

บทที่ 4

ความเป็นมาของการจัดองค์การที่ดิน และแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน ในประเทศไทยในช่วงพ.ศ. 2475 และ นโยบายและแนวทางการแก้ปัญหาชาวไร่ชาวนาและปัญหา ที่ดินทำกินในประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2476 – พ.ศ. 2501

ประเทศไทยมีการจัดการเกี่ยวกับที่ดินมาช้านาน สืบเนื่องตั้งแต่อาณาจักร สุโขทัย อยุธยา ธนบุรี รัตนโกสินทร์ตอนต้นจนถึงปัจจุบัน แต่ละสมัยก็มีแนวทางการจัดการที่ดินแตกต่างกันไป ในช่วงก่อนที่จะมีพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 การกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาชาวไร่ชาวนาเกี่ยวกับที่ดินทำกินและความยากจนนั้น เกิดจากการมองปัญหาของผู้นำและฝ่ายข้าราชการภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตยหรือการปกครองที่ข้าราชการเป็นใหญ่ นับตั้งแต่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพ.ศ.2475 เป็นต้นมา เมื่อนำกรอบการวิเคราะห์หน้าต่า นโยบายมาพิจารณาตัวแบบนี้เสนอว่าการที่ประเด็นปัญหาจะเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาลได้นั้นจะต้องขึ้นอยู่กับ กระแสการ เมือง กระแสปัญหา และกระแสนโยบาย โดยสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นเงื่อนไขสำคัญที่เป็นพื้นฐานของการริเริ่มวาระนโยบาย สำหรับแนวคิดการปฏิรูปที่ดินการเข้าสู่การเป็นวาระนโยบาย 3 ครั้ง ก่อนที่จะพัฒนาจากวาระนโยบายไปสู่การเป็นนโยบายรัฐบาลได้สำเร็จในครั้งที่ 4

การเข้าสู่วาระนโยบายครั้งแรกนั้น แนวคิดในการปฏิรูปที่ดินได้ริเริ่มโดยหลวงประดิษฐมนูธรรมหรือนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งได้เสนอขึ้นมาเป็นวาระนโยบายรัฐบาลโดยเป็นส่วนหนึ่งของเค้าโครงการเศรษฐกิจซึ่งก็มีหลายฝ่ายที่ให้การสนับสนุน แต่อย่างไรก็ดีแนวคิดนี้ก็ถูกกลืนเลิกไปไม่สามารถพัฒนาต่อไปจนเป็นกฎหมายปฏิรูปที่ดินขึ้นมาได้ หลังจากนั้นก็ไม่มีผู้ใดกล้านำกลับมาพิจารณาอีก เนื่องจากสภาพการเมืองเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศและสภาพการเมืองระหว่างประเทศไม่เอื้ออำนวยในการที่จะทำให้นโยบายเกี่ยวกับที่ดินสามารถที่จะกลายเป็นวาระนโยบายของรัฐบาล จนกระทั่งในช่วงพ.ศ.2504 แนวคิดการปฏิรูปที่ดินในแบบของประเทศประชาธิปไตย เช่น ใต้หวัน ญี่ปุ่น ได้กลายเป็นที่สนใจในหมู่นักวิชาการและข้าราชการ เนื่องจากความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินในประเทศเหล่านี้ อันนำมาซึ่งการจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดินขึ้นพร้อมกับการสถาปนากระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โดยมีการถือหลักในการศึกษาและจำแนกประเภทของดินและที่ดินและภารกิจในการปฏิรูปที่ดินรวมอยู่ด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 แต่อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติก็ยังมีได้มีการปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นโดยที่สุุดข้าราชการในกรมพัฒนาที่ดินผลักดันให้การปฏิรูปที่ดินและการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินให้เข้าสู่วาระนโยบายรัฐบาลในสมัย จอมพล ถนอม กิตติขจร หากแต่แนวคิดนี้ก็มิได้พัฒนาต่อไปจนกลายเป็นนโยบายรัฐบาล เนื่องจากคำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้ชะลอไว้ก่อน และรัฐบาลก็หมดอำนาจไปจากกรณี 14 ตุลาคม 2516

ในการวิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบายก่อนการมีพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้วิจัยได้ใช้ตัวแบบหน้าต่างนโยบายซึ่งคัดแปลงมาจากตัวแบบดั้งเดิมของ Kingdon เพื่ออธิบายลักษณะของการเกิดโอกาสในการผลักดันวาระนโยบายว่า กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย รวมทั้งบทบาทของผู้ผลักดันวาระนโยบาย เป็นอย่างไรเพื่อที่จะตอบคำถามการวิจัยว่า กระแสเหล่านี้เป็นอย่างไรและกระแสใดที่เป็นกระแสหลักในการผลักดันวาระนโยบาย โดยผู้วิจัยได้แบ่งการอธิบาย การเข้าสู่วาระนโยบายในช่วงก่อนการพัฒนาไปสู่การเป็นนโยบายรัฐบาล (พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518) ออกเป็น 4 ช่วง โดยช่วงแรก จะเป็นการริเริ่มแนวคิดการปฏิรูปที่ดินโดยหลวงประดิษฐมนูธรรม ในสมัยรัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดา พ.ศ. 2475-2476 ช่วงที่ 2 เป็นช่วงที่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินมิได้กลับเข้ามาเป็นวาระนโยบายตลอดช่วง พ.ศ. 2476-2501 ช่วงที่ 3 เป็นการนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินกลับเข้ามาพิจารณาเป็นวาระนโยบายในสมัยรัฐบาล จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และช่วงที่ 4 เป็นการผลักดันการปฏิรูปที่ดินและการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในการปฏิรูปที่ดินในสมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร สำหรับบทที่ 4 ผู้วิจัยจะอธิบายปรากฏการณ์ในช่วงที่ 1 และช่วงที่ 2 ส่วนปรากฏการณ์ในช่วงที่ 3 และ 4 ผู้วิจัยจะอธิบายในบทที่ 5 และ 6 ต่อไป

1. พัฒนาการของการจับจอง และการจัดที่ดินในประเทศไทย

ในการจับจองและการจัดที่ดินในประเทศไทยนั้นมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยแล้ว ดังความตอนหนึ่งในศิลาจารึก ของพ่อขุนรามคำแหงลัทธิที่ 1 กระจับจั่วว่า “เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลาในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า....ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมากป่าพลู ทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลานก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน” ถ้อยคำในศิลาจารึกแสดงให้เห็นว่า ในสมัยสุโขทัยนี้ ราษฎรทำการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และค้าขายได้อย่างเสรีสุดแล้วแต่กำลังความสามารถของผู้นั้น เมืองสุโขทัยนั้นก็อุดมสมบูรณ์ ราษฎรห้กร้างถางพงทำไร่ได้เท่าใด ก็มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนได้ทำมาหากินไว้ นั่น เมื่อผู้นั้นตายไปมรดกก็ให้สืบทอดต่อลูกหลานตน (ส.ป.ก.,2521:3)

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา ก็ได้มีตัวบทกฎหมายที่บัญญัติชัดเจน โดยเฉพาะเกี่ยวกับกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) คือ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ พ.ศ. 1886 บทที่ 35, 42, และ 43 เป็นต้น กล่าวคือ

บทที่ 35 มาตราที่ 33 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าผู้ใดกันสร้างเล็กรั้งที่ไร่นา เรียกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนานายระวางนายอากรให้ไปดูที่ไร่นาเรียกสวน ที่กันสร้างนั้นให้รู้มากแลน้อย ให้เสนานายระวางนายอากรเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กรั้งกันสร้างนั้นให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น กันสร้างเล็กรั้งตำบลนั้นขึ้น

ในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบกันสร้างเล็กรั้งทำตามอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนา นายระวาง นายอากรจับได้ก็ดี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจใช้ให้ลงโทษ 6 สถาน”

บทที่ 42 บัญญัติไว้ว่า “ที่ในแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกนพรัตน์ราชธานี บุรีรัมย์เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้ แลมิพิภพแก่กันดังนี้เพราะมันอยู่แล้วมันละที่บ้านสวนมันเสีย แลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมทำไว้เป็น คำนับ แต่มันหากไปราชการสุขทุกข์ประการใดๆก็ดี มันกลับมา แล้วมันจะเข้ามาอยู่เล่าใช้ ให้กินให้ มันอยู่เพราะมันมิได้ซัดที่นั่นเสีย ถ้ามันซัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปีใช้ แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่ มิได้นั้นอยู่อย่าให้ที่นั่นเปล่าเป็นทำเลเสีย อนึ่งถ้าที่นั่นมันปลูกต้นไม้อันมีผลไว้ให้ผู้อยู่ให้ค่า ดันไม้นั้น ถ้ามันพุนเป็นโลกไว้ให้บำเหน็จซึ่งมันพุนนั้น โดยควรส่วนที่นั่นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย”

บทที่ 43 มาตรา 1 มีบัญญัติไว้ว่า “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ไร่ที่ ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กันอย่าไว้ให้เป็นที่ทำเลเปล่า แลให้นายบ้านนายอำเภอร้อยแขวง แลนายอากร จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่งที่นอกเมืองทำรูดอยู่นานก็ดี แลมันผู้นั้นล้อมเอาที่นั่นเป็นที่ไร่ เป็นสวนมัน มันได้ปลูกต้นไม้สรรพอันมีผลในที่นั้นไว้ ให้ลดอากรไว้แก่มันปีหนึ่งพันกว่านั้น เป็นอากรหลวงแล”

ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ จะเห็นได้ว่า การจับจองที่ดินในสมัยอยุธยา นั้น ยังมีได้มี หลักเกณฑ์อย่างเช่นปัจจุบัน ถ้าผู้ใดหักร้างถางพงทำเรียกสวนไร่นาได้ ก็ให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่เพื่อจะ ได้ออกโฉนดให้ไว้ซึ่งก็เพื่อเป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีอากร หากหลบเลี่ยงลักลอบกันสร้างก็ จะมีความผิด 6 สถาน (ร. แลงกาด์, 2483:36 อ้างถึงใน ส.ป.ก., 2521:5) ในการจับจองที่ดินนั้นก็มิได้ มีการจำกัดเนื้อที่ขนาดการถือครองที่ดิน โดยราษฎรมีกำลังเท่าไรก็สามารถหักล้างถางพงปลูกสร้าง ได้ตามนั้น แต่ที่ดินในกรุงศรีอยุธยานั้นห้ามจับจองเป็นเจ้าของ เพียงแต่มีสิทธิทำกินเท่านั้น หากมี ความกัน ผู้มาทำกินทีหลังต้องชดใช้ค่าเสียหายให้ และต้องคืนที่ดินให้ ห้ามมีการซื้อขายแก่กัน ส่วน ที่ดินนอกกรุงศรีอยุธยาหากว่างเปล่าลง ก็ให้เจ้าหน้าที่หากคนเข้าไปอยู่อาศัยทำกิน เมื่อได้ผลผลิตก็ให้ ลดอากรในปีแรก เพื่อจูงใจให้คนเข้าทำกินเพิ่มขึ้น จากนั้นจึงค่อยเก็บอากร

ส่วนในสมัยกรุงธนบุรี และ กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก็ยังคงมีลักษณะการปกครองและ การใช้ตัวบทกฎหมายเช่นเดียวกับสมัยอยุธยา โดยในการจัดที่ดินให้บุคคลเข้าจับจองทำประโยชน์ก็ เป็นไปตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ โดยในรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ก็มีการขุดคลองบ้าง แล้ว แต่คลองที่ขุดนั้นมักจะเป็นคลองลัด หรือ คลองข้ามระหว่างแม่น้ำ และคลองภายในเมือง เป็น ส่วนใหญ่ คลองที่ขุดเพื่อการเกษตรแทบจะไม่มี แม้แต่คลองแสนแสบเองก็ขุดไว้ใช้ประโยชน์ ในการส่งเสบียงอาหารและการเดินทางในเวลาสงครามระหว่างประเทศสยามกับเขมรและญวน เท่านั้น ในขณะที่ ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 เป็นต้นมาประเทศไทยเริ่มมีการคบค้าสมาคมกับต่างประเทศมากขึ้น ภาวะเศรษฐกิจของประเทศจึงค่อยๆแปรสภาพจากการผลิตเพื่อเลี้ยงชีพมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า

และให้มีการขุดคลองเพื่อการเกษตร โดยเฉพาะข้าวซึ่งเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ และการปลูกอ้อย เพื่อผลิตน้ำตาลซึ่งเป็นสินค้าเศรษฐกิจอีกด้วย (ส.ป.ก.,2521:6-7)

ในสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ไม่เพียงแต่ทรงปฏิรูปการปกครองเสียใหม่ ในด้านการเพาะปลูก พระองค์ทรงเอาใจใส่โดยให้มีการปรับปรุงที่ดินควบคู่ไปกับการปรับปรุงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากในราวปีพ.ศ. 2430 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ส่งออกสินค้าข้าวมากขึ้นทำให้ราคาข้าวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินหันมาปรับปรุงที่ดินมากกว่าแต่เดิม เนื่องจากการจับจองที่ดินแห่งใหม่ในแหล่งอื่นก็ล้วนแล้วแต่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการบุกเบิกป่าใหม่และค่าขนส่ง จึงได้หันมาขุดคลองมากขึ้น พระองค์จึงทรงประกาศขุดคลอง จ.ศ. 1239 (พ.ศ. 2420) ขึ้น อันเป็นความพยายามที่จะปรับปรุงที่ดินโดยการขุดคลองเพื่อการเกษตรไปพร้อมๆกับการจำกัดการจับจองที่ดินอันเป็นเรือกสวนไร่นา มิให้เกิดการจับจองแต่ไม่มีการทำประโยชน์ ปล่อยรกร้างว่างเปล่า โดยจะระบุนระยะเวลาไว้ และเพื่อจูงใจให้คนเร่งทำการผลิตจึงมีการมอบสิทธิพิเศษแก่ราษฎรที่ออกเงินออกแรงช่วยในการขุดคลอง โดยเพิ่มอายุตราจองขึ้นกว่าพระราชกำหนดเดิมอีก 2 ปี เป็น 5 ปีด้วยกัน ทำให้ราคาที่ดินริมคลองโดยเฉพาะบริเวณใกล้ๆกรุงเทพฯมีราคาสูงขึ้น ที่ดินริมคลองซึ่งใช้ในการทำนาจึงกลายเป็นย่านสินค้าไปด้วย การขุดคลองซึ่งเดิมเป็นโครงการสาธารณะของรัฐบาลก็กลายเป็นโครงการเอกชน โดยได้มีบริษัทขุดคลองขึ้น ซึ่งส่วนมากจะเป็นบริษัทของเชื้อพระวงศ์ หรือข้าราชการชั้นสูงและคนจีนที่ร่ำรวยเป็นผู้ดำเนินการ เช่น ร.ศ. 105 (พ.ศ. 2430) บริษัทขุดคลองและกุณาสยามได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ขุดคลองบริเวณทุ่งรังสิต ไปจนถึงนครนายก ในการขุดและซ่อมแซมคลอง บริษัทผู้ดำเนินการได้รับสิทธิพิเศษให้จับจองที่ดินริมคลองทั้งสองฝั่ง ระยะพ้นจากฝั่งคลองข้างละ 1 เส้นเพื่อจำหน่ายให้กับชาวไร่ชาวนา โดยจะออกใบสำคัญให้เรียกว่าใบครอก เพื่อไว้ไปขอรับโฉนดกับเจ้าหน้าที่ และยังได้รับสิทธิให้เก็บค่าธรรมเนียมแก่เรือที่ผ่านไปมาในคลองนั้น เป็นต้น

นอกจากนั้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการตรากฎหมายออกใช้หลายฉบับ ซึ่งเป็นการปรับปรุงและรับรองสิทธิที่ดิน (ส.ป.ก.,2521:9-11) อันได้แก่ ใบเหยียบย่ำ ซึ่งแต่เดิมใบเหยียบย่ำก่อน ร.ศ.117 นั้น ไม่มีระเบียบปฏิบัติแต่อย่างใด ภายหลังได้มีการกำหนดไว้ตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 (พ.ศ.2441) ให้นำอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเหยียบย่ำ และต้องนำมาต่ออายุทุกๆรอบ 12 เดือน หากผู้ถือใบเหยียบย่ำมีความประสงค์จะซื้อขายแลกเปลี่ยนที่ดินแก่ผู้อื่นแล้ว ให้ทำหนังสือสัญญาและสลักหลังในใบเหยียบย่ำนั้น และถ้าใบเหยียบย่ำสูญหายก็ให้แจ้งขอรับใบอนุญาตแทนได้ ตราจอง หรือ ใบจอง ซึ่งมีตราจองที่ออกตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมือง กรมการเสนา กำนัน อำเภอซึ่งจะออกเดินประมินนา จ.ศ. 1236 (ร.ศ. 93 หรือ พ.ศ. 2417) ตราจองที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ข้าหลวงขุดลอกคลองออกให้แก่ราษฎรที่ช่วยขุดคลอง ตามประกาศขุดคลอง จ.ศ. 1239 (ร.ศ. 96 หรือ พ.ศ. 2420) และ ตราจองชั่วคราวหรือโฉนดตราจอง พระราชบัญญัติ

ออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) ต่อมาได้ประกาศเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติโฉนดแผนที่อย่างใหม่, หนังสือแสดงว่าได้นำวัดเพื่อรับโฉนดที่ดิน อาทิ ไบเดินทุ่ง ไบไต้สวนหมายเขตที่ดิน ไบนำ และ ไบตรอกบรีษัทยุคคลองและกุณาสยาม และ หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ อันได้แก่ ตราแดงซึ่งเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่นา โฉนดสวน ซึ่งเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่สวนที่ปลูกต้นไม้ยืนต้นที่มีอายุ 3 ปีขึ้นไป โฉนดป่า ซึ่งเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ปลูกพันธุ์ไม้ชนิดเล็กหรือไม้ล้มลุก, หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน โฉนดที่ดินออกตามประกาศพระบรมราชโองการให้ออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่าและมณฑลกรุงเทพฯ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) และ ตราจองชั่วคราวซึ่งออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445)

2. การริเริ่มแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475

การปฏิรูปที่ดินเป็นแนวคิดที่ยังไม่มีการกล่าวถึงในสังคมไทยภายใต้ระบบศักดินาในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร จึงมีการนำแนวคิดนี้เข้ามาเป็นหลักการสำคัญของเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเสนอและผลักดันโดยหลวงประดิษฐ์มนูธรรม หรือ นาย ปรีดี พนมยงค์ เพื่อให้เค้าโครงการเศรษฐกิจเป็นแผนแม่บทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองโดยการกระจายจากมือพระราชวงศ์และขุนนางซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยที่อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจผูกติดอยู่กับที่ดินจำนวนมากที่ถือครองอยู่ไปสู่ประชาชนทั่วไปผ่านการกระจายการถือครองที่ดินด้วยการปฏิรูปที่ดิน แต่่นโยบายที่มีลักษณะเป็นการกระจายหรือจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่⁷⁷ (redistributive policy) อย่างเช่น นโยบายปฏิรูปที่ดิน การผลักดันนโยบายดังกล่าวย่อมจะต้องเจออุปสรรคจากผู้ที่เกี่ยวข้องคือ พวกเจ้าที่ดิน ที่เป็นพวกขุนนาง พระราชวงศ์ และพ่อค้า ดังนั้นแม้ว่าจะจะมีการริเริ่มแนวคิดนี้ขึ้นมาเป็นวาระนโยบายได้แต่อุปสรรคและการคัดค้านจากผู้เสียผลประโยชน์ก็ทำให้แนวคิดนี้ไม่อาจจะผ่านออกมาเป็นนโยบายปฏิรูปที่ดินได้ และยังคงส่งผลให้ผู้ผลักดันวาระนโยบายอยู่สถานะที่ล่อแหลมต่อการถูกโจมตีทางการเมือง และเมื่อ

⁷⁷ การแบ่งประเภทของนโยบาย นักวิชาการหลายท่านมีความเห็นที่ต่างกันออกไป อาทิ Theodore Lowi (1964) ซึ่งได้แยกนโยบายออกเป็น 3 ประเภท คือ นโยบายการกระจายทรัพยากร (distributive policy) นโยบายการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ (redistributive policy) นโยบายการควบคุมการออกกระเบียบกฎเกณฑ์ (regulatory policy) Thomas R. Dye (1976) ได้จำแนกนโยบายออกเป็น 4 ประเภท คือ นโยบายการกระจายทรัพยากร (distributive policy) นโยบายการควบคุมการออกกระเบียบกฎเกณฑ์ (regulatory policy) นโยบายที่มีลักษณะเชิงองค์การหรือสถาบัน (institutional policy) และนโยบายที่เป็นการดึงทรัพยากรจากประชาชน (extract policy) สำหรับนโยบายปฏิรูปที่ดิน จัดได้ว่าอยู่ในประเภทนโยบายการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ เนื่องจากเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากร อาทิ ความมั่งคั่ง รายได้ สิทธิ และทรัพย์สิน(ที่ดิน) ให้แก่ประชาชนอย่างเป็นธรรม เพื่อเปิดโอกาสให้คนที่ยากจนหรือคือโอกาสในสังคมได้มีสิทธิ์เป็นเจ้าของทรัพย์สินเพื่อยกระดับวิถีชีวิตการครองชีพ การกระจายรายได้ และลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนให้น้อยลง

สถานการณ์การเมืองในช่วงต่อมาไม่ได้เปลี่ยนแปลงในทิศทางที่เอื้ออำนวยก็เป็นการยากที่จะนำแนวคิดนี้กลับเข้ามาพิจารณาอีกครั้งตลอดช่วงพ.ศ. 2476-2501

ในการศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายของแนวคิดการปฏิรูปที่ดินและการที่แนวคิดนี้ไม่อาจกลับเข้ามาเป็นวาระนโยบายตลอดช่วงพ.ศ.2476-2501 ผู้วิจัยจะใช้ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย⁷⁸ ซึ่งคัดแปลงจาก Kingdon ในการอธิบายปัจจัยที่ก่อให้เกิดโอกาสหรือหน้าต่างแห่งโอกาสที่ทำให้ปัญหาที่ดินทำกินและแนวคิดการปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นทางออกเชิงนโยบายเข้าไปสู่การพิจารณาของรัฐบาล โดยกระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแสนโยบายในขณะนั้นเป็นเช่นไรและกระแสใดที่ทำให้หน้าที่เป็นกระแสหลักในการผลักดันวาระนโยบายและผู้ผลักดันวาระนโยบายมีบทบาทอย่างไรภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นและในกรณีที่แนวคิดนี้ไม่อาจกลับเข้ามาเป็นวาระนโยบายในช่วงพ.ศ.2476-2501 กระแสใดที่ไม่เอื้ออำนวยในการผลักดันวาระนโยบาย

2.1 สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมของประเทศไทยในช่วงการริเริ่มแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475

ในการวิเคราะห์การก่อตัวของวาระนโยบาย ผู้วิจัยได้อธิบายสภาพแวดล้อมหรือบริบทในทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมของประเทศไทยในช่วงก่อน พ.ศ.2475 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการเสนอแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติ ว่ามีลักษณะเช่นไรซึ่งมีผลต่อการก่อตัวของวาระนโยบาย โดยสภาพการเมืองในช่วงก่อนพ.ศ. 2475 ประกอบด้วย ภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการบริหารประเทศ เศรษฐกิจ และ สังคม ความขัดแย้งระหว่างพระราชวงศ์และขุนนางระดับสูง กับ ขุนนางสามัญชนระดับกลาง จนก่อให้เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 สภาพการเมือง รัฐธรรมนูญ แนวนโยบายรัฐบาลในขณะนั้น เป็นต้น ขณะที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม จะเป็นการอธิบาย สภาวะและปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและการด้อยพัฒนาในภาคเกษตรของประเทศ ซึ่งกระทบต่อปัญหาที่ดินทำกินและปัญหาความยากจนของเกษตรกร ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

⁷⁸ ตัวแบบหน้าต่างนโยบายหรือหน้าต่างแห่งโอกาส ได้อธิบายว่า การที่ประเด็นปัญหาที่จะกลายเป็นวาระนโยบายได้นั้นจะต้องเกิดจากการบรรจบกันของ 3 กระแส กล่าวคือ กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย การที่ปัญหาสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะเข้าสู่วาระนโยบายและเป็นที่สนใจของผู้กำหนดนโยบายได้นั้นย่อมจะต้องขึ้นกับสถานการณ์หรือโอกาส กล่าวคือ หากสถานการณ์เอื้ออำนวย หน้าต่างนโยบายก็จะเปิดออกให้ปัญหาสาธารณะสามารถเข้าไปสู่วาระได้ แต่หากสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวย หน้าต่างนโยบายก็จะถูกปิดลงและไม่ยอมให้ปัญหาสาธารณะที่เกี่ยวข้องหลุดเข้าไปสู่วาระได้ โดยทั่วไปแล้วเป็นที่สังเกตได้ว่า หน้าต่างนโยบายมักจะถูกเปิดออก เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ หรือ มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้น โดย ผู้สร้างวาระต่างๆ ทั้งที่เป็นผู้ประกอบการนโยบาย และ ผู้ที่อยู่ในชุมชนนโยบาย เช่น นักการเมือง นักวิชาการ ข้าราชการ เป็นต้น มีหน้าที่สำคัญในการผลักดันข้อเสนอทางนโยบายเมื่อปัญหาเป็นที่สนใจและสภาพการเมืองเอื้ออำนวยให้หน้าต่างนโยบายได้เปิดออก ปรอคคู Ho(2002:277-278) Kingdon(1994:165-166,168) Rushefsky(2002:8)

ในช่วงรัตนโกสินทร์ สมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ประเทศไทย ประสบกับภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตกโดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศสซึ่งพยายามแข่งขันกันในการครอบครองดินแดนในคาบสมุทรอินโดจีนและมลายู ทำให้ประเทศไทยต้องการถูกบีบบังคับให้มีการเปิดประเทศเพื่อติดต่อกับค้าขายกับต่างประเทศตามสนธิสัญญาเบาว์ริง⁷⁹ ในปีพ.ศ. 2398 ในสมัยรัชกาลที่ 4 ผลจากการปฏิบัติตามสนธิสัญญาดังกล่าวนอกจากจะทำให้เศรษฐกิจไทยกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกภายใต้แนวคิดการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจของจักรวรรดินิยมตะวันตกแล้วยังทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในภาคเศรษฐกิจของไทยหลายประการ⁸⁰ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตข้าวจากการผลิตเพื่อยังชีพเป็นการผลิตเพื่อการค้าและการส่งออก

ในขณะเดียวกันการเปิดประเทศและการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก ยังส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ก็คือ การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2435) ซึ่งมีการแยกและรวมกิจกรรมต่างๆที่สำคัญของประเทศให้เป็นหมวดหมู่

79 เนื่องจากก่อนพ.ศ. 2398 พระมหากษัตริย์ได้ใช้พระคลังข้างที่เป็นสถาบันผูกขาดการค้าทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ พวกพ่อค้าทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นพระราชวงศ์ ขุนนาง หรือพ่อค้าชาวจีนและมุสลิมต่างก็ทำการค้าขายภายใต้การคุ้มครองของรัฐ โดยพ่อค้าชาวจีนและมุสลิมนี้ก็เป็นขุนนางในระบบราชการและถือศักดินาเช่นเดียวกันขุนนางทั่วไป ดังนั้นคนพวกนี้นอกจากจะเป็นตัวแทนหรือหน้าหน้การค้าให้สถาบันกษัตริย์ คนพวกนี้ก็ยังรับเอาอุดมการณ์ของชนชั้นปกครองมาเป็นของตนซึ่งช่วยให้ระบบศักดินามีเสถียรภาพมากขึ้น แต่ในทางกลับกันการผูกขาดดังกล่าวก็เป็นอุปสรรคทางการค้าของชาวตะวันตก ทำให้ชาติตะวันตกต่างก็ต้องการบีบบังคับให้ไทยเข้าสู่ระเบียบเศรษฐกิจการค้าโลกที่เน้นในเรื่องการเปิดเสรีทางการค้า ดังนั้นเมื่อระบบผูกขาดได้สิ้นสุดลง และการกำหนดให้เก็บภาษีขาเข้าได้ไม่เกินร้อยละ 3 ก็ทำให้เกิดการค้าเสรีขึ้นและปริมาณการค้าที่ขยายตัวอย่างมากพร้อมกันกับการที่ไทยได้ก้าวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก โดยผลประโยชน์ของประเทศตะวันตกที่ได้รับจากไทยก็คือการค้าข้าวราคาถูกและมีตลาดระบายสินค้าซึ่งทำให้เกิดการผูกขาดตลาดส่งออกข้าว โปรตุเกส พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย (2518:8), สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2526:70-71) เป็นต้น

80 ผลที่เกิดขึ้นของสนธิสัญญาเบาว์ริง ต่อเศรษฐกิจและสังคมการเมืองไทยมีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ ซึ่งผู้ศึกษามีหลายประเด็นที่มีมุมมองที่เหมือนหรือแตกต่างกันจึงสรุปพอสังเขปดังนี้ ประการแรก ทำให้อุตสาหกรรมพื้นบ้านเสื่อมถอยเพราะการกำหนดพิภคอัตราภาษีศุลกากรสินค้าเข้าค้าขายที่ร้อยละ 3 ทำให้ผ้าราคาถูกทะลักเข้ามาจากต่างประเทศ ผลก็คือชาวนาไทยเลิกทอผ้าใช้เองและหันไปซื้อผ้าแทนประการที่สอง การเปิดตลาดค้าข้าวเสรีได้เปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของไทยจากการผลิตเพื่อยังชีพเป็นการผลิตในระบบตลาด โดยชาวนากลายเป็นผู้ผลิตพืชผลเฉพาะอย่างและใช้เวลาส่วนใหญ่ในการปลูกข้าวส่งผลให้การผลิตสินค้าที่ใช้บริโภคในครัวเรือน อาทิ น้ำตาล และสินค้าส่งออกอย่างอื่นตกฮวบลง ประการที่สาม การพัฒนาการผลิตเพื่อขายนั้นทำให้ชนชั้นนายทุนพาณิชย์เติบโตขึ้นทำหน้าที่เป็นตัวแทนชาวนากับตลาดโลก พวกเขาเป็นชนกลางที่ซื้อคัดเลือกและขนส่งผลผลิตจากชาวนาไปขายให้กับคลังสินค้าในกรุงเทพฯและส่งสินค้าเข้ามาขายหรือแลกเปลี่ยนกับชาวนา กระบวนการนี้ทำให้การค้าภายในและระบบเศรษฐกิจเงินตราขยายตัวหากแต่ระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวต้องล้มสลายลง การเติบโตของเศรษฐกิจเงินตราทำให้มีความต้องการเงินสดมากขึ้นซึ่งการเรียกเก็บภาษีรัฐูปการแทนการเกณฑ์แรงงานก็เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นได้เป็นอย่างดี ประการที่สี่ การเคลื่อนย้ายสินค้าเกษตรกรรมจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพฯดังกล่าว เป็นกระบวนการที่ยึดเอาเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา อันเป็นลักษณะของประเทศคือพัฒนาส่วนใหญ่ ประการที่ห้า การที่นายทุนพาณิชย์หันมาสมาคมกับเจ้าศักดินาขุนศรีชวาณา เนื่องจากนายทุนพาณิชย์เป็นชาวจีนไม่มีฐานอำนาจจึงต้องพึ่งพาอาศัยเจ้าศักดินาโดยเจ้าศักดินาก็ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนมากมายในทางเศรษฐกิจผ่านการดำเนินธุรกิจของนายทุนพาณิชย์ ซึ่งก็ทำให้ชาวนาที่ถูกระบบศักดินาขุนศรีชวาณามาก่อนก็ยังคงถูกขุนศรีชวาณาไปจากการสมาคมระหว่างพ่อค้ากับเจ้าศักดินา และ ประการที่หก แม้จะมีพลวัตทางการค้า เศรษฐกิจเงินตรา และระบบตลาด แต่การปฏิรูปเชิงสถาบันก็ยังมิมีผู้จำกัดทำให้ระบบศักดินาก็ยังคงมีอำนาจอยู่เช่นเดิม โปรตุเกส เบลต์ (2532:8) ลิขิต ธีรเวคิน (2546:97-98) เทอร์ตัน(2522:52-53)

ตามสายบังคับบัญชาและมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนภายใต้องค์กรซึ่งเรียกว่ากระทรวง ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 12 กระทรวง โดยระบบข้าราชการพลเรือนและข้าราชการมีหน้าที่ดูแลหัวเมืองต่างจังหวัด ซึ่งก็ทำให้สามารถควบคุมอาณาบริเวณชายขอบของดินแดน และการรวมศูนย์อำนาจให้รัฐบาลกลางซึ่งผู้นำของระบบราชการประกอบด้วยพระประยูรญาติและพระเจ้าน้องยาเธอที่เข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญในกระทรวงและในกองทัพทั้งในกรุงเทพฯและต่างจังหวัด

การจัดระบบราชการสมัยใหม่และการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจที่กล่าวมาข้างต้นได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างมาก คือ นำมาสู่การล้มเลิกระบบไพร่และทาส เนื่องจากในการปฏิรูประบบราชการสมัยใหม่อาทิ การจัดตั้งกระทรวงกลาโหมนั้น จะต้องยกเลิกระบบไพร่มาเป็นระบบเกณฑ์ทหารและมีทหารประจำการแบบสากลนิยม และการมีกระทรวงพระคลังก็จะต้องยกเลิกระบบการกินเมืองมาเป็นระบบการเก็บภาษีแบบใหม่โดยรัฐบาล และการจ่ายเงินเดือนข้าราชการ นอกจากนั้นในทางเศรษฐกิจ ระบบไพร่และทาสไม่เป็นประโยชน์ต่อการผลิตแบบทุนนิยม แต่อย่างไรก็ดีแม้ว่าจะยกเลิกระบบไพร่และทาสแล้วก็ตาม หากแต่การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจนั้นก็ได้กลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ประกอบกับสังคมไทยเองประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดการศึกษาและเคยชินกับการรับคำสั่งภายใต้ระบบศักดินาและระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งดำรงอยู่มาช้านาน ประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่รู้สึกถึงความเปลี่ยนแปลงและการตื่นตัวทางการเมือง

ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความตื่นตัวทางการเมือง ขุนนางรุ่นใหม่ที่มาจากสามัญชนกลายเป็นกลุ่มพลังใหม่ที่มีความต้องการจะแบ่งปันอำนาจและตั้งคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของกลุ่มพลังเดิมในระบบราชการ คือ พวกขุนนางพระราชวงศ์และพรรคพวกที่ครอบงำระบบราชการในตำแหน่งสำคัญๆแทบทั้งหมดในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยไม่เปิดโอกาสให้ขุนนางรุ่นใหม่ได้เข้ามามีโอกาสในการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารประเทศ ความไม่พอใจของขุนนางรุ่นใหม่ที่ปรากฏออกมาอย่างเห็นได้ชัดในสมัยรัชกาลที่ 6 ก็คือ หนังสือทฤษฎีศาสตร์ของพระยาสุริยานุวัตรซึ่งเป็นความพยายามที่จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมพร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนของชาวนาอันเนื่องมาจากการที่ชาวนาต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูงและถูกกดราคาผลผลิต หากแต่รัฐบาลก็ไม่เห็นความจำเป็นในการลงทุนด้านการเกษตรเนื่องจากต้องใช้ต้นทุนสูง และ กรณีเหตุการณ์กบฏ ร.ศ. 130 ซึ่งแสดงออกถึงพัฒนาการของกลุ่มผู้นำข้าราชการชั้นกลางที่ต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองและมีความผิดหวังในการแก้ไขปัญหามันเมืองของอภิรัฐมนตรีซึ่งมาจากพระราชวงศ์ชั้นสูง⁸¹

81 ดังจะเห็นได้จาก คำกราบบังคมทูลสรุปเหตุผลของการกบฏอย่างตรงไปตรงมาของพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการว่า "...การค้าขายและการเพาะปลูกในเมืองไทยนั้น ตกต่ำทรุดโทรมมาแต่ในปลายรัชกาลก่อนแล้ว ราษฎรได้รับ

ความขัดแย้งระหว่างพระราชวงศ์ชั้นสูงและขุนนางระดับกลางที่มาจากสามัญชนได้พัฒนา มาจนถึงจุดสูงสุดในสมัยรัชกาลที่ 7 ซึ่งเป็นช่วงที่สถานะทางการเงินการคลังและภาพเศรษฐกิจ โดยรวมของไทยไม่สู้จะดีนัก สืบเนื่องจาก (1) ปัญหาเงินพระคลังร่อยหรอในช่วงปลายรัชกาลที่ 6 ซึ่งรายจ่ายของแผ่นดินสูงกว่ารายได้ ภาวะทางการเงินของประเทศมีแนวโน้มตกต่ำเรื่อยมา จนถึง ระยะเวลาขึ้นครองราชย์สมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (2) ปัญหาสภาพเศรษฐกิจที่ ตกต่ำในยุโรปภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 นั่นก็ได้ส่งผลกระทบต่อภูมิภาคอื่นๆทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทย⁸² ส่งผลให้รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาการขาดดุลงบประมาณในปีงบประมาณพ.ศ. 2473-2474 โดยการ ดำเนินนโยบายลดข้าราชการออกเป็นจำนวนมาก⁸³ แต่มาตรการที่นำมาใช้ก็ไม่สามารถจะแก้ไขภาวะ เศรษฐกิจให้ดีขึ้นได้ หากแต่กลับทำให้เกิดความไม่พอใจไปทั่ว โดยเฉพาะในหมู่ข้าราชการพลเรือน และทหารที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นซึ่งทำให้ความขัดแย้งและความไม่พอใจใน ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีอยู่เดิม⁸⁴ ได้ขยายตัวมากขึ้นและได้ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวของ ปัญญาชนที่ได้ศึกษาในต่างประเทศซึ่งมีการรวมตัวก่อตั้งคณะราษฎรขึ้นในประเทศฝรั่งเศสในปีพ.ศ. 2469 (ศักราชปัจจุบันคือพ.ศ.2470) โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง⁸⁵

ความคับแค้นอันต่าง ๆ ครั้นมาเปลี่ยนรัชกาล เขาก็มุ่งหมายกันว่า จะได้ทรงจัดการทำนุบำรุงแก้ไขความเดือดร้อนทั้งนั้นขึ้น มาจน บัดนี้ก็หาได้ทรงจัดแก้ไขประการใดไม่ มีแต่การเล่นคลอคม...”(ข้อมูลจาก เสน่ห์ จามริก, 2529:110-111)

82 แม้ว่าประเทศไทยจะมีสินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตรซึ่งก็คือข้าว แต่ก็มีสินค้าที่เกี่ยวกับการผลิตทางด้าน อุตสาหกรรม อาทิ ติบูก ขงพารา และไม้สัก จึงทำให้ประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจตกต่ำด้วย ซึ่งส่งผลให้การค้า ระหว่างประเทศลดลง อัตราการว่างงานสูงขึ้น ปัญหาเงินเฟ้อ เป็นต้น โดยที่มาตรการแก้ปัญหาไม่สามารถจะทำได้เนื่องจากขาด ตลาดในการขายสินค้าเพราะนโยบายกีดกันทางการค้าด้วยกำแพงภาษี โปรตุค ลิซิบิ ธีรวิน (2546:135)

83 ในปีพ.ศ. 2471 และ 2472 ประเทศไทยประสบปัญหาผลเก็บเกี่ยวข้าวได้ไม่เต็มที่ ทำให้มีการขาดดุลงบประมาณในปี งบประมาณพ.ศ. 2472-2473 ซึ่งก็แก้ไข โดยการนำงบประมาณเหลือจ่ายของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงทหารเรือมาทดแทน หากแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2473-2474 นั้น วิธีการดังกล่าวไม่สามารถทำได้เนื่องจาก ผลผลิตทางการเกษตรเสียหายและราคาคงต่ำ โดยเกษตรกรจำนวนมากได้ถูกละเมิดด้วยฎีกา แต่รัฐบาลก็ยังมีการเรียกเก็บภาษีชนิดใหม่ ตลอดจนการคว่ำบาตรนโยบายประหยัด เช่น การตัดเงินรายจ่ายราชการลงด้วยการเลิกส่วนราชการ การปลดข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนออกเป็นจำนวนมาก โปรตุค เกียรดิชัย พงษ์พาณิชย์ (2514:61) เสน่ห์ จามริก (2529:102-103)

84 ความขัดแย้งระหว่างขุนนางรุ่นใหม่และขุนนางพระราชวงศ์ ความรู้สึกผิดหวังของข้าราชการสามัญชนที่มีต่อระบบ การเลื่อนขั้นและการขึ้นเงินเดือนที่ไปผูกติดกับชาติกำเนิด และระบบพรรคพวกการแสดงความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์มากกว่า อิงกับ กฎเกณฑ์ คุณวุฒิ ความสามารถ อาชญากรรม และกระบวนการสอบแข่งขัน ซึ่งเป็นการค้านกับหลักการบริหารที่อยู่บนกรอบ ของกฎหมายและความเป็นเหตุเป็นผลอันเป็นที่ข้าราชการสามัญชนในคณะราษฎรที่ผ่านระบบการศึกษาจากต่างประเทศได้ร่ำเรียน มา และแนวคิดนี้ก็ได้รับการสนับสนุนจากข้าราชการระดับล่าง นักวิชาชีพ และผู้ที่ได้รับการฝึกฝนอบรมจากต่างประเทศ เช่น นัก กฎหมาย นักบัญชี นักวิทยาศาสตร์ แพทย์ ซึ่งมีโอกาสรับรู้และซาบซึ้งกับอุดมการณ์ทางการเมืองสมัยใหม่และระบบการเมืองอื่นๆใน ต่างประเทศ คนเหล่านี้จึงเห็นตรงกันว่าภายใต้ระบบที่ขุนนางที่มาจากพระราชวงศ์ชั้นสูงครองอำนาจอยู่นั้น จะนำไปสู่ความล้มเหลว ของระบบราชการ เนื่องจากไม่สามารถใช้ประโยชน์จากความสามารถของข้าราชการรุ่นใหม่ เมื่อเป็นเช่นนั้นสยามจะไม่สามารถ แข่งขันกับประเทศอื่นได้ โปรตุค เกียรดิชัย พงษ์พาณิชย์ (2514: 61-93)

85 คณะราษฎรมองว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงอ่อนแอทำให้อำนาจทางการเมืองตกอยู่กับพระราชวงศ์ชั้นสูง และพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ชั้นสูงต่างก็เสวยสุขใช้จ่ายทุ่มเทเพียงเกินความจำเป็น การแก้ไขปัญหารัฐบาลไม่ว่าจะเป็น

ในขณะเดียวกัน การเติบโตอย่างรวดเร็วของสื่อมวลชนก็มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการเผยแพร่ความคิดทางการเมืองและชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้กับปัญญาชนในเมืองหลวง (ช้อยนันต์ สมุทวณิช, 2523:80) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิพากษ์วิจารณ์ในหน้าหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับแนวทางแก้ปัญหารัฐบาล และการวิพากษ์วิจารณ์ความไร้รายของเจ้านายบางพระองค์ซึ่งเกี่ยวพันกับการคอร์รัปชัน สถานการณ์ดังกล่าวได้สั่นคลอนความไว้วางใจและความชอบธรรมของรัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และสร้างความหวาดระแวงและความตึงเครียดในหมู่เจ้านายผู้ปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข่าวลือว่าจะมีการลอบทำร้ายพระราชวงศ์ชั้นสูงในช่วงเหตุการณ์สมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 150 ปี โดยข่าวลือนี้ได้ช่วยพรางการเคลื่อนไหวของคณะราษฎรจนสามารถทำการปฏิวัติได้เป็นผลสำเร็จในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 (ธำรงค์ศักดิ์ เพ็ชรเลิศอนันต์, 2543:67-72)

แม้ว่าการเรียกร้องประชาธิปไตย และความไม่พอใจในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เป็นสิ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้คณะราษฎรสามารถที่จะทำการปฏิวัติและสถาปนาระบอบประชาธิปไตย โดยมีสภาและพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญขึ้นได้เป็นผลสำเร็จ แต่อย่างไรก็ดีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนั้นก็มิได้ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคมไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย เพราะแท้จริงแล้วพลังในการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้นมิได้สำเร็จได้ด้วยคนทั้งประเทศ แต่มาจากพลังข้าราชการเบื้องบนที่ลุกขึ้นมาทำทลายและเอาชนะสถาบันกษัตริย์ เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจาก ประเทศไทยขาดพลังของชนชั้นกลางและชนชั้นล่างที่จะเข้ามาเป็นส่วนร่วมในการเรียกร้องประชาธิปไตย อันเป็นผลจาก (1) พัฒนาการของระบบศักดินาไทยที่มีได้ก่อให้เกิดการสะสมทุนและการเกิดชนชั้นกลางที่เข้มแข็งในระบบทุนนิยมซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการต่อสู้กับชนชั้นปกครองเดิมในการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง⁸⁶ (2) ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมที่เกิดขึ้นอย่างมากตั้งแต่รัชกาลที่ 4 มิได้ทำให้เกิดการ

นโยบายอุตสาหกรรมออกเป็นจำนวนมาก และการเพิ่มภาระภาษีแก่ราษฎร ไม่ได้ช่วยแก้ไขเศรษฐกิจของประเทศหากแต่ก่อให้เกิดความทุกข์ยากแก่ประชาชนในประเทศ

86 จากการศึกษาของ ช้อยนันต์ สมุทวณิช (2519:31-37, 47-49, 63-64, 92) เกี่ยวกับพัฒนาการของระบบศักดินาของไทย ช้อยนันต์ ได้อธิบายสาเหตุที่ศักดินาไทยไม่ได้ก่อให้เกิดชนชั้นกลางในระบบทุนนิยม และ การที่ความขัดแย้งในชนชั้นในระบบศักดินาไทยมิได้เกิดขึ้นถึงขนาดที่นำมาสู่การต่อสู้เพื่อเป็นแปลงการปกครอง ว่าเป็นผลจากรากฐานของวิถีการผลิตในระบบศักดินาของไทยไม่ได้ก่อให้เกิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เจ้าศักดินาอย่างเด็ดขาดสถาบันกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในที่ดินของไทยจึงมิได้เกิดขึ้นซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาระบบทุนนิยมและชนชั้นกลางในประเทศ ประกอบกับ สภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่กระจัดกระจายขาดการรวมตัวในการทำทลายอำนาจรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจในระบบราชการ และการผูกขาดกำลังคนและอาวุธเป็นอย่างดี อันนำมาซึ่งการสร้างกลไกและกฎเกณฑ์ในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมอย่างเคร่งครัดและนำมาสู่การสร้างทัศนคติและวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject political culture) ในการยอมรับอำนาจและเชื่อฟังผู้ปกครอง ดังนั้นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมไทยจึงมาจากพลังทำลายจากภายนอก(การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก)มากกว่ามาจากความขัดแย้งภายในระบบเศรษฐกิจที่นำไปสู่สังคมทุนนิยมและความขัดแย้งทางชนชั้นที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง

เปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพแบบ หัวหน้า-บริวาร (การเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject political culture) ที่สืบเนื่องมาแต่ค่านิยมประเพณีของสังคมาราชการในอดีตได้ แม้ว่าจะมีชนชั้นกลางหรือนายทุนชาวจีนเกิดขึ้นแต่คนกลุ่มนี้ก็มิได้มีส่วนในการสะสมทุนหรือเกิดความขัดแย้งกับเจ้าศักดินาเดิม แต่กลับไปเข้าร่วมในโครงสร้างระบบศักดินาที่เปลี่ยนแปลงไป⁸⁷ (3) ชาวไร่ชาวนาถูกจำกัดสิทธิทั้งในด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจมาแต่แรกเริ่มของกระบวนการเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัย อันเป็นผลจากนโยบายการพัฒนาการเกษตรและการศึกษาของประเทศที่มีได้มีส่วนช่วยในการพัฒนาคุณภาพชีวิตฐานการศึกษา ของเกษตรกรไทยที่เป็นคนในระดับล่างและเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศได้⁸⁸ และภายใต้โครงสร้างอำนาจครอบงำทั้งทางการเมืองและกลไกตลาดเสรี ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในภาคเกษตรและในชนบทต้องตกเป็นเบี้ยล่างและยังถูกกดขี่ส่วนเกินทางเศรษฐกิจไปสู่ชนชั้นนำอันได้แก่ พระราช วงศ์ ข้าราชการ และพ่อค่านายทุน ผลก็คือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศขาดความตื่นตัวทางการเมือง และมีได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิวัติ

⁸⁷ ขณะที่นักวิชาการเช่น เบลล์ (2532:8) หรือ สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2526:73-75) ได้ขยายการอธิบายของช้อยันต์ออกไปอีกว่า แม้จะมีพลวัตทางการค้า เศรษฐกิจเงินตรา และระบบตลาดภายหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง แต่การปฏิรูปเชิงสถาบันก็ยังมิอยู่จำกัดความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการแปลงฐานะความเป็นบริวารของมูลนายเดิมซึ่งกระจัดกระจายทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคให้กระจัดรวมศูนย์ขึ้น เริ่มจากความสัมพันธ์กับภายนอกที่เศรษฐกิจ-การเมืองของประเทศถูกดึงเข้าไปผูกพันอยู่กับอำนาจอุตสาหกรรมและตลาดโลก ในขณะที่ความสัมพันธ์ภายใน พัฒนาการภาคเกษตรและชนบทขาดการส่งเสริมจากภาครัฐและถูกจำกัดบทบาทให้เป็นเสมือนบริวารในการทำหน้าที่ผลิตเพื่อส่งออกสนองความต้องการของตลาดภายนอกและสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยชนชั้นนายทุนเก่าอันประกอบด้วย พระราชวงศ์ ขุนนาง พ่อค้าจีนที่เข้ารับราชการในระบบศักดินา ยังมีอำนาจมากในขณะที่ชนชั้นนายทุนใหม่อันได้แก่ พ่อค้าชาวจีนอพยพ นั้นยังถูกชนชั้นขุนนางครอบงำและมีผลประโยชน์ร่วมกัน โดยต้องพึ่งพาอาศัยพระราชวงศ์หรือขุนนางชั้นผู้ใหญ่ และรับเอาประเพณีของระบบเดิมเอาไว้ ทำให้ระบบศักดินาก็ยังคงมีอำนาจอยู่เช่นเดิม ดังนั้น ชนชั้นนายทุนของไทยจึงยังมิได้มีจิตสำนึกในการปลดปล่อยตนเองจากระบบศักดินา หรือรู้สึกไม่พอใจกับการขยายตัวของทุนนิยมต่างชาติเพราะต่างก็ส่งเงินออกนอกประเทศเช่นเดียวกันและการส่งเงินกลับประเทศจีนเป็นจำนวนมากนั้นก็ทำให้เป็นผลเสียต่อการสะสมทุนและการลงทุนทางอุตสาหกรรมซึ่งจะเป็นการสร้างทุนนิยมที่พึ่งพาตนเองของประเทศไทย ดังนั้นชนชั้นกลางกลุ่มนี้จึงมีอาจจะเป็นพลังการเรียกร้องประชาธิปไตยในช่วงการปฏิวัติพ.ศ. 2475 ได้

⁸⁸ เกษตรกรเป็นชนชั้นล่างในสังคมไทยเป็นชนชั้นที่มีความด้อยหลังและด้อยพลังอำนาจทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งในส่วนหนึ่งนอกจากจะเป็นเพราะ ปัญหาอุปสรรคทางภูมิศาสตร์และธรรมชาติอื่นๆ โดยเฉพาะในท้องที่ที่ห่างไกลและแห้งแล้ง แต่ในอีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากนโยบายของส่วนกลางในด้านการเกษตรและชนบท กล่าวคือ การพัฒนาส่งเสริมของทางราชการซึ่งประเมินจากงบประมาณรายจ่ายช่วงระหว่าง พ.ศ. 2435-2475 จะพบว่า ในด้านการศึกษาและเกษตรซึ่งมีผลเกี่ยวข้องกับกลุ่มชาวนาและการพัฒนาการเกษตรโดยตรงอยู่ในอัตราเกือบต่ำสุดโดยตลอด เมื่อเทียบกับรายจ่ายในด้านการทหาร (รวมกระทรวงกลาโหมและทหารเรือ) มหาไถและคมนาคม ในขณะที่การพัฒนาการศึกษาซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งสำหรับการมีส่วนร่วมในทางการเมือง จะพบว่า การพัฒนาการศึกษานอกจากจะเป็นไปอย่างเชื่องช้าในส่วนภูมิภาคแล้ว ปรัชญาและจุดมุ่งหมายของระบบการศึกษาแผนใหม่ของไทยก็มิได้อื้ออำนาจหรือสัมพันธ์ต่อปัญหาและความต้องการสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในภาคเกษตรและในชนบท เพราะเนื้อหาสาระและกระบวนการศึกษามุ่งส่งเสริมให้เรียนและสอบไล่ได้เพื่อที่จะผลิตและป้อนกำลังคนเข้ารับราชการหรือตำแหน่งการงานในภาคเศรษฐกิจ-สังคมในเมือง โดยมีได้มุ่งฝึกหรือเตรียมคนส่วนใหญ่ของประเทศในชนบทในการพัฒนาพื้นที่ชนบทให้เจริญรุดหน้าแต่อย่างใด แต่กลับเป็นการดึงเอาทรัพยากรบุคคลออกไปจากสังคมเกษตรและชนบทเพื่อเข้าไปช่วงเสริมระบบราชการและประชาคมเมืองซึ่งเจริญกว่าอยู่แล้วในทุกด้าน โปรคดู เสน่ห์ จามริก (2529:94-95,127)

กล่าวโดยสรุป สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในช่วงการริเริ่มแนวคิด การปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475 มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นมากมาย อาทิ การเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตจากการผลิตเพื่อยังชีพเป็นการผลิตเพื่อขายและส่งออกอันเป็นผลจากสนธิสัญญาเบาว์ริง การปฏิรูประบบราชการเพื่อการพัฒนาประเทศ และรับมือกับการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก การยกเลิกระบบไพร่ทาส การปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น แต่ผลของการพัฒนามิได้คอกอยู่กับคนส่วนใหญ่ในสังคม และมีได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ และ วัฒนธรรมทางการเมืองของคนในสังคม กล่าวคือ พระราชวงศ์ขุนนางระดับสูง และพ่อค้ายาทุน เป็นชนชั้นที่ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดจากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดภายใต้ระบบศักดินาที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนขุนนางระดับกลางที่มาจากสามัญชนแม้จะเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากความเปลี่ยนแปลงโดยได้รับโอกาสทางการศึกษาและการเข้ามาสู่ระบบราชการแต่ก็ถูกจำกัดบทบาทและมีความไม่พอใจการบริหารประเทศของพระราชวงศ์และขุนนางระดับสูงที่เป็นกลุ่มอำนาจเดิมภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนนำมาสู่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยมีขุนนางที่มาจากสามัญชนเป็นพลังสำคัญในการก่อการปฏิวัติ ขณะที่ชาวนาชาวไร่ยังคงถูกกดขี่ขูดรีดทางเศรษฐกิจ และถูกจำกัดสิทธิทางการเมือง ความเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาที่เกิดขึ้นจึงไม่อาจยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ การศึกษา และการเปลี่ยนแปลงความเหลื่อมล้ำทางการเมืองของชาวนาชาวไร่ (วัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้า) ไปสู่ความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นรากฐานที่สำคัญในการเรียกร้องประชาธิปไตย และการเข้าไปเป็นส่วนร่วมกับขุนนางสามัญชนในการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง

การปฏิวัติพ.ศ.2475 ที่เกิดขึ้นจึงกลายเป็นเพียงการเปลี่ยนศูนย์อำนาจการบริหารประเทศจากพระมหากษัตริย์ไปอยู่ที่รัฐบาลซึ่งมาจากข้าราชการประจำ โดยรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2475 นั้นก็ร่างขึ้นมาเพื่อรองรับให้คณะราษฎรสามารถครองอำนาจได้อีก 10 ปี หรือ จนกว่าประชาชนจะมีการศึกษาระดับประถมศึกษาโดยกำหนดในบทเฉพาะกาล (มาตรา 65) ให้มีสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน โดยสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งทำหน้าที่เป็นที่เลียงสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งระหว่างที่ประชาชนยังไม่ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง บทเฉพาะกาลดังกล่าวจึงเป็นการเปิดช่องทางให้รัฐบาลสามารถควบคุมเสียงในรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยสะดวก การเมืองการปกครองไทยในช่วงนี้จึงตกอยู่ภายใต้ระบอบอมตยาธิปไตย หรือ การปกครองที่ฝ่ายข้าราชการประจำมีบทบาทหลักในการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบาย โดยประชาชนชาวไร่ชาวนาส่วนใหญ่ซึ่งยังอยู่ในสภาพล้าหลัง จึงไม่มีส่วนร่วม หรือ รับรู้ใดๆ ในการกำหนดนโยบายและในทางการเมืองการปกครองแต่อย่างใด

2.2 กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย ในช่วงการริเริ่มแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน เข้าเป็นวาระนโยบายช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475

กระแสการเมือง ประกอบด้วยหลายปัจจัย อาทิ การเปลี่ยนแปลงทางอารมณ์ของทั้งชาติ ผลการเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร การต่อสู้ของฝ่ายราชการ การเปลี่ยนแปลงของกลุ่มหรืออุดมการณ์ และแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ในการแข่งขันกันหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น กระแสการเมืองดังกล่าวจะทำให้หน้าตาของนโยบายให้เปิดออกเพื่อที่ประเด็นปัญหาจะเข้าสู่วาระนโยบาย โดยนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายมักจะประเมินและหยิบยกประเด็นปัญหาที่สอดคล้องกับกระแสการเมืองในขณะนั้นๆ อาทิ การเปลี่ยนแปลงทางอารมณ์ ความรู้สึก หรือ ความสนใจของคนส่วนใหญ่ในชาติ ขึ้นมาพิจารณา (Kingdon, 1995:145-146, 175)

จากแนวคิดตัวแบบหน้าตาของนโยบายหรือหน้าตาแห่งโอกาส กระแสการเมืองในช่วงการริเริ่มแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475 ก็คือการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตยในปีพ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เปิดโอกาสให้ คณะราษฎรซึ่งประกอบด้วยข้าราชการสามัญชนรุ่นใหม่ได้เข้ามามีอำนาจและบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินรวมทั้งการตัดสินใจในแนวทางการพัฒนาประเทศภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตย (ดังจะเห็นได้จากโครงสร้างของฝ่ายการเมืองคือ รัฐบาล⁸⁹ (ฝ่ายบริหาร) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ที่ต่างก็มาจากข้าราชการประจำ) การที่ข้าราชการประจำซึ่งมาจากสามัญชนได้มีโอกาสในการบริหารประเทศนั้นก็มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการรับรู้ปัญหาของชาวบ้านไร่และการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนกลุ่มนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นาย ปรีดี พนมยงค์ หรือ หลวงประดิษฐมนูธรรม ซึ่งผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำนโยบายเศรษฐกิจของคณะราษฎรและเป็นผู้ผลักดันแนวคิดปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายภายใต้เค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติก็มาจากสามัญชนชาวจังหวัดอยุธยา ทำให้มีโอกาสเห็นสภาพความเป็นอยู่และปัญหาของชาวบ้านได้อย่างถ่องแท้โดยเฉพาะปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเช่าที่ดิน

การเมืองแบบอมตยาธิปไตยที่นำโดยข้าราชการสามัญชนนั้นต่างกับอมตยาธิปไตยในช่วงสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจกำหนดนโยบายอยู่ในมือของข้าราชการซึ่งมาจากพระราชวงศ์ชั้นสูงซึ่งไม่มีโอกาสได้สัมผัสกับวิถีชีวิตของคนยากจนในเมือง และชาวไร่ชาวนาในชนบทได้อย่างแท้จริง นอกจากนั้น ภายใต้สังคมศักดินา ประชาชน ชาวนา ชาวไร่ก็อยู่ในฐานะไพร่หรือทาสจึงไม่ได้รับความสนใจหรือเอาใจใส่จากเจ้าขุนมูลนายมากนัก แม้ว่าจะมีการเลิกทาสชาวไร่ชาวนาก็อยู่ในฐานะผู้

⁸⁹ รัฐบาลประกอบด้วย พระยามโนปกรณนิติธาดาซึ่งมาจากอิทธิพลศาลฎีกาและ ได้รับการเลือกและแต่งตั้งจากคณะราษฎรให้เข้ามาดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการราษฎร (เทียบได้กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) และคณะกรรมการราษฎร (เทียบได้กับคณะรัฐมนตรี) จำนวน 14 คนนั้นส่วนใหญ่ก็เป็นบุคคลชั้นนำของคณะราษฎรและที่เหลือเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่

เช่าที่ดินโดยมีพระราชวงศ์และพ่อค้าที่ดินเป็นผู้ให้เช่าที่ดิน ทำให้ปัญหาที่ดินทำกินและการเช่าที่ดินนั้นถูกเพิกเฉยจากพระราชวงศ์ในการบริหารประเทศภายใต้การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชาติซึ่งรวมถึงการแก้ไขปัญหาของชาวนาชาวไร่ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศนั้น ปรากฏชัด อยู่ในแถลงหลักการสำคัญในการปกครองประเทศของคณะราษฎร⁹⁰ ในข้อที่ 3 ว่า คณะราษฎรจะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ขีดเส้นใต้โดยผู้วิจัย) ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก ดังนั้น โครงการเศรษฐกิจแห่งชาติและความพยายามที่จะพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญก้าวหน้าเพื่อสร้างความสุขสมบูรณ์ให้กับราษฎรในทางเศรษฐกิจ จึงถือเป็นเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งของคณะราษฎรและทำให้การจัดทำเค้าโครงการเศรษฐกิจนั้นกลายเป็นวาระเร่งด่วนของรัฐบาล

แต่เนื่องจากรัฐบาลยังไม่ได้วางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติตามที่ประกาศไว้ในหลัก 6 ประการให้แล้วเสร็จแต่อย่างใด ทำให้ในวันที่ 26 สิงหาคม 2475 มีสมาชิกสภาหลายท่านได้อภิปรายในทำนองสอบถามและเร่งรัดเรื่องการฟื้นฟูเศรษฐกิจและโครงการเศรษฐกิจตามหลัก 6 ประการ รัฐบาลได้รับว่าจะดำเนินการและเร่งรัดให้มีโครงการเศรษฐกิจขึ้น (ทิพวรรณ เขียมธีรสกุล ,2544:316-317) เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 คณะกรรมการราษฎรได้ถวายบังคมลาออกเพื่อให้เป็นไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และในวันนั้นเองได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ขึ้น โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีชุดนี้ทั้ง 20 คนก็มาจากข้าราชการประจำเช่นกัน ซึ่งในการประชุมสภาครั้งต่อๆมา ก็ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เร่งเร้าให้รัฐบาลดำเนินการทางเศรษฐกิจอยู่เสมอ รัฐบาลจึงมีมติมอบหมายให้หลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นผู้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจเสนอต่อรัฐบาล

กล่าวโดยสรุป กระแสการเมืองที่เอื้ออำนวยให้ประเด็นปัญหาและทางออกของนโยบายเข้าไปสู่การเป็นวาระนโยบายในช่วงเวลานี้ ก็คือ การเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475 ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้หลวงประดิษฐมนูธรรมซึ่งเป็นผู้ผลักดันวาระนโยบายได้จัดทำเค้าโครงการเศรษฐกิจในนาม

90 เมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรจึงได้วางหลักในเรื่องการแก้ปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไว้ในแถลงหลักการสำคัญในการปกครองประเทศ ดังนี้ 1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชทางการเมือง ในทางศาสนา ในทางเศรษฐกิจของประเทศไว้ให้มั่นคง 2 จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันน้อยลงให้มาก 3 จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก 4 จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน 5 จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น และ 6 จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร (ข้อมูลจาก ขจรรักษ์ นุรักษ์พันธ์,2511:117)

ของรัฐบาล เนื่องจากคณะราษฎรมีภารกิจในการปฏิบัติตามหลัก 6 ประการในการพัฒนาประเทศซึ่งได้ประกาศต่อสาธารณชนภายหลังการปฏิวัติ และคณะราษฎรก็ได้มีบทบาทในคณะรัฐบาลและรัฐสภาต่อไป และในการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ผู้ผลักดันวาระนโยบาย และผู้สนับสนุน อาทิ พระยาพหลพลพยุหเสนา ก็ยังอยู่ร่วมเป็นคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลใหม่จึงทำให้ผู้ผลักดันวาระนโยบายและผู้สนับสนุนอยู่ในสถานะที่สามารถเร่งเร้าให้มีการจัดทำเค้าโครงการเศรษฐกิจโดยเร็ว อันเป็นเงื่อนไขที่ทำให้หลวงประดิษฐสามารถผลักดันแนวคิดในการปฏิรูปที่ดินภายใต้เค้าโครงการเศรษฐกิจเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล

กระแสปัญหา หมายถึง สถานการณ์หรือเงื่อนไขซึ่งถูกพิจารณาหรือตระหนักรู้โดยสาธารณชนหรือผู้กำหนดนโยบายว่าเป็นประเด็นปัญหา อาทิ สถานการณ์มีความรุนแรงจนถึงขั้นเป็นวิกฤตการณ์ หรือ สร้างความเสียหายอย่างมหาศาล หรือ สถานการณ์นั้นขัดต่อค่านิยมอันดีในสังคม หรือ สถานการณ์นั้นกลายเป็นประเด็นปัญหาเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ของประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น การที่กระแสประเด็นปัญหาใดจะมีโอกาสขึ้นมาเป็นวาระนโยบายหรือผลักดันหน้าด่านนโยบายให้เปิดออกได้นั้นปัญหาดังกล่าวมักจะต้องมีลักษณะที่ทำให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นว่าเป็นปัญหาที่สำคัญเร่งด่วนและผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องหาทางเปลี่ยนแปลงแก้ไขด้วยวิธีการหรือทางออกต่างๆซึ่งนำไปสู่การก่อตัวของกระแสนโยบายนั่นเอง (Kingdon,1995:197-198)

จากตัวแบบหน้าด่านนโยบาย กระแสปัญหาในช่วงการริเริ่มแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475 ก็คือ ปัญหาที่ดินทำกิน และ ปัญหาการเช่าที่ดินซึ่งเป็นปัญหาที่สืบเนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงการผลิตจากการผลิตแบบเลี้ยงชีพเป็นการผลิตเพื่อขายและการผูกพันระบบเศรษฐกิจของไทยเข้ากับเศรษฐกิจโลกซึ่งเป็นผลจากสนธิสัญญาเบาว์ริงกล่าวคือ

การเปลี่ยนแปลงการผลิตจากการผลิตแบบยังชีพเป็นการผลิตเพื่อขายนั้นทำให้ที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญกลายเป็นสิ่งที่มีราคาและเป็นสินค้าที่มีการซื้อขาย แม้จะมีการออกตราจองและโฉนดที่ดินเพื่อรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ปรากฏว่าที่ดินที่มีคุณภาพดีเหมาะแก่การเพาะปลูกก็ตกอยู่ในมือของขุนนางและพระราชวงศ์หมด ที่ดินที่เหลือจากการเลือกแล้วจะตกเป็นของสามัญชนชาวนาจึงต้องกลายเป็นผู้เช่าหรือมิฉะนั้นก็ต้องออกไปบุกเบิกหาที่ดินใหม่ในที่ไกลๆการที่ขุนนางและพระราชวงศ์ผูกขาดการเป็นเจ้าของที่ดินอันอุดมสมบูรณ์ทำให้สามารถเรียกเก็บค่าเช่าสูงๆจากชาวนาได้ (กนกศักดิ์ แก้วเทพ,2530:9; ฟรด,2522:250)

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ เมื่อมีการขุดคลองในเขตทุ่งราบรังสิตโดยบริษัทขุดคลองสุทธาสยามจำกัด ระหว่างปีพ.ศ.2431 ถึง 2457 ในสมัยรัชกาลที่ 5 รัฐบาลได้ยกที่ดินบริเวณสองฝั่งคลองให้แก่บริษัทที่ขุดคลองและบริษัทขุดคลองก็นำที่ดินนั้นออกขายให้แก่ผู้ที่ร่ำรวยเพื่อซื้อที่ดินให้แก่

ผู้อื่นเช่าทำกิน ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินได้รับเอกสารเกี่ยวกับการถือครองที่ดินและสามารถถือครองที่ดินนั้นได้ตลอดไปโดยไม่จำเป็นต้องเช่าทำกินในที่ดินดังกล่าวด้วยตนเอง ผลก็คือ ทำให้บรรดาพระราชวงศ์ ข้าราชการ บาทหลวงในคริสต์ศาสนา และพ่อค้าชาวจีนในกรุงเทพฯ ต่างไปกว่ำซื้อที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก เพื่อเอาไว้ให้ชาวนาเช่าหรือเอาไว้ขายเมื่อที่ดินราคาแพงขึ้น⁹¹ โดยในพื้นที่แถบคลองรังสิตนั้นอัตราค่าเช่าที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 37-54 ของผลผลิตเลขที่เดียว ทำให้ระบบการเช่าที่ดินได้แพร่หลายไปยังที่ต่างๆ ในภาคกลางอย่างรวดเร็ว เนื่องจากอาชีพการเป็นเจ้าสัวที่ดินให้ผลตอบแทนที่สูง (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2523:167-170; กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2530:9; ศาสตราจารย์ไพจิตร และคริส เบเกอร์, 2540:46) สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจึงทำให้ชาวนาต้องถูกกลายสภาพจากไพร่ทาสในระบบศักดินากลายเป็นผู้เช่าที่ดินและมักจะปรากฏว่าความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของที่ดินกับชาวนาผู้เช่าที่ดินนั้นเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น โดยผู้เช่านาดำเนินระบบการเช่าที่ไม่แน่นอน และพยายามอ้างสิทธิทำกินบนพื้นที่นาที่เช่า จึงทำให้เกิดข้อพิพาทกันบ่อยครั้งทั้งในเรื่องอัตราค่าเช่าและสิทธิทำกิน ความเดือดร้อนของชาวไร่ชาวนาที่เกิดขึ้นได้แสดงออกในรูปของการแย่งชิงที่นาและการฟ้องร้องขับไล่ชาวนา⁹²

เมื่อเศรษฐกิจชนบทถูกนำไปผูกพันกับระบบตลาดโลก ทำให้วิกฤติที่เกิดขึ้นภายนอกก็ส่งผลกระทบต่อชนบทอย่างเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วิกฤติการณ์การเงินการคลัง และการเกิดภัยแล้งและน้ำท่วม ปีพ.ศ. 2460 – 2462 ในสมัยรัชกาลที่ 6 และ วิกฤติการณ์ราคาข้าวเปลือกตกต่ำช่วงปีพ.ศ. 2573-2577 ซึ่งจากเดิมตันละ 120 บาทตกลงเหลือเพียงตันละ 59 บาท ในสมัยรัชกาลที่ 7 นั้นทำให้รายได้ชาวนาลดลงอย่างมากส่งผลให้ชาวนาต้องประสบปัญหาความเดือดร้อนด้านเงินทุน เนื่องจาก

⁹¹ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดได้แก่ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงพิชิตปรีชากร (พ.ศ. 2542 ถึงที่นา 10,965 ไร่) เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (พ.ศ. 2442 ถึงที่นา 1,090 ไร่) กรมหมื่นทิวากรวงศ์ประวัติ (พ.ศ. 2451 ถึงที่นา 49,019 ไร่) กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ (พ.ศ. 2442 ถึงที่นา 11,245 ไร่) เป็นต้น ทั้งนี้เมื่อมีการซื้อที่ดินจากบริษัทขุดคลองและอุบาสยามเพื่อให้ชาวนาเช่าและกึ่งกำไรเป็นจำนวนมากนั้นส่งผลให้ราคาที่ดินในแถบนี้ได้เพิ่มสูงขึ้นมากจากไร่ละ 4 บาทเป็นไร่ละ 200 บาท ดังนั้นการกึ่งกำไรที่ดินจึงเป็นอาชีพที่ได้รับความนิยมและแพร่หลายมากเนื่องจากให้ผลตอบแทนที่สูงมาก โดยจะพบว่าในพื้นที่เขตรัฐอื่นๆ เป็นที่ตั้งของคลองรังสิตนั้นเจ้าที่ดินมีจำนวนมากถึงร้อยละ 90 และมีชาวนาที่เป็นผู้เช่าหรือรับจ้างถึงร้อยละ 94 ในขณะที่ ในปีพ.ศ. 2410 มีตระกูลใหญ่เพียง 3 ตระกูลที่เป็นเจ้าของที่ดินถึง 1 ใน 3 ของที่นาเช่าในเขต 4 จังหวัดรอบกรุงเทพฯ แต่ละตระกูลครอบครองที่ดินโดยเฉลี่ยตระกูลละ 41,000 ไร่ นอกจากนั้นยังมีครอบครัวอื่นๆ อีกประมาณ 120 ครอบครัวที่ครอบครองที่ดินครอบครัวละ 1,000 ไร่ ซึ่งเจ้าของที่ดินเหล่านี้ได้ประโยชน์จากกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2444 และได้รับโฉนดที่ดินแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว นอกจากนั้นในบริเวณอาณาจักรล้านนา เจ้าและขุนนางก็ยึดครองที่ดินจากชาวนา ซึ่งก็นำไปสู่การต่อตัวของสังคมเจ้าที่ดินขนาดใหญ่และผู้เช่านา ในเมืองเชียงใหม่และลำพูนเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ประกอบด้วยครอบครัวเจ้านายขุนนางดั้งเดิม ไพร่คช ศาสตราจารย์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์ (2540:44)

⁹² ความขัดแย้งระหว่างเจ้าที่ดินและชาวนา มีสิ่งหนึ่งที่เพิ่งเกิดขึ้น แต่เป็นปัญหาที่มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ในรูปของกบฏชาวนา เช่น กบฏพญาผามเมืองใหม่ปีพ.ศ. 2432 สึกสามโบกปีพ.ศ. 2438, กบฏเจ็วมืองแพร์ปีพ.ศ. 2445 กบฏผู้มีบุญภาคอีสานปีพ.ศ. 2444-2445 กบฏผู้มีบุญภาคใต้ปีพ.ศ. 2452-2454 เป็นต้น โดยกบฏชาวนาเหล่านี้ส่วนใหญ่ใช้อุดมการณ์พระศรีอารยเป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวซึ่งสะท้อนความไม่ฝืนของชาวนาที่ต้องการจะหลีกเลี่ยงจากการถูกกดขี่ขูดรีด และ การเคลื่อนไหวต่อต้านของชาวนาภาคกลางและภาคใต้ในลักษณะของโจรชาวนา ขึ้นอย่างกว้างขวาง ไพร่คช กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530:21-33)

การเพาะปลูกต้องอาศัยน้ำฝนเมื่อฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล หรือ ราคาผลผลิตตกต่ำ ก็ทำให้ชาวนาไม่มีรายได้อาจลงทุนในปีต่อไป ชาวนาต้องไปกู้เงินจากพ่อค้าคนกลาง ซึ่งมักคิดดอกเบี้ยแพงมากจนชาวนาต้องสูญเสียที่ดินทำกิน และแม้ว่าจะได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ในปีพ.ศ. 2460 แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาระยะยาวได้ เพราะ ชาวนาไม่มีที่ดินในการค้ำประกันเงินกู้ จากการสำรวจปัญหาที่ดินทำกินโดยนักวิชาการต่างประเทศหลายคณะ เช่น รายงานของคาร์ล ชิมเมอร์แมน ในปีพ.ศ.2473 หรือ คณะสำรวจของนาย เจมส์ แอนครูซึ่งเข้ามาสำรวจเศรษฐกิจชนบทในช่วงปีพ.ศ. 2477-2478 เป็นต้น ต่างก็พบว่าปัญหาการเช่านาเป็นปัญหาสำคัญของเกษตรกรไทยในขณะนั้น

การตระหนักถึงความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินและการเช่านาว่าเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องแก้ไข ในหมู่ฝ่ายการเมืองที่มาจากข้าราชการประจำนั้น ปรากฏชัดอยู่ใน ประกาศคณะราษฎรที่ได้แถลงต่อสาธารณชนเกี่ยวกับความล้มเหลวของพระราชวงศ์ชั้นสูงในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจซึ่งรวมถึงปัญหาที่ดินทำกินและความยากจนของชาวนาที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังความตอนหนึ่งของประกาศคณะราษฎรว่า "...บ้านเมืองกำลังอัคคีไฟเดือดร้อน ชาวนาและพ่อแม่ทหารต้องทิ้งนาเพราะทำไม่ได้ผล รัฐบาลไม่บำรุง รัฐบาลไล่คนงานออกอย่างเกลื่อนกลาด นักเรียนที่เรียนสำเร็จแล้วและทหารที่ปลดกองหนุนไม่มีงานทำจนต้องอดอยากไปตามยถากรรม เหล่านี้เป็นผลของรัฐบาลของกษัตริย์เหี้ยมโหด...ความจริงควรเอาเงินที่กวาดรวบรวมไว้มาจัดบ้านเรือนให้มีงานทำ... แต่พวกเจ้าหาทำเช่นนั้นไม่ คงสูบลือดกันเรื่อยไป..." (ประกาศคณะราษฎร อ้างถึงใน ทิพวรรณ เข็มธีรสกุล, 2544:132-135) ประกาศดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นทัศนคติของคณะราษฎรถึงความสำคัญของปัญหาของชาวนาและคนยากจนกลุ่มอื่นๆซึ่งรัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่ได้ให้ความสนใจ และเมื่อคณะราษฎรเข้ามาบริหารประเทศ คำแถลงหลักการสำคัญในการปกครองประเทศของคณะราษฎรซึ่งถือเป็นแนวนโยบายในการบริหารประเทศของคณะราษฎร ในข้อที่ 3 ว่า "คณะราษฎรจะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ..." ได้แสดงให้เห็นว่าคณะราษฎรได้ให้ความสำคัญและตระหนักถึงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนแก่ราษฎรอันเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ ซึ่งขณะนั้นปัญหาที่ดินทำกินเป็นปัญหาสำคัญของชาวนาไทยในขณะนั้น

โดยสรุปแล้ว กระแสปัญหา หรือ การที่ปัญหาที่มีความเร่งด่วนและผู้กำหนดนโยบายตระหนักถึงความสำคัญในช่วงนี้ก็คือ ปัญหาชาวนาไร้อาณา โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินอันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาช้านาน สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการผลิตจากการผลิตแบบเลี้ยงชีพเป็นการผลิตเพื่อขาย และการผูกพันระบบเศรษฐกิจของไทยเข้ากับเศรษฐกิจโลกซึ่งเป็นผลจากสนธิสัญญาเบาว์ริง แต่ปัญหาดังกล่าวถูกละเลยและไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขจากรัฐบาลของพระราชวงศ์ชั้นสูงในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันเนื่องมาจากขัดกับผลประโยชน์ของพระราชวงศ์ชั้นสูงซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและให้เช่าที่ดินกับชาวนา การตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาในทัศนะของผู้

กำหนดนโยบายในช่วงหลังเปลี่ยน แปลงการปกครองนั้นสะท้อนได้จาก ถ้อยความในประกาศของ คณะราษฎร เกี่ยวกับความบกพร่องในการบริหารประเทศของรัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และคำ แถลงหลักการสำคัญของการปกครองของคณะราษฎร

กระแสนโยบาย (policy stream) หมายถึง ข้อเสนอต่างๆ ในทางนโยบายซึ่งเกิดขึ้นจากการที่ผู้ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายตระหนักว่าประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นและมีความสำคัญเร่งด่วน จะต้องรีบหาทางแก้ไขและนำมาสู่การหาวิธีการแก้ไขปัญหาซึ่งอาจจะเกิดจากการระดมความคิดของ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญภายในรัฐบาลหรือมาจากการเสนอของกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น แต่วิธีการแก้ไข ปัญหาใดจะกลายเป็นกระแสนโยบายได้นั้น วิธีการดังกล่าวจะต้องได้รับการพิจารณาจากผู้มีอำนาจ ในการกำหนดนโยบายโดยอาศัยกฎเกณฑ์ อาทิ ความเป็นไปได้ในทางเทคนิค ความสอดคล้องกับ ค่านิยมของคนส่วนใหญ่ในสังคม สามารถจัดการกับอุปสรรคหรือปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ไม่มีปัญหาในเชิงงบประมาณ การยอมรับจากสาธารณะชน รวมทั้ง เป็นที่ยอมรับของผู้มีอำนาจใน การกำหนดนโยบาย (Kingdon, 1995:200)

กระแสนโยบายในช่วงการริเริ่มแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายช่วงหลังการ เปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475 ก็คือ นโยบายของคณะราษฎรที่กำหนดให้มีเค้าโครงเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติโดยเร็ว และ แนวคิดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ เป็นหลักสำคัญของเค้าโครงเศรษฐกิจซึ่งได้รับการเสนอและผลักดันเรื่องนี้เข้าเป็นวาระนโยบาย โดยหลวงประดิษฐมนูธรรม (ผู้ผลักดันวาระนโยบายรัฐบาล) ในปีพ.ศ. 2476

การที่ปัญหาและแนวคิดอันเป็นทางออกของปัญหาได้รับความสนใจจากผู้ผลักดันวาระ นโยบายนั้นมาจากหลายสาเหตุ อาทิ (1) ภูมิหลังของหลวงประดิษฐมนูธรรม ที่มีความใกล้ชิดกับวิถี ชีวิตของชาวนาชาวไร่ทำให้สามารถรับรู้และตระหนักถึงสภาพและความสำคัญของปัญหาที่ดินทำ กินเป็นอย่างดี⁹³ (2) ภูมิหลังการศึกษาทั้งทางกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ที่ประเทศฝรั่งเศสซึ่งหลวง ประดิษฐ์มีความประทับใจและได้รับอิทธิพลความคิดเศรษฐศาสตร์แนวสังคมนิยมและสหกรณ์ ของศาสตราจารย์ ชาร์ล จีค และอุดมการณ์แบบโซลิดารีตี หลวงประดิษฐมนูธรรมจึงได้นำแนวคิด เหล่านี้มาเป็นฐานในการกำหนดเค้าโครงเศรษฐกิจและนำเอาแนวคิดการปฏิรูปที่ดินมาเป็นส่วน สำคัญของเค้าโครงเศรษฐกิจ และ (3) หลวงประดิษฐมนูธรรมเข้าใจดีว่าในการจะทำลายโครงสร้าง ของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และปูพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องทำลายระบบ

⁹³ เนื่องจาก พื้นเพเดิมของ หลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นชาวจีนอพยพแต่ได้ประสบความสำเร็จในระบบราชการจน กลายเป็นระดับชั้นนำตระกูลหนึ่งของอยุธยา บิดาของหลวงประดิษฐ์เป็นสมาชิกระดับรองของตระกูลที่มีอาชีพเป็นชาวนาและ พ่อค้า ไบรคดู ผาสุก พงศ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์ (2540:425)จึงทำให้หลวงประดิษฐมนูธรรมนั้นมีประสบการณ์และรู้เห็นชีวิตความเป็นอยู่และความยากลำบากของชาวนาที่ถูกกดขี่ไม่ได้รับความสนใจจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นอย่างดี

การถือครองที่ดินของพระราชวงศ์และขุนนางโดยการปฏิรูปที่ดิน เพราะอำนาจของคนเหล่านี้ได้ผูกอยู่กับที่ดินที่พวกเขาถือครองอยู่⁹⁴

การนำเสนอแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในเค้าโครงการเศรษฐกิจฯของหลวงประดิษฐมนูธรรม นั้น ปรากฏอยู่ในทุกส่วนของแนวทางของเค้าโครงการเศรษฐกิจฯซึ่งมีการแบ่งออกเป็น 3 ส่วน⁹⁵ กล่าวคือ

ในส่วนแรก หมวดที่ 3 กำหนดให้รัฐบาลจะต้องประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร .ซึ่งจะต้องมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรพร้อมไปกับการที่รัฐบาลจะเป็นผู้ประกอบการเศรษฐกิจเอง ซึ่งในการประกอบเศรษฐกิจใดๆก็ต้องอาศัย ที่ดิน แรงงาน และเงินทุน เพราะ เศรษฐกิจเป็นพื้นฐานของสังคม สังคมจะเป็นเช่นไรก็อยู่ที่ภาวะเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ขณะนี้ราษฎรไม่มีที่ดินและเงินทุนเพียงพอ ดังนั้นเค้าโครงการเศรษฐกิจฯในหมวดที่ 5 จึงกำหนดวิธีการที่รัฐบาลจะหาที่ดิน แรงงาน เงินทุน ซึ่งได้ยึดหลักการสำคัญคือ รัฐบาลจำต้องดำเนินวิธีละม่อมต้องอาศัยการร่วมมือระหว่างคนมีกับคนจนรัฐบาลต้องไม่ประหัดประหารคนมี(ปริดี พนมยงค์,2526: 176-191)

ในส่วนที่สอง การจัดหาที่ดิน หลวงประดิษฐมนูธรรมชี้แจงว่า เจ้าของที่ดินในเวลานี้ไม่ได้รับผลจากที่ดินเพียงพอ ราคาที่ดินก็ตกต่ำ เจ้าของที่ดินส่วนมากประสงค์อยากขายที่นามากกว่าปล่อยให้ชาวนาทำกินแล้วค่อยเก็บค่าเช่า เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลก็ควรซื้อที่ดินคืนซึ่งแตกต่างไปจากการริบทรัพย์ของคอมมิวนิสต์ โดยรัฐบาลจะออกไปกู้ให้เจ้าของที่ดินถือไว้ตามราคาที่ดินของตน ใบกฐินั้น รัฐบาลจะได้กำหนดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยของการกู้เงินในขณะที่ซื้อซึ่งไม่เกินร้อยละ 15 อันเป็นอัตราสูงสุดในกฎหมาย ... ส่วนที่ดินที่รัฐบาลจะต้องซื้อกลับคืน ก็คือ ที่ดินที่จะใช้ประกอบการเศรษฐกิจ เช่นที่นาหรือที่ไร่ เป็นต้น การจัดให้มีบ้านสำหรับครอบครัว (Homestead)เมื่อได้ที่ดินกลับมาเป็นของรัฐบาลแล้ว รัฐบาลจะได้กำหนดลงไปให้ถนัดว่า การประกอบเศรษฐกิจในที่ดินนั้น จะแบ่งออกเป็นส่วนอย่างไร และจะต้องใช้เครื่องจักรกลชนิดใด เป็นจำนวนเท่าใด การทค่น้ำจะต้องขุดหรือทำคันนาอย่างไร ถ้ามีที่ที่ระดับเดียวกัน ก็ประหยัดค่าใช้จ่ายได้มาก เช่น การทำคูคันนา การ

⁹⁴ หลวงประดิษฐ์เข้าใจถึงขอบข่ายอำนาจของพระราชวงศ์และขุนนางว่าจะยังคงอยู่กับที่ดินขนาดใหญ่ที่คนเหล่านี้ถือครองอยู่ ดังนั้นการทำลายระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงมิใช่เพียงการเขียนรัฐธรรมนูญและการมีรัฐสภาเท่านั้น เค้าโครงการเศรษฐกิจฯ จึงเป็นความพยายามนำที่ดินทั้งหมดกลับคืนมาจากเอกชนซึ่งก็จะเป็นการทำลายสถานภาพและอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ที่มีราชที่เป็นพระราชวงศ์ชั้นสูงและขุนนาง โปรดคู ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์ (2540:442)

⁹⁵ ส่วนแรกเป็นคำชี้แจงเค้าโครงการเศรษฐกิจซึ่งเป็นการเสนอหลักการและเหตุผล รวมทั้งสิ่งที่รัฐบาลจะดำเนินการปฏิบัติ มีทั้งหมด 12 หมวด และ ส่วนที่สอง และส่วนที่สามเป็นวิธีการที่รัฐบาลจะดำเนินการในด้านต่างๆตามเค้าโครงการเศรษฐกิจฯที่เสนอไว้ในส่วนแรกโดยเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ คือ เค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร มี 5 หมวด และเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบการเศรษฐกิจ 5 หมวด

ใช้เครื่องจักรกล เช่น การไถก็จะได้ดำเนินติดต่อกัน ... และการบำรุงดินโดยวิชาเทคนิคก็ทำได้สะดวก..รัฐบาลอาจกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ ราษฎรซึ่งเป็นลูกจ้างของรัฐบาลก็ต้องประพฤติตาม เมื่อรัฐบาลซื้อที่ดินกลับมาเป็นของรัฐก็เท่ากับว่า ราษฎรทั้งประเทศเป็นเจ้าของที่ดินเหมือนบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นมากๆและเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ บริษัทที่มีที่ดินก็จะบำรุงที่ดินของเขาได้ดีกว่าเอกชนมีที่ดินเสียอีก (ปริทัศน์ พนมยงค์, 2526:191-194)

ในส่วนที่สามว่าด้วย เค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบเศรษฐกิจ ในหมวดที่ 1 มาตรา 4 จะเป็นเรื่อง การซื้อที่ดิน หลวงประดิษฐ์มนูธรรมได้เสนอว่า ให้รัฐบาลมีอำนาจซื้อบรรดาที่ดินทั้งหลาย นอกจากที่อยู่สำหรับครอบครัวของเอกชน และเอกชนจากที่ดิน ซึ่งเอกชนได้รับอนุญาตหรือสัมปทานให้ประกอบเศรษฐกิจในที่ดินนั้น บรรดาที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งยังไม่อยู่ในความครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ของผู้ใดนั้น ผู้ใดจะขอครอบครอง หรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเหล่านั้นไม่ได้ นอกจากได้รับสัมปทานจากรัฐบาล

สำหรับการกำหนดราคาที่ดิน ให้เจ้าของที่ดินและรัฐบาลต่างฝ่ายต่างตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายละหนึ่งคน และรวมกับผู้ชี้ขาดหนึ่งคน การกำหนดราคาที่ดินนั้น ต้องไม่เกินกว่าที่เป็นอยู่ ณ วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2472 (มาตรา 5) และในการชำระราคานั้นให้รัฐบาลจ่ายเงินตราหรือใบกู้ให้แก่เจ้าของที่ดินยึดถือไว้ตามราคาที่ดินซึ่งรัฐบาลซื้อใบกู้นั้นให้กำหนดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยธนาคารในขณะที่ตกลงซื้อขาย แต่ไม่ให้เกินร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราสูงสุดในเวลานี้ ผู้ถือใบกู้ยังคงมีสิทธิ์ที่จะได้รับเงินปันผลอีกส่วนหนึ่ง สหกรณ์ที่รับโอนที่ดินจากรัฐบาลจะเข้าทำประโยชน์ตามส่วนที่รัฐบาลกำหนดไว้ (มาตรา 6) ส่วนแรงงานนั้นให้ราษฎรทุกคนเป็นข้าราชการซึ่งจะทำให้แรงงานได้ใช้ประโยชน์เต็มที่ และราษฎรทุกคนมีงานทำอันจะก่อให้เกิดผลดีแก่รัฐบาลด้วย ขณะที่ ในหมวด 2 ว่าด้วยการจัดการเงินทุนและเครดิต รัฐบาลอาจหาเงินทุนโดยการเก็บภาษีบางอย่าง เช่น ภาษีมรดก ภาษีรายได้ หรือ ภาษีทางอ้อม ออกสลากกินแบ่ง กู้เงินจากคนมั่งมีในประเทศ หรือ กู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งในการหาทุนรัฐบาลจะไม่ใช้วิธีรับแบบคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องจัดทำรายได้และรายจ่ายเข้าสู่ดุลยภาพ และในหมวด 3 ได้เสนอให้มีการตั้งธนาคารแห่งชาติ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป กระแสนโยบายการปฏิรูปที่ดินในช่วงนี้ คือ การจัดทำเค้าโครงการเศรษฐกิจ และแนวคิดการปฏิรูปที่ดินอันเป็นหลักสำคัญของเค้าโครงการเศรษฐกิจฯ โดยแนวคิดการปฏิรูปที่ดินและแนวคิดพื้นฐานอื่นๆของเค้าโครงการเศรษฐกิจฯนั้นหลวงประดิษฐ์มนูธรรมได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากหลายสำนักคิด อาทิ ทุนนิยม สังคมนิยม เสรีนิยม โซเชียลลิสม์ เป็นต้น⁹⁶ โดย

⁹⁶ หลวงประดิษฐ์ได้อธิบายว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจฯเป็นการผสมผสานข้อดีของลัทธิต่างๆมาปรับปรุงให้เข้ากับระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย มีทั้งแคปิตอลลิสม์ (Capitalism) โซเชียลลิสม์ (Socialism) โซลิดาลลิสม์ (Solidarism) ผสมกับ ลิเบอรัล (Liberal) (เดือน บุญนาท, 2517:151,157) กล่าวคือ หลักใหญ่เน้นถือคามหลักสังคมนิยมแบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Collectivism) ผสมผสานกับแนวคิด โซลิดาลลิสม์ ซึ่งพัฒนามาจากลัทธิสังคมนิยมแบบสมาคม (Associate Socialism) (ทิพวรรณ เข็มธีรสกุล, 2544:358,376-377)

วัตถุประสงค์ของเค้าโครงการเศรษฐกิจนอกจากจะเป็นการมุ่งเน้นในการจัดรูปแบบการพัฒนา เศรษฐกิจและการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรแล้ว ยังเป็นการเป็นการตอบวัตถุประสงค์ ทางการเมือง เพื่อให้มีการจัดระบบการปกครองเสียใหม่ดังจะเห็นได้ว่าเป็นกว่าครึ่งหนึ่งของเค้าโครงการ เศรษฐกิจนั้นเกี่ยวกับหัวข้อการให้ที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นของรัฐอันเป็นการทำลายรากฐานอำนาจ ของขุนนางพระราชวงศ์ที่ผูกติดกับที่ดินที่ครอบครองอยู่เป็นจำนวนมาก

หน้าต่างนโยบาย : ตัวแบบหน้าต่างนโยบายอธิบายว่า หน้าต่างนโยบายหรือหน้าต่างแห่ง โอกาสนั้น เป็นจุดเชื่อมของกระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย โดยหน้าต่างแห่ง โอกาสจะเปิดออกสำหรับประเด็นปัญหาจะเข้าไปสู่วาระเชิงรัฐบาล โดยการที่ปัญหาสาธารณะเรื่อง ใดเรื่องหนึ่งจะเข้าไปสู่วาระนโยบาย และเป็นที่น่าสนใจของผู้กำหนดนโยบายได้นั้นย่อมจะต้องขึ้นกับ สถานการณ์หรือโอกาสกล่าวคือ หากสถานการณ์เอื้ออำนวย หน้าต่างนโยบายก็จะเปิดออกให้ ปัญหาสาธารณะสามารถเข้าไปสู่วาระได้ แต่หากสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวย หน้าต่างนโยบายก็จะถูก ปิดลงและไม่ยอมให้ปัญหาสาธารณะหลุดเข้าไปสู่วาระได้โดยหน้าต่างนโยบายมักจะถูกเปิดออกเมื่อ เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นเช่นการปฏิวัติรัฐประหาร การเปลี่ยนคณะรัฐบาล เป็นต้น

สำหรับการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 เป็น กระแสการเมืองซึ่งทำหน้าที่ปัจจัยหลักที่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลนำเอาเค้าโครงการเศรษฐกิจซึ่งมี แนวคิดการปฏิรูปที่ดินเป็นหลักสำคัญเข้าเป็นวาระนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เนื่องจากเมื่อ พิจารณากระแสอื่นๆ คือ กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย ก็ต้องอาศัยกระแสการเมืองเข้ามาเป็น ปัจจัยหนุน กล่าวคือ กระแสปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของชาวจีนและชาวนาไทย แม้ว่าจะปรากฏชัดเจน และเกิดขึ้นมานาน ดังจะเห็นได้จากการเกิดกบฏชาวนาขึ้นหลายครั้ง หรือ ปัญหาระหว่างชาวนาผู้เช่า ที่ดินกับเจ้าของที่ดิน หรือ ปัญหาอื่น ๆ เกี่ยวกับการเช่านา แต่กลับไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลใน สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เนื่องจากขัดต่อประโยชน์ของพระราชวงศ์ส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าที่ดินและมี ผลประโยชน์จากการให้ชาวนาเช่าที่ดิน การที่ปัญหานี้จะได้รับความสนใจจากรัฐบาลก็ย่อมจะต้อง อาศัยการเปลี่ยนแปลงตัวผู้กำหนดนโยบายซึ่งไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องกับที่ดินและการเช่านา ใน ขณะเดียวกัน กระแสนโยบายนั้น ก็ต้องอาศัยปัจจัยทางการเมืองมาช่วยสนับสนุน เพราะ แนวคิดใน การแก้ปัญหานี้ จะต้องได้รับการยอมรับจากผู้นำในคณะรัฐบาล โดยการพัฒนาเศรษฐกิจของ ประเทศและการแก้ไขความยากจนก็เป็นหนึ่งในหลัก 6 ประการของคณะราษฎรและรัฐบาลในการ บริหารประเทศ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เร่งรัดให้มีการจัดทำเค้าโครงการเศรษฐกิจเพื่อ เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศ ส่งผลให้รัฐบาลต้องประกาศว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจนั้นเป็นวาระ เร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องมีการจัดทำขึ้นโดยเร็ว

ในขณะที่เดียวกัน การที่ประเด็นปัญหาและทางออกของปัญหาจะเข้าสู่การพิจารณาได้นั้น นอกจากจะประกอบด้วย กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบายแล้ว ยังต้องอาศัย บทบาทของผู้ผลักดันวาระนโยบายที่จะต้องทุ่มเททรัพยากร เวลา แรงงาน งบประมาณ ชื่อเสียง ในการผลักดันให้เข้าสู่วาระนโยบาย (Kingdon, 1995:179) ในกรณีนี้ หลวงประดิษฐมนูธรรมหรือนาย ปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้มียุทธศาสตร์สำคัญในการผลักดันวาระนโยบาย โดยหลวงประดิษฐมนูธรรม ได้ ทุ่มเททรัพยากร เวลา และ ชื่อเสียงในฐานะฐานทางความคิดในด้านเศรษฐกิจและการเมืองของ คณะราษฎรและในรัฐบาล ในการจัดทำเค้าโครงการเศรษฐกิจฯออกมาโดยเร็วเพื่อเข้าสู่การพิจารณา ของรัฐบาลและยังคงผลักดันแนวความคิดนี้อย่างต่อเนื่องและเมื่อหน้าต่างนโยบายเปิดออกและประเด็น ปัญหาได้เข้าสู่การเป็นวาระนโยบายแล้วนั้นช่องทางที่หลวงประดิษฐมนูธรรมใช้ในการผลักดัน วาระนโยบายต่อไปก็คือ การริเริ่มจากภายในซึ่งการพิจารณาวาระนโยบายถูกจำกัดให้อยู่แต่ในหมู่ผู้ มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย อันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะราษฎร และ ข้าราชการประจำระดับสูงที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป ปราบกฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปตามตัวแบบหน้าต่างนโยบาย โดยกระแส การเมือง คือการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร ได้ทำหน้าที่เป็นกระแส หลักที่หนุนกระแสปัญหา ที่ดินทำกินของเกษตรกร และ กระแสนโยบาย การจัดทำเค้าโครง เศรษฐกิจฯซึ่งมีแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเป็นแนวคิดหลัก โดยอาศัยการผลักดันและบทบาทของผู้ ผลักดันวาระนโยบาย คือ หลวงประดิษฐมนูธรรม หรือ นาย ปรีดี พนมยงค์ ในการดำเนินการให้ ประเด็นปัญหาและทางออกเชิงนโยบายให้เข้าสู่การเป็นวาระนโยบายของรัฐบาลและเมื่อหน้าต่าง นโยบายเปิดออกช่องทางที่ผู้ผลักดันนโยบายใช้ในการผลักดันวาระนโยบายต่อไปก็คือการริเริ่มจาก ภายในซึ่งจำกัดการพิจารณาในระดับ คณะรัฐมนตรี คณะราษฎรและข้าราชการประจำที่เป็นผู้มีส่วน เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายเท่านั้น

2.3 ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้แนวคิดการปฏิรูปที่ดินตกไปก่อนเข้าสู่การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดิน

สำหรับการริเริ่มแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475 ใน สมัยรัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากที่แนวคิดนี้ได้เข้าสู่วาระนโยบาย รัฐบาลกล่าวคือ แนวคิดนี้เป็นหลักการสำคัญของเค้าโครงการเศรษฐกิจฯซึ่งได้มีการเสนอเข้าสู่การ พิจารณาของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามมีสาเหตุที่ประเด็นปัญหาที่เข้าสู่วาระนโยบายรัฐบาลแล้วจะสามารถ พัฒนาจนกลายเป็นนโยบายได้⁹⁷ สำหรับกรณีเค้าโครงการเศรษฐกิจฯจะเห็นได้ว่าหลังจากที่หลวง

⁹⁷ หลังจากที่ปัญหาสาธารณะได้เข้าสู่วาระนโยบายหรือได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายแล้วมิได้หมายความว่าทุก ปัญหาสาธารณะจะได้รับการหยิบยกมาพิจารณาอนุมัติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเสมอไป บางประเด็นปัญหาอาจจะถกถวาระหรือ ไม่ได้มีการตัดสินใจ ตามกระบวนการและขั้นตอนของนโยบายตามปกติทั่วไป ซึ่งการถกถวาระอาจเกิดจาก หลายสาเหตุ เช่น ผู้ กำหนดนโยบายเข้ามาผลักดันเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะในประเด็นที่เป็นเรื่องอ่อนไหวไม่ต้องการให้ประชาชนรับทราบ ข้าราชการ

ประดิษฐ์มูธรรมได้เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจต่อรัฐบาลแล้วนั้นปรากฏว่า ได้เกิดความเห็นที่แตกออกเป็นสองทาง โดยฝ่ายหนึ่งเห็นด้วยกับหลวงประดิษฐ์มูธรรม และอีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นคัดค้าน กล่าวคือ เมื่อพระยามโนปกรณนิติธาดาได้รับเค้าโครงการเศรษฐกิจก็ได้เรียกประชุมอย่างไม่เป็นทางการ⁹⁸ โดยพระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาศรีวิสารวาจา และพระยาราษฎร์สังข์ไม่เห็นด้วย และต่อมาได้มีการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการอีกครั้งที่สอง โดยปรากฏว่ามีสมาชิกคณะราษฎรอีก 4 คนไม่เห็นด้วยกับเค้าโครงการเศรษฐกิจได้แก่ พระยาทรงสุรเดช หลวงสินธุ์สงครามชัย พระประศาสน์พิทยายุทธ และ นายประยูร ภมรมนตรี หลังการประชุมครั้งนี้ พระยาทรงสุรเดชได้เรียกประชุมทหารได้บังคับบัญชาพร้อมกับบอกว่า“หลวงประดิษฐ์เป็นคอมมิวนิสต์” (ทิพวรรณ เจียมธีรสกุล,2544:317-318;สิริ เปรมจิตต์,2516:10)

หลังจากนั้นพระยามโนปกรณนิติธาดาได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจขึ้นคณะหนึ่ง เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2475 (ศักราชปัจจุบัน คือ พ.ศ. 2476) มีพระยาราษฎร์สังข์เป็นประธาน (สิริ เปรมจิตต์,2516:14-16,27) ปรากฏว่าผู้เข้าร่วมประชุมก็มีความเห็นแตกแยกเป็นสองทาง คือ ฝ่ายที่คัดค้านเค้าโครงการเศรษฐกิจนำโดยพระยามโนปกรณนิติธาดา กับฝ่ายที่เห็นด้วยกับเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มูธรรมอาทิ หลวงคหกรรมบดี หลวงเดชสทกรณ หลวงเดชชาติวิราวัฒน์ นายทวี บุญเกตุ ม.จ.สกลวรรณกร วรธรรม⁹⁹ เป็นต้น และ ต่อมาเมื่อได้มีการนำเค้าโครงการเศรษฐกิจเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2475 (ศักราชปัจจุบันคือ พ.ศ. 2476) ความเห็นในคณะรัฐมนตรีแตกออกเป็น 2 ฝ่าย เช่นเดิม โดย การประชุมในวันนั้นไม่ประสบผลสำเร็จที่ประชุมจึงลงมติให้พระยาพลพลพยุหเสนาเป็นผู้ตัดสิน หลังจากนั้นในวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2475 (ศักราชปัจจุบันคือ พ.ศ. 2476) ได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจอีกครั้ง ในการประชุมครั้งนี้มีการอัญเชิญพระราชกระแสนของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมาประกาศในที่ประชุมว่า หากจะประกาศโครงการเศรษฐกิจของชาติ โดยใช้เค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มูธรรมแล้ว ก็อย่าได้ประกาศในนามของพระองค์ท่าน หลวงประดิษฐ์มูธรรมจึงเสนอว่าตนจะลาออกแต่พระยาพลพลพยุหเสนาประนีประนอมว่า จะยังไม่ประกาศโครงการของผู้ใด จะส่งคนไปดูงานต่างประเทศ และตั้งสภาเศรษฐกิจขึ้นพิจารณา ใน

ประจำจัดการสิ่งหรือตอนประเด็นบางอย่างออกไป เพราะไม่ต้องการให้ขัดกับผลประโยชน์ของคน เป็นต้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์ ,2539:132)

98 การประชุมครั้งแรกนี้ไม่ได้เรียกประชุมครบองค์คณะรัฐมนตรี

99 ม.จ.สกลวรรณกร ได้ซักถามรวมทั้งกล่าวสนับสนุน หลวงประดิษฐ์มูธรรม เมื่อทรงมั่นใจว่า หลักการของเค้าโครงการเศรษฐกิจยังเคารพกรรมสิทธิ์ ส่วนบุคคล เคารพในเสรีภาพ และไม่ใช้วิธีบังคับที่รุนแรงแต่อย่างใด พระองค์ได้กล่าวต่อที่ประชุมถึงความเสื่อมของลัทธิลิเบอรัล (Liberal) ในยุโรป ซึ่งลัทธิโซเชี่ยลลิสต์กำลังเข้ามาแทนที่ โปรดดู เดือน บุญนาค (3517:173) สิริ เปรมจิตต์ (2516:3,35-36,39)

ที่สุดที่ประชุมได้ลงมติเห็นด้วยกับพระยามโนปกรณนิติธาดา 11 เสียง ฝ่ายที่เห็นด้วยกับเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมมี 3 คน ผู้ไม่ออกเสียงมี 5 คน ทำให้หลวงประดิษฐมนูธรรมตัดสินใจลาออก และจะนำเค้าโครงการเศรษฐกิจเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 หากแต่ความไม่เห็นด้วยกับเค้าโครงการเศรษฐกิจนั้นก็มีความรุนแรงถึงขนาดที่ พระยามโนปกรณนิติธาดาตัดสินใจประกาศปิดสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 และยุบคณะรัฐมนตรีตั้งรัฐบาลใหม่ พร้อมทั้งเนรเทศหลวงประดิษฐมนูธรรมไปอยู่ต่างประเทศ โดยอ้างว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมก่อให้เกิดความแตกแยกในวงการเมือง และจะนำหายนะมาสู่ประเทศ อีกทั้งยังได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2476 ขึ้นเพื่อสกัดกั้นการกลับมาของหลวงประดิษฐมนูธรรม(ทิพวรรณ เข็มขีรสกุล,2544: 321-323, 411-412; สิริ เปรมจิตต์,2516:45-46:)

