

กระบวนการคัดลายทางเศรษฐกิจของเจ้านายภายใต้พลวัตการกำหนดและบังคับใช้นโยบายเศรษฐกิจ  
ของไทย หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

จากการศึกษาวรรณกรรม Social origins of dictatorship and democracy ของบาริงตัน มัวร์ (Barrington Moore) และอื่นๆที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 พบว่า ไม่ใช่ทุกกรณีที่เกิดการฉีกปฏิบัติล้มล้างระบบศักดินาในสังคมหนึ่งๆ ชนชั้นนำการเปลี่ยนแปลงจะต้องหมายถึงฝ่ายอำนาจต่อต้านชนชั้นศักดินา หรือเป็นกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่สมัยอุตสาหกรรมอันก่อให้เกิดบริบทการทำลายล้างอำนาจถือครองทรัพยากรที่ชนชั้นศักดินาสะสมไ่วैसेมอไป ดังประเทศเยอรมนี ญี่ปุ่น หรือแม้อังกฤษ ภายหลังจากโครงสร้างเศรษฐกิจในสังคมเคลื่อนเข้าสู่สมัยพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิต ก็มีได้ปรากฏว่ารัฐบาลจะบังคับใช้อำนาจรัฐเวนคืนทรัพยากรจากเจ้าที่ดินศักดินาเพื่อนำไปให้ภาครัฐหรือภาคเอกชนใช้เป็นทุนก่อตั้งหน่วยการผลิตภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้เนื่องจาก (1) ในกรณีที่ชนชั้นศักดินาเป็นชนชั้นนำการเปลี่ยนแปลง (เช่นเยอรมัน และญี่ปุ่น) ความต่อเนื่องทางการผลิตซ้ำอำนาจการเมือง หรือหมายถึงการยังคงดำรงอยู่ในบทบาทสถานะศูนย์กลางอำนาจปกครองแห่งรัฐ ทำให้ชนชั้นดังกล่าวยังคงได้รับความชอบธรรมที่จะกำหนดกติกาทางเศรษฐกิจบนวิถีทางเพื่อรองรับหรือส่งเสริมผลประโยชน์และความต้องการทางเศรษฐกิจของตนได้ และ (2) ในกรณีที่ชนชั้นกรรมพีเป็นกำลังนำการเปลี่ยนแปลง แม้ฝ่ายศักดินาอาจจำต้องสูญเสียอำนาจปกครองให้กรรมพีเพื่อตอบสนองอุดมการณ์การเปลี่ยนประเทศไปสู่ทุนนิยมประชาธิปไตย แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น เมื่อหลักทุนนิยมเสรีให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์เอกชนอย่างมาก จึงเชื่อได้ว่า โดยแนวคิดของชนชั้นกรรมพีก็คงมีต้องการต่อสู้กับเจ้าที่ดินศักดินาเพื่อยึดทรัพย์สินหรือที่ดินเดิม เพราะนั่นเท่ากับเป็นการแสดงพฤติกรรมที่ขัดกับอุดมการณ์ความเคารพในระบบกรรมสิทธิ์เอกชนที่ชนชั้นดังกล่าวยึดถือ ตัวอย่างที่สอดคล้องกับข้อเสนอลักษณะ เช่นการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สมัยอุตสาหกรรมในอังกฤษที่ฉัตรทิพย์ นาถสุภา เสนอไว้ดังนี้

\* ลักษณะสำคัญที่สุดของระบบเศรษฐกิจและสังคมของเยอรมนีคือ การประนีประนอมระหว่างชนชั้นกรรมพีซึ่งเกิดขึ้นใหม่จากการพัฒนาอุตสาหกรรมกับชนชั้นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ (junkers) ซึ่งเป็นผู้ปกครองมาแต่เดิม ชนชั้นกรรมพีแม้จะมีอำนาจทางเศรษฐกิจ ก็ไม่อาจครองความเป็นเจ้าในทางการเมืองและวัฒนธรรมได้ สภาวะการณ์ต่างจากในอังกฤษและในฝรั่งเศสที่ระบบกษัตริย์ถูกล้มเลิก และชนชั้นเจ้าที่ดินพิวดีลสูญเสียอำนาจ เยอรมนีจึงพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้ระบบเศรษฐกิจและสังคมที่สืบเนื่องมาแต่เดิม ภายใต้อำนาจกษัตริย์ราชวงศ์ Hohenzollern แห่งปรัสเซียที่พวกเจ้าของที่ดินเดิมครองอำนาจ ไม่ได้พัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้ระบบประชาธิปไตย เป็นการก้าวเข้าสู่สมัยใหม่ด้วยการยังคงไว้ซึ่งโครงสร้างสังคมแบบเดิม ญี่ปุ่นเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีลักษณะคล้ายกับเยอรมนีนี้ "ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ประวัติศาสตร์การปฏิวัติอุตสาหกรรมเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์, 2536), หน้า 20.

“ชนชั้นเจ้าที่ดินพบว่าพวกชนชั้นกรรมพีที่ต้องการปรับปรุงระบบสังคมและการเมืองเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น คือต้องการลดระบบเจ้านายลูกน้อง (*patronage*) และแทนที่ด้วยระบบแข่งขัน (*competition*) แต่ไม่ต้องการไปไกลถึงกับยกเลิกระบบกรรมสิทธิ์ (*property*) ตรงข้ามชนชั้นกรรมพีที่ต้องการรักษาระบบกรรมสิทธิ์ได้อย่างแข็งขัน เช่นเดียวกับชนชั้นเจ้าที่ดิน เพราะพวกกรรมพีให้ความสำคัญสูงกับกรรมสิทธิ์เอกชนในปัจจัยทุน (*capital*) ชนชั้นเจ้าที่ดินดับชนชั้นกรรมพีที่สามารถประนีประนอมกันได้ เพราะต่างก็ต้องการพิทักษ์ระบบกรรมสิทธิ์เอกชนในปัจจัยการผลิต...”<sup>1</sup>

ข้อสังเกตคือ สังคมส่วนใหญ่ที่ปรากฏเงื่อนไขการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคสมัยหลังศักดินาโดยมิได้อาศัยกำลังมวลชนเข้าร่วมนำการเปลี่ยนแปลง ความเป็นไปได้ที่ชนชั้นศักดินาจะยังคงรักษาสีทธิและผลประโยชน์ในทรัพยากรที่สะสมไว้จึงเป็น โอกาสที่เกิดได้สูงกว่าในสังคมที่อาศัยกำลังมวลชนร่วมปฏิบัติ ดังเช่นกรณีฝรั่งเศส (การเปลี่ยนผ่านจากรัฐศักดินาไปเป็นรัฐทุนนิยมประชาธิปไตย) โขเวียต และจีน (การเปลี่ยนผ่านจากรัฐศักดินาไปเป็นรัฐสังคมนิยม) ที่ซึ่งภายหลังความสำเร็จทางการปฏิวัติล้มล้างอำนาจศักดินาในทั้ง 3 ประเทศ กระบวนการบังคับเวนคืนทรัพยากรที่ชนชั้นปกครองสะสมไว้มาบริหารจัดการใหม่ถือเป็นเรื่องปฏิบัติที่บังเกิดเป็นรูปธรรม

จากกรอบความคิดเบื้องต้นนี้ เมื่อนำมาใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับบริบทการเปลี่ยนแปลงระบอบปกครองของไทย พบว่า เป็นไปได้หรือไม่ที่กรณี 2475 ของไทยเป็นการเปลี่ยนแปลงจากเบื้องบน เพราะอย่างน้อยคณะราษฎรก็ถือเป็นข้าราชการศักดินาเดิมที่อาจเทียบเคียงกับชาวยุโรปในญี่ปุ่น ช้าแนวโน้มการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจหลังจากนั้นก็ปรากฏในลักษณะใกล้เคียงกับรูปแบบทุนนิยมโดยรัฐ เหล่านี้จึงน่าจะสอดคล้องกับการเข้าสู่สมัยใหม่แบบทุนนิยมฟาสซิสต์ที่วางอยู่บนหลักการคุ้มครองระบบกรรมสิทธิ์ของชนชั้นปกครองศักดินาเดิม อีกทั้งแม้คณะราษฎรจะแสดงความปรารถนาจะนำพามวลชนออกจากพันธนาการการถูกขูดรีดส่วนเกินจากชนชั้นปกครองศักดินา (ตามถ้อยแถลงในประกาศคณะราษฎรฉบับที่ 1) แต่นั่นก็เป็นรูปแบบการสร้างอำนาจมวลชนผ่านคณะราษฎรมากกว่ามวลชน โดยตรง กรณี 2475 จึงถือเป็นการยากที่จะวิเคราะห์สถานะของมวลชนในความหมายของฝ่ายอำนาจนำหรือมีส่วนร่วมทางการเปลี่ยนแปลง คำถามคือ แล้วประสิทธิภาพการบังคับใช้อำนาจรัฐสลายความมั่งคั่งของชนชั้นปกครองศักดินาในกรณีสังคมไทยจะเกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงไรหากปัจจัยการมีส่วนร่วมทางอำนาจของมวลชนมิได้ปรากฏอย่างชัดเจน

<sup>1</sup> นักรทพิชญ์ นาดสุภา, ประวัติศาสตร์การปฏิวัติอุตสาหกรรมเปรียบเทียบ, หน้า 20.



## 5.1 วิวาทะระหว่างคณะราษฎรกับราชสำนักภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ

อย่างไรก็ตาม คงไม่สามารถกล่าวได้ว่าอุดมการณ์การปฏิวัติเพื่อมวลชน โดยคณะราษฎร ไร้อะไรซึ่งความหมายในเชิงภาคปฏิบัติเสียทีเดียว เพราะ (1) นอกจากถ้อยแถลงในประกาศคณะราษฎรฉบับที่ 1 จะเป็นเครื่องยืนยันเบื้องต้นว่า แม้คณะราษฎรจะประหนึ่งคือข้าราชการขุนนางเดิมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ก็มีได้ต้องการเป็นตัวแทนผลิตซ้ำระบบการปกครองแบบศักดินาหรือปกป้องความชอบธรรมทางอำนาจของชนชั้นศักดินา โดยเฉพาะพระมหากษัตริย์ตลอดจนข้าราชการเจ้านายชั้นสูง (2) คณะราษฎรเองก็ยังพิสูจน์จุดยืนความเป็นฝ่ายต่อต้านพลังอำนาจเก่า ดังเช่น ได้ดำเนินการควบคุมความเคลื่อนไหวของพระมหากษัตริย์รวมทั้งข้าราชการเจ้านายชั้นสูง การประกาศปลดเจ้านายจำนวนมากออกจากระบบการเมือง รวมทั้งการกำหนดมาตราในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการระบบสถานะของกษัตริย์ให้อยู่เหนือการเมือง และห้ามเจ้านายระดับหม่อมเข้าขึ้นไปเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ ถ้าวิถีจัดสรรอำนาจทางการเมืองที่คณะราษฎรปฏิรูปขึ้นใหม่แทบมิได้บ่งชี้ความพยายามประนีประนอมกับชนชั้นปกครองเดิม โดยเฉพาะกับฝ่ายราชสำนักเท่าไรนัก เบื้องต้นอาจประเมินอย่างคร่าวๆ ได้ว่า วิถีจัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่น่าที่ดำเนินไปบนพื้นฐานความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับฝ่ายราชสำนักเฉกเช่นมิติทางการเมือง

ความวิตกกังวลว่ารัฐบาลใหม่จะดำเนินการยึดทรัพย์สินของตนเองนั้น เป็นเรื่องที่วิพากษ์อย่างกว้างขวางให้หมู่เจ้านายเจ้านายเชื้อพระวงศ์หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง เพราะไม่เพียงถ้อยแถลงสู่สาธารณะตามความในประกาศคณะราษฎรฉบับที่ 1 จะเปิดเผยเจตนากรณีความเป็นปฏิปักษ์กับอภิสิทธิ์ความมั่งคั่งของชนชั้นสูงในราชสำนักของคณะราษฎรอย่างรุนแรง\*\* แล้ว ยังปรากฏเหตุการณ์ที่รัฐบาลเข้ายึดวังของเจ้านายชั้นสูงบางพระองค์ เช่น วังบางขุนพรหม ของสมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต หรือวังปารุสก ของพระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ สำนักคิดว่าคณะราษฎรก่อการยึดอำนาจเพื่อเป้าหมายต้องการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของเจ้านาย สะท้อนผ่านพรรณนาของพลตรี หม่อมเจ้าวงศ์นิรชร เทวกุลว่า “เป็นชนชั้นต่ำทำการปฏิวัติก็เพื่อจะฉั่งเอาเงินเข้า”<sup>2</sup>

\* สำหรับกรณีของไทย การพิจารณาบริบทความขัดแย้งระหว่างชนชั้นเดียวกันในสมัยสังคมศักดินายังผลให้เกิดการแตกตัวออกเป็นชนชั้นย่อยที่ร้าวความขัดแย้งกันเองหลังสมัยศักดินา คือตัวแปรสำคัญอันจะทำให้มุมมองการศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองไทยหลังพ.ศ. 2475 สอดรับกับข้อเท็จจริงยิ่งขึ้น

\*\* ความที่บ่งชี้ประเด็นดังกล่าวอย่างชัดเจนในประกาศฉบับที่ 1 คือ เมื่อเราได้ยึดเงินที่พวกเจ้ารวบรวมไว้จากการทำนาบนหลังคนตั้งหลายร้อยล้านมาบำรุงประเทศขึ้นแล้ว ประเทศจะต้องเฟื่องฟูขึ้นเป็นแน่มนัน

<sup>2</sup> ฉัฐพล ใจจริง, “คว่ำปฏิวัติ-โค่นคณะราษฎร: การก่อตัวของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” ฟ้าเดียวกัน 1 (มกราคม- มีนาคม 2551): 115.

ขณะที่ฝ่ายราชสำนักตกอยู่ในห้วงเวลาความหวาดระแวงต่อข่าวลือว่ารัฐบาลจะดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อเวนคืนทรัพย์สินที่ตนเองถือครองคือกลับแก่รัฐ ฝ่ายรัฐบาลก็ดูเหมือนจะสกัดกั้นข่าวลือนี้ด้วยการออกมาแถลงการณ์จากรัฐบาลใหม่ว่าจะไม่มีการยึดทรัพย์ใดๆ เกิดขึ้น แต่นั่นก็อาจทำให้ฝ่ายราชสำนักลดทอนความตึงเครียดลงเพียงระดับหนึ่งไม่ใช่ทั้งหมด เพราะเพียงไม่กี่เดือนนับจากรัฐบาลได้มอบหมายให้ นายปรีดี พนมยงค์ ร่างแผนการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่นาน เค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดีจึงถูกนำเสนอเข้าพิจารณาความเห็นชอบในรัฐสภา ด้วยความที่เนื้อหาหลายส่วนในเค้าโครงการเศรษฐกิจ บ่งชี้ถึงบางประการที่มุ่งไปในทิศทางการปฏิรูปปัจจัยการผลิตในสังคมชั้นใหม่ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ข่มสร้างความปลอดภัยแก่บรรดาเจ้านายผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากอยู่ไม่น้อยเพราะหากหลักการเศรษฐกิจดังกล่าวถูกนำไปบังคับใช้ อำนาจการถือครองที่ดินของตาก็อาจต้องสั่นคลอนลงอย่างไม่ต้องสงสัย ซึ่งข้อเสนอของ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ในหนังสือ “ประวัติการเมืองไทย 2475-2500” กล่าวถึงกรณีเค้าโครงการเศรษฐกิจไว้ดังนี้

*หากพิจารณาตามตัวอักษร แผนการเศรษฐกิจดังกล่าวก็เป็นเรื่องใหญ่โตมาก เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในการผลิตและปัจจัยการผลิตของคนทั้งชาติ และที่สำคัญที่สุดก็คือมีผลกระทบโดยตรงและรุนแรงต่อเจ้าและขุนนางในระบอบเก่า ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจจากการเป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมาก...”<sup>3</sup>*

\* เช่นในหมวดที่ 5 วิธีซึ่งรัฐบาลจะหาที่ดิน แรงงาน เงินทุน บทที่ 1 การจัดหาที่ดิน ปรากฏเนื้อหาบางส่วนความว่า “เวลานี้ ที่ดินซึ่งทำการเพาะปลูกได้ตกอยู่ในมือของเอกชน นอกนั้นเป็นป่าที่จะต้องกันสร้าง ที่ดินซึ่งอยู่ในมือเอกชนในเวลานี้ ผลจากที่ดินนั้นข่อมได้แทบไม่คุ้มค่าใช้จ่ายและค่าอากรหรือดอกเบี้ย เพราะชาวนาในเวลานี้แทบกล่าวได้ว่า 99% เป็นลูกหนี้เอาที่ดินไปจ้างหรือเป็นประกันต่อเจ้าหนี้ ฝ่ายเจ้าหนี้เองก็เก็บดอกเบี้ยหรือค่านานไม่ได้ หรือผู้ที่มีนาให้เช่า เช่นนาในทุ่งรังสิต เป็นต้น เจ้าของนาแทนที่จะเก็บค่าเช่าได้กลับจำต้องออกเงินเสียค่านา เป็นการขาดทุนย่อยยับกันไปไม่ว่าคนมีหรือคนจน เจ้าของนาส่วนมากประสงค์ขายนาแม้จะต้องขาดทุนบ้างหรือฝ่ายเจ้าหนี้ให้ชาวนาขีมนเงินก็อยากได้เงินของคนอื่น การบังคับจ้างหรือเอาที่ดินออกขายทอดตลาดนั้น เวลานี้ราคาที่ดินก็ตกต่ำ ทั้งนี้เป็นผลจากการประกอบเศรษฐกิจ รัฐบาลต่างปล่อยให้เอกชนต่างคนต่างทำ...เมื่อการเป็นเช่นนี้แล้ว ถ้ารัฐบาลจะซื้อที่ดินเหล่านั้นกลับคืนมา ก็เชื่อว่าชาวนาเจ้าของที่ดินผู้รับจ้างเองทั้งหลายคงจะยินดีมิใช่น้อย เพราะการที่ดินยังคงมีกรรมสิทธิ์อยู่ในที่ดิน หรือยังคงยึดที่ดินไว้เป็นประกันมีแต่จะขาดทุนอย่างเดียว...” ปรีดี พนมยงค์, เค้าโครงการเศรษฐกิจ(กรุงเทพฯ: มูลนิธิเล็ก, 2542), หน้า 16-17.

<sup>3</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติการเมืองไทย 2475-2500(กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2544), หน้า 138.

ดังนั้น แม้จะไม่พบว่ามีการออกมาต่อต้านเค้าโครงการเศรษฐกิจด้วยอ้างเหตุผลความ ต้องการรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างตรงไปตรงมา แต่ก็ปรากฏความเคลื่อนไหวจากฝ่ายราช สำนักโดยเฉพาะรัชกาลที่ 7 เพื่อยับยั้งมิให้เค้าโครงการเศรษฐกิจพัฒนาไปสู่กระบวนการบังคับใช้ทาง กฎหมาย กล่าวคือ รัชกาลที่ 7 ได้เสนอพระบรมราชวินิจฉัยฉบับหนึ่งอันมีข้อความโดยรวมที่มุ่ง ประเด็นว่าด้วยการโต้แย้งแนวความคิดในเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดีหรือที่รู้จักภายหลังใน นาม “สมุดปกขาว”<sup>\*</sup> ซึ่งโดยธรรมชาติของผู้ศึกษา พระบรมราชวินิจฉัยของรัชกาลที่ 7 ฉบับนี้ กลายเป็นเครื่องมือสำคัญอันสามารถยับยั้งมิให้เค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดีบรรลุผล ไปสู่การ บังคับใช้ได้ก็เพราะทรงได้รับการร่วมมือจากกลุ่มข้าราชการขุนนางเก่าที่คณะราษฎรผนึกร่วมใน ชนชั้นปกครองใหม่ เป็นตัวแทนนำความในพระบรมราชวินิจฉัยของพระองค์เข้าเสนอในที่ประชุม รัฐสภา<sup>\*\*</sup>

ผู้นำข้าราชการขุนนางสำคัญในที่นี้ คือ พระยามโนปกรณ โนติธาดา<sup>\*\*\*</sup> ผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีซึ่งได้เปิดประเด็น โจมตีเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดีในวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2476 ด้วยนำพระบรมราชวินิจฉัยของรัชกาลที่ 7 มาเสนอต่อที่ประชุม พระบรมราชวินิจฉัยนั้นดู เหมือนเป็นการปิดการโต้แย้งทั้งหมด<sup>4</sup> นายปรีดี พนมยงค์ ต้องประกาศออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี ในที่ประชุม อีกทั้งในเดือนถัดมา เพื่อเป็นการยุติกิจกรรมความเคลื่อนไหวทางการเมืองในรัฐสภาที่ เกี่ยวข้องกับประเด็นเค้าโครงการเศรษฐกิจ พระยามโนปกรณ<sup>4</sup> จึงทำการใช้อำนาจนอกกติกา

---

\* “ในระหว่างที่หลวงประดิษฐไพเราะและภรรยาใช้ชีวิตอยู่ต่างแดน ฝ่ายขุนนางเก่าได้ตีพิมพ์ สมุดปกขาว ซึ่งก็คือ พระบรม ราชวินิจฉัยของรัชกาลที่ 7 ออกเผยแพร่โจมตี สมุดปกเหลือง ของหลวงประดิษฐไพเราะ ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ สมุดปกขาว ได้โต้แย้ง สมุดปกเหลือง ในเกือบทุกประเด็น รวมทั้งเรื่องที่ว่าด้วยการจัดตั้งธนาคารแห่งชาติ ยกเว้นเรื่องเดียวที่ สมุดปกขาว เห็นด้วย คือ การออกสลากกบิแบ่ง...” เนื้อหาบางส่วนจากคำนำใน ปรีดี พนมยงค์, *เค้าโครงการเศรษฐกิจ*, ไม่ระบุเลขหน้า.

\*\* เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง จึงยังผลให้รัชกาลที่ 7 ทรงจำเป็นต้องใช้อำนาจ ผ่านการแสวงหาตัวแทนอำนาจในกลไกรัฐสภา มากกว่าที่จะทรงพยายามแทรกแซงกลไกทำงานของรัฐสภาโดยการใช้พระราช อำนาจทางตรง เพราะจะถือเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญอันถือเป็นกติกาปกครองสูงสุดของรัฐหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

\*\*\* ด้วยพิจารณาพื้นเพเดิมของพระยามโนฯ ถือเป็นผู้มีความสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายราชสำนักมาตั้งแต่สมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ตามข้อเสนอของ ช่างสักดิ์ ที่กล่าวว่า “สำหรับความสัมพันธ์กับพระมหากษัตริย์ การที่พระยามโน ปกรณโนติธาดา ได้รับการพิจารณาว่าสนิทสนมกับพระปกเกล้าฯ ก็ดูจะไม่เกินความจริง กล่าวคือ ในด้านตัวพระยามโนปกรณฯ เอง การที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการองคมนตรีสภาตั้งแต่ชุดแรก พ.ศ. 2470 ซึ่งเป็นพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ...การคัดเลือกบุคคลให้เป็นกรรมการองคมนตรี 40 คนนั้นไม่เพียงแต่จะได้รับการพิจารณากลับกรองจากกลุ่มอภิ รัชมন্ত্রীหรือเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ ว่าเป็นบุคคลที่ไว้วางใจได้เท่านั้น แต่ต้องเป็นบุคคลที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงรู้จักด้วย ...” ช่างสักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, “รัฐประหาร 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2534), หน้า 247.

<sup>4</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *ประวัติการเมืองไทย 2475-2500*, หน้า 140.

รัฐธรรมนูญปิดประชุมรัฐสภาและจัดตั้งคณะบริหารชุดใหม่ หรือถือเป็นการรัฐประหารครั้งแรก ภายหลังเปลี่ยนแปลงระบอบปกครองไทย เชื่อได้ว่า ความไม่เห็นชอบตามหลักการเศรษฐกิจในเค้าโครงการเศรษฐกิจของฝ่ายราชสำนักเป็นตัวแปรสำคัญที่นำไปสู่เหตุการณ์รัฐประหารพ.ศ. 2476 ตามข้อเสนอของ ญัฐพล ใจจริง ในบทความ “คว่ำปฏิวัติ- โค่นคณะราษฎร: การก่อตัวของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข”

“ในวันปีใหม่ของสยามเดือน เม.ย. 2476 พระปกเกล้าฯทรงร่วมมือกับนายกรัฐมนตรี กษัตริย์นิยมทำการต่อต้านการปฏิวัติ 2475 ด้วยมาตรการทางกฎหมายที่นอก รัฐธรรมนูญออก พระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและจัดตั้ง คณะรัฐมนตรีใหม่ ซึ่งนับเป็นการรัฐประหารยึดอำนาจจากสภาผู้แทนฯและงดการใช้ รัฐธรรมนูญ มีผลให้เค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ปีกซ้ายของ คณะราษฎร ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ เนื่องจาก แผนเศรษฐกิจฉบับดังกล่าวมุ่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือครองที่ดินและกำหนดให้ รัฐเข้าประกอบการทางเศรษฐกิจ ...แผนเศรษฐกิจนี้สร้างความวิตกกังวลให้แก่ พระปกเกล้าฯ กลุ่มกษัตริย์นิยม และเจ้าที่ดินอย่างยิ่ง”<sup>5</sup>

นอกเหนือจากกรณีเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ความพยายามผลักดันกลไก บังคับใช้กฎหมายเพื่อลดทอนสถานะการกระจุกตัวของทรัพยากรในฝ่ายราชสำนักของรัฐบาล คณะราษฎร (หลังจากสามารถทำรัฐประหารยึดอำนาจคืนจากฝ่ายพระยามโนปกรณฯในเดือน มิถุนายน พ.ศ. 2476) ยังปรากฏให้เห็นในกรณีอื่น เช่น กระบวนผลักดันใช้พระราชบัญญัติการ มรดกและการรับมรดก พ.ศ. 2476 และการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่าย พระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479

การกำหนดใช้พระราชบัญญัติทั้งสอง สามารถยืนยันได้ดีว่าฝ่ายคณะราษฎรเองก็มีขมขุด ความพยายามแสวงหาช่องทางใช้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงทรัพยากรที่ฝ่ายราชสำนักสะสมไว้ตั้งแต่ สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในกรณีพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฯ พ.ศ. 2479 (รวมไปถึง ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2484) ก่อนข้างชัดเจนอยู่แล้วว่าความในดับทกฎหมายดังกล่าวมุ่งที่จะลดพระ ราชอำนาจการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ของกษัตริย์ลงและให้กระทรวงการคลัง เข้าไปทำหน้าที่แทน ดังนั้นแม้เนื้อหาในพระราชบัญญัติฉบับพ.ศ. 2479 จะทำให้รัฐบาลประสบ

<sup>5</sup> ญัฐพล ใจจริง, “คว่ำปฏิวัติ- โค่นคณะราษฎร: การก่อตัวของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ,” ฟ้าเดียวกัน: 115.

ปัญหาความไม่ชัดเจนที่จะแยกว่าทรัพย์สินส่วนใดถือเป็นส่วนพระมหากษัตริย์และส่วนใดถือเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์อย่างเด็ดขาด แต่ผลลัพธ์จากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ก็ทำให้รัฐบาลสามารถบั่นทอนเสถียรภาพทางการเงินของพระมหากษัตริย์<sup>\*</sup> อีกทั้งยังสามารถโอนถ่ายทรัพย์สินพระมหากษัตริย์บางส่วนไปใช้เพื่อกิจการของรัฐและสาธารณประโยชน์ได้ไม่น้อย<sup>\*\*</sup>

และสำหรับพระราชบัญญัติอากรมรดก เชื่อได้ว่า เป้าหมายซ่อนเร้นของการผลักดันกฎหมายดังกล่าว คือความต้องการบั่นทอนอำนาจการถือครองทรัพย์สินของฝ่ายเจ้าด้วยอาศัยระบบภาษีอากรดังที่ ปราการ กลิ่นฟุ้ง ตีความว่า

“คำอภิปรายของนายปรีดีแสดงให้เห็นว่าเป้าหมายของภายิมรดกคือการดึงทรัพย์สินจากรวย เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ หรือ สมานฐานะระหว่างคนมั่งมีกับคนจน น่าสนใจว่า เมื่อพูดถึงกลุ่มคนที่ กล่าวได้ว่าอ้วนบ้างแล้ว หรือ พวกที่มีมากมาย ปรีดีคิดถึงใคร”<sup>6</sup>

ถึงกระนั้น กระบวนกำหนดกฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บอากรมรดกฯ มิได้เป็นไปอย่างราบรื่นนัก ด้วยแม้รัชกาลที่ 7 ทรงแสดงท่าทียอมรับต่อหลักการจัดเก็บอากรมรดก แต่ก็ทรงพยายามที่จะให้รัฐบาลเพิ่มบัญญัติว่าจะยกเว้นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (คนละส่วนกับทรัพย์สินส่วนพระองค์) ให้อยู่นอกกรอบอำนาจบังคับใช้พระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก พ.ศ. 2476

\* โดยหนังสือที่ราชเลขานุการในพระองค์ส่งถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2481 ก็ได้ปรากฏความรู้สึกรังเกี้ยวไว้หลังจากที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทราบการตีความของกฤษฎีกาแล้ว ได้ลงมติในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า เมื่อได้ความเช่นนี้ รู้สึกหนักใจว่า จะไม่มีสิ่งใดควบคุมกระทรวงการคลังในการจับจ่ายทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์อย่างใดเลย อาจเป็นผลเสียแก่พระมหากษัตริย์ได้อย่างมาก พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงทราบแน่นอนเลยว่า ทรงมีรายได้ประจำปีประมาณซักเท่าใด...” ภารุณ เพ็ญพ่ายพ, “ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์คืออะไร? พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ในบริบททางประวัติศาสตร์,” ฟ้าเดียวกัน 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2551): 185. สถานะทางการเงินของพระมหากษัตริย์ที่ถูกจำกัดเช่นนี้ ผู้ศึกษายังสามารถขยายความต่อไปว่า เป็นเงื่อนไขอันส่งผลกระทบต่อทางการเงินในทิศทางเดียวกันกับเจ้านายเชื้อพระวงศ์จำนวนมาก ด้วยเหตุผลที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงไม่อยู่ในฐานะทางการเงินที่มีเสถียรภาพเพียงพอจะจ่ายเงินให้แก่พระราชวงศ์ให้ครบจำนวนตามที่เคยสืบปฏิบัติมา ประเด็นนี้ได้เสนอไว้แล้วในบทศึกษาที่ 3

\*\* เช่น รัฐบาลคืนเงินจากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จำนวน 20,000 บาท ไปให้กระทรวงกลาโหมใช้ช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยและส่งเสริมอาชีพให้ราษฎร การโอนเรือประเภทต่างๆ รวมทั้งอาวุธเช่นปืน และดาบไปให้กระทรวงกลาโหม ใช้ในงานราชการ เป็นต้น สรุปความจาก เรื่องเดียวกัน: 186.

<sup>6</sup> ปราการ กลิ่นฟุ้ง, “เก็บภายิมรดกในประเทศสยาม: ความเป็นมาของการตราพระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก พุทธศักราช 2476,” ฟ้าเดียวกัน 1 (มกราคม-มีนาคม 2550): 115.

กรณีนี้แม้รัฐบาลจะไม่ยินยอมปฏิบัติตามพระราชประสงค์ของรัชกาลที่ 7 แต่ภายหลังทรงสละราชสมบัติ รัฐบาลก็ได้มีมติเห็นชอบให้อนุมัติ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2477 เพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ความจำยอมละเว้นใช้มาตรการทางภาษีอากรเพื่อแทรกแซงความมั่งคั่งจากกษัตริย์ ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลตัดสินใจยุติมาตรการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของราชสำนักผ่านกลไกกฎหมาย เพราะในระยะถัดมา รัฐบาลก็ได้รังสรรค์กฎหมายจำกัดพระราชอำนาจด้านการบริหารจัดการผลประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ของพระมหากษัตริย์ขึ้น ซึ่งก็คือ การบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ความน่าจะเป็นจึงมีอยู่ว่า การออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ถือเป็นตัวแปรบ่งชี้ความไม่ย่อท้อของรัฐบาล(คณะราษฎร) ที่จะสลายอภิสิทธิ์ทางเศรษฐกิจของฝ่ายราชสำนักให้มากที่สุด

ระหว่างช่วงสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองหลังขบวนการปฏิวัติสยามโลกครั้งที่สอง จึงประหนึ่งคือช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ของฝ่ายราชสำนักได้อย่างค่อนข้างชัดเจน หากแต่ความชัดเจนที่ว่านี้กลับดำรงอยู่ได้เพียงชั่วคราว กระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุด ทั้งพระราชบัญญัติอากรมรดกฯ ได้ถูกยกเลิกในพ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฯ พ.ศ. 2479 และ พ.ศ. 2484 ก็ถูกปรับปรุงแก้ไขขึ้นใหม่ในปีพ.ศ. 2491 โดยมีนัยสำคัญคือการถวายนามพระราชอำนาจ\*\*

เป็นที่น่าสังเกตว่า ช่วงเวลาที่รัฐเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับ แทบเสมอหรือใกล้เคียงกับช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ของฝ่ายอนุรักษนิยมฟื้นตัวขึ้น จึงหวนเวลาที่สอดคล้องเช่นนี้จึงน่าจะบ่งชี้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน (อย่างน้อยก็ในระดับหนึ่ง) ดังอธิบายได้ว่า ภายหลังจากพ.ศ. 2475 การแสดงออกทางการเมือง(เพื่อต่อต้านรัฐบาลคณะราษฎร)จากฝ่ายราชสำนักมักเป็นการใช้อำนาจที่ประกอบไปด้วยกำลังจากข้าราชการขุนนางฝ่ายอนุรักษนิยมผู้ยังคงยึด

\* เกือบ 10 ปีต่อมาพระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก พุทธศักราช 2476 ถูกยกเลิกด้วยการตราพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก พุทธศักราช 2476 พุทธศักราช 2486” เรื่องเดียวกัน: 129.

\*\* พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สิน พ.ศ. 2491 เป็นผลผลิตทางกฎหมายที่ต่อเนื่องมาจากร่างพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2490 ที่ได้ “แก้ไขมาตรา 5 และ 6 ในพ.ร.บ. จัดระเบียบทรัพย์สินฯ พ.ศ. 2479 โดยจะยกเลิกอำนาจของกระทรวงการคลังในการควบคุมทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่แทน พร้อมทั้งพระมหากษัตริย์ยังมีพระราชอำนาจในการปลดคณะกรรมการดังกล่าวเมื่อใดก็ได้” ภาวุธ เพ็ญพาณิชย์, “ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์คืออะไร? พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ในบริบททางประวัติศาสตร์,” ฟ้าเดียวกัน :

มันในระบบคุณค่าต่อสถาบันกษัตริย์ในฐานะสถาบันทางการเมืองการปกครองของไทย และเพื่อให้สถาบันดังกล่าวดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงทางการเมือง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต้องสอดคล้องกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ ความที่คณะราษฎรตัดสินใจอาศัยข้าราชการเดิมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ทั้งส่วนใหญ่ของข้าราชการรับดับได้บังคับบัญชาและบางส่วนของข้าราชการขุนนางระดับสูง) เป็นกำลังสนับสนุนการทำงานของกลไกราชการที่ตนเองช่วงชิงมาได้ตั้งแต่ต้น แม้ทางหนึ่งจะเท่ากับเป็นวิธีอันส่งเสริมให้กลไกรัฐสภาภายใต้กติกาการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญสัมฤทธิ์ผลไปสู่การทำงานอย่างเป็นรูปธรรม แต่อีกทางหนึ่ง เมื่อคณะราษฎรมิอาจประเมินว่าถึงที่สุดแล้ว ข้าราชการศักดินาในระบอบราชการ(ทั้งข้าราชการประจำและการเมือง) หลังสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สกัค่านิยมแบบกษัตริย์นิยมออกจากสำนักคิดได้มากนักน้อยเพียงไร รูปการจึงกลับกลายเป็นว่า ขุนนางศักดินากลุ่มดังกล่าวแสดงท่าทีใช้อำนาจซึ่งคณะราษฎรจัดสรรให้ เข้าต่อต้านอุดมการณ์ความต้องการขจัดอภิสิทธิ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของชนชั้นศักดินามากกว่าใช้เพื่อสนับสนุนอุดมการณ์ของคณะราษฎร (การต่อต้านเค้าโครงการเศรษฐกิจจนตามมาซึ่งการรัฐประหาร โดยฝ่ายพระยามโนปกรณัมฯ เป็นจุดเริ่มต้นที่สะท้อนปัญหาดังกล่าวได้ชัด)

“ค่านิยมแบบกษัตริย์นิยม” ที่ยังคงตกค้างอยู่ในกลไกราชการหลังเข้าสู่สมัยปกครองระบอบรัฐธรรมนูญของไทย สำหรับผู้ศึกษาจึงถือได้ว่าเป็นพลังด้านอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองของคณะราษฎรที่ทรงอำนาจยิ่งกว่าอิทธิพลของเจ้านายหรือพระมหากษัตริย์โดยตรง ด้วยเหตุผลว่าระบบคุณค่าหรือค่านิยม มิใช่พลังที่คณะราษฎรจะลบทิ้งได้โดยสมบูรณ์ผ่านการบังคับใช้อำนาจรัฐทั้งในรูปมาตรการทางกฎหมายและไม่ใช่มูลกฎหมาย กลับกันยิ่งคณะราษฎรพยายามเพิ่มระดับความเข้มงวดทางการควบคุมฝ่ายราชสำนักและข้าราชการฝ่ายอนุรักษ์นิยมด้วยกลไกอำนาจกฎหมายมากเท่าไร กระบวนปลูกเร้าจิตสำนึกแบบกษัตริย์นิยมในบรรดาข้าราชการฝ่ายอนุรักษ์นิยมก็ดูเหมือนทวีความเข้มข้นขึ้น ตัวอย่างที่สำคัญได้แก่ กรณีการตัดสินใจโทษกลุ่มคนที่ร่วมในเหตุการณ์ กบฏบวรเดช ด้วยการตัดสินประหารชีวิตและจำคุกผู้เกี่ยวข้องกับกรณีกบฏบวรเดชจำนวนมาก (ในที่นี้

\* “ด้วยบุคคลที่มีความสำคัญมากยิ่งที่จะทำให้ระบอบปกครองใหม่เดินหน้าต่อไปหรือล้มลง ดังนั้น การคัดเลือกบุคคลที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกับคณะผู้เปลี่ยนระบอบการปกครองหรือคณะราษฎรว่าเห็นพ้องต้องกันที่ประเทศจะต้องมี รัฐธรรมนูญ และยกเลิกพระราชอำนาจสิทธิ์ขาดของพระมหากษัตริย์ย่อมเป็นสิ่งจำเป็น ดังจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น 40 ในจำนวนทั้งหมด 70 คนเป็น ชั้นผู้น้อย หรือ คนรุ่นหนุ่ม และเกือบทั้งหมดของส่วนนี้เป็นสมาชิกคณะราษฎร นั่นหมายความว่า คณะราษฎรหวังว่าจะควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารจากสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่สมาชิกสภาส่วนที่เหลือซึ่งคัดเลือกมาจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ กล่าวได้ว่าคณะราษฎรนั้นก็น่าจะค่อนข้างไว้วางใจว่าเป็นบุคคลที่มีความรู้และยอมรับได้กับการที่ประเทศปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับบุคคลที่จะเป็นหัวหน้ารัฐบาลหรือประธานคณะกรรมการราษฎร จะต้องพิจารณาคัดเลือกบุคคลด้วยเหตุผลอื่นๆประกอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความสัมพันธ์หรือการรับรองรัฐบาลระบอบใหม่จากต่างประเทศ และในด้านความสัมพันธ์กับพระมหากษัตริย์” ธีรศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, “รัฐประหาร 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476”, หน้า 241.

ประกอบไปด้วยเจ้านายหลายพระองค์) แต่นั่นก็ไม่ใช่วิธีการยับยั้งกระบวนการผลิตซ้ำการเผยแพร่ค่านิยมดังกล่าวลงได้ดังที่ ฌูฟล ใจจริง กล่าวไว้ดังนี้

“ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอื่นๆจำนวนมากถูกคณะราษฎรจับกุมกว่า 600 คน ถูกตัดสินลงโทษ 250 คน ถูกปลดจากราชการ 117 คน ต่อมาเมื่อพวกเขาถูกคุมขัง พวกเขาได้รวมตัวกันอีกครั้งและเรียกกลุ่มของตนเองว่า ชวนำเงินแท้ โดยถือเอาสินน้ำเงินซึ่งเป็นสีของกษัตริย์เป็นธงแห่งความหวัง พวกเขาได้ออกหนังสือพิมพ์ นำเงินแท้ ที่เขียนขึ้นด้วยมือเพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างกัน เนื้อหาภายในมุ่งวิจารณ์การปฏิวัติ 2475 อย่างรุนแรง หนังสือพิมพ์นี้ถูกเผยแพร่อย่างลับๆ ในเรือนจำและต่อมาถูกเผยแพร่สู่เครือข่ายภายนอกเรือนจำด้วยการซุกซ่อนกับร่างกายของญาติที่มาเยี่ยมพวกเขา ไม่แต่เท่านั้นพวกเขายังมีเพลง True Blue เป็นเพลงปลุกใจของกลุ่มด้วย เพลงนี้ได้แพร่หลายอย่างรวดเร็ว แม้ว่าต่อมาการติดต่อผ่านหนังสือพิมพ์จะถูกระงับ แต่พวกเขายังบันทึกยืนยันว่าบทเพลงแห่งอุดมการณ์ยังคงกึกก้องในหัวใจของนักโทษชาว นำเงินแท้ ทุกคน”<sup>7</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ขณะที่คณะราษฎรตกอยู่ในสถานะกำลังต่อต้านฝ่ายราชสำนักอย่างโดดเดี่ยวหรือก็คือขาดการกำลังสนับสนุนอย่างจริงจังจากชั้นทางสังคมอื่นๆทั้งระบอบพีและมวลชน บริบทความขัดแย้งภายในคณะราษฎรเองโดยเฉพาะหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ก็ดูเหมือนจะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่กลับกลายเป็นเงื่อนไขเกื้อกูลให้ฝ่ายอนุรักษนิยมฟื้นคืนสู่อำนาจขึ้นมาอีกครั้งในระดับที่สามารถเข้าไปมีบทบาทกำหนดคกฏหมายพื้นฐานทางเศรษฐกิจ(และการเมือง)ของฝ่ายราชสำนัก พลวัตการฟื้นตัวทางอำนาจ เริ่มจากครั้งที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม (นายกรัฐมนตรีขณะนั้น) ประกาศให้ไทยเข้าร่วมสงครามกับฝ่ายอักษะระหว่างช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จนเป็นเหตุให้นายปรีดี ผู้ไม่เห็นชอบที่จะให้ไทยเข้าร่วมสงครามกับฝ่ายอักษะประสานความร่วมมือเฉพาะกิจกับกำลังฝ่ายอนุรักษนิยมบางส่วนเพื่อจัดตั้งกำลังต่อต้านรัฐบาลและญี่ปุ่น ในนาม “ขบวนการเสรีไทย” ความร่วมมือดังกล่าวมีส่วนให้ภายหลังสิ้นสุดสงคราม รัฐบาลภายใต้การนำของนายปรีดีแสดงท่าทีประนีประนอมกับราชสำนักและฝ่ายอนุรักษนิยม เช่นการถวายพระเกียรติคืนแก่รัชกาลที่ 7 การถวายทรัพย์สินที่ยึดจากรัชกาลที่ 7 คือแก่พระนางเจ้ารำไพพรรณี หรือการปล่อยนักโทษการเมืองที่ถูกคุมขังจากเหตุการณ์กบฏวรวงศาจนนำไปสู่การจัดตั้งพรรคการเมืองนิยมเจ้าในเวลาต่อมา เช่น พรรคประชาธิปไตย ที่ก่อตั้งจากกลุ่มนิยมเจ้าดั้งข้อเสนอของ สุราชัย ยัมประเสริฐ

<sup>7</sup> ฌูฟล ใจจริง, “คว่ำปฏิวัติ- โคนคณะราษฎร: การก่อตัวของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข,” ฟ้าเดียวกัน: 122-123.

“หลังจาก พ.ศ. 2487 เมื่อรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม หกด่านาจลง รัฐบาลปรีดี พนมยงค์ นั้นประนีประนอมปล่อยนักโทษการเมือง ทำให้ฝ่ายนิยมเจ้านั้นจะเริ่มฟื้นตัว ในที่สุดปี พ.ศ. 2489 กลุ่มอนุรักษนิยมพวกนิยมเจ้าพวกขุนนางเก่าได้ร่วมกันตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาพรรคหนึ่ง... พรรคการเมืองนี้มีชื่อว่าพรรคประชาธิปไตย มีนายควงอภัยวงศ์ เป็นหัวหน้าพรรค ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นรองหัวหน้าพรรค แล้วก็ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นเลขาธิการ และท่านเลขาฯเป็นคนที่ประกาศตัวว่าเป็น royalist หรือเป็นพวกคณะเจ้า ไม่ใช่คณะราษฎรตัวจริง”<sup>8</sup>

อย่างไรก็ตาม บรรยายการประนีประนอมเช่นนี้ ก็ปรากฏอยู่ไม่นานนัก เพราะถึงที่สุดแล้ว ปมขัดแย้งระหว่างนายปรีดีกับฝ่ายนิยมเจ้าที่ก่อตัวมาตั้งแต่ครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็มีได้จะเลือนหายไปโดยทันที แนวโน้มการโจมตีรัฐบาลนายปรีดีจากฝ่ายอนุรักษนิยมเริ่มทวีความรุนแรงขึ้น และถึงที่สุดเมื่อฝ่ายอนุรักษนิยมอาศัยเหตุการณ์การสวรรคตอย่างกะทันหันของราชการที่ 8 ในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2489 เป็นข้ออ้างนำไปสู่การสนับสนุนให้เกิดรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลในเวลาต่อมา (พ.ศ. 2490) และก็เช่นเดียวกัน การรัฐประหารล้มล้างอำนาจรัฐบาลฝ่ายนายปรีดี ที่เกิดจากความร่วมมือเฉพาะกิจระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายอนุรักษนิยม ในระยะแรกหลังการรัฐประหาร จึงปรากฏบรรยากาศการประนีประนอมทางการเมืองภายในขึ้น เช่น การที่จอมพล ป. พิบูลสงครามได้ปล่อยให้ฝ่ายอนุรักษนิยมคัดสรรบุคคลในคณะรัฐบาลอย่างอิสระ ตามที่สุชาชัย อัมประเสริฐ เสนอไว้ในงานเรื่อง “แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐ สมัยจอมพลป. พิบูลสงครามครั้งที่สอง พ.ศ. 2491-2500” ว่า

“อีกด้านหนึ่ง การที่คณะรัฐประหารเชื่อเชิญให้นายควง อภัยวงศ์มาเป็นนายกรัฐมนตรี ได้สะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือกันระหว่างพลังอนุรักษนิยมและคณะรัฐประหาร ซึ่งมีบทบาทสำคัญคนละด้านในการล้มล้างรัฐบาลพลเรือนของ พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ดังนั้นในระยะเฉพาะหน้าที่ระบอบรัฐประหารยังไม่มั่นคงนี้ ความร่วมมือร่วมใจซึ่งกันและกันจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่สุด เพื่อป้องกันการรื้อฟื้นอำนาจของฝ่ายปรีดี พนม

<sup>8</sup> สุชาชัย อัมประเสริฐ, “เริ่มแรกประชาธิปไตยแบบไทย: รัฐประหาร 2490 และปฏิวัติ 2500/2501,” ใน หนึ่งศตวรรษ: รัฐธรรมนูญและรัฐประหารกับการเมืองสยามประเทศไทย จากกบฏ ร.ศ. 130 ถึงรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 หรือประชาธิปไตยกับอำนาจชาติไทย, ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, บรรณาธิการ. (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552), หน้า 72-73.

\* ผู้นำการรัฐบาลที่สำคัญ เช่น พลโท ผิน ชุณหะวัณ พันเอก สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พันเอก กาจ กางสงคราม เป็นต้น ยศที่ระบอบคดียศที่ดำรงในขณะนั้น ภายหลังคณะรัฐประหารได้เชิญจอมพล ป.พิบูลสงครามเข้าร่วมในคณะ

ยงค์ ดังนั้นคณะรัฐประหารจึงได้ปล่อยให้ควง อภัยวงศ์ มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการตั้ง คณะรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นบริหารประเทศเป็นการชั่วคราว เพราะถึงแม้ควงจะเอารายชื่อ รัฐมนตรีชุดใหม่มาให้พิจารณา จอมพล ป.พิบูลสงครามก็ปฏิเสธ และปล่อยให้เป็นไปตามที่ฝ่ายควง อภัยวงศ์ กำหนดไว้”<sup>9</sup>

ซึ่งก็คาดเดาได้เช่นเดียวกันว่า การที่จอมพล ป. พิบูลสงครามตัดสินใจจำหน่ายพื้นที่อำนาจทางการเมืองให้ฝ่ายอนุรักษ์นิยม ได้กลายเป็นช่องทางให้ฝ่ายดังกล่าวเร่งรัดปรับแก้ระบบกฎหมายต่างๆ เพื่อเป้าหมายการฟื้นฟูฐานะทางเศรษฐกิจการเมืองของราชสำนัก ดังสอดคล้องกับ การเป็นช่วงเวลาที่ยุติลงกับการปรับแก้พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฯ ในช่วงต้นทศวรรษ 2490

ความที่แต่ละฝ่ายในคณะราษฎร ไม่อาจผนึกอำนาจการเมืองเป็นกลุ่มเอกภาพเดียวกันได้ ย่อมทำให้จังหวะเวลาที่แต่ละฝ่ายสับเปลี่ยนขึ้นมาดำรงตำแหน่งรัฐบาลต่างก็ประสบข้อบกพร่องทางการถือครองอำนาจอย่างมีเสถียรภาพ จนเป็นเหตุจำยอมที่จะจัดสรรอำนาจส่วนหนึ่งให้ฝ่ายอนุรักษ์นิยม อันก่อให้เกิดชนวนให้ฝ่ายดังกล่าวสามารถเข้าแทรกแซงกลไกการกำหนดกฎหมายที่ขัดต่ออุดมการณ์ทางเศรษฐกิจของคณะราษฎร อย่างไรก็ดีตาม ทั้งที่เชื่อได้ว่าทั้งฝ่ายนายปรีดี และจอมพล ป.พิบูลสงคราม ต่างก็ไม่ปรารถนาที่จะบิดเบือนอุดมการณ์ต่อต้านอภิสิทธิ์ทางเศรษฐกิจการเมืองของราชสำนักและหันไปฝักใฝ่ค่านิยมแบบกษัตริย์นิยม ดังปรากฏว่าถึงที่สุด จอมพล ป.พิบูลสงครามก็เข้าดำเนินการทำรัฐประหารรัฐบาลนิยมเจ้า และยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนิยมเจ้า (2489) แต่โดยกระนั้น ผลพวงจากการหวนกลับคืนสู่อำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงครามสมัยที่สอง ก็มีได้ดำเนินการฟื้นฟู ทั้งพระราชบัญญัติอากรมรดกฯ และยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฯ พ.ศ. 2491 เพื่อหวนกลับไปใช้ฉบับ พ.ศ. 2479 แต่ประการใด ประเด็นนี้กล่าวไว้ในบทความเรื่อง “ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์คืออะไร? พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ในบริบททางประวัติศาสตร์” ของภารุต เพ็ญพ่าย

“ระยะเวลาสามปีให้หลัง (นับจากพ.ศ. 2492- ผู้ศึกษา) ฝ่ายทหารนำโดยจอมพล ป.พิบูลสงครามจะทำการรัฐประหารอีกครั้ง ส่งผลให้อำนาจการเมืองของสถาบันกษัตริย์ถูกลดทอนลง และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2495 ไม่ได้ให้อำนาจกษัตริย์ในการครอบงำรัฐสภา โดยพระมหากษัตริย์ไม่มีสิทธิ์ที่จะแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกต่อไป ทว่าในส่วน

<sup>9</sup> สุราชย์ อิมประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐ สมัยจอมพล. พิบูลสงครามครั้งที่สอง พ.ศ. 2491-2500(กรุงเทพฯ: 6 ตุลาคม, 2550), หน้า 105.

พ.ร.บ. จัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 นั้นไม่ได้ถูกแก้ไขประการใด และบังคับใช้มาจวบจนกระทั่งปัจจุบัน”<sup>10</sup>

นอกจากอิทธิพลของระบบศักดินาที่ซ่อนเร้นภายในกลไกบริหารงานราชการแผ่นดิน จะเป็นตัวแปรจำกัดประสิทธิภาพการบังคับใช้อำนาจรัฐเข้าสลายอภิสิทธิ์การถือครองทรัพย์สินของฝ่ายราชสำนักให้สมัชคณราชฎร สภาพะการทำงานต่อเนื่องของกลไกรวมศูนย์อำนาจปกครองไว้ที่กลุ่มข้าราชการหลังพ.ศ. 2475 ก็เป็นอีกสาเหตุที่ทำให้ฝ่ายกระบวนกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐไม่อาจก้าวข้ามการตกเป็นเครื่องมือปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวของฝ่ายปกครองผู้ทำงานไม่น้อยเก็บเกี่ยวความมั่งคั่งในรูปกรรมสิทธิ์เอกชนได้ทั้งก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองและระหว่างระยะแรกของการปกครองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างสำคัญได้แก่ ช่วงวาระสุดท้ายของคณะราษฎรที่สามารถดำรงฐานะชนชั้นนำทางการเมือง รัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงครามได้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่สอดคล้องกับวิถีทางทุนนิยมโดยรัฐโดยกำหนดข้อจำกัดการถือครองที่ดินส่วนเอกชนตามหมวดที่ 3 การกำหนดสิทธิในที่ดิน มาตรา 34<sup>\*</sup>

“นับตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ (ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ระบุว่า บังคับใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497- ผู้ศึกษา) บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ดังต่อไปนี้ (1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่ (2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่ (3) ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 5 ไร่ (4) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่ ทั้งนี้เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในประมวลกฎหมายนี้”<sup>11</sup>

10 ภารุต เพ็ญพาศ, “ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์คืออะไร? พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ในบริบททางประวัติศาสตร์,” *ฟ้าเดียวกัน*: 198.

\* มาตราดังกล่าวถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2502 ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ความว่า “โดยที่เห็นว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม โดยให้ถือได้เพียงจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่ามีได้นั้น เป็นการจำกัดโดยไม่สมควร และเป็นเหตุผ่นความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรที่จะยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย...หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งให้ยกเลิก มาตรา 34 ถึงมาตรา 49 และมาตรา 97 อนุมาตรา (5) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินทั้งนี้นับแต่บัดนี้เป็นต้นไป”

11 ประมวลกฎหมายที่ดิน การทำปิ่นกรรมและวิธีรังสัจญา, หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พระยาบริหารนิติธรรม (ชั้น ธรรมสโรช)(พระนคร: โรงพิมพ์ศรีหงส์, 2507), หน้า14-15.

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น บัญญัติตามมาตรา 34 ก็แทบมิได้มีผลบังคับใช้ครอบคลุมผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดิน ก่อนหน้าประกาศใช้กฎหมาย ตามมาตราที่ 36 ความว่า

“การกำหนดสิทธิในที่ดินตามมาตรา 34 มิให้กระทบกระเทือนแก่ผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่  
แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ...”<sup>12</sup>

การสร้างกฎหมายแก้ปัญหาคกรกระดูกตัวของทรัพยากรที่ดินของภาคเอกชนแต่กลับละเว้นที่จะ  
แก้ไขปัญหาคกรต้นคอปปัญหาหรือผู้ที่สะสมที่ดินจำนวนมากไว้ก่อนหน้าบังคับใช้กฎหมาย หาก  
ไม่ใช่ว่ารัฐบาลคกรช่องทางความสามารถประเมินปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจไม่ตรง  
ประเด็น ก็เป็นไปได้ว่า นี่คกรเป็นความชาญฉลาดทางการใช้กฎหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของ  
ตนเอง ซึ่งไม่เฉพาะชนชั้นปกครองใหม่จะไม่เสียประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ แต่ชนชั้นปกครอง  
เก่าโดยเฉพาะเจ้านายผู้ซึ่งส่วนใหญ่สะสมที่ดินมาตั้งแต่ครั้งก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็จะเป็น  
อีกกลุ่มหนึ่งที่เข้าข่ายไม่เสียประโยชน์เช่นกัน

กว่า 2 ทศวรรษหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย แม้ฝ่ายราชสำนักจะต้องเผชิญกับสภาวะ  
ความผันผวนและความไม่มั่นคงในระบบกรรมสิทธิ์ส่วนตัวโดยตลอด แต่ก็ยังคงรักษากรรมสิทธิ์  
ในทรัพย์สินส่วนใหญ่ไว้ได้ กระทั่งแรงคกรเคียดระหว่างรัฐบาลเผด็จการทหารกับราชสำนักเมื่อ  
เข้าสู่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผ่อนคลายลงด้วยการสร้างยุคสมัยของความปรองคกรทางการเมือง  
ระหว่างฝ่ายรัฐบาลทหารกับฝ่ายราชสำนัก\* ปัญหาความหวาดระแวงของฝ่ายราชสำนักที่จะถูก  
รัฐบาลสรรหามาตรการแทรกแซงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนจึงคลี่คลายลง

## 5.2 พัฒนาการทุนนิยมไทยหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง : การก้าวกระโดดของอุปสงค์ความ ต้องการที่ดินในภาคธุรกิจ

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

\* “กลุ่มผู้นำทางการเมืองซึ่งเข้ามามีอำนาจเพราะรัฐประหาร พ.ศ. 2500 ได้พร้อมใจกันถวายพระราชอำนาจแด่  
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมากยิ่งขึ้น ข้อเท็จจริงที่ว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และประภาสมาจากคนรุ่นคกรต่างกับจอมพล ป.  
และว่าบุคคลเหล่านี้ได้รับการศึกษาและอบรมมาในประเทศไทยทั้งหมด จึงเป็นการง่ายที่บุคคลเหล่านี้จะปรับตัวให้เข้ากันได้  
ง่ายกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ผู้นำเหล่านี้ไม่ได้เชื่อว่าเป็นผู้เกลียดชังเจ้าและไม่ได้ร่วมมือในการโค่นราชบัลลังก์...” ทักษิ  
เฉลิมเดชม, การเมืองระบบพหุชนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์,  
2548), หน้า 354.

กระทั่งสังคมไทยพลัดเข้าสู่สมัยปกครองภายใต้อำนาจรัฐบาลทหารคณะจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นับตั้งแต่การรัฐประหารพ.ศ. 2500 เป็นต้นมา นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมที่คณะราษฎรพยายามปลูกสร้างมาตลอดปลายพุทธศตวรรษที่ 25 ก็ได้ยุติบทบาทครอบงำโครงสร้างเศรษฐกิจไทยลงตามข้อเสนอของ รังสรรค์ ธนพรพันธุ์ ในงานเรื่อง “กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530”

“การรัฐประหารในปี 2500 ไม่เพียงแต่จะทำให้จอมพล ป.พิบูลสงคราม และกลุ่มชอชราชครูสิ้นอำนาจเท่านั้น หากยังหมายถึงการจบสิ้นของนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมอีกด้วย...”<sup>13</sup>

ขณะทำงานชิ้นเดียวกันของ รังสรรค์ ธนพรพันธุ์ ก็ได้เสนอต่อไปว่า กติกาเศรษฐกิจรูปแบบใหม่หลังสิ้นสุดนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมที่รัฐบาลพยายามปลูกสร้างขึ้นภายใต้พันธะข้อตกลงร่วมกับสหรัฐอเมริกา และธนาคารโลก\* ก็คือการผลักดันให้เส้นทางเศรษฐกิจไทยดำเนินไปตามกระแสของระบบทุนนิยมเสรี

“การณได้ปรากฏชัดตั้งแต่หลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2501 ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วว่า เส้นทางการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจไทย เส้นทางใหม่เป็นเส้นทางเศรษฐกิจเสรีนิยม ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2500-2515 เป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลอเมริกันสามารถเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยอย่างมาก”<sup>14</sup>

13 รังสรรค์ ธนพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530(กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2546), หน้า 49.

\* “ปี พ.ศ. 2502 ธนาคารโลกได้ส่งคณะสำรวจเข้ามาประเมินสภาพเศรษฐกิจไทยเป็นครั้งที่สอง และจัดทำรายงานชื่อ A Public Development Program for Thailand ...ผู้จัดทำรายงานแนะนำให้รัฐบาลทำให้รัฐวิสาหกิจมีขนาดเล็กลง สนับสนุนหัตถอุตสาหกรรมที่เอกชนเป็นเจ้าของ และแนะนำให้ตั้งองค์การที่อยู่ใต้คณะกรรมการชุดเล็กๆซึ่งเรียกว่า สภาพัฒนาการแห่งชาติ ทำการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ...” สร้อยมาศ รุ่งมณี, “การเปลี่ยนแปลงบทบาทของทุนอเมริกันต่อเศรษฐกิจการเมืองไทยระหว่าง ปี พ.ศ. 2501-2533,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 44.

14 รังสรรค์ ธนพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 49.

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่ถือเป็นมรดกที่จอมพล สฤษดิ์และสหรัฐอเมริกาทิ้งไว้ให้รัฐบาลคณะต่อมา ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจระดับมหภาคอย่างมีนัยที่ชัดเจนขึ้น 2 ประการสำคัญคือ (1) สามารถทำให้ภาคเอกชน (ทั้งในและนอกประเทศ) ก้าวขึ้นสู่บทบาทศูนย์กลางอำนาจขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศแทนภาครัฐ และ (2) สามารถทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจอันเป็นฐานแสวงหาความมั่งคั่งส่วนใหญ่ในแผ่นดินเคลื่อนย้ายจากภาคการเกษตร ไปสู่นอกภาคการเกษตร (ทั้งกิจกรรมลงทุนผลิตสินค้าและบริการในพลังการผลิตแบบอุตสาหกรรม) ในบทความเรื่อง “โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย” โดยรังสรรค์ ธนพรพันธุ์ กล่าวไว้ดังนี้

“กระแสโลกาภิวัตน์มีส่วนช่วยเร่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจไทย ความสำคัญของภาคเกษตรกรรมจะลดลงไปอีกมาก ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมีความสำคัญมากขึ้น รูปแบบการผลิตกำลังปรับเปลี่ยนจากการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น (*labour intensive production*) ไปสู่การผลิตที่ใช้ทุนเข้มข้น (*capital – intensive production*) และอาจก้าวสู่การผลิตที่ใช้ความรู้เข้มข้น (*knowledge-intensive production*) ในที่สุด”<sup>15</sup>

สำหรับในประเด็นแรก พิจารณาต่อเนื่องได้ว่า การที่ภาคเอกชน(ทั้งในและนอกประเทศ)ได้รับอิสระทางการประกอบการทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นจากรัฐบาล มีส่วนเกื้อหนุนอย่างมากให้หน่วยการผลิตสินค้าบริการบนกรอบการใช้พลังการผลิตแบบอุตสาหกรรมในประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วสาเหตุหนึ่งก็ด้วยสัดส่วนพื้นที่การลงทุนอุตสาหกรรมหลักที่เคยถูกสงวนไว้ที่ภาครัฐถูกจัดสรรใหม่ให้เป็นพื้นที่ส่วนใหญ่สำหรับภาคเอกชน ย่อมเป็นประโยชน์ให้บริบทความต้องการลงทุนที่ไร้ขีดจำกัดของชนชั้นนายทุนในเชิงอุดมคติกับช่องทางการลงทุนเชิงประจักษ์ประสานเข้าหากันมากขึ้น อย่างไรก็ตามบริบทที่เริ่มสอดรับกันนี้ ก็อาจมีไข่มุกซ่อนใจทั้งหมดอันนำไปสู่ผลผลิตการเติบโตของอุตสาหกรรมการผลิต หากนายทุน(โดยเฉพาะภายใน)ไม่สามารถแสวงหาตลาดทุนราคาถูกและตลาดระบายสินค้าที่ผลิตขึ้นได้ ซึ่งความท้าทายดังกล่าวนี้ภาครัฐได้พยายามที่จะช่วยเหลือผ่านการกำหนดมาตรการต่างๆเท่าที่กระทำได้ เช่น ดันทศวรรษ 2500 รัฐบาลปฏิรูปโครงสร้างภาษีสินค้านำเข้าอันสามารถอุดหนุนภาคอุตสาหกรรมในประเทศจากทั้งการปกป้องตลาดบริโภค

<sup>15</sup> รังสรรค์ ธนพรพันธุ์, “โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย,” ใน *โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย*, สังคิต พิริยะรังสรรค์และผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ. (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 65-66.

ภายในประเทศและการลดต้นทุนการผลิตในส่วนเครื่องจักรนำเข้า รวมทั้ง การกำหนดค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว (ค่าพรีเมียม) ในอัตราสูงเพื่อกคราคาข้าวในประเทศ เพื่อจำกัดค่าครองชีพของแรงงานในเมืองให้คงเพดานขั้นต่ำที่สุดอันจะไม่กระทบไปสู่การเพิ่มต้นทุนค่าจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรม แน่แน่นอนว่าระหว่างกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมเสรี การแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนจากภาครัฐเพื่อต่อรองส่วนแบ่งผลประโยชน์ที่เอกชนแสวงหาได้ยังคงผลิตซ้ำอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะวัฒนธรรมการปันผลตอบแทนหรือผลประโยชน์บางส่วนที่นายทุนจ่ายให้รัฐบาลและระบบราชการเพื่อแลกเปลี่ยนกับการอำนวยความสะดวกทางธุรกิจ แต่หากเทียบกับผลได้เสียที่หน่วยการผลิตภาคเกษตรได้รับจากกระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมจากรัฐบาล โดยเฉพาะกรณีการกำหนดค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวอันเป็นเหตุให้ชาวนาไม่สามารถขายข้าวในราคาที่จะได้รับตามราคาตลาดโลก อีกทั้งรัฐก็ผันงบประมาณไปใช้เพื่อส่งเสริมภาคเกษตรในสัดส่วนไม่มากนัก

ด้วยเหตุนี้ จึงอธิบายที่มาของปรากฏการณ์ข้อ 2 โดยสังเขปได้ว่า ปัจจัยหนึ่งที่กระตุ้นให้แนวโน้มเศรษฐกิจภาคเกษตรปรับลดความสำคัญลง ก็เนื่องจากทั้งแกนอำนาจทุนและอำนาจรัฐภายในสังคมไทยเห็นพ้องต้องกันที่จะร่วมมือสร้างยุคสมัยอุตสาหกรรมภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่มีผลให้เกิดการพัฒนาที่ไม่สมดุล (*Unbalanced Growth*) ด้วยการโอนย้ายทรัพยากรจากภาคเกษตรกรรมและชนบทไปสู่ภาคอุตสาหกรรมเมือง และส่งเสริมให้เกิดการเติบโตขึ้นในภาคอุตสาหกรรมและเมือง ในขณะที่สร้างแรงกดดันให้ภาคเกษตรกรรมและชนบทหดตัวลงเรื่อย ๆ<sup>16</sup>

พัฒนาการที่ไม่สมดุล จึงเป็นคำจำกัดความโครงสร้างเศรษฐกิจสมัยใหม่ของไทย ที่ดีความได้มากกว่าหนึ่งชุดความคิด กล่าวคือ (1) ความไม่สมดุลในความหมาย สถานะการกระจุกตัวของทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิต และมูลค่าส่วนเกินในภาคอุตสาหกรรมการผลิต และ (2) สถานะการกระจุกตัวของทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตและมูลค่าส่วนเกินในเขตเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพฯ (พิจารณาโดยมุ่งใช้มิติเชิงพื้นที่แสวงบริบทความเหลื่อมล้ำ) ซึ่ง โดยทัศนะของผู้ศึกษา การตีความ

\* “ภายใต้นโยบายใหม่ของรัฐบาลที่ต้องการสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมให้ขยายตัวมากขึ้น โครงสร้างภาษ้นำเข้าที่เป็นอยู่ในขณะนั้นก็คือ อัตราภาษีจะสูงสำหรับสินค้าอุปโภคบริโภค แต่จะต่ำสำหรับสินค้าทุนและปัจจัยการผลิต...ยิ่งไปกว่านั้น การยกเว้นภาษ้นำเข้าสำหรับสินค้าบางชนิดที่อยู่ภายใต้ นโยบายส่งเสริมการลงทุนก็ยิ่งทำให้อัตราภาษีระหว่างสินค้าทุนสินค้าปัจจัยการผลิต สินค้าประเภทชิ้นส่วน และสินค้าอุปโภคบริโภคห่างกันมากขึ้นไปอีก มีผลให้เกิดการคุ้มครองการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคภายในประเทศ” ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ* (เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์ม, 2546), หน้า 159.

<sup>16</sup> ยุคดิ มุกดาวิจิตร, *อ่านวัฒนธรรมชุมชน วาทศิลป์และการเมืองของชาติพันธุ์นิพนธ์แนววัฒนธรรมชุมชน* (กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน, 2548), หน้า 70.

ทั้งสองแบบสามารถจัดรวมเป็นชุดความคิดเดียวกันได้ โดยอาศัยการกำหนดนิยามใหม่ คือ “สำหรับสังคมไทย การพัฒนาเข้าสู่สมัยอุตสาหกรรมคือกระบวนการทำให้ประเทศเข้าสู่สมัยใหม่ ภายใต้การกำหนดศูนย์กลางควบคุมกลไกเศรษฐกิจของทั้งประเทศในลักษณะเมืองเดียวนั้นก็คือ กรุงเทพมหานคร” กรุงเทพฯ จึงไม่ใช่แค่พื้นที่ในมิติ “ศูนย์กลางควบคุมกลไกบริหารราชการของรัฐ” หากยังเป็น “ศูนย์กลางควบคุมกลไกเศรษฐกิจของรัฐ” ไปพร้อมกัน ลักษณะเช่นนี้อุปมานได้ว่า ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมการผลิตขยายอิทธิพลครอบงำกลไกจัดสรรทรัพยากรและมูลค่าส่วนเกิน ปริมาณมหาศาลในประเทศ (อย่างไม่จำกัดสัญชาติ) ปริมาณตลาดไหลเวียนของทรัพยากรและมูลค่าส่วนเกินดังกล่าวกลับจำกัดขอบเขตเคลื่อนไหวภายใต้พื้นที่กรุงเทพฯ เป็นหลัก

การกล่าวเช่นนี้ สอดรับกับปรากฏการณ์ความเจริญของกรุงเทพฯ อย่างก้าวกระโดดจาก “เมือง” (city) ไปเป็น “มหานคร” (metropolis) ในช่วงไม่กี่ทศวรรษ ด้วยอรรถาธิบายพลวัตการขยายตัวของกำลังแรงงานภาคอุตสาหกรรมทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพในเขตกรุงเทพฯ เป็นตัวบ่งชี้ภาพขยายตัวของระบบเศรษฐกิจนอกภาคการเกษตรในเขตกรุงเทพฯ ได้ เนื่องจาก แรงงานจัดเป็นตัวแปรสำคัญต่อทั้งภาคอุปทานการผลิต(ในฐานะปัจจัยการผลิต)และภาคอุปสงค์การผลิต(ในฐานะกำลังบริโภค)

สำหรับด้านอุปทาน เมื่อระดับความต้องการกำลังแรงงานแปรผันไปในทิศทางเดียวกันกับสัดส่วนความต้องการลงทุนผลิตสินค้าบริการนอกภาคเกษตร ดังนั้น จากแนวโน้มการอพยพย้ายถิ่น (ทั้งชั่วคราวและประจำ) ของแรงงานภาคการเกษตรในเขตภูมิภาคเข้าสู่กรุงเทพฯ ที่เพิ่มสูงขึ้นและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นข้อบ่งถึงสภาพที่ไม่หยุดนิ่งของกิจกรรมการลงทุนภายในกรุงเทพฯ ตามปรากฏในงานเรื่อง “โศกนาฏกรรมสยาม การพัฒนาและการแตกสลายของสังคมไทยสมัยใหม่” ของ วอลเดน เบลโลและคณะ

“ในช่วง 2528-2537 จำนวนคนงานและลูกจ้างเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 113 คือจาก 3.2 ล้านคนเป็น 6.8 ล้านคน... ส่วนใหญ่ก็เนื่องมาจากการไหลเข้ามาของเงินทุนต่างประเทศ การกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีความเติบโต...การขยายตัวของชนชั้นแรงงานในประเทศไทยนั้นส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ ทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นศูนย์กลางสำคัญของภาคอุตสาหกรรมจากการขับเคลื่อนของทุน

\* ผู้ศึกษาหมายถึง การเพิ่มขึ้นของแรงงานคอกปขาว และแรงงานฝีมือ

ต่างประเทศ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่จนที่สุดกลายเป็นแหล่งแรงงานใหม่...<sup>17</sup>

และสำหรับด้านอุปสงค์ แม้รัฐบาลจะมุ่งกำหนดนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก แต่ก็ไม่อาจละเลยความสำคัญของตลาดบริโภคภายในประเทศได้ โดยเฉพาะเมื่อกรุงเทพฯ ได้กลายเป็นแหล่งรวมกำลังแรงงานไว้อย่างหนาแน่น ย่อมเท่ากับว่า พื้นที่ดังกล่าวได้กลายเป็นฐานตลาดบริโภคสินค้าและบริการที่คงอำนาจซื้อไม่น้อยไปกว่าอำนาจการผลิต ซึ่งอำนาจซื้ออาจปรากฏได้ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ (หรือความสามารถเข้าถึงรายได้ที่สูงกว่าภาคการเกษตรตามตารางประกอบ 5.1) ลักษณะเช่นนี้ ย่อมเป็นไปได้ว่า จำนวนธุรกิจไม่น้อยที่ลงทุนเพื่อรองรับตลาดบริโภคในประเทศโดยเฉพาะในกรุงเทพฯ และหนึ่งในนั้นน่าจะมี “ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์” รวมอยู่ด้วย

ตาราง 5.1

ตารางรายได้ต่อคนของประชากรในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร ปี พ.ศ. 2527-2531

| ปี   | ภาคการเกษตร | นอกภาคการเกษตร | ส่วนรายได้ |
|------|-------------|----------------|------------|
| 2527 | 5,224       | 43,643         | 1: 8.34    |
| 2528 | 5,012       | 44,605         | 1: 8.90    |
| 2529 | 5,278       | 47,160         | 1: 8.94    |
| 2530 | 5,727       | 62,273         | 1: 9.13    |
| 2531 | 5,082       | 60,177         | 1: 8.50    |

หมายเหตุ : หน่วย บาท

ที่มา : วิชัย หิรัญวงศ์, การค้าที่ดิน(เอกสารประกอบการสัมมนา ทิศทางเศรษฐกิจไทยปี 2534 โดยสมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 22 พฤศจิกายน 2533), หน้า 17.

ในฐานะที่กรุงเทพฯ หนึ่งเป็นตลาดทุนและตลาดบริโภคอันทรงพลังที่สุดในประเทศ ที่ดินในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะในเขตศูนย์กลางทางธุรกิจซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตและสินค้า\* จึงย่อมเป็น

17

วอลเดน เบลโล, เชียร์ คันนิงแฮม และ ลี เค็ง ปอห์, โศกนาฏกรรมสยาม การพัฒนาและการแตกสลายของสังคมไทยสมัยใหม่, แปลโดย สุรนุช ธงศิลา(กรุงเทพฯ: มูลนิธิโคมลิมทอง, 2542), หน้า 121-122.

ที่ต้องการของนักลงทุนทั้งในภาคสังหาริมทรัพย์และนอกภาคสังหาริมทรัพย์ สำหรับในแง่อุปสงค์ความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินในฐานะต้นทุนการผลิตสินค้าบริการภาคอุตสาหกรรมโดยรวม อภิปรายได้ว่า สถานะการเติบโตของอุตสาหกรรมการผลิตเป็นปัจจัยหนึ่งที่กระตุ้นให้ระดับความต้องการที่ดินเพิ่มสูงขึ้นในทิศทางที่สอดคล้อง ดังที่ วิชัย หิรัญวงศ์ วิเคราะห์ไว้ในหนังสือชื่อ “ธุรกิจที่ดิน”

“นับตั้งแต่ปลายปี 2529 เป็นต้นมาเศรษฐกิจของประเทศได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วและในเกณฑ์สูงต่อเนื่อง... โดยมีภาคการส่งออกและการลงทุนเป็นแกนนำในการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการลงทุนภาคเอกชนที่ขยายตัวมากนั้นเป็นการลงทุนทั้งเพื่อสร้างโรงงานใหม่และลงทุนเพื่อขยายกำลังการผลิตเพื่อสนองอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นสูง ทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้พิจารณาได้จากมูลค่าเงินลงทุนของกิจการที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งจากกระทรวงอุตสาหกรรม และกิจการที่ได้รับอนุมัติและรับบัตรส่งเสริมลงทุนเพิ่มขึ้นสูงในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มีความต้องการใช้ที่ดินเพิ่มมากขึ้น...”<sup>18</sup>

และสำหรับแนวโน้มการขยายตัวของกิจกรรมการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มสูงขึ้น (ตารางประกอบที่ 5.2) ยังเป็นการชัดเจนว่าย่อมกระตุ้นระดับอุปสงค์ความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินเช่นเดียวกัน โดยในโศกนาฏกรรมสยาม การพัฒนาและการแตกสลายของสังคมไทยสมัยใหม่ ก็ได้วิเคราะห์ประเด็นนี้ได้อย่างน่าสนใจ

“ผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งได้กล่าวว่า ด้วยการพัฒนาที่ดินทุกรูปแบบ การก่อสร้าง วัสดุเพื่อการก่อสร้าง การจ้างงาน การกู้ยืม ค่าธรรมเนียมทางกฎหมาย และกิจกรรมการให้บริการทางการเงินอื่นๆเหล่านี้ ทั้งหมดรวมกันเข้าเป็นร้อยละ 30-50 ของการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อปีตั้งแต่ปี 2531 การลงทุนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินมีประมาณการไว้ว่ามีมากถึงร้อยละ 50 ของการลงทุนทั้งหมด มูลค่าที่ดินนั้นสูงกว่าที่ดินในตัวเมืองของรัฐแคลิฟอร์เนียเสียอีก...เนื่องจากเป็นที่รู้กันว่ากรุงเทพฯเป็นพื้นที่

\* นอกจากเงินทุน ที่ดินคือทรัพยากรที่สามารถเป็นทั้งปัจจัยการผลิต และสินค้าได้โดยตัวมันเอง จึงเท่ากับว่า ทั้งภาคการผลิตและภาคการบริโภคต่างก็ถือความต้องการที่ดินทั้งสองฝ่าย ต่างจากปัจจัยการผลิตบางประเภทเช่น ทุนเครื่องจักร ที่ไว้ความต้องการสำหรับผู้บริโภค

18 วิชัย หิรัญวงศ์, การค้าที่ดิน, หน้า 10.

ที่มีความเติบโตที่สุดในทวีปเอเชียในทศวรรษ 1980 (พ.ศ. 2523-2532) สำหรับนักเสียงโชค”<sup>19</sup>

#### ตาราง 5.2

สรุปผลการออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตั้งแต่ พ.ศ. 2517-2533

| ปี   | จำนวนใบอนุญาต (ราย) | ปี   | จำนวนใบอนุญาต (ราย) |
|------|---------------------|------|---------------------|
| 2517 | 2                   | 2526 | 97                  |
| 2518 | 2                   | 2527 | 171                 |
| 2519 | -                   | 2528 | 221                 |
| 2520 | -                   | 2529 | 252                 |
| 2521 | 2                   | 2530 | 431                 |
| 2522 | -                   | 2531 | 579                 |
| 2523 | -                   | 2532 | 610                 |
| 2524 | -                   | 2533 | 712                 |
| 2525 | 22                  | รวม  | 3,101               |

ที่มา: กรมที่ดิน ใน วิเชียร รัตนะพีระพงศ์, “ธุรกิจที่ดินกับความมั่นคงของชาติ,” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 3 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2533-2534), หน้า 35.

ดังนั้น แม้ผู้ศึกษาจะทะเลาะ “ความต้องการเทียม” หรือธุรกิจการเก็งกำไรจากการค้าที่ดินอันไม่ก่อให้เกิดกิจกรรมการผลิตที่แท้จริง แต่ด้วยความต้องการที่ดินในภาคการผลิตสินค้าบริการที่ขยายตัว ก็น่าจะเพียงพอแก่การเป็นเงื่อนไขกระตุ้นให้ที่ดินในเมืองทวีความขาดแคลนขึ้น จนเป็นสาเหตุให้ราคาตลาดซื้อเช่าที่ดินในเมืองปรับเพิ่มอย่างรวดเร็ว

ราคาตลาดที่ดินและอุปสงค์ความต้องการสินค้าบริการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินซึ่งเปลี่ยนแปลงในเชิงก้าวหน้า ทางหนึ่งทำให้นายทุนอุตสาหกรรมกลุ่มหนึ่ง(ที่ไม่ได้สะสมที่ดินมาตั้งแต่ต้นหรือในช่วงที่ราคาที่ดินยังไม่สูงนัก) ต้องแบกภาระต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าทุนที่ดินที่ใช้ประกอบธุรกิจแสวงหาจากการเช่า ขณะที่อีกทางหนึ่ง ผู้ที่สามารถสะสมที่ดินไว้ตั้งแต่ต้น อัน

<sup>19</sup>

วอลเดน เบลโล, เชียร์ คันนิงแฮม และ ลี เค็ง ปอห์, โศกนาฏกรรมสยาม การพัฒนาและการแตกสลายของสังคมไทยสมัยใหม่, หน้า 41-42.

รวมไปถึงเจ้าที่ดินศักดินาไม่น้อยที่ถือครองที่ดินในกรุงเทพฯและปริมณฑลใกล้เคียง (เช่นที่ดินบริเวณทุ่งรังสิต) จำนวนมากครั้งก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พึงจัดเป็นผู้ได้ประโยชน์หากตัดสินใจดำเนินการใช้ประโยชน์จากดินที่ตนถือสิทธิ์ครอบครองให้สอดคล้องกับ “ความหมายของทุนทางเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม” ตัวอย่างที่ดินศักดินาที่สามารถปฏิรูปศักยภาพการใช้ที่ดินเพื่อผลิตผลตอบแทนสูงสุดตามพัฒนาการเศรษฐกิจสมัยใหม่ คือ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ด้วยไม่เฉพาะมุ่งบริหารที่ดินหลายแปลงในเขตธุรกิจในลักษณะการหาหรือใช้ประโยชน์บนกิจกรรมการลงทุนนอกภาคการเกษตร ตามที่พอพันธ์ อูยานนท์ ศึกษาไว้ในบทความเรื่องสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กับบทบาทการลงทุนทางธุรกิจ

“ทศวรรษ 2500 และ 2520 สำนักงานทรัพย์สินฯ นำที่ดินในย่านท่าเลทองมาให้โรงแรมชั้นนำต่างๆ เช่นเพื่อประกอบธุรกิจ ทั้งโรงแรมที่สำนักงานทรัพย์สินฯเข้าไปถือหุ้น เช่นดุสิตธานี ราชดำริ รอยัลออรัลคิด บางกอกอินเตอร์คอนติเนนตัล รีเจนส์ คอนเมืองอินเตอร์เนชันแนล โอเรียนเต็ล รวมทั้งในกลางทศวรรษ 2520 ได้มีการพัฒนาที่อยู่อาศัยและอาคารพาณิชย์ที่ตั้งบนที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินฯ...ต้นทศวรรษที่ 2530 ที่เศรษฐกิจกำลัง บูม อย่างขนาดใหญ่สำนักงานทรัพย์สินฯ มีโครงการพัฒนาที่ดินที่มีศักยภาพสูงเพิ่มเพื่อรายได้จำนวนมากทั้งในรูปของธุรกิจอาคารเช่า ศูนย์กลางการค้าและการเงินโดยการร่วมทุนกับบริษัทอื่นๆ หรือการให้สัมปทานที่สำคัญ อาทิ โครงการอาคารชิกโก้ (สินอุตสาหกรรม) โครงการสร้างตึกเสริมมิตรทาวเวอร์ โครงการสามยอด โครงการเทพประทาน โครงการตลาดเจริญผล โครงการพัฒนาที่จอดรถบริเวณบางกอกบาซาร์ นอกจากนี้ สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ลงทุนสร้างอาคารสินธร ถนนวิฑู เพื่อให้เอกชนได้เช่าทำธุรกิจ รวมทั้งการนำเอกที่ดินบริเวณราชประสงค์นำมาใช้ประโยชน์และเพิ่มมูลค่าทางธุรกิจโดยการให้กลุ่มธุรกิจของตระกูลเดอะไพบูลย์เช่าเพื่อทำโครงการเวลด์เทรค เซ็นเตอร์ (ปัจจุบันเปลี่ยนพันธมิตรผู้เช่าไปเป็นตระกูล จิราธิวัฒน์ และเป็นปรับปรุงโครงการไปเป็น เซ็นทรัล เวิลด์- ผู้ศึกษา) สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้เป็นผู้ให้เช่าที่ดินแก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ ประชาชนทั่วไป ในย่านที่สำคัญคือพญาไท เจริญผล เขาวราช แพร่งสรรพศาสตร์ ถนนพระอาทิตย์ เป็นต้น”<sup>20</sup>

20

พอพันธ์ อูยานนท์ “สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กับบทบาทการลงทุนทางธุรกิจ,” ใน การต่อสู้ของทุนไทย การเมือง วัฒนธรรม เพื่อความอยู่รอด 2. ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ. (กรุงเทพฯ: มติชน, 2549), หน้า 64-65.

หากยังรู้จักการใช้ปรับเงื่อนไขผลตอบแทนจากการลงทุนให้สอดคล้องกับราคาตลาดที่เปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอของพอพันธ์ อูยานนท์ ในงานชิ้นเดียวกัน และข้อมูลส่วนหนึ่งในบทความ โลกทรัพย์สินแห่งราชวงศ์ไทย ที่เขียนโดยผู้สื่อข่าว เอเซียเซนติเนล ตามลำดับ

“ในอดีตรายได้จากการเก็บค่าเช่าและรายได้จากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์อยู่ในระดับที่ต่ำมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับค่าเสียโอกาสของที่ดินและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเมือง โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ การปรับบทบาทสำคัญในการลงทุนด้านที่ดินคือ การเพิ่มค่าเช่าให้ใกล้เคียงราคาตลาดมากที่สุด โดยเฉพาะที่ดินเพื่อการพาณิชย์หรือผู้เช่ารายใหญ่ รวมถึงหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ...”<sup>21</sup>

และ

“ในปี 2546 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีรายได้ถึง 4 พันล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้ประมาณ 1,700 ล้านบาทได้มาจากการขึ้นค่าเช่า โดยทะลุเป้า 1,000 ล้านบาทที่จรัญ อิศรางกูร ณ อยุธยา ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินฯ ได้ตั้งไว้เมื่อ 4 ปีก่อน”<sup>22</sup>

โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองไทยที่ดำเนินหลังพ.ศ. 2475 แม้จะปรากฏการแบ่งช่วงระยะเวลาออกเป็นสมัยทุนนิยมเผด็จการ และตามมาซึ่งสมัยทุนนิยมประชาธิปไตยอันยังคงถือเป็นรูปแบบที่สังคมไทยยึดถือในปัจจุบัน แต่โดยนัยความแตกต่างแห่งกระบวนกำหนดคนโยบายเศรษฐกิจระหว่างทั้งสองยุคสมัยคงจุดร่วมเดียวกัน คือ รัฐแทบไม่สามารถปลดปล่อยทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่ชนชั้นศักดินาสะสมัไว้ตลอดระยะเวลาที่กลไกจัดสรรทรัพยากรของรัฐถูกพันนาการด้วยอำนาจศักดินาได้ ดังนั้น ยิ่งเมื่อ กติกาการเคารพในระบบกรรมสิทธิ์เอกชน และ นโยบายการผลักดันประเทศไปสู่สมัยพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยไม่จำกัดพรมแดนอำนาจการลงทุนเฉพาะนายทุนภายในชาติ (หากแต่กลับโอบล้อมทุนให้กระจุกตัวไว้ในเขตเมือง) คือเป้าหมายนำไปสู่ความเจริญทางเศรษฐกิจของชาติที่ซึ่งรัฐบาลแทบทุกสมัยหลังสิ้นสุดอำนาจปกครองโดยคณะราษฎรเห็นพ้องต้องกัน จึงทำให้ไม่เพียงศักดินาเจ้าที่ดิน พึงได้รับ “ความมั่นคง” ทางการผลิตซ้ำอำนาจครอบครองทรัพย์สิน แต่ยังทำให้ศักดินาเจ้าที่ดิน เห็นถึง “โอกาสแสวงหาความมั่งคั่งจากทรัพย์สิน โดยเฉพาะที่ดินที่ยังตกเป็นกรรมสิทธิ์โดยชอบธรรมของตน”

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

<sup>22</sup> ผู้สื่อข่าว เอเซียเซนติเนล, “โลกทรัพย์สินแห่งราชวงศ์ไทย,” ฟ้าเดียวกัน 2 (เมษายน- มิถุนายน 2550): 108.

### 5.3 พลวัตการเมืองไทยนับตั้งแต่พ.ศ. 2490 : ปัจจัยร่วมที่สนับสนุนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของฝ่ายราชสำนัก

หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ฝ่ายราชสำนักมีแนวโน้มที่สามารถเพิ่มบทบาทในระบบการเมืองไทย กล่าวคือ นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2480 เกิดการประนีประนอมทางการเมืองระหว่างฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ และฝ่ายราชสำนัก อีกทั้งเกิดการยกเลิกมาตราที่ 11 ว่าด้วยการห้ามเจ้านายชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2475 ซึ่งเหล่านี้ก็เป็นเหตุให้เชื้อพระวงศ์หลายท่านเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ตามที่สุราชัย ยัมประเสริฐ กล่าวไว้ในงานเรื่อง “แผนชิงชาติไทย ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐ สมัยจอมพลป. พิบูลสงครามครั้งที่สอง พ.ศ. 2491-2500” ความว่า

“โอกาสทางการเมืองที่เปิด และการยกเลิกมาตราที่ 11 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ได้ทำให้เชื้อพระวงศ์หลายพระองค์ได้มีโอกาสก้าวเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น นับแต่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ในการเลือกตั้งที่จังหวัดพระนคร วันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2489 ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ลงสมัครและได้รับเลือกเป็น ส.ส.เข้าสู่สภา ซึ่งนับเป็นเชื้อพระวงศ์คนแรกสุดที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา นับตั้งแต่พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ต่อมาในการเลือกตั้งวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2489 ม.ร.ว. ก็ลงสมัครและได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. จากพระนคร เช่นกัน ส่วนม.จ. สกลวรรณากร วรกรรม ก็ลงสมัครในเขตพระนคร แต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง อีกคนหนึ่งคือ ม.จ. นนทียวัด สวัสดิวัตน์ ก็ลงสมัครและได้รับเลือกตั้งจากชลบุรี และต่อมาก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีในรัฐบาล พล.ร.ต. ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์...”<sup>23</sup>

กระทั่งหลังเกิดการรัฐประหาร วันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ทั้งเจ้าและนักการเมืองฝ่ายนิยมเจ้าก็ยิ่งทวีบทบาททางการเมืองไปสู่กลไกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยการถือเสียงส่วนใหญ่ในสภาว่างรัฐธรรมนูญ เมื่อ พ.ศ. 2491 ดังสุราชัย ยัมประเสริฐ กล่าวไว้ในงานชิ้นเดียวกัน ดังนี้

<sup>23</sup> สุราชัย ยัมประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐ สมัยจอมพลป. พิบูลสงครามครั้งที่สอง พ.ศ. 2491-2500, หน้า 226.

“สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ได้ชี้ให้เห็นชัยชนะอย่างชัดเจนของพรรคประชาธิปไตย เพราะในจำนวนสมาชิก 40 คนนี้ เป็นฝ่ายประชาธิปไตยถึง 22 คน เกินครึ่งของสภา ส่วนอีก 12 คนเป็นฝ่ายขุนนางเก่าและเชื้อพระวงศ์ที่มีทัศนคติใกล้เคียงกับประชาธิปไตย สภาจึงมีบุคคลฝ่ายอื่นอยู่เพียง 6 คน...”<sup>24</sup>

การฟื้นฟูฐานะทางการเมืองของฝ่ายราชสำนักในช่วงทศวรรษ 2490 นอกจากสามารถพิจารณาที่บทบาทของนักการเมืองฝ่ายนิยมเจ้าทางตรงแล้ว ยังพิจารณาได้จากความมั่นคงทางอำนาจของคณะราษฎร โดยเฉพาะของ จอมพล.ป พิบูลสงคราม ที่เริ่มสั่นคลอนลงในสมัยที่ท่านดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่สอง กล่าวคือ ถึงแม้จอมพล.ป. จะพยายามแทรกแซงและเกณฑ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นพวกมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ด้วยการติดสินบนและหวานล่อม ซึ่งก็เป็นอีกเงื่อนไขที่ทำให้เกิดรัฐประหารเงียบ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 จนตามมาซึ่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดิม พ.ศ. 2475 แทนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 ของนายควง อภัยวงศ์<sup>25</sup> แต่การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งนี้ แตกต่างจากครั้งแรกอย่างมาก เพราะจอมพล.ป ก็ต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงทางสถานะผู้นำของตน จากทั้งในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยเฉพาะกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งท่านก็ต้องพยายามปลูกสร้างความสัมพันธ์อันดี และในแง่ภายในประเทศที่ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม จอมพล.ป. พิบูลสงคราม ก็ได้ถ่ายอำนาจให้พันเอกสฤษดิ์ ณะรัชต์ ผู้ซึ่งเป็นทหารรุ่นหนุ่มที่มีส่วนร่วมในคณะรัฐประหาร 2490 เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึงพ.ศ. 2497 จอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ ก็ก้าวขึ้นเป็นผู้นำสำคัญในกองทัพ ดังที่ ทักษ์ เฉลิมเดชะธรณ กล่าวไว้ดังนี้

“จอมพลสฤษดิ์มีอิสระเต็มที่ที่จะสร้างกองทัพบกให้เป็นไปตามที่ตนเห็นเหมาะสม จอมพลสฤษดิ์ยังสามารถเลือกเอาบริวารของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบ...เนื่องจากจอมพลผินม้วยอยู่กับธุรกิจการค้า กิจการภายในของกองทัพบกจึงตกอยู่ในมือของจอมพลสฤษดิ์มากขึ้น ซึ่งในปี พ.ศ. 2497 ก็มีอำนาจควบคุมอย่างเต็มที่”<sup>26</sup>

สภาวะความไม่มั่นคงทางอำนาจการเมือง ของจอมพล.ป. พิบูลสงคราม เมื่อเปรียบเทียบกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่หนึ่ง ด้านหนึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า อย่างน้อยก็เป็นปัญหาที่ทำให้จอมพล.ป.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 232.

<sup>25</sup> ทักษ์ เฉลิมเดชะธรณ, การเมืองระบบพ้อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, หน้า 87.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 115-116.

พิบูลสงคราม จะบังคับใช้อำนาจรัฐเพื่อการใดการหนึ่งสำหรับต่อต้านราชสำนักและฝ่ายอนุรักษนิยมมากขึ้น เพราะตนเองก็ไม่ใช่ว่าผู้ควบคุมกำลังข้าราชการประจำและการเมืองได้เด็ดขาดเช่นแต่ก่อน จนเมื่อเกิดการรัฐประหาร พ.ศ. 2500 และครั้งต่อๆมา ทั้งที่สถาบันทหารจะคงดำรงอยู่ในฐานะศูนย์กลางอำนาจปกครองแผ่นดินต่อไป แต่ความเปลี่ยนแปลงคือ ผู้นำมีทัศนคติต่อสถาบันกษัตริย์ ตลอดจนราชสำนักในทิศทางส่งเสริมความมั่นคงของรัฐและรัฐบาล มากกว่ามีทัศนคติต่อสถาบันว่าเป็นฝ่ายต่อต้านความมั่นคงเช่นจอมพลป.พิบูลสงคราม (หรือแม้แต่นายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำฝ่ายพลเรือน) ดังนั้น เมื่อสถาบันฯ คือตัวแทนด้านความมั่นคงของรัฐ รัฐบาลเองก็ต้องส่งเสริมให้สถาบันมีความมั่นคงในแผ่นดินทั้งทางการเมืองการปกครองและทางเศรษฐกิจขึ้นด้วย สำหรับทางการเมือง หลังจากขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในพ.ศ. 2502 จอมพลสฤษดิ์ได้ดำเนินการหลายประการ เพื่อยกย่องสถาบันพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงวันชาติมาเป็นวันที่ 5 ธันวาคม .. การกราบบังคมทูลเชิญสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ให้ทรงดำรงตำแหน่งพันเอกพิเศษของกรมทหารราบที่ 21<sup>27</sup> เหล่านี้เป็นต้น และที่สำคัญที่สุดคือ ได้เกิดการออกกฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ในสมัย พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ อันยังคงบังคับใช้ตราจนปัจจุบัน

สำหรับทางเศรษฐกิจ ผู้ศึกษาเห็นว่าเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันกับการเมือง และมีการส่งเสริมซึ่งกันและกันในระดับหนึ่ง เนื่องด้วย กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับราชสำนัก ย่อมถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งในเรื่องพระราชอำนาจของสถาบันกษัตริย์ ความจึงมีอยู่ว่า ประเด็นที่ (1) การตรวจสอบกลไกเศรษฐกิจของสถาบันกษัตริย์จากทั้งภาคราชการและนอกภาคราชการอย่างเปิดเผย อาจถือเป็นเรื่องที่ขัดต่อความมั่นคงของสถาบันกษัตริย์ โดยเฉพาะสามารถถูกตีความได้ว่าเป็นการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ประเด็นที่ (2) คือเมื่อกลไกราชการ สถาบันการเมือง ยึดหลัก “กษัตริย์” ไว้เป็นศูนย์กลางของแผ่นดินตามระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้นการที่สถาบันต่างๆของรัฐจะอุดหนุนหรืออำนวยความสะดวกในกิจการต่างๆ รวมทั้งเรื่องเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับสถาบันฯ จึงเป็นสิ่งที่สอดคล้องไปตามโครงสร้างการเมืองไทยที่ให้ความเคารพต่อสถาบันฯ ต่างจากหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองระยะแรก ที่รัฐบาล(คณะราษฎร) กลับเป็นผู้นำการบั่นทอนฐานะทางเศรษฐกิจของกษัตริย์และพระราชวงศ์

27

สิทธิพล เครือรัฐติกาล, “สถาบันพระมหากษัตริย์กับนโยบายต่างประเทศของไทยในยุคสงครามเย็น,” ฟ้าเดียวกัน