

การกำหนดนโยบายจัดสรรที่ดินในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ.2491-2500)*

นายศรีบุญ เทพสงเคราะห์**

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะเสนอการกำหนดนโยบายที่ดินในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงทศวรรษ 2490 โดยอาศัยหลักฐานขั้นต้นที่กระจัดกระจายในหอจดหมายเหตุแห่งชาติและห้องสมุดสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อทำความเข้าใจนโยบายจัดสรรที่ดินแห่งชาติในช่วงทศวรรษ 2490 ซึ่งบทความนี้จะเริ่มพิจารณาจาก(1)ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายที่ดินใหม่ของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงทศวรรษ 2490 จากนั้นจึงพิจารณา(2)การกำหนดนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาล โดยให้ความสำคัญกับการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของรัฐบาลและปฏิกิริยาของกลุ่มต่าง ๆ ต่อการร่างกฎหมายที่ดิน สุดท้ายจึงพิจารณา(3)การดำเนินนโยบายจัดสรรที่ดิน โดยให้ความสำคัญกับการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในการให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรในกรณีพิพาทที่ดิน

ปัจจัยในการกำหนดนโยบายที่ดินในช่วงทศวรรษ 2490

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายที่ดินของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงทศวรรษ 2490 ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นสภาพทางการเมืองภายในประเทศ กระแสความคิดการปฏิรูปที่ดินจากองค์กรระหว่างประเทศ และสภาพปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎรในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

บทบาททางการเมืองของจอมพล ป. กับการกำหนดนโยบายที่ดิน

เงื่อนไขหนึ่งที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายที่ดินของจอมพล ป. พิบูลสงครามคือ สถานภาพทางการเมืองของจอมพล ป. ในช่วงทศวรรษ 2490 ซึ่งอยู่ในสถานการณ์การเมืองแบบสามเส้า จอมพล ป.เป็นกลุ่มที่อยู่ในฐานะลำบากที่สุด เนื่องจากไม่มีฐานกำลังเป็นของตนเอง จึงมีความจำเป็นต้องแสวงหาฐานอำนาจให้แก่ตน โดยจอมพล ป.หันไปหาการสนับสนุนจากฝ่ายสหรัฐอเมริกา พยายามสร้างความชอบธรรมทางการเมืองด้วยการ

*บทความนี้ปรับปรุงจากบทที่ 4 ของวิทยานิพนธ์เรื่อง “กระบวนการกำหนดนโยบายที่ดินในประเทศไทยระหว่างพ.ศ.2475-2500” ของผู้เขียน โดยวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้รับทุนสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์จากสถาบันพระปกเกล้า.

**นักศึกษาระดับปริญญาโท ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

แสดงตนว่าเป็นผู้นำผ่านการฟื้นฟูทางวัฒนธรรม¹ นอกจากนี้วิธีการหนึ่งที่จอมพล ป.ใช้ในการแสวงหาฐานอำนาจให้แก่ตนคือ การส่งเสริมให้ประชาชนมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งวิธีการนี้นอกจากจะทำให้จอมพล ป. ได้รับความนิยมในหมู่ประชาชนแล้ว อาจคาดได้ว่าจอมพล ป. ยังสามารถลดรอนสิทธิพลของคู่แข่งทางการเมือง ที่แสวงหาสิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจผ่านทางการถือครองที่ดินขนาดใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มอนุรักษ์นิยม ที่เริ่มทวีบทบาทมากยิ่งขึ้นจนสามารถก้าวขึ้นมาเป็นกลุ่มการเมืองที่สี่ได้²

ถึงแม้กลุ่มอนุรักษ์นิยมจะถูกลดบทบาทอย่างมากหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2494 แต่จากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เสด็จนิวัติและประทับอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวรในเดือนธันวาคม พ.ศ.2494 กลับเป็นจุดพลิกผันครั้งสำคัญของกลุ่มอนุรักษ์นิยมที่สามารถฟื้นฟูสถานะของพระมหากษัตริย์ในสังคมไทยอย่างจริงจัง³ ประกอบกับนับตั้งแต่มีการแก้ไขกฎหมายจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในปีพ.ศ.2491 สถาบันพระมหากษัตริย์สามารถเข้าไปบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ผ่านสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการ อันทำให้ฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์มีความมั่นคงมากขึ้น⁴

จากอิทธิพลทั้งเศรษฐกิจและการเมืองที่ค่อย ๆ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของสถาบันพระมหากษัตริย์ในช่วงทศวรรษ 2490 จอมพล ป. ไม่น่าจะยินดีเท่าใดนัก เนื่องจากบทบาทที่เพิ่มขึ้นของสถาบันพระมหากษัตริย์น่าจะเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองของจอมพล ป. ในหมู่ประชาชน ที่จอมพล ป. พยายามชูภาพลักษณ์ความเป็นผู้นำทางวัฒนธรรมและจิตใจของชาติ ซึ่งทับซ้อนกับภาพลักษณ์ของพระมหากษัตริย์ที่ทรงเป็นประมุขของชาติ น่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้จอมพล ป. พยายามควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจของราชสำนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าไปควบคุมการใช้ที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ อัน

¹ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, การเมืองระบบพหุนิยมรูปแบบเผด็จการ, แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์, ประกายทอง สิริสุข, และ อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552), น. 116.

²ณัฐพล ใจจริง, “คว่ำปฏิวัติ-โค่นคณะราษฎร: การก่อตัวของ “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข,” ฟ้าเดียวกัน 6 (มกราคม – มีนาคม 2551): 136.

³นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, พระเจ้าทรงปกเกล้าฯ ประชาธิปไตย : 60 ปี สิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 51 - 52.

⁴ดูรายละเอียดใน พอพันธ์ อูยานนท์, “สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กับบทบาทการลงทุนทางธุรกิจ,” ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร(บรรณาธิการ). การต่อสู้ของทุนไทย 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2549.น. 55 – 61.

เป็นแหล่งรายได้สำคัญของราชสำนักในช่วงทศวรรษ 2490 เช่น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ.2492 ให้กระทรวงการคลังรับไปจัดการขายที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่มีอยู่จำนวนมาก แต่ปล่อยทิ้งไว้เฉย ๆ โดยไม่ได้ทำประโยชน์⁵ หรือกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2494 มีเนื้อหาห้ามองค์การรัฐบาลขึ้นค่าเช่าอาคารที่ดิน และที่นา โดยเฉพาะที่ดิน ที่นา อาคารของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่มีผู้เช่าอยู่จำนวนมาก⁶ นอกจากนี้รัฐบาลจอมพล ป.ยังปฏิเสธข้อเสนอของสำนักพระราชวังที่จะยกฐานะของพระคลังข้างที่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนพระองค์⁷ และที่สำคัญคือจอมพล ป.พยายามเสนอกฎหมายจัดสรรที่ดิน เพื่อควบคุมการถือครองที่ดินของบุคคลไม่เกิน 50 ไร่ อันเป็นการต่อต้านการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ของบรรดาเจ้าที่ดินที่รวมถึงราชสำนักด้วย ซึ่งจากการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นของจอมพล ป. นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างจอมพล ป. กับราชสำนักในช่วงปลายทศวรรษ 2490 ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายจัดสรรที่ดิน

กระแสความคิดการปฏิรูปที่ดินจากองค์กรระหว่างประเทศ

การก่อตัวของกระแสแนวคิดการปฏิรูปที่ดินภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายที่ดินของประเทศไทยในช่วงทศวรรษ 2490 โดยกระแสความคิดการปฏิรูปที่ดินนี้ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศคือ “องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ หรือ เอฟ.เอ.โอ.” (FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations) ซึ่งที่มาของแนวคิดการปฏิรูปที่ดินขององค์การเอฟ.เอ.โอ.ได้แสดงให้เห็นว่า บรรดาประเทศด้อยพัฒนาจำนวนมาก กสิกรผู้มีหน้าที่ผลิตอาหารโดยมากเช่าที่ดินทำกิน ขณะเดียวกันที่ดินซึ่งถูกใช้ก็เสื่อมคุณภาพลงทุกที เนื่องจากผู้เช่าไม่เต็มใจบำรุงที่ดิน และเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้อาหารของโลกลดน้อยลงขณะที่พลเมืองของโลกกลับเพิ่มขึ้นปีละหลายสิบล้านคน จากปัญหาดังกล่าวองค์การเอฟ.เอ.โอ. จึงเสนอแนวทางแก้ไขด้วยการปฏิรูปที่ดิน อันจะเป็นวิธีการส่งเสริม

⁵รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 10/2492 (29 สิงหาคม 2492).

⁶อย่างไรก็ตามหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าว หนังสือพิมพ์หลักเมือง ฉบับวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2494 ลงข่าวพาดหัวว่า “ทรัพย์สินจิกคำสั่งจอมพลกรณีให้ลดค่าเช่า ไม่ยอมฟังคำสั่งดเพิ่มค่าเช่ารีดเลือด ซ้ำกลับเร่งรัดแป๊ะเจี๊ยะอีก!” โดยได้รายงานข่าวว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลจอมพล ป. เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2494 ที่ห้ามองค์การของรัฐบาลขึ้นค่าเช่าอาคาร ที่ดิน และที่นาแก่ประชาชน แต่สำนักงานทรัพย์สินกลับเพิ่มค่าเช่า รวมถึงเร่งรัดผู้เช่าให้มาทำสัญญาขึ้นค่าเช่าอีก ที่มา : หจข. (2)สร.0201.18.2/13 ข่าวตัดจากหนังสือพิมพ์ มกราคม 2494 – กันยายน 2494 (6 มกราคม – 23 กันยายน 2494).

⁷รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 18/2492 (12 ตุลาคม 2492).

การกินดีอยู่ดีของพลเมือง ด้วยการนำที่ดินมาจัดแบ่งใหม่(Redistribution) การควบคุมค่าเช่า (Land Rent Control) และการเปลี่ยนแปลงอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน⁸

แนวคิดการปฏิรูปที่ดินได้ถูกผลักดันอย่างจริงจัง เมื่อเลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้ร่วมมือกับองค์การเอฟ.เอ.โอ. และผู้ชำนาญการพิเศษ เสนอรายงานเรื่อง “Land Reform Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development” ต่อที่ประชุมคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ(Economic and Social Council) ครั้งที่ 13 ในปี พ.ศ.2494 ซึ่งตามรายงานดังกล่าวมีข้อสรุปสำคัญคือ ระบบการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศด้อยพัฒนาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เป็นเหตุให้ฐานการครองชีพของเกษตรกร ผู้เช่าที่ดิน และเจ้าของไร่นาขนาดกลางและขนาดเล็กอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งจากการพิจารณาของที่ประชุมได้ลงมติให้คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติพิจารณาในรายละเอียดของรายงานฉบับดังกล่าวและเสนอไปยังสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (General Assembly) เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกร⁹

จากการพิจารณาของที่ประชุมองค์การสหประชาชาติครั้งที่ 13 ได้ลงมติที่ 370(XIII) เมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ.2494 มีใจความสำคัญว่า คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมได้ตระหนักว่าการจัดทำสภาพของสิทธิผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตลอดจนชาวนาขนาดเล็กขนาดกลางให้ดีขึ้น นั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการเศรษฐกิจและต่อการยกมาตรฐานการครองชีพของบุคคลเหล่านั้นให้สูงขึ้น และทั้งยังเป็นการสนับสนุนเกียรติศักดิ์และเสรีภาพแห่งมนุษยชนรวมทั้งความมั่นคงทางสังคมและการเมืองอีกด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการที่จะนำมาใช้แก้ไขข้อบกพร่องและจัดสภาพของชาวนาเหล่านี้ให้ดีขึ้นนั้น มติได้กล่าวว่าจะเลือกใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงมาตรการเดียวย่อมไม่เพียงพอ แต่จะต้องมีแผนการทั่วไปสำหรับการพัฒนาการเศรษฐกิจเป็นส่วนรวมโดยมีมาตรการเกี่ยวกับปัญหาที่ดินนี้รวมอยู่ด้วยอีกอันหนึ่ง ซึ่งมาตรการเกี่ยวกับปัญหาที่ดินนั้น มติดังกล่าวได้แนะนำให้ใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นหลักสำคัญ¹⁰

นอกจากนี้จากสภาพทางการเมืองระหว่างประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เข้าสู่ภาวะสงครามเย็น สหรัฐอเมริกาจึงได้สนับสนุนให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในทวีปเอเชียที่เสี่ยงต่อภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ อาทิ ญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลีใต้

⁸ศักดิ์ ไทยวัฒน์, คำบรรยายวิชาระบบการที่ดิน (ธนบุรี: โรงพิมพ์วิธานพานิช, ม.ป.ป.), น. 14 -15.

⁹ดูรายละเอียดใน United Nations Department of Economic Affairs, Land Reform Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development (New York: United Nations Publication, 1951).

¹⁰“เรื่องข้อแนะนำเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินของสหประชาชาติ” ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สลด.3.19/9 ประมวลกฎหมายที่ดิน (23 กันยายน 2495 – 5 มีนาคม 2497).

ฟิลิปปินส์ และเวียดนามใต้ ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามข้อเสนอขององค์การสหประชาชาติและองค์การเอฟ.เอ.โอ. โดยหวังว่าการปฏิรูปที่ดินจะเป็นวิธีการหนึ่งในการป้องกันการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชีย

จากการที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ร่วมมือเป็นอย่างดีกับสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศของฝ่ายโลกเสรี อาทิการเข้าร่วมกับสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ การส่งกองทัพและเสบียงอาหารในสงครามเกาหลี ร่วมก่อตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้(สปอ. – SEATO) รวมถึงเข้าร่วมกิจกรรมกับองค์การเอฟ.เอ.โอ. เป็นต้น ดังนั้นในช่วงที่องค์การสหประชาชาติและองค์การเอฟ.เอ.โอ. ได้รณรงค์ให้มีการปฏิรูปที่ดินในประเทศด้อยพัฒนา จอมพล ป. ก็ดำเนินนโยบายตามองค์การระหว่างประเทศด้วยความกระตือรือร้นอย่างเห็นได้ชัด ดังเห็นได้จากเมื่อจอมพล ป. ได้ทราบข่าวจากสำนักข่าวต่างประเทศในวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2495 ว่า สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติอนุมัติข้อเสนอการปฏิรูปที่ดิน จอมพล ป. จึงเสนอเรื่องการปฏิรูปที่ดินของสหประชาชาติเข้าสู่ระเบียบวาระให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาในวันถัดไป(16 มกราคม 2495)¹¹ หรือเมื่อหนังสือพิมพ์ฮั่งกงสแตนดาร์ด ฉบับวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ.2497 รายงานข่าวว่า ชาร์แห่งอิหร่านทำการปฏิรูปที่ดินด้วยการนำที่ดินอันกว้างใหญ่ที่เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์มาจัดสรรให้แก่ประชาชน โดยชาร์เชื่อมั่นว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะกำจัดลัทธิคอมมิวนิสต์ออกไปจากดินแดนอิหร่าน¹² เมื่อจอมพล ป.ทราบจึงนำเสนอข่าวนี้ให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทราบเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2497¹³

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ร่วมมือกับองค์การเอฟ.เอ.โอ.ในการสำรวจการถือครองที่ดินในประเทศไทยระหว่างปีพ.ศ.2494 – 2496 อันเป็นที่มาของ “รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยระหว่างปีพ.ศ.2496” ซึ่งจากความร่วมมือเป็นอย่างดีต่อเนื่องระหว่างรัฐบาลไทยกับองค์การเอฟ.เอ.โอ. ดังนั้นทางองค์การเอฟ.เอ.โอ.จึงพยายามผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการปฏิรูปที่ดินในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งรัฐบาลจอมพล ป. ได้ตอบสนองด้วยการเสนอให้กรุงเทพเป็น

¹¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สลค.3.19.3/396 เบ็ดเสร็จเรื่องการปฏิรูปหรือการจัดสรรที่ดิน (4 เมษายน 2494 – 3 มิถุนายน 2498).

¹² “ชาร์แห่งอิหร่านเชื่อมั่นว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะกำจัดลัทธิคอมมิวนิสต์ แลจากหนังสือพิมพ์ฮั่งกงสแตนดาร์ด ฉบับประจำวันที่ 16 กรกฎาคม 2497” ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สลค.3.19.3/396 เบ็ดเสร็จเรื่องการปฏิรูปหรือการจัดสรรที่ดิน (4 เมษายน 2494 – 3 มิถุนายน 2498).

¹³ รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 53/2497 (11 สิงหาคม 2497).

สถานที่จัดการประชุมว่าด้วยปัญหาที่ดินในเอเชียและตะวันออกไกล ในปีพ.ศ.2497¹⁴ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจอมพล ป. จะยังไม่มี การดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง

ทั้งนี้การเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลจอมพล ป. กับนานาชาติด้วยเรื่องการปฏิรูปที่ดิน นับว่าเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนทางการเมืองของจอมพล ป. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 2490 ที่จอมพล ป. ต้องเผชิญกับคู่แข่งที่สำคัญคือ กลุ่มของพล.ต.อ.เผ่าและกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ที่มีฐานอำนาจเป็นของตนเอง ขณะที่จอมพล ป. ไม่มีฐานอำนาจเป็นของตนเอง ดังนั้นจอมพล ป. จึงต้องฐานอำนาจของตนเอง ซึ่งการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยของจอมพล ป. เป็นวิธีหนึ่งที่จะทำให้จอมพล ป. ได้รับความชื่นชมและสนับสนุนจากนานาชาติมากขึ้น อันทำให้ภาพลักษณ์ของจอมพล ป. ในเวทีโลกสูงเด่นเหนือคู่แข่งทางการเมืองคนอื่น ๆ ซึ่งนำไปสู่ความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป. มากขึ้นไปด้วย

ปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎรในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กล่าวได้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการเช่าที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนการขยายตัวของพื้นที่ที่นากับประชากรในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การขยายพื้นที่นาเริ่มเป็นไปได้ยากมากขึ้น เนื่องจากที่ดินสำหรับบุกเบิกจับจองส่วนใหญ่เป็น ที่ดินเหมาะสำหรับพืชไร่ อันทำให้เนื้อที่เพาะปลูกข้าวขยายตัวในอัตราที่เชื่องช้าลงมาก ดังปรากฏว่า อัตราการขยายตัวของเนื้อที่เพาะปลูกข้าวตั้งแต่ พ.ศ.2490 จนถึงพ.ศ.2500 ขยายตัวเพียงร้อยละ 1.70 ต่อปี¹⁵ ขณะที่จำนวนประชากรในประเทศไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ระหว่างปีพ.ศ.2490 – 2503) กลับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วประมาณร้อยละ 2.5-3.0 ในช่วงปีพ.ศ. 2490-2503 โดยปีพ.ศ.2490 ประชากรของไทยเท่ากับ 17.5 ล้านคน และเพิ่มขึ้นเป็น 26.3 ล้านคนในปีพ.ศ.2503¹⁶

จากอัตราการขยายตัวของเนื้อที่เพาะปลูกข้าวที่ต่ำกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากร โดยเฉพาะในภาคชนบท ส่งผลให้ครอบครัวชาวนาต้องแบ่งซอยที่ดินของตนเป็นผืนย่อย ๆ มากขึ้นให้แก่สมาชิกในครอบครัว อันทำให้ขนาดการถือครองที่ดินของราษฎรโดยเฉพาะใน

¹⁴ ทูตไทย (26 พฤศจิกายน 2497) ใน หจช. ก/ป7/2497/๑3 องค์การอาหารและเกษตร(FAO) (2497).

¹⁵ อัมมาร์ สยามวาลา, ข้าวในเศรษฐกิจของไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), น. 10.

¹⁶ พอฟันท์ อูยานนท์, “เศรษฐกิจไทยก่อนมีแผนพัฒนาฉบับที่ 1,” วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช 10 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2540): 97.

พื้นที่นาข้าวมีขนาดที่ค่อย ๆ เล็กลง ขนาดที่ดินที่เล็กลงนี้น่าจะส่งผลต่อการผลิตของชาวนาที่ลดลงไปด้วย เนื่องจากประสิทธิภาพการผลิตของชาวนาไทยสัมพันธ์กับขนาดของที่ดินเพาะปลูก ภาวะดังกล่าวจึงส่งผลถึงรายได้ของชาวนาจากการขายข้าวที่ลดลงไปด้วย อันเป็นแรงผลักดันให้ชาวนาต้องแสวงหาที่ดินเพิ่มเติมให้เพียงพอต่อการเลี้ยงครอบครัว

ถึงแม้ว่าชาวนาจะมีโอกาสที่จะเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกของตนด้วยวิธีการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า แต่จากรายงานของกระทรวงมหาดไทยกลับพบว่า ในช่วงทศวรรษ 2490 ราษฎรทำการจับจองที่ดินได้โดยยาก เนื่องจากที่ดินที่ราษฎรจะจับจองนั้น มักจะอยู่ในพื้นที่เขตป่าสงวนหรือป่าคุ้มครอง ส่วนที่ดินที่รัฐเปิดให้ราษฎรจับจองกลับปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่หรือคนที่มีเงินทุนเข้าไปจับจองที่ละมาก ๆ ก่อนที่ราษฎรจะเข้าไปจับจอง¹⁷ ดังนั้นในช่วงทศวรรษ 2490 ชาวนาจึงมีแนวโน้มในการแสวงหาที่ดินเพาะปลูกเพิ่มเติมด้วยวิธีเช่าที่ดินมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เพาะปลูกในภาคกลาง ซึ่งหากพิจารณาจากการสำรวจหมู่บ้านบางชั้นในปีพ.ศ.2492 กับปีพ.ศ. 2496 พบว่ามีผู้เช่าบางส่วนเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดจาก 32.69 เปอร์เซ็นต์ในปีพ.ศ.2492 เป็น 40.76 เปอร์เซ็นต์ในปีพ.ศ.2496¹⁸

เมื่อพิจารณาลักษณะการเช่าที่ดินของชาวนาในช่วงทศวรรษ 2490 พบว่า มีรูปแบบการเช่าทั้งแบบจ่ายค่าเช่าเป็นข้าวและเงินสดตายตัว(fixed rent) และแบบแบ่งผลผลิต ซึ่งอัตราค่าเช่าที่ดินแบบแบ่งผลผลิตเฉลี่ยประมาณ 1/2 ถึง 1/3 ของผลผลิต ขณะที่ค่าเช่าที่เป็นข้าวแบบตายตัวเฉลี่ยประมาณ 9 – 12 ถังต่อไร่ ส่วนค่าเช่าเป็นเงินสดมีแนวโน้มแปรผันตามค่าของเงินบาทที่เปลี่ยนแปลงไปตามเวลา¹⁹ ซึ่งหากนายทุนเจ้าของนาหรือตัวแทนผู้รับจัดการผลประโยชน์ของเจ้าของนา(นายกองนา) หรือผู้เช่าเหมานาจากเจ้าของนาไปให้เช่าช่วงต่อ เพื่อหาผลกำไรจากค่าเช่าจะยิ่งทำให้ค่าเช่าเพิ่มมากขึ้น อันจะสร้างความยากลำบากให้แก่ชาวนาเช่ามากขึ้น²⁰

¹⁷“รายงานของกระทรวงมหาดไทยถึงนายกรัฐมนตรี เรื่องที่ทำกินราษฎร ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2494” ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สลด.3.19.3/396 เบ็ดเสร็จเรื่องการปฏิรูปหรือจัดสรรที่ดิน (4 เมษายน 2494 – 3 มิถุนายน 2498).

¹⁸นิพนธ์ พัวพงศกร, “การถือครองที่ดินในประเทศไทย,” ใน รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์(บรรณาธิการ), เศรษฐกิจการเกษตรไทย เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไคลด์ไทย, 2517), น. 377 - 378.

¹⁹ดูรายละเอียดใน นิพนธ์ พัวพงศกร, “การถือครองที่ดินในประเทศไทย,” ใน รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์(บรรณาธิการ), เศรษฐกิจการเกษตรไทย เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไคลด์ไทย, 2517), น. 141 - 415.

²⁰ดำริ น้อยมณี, “พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา,” เทศาภิบาล 46 (พฤษภาคม – มิถุนายน 2494):

จากสถานการณ์การเช่าที่ดินในช่วงทศวรรษ 2490 ที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลจึงได้เข้ามาช่วยเหลือราษฎรด้วยการออกกฎหมายควบคุมค่าเช่าที่ดิน คือ “พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.2493” ด้วยการกำหนดการเก็บค่าเช่าสูงสุดไว้ดังนี้

1. นาที่ทำนาได้ข้าวเปลือกปกติปีหนึ่งไร่ละ 40 ถังขึ้นไป เก็บค่าเช่าได้ไม่เกิน 10 ถัง
2. นาที่ทำนาได้ข้าวเปลือกปกติปีหนึ่งไร่ละ 30 – 40 ถัง เก็บค่าเช่าได้ไม่เกิน 6 ถัง
3. นาที่ทำนาได้ข้าวเปลือกปกติปีหนึ่งไร่ละ 20 – 30 ถัง เก็บค่าเช่าได้ไม่เกิน 3 ถัง
4. นาที่ทำนาได้ข้าวเปลือกปกติปีหนึ่งไร่ละ 20 ถัง เก็บค่าเช่าได้ไม่เกิน 1 ถัง

กรณีที่เก็บค่าเช่าเป็นเงิน ให้เรียกเก็บไม่เกินราคาข้าวที่เรียกเก็บตามที่มีอยู่ในท้องที่ขณะที่ต้องชำระค่าเช่า เช่นเก็บค่าเช่าไร่ละ 1 ถัง ถ้าราคาข้าวถังละ 10 บาท ก็ให้เรียกเก็บเงินได้ไร่ละ 10 บาท เป็นต้น²¹

แต่อย่างไรก็ตามเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม กลับมีความเห็นเกี่ยวกับค่าเช่าสูงสุดที่ควบคุมโดยกฎหมายฉบับนี้ที่ยอมให้เก็บค่าเช่าไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิต นับว่าเป็นอัตราค่าเช่าสูงสุดที่ยังอยู่ในอัตราที่สูง จึงเป็นการส่งเสริมให้มีการลงทุนในธุรกิจการเช่าที่ดินมากขึ้น²² และเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการเช่านาใน 18 จังหวัดภาคกลาง²³ ในทางปฏิบัติแล้วกฎหมายฉบับนี้ไม่ค่อยมีผลเท่าใดนักเพราะไม่มีการบังคับใช้กฎหมายกันอย่างจริงจัง ดังปรากฏจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจของที่ดินครองทำการเกษตรในปีพ.ศ.2496 พบว่า ค่าเช่าที่เก็บเป็นตัวเงินโดยเฉลี่ยในภาคกลางประมาณไร่ละ 52.79 บาท ส่วนค่าเช่าที่เสียเป็นพืชผลเฉลี่ยในภาคกลางไร่ละ 12.64 ถังต่อไร่²⁴ ซึ่งตัวเลขค่าเช่าดังกล่าวเกินกว่าที่กฎหมายควบคุมค่าเช่าที่นากำหนดไว้ให้เก็บได้สูงสุดไม่เกิน 10 ถังต่อไร่

นอกจากนี้จากราคาข้าวที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จากราคาเฉลี่ยข้าวส่งออกหาบละ 7.50 บาทในช่วงปีพ.ศ.2483-2487 เพิ่มขึ้นเป็นหาบละ 35.50 บาทในปีพ.ศ.2489

²¹การุณ วิสุทธกุล และ จุไร ความเสน, “คำอธิบายพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.2493,” กสิกร 24 (มีนาคม 2494): 136.

²²เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, “ปัญหาการถือครองที่ดินเกษตรกรรมในประเทศไทย,” วารสารนิติศาสตร์ 11 (2523): 167 – 168.

²³ประกอบด้วย พระนคร, ธนบุรี, อยุธยา, ชัยนาท, สิงห์บุรี, อ่างทอง, สระบุรี, ปทุมธานี, นนทบุรี, ฉะเชิงเทรา, นครนายก, ปราจีนบุรี, สมุทรปราการ, ราชบุรี, เพชรบุรี, นครปฐม, สุพรรณบุรี และชลบุรี

²⁴กระทรวงเกษตร, รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจของที่ดินครองทำการเกษตร พ.ศ.2496 (พระนคร: โรงพิมพ์กระต่ายไทย, 2498), น. 70-73, อ้างถึงใน นิพนธ์ พัวพงศกร, “การถือครองที่ดินในประเทศไทย,” ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์(บรรณาธิการ), เศรษฐกิจการเกษตรไทย เล่ม 2, น. 383.

และราคาสูงถึงหาบละ 92 บาทในปีพ.ศ.2491-2492²⁵ ถึงแม้ราคาข้าวภายในประเทศจะไม่สูงเท่าราคาข้าวในตลาดโลกก็ตาม แต่ก็นับได้ว่าดีขึ้นกว่าในช่วงก่อนหน้านี้²⁶ ซึ่งราคาข้าวที่สูงขึ้นจะเป็นสิ่งจูงใจให้ราษฎรต้องการที่ดินเพื่อเพาะปลูกข้าวมากขึ้น ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นจากอุปสงค์ต่อที่ดินเพิ่มมากขึ้น อันเป็นช่องทางให้บุคคลบางกลุ่มที่มีเงินทุนเข้าไปกว้านซื้อที่ดินหรือจับจองที่ดินจำนวนมาก เพื่อแสวงหากำไรจากการค้าที่ดินหรือการให้ราษฎรเช่าทำนา โดยเจ้าของที่ดินมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง ซึ่งการกระทำดังกล่าวน่าจะสร้างความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรจำนวนมากที่ต้องการทำประโยชน์ในที่ดิน และนำไปสู่การเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินระหว่างราษฎรกับนายทุนเจ้าที่ดินอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษ 2490

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินในอำเภอบางป่อและบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินในท้องที่อำเภอบางป่อและบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ถือเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญที่สุดในช่วงทศวรรษ 2490 ซึ่งรัฐบาลให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่งและมีผลต่อการกำหนดนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาลในช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 2490 โดยกรณีพิพาทนี้เป็นเรื่องสืบเนื่องมาจากกรณีพิพาทระหว่างห้างหุ้นส่วนสยามกสิกรรมของนายมังกร สามเสนกับราษฎรในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ถึงแม้รัฐจะพยายามแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางป่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ.2473 ขึ้น โดยตั้งข้าหลวงพิเศษออกไปจัดแบ่งที่ดินดังกล่าวให้แก่ราษฎรผู้สามารถทำการเพาะปลูกได้เอง แต่ในระหว่างที่ข้าหลวงพิเศษจัดแบ่งที่ดินดำเนินการในท้องที่ที่กำหนดนั้น กรณีพิพาทที่ดินระหว่างราษฎรกับห้างหุ้นส่วนสยามกสิกรรมก็ยังคงดำเนินอยู่ โดยในปีพ.ศ.2480 นายมังกร สามเสน ผู้จัดการห้างหุ้นส่วนสยามกสิกรรมได้ยื่นคำร้องขอรังวัดเพื่อรับโฉนดที่ดิน การขอรังวัดครั้งนั้นมีราษฎรหลายราย

²⁵ราคาข้าวในตลาดโลกที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วในปีหลังสงครามเป็นผลมาจากการที่ประเทศส่งออกข้าวสำคัญทั้งพม่าและอินโดจีนไม่สามารถส่งข้าวออกตามปริมาณเดิมก่อนสงครามได้ ประกอบกับการขาดแคลนพื้นที่สำหรับเพาะปลูกข้าวอย่างรุนแรงเช่น ในมลายู อันทำให้ราคาข้าวหลังสงครามสูงขึ้น ที่มา : เจมส์ ซี อินแกรม, การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย 1850 – 1970, แปลโดย ชูศรี มณีพฤกษ์ และเฉลิมพจน์ เขียมกมล (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552), น. 60 - 62.

²⁶ปว้ย อึ้งภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร, เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (พระนคร: บริษัทประมวลมิตร จำกัด, 2504), น. 23.

คัดค้าน และเรื่องก็ค้างเรื่อยมาเพราะทั้งฝ่ายผู้ขอและผู้คัดค้านไม่เอาใจใส่ทอดทิ้งเรื่องไว้²⁷ และเมื่อพิจารณาการจัดแบ่งที่ดินของข้าหลวงพิเศษในที่ดินดังกล่าวกลับปรากฏว่า ข้าหลวงพิเศษยังไม่ได้มีการดำเนินการจัดแบ่งที่ดินจนกระทั่งมีการออกกฎหมายฉบับสุดท้ายที่ยกเลิกข้าหลวงพิเศษจัดแบ่งที่ดินในปีพ.ศ.2489 อันทำให้คู่พิพาทต้องแก้ปัญหาด้วยการดำเนินการฟ้องร้องในศาลภายใต้กฎหมายที่ดินธรรมดา²⁸ ซึ่งภาวะเช่นนี้ฝ่ายราษฎรย่อมเสียเปรียบฝ่ายนายทุนที่มีเงินทุนในการฟ้องร้อง

จากอุปสงค์ที่ดินเพิ่มมากขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ส่งผลให้กรณีพิพาทที่ดินในอำเภอบางบ่อและบางพลีเริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยในปีพ.ศ.2491 นายสกล สามเสน(บุตรนายมังกร สามเสน)ได้ขอรังวัดรับโฉนดในที่ดินพิพาท ซึ่งการขอรังวัดครั้งนี้นายสกลมิได้ขอในนามห้างหุ้นส่วนสยามกสิกร แต่แยกออกเป็น 184 แปลงและทางเจ้าหน้าที่ได้ออกโฉนดที่ดินให้ 115 แปลง²⁹ จากเหตุการณ์นี้ทำให้ราษฎรที่เคยครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนต่างกล่าวหาว่า เจ้าพนักงานร่วมสมคบกับนายทุน เอาที่ดินของราษฎรไปออกโฉนดให้นายทุน ราษฎรจึงเริ่มจับอาวุธขึ้นต่อสู้กับนายทุนเพื่อปกป้องสิทธิในที่ดินของตนจนท้องที่อำเภอบางบ่อและบางพลีได้กลายเป็นสนามรบระหว่างนายทุนเจ้าที่ดินกับชาวนาไปโดยปริยาย

จากเหตุการณ์ความรุนแรงในท้องที่อำเภอบางบ่อและบางพลี จอมพล ป.ได้ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยตั้งกรรมการสอบสวนให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ซึ่งจากการพิจารณาของกรรมการมีความเห็นว่า ที่ดินพิพาทที่ได้ออกโฉนดให้นายสกลนั้น ราษฎรที่เคยครอบครองที่ดินอยู่แต่ไม่ได้รับโฉนด น่าจะมีสิทธิดีกว่าบุคคลอื่นที่มีได้ครอบครอง แต่เมื่อพิจารณาในแง่กฎหมายปรากฏว่า รัฐไม่สามารถยกเลิกโฉนดได้เนื่องจากเป็นเรื่องแย้งสิทธิกันเองระหว่างเอกชนต้องฟ้องร้องกันเอง ดังนั้นคณะกรรมการจึงเข้ามาเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมกันระหว่างคู่พิพาท แต่การดำเนินการดังกล่าวกลับไม่สามารถยุติข้อพิพาทได้ เนื่องจากฝ่ายนายสกลไม่ยินยอม

เมื่อเป็นเช่นนี้ทางฝ่ายราษฎรจึงเริ่มมีการเคลื่อนไหวให้ทางรัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือหนทางหนึ่งคือ การร้องทุกข์กับจอมพล ป. และท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม ที่บ้านชิดลม เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2493 ซึ่งในครั้งนั้นท่านผู้หญิงละเอียดได้แสดงความเห็นอกเห็นใจราษฎรในท้องที่อำเภอบางบ่อเป็นอย่างมาก ดังความว่า

²⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สลด.3.19.3/258 ราษฎรร้องทุกข์ว่าได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน อำเภอบางพลี, บางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ (คำร้องของนางล้นจี่ ชยากร, นายชุบ แสงสุข และนายเฉลิมฯ) (13 กันยายน 2492 – 30 สิงหาคม 2503).

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

เรื่องนี้ว่าเป็นเรื่องเรื้อรังมาหลายปีแล้ว และทุกปีจะต้องมีการฆ่ากันและทำร้ายกัน. พวกที่มาร้องทุกข์นี้ครัวหนึ่งลูก ๆ ซึ่งทำนาอยู่ในที่นี้มาหลายปีว่าได้ร้องขอใบจอง โฉนด แต่ก็ไร้ผลดังที่คนอื่นในพวกนี้ทำ ลูก 6 คนถูกยิงตาย พาถูกมาโรงพยาบาล หนุ่ทางโน้นโดนไฟเผาบ้าน และมีอะไรร้าย ๆ กับพวกนี้อีกหลายคน. ฟังดูแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงควรจะส่งสารพวกคนจนเหล่านี้ และควรช่วยให้พวกนี้ได้เป็นเจ้าของนาแทนที่จะเป็นช่วยย้งบริษัท. เพื่อจะได้ตรงกับนโยบายของรัฐบาลที่จะให้คนพลเมืองเป็นเจ้าของนาเอง และเพื่อหลีกเลี่ยงหนี้ลัทธิคอมมิวนิสต์ และเพื่อศีลธรรม ก็เห็นว่า พวกนี้เป็นพวกไร้การศึกษา จึงควรที่ทางการจะได้ช่วยประคับประคองให้เป็นพลเมืองที่มีสัมมาอาชีพของชาติต่อไป³⁰ (สะกดตามต้นฉบับ – ผู้เขียน)

นอกจากนี้ในวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ.2495 นายเผด็จ ศิวะทัต ส.ส.สมุทรปราการ ได้นำราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากกรณีพิพาทที่ดินในอำเภอบางบ่อและบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ประมาณ 5,000 คนเข้ามาร้องเรียนความเป็นธรรมกับจอมพล ป. นายกรัฐมนตรีและพล.ต.บัญญัติ เทพหัสดินธร รมว.มหาดไทย ในพระนคร³¹

จากการเคลื่อนไหวของราษฎรข้างต้น ทางคณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณากรณีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินบางบ่อบางพลี โดยมีพล.ท.สวัสด์ สวัสดิธณรงค์เป็นประธาน เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2495 ซึ่งจากการพิจารณาของคณะกรรมการชุดนี้พบว่าสาเหตุของข้อพิพาทในหลาย ๆ กรณีพบว่า เกิดจากการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบธรรมจำนวนมากให้แก่นายทุน ขณะที่ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนกลับไม่ได้รับโฉนดที่ดิน นอกจากนี้นายทุนยังใช้อิทธิพลข่มขู่หรือทำร้ายร่างกายราษฎรที่ขัดขวาง อันทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนและต้องมาร้องทุกข์กับทางราชการอยู่เสมอ³²

ทั้งนี้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้พิจารณากรณีพิพาทกรรมสิทธิ์ที่ดินบางบ่อบางพลี เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2496 ได้เชิญ พล.ท.สวัสด์ สวัสดิธณรงค์และนายอรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร

³⁰ เรื่องเดียวกัน.

³¹ “ชาวนาสmutรณัฒพันเศจะเดินขบวนเข้ากรุง” เกียรติศักดิ์ (13 กรกฎาคม 2495) ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2) สคค.3.19.3/249 ราษฎรตำบลบางบ่อบางพลีและบางเหี้ย ร้องเรื่องที่ดิน (11 พฤษภาคม 2491 – 22 สิงหาคม 2495).

³² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2) สคค.3.19.3/283 การพิจารณากรณีพิพาทเรื่องที่ดินบางบ่อบางพลี (เริ่มพ.ศ.2495) (9 กันยายน 2495 – 4 มีนาคม 2497).

กรรมการพิจารณากรณีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินบางบ่อบางพลีมาชี้แจงในที่ประชุมด้วย โดยทั้งสองได้สรุปว่า จะดำเนินการในทางประนีประนอมไม่ได้เพราะนายทุนคิดราคาที่ดินสูง การแก้ไขอาจทำได้ 2 ทางคือ ต้องออกกฎหมายยกเลิกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบธรรม หรือให้ผู้ซื้อโดยหาเงินช่วยราษฎร ซึ่งที่ประชุมพิจารณาเห็นชอบในหลักการที่จะออกกฎหมายยกเลิกโฉนดที่ดินที่ได้ออกโดยไม่เป็นธรรมเสียแล้วจัดการแบ่งสรรที่ดินออกโฉนดให้แก่ราษฎรเสียใหม่ตามความเป็นธรรม³³ อันนำไปสู่การประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินฉบับแรกของรัฐบาลจอมพล ป. ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายต่อต้านนโยบายจัดสรรที่ดิน

การกำหนดนโยบายจัดสรรที่ดินของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ในการกำหนดนโยบายที่ดินของรัฐบาลในช่วงทศวรรษ 2490 คาดว่าเป็นการริเริ่มมาจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม อันมีที่มาจากความพยายามของจอมพล ป. ที่จะดำเนินนโยบายที่ดินให้มีความต่อเนื่องจากนโยบายที่ดินของรัฐบาลจอมพล ป. ในช่วงทศวรรษ 2480 ด้วยการสนับสนุนการถือครองที่ดินรายย่อยให้ราษฎรจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า การขยายกิจการสหกรณ์ประเภทเช่าซื้อที่ดิน เพื่อให้ราษฎรมีที่ทำกินโดยทั่วถึงกัน ซึ่งเป็นวิธีคิดแบบชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ที่วางอยู่บนพื้นฐานกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนบุคคล โดยมีรัฐเป็นผู้ชี้แนะและควบคุมดูแล³⁴

ในช่วงทศวรรษ 2490 จอมพล ป. ได้ผลักดันนโยบายที่ดินด้วยตนเองผ่านทางที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ภายหลังการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสำหรับกำหนดนโยบายที่ดิน ซึ่งในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการนี้ จอมพล ป. ได้ใช้เป็นช่องทางในการผลักดันนโยบายที่ดิน ด้วยการแต่งตั้งผู้ที่สนับสนุนนโยบายที่ดินเข้ามาเป็นคณะกรรมการดังกล่าว โดยผู้ที่สนับสนุนนโยบายที่ดินของจอมพล ป. พบว่าเป็นข้าราชการประจำที่ใกล้ชิดกับจอมพล ป. หรือเป็นข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายที่ดิน ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนนโยบายที่ดินของจอมพล ป. อย่างชัดเจนคือ ดร.หยุด แสงอุทัย และนายศักดิ์ ไทยวัฒน์

ทั้งนี้ดร.หยุด แสงอุทัย เป็นข้าราชการประจำในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรมร่างกฎหมาย) โดยดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาและกรรมการร่างกฎหมาย

³³ รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 6/2496 (21 มกราคม 2496).

³⁴ วิจิตรวาทการ, หลวง, “หลักการของชาตินิยมในทางเศรษฐกิจ,” ใน วิจิตรวาทการ, หลวง, อนาคต (พระนคร: เขษมบรรณกิจ, 2502), น. 62 – 68.

จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายของรัฐบาล ทำให้ดร.หยุดต้องเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการผลักดันนโยบายที่ดินของจอมพล ป.โดยตรง โดยดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายที่ดินของรัฐบาลเกือบทุกชุดนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2495 จนถึงสิ้นสุดรัฐบาลจอมพล ป.ในปีพ.ศ.2500³⁵

ส่วนนายศักดิ์ ไทยวัฒน์ เป็นข้าราชการประจำเกี่ยวกับงานที่ดินที่ใกล้ชิดกับจอมพล ป. โดยนายศักดิ์มีภูมิหลังรับราชการที่จังหวัดลพบุรีอย่างยาวนานระหว่างปีพ.ศ.2481-2487 อันทำให้นายศักดิ์ได้ใกล้ชิดกับจอมพล ป.เมื่อครั้งพัฒนาเมืองลพบุรี และมีส่วนช่วยให้นายศักดิ์มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานอย่างรวดเร็วโดยเป็นข้าหลวงประจำจังหวัดลพบุรีขณะที่มีอายุเพียง 31 ปี นายศักดิ์เข้ามามีบทบาทในการผลักดันนโยบายจัดสรรที่ดินของจอมพล ป. นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2494 ตามตำแหน่งหน้าที่เมื่อดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้ากองการปกครองกรมมหาดไทย จนถึงเป็นอธิบดีกรมที่ดินระหว่างปีพ.ศ.2497-2499 อันทำให้เขาได้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายที่ดิน³⁶

นอกจากนี้กลุ่มที่สนับสนุนนโยบายที่ดินของจอมพล ป. ยังอาจเชื่อมโยงกับกลุ่มราชครูผ่านทางพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์และจอมพลผิน ชุณหะวัณ ซึ่งเหตุผลหนึ่งอาจเป็นเพราะทั้งสองท่านดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ดิน โดยพลตำรวจเอกเผ่า ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขณะที่จอมพลผิน ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ส่วนอีกเหตุผลหนึ่งอาจเป็นเพราะกลุ่มราชครูมีเครือข่ายธุรกิจเกี่ยวกับการเกษตร เช่น บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ บริษัทส่งเสริมปอแห่งประเทศไทย บริษัทกระสอบอิสาน

³⁵ในปีพ.ศ.2495 ดำรงตำแหน่งกรรมการร่างพ.ร.บ.เวนคืนที่ดินและจัดสรรที่ดิน, กรรมการพิจารณากรณีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินบางป่อ บางพลี, และกรรมการและเลขานุการร่างพ.ร.บ.จัดสรรที่ดินแห่งชาติ ในปีพ.ศ.2496 ดำรงตำแหน่งกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน, และกรรมการร่างกฎหมายที่ดิน และในปีพ.ศ.2497 ดำรงตำแหน่งกรรมการและอนุกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม, กรรมการจัดที่ดินแห่งชาติผู้ทรงคุณวุฒิ, และกรรมการสังเกตการณ์การปฏิบัติตามพ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายที่ดิน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน หยุด แสงอุทัย, อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2523). (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 19 เมษายน พ.ศ.2523).

³⁶นายศักดิ์ ไทยวัฒน์ (2454-2544) สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เป็นข้าราชการประจำที่มีความใกล้ชิดกับจอมพล ป. ซึ่งผลงานที่สำคัญของนายศักดิ์คือ เป็นผู้เสนอให้รัฐบาลรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินทั้งหมดเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ศักดิ์ ไทยวัฒน์. “เกล็ดการเมืองบางเรื่องของจอมพล ป. พินุลสงคราม กับข้าพเจ้า,” ใน อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายศักดิ์ ไทยวัฒน์ (กรุงเทพฯ: อมรโปรดักชั่น, 2544). (พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพนายศักดิ์ ไทยวัฒน์ ณ วัดพระศรีมหาธาตุวรมหาวิหาร วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2544).

เป็นต้น³⁷ อาจได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบายที่ดินของรัฐบาล อันทำให้กลุ่มราชครูค่อนข้างร่วมมือกับจอมพล ป. ในการผลักดันนโยบายที่ดินในช่วงทศวรรษ 2490

ทั้งนี้ในการพิจารณานโยบายที่ดินของรัฐบาลจอมพล ป. ในปีพ.ศ. 2494 รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง ที่เรียกว่า “คณะกรรมการจัดสรรที่ดินและเคหะสถานให้แก่ราษฎร”³⁸ เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2494³⁹ โดยมี จอมพล ป. เป็นประธานกรรมการ อันชี้ให้เห็นถึงความพยายามของจอมพล ป. ในการผลักดันนโยบายส่งเสริมให้ราษฎรที่มีที่ดินทำกินผ่านทางการพิจารณาของคณะกรรมการชุดนี้ ซึ่งจากการพิจารณาของคณะกรรมการได้วางหลักการเกี่ยวกับที่ดินไว้ 3 ประการ คือ

1. การกำหนดที่ดินให้ราษฎรทำกิน ให้กำหนดไว้ครัวเรือนละ 50 ไร่ ส่วนผู้ที่จำเป็นมากกว่านี้ก็ให้พิจารณาพิเศษ
2. ให้หาทางจัดการแก้ไขเกี่ยวกับบุคคลยึดถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากเกินไป แต่ไม่ได้ทำประโยชน์
3. พิจารณหาทางที่จะให้ได้มาซึ่งที่ดินสำหรับการจัดแบ่งตลอดจนการจัดให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพ⁴⁰

จากหลักการข้างต้นนี้คาดว่าจะเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินนโยบายจัดสรรที่ดิน อันเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลจอมพล ป. ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2490 ที่รัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนคนไทยทุกคนมีที่ดินเป็นของตนเอง อันจะเป็นหลักฐานที่มั่นคงของ

³⁷ นรนิติ เศรษฐบุตร, *กลุ่มราชครูในการเมืองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น. 37 – 40.

³⁸ คณะการจัดสรรที่ดินและเคหะสถานให้แก่ราษฎรประกอบด้วย (1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ (2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย และ (3) ปลัดกระทรวงเกษตรธิการ เป็นรองประธานกรรมการ (4) นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์, (5) อธิบดีกรมที่ดิน, (6) อธิบดีกรมโยธาเทศบาล, (7) อธิบดีกรมมหาดไทย, (8) อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์, (9) อธิบดีกรมทาง, (10) อธิบดีกรมคลัง, (11) อธิบดีกรมโลหกิจ, (12) อธิบดีกรมป่าไม้, (13) อธิบดีกรมชลประทาน, (14) อธิบดีกรมสหกรณ์, (15) พล.ต. พระยาศิลวิธานนิเทศ, (16) นายเสริม วินิจฉัยกุล, (17) นายพิชาญ บุณยง, (18) หม่อมทวีวงศ์วัลย์ศักดิ์ เป็นกรรมการ นายถวิล ศุลทระสารทูล เป็นเลขานุการ นายเสงี่ยม คงตระกูล เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

³⁹ “มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 พฤษภาคม 2494 เรื่อง การจัดให้ราษฎรมีที่ดินทำมาหากิน,” ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2) สลค.3.19.3/396 เบ็ดเสร็จเรื่องการปฏิรูปหรือการจัดสรรที่ดิน (4 เมษายน 2494 – 3 มิถุนายน 2498).

⁴⁰ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2) สลค.3.19.3/396 เบ็ดเสร็จเรื่องการปฏิรูปหรือการจัดสรรที่ดิน (4 เมษายน 2494 – 3 มิถุนายน 2498).

ครอบครัวยุคใหม่ ทั้งการเป็นที่ยู่ออาศัยและที่ประกอบอาชีพ⁴¹ โดยจอมพล ป. ได้ชี้แจงว่า นโยบายจัดสรรที่ดินเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงสภาพการครองตนและครัวเรือนของราษฎรให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ด้วยการให้ราษฎรทุกคนทุกครัวเรือนมีที่ดินเป็นของตนเอง ส่วนวิธีการในการจัดสรรที่ดินนั้น จอมพล ป. ได้อธิบายว่า รัฐบาลจะจำกัดให้ประชาชนแต่ละคนมีที่ดินในจำนวนจำกัดพอแก่อัตภาพของตน เช่น สำหรับที่อยู่ให้มีได้เพียง 5 ไร่ สำหรับที่ประกอบการอุตสาหกรรมให้มีได้ไม่เกิน 10 ไร่ และสำหรับประกอบการกสิกรรมไม่เกินคนละ 50 ไร่ เป็นต้น ซึ่งการจัดสรรที่ดินวิธีนี้จะไม่ให้บุคคลมีที่ดินมากเกินไปจนเป็นเหตุให้เกิดกันคนอื่นมีที่ดินไม่ได้ เมื่อการจัดสรรที่ดินได้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย จอมพล ป. เชื่อว่าราษฎรจะมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรืองมากขึ้น⁴²

ทั้งนี้จากการพิจารณาเอกสารชั้นต้น คาดว่านโยบายการจัดสรรที่ดินของรัฐบาลจอมพล ป. อาจเกี่ยวข้องกับโครงการปฏิรูปที่ดินขององค์การสหประชาชาติด้วย เนื่องจากในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2495 ได้มีการพิจารณาโครงการปฏิรูปที่ดินของสหประชาชาติ แม้จะไม่ทราบว่าแนวคิดการปฏิรูปที่ดินของสหประชาชาติมีอิทธิพลมากนักน้อยเพียงใดต่อการกำหนดนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาล แต่แนวคิดการปฏิรูปที่ดินของสหประชาชาติน่าจะทิศทางเดียวกับแนวคิดการจัดสรรที่ดินของรัฐบาลจอมพล ป. ดังนั้นในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในประเด็นดังกล่าว ที่ประชุมจึงได้มีมติให้ตั้ง “คณะกรรมการจัดสรรที่ดินเพื่อประชาชน”⁴³ เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการจัดสรรที่ดินเพื่อให้ประชาชนคนไทย⁴⁴ ซึ่งหลังจากที่คณะกรรมการชุดนี้พิจารณานโยบายที่ดินเรียบร้อยแล้ว รัฐบาลจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ

⁴¹ “แถลงการณ์นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับที่ดิน” ใน กจช. (2)สคก.1 เล่ม 437/7 คำแถลงนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับที่ดิน (4 – 9 พฤษภาคม 2494).

⁴² ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน แปลก พิบูลสงคราม, จอมพล, สุนทรพจน์จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี แสดงนโยบายของชาติ ในโอกาสขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายบังคม พุทธศักราช 2496 31 ธันวาคม 2495 (พระนคร: โรงพิมพ์ประสานชัยสิทธิ์, 2495), น. 14-16.

⁴³ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 มกราคม 2495 คณะกรรมการจัดสรรที่ดินเพื่อประชาชน ประกอบด้วย (1) รมว.มหาดไทย เป็นประธานกรรมการเจ้าของเรื่อง (2) พล.ต.ท.เผ่า ศรียานนท์ เป็นรองประธานกรรมการ (3) พล.ต.ประยูร ภมรมนตรี เป็นกรรมการ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ตั้งกรรมการเพิ่มเติมอันได้แก่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นกรรมการที่ปรึกษา ขณะที่ รมว.เกษตร, อธิบดีกรมที่ดิน, อธิบดีกรมมหาดไทย, อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์, อธิบดีกรมเกษตร, อธิบดีกรมป่าไม้, อธิบดีกรมสหกรณ์, อธิบดีกรมชลประทาน, อธิบดีกรมโยธาเทศบาล, อธิบดีกรมทาง, และนายเสริม วินิจฉัยกุล เป็นกรรมการ โดยมีหัวหน้ากองการปกครองและหัวหน้าแผนกการสาธารณะเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการตามลำดับ

⁴⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สคก.3.19.3/396 เบ็ดเสร็จเรื่องการปฏิรูปหรือการจัดสรรที่ดิน (4 เมษายน 2494 – 3 มิถุนายน 2498).

จัดสรรที่ดินเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ.2495 ซึ่งที่ประชุมได้มีมติรับหลักการและให้ตั้งกรรมการขึ้นพิจารณากราบบังคมทูลในเรื่องนี้⁴⁵ ต่อมาที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2495 ได้มีมติให้เรียกคณะกรรมการชุดนี้ว่า **“คณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ”**⁴⁶ ซึ่งการตั้งคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ ถือเป็นความพยายามของรัฐบาลจอมพล ป. ที่จะผลักดันนโยบายจัดสรรที่ดินให้เป็นวาระแห่งชาติ สังเกตได้จากรัฐบาลกำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการถาวรเช่นเดียวกับสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยไม่ได้มีหน้าที่เฉพาะการกราบบังคมทูลจัดสรรที่ดินเท่านั้น แต่มีหน้าที่จัดสรรที่ดินเพื่อให้ราษฎรมีที่ดินของตนเองทุกครัวเรือนด้วย

จากการพิจารณาประเด็นการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ ทางคณะกรรมการฯ ได้แสดงความเห็นว่า

เพียงจะจัดสรรให้ราษฎรไปอยู่แต่ที่รกร้างว่างเปล่าอย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอ เพราะ (1)ราษฎรคนไทยมีนิสัยไม่ชอบย้ายไปทำมาหากินที่อื่น ฉะนั้น ถึงจะจัดที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้ให้ ก็คงจะไม่ค่อยพอไปทำ ราษฎรประเภทนี้ลงท้ายก็ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นทำกินตลอดไป ไม่มีทางเป็นเจ้าของที่ดินของตนเอง (2)แม้จะชักชวนให้ราษฎรอพยพไปอยู่ในที่รกร้างว่างเปล่าได้ ปัญหาก็เกิดขึ้นว่าจะมีราษฎรคนใดที่จะเช่าที่ดินทำประโยชน์แทน เพราะเจ้าของที่ดินก็ไม่ได้ทำเอง ฉะนั้นในการจัดสรรที่ดินก็จำจะต้องมีนโยบายถึงที่ดินที่เจ้าของไม่ได้ทำเองและให้ผู้อื่นเช่าทำประโยชน์ด้วย⁴⁷

⁴⁵“รายงานคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 กันยายน พ.ศ.2495” ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สลค. 3.19.3/396 เบ็ดเสร็จเรื่องการปฏิรูปหรือการจัดสรรที่ดิน (4 เมษายน 2494 – 3 มิถุนายน 2498).

⁴⁶คณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ ประกอบด้วย (1)นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ (2)พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็นรองประธานกรรมการ (3)รมว.ต่างประเทศ, (4)รมว.เกษตร, (5)รมว.สหกรณ์, (6)ปลัดกระทรวงมหาดไทย, (7)อธิบดีกรมที่ดิน, (8)อธิบดีกรมทางหลวงแผ่นดิน, (9)อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์, (10)อธิบดีกรมชลประทาน, (11)ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย, (12)นายเสริม วินิจฉัยกุล เป็นกรรมการ (13)นายหยุด แสงอุทัย เป็นกรรมการเจ้าของเรื่อง

⁴⁷สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สลค.3.19.3/396 เบ็ดเสร็จเรื่องการปฏิรูปหรือการจัดสรรที่ดิน (4 เมษายน 2494 – 3 มิถุนายน 2498).

จากความเห็นข้างต้นนี้ชี้ให้เห็นว่าคณะกรรมการมีความมุ่งหมายที่จะจัดสรรที่ดินทั้งที่รกร้างว่างเปล่าและที่ดินของบรรดาเจ้าที่ดินและนายทุน อันสอดคล้องกับแนวคิดของจอมพล ป. ที่ต้องการแก้ปัญหาการเช่าที่ดินและปัญหาการครอบครองที่ดินขนาดใหญ่โดยไม่ได้ทำประโยชน์

การตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

ในช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 2490 รัฐบาลจอมพล ป.ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายจัดสรรที่ดิน 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.จัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497, และ (4)พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน

ทั้งนี้ “พ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2496” เป็นกฎหมายที่รัฐบาลได้ร่างขึ้นเนื่องมาจากในช่วงเวลาดังกล่าว(ตั้งแต่พ.ศ.2495)ได้เกิดกรณีพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่เสมอ และบางกรณีมีท่าทีจะลุกลามเป็นเหตุไม่สิ้นสุด โดยเฉพาะกรณีพิพาทที่ดินที่อำเภอบางป่อ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ระหว่างราษฎรกับนายสกล สามเสน ผู้แทนบริษัทสยามกสิกร เป็นเหตุให้ทั้งสองฝ่ายต่างใช้กำลังปกป้องสิทธิของตนจนที่ดินพิพาทกลายเป็นสนามรบให้ราษฎรประหัตประหารซึ่งกันและกัน ถึงแม้ทางราชการจะเข้าไปช่วยประนีประนอม แต่ก็ไม่สามารถยุติข้อพิพาทได้ และเมื่อทางราชการได้พิจารณาสาเหตุของข้อพิพาทในหลาย ๆ กรณีพบว่า เกิดจากการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบธรรมจำนวนมาก ดังนั้นทางรัฐบาลจึงมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่างพ.ร.บ.สำรวจการออกโฉนดที่ดินขึ้นมาบังคับใช้⁴⁸ ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้จะมีการตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน” มีหน้าที่สำรวจการออกโฉนดที่ดิน และถ้าพบว่าการออกโฉนดที่ดินรายใดไม่ได้รับความเป็นธรรม คณะกรรมการนี้มีอำนาจสั่งยกเลิกโฉนดที่ดินนั้นและสั่งให้ออกโฉนดที่ดินใหม่ตามความเป็นธรรมได้(มาตรา 5) โดยคำสั่งของคณะกรรมการให้ถือเป็นเด็ดขาด ห้ามผู้ใดนำไปฟ้องร้องต่อศาลเพื่อแก้ไขเป็นอย่างอื่น(มาตรา 7)⁴⁹ หลังจากที่มีการบังคับใช้กฎหมายสำรวจการออกโฉนดที่ดินไม่นาน รัฐบาลได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวและประกาศใช้เป็น “พ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2496” ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินมากขึ้น โดยคณะกรรมการสามารถสั่งยกเลิก

⁴⁸พ.ร.บ. สร.2/2 แต่งตั้งกรรมการและอนุกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินและรายงานเกี่ยวกับการแจ้งคณะกรรมการเกี่ยวกับมติ ครม.หยุดการดำเนินการ (21 มกราคม 2496 – 17 มีนาคม 2504).

⁴⁹“พระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2496” ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 7 (24 มกราคม 2496), น. 1 – 4.

การออกหนังสือสำคัญอย่างอื่นสำหรับที่ดินนอกเหนือจากโฉนดที่ดิน เช่น ใบเหี้ยบย่ำ ตราจอง รวมถึงหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่อยู่ในระหว่างเตรียมที่จะออกด้วย⁵⁰

ขณะที่ “**พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497**” เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาการจําแนกที่ดินจำนวนมากต้องละทิ้งการครอบครองที่ดินไปโดยไม่เป็นธรรม เพราะถูกผู้มีอิทธิพลยื้อแย่งข่มขู่⁵¹ ดังนั้นจึงได้มีการเสนอกฎหมายฉบับนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นมาบังคับใช้ โดยหลักการในกฎหมายฉบับนี้คล้ายคลึงกับพ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2496 ต่างกันเพียงกฎหมายฉบับนี้มีการตั้ง “คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม” มีหน้าที่นำที่ดินซึ่งมีผู้สละหรือได้มาโดยความไม่เป็นธรรมนั้นออกจัดให้แก่ราษฎรตามความเป็นธรรมได้ หรือจะสงวนไว้เพื่อให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันก็ได้ โดยคำสั่งของคณะกรรมการถือเป็นเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปฟ้องคดีเป็นอย่างอื่นมิได้ และในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับที่ดินแปลงใดอันเป็นข้อพิพาทอยู่ในศาลในขณะเดียวกัน คณะกรรมการก็อาจแจ้งให้ศาลทราบเพื่อศาลจะได้รอคดีไว้ก่อนได้ด้วย⁵²

ส่วน “**พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน**” ถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่รัฐบาลจอมพล ป. ให้ความสำคัญที่สุดรวมถึงใช้ระยะเวลาในการร่างมากที่สุดอีกด้วย(ตั้งแต่พ.ศ.2495 จนถึงพ.ศ.2497) โดยที่มาของกฎหมายฉบับนี้เป็นผลมาจากการพิจารณานโยบายจัดสรรที่ดินของคณะรัฐมนตรี ที่ต้องการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎร เพื่อให้ราษฎรมีที่ดินไว้สำหรับอยู่อาศัยและประกอบการทำงานหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ตั้ง “คณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ” เพื่อร่างกฎหมายตามนโยบายข้างต้น อันทำให้เกิดการตรา “**ร่างพ.ร.บ.จัดสรรที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.24..**” เนื้อหาสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้คือ การกำหนดขนาดการถือครองที่ดินของบุคคล⁵³ โดยบุคคลที่มีที่ดินเกินกว่าที่กำหนดจะต้องจำหน่ายที่ดินส่วนเกินภายในระยะเวลาที่กำหนด มิเช่นนั้นรัฐจะเข้าไปจำหน่ายที่ดินส่วนเกินแทน

⁵⁰“พระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2496” ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 61 (29 กันยายน 2496), น. 1202 – 1210.

⁵¹โปรดดูรายละเอียดในกรณีที่ดินของหลวงสิทธิเทพการที่จะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า.

⁵²ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 56 (7 กันยายน 2497), น. 1207 – 1215.

⁵³ตามมาตรา 22 ของร่างพ.ร.บ.จัดสรรที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.24.. ได้ระบุไว้ว่า บุคคลใดจะมีสิทธิในที่ดินแต่ละประเภทในท้องถิ่นที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้เกินกว่าจำนวนดังต่อไปนี้ไม่ได้ คือ (1)ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่ (2)ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่ (3)ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่

ตารางที่ 1

เปรียบเทียบประเด็นเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของ“ร่างพ.ร.บ.จัดสรรที่ดินแห่งชาติ”
กับ “ประมวลกฎหมายที่ดิน”

	ร่างพ.ร.บ.จัดสรรที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.24..	ประมวลกฎหมายที่ดิน
กรรมการที่ดำเนิน นโยบายจัดสรรที่ดิน	คณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ มี นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน	คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีร.มว. มหาดไทยเป็นประธาน
การกำหนดสิทธิใน ที่ดิน	1.ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมไม่เกิน 50 ไร่ 2.ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ 3.ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่	1.ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เกิน 50 ไร่ 2.ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ 3.ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรมไม่เกิน 5 ไร่ 4.ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่
การจำหน่ายที่ดิน ส่วนเกิน	บุคคลที่ถือที่ดินเกินให้จำหน่ายที่ดินส่วนเกิน ภายใน 1 ปี	บุคคลที่ถือที่ดินเกินให้จำหน่ายที่ดินส่วนเกิน ภายใน 7 ปี
ข้อยกเว้นเกี่ยวกับการ กำหนดสิทธิใน ที่ดิน	การกำหนดสิทธิในที่ดินไม่ใช่บังคับแก่ 1.ที่ดินของกระทรวงทบวงกรมและของ เทศบาล 2.ที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ 3.ที่ดินของวัดวาอาราม	การกำหนดสิทธิในที่ดินไม่กระทบแก่ผู้ที่มี สิทธิในที่ดินอยู่แล้วก่อนวันที่ประมวล กฎหมายนี้ใช้บังคับ และแก่ที่ดินดังต่อไปนี้ 1.ที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ และ สหกรณ์ 2.ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งโรงพยาบาล โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัยและวัดวาอาราม

ที่มา : ประมวลจาก “ร่างพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินแห่งชาติ” ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สลด.
3.19/9 ประมวลกฎหมายที่ดิน (23 กันยายน 2495 – 5 มีนาคม 2497). และ พัฒน์ นิลวัฒนานนท์, พ.ต.อ.,
ประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำอธิบายและคำวิจารณ์ของอธิบดีกรมที่ดิน พร้อมด้วยกฎกระทรวง ระเบียบ และ
คำแนะนำ (พระนคร: วัฒนบรรณาการ, 2497).

อย่างไรก็ตามความพยายามของรัฐบาลในการผลักดันร่างพ.ร.บ.จัดสรรที่ดินแห่งชาติ
กลับต้องเผชิญกับกระแสต่อต้านอย่างมากในที่ประชุมคณะกรรมการนิติบัญญัติ หรือ
สหพรรค⁵⁴ โดยส.ส.ฝ่ายรัฐบาลจำนวนมากในที่ประชุมสหพรรคได้ยับยั้งร่างกฎหมายฉบับนี้ของ

⁵⁴“คณะกรรมการนิติบัญญัติ” เป็นองค์กรเสมือนพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี
ทั้งหมด ส.ส.ประเภทที่ 1 และส.ส.ประเภทที่ 2 ที่สนับสนุนรัฐบาล โดยมีจอมพล ป. เป็นประธาน และพล.ต.อ.
เผ่า เป็นเลขานุการ มีสำนักงานกลางอยู่ที่บ้านเสริมวังคศิลา คณะกรรมการนิติบัญญัติมีหน้าที่กลั่นกรองการ
ตรากฎหมายของรัฐบาลก่อนที่จะเสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อมิให้รัฐบาลแพ้มติในสภา โดยส.ส.ใน

รัฐบาล ด้วยการมีมติให้ยกร่างกฎหมายฉบับนี้ขึ้นใหม่ ดังนั้นในการประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2496 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบตามที่จอมพล ป. เสนอให้ถอนร่างพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินแห่งชาติคืนจากที่ประชุมสหพรรค แล้วนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปรวมกับร่างพ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.24..และประมวลกฎหมายที่ดิน⁵⁵ ซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยกำลังพิจารณาอยู่⁵⁶ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะยังคงเผชิญกับกระแสต่อต้านกฎหมายจัดสรรที่ดินอยู่เช่นเดิม แต่สุดท้ายแล้วการผลักดันประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งมีเนื้อหาจัดสรรที่ดินของรัฐบาลก็สามารถผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ทั้งนี้หากพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในประมวลกฎหมายที่ดิน ถึงแม้ว่าจะมีการแก้ไขในรายละเอียดบางส่วน(ดูตารางที่ 1) แต่บทบัญญัติต่าง ๆ ก็ยังคงมีหลักการคล้ายคลึงกับร่างพ.ร.บ.จัดสรรที่ดินแห่งชาติ ทั้งเรื่องการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของบุคคลตามประเภทของที่ดิน การตั้ง “คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ” เพื่อทำหน้าที่จัดสรรที่ดิน ดังนั้นจึงทำให้ประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกฎหมายสำคัญในการดำเนินนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาล

ปฏิริยาของกลุ่มต่าง ๆ ต่อการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

ในการกระบวนกำหนดนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาลในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2490 รัฐบาลต้องเผชิญกับกระแสการต่อต้านนโยบายจัดสรรที่ดินของกลุ่มต่าง ๆ ที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการจัดสรรที่ดินของรัฐบาล ซึ่งจากการพิจารณาเอกสารขั้นต้นพบว่าการต่อต้านปรากฏให้เห็นชัดเจนในการคัดค้านกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของรัฐบาลจากกลุ่ม 3 กลุ่ม อันได้แก่ กลุ่มหนังสือพิมพ์, กลุ่มนักการเมือง, และกลุ่มราชสำนัก

กลุ่มหนังสือพิมพ์

คณะกรรมการนิติบัญญัติจะได้ผลตอบแทนเช่น เงินเดือนพิเศษ หรือรถประจำตำแหน่ง อันทำให้ ส.ส.จำนวนมากร่วมมือกับรัฐบาลภายใต้คณะกรรมการนิติบัญญัติ

⁵⁵การร่างประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นความคิดริเริ่มของนายศักดิ์ ไทยวัฒน์ อธิบดีกรมที่ดิน เพื่อปรับปรุงกฎหมายที่ดินให้ทันสมัยและรัดกุมยิ่งขึ้น รวมถึงเพื่อรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินซึ่งมีอยู่ถึง 21 ฉบับไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยในการร่างประมวลกฎหมายที่ดินนั้นผู้ร่างได้แยกออกเป็น 2 ฉบับคือพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ฉบับหนึ่ง และมีประมวลกฎหมายที่ดินต่อท้าย ที่มา : ศักดิ์ ไทยวัฒน์, “เกล็ดการเมืองบางเรื่องของจอมพล ป. พิบูลสงคราม กับข้าพเจ้า,” ใน อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายศักดิ์ ไทยวัฒน์, น. 146 – 147.

⁵⁶รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 102/2496 (16 ธันวาคม 2496).

กลุ่มหนังสือพิมพ์ถือเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญทางการเมืองในระดับหนึ่ง โดยนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2490 หนังสือพิมพ์ได้กลายเป็นสถาบันที่มีบทบาทอย่างมากในการโน้มน้าวและสร้างทัศนคติของมหาชนที่มีต่อรัฐบาล ดังเห็นได้จากการสร้างภาพลักษณ์ที่ตกต่ำให้แก่รัฐบาลพล.ร.ต. ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ จนมีส่วนช่วยทำให้การรัฐประหาร พ.ศ.2490 ประสบความสำเร็จ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลจอมพล ป. มีความมั่นคงมากขึ้นนับตั้งแต่หลังการรัฐประหาร พ.ศ.2494 จึงเริ่มเข้าควบคุมหนังสือพิมพ์มากขึ้น เพื่อที่จะรักษาภาพลักษณ์และทำให้รักษาเสถียรภาพของรัฐบาลไว้ได้ ถึงแม้กลุ่มหนังสือพิมพ์จะถูกทำให้อ่อนกำลังอย่างมากในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2490 แต่ก็ยังคงพบเห็นจารีตในการหนังสือพิมพ์ที่แสดงความเห็นวิพากษ์วิจารณ์นโยบายหรือการดำเนินงานของรัฐบาล ที่อาจไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่หรืออาจนำไปสู่ความผิดพลาด ขณะเดียวกันก็แสดงความเห็นสนับสนุนนโยบายหรือการดำเนินการของรัฐบาลที่เห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

ประเด็นเกี่ยวกับจัดสรรที่ดินของรัฐบาลถือเป็นประเด็นหนึ่งที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากหนังสือพิมพ์พอสมควรโดยเฉพาะระหว่างปีพ.ศ.2496 จนถึงปีพ.ศ.2498⁵⁷ อันเป็นช่วงที่รัฐบาลกำลังวางนโยบายจัดสรรที่ดินแห่งชาติ ได้ปรากฏรายงานข่าวจากหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของรัฐบาลทั้งประเด็นการร่างกฎหมายและการดำเนินนโยบายของรัฐบาล รวมถึงปรากฏบทความวิพากษ์วิจารณ์การจัดสรรที่ดินของรัฐบาลอย่างสม่ำเสมอ โดยบทความส่วนใหญ่ไม่สามารถระบุผู้แต่งได้⁵⁸ จากข้อจำกัดของเอกสารหลักฐานหนังสือพิมพ์ที่มีอยู่อย่างจำกัด ผู้เขียนมีความเห็นว่า หนังสือพิมพ์ที่ยกมานั้นเป็นเพียงการเคลื่อนไหวส่วนหนึ่งของกลุ่มหนังสือพิมพ์ที่ไม่สามารถยืนยันได้ว่าหนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่มีทิศทางสอดคล้องกับความเห็นของหนังสือพิมพ์ที่ยกมา แต่จากการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของหนังสือพิมพ์ อาจปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นภาพสะท้อนความเคลื่อนไหวหนึ่งของสังคมต่อนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาลที่มีความสำคัญในระดับหนึ่ง

ทั้งนี้ นับตั้งแต่รัฐบาลจอมพล ป.มีดำริที่จะร่างพ.ร.บ.จัดสรรที่ดินแห่งชาติตามนโยบายของรัฐบาล ได้ถูกหนังสือพิมพ์วิพากษ์วิจารณ์อย่างมากทั้งจากหนังสือพิมพ์ของฝ่ายอนุรักษ์นิยมอย่าง

⁵⁷ เนื่องจากผู้เขียนไม่สามารถสืบค้นต้นฉบับหนังสือพิมพ์ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาจากหอสมุดแห่งชาติได้ ดังนั้นในการศึกษาส่วนนี้จึงต้องอาศัยเอกสารประเภท “ข่าวตัดจากหนังสือพิมพ์” จากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ รวมถึงข่าวตัดจากหนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นเอกสารปลีกย่อยในชุดเอกสารของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมาเป็นข้อมูลในการศึกษา

⁵⁸ บทความที่ปรากฏประเด็นเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินระหว่างพ.ศ.2496 -2497 มีทั้งสิ้น 23 บทความจากหนังสือพิมพ์สยามรัฐ(8 บทความ), สยามนิกร(1 บทความ), ศรีกรุง(1 บทความ), ประชาธิปไตย(12 บทความ), สารเสรี(1 บทความ)

สยามรัฐหรือหนังสือพิมพ์แนวการเมืองอย่างประชาธิปไตย ต่างได้แสดงความเห็นคัดค้านการร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวของรัฐบาลอย่างแข็งขัน ซึ่งการคัดค้านดังกล่าวอาจมาจากหนังสือพิมพ์ไม่เชื่อมั่นว่ารัฐบาลจะดำเนินการจัดสรรที่ดินเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากในช่วงดังกล่าวบุคคลในรัฐบาลมักจะมีผลประโยชน์ทับซ้อนต่อการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล

ตัวอย่างการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาล เช่น หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2496 ได้เสนอบทความเรื่อง “**พ.ร.บ.จัดสรรที่ดินแห่งชาติ**” ได้วิพากษ์วิจารณ์การร่างกฎหมายจัดสรรที่ดินของรัฐบาลว่าไม่มีหลักฐานอ้างอิงเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของชาวไทยว่าเป็นอย่างไร ผู้ไม่มีที่ดินทำกินมีจำนวนมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้เมื่อพิจารณาประเด็นการจัดสรรที่ดินตามร่างกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการจัดสรรที่ดินอย่างมาก บทความนี้ยังคาดการณ์ว่าจะทำให้รัฐบาลกลายเป็นผู้ดำเนินการค้าที่ดินเสียเองแทนนายทุนเจ้าที่ดิน อันอาจกระทบกระเทือนต่อราษฎรผู้ยากจน อีกทั้งจะเป็นการเปิดโอกาสให้พวกพ้องหรือบริวารของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน รวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ให้มีช่องทางหาประโยชน์จากการจัดสรรที่ดิน⁵⁹

ขณะที่หนังสือพิมพ์ประชาธิปไตย ฉบับวันที่ 22 สิงหาคม 2496 ได้วิพากษ์วิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินแห่งชาติของรัฐบาลด้วยเช่นกัน ถึงแม้บทความนี้จะชื่นชมในหลักการ แต่บทความนี้ก็กลับไม่เห็นด้วยกับประเด็นการจำกัดการถือครองที่ดิน เนื่องจากขัดกับธรรมเนียมและประเพณีที่คนไทยยอมรับและปฏิบัติกันมาช้านาน รวมถึงอาจขัดกับรัฐธรรมนูญ ดังความว่า

หลักการในเรื่องนี้(การจำกัดการถือครองที่ดิน - ผู้เขียน)เป็นปัญหาอันสำคัญอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะเกี่ยวกับหลักนิติศาสตร์ และยังเป็นการทำลายระบบที่ดินของไทยเราอย่างใหญ่หลวง การใช้กฎหมายบังคับแก่บุคคลที่ได้มีที่ดินอยู่ก่อน เป็นทำนองใช้กฎหมายย้อนหลังดังกล่าวแล้ว ย่อมขัดกับหลักการในการตรากฎหมายอย่างยิ่ง ทั้งอีกประการหนึ่ง หลักการใหญ่ของเรื่องนี้ยังมีอีกว่า ถ้าหากผู้ที่มีที่ดินเกินจำนวน มิได้ให้การจำหน่ายจ่ายโอนภายในเวลาที่กำหนดไว้ รัฐก็จะรับเช่าซื้อเสีย ซึ่งมีผลเท่ากับบังคับซื้อนั่นเอง การที่รัฐบังคับซื้อที่ดินของบุคคลหนึ่งไปทำการจัดสรรหรือนัยหนึ่งเอาไปจำหน่ายให้แก่อีกบุคคลหนึ่งนั้น

⁵⁹“พ.ร.บ.จัดสรรที่ดินแห่งชาติ,” สยามรัฐ (20 สิงหาคม 2496) ใน หจข. ก/ป7/2496/มท.5 กรมที่ดิน (2496)

เป็นที่สงสัยว่าจะชอบด้วยหลักในการตรากฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือไม่⁶⁰
(สะกดตามต้นฉบับ – ผู้เขียน)

ดังนั้นบทความดังกล่าวจึงเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่เจ้าของไม่ได้ทำประโยชน์ โดยรัฐต้องไม่แตะต้องกับที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากที่ดินเหล่านั้นได้มาโดยชอบธรรมจึงไม่ยุติธรรมหากรัฐจะไปทำลายกรรมสิทธิ์หรือบังคับให้ต้องสละกรรมสิทธิ์ไป⁶¹

ถึงแม้ภายหลังรัฐบาลจะผลักดันร่างกฎหมายจัดสรรที่ดินผ่านทางการเสนอร่างประมวลกฎหมายที่ดินในปีพ.ศ.2497 แต่หนังสือพิมพ์ยังคงมีบทบาทในการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านกฎหมายดังกล่าวของรัฐบาลเช่นเดิม ดังกรณีหนังสือพิมพ์สยามรัฐ ได้ลงบทความชื่อ **“พลิกแผ่นดิน”** ในวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2497 มีเนื้อหาต่อต้านการร่างประมวลกฎหมายที่ดินของรัฐบาล โดยได้แสดงความเห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกใช้เป็นเครื่องมือดำเนินการจัดสรรที่ดิน ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนแปลงถึงรากเหง้าของชนบประเพณีเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนที่เปรียบได้กับการพลิกแผ่นดิน⁶²

แม้ว่าภาพรวมจากข้อมูลหนังสือพิมพ์ที่สำรวจนั้นจะมีความเห็นในทางลบกับประเด็นการจัดสรรที่ดินของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามเมื่อหนังสือพิมพ์พิจารณาการดำเนินการจัดสรรที่ดินของรัฐบาลว่าเป็นประโยชน์แก่ประชาชนแล้ว หนังสือพิมพ์บางฉบับก็มีท่าทีสนับสนุนการดำเนินการจัดสรรที่ดินของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ.2496 ได้แสดงความเห็นชื่นชมรัฐบาลที่ดำเนินการระบข้อพิพาทที่ดินของราษฎรในท้องที่ตำบลบางบ่อ บางพลี⁶³

นอกเหนือจากบทบาทของหนังสือพิมพ์ในการวิพากษ์วิจารณ์ประเด็นเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของรัฐบาลแล้ว หนังสือพิมพ์ยังมีบทบาทในการนำเสนอข่าวสารความเดือดร้อนของราษฎรเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากบรรดาเจ้าที่ดินในช่วงที่รัฐบาลมีนโยบายจัดสรรที่ดินด้วย ตัวอย่างเช่น การนำเสนอข่าวปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในท้องที่จังหวัดนครปฐม ราชบุรี และกาญจนบุรี ที่ถูกหลวงสิทธิเทพการใช้อุบายและอิทธิพลข่มขู่เอาที่ดินไป(ประเด็นนี้จะกล่าวถึง

⁶⁰“การจัดสรรที่ดิน,” ประชาธิปไตย (22 สิงหาคม 2496) ใน หจข. ก/ป.7/2496/มท.5 กรมที่ดิน (2496).

⁶¹เรื่องเดียวกัน.

⁶²“พลิกแผ่นดิน,” สยามรัฐ (3 กรกฎาคม 2497) ใน หจข. ก/ป.7/2497/มท.4 กรมที่ดิน (2497).

⁶³“แจกโฉนดที่ดินแก่ราษฎร ตำบลบางบ่อบางพลี,” สยามรัฐ (19 กรกฎาคม 2496) ใน หจข. ก/ป.7/2496/สร.1.9 บทความ (2496).

ใน 4.4.1.2) ซึ่งการนำเสนอข่าวนี้อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์จนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ.2497⁶⁴ และน่าจะกระตุ้นให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไขปัญหาที่ดินของราษฎรกลุ่มนี้ได้อย่างรวดเร็ว

กลุ่มนักการเมือง

กลุ่มนักการเมืองถือเป็นกลุ่มที่บทบาทในการคัดค้านนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาลตัวแทนของกลุ่มนี้ที่ชัดเจนคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเคลื่อนไหวคัดค้านร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินผ่านช่องทางการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับส.ส.ที่คัดค้านมีทั้งส.ส.ฝ่ายรัฐบาลและส.ส.ฝ่ายค้าน ที่ส่วนใหญ่ล้วนเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและมีภูมิหลังเป็นข้าราชการหรือทนายความ ซึ่งคาดว่าอาจมีผลประโยชน์ได้เสียกับการดำเนินนโยบายจัดสรรที่ดิน ดังนั้นส.ส.บางคนจึงไม่ยอมให้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินผ่านไปได้ง่าย แต่อย่างไรก็ตามถ้าหากมติมหาชนเรียกร้องและให้การสนับสนุนอย่างมั่นคงต่อนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาลแล้ว ส.ส.เหล่านี้คงยอมผ่อนปรนให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในลักษณะที่ตนพอใจและไม่ต้องสูญเสียผลประโยชน์มากนัก เช่นการคัดค้านวิธีการจัดสรรที่ดินของรัฐบาลที่ต้องการจะนำที่ดินของเอกชนมาจัดสรร แต่กลับสนับสนุนให้ใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้แก่ราษฎรแทน หรือการคัดค้านประเด็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารมากเกินไปในการดำเนินการจัดสรรที่ดิน เป็นต้น

ทั้งนี้ในการคัดค้านร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของส.ส.ฝ่ายค้านนั้นสามารถสังเกตได้จากการการคัดค้านกฎหมายเกี่ยวกับการสำรวจการออกโฉนดที่ดินของรัฐบาลทั้งสองฉบับในปีพ.ศ.2496 โดยในการพิจารณาพ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2496 ของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการอภิปรายคัดค้านกฎหมายดังกล่าวของ ส.ส.ฝ่ายค้าน โดยให้เหตุผลว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นการตั้งอำนาจฝ่ายตุลาการเข้ามาเกี่ยวข้องกับอำนาจฝ่ายบริหาร ดังเห็นได้จากการตั้งประธานศาลฎีกา, ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์, อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง, และอธิบดีกรมอัยการ มาเป็นกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร⁶⁵

แต่อย่างไรก็ตามในการประชุมสภาครั้งนั้น บรรดาส.ส.และรัฐมนตรีที่สนับสนุนพ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน ได้ใช้ข้ออ้างว่ากฎหมายฉบับนี้มีความจำเป็นที่จะต้องออกเพื่อ

⁶⁴มีข่าวจากหนังสือพิมพ์ที่นำเสนอประเด็นนี้รวมทั้งสิ้น 35 เรื่อง ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน หจข. ก/ป. 7/2497/มท.3.5 กรณีราชาที่ดินหลวงสิทธิเทพการ(นายกิมเลียง วังตาล) (2497).

⁶⁵ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2496 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 พ.ศ. 2496 (22 มกราคม 2496). และ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10/2496 (สามัญ) ชุดที่ 1 พ.ศ. 2496 (3 กันยายน 2496).

แก้ปัญหาบุคคลบางคนใช้อุบายเอาที่ดินของผู้อื่นมาเป็นของตนอย่างไม่ชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีพิพาทที่ดินอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ที่มีความรุนแรงถึงขั้นจับอาวุธเข้าต่อสู้กันระหว่างคนมีกับคนจน ขณะที่ประเด็นการล่งละเมิดอำนาจตุลาการของกฎหมายฉบับนี้ จอมพล ป.ได้อภิปรายอย่างมีวาทศิลป์ว่า ในการออกกฎหมายมอบอำนาจให้คณะกรรมการไปจัดการบริหารอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเด็ดขาด โดยที่คล้าย ๆ ไปแยกอำนาจมาจากศาลยุติธรรมนั้น ได้เคยมีการตั้งคณะกรรมการรูปแบบนี้กันมาแล้วคือกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ รวมถึงการตั้งอนุญาโตตุลาการไปทำการชันสูตรพลิกศพ และเรื่องอื่น ๆ ที่มอบอำนาจให้คณะกรรมการไปทำโดยที่ให้ผู้พิพากษาศาลฎีกาไปร่วมด้วยก็มีอยู่หลายเรื่อง⁶⁶ ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้ตามความเห็นของจอมพล ป. จึงไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ถึงแม้ว่าพ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2496 จะผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและประกาศใช้ได้ แต่รัฐบาลน่าจะกังวลถึงกระแสต่อต้านกฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะในประเด็นอำนาจของคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่อาจล่งละเมิดอำนาจศาล ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ออกแถลงการณ์ชี้แจงเกี่ยวกับการออกพ.ร.บ.สำรวจการออกโฉนดที่ดินของรัฐบาล โดยอธิบายถึงความจำเป็นของการออกกฎหมายฉบับนี้ ตลอดจนยืนยันว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ละเมิดอำนาจศาล และไม่รอนสิทธิของประชาชน แต่เป็นการทำเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนที่ถูกเอารัดเอาเปรียบให้ได้รับความเป็นธรรม⁶⁷

นอกจากนี้เมื่อรัฐบาลได้ตราพ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 ที่เพิ่มอำนาจคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินให้มากขึ้นกว่าเดิม กลับยิ่งก่อให้เกิดการคัดค้านกฎหมายดังกล่าวของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการคัดค้านของส.ส.ฝ่ายค้าน ในประเด็นเรื่องการละเมิดอำนาจศาล ดังที่นายดิเรก มณีรัตน์ ส.ส.อุบลราชธานี ได้แสดงความเห็นในเชิงประชดประชันว่า “คราวที่แล้วเราไม่เคารพแต่คราวนี้เราจะทำลายเสียเลย” ซึ่งส.ส.ที่คัดค้านกฎหมายฉบับนี้ต่างมีความเห็นว่า กฎหมายฉบับใหม่นี้ให้อำนาจคณะกรรมการมากมายคล้ายกับการตั้งศาลพิเศษของฝ่ายพลเรือน โดยให้อำนาจคณะกรรมการสอบสวนคู่ความทั้งสองฝ่าย มีอำนาจสั่งให้กระทรวงทบวงกรมมาชี้แจงรายงานต่อคณะกรรมการ รวมถึงมีอำนาจลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขณะที่รัฐบาลและส.ส.ที่สนับสนุนกฎหมายดังกล่าวก็ยังยืนยันถึงความจำเป็นของการตรา

⁶⁶รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2496 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 พ.ศ.2496 (22 มกราคม 2496), น. 418.

⁶⁷ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน “แถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี” ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 7 ฉบับพิเศษ (24 มกราคม 2496), น. 5-8.

กฎหมายฉบับนี้ด้วยการอ้างว่าหากไม่ออกกฎหมายฉบับนี้จะไม่สามารถแก้ปัญหาที่ดินของราษฎรได้ รวมถึงยืนยันว่ากฎหมายไม่เป็นการลบล้างอำนาจศาลแต่อย่างใด⁶⁸ แม้การคัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าวของบรรดาส.ส.ฝ่ายค้านจะไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวสามารถประกาศใช้ตามมติเสียงส่วนใหญ่ของสภาได้ แต่เมื่อกฎหมายดังกล่าวบังคับใช้ได้ประมาณ 3 เดือน ได้มีส.ส.ฝ่ายค้านจำนวนหนึ่งเรียกร้องให้สภาแก้ไขพ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2496 ด้วยการเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่3) พ.ศ. 2496” เข้าสู่ที่ประชุมสภา ซึ่งนายอารีย์ ต้นดิเวชกุล ส.ส. นครราชสีมา ที่เสนอร่างกฎหมายดังกล่าว ได้ชี้แจงเหตุผลการเสนอร่างพ.ร.บ.ดังกล่าวว่า “โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2496 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินกว้างขวางเกินสมควร ทำให้ไม่เหมาะแก่การที่จะใช้บังคับแก่ประชาชน จึงสมควรที่จะแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่”⁶⁹ ซึ่งตามร่างกฎหมายนี้มีเนื้อหาสำคัญคือ คำสั่งของคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินสามารถอุทธรณ์หรือฟ้องร้องคดี เพื่อแก้ไขคำสั่งได้ อันเป็นการลดอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวลง จากเดิมที่คำสั่งของคณะกรรมการถือว่าเป็นอันเด็ดขาดห้ามนำไปฟ้องคดีเพื่อแก้ไข แต่อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายดังกล่าวในการประชุมสภาบรรดาส.ส.ส่วนใหญ่ได้ลงมติไม่รับหลักการ อันทำให้ความพยายามในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดินของส.ส.ฝ่ายค้านประสบความสำเร็จล้มเหลว

การคัดค้านนโยบายจัดสรรที่ดินของส.ส.ฝ่ายค้านยังปรากฏจากการตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีของนายเผด็จ จิราภรณ์ ส.ส.พิจิตร เรื่องการจัดสรรที่ดินของรัฐบาล ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2496 โดยนายเผด็จได้อภิปรายว่า การร่างกฎหมายจัดสรรที่ดินของรัฐบาลได้มีเสียงราษฎรวิพากษ์วิจารณ์และทำหนังสือคัดค้านไปยังคณะกรรมการมากกว่าเสียงสนับสนุน นายเผด็จยังได้กล่าวหาว่า แม้รัฐบาลยังมิได้เสนอกฎหมายให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ผลของกฎหมายฉบับนี้ได้เกิดขึ้นแล้วคือ ราคาที่ดินทั้งกรุงเทพฯและต่างจังหวัดได้ชะงักงันลง เนื่องจากความไม่แน่นอนในนโยบายปฏิรูปที่ดินของรัฐบาล อันส่งผลกระทบต่ออสังหาริมทรัพย์ที่ไม่สามารถนำที่ดินไปเป็นหลักทรัพย์ในการค้าประกันการกู้ยืมเงินได้ ทั้งนี้จอมพล ป. ได้ตอบกระทู้ว่า คณะกรรมการได้รับหนังสือทั้งสนับสนุนและคัดค้าน แต่จากการสอบถามราษฎรส่วนใหญ่ที่ไม่มีที่ดินทำกินในพื้นที่เกือบ 20 จังหวัดที่จอมพล ป. ได้

⁶⁸ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10/2496 (สามัญ) ชุดที่ 1 พ.ศ. 2496 (3 กันยายน 2496).

⁶⁹รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2496 (วิสามัญ) ชุดที่ 2 พ.ศ.2496 (17 ธันวาคม 2496), น. 781.

เดินทางไปพบว่าพวกเขาพอใจนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาลอย่างมาก ขณะเดียวกันจอมพล ป. ก็มีความเห็นว่า พวกที่คัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าวคือ คนที่หากำไรในการค้าที่ดินหรือพวกนายทุน สำหรับประเด็นราคาที่ดินตกต่ำ จอมพล ป. ได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะแจกที่ดินให้ราษฎรถือกรรมสิทธิ์อย่างทั่วถึงกัน ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า “ที่ดินไม่ใช่เป็นวัตถุหรือทรัพย์สินสมบัติ ที่จะนำไปเป็นหลักทรัพย์ไปจำนองจำนำเพื่อจะได้เงินมา ...(แต่ที่ดิน)ควรเป็นรังเป็นที่อยู่ ที่ทำมาหากิน และที่ฝังเราเวลาตาย” ซึ่งความเห็นข้างต้นนี้สะท้อนมุมมองเรื่องที่ดินของจอมพล ป. ที่มองที่ดินเป็น “ปัจจัยการผลิต” ไม่ใช่ “ทรัพย์สิน” ดังนั้นการแก้ปัญหาค่าเช่าที่ดินของราษฎรจอมพล ป. เห็นว่าควรกู้ยืมเงินจากเงินทุนของสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาค แทนการเอาที่ดินไปจำนอง⁷⁰

สำหรับการคัดค้านร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของส.ส.ฝ่ายรัฐบาลปรากฏอยู่ใน การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินแห่งชาติในที่ประชุมคณะกรรมการนิติบัญญัติหรือสหพรรค เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ.2496 ส.ส.ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลจำนวนมากได้อภิปรายคัดค้านร่างกฎหมายจัดสรรที่ดินอย่างรุนแรง เช่นนายจกกล ไกรฤกษ์ ส.ส.พิษณุโลก ได้อภิปรายว่ารัฐบาลควรนำที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาจัดสรรให้ราษฎรมากกว่าจะออกกฎหมายมาลิดรอนสิทธิของคนที่มีที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ขณะที่นายสุรพงษ์ ตริรัตน์ ส.ส.จันทบุรี และนายสุวิชัย พันธเศรษฐ ส.ส.ประเภท 2 ได้อภิปรายคัดค้านว่า กฎหมายจัดสรรที่ดินนี้มีบทบัญญัติลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ด้วยการแบ่งที่ดินของเอกชนมาแบ่งให้คนอื่นซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ รวมถึงยังเป็นการออกกฎหมายบังคับย้อนหลัง ซึ่งจากการที่ส.ส.ส่วนใหญ่ในที่ประชุมคณะกรรมการนิติบัญญัติคัดค้านร่างพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินแห่งชาติ ก่อให้เกิดการวิจารณ์กันไปต่าง ๆ นานาว่า ส.ส.ที่คัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้บ่นกินสินบนพวกนายทุน⁷¹ ถึงแม้ทางรัฐบาลจะแสดงเจตนาอย่างแน่วแน่ที่จะผ่านร่างกฎหมายฉบับนี้ให้ได้ด้วยการพิจารณาร่างกฎหมายนี้ถึง 3 ครั้ง แต่สุดท้ายที่ประชุมคณะกรรมการนิติบัญญัติได้มีมติยับยั้งร่างกฎหมายฉบับนี้ของรัฐบาล ด้วยการให้กรรมการยกร่างกฎหมายใหม่ ซึ่งการยับยั้งกฎหมายฉบับนี้ของคณะกรรมการฯ ได้สร้างความประหลาดใจในหน้าหนังสือพิมพ์อย่างมาก เนื่องจากปกติร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการนิติบัญญัติพิจารณาทุกฉบับ เมื่อรัฐบาลแสดงเจตนายืนยันอย่างจริงจังแล้วล้วนผ่านการพิจารณาของที่ประชุมทั้งสิ้น⁷²

⁷⁰ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2496 (วิสามัญ) ชุดที่ 2 พ.ศ. 2496 (19 พฤศจิกายน 2496), น. 411 – 424.

⁷¹“ความเห็นและข้อเสนอการจัดสรรที่ดิน,” ประชาธิปไตย (26 สิงหาคม 2496) ใน หจข. ก/ป7/2496/มท.5 กรมที่ดิน (2496).

⁷²“จัดสรรที่ดิน,” สยามนิกร (4 กันยายน 2496) ใน หจข. ก/ป7/2496/มท.5 กรมที่ดิน (2496).

ถึงแม้รัฐบาลจะแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับส.ส.ฝ่ายรัฐบาลในที่ประชุม สหพรรคเกี่ยวกับร่างพ.ร.บ.จัดสรรที่ดินแห่งชาติ ด้วยการนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปรวมกับร่าง ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยหวังว่าวิธีการดังกล่าวจะช่วยลดกระแสต่อต้านกฎหมายจัดสรรที่ดิน ของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามในระหว่างที่มีการร่างประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐบาลน่าจะหันมามอง กับกระแสการคัดค้านกฎหมายจัดสรรที่ดินอยู่พอสมควร ดังสังเกตได้จากจอมพล ป. ได้ร่าง ประกาศเกี่ยวกับนโยบายจัดสรรที่ดินขึ้น เมื่อวันที่ 16 เมษายน พ.ศ.2497 แล้วมอบหมายให้ ดร. หยุด แสงอุทัย และนายศักดิ์ ไทยวัฒน์ เรียบเรียงขึ้นใหม่ตามร่างประกาศดังกล่าว จากนั้นจึง เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและที่ประชุมได้ลงมติให้ออกเป็น “**คำแถลงการณ์สำนัก นายกรัฐมนตรี เรื่องนโยบายจัดสรรที่ดินแห่งชาติ**” ลงวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ.2497 มี ข้อความดังต่อไปนี้

คำแถลงการณ์สำนักคณะรัฐมนตรี

เรื่อง นโยบายจัดสรรที่ดินแห่งชาติ⁷³

ตามที่รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีนโยบายจะจัดสรรให้ราษฎรมี ที่ดินเป็นของตนเองนั้นก็ด้วยพิจารณาเห็นว่า การมีที่ดินเป็นของตนเองย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่ ให้เกิดสวัสดิภาพทางสังคม อันเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ การที่ราษฎรไม่มีที่ดินเป็น ของตนเองประกอบการทำมาหากินย่อมเป็นภัยแก่ชาติบ้านเมือง และเป็นอุปสรรคในการสร้าง ตนเองของราษฎรไม่มีที่สิ้นสุด

อาชีพการค้าที่ดินและกว้านซื้อที่ดินไว้มากเกินสมควร เพื่อค้ากำไรก็ดีหรือการ จับจองที่ดินไว้รอการสร้างถนน สร้างชลประทาน เพื่อหวังผลจะขายหากำไรก็ดี ย่อมเป็น อุปสรรคแก่ผู้ที่ต้องการที่ดินประกอบอาชีพโดยสุจริต นับว่าเป็นภัยต่อประเทศชาติ ก่อให้เกิด ความปั่นป่วนเดือดร้อนแก่ราษฎรจำนวนหลายล้านครอบครัว และเป็นการขัดกับนโยบายของ รัฐบาลที่พยายามจะจัดสรรให้ราษฎรทุกครอบครัวมีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดินเพื่อสร้างบ้านเรือน และประกอบการทำมาหากินของตนเองต่อไปอย่างจริงจัง

ข้าพเจ้าขอวิงวอนให้ท่านที่ทำการค้าที่ดิน เพื่อเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมของชาติ บ้านเมือง เป็นการระงับความปั่นป่วนเดือดร้อน อันจะเกิดขึ้นแก่ราษฎรผู้ยังไม่มีที่อยู่ที่ทำกินของ ตน และเป็นการร่วมมือกับรัฐบาลในนโยบายจัดสรรที่ดิน เพื่อวางรากฐานแห่งความสงบสุขและ ความเจริญของประเทศชาติ ซึ่งเป็นคุณประโยชน์แก่ส่วนรวมสุดที่จะพรรณนา

⁷³ รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 28/2497 (4 พฤษภาคม 2497).

จอมพล ป. พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

4 พฤษภาคม 2497

คำแถลงการณ์ฉบับนี้ย่อมบ่งบอกถึงผลกระทบจากการคัดค้านร่างกฎหมายจัดสรรที่ดินของส.ส.ที่ทำให้รัฐบาลจอมพล ป. ไม่สามารถนิ่งเฉยต่อไปได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสื่อสารไปยังประชาชนให้ทราบถึงความมุ่งหมายที่แท้จริงในนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาล เพื่อให้ประชาชนสนับสนุนนโยบายดังกล่าวมากขึ้น ขณะเดียวกันรัฐบาลยังพยายามสื่อให้ประชาชนเห็นว่าพวกที่คัดค้านนโยบายที่ดินคือ กลุ่มที่แสวงหาประโยชน์จากการค้าที่ดิน เพื่อนำไปเป็นประเด็นทางการเมืองในการผลักดันร่างประมวลกฎหมายที่ดินที่รัฐบาลกำลังพิจารณาอยู่

อย่างไรก็ตามในการพิจารณาการร่างประมวลกฎหมายที่ดินของรัฐบาลกลับยังคงต้องเผชิญกับกระแสคัดค้านเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคัดค้านจากส.ส.ฝ่ายรัฐบาลเอง เนื่องจากส.ส.ที่คัดค้านมองว่าร่างประมวลกฎหมายที่ดินมีนัยการจัดสรรที่ดินแอบแฝงอยู่ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลนำร่างประมวลกฎหมายที่ดินให้ที่ประชุมสหพรรคพิจารณา ส.ส.ฝ่ายรัฐบาลหลายคนจึงไม่เห็นด้วยทั้งหลักการและรายละเอียดปลีกย่อยของร่างกฎหมายฉบับนี้ ทำให้ที่ประชุมสหพรรคลงมติไม่รับหลักการ และให้ตั้งคณะอนุกรรมการนิติบัญญัติจำนวน 27 นายเพื่อพิจารณาร่างประมวลกฎหมายที่ดินใหม่⁷⁴

แต่ในที่สุดรัฐบาลก็สามารถผลักดันร่างประมวลกฎหมายที่ดินให้ผ่านการพิจารณาของที่ประชุมสหพรรคและสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างน่าเหลือเชื่อ⁷⁵ ซึ่งการที่กฎหมายดังกล่าวสามารถประกาศใช้ได้ น่าจะเป็นผลมาจากรัฐบาลจอมพล ป. ยืนยันอย่างหนักแน่นถึงความจำเป็นในการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อช่วยป้องกันการแทรกซึมของฝ่ายคอมมิวนิสต์⁷⁶ ซึ่งสอดคล้องกับสภาพการเมืองระหว่างประเทศที่กองทัพเวียดนามห์ประสบชัยชนะเหนือฝรั่งเศสที่เดียนเบียนฟูในปีพ.ศ.2497 ประกอบกับในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวของที่ประชุมสหพรรคได้มีผู้นำในคณะรัฐประหารบางท่านได้แสดงออกถึงความต้องการให้ร่างกฎหมายฉบับนี้

⁷⁴ กรมที่ดิน, อนุสรณ์ในพิธีเปิดอาคารใหม่ในกรมที่ดิน, ไม่มีเลขหน้า.

⁷⁵ ในส่วนการพิจารณาประมวลกฎหมายที่ดินของสภาผู้แทนราษฎร สามารถดูรายละเอียดได้ใน พัฒนีนีลพัฒนานนท์, พ.ต.อ., “เรื่องของประมวลกฎหมายที่ดิน,” รัฐสภาสาร 2 (ตุลาคม 2497): 29 – 37.

⁷⁶ “การจัดสรรที่ดิน,” สยามรัฐ (4 กันยายน 2497) ใน หจช. กป/7/2497/มท.4 กรมที่ดิน (2497).

ผ่านการพิจารณาให้ได้ ซึ่งน่าจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของส.ส.ฝ่ายรัฐบาลที่คัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าวเปลี่ยนท่าทีของตนมาสนับสนุนร่างกฎหมายของรัฐบาล⁷⁷

ทั้งนี้หากพิจารณาจากเอกสารบันทึกทางการทูตของ Berkeley Gage เอกอัครราชทูตอังกฤษประจำประเทศไทย กลับอธิบายเหตุผลสำคัญที่ร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการนิติบัญญัติได้นั้น เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลยอมแก้ไขร่างประมวลกฎหมายที่ดินไม่ให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลังตามการโน้มน้าวของคณะกรรมการนิติบัญญัติ⁷⁸ ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับรายงานการประชุมสภาในการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีส.ส.บางคนได้แสดงความเห็นว่า ร่างประมวลกฎหมายที่ดินอาจไม่บังเกิดผลตามความมุ่งหวังของรัฐบาล เนื่องจากการกำหนดการถือครองที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ตามร่างกฎหมายไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังกับบุคคลที่ถือครองที่ดินจำนวนมากก่อนการประกาศใช้กฎหมาย ซึ่งการแก้ไขร่างประมวลกฎหมายที่ดินไม่ให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลังนี้น่าจะช่วยลดกระแสคัดค้านกฎหมายดังกล่าวของบรรดาส.ส.ลงจนทำให้รัฐบาลสามารถรวบรวมเสียงส่วนใหญ่ของส.ส.ในสภาเพื่อสนับสนุนร่างกฎหมายดังกล่าวได้ อันทำให้ที่ประชุมสภาได้ลงมติให้ประมวลกฎหมายที่ดินออกใช้เป็นกฎหมายได้เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ.2497⁷⁹

กลุ่มราชสำนัก

กลุ่มราชสำนักเป็นกลุ่มสำคัญที่แสดงบทบาทคัดค้านนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาลจอมพล ป. ซึ่งจากหลักฐานบ่งชี้ว่าพระมหากษัตริย์และองคมนตรีบางท่านเข้าไปมีบทบาทในการคัดค้านร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน โดยอาศัยช่องทางการใช้พระราชอำนาจตาม

⁷⁷ นายศักดิ์ ไทยวัฒน์ ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายที่ดินของคณะกรรมการนิติบัญญัติ เช่น ในการพิจารณามีการโต้เถียงกันอย่างรุนแรง อนุกรรมการได้ลาออกถึง 2 คน และที่สำคัญในการประชุมคณะกรรมการนิติบัญญัติที่บ้านมนังคศิลา จอมพลผิน ชุณหะวัณ ได้เข้าฟังในวันสุดท้ายและลงมติด้วย (ที่มา : กรมที่ดิน, อนุสรณ์ในพิธีเปิดอาคารใหม่ในกรมที่ดิน (พระนคร: กรมที่ดิน, 2511), ไม่มีเลขหน้า.)

⁷⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน “Berkeley Gage to Anthony Eden, 2 April 1955” in National Archives (United Kingdom) [FO371/117358](#), quoted in Tomas Henrik Larsson, “Capitalizing Thailand : Colonialism, Communism, and The Political Economic of Rural Land Rights,” (Doctor’s thesis, Faculty of the Graduate School, Cornell University, 2007), p. 69.

⁷⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายที่ดินของสภาผู้แทนราษฎรได้ใน รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12/2497 (สามัญ) พ.ศ.2497 (16 กันยายน 2497), น. 71 – 112. และ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2497(สามัญ) พ.ศ.2497 (25 กันยายน 2497), น. 30 – 131.

ประเพณีของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย⁸⁰ รวมถึงการใช้กลไกในการยับยั้งกฎหมายของพระมหากษัตริย์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ.2495⁸¹ เหตุผลการคัดค้านนโยบายจัดสรรที่ดินของกลุ่มราชสำนัก อาจเนื่องมาจากความกังวลเกี่ยวกับนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาลจอมพล ป. ว่าจะมีผลกระทบทางลบกับฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มราชสำนัก ซึ่งในช่วงทศวรรษ 2490 รายได้สำคัญของกลุ่มราชสำนักยังคงจำกัดอยู่ที่การเก็บค่าเช่าที่ดินและการลงทุนในบริษัทปูนซีเมนต์ไทย⁸²

ทั้งนี้การคัดค้านนโยบายจัดสรรที่ดินของกลุ่มราชสำนัก เริ่มปรากฏจากความพยายามในการยับยั้งกฎหมายว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดินของรัฐบาล โดยก่อนที่รัฐบาลจะนำ พ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2496 เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลมีหนังสือไปยังราชเลขาธิการลงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ.2496 เพื่อทูลเกล้าฯ ถวายร่างกฎหมายดังกล่าวให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทอดพระเนตรเสียก่อน จากนั้นพระพิจิตรราชสาส์น ราชเลขาธิการได้มีหนังสือมายังคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 2 กันยายน พ.ศ.2496 แจ้งว่า

⁸⁰ ตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย ที่มีประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบ พระมหากษัตริย์จะมีพระราชอำนาจ 3 ประการคือ พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล (the right to be consulted) พระราชอำนาจที่จะทรงสนับสนุนรัฐบาล (the right to encourage) และพระราชอำนาจที่จะทรงตักเตือน (the right to warn) แม้จะทรงใช้พระราชอำนาจข้างต้นทั้ง 3 ประการแล้วรัฐบาลจะรับใส่เกล้าฯ ไปปฏิบัติหรือไม่ ก็เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลเอง พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบใด ๆ ที่มา : บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “พระราชสถานะและพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ,” ใน คณะกรรมการบริหารโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, สารานุกรมไทย ฉบับกาญจนาภิเษก (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการบริหารโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, 2542), น. 225.

⁸¹ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 ได้บัญญัติกลไกการยับยั้งกฎหมายของพระมหากษัตริย์ในมาตรา 72 ไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังสภาผู้แทนราษฎรหรือมิได้พระราชทานคืนมาภายในหกสิบวัน สภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้าหากสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานลงมาภายในสามสิบวัน ก็ให้นำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ที่มา : “มาตรา 72 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495” ใน ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 69 ตอนที่ 15 (8 มีนาคม 2495), น. 21.

⁸² กุลดา เกษบุญชู มีด, ความขัดแย้งทางการเมืองของไทยข้ามไปให้พันพลวัตภายใน ความขัดแย้งทางการเมืองของไทยข้ามไปให้พันพลวัตภายใน (กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 14 ตุลา, 2552), น. 26.

ได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว มีพระราชกระแสว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องที่สำคัญมาก จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ข้าพเจ้าเชิญบัณฑิตพระราชนิพนธ์เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้มา เพื่อได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา⁸³

ตามบันทึกดังกล่าวมีเนื้อหาโดยสรุปคือ กฎหมายว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดทั้งสองฉบับเป็นการก้าวก้าวอำนาจศาล ด้วยการชี้ว่าคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดมีลักษณะคล้ายคลึงกับการตั้งศาลพิเศษ ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 99, 101, และ 102 นอกจากนี้การตั้งผู้พิพากษาเป็นกรรมการนั้นเป็นการไม่เหมาะสม ฝ่ายตุลาการไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการซึ่งโดยรูปการเป็นฝ่ายบริหาร⁸⁴ ซึ่งเท่าที่การคัดค้านกฎหมายดังกล่าวของพระมหากษัตริย์มีลักษณะที่สอดคล้องกับการแสดงออกของพระยาศรีวิสารวาจา⁸⁵ องคมนตรี ดังปรากฏจากเอกสารบันทึกการสนทนาระหว่างพระยาศรีวิสารวาจา กับ George M. Widney เลขาธิการโทของสถานทูตสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2496⁸⁶ ได้รายงานว่า พระยาศรีวิสารวาจาต่อต้านนโยบายจัดสรรที่ดินอย่างถึงที่สุด โดยองคมนตรีผู้นี้ระบุว่าประเทศไทยยังไม่มี

⁸³“หนังสือราชการที่ น.1579/2496 เรื่องร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.24.. ลงวันที่ 2 กันยายน 2496” ใน รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 74/2496 (4 กันยายน 2496).

⁸⁴“ในหลวงทรงวิจารณ์ว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ 3 มาตรา” ประชาธิปไตย (7 กันยายน 2496) ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สสค.3.19.3/291 พ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน (21 มกราคม 2496 – 8 กุมภาพันธ์ 2500).

⁸⁵พระยาศรีวิสารวาจา (เทียนเลี้ยง สุนตะกุล, 2439-2511) เป็นอดีตปลัดทูลฉลอง และเป็นหนึ่งในผู้ร่างกฎหมายที่จะนำมาใช้เป็นรัฐธรรมนูญในสมัยรัชกาลที่ 7 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ(2475-2476)ในรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง(2489)ในรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ พระยาศรีวิสารวาจาได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีระหว่างปีพ.ศ.2495-2505 ต่อมาได้กราบบังคมทูลลา(โดยถูกยืมตัว)มาดำรงตำแหน่งประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์(2505-2506) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ศรีวิสารวาจา (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2511). (พิมพ์เป็นบรรณาการเนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพพันเอกพระยาศรีวิสารวาจา ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์วัดเทพศิรินทร์ วันที่ 8 มิถุนายน 2511).

⁸⁶เป็นเวลาเพียง 1 วันก่อนที่พระราชเลขาธิการจะมีหนังสือแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับพระราชวินิจฉัยพ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน

ความจำเป็นในการจัดสรรที่ดิน เพราะว่าประเทศไทยยังไม่ขาดแคลนที่ดิน⁸⁷ ซึ่งอาจสันนิษฐานได้ว่าพระยาศรีวิสารวาจาอาจมีบทบาทในการถวายนามความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวแก่พระมหากษัตริย์จนนำไปสู่การพระราชทานพระราชวิจารณ์ร่างกฎหมายดังกล่าวมายังรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐบาลยืนยันว่าร่างกฎหมายดังกล่าวไม่ขัดรัฐธรรมนูญรวมถึงชี้แจงถึงความจำเป็นของกฎหมายฉบับนี้ ท้ายสุดพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้กฎหมาย

ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าระหว่างที่รัฐบาลพิจารณาพระราชวิจารณ์เป็นการภายใน กลับปรากฏว่าได้มีการนำพระราชวิจารณ์ดังกล่าวมาเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ประชาธิปไตย ฉบับวันที่ 7 กันยายน 2496 โดยพาดหัวข่าวหน้า 1 ว่า “ในหลวงทรงวิจารณ์ร่างที่ดินว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ 3 มาตรา” ซึ่งจากเหตุการณ์นี้ทำให้หนังสือพิมพ์ของกลุ่มอนุรักษ์นิยมอย่างหนังสือพิมพ์สยามรัฐได้ดำเนินการเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ประชาธิปไตยว่าไม่เหมาะสม โดยให้เหตุผลว่า “...ข่าวนั้นมีทางจะชวนให้เข้าใจไปได้ว่า เกิดการขัดแย้งกันขึ้นระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐบาล ความจริงพระราชวิจารณ์ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานแก่รัฐบาลของพระองค์นั้นเป็นการภายใน ซึ่งไม่สมควรนำมาเปิดเผยอย่างยิ่ง...”⁸⁸ นอกจากนี้หนังสือพิมพ์สยามรัฐยังตำหนิรัฐบาลว่ามีท่าทีที่นิ่งเฉยต่อการเผยแพร่พระราชวิจารณ์ในหนังสือพิมพ์ประชาธิปไตยด้วย⁸⁹

ราชสำนักยังมีบทบาทในการคัดค้านประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินฉบับสำคัญที่สุดของรัฐบาลจอมพล ป. อีกด้วย ซึ่งจากการสำรวจเอกสารชั้นต้นในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพบว่า ความขัดแย้งระหว่างราชสำนักกับรัฐบาลเกี่ยวกับประมวลกฎหมายที่ดิน เริ่มมาจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตั้งข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับร่างประมวลกฎหมายที่ดิน⁹⁰ โดยราชเลขาธิการได้มีหนังสือ สร.1724/2497 มายังจอมพล ป. ในวันที่

⁸⁷ US National Archives RG 59 : 972.00/9-253 Memo of Conversation : Phraya Siwisan, George M. Widney, Second Secretary of American Embassy, 1 September 1953, quoted in Kobkua Suwanathat-Pian, *Kings, Country and Constitutions : Thailand's Political Development 1932 – 2000* (New York: Routledge Curzon, 2003), p. 152.

⁸⁸ “กฎหมายสำรวจการออกโฉนดที่ดิน,” สยามรัฐ (12 กันยายน 2496) ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2) สลค.3.19.3/291 พ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน (21 มกราคม 2496 – 8 กุมภาพันธ์ 2500).

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁹⁰ ตัวอย่างของประเด็นที่ทรงตั้งข้อสังเกตในร่างประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น ประเด็นการลดอายุความเรื่องทอดทิ้งที่ดินจาก 10 ปีเป็น 5 ปี(มาตรา 6) เป็นการบั่นรอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของ

15 กันยายน พ.ศ.2497 ซึ่งจอมพล ป. ได้ตอบสนองด้วยการมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณابันทีกดังกล่าว แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการพิจารณาตอบันทีกข้อทรงสังเกตใช้ระยะเวลานานถึง 1 เดือน(พิจารณาเสร็จวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2497) อันเป็นเวลาทีสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ประกาศใช้ร่างกฎหมายดังกล่าวไปแล้ว⁹¹ รัฐบาลจึงไม่สามารถแก้ไขร่างกฎหมายตามความประสงค์ของราชสำนักได้ นอกจากนี้ตามหนังสือกราบบังคมทูลชี้แจงข้อทรงสังเกตของรัฐบาลกลับพบว่า รัฐบาลได้ยืนยันอย่างหนักแน่นที่จะไม่เปลี่ยนแปลงร่างประมวลกฎหมายที่ดินตามบันทีกข้อทรงสังเกต⁹² ซึ่งการกระทำของรัฐบาลข้างต้นนี้น่าจะสร้างความไม่พอใจอย่างมากให้แก่ราชสำนัก

ดังนั้นเมื่อรัฐบาลได้ถวายร่างประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย⁹³ ราชสำนักจึงมีท่าทีที่ตอบโต้รัฐบาลด้วยการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปฏิเสธที่จะลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมาย โดยเวลาได้ผ่านไปประมาณหนึ่งเดือนเศษยังมิได้พระราชทานร่างประมวลกฎหมายที่ดินคืนมา แต่กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ใช้ในวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2497 ดังนั้นจอมพล ป. พินูลสงคราม จึงต้องขอพระบรมราชวโรกาสเข้าเฝ้าฯพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ พระที่นั่งอัมพรสถาน เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2497 ซึ่งในการเข้าเฝ้าฯพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทาน “**บันทึกข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.24..**”⁹⁴ แก่จอมพล ป.ด้วย และในวันรุ่งขึ้น(30 พฤศจิกายน 2497)พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้⁹⁵

หลังจากที่ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินไปแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านได้ตั้งข้อสังเกตขึ้นมาว่า กฎหมายฉบับนี้น่าจะเป็นโมฆะเพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลง

รัฐธรรมนูญที่รัฐเคารพต่อกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินของเอกชน, ประเด็นการกำหนดสิทธิที่ดิน(หมวด 3) ที่กำหนดให้ มีที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ และประเด็นการจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินด้วยวิธีเช่าซื้อนั้น ควรจะเป็นการขายทอดตลาด (มาตรา45,48,49) เป็นต้น

⁹¹ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ประกาศใช้ร่างประมวลกฎหมายที่ดินในวันที่ 25 กันยายน 2497

⁹²สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สลค.3.19/9 ประมวลกฎหมายที่ดิน (23 กันยายน 2495 – 5 มีนาคม 2498).

⁹³คณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงราชเลขาธิการลงวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2497 ถวายร่างประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

⁹⁴“บันทึกข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.24..” มีเนื้อหาคล้ายคลึงกับบันทึกข้อสังเกตฉบับแรก แต่จะใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายขึ้น รวมถึงมีข้อมูลรายละเอียดที่เพิ่มมากขึ้น

⁹⁵สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สลค.3.19/9 ประมวลกฎหมายที่ดิน (23 กันยายน 2495 – 5 มีนาคม 2498).

พระปรมาภิไธยหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติถึง 63 วัน⁹⁶ (ตามรัฐธรรมนูญกำหนดเวลาให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพิจารณา 60 วัน) แม้ภายหลังว่าทราบว่าการนับเวลาข้างต้นนี้เป็นการเข้าใจคลาดเคลื่อนของส.ส.ที่ตั้งข้อสังเกต⁹⁷ แต่ก็ชี้ให้เห็นว่าเริ่มมีการหยิบยกประเด็นการคัดค้านประมวลกฎหมายที่ดินของพระมหากษัตริย์มาใช้เป็นเครื่องมือในการยกเลิกการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวรวมถึงนำมาเป็นประเด็นในการโจมตีรัฐบาลด้วย ดังนั้นในวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2497 คณะรัฐมนตรีได้มีมติตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า **“คณะกรรมการสังเกตการณ์การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน”**⁹⁸ เพื่อทำหน้าที่พิจารณา “ข้อทรงสังเกตเกี่ยวกับร่างประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.24..” ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานแก่จอมพล ป. เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2497 รวมถึงพิจารณาการปฏิบัติตามกฎหมายจนกว่าจะมีการเลิกกรรมการชุดนี้⁹⁹

ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าคณะกรรมการชุดนี้น่าจะเป็นความพยายามของรัฐบาลจอมพล ป.ที่จะเจรจาท่องกับราชสำนักเกี่ยวกับประมวลกฎหมายที่ดิน ดังสังเกตได้จากการแต่งตั้งให้ตัวแทนของราชสำนักคือ หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์¹⁰⁰ องคมนตรี เป็นหนึ่งใน

⁹⁶ กรมที่ดิน, อนุสรณ์ในพิธีเปิดอาคารใหม่ในกรมที่ดิน, ไม่มีเลขหน้า.

⁹⁷ ตามข้อเท็จจริง รัฐบาลถวายร่างประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อลงพระปรมาภิไธย วันที่ 14 ตุลาคม 2497 และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497 ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 48 วัน.

⁹⁸ “คณะกรรมการสังเกตการณ์การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน” มีทั้งหมด 12 นายได้แก่ พล.ร.ท.หลวงสุนาวินวิวัฒน์ (รมว.มหาดไทย) ประธานกรรมการ ส่วนกรรมการประกอบด้วย ม.ล.เดช สนิทวงศ์ (องคมนตรี), นายหงส์ สรีวรรณ (ปลัดกระทรวงสหกรณ์), นายทวี แรงขำ (รองปลัดกระทรวงมหาดไทย), นายหยุด แสงอุทัย (เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา), พล.ต.อ.อรอดสิทธิ สิทธิสุนทร (อธิบดีกรมมหาดไทย), นายมาลัย หุวะนันท์ (รองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์), นายแสง กุลทองคำ (หัวหน้ากองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตร), นายศักดิ์ไทยวัฒน์ (อธิบดีกรมที่ดิน), พล.อ.เดช เชนประดิษฐ์ (รมช.มหาดไทย), พระประกาศสหกรณ์ (ปลัดกระทรวงเกษตร), และ พล.ท.สวัสดิ์ สวัสดิ์รัตนรงค์ (อธิบดีกรมตรวจราชการแผ่นดิน)

⁹⁹ “บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสังเกตการณ์การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน ครั้งที่ 1/2498 เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2498” ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2) สลค.3.19/9 ประมวลกฎหมายที่ดิน (23 กันยายน 2495 – 5 มีนาคม 2498).

¹⁰⁰ หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ หรือ หลวงเดชสหกรณ์(2441-2518) จบการศึกษาระดับปริญญาเอกสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยกรุงเบอร์ลิน หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีบทบาททางการเมืองด้วยการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหลายสมัย รวมถึงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย(2492-2495)

คณะกรรมการชุดนี้ด้วย และในการพิจารณาของคณะกรรมการชุดนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสนพระราชหฤทัยเป็นอย่างยิ่ง ดังที่นายหยุด แสงอุทัย ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระประสงค์ที่จะทราบรายงานการประชุมของคณะกรรมการชุดนี้ด้วย”¹⁰¹

ในการพิจารณابันทีกข้อทรงสังเกตของคณะกรรมการชุดนี้ ถึงแม้ที่ประชุมเสียงส่วนใหญ่จะมีมติไม่แก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินในทุกประเด็นที่ราชสำนักได้ท้วงติงในบันทึกข้อทรงสังเกต แต่ประเด็นที่มีปัญหามากที่สุดคือ “การกำหนดจำนวนที่ดินที่จะมีได้ไม่เกิน 50 ไร่” ซึ่งตามบันทึกข้อทรงสังเกตระบุว่า การกำหนดจำนวนที่ดินตามความในมาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่วางไว้ตั้งแต่ 5 ไร่จนถึง 50 ไร่ เป็นอย่างสูงนั้นไม่ควรจำกัด ควรให้บุคคลถือที่ดินได้ตามความสามารถของตนที่จะทำให้เกิดประโยชน์ในที่ดินนั้น ๆ เป็นเกณฑ์โดยรัฐเป็นผู้ควบคุม¹⁰² แต่จากการพิจารณาของที่ประชุมในประเด็นการจำกัดขนาดที่ดินนั้น คณะกรรมการส่วนใหญ่เห็นว่าการจำกัดขนาดการถือที่ดินมีความเหมาะสมแล้ว โดยให้เหตุผลว่าการถือที่ดินคนละ 50 ไร่หรือครอบครัวหนึ่งไม่ต่ำกว่า 100 ไร่ เหมาะสมกับความสามารถของกสิกรไทย ส่วนผู้ที่มีความสามารถในการทำประโยชน์ในที่ดินมากกว่าที่กฎหมายกำหนด ก็สามารถขออนุญาตถือที่ดินเกินได้เช่นกัน ดังที่นายหยุด แสงอุทัย มีความเห็นว่า “ในทัศนะของผู้ร่างเห็นว่า ไม่ขัดต่อพัฒนาการทางเศรษฐกิจอย่างใด รัฐไม่ประสงค์ที่จะให้บุคคลหากินโดยวิธีเอาไปให้บุคคลเช่า ต้องการให้เจ้าของที่ดินทำเอง เพื่อมิให้ชาวนากลายเป็นทาสที่ดิน”¹⁰³ ดังนั้นในการพิจารณาของคณะกรรมการจึงมีมติว่า

หม่อมหลวงเดช ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งเป็นองคมนตรีในปีพ.ศ.2490 และในปี 2518 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งเป็นประธานองคมนตรีและดำรงตำแหน่งนี้จนถึงสัณกรรม ทั้งนี้ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หม่อมหลวงเดช ได้ดำรงตำแหน่งประธานที่ปรึกษาหัวหน้าคณะปฏิวัติทางด้านเศรษฐกิจและประธานกรรมการบริหารสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ดูรายละเอียดใน หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2518). (อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 17 ธันวาคม 2518).

¹⁰¹“บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสังเกตการณ์การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน ครั้งที่ 1/2498 เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2498” ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สลด.3.19/9 ประมวลกฎหมายที่ดิน (23 กันยายน 2495 – 5 มีนาคม 2498).

¹⁰²“บันทึกข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.24..” ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สลด.3.19/9 ประมวลกฎหมายที่ดิน (23 กันยายน 2495 – 5 มีนาคม 2498).

¹⁰³“บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสังเกตการณ์การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน ครั้งที่ 1/2498 เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2498” ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สลด.3.19/9 ประมวลกฎหมายที่ดิน (23 กันยายน 2495 – 5 มีนาคม 2498).

ตามบทบัญญัติมาตรา 34 เรื่องการกำหนดจำนวนที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคนละ 50 ไร่ นั้นเหมาะสม ถ้าไม่จำกัดการถือที่ดินไว้แล้ว จะไม่มีทางควบคุมการทำประโยชน์และจะตามตรวจสอบการทำประโยชน์ในภายหลังไม่ได้ เจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรานี้มุ่งหมายให้ประชาชนมีที่ดินเพื่อทำกินอย่างจริงจัง ไม่พึงประสงค์ที่จะให้นำที่ดินไปทำการจ้างหรือขายซึ่งจะเป็นเหตุให้ชาวนาต้องเช่านาเขาทำหรือทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น ฉะนั้นการกำหนดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคนละ 50 ไร่ จึงเป็นจำนวนที่เหมาะสมแล้ว ไม่ควรแก้ไขอย่างใด มตินี้หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ ไม่เห็นด้วย¹⁰⁴

จากบรรยากาศที่ตั้งเครียดระหว่างรัฐบาลกับราชสำนักเกี่ยวกับประมวลกฎหมายที่ดิน น่าจะเป็นที่สังเกตได้อย่างชัดเจน อันทำให้ปรากฏประเด็นดังกล่าวในเอกสารทางการทูตของต่างประเทศ ดังที่ Berkeley Gage เอกอัครราชทูตอังกฤษประจำประเทศไทยได้รายงานว่า

...หลังจากร่างกฎหมาย(ร่างประมวลกฎหมายที่ดิน - ผู้เขียน)ที่ถูกแก้ไขผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร, พระมหากษัตริย์, ซึ่งเป็นไปได้ว่าปฏิบัติตามความเห็นขององคมนตรีที่โน้มเอียงไปทางอนุรักษนิยม, ได้แสดงความไม่พอพระราชหฤทัยส่วนพระองค์ในร่างกฎหมายด้วยการปฏิเสธที่จะลงพระปรมาภิไธยภายใน 60 วัน - เวลามากที่สุดที่อนุญาตให้พระองค์โดยปราศจากวิกฤตทางรัฐธรรมนูญ- และถูกเสนอเพื่อให้คำมั่นสัญญาว่ากฎหมายนี้จะได้ถูกแก้ไขถ้ายังไม่เป็นที่พอพระราชหฤทัย¹⁰⁵

ตามความเห็นของเอกอัครราชทูตอังกฤษประจำประเทศไทยข้างต้นนี้ ย่อมสะท้อนมุมมองของบุคคลภายนอกที่มีความน่าเชื่อถือในระดับหนึ่ง เกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งทาง

¹⁰⁴“บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสังเกตการณ์การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน ครั้งที่ 2/2498 เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2498” ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สลด.3.19/9 ประมวลกฎหมายที่ดิน (23 กันยายน 2495 – 5 มีนาคม 2498).

¹⁰⁵National Archives (United Kingdom) FO371/117358 Berkeley Gage to Anthony Eden, 2 April 1955, quoted in Tomas Henrik Larsson, “Capitalizing Thailand : Colonialism, Communism, and The Political Economic of Rural Land Rights,” p. 69.

การเมืองระหว่างรัฐบาลกับราชสำนัก อันเป็นผลมาจากการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

การดำเนินนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงผลของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน โดยส่วนแรกจะพิจารณาประเด็นการให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรในกรณีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน จากนั้นจึงพิจารณาประเด็นการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎร

การให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรในกรณีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ผลกระทบประการแรกของการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามคือ การให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรในกรณีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยอาศัยกลไกของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในการระงับกรณีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างราษฎรกับเจ้าที่ดิน ซึ่งในส่วนนี้จะพิจารณาจากกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน 3 กรณีที่สำคัญในช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 2490 อันได้แก่ กรณีพิพาทที่ดินในอำเภอบางบ่อและบางพลี, กรณีที่ดินหลวงสิทธิเทพการ, และกรณีที่ดินพระกล่ำกลางสมร

กรณีพิพาทที่ดินในอำเภอบางบ่อและอำเภอบางพลี

จังหวัดสมุทรปราการ

หลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศใช้พ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2496 และมีการตั้งคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินตามพ.ร.บ.ดังกล่าว ซึ่งมีจอมพล ป.เป็นประธาน งานชิ้นแรกของคณะกรรมการสำรวจคือ การสำรวจการออกโฉนดที่ดินในท้องที่อำเภอบางบ่อและบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ที่เกิดกรณีพิพาทกันอย่างรุนแรงระหว่างราษฎรกับนายทุน ซึ่งจากรายงานการประชุมคณะกรรมการสำรวจ จอมพล ป. ได้แสดงความเห็นในที่ประชุมกรรมการว่า “พ.ร.บ.สำรวจการออกโฉนดที่ดินเป็นกฎหมายพิเศษ ออกมาเพื่อช่วยเหลือคนสุจริตแต่ยากจนหรือไร้เงา ซึ่งต้องแพ้เปรียบคนที่ฉลาดหรือมีอิทธิพล”¹⁰⁶ โดยที่ประชุมได้วางหลักการเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่าการออกโฉนดที่ดินแปลงใดไม่เป็นธรรมนั้น ไม่หมายความว่าเฉพาะความเป็นธรรมทางกฎหมายแต่อย่างเดียว แต่หมายถึงความเป็นธรรมในทางสังคมด้วย โดย

¹⁰⁶“รายงานการประชุมคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน ครั้งที่ 3/2496 (26 พฤษภาคม 2496)” ใน หจข. สรด.3/1 รายงานการประชุมคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน (10 กุมภาพันธ์ – 4 ธันวาคม 2496).

คณะกรรมการสำรวจจะพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ถึงมูลเหตุที่ได้มีการออกโฉนดที่ดินและวิธีการออกตลอดจนพฤติการณ์แวดล้อมโดยละเอียดและวินิจฉัยเป็นโฉนด ๆ ว่าตามความเป็นธรรมนั้นที่ดินนั้นสมควรจะเป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้ใด¹⁰⁷ ซึ่งจากหลักการข้างต้นนี้ย่อมสะท้อนถึงจุดหมายของการสำรวจการออกโฉนดที่ดินคือ เพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ราษฎรผู้ทำประโยชน์ในที่ดินมากกว่าผู้ที่ถือโฉนดที่ดินแต่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินแต่อย่างใด

ในการดำเนินการสำรวจการออกโฉนดที่ดินพิพาทระหว่างนายสกล สามเสนกับราษฎร คณะกรรมการสำรวจได้มีคำสั่งยกเลิกการออกโฉนดที่ดินที่ออกให้แก่นายสกลและพรรคพวกหลายแปลง ซึ่งจากการดำเนินการพิจารณาของคณะกรรมการสำรวจนับตั้งแต่ต้นมาจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ.2497 คณะกรรมการสำรวจได้ชี้ขาดที่ดินพิพาทระหว่างนายสกลกับราษฎรไปแล้วทั้งสิ้น 32 แปลง เนื้อที่ 930 ไร่ 1 งาน 58 วา ซึ่งผลการพิจารณาปรากฏว่าคณะกรรมการสำรวจออกโฉนดให้แก่นายสกล สามเสนเพียงโฉนดเดียวเท่านั้นมีเนื้อที่ 24 ไร่ 2 งาน 92 วา ส่วนที่ดินแปลงอื่นคณะกรรมการสำรวจได้มีคำสั่งยกเลิกการออกโฉนดที่ดินให้แก่นายสกล และสั่งให้ออกโฉนดแก่ราษฎรที่พิพาทแทน โดยคณะกรรมการสำรวจมีความเห็นว่า โฉนดเหล่านั้นเป็นการออกโฉนดที่ดินที่ไม่เป็นธรรมเพราะมิได้ออกโฉนดให้แก่บุคคลซึ่งควรมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายกล่าวคือ เป็นการออกโฉนดทับที่ดินที่ราษฎรหักล้างก่อสร้างทำเป็นนาและครอบครองมาเป็นเวลายาวนาน ส่วนผู้ที่มิชื่อในโฉนดเองมิได้เข้าหักล้างก่อสร้างหรือเกี่ยวข้องกับประโยชน์ที่ดินนี้แต่ประการใด ซึ่งจากการดำเนินการของคณะกรรมการสำรวจเป็นผลทำให้นายสกล สามเสนได้มีหนังสือมายังจอมพล ป. ว่ามีความประสงค์ที่จะทำการประนีประนอมกับราษฎรในที่ดินพิพาทเพื่อหวังขอรับค่าชดเชย โดยนายสกลอ้างว่าได้ลงทุนลงแรงในที่นาพิพาทไว้มากจนทำให้เกิดหนี้สินรุงรัง แต่จากการพิจารณาของคณะกรรมการสำรวจเห็นว่า นายสกลได้รับเงินค่าชดเชยเกี่ยวกับกรณีที่ดินไปแล้วเป็นจำนวนมาก เมื่อเปรียบเทียบกับส่วนที่ถูกคณะกรรมการสำรวจวินิจฉัยสั่งยกเลิกโฉนดที่ดินไปแล้วนั้น นับว่าส่วนที่ยังเหลือตกเป็นกรรมสิทธิ์ของนายสกลยังมีอีกจำนวนมาก¹⁰⁸

นอกเหนือจากการพิจารณากรณีพิพาทระหว่างนายสกล สามเสนกับราษฎรแล้ว ในการสำรวจการออกโฉนดที่ดินยังปรากฏกรณีพิพาทสำคัญในท้องที่อำเภอบางพลีคือ กรณีพิพาทระหว่างนางลั่นจี ชยากร¹⁰⁹ กับราษฎร อันเป็นกรณีพิพาทระหว่างนายทุนกับราษฎรในที่ดินที่ยัง

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰⁸ หจข. สรด.4/43 ที่ดินนายสกล สามเสน (27 พฤศจิกายน 2496 – 31 มีนาคม 2502).

¹⁰⁹ นางลั่นจี ชยากร(2415 - 2503) เป็นผู้หญิงที่ประกอบอาชีพค้าขายคนสำคัญ โดยนางลั่นจีเคยเป็นนายอากรสุราและเป็นเจ้าของโรงต้มกลั่นสุรามาณฑลราชบุรี ต่อมาได้ประกอบกิจการด้านอื่น ๆ เช่น ในปี พ.ศ. 2468 ได้ประกอบการด้านไฮเต็ลแบบไนต์คลับชื่อ ไฮเต็ลรมณีย์ ที่ถนนบรรทัดทอง ตำบลหัวลำโพง ทำกิจการป่า

ไม่ได้ออกโฉนด โดยที่ดินที่พิพาทกันนั้นเดิมนายเหี้ยมกวงเอี่ยม¹¹⁰ได้ซื้อจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาล แต่นายเหี้ยมปล่อยให้ราษฎรครอบครองที่ดินทำกินเป็นเวลากว่า 1 ปี และเมื่อนายเหี้ยมกวงเอี่ยมได้ฟ้องร้องขับไล่ราษฎร 21 ราย ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ได้พิพากษาให้ฝ่ายราษฎรชนะคดี แต่เมื่อราษฎรขอรังวัดให้ออกโฉนด นางลั่นจี ชยากรซึ่งรับซื้อที่ดินพิพาทดังกล่าวจากผู้รับมรดกนายเหี้ยมกวงเอี่ยมกลับร้องคัดค้าน และนางลั่นจีได้ฟ้องขับไล่ราษฎร(เพียง 7 รายจาก 22 ราย) ในการฟ้องครั้งนี้ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาได้พิพากษาให้ราษฎร 7 รายชนะคดี แต่แทนที่เรื่องจะยุติเพียงเท่านั้นและยอมรับการมีกรรมสิทธิ์ของราษฎรตามคำพิพากษาของศาล กลับปรากฏว่าเมื่อราษฎรผู้ครอบครองที่ดินจำนวน 22 รายร้องขอรังวัดให้ออกโฉนด นางลั่นจีกลับร้องคัดค้านอีกเป็นครั้งที่ 2 และนางลั่นจีได้ฟ้องคดีรวม 21 ลำนวน(ยกเว้นราษฎรคนหนึ่งโดยอ้างว่าที่ดินคนละแปลงกับที่แพ้คดี) โดยในการฟ้องคดีครั้งที่ 2 นางลั่นจีได้ฟ้องราษฎรปกครองที่ดินมากกว่าหรือน้อยกว่าที่ได้ครอบครองอยู่จริงเพื่อให้เห็นเป็นที่ดินคนละแปลง รวมถึงเปลี่ยนชื่อจำเลย(จากสามีเป็นภรรยาหรือภรรยาเป็นสามี)

ไม่ป่าไม้ที่จังหวัดเพชรบูรณ์ เมื่อถึงวัยชราได้แสวงหาที่นาที่อำเภอบางพลี เพื่อจะประกอบอาชีพทำนายนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2483 ที่มา : “ประวัติคุณแม่ลั่นจี ชยากร,” ใน ปริมาณจิตติโนรส, สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระ, ลิขิตกระบวนแห่งพระกฐินพยุหยาตราทางสถลมารคและทางชลมารค (พระนคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, 2504), น. ก – ง. (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ นางลั่นจี ชยากร ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2504).

¹¹⁰นายเหี้ยมกวงเอี่ยม(2422 - 2482) เป็นชาวจีนโพ้นทะเลต้นตระกูล “เอี่ยมสุริย์” ที่ประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจอย่างมากในประเทศไทย จากการดำเนินธุรกิจขนส่งสินค้าระหว่างกรุงเทพฯกับเกาะสีชัง จนเป็นผู้ประกอบกิจการลำเลียงที่ใหญ่ที่สุดในย่านน้ำไทย ต่อมาได้ประกอบกิจการโรงสีข้าวและโรงต้มกลั่นสุรา จนในช่วงทศวรรษ 2470 นายเหี้ยมกวงเอี่ยมเป็นหนึ่งในพ่อค้าจีนที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจการค้าข้าว นอกจากนี้เขายังดำรงตำแหน่งนายกสมาคมพาณิชย์จีนแห่งประเทศไทยหรือประธานหอการค้าไทย-จีน(ระหว่าง พ.ศ.2479 – 2482) รวมถึงเป็นผู้มีบทบาทเคลื่อนไหวต่อต้านญี่ปุ่นอย่างเปิดเผย จากหนังสือประวัตินายเหี้ยมกวงเอี่ยม ได้ระบุว่า นายเหี้ยมกวงเอี่ยมได้ซื้อที่ดินที่อำเภอบางพลี เพื่อปลูกปอกระเจาไว้ทำกระสอบ โดยเขาหวังว่าจะช่วยลดต้นทุนการนำเข้ากระสอบจากอินเดียสำหรับบรรจุข้าวและสินค้าอื่น ๆ แต่หลังจากที่เขาเป็นประธานหอการค้าไทย-จีน และเคลื่อนไหวต่อต้านญี่ปุ่น ทำให้ไม่มีเวลาดำเนินกิจการด้านนี้ ที่มา : อัมพร เอี่ยมสุริย์, เหี้ยมกวงเอี่ยม วีรชนจีนโพ้นทะเล, แพลและเรียบเรียงโดย เสาวคนธ์ รัตนวิจิตรศิลป์ (กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์, 2548), น. 66 – 67.

ซึ่งในการฟ้องคดีครั้งที่ 2 นี้ราษฎรได้ยอมความต่อศาลจำนวน 9 ราย ได้สู้คดีกับนางล้นจี่ 11 ราย¹¹¹

ทั้งนี้จากการพิจารณาของคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินมีความเห็นว่า การที่ราษฎรบางรายได้ยอมความต่อศาลแบ่งที่ดินที่ตนได้ไถ่ถอนสร้างด้วยน้ำพักน้ำแรงมาตั้ง 24 ปีทั้ง ๆ ที่เคยชนะคดีขึ้นศาลฎีกามาแล้วนั้นก็เนื่องจากถูกบีบบังคับเพราะความยากจน ไม่มีเงินจะสู้ความ และเกรงว่าจะแพ้คดีอีก เพราะแม้ราษฎรบางคนจะได้ชนะคดีขึ้นศาลฎีกามาแล้วถึงสองครั้ง ก็ไม่สามารถขอให้ออกโฉนดให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลฎีกาได้ นอกจากนี้คณะกรรมการสำรวจยังมีความเห็นว่า นางล้นจี่ ขยายกรือเอการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ราษฎรผู้ยากจนบางรายต้องยอมความกันที่ศาล ดังนั้นคณะกรรมการสำรวจจึงมีความเห็นว่า ที่ดินที่นางล้นจี่ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับราษฎรที่ยอมความนั้นเป็นการออกโฉนดที่ไม่เป็นธรรม คณะกรรมการสำรวจจึงได้มีคำสั่งยกเลิกโฉนดที่ดินดังกล่าวและให้ออกโฉนดที่ดินใหม่ให้แก่ราษฎรแต่เพียงผู้เดียวตามความเป็นธรรม¹¹²

กรณีที่ดินหลวงสิทธิเทพการ

กรณีที่ดินของหลวงสิทธิเทพการ(กิมเลียง วังตาล)¹¹³ เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการจับกุมหลวงสิทธิเทพการ ผู้มีอิทธิพลรายใหญ่ในท้องที่จังหวัดราชบุรีในช่วงต้นปีพ.ศ.2497 ในข้อหาหลักเลียงภาษีอากร มีอาวุธปืนผิดกฎหมายไว้ในครอบครองและจ้างวานฆ่านายทหารคนหนึ่ง ซึ่งหลังจากที่หลวงสิทธิเทพการถูกจับปรากฏว่ามีราษฎรนับพันรายมาร้องทุกข์ต่อรัฐบาลว่า ถูกหลวงสิทธิเทพการใช้อิทธิพลขโมยที่ดิน¹¹⁴ รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้คณะกรรมการสำรวจ

¹¹¹ดูรายละเอียดใน “คำสั่งที่ 7/2496 ของคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน เรื่องให้ยกเลิกโฉนดที่ 3997 ตำบลบางปลา อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และให้มีการออกโฉนดที่ดินใหม่ตามความเป็นธรรม” ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 53 (11 สิงหาคม 2496), น. 903 – 911.

¹¹²เรื่องเดียวกัน.

¹¹³หลวงสิทธิเทพการ(กิมเลียง วังตาล) เป็นชาวจีนที่มีอิทธิพลอย่างมากในท้องที่อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี โดยเป็นเจ้าของสัมปทานป่าไม้แถบจังหวัดกาญจนบุรี เป็นเจ้าของตลาด โรงงานน้ำตาล โรงน้ำแข็ง โรงเลื่อย โรงสี ฯลฯ ทั้งนี้หลวงสิทธิเทพการได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์จากความดีความชอบที่สร้างเพื่อนริมน้ำแม่กลองรวมทั้งจัดอาหารเลี้ยงแก่ลูกเสือป่าเมื่อครั้งที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงนำลูกเสือป่ามาพักแรมที่บ้านโป่ง

¹¹⁴ราษฎรที่เข้าร้องทุกข์กับคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน กรณีเกี่ยวกับหลวงสิทธิเทพการ นับตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2497 – 20 กรกฎาคม 2497 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,318 ราย แบ่งเป็นจังหวัดนครปฐม 724 ราย จังหวัดราชบุรี 382 ราย และจังหวัดกาญจนบุรี 212 ราย ที่มา : หจช. สรด.6/11 พฤติการณ์ของหลวงสิทธิเทพการ (9 มีนาคม – 16 กันยายน 2497).

การออกโฉนดที่ดินรับเรื่องดังกล่าวไปพิจารณา ในช่วงเวลาเดียวกันหนังสือพิมพ์ได้ออกมาเปิดเผยพฤติกรรมต่าง ๆ ของหลวงสิทธิเทพการอย่างต่อเนื่องเช่น การชู้ปลีเลี้ยงนักเลง การค้าไม้เถื่อน และที่สำคัญคือการใช้อิทธิพลตลอดจนกลอุบายต่าง ๆ เข้าครอบครองที่ดินของราษฎรในจังหวัดนครปฐม, ราชบุรี, และกาญจนบุรี เช่น การทำเป็นคนเอื้อเพื่อให้เงินแก่ราษฎรแต่ภายหลังก็ข่มขู่เอาที่ดิน, ซื้อที่ดินล้อมรอบจนราษฎรทนอยู่ไม่ได้, การยุแหย่ให้ผู้เช่าทะเลาะกับเจ้าของที่ดินเดิม, การออกใบเหยียบย่ำทับที่ของราษฎร, การส่งลูกน้องมายึดที่ดินเพื่อบังคับชำระหนี้, การใช้กำลังบุกกรุกที่ดินมือเปล่าของราษฎร เป็นต้น อันส่งผลให้หลวงสิทธิเทพการมีที่ดินในครอบครองนับแสนไร่จนได้รับฉายาว่า “ราชาที่ดิน” หรือ “พระเจ้าแผ่นดินบ้านนอก”¹¹⁵

หลังจากที่หลวงสิทธิเทพการถูกคุมขังที่โรงพักและเรือนจำลหุโทษเป็นเวลานานหลายเดือนโดยไม่ได้รับการประกันตัว ในวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2497 หลวงสิทธิเทพการได้มีหนังสือไปถึงพล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งตามหนังสือดังกล่าวหลวงสิทธิเทพการยอมรับว่ามีที่ดินที่ได้มาโดยไม่ชอบธรรมและยินดีสละกรรมสิทธิ์ที่ดินกว่า 10,000 ไร่ให้แก่รัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลนำไปจัดให้แก่ราษฎร สาธารณประโยชน์ การกุศล หรือจัดนิคมตามแต่ความเห็นของรัฐบาล¹¹⁶ การมอบที่ดินนับหมื่นไร่ของหลวงสิทธิเทพการครั้งนี้ถือเป็นการมอบที่ดินของเอกชนให้แก่รัฐบาลครั้งมหิพารอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน รวมถึงทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงพฤติกรรมของหลวงสิทธิเทพการที่ใช้ประเด็นเรื่องที่ดินแลกเปลี่ยนกับอิสรภาพของตน¹¹⁷ แต่ในที่สุดศาลได้พิพากษาให้หลวงสิทธิเทพการจำคุก 6 ปี 8 เดือนในคดีจำงวนฆ่านายทหาร¹¹⁸

หลังจากที่หลวงสิทธิเทพการได้แสดงความจำนงยกที่ดินให้แก่รัฐบาล นายसानนท์ สายสว่าง ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐมในสมัยนั้น ได้เสนอพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งเพื่อจัดสรรที่ดินของหลวงสิทธิเทพการให้แก่ราษฎร โดยได้รับการสนับสนุนจากนายสมศักดิ์ สมบูรณ์ทรัพย์ ส.ส. ราชบุรี และนายฉาย วิโรจน์ศิริ ส.ส.กาญจนบุรี ซึ่งในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวของ

¹¹⁵ดูรายละเอียดใน หจข. ก/ป7/2497/มท.3.5 กรณีราชาที่ดินหลวงสิทธิเทพการ(นายกิมเลียง วังตาล) (2497).

¹¹⁶“ราชาที่ดินสามจังหวัดยื่นเรื่องราวถึงรมต.ช่วยมหาดไทยยกที่ดินหนึ่งหมื่นสิบสองไร่ให้แก่รัฐ,” สยามนิกร (18 มิถุนายน 2497) ใน หจข. ก/ป7/2497/มท.3.5 กรณีราชาที่ดินหลวงสิทธิเทพการ(นายกิมเลียง วังตาล) (2497).

¹¹⁷“ทานที่ไม่บริสุทธิ์,” สยามรัฐ (16 มิถุนายน 2497) ใน หจข. ก/ป7/2497/มท.3.5 กรณีราชาที่ดินหลวงสิทธิเทพการ(นายกิมเลียง วังตาล) (2497).

¹¹⁸“ศาลสั่งจำคุกราชาที่ดิน 6 ปีเศษคดีจำงวนฆ่าคนตาย,” สยามนิกร (11 พฤศจิกายน 2498) ใน หจข. ก/ป7/2498/มท.7.2 คดีที่ดินหลวงสิทธิเทพการ (2498).

สภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2497 ปรากฏว่ามีราษฎรในท้องที่จังหวัดนครปฐม ราชบุรี และกาญจนบุรีประมาณ 2,000 คนไปร่วมฟังการประชุมสภาด้วย หลังจากที่พิจารณา ร่างกฎหมายดังกล่าว รัฐบาลได้ขอรับร่างพ.ร.บ.ดังกล่าวไปพิจารณาแก้ไข จากนั้นจึงให้ที่ประชุม สภาพิจารณาใหม่ในนาม “พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497”¹¹⁹ ซึ่ง หลังจากประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่ สังคม โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นประธาน ซึ่งนับตั้งแต่คณะกรรมการจัดที่ดินฯ พิจารณาที่ดินเนื้อที่รวมประมาณ 10,000 ไร่ของหลวงสิทธิเทพการจนถึงปีพ.ศ.2501 คณะกรรมการได้จัดสรรที่ดินโดยออกตราจองให้ราษฎรไปแล้ว 264 แปลง ราษฎรเข้าทำกิน 410 ครอบครัว รวมเนื้อที่ 6,955 ไร่ 1 งาน 21 วา ส่วนที่ดินที่คณะกรรมการยังไม่ได้ประชุมพิจารณา มี เนื้อที่รวม 1,705 ไร่ 2 งาน 40 วา และที่ดินที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะอนุกรรมการมี เนื้อที่รวม 1,339 ไร่ 39 วา¹²⁰

กรณีที่ดินพระกล้ำกลางสมร

ระหว่างที่หลวงสิทธิเทพการกำลังถูกดำเนินคดีอยู่นั้น ในปลายเดือนมกราคม พ.ศ.2498 ปรากฏว่ามีราษฎรในท้องที่อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์ ได้ยื่นเรื่องร่ำร้องเรียนมายัง กระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมตำรวจว่าถูกพ.ต.อ.พระกล้ำกลางสมร(มงคล หงษ์ไกร) อดีต อธิบดีกรมราชทัณฑ์และอดีตนายตำรวจสันติบาล โกงที่ดินของราษฎรนับร้อย ไร่ โดยใช้อำนาจ และอิทธิพลบังคับยึดเอาโดยไม่เป็นธรรม และราษฎรบางรายถูกพ.ต.อ.พระกล้ำกลางสมร ทำ ร้ายร่างกายจนบาดเจ็บสาหัส¹²¹

สำหรับประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระกล้ำกลางสมร กระทรวงมหาดไทย ได้ส่งเรื่องมายังคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าว ซึ่งปรากฏว่ามี ราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนมาร้องทุกข์ของความเป็นธรรมต่อคณะกรรมการฯเพิ่มเติมอีก รวม ทั้งสิ้น 75 ราย มีจำนวนเนื้อที่ดินประมาณ 4,359 ไร่ ทั้งนี้จากการสอบสวนและตรวจพิจารณา ท้องที่พิพาทที่อำเภอบรรพตพิสัย ปรากฏว่า ที่ดินพิพาทส่วนใหญ่อยู่ในบริเวณที่ดินผืนใหญ่ที่มี หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในนามของพระกล้ำกลางสมรและสมาชิกในครอบครัว โดยราษฎร

¹¹⁹ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, “งานของสภาผู้แทนราษฎรในรอบปี 2497,” รัฐสภาสาร (ฉบับพิเศษ 10 ธันวาคม 2497): 210 – 216.

¹²⁰ หจช. สรด.2/2 แต่งตั้งกรรมการและอนุกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินและรายงานเกี่ยวกับการ แจ่งคณะกรรมการเกี่ยวกับมติ ครม.หยุดการดำเนินการ (21 มกราคม 2496 – 17 มีนาคม 2504).

¹²¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน หจช. ก/ป/2498/มท.7.1 คดีที่ดินพระกล้ำกลางสมร (2498).

ส่วนมากกล่าวหาว่าพระกล้ำกลางสมรใช้อิทธิพลเข้าบุกรุกยึดแย่งที่ดินของราษฎรด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

1. ให้กู้เงินเรียกดอกเบี้ยอัตราสูง เอาที่ดินเป็นประกัน ต่อมาราษฎรไม่มีเงินไถ่ถอนคืน และส่งดอกเบี้ยไม่เต็มตามอัตราก็กยึดเอาที่ดินไป
2. พระกล้ำกลางสมรเข้าบุกรุกเบิกป่าหรือบังคับซื้อที่ดินโดยรอบที่ดินของราษฎรที่ไม่ยอมขายเพื่อปิดทางเข้าออก แล้วหาทางบีบบังคับให้ต้องยอมขายในราคาที่ไม่เหมาะสมหรือละทิ้งที่ดินนั้นไป
3. พระกล้ำกลางสมรถืออำนาจใช้รถแทรกเตอร์เข้าไถนาของราษฎรโดยพลการเจ้าของนาเข้าทำนาไม่ได้ต้องขายหรือละทิ้งไป¹²²

นอกจากนี้ตามรายงานของคณะกรรมการยังมีความเห็นว่า พระกล้ำกลางสมรยังใช้อิทธิพลข่มเหงกดขี่ราษฎรโดยไม่เป็นธรรมอีกมากมาย อันสร้างความหวาดกลัวให้แก่ราษฎรเป็นอย่างมาก ทำให้ราษฎรไม่กล้ามาร้องทุกข์หรือเป็นพยานให้ หรือผู้ที่ร้องทุกข์มายังคณะกรรมการแล้วต้องอพยพไปอยู่ที่อื่นไม่กล้ามาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการ เนื่องจากพระกล้ำกลางสมรซึ่งถูกควบคุมอยู่ในระหว่างดำเนินคดีอาญารัฐานทำร้ายร่างกายราษฎร ได้รับการประกันตัวจากที่คุมขัง¹²³ ส่งผลให้การดำเนินการของคณะกรรมการต้องประสบปัญหาความล่าช้าและไม่ประสบผลสำเร็จตามที่คณะกรรมการคาดหวังไว้ ซึ่งต่างจากกรณีที่ดินบางบ่อบางพลีหรือกรณีที่ดินหลวงสิทธิเทพการที่ราษฎรให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการเป็นอย่างดี

ทั้งนี้จากกรณีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้ง 3 กรณีข้างต้นเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของผู้ที่แสวงหาความมั่งคั่งจากที่ดินหรือที่เรียกว่าเจ้าที่ดิน ทั้งคนไทยเชื้อสายจีนและอดีตนายตำรวจ ซึ่งจากพฤติการณ์ของบุคคลเหล่านี้มีลักษณะเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น กล่าวคือมีทั้งเงินทุน ลูกสมุน รวมถึงเส้นสายกับข้าราชการทั้งเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน นายอำเภอ หรือตำรวจ อันทำให้บรรดาเจ้าที่ดินเหล่านี้สามารถใช้อิทธิพลของตนในการถือครองที่ดินมหาศาลได้ไม่ยากนัก ซึ่งในบางครั้งการได้มาซึ่งที่ดินของบรรดาเจ้าที่ดินก็ไม่ได้ดำเนินการตามทำนองคลองธรรมอย่างเคร่งครัดเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้จากกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน 3 กรณีที่ราษฎรต้องสูญเสียที่ดินให้แก่เจ้าที่ดินไปจากการใช้อุบายอันแยบยล การใช้อิทธิพลข่มขู่คุกคามราษฎรเจ้าของที่ดินเดิม เพื่อหวังจะนำที่ดินเหล่านั้นไปลงทุนทำธุรกิจเกี่ยวกับที่ดินเช่นการให้เช่าที่ดินหรือการทำการเกษตรกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรเป็นจำนวนมาก

¹²²“การพิจารณากรณีพิพาทเกี่ยวกับด้วยกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างราษฎรกับ พ.ต.อ.พระกล้ำกลางสมร” ใน หจข. สรด.6/105 พฤติการณ์ของหลวงสิทธิฯ และ พ.ต.อ.พระกล้ำฯ (16 – 26 พฤษภาคม 2498).

¹²³เรื่องเดียวกัน.

ถึงแม้ราษฎรจะพยายามปกป้องสิทธิในที่ดินของตน แต่ก็ไม่สามารถต่อสู้กับอิทธิพลของบรรดาเจ้าที่ดินเหล่านั้นได้ ดังนั้นราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจึงเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือ อันส่งผลให้รัฐบาลได้เข้ามาให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรทุกฝ่ายโดยอาศัยกลไกของคณะกรรมการพิเศษตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินคือ คณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินและคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งจากการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งสองชุดย่อมสะท้อนให้เห็นว่า คณะกรรมการคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาวนารายย่อยที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมากกว่าผลประโยชน์ของเจ้าที่ดินที่ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ อันสอดคล้องกับนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาลที่ส่งเสริมให้ราษฎรชาวไทยมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองอย่างทั่วถึง

ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าภายหลังการดำเนินการให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรในกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินแล้ว รัฐบาลได้มีการประกาศความสำเร็จของนโยบายจัดสรรที่ดินผ่านทางพิธีกรรม **“การแจกโฉนดที่ดินแก่ราษฎร”** ซึ่งในการประกอบพิธีกรรมทุกครั้งจอมพล ป. จะเป็นประธานในพิธี โดยครั้งแรกได้มีการประกอบพิธีแจกโฉนดให้แก่ราษฎรในท้องที่อำเภอบางบ่อและบางพลีรวมทั้งสิ้น 17 แปลง เนื้อที่ประมาณ 400 ไร่เศษ ที่ทำเนียบรัฐบาลเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2496 ในพิธีการครั้งนั้นมีราษฎรเข้าร่วมพิธีด้วยประมาณ 400 คน¹²⁴ จากนั้นจึงได้มีการจัดพิธีการแจกโฉนดแก่ราษฎรอย่างต่อเนื่องเช่น เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2498 ได้มีการแจกโฉนดให้แก่ราษฎรจำนวน 200 รายในท้องที่นครปฐม ราชบุรี และกาญจนบุรี ที่ได้รับความเดือดร้อนจากกรณีหลวงสิทธิเทพการ ณ หอประชุมสนามจันทร์ จ.นครปฐม¹²⁵ ซึ่งในพิธีการแจกโฉนดแทบทุกครั้งจะมีราษฎรจำนวนมากได้ยกย่องเชิดชูจอมพล ป. ในฐานะผู้ปลดปล่อยความทุกข์ยากของพวกเขา ซึ่งการแสดงออกดังกล่าวของราษฎรย่อมสะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนิน

¹²⁴ หจข. ข1/ม4.19/1-4 นรม. ทำพิธีแจกโฉนดที่ดินแก่ผู้มีสิทธิมีราษฎร ต.บางบ่อ ต.บางปลา ต.บางพลี จ.สมุทรปราการ (8 กรกฎาคม – 16 กันยายน 2496).

¹²⁵ ตามกำหนดการของพิธีการแจกโฉนดเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2498 มีดังนี้ เวลา 14.30 น. พระสงฆ์ทรงสมณศักดิ์ 9 รูป เจริญพระพุทธมนต์ นายกรัฐมนตรีทำพิธีเจิมโฉนด เวลา 15.00 น. พลเอก สวัสดิ์ สวัสดิ์รณรงค์ ประธานคณะอนุกรรมการฯ รายงานการปฏิบัติหน้าที่ แล้วเชิญนายกรัฐมนตรีมอบโฉนดแก่ราษฎรจังหวัดนครปฐม, ราชบุรี, กาญจนบุรี และสมุทรปราการตามลำดับ เวลา 16.00 น. ราษฎรผู้ได้รับโฉนดแต่ละจังหวัดกล่าวขอบคุณนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลในการที่ได้กรุณาจัดที่ดินให้แก่ราษฎร เวลา 16.00 น. นายกรัฐมนตรีให้โอวาท จบแล้วมีการรับประทานอาหารร่วมกันเป็นเสร็จพิธี นอกจากนี้ในพิธีนี้ทางจังหวัดนครปฐมจะจัดมหรสพแสดงเป็นการสมโภชด้วย ที่มา : หจข. ข1/มท.4.5/2 นรม. ทำพิธีแจกโฉนดที่ดินแก่ราษฎร จ.นครปฐม ราชบุรี กาญจนบุรี และสมุทรปราการ (4-12 เมษายน 2498).

นโยบายจัดสรรที่ดินของจอมพล ป. ที่มุ่งหมายจะใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองให้แก่ตนด้วยการสนับสนุนจากมวลชนได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตามในการดำเนินการตามนโยบายจัดสรรที่ดินตามเจตนารมณ์ของจอมพล ป. พิบูลสงครามกลับเป็นระยะเวลาอันสั้น เมื่อการจัดสรรที่ดินทำกินของรัฐบาลจอมพล ป. ได้สร้างความไม่พอใจให้กับบรรดาเจ้าที่ดินอย่างมาก ดังนั้นกลุ่มผู้เสียประโยชน์เหล่านี้จึงสนับสนุนการทำรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในปีพ.ศ.2500อย่างถึงที่สุด¹²⁶ 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 ใช้บังคับมิได้¹²⁷ ซึ่งจากคำวินิจฉัยดังกล่าว แม้ว่ารัฐบาลขณะนั้นคือ รัฐบาลพล.ท.ถนอม กิตติขจร จะมีช่องทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิให้แย้งหรือขัดกับรัฐธรรมนูญ แต่จากการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 กลับมีมติให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมหยุดดำเนินการตามกฎหมาย¹²⁸ ขณะเดียวกันจากคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญยังกระทบกระเทือนมาถึงพ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2496 ด้วย เพราะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีชุดจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้มีมติยกเลิกการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินในเดือนมกราคม พ.ศ.2504¹²⁹

ในส่วนของประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีการยกเลิกบทบัญญัติที่ว่าด้วยการจำกัดขนาดการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของบุคคล โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ด้วยการให้เหตุผลว่า บทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ เพื่อ

¹²⁶สุพจน์ ด้านตระกูล, ประวัติรัฐธรรมนูญ (นนทบุรี: สถาบันวิทยาศาสตร์สังคม(ประเทศไทย), 2550), น. 108.

¹²⁷ดูรายละเอียดใน “คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เรื่องมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497 แย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ หรือไม่,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 17 (27 กุมภาพันธ์ 2501).

¹²⁸รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 73/2501 (20 ตุลาคม 2501).

¹²⁹พช. สรด.2/4 คำวินิจฉัยคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการจัดที่ดินหยุดดำเนินการตาม กม. และมอบให้ มท. รับไปดำเนินการช่วยเหลือราษฎรต่อไป (27 สิงหาคม 2497 – 15 มีนาคม 2504).

การอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม โดยให้ถือได้เพียงจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่านี้ได้ นั่น เป็นการจำกัดโดยไม่สมควรและเป็นเหตุบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าในทาง เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ¹³⁰ ซึ่งจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ถือเป็นยกเลิกการจำกัดขนาดการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน ก่อนที่กฎหมายดังกล่าวจะบังคับใช้ในปีพ.ศ.2504 ตามเงื่อนไขระยะเวลา 7 ปีนับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว อันสะท้อนนโยบายที่ดินที่เปลี่ยนไปหลังการหมดอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จากที่เคยสนับสนุนการถือครองที่ดินขนาดเล็กของราษฎรที่ทำประโยชน์ในที่ดิน เปลี่ยนมาเป็นการสนับสนุนให้เอกชนถือครองที่ดินขนาดใหญ่มากยิ่งขึ้นนับตั้งแต่หลังการรัฐประหารของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อันนำไปสู่ปัญหาการถือครองที่ดินที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นนับตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา

¹³⁰“ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49” ใน หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พร้อมด้วยกฎกระทรวงและคำสั่งของคณะปฏิวัติ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (พระนคร: ราชดารมภ์, 2506), น. 111 – 112.

บรรณานุกรม

เอกสารชั้นต้น

- ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 69 ตอนที่ 15 (8 มีนาคม 2495).
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 7 (24 มกราคม 2496).
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 53 (11 สิงหาคม 2496).
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 61 (29 กันยายน 2496).
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 56 (7 กันยายน 2497).
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 17 (27 กุมภาพันธ์ 2501).
- รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 10/2492 (29 สิงหาคม 2492).
- รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 18/2492 (12 ตุลาคม 2492).
- รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 6/2496 (21 มกราคม 2496).
- รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 74/2496 (4 กันยายน 2496).
- รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 102/2496 (16 ธันวาคม 2496).
- รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 28/2497 (4 พฤษภาคม 2497).
- รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 53/2497 (11 สิงหาคม 2497).
- รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 73/2501 (20 ตุลาคม 2501).
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2496 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 พ.ศ.2496 (22 มกราคม 2496).
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10/2496 (สามัญ) ชุดที่ 1 พ.ศ.2496 (3 กันยายน 2496).
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2496 (วิสามัญ) ชุดที่ 2 พ.ศ.2496 (19 พฤศจิกายน 2496).
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2496 (วิสามัญ) ชุดที่ 2 พ.ศ.2496 (17 ธันวาคม 2496).
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12/2497 (สามัญ) พ.ศ.2497 (16 กันยายน 2497).
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2497 (สามัญ) พ.ศ.2497 (25 กันยายน 2497).
- หจข. ก/ป7/2496/มท.5 กรมที่ดิน (2496)
- หจข. ก/ป.7/2496/สร.1.9 บทความ (2496).
- หจข. ก/ป7/2497/มท.3.5 กรณีราชที่ดินหลวงสิทธิเทพการ(นายกิมเลียง วังตาล) (2497).
- หจข. ก/ป.7/2497/มท.4 กรมที่ดิน (2497).
- หจข. ก/ป7/2497/อ3 องค์การอาหารและเกษตร(FAO) (2497).
- หจข. ก/ป7/2498/มท.7.1 คดีที่ดินพระกล่ำกลางสมร (2498).
- หจข. ก/ป7/2498/มท.7.2 คดีที่ดินหลวงสิทธิเทพการ (2498).
- หจข. ข1/มท.4.5/2 นรม.ทำพิธีแจกโฉนดที่ดินแก่ราษฎร จ.นครปฐม ราชบุรี กาญจนบุรี และสมุทรปราการ (4-12 เมษายน 2498).
- หจข. ข1/ม4.19/1-4 นรม. ทำพิธีแจกโฉนดที่ดินแก่ผู้มีสิทธิมีราษฎร ต.บางบ่อ ต.บางปลา ต.บางพลี จ.สมุทรปราการ (8 กรกฎาคม – 16 กันยายน 2496).

- หจข. สรด.2/2 แต่งตั้งกรรมการและอนุกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินและรายงานเกี่ยวกับการแจ้งคณะกรรมการเกี่ยวกับมติ ครม.หยุดการดำเนินการ (21 มกราคม 2496 – 17 มีนาคม 2504).
- หจข. สรด.2/4 คำวินิจฉัยคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการจัดที่ดินหยุดดำเนินการตาม กม. และมอบให้ มท. รับไปดำเนินการช่วยเหลือราษฎรต่อไป (27 สิงหาคม 2497 – 15 มีนาคม 2504).
- หจข. สรด.3/1 รายงานการประชุมคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน (10 กุมภาพันธ์ – 4 ธันวาคม 2496).
- หจข. สรด.4/43 ที่ดินนายสกล สามเสน (27 พฤศจิกายน 2496 – 31 มีนาคม 2502).
- หจข. สรด.6/11 พฤติการณ์ของหลวงสิทธิเทพการ (9 มีนาคม – 16 กันยายน 2497).
- หจข. สรด.6/105 พฤติการณ์ของหลวงสิทธิฯ และ พ.ต.อ.พระกล้าฯ (16 – 26 พฤษภาคม 2498).
- หจข. (2)สร.0201.18.2/13 ข่าวตัดจากหนังสือพิมพ์ มกราคม 2494 – กันยายน 2494 (6 มกราคม – 23 กันยายน 2494).
- หจข. (2)สคก.1 เล่ม 437/7 คำแถลงนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับที่ดิน (4 – 9 พฤษภาคม 2494).
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สคค.3.19/9 ประมวลกฎหมายที่ดิน (23 กันยายน 2495 – 5 มีนาคม 2498).
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สคค.3.19.3/249 ราษฎรตำบลบางบ่อบางพลีและบางเหี้ย ร้องเรื่องที่ดิน (11 พฤษภาคม 2491 – 22 สิงหาคม 2495).
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สคค.3.19.3/258 ราษฎรร้องทุกข์ว่าได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน อำเภอบางพลี, บางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ (คำร้องของนางล้นจี่ ชยากร, นายชูป แสงสุข และนายเฉลิมฯ) (13 กันยายน 2492 – 30 สิงหาคม 2503).
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สคค.3.19.3/283 การพิจารณารณียพิพาทเรื่องที่ดินบางบ่อบางพลี (เริ่มพ.ศ. 2495) (9 กันยายน 2495 – 4 มีนาคม 2497).
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สคค.3.19.3/291 พ.ร.บ.ว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน (21 มกราคม 2496 – 8 กุมภาพันธ์ 2500).
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2)สคค.3.19.3/396 เบ็ดเสร็จเรื่องการปฏิรูปหรือการจัดสรรที่ดิน (4 เมษายน 2494 – 3 มิถุนายน 2498).

เอกสารชั้นรอง

- กรมที่ดิน. อนุสรณ์ในพิธีเปิดอาคารใหม่ในกรมที่ดิน. พระนคร: กรมที่ดิน, 2511.
- การุณ วิสุทธกุล และ จุไร ควานเสน. “คำอธิบายพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.2493.” กสิกร 24 (มีนาคม 2494): 136 - 145.
- กุลดา เกษบุญชู มีด. ความขัดแย้งทางการเมืองของไทยข้ามไปให้พ้นพลวัตภายใน. กรุงเทพฯ: มุลนิธิ 14 ตุลา, 2552.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. “ปัญหาการถือครองที่ดินเกษตรกรรมในประเทศไทย.” วารสารนิติศาสตร์ 11 (2523): 137 – 186.
- เจมส์ ซี อินแกรม. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย 1850 – 1970. แปลโดย ชูศรี มณีพุกษ์ และเฉลิมพจน์ เอี่ยมกมลลา. กรุงเทพฯ: มุลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552.
- ณัฐพล ใจจริง, ““คว่ำปฏิวัติ-โค่นคณะราษฎร: การก่อตัวของ “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข,” ฟ้าเดียวกัน 6 (มกราคม – มีนาคม 2551): 136.

- คำริ น้อยมณี. “พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา.” เทศาภิบาล 46 (พฤษภาคม – มิถุนายน 2494): 43 – 54.
- ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, แปลโดย พรรณี จัตรพลรักษ์, ปรกาศทอง สิริสุข, และ อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, พระผู้ทรงปกเกล้าฯ ประชาธิปไตย : 60 ปี สิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 51 - 52.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. กลุ่มราชครูในการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. “การถือครองที่ดินในประเทศไทย.” ใน รัชสรรค์ ธนะพรพันธุ์(บรรณาธิการ). เศรษฐกิจการเกษตรไทย เล่ม 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เคสดีไทย, 2517.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “พระราชสถานะและพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ.” ใน คณะกรรมการบริหารโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน. สารานุกรมไทย ฉบับกาญจนาภิเษก. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการบริหารโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, 2542.
- ปรมาลิขิตชิโนรส, สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระ. ลิลิตกระบวนแห่งพระกฐินพยุหยาตราทางสถลมารคและทางชลมารค. พระนคร: โรงพิมพ์มหาภูมิราชวิทยาลัย, 2504. (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฉานาปนกิจศพ นางล้นจี ชยากร ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2504).
- ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. “งานของสภาผู้แทนราษฎรในรอบปี 2497.” รัฐสภาสาร ฉบับพิเศษ (10 ธันวาคม 2497): 201 – 231.
- ปวย อังภากรณ์ และสุภาพ ศสสุนทร. เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. พระนคร: บริษัทประมวลมิตรจำกัด, 2504.
- แปลก พิบูลสงคราม, จอมพล, สุนทรพจน์จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี แสดงนโยบายของชาติ ในโอกาสขึ้นครองราชย์ใหม่ พุทธศักราช 2496 31 ธันวาคม 2495 (พระนคร: โรงพิมพ์ประสานชัยสิทธิ์, 2495), น. 14-16.
- พอพันธ์ อูยานนท์. “เศรษฐกิจไทยก่อนมีแผนพัฒนาฉบับที่ 1.” วารสารสุขุทัยธรรมาธิราช 10 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2540): 94 - 103.
- พอพันธ์ อูยานนท์. “สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กับบทบาทการลงทุนทางธุรกิจ.” ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร(บรรณาธิการ). การต่อสู้ของทุนไทย 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2549.
- พัฒน์ นิลพัฒนานนท์, พ.ต.อ. “เรื่องของประมวลกฎหมายที่ดิน.” รัฐสภาสาร 2 (ตุลาคม 2497): 29 – 37.
- วิจิตรวาทการ, หลวง. “หลักการของชาตินิยมในทางเศรษฐกิจ.” ใน วิจิตรวาทการ, หลวง. อนาคต. พระนคร: เขษมบรรณกิจ, 2502.
- ศักดิ์ ไทยวัฒน์. “เกิดการเมืองบางเรื่องของจอมพล ป. พิบูลสงคราม กับข้าพเจ้า.” ใน อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายศักดิ์ ไทยวัฒน์. กรุงเทพฯ: อมรโปรดักชั่น, 2544. (พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพนายศักดิ์ ไทยวัฒน์ ณ วัดพระศรีมหาธาตุวรมหาวิหาร วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2544).
- ศักดิ์ ไทยวัฒน์. คำบรรยายวิชาการระบบการที่ดิน. ธนบุรี: โรงพิมพ์วิธานพานิช, ม.ป.ป.

ศรีวิสารวาจา. พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2511. (พิมพ์เป็นบรรณาการเนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพพันเอกพระยาศรีวิสารวาจา ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์วัดเทพศิรินทร์ วันที่ 8 มิถุนายน 2511).

สุพจน์ ด้านตระกูล. ประวัติรัฐธรรมนูญ. นนทบุรี: สถาบันวิทยาศาสตร์สังคม(ประเทศไทย), 2550.

หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2518. (อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 17 ธันวาคม 2518).

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พร้อมด้วยกฎกระทรวงและคำสั่งของคณะปฏิวัติ. พิมพ์ครั้งที่ 4. พระนคร: รัชดาภิเษก, 2506.

หยุด แสงอุทัย. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2523. (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 19 เมษายน พ.ศ.2523).

อัมพร เอี่ยมสุรีย์. เหยือกวงเอี่ยม วิชนจีนพันทะเล. แปลและเรียบเรียงโดย เสาวคนธ์ รัตนวิจิตราศิลป์. กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์, 2548.

อัมมาร์ สยามวาลา. ข่าวในเศรษฐกิจของไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.

Kobkua Suwanathat-Pian. Kings, Country and Constitutions : Thailand's Political Development 1932 – 2000. New York: Routledge Curzon, 2003.

Larsson, Tomas Henrik. "Capitalizing Thailand : Colonialism, Communism, and The Political Economic of Rural Land Rights." Doctor's thesis, Faculty of the Graduate School, Cornell University, 2007.

United Nations Department of Economic Affairs. Land Reform Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development. New York: United Nations Publication, 1951.