



การพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมกับ ปัญหาการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ในประเทศไทย*

นงเยาว์ จิตตะปุตะ**

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาผลกระทบจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมต่อการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยโดยผ่านช่วงสมัยต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๙๘ และจุดเปลี่ยนที่สำคัญ เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจระบบทุนนิยม โดยใช้ระบบเสรีในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นเครื่องมือ ซึ่งพบว่าทำให้เกิดช่องว่างระหว่างอาชีพเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรมมากขึ้น เพราะนายทุนภาคอุตสาหกรรมมีโอกาสในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินมากกว่าผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรม

คำสำคัญ : ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม, กรรมสิทธิ์ที่ดิน, กฎหมายที่ดิน, ประกาศคณะปฏิวัติ

ความนำ

ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญขั้นพื้นฐานในการผลิตทางการเกษตรเพื่อเลี้ยงชีพ และการพัฒนาเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการเกษตร ปศุสัตว์ และอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องใช้พื้นที่จำนวนมากเพื่อการขยายและเพิ่มกำลังในการผลิตวัตถุดิบเพื่อการแปรรูป นอกจากนี้ ที่ดินยังเป็นทรัพย์สินหลักของคนในชาติที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจและสังคมได้มากที่สุด และมีผลต่อ

ความมั่นคงของประเทศด้วย ฉะนั้นที่ดินจึงเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา และการขยายตัวของเศรษฐกิจและความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้น แต่เนื่องจากที่ดินเป็นสมบัติของชาติที่มีจำนวนจำกัด ดังนั้น การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินกับการทำประโยชน์จึงควรสมดุลกัน หากขาดสมดุลก็จะเกิดผลกระทบต่อการพัฒนาและการแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก เช่น ชาวนาและผู้เป็นเกษตรกรทั้งหลายที่ต้องอาศัย

ที่ดินเป็นปัจจัยในการผลิตแต่กลับไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งของความยากจนซ้ำซ้อนและการละทิ้งถิ่นกำเนิดอพยพเข้าไปหางานในเมืองของเกษตรกรไทย ส่วนผู้ประกอบการ นายทุน และผู้ประกอบการอาชีพอื่น ๆ ที่มีเงินกลับมีโอกาสแสวงหาและครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก ลักษณะเช่นนี้นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรและผู้ด้อย

* จากผลงานวิจัยเรื่อง “นโยบายการจัดที่ดินของไทยหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง การบอกเลิกสัญญาถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินต่อกันระหว่างประเทศคู่สัญญา (พ.ศ. ๒๓๙๕-๒๕๑๔)”

** รองศาสตราจารย์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร



โอกาส ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในสังคมไทยตั้งแต่ภายหลังกการทำสนธิสัญญาพระราชไมตรีและพาณิชย์ หรือสนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษเป็นชาติแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๓๙๘ ซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องเปิดรับระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ฉะนั้น ระบบเศรษฐกิจการค้าข้าวจึงเกิดขึ้นและขยายตัวเติบโตตามตลาดการค้าข้าวต่างประเทศ มีผลกระทบต่อระบบการผลิตที่มีความตื่นตัวในการผลิตข้าวเพื่อขาย ทำให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกมากขึ้นและเกิดแนวคิดในการพัฒนาที่ดินเพื่อการขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวด้วยการขุดคลอง^๑ เช่น มีการขุดคลองทวีวัฒนา คลองรังสิต คลองประเวศบุรีรมย์ การทำนาในบริเวณรอบ ๆ กรุงเทพฯ จึงเพิ่มขึ้น แม้แต่ชาวญี่ปุ่นยังต้องการอพยพชาวญี่ปุ่นมาทำนาในประเทศไทย^๒

กล่าวได้ว่าระบบทุนนิยมได้เริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจการเกษตรของไทย แต่เนื่องจากสถานการณ์การถือครองที่ดินของราษฎรตั้งแต่สมัยอยุธยา มาจนถึง พ.ศ. ๒๔๔๔ นั้น ราษฎรมีสิทธิครอบครองเพียงเพื่อทำประ-

โยชน์เท่านั้น หากมิได้ทำประโยชน์ก็จะหมดสิทธิครอบครอง^๓ เพราะสิทธิครอบครองไม่แยกออกจากการทำประโยชน์นั่นเอง ทั้งนี้ เพราะอุดมการณ์ในระบอบการปกครองสมบูรณาสิทธิราชย์นั้น พระเจ้าแผ่นดินทรงเป็นเจ้าของแผ่นดินทั้งหมด อย่างไรก็ดี ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชานุญาตให้ราษฎรถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ “ประกาศออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๐” (พ.ศ. ๒๔๔๔) จึงทำให้ที่ดินมีสถานะภาพเป็นอสังหาริมทรัพย์ ผู้ที่มีชื่อเป็นเจ้าของมีกรรมสิทธิ์ครอบครองตามกฎหมาย^๔ ที่ดินจึงกลายเป็นทรัพย์ที่มีค่าในตัวเอง กล่าวคือแม้ว่าจะเป็นที่ดินว่างเปล่าไม่ต้องทำประโยชน์ใด ๆ เลย ก็มีราคาซึ่งถึงแม้ว่าจะก่อให้เกิดผลดีต่อราษฎรโดยตรง แต่ก็ก่อให้เกิดผลกระทบและปัญหาว่าด้วยที่ดินหลายประการ เช่น มีผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินจำนวนมากแต่มิได้ทำประโยชน์ เกิดกลุ่มนายทุนที่ดินในภาวะเศรษฐกิจการค้าข้าว ชาวนาจึงต้องพึ่งนายทุนที่ดินและนายทุนที่ดินจะแปรสถาน-

ภาพเป็นนายทุนเงินกู้ในภาคเกษตรกรรม ซึ่งปรากฏว่าเกิดคดีวิวาทฟ้องร้องเป็นคดีความฉ้อโกงที่ดินในการจำนอง ขายฝากที่ดิน เช่า เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งของความยากจน ยืดเยื้อ และซ้ำซ้อนของชาวนาไทย

เมื่อมาถึงยุคของการพัฒนาประเทศไทยภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในสมัยของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งพัฒนาเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมในแนวทางของทุนนิยมอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรม อีกทั้งยังประกาศยกเลิกกฎหมายที่ดินที่จำกัดจำนวนที่ดินที่คนไทยและคนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ได้ตามประเภทของการทำประโยชน์ โดยอ้างว่าเพื่อส่งเสริมในการพัฒนาเศรษฐกิจจึงทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อการใช้กรรมสิทธิ์ที่ดินในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งเป็นประเด็นศึกษาของบทความนี้ โดยแบ่งศึกษาแต่ละช่วงดังนี้ **สมัยสมบูรณาสิทธิราชย์ สมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง—หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ และสุดท้ายก็คือ สมัยพัฒนาเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

^๑ คูใน สุนทรื อาสะวีย์, ประวัติคลองรังสิต : การพัฒนาที่ดินและผลกระทบต่อสังคม พ.ศ. ๒๔๓๑-๒๔๔๓, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๓๐)

^๒ สุนทรื อาสะวีย์, “ปัญหาการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยของคนต่างชาติ : ศึกษากรณีญี่ปุ่น พ.ศ. ๒๓๕๕-๒๔๕๐,” ไทยคดีศึกษา, (กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป จำกัด, ๒๕๓๓)

^๓ เอกสารสิทธิที่รัฐออกให้มี ๔ ประเภทคือ ไบเหี้ยบบ่า โฉนดตราจอง โฉนดตราแดง และโฉนดสวน ซึ่งเป็นเพียงหลักฐานในการอ้างสิทธิในการครอบครองเพื่อทำประโยชน์ระหว่างราษฎรกันเองเท่านั้น พระเจ้าแผ่นดิน (รัฐ) อาจเรียกเวนคืนได้โดยไม่ต้องจ่ายเงินทดแทน

^๔ ตามความในข้อ ๓ แห่ง “ประกาศออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๐” “ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ที่ดิน” ให้ถือว่า ผู้มีสิทธิครอบครองหรือเจ้าของที่ดินผู้นั้น มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน



การขยายตัวของเศรษฐกิจทุนนิยมและการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

หลังทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับชาติอังกฤษเป็นชาติแรกใน พ.ศ. ๒๓๙๘ แล้ว ระบบการผูกขาดการค้าโดยพระคลังสินค้าได้ถูกยกเลิกไป ระบบการค้าเสรีและทุนนิยมได้เข้ามาแทนที่สินค้าต่าง ๆ หลาย ๑๐ รายการ ที่เคยถูกห้ามราษฎรทำการค้าเสรีจะต้องค้าผ่านพระคลังสินค้าเท่านั้นได้ถูกเปลี่ยนมือไปสู่พ่อค้าคนกลาง เช่น นายทุนจีน นายทุนขุนนาง และนายทุนชาวต่างชาติตะวันตก เช่น ธุรกิจค้าข้าว น้ำตาล ดีบุก ไม้สัก ซึ่งมีลักษณะเป็นพาณิชย์นิยม ฉะนั้น ถึงแม้ว่าการผลิตข้าวเพื่อการค้าจะขยายตัวมากขึ้น แต่ในช่วงระยะเวลาก่อน พ.ศ. ๒๔๔๔ สิทธิในการถือครองและการทำประโยชน์มิได้แยกจากกัน^๕ ฉะนั้น ถึงแม้ว่าที่ดินจะมีราคาสูงและสร้างผลประโยชน์กำไรได้มากขึ้น แต่ก็ค่อนข้างจะจำกัดอยู่แต่ในกลุ่มนายทุน เช่น เจ้านาย ขุนนาง ข้าราชการ พ่อค้า เพราะสามารถเปลี่ยนมือกันได้โดยการขาย ขายฝาก

จำนอง ตาม “ประกาศขายสวนขายนาฝากแก่กัน ปีชาล นพศก ศักราช ๑๒๒๘ (พ.ศ. ๒๔๐๙)”^๖ ใน ปีต่อมาได้ออกประกาศเพิ่มเติมอีกหนึ่งฉบับ ส่วนชาวนานั้นไม่มีเงินและกำลังมากพอที่จะซื้อและขยายพื้นที่เพาะปลูกได้มากนัก

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าระบบเศรษฐกิจทุนนิยมไทยจะเริ่มขยายตัวจากพาณิชย์นิยม แต่ก็ถือว่าโครงสร้างและระบบเศรษฐกิจไทยได้ปรับเข้าสู่ระบบเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจภายนอกทั้งในด้านการผลิต การค้า การบริโภคและระบบเงินตรา ซึ่งเป็นระบบพึ่งพาต่างประเทศ จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากผลกระทบทางการเมืองโลก และนโยบายการขยายอำนาจและอิทธิพลทางเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทุนนิยมอุตสาหกรรมอย่างมั่นคงแล้วได้ ฉะนั้นโรงสีข้าวขนาดใหญ่จึงเป็นอุตสาหกรรมแปรรูปข้าวเพื่อเป็นสินค้าส่งออกที่นายทุนจีนและนายทุนชาติตะวันตกนิยมประกอบการ จึงขยายตัวอย่างรวดเร็วตามความต้องการของตลาดการ

ค้าข้าวต่างประเทศ^๗ ส่วนโรงงานแปรรูปไม้หรือการทำป่าไม้สัก โรงหีบอ้อยหรือโรงงานน้ำตาล เหมือนแร่ดีบุก เช่น โรงงานแปรรูปไม้สักซึ่งนายทุนจีนเป็นผู้ประกอบการแต่แรก แต่เนื่องจากนายทุนชาติตะวันตกมีเงินทุน ประสบการณ์และตลาดที่มากและกว้างกว่า จึงได้เข้ามาลงทุนประกอบการและขยายกิจการได้มากกว่านายทุนชาวจีน แต่ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจทุนนิยมจะขยายตัวมากขึ้น แต่ก็ยังไม่กระจายมากนักทั้งประเภทของการลงทุนและกลุ่มนายทุน อีกทั้งในสภาวะที่เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศที่ยังมีประชากรเกินร้อยละ ๙๐ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ฉะนั้นรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนและต่อหัวจึงต่ำ ชาวนาส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง จึงได้ประโยชน์จากการขยายตัวของเศรษฐกิจการค้าข้าว น้อยมาก เพราะผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะตกอยู่กับนายทุนที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนใหญ่ก็มักจะอยู่ในมือของเจ้านาย ขุนนาง ข้าราชการ พ่อค้าและนายทุน

^๕ เอกสารหนังสือแสดงสิทธิครอบครองที่ดินที่เข้ามาก่อนการออกโฉนด พ.ศ. ๒๔๔๔ นั้นเป็นเพียงสิทธิในการทำประโยชน์ในระยะเวลาที่กำหนดคือ โฉนดตราแดง ครอบครองได้ ๑๐ ปี โฉนดตราจอง ครอบครองได้ ๓ ปี ใบหยียบย่ำ ครอบครองได้ ๑ ปี

^๖ กรมที่ดิน “ประกาศขายสวนขายนาฝากแก่กัน” รวมกฎหมายเก่าเกี่ยวกับที่ดิน, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, ๒๕๔๑), หน้า ๑๔.

^๗ ใน พ.ศ. ๒๔๑๐ มีโรงสีข้าวของชาวตะวันตก ๕ โรง ส่วนชาวจีนถึงแม้ว่าจะเริ่มช้ากว่าคือ ใน พ.ศ. ๒๔๒๒ มีจำนวน ๕ โรง แต่หลังจากมีการพัฒนาระบบชลประทานในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างใน พ.ศ. ๒๔๔๕ ฉะนั้น พ.ศ. ๒๔๕๑ มีโรงสีข้าวทั้งหมด ๔๖ โรง แต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๑ ยุติแล้ว ใน พ.ศ. ๒๔๖๑ นายทุนตะวันตกขายกิจการให้นายทุนจีน นายทุนจีนจึงครองกิจการโรงสีขนาดใหญ่แต่เพียงกลุ่มเดียวถึง ๖๖ โรง ส่วนอุตสาหกรรมแปรรูปไม้จะอยู่ในครอบครองของกลุ่มนายทุนชาวอังกฤษ ส่วนเหมืองแร่ดีบุกนั้นส่วนใหญ่เป็นของนายทุนชาวอังกฤษ รองลงมาคือฝรั่งเศส สุดท้ายคือนายทุนจีนและนายทุนไทยเชื้อสายจีน



การขยายตัวของเศรษฐกิจทุนนิยม และการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง-สงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติ

เนื่องจากนายทุนที่ดินในประเทศไทยในยุคแรก ๆ ของเศรษฐกิจทุนนิยมมักจะตกอยู่กับคนชั้นสูงในสังคมดั้งเดิมแล้ว จึงเป็นสาเหตุและเป้าหมายหนึ่งในการแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจของกลุ่มคณะราษฎรภายหลังปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ซึ่งเป็นผู้ร่างนโยบายเศรษฐกิจ “โครงการสมุดปกเหลือง” ซึ่งมีแนวคิดไปในทางแก้ปัญหาที่ทำกินของราษฎรในแนวทางที่จะปฏิรูปให้ที่ดินเป็นของรัฐเพื่อการจัดสรรเป็นสวัสดิการแก่เกษตรกรผู้เช่าที่ดินทำกิน แต่โครงการสมุดปกเหลืองไม่สามารถนำมาใช้ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุใดก็ตาม แต่รัฐบาลก็เริ่มให้ความสำคัญต่อแนวทางการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินชัดเจนขึ้น เห็นได้จากรัฐบาลได้ออกกฎหมายมาควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น “พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘” และ “พระราชบัญญัติควบคุมการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินและการใช้

ประโยชน์จากที่ดินของคนต่างด้าวและคนไทย พุทธศักราช ๒๔๗๙”

ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๑-๒๔๘๗ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ ๑ มีนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมอย่างชัดเจน ประกอบกับมีอำนาจทางการเมืองสูงมาก^๕ จึงได้ออกมาตรการทางกฎหมายและการปกครองมาเพื่อแก้ปัญหาและควบคุมการขยายตัวของเศรษฐกิจทุนนิยมและควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์และการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของทั้งคนไทยและคนต่างด้าว โดยเฉพาะชาวจีน ซึ่งถึงแม้ว่าจะอาศัยอยู่ในประเทศไทยมานาน แต่ไม่สามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ในประเทศตามข้อสนธิสัญญาระหว่างกัน ทั้ง ๆ ที่ชาวจีนต้องการอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร และพ่อค้าชาวจีนก็ประสบความสำเร็จในการประกอบธุรกิจมาก โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ แล้วกิจการโรงสีข้าวขนาดใหญ่เกือบทั้งหมดอยู่ในมือของนายทุนจีน ซึ่งหมายถึงนายทุนจีนย่อมมีอิทธิพลในการส่งออกสินค้าข้าวแปรรูปด้วย ฉะนั้น นายทุนจีนจึงเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่จะได้รับผลกระทบเพราะรัฐบาลไทยไม่ไว้วางใจ เช่น จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้แสดงความเห็นไว้ในรายงานการประชุมคณะรัฐ-

มนตรีว่า “ปัญหาเรื่องเงินเป็นปัญหาเป็นตายสำคัญมากของประเทศชาติ”^๕ จากความไม่ไว้วางใจของผู้นำกลุ่มพ่อค้านายทุนจีน จึงถูกต่อต้านจากจอมพล ป.พิบูลสงคราม มากกว่าคนต่างด้าวอื่น ๆ เพราะรัฐบาลจะออกมาตรการในการตรวจสอบและควบคุมอย่างเข้มงวด เช่น การโอนกิจการโรงสีข้าวเป็นของรัฐ และดำเนินการค้าเองโดยตั้งบริษัท ไทยนิยม จำกัด ให้เป็นบริษัทแม่เพื่อเป็นตัวแทนและรองรับบริษัทลูกคือ บริษัท จังหวัด จำกัด ที่กระจายอยู่ทั่วเกือบทุกจังหวัด เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการเป็นตัวแทนส่งสินค้าออกไปขายยังต่างประเทศ ฉะนั้น การขยายตัวของเศรษฐกิจทุนนิยมในยุคนี้จึงค่อนข้างจะจำกัด อีกทั้งรัฐบาลพยายามปลุกฝังและโน้มน้าวประชาชนให้คล้อยตามรัฐบาล เช่น ได้ออกคำขวัญ “ไทยทำ ไทยใช้ ไทยเจริญ” นอกจากนี้แล้ว จอมพล ป.พิบูลสงคราม ยังได้ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือควบคุมดูแลแก้ไขปัญหาการใช้และการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน เช่น การออก “พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕” “พระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดเพื่อค้ากำไร พุทธ-

^๕ รัฐบาลได้ร่างพระราชบัญญัติศาลพิเศษขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการพิพากษาคดีตัดสินประหารชีวิตผู้ต้องหา กบฏ ๑๘ คน (มีทั้งพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการ พลเรือน นักการเมือง ฯลฯ) ด้วยข้อหาคิดประทุษร้ายต่อบุคคลสำคัญของรัฐบาล เพื่อนำระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กลับคืนมา เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๑ และพระราชบัญญัตินี้ถูกใช้เป็นเครื่องมือกำจัดฝ่ายตรงกันข้ามของรัฐบาล

^๕ รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๘๔/๒๔๘๒ วันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๒, “เรื่องปัญหาคนจีน,” หน้า ๑๘, ๑๙.



คักราช ๒๔๘๕” “พระราชบัญญัติ
ในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวพุทธ-
คักราช ๒๔๘๖” และ “กฎกระทรวง
มหาดไทย ออกตามความในพระ
ราชบัญญัติที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับ
คนต่างด้าว พุทธคักราช ๒๔๘๖”

มาตรการทางกฎหมายที่ออก
มาควบคุมเกี่ยวกับสิทธิในการถือ
ครองที่ดินในสมัยจอมพล ป.พิบูล
สงครามนี้โดยเฉพาะในส่วนของคน
ต่างด้าวที่มีสิทธิถือกรรมสิทธิ์
ที่ดินในประเทศไทยตามสนธิสัญญา
ต่อกันซึ่งมีทั้งหมด ๑๖ ประเทศ^{๑๐}
นั้น นับว่าเป็นหลักการที่ดีเมื่อคำนึง
ถึงความเหมาะสมในการถือกรรม-
สิทธิ์แต่ละบุคคลเพื่อการใช้ประ-
โยชน์เพื่อที่อยู่อาศัยไม่เกิน ๑๐ ไร่
เพื่อพาณิชยกรรมไม่เกิน ๑๐ ไร่
เพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน ๕๐ ไร่
เพื่อเกษตรกรรมไม่เกิน ๒๕ ไร่
เพื่อการศาสนา การกุศล ไม่เกิน
๕ ไร่ เพื่อสุสานโดยมีฌาปนสถาน
หรือไม่มี ไม่เกิน ๑๐ ไร่ เพื่อฌาปน-
สถานแต่อย่างเดียว ไม่เกิน ๒ ไร่
ประมาณกลางเดือนกรกฎาคม
พ.ศ. ๒๔๘๗ จอมพล ป.พิบูลสงคราม

ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
จึงทำให้ปัญหาความขัดแย้ง เกือบยด
ขัง และการปฏิบัติที่เข้มงวดกวดขัน
ของเจ้าหน้าที่ต่อชาวต่างด้าวน้อยลง
เพราะการดำเนินนโยบายชาตินิยม
ผ่อนคลายเป็นเบาบาง แต่ต่อมาเมื่อ
พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ และ
พลโท ผิน ชุณหะวัณ^{๑๑} และพวก
ได้ร่วมกันทำรัฐประหารรัฐบาลพล
เรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็น
นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน
พ.ศ. ๒๔๘๐ แล้ว คณะรัฐ-
ประหารก็ได้มอบหมายให้นายควง
อภัยวงศ์ จัดตั้งรัฐบาลขึ้นเป็นนายก
รัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน
แล้วเชิญจอมพล ป.พิบูลสงคราม
ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหาร
แห่งประเทศไทย แต่หลังจากนั้น
เพียงระยะเวลาไม่ถึง ๕ เดือนเต็ม
คณะรัฐประหารก็บีบบังคับให้นาย
ควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีลาออก
แล้วเชิญจอมพล ป.พิบูลสงคราม
ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่ง
เป็นสมัยที่ ๒ เมื่อวันที่ ๘ เมษายน
พ.ศ. ๒๔๘๑ นโยบายชาตินิยมก็ได้
กลับมาเป็นแนวทางหลักในนโยบาย

เศรษฐกิจและนโยบายที่เกี่ยวกับที่
ดิน เช่น ใน พ.ศ. ๒๔๘๑ ได้ออก
กฎหมายสงวนอาชีพไว้เฉพาะคน
ไทย โดยมีหลักการว่า เมืองไทย
สำหรับคนไทย และใน พ.ศ. ๒๔๘๒
ได้ออกพระราชกฤษฎีกาควบคุม
อาชีพของชาวต่างประเทศ ส่วน
นโยบายที่ดินนั้น ปรากฏว่า จอมพล
ป.พิบูลสงคราม ไม่ยินยอมให้มีการ
โอนกรรมที่ดินไปขึ้นกับกระทรวง
เกษตรราธิการตามที่ขอมาใน พ.ศ.
๒๔๘๑^{๑๒} โดยอ้างเหตุผลว่ากระ-
ทรวงมหาดไทยสามารถสอดส่อง
ได้ทั่วถึงกว่า และรัฐบาลมีความ
จำเป็นต้องพึงเลี้ยงป้องกันมิให้คน
ต่างด้าวเข้ามาถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน
ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ ทั้งสิ้น^{๑๓} และใน
พ.ศ. ๒๔๘๓ ก็ได้ออกประกาศใช้
“พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่
เกี่ยวกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ ๒)
พุทธคักราช ๒๔๘๓” ซึ่งเป็นฉบับ
ที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับก่อน (พ.ศ.
๒๔๘๖) โดยเพิ่มในส่วนที่ให้มีผล
บังคับถึงกลุ่มนิติบุคคลต่างด้าว
ประเภทห้างหุ้นส่วนจำกัด สมาคม
สหกรณ์ และมูลนิธิที่ตั้งขึ้นเพื่อ

^{๑๐} ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี เดนมาร์ก นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม สวีเดน โปรตุเกส อิตาลี สหรัฐอเมริกา สวิสเซอร์แลนด์ อินเดีย
ปากีสถาน ญี่ปุ่น และพม่า (ไม่รวมชาติจีน) ซึ่งแต่ละชาติจะทำสัญญาไม่พร้อมกัน

^{๑๑} พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ และพลโท ผิน ชุณหะวัณ เป็น ๑ ใน ๔ กลุ่มที่ร่วมกันทำรัฐประหารและกลุ่มนี้ต่อมาเรียกว่า “กลุ่มชอชราชครู”
เป็นกลุ่มที่มีบทบาทและอิทธิพลสูงในรัฐบาลใหม่นี้ คูในสังคีต พิริยะรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. ๒๔๖๕-๒๕๐๑), (กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์,
๒๕๒๖), หน้า ๑๗๔.

^{๑๒} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.๕ มท.๐๒๐๑.๒. ๑.๗๒/๘ เรื่อง “ขอโอนกรรมที่ดินมาสังกัดกระทรวงเกษตรราธิการ พ.ศ. ๒๔๘๒”

^{๑๓} คนต่างด้าวชาวจีนจะถูกพึงเลี้ยงมาก เพราะเป็นคนต่างด้าวที่ไม่มีสิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทย จึงเลี้ยงกฎหมายด้วยวิธีการ
ต่าง ๆ เช่น แต่งตั้งให้คนไทยเป็นผู้จัดซื้อและทำสัญญาเองกับราษฎร ดิดสินบนเจ้าพนักงาน อีกทั้งใน พ.ศ. ๒๔๘๒ (ค.ศ. ๑๙๔๕) พรรค
คอมมิวนิสต์จีนซึ่งนำโดยเหมา เจ๋อ ตุง มีชัยชนะต่อนายพลเจียง ไค เช็ก ผู้นำจีนคณะชาติ จึงทำให้มีผลกระทบต่อสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ
และสังคมไทย รัฐบาลไทยจึงไม่ไว้วางใจชาวจีนเพราะเกรงว่าจะโน้มเอียงและสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์จีน



ประโยชน์ของคนต่างด้าว โดยการดำเนินการและเงินทุนหรือการถือหุ้นของคนต่างด้าวเกินกว่าครึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมด ก็ให้ถือว่าเป็นของคนต่างด้าว ก็จะต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายที่ดินดังกล่าว

นอกจากรัฐบาลจะออกกฎหมายสงวนอาชีพไว้สำหรับคนไทยและมาตรการชาตินิยมอื่น ๆ แล้วรัฐบาลยังได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของชาติด้วยระบบทุนนิยมโดยรัฐ กล่าวคือรัฐจะเป็นผู้ลงทุนประกอบกิจการเอง โดยจัดตั้งเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ^{๑๔} ให้อยู่ในความดูแลของหน่วยงานของรัฐ และตั้งบริษัทกึ่งรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัท ข่าไทย บริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย โรงงานยาสูบ โรงงานทอผ้า โรงกลั่นน้ำมัน ให้อยู่ในความดูแลของหน่วยงานราชการกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งหมดถึง ๑๔๑ แห่ง รัฐวิสาหกิจ นักการเมือง ข้าราชการประจำระดับสูง นักธุรกิจ และพวกพ้องผู้มีอำนาจเข้าไปเป็นคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ จึงทำให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้มีโอกาสแสวงหาผลประโยชน์ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ การเงิน และ

สังคมอย่างกว้างขวาง ดังนั้น ในช่วงของการบริหารประเทศของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในสมัยที่ ๒ นี้จึงเป็นยุคทองของรัฐวิสาหกิจ หรือยุคชุดทองของนักการเมือง^{๑๕} และยุคมืดของประชาธิปไตย

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ภาวะทางด้านเศรษฐกิจและบทบาทของสหรัฐอเมริกาในฐานะนายทุนอุตสาหกรรมโลกได้ขยายตัว และมีอิทธิพลมากขึ้นในองค์การสหประชาชาติ เป็นผู้นำทั้งด้านการเมืองระหว่างประเทศ เศรษฐกิจสังคม การทหาร การศึกษา และเทคโนโลยี ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเป็นผู้นำฝ่ายโลกเสรีประชาธิปไตยจึงได้ดำเนินนโยบายขยายอิทธิพลเข้าแทรกแซงปัญหาการเมืองภายในของประเทศที่ต้อยโอกาสและด้อยพัฒนาว่าในด้านเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและขาดบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ ขาดเงินทุน ฯลฯ แต่มีขีดความสามารถและโอกาสที่จะพัฒนาได้เพราะร่ำรวยทรัพยากรธรรมชาติ แรงงานถูก แต่ขาดปัจจัยส่งเสริมการพัฒนา ฉะนั้น สหรัฐอเมริกาจึงมุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากระบบทุนนิยมเสรีด้วยการพยายามผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ ดัง

กล่าวปรับตัวเข้าสู่ยุคพัฒนาประเทศและพัฒนาเศรษฐกิจโดยอาศัยโครงการความช่วยเหลือและร่วมมือระหว่างประเทศในกลุ่มสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ทั้งในรูปแบบของความสัมพันธ์แบบทวิภาคี และพหุภาคี เช่น โครงการความช่วยเหลือทางการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม โครงการความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและสังคม แม้แต่ความร่วมมือในด้านการทหาร ฯลฯ โครงการความช่วยเหลือต่าง ๆ จะเป็นเสมือนโครงการนำร่องไปสู่การลงทุนของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในต่างประเทศทั้งในรูปแบบของการเข้าร่วมทุนและบรรษัทลงทุนข้ามชาติ (International Corporation หรือ Multinational Corporation หรือ Transnational Corporation)^{๑๖} ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่เข้าลักษณะดังกล่าว แต่นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมของรัฐบาลไทยสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ปิดกั้นและกีดกันอิทธิพลของต่างชาติ ฉะนั้น เมื่อประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาภาวะขาดดุลการค้าเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๔๙๕ รัฐบาลจึงได้ประกาศมาตรการลดการนำเข้าและส่งเสริมให้เพิ่มการผลิต

^{๑๔} วีรวัฒน์ กาญจนกุล, “ปัญหาและอนาคตของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย,” พัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑ (ม.ค. ๒๕๑๕), หน้า ๘๑, เสนอมุมมองใหม่มีใช้ชาตินิยมแต่ผลประโยชน์จากการที่รัฐให้เงินงบประมาณมาสนับสนุน

^{๑๕} ผานิต รวมศิลป์, “นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๑-๒๔๙๗,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑, หน้า ๒๕๘.

^{๑๖} คูในวิทยากร เชียงกูล, บรรษัทลงทุนข้ามชาติช่วยเหลือหรือช่วยถ่วง, (กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๒๒), หน้า ๒๕๘-๒๖๗.



สินค้าทดแทน ซึ่งอาจนับได้ว่าเป็นก้าวแรกของนโยบายส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย โดยเริ่มต้นที่อุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรเป็นหลัก เช่น โรงงานแปรรูปข้าวเป็นแป้ง แป้งมันสำปะหลัง มันสำปะหลังอัดเม็ด ฉะนั้น ถึงแม้ว่าต่อมาเมื่อสหรัฐอเมริกาโดยธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (Export-Import Bank) ได้ขอเจรจาและร่วมลงนามกับรัฐบาลไทยในข้อตกลงว่าด้วย “การค้ำประกันการลงทุนของคนอเมริกันในประเทศไทย” ในประมวลความตกลงว่าด้วย ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๔๙๗ (เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๐๖) แล้ว และต่อมารัฐบาลไทยได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยให้เหตุผลมีสาระที่สรุปได้ว่า อุตสาหกรรมมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และรัฐอาจไม่อยู่ในฐานะที่จะลงทุนเองได้ทั้งหมด เอกชนเองก็อาจจะล้มถ้ารัฐไม่อุ้มชู ฉะนั้น กิจการหลายอย่างจำเป็นต้องใช้ทุนต่างประเทศ แต่ถ้าไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่าบริษัทต่างชาติจะนำกำไรกลับไปได้ ก็จะไม่จูงใจ ฯลฯ ฉะนั้น การลงนามระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาลจึงเป็นการค้ำประกันการลงทุน (Investment Guarantee Program) ซึ่งลักษณะ

การลงทุนของบริษัทลงทุนข้ามชาติ ดังกล่าวนี้นั้นที่สุดจะค่อย ๆ เปลี่ยนไปเป็น **ระบบทุนนิยมผูกขาด (Monopoly Capitalism)** และสามารถครอบครองวัตถุดิบในประเทศที่ด้อยกว่าแต่ชาติปัจเจกในการลงทุนด้วยตัวเอง ต้องการความช่วยเหลือและมีสิ่งจูงใจคือแรงงานถูก ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะตอบสนองอย่างรวดเร็ว แต่บริษัทของชาวอเมริกันได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลไทยเพียงบริษัทเดียวคือ **บริษัท ฟอรัมส์ต์อาหารนม จำกัด** แต่ได้ส่งเสริมการลงทุนของรัฐวิสาหกิจถึง ๖ บริษัท อีกทั้งยังตั้ง **บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ** ซึ่งคนในรัฐบาลในกลุ่มชอวยราชครูใช้อภิสิทธิ์ตั้งขึ้นมา จึงไม่เป็นที่พอใจของสหรัฐอเมริกาเท่าใดนัก

การขยายตัวและการเติบโตของเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้ส่งผลกระทบต่อความต้องการในการใช้สิทธิประโยชน์และการครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นอย่างมาก มีการเสียดกฎหมายและหาทางครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินอย่างไม่ถูกต้องกันทั่วไป ฉะนั้น ใน พ.ศ. ๒๔๙๕ รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้ **พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๕** และประกาศใช้ **พระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๖** และออก

แถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี “เรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดินต่อสภาผู้แทน” ดังความตอนหนึ่งว่า

“...ประชาชนในบางท้องที่ได้ได้รับความเดือดร้อน โดยปรากฏว่ามีบุคคลใช้การเงินและทางอื่น ๆ ได้เข้าแทรกแซงหาประโยชน์ใส่ตนเอง...ประชาชนซึ่งได้สิทธิในที่ดินของตนมาด้วยความชอบธรรม ย่อมจะไม่ต้องเป็นห่วงวิตกในกรรมสิทธิ์ของตนแต่ประการใด...แต่รัฐบาลจะต้องเข้าบรรเทาทุกข์ของผู้ยากจนซึ่งได้รับความเดือดร้อนโดยอิทธิพลและกลอุบายของบุคคลบางหมู่บางพวก ซึ่งเข้าถือเอากรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรผู้ยากจนโดยมิชอบ รัฐบาลจึงมุ่งดูดยาให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนโดยไม่เข้าไปแทรกแซงนั้นหาได้ไม่...”^{๑๗}

นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลยังได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินอีกหลายฉบับในช่วง พ.ศ. ๒๔๙๖ และในที่สุดก็ได้ร่างกฎหมายที่ว่าด้วยที่ดินทั้งหมดมาประมวลไว้ที่เดียวกัน และปรับปรุงเป็น “**ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗**” ซึ่งประกอบด้วยหมวดต่าง ๆ ๑๒ หมวด ๑๑๓ มาตรา หมวดที่ ๓ มาตราที่ ๓๔-๖๔ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดิน หมวดที่ ๘ มาตรา ๘๖-๙๖ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิ

^{๑๗} กรมที่ดิน, รวมกฎหมายเก่าเกี่ยวกับที่ดิน, (กรุงเทพฯ : ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, ๒๕๔๔), หน้า ๒๐๑, ๒๐๒.



ของคนต่างด้าว และหมวดที่ ๙ มาตรา ๙๗ อนุมาตรา (๕) ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท^{๑๘} ซึ่งต่อมาในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๗ และ ๔๙ ยกเลิกมาตรา ๓๔-๔๙ และมาตรา ๙๗ อนุมาตรา (๕) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๗ นี้ โดยอ้างเหตุผลว่าต้องการส่งเสริมเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศในระบบทุนนิยม จึงทำให้ระบบทุนนิยมโลกแผ่ขยายเข้ามาครอบงำระบบเศรษฐกิจไทย และมีผลกระทบต่อปัญหาการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นสมบัติของคนไทย ซึ่งเดิมยึดถือหลักการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ในจำนวนที่เหมาะสมกับการทำประโยชน์ โดยไม่เปิดโอกาสให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก เพราะมีแนวคิดที่ว่าที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของชาติ

นโยบายเศรษฐกิจทุนนิยมกับปัญหาการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

ถึงแม้ว่าทั้งกลุ่มผู้ที่ร่วมกันก่อรัฐประหารวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ.

๒๔๙๐ ซึ่งต่อมาได้รวมกันเป็นกลุ่มอำนาจที่เรียกขานกันว่า **กลุ่มชอยราชครู** และกลุ่มของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่เรียกกันว่า **กลุ่มสี่เสาเทเวศน์** จะเป็นฐานอำนาจของจอมพล ป.พิบูลสงครามทั้ง ๒ กลุ่ม หากแต่ทั้งสองกลุ่มนี้มีความขัดแย้งกันทั้งในด้านนโยบายเศรษฐกิจ และแย่งชิงการครอบครองผลประโยชน์ในหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือกลุ่มชอยราชครูสามารถเข้าครอบครองและได้รับผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจโดยตรงเป็นจำนวนมาก และตั้งบริษัทร่วมกับรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัทกระสอบอีสาน บริษัท ส่งเสริมปอแห่งประเทศไทย จำกัด อีกทั้งยังได้คุมกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกระทรวงหลักที่สามารถขยายอำนาจได้อย่างกว้างขวาง ส่วนกลุ่มสี่เสาเทเวศน์ ถึงแม้ว่าจะคุมรัฐวิสาหกิจได้จำนวนน้อยกว่า แต่ในฐานะที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๕ จึงได้คุมรัฐวิสาหกิจที่สำคัญอยู่ในสังกัดถึง ๗ หน่วย เช่น องค์การเชื้อเพลิง องค์การอาหารสำเร็จรูป องค์การทอผ้า องค์การแปดเตอรี่ และเป็นประธานกรรมการ

อำนาจการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีผลประโยชน์สูงและสามารถสะสมทุนเพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองของตนคือ พรรคสหชีพได้อย่างต่อเนื่อง จึงเป็นสาเหตุที่กลุ่มชอยราชครูต้องการที่จะกำจัดและในที่สุดต่างฝ่ายต่างจะกำจัดซึ่งกันและกัน โดยใช้หนังสือพิมพ์เป็นเครื่องมือโจมตีขุดคุ้ยกันและกัน เช่น จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถูกโจมตีว่าทุจริตในกองสลากจึงตอบโต้ด้วยการออกหนังสือพิมพ์สารเสรี ขุดคุ้ยเรื่องของพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ เกี่ยวข้องกับการค้าฝิ่นและค้าทองคำเถื่อน^{๑๙} ฉะนั้น ในฐานะที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ คุมกองทัพปกอยู่แล้ว ในที่สุดจึงตัดสินใจจัดกลุ่มชอยราชครูให้หลุดไปจากวงโคจรทางการเมืองด้วยการทำรัฐประหารในวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ เนื่องจากจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังมีได้เข้ามาบริหารประเทศ^{๒๐} ฉะนั้นบรรดาพวกพ้องของกลุ่มชอยราชครูยังคงมีบทบาทอยู่ในรัฐวิสาหกิจจนเมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เดินทางกลับจากการเข้ารับการผ่าตัดและรักษาตัวที่โรงพยาบาลวอเดอร์

^{๑๘} คูใน “ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗,” ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ ๗๑ ตอนที่ ๗๘ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ (ซึ่งใช้อยู่ถึงปัจจุบัน หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมจะออกเป็นประกาศกฎกระทรวงและพระราชกฤษฎีกา)

^{๑๙} เฉลิม มลิลิต, “รัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๐๐ ในประเทศไทย,” วิทยานพนธ์ปริญาโท บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘, หน้า ๒๐๘.

^{๒๐} คำรงค์ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด และในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติได้มอบหมายให้นายพจน์ สารสิน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๒๑ กันยายน-๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๐ (เวลา ๓ เดือน ๖ วัน) พลโท ถนอม กิตติขจร ก็เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม-๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ โดยกราบบังคมลาออกทันที เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เดินทางกลับ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการถูกรัฐประหาร



รีด ในสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ และวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ ก็ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะปฏิวัติและเมื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วได้เปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโดยรัฐมาเป็นระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี ฉะนั้น รัฐบาลจึงเลิกให้การสนับสนุนรัฐวิสาหกิจ จึงทำให้รัฐวิสาหกิจหยุดขยายตัว และที่ยังคงอยู่โดยเฉพาะบริษัทค้าร่วมเอกชนนั้นก็ส่งเสริมให้เอกชนเข้าดำเนินการเอง ซึ่งมีผลทำให้บรรดาพวกพ้องของกลุ่มชวยราชครูที่เคยใช้อภิสิทธิ์ ก่อตั้งบริษัทค้าร่วมกับรัฐค่อย ๆ ลดบทบาทลง

เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติมในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ และได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร พร้อมทั้งประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๔๘๘ ระบอบประชาธิปไตยไทยหยุดชะงักลง หรืออาจกล่าวว่าเป็นยุคมืดของประชาธิปไตยไทยอีกครั้ง และนอกจากนั้นจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศั-

กราช ๒๕๐๒ โดยมีมาตรา ๑๗ ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างกว้างขวางและเด็ดขาด สามารถสั่งประหารชีวิตนักโทษคดีอาญา เช่น โทษจิปัถ์ วางเพลิง ได้โดยไม่ต้องรอการไต่สวนและพิจารณาโทษตามกระบวนการของศาลสถิตยุติธรรม ฉะนั้น ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและเป็นผู้มีบุคลิกและอุปนิสัยเด็ดเดี่ยวเฉียบขาด จึงบริหารประเทศด้วยคำประกาศว่า “ข้าพเจ้าขอยอมรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว” จึงให้อำนาจและผลประโยชน์ทั้งหลายทั้งปวงไหลหลากเข้าสู่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และพวกพ้อง^{๒๑} ฉะนั้น อำนาจในการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจจากชาตินิยมไปสู่ทุนนิยมเสรีด้วยสาเหตุใด ๆ ก็ตามมิใช่เรื่องยากโดยใช้ประกาศคณะปฏิวัติให้เป็นเสมือนแถลงการณ์นโยบายของรัฐบาล ทุกฝ่ายจะต้องนำไปปฏิบัติหรือถือเสมือนเป็นกฎหมาย ในภาวะรัฐบาลคณะปฏิวัติ

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓, ๔๗ และ ๔๘ ภาพสะท้อนนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายที่ดินของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓ มีสาระสำคัญที่เป็นเสมือนการ

แถลงนโยบายเศรษฐกิจอย่างกว้าง ๆ ที่แสดงให้เห็นว่ามีเจตนารมณ์ในการสนับสนุนและส่งเสริมการลงทุนของเอกชนภายในประเทศ ซึ่งเปรียบเสมือนหนึ่งเป็นหลักการนำร่องของนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมเสรี ดังคำประกาศข้อที่ ๑ คือ

“๑. รัฐจะไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมชิ้นใหม่เพื่อแข่งขันอุตสาหกรรมของเอกชน และจะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนมาเป็นของรัฐ”^{๒๒}

ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ นอกจากได้แสดงเจตนารมณ์ว่า รัฐบาลจะไม่ลงทุนแข่งกับเอกชนแล้ว ยังมีมาตรการสนับสนุนและส่งเสริมนักลงทุนในด้านอื่น ๆ เช่น ด้านภาษีอากรและอนุญาตให้นำเงินตราต่างประเทศออกได้ ตลอดจนสนับสนุนให้ผู้เชี่ยวชาญเข้าประเทศโดยผ่อนผันหลักเกณฑ์คนเข้าเมือง ลดและงดภาษีศุลกากรขาเข้าวัตถุดิบและเครื่องจักรกล อีกทั้งลดภาษีศุลกากรขาออกแก่ผลิตภัณฑ์ที่จำเป็นส่งออก และให้ความคุ้มครองสินค้าที่ผลิตภายในประเทศไทยมิให้ขึ้นภาษี และมีให้นำเข้าสินค้าชนิดเดียวกัน

อย่างไรก็ดี เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓ นั้น เป็น

^{๒๑} ดูใน จารึก สูดใจ, “นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยภายใต้รัฐบาลของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (๒๕๐๑-๒๕๐๖),” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๒๕

^{๒๒} “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๗๕ ตอนที่ ๑๐๓, ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑



มาตรการกว้าง ๆ ต่อมาจึงได้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๒ โดยระบุประเภทของอุตสาหกรรมที่จะได้รับการส่งเสริม ซึ่งได้แก่อุตสาหกรรมก่อสร้างและอุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อการอุปโภคและบริโภค^{๒๓}

ดังนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมจึงได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมอย่างจริงจังด้วยมาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ตั้งหน่วยงานสนับสนุนคือ **สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือ บีไอไอ (Board of Investment – BOI) ตั้งบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ** รวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่เอื้อประโยชน์และกระตุ้นให้ระบบทุนนิยมขยายตัว ซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะการแก้กฎหมายที่ดินเพื่อเป็นการจูงใจแก่นักลงทุนและตอบสนองของระบบทุนนิยมที่แสวงหาและต้องการครอบครองทรัพย์สินจำนวนมากคือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๗ และ ๔๘ ดังนี้

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๗

“...ตามที่คณะปฏิวัติได้ประกาศให้มีการส่งเสริมการประกอบ

อุตสาหกรรมภายในประเทศ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓ แล้วนั้น การประกอบอุตสาหกรรมขนาดใหญ่อาจจะต้องใช้ที่ดินจำนวนมาก แต่ตามประมวลกฎหมายที่ดินบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว ซึ่งมีจำนวนผู้ถือหุ้นและทุนส่วนใหญ่เป็นคนต่างด้าว นั้น จะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมได้เช่นเดียวกับคนต่างด้าวซึ่งจะถือได้ภายในจำนวนอันจำกัดเท่านั้น คณะปฏิวัติจึงเห็นว่าควรให้มีการอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมได้ตามสมควรแก่กิจการเพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการลงทุนประกอบอุตสาหกรรมในประเทศมากขึ้น...”^{๒๔}

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๘

“...บทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม โดยให้ถือได้เพียงจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่านี้มิได้นั้น เป็นการจำกัดสิทธิโดยไม่สมควรและเป็นสาเหตุของความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหาย

แก่การเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรที่จะยกเลิกเสีย... หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งยกเลิกความในมาตรา ๓๔ ถึง ๔๘ และมาตรา ๘๗ อนุมาตรา(๕) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน”^{๒๕}

จากนโยบายของผู้นำประเทศและมาตรการต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น มาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางภาษี มาตรการทางการเมือง ปัจจัยดังุดทำให้เศรษฐกิจในระบบทุนนิยมขยายตัวและเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อรัฐบาลออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พุทธศักราช ๒๕๐๓ แล้วอีกทั้งในปีต่อมารัฐบาลประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๘)^{๒๖} เพื่อกำหนดเป้าหมายและแนวทางในการพัฒนาประเทศในฐานะประเทศกำลังพัฒนา (developing country) ซึ่งเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศได้อย่างคล่องตัวในรูปแบบร่วมทุนในสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้

ผลกระทบจากการยกเลิกมาตรา ๓๔-๔๘ และ ๘๗ อนุมาตรา (๕) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๐๓

ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมจะช่วยให้การพัฒนาประเทศ

^{๒๓} “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๒,” ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๑๐๔, ๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒

^{๒๔} “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๗,” ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๑๐๗, ๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒

^{๒๕} “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๘,” ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๘, ๑๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒

^{๒๖} แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีระยะเวลาแผนละ ๕ ปี ยกเว้นฉบับที่ ๑ มีระยะเวลา ๖ ปี และยังมีได้บรรจุคำว่า “และสังคม”



ก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็วแต่ในสภาวะที่เศรษฐกิจพื้นฐานของประชากรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร ฉะนั้น ถึงแม้ว่าทุนนิยมจะแผ่ขยายเข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจไทยมาแล้วนานนับศตวรรษและเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเริ่มขยายตัว แต่การขยายตัวและการเติบโตก็ยังจำกัดอยู่เฉพาะในเมืองใหญ่ อีกทั้งกระจุกอยู่กับกลุ่มทุนกลุ่มเล็ก ๆ เพราะก่อนหน้านั้นรัฐมิได้ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนอย่างเสรี ฉะนั้น เมื่อรัฐบาลไทยในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต้องการส่งเสริมเศรษฐกิจทุนนิยม จึงได้ใช้มาตรการส่งเสริมต่าง ๆ จนกล่าวได้ว่า เศรษฐกิจทุนนิยมทศวรรษใหม่ในประเทศไทยที่เริ่มในต้นทศวรรษที่ ๑๙๖๐ นั้น เติบโตได้ด้วยมาตรการพิเศษ ลดแลกแจกแถมและได้รับการประดับประดา ประคบประหงมอย่างมากจากรัฐบาล ซึ่งมีผลกระทบทั้งในด้านบวกและลบในหลาย ๆ ด้าน แต่ในที่นี้จะศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบต่อสถานการณ์การครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เกิดขึ้นจากมาตรการส่งเสริมการลงทุนในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมของรัฐบาลด้วยการประกาศยกเลิกกฎหมายที่ดินแห่งประมวล

กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ บางมาตราคือ หมวดที่ ๓ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินมาตรา ๓๔-๔๙ และหมวดที่ ๙^{๒๗} ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท มาตรา ๙๗ อนุมาตรา (๕)^{๒๘} ว่าด้วยนิติบุคคลใดในมาตรานี้ที่ผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนต่างด้าว

การประกาศยกเลิกมาตราที่ ๓๔-๔๙ และ ๙๗ อนุมาตรา (๕) เพื่อเป็นเครื่องมือส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยม โดยให้สิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยเพื่อเป็นสิ่งจูงใจแก่นายทุนตามที่อ้างไว้เป็นเหตุผลในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๗ นั้นก่อให้เกิดผลกระทบที่เสียหายต่อระบบการกำหนดสิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยหลายประการและมีผลกระทบในทางลบต่อทิศทางการขยายตัวและการเติบโตของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจสังคมและการเมืองไทยต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันหลายประการ ซึ่งจะวิเคราะห์เป็นประเด็นโดยไม่แยกอธิบายผลกระทบเป็นมาตรา ๆ ดังนี้

๑. การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินจำนวนมากด้วยระบบทุนนิยมและอำนาจนิยม

มาตรา ๓๔-๔๙ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้นเป็นข้อกฎหมายที่กำหนดให้คนไทยถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ในจำนวนที่เหมาะสมกับการทำประโยชน์ เช่น เพื่อที่อยู่อาศัย เพื่อการประกอบอาชีพ (ดูตารางเปรียบเทียบสิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของคนไทยกับคนต่างด้าวที่ได้สิทธิตามสนธิสัญญา)

จากจำนวนที่ดินกำหนดให้ถือกรรมสิทธิ์ได้นั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับ “พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๙๕” และปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นกรณีวิวาทและคดีฟ้องร้องกันเป็นจำนวนมากแล้ว สามารถสะท้อนให้เห็นว่าจริง ๆ แล้ว ถึงแม้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้มีการจัดสรรการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้เหมาะกับการทำประโยชน์แล้ว ยังมีผลดีต่อการกระจายการถือครองที่ดินและเป็นการป้องกันการครอบครองที่ดินจำนวนมากเพื่อแสวงหาประโยชน์จากการเป็นนายทุนที่ดิน

^{๒๗} หมวด ๓ ว่าด้วย “การกำหนดสิทธิในที่ดิน,” มาตรา ๓๔-๔๙ (หมายถึงสิทธิของคนไทย)

หมวด ๘ ว่าด้วย “การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว,” มาตรา ๘๖-๘๖ (หมายถึงสิทธิของคนต่างด้าวชาติที่เป็นคู่สนธิสัญญากับไทย ซึ่งมี ๑๖ ชาติ และต่อมาได้ยกเลิกสัญญาสมบูรณ์ใน พ.ศ. ๒๕๑๔)

^{๒๘} “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๗,” เรื่องเดียวกัน



ตารางเปรียบเทียบสิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของคนไทย และต่างด้าวตามสนธิสัญญาตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ประเภทของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน	คนไทย/คน (มาตรา ๓๔)	คนต่างด้าว (มาตรา ๘๗)
๑. ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ไม่เกิน ๕๐ ไร่	ไม่เกิน ๑๐ ไร่ (ครอบครัวละ)
๒. ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม	ไม่เกิน ๑๐ ไร่	ไม่เกิน ๑๐ ไร่
๓. ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม	ไม่เกิน ๕ ไร่	ไม่เกิน ๑ ไร่
๔. ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย	ไม่เกิน ๕ ไร่	ไม่เกิน ๑ ไร่ (ครอบครัวละ)
๕. ที่ใช้เพื่อการศาสนา	—	ไม่เกิน ๑ ไร่
๖. ที่ใช้เพื่อการกุศลสาธารณะ	—	ไม่เกิน ๕ ไร่
๗. ที่ใช้เพื่อการสุสาน (ตระกูลละ)	—	ไม่เกิน $\frac{๑}{๒}$ ไร่

และราชาที่ดิน ฉะนั้น เมื่อยกเลิกข้อจำกัดที่มีสิทธิถือครองได้ก็จะทำให้คนไทยสามารถถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน เช่น จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เองก็ได้ประโยชน์จากการยกเลิกมาตรา ๓๔ จึงถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในกรุงเทพฯ ถึง ๓๐๐ แปลงรวม ๑๓๑ โฉนด^{๒๙} และต่างจังหวัดได้แก่ ปทุมธานี สุพรรณบุรี ชัยนาท เพชรบูรณ์ เชียงใหม่ นครราชสีมา ชลบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพรรวม ๒๒,๐๐๐ ไร่ ๓๐๐ โฉนด^{๓๐} สภาพการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของไทยจึงไม่กระจายไปถึงเกษตรกร ชาวนา ชาวไร่ ซึ่งเป็นผู้ต้องใช้ที่ดินเป็นปัจจัยในการผลิต เพราะที่ดินจะมี

ราคาแพง ชาวนาไม่มีเงินมากพอที่จะซื้อที่ดินเพื่อขยายพื้นที่ทำนาให้สอดคล้องและเพียงพอกับการขยายตัวและเพิ่มขึ้นของสมาชิกในครอบครัว อีกทั้งเป็นช่องทางในการขยายบุกรุกเข้าครอบครองที่ดินสาธารณะของชาติ เช่น บุกรุกป่าและที่สาธารณะอื่น ๆ รวมถึงการกว้านซื้อที่ดินจากเกษตรกร เป็นต้น

๒. การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะเกิดขึ้นในหลายกรณี เช่น คนต่างด้าวที่ไม่มีสิทธิถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือถือ

กรรมสิทธิ์ไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือถือไว้เกินกว่าที่มีสิทธิ์ ฯลฯ ก็ จะหาช่องทางซุกไว้ โดยให้คนไทยถือกรรมสิทธิ์ในฐานะเป็นตัวแทน “นอมินี” (Nominee) เพราะคนไทยสามารถถือครองได้อย่างไม่จำกัด หลังยกเลิกมาตรา ๓๔-๔๙ เพราะก่อนหน้านั้นมีการหลีกเลี่ยงกันมาอยู่แล้ว ฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงต้องมีคำสั่งให้สอดคล้องเสมอ ๆ เช่น กระทำผิดโดยชื่อจากราษฎรกันเองบ้าง แต่งให้คนไทยเป็นผู้จัดการชื่อแทนบ้าง ถ่ายโอนกันเองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายบ้าง กระทำกับเจ้าหน้าที่ที่รู้เห็นเป็นใจบ้าง^{๓๑} หรือคนไทยถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแทนโดย

^{๒๙} พิมพ์ไทย ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๐๗

^{๓๐} พิมพ์ไทย ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๐๗

^{๓๑} กรมที่ดิน, ถัดเฉพาะที่ ๓๓๓/๒๕๕๑ เรื่อง “ให้สอดคล้องระมัดระวังคนต่างประเทศเข้าครอบครองที่ดิน,” ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๑



ทำสัญญาเป็นหลักฐานว่าคนที่ถือแทนเป็นเพียงในนาม ส่วนอำนาจในการจำหน่ายจ่ายโอนทำประโยชน์ในที่ดินด้วยประการใด ๆ เป็นอำนาจของผู้ซื้อจริง (คนต่างด้าว)^{๓๒}

๓. นายทุนต่างชาติถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินได้อย่างคนไทย

หมวดที่ ๙ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท มาตรา ๙๗ “นิติบุคคลดังต่อไปนี้ให้มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าว” อนุมาตรา(๕) “นิติบุคคลในมาตรานี้ที่ผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนต่างด้าว”

ฉะนั้น การยกเลิกมาตรา ๙๗ อนุมาตรา(๕) จึงทำให้บริษัท นิติบุคคลที่มีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนต่างด้าวไม่ต้องอยู่ในข้อจำกัดว่าด้วยสิทธิการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว (หมวด ๘ มาตรา ๘๖-๘๖) ซึ่งถือได้ไม่เกิน ๑ ไร่ ในกรณีเป็นบริษัทพาณิชย์ และไม่เกิน ๑๐ ไร่ ในกรณีกิจการอุตสาหกรรม (ดูตารางเปรียบเทียบ) ฉะนั้น นายทุนต่างด้าว ผู้จัดการ กรรมการต่างด้าว จึงสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินได้อย่างไม่มีข้อจำกัด เพราะเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย เช่นกรณี บริษัท อายิโนะโมะโต๊ะ (ประเทศไทย) ขอซื้อที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม

ต.บางครุ อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ จำนวน ๔๘ ไร่ ๑ งาน ๘ ตารางวา โดยอ้างขออนุญาตตามข้อ ๒(๖) แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๗ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งได้สอบสวนภายใต้ “การอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินโดยมีเงื่อนไข” โดยอนุโลมตามนัยคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่ ๕๖๓/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๐๐ ด้วย^{๓๓}

จากกรณีบริษัท อายิโนะโมะโต๊ะ (ประเทศไทย) นี้ จะเห็นได้ชัดว่า นอกจากจะได้ประโยชน์จากการยกเลิกกฎหมายที่ดินบางมาตราแล้วยังเห็นความไม่โปร่งใสและสุจริตของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๗ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒ แต่การอนุมัติได้อ้างว่าอนุญาตตามนัยคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งก่อนจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหารถึง ๖ วัน และก่อนยกเลิกกฎหมายเป็นปี ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้มีเป็นจำนวนมากเพราะบริษัทนิติบุคคลต่าง ๆ มักจะเลี่ยงกฎหมายด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น อาจให้คนไทยดำรงตำแหน่งแทน และเมื่อช่องทางกฎหมายเปิดแล้วจึงแก้ไขให้ถูกต้อง

๔. เป็นช่องทางให้ได้กรรมสิทธิ์ที่ดินมาด้วยอำนาจที่ไม่ชอบธรรมและเป็นช่องทางทุจริตของเจ้าหน้าที่

ข้อกฎหมายในหมวด ๓ ที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินนี้ยังได้ให้อำนาจรัฐมนตรีมหาดไทยพิจารณากำหนดเขตที่อยู่อาศัยและเขตพาณิชย์กรรม ซึ่งเป็นเขตที่ไม่อนุญาตให้ถือครองเพื่อเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม และจะต้องไม่ให้เดือดร้อนกระทบกระเทือนต่อผู้มีสิทธิอยู่ก่อนคือที่ดินของโรงพยาบาล วิทยาลัย มหาวิทยาลัย วัดวาอาราม ฯลฯ และหากใครมีเกินจะต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงาน หากตรวจสอบแล้วเกินจะต้องจำหน่ายภายในเวลา ๑ ปี นับจากที่เจ้าพนักงานแจ้งให้ทราบว่าเป็นถือกรรมสิทธิ์ไว้เกินและถ้าไม่ปฏิบัติตามก็ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่าย

อนึ่ง ในประมวลกฎหมายนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการขออนุญาตขยายพื้นที่เพื่อการเกษตรได้ในกรณีที่ที่ดินที่ครอบครองทำกินอยู่นั้นได้ผลผลิตน้อย แต่การขอเพิ่มจะต้องไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ ส่วนพื้นที่เพื่ออุตสาหกรรมก็มีสิทธิขอขยายได้เช่นกัน จึงเป็นช่องทางให้ผู้มีอำนาจ มีอิทธิพลพยายามหาทางเข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบธรรม ไม่ตรงกับความเป็นจริง และไม่เป็นที่ชอบธรรมจนรัฐบาลต้องออกพระราชบัญญัติ

^{๓๒} กรมที่ดิน, ลับเฉพาะที่ ๕๓๕/๒๔๕๕ เรื่อง “คนไทยขอซื้อที่ดินแทนคนต่างด้าว,” ๑๓ ตุลาคม ๒๔๕๕

^{๓๓} กรมที่ดิน, ค่วน ที่ มท. ๓๘๔๐/๒๕๐๓ เรื่อง “บริษัท อายิโนะโมะโต๊ะ (ประเทศไทย) ขอซื้อที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม,” ๑๘ เมษายน ๒๕๐๓



จัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยให้เหตุผลชี้แจงประกอบว่า มีผู้มีอิทธิพลไปข่มขู่ราษฎรให้ละทิ้งการครอบครองอย่างไม่เป็นธรรม เพราะราษฎรทำไม่ถึงการ ถูกแย่งสิทธิการครอบครองเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติไม่เสมอกัน ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมอยู่ก่อนแล้ว ฉะนั้น เมื่อคณะปฏิวัติประกาศยกเลิกการปิดประกาศแสดงสิทธิเพื่อขอจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ในที่เปิดเผยล่วงหน้าเป็นเวลา ๓๐ วัน จึงเป็นการขัดเจตนารมณ์การให้โอกาสคัดค้านในกรณีที่ได้สิทธิ์มาโดยไม่ชอบธรรม และทับซ้อนสิทธิผู้อื่น

๕. ถ้อยแถลงกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณะโดยอาศัยช่องโหว่ทางกฎหมาย

นอกจากรัฐบาลจะอ้างการส่งเสริมเศรษฐกิจทั้งการส่งเสริมอุตสาหกรรมและส่งเสริมการลงทุนด้วยการยกเลิกกฎหมายที่จะขัดขวางแล้ว รัฐบาลยังใช้อำนาจในการออกประกาศกฎกระทรวง พระราชกฤษฎีกา เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมประสบความสำเร็จ จึงปรากฏว่ามีกฎหมายหลายฉบับมีช่องโหว่ให้ผู้มีอำนาจใช้เป็นเครื่องมือแสวงหาผล

ประโยชน์ในที่สาธารณะในรูปของการให้และการได้มาซึ่งสัมปทานจากความหละหลวมของข้อกำหนดและขั้นตอนการขอการโอน ฯลฯ ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยในการกำหนดเงื่อนไขการขยายเวลาครอบครองสัมปทานจากเดิมไม่เกิน ๒๐ ปี เป็นไม่เกิน ๕๐ ปีโดยพิจารณาเป็นราย ๆ^{๓๔} ฉะนั้น สัมปทานการทำป่าไม้ การทำเหมืองแร่ที่ดินนิคมชาวเขา เป็นต้น จึงมักอยู่ในมือของนักการเมืองผู้มีอำนาจและพวกพ้อง นายทุน ข้าราชการชั้นสูง เช่น การให้สัมปทานระเบิดเขาแก่บริษัทชลประทานซีเมนต์ จำกัด และการทำเหมืองแร่ถ่านหินของบริษัทเคมีลิกไนท์ จำกัด ที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นประธานและถือหุ้นอยู่ และยังได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นประธานกรรมการเองอีกด้วย เป็นต้น ฉะนั้น ในยุคนี้จึงมักได้ยินการกล่าวถึงการสุบป่าขนาดใหญ่และขนานใหญ่ เพราะนอกจากจะอาศัยช่องโหว่ทางกฎหมายแล้ว ยังใช้ทั้งเงินอำนาจ อิทธิพล และอภิสิทธิ์ในการใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ และใช้บุคลากร

ของรัฐเป็นผู้บุกเบิกและแปรสภาพ ฉะนั้น การบุกกรุกทำลายป่าให้เสื่อมโทรมแล้วเข้าจับจองที่ดิน ฯลฯ จึงเป็นปัญหาของชาติตลอดมายาวนาน อีกทั้งเป็นการเปิดช่องทางให้ออกเอกสารสิทธิ์ประเภทที่ดินทำประโยชน์แล้วคือ น.ส. ๓ ก. ได้ง่ายขึ้น จึงออกประกาศกฎกระทรวง “ข้อ ๖ ทวิ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบ น.ส. ๓ ก. ไม่ต้องประกาศตามความในข้อ ๕”^{๓๕} ในประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ กำหนดว่า “...ต้องประกาศการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีกำหนด ๓๐ วัน... ให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ๑ ฉบับ ที่บ้านกำนัน ๑ ฉบับ ณ ที่ดิน... ๑ ฉบับ”^{๓๖} ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บังคับให้ประกาศก็เพื่อเป็นการยืนยันสิทธิ หากไม่มีผู้ร้องคัดค้าน ฉะนั้น การที่ยกเลิกประกาศกฎกระทรวงข้อนี้จึงทำให้เป็นช่องทางของการร่วมมือกันใช้อำนาจและอิทธิพลเพื่อเข้าครอบครองรุกป่า ทับซ้อน ฉ้อโกง และมี การทุจริตในการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน

^{๓๔} เหตุผลที่อ้างเพื่อออกประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๗ ว่า “สนับสนุนการลงทุนประกอบการเกษตรกรรม อุตสาหกรรมในการขอสัมปทานที่ดินของรัฐซึ่งใช้ทุนมาก และระยะเวลาดำเนินการที่ได้ผลตอบแทนในระยะเวลาดำเนินการ เช่น การรวบรวมชาวเขาซึ่งบุกเบิกทำลายป่าอยู่บนภูเขา... ไม่มีเขตจำกัดให้รวมกันเป็นกลุ่มก้อน... ถ้ารัฐจะดำเนินการแต่ฝ่ายเดียวจะต้องลงทุนมาก ควรให้มีบุคคลซึ่งมีความรู้ความชำนาญ หรือมืออาชีพในการนี้ได้รับสัมปทานที่ดินไปดำเนินการระยะยาวจะได้ผลดีแก่การเศรษฐกิจของประเทศ”
^{๓๕} “ประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๓” ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่มที่ ๘๕ ตอนที่ ๑๕๗ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๕
^{๓๖} “ประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗” ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่มที่ ๗๑ ตอนที่ ๘๒ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๑๓



บทสรุป

หลังการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศต่าง ๆ แล้ว ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมก็ได้มามีส่วนสำคัญต่อระบบที่ดินของไทย โดยชาวต่างชาติคู่สนธิสัญญาบางกลุ่มมีความประสงค์จะเข้ามาตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรในประเทศไทย จึงได้กราบบังคมทูลขอซื้อที่ดิน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชานุญาตให้เช่าให้ซื้อที่ดินบริเวณรอบ ๆ พระนครที่ห่างออกไปไม่มากนัก^{๓๗} ฉะนั้น ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๙๙ ชาวต่างชาติบางชาติสามารถถือครองที่ดินในประเทศไทยตามข้อสนธิสัญญาต่อกัน ส่วนราษฎรไทยนั้นถึงแม้ว่าจะมีสิทธิในการครอบครองที่ดินเพื่อทำประโยชน์ เช่น อยู่อาศัย ทำนา ทำสวน แต่เป็นการครอบครองเพื่อทำประโยชน์ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในเอกสารสำคัญสำหรับที่ดินเท่านั้น ฉะนั้น ถึงแม้ว่าสภาพของที่ดินจะสำคัญขึ้นในฐานะเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตเพื่อส่งเสริมการขยายตัวและการเติบโตของระบบเศรษฐกิจการค้าขาย แต่ที่ดินก็ยังเป็นของรัฐ จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองบายให้ที่ดินเป็นทรัพย์สินของราษฎรได้ จึงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญรับ

รองกรรมสิทธิ์ของผู้มีชื่อเป็นเจ้าของที่ดิน^{๓๘} สถานภาพของที่ดินจึงสำคัญมากขึ้นตามลำดับในฐานะเป็นอสังหาริมทรัพย์ แต่เนื่องจากหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ไม่นานใน พ.ศ. ๒๔๗๘ รัฐบาลไทยได้ออกกฎหมายคุ้มครองที่ดินว่างเปล่า และ พ.ศ. ๒๔๗๙ ก็ออกกฎหมายควบคุมการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎรไทยและคนต่างด้าว จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้ออกกฎหมายกำหนดจำนวนที่ดินที่คนต่างด้าวจะถือกรรมสิทธิ์ได้ และต่อมาได้มีการแก้ไขโดยให้คนต่างด้าวและราษฎรไทยถือครองกรรมสิทธิ์ได้ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ฉะนั้น หลังจากประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้วทั้งคนไทยและในส่วนของที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวทุกประเภทถูกกำหนดสิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินไว้ทั้งหมด จนกระทั่งจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารและขึ้นเป็นผู้นำที่ประกาศนโยบายส่งเสริมระบบเศรษฐกิจทุนนิยม และใช้ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่เป็นเครื่องมือจูงใจนักลงทุน จึงยกเลิกมาตรา ๓๔-๔๙ และ ๘๗ อนุมาตรา(๕) ฉะนั้น ข้อจำกัดตามมาตราดังกล่าวจึงถูกยกเลิก การถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของไทยในจำนวนที่จำกัด และเพื่อการใช้

ประโยชน์ เพื่อเลี้ยงชีพ เพื่อความเป็นธรรมในสังคม ฯลฯ ซึ่งเป็นเหตุผลให้การประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินต้องตกไปโดยสิ้นเชิง จึงเกิดปัญหาต่อการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งจะตกอยู่ในการถือครองของคนที่มีเงิน มีอิทธิพล มีอำนาจ ส่วนคนยากจนและเกษตรกรแทบไม่มีโอกาสหาซื้อมาเป็นกรรมสิทธิ์หรือที่ครอบครองอยู่แล้วก็รักษาไว้ด้วยความยากลำบาก

เมื่อ “ระบบทุนนิยม” ได้เข้ามาแทนที่ “ระบบธรรมนิยม” การแสวงหากำไรและเพื่อการครอบครองทรัพย์สินสมบัติมาก ๆ จึงเป็นเป้าหมายและถือเป็นความสำเร็จของระบบทุนนิยม ฉะนั้น “อำนาจเงินและทรัพย์สินที่เป็นทุน” จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนวงจรเศรษฐกิจทุนนิยมตลอดเวลา ไม่ว่าจะด้วยวิธีใดก็ตาม เช่น ไม่ประชาธิปไตย ไม่โปร่งใส ไม่ยุติธรรม ไม่สมดุล และตีค่าของสิ่งต่าง ๆ เป็นสินค้า จึงมุ่งแสวงหามาเป็นกรรมสิทธิ์เพื่อใช้กรรมสิทธิ์นั้น ๆ แสวงหาประโยชน์ส่วนตนต่อไปเรื่อย ๆ จึงทำให้สังคมดังกล่าวก้าวเข้าสู่สังคมระบบ “ทุนนิยมสามัญ” ที่มีแต่ความเห็นแก่ตัวมากขึ้น ไม่มีระบบคิดเชิงจริยธรรม จะเอาแต่ชนะอย่างเดียว^{๓๙}

^{๓๗} กรมที่ดิน, “ประกาศกำหนดที่ที่ให้ขาย ให้เช่า แก่คนนอกประเทศ ปีมะโรง นักษัตรจตุศก,” (กรุงเทพฯ : ชุมชนสหกรณ์เกษตรแห่งประเทศไทย, ๒๕๔๓), หน้า ๘, ๕.

^{๓๘} คุนใน ชัยยา โปธิแดง “การออกโฉนดที่ดินเมืองกรุงเก่าระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๔-๒๔๕๓,” วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๒๘

^{๓๙} ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, “A-NET และ O-NET บทเรียนการศึกษา สังคมระบบ ‘ทุนนิยมสามัญ’,” มติชน, ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕, หน้า ๓๕.

รวมกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดิน, (๑๐๐ ปีกรมที่ดิน)



บรรณานุกรม

เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ตีพิมพ์

- สำนักจดหมายเหตุแห่งชาติ (สจช.)
 สจช. ร.๗ กส. ๑๕.๑/๓๐๖ เล่ม ๒๖ “คนไทย
 ควรได้สติในการสงวนกรรมสิทธิ์ที่ดิน”
 ๑๕ ก.พ. ๒๔๗๑
- ___ ร.๗ กส. ๑๕.๑/๓๐๖ “แนวพระราชดำริ
 เกี่ยวกับการอาชีพทำนาของคนไทย” ๑๕
 ก.พ. ๒๔๗๑
- ___ ร.๕ มท. ๐๒๐๑.๒.๑.๑๒/๘ “ขอโอน
 กรมที่ดินมาสังกัดกระทรวงเกษตรธิการ
 พ.ศ. ๒๔๕๒”
- ___ ร.๕ มท. ๐๒๐๑.๒.๑.๑๓/๓๒ “รายงาน
 การประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๗
 มกราคม พ.ศ. ๒๔๕๘”
- ___ ร.๕ สท. ๕.๑.๑.๒/๑๑ “ความร่วมมือช่วย
 เหลือของต่างประเทศในโครงการต่าง ๆ
 ในประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๐๑-๒๕๐๕)”

เอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว

- “ประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑”. ราชกิจจา-
 นุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม ๗๑ ตอน ๘๒
 ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๔๕๗
- “ประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๑”. ราชกิจจา-
 นุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม ๘๕ ตอน ๑๕๗
 ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๕
- “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓”. ราชกิจจา-
 นุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม ๗๕ ตอน ๑๐๓
 ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๐๑
- “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๒”. ราชกิจจา-
 นุเบกษา เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๑๐๔ ลงวันที่
 ๗ มกราคม ๒๕๐๒
- “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๗”. ราชกิจจา-
 นุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม ๗๖ ตอน ๑๐๗
 ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๐๒
- “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๘”. ราชกิจจา-
 นุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม ๗๖ ตอน ๘
 ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๐๒
- “ประมวลกฎหมายที่ดิน”. ราชกิจจานุเบกษา

(ฉบับพิเศษ) เล่ม ๗๑ ตอน ๗๘ ลงวันที่
 ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๕๗

หนังสือ

- ที่ดิน, กรม. รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน. (๑๐๐ ปี
 กรมที่ดิน) กรุงเทพฯ : ชุมชนสหกรณ์การ
 เกษตรแห่งประเทศไทย, ๒๕๔๓.
- วิทยากร เชียงกูล. สุทธิ ประศาสตร์เสริมฐ์ และ
 สุชาย ตรีรัตน์. บรรษัทลงทุนข้ามชาติ
 ช่วยเหลือหรือช่วยถ้อ. กรุงเทพฯ :
 เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๒๒.
- ศิริ เกวลินสฤดี. คำอธิบายประมวลกฎหมาย
 ที่ดินพร้อมกฎกระทรวงและระเบียบของ
 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. กทม.
 กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, ๒๕๓๑.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ.
 ๒๔๗๕-๒๕๐๓). กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์,
 ๒๕๒๖.
- สุนทรี่ อาสะไวย์. ประวัติคลองรังสิต : การ
 พัฒนาที่ดินและผลกระทบต่อสังคม พ.ศ.
 ๒๔๓๑-๒๔๔๗. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครง
 การดำรงสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์,
 ๒๕๓๐.
- ___ “ปัญหาการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินใน
 ประเทศไทยของคนต่างชาติ : ศึกษากรณี
 ญี่ปุ่น พ.ศ. ๒๓๕๘-๒๔๘๐”. ไทยคดี
 ศึกษา. กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พรินต์ติ้งกรุ๊ป
 จำกัด, ๒๕๓๓.
- อมร รักษาศักดิ์, ชัดติยา กรรณสูตร. บรรณา-
 ธิการ. ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนา
 ประเทศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนา-
 บริหารศาสตร์, ๒๕๑๕.
- วิทยานิพนธ์
 จารึก สุดใจ. “นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของ
 ประเทศไทยภายใต้รัฐบาลของจอมพล
 สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (๒๕๐๑-๒๕๐๖)”. วิทยา
 นิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต
 บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร,
 ๒๕๒๕.

- เฉลิม มลิลิตา. “รัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๐๐ ใน
 ประเทศไทย”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
 บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
 ๒๕๑๘.
- ชัยยา โปธิ์แดง. “การออกโฉนดที่ดินเมืองกรุง
 เก่าระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๔-๒๔๕๓”.
 วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหา
 บัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
 ศิลปากร, ๒๕๒๘.
- ผานิต รวมศิลป์. “นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ
 สมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ตั้งแต่
 พ.ศ. ๒๔๘๑-๒๔๘๗”. วิทยานิพนธ์
 ปริญญาโท บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑.
- อุกฤษ ปัทมานันท์. “สหรัฐอเมริกากับนโยบาย
 เศรษฐกิจไทย ๑๙๖๐-๑๙๗๐”. วิทยานิพนธ์
 ปริญญาโท บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๖.

บทความทางวิชาการ และหนังสือพิมพ์

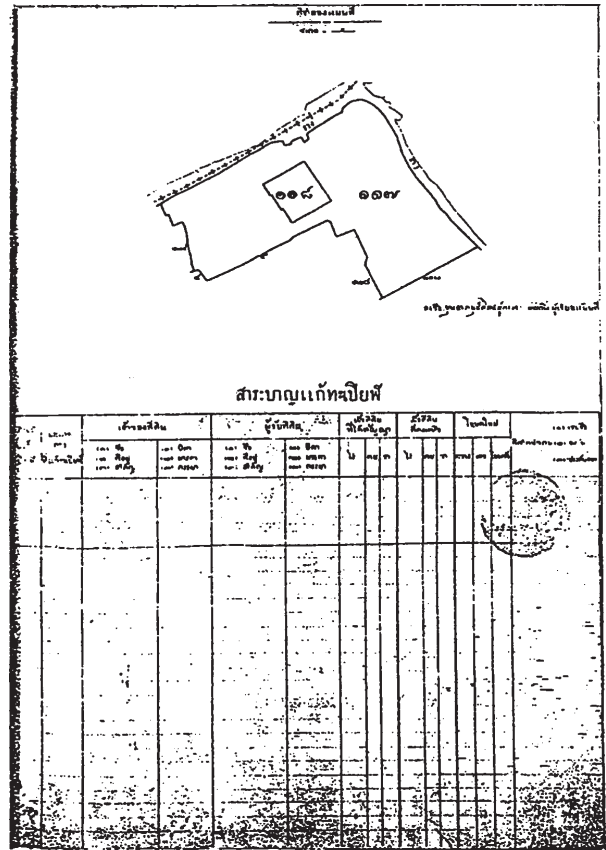
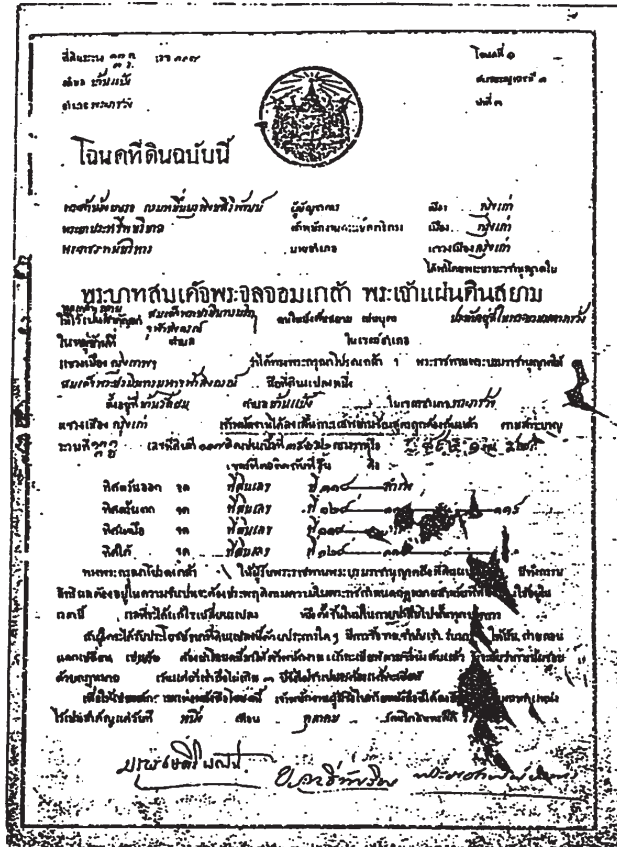
- ณรงค์ เพชรประเสริฐ. “การขยายตัวของทุน
 นิยมในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๘-
 ปัจจุบัน” ใน การขยายตัวของระบบ
 ทุนนิยมในประเทศไทย (พ.ศ. ๒๔๘๘-
 ปัจจุบัน). สมภพ มานะรังสรรค์, บรร-
 ณาธิการ. กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์, ๒๕๒๔.
 หน้า ๖๓-๑๒๔.
- ___ “A-NET และ O-NET บทเรียนการศึกษา
 สังคมระบบ ‘ทุนนิยมสามานย์’”. มติชน.
 ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕. หน้า ๓๓.
- นงเยาว์ จิตตะปุตตะ. “ปัญหาจากการถือสิทธิ
 ในที่ดินของคนต่างด้าว”. วารสารอักษร-
 ศาสตร์, ฉบับครบรอบปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒
 (๒๕๓๓). หน้า ๕-๓๖.
- พิมพ์ไทย. ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๐๗.
- ___ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๐๗.
- วีรวัฒน์ กาญจนกุล. “ปัญหาและอนาคตของ
 รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย”. พัฒนบริหาร
 ศาสตร์, ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑ (ม.ค. ๒๕๑๕),
 หน้า ๘๑.



โฉนดที่ดินฉบับแรกของไทย

ด้านหน้า

ด้านหลัง



Abstract

Development the Capitalism and the Problem of Handed Right in Thailand Nongyaow Jittaputta

Associate Professor of History, Department of History, Faculty of Arts, Silpakorn University

The article is concerned with the effects of capitalism to the of land-holding rights in Thailand from 1855 (2398 B.E) onward. The turning point is when Field Marshal Sarit Thanarat conducted the pro-capitalist policy by imposing land-holding freedom as a political tool. The gap between the agricultural and industrial sections, therefore, was widened and the industrialists had more opportunity to obtain land than the peasants themselves.

Key words : capitalism, land-holding rights, land laws, coup d'etat government's decrees