



ใหม่ได้สะท้อนถึงความมุ่งมั่นทางการเมืองของรัฐบาลที่จะปกป้องราษฎรชนาจากการเอารัดเอาเปรียบของเจ้าที่ดิน

## กระบวนการกำหนดนโยบายที่ดินในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ.2475 – 2500

ในการกำหนดนโยบายที่ดินหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถือเป็นกระบวนการที่ผู้นำในระบอบใหม่ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ด้านหนึ่งเนื่องมาจากคณะราษฎรได้หยิบยกประเด็นเกี่ยวกับที่ดินมาเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ตนในการทำปฏิวัติ อีกด้านหนึ่งคณะราษฎรได้พยายามใช้กระบวนการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการลดอำนาจของระบอบเก่า ถึงแม้จะมีความพยายามอธิบายประเด็นเกี่ยวกับนโยบายที่ดินของคณะราษฎรอยู่จำนวนหนึ่ง แต่ด้วยข้อจำกัดของเอกสารหลักฐานที่ให้ความสำคัญกับ “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” ของหลวงประดิษฐมนูธรรมมากจนเกินไป ส่งผลให้การเสนอภาพนโยบายที่ดินในระบอบใหม่โดยรวมมีลักษณะที่คลุมเครือ ดังนั้นจึงสมควรที่จะพิจารณากระบวนการกำหนดนโยบายที่ดินหลังพ.ศ. 2475 ใหม่ อันจะช่วยให้เกิดความเข้าใจในประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในระบอบประชาธิปไตย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้ทำการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายที่ดินโดยอาศัยวิธีการทางประวัติศาสตร์ ซึ่งในด้านหนึ่งพยายามที่จะเข้าถึงหลักฐานร่วมสมัยที่มีความน่าเชื่อถือมากที่สุดที่สุดในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายที่ดินนับตั้งแต่ทศวรรษ 2470 จนถึงพ.ศ. 2500 รวมถึงตีความหลักฐานเหล่านั้นโดยให้ความสำคัญกับการพิจารณาจากสภาพปัญหาเกี่ยวกับที่ดินที่เกิดขึ้น จากนั้นจึงพิจารณากระบวนการกำหนดนโยบายที่ดิน ที่สัมพันธ์กับเงื่อนไขทางการเมืองและเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา สุดท้ายจึงพิจารณาการดำเนินการของรัฐบาลตามนโยบายที่ดินที่ได้วางไว้

### ปัญหาที่ดินและนโยบายที่ดินในช่วงก่อนพ.ศ. 2475

ทั้งนี้หากพิจารณานโยบายที่ดินในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองตามที่กล่าวในบทที่ 2 รัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญกับที่ดินนับตั้งแต่ที่ดินกลายเป็นสิ่งมีมูลค่าหลังการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในปีพ.ศ. 2398 อันส่งผลให้รัฐจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินสมัยใหม่ เพื่อหวังจะใช้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินสมัยใหม่เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินทั่วประเทศ สอดคล้องกับนโยบายที่ดินในระยะแรกของรัฐสยามที่สนับสนุนการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ของเจ้าที่ดิน ซึ่งการกำหนดนโยบายดังกล่าวทำให้พระมหากษัตริย์สามารถสร้างฐานทาง

การเมืองและขยายฐานทางเศรษฐกิจให้กับสมาชิกพระราชวงศ์และขุนนางที่ใกล้ชิด แต่อย่างไรก็ตามเมื่อประเทศสยามต้องเผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับที่ดินครั้งใหญ่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อันได้แก่ ปัญหาการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ของชาวต่างชาติโดยอาศัยสิทธิพิเศษจากสัญญาทางพระราชไมตรี และปัญหาการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎรอันเป็นผลกระทบจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลสยามได้ตระหนักว่าปัญหาทั้งสองนี้อาจมีผลกระทบถึงการเมืองภายในสยาม ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะเข้ามาแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน อันนำมาสู่การวางนโยบายที่ดินใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 7 โดยรัฐบาลพยายามควบคุมการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ของนายทุนและชาวต่างชาติ ซึ่งนัยหนึ่งสะท้อนการเปลี่ยนนโยบายที่ดินครั้งสำคัญของสยามจากเดิมที่สนับสนุนการถือครองที่ดินขนาดใหญ่มาสู่การสนับสนุนการถือครองที่ดินขนาดย่อมมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามจากข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต รวมถึงปัญหาทางการเงินของรัฐบาล ได้ส่งผลให้นโยบายที่ดินของรัฐบาลสยามไม่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้เท่าที่ควร

#### การกำหนดนโยบายที่ดินหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475 – 2490)

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับที่ดินที่สืบเนื่องมาจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประกอบกับบรรยากาศทางการเมืองในระยะแรกหลังการปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 ได้เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้รัฐบาลระบอบใหม่พยายามกำหนดนโยบายที่ดินใหม่ ซึ่งจากการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายที่ดินหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ในบทที่ 3 พบว่านโยบายที่ดินหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 สัมพันธ์กับการเคลื่อนไหวทางความคิดเกี่ยวกับความพยายามในการแสวงหาแนวทางในการแก้ปัญหาที่ดินของคนกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 4 กระแสความคิดใหญ่ ๆ อันได้แก่ กระแสความคิดที่ต้องการแก้ปัญหาที่ดินเชิงโครงสร้าง, กระแสความคิดที่ต้องการแก้ปัญหาอย่างค่อยเป็นค่อยไป, กระแสความคิดที่ต้องการให้รัฐบาลมีบทบาทอย่างมากในการแก้ปัญหาที่ดิน, และกระแสความคิดเกี่ยวกับที่ดินของราษฎรสามัญชน นอกจากนี้ในกระบวนการกำหนดนโยบายที่ดินยังสัมพันธ์กับการขับเคลื่อนทางการเมืองของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ในระยะแรกของระบอบใหม่

นโยบายที่ดินหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเริ่มมีความชัดเจนนับตั้งแต่พระยาพหลพลพยุหเสนาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งในทางการเมืองถือว่าเป็นช่วงที่คณะราษฎรสามารถกุมอำนาจรัฐได้อย่างเด็ดขาด ดังนั้นในการกำหนดนโยบายที่ดินของระบอบใหม่จึงอาจ

กล่าวได้ว่าเป็นผลผลิตที่สำคัญของการปฏิวัติสยามของคณะราษฎรอย่างแท้จริง โดยได้รับอิทธิพลแนวคิดชาตินิยม อันสัมพันธ์กับการผลักดันข้อเสนอเกี่ยวกับที่ดินที่มีแนวคิดแบบชาตินิยมอย่างกว้างขวางในสังคมทั้งจากข้าราชการและราษฎรสามัญชน ตลอดจนสอดคล้องกับการสร้างอุดมการณ์ใหม่ของคณะราษฎรหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ที่เน้นความสำคัญของชาติขึ้นแทนที่พระมหากษัตริย์

ทั้งนี้คณะราษฎรสามารถผลักดันนโยบายที่ดินได้สำเร็จ ด้านหนึ่งเป็นผลมาจากผู้นำในระบบใหม่สามารถแก้ไขปัญหาสีทธิสภาพนอกอาณาเขตได้สำเร็จ อันทำให้การกำหนดนโยบายที่ดินข้ามพ้นข้อจำกัดเกี่ยวกับสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีกับต่างชาติ อีกด้านหนึ่งผู้ผลักดันนโยบายที่ดินคือคณะราษฎรสามารถกุมอำนาจรัฐได้อย่างเด็ดขาด ประกอบกับข้อเสนอเกี่ยวกับนโยบายที่ดินของคณะราษฎรสอดคล้องกับความต้องการของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม อันทำให้การผลักดันนโยบายที่ดินของคณะราษฎรไม่ต้องเผชิญกับกระแสต่อต้านจากกลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์มากเท่าใดนัก โดยนโยบายที่ดินใหม่มีหลักการพื้นฐานคือ (1) เพื่อป้องกันชาวต่างชาติแย่งถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน (2) เพื่ออุดหนุนคนไทยให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยทั่วถึงกัน เป็นส่วนละเล็กละน้อยตามครัวเรือนหนึ่ง ๆ และ (3) เกี่ยวกับฐานะเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจากหลักการทั้งสามนี้ รัฐบาลจึงได้ร่างกฎหมายที่ดินฉบับใหม่ขึ้นเพื่อดำเนินตามนโยบายที่ดินดังกล่าวคือ **“พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479”** ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาสำคัญคือ การป้องกันการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของชาวต่างชาติและส่งเสริมให้ราษฎรถือกรรมสิทธิ์ที่ดินขนาดเล็ก ดังสังเกตได้จากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจับจองที่ดิน ที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการจับจองที่ดินขนาดเล็ก เพื่อถ่ายทอดการควบคุม อันแสดงนัยว่ารัฐบาลคณะราษฎรให้การสนับสนุนการถือครองที่ดินขนาดเล็ก (small holding) ของชาวนารายย่อยมากกว่าการถือครองที่ดินขนาดใหญ่แบบเจ้าที่ดิน (absentee landlord)

การดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินของรัฐบาลนับตั้งแต่พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา นับว่าสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพ.ศ. 2475 ซึ่งในด้านหนึ่งเป็นการให้อำนาจรัฐบาลในการบริหารงานเกี่ยวกับที่ดินแทนที่พระมหากษัตริย์ สอดคล้องกับความพยายามของผู้นำในระบบใหม่ในการวางหลักการเกี่ยวกับที่ดินในระบบประชาธิปไตยด้วยการยืนยันหลักการที่ว่า **“ที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐ”** แทนที่หลักการ **“ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์”** ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแนวคิดข้างต้นนี้สะท้อนได้จากการตรากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในระยะแรกของระบบใหม่ รวมถึงการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ อันสะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลในระบบใหม่ที่ต้องการลดพระราชอำนาจเหนือที่ดินของ

พระมหากษัตริย์ให้น้อยลง และเป็นช่องทางลดอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจของระบอบเก่าไปในตัวด้วย ขณะเดียวกันก็เป็นการยืนยันอำนาจรัฐเหนือกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งตามสังคมนิยมประชาธิปไตยแม้จะรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน แต่หากเมื่อใดกรรมสิทธิ์ของเอกชนคุกคามผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม รัฐย่อมมีความชอบธรรมในการจำกัดและกำกับเหนือกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม ตัวอย่างนี้เห็นได้ชัดเจนจากบทบาทของรัฐในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินของราษฎรนับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2475 เช่น การแก้ปัญหาค่าเช่าที่ดินของราษฎร เพื่อสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่ระบอบใหม่ ด้วยการปรับปรุงระบบภาษีที่ดินให้เป็นธรรมมากขึ้นเพื่อลดเบียดเบียนด้านภาษีของราษฎร หรือการส่งเสริมสหกรณ์ประเภทเช่าซื้อที่ดินเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน

การดำเนินนโยบายที่ดินของคณะราษฎรเริ่มปรากฏชัดเจนนับตั้งแต่ทศวรรษ 2480 เมื่อรัฐบาลจอมพล ป. ได้เชื่อมโยงนโยบายที่ดินเข้ากับการสร้างชาติ อันมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้นโยบายที่ดินในการเร่งรัดการผลิตภายในประเทศอย่างแข็งขันภายใต้วิถีคิดแบบชาตินิยม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าววางอยู่บนพื้นฐานกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนบุคคล โดยมีรัฐเป็นผู้ชี้แนะและควบคุมดูแล ส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินรกร้างว่างเปล่าอย่างกว้างขวางจากการที่รัฐบาลส่งเสริมให้ราษฎรจับจองที่ดิน โดยอาศัยการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องผ่าน “บทสนทนานายมันชูชาติ กับ นายคง รักไทย” และการอพยพประชาชนเข้าไปอยู่ในนิคมที่รัฐจัดตั้ง ซึ่งจากการส่งเสริมให้ราษฎรจับจองที่ดินของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามตลอดทศวรรษ 2480 ทำให้ราษฎรมีที่ดินทำกินขณะเดียวกันก็สามารถเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกของประเทศได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งกระบวนการดังกล่าวช่วยแก้ปัญหาชาวนาที่ไร้ที่ดินหรือชาวนาที่สูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินเนื่องจากภาวะหนี้สิน รวมถึงป้องกันชาวต่างประเทศเข้าไปจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้ในระดับหนึ่ง

ในช่วงทศวรรษ 2480 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังพยายามจำกัดการถือครองที่ดินของชาวต่างชาติอย่างเข้มงวด ด้วยการประกาศใช้ “**รัฐนิยมฉบับที่ 2 เรื่องการป้องกันภัยที่จะบังเกิดแก่ชาติ**” รวมถึงได้ประกาศใช้กฎหมายที่ว่าด้วยการถือกรรมสิทธิ์ของชาวต่างชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการค้าของห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด พ.ศ. 2485 โดยชาวต่างชาติที่เป็นเป้าหมายของรัฐบาลคือ ชาวจีน แต่อย่างไรก็ตามในการบังคับใช้กฎหมายกีดกันชาวต่างชาติถือครองที่ดินโดยเฉพาะชาวจีนนั้น รัฐบาลกลับไม่ประสบผลสำเร็จตามความคาดหวังของรัฐบาล เนื่องจากไม่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกับชาวจีนที่เกิดในประเทศไทยได้นอกจากนี้ในช่วงทศวรรษ 2480 รัฐบาลจอมพล ป. ยังพยายามแก้ปัญหาการเช่าที่ดิน ซึ่งเป็น

ปัญหาเรื้อรังตั้งแต่สมัยระบอบเก่า แต่อย่างไรก็ตามจากการเปลี่ยนรัฐบาลจอมพล ป. มาเป็นรัฐบาลพลเรือนในช่วงปีพ.ศ. 2488 – 2490 ได้ส่งผลให้การดำเนินนโยบายที่ดินของรัฐบาลจอมพล ป. ขาดความต่อเนื่อง จนกระทั่งเมื่อจอมพล ป. ได้กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งในช่วงทศวรรษ 2490 จึงได้มีการดำเนินนโยบายที่ดินอย่างเข้มข้นอีกครั้ง

### การดำเนินนโยบายจัดสรรที่ดินแห่งชาติในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2491 – 2500)

ในการกำหนดนโยบายที่ดินของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามช่วงทศวรรษ 2490 (พ.ศ. 2491 – 2500) เป็นผลมาจากปัจจัย 3 ประการได้แก่ (1) สภาพการเมืองภายในประเทศไทยช่วงทศวรรษ 2490 (2) กระแสความคิดการปฏิรูปที่ดินจากองค์การระหว่างประเทศ และ (3) ปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎรในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายที่ดินคือ สภาพการเมืองในช่วงทศวรรษ 2490 ที่เกิดความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มผู้มีอำนาจทั้งสามในขณะนั้นคือ กลุ่มของจอมพล ป. พิบูลสงคราม, กลุ่มของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์, และ กลุ่มของพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ โดยกลุ่มจอมพล ป. มีฐานะที่ลำบากที่สุดเนื่องจากไม่มีฐานอำนาจของตนเอง จึงต้องแสวงหาการสนับสนุนจากต่างชาติรวมถึงการสนับสนุนจากมวลชน นอกจากนี้กลุ่มของจอมพล ป. ยังต้องถูกท้าทายจากกลุ่มอนุรักษนิยมที่กำลังมีอิทธิพลทางการเมืองเป็นกลุ่มอำนาจที่สี่ ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้น่าจะเป็สาเหตุหลักที่ทำให้จอมพล ป. และข้าราชการที่ใกล้ชิดพยายามกำหนดนโยบายจัดสรรที่ดิน เพื่อหวังจะใช้การดำเนินนโยบายดังกล่าวมาเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้แก่กลุ่มตน ประกอบกับการผลักดันนโยบายจัดสรรที่ดินของจอมพล ป. ยังสอดคล้องกับกระแสความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินที่แพร่หลายในนานาชาติที่มีองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ (UN) และ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (F.A.O.) เป็นผู้ผลักดัน

นอกจากนี้จากปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎรที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อันเป็นผลมาจากอัตราการขยายตัวของเนื้อที่เพาะปลูกข้าวที่ต่ำกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรโดยเฉพาะในภาคชนบท ส่งผลให้ขนาดการถือครองที่ดินของราษฎรโดยเฉพาะในพื้นที่นาข้าวมีขนาดที่ค่อย ๆ เล็กลง จนบางพื้นที่ไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้เพียงพอับรายจ่ายของครอบครัว ดังนั้นชาวนาต้องแสวงหาที่ดินเพิ่มเติมให้เพียงพอับการเลี้ยงครอบครัว ประกอบกับในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ราคาข้าวสูงขึ้นอย่างมาก อันเป็นสิ่งจูงใจให้ราษฎรต้องการที่ดินเพื่อเพาะปลูกข้าวมากขึ้น ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นจากอุปสงค์ต่อ

ที่ดินเพิ่มมากขึ้น อันเป็นช่องทางให้บุคคลบางกลุ่มที่มีเงินทุนเข้าไปกว้านซื้อที่ดินหรือจับจองที่ดินจำนวนมาก เพื่อแสวงหากำไรจากการค้าที่ดินหรือการให้ราษฎรเช่าทำนา โดยเจ้าของที่ดินมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง อันก่อให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างราษฎรที่ต้องการทำประโยชน์ในที่ดินกับนายทุนเจ้าที่ดินที่เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมากอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษ 2490 โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีพิพาทในท้องที่อำเภอบางป่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ที่ทั้งสองฝ่ายได้ใช้ความรุนแรงทำร้ายกัน จนรัฐบาลต้องเข้ามาแก้ปัญหาดังกล่าว

จากปัจจัยทั้งสามข้างต้นนี้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้ผลักดันนโยบายจัดสรรที่ดิน ซึ่งนโยบายจัดสรรที่ดินนี้เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงสภาพการครองตนและครัวเรือนของราษฎรให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ด้วยการให้ราษฎรทุกคนทุกครัวเรือนมีที่ดินเป็นของตนเอง ส่วนวิธีการในการจัดสรรที่ดินนั้น จอมพล ป. ได้อธิบายว่า รัฐบาลจะจำกัดให้ประชาชนแต่ละคนมีที่ดินในจำนวนจำกัดพอแก่อัตราภาพของตน เช่น สำหรับที่อยู่ให้มีได้เพียง 5 ไร่ สำหรับที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมให้มีได้ไม่เกิน 10 ไร่และสำหรับประกอบกิจการกรรมไม่เกินคนละ 50 ไร่ เป็นต้น ซึ่งการจัดสรรที่ดินวิธีนี้จะไม่ให้เกิดคนมีที่ดินมากเกินไปจนเป็นเหตุให้เกิดกันคนอื่นมีที่ดินไม่ได้ เมื่อการจัดสรรที่ดินได้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย จอมพล ป. เชื่อว่าราษฎรจะมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรืองมากขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจอมพล ป. จึงมีมติตั้ง “คณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ” เพื่อผลักดันนโยบายจัดสรรที่ดินให้เป็นนโยบายแห่งชาติ

ทั้งนี้จากการผลักดันนโยบายจัดสรรที่ดินแห่งชาติของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ส่งผลให้รัฐบาลจอมพล ป. ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินในช่วงปลายทศวรรษ 2490 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายจัดสรรที่ดิน อันประกอบด้วยพระราชบัญญัติ 4 ฉบับได้แก่ 1. พ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2496, 2. พ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496, 3. พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อความ เป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497, และ 4. พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน

ทั้งนี้ “พ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2496” เป็นกฎหมายที่รัฐบาลได้ร่างขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการระงับกรณีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เกิดขึ้นอย่างกว้างในช่วงทศวรรษ 2490 ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้จะมีการตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน” มีหน้าที่สำรวจการออกโฉนดที่ดิน และถ้าพบว่าการออกโฉนดที่ดินรายใดไม่ได้รับความเป็นธรรม คณะกรรมการนี้มีอำนาจสั่งยกเลิกโฉนดที่ดินนั้นและสั่งให้ออกโฉนดที่ดินใหม่ตามความเป็นธรรมได้ (มาตรา 5) โดยคำสั่งของคณะกรรมการ



ให้ถือเป็นเด็ดขาด ห้ามผู้ใดนำไปฟ้องร้องต่อศาลเพื่อแก้ไขเป็นอย่างอื่น (มาตรา 7) หลังจากที่มีการบังคับใช้กฎหมายสำรวจการออกโฉนดที่ดินไม่นาน รัฐบาลได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวและประกาศใช้เป็น “พ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496” ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินมากขึ้น โดยคณะกรรมการสามารถส่งยกเลิกการออกหนังสือสำคัญอย่างอื่นสำหรับที่ดินนอกเหนือจากโฉนดที่ดิน เช่น ใบเหี้ยมบ่่า ตราจอง รวมถึงหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่อยู่ในระหว่างเตรียมที่จะออกด้วย

ขณะที่ “พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497” เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาราษฎรจำนวนมากต้องละทิ้งการครอบครองที่ดินไปโดยไม่เป็นธรรม เพราะถูกผู้มีอิทธิพลแย่งชิงข่มขู่ โดยหลักการในกฎหมายฉบับนี้คล้ายคลึงกับพ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2496 ต่างกันเพียงกฎหมายฉบับนี้มีการตั้ง “คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม” มีหน้าที่นำที่ดินซึ่งมีผู้สละหรือได้มาโดยความไม่เป็นธรรมนั้นออกจัดให้แก่ราษฎรตามความเป็นธรรมได้ หรือจะสงวนไว้เพื่อให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันก็ได้ โดยคำสั่งของคณะกรรมการถือเป็นเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปฟ้องคดีเป็นอย่างอื่นมิได้ และในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับที่ดินแปลงใดอันเป็นข้อพิพาทอยู่ในศาลในขณะเดียวกัน คณะกรรมการก็อาจแจ้งให้ศาลทราบเพื่อศาลจะได้รื้อคดีไว้ก่อนได้ด้วย

ส่วน “พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน” ถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่รัฐบาลจอมพล ป. ให้ความสำคัญที่สุดรวมถึงใช้ระยะเวลาในการร่างมากที่สุดอีกด้วย (ตั้งแต่พ.ศ. 2495 จนถึงพ.ศ. 2497) โดยที่มาของกฎหมายฉบับนี้เป็นผลมาจากการพิจารณานโยบายจัดสรรที่ดินของคณะรัฐมนตรี ที่ต้องการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรเพื่อให้ราษฎรมีที่ดินไว้สำหรับอยู่อาศัยและประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพตามควรแก่อัตภาพ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ตรา “ร่างพ.ร.บ.จัดสรรที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 24..” แต่อย่างไรก็ตามความพยายามของรัฐบาลในการผลักดันร่างพ.ร.บ.จัดสรรที่ดินแห่งชาติกลับต้องเผชิญกับกระแสต่อต้านอย่างมากจากกลุ่มต่าง ๆ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้นำร่างกฎหมายดังกล่าวไปรวมกับ ร่างพ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 24.. และประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ทางกระทรวงมหาดไทยกำลังพิจารณาอยู่ ซึ่งสุดท้ายแล้วประมวลกฎหมายที่ดินก็สามารถผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ โดยเนื้อหาสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ การกำหนดขนาดการถือครองที่ดินของบุคคล โดยบุคคลที่มีที่ดินเกินกว่าที่กำหนดจะต้องจำหน่าย

ที่ดินส่วนเกินภายในระยะเวลาที่กำหนด มิเช่นนั้นรัฐจะเข้าไปจำหน่ายที่ดินส่วนเกินแทน การตั้ง “คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ” เพื่อทำหน้าที่จัดสรรที่ดิน

ในการกระบวนการกำหนดนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาลในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2490 ที่มีหลักการสำคัญคือการให้อำนาจรัฐในการจัดสรรที่ดินแก่ราษฎร ตลอดจนจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของเอกชน เพื่อให้ราษฎรทุกคนมีที่ดินเป็นของตนเอง รัฐบาลกลับต้องเผชิญกับกระแสการต่อต้านนโยบายจัดสรรที่ดินของกลุ่มต่าง ๆ ที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการจัดสรรที่ดินของรัฐบาล ซึ่งจากการพิจารณาเอกสารชั้นต้นพบว่าการต่อต้านปรากฏให้เห็นชัดเจนในการคัดค้านกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของรัฐบาลจากกลุ่ม 3 กลุ่มอันได้แก่ กลุ่มหนังสือพิมพ์, กลุ่มนักการเมือง, และกลุ่มราชสำนัก แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็สามารถต่อรองหรือประนีประนอมกับกลุ่มต่าง ๆ ที่ต่อต้านนโยบายจัดสรรที่ดินจนรัฐบาลสามารถผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินได้สำเร็จ

หลังจากที่รัฐบาลจอมพล ป. สามารถผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินได้สำเร็จ ยังผลให้เกิดคณะกรรมการพิเศษ 3 ชุดอันได้แก่ (1) คณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน, (2) คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม, และ (3) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้ (ทุกชุดมีจอมพล ป. เป็นประธาน) ได้กลายเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจอย่างมากในการดำเนินนโยบายจัดสรรที่ดินแห่งชาติ เมื่อพิจารณาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรในกรณีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่รัฐบาลจอมพล ป. อาศัยกลไกของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในการระงับกรณีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างราษฎรกับเจ้าที่ดิน ซึ่งตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือกรณีพิพาทที่ดินในอำเภอบางป่อและบางพลี, กรณีที่ดินหลวงสิทธิเทพการ, และกรณีที่ดินพระกล้ากลางสมร โดยทั้งสามกรณีเป็นกรณีพิพาทระหว่างผู้ที่แสวงหาความมั่งคั่งจากที่ดินหรือเจ้าที่ดิน ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นทั้งคนไทยเชื้อสายจีนและอดีตข้าราชการ โดยคนกลุ่มนี้ใช้อิทธิพลของตนในการถือครองที่ดินจำนวนมาก ซึ่งในบางครั้งการได้มาซึ่งที่ดินของบรรดาเจ้าที่ดินก็ไม่ได้ดำเนินตามทำนองคลองธรรมอย่างเคร่งครัดเท่าใดนัก ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ราษฎรจะพยายามปกป้องสิทธิในที่ดินของตน แต่ก็ไม่สามารถต่อสู้กับอิทธิพลของบรรดาเจ้าที่ดินเหล่านั้นได้ ดังนั้นราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจึงเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือ อันส่งผลให้รัฐบาลได้เข้ามาให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรทุกฝ่ายโดยอาศัยกลไกของคณะกรรมการพิเศษตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ซึ่งจากการดำเนินการของคณะกรรมการพิเศษของรัฐบาลได้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลจอมพล ป. คำนึงถึงผลประโยชน์ของ

ชาวนารายย่อยที่ทำประโยชน์ในที่ดินมากกว่าผลประโยชน์ของนายทุนเจ้าที่ดินที่ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ที่รัฐมองว่าเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ด้วยการจัดสรรที่ดินจำนวนมากของบรรดาเจ้าที่ดินที่ได้มาอย่างไม่เป็นธรรมให้แก่ราษฎรเจ้าของที่ดินเดิม ซึ่งการดำเนินการนี้ถือเป็นตัวอย่างในการดำเนินการจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่ของบรรดานายทุนเจ้าที่ดินต่อไป

นอกจากนี้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังได้วางโครงการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรครั้งใหญ่ โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ตั้งตามประมวลกฎหมายที่ดิน จะนำที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐมาจัดสรรให้แก่ราษฎรที่มีความต้องการที่ดินสำหรับอยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพ ขณะเดียวกันรัฐบาลก็จัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง โดยหวังว่าราษฎรที่ได้รวมกลุ่มกันเข้าเป็นรูปนิคมนี้จะเป็นสังคมที่มีชีวิตจิตใจ มีความสัมพันธ์กันโดยใกล้ชิด และจะได้รับความคิดริเริ่มร่วมกันเพื่อสร้างความเจริญแก่ครอบครัวและชุมชนนั้น ซึ่งการจัดสรรที่ดินในรูปแบบของนิคมสร้างตนเองจะเป็นช่องทางหนึ่งที่จะช่วยให้ราษฎรมีที่ดินทำกินพร้อมกับยกระดับมาตรฐานการครองชีพ

อย่างไรก็ตามนโยบายการจัดสรรที่ดินแห่งชาติของจอมพล ป. กลับมีการดำเนินการในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวได้สร้างความไม่พอใจอย่างมากให้แก่ผู้ที่สูญเสียผลประโยชน์ ดังนั้นกลุ่มผู้เสียประโยชน์เหล่านี้จึงสนับสนุนการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปีพ.ศ. 2500 ดังนั้นหลังการรัฐประหารจึงได้มีการยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่ประกาศใช้ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. ตลอดจนเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ดินใหม่ที่แตกต่างจากการกำหนดนโยบายที่ดินในช่วงปีพ.ศ. 2475 – 2500 ซึ่งจากการพิจารณาจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ พบว่าหลังการรัฐประหารในปีพ.ศ. 2500 ได้มีกระบวนการยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่ประกาศใช้ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. โดยเริ่มจากการวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2501 ว่า มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 เป็นบทบัญญัติมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ใช้บังคับมิได้ ซึ่งจากคำวินิจฉัยดังกล่าวแม้ว่ารัฐบาลขณะนั้นคือ รัฐบาล พล.ท.ถนอม กิตติขจร จะมีช่องทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวมิให้แย้งหรือขัดกับรัฐธรรมนูญ แต่จากการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 กลับมีมติให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมหยุดดำเนินการตามกฎหมาย ขณะเดียวกันจากคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญยังกระทบกระเทือนมาถึงพ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2496 ด้วย เพราะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ซึ่งต่อมามีคณะรัฐมนตรีชุดจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้มีมติ

ยกเลิกการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินในเดือนมกราคม พ.ศ. 2504 ในส่วนของประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีการยกเลิกบทบัญญัติที่ว่าด้วยการจำกัดขนาดการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของบุคคล โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ซึ่งถือเป็นกระบวนการยกเลิกการจำกัดขนาดการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน ก่อนที่กฎหมายดังกล่าวจะบังคับใช้ในปีพ.ศ. 2504 ตามเงื่อนไขระยะเวลา 7 ปีนับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว อันสะท้อนนโยบายที่ดินที่เปลี่ยนไปหลังการหมดอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จากที่เคยสนับสนุนการถือครองที่ดินขนาดเล็กของราษฎรที่ทำประโยชน์ที่ดิน เปลี่ยนมาเป็นการสนับสนุนให้เอกชนถือครองที่ดินขนาดใหญ่มากยิ่งขึ้นนับตั้งแต่หลังการรัฐประหารของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจสำคัญของไทยเมื่อมีการส่งเสริมเศรษฐกิจของภาคเอกชนและพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ระบบทุนนิยมอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเศรษฐกิจเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และฉบับต่อ ๆ มา ดังนั้นนโยบายจัดสรรที่ดินภายใต้แนวคิดชาตินิยมในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงเป็นอุปสรรคสำคัญของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลใหม่ที่จะต้องแก้ไขหรือยกเลิก อันนำไปสู่ปัญหาการถือครองที่ดินที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นนับตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา

## สรุป

จากการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายที่ดินหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง นับระหว่างพ.ศ. 2475 - 2500 สามารถยืนยันได้ว่ารัฐในระบอบใหม่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของราษฎรชาวนา ด้วยการให้ความสำคัญกับการถือครองที่ดินขนาดเล็กของราษฎรไทยมากกว่าการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ของนายทุนเจ้าที่ดินและชาวต่างชาติ การดำเนินนโยบายที่ดินถือเป็นผลผลิตของกระแสความคิดเรื่องชาตินิยมทางเศรษฐกิจที่มีมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และมีการดำเนินการอย่างเข้มข้นในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 2490 ถึงแม้การดำเนินนโยบายที่ดินที่คณะราษฎร (โดยเฉพาะจอมพล ป.) ได้วางรากฐานไว้จะไม่ประสบความสำเร็จในการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรอย่างกว้างขวาง เนื่องจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวได้ยุติลงหลังการรัฐประหารในปีพ.ศ. 2500 แต่อาจปฏิเสธไม่ได้เลยว่าการดำเนินนโยบายที่ดินโดยเฉพาะสมัยจอมพล ป. ได้กลายเป็นประสบการณ์ให้แก่รัฐบาลรุ่นหลังในการดำเนินการแก้ปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทย