

# ปรีดี บรรณานุกรม ๒๕๖๙

เอนกภัทร นาถยกุล

## แนวคิดทางการคลัง ของปรีดี พนมยงค์

ประวัติศาสตร์ความคิด  
วิทยาการคลังและกฎหมายการคลัง  
สมัยคณะราษฎร

กษิดิศ อนันนาธร  
บรรณาธิการ



ปรีดีบรรณานุกรม 2569

# แนวคิดทางการคลัง ของปรีดี พนมยงค์

ประวัติศาสตร์ความคิดวิทยาการคลัง  
และกฎหมายการคลังสมัยคณะราษฎร

**ปริทัศน์บรรณานุกรม 2569 :  
แนวคิดทางการคลังของปรีดี พนมยงค์  
ประวัติศาสตร์ความคิดวิทยาการคลังและกฎหมายการคลังสมัยคณะราษฎร**

เขมภัทร ทฤษฎีกุณ

ISBN 978-616-488-542-4

**พิมพ์ครั้งแรก** 11 พฤษภาคม 2569

**จำนวน** 1,000 เล่ม

**ที่ปรึกษา** ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, จิรพล สังข์โพธิ์, ณัฐพล แสงอรุณ

**บรรณาธิการ** กษิติศ อนันันทนาธร

**ออกแบบปก** พรเฉลิม รัตน์ไตรภพ

**จัดรูปเล่ม** นริศรา สายสงวนสิทธิ์

**ตรวจทาน** ผจกรักษ์ ชำเจริญ

**จัดทำโดย**



**มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
THAMMASAT UNIVERSITY**

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

**• ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ**

เขมภัทร ทฤษฎีกุณ.

ปริทัศน์บรรณานุกรม 2569 : แนวคิดทางการคลังของปรีดี พนมยงค์ ประวัติศาสตร์  
ความคิดวิทยาการคลังและกฎหมายการคลังสมัยคณะราษฎร.-- กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2569.

272 หน้า.

1. ปรีดี พนมยงค์, 2443-2526.

2. ไทย -- การเมืองและการปกครอง -- กรุงรัตนโกสินทร์, 2475-2499. I. ชื่อเรื่อง.

923.2593

ISBN 978-616-488-542-4

**พิมพ์ที่**

หจก. ภาพพิมพ์

45/12-14, 33 หมู่ 4 ถ.บางกรวย-จตุจักร

ต.บางขุน อ.บางกรวย จ.นนทบุรี 11130

โทร. 02-879-9154-6

Email contact@parbpim.com

# แนวคิดทางการคลัง ของปรีดี พนมยงค์

ประวัติศาสตร์ความคิดวิทยาการคลัง  
และกฎหมายการคลังสมัยคณะราษฎร

เชมภัทร ทฤษฎีคุณ



มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในวาระ 126 ปีชาตกาล ปรีดี พนมยงค์

11 พฤษภาคม 2569

# สารบัญ

<b>คำนำ</b>	<b>10</b>
<b>คำนำผู้เขียน</b>	<b>12</b>
<b>บทนำ : วิทยาการตสังของปรีดี พนมยงค์</b>	<b>16</b>
<b>บทที่ 1 : การอภิวัฒน์ 2475 และโมทัศน์ทางเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์</b>	<b>26</b>
พินิจการอภิวัฒน์ 2475	28
คณะราษฎรในฐานะปฏิกริยาจากการปฏิรูป ของระบบราชการสมัยใหม่	28
ความผิดพลาดเชิงทางเศรษฐกิจของไทย ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง	30
การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ	34
<b>โมทัศน์ทางเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์</b>	<b>36</b>
แนวคิดปรัชญาสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตย	37
แนวคิดเศรษฐกิจแบบภราดรภาพนิยม	45
แนวคิดแบบรัฐประชาชาตินิยม	47
<b>ปรีดี พนมยงค์ ในสายธารความคิดทางเศรษฐกิจ</b>	<b>48</b>
<b>สรุป</b>	<b>53</b>

<b>บทที่ 2 : เค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์</b>	
<b>    เตรียมมือในการวางแผนทางการคลัง</b>	
<b>    ของรัฐบาลคณะราษฎร</b>	<b>64</b>
ความสำคัญของการจัดทำร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ	66
สาระสำคัญของร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ	71
การประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร	72
การเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจโดยรัฐ	74
การกระจายอำนาจเพื่อเป็นฐานในทางเศรษฐกิจ	
ไปยังพื้นที่ชนบท	81
การพยายามสร้างระบบเศรษฐกิจความมั่นคงของชาติ	85
<b>มองเค้าโครงการเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันและอนาคต</b>	<b>89</b>
การประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร	
สู่การสร้างสวัสดิการพื้นฐาน	91
บทบาทของรัฐทางเศรษฐกิจโดยจำกัด	
เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม	92
การให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์	
และคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา	93
การปฏิรูปที่ดิน	94
<b>สรุป</b>	<b>95</b>

---

**บทที่ 3 : การปฏิรูปที่ดิน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ 104**

แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินในรัฐธรรมนูญ  
ของปรีดี พนมยงค์ 106

กรรมสิทธิ์ที่ดินก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 108

การรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยรัฐธรรมนูญ 113

นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ  
ในสังคมของคณะราษฎร 118

สภาพเศรษฐกิจและสังคมไทย 118

แนวทางการปฏิรูปที่ดินที่กำหนดไว้

ในเค้าโครงการเศรษฐกิจ 122

แนวทางการปฏิรูปที่ดินสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม 126

สรุป 132

---

**บทที่ 4 : ภาษีอากร เพื่อความเป็นธรรมในสังคม 142**

ระบบภาษีของสังคมไทยก่อนการอภิวัฒน์สยาม 144

ระบบภาษีของสังคมไทยในอดีต 144

เงินรัฐชู้ปการในฐานะระบบส่วยแปลงสภาพ 147

แนวคิดสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างภาษีอากร  
และสร้างความเป็นธรรมในสังคม 158

แนวคิดสำคัญในการปฏิรูป 158

การใช้กลไกนิติบัญญัติสมัยใหม่เป็นเครื่องมือ  
ในการปฏิรูป 160

<b>การปฏิรูปภาษีอากร และการประกาศใช้ประมวลรัษฎากร</b>	<b>162</b>
การกำหนดภาษีอากรชนิดใหม่เพื่อรายได้ใหม่ของรัฐ	165
การประกาศใช้ประมวลรัษฎากร	168
ผลลัพธ์ของการปฏิรูปภาษี	
และการประกาศใช้ประมวลรัษฎากร	172
<b>การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมในสังคมมิตี้อื่น ๆ</b>	<b>175</b>
การตรากฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา	178
การห้ามยึดทรัพย์สินกสิกร	184
<b>สรุป</b>	<b>188</b>

<b>บทที่ 5 : การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน</b>	
<b>    กับประชาธิปไตยทางการคลัง</b>	<b>200</b>
<b>    หลักการทางงบประมาณในระบบประชาธิปไตย</b>	<b>202</b>
หลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภา	204
หลักการควบคุมการใช้จ่ายโดยกฎหมาย	205
หลักความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภา	
ในการใช้งบประมาณ	207
หลักความโปร่งใสและความเปิดเผยทางการคลัง	208
<b>    การสถาปนาระบบงบประมาณแผ่นดิน</b>	
<b>    ภายหลังการอภิวัฒน์สยาม พ.ศ. 2475</b>	<b>210</b>
การจัดทำและกระบวนการงบประมาณ	
ก่อนการอภิวัฒน์สยาม	211
การจัดทำและกระบวนการงบประมาณ	
ภายหลังการอภิวัฒน์สยาม	215

บทบาทของปรีดี พนมยงค์ ในการสถาปนา หลักอำนาจสูงสุดทางการคลังของรัฐสภา	225
ปรีดี พนมยงค์ กับการเสริมสร้าง อำนาจสูงสุดทางการคลัง	226
การบัญญัติหลักการให้รับผิดชอบต่อรัฐสภา เป็นกฎหมาย	232
สรุป	234

---

**บทสรุป : กฎเกณฑ์ทางกฎหมายการคลัง  
ของปรีดี พนมยงค์** **242**

---

**บรรณานุกรม** **252**

---

**ดัชนี** **266**

---

**ประวัติผู้เขียน** **272**



หลวงประดิษฐิมบุตรธรรม (ปรีดี พนมยงค์)  
(11 พฤษภาคม 2443 - 2 พฤษภาคม 2526)

# คำนำ

“วันปรีดี พนมยงค์” 11 พฤษภาคมของทุกปีเป็นวันสำคัญของ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อรำลึกถึงผู้ประศาสน์การ ปรีดี พนมยงค์ ที่มีผลงานมากมายทั้งในทางการเมือง การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจ

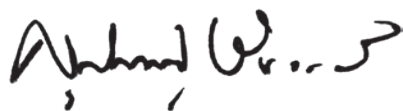
ผู้ประศาสน์การในฐานะผู้อุทิศตน เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง การปกครอง หัวหน้าคณะราษฎรสายพลเรือน ที่มีบทบาทไม่เพียง การร่างรัฐธรรมนูญ แต่ที่สำคัญคือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรมในสังคมด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ภาษี การจัดทำงบประมาณประจำปี ไปจนถึงการวางเค้าโครงการเศรษฐกิจ ดังคำกล่าวของท่านที่ว่า

*“รัฐธรรมนูญเปรียบประดุจกุญแจที่จะไขประตูเปิดช่องทางให้ราษฎรได้มีส่วนมีเสียงในการปกครองให้จัดถูกต้องตามความต้องการของตน และเมื่อประตูที่กีดกันอยู่ได้เปิดออกแล้ว รัฐบาลก็ต้องนำราษฎรผ่านประตูนั้นเข้าไปสู่ชัยภูมิแห่งความสมบูรณ์ มิใช่ทำให้ราษฎรเดินถอยหลังเข้าคลอง ด้วยเหตุดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งรับหลัก 6 ประการของคณะราษฎร ที่จะต้องจัดการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคณะราษฎรนั้น”*

สำหรับหนังสือ **ปรีดีบรรณานุกรม 2569** ในปีนี้ นายเชมภัทร ทฤษฎีคุณ นิติศาสตรมหาบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่ง

ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้เขียนเรื่อง “แนวคิดทางการคลังของปรีดี พนมยงค์ : ประวัติศาสตร์ ความคิดวิพากษ์การคลังและกฎหมายการคลังสมัยคณะราษฎร” อย่าง น่าสนใจ กล่าวถึงมิติทัศน์ทางเศรษฐกิจของผู้ประศาสน์การ ความ สัมพันธ์ของการเปลี่ยนแปลงการปกครองกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ทางเศรษฐกิจ ทั้งเรื่องที่ดิน ภาษีอากร และงบประมาณแผ่นดิน

แม้หนังสือเล่มนี้จะมีความหนามากกว่า **ปรีดีบรรณานุกรม** เล่มอื่น ๆ แต่นับว่าเป็นหนังสือวิชาการที่อ่านได้ไม่ยาก และให้ความรู้ พื้นฐานในเชิงบริบทประกอบกับแนวคิดทางเศรษฐกิจของผู้ประศาสน์- การ อันจะทำให้เห็นผลงานที่สำคัญของท่านซึ่งหลายเรื่องยังคงมี อิทธิพลมาถึงในปัจจุบัน ดังนั้น การจัดพิมพ์หนังสือ **ปรีดีบรรณานุกรม** ในปีนี้ จึงเป็นเครื่องยืนยันอีกครั้งว่า ผลของการที่ผู้ประศาสน์การได้ ก่อสร้างไว้ดีแล้ว ย่อมไม่สูญหาย



ศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์  
อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

# คำนำผู้เขียน

หนังสือเล่มนี้มาจากการนำบทความเกี่ยวกับแนวคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ และประเด็นทางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง ไทย ที่ผู้เขียนเคยเผยแพร่ในเว็บไซต์ของสถาบันปรีดี พนมยงค์ (pridi.or.th) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 จนถึงปัจจุบัน มาปรับปรุงใหม่ โดยเรียบเรียงเนื้อหาให้สอดคล้องประสานกันภายใต้แก่นเรื่องและสาระสำคัญเดียวกัน ก็คือ การทำความเข้าใจแนวคิดทางกฎหมายและวิทยาการคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะประวัติศาสตร์แนวคิดทางการคลังที่ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ผู้เขียนขอขอบคุณนายกษิติศ อนันท์นาทร ที่ให้โอกาสแก่ผู้เขียน ซึ่งเป็นนักวิชาการที่ไม่ได้มีชื่อเสียง ได้นำเอาความสนใจและความชื่นชอบในการเขียนของผู้เขียนมามอบเป็นหนังสือในมือทุกท่านนี้ ซึ่งนับเป็นเกียรติแก่ผู้เขียนเป็นอย่างยิ่ง และเหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนขอขอบคุณบรรดากำลังใจทั้งหลายที่ได้รับจากมารดา ครอบครัว และมิตรสหาย ซึ่งหล่อเลี้ยงจิตใจและร่างกายของผู้เขียนด้วยความรัก และส่งเสริมให้ผู้เขียนได้ทำงานวิชาการที่รัก และด้วยหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนขอมอบคำสักการะบูชาไปยังครูบาอาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้ผู้เขียนทั้งในทางนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งหากปราศจากท่านเหล่านั้นผู้เขียนคงไม่มีโอกาสได้ใช้ความรู้มาเขียน

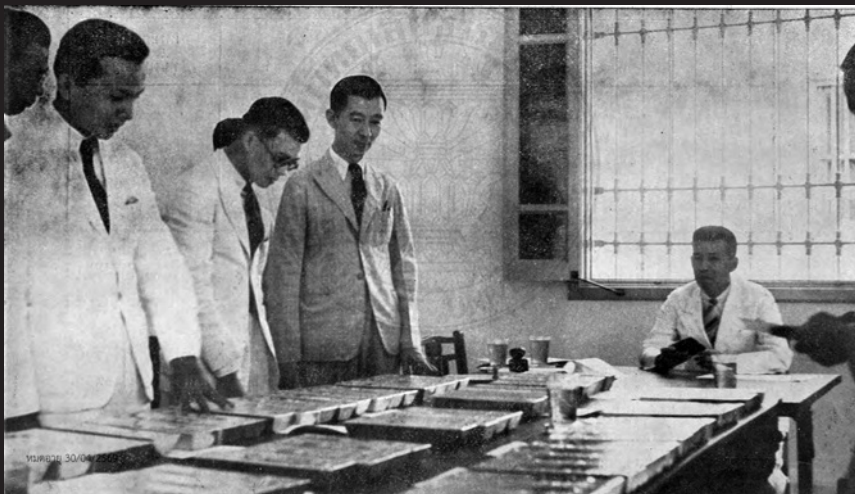
งานทางวิชาการเพื่อหาเลี้ยงชีพจนถึงทุกวันนี้ ผู้เขียนสำนึกและระลึกถึงครูบาอาจารย์ทุกท่านอย่างเสมอ

ทั้งนี้ เช่นเดียวกับกับมนุษย์ทุกคน ผู้เขียนย่อมมีข้อผิดพลาดที่หลากหลาย แต่ต้องขอบคุณที่ท่านทั้งหลายเหล่านี้ยังคงรักในตัวผู้เขียนเสมอมา ฉะนั้น หากความดีใดที่หนังสือนี้จะมิขึ้น ผู้เขียนขอมอบความดีงามเหล่านี้ไว้ให้กับท่านทั้งหลายผู้เป็นที่รักของผู้เขียน

คำอุทิศสุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอมอบให้แก่นางสาวเนติพร เสน่ห์สังคม (บ๊อง) สำหรับความกล้าหาญในการต่อสู้เพื่อสิ่งที่ตัวเองเชื่อ ขอให้หนังสือนี้ไม่เพียงเป็นอนุสรณ์แด่นายปรีดี พนมยงค์ แต่ขอให้หนังสือนี้เป็นที่อนุสรณ์ถึงสามัญชนคนธรรมดาอีกคนหนึ่งที่ต้องสู้เพื่อความเชื่อ ความฝัน และอุดมการณ์ของตัวเอง เพื่อให้ทุกคนจดจำว่าครั้งหนึ่งเคยมีคนคนนี้อยู่ ขอให้ผลของการที่ก่อสร้างไว้ดีแล้วยอมไม่สูญหาย และขอให้ประชาธิปไตยที่ตั้งไว้แล้วจงสถาพร

**เขมภัทร ทฤษฎีคุณ**

กรุงเทพมหานคร ในปีที่การเมืองยุ่งเหยิง



หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
การคลัง แสดงทองคำแท่งที่รัฐบาลได้ซื้อไว้ให้ผู้แทน  
หนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ชม

เรื่องและภาพจาก *ไทยในปัจจุบัณ* ที่ระลึกงานฉลองวันชาติ 2483,  
(โรงพิมพ์พาณิชย์ศุภผล, 2483).

# แนวคิดทางการคลัง ของปรีดี พนมยงค์

ประวัติศาสตร์ความคิดวิทยาการคลัง  
และกฎหมายการคลังสมัยคณะราษฎร

---

๗๗

๗๗

# วิถกรรมการคลัง ของปรีดี พนมยงค์

---

งานศึกษาว่าด้วยปรีดี พนมยงค์ ที่ผ่านมา แม้จะมีอยู่เป็นจำนวนมากและครอบคลุมประเด็นสำคัญหลายด้าน ทั้งการอภิวัฒน์ 2475 ความคิดทางรัฐธรรมนูญ บทบาททางการเมือง และข้อถกเถียงเกี่ยวกับร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ แต่โดยมากยังคงศึกษาปรีดีผ่านกรอบของประวัติศาสตร์การเมือง ประวัติศาสตร์ความคิด และการศึกษาแนวคิดทางกฎหมายเป็นสำคัญ ส่งผลให้มีมิติความคิดทางการเมืองของปรีดี ซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับการจัดระเบียบอำนาจรัฐ การกระจายทรัพยากร และการสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ยังไม่ถูกยกขึ้นมาพิจารณาอย่างจริงจังในฐานะองค์ความรู้ที่มีเอกภาพในตัวเอง ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้ยังไม่อาจเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การคลังในความคิดของปรีดีมีสถานะเป็นเพียงเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐบาล หรือเป็นส่วนหนึ่งของโครงการสร้างรัฐสมัยใหม่ภายหลังการอภิวัฒน์

หนังสือเล่มนี้เสนอว่า ความคิดทางการเมืองของปรีดีควรถูกทำความเข้าใจในฐานะส่วนหนึ่งของโครงการทางการเมือง (political project) ภายหลังการอภิวัฒน์ 2475 กล่าวคือ การคลังในความคิดของปรีดีมิได้มีสถานะเป็นเทคนิคในการหารายได้หรือใช้จ่ายของรัฐ หากเป็นองค์ความรู้และเครื่องมือในการจัดระเบียบรัฐขึ้นใหม่ โดยมุ่งเปลี่ยนบทบาทของรัฐ จากรัฐที่รวบรวมทรัพยากรเพื่อค้ำจุนโครงสร้าง

อำนาจตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไปสู่รัฐที่มีภารกิจบำรุงความ สุขสมบูรณ์ของราษฎร จัดสรรทรัพยากรใหม่ และจัดระเบียบเศรษฐกิจ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ภายใต้ขอบฟ้าความรู้ของวิทยาการคลังสมัย ใหม่

ในเชิงบริบท ปรีดีนำเสนอความคิดทางการคลังขึ้นมาในช่วง เวลาที่สยามกำลังเปลี่ยนผ่านจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ รัฐประชาธิปไตย ภายใต้ระบอบเดิมรัฐสยามสมัยใหม่เกิดขึ้นท่ามกลาง ความเปลี่ยนแปลงภายใต้เงื่อนไขของการขยายตัวของระบบทุนนิยมโลก ภาวะกึ่งอาณานิคม และการปฏิรูประบอบราชการแบบรวมศูนย์ในช่วง ปลายพุทธศตวรรษที่ 24 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแม้จะทำให้รัฐสยาม มีความเป็นสมัยใหม่มากขึ้นในทางสถาบัน แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ทำให้ การระดมทรัพยากรผ่านภาษีอากร ที่ดิน และกลไกทางการคลังต่าง ๆ ถูกจัดวางขึ้นเพื่อค้ำจุนโครงสร้างอำนาจของรัฐส่วนกลางและชนชั้นนำ เป็นสำคัญ ขณะที่ราษฎรส่วนใหญ่ โดยเฉพาะชาวนา กลับเผชิญความ ฝืดเคือง หนี้สิน และข้อจำกัดในการสะสมทุนของตนเอง

เมื่อวิกฤตเศรษฐกิจโลกในช่วงปลายทศวรรษ 2470 เข้ามาซ้ำเติม ความเปราะบางดังกล่าว ปัญหาทางเศรษฐกิจจึงมิได้ปรากฏเพียง ในฐานะความตกต่ำของราคา หรือความขาดแคลนทางรายได้ของรัฐ หากปรากฏในฐานะวิกฤตของโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรในระบบ เดิมด้วย ด้วยเหตุนี้ การอภิวัฒน์ 2475 จึงมิได้มีความหมายจำกัดอยู่ เพียงการเปลี่ยนแหล่งที่มาของอำนาจสูงสุดทางการเมือง หากยังเป็น ความพยายามเปลี่ยนบทบาทของรัฐและจัดระเบียบความสัมพันธ์ ทางการคลังขึ้นใหม่ เพื่อให้รัฐภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญมีความชอบธรรม จากการบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎร มิใช่จากการรวบรวมทรัพยากร เพื่ออํารงระเบียบเดิมเพียงอย่างเดียว

ในกรณีของปรีดี การทำความเข้าใจความคิดทางการคลังของเขา จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับประสบการณ์ทางการศึกษาที่ได้รับจากประเทศฝรั่งเศสในช่วงที่วิทยาการคลังกำลังมีบทบาทสำคัญในฐานะองค์ความรู้ว่าด้วยรัฐสมัยใหม่ กล่าวคือ ปรีดีมิได้มองการคลังเป็นเพียงเรื่องการเก็บภาษีหรือการควบคุมรายจ่ายของแผ่นดินเท่านั้น หากมองการคลังในฐานะความรู้ที่ใช้ตอบคำถามว่า รัฐควรมีภารกิจอย่างไรในการจัดระเบียบเศรษฐกิจและบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎร เหตุนี้ เมื่อปรีดีนำความคิดเรื่องการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร การจัดการเศรษฐกิจโดยรัฐ การปฏิรูปภาษีอากร หรือการจัดวางระบบงบประมาณมานำเสนอ ความคิดเหล่านี้จึงมิได้เป็นข้อเสนอเฉพาะเรื่องที่แยกขาดจากกัน หากเป็นการใช้วิทยาการคลังมาเป็นกรอบในการคิดเรื่องรัฐ เศรษฐกิจ และความเป็นธรรมทางสังคมอย่างเป็นระบบ

แนวคิดเรื่อง **วิทยาการคลัง** (science des finances) ในหนังสือเล่มนี้ไม่ได้ใช้ในความหมายเดียวกับ **การคลังสาธารณะ** (public finance) ตามขนบความรู้แบบอังกฤษหรืออเมริกัน ซึ่งมักเน้นการวิเคราะห์ภาษี รายจ่ายรัฐ หนังสือสาธารณะ หรือประสิทธิภาพเชิงเศรษฐศาสตร์เป็นสำคัญ หากใช้ในความหมายขององค์ความรู้สายภาคพื้นยุโรป ซึ่งมีความนิยมในช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ 24 ถึง 25 (คริสต์ศตวรรษที่ 19 ถึง 20) ซึ่งมองการคลังในฐานะส่วนหนึ่งของศาสตร์ว่าด้วยรัฐ<sup>1</sup> กล่าวคือ เป็นความรู้ที่เชื่อมโยงกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และคำถามเรื่องความยุติธรรมทางสังคมเข้าไว้ด้วยกัน ในขนบความรู้นี้ การคลังจึงมิใช่เพียงเทคนิคในการจัดหาเงินให้แก่รัฐ หากเป็นกลไกที่ใช้กำหนดขอบเขตภารกิจของรัฐ วิธีการจัดสรรทรัพยากร และหลักเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ความแตกต่างดังกล่าวมีความสำคัญ เพราะช่วยให้เห็นว่า การคลังในความคิดของปรีดี

มีความหมายกว้างไกลกว่าความเข้าใจแบบการคลังสาธารณะ ในความหมายแคบอย่างมาก ซึ่งเป็นแนวคิดแบบที่ใช้ในปัจจุบัน<sup>2</sup>

เมื่อพิจารณาในบริบทของการอภิวัฒน์ วิทยาการคลังในความคิดของปรีดีจึงมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของโครงการสร้างระบบใหม่ กล่าวคือ เป็นองค์ความรู้ที่นำมาใช้เพื่อเปลี่ยนความหมายของรัฐ จากรัฐที่มีภารกิจหลักในการรวบรวมทรัพยากรเพื่อดำรงโครงสร้างอำนาจของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไปสู่รัฐที่ต้องมีความชอบธรรมจากการบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรและการจัดระเบียบเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในแง่นี้การคลังจึงมิได้เป็นเพียงเรื่องเทคนิคของรัฐบาล ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หากเป็นภาษาของรัฐธรรมนูญใหม่ในการทำให้ประชาธิปไตยมีความหมายในทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย ดังนั้น การศึกษาความคิดทางการคลังของปรีดีจึงเท่ากับการศึกษาว่า ระบบใหม่พยายามนิยามหน้าที่ของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร และความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจขั้นใหม่ผ่านเครื่องมือทางการคลังอย่างไร

วิธีการศึกษาของหนังสือเล่มนี้ อาศัยสถาบันนิยมทางประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) เป็นแกนสำคัญในการอธิบายความเปลี่ยนแปลงทางการคลังของสังคม โดยมุ่งพิจารณาว่าแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นท่ามกลางโครงสร้างสถาบันแบบใด และมีความสัมพันธ์อย่างไรกับความพยายามเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองและการคลังภายหลังจากการอภิวัฒน์ กล่าวคือ หนังสือมิได้ศึกษาความคิดของปรีดีในฐานะข้อเสนอลอยตัวอยู่เหนือประวัติศาสตร์ หากมองว่า ความคิดทางการคลังเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามจัดวางบทบาทของรัฐและสถาบันทางเศรษฐกิจใหม่ ภายใต้งานไขของการเปลี่ยนผ่านจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบรัฐธรรมนูญ

พร้อมกันนั้นหนังสือเล่มนี้ยังใช้แนวทางประวัติศาสตร์ความคิดในการอ่านงานเขียน คำอธิบาย และข้อเสนอเชิงนโยบายของปรีดี โดยให้ความสำคัญกับมโนทัศน์ ถ้อยคำ และขอบฟ้าความรู้ที่หล่อหลอมความคิดเหล่านั้นอยู่ โดยเฉพาะการทำความเข้าใจวิทยาการคลังในฐานะองค์ความรู้สมัยใหม่แบบภาคพื้นยุโรป ซึ่งปรีดีได้รับมาผ่านการศึกษาในฝรั่งเศส และนำมาประยุกต์ใช้ในการคิดเรื่องรัฐ เศรษฐกิจ และความเป็นธรรมทางสังคมในบริบทของสยาม

นอกจากนี้ หนังสือเล่มนี้ยังอาศัยการอ่านเชิงบริบททางเศรษฐกิจการเมือง เพื่อทำความเข้าใจว่า ความคิดทางการคลังของปรีดีมิได้เกิดขึ้นโดยปราศจากเงื่อนไขรองรับ หากก่อตัวขึ้นท่ามกลางการขยายตัวของระบบทุนนิยมโลก ภาวะกึ่งอาณานิคม การรวมศูนย์ทรัพยากรโดยรัฐ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ และความฝืดเคืองของราชการในช่วงก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ด้วยเหตุนี้ การศึกษาความคิดทางการคลังของปรีดีในหนังสือเล่มนี้จึงเป็นทั้งการศึกษาประวัติศาสตร์ความคิด และการศึกษาความเปลี่ยนแปลงของสถาบันที่รองรับระเบียบเศรษฐกิจการเมืองแบบใหม่ไปพร้อมกัน

นอกเหนือจากบทนำและบทสรุปแล้ว หนังสือเล่มนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 บท โดยแต่ละบทความมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันในการอธิบายพัฒนาการของความคิดทางการคลังของปรีดี ทั้งในเชิงมโนทัศน์ เชิงสถาบัน และเชิงโครงการทางการเมืองภายหลังการอภิวัฒน์

**บทที่ 1** ว่าด้วยการอภิวัฒน์ 2475 และมโนทัศน์ทางเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์ มีเป้าหมายเพื่ออธิบายบริบททางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองที่ทำให้แนวคิดของปรีดีเกิดขึ้น โดยเริ่มจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของรัฐสยามภายหลังการปฏิรูประบบราชการสมัยใหม่ ความฝืดเคืองทางเศรษฐกิจของราชการในระบบเดิม ตลอดจนฐานคิด

สำคัญของปรีดี ได้แก่ ประชญาสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตย ภาคราตรภาพนิยม และแนวคิดแบบรัฐประชาชาตินิยม เพื่อชี้ให้เห็นว่าการอภิวัฒน์มิได้เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง หากยังเป็นความพยายามเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและบทบาทของรัฐไปพร้อมกัน

**บทที่ 2** ว่าด้วยเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์ เครื่องมือในการวางแผนทางการคลังของรัฐบาลคณะราษฎร มุ่งอธิบายว่าร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจมีสถานะอย่างไรในฐานะพิมพ์เขียวของการจัดระเบียบเศรษฐกิจใหม่ โดยอธิบายทั้งความสำคัญของเอกสารฉบับนี้ในบริบทวิกฤตเศรษฐกิจโลก สาระสำคัญของข้อเสนอเรื่องการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร การเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจโดยรัฐ การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจผ่านสหกรณ์ และการพยายามสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติ เพื่อชี้ให้เห็นว่า เค้าโครงการเศรษฐกิจมิใช่เพียงข้อเสนอเชิงนโยบายเฉพาะหน้า หากเป็นการทำให้มั่นคงทางการคลังของปรีดีแปรสภาพเป็นโครงการทางสถาบันอย่างเป็นระบบ

**บทที่ 3** ว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน ศึกษาปัญหาที่ดินในฐานะทรัพยากรพื้นฐานของสังคมไทย และเป็นสนามสำคัญที่ทำให้ความคิดทางการคลังของปรีดีเผยตัวอย่างเป็นรูปธรรม บทนี้พิจารณาทั้งแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การรับรองสิทธิในที่ดินภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแนวนโยบายปฏิรูปที่ดินของคณะราษฎรและรัฐบาลในระยะต่อมา เพื่อชี้ให้เห็นว่าปัญหาที่ดินไม่ได้เป็นเพียงปัญหาเศรษฐกิจของภาคเกษตร แต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวพันกับความเสมอภาค ความยุติธรรม และขอบเขตอำนาจของรัฐในการจัดระเบียบทรัพยากรของสังคม

**บทที่ 4** ว่าด้วยภาชีอากรและความเป็นธรรมในสังคม มีเป้าหมายเพื่ออธิบายการปฏิรูปโครงสร้างภาชีในฐานะหัวใจสำคัญของการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐจากระบบเดิมมาสู่ระบบใหม่ โดยเริ่มจากการวิเคราะห์ระบบภาชีของสังคมไทยก่อนการปฏิวัติ การจัดเก็บภาชีในฐานะกลไกสกัดส่วนเกินจากราษฎร และความพยายามของคณะราษฎรในการปฏิรูปภาชีอากรและประกาศใช้ประมวลรัษฎากร รวมทั้งมาตรการอื่นที่มุ่งสร้างความเป็นธรรมทางสังคม เช่น กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา และการห้ามยึดทรัพย์สินกสิกร เพื่อแสดงให้เห็นว่า การคลังในความคิดของปรีดีเกี่ยวพันโดยตรงกับคำถามเรื่องความเป็นธรรมและการคุ้มครองราษฎรจากโครงสร้างเศรษฐกิจที่กดทับ

**บทที่ 5** ว่าด้วยการจัดหางบประมาณแผ่นดิน ศึกษาการคลังในมิติของอำนาจรัฐธรรมนุญและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยอธิบายหลักการสำคัญของงบประมาณในระบบประชาธิปไตย เช่น หลักอำนาจสูงสุดทางการคลังของรัฐสภา หลักการควบคุมการใช้จ่ายโดยกฎหมาย หลักความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภา และหลักความโปร่งใสทางการคลัง แล้ววิเคราะห์การสถาปนาระบบงบประมาณแผ่นดินภายหลังการปฏิวัติสยาม และบทบาทของปรีดีในการผลักดันให้การใช้งบประมาณของรัฐต้องผูกพันกับหลักความรับผิดชอบต่อรัฐธรรมนุญ เพื่อชี้ให้เห็นว่า การคลังในระบบใหม่ไม่เพียงเกี่ยวกับการหารายได้และใช้จ่ายเท่านั้น หากยังเป็นเรื่องของการจำกัดอำนาจรัฐและทำให้การใช้อำนาจมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย

**บทสรุป** ได้สังเคราะห์ให้เห็นว่า ความคิดทางการคลังของปรีดีควรถูกเข้าใจในฐานะส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์วิทยาการคลังสมัยใหม่ และในฐานะองค์ประกอบสำคัญของโครงการทางการเมืองภายหลัง

การอภิวัฒน์ พ.ศ. 2475 ซึ่งมุ่งเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐจากกลไกระดม  
ทรัพยากรเพื่อค้ำจุนโครงสร้างอำนาจเดิม ไปสู่รัฐที่มีภารกิจในการ  
จัดระเบียบเศรษฐกิจ บำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎร และสร้างความ  
เป็นธรรมทางสังคมภายใต้ระบอบใหม่

## เชิงอรรถท้ายหน้า

---

<sup>1</sup> see Richard A. Musgrave, "Public Finance and Finanzwissenschaft Traditions Compared," *FinanzArchiv N.F.*, 53 (1996), 146-153, from <https://www.jstor.org/stable/40912726>; วิจิตร ลุลิตานนท์, *วิทยาการคลัง และกฎหมายการคลัง*, (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2503), 5-6.

<sup>2</sup> *Ibid*, 151.



---

1

**ກາຣວກົວເພີ 2475  
ແລະມາໄປຕັດສິນທາງເກຣທຣຸກິຈ  
ຂອງປຣັຕິ ພຸມມະຍາດ**

---

การอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินสยามในปี พ.ศ. 2475 นับเป็นหมุดหมายสำคัญในทางประวัติศาสตร์สมัยของไทย ที่เปลี่ยนระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่ระบอบประชาธิปไตย หรือที่ปรีดี พนมยงค์ ในเวลานั้นเรียกว่า ราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) ซึ่งเป็นการอธิบายจากรูปแบบความสัมพันธ์ของอำนาจที่ถูกจัดระเบียบ ภายใต้รัฐธรรมนูญ<sup>1</sup>

การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการ อภิวัฒน์สยามเท่านั้น นัยสำคัญที่ทำให้กลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน ร่วมกับราษฎรจำนวนหนึ่งออกมาทำการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง นั้น เพราะมีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งคือ การเปลี่ยนแปลงระบบ เศรษฐกิจของประเทศสยาม เห็นได้จากที่ปรีดีอธิบายเหตุผลของการ เปลี่ยนแปลงการปกครองไว้ในเค้าโครงการเศรษฐกิจว่า

“...ถ้าเราคงทำตามแบบเก่า การเปลี่ยนแปลง การปกครองคราวนี้ไม่มีประโยชน์ เพราะไม่สามารถทำสาระ สำคัญ คือ ความผิตเคืองของราษฎร...รับรองความเห็น หม่อมเจ้าสกลฯ ว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ไม่ใช่

Coup d' Etat แต่เป็น Revolution ในทางเศรษฐกิจ ไม่มี  
ในทางการปกครองซึ่งเปลี่ยนจากพระเจ้าแผ่นดินองค์เดียว  
มาเป็นหลายองค์เท่านั้น<sup>2</sup>”

ข้อความดังกล่าวข้างต้นสะท้อนแนวคิดของคณะราษฎร  
โดยเฉพาะปรีดี พนมยงค์ ซึ่งไม่ได้ต้องการแย่งชิงราชสมบัติหรือ  
พระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงมีมาเป็นของคณะราษฎร แต่มุ่งให้  
เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจขึ้นในประเทศ<sup>3</sup>

บทนี้เริ่มต้นจากการอธิบายสถานการณ์สังคมไทย โดยเริ่มจาก  
คณะราษฎรในฐานะปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบอบราชการ  
สมัยใหม่ ความผิดเคืองทางเศรษฐกิจของไทยก่อนการเปลี่ยนแปลง  
การปกครอง และความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่ง  
เป็นส่วนที่หนึ่งของบทนี้ ก่อนจะเข้าไปทำความเข้าใจมโนทัศน์ทาง  
เศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์ ในส่วนต่อไป เพื่อให้เห็นการมาบรรจบกัน  
ของสถานการณ์และแนวคิดที่ผลักดันให้เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลง  
การปกครองแผ่นดินสยามขึ้นมา

## ฉันทนาการปฏิวัติ 2475

### คณะราษฎรในฐานะปฏิกิริยาจากการปฏิรูป ของระบอบราชการสมัยใหม่

การสถาปนาระบอบราชการสมัยใหม่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในด้านหนึ่งเกิดจากพระราชปณิธานที่ต้องการ  
ให้สยามมีสถานะเสมอกันกับประเทศที่เป็นอารยะ (civilized) ซึ่งเป็น  
คำที่ชนชั้นนำสยามในเวลานั้นนิยมนำมาใช้ถึงภาวะความเป็นสมัยใหม่  
(modern) ตามแบบอย่างตะวันตก<sup>4</sup> รวมถึงเพื่อให้มีโครงสร้างทาง

การเมืองรองรับโลกทัศน์ของการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ซึ่งต้องการให้มีอำนาจแบบรวมศูนย์และเป็นระบบ เพื่อตอบรับกับการค้าระหว่างประเทศที่ขยายตัวจากในอดีตและการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลก ผ่านการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง<sup>5</sup> ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้สยามจำเป็นต้องมีระบอบราชการสมัยใหม่ เพื่อแทนที่ระบบจตุสดมภ์ที่อำนาจการตัดสินใจกระจายอยู่ในการควบคุมดูแลของขุนนางตามความสัมพันธ์แบบจารีต<sup>6</sup>

ผลลัพธ์ของการปฏิรูประบอบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้จำกัดอยู่เพียงการจัดวางโครงสร้างการบังคับบัญชาแบบรวมศูนย์ที่อำนาจการตัดสินใจถูกรวบรวมไว้ที่ส่วนกลางในกรุงเทพฯ หากแต่ยังนำไปสู่การก่อรูปของบุคลากรของรัฐในความหมายใหม่<sup>7</sup> ซึ่งก็คือ ข้าราชการมืออาชีพ โดยในระยะแรก ข้าราชการมืออาชีพนี้ประกอบไปด้วยขุนนางเดิมบางส่วนที่ถูกแปลงเข้าสู่ระบบราชการ ชาวต่างชาติที่มีประสบการณ์และความชำนาญ ตามมาด้วยกลุ่มนักเรียนไทยที่ไปศึกษาในต่างประเทศ<sup>8</sup>

ข้าราชการมืออาชีพซึ่งทำหน้าที่ภายใต้ระบบราชการที่มีเหตุผลแบบสมัยใหม่ ไม่ได้เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง หากแต่เป็นผู้ที่รับเอาจิตสำนึกของรัฐสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นและเป้าหมายของระบบราชการมาเป็นกรอบการทำงานของตนเอง ภายใต้แนวคิดเรื่องความเชี่ยวชาญ ความเป็นเหตุเป็นผล และการทำงานเพื่อความต่อเนื่องของสถาบัน กระบวนการนี้ทำให้การเป็นข้าราชการอาชีพค่อย ๆ ก่อรูปจริยะแห่งหน้าที่ และจิตสำนึกต่อความต่อเนื่องของรัฐ<sup>9</sup> ในบริบทนี้การปรากฏตัวของบุคคลแบบปรีดี และสมาชิกผู้ก่อการของคณะราษฎร จึงมิใช่เหตุการณ์เฉพาะตัว หากแต่เป็นผลผลิตของกระบวนการสร้างรัฐ

สมัยใหม่ ซึ่งได้บ่มเพาะบุคลากรที่คิด ดำเนินการ และจัดการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของรