใจปรากฏการณ์ของการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินยุคต่าง ๆ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ. 2518 และทำให้เกิดความเข้าใจว่ามีปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์การเมืองอะไรบ้างที่มีบทบาทในการกำหนดปรากฏการณ์หรือวิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ซึ่งน่าจะเป็นต้นตอที่ทำให้การปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรนอกเหนือจากปัจจัยทางเทคนิคต่าง ๆ ซึ่งมีผู้วิจัยอยู่มากแล้ว ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้นอันจะเป็นประโยชน์ในการแสวงหาแนวทางในการปฏิรูปที่ดินของผู้บริหาร

ประเทศเพื่อให้ประสบผลสำเร็จรวมทั้งเพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าต่อไปสำหรับผู้สนใจในเรื่องการปฏิรูปที่ดิน

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาวิวัฒนาการการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินแต่ละฉบับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – พ.ศ. 2518 และศึกษากระบวนการและกิจกรรมทางการเมืองของฝ่ายปฏิรูปกับฝ่ายอนุรักษ์และกระบวนการต่อสู้เพื่อให้เกิดกฎหมายปฏิรูปที่ดินในยุคต่าง ๆ ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 จนถึงการออกพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยจากเอกสาร (Documentary research) และใช้การพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive analysis) ในการนำเสนอโดยใช้ข้อมูลจากสองแหล่งหลักคือ

5.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary source of data) เช่นบันทึกทางประวัติศาสตร์ เอกสารในหอจดหมายเหตุ กฎหมายปฏิรูปที่ดินต่าง ๆ มติคณะรัฐมนตรี ประกาศคณะปฏิวัติต่าง ๆ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สภานิติบัญญัติ, รัฐสภา รายงานประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ ราชกิจจานุเบกษา ฯลฯ

5.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary source of data) เอกสารทางวิชาการ, หนังสือ, วารสาร, หนังสือพิมพ์, ข้อมูลในเว็บไซต์รวมทั้ง งานวิจัยต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

กรอบแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมปริทัศน์สำหรับการศึกษานี้จะแบ่งออกเป็นสองส่วน กล่าวคือส่วนที่เป็นทฤษฎีและแนวคิดซึ่งจะใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์และส่วนที่เป็น การศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างคนกับที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์

การวิเคราะห์โดยใช้กรอบของเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ ทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมแบบองค์รวม (Holistic) โดยไม่แยกส่วนไม่ว่าจะเป็นปัจจัย ทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม ความเชื่อ ค่านิยม อุดมการณ์ ขนบธรรมเนียม ประเพณี กฎหมายและกฎระเบียบ ฯลฯ ซึ่งเชื่อว่าทุกสรรพสิ่งในโลกนี้ล้วนเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาอย่างมีพลวัต (Dynamic) จากด้านปริมาณสู่ด้านคุณภาพ ต่างร้อย รััดเป็นหนึ่งเดียวเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นเหตุและผลส่งเสริมหรือขัดแย้งต่อกันและกันตามหลัก ของวัตถุนิยมวิภาษวิธี นอกจากนี้ยังคำนึงถึงมิติทางประวัติศาสตร์ซึ่งมองว่าสังคมมนุษย์ ย่อมเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงจากอดีตสู่ปัจจุบันและต่อไปในอนาคตอย่างมีพลวัตไม่หยุดนิ่ง เศรษฐศาสตร์การเมืองเชื่อว่าปรากฏการณ์หรือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองและ สังคมเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม ฉะนั้นการ วิเคราะห์ปรากฏการณ์หรือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมการเมืองต่าง ๆ จึง จำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงอำนาจและผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังปรากฏการณ์หรือการ เปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ด้วยจึงจะเห็นภาพที่แท้จริงได้ ทั้งนี้กรอบการวิเคราะห์ด้วยเศรษฐศาสตร์ การเมืองจะเป็นกรอบใหญ่ ซึ่งครอบคลุมกรอบการวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีก เช่น ทฤษฎีของมาร์กซิสม์ที่ว่าด้วยความขัดแย้งและการต่อสู้ทางชนชั้น (class conflict & class struggle), การปฏิวัติชาวนา และกรอบแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน หลากหลายรูปแบบ เช่นกรรมสิทธิ์ที่ดินตามธรรมชาติ (natural property right) กรรมสิทธิ์ที่ดิน รวมหมู่ชุมชน (collective property right) กรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน (private property right) รวมทั้ง กรอบแนวคิดวิถีการผลิตแบบเอเชีย (Asiatic Mode of Production) แนวคิดเรื่องการ

ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินรูปแบบต่าง ๆ มีนัยที่สำคัญเชื่อมโยงไปถึงระบบเศรษฐกิจที่ดำรงอยู่ของแต่ละสังคมซึ่งเป็นฐานเศรษฐกิจหรือโครงสร้างส่วนล่าง เช่นกรรมสิทธิ์ที่ดินตามธรรมชาติและกรรมสิทธิ์ที่ดินรวมหมู่ชุมชนแสดงถึงระบบเศรษฐกิจแบบบุพกาล กรรมสิทธิ์ที่ดินแนวพุทธและวิถีการผลิตแบบเอเชียบ่งบอกถึงระบบเศรษฐกิจแบบศักดินา กรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนหมายถึงระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและหากรัฐถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเองก็จะอธิบายว่าระบบเศรษฐกิจของรัฐนั้นเป็นสังคมนิยม ซึ่งยังสามารถขยายความอธิบายต่อไปถึงความสัมพันธ์ทางการผลิตของแต่ละระบบเศรษฐกิจอีกด้วย เช่นความสัมพันธ์ทางการผลิตด้วยความเป็นเครือญาติ ความสัมพันธ์ทางการผลิตด้วยที่ดิน หรือความสัมพันธ์ทางการผลิตผ่านเงินตรา และยังสามารถบ่งชี้ถึงโครงสร้างส่วนบนของแต่ละระบบเศรษฐกิจที่คอยกำกับหรือเอื้ออำนวยให้เกิดความสอดคล้องสมดุลในสังคมเศรษฐกิจนั้น ๆ ด้วยซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปเป็นกรอบในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นของสังคมไทยในช่วงเวลาที่ต้องการศึกษา ในส่วนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างคนกับที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน ผู้วิจัยเลือกใช้งานวิจัยที่สามารถนำมาอธิบายแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์รูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวและยังสามารถนำมาอธิบายยืนยันเชิงประจักษ์ถึงปรากฏการณ์ความเปลี่ยนแปลงของทั้งโครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างส่วนล่างในแต่ละช่วงเวลาของเนื้อหาในวิทยานิพนธ์อีกทอดหนึ่งด้วย

2.2 แนวคิดสิทธิตามธรรมชาติในการถือครองที่ดินสู่ระบบกรรมสิทธิ์เอกชน

สิทธิตามธรรมชาติในการถือครองทรัพย์สินรวมทั้งที่ดินของชุมชนเกิดขึ้นตั้งแต่บริบทของสังคมบุพกาลซึ่งมนุษย์อยู่รวมกันเป็นชุมชนและสมาชิกทุกคนในชุมชนเกี่ยวข้องเป็นเครือญาติกันหมดผ่านการสมรสหมู่ (Group Marriage) ซึ่งส่งผลให้ผู้หญิงเป็นภรรยาของชายทุกคนในชุมชนและผู้ชายก็เป็นสามีของผู้หญิงทุกคนในชุมชนเช่นเดียวกัน พวกเขาใหญ่ทั้งชายและหญิงก็ถือว่าเด็กทุกคนเป็นลูกของพวกเขาเหมือนกันหมด ดังนั้นความอิจฉาริษยาความหึงหวงรวมทั้งความรู้สึกเป็นเจ้าของในทรัพย์สินส่วนตัวก็ไม่เกิดขึ้นด้วยโดยปริยาย และด้วยเหตุแห่งการสมรสหมู่นี้เด็กที่เกิดมาจึงไม่สามารถระบุความสัมพันธ์ทางด้านบิดาได้ นอกจากจะระบุความสัมพันธ์ทางด้านมารดาที่ให้กำเนิดบุตรเพียงด้านเดียวเท่านั้น ในสังคมบุพกาลจึงถือสิทธิทางมารดา (Mother Right) เป็นหลัก เนื่องจากพลังการผลิตในยุคเริ่มแรกต่ำ (แต่ก็ไม่มีคนอดอยาก) วิถีการผลิตเป็นการเสาะแสวงหาอาหารจากธรรมชาติก็อปกับจำนวนคนมีน้อยแต่

ที่ดินมีเหลือเพื่อผู้ชายทุกคนต้องช่วยกันออกหาอาหาร ผู้หญิงอยู่ดูแลครอบครัวและงานบ้าน ไม่มีความเหลื่อมล้ำของอำนาจระหว่างเพศ ผู้อาวุโสในชุมชนเป็นผู้ตัดสินความขัดแย้ง ทรัพย์สินเป็นของชุมชนร่วมกันไม่มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลใด ๆ ทั้งสิ้น ตามแนวคิดนี้กรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินเป็นของชุมชน อำนาจแบ่งตามหน้าที่ของชายและหญิงรวมทั้งผู้อาวุโส ความสัมพันธ์ เป็นแบบเกื้อกูลกัน ไม่มีการขูดรีดหรือเอารัดเอาเปรียบรวมทั้งการกดคนอื่นลงเป็นทาส

เมื่อพลังการผลิตได้ค่อย ๆ พัฒนาขึ้นจนมนุษย์รู้จักการปลูกพืช ทำไร่ทำนารวมทั้งการ เลี้ยงปศุสัตว์เพื่อใช้เป็นอาหารทำให้เริ่มเกิดส่วนเกินขึ้นและระบบครอบครัวได้ค่อย ๆ วิวัฒนาการเปลี่ยนไปจากการสมรสหมู่เป็นการสมรสหมู่ที่มีเงื่อนไข เช่นการห้ามสมรสข้ามรุ่น กันบ้าง การห้ามไม่ให้พี่น้องหญิงชายจากมารดาเดียวกันสมรสกันบ้างหรือที่เรียกว่าครอบครัว แบบ พิวนาลวน (Punaluan) จนในที่สุดสังคมได้วิวัฒนาการแปรเปลี่ยนมาเป็นครอบครัวแบบ ฝัวเดียวเมียเดียว (Monogamy Family) เฉกเช่นในปัจจุบันสิทธิทางมารดาที่ใช้มาแต่เดิมก็ได้ ถูกยกเลิกไปและเปลี่ยนเป็นสิทธิทางบิดา (Father Right) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่แต่เดิมเป็น ของชุมชนส่วนรวมก็พลอยค่อย ๆ แปรเปลี่ยนไปเป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนบุคคลโดยเฉพาะของ ทางด้านบิดา วิวัฒนาการต่อมาคือการเกิดขึ้นของรัฐและสถาบันที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อปกป้อง กรรมสิทธิ์เอกชนแนวคิดเรื่องรัฐในสังคมตะวันตกมีทั้งที่สนับสนุนระบบกษัตริย์และระบบ ประชาธิปไตยโดยทฤษฎีสัญญาประชาคม (Engels:1978)

ทฤษฎีเสรีนิยมแนวธรรมชาติของจอห์น ลอค (1632-1704, นักทฤษฎีการปฏิวัติทาง การเมืองของอังกฤษ) เห็นว่าสรรพสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติในโลกใบนี้เป็นสิ่งที่พระเจ้าประทาน มาให้เพื่อเป็นปัจจัยในการดำรงชีพของมวลมนุษย์ในลักษณะที่เป็นของสาธารณะ มนุษย์ทุก คนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้ความคิด, ความรู้, ความสามารถและแรงงานของตนเอง (รวมทั้งแรงงานของคนในครอบครัวและบริวาร) ในการหยิบฉวย สร้างสรรค์ ดัดแปลง ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติสาธารณะดังกล่าวเพื่อให้เป็นเครื่องช่วยดำรงความเป็น มนุษย์ของตนเองได้มากที่สุดเท่าที่จำเป็นโดยมีข้อแม้ว่าต้องไม่ก่อให้เกิดความสูญเสียอันเปลือง โดยเปล่าประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งส่วนที่สูญเปล่านั้นจะถือว่าเป็นการละเมิดต่อสิทธิ การใช้ของผู้อื่น ทั้งนี้รวมความถึงที่ดินด้วย บุคคลสามารถที่จะเข้าครอบครองที่ดินในจำนวนที่ เขาสามารถทำให้เกิดประโยชน์ต่อตัวเองและครอบครัวตลอดจนบริวารราบเท่าที่ไม่ก่อให้เกิด

ความสูญเสียเปลี่ยนแปลงโดยเปล่าประโยชน์ จอห์น ลอค ยังชี้ให้เห็นว่าการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของมนุษย์นั้นย่อมมีประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าที่จะปล่อยให้ดินให้เป็นไปตามธรรมชาติของมันเองอย่างน้อยเป็นสิบเท่า ทั้งนี้สาระสำคัญของการครอบครองต้องเป็นการใช้แรงงานของตนเองหรือตนเองบอกผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ให้เกิดแก่ตนเองและสังคมมนุษย์เป็นหลักในอัตราหรือจำนวนที่จำเป็นต่อการดำรงความเป็นมนุษย์โดยใช้หลักการไม่เกิดความสูญเสียหรือเปลี่ยนแปลงเปล่าประโยชน์เป็นมาตรวัดขนาดหรือจำนวนที่จำเป็นของแต่ละคนและ/หรือครอบครัว จึงเป็นการกระจายการถือครองที่ดินทำกินให้ทั่วถึงตามความจำเป็นที่เป็นจริงเท่านั้นอีกทั้งยังไม่มีภาระสมไวกว่าสำหรับตนเองหรือลูกหลานในอนาคตอีกด้วย แนวคิดสิทธิตามธรรมชาติของจอห์น ลอค ถึงแม้จะเป็นการสนับสนุนกรรมสิทธิ์ของปัจเจกบุคคล ที่ถูกเสนอสู่สังคมในขณะที่ประเทศอังกฤษกำลังอยู่ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงจากสังคมฟิวดัล (Feudal) ไปเป็นทุนนิยมผ่านการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 18 แต่ก็ไม่สนับสนุนให้มนุษย์สะสมหรือแสวงหากำไรเข้าทางเศรษฐกิจโดยที่ตนเองไม่ต้องใช้แรงงานใด ๆ ทั้งสิ้นเหมือนอย่างที่เกิดขึ้นในสังคมทาส, สังคมศักดินาและสังคมทุนนิยมที่อุบัติขึ้นมาในเส้นทางประวัติศาสตร์สังคมมนุษยชาติ (Locke, 1952:16-30)

ทฤษฎีเสรีนิยมคลาสสิกของแอดัม สมิทสนับสนุนระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยเฉพาะที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิต (Private Property Right) ตามหลักกรรมสิทธิ์แนวธรรมชาติซึ่งพัฒนาไปเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เพราะเห็นว่าระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลทำให้เกิดแรงจูงใจในการคิดค้นประดิษฐ์เทคโนโลยีใหม่ขึ้นมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบการทางเศรษฐกิจเจ้าของที่ดินและเงินทุนยอมทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดจากที่ดินทุกตารางนิ้วหรือจากเงินทุนทุกบาทของเขาเอง ถึงแม้ว่าผลลัพธ์จากกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากการใช้กรรมสิทธิ์ที่ดินและเงินทุนชาติส่วนหนึ่งอาจจะต้องหลุดตกไปอยู่ในมือของเจ้าของที่ดินและเงินทุนผู้ซึ่งไม่สนใจจะบริหารจัดการที่ดินหรือเงินทุนเองเลยเพียงแต่คอยเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากสังคมผ่านที่ดินและเงินทุนของตนเองเท่านั้นก็ยังคงเป็นความสูญเสียที่ยอมรับได้ แอดัม สมิทยังได้เสนอให้รัฐจัดการกระจายที่ดินที่ยังเหลืออยู่ซึ่งเป็นของส่วนกลาง (The common land) ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนบุคคลให้หมดเพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการทำประโยชน์ในที่ดินให้ทั่วถึงซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมมากกว่าปล่อยให้สูญเสียเปล่าอีกด้วย เป็นการให้พื้นฐานความเห็นแก่ตัวของมนุษย์เป็นพลังขับเคลื่อนซึ่ง แอดัม สมิทเห็นว่า

ในท้ายที่สุดจะสามารถยกระดับการดำรงชีพของมนุษยชาติโดยรวมได้ ประกอบกับการเพิ่มประสิทธิภาพด้วยวิธีแบ่งงานกันทำทั้งระดับชาติและระดับโลกโดยรัฐไม่ต้องแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพียงแต่คอยอำนวยความสะดวกให้เกิดความยุติธรรมและความมั่นคงเท่านั้น และทำให้มั่นใจได้ว่าผู้ประกอบการจะกระทำการด้วยความสุจริตยุติธรรมโดยได้มีการแข่งขันกันระหว่างเอกชนอย่างสมบูรณ์เท่านั้น (Gide and Rist, 1950:109-112)

2.3 แนวคิดสิทธิในการถือครองที่ดินแบบชุมชนรวมหมู่

แนวคิดการถือครองที่ดินร่วมกันแบบชุมชนรวมหมู่ (collective property right) มีมาก่อนแนวคิดกรรมสิทธิ์เอกชนในบริบทสังคมแบบบุพกาล และแม้ในบริบทของระบบทุนนิยมซึ่งเป็นวิถีการผลิตที่สมานานกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน ก็ยังมีนักปรัชญาที่มีแนวคิดกรรมสิทธิ์รวมหมู่ชุมชนแทรกปนอยู่ซึ่งเป็นแนวคิดที่ปฏิเสธการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยปัจเจกบุคคล (private property right) ในระบบทุนนิยมแต่ในขณะเดียวกันก็ไม่สนับสนุนการถือกรรมสิทธิ์โดยรัฐ (State's Property right) หรือระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ เช่น ปีแอร์ โจเซฟ ปรูดอง (Pierre Joseph Proudhon 1809-1865) วิพากษ์ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เอื้ออำนวยให้เจ้าของที่ดินได้รับผลประโยชน์ตอบแทนโดยที่ตัวเองไม่ต้องลงแรงงานในการผลิตเลยว่าเป็น “โจรลักทรัพย์” เขากล่าวว่า กรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนบุคคลคือการขูดรีดของผู้ที่แข็งแรงกว่าต่อผู้ที่อ่อนแอกว่า ในทางกลับกันกรรมสิทธิ์ของรัฐแบบคอมมิวนิสต์คือการขูดรีดของผู้ที่อ่อนแอกว่าต่อผู้ที่แข็งแรงกว่าซึ่งก็ถือเป็นโจรลักทรัพย์เหมือนกัน จุดสมดุลระหว่างกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลกับกรรมสิทธิ์ของรัฐซึ่งเป็นแนวคิดแบบสุดโต่งน่าจะเป็นคำตอบสำหรับการแก้ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินของสังคมในปัจจุบัน (Gide and Rist, 1950:298-307) ส่วนโรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen, 1771-1858) เสนอให้คนรวมกลุ่มกันราว 800-1,200 คนช่วยกันทำกินในที่ดินประมาณ 1,500-4,500 ไร่ในรูปแบบสหกรณ์โดยจัดหมู่บ้านให้เป็นรูปสี่เหลี่ยมมีบ้านพัก ที่เก็บของ ยุ้งฉางและที่พักผู้ป่วยตามด้านขนานทั้งสี่ด้าน ตรงกลางปลูกสร้างโบสถ์ โรงเรียน โรงครัวและโรงอาหาร และปกครองโดยคณะกรรมการที่มีอายุระหว่าง 35-45 ปี และเสนอให้แลกเปลี่ยนสิ่งของกันโดยไม่ต้องมีกำไร ซึ่งจะทำให้สังคมเกิดความสงบสุข ส่วนชาร์ล ฟูริเอ (Charles Fourier, 1772-1837) เสนอให้ตั้ง “ฟาลังสเตอร์ (phalanstere)” ซึ่งคล้ายกับระบบสหกรณ์ของโอเวนแต่มีการแบ่งกำไรกันระหว่างเจ้าของทุน แรงงานและฝ่ายจัดการในอัตราส่วนที่แรงงาน

ได้ 5/12 เจ้าของทุนได้ 4/12 และฝ่ายบริหารจัดการได้ 3/12 ตามลำดับ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2546:71-80) พูรีเอไม่ได้ต่อต้านระบอบทุนนิยมแต่เสนอให้กระจายประชากรที่อยู่กันอย่างแออัดหนาแน่นตามเมืองใหญ่ ๆ ให้ไปอยู่ตาม “ฟาลังสแตร์” โดยมีขนาดประมาณ 400 ครอบครัวหรือ 1,600 คนต่อหนึ่ง “ฟาลังสแตร์” ทำการเกษตรผสมผสานทั้งปลูกพืช ทำสวน เลี้ยงสัตว์ (Gide and Rist, 1950:261) แนวคิดกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบชุมชนเป็นความใฝ่ฝันของนักสังคมนิยมอุดมคติ (Utopian Socialists) ที่ต้องการเห็นความร่วมมือกันระหว่างมนุษย์ที่เคยเกิดขึ้นในครั้งสังคมบุพกาลที่พลังการผลิตยังต่ำอยู่สถานะการณ์จึงบังคับให้มนุษย์จำต้องร่วมมือกัน ได้หวนกลับมาอีกครั้งหนึ่งในยุคที่พลังการผลิตก้าวเข้าสู่จุดเกือบสูงสุดแล้วหากมนุษย์สามารถใช้ความร่วมมือกันแทนการแข่งขันกันสังคมนุษย์น่าจะลดความขัดแย้งทั้งหลายให้หมดไป เป็นแนวคิดที่อยู่ระหว่างกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนกับกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยรัฐ

2.4 แนวคิดสิทธิในการถือครองที่ดินของมาร์กซ์

ทฤษฎีมาร์กซิสต์เป็นทฤษฎีวิพากษ์สังคมนิยมขั้นที่ชนกลุ่มน้อยในสังคมเอาเปรียบชนกลุ่มใหญ่ของสังคมด้วยวิธีการสร้างสถาบันกรรมสิทธิ์เพื่อผูกขาดการครอบครองทรัพย์สิน โดยเฉพาะที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญไว้เพื่อเป็นเครื่องมือในการขูดรีดชนชั้นที่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินโดยเน้นที่ระบอบทุนนิยมซึ่งสนับสนุนกรรมสิทธิ์เอกชน ทฤษฎีมาร์กซิสต์เห็นว่าพลังแรงงานเท่านั้นที่เป็นผู้ผลิตให้สินค้ามีมูลค่าส่วนเกิน ส่วนที่ดินและทุนหากปราศจากแรงงานแล้วก็ไม่สามารถสร้างมูลค่าส่วนเกินขึ้นมาได้ ฉะนั้นระบอบทุนนิยมจึงทำทุกวิถีทางเพื่อให้แรงงานหลุดขาดจากทรัพย์สินทุกชนิดโดยเฉพาะที่ดินในขณะที่มนุษย์จำเป็นจะต้องมีปัจจัยเพื่อการดำรงชีพอย่างน้อยแรงงานต้องสามารถเข้าถึงที่ดินได้จึงจะสามารถผลิตปัจจัยการยังชีพได้ เมื่อกินและทุนถูกผูกขาดโดยชนชั้นนายทุนแล้วเจ้าของแรงงานจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องขายพลังแรงงานของตนเองให้กับนายทุนเพื่อแลกกับปัจจัยในการดำรงชีพซึ่งนายทุนจะจ่ายให้น้อยกว่ามูลค่าที่แรงงานผลิตได้เสมอ และนายทุนก็จะฉวยเอามูลค่าส่วนเกินไปโดยที่ไม่ต้องลงแรงงานแต่อย่างใด ซึ่งปัจจัยนี้ทำให้นายทุนสะสมทุนเพิ่มมากขึ้นตลอดเวลาจนเกิดการกระจุกตัวของทุนและที่ดินอย่างเข้มข้นจนต้องส่งออกทุนเหล่านี้เพื่อไปหาแหล่งขูดรีดต่อไปจนกลายเป็นระบอบจักรวรรดินิยม (Imperialism) เป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชนชั้นในสังคมมนุษย์ทั้งในรูปแบบการแข่งขัน การต่อสู้แย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ การ

ชุมชนประท้วงเรียกร้องสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ การก่อการจลาจล การปฏิวัติ/รัฐประหารและความขัดแย้งได้ขยายไปถึงระดับโลกก่อให้เกิดขบวนการก่อการร้าย หรือแม้แต่สงครามใหญ่น้อยนับครั้งไม่ถ้วนรวมทั้งสงครามโลกถึงสองครั้งที่ผ่านมาซึ่งคร่าชีวิตมนุษย์ไปเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นระบอบทุนนิยมที่เอกชนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและต่างคนต่างผลิตโดยไม่ทราบความต้องการของสังคมที่แท้จริงแต่ปล่อยให้สินค้าแข่งขันกันเองในตลาดก่อให้เกิดวิกฤตทั้งด้านอุปทานคือการผลิตล้นเกิน (Over production) และวิกฤตทางด้านอุปสงค์เนื่องจากไม่มีกำลังซื้อ (Under consumption) รวมทั้งวิกฤตอื่น ๆ อีก เช่นวิกฤตด้านการเงิน วิกฤตด้านสินค้า วิกฤตสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทฤษฎีมาร์กซ์ยังวิพากษ์รัฐว่าเป็นเครื่องมือของชนชั้นนายทุนในการครอบงำชนชั้นกรรมาชีพด้วยการสร้างสถาบันต่าง ๆ เพื่อเอื้ออำนวยให้นายทุนสามารถขูดรีดได้โดยชอบธรรมอีกด้วย แนวคิดของมาร์กซ์เห็นว่าที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญควรเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือสังคมไม่ควรเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและรัฐควรเป็นผู้ประกอบเศรษฐกิจเองโดยใช้แรงงานของแต่ละคนช่วยกันผลิตตามความสามารถ และแจกจ่ายสิ่งของอุปโภคบริโภคตามความจำเป็น การผลิตที่เป็นการวางแผนจากส่วนกลางโดยรัฐทำให้เกิดการผลิตที่ล้นเกิน หรือการบริโภคต่ำเหมือนอย่างในระบอบทุนนิยมรวมทั้งไม่ก่อให้เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจใด ๆ ที่เกิดในระบอบทุนนิยมอีกด้วย และในท้ายที่สุดมาร์กซ์เห็นว่าสังคมนิยมเมื่อพัฒนาจนถึงขั้นสูงสุดแล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีรัฐอีกต่อไป (Gide and Rist, 1950:542-467)

2.5 แนวคิดสิทธิในการถือครองที่ดินแนวพุทธ

แนวคิดสิทธิในการถือครองที่ดินแนวพุทธเป็นแนวคิดที่ใช้อธิบายวิวัฒนาการการถือครองที่ดินที่เริ่มต้นจากชุมชนไปสู่การถือครองโดยกษัตริย์ของกลุ่มประเทศในเอเชียที่นับถือศาสนาพุทธ (รวมทั้งประเทศไทย) ปรากฏอยู่ในพระสูตรที่ชื่อว่าอัคคัญญสูตรที่สมเด็จพระมหาพรหมโดยทำความเข้าใจไปถึงการกำเนิดโลกที่ผ่านระยะเวลาอันยาวนานรวมทั้งกระบวนการที่ก่อให้เกิดสิ่งมีชีวิตใกล้เคียงกับแนวคิดแบบวิทยาศาสตร์ต่อเนื่องจนถึงวิวัฒนาการของการกำเนิดมนุษย์ อัคคัญญสูตรกล่าวถึงสถานะตามธรรมชาติที่มีความสงบสุขสอดคล้องกับแนวคิดสิทธิตามธรรมชาติของชุมชนซึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินส่วนบุคคล ชุมชนมีมาก่อนครอบครัว ในส่วนของกำเนิดครอบครัวมีความคล้ายคลึงกับแนวคิดของเองเกลส์ที่กล่าวถึงวิวัฒนาการจากการสมรสหมู่ไปสู่ระบบผัวเดียวเมียเดียวซึ่งนำไปสู่การสะสมอาหาร

และทรัพย์สินสมบัติอันเป็นต้นกำเนิดของระบบกรรมสิทธิ์ส่วนตัวขึ้น อัครคณูญสุตรระบุว่า เนื่องจากมนุษย์มีทั้งความดีและกิเลสในตัวเอง ผลกระทบจากภายนอกทำให้กิเลสในตัวมนุษย์ ค่อย ๆ เผยออกมาเริ่มจากการแบ่งชั้นวรรณะ, ความโลภ, ความทะนงและความกำหนัด โดยเฉพาะความกำหนัดทำให้จำเป็นต้องสร้างบ้านเรือนเพื่อใช้เป็นที่พักและเป็นที่สมสู่และเป็นต้นกำเนิดระบบครอบครัวและกรรมสิทธิ์เอกชนต่อมา และจากการสูญเสียความดีของมนุษย์ในสภาวะธรรมชาติก่อให้เกิดความขัดแย้งทำให้มีความจำเป็นต้องสรรหาบุคคลที่พิเศษกว่าคนอื่น ๆ ในสังคมขึ้นมาเป็นศูนย์กลางในการควบคุมความประพฤติของมนุษย์ที่จะกระทำการละเมิดผู้อื่นที่เรียกว่า “มหาชนสมมุติ” ซึ่งมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองคนดีและลงโทษคนไม่ดีโดยได้รับการแบ่งปันอาหารและทรัพย์สินจากคนอื่น ๆ ในสังคมเป็นค่าตอบแทน “มหาชนสมมุติ” นี้ได้วิวัฒนาการมาเป็นระบอบกษัตริย์ อัครคณูญสุตรยังได้กล่าวถึงกษัตริย์ว่าเป็นผู้ปกป้องรักษาการเกษตร หรือราชาคือผู้มีกายงาม ซึ่งล้วนเป็นการแสดงถึงคุณสมบัติของผู้ปกครองทั้งสิ้น (สมบัติ จันทรวงศ์และชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2523:25-39)

2.6 แนวคิดวิถีการผลิตแบบเอเชีย (Asiatic Mode of Production)

วิถีการผลิตแบบเอเชีย เป็นทฤษฎีที่มาร์กซ์ใช้อธิบายสภาวะการณ์ของสังคมเศรษฐกิจการเมืองในประเทศเอเชียยุคก่อนทุนนิยมซึ่งมีความแตกต่างจากระบบฟิวด์ลของประเทศไทยในยุโรปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือประเทศทั้งหลายในเอเชีย (รวมทั้งประเทศไทย) ในยุคก่อนทุนนิยมมีกษัตริย์ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียวแต่เนื่องจากกษัตริย์ไม่ปรารถนาในการใช้ประโยชน์จากที่ดินด้วยตัวเองจึงจำต้องอาศัยชุมชนและชาวนาในการใช้แรงงานเพื่อประกอบการให้เกิดผลผลิตงอกเงยขึ้นโดยมีเงื่อนไขให้หัวหน้าชุมชนรวบรวมผลผลิตส่วนหนึ่งของชุมชนให้เป็นผลตอบแทนการอนุญาตให้ทำกินในที่ดินของกษัตริย์ทำให้กษัตริย์เป็นเสมือนหนึ่งเจ้าของในลักษณะสัญญาลักษณะ และเนื่องจากสภาพเช่นนี้เป็นอยู่ยาวนานทำให้ชุมชนมีสถานะเสมือนหนึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงแต่จัดสรรแบ่งปันให้ครอบครัวในชุมชนได้ใช้สิทธิ์ในการเพาะปลูกทำประโยชน์โดยมีการจัดสรรใหม่เป็นช่วง ๆ เมื่อมีสมาชิกของชุมชนเพิ่มขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตามกษัตริย์มีสิทธิ์ในการริบที่ดินคืน บุคคลหรือชุมชนหากทิ้งที่ทำกินไปก็จะสูญเสียสิทธิ์ในการทำกินนั้นไปทันที มาร์กซ์เห็นว่าสภาพการผลิตแบบเอเชียนี้เป็นอุปสรรคขัดขวางการเปลี่ยนแปลงของสังคมไปสู่ทุนนิยมและเท่ากับขัดขวางการพัฒนา

ไปสู่สังคมนิยม เนื่องจากประการแรกวิถีการผลิตแบบเอเชียไม่เอื้ออำนวยต่อการกำเนิดของชนชั้นนายทุนเพราะกษัตริย์ไม่สนใจในการประกอบการเศรษฐกิจแต่พอใจในการเก็บส่วยเท่านั้น และขุนนางผู้ปกครองเป็นเพียงตัวแทนของกษัตริย์ที่คอยดูแลผลประโยชน์แทนกษัตริย์เท่านั้น ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เป็นของเอกชน ชุมชนเป็นเจ้าของที่แท้จริงและจัดสรรให้บุคคลในชุมชนใช้ทำกินแต่เพียงอย่างเดียว ประการที่สองความสัมพันธ์ของคนในชุมชนไม่เอื้ออำนวยให้เกิดแรงงานอิสระซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในระบบทุนนิยม เพราะแรงงานผูกพันกับชุมชนเหนียวแน่นไม่สามารถแตกตัวออกมาเป็นแรงงานอิสระได้โดยง่าย (แล ดิลกวิทยรัตน์, 2522:87-98)

2.7 เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างคนกับที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน

จากงานวิจัยเรื่องประวัติศาสตร์ของรังสิต การพัฒนาที่ดินและผลกระทบต่อสังคม พ.ศ. 2431 -2457 ของสุนทร (สุนทร อาสะวีย์, 2530) ได้ชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงการครอบครองที่ดินโดยชนชั้นผู้ปกครองที่ไม่ประสงค์จะประกอบการทางเศรษฐกิจเอง จึงอนุญาตให้ประชาชนสามารถที่จะจับจองที่ดินได้โดยการแสดงความจำนงผ่านการทำเครื่องหมายเขตแนวเพื่อที่จะใช้ทำประโยชน์เป็นสำคัญแตกต่างกับส่วยในอดีตได้แปรเปลี่ยนไปเป็นการจับจองผ่านบริษัทชุดคลองแลคูนาสยามโดยต้องชำระค่าที่ดินตามอัตราที่บริษัทกำหนด อันเป็นผลมาจากความคิดที่จะพัฒนาพืชพาณิชย์ ทำให้จำเป็นต้องสร้างระบบชลประทานขนาดใหญ่ แต่ชนชั้นผู้ปกครองไทยไม่พร้อมที่จะลงทุนและรับความเสี่ยงเองจึงได้ให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนเป็นผู้ดำเนินการลงทุนแลกับสิทธิในการขายที่ดินริมสองฝั่งคลองเป็นการเริ่มต้นระบบการซื้อขายที่ดินและการมีกรรมสิทธิ์เด็ดขาดในที่ดินของเอกชนอย่างแท้จริงโดยที่ช่วงเปลี่ยนผ่านดังกล่าวเนื่องจากไม่มีระบบการจัดเก็บข้อมูลใด ๆ มาก่อน การจัดสรรที่ดินโดยรัฐบาลควบคู่กับเอกชนทำให้เกิดการทับซ้อนทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ รวมทั้งกรณีการทุจริต เช่น การปลอมแปลงเอกสาร ใบเหยียบย่ำ ใบจับจอง ตราแดง ตราจอง โฉนด ฯลฯ ก่อให้เกิดข้อพิพาทเรื่องที่ดินเป็นจำนวนมาก เนื่องจากที่ดินเริ่มถูกทำให้กลายเป็นสินค้าที่มีมูลค่าประกอบกับการทำโฆษณาของบริษัททำให้ทั้งราษฎรและข้าราชการจำนวนมากต่างต้องการเป็นเจ้าของทำให้เกิดการแก่งแย่งที่ดินในบริเวณคลองรังสิตกันจนในที่สุดรัฐบาลต้องลงมาจัดการโดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนผลปรากฏว่าพวกผู้มีบรรดาศักดิ์เป็นฝ่ายฉ้อฉลเพื่อที่จะ

แย่งที่ดินของราษฎรที่จับจองไว้ก่อน ทำให้ในเวลาต่อมารัฐบาลได้จัดระบบทะเบียนที่ดินที่ กระชั้นยิ่งขึ้นรวมทั้งการจัดระเบียบการศาลยุติธรรมที่สำคัญมีการปฏิรูประบบกฎหมายที่ดิน จากกฎหมายตราสามดวงไปเป็นระบบกฎหมายระบอบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) เพื่อแก้ไขข้อ พิพาทเกี่ยวกับที่ดินในที่สุด ซึ่งเป็นการสร้างสิ่งที่เรียกว่าโครงสร้างส่วนบนขึ้นมาเพื่อปกป้อง กรรมสิทธิ์ที่ดินในระบอบทุนนิยมตามแบบตะวันตกอย่างเต็มตัวในเวลาต่อมา

เมื่อนำปรากฏการณ์ของการขาดคลองชลประทานขนาดใหญ่โดยเอกชนในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 มาเชื่อมต่อกับงานวิจัยของนพรัตน์ นุสส ธรรม (2520) อรทิพย์ เทสสิริ (2524) และกนิษฐา ชิตช่วง (2547) ทำให้เห็นพลวัตของการ ปรับตัวของชนชั้นปกครองในทางเศรษฐกิจซึ่งงานทั้งสามชิ้นได้สรุปไว้ในแนวใกล้เคียงกันว่า ระบบการจัดการที่ดินตามกฎหมายตราสามดวงที่ใช้มาแต่โบราณไม่สอดคล้องกับวิวัฒนาการ ของระบบเศรษฐกิจที่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 ได้ทำสนธิสัญญาการค้ากับประเทศอังกฤษและประเทศต่าง ๆ รวม 13 ประเทศทำให้มีความจำเป็นในการปฏิรูปกฎหมายที่ดินในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเนื่องมาจากสาเหตุสองประการกล่าวคือ ประการแรกเป็นปัญหา ทางเทคนิคการจัดการที่ดิน (ซึ่งเป็นปัญหามาแต่โบราณกาล) เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไม่เป็นระบบ เกิดการซ้ำซ้อนเพราะเจ้าพนักงานที่ออกเอกสารสิทธิ์สลับปรับเปลี่ยนไปในแต่ละ ปีแล้วแต่พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งรวมทั้งเอกสารต้นฉบับก็ไม่มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบ ทำให้เมื่อเกิดกรณีพิพาทเรื่องที่ดิน ศาลยุติธรรมไม่สามารถตัดสินคดีความได้อย่างมี ประสิทธิภาพ อนึ่งเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ก่อนรัชกาลที่ 5 เป็นไปเพื่อการจัดเก็บภาษีมากกว่า การแสดงความเป็นเจ้าของที่ดิน ประการที่สองเป็นปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงระบบ เศรษฐกิจจากเศรษฐกิจพอเพียงไปเป็นเศรษฐกิจแบบตลาด การขาดคลองต่าง ๆ เพื่อขยายการ ทำนาเพื่อป้อนตลาดต่างประเทศโดยเฉพาะคลองรังสิตทำให้ที่ดินมีราคาแพงขึ้น เกิดการ แก่งแย่งที่ดินระหว่างราษฎรกับราษฎรกันเอง และระหว่างราษฎรสามัญชนกับผู้มีบรรดาศักดิ์ จนทำให้เกิดข้อพิพาทกันขึ้นมากมาย ฉะนั้นการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินจึงมีจุดมุ่งหมาย ในการจัดการปัญหาด้านการบริหารและการระงับข้อพิพาทดังกล่าว ทั้งนพรัตน์ อรทิพย์และ กนิษฐาไม่ได้วิเคราะห์การปฏิรูปกฎหมายที่ดินไปถึงนัยของการเปลี่ยนวิถีการผลิต (Mode of Production) กล่าวคือระบบการจัดการที่ดินตามกฎหมายตราสามดวงเน้นที่การครอบครองทำ

ประโยชน์จากที่ดินเป็นหลัก หากใครไม่ได้ทำประโยชน์หรือละทิ้งไปก็หมดสิทธิ์ไปด้วยซึ่งระบบนี้ “ผู้มีบรรดาศักดิ์” ไม่สามารถครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินได้เนื่องจากไม่ได้เป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดิน แต่เมื่อปรับเปลี่ยนไปใช้กฎหมายที่ดินระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ทำให้เกิดกรรมสิทธิ์เด็ดขาดขึ้นกล่าวคือใครถือเอกสารกรรมสิทธิ์ก็เป็นเจ้าของที่ดินที่ผู้อื่นไม่สามารถจะล่วงละเมิดได้อีกต่อไปโดยไม่จำเป็นต้องทำประโยชน์ในที่ดินอีกต่อไปเป็นการปรับเปลี่ยนกฎหมายใหม่ซึ่งทำให้เกิดการมีขึ้นของ 2 สิ่งที่มีความสำคัญมากในระบบทุนนิยมคือ หนึ่งเกิดเจ้าของที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์เด็ดขาดโดยไม่จำเป็นต้องทำประโยชน์ในที่ดินของตนเองหรือที่เรียกว่า (Absentee Landlords) และ สองทำให้เกิดแรงงานเสรีที่หลุดขาดจากที่ดินซึ่งจำเป็นต่อระบบทุนนิยมขึ้นเป็นการเปลี่ยนวิถีการผลิตจากระบบศักดินาไปเป็นระบบทุนนิยมโดยปริยาย งานของอรรถิพย์ ยังได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมจากงานของนพรัตน์ว่าพระคลังข้างที่เป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่สุดของประเทศในขณะนั้นรวมทั้งพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่และให้ความเห็นว่าการสำรวจสภาพการถือครองที่ดินภายหลังพ.ศ. 2475 เป็นเรื่องที่น่าศึกษาวิจัยขยายผลต่อไป (อรรถิพย์ เทสสิริ, 2524:157) ซึ่งได้เคยมีนักวิชาการจากต่างประเทศเข้ามาสำรวจการถือครองที่ดินของครอบครัวชาวสยามทั้งก่อนและหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองดังนี้

จากรายงานการสำรวจเศรษฐกิจชนบทของสยามประเทศในปี ค.ศ. 1930-ค.ศ.1931 (พ.ศ. 2473- พ.ศ. 2474) ซึ่งเป็นช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 โดยนายคาร์ล คลีค ซิมเมอแมน (Zimmerman, 1999) ศาสตราจารย์จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เฉพาะที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดินของครอบครัวชาวสยามโดยแบ่งเป็นสี่ภาคพบว่าประชาชนผู้ไม่มีที่ดินในครอบครองตามลำดับมากไปหาน้อย ภาคกลางร้อยละ 36, ภาคเหนือร้อยละ 27, ภาคใต้ร้อยละ 14 และภาคอีสานร้อยละ 18, เฉลี่ยจำนวนการถือครองที่ดินต่อครอบครัว (ผลเฉลี่ยรวมผู้ไม่มีที่ดินที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านด้วย) ภาคกลาง 28 ไร่ใช้จริง 24 ไร่, ภาคเหนือ 10 ไร่ใช้จริง 10 ไร่, ภาคใต้ 8 ไร่ใช้จริง 6 ไร่ และภาคอีสาน 6 ไร่ใช้จริง 7 ไร่ ที่เหลือหรือขาดจะเป็นการเช่าหรือให้ผู้อื่นเช่า, จำนวนการถือครองที่มากที่สุดในแต่ละภาค ภาคกลาง 302 ไร่, ภาคเหนือ 1,027 ไร่, ภาคใต้ 97 ไร่, ภาคอีสาน 38 ไร่ ทั้งนี้บวมการถือครองผ่านสิทธิที่เกิดจากการหักล้างถางพงด้วย ครอบครัวที่ไม่มีที่ดินส่วนใหญ่เป็นพ่อค้า หรือแรงงาน บางคนจนบางคนอยู่ในสภาพที่ดีพอสมควร โดยเฉลี่ยไม่มีความแตกต่างทางด้านทรัพย์สินสำหรับผู้มี

และไม่มีที่ดิน ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือของชาวสยาม มีเพียงช้อยกเว้นสำหรับภาคใต้ที่ชาวไทย มาเลย์ เช่าที่จากชาวไทยมาเลย์ด้วยกัน ชาวจีนและชาวต่างประเทศบางส่วนในภาคกลางเป็นเจ้าของที่ดินด้วย สัดส่วนของผู้เช่าที่ดินมีตั้งแต่ร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 30 มากที่สุดคือธัญบุรีมีถึง ร้อยละ 94 ทางภาคเหนือและภาคอีสานผู้เช่ากับเจ้าของที่ดินแบ่งปันผลผลิตกันเป็นค่าเช่า ใน ภาคใต้และภาคกลางบางส่วนแบ่งผลผลิตแต่ส่วนใหญ่จ่ายเป็นเงินค่าเช่า ในภาคกลางที่ อำเภอธัญบุรีซึ่งชาวนาส่วนใหญ่เช่าที่ดินนั้นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าที่ดิน (ซึ่งอยู่ในกรุงเทพฯ) และผู้เช่าไม่ค่อยราบรื่นนัก การเช่าเป็นการเช่าปีต่อปี ต่างฝ่ายก็เกี่ยวกันในการพัฒนาที่ดิน นอกจากนั้นปัญหาที่ดินกระจัดกระจายเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยซึ่งทำให้ไม่คุ้มในการใช้ เพาะปลูกก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง ชื่อน่าสังเกตการสำรวจนี้เกิดขึ้นในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก (The Great Depression) รัฐบาลไทยต้องปลดข้าราชการกว่าร้อยละ 20 และสถานการณ์ของ ประเทศอยู่ภายใต้บรรยากาศของการปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดตามมาในปี 2475 เป็นการยืนยันให้เห็นว่าได้มีปัญหาคารเถื่อนที่ดินที่เกิดการกระจุกตัวอยู่ในมือของชน ชั้นสูงภายหลังจากที่มีการปฏิรูปกฎหมายที่ดินเป็นโฉนดแผนที่โดยเฉพาะในภาคกลางซึ่งเป็น ผลจากความพยายามปรับตัวของชนชั้นสูงด้วยการหันมาใช้กลไกของระบอบทุนนิยมใน ส่วนของฐานทางเศรษฐกิจในขณะที่คงรักษาโครงสร้างส่วนบนคือระบอบการปกครองตาม โครงสร้างเดิมไว้

ปัญหาการถือครองที่ดินที่ดำรงอยู่นี้ได้รับการยืนยันจากการสำรวจของนาย เจมส์ แอนดรูส์ (James M. Andrews) จากมหาวิทยาลัยเดียวกันที่ได้เข้ามาสำรวจเพิ่มเติมจากการ สำรวจครั้งแรกภายหลังการสำรวจเศรษฐกิจชนบทครั้งแรกผ่านไป 3 ปี ในปี ค.ศ. 1934 -1935 (พ.ศ. 2477-2478) และเป็นการสำรวจภายหลังเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 แล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินนายแอนดรูส์ได้ใช้ตัวเลขการซื้อ-ขายที่ดินและตัวเลขรายรับจากค่าเช่า- รายจ่ายจากการเช่าที่ดินเป็นมาตรวัดโดยแบ่งเป็นสี่ภาคเช่นกันและได้ข้อสรุปว่า ภาคเหนือ, ภาคอีสาน, ภาคใต้ รายรับ-รายจ่ายการเช่าไม่แตกต่างกันมากนัก ผลสรุปแสดงว่าประชาชน ยังพอสามารถจะยังชีพได้ด้วยตัวเอง ในขณะที่ภาคกลางซึ่งมีระบบชลประทานค่อนข้าง กว้างขวางและที่ดินเหมาะกับการเพาะปลูกแต่รายจ่ายค่าเช่ากลับมากกว่ารายรับมาก โดยเฉพาะในปีที่ผลผลิตต่ำเพราะสภาพภูมิอากาศหรือในปีที่ราคาผลผลิตตกต่ำ การจ่ายค่า เช่าที่ดินมากเกินไปนำไปสู่การเกิดหนี้สินของเกษตรกร ตัวเลขแสดงถึงการที่เกษตรกรใน

บริเวณที่ยังด้อยพัฒนามากว่าต้องนำทรัพย์สินที่มีค่าเช่นทอง เงิน วัว ควายหรือที่ดินไปขายให้กับผู้ที่มั่งคั่งในเมืองที่พัฒนาแล้วหน้ากว่าและเป็นสาเหตุของการสูญเสียที่ดินให้กับผู้มั่งคั่งในเมืองที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินเอง น่าสังเกตว่าชาวนาชาวไร่ในชนบทห่างไกลยังพอยังชีพได้ด้วยตนเองในขณะที่ชาวนาชาวไร่ในเขตที่พัฒนาแล้วกลับกลายเป็นเกษตรกรไร้ที่ดินต้องเช่าที่ดินทำกินจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์เอง (Absentee landlords) ซึ่งประเด็นชาวนาชาวไร่ในชนบทห่างไกลสามารถยังชีพได้ด้วยตนเองนี้ได้รับการยืนยันจากงานวิจัยต่าง ๆ ต่อไปนี้

งานวิจัยชุดประวัติศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านในสี่ภาคของประเทศไทยซึ่งดำเนินการวิจัยในช่วงปี 2543 -2545 โดยคณะของศาสตราจารย์ ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและคณะภาคอีสาน โดยรองศาสตราจารย์ สุวิทย์ (สุวิทย์ ธีรศาสตร์และคณะ, 2546) ภาคเหนือ โดยศาสตราจารย์ ดร. ยศ (ยศ สันตสมบัติและคณะ, 2546) ภาคกลาง โดยพอพันธ์ (พอพันธ์ อุทยานนท์และคณะ, 2546) ภาคใต้ โดยสงบ (สงบ ส่งเมืองและคณะ, 2546) ต่างค้นพบว่าก่อนการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ 2504 ชุมชนหมู่บ้านไทยมีเศรษฐกิจแบบพอยังชีพ สามารถพึ่งตนเองได้ ความสัมพันธ์เป็นแบบเครือญาติ ชุมชนมีความเข้มแข็ง รายละเอียดของการสัมพันธ์กับธรรมชาติอาจแตกต่างกันไปบ้างตามสภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศ ในด้านรูปแบบการครอบครองที่ดินของชุมชนก่อน “ยุคพืชพาณิชย์ (2503)” ยังใช้วิธีการจับจองแบบสังคมนาบุพกาล เช่นการหักร้างถางป่า การสร้างแนวเขตโดยใช้สิ่งที่มีตามธรรมชาติเช่นการบากต้นไม้ให้เป็นแนวเขต การขมวดหญ้าคาให้เป็นแนวเขต ฯลฯ เป็นต้น สิ่งที่น่าสังเกตก็คือการไม่มีเอกสารสิทธิ์ใด ๆ ทั้งสิ้นแต่ก็ไม่มีกรณีที่เกิดเป็นข้อพิพาทเรื่องที่ดิน ยกเว้นในภาคกลางซึ่งมีการพัฒนาของระบบกรรมสิทธิ์ล้ำหน้าไปกว่าภาคอื่น ๆ นอกจากการจับจองดังกล่าวแล้ว การได้มาซึ่งที่ดินก็อาจได้จากการยกให้กัน เช่นหากชอบพอกันก็ยกที่ดินให้กันเพื่อให้มาอยู่ด้วยกันจุดมุ่งหมายก็เพื่อจะได้ช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันหรือยกให้ลูกหลานในลักษณะเป็นมรดก และส่วนใหญ่ยังเป็นการยกให้แก่ลูกผู้หญิงมากกว่าลูกผู้ชาย การซื้อขายค่อย ๆ เกิดขึ้นในภายหลังซึ่งถึงแม้หลังสมัยรัชกาลที่ 4 ทางราชการจะออกเอกสารสิทธิ์ให้ ชุมชนก็ไม่ค่อยสนใจเพราะเสียค่าใช้จ่ายและไม่มีปัญหาเรื่องพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ ต่อเมื่อจำนวนาลดน้อยลงและเริ่มมีระบบเงินกู้ ชาวนาจึงได้มาออกเอกสารสิทธิ์เพื่อนำไปค้ำประกันการกู้เงินมากกว่าการแสดงกรรมสิทธิ์ ก่อนยุคพืชพาณิชย์ถึงแม้ประชาชนจะสามารถ

จับจองที่ดินไว้ทำกินได้อย่างอิสระก็ตามจำนวนปากก็ยังมีมากถึงร้อยละ 64-94 ของพื้นที่ทั้งหมด สัดส่วนของพื้นที่ใช้ทำไร่ นามีเพียงร้อยละ 6-26 เท่านั้นและขนาดการถือครองต่อครัวเรือนก็มีจำนวนตั้งแต่ 15-32 ไร่ แต่เมื่อระบบพืชพาณิชย์ได้แทรกซึมเข้ามาในชุมชนหลัง พ.ศ. 2507 ภายในเวลาเพียง 31 ปี (2538) สัดส่วนของปาลดลงเหลือเพียงร้อยละ 12 ในขณะที่พื้นที่ถือครองการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็นเกือบร้อยละ 60 และจำนวนการถือครองของชาวนาส่วนใหญ่ลดลงโดยเฉพาะชาวนาในรุ่นหลัง ๆ คำถามก็คือในเมื่อพื้นที่ปาลดลงในขณะที่พื้นที่การเกษตรเพิ่มขึ้นแต่การถือครองของชาวนาลดลงส่วนต่างหายไปไหนคำตอบก็คือเกิดปรากฏการณ์ในการถือครองพื้นที่การเกษตรโดย คนนอกภาคเกษตรจำนวนมาก และต่อมาคนทำเกษตรต้องกลายมาเป็นผู้เช่าที่มาจากคนนอกภาคการเกษตรเพื่อทำการเกษตรอีกทอดหนึ่งจากการรุกคืบเข้ามาของระบบทุนนิยมที่ค่อย ๆ ทำลายระบบชุมชนให้อ่อนแอลง แสดงให้เห็นในเชิงประจักษ์ว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินรวมหมู่ชุมชน (collective property right) ยังคงดำรงอยู่ในสังคมชนบทไทยก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอมถนอม ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการศึกษาของ ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเกอร์ที่ค้นพบว่าระบบการถือครองที่ดินทับซ้อนกันอยู่ทั้งสองระบบในสังคมไทยภายหลังการปฏิรูปกฎหมายที่ดินเป็นระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ปี พ.ศ. 2444 กล่าวคือในเขตชลประทานรอบ ๆ กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเขตที่เหมาะสมกับการเพาะปลูกเป็นการถือครองที่ดินตามหลักกฎหมายใหม่ตามเอกสารสิทธิ์โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เช่าทำประโยชน์ในที่ดิน ที่ดินกลายเป็นสินค้ามีราคาสูง (commodity) ในขณะที่พื้นที่นอกเขตที่ระบบการออกโฉนดแบบใหม่ยังครอบคลุมไปไม่ถึง โดยเฉพาะในชนบทไทยการถือครองที่ดินยังเป็นไปตามระบบกฎหมายตราสามดวงกล่าวคือเน้นการครอบครองทำประโยชน์เป็นหลัก (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริสเบเกอร์, 2546:31)แต่เมื่อรัฐบาลจอมพลถนอมถนอม ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจตามคำแนะนำของธนาคารโลก ด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเอื้อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจคืบเข้าไปในชนบทห่างไกล ด้วยการสร้างถนน ไฟฟ้า น้ำประปา และส่งเสริมให้มีการออกโฉนดที่ดินตามระบบใหม่เข้าไป ด้วยทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้า ชาวนาชาวไร่ต้องสูญเสียที่ดินเมื่อการพัฒนาคืบย่างเข้าไปถึง ดังคำกล่าวที่ว่ายิ่งพัฒนาเกษตรกรยิ่งยากจนลง งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2535) เป็นบรรณธิการ พร้อมคณะอีก 11 คนได้วิจัยเรื่องวิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าได้สรุปไว้ว่าชุมชนราษฎรบุกเบิกที่ทำกินในเขตป่าดำรงอยู่ตั้งแต่ในยุคบุพกาลป่าเป็นชุมชนเปราะบางแก่ตัวของชาวบ้านเพราะให้ทั้งอาหาร สมุนไพรเป็นยารักษาโรค เป็นต้นน้ำลำธารที่

หล่อเลี้ยงชีวิตชาวบ้านมานาน ชุมชนมีกฎระเบียบในการจัดสรร รักษาบำรุงและลงโทษ ผู้กระทำผิดทำให้ป่ากับชาวบ้านกลมกลืนเป็นระบบนิเวศชาวบ้านไม่เคยเป็นผู้ทำลายป่า ต่อมารัฐส่งเสริมให้ราษฎรบุกเบิกหักร้างถางป่าเพิ่มมากขึ้นเพื่อปลูกพืชส่งขายต่างประเทศ รัฐส่งเสริมให้มีการทำลายป่ามากขึ้นจากการให้สัมปทานทำไม้เพื่อส่งออก แต่เมื่อรัฐมีนโยบายที่จะสงวนป่ารัฐก็ออกกฎหมายโดยการขีดเส้นบนแผนที่ให้เป็นเขตป่าสงวนในขณะที่ราษฎรอยู่มาก่อนเป็นเวลาช้านานกลายเป็นผู้บุกรุกป่าและเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ต่อกรณีนี้ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระบรมราชโองการว่า “ทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง” โดยสรุปการที่รัฐมีมโนทัศน์ในการจัดการทรัพยากรที่ดินไปในทางหนึ่งโดยไม่คำนึงถึงวิถีชีวิตของชาวบ้านในชุมชนและประวัติศาสตร์ความเป็นมาแต่อดีตย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งเพราะเป็นการทำลายวิถีชีวิตของชุมชนจำเป็นที่รัฐต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรที่ดินร่วมกัน

ส่วนงานวิจัยของ ประยูร ดำรงชิตานนท์ (2550) เมื่อนำมาเชื่อมต่อกับงานวิจัยต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าแม้เวลาจะผ่านไปกว่า 100 ปีภายหลังการปฏิรูปกฎหมายที่ดิน และระหว่างนั้นก็ยังมี การออกกฎหมายเพิ่มเติมรวมทั้งการแก้ไขกฎหมายอีกหลาย ๆ ฉบับแต่จนบัดนี้ความขัดแย้งในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินยังเป็นปัญหาและมีแนวโน้มที่จะลุกลามมากขึ้นตามลำดับ ความขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหาที่ดินในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2546-2548 มีจำนวนถึง 740 คดี(ประยูร ดำรงชิตานนท์, 2550:89) โดยเฉพาะเมื่อระบบกรรมสิทธิ์ในระบบอบ พุนิยมให้กรรมสิทธิ์แก่เอกชนและรัฐเท่านั้นแต่ละเลยกรรมสิทธิ์ชุมชนที่มีมาแต่สังคมนาฎกาล และการปิดกั้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของเอนก นาคะบุตร (2536) ที่ศึกษาวิถีชีวิต วิธีการผลิตของชุมชน เพื่อให้เข้าใจความสัมพันธ์ของ คน กับ ดิน น้ำ ป่าในอดีต และรัฐเข้ามาทำให้เกิดความขัดแย้ง โดยการตรากฎหมายเพื่อความชอบธรรมในการยึดกรรมสิทธิ์ให้เป็นของรัฐและเอกชน เอนก นาคะบุตร พบว่าชุมชนในอดีตมีวิถีชีวิต วิธีการผลิตและวัฒนธรรมที่กลมกลืนเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศตามธรรมชาติรอบกายซึ่งประกอบด้วย ดิน น้ำ และป่า มีระบบคุณค่าดั้งเดิม ความเชื่อ และระบบผู้อาวุโสที่เชื่อมโยงความศักดิ์สิทธิ์เหนือธรรมชาติ กับ คน ทำให้คนในชุมชนต่าง ๆ เหล่านี้มีกระบวนการทัศน์ที่นอบน้อมและเคารพต่อธรรมชาติโดยเชื่อว่า ดินเป็นแหล่งให้กำเนิดชีวิต ป่าช่วยโอบอุ้มให้ชีวิตดำรงอยู่ น้ำช่วยหล่อเลี้ยงและเชื่อมโยงทุกชีวิตเข้าด้วยกัน

สมาชิกของแต่ละชุมชนจะมีสิทธิในการใช้ ดิน น้ำ ป่า ควบคู่กับการมีหน้าที่ในการดูแลรักษา อาณาบริเวณที่ใช้ที่ดิน น้ำ ป่า สิทธิเหล่านี้เป็นของส่วนรวม ไม่มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล การจัดการทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า เหล่านี้เป็นเรื่องที่ทั้งชุมชนร่วมกันจัดการเพื่อผลประโยชน์ ส่วนรวมของชุมชนเท่านั้น วิถีชีวิตของชุมชนเหล่านี้มีความเป็นอยู่เรียบง่าย สงบสุขและดำรง อยู่มาก่อนตั้งแต่ครั้งโบราณกาลซึ่งรัฐกำเนิดขึ้นในภายหลัง ในช่วงรัชกาลที่ 4 และ 5 ผลจากการรุกรานล่าอาณานิคมของชาติตะวันตกทำให้รัฐไทยต้องปรับตัวขนานใหญ่ทั้งในทาง เศรษฐกิจและการเมือง มีการออกกฎหมายใหม่เพื่อให้มีการสัมปทานการทำไม้สักเพื่อส่งขาย ต่างประเทศ ตั้งแต่นั้นมา ดิน น้ำ ป่าทั่วประเทศถูกทำให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและ/หรือ กรรมสิทธิ์ของเอกชนโดยละเลยกรรมสิทธิ์ดั้งเดิมของชุมชน การร่วมมือกันระหว่างรัฐและ เอกชนเพื่อเข้ามาหาผลประโยชน์จาก ดิน น้ำ ป่าของชุมชนทำให้ระบบนิเวศของ ดิน น้ำ ป่า เสื่อมทรามลงอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 6 ทำให้เกิดความขัดแย้งจนกลายเป็น สงครามแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า และทวีความ รุนแรงจนกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมือง วิกฤตความขัดแย้งแย่งชิง ดิน น้ำ ป่า ทำให้ ชุมชนล่มสลายเพราะถูกอพยพทำให้เกิดความหวาดระแวงและการเผชิญหน้าระหว่าง ประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกลายเป็นปัญหาความมั่นคงของชาติในที่สุด ตราบในที่รัฐยังไม่ให้ความสำคัญของกรรมสิทธิ์ชุมชนที่มีมาก่อนกรรมสิทธิ์รัฐและกรรมสิทธิ์เอกชนโดยให้ ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ความขัดแย้งและความเสื่อม สลายของชุมชน ดิน น้ำ ป่าจะคงยั้งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นต่อไป คำถามจึงมีอยู่ว่ารัฐบาลใน เป็นฐานะของค้อธิปไตยปล่อยให้การถือครองที่ดินดำรงอยู่ในสภาพกระจุกตัวอยู่กับชนกลุ่มน้อย ที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินเช่นนี้ได้อย่างไรคำตอบที่น่าจะตอบคำถามนี้ได้ดีที่สุดน่าจะเป็น คำตอบแนวมาร์กซิสต์ที่ว่ารัฐเป็นเครื่องมือของชนชั้นนายทุนที่ย่อมตรากฎหมายเพื่อ ผลประโยชน์ของนายทุนเป็นหลักดังงานวิจัยที่แสดงถึงความไม่จริงใจของรัฐบาลในการแก้ไข ปัญหาที่ดินของเกษตรกรดังนี้

งานวิจัยของวิสากร สระทองคำ (2523) พบว่าปัญหาและอุปสรรคซึ่งก่อให้เกิดความ ล้มเหลวในการปฏิรูปที่ดินคือ รัฐบาลขาดความจริงใจในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมทั้ง นโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดที่ผลัดกันเข้ามาบริหารประเทศไม่ได้มีนโยบายไปในแนวทาง เดียวกันส่งผลให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินไม่ต่อเนื่องและเกิดความสับสนต่อผู้ปฏิบัติงาน

รัฐบาลบางชุดตั้งใจจะปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังบ้างแต่อายุของรัฐบาลก็สั้นไปรัฐบาลบางชุดก็ใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงเครื่องมือในการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์โดยไม่ได้คำนึงถึงประสิทธิผลด้านอื่น ๆ เป็นต้น และสืบเนื่องจากความไม่จริงจังในการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็ส่งผลต่อเนื่องให้เกิดปัญหาด้านกฎหมายที่ไม่ชัดเจนทำให้เกิดการตีความที่หลากหลายคงอยู่ไม่ได้รับการแก้ไขส่งผลไปถึงฝ่ายปฏิบัติการหลายด้านเช่นปัญหาการจัดซื้อที่ดิน ปัญหาการให้สิทธิแก่เกษตรกร เป็นต้น นอกจากนี้ปัญหาด้านการบริหารงาน การทับซ้อนในการกำกับของกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร ฯลฯ ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณที่น้อยเกินไปเมื่อเทียบกับขอบเขตของงานที่ต้องทำให้บรรลุในแต่ละปีและปัญหาเรื่องการทับซ้อนของผลประโยชน์และการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เช่นงานวิจัยของสุจิต จงประเสริฐ (2540) เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินจังหวัดหนองคายพบว่านักการเมืองร่วมมือกับนักธุรกิจ (ในกรณีนี้เป็นเครือญาติกัน) ในรูปผลประโยชน์ทับซ้อนเข้ามาแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยเสนอให้ผลประโยชน์ (ให้คุณ) หรือข่มขู่บังคับโดยใช้อำนาจและอิทธิพล (ให้โทษ) ทำให้การออกเอกสารสิทธิในที่ดินเกิดการเบี่ยงเบนบิดเบือนจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประชาชนหรือเกษตรกรถูกใช้เป็นเครื่องมือในการออกเอกสารสิทธิก่อนแล้วโอนขายให้กับบริษัทเอกชนเพื่อนำไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้เงินจากสถาบันการเงิน (ธนาคารกรุงเทพพานิชยการ) จากนั้นนักการเมืองก็นำเงินดังกล่าวกลับมาซื้อเสียงเพื่อหาอำนาจทางการเมืองอีกทอดหนึ่งจากนั้นก็ใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงข้าราชการเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจวงเวียนอยู่อย่างนี้โดยที่ประชาชนหรือเกษตรกรที่แท้จริงไม่ได้ประโยชน์จากนโยบายหรือโครงการปฏิรูปที่ดินเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งในท้ายที่สุดเกษตรกรจำเป็นต้องลุกขึ้นมาเรียกร้องสิทธิทำกินที่เคยมีมาในอดีตด้วยตัวเอง

งานวิจัยของกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2529) วิเคราะห์และสังเคราะห์ให้เห็นถึงพลวัตการต่อสู้เพื่อที่ดินทำกินของคนเล็กคนน้อยที่มีอาชีพเป็นชาวนาชาวไร่ไทยซึ่งเป็นผู้ผลิตอาหารเลี้ยงสังคมจนได้สมญานามว่า “กระดูกสันหลังของชาติ” ที่มีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแต่กลุ่มคนเหล่านี้มักถูกกันออกไปจากแวดวงของการเมืองด้วยวิธีการทำให้เชื่อว่าการเมืองเป็นเรื่องของนักการเมือง หน้าที่ของชาวนาชาวไร่คือการตั้งใจทำมาหากินหรือ

การเมืองเป็นเรื่องสกปรกไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยว การปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็เป็นไปเพื่อกระชับอำนาจการปกครองมารวมไว้ที่ศูนย์กลางในกรุงเทพฯ เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงภายในสถาบันกษัตริย์ที่พยายามปรับตัวให้รองรับกับการขยายตัวของระบบทุนนิยมโลก ในด้านเศรษฐกิจชนชั้นสูงเข้ายึดครองที่ดินส่วนใหญ่ที่เหมาะสมกับการเพาะปลูกไว้เป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาดในขณะที่ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สร้างความมั่งคั่งดังคำกล่าวของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ "...กิจกรรมที่เหมาะสมที่สุดสำหรับขุนนางที่ต้องการยึดเป็นอาชีพมาเลี้ยงชีวิตหรือเพื่อลงทุนนั้น ยากที่จะหาอะไรดีไปกว่ากิจการด้านที่ดิน และผลประโยชน์จากที่ดินนั้นจะหาอะไรดีไปกว่าการให้เช่าที่ดินแก่ชาวนาเป็นไม่มี..." ในขณะที่ชาวนาชาวไร่ยากจนก็ถูกทำให้เชื่อว่าเป็นเพราะสังคมนุญบาปมีมาไม่มากพอหรือยังมีกรรมเก่าอยู่ชาตินี้จึงให้ทำบุญไว้เผื่อชาติหน้าจะได้มีชีวิตที่ดีขึ้นเพื่อให้ยอมรับชะตากรรมที่เป็นอยู่นโยบายการเลิกไพร่และเลิกทาสในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 มีเป้าหมายในการลดทอนอำนาจของขุนนางในขณะเดียวกันเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพราะการเลิกทาสและเลิกไพร่ทำให้เกิดแรงงานเสรีและกลายเป็นฐานการเก็บภาษีที่กว้างขวางขึ้นสำหรับรัฐไทยใหม่ ชาวนาชาวไร่ในระบอบโครงสร้างเก่าสามารถแสดงออกถึงการต่อสู้ด้วยการหนีงานหรือหนีเข้าป่าซึ่งส่งผลให้กระทบกระเทือนให้ระบอบศักดินาไม่สามารถผลิตซ้ำทางเศรษฐกิจได้หรือหากเป็นการต่อสู้แบบรวมหมู่ก็ก่อการกบฏชาวนาหรือกบฏผีบุญต่าง ๆ แต่ปัจจุบันแนวทางการต่อสู้ของชาวนาชาวไร่สมัยใหม่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้เปลี่ยนมาต่อสู้ในวิถีทางการเมืองจากโครงการให้ความรู้ทางการเมืองของนิสิตนักศึกษาที่ออกให้ความรู้กับคนในชนบททำให้ชาวนาชาวไร่มีความตื่นตัวในทางการเมืองมากขึ้นและเริ่มเดินทางมาเรียกร้องความเป็นธรรมจากรัฐบาลกลางเพื่อให้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินหรือใช้กระบวนการทางรัฐธรรมนูญในการต่อสู้จนในที่สุดได้ชาวนาชาวไร่เหล่านี้ได้รวมตัวกันก่อตั้งเป็นสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยเพื่อเป็นองค์กรของชาวนาชาวไร่ที่จะเป็นตัวแทนของชนชั้นล่างในการต่อสู้เพื่อกรรมสิทธิ์ที่ดินในทางการเมืองซึ่งเป็นครั้งแรกที่ก่อเกิดองค์กรที่จัดตั้ง ดำเนินการและมีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์ของชาวนาชาวไร่เอง แต่เมื่อการดำเนินการขององค์กรนี้ไปขัดกับผลประโยชน์ของชนชั้นสูงซึ่งผันตัวเองไปเป็นนายทุนอย่างสมบูรณ์แบบแล้วการปราบปรามโดยมุ้งมิ้งผู้นำชาวนาชาวไร่ก็เกิดขึ้นทำให้องค์กรของคนเล็กคนน้อยเหล่านี้ถูกกำจัดออกไปจากการรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ที่ขัดกับผลประโยชน์ของนายทุนในที่สุด ทั้งนี้หากรัฐในฐานะองค์กรอภิปัตย์ยังไม่สามารถเป็นที่พึ่งของเกษตรกรคนส่วนใหญ่ของประเทศที่ทำงาน

เลี้ยงสังคมไทยมาช้านานจนถูกขนานนามว่าเป็น “กระดูกสันหลังของประเทศ” ได้แล้ว นอกจากประเทศจะต้องเผชิญกับปัญหาความมั่นคงเรื่องอาหารซึ่งกำลังเกิดขึ้นกับสังคมทั่วโลกแล้ว ยังอาจพบกับปัญหาความมั่นคงทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นจากการลุกขึ้นสู้ของชาวนาชาวไร่จนกลายเป็นการปฏิวัติดังเช่นงานของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรมได้

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม (2521) วิเคราะห์เรื่องความขัดแย้งทางชนชั้นเกี่ยวกับที่ดินกับชาวนาไว้ว่าโดยทั่วไปความขัดแย้งของมนุษย์ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นจากความไม่เป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสังคมโดยเฉพาะปัจจัยการผลิต (ที่ดินและทุน) ซึ่งสามารถก่อตัวกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองได้ โดยหลักทั่วไปผู้กุมอำนาจทางการเมืองย่อมมีอิทธิพลในการจัดสรรอำนาจทางเศรษฐกิจ ในทางกลับกันผู้กุมอำนาจทางเศรษฐกิจย่อมมีอิทธิพลในการชี้นำอำนาจทางการเมือง และผู้มีอำนาจทั้งสองฝ่ายโดยธรรมชาติย่อมจะร่วมมือกันแสวงหาผลประโยชน์เพื่อกลุ่มหรือพรรคพวกตนเองซึ่งเป็นต้นเหตุของความไม่เป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสังคม และยอมก่อตัวเป็นความขัดแย้งในสังคมเมื่อถึงจุดที่เส้นความทะเยอทะยานของชาวนาซึ่งแสดงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เขาควรจะได้รับในฐานะสมาชิกของสังคมเพิ่มขึ้น ในขณะที่เส้นแสดงถึงสภาพความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่จริงซึ่งหมายถึงความสามารถในการผลิตและรายได้ของชาวนาที่ได้รับลดลง หากผู้กุมอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองยอมประนีประนอมกันการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะที่ดินก็จะเป็นไปในรูปแบบการ “ปฏิรูป” เช่นตัวอย่างในประเทศอิหร่าน เป็นต้น แต่หากผู้กุมอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองไม่ยอมประนีประนอมการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะที่ดินก็จำเป็นต้องใช้กำลังซึ่งก็จะกลายเป็นการ “ปฏิวัติ” เช่นตัวอย่างในประเทศฝรั่งเศส รัสเซีย จีน เวียดนาม ฯลฯ เป็นต้น ปรัชญาการณเชิงประจักษ์เท่าที่เป็นอยู่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นโยบายแห่งรัฐในการจัดสรรทรัพยากรของชาติให้กับกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคมเมื่อเทียบจำนวนและน้ำหนักส่วนที่ค้ำนึ่งถึงราษฎรชนชั้นชาวนาชาวไร่ที่เป็นกระดูกสันหลังของชาติน้อยกว่ากลุ่มพ่อค้านักธุรกิจอย่างมากน่าจะเป็นเพราะอำนาจต่อรองของชาวนาชาวไร่ด้อยกว่ารวมทั้งการไม่มีองค์กรจัดตั้งเช่นเดียวกับกลุ่มนักธุรกิจหรือนายทุนที่มีองค์กรจัดตั้งที่มีอำนาจต่อรองกับรัฐ เช่น สมาหุการค้าไทย สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย เป็นต้น

งานวิจัยของธิดา สาระยา (2544) พบว่าประวัติศาสตร์ชาวนาสยามมีชีวิตที่ลำบากยากเข็ญยาวนานมาโดยตลอด ในยุคศักดินานอกจากถูกเกณฑ์แรงงานรับใช้มูลนายแล้วการทำประโยชน์ในที่ดินก็ถูกเก็บ “ส่วยสาอากร” หรือ “ส่วยสัตตพัทธยากร” ซึ่งมีอยู่ 4 ประเภท “จังกอบ” เป็นภาษีเก็บจากสินค้าผ่านด่าน “อากร” เก็บจากผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหาได้ เช่นทำนา ทำไร่ ทำสวน ฯลฯ “ส่วย” ส่วนลดผลประโยชน์ของราษฎร ซึ่งอาจเรียกเป็นสิ่งของหรือเงินแทนการใช้แรงงาน “ฤชา” ค่าธรรมเนียมในการออกเอกสาร ช่วงเปลี่ยนผ่านจากยุคศักดินาไปสู่ยุคทุนนิยมที่ดินเริ่มมีราคาและถูกซื้อขายแลกเปลี่ยนเป็นสินค้าทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์การปฏิรูปการจดทะเบียนที่ดินและกฎหมายที่ดินในรัชกาลที่ 5 มีส่วนช่วยให้ความสับสนวุ่นวายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นระเบียบมากขึ้น แต่ปัญหาของชาวนาไม่ได้ลดน้อยถอยลงเลย การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่ได้เอื้อต่อความกินดีอยู่ดีของชาวนาเลย แต่กลับส่งผลให้ชาวนาไร้ที่ดินทำกินจนต้องกลายเป็นผู้เช่านาทำ ซึ่งในยุคศักดินาชาวนายังมีที่ดินอย่างน้อย 25 ไร่ (ตามศักดินา) ไร่ทำประโยชน์ การสถาปนากรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ชาวนา “ไม่เคยเป็นเจตจำนงอันแน่นอนของรัฐเลย” ในขณะที่เส้นทางไปสู่กรรมสิทธิ์ที่ดินของชาวนาต้องฝ่าด่านของเจ้าที่ดินรายใหญ่ นายทุนเจ้าของโรงสีและพ่อค้าคนกลาง



ศูนย์วิทยพัทธยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ภูมิหลังระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทย

“...จากการที่ได้พิจารณาอย่างรอบคอบและได้มีโอกาสร่วมในธุรกิจประเภทต่าง ๆ ด้วยตนเองแล้ว ข้าพเจ้าได้ข้อสรุปที่ว่ากิจกรรมที่เหมาะสมที่สุดสำหรับขุนนางที่ต้องการยึดเป็นอาชีพมาเลี้ยงชีวิตหรือเพื่อลงทุนนั้น ยากที่จะหาอะไรดีไปกว่ากิจการด้านที่ดิน และผลประโยชน์จากที่ดินนั้นจะหาอะไรดีไปกว่าการให้เช่าที่ดินแก่ชาวนาเป็นไม่มี....”*

พิจารณาจากทัศนะของชนชั้นสูงซึ่งเป็นข้าราชการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 และเป็นเจ้าที่ดินที่ทรงอิทธิพลต่อการมีประสบการณ์โดยตรงเรื่องกิจการด้านการค้าที่ดินรวมทั้งการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากที่ดินที่ผ่านการให้เช่าที่ดินแก่ชาวนาข้างต้นน่าจะมึนัยที่พอจะอนุมานได้ว่าแนวความคิดของผู้ปกครองระดับสูงในเวลานั้นคงต้องการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินที่สามารถตอบสนองของกระบวนการค้าที่ดินและการตัดทวงผลประโยชน์จากการให้ชาวนาเช่าที่ดินซึ่งเป็นรูปแบบและกลไกของระบบทุนนิยมที่ทรงประสิทธิภาพกว่าระบบการจัดการที่ดินตามแบบกฎหมายตราสามดวง และน่าจะเป็นเหตุผลว่าทำไมถึงต้องปฏิรูปกฎหมายจัดการที่ดินให้เป็นระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ซึ่งผนวกความเป็นเจ้าของ (Ownership) และสิทธิในการครอบครองใช้ประโยชน์ (Right of Usufruct) ที่เคยแยกกันทำหน้าที่มาหลายร้อยปีให้เป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินหนึ่งเดียวเด็ดขาดและศักดิ์สิทธิ์ผู้ครอบครองที่ดินซึ่งไม่มีชื่อในโฉนดไม่สามารถยกเรื่องการครอบครองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินขึ้นโต้แย้งได้เหมือนอย่างในกฎหมายตราสามดวง (indefeasibility) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบทอแรนส์ยังอำนวยความสะดวกรวดเร็วและประหยัดค่าใช้จ่ายในการโอนกรรมสิทธิ์/ซื้อขาย/ไถ่ถอน/จดจำนองจำนำที่ดิน และคงพอเป็นเครื่องยืนยันให้เห็นถึงความสำคัญของที่ดินที่เป็นปัจจัยสำคัญที่อุ้มชูหล่อเลี้ยงการดำรงชีพของมนุษย์รวมทั้งเป็นแหล่งสร้างความมั่งคั่งมั่นคงให้กับผู้เป็นเจ้าของจนก่อให้เกิดการต่อสู้แย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่มีมาตั้งแต่ครั้งโบราณกาลจนถึงปัจจุบันของกลุ่มคนต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

* ทัศนะของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ ข้าราชการและเจ้าที่ดินที่ทรงอิทธิพลพระองค์หนึ่ง (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, รัชกาลที่ 5,

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงภูมิหลังของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยซึ่งจะแบ่งออกเป็นสองช่วง ช่วงแรกเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินสมัยจารีตประเพณีตั้งแต่ปลายสมัยกรุงสุโขทัยต่อเนื่องถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น และอีกช่วงหนึ่งในสมัยรัชกาลที่ 5 ตั้งแต่ภายหลังการปฏิรูประบบกฎหมายจัดการที่ดินเป็นระบบกรรมสิทธิ์ทอแรนด์ (โฉนดแผนที่) พ.ศ. 2444 ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2553)

3.1 ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินตามหลักกฎหมายตราสามดวง

รูปแบบการปกครองในสมัยกรุงสุโขทัยเป็นการปกครองในระบอบราชาธิปไตยแบบพ่อปกครองลูก พระมหากษัตริย์เรียกว่า “พ่อขุน” ส่วนข้าราชการเรียกว่า “ลูกขุน” (จิตร ภูมิศักดิ์, 2550:108) จากการที่พ่อขุนรามคำแหงได้ให้การสนับสนุนและรับเอาศาสนาพุทธลัทธิหินยานเข้ามาเป็นศาสนาประจำชาติซึ่งสอนเรื่องบาปบุญคุณโทษและกฎแห่งกรรมช่วยส่งเสริมให้พระมหากษัตริย์มีความชอบธรรมในการปกครองและได้รับการยอมรับนับถือจากไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินว่าเป็นผู้มีบุญญาธิการเปรียบเสมือนหนึ่งพระโพธิสัตว์ เป็นธรรมราชาโดยมีทศพิธราชธรรมเป็นที่ตั้ง (เวลส์, 2527:14) ระบอบศักดินาซึ่งวิวัฒนาการมาจากระบบทาสได้ปรากฏร่องรอยให้เห็นแล้วในยุคนี้ซึ่งสันนิษฐานจากข้อความในหลักศิลาจารึกที่แสดงให้เห็นว่าในสังคมสมัยกรุงสุโขทัยมีทั้งไพร่ฟ้าและข้าทาสซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในระบอบศักดินามีระบบการจัดสรรแบ่งปันที่ดินในระบอบศักดินาแล้วเพียงแต่ไม่ปรากฏรายละเอียดเรื่องจำนวนที่ดินอย่างชัดเจนเท่านั้น (จิตร ภูมิศักดิ์, 2550:88-126) พอมาถึงช่วงปลายสมัยกรุงสุโขทัยต่อกับสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรีจนถึงช่วงต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ การปกครองได้พัฒนาไปเป็นระบอบราชาธิปไตยแบบเทวสิทธิ์โดยได้รับอิทธิพลมาจากอินเดียผ่านทางเขมรที่เชื่อว่ากษัตริย์เป็นตัวแทนของพระศิวะและพระนารายณ์ซึ่งเป็นเทพเจ้าในศาสนาฮินดู โดยมีพิธีกรรมต่าง ๆ เช่นพิธีราชาภิเษก การใช้ราชาศัพท์ การสร้างประสาทรราชวังเพื่อให้ดูน่าเกรงขาม เป็นการแยกพระมหากษัตริย์ออกจากสามัญชนอย่างเข้มงวดอีกรูปแบบหนึ่ง ทั้งทฤษฎีเทวสิทธิ์ของฮินดูและทฤษฎีธรรมราชาตามหลักของศาสนาพุทธได้ส่งเสริมให้พระมหากษัตริย์ไทยมีอำนาจในการปกครองมากเพราะนอกจากพระมหากษัตริย์จะมีเมตตาเสมือนหนึ่งพระพุทธเจ้าแล้วยังทรงอิทธิฤทธิ์เสมือนหนึ่งเทพเจ้าของฮินดูอีกด้วย ในทางการปกครองพระมหากษัตริย์จึงเป็นเจ้าของชีวิตของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินทุกคนในพระราชอาณาจักร

(เวลส์, 2527:14) ความเชื่อในคตินี้ได้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องผ่านยุคสมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จนถึงแม้กระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ความเชื่อเหล่านี้ก็ยังหลงเหลืออยู่แม้จะเบาบางลงมากแล้วก็ตามที่ นักวิชาการเชื่อว่าวิถีการผลิตแบบศักดินาได้ค่อย ๆ เริ่มก่อตัวขึ้นตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยและพัฒนาจนเต็มรูปแบบอย่างเข้มแข็งในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถในสมัยกรุงศรีอยุธยา พ.ศ. 1998 ต่อเนื่องถึงรัชกาลที่ 4 ของกรุงรัตนโกสินทร์ในปีพ.ศ. 2389 ระบอบทุนนิยมจากภายนอกได้เข้ามาแทรกปนอยู่ในระบอบศักดินาผ่านการเซ็นต์สนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษและประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ แต่กระนั้นก็ตามวิถีการผลิตแบบศักดินาก็ยังคงดำรงอยู่จนถึงปีพ.ศ. 2484 (ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและสมภพ มานะรังสรรค์, 2527:3)

การจัดการที่ดินในสมัยกรุงสุโขทัยน่าจะเป็นการจัดการตามแนวธรรมชาติเพราะวิถีการผลิตเป็นเศรษฐกิจแบบพอเพียงซึ่งพลังการผลิตต่ำไม่มีเครื่องมือทันสมัย ความสามารถในการถือครองขนาดของที่ดินถูกจำกัดด้วยกำลังแรงงานของตนเองและเครื่องมือที่อยู่เท่านั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องจำกัดการถือครองที่ดินความสัมพันธ์ทางการผลิตเป็นระบบเครือญาติช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันไม่มีระบบกรรมสิทธิ์ส่วนตัวที่ดินเป็นเสมือนของส่วนกลาง

“เมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลาย ในเมืองนี้ ป่าลากก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน...” (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2521:20)

จากหลักฐานตามข้อความในหลักศิลาจารึกหลักที่ 1 ข้างต้นพอจะสันนิษฐานได้ว่าในสมัยกรุงสุโขทัยที่ดินน่าจะมีมากมายเหลือเฟือ (Land abundant) ในขณะที่จำนวนราษฎรน่าจะมีน้อย (Labor power shortage) เพราะพระมหากษัตริย์ทรงอนุญาตให้ราษฎรสามัญชนหักร้างถางพงไถนสร้างและทำประโยชน์จากที่ดินได้อย่างอิสระเสรี วิถีการผลิตน่าจะเป็นแบบบุพกาลเพราะที่ดินมีลักษณะเป็นเสมือนของสาธารณะ(The Common)ไม่มีหลักฐานแสดงถึงระบบกรรมสิทธิ์เฉพาะแต่อย่างไร แต่พระมหากษัตริย์ก็ยังคงสงวนสิทธิ์ความเป็นเจ้าของที่ดินในฐานะที่เป็นผู้อนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ได้ ราษฎรจึงมีสิทธิครอบครองเพื่อทำกินเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นสิทธิในการทำกินเหนือที่ดินดังกล่าวยังสามารถส่งต่อตกทอดเป็น

มรดกไปยังลูกหลานโดยไม่แบ่งแยกว่าจะเป็นลูกไพร่หรือลูกเจ้าลูกขุนได้อีกด้วยตามข้อความ
ในหลักศิลาจารึกหลักที่ 1

“ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล้ ล้มตายหายกว่า เหย้าเรือนพ่อเชื้อ เลื้อยค้ำนข้างขอลูก
เมียเยยข้าว ไพร่ฟ้าข้าไทย ปาหมากปาพลู พ่อเชื้อมัน ไร่แก่ลูกมันสิ้น ไพร่ฟ้า
ลูกเจ้าลูกขุน ผิดผิดผิดแถมแถมกว้างกัน...” (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2521:18)

เมื่อพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจกับราษฎรในลักษณะพ่อปกครอง
ลูก ซึ่งพ่อมีทรัพย์สินก็แบ่งให้ลูกได้ใช้ทำกินในทางตรงกันข้ามลูกทำมาหาได้ก็ย่อมต้องแบ่งให้
พ่อใช้สอยบ้างเป็นปกติธรรมดา แต่เป็นการให้ด้วยความเต็มใจตามแบบแนวคิดกรรมสิทธิ์
ที่ดินแนวพุทธที่นิยมถึง “มหาชนสมมุติ” ที่มีหน้าที่ดูแลราษฎรชาวเกษตรโดยได้รับการ
แบ่งปันอาหารและทรัพย์สินเป็นการตอบแทน ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงสมัยกรุง
รัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 2) มีหลักฐานว่าผลประโยชน์ที่รัฐบาลเรียกเก็บจากราษฎร
เรียกว่า “ส่วยสาอากร” (บุญรอด ชลาวัณย์, 2527:88)

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาพระมหากษัตริย์ได้ริเริ่มตรากฎหมาย (means of
coercion) ขึ้นมาอย่างขยันขันแข็งเพื่อกระชับพระราชอำนาจของพระองค์ทั้งในด้านการ
ควบคุมกำลังแรงงานและกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ชัดเจนมั่นคงยิ่งขึ้นกว่าเฉพาะความเชื่อตาม
จารีตประเพณี (means of cohesion) พระเจ้าอู่ทองรามธิบดีที่ 1 (พ.ศ. 1893-พ.ศ. 1912) ผู้
ทรงก่อตั้งอาณาจักรอยุธยาได้ตรากฎหมายที่เรียกว่า “พระไอยการลักษณะรับฟ้อง” ขึ้นในปี
พ.ศ. 1899 เพื่อความมั่นคงในการควบคุมกำลังแรงงานทั้งหมดในพระราชอาณาจักรโดยมี
วัตถุประสงค์ทั้งในด้านการระดมกำลังทหารในภาวะสงครามและกำลังแรงงานเพื่อ
ประกอบการในทางเศรษฐกิจโดยบังคับให้สามัญชนชายอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปจนถึง 70 ปีต้อง
ขึ้นทะเบียนสังกัดมูลนายทุกคนกล่าวคือไม่เป็นไพร่สมก็เป็นไพร่หลวง ผู้ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน
สังกัดมูลนายจะฟ้องร้องคดีไม่ได้โดยเด็ดขาดซึ่งหมายความว่าบุคคลนั้นก็จะไม่ได้รับการ
คุ้มครองจากเจ้าหรือขุนนางในกรณีเกิดคดีความฟ้องร้องกันขึ้น (พรภิรมย์ เอี่ยมธรรม,
2527:47-68) ดังความในพระไอยการลักษณะรับฟ้องความว่า

บรรพ 10 มาตรา 9 “ราษฎรมาฟ้องร้องด้วยคดีประการใด ๆ แลมิได้ตั้งสังกัด มุขนายกอย่าพึงรับไว้บัง { คับ } เปนอันขาดทีเดียว ให้ส่งตัวผู้หาสังกัดมุขนายก มิได้นั้นแก่สัสดีเอาเป็นคนหลวง” (ศิลปากร, กรม, 2521:194)

กฎหมายนี้ทำให้สามัญชนชายทั้งหมดในพระราชอาณาจักรจะต้องทำงานรับใช้มูล นายแลกับกรได้รั้ความคุ้มครองจากชนชั้นผู้มีบรรดาศักดิ์หรือพระมหากษัตริย์ แสดงให้เห็นว่ากำลังแรงงานมีความสำคัญทั้งในทางปกครองและในทางเศรษฐกิจ ในทางการเมืองและการปกครองกำลังคนเป็นทั้งหน้าตาและเกียรติยศของเจ้าของมากกว่าที่ดิน (ธิดา สาระยา, 2544:66) นอกจากเป็นความมั่นคงในการเป็นทหารรักษาเขตแดนของประเทศแล้ว ในทางเศรษฐกิจแรงงานสามารถสร้างความมั่งคั่งให้กับเจ้าของที่ดินและเจ้าของแรงงาน เพราะที่ดินตามธรรมชาติไม่สามารถสร้างผลผลิตที่จะสนองความต้องการของมนุษย์ได้ทันความต้องการ ผลของกฎหมายนี้ส่งเสริมให้พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของชีวิตของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินทุกคนในทางการปกครอง จากนั้นในปีพ.ศ. 1903 พระองค์ได้ทรงตรากฎหมายเพิ่มเติมในพระอัยการเบ็ดเสร็จเพื่อให้เกิดความชัดเจนในกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินของพระมหากษัตริย์มากกว่าในสมัยกรุงสุโขทัยซึ่งเป็นไปตามจารีตประเพณีเท่านั้น ซึ่งเป็นการกระชับความเป็นพระเจ้าแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ให้หนักแน่นยิ่งขึ้นกว่าในอดีต กล่าวคือ ทรงเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (King's Property Right) ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียวในพระราชอาณาจักรที่พระบารมีแผ่ครอบคลุมไปถึงทั้งที่ดินในเมืองหลวงและที่ดินนอกเมืองหลวงทั้งปวงดังความในกฎหมายตราสามดวงหมวดพระอัยการเบ็ดเสร็จ

บรรพ 52 “...ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพนพ รัตนราชธานีบุรีรมยเป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลาย ผู้เปนข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เปนที่ราษฎรหามิได้...” (ศิลปากร, กรม, 2521:388)

บรรพ 54 มาตรา 42 “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเปนแคว้นกรุงศรีอยุธยา ไซ้ที่ราษฎรอย่าให้ซื้อขายแก่กัน...” (ศิลปากร, กรม, 2521:389)

เป็นการสร้างสถาบันกฎหมายขึ้นมาเพื่อทั้งการควบคุมกำลังแรงงานและการปกป้องระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือที่มาร์กซ์เรียกว่าโครงสร้างส่วนบน เป็นอำนาจอีกรูปแบบหนึ่งของพระมหากษัตริย์นอกเหนือจากความเชื่อหรือจารีตประเพณีที่เป็นที่ยอมรับกันมาแต่โบราณเพียงอย่างเดียว ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ที่ดินและแรงงานถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุด หากใครได้ครอบครองปัจจัยการผลิตทั้งสองอย่างนี้ก็เท่ากับได้ครอบครองอำนาจทางเศรษฐกิจ ในทางทฤษฎีอำนาจทางเศรษฐกิจสามารถบันดาลให้เกิดอำนาจทางการเมือง และในทางกลับกันอำนาจทางการเมืองก็สามารถบันดาลให้เกิดอำนาจทางเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน เมื่อผนวกทั้งอำนาจทางเศรษฐกิจกับอำนาจทางการเมืองการปกครองซึ่งพระมหากษัตริย์ครอบครองก่อนอยู่แล้ว จึงทำให้พระมหากษัตริย์สมัยกรุงศรีอยุธยาใช้อำนาจอย่างล้นเหลือ

ต่อมาเมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1448 – พ.ศ. 1488) ทำสงครามรบพม่าชนะแว่นแคว้นต่างๆ จนสามารถรวบรวมอาณาจักรทั้งหลายรวมถึงสุโขทัยเข้าเป็นอาณาจักรเดียวกับอยุธยาเป็นผลสำเร็จแล้วก็ได้จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่เพื่อรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางให้เข้มแข็งโดยได้แต่งตั้งขุนนางจากส่วนกลางเพื่อไปปกครองหัวเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ แทนที่เจ้าครองแคว้นเดิมที่รบชนะมา พร้อมกับนี้ได้ตรากฎหมายขึ้นสองฉบับเพื่อจัดวางระเบียบระบบศักดินาให้มั่นคงขึ้นในปี พ.ศ. 1998 ที่เรียกกันว่า “พระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน และพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง” ซึ่งเป็นกฎหมายจัดสรรแบ่งปันรวมทั้งการจำกัดการถือครองที่ดินของบุคคลต่างๆ ตามชนชั้นและยศถาบรรดาศักดิ์ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง (ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล, 2527:69-72) นัยของกฎหมายนี้คือประการที่หนึ่ง เป็นการจัดสรรแบ่งปันปัจจัยการผลิต (ที่ดิน) ทางเศรษฐกิจให้ขุนนางและขุนศึกที่ร่วมรบชนะเพื่อเป็นการตอบแทนให้สามารถไปทำมาหากินได้แยกกับการที่จะต้องส่งส่วยให้กับพระมหากษัตริย์และที่สำคัญเป็นการผ่อนคลายความขัดแย้งในทางเศรษฐกิจระหว่างพระมหากษัตริย์และขุนนางทั้งระบบด้วย ประการที่สอง เป็นการจำกัดขนาดการถือครองของปัจจัยทางเศรษฐกิจ (ที่ดิน) ของทั้งสามัญชนและขุนนางเพื่อไม่ให้เป็นอันตรายต่อพระมหากษัตริย์ในภายภาคหน้าเพราะการมีกำลังทางเศรษฐกิจหมายถึงการมีกำลังทางการเมืองตามมา ประการที่สาม เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนบนเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของพลังการผลิตให้เป็นสังคมศักดินาอย่างสมบูรณ์ สังคมในยุคศักดินานี้บุคคลถูกจัดแบ่งเป็นชนชั้นต่าง ๆ คือเจ้า ขุนนาง ไพร่ ทาสและนักบวช ผลจากกฎหมายพระไอยการ

ตำแหน่งนาพลเรือนและพระโอรสตำแหน่งนาทหารหัวเมืองดังกล่าวชนชั้นต่างๆ จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ถือครองจำนวนที่ดิน (นา) ตามสถานะชนชั้นและยศถาบรรดาศักดิ์ต่าง ๆ ดังนี้

1. พระมหากษัตริย์ถือกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินในพระราชอาณาจักรทั้งสิ้นอย่างเบ็ดเสร็จ
 2. พระบรมวงศานุวงศ์ได้รับพระราชทานให้ถือครองที่ดินตั้งแต่ 500 ไร่ถึง 100,000 ไร่
 3. พระสนมนางกำนัลได้รับพระราชทานให้ถือครองที่ดินตั้งแต่ 100 ไร่ถึง 1,000 ไร่
 4. ข้าราชการบริพารทั่วไปทั้งในกรุงและหัวเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์โดยตรง ได้รับพระราชทานให้ถือครองที่ดินตั้งแต่ 400 ไร่ถึง 10,000 ไร่ (ภรรยาให้ถือศักดินาครึ่งหนึ่งของขุนนาง อนุภรรยาถือศักดินาครึ่งหนึ่งของภรรยาหลวง ภรรยาทาส มีบุตรถือศักดินาครึ่งหนึ่งของอนุภรรยา ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากข้าราชการบริพารอีกทอดหนึ่งถือศักดินาตั้งแต่ 50 ไร่ถึง 5,000 ไร่)
 5. พระภิกษุสงฆ์และนักบวชได้รับพระราชทานให้ถือครองที่ดินตั้งแต่ 100 ไร่ถึง 2,400 ไร่ (เรียกว่าเสมอนา)
 6. ไพร่ได้รับพระบรมราชานุญาตให้ถือครองที่ดินตั้งแต่ 10 ไร่ถึง 25 ไร่
 7. ยาจก วณิก ทาสและลูกทาสได้รับพระบรมราชานุญาตให้ถือครองได้ 5 ไร่
- (จิตร ภูมิศักดิ์, 2550:127-166)

อนึ่งประเด็นเรื่องการถือครองที่ดินในระบบศักดินาว่าตัวเลขการถือครองที่ดินของขุนนางและข้าราชการเหล่านี้จะถือได้ว่าเป็นสิทธิและอำนาจในการครอบครองที่นาจริง หรือว่าเป็นเพียงเครื่องมือในการวัดฐานะทางสังคมของบุคคลเท่านั้น ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่าเป็นระบบจัดตั้งที่ให้อำนาจผู้ครอบครองที่ดินสามารถขูดรีดผู้อาศัยที่ดินทำกินในรูปแบบต่าง ๆ เช่นค่าเช่า ดอกเบี้ย ภาษีอากรต่าง ๆ ทั้งหมดยังเป็นข้อถกเถียงในวงวิชาการซึ่งยังไม่มีข้อยุติ (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2527:69-84) ผู้เขียนวิทยานิพนธ์มีความเห็นว่าน่าจะเป็นจริงทั้งสามกลุ่มความเห็นด้วยข้อสังเกตดังต่อไปนี้ ชนชั้นล่างสุด 2 ลำดับคือไพร่ ยาจก วณิก ทาสและลูกทาสเป็นชนชั้นที่ต้องใช้แรงงานจริงในที่ดิน ไพร่ได้รับอนุญาตให้ถือครองที่ดินได้ตั้งแต่ 10 ไร่ถึง 25 ไร่ ความแตกต่างนี้เป็นไปตามจำนวนคนในบังคับของไพร่ที่มีศักดิ์แตกต่างกันเช่นไพร่หัวงานเป็นหัวหน้างานในการรับใช้ราชการของเจ้านาย ไพร่มีครัวอพยพในความควบคุมเป็น

ตัน (จิตร ภูมิศักดิ์, 2550:138) ส่วนยาจก วณิก ทาสและลูกทาส ได้รับอนุญาตให้ถือครองที่ดินได้ 5 ไร่เท่ากันหมดน่าจะเป็นเพราะคนเหล่านี้ไม่มีคนในบังคับแต่เป็นการใช้แรงงานของตนเองล้วน ๆ และความสามารถของคนหนึ่งคนไม่สามารถทำงานในที่ดินได้เกิน 5 ไร่ แสดงให้เห็นว่าในเวลานั้นที่ดินมีอย่างเหลือเฟือเพื่อแต่แรงงานมีจำกัดจริง ๆ เพราะแม้แต่ยาจก วณิก ทาสและลูกทาสยังถูกเกณฑ์เข้าทำงานในที่ดิน ส่วนชนชั้นพระภิกษุสงฆ์และนักบวชขึ้นไปเป็นชนชั้นที่ไม่ใช้แรงงานของตนเองแต่ได้รับพระราชทานอนุญาตให้มีไพร่และทาสทำงานให้แทน หากข้าราชการที่มีศักดินา 400 ไร่น่าจะหมายความว่าสามารถมีจำนวนไพร่และทาสที่ถือครองที่ดินจำนวนต่าง ๆ กันรวมกันไม่เกิน 400 ไร่ และเนื่องจากแรงงานมีน้อยส่วนใหญ่จึงไม่สามารถรวบรวมไพร่/ทาสได้ครบตามจำนวนศักดินาของตนเองทั้งยังมีการแย่งไพร่/ทาส กันระหว่างขุนนางและพระมหากษัตริย์ “บุคคลที่หาสังกัดมูลนายมิได้” ให้ขึ้นทะเบียนเป็นไพร่หลวง (ศิลปากร, กรม, 2521:194) และระบบศักดินาเป็นระบบจัดตั้งเพื่อการขูดรีดทางชนชั้นอย่างแน่นอนรวมทั้งการใช้เป็นระบบที่กำหนดสิทธิและเครื่องวัดฐานะทางสังคมด้วย

เป็นอันว่าวิถีการผลิตแบบศักดินาได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างมั่นคงแข็งแรงภายใต้กฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวในยุคสมัยกรุงศรีอยุธยา¹ นี้เอง กรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดในพระราชอาณาจักรเป็นของพระเจ้าแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียวทั้งในทางนิติบัญญัติและในทางความเชื่อตามจารีตประเพณีอย่างสมบูรณ์แบบ (Ownership) แต่เนื่องจากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงประสงค์ (รวมทั้งไม่สามารถ) ที่จะประกอบการผลิตเองได้จึงทรงพระราชทานสิทธิในการทำประโยชน์ (Right of usufruct) ต่อให้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง ไพร่ ทาส เพื่อใช้ประโยชน์ในการทำกินแลกกับการส่งส่วย รูปแบบความสัมพันธ์ทางการผลิตเป็นระบบอุปถัมภ์ระหว่างทาส/ไพร่กับมูลนาย พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง ไพร่ ทาสไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพียงแต่ได้รับอนุญาตจากพระมหากษัตริย์ให้มีสิทธิ์ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในช่วงที่ตนเองมีตำแหน่งและได้พระบรมราชานุญาตให้ครอบครองอยู่ตราบเท่าที่ยังมีตำแหน่งทางราชการอยู่ หากละทิ้งหรือถูกลงโทษริบราชบาตรไปก็หมดสิทธิ์ครอบครองไปโดยปริยาย

3.1.1 สิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของราษฎร (Right of Usufruct)

การได้มาซึ่งสิทธิการครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินของราษฎรในสมัยนี้โดยหลักแล้วคือการเข้าไปจับจองหรือการใช้แรงงานของตนเข้าไปหักล้างทางพงโກนสร้างในที่ดินที่ยังรกร้างว่างเปล่าอยู่ พระมหากษัตริย์มีนโยบายส่งเสริมให้ที่ดินทุกผืนได้ถูกใช้ให้เป็นประโยชน์จึงทรงอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเต็มที่ตามความสามารถของแรงงานตนเอง ด้วยการให้นายบ้าน นายอำเภอ และนายอากร คอยอำนวยความสะดวกและจัดหาราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินอย่างขยันขันแข็ง นอกจากนี้ยังพยายามเสนอสิ่งจูงใจเพื่อให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ยังรกร้างว่างเปล่าด้วยการลดภาษีให้สำหรับที่ดินที่เป็นการโກนสร้างครั้งแรกจนเป็นนาเป็นไร่เป็นสวนแล้ว แสดงให้เห็นว่าที่ดินมีอยู่อย่างเหลือเฟือเพื่อแต่แรงงานน่าจะยังขาดแคลนในยุคสมัยนี้

บรรพ 54 มาตรา 42 “.....อย่าละไว้ให้เปนทำเนเปล่า แลให้นายบ้านนายอำเภอหรือยแขวงแลนายอากรจัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น หนึ่งทีนอกเมืองทำรุคอยู่นานก็ดี แลมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้นเปน {ไร่สวน} มัน ๆ ได้ปลูกต้นไม้สรรพอะยะมานี้ในที่นั้นไว้ ให้ลดอากรไว้แก่มันปีหนึ่งพันกว่านั้นเปนอากรหลวงแล” (ศิลปากร, กรม, 2521:389)

กฎหมายตราสามดวงกำหนดให้ผู้เข้าจับจองที่ดินมีหน้าที่ต้องบอกกล่าวแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเสนานายระวางก่อนจะลงมือแผ้วถางเพื่อจุดประสงค์และความสะดวกในเรื่องการเรียกเก็บภาษีอากรในภายหลังหากไม่แจ้งถือว่ามีความผิดให้ลงโทษ 6 สถานส่วนการปลูกเรือนอยู่ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวเพราะการปลูกเรือนอยู่ไม่ต้องเสียภาษี สิ่งที่น่าสังเกตก็คือไม่มีการจำกัดจำนวนเนื้อที่ในการจับจองน่าจะเป็นเพราะว่าทุกคนมีความสามารถทำตามแรงงานของตนที่มีเท่านั้นหากจับจองมากจนเกินแรงงานตนเองและปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า ผู้อื่นก็สามารถเข้าทำประโยชน์ได้เช่นกัน (แลงการ์ด, 2526:342-343)

บรรพ 45 มาตรา 36 “ถ้าผู้ใดก่นสร้างเล็กครั้งที่ไรนาเรือกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากอร ไปดูที่ไรนาเรือกสวน ที่ก่นสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น ก่นสร้างเล็กครั้งตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอกก่นสร้างเล็กครั้งทำตามอำเภอใจเองหมีได้บอก {เสนา นายระวาง นายอากอร} จับได้ก็ดี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจใช้ ให้ลงโทษ 6 สถาน” (ศิลปากร, กรม, 2521:387)

สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ราษฎรได้ไถ่ถอนสร้างและครอบครองอยู่หากผู้ครอบครองที่ดินเสียชีวิตสิทธิการใช้ประโยชน์ทั้งปวงยังคงทอดทางมรดกให้แก่ลูกหลานได้อีกด้วย รวมทั้งยังมีการลงโทษเป็นบทปรับแก่ผู้ที่บังอาจเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ผู้อื่นแผ้วถางไว้แล้วโดยพลการอีกด้วย (บรรพ 55 มาตรา 43) แสดงว่ามีปรากฏการณ์ของการแย่งชิงที่ดินที่ได้ไถ่ถอนสร้างไว้แล้วเพราะที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ใช้ประโยชน์ได้แล้วย่อมมีราคาดีกว่าที่ดินที่ยังกร้างว่างเปล่าซึ่งยังต้องลงแรงไปหักร้างถางพงอีก นอกจากนี้ที่นาซึ่งรัฐได้จัดหาผู้อื่นเข้าทำประโยชน์สวมแทนไปแล้วแต่หากพิสูจน์ได้ในภายหลังว่าเป็นของพ่อแม่ตายายก็ยังสามารถรักษาสิทธิเอาไว้ได้ (บรรพ 43 มาตรา 34) แสดงว่ารัฐต้องการแต่ค่าภาษีหรือส่วยเท่านั้นไม่ได้ต้องการที่ดินไว้เพื่อทำประโยชน์เองแต่อย่างไรการจัดหาผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ก็เพื่อให้เก็บส่วยสาอากรได้เต็มที่เท่านั้น (แลงการ์ด, 2526: 342-343)

บรรพ 55 มาตรา 43 “หิวป่าแลที่มีเจ้าของสืบสร้าง แลผู้นั้นตาย ได้แก่ลูกหลาน ถ้าแลผู้ใดไปแผ้วถางเอาเองท่านว่าคนผู้นั้นบังอาจ ให้ไหมลาหนึ่ง เปน {สินไหม} กิ่ง คื่นที่นั้นให้แก่พี่น้องลูกหลานมัน” (ศิลปากร, กรม, 2521:389-390)

บรรพ 43 มาตรา 34 “นาอยู่ในท้องที่แห่งราษฎรร้าง หาผู้รับแก้ส่วยหลวงต่อเจ้าเมืองหมีได้ แลเจ้าเมืองเอานานั้นทำ แลมีผู้ออกมาว่าเป็นลูกหลานพ่อแม่ตายายเจ้าของนา จะเอานานั้นทำ แลพิจารณาเป็นสัจใช้ ให้คงนาให้แก่เขา แลให้เจ้าเมืองเรียกเอาส่วยเข้าพระคลังท่านแล” (ศิลปากร, กรม, 2521:386)

สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้หักร้างถางพงไถ่ถอนสร้างจะยังคงดำรงอยู่ตราบที่ผู้นั้นยังดำรงการครอบครองและใช้ทำประโยชน์อยู่ในที่ดินอย่างต่อเนื่องไม่ละทิ้งไปเท่านั้น เพราะหาก

เจ้าของละทิ้งให้ที่ดินร้างการทำประโยชน์เมื่อไหร่เจ้าหน้าที่ก็จะหาคนเข้าทำประโยชน์ทดแทนทันทีตามหลักเกณฑ์ที่ไม่ต้องการปล่อยให้ว่างเปล่าเสียไป เพราะที่ดินที่ได้หักร้างทางพงไว้แล้วย่อมเป็นที่ต้องการของผู้เข้ามาทีหลัง กฎหมายตราสามดวงยังให้สิทธิสำหรับบุคคลที่ละทิ้งที่ดินไปราชการหากกลับมายังสามารถขอรับที่ดินคืนได้ แต่ต้องไม่ละทิ้งไปนานเกินกว่า 9 ปี 10 ปี ซึ่งในกรณีที่ละทิ้งนานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินของตนก็จะหลุดขาดให้กับบุคคลที่เข้าสวมสิทธิทำต่อโดยที่ผู้สวมสิทธิในที่ดินต้องจ่ายค่าแรงงานในการบุกเบิกหักร้างทางพงตามควรแก่กรณีด้วย ซึ่งเป็นการจ่ายค่าทดแทนแรงงานที่ได้ปรับปรุงให้ที่ดินอยู่ในสภาพพร้อมใช้ประโยชน์เท่านั้นซึ่งแตกต่างจากการจ่ายค่าที่ดินในลักษณะที่ที่ดินเป็นสินค้า

บรรพ 52 “...เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่ {บ้าน} มันเสีย และมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แล ล้อมทำเอาแลปลูกข้างอยู่ ให้เปนสิทธิแก่มัน

อนึ่งถ้าที่นั้นมันมิได้ละเสีย แลมันล้อมทำไว้เปนค้ำนับ แต่มันหากไปราชการกิจศุขทุกขประการใด ๆ ก็ดีมันกลับมาแล้วมันจะเข้าอยู่ใช้ ให้คืนให้มันอยู่เพราะมันมิได้ขาดที่นั้นเสีย ถ้ามันขาดที่เสียช้านานถึง {๙} ปีใช้ ให้แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มีได้นั้นอยู่อย่าให้ที่นั้นเปล่าเป็นทำเนเสีย อนึ่งถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้จะยะมานั้นอันมีผลไว้ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้ นั้น ถ้ามันพุนเปนโคกไว้ให้บำเหน็จซึ่งมันพุนนั้นโดยควร...” (ศิลปากร, กรม, 2521: 389)

โดยสรุปกรรมสิทธิ์ที่ดินในยุคศักดินาจนถึงก่อนการปฏิรูประบบกฎหมายที่ดินเป็นระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ความเป็นเจ้าของที่ดิน (Ownership) ถูกทำให้เป็นของพระเจ้าแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียว พระมหากษัตริย์พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พระบรมราชวงศ์ พระราชวงศ์ ขุนนาง ข้าราชการ และไพร่/ทาสได้มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ทำกินในที่ดิน (Right of Usufruct) ซึ่งในทางปฏิบัติมีแต่พวกไพร่/ทาสเท่านั้นที่ลงแรงงานทำประโยชน์ในที่ดิน และเนื่องจากพื้นฐานทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นเศรษฐกิจแบบพอยังชีพ (Subsistent Economy) ไม่มีการแบ่งงานการทำงานเฉพาะอย่าง การค้าขายภายในประเทศเป็นการแลกเปลี่ยนโดยตรง (Barter System) มีการค้าขายกับต่างประเทศโดยทางเรือบ้าง โดยเฉพาะกับประเทศจีน ในสมัยกรุงศรีอยุธยาการค้ากับต่างประเทศขยายตัวขึ้นจึงได้เกิด

หน่วยงานที่เรียกว่าพระคลังข้างที่ ทำการผูกขาดการค้าขายกับต่างประเทศทั้งหมด ระบบเงินตราซึ่งเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเพิ่งจะเริ่มถูกนำมาใช้ในรัชสมัยพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3 การค้าค่อยๆ เกิดขึ้นเฉพาะบางพื้นที่ (มยุรี นกยูงทอง, 2527:494-533) เนื่องจากในยุคนี้ที่ดินถูกใช้เป็นปัจจัยในการดำรงชีพเท่านั้น เจ้านาย ขุนนาง ข้าราชการไม่ได้ถือที่ดินเป็นสิ่งที่มีความสำคัญแต่อย่างใด รวมทั้งการถือครองที่ดินผูกพันไว้กับเงื่อนไขของการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ซึ่งเจ้านาย ขุนนาง ข้าราชการเหล่านี้ไม่ประสงค์รวมทั้งไม่สามารถที่จะลงแรงทำงานด้วยตนเอง จึงมีแต่ราษฎรสามัญชนเท่านั้นที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในยุคสมัยดังกล่าวโดยไม่มีการแย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างราษฎรสามัญชนกับผู้มีบรรดาศักดิ์ทั้งหลาย ส่งผลให้การถือครองที่ดินกระจายไปในหมู่ราษฎรจำนวนมากซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดิน ชนชั้นสูงซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยในสังคมคอยเก็บส่วยสาอากรจากไพร่/ทาสที่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ราษฎรไม่ได้สนใจกับเอกสารสิทธิ์หรือระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเพราะราษฎรสามารถเข้าทำกินในที่ดินได้ตามความปรารถนา อาจมีการแย่งชิงที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ระหว่างราษฎรด้วยกันเองบ้างเท่านั้น

นับตั้งแต่ประเทศสยามทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 ในปี พ.ศ. 2398 ระบอบทุนนิยมที่ยังเป็นเพียงหน่ออ่อนอยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบศักดินาก็เริ่มแตกหน่อและเพิ่มความเร็วในการขยายตัวมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นเพียงการค้าในลักษณะที่ประเทศไทยเป็นแหล่งส่งป้อนวัตถุดิบและเป็นตลาดรองรับการระบายสินค้าราคาถูกหรือเป็นแหล่งระบายนการลงทุนของจักรวรรดินิยมที่แผ่ขยายอยู่ในภูมิภาคเอเชียเท่านั้น ลักษณะเช่นนี้ทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยถูกขนานนามว่าเป็นเศรษฐกิจกึ่งเมืองขึ้นกึ่งศักดินาซึ่งมีผลกระทบต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ทางการผลิตดั้งเดิมเพียงเล็กน้อยเท่านั้นจึงไม่เป็นการทำลายระบอบศักดินา สถาบันกษัตริย์ยังคงรักษาระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินรวมทั้งรายได้จากแรงงานและภาษีในระบบเดิมไว้ได้ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและสุธี ประศาสน์เศรษฐ, 2527:172-173) การผลิตข้าวเป็นสินค้าส่งออกมาเพื่อฟุ้งขึ้นในช่วงที่สองของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้ฐานทางเศรษฐกิจเริ่มเปลี่ยนไปเป็นวิถีการผลิตแบบทุนนิยม ซึ่งรัชกาลที่ 5 เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงนี้พระองค์จึงได้ริเริ่มการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นแบบสมัยใหม่ รวมทั้งการปฏิรูประบบ

กฎหมายจัดการที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงไปเป็นระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ในปี พ.ศ. 2444

3.2 ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินสมัยใหม่ภายหลังปี พ.ศ.2444

ช่วงครึ่งหลังของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวระหว่างปี พ.ศ. 2435- ถึงปีพ.ศ. 2453 พัฒนาการเศรษฐกิจของไทยเป็นไปอย่างรวดเร็วจากการส่งออกข้าวของไทยที่เพิ่มขึ้นเกือบ 5 เท่าตัว ซึ่งเกิดขึ้นจากทั้งทางด้านอุปสงค์ (Demand) ของตลาดโลกที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่นการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรที่บริโภคข้าวในทวีปเอเชีย การขยายตัวของกิจการเหมืองแร่และการทำไร่ขนาดใหญ่ในประเทศอาณานิคมของตะวันตกในทวีปเอเชียซึ่งใช้穀ลิรับจ้างจากจีนและอินเดีย แรงงานเหล่านี้บริโภคข้าวเป็นอาหารหลัก อีกด้านหนึ่งการพัฒนาาระบบคมนาคมทั้งภายในประเทศ เช่นการสร้างทางรถไฟสายกรุงเทพฯ-โคราช ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นการลงทุนเนื่องจากเหตุผลของความมั่นคงเพราะประเทศฝรั่งเศสเสนอจะตั้งสถานกงสุลที่โคราช อย่างไรก็ตามรถไฟสายนี้ได้ส่งผลให้แรงงานจากภาคอีสานอพยพเข้ามารับจ้างทำนาที่รังสิตเป็นจำนวนมากต่อปี รวมทั้งการนำนวัตกรรมเรือกลไฟมาใช้ในการกิจการขนส่งระหว่างประเทศส่งผลให้ค่าระวางเรือที่ลดลงมีส่วนช่วยให้ราคาข้าวของไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลก ฯลฯ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลให้อุปสงค์ต่อข้าวของไทยเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนั้นยังมีปัจจัยทางด้านอุปทาน (Supply) ที่เข้ามาช่วยหนุนส่งอีกแรงหนึ่งด้วย เช่น การขุดคลองใหม่ ๆ ถึง 9 คลองเพื่อใช้เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งและระบบชลประทานได้ช่วยขยายเนื้อที่เพาะปลูกข้าวให้มากขึ้นอีกกว่า 2 ล้านไร่ ประกอบกับภายหลังสนธิสัญญาเบาว์ริงสินค้าहतอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ได้ทะลักเข้ามาล่อล่อเกลาให้ชาวนาเกิดความต้องการสินค้าเหล่านี้ทำให้ชาวนาไทยมีแรงจูงใจในการผลิตข้าวขายเพื่อนำเงินมาซื้อหาสินค้าดังกล่าว นอกจากนั้นปัจจัยที่สำคัญที่เอื้อให้เกิดอุปทานอย่างมากคือการปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงของสถาบัน เช่นการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในปี 2435 โดยการจัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่ 12 กระทรวงแทนการปกครองระบบเก่าประกอบการเน้นบทบาทและประสิทธิภาพของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทำให้การคลังของประเทศมั่นคงขึ้นส่งผลให้มั่งคั่งประมาณในการพัฒนาประเทศทั้งด้านการคมนาคมทั้งทางรถไฟและถนนทำให้เกิดเมืองและแหล่งธุรกิจใหม่ขึ้นมากมาย ปัจจัยที่สำคัญ

มากของการเปลี่ยนแปลงสถาบันคือการเลิกระบบทาสและไพร่ซึ่งทำให้เกิดแรงงานเสรีที่หลุดจากที่ดินมารับจ้างทำนาผลปรากฏว่ามีชาวนาเช่าที่ดินทำกินสูงถึง 95% ของผู้ทำนาในภาคกลางโดยที่เจ้าของที่ดินเกือบทั้งหมดเป็นขุนนางและพ่อค้าที่มีภูมิลำเนาอยู่ที่กรุงเทพฯ (สมภาพมานะรังสรรค์, 2544:21-55) การปรับเปลี่ยนสถาบันที่สำคัญมากอีกประการหนึ่งซึ่งส่งผลทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้าและมีราคาแพงก็คือการปฏิรูประบบกฎหมายจัดการที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงไปเป็นกฎหมายระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

3.2.1 การปฏิรูประบบกฎหมายที่ดินเป็นระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่)

งานวิจัยของนพรัตน์ นุสธรรม (2520) ได้สรุปเหตุผลของการปฏิรูปกฎหมายที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงให้เป็นกฎหมายระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า เพื่อขจัดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการที่ดินที่ดำรงอยู่เป็นเวลานาน ตั้งแต่ในอดีตและกำลังทวีความรุนแรงและความยุ่งยากขึ้นตามลำดับขั้นการพัฒนาการทางเศรษฐกิจไว้ 2 ประการกล่าวคือ ประการแรก ปัญหาเรื่องความหละหลวมและความบกพร่องของหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ข้าหลวงกรมนาออกให้ซึ่งมีจุดมุ่งหมายหลักในการจัดเก็บภาษีที่ดิน เนื่องจากเอกสารไม่มีคู่มือและการออกเอกสารก็ทำอย่างไร้ระบบอาศัยตัวบุคคลเป็นหลักและข้าหลวงกรมนาจักเปลี่ยนไปในแต่ละปีทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงการเก็บภาษีไม่ได้ผลเต็มที่ รวมทั้งการทุจริตในการออกเอกสารซ้ำซ้อนทำให้เกิดกรณีพิพาทเรื่องที่ดินซึ่งส่งผลให้เจ้าพนักงานไต่สวนขาดหลักฐานที่เชื่อถือได้ในการพิจารณาคดีความ ประการที่สองสืบเนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาเจริญขึ้นภายหลังจากการเปิดประเทศทำให้ข้าหลวงกลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ ที่ดินมีราคาสูงขึ้นทำให้มีความต้องการที่ดินโดยเฉพาะบริเวณที่มีความอุดมสมบูรณ์ เกิดกรณีวิวาทแย่งชิงที่ดินกันอย่างมากมาโดยเฉพาะที่ดินบริเวณที่มีการขุดคลองของบริษัทขุดคลองและคุณาสยาม “ผู้มีบรรดาศักดิ์” กล่าวคือบรรดาเจ้านายข้าราชการ และผู้มีอันจะกิน ต่างเข้าจับจองที่ดินว่างเปล่าซึ่งบริษัทขุดคลองผ่าน ซึ่งส่วนหนึ่งของที่ดินก็ไปทับซ้อนกับที่ของราษฎรเดิม ราษฎรไม่สามารถต้านทานการบุกรุกที่ใช้ทั้งกำลังและกฎหมายของเหล่า “ผู้มีบรรดาศักดิ์” ได้ ราษฎรส่วนหนึ่งจึงหันไปพึ่งอำนาจของต่างประเทศซึ่งมีสิทธิพิเศษทางการศาลทำให้เกิดความยุ่งยากและกรณีพิพาทนี้ได้ขยายวงกว้างไปในทุกท้องที่ที่มีการขุดคลอง ด้วยเหตุผลดังกล่าวพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

เจ้าอยู่หัวจึงได้บัญญัติกฎหมายการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ที่เรียกว่า “โฉนดแผนที่” รวมทั้งจัดระบบการรักษาทะเบียนที่ดินให้มั่นคงโดยการตั้งกรมทะเบียนที่ดินขึ้นเพื่อดูแลจดทะเบียนด้วยและได้ทดลองปฏิรูประยะแรกโดยประกาศออกโฉนดที่ดิน ณ. มณฑลกรุงเก่า เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2444 หลังจากนั้นได้ประกาศออกโฉนดที่ดินวันที่ 15 กันยายน 2444 พร้อมทั้งกำหนดบริเวณที่จะออกโฉนดรวมทั้งการแต่งตั้งข้าหลวงเกษตรทำหน้าที่ออกโฉนดจากนั้นเป็นต้นมาและเป็นระบบการออกโฉนดที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องมาจนถึงทุกวันนี้ (นพรัตน์ นุสธรรม, 2520:234-237) เรื่องความยุ่งยากเกี่ยวกับเอกสารที่ดินมีหลักฐานในสมัยรัชกาลที่ 4 ทรงออกประกาศขายสวนขายนาคาฝากแก่กันในปี พ.ศ. 2409 และประกาศเพิ่มเติมว่าด้วยขายสวนขายนาคา ปี พ.ศ. 2410 เพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่ดินที่ราษฎรนำที่ดินไปขายไปจำหน่ายช่วงที่ดินยังมีราคาถูกอยู่เอาเป็นเงิน พอที่ดินแพงกลับไปฟ้องร้องขอที่ดินคืนในราคาเดิม โดยให้ศาลยึดแนวทางว่าเป็นการขายขาดหากโฉนดอยู่กับผู้ซื้อ ยกเว้นโฉนดยังอยู่กับเจ้าของเดิมและซื้อตรงกันถือเป็นการจำหน่ายหรือขายฝาก (มหาดไทย, กระทรวง, กรมที่ดิน, 2544:14-15) เป็นสัญญาฉบับแรกของการเริ่มเปลี่ยนเป็นการให้ความสำคัญแก่กรรมสิทธิ์ของผู้ถือเอกสารมากกว่าการครอบครองที่ดินทำกินแบบมือเปล่า

กฎหมายที่ดินระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) คือระบบการจดทะเบียนที่ดินในรัฐออสเตรเลียใต้ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภาและตราเป็นพระราชบัญญัติในปี ค.ศ. 1857 โดยยึดหลักความสะดวกเรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่ายในการโอนกรรมสิทธิ์ การมีแผนที่แสดงหลักเขตที่แน่นอนชัดเจนอยู่หลังโฉนดทำให้ไม่จำเป็นต้องสอบสวนหรือรังวัดที่ดินใหม่ซึ่งยังผลให้เกิดความรวดเร็วรวมทั้งประหยัดค่าใช้จ่ายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้นนอกจากนั้นรัฐยังทำหน้าที่เป็นนายประกันกรรมสิทธิ์ของผู้ปรากฏชื่อเป็นเจ้าของคนสุดท้ายในทะเบียนอีกด้วยโดยมีข้อยกเว้นเฉพาะกรณีที่มีการขอลดเท่านั้นจึงเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ผู้ไม่ปรากฏชื่อในทะเบียนไม่สามารถยกเหตุแห่งการครอบครองที่ดินขึ้นโต้แย้งได้ (Indefeasibility) ระบบกรรมสิทธิ์แบบทอแรนส์เกิดขึ้นจากแรงบันดาลใจของเซอร์โรเบิร์ต ทอแรนส์ชาวอังกฤษซึ่งเห็นปัญหาความยุ่งยากเกี่ยวกับที่ดินของผู้อพยพในช่วงที่ประเทศออสเตรเลียใช้กฎหมายที่นำมาจากประเทศอังกฤษซึ่งเป็นมรดกมาจากยุคศักดินาทำให้เพื่อน ๆ และผู้ใกล้ชิดของเขาซึ่งเป็นผู้อพยพต้องใช้เวลาหลายปีและเสียค่าใช้จ่ายมากมายในกระบวนการพิสูจน์กรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งในท้ายที่สุดก็ได้เอกสารกรรมสิทธิ์ที่ไม่สามารถจะใช้เป็นหลักฐานสำหรับซื้อขายได้

(Francis, 1972:3-9) ระบบทอแรนส์เป็นระบบที่ให้การรับรองกรรมสิทธิ์เฉพาะผู้ที่ปรากฏชื่อในโฉนดที่ดินลำดับล่าสุดที่ได้จดทะเบียนไว้ต่อเจ้าพนักงานเท่านั้นตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ข้อ 14 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“ที่ว่างอันมีอยู่ในจังหวัดท้องที่ซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ ถ้าผู้ใดจะขอถือที่ดินซึ่งว่างนั้นต่อเมื่อผู้นั้นได้รับโฉนดอย่างนี้แล้ว จึงจะมีกรรมสิทธิ์ในที่รายนั้นตามกฎหมาย” (มหาดไทย, กระทรวง, กรมที่ดิน, 2544:33)

การปรับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินใหม่ด้วยการปฏิรูประบบกฎหมายที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงให้เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที) ในปีพ.ศ. 2444 ทำให้ความเป็นเจ้าของที่ดิน (Ownership) และสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน (Right of Usufruct) ที่เคยแยกกันทำหน้าที่ก็พลันถูกผนวกเข้าด้วยกันกลายเป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาดหนึ่งเดียวซึ่งไม่แยกความเป็นเจ้าของและสิทธิในการใช้ประโยชน์ออกจากกันเช่นเดิมอีกต่อไป ทำให้เกิดเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่ไม่ได้ทำกินด้วยตนเอง (Absentee landlords) ซึ่งส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานครหรือในเมือง จากข้อมูลสำรวจในปี 2512 เจ้าของที่ดินรายใหญ่ซึ่งเฉลี่ยถือครองที่ดินรายละ 2,000 ไร่ ถึง 4,000 ไร่ มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพฯ ถึงร้อยละ 58.97 กรณีของจังหวัดฉะเชิงเทรา ร้อยละ 63.41 กรณีของจังหวัดนครนายก ร้อยละ 82.76 กรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ร้อยละ 72.22 กรณีจังหวัดปทุมธานี (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, 2521:423-424) อนึ่งสิทธิรวยบอดนี้ถูกส้าทับให้มั่นคงยิ่งขึ้นด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตราต่าง ๆ หลายมาตรา เช่น

“อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย” ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 139 (สมชาย พงษ์พัฒนาศิลป์และเผ่าพันธ์ ชอบน้ำตาล, 2551:207)

“ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นท่านว่า แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย” ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1335 (สมชาย พงษ์พัฒนาศิลป์และเผ่าพันธ์ ชอบน้ำตาล, 2551:548)

“ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางไม่ให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย” ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1336 (สมชาย พงษ์พัฒนาศิลป์และเผ่าพันธ์ ชอบน้ำตาล, 2551:548)

ผลของการปฏิรูปกฎหมายที่ดินดังกล่าวทำให้กรรมสิทธิ์ที่ดินที่เคยเป็นของพระเจ้าแผ่นดินและพระเจ้าแผ่นดินให้สิทธิราษฎรครอบครองใช้ทำประโยชน์แลกับการส่งส่วยมาเป็นเวลานานหลายร้อยปีซึ่งเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในวิถีการผลิตระบบศักดินาที่ใช้ที่ดินเป็นสื่อเชื่อมถูกปรับเปลี่ยนไปเป็นวิถีการผลิตในระบบทุนนิยมเพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของพลังการผลิตที่พัฒนาสูงขึ้น ในขณะที่โครงสร้างส่วนบนยังคงไว้เป็นระบบศักดินาอยู่ซึ่งไม่สอดคล้องกับฐานเศรษฐกิจจนส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ในที่สุดเพื่อปรับความสมดุลตามหลักการของวัตถุนิยมวิภาษวิธี ความสัมพันธ์ทางการผลิตรูปแบบใหม่นี้จำเป็นต้องผนวกกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งสองส่วนเข้าด้วยกันทั้งนี้เพื่อให้แรงงานที่เคยติดอยู่กับที่ดินหลุดขาดออกจากที่ดินอย่างเด็ดขาด เพราะปรัชญาในระบบทุนนิยมนั้นต้องการแรงงานเสรี (Recruit able labor) โดยใช้เงินตราหรือค่าจ้างเป็นเครื่องมือเชื่อมความสัมพันธ์แทนที่ที่ดิน อีกประการหนึ่งระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระบบทอแรนส์ก่อให้เกิดเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินเอง (Absentee landlords) เพราะในระบบนี้เพียงแต่เจ้าของที่ดินถือโฉนดที่มีชื่อจดทะเบียนเป็นรายล่าสุดเท่านั้นก็สามารถมีสิทธิเหนือที่ดินผืนนั้นที่ผู้อื่นไต่แย้งไม่ได้ ซึ่งต่างจากสิทธิการครอบครองตามหลักกฎหมายตราสามดวงเพราะหากผู้ถือสิทธิในที่ดินไม่ได้อยู่ทำประโยชน์จริงในที่ดินที่ตนเองครอบครองอยู่ผู้อื่นสามารถเข้าสวมสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินได้

สภาวะการณ์ของแรงงานเกณฑ์ในระบบเดิมได้เริ่มส่อเค้าของความเสื่อมถอยลงตั้งแต่ ทศวรรษ 2350 พระมหากษัตริย์ยอมให้ไพร่จ่ายเงินแทนการถูกเกณฑ์แรงงาน ทศวรรษ 2360 มีการหลีกเลี่ยงการเกณฑ์แรงงานกันอย่างแพร่หลายมากขึ้นถึงกับยอมปลอมตัวเป็น คนจีน คนอินเดีย หรือชาวยุโรป บางคนยอมไปบวชเป็นพระก็มี บ้างก็ติดสินบนเจ้าพนักงานสักเลก ทศวรรษ 2380 รัฐบาลต้องจ้างแรงงานคนจีนอพยพเพื่อใช้ทดแทนแรงงานเกณฑ์ในการ ก่อสร้างสาธารณูปโภคของรัฐ รัฐบาลได้พยายามหาทางแก้ปัญหาแรงงานเกณฑ์ด้วยวิธีการ ต่าง ๆ เช่น แต่งตั้งหน่วยงานเพื่อเสาะหาแรงงานที่ยังไม่ได้สังกัดมูลนาย รวมทั้งการลด ระยะเวลาที่ไพร่หลวงต้องเข้าเกณฑ์แรงงานจากหกเดือนต่อปีมาเป็นสี่เดือนต่อปีและลดลง เหลือเพียงสามเดือนต่อปีในช่วงปลายของระบบแรงงานเกณฑ์ ช่วงที่มีการขาดแคลน เจ้านาย ขุนนางต้องการให้ชาวนามาเช่าที่นาของตนจึงไม่สนใจตรวจสอบว่าเป็นพวกหลีกเลี่ยงการ เกณฑ์แรงงานของหลวงหรือไม่ซึ่งในอดีตถือเป็นความผิด พอถึงปลายทศวรรษ 2410 รัฐบาล ใช้มาตรการเลิกทาสเพื่อทำลายอำนาจในการควบคุมแรงงานของขุนนาง พระมหากษัตริย์ ทรงเร่งรัดให้ขุนนางจ่ายภาษีรัฐชูปการแทนแรงงานเกณฑ์หรือไม่ก็ต้องส่งไพร่สมคินให้เป็นไพร่ หลวงซึ่งส่วนใหญ่ขุนนางเลือกที่จะส่งไพร่สมคินให้หลวง ปี พ.ศ. 2443 แรงงานเกณฑ์ถูก ทดแทนด้วยระบบภาษีรัฐชูปการเกือบทั้งหมด ปี พ.ศ. 2448 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงยกเลิกระบบเกณฑ์แรงงานทั้งหมดอย่างสิ้นเชิง (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบ เคอร์, 2546:29-30) เป็นการปิดฉากระบบแรงงานเกณฑ์ในสังคมไทยตั้งแต่นั้นมา

เมื่อประมวลจากสภาวะวิสัยทั้งสภาพความเสื่อมถอยของระบบแรงงานเกณฑ์ แรงงาน หนีไปรับจ้างทำงาน รวมทั้งการขาดแคลนเพื่อเพิ่มพื้นที่การเพาะปลูกข้าวสำหรับการส่งออกเป็น สินค้าทำให้ที่ดินที่อุดมสมบูรณ์มีราคาแพงเกิดการแย่งชิงที่ดินกันมากขึ้นซึ่งไม่ใช่ระหว่าง ราษฎรกับราษฎรตนเองเหมือนในอดีต แต่เป็นการแย่งชิงที่ดินระหว่างราษฎรกับ “ผู้มี บรรดาศักดิ์” เนื่องจากผู้มีบรรดาศักดิ์สามารถนำที่ดินไปให้ชาวนาเช่า ต่าง ๆ เหล่านี้เป็น สัญญาณแสดงให้เห็นว่ากลไกของระบอบทุนนิยมได้ทำงานรุดหน้าไปก่อนแล้วในส่วนของฐาน ทางเศรษฐกิจ การที่จะคงระบบการจัดการที่ดินตามหลักกฎหมายตราสามดวงซึ่งเป็นส่วนหนึ่ง ของโครงสร้างส่วนบนก็จะเกิดความไม่สอดคล้องกับพัฒนาการของฐานทางเศรษฐกิจ ฉะนั้น การเลิกทาส/เลิกไพร่ รวมทั้งการปฏิรูปกฎหมายที่ดินให้ไปเป็นระบบทอเรนส์ซึ่งเป็นการรับรอง กรรมสิทธิ์รวมยอดของเอกชนและเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบทุนนิยมเท่ากับเป็นการ

ปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตจากระบบค้ำดินไปเป็นวิธีการผลิตในระบบทุนนิยมจึงเป็นทั้งความจำเป็นและเป็นความชาญฉลาดของผู้ปกครองที่มีวิสัยทัศน์มองเห็นความเปลี่ยนแปลงจึงรีบปรับตัวปรับระบบให้เข้ากับสภาวะการณ์ของเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นซึ่งผลสุดท้ายชนชั้นสูงเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2444 มีข้อมูลว่าที่ดินถึงหนึ่งในสามของทีนาเช่าในเขตสี่จังหวัดรอบ ๆ กรุงเทพฯ เป็นของตระกูลใหญ่เพียงสามตระกูลและแต่ละตระกูลครอบครองที่ดินเฉลี่ยตระกูลละ 41,000 ไร่ และอีกประมาณหนึ่งร้อยยี่สิบตระกูลครอบครองที่ดินเฉลี่ยครอบครองละหนึ่งพันไร่โดยเฉลี่ย (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเคอร์, 2546:32)

เป็นอันว่าระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างสมบูรณ์แบบนับแต่วันที่ 15 กันยายน 2444 เป็นต้นมา ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์จะต้องมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่เจ้าพนักงานออกให้และได้จดทะเบียนแล้วเท่านั้น แต่เนื่องจากปัญหาทางเทคนิคในการรังวัดที่ดินตามระบบใหม่รวมทั้งปัญหาเรื่องบุคคลากรและงบประมาณในการจัดทำโฉนดแผนที่ตามระบบใหม่ทำให้ไม่สามารถจัดทำได้ครอบคลุมทั้งประเทศอย่างรวดเร็วซึ่งจนถึงทุกวันนี้ก็ยังไม่สามารถออกโฉนดได้หมด ผลจึงก่อให้เกิดระบบการถือครองที่ดินสองระบบกล่าวคือ ระบบกรรมสิทธิ์แบบทอแรนส์ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่พัฒนาแล้วหรือพื้นที่ในเมืองเป็นสำคัญรัฐบาลจึงจำต้องยินยอมให้ใช้ใบเสร็จเสียค่าเช่าเป็นหลักฐานแสดงสิทธิทำกินในที่ดิน โดยยังคงหลักการที่ว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินยังเป็นของพระมหากษัตริย์ในเขตที่กฎหมายที่ดินตามระบบใหม่ยังไม่ถึง (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเคอร์, 2546:31-34) ซึ่งต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ออกพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว รัตนโกสินทร์ศก 121 ความส่วนหนึ่งดังนี้

“...ถึงแม้ว่าได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีข้าหลวงเกษตรออกจัดการออกโฉนดที่ดินตั้งแจ้งอยู่ในประกาศลงวันที่ 3 พฤษภาคม รัตนโกสินทร์ ศก 120 นั้น แล้วก็ดี แต่วิธีที่ข้าหลวงออกโฉนดที่ดินอย่างนี้ได้กระทำด้วยการรังวัดละเอียดแน่นอน จึงไม่แผ่ออกไปได้เร็วทันความประสงค์ของราษฎร จำจะต้องออกตราจองในท้องที่ ๆ ข้าหลวงออกโฉนดที่ดินยังเดินไปไม่ถึงนั้นให้แก่ราษฎรผู้ได้ก่อสร้างหรือหักร้างถางพงที่ดินไว้แล้วนั้น พอให้เป็นสิ่งสำคัญคู่มือ

ระงับการวิวาทไปชั่วคราวหนึ่งก่อน เมื่อการที่ข้าหลวงออกโฉนดที่ดินได้เดินมาถึงท้องที่ใดแล้ว จึงจะได้ออกโฉนดใหม่ในท้องที่นั้นให้เป็นการมั่นคงสืบไป” (มหาดไทย, กระทรวง, กรมที่ดิน, 2544:42)

เป็นการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของราษฎรที่ใกล้เคียงกับระบบกฎหมายตราสามดวงโดยอนุโลมในช่วงที่การออกโฉนดระบบใหม่ยังไม่ถึง นำสังเกตว่าระบบกรรมสิทธิ์ทั้งสองระบบยังทับซ้อนกันอยู่ในสังคมตั้งแต่นั้นจนถึงปัจจุบันแต่รัฐก็ยังให้การรับรองต่อมาในปี 2497 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งออกพร้อมกับประมวลกฎหมายที่ดินและได้ยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินทุกฉบับที่มีใช้มาในอดีตทั้งสิ้นและให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลักตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ก็ได้ให้การรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ราษฎรเคยได้รับในอดีตแต่ให้แจ้งการครอบครองภายใน 180 วันหลังจากกฎหมายใช้บังคับ

มาตรา 5 “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” (สมจิตร ทองประดับ, 2547:9)

ที่ดินทั้งหมดของประเทศไทยนอกเหนือจากที่ได้ออกเอกสารกรรมสิทธิ์ให้กับเอกชนตามประกาศโฉนดแผนที่แล้วที่ดินที่เหลือได้ถูกทำให้เป็นของรัฐตามกฎหมายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

มาตรา 2 ของประมวลกฎหมายที่ดิน “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” (สมจิตร ทองประดับ, 2547:47-49)

รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (สมจิตร ทองประดับ, 2547:38-39)

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายตราสามดวงรับรองสิทธิเฉพาะให้กับผู้เข้าทำประโยชน์จริงในที่ดินเท่านั้นระบบนี้ที่ดินถูกใช้เป็นปัจจัยการยังชีพที่แท้จริง ที่ดินจึงมีลักษณะกระจายการถือครองอยู่ในหมู่ราษฎรสามัญชนคนส่วนใหญ่ของสังคม ส่วนชนชั้นสูงที่ไม่ประสงค์จะใช้แรงงานของตนเองในการทำกินในที่ดินยอมไม่มีสิทธิครอบครองที่ดิน

ระบบกรรมสิทธิ์เอกชนตามกฎหมายที่ดินระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) รับรองสิทธิของผู้ปรากฏชื่อลำดับสุดท้ายที่จดทะเบียนกับรัฐในเอกสารสิทธิ (โฉนด) โดยไม่สนใจว่าผู้ถือเอกสารสิทธิ์จะได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนเองถือครองอยู่นั้นหรือไม่ นอกจากนั้นระบบที่เน้นความรวดเร็วสะดวกและประหยัดในการซื้อ/ขาย/ไถ่/โอน/จำนำ/จำนอง เป็นระบบที่สนับสนุนระบบทุนนิยม ที่ดินจึงกลายเป็นสินค้า (Commodity) การถือครองกรรมสิทธิ์จึงกระจุกตัวอยู่กับคนส่วนน้อยของสังคมที่มีกำลังซื้อที่แท้จริงเป็นหลักโดยไม่ให้ความสำคัญกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอีกต่อไป

นับตั้งแต่การปฏิรูปกฎหมายที่ดินไปเป็นระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ในปี พ.ศ. 2444 ในเขตที่การออกเอกสารสิทธิ์คือคละนเข้าไปถึงที่ดินตกเป็นของนายทุนที่มีกำลังซื้อที่แท้จริงถึงแม้ชาวนาชาวไร่ที่ถือครองที่ดินทำประโยชน์มาหลายชั่วอายุคนจะพลอยได้ประโยชน์ในการได้รับเอกสารสิทธิ์ไปด้วยก็ตามแต่เพราะกลไกของระบอบทุนนิยมที่ส่งเสริมให้ชาวนาชาวไร่เกิดลัทธิบริโภคนิยมผ่านการโฆษณารูปแบบต่าง ๆ ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ ในที่สุดชาวนาชาวไร่ก็ต้องสูญเสียที่ดินให้กับกลุ่มทุนไปโดยปริยายจากการกู้หนี้ยืมสินและการเสียดอกเบีย้อัตราที่ ถูกกำหนดให้สูงกว่ารายได้ที่ชาวนาชาวไร่พึงจะได้รับจากการทำประโยชน์ในที่ดิน ทำให้ในที่สุดชาวนาชาวไร่เจ้าของที่ดินเปลี่ยนเป็นผู้เช่าที่ดินจากนายทุนแทน ทำให้การถือครองที่ดินอยู่ในมือของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่ไม่ได้มีภูมิลำเนาอยู่ในที่ดินและไม่ได้ทำประโยชน์เองแทบทั้งสิ้น (Absentee landlords)