ความขัดแย้งเกี่ยวกับเค้าโครงการเศรษฐกิจอย่างรุนแรงจนทำให้ไม่สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นนโยบายรัฐบาลได้นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า สามารถพิจารณาได้ในหลายแง่มุม กล่าวคือ

ประการแรก ความขัดแย้งในเค้าโครงการเศรษฐกิจมาจากความขัดแย้งในเชิงอุดมการณ์ในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ระหว่างคณะราษฎรหัวก้าวหน้าที่น่าโดยหลวงประดิษฐมนูธรรมซึ่งต้องการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าด้วยการนำนโยบายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมขนานใหญ่อย่างการปฏิรูปที่ดินมาใช้ กับกลุ่มอนุรักษนิยมและกษัตริย์นิยมที่มีแนวคิดการพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไปและต่อต้านแนวคิดวิธีการในแบบคอมมิวนิสต์และสังคมนิยมอย่างรุนแรง เพราะ ขัดต่อรากฐานผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของตน¹⁰⁰ จึงทำให้กลุ่มอนุรักษนิยมมองเค้าโครงการเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นการกระจายความมั่งคั่งของสังคมซึ่งเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยในขณะนั้นว่าไม่ต่างอะไรกับวิธีการของคอมมิวนิสต์ ดังนั้นคนกลุ่มนี้จึงต่อต้านอย่างเต็มที่¹⁰¹ ดังจะเห็นได้จากการที่กลุ่มพระยามโนปกรณนิติธาดาได้เตรียมร่างแผนพัฒนาการเศรษฐกิจอย่างคร่าวๆเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจในวันที่ 12 มีนาคม 2475 และ การนำเอาคำวิจารณ์เค้าโครงการเศรษฐกิจโดยผู้ใช้นามปากกาว่าประชาธิปไตยที่ออกมาเขียนหนังสือคัดค้านเค้าโครงการเศรษฐกิจ¹⁰² ในการโจมตีหลวง

¹⁰⁰ ประกอบกับ ความรุนแรงของการปฏิวัติในรัสเซียซึ่งมีการสังหารพระมหากษัตริย์ และ พระราชวงศ์ชั้นสูง ก็ยังทำให้คนกลุ่มนี้หวาดกลัวลัทธิตคอมมิวนิสต์มากยิ่งขึ้น

¹⁰¹ James E. Anderson (1994:14-15) อธิบายว่า นโยบายที่มุ่งกระจายความเป็นธรรมหรือการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม (redistributive policy) นั้น อาจนำไปสู่ความขัดแย้งและการต่อต้านจากกลุ่มอนุรักษนิยม (conservative) ที่ไม่ต้องการสูญเสียความได้เปรียบของกลุ่มคน หรือ ไม่ต้องการแบกรับภาระในการช่วยเหลือคนด้อยโอกาสในสังคม

¹⁰² ผู้ใช้นามปากกาว่าประชาธิปไตยที่ออกมาเขียนหนังสือคัดค้านเค้าโครงการเศรษฐกิจในหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก เค้าโครงการเศรษฐกิจเป็นคอมมิวนิสต์ และทำลายเสรีภาพ กล่าวคือ เค้าโครงการเศรษฐกิจเป็นการเอาอย่างหรือไม่แตกต่างจากโครงการที่ประเทศรัสเซียใช้อยู่ ประการที่สอง การดำเนินการให้เป็นไปตามเค้าโครงการเศรษฐกิจแทนที่จะสร้าง

ประดิษฐ์มนูธรรมและเค้าโครงการเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ฝ่ายอนุรักษนิยมอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบเป็นอย่างมาก แม้ว่าจะมีคนตั้งข้อสงสัยกันมากกว่านามปากกาประชาธิปไตยหมายถึงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือไม่ หรือเป็นการแอบอ้างของพระยามโนปกรณนิติธาดา หากแต่การที่มีพระราชกระแสรับสั่งไม่ยอมรับการประกาศเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรมของพระองค์ และการที่พระองค์ทรงยอมรับให้หลวงประดิษฐ์มนูธรรมกลับประเทศและมาเป็นรัฐมนตรีได้แต่รัฐบาลจะต้องไม่รื้อฟื้นเค้าโครงการเศรษฐกิจขึ้นมาใหม่ก็เป็นสิ่งที่ยืนยันว่าพระองค์ทรงไม่เห็นด้วยกับหลักการของเค้าโครงการเศรษฐกิจได้อย่างชัดเจน ทำให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับเอานโยบายเศรษฐกิจของพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นแนวทางของรัฐบาลโดยมีผู้สนับสนุน 11 เสียง ในขณะที่ผู้สนับสนุนเค้าโครงการเศรษฐกิจมีเพียง 3 เสียง และมีผู้งดออกเสียง 5 เสียง

ประการที่สอง ความขัดแย้งในเรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจนั้นเป็นผลโดยตรงมาจากความขัดแย้งในเชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างคณะราษฎรที่ถือว่าการปฏิวัติเป็นหนทางเปลี่ยนแปลงสังคมและการบริหารราชการแผ่นดิน กับ ฝ่ายอนุรักษนิยมและกษัตริย์นิยม ซึ่งประสบความสำเร็จในหน้าที่การงานเป็นอย่างมากในระบอบการปกครองเดิมและยอมรับอุดมการณ์ของระบอบเดิมโดยมีความไม่ไว้วางใจสมาชิกกลุ่มของคณะราษฎรว่ามีความพยายามในการดำเนินการผ่านสมาคมคณะราษฎรในการบ่อนทำลายฐานอำนาจของกลุ่มกษัตริย์นิยมและอนุรักษนิยม¹⁰³ ในขณะเดียวกันแม้ว่าหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะได้มีการปรับความเข้าใจกันระหว่างรัชกาลที่ 7 กับคณะราษฎรถึงเรื่องที่ดินคณะราษฎรได้โจมตีว่า พระองค์และพระราชวงศ์ไม่ได้ทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้า แต่หลังจากนั้นการแสดงปาฐกถาของผู้แทนคณะราษฎรก็ยังกล่าวถึงความล้มเหลวในการแก้ปัญหาและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในสมัยรัฐบาลกษัตริย์¹⁰⁴ จึงทำให้ฝ่ายอนุรักษนิยมพยายามที่จะกำจัดผู้นำในคณะราษฎรในหลายรูปแบบอาทิ ข้าราชการของฝ่ายรัฐบาลรายงานว่าพระราชวงศ์บางพระองค์ก็ยังอยู่เบื้องหลังหนังสือพิมพ์อนุรักษนิยมบางฉบับในกรุงเทพฯ สร้างภาพ

ความสุขสมบูรณ์กลับจะทำให้เศรษฐกิจไทยประสบความสำเร็จ ประการที่สาม เค้าโครงการเศรษฐกิจเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้าแทรกแซงและสูญเสียอำนาจอธิปไตยของไทย โปรตุเกส ไมตรี เดือนตุลาคม (2516:126-127)

¹⁰³ โดยฝ่ายอนุรักษนิยมนั้นมองว่า สมาคมคณะราษฎรซึ่งคณะราษฎรได้จดทะเบียนสมาคมเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2475 นั้น จะสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลในที่สุด จึงทำให้ในทัศนะของพระยามโนปกรณนิติธาดาและฝ่ายอนุรักษนิยมแล้วสมาคมคณะราษฎรจึงเป็นสิ่งที่น่าหวาดระแวงเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจาก สมาคมคณะราษฎรจะเป็นฐานสนับสนุนแนวทางเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม และในการจัดตั้งสาขาสมาคมคณะราษฎรประจำจังหวัดต่างๆ ที่ลงไปถึงระดับอำเภอและตำบล สมาคมคณะราษฎรก็ได้อาศัยกลไกระบบราชการเป็นแกนจัดตั้ง ฝ่ายบริหารสาขาจังหวัดต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับสูงของจังหวัดนั้น จนทำให้สมาคมคณะราษฎรนั้นมีลักษณะเป็นพรรคข้าราชการ ซึ่งการที่มีข้าราชการเข้ามาเป็นสมาชิกสมาคมฯเป็นจำนวนมากนี้ประเด็นสำคัญคือ การกีดกันหรือไม่เอาคณะเจ้านายและกลุ่มนิยมเจ้านายเอง ฉะนั้นการปล่อยให้สมาคมคณะราษฎรเติบโตขึ้นเช่นนี้ก็จะเป็นอันตรายต่อสถานะของฝ่ายอนุรักษนิยมและกษัตริย์นิยมเป็นอย่างมาก โปรตุเกส ธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (2543:214-217)

¹⁰⁴ ดังเช่น การแสดงปาฐกถาของ หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ต่อคณะทหารเรือ เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2475 เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นการเพิ่มรอยร้าวในความสัมพันธ์ระหว่างคณะราษฎรกับรัชกาลที่ 7 และฝ่ายกษัตริย์นิยมมากยิ่งขึ้น โปรตุเกส ธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์(2543: 217,235)

ว่า คณะราษฎรเป็นคอมมิวนิสต์ และมีความมุ่งหวังจะนำระบบเผด็จการแบบสตาลินเข้ามาในประเทศไทย ในขณะที่เจ้าฟ้าบางพระองค์ทรงให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ต่างประเทศว่า สงครามกลางเมืองอาจจะเกิดขึ้นได้ เป็นต้น ดังนั้น เจ้าโครงการเศรษฐกิจจึงน่าจะเป็นส่วนหนึ่งของเกมการเมืองที่ฝ่ายอนุรักษ์นิยมจะใช้ในการกำจัดหลวงประดิษฐมนูธรรมซึ่งเป็นผู้นำคณะราษฎรสายพลเรือนซึ่งกำลังมีอิทธิพลทางการเมืองอย่างมาก

ประการที่สาม ความขัดแย้งในเชิงอำนาจทางเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ จะพบว่า แม้ว่าคณะราษฎรจะสามารถควบคุมอำนาจการปกครองไว้ได้ แต่ชนชั้นศักดินาก็ยังเป็นชนชั้นที่ครอบครองปัจจัยการผลิตกล่าวคือระบบการถือครองที่ดินขณะนั้นยังอยู่ในมือของ พระราชวงศ์ ขุนนางระดับสูง และคหบดี เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ ใกล้เคียงแหล่งน้ำ มีเอกสารสิทธิ์ ใกล้กรุงเทพฯ และปริมณฑล และได้รับประโยชน์จากการให้เช่าที่ดิน ดังนั้นหากมีนโยบายที่เป็นการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม (redistributive policy) เช่น นโยบายการปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้น พระราชวงศ์ ขุนนางระดับสูง และคหบดีเหล่านี้ก็จะต้องอยู่ในฐานะที่จะสูญเสียประโยชน์ การผลักดันนโยบายดังกล่าวย่อมจะต้องเจออุปสรรคจากผู้ที่เสียประโยชน์ อย่างแน่นอน¹⁰⁵ ความหวาดระแวงและการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจึงกลายเป็นเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้พระราชวงศ์ให้การสนับสนุนพระยามโนปกรณณ์อย่างเต็มที่เพื่อรักษาสถานะของตน อาทิ การร่วมมือกับฝ่ายพระยามโนปกรณณ์นิรโทษกรรมในการล้มแนวคิดในการปฏิรูปที่ดินและเจ้าโครงการเศรษฐกิจและการขับไล่หลวงประดิษฐมนูธรรมออกไปจากประเทศโดยอ้างว่าเป็นคอมมิวนิสต์ รวมทั้ง เหตุการณ์กบฏบวรเดชในวันที่ 1 ตุลาคม 2476 ที่ต่อต้านการที่พระยาพหลฯซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้เชิญหลวงประดิษฐมนูธรรมกลับเข้าประเทศและมาเป็นรัฐมนตรี ด้วยว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการลบหลู่พระบรมเชษฐาธิราช และเป็นการเอาหลวงประดิษฐมนูธรรมกลับเข้ามาดำเนินการแบบคอมมิวนิสต์ต่อไป เป็นต้น

ประการที่ดี ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในคณะราษฎรได้กลายเป็นช่องทางให้พระยามโนปกรณณ์สามารถดึงคณะราษฎรสายทหารและพลเรือนหลายคนมาเป็นพวกได้ เช่น พ.อ.พระยาทรงสุรเดช นายประยูร ภมรมนตรี เป็นต้น ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในคณะราษฎรนั้นมาจากหลายสาเหตุส่วนหนึ่งมาจาก การแย่งชิงอำนาจในสายทหาร ดังจะเห็นได้จากกรณีความขัดแย้งระหว่าง

105

โดยปกติคตินโยบายที่มุ่งเน้นการกระจายความมั่งคั่งจากคนกลุ่มที่มั่งมีไปให้กับคนกลุ่มที่ยากจนหรือด้อยโอกาสในสังคม มักจะประสบกับความยากลำบากในการกำหนดนโยบายหรือดำเนินนโยบายประเภทนี้ได้ อย่างมั่นคงและต่อเนื่อง เพราะ อาจถูกต่อต้านจากกลุ่มคนที่สูญเสียผลประโยชน์ซึ่งเป็นบุคคลที่มีอำนาจและทรัพยากรมากพอที่จะต่อต้านนโยบายดังกล่าว ปรอคคู Anderson (1994:15) Ripley (1985:68-69) เป็นต้น สำหรับนโยบายการปฏิรูปที่ดิน การต่อต้านของผู้สูญเสียผลประโยชน์จากนโยบายปฏิรูปที่ดินเป็นปรากฏการณ์ที่พบในหลายประเทศที่ทำการปฏิรูปที่ดิน อาทิ บังคลาเทศ ปากีสถาน อินเดีย เป็นต้น เนื่องจากพวกเขาของที่ดินได้เข้าไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายการเมืองและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นจำนวนมากจึงคัดค้านนโยบายนี้ด้วยวิธีการต่างๆ หรือ แม้แต่การปรับเปลี่ยนให้แนวนโยบายกระทบต่อเจ้าที่ดินให้น้อยที่สุด ปรอคคู Inayatullah (1980:406)

พ.อ.พระยาทรงสุรเดช กับพระยาพลพลพยุหเสนา (ธำรงค์ดี เพ็ชรเลิศอนันต์, 2543:340-342) ในขณะที่ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความขัดแย้งของคณะราษฎรในด้านเป้าหมายและแนวทางการปฏิบัติ¹⁰⁶ ความขัดแย้งในเค้าโครงการเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งจึงเป็นผลสะท้อนปัญหาการขาดเอกภาพในเป้าหมายและอุดมการณ์ระหว่างฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร และสถานะที่ไม่มั่นคงของหลวงประดิษฐฯ (ผู้ผลักดันวาระนโยบาย) ในคณะราษฎรได้ชัดเจน เพราะแม้ว่าหลวงประดิษฐมูธรรมถือเป็นบุคคลที่เป็นมันสมองเป็นฐานความคิดภายในคณะราษฎร แต่ความคิดอุดมการณ์แนวทางโครงการและนโยบายที่ปรากฏในเค้าโครงการเศรษฐกิจนั้น คณะราษฎรด้วยกันก็มิได้เห็นพ้องด้วยและมีคณะราษฎรหลายคนที่เห็นด้วยกับฝ่ายพระยามโนปกรณ¹⁰⁷ ดังจะเห็นได้จาก บรรดารัฐมนตรีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการปิดสถานนั้นมีรัฐมนตรีที่เป็นผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎรร่วมอยู่ด้วย¹⁰⁸ ยกเว้นแต่ผู้นำฝ่ายพลเรือนที่สนับสนุนเค้าโครงการเศรษฐกิจ

ประการที่ห้า ปัญหาความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ เนื่องจาก ภายใต้อสภาพโครงสร้างทางสังคมที่อ่อนแอ ประชาชนยังมีลักษณะเป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน และการปฏิวัติ พ.ศ.2475 ก็ได้เกิดจากประชาชนแต่มาจากชนกลุ่มน้อยที่เป็นข้าราชการทหารและพลเรือน ภาวะเช่นนี้มิได้เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามเค้าโครงการเศรษฐกิจที่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากประชาชน ทำให้หลายฝ่ายมองว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจแม้จะมีวัตถุประสงค์ที่ดีในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎร แต่แนวทางการปฏิบัตินั้นค่อนข้างที่จะทำได้ยากและเป็นสิ่งที่เป็นอุดมคติ (ideal) จึงทำให้มีฐานเสียงสนับสนุนเค้าโครงการเศรษฐกิจไม่มากนัก

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าปัญหาที่ดินทำกินและการปฏิรูปที่ดินจะเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายได้ แต่การที่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินไม่อาจพัฒนาต่อไปเป็นนโยบายได้นั้นมาจากสาเหตุที่สำคัญหลายประการ ทั้งจาก สถานการณ์การเมืองช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งเต็มไปด้วยความขัดแย้ง

106

คณะราษฎรสายพลเรือนนำโดยหลวงประดิษฐมูธรรมได้กำหนดวัตถุประสงค์เป็นแนวดำเนินงานไว้ค่อนข้างจะแน่ชัดเป็นหลัก 6 ประการ ขณะที่เหตุผลใจของผู้นำสายทหารกลับเป็นเรื่องของปัญหาการปฏิบัติราชการมากกว่าทำให้พระยาพลพลพยุหเสนาสามารถชักชวนเพื่อนาทหารระดับอาวุโสด้วยกันเข้าร่วมก่อการปฏิวัติ เพราะ ต่างก็มีความรู้สึกตรงกันที่ไม่พอใจพวกพระบรมวงศานุวงศ์และนายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่ไม่ยอมฟังความเห็นของผู้น้อยจนถึงกับเป็นห่วงว่าการปฏิบัติราชการเช่นนี้อาจนำประเทศชาติไปสู่หายนะได้ จึงสมควรจะได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไข โปรดดู เสน่ห์ จามริก (2526:16)

107

โดยเฉพาะ คณะราษฎรฝ่ายขวาที่นำโดยพระยาทรงสุรเดช พระยาฤทธิอัคเนย์ เนื่องจากเห็นพ้องว่ายังไม่ควรที่จะปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางและล้มเลิกระบบศักดินาอย่างสิ้นเชิงอย่างที่หลวงประดิษฐมูธรรมผู้นำฝ่ายซ้ายเสนอแต่ควรจะเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปและต้องการฟื้นฟูการปกครองในระบอบเดิมกลับคืนมา โปรดดู สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2526:168)

108

โดยคณะราษฎรฝ่ายทหารที่เป็นกลาง เช่น พระยาพลพลพยุหเสนาต้องร่วมลงนามด้วยนั้นส่วนหนึ่งก็มาจากการที่พระยามโนปกรณนิติธาดาใช้วิธีการบีบบังคับด้วยความเห็นของฝ่ายข้างมาก และการบีบบังคับจากนายทหารคณะราษฎรชั้นผู้ใหญ่ต่อนายทหารชั้นผู้น้อยในคณะราษฎร รวมทั้งการใช้ข่าวลือและพระบรมราชวินิจฉัยว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจและหลวงประดิษฐมูธรรมเป็นคอมมิวนิสต์ สิ่งที่เกิดขึ้นนั้นทำให้พระยามโนปกรณนิติธาดาสามารถสร้างภาพว่าได้รับการสนับสนุนจากนายทหารคณะราษฎรทุกคน โปรดดู ธำรงค์ดี เพ็ชรเลิศอนันต์ (2543:291-292) เสน่ห์ จามริก (2529:141)

ระหว่างฝ่ายอนุรักษนิยมและฝ่ายนิยมกษัตริย์กับฝ่ายคณะราษฎรทั้งในเชิงอุดมการณ์ การแข่งขันอำนาจทางการเมือง และ ความเห็นที่มีต่อเค้าโครงการเศรษฐกิจที่แตกแยกออกเป็นสองฝ่าย ซึ่งฝ่ายที่คัดค้านนโยบายนี้ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากนโยบายการปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นนโยบายการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่กระทบผลประโยชน์ของฝ่ายที่คัดค้านซึ่งเป็นพวกที่ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก รวมทั้งปัญหาภายในของคณะราษฎรเอง ส่งผลให้สถานะของหลวงประดิษฐมนูธรรม(ผู้ผลักดันนโยบาย) ในคณะราษฎรมีได้มีความมั่นคงนักดังจะเห็นได้จากเสียงสนับสนุนเค้าโครงการเศรษฐกิจของคณะราษฎรมิได้เป็นเอกฉันท์ และ มีคณะราษฎรหลายคนหันไปให้การสนับสนุนพระยามโนปกรณนิติธาดา นอกจากนี้ลักษณะของเค้าโครงการเศรษฐกิจเองก็มีอุดมการณ์ในเชิงก้าวหน้ามากทำให้มีผู้เข้าใจผิดว่า เป็นแนวคิดคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีข่าวลือและพระบรมราชวินิจฉัยก็ยิ่งทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่า เค้าโครงการเศรษฐกิจและหลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นคอมมิวนิสต์ สภาพการณ์ดังกล่าวนี้จึงเป็นโอกาสให้พระยามโนปกรณนิติธาดายึดอำนาจและออกกฎหมายปราบคอมมิวนิสต์เพื่อขจัดอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ออกไปจากรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรและเพื่อควบคุมมิให้ลัทธินี้แพร่หลายต่อไป ทั้งที่ในข้อเท็จจริงภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ก็เป็นเรื่องที่ขังไกลตัว¹⁰⁹ ดังนั้นข้อกล่าวหาเรื่องหลวงประดิษฐมนูธรรมและเค้าโครงการเศรษฐกิจเป็นคอมมิวนิสต์นั้นจึงเป็นเกมการเมืองระหว่างฝ่ายอนุรักษนิยม และระหว่างคณะราษฎรสายทหารฝ่ายขวา กับฝ่ายคณะราษฎรสายพลเรือนซึ่งนำโดยหลวงประดิษฐมนูธรรม

3 อุปสรรคในการนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินกลับเข้ามาเป็นวาระนโยบายตลอดช่วงพ.ศ. 2476-2501 และ นโยบายและแนวทางการแก้ปัญหาราชาธิปไตยและปัญหาที่ดินทำกินในประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2476 – พ.ศ. 2501

ในการศึกษาการก่อตัวของวาระนโยบาย ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย อธิบายว่า การที่ประเด็นปัญหาใดและแนวนโยบายใดจะเข้าไปสู่การพิจารณาของรัฐบาลได้ ย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับกระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย ที่เอื้ออำนวยให้เกิดโอกาสในการผลักดันปัญหาและทางออกเข้าไปเป็นวาระนโยบาย ในกรณีช่วงพ.ศ. 2476 จนถึงพ.ศ. 2501 รัฐบาลแทบทุกชุดมิได้นำเอาแนวคิดการปฏิรูปที่ดินกลับเข้ามาเป็นวาระนโยบาย ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและธรรมนูญการปกครองประเทศ¹¹⁰ หรือ คำแถลงนโยบายรัฐบาล¹¹¹ ที่มีได้นำเอา

¹⁰⁹ ดังที่ม.จ.วรวงษ์ไวยากร วรวงษ์ ทรงวิจารณ์การกระทำของ พระยามโนปกรณนิติธาดาในการปลูกฝังคอมมิวนิสต์มาหลอกลอนจนคนกลัวคอมมิวนิสต์ไปทั่ว ทั้งๆที่หนังสือพิมพ์บางกอกไทมส์ซึ่งพระยามโนปกรณนิติธาดาให้ความเชื่อถือก็ได้รายงานไว้ในพระชนมนี้มีภัยคอมมิวนิสต์นิดหน่อยแต่ตามชนบทไม่มีเลย (ข้อมูลจาก ช่างตีเหล็ก เพ็ชรเลิศอนันต์, 2543:299)

¹¹⁰ เมื่อพิจารณาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแล้ว จะพบว่า ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 มิได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เลย คงมีแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 ได้มีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 5 ซึ่ง

การปฏิรูปที่ดินกลับมาเป็นวาระนโยบายอีกเลยแม้แต่ในรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ การดำเนินการแก้ปัญหาให้ชาวไร่ชาวนาเกี่ยวกับที่ดินทำกินที่เกิดขึ้นในช่วงพ.ศ. 2375-2501 เช่น การจัดนิคม การเกษตร กฎหมายควบคุมค่าเช่านา เป็นต้น มาจากข้าราชการประจำและข้าราชการประจำที่เข้าไปเป็นฝ่ายการเมืองภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตยและเป็นไปเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรมากกว่าที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในรากเหง้าของปัญหาคือโครงสร้างการถือครองที่ดินด้วยการปฏิรูปที่ดิน การที่นโยบายปฏิรูปที่ดินมิได้เข้ามาเป็นวาระนโยบายตลอดช่วงพ.ศ. 2475-2501 พิจารณาได้จากสองปัจจัย คือ (1) กระแสการเมือง อันเป็นปัจจัย การเมืองระหว่างประเทศ¹¹² และภายในประเทศ ที่ไม่เอื้ออำนวยให้แนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบาย กล่าวคือ การเมืองระหว่างประเทศมีความวุ่นวายอันเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ช่วง พ.ศ.2482 - 2488 (ค.ศ.1939-1945) และ สภาวะของสงครามเย็นซึ่งเริ่มต้นขึ้นในปีพ.ศ.2488 (ค.ศ.1945) ขณะที่การเมืองภายในประเทศอยู่ในช่วงที่มีความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองขั้วต่างๆที่สลับกัน ขึ้นมาปกครองประเทศผ่านการเลือกตั้งตามครรลองประชาธิปไตยหรือ โดยการปฏิวัติรัฐประหารทำให้การบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายเกิดขึ้นภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตย¹¹³ ซึ่ง

กำหนดให้รัฐบาลมีการกิจการส่งเสริมการผลิตในภาคเกษตร กล่าวคือ มาตรา 69 ได้บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรมเพื่อเพิ่มพูนผลผลิตทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ และพึงสนับสนุนการสหกรณ์เพื่อผลเช่นนั้นด้วย” และ มาตรา 70 ได้บัญญัติว่า “รัฐพึงสนับสนุนการค้าและการประกอบการผลิตของเอกชนทั้งในเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม” แต่อย่างไรก็ดีทั้งสองมาตรานั้นเป็นการกล่าวถึงแนวทางอย่างกว้างๆ โดยมิได้ระบุว่ารัฐบาลจะต้องมีนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาให้ชาวไร่ชาวนา หรือ มาตรการในการปฏิรูปที่ดิน แต่อย่างไร ในขณะที่ยุทธธรรมบัญญัติแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2495 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมจาก พ.ศ.2475 จะมีการเพิ่มในส่วนของแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวดที่ 3 หากแต่กลับไม่ปรากฏแนวนโยบายรัฐในด้านเกษตรกรรมแต่อย่างใดเลย

¹¹¹ เมื่อพิจารณาสาระของคำแถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภาทั้งหมด 28 คณะ ในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2476-2501 จะพบว่าส่วนใหญ่รัฐบาลจะกล่าวถึงแนวนโยบายด้านเกษตรเอาไว้อย่างกว้างๆ โดยเน้นไปที่การพัฒนาและสนับสนุนการผลิตในภาคเกษตรกรรม เช่น การพัฒนาพันธุ์พืช การส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ โดยมีได้กล่าวถึงการแก้ไขปัญหาที่ดินหรือการจัดที่ดินให้ประชาชนแต่อย่างใด คงมีเพียงรัฐบาลคณะที่ 6-8 (รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา) คณะที่ 10 (รัฐบาลหลวงพิบูลย์สงคราม) คณะที่ 16 (รัฐบาลนาย ปรีดี พนมยงค์) คณะที่ 17-18 (รัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์) และคณะที่ 22-25 (จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม) ที่ประกาศว่ารัฐบาลจะส่งเสริมการจัดของที่ดินรกร้างว่างเปล่า การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่ประชาชน แต่อย่างไรก็ดีก็เป็นกรกล่าวในลักษณะกว้างๆและมีได้กำหนดว่าจะเร่งรัดจัดที่ดินให้ชาวไร่ชาวนาเป็นการเฉพาะหรือจะมีการปฏิรูปที่ดินแต่อย่างใด (ข้อมูลจาก นนทพันธ์ ภักดีศุภแดน ,2543:6-148) ดังนั้นคำแถลงนโยบายรัฐบาลในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้ไม่เป็นการผูกมัดต่อรัฐบาลในการที่จะมีนโยบายในการจัดที่ดินให้ชาวไร่ชาวนาหรือไม่ก็ได้

¹¹² ตัวแบบหน้าด่านนโยบาย อธิบาย กระแสการเมืองเฉพาะตัวแปรภายในประเทศเท่านั้นแต่ไม่ได้กล่าวรวมถึง การเมืองระหว่างประเทศด้วยผู้วิจัยจึงเห็นว่า ในบริบทการศึกษาในประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา การดำเนินนโยบายสาธารณะบางประเภท อาทิ นโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านความมั่นคง อาจจะต้องคำนึงถึงบริบทการเมืองระหว่างประเทศซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นอย่างมากโดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็น ผู้วิจัยจึงได้ปรับแนวคิดในส่วนของกระแสการเมืองของ Kingdon โดยรวมเอา การเมืองระหว่างประเทศ ให้เข้ามาเป็นตัวแปรหนึ่งในการพิจารณากระแสการเมืองด้วย

¹¹³ ฐานรากของระบอบอมตยาธิปไตย ส่วนหนึ่งมาจาก กลไกของรัฐธรรมบัญญัติและธรรมนูญการปกครองซึ่งส่วนใหญ่ร่างขึ้นเพื่อรองรับการอยู่ในอำนาจของคณะราษฎร และการเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาทิ บทเฉพาะกาลของธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2475 ซึ่งเปิดโอกาส

ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายผ่านทางกลไกการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวิธีการอื่นๆ ภายใต้เอกราชภายใต้ที่การรับรู้ปัญหาและการกำหนดนโยบายอยู่ภายใต้ฝ่ายการเมืองที่มาจากข้าราชการประจำและข้าราชการประจำ เมื่อคนกลุ่มนี้มีได้ตระหนักถึงความจำเป็นหรือไม่ต้องการการแก้ปัญหาที่คืนในเชิงโครงสร้างอันเป็นรากเหง้าของปัญหาเนื่องจากขัดกับผลประโยชน์ของคนและเจ้าที่ดินที่เป็นพันธมิตรของกลุ่มคนก็ทำให้แนวคิดการปฏิรูปที่ดินไม่ได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย¹¹⁴ และ (2) แนวคิดการปฏิรูปที่ดินยังถูก

ให้คณะราษฎร สามารถผูกขาดอำนาจทางการเมืองได้อีก 10 ปีจนกว่าประชาชนส่วนใหญ่จะมีการศึกษาถึงขั้นประถมศึกษา รวมทั้งยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อปิดกั้นมิให้พระราชวงศ์กลับเข้ามาบริหารเมือง ซึ่งก็ส่งผลให้กลไกระบบราชการยังมีอำนาจมากโดยเฉพาะฝ่ายทหาร ในขณะที่รัฐธรรมนูญที่มีจุดประสงค์ในการกีดกันมิให้ผู้นำทางทหารเข้ามาบริหารเมืองรวมทั้งระบุนำมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองกลับดำรงอยู่ในช่วงเวลาอันสั้น เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 (ร่างขึ้นสมัยรัฐบาล ควง อภัยวงศ์ แต่ประกาศใช้สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม) เนื่องจากการรัฐประหารของฝ่ายทหาร ซึ่งมองว่าหลักการดังกล่าวโดยเฉพาะตำแหน่งวุฒิสภาทำให้ฝ่ายบริหารประสบปัญหาในการแต่งตั้งผู้ที่จะสามารถควบคุมได้โดยสะดวกซึ่งก็คือข้าราชการประจำนั่นเอง ดังนั้นแนวความต้องการของฝ่ายทหารและข้าราชการประจำจึงสอดคล้องกับข้าราชการประจำที่มีบทบาททางการเมืองมาโดยตลอดอยู่แล้ว โครงสร้างรัฐธรรมนูญไทยในช่วงพ.ศ.2475-2506 จึงมีลักษณะที่ทำให้การบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายอยู่ในมือของข้าราชการ โดยที่ฝ่ายข้าราชการ(ทหารและพลเรือน)เข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเสียเองในฐานะข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง และเนื่องจากส่วนใหญ่การเมืองอยู่ภายใต้รัฐบาลเผด็จการทหารและรัฐธรรมนูญที่มาจากกาปฏิวัติรัฐประหาร จึงทำให้ประชาชนไม่มีสิทธิ์มีเสียงใดๆ ในการเมืองและการกำหนดนโยบาย

ในขณะที่เดียวกันมาจากการไร้เสถียรภาพทางการเมืองในระยะบอบประชาธิปไตยในช่วงระหว่างพ.ศ. 2475-2501 กล่าวคือ มีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 28 ชุด มีนายกรัฐมนตรี 10 คนโดย 8 คนมาจากพลเรือน(พระยามโนปกรณนิติธาดา นาย ควง อภัยวงศ์ นายทวี บุญยเกษตร ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นาย ปรีดี พนมยงค์ หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ และนาย พจน์ สารสิน) แต่ก็ครองอำนาจในช่วงเวลาสั้นๆ รวมแล้ว 4 ปีเศษ เกือบตลอดเวลาการเปลี่ยนและการครองอำนาจทางการเมืองกระทำโดยวิธีใช้กำลังของข้าราชการฝ่ายทหารในการทำรัฐประหารซึ่งเกิดขึ้นเป็นระยะๆ (ข้อมูลจากเขานะ ไครมาศ,2541:20-21) สภาพการณ์ดังกล่าวนอกจากจะส่งผลกระทบต่อ นโยบายรัฐบาลในการบริหารประเทศซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามคณะรัฐบาลและเป็นอุปสรรคต่อการสร้างระบบพรรคการเมืองและระบบรัฐสภาที่มั่นคงเนื่องจากการขาดพลังตอบโต้ที่ทัดเทียมกันแล้ว การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองด้วยการรัฐประหารของฝ่ายทหารก็ยังเป็นเสมือนเกราะคุ้มกันที่ดีของระบบราชการ กล่าวคือ ผู้นำรัฐบาลมักเป็นกระบอกเสียงและเครื่องมือของระบบราชการ และกระทำการเพื่อผลประโยชน์ของข้าราชการด้วยการอำนาจอธิปไตยในด้านการดำเนินงาน สถานะ และอภิสิทธิ์ให้แก่ข้าราชการ โดยระบบราชการจึงตอบแทนด้วยการปฏิบัติตามโครงการของกลุ่มผู้นำ โดยระบบราชการได้กลายเป็นฐานคำสั่งสนับสนุนเป็นแหล่งทรัพยากรทางปัญญา ความคิดและวิชาการในการปกครองและบริหารประเทศ ผู้นำเผด็จการและระบบราชการจึงมีอิทธิพลและผลประโยชน์ร่วมกันโดยมีแบบแผนค่านิยมประเพณีส่งเสริมให้เป็นเช่นนั้น การพิจารณาความคิดความชอบเลื่อนขั้นตำแหน่งในวงข้าราชการประจำกลายเป็นบันไดสู่สถานภาพทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากหลักนิยมในการตั้งตัวบุคคลจากตำแหน่งปลัดกระทรวงขึ้นเป็นรัฐมนตรี เมื่อพิจารณาที่มาของคณะรัฐมนตรีในสมัยเผด็จการทหารแล้วก็ไม่ผิดกับคณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลที่มาจากพลเรือน เพราะต่างก็ประกอบด้วยข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญเป็นหลัก โปรตุเกส ทักซ์ เดลิมเตียธ (2548:322) เสมท์ จามริก (2541:5-6) เป็นต้น และจากการศึกษาของ เฟรด ริกส์ พบว่า ในช่วงระหว่างพ.ศ. 2475-2501 รัฐมนตรี 237 คนที่ร่วมในคณะรัฐบาลนั้นเป็นข้าราชการประจำ 184 คนซึ่งประกอบด้วยข้าราชการพลเรือน 100 คนและข้าราชการทหาร 84 คน, มีข้าราชการ 38 คน และอีก 15 คนไม่สามารถจัดประเภทได้เพราะไม่มีข้อมูลเพียงพอ โคนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามานั้นจะมีอิทธิพลในรัฐบาลน้อยกว่าข้าราชการและผู้นำรัฐประหารเป็นอันมาก

114

การเมืองแบบเอกราชภายใต้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญในการกำหนดนโยบายหลายประการ อาทิ ประการแรก กระบวนการตัดสินใจในกำหนดนโยบายที่มาจากเบื้องบนลงมาสู่เบื้องล่าง โดยผู้นำเผด็จการข้าราชการประจำระดับสูงและข้าราชการนักวิชาการสามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศ เนื่องจากโครงสร้างทางการเมืองไม่เอื้ออำนวยในการมีส่วนร่วม

มองว่าเป็นแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์ ทำให้กระแสนโยบายไม่เอื้ออำนวยต่อการผลักดันประเด็นปัญหาและแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าสู่วาระนโยบาย

ในการอธิบายกระแสการเมืองและกระแสนโยบายที่ไม่เอื้ออำนวยในการที่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินจะกลับเข้ามาสู่การพิจารณาของผู้กำหนดนโยบายในรัฐบาลแต่ละชุด ผู้ศึกษาจะแบ่งการอธิบายออกเป็นช่วงๆ คือ (1) ช่วงรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา (2) รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (3) รัฐบาลพลเรือนที่มาจากทางเลือกตั้งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และเข้าสู่ช่วงสงครามเย็น และ (4) รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลย์สงครามในช่วงการเริ่มต้นความขัดแย้งระหว่างโลกคอมมิวนิสต์และโลกเสรีในช่วงสงครามเย็น

(1). ในสมัยรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา กระแสการเมืองและกระแสนโยบายมีความเกี่ยวพันกันอย่างมากในลักษณะที่ทั้งสองกระแสต่างมีผลต่อกันและกัน ในลักษณะที่ทำให้เป็นอุปสรรคในการที่ผู้ผลักดันวาระนโยบายจะผลักดันให้นำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้ามาเป็นวาระนโยบายอีกครั้ง กล่าวคือ สภาวะการเมืองอยู่ในช่วงที่ยังมีความแตกแยกระหว่างคณะราษฎรฝ่ายทหารนำโดยจอมพล ป. พิบูลย์สงครามและฝ่ายพลเรือนนำโดยนาย ปรีดี พนมยงค์ ส่งผลให้ทั้งสองฝ่ายกลายเป็นคู่แข่งทางการเมืองมาโดยตลอด ในขณะที่เดียวกันพ.ร.บ.ว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 ก็ยังบังคับใช้อยู่ กระแสการเมืองดังกล่าวจึงไม่เอื้ออำนวยในการที่นาย ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นผู้ผลักดันวาระนโยบายจะล้างภาพพจน์ของตนเองและแนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดิน(กระแสนโยบาย)ที่ดูมองว่าเป็นคอมมิวนิสต์ได้¹¹⁵ การที่นายปรีดีฯมิได้ผลักดันแนวคิดการปฏิรูปที่ดินและเค้าโครง

ร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายทั้งที่นโยบายที่ออกมานั้นจะกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรงประการที่สอง ความโน้มเอียงในนโยบายเศรษฐกิจบางนโยบายที่กลายเป็นสิ่งที่ส่งเสริมฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของผู้นำเผด็จการและข้าราชการประจำระดับสูงภายใต้สายสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์กับฝ่ายธุรกิจเอกชน กล่าวคือ เมื่อผู้นำคณะราษฎรได้เข้ามาเป็นผู้นำรัฐบาลและได้เริ่มต้นสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของคน ประกอบกับการได้รับอิทธิพลในเรื่องลัทธิชาตินิยมจากตะวันตกและต้องการจัดอำนาจทางเศรษฐกิจของพ่อค้าชาวจีน รัฐบาลจึงได้เสนอแนวนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมในช่วงพ.ศ. 2476-2501 เป็นแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยเฉพาะในช่วงของจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ที่เน้นการขจัดอิทธิพลครอบงำทางเศรษฐกิจของต่างชาติและให้ชาติไทยพึ่งตนเองได้ โดยการหันไปสร้างทุนนิยมโดยรัฐ เป็นต้น ทั้งนี้ความจำเป็นในการควบคุมอิทธิพลกลุ่มธุรกิจต่างชาติได้กลายมาเป็นช่องทางที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้นำรัฐบาลและข้าราชการประจำระดับสูงในการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริษัทไม้น้อยกว่า 26 บริษัท ไปรดดู สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2526:284) เสาร์ห์ จามริก (2529:238) Riggs (1967:269) เป็นต้น แต่ในทางกลับกันรัฐบาลกลับมิได้แสดงบทบาทเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาวไร่ชาวนาแต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลฯมิได้สนใจที่จะส่งเสริมพลังทางการเมืองและเศรษฐกิจของกลุ่มชาวไร่ชาวนา โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เป็นฐานสนับสนุนของคนในระบอบประชาธิปไตย การขาดเจตน์จางอันแน่วแน่ของรัฐบาลทำให้รัฐบาลฯหันกลับไปอิงอยู่กับระบบเดิมโดยการรักษาระบบเจ้าที่ดินและสร้างระบอบพันธมิตรการเมืองธุรกิจกับพ่อค้าชาวจีน โดยมีระบบราชการเป็นอีกกลุ่มพันธมิตรที่มีผลประโยชน์ร่วมทำให้นโยบายที่เกี่ยวกับที่ดินทำกินของชาวนาชาวไร่จึงไม่ได้รับความสำคัญมากนักจากรัฐบาล

115

แม้ว่ารายงานการประชุม กรรมการสอบสวนว่าหลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นคอมมิวนิสต์หรือไม่ ครั้งที่ 4 วันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2476 จะได้ข้อสรุปว่าหลวงประดิษฐมนูธรรมมิใช่คอมมิวนิสต์แต่คนส่วนใหญ่ก็ยังมองว่าแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเป็นวิธีการของคอมมิวนิสต์ และรัชกาลที่ 7 ไม่โปรดให้มีการประกาศใช้เค้าโครงการเศรษฐกิจฯในรัชสมัยของพระองค์ รวมทั้ง

เศรษฐกิจขึ้นน่าจะมาจากเหตุผลเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลและการรักษาสถานะทางการเมืองของคนที่ยังอยู่ในจุดที่ล่อแหลมต่อการถูกโจมตี

นโยบายและมาตรการในการแก้ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินในช่วงนี้ จึงเป็นเพียงการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินเท่านั้น โดยในปีพ.ศ. 2478 รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้จัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรและคนยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกิน และได้มีการจัดตั้งสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์จัดซื้อที่ดินซึ่งรับเอาที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้แก่ชาวนาเช่าซื้อ (ส.ป.ก. 2521:24) แต่วิธีการดังกล่าวก็มิได้ช่วยแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรในภาพรวม เนื่องจากปัญหาที่สำคัญที่สุดคือโครงสร้างการถือครองที่ดินและปัญหาการเช่าที่นานั้นรัฐบาลยังมิได้เข้าไปแก้ไขแต่ประการใด ที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ยังอยู่ในมือของพระราชาวงศ์ ข้าราชการ พ่อค้า และคนกลุ่มนี้ก็ยังเก็บค่าเช่าสูงๆกับชาวนาได้ต่อไป ในขณะที่เดียวกัน การจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรก็เป็นไปอย่างเชื่องช้า และที่ดินที่จัดให้บางพื้นที่ก็ไม่เหมาะกับการเพาะปลูก จึงทำให้ชาวนาต้องยอมทนเช่าที่ดินต่อไป

(2.) ในสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม กระแสการเมืองเป็นปัจจัยหลักที่ไม่เอื้ออำนวยให้กระแสนโยบายและผู้ผลักดันวาระนโยบายสามารถผลักดันแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้ามาเป็นวาระนโยบาย กล่าวคือ เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศที่สำคัญ (กระแสการเมือง พิจารณาปัจจัยระหว่างประเทศ) ก็คือ การอุบัติขึ้นของสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยรัฐบาลไทยได้เข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นในปีพ.ศ.2484 และประกาศสงครามกับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ทำให้ทุกประเทศต่างหมกมุ่นอยู่กับการทำสงคราม การรักษาความมั่นคงของประเทศ และการแก้ปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะหน้าในยามสงคราม และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศ (กระแสการเมือง พิจารณาปัจจัยในประเทศ) คือ การที่จอมพล ป. พิบูลย์สงครามซึ่งเป็นคู่แข่งทางการเมืองของ นาย ปรีดี พนมยงค์ ขึ้นมามีอำนาจ ประกอบกับ พ.ร.บ. ว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 ที่ยังบังคับใช้อยู่ การที่ จอมพลป. พิบูลย์สงครามเป็นพวกนิยมเผด็จการแบบฟาสซิสต์และต่อต้านแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์มาโดยตลอดนั้นย่อมจะทำให้ แนวคิดการปฏิรูปที่ดินซึ่งเสนอโดยนาย ปรีดี พนมยงค์ คู่แข่งทางการเมืองของคนไม่ได้รับการยอมรับจากจอมพล ป. พิบูลย์สงครามโดยยังคงถูกมองว่าเป็นวิธีการแบบคอมมิวนิสต์ (กระแสนโยบาย) และทำให้นาย ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลย์สงครามในปีพ.ศ. 2484 ด้วยนั้นมิ

คณะราษฎรฝ่ายขวาซึ่งส่วนใหญ่เป็นทหารไม่เห็นความสำคัญของนโยบายนี้ เนื่องจาก คณะราษฎรมิได้เป็นพรรคการเมืองที่มาจากชนชั้นกลางและมวลชนนั้น ก็ทำให้สมาชิกคณะราษฎรหลายคนมองไม่เห็นความสำคัญอย่างเพียงพอของนโยบายปฏิรูปที่ดิน และหลักการที่จะต้องแจกจ่ายที่ดินให้แก่ชาวนา ชาวไร่ เพื่อสร้างระบบสหกรณ์ขึ้นอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ นอกจากกลุ่มฝ่ายซ้ายของพรรคที่นำโดยหลวงประดิษฐมนูธรรมเท่านั้น โปรดดู สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2526:79-80)

บทบาทอย่างจำกัด¹¹⁶ และสิ่งที่นายปรีดี พนมยงค์ และคณะราษฎรสายพลเรือนส่วนใหญ่มุ่งให้ความสนใจเป็นเรื่องของการแก้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีการเมืองระหว่างประเทศอย่างลับๆ ด้วยการติดต่อและร่วมมือกับฝ่ายสหรัฐอเมริกาและอังกฤษในนามของกลุ่มเสรีไทย

นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาชาวไร่ชาวนาที่ออกมาในช่วงนี้จึงคล้ายกับในสมัยรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา กล่าวคือ เน้นไปที่การบรรเทาความเดือดร้อนในการขาดแคลนที่ดินทำกินด้วยการจัดสรรที่ดิน โดยในปีพ.ศ. 2483 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลย์สงครามได้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามพ.ร.บ. สงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่าเปล่าอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินพ.ศ. 2478 มีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือให้คนยากจนได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 เพื่อช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาที่ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง ด้วยการจัดหาที่ดินที่บุกเบิกใหม่ให้แก่ชาวนา ซึ่งดำเนินการร่วมกับการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองที่ได้เริ่มดำเนินการในปีพ.ศ. 2483 อย่างไรก็ตามวิธีการนี้ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาการถือครองที่ดินได้เพราะความต้องการที่ดินมีมากขึ้น แต่จำนวนที่ดินที่จะบุกเบิกใหม่นั้นมีไม่มากนัก (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2521:101-102; ทศพล สมพงษ์, 2541:16)

(3.) ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงในปีพ.ศ. 2488 จอมพล ป. พิบูลย์สงครามหมดอำนาจลงและถูกพิจารณาคดีในฐานะอาชญากรสงคราม ในช่วงนี้ข้าราชการพลเรือนฝ่ายเสรีนิยมกลับเข้ามามีอำนาจอีกครั้งระหว่างพ.ศ. 2488-2491 ในช่วงนี้กระแสการเมืองเป็นปัจจัยหลักที่ไม่เอื้ออำนวยให้กระแสนโยบายและผู้ผลักดันวาระนโยบายสามารถผลักดันแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้ามาเป็นวาระนโยบาย กล่าวคือ เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลพลเรือนบ่อยครั้งและสามารถบริหารประเทศในเวลาสั้นเพียง 3 ปีเศษเท่านั้น¹¹⁷ และ รัฐบาลทุกชุดต่างก็มีนโยบายในการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับต่างประเทศและแก้ภาพพจน์ของประเทศไทยว่าการประกาศสงครามกับฝ่ายสหรัฐฯและอังกฤษโดยจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม เป็นโมฆะ อีกทั้งรัฐบาลยังต้องส่งมอบข้าวสารจำนวน 1.5 ล้านตันแก่ฝ่ายสัมพันธมิตรโดยไม่คิดมูลค่าเพื่อเป็นค่าปฏิกรรมสงครามในปีพ.ศ. 2488¹¹⁸

¹¹⁶ นายปรีดี พนมยงค์เป็นเพียงผู้ดำเนินนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายในขอบข่ายที่จำกัดเฉพาะงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้องบทบาทของนายปรีดีฯ ในช่วงนี้จึงมีอยู่จำกัดและยากที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายรัฐบาลได้โปรดดูเสน่ห์ จามริก (2526: 17)

¹¹⁷ รัฐบาลในช่วงนี้ประกอบด้วยรัฐบาลนาย คว อภัยวงศ์ (สิงหาคม พ.ศ. 2487-สิงหาคม พ.ศ. 2488) รัฐบาลนายทวี บุญยเขตต์ (สิงหาคม พ.ศ. 2488-กันยายน พ.ศ. 2488) รัฐบาลม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช (กันยายน พ.ศ. 2488-มกราคม พ.ศ. 2489) รัฐบาลนายคว อภัยวงศ์ (มกราคม พ.ศ. 2489-มีนาคม พ.ศ. 2489) รัฐบาล นายปรีดี พนมยงค์ (มีนาคม พ.ศ. 2489-สิงหาคม พ.ศ. 2489) รัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ (สิงหาคม พ.ศ. 2489-พฤศจิกายน พ.ศ. 2490) และ รัฐบาลนาย คว อภัยวงศ์ (พฤศจิกายน พ.ศ. 2490-เมษายน พ.ศ. 2491)

¹¹⁸ ค่าปฏิกรรมสงครามดังกล่าวได้ทำให้ชาวนาไทยตกอยู่ในฐานะที่ได้รับความเดือดร้อนมากที่สุดเพราะรัฐบาลได้ผลกระทบให้กับชาวนาโดยการคร่าข้าวภายใน ประเทศให้ต่ำลงเพื่อสะดวกในการจัดหาข้าวส่งไปต่างประเทศ

ในขณะที่เดียวกันก็ต้องฟื้นฟูแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งอยู่ในภาวะแร้นแค้น ในช่วงหลังสงคราม เช่น ปัญหาเงินเฟ้อ การขาดสินค้าอุปโภคบริโภค การค้ากำไรเกินควร เป็นต้น ทำให้รัฐบาลไม่มีการออกนโยบายใหม่ๆที่จะแก้ปัญหาที่ดินทำกินแก่เกษตรกรโดยเป็นการดำเนินการแก้ปัญหาไปตามที่รัฐบาลชุดที่แล้วได้ดำเนินการไว้

แม้ว่าต่อมา นาย ปรีดี พนมยงค์ จะได้กลับเข้ามาบริหารประเทศและมีการยกเลิกกฎหมายการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ตามคำเรียกร้องของโซเวียตในการเจรจาสันติภาพ กระแสการเมืองดังกล่าวน่าจะเป็นโอกาสที่นายปรีดีจะนำเอาแนวคิดการปฏิรูปที่ดินซึ่งผสมผสานแนวคิดแบบสังคมนิยมมาใช้ แต่กลับกลายเป็นช่องทางที่ฝ่ายตรงข้าม อาทิ นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ใช้ในการโจมตี นาย ปรีดี พนมยงค์ โดยเฉพาะการเน้นย้ำภาพลักษณ์ว่านายปรีดีเป็นคอมมิวนิสต์¹¹⁹ ประกอบกับ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2489 นายปรีดี พนมยงค์ถูกกล่าวหาว่าพัวพันการลอบปลงพระชนม์รัชกาลที่ 8 ทำให้ต่อมารัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ก็ถูกบีบให้ใช้มาตรการปราบปรามเพื่อระงับข่าวลือเรื่องการพัวพันของนายปรีดีฯในเรื่องนี้และที่สุคนยา ปรีดี พนมยงค์ต้องลาออกและลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศ การที่อยู่ในตำแหน่งในช่วงสั้นๆเพียง 5 เดือนเศษ ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างนายปรีดีฯกับ นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ และการถูกโจมตีเกี่ยวกับภาพลักษณ์ว่าสนับสนุนคอมมิวนิสต์ จึงเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้นายปรีดีฯไม่มีโอกาสในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับแนวคิดการปฏิรูปที่ดินว่ามีแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์ (กระแสนโยบาย) และผลักดันแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้ามาแก้ไขปัญหาให้ชาวนาได้ เพราะอาจจะกลายเป็นประเด็นข้อโจมตีทางการเมืองได้ แม้ว่าหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ซึ่งนับถือนายปรีดีฯว่าเป็นครูของตนจะได้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีต่อจากนายปรีดี พนมยงค์ แต่ก็ในช่วงที่มีความระส่ำระสายทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกสภาผู้แทนราษฎร และการเข้าเป็นรัฐบาลของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ก็เนื่องมาจากการสนับสนุนของกลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ จึงทำให้เป็นเป้าหมายของฝ่ายตรงข้ามกับนายปรีดี พนมยงค์อยู่มาก การบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายจึงเป็นไปในลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ทำให้โอกาสที่จะสานต่อแนวคิดของนายปรีดี พนมยงค์จึงเป็นไปได้ยาก

(4.) หลังจากฝ่ายกองทัพได้ทำรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาล นาย ควง อภัยวงศ์ และเชิญจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2491-2500) กระแสการเมืองในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม มีลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดกระแสนโยบาย

119

ฝ่ายนิยมเจ้าและฝ่ายทหารมีความตระหนกกับชัยชนะของคอมมิวนิสต์ในจีนและการเรืองอำนาจของฝ่ายซ้ายในขบวนการกู้ชาติอินโดจีนซึ่งนาย ปรีดี พนมยงค์ให้การสนับสนุนอยู่ และยังสงสัยว่านายปรีดี พนมยงค์จะเป็นผู้ก่อเรื่องหลังปัญหาการนัดหยุดงานและการประท้วงในเมืองเป็นจุดเริ่มต้นของลัทธิคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย ไปรอดู ทักซ์ เจลิมเตอรณ (2548:39) ศาสตราจารย์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์(2540:451)ลิขิต ธีรเวคิน (2546:144)

และ ผู้ผลักดันวาระนโยบายที่จะผลักดันให้การปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายรัฐบาล กล่าวคือ กระแสการเมืองที่เป็นปัจจัยระหว่างประเทศในขณะนั้น คือ สภาวะสงครามเย็น ระหว่างฝ่ายโลกเสรี นำโดยสหรัฐอเมริกา และฝ่ายโลกคอมมิวนิสต์ซึ่งนำโดยโซเวียตและจีน¹²⁰ ได้ส่งผลต่อกระแสการเมืองภายในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ในแง่ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในอันเป็นผลมาจากการแข่งขันกันระหว่างสหรัฐฯ และโซเวียตในการหาพันธมิตรในประเทศกำลังพัฒนา อาทิ การขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่เริ่มก่อตัวขึ้นในชนบทของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศโดยการสนับสนุนของจีนและโซเวียต หรือ การที่สหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนผู้นำในประเทศกำลังพัฒนาที่มีทัศนคติในการต่อต้านคอมมิวนิสต์และเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ ในการปิดล้อมการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ (Containment Policy) ขึ้นมาบริหารประเทศ เป็นต้น สำหรับประเทศไทยการก้าวขึ้นมาใช้อำนาจของ จอมพล ป. พิบูลย์สงครามในช่วงนี้ก็มาจากการสนับสนุนและยอมรับจากสหรัฐฯ และไทยเป็นประเทศแรกที่ตอบรับข้อเสนอของคณะทูตที่สหรัฐฯ ส่งมาเจรจากับไทย¹²¹ เนื่องจาก ข้อเสนอของสหรัฐฯ ตรงกับความต้องการของจอมพล. พิบูลย์สงครามหลายประการ¹²² โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทัศนคติของจอมพล ป.

¹²⁰ สถานการณ์ความขัดแย้งในช่วงสงครามเย็นได้เริ่มปรากฏชัดเมื่อ เกิดการคุกคามของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชีย อาทิ การที่จีนได้เข้าเป็นพันธมิตรกับโซเวียตและได้ร่วมลงนามเป็นพันธมิตรกัน หลังจากทีพรรคคอมมิวนิสต์จีนภายใต้การนำของ เหมา เจ๋อตุง ได้รับชัยชนะเหนือพรรคก๊กมินตั๋งที่สหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุน ในปีพ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) การรุกรานของคอมมิวนิสต์เกาหลีเหนือในสงครามเกาหลี ในปีพ.ศ. 2493 เป็นต้น

¹²¹ โดยสหรัฐฯ ได้ส่งคณะทูตมายังไทย 2 คณะคือ คณะของนาย วอลตัน บัคเคอร์เวทซ์ ได้รับคำสั่งลับเฉพาะจากกระทรวงต่างประเทศสหรัฐฯ ว่า สหรัฐมีนโยบายแน่วแน่ที่จะไม่ยอมให้คอมมิวนิสต์แผ่ขยายอิทธิพลเข้าไปในเอเชียหรือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นอันขาดและคณะของนายโรเบิร์ต กริฟฟินซึ่งต้องการเข้ามาช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมี เวียดนาม อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทยเพื่อร่วมมือเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ ในการดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์

¹²² การที่รัฐบาลไทยตัดสินใจที่จะรับข้อเสนอในการเป็นพันธมิตรร่วมกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ เนื่องจาก ขณะนั้นการเมืองไทยอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายทหารนั้นก็ทำให้ นโยบายที่ออกมาในช่วงนี้มุ่งเน้นไปที่การรักษาความมั่นคงของประเทศและการต่อต้านคอมมิวนิสต์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ข้อเสนอของสหรัฐฯ ดังกล่าวจึงตรงกับความต้องการของรัฐบาลไทย อีกทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศจึงเป็นสิ่งที่ผู้นำไทยหวังว่าความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับโลกตะวันตกนอกจากจะช่วยเสริมความมั่นคงทางทหารกับไทยแล้ว สหรัฐก็ยิ่งช่วยไทยในการพัฒนาเศรษฐกิจให้ทันสมัย นอกจากนั้น จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม เองก็ได้ประโยชน์จากการมีนโยบายเข้ากับตะวันตกเพื่อให้สหรัฐสนับสนุน และสร้างความชอบธรรมของอำนาจ อีกทั้งทัศนคติของจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์มาโดยตลอดคงจะเห็นได้จากกรณีที่จอมพล.ป. พิบูลย์สงคราม ได้เคยให้สัมภาษณ์ว่า “รัฐบาลจะไม่เป็นซ้ายหรือขวา แต่ส่วนตัวข้าพเจ้าเองนี้ต่อต้านคอมมิวนิสต์” ทำให้รัฐบาลไทยได้แสดงจุดยืนร่วมกับสหรัฐฯ อย่างชัดเจนในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ อาทิ การลงนามในความตกลงร่วมกัน 3 ฉบับกับสหรัฐฯ การส่งทหารไปช่วยรบในสงครามเกาหลี การประกาศโครงการ 7 ประการเกี่ยวกับนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศซึ่งมีสาระในการร่วมกับสหรัฐฯ และพันธมิตรในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ การเข้าร่วมในนโยบายความมั่นคงร่วมกัน (collective security) ของสหรัฐฯ เพื่อปิดล้อมฝ่ายคอมมิวนิสต์ โดยไทยได้ลงนามในสนธิสัญญาพันธมิตรป้องกันร่วมกันแห่งประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) ในปี พ.ศ. 2497 เป็นต้น รวมทั้งการที่ไทยได้มีมาตรการในการปราบปรามผู้ที่ตั้งสงสัยว่าเป็นคอมมิวนิสต์หรือฝักฝ่ายคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง โดยอาศัยกฎหมายปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ไปรคดู จุลชีพ ธิฆวรโร (2536:122-124) ปราณี ทินกร (2531:163) ลิขิต ธีรเวคิน (2546:148-149) วิวัฒน์ มุ่งการดี (2536:116-117)

พิบูลย์สงครามที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์มาโดยตลอด ดังนั้นกระแสการเมืองไม่ว่าจะเป็นสภาวะสงครามเย็น หรือ การก้าวขึ้นมาเป็นอำนาจของจอมพล ป. พิบูลย์สงครามที่มีความหวาดระแวงภัยคอมมิวนิสต์ และการใช้มาตรการในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ของรัฐบาลในช่วงนี้ เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเสนอแนวความคิดหรือนโยบายปฏิรูปที่ดินที่ถูกรับมองว่าเป็นการนำแนวคิดแบบสังคมนิยมมาผสมผสาน เนื่องจาก ขบวนการปราบปรามคอมมิวนิสต์โดยมี พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็นรัฐมนตรีทบวงการเมืองของคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่สืบสวนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยทางการเมืองและเป็นกรรมการพิเศษสอดส่องการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ในราชการฝ่ายพลเรือน มีการสอดส่องและปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงมากขึ้น ไม่เว้นแม้แต่ในหมู่ข้าราชการด้วยกัน จึงทำให้เป็นการยากที่ผู้ใดจะกล้าที่จะนำเสนอแนวคิดการปฏิรูปที่ดินขึ้นมาแก้ไขปัญหาชาวไร่ เพราะ อาจถูกมองว่าเป็นพวกฝักใฝ่คอมมิวนิสต์

นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาชาวไร่ชาวนาที่ออกมาในช่วงนี้มีลักษณะเป็นการบรรเทาปัญหาแต่มาตรการที่ใช้ก็ไม่ประสบความสำเร็จ อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมค่าเช่านา ปีพ.ศ. 2493 ซึ่งกำหนดให้มีการเก็บค่าเช่านาโดยเฉลี่ยสูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิต แต่การควบคุมค่าเช่านาตามกฎหมายนี้ก็ไม่ค่อยมีผลในทางปฏิบัติมากนัก เพราะปฏิบัติอยู่ในท้องที่ประมาณ 22 จังหวัด หรือ พ.ร.บ.จัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรมของสังคม พ.ศ. 2497 วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวต้องการที่จะช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาที่ถูกผู้อื่นฉ้อโกงที่ดิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้มีโอกาสเรียกร้องที่ดินของตนกลับคืนมาอย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวก็มีผลบังคับใช้ในระยะเวลาอันสั้นเนื่องจากศาลฎีกาได้ตีความว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2521:101) ทำให้ปัญหาที่ดินทำกิน และ ปัญหาความยากจนของเกษตรกร¹²³ ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขและอยู่ในสภาพเลวร้ายลง ดังจะเห็นได้จากตัวเลขจากการสำรวจเศรษฐกิจภาคชนบทของไทยหลายครั้ง เช่น การสำรวจหมู่บ้านบางช้าง(ตอนใต้ของรังสิต)ของมหาวิทยาลัยคอร์เนล ช่วงปีพ.ศ. 2491-2492 พบว่า จำนวนครัวเรือนที่เป็นผู้เช่าบางส่วนและผู้เช่าทั้งหมดมีจำนวน 46 และ 34 ครัวเรือนจากทั้งหมด 104 ครัวเรือน เป็นต้น

123

ความยากจนของชาวนานอกจากการถูกขูดรีดค่าเช่านา และ ภาระการกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูงแล้ว ยังเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลยังผูกขาดการส่งออกข้าวต่อไปแม้ว่าจะจัดส่งข้าวเป็นค่าปฏิกรรมสงครามครบตามข้อตกลงแล้ว โดยรัฐบาลได้จัดเก็บภาษีข้าวส่งออกหรือการเก็บค่าพรีเมียมข้าวในปีพ.ศ.2498 ซึ่งได้กลายเป็นรายได้ถึงร้อยละ 17 ของรายได้จากภาษีของรัฐบาลทั้งหมดโดยกำไรที่ได้จากรัฐซื้อข้าวในราคาถูกแล้วขายแพงในตลาดโลกเป็นรายได้แก่รัฐบาลซึ่งในปีพ.ศ. 2496 นั้นคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 32 ของรายได้รัฐทั้งหมด นอกจากนั้นระบบดังกล่าวก็ยังช่วยให้ราคาข้าวในประเทศระดับต่ำอันเป็นนครอุณหภูมิมูลนิธิข้าวในเมือง ทำให้ลดความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มเงินเดือนให้กับข้าราชการและยังช่วยปกป้องผู้บริโภคในเมืองจากการขาดแคลนข้าวซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ถ้ามีความต้องการข้าวในตลาดโลกมาก วิธีดังกล่าวจึงเป็นการเก็บภาษีจากชาวนาทงอ้อม ทำให้รัฐบาลไม่ต้องบีบชาวนาโดยการเก็บภาษีที่ดินอัตราสูงหรือภาษีทางตรงอื่นๆ ความเดือดร้อนของชาวนาจากการเก็บค่าพรีเมียมข้าวและค่าชำนานั้น มีความรุนแรงจนทำให้ชาวนามีนโยบายล้มล้างและภาระขาดแคลนทุนในครัวเรือนทำให้เกิดการคดข้าวแทนเงินต้นและดอกเบี้ย โปรตุเกส ปิ่นคบบัณฑิต (2542:9-10)

นอกจากอุปสรรคในเชิงกระแสนโยบายที่มาจากกรก่อดัวจากภายในประเทศแล้ว ประเทศไทยยังขาดการพัฒนากระแสนโยบายจากต่างประเทศ เนื่องจาก การก่อดัวของแนวคิดเชิงนโยบายหรือกระแสนโยบายการปฏิรูปที่ดินในหลายประเทศอาจเกิดขึ้นจากคำแนะนำจากภายนอก คือ จากองค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะ องค์การสหประชาชาติ และองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO)¹²⁴ และ จากสหรัฐอเมริกา¹²⁵ อันเป็นผลมาจากกระแสการเมืองที่เป็นปัจจัยระหว่างประเทศคือภาวะสงครามเย็นที่สหรัฐฯ ให้คำแนะนำแก่หลายประเทศ อาทิ ได้หวัน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ เวียดนามใต้ เป็นต้น เพื่อเป็นวิธีการหนึ่งในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ แต่สำหรับประเทศไทยไม่ปรากฏว่ามีการการก่อดัวของกระแสนโยบายที่มาจากภายนอกประเทศไม่ว่าจาก สหรัฐหรือองค์การอาหารและเกษตรฯ¹²⁶ ข้อสังเกตที่น่าสนใจก็คือ ทำไมสหรัฐฯจึงมิได้นำเสนอแนวคิดการปฏิรูปที่ดินให้รัฐบาลไทยดำเนินการเพื่อป้องกันและต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์เหมือนกรณีของประเทศอื่นๆที่สหรัฐฯให้การสนับสนุน ในการอธิบายเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่า

124

เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ และองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) พร้อมด้วยผู้อำนวยการพิเศษได้ร่วมมือกันทำญัตติเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงและสังคมครั้งที่ 13 ในปีพ.ศ. 2494 โดยญัตติที่เสนอขึ้นไปมีรายงานเรื่อง Land Reform Defects in Agrarian Structure-as Obstacles to Economic Development(U.N.,1951:foreward)รวมอยู่ด้วยโดยรายงานนี้สรุปว่าระบบการถือครองที่ดินในประเทศด้อยพัฒนาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศเหล่านี้ และในเวลาต่อมา FAO ก็ได้มีการจัดการประชุมว่าด้วยปัญหาที่ดินในเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขึ้นในประเทศไทยในปีพ.ศ. 2497 แต่ในบทความที่นำเสนอในที่ประชุมนั้นมิได้มีการนำเสนอเกี่ยวกับประเทศไทย (FAO,1955) และในปีเดียวกันนั้นองค์การสหประชาชาติได้จัดทำรายงานความก้าวหน้าของการปฏิรูปที่ดินขึ้น (U.N.,1954) เป็นฉบับแรก โดยเป็นการศึกษาเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามที่องค์กรส่งไปให้ประเทศสมาชิกตอบกลับมา แต่อย่างไรก็ดีประเทศไทยมิได้ตอบแบบสำรวจในรายงานฉบับแรกนี้ หลังจากนั้นในปีพ.ศ.2497 FAO ได้จัดการประชุมที่กรุงทหะและได้มีการจัดเตรียมเอกสารเกี่ยวกับปัญหาที่ดินในเอเชียและตะวันออกเฉียงใต้และการเสนอความคิดเกี่ยวกับนโยบายที่ดิน(FAO,1955:2) และต่อมาในปีพ.ศ.2499 องค์การสหประชาชาติ ได้ร่วมกับ FAO และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ร่วมกันจัดทำรายงานความก้าวหน้าของการปฏิรูปที่ดินฉบับที่สอง (U.N.,1956) ขึ้นโดยเป็นการศึกษาความคืบหน้าของการปฏิรูปที่ดินด้วยการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามที่ทำไปถามประเทศสมาชิก

125

สหรัฐเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการแนะนำวิธีการปฏิรูปที่ดินให้ประเทศต่างๆในเอเชีย เพื่อเป็นวิธีการในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ โดยผู้ริเริ่มนโยบายปฏิรูปที่ดินของสหรัฐในเอเชีย นั่นก็คือ วูล์ฟ ไอ ลาดเจินสกี (Wolf I. Ladejinsky) ซึ่งจากการศึกษาวิจัยในช่วงระหว่างพ.ศ. 2478-2488 ของเขาชี้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินจะเป็นปัญหาการเกษตรที่สำคัญยิ่งในเอเชีย การถือครองที่ดินแบบศักดินาจะเป็นสาเหตุของการปฏิวัติชาวนา คณะบริหารสหรัฐในญี่ปุ่นพอใจความคิดของลาดเจินสกีและต้องการนำไปใช้โดยลาดเจินสกีก็ทำบันทึกไปถึงนายพลแมคอาเธอร์ว่าการปฏิรูปที่ดินจะทำให้การยึดครองญี่ปุ่นเป็นไปด้วยดี จึงทำให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่นเริ่มต้นขึ้นในปีพ.ศ. 2489 ความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาชาวนาในญี่ปุ่นเป็นแบบอย่างที่สหรัฐนำไปใช้กับประเทศอื่นในเอเชีย โดยลาดเจินสกีเป็นผู้วางโครงการปฏิรูปที่ดินหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในเอเชีย ซึ่งเขาได้สรุปกรณีความพ่ายแพ้ของพรรคก๊กมินตั๋งว่า หากสหรัฐฯสนับสนุนให้จีนปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังตั้งแต่พ.ศ.2488 แทนการให้อาวุธ จีนก็อาจไม่ต้องกลายเป็นคอมมิวนิสต์ โปรดดู Ladejinsky (1977:130-135)

126

สำหรับประเทศไทยแม้จะมีการแจ้งข้อมูลแต่ก็แสดงให้เห็นว่า มาตรการที่รัฐบาลใช้เช่น กฎหมายควบคุมการเช่า การจัดนิคม การสนับสนุนสินเชื่อ และการจัดรูปที่ดินยังไม่มีผลก้าวหน้าเท่าใดนัก คงมีเพียงงานส่งเสริมสหกรณ์ที่ขยายจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น สำหรับประเทศไทยจากข้อมูลเอกสารที่สามารถค้นคว้าได้มีได้บ่งชี้ว่า FAO มิได้เข้าไปศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายปฏิรูปที่ดินมาใช้ในประเทศไทยหรือการแนะนำโดยตรงมาจากรัฐบาลไทยให้ทำการปฏิรูปที่ดินในช่วงพ.ศ. 2494-2501 แต่อย่างไร

น่าจะพิจารณาได้จากบทบาทของสหรัฐฯ ในการปฏิรูปที่ดินในหลายประเทศซึ่งสหรัฐฯ มีบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินแตกต่างกันออกไป

จากการศึกษาของ Al McCoy (1971) และ Gary L. Olsen (1974) พบว่า การแสดงบทบาทของสหรัฐฯ ในการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ¹²⁷ ขึ้นอยู่กับการประเมินสถานการณ์และผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจเป็นหลัก เนื่องจาก ในช่วงพ.ศ. 2488-2493 กระแสการปฏิวัติของชาวจีนไต้หวันเกิดขึ้นในประเทศเอเชียเป็นประเด็นสำคัญซึ่งสหรัฐฯ มีความกังวลกับเรื่องนี้มาก การต่อสู้กับคอมมิวนิสต์และการสนับสนุนกลุ่มผู้ต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์จึงเป็นนโยบายอันดับต้นๆ ของสหรัฐฯ โดยนโยบายปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงวิธีการหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์และลดกระแสการปฏิวัติของชาวจีนไต้หวัน ทำให้ในหลายครั้งที่สหรัฐฯ เบี่ยงเบนการสนับสนุนนโยบายปฏิรูปที่ดินและหันไปสนับสนุนกลุ่มนายทุนเจ้าที่ดิน และกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อคอมมิวนิสต์ หรือหันไปให้การสนับสนุนรัฐบาลเผด็จการให้ใช้กำลังปราบปรามกลุ่มหัวก้าวหน้าแทน เนื่องจากคนกลุ่มนี้เป็นพันธมิตรที่เข้มแข็งและมีผลประโยชน์ร่วมกันกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านคอมมิวนิสต์สหรัฐฯ จึงจำต้องรักษาสถานะอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองของคนกลุ่มนี้แม้ว่าจะแลกด้วย การกดขี่ชาวจีนไต้หวัน และการปกครองแบบเผด็จการก็ตาม¹²⁸

ข้อสรุปจากการศึกษาของ McCoy และ Olsen ดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า น่าจะนำมาใช้ในการอธิบาย การที่สหรัฐอเมริกาได้มีบทบาทชี้แนะให้รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ได้ในแง่ที่ว่า ประการแรก ประเทศไทยแม้ว่าจะมีปัญหาการเช่านาและ

127

หลายประเทศในเอเชีย เช่น ฟิลิปปินส์ และเวียดนามใต้ แรงสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินของสหรัฐฯ นั้นก็ได้เป็นไปอย่างเต็มที่และต่อเนื่อง กล่าวคือ ในช่วงที่เกิดกระแสความไม่สงบของประเทศในเอเชียไม่ว่าจะเป็นกระแสการปฏิวัติของชาวนาหรือกบฏต่อต้านรัฐบาล สหรัฐฯ จะแนะนำให้ประเทศเหล่านี้ทำการปฏิรูปที่ดินพร้อมทั้งให้เงินช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจแบบให้กู้และแบบให้เปล่า แต่เมื่อเหตุการณ์สงบลงการปฏิรูปที่ดินก็จะถูกยกเลิกไป

128

ดังจะเห็นได้จากกรณีของฟิลิปปินส์เมื่อกบฏชาวยุคที่เป็นคอมมิวนิสต์ถูกปราบปรามลง แม้ว่าประธานาธิบดีแมกไซไซ (พ.ศ. 2496 - 2500) ต้องการปฏิรูปที่ดินต่อไป แต่สหรัฐฯ ก็ได้ให้ความสนใจและถอนเจ้าหน้าที่กลับหมดโดยสหรัฐฯ คงเสนอให้จัดสรรที่ดินเฉพาะในเขตอันครายเท่านั้น . ในขณะที่ชาวจีนไต้หวันก็ได้ให้ความสนใจกับมาตรการลดค่าเช่าอย่างจริงจังเพื่อมิให้ขัดผลประโยชน์นายทุนที่ดินที่เป็นพันธมิตรในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ผลก็คือ การปฏิรูปที่ดินที่สหรัฐฯ มุ่งหมายให้ประเทศในเอเชียใช้เป็นกลยุทธในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ประสบผลสำเร็จน้อยมาก กลุ่มนายทุนที่ดินยังคงครอบครองที่ดินส่วนใหญ่อยู่พร้อมกับสิทธิและอิทธิพลต่างๆ นอกจากนั้นการปฏิรูปที่ดินที่เกิดขึ้นกลับทำให้ชาวจีนไต้หวันไม่พอใจรัฐบาลมากขึ้น เช่น กรณีของเวียดนามใต้ที่การปฏิรูปที่ดินไม่เป็นประโยชน์ต่อชาวนาแต่กลับเป็นประโยชน์แก่นายทุนในการกดขี่ชาวนาได้มากขึ้นซึ่งก็เป็นสาเหตุสำคัญของการปฏิวัติ ความล้มเหลวในการปฏิรูปที่ดินในหลายประเทศในเอเชียจึงมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งระหว่างความต้อง การในการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังกับนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์นั่นเอง และเป็นที่น่าสังเกตว่าแท้จริงแล้วความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน และ ญี่ปุ่น นั้น เป็นเพราะสหรัฐฯ แน่ใจว่าสามารถควบคุมผลที่เกิดตามมาจากการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินด้วยนโยบายปฏิรูปที่ดินในประเทศเหล่านี้ได้ ในขณะที่รัฐบาลประเทศเหล่านี้ก็ให้ความสำคัญและมีได้มีประโยชน์อันเนื่องจากการถือครองที่ดินไว้จึงให้การสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินอย่างเต็มที่

ปัญหาที่ดินทำกินแก่สหรัฐอเมริกาประเมินสถานการณ์สถานการณ์ปัญหาที่ดินในประเทศไทยไม่รุนแรงจนนำไปสู่การปฏิวัติของชาวนาเหมือนกรณีประเทศอื่นๆ และ ประการที่สอง รัฐบาลเผด็จการทหารและพวกเจ้าที่ดินในชนบทล้วนเป็นพันธมิตรที่สำคัญของสหรัฐฯ ในการต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทได้เป็นอย่างดี มาตรการที่สหรัฐฯ สนับสนุนไทยจึงเน้นไปที่การปราบปรามคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่าง รัฐบาลและสหรัฐฯ โดยมีพวกเจ้าที่ดินในชนบทเป็นแรงสนับสนุน

ในประเด็นแรก การที่สหรัฐฯ ประเมินปัญหาที่ดินทำกินในประเทศไทยไม่รุนแรงเหมือนประเทศอื่นในเอเชียที่สหรัฐฯ แนะนำให้ทำการปฏิรูปที่ดินนั้น จะเห็นได้จากเอกสารการประชุมลับของคณะทูตบัตเตอร์เวิร์ท¹²⁹ (พ.ศ.2497-2501) ซึ่งสหรัฐฯ ได้ส่งเข้าไปในประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในเอเชียเพื่อประเมินสถานการณ์ภายในประเทศและการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ ได้แสดงให้เห็นว่า คณะทูตบัตเตอร์เวิร์ทประเมินเหตุการณ์ว่า ประเทศไทยปัญหาที่ดินและสภาพความเป็นอยู่มีได้อยู่ในสถานะที่เลวร้าย และการเคลื่อนตัวเข้าประชิดของคอมมิวนิสต์ก็ยังไม่อยู่ในสภาพที่น่าเป็นห่วงเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในเอเชีย ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวสหรัฐฯ จึงอาจจะเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นที่จะแนะนำให้ไทยทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทเหมือนเช่นที่ได้ให้คำแนะนำกับประเทศอื่นๆ ในเอเชียที่สหรัฐฯ เห็นว่าปัญหาที่ดินอยู่ในขั้นวิกฤตซึ่งอาจเป็นชนวนไปสู่ความรุนแรงและเป็นข้ออ้างของคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ามาช่วยเหลือ ในขณะที่เดียวกันหากจะแนะนำให้ไทยทำการปฏิรูปที่ดินก็ไม่แน่ใจว่าจะสามารถควบคุมผลของการปฏิรูปที่ดินได้แน่นอนเหมือนเช่นเดียวกับกรณีของไต้หวันและญี่ปุ่น

ประเด็นที่สอง สหรัฐฯ มีความพึงพอใจความเข้มแข็งของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ในการจัดการกับคอมมิวนิสต์ด้วยความเฉียบขาดรุนแรงและมีประสิทธิภาพ¹³⁰ โดยอาศัยกฎหมายปราบปรามคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 และมาตรการสอดส่องปราบปรามผู้ฝึกฝึคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงโดยพล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจ มาตรการของรัฐบาลในการยับยั้งการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ดังกล่าวทำให้สหรัฐฯ มีความพึงพอใจและถือว่าบรรลุเป้าหมายที่สำคัญยิ่งของสหรัฐฯ ในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ เพราะยิ่งสหรัฐฯ มีความวิตกกังวลเกี่ยวกับสงครามเย็นและการคุกคามของคอมมิวนิสต์มากเท่าใด สหรัฐฯ ก็ยิ่งสนใจการต่อสู้ระหว่างลัทธิเสรีนิยมและอำนาจนิยมใน

129

Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, Top Secret General Records 1954-1958 เป็นการถอดเทปบันทึกการประชุมของคณะทูตบัตเตอร์เวิร์ท ที่ยังไม่เคยมีการนำมาเปิดเผยในประเทศไทย ผู้วิจัยได้เอกสารนี้จาก กุลลดา เกษบุญชู-มณี ซึ่งได้รับอนุญาตให้สำเนาเอกสารนี้จากห้องสมุดกองเกรส

130

ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในอินโดจีนที่สหรัฐฯ เคยมีความสัมพันธ์ด้วยมาโดยตลอดได้แสดงตัวว่าเป็นประเทศที่มีความมั่นคง จึงเหมาะสมอย่างยิ่งในการที่จะใช้เป็นฐานทัพทางทหารเพื่อป้องกันการขยายตัวของคอมมิวนิสต์และในขณะเดียวกันก็เหมาะที่จะเป็นเครื่องแสดงความสำเร็จของการพัฒนาในแนวทางทุนนิยมด้วย โปรดดู เบลล์ (2532:55)

ประเทศโลกที่สามน้อยลงเท่านั้น ดังนั้นสำหรับสหรัฐฯความเข้มแข็งของรัฐบาลประเทศโลกที่สามไม่ว่าจะเป็นการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยหรือเผด็จการจึงมีความสำคัญมากกว่าการสร้างประชาธิปไตยในประเทศเหล่านี้ ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากกรณีที่ จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ประกาศต่อรัฐสภาว่า คำรวจได้ค้นพบแผนการของคอมมิวนิสต์ที่จะโค่นล้มรัฐบาลของตน สหรัฐฯก็ยิ่งให้ความช่วยเหลือทางทหารและเศรษฐกิจแก่รัฐบาลไทยอันเป็นการส่งเสริมฐานะของจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ให้เข้มแข็งมากขึ้น และหน่วยงานซีไอเอ ของสหรัฐอเมริกาก็ให้การสนับสนุนฐานอำนาจของพล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์อย่างเต็มที่ที่ทำให้กรมตำรวจมีการเติบโตอย่างมาก และเมื่อสหรัฐฯประเมินว่ารัฐบาลไทยประสบความสำเร็จในการดำเนินยุทธวิธีดังกล่าวสหรัฐอเมริกาจึงให้การสนับสนุนรัฐบาลไทยตามแนวทางนี้ต่อไปโดยไม่เห็นความจำเป็นว่าประเทศไทยควรประกาศนโยบายปฏิรูปที่ดินควบคู่กันเพื่อสกัดกั้นขบวนการชาวนาที่จะร่วมมือกับคอมมิวนิสต์ต่อต้านรัฐบาล ผลก็คือ ประเทศไทยจึงมีแผนนโยบายและมาตรการที่เน้นหนักไปที่การต่อต้านและปราบคอมมิวนิสต์ด้วยวิธีการรุนแรงในทั่วทุกภาคของประเทศ โดยอาศัยความร่วมมือกับนายทุนเจ้าที่ดินเป็นฐานกำลังสนับสนุนในชนบท การแก้ปัญหาชาวนาไรชาวนาที่เกิดขึ้นนั้นจึงเป็นเพียงการประนีประนอมกับนายทุนเจ้าที่ดิน โดยยังรักษาผลประโยชน์และอิทธิพลของเจ้าที่ดินไว้ได้ และการบรรเทาปัญหาให้ชาวนาด้วยการนำที่ดินของรัฐและที่รกร้างว่างเปล่ามาจัดที่ดินทำกินให้ชาวนาแทนที่จะบังคับเอาจากนายทุนเจ้าที่ดิน รวมทั้งการใช้กฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ซึ่งมีช่องว่างให้นายทุนเจ้าที่ดินยังสามารถเอาเปรียบชาวนาได้ โดยสหรัฐฯและไทยก็มีได้สนใจที่จะดำเนินการแก้ปัญหาด้วยการปฏิรูปที่ดินดินแต่อย่างใด เพราะวิธีการดังกล่าวจะเป็นการทำลายฐานอำนาจและผลประโยชน์ของเจ้าที่ดินที่เป็นพันธมิตรสำคัญในการต่อต้านคอมมิวนิสต์

สิ่งที่ดูจะชัดเจนในความพยายามของรัฐบาลสหรัฐฯที่มีต่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลย์สงครามนั้นกลับเป็นเรื่องของความพยายามให้รัฐบาลไทยยกเลิกนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมที่กีดกันการลงทุนของชาวต่างชาติไปสู่ นโยบายเศรษฐกิจแบบเปิดซึ่งจะเอื้ออำนาจต่อผลประโยชน์ของนักลงทุนสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย จึงกล่าวได้ว่า สำหรับประเทศไทย สหรัฐฯให้ความสนใจเฉพาะผลประโยชน์ด้านความมั่นคงในการสกัดกั้นลัทธิคอมมิวนิสต์และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของธุรกิจสหรัฐฯที่มาลงทุนในประเทศไทย โดยที่สหรัฐฯมิได้มีเจตน์จำนงอย่างแน่วแน่ที่ต้องการให้ประเทศไทยพัฒนาระบบประชาธิปไตยของประเทศ และทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเป็นฐานของการพัฒนาทุนนิยมและสร้างพลังทางการเมืองแก่ชาวนาไรชาวนาเพื่อที่จะเป็นฐานสนับสนุนทางการเมืองและในการต่อต้านคอมมิวนิสต์

แต่อย่างไรก็ดีแม้ว่าบทบาทของหน่วยงานต่างๆของสหรัฐฯในประเทศไทย อาทิ AID, USOM ซึ่งเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงานด้านการพัฒนาชนบทนั้นก็เข้าไปเพื่อวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงเป็นหลักก็ตาม แต่การที่ USOM ได้ร่วมกับกองการกสิกรรมเคมี กระทรวงเกษตร

เพื่อจัดตั้งโครงการ Soil Management Northeastern Thailand และได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาประจำโครงการในปีพ.ศ. 2498 และได้ส่งข้าราชการและนักวิชาการของไทยไปดูงานในประเทศสหรัฐฯ และได้หวั่น (กรมพัฒนาที่ดิน, 2511:181) หรือ การที่สหรัฐฯให้ทุนนักเรียนไทยไปศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี โท และเอก รวมทั้งการให้ทุนข้าราชการไปศึกษาต่อและดูงานที่สหรัฐฯ และได้หวั่นนั้น ก็อาจเป็นบทบาทโดยอ้อมในการเผยแพร่องค์ความรู้ด้านการพัฒนาที่ดิน การเกษตร การปฏิรูปที่ดิน ของสหรัฐฯผ่านกระบวนการกล่อมเกลாதงวิชาการ แก่ นักศึกษา นักวิชาการ และข้าราชการไทย และก็จะส่งผลให้คนกลุ่มนี้เกิดความตื่นตัว และได้นำความคิดและความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินในแนวทางของได้หวั่น กลับมาเผยแพร่ในวงราชการในเวลาต่อมา

กล่าวโดยสรุป สำหรับประเทศไทยแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปีพ.ศ. 2475 แต่ก็ยังเป็นเพียงการสร้างองค์การทางการเมืองใหม่ตามรัฐธรรมนูญ หากแต่ในกระบวนการประชาธิปไตยซึ่งหมายถึงการสร้างสถาบันทางการเมืองที่อยู่นอกเหนือจากสถาบันข้าราชการ เพื่อให้ประชาชนหาได้มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศและในการตัดสินใจในนโยบายต่างๆผ่านกลไกการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามหลักประชาธิปไตย กลับไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจาก ความขัดแย้ง การแตกความสามัคคี และความไม่ลงรอยกันในเรื่องนโยบายของกลุ่มผู้นำ เป็นต้น ส่งผลให้ในทางปฏิบัติการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายก็ยังมีลักษณะของระบอบอมตาธิปไตยที่พึ่งพิงอยู่กับระบอบราชการเป็นหลัก โดยข้าราชการระดับสูงทั้งทหารและพลเรือนเข้าไปมีอิทธิพลในการบริหารประเทศ และเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในคราวเดียวกัน สภาวะการณ์ดังกล่าวได้ทำให้เกิดผลกระทบที่สำคัญในการกำหนดนโยบายหลายประการ อาทิ ประการแรก กระบวนการตัดสินใจในกำหนดนโยบายที่มาจากเบื้องบนลงมาสู่เบื้องล่าง โดยผู้นำเผด็จการข้าราชการประจำระดับสูงและข้าราชการนักวิชาการสามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศ เนื่องจากโครงสร้างทางการเมืองไม่เอื้ออำนวยในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายทั้งๆที่นโยบายที่ออกมานั้นจะกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง ประการที่สอง ความโน้มเอียงในนโยบายเศรษฐกิจบางนโยบายที่กลายเป็นสิ่งที่ส่งเสริมฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของผู้นำเผด็จการและข้าราชการประจำระดับสูงภายใต้สายสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์กับฝ่ายธุรกิจเอกชน แต่ในทางกลับกันรัฐบาลกลับมิได้แสดงบทบาทเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาวไร่ชาวนาแต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลมิได้สนใจที่จะส่งเสริมพลังทางการเมืองและเศรษฐกิจของกลุ่มชาวไร่ชาวนาโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เป็นฐานสนับสนุนของคนในระบอบประชาธิปไตย

นโยบายและมาตรการแก้ปัญหาชาวไร่ชาวนาในเรื่องที่ดินทำกินที่ออกมานั้น จึงมาจากแนวคิดของผู้นำประเทศ โดยมีข้าราชการประจำเป็นผู้รับแนวคิดและนำนโยบายไปปฏิบัติ การ

กำหนดนโยบายดังกล่าวจึงเป็นไปตามตัวแบบชนชั้นนำ ที่อธิบายว่า นโยบายสาธารณะถูกกำหนด โดยค่านิยมและความคิดของผู้นำ มิได้เกิดจากการเรียกร้องของมวลชน (Dye,1995:26) และมี ลักษณะค่อยเป็นค่อยไปโดยเน้นไปที่การบรรเทาปัญหาด้วยวิธีการที่ละมุนละม่อมในรูปของการ จัดสรรที่ดินของรัฐให้ชาวไร่ชาวนาที่ไม่มีที่ดินทำกิน มากกว่าที่จะดำเนินการด้วยวิธีการเชิงรุกอย่าง การปฏิรูปที่ดิน การขาดเจตน์จางอันแน่วแน่ของรัฐบาลทำให้รัฐบาลฯหันกลับไปอิงอยู่กับระบบ เดิมโดยการรักษาระบบเจ้าที่ดินและสร้างระบอบพันธมิตรการเมืองธุรกิจกับพ่อค้าชาวจีน โดยมี ระบบราชการเป็นอีกกลุ่มพันธมิตรที่มีผลประโยชน์ร่วมทำให้ นโยบายที่เกี่ยวกับที่ดินทำกินของ ชาวนาชาวไร่จึงไม่ได้รับความสำคัญมากนักจากรัฐบาลคงจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยและรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศหรือ คำแถลงนโยบายรัฐบาล ที่มีได้นำเอาการ ปฏิรูปที่ดินกลับมาเป็นวาระนโยบายอีกเลยแม้แต่ในรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์

การที่ตลอดช่วงพ.ศ. 2476-2501 รัฐบาลทุกชุดมิได้มีการนำเอาแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้ามา พิจารณาอีกเลย เมื่อพิจารณาโดยใช้ตัวแบบหน้าต่างนโยบายของ Kingdon จะพบว่ามาจากการที่ หน้าต่างแห่งโอกาสหรือหน้าต่างนโยบายปิดตัวลง เนื่องจาก กระแสการเมืองไม่เอื้ออำนวย โดย กระแสการเมืองที่เป็นอุปสรรคในการผลักดันวาระนโยบายประกอบด้วย ปัจจัยภายนอกประเทศ คือ การเกิดขึ้นของสงครามโลกครั้งที่สอง และสงครามเย็น และ ปัจจัยภายในประเทศ คือ ความขัดแย้ง ทางการเมือง การที่ผู้นำฝ่ายทหารที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์ขึ้นมาอำนาจ เป็นต้น ซึ่งส่งผลต่อการ พัฒนากระแสปัญหาและกระแสนโยบายในแง่ที่ว่า ทำให้ปัญหาที่ดินทำกินมิใช่ปัญหาหลักที่ได้รับ ความสนใจจากรัฐบาลและกระแสนโยบายเกิดอุปสรรคและไม้อาจพัฒนาต่อไปได้ ทั้งจาก ภาวลักษณะของนโยบายปฏิรูปที่ดินที่ถูกมองว่าเป็นวิธีการของคอมมิวนิสต์ หรือ การขาดการผลักดัน จากภายนอกประเทศ อาทิ จากสหรัฐฯซึ่งให้การสนับสนุนแนวคิดการปฏิรูปที่ดินว่าเป็นวิธีการใน การต่อต้านคอมมิวนิสต์ และจากองค์กรระหว่างประเทศซึ่งสนับสนุนแนวคิดนี้ว่าเป็นหนทางใน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อีกทั้งตลอดช่วงเวลาดังกล่าว ผู้ที่ทำหน้าที่ผู้ผลักดันวาระ นโยบาย คือ นาย ปรีดี พนมยงค์ ไม่ได้อยู่ในสถานะที่จะผลักดันแนวคิดนี้เข้าเป็นวาระนโยบาย เนื่องจากกระแสการเมืองไม่เอื้ออำนวย และ หลังจากนายปรีดี พนมยงค์ ออกไปนอกประเทศแล้ว ก็ ไม่มีบุคคลใดทำหน้าที่ผลักดันวาระนโยบายนี้ต่อไปไม่ว่าจะเป็นตัวแสดงภายในประเทศหรือจาก ภายนอก ดังนั้นเมื่อปราศจากบทบาทของผู้ผลักดันวาระนโยบายซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ ของการผลักดันวาระนโยบายก็ยิ่งเป็นการยากที่การผลักดันวาระนโยบายจะประสบความสำเร็จ (Kingdon,1994:181)

4. สรุป

ในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 การล่าอาณานิคมและสนธิสัญญาเบาว์ริงได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไทยหลายประการ กล่าวคือ การยกเลิกระบบเศรษฐกิจผูกขาดไปสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีซึ่งทำให้ไทยเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกและเปลี่ยนระบบการผลิตเพื่อการยังชีพเป็นการผลิตเพื่อขาย, การจัดตั้งรัฐชาติและการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินโดยการสร้างกระทรวง ทบวง กรม และการสนับสนุนการศึกษาเพื่อผลิตข้าราชการพลเรือนและทหารที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการกินเงินเดือนและทหารอาชีพในกระทรวงกลาโหม โดยการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจและการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินได้นำมาสู่การยกเลิกระบบไพร่และทาสในสังคมไทย แต่อย่างไรก็ดีความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมิได้นำไปสู่การปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไทย เนื่องจากฐานอำนาจยังอยู่ในมือของพระราชวงศ์ชั้นสูง ขุนนาง ซึ่งร่วมกับพ่อค่านายทุนทั้งเก่าและใหม่ ที่ต่างก็มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน ประชาชนส่วนใหญ่จึงยังคงถูกเอารัดเอาเปรียบในฐานะล่างสุดของสังคมไทยเช่นเดิม ความล้มเหลวในกระบวนการในการแปลงสภาพจากไพร่ฟ้าไปเป็นพลเมืองและความล้มเหลวของชนบทไทยส่วนหนึ่งนั้นก็เนื่องมาจากนโยบายรัฐบาลที่มีได้ให้ความสำคัญกับภาคเกษตรและนโยบายการศึกษาที่มีได้เน้นการศึกษาเพื่อกลับไปพัฒนาชนบทและการเกษตรของประเทศส่งผลให้เกิดการดึงบุคลากรหัวกะทิในภาคชนบทเข้าไปสู่ระบบราชการและอาชีพอื่นๆ ในเมือง จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีอาจเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในช่วงต่อมาได้

สภาพการเมืองไทยจึงมีลักษณะของอมตยาธิปไตย ซึ่งการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายตกอยู่ในมือของรัฐบาลซึ่งมาจากข้าราชการทหารและพลเรือน ร่วมกับข้าราชการประจำที่เข้ามาทำหน้าที่ในทางการเมืองนั่นเอง โดยตลอดช่วงพ.ศ. 2475-2501 การเมืองไทยตกอยู่ในลักษณะที่มีการเปลี่ยนกลับไปกลับมาระหว่างการปกครองแบบเผด็จการทหารที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงทางการเมือง กับการปกครองโดยรัฐบาลพลเรือนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิในทางการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยส่วนใหญ่การเมืองไทยจะตกอยู่ภายใต้รัฐบาลทหารเป็นหลักเนื่องจาก ทหารมีการจัดการที่ดีกว่าและกุมอำนาจกองทัพจึงเป็นการง่ายในการปฏิบัติ ในขณะที่รัฐบาลพลเรือนจะต้องอาศัยประชาชนเป็นฐานหากแต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังอยู่ในฐานะยากจนขาดการศึกษาขาดพลังในการสนับสนุน ทำให้พรรคการเมืองและรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนประชาชนอ่อนแอเมื่อเทียบกับฝ่ายทหาร ในขณะที่เดียวกันภายใต้รัฐบาลพลเรือนที่มุ่งสร้างความ สัมพันธระหว่างฝ่ายการเมืองที่อยู่เหนือฝ่ายข้าราชการประจำก็ได้สร้างความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำโดยเฉพาะฝ่ายทหารซึ่งนำไปสู่การปฏิวัติล้มเลิกสถาบันทางการเมืองในที่สุด

การก่อตัวของแนวคิดการปฏิรูปที่ดินที่เสนอโดยหลวงประดิษฐมนูธรรมจึงมาจากการรับรู้และมองปัญหาของฝ่ายการเมืองที่มาจากข้าราชการประจำภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตย โดยเงื่อนไขหรือโอกาสที่ทำให้แนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้ามาเป็นวาระนโยบายได้มาจาก เหตุการณ์การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นกระแสการเมืองซึ่งทำหน้าที่ปัจจัยหลักที่เอื้ออำนวยและเกื้อหนุนให้กระแสปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและความยากจนของเกษตรกร และ กระแสนโยบาย ในการจัดทำเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งมีแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเป็นส่วนสำคัญของเค้าโครงการเศรษฐกิจฯ ได้พัฒนาต่อไป โดยอาศัยการสนับสนุนและผลักดันของหลวงประดิษฐมนูธรรมในฐานะผู้ผลักดันวาระนโยบายจนรัฐบาลนำเอาเค้าโครงการเศรษฐกิจฯซึ่งมีแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเป็นหลักสำคัญเข้าเป็นวาระนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ดี การที่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินไม่อาจพัฒนาต่อไปเป็นนโยบายได้นั้นมาจากสาเหตุที่สำคัญหลายประการ อาทิ ปัญหาภายในของคณะราษฎร สถานการณ์การเมืองช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งเต็มไปด้วยความขัดแย้งระหว่างฝ่ายอนุรักษ์นิยมกับฝ่ายคณะราษฎร ความเห็นที่มีต่อเค้าโครงการเศรษฐกิจฯที่แตกแยกออกเป็นสองฝ่ายโดยฝ่ายที่คัดค้านซึ่งเป็นพวกที่ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก เห็นว่านโยบายการปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นนโยบายการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่กระทบผลประโยชน์ของฝ่ายตน ทำให้แนวคิดนี้รวมทั้งผู้ผลักดันวาระนโยบายอยู่ในสถานะที่ล่อแหลมและกลายเป็นส่วนหนึ่งของเกมการเมืองระหว่างฝ่ายอนุรักษ์นิยมกับฝ่ายคณะราษฎร และ การแข่งขันในหมู่คณะราษฎรเอง

หลังจากนั้นตลอดช่วงพ.ศ. 2476-2501 แนวคิดการปฏิรูปที่ดินก็มิได้รับการนำเข้ามาพิจารณาอีกเลย แต่รัฐบาลก็มีความพยายามในการกำหนดและดำเนินนโยบายที่เกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินหลายประการ นโยบายและมาตรการเหล่านี้มาจากการรับรู้และการกำหนดนโยบายโดยผู้นำประเทศและข้าราชการประจำภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตย อันเป็นการกำหนดจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่างโดยประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองและการกำหนดนโยบาย นโยบายที่ออกมาจึงมีลักษณะที่เป็นไปตามตัวแบบผู้นำ (elite model) อย่างชัดเจนอันเป็นผลสืบเนื่องจากการพัฒนาการทางการเมืองที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การที่การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินเป็นไปตามตัวแบบชนชั้นนำนั้นส่งผลให้นโยบายมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปต่างคนต่างงาน มิได้มีการประสานกัน เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตร กระทรวงสหกรณ์ กระทรวงกลาโหม ที่ต่างก็มีโครงการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรเป็นต้น ในขณะเดียวกันเนื่องจากเจ้าที่ดินเป็นพันธมิตรที่สำคัญของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ทำให้นโยบายรัฐบาลที่ออกมาแก้ปัญหาดินให้ชาวไร่ชาวนา เช่น การจัดที่ดินทำกิน และค่าเช่านา มีลักษณะประนีประนอมและยังคงรักษารฐานอำนาจของนายทุนเจ้าที่ดินเอาไว้ ดังนั้น นโยบายที่ออกมาจึงมีลักษณะของการบรรเทาปัญหามากกว่าจะเป็นการแก้ไขอย่างจริงจังโดยมุ่งไปที่โครงสร้างของปัญหาซึ่งก็คือ ระบบ

การถือครองที่ดิน ทั้ๆที่ การปฏิรูปที่ดินเป็นวิธีการที่ส่งเสริมรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยและทุนนิยมของชาติที่มาจากชาวไร่ชาวนา และเป็นช่องทางในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ได้¹³¹

อุปสรรคในการเสนอแนวคิดการปฏิรูปที่ดินตลอดช่วงพ.ศ. 2476-2501 มาจากกระแสการเมืองที่ไม่เอื้ออำนวย กล่าวคือ สภาพการเมืองภายในประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง จึงเป็นการยากที่นายปรีดี พนมยงค์ซึ่งเป็นบุคคลแรกที่ผลักดันแนวคิดปฏิรูปที่ดินจะหาช่องทางในการนำแนวคิดนี้กลับมาได้ ประกอบกับสภาพการเมืองระหว่างประเทศที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายภายในประเทศ เช่น การเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 และการเกิดสงครามเย็นที่มีการแข่งขันกันระหว่างฝ่ายประชาธิปไตยและคอมมิวนิสต์ ทำให้นโยบายรัฐบาลมุ่งเน้นไปที่ความมั่นคงเป็นหลัก โดยภัยคอมมิวนิสต์ถือเป็นเป้าหมายแรกที่รัฐบาลไทยจะต้องจัดการ กระแสการเมืองดังกล่าวจึงไปสกัดกั้นการพัฒนากระแสนโยบายจากภายในประเทศเนื่องจาก การที่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นนโยบายการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่นั้นยังถูกมองจากหลายฝ่ายว่าเป็นแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์ ไม่ว่าจะด้วยความไม่เข้าใจในนโยบายนี้อย่างแท้จริงหรือไม่ต้องการจะนำนโยบายนี้มาใช้เพราะขัดกับผลประโยชน์ของผู้กำหนดนโยบายและเจ้าที่ดินที่เป็นพันธมิตร ก็ทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ นาย ปรีดี พนมยงค์ หรือ บุคคลอื่น ไม่กล้าที่นำแนวคิดในการปฏิรูปที่ดินเสนอเข้ามาเพื่อแก้ปัญหาให้ชาวไร่ชาวนา ในขณะเดียวกัน กระแสนโยบายจากภายนอกก็มีได้เข้าไปช่วยในการพัฒนากระแสนโยบายภายในประเทศ กล่าวคือ สหรัฐฯ และองค์กรระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ และองค์กรอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีบทบาทในการแนะนำให้หลายประเทศทำการปฏิรูปที่ดิน แต่ไม่ปรากฏหลักฐานบ่งชี้ว่าสหรัฐและองค์กรระหว่างประเทศชี้แนะให้ไทยดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินในวิถีทางแบบประชาธิปไตยแต่อย่างใด เนื่องจาก แท้จริงแล้วสหรัฐฯให้ความสำคัญกับการต่อต้านคอมมิวนิสต์ มากกว่าความตั้งใจจริงในการสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยและแก้ปัญหาให้ชาวนาด้วยการปฏิรูปที่ดิน การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองในการแก้ปัญหาคอมมิวนิสต์เท่านั้น สิ่งที่จะเห็นได้ชัดเจนในนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯที่มีต่อไทยก็คือ การเรียกร้องให้ไทยยกเลิกนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมที่ขัดต่อผลประโยชน์นักลงทุนสหรัฐ และหันไปใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบเปิดเสรีแทนพร้อมไปกับการให้การสนับสนุนรัฐบาลเผด็จการให้ครองอำนาจต่อไป เนื่องจาก เมื่อประเทศไทยมีรัฐบาลเผด็จการที่ปราบปรามคอมมิวนิสต์ด้วยวิธีการที่รุนแรงและมีนายทุนเจ้าที่ดินเป็นพันธมิตรในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในชนบท สหรัฐฯซึ่งให้ความสำคัญกับการปราบปรามคอมมิวนิสต์อยู่แล้วจึงเลือกที่จะสนับสนุนรัฐบาลทหารและคงสัมพันธ์ทางการถือครองที่ดินแบบเดิมที่ต่างก็มีเป้าหมายร่วมกันมากกว่าที่จะเสนอให้

131

การปฏิรูปที่ดินเป็นวิธีการที่จะสร้างความอยู่ดีกินดีแก่ชาวไร่ชาวนาในทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะเดียวกันก็จะเป็นการสลายและกระจายฐานอำนาจทางการเมืองที่มาจากระบบการถือครองที่ดินกระจุกตัวอยู่ในมือนายทุนเจ้าที่ดินให้กับชาวไร่ชาวนา อันจะเป็นสร้างฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยและทุนนิยมของชาติที่มาจากชาวไร่ชาวนา และเป็นช่องทางในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ได้ โปรดดู Huntington (1968:299)

ปฏิรูปที่ดินโดยไม่แน่ใจว่าจะควบคุมผลการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดตามมาได้หรือไม่ จึงทำให้แนวคิดในการปฏิรูปที่ดินขาดแรงสนับสนุนจากภายนอกตลอดช่วงความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม