

บทที่ 5

การนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบาย ในช่วงรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ.2502-2506

กระแสความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินและการปฏิรูปที่ดินในวิถีทางแบบทุนนิยม ประชาธิปไตยได้แพร่หลายในหลายประเทศโดยการสนับสนุนของสหรัฐอเมริกาและองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ เนื่องจาก ผลจากการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในประเทศต้นแบบ เช่น ได้หวัน ญี่ปุ่น และ เกาหลีใต้ ในการแก้ไขปัญหาโครงสร้างการถือครองที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรซึ่งช่วยในการป้องกันและสกัดกั้นการขยายตัวของคอมมิวนิสต์เข้าไปในหมู่ชาวนา ทำให้สหรัฐแนะนำให้หลายประเทศที่มีปัญหาที่ดินทำกินอย่างรุนแรง อาทิ อิหร่าน ให้รับดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อมิให้คอมมิวนิสต์ขยายตัวโดยการดึงชาวนามาเป็นพวก อย่างไรก็ตาม การที่จะนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้ามาเป็นนโยบายหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับว่า ประเทศที่ได้รับคำแนะนำจากสหรัฐอเมริกาหรือองค์กรระหว่างประเทศ หรือ ประเทศที่ไม่ได้รับคำแนะนำแต่เห็นตัวอย่างของการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศนั้นจะมีความพร้อมในการนำแนวคิดนี้เข้ามาเป็นนโยบายเพียงใดซึ่งก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขความจำเป็นเร่งด่วนที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทยหลังจากแนวคิดการปฏิรูปที่ดินซึ่งเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายรัฐบาลครั้งแรกในปีพ.ศ. 2476 ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 โดยหลวงประดิษฐมนูธรรม อันเป็นผลมาจากปัจจัยหลักคือกระแสการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่แนวคิดนี้ก็ไม่สามารถพัฒนาเป็นนโยบายได้ อันเป็นผลมาจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและในทางนโยบายซึ่งแนวคิดการปฏิรูปที่ดินหรือแม้แต่หลวงประดิษฐมนูธรรมถูกมองว่าเป็นคอมมิวนิสต์และปัญหาดังกล่าวก็ได้กลายเป็นอุปสรรคในการเสนอแนวคิดนี้เป็นวาระนโยบายตลอดช่วงพ.ศ. 2476-2501 แต่อย่างไรก็ดี แนวคิดการปฏิรูปที่ดินก็ได้เข้าสู่การพิจารณาเป็นวาระนโยบายรัฐบาลอีกครั้งในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2502-2506) เนื่องจาก ปัจจัยด้านการเมืองและทัศนะในเชิงนโยบายซึ่งได้เป็นอุปสรรคสำคัญในการนำแนวคิดนี้เข้ามาเป็นวาระนโยบายตลอดช่วงพ.ศ. 2476-2501 ได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ กระแสนโยบายโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายที่มีต่อแนวคิดการปฏิรูปที่ดินอันเป็นผลจากกระแสความนิยมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาประเทศและต่อต้านคอมมิวนิสต์ในหลายประเทศซึ่งสหรัฐอเมริกาและองค์กรระหว่างประเทศให้การสนับสนุน และการยอมรับแนวนโยบายปฏิรูปที่ดินในกลุ่มข้าราชการประจำที่เป็นผู้ใกล้ชิดของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์และมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย โดยกระแสนโยบายนั้นจำเป็นต้องได้แรงหนุนจากกระแสการเมืองทั้งจากปัจจัยระหว่างประเทศและภายในประเทศ สำหรับกระแสการเมืองในด้านปัจจัยระหว่างประเทศ การที่สหรัฐอเมริกาและไทยลงนามเป็นพันธมิตรกันในระดับทวิภาคีในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็นทำให้สหรัฐอเมริกาและไทยมีความ

ใกล้ชิดกันอย่างมากซึ่งส่งผลให้อิทธิพลในทางความคิดในเชิงวิชาการและนโยบายของสหรัฐอเมริกา การพัฒนาที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน ได้ส่งผ่านมายังประเทศไทยโดยนักวิชาการและข้าราชการ ประจำซึ่งผ่านการศึกษาในสหรัฐอเมริกาหรือได้มีโอกาสดูงานด้านการพัฒนาและการปฏิรูปที่ดินในหลาย ประเทศ แม้ว่าสหรัฐฯจะมีได้แนะนำโดยตรงให้รัฐบาลไทยก็ตาม ส่วนกระแสการเมือง ภายในประเทศ ภายใต้การเมืองแบบอมตชาธิปไตยที่ข้าราชการประจำมีบทบาทในการบริหาร ประเทศและการกำหนดนโยบาย เป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญที่ทำให้ผู้ผลักดันวาระนโยบายซึ่งมาจากข้าราชการประจำได้มีโอกาสในการเสนอและผลักดันแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในฐานะส่วนหนึ่งของงานพัฒนาที่ดิน แต่อย่างไรก็ดีแม้ว่าจะมีการนำแนวคิดนี้มาเป็นวาระนโยบายในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่ก็มิได้พัฒนาเป็นนโยบายต่อไป เนื่องจาก ประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมในเชิง เทคนิคข้อมูล บุคลากร และงบประมาณซึ่งมีความจำเป็นในการกำหนดและการดำเนินนโยบาย

ในการอธิบายถึงการก่อตัวของวาระนโยบายการปฏิรูปที่ดิน ผู้วิจัยได้ใช้ตัวแบบหน้าต่าง นโยบายมาเป็นกรอบการอธิบาย ว่า กระแสการเมือง กระแสนโยบาย และ กระแสปัญหา มีลักษณะ อย่างไร กระแสใดเป็นกระแสหลักในการสร้างโอกาสหรือหน้าต่างนโยบาย และ ผู้ผลักดันวาระ นโยบายมีบทบาทอย่างไรในช่วงการริเริ่มวาระนโยบายในสมัย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยในบท นี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคมไทยในช่วงการเข้าสู่วาระนโยบายเพื่อแสดงให้เห็นบริบทในการอธิบายการก่อตัวของวาระนโยบาย กระแสการเมือง กระแสปัญหา กระแสนโยบาย หน้าต่างนโยบาย และสาเหตุที่แนวคิดนี้ยังมิได้พัฒนาเป็นนโยบาย เป็นลำดับดังนี้

1 สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมของประเทศไทยในช่วงการนำแนวคิดการ ปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบาย พ.ศ. 2502-2506

ในการวิเคราะห์การก่อตัวของวาระนโยบาย ผู้วิจัยได้อธิบาย สภาพแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วย การเมืองระหว่างประเทศ อาทิ ภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็นทั้งใน ระดับโลก ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งส่งผลต่อความมั่นคงภายในของไทย และ การเมือง ภายในประเทศ อาทิ สภาพการเมือง รัฐธรรมนูญ แนวนโยบายรัฐบาล เป็นต้น สภาพแวดล้อมทาง เศรษฐกิจและสังคม จะเป็นการอธิบาย สภาวะและปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นอันเป็นผล จากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่สมดุลและส่งผลกระทบต่อปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินและความยากจน ของเกษตรกรซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวพันกับความมั่นคงของประเทศในแง่ที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้ดึงเอาเกษตรกรที่มีปัญหาที่ดินทำกินเข้ามาเป็นพวก โดยสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในช่วงนี้เป็นบริบทในการพิจารณาวิเคราะห์และอธิบายการนำแนวคิดการปฏิรูป ที่ดินกลับเข้ามาเป็นวาระนโยบาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

หลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจและก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ในช่วงระหว่างพ.ศ.2502-2506การเมืองไทยอยู่ในช่วงของรัฐบาลเผด็จการทหารที่มีการใช้อำนาจ ผู้นำอย่างเด็ดขาดภายใต้ระบอบมาตยาธิปไตย โดยโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่สำคัญคือ ธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2502 มีลักษณะที่เป็นการรองรับการใช้อำนาจของผู้นำทางทหารและข้าราชการประจำ¹³² แต่ปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และสถาบันการเมืองนอก ภาคราชการ เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ สภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น เนื่องจากผู้นำประเทศ คือจอมพล สฤษดิ์ฯ เห็นว่าระบบการเลือกตั้งและการบริหารประเทศภายใต้ผู้นำที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ¹³³ การพัฒนาประเทศจะเกิดขึ้นได้จะต้องอาศัยกลไกระบบ ราชการเป็นหลัก ทำให้ระบบราชการได้มีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศและกำหนดนโยบาย สาธารณะร่วมกับรัฐบาลเผด็จการที่มาจากข้าราชการประจำ¹³⁴ โดยปราศจากกลไกการรับฟังความเห็นความต้องการของประชาชนไม่ว่าจะโดยการส่งผ่านความเห็นมาทางผู้แทนราษฎร หรือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองอื่นๆเช่น การทำประชามติ การเรียกร้องทางการเมืองต่อรัฐบาล เป็นต้น

การพิจารณาแนวทางการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลเผด็จการ เกี่ยวกับการแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาที่ดินแก่ราษฎรในช่วงนี้ สามารถพิจารณาได้จากเนื้อหาของ รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้และคำแถลงนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะพบว่า ธรรมนูญการปกครองฯ

¹³² โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 17 ได้ให้อำนาจเด็ดขาดกับหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งก็คือหัวหน้าคณะปฏิวัตินั่นเอง และเพื่อให้ควบคุมสภาได้งายที่สุด ธรรมนูญการปกครองฯ จึงเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เพราะ ข้าราชการเป็นพวกที่รัฐบาลสามารถควบคุมสั่งการได้ในขณะเดียวกันข้าราชการประจำก็ต้องการเข้าไต่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ แล้ว เงื่อนไขดังกล่าวจึงสมประโยชน์กับผู้นำทหารและข้าราชการประจำได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นภายใต้ระบบการบริหารแบบพ่อ ขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการซึ่งใช้รูปแบบประโยชน์ต่างตอบแทนในการสร้างสายสัมพันธ์ทางการเมือง และทางเศรษฐกิจ โดยมีจอม พลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นพ่อขุนอันเข้มแข็งควบคุมกลุ่มผู้อุปถัมภ์ต่างๆ (นายทหารชั้นผู้ใหญ่) ซึ่งให้การอุปถัมภ์นายทหารชั้นผู้น้อย นักการเมือง ข้าราชการประจำ และนักธุรกิจ โดยผู้ได้รับการอุปถัมภ์ก็จะให้การสนับสนุนเป็นการตอบแทน ซึ่งทำให้ระบบราชการ เป็นผู้สนับสนุนที่สำคัญของระบบพ่อขุนอุปถัมภ์ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และเป็นฐานความคิดในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะ สภาพัฒนาการฯ ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น โปรตุclu ลิซิด ริวเวทิน(2546:197)

¹³³ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เห็นว่า การเลือกตั้ง พรรคการเมืองนักการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็น อุปสรรคต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ดังนั้นจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐมนตรีร่วมคณะจึงคิดว่าตนเองเป็นบุคคลสำคัญ ในวงราชการมากกว่าเป็นนักการเมือง โดยรัฐมนตรีก็มักจะกล่าวว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขัดขวางการทำงานของคนและการพัฒนา ชาติจะต้องชะงักไปเพราะคำวิพากษ์วิจารณ์และความเห็นที่ตรงกันข้ามของนักการเมือง ในทัศนะของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประเทศควรแบ่งเป็นสามชั้น คือ รัฐ/รัฐบาล ข้าราชการ และประชาชน โดยจอมพล สฤษดิ์ เห็นว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัย ระบบราชการในการเป็นหูเป็นตาและทำงานสนองนโยบายรัฐบาลปฏิวัติ ดังนั้นข้าราชการประจำจึงกลายเป็นฐานคำสั่งสนับสนุนเป็น แหล่งทรัพยากรทางปัญญา ความคิดและวิชาการในการปกครองและบริหารประเทศ โดยเฉพาะสาขาวิชาการ เศรษฐศาสตร์ และสถิติ มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ๆ เช่น สภาพัฒนาการฯ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นต้น โปรตุclu ทักย์ เฉลิมเกียรติ (2548:188,198,268)

¹³⁴ โครงสร้างรัฐบาลในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ฯ ที่ประกอบด้วยข้าราชการประจำเกือบทั้งหมด กล่าวคือ ข้าราชการ ประจำสายทหารและตำรวจ 5 คน และข้าราชการพลเรือน 12 คน ในขณะที่รัฐมนตรีที่มาจากพลเรือนมีเพียง 1 คนเท่านั้น

พ.ศ.2502 มิได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เลย ในขณะที่เดียวกันธรรมนูญการปกครองฯก็มิได้ บังคับให้รัฐบาลจะต้องมีการแถลงนโยบายและไม่มีการลงมติไว้วางใจ แต่รัฐบาลก็ได้มีการชี้แจง นโยบายรัฐบาลโดยประกาศว่าจะให้ความสำคัญกับการปรับปรุงเศรษฐกิจของประเทศเป็นอันดับ แรกเพื่อให้รายได้ที่แท้จริงและระดับการครองชีพของประชาชนสูงขึ้น และรัฐบาลจะได้ปรับปรุง การเงินการคลังของประเทศ ดำเนินการส่งเสริมการเกษตรกรรม การสหกรณ์ การอุตสาหกรรม และ การค้า ตลอดจนการคมนาคม เป็นต้น ซึ่งเป็นการกล่าวในภาพรวมเป็นหลักการกว้างๆ และเป็น ที่สังเกตว่าทั้งธรรมนูญฯพ.ศ. 2502 และคำแถลงนโยบายรัฐบาล ต่างก็มิได้กำหนดให้รัฐจะต้อง ดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ปัญหาความยากจน และปัญหาที่ดินทำกินของประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้นการที่รัฐบาลจะกำหนดนโยบายใดๆก็จะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจการตัดสินใจของรัฐบาลรวมทั้ง ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของประเทศและทัศนคติการตัดสินใจของผู้นำในขณะนั้นเป็นสำคัญ

ในขณะที่เมื่อพิจารณาสภาพแวดล้อมภายนอกในช่วงรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศอยู่ในช่วงของสงครามเย็นซึ่งการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ได้ เกิดขึ้นทั่วโลก และกำลังคุกคามประเทศเพื่อนบ้านของไทยคือ ประเทศลาว เขมร และเวียดนาม¹³⁵ ซึ่งเป็นรัฐกันชนที่สำคัญของไทย โดยทัศนคติของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์นั้นก็ไม่ได้ต่างจากจอมพล ป. พิบูลย์สงครามในเรื่องของความหวาดเกรงภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์¹³⁶ ทำให้สภาพการเมือง ระหว่างประเทศในช่วงนี้มีผลต่อการกำหนดนโยบายภายในของไทยเป็นอย่างมาก และนอกจาก ปัญหาความมั่นคงแล้วประเทศไทยก็ยังประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมทั้งจากภาวะฝนแล้ง และความด้อยพัฒนาในเขตชนบทของประเทศ เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นมามีอำนาจก็ได้มี แนวคิดในการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยโดยได้มีการประกาศแนวทางการพัฒนาซึ่งกำหนดโดย ข้าราชการประจำภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2505) ซึ่งจำเป็นต้องอาศัย งบประมาณและบุคลากรทางเทคนิคจำนวนมาก หากแต่ประเทศไทยเองก็มีปัญหาด้านฐานะการ คลังของรัฐบาลอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐบาลชุด พล.ท.ถนอม กิตติขจร ซึ่งงบประมาณแผ่นดิน ในปีพ.ศ.2500นั้นขาดดุลอยู่ถึงกว่า 2,000 ล้านบาท ดังนั้นความจำเป็นในด้านการแสวงหาพันธมิตร เพื่อคุ้มครองไทยในด้านความมั่นคงและการทหารและ ความต้องการเงินทุนในการพัฒนาประเทศ

¹³⁵ โดยเฉพาะวิกฤตการณ์ในลาวปีพ.ศ.2505 เป็นเรื่องที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ให้ความสำคัญมาก เพราะไทยอยู่ในจุด อันตรายต่อการรุกรานและแทรกซึมมากที่สุด โดยมองว่าจีน เวียดนามเหนือ และโซเวียตได้รวมกำลังต่อสู้ในการทำให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคกลายเป็นคอมมิวนิสต์ ในขณะที่ประเทศภาคี SEATO กลับไม่ให้ความสำคัญและไม่ดำเนินการใดๆในเรื่องนี้ซึ่งก็ทำให้ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็เกิดความไม่มั่นใจในการสร้างความมั่นคงแบบพหุภาคีภายใต้องค์กร SEATO อีกต่อไป โปรดดู จุลชีพ ธีภวรรโณ (2536:126) แดมสุข นุ่มนนท์ (2536:161-162) เป็นต้น

¹³⁶ ดังจะเห็นได้จากคำแถลงการณ์ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2503 มีใจความบางตอนว่า "... ข้าพเจ้าจะต่อสู้จนสิ้นลมหายใจ ทุกกระเบียดนิ้วแห่งพื้นแผ่นดินไทย ข้าพเจ้าจะรักษาไว้ด้วยชีวิตและเลือดเนื้อของข้าพเจ้าจะไม่ยอม ให้ประเทศไทยตกเป็นทาสคอมมิวนิสต์ ในขณะที่ข้าพเจ้ายังมีชีวิตอยู่..." อ้างถึงใน จุลชีพ ธีภวรรโณ (2536:126)

จึงเป็นสิ่งที่ทำให้จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จำเป็นต้องพึ่งพาสหรัฐเป็นอย่างมาก ส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ซึ่งได้นำมาสู่แถลงการณ์ร่วม ถนัด-รัสก์ ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในปีพ.ศ.2505

สถานการณ์ดังกล่าวทำให้เป้าหมายในเชิงนโยบายของไทยมุ่งเน้นไปที่ความมั่นคงโดยอิงอยู่กับสหรัฐเป็นสำคัญ ทั้งในด้านนโยบายทางการทูต การทหาร หรือแม้แต่การพัฒนาเศรษฐกิจที่ในทางปฏิบัติก็ได้ถูกใช้เป็นวิธีการในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ อาทิ การสร้างถนน นั้นก็มีเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ความมั่นคง นอกจากนั้นความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ทำให้ไทยเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจตามแนวทางที่สหรัฐฯ ต้องการ โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ยอมยกเลิกนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมและหันมาใช้แนวนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมซึ่งสอดคล้องกับคำแนะนำของ สหรัฐฯ ธนาคารโลกและองค์การการเงินระหว่างประเทศ¹³⁷ แนวคิดของธนาคารโลกดังกล่าวนั้นแท้จริงแล้วก็เป็นสิ่งที่สะท้อนนโยบายของรัฐบาลสหรัฐนั่นเองเพราะอิทธิพลของสหรัฐมีค่อนข้างสูงในธนาคารโลก¹³⁸ ดังจะเห็นได้จากการที่สหรัฐฯ ได้แจ้งให้ไทยทำตามข้อเสนอของธนาคารโลกโดยประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดีได้เขียนบันทึกถึงจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์โดยตรงว่า "...ข้าพเจ้าของแนะนำท่านให้พิจารณารายงานฉบับนี้อย่างจริงจัง แม้ว่ารายงานจะไม่ได้แสดงถึงนโยบายของรัฐบาลอเมริกันอย่างเป็นทางการ แต่ข้าพเจ้าคิดว่า รายงานนี้ก็จะเป็นพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือของเรา" (อ้างถึงใน ผาสุกพงษ์ไพจิตร และ คริสเบเกอร์, 2540:216-217) และข้อเสนอดังกล่าวนี้นี้ได้ถูกแปลเป็นภาษาไทยเพื่อเสนอต่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และกลายเป็นที่มาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติระยะแรกพ.ศ.2504-2506

โดยแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติได้กำหนดเรื่องที่ดินทำกินไว้ในส่วนของนโยบายของพัฒนาการเศรษฐกิจในหมวดเกษตรกรรมและในส่วนของแนวทางการพัฒนาการเศรษฐกิจด้านต่างๆ เช่น กำหนดให้มีการปรับปรุงและเร่งรัดการสงวนป่าไม้ให้ได้เนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศไทยทั้งหมด, รัฐบาลจะต้องดำเนินงานตามโครงการจัดสรรที่ดิน ด้วยการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินเพื่อจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตร และป้องกันการทำลายป่าไม้ไปพร้อมกันด้วย, รัฐบาลจะดำเนินงานปรับปรุงนิคมสร้างตนเองที่มีอยู่แล้ว, การจัดสรรที่ดินให้ประชาชนซึ่งไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน โดยกรมที่ดิน กรมป่าไม้ และกรมอื่นๆที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการจำแนกที่ดินทั่วประเทศ เพื่อให้มีเขตป่าสงวนประมาณ 150 ล้านไร่และจะมีที่ดินจัดสรรให้เกษตรกรเพิ่มขึ้นประมาณ 30 ล้านไร่ เป็นต้น จะเห็นได้

¹³⁷ การปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจของไทยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โปรงค์ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546: 218)

¹³⁸ สืบเนื่องจากอำนาจการลงคะแนนเสียง การเคลื่อนไหวของสหรัฐฯ และธนาคารโลกในการผลักดันการขยายตัวของระบบทุนนิยมและการต่อต้านคอมมิวนิสต์นั้นจึงเป็นความพยายามที่จะแสวงหาพันธมิตรในโลกที่สามเพื่อมิให้ประเทศเหล่านั้นไปร่วมกับประเทศคอมมิวนิสต์ โปรงค์ วิวัฒน์ชัย อัดถาวร (2528:358) Baldwin(1966:29)

ว่าตามแนวทางดังกล่าวการจำแนกประเภทที่ดินและการสงวนป่าไม้จึงเป็นงานพัฒนาเศรษฐกิจที่เร่งด่วนอันมีความสำคัญเป็นอันดับแรกและต้องเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จในอีกหกปีข้างหน้า¹³⁹

อย่างไรก็ดีแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมาจากข้าราชการประจำในกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ที่รับอิทธิพลและความคิดจากสหรัฐฯและธนาคารโลกโดยมุ่งเน้นไปที่ภาคอุตสาหกรรมมากกว่าพาณิชย์กรรมนั้นได้ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่ที่ทำให้ไม่สมดุลทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างชนบทและในเมืองและระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมที่เป็นปัญหาอยู่แล้วให้อิ่งเลวร้ายลงไปมากขึ้น เนื่องจากกลยุทธ์การพัฒนาโดยให้ภาคอุตสาหกรรมนำภาคเกษตรกรรมซึ่งได้ผลดีในบริบทของสังคมเสรีประชาธิปไตยของประเทศตะวันตกนั้นมีกลไกการแก้ไขความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจโดยพลักาย นอกหรือการกดดันทางการเมืองให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขความไม่สมดุลดังกล่าว¹⁴⁰ แต่กระบวนการที่ว่ามีอาจเกิดขึ้นได้ในระบอบปฏิวัติ¹⁴¹ ผลที่ตามมาก็คือ ข้าราชการประจำประเมินความรุนแรงของปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ไม่น้อยกว่าที่เป็นอยู่จริง แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสนใจในการพัฒนาชนบทแต่ก็มาจากการกระตุ้นของสหรัฐฯในลักษณะที่เป็นยุทธวิธีในการป้องกันภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์มากกว่ามุ่งขจัดปัญหาความยากจนของประเทศ¹⁴² นอกจากนั้นยุทธศาสตร์การการพัฒนาประเทศในภาพรวมที่มุ่งเน้นในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นนโยบาย

139

การให้ความสำคัญกับการสร้างระบบข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในเชิงนโยบายนั้นเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลการศึกษาแบบพฤติกรรมศาสตร์ที่แพร่หลายในประเทศตะวันตกซึ่งอิทธิพลอย่างมากต่อข้าราชการประจำของไทยที่ผ่านการศึกษาจากประเทศเหล่านี้โดยเฉพาะสหรัฐฯ

140

แนวคิดในเรื่องการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นรากฐานความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจของแผนพัฒนาเศรษฐกิจนั้น เสน่ห์ จามริก (2529:304-305) เห็นว่าน่าจะมาจากงานของ เอ็ม.โอ.เออร์แมนเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ตีพิมพ์ในปี.ศ.2501 ซึ่งเป็นการเสนอแนวความคิดเรื่องการเจริญเติบโตที่ไม่สมดุล ซึ่งความไม่สมดุลอันสืบเนื่องจากการที่ภาคหนึ่งเจริญรวดเร็วกว่าภาคอื่น ๆ นั้นจะช่วยกระตุ้นกลคนและชี้นำให้ภาคอื่นๆ พยายามเจริญรอยตามเพื่อที่จะแก้ไขความไม่สมดุลนี้ กระบวนการพัฒนาเช่นว่านั้นย่อมไม่ราบรื่น หากแต่จะประกอบด้วยความไม่สมดุลต่างๆซึ่งจะตามด้วยความพยายามที่จะแก้ไขความไม่สมดุลให้ดีขึ้น ซึ่งสำหรับเออร์แมนความไม่สมดุลที่เกิดขึ้นนั้นจะจัดการแก้ไขด้วยตนเองได้โดยอาศัยกลไกธรรมชาติ กล่าวคือ ความไม่สมดุลจะสร้างพลังให้ฝ่ายตลาดหรือเป็นการเอื้ออำนวยให้ผู้ประกอบการเอกชนค้ากำไร และจะทำให้เกิดพลังในฝ่ายที่อยู่นอกตลาดหรือคหบดีหรือการกดดันทางการเมืองให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขความไม่สมดุลดังกล่าวซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ในบริบทของสังคมประชาธิปไตยของประเทศตะวันตก

141

กล่าวคือ ธรรมนูญการปกครองฯพ.ศ.2502 ปิดกั้นช่องทางที่สาธารณชนจะใช้แสดงออกหรือรับรู้ความคิดเห็นและปัญหาต่างๆเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชนในทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ตัวกันก็ไม่มีผู้แทนราษฎรที่จะทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงแทนประชาชน จึงทำให้ผู้นำประเทศและข้าราชการประจำขาดการรับรู้และปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายอันเป็นกระบวนการในการแก้ไขความไม่สมดุลที่เกิดขึ้น

142

การกำหนดนโยบายสาธารณะภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตยในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ โปรดุ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (2546:218-220) ลิขิต ธีรเวคิน (2546:182) เป็นต้น

ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า การลดราคาข้าวในประเทศโดยใช้นโยบายเก็บค่าพรีเมียมเป็นต้น ทำให้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้มีความรุนแรงมากขึ้น

ดังจะเห็นได้จากโครงสร้างการผลิตของประเทศหลังจากประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติในช่วงพ.ศ. 2504-2506 ซึ่งจะพบว่า ความสำคัญของการเกษตรตามอัตราส่วนรายได้ประชาชาติมีลักษณะที่ลดลง จากร้อยละ 37 ในปีพ.ศ. 2504 มาเป็นร้อยละ 36 ในปีพ.ศ. 2506 ในขณะที่สัดส่วนผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรม การก่อสร้าง พลังงาน การคมนาคมและการขนส่งต่อรายได้ประชาชาติมีความสำคัญมากขึ้น โดยเพิ่มจากร้อยละ 28 ในปีพ.ศ. 2504 เป็นร้อยละ 29 ในปีพ.ศ. 2506 (ข้อมูลจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2507:33-35) และรายได้ของประชากรในภาคเกษตรเพิ่มขึ้นไม่มากนัก และแนวทางการพัฒนาที่มีได้ช่วยแก้ปัญหาช่องว่างของรายได้ระหว่างเกษตรกรกับคนในเมืองแต่กลับทำให้ช่องว่างระหว่างคนในเมืองกับเกษตรกรผู้ยากจนขยายตัวออกไปมากขึ้น การพัฒนาที่เกิดขึ้นจึงยังมีลักษณะการพัฒนาที่มีเมืองหลวงเป็นศูนย์กลาง (metropolis-centered development) เช่นเดิม

พ.ศ.	รายได้ต่อคนของเกษตรกร (บาท)	รายได้ต่อคนของคนในเมือง (บาท)	รายต่อคนของเกษตรกรคิดเป็นร้อยละต่อรายได้ต่อคนของคนในเมือง
2503	1,888	14,347	13.16
2504	1,917	14,747	13.00
2505	2,027	15,428	13.16
2506	2,174	16,080	13.51

ตาราง 5.1 รายได้ต่อคนของเกษตรกรและคนในเมือง

ที่มา คัดแปลงจากข้อมูลของกองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สภาพปัญหาของชาวนาชาวไร่ในชนบทที่มีความรุนแรงมากขึ้นทั้งจากการถูกกดขี่ขูดรีดจากเจ้าที่ดินและนายทุนเงินกู้จนต้องสูญเสียที่ดินทำกินและอยู่ในฐานะที่ด้อยค่าทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมนั้น ได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาในหมู่ปัญญาชนในแขนงต่างๆ อาทิ นักวิชาการ สื่อมวลชนนักการเมือง นักศึกษา ที่รู้สึกไม่พอใจต่อชะตากรรมของชาวนาที่ถูกดขี่ในสังคมไทย ซึ่งแสดงออกในรูปของ การเขียนบทความในหนังสือพิมพ์ นิตยสาร การเคลื่อนไหวทางการเมือง แต่ก็ถูกรัฐบาลกำจัด¹⁴³ จนทำให้คนกลุ่มนี้ส่วนหนึ่งได้หนีภัยการเมืองออกสู่ชนบทและเข้า

¹⁴³

เช่น หนังสือเรื่องโฉมหน้าศักดินาไทยของจิตร ภูมิศักดิ์ ซึ่งใช้หลักการอธิบายแบบมาร์กซ์ เข้ามาพิจารณาประวัติศาสตร์อนุชนก่อนพุทธศตวรรษที่ 24 แต่หนังสือเล่มนี้ก็ได้ถูกเก็บอย่างรวดเร็ว หรือบรรดาผู้ที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและผู้เข้าร่วมอยู่ในขบวนการแบ่งแยกดินแดนของนาครอง จันดาวงศ์ อาทิ นักการเมือง อดีตรัฐมนตรี ผู้นำกรรมกร นักหนังสือพิมพ์ ทนายความ พระ ผู้นำนักศึกษา ข้าราชการพลเรือน นักรบกิจ ชาวนา และชาวเขา ต่างก็ถูกนำไปคุมขังที่เรือนจำลาดยาว เป็นต้น

ร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ในการจัดตั้งองค์กรชาวนาอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะภาคอีสาน ซึ่งก็ทำให้ ขบวนการคอมมิวนิสต์ขยายตัวมากขึ้น ในพื้นที่ชนบทของประเทศ¹⁴⁴

กล่าวโดยสรุป สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศเป็นช่วงที่สงครามเย็น ได้ทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะวิกฤตการณ์ในลาว ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความวิตกกังวลเกี่ยวกับการคุกคามจากคอมมิวนิสต์จากภายนอกและการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ภายในประเทศที่มาจาก การสนับสนุนของโซเวียตและจีน จึงทำให้ นโยบายที่ออกมาในช่วงนี้ไม่ว่า นโยบายการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ต่างก็มีจุดมุ่งหมายที่สอดคล้องกับการสร้างความมั่นคงและการต่อต้านคอมมิวนิสต์เป็นหลัก โดยมีสหรัฐฯ ซึ่งเป็นพันธมิตรที่สำคัญให้การสนับสนุน ขณะที่สภาพการเมืองภายในของไทยในช่วงนี้ยังคงตกอยู่ภายใต้เผด็จการทหารภายใต้ การเมืองแบบอมตยาธิปไตย โดยมีข้าราชการประจำเป็นฐานสนับสนุนทางวิชาการในการบริหาร ประเทศ และ การกำหนดนโยบาย

เนื่องจากข้าราชการเป็นกลุ่มที่มีฐานอำนาจในทางทรัพยากรและคลังความคิดมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ในสังคม ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างสหรัฐฯ และ ไทยทำให้มีการส่งผ่านความคิดจากสหรัฐฯ โดยตรงหรือโดยอ้อมมายังข้าราชการประจำและนักวิชาการไทย ดังจะเห็นได้จาก แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่มาจากข้าราชการประจำได้เน้นไปที่การสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมเพื่อให้นำความเจริญไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ อันเป็นการรับเอาแนวความคิดอุดมการณ์ทุนนิยมเสรีจากสหรัฐฯ มาปรับใช้ในประเทศไทย แต่แนวทางดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในลักษณะที่ก่อให้เกิดช่องว่างของการพัฒนาระหว่างในเมืองกับชนบทและภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรม รวมทั้ง แนวคิดในเชิงวิชาการและนโยบายทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเกษตรอย่างแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน ก็เป็นการส่งผ่านความคิดจากสหรัฐฯ โดยอ้อมมายัง ข้าราชการประจำที่ผ่านการศึกษาดูงานด้านกรจำแนกที่ดินและการพัฒนาที่ดินในสหรัฐฯ และ ประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ ซึ่งการจำแนกที่ดินและการพัฒนาที่ดินมักจะครอบคลุมไปถึงงานปฏิรูปที่ดินที่กำลังแพร่หลายอยู่ในหลายประเทศในขณะนั้นด้วย

ในขณะที่ปัญญาชน และนักการเมืองฝ่ายก้าวหน้า ส่วนหนึ่งซึ่งถูกรัฐบาลปราบปรามอย่างหนักโดยอาศัฆมาตรา 17 แห่งธรรมนูญ พ.ศ.2502 และกฎหมายปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์พ.ศ.2495

144 โดยข้อสัญญาที่สำคัญประการหนึ่งที่พรรคคอมมิวนิสต์ให้แก่ชาวชนบทก็คือ การจัดการจัดราษฎรบังหลวงและการกระทำอันมิชอบของตำรวจ ซึ่งตรงกับความต้องการของชาวชนบทที่ถูกข้าราชการรังแก ซึ่งทำให้เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โปรคคู ทักย์ เฉลิมเต็ชรณ (2548:305)

2 กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย ในช่วงการนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบาย พ.ศ. 2502-2506

กระแสการเมือง จากตัวแบบหน้าต่างนโยบาย กระแสการเมือง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร ปฏิสัมพันธ์ในหมู่พลังทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงของกลุ่มหรืออุดมการณ์ และเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ รวมถึงสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ¹⁴⁵ ที่ทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่การพิจารณาได้ สำหรับการผลักดันแนวคิดการปฏิรูปที่ดินให้เข้าสู่วาระนโยบายรัฐบาลนั้น กระแสการเมืองเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้รัฐบาลริเริ่มแนวคิดในการปฏิรูปที่ดินและมีผลเป็นการเอื้ออำนวยต่อการพัฒนากระแสนโยบายภายในประเทศอย่างมาก กล่าวคือ ในด้านปัจจัยการเมืองระหว่างประเทศ การที่สหรัฐฯและไทยลงนามเป็นพันธมิตรกันในระดับทวิภาคีในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็นทำให้สหรัฐฯและไทยมีความใกล้ชิดกันอย่างมากซึ่งส่งผลให้อิทธิพลในทางความคิดในเชิงวิชาการและนโยบายของสหรัฐฯอาทิ การพัฒนาที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน ได้ส่งผ่านมายังประเทศไทยผ่านนักวิชาการและข้าราชการประจำแม้สหรัฐฯจะมีได้แนะนำโดยตรงให้รัฐบาลไทยก็ตาม

ขณะที่ปัจจัยการเมืองภายในประเทศ การก้าวเข้าสู่อำนาจของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ภายใต้อำนาจเบ็ดเสร็จของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในระบบเผด็จการทหาร ทำให้บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายเพิ่มสูงมากโดยเฉพาะข้าราชการสายวิชาการเช่น สถาปนิกการเศรษฐกิจแห่งชาติ เนื่องจาก จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นนายทหารอาชีพจบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยทหารบกและมีได้ผ่านการศึกษายังต่างประเทศ จึงให้ความไว้วางใจและมอบหมาย ให้ข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศโดยผู้ที่มิบทบาทเป็นมันสมองและจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ให้การสนับสนุนและเชื่อใจเป็นอย่างมาก ได้แก่ หลวงวิจิตรวาทการ พล.ต.เนตร เขมะโยธิน พ.อ.พิเศษ ถนัด คอมันตร์ นายบุญชนะ อัดถากร เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาและการดูงานจากต่างประเทศได้มีส่วนให้คำแนะนำทางวิชาการและแนวนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจแก่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในหลายด้านและน่าจะรวมถึงแนวคิดใหม่ๆอย่างการพัฒนาที่ดินและการปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นสิ่งที่แพร่หลายอยู่ในหลายประเทศในฐานะเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและการต่อต้านคอมมิวนิสต์

ความใกล้ชิดระหว่างไทยและสหรัฐฯในช่วงสงครามเย็น และ การบริหารประเทศของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ที่ให้ความไว้วางใจข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายอย่างมากนั้น ทำให้

¹⁴⁵ ในบริบทการศึกษาในประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา การดำเนินนโยบายสาธารณะบางประเภท อาศัยนโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านความมั่นคง อาจจะต้องคำนึงถึงบริบทการเมืองระหว่างประเทศซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นอย่างมากโดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็น ผู้วิจัยจึงได้ปรับแนวคิดในส่วนของกระแสการเมืองของ Kingdon โดยรวมเอาการเมืองระหว่างประเทศ ให้เข้ามาเป็นตัวแปรหนึ่งในการพิจารณากระแสการเมืองด้วย

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ให้การยอมรับและให้ความสำคัญกับการเสนอความคิดจากข้าราชการประจำเกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนาที่ดินและการปฏิรูปที่ดินอันเป็นแนวคิดที่สหรัฐฯให้การสนับสนุนอยู่ได้ไม่ยากนัก ดังจะเห็นได้จากคำชี้แจงของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการ ครั้งที่ 2/2504 วันที่ 14 กรกฎาคม 2504 และในการประชุมจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติที่บ้านพักรับรองทุ่งสร้าง จังหวัด ขอนแก่น ในวันที่ 19 มีนาคม 2506 ความว่า “งานพัฒนาที่ดินนี้เป็นงานสำคัญอย่างยิ่งสมควรที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นกรม ถึงจะมีปัญหาเรื่องคน ก็คงจะแก้ไขได้ เมื่อเราแต่งตั้งให้บุคคลใครรับผิดชอบในกรมนี้ก็คงจะขวนขวายหาเจ้าหน้าที่มาบรรจุได้ ในเบื้องต้นอาจจะต้องส่งข้าราชการเป็นทีมเพื่อไปศึกษาการจำแนกและจัดสรรที่ดินรวมทั้งปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศที่ใกล้เคียง เพื่อจะนำแบบอย่างมาใช้กับเมืองไทยได้ (เช่นประเทศไต้หวัน) เป็นต้น” (กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 2506:123)

กล่าวโดยสรุป กระแสการเมืองในช่วงนี้ การเมืองระหว่างประเทศและการเมืองภายในประเทศมีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนากระแสนโยบายเป็นอย่างมาก โดยความใกล้ชิดระหว่างไทยกับสหรัฐฯในการต่อต้านคอมมิวนิสต์และการขึ้นสู่อำนาจของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ซึ่งมีความไว้วางใจและใช้ข้าราชการประจำระดับสูงเป็นฐานสนับสนุนในการให้คำแนะนำในเชิงวิชาการและในการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก ซึ่งก็ทำให้การนำเสนอแนวคิดการพัฒนาที่ดินและการปฏิรูปที่ดินได้รับการยอมรับจากจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายได้ แม้จะมีการทักท้วงถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรก็ตาม

กระแสปัญหา จากตัวแบบหน้าต่างนโยบาย กระแสปัญหา เป็นการอธิบายว่า ประเด็นปัญหาเข้าสู่ความสนใจของประชาชนและรัฐบาลได้อย่างไร โดยประเด็นปัญหานั้นจะต้องมีความสำคัญและรุนแรงมากพอที่จะทำให้ประชาชนและรัฐบาลให้ความสนใจและเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขสำหรับประเทศไทย ปัญหาการถือครองที่ดิน ปัญหาเกษตรกร และเนื้อที่ป่าไม้ที่ถูกทำลาย เป็นสิ่งที่รัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ให้ความสนใจในลักษณะที่เกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพัฒนาตามแนวทางของแผนพัฒนาฯ ที่ธนาคารโลกให้คำแนะนำ และ เกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงของประเทศ¹⁴⁶

เมื่อพิจารณาปัญหาที่ดินในเชิงเศรษฐกิจ จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจของกระทรวงเกษตร พ.ศ. 2496 ปรากฏว่า เกษตรกรทั้งประเทศมีที่ดินเป็นของตนเองประมาณร้อยละ 82.7 ไร่ที่คืนจากเจ้าของที่ดินประมาณร้อยละ 17.3 (ไชยขงค์ ชูชาติ, 2507:11) โดยในภาคกลางนั้นมีเกษตรกรเช่านา

¹⁴⁶

ทักษ์ เถลิ้มเตียรณ (2548:303-304) อธิบายว่า การชาวบ้านที่เข้าร่วมกับคอมมิวนิสต์เป็นผลจากกลไกการพัฒนาของรัฐบาล ในขณะที่ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์ (2540:494) อธิบายว่า ความนิยมของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่แพร่ขยายอย่างรวดเร็วมีความสัมพันธ์กับการขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชไร่

เป็นจำนวนถึง 1 ใน 3 ของเกษตรกรในภาคกลางทั้งหมดและต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูง บางครั้งมีอัตราครึ่งหนึ่งของผลผลิตที่ได้รับ ในขณะที่อัตราค่าเช่าเป็นเงินสดเฉลี่ยทั่วประเทศตกไว้ละ 55 บาท (อุทิศ นาคสวัสดิ์, 2501:23) และส่วนใหญ่เป็นการทำสัญญาเช่าด้วยวาจา ทำให้ผู้เช่าเสียเปรียบและมีฐานะไม่มั่นคงในการทำกินบนที่ดินเช่า นอกจากนี้ผลของการพัฒนาการคมนาคมเข้าไปยังพื้นที่ในชนบท ทำให้พื้นที่ดินที่มีคุณภาพดี อยู่ใกล้แหล่งน้ำ และมีการคมนาคมสะดวก ส่วนใหญ่จะตกอยู่ในมือของเจ้าของที่ดินที่มีได้เป็นผู้ทำการเพาะปลูกเอง และมีการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรและการเก็บค่าเช่าที่ดินในราคาสูง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเกษตรของประเทศ โดยเมื่อพิจารณาจากรายได้ในภาพรวมของการผลิตในภาคเกษตรแล้วจะพบว่า ชาวนาไทยมีข้าวเปลือกเหลือขายไม่ถึงครึ่ง กว่าร้อยละ 90 ปลูกข้าวเพื่อใช้บริโภคในครัวเรือน และโดยเฉลี่ยแล้วชาวนามีรายได้จากการขายข้าวเพียงครอบครัวละ 838 บาทต่อปีเท่านั้น (ไชยรงค์ ชูชาติ, 2507ก:12-13)

นอกจากนั้น ปัญหาหนี้สินนอกระบบของเกษตรกร และการใช้หนี้ด้วยการตกข้าวเขี้ยวนั้นก็ เป็นอีกปัญหาที่สำคัญของชาวนา ซึ่งพบว่าในปีพ.ศ. 2499-2500 มีชาวนาในภาคกลางที่กู้ประเภทตกข้าวเขี้ยวประมาณร้อยละ 32-37 ของชาวนาผู้กู้ทั้งหมดเลยทีเดียว และจากรายงานของ USOM (the United States Operations Mission) ในการสำรวจภาวะเศรษฐกิจของเกษตรกรในปีพ.ศ. 2502 (1959:8) ปรากฏว่า ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 ของเงินกู้ทั้งหมดของเกษตรกรได้มาจากพ่อค้าเงินกู้ ในขณะที่ประมาณไม่เกินร้อยละ 2 ได้มาจากราชการพาณิชย์ และมีเพียงร้อยละ 7-8 เท่านั้นที่เกษตรกรได้รับเครดิตจากองค์การของรัฐบาล การขาดแคลนสินเชื่อแก่เกษตรกรนั้นส่งผลให้เกษตรกรขาดเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาเทคนิคและการสร้างประสิทธิภาพการผลิต จึงทำให้เกษตรกรขาดการปรับปรุงดิน ทำให้ดินมีความอุดมสมบูรณ์น้อยลงทุกที ดังจะเห็นได้จากผลผลิตต่อไร่ที่น้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า โดยเกษตรกรบางรายใช้วิธีการถางป่าเพื่อทำการเพาะปลูกในที่ดินใหม่เพื่อให้ได้ผลผลิตที่สูงซึ่งทำให้พื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายมากขึ้น

ในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทยซึ่งมีจำนวนเพียง 70 ล้านไร่ หรือเท่ากับร้อยละ 20 จากจำนวนทั้งหมด 321 ล้านไร่ โดยในเนื้อที่ 70 ล้านไร่นี้เป็นเนื้อที่ที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานประมาณ 10 ล้านไร่ (บรรเจิด พลังกูร, 2507:1) เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งตั้งเป้าหมายการพัฒนาการเกษตรไว้ว่าจะต้องขยายผลผลิตผลทางการเกษตรให้เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ทุกๆปีได้นั้น ปัญหาที่เห็นอย่างชัดเจนและต้องหาทางแก้ไขโดยเร็วในทางการบริหารราชการ ก็คือ การขาดการพัฒนาที่ดินอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการปฏิรูปที่ดิน อันจะเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยในการพัฒนาเศรษฐกิจและการปฏิรูปที่ดินให้เหมาะสมสอดคล้องกับโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จำเป็นต้องอาศัยสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน การถือครองที่ดิน และวิเคราะห์ดินอันจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนการใช้ที่ดินการปรับปรุงดินและการพิจารณาชนิดของพืชที่จะนำไปเพาะปลูกให้เหมาะสมกับดินชนิดต่างๆ

ในขณะที่เมื่อพิจารณากระแสปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินของเกษตรกรในแง่ความมั่นคงของประเทศ หรือการพิจารณาปัญหาที่ดินทำกินซึ่งสัมพันธ์กับการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในพื้นที่ชนบทของประเทศ จะพบว่า ผลจากแผนการพัฒนาชุมชนแห่งชาติ และการจัดตั้งกรมพัฒนาชุมชน ในปีพ.ศ. 2503 ซึ่งได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจาก USOM นั้นได้ก่อให้เกิดความขุ่นเคืองใจขึ้นในหมู่ชาวนาชนบทซึ่งไม่ได้รับการเหลียวแลจากหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ซึ่งพัฒนาแต่เฉพาะหมู่บ้านที่คัดเลือกมาเพื่อการพัฒนาอย่างเร่งรัดเท่านั้น หมู่บ้านที่ไม่ได้รับการพัฒนาย่อมกลายเป็นแหล่งแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ ในขณะที่การเร่งรัดพัฒนาชนบทโดยการตัดถนนซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจาก AID นั้นก็ได้สร้างความเคียดแค้นแก่ชาวนาไร่นาเป็นจำนวนมาก เนื่องจาก รัฐบาลไม่มีเงินมากพอจะจ่ายเป็นค่าชดเชยให้แก่ที่นาซึ่งถูกตัดไปทำถนนซึ่งคิดเฉลี่ยแล้วตกประมาณ 7.6 ไร่ของนาข้าวต่อถนนหนึ่งกิโลเมตร¹⁴⁷ อีกทั้งการเรียกเก็บภาษีด้วยอัตราใหม่รวมกับค่าที่ดินที่สูงขึ้นจากการตัดถนนซึ่งสูงถึงสองร้อยเปอร์เซ็นต์ของมูลค่าดินนั้น ก็ได้ทำให้เกิดการเก็งกำไรที่ดิน และเกิดมีระบบเจ้าของที่ดินที่มีได้ทำกินอยู่ในที่ดินแต่ให้เช่าที่ดินเพิ่มขึ้น(ทักษ์ เฉลิมเตียรณ,2548:303-304)

นอกจากนั้น จากทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา การจับจองที่ดินใหม่ในเขตป่าได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วเข้าสู่ป่าลึกและพื้นที่ห่างไกลจากการดูแลของรัฐบาล แต่การขยายพื้นที่เพาะปลูกในเขตป่าก็นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชาวนาที่ลุ่มกับชาวนาภูเขาและเป็นมูลเหตุให้ชาวนาภูเขาหันไปเข้ากับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย(พคท.) ในขณะเดียวกันการที่ข้าราชการเข้ามาในพื้นที่เพื่อเก็บภาษีแต่ปฏิเสธที่จะออกเอกสารสิทธิที่ดินตามกฎหมายให้แก่ชาวบ้านในพื้นที่หลายแห่งได้กลายเป็นชนวนความขัดแย้งระหว่างราชการและชาวบ้านทำให้ชาวบ้านต่อต้านรัฐและหันไปสนับสนุนพคท. มากยิ่งขึ้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์,2540:494-495)

กล่าวโดยสรุป ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญทั้งในเชิงของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และในด้านความมั่นคงของประเทศ กล่าวคือ ในเชิงเศรษฐกิจนั้น เมื่อเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องเช่าที่ดินทำกินนั้น ก็ทำให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการพัฒนาที่ดินและการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ในขณะเดียวกัน ในการจะเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรนั้นก็ต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดินการปรับปรุงดินเพื่อให้ทำให้พื้นที่ดินที่มีอยู่เดิมได้ถูกใช้ให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุดในการผลิตซึ่งในการวางแผนการใช้ที่ดินและปรับปรุงที่ดินจะต้องอาศัยข้อมูลจากการสำรวจจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินและคุณภาพของดินเสียก่อน ซึ่งในการจัดที่ดินทำกินและการวางแผนพัฒนาที่ดินนั้นจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ทำหน้าที่เฉพาะซึ่ง

¹⁴⁷ ในสองปีแรกของการสร้างถนนนั้น ปรากฏว่าได้ใช้ที่ดินไปประมาณ 1,148 ไร่ของนาข้าวซึ่งมีมูลค่า 1,836,000 บาท โดยมีได้ให้ค่าชดเชย ชาวนาที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ตลอดถนนร.พ.ช.จึงต้องสูญเสียที่ดินของตนไปโดยรายได้ส่วนหนึ่งก็หายเนื่องจากไม่ได้รับค่าชดเชย

ประเทศไทยยังไม่มีการจัดตั้งขึ้นมาก่อน ในขณะที่ในทางด้านการมั่นคงของประเทศโดยเฉพาะ ปัญหาที่ดินซึ่งสัมพันธ์กับการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทนั้นก็เป็นที่รัฐบาลจะต้องให้ความสนใจ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามาตรการที่รัฐบาลใช้ในการปราบปรามคอมมิวนิสต์โดยการสนับสนุนให้เกษตรกรเข้าไปทำกินในเขตป่าและมาตรการพัฒนาชนบทนั้น นอกจากจะไม่สามารถหยุดยั้งการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทได้ยังกลับกลายเป็นกระบวนการที่เร่งความสัมพันธ์ของชาวบ้านกับขบวนการคอมมิวนิสต์มากขึ้น โดยเฉพาะการที่ชาวบ้านไม่พอใจที่รัฐบาลไม่จัดการรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินในพื้นที่บุกเบิกซึ่งทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างชาวบ้านกับกรมป่าไม้ และผลจากการบุกเบิกดังกล่าวก็ทำให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการให้แน่ชัดว่า พื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าที่จะต้องอนุรักษ์ และพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่สามารถนำมาจัดสรรให้เกษตรกรได้ ซึ่งในการนี้ก็จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากการสำรวจและจำแนกที่ดินเพื่อนำมาใช้ในการวางแผนเป็นสำคัญซึ่งประเทศไทยยังไม่เคยมีการดำเนินการในเรื่องนี้มาก่อน ดังนั้นสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในแง่มุมทางเศรษฐกิจและการเมืองจึงเป็นที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องนำเข้ามาเป็นวาระนโยบาย

กระแสนโยบาย ตามตัวแบบหน้าต่างนโยบาย ประเด็นปัญหาใด มีข้อเสนอมาตรการและนโยบาย ที่สอดคล้องกับค่านิยมและความเห็นของคนในสังคม และผู้นำรัฐบาล และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ประเด็นปัญหานั้นก็จะสามารถผ่านเข้าสู่วาระนโยบายได้ โดยผู้ประกอบการนโยบาย หรือ การรวมตัวกันของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบาย เช่น ข้าราชการด้านการวางแผนและประเมินผลนโยบาย นิติกร ผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ เป็นต้น จะต้องนำเสนอทางออกเหล่านี้ สำหรับแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน การพัฒนากระแสนโยบายเกิดขึ้นจากภายนอก กล่าวคือ การปฏิรูปที่ดินเป็นแนวคิดที่ สหประชาชาติ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ และสหรัฐฯ ให้ความสนใจและสนับสนุนมานานแล้ว

โดยสหประชาชาติและองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้ร่วมกันจัดทำ รายงานความก้าวหน้าด้านการปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 3 ในปีพ.ศ. 2505 (Food and Agriculture Organization [FAO], 1962) เพื่อเป็นการสรุปปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน การนำนโยบายปฏิรูปที่ดิน และการปฏิรูปการเกษตรของหลายๆประเทศในภูมิภาคต่างๆ ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาFAOได้จัดการประชุมว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินมาแล้ว 8 ครั้ง โดยครั้งแรกได้เริ่มขึ้นที่การประชุมที่ฮือตสปริงในปีพ.ศ.2486 เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานในการมุ่งเพิ่มผลิตผลและความอยู่ดีกินดีและสถานภาพทางสังคมของเกษตรกร โดยการประชุมในระยะต่อมาก็มุ่งเน้นในการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินในประเทศต่างๆ เช่น การจัดตั้งศูนย์การฝึกอบรมชั่วคราวในด้านการปฏิรูปที่ดินในระบบภูมิภาคโดยเริ่มดำเนินการในปลายปีพ.ศ. 2504 ในละตินอเมริกา ตะวันออกกลาง เอเชีย และ แอฟริกาใต้ เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งกลุ่มที่ทำการศึกษากลับมาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินและการจัดที่ดิน เช่น

คณะทำงานของคณะกรรมการด้านการเกษตรของFAOประจำภาคพื้นยุโรป และ คณะทำงานให้คำปรึกษาเกี่ยวกับปฏิรูปที่ดินสำหรับกลุ่มประเทศในละตินอเมริกา ในปีพ.ศ. 2502

จากการสำรวจในระดับภูมิภาคของFAOในช่วงพ.ศ. 2500-2505 พบว่า หลายภูมิภาคมีปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน ดังนั้นFAOจึงได้ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆในหลายโครงการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในหลายประเทศ นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2502 -2504 FAO ได้ดำเนินโครงการให้กับประเทศต่างๆ ไปแล้วถึง 27 โครงการ และในช่วงพ.ศ. 2499-2504 FAO ได้ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการแก่ประเทศต่างๆไปแล้ว 22 ประเทศ (ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้เข้าร่วมในโครงการปฏิรูปที่ดินกับFAO) รวมทั้งการประเมินสถานการณ์ทางด้านโครงสร้างภาคเกษตร การวางแผนการปฏิรูปที่ดิน การจัดการด้านการถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น เพื่อเสนอต่อรัฐบาลประเทศสมาชิกซึ่งที่ผ่านมา เช่น รายงานการศึกษาการถือครองที่ดิน เริ่มในปีพ.ศ. 2495 รายงานการประชุมเกี่ยวกับปัญหาที่ดินและนโยบายที่ดิน และรายงานความช่วยเหลือทางวิชาการ และ รายงานประจำปีเรื่องสถานการณ์ด้านอาหารและการเกษตรซึ่งเริ่มตีพิมพ์ในปีพ.ศ.2504 นอกจากนี้FAOได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ด้านการปฏิรูปที่ดินไปประจำในภูมิภาคต่างๆเริ่มจากละตินอเมริกาในปีพ.ศ. 2504 และเอเชีย ในปีพ.ศ. 2505 (FAO,1962:10-11)

ในขณะเดียวกันสหประชาชาติ ก็ได้ดำเนินการร่วมกับFAOในด้านการให้ความช่วยเหลือในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมซึ่งมีการพิจารณาปัญหาในด้านต่างๆทั้งหมด ซึ่งรวมถึงการปฏิรูปที่ดินด้วย โดยคณะกรรมการเศรษฐกิจภูมิภาคขององค์การสหประชาชาติได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับการวางแผนในการสร้างสมดุลระหว่างภาคชนบทกับในเมือง และ ภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งการปฏิรูปภาคเกษตร สถาบันการวางแผนและการพัฒนาเศรษฐกิจจึงได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับปฏิญญา 1708 (XVI) ในการทำงานร่วมกับคณะกรรมการเศรษฐกิจภูมิภาคโดยเน้นไปที่ การฝึกอบรม การวิจัย และการให้คำแนะนำกับประเทศสมาชิก ทั้งนี้สหประชาชาติและFAOได้ทำงานร่วมกันในคณะกรรมการเศรษฐกิจภูมิภาค คือโครงการเศรษฐกิจภาคเกษตร ที่เน้นไปที่การพัฒนาเทคนิคการผลิตภาคเกษตรและนโยบายด้านการเกษตร และโครงการเกี่ยวกับสถาบันด้านการเกษตร (FAO,1962:11)

นอกจากนี้ยังมีองค์การอื่นๆที่ให้ความสนใจและสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน เช่น ธนาคารโลก ก็ได้มีบทบาทสำคัญในการปล่อยเงินกู้แก่ประเทศสมาชิกในวัตถุประสงค์ด้านการเกษตร และการให้คำแนะนำกับธนาคารเพื่อการเกษตรและหน่วยงานอื่นๆของรัฐบาลประเทศสมาชิกในการสนับสนุนการพัฒนาด้านการเกษตร โดยมีสมาคมเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (International Development Association-IDA) เป็นอีกหน่วยงานเสริมในการขยายสินเชื่อเพื่อการพัฒนาใน

ลักษณะที่เปิดกว้างขึ้น ซึ่งทั้งธนาคารโลกและIDA ต่างก็แสดงความสนใจในด้านการปฏิรูปที่ดิน อย่างชัดเจน (FAO,1962:12)

นอกจากบทบาทขององค์การระหว่างประเทศที่ให้ความสนใจกับการสนับสนุนด้านการปฏิรูปที่ดินและการปฏิรูปการเกษตร สำหรับในระดับประเทศ นับตั้งแต่เมื่อสงครามเกาหลีอุบัติขึ้น ในปีพ.ศ.2497 สหรัฐฯก็เริ่มต่อต้านคอมมิวนิสต์ในเอเชียอย่างแข็งขันขึ้น และได้แนะนำประเทศต่างๆให้มีการปฏิรูปที่ดินแบบทุนนิยมประชาธิปไตย โดยสหรัฐฯจะให้การสนับสนุนทางการเงินและวิชาการกับประเทศเหล่านี้ เช่น ใต้หวัน ฟิลิปปีนส์ เวียดนามใต้ เกาหลีใต้ และอิหร่าน เพื่อใช้ต่อต้านคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะใต้หวันได้เดินตามความคิดของสหรัฐฯอย่างเต็มที่ซึ่งสหรัฐฯเองก็ได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการเป็นอย่างมากในช่วงระหว่างพ.ศ. 2493-2507 คิดเป็นเงินถึง 7.1 ล้านเหรียญสหรัฐฯเลยทีเดียว (McCoy,1971) ทำให้การปฏิรูปที่ดินในใต้หวันประสบความสำเร็จและส่งผลดีทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกลไกในการดำเนินนโยบายปิดล้อม (Containment Policy) จีนแผ่นดินใหญ่ซึ่งเป็นคอมมิวนิสต์ โดยในช่วงพ.ศ.2500-2504 ใต้หวัน ซึ่งเป็นแม่แบบของการปฏิรูปที่ดินนั้นได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินครบทั้งสามขั้นตอนที่วางไว้ คือ ขั้นตอนการลดค่าเช่าที่ดิน ขั้นตอนการขายที่ดินสาธารณะ และ ขั้นตอนการนำที่ดินสู่ผู้เพาะปลูก ซึ่งปรากฏว่าโครงการนี้ได้บรรลุผลตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ คือ นำที่ดินจากบรรดาเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองไปให้แก่เกษตรกรผู้ลงมือเพาะปลูกอย่างแท้จริง โดยพบว่าจำนวนเจ้าของที่ดินในใต้หวันเพิ่มขึ้นจาก 611,193 ครอบครัวในปีพ.ศ. 2495 เป็น 789,439 ครอบครัวในปี พ.ศ. 2498 รวมทั้งผลผลิตทางการเกษตรก็เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 71 นับแต่ได้มีโครงการนำที่ดินสู่ผู้เพาะปลูก ทำให้มาตรฐานการครองชีพของชาวนาใต้หวันสูงขึ้นจนสามารถปรับปรุงการเพาะปลูกให้ดีขึ้นได้ ความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินของใต้หวันนั้นเป็นสิ่งที่สหรัฐฯใช้เป็นแม่แบบการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยวิถีทางประชาธิปไตยและทุนนิยมแก่ประเทศต่างๆซึ่งสหรัฐฯต้องการดึงมาเป็นพันธมิตร และ ใต้หวันก็ได้แสดงบทบาทในการเผยแพร่แนวคิดในการปฏิรูปที่ดินโดยการเปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆที่มีความสนใจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน สามารถเข้ามาดูงานด้านการจัดการที่ดิน จำแนกที่ดิน และการปฏิรูปที่ดินในใต้หวัน ซึ่งทำให้หลายประเทศซึ่งเป็นประเทศโลกเสรีประชาธิปไตยให้คหมสนใจและได้ทำเรื่องขอไปดูงานด้านการปฏิรูปที่ดินที่ใต้หวันเป็นจำนวนมาก รวมทั้งประเทศไทยด้วย

สำหรับการก่อตัวของกระแสนโยบายจากภายในประเทศ การริเริ่มความคิดในการพัฒนาที่ดินและการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นในปีพ.ศ.2504 ในกลุ่มข้าราชการประจำที่ใกล้ชิดจัดทำหน้าที่ให้คำแนะนำเชิงวิชาการและการกำหนดนโยบายแก่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยเป็นการรับเอาอิทธิพลทางความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาและการปฏิรูปที่ดินอันเป็นนโยบายที่แพร่หลายในต่างประเทศซึ่งสหรัฐฯและองค์การระหว่างประเทศให้การสนับสนุน และเมื่อมีการประกาศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก พ.ศ.2504 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีความคิดจะจัดตั้ง
กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
โดยตรง และได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องนี้ ประกอบด้วย พล.อ.ประภาส จารุเสถียร เป็น
ประธานกรรมการ นายถนัด คอมันตร์ และ นายบุญชนะ อัดถากร เป็นกรรมการ พันเอกหลวงวิจิตร
วาทการ เป็นกรรมการและที่ปรึกษา และ พลตรี เนตร เขมะโยธิน (ยศในขณะนั้น) เป็นกรรมการและ
เลขานุการ¹⁴⁸ โดยในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการ ครั้งที่ 2/2504
วันที่ 14 กรกฎาคม 2504 นั้น ที่ประชุมได้ลงมติว่า ในการจัดตั้งกระทรวงใหม่นี้จะใช้ชื่อว่า กระทรวง
พัฒนาการแห่งชาติ ประกอบด้วยกรมต่างๆ 8 กรม ซึ่งมีกรมพัฒนาที่ดินรวมอยู่ด้วย โดยกรมพัฒนา
ที่ดินนั้นจะทำหน้าที่ในการสำรวจจำแนกที่ดิน และทำแผนที่ทางอากาศ และการปฏิรูปที่ดิน ส่วน
การทะเบียนที่ดินยังคงอยู่ในกรมที่ดินกระทรวงมหาดไทยตามเดิม โดยที่ประชุมได้มอบหมายให้
นายบุญชนะ อัดถากร รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นผู้จัดทำแผนภูมิกระทรวง
ใหม่เสนอต่อหลวงวิจิตรวาทการ ปลัดบัญชาการซึ่งจะได้มอบให้พลโท เนตรฯเสนอประธานเพื่อ
เพื่อนำเรียนเสนอต่อจอมพลสฤษดิ์ต่อไป (กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ,2506:61,64-65)

แม้จะไม่ใช่ที่ชัดเจนว่าบุคคลใดได้เสนอให้นำเอาการพัฒนาที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเข้ามา
เป็นส่วนหนึ่งของการจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ แต่จะพบว่าแนวคิดนี้ได้ถูกนำเสนอใน
บันทึกเรื่องกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติของประเทศออสเตรเลียและข้อเสนอในการจัดตั้งกระทรวง
พัฒนา การแห่งชาติของไทย โดยนาย บุญชนะ อัดถากร และอยู่ในข้อเสนอของพลโท เนตร เขมะ
โยธิน นายบุญชนะ อัดถากร และนายอำนวย วีรวรรณ ซึ่งต่างก็เห็นสมควรให้มีการจัดตั้งกรมพัฒนา
ที่ดินขึ้น และจากการที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์บุคคลผู้ใกล้ชิดกับรัฐบาลและนักวิชาการที่มีบทบาทอยู่
ในขณะนั้น หลายท่าน¹⁴⁹ได้ให้ความเห็นว่า การนำเสนอแนวคิดในลักษณะนี้ น่าจะมาจากนาย บุญ
ชนะ อัดถากร รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งเป็นบุคคลที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะ
รัชต์ ให้ความเชื่อถือ โดยในการจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดินเพื่อพัฒนาที่ดินที่เสื่อมโทรมให้มีประโยชน์
มากขึ้นนั้นก็เป็นที่นาย บุญชนะ อัดถากรได้มาจากการดูงานด้านการพัฒนาที่ดินของประเทศ
นิวซีแลนด์ (บุญชนะ อัดถากร,2526:118) ในขณะที่แนวคิดในการปฏิรูปที่ดิน นาย บุญชนะ อัดถากร
น่าจะได้รับความคิดนี้มาจากการศึกษาและการดูงานในสหรัฐฯซึ่งมีการเผยแพร่ความคิดในการ
ปฏิรูปที่ดินอย่างแพร่หลายโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเกษตร แนวคิดการพัฒนาที่ดิน
และการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯได้

148 สำนักนายกรัฐมนตรี, "คำสั่งลับเฉพาะที่ 49/2504 เรื่อง ตั้งคณะกรรมการพิเศษพิจารณาการจัดตั้งกระทรวง
พัฒนาการ," 2 กุมภาพันธ์ 2504.

149 สัมภาษณ์ ณรงค์ กิตติขจร, พ.อ., 3 มีนาคม 2549 และสัมภาษณ์ อาน นาคะจัด, 7 มีนาคม 2549.

เป็นอย่างดี ซึ่งนาย บุญชนะ อัครการก็มักจะมีการนำเอาแนวคิดใหม่ๆ ในการพัฒนาประเทศเข้ามา เสนอต่อรัฐบาลอยู่เสมอ จึงเป็นไปได้ว่า นาย บุญชนะ อัครการได้นำแนวคิดนี้แทรกเข้ามาพิจารณา และได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจากที่ประชุมฯ

สรุป แนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินในวิถีทางของประเทศประชาธิปไตยนั้นได้รับความสนใจ นำไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางตั้งแต่พุทธศตวรรษ 2490 เป็นต้นมาซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนจากองค์กร ระหว่างประเทศเช่น องค์การสหประชาชาติ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ และจาก ในระดับประเทศโดยเฉพาะ สหรัฐอเมริกาและได้หวั่นซึ่งสหรัฐฯให้การสนับสนุนทั้งในทางการเงิน และวิชาการเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศและสกัดกั้นการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ ทำให้ ได้หวั่นประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมาก และได้กลายเป็นแม่แบบในการปฏิรูป ที่ดินให้กับหลายประเทศ แนวคิดนี้ได้ถูกเสนอแนะจากภายนอก เช่น โดยองค์กรระหว่างประเทศ หรือจากสหรัฐฯ หรือเป็นผลจากความคิดริเริ่มจากภายในโดยผู้นำประเทศหรือข้าราชการประจำ ระดับสูง ก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัด แต่อย่างไรก็ดี จะสังเกตได้ว่า สหรัฐฯและองค์กรระหว่างประเทศเช่น สหประชาชาติ FAO ธนาคารโลก เป็นต้นต่างก็ให้ความสนับสนุนแนวคิดนี้ และนำเสนอได้หวั่น เป็นแม่แบบของการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งก็มีการให้ทุนประเทศต่างๆที่สหรัฐฯต้องการดึงมาเป็นพันธมิตร ให้มีงานที่ได้หวั่น ซึ่งก็น่าจะทำให้ประเทศที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯเกิดการยอมรับ และได้รับ อิทธิพลทางความคิดจนมีความสนใจที่จะนำเอาแนวคิดการปฏิรูปที่ดินมาใช้ไม่มากนักน้อย สำหรับ ประเทศไทยเหตุผลข้อนี้ก็พึงจะสังเกตได้จากคำชี้แจงของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในการประชุมที่ บ้านพักรับรองที่ขอนแก่นได้ว่า จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ยอมรับว่าได้หวั่นเป็นแม่แบบในการ ปฏิรูปที่ดินและการศึกษาการจำแนก การพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นการสมควรที่ไทยจะต้องส่งคนไปดูงาน เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศ

หน้าต่างนโยบาย ตัวแบบหน้าต่างนโยบายอธิบายว่า เมื่อกระแสการเมือง กระแสปัญหาและ กระแสนโยบาย มาบรรจบกัน ก็จะทำให้หน้าต่างนโยบายเปิดออกเพื่อที่ประเด็นปัญหานั้นจะเข้าสู่ วาระนโยบายได้ ซึ่งโดยทั่วไปหน้าต่างนโยบายจะเปิดเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้น

สำหรับการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย กระแสการเมืองและกระแสนโยบาย เป็นกระแส หลักที่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลนำเอาการปฏิรูปที่ดินเป็นวาระนโยบาย โดยกระแสการเมืองในด้าน ปัจจัยระหว่างประเทศการที่สหรัฐฯและไทยมีความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคีในการร่วมกันต่อต้าน คอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็นทำให้สหรัฐมีอิทธิพลในทางความคิดในเชิงวิชาการและนโยบายต่อ รัฐบาลไทยไม่ว่าจะเป็นการแนะนำไทยโดยตรงหรือโดยอ้อมผ่านนักวิชาการและข้าราชการประจำ ซึ่งได้รับการศึกษาในสหรัฐฯหรือได้มีโอกาสดูงานด้านการพัฒนาและการปฏิรูปที่ดินในหลาย ประเทศที่สหรัฐฯสนับสนุน ประกอบกับกระแสการเมือง ในด้านปัจจัยภายในประเทศ ภายใต้อิทธิพล

การเมืองแบบอมาตยาธิปไตย การกำหนดนโยบายจะดำเนินการโดยผู้นำและข้าราชการประจำระดับสูง การที่ประเด็นปัญหาใดจะนำเข้าสู่การพิจารณาได้นั้นก็จะต้องเกิดจากการรับรู้และเห็นความสำคัญของปัญหาไม่ว่าจะโดยผู้นำหรือข้าราชการประจำระดับสูงที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นแม้ว่ากระแสปัญหาเกี่ยวกับชาวนาชาวไร่อันเนื่องจากปัญหาที่ดินทำกินจะเป็นปัญหาที่สำคัญและเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงของประเทศก็ย่อมจะต้องผ่านการจัดลำดับความสำคัญจากผู้นำและข้าราชการประจำที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายเสียก่อน

สำหรับกระแสนโยบาย แนวคิดการปฏิรูปที่ดินได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติและจากองค์กรระหว่างประเทศโดยผู้ที่มีบทบาทผลักดันแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในระดับระหว่างประเทศที่เห็นได้ชัดก็คือ สหรัฐและไต้หวัน รวมทั้ง FAO และมีอิทธิพลทางความคิดต่อข้าราชการประจำที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายอย่างมาก แต่อย่างไรก็ดีการพัฒนากระแสแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยนั้นต้องอาศัยกระแสการเมืองและบทบาทของผู้ผลักดันวาระนโยบายทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศมาสนับสนุน เนื่องจากกรณีที่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินได้ถูกมองว่าเป็นแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์มาตั้งแต่สมัยหลังการปฏิวัติพ.ศ.2475 การที่ผู้ผลักดันวาระนโยบายจะเสนอแนวคิดการปฏิรูปที่ดินขึ้นมาใหม่นั้น กระแสการเมืองต้องเอื้ออำนวยให้ผู้ผลักดันวาระนโยบายสามารถนำกระแสนโยบายที่พัฒนาขึ้นในต่างประเทศให้เข้ามาภายในประเทศโดยการปรับเปลี่ยนทัศนคติและการทำความเข้าใจของผู้นำและข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเสียก่อนว่า การปฏิรูปที่ดินไม่จำเป็นต้องมีเพียงรูปแบบคอมมิวนิสต์หรือสังคมนิยมเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีการปฏิรูปที่ดินในวิถีทางประชาธิปไตยและทุนนิยมที่สหรัฐฯสนับสนุนให้นานาชาติ โดยเฉพาะ ไต้หวันซึ่งประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างดี ดังนั้น กระแสการเมืองและกระแสนโยบายรวมทั้งบทบาทของผู้ผลักดันวาระนโยบายจะต้องเกี่ยวเนื่องและพึ่งพากันในการผลักดันวาระนโยบาย โดยผู้ที่มีบทบาทผลักดันแนวคิดนี้ให้เป็นภารกิจหนึ่งในกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาตินั้น ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่ามาจากการผลักดันของบุคคลใดในคณะกรรมการจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติซึ่งประกอบด้วย พล.อ.ประภาส จารุเสถียร นายถนัด คอมันตร์ นายบุญชนะ อัดถากร พันเอกหลวงวิจิตรวาทการ และ พลตรี เนตร เขมะโยธิน แต่อย่างไรก็ดี ในการจัดทำเอกสารแผนผังกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ บันทึกข้อเสนอแนะ และ ในการชี้แจงความจำเป็นในการจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดิน รวมทั้งจากข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและนักวิชาการในขณะนั้นบ่งชี้ว่า นายบุญชนะ อัดถากร น่าจะเป็นผู้มีบทบาทหลักในการทำหน้าที่ผลักดันวาระนโยบาย ซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และเมื่อหน้าตาของนโยบายเปิดออกและประเด็นปัญหาได้เข้าสู่การเป็นวาระนโยบายแล้วนั้น ช่องทางที่ผู้ผลักดันนโยบายใช้ในการผลักดันวาระนโยบายต่อไปก็คือ การริเริ่มจากภายในซึ่งจะ

จำกัดการพิจารณาโดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายอันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และข้าราชการประจำระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งมาเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป การนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินกลับเข้ามาเป็นวาระนโยบายในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นไปตามตัวแบบหน้าต่างนโยบาย โดยกระแสการเมือง คือ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับสหรัฐในช่วงสงครามเย็น และการเมืองแบบอมตยาธิปไตย มีบทบาทสนับสนุน และมีบทบาทร่วมกับกระแสนโยบาย คือ กระแสการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ และการก่อตัวของแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในหมู่ข้าราชการประจำที่มีความใกล้ชิดกับจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ซึ่งทั้งสองกระแสได้สนับสนุนให้กระแสปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรได้รับการพิจารณาจากผู้นำประเทศ โดยอาศัยการผลักดันและบทบาทของผู้ผลักดันวาระนโยบาย คือ นาย บุญชนะ อัดถากร ในการนำเอากระแสนโยบายจากภายนอกมาเสนอต่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนแนวคิดนี้เข้าสู่การเป็นวาระนโยบายของรัฐบาล และเมื่อหน้าต่างนโยบายเปิดออกผู้ผลักดันนโยบายได้ใช้ช่องทางการริเริ่มจากภายในในการผลักดันวาระนโยบายต่อไปโดยการจำกัดการพิจารณาในระดับ คณะรัฐมนตรี และข้าราชการประจำที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย

3 ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้แนวคิดการปฏิรูปที่ดินไม่ได้รับการพัฒนาเป็นนโยบาย

เมื่อนาย บุญชนะ อัดถากร จัดทำแผนภูมิกระทรวงใหม่และได้เสนอต่อพล.อ.ประภาส จารุเสถียร ประธานคณะกรรมการฯซึ่งได้นำเรียนเสนอต่อจอมพล สฤษดิ์ฯในวันที่ 25 กรกฎาคม 2504 นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มกรมในสังกัดรวม 11 กรม โดยในส่วนของกรมพัฒนาที่ดิน (Department of Land Development) นั้น ได้อธิบายว่า ในส่วนของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยจะปล่อยไว้ตามเดิม และทำหน้าที่ในเรื่องทะเบียนที่ดิน ออกโฉนดตราจองซึ่งคาดว่าจะต้องใช้เวลาอีกหลายสิบปีกว่าเสร็จสิ้น ส่วนงานจำแนกประเภทที่ดินที่มอบให้อีกนั้น กรมที่ดินใน กระทรวงมหาดไทยไม่มีกำลังจะทำได้และงานเกี่ยวกับที่ดินนั้นมีอีกหลายอย่างเนื่องจากเป็น ทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของชาติจึงควรจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดินขึ้นในกระทรวงใหม่ให้งานทำงานซึ่งมี ลักษณะเป็นการพัฒนาโดยเฉพาะและไม่ซ้ำกับงานของกรมที่ดินกระทรวงมหาดไทยเช่น การจำแนก ประเภทที่ดิน ซึ่งเป็นงานใหญ่และมีความจำเป็นรีบด่วนเกี่ยวกับการเพิ่มผลผลิตเกษตรกรรมและการ รักษาป่า การรักษาคุณภาพที่ดินซึ่งยังไม่มีใครเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง และนโยบายที่ดิน และการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งทุกประเทศถือเป็นปัญหาสำคัญมาก ประเทศไทยยังไม่มีใครเป็นเจ้าหน้าที่ โดยตรง(กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ,2506:73,77)

ในการประชุมจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติที่บ้านพักรับรองทุ่งสร้าง จังหวัดขอนแก่น ในวันที่ 19 มีนาคม 2506 ประกอบด้วย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายสุนทร หงส์ลดารมภ์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พ.อ.ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ, พ.อ.พระยาศรีวิศาลวาจา ปลัดบัญชาการ พล.ท.อัมพร จินตกานนท์ เลขาธิการบริหารของ นายกรัฐมนตรี พล.ท.เนตร เขมะโยธิน เลขาธิการทำเนียบนายกรัฐมนตรี นายศิริ ปกาสิต ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ นายบุญชนะ อัดถากร รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ แห่งชาติ นายบุญธรรม ทองไข่มุกด์ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ พล.ท.อำนาจ ไชยโรจน์ โฆษกประจำสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี และ นายอำนาจ วีรธรรม ที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ โดยใน ส่วนของกรมพัฒนาที่ดินนั้น รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้ชี้แจงว่า เนื่องจาก ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในทางเศรษฐกิจ การพัฒนาที่ดินหมายถึงการดำเนินงานเพื่อจำแนกประเภท ที่ดิน การรักษาคุณภาพที่ดิน และการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมนี้ โดยนายกรัฐมนตรีก็ได้บัญชาให้ตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกที่ดิน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของ กระทรวงทบวงกรมต่างๆ เช่น กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมแผนที่ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่ง ได้ดำเนินการสำรวจทางภาคีสามเสร็จแล้ว นอกจากนั้นรัฐมนตรีว่า การกระทรวงการคลังได้ชี้แจง ว่า ถ้าหน้าที่ของกระทรวงใหม่คลุมไปถึงการที่จะป้องกันมิให้มีการแบ่งแยกที่ดินออกเป็นผืนเล็กผืน น้อยแล้ว ก็จะมีผลดีในทางเศรษฐกิจเป็นอันมาก ปัญหาอยู่ที่ว่าจะควรตั้งหน่วยงานนี้ให้เป็นกรมขึ้น ในทันทีหรือไม่เพียงใด ซึ่งในแง่นี้จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้ชี้แจงว่า งานนี้เป็นงานสำคัญอย่างยิ่ง สมควรที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นกรม ถึงจะมีปัญหาเรื่องคน ก็คงจะแก้ไขได้ เมื่อเราแต่งตั้งให้บุคคลใด รับผิดชอบในกรมนี้ก็คงจะชวนขวยหาเจ้าหน้าที่มาบรรจุได้ ในเบื้องต้นอาจจะต้องส่งข้าราชการ เป็นทีมเพื่อ ไปศึกษาการจำแนกและจัดสรรที่ดินรวมทั้งปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศที่ใกล้เคียงเพื่อจะ นำแบบอย่างมาใช้กับเมืองไทยได้ (เช่นประเทศไต้หวัน) เป็นต้น ดังนั้นที่ประชุมจึงมีมติให้จัดตั้ง กรมพัฒนาที่ดินขึ้นเป็นกรมใหม่อยู่ในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และให้จัดข้าราชการเป็นทีมเพื่อ ไปศึกษาคูงานเกี่ยวกับการจำแนก รักษาและปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศและนำแบบอย่างมาใช้ใน ประเทศไทยต่อไป(กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ,2506:109,116,123)

ในที่สุดรัฐบาลได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้พระราชบัญญัติ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรมพ.ศ.2506 พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารของ กระทรวงทบวงกรมพ.ศ.2506 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2506 ใช้ บังคับตั้งแต่วันที่ 23 พฤษภาคม 2506 มีผลเป็นการตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้นใหม่โดยรวม งานของกระทรวงสหกรณ์ที่มีอยู่เดิมเข้าอยู่ในกระทรวงใหม่ ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินได้เป็นกรมหนึ่ง ที่ได้รับการจัดตั้งในครั้งนี้ด้วย โดยคำชี้แจงประกอบการจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติใน ส่วนของกรมพัฒนาที่ดินนั้นได้กำหนดว่า กรมพัฒนาที่ดินนั้นให้ทำงานที่มีลักษณะเป็นการพัฒนา โดยเฉพาะ และไม่ซ้ำกับงานของกรมที่ดินกระทรวงมหาดไทย เช่น การจำแนกประเภทที่ดิน การ รักษาคุณภาพที่ดิน และนโยบายที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน และในคำชี้แจงเพิ่มเติมในการจัดตั้งกรม

พัฒนาที่ดิน อธิบายว่า งานนโยบายที่ดินและงานปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นหนึ่งในแปดภารกิจของกรมพัฒนาที่ดินนั้น เป็นงานใหม่ที่ยังไม่มีใครทำมาก่อนและเป็นงานสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตรได้มาก งานนโยบายที่ดินและงานปฏิรูปที่ดินจะเป็นงานค้นคว้าศึกษา และดำเนินการเพื่อให้ขนาด และความเป็นเจ้าของที่ดิน ในประเทศให้มีความเหมาะสมกับโครงร่างเศรษฐกิจและแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ(กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ,2506:132-136)

แต่อย่างไรก็ดี การจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดินโดยมอบหมายภารกิจในการปฏิรูปที่ดินไว้ในกรณีนี้ด้วยนั้น ยังไม่อาจจะถือได้ว่ารัฐบาลได้กำหนดคนให้การปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายรัฐบาลแล้ว เนื่องจากจะเห็นได้ว่า การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยนั้นรัฐบาลก็ยังไม่ได้กำหนดแนวทาง วิธีการ รูปแบบที่แน่นอน รวมทั้งการออกกฎหมายเพื่อมารองรับการปฏิรูปที่ดินที่จะเกิดขึ้น ซึ่งการที่จะปฏิรูปที่ดินได้นั้นส่วนหนึ่งจะต้องเข้าไปดำเนินการเวนคืนที่ดินจากเอกชน ดังนั้นหากปราศจากกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งของเอกชนและที่ดินสาธารณะของรัฐย่อมจะเป็นไปไม่ได้ การที่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินยังมีได้มีการพัฒนาต่อไปเป็นนโยบายโดยการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินมาบังคับใช้นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะมาจากเหตุผลหลายประการ อาทิ

(1) การขาดความพร้อมในเชิงข้อมูลและเทคนิคเกี่ยวกับที่ดิน กล่าวคือ ประเทศไทยไม่มีการศึกษา สำรวจ และเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบเกี่ยวกับ ที่ดิน ระบบการถือครองที่ดินประเภทที่ดิน เป็นต้น ซึ่งข้อมูลเหล่านี้เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการวางแผนกำหนดนโยบายที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน ดังจะเห็นได้ว่า ในการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินและการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในได้หวันนั้นมาจากการใช้ฐานข้อมูลเหล่านี้ซึ่งได้หวันมีการศึกษาและเก็บข้อมูลในเรื่องนี้เป็นอย่างดี โดยอาศัยความช่วยเหลือและสนับสนุนจากสหรัฐ จึงทำให้การวางแผนกำหนดนโยบายต่างๆอันเกี่ยวเนื่องกับดินและที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี

(2) การขาดบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับนโยบายปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ แนวคิดนี้เป็นแนวคิดใหม่จึงทำให้ระบบราชการยังขาดผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้ โดยผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้เป็นอย่างดีจำกัดอยู่แต่ในหมู่ผู้ที่สนใจและได้รับการศึกษาหรือผ่านการดูงานในสหรัฐหรือได้หวัน แต่ในการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยเป็นงานที่ต้องอาศัยผู้ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก ดังนั้นหากจะนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินมากำหนดเป็นนโยบายในทันทีก็อาจทำให้ขาดบุคลากรในการดำเนินการ

(3) ความไม่แน่นอนเกี่ยวกับทิศทางการปฏิรูปที่ดินที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย กล่าวคือ อาจเป็นไปได้ว่า ผู้นำประเทศและผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายยังไม่แน่ใจว่า ประเทศไทยควรมีมาตรการในปฏิรูปที่ดินในลักษณะใดจึงจะเหมาะสมที่สุด ดังจะเห็นได้จาก ผู้นำ

ประเทศยังไม่ต้องการที่จะยึดเอาแนวทางการปฏิรูปที่ดินของไต้หวันมาใช้ทั้งหมด จึงได้มีการส่งข้าราชการประจำไปดูงานในหลายประเทศเพื่อนำมาใช้ในการสร้างแนวทางการปฏิรูปที่ดินสำหรับประเทศไทย ส่วนหนึ่งนั้นน่าจะมาจากแนวทางของไต้หวันนั้นใช้การบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่าที่กำหนดไว้หรือไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินอย่างเข้มงวด การที่จะนำวิธีการในลักษณะดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทยก็อาจกระทบต่อผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดินซึ่งมีฐานอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจและย่อมจะทำให้คนกลุ่มนี้ออกมาคัดค้านแนวคิดนี้จนที่สุดก็อาจไม่ผ่านการพิจารณาออกมาเป็นนโยบายได้¹⁵⁰

กล่าวโดยสรุป การกำหนดภารกิจในการปฏิรูปที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจของกรมพัฒนาที่ดินนั้น ยังคงอยู่ในขั้นตอนของการเป็นวาระนโยบายรัฐบาลเท่านั้น แต่การที่รัฐบาลกำหนดให้ภารกิจในการปฏิรูปที่ดิน¹⁵¹ เป็นภารกิจหนึ่งของกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาตินั้นก็ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลยอมรับว่าแนวคิดการปฏิรูปที่ดินยังคงเป็นวาระนโยบายรัฐบาลที่รอความพร้อมในการนำเสนอต่อไปในอนาคต การที่การปฏิรูปที่ดินยังไม่สามารถพัฒนาไปเป็นนโยบายโดยการออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินมารองรับนั้น มาจากเหตุผลหลักในเรื่องความไม่พร้อมของรัฐบาลที่กล่าวไปข้างต้น หรือ หากจะมองในอีกแง่มุมหนึ่งก็อาจเป็นไปได้ว่า รัฐบาลยังไม่แน่ใจว่าประเทศไทยและรัฐบาลพร้อมที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเมื่อใดและเป็นไปในลักษณะใด หากยังไม่เป็นที่พอใจรัฐบาลก็จะชะลอโครงการปฏิรูปที่ดินไว้ก่อนจนกว่าจะพร้อมเมื่อใดก็ได้ จึงทำให้ยังไม่มีกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นทางการ

3. สรุป

ในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ สภาพการเมืองไทยตกอยู่ภายใต้ระบอบปฏิวัติของฝ่ายทหาร ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการกำหนดนโยบายยังคงมีลักษณะของอมตยาธิปไตยเช่นเดียวกับรัฐบาลชุดที่ผ่านมา โดยมีข้าราชการประจำเป็นฐานสนับสนุน ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจาก ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2502 ไม่เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารผ่านประเทศและขาดตัวแทนเข้าไปเป็นปากเสียงเรียกร้องแทนประชาชนในรัฐสภา ภาวะที่เกิดขึ้นจึงทำให้สถาบันทาง

150 การต่อต้านนโยบายปฏิรูปที่ดินของเจ้าของที่ดินที่เป็นผู้สูญเสียประโยชน์เป็นปรากฏการณ์ที่พบในหลายประเทศ อาทิ บังกลาเทศ ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ เป็นต้น เนื่องจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยพวกที่เป็นเจ้าของที่ดินเป็นจำนวนมากทำให้คนกลุ่มนี้คัดค้านหรือหน่วงเหนี่ยวการปฏิรูปที่ดิน โปรคคู Mathur (1980) Po (1980) Qayyum (1980) Siddiqui (1980)

151 การสำรวจการถือครองที่ดิน การเช่าที่ดิน พร้อมไปกับการส่งข้าราชการประจำในกรมพัฒนาที่ดินไปดูงานด้านการปฏิรูปที่ดินในประเทศต่างๆ เพื่อสร้างระบบข้อมูล และ องค์ความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน อันเป็นประโยชน์ในการวางแผนนโยบายที่ดินและการปฏิรูปที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการเมืองเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

การเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองเกิดความอ่อนแอ ดังนั้นนโยบายที่ออกมาเป็นผลผลิตของฝ่ายการเมืองที่มาจากการศึกษาโดยทหารและจากข้าราชการประจำซึ่งได้รับความไว้วางใจจากจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ให้ไปศึกษาประเมินสถานการณ์และเสนอความคิดแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศ ภายใต้สภาพการเมืองดังกล่าวการที่ประเด็นปัญหาใดจะได้รับการพิจารณาได้นั้นก็ย่อมจะเกิดจากการรับรู้และมองเห็นปัญหาของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจากข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเป็นหลัก

สำหรับการนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินกลับเข้ามาเป็นวาระนโยบาย จะเห็นได้ว่า กระแสการเมืองและกระแสนโยบายเป็นปัจจัยหลักที่เกื้อหนุนการพัฒนากระแสปัญหา อันได้แก่ ปัญหาการถือครองที่ดิน ปัญหาเกษตรกร และปัญหาการทำลายป่าไม้ เป็นต้น ให้ได้รับความสนใจจากรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ฯ ในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการพัฒนาตามแนวทางของแผนพัฒนาฯ ที่ธนาคารโลกให้คำแนะนำ และ เกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงของประเทศ กล่าวคือ กระแสการเมืองที่ประกอบด้วยความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างไทยและสหรัฐฯซึ่งส่งผลให้ไทยรับเอาแนวความคิดเชิงนโยบายจากสหรัฐฯไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านข้าราชการประจำที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายภายใต้การเมืองแบบอมตชาธิปไตย และกระแสนโยบายที่มาจากการก่อตัวจากภายนอกโดยแนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินในรูปแบบทุนนิยมประชาธิปไตยโดยนั้นได้รับความสนใจนำไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางอันเนื่องมาจากการสนับสนุนขององค์การระหว่างประเทศและสหรัฐฯซึ่งเผยแพร่การปฏิรูปที่ดินโดยใช้ได้หวั่นที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเป็นแม่แบบให้กับหลายประเทศเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศและสกัดกั้นการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ ซึ่งทำให้ข้าราชการประจำของไทยที่ผ่านการศึกษาจากสหรัฐฯหรือได้ศึกษาคูงานที่ได้หวั่นเกิดความสนใจที่จะนำเอาแนวคิดนี้มาเผยแพร่และปรับใช้กับประเทศไทย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการเข้าสู่วาระนโยบายในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับการเข้าสู่วาระนโยบายในช่วง หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 ซึ่งหลวงประดิษฐมนูธรรม ได้มีการนำเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล จะเห็นได้ว่า กระแสปัญหาไม่ได้มีความเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพปัญหาในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 มากนัก กล่าวคือ ปัญหาการเช่าที่ดินยังคงเป็นปัญหาหลักสำหรับเกษตรกรโดยเฉพาะในภาคกลางและภาคเหนือ แต่ในช่วงพ.ศ.2502-2506 ปัญหาที่เพิ่มขึ้นมากก็คือปัญหาการทำลายพื้นที่ป่าเพื่อทำการเกษตรและการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทของประเทศ ขณะที่กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย มีความแตกต่างจากในช่วงพ.ศ. 2476 อย่างมาก ก็คือ การเปลี่ยนแปลงทัศนหรือภาพลักษณ์ของนโยบายปฏิรูปที่ดิน และการเกิดสงครามเย็นซึ่งไทยได้มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับสหรัฐฯที่เป็นผู้นำของฝ่ายโลกเสรีและได้สนับสนุนให้ประเทศในโลกเสรีใช้นโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์

อย่างไรก็ดีแม้ว่าจะมีการนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าสู่วาระนโยบายอีกครั้งในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยมีการกำหนดให้การปฏิรูปที่ดินเป็นภารกิจหนึ่งของกรมพัฒนาที่ดิน รวมทั้งมีการส่งเสริมให้มีการดูงานด้านการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศเช่น ใต้หวัน ฟิลิปปีนส์ และการศึกษาสำรวจและเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน การเช่าที่ดิน สภาพที่ดินในภาพรวมของประเทศในช่วงต่อมาก็ตาม แต่แนวคิดนี้ก็ยังคงอยู่ในขั้นตอนของการเป็นวาระนโยบายเท่านั้น เนื่องจาก รัฐบาลยังมิได้มีการตรากฎหมายออกมารองรับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งจะต้องอาศัยอำนาจในการเวนคืน กระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชนและที่ดินสาธารณะ การที่แนวคิดนี้ยังมิได้มีการพัฒนาเป็นนโยบายนั้นมาจาก การขาดความพร้อมในทางข้อมูลและเทคนิคเกี่ยวกับที่ดิน การถือครองที่ดิน ประเภทของดิน เป็นต้น การขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้ง ความไม่แน่นอนเกี่ยวกับทิศทางการปฏิรูปที่ดินที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เป็นต้น ทำให้ภารกิจของกรมพัฒนาที่ดินจึงเน้นหนักไปที่การสำรวจข้อมูลที่ดิน และการถือครองที่ดิน พร้อมไปกับการส่งข้าราชการไปดูงานปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ เพื่อสร้างระบบข้อมูล และ องค์ความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน อันจะเป็นฐานข้อมูลความรู้ประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐบาลต่อไปซึ่งจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับมติของรัฐบาลว่ามีความพร้อมจะนำเอาการปฏิรูปที่ดินเข้ามาพิจารณาหรือไม่และเมื่อใด