สืบเนื่องจากการที่ประเทศสยามมีวิถีการผลิตแบบเอเชีย (Asiatic mode of production) ตามการนิยามของมาร์กซ์ระบอบทุนนิยมที่แทรกตัวเข้ามาในสังคมไทยผ่านสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี พ.ศ. 2398 ต้องใช้เวลาเกือบ 5 ทศวรรษจึงสามารถส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการแผ่นดินจากระบบ เวียง วัง คลัง นา ไปเป็นระบบกระทรวง

ทบวง กรม ตามแบบตะวันตกสมัยใหม่รวมทั้งการปฏิรูปกฎหมายที่ดินให้เป็นระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ. 2444 และต้องใช้เวลาจากนั้นอีกกว่า 3 ทศวรรษในการส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชไปเป็นระบอบประชาธิปไตยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ซึ่งยังถือว่าเป็นการปรับตัวภายในของประเทศสยามเองเพื่อให้สอดคล้องรองรับกับระบอบทุนนิยมโลกที่พัฒนามากขึ้น น่าสังเกตว่าถึงแม้จะมีแรงกดดันจากภายนอกการเปลี่ยนแปลงก็เป็นไปอย่างเชื่องช้าและใช้เวลานาน แต่ภายหลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ปฏิวัติ/รัฐประหารวันที่ 20 ตุลาคม 2501 และได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502 (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2552:23) ในด้านการเมืองจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ใช้วิธีการปกครองในระบบที่ ทักษ์ เฉลิมเตียรณขนานนามว่าการเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการหรือ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ในด้านเศรษฐกิจรัฐบาลไทยได้นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจตามคำแนะนำของธนาคารโลกมาเป็นแนวทางในการบริหารประเทศซึ่งถือเป็นช่วงรอยต่อที่สำคัญที่ส่งผลให้เศรษฐกิจของไทยเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกอย่างสมบูรณ์แบบทำให้ระบอบทุนนิยมไทยเปิดกว้างสำหรับนักลงทุนจากทั่วทุกมุมโลก หลังไหลเข้ามาค้าขายหากำไร ประกอบกับการยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ทำให้ที่ดินกระจุกตัวอยู่ในมือนายทุนเข้มข้นขึ้นกว่าเดิมและด้วยอัตราที่รวดเร็วกว่าที่เคยเป็นมาในยุคก่อนจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นอย่างมาก

ประเทศไทยมีพื้นที่ดินทั้งสิ้นจำนวน 513,115 ตารางกิโลเมตร คิดเป็น 320.7 ล้านไร่ (1 ตารางกิโลเมตร=625ไร่)

กรมที่ดินในสังกัดกระทรวงมหาดไทยได้ออกโฉนดที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์เด็ดขาดตามระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ให้กับเอกชนตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2444 จนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2551 รวมเวลา 107 ปี ทั้งสิ้น 127.7 ล้านไร่ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 39.8 ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ (มหาดไทย, กระทรวง, กรมที่ดิน, 2551:93)

ในขณะที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 มีผลการดำเนินการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2551 รวมเวลา 33 ปีคิดเป็นจำนวนราย 1.8 ล้านราย เป็นจำนวนแปลง 2.3 ล้านแปลงและเป็นจำนวนเนื้อที่เท่ากับ 29.8 ล้านไร่ เฉลี่ยรายละประมาณ 16 ไร่ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 9.1 ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ (เกษตรและสหกรณ์, กระทรวง, สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2551:100)

พื้นที่ดินส่วนที่เหลือถูกรัฐบาลประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายกระทรวงทั่วประเทศจำนวน 1,221 ป่า รวมเนื้อที่ 143.9 ล้านไร่ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 48.7 ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ (ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 124 ตอนที่ 79 ก ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2550) ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในจำนวนนี้รวมที่ดินของราชพัสดุอีก 9.461 ล้านไร่และที่ดินราชพัสดุของหน่วยทหารอีกประมาณ 3.039 ล้านไร่ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 (การคลัง, กระทรวง, กรมธนารักษ์, 2551:42)

จากข้อมูลข้างต้นทำให้เห็นภาพรวมของการถือครองที่ดินของประเทศไทยในปัจจุบันแบ่งเป็นการถือกรรมสิทธิ์เด็ดขาดโดยเอกชนเกือบ 40% และถือกรรมสิทธิ์โดยรัฐอีกเกือบ 50% ในขณะที่เกษตรกรยากจนไร้ที่ทำกินที่จำเป็นต้องได้รับความอนุเคราะห์จากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับการจัดสรรที่ดินยังไม่ถึง 10% ซึ่งในจำนวนนี้มีนายทุนเป็นเจ้าของแอบแฝงอยู่อีกเป็นจำนวนมาก

ในสังคมประชาธิปไตยแบบตัวแทนปัจจุบันกรรมสิทธิ์ที่ดินทุกตารางเมตรถูกกำกับควบคุมผ่านพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร ในบทต่อไปจะได้ศึกษาถึงพลวัตการต่อสู้ในกระบวนการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินในยุคต่าง ๆ ตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 จนกระทั่งถึงการตราพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

บทที่ 4

วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

“ต้นตระกูลไทย ใจท่านเหี้ยมหาญ รักษาดินแดนไทย ไว้ให้ลูกหลาน ผู้จน
สูญเสียมแม่ชีวิตของท่าน เพื่อถนอมบ้าน เมืองไว้ให้เรา ลูกขึ้นเถิด พี่น้องไทย
อย่าให้ชีวิตสูญเปล่า รักษาตียิ่งชีพของเรา เหมือนดังพงศ์เผ่า ต้นตระกูลไทย”*

บทประพันธ์เพลงปลุกใจให้รักชาติรักแผ่นดินแบบยอมนวายุชีวิตข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงพลวัตของการต่อสู้แย่งชิงทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดระหว่างเผ่าพันธุ์มนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นอย่างบางเบาในยุคสมัยสังคมบุพกาลที่พลังการผลิตยังต่ำอยู่และครอบครัวยังเป็นแบบขยายในรูปแบบสมรสหมู่ระเบียบสังคมของมนุษย์ยังเป็นแบบเครือญาติเดียวกัน การแบ่งงานกันทำยังอยู่ในระดับพื้นฐานง่ายๆ เพศชายมีหน้าที่เสาะแสวงหาอาหารและวัสดุอุปกรณ์ที่จะนำมาใช้ทำเครื่องมือเครื่องมือ ส่วนเพศหญิงมีหน้าที่คอยดูแลลูกและกิจการภายในบ้านทั้งหมด สังคมไม่มีการแบ่งชนชั้นไม่มีผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง การสืบทายาทใช้นับทางสายมารดาเท่านั้น พลวัตการต่อสู้แย่งชิงทรัพยากรที่ดินค่อยๆ ทวีความเข้มข้นขึ้นตามลำดับเมื่อพลังการผลิตของมนุษย์เริ่มเพิ่มมากขึ้นกว่าการล่าสัตว์จับปลาหรือการเสาะแสวงหาอาหารจากธรรมชาติแบบไม่มีอาณาเขตที่แน่นอนและไม่มีใครแสดงความเป็นเจ้าของที่ดิน (The Common) มาสู่การผลิตอาหารเองด้วยเครื่องมือเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ผาลไถเหล็ก อารูธ ลูกธนู ดาบเหล็ก จนมาถึงการใช้เครื่องจักรและอารูธปืนในยุคปัจจุบัน การปลูกพืชเลี้ยงสัตว์ทำให้มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินอย่างมีขอบเขตและอาณาบริเวณที่แน่นอนก่อให้เกิดการหวงห้ามกีดกันบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เผ่าพันธุ์เดียวกันขึ้น สร้างความขัดแย้งระหว่างเผ่าพันธุ์มนุษย์ในขณะที่ยังมีระบบครอบครัวที่ค่อยๆ คลี่คลายจากการสมรสหมู่ไปสู่การสมรสแบบคู่จนถึงการสมรสแบบผัวเดียวเมียเดียว รวมทั้งระบบกรรมสิทธิ์ก็แปรเปลี่ยนจากกรรมสิทธิ์ส่วนรวมหรือของชุมชนไปเป็นของปัจเจกบุคคล และเมื่อกำแพงด้านสุดท้ายถูกทำลายลงนั่นก็คือการสืบทายาทถูกทำให้เปลี่ยนจากการนับสายทางมารดาเป็นการนับสายทางบิดาแทน พลันความขัดแย้งนี้ก็ได้ขยายขอบเขตและเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปตามพัฒนาการของพลังการ

* ประพันธ์คำร้องและทำนองโดย หลวงวิจิตรวาทการ เพื่อประกอบละคร "อาณาจักรพอรามคำแหง" เมื่อปี พ.ศ. 2497 (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ ,2552:162)

ผลิตและความสัมพันธ์ทางการผลิตจากสังคมบุพกาลที่ไม่มีชนชั้นไปเป็นสังคมทาส/นายทาส สังคมศักดินา/ไพร่ สังคมนายทุน/แรงงาน ตามลำดับซึ่งเป็นสังคมที่แบ่งเป็นชนชั้นที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินกับชนชั้นที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ความขัดแย้งระหว่างเผ่าพันธุ์มนุษย์ กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐชาติและระหว่างรัฐกับชุมชน รัฐกับเอกชนรวมทั้งระหว่างเอกชนกับเอกชนแบบที่เรียกว่าความขัดแย้งได้เกิดขึ้นในทุกระดับของสังคมมนุษย์เลยทีเดียว (กุหลาบ สายประดิษฐ์, 2524)

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นถูกแบ่งแยกออกเป็นสองส่วน กล่าวคือส่วนความเป็นเจ้าของที่ดิน (Ownership) ถูกทำให้เป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ส่วนสิทธิในการใช้ประโยชน์ (Right of Usufruct) นั้นได้อนุญาตให้ผู้ทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอาจจะเป็นชุมชนหรือบุคคลทำกินเพื่อแลกกับส่วย รูปแบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจโดยอาศัยที่ดินเป็นเครื่องมือสร้างความผูกพันลักษณะนี้เป็นไปเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบบศักดินาซึ่งเจ้าขุนมูลนายไม่ประสงค์ที่จะประกอบกิจการทางเศรษฐกิจด้วยตนเองจึงออกแบบคงความเป็นเจ้าของที่ดินเอาไว้เท่านั้น พร้อมทั้งอนุญาตให้ไพร่ทาสเป็นผู้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยต้องแบ่งผลผลิตที่ได้ในรูปของส่วย ทั้งนี้รูปแบบโครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างส่วนล่างดำเนินไปในลักษณะนี้นับเป็นเวลาหลายร้อยปี ทำให้คนไทยคุ้นเคยกับชีวิตความเป็นอยู่ในลักษณะนี้เพราะถึงแม้จะต้องส่งส่วยรวมทั้งถูกเกณฑ์ไปใช้แรงงาน อย่างน้อยก็ยังมีที่ดินสำหรับเพาะปลูกเลี้ยงสัตว์ เพื่อดำรงชีพรวมทั้งปลูกบ้านเรือนไว้ได้อยู่อาศัย และหากถูกกดขี่มากไปจนทนไม่ได้ก็เพียงอพยพหลบหนีไปอยู่ที่อื่นหรือหักล้างวางป่าลึกเข้าไปซึ่งทางเจ้าหน้าที่ราชการติดตามไปไม่ถึงชนชั้นสูงจึงจำเป็นต้องควบคุมทั้งที่ดินและแรงงานไว้ให้ได้เพื่อการผลิตซ้ำกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคงของผลประโยชน์ตนเอง (ศิลปากร, กรม, 2521:388-389)

พื้นฐานทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นเศรษฐกิจแบบพอยังชีพ (Subsistent Economy) ไม่มีการแบ่งงานการทำเฉพาะอย่าง การค้าขายภายในประเทศเป็นการแลกเปลี่ยนโดยตรง (Barter System) มีการค้าขายกับต่างประเทศโดยทางเรือบ้าง โดยเฉพาะกับประเทศจีน ในสมัยกรุงศรีอยุธยาการค้ากับต่างประเทศขยายตัวขึ้นจึงได้เกิดหน่วยงานที่เรียกว่าพระคลังข้างที่ ทำการผูกขาดการค้าขายกับต่างประเทศทั้งหมด ระบบ

เงินตราซึ่งเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเริ่มถูกนำมาใช้ในรัชสมัยพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 การค้าค่อยๆ เกิดขึ้นเฉพาะบางพื้นที่ (มยุรี นกยูงทอง, 2527:494-533) นับตั้งแต่ ประเทศสยามทำสนธิสัญญาบาวริงกับประเทศอังกฤษในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 ในปี พ.ศ. 2398* ระบบทุนนิยมที่ยังเป็นเพียงหน่ออ่อนอยู่ในระบบ เศรษฐกิจแบบศักดินาก็เริ่มแตกหน่อและเพิ่มความเร็วในการขยายตัวมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นเพียง การค้าในลักษณะที่ประเทศไทยเป็นแหล่งส่งป้อนวัตถุดิบและเป็นตลาดรองรับการระบาย สินค้าราคาถูกหรือเป็นแหล่งระบายนการลงทุนของจักรวรรดินิยมที่แผ่ขยายอยู่ในภูมิภาคเอเชีย เท่านั้น ลักษณะเช่นนี้ทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยถูกขนานนามว่าเป็นเศรษฐกิจกึ่งเมืองขึ้น กึ่งศักดินาซึ่งมีผลกระทบต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ทางการผลิตดั้งเดิมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น จึงไม่เป็นการทำลายระบอบศักดินา สถาบันกษัตริย์ยังคงรักษาระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินรวมทั้ง รายได้จากแรงงานและภาษีในระบอบเดิมไว้ได้ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและสุธี ประศาสน์เศรษฐ, 2527:172-173)

ผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมของประเทศอังกฤษในศตวรรษที่ 18 และลัทธิการล่าอาณานิคมเพื่อแสวงหาตลาดและแหล่งวัตถุดิบในเวลาต่อมา (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2549:7-21) ได้ส่งผลผลักดันให้โครงสร้างส่วนล่างหรือฐานเศรษฐกิจของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไป จากเศรษฐกิจแบบพอยังชีพไปเป็นเศรษฐกิจแบบตลาดซึ่งมีผลกดดันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อโครงสร้างส่วนบนของไทยในขณะที่ผู้ปกครองยังไม่เต็มใจยอมรับการเปลี่ยนแปลง แต่แรงกดดันเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้แสดงสัญญาณออกมาให้เห็นเป็นระยะ ๆ ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 คณะทูตทางยุโรป ซึ่งประกอบด้วยพระราชวงศ์ 4 พระองค์และขุนนางชั้นสูงอีก 11 คนในเดือนมกราคม พ.ศ. 2428 ได้เข้าชื้อกันถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อให้ทรงเปลี่ยนแปลงการปกครองไปเป็นแบบ “คอนสติติวชันแนล โมนาเกี” (Constitutional Monarchy) เพื่อหลีกเลี่ยงลัทธิจักรวรรดินิยมที่กำลังก่อเกิดขึ้นในเวลานั้นซึ่งได้รับการปฏิเสธจากพระมหากษัตริย์ในเวลานั้น (วีณา มโนพิโมกษ์, 2520:6)

* สยามได้ทำสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาคฉบับแรกกับอังกฤษเมื่อ พ.ศ. 2389 หลังจากนั้นสยามก็ได้ทำกับประเทศอื่น ๆ ตามแบบฉบับแรกอีก 13 ประเทศได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ สเปน โปรตุเกส เดนมาร์ก สวีเดน อิตาลี เบลเยียม เยอรมัน นอร์เวย์ สวิสเซอร์แลนด์และญี่ปุ่น, อ้างใน อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ 2475 และ 1 ปีหลังการปฏิวัติ, กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543: เซึ่งอรต 97 หน้า 254

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ก็ได้เกิดกบฏ ร.ศ.130 ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2454 นำโดย ร.อ. ชุนทวยหารพิทักษ์แต่ข่าวรั่วออกไปก่อนจึงถูกจับได้และถูกลงโทษจำคุกตลอดชีวิตทำให้ชนชั้นสูงยังคงสามารถรักษาระบบการปกครองแบบเดิมไว้ได้สืบต่อมา (วิเทศกรณีย์, 2512:81)

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ริเริ่มให้มีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินรวมทั้งระบบกฎหมายต่าง ๆ ตามการเปลี่ยนแปลงซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงกดดันจากภายนอก มีการประกาศปลดปล่อยสตรีในปี พ.ศ. 2411 ตามด้วยการประกาศเลิกทาสเริ่มปี พ.ศ. 2417 รวมทั้งการประกาศเลิกไพร่ในปีพ.ศ. 2448 (ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและสุธี ประศาสน์เศรษฐ์, 2527:201) การปลดปล่อยทาสและแรงงานเกณฑ์ดังกล่าวมีนัยของการสร้างให้เกิดแรงงานเสรีซึ่งแท้ที่จริงเป็นการปรับตัวของชนชั้นผู้ปกครองเพื่อให้รองรับกับวิถีการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมกับการปรับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินใหม่ด้วยการปฏิรูประบบกฎหมายที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงให้เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบทอเรนส์ (โฉนดแผนที่) พ.ศ. 2444 (นพรัตน์ นุสสธรรม, 2520:106) ทำให้ความเป็นเจ้าของที่ดิน (Ownership) และสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน (Right of Usufruct) ที่เคยแยกกันทำหน้าที่ก็พลันถูกผนวกเข้าด้วยกันกลายเป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาดหนึ่งเดียวซึ่งไม่แยกความเป็นเจ้าของและสิทธิในการใช้ประโยชน์ออกจากกันเช่นเดิมอีกต่อไป เป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจจากระบบศักดินาที่ใช้ที่ดินเป็นสื่อเชื่อมโยงไปเป็นระบบทุนนิยมเพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของพลังการผลิตที่สูงขึ้น ความสัมพันธ์ทางการผลิตรูปแบบใหม่นี้จำเป็นต้องผนวกกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งสองส่วนเข้าด้วยกันทั้งนี้เพื่อให้แรงงานที่เคยติดอยู่กับที่ดินหลุดออกจากที่ดินอย่างเด็ดขาด เพราะปรัชญาในระบบทุนนิยมนั้นต้องการแรงงานเสรีโดยใช้เงินตราหรือค่าจ้างเป็นเครื่องมือเชื่อมความสัมพันธ์แทนที่ดิน เมื่อกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลครอบครองถูกสถาปนาขึ้นที่ดินก็ได้กลายเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นกว่า 50 เท่าตัวจากราคา 4 บาทต่อไร่ เป็น 200 บาทต่อไร่และอัตราค่าเช่าที่ดินก็สูงขึ้นถึงร้อยละ 37-54 ของผลผลิตภายหลังปี พ.ศ. 2484 (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2529:50) เพราะกรรมสิทธิ์ที่เด็ดขาดและชัดเจนสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์อ้างอิงได้ ทำให้ชนทุกชั้นหันมาสนใจจับจองที่ดินกันมากขึ้นจนเกิดกรณีพิพาทเรื่องที่ดินมากมายระหว่าง รัฐกับชุมชน, รัฐกับเอกชน, รัฐกับวัด, เอกชนกับเอกชนและระหว่างรัฐกับคนในกำกับของต่างชาติ และเนื่องจากรัฐบาลมิได้มีการจำกัดการ

ถือครองที่ดินจึงเป็นโอกาสของชนชั้นบรรดาศักดิ์ที่เข้ามาจับจองเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่มากมาย นอกเหนือจากที่ดินที่เคยได้รับพระราชทานมาแล้วในอดีต ในขณะที่สามัญชนคนส่วนใหญ่ กลายเป็นผู้ที่ไร้ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินรวมทั้งการสูญเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่เคยมีในอดีตแต่เก่าก่อนอีกด้วย ทำให้เกิดปัญหาการถือครองที่ดิน (อรทิพย์ เทสสิริ, 2524:153-157) จึงมีคำถามสำหรับเพลงปลุกใจที่จะให้คนไทยรักชาติ รักแผ่นดินแบบยอมถวายชีวิตข้างต้นว่า ต้นตระกูลไทยที่กล่าวถึงเป็นต้นตระกูลของใครและใครที่เป็นคนรักษาแผ่นดินไว้จากการ รุกรานหรือครอบครองของผู้อื่นในอดีตและจะรักษาแผ่นดินเอาไว้ให้เป็นสมบัติลูกหลานของ ใคร อนึ่งประกาศของคณะราษฎรฉบับที่ 1 ในวันเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 ส่วนหนึ่งมีใจความว่า

“...ราษฎรทั้งหลาย พึงรู้เถิดว่าประเทศเรานี้เป็นของราษฎร ไม่ใช่ของ กษัตริย์ตามที่เขาหลอกลวง บรรพบุรุษของราษฎรเป็นผู้ทำให้ประเทศมีอิสราภาพ พ้นมือจากข้าศึก พวกเจ้ามีแต่ซุบมือเปิบและกวาดต้อนทรัพย์สมบัติเข้าไว้ตั้ง หลายร้อยล้าน เงินเหล่านี้เอามาจากไหน? ก็เอามาจากราษฎรเพราะวิธีการทำ นานหลังคนนั่นเอง...” (นคร พจนรพวงษ์และอุกฤษ พจนรพวงษ์, 2549:196)

หากพิจารณาจากใจความในประกาศนี้ราษฎรสามัญชนมีส่วนอย่างมากในการ ปกป้องรักษาแผ่นดินนี้ไว้ฉะนั้นที่ดินสมควรที่จะเป็นทรัพยากรที่ประชาชนทุกคนจะได้ใช้ ประโยชน์ร่วมกัน การปรับเปลี่ยนเฉพาะระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินด้วยการปฏิรูปกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. 2444 ในขณะที่ระบอบทุนนิยมพื้นฐานยังไม่ได้เปลี่ยนรวมทั้งระบอบการปกครองยังคง เป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชซึ่งกลับเข้มข้นขึ้นและรวมศูนย์ไว้ที่สถาบัน พระมหากษัตริย์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ต่อเนื่องจนถึง รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ซึ่งในทางทฤษฎีถือได้ว่าโครงสร้าง ส่วนบนและโครงสร้างส่วนล่างไม่สอดคล้องกันทำให้ไม่มีคุณภาพ ซึ่งได้ก่อให้เกิด ความไม่พอใจและสั่งสมความขัดแย้งของสังคมในเชิงปริมาณจนในที่สุดได้กลายเป็นการ เปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพด้วยการเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน 2475

ในบทนี้จะได้พิจารณาวิเคราะห์ถึงพลวัตการต่อสู้เพื่อแย่งชิงทรัพยากรที่ดินในประเทศไทยระหว่างกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อระบอบการปกครองและระบบเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2518 ผ่านการวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ส่งผลต่อปรากฏการณ์ของการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินภายในช่วงเวลาดังกล่าวซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นสามระลอกใหญ่ ๆ ดังนี้

ระลอกแรกภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นายปรีดี พนมยงค์ในฐานะผู้นำฝ่ายพลเรือนของคณะราษฎรที่มีความตั้งใจจะปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาการถือครองที่ดินที่ดำรงอยู่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยการนำเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจที่มีเนื้อหาสาระว่าที่ดินควรเป็นของส่วนรวมหรือสังคม ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบกิจการเศรษฐกิจซึ่งถือว่าเป็นร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับแรกของไทย ถูกต่อต้านอย่างรุนแรงจากคณะของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและบรรดาขุนนางข้าราชการชั้นสูงรวมทั้งสมาชิกส่วนหนึ่งของคณะราษฎรที่เป็นขุนนางในระบอบเก่าเองทำให้ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้และนายปรีดี พนมยงค์ได้ถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์จึงต้องลี้ภัยออกไปอยู่ต่างประเทศระยะหนึ่ง ต่อมาได้รับอนุญาตให้กลับมาภายหลังจากพระยาพหลพลพยุหเสนาทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากพระยามโนปกรณนิติธาดาเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2476 โดยมีข้อต่อรองจากพระปกเกล้าฯว่าจะต้องไม่นำเค้าโครงการเศรษฐกิจแบบโซเชี่ยลลิสต์รุนแรงกลับมาใช้อีก

ระลอกที่สองในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีลำดับที่ 3 ของประเทศไทยและเป็นหนึ่งในสมาชิกคณะราษฎรที่ยังหลงเหลืออยู่ในอำนาจรัฐ ภายหลังจากการรัฐประหารเงิบทางวิทย์ พ.ศ. 2494 ได้ตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมของสังคมในปี พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ซึ่งมีสาระสำคัญส่วนหนึ่งคือการจำกัดการถือครองที่ดินขององค์การและปัจเจกบุคคลตามลักษณะของการใช้ประโยชน์จากที่ดิน เช่นการประกอบกิจการเกษตรกรรม การประกอบกิจการอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัย นับเป็นกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและกำลังจะมีผลบังคับใช้ในปีพ.ศ. 2504 แต่ต่อมากฎหมายฉบับนี้เฉพาะในส่วนของ มาตรา 34-49 และมาตรา 97 อนุมาตรา 5 ที่จำกัดการถือครองนี้ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศ

คณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ในปี พ.ศ. 2502 ภายหลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์รัฐประหารยึดอำนาจจากจอมพล ป. พิบูลสงครามและได้นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจจากธนาคารโลกเข้ามาพัฒนาประเทศไทยให้ทันสมัยตามแบบตะวันตกอย่างเต็มรูปแบบ

ระลอกที่สามภายหลังจากการลุกฮือขึ้นทวงถามหาประชาธิปไตยของนิสิตนักศึกษาและประชาชนจากรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรจนเกิดเหตุการณ์วันวิปโยค 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งส่งผลให้เกิดรัฐบาลเฉพาะกาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ จากการที่พลังของประชาชนได้ถูกรัฐบาลเผด็จการทหารควบคุมไว้เป็นเวลานาน เมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวยต่อการเรียกร้องประชาชน ชาวไร่ชาวนาและคนจนทั้งหลายก็ได้ออกมาเรียกร้องที่ดินทำกินและได้รวมตัวกันต่อตั้งเป็นสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย เป็นการกดดันให้รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์จำใจต้องตราพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดของสังคมและมาประกาศใช้เป็นกฎหมายปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นทางการในสมัยรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมชในปี พ.ศ. 2518 กฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับนี้ได้ใช้มาจนถึงปัจจุบันแต่ก็เป็นกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่เน้นเฉพาะการนำเอาที่รกร้างว่างเปล่าหรือป่าเสื่อมโทรมรวมทั้งที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้ราษฎรที่ยากจนเช่าทำกินระยะยาวโดยไม่มีกรรมสิทธิ์เท่านั้นไม่ใช่เป็นการปฏิรูปที่ดินตามความหมายเรื่องการปรับเปลี่ยนให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินแบบทั่วถึง (พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม 2518 มาตรา 26 अनुมาตรา 3) (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2521:362-363)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.1 การปฏิรูปที่ดินที่มาจากนโยบายของผู้นำฝ่ายพลเรือนในคณะราษฎร

ภายหลังจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้ทันสมัยด้วยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางพร้อมทั้งการปฏิรูปกฎหมายการจัดการที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงไปเป็นกฎหมายระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ในปี พ.ศ. 2444 ได้ก่อให้เกิดระบบการถือครองที่ดินออกเป็น 2 ระบบควบคู่กัน ระบบที่หนึ่งคือระบบเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ (Absentee landlords) กับผู้เช่าที่ซึ่งกระจุกตัวอยู่ในเขตที่มีการขุดคลองเพื่อพัฒนาที่นาสมัยแรก ๆ และบริเวณที่ราบหุบเขาภาคเหนือ ระบบที่สองคือระบบชาวนาอิสระรายย่อยที่เกิดจากการบุกเบิกพื้นที่ใหม่เพื่อทำนานอกเขตพื้นที่ดินในระบบแรก ในเขตคลองรังสิตโดยเฉพาะเขตธัญบุรีเจ้าที่ดินเป็นเจ้าของที่ดินถึงร้อยละ 94 ตระกูลใหญ่สามตระกูลเป็นเจ้าของที่ดินถึงหนึ่งในสามของที่นาเช่าในเขตสี่จังหวัดรอบกรุงเทพฯ แต่ละตระกูลครอบครองที่ดินโดยเฉลี่ยตระกูลละสี่หมื่นกว่าไร่ เจ้าของที่ดินเหล่านี้ได้รับประโยชน์จากกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2444 สภาพดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหา ระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่านาทุกฝั้ในเขตคลองรังสิตจนเกิดการต่อสู้ประหัตประหารกันจนรัฐบาลต้องส่งกองทหารเข้าไปปราบในช่วงทศวรรษ 2430 และต่อมารัฐบาลได้ก่อตั้งกรมตำรวจภูธรขึ้นเพื่อรักษาความสงบ กฎหมายที่ดินในระบบใหม่ไม่สามารถครอบคลุมไปถึงเขตชานานบุกเบิก เนื่องจากขีดจำกัดด้านการบริหารราชการ รัฐบาลจำต้องยอมให้ใช้ระบบดั้งเดิมตามแบบกฎหมายตราสามดวง คือยอมให้ใช้ใบเสร็จเสียค่านาเป็นหลักฐานแสดงสิทธิทำกินเหนือที่ดิน ตั้งแต่มีการตรากฎหมายที่ดินระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) พ.ศ. 2444 จนถึงช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 เป็นเวลา 31 ปีเท่านั้น การถือครองที่ดินก็กระจุกตัวอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยกลายเป็นกรณีข้อพิพาท ปัญหาที่ดิน ในเขตภาคกลางซึ่งเป็นแหล่งปลูกข้าวเพื่อเป็นสินค้าส่งออกจำนวนราษฎรไร้ที่ดินเฉลี่ย 36% เขตธัญบุรีตัวเลขชาวนาไร้ที่ดินสูงถึง 94% (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเคอร์, 2546:31-34) น่าสังเกตว่าในเขตที่มีการออกโฉนดที่ดินแผนที่ในระบบใหม่แล้วกรรมสิทธิ์ที่ดินกระจุกตัวอยู่กับชนชั้นสูงซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย แต่ชาวนาชาวไร่ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่และเคยเป็นผู้ครอบครองที่ดินทำประโยชน์กลายเป็นผู้เช่าที่ดินทำกินต้องเสียทั้งค่าเช่าที่แพงรวมทั้งการเสียดอกเบี้ยที่สูงและเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดกรณีพิพาทถึงขั้นประหัตประหารกันถึงชีวิต ในขณะที่ในท้องที่ห่างไกลที่การจัดการที่ดินในระบบใหม่ของภาครัฐยังไม่ถึงชาวนาชาวไร่ยังสามารถครอบครองที่ดินทำกินตามระบบเดิม

อยู่ได้โดยไม่มีปัญหาพิพาทเรื่องที่ดิน เมื่อคณะราษฎรได้กระทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 นายปรีดี พนมยงค์จึงได้เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินในมือคนส่วนน้อยที่ดำรงอยู่นี้

วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรซึ่งประกอบด้วยพลเรือน ทหารบกและทหารเรือ ได้ร่วมกันก่อการอภิวัฒน์^{*}รัฐประหารยึดอำนาจของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 เพื่อทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งอำนาจการปกครองรวมทั้งกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์และปกครองประเทศไทยมาแล้วหลายร้อยปีให้ไปเป็นระบอบประชาธิปไตยซึ่งอำนาจการปกครองและกรรมสิทธิ์ที่ดินควรเป็นของประชาชนเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมครั้งใหญ่และครั้งสำคัญ พร้อมทั้งได้ประกาศหลัก 6 ประการ^{**} เป็นวัตถุประสงค์ในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยเฉพาะผู้นำฝ่ายพลเรือนของคณะราษฎรได้ให้ความสำคัญกับหลักข้อ 3 ที่มีใจความว่า “จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก” เพราะหากประเทศสยามสามารถบริหารจัดการวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ได้เป็นผลสำเร็จก็ย่อมจะมีอันส่งผลให้เกิดความสำเร็จของวัตถุประสงค์ที่เหลืออีก 5 ประการด้วย เพราะเมื่อราษฎรชาวสยามสามารถพึ่งตนเองในทางเศรษฐกิจแล้วก็ย่อมสามารถจะมีเอกราชทางการเมืองและเอกราชทางการศาลโดยธรรมชาติ เรื่องอาชญากรรมปล้นชิงทรัพย์การก็จะลดน้อยลงความสงบเรียบร้อยภายในก็จะตามมา ความเสมอภาคก็จะเกิดขึ้น เสรีภาพที่แท้จริงถึงจะเป็นไปได้ เมื่อทุกคนไม่ต้องเป็นห่วงกังวลเรื่องทรัพย์สินเงินทองหรือเรื่องปัญหาปากท้องในการดำรงชีวิตก็จะมีเวลาในการศึกษาค้นคว้าความรู้รวมทั้งการทำการกิจกรรมที่มีความหมายในชีวิตมนุษย์ที่เกิดขึ้นได้เกิดมานานเนื่องจากการ

* ปรีดี พนมยงค์ อธิบายคำว่า “อภิวัฒน์” คือ “ความออกมาอย่างยิงหรืออย่างวิเศษ” ส่วนคำว่า “ปฏิวัติ” ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน คือ “การหมุนกลับ” ถึงแม้จะมีความหมายที่สองว่า “การผันแปรเปลี่ยนหลักมูล” ก็ยังอาจถอยหลังได้, อ้างใน ปรีดี พนมยงค์. 2513. ความเป็นอนิจจังของสังคม, กรุงเทพฯ: หน้า 87-90.

** หลัก 6 ประการได้แก่ 1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่นเอกราชในทางการเมือง ในทางศาสนา ในทางเศรษฐกิจของประเทศไว้ให้มั่นคง 2. จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุษร้ายกันน้อยลงให้มาก 3. จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก 4. จะต้องให้ราษฎรมีสติเสมอกัน 5. จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าว 6. จะต้องให้การศึกษารวมทั้งแก่ราษฎร อ้างใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ บรรณาธิการ. 2542. เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) 10 ปรีดี พนมยงค์ . กรุงเทพฯ: หน้า 32.

ทำงานเพียงอย่างเดียว ซึ่งก็จะส่งผลให้สังคมมีความสงบสุขที่นรมณ์แบบสังคมนิยมหรืออารยเมฆไตรหรือสังคมนิยมคติ เป็นความตั้งใจกระทำการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างส่วนบนคือระบอบการปกครอง พร้อมทั้งความตั้งใจที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนล่างหรือฐานทางเศรษฐกิจเป็นลำดับถัดไปและในท้ายสุดต้องการให้เกิดทัศนคติของสังคมที่เป็นประชาธิปไตยประเทศจึงจะเป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์*

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวในทางเศรษฐกิจนายปรีดี พนมยงค์จึงได้นำเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ (สมุดปกเหลือง) โดยเสนอให้รัฐประกอบการเศรษฐกิจเองเป็นแบบสหกรณ์เต็มรูปแบบด้วยขนาดและลักษณะต่างๆ กันทั่วประเทศตามความเหมาะสมของสภาพชุมชนในแต่ละท้องที่ โดยสหกรณ์จะรับประชาชนทั้งหมดที่สมัครใจเข้าเป็นข้าราชการให้มีเงินเดือนลดหลั่นตามความสามารถ คุณวุฒิ วิทยุแต่ต้องให้เพียงพอที่ราษฎรจะนำไปแลกเปลี่ยนกับปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ฯลฯ และเพื่อให้การประกอบเศรษฐกิจดังกล่าวบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากเอกชนทั้งหมดในราคาที่จะตกลงกันด้วยความยุติธรรม ยกเว้นที่ดินที่ประชาชนใช้เป็นปลูกบ้านเรือนเพื่ออยู่อาศัยและที่ดินเอกชนที่ได้รับสัมปทาน เขามารวมเป็นนาผืนใหญ่ด้วยเหตุผลเพื่อให้การประกอบการมีประสิทธิภาพและประหยัดในการไถพรวน การจัดการเรื่องชลประทาน ฯลฯ เป็นต้น ส่วนเอกชนที่มีศักยภาพในการประกอบการเศรษฐกิจเองได้และประสงค์จะดำเนินกิจการต่อไปรวมทั้งชาวต่างชาติก็อนุญาตให้ประกอบการเศรษฐกิจของตนเองต่อไปได้ตามเดิม เด็ก คนป่วย คนพิการ คนชราและนักศึกษาไม่จำเป็นต้องทำงานรัฐจะให้การอุปการะคนเหล่านี้โดยธรรม แต่เนื่องจากรัฐบาลยังไม่มีเงินทุนมากพอกับการจ่ายค่าที่ดิน เพราะฉะนั้นค่าที่ดินบางส่วนอาจจ่ายเป็นเงินตรา แต่ส่วนใหญ่จะจ่ายเป็นใบกู้ยืมให้เป็นหลักฐานพร้อมทั้งจะจ่ายดอกเบี้ยแก่เจ้าของที่ดินรวมทั้งเงินปันผลจากการประกอบการด้วยโดยนายปรีดี พนมยงค์ได้ชี้แจงว่าวิธีนี้เป็นการสกัดเอาแต่ส่วนที่ดีของระบอบแคปิตอลลิสต์ (Capitalist) หรือทุนนิยม

* แนวคิด “ประชาธิปไตยสมบูรณ์” ของนายปรีดี พนมยงค์ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ๆ คือ โครงสร้างเศรษฐกิจที่เป็นประชาธิปไตย โครงสร้างการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทและส่วนสุดท้ายคือ ทัศนคติของสังคมที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งก็คือวัฒนธรรมทางการเมือง อ้างในปรีดี พนมยงค์.2543. จงพิทักษ์เจตนาธรรมประชาธิปไตยสมบูรณ์ของวีรชน 14 ตุลาคม, กรุงเทพฯ:หน้า 26.

มาประกอบกับส่วนที่ดีของระบบโซเชี่ยลลิสต์ (Socialist) หรือสังคมนิยม พร้อมกันนี้ได้เตรียมร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรและพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบกิจการเศรษฐกิจเพื่อเตรียมออกเป็นกฎหมายสำหรับการบังคับใช้ นับได้ว่าเป็นร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับแรกของประเทศไทย (เดือน บุนนาค, 2552:63-119)

ตามหลักทฤษฎีที่ว่าชนชั้นใดเป็นผู้ครอบครองปัจจัยการผลิตหรือฐานทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนล่าง (Economics Base) ชนชั้นนั้นก็จะมีอิทธิพลนำในการกำหนดโครงสร้างส่วนบน (Super Structure) กล่าวคือระบบกฎหมาย อำนาจทางการเมืองและวัฒนธรรมที่คอยกำกับการจัดสรรปัจจัยทางเศรษฐกิจ ในทางกลับกันหากชนชั้นใดสามารถกุมอำนาจทางการเมืองหรือควบคุมการออกกฎหมายได้ก็จะเอื้อให้ชนชั้นนั้นสามารถมีอิทธิพลในการจัดสรรการครอบครองปัจจัยการผลิตหรือฐานทางเศรษฐกิจได้เช่นกัน การอภิวัฒน์ 2475 เริ่มแรกเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบน ส่วนเค้าโครงการเศรษฐกิจซึ่งประกอบด้วยร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบกิจการเศรษฐกิจที่มีเนื้อหาในการรวมที่ดิน รวมนุ้และรวมแรงงานเป็นการอภิวัฒน์ฐานทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนล่าง หากปล่อยให้คณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างส่วนบนและปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนล่างได้สำเร็จเด็ดขาดตามความปรารถนาของคณะราษฎรสายพลเรือนหัวก้าวหน้าแล้วพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรวมทั้งพระบรมวงศานุวงศ์ นอกจากจะสูญเสียอำนาจการปกครองแล้วก็คงจะสูญเสีย ที่ดิน เงินทุนที่ครอบครองอยู่อย่างมากและอาจจะถูกเกณฑ์ไปใช้แรงงานด้วยซึ่งในระบบเก่าชนชั้นนี้เป็นผู้เกณฑ์ใช้แรงงานผู้อื่น ซึ่งก็ควรรวมความไปถึงบรรดาขุนนางและข้าราชการชั้นสูงผู้มีบรรดาศักดิ์ทั้งหลายในสังคมด้วย เหล่าผู้มีบรรดาศักดิ์ทั้งหลายจึงได้ร่วมมือกันที่จะเหนียวรั้งให้การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มของตนเองให้น้อยที่สุด ทั้งการต่อสู้ในการสถาปนาอำนาจนำเหนือส่วนของโครงสร้างส่วนบนด้วยปฏิบัติการทำให้ธรรมนูญการปกครองสยาม ที่จำกัดอำนาจและบทบาทของกษัตริย์ให้กลายเป็นฉบับ “ชั่วคราว” เพื่อนำไปสู่กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ทำให้สถานะของพระมหากษัตริย์ดีขึ้น รวมทั้งการขัดขวางหรือยับยั้งกฎหมายที่จะกระทบกระเทือนการครอบครองปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะที่ดินของชนชั้นที่มีบรรดาศักดิ์ของระบอบเดิม จนในท้ายที่สุดร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับแรกนี้ก็ไม่ได้เพียงความฝันค้ำของอำมาตย์ตรีหลวงประดิษฐมนูธรรมและพรรคพวกที่สนับสนุนอยู่เพียงไม่กี่คนเท่านั้นเพราะ

นอกจากร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ (สมุดปกเหลือง) จะไม่ได้รับความเห็นชอบให้ผ่านเป็นกฎหมายแล้วแม้แต่การประกาศให้สาธารณชนรับรู้อีกยังถูกห้ามประกาศพร้อมกันนั้นได้มีการพิมพ์พระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (สมุดปกขาว) ซึ่งเป็นการโต้แย้งเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ออกเผยแพร่ให้สาธารณชนรับรู้อีกอย่างกว้างขวางกว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจเสียอีก นายปรีดี พนมยงค์เองก็ถูกเนรเทศให้ไปอยู่ยังต่างประเทศระยะหนึ่งอีกด้วย อย่างไรก็ตามเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ซึ่งมีสาระสำคัญในการรวมที่ดิน แรงงานและทุนโดยให้รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับแรกของไทยได้ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจทางเศรษฐศาสตร์การเมืองหลากหลายเหตุการณ์ในช่วงเวลานั้นดังจะได้อธิบายต่อไป



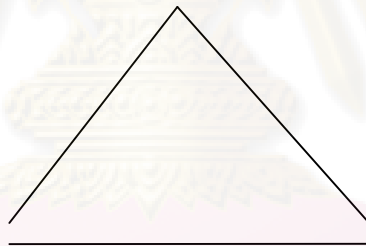
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.1.1 การช่วงชิงอำนาจผ่านสถาบันทางการเมืองในระบบใหม่

หลังจากผ่านพ้นวิกฤตความเป็นไปได้ของการนองเลือดจากการเผชิญหน้ากันทางกำลังทหารระหว่างคณะราษฎรกับคณะพระปกเกล้าฯ ใน 48 ชั่วโมงแรกของปฏิบัติการอภิวัฒน์รัฐประหารยึดอำนาจของคณะราษฎรในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 โดยทั้งสองฝ่ายต่างยินยอมที่จะประนีประนอมกันและหันมาใช้วิธีการต่อสู้ทางการเมืองแทนแล้ว ในเบื้องต้นหากพิจารณาจากนัยของพระราชหัตถเลขาตอบหนังสือกราบบังคมทูลของคณะราษฎรที่ขออัญเชิญพระปกเกล้าฯ ให้ “เป็นกษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน” ว่าทรงยินดีรับ “เป็นพระเจ้าแผ่นดินตามพระธรรมนูญ” การปกครองแผ่นดิน (นคร พจนวรรณพงษ์และอุกฤษ พจนวรรณพงษ์, 2549:198-199) เป็นการแสดงให้เห็นตั้งแต่วินาทีแรกของการต่อรองทางการเมืองถึงขั้นเชิงของพระปกเกล้าฯ ที่ถึงแม้จะอยู่ภายใต้สถานการณ์วิกฤต ยังสามารถใช้ความซื่อซอและความเจตจำนงทางการเมืองเพื่อหาหนทางที่จะช่วงชิงอำนาจที่ถูกล้มเลิกไปกลับมาให้มากที่สุดเท่าที่จะมีความเป็นไปได้ผ่านการสถาปนากฎหมายสูงสุดในระบบใหม่ที่เรียกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มแรกในการถวาย “พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามพุทธศักราช 2475” ที่คณะราษฎรเป็นผู้ร่างขึ้นเองแต่ฝ่ายเดียวซึ่งมีเนื้อหาสาระที่ลดทอนและจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์เป็นอย่างมาก เพื่อให้พระปกเกล้าฯ ทรงลงพระปรมาภิไธยได้ถูกประวิงเวลาออกไปอีกหนึ่งวันก่อนพระราชทานกลับคืนมาพร้อมทั้งเติมคำว่า “ชั่วคราว” ลงไปและคณะราษฎรจำต้องยินยอมโดยปริยาย เป็นการสร้างทางออกและโอกาสให้แก่คณะของพระปกเกล้าฯ ในการมีส่วนร่วมร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเพื่อเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระโดยการตั้งคณะกรรมการ 7 คน และต่อมาวันที่ 23 กันยายน ประธานกรรมการราษฎรได้เสนอขอให้ที่ประชุมสภาแต่งตั้งพระยาศรีวารวจา กับ พลเรือโท พระยาราชวังสัน เป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมขึ้นอีก 2 คนเพื่อให้งานสำเร็จโดยเร็ว (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 32/2475 หน้า 335 วันที่ 23 กันยายน 2475) อ้างใน (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, 2517:38) รวมเป็น 9 คน ขึ้นมาร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรในภายหลังซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการชั้นสูงในระบบเก่าจะมีก็เพียงนายปรีดี พนมยงค์ซึ่งเป็นตัวแทนของคณะราษฎรร่วมด้วยเพียงคนเดียวเท่านั้น (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 1/2475 หน้า 13 วันที่ 28 มิถุนายน 2475) อ้างใน (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, 2517:23-24)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 คณะราษฎรไม่สามารถกุมอำนาจทางการเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดสาเหตุเพราะต้องประนีประนอมกับกลุ่มอำนาจเก่าเพื่อสร้างการยอมรับจากทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศโดยเฉพาะกับอังกฤษและฝรั่งเศสซึ่งมีอาณานิคมอยู่โดยรอบประเทศสยามประการหนึ่ง สมาชิกคณะราษฎรส่วนใหญ่ยังเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยด้อยประสบการณ์ในการบริหารประเทศจึงจำเป็นต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในระบบเก่าโดยการเชื้อเชิญให้เข้าร่วมสถาปนากการปกครองในระบบใหม่ทั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นจำนวนมากอีกประการหนึ่ง ประกอบกับความไม่มีเอกภาพภายในของคณะราษฎรเองอีกประการหนึ่ง ทำให้สถานการณ์ภายหลังการอภิวัฒน์ได้เกิดกลุ่มพลังอำนาจที่มีอิทธิพลปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกันอย่างมีพลวัตซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

1. พระมหากษัตริย์คณะเจ้าและกลุ่มนิยมเจ้า



2. ขุนนางและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่
สมาชิกคณะราษฎรฝ่ายขวา

3. คณะราษฎรและข้าราชการชั้นผู้น้อย
ฝ่ายซ้าย

1. พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์เป็นกลุ่มที่ถูกคณะราษฎรแย่งชิงอำนาจการปกครองที่เคยเป็นของกลุ่มนี้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและผูกขาดโดยไม่ต้องแบ่งแยกอำนาจหรือแบ่งปันอำนาจให้กับใครหรือสถาบันทางการเมืองใด ๆ ในระบบเก่าไปอย่างกะทันหัน (ยาตาเบ, 2550:11-16) ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่ากลุ่มอำนาจเก่านี้จะพยายามทุกวิถีทางที่จะปกป้อง พระเกียรติยศ พระราชอำนาจและพระราชทรัพย์ด้วยการฟื้นฟูอำนาจที่เคยมีกลับคืนมาให้มากที่สุด ถึงแม้จะไม่สามารถมีอำนาจเต็มเหมือนเดิมหรือในรูปแบบเก่าก็ตามที และเนื่องจากสมาชิกของคณะราษฎรส่วนหนึ่งมีอุดมการณ์สาธารณรัฐนิยมอย่างแรง (ยาตาเบ, 2550:36) ความกลัวเรื่องการจะถูก

