

## บทที่ 6

### การนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบาย ในช่วงรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร พ.ศ.2506- 2516

หลังจากที่แนวคิดในการปฏิรูปที่ดินได้ถูกริเริ่มตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อันเป็นผลจากปัจจัยกระแสการเมืองประกอบด้วยความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็นและกระแสนโยบายที่มีการเผยแพร่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์โดยฝ่ายโลกเสรีที่สหรัฐฯให้การสนับสนุน ทำให้ประเทศไทยมีการส่งผ่านแนวคิดการปฏิรูปที่ดินจากต่างประเทศผ่านมายังข้าราชการประจำที่ได้รับการศึกษาอบรมและการดูงานในสหรัฐฯและประเทศพันธมิตรที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินและข้าราชการประจำเหล่านี้ได้นำเสนอแนวคิดการปฏิรูปที่ดินต่อรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยการปฏิรูปที่ดินได้ถูกระบุว่าเป็นหนึ่งในภารกิจของกรมพัฒนาที่ดินกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เมื่อพ.ศ. 2506 แต่ปรากฏว่าในการดำเนินงานของกรมพัฒนาที่ดินกลับเป็นไปโดยปราศจากกฎหมายรองรับคงมีเพียงมติคณะรัฐมนตรีในการโอนย้ายงานการสำรวจที่ดินมาจากกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย และกฎหมายจัดแบ่งส่วนราชการและพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ส่วนงานปฏิรูปที่ดินซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนเสียใหม่นั้นยังไม่มีควมคืบหน้าในการดำเนินการแต่อย่างใด เพราะการปฏิรูปที่ดินจะต้องอาศัยกฎหมายที่ให้อำนาจในการเวนคืนและจำหน่ายที่ดินที่เวนคืนมาให้แก่ราษฎรที่ไร้ที่ดินทำกินด้วย ซึ่งรัฐบาลชุดต่อมาก็คือ รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจรก็มิได้ตรากฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อรองรับการทำงานปฏิรูปที่ดินของกรมพัฒนาที่ดินในทันทีแต่อย่างใด คงมีเพียงการสำรวจที่ดินและภาวะการถือครองที่ดินของประเทศเท่านั้น จึงทำให้การปฏิรูปที่ดินยังมีอาจพัฒนาสู่การเป็นนโยบายของรัฐบาลได้ จนกระทั่งในปีพ.ศ. 2515 ได้มีความเคลื่อนไหวในการผลักดันแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายอีกครั้งหนึ่ง

โดยแนวคิดการปฏิรูปที่ดินได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาลได้นั้นก็มีลักษณะที่คล้ายกับการเข้าสู่วาระนโยบายในช่วงพ.ศ.2502-2506 อันเป็นผลจากปัจจัยกระแสการเมืองและกระแสนโยบาย กล่าวคือ กระแสการเมืองที่ประกอบด้วย สภาวะสงครามเย็นที่ทวีความรุนแรงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยสหรัฐฯและไทยยังคงเป็นพันธมิตรในการร่วมกันต่อต้านคอมมิวนิสต์ และการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทซึ่งอาศัยช่องทางการเข้าถึงชาวบ้านที่มีปัญหาที่ดินทำกินก็เป็นสิ่งที่คุกคามต่อความมั่นคงของประเทศเป็นอันมาก และ กระแสนโยบาย โดยเฉพาะกระแสนโยบายจากภายนอกประเทศ ซึ่งแนวคิดการปฏิรูปที่ดินที่แพร่หลายและกำลังดำเนินการอยู่ในหลายประเทศ โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศและสหรัฐฯเพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาประเทศ และต่อต้านคอมมิวนิสต์และกระแสนโยบายจากภายในประเทศซึ่งกลุ่มข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการเกษตร ได้รับเอาแนวนโยบายปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ

เข้ามาเผยแพร่โดยข้าราชการประจำอาทิ นาย บรรเจิด พลางกูร นาย ไชยรงค์ ชูชาติ นาย ทิพย์ เรืองโชติวิทย์ ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ผลักดันวาระนโยบายตลอดช่วงรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร กระแสการเมือง กระแสนโยบายและบทบาทของผู้ผลักดันวาระนโยบายจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้รัฐบาลให้ความสนใจและตระหนักถึงปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรอันเป็นกระแสปัญหาซึ่งมีแนวโน้มจะรุนแรงมากขึ้นในอนาคต โดยในการผลักดันและพิจารณาวาระนโยบายที่เกิดขึ้นมาจากการมองปัญหาของผู้นำและฝ่ายข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตย เพราะแม้ว่าจะมีการเลือกตั้งและพรรคการเมืองแต่ก็ถูกครอบงำและมีการปฏิวัติโดยฝ่ายทหารทำให้ ขาดพลังนอกระบบราชการไม่ว่าจะเป็นประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ในการเข้าไปมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย การก่อตัวของวาระนโยบายจึงมาจากกระบวนราชการที่ทำหน้าที่เสมือนกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองในการนำและกำหนดกรอบประเด็นปัญหาเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล

ในการอธิบายการก่อตัวของวาระนโยบายปฏิรูปที่ดินในสมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ในบทที่ 6 ผู้วิจัยจะอธิบาย สภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคมไทยในช่วงการเข้าสู่วาระนโยบายและการวิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบายโดยใช้ตัวแบบหน้าต่างนโยบายมาอธิบาย ว่า กระแสการเมือง กระแสนโยบาย และ กระแสปัญหา มีลักษณะอย่างไร กระแสใดเป็นกระแสหลักในการสร้างโอกาสหรือหน้าต่างนโยบาย และ ผู้ผลักดันวาระนโยบายมีบทบาทอย่างไร รวมทั้งสาเหตุที่แนวคิดนี้ยังมีได้พัฒนาเป็นนโยบาย

## 1 สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมของประเทศไทยในช่วงการนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบาย พ.ศ. 2506-2516

ในการวิเคราะห์การก่อตัวของวาระนโยบาย ผู้วิจัยได้อธิบายสภาพแวดล้อมหรือบริบทในทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมของประเทศไทยในช่วงพ.ศ.2506-2516 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการนำเอาแนวคิดการปฏิรูปที่ดินกลับมาเป็นวาระนโยบายว่ามีลักษณะเช่นไร โดย ผู้วิจัยได้อธิบายสภาพแวดล้อมทางการเมืองในแง่ของ การเมืองระหว่างประเทศ คือ ภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็นทั้งในระดับโลก ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ ความมั่นคงภายในของไทย และ การเมืองภายในประเทศ ประกอบด้วย สภาพการเมือง รัฐธรรมนูญ แนวนโยบายรัฐบาล เป็นต้น ขณะที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม จะเป็นการอธิบาย ในเชิงสภาวะและปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินและความยากจนของเกษตรกร ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในแง่ที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้ดึงเอาเกษตรกรที่มีปัญหาที่ดินทำกินเข้ามาเป็นพวก โดยมีรายละเอียดดังนี้

ในช่วงพ.ศ. 2506-2516 สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศมีผลต่อการเมืองการปกครองภายในประเทศเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ถึงแก่อนิจกรรมและจอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีในปีพ.ศ. 2506 ได้เกิดสงครามเวียดนาม ระหว่างฝ่าย เวียดนามินท์ กับเวียดนามใต้ที่สหรัฐให้การสนับสนุน การที่ประเทศไทยให้การสนับสนุนสหรัฐในการทำสงครามอย่างเต็มที่หลายประการ เช่น การอนุญาตให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพในประเทศไทย และการส่งทหารไปช่วยรบ เป็นต้น ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย คือ เป็นปัจจัยเร่งในการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ<sup>152</sup> แม้ว่าในปีพ.ศ. 2512 จะได้เกิดความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ 3 เส้าระหว่างมหาอำนาจ สหรัฐ โซเวียต และ จีนคอมมิวนิสต์ โดย จีนและโซเวียตได้เกิดความขัดแย้งกันอย่างมาก จนทำให้จีนหันไปฟื้นฟูความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ในการต่อต้านโซเวียต<sup>153</sup> และสหรัฐฯ ก็มีความต้องการที่จะลดบทบาทของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และต้องการถอนตัวจากสงครามเวียดนาม<sup>154</sup> จึงได้เริ่มติดต่อกับจีนและโซเวียตโดยได้มีการหารือระหว่างผู้นำสหรัฐและโซเวียตในการเจรจาลดอาวุธ (SALT) ของทั้งสองฝ่าย ทำให้สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศมีการผ่อนคลายความตึงเครียด (détente) ลง ความเปลี่ยนแปลงในการเมืองระหว่างประเทศ

152

พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยประมาณว่ารัฐบาลไทยไม่เป็นตัวของตัวเองแต่เป็นคนใช้ของจักรวรรดินิยมสหรัฐฯ ประกอบกับจีนและเวียดนามเหนือไม่พอใจที่ไทยยอมให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพ จึงสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยให้โค่นล้มรัฐบาลไทย รวมทั้งได้มีการก่อตั้งแนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์ขึ้น คือ กลุ่มแนวรักชาติไทย (Thai Patriotic Front) ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2508 ซึ่งมีการปะทะกับทหารไทยมากขึ้น โดยเริ่มที่อ.นาแก จ.นครพนมวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2508 นั่นเอง ซึ่งก็ยิ่งทำให้ผู้นำของไทยวิตกกังวลต่อการขยายตัวของคอมมิวนิสต์มากยิ่งขึ้น โปรคูลู จูลชีพ ฉิมวรร โฉ (2536:128) แดมสุข นุ่มนนท์ (2536:159)

153

จีนกับโซเวียตเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง โดยทั้งสองฝ่ายต่างยกเอาเรื่องอุดมการณ์มากล่าวหากันและใช้ลัทธิเป็นเครื่องมือในการตีความ หากแต่แก่นแท้ของการขัดแย้งนั้นอยู่ที่เรื่องของผลประโยชน์แห่งชาติของจีนและโซเวียตนั้นคือ ปัญหาเรื่องพรมแดนสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์สมัยคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยที่ปัญหาการตกลงกันไม่ได้เรื่องดินแดนนี้ได้นำไปสู่การปะทะกันตามพรมแดนแถบแม่น้ำอุสสุรีในปีพ.ศ.2512 รวมทั้งปัญหาที่เกี่ยวกับการแข่งขันกันเป็นผู้นำในโลกที่สามจึงทำให้จีนเกรงภัยคุกคามจากโซเวียตและพยายามปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ เพื่อคานอำนาจโซเวียต อันเป็นการเปิดทางให้สหรัฐฯ สามารถปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์กับจีน โปรคูลู ฉินทิม่า อ่องสุรกีช (2516:40) นรมิติ เศรษฐบุตร (2526:16-18) อภิญญา รัตนมงคลมาส (2537:87)

154

สหรัฐฯ ได้ประกาศนโยบายที่มีต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายใต้ ลัทธินิกสัน (Nixon Doctrine) ในปีพ.ศ. 2512 ซึ่งมีเนื้อหาให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องพึ่งตนเองมากขึ้นในปัญหาความมั่นคง เนื่องจากผลของสงครามเวียดนามทำให้สหรัฐฯ สูญเสียทรัพยากรไปมากมายเนื่องจากสหรัฐฯ ไม่นัดกับการรบแบบสงครามกองโจร และรัฐบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนและการประท้วงของประชาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่สุดสหรัฐฯ จำต้องเปิดการเจรจากับเวียดนามเหนือเพื่อยุติสงครามซึ่งนำไปสู่ข้อตกลงสันติภาพที่ปารีสในปีพ.ศ.2516 ซึ่งอเมริกา ก็จะถอนกำลังออกจากเวียดนามและลดบทบาทอิทธิพลของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลงไป ประกอบกับสหรัฐฯ ประสบความล้มเหลวในการใช้นโยบายปิดล้อมจีน จึงทำให้สหรัฐฯ เกิดปัญหาในการสร้างทางเลือกเพื่อเอาชนะโซเวียต ดังนั้นเมื่อจีนเสนอทฤษฎีสามโลกออกมาเป็นการเปิดช่องทางในการสานความสัมพันธ์ของสหรัฐฯ และจีน ซึ่งที่สุดสหรัฐฯ เองก็ยอมที่จะลดความสัมพันธ์กับไต้หวัน และยอมรับนโยบายจีนเดียวของจีนแผ่นดินใหญ่ ทำให้จีนสามารถเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติแทนที่ไต้หวัน รวมทั้งเข้าเป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงในปีพ.ศ. 2514 ทำให้ในทางบวกของสหรัฐต่อจีนได้นำไปสู่การทูตป้องกันในปีพ.ศ.2515 และตามมาด้วยการเยือนจีนของประธานาธิบดีนิกสัน โปรคูลู จูลชีพ ฉิมวรร โฉ (2538:10-11) สุรพงษ์ ชัยนาม (2543:179-180)

ทำให้ไทยเริ่มปรับปรุงความสัมพันธ์กับจีนในปีพ.ศ. 2515<sup>155</sup> แต่กระนั้น จีนก็ยังให้การสนับสนุนพคท.อย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันความร่วมมือระหว่างโซเวียตและเวียดนามก็ยังคงเป็นภัยต่อความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะสถานการณ์สู้รบภายในของประเทศ ลาว เวียดนาม และกัมพูชาซึ่งมีแนวโน้มที่จะจบลงด้วยชัยชนะของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งจะทำให้เป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยจะเป็นหน้าด่านที่ถูกแวดล้อมด้วยประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นคอมมิวนิสต์โดยตรง ดังนั้นช่วงพ.ศ.2506-2516 ความมั่นคงและการต่อต้านคอมมิวนิสต์จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลให้ความสำคัญ

เมื่อพิจารณาสภาพการเมืองภายในประเทศ การบริหารประเทศภายใต้รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจรมีลักษณะที่เป็นการปกครองแบบเผด็จการสลับด้วยการเลือกตั้งที่จบลงในช่วงสั้นๆด้วยการปฏิวัติ<sup>156</sup> และเต็มไปด้วยความวุ่นวายทางการเมืองในช่วงปลายของรัฐบาลอันเนื่องมาจากกระแสต่อต้านของกลุ่มปัญญาชน<sup>157</sup> ชาวนาชาวลาว<sup>158</sup> ผู้ใช้แรงงาน<sup>159</sup> ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจ<sup>160</sup>

155 ความเป็นมิตรระหว่างจีนกับสหรัฐานั้นทำให้จีนสามารถเปิดประตูความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างจีนกับประเทศโลกเสรีอื่นๆที่ต่างก็ต้องปรับเปลี่ยนท่าทีต่อจีนตามสหรัฐฯ สำหรับประเทศไทยเมื่อสหรัฐปรับเปลี่ยนท่าทีต่อจีนทำให้ไทยก็จำเป็นต้องปรับความสัมพันธ์กับจีนด้วย โดยผู้นำรัฐบาลทหารก็ยอมรับว่าการที่ไทยจะยังคงดำเนินนโยบายเป็นปฏิปักษ์กับจีนต่อไปคงไม่เป็นผลดีต่อประเทศจึงได้เริ่มการติดต่อกับจีน ในปีพ.ศ. 2515 โดยใช้กีฬาปิงปองเป็นสื่อ โปรคตุ จูลชีพ ฉินวรรโณ(2538:11) สุรพงศ์ ชัยนาม (2543:179-180)

156 ดังจะเห็นได้จากในช่วงพ.ศ. 2506-2516 นั้น การเมืองไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบเผด็จการแทบจะโดยตลอดยกเว้นในช่วงพ.ศ. 2512-2514 ที่เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ยังเป็นในช่วงเวลาอันสั้น ความอ่อนแอของรากฐานประชาธิปไตยของไทย ประทุมพร วัชรเสถียร (2536:152-3) อธิบายว่า ส่วนหนึ่งมาจากการที่สหรัฐให้การสนับสนุนรัฐบาลเผด็จการทหารของไทยมาตลอดตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงช่วงรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร จนทำให้รัฐบาลเผด็จการทหารไม่ได้พัฒนากำลังคนให้เป็นรัฐประชาธิปไตยที่แข็งแกร่งเพื่อที่จะเป็นพลังต่อต้านคอมมิวนิสต์ได้ด้วยตนเอง หากแต่เป็นเสถียรภาพบนกำลังอาวุธในขณะที่ประชาชนชาตินิยมมีส่วนร่วมทางการเมือง

157 กลุ่มปัญญาชน อาทิ อาจารย์มหาวิทยาลัย นักคิดนักเขียน ซึ่งคนกลุ่มนี้ส่วนหนึ่งสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศซึ่งเป็นผลจากการให้ทุนการศึกษาของรัฐบาลสหรัฐฯและประเทศในยุโรปในช่วงก่อนหน้านั้น - ซึ่งก็ทำให้คนกลุ่มนี้ได้สัมผัสอุดมการณ์ประชาธิปไตยจากประเทศตะวันตก ดังนั้นเมื่อกลับมาประสบกับการเมืองแบบเผด็จการในประเทศไทยซึ่งสหรัฐให้การหนุนหลังอยู่ คนกลุ่มนี้จึงทนไม่ได้ต่อสภาวะการเมืองที่เกิดขึ้นและมีส่วนสำคัญในการต่อต้านเผด็จการมาโดยตลอด นอกจากนั้นก็ยังมักมีนักศึกษานักเรียนอาชีวะ ซึ่งได้มีการเพิ่มจำนวนขึ้นมากมายอันเป็นผลจากการขยายการศึกษาอันเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ที่จำนวนมหาวิทยาลัยและโรงเรียนอาชีวะได้ขยายออกไปในต่างจังหวัดตามภาคต่างๆ ทำให้มีผู้สำเร็จการศึกษาเป็นจำนวนมาก กลุ่มนิสิตนักศึกษาได้มีการรวมตัวในนามของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเรียกร้องประชาธิปไตย การต่อต้านเผด็จการทหาร การผูกขาดทางเศรษฐกิจ และการฉ้อราษฎร์บังหลวง โปรคตุ ลิซิด ธีรวณิน (2546:190,192)

158 กลุ่มชาวลาวชาวนา เป็นกลุ่มที่ถูกกดขี่และอยู่ในระดับล่างสุดของสังคมมาโดยตลอด ชาวลาวชาวนาส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ขาดการศึกษา และการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่อย่างไรก็ดีในช่วงพ.ศ. 2510 เป็นต้นมา คนในชนบทได้เข้ามาเรียกร้องต่อรัฐบาลมากขึ้น เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาที่ทำกิน ปัญหาหนี้สินของชาวลาวชาวนา เป็นต้น โดยช่วงแรกยังมีได้มีการรวมตัวเรียกร้อง แต่ในช่วงต่อมาก็ได้มีการรวมตัวกันเรียกร้องมากขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่เข้าไปเผยแพร่ประชาธิปไตยในชนบท

159 ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าทำให้อุตสาหกรรมเหล่านี้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก กลุ่มผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการแม้จะมีไม่มากนัก แต่ก็ยังเป็นกลุ่มที่อยู่ในเขตชุมชนมีประการณ์และความคิดอันกว้างขวางกว่าคนในชนบท ในแง่การเมืองจึงมีความสำคัญและมีพลังต่อรองเช่นการนัดหยุดงาน แม้ว่ากฎอัยการศึกจะปิดกั้นโอกาส



เนื่องกลุ่มคนเหล่านี้มีความไม่พอใจการเมือง<sup>161</sup> และการบริหารประเทศภายใต้ระบอบเผด็จการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ<sup>162</sup> จนที่สุครัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ก็ต้องถูกโค่นล้มลงไป

ภายใต้การเมืองแบบเผด็จการทหาร รัฐธรรมนูญและธรรมนูญที่ประกาศใช้ในช่วงนี้จึงถูกร่างขึ้นมาเพื่อตอบสนองเสถียรภาพของรัฐบาลเผด็จการทหารเป็นสำคัญ<sup>163</sup> ทำให้อำนาจทางการเมือง

ในการรวมตัวเป็นสหพันธ์แรงงานและการนัดหยุดงาน แต่การนัดหยุดงานก็เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ โปรตุคู เบลล์ (2532:62-63) ลิขิต ธีรเวคิน (2546:190)

160

กลุ่มนักธุรกิจ การธนาคาร สถาบันการเงิน นักธุรกิจนำเข้าและส่งออก และผู้ลงทุนอุตสาหกรรมและกิจการบริหาร เป็นกลุ่มที่เป็นผลผลิตจากการพัฒนาเศรษฐกิจและ สายสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างผู้นำทางการเมือง แม้ว่าพันธมิตรระหว่างกลุ่มการเมืองและธุรกิจจะเป็นไปด้วยดี แต่ผลสุดท้ายเมื่อรัฐบาลมิได้ทำการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมแต่กลับทำเพื่อระบบปฎิวัติและการถอนตัวของสหรัฐฯ ก็ทำให้เกิดความกลัวการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ ประกอบกับวิกฤตการณ์น้ำมันและเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจและทำให้คนกลุ่มนี้ต้องการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากขึ้นและไม่เต็มใจที่จะให้เงินสนับสนุนระบบปฎิวัติซึ่งถือเป็นภาษีอย่างไม่เป็นทางการอีกต่อไป โดยคนกลุ่มนี้ได้กลายเป็นตัวกักร่อนระบบปฎิวัติของจอมพล ถนอม กิตติขจร ในที่สุด โปรตุคู ทักซ์ เอลิมเคียร์ธ (2548:398-400) ผาสุก พงศ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์(2540: 491) ลิขิต ธีรเวคิน (2546:189-190)

161

หลังจากที่จอมพล ถนอม กิตติขจรและจอมพล ประภาส จารุเสถียรได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญและจัดให้มีการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในรอบ 12 ปีในปี.ศ.2512 นั้น ก็ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสภาจนจอมพลถนอม กิตติขจรต้องปฎิวัติตัวเองในปี.ศ.2514 และนำเอากฎอัยการศึกกลับมาใช้ซึ่งทำให้ทหารกลับมารวมศูนย์อำนาจควบคุมรัฐอีกครั้งหนึ่ง ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจเป็นอย่างมากแก่ันการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ นิสิตนักศึกษาและประชาชน โดยมองว่าผู้นำทหารต้องการผูกขาดอำนาจเผด็จการต่อไปโดยไม่สนใจปัญหาของประเทศชาติและประชาชน ทำให้ประชาชนกลุ่มต่างๆกันมารวมกลุ่มกันเพื่อหาทางแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยเฉพาะกลุ่มนิสิตนักศึกษา ซึ่งได้มีการขยายกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวกับปัญหาสังคมทั้งในเมืองและชนบท มีการรวมกลุ่มวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลอย่างตรงไปตรงมา รวมทั้งการเขียนบทความลงตีพิมพ์ในวารสารสังคมนิยมปริทัศน์ จุลสารต่างๆ เป็นต้น และในปลายปี.ศ. 2512 นักศึกษามหาวิทยาลัยต่างๆก็ได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ซึ่งมีกิจกรรมความเคลื่อนไหวเรียกร้องหลายครั้ง เช่น การเข้าร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งทั่วไปในปี.ศ.2512 การณรงค์ต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น การคัดค้าน ปว. 299 การคัดค้านเรื่องทุ่งใหญ่ โครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยเพื่อประชาชน โครงการกลับสู่ชนบทของศูนย์กลางนิสิตฯ โครงการประชาธิปไตยสมบูรณ์ เป็นต้น โปรตุคู กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2542:32-36) ดูเรอร์ (2522:85)

162

สถานการณ์ความไม่พอใจรัฐบาลก็ยิ่งรุนแรงขึ้นเมื่อประเทศต้องประสบปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาด้านเศรษฐกิจ อาทิ ราคาสินค้าส่งออกตกต่ำ เช่น ข้าว ยางพารา ดีบุก เป็นต้น ปัญหาการว่างงาน คุลดการชำระเงินขาดดุล สหรัฐัดความช่วยเหลือทางทหาร เป็นต้น ความไม่พอใจรัฐบาลขยายตัวมากขึ้นนั้นจะเห็นได้จาก การประท้วงนัดหยุดงานที่เกิดขึ้นหลายครั้ง การชุมนุมประท้วงของนักศึกษาโดยการนำของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยในการเรียกร้องประชาธิปไตย

163

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 ต่างก็มีลักษณะที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ในขณะที่วุฒิสภาก็มาจากการแต่งตั้งทำให้ขาดกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรอีกทั้งประธานวุฒิสภาก็ดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ซึ่งใช้มายาวนานถึง 10 ปี ได้ให้อำนาจเด็ดขาดกับหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งก็คือหัวหน้าคณะปฏิวัตินั่นเอง รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในช่วงนี้ทั้งหมดจึงมีลักษณะการกระจายอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน แม้ว่าจะบอบปฎิวัติจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2511 ซึ่งทำให้มีการเลือกตั้งและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงแทนประชาชนแต่อย่างไรก็ดีก็เป็นไปในเวลาอันสั้นเนื่องจากการปฏิวัติพ.ศ. 2514

และการกำหนดนโยบายตกอยู่ภายใต้ข้าราชการประจำที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติและภายในระบบราชการภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตย ขณะที่ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมได้ หรือ แม้แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ค่อยมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย จึงทำให้กระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายเกิดขึ้นจากเบื้องบน(รัฐบาลและฝ่ายข้าราชการประจำ) ผู้เบื้องล่าง (ประชาชน) และบ่อยครั้งที่มักจะพบว่า ข้าราชการประจำประเมินความรุนแรงของปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ต่ำกว่าที่เป็นอยู่จริงมาโดยตลอด จนทำให้แนวทางการพัฒนาประเทศและการกำหนดนโยบายไม่ตรงกับสภาพที่แท้จริง และ ความต้องการของประชาชน นอกจากนั้นการให้ความสำคัญกับเป้าหมายเจริญเติบโต การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศและแผนนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งมุ่งหวังว่านายทุนเป็นชนชั้นที่มีบทบาทต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเนื่องจากความสามารถในการออมของคนรวยมีมากกว่าคนจน โดยเงินออกจะเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศนั้น ก็ยิ่งทำให้รัฐละเลยความสำคัญของการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมและการแก้ปัญหาความยากจน จนก่อให้เกิดผลกระทบจากการพัฒนาที่ไม่สมดุลในแง่ที่ทำให้คนส่วนน้อย คือ คนในเมืองและในภาคอุตสาหกรรมได้ประโยชน์ แต่ทำให้คนส่วนใหญ่คือคนในชนบทและในภาคเกษตรเสียประโยชน์ ประกอบกับการปิดกั้นบัณฑิตจบใหม่ทางการเรียกรองของประชาชนต่อรัฐบาล อันเป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการแก้ปัญหาความไม่สมดุลของนโยบายและการพัฒนาแล้ว ก็ยิ่งทำให้ความไม่สมดุลของการพัฒนายิ่งห่างออกไปมากขึ้น<sup>164</sup>

164 นับตั้งแต่พ.ศ. 2506-2516 การที่รัฐบาลปิดกั้นช่องทางที่สาธารณชนจะชี้แจงแสดงออก หรือ รับรู้ความคิดเห็น และปัญหาต่างๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของคนในทางเศรษฐกิจนั้นก็ทำให้ผู้นำประเทศ และ ข้าราชการประจำประเมินความรุนแรงของปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ต่ำกว่าที่เป็นอยู่จริงมาโดยตลอด อีกทั้งข้าราชการประจำยังใช้มาตรการทางเศรษฐกิจ และ อุตสาหกรรมที่พัฒนาที่ไม่สมดุลที่เน้นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมมากกว่าด้านเกษตรกรรมมากกว่าศวรรษนั้น ก็ยิ่งทำให้ช่องว่างระหว่างภาคเกษตรกับภาค อุตสาหกรรม และระหว่างคนในเมืองกับคนในชนบทห่างกันมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จาก ในการจัดสรรงบประมาณพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแผนพัฒนาฉบับที่ 1-3 ใช้จ่ายของรัฐบาลที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในภาคเกษตรกรรมโดยตรงมีไม่ถึงร้อยละ 20 ของงบประมาณทั้งหมด แต่ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บประมาณสองในสามตกเป็นภาระแก่ประชาชนในภาคเกษตรซึ่งต้องรับการภาษีอากรประมาณร้อยละ 67 ของภาษีทั้งหมด ทำให้เกิดการกดขี่ส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ นอกจากภาษีอากรแล้วก็มีกลไกอื่นๆ ที่ช่วยให้การเคลื่อนย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรกรรมในชนบทมาสู่เมืองหลวง อาทิ ระบบการกระจายผลผลิตซึ่งพ่อค้าคนกลางมีอำนาจผูกขาด สามารถดักหรือจำกัดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเทคนิคและระดับราคา รวมทั้ง นโยบายเก็บค่าพรีเมียมข้าวของรัฐบาล และการจัดตั้งสาขาของธนาคารในพื้นที่ชนบท ซึ่งแทนที่จะช่วยในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเกษตรแต่กลับกลายเป็นเครื่องมือช่วยในการถ่ายโอนเงินจากชนบทมาสู่กรุงเทพฯ และแม้ว่าจะมีการใช้จ่ายของทหารสหรัฐฯเป็นจำนวนมากในหลายจังหวัดของประเทศโดยเฉพาะในภาคอีสาน แต่ก็ยังประโยชน์เฉพาะกับกิจการภาคบริการและพื้นที่ในเมืองเท่านั้น ในขณะที่เดียวกัน ก็กลับไปปิดกั้นการจัดสรรปัจจัยในการผลิต แทนที่จะก่อให้เกิดการใช้ปัจจัยในการผลิตอย่างเต็มที่ เพราะ เกิดภาวะเงินเฟ้อในประเทศ การซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรตลอดพื้นที่สองฟากถนนซึ่งสร้างขึ้นจากความช่วยเหลือของสหรัฐฯ การอุปโภคบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย และการที่ทุกอำเภอในพื้นที่ฐานทัพสหรัฐฯขึ้นตรงต่อความต้องการของกำลังทหารสหรัฐฯอันเป็นการทำลายแบบแผนทางสังคมและเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาที่เกิดขึ้นทำให้ภาคเกษตรกรรมอันเป็นภาคเศรษฐกิจสำคัญของประเทศมาโดยตลอด คงมีบทบาทเพียงถูกมือให้แก่อนุ้ยอำนาจและความมั่งคั่งในเมืองหลวง ซึ่งก็เป็นไปในลักษณะที่ เจ.พี.เน็ต เรียกว่า เขตแห่งความทันสมัยระดับสูง ซึ่งเป็นภาวะกระจุกตัวของอำนาจครอบงำโครงสร้าง

คงจะเห็นได้จาก อัตราส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์ด้านการเกษตรมีแนวโน้มลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าผลิตภัณฑ์ในภาคอุตสาหกรรม กล่าวคือ ในปีพ.ศ. 2503 อัตราส่วนในภาคเกษตรร้อยละ 38.10 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศทั้งหมด แต่ในปีพ.ศ. 2514 ลดลงไปเหลือร้อยละ 29 และ ร้อยละ 28 ในปีพ.ศ. 2516 โดยการขยายตัวในภาคเกษตรกรรมกลับจำกัดอยู่แต่ในพื้นที่ภาคกลางและภาคอื่นๆที่มีระบบชลประทาน และสามารถให้ผลผลิตที่ตอบสนองความต้องการของตลาดต่างประเทศ และการขยายผลผลิตในภาคเกษตรนั้นจะกระทำในเชิงปริมาณโดยเพิ่มเนื้อที่การเพาะปลูก มีการบุกเบิกป่ามากขึ้น มากกว่าจะเป็นการพัฒนาเทคนิคการผลิต ในขณะเดียวกัน การพัฒนาที่เกิดขึ้นทำให้คนชนบทเปลี่ยนแปลงแบบแผนการบริโภคโดยมีความคาดหวังต่อการบริโภคสินค้าและบริการมากขึ้นหากแต่รายได้ที่แท้จริงกลับไม่ได้เพิ่มขึ้นซึ่งทำให้มีการก่อหนี้ในภาคชนบทมากขึ้น และการที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมนั้นก็ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตรเข้าสู่เมืองทำให้กรุงเทพฯและเมืองบริวารเติบโตมากขึ้นในลักษณะศูนย์กลางการพัฒนา<sup>165</sup> อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐบาลจะมีมาตรการพัฒนาชนบทแต่แท้จริงแล้วเป็นยุทธวิธีในการป้องกันภัยคุกคามจากการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์มากกว่าจะเป็นยุทธวิธีในการขจัดปัญหาความยากจน (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2546:61, 218; ลิขิต ชีรวะดิน, 2546:181) และ แกไขความไม่สมดุลของการพัฒนาประเทศปัญหาความไม่สมดุลในการพัฒนาดังกล่าวแม้แต่สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเองก็ยอมรับว่าเป็นผลมาจากแนวทางการพัฒนาประเทศ<sup>166</sup> และทำให้สภาพพัฒนาที่มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และ สังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ให้มุ่งเน้นการกระจายรายได้และการสร้างความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น

ด้านการตลาดและการเงินในด้านตลาดซึ่งจะเป็นตัวกำหนดราคาสินค้าด้านเกษตรแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยชาววนาชาวไร่ไม่มีส่วนร่วมแต่อย่างใด โปรตุเกส เบลล์(2532:12-13,35) รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546:220) เสน่ห์ จามริก 2529:303-307, 319-320)

165

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการกระจายรายได้ที่เกิดขึ้นเป็นไปในลักษณะที่ ประชากรส่วนใหญ่ 3 ใน 4 ของประเทศ ซึ่งเป็นชาวชนบทมีรายได้มีน้อยมีผลผลิตเพียง 1 ใน 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ในขณะที่ประชาชนส่วนน้อยในเมืองมีรายได้มาก ในขณะที่รายได้ของประชากรส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในระดับต่ำ

166

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 แสดงให้เห็นว่า สภาพพัฒนาของรับปัญหาช่องว่างของพัฒนา ระหว่างชนบทกับในเมือง กล่าวคือ “แม้อัตราการขยายการผลิตโดยรวมได้เพิ่มขึ้น แต่ปรากฏว่าความแตกต่างและช่องว่างของรายได้ในหมู่ประชากรและระหว่างภาคต่างๆ ของประเทศก็ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า ความแตกต่างระหว่างรายได้ที่เกิดขึ้นนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวทางการพัฒนาที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้ ส่วนรวมเป็นหลัก จึงทำให้ผู้ที่อยู่ใกล้บริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคมและปัจจัยการผลิต สามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านี้ ในการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของตนได้มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกลหรือผู้ที่ขาดปัจจัยการผลิต จึงทำให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจ สังคมในประเทศเพิ่มขึ้น และทำให้การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม ”

สำหรับแนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินในช่วงนี้ รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรมิได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินไว้เลย<sup>167</sup> แต่แนวคิดนี้ได้ถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) โดยระบุว่า “ในด้านการถือครองที่ดินนั้นจะเร่งดำเนินการให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตนเองกับป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินของตนเอง ตลอดจนให้ความสำคัญเป็นธรรมและความมั่นใจในเสถียรภาพแก่ผู้เช่าที่ดิน โดยขยายและเร่งรัดกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรขยายและปรับปรุงโครงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร และให้มีการปฏิรูปที่ดินในรูปที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยอาศัยมาตรการต่างๆภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการพัฒนาที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อนำมาจัดสรรให้เกษตรกร และดำเนินมาตรการพิเศษที่จะช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งส่งเสริมกิจกรรมการจัดสรรที่ดินและนิคมสร้างตนเองให้มากขึ้น”

กล่าวโดยสรุป สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศเป็นช่วงที่สงครามเย็นมีความขัดแย้งที่สำคัญคือสงครามเวียดนาม ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุกคามจากคอมมิวนิสต์จากภายนอกและการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ภายในประเทศซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการโจมตีไทยที่ให้การสนับสนุนสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนาม จึงทำให้นโยบายที่ออกมาในช่วงนี้มุ่งเน้นเป้าหมายด้านความมั่นคงและการต่อต้านคอมมิวนิสต์เป็นลักษณะที่สภาพการเมืองภายในของไทยในช่วงนี้ยังคงตกอยู่ภายใต้เผด็จการทหารภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตยที่มีข้าราชการประจำเป็นฐานสนับสนุนทางวิชาการในการบริหารประเทศ และการกำหนดนโยบายความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างสหรัฐฯ และไทยทำให้แนวคิดเชิงวิชาการและในเชิงนโยบายที่สหรัฐฯ ริเริ่มและเผยแพร่ เช่น แนวคิดการปฏิรูปที่ดิน ได้ถูกส่งผ่านมายังข้าราชการประจำและนักวิชาการไทยผ่านการศึกษาดูงานในสหรัฐฯ และประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ

## 2 กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย ในช่วงการนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบาย พ.ศ. 2506-2516

กระแสการเมือง กระแสการเมืองประกอบด้วยหลายปัจจัย อาทิ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รัฐธรรมนูญ ค่านิยมความรู้สึกรักของคนในประเทศ รวมถึงสถานการณ์การเมืองระหว่าง

<sup>167</sup> รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และ พ.ศ. 2515 มิได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เลย ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ จะพบว่า มิได้กำหนดว่าจะมีการจัดสรรที่ดินทำกินหรือจะปฏิรูปที่ดินให้แก่ประชาชนแต่อย่างใดคงระบุเพียงว่ารัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรมเพื่อเพิ่มพูนผลผลิตทั้งในปริมาณและคุณภาพและรัฐพึงสนับสนุนการค้าและการประกอบการผลิตส่วนเอกชนทั้งในเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมซึ่งก็เป็นการกล่าวอย่างกว้างๆเท่านั้น



ประเทศ<sup>168</sup> การที่ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้จะต้องสอดคล้องกับกระแสการเมืองในขณะนั้น สำหรับการผลักดันแนวคิดการปฏิรูปที่ดินให้เข้าสู่วาระนโยบายรัฐบาลในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร กระแสการเมือง ระหว่างประเทศ คือ สงครามเย็นที่ทวีความรุนแรงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเนื่องจากสงครามเวียดนาม และสงครามภายในระหว่างฝ่ายคอมมิวนิสต์และฝ่ายประชาธิปไตยในลาวและกัมพูชา ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยในการต่อสู้กับภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์โดยมีสหรัฐฯเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดทำให้แนวคิดเชิงวิชาการและในเชิงนโยบายที่สหรัฐฯริเริ่มและเผยแพร่ เช่น แนวคิดการปฏิรูปที่ดิน ได้ถูกส่งผ่านมายังข้าราชการประจำและนักวิชาการไทยผ่านการศึกษาคูณานในสหรัฐฯและประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ

ขณะที่กระแสการเมืองภายในประเทศ คือ การเมืองแบบอมตชาติปไตยภายใต้เผด็จการทหารซึ่งข้าราชการประจำได้เข้ามามีบทบาทอย่างสูงในการบริหารประเทศและเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้การรับรู้ปัญหา การจัดอันดับความสำคัญของปัญหา และกำหนดนโยบายอยู่ในมือข้าราชการประจำและผู้นำรัฐบาลแทบทั้งสิ้น โดยปัญหาการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ภายในประเทศเป็นปัญหาหลักที่ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกและทำให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับชาวไร่ชาวนาผู้ไม่มีที่ดินทำกินจนมีการรื้อฟื้นแนวคิดปฏิรูปที่ดินมาพิจารณา ดังจะเห็นได้ว่าสถานการณ์การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทของไทยนั้นได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว<sup>169</sup> โดยอาศัยชนวนปัญหาที่ดินทำกินระหว่างชาวนาชาวไร่กับเจ้าที่ดิน และความขัดแย้งระหว่างชาวนาชาวไร่ที่บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนฯกับเจ้าหน้าที่รัฐ<sup>170</sup> รวมทั้งผล

168 ในบริบทการศึกษาในประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา การดำเนินนโยบายสาธารณะบางประเภท อาทิ นโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านความมั่นคง อาจจะต้องคำนึงถึงบริบทการเมืองระหว่างประเทศซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นอย่างมากโดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็น ผู้วิจัยจึงได้ปรับแนวคิดในส่วนของกระแสการเมืองของ Kingdon โดยรวมเอาการเมืองระหว่างประเทศ ให้เข้ามาเป็นตัวแปรหนึ่งในการพิจารณากระแสการเมืองด้วย

169 ในพ.ศ.2512 การจัดตั้งของพคท.ได้แผ่ขยายครอบคลุม 35 จังหวัดจาก 71 จังหวัดทั่วประเทศ และได้เพิ่มจำนวนเกือบ 40 จังหวัดในปีพ.ศ. 2516 ซึ่งได้ใช้การปฏิบัติการแบบจรยุทธ์เพื่อคุกคามและขับไล่เจ้าหน้าที่รัฐให้ออกไปจากพื้นที่ ปไรคูด ผงศ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์(2540:495-496)

170 พคท.สนับสนุนชาวบ้านที่เชื่อว่าชนบทเป็นเขตแดนของชาวบ้าน รัฐและทุน เป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาเนื่องจากเป็นตัวแทนการรุกรานจากเมือง ดังใบปลิวชวนเชื่อของพคท.ฉบับหนึ่งความว่า "...บรรพบุรุษของเราคือชาวนา...แต่ระบบที่ครอบงำกำลังเหยียบย่ำพวกเราและบรรพบุรุษของเรา.." ในเขตภาคใต้อิทธิพลของพคท.ได้ขยายไปในหมู่บ้านกึ่งท้องถิ่นที่มักทำหน้าที่ปกป้องชาวบ้านจากการรุกรานของข้าราชการอยู่แล้ว พวกเขาจึงเข้ากับพคท.ได้ง่าย จึงดูประหนึ่งว่าการกระทำของรัฐบาลเองทำให้ผู้คนหันไปหาพคท. ในชนบทห่างไกลเป็นจำนวนมากข้าราชการมิได้เข้ามามีบทบาทใดๆทำให้พคท.มีโอกาสสร้างความนิยมในหมู่บ้านและการขยายพื้นที่เพาะปลูกในเขตป่าก็นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชาวนาที่ลุ่มกับชาวนาภูเขาและเป็นมูลเหตุให้ชาวนาภูเขาหันไปเข้ากับพคท. การจับจองที่ดินของชาวนาในเขตที่ลุ่ม เมื่อรุกคืบไปถึงเขตป่า ได้จู่จนวนกรณีพิพาทระหว่างกลุ่มที่เข้าไปใหม่และชาวเขาที่ทำนาแบบหมุนเวียนอยู่แล้ว ทำให้ชาวเขาต้องอพยพเคลื่อนย้ายขึ้นไปบนภูเขาสูงไกลออกไป การขยายพื้นที่เพาะปลูกได้นำข้าราชการเข้ามาในพื้นที่เพื่อเก็บภาษี ชาวบ้านต่อต้านภาษีและการเข้ามาปกครองของข้าราชการ ในขณะที่ข้าราชการกรมป่าไม้มักคิดว่าชาวบ้านที่ทำไร่ในระบบหมุนเวียนเป็นผู้ทำลายป่า ดังนั้นพวกเขาจึงหวังที่จะย้ายชุมชนบนภูเขาไปที่อื่น หลังจากที่รัฐบาลยกเลิกการค้าฝิ่นในปีพ.ศ.2501 และเริ่มโครงการชุดการปลูกต้นฝิ่นและกำจัดไร่หมุนเวียน โครงการดังกล่าวได้ทำลายเศรษฐกิจของหมู่บ้าน

จากการปราบปรามคอมมิวนิสต์ของฝ่ายทหาร<sup>171</sup> ทำให้ชาวนาชาวไร่หันไปสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย(พคท.)มากขึ้นเช่นที่โคราช ชาวบ้านกลุ่มหนึ่งซึ่งมิได้รับเอกสารสิทธิจากทางราชการกลายเป็นศูนย์กลางของขบวนการต่อต้านรัฐ ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี หมู่บ้านทั้งหมู่บ้านได้เข้าร่วมกับพคท. หลังจากที่กรมป่าไม้ประกาศว่า พวกเขาจับจองที่ดินผิดกฎหมายบนเนื้อที่ป่าสงวนฯพ.ศ.2510 หรือ การที่รัฐบาลปฏิเสธที่จะออกเอกสารสิทธิที่ดินให้กับครอบครัวบุกเบิกในเชิงรายนำไปสู่เหตุการณ์ประท้วงและทำให้ภาคเหนือตอนบนกลายเป็นฐานปฏิบัติการแห่งที่สามของพคท. หรือในหลายพื้นที่ของภาคอีสาน เช่น หนองคาย นครพนม สกลนคร กาฬสินธุ์ พคท. ได้จัดสรรที่ดินป่าสงวนฯให้แก่ราษฎรเพื่อสร้างอิทธิพลและความเชื่อถือว่ารัฐบาลทำให้แก่ราษฎรไม่ได้ (สยามรัฐ, 15 กรกฎาคม 2515:1) เป็นต้น

การตระหนักของรัฐบาลเกี่ยวกับ ปัญหาที่ดินทำกินและมาตรการปราบปรามคอมมิวนิสต์ซึ่งสัมพันธ์กับการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทนั้น เห็นได้จาก การที่รัฐบาลเสนอมาตรการจูงใจให้ชาวบ้านที่เข้าร่วมกับคอมมิวนิสต์ให้กลับใจมาร่วมมือกับรัฐบาลโดยวิธีการจัดสรรที่ดินให้ในรูปนิคมสร้างตนเอง โดยคณะปฏิวัติได้สั่งให้กรมประชาสัมพันธ์ตั้งนิคมสร้างตนเอง 4 แห่ง (หนองคาย อุตรธานี จันทบุรี และ พัทลุง) เพื่อช่วยเหลือราษฎรตามแนวชายแดนและพวกคอมมิวนิสต์กลับใจให้มีที่ดินทำกิน (ประชาธิปไตย, 18 กุมภาพันธ์ 2515:1) และ การปรับแนวทางการปราบปรามคอมมิวนิสต์โดยใช้วิธีละมุนละม่อม<sup>172</sup>

---

ชาวเขา และผลักดันให้ชาวบ้านต่อต้านนโยบายรัฐบาล โดยในปีพ.ศ.2510 พคท.ได้เข้าไปขยายงานในกลุ่มชาวเขาในภาคเหนือ และชาวกระเหรี่ยงในภาคตะวันตกตามแนวชายแดนพม่า ไพรคดู ผาสูก พงศ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์(2540:495-496)

171 โครงการรณรงค์ของกองทัพบกในช่วงแรกๆมิได้ทำให้เกิดภาพพจน์ที่เป็นมิตรกับชาวนาชาวไร่ พ.ศ.2509 หน่วยปฏิบัติการไล่ล่าคอมมิวนิสต์ในภาคอีสานของกองทัพทหารร่มผู้ต้องสงสัย และประหารชีวิตผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2510 หมู่บ้านหลายแห่งในภาคเหนือถูกโจมตีด้วยระเบิด ขณะที่หน่วยปฏิบัติการในภาคใต้ ได้ถูกกล่าวหาว่า เผาผู้ต้องสงสัยเป็นคอมมิวนิสต์ในถ้ำน้ำมั้นหรือจับโยนจากเฮลิคอปเตอร์ การกระทำที่รุนแรงดังกล่าวผลักดันให้ชาวบ้านหันมาปกป้องตัวเองจากกองทัพโดยฝ่าย พคท.ได้เสนอตัวเข้าช่วยเหลือคุ้มครองชาวบ้านจากการรุกรานของตำรวจและทหาร และชี้ให้ชาวบ้านเห็นความทุกข์ยากของหมู่บ้าน ปัญหาครอบครัวและการใช้อำนาจเกินจำเป็นของฝ่ายรัฐบาล ไพรคดู ผาสูก พงศ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์(2540:495-496)

172 ในปีพ.ศ.2508 สหรัฐฯสนับสนุนให้ก่อตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์ขึ้นซึ่งต่อมาเรียกว่า กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เพื่อดำเนินการต่อต้านการลอบสังหารของมวลชน รัฐบาลสหรัฐฯก็ได้ก่อตั้งหน่วยงานคล้ายคลึงกันภายในสถานทูตอเมริกันที่กรุงเทพฯ พ.ศ.2510 หน่วยงานนี้และที่ปรึกษาชาวสหรัฐฯได้เสนอยุทธศาสตร์การปราบปรามคอมมิวนิสต์ซึ่งพยายามแยกหมู่บ้านออกจากการสู้รบแบบกองโจรมีการก่อตั้งโครงการหมู่บ้านเพื่อความมั่นคง โดยกองทัพได้ใช้วิธีการต่างๆรวมทั้งการสอดส่องดูแลและโฆษณาชวนเชื่อตามหมู่บ้านที่อยู่ใต้อิทธิพลของ พคท. แต่แนวทางการปฏิบัติการในพื้นที่ไม่เห็นด้วยกับยุทธศาสตร์ดังกล่าวจึง คำนการ โอนการควบคุมปัญหา พคท.ให้ไปอยู่ในความดูแลของกอ.รมน. หลังจากนั้นรัฐบาลก็จึงหันกลับไปใช้ยุทธศาสตร์การปฏิบัติแบบทหารอีก พ.ศ.2511 รัฐบาลเริ่มโครงการลดอิทธิพล พคท. โดยใช้นโยบายละมุนละม่อมที่สนับสนุนโดย USAID มีโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท ให้เงินทุนสร้างถนน บ่อน้ำและสาธารณูปโภคเบื้องต้นอื่นๆ แนวนโยบายดังกล่าวทำให้หมู่บ้านหลายแห่งตระหนักว่าถ้าถูกสงสัยว่าร่วมมือกับพคท.ก็จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลอย่างไม่เคยได้รับมาก่อน นอกจากนี้ทางการทดลองจัดตั้งชาวบ้านให้เป็นกองกำลังปกป้องหมู่บ้าน เป็นผู้สอดแนมและฝึกอาวุธ แต่ไม่นาน อาวุธและอุปกรณ์กลับตกอยู่ในมือของกลุ่มปฏิบัติการแบบกองโจร พคท. ความพยายามในระยะแรกๆที่จะกวาดล้างคอมมิวนิสต์ด้วยวิธีการแบบทหาร

สำหรับแนวนโยบายรัฐเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินนั้นแม้ว่าจะไม่ปรากฏอยู่ใน ธรรมนูญและ รัฐธรรมนูญ<sup>173</sup> หรือในคำแถลงนโยบายรัฐบาล<sup>174</sup> แต่แนวคิดนี้ได้ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ แห่งชาติฉบับที่สาม (พ.ศ.2515-2519) โดยมีการระบุให้มีการปฏิรูปที่ดินในรูปที่เหมาะสมกับ ประเทศไทยโดยอาศัยมาตรการต่างๆภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศได้ตระหนักถึงความ จำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีนโยบายปฏิรูปที่ดินภายในระยะเวลาของแผนพัฒนาฉบับนี้

กล่าวโดยสรุป กระแสการเมืองในช่วงนี้ การเมืองระหว่างประเทศและการเมือง ภายในประเทศมีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนากระแสนโยบายและกระแสปัญหาเป็นอย่างมาก โดยความใกล้ชิดระหว่างไทยกับสหรัฐฯในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ และ การเมืองแบบอมตยาธิปไตยในช่วงรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหาที่ดินทำกินได้รับความ สนใจจากรัฐบาลเนื่องจากเกี่ยวพันกับการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทซึ่งเป็นปัญหาด้านความ มั่นคงที่ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก และ ทำให้แนวคิดการ ปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นวิธีการในการพัฒนาประเทศและต่อต้านคอมมิวนิสต์ซึ่งแพร่หลายอยู่ในหลาย ประเทศโดยการสนับสนุนขององค์การระหว่างประเทศและสหรัฐฯได้รับความสนใจจากฝ่าย การเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำเป็นอย่างมาก<sup>175</sup> จนสามารถพัฒนากระแสนโยบายภายในประเทศ และผลักดันเข้าสู่วาระนโยบายต่อไป

---

และแบบการเมืองที่เกิดจากสมมติฐานที่ว่าหมู่บ้านไทยมีความจงรักภักดีต่อรัฐบาลแต่ถูกชักจูงให้หลงผิด การต่อต้านรัฐบาลกลางที่ ขยายตัวอย่างรวดเร็วได้ทำลายสมมติฐานดังกล่าว โปรตุค ฆาตุก พงศ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์(2540:497-498)

<sup>173</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 และพ.ศ. 2515 มิได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เลย ขณะที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มิได้กำหนดว่าจะมีการจัดสรรที่ดินทำกินหรือจะปฏิรูปที่ดินให้แก่ประชาชนแต่อย่างใด

<sup>174</sup> คำแถลงนโยบายรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร ตอนที่ 30 และ 31 แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2506 นั้นเป็นการกล่าวอย่างกว้างๆว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับภาคเกษตรซึ่งเป็นเครื่องค้ำจุนเศรษฐกิจของประเทศ จึงจะดำเนินการส่งเสริมการเกษตรทุกวิถีทางให้มีผลผลิตมากขึ้น ผลจะคำนึงถึงการทำให้เกษตรกรมีรายได้จากผลผลิตของตนเพิ่มมากขึ้นด้วย ในขณะที่ คำแถลงนโยบายรัฐบาลตอนที่ 31 เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2512 ได้ระบุว่า “ในส่วนที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างความอยู่ดีกินดีของ ประชาชนนั้นรัฐบาลนี้ถือเป็นนโยบายสำคัญอันหนึ่งที่จะต้องกระทำโดยจะขยายโครงการพัฒนาท้องถิ่นออกไปให้กว้างขวางทั่วทั้ง ประเทศ จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพิ่มขึ้น จะพยายามช่วยให้ประชาชนทั่วไปได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง...”

<sup>175</sup> แม้ว่ารัฐบาลจะประกาศว่า แนวคิดการปฏิรูปที่ดินที่จะนำมาพิจารณาเป็นนโยบายนั้น จะเป็นไปเพื่อตอบสนอง วัตถุประสงค์ในเชิงเศรษฐกิจและสังคมในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินและยกระดับความเป็นอยู่ของราษฎร (สัมภาษณ์พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร,วันที่ 2 มีนาคม 2549) แต่เมื่อภายใต้สถานการณ์สู้รบกับคอมมิวนิสต์ในชนบทชายแดนและในประเทศ เพื่อนบ้านแล้ว ก็ย่อมจะปฏิเสธไม่ได้ว่า สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงก็น่าจะมีผลต่อการตัดสินใจของผู้บริหารรัฐบาลในการยอมรับเอา แนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้ามาช่วยแก้ปัญหาทางการเมืองในการหยุดยั้งการขยายตัวของคอมมิวนิสต์เฉกเช่นเดียวกับหลายประเทศใน เอเชียที่สหรัฐฯได้แนะนำให้อาแนวคิดนี้มาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางด้านความมั่นคง

กระแสปัญหา ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย กระแสตัวปัญหา เป็นการอธิบายว่า ประเด็นปัญหา เข้ามาสู่ความสนใจของประชาชนและรัฐบาลได้อย่างไร โดยประเด็นปัญหานั้นจะต้องมีความรุนแรง และเป็นที่น่าสนใจของคนในสังคมและรัฐบาล สำหรับประเทศไทยในช่วงปีพ.ศ. 2506-2516 นั้นเป็น ช่วงที่มีปัญหาชาวไร่ชาวนาเป็นอย่างมาก อันเป็นผลสืบเนื่องจากยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ไม่ สมดุลระหว่างชนบทกับในเมือง และภาคเกษตรกับภาคอุตสาหกรรม สภาวะที่เกิดขึ้นนั้นได้นำไปสู่ ปฏิกริยาของชาวไร่ชาวนาในการตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นกับตนในสามแนวทาง ก็คือ การ พึ่งพารัฐบาลต่อไปโดยการเข้ามาเรียกร้องขอความเป็นธรรมต่อรัฐบาลให้ช่วยแก้ไขปัญหา ในขณะที่ อีกทางหนึ่งชาวไร่ชาวนาจะยอมจำนนต่อปัญหาโดยปลีกตัวออกจากการพัฒนาของรัฐแล้วหันไป พึ่งพาตนเอง (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2546:220) หรือแนวทางสุดท้าย ชาวไร่ชาวนาจะหันไปเข้ากับ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเพื่อร่วมกันจัดตั้งกองจรยุทธต่อต้านรัฐบาลซึ่งได้แผ่กระจายไป ทั่วประเทศ<sup>176</sup>

จากการศึกษาปัญหาของชาวไร่ชาวนาของหลายหน่วยงาน พบว่า ปัญหาของชาวไร่ชาวนา นั้นมีหลายประการและเป็นปัญหาที่สะสมต่อเนื่องขาดการเยียวยาแก้ไข ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น ปัญหาหลักๆ คือ (1) ปัญหาการเพิ่มขึ้นของคร่าวเรือนเกษตรกร และโครงสร้างการถือครองที่ดิน (2) ปัญหา การไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาการเช่าที่ดิน แนวโน้มการสูญเสียที่ดินทำกิน และความล้มเหลว ของ นโยบายการแก้ปัญหาคารเช่าที่ดิน (3) การจัดสรรที่ดินทำกินของรัฐบาลมีจำกัด นำมาสู่ปัญหา การบุกรุกทำลายป่าเพื่อทำการเกษตร (4) ปัญหาความยากจน และ หนี้สินของเกษตรกร ซึ่งมี รายละเอียดดังนี้

(1) **ปัญหาการเพิ่มขึ้นของคร่าวเรือนเกษตรกร และโครงสร้างการถือครองที่ดิน** จาก คำสถิติประชากรที่ทำงานในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรของประเทศไทยในช่วงปีพ.ศ. 2503- 2516 จะพบว่า ประเทศไทยมีอัตราการเพิ่มของประชากรประมาณร้อยละ 3 ต่อปี และโดยเฉลี่ยแล้ว จำนวนคนในคร่าวเรือนเกษตรกรในชนบทจะเพิ่มมากกว่าในเมือง ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่คาดหมายกันว่า ในอนาคตเนื้อที่ถือครองที่ดินต่อครอบครัวเกษตรกรจะต้องลดลง เนื่องจากจำนวนคร่าวเรือนของ

176

โดยวิฑูเสียงประชาชนแห่งประเทศไทยของพ.ค.ท. ได้ออกกระจายเสียงเป็นครั้งแรกในปีพ.ศ. 2508 ประกาศรวม แนวร่วมรักชาติไทยพร้อมนโยบาย 6 ประการได้แก่ สันติภาพ ความเป็นกลาง ที่ดินสำหรับชาวนาชาวไร่ การศึกษาสำหรับมวลชน ต่อต้านจักรวรรดินิยมสหรัฐฯ และ โคนล้มรัฐบาลซึ่งทำให้มีชาวไร่ชาวนาได้เข้าไปร่วมด้วยเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียง เหนือแห่งเดิวนั้น มีรายงานว่ามียากกว่า 150 หมู่บ้านที่ทำหน้าที่รวบรวมทหารป่า จัดหาข่าวสารข้อมูลและเสบียงอาหารให้แก่ กองกำลังติดอาวุธ ผู้ก่อการร้ายทั้งในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ประกาศให้บางพื้นที่เป็นเขตปลดปล่อย ทั้งนี้รายงาน ของคณะกรรมการต่างประเทศประจำสภาสูงของสหรัฐฯ ได้ประเมินเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2514 ว่าจะมีผู้ก่อการร้ายจำนวนหกถึง เจ็ดพันคนและในระยะเวลา 1 ปีเพิ่มมากขึ้นร้อยละ 53 ในภาคใต้ตอนกลาง ร้อยละ 21 ในภาคเหนือ และร้อยละ 9 ในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ในรายงานฉบับต่อมาของเดือนเมษายน พ.ศ. 2516 กล่าวว่าจำนวนผู้ก่อการร้ายได้เพิ่มอีกร้อยละ 11 เลขที่เคียว โปรดดู เบลล์(2532:42,60)



เกษตรกรเพิ่มขึ้นมากกว่าจำนวนที่ดินที่มีเพิ่มขึ้นเพื่อการเกษตร จากตัวเลขการสำมะโนเกษตรกรพ.ศ. 2506 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปรากฏว่าในปีพ.ศ.2506 เกษตรกรที่มีที่ดินทำการเกษตรเฉลี่ยแล้วเพียงครอบครัวละ 16 ไร่ คาดว่าเมื่อพ.ศ.2513 จะลดลงเหลือเพียง 15.8 ไร่ เท่านั้น (ไชยยงค์ ชูชาติ, 2519:16) ซึ่งแสดงถึงแนวโน้มของการที่ประชากรในภาคเกษตรส่วนหนึ่งที่จะกลายเป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่พอทำกินและจะต้องกลายเป็นผู้เช่าที่ดินมากขึ้นนั่นเอง

(2) ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาการเช่าที่ดิน แนวโน้มการสูญเสียที่ดินทำกิน การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา ได้ก่อให้เกิดปัญหาการซื้อที่ดินกักเก็บไว้เพื่อการเก็งกำไร โดยเฉพาะที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตร และอยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมจะถูกกว้านซื้อโดยนายทุนไปเกือบทั้งหมดโดยคนเหล่านี้มิได้ทำกินในที่ดินของตนเองแต่ปล่อยทิ้งร้างเพื่อหวังเก็งกำไร หรือมิฉะนั้นก็จะนำที่ดินไปปล่อยให้เช่า (ร.พันทก, 2517:51-52) นอกจากการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรของนายทุนที่ดินแล้ว แนวโน้มของการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกรก็เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการที่เกษตรกรมีฐานะยากจนต้องกู้ยืมเงินมาทำการเพาะปลูก ทั้งในเรื่องค่าเช่าที่ดิน ค่าใช้จ่ายในการทำการเกษตร และนำมาใช้จ่ายในระหว่างที่ยังเก็บเกี่ยวผลผลิตไม่ได้ ซึ่งประมาณการว่าเกษตรกรไทยกว่าร้อยละ 90 ทำการกู้ยืมจากนายทุนเอกชน ซึ่งทำให้ต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูง ทำให้เกษตรกรเมื่อไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ ก็ต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เจ้าหนี้ปีละหลายหมื่นไร่ โดยกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เก็บสถิติการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกรในจังหวัดต่างๆทั่วประเทศตั้งแต่พ.ศ.2509-2513 พบว่า ในช่วง 5 ปีนี้เกษตรกรไทยสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินกว่า 54,379 ไร่คิดเป็นมูลค่า 181 ล้านบาทเลยทีเดียว (ไชยยงค์ ชูชาติ, 2519:23) และทำให้เกษตรกรเหล่านี้ต้องกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน

ภาค	เนื้อที่		เนื้อที่ของตนเอง			เนื้อที่เช่า				
	ทั้งภาค	ทั้งหมด	ร้อยละ 2516	ร้อยละ 2518	ร้อยละ 2516	ร้อยละ 2518	ร้อยละ 2516	ร้อยละ 2518		
กลาง	64,983,253	27,274,496	18,244,375	66.9	17,984,944	65.9	7,982,733	29.2	8,495,151	31.1
เหนือ	106,027,680	23,189,043	17,915,810	77.2	18,825,781	79.0	3,652,068	15.7	3,408,576	14.7
ใต้	44,196,992	13,684,941	12,624,990	92.2	13,587,566	94.4	605,151	4.4	399,059	2.9
อีสาน	105,533,963	48,796,089	44,726,830	91.6	46,754,747	92.6	1,594,273	3.2	1,289,577	2.64
รวม	320,696,888	112,943,669	93,512,005	82.7	97,153,038	83.6	13,834,225	12.2	13,592,363	11.5

ตาราง 6.1 เนื้อที่ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร และเนื้อที่เช่าที่ดิน ในปีพ.ศ. 2516 และพ.ศ. 2518

ที่มา กองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ในปีพ.ศ. 2511-2512 มีพื้นที่การเกษตรเป็นพื้นที่ให้เช่าในภาคต่างๆ โดยภาคกลางมีผู้เช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรคิดเป็นร้อยละ 45.66 ของผู้ถือครองที่ดินทั้งหมด รองลงมาคือภาคเหนือ ภาคใต้ และ ภาคอีสาน และมีเกษตรกรเป็นผู้เช่าที่ดินคิดเป็นภาพรวมทั้งประเทศประมาณ 415,195 ครอบครัว และหากพิจารณา อัตราส่วนของครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าที่ดิน เทียบกับครัวเรือนเกษตรกรในแต่ละภาคแล้ว ปรากฏว่าหลายจังหวัดในภาคกลางมีอัตราส่วนที่สูงที่สุด แต่เนื่องจากเป็นภูมิภาคที่ได้รับการพัฒนา และได้รับการเอาใจใส่จากทางราชการค่อนข้างมากจึงทำให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินสามารถเปลี่ยนอาชีพไปทำงานในเมืองง่ายกว่าภาคอื่นๆ ขณะที่บางจังหวัดในภาคเหนือ นั้น เป็นภาคที่มีอัตราส่วนครัวเรือนที่เป็นผู้เช่าค่อนข้างสูง (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ,2523:151)

นอกจากนั้นปัญหาที่สืบเนื่องจากการที่เกษตรกรไทยต้องเช่าที่ดินทำกินมีหลายประการ อาทิ ปัญหาเรื่องค่าเช่าที่ดินที่สูงและการเก็บค่าเช่าล่วงหน้า<sup>177</sup> ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาเช่าที่ดินและความมั่นคงในการเช่าที่ดิน<sup>178</sup> ระยะเวลาเช่าสั้นหรือไม่กำหนดแน่นอน<sup>179</sup> ทั้งสามปัญหาเป็นปัญหา

<sup>177</sup> ปัญหาค่าเช่าที่ดิน แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ ปัญหาอัตราค่าเช่าที่ดินที่สูงและปัญหาการเก็บค่าเช่าล่วงหน้า เนื่องจากการให้เช่าที่ดินได้รับค่าตอบแทนที่ค่อนข้างสูงมาก ดังจะเห็นได้จาก ข้อมูลของกรมพัฒนาที่ดินในปีพ.ศ. 2507 ซึ่งว่า อัตราค่าเช่าต่อไร่ ในปีพ.ศ. 2500 เทียบกับปีพ.ศ. 2505 เพิ่มขึ้น จากไร่ละ 49.44 บาท เพิ่มเป็นไร่ละ 88.55 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 79.1 เดชที่เดียว และ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองกับภาวะการผลิตของชาวนาใน 11 จังหวัดภาคกลางพ.ศ. 2508 ของกรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งว่า ชาวนาในภาคกลางนั้นตกอยู่ในภาวะผู้เช่าถึงร้อยละ 40 และอัตราค่าเช่าสูงถึง 1 ใน 3 ของผลผลิตที่เก็บเกี่ยวได้ และจากการศึกษาของกรมพัฒนาที่ดินในปีพ.ศ.2514 ยังพบว่า โดยเฉลี่ยแล้วเจ้าของที่ดินจะเก็บค่าเช่าประมาณครึ่งหนึ่งของผลผลิตที่ชาวนาผู้เช่าที่ดินผลิตได้ ส่วนในกรณีของผู้เช่าในภาคกลางอัตราค่าเช่าจะถูกเจ้าที่ดินขูดรีดค่าเช่าจะน้อยกว่าภาคเหนือแต่ก็ยังถือว่าอัตราที่สูงมาก ประมาณหนึ่งในสามของผลผลิตที่ตนผลิตได้ นอกจากนั้นการเก็บค่าเช่าที่ดินของเจ้าที่ดินส่วนใหญ่จะเก็บค่าเช่าในรูปของผลผลิตมากกว่าการเก็บค่าเช่าในรูปของตัวเงิน โดยเฉพาะภาคเหนือตอนบนไม่มีการเก็บค่าเช่าในรูปตัวเงิน แต่จะเก็บค่าเช่าในรูปของข้าวแบ่งครึ่งถึงร้อยละ 81 ที่เหลืออีกร้อยละ 19 เป็นการเก็บค่าเช่าเป็นการแบ่งข้าวตายตัว ขณะที่ภาคกลางการเก็บค่าเช่าแบบแบ่งข้าวตายตัวในการเช่าทั้งหมดและการเช่าบางส่วนคิดเป็นร้อยละ 65 และร้อยละ 60 ตามลำดับ เป็นต้น และบ่อยครั้งที่ชาวไร่ชาวนาต้องเผชิญกับปัญหาจากการเก็บค่าเช่าล่วงหน้าก่อนฤดูการเพาะปลูก ซึ่งเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีเล็กน้อยต้องเช่าที่ดิน ส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและไม่มีเงินออม ดังนั้น การชำระค่าเช่าล่วงหน้าจึงต้องกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยที่สูงจนแทบไม่มีเกษตรกรคนใดที่เริ่มต้นการเพาะปลูกโดยไม่ต้องกู้ยืมเงิน และการที่เกษตรกรไทยอาศัยธรรมชาติในการเพาะปลูกความเสี่ยงต่อความเสียหายจึงมีมากขึ้นไปครุฑ ไชยงค์ ชูชาติ (2507 ข:6) ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2510:14) เขาวนุช วิทยากรณ์ (2528:22-23)

<sup>178</sup> จากการศึกษาของกรมพัฒนาที่ดิน พบว่า สัญญาเช่าในเขตภาคเหนือตอนบน กว่าร้อยละ 99 ทำสัญญาเช่าด้วยวาจา ส่วนในเขตภาคกลางนั้น ผู้เช่าที่ทำสัญญาด้วยวาจาคิดเป็นร้อยละ 65 สำหรับผู้เช่าทั้งหมด และร้อยละ 52 สำหรับผู้เช่าที่ดินบางส่วน โดยการทำสัญญาเช่าเป็นหนังสือนั้นมีเพียงร้อยละ 35 สำหรับผู้เช่าทั้งหมดและร้อยละ 48 สำหรับผู้เช่าที่ดินบางส่วน การทำสัญญาด้วยวาจาแบบนี้จะทำให้ผู้เช่าเสียเปรียบในกรณีที่เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน เพราะไม่มีพยานหลักฐานที่จะต่อสู้คดีกับนายทุนเจ้าของที่ดิน และการที่มีได้ทำสัญญาเป็นหนังสือ ทำให้เจ้าที่ดินหลบเลี่ยงกฎหมายควบคุมค่าเช่าที่ดินโดยผู้ทำสัญญาผู้เงินหรือสัญญาแบบอื่นเพื่ออำพรางการเช่า ซึ่งเป็นการเอารัดเอาเปรียบผู้เช่าได้ง่ายขึ้น

<sup>179</sup> ในจังหวัดภาคเหนือตอนบนร้อยละ 61 จะมีสัญญาเช่าเพียงหนึ่งปี อีกร้อยละ 24 เป็นสัญญาเช่าที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา ซึ่งหมายความว่าผู้ให้เช่าสามารถบอกเลิกได้ตามความพอใจ เช่น เนื่องจากจะขายที่ดิน ไม่พอใจอัตราค่าเช่า เป็นต้น สำหรับสัญญาเช่าที่มีระยะเวลาตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปนั้นมีเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น ส่วนจังหวัดในภาคกลางประมาณ ร้อยละ 86 และร้อยละ 78

เกี่ยวกับการเช่าที่ดินโดยตรง แต่ปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดผลตามมาก็คือ ปัญหาการขาดการปรับปรุงที่ดิน<sup>180</sup> ซึ่งทำให้เกษตรกรมีผลผลิตที่ตกต่ำลงเรื่อย ๆ

(3) การจัดสรรที่ดินทำกินของรัฐบาลมีจำกัด นำมาสู่ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าเพื่อทำการเกษตร ในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย มีองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดสรรที่ดินทำกินอยู่หลาย องค์กร อาทิ กรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งเริ่มดำเนินการในปีพ.ศ. 2478 โดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดิน พ.ศ. 2478 และ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2504 พ.ศ. 2511 ตามลำดับ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย เริ่มดำเนินการในปีพ.ศ. 2485 โดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดิน พ.ศ. 2478 และ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 กรมที่ดิน เริ่มดำเนินการในปีพ.ศ. 2498 โดยการดำเนินการจัดที่ดินเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน องค์กรทหารผ่านศึก ได้ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และระเบียบของกรมการสงเคราะห์ทหารผ่านศึกว่าด้วยการสงเคราะห์ พ.ศ. 2512 เป็นต้นหน่วยงานเหล่านี้มีผลการดำเนินงานจนถึงปีพ.ศ. 2516 รวมแล้วไม่เกิน 9 ล้านไร่ โดยจัดให้กับเกษตรกรไปแล้วประมาณ 730,000 ครอบครัว ซึ่งต่ำกว่าปริมาณความต้องการที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรมาก (ส.ป.ก.,ม.ป.ป.:8;วิสากร สระทองคำ,2523:8-21) จากผลการจัดสรรที่ดินในขอบเขตอันจำกัด รวมทั้งปัญหาอันเนื่องจากการลักลอบตัดไม้เพื่อทำไม้แปรรูปของนายทุน ทำให้ป่าสงวนแห่งชาติ และ ป่าไม้ถาวร ถูกบุกรุกทำลายเป็นจำนวนมาก โดยประมาณการตัวเลขของคณะกรรมการจำแนกที่ดินแห่งชาติพ.ศ. 2511 ชี้ว่ามีจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 21 ล้านไร่เศษ และมีผู้บุกรุกเข้าไปในที่รกร้างว่างเปล่าถึง 4.3 ล้านไร่ (ส.ป.ก.,ม.ป.ป.:8)

---

เป็นสัญญาเช่าที่มีกำหนดระยะเวลาเพียงหนึ่งปีเท่านั้นสำหรับผู้เช่าทั้งหมด และผู้เช่าบางส่วนตามลำดับ โดยสัญญาเช่าที่มีระยะเวลา 5 ปีขึ้นไปมีเพียงร้อยละ 8 สำหรับผู้เช่าทั้งหมดเท่านั้น ดังนั้นการที่สัญญาเช่าที่ดินมีอายุการเช่าที่สั้นมากนั้น นอกจากจะทำให้ผู้เช่าที่ดินขาดหลักประกันเกี่ยวกับที่ดินทำกินแล้ว ยังทำให้ผู้เช่าที่ดินไม่ลงทุนพัฒนาที่ดินอีกด้วย

180

สำหรับประเทศไทย การปรับปรุงที่ดินเป็นพิเศษมีไม่มากนัก เพราะ ในด้านของผู้ให้เช่า ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะเจ้าของที่ดินที่มีได้อยู่ในท้องถิ่นที่ดินตั้งอยู่ย่อมไม่ทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องดูแลรักษาปรับปรุงที่ดินมิให้เสื่อมโทรม เพราะต้องการเพียงแต่เก็บค่าเช่าเท่านั้น ในขณะที่ผู้เช่าที่ดินนั้น แม้แต่การเพาะปลูกตามปกติก็อาศัยธรรมชาติอยู่แล้ว ความตื่นตัวที่จะปรับปรุงดินจึงไม่เกิดขึ้น อีกทั้งความไม่แน่นอนในการเช่าที่ดิน สัญญาเช่าก็มีระยะสั้น ทำให้เกษตรกรไม่คิดที่จะปรับปรุงการเพาะปลูกเหมือนเป็นที่ดินของตนเอง ทำให้ที่ดินเกิดความเสื่อมโทรม ซึ่งกรมพัฒนาที่ดิน ได้ประมาณการว่าดินเปรี้ยวรุนแรงในภาคกลางมีประมาณ 2 ล้านไร่ ดินเปรี้ยวปานกลางประมาณ 4 ล้านไร่ เลขที่เดียว โปรตุเกส ไชยงค์ ชูชาติ (2519:18) วิทชากร เชียงกุล (2522:54-55)

(4) ปัญหาความยากจน และ หนี้สินของเกษตรกร แม้ว่าประเทศไทยจะได้พัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญก้าวหน้าไปมากเมื่อเทียบกับในอดีตแล้วก็ตามแต่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็ยังมีได้กระจายออกไปสู่เกษตรกรในชนบทซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ รายได้และความเป็นอยู่ของเกษตรกรยังคงต่ำมากเมื่อเทียบกับคนในเมืองใหญ่ ข้อมูลจากตารางแสดงให้เห็นว่าตั้งแต่พ.ศ.2503 เกษตรกรมีรายได้ต่อคนเพียงร้อยละ 13.16 เมื่อเทียบกับรายได้ของคนในเมืองเท่านั้น แม้ว่าความแตกต่างของรายได้ต่อคนของเกษตรกรกับคนในเมืองจะลดลงทุกปีแต่ก็เป็นอัตราการลดที่ช้ามาก

พ.ศ.	รายได้ต่อคนของเกษตรกร (บาท)	รายได้ต่อคนของคนในเมือง (บาท)	รายได้ต่อคนของเกษตรกรคิดเป็นร้อยละต่อรายได้ต่อคนของคนในเมือง
2503	1,888	14,347	13.16
2510	2,369	21,353	11.11

ตาราง 6.2 รายได้ต่อคนของเกษตรกรและคนในเมือง

ที่มา คัดแปลงจากข้อมูลของกองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

นอกจากระดับการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมระหว่างคนในเมืองซึ่งอยู่นอกภาคเกษตรกับเกษตรกรแล้ว การกระจายรายได้ของเกษตรกรในภาคต่างๆก็ยังมีลักษณะที่ไม่เท่ากันด้วย โดยข้อมูลของ กองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์บ่งชี้ว่า เกษตรกรในภาคกลางมีระดับรายได้ที่ต่ำกว่าภาคอื่น ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคอีสานมีระดับรายได้ที่น้อยที่สุด รองลงมาคือภาคใต้และภาคเหนือ นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาจากรายได้สุทธิที่เป็นเงินสดซึ่งคิดจากรายได้ทั้งที่ได้จากการเกษตรและนอกการเกษตร หลังหักรายจ่ายทางเกษตรออกแล้ว พบว่า ในปีพ.ศ. 2513 เกษตรกรไทยมีรายได้สุทธิเฉลี่ยปีละ 3,530 บาทหรือเดือนละ 294 บาท และมีรายได้สุทธิเฉลี่ยปีละ 9,294 บาทหรือเดือนละ 771 บาทในปีพ.ศ.2516 แม้ว่ารายได้สุทธิในแต่ละภาคจะเพิ่มขึ้น แต่ค่าครองชีพของเกษตรกรก็เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน โดยสาเหตุที่ทำให้เกษตรกรมีรายได้ต่ำนั้นมาจากหลายสาเหตุ อาทิ การที่เกษตรกรไม่มีที่ดินเป็นของตนเองทำให้เกษตรกรไม่พัฒนาประสิทธิภาพการผลิต<sup>181</sup> และ ปัญหาราคาผลผลิตที่ไม่แน่นอน<sup>182</sup> ทำให้เมื่อหักผลผลิตเป็นค่าเช่ามาแล้ว เกษตรกรก็จะ

181 สำหรับประเทศไทยประสิทธิภาพการผลิตอยู่ในระดับที่ต่ำและไม่ค่อยมีการลงทุนพัฒนาการเกษตรกันอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นผลจาก ปัญหาระบบการชลประทานที่ไม่เพียงพอ โดยพื้นที่ดินที่ได้รับน้ำจากการชลประทานตลอดทั้งปี สามารถปลูกพืชผลได้ในฤดูแล้งนั้นมีเพียงร้อยละ 3 ของที่ทำการเกษตรเท่านั้น และพื้นที่การชลประทานส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตทุ่งราบภาคกลาง ดังนั้นเนื้อที่เพาะปลูกส่วนใหญ่ราวร้อยละ 90 ไม่ได้ได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานเลยและยังต้องพึ่งพาน้ำฝนเป็นหลัก สาเหตุที่การชลประทานพัฒนาไปอย่างล่าช้าเนื่องจากรัฐบาลมิได้มุ่งลงทุนพัฒนาระบบชลประทาน อย่างจริงจังและเน้นเฉพาะการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ โดยไม่สนใจพัฒนาโครงการสร้างคลองส่งน้ำและคันกั้นน้ำให้สามารถนำน้ำที่กักเก็บไว้ในเขื่อนไปใช้ได้ นอกจากนี้เกษตรกรไทยใช้ปุ๋ยน้อยมาก เมื่อเทียบกับเกษตรกรในประเทศอื่น โปแลนด์ เกริกเกอริค พัฒนาเสรีธรรม (2523:177-178) วิทฮาคร เชียงกูด (2522:63-65)



เหลือผลผลิตเพื่อขายและบริโภคเป็นจำนวนที่น้อยมากจนแทบไม่พอยังชีพ หรือ พอจะเก็บเป็นค่าเช่าในปีต่อไป การที่เกษตรกรส่วนใหญ่ขาดแคลนทุนในการผลิตจนทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาก็คือ ปัญหาหนี้สินเกษตรกร<sup>183</sup> กล่าวคือ การที่เกษตรกรไทยไม่มีปัจจัยการผลิตเป็นของตนเอง มีรายได้ค่านั้นทำให้ไม่มีทุนสะสมเป็นของตนเอง และจำเป็นต้องหาแหล่งทุนจากที่อื่น อันได้แก่ สถาบันการเงิน เช่น ธนาคาร หรือนอกสถาบันการเงิน เช่น พ่อค้า ญาติพี่น้อง เพื่อน เป็นต้น แต่การกู้ยืมในระยะแรกเป็นการกู้มาจากนอกสถาบันการเงินทั้งหมดเนื่องจากสถาบันการเงินที่จะให้เกษตรกรกู้ยืมนั้นมีน้อยและไม่ทั่วถึง อีกทั้งปริมาณเงินกู้มีอยู่จำกัด ทำให้เกษตรกรจึงจำเป็นต้องกู้จากเอกชนนอกสถาบันการเงิน<sup>184</sup>

ปัญหาดังกล่าวส่งผลที่สำคัญต่อการสะสมทุนของเกษตรกรเพื่อพัฒนาการเกษตร ทำให้การเพิ่มผลผลิตที่เกิดขึ้นจึงมาจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูกเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จาก ขนาดของเนื้อที่ถือ

182

ราคาผลผลิตการเกษตรที่เกษตรกรได้รับนั้นมักอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ โดยราคาของสินค้าเกษตรตั้งแต่ปีพ.ศ. 2503 -2513 นั้น เพิ่มขึ้นน้อยมาก อีกทั้งราคาพืชผลทางการเกษตรก็ไม่ค่อยมีเสถียรภาพ โดยเฉพาะพืชเกษตรที่เน่าเสียง่าย ราคาจะอิงเปลี่ยนแปลงขึ้นลงค่อนข้างมาก ทำให้เกษตรกรมีความเสี่ยงและได้รับผลตอบแทนไม่คุ้มค่า ในกรณีของราคาข้าวซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดของไทย ชาวนาขายข้าวได้ราคาต่ำกว่าราคาข้าวส่งออกมากถึง 3-4 เท่าตัวเสมอ เหตุผลสำคัญที่ทำให้ราคาสินค้าเกษตรที่ตกถึงมือเกษตรกรอยู่ในระดับที่ต่ำนั้นก็เนื่องมาจากสาเหตุใหญ่ๆ 2 ประการ กล่าวคือ นโยบายเกี่ยวกับการค้าข้าวของรัฐบาล หรือ นโยบายการเก็บค่าพรีเมียมข้าวซึ่งทำให้ราคาข้าวและรายได้ที่ชาวนาได้รับลดลงโดยเฉลี่ยร้อยละ 25 และระบบการค้าข้าวที่มีลักษณะกึ่งผูกขาดและต้องผ่านพ่อค้าคนกลางหลายทอดจนเกินไป จึงทำให้ชาวนาถูกเอารัดเอาเปรียบจากการกดราคาข้าวและการโกงน้ำหนักข้าว

183

ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรในช่วงนี้มีการสำรวจหลายครั้ง เช่น พันธุม ดิษยมงคล และคณะ ได้สำรวจสินเชื่อการเกษตรทั่วประเทศในปีพ.ศ.2505-2506 ซึ่งพบว่า ประมาณร้อยละ 68 ของเกษตรกรไทยมีหนี้สินเฉลี่ยครอบครัวละ 3,716 บาทเมื่อพิจารณาเป็นรายภาคแล้วปรากฏว่าหนี้สินมีจำนวนที่แตกต่างกันมาก โดยภาคกลางมีหนี้มากที่สุดคือ 6,956บาทต่อครอบครัว ส่วนภาคใต้มีหนี้สินน้อยที่สุดคือ 1,360บาทต่อครอบครัว และเมื่อพิจารณาหนี้สินทั่วประเทศแล้ว ในปีพ.ศ.2506 เกษตรกรไทยเป็นหนี้สูงถึง 9,121 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขโดยประมาณของหนี้สินทั้งหมดของเกษตรกรไทย เพิ่มขึ้นเป็น 13,400 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นอัตราเพิ่มร้อยละ 7-8 ต่อปี โดยเกษตรกรนั้นมีการกู้เงินเอาไปใช้ในการผลิตเป็นหลัก ส่วนที่เหลือก็จะกู้เงินไปใช้ในการบริโภค และใช้เพื่องานพิธีกรรมและกิจกรรมทางสังคม ซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่เกษตรกรต้องเสียนั้นจะอยู่ในอัตราที่สูงมากประมาณร้อยละ 28ต่อปี ขณะที่อุทิส นาคสวัสดิ์ ซึ่งได้สำรวจในภาคกลางเมื่อพ.ศ. 2511 พบว่า ชาวนาในภาคกลางเป็นหนี้ถึงร้อยละ 83 และดอกเบี้ยเงินกู้จากเอกชนนั้น เฉพาะที่กู้เป็นเงินสดประมาณร้อยละ 21ต่อปี เป็นต้น โปรดดู ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (2521:87) วิชยาร เชียงกุล (2522:55)

184

ปัญหาเกี่ยวกับหนี้สินเชื่อในภาคเกษตรสามารถจำแนกได้เป็น(1.) ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งสินเชื่อ และอัตราดอกเบี้ย โดยอัตราดอกเบี้ยที่สูงมากนั้นก็ก็เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นสถานะของอุปสงค์และอุปทานของเงินทุนในภาคเกษตร แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามแก้ปัญหาโดยการจัดตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ขึ้นในปีพ.ศ.2509 และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร แต่วงเงินที่ให้เกษตรกรกู้ก็มีจำกัด กล่าวคือ ในปีพ.ศ.2512 ความต้องการสินเชื่อทั้งหมด 13,400 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลก็พยายามแก้ไขโดยการเพิ่มอุปทานหรือปริมาณเงินกู้จากสถาบันการเงิน แต่สถาบันการเงินให้สินเชื่อได้เพียงร้อยละ 10 ของความต้องการเท่านั้น เงินกู้เอกชนจึงเป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญมีมากถึงร้อยละ 90 ของความต้องการเงินกู้ทั้งหมด (2.) ปัญหาการขาดหลักประกันการกู้เงินจากสถาบันการเงิน ซึ่งก็คือ โฉนดที่ดิน หากแต่เกษตรกรโดยมากมีแต่ใบเหี้ยบขี้ หรือ น.ส. 3 ซึ่งไม่สามารถนำมาค้ำประกันเงินกู้ได้ จึงทำให้เกษตรกรจะกู้เงินจากสถาบันการเงินได้ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเอง และมีฐานะดีพอสมควร (3.) ปัญหาการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินไม่เพียงพอกับความต้องการ และวิธีการกู้เงินที่ซับซ้อนล่าช้า ดังนั้น แม้ว่าสินเชื่อเอกชนจะมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าสถาบันการเงินหลายเท่าตัว แต่เกษตรกรก็ต้องอาศัยเงินกู้จากแหล่งนี้เองเสียไม่ได้ โปรดดู ไชยงค์ ชูชาติ(2519:22) ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (2521:93)

ครองของเกษตรกรในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2506-2514 จะพบว่าขนาดของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร มีแนวโน้มที่จะขยายใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ กล่าวคือ ขนาดการถือครองที่ดินที่มีขนาดต่ำกว่า 15 ไร่จะลดลงเรื่อยๆ แต่ขนาดการถือครองที่ใหญ่กว่า 15 ไร่และใหญ่กว่า 30 ไร่มีอัตราส่วนเพิ่มขึ้น ลักษณะการเปลี่ยนแปลงของขนาดการถือครองที่ดินดังกล่าวมีผลอย่างยิ่งต่อปัญหาที่ดินทำกิน เนื่องจากจำนวนครัวเรือนเกษตรกรได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วซึ่งหมายความว่าขนาดการถือครองที่ดินต่อครัวเรือนเกษตรกรจะต้องเล็กลง แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติปรากฏว่าเกษตรกรกลับขยายขนาดที่ดินของตนให้ใหญ่ขึ้น ซึ่งก็หมายความว่า เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินของตน, เกษตรกรที่จะต้องเช่าที่ดิน และจำนวนแรงงานส่วนเกินในภาคเกษตรจะมีมากขึ้น (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม,2523:177-178)

พ.ศ.	ขนาดเนื้อที่ถือครอง							
	ต่ำกว่า 2 ไร่	2-5.9	6-14.9	15-29.9	30-44.9	45-59.9	60-139.9	มากกว่า
140								
2506	3.96	14.56	29.38	27.50	13.15	6.00	5.08	0.35
2510	2.37	9.87	27.24	29.15	14.75	7.51	7.51	0.49
2514	1.42	6.69	25.26	30.89	16.55	9.38	10.08	0.70

ตาราง 6.3 ขนาดเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตรปีพ.ศ. 2506-2514 (หน่วย:ร้อยละ)

#### ที่มา กองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

โดยสรุปแล้ว ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรนั้นเป็นปัญหาหลักของเกษตรกร และเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความอยู่ดีกินดีของเกษตรกรและการพัฒนาประเทศ แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายพัฒนาชนบทแต่เนื่องจากเป้าหมายจริงก็คือการปราบปรามคอมมิวนิสต์ จึงทำให้มาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้ยังไม่อาจแก้ปัญหาดินทำกินและปัญหาความยากจนของเกษตรกรในชนบทได้ และส่วนใหญ่เป็นการบรรเทาปัญหามากกว่าแก้ไขที่โครงสร้างการถือครองที่ดิน สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาได้เป็นอย่างดีก็คือ การที่ชาวไร่ชาวนาปฏิเสธการพัฒนา และ หันไปเข้าร่วมกับคอมมิวนิสต์มากขึ้น รวมทั้ง การเดินขบวนของชาวไร่ชาวนาในภูมิภาคต่างๆ เรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดินที่ทวีจำนวนมากขึ้น

**กระแสนโยบาย** ตามแนวคิดหน้าต่างนโยบายนั้น ข้อเสนอในนโยบายในรูปแบบต่างๆ อาทิ รายงาน กฎหมาย ข้อเสนอต่างๆ ในการแก้ไขประเด็นปัญหา เป็นต้น ซึ่งสามารถนำไปปฏิบัติได้และสอดคล้องกับค่านิยม ความรู้สึกของคนในสังคม และรัฐบาล ก็จะได้รับ การสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองให้ประเด็นปัญหานั้นๆสามารถเข้าไปสู่วาระนโยบายได้ สำหรับแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน การพัฒนากระแสนโยบายเกิดขึ้นจากภายนอก กล่าวคือ การปฏิรูปที่ดินเป็นแนวคิดที่ สหประชาชาติ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO) และสหรัฐอเมริกาให้ความสนใจและสนับสนุน

มานานแล้ว และบางหน่วยงานอาทิ EROPA<sup>185</sup> ก็เริ่มให้ความสนใจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นผลมาจากปัญหาที่ดินที่ประเทศกำลังพัฒนากำลังประสบอยู่และความสำเร็จของไต้หวันในการแก้ปัญหาที่ดินด้วยการปฏิรูปที่ดิน โดยไต้หวันในฐานะแม่แบบของการปฏิรูปที่ดินก็ได้มีส่วนสำคัญในการเผยแพร่ความคิดในการปฏิรูปที่ดินมาโดยตลอด กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนเผยแพร่แนวคิดปฏิรูปที่ดิน โดยองค์กรต่าง ๆ นั้น ได้เกิดขึ้นมากมาย จึงขอยกตัวอย่างพอสังเขปดังนี้

1. องค์กรอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้มีการประชุม รายงานและการวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในหลายประเทศทั่วโลก สำหรับประเทศไทย อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน ได้ปรึกษากับ นายแอล ซี อรุสปรากาซัม เจ้าหน้าที่ประจำภูมิภาคในทางการถือครองที่ดินและการจัดตั้งนิคมแห่งองค์กรอาหารและเกษตร เพื่อขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับงานพัฒนาที่ดินในประเทศไทย โดยขอให้ FAO ส่งผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจที่ดินมาศึกษาปัญหาเรื่องการถือครองที่ดินของเกษตรกรระบบการเช่านา และการพัฒนาที่ดิน ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2507 (ข่าวพัฒนาที่ดิน, 2507:41-42) และได้มีรายงานการศึกษาการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง เช่น รายงานการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย ในปีพ.ศ. 2511 โดย นาย A.N.Seth ซึ่งได้เริ่มทำการศึกษาในเรื่องนี้อย่างจริงจังในปีพ.ศ. 2510 และพบว่าสถานการณ์การเช่าที่ดินในประเทศไทยเป็นปัญหาที่ต้องรีบแก้ไข และในปีพ.ศ. 2512 ก็ได้มีรายงานการประชุมว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินซึ่งจัดร่วมกันระหว่าง ECAFE ILO และ FAO ขึ้นที่ประเทศไทยและกรมพัฒนาที่ดินเข้าร่วมด้วย โดย FAO เห็นควรเสนอแนะให้ประเทศไทยทำการปฏิรูปที่ดิน และต่อมาก็ได้มีการจัดประชุมระดับชาติในเรื่องปัญหาที่ดินและนโยบายที่ดินในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2513 ซึ่งได้มีการนำเสนอรายงานผลการศึกษาซึ่งชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยควรจะมีการแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินและการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และการปฏิรูปการเกษตร

แต่อย่างไรก็ดี รายงานผลการศึกษาของ FAO ก็เป็นเพียงการเสนอแนวคิดและเหตุผลเชิงวิชาการอย่างกว้างๆ ยังมีใช้การเสนอแผนงานหรือแนวทางในการปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นทางการต่อรัฐบาลไทย กิจกรรมของ FAO ในการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยจึงไม่ค่อยมีผลต่อการตัดสินใจของผู้มีรัฐบาล ดังจะเห็นได้จาก การที่กรมพัฒนาที่ดิน ได้ทำความเห็นต่อที่ประชุมเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินซึ่งจัดโดย FAO ในปีพ.ศ. 2512 ว่า “ความช่วยเหลือทางเทคนิคขององค์กรระหว่างประเทศที่จะให้ประเทศไทยทำการปฏิรูปที่ดินนั้น มีอาจสำเร็จได้ การเริ่มโครงการปฏิรูป

185 องค์กรภูมิภาคตะวันออกเกี่ยวกับการปกครองหรือ EROPA (Eastern Regional Organization for Public Administration) ได้ตกลงจัดการประชุมประจำปีที่ได้หว้นในปีพ.ศ. 2508 เกี่ยวกับ การบริหารงานปฏิรูปที่ดินสำหรับการพัฒนาชนบทเนื่องจากที่ประชุมเห็นว่าไต้หวันดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินได้ผลดีและเป็นระเบียบเรียบร้อยกระทบต่อเจ้าของที่ดินน้อยที่สุด โดยมีผู้แทนจาก ไต้หวัน 45 คน อิหร่าน 4 คน ญี่ปุ่น 4 คน เกาหลี 8 คน ฟิลิปปินส์ 5 คน ไทย 20 คน อเมริกา 9 คน เวียดนาม 2 คน ออสเตรเลีย 1 คน เยอรมัน 1 คน อินเดีย 1 คน อังกฤษ 1 คน นอร์เวย์ 1 คน ILO 2 คน ในจำนวนดังกล่าวเป็นข้าราชการระดับสูงและรัฐมนตรีรวม 70 คน เป็นนักวิชาการระดับศาสตราจารย์และคณบดีรวม 27 คน และบุคคลสำคัญในวงการเศรษฐกิจและสังคมรวม 13 คน โปรคตุ สกัล ไทยวัฒน์ (2514:1-3)

ที่ดินเป็นเรื่องทางการเมืองและในการตัดสินใจนั้นก็กระทำโดยผู้นำทางการเมืองของไทยเท่านั้น ความช่วยเหลือทางเทคนิคขององค์กรระหว่างประเทศควรที่จะเป็นการเสนอในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของความช่วยเหลือทางการเงินมากกว่า ซึ่งก็อาจทำให้ผู้นำของไทยสนใจที่จะดำเนินการในสิ่งที่ผู้นำประเทศคิดว่าน่าจะทำได้” (กรมพัฒนาที่ดิน, 2512:15-16) ดังนั้นคำแนะนำขององค์การระหว่างประเทศซึ่งสนับสนุนให้ไทยทำการปฏิรูปที่ดินนั้นจึงจำกัดอยู่ในความสนใจของกับนักวิชาการและข้าราชการไทยโดยเฉพาะนาย ไชยรงค์ ชูชาติ หัวหน้ากองนโยบายที่ดิน กรมพัฒนาที่ดินเพื่อที่ข้าราชการเหล่านี้จะได้นำเสนอผู้นำประเทศต่อไป

2. ไต้หวัน ซึ่งเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน มีบทบาทอย่างมากในการเผยแพร่การปฏิรูปที่ดินโดยไต้หวันได้ร่วมมือกับ สถาบัน John C. Lincoln แห่งมหาวิทยาลัย Hartford สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความสนใจปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนนโยบายการบริหารงานที่ดิน เช่น การถือครองที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การเก็บภาษีที่ดิน การส่งเสริมพัฒนาการเกษตร ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ประเทศกำลังพัฒนาต่างก็ประสบอยู่ สถาบัน John C. Lincoln จึงได้หยิบยกปัญหาดังกล่าวมาศึกษาและได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนี้จากประเทศต่างๆมาร่วมประชุม สัมมนาแลกเปลี่ยนความเห็นรวม 2 ครั้ง ครั้งแรกประชุมเมื่อปีพ.ศ. 2509 ที่มหาวิทยาลัย Hartford สหรัฐอเมริกา และครั้งที่สองประชุมเมื่อปีพ.ศ. 2510 ที่มหาวิทยาลัย National Cheng Chih สาธารณรัฐจีน ไต้หวัน โดยที่ประชุมได้มีมติเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมการปฏิรูปที่ดินขึ้นเพื่อฝึกอบรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่จากประเทศต่างๆให้เกิดความรู้ความเข้าใจในด้านนโยบายที่ดิน ดังนั้น สภาความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาระหว่างประเทศของไต้หวัน และสถาบัน John C. Lincoln จึงได้ร่วมกันจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมการปฏิรูปที่ดินตามนัยแห่งมติที่ประชุมดังกล่าวเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2511 โดยจัดตั้งเป็นสถาบันอิสระมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้างานด้านนโยบายที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การถือครองที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การเก็บภาษีที่ดิน การส่งเสริมการพัฒนาการเกษตร รวมตลอดถึงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของประเทศกำลังพัฒนาโดยมูลนิธิ John C. Lincoln จะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าเดินทาง, ค่าใช้จ่ายและเบี้ยเลี้ยงของผู้เข้ารับการฝึกอบรมทั้งหมด ส่วนไต้หวันจะช่วยออกค่าใช้จ่ายส่วนอื่นๆ ซึ่งสถาบันจะมีหนังสือเชิญมายังประเทศต่างๆ ในภาคพื้นเอเชียให้จัดส่งข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการปฏิรูปที่ดิน การถือครองและการเก็บภาษีที่ดิน เพื่อเข้ารับการฝึกอบรม<sup>186</sup>

<sup>186</sup> โดยเนื้อหาของฝึกอบรมนั้นจะแบ่งออกเป็น 2 ภาค คือ ภาควิชาการ กับ การฝึกอบรมภาคสนาม สำหรับภาควิชาการจะประกอบด้วย การศึกษาพื้นฐานสถานะเศรษฐกิจการเมืองของไต้หวัน การศึกษากฎหมายที่ดินและกฎหมายปฏิรูปที่ดินของไต้หวัน และการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของไต้หวันกับของประเทศที่รับการฝึกอบรม การศึกษาการสำรวจทำแผนที่ออกโฉนดที่ดินการจดทะเบียนที่ดิน หลักการและการปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินของไต้หวันซึ่งแบ่งเป็นแผนขั้นต้น การลดค่าเช่า การขายที่ดินสาธารณะ แผนการจัดที่ดินแก่ผู้โอดครวณ นโยบายเกี่ยวกับการเก็บภาษีที่ดิน และการจัดรูปบริหารงานของกรมที่ดิน และการส่งเสริมการเกษตร ในขณะที่การฝึกอบรมภาคสนามจะใช้เวลาประมาณ 60 % ของการฝึกเน้นไปที่การฝึกและการดูงานในภูมิประเทศ



จากการเผยแพร่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินภายนอกประเทศดังกล่าว ได้ถูกนำเข้ามาพัฒนาเป็น กระแสนโยบายภายในประเทศโดยข้าราชการประจำได้นำเอาแนวคิดนี้เข้ามาเผยแพร่ในประเทศ กล่าวคือ กรมพัฒนาที่ดินได้ส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานด้านการปฏิรูปที่ดินและการจำแนกที่ดินมาโดยตลอด นับแต่มีการจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดินในปีพ.ศ. 2506 ซึ่งทำให้แนวคิดและวิธีการจัดการที่ดิน และปฏิรูปที่ดินของไต้หวันมีอิทธิพลทางความคิดและเป็นแนวทางหลักแก่นักวิชาการและข้าราชการไทยเป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันการปฏิรูปที่ดินนั้นก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจหลักของกรมพัฒนาที่ดินในส่วนของกองนโยบายที่ดินมาตั้งแต่จัดตั้งกรมพัฒนาที่ดินกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติมาตั้งแต่รัฐบาล จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมีนาย ไชยงค์ ชูชาติ เป็นหัวหน้ากองนโยบายที่ดินคนแรกเป็นผู้มีบทบาทหลักในการผลักดันวาระนโยบาย (policy entrepreneur) โดยร่วมกับนาย บรรเจิด พลาญกูร และ นาย ทิพย์ เรืองโชติวิทย์ ในการผลักดันให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร โดยเฉพาะปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและปัญหาการเช่าที่ดินทางการเกษตร และนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบาย

การที่นาย ไชยงค์ ชูชาติ ได้มีบทบาทที่สำคัญในการผลักดันแนวคิดในการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังมาโดยตลอดนั้น เนื่องจากภูมิหลังทางการศึกษา การทำงาน<sup>187</sup> และงานวิจัย<sup>188</sup> ของนายไชยงค์ ชูชาติก่อนที่จะทำงานที่กรมพัฒนาที่ดิน ทำให้นายไชยงค์ ชูชาติ ได้รับรู้ปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรในชนบทเป็นอย่างดีในแทบทุกแง่มุม และมีความสนใจในแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาให้เกษตรกร ต่อมาเมื่อมาทำงานเป็นหัวหน้ากองนโยบายที่ดิน กรมพัฒนาที่ดินในปีพ.ศ. 2506 นาย ไชยงค์ ชูชาติ จึงเริ่มวางแผนในการนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินมาปรับใช้ในประเทศไทย โดยนาย ไชยงค์ ชูชาติ เห็นว่าในขั้นตอนของการวางแผนในการปฏิรูปที่ดิน(ตามแนวทางของไต้หวัน)นั้นจำเป็นจะต้องอาศัยระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน และการถือครองที่ดิน แต่ประเทศไทยยัง

---

ต่างๆของไต้หวันโดยแต่ละปีจะจัดการอบรม 2 รุ่นๆหนึ่งๆรับผู้เข้าอบรมประเทศละประมาณ 5 คนข้าราชการที่เข้ารับการอบรมรุ่นแรกในปีพ.ศ. 2512 มาจากประเทศต่างๆ 4 ประเทศ คือ ฟิลิปปินส์ 5 คน เกาหลีใต้ 4 คน เวียดนาม 1 คน และประเทศไทยซึ่งส่งข้าราชการเข้าอบรมมากกว่าประเทศอื่นรวม 10 คน เป็นข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง 3 คน กรมที่ดิน 2 คน กรมส่งเสริมการเกษตร 1 คน กรมพัฒนาที่ดิน 2 คนกรมชลประทาน 1 คนและสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ 1 คน โปรดดู เชาวน์ สังข์ทอง (2514:137-142)

187

ขณะที่นาย ไชยงค์ ชูชาติ ทำงานเป็นอาจารย์ประจำที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นาย ไชยงค์ ชูชาติ เป็นผู้ทำการสอนในวิชาเศรษฐศาสตร์ที่ดินที่กล่าวถึง ปัญหาการใช้ที่ดิน การถือครองที่ดิน และการปฏิรูปที่ดิน อันเป็นแนวทางที่นายไชยงค์ฯให้ความสำคัญสนับสนุนในการแก้ปัญหาการถือครองที่ดินและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หลังจากนั้นเมื่อนาย ไชยงค์ฯ

188

อาทิ ดันทุนและผลตอบแทนของการทำไร่นาของเกษตรกรในจังหวัดนครราชสีมา รายงานผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจการจัดสหกรณ์บำรุงที่ดิน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นโยบายเกษตร เศรษฐกิจการเกษตรแห่งประเทศไทย และเศรษฐกิจการค้าข้าวของไทย และการวิจัยต่อมานั้นได้ครอบคลุมปัญหาด้านการเกษตรแทบทุกด้าน ตั้งแต่ปัญหาการผลิตการตลาดของการปลูกข้าวโพด การปลูกปอ ผลกระทบของค่าพรีเมียมข้าว เป็นต้น

ไม่มีการศึกษาในเรื่องนี้ในภาพรวมทั้งประเทศมาก่อน จึงยังไม่ควรจเร่งปฏิรูปที่ดินในทันที ซึ่งนายบรรเจิด พลาญกูร อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน ก็เห็นด้วยกับดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ที่จะต้องมีการจัดเตรียมข้อมูลด้านที่ดินของประเทศไทยให้พร้อมเสียก่อน ดังนั้น นาย ไชยยงค์ ชูชาติจึงได้ทำการศึกษาภาวะการถือครองที่ดินในหลายจังหวัดทั่วประเทศ<sup>189</sup> โดยได้รับทุนสนับสนุนและความช่วยเหลือทางวิชาการจากหลายประเทศและหลายองค์กร<sup>190</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งจาก FAO และ สหรัฐฯ ได้แสดงบทบาทในการให้ความช่วยเหลืองานด้านการพัฒนาที่ดินและการปฏิรูปที่ดินผ่านหน่วยงานของสหรัฐฯ โดยตรง และ มูลนิธิของสหรัฐฯ ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นการสนับสนุนของสหรัฐฯ ที่มีต่อรัฐบาลไทยในนโยบายด้านการพัฒนาที่ดินและการปฏิรูปที่ดินได้อย่างชัดเจน และนอกจากการศึกษาภาวะการถือครองที่ดินอันเป็นภารกิจของกองนโยบายที่ดิน นาย ไชยยงค์ ชูชาติ และข้าราชการในกองนโยบายที่ดินยังได้นำเสนอบทความผลงานวิจัยเกี่ยวกับที่ดินและงานเขียนเพื่อสนับสนุนให้มีการปฏิรูปที่ดินอย่างต่อเนื่อง<sup>191</sup>

189 นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2507-2516 กองนโยบายที่ดิน ได้ทำการวิจัยและเก็บรวบรวมข้อมูลภาวะการถือครองที่ดิน อย่างต่อเนื่อง อาทิ ความสัมพันธ์ระหว่างการการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาใน 5 จังหวัดภาคกลาง (พ.ศ.2507) ความสัมพันธ์ระหว่างการการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาใน 11 จังหวัดภาคกลาง (พ.ศ.2508) การสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินของชาวนา 8 จังหวัดภาคกลาง (พ.ศ. 2509) การสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับภาวะการถือครองที่ดินของชาวนา 26 จังหวัดภาคกลาง (พ.ศ.2510-2511) การสำรวจระบบการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมของชาวนา 11 จังหวัดภาคกลาง (พ.ศ.2515 โดยสำรวจซ้ำในจังหวัดเดียวกับที่ดำเนินการในปีพ.ศ.2508) และ การสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจการถือครองที่ดินของชาวนาในภาคใต้ทั้งหมด 14 จังหวัด (พ.ศ.2516)

190 อาทิ FAO ซึ่งให้ทุนในการสำรวจที่ดินทั่วประเทศ และการส่งข้าราชการกรมพัฒนาที่ดินไปปฏิบัติงานด้านการถือครองที่ดินที่สหรัฐฯ ออสเตรเลียภายใต้แผนโคลัมโบซึ่งให้การสนับสนุนทางการเงินและวิชาการในการสำรวจที่ดิน และหน่วยงาน AID และ USOM ของสหรัฐฯซึ่งให้ทุนสนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์ในการสำรวจ วิจัยและการพัฒนาที่ดิน การส่งคนไปศึกษาต่อและดูงานด้านการพัฒนาที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน สมาคมอนุรักษ์ดินและน้ำแห่งสหรัฐอเมริกา มูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ซึ่งให้ทุนสนับสนุนการดูงานด้านการพัฒนาที่ดินและการปฏิรูปที่ดินและมูลนิธิเอเชียที่สหรัฐฯให้การสนับสนุน โดยในปีพ.ศ. 2507 กรมพัฒนาที่ดินด้วยความร่วมมือกับมูลนิธิเอเชีย ได้ทำการวิจัยสภาพเศรษฐกิจและผลิตภาพระหว่างชาวนาผู้เช่ากับชาวนาที่มีที่ดินของตนเองใน 5 จังหวัดในภาคกลาง โดยมุ่งที่จะนำข้อมูลมาพิจารณาวางแผนพัฒนาการใช้ที่ดินในภาคกลางเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวและปรับปรุงการถือครองให้ชาวนาที่มีที่ดินของตนเองและเช่าที่ดินทำกินให้มีรายได้และความเป็นอยู่ดีขึ้น ซึ่งเป็นการศึกษาสำรองในการหาข้อมูลเพื่อใช้ในการวาง โครงการถือครองและปฏิรูปที่ดินให้เหมาะสมและสอดคล้องกับจำนวนประชากรของประเทศ โปรตุเกส กรมพัฒนาที่ดิน(2507:3) บรรเจิด พลาญกูร (2508:32)

191 อาทิ ในวารสารพัฒนาที่ดิน และวารสารอื่นๆ อันเป็นการสะท้อนถึงผลจากการสำรวจการถือครองที่ดินในภาคต่างๆ อาทิ แผ่นดินของเรา (พ.ศ.2506) ปัญหาทางเศรษฐกิจในชนบทไทย (พ.ศ.2507) นโยบายที่ดินของประเทศไทย (พ.ศ.2507) บทความเรื่องการปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน (พ.ศ.2510) ซึ่งแสดงให้เห็นความสำเร็จของไต้หวันในการปฏิรูปที่ดิน อันเป็นวิถีทางที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย และสร้างความอยู่ดีกินดีให้ชาวไร่ชาวนาซึ่งจะเป็นการปิดกั้นมิให้คอมมิวนิสต์เข้ามาแทรกแซงได้ ประเทศไทยกับการปฏิรูปการเกษตร (พ.ศ.2510) ประสพการณ์จากการสำรวจภาวะการถือครองที่ดินเพื่อการทำนาบางจังหวัดในภาคกลาง (พ.ศ. 2510) บทบาทของการปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรรม (พ.ศ. 2512) ปัญหาการดำเนินงานของโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร(พ.ศ. 2513) แผ่นดินของเราจะต้องปฏิรูปหรือไม่ (พ.ศ.2513) เป็นต้น

ผลการศึกษาวิจัย บทความ และหนังสือ ของนายไชยรงค์ ชูชาติ และข้าราชการการกอนนโยบายที่ดิน ได้สะท้อนปัญหาความจำเป็นในการปรับปรุงระบบการเช่าที่นา และการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร ทั้งในรูปเงินทุน และการให้คำแนะนำ ส่งเสริมและช่วยเหลือ อย่างใกล้ชิดจากเจ้าหน้าที่ โดยนาย ไชยรงค์ ชูชาติได้สรุปว่า เกษตรกรไทยประสบปัญหาหลายประการซึ่งสืบเนื่องมาจากปัญหาที่ดินทำกินแต่่นนโยบายที่ดิน การจัดสรรที่ดิน และการใช้ที่ดินในอดีตไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ดังจะเห็นได้จากการที่ชาวนาชาวไร่ยากจนลง ไร่ที่ดินทำกินมากขึ้น สูญเสียกรรมสิทธิ์ มีหนี้สินที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือคนส่วนน้อย การที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ทั้งหมดนั้น นายไชยรงค์ ชูชาติเห็นว่า จะต้องแก้ไขด้วยการกระจายที่ดินและกระจายรายได้ ด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจสังคม ของเกษตรกรและของประเทศ ซึ่งก็สอดคล้องกับ ข้อเสนอของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาดิน (2510:35-37) ในการแก้ปัญหาให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินให้สามารถมีที่ดินเป็นของตนเอง

นอกจากบทบาทในกรมพัฒนาที่ดินแล้วนายไชยรงค์ ชูชาติ ยังมีบทบาทในการเป็นที่ปรึกษาในคณะกรรมการหลายคณะ เช่น คณะกรรมการสภาพัฒนาแห่งชาติ อนุกรรมการฝ่ายเศรษฐกิจของโครงการส่งเสริมอาชีพของกรมการปกครอง อนุกรรมการวางแผนพัฒนาการเกษตรภาคกลาง คณะทำงานเรื่องที่ดินและหนี้สินของชาวนา ทำเนียบนายกรัฐมนตรี คณะทำงานการปรับปรุงสหกรณ์ของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ฯลฯ เป็นต้น จึงทำให้ นาย ไชยรงค์ ชูชาติมีโอกาสนในการผลักดันแผนการปฏิรูปที่ดินว่าเป็นวิธีการที่สำคัญในการแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรของประเทศ และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในลักษณะการเสนอแนวคิดต่อที่ประชุมคณะกรรมการที่ดินหลายครั้ง และในปีพ.ศ. 2512 นายไชยรงค์ ชูชาติ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน ในขณะนั้นได้เสนอโครงการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินและการจัดรูปที่ดินขึ้นเพื่อกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล โดยนายพจน์ สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้นำเข้าพิจารณาในรัฐบาล ซึ่งได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2513 พิจารณานุมัติ<sup>192</sup>

ต่อมาได้จัดตั้งกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกรขึ้นในสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรีเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2513 เพื่อใช้ในการจัดหาที่ดินแปลงใหญ่มาจัดสรรให้เกษตรกรซื้อโดยวิธีการผ่อนส่งภายใน 15-20 ปีโดยคิดดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี และคณะกรรมการบริหารกองทุนได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาการปฏิรูปที่ดินขึ้นด้วย ซึ่งคณะกรรมการบริหารกองทุนเห็นว่าในขณะนั้นได้มีหลายหน่วยงานที่ทำงานคล้ายกับการปฏิรูปที่ดินอยู่แล้วจึงได้รวบรวมข้อมูลจากส่วนราชการต่างๆที่ทำงานด้านนี้เสนอคณะปฏิวัติเพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการกำหนดนโยบายการปฏิรูป

192

โดยให้เหตุผลว่า หน่วยงานราชการในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติมีความเห็นสอดคล้องกัน สมควรเริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่าเป็นเรื่องใหญ่จะต้องมีการดำเนินการร่วมกันหลายฝ่ายจึงมอบหมายให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติรีบไปพิจารณาพร้อมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องอีกครั้งหนึ่ง โปรดดูข่าวพาณิชย์(2513:1)

ที่ดินในประเทศอย่างไรต่อไป และมอบหมายให้ นาย ไชยรงค์ ชูชาติจัดทำโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อพัฒนาการเกษตร เสนอต่อคณะปฏิวัติพิจารณา โดยมีหลักการที่สำคัญก็คือ (1) เสนอให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้ได้มีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมให้มากที่สุด (2) ให้มีการจัดตั้งกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเป็นองค์การในการบริหาร งานปฏิรูปที่ดิน และ (3) ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นขั้นๆคือ ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อให้มีผลใช้บังคับทั่วประเทศ และตั้งกระทรวงปฏิรูปที่ดินแห่งชาติทำการสำรวจข้อมูลที่ดินที่เป็นภายในระยะเวลา 3 ปี จัดตั้งธนาคารที่ดิน กำหนดภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ควบคุมการเช่ามา

นอกจากนายไชยรงค์แล้วนาย ทิพย์ เรื่องโชติวิทย์ เศรษฐกรเอก กองนโยบายที่ดิน กรมพัฒนาที่ดินก็เป็นอีกบุคคลหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันแนวคิดการปฏิรูปที่ดินร่วมกับ นาย ไชยรงค์ ชูชาติ โดยภายหลังการไปดูงานด้านการปฏิรูปที่ดินที่ได้หวนในปี พ.ศ.2514 นาย ทิพย์ เรื่องโชติวิทย์ ได้ทำรายงานผลการฝึกอบรมเรื่องการปฏิรูปที่ดินที่ประเทศไต้หวันต่อกรมพัฒนาที่ดิน ในปีพ.ศ.2515 และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอ รายงานดังกล่าว ต่ออดีตหัวหน้าคณะปฏิวัติจอมพลถนอม กิตติขจร เพื่อทราบ ซึ่งนาย ทิพย์ เรื่องโชติวิทย์ ได้สรุปว่า " ประเทศไทยควรแล้วที่จะเริ่ม โครงการปฏิรูปที่ดินก่อนที่จะสายเกินไปและก่อนที่จะเหตุการณ์จะเป็นทำนองเดียวกับจีนบนผืนแผ่นดินใหญ่ สิ่งที่เราควรอยู่อันเดียวตามที่เรียกกันติดปากว่า How to convince the big boss? โดยที่การปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายใหญ่ของประเทศ การตัดสินใจที่จะดำเนินการจำเป็นต้องมาจาก Highly Policy making body อันได้แก่หัวหน้าคณะปฏิวัติ"<sup>193</sup> ซึ่งคณะปฏิวัติได้มีการประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2515 ลงมติเห็นชอบในหลักการและให้นำเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาต่อไป<sup>194</sup>

แต่อย่างไรก็ดีอุปสรรคสำคัญในการที่ผู้ผลักดันวาระนโยบายจะผลักดันแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าเป็นวาระนโยบายก็คือ ภาพลักษณ์ของแนวคิดการปฏิรูปที่ดินที่ยังถูกมองว่าเป็นแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์ ทำให้ข้าราชการระดับสูงหลายคนไม่เข้าใจและไม่ชอบแนวคิดนี้ ดังจะเห็นได้จาก หัวเรื่องในหนังสือของทางราชการก็ไม่กล้าที่จะใช้คำว่า การปฏิรูปที่ดิน แต่เลี่ยงไปใช้คำว่า งานจัดรูปที่ดิน แทน<sup>195</sup> รวมทั้งจากบทความเกี่ยวกับ การปฏิรูปที่ดิน หลายเรื่อง อาทิ บทความของอำนาจ ชุม

193 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, "หนังสือที่ พท.0804/... เรื่อง รายงานการศึกษาดูงาน ณ ต่างประเทศของนายทิพย์ เรื่องโชติวิทย์ เศรษฐกรเอก กรมพัฒนาที่ดิน," กุมภาพันธ์ 2515.

194 สำนักงานเลขาธิการฯกรมที่ดิน, "หนังสือที่ มท.0603/16426 เรื่อง รายงานการศึกษาดูงาน ณ ต่างประเทศของ นายทิพย์ เรื่องโชติวิทย์," 9 พฤษภาคม 2515.

195 สรุปจาก กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ มท 0603/24146 เรื่อง งานจัดรูปที่ดินตามข้อเสนอของนายทิพย์ เรื่องโชติวิทย์," 23 มิถุนายน 2515 และ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, "หนังสือที่พท. 0-02/1286 เรื่อง งานจัดรูปที่ดินตามข้อเสนอ นายทิพย์ เรื่องโชติวิทย์," 28 มิถุนายน 2515 โดย นาย ทิพย์ เรื่องโชติวิทย์ ให้สัมภาษณ์ว่า นาย ถวิล สุนทรศาสตร์ รองผู้อำนวยการฝ่ายรักษา



สมุทร ที่พยายามอธิบายว่า การปฏิรูปที่ดินเป็นคนละเรื่องกับการยึดที่ดินแบบคอมมิวนิสต์ (อำนาจ ชุมสมุทร, 2514:180) และ การสัมภาษณ์ ดร.ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ ซึ่งอธิบายว่า ในขณะที่นั้นใครก็ตามที่พูดเรื่องปฏิรูปที่ดินในที่ประชุมจะถูกมองว่าเป็นพวกเอียงซ้ายทันที (ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2549)

โดยสรุป กระแสนโยบาย เรื่องการปฏิรูปที่ดิน นั้นมาจากการนำกระแสนโยบายภายนอกประเทศซึ่งมีต้นแบบหลักมาจากแนวทางการปฏิรูปที่ดินของไต้หวัน โดยข้าราชการและนักวิชาการไทยหลายท่านที่ได้ศึกษาและเผยแพร่บทความสนับสนุนให้มีการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย โดยผู้มีบทบาทในการผลักดันแนวคิดการปฏิรูปที่ดินไปสู่วาระนโยบายก็คือ นาย ไชยรงค์ ชูชาติ นายบรรเจิด พลากร อธิบดีกรมพัฒนาที่ดินซึ่งให้การสนับสนุนนายไชยรงค์ฯ มาโดยตลอด และ นายทิพย์ เรื่องโชติวิทย์ ซึ่งได้รับมอบหมายจากนาย ไชยรงค์ฯ ในการนำเสนอแนวคิดการปฏิรูปที่ดินต่อคณะปฏิวัติและคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ นอกจากนี้ ความคิดในการปฏิรูปที่ดินซึ่งมีไต้หวันเป็นแม่แบบนั้น ก็ได้รับการขานรับเป็นอย่างดีจากนักวิชาการ และข้าราชการประจำ ภายนอกกรมพัฒนาที่ดิน โดยได้มีการเขียนบทความ และหนังสือ เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้ประเทศไทยมีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ เช่น หนังสือเรื่อง การปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2514) ซึ่งเป็นการรวบรวมบทความเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน และประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินในประเทศต่างๆ โดยมี นาย ศักดิ์ ไทยวัฒน์ อธิบดีกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยเป็นบรรณาธิการ, บทความเรื่อง การปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2514) ของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งชี้ให้เห็นความสำคัญกับการปฏิรูปที่ดินในฐานะส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเกษตร พร้อมทั้งได้นำเสนอการปฏิรูปที่ดินในประเทศต่างๆ เช่น ไต้หวันและญี่ปุ่น เป็นต้น

หน้าต่างนโยบาย ตัวแบบหน้าต่างนโยบายอธิบายว่า เมื่อกระแสการเมือง กระแสปัญหาและกระแสนโยบาย มาบรรจบกัน ก็จะทำให้หน้าต่างนโยบายเปิดออกเพื่อที่ประเด็นปัญหานั้นจะเข้าสู่วาระนโยบายได้ สำหรับกรณีการปฏิรูปที่ดินนั้น กระแสนโยบายและผู้ผลักดันนโยบายอันได้แก่ข้าราชการกรมพัฒนาที่ดิน โดยเฉพาะนาย บรรเจิด พลากร อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน นายไชยรงค์ ชูชาติ รองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน และ นาย ทิพย์ เรื่องโชติวิทย์ เศรษฐกรเอก กรมพัฒนาที่ดิน รวมทั้งกระแสการเมืองเป็นปัจจัยหลักในการผลักดันแนวคิดนี้ต่อรัฐบาลให้หันมาสนใจและตระหนักถึงกระแสปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรซึ่งมีแนวโน้มจะรุนแรงมากขึ้นในอนาคต แม้ว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นในช่วงพ.ศ.2515 หากแต่ปัญหาการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทซึ่งอาศัยช่องทางการเข้าถึงชาวบ้านที่มีปัญหาที่ดินทำกินก็เป็นสิ่งที่คุกคามต่อความมั่นคงของประเทศเป็นอันมาก และส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในการยอมรับแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้า

มาเป็นวาระนโยบาย และเมื่อหน้าต่างนโยบายเปิดออกและประเด็นปัญหาได้เข้าสู่การเป็นวาระนโยบายแล้วนั้นช่องทางที่ผู้ผลักดันนโยบายใช้ในการผลักดันวาระนโยบายต่อไปก็คือการริเริ่มจากภายในซึ่งจะจำกัดการพิจารณา โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายได้แก่ผู้นำประเทศและข้าราชการประจำระดับที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป การนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินกลับมาเป็นวาระนโยบายในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นไปตามตัวแบบหน้าต่างนโยบาย โดยกระแสการเมือง คือ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับสหรัฐในช่วงสงครามเย็น การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ การเมืองแบบอมตยาธิปไตย มีบทบาทร่วมกับกระแสนโยบาย คือ กระแสการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศและการนำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินที่มีการแพร่หลายกันอยู่ในต่างประเทศเข้ามาเผยแพร่และสนับสนุนโดยข้าราชการประจำในกรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งทั้งสองกระแสได้สนับสนุนให้กระแสปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรได้รับการพิจารณาจากผู้นำประเทศ โดยอาศัยการผลักดันและบทบาทของผู้ผลักดันวาระนโยบาย คือ นาย ไชยวงศ์ ชูชาติ นาย บรรเจิด พลาญกูร และ นาย ทิพย์ เรืองโชติวิทย์ จนแนวคิดนี้เข้าสู่การเป็นวาระนโยบายของรัฐบาล และเมื่อหน้าต่างนโยบายเปิดออกผู้ผลักดันนโยบายได้ใช้ช่องทางกรรมาธิการริเริ่มจากภายในในการผลักดันวาระนโยบายต่อไปโดยการจำกัดการพิจารณาในระดับคณะรัฐมนตรี และข้าราชการประจำที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย

### 3 ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้แนวคิดการปฏิรูปที่ดินไม่ได้รับการพัฒนาเป็นนโยบาย

เมื่อรัฐบาลลงมติเห็นชอบในหลักการและให้นำเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาต่อไปแล้วนั้น สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาหลักการปฏิรูปที่ดินตามที่กรมพัฒนาที่ดินเสนอในการประชุมครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2515 และครั้งที่ 7/2515 เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2515 ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาและอภิปรายกันแล้ว เห็นว่ามีหน่วยงานต่างๆหลายหน่วยงานดำเนินการอยู่แล้วแต่ไม่ทราบรายละเอียดว่าได้จัดทำอยู่แล้วมีอะไรบ้าง และสมควรดำเนิน การต่อไปประการใด ตลอดจนปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องที่ต้องประสบมีอยู่อย่างไร จะมีทางปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับงานนี้อย่างไร ซึ่งที่สุดที่ประชุมมีมติให้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานอนุกรรมการผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้แทนกรมที่ดิน เป็นอนุกรรมการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาศึกษาว่าจะรับหลักการในเรื่องการปฏิรูป

ที่ดินตามที่นายทิพย์ เสนอหรือไม่<sup>196</sup> โดยกรมพัฒนาที่ดินได้แต่งตั้ง นายทิพย์ เรืองโชติวิทย์ และ นายสิทธิธาดา วสุวัต เป็นผู้แทนเข้าร่วมในคณะกรรมการดังกล่าว

ในระหว่างการประชุมของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2515 คณะปฏิวัติก็ได้แต่งตั้งพันโท ณรงค์ กิตติขจร (ยศในขณะนั้น) ผู้ช่วยเลขานุการฝ่ายความมั่นคงแห่งชาติให้เป็นประธานกรรมการวางโครงการปฏิรูปที่ดินซึ่งเรียกว่า คณะกรรมการวางแผนการปฏิรูปที่ดินและบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่วางโครงการปฏิรูปที่ดินแห่งชาติระยะเวลา 10-20 ปีให้แล้วเสร็จใน 3 เดือนด้วย โดยคณะกรรมการวางแผนฯได้รับการแต่งตั้งมาจากผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินและการเกษตร ประกอบด้วย พล.ต.ต.สืบ พงษ์สุวรรณ นาย ไชยรงค์ ชูชาติ นาย วีระ โอสถานนท์ นาย สวัสดิ์ ศรีลัมภ์ พ.อ.พงษ์ พงษ์สุวรรณ พ.อ.พจน์ พงษ์สุวรรณ พ.ต.สมาน ทองอร่าม ร.ต.อ. สุวรรณสุวรรณเวโซ นายเคชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ และ นายประจิดต์ โรจน์ประดิษฐ์ ซึ่งคณะกรรมการวางแผนฯได้ประเมินผลการจัดที่ดินในสมัยก่อนเช่น งานของกรมประชาสงเคราะห์ซึ่งไม่สามารถทำให้บรรลุผลได้ และได้นำเอาแบบอย่างการปฏิรูปที่ดินในประเทศต่างๆที่ดำเนินการสำเร็จแล้ว เช่นอิหร่าน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน เป็นต้นมาผนวกในข้อสรุปในการเสนอต่อสภาบริหารคณะปฏิวัติด้วยรวม 14 ข้อ โดยหลักการปฏิรูปที่ดินที่ได้วางไว้คือ การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงที่ดินที่มีอยู่เดิมเพราะส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่ การซื้อที่ดินจะใช้วิธีการจ่ายเป็นพันธบัตรรัฐบาลหรือการเข้าถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับอุปสรรคของการปฏิรูปที่ดินไว้ว่า จากการสำรวจ ภาวะการถือครองที่ดินของบุคคลโดยทั่วไปปรากฏว่าส่วนใหญ่กรรมสิทธิ์เป็นของขุนนางสมัยก่อน เจ้าพระวงศ์ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ พ่อค้าที่ดินยุคใหม่ซึ่งได้กว้านซื้อที่ดินในภาคกลางไว้มาก (สยามรัฐ, 15 กรกฎาคม 2515:8-9) นอกจากนี้คณะกรรมการโครงการปฏิรูปที่ดินได้มีการร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยแบบอย่างจากต่างประเทศ เช่น ไต้หวันและเกาหลีใต้ (ณรงค์ กิตติขจร, พ.อ., สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2549)

ในขณะเดียวกันคณะอนุกรรมการฯที่ประธานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแต่งตั้งได้ประชุมเกี่ยวกับหลักการปฏิรูปที่ดินโดยแยกเป็น 2 ตอนคือ ตอนแรกได้ประชุมพิจารณาในหลักการรวม 2 ครั้งๆแรกเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2515 ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2515 ผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการมีความเห็นชอบในหลักการแห่งโครงการรวม 6 ประการ คือ การปฏิรูปที่ดินแบบจีน ไต้หวัน การลดค่าเช่า การขายที่ดินสาธารณะแก่ชาวนา การซื้อที่ดินจากเอกชนมาขายให้ชาวนา การพัฒนาการเกษตร เพื่อช่วยชาวนาให้สำเร็จตามโครงการปฏิรูปที่ดิน และ การปฏิรูปที่ดินในประเทศ คณะอนุกรรมการได้นำหลักการเสนอต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อพิจารณาในการประชุมครั้งที่ 8/2515 เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2515 ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบด้วย

<sup>196</sup>

สรุปจาก กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่มท 0605/24146 เรื่องงานจัดรูปที่ดินตามข้อเสนอของนายทิพย์ เรืองโชติวิทย์, 23 มิถุนายน 2515.

ในหลักการตามที่คณะกรรมการฯ เสนอและมอบให้คณะกรรมการรับไปพิจารณากร่างเค้าโครงการปฏิรูปที่ดินขึ้น โดยให้พิจารณาถึงข้อดีข้อเสียแล้วนำเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ในการพิจารณาของคณะกรรมการตอนที่สองคือ ตอนพิจารณากร่างเค้าโครงการปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการได้นำร่างเค้าโครงการปฏิรูปที่ดินเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณา โดยในการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติครั้งที่ 11/2515 นั้นที่ประชุมเห็นว่า ร่างเค้าโครงการปฏิรูปที่ดินยังมีสาระสำคัญบางประการที่ควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำปรารภ เป้าหมาย และมาตรการที่จะใช้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของโครงการปฏิรูปที่ดินและในที่สุดได้มีมติมอบให้คณะกรรมการฯ รับไปพิจารณาในรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง โดยให้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมพิจารณาด้วย และได้นำเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาในการประชุมครั้งที่ 12/2515 ในวันที่ 5 พฤศจิกายน 2515 ผลการพิจารณาที่ประชุมเห็นชอบด้วยตามร่างเค้าโครงการปฏิรูปที่ดินที่เสนอ และมีมติให้กรรมการและเลขาธิการรับไปพิจารณาแก้ไขตามความเห็นของที่ประชุมเสร็จแล้วทำบันทึกเสนอประธานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพร้อมทั้งทำเรื่องเสนอไปยังจอมพลประภาส จารุเสถียร ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป

หลังจากนั้นกระทรวงมหาดไทยได้นำเสนอสภาพบริหารของคณะปฏิวัติพิจารณา พร้อมกับเสนอแนะไปด้วยว่ามีมาตรการที่จะนำมาใช้ได้เป็นประการใดก็แล้วแต่สถานการณ์ อุดมการณ์ และบรรยากาศทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม สำหรับประเทศไทยมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในด้านนโยบายรวม 3 ประการคือ 1 งานโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นงานสาขาหนึ่งที่จะช่วยให้งานโครงการปฏิรูปที่ดินได้บรรลุเป้าหมาย, 2. การบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินเพื่อนำไปจัดสรรแก่ผู้เช่าที่ดินหรือเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีน้อยไม่พอทำกิน ได้มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง และ 3. การกำหนดสิทธิในการถือที่ดิน แต่ผลการพิจารณาร่างเค้าโครงการปฏิรูปที่ดินของสภาพบริหารของคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ลงมติว่า “ให้รอกการพิจารณาไว้ก่อน” (สนท วิเศษ โกสิน ,2517:102-103-104)

การที่วาระนโยบายเรื่องการปฏิรูปที่ดินต้องหยุดชะงักลงและยังมิได้มีการพัฒนาต่อไปเป็นนโยบายโดยการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินมาบังคับใช้นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะมาจากหลายสาเหตุ อาทิ

(1) การขาดความพร้อมในเชิงงบประมาณ จากข้อมูลเอกสารทางราชการ หนังสือพิมพ์วารสารของกรมพัฒนาที่ดิน และ การสัมภาษณ์ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร (สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2549) พบว่า โครงการปฏิรูปที่ดินที่มีการวางแผนไว้นั้น เป็นโครงการในลักษณะที่เป็นการปฏิรูปการเกษตรแบบครบวงจรมิใช่เป็นเพียงการกระจายสิทธิในที่ดินอย่างเดียว และยังรวมถึงโครงการที่



เกี่ยวเนื่อง อาทิ โครงการแก้ปัญหาทุ่งกุลาร้องไห้ที่มีการเชิญผู้เชี่ยวชาญจากอิสราเอลมาช่วยแนะนำวิธีแก้ปัญหาเรื่องดินและการพัฒนาดิน เป็นต้น โครงการเหล่านี้จะต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนมากมหาศาลซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาเงินกู้จาก ธนาคารโลก ดังที่ พ.อ. ณรงค์ กิตติขจรหัวหน้าโครงการปฏิรูปที่ดินได้อธิบายว่า ในขณะที่พ.อ.ณรงค์ฯเห็นควรว่าต้องจัดทำโครงการปฏิรูปที่ดินหรือการปฏิรูปการเกษตรให้แล้วเสร็จเพื่อที่จะนำเสนอในการขอเงินกู้จากธนาคารโลก จึงทำให้ต้องรอการพิจารณาไว้ก่อน

(2) แรงต่อต้านนโยบายปฏิรูปที่ดินจากฝ่ายผู้ที่เสียผลประโยชน์จากนโยบายนี้ จะเห็นได้ว่า นโยบายปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายในลักษณะที่เป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ดินเสียใหม่ โดยการนำที่ดินจากผู้มีที่ดินมาก ไปให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน นโยบายในลักษณะนี้ย่อมจะต้องเกิดการต่อต้านจากพวกที่ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก อาทิ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง เจ้าที่ดินในชนบท ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีฐานอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างแน่นอน<sup>197</sup> เพราะ เมื่อพิจารณาในมุมมองของพวกเจ้าที่ดินจะเห็นได้ว่า คนกลุ่มนี้มีความหวาดกลัวการสูญเสียที่ดินอย่างมาก และ ฝ่ายความมั่นคงก็ใช้ความหวาดกลัวดังกล่าวในการณรงค์ให้พวกเจ้าที่ดินร่วมมือกับรัฐบาลในการต่อต้านคอมมิวนิสต์<sup>198</sup> ดังนั้นแม้ว่าจากการสัมภาษณ์พ.อ.ณรงค์ กิตติขจรฯจะมีได้กล่าวถึงการที่มีผู้คัดค้านไม่ให้นำนโยบายนี้มาใช้ แต่จากบทความในวารสารทางวิชาการ อาทิ บทความของเกริกเกียรติ พิพัฒนเสริธรรม และ ผู้ใช้นามปากกาว่า ร.พันแก้ว เป็นต้น ต่างมีการพาดพิงถึงการที่มีกลุ่มเจ้าที่ดินที่เสียประโยชน์คัดค้านนโยบายนี้

(3) ผู้นำรัฐบาลคือ จอมพล ถนอม กิตติขจร มิใช่เป็นผู้ริเริ่มหรือมีบทบาทโดยตรงในการสนับสนุนให้มีการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย การที่ความสนใจของผู้นำในรัฐบาลส่วนใหญ่เน้นไปที่ความมั่นคงและการต่อต้านคอมมิวนิสต์เป็นหลัก และอาจทำให้ผู้นำรัฐบาลไม่ค่อยเห็นความสำคัญของนโยบายปฏิรูปที่ดินและอาจมองการปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงเครื่องมือในการต่อต้านคอมมิวนิสต์เท่านั้น<sup>199</sup> ดังนั้นแม้ว่าต่อมาพ.อ.ณรงค์ กิตติขจร (บุตรชาย จอมพล ถนอม กิตติขจร) ซึ่งมีอำนาจ

197 การต่อต้านนโยบายปฏิรูปที่ดินของเจ้าของที่ดินที่เป็นผู้สูญเสียประโยชน์เป็นปรากฏการณ์ที่พบในหลายประเทศ อาทิ บังคลาเทศ ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ เป็นต้น เนื่องจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยพวกที่เป็นเจ้าของที่ดินเป็นจำนวนมากทำให้คนกลุ่มนี้คัดค้านหรือหาหน่วงเหนี่ยวการปฏิรูปที่ดิน โปรคดู Mathur (1980) Po (1980) Qayyum (1980) Siddiqui (1980) เป็นต้น

198 เช่น การมีใบปลิวออกมาว่า ถ้าคอมมิวนิสต์เข้ามาจะยึดที่ดินและทรัพย์สินจากคนรวยไปหมด เป็นต้น

199 เหตุผลที่รัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร เริ่มนำแนวคิดปฏิรูปที่ดินมาใหม่นั้น นาย เถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ ให้สัมภาษณ์ว่า “จอมพล ถนอม ท่านอาจเป็นห่วงเรื่องการแทรกซึมคอมมิวนิสต์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ท่านเลยให้ตั้งคณะกรรมการศึกษาว่าทำอะไรไม่ให้คอมมิวนิสต์แทรกซึมเข้ามา” และได้มีการกล่าวถึงความสนใจของผู้นำเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในขณะนั้นว่า “จริงๆผมว่าจอมพล ถนอมท่านไม่ค่อยให้ความสำคัญกับปฏิรูปที่ดิน ท่านมีปัญหากับนักศึกษา แม้ว่าว่าเขาจะพยายามทำการปฏิรูปที่ดินแต่ผมว่าก็ไม่ใช่นโยบายหลัก เขามีนโยบายอื่นที่สำคัญมีภารกิจมากกว่า เช่น การต่อต้านคอมมิวนิสต์จริงๆ

อย่างมากในขณะนั้นจะได้รับมอบหมายให้ร่วมวางโครงการปฏิรูปที่ดินสำหรับประเทศไทย แต่พ.อ.ณรงค์ก็ยังมีผู้มีอำนาจสิทธิขาดในรัฐบาล หากจอมพล ถนอม กิตติขจร สั่งการให้เร่งรัดให้มีการปฏิรูปที่ดินโดยเร็วเหมือนในกรณีของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่สั่งการให้จัดตั้งกรมพัฒนาที่ดิน และศึกษาการวางแนวทางการปฏิรูปที่ดิน แม้ว่าจะมีผู้ทักท้วงเรื่องอุปสรรคในเชิงงบประมาณและบุคลากรก็ตาม โปรดดูบทที่ 5) ก็อาจจะทำให้การพิจารณาออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินมารองรับก่อนที่รัฐบาลจะได้รับเงินกู้จากธนาคารโลกก็เป็นได้

กล่าวโดยสรุป เมื่อรัฐบาลได้นำแนวความคิดการปฏิรูปที่ดินเข้ามาเป็นวาระนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรซึ่งมีความสำคัญในแง่ที่เชื่อมโยงกับปัญหาการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบทของประเทศ ทำให้มีการตั้งคณะทำงานขึ้นมาศึกษาและวางแผนโครงการปฏิรูปที่ดินที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยโครงการที่มีการวางแผนไว้นั้นเน้นไปที่การปฏิรูปการเกษตร ควบคู่กับการกระจายสิทธิในที่ดิน แต่อย่างไรก็ดีสภาพบริหารของคณะปฏิวัติได้สั่งการให้โครงการปฏิรูปที่ดินรอการพิจารณาไว้ก่อน สาเหตุที่มีการสั่งให้รอการพิจารณานั้น จากข้อมูลเอกสารทางราชการ บทความทางวิชาการ หนังสือพิมพ์ และการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้สรุปว่าน่าจะมาจากสาเหตุในเรื่อง อุปสรรคในเชิงงบประมาณ การคัดค้านจากเจ้าที่ดิน และ การขาดแรงผลักดันจากจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าสภาพบริหารของคณะปฏิวัติจะชะลอการพิจารณาโครงการนี้ แต่แนวความคิดการปฏิรูปที่ดินก็ยังคงอยู่ในวาระนโยบายรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการดำเนินงานและการเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับนโยบายปฏิรูปที่ดินยังมีได้หยุดชะงักลง โดยคณะกรรมการโครงการปฏิรูปที่ดิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมชลประทาน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาที่ดิน ต่างก็มีความเห็นสอดคล้องกันว่า การปฏิรูปที่ดิน เป็นสิ่งที่จะเป็นจะต้องดำเนินการเพื่อผลในการพัฒนาการเกษตร โดยเฉพาะในภาคกลาง และมีการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าจะรื้อฟื้นร่างกฎหมายที่มีอยู่แล้ว 2 ฉบับคือ ร่างกฎหมายจัดรูปที่ดินและร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดินขึ้นมาพิจารณาปรับปรุง และจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยตรงหรือเสนอให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาก่อน ส่วนในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินกรมพัฒนาที่ดินก็ได้ดำเนินการต่อไป จนกระทั่งได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งทำให้รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ต้องออกไปนอกประเทศ

---

พบว่าคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีการประชุมปรึกษาหารือกันแต่ยังไม่มียะไรเป็นรูปธรรมกฎหมายมาออกสมัยรัฐบาลสัญญา" (สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2549)

#### 4. สรุป

ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร สภาพการเมืองไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองของคณะปฏิวัติฝ่ายทหาร ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการกำหนดนโยบายอยู่ภายใต้ระบอบมาตยาธิปไตยซึ่งมีข้าราชการประจำเป็นฐานสนับสนุน โดยธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2502 และธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2515 ไม่เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการจัดตั้งพรรคการเมืองจึงทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารผ่านประเทศ และขาดตัวแทนเข้าไปเป็นปากเสียงเรียกร้องแทนประชาชนในรัฐสภา ดังนั้นการริเริ่มวาระนโยบาย การกำหนดนโยบายและนโยบายสาธารณะจึงเป็นผลผลิตของฝ่ายการเมืองที่มาจากข้าราชการประจำและผู้นำในคณะปฏิวัติ

สำหรับการเข้าสู่วาระนโยบายของแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในช่วงรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร มีลักษณะที่คล้ายกับการเข้าสู่วาระนโยบายในช่วงรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในแง่ที่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินเข้าสู่วาระนโยบายโดยอาศัยกระแสการเมืองและกระแสนโยบายเป็นหลัก กล่าวคือ สถานการณ์ด้านความมั่นคงเกี่ยวกับภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านและการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ภายในประเทศซึ่งอาศัยช่องทางที่รัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรรวมทั้งปัญหาความขัดแย้งระหว่างราชการกับประชาชนที่บุกรุกป่าสงวนฯ ในการดึงชาวบ้านมาเป็นพวกอันมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้น ในอนาคตเป็นกระแสการเมืองที่สำคัญที่รัฐบาลทหารที่มุ่งเน้นด้านการรักษาความมั่นคงเป็นผลประโยชน์หลักของชาติให้ความสนใจมาก ประกอบกับในขณะนั้นกระแสแนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินในรูปแบบทุนนิยมประชาธิปไตยนั้นได้รับความสนใจนำไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางในต่างประเทศอันเนื่องมาจากการสนับสนุนสหรัฐฯ เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศและสกัดกั้นการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะ ประเทศไต้หวัน ที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมาก และได้กลายเป็นแม่แบบในการปฏิรูปที่ดินให้กับหลายประเทศ ซึ่งก็ทำให้แนวคิดการปฏิรูปที่ดินได้รับการเผยแพร่และยอมรับในระดับองค์กรระหว่างประเทศเช่น FAO องค์กรสหประชาชาติ และระดับนานาชาติรวมทั้งประเทศไทยด้วยโดยข้าราชการประจำกรมพัฒนาที่ดิน เช่น นาย บรรเจิด พลากร นายไชยรงค์ ชูชาติ นาย ทิพย์ เรืองโชติวิทย์ ได้พยายามผลักดันความคิดนี้ต่อรัฐบาล ซึ่งแนวคิดนี้ได้รับการยอมรับจากผู้นำรัฐบาล โดยเฉพาะจากผู้นำรุ่นใหม่ที่ก้าวหน้าอย่าง พ.อ.ณรงค์ กิตติขจรซึ่งตอบรับและสนับสนุนแนวคิดการปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมาก และมีส่วนประสานและผลักดันแนวคิดการปฏิรูปที่ดินให้เข้าสู่วาระนโยบายโดยตลอด จึงกล่าวได้ว่าแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในช่วงนี้นั้นกระแสการเมืองและกระแสนโยบายและผู้ผลักดันนโยบายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้นำตระหนักถึงปัญหาการถือครองที่ดิน ปัญหาเกษตรกร และให้ความสนใจในลักษณะที่รัฐบาลสามารถกล่าวอ้างว่าเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกินอัน โดยเกษตรกรไม่จำเป็นต้องพึ่งพาคอมมิวนิสต์ แต่

อย่างไรก็ดีแม้ว่าหน้าต่างานนโยบายเปิดออกและได้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณา สภการบริหารคณะปฏิวัติก็สั่งการให้รอการพิจารณาไว้ก่อน ซึ่งน่าจะมาจากหลายสาเหตุ อาทิ การที่โครงการปฏิรูปที่ดินในลักษณะการปฏิรูปการเกษตรต้องใช้งบประมาณจำนวนมากจึงจำเป็นต้องรอการกู้เงินจากธนาคารโลกเสียก่อน การที่แนวคิดนี้ถูกคัดค้านจากเจ้าที่ดินที่เป็นกลุ่มที่เสียประโยชน์จากการมีนโยบายนี้ หรือ ผู้นำประเทศมิได้ให้การสนับสนุนแนวคิดนี้อย่างจริงจัง จนทำให้แนวคิดนี้หยุดชะงักไปจนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งทำให้รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจรต้องยุติบทบาททางการเมืองและต้องออกไปนอกประเทศ