รัฐบาลในระบอบใหม่ “บริบททรัพย์” ตามคำขวัญใน “ประกาศคณะราษฎร” เมื่อวันยึดอำนาจ ข้ายังได้มีการตอกย้ำด้วยการตีแผ่ว่าคณะเจ้าของประเทศสยามมีทรัพย์สินในครอบครองเป็นจำนวนมากหากจะแบ่งเอาทรัพย์สินเหล่านั้นมาจุนเจือราชการแผ่นดินก็จะทำให้ประเทศพ้นจากความฝืดเคืองในทางการเงินได้โดยไม่ทำให้ราษฎรต้องเดือดร้อน (ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2543:227) รวมทั้งแนวความคิดที่จะจัดการเศรษฐกิจตามเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีสาระสำคัญในการรวมที่ดิน รวมนทุนและรวมแรงงานด้วยแล้ว ยิ่งทำให้เกมการช่วงชิงอำนาจเพิ่มความเข้มข้นชนิดที่เรียกว่าแพ้ไม่ได้ได้อย่างเด็ดขาดมากขึ้น ทั้งในวิถีทางรัฐสภาผ่านการออกกฎหมาย หรือการเป็นพันธมิตรกับฝ่ายบริหารซึ่งส่วนใหญ่เป็นขุนนางและข้าราชการชั้นสูงในระบอบเก่าทั้งนี้กลุ่มเจ้ายังเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลสูงมากในสังคมโดยเฉพาะต่อกลุ่มขุนนางและข้าราชการภายหลังการอภิวัฒน์

พระยามโนปกรณนิติธาดาซึ่งเป็นข้าราชการชั้นสูงรับราชการมานานและมีความใกล้ชิดกับพระปกเกล้าฯจนได้รับความไว้วางพระทัยแต่งตั้งให้เป็นองคมนตรี กอปรกับภรรยาของพระยามโนปกรณนิติธาดายังเป็นนางสนองพระโอรสในสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณีอีกด้วย (นคร พจนวรรณพงษ์และอุกฤษ พจนวรรณพงษ์, 2549:80-81) และพระยามโนปกรณฯก็เป็นผู้ที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจใด ๆ ในครั้งนี้ด้วยเลย แต่กลับได้รับความไว้วางใจจากนายปรีดี พนมยงค์ในการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการคณะราษฎรในสมัยแรกตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยาม “ชั่วคราว” และยังได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อมาอีกในสมัยที่สองตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พระยามโนปกรณฯและคณะจึงเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญของคณะพระปกเกล้าฯที่จะเดินเกมเป็นพันธมิตรต่อกันซึ่งก็ประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง ผลงานที่เป็นรูปธรรมที่แสดงให้เห็นถึงการประนีประนอมของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่มีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธานก็คือการที่ได้เฉลิมพระเกียรติยศของพระมหากษัตริย์โดยได้ลดความเข้มข้นของคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรลงเช่นการใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” (มาตรา 2 ฉบับถาวร) แทนคำว่า “อำนาจสูงสุดของ

ประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย” (มาตรา 1 ฉบับชั่วคราว) เป็นการยกย่องสถาบันพระมหากษัตริย์ให้อยู่เหนือสถาบันอื่นๆ อีกสามสถาบันที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวให้อยู่ในระนาบเดียวกันกล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีและศาล นอกจากนี้ยังได้ตัดอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับกษัตริย์ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว (มาตรา 6 ฉบับชั่วคราว) โดยระบุอย่างหนักแน่นว่า “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” (มาตรา 3 ฉบับถาวร) และยังได้เพิ่มมาตรา 5 ที่ระบุให้ “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพสยาม” นอกจากนี้ยังได้มีการเปลี่ยนชื่อเรียกฝ่ายบริหารจาก “ประธานคณะกรรมการราษฎร คณะกรรมการราษฎรและกรรมการราษฎร” (มาตรา 28 ฉบับชั่วคราว) เป็น “นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี” แทน (มาตรา 46 ฉบับถาวร) (อ้างศักดิ์เพชรเลิศอนันต์, 2543:99-139)

แต่สิ่งที่น่าสังเกตในประเด็นที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจเช่นเรื่องการคัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สอง* และประเด็นสิทธิในการยับยั้งกฎหมาย** ของพระมหากษัตริย์ซึ่งสำคัญมากกว่าประเด็นเรื่องพระเกียรติยศและอาจเกี่ยวโยงไปถึงเรื่องพระราชทรัพย์ด้วยนั้นผลสรุปของรัฐธรรมนูญฉบับถาวรกลับคงอำนาจให้กับสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหารเป็นหลัก ซึ่งพระปกเกล้าฯก็ทรงยินยอมและไม่ได้ท้วงติงอะไรเพิ่มเติมอีกดังจะเห็นได้ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับถาวรร่างเสร็จในเดือนพฤศจิกายน 2475 พระปกเกล้าฯทรงแสดงความพอพระราชหฤทัยตั้งคำแถลงต่อสภาของพระยามโนปกรณนิติธาดาในฐานะประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญว่า

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475 (ฉบับถาวร) ตามบทเฉพาะกาลกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง (ประเภทที่ 2) เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง (ประเภทที่ 1) สมาชิกประเภทที่ 2 ให้คงอยู่ในตำแหน่งจนถึงเมื่อประชาชนเกินครึ่งหนึ่งมีการศึกษาชั้นประถมหรืออย่างช้าไม่เกิน 10 ปี ในขณะที่สมาชิกประเภทที่ 1 อยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 4 ปี แล้วต้องเลือกตั้งใหม่ เพราะฉะนั้นการมีอิทธิพลเหนือสมาชิกประเภทที่ 2 ได้ก็เท่ากับสามารถครอบงำสภาได้เป็นเวลากว่าน้อย 10 ปี (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 หน้า 529 ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475 หน้า 10-11)

** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475 (ฉบับถาวร) มาตรา 39 ระบุไว้ว่าพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นด้วยหากสภายืนยันตามมติเดิมสามารถประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับได้ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 หน้า 529 ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475 หน้า 7)

“...ในการร่างพระธรรมนูญนี้ อนุกรรมการได้ทำการติดต่อกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตลอดเวลา จนถึงอาจจะกล่าวได้ว่า ได้ร่วมมือกันทำข้อความตลอด ในร่างที่เสนอมานี้ได้ทูลเกล้าฯถวายและทรงเห็นชอบด้วยทุกประการแล้วและที่กล่าวได้ว่าทรงเห็นชอบนั้นไม่ใช่แต่เพียงทรงเห็นชอบด้วยอย่างข้อความที่กราบบังคมทูลขึ้นไปยิ่งกว่านั้นเป็นที่พอพระราชหฤทัยมาก...”
(รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 1 ครั้งที่ 34/2475 หน้า 367 วันที่ 16 พฤศจิกายน 2475) อ้างใน (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, 2517:38-39)

ทั้งนี้อาจเป็นเพราะพระปกเกล้าฯคงพอใจในข้อตกลงลับที่มีกับพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีไว้ว่าในการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 จะได้มีการคัดเลือกตามเกณฑ์ที่พระปกเกล้าฯต้องการคือ จะคัดเลือกจากข้าราชการที่มีประสบการณ์ในการบริหารประเทศ และจะเสนอรายชื่อให้มากกว่าจำนวนที่ต้องการเพื่อให้พระปกเกล้าฯได้คัดเลือกอีกทอดหนึ่ง รวมทั้งการให้มีเวลาพอในการพิจารณา เพราะการมีอิทธิพลเหนือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งอย่างน้อย 10 ปีและมีจำนวนเป็นครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดได้ ก็เป็นการเพียงพอแล้วในการที่จะให้ผ่านหรือไม่ให้ผ่านกฎหมายต่างๆ ที่พึงประสงค์หรือไม่พึงประสงค์เพราะฉะนั้นประเด็นเรื่องอำนาจในการยับยั้งกฎหมายก็คงเป็นเรื่องรอง เรื่องข้อตกลงลับนี้ได้รับการเปิดเผยขึ้นจากโทรเลขต่อรองกับรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นภาษาอังกฤษผ่านมาทางราชเลขาณุกการในพระองค์เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2477 หลังจากทรงเสด็จประทับ ณ. ประเทศอังกฤษ ก่อนที่จะทรงประกาศสละราชสมบัติ (สุพจน์ ด่านตระกูล, 2544:80-82) ภายหลังเกิดการรัฐประหาร 20 มิถุนายน 2476 และพระปกเกล้าฯเสด็จประทับ ณ. ประเทศอังกฤษทรงต่อรองกับรัฐบาลนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาใน 2 ประเด็นนี้อย่างหนักนอกเหนือจากประเด็นอื่นๆ อีก 7 ประเด็น กล่าวคือไม่ต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกประเภทที่ 2 อีกต่อไปเพราะไม่เป็นประชาธิปไตย และต้องการให้กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบต้องตกไปและต้องยุบสภาโดยไม่ต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการหรืออีกทางหนึ่งคือจะต้องมีเสียงของสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าสองในสามซึ่งรัฐสภาได้ปรึกษาหารือกันและตอบปฏิเสธจนทำให้พระองค์ทรงประกาศสละราชสมบัติในวันที่ 2 มีนาคม 2477 ในที่สุด หากไม่เกิดการรัฐประหารวันที่ 20 มิถุนายน 2476 และพระยามโนปกรณนิติธาดายังเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ก็

ไม่แน่ว่าพระยามโนปกรณัมจะถวายพระราชอำนาจนี้คืนให้แก่พระปกเกล้าฯอย่างที่มีการคาดคะเนกันว่าจะมีการฟื้นฟูระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชยกกลับขึ้นมาใหม่หรือว่าจะทำอย่างไร พระยาพหลพลพยุหเสนาที่รวบอำนาจไว้แก่ตนเองนั้นยังคงสามารถเป็นข้อถกเถียงที่ไม่มีคำตอบที่ถูกต้องอยู่ต่อไป

โดยสรุปคณะราษฎรกับกลุ่มขุนนางและข้าราชการชั้นสูงได้ร่วมมือกันค่อนข้างดีในการประนีประนอมกับคณะของพระปกเกล้าฯในประเด็นเรื่องพระเกียรติยศ แต่ประเด็นเรื่องพระราชอำนาจถูกผลักดันให้เป็นเรื่องที่ต้องได้รับความร่วมมือจากฝ่ายที่กุมอำนาจบริหารอยู่ ณ เวลานั้นซึ่งหมายความว่ายังอาจจะมีการต่อรองกันได้อีก

2. กลุ่มขุนนางและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในระบบเก่าซึ่งคณะราษฎรได้เชื้อเชิญให้เข้าร่วมสถาปนาระบอบการปกครองใหม่เป็นจำนวนมาก เป็นกลุ่มที่ได้รับการจัดสรรแบ่งปันอำนาจทั้งด้านบริหารและนิติบัญญัติมากที่สุดภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังเช่นในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกมีขุนนางและข้าราชการที่ไม่ใช่สมาชิกคณะราษฎร 37 คนจาก 70 คน ในจำนวนนี้เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ 25 คน (ธำรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์, 2543:206) ในช่วงรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวถึงแม้สมาชิกคณะราษฎรจะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการคณะราษฎร 10 ตำแหน่งจาก 15 ตำแหน่ง (นคร พจนวรวงษ์และอุกฤษ พจนวรวงษ์, 2549:81-82) เนื่องด้วยคณะราษฎรมุ่งในการที่จะกุมอำนาจผ่านคณะกรรมการราษฎรเสียงข้างมาก แต่เงื่อนไขนี้ก็ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรโดยให้อำนาจนายกรัฐมนตรีอยู่เหนือคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งจำนวนรัฐมนตรีจากภายนอกก็เพิ่มขึ้นเป็น 10 ต่อ 10 เท่ากัน โดยที่สมาชิกคณะราษฎรเป็นเพียงรัฐมนตรีลอยที่ไม่มีอำนาจสั่งการใด ๆ เลยเท่านั้น (นคร พจนวรวงษ์และอุกฤษ พจนวรวงษ์, 2549:92) นอกจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรที่มีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ก็ถูกเปลี่ยนให้เป็นการถ่วงดุลกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติกล่าวคือฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตั้งกระทู้หรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ในขณะที่ฝ่ายบริหารก็สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน (ธำรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์, 2543:138) ทำให้กลุ่มขุนนางและข้าราชการชั้นสูงกลุ่มนี้มีอำนาจในระบบใหม่พอสมควร และเมื่อผนวกเข้ากับสมาชิก

คณะราษฎรสายทหารฝ่ายขวาอีกจำนวนหนึ่งทำให้กลุ่มนี้มีอิทธิพลเหนือกลุ่ม คณะราษฎรสายพลเรือนฝ่ายซ้ายที่พยายามจะกุมอำนาจในสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากพระราชพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 แล้วกลุ่มขุนนางและข้าราชการชั้นสูงเหล่านี้ได้หันกลับไปร่วมมือกับคณะของ พระปกเกล้าฯ และสมาชิกบางส่วนของคณะราษฎรดำเนินแผนการล้มเค้าโครงการ เศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์รวมทั้งการขจัดกลุ่มคณะราษฎรหัวรุนแรงสาย พลเรือนให้ออกไปจากการเมืองจนนายปรีดี พนมยงค์ถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ และต้องเดินทางออกนอกประเทศ เหตุผลที่คณะราษฎรจำเป็นต้องจัดสรรอำนาจทั้ง ทางด้านบริหารและนิติบัญญัติให้กลุ่มขุนนางและข้าราชการชั้นสูงเหล่านี้มีอยู่ 2 ประการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วคือประการแรกความสัมพันธ์กับต่างประเทศและประการ ที่สองความรู้ความชำนาญรวมทั้งประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินดังเนื้อหา ในการประชุมซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ได้กล่าวแก่เสนาบดีและปลัดทูลฉลองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เวลา 16.05 น.

“...สภาผู้แทนราษฎรนั้น ตามปรกติควรจะได้รับเลือกตั้งตามความ เห็นชอบของราษฎร แต่ยังจะทำโดยเร่งรีบยังมีทัน จึงได้คิดว่าในขั้นต้นนี้ จะมีบุคคลที่เข้าร่วมความคิดกันในครั้งนี้ เป็นสมาชิกชั่วคราวก่อน ซึ่งจะ อยู่ในตำแหน่งในเวลาอันเร็ว แต่รู้สึกว่าคุณร่วมคิดครั้งนี้แม้จะได้รับการ ศึกษาบ้าง อย่างไรก็ตามก็ดี คณะราษฎรก็ยังคงเป็นเด็กหนุ่มอยู่เป็น ส่วนมาก จึงได้ปรึกษากันที่จะเชิญผู้ใหญ่ในทางราชการ และผู้ประกอบการ อาชีพในทางอื่นๆ ซึ่งเป็นผู้เห็นแก่ชาติบ้านเมืองมาเป็นสมาชิกร่วมใน สภาด้วย... สิ่งสำคัญที่สุดที่จะต้องทำโดยด่วนนั้นก็คือกิจการเกี่ยวกับ ต่างประเทศว่า รัฐบาลใหม่ ชั่วคราวนี้ไม่มีความคิดจะล้างผลาญชีวิต และทรัพย์สินสมบัติของคนบังคับต่างประเทศ สิ่งใดที่เคยกระทำมา ตลอดจนสัญญาทางพระราชไมตรี ก็จะได้ดำเนินต่อไป ขอให้ช่วยกัน ระวังรักษาอย่าให้เกิดมีการแทรกแซงของต่างประเทศได้...” (วิเทศ การณ์, 2512:139-140)

ในกลุ่มขุนนางและข้าราชการชั้นสูงเหล่านี้โดยเฉพาะพระยามโนปกรณนิติธาดา นอกจากจะเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์อันดีกับพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์แล้วก็น่าจะเป็นกลุ่มที่เคยได้รับพระราชทานที่ดินและบ้านช่องเป็นบำเหน็จความชอบมาตั้งแต่สมัยปู่ ย่า ตา ทวดในช่วงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (อ้างศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2543:228) ตามหลักทฤษฎีที่ว่ากฎหมายย่อมถูกตราออกมาใช้ชนชั้นที่เป็นผู้ออกกฎหมาย นายปรีดี พนมยงค์ได้ยอมรับสภาพในภายหลังถึงความผิดพลาดที่คิดไปเองว่าพระยามโนปกรณนิติธาดาจะเห็นด้วยกับระบอบการปกครองรวมทั้งระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ที่นายปรีดี พนมยงค์มีแนวคิดอยู่จึงได้เสนอให้คณะราษฎรแต่งตั้งพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธานคณะกรรมการราษฎรดังข้อความต่อไปนี้

“...ข้าพเจ้ายอมรับว่า ข้าพเจ้าผู้เดียวที่ทำผิดในการเสนอคณะราษฎรให้เชิญพระยามโนปกรณฯ เป็นหัวหน้ารัฐบาลเพราะสมาชิกคณะราษฎรอื่นๆ มิได้คุ้นเคยกับพระยามโนปกรณฯ มาก่อนเท่ากับข้าพเจ้า ที่ได้เคยร่วมงานกับท่านผู้นี้ในกรมร่างกฎหมายและในการร่วมเป็นกรรมการสอบไล่นักเรียนกฎหมายหลายครั้ง จึงได้มีการสนทนากับท่านผู้นี้ที่แสดงว่าท่านนิยมประชาธิปไตยและการปฏิบัติของท่านในระหว่างเป็นอธิบดีศาลอุทธรณ์นั้นแสดงว่าท่านกล้าตัดสินใจโดยมิได้เกรงกลัวอำนาจสมบูรณาฯ ซึ่งนักเรียนกฎหมายหลายคนในสมัยนั้นได้นิยมชมชอบท่าน....ข้าพเจ้ามีความผิดที่ไม่ได้วิจารณ์ให้ลึกซึ้งว่าพระยามโนปกรณฯ เป็นบุคคลที่มีซากความคิดแห่งระบอบเก่าเหลืออยู่มาก แต่ข้าพเจ้าขอให้ความเป็นธรรมแก่พระยามโนปกรณฯ ว่า ถ้าโดยลำพังท่านผู้เดียวแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะกระทำการได้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยได้ หากท่านได้รับความสนับสนุนจากบางส่วนของคณะราษฎรเอง ที่มีพรรคನೆันเป็นชกตักค้ำมาจากระบอบเก่าและบุคคลอื่นๆ ที่เป็นขุนนางเก่าที่ได้รับเชิญให้เข้ามาร่วมรัฐบาล....” (ปรีดี พนมยงค์, 2543:39)

โดยสรุปคณะราษฎรจัดสรรอำนาจให้กลุ่มขุนนางและข้าราชการชั้นสูงด้วยความจำเป็นที่ต้องการการยอมรับจากต่างประเทศเป็นหลักในขณะที่มีความเชื่อว่กลุ่มเหล่านี้จะมีความเห็นสอดคล้องกับกลุ่มตนทั้งในด้านอุดมการณ์ทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจ แต่เมื่อ

ได้ดำรงตำแหน่งทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจนเสร็จสิ้นภาระกิจร่วมกันในเรื่องการร่างรัฐธรรมนูญจนมีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการแล้วรัฐบาลค่อนข้างมีเสถียรภาพแต่เมื่อนายปรีดี พนมยงค์นำเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นสังคมนิยมในการรวมที่ดิน รวมทุนและรวมแรงงานซึ่งขัดกับผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างชัดเจนกลุ่มนี้จึงหันกลับไปร่วมมือกับกลุ่มอำนาจเก่าเพื่อโค่นล้มคณะราษฎรในท้ายที่สุด

3. คณะราษฎรซึ่งประกอบด้วย ทหารบก ทหารเรือและพลเรือนเป็นกลุ่มที่กระทำการยึดอำนาจการปกครองมาจากพระปกเกล้าฯเนื่องจากต่างมีความไม่พอใจการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งทศฎีปัญยาตาเบวิเคราะห์ว่า “โดยแท้จริงแล้วเป็นระบอบคณาธิปไตยของพวกเจ้านายเสียมากกว่า” (ยาตาเบ, 2550:14) จึงมีความเห็นพ้องร่วมกันในการเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่เมื่อยึดอำนาจสำเร็จแล้วกลับเกิดความคิดเห็นขัดแย้งและแตกแยกกันทั้งด้านอุดมการณ์ทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่ได้มีโอกาสในการปรึกษาหารือหรือทำความตกลงกันในรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองและระบบเศรษฐกิจในระบอบใหม่แต่อย่างใด เพียงแต่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เป็นอยู่เท่านั้นดังคำตอบที่นายปรีดี พนมยงค์ให้สัมภาษณ์แก่ฉัตรทิพย์ นาถสุภาที่ถามว่าได้เคยคุยกันเรื่องจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนถึงระบบเศรษฐกิจก่อนการทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือไม่ว่า “ร.ท. แปลก บอกว่า อาจารย์เอาอย่างไรผมเอาอย่างนั้น ขอให้ได้เปลี่ยนการปกครองเท่านั้นเสร็จแล้วตั้งโต๊ะให้อาจารย์เขียนเอาตามใจชอบ แปลว่ายอมตามผมเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วก็เกิดการยุแหย่ให้แตกกันขึ้น” (ปรีดี พนมยงค์, ฉัตรทิพย์ นาถสุภา สัมภาษณ์, 2552:82-85) นอกจากนี้กฎหมายหลังทางการศึกษา อาชีพรวมทั้งประสบการณ์ประกอบกับพื้นฐานทางครอบครัวและสถานะทางสังคมของเหล่าสมาชิกคณะราษฎรที่มีความหลากหลายก็น่าจะเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดอุดมการณ์ทางการเมืองและความคิดเรื่องระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกันด้วย สมาชิกคณะราษฎรสามารถแบ่งได้ 3 กลุ่มหลัก ๆ โดยยึดตัวบุคคลที่เป็นแกนนำได้ดังต่อไปนี้

- 3.1 คณะราษฎรสายทหารฝ่ายถอยหลังต้องการระบบเผด็จการ (ปรีดี พนมยงค์, 2543:34) นำโดย พ.อ.พระยาทรงสุรเดช พื้นฐานทางครอบครัวของกลุ่มนี้ส่วน

ใหญ่รับราชการมีบรรดาศักดิ์ค่อนข้างสูง (เฉพาะพระยาทรงสุรเดชที่มีบิดาเป็นทหารมียศนายร้อยโท) พระยาทรงสุรเดชจบการศึกษาในประเทศเยอรมัน มีสถานภาพทางสังคมสูงมีบรรดาศักดิ์เป็นพระยา ยศทางทหารเป็นนายพันเอก (วิณามโนพิโมกษ์, 2520:21-24) ดำรงตำแหน่งเป็นอาจารย์ใหญ่ฝ่ายวิชาการทหารในกรมยุทธศึกษาทหารบกมาอย่างยาวนาน ทำให้มีลูกศิษย์ลูกหาแยกย้ายกันสังกัดอยู่ตามกองพันต่างๆ ทั่วไป (เสถียร สุกโสมณ, 2535:192) พระยาทรงสุรเดชเป็นมันสมองของคณะราษฎรทางการทหารและเป็นผู้ดำเนินการวางแผนการยึดอำนาจจากพระปกเกล้าฯ เป็นผลสำเร็จในการอภิวัฒน์ 24 มิถุนายน 2475 และเป็นผู้ที่กุมอำนาจในกองทัพอย่างแท้จริงในเวลาต่อมา (ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2543:340) พระยาทรงสุรเดช เป็นผู้หนึ่งที่คัดค้านเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมอย่างแข็งขัน ต้องการให้ระบบเศรษฐกิจค่อย ๆ พัฒนาไปตามสภาพสังคมที่เป็นอยู่สิ่งใดทำได้ก็ทำไปก่อนไม่นิยมให้ใช้วิธีการบังคับซื้อที่ดินหรือบังคับให้แรงงานทำงานตามที่นายปรีดี พนมยงค์ต้องการ ซึ่งในท้ายที่สุดพระยาทรงสุรเดชได้หันไปให้การสนับสนุนรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาในปฏิบัติการล้มเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์รวมทั้งการให้การสนับสนุนรัฐบาลในการออกพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดให้รัฐธรรมนูญบางมาตราชั่วคราวเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2476 เพื่อจัดคณะราษฎรสายพลเรือนของนายปรีดี พนมยงค์ออกไปจากเวทีการเมือง

3.2 คณะราษฎรสายทหารฝ่ายที่ศนะคังที่ พอใจแค่ล้มระบบสมบูรณาญาสิทธิราช (ปรีดี พนมยงค์, 2543:33) นำโดย พ.อ.พระยาพลพลพยุหเสนาซึ่งจบการศึกษาการทหารจากประเทศเยอรมันเช่นเดียวกับพระยาทรงสุรเดช บิดามีบรรดาศักดิ์เป็นพระยาสถานภาพทางสังคมมีบรรดาศักดิ์เป็นพระยาและมียศทางทหารเป็นนายพันเอกมีตำแหน่งหน้าที่เป็นจเรทหารบก (วิณามโนพิโมกษ์, 2520:21-24) เป็นเพื่อนสนิทกับพระยาทรงสุรเดช พระยาฤทธิอัคนย์ พระประศาสน์พิทยายุทธิ ไม่มีอำนาจทางทหารที่แท้จริง วางตัวเป็นกลางในทางการเมืองดังคำแถลงเจตจำนงในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของคณะราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า “เป็นหน้าที่ที่ข้าพเจ้าจะรักษาความสามัคคีระหว่างผู้ใหญ่ ผู้น้อย สามัคคีระหว่าง

เจ้านาย และพวกเราที่ได้มานั่งประชุม” (ฉาริงศ์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2543:118) เป็นผู้นำกระทำการรัฐประหารรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดาพร้อมกับหลวงพิบูลสงครามเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2476 ก่อนที่จะครบรอบปีของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 และเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่สองของประเทศ

3.3 คณะราษฎรสายพลเรือนฝ่ายก้าวหน้าต้องการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็น “ประชาธิปไตยสมบูรณ์” ด้วยการอภิวัฒน์ระบบเศรษฐกิจ และสร้างทัศนคติสังคมให้เป็นประชาธิปไตยด้วย (ปรีดี พนมยงค์, 2543:33-34) นำโดยนายปรีดี พนมยงค์และข้าราชการชั้นผู้น้อยรวมทั้งศิษย์ของนายปรีดี พนมยงค์ พื้นฐานครอบครัวของนายปรีดี พนมยงค์มาจากชาวนาเคยได้สัมผัสกับชีวิตที่ยากแค้นของคนจนในชนบท จบการศึกษาทางด้านสังคมศาสตร์จากประเทศฝรั่งเศสมีความคิดก้าวหน้าต้องการให้ประเทศพัฒนาแบบตะวันตกและมีอุดมการณ์ต้องการช่วยคนจน (ปรีดี พนมยงค์, ฉัตรทิพย์ นาถสุภา สัมภาษณ์, 2552:83-84) ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกกลุ่มที่ยาตาเบ (ทูตญี่ปุ่น) ให้ความเห็นว่ามีควมนิยมในระบบอบาธาณรัฐ (ยาตาเบ, 2550:36) และเป็นกลุ่มที่ไม่มีทรัพย์สินเพราะในคราวที่พระยาทรงสุรเดชคิดจะช่วยยกฐานะของสมาชิกผู้ก่อการให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นด้วยการช่วยปลดหนี้สินให้โดยให้สมาชิกคณะราษฎรทั้งสายทหารและสายพลเรือนเขียนความต้องการที่จะให้ช่วยเหลือมาเป็นลายลักษณ์อักษรแต่สมาชิกเหล่านี้เขียนจำนวนเงินที่ต้องการมากมายจนไม่สามารถจัดให้ได้ พระยาทรงสุรเดชโกรธมากจึงไม่ได้ช่วยนอกจากผู้มีหนี้สินมาก 2-3 คนเท่านั้นทำให้เกิดความบาดหมางกันขึ้นในกลุ่มคณะราษฎรสายพลเรือนกับสายทหารตั้งแต่นั้นมา (เสถียร ศุกุลโสภณ, 2535:177-178)

คณะราษฎรซึ่งเป็นผู้ยึดอำนาจมาจากกษัตริย์นอกจากจะไม่สามารถดำรงหรือยึดกุมอำนาจทั้งหมดไว้เองได้แล้วยังจำต้องแบ่งปันอำนาจให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกลุ่มคณะราษฎรแล้ว ในระยะต่อมาปรากฏว่าภายในกลุ่มคณะราษฎรเองได้เกิดความแตกแยกทางอุดมการณ์ เกี่ยวกับเรื่องการจัดกรทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะกลุ่มอนุรักษนิยมสายทหารนำโดยพระยาทรงสุรเดชซึ่งคุมกำลังทางทหารได้กลับหันไปสนับสนุนแนวทางเศรษฐกิจของ

พระยามโนปกรณนิติธาดาซึ่งเป็นกลุ่มขุนนางและข้าราชการชั้นสูงจนกลายเป็นตัวแปรสำคัญที่ขัดขวางการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับแรกในขณะที่ยังคงระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่ โดยพระยาพหลพลพยุหเสนาวางแผนทำให้กลุ่มคณะราษฎรสายพลเรือนฝ่ายซ้ายขาดพลังต่อรองในเกมการเมืองจนทำให้ต้องพ่ายแพ้ต่อกลุ่มขุนนางและข้าราชการชั้นสูงและคณะของพระปกเกล้าฯในที่สุด

4.1.2 เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจว่าด้วยการรวมที่ดิน

หลวงประดิษฐมนูธรรม มั่นสมองของคณะราษฎรสายพลเรือนมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะปฏิรูประบบการจัดการเศรษฐกิจของประเทศด้วยการรวมที่ดิน แรงงานและทุนเพื่อจุดประสงค์ในการบำรุงความสุขสมบูรณ์ให้แก่ราษฎร เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการปกครองในระบอบใหม่จำเป็นต้องให้รัฐบาลประกาศเป็นนโยบายและดำเนินการออกเป็นกฎหมาย แต่ชะรอยนายปรีดี พนมยงค์เกรงว่าอาจจะพบกับการต่อต้านจากฝ่ายเจ้ารวมทั้งฝ่ายขุนนาง จึงพยายามหลีกเลี่ยงผ่านการพูดจาและปรึกษาหารือกันอย่างไม่เป็นทางการหลายครั้งหลายหนกับคณะของพระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาราชวังสันและพระยาศรีวิสารวาท ซึ่งกุมอำนาจฝ่ายบริหารในเวลานั้นปรากฏว่าทุกคนไม่ได้แสดงออกถึงข้อโต้แย้งความคิดของนายปรีดี พนมยงค์แต่ประการใด นอกเหนือจากนั้นในการเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯซึ่งพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นผู้จัดการประสานให้เพื่อกราบทูลให้ทรงทราบถึงแนวความคิดที่จะจัดการทางเศรษฐกิจตามแนวทางที่ได้ปรึกษาหารือกับคณะของพระยามโนปกรณนิติธาดากันมาก่อนหน้าแล้ว พระปกเกล้าฯก็รับสั่งชมเชยเห็นชอบด้วยและยังรับสั่งว่าทรงโปรดระบบไซเชียลิสต์อีกด้วย (สุพจน์ ด่านตระกูล, 2544:4-5) อีกด้านหนึ่งผู้แทนราษฎรซึ่งส่วนใหญ่เป็นลูกศิษย์ของนายปรีดี พนมยงค์ก็คอยทวงถามรัฐบาลทุกครั้งที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรถึงความคืบหน้าของสัญญาที่คณะราษฎรได้ให้ไว้ในคำประกาศว่าจะวางเค้าโครงการเศรษฐกิจเพื่อบำรุงความสุขสมบูรณ์ให้แก่ราษฎร (วิเทศกรณีย์, 2512:196-198) ซึ่งทั้งหมดน่าจะเป็นกลยุทธ์ที่คณะราษฎรสายพลเรือนได้วางไว้ซึ่งมีทั้งมาตรการการกีดกันและปรึกษาหารือขอความเห็นชอบ แต่สำหรับกลุ่มของพระยามโนปกรณนิติธาดาซึ่งเป็นขุนนางและข้าราชการชั้นสูงซึ่งน่าจะเป็นกลุ่มที่มีที่ดินและทรัพย์สินอยู่เป็นจำนวนมาก หลังจากได้อำนาจฝ่ายบริหารก็พึงพอใจในระบบเศรษฐกิจที่ดำเนินไปตามระบบเดิมที่เป็นอยู่แต่อาจจะค่อย ๆ

เพิ่มเติมสิ่งใหม่ ๆ เข้าไปแบบค่อยเป็นค่อยไปตามควรแก่สถานการณ์ซึ่งก็คงจะสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเจ้าในระบอบเดิมด้วย ดังปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชั่วคราวชุดที่ 2 ซึ่งถึงแม้จะรับรองหลัก 6 ประการของคณะราษฎรก็ตามแต่แนวทางเศรษฐกิจในทางปฏิบัติคัดค้านการที่รัฐจะดำเนินการเอง

“...การวางแผนเศรษฐกิจของชาตินี้ถ้าไม่ทำให้ถี่ถ้วนคือรีบด่วนเกินไปแล้วความปั่นป่วนย่อมเกิดขึ้น....หลักสำคัญของรัฐบาลที่จะดำเนินต่อไปในทาง เศรษฐกิจนั้นมีจุดที่หมายอยู่ว่าจะสมควรสมานผลประโยชน์ของคนทุกจำพวกให้ได้ผลดีด้วยกันทุก ๆ ฝ่ายหลักการในเรื่องนี้มีเพียงกันอยู่เป็น 2 ทางทางหนึ่งรัฐบาลเข้าจัดทำเองเสียทั้งหมด ซึ่งเป็นการตึงเกินไป อาจจะมีเสียยิ่งกว่าได้และอาจเป็นการเดือดร้อนแก่บุคคลบางจำพวก อีกทางหนึ่งก็คือรัฐบาลไม่ทำอะไรเลยปล่อยให้ราษฎรทำกันเอง ใครดีใครได้ ใครกำลังน้อยก็ย่อยยับไป ใครกำลังมากก็ฟุ่มเฟือย ดังนั้นก็เป็นการหย่อนเกินไป มีเสียมากกว่าได้เหมือนกัน เพราะฉะนั้นจุดที่หมายของรัฐบาลนี้จึงคิดเข้ามีส่วนร่วมในกิจการที่เห็นเป็นสำคัญสำหรับประเทศ สมควรทำเสียเองก็ทำ สมควรเพียงแต่เข้าควบคุมก็เพียงแต่ควบคุม สุดแต่จะเห็นว่า เป็นประโยชน์ยิ่งสำหรับบุคคล จะเอาประโยชน์ของคนหมู่หนึ่งหนึ่งเป็นที่ตั้งและไม่คิดถึงประโยชน์ของคนอีกหมู่หนึ่งนั้นหาไม่ได้” (อ้างศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2543:265-266)

แต่เมื่อท่านแรงกดดันจากกลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์ไม่ได้จึงได้วางแผนการเพื่อขจัดกลุ่มคณะราษฎรสายพลเรือนซึ่งนำโดยนายปรีดี พนมยงค์ด้วยการร่วมมือกับคณะพระปกเกล้าฯ และสมาชิกบางส่วน of คณะราษฎรนำโดยพระยาทรงสุรเดช ด้วยการมอบหมายให้นายปรีดี พนมยงค์เป็นผู้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นให้เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ น่าจะเพื่อให้เป็นหลักฐานอย่างเป็นทางการเพื่อให้เกิดการถกเถียงขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่ต่อต้าน เพราะหลังจากนั้นเพียงไม่กี่วันก็ได้มีพระบรมราชวินิจฉัย (สมุดปกขาว) เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการลงนามโดยพระปกเกล้าฯ ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่ได้แย้งเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ในทุกรายละเอียดพร้อมทั้งเปรียบเทียบว่าเป็นระบบเศรษฐกิจแบบ “รัสเซีย” หรือ “บอลเชวิค” ซึ่งเป็นภาพลักษณ์ของลัทธิ

“คอมมิวนิสต์” อันน่าสพึงกลัวที่ชนชั้นเจ้าได้สร้างรองรับไว้ว่าเป็นลัทธิที่ต้องการล้มล้าง ชาติ ศาสนา และสถาบันพระมหากษัตริย์ตั้งแต่สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (ตามไท ดิลกวิทย์รัตน์, 2544:27-35) เพื่อชี้้นำให้เกิดการต่อต้านของสังคมมาใช้ทำลายกลุ่ม คณะราษฎรหัวรุนแรง ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ก็ตระหนักรู้ดีอยู่ว่ามีพวกที่จ้องจะโจมตีเค้า โครงการเศรษฐกิจอยู่จึงเขียนข้อระลึกในการอ่านคำชี้แจงให้ปราศจากพิษฐูมานะในทางอกุศล ในหนังสือคำชี้แจงเค้าโครงการเศรษฐกิจ (เดือน บุนนาค, 2552:63-65) นายปรีดี พนมยงค์ได้นำเสนอคำชี้แจงร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ (สมุดปกเหลือง) ต่อคณะผู้ก่อการให้ได้ศึกษา เบื้องต้นในวันที่ 9 มีนาคม 2476 ซึ่งได้ก่อให้เกิดข้อถกเถียงกันขึ้นในระหว่างผู้ก่อการ จึงมีมติ ให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจขึ้น

คณะกรรมการ 14 คนที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้แต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาในเนื้อหา สารรายละเอียดเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ได้ประชุมกันเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2476

ตารางที่ 1

รายชื่อผู้สนับสนุนเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ (สมุดปกเหลือง) ในการประชุมคณะกรรมการวันที่ 12 มีนาคม 2476			
ชื่อ	สมาชิกคณะราษฎร (๒)	รัฐมนตรี (ร)	สมาชิกสภาฯ (ส)
นายปรีดี พนมยงค์	๒	ร	ส
นายแนบ พหลโยธิน	๒	ร	ส
หลวงเดชาชาติวงศ์รวาวัฒน์	๒	-	ส
นายทวี บุญยเกตุ	๒	-	ส
นายวิลาศ ไสสถานนท์	๒	-	ส
หลวงเดชสหกรณ์	-	ร	ส
หลวงคหกรรมบดี	-	-	ส
ม.จ. สกลวรรณกร วรวรรณ	-	-	-
รวม 8 เสียง	5	3	7

ภายหลังจากซักถามกันในรายละเอียดและถกเถียงกันในหลักการแล้วโดยสรุปมีผู้ที่เห็นชอบกับเค้าโครงการเศรษฐกิจที่นายปรีดี พนมยงค์นำเสนอทั้งหมด 8 เสียง และมีผู้คัดค้าน 4 เสียง โดยมีนายประยูร ภมรมนตรีและหลวงอรรถสารประสิทธิ์ไม่ได้ออกเสียงเพราะทำหน้าที่เป็นเลขานุการจดบันทึกการประชุมคณะกรรมการเลียงข้างมาก 8 เสียงที่เห็นด้วยกับเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นสมาชิกคณะราษฎร 5 เสียง เป็นรัฐมนตรี 3 เสียงและเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 7 เสียงยกเว้น ม.จ. สกลวรรณกร วรวรรณ ผู้เชี่ยวชาญเรื่องเศรษฐกิจซึ่งพระยามโนปกรณัมขอให้เข้าร่วมพิจารณา น่าสังเกตว่าบุคคลภายนอกซึ่งเข้าใจเรื่องการจัดการเศรษฐกิจที่พระยามโนปกรณัมนิทธานดาขอให้เข้าร่วมประชุมได้ให้การสนับสนุนเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ด้วย แต่คณะของพระยามโนปกรณัมก็ไม่ได้ให้ความสำคัญใด ๆ หลังจากนั้น ในทางตรงกันข้ามหาก ม.จ. สกลวรรณกร วรวรรณมีความเห็นคัดค้าน เค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ฝ่ายพระยามโนปกรณัมจะนำไปอ้างอิงเป็นประโยชน์ (อ้างศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2543:283, นคร พจนนรพงษ์และอุกฤษ พจนนรพงษ์, 2549:78-79, 81-82, 92)

ตารางที่ 2

รายชื่อผู้คัดค้านเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ (สมุดปกเหลือง) ในการประชุมคณะกรรมการวันที่ 12 มีนาคม 2476			
ชื่อ	สมาชิกคณะราษฎร (ช)	รัฐมนตรี (ร)	สมาชิกสภาฯ (ส)
พระยามโนปกรณัมนิทธานดา	-	ร	ส
พล ร.ท. พระยาราชาวังสัน	-	ร	-
พระยาศรีวิสาวาจา	-	ร	ส
พ.อ. พระยาทรงสุรเดช	ช	ร	ส
รวม 4 เสียง	1	4	3

ฝ่ายที่คัดค้านมี 4 เสียงเป็นสมาชิกคณะราษฎรเพียงคนเดียวคือพระยาทรงสุรเดช แต่ทั้งสี่เสียงเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งหมด เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ 3 เสียงยกเว้นพระยาราชาวังสันเท่านั้น (อ้างศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2543:283, นคร พจนนรพงษ์และอุกฤษ พจนนรพงษ์, 2549:78-79, 81-82, 92)

ทั้งนี้หากจะสรุปให้ยึดถือเสียงข้างมากของคณะกรรมการก็ถือนายปรีดี พนมยงค์ ชนะด้วยเสียง 8 ต่อ 4 แต่หากจะนับจำนวนสมาชิกคณะราษฎรนายปรีดี พนมยงค์ก็ชนะด้วยเสียง 4 ต่อ 1 และหากนับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนายปรีดี พนมยงค์ก็ชนะ 7 ต่อ 3 เช่นกัน แต่หากนับจำนวนรัฐมนตรีแล้วนายปรีดี พนมยงค์ก็แพ้ 3 ต่อ 4 พระยาทรงสุรเดช สรุปในตอนท้ายของการประชุมว่า “วันนี้เราไม่ได้ตกลงกันเว้นแต่มาแสดงความเห็นเท่านั้น ที่ประชุมตกลงว่า ให้เสนอรายงานประชุมต่อผู้ก่อการและเสนอคณะรัฐมนตรีถึงความเห็น แยกเป็นสองทาง พระยามโนฯ ให้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอย่างรัฐบาลเก่าและเลือกทำให้แปลกกว่าตามโอกาสอันควรไม่วางนโยบายเศรษฐกิจไว้ หลวงประดิษฐมนูธรรมให้วางหลักที่จะทำและดำเนินนโยบายตามเค้าโครงการ เมื่อตกลงนโยบายอันใดแล้ว ตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติสำรวจและวางแผน เมื่อมีกำลังแรงทุนเท่าใดทำเพียงเท่านั้นและตกลงว่า ถ้าความเห็นไม่ลงรอยกันและถ้ารัฐบาลเห็นทางพระยามโนฯ ให้หลวงประดิษฐ์ฯ ประกาศโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์ในนามของตนเอง และอย่าให้มาทำความเข้าใจผิดว่า รัฐบาลจะทำอย่างนั้น ได้ชี้แจงว่าหลวงประดิษฐ์ฯ ไม่ใช่เป็นผู้ชี้ขาดในคณะรัฐมนตรี” (เดือน บุนนาค, 2552:141) ทั้งนี้พอจะสรุปได้ว่ากลุ่มของพระยามโนปกรณ์ฯ ซึ่งมีพระยาทรงสุรเดชที่เป็นทั้งสมาชิกคณะราษฎร เป็นรัฐมนตรี เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคุมกำลังทางทหารสนับสนุนเพียงคนเดียวแต่มีอำนาจชี้หน้า เพราะพอแพ้ตีในคณะกรรมการชุดนี้ก็รีบสรุปว่าเป็นการประชุมที่ยังไม่ยุติขอให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาดต่อไป

การประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 25 มีนาคม 2476 เป็นการประชุมโดยไม่มีการลงมติ เนื่องจากนายแนบ พหลโยธินได้เสนอให้ที่ประชุมรอพระยาพหลพลพยุหเสนากลับจากต่างจังหวัดด้วยหวังว่าจะสามารถเป็นคนกลางในการประนีประนอมความขัดแย้งได้ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นด้วย เพราะฉะนั้นการประชุมจึงเป็นการถกเถียงกันระหว่างกลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์และกลุ่มของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ในการประชุมครั้งนี้ น่าสังเกตว่านายปรีดี พนมยงค์แจ้งว่าได้เข้าเฝ้าพระปกเกล้าฯมาแล้วซึ่งในหลวงทรงเข้าพระทัยผิดในเค้าโครงการเศรษฐกิจหลายประการเช่นตรัสถามว่า “สวนเล็ก ๆ ของฉันที่วังไกลกังวลแกก็จะเอารวมไว้ในโครงการของแกด้วยหรือ” ในทำนองว่าโครงการนี้มุ่งรบกวนกรรมสิทธิ์ของเอกชน และแนะนำให้ นายปรีดี พนมยงค์ลาออกจากราชการหากจะประกาศโครงการนี้เพื่อให้มหาชนได้วิจารณ์อย่าให้เป็นไปสี่ขาของรัฐบาล ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ก็ยินดีที่จะลาออก แต่คณะรัฐมนตรีไม่ยินยอม

ให้ลาออกนอกจากนั้นแล้วก่อนหน้าการประชุมคณะรัฐมนตรีนายปรีดี พนมยงค์ยังได้ทำหนังสือถึงพระยาทรงสุรเดชซึ่งเป็นสมาชิกคณะราษฎรหนึ่งเดียวในคณะกรรมการที่คัดค้านเค้าโครงการเศรษฐกิจเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจโดยรับรองว่าจะดำเนินนโยบายโดยวิธีละม่อมและไม่ใช้วิธีการบังคับ (วีณา มโนพิโมกษ์, 2520:244-252) ก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 28 มีนาคม 2476 ได้มีบันทึกพระบรมราชวินิจฉัยของพระปกเกล้าฯ (สมุดปกขาว) ออกมาแจกจ่ายซึ่งมีเนื้อหาโต้แย้งเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ในทุกรายละเอียดซึ่งคณะรัฐมนตรีเกือบทุกคนน่าจะได้รับการประชุมซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน ปัญหาการถือครองที่ดิน และเงินทุน พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

ข้อถกเถียงเรื่องราษฎรไม่มีที่ดินและเงินทุนพอระหว่างนายปรีดี พนมยงค์และพระปกเกล้าฯ

เค้าโครงการเศรษฐกิจ (สมุดปกเหลือง) “ราษฎรในเวลานี้ต่างมีที่ดินและเงินทุนพอเพียงพอหรือ เราจะเห็นได้ว่า 90% ของราษฎรหาที่ดินและเงินทุนเพียงพอที่จะประกอบการเศรษฐกิจโดยลำพังให้ถูกต้องครบถ้วนไม่ ราษฎรต่างก็มีแรงงานประจำตนของตน แรงงานนี้ตนจะเอาไปทำอะไรเมื่อตนไม่มีที่ดินและเงินทุนเพียงพอ” (เดือน บุนนาค, 2552:151)

พระบรมราชวินิจฉัย (สมุดปกขาว) “ผู้เขียนกล่าวว่าราษฎรของเรานี้เป็นจำนวน 90% ไม่มีที่ดินและทุนที่จะทำอะไรได้เอง แต่ข้าพเจ้าได้พบในรายการของโปรเฟสเซอร์ซิมเมอแมนกล่าวว่า ราษฎรที่ไม่มีที่ดินและทุนที่จะทำการเลี้ยงชีพเองมีเพียง 36% เท่านั้นดูห่างไกลกันมากกว่าที่ผู้เขียนกำหนด จริงอยู่ตัวเงินทุนอาจไม่มากนัก แต่ที่ดินนั้นเขามีกันแน่ไม่ต้องสงสัยเลย” (เดือน บุนนาค, 2552:156)

พระปกเกล้าฯยอมรับตัวเลขผู้ไม่มีที่ดินทำกินว่าเป็น 36% ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ยเฉพาะในภาคกลาง ในขณะที่นายปรีดี พนมยงค์อ้างตัวเลข 90% ซึ่งน่าจะเป็นตัวเลขของอำเภอธัญบุรีเพราะจากข้อมูลเดียวกันของโปรเฟสเซอร์ซิมเมอแมนในอำเภอธัญบุรีซึ่งเป็นพื้นที่คลองรังสิตเหมาะกับการเพาะปลูกแสดงตัวเลขของผู้ไร้ที่ทำกินสูงถึง 94% และในพื้นที่กรุงเทพฯก็สูงถึง 78% จึง

มีความเป็นไปได้ที่ต่างก็อ้างตัวเลขคนละตัวกัน (Zimmerman, 1999:25) ความจริงตัวเลข 36% โดยเฉลี่ยในภาคกลางของผู้ที่ไม่มีที่ดินและทุนทำการเลี้ยงชีพเองก็ถือว่าสูงพอสมควรแล้ว นอกจากนั้นนายปรีดี พนมยงค์ยังไม่เชื่อในข้อมูลของโปรเฟสเซอร์ซิมเมอแมนเพราะจะไปตรวจดูเฉพาะนาที่ดี ส่วนนาที่ไม่ดีในชนบทนั้นไม่มีใครพาไป (วิธนา มโนพิโมกษ์, 2520:248) ที่น่าสังเกตก็คือข้อมูลของโปรเฟสเซอร์ซิมเมอแมนเป็นข้อมูลของภาคกลางเท่านั้นจากข้อมูลนี้ทำให้เกิดคำถามว่าแล้วที่ดินที่เหล่าชาวนารู้ที่ดินเป็นของตัวเองเช่าทำกินอยู่นั้นเป็นที่ดินของใคร

จากรายงานการสำรวจเศรษฐกิจชนบทของสยามประเทศในปีค.ศ. 1930-ค.ศ.1931 (พ.ศ. 2473- พ.ศ. 2474) โดยนายคาร์ล คลาร์ก ซิมเมอแมน (Carle Clark Zimmerman) ศาสตราจารย์จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เฉพาะที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดินของครอบครัวชาวสยามโดยแบ่งเป็นสี่ภาคพบว่าประชาชนผู้ไม่มีที่ดินในครอบครองตามลำดับมากไปหาน้อย ภาคกลางร้อยละ 36, ภาคเหนือร้อยละ 27, ภาคใต้ร้อยละ 14 และภาคอีสานร้อยละ 18, เฉลี่ยจำนวนการถือครองที่ดินต่อครอบครัว (ผลเฉลี่ยรวมผู้ไม่มีที่ดินที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านด้วย) ภาคกลาง 28 ไร่ใช้จริง 24 ไร่, ภาคเหนือ 10 ไร่ใช้จริง 10 ไร่, ภาคใต้ 8 ไร่ใช้จริง 6 ไร่ และภาคอีสาน 6 ไร่ใช้จริง 7 ไร่ ที่เหลือหรือขาดจะเป็นการเช่าหรือให้ผู้อื่นเช่า, จำนวนการถือครองที่มากที่สุดในแต่ละภาค ภาคกลาง 302 ไร่, ภาคเหนือ 1,027 ไร่, ภาคใต้ 97 ไร่, ภาคอีสาน 38 ไร่ ทั้งนี้บรวมการถือครองผ่านสิทธิที่เกิดจากการหักล้างถางพงด้วย ครอบครัวที่ไม่มีที่ดินส่วนใหญ่เป็นพ่อค้า หรือแรงงาน บางคนจน บางคนอยู่ในสภาพที่ดีพอสมควร โดยเฉลี่ยไม่มีความแตกต่างทางด้านทรัพย์สินสำหรับผู้มีและไม่มีที่ดิน ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือของชาวสยาม มีเพียงข้อยกเว้นสำหรับภาคใต้ที่ชาวไทยมาเลย์ เช่าที่จากชาวไทยมาเลย์ด้วยกัน ชาวจีนและชาวต่างประเทศบางส่วนในภาคกลางเป็นเจ้าของที่ดินด้วย สัดส่วนของผู้เช่าที่ดินมีตั้งแต่ร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 30 มากที่สุดคือฉะเชิงเทราถึงร้อยละ 84 ทางภาคเหนือและภาคอีสานผู้เช่ากับเจ้าของที่ดินแบ่งปันผลผลิตกันเป็นค่าเช่า ในภาคใต้และภาคกลางบางส่วนแบ่งผลผลิตแต่ส่วนใหญ่จ่ายเป็นเงินค่าเช่า ในภาคกลางที่อำเภอฉะเชิงเทราซึ่งชาวนาส่วนใหญ่เช่าที่ดินนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าที่ดิน (ซึ่งอยู่ในกรุงเทพฯ) และผู้เช่าไม่ค่อยราบรื่นนัก การเช่าเป็นการเช่าปีต่อปี ต่างฝ่ายก็เกี่ยวกันในการพัฒนาที่ดิน นอกจากนั้นปัญหาที่ดินกระจกระบายเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยซึ่งทำให้ไม่คุ้มในการใช้เพาะปลูกก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง ชื่อน่าสังเกตการ

สำรวจนี้เกิดขึ้นในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก (The Great Depression) รัฐบาลไทยต้องปลดข้าราชการกว่าร้อยละ 20 และสถานการณ์ของประเทศอยู่ภายใต้บรรยากาศของการปฏิวัติ เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดตามมาในปี 2475

ภายหลังการสำรวจเศรษฐกิจชนบทครั้งแรกผ่านไป 3 ปี ในปีค.ศ. 1934 -1935 (พ.ศ. 2477-2478) นาย เจมส์ แอนดรูส์ (James M. Andrews) จากมหาวิทยาลัยเคียวกันได้มาสำรวจเพิ่มเติมจากการสำรวจครั้งแรก ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินนายแอนดรูส์ได้ใช้ตัวเลขการซื้อ-ขายที่ดินและตัวเลขรายรับจากค่าเช่า-รายจ่ายจากการเช่าที่ดินเป็นมาตรวัดโดยแบ่งเป็นสี่ภาคเช่นกัน และได้ข้อสรุปว่า ภาคเหนือ, ภาคอีสาน, ภาคใต้ รายรับ-รายจ่ายการเช่าไม่แตกต่างกันมากนัก แสดงว่าประชาชนสามารถยังชีพได้ด้วยตัวเอง ในขณะที่ภาคกลางซึ่งมีระบบชลประทานค่อนข้างกว้างขวาง เหมาะกับการเพาะปลูกแต่รายจ่ายค่าเช่ามากกว่ารายรับ โดยเฉพาะปีที่ผลผลิตต่ำหรือราคาผลผลิตตกต่ำ การจ่ายค่าเช่าที่ดินมากเกินไปนี้ นำไปสู่หนี้สินของเกษตรกร ตัวเลขแสดงถึงการที่เกษตรกรในบริเวณที่ยังด้อยพัฒนาว่าต้องนำทรัพย์สินมีค่าเช่นทอง เงิน วัว ควายหรือ ที่ดินไปขายให้กับผู้มั่งคั่งในเมืองที่พัฒนาแล้วมากกว่า

ประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน

เค้าโครงการเศรษฐกิจ (สมุดปกเหลือง) มาตรา 14 “ให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์ทั้งหลายซึ่งเอกชนนั้นหามาได้” (เดือน บุญนาค, 2552:250-251)

พระบรมราชวินิจฉัย (สมุดปกขาว) “มาตรา 14 นี้แปลว่าจะห้ามมิให้ราษฎรมีสิทธิ์ในที่ดินเลยใครจะซื้อที่ดินอีกย่อมไม่ได้ เพราะบัญญัติข้อนี้ห้ามชัดเจนว่าไม่ให้ถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ตั้งนี้แปลว่าอะไร ไม่แปลว่าตัดกรรมสิทธิ์ตัดเสรีภาพของราษฎรจริงดังกล่าวแล้วข้างต้นหรือ บัญญัติข้อที่ผู้เขียน ๆ มาย่อมเป็นกุญแจประเด็นข้อพิสูจน์อย่างชัดเจนว่า ตั้งใจจะตัดสิทธิและเสรีภาพนี้จริง ๆ โดยไม่ต้องสงสัย” (เดือน บุญนาค, 2552:250-251)

กลุ่มที่ได้รับผลกระทบกระเทือนมากที่สุดน่าจะเป็นกลุ่มผู้มีบรรดาศักดิ์ที่มีที่ดินในครอบครอง เป็นจำนวนมากอย่างไรก็ตามมาตรา 14 นี้อาจจะขัดแย้งกับมาตรา 4 ที่อนุญาตให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์ที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยได้

ในทำนองที่กษัตริย์พระบรมราชวินิจฉัยพระปกเกล้าฯสรุปความไว้ว่า

“เรื่องที่ได้พิจารณามาแล้วนี้ ย่อมเป็นความเห็นส่วนตัวของข้าพเจ้าซึ่งจะเป็น การถูกต้องหรือไม่นั้น ก็เป็นแต่ความคิดของข้าพเจ้าเท่านั้น การที่จะรู้ว่าใคร เป็นคนถูกหรือผิด ก็ต้องทดลองดูเท่านั้น จึงจะเห็นได้ แต่มีข้อสำคัญอันหนึ่ง ที่เห็นได้ชัดเจนอย่างไม่ต้องเป็นสิ่งสงสัยเลยว่า โครงการอันนี้นั้น เป็นโครงการ อันเดียวอย่างแน่นอนกับที่ประเทศรัสเซียใช้อยู่ ส่วนใครจะเอาอย่างใครนั้น ข้าพเจ้าไม่ทราบ สตาลินจะเอาอย่างหลวงประดิษฐไพเราะหรือหลวงประดิษฐไพเราะ จะเอาอย่างสตาลินก็ตอบไม่ได้ ตอบได้ข้อเดียวว่าโครงการทั้ง 2 นี้เหมือนกันหมด เหมือนกันจนรายละเอียด เช่นที่ใช้และรูปแบบวิธีการกระทำ จะผิดกันแต่ รัสเซียนั้นแก้ไขเป็นไทยหรือไทยแก้ไขเป็นรัสเซีย ถ้าสตาลินเอาอย่างหลวง ประดิษฐ์ไพเราะ ชาวสาลีแก้ไขเป็นชาวสาร์หรือชาวสาร์แก้ไขเป็นชาวสาลี.....และในขั้นที่ 3 นั้นก็คือการเปลี่ยนสภาพประเทศไทยให้กลายเป็นคอมมิวนิสต์อย่างแท้จริง อย่างรัสเซีย ความข้อนี้พิสูจน์อยู่อย่างชัดเจนในร่างพระราชบัญญัติการ ประกอบเศรษฐกิจ ในข้อนี้ไม่ยอมให้ราษฎรมีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์.....มิใช่ เราจะบอกว่าเราไม่เป็นคอมมิวนิสต์ไปให้คอแทบแตก เขาก็ไม่เชื่อเราเลย ก็เมื่อเขาไม่เชื่อเรา ดังนี้ก็เป็นภัยมากกว่าที่จะเป็นคุณตามที่กล่าวมาแล้ว ข้างต้น.....โครงการอันนี้นั้นอย่าว่าแต่จะทำเลย ถึงแม้จะได้ประกาศออกไปให้ ตลอด 3 ภาครวมทั้งคำชี้แจงนี้เท่านั้นก็ตามคนจะเริ่มตกใจกันเป็นอันมากถึง เกิดความไม่ปกติได้.....ข้าพเจ้ายังไม่เห็นด้วยกับโครงการเศรษฐกิจของ หลวงประดิษฐไพเราะ.....แต่ส่วนโครงการเศรษฐกิจแบบหลวงประดิษฐ์ไพเราะนี้ควรเลิก ล้มความคิดเสีย เพราะแทนที่จะนำมาซึ่งความสุขสมบูรณ์ของประเทศชาติ บ้านเมืองดังกล่าวนี้ จะกลายเป็นสิ่งนำมาซึ่งความเดือดร้อนทุกหย่อมหญ้า

จนกลายเป็นความหายนะถึงแก่ความพินาศแห่งประเทศและชาติบ้านเมืองอัน
เป็นมรดกที่เราคนไทยได้รับมาแต่บรรพบุรุษ” (เดือน บุญนาค, 2552:254-257)

การประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 มีนาคม 2476 พระยามโนปกรณนิติธาดาได้ส่ง
บันทึกพระบรมราชวินิจฉัยของพระปกเกล้าฯซึ่งโต้แย้งเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี
พนมยงค์ในทุกรายละเอียดให้นายปรีดี พนมยงค์ได้อ่าน ซึ่งในตอนท้ายของบันทึกพระองค์ได้
ห้ามประกาศโครงการเศรษฐกิจตามแนวของนายปรีดี พนมยงค์ในนามของพระองค์หากที่
ประชุมจะยึดถือตามโครงการของหลวงประดิษฐมนูธรรม และบันทึกพระบรมราชวินิจฉัยฉบับ
นี้ก็ น่าจะได้ให้แก่คณะรัฐมนตรีได้อ่านกันมาแล้วเกือบทุกคนก่อนการประชุม ซึ่งน่าจะมีผล
อย่างมากในการขึ้นการลงมติในงวดนี้ซึ่งมีผู้เห็นด้วยกับโครงการเศรษฐกิจซึ่งนำเสนอโดย
พระยามโนปกรณนิติธาดารวม 11 เสียง ที่น่าสังเกตคือหลวงเดชสหกรณ์ซึ่งเคยได้ลงคะแนน
สนับสนุนเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมในคราวประชุมคณะกรรมการ
ได้หันกลับมาสนับสนุนโครงการเศรษฐกิจของพระยามโนปกรณนิติธาดา โดยสรุปเค้าโครงการ
เศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมแพ้การลงมติที่ประชุมเสียงข้างมากในคณะรัฐมนตรี
อย่างเป็นทางการ 11 ต่อ 3 โดยมี 5 เสียงงดออกเสียง รวม 19 เสียง (คณะรัฐมนตรีมี 20 คน)
และมีรัฐมนตรีหนึ่งเสียงไม่ได้เข้าประชุมคือพระยาปริชาลยุทธ หากจะวิเคราะห์หลังเลิกไป
รายละเอียดถึงผู้ที่เป็นสมาชิกคณะราษฎรก็แพ้มติ 4 ต่อ 2 เสียงโดยมีงดออกเสียงถึง 4 เสียง
(สมาชิกคณะราษฎรเป็นรัฐมนตรีรวม 10 เสียง) และหากใช้เสียงผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรก็แพ้มติ 9 ต่อ 2 เสียงโดยมีเสียงทิ้งงดออกเสียง 4 เสียง (รวมรัฐมนตรีที่เป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย 16 เสียง) เป็นการแพ้มติอย่างหมดรูปในทุกมิติให้นายปรีดี
พนมยงค์ขอลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีเพื่อที่จะได้ประกาศเค้าโครงการเศรษฐกิจในนามส่วนตัว
แต่พระยาพหลพลพยุหเสนาได้ขอให้ระงับไว้ก่อนซึ่งหลวงประดิษฐ์ฯก็ยังไม่รับแบ่งสู้ อย่างไรก็ตามที่ประชุมมีมติด้วยเสียงส่วนใหญ่ไม่ให้ประกาศนโยบายใด ๆ ของใครทั้งสิ้นเพื่อลดความ
ขัดแย้งโดยหวังว่าหลวงประดิษฐ์ฯจะไม่ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี (วิธนา มโนพิโมกษ์,
2520:253-257)

ตารางที่ 3

รายชื่อผู้สนับสนุนโครงการเศรษฐกิจของพระยามโนปกรณนิติธาดาในการประชุม คณะรัฐมนตรี วันที่ 28 มีนาคม 2476			
ชื่อ	สมาชิกคณะราษฎร (๒)	รัฐมนตรี (ร)	สมาชิกสภาฯ (ส)
พระยามโนปกรณนิติธาดา	-	(น) ร	ส
พล ร.ท. พระยาราชนวังสัน	-	ร	-
พระยาศรีวิสาวาจา	-	ร	ส
พ.อ. พระยาทรงสุรเดช	๒	ร	ส
พ.ท. พระประศาสน์พิทยายุทธ	๒	ร	ส
นายประยูร ภมรมนตรี	๒	ร	ส
เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์	-	ร	ส
พระยาจำแลนยบดี	-	ร	-
พระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตาบดี	-	ร	ส
น.ต. หลวงสินธุสงครามชัย	๒	ร	ส
หลวงเดชสหกรณ์	-	ร	ส
รวม 11 เสียง	4	11	9

ผู้ที่สนับสนุนแนวทางเศรษฐกิจของพระยามโนปกรณนิติธาดาทั้งหมดมี 11 เสียงเป็นสมาชิกคณะราษฎร 4 เสียง เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้ง 11 เสียง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 9 เสียง ยกเว้น พล ร.ท. พระราชวังสันและพระยาจำแลนยบดีทั้ง 11 เสียงเป็นขุนนางและข้าราชการชั้นสูงทั้งสิ้น (วีณา มโนโงกษ, 2520:253-257, นคร พจนนรพงษ์และอุกฤษ พจนนรพงษ์, 2549:78-79, 81-82, 92)

ตารางที่ 4

รายชื่อผู้สนับสนุนเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ในการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 มีนาคม 2476			
ชื่อ	สมาชิกคณะราษฎร (ช)	รัฐมนตรี (ร)	สมาชิกสภาฯ (ส)
นายปรีดี พนมยงค์	๒	ร	ส
นายแนบ พหลโยธิน	๒	ร	ส
พระยาประมวญวิชาพูล	-	ร	ส
รวม 3 เสียง	2	3	3

ฝ่ายสนับสนุนเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมมีเพียง 3 เสียงทั้งหมดเป็นรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่เป็นสมาชิกคณะราษฎรเพียง 2 เสียงมีเพียงพระยาประมวญวิชาพูลเสียงเดียวที่เป็นข้าราชการชั้นสูงที่สนับสนุน (วิไล มโนพิโมกษ์, 2520:253-257, นคร พจนวรวงษ์และอุกฤษ พจนวรวงษ์, 2549:78-79, 81-82, 92)

ตารางที่ 5

รายชื่อผู้ซึ่งดออกเสียงในการประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 มีนาคม 2476			
ชื่อ	สมาชิกคณะราษฎร (ช)	รัฐมนตรี (ร)	สมาชิกสภาฯ (ส)
พระยาพหลพลพยุหเสนา	๒	ร	ส
เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี	-	ร	ส
พ.อ. พระยาฤทธิอัคเนย์	๒	ร	ส
พ.ต. หลวงพิบูลสงคราม	๒	ร	ส
นายด้วง ลพานุกรม	๒	ร	ส
รวม 5 เสียง	4	5	5

ผู้ซึ่งดออกเสียง 5 เสียงเป็นสมาชิกคณะราษฎรถึง 4 เสียง เป็นรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 5 เสียง (วิไล มโนพิโมกษ์, 2520:253-257, นคร พจนวรวงษ์และอุกฤษ พจนวรวงษ์, 2549:78-79, 81-82, 92)

สำหรับพระยาพหลพลพยุหเสนาที่มีท่าทีที่เป็นกลางและต้องการประนีประนอมมาตลอดอยู่แล้วแต่ พ.อ. พระยาฤทธิอัคเนย์ซึ่งค่อนข้างอนุรักษ์นิยมกลับงดออกเสียงแทนที่จะสนับสนุนฝ่ายพระยามโนปกรณซ์ หลวงพิบูลสงครามพยายามสงวนบทบาทในคณะรัฐมนตรีตลอดระยะเวลาหนึ่งปีในขณะที่พยายามสะสมบารมีในการควบคุมกำลังด้านกองทัพ

คณะราษฎรสายพลเรือนฝ่ายหลวงประดิษฐ์มนูธรรมหลังจากแพ้มติคณะรัฐมนตรีได้พยายามผลักดันรัฐบาลให้ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีใหม่หรือไม่ก็ให้นำเรื่องเข้าโครงการเศรษฐกิจดังกล่าวเข้าเพื่อพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถึงแม้จะมีจำนวนสมาชิกฝ่ายที่สนับสนุนฝ่ายหลวงประดิษฐ์มนูธรรมอยู่เพียง 30 คนจากจำนวน 70 คนก็ตามที่ ข้อมูลจากบันทึกทูตญี่ปุ่นระบุว่าพวกคณะราษฎรหัวรุนแรงได้ใช้วิธีบีบบังคับต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างผิดกฎหมายในการประชุมสภาวันที่ 30 มีนาคม ทำให้พวกหัวรุนแรงชนะมติเรื่องที่รัฐบาลห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกพรรคการเมืองว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ และเรื่องการจัดคณะกรรมการ 15 คน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณซึ่งจำเป็นต้องผ่านเพื่อให้ทันใช้ในปีงบประมาณใหม่วันที่ 1 เมษายน จนทำให้งบประมาณล่าช้าและรัฐบาลจะบริหารราชการด้วยความยากลำบากโดยการพกปีนให้เห็นในการเข้าประชุมสภา ทำให้การประชุมในวันต่อมา วันที่ 31 มีนาคม ฝ่ายรัฐบาลได้ส่งนายทหารพร้อมอาวุธเข้าประกบกับสมาชิกคณะราษฎรหัวรุนแรงทำให้บรรยากาศเต็มไปด้วยความหวาดกลัว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ได้เข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ฝ่ายรัฐบาลเกรงว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์จะผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรด้วยกลยุทธ์เช่นว่านี้ รัฐบาลจึงได้ออกพระราชกฤษฎีกาให้ปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราในวันที่ 1 เมษายน 2476 ทูตญี่ปุ่นได้รับรู้ข่าวสารจากวงในมาว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยไว้ในพระราชกฤษฎีกาให้ปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราลงวันที่ 1 เมษายน 2476 ไว้ล่วงหน้าอย่างน้อยหนึ่งสัปดาห์เศษ เพราะฉะนั้นการรัฐประหารด้วยวิธีพิสดารโดยการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่องดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราซึ่งมีศักดิ์สูงกว่าจึงไม่ใช่อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากความโกลาหลในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแต่เป็นการวางแผนล่วงหน้าเพื่อที่จะขจัดหลวงประดิษฐ์มนูธรรมและกลุ่มของเขา ออกจากการเมือง (ยาตาเบ, 2550:80-88) และในทันทีวันรุ่งขึ้นรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการกระทำที่เป็นคอมมิวนิสต์ 2 เมษายน 2476 ซึ่งเป็นการออกกฎหมายโดยไม่ได้ผ่านสภา

ผู้แทนราษฎรพร้อมกับการกดดันให้นายปรีดี พนมยงค์ต้องลี้ภัยไปต่างประเทศในวันที่ 12 เมษายน 2476 ในการนี้พระปกเกล้าฯได้ตำหนิพระยามโนปกรณษ์ว่าเป็น “การตั้งทูตอหาง” (อ้างศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2543:334) จากบทความเรื่อง “พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวสั่งประหารชีวิตคณะผู้ก่อการ 2475” ของนายจิตตะเสน ปัญจะ (2449-2527) ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกผู้ก่อการคณะราษฎรระบุว่าพระปกเกล้าฯได้มีพระบรมราชโองการซึ่งรับสนองพระบรมราชโองการโดยพระยามโนปกรณษ์นิติธาดา “ให้ประหารชีวิตผู้มีรายนามต่อไปนี้ในฐานะเป็นขบถต่อราชวงศ์จักรี โดยให้นำไปตัดหัวที่ท้องสนามหลวงในเวลารุ่งอรุณในวันที่ 24 มิถุนายน 2476 แล้วให้เอาศรีษะเสียบประจานไว้ที่ท้องสนามหลวง 7 วันเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างต่อไป” ซึ่งก็คือคณะราษฎร 60 คนที่มีรายนามในสมุดบันทึกวันที่เข้าเฝ้าเพื่อขอขมาต่อพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในวันที่ 7 และ 9 ธันวาคม 2475 (จิตตะเสน ปัญจะ, 2542:78-81) ซึ่งเป็นกระบวนการ “ตั้งทูตอหาง” ของพระปกเกล้าฯเพื่อถอนรากถอนโคนกลุ่มคณะราษฎรเกือบทั้งหมด (คณะราษฎรไม่ได้เข้าเฝ้าเพื่อขอขมาทั้งหมด) จากหลักฐานชิ้นนี้พอจะเชื่อได้ว่าน่าจะมีแผนการฟื้นฟูระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามที่ได้มีการตั้งข้อสันนิษฐานกัน แต่รัฐบาลชุดที่ 3 อันเกิดจากการรัฐประหารด้วยพระราชกฤษฎีกาก็อยู่ได้เพียง 81 วันเท่านั้นก็ถูกพระยาพหลพลพยุหเสนาด้วยการสนับสนุนกำลังทางทหารจาก พ.ท. หลวงพิบูลสงครามที่ทำที่เป็นอยู่ฝ่ายพระยามโนปกรณษ์ร่วมกันรัฐประหารยึดอำนาจคืนมาในวันที่ 20 มิถุนายน 2476 และบังคับให้พระยามโนปกรณษ์ลาออกซึ่งพระยามโนปกรณษ์ก็กราบพระราชทานทูลลาออกแต่โดยดีพร้อมทั้งเดินทางออกนอกประเทศ และหลังจากขอเปิดสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกปิดไปอีกครั้งหนึ่งพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ วันที่ 26 มิถุนายน 2476 ว่า “รัฐบาลจะได้รักษาความสงบเรียบร้อย ให้ประชาชนไว้วางใจซึ่งกันและกัน และร่วมสามัคคีกัน เพราะฉะนั้นรัฐบาลจะกำจัดลัทธิคอมมิวนิสต์โดยเคร่งครัด” (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปี 2476 สมัยที่ 1 ครั้งที่ 3 หน้า 53) อ้างใน (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, 2517:78-79) หลังจากนั้นนายปรีดี พนมยงค์ ได้รับอนุญาตให้กลับประเทศ โดยมีข้อแม้ว่าจะไม่นำเค้าโครงเศรษฐกิจกลับมาใช้อีกและภายหลังกระบวนการไต่สวนนายปรีดี พนมยงค์เรื่องการกระทำที่เป็นคอมมิวนิสต์ เสร็จสิ้นสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความไว้วางใจแก่หลวงประดิษฐมนูธรรมในวันที่ 28 ตุลาคม 2476 และหลวงประดิษฐได้กล่าวคำปฏิญาณว่า “จะไม่ดำเนินวิธีการแบบคอมมิวนิสต์เป็นอันขาด” (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปี 2476 สมัยที่ 1 ครั้งที่ 22 หน้า 630) อ้างใน (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, 2517:95-96) และ

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ได้ทรงขอรับรองให้รัฐบาลลงดำเนินโครงการเศรษฐกิจแบบ โซเซียลลิสต์อย่างแรง ก่อนหน้าที่พระองค์จะทรงสละราชสมบัติ

โดยสรุปปรากฏการณ์ของการปฏิรูปที่ดินระลอกแรกด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบกิจการเศรษฐกิจซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับแรกที่เกิดขึ้นมาจากนโยบายของผู้นำคณะราษฎรสายพลเรือนหัวก้าวหน้าในระบอบใหม่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง วันที่ 24 มิถุนายน 2475 ที่มีจุดประสงค์ต้องการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของราษฎรซึ่งดำรงอยู่ก่อนแล้วตั้งแต่การปฏิรูประบอบกฎหมายที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงไปเป็นระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) และมีผลทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้าที่มีราคาแพงเกิดการ “เล่นที่ดิน” ที่ดินที่เคยกระจายอยู่ในการครอบครองใช้ประโยชน์ทำมาหากินของราษฎรสามัญชนคนส่วนใหญ่ก็เปลี่ยนเป็นไปกระจุกตัวอยู่ในมือของชนชั้นสูงซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยของสังคม แต่มีกำลังเงินที่จะใช้ซื้อที่ดินเพื่อให้ชาวนาเช่าหรือเพื่อการเก็งกำไรเป็นหลัก ส่งผลให้ราษฎรเป็นจำนวนมากไม่มีที่ดินทำกิน ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ส่งผลให้การปฏิรูประลอกแรกล้มเหลวมีอยู่สามประการกล่าวคือ ประการแรกเนื่องจากกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับแรกนี้มีเนื้อหาสาระที่เข้มข้นแนวสังคมนิยมด้วยการรวมที่ดิน รวมทุนและรวมแรงงาน จึงได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากเหล่าผู้มีบรรดาศักดิ์ในสยามประเทศ กล่าวคือพระปกเกล้าฯและพระบรมวงศานุวงศ์ฝ่ายหนึ่ง ขุนนางและข้าราชการชั้นสูงที่คณะราษฎรเชื่อเชิญให้เข้าร่วมสถาปนาระบอบการปกครองใหม่จำนวนมากทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอีกฝ่ายหนึ่ง รวมทั้งคณะราษฎรสายทหารที่มีอุดมการณ์อนุรักษนิยมอีกส่วนหนึ่ง ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าแม้แต่คณะราษฎรสายทหารฝ่ายที่เป็นกลางก็สามารถนับให้อยู่ฝ่ายไม่ยอมรับด้วยได้ ประการที่สองอำนาจการปกครองที่ยึดมาจากพระมหากษัตริย์จำเป็นต้องถูกแบ่งสรรปันส่วนให้กับกลุ่มขุนนางและข้าราชการชั้นสูงจำนวนมากในระบอบเก่าซึ่งมีที่ดินและทรัพย์สินเป็นจำนวนมากซึ่งโดยหลักการแล้วไม่มีความเป็นไปได้ที่ผู้อำนาจในการออกกฎหมายจะให้ผ่านกฎหมายที่เป็นปฏิปักษ์กับฝ่ายตน เป็นความเข้าใจผิดของคณะราษฎรสายพลเรือนโดยเฉพาะนายปรีดี พนมยงค์เองว่าบุคคลเหล่านี้จะเห็นด้วยกับระบอบการปกครองและระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ ประการที่สามสมาชิกคณะราษฎรสายทหารฝ่ายอนุรักษนิยมที่ต่อต้านยังคงกำลังกองทัพอีกด้วย การปฏิรูปที่ดินที่กว้างขวางทั่วประเทศและมีลักษณะความเป็นสังคมนิยมตามเนื้อหาในหนังสือสมุดปกเหลืองของนายปรีดี พนมยงค์จำเป็นต้องมีอำนาจการปกครองที่มีเอกภาพและ

เข้มแข็งเท่านี้ถึงจะสามารถผลักดันให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นได้จริง การปฏิรูปที่ดิน
ระลอกแรกในสยามจึงล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงเพราะไม่สามารถผ่านความเห็นชอบของ
คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นเพียงฝ่ายบริหารจนไปถึงสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้ การ
จึงจบลงอย่างรวดเร็วและส่งผลให้ผู้นำเสนอดูถูกทำให้กลายเป็นคอมมิวนิสต์และต้องลี้ภัยไป
ต่างประเทศรวมทั้งหูดหวิดจะถูกสังหารด้วยการตัดศีรษะเสียประจานที่ท้องสนามหลวง
หากไม่มีการทำการรัฐประหารยึดอำนาจในวันที่ 20 มิถุนายน 2476 โดยนายพันเอกพระยา
พหลพลพยุหเสนาและนายพันโทหลวงพิบูลสงครามอีกด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2 การปฏิรูปที่ดินระลอกที่สองในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

สภาวะทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองภายหลังจากปรากฏการณ์ของการต่อสู้ทางเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองเรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจระหว่าง “คณะราษฎร” และ “คณะเจ้า” ได้จบสิ้นลงด้วยการกระทำรัฐประหารวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 โดยคณะของนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาพร้อมกับนายพันโทหลวงพิบูลสงครามต่อเนื่องจนถึงการปราบกบฏบวรเดชลงอย่างราบคาบแล้ว คณะราษฎรถึงแม้จะสามารถกลับมากุมอำนาจทางการเมืองไว้ได้ก็ตาม แต่ด้วยเหตุปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ฝังรากลึกในสังคมไทยมาเป็นเวลาหลายร้อยปีทำให้คณะราษฎรจำต้องประนีประนอมกับกลุ่ม “คณะเจ้า” และกลุ่มนิยมเจ้าซึ่งเป็นเหตุให้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ชนชั้นศักดินาควบคุมอยู่มาช้านาน ชนชั้นสูงยังคงกุมปัจจัยการผลิตที่สำคัญคือที่ดินไว้ได้ทำให้เกิดการการแยกขั้วระหว่างอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งในอดีตอำนาจทั้งสองควบรวมกันอยู่อย่างเหนียวแน่นในระบบศักดินา การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 จึงเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงเฉพาะส่วนของอำนาจทางการเมืองอย่างจำกัดเท่านั้น ทำให้ไม่มีเอกภาพในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของฝ่ายกุมอำนาจทางการเมืองเพราะคณะราษฎรถึงแม้จะมีอำนาจทางการเมืองแต่ก็ไม่สามารถดำเนินนโยบายสาธารณะให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ สิ่งทีพอจะทำได้เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายทางการเมืองก็คือการสร้างระบบทุนนิยมโดยรัฐหรือการนำการเมืองและเศรษฐกิจแบบชาตินิยมตามแนวทางของหลวงวิจิตรวาทการมาใช้โดยให้รัฐประกอบการเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมที่สำคัญซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐวิสาหกิจ ควบคู่ไปกับการประกอบการเศรษฐกิจของเอกชนรายย่อยรวมทั้งอาชีพอิสระ ในขณะที่เดียวกันรัฐก็พยายามจะขจัดอิทธิพลทางเศรษฐกิจของต่างชาติโดยเฉพาะชาวจีนซึ่งเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเกอร์, 2546:228-232) ในทางทฤษฎี การปกครองในระบบประชาธิปไตยจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมโดยรัฐต้องไม่เข้าไปก้าวก่ายหรือขัดขวางการประกอบการทางเศรษฐกิจของเอกชน รัฐเพียงแต่ทำหน้าที่คอยอำนวยความสะดวก การให้รัฐประกอบการเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมที่สำคัญ ผลที่ตามมาในสภาวะเศรษฐกิจสังคมและการเมืองในลักษณะที่อำนาจทางเศรษฐกิจยังอยู่ในมือของชนชั้นสูงและพ่อค้าชาวจีน ทำให้กลุ่มนายทุนเหล่านี้หันมาประนีประนอมกับผู้กุมอำนาจทาง

การเมืองจนกลายเป็นธุรกิจการเมืองที่ฝ่ายกุมอำนาจทางการเมืองกับฝ่ายกุมอำนาจทางเศรษฐกิจจับมือกันและเอื้อประโยชน์ต่างตอบแทนกันพวกนายทุนชาวจีนต้องการสิทธิพิเศษต่าง ๆ รวมทั้งความมั่นคงทางธุรกิจ ในขณะที่ฝ่ายกุมอำนาจทางการเมืองก็ได้ประโยชน์ตอบแทนรูปแบบต่าง ๆ เช่นการถือหุ้นล้ม การมีตำแหน่งบริหารในบริษัทเป็นต้นซึ่งเป็นต้นเหตุของขบวนการคอร์รัปชันที่ฝังแน่นอยู่ในสังคมไทยจนถึงทุกวันนี้ การจึงกลายเป็นว่าลัทธิเศรษฐกิจชาตินิยม ทุนหรือทุนนิยมโดยรัฐไม่ได้ทำลายธุรกิจเอกชน ในทางกลับกันนักการเมืองกลับหันมาร่วมมือกับนักธุรกิจเอกชนโดยเฉพาะชาวจีนในขณะที่นักธุรกิจตะวันตกต้องล่าถอยกลับไปก่อนในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองจึงเปิดโอกาสให้ทุนไทยเชื้อสายจีนเหล่านี้เติบโตขึ้นมาได้ (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเคอร์, 2546:154-155) สภาพการณ์ดังกล่าวยิ่งทำให้เกิดการใช้สิทธิพลด้วยการร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าถือครองที่ดินทั้งในลักษณะไม่เป็นธรรม เช่นการใช้เล่ห์เพทุบายหรือโดยการข่มขู่คุกคามอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งยิ่งส่งผลให้การถือครองที่ดินกระจุกตัวมากขึ้นไปกว่าในอดีต

จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองของไทยจนถึง ณ. ปัจจุบัน (พ.ศ. 2553) กล่าวคือเป็นนายกรัฐมนตรีทั้งหมด 8 สมัยรวมเป็นเวลาทั้งสิ้น 15 ปี โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วง ช่วงแรกระหว่างปี พ.ศ. 2481 – 2487 และช่วงหลังระหว่างปี 2491 – 2500 (จอมพลถนอมอยู่ในตำแหน่ง 4 สมัยเป็นเวลา 9 ปี 6 เดือนและ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์อยู่ในตำแหน่ง 3 สมัย เป็นเวลา 8 ปี 5 เดือน) (นคร พจนรพวงษ์และอุกฤษ พจนรพวงษ์, 2549:20-22) จอมพล ป. พิบูลสงครามได้รับเลือกจากสภาที่มาจากการเลือกตั้งบวกกับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยแรกภายหลังการยุบสภาและให้มีการเลือกตั้งใหม่แต่พระยาพหลพลพยุหเสนาปฏิเสศไม่รับตำแหน่งเมื่อ 16 ธันวาคม 2481 จากการที่ได้ส่งสมภารมีในช่วงที่เป็นสมาชิกคณะราษฎรได้รับตำแหน่งรองหัวหน้าคณะทหารที่ยึดอำนาจวันที่ 20 มิถุนายน 2476 และการได้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการปราบปรามกบฏวรวเดชรวมทั้งการดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการทหารบกตั้งแต่วันที่ 20 ธันวาคม 2476 จากนั้นขึ้นเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2477 หลวงพิบูลสงครามได้รับการสนับสนุนจากทหารระดับกลางในคณะราษฎรเป็นอย่างดี ทำให้การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงแรกนี้มีเสถียรภาพมั่นคงสูงสุด หลังจากทำการปราบปรามศัตรูทางการเมืองภายในประเทศโดยเฉพาะกลุ่มพระยาทรงสุรเดชและ

หลังจากชนะสงครามอินโดจีนโดยได้รับตำแหน่งจอมพลส่งผลให้จอมพล ป. พิบูลสงครามก้าวเข้าไปสู่ลักษณะเผด็จการและ “ลัทธิผู้นำ” มากยิ่งขึ้น ประจวบกับสถานการณ์ระหว่างประเทศขณะนั้นประเทศ ญี่ปุ่น อิตาลีและเยอรมนีกำลังสร้างชาติด้วยระบอบฟาสซิสต์ซึ่งเป็นระบอบที่มีพื้นฐานจากลัทธิชาตินิยมและทหารนิยมซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงครามเองก็เคยได้รับคำแนะนำว่าระบอบนี้ดีอย่างไรมาจากหลวงวิจิตรวาทการ ทำให้เกิดความคิดเป็น “นโยบายสร้างชาติ” ด้วยความช่วยเหลือของหลวงวิจิตรวาทการซึ่งเป็นรัฐมนตรีและอธิบดีกรมศิลปากร โดยให้ความสำคัญแก่ด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมเป็นอย่างมาก ทางด้านวัฒนธรรมได้ออกพระราชบัญญัติบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติและพระราชบัญญัติกำหนดวัฒนธรรมที่ประชาชนไทยต้องปฏิบัติ เช่น เรื่องการแต่งกาย กิริยามารยาท การให้เลิกนุ่งโจงกระเบนและห้ามกินหมาก นอกจากนั้นยังให้ยกเลิกบรรดาศักดิ์อีกด้วย (สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, 2550:21-32) และอีกช่วงหนึ่งที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามมีเสถียรภาพมากที่สุดคือช่วงการดำรงตำแหน่งในช่วงที่สองหลังจากปราบกบฏครั้งสำคัญทั้งสามครั้งลงอย่างราบคาบทำให้คณะรัฐประหารมีอำนาจเบ็ดเสร็จและนำไปสู่การรัฐประหารเงียบทางวิทยุกระจายเสียงในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 รวมทั้งการกวาดล้างจับกุมขบวนการเมืองอื่น ๆ อีกครั้งใหญ่ตั้งแต่วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2495 ทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามกลายเป็นระบอบเผด็จการที่ควบคุมอำนาจโดยกองทัพและรักษาอำนาจด้วยการสร้างรัฐตำรวจที่เข้มแข็งไว้คอยปราบปรามฝ่ายค้าน ฉะนั้นระหว่าง พ.ศ. 2496 ถึง พ.ศ. 2498 จึงเป็นช่วงที่แทบจะไม่มีกระบวนการจนจากฝ่ายค้านเลยนอกจากกลุ่ม ส.ส. ประเภทที่ 1 กลุ่มเล็ก ๆ และกลุ่มนักหนังสือพิมพ์บางส่วนเท่านั้น (สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, 2550:242-326) สถานการณ์เช่นนี้จึงเอื้ออำนวยให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามสามารถผ่านกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินออกมาเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินได้หลายฉบับในช่วงเวลาในการดำรงตำแหน่งช่วงสุดท้ายก่อนถึงการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2500 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2.1 สถานการณ์แย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดินในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

สถานการณ์การต่อสู้แย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดินตั้งแต่ได้มีการทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้า นอกเหนือจากการเป็นเพียงปัจจัยการยังชีพด้วยการปฏิรูปกฎหมายจัดการที่ดินระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) เป็นต้นมาตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2444 จนถึงปี พ.ศ. 2494 เป็นเวลาครึ่งศตวรรษ ยิ่งสื่อเค้าว่าจะเพิ่มความรุนแรงขึ้นทุกที ราษฎรซึ่งอาศัยที่ดินทำกินมาเป็นเวลาช้านานได้ถูกผู้มีกำลังทรัพย์และกำลังอิทธิพลอื่น ๆ แย่งสิทธิในที่ดินไปโดยอุบายอย่างไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดการประทัดประหารกันเป็นประจำเสมอมาเพื่อป้องกันรักษาสิทธิของตนเอง กรณีที่ดินอันเป็นข้อพิพาทดังว่านี้ได้มีมาเป็นเวลาช้านานแล้วได้เคยปรากฏข้อเท็จจริงในรัฐบาลหลายรัฐบาล เช่น กรณีพิพาทที่ดินตำบลบางป่อและบางพลีจังหวัดสมุทรปราการ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดินในปี พ.ศ. 2496 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาการออกโฉนดที่ดินที่ไม่เป็นธรรมโดยให้คณะกรรมการตามกฎหมายนี้มีอำนาจในการสั่งยกเลิกการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบและสั่งให้ออกโฉนดที่ดินใหม่ได้ หากปรากฏว่าโฉนดที่ดินที่ได้มาด้วยการฉ้อฉลหรือทุจริตหรือใช้อิทธิพล แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติเนื่องจากที่ดินส่วนใหญ่ที่เกิดกรณีพิพาทกันยังไม่มีการออกโฉนด เรื่องทำนองเดียวกันนี้ได้เกิดขึ้นในอีกหลายจังหวัด เช่น จังหวัดนครปฐม จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสุพรรณบุรี และสืบเนื่องจากกรณีพิพาทในเรื่องที่ดินดังกล่าวในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2497 สมัยสามัญ ชุดที่ 1 วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2497 นายसानนท์ สายสว่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐมสังกัดพรรคฝ่ายค้านได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม ในท้องที่จังหวัดนครปฐม จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสุพรรณบุรีให้แก่ราษฎร พ.ศ. 2497 ให้สภาพิจารณาให้ความเห็นชอบออกเป็นกฎหมายใช้บังคับเพื่อแก้ปัญหาการถือครองที่ดินของชาวนาชาวไร่ที่กำลังถูกผู้มีอิทธิพลแย่งชิง กฎหมายฉบับนี้เป็นเสมือนหนึ่งส่วนขยายของกฎหมายว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2496 เพราะเนื้อหาในมาตรา 4 ให้อำนาจคณะกรรมการที่จะพิจารณาสำรวจสอบสวนและนำที่ดินที่เกิดข้อพิพาทจัดให้แก่ราษฎรตามความเป็นธรรมได้ไม่ว่ากรณีพิพาทจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังกฎหมายนี้ใช้บังคับก็ตาม ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการเสมือนหนึ่งมีอำนาจด้านตุลาการ (เสถียร วิชยลักษณะ, {---?}:2) สำหรับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

“ปรากฏว่าในบางท้องที่ได้มีบุคคล เข้าไปใช้สิทธิพล ช่มชู้ราษฎรให้ราษฎรต้อง สละละทิ้งการครอบครองที่ดินโดยไม่เป็นธรรมบ้าง ได้ถือเอาความไม่รู้เท่าถึง การณ์ของราษฎร เข้าครอบครองที่ดินของราษฎรโดยไม่เป็นธรรมบ้าง เข้าแย่ง การครอบครองที่ดินของราษฎรโดยพลการบ้าง จนผู้ครอบครองที่ดินปัจจุบัน บางคนก็ยอมรับแล้วว่าได้ที่ดินมาด้วยความไม่เป็นธรรม จนถึงกับแสดงความ จำนอมอบที่ดินให้แก่ทางราชการ เพื่อจัดการตามความเป็นธรรมต่อไป ฉะนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะต้องตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อดำเนินการจัดที่ดินเพื่อ ความเป็นธรรมแก่สังคม” (เสถียร วิชยลักษณ์, {---?}:6)

รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามในขณะนั้นมีท่าทีที่สนับสนุนพระราชบัญญัติฉบับ นี้เป็นอย่างมากเพราะเป้าหมายของรัฐบาลก็ต้องการบริหารราชการให้เกิดความเป็นธรรมแก่ สังคมเป็นหลักอยู่แล้วและเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เพราะเห็นว่าประเทศจะมีความเจริญได้ราษฎรต้องมีความเจริญก่อน ราษฎรต้องสามารถทำ มาหากินด้วยความสุขก่อน และเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศลัทธิกรรมดั่งนั้นราษฎรทุก คราวเรือนควรต้องมีที่ดินเป็นของตนเอง ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลก็ได้จัดให้มีสหกรณ์และนิคมสร้าง ตนเองก็เพราะเล็งเห็นว่าการไม่มีที่ดิน เปรียบเสมือนการเสียเอกราชไปคนไทยซึ่งเป็นเจ้าของ ประเทศกลับกลายเป็นคนอาศัย ซึ่งมีนัยของความต้องการขจัดอิทธิพลของคนต่างชาติตาม นโยบาย “ชาตินิยม” หากประเทศไม่มีเอกราชทุกคนก็พร้อมที่จะสละชีพเพื่อปกป้องเอกราช เอาไว้ การที่ราษฎรไม่มีที่ดินก็ด้วยเหตุผลของระบอบการปกครองจนทำให้ขณะนี้เกิดขิง กรรมสิทธิ์ที่ดินขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก รวมทั้งเกิดคดีลอบฆ่าฟันและทำร้ายกันต่าง ๆ นา ๆ ตามสถิติแสดงให้เห็นว่าคดีมากกว่า 50 % เป็นคดีในทางเศรษฐกิจ ราษฎรไม่มีที่ดินเป็นของ ตนเองนำมาซึ่งความไม่เป็นปกติสุขของบ้านเมืองรัฐบาลพยายามแก้โดยการออกกฎหมาย สืบจากรอกโฉนดที่ดินจากกรณีที่บางพลี บางบ่อก็ยังไม่ได้ผล หากพระราชบัญญัตินี้จะนำ ความผาสุกความเจริญมาสู่ชาติบ้านเมืองทั้งในทางปกครองทั้งในทางเศรษฐกิจ รัฐบาลก็ยินดี เป็นเจ้าภาพ สำหรับข้อโต้แย้งที่ว่ากฎหมายนี้ขัดสิทธิส่วนบุคคล รัฐบาลกลับมองว่าเป็นการ ค้ำครองสิทธิของคนที่ถูกเอาเปรียบ และข้อโต้แย้งที่ว่าจะเป็นลัทธิคอมมิวนิสต์ นั้นเห็นว่าไม่ใช่ เพราะคอมมิวนิสต์รัฐบาลต้องริบทรัพย์มาเป็นของรัฐ แต่กฎหมายนี้นำที่ดินมาให้กับราษฎร

ไม่ได้เอามาเป็นของรัฐและข้อโต้แย้งที่ว่าอาจจะเป็นการแย่งอำนาจของศาลนั้นในทางปกครอง ก็มีตัวอย่างหลายอย่างที่ทางฝ่ายปกครองใช้อำนาจเหมือนศาล เช่น เรื่องการเปรียบเทียบปรับ จำขัง แม้ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ได้ ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการข้าหลวงพิเศษไปพิจารณามาแล้วในกรณีที่ดินบางบ่อบางพลีนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2497:4/77-82) จากการอภิปรายแสดงให้เห็น ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เห็นด้วยกับพระราชบัญญัตินี้และยังเสนอให้กฎหมายนี้ ใช้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ มีผู้อภิปรายคัดค้านบ้างเช่น พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ รัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เตือนว่าพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม นี้จะเป็นการทำลายกระบวนการยุติธรรมเพราะสัญญาะหว่างบุคคลตามกฎหมายแพ่งก็จะหมดความหมาย ที่ดินที่เจริญและเหมาะกับการประกอบอาชีพที่อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมมี เจ้าของแล้วทั้งสิ้น และที่ห่างไกลคงไม่มีใครจะไปหักล้างถางพงอีกเพราะอาจจะกังวลกับ กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งมีนัยของการพยายามช่วยปกป้องกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน โดยสรุป รัฐบาลรีบไปพิจารณาปรับปรุงร่างกฎหมายภายในเวลา 15 วันและได้นำเข้าพิจารณาในการ ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/2497 วันที่ 5 สิงหาคม 2497 หลังจากนั้นได้ตั้งกรรมาธิการ พิจารณาแปรญัตติภายใน 7 วันและนำเข้าพิจารณาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 7/2497 วันที่ 19 สิงหาคม 2497 ในวาระ 2 วาระ 3 และประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อ ความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 วันที่ 27 สิงหาคม 2497 ซึ่งกระบวนการทั้งหมดใช้เวลา เพียง 36 วันเท่านั้น (ป.ช.ศ. ปี ๒๔๙๗ เล่ม ๖๗ หน้า ๗๓๐) อ้างใน (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, 2517:783) (71 ราชกิจจานุเบกษา 1207 ตอนที่ 56 ลงวันที่ 7 กันยายน 2497) (เสถียร วิชัย ลักษณ์, {---?}:6) เมื่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามหมดอำนาจลงภายหลังการรัฐประหาร ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้มีเจ้าของโฉนดที่ดินเดิมในกรณีบางบ่อบางพลีที่ถูกเพิกถอนสิทธิ โดยคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรม 2497 เริ่มฟ้องศาลขอให้ เพิกถอนโฉนดฉบับของชาวบ้านบ้างและให้ออกโฉนดให้แก่ตนใหม่ ศาลวินิจฉัยว่าบทบัญญัติ ของกฎหมายจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ซึ่งศาลอุทธรณ์โดยมติของที่ประชุมใหญ่เห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลจึงได้ส่ง ความเห็นมาขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การตั้งคณะบุคคลอื่นขึ้นพิจารณาเรื่องราวทำนองใช้อำนาจของตุลาการนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงได้ยกเลิกกฎหมายดังกล่าวไปในที่สุด และให้การดำเนินการของคณะกรรมการสำรวจออก

โฉนดเป็นอันใช้ไม่ได้ทั้งหมด (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๕ ตอนที่ ๑๙ หน้า พ. ๗ วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๑) อ้างใน (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, 2517:783)

4.2.2 ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 เพื่อจำกัดการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ต่อมารัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายที่ดินเข้าเพื่อพิจารณาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 12 วันที่ 16 กันยายน 2497 ในวาระแรกรับหลักการโดยพลเรือโทหลวงสุนาวินวิวัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยชี้แจงหลักการว่าเนื่องจากกฎหมายที่ดินมีหลายฉบับกระจัดกระจายอยู่สมควรนำมาประมวลไว้ในที่เดียวกันรวมทั้งความตั้งใจที่จะจัดสรรที่ดินให้ประชาชนได้มีที่อยู่ทำกินโดยทั่วไป แต่ทั้งนี้จะไม่ให้กระทบกระเทือนสิทธิการครอบครองที่ดินที่มีอยู่เดิม (มาตรา 5,6,7 พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินได้ยกเว้นไว้) (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2497:12/76) อนึ่งร่างประมวลกฎหมายที่ดินมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดการถือครองที่ดินของบุคคลตามมาตรา 34 ดังต่อไปนี้

- | | | |
|----------------------------|------------|-----|
| (1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | ไม่เกิน 50 | ไร่ |
| (2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม | ไม่เกิน 10 | ไร่ |
| (3) ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม | ไม่เกิน 5 | ไร่ |
| (4) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย | ไม่เกิน 5 | ไร่ |

ในการอภิปรายวาระแรกเพื่อรับหลักการใช้เวลาเพียงครึ่งวันเท่านั้นแต่มีประเด็นที่น่าสนใจต่าง ๆ เช่น

นายสวัสดิ์ พึ่งตน (ขอนแก่น) ให้ความเห็นว่าที่ดินดี ๆ อยู่ในมือนายทุนหมดแล้วหากยกเว้นผู้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่ก่อนก็ต้องไปหาที่ดินที่ไม่ดีมาจัดสรรรัฐบาลไม่ควรทำแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ หากไม่ทำก็ปล่อยเสรีตามเดิมหากจะทำก็ควรให้ครอบคลุมถึงที่ดินของนายทุนที่ถือครองเกินด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2497:12/76-78) ซึ่งสอดคล้องกับ

นายเสรี อิศรางกูร ณ. อุยธยา (บุรีรัมย์) อภิปรายว่าได้รับรู้ถึงความพยายามของ นายกรัฐมนตรีที่พยายามเสนอกฎหมายนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ 2494 ซึ่งเป็นเวลา 4 ปี แล้ว ทำให้ ชาวช้อยกเว้นสำหรับผู้มีที่ดินอยู่ก่อนได้เป็นที่รับรู้ของสังคมโดยทั่วไป ผู้มีเงินได้กว้านซื้อที่ดิน ไร่ล่องหน้าหมดแล้ว หากได้รับการยกเว้นก็จะเกิดความไม่เป็นธรรม รวมทั้งทรัพย์สินส่วน พระมหากษัตริย์ก็มีที่นาอยู่มากมาย คนที่มีเงินและเข้าถึงเจ้าพนักงานก็สามารถเช่าได้ในราคา ถูกเป็นจำนวนหลายพันไร่ แล้วเอาไปให้ชาวนาเช่าช่วงต่อด้วยราคาแพง ซึ่งก่อนหน้านี้รัฐบาล ได้ตรา พระราชบัญญัติจัดสำรวจโฉนดกรณีบางบ่อบางพลี หรือ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อ ความเป็นธรรมแก่สังคมก็มีจุดประสงค์ที่จะควบคุมนายทุนอยู่แล้ว รัฐบาลควรมหาเงินมาซื้อ ที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แล้วมาขายให้ราษฎรคนละ 10 ไร่ 20 ไร่ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2497:12/81-83)

ซึ่งหลวงอรรถพรพิศาล (ตราด) และนายพันตำรวจเอก พัฒน์ นิลวัฒนานนท์ (สุราษฎร์ธานี) ซึ่งเป็นผู้ร่วมร่างกฎหมายฉบับนี้อธิบายว่าไม่ควรจำกัดสิทธิที่เขาได้มาก่อนกฎหมายนี้ใช้ บังคับเพราะประการแรกที่ดินรกร้างว่างเปล่ายังมีอยู่อีกมากและประการที่สองเราต้องเคารพ กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลมิฉะนั้นจะกลายเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ไปทั้งหมดและที่ดินทรัพย์สิน ส่วนพระมหากษัตริย์ที่ได้มาภายหลังก็ไม่ได้รับการยกเว้น(สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร, 2497:12/80-85)

นายคล้าย ละอองมณี (สงขลา) คัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่านายทุน เป็นผู้ช่วยให้ชาติเจริญรุ่งเรืองหากไปจำกัดสิทธิของเขาในการทำเกษตรกรรมเพียง 50 ไร่ เช่น ตัวอย่างการทำสวนยางมันไม่คุ้มการลงทุนสุดท้ายเขาคงไม่ประกอบการซึ่งจะส่งผลให้ เศรษฐกิจซบเซาอย่างนี้จะทำอย่างไร ส่วนร้อยโท พัฒน์ ณ ถลาง (ปราจีนบุรี) จำพึงว่าไม่แปร ญัตติเพราะแปรไปก็ล้มเหลวแพ้ชาติฝ่ายรัฐบาลอยู่ดี (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2497:12/87-94)

ขุนวิเทศรุณการ (เพชรบุรี) ขยายความนัยของมาตรา 34 ว่าเป็นจำกัดการถือครอง ของปัจเจกบุคคลหากครอบครัวใหญ่มีพ่อ แม่ ลูกหลายคนรวมทั้งภรรยาเมื่อรวม ๆ กันคนละ 50 ไร่อาจจะได้หลายร้อยไร่พอให้ทำการใหญ่ได้อยู่และหากมีความสามารถเป็นหลักฐาน เช่น

มีรถแทรกเตอร์ยังสามารถขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้อีก (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2497:12/95-96)

ด้านนายดิเรก มณีรัตน์ (อุบลราชธานี) มีความเห็นที่ดินทั้งหมดของประเทศมีจำกัดเพียง 320.7 ล้านไร่ ซึ่งในขณะนี้ประเทศไทยมีประชากรอยู่ประมาณ 20 ล้านคนและประชากรมีแต่จะเพิ่มขึ้นหากให้ถือครองคนละ 60-70 ไร่ ก็เท่ากับหลายพันล้านไร่จะไปเอาที่ดินที่ไหนและคนเกิดมาทีหลังจะทำอย่างไร (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2497:12/98)

การลงมติในวาระรับหลักการมีผู้เห็นด้วย 95 เสียงไม่เห็นด้วยเพียง 1 เสียงโดยมีมติให้แปรญัตติเป็นเวลาเพียง 3 วัน

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 15 ในวันที่ 25 กันยายน 2497 เพื่อลงมติในวาระ 2 และ 3 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของสมัยประชุมมีประเด็นในการต่อสู้ต่าง ๆ ที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

นายแคล้ว นรปติ (ขอนแก่น) เสนอให้ขยายเวลาปิดสมัยประชุมไปสัปดาห์หน้าเพื่อจะได้มีเวลามากขึ้นสำหรับการพิจารณาให้ละเอียดถี่ถ้วนสำหรับกฎหมายสำคัญที่เป็นนโยบายเพื่อป้องกันการแทรกซึมของลัทธิคอมมิวนิสต์และเป็นการลดความแตกต่างในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินผลการลงมติมีผู้เห็นว่าควรขยายเวลา 11 เสียงและเห็นว่าไม่ควรขยาย 108 เสียง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2497:15/32-34)

นายดิเรก มณีรัตน์ (อุบลราชธานี) ได้เสนอประเด็นที่น่าสนใจหลายประเด็นเช่นทราบดีว่าในหลวงทรงมีพระราชวิจารณ์มาและพระราชวิจารณ์ก็ไม่ได้ถูกนำเสนอเข้ามาในคณะกรรมการการซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ต้องการให้กรมการถอนร่างกลับไปพิจารณาใหม่ ที่ประชุมเสนอให้ลงมติผลการลงมติมีสมาชิกเห็นควรให้ถอน 14 เสียงและมีสมาชิกเห็นควรให้พิจารณาต่อ 108 เสียง(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,2497:15/36-37) เมื่อแพ้มติจึงเสนอให้กฎหมายรอให้มีผลบังคับใช้ในปี 2501 เพราะหวังในหลวงจะวิได้กฎหมาย พร้อมทั้งชักชวนให้ที่ประชุมอย่าได้ทำอะไรให้กระทบกระเทือนพระราชหฤทัยในหลวงซึ่งเป็นที่สักการะของเราเลย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2497:15/43-44) นอกจากนั้นก็ได้อาหิ

ว่า มาตรา 6 ที่กำหนดให้ผู้มีที่ดินในครอบครองหากปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าถือว่าสละสิทธิ์ที่มีในกรณีมีโฉนด 10 ปี และในกรณีมีหนังสือรับรองทำประโยชน์ 5 ปี ว่าเป็นระบบสหกรณ์สหกรณ์เกษตรกรรมที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย พร้อมทั้งทำนายว่าเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีช่องโหว่เยอะแยะหากประกาศใช้ไปไม่กี่ปีต้องเกิดความวุ่นวายแน่ ๆ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2497:15/80-82)

ส่วนนายเสรี อิศรางกูร ณ อยุธยา (บุรีรัมย์) ยังต้องการให้พิจารณาเรื่องที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ได้อภิปรายไปในวาระรับหลักการเพื่อให้ที่ประชุมบรรจุในร่างประมวลกฎหมายที่ดิน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2497:15/114-115)

เมื่อเห็นว่าที่สมาชิกได้อภิปรายกันพอสมควรแล้วประธานในที่ประชุมได้ขอให้สมาชิกลงมติในวาระ 3 ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและร่างประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปผลการลงมติที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์โดยไม่มีผู้คัดค้านแม้แต่คนเดียวให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญและมีรายละเอียดมากแต่สามารถผ่านสภาผู้แทนราษฎรได้ภายในเวลาเพียง 9 วันเท่านั้น กฎหมายทั้งสองฉบับได้ประกาศเป็นกฎหมายในวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2497 และให้มีผลบังคับใช้วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 (ราชกิจจานุเบกษา, 2497:71/78/1)

เนื่องการจำกัดการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินตามมาตรา 34 ได้ให้ระยะเวลาที่เจ้าของที่ดินต้องทำการจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินข้อกำหนดตามกฎหมายภายในระยะเวลา 7 ปี ตามมาตรา 39 ซึ่งหากเป็นไปตามกำหนด วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2504 จำนวนที่ดินที่บุคคลถือครองเกินกำหนดของกฎหมายก็ต้องถูกจำหน่ายออกให้กับผู้ที่ยังไม่มีที่ดินถือครอง แต่ไม่ทันที่มาตรา 34-49 และมาตรา 97 (5) ตามกฎหมายฉบับนี้จะมีผลในทางปฏิบัติมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวก็ถูกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ยกเลิกก่อนจะมีผลบังคับใช้

“ โดยที่เห็นว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และ พาณิชยกรรม โดยให้ถือได้เพียงจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่ามีได้ นั้น เป็นการจำกัดโดยไม่สมควร และเป็นเหตุบ่อนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรที่จะยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย อนึ่ง บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่กล่าวแล้ว ซึ่งบัญญัติว่านิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด สมาคม สหกรณ์และมูลนิธิ บรรดาซึ่งเพียงแต่มีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนต่างด้าว ก็ให้ถือว่าเป็นคนต่างด้าวถูกบั่นทอนสิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินไปด้วย นั้นก็ไม่เหมาะสมและขัดด้วยความยุติธรรม และส่งผลเสียหายเช่นเดียวกัน หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งให้ยกเลิกความในมาตรา 34 ถึง มาตรา 49 และมาตรา 97 อนุมาตรา (5) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ประกาศ ณ วันที่ 13 มกราคม 2502 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ ” (ราชกิจจานุเบกษา. 2502/8/12)

โดยสรุปปรากฏการณ์ของการปฏิรูปที่ดินระลอกที่สองเกิดขึ้นจากความตั้งใจที่จะแก้ปัญหาการกระจุกตัวในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของสังคมไทยที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 และได้ทวีความรุนแรงขึ้นมากจนถึงขั้นมีการประท้วงประหารกันระหว่างราษฎรและผู้มีอิทธิพลจนเกิดเป็นคดีความเกี่ยวกับการแย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดินกันมากมาย ของผู้นำฝ่ายทหารซึ่งเป็นสมาชิกคณะราษฎรคนสุดท้ายที่ยังอยู่ในอำนาจรัฐและดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมแบบ “ชาตินิยม” ซึ่งมีทัศนะว่าหากราษฎรไม่มีที่ดินเป็นของตนเองแล้วจะให้รักชาติได้อย่างไร โดยการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ซึ่งมีมาตรา 34-49 และ มาตรา 97 อนุมาตรา 5 เพื่อจำกัดการถือครองที่ดินของบุคคลในกิจกรรมต่าง ๆ ตามความเหมาะสมด้วยความปรารถนาที่จะให้การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินได้กระจายไปให้กับราษฎรที่ยังไม่มีที่ดินทำกินได้รับอันสืบบ้างตามสมควร สามารถผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรได้ก็เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคง ในขณะที่ฝ่ายค้าน

อ่อนแอ และการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในช่วงของคณะรัฐประหารจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมทั้งหัวหน้าคณะรัฐประหารจึงทำให้กฎหมายที่มีความสำคัญสามารถผ่านสภาผู้แทนราษฎรได้โดยง่ายและใช้เวลาเพียง 9 วันเท่านั้น แต่เนื่องจากการจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชนเป็นปฏิปักษ์กับหลักการของเศรษฐกิจเสรีนิยมโลกขององค์กรครอบงอมอย่างธนาคารโลก ซึ่งถือว่ากรรมสิทธิ์เอกชนต้องได้รับการคุ้มครองให้เป็นไปโดยเสรีตามกลไกตลาด รัฐต้องไม่เข้าไปก้าวก่ายเพียงแต่คอยอำนวยความสะดวกและความยุติธรรมเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักการและองค์ประกอบที่สำคัญในการขับเคลื่อนระบบทุนนิยม และถึงแม้กฎหมายนี้จะไม่มียกเว้นหลังสำหรับผู้ที่ถือครองที่ดินจำนวนมากว่าที่กฎหมายกำหนดก่อนกฎหมายมีผลบังคับใช้ก็ตามที เพราะฉะนั้นเมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์กระทำการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2501 โดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นตัวนำของระบบทุนนิยมเสรีหนุนหลังอยู่ จึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ในวันที่ 13 มกราคม 2502 เพื่อมายกเลิกมาตราต่าง ๆ ที่จำกัดสิทธิการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของกลุ่มทุนทั้งไทยและทุนข้ามชาติทำให้ความตั้งใจในการปฏิรูปที่ดินในระลอกที่สองประสบความสำเร็จเพียงชั่วคราวและถูกล้มเลิกก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2504 ตามบทเฉพาะกาล

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.3 การปฏิรูปที่ดินระลอกที่สามในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์

สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองระหว่างประเทศช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ. 2488 (ค.ศ. 1945) ที่มีสหรัฐอเมริกาผงาดขึ้นเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศแทนที่ประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศส เศรษฐกิจการค้าโลกเติบโตขยายตัวอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องกันเป็นเวลานานกว่าสองทศวรรษจนได้รับการขนานนามว่าเป็นยุคทองของทุนนิยมอันเนื่องมาจากการที่เศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้รับการฟื้นฟูจากความเสียหายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนสามารถกลับมาเจริญเติบโตอย่างมากจากการใช้นโยบายเศรษฐกิจตามแนวทฤษฎีเคนส์ (Keynesian) ที่ให้ความสำคัญกับการเพิ่มกำลังซื้อในด้านผู้บริโภค (Consumption-Led Economy) การค้าโลกขยายตัวพร้อม ๆ กับการเคลื่อนย้ายเงินลงทุนเข้ามาในประเทศต่าง ๆ ที่เพิ่งหลุดพ้นมาจากการเป็นประเทศอาณานิคมก่อนหน้านี้โดยเฉพาะประเทศในแถบเอเชียอาคเนย์ ในอีกด้านหนึ่ง เศรษฐศาสตร์การเมืองโลกภายหลังเหตุการณ์สงครามโลกสงบลงโลกก็ถูกแบ่งออกเป็นสองค่ายสองอุดมการณ์กล่าวคืออุดมการณ์แบบเศรษฐกิจเสรีนิยมนำโดยสหรัฐอเมริกาและอุดมการณ์เศรษฐกิจแบบวางแผนรวมศูนย์โดยรัฐ (คอมมิวนิสต์) นำโดยสหภาพโซเวียตหรือที่เรียกว่าสงครามเย็นซึ่งเป็นการเผชิญหน้าแบบคุมเชิงในด้านกำลังอาวุธยุทธโธปกรณ์แต่พยายามใช้ยุทธศาสตร์การแสวงหาพรรคพวกด้วยการให้ความช่วยเหลือประเทศที่ด้อยพัฒนาในทุก ๆ ด้านที่จำเป็นเป็นหลัก สหรัฐอเมริกาต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์อย่างแข็งขันในแถบประเทศอินโดจีน ประเทศไทยกลายเป็นเป้าหมายและจุดยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาตามทฤษฎี “โดมิโน” ที่เชื่อว่าหากประเทศใดประเทศหนึ่งในเอเชียอาคเนย์กลายเป็นคอมมิวนิสต์แล้วประเทศข้างเคียงก็จะพลอยกลายเป็นคอมมิวนิสต์ไปด้วย สหรัฐอเมริกาจึงเพียรพยายามเข้าแทรกแซงกิจการภายในของประเทศไทยเพื่อเชื่อมต่อให้การดำเนินนโยบายของตนประสบความสำเร็จโดยวิธีให้การสนับสนุนผู้นำทหารและช่วยให้ผู้นำเหล่านี้เข้ามามีอำนาจเหนือรัฐบาล ในช่วงของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม นโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทยยังไม่มีความชัดเจน เหตุเพราะรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามมีนโยบายสร้างลัทธิชาตินิยมซึ่งเท่ากับไม่สนับสนุนธุรกิจเอกชนซึ่งขัดกับนโยบายเศรษฐกิจเสรีของสหรัฐอเมริกา และในช่วงทศวรรษ 2470 และทศวรรษ 2480 จอมพล ป. พิบูลสงครามยังเข้าเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นซึ่งเป็นศัตรูของสหรัฐอเมริกา จึงทำให้การช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาไม่เต็มที่เท่าที่ควรจะเป็น

แต่ภายหลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ไปเยือนสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. 2500 สหรัฐอเมริกาได้ปลุกฝังแนวคิดการพัฒนาประเทศไทยด้วยการอาศัยการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) ซึ่งสหรัฐอเมริกาเชื่อว่าวิธีการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ดีที่สุดคือการช่วยให้ประเทศไทยมีรัฐบาลที่เข้มแข็งและทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตบนพื้นฐานของทุนเอกชนเสรี ซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งออกทุนของเอกชนสหรัฐอเมริกาและยุโรปด้วยเรียกว่าการสมประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย (win/win) ปรากฏว่าแผนการของสหรัฐอเมริกาประสบผลสำเร็จ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์กลับมาประเทศไทยเรียกประชุมคณะทหารวันที่ 19 ตุลาคม 2501 และวันรุ่งขึ้นจอมพลถนอม กิตติขจรก็ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้ทำรัฐประหารวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญและใช้การปกครองแบบเผด็จการแทน ซึ่งสหรัฐอเมริกาก็รีบออกมารับรองรัฐบาลเผด็จการของจอมพลสฤษดิ์ทันที ในช่วงการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2502-2506) เป็นช่วงที่ประเทศไทยดำเนินการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างขนานใหญ่ด้วยความช่วยเหลือของธนาคารโลก (IBRD) ซึ่งเป็นองค์การครอบโลกที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 พร้อมกับ องค์การการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และองค์การสหประชาชาติ (United Nation) ธนาคารโลกแนะนำให้รัฐยุบเลิกรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในยุคของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และด้วยความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริการัฐบาลจัดตั้ง สำนักงานประมาณ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเคอร์, 2546:155-160) แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่งเอื้ออำนวยให้นายทุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกับนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงอย่างกว้างขวางผ่านเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและเงินช่วยเหลือมากมายที่สหรัฐอเมริกาให้กับไทยในโครงการต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นการผลักดันให้ประเทศไทยเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางการผลิตที่ยังเปลี่ยนแปลงไม่สมบูรณ์ภายหลังการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี พ.ศ. 2398 อันเนื่องจากความเป็นวิธีการผลิตแบบเอเชียที่ชุมชนชนบทมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็งระบบเครือญาติมีความผูกพันกันสูงจึงไม่เกิดการแยกตัวทางชนชั้นได้ง่าย การสร้างถนนเข้าสู่ชนบทโดยเฉพาะภาคอีสานด้วยเหตุผลความมั่นคงในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ยังส่งผลให้เกิดการขยายตัวของการค้าแบบตลาดไปสู่ชุมชนชนบทไทยแบบเข้าถึงประตูบ้านอีกด้วย รัฐบาลผลิตอุดมการณ์ที่ชักจูงให้ประชาชนสนับสนุนเศรษฐกิจทุนนิยมโดยการสร้างคำขวัญต่าง ๆ เช่น “น้ำไหล ไฟสว่าง ถนนดี

มีงานทำ” “งานคือเงิน เงินคืองาน บันดาลสุข” ประกาศทางวิทยุและติดประกาศตามเสาไฟฟ้าอย่างทั่วถึง พร้อมทั้งตั้งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้ามาเป็นตัวแทนของรัฐแทนที่การเป็นคนของชุมชนหรือหมู่บ้านทำให้รัฐเข้าถึงประชาชนทุกคน กำนันผู้ใหญ่บ้านนอกจากจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับล่างสุดแล้วกำนันผู้ใหญ่บ้านได้กลายเป็นตัวแทนของพ่อค้าและหัวคะแนนของนักการเมืองในท้ายที่สุดอีกด้วย ด้านการศึกษารัฐได้ใช้นโยบายส่งผ่านวัฒนธรรมเมืองและอุดมการณ์ทุนนิยมลงไปชุมชนชนบทผ่านครูและพระสงฆ์จากส่วนกลางแทนพระสงฆ์ในท้องถิ่น (สร้อยมาศ รุ่งมณี, 2548:50-54)

การยกเลิกกฎหมายบางมาตราของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ที่จำกัดการถือครองหรือห้ามการถือครองของคนต่างชาติ นอกจากนั้นยังปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการลงทุนให้เอกชนและต่างชาติได้สิทธิประโยชน์และความสะดวกรวดเร็วในการลงทุน ประกอบการทางเศรษฐกิจในประเทศไทยยิ่งขึ้น (สินีนากู เวชแพทย์, 2539:17-32) ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดการถือครองที่ดินแบบกระจุกตัวอยู่กับนายทุนเป็นส่วนใหญ่ในขณะที่ชาวนาชาวไร่ต้องสูญเสียที่ดิน จากข้อมูลของกรมที่ดินซึ่งประมวลอยู่ในงานวิจัยของดวงมณี เลาวกุล และคณะ แสดงให้เห็นหลักฐานการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินทั้งประเภทบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลรวมกันในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีพื้นที่รวมผู้ถือครองที่ดินเนื้อที่มากที่สุด 50 อันดับแรกรวมกันคิดเป็น 93,314.40 ไร่ ในขณะที่พื้นที่รวมผู้ถือครองที่ดินเนื้อที่น้อยที่สุด 50 อันดับสุดท้ายรวมกันมีเพียง 0.32 ไร่ คิดเป็นสัดส่วนมากที่สุด/น้อยที่สุดเท่ากับ 291,607.50 เท่า ข้อมูลในลักษณะเดียวกันในเทศบาลหนึ่งของจังหวัดชลบุรี พื้นที่รวมผู้ถือครองที่ดินเนื้อที่มากที่สุด 19 อันดับแรกรวมกันคิดเป็น 2,008.66 ไร่ ในขณะที่พื้นที่รวมผู้ถือครองที่ดินเนื้อที่น้อยที่สุด 19 อันดับสุดท้ายรวมกันมีเพียง 0.04 ไร่ คิดเป็นสัดส่วนมากที่สุด/น้อยที่สุดเท่ากับ 42,287.63 เท่า (ดวงมณี เลาวกุลและคณะ, 2552:6-13) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของกรมพัฒนาที่ดินที่ระบุว่าที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยเพียงแค่ 10 % แต่ถือที่ดินเฉลี่ยมากกว่า 100 ไร่/คน ในขณะที่คนส่วนใหญ่อีก 90 % ถือที่ดินเฉลี่ยน้อยกว่า 1 ไร่/คน และในจำนวนคนกลุ่มน้อยนี้ นักการเมือง รัฐมนตรีและเครือญาติต่างถือครองที่ดินคนละหลายร้อยแปลงบางคนถือเกือบพันแปลง (อัจฉรา รักษ์ติธรรม, 2548:28)

4.3.1 การต่อสู้เพื่อกรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่

การเคลื่อนไหวต่อสู้เกี่ยวกับที่ดินทำกินของชาวนาชาวไร่มีมาตั้งแต่ครั้งโบราณกาล ภายใต้สภาพเศรษฐกิจสังคมแบบศักดินาของไทย ชาวนาชาวไร่จำต้องอาศัยที่ดินของเจ้าขุนมูลนายในการทำกิน การแสดงออกถึงการต่อต้านต่อการเอาเปรียบสามารถแสดงออกได้หลายรูปแบบ ทั้งในลักษณะที่ไม่รุนแรง เช่น การเฉื่อยงาน การหนีไปเป็นทาส การหนีไปบวชพระและการหนีเข้าป่าซึ่งถึงแม้จะเป็นการหนีปัญหาและไม่สามารถเปลี่ยนแปลงระบบที่เป็นอยู่ได้ก็ตามแต่ก็ทำให้การผลิตซ้ำทางเศรษฐกิจของระบบศักดินาดำเนินไปโดยไม่ราบรื่นนัก หากการกดขี่ขูดรีดรุนแรงมากประกอบกับหากมีผู้นำที่เข้มแข็งขึ้นมา นำ การต่อต้านก็อาจเปลี่ยนเป็นลักษณะที่รุนแรงกลายเป็นการก่อการกบฏชาวนาขึ้นมาได้ ซึ่งเท่าที่มีการบันทึกในประวัติศาสตร์รวมแล้วประเทศไทยมีกบฏชาวนามาแล้วประมาณ 13 ครั้งตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2529:30-33) ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เมื่อนิสิตนักศึกษาประชาชนและกลุ่มคนในสังคมจำนวนมากรวมตัวกันเดินขบวนขับไล่ถนอม-ประภาส-ณรงค์ ซึ่งปกครองประเทศมาอย่างยาวนาน(ประมาณเกือบ 11 ปี) ในรูปแบบเผด็จการทหารโดยไม่มีรัฐธรรมนูญและไม่มีการเลือกตั้งให้ออกไปจากอำนาจโดยการลี้ภัยไปต่างประเทศทำให้ประเทศไทยตั้งแต่นั้นจนถึงก่อน 6 ตุลาคม 2519 เป็นเวลาเกือบ 3 ปี เวทีการเมืองที่ถูกทำให้เป็นเรื่องเฉพาะของชนชั้นสูงมาตลอดเวลาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 และพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 1 จะระบุว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎรทั้งหลาย” ก็ตามที่ได้เปิดโอกาสให้สามัญชนคนธรรมดาทั่วไปได้มีส่วนร่วมอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองไทย กลุ่มพลังต่าง ๆ ที่ถูกเผด็จการทหารสยบไว้ไม่ให้เคลื่อนไหวมานานหลายทศวรรษก็พลันตื่นตัวกันขึ้นไม่ว่าจะเป็นกรรมกร เกษตรกร ชาวนาชาวไร่ ครู นิสิตนักศึกษา ฯลฯ และรูปแบบการต่อสู้ของชาวนาชาวไร่สมัยใหม่ไม่ใช่การหนีเข้าป่าหรือก่อการกบฏเหมือนในอดีตอีกต่อไป แต่ชาวนาชาวไร่สมัยใหม่ปรับตัวและรวมตัวกันเข้ามาเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยในช่วงที่ประเทศไทยมีรัฐบาลเฉพาะกาลและมีสภานิติบัญญัติทำหน้าที่แทนรัฐบาลหลายครั้งหลายหนด้วยความอดทน เช่นวันที่ 1 มีนาคม 2517 ชาวนาหลายร้อยคนจากจังหวัดต่าง ๆ ในภาคกลางมาชุมนุมกันที่ท้องสนามหลวงเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลประกันราคาข้าวเปลือกเกวียนละ 3,000 บาทเป็นอย่างต่ำ, เดือนพฤษภาคม 2517 ชาวนาหลายร้อยคนรวมตัวกันร้องทุกข์ให้

รัฐบาลช่วยเหลือเรื่องหนี้สินและการถูกโกงที่นาอย่างไม่เป็นธรรม, เดือนมิถุนายน 2517 ชาวนาเป็นหมื่นคนชุมนุมกันที่ท้องสนามหลวงและยื่นข้อเสนอง 6 ข้อให้รัฐบาลช่วยเหลือ, 9 สิงหาคม 2517 และหลังจากก่อตั้งสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย วันที่ 19 พฤศจิกายน 2517 ชาวนาชาวไร่จากทุกภาคประมาณ 1,200 คนมาชุมนุมที่สนามหลวงพร้อมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือ 9 ข้อ เป็นเวลา 11 วัน ซึ่งส่วนใหญ่คือปัญหาชาวนาชาวไร่ไม่มีที่ดินทำกินหรือที่ดินถูกนายทุนยึดไปด้วยวิธีที่ฉ้อฉลหรือเป็นหนี้สินจากดอกเบี้ยที่ไม่เป็นธรรม ให้รัฐบาลใช้กฎหมายควบคุมการเช่านา ให้รัฐบาลประกันราคาข้าวเปลือก ฯลฯ เป็นต้น ปรากฏว่ารัฐบาลเฉพาะกาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ให้การตอบรับข้อเรียกร้องของบรรดาชาวนาชาวไร่ด้วยดี ทุกข้อไม่ว่าจะเป็นการหาที่ดินให้เกษตรกรทำนาทำไร่ได้เป็นการเฉพาะหน้าก่อน การพยายามแก้ไขข้อพิพาทระหว่างนายทุนและเกษตรกรเรื่องดอกเบี้ย หรือเรื่องการยึดที่ดิน การเก็บค่าเช่านาแพง โดยเฉพาะรัฐบาลได้ให้สัญญาว่าจะจัดที่ดินให้ชาวนาชาวไร่ทำกินอย่างถาวรต่อไป (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2529:145-153)

4.3.2 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นรัฐบาลพระราชทานแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการของกษัตริย์ภายหลังการเกิดสัญญาภาคทางการเมืองจากการเดินขบวนของนิสิตนักศึกษาประชาชนเพื่อขับไล่รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรและจอมพลประภาส จารุเสถียรออกจากประเทศไทย เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 12 สมัยแรกตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม 2516 และลาออกเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2517 เนื่องจากเมื่อครบ 6 เดือนแล้วรัฐบาลยังจัดร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จ แต่สถานการณ์บัญญัติซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยสมัชชาแห่งชาติมีมติให้ดำรงตำแหน่งสมัยที่ 2 อีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2517 จนถึงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2518 ระหว่างสมัยที่ 2 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 และได้จัดให้มีการเลือกตั้งวันที่ 26 มกราคม 2518 (เชาวนะ ไตรมาศ, 2550:23, 138) สถานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 299 คนมาจากการเลือกตั้งกันเองโดยสมัชชาแห่งชาติซึ่งคัดเลือกมาจากผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลายสาขาอาชีพและเป็นแบบสภาเดียว (นคร พจนนรพงษ์และอุกฤษ พจนนรพงษ์, 2549:36) ลักษณะพิเศษของรัฐบาลเฉพาะกาลที่ไม่ได้มาจากการพรรคการเมืองผ่านการเลือกตั้งหรือการรัฐประหารและนายกรัฐมนตรีไม่ได้เป็นทหารประกอบด้วยสถานการณ์

บัญญัติที่มีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิจากหลากหลายสาขาวิชาชีพและมีสภาเดียวทำให้ทั้งรัฐบาลและสภาไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงค่านิยมของกลุ่มผลประโยชน์ที่ปกติจะกดดันพรรคการเมืองและนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรีเพื่อให้ถอนนโยบายหรือกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มตนรวมทั้งบรรยากาศทางการเมืองซึ่งเปิดประตูออกอย่างเต็มที่ให้กับกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคมที่หากอยู่ในสภาวะปกติจะไม่ค่อยมีใครฟังเสียงเรียกร้องของเหล่าคนจนเหมือนอย่างที่กำลังเกิดขึ้นทำให้โอกาสเอื้ออำนวยให้การปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่ในช่วงเวลาปกติยากต่อการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงถึงกระนั้นพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็ยังสามารถผ่านความเห็นชอบของสภาด้วยคะแนนเสียงในวาระที่ 3 เพียง 65 ต่อ 47 เสียงเท่านั้น

จากการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกินของชาวนาชาวไร่อยู่เนื่อง ๆ ภายหลังจาก 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นส่งผลให้ต่อมาในวันที่ 20 ธันวาคม 2517 รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยนายเถลิง ดำรงนาวาสวัสดิ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แถลงให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบถึงเหตุผลที่รัฐบาลจำเป็นต้องเป็นผู้เสนอพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. เพื่อให้สภาอนุมัติเป็นกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินมีใจความว่าเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมประชาชนส่วนใหญ่ 85 % อยู่ในชนบทและมีอาชีพเป็นเกษตรกรซึ่งทำเกษตรกรรมอยู่ในเนื้อประมาณ 100 ล้านไร่จากที่ดินทั้งหมดของประเทศไทย 320 ล้านไร่ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานในการผลิตทางการเกษตร แต่ในปัจจุบันเกษตรกรส่วนใหญ่กำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่ากับต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินสมควร ทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาการเกษตรส่งผลให้ผลผลิตตกต่ำเกิดภาวะความยุ่งยากทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศพร้อมทั้งการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในขณะที่รายได้ของเกษตรกรต่ำกว่ารายได้ของคนทำงานนอกภาคเกษตรถึง 10 เท่าตัว ทำให้ชาวนาชาวไร่บุกรุกที่ดินสาธารณะเพื่อนำมาเป็นที่ดินสำหรับเพาะปลูกทำให้รัฐต้องสูญเสียป่าไปปีหนึ่งเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงเห็นควรที่จะต้องจัดหาที่ดินเพื่อการทำมาหากินให้แก่เกษตรกร “ทั้ง ๆ ที่การกระทำดังกล่าวจะเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย และอาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อบุคคลเป็นจำนวนไม่น้อย อาจจะเป็น

การกระทบกระทั่งจนถึงระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เราได้ถือมาจนกระทั่งปัจจุบัน” แต่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมซึ่งย่อมอยู่เหนือผลประโยชน์ของเอกชน ซึ่งนโยบายนี้ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 39, 79, 80, 81) และรัฐบาลได้แถลงต่อสภาไว้เป็นนโยบายเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2517 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2517:159-163) ภายหลังจากอภิปรายในวาระแรกเพื่อรับหลักการ สมาชิกส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและเห็นว่าปัญหาเศรษฐกิจและสังคมก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองประชาชนผู้ยากไร้ถูกทำให้หลงผิดไปเข้ากับผู้ก่อการร้ายซึ่งเป็นขบวนการบั่นทอนความมั่นคงของรัฐในเวลานั้น หลังจากได้แสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางพอสมควรแล้ว ที่ประชุมสภาฯ ได้ลงมติเห็นด้วยในขั้นรับหลักการอย่างท่วมท้น 90 เสียง ไม่เห็นด้วยเพียง 1 เสียง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2517:183-184)

4.3.2.1 เนื้อหาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

1. จัดที่ดินของรัฐโดยเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตที่รัฐประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ในกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้เช่าเท่านั้นไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ที่เป็นของรัฐไม่ว่าในกรณีใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการให้เช่า หรือเช่าซื้อเป็นกลไกการทำงานส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยม ส่วนนี้มีนัยที่ชัดเจนว่าไม่ต้องการให้กระทบกระทั่งต่อการถือครองที่ดินของเอกชน
2. จัดที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินในเขตที่รัฐประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้มาให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อ ส่วนนี้เป็นการปรับเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ของเอกชนจากผู้ที่มีที่ดินมาก (เฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน) เพื่อให้ผู้ไร้ที่ดินหรือมีที่น้อยได้มีที่ดินเช่าหรือเช่าซื้อทำกินประเด็นเรื่องที่ดินเอกชนที่จะนำมาปฏิรูปนั้นนายเถลิง ดำรงนาวาสวัสดิ์ประธานกรรมการแถลงไว้อย่างชัดเจนว่าตามมาตรา 25 ระบุว่าต้องมีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ด้วยโดยจะไม่นำส่วนที่เป็นตัวเมืองก็ดี เป็นนิคมอุตสาหกรรมก็ดี เรื่องเกี่ยวกับขนส่ง การพาณิชย์ต่าง ๆ มาเป็นเขตปฏิรูปโดยเด็ดขาด, (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2518:476) ส่วนประเด็นเรื่องเช่า

และเช่าซื้อนั้นร่างเดิมของรัฐบาลมีระบุให้ซื้อได้ด้วยแต่กรรมวิธีการตัดเหลือแค่เช่าซื้อ นายศักดิ์ดา สายบัวกรรมวิธีการเสี่ยงข้างน้อยต้องการให้เป็นการเช่าอย่างเดียวกับที่ดินของรัฐ นายอดุลย์ วิเชียรเจริญ ชี้แจงว่าหากเช่าอย่างเดียวจะเป็นภาระเรื่องงบประมาณของรัฐบาล นายเถลิง อารังนาวาสวัสดิ์สนับสนุนว่าคนไทยต้องการกรรมสิทธิ์เพื่อเป็นสัญลักษณ์ผลสรุปที่ดินส่วนให้เช่าและเช่าซื้อได้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2518:532-538)

3. การชำระเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่เวนคืนให้จ่ายเป็นเงินร้อยละ 25 ส่วนที่เหลือร้อยละ 75 จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลมีอัตราดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 ต่อปี และมีระยะเวลาไถ่ถอนคืนภายใน 10 ปี สำหรับเจ้าของที่มีจำนวนที่ดินทั้งในเขตปฏิรูปและนอกเขตปฏิรูปรวมกันไม่เกิน 25 ไร่ให้รัฐจ่ายเป็นเงินสดทั้งหมดในวันโอนกรรมสิทธิ์ ประเด็นนี้นายศักดิ์ดา สายบัว กรรมวิธีการเสนอให้รัฐบาลกู้จากประชาชนทั่วไปแล้วนำเงินสดมาจ่ายเจ้าของที่แทนที่จะบังคับกู้จากเจ้าของที่โดยตรง ถูกนายธวัช มกรพงศ์ อภิปรายว่าเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของนายทุนที่เป็นเจ้าของที่ดิน, ประเด็นที่น่าสังเกตก็คือหลักการคล้ายกับการซื้อคืนที่ดินตามหลักการของเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2518:569)
4. ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในกฎกระทรวง
5. เอกชนยังสามารถเป็นเจ้าของที่ดินในเขตที่รัฐประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้ตามจำนวนและเงื่อนไขดังต่อไปนี้
 - ก. จำนวนที่ดินไม่เกิน 20 ไร่ในกรณีไม่ได้ประกอบกิจกรรมเกษตรหรือทำเพียงเล็กน้อย
 - ข. จำนวนที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ต่อครอบครัวในกรณีประกอบกิจการเกษตรด้วยตนเอง

- ค. จำนวนที่ดินไม่เกิน 100 ไร่ต่อครอบครัวในกรณีประกอบการเกษตรเลี้ยงสัตว์ใหญ่
- ง. หากเป็นเจ้าของที่ดินมาก่อน 1 ปีก่อนพระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้และประกอบกิจการเกษตรอยู่ก่อนแล้วแสดงให้เห็นว่ามีความสามารถและปัจจัยที่จะประกอบการเกษตรด้วยตนเองได้หากต้องการที่ดินมากกว่า (ข) และ (ค) สามารถยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานพร้อมหลักฐานได้แต่จำนวนที่ดินรวมต้องไม่เกิน 1,000 ไร่
- จ. หากเป็นเจ้าของที่ดินมาก่อน 1 ปีก่อนพระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้และประกอบกิจการเกษตรอยู่ก่อนแล้วแสดงให้เห็นว่ามีความสามารถและปัจจัยที่จะประกอบการเกษตรด้วยตนเองได้และต้องการที่ดินมากกว่า 1,000 ไร่สามารถยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานพร้อมหลักฐานได้โดยมีเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น ได้ลงทุนไปมากแล้วและได้รับการส่งเสริมจากรัฐอยู่แล้ว หลังจากสืบหาปีต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรเข้าร่วมถือหุ้นเป็นต้น เงื่อนไขตามข้อ (ง) และข้อ (จ) ส่งผลให้มีนายทุนแฝงตัวเข้าเป็นเจ้าของที่ดิน ส.ป.ก. กั้นอยู่อย่างดาดแข็งเป็นการเอื้อโอกาสให้กลุ่มทุนเข้าประกอบการเกษตรได้โดยไม่จำกัดจำนวนในเขตปฏิรูปเพราะนายทุนย่อมมีข้อมูลก่อนล่วงหน้าและสามารถเข้าเป็นเจ้าของที่ดินที่จะประกาศเป็นเขตปฏิรูปได้ และนายทุนอีกนั้นแหละที่มีความพร้อมเรื่องปัจจัยในการลงทุน การได้รับการส่งเสริมจากรัฐอีกด้วย เกษตรกรรายย่อยที่ยากจนจริง ๆ คงไม่สามารถได้รับประโยชน์ใด ๆ จากเงื่อนไขตาม ข้อ (ง) และข้อ (จ) เงื่อนไขสองข้อนี้จึงเป็นการส่งเสริมนายทุนในระบบทุนนิยมให้ได้รับส่วนแบ่งประโยชน์ที่มากกว่าเกษตรกรยากจนจากกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่มุ่งช่วยเหลือคนจนและคนไม่มีที่ดินทำกิน

4.3.2.2 ความพยายามผลักดันนิคมเอกชนประสงค์

นายอดุลย์ วิเชียรเจริญซึ่งเป็นกรรมาธิการได้เสนอให้เพิ่มเติมการจัดตั้งนิคมเอกชนประสงค์ในเขตที่จะประกาศปฏิรูปที่ดินโดยรัฐ เพิ่มเข้าไปในร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.ตามแนวคิดของรัฐบาลที่จะจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อหรือเข้าทำประโยชน์โดยให้เหตุผลว่าในประเทศไทยยังมีคนอีกจำนวนไม่น้อยที่นอกจากจะไม่มีที่ดินแล้วยังไม่มีทรัพย์สินอย่างอื่น ๆ อีกเลยมีแต่แรงงานของตนเองซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้อาจไม่มี

ความสามารถเข้ามาเช่า เช่าซื้อที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับนี้ได้ซึ่งคนกลุ่มนี้รัฐบาลน่าจะช่วยมากที่สุดเพราะอยู่ในสภาพที่ลำบากกว่ากลุ่มอื่นเสียอีก หากรัฐบาลจัดตั้งสหกรณ์เอนกประสงค์ให้คนเหล่านี้ได้เข้ามาอยู่ร่วมกันโดยสมัครใจและได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทนความต้องการในรูปของที่อยู่อาศัย เครื่องอุปโภคบริโภคตลอดจนบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของตนก็จะเป็นการช่วยให้คนจนที่ไม่มีทางออกไม่ต้องไปคิดปล้น คิดขโมยหรือต้องอดตาย คนที่รักอิสระก็ให้อยู่ในภาคธุรกิจแบบแข่งขันไป คนที่ยังพอมีกำลังความสามารถและกำลังทรัพย์ก็เช่าเช่า เช่าซื้อที่ดินของรัฐบาลทำการเกษตร (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2518:434-471) น่าสังเกตว่าแนวคิดนี้ก็คล้ายกับแนวคิดการให้รัฐรับซื้อที่ดินจากเอกชนที่ไม่มีความสามารถประกอบการเศรษฐกิจเองได้แล้วจัดตั้งเป็นสหกรณ์ทั่วประเทศแล้วให้ประชาชนเข้ามาช่วยกันประกอบการเศรษฐกิจโดยได้รับการประกันความสุขสมบูรณ์ตามเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์

คุณหญิงสุภาพ วิเศษสุรการ พลตำรวจตรี สืบ พงษ์สุวรรณซึ่งเป็นกรรมาธิการเสียงข้างน้อยไม่เห็นด้วยและได้ยกตัวอย่างนิคมคิปปุตในประเทศอิสราเอลซึ่งมีจุดมุ่งหมายให้ชาวยิวที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วโลกได้มีที่ดินเข้ามาอยู่ร่วมกันด้วยจุดประสงค์ต้องการให้คนเหล่านั้นมาช่วยกันป้องกันประเทศซึ่งมีมิติของการสร้างชาติโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ ด้านคนไทยเราชอบความอิสระ และโครงการแบบนี้ต้องใช้เงินจำนวนมาก ควรนำเงินนั้นไปจัดตั้งสถาบันเกษตรน่าจะเหมาะสมกว่า การช่วยเหลือคนตกทุกข์ได้ยากนั้นเราก็มีกรมประชาสงเคราะห์ให้ความช่วยเหลืออยู่แล้ว พร้อมทั้งยกเรื่องประสิทธิภาพตามหลักเศรษฐศาสตร์ว่าการอยู่ในนิคมทุกสิ่งทุกอย่างกินอยู่เหมือนกันหมด ไม่มีระบบกรรมสิทธิ์ทำให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาทำให้ไม่มีประสิทธิภาพ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2518:428-430)

นายบุญญ์ เจริญไทย ได้อภิปรายคัดค้านโดยให้เหตุผลว่านิคมเอนกประสงค์หรือนิคมคิปปุตนั้นเห็นว่าเป็นนิคมแบบคอมมิวนิสต์หรือที่เรียกว่าคอลเล็กตีฟฟาร์มหรือคอมมูนของสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะสมาชิกทุกคนทำงานโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแต่ใช้หลักทุกคนทำงานตามความสามารถ แต่จัดสรรเครื่องอุปโภคบริโภคให้ทุกคนตามความต้องการ น่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติไม่น่านำมาสอดใส่ไว้ในร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินนี้ เห็นสมควรให้แยกเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งหรือนำไปแทรกไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการ

จัดสรรที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2479 ซึ่งบัญญัติถึงการตั้งนิคมสร้างตนเองซึ่งตั้งอยู่ในที่ดินของรัฐทำนองเดียวกันนี้จะเหมาะกว่า (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2518:430-433) นายสง่า วงศ์บางซวด อภิปรายว่านิคมเอนกประสงค์จะไปแย่งแรงงานจากภาคอุตสาหกรรมของเอกชนที่จำเป็นต้องใช้แรงงาน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2518:451-452) ผลการลงมติปรากฏว่าสมาชิก 68 เสียงเห็นว่าให้ตัดหมวดที่เกี่ยวกับนิคมเอนกประสงค์ออกหมดมีเพียง 32 เสียงที่เห็นว่าควรคงไว้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2518:471) สรุปว่าการจัดตั้งนิคมเอนกประสงค์เพื่อช่วยคนยากจนที่มีแต่แรงงานของตนเองไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติคงได้แต่กฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ชาวนาชาวไร่ยังต้องเช่า หรือเช่าซื้อแต่เปลี่ยนจากการเช่า หรือเช่าซื้อจากเอกชนมาเป็นเช่า หรือเช่าซื้อจากรัฐแทน

นอกจากนั้น นายบุญไชย เจริญไชย ยังได้อภิปรายในเชิงคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยให้เหตุผลว่า สภานิติบัญญัติชุดนี้ (ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง) กำลังจะหมดวาระลงหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 พ.ศ. 2517 วันที่ 7 ตุลาคม 2517 และกำลังจะมีการจัดให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 (เขาชนะ ไตรมาศ, 2550:138) รัฐบาลจึงไม่ควรรีบเสนอกฎหมายที่สำคัญในลักษณะเหมือนการทิ้งทวนซึ่งจะเป็นภาระกับรัฐบาลและพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งรัฐบาลต่อไป เพราะเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวจะเป็นการเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจให้เป็นสังคมนิยม เนื่องจากมีการบังคับซื้อที่ดินจากเอกชนซึ่งได้ที่ดินมาโดยสุจริต นอกจากนั้นการขอใช้เงินทดแทนที่ว่าเป็นเงินสดส่วนหนึ่งและเป็นพันธบัตรรัฐบาลอีกส่วนหนึ่งก็เป็นปัญหาของเจ้าของที่ดินด้วย หากรัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาที่มีผู้มาร้องเรียนมากมายในขณะนี้รัฐบาลก็มีพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม 2497 สามารถใช้แก้ปัญหาอยู่ ซึ่งนายเรณู สุวรรณสิทธิ์ อภิปรายเสริมว่าไม่ใช่ทิ้งทวนแต่เป็นการทิ้งหอกข้างแคร่ไว้ให้เป็นปัญหาที่มั่งคั่งแก่รัฐบาลและพรรคการเมืองที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลต่อไปในภายภาคหน้า นายเถลิง ดำรงนาวาสวัสดิ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการเกษตรและสหกรณ์แถลงชี้แจงยืนยันว่ารัฐบาลจำเป็นต้องปฏิบัติตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แถลงเป็นนโยบายไว้ต่อสภาเมื่อ 7 มิถุนายน 2517 ไม่ใช่เป็นการทิ้งทวนแต่ประการใด (สภานิติบัญญัติ 20 ธันวาคม 2517:430-434) มติที่ประชุมเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย 65 เสียง ไม่เห็นด้วย 47 เสียง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2518:593) ประกาศใช้

วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2518 ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาวันที่ 4 มีนาคม 2518 (ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 92/ตอนที่ 54 ฉบับพิเศษหน้า 10 / 4 มีนาคม 2518) ซึ่งความจริงแล้วมีผู้ที่พยายามยับยั้งกฎหมายฉบับนี้เป็นจำนวนมากแต่เนื่องจากฝ่ายคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้หลายคนขาดประชุมและอีกหลายคนกำลังอยู่ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งจึงไม่ค่อยกล้าแสดงออกอย่างชัดเจนในการคัดค้านเพราะกลัวว่าจะมีผลต่อคะแนนเสียงของตนในการเลือกตั้ง (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2521:233) ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้นำชาวนาชาวไร่ที่ออกมาให้การเรียกร้องที่ดินทำกินเกือบ 50 คน ได้ถูกลอบสังหารจนถึงแก่ชีวิต 33 คน สูญหายโดยปราศจากร่องรอย 5 คนรวมทั้งบาดเจ็บและอื่น ๆ อีก ประมาณ 10 คน ในเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ถึง ปี พ.ศ. 2522 (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2529:161-166) ซึ่งสันนิษฐานว่าน่าจะเป็นกลุ่มทุนท้องถิ่นที่กลัวว่ากลุ่มตนจะเสียผลประโยชน์ให้กับกลุ่มเกษตรกรที่รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องที่ดินทำกิน

โดยสรุปร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งถือว่าเป็นปรากฏการณ์ของการปฏิรูปที่ดินระลอกที่ 3 เกิดขึ้นจากการเรียกร้องที่ดินทำกินของสมาชิกสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ซึ่งเป็นผู้ผลิตอาหารเลี้ยงสังคมแต่กลับถูกผู้ปกครองปล่อยลืมนานเป็นเวลานานหากนับตั้งแต่การปฏิรูปกฎหมายที่ดินเป็นระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่ที่ดินถูกทำให้เป็นสินค้าก็มากกว่า 7 ทศวรรษ ได้ถูกนำเสนอเข้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระแรก (รับหลักการ) โดยคณะรัฐมนตรีในวันที่ 20 ธันวาคม 2517 สามารถผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระสองและสามในวันศุกร์ที่ 17 มกราคม 2518 ซึ่งใช้เวลาเพียง 28 วันเท่านั้นโดยสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ทันในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2518 ก่อนที่สภานิติบัญญัติที่มาจากสมาชิกแห่งชาติจะหมดวาระลงเพียง 1 วันในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2518 เนื่องจากมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ที่มาจากการเลือกตั้งวันที่ 26 มกราคม 2518 และได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 4 มีนาคม 2518 น่าจะมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองหลัก ๆ 3 ประการกล่าวคือ ประการแรกเนื้อหาสาระในกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้กระทบกระเทือนการถือครองที่ดินของกลุ่มทุนในระบอบทุนนิยม ในทางตรงกันข้ามกลับจะส่งเสริมสนับสนุนให้นายทุนในระบอบทุนนิยมสามารถได้รับอานิสงส์จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยเพราะนายทุนสามารถเข้ามีส่วนร่วมทำการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินบนเนื้อที่ที่ใหญ่กว่าเกษตรกรรมทั่วไป ประการที่สอง

นายกรัฐมนตรี, คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง แต่มาจากพระบรมราชโองการและการแต่งตั้งโดยสมัชชาแห่งชาติจากหลากหลายสาขาอาชีพ ทำให้ไม่ต้องคำนึงถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่กดดันพรรคการเมืองอยู่เหมือนในห้วงเวลาที่ การเมืองอยู่ในสภาวะปกติจึงมีความเป็นอิสระที่จะคิดคำนึงถึงผลประโยชน์คนเล็กคนน้อยที่ จน ๆ ทั้งหลายบ้าง ประการที่สาม บรรยากาศทางการเมืองโดยทั่วไปเอื้ออำนวยประชาชน ค่อนข้างมีปากมีเสียงในช่วงเวลานั้นกลุ่มพลังในสังคมต่าง ๆ ให้การสนับสนุนร่าง พระราชบัญญัตินี้ ด้วยเหตุปัจจัยเหล่านี้พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงสามารถผ่านออกมาเป็น กฎหมายใช้บังคับและยังคงมีผลในทางปฏิบัติบ้างจนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 35 ปีแล้ว อนึ่ง ภายในเวลา 35 ปีนี้ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถจัดสรรที่ดินให้ เกษตรกรและสถาบันทางการเกษตรเช่า หรือเช่าซื้อได้ทั้งสิ้นจำนวน 29.8 ไร่จากพื้นที่ดิน ทั้งหมดของประเทศไทย 320.7 ล้านไร่หรือคิดเป็น 9.3% ในขณะที่พื้นที่การเกษตรของประเทศไทย มีอยู่ทั้งสิ้น 130.25 ล้านไร่คิดเป็น 22.8% เป็นเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรร 1.8 ล้านราย (เกษตรกรและสหกรณ์, กระทรวง, สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2551:27, 100) ในขณะที่กรมที่ดินซึ่งออกเอกสารกรรมสิทธิ์ที่ดินเด็ดขาดให้กับเอกชนในระบบทุนนิยมได้ ออกเอกสารกรรมสิทธิ์ที่ดินตั้งแต่ พ.ศ. 2444 จนถึงสิ้นเดือนกันยายน 2551 แล้วทั้งสิ้น 127.7 ล้านไร่ คิดเป็น 39.8% ของที่ดินทั้งหมดของประเทศไทย (มหาดไทย, กระทรวง, กรมที่ดิน 2551:93)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุป

"ทรัพยากรในโลกมีเพียงพอสำหรับคนทั้งโลก แต่ไม่เพียงพอสำหรับคนโลกเพียงคนเดียว"

มหาตมะ คานธี

ในสังคมยุคใหม่ซึ่งที่ดินยังไม่ได้ถูกทำให้เป็นสินค้า (Commodification) ชุมชนร่วมกันจัดการให้มีการแบ่งปันที่ดินกันใหม่ทุกปีหรือเมื่อจำนวนสมาชิกในชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงกันเองโดยไม่จำเป็นต้องรัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวโดยไม่มีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินใด ๆ ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะของมหาตมะ คานธีข้างต้นที่ว่าหากมนุษย์ไม่มีความโลภและรู้จักช่วยเหลือเกื้อกูลด้วยการแบ่งสรรปันส่วนที่ดินกันทรัพยากรในโลกนี้ก็เพียงพอสำหรับมนุษย์ทุกคน แต่เนื่องจากปัจจุบันโลกมนุษย์ถูกครอบงำด้วยระบอบทุนนิยมเสรี ที่ดินถูกทำให้เป็นสินค้า ผู้มีกำลังซื้อที่แท้จริงเท่านั้นที่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้ รวมทั้งระบบกฎหมายที่ทำให้กรรมสิทธิ์เด็ดขาดในที่ดิน ทำให้ที่ดินกระจุกตัวอยู่ในความครอบครองของนายทุน ในขณะที่ระบอบทุนนิยมที่ใช้ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนของมนุษย์เป็นพลังขับเคลื่อนด้วยปรัชญาที่เชื่อว่าเมื่อมนุษย์ทุกคนทำทุกสิ่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนแล้วผลลัพธ์ที่ได้จะมีประสิทธิภาพสูงสุดและสังคมโดยรวมจะได้ประโยชน์ ระบอบทุนนิยมได้พิสูจน์ให้เห็นประจักษ์ความจริงส่วนหนึ่งในแง่ที่ว่าหลายประเทศที่ได้ใช้กลไกตลาดแบบทุนนิยมเสรีสามารถพัฒนาจนประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีโดยเฉลี่ย เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เป็นต้น แต่ระบอบทุนนิยมก็มีจุดอ่อนที่ทำให้เกิดมีคนจน คนขายของขึ้นในสังคมเป็นจำนวนมากก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมซึ่งหากปล่อยไว้ก็จะก่อให้เกิดการปฏิวัติที่รุนแรงหรือแม้แต่อาจก่อให้เกิดสงครามขึ้นได้อีกด้วย ฉะนั้นในสังคมสมัยใหม่ที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีรัฐจึงจำเป็นต้องทำหน้าที่ผ่อนคลายความขัดแย้งเหล่านี้ด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินให้กับราษฎรในประเทศอย่างทั่วถึงที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้แทนที่จะเป็นเพียงเครื่องมือของชนชั้นกลุ่มน้อยและปล่อยให้ที่ดินกระจุกตัวอยู่ในมือของนายทุนแต่เพียงฝ่ายเดียว

การปฏิรูปที่ดิน (Land reform) ในความหมายอย่างแคบหมายถึงการจัดสรรหรือปรับเปลี่ยนการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินเสียใหม่เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่เกษตรกรรายเล็กรายน้อยและเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองโดยมีจุดมุ่งหมายในการลดช่องว่างทางฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคม (Wealth redistribution) แต่หากกล่าวถึงความหมายอย่างกว้างนอกจากจะหมายถึงการจัดสรรหรือปรับเปลี่ยนการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินเสียใหม่เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินโดยทั่วกันดังกล่าวแล้วยังหมายรวมถึงการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาการเกษตรกรรมด้วยเช่น การรวมที่ดิน (Land consolidation) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการผลิต การจัดการทรัพยากรน้ำชลประทาน ฯลฯ ซึ่งหมายถึงการเร่งรัดพัฒนาการเกษตรเพื่อขจัดสิ่งล้าหลังที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั่นเอง (สมภาพ มานะรังสรรค์, 2524:7-10) งานวิจัยนี้ทำการศึกษาเฉพาะการปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างแคบเท่านั้นซึ่งได้ผลสรุปจากการศึกษาวิจัยดังนี้

สิทธิการใช้ประโยชน์จากที่ดินของราษฎรไทยได้รับการรับรองจากผู้ปกครองตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยตามความในศิลาจารึกที่อนุญาตให้ราษฎรหักร้างถางพงไถนสร้างและสิทธิเหล่านี้สามารถตกทอดเป็นมรดกให้กับทายาทโดยธรรมต่อ ๆ กันไปได้อีกด้วย น่าจะเป็นเพราะที่ดินในเวลานั้นมีอยู่อย่างเหลือเฟือแต่แรงงานยังมีจำกัด การถือครองที่ดินถูกทำให้แยกกันชัดเจนขึ้นระหว่างความเป็นเจ้าของที่ดินของพระเจ้าแผ่นดิน (Ownership) และสิทธิในการใช้ประโยชน์ของราษฎร (Right of Usufruct) ด้วยการตรากฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยาพร้อม ๆ กับการตรากฎหมายพระโอยการลักษณะรับฟ้องเพื่อควบคุมกำลังแรงงาน ผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดินต้องส่งส่วยให้กับเจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นไปตามวิวัฒนาการของระบบสังคมแบบศักดินา กฎหมายเหล่านี้ได้รับการปรับปรุงและรวบรวมขึ้นไว้เป็นกฎหมายตราสามดวงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกรัชกาลที่ 1 ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ สภาพการถือครองที่ดินลักษณะนี้สืบทอดกันมายาวนานหลายร้อยปี จนถึงช่วยต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งพื้นฐานเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นเศรษฐกิจแบบพอยังชีพ (Subsistent Economy) ส่วนใหญ่ใช้ระบบการแลกเปลี่ยนสิ่งของกัน (Barter System) การค้าขายด้วยเงินตราเริ่มเกิดขึ้นในรัชกาลที่ 3 และการค้าต่างประเทศถูกผูกขาดโดยพระคลังข้างที่ วิธีการผลิตแบบทุนนิยมเริ่มต้นจากการที่ประเทศสยามได้ทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศ

อังกฤษในปี 2398 ตามด้วยสนธิสัญญาอื่น ๆ กับประเทศต่าง ๆ อีก 13 ประเทศทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยเริ่มผนวกกับระบบตลาดโลก ข้าวกลายเป็นสินค้าส่งออกอันดับต้น ๆ ที่ทำรายได้ให้กับประเทศสยาม ทำให้เกิดการขาดแคลนชลประทานกันขนานใหญ่โดยเฉพาะคลองรังสิต ที่ดินกลายเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีค่า ทำให้ทุกชนชั้นต่างแย่งกันจับจองเพื่อเป็นเจ้าของที่ดินกันจนเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทเรื่องที่ดินเป็นจำนวนมาก ระบบการจัดการที่ดินตามกฎหมายตราสามดวงที่ใช้มาแต่โบราณไม่สอดคล้องกับวิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจที่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว ผลักดันให้เกิดความจำเป็นในการปฏิรูปกฎหมายที่ดินขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว งานวิจัยหลายชิ้นวิเคราะห์ว่าการปฏิรูปกฎหมายนี้มาจากสาเหตุสองประการกล่าวคือ ประการแรกเป็นปัญหาทางเทคนิคการจัดการที่ดิน (ซึ่งเป็นปัญหามาแต่โบราณกาล) เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่เป็นระบบ เกิดการซ้ำซ้อนเพราะเจ้าพนักงานที่ออกเอกสารสิทธิ์สลับปรับเปลี่ยนไปแล้วแต่พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งรวมทั้งเอกสารต้นฉบับก็ไม่มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบทำให้เมื่อเกิดกรณีพิพาทเรื่องที่ดิน ศาลยุติธรรมไม่สามารถตัดสินคดีความได้อย่างมีประสิทธิภาพ อนึ่งเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ออกในช่วงรัตนโกสินทร์เป็นไปเพื่อการจัดเก็บภาษีมากกว่าการแสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ประการที่สองเป็นปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากเศรษฐกิจพอเพียงชี้ไปเป็นเศรษฐกิจแบบตลาด การขาดแคลนต่าง ๆ เพื่อขยายการทำนาเพื่อป้อนตลาดต่างประเทศโดยเฉพาะคลองรังสิตทำให้ที่ดินมีราคาแพงขึ้น เกิดการแก่งแย่งที่ดินระหว่างราษฎรกับราษฎรกันเอง และระหว่างราษฎรสามัญชนกับผู้มีบรรดาศักดิ์ จนทำให้เกิดข้อพิพาทกันขึ้นมากมาย ฉะนั้นการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินจึงมีจุดมุ่งหมายในการจัดการปัญหาด้านการบริหารและการระงับข้อพิพาทดังกล่าว แต่งานวิจัยเหล่านี้ไม่ได้วิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองที่มีนัยสำคัญของการเปลี่ยนวิถีการผลิต (Mode of Production) แฝงเร้นอยู่ด้วยกล่าวคือระบบการจัดการที่ดินตามกฎหมายตราสามดวงนั้นแยกส่วนการเป็นเจ้าของที่ดินออกจากการครอบครองทำประโยชน์จากที่ดิน หากใครไม่ได้ทำประโยชน์หรือละทิ้งไปทั้งหมดสิทธิ์ไปด้วยซึ่งระบบนี้ “ผู้มีบรรดาศักดิ์” ที่ได้รับพระราชทานที่ดินจำเป็นต้องอาศัยสามัญชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแทนและแบ่งผลผลิตในลักษณะพึ่งพาอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน แต่เมื่อเปลี่ยนไปใช้กฎหมายที่ดินระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ซึ่งริเริ่มขึ้นในประเทศออสเตรเลียและประเทศมาเลเซียรวมทั้งประเทศสิงคโปร์และประเทศไทยได้นำมาใช้ในสมัยรัชกาลที่ 5 ระบบกรรมสิทธิ์แบบทอแรนส์ก่อให้เกิดกรรมสิทธิ์เด็ดขาดขึ้นกล่าวคือใครถือ

เอกสารกรรมสิทธิ์ก็เป็นเจ้าของที่ดินที่ผู้อื่นไม่สามารถจะล่วงละเมิดได้อีกต่อไปโดยไม่จำเป็นต้องทำประโยชน์ในที่ดินเป็นการเปลี่ยนกฎเกณฑ์ใหม่ซึ่งทำให้เกิดการมีขึ้นของ 2 สิ่งที่มีความสำคัญมากในระบบทุนนิยมคือ หนึ่ง เกิดเจ้าของที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์เด็ดขาดโดยไม่จำเป็นต้องทำประโยชน์ในที่ดินของตนเองหรือที่เรียกว่า (Absentee landlords) และ สอง ทำให้เกิดแรงงานเสรีที่หลุดขาดจากที่ดินซึ่งจำเป็นต้องระบบทุนนิยมขึ้นเป็นการเปลี่ยนวิธีการผลิตจากระบบศักดินาไปเป็นระบบทุนนิยมโดยปริยายและองค์ประกอบของระบบทอแรนด์ที่เอื้ออำนวยให้การโอนกรรมสิทธิ์ได้ง่าย รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่ายและรัฐยังรับประกันกรรมสิทธิ์ของผู้ปรากฏชื่อในทะเบียนคนสุดท้ายอีกด้วย ทำให้ที่ดินที่เป็นเพียงปัจจัยการยังชีพในอดีตเพิ่มเติมคุณลักษณะเป็นทรัพย์สิน (Commodity) ที่ซื้อขายถ่ายโอนจากรุ่นหนึ่งได้อย่างคล่องง่าย และพระคลังข้างที่ก็เป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่สุดของประเทศในขณะนั้นรวมทั้งพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งระบบกรรมสิทธิ์เอกชนรวยยอดที่ชัดเจนโดยไม่มี การทับซ้อนของกรรมสิทธิ์นี้ทำให้เกิดเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์เองขึ้นมากมาย เกิดผู้เช่าที่ดินทำกินและเกิดปัญหาของชาวนาไร้ที่ดินทำกินซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในระบบกฎหมายตราสามดวง จะเห็นได้ว่าชนชั้นผู้ปกครองปรับเปลี่ยนกติกาด้วยการออกกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อชนชั้นของตนเองเพื่อความอยู่รอดของตนเองจากแรงกดดันของปัจจัยภายนอกประเทศ ฉะนั้นการต่อสู้เรื่องที่ดินทำกินจึงเป็นการต่อสู้กันในกระบวนการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินเป็นหลัก ปัญหาการถือครองที่ดินที่กระจุกตัวอยู่กับชนชั้นสูงกลุ่มน้อยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในเขตที่มีการขูดคลองชลประทานซึ่งเหมาะแก่การเพาะปลูกข้าวเช่นเขตฉะเชิงเทราไร้ที่ดินทำกินมีสูงถึง 94% และในภาคกลางชาวนาไร้ที่ดินทำกินโดยเฉลี่ยสูงถึง 36%

ปรากฏการณ์ของการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินระลอกแรกเกิดขึ้นจากความตั้งใจที่จะแก้ไขปัญหาการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เคยกระจายอยู่ในมือของราษฎรสามัญชนผู้ลงแรงเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่แท้จริงมาตั้งแต่สมัยโบราณตามหลักกฎหมายตราสามดวง แต่กลับกลายเป็นการกระจุกตัวอยู่ในมือของคณะเจ้าและขุนนางข้าราชการชั้นสูงผู้ซึ่งมิได้ลงแรงเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแต่อย่างไรภายหลังการปฏิรูปกฎหมายที่ดินไปเป็นกฎหมายระบบทอแรนด์ (โฉนดแผนที่) ในปี พ.ศ. 2444 ซึ่งเป็นปัญหาที่ดำรงอยู่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 นโยบายที่ต้องการตรากฎหมายปฏิรูปที่ดินของคณะราษฎรสายพลเรือนนำ

โดยนายปรีดี พนมยงค์ ในปี พ.ศ. 2476 ภายหลังจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแล้วเสร็จ ถูกต่อต้านอย่างรุนแรงจากคณะเจ้าและขุนนางข้าราชการชั้นสูงรวมทั้งส่วนหนึ่งของคณะราษฎร ที่มีนโยบายอนุรักษ์นิยมจนต้องประสบความล้มเหลวด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง อย่างน้อยสามประการ ประการแรกเพราะนโยบายปฏิรูปที่ดินด้วยการรวมที่ดิน รวมนุและรวมแรงงานส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของคณะเจ้าและขุนนางข้าราชการชั้นสูงซึ่งเป็นกลุ่มที่ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก ประการที่สองการที่คณะราษฎรไม่สามารถกุมอำนาจบริหารในรัฐบาลได้อย่างเบ็ดเสร็จภายหลังจากปฏิวัติรัฐประหารด้วยเหตุผลที่ต้องการการยอมรับจากต่างประเทศโดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศสซึ่งมีอาณาเขตอยู่โดยรอบประเทศไทยรวมทั้งการต้องพึ่งพาประสบการณ์ความรู้ความสามารถในการบริหารประเทศของกลุ่มขุนนางข้าราชการชั้นสูงเหล่านั้นทำให้ต้องจัดสรรแบ่งปันอำนาจทั้งด้านบริหารและนิติบัญญัติให้กลุ่มขุนนางข้าราชการชั้นสูงเป็นจำนวนมากกว่าการดำรงตำแหน่งของสมาชิกคณะราษฎรเองเสียอีก ซึ่งความผิดพลาดส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากความเข้าใจผิดของนายปรีดี พนมยงค์เองที่คิดว่าเหล่าขุนนางข้าราชการชั้นสูงเหล่านั้นน่าจะมีอุดมการณ์อุดมคติที่ก้าวหน้าเหมือนตนเองและต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมให้ดีขึ้นสำหรับราษฎรส่วนใหญ่ แต่การกลับกลายเป็นตรงกันข้าม ประการที่สามสมาชิกคณะราษฎรสายทหารส่วนหนึ่งซึ่งมีอำนาจกุมกำลังกองทัพและเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งกลับหันไปสนับสนุนกลุ่มคณะเจ้าและกลุ่มขุนนางข้าราชการชั้นสูงด้วย ทำให้คณะราษฎรหัวก้าวหน้าที่ตั้งใจจะปฏิรูปที่ดินแต่ไม่มีอำนาจบริหารอยู่ในมือเต็มที่ในการประชุมคณะรัฐมนตรีและไม่สามารถนำร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดินเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเพราะถูกชิงประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราจนนายปรีดี พนมยงค์เองต้องลี้ภัยไปต่างประเทศและถึงแม้ว่านายปรีดี พนมยงค์จะได้รับอนุญาตให้เดินทางกลับเข้าประเทศภายหลังจากทำรัฐประหารโดยนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ร่วมกับนายพันโทหลวงพิบูลสงครามก็ตามเค้าโครงการเศรษฐกิจที่มีเนื้อหาสาระในการรวมที่ดินแบบโซเซียลลิสต์ที่รุนแรงก็ได้ถูกทำให้กลายเป็นสิ่งต้องห้ามที่จะพูดถึงอีกต่อไป

ปรากฏการณ์ของการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินระลอกที่สองเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมแบบชาตินิยมตามแนวคิดของหลวงวิจิตรวาทการด้วยทัศนะที่เห็นว่าหากราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเองจะทำให้คนไร้

ที่ดินทำกินรักชาติได้อย่างไร หากเป็นเช่นนั้นนโยบายชาตินิยมก็จะไม่ประสบผลสำเร็จ จึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ยิ่งเร็วร้ายยิ่งขึ้นไปอีกในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งชาวต่างชาติได้เข้าครอบงำเศรษฐกิจของไทยค่อนข้างเบ็ดเสร็จ ในขณะที่ผู้มีอิทธิพลในสังคมใช้ทั้งเล่ห์เพทุบาย การข่มขู่ และช่องว่างของกฎหมายฉกฉวยเอาที่ดินจากราษฎรไปจนเกิดเป็นกรณีพิพาทจำนวนมาก ส่งผลให้ชาวนาส่วนใหญ่ไม่มีที่นาของตนเอง ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ส่งเสริมให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามสามารถตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมและพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลที่ดินและประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ซึ่งมีเนื้อหาสาระส่วนหนึ่งในประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 เพื่อจำกัดการถือครองที่ดินทั้งในการประกอบกิจการเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัย สำหรับการถือครองที่ดินในอนาคตโดยไม่มีผลย้อนหลังสำหรับผู้ที่ถือที่ดินเกินกำหนดก่อนกฎหมายบังคับใช้ ก็เพราะการที่จอมพล ป. พิบูลสงครามสามารถกุมอำนาจบริหารในฐานะหัวหน้าคณะรัฐประหารโดยมีกองทัพสนับสนุนอยู่ และฝ่ายค้านอ่อนแอ ส่วนปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ส่งผลให้ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจำกัดการถือครองที่ดิน (มาตรา 34 ถึงมาตรา 49 และมาตรา 94 อนุมาตรา 5 ของประมวลกฎหมายที่ดิน 2497) ต้องถูกยกเลิกก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 39 ในปี 2504 ด้วยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ก็เพราะการจำกัดการถือครองที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในระบอบทุนนิยมขัดแย้งกับหลักการเศรษฐกิจเสรีตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจของธนาคารโลกที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ไปรับมาเพื่อพัฒนาประเทศไทยในช่วงเวลานั้นซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้เริ่มเข้ามามีบทบาทอย่างสูงในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

ปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในสองช่วงเวลาแรกข้างต้นยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการภายในประเทศของผู้ปกครองที่ต้องการปรับตัวให้สอดคล้องกับแรงกดดันและการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจการเมืองโลกถึงแม้ว่าจะมีอิทธิพลของต่างประเทศเข้ามาแทรกแซงอยู่บ้างก็ยังไม่ได้รับการต่อต้านบ้ายเบี่ยงจากรัฐบาลไทย แต่ภายหลังที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้รับเอานโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติตามคำแนะนำของธนาคารโลกซึ่งมีประเทศสหรัฐอเมริกาหนุนอยู่เบื้องหลังตั้งแต่ยุคสงคราม

เย็นต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลานานทำให้เศรษฐกิจของไทยเป็นเศรษฐกิจแบบเปิด เชื่อมต่อกับเศรษฐกิจโลก (Open Economy) อย่างเต็มตัวและอย่างน้อยตั้งแต่ช่วงสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์จนถึงสิ้นสุดสงครามเวียดนาม นโยบายการบริหารประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองถูกชี้นำโดยประเทศสหรัฐอเมริกาเสมือนหนึ่งประเทศไทยเป็นเมืองขึ้นของสหรัฐอเมริกาเลยทีเดียว และภายหลังจากได้ทำการยกเลิกบทบัญญัติการจำกัดการถือครองที่ดินของประมวลกฎหมายที่ดิน 2479 พร้อมทั้งการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนทำให้ทุนต่างชาติไหลทะลักเข้ามาลงทุนในประเทศไทยจำนวนมาก ประกอบกับการให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าทั้งด้านการทหารและการศึกษารวมทั้งการก่อสร้างถนนยุทธศาสตร์สายต่าง ๆ การสร้างสนามบินทหารด้วยจุดประสงค์ทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจชนบทและเหตุผลของความมั่นคงทางทหาร ส่งผลให้เกิดกลุ่มทุนขึ้นทั้งในเมืองและในชนบท ทั้งกลุ่มทุนชาติและกลุ่มทุนต่างชาติขึ้นมากมาย ระบบทุนนิยมเข้มข้นที่ใช้ระบบสื่อสารมวลชนเป็นเครื่องมือส่งเสริมให้ราษฎรเกิดนิสัยบริโภคนิยมส่งผลให้ชาวนาต้องกู้หนี้ยืมสินและเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงจนในที่สุดทำให้ชาวนาต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับกลุ่มทุน การถือครองที่ดินยิ่งกระจุกตัวมากยิ่งขึ้นอีกในยุคนี้อย่างสมบูรณ์แบบ

ปรากฏการณ์ของการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินทั้งสองระลอกที่ผ่านมาถึงแม้ในท้ายที่สุดจะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็เกิดขึ้นจากความกรุณาของผู้ปกครองที่พอจะมองเห็นความทุกข์ยากของราษฎรสามัญชนชาวนาชาวไร่ที่เป็นกระดูกสันหลังของชาติและได้ทุ่มเททำงานหนักตรากตรำเพื่อเลี้ยงคนในสังคมมาตลอดในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ เพราะในสภาวะแวดล้อมของสังคม เศรษฐกิจการเมืองชาวนาชาวไร่ทำได้แค่เฉื่อยงาน หนึ่งงาน หนีเข้าป่าหรือไปบวชเป็นพระเพื่อจะได้ไม่ต้องทำงานแต่หากสามารถรวมหมู่กันประท้วงได้ก็อาจจะก่อการกบฏต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ก็ไม่ประสบความสำเร็จแต่กลับต้องถูกปราบทำให้จำต้องยอมรับสภาพโดยคิดว่าเป็นเพราะบุญกรรม แต่ปรากฏการณ์ของการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินระลอกที่สามไม่ได้เกิดขึ้นจากความกรุณาของผู้ปกครองแต่เกิดขึ้นจากการรวมตัวชุมนุมกันหลาย ๆ ครั้งที่ต้องสนามหลวงเพื่อเรียกร้องและกดดันให้รัฐบาลช่วยเหลือเรื่องหนี้สินและที่ดินทำกินของบรรดาชาวนาชาวไร่จากชนบทหลายจังหวัดทั่วประเทศจนในที่สุดสามารถรวมตัวกันก่อตั้งเป็นสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยในช่วงสถานการณ์ทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการเคลื่อนไหวของพลังภาคประชาชนในยุคที่ประชาธิปไตยกำลังเบ่งบาน

หลังจากที่ถูกปิดกั้นมาเป็นระยะเวลายาวนานโดยเผด็จการทหารในสมัยคณะปฏิวัติ ด้วยการตราพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยรัฐบาลพระราชทานของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ซึ่งสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้อย่างเป็นทางการในสมัยรัฐบาลหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมชและได้ใช้มาจนถึงทุกวันนี้ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงจิตสำนึกทางการเมืองที่พัฒนาขึ้นของชาวนาชาวลาวในการรวมตัวกันเพื่อต่อกรเรียกร้องสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินที่ราษฎรเคยได้รับสิทธิมาแต่ครั้งโบราณกาล ปัจจัยทางเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองที่ส่งผลให้กฎหมายฉบับนี้สามารถผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้และภายหลังก็ไม่ถูกยกเลิกเหมือนการจำกัดการถือครองที่ดินในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามเพราะประการแรก นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งขึ้นจากพระบรมราชโองการ จึงไม่มีความจำเป็นต้องสนองความต้องการของพรรคการเมืองหรือผู้ออกเสียงเลือกตั้งทำให้มีความเป็นอิสระจากพันธะทางการเมือง ประการที่สอง สภานิติบัญญัติเกิดขึ้นจากการคิดสรรโดยสมาชิกแห่งชาติที่มีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ประกอบอาชีพที่หลากหลายในสังคม จึงมีความอิสระจากพันธะทางการเมืองเช่นกัน ถึงแม้ว่าจะมีผู้ที่คัดค้านอยู่บ้างก็ไม่กล้าแสดงออกอย่างชัดเจนเนื่องจากอยู่ในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และประการสุดท้ายเนื้อหาของสาระของกฎหมายเป็นการจัดสรรที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินของรัฐ (มาตรา 26 ทวิ3) เพื่อให้เกษตรกรเช่าทำกินระยะยาวในจำนวนที่ไม่ส่งผลกระทบกระเทือนการถือครองที่ดินของกลุ่มทุนแต่เป็นเพียงการผ่อนคลายความตึงเครียดจากการถูกกดขี่ขูดรีดของระบบทุนนิยมซึ่งเท่ากับเป็นการปรับตัวของระบบทุนนิยมเพื่อให้สามารถขูดรีดต่อเนื่องต่อไปได้เท่านั้น นอกจากนี้ในบางมาตรายังเป็นการเอื้ออำนวยให้กับกลุ่มทุนสามารถเข้าทำประโยชน์ในที่ดินส.ป.ก. ได้มากกว่าราษฎรธรรมดาทั่วไปได้อีกด้วยทำให้ที่ดินของ ส.ป.ก. ส่วนใหญ่ถูกผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น นักการเมือง รวมทั้งนายทุนสวมสิทธิในการเป็นเกษตรกร หนึ่งผู้นำของสหพันธ์ชาวนาชาวลาวไร้แห่งประเทศไทยได้ถูกลอบสังหารจนเกือบหมดสิ้นในภายหลังและเป็นผลให้องค์กรที่ถูกตั้งขึ้น ดำเนินการและเพื่อผลประโยชน์ของคนจนราษฎรสามัญชนชาวนาชาวลาวไร้ต้องขาดผู้นำที่มีพลัง น่าจะเป็นเพราะกลุ่มทุนท้องถิ่นเข้าใจว่าองค์กรจัดตั้งของกลุ่มเกษตรกรนี้ต่อไปจะเป็นภัยคุกคามความมั่นคงในการถือครองที่ดินของกลุ่มตน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กนกศักดิ์ แก้วเทพ. 2529. **บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย:**

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยชาวนาสมัยใหม่. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กนิษฐา ชิตช่วง. 2547. **สิทธิของราษฎรไทยในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดิน**

พ.ศ. 2444-2468: ศึกษากรณีที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง.

วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์
คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การคลัง, กระทรวง, กรมธนารักษ์. 2551. **รายงานประจำปี.** กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.

กุหลาบ สายประดิษฐ์. 2524 **กำเนิดครอบครัวของมนุษยชาติ ระเบียบสังคมของมนุษย์.**

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กอไผ่.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2521. **ที่ดินกับชาวนา “ปฏิรูป” หรือ “ปฏิวัติ”.** กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์ดวงกมล.

เกษตรและสหกรณ์.กระทรวง, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2551.

รายงานประจำปี. กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

จิตตเสน ปัญจะ.2542. **พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวสั่งประหารคณะผู้ก่อการ**

2475. ปาจารย์สาร. ปีที่ 26 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม – ตุลาคม):78-81.

จิตร ภูมิศักดิ์. 2550. **โฉมหน้าศักดินาไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 10, นนทบุรี: สำนักพิมพ์ศรีปัญญา.

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2535. **บรรณาธิการ วรรณกรรมของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า**.
กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2546. **ลัทธิเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง**. กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2549. **ประวัติศาสตร์การปฏิวัติอุตสาหกรรมเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและสมภพ มานะรังสรรค์. 2527. **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง
พ.ศ. 2484**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและสุธี ประศาสน์เศรษฐ. 2527. **ระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2394-2453**.
ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและสมภพ มานะรังสรรค์ บรรณาธิการ,
ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484, หน้า169-201. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เชาวนะ ไตรมาศ. 2550. **ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550**. กรุงเทพฯ:
สถาบันนโยบายศึกษา.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. 2524. **เศรษฐกิจศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) 10 ปรีดี พนมยงค์**
กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
สถาบันปรีดี พนมยงค์.

ดวงมณี เลาวกุลและคณะ. [2552?] **โครงการวิจัยเรื่องนโยบายและมาตรการการคลัง เพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้; รายงานฉบับสมบูรณ์** กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เดือน บุญนา. 2552. **ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร.

ตามไท ดิลกวิทยรัตน์. 2544. **"คอมมิวนิสต์" ในการเมืองไทย.**

วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. 2552. **การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ.** แปลโดย พรรณี จัตรพลรัักษ์และคนอื่น ๆ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์.

ธิดา สาระยา. 2544. **ประวัติศาสตร์ชาวนาสยาม.** กรุงเทพฯ:

อัมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

ธำรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์. 2543. 2475 **และ 1 ปีหลังการปฏิวัติ.** กรุงเทพฯ:

สถาบันเอเชียศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นคร พจนวรวงษ์และอุกฤษ พจนวรวงษ์. 2549. **ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย.**

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขวัญนคร.

นพรัตน์ นุสสรณ. 2520. **การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระ**

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บุญรอด (แก้วกันหา) ชลารักษ์. 2527. ระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2394-2453 ใน **ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและสมภพ มานะรังสรรค์ บรรณาธิการประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484**, หน้า 88-104. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประยูร ดำรงชิตานนท์. 2550. **หลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและความขัดแย้งอันเกิดจากกรรมสิทธิ์ในสังคมไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. 2517 **รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517)**. กรุงเทพฯ: ช. ชุมชุมช่าง.

ปรีดี พนมยงค์. 2513. ความเป็นอนิจจังของสังคม, พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ: นีติเวชช์.

ปรีดี พนมยงค์. 2543. **จงพิทักษ์เจตนารมณ์ประชาธิปไตยสมบูรณ์ของวีรชน 14 ตุลาคม**. พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร.

ปรีดี พนมยงค์. 2552. **ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบุรุษอาวุโส**
ปรีดี พนมยงค์. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2525, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.

ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเกอร์. 2546. **เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ**. พิมพ์ครั้งที่ 3, เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ซิลค์เวอร์ม.

พรภิรมย์ เอี่ยมธรรม. 2527. **ไพร่ในสมัยอยุธยา**. ใน **ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและสมภพ มานะรังสรรค์ บรรณาธิการ, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484**. หน้า 47-68. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พอพันธ์ อุทยานนท์. 2546. **เศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านภาคกลาง**. กรุงเทพฯ:

สถาบันวิดิทัศน์.

มหาดไทย, กระทรวง. กรมที่ดิน. 2544. **รวมกฎหมายเก่าเกี่ยวกับที่ดิน**. กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

มหาดไทย, กระทรวง. กรมที่ดิน 2551. **รายงานประจำปี**. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน.

มยุรี นกยูงทอง. 2527 ปัญหาเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.

2468-2477) ใน **ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและสมภพ มานะรังสรรค์ บรรณาธิการ,**

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484, หน้า 494-533 กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ยศ สันตสมบัติ. 2546. **พลวัตและความยืดหยุ่นของสังคมชาวนา: เศรษฐกิจชุมชน**

ภาคเหนือและการปรับกระบวนการทัศน์ว่าด้วยชุมชนในประเทศโลกที่สาม.

เชียงใหม่: วิทอินดีไซน์.

ยาตาเบ ยาสุกิ. 2550. **บันทึกของทูตญี่ปุ่นผู้เห็นเหตุการณ์ปฏิวัติ 2475 การปฏิวัติ**

และการเปลี่ยนแปลงในประเทศสยาม. แปลโดย มูราชิม่า, เออิจิ

และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

ราชกิจจานุเบกษา. 2497/71/78/1/ **พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและ**

ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497.

ราชกิจจานุเบกษา. 2502/8/12/ **ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49** ลงวันที่ 13 มกราคม 2502.

แล ดิลกวิทย์รัตน์. 2522. วิถีการผลิตแบบเอเชียกับเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์แห่ง
ความด้อยพัฒนาของสังคมไทย. **วารสารธรรมศาสตร์**, ปีที่ 9 เล่มที่ 1
(กรกฎาคม – กันยายน):87-98.

แลงการ์ด, โรแบร์. 2526. **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (เล่ม 2)**. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

วิเทศกรณีย์. 2512. **ประวัติศาสตร์ชาติไทย**. กรุงเทพฯ: ศิลปาบรรณาการ.

วิสากร สระทองคำ. 2523. **ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย**
วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วีณา มโนพิโมกษ์. 2520. **ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร**.
วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์,
คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เวลส์, ควอริช. 2527. **การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ**. แปลโดย กาณจน์
ละอองศรี (สมเกียรติกุล) และคนอื่น ๆ .กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

ศิลปากร, กรม. 2521. **กฎหมายตราสามดวง**. กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร.

ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล. 2527. ระบบศักดินา ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและสมภพ มานะรังสรรค์
บรรณาธิการ, **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484**, หน้า 69-87
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สงบ ส่งเมือง. 2546. **เศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านภาคใต้ในรอบห้าทศวรรษ** กรุงเทพฯ:
สถาบันวิจัยทรรศน์.

สมจิตร ทองประดับ. 2547. **คำอธิบาย ประมวลกฎหมายที่ดิน** กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.

สมชาย พงษ์พัฒนาศิลป์และเผ่าพันธ์ ชอบน้ำตาล. 2551. **ประมวลกฎหมายอาญาและ**

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. กรุงเทพฯ: เจริญรัฐการพิมพ์.

สมบัติ จันทรวงศ์และชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2523. **ความคิดทางการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์บรรณกิจ.

สมภพ มานะรังสรรค์. 2524. **ปัญหาปฏิรูปที่ดินความฝันหรือความจริง**. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์วลี.

สมภพ มานะรังสรรค์. 2544. **แนวโน้มพัฒนาการเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว**.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สร้อยมาศ รุ่งมณี. 2548. **การเปลี่ยนแปลงบทบาทของทุนอเมริกันต่อเศรษฐกิจการเมืองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2501-2533**.

วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สินีนาง เวชแพทย์. 2539. **แนวคิดของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เกี่ยวกับการพัฒนา**

เศรษฐกิจและสังคม. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุจิต จงประเสริฐ. 2540. **การเมืองในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน.** วิทยานิพนธ์
หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครองภาควิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ. 2550. **แผนชิงชาติไทย.** พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์ 6 ตุลารำลึก.

สุพจน์ ด้านตระกูล. 2544. **พระปกเกล้ากับคณะราษฎร** พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย.

สุนทรী อาสะไวย์. 2530. **ประวัติคลองรังสิต: การพัฒนาที่ดินและผลกระทบต่อสังคม**
พ.ศ. 2413 – 2457. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุวิทย์ ธีรศาสตร์. 2546. **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านอีสาน 2488-2544**
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.

เสถียร วิชัยลักษณ์ (รวบรวม). {---?}. **พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรม**
แก่สังคม พ.ศ. 2497. กรุงเทพฯ: นิตินเวชท์

เสถียร สุกใสภณ. 2535. **ชีวิตและการต่อสู้ของพระยาทรงสุรเดช** กรุงเทพฯ:
ศรีเอทีพีพับลิชชิง.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2497. **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร.**
ครั้งที่ 4/2497 สมัยสามัญ ชุดที่ 1 วันที่ 22 กรกฎาคม. กรุงเทพฯ:
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2497. **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร.**
ครั้งที่ 12 วันที่ 16 กันยายน 2497, ครั้งที่ 15 วันที่ 25 กันยายน 2497,
กรุงเทพฯ:สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2517. **รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.**
ครั้งที่ 20 วันที่ 20 ธันวาคม 2517:สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2518. **รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.**
ครั้งที่ 26 วันที่ 10 มกราคม 2518, ครั้งที่ 27 วันที่ 16 มกราคม 2518,
ครั้งที่ 28 วันที่ 17 มกราคม 2518, กรุงเทพฯ:สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักนายกรัฐมนตรื. 2521. **ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 1 เป็นจารึกกรุงสุโขทัยที่ได้พบก่อน**
พ.ศ. 2467. [กรุงเทพฯ]:คณะกรรมการพิจารณาและจัดพิมพ์เอกสารทาง
ประวัติศาสตร์ สำนักนายกรัฐมนตรื.
- อรทิพย์ เทสสิริ. 2524. **การถือครองที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. 2444-2475:**
ศึกษาเฉพาะกรณีมณฑลกรุงเทพฯ. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญา
อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์, คณะอักษรศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เอนก นาคะบุตร. 2536. **คน กับ ดิน น้ำ ป่า จุดเปลี่ยนแห่งความคิด** กรุงเทพฯ:
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- อัจฉรา รัญยติธรรม. 2548. **ที่ดินและเสรีภาพ** กรุงเทพฯ: Black Lead Publishing.

หนังสือภาษาอังกฤษ

Andrews, James M.[----]. **Siam 2nd Rural Economic Survey 1934-1935**. Peabody Museum: Harvard University.

Engels, Frederick. 1978. **The Origin of the Family, Private Property and the State**
New York: International Publishers.

Francis E. A. 1972. **The law and practice relating to Torrens Title in Australasia**
Volume 1, Australia:Butterworth.

Gide and Rist. 1950. **A History of Economic Doctrines from the time of the
Physiocrats to The present day** Bristol:Western Printing Services Translated
by R. Richards B.A. and Ernest F. Row.

Hobbes, Thomas. 1958. **Leviathan Parts I and II** New York: The Bobbs-Merrill.

Locke, John. 1952. **The Second Treatise of Government**_New York:
The Liberal Arts Press.

Zimmerman, Carle Clark. 1999. **Rural Siam Economic Survey 1930-31** Bangkok:
White Lotus.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ/นามสกุล: นายวีรวัดมน อริยะวิริยานันท์

วัน/เดือน/ปี/สถานที่เกิด: 23 ธันวาคม 2494 (กรุงเทพมหานคร)

การศึกษา: ศิลปศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2549

ประสบการณ์การทำงาน:

พ.ศ. 2515 – พ.ศ. 2518 EKMAN Co., Ltd.
ตำแหน่ง Sales, Products Manager

พ.ศ. 2522 – พ.ศ. 2525 Omori Electric Co., Ltd. Tokyo, Japan
ตำแหน่ง International Business Director

พ.ศ. 2525 – พ.ศ. 2527 บริษัท ยูนิคอม อินเทอร์เน็ตในชั้นแนล จำกัด
ตำแหน่ง กรรมการผู้จัดการ

สถานที่ทำงานปัจจุบัน:

พ.ศ. 2527-ปัจจุบัน บริษัท ดาต้าโปรดักส์ ทอปปิง ฟอรัม จำกัด
ตำแหน่ง: President & CEO

ที่อยู่: 2387 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ แขวงบางกะปิ เขตห้วยขวาง
กรุงเทพมหานคร 10320
โทรศัพท์ 02-318-1700
โทรสาร 02-318-1726
veerawat@dptf.co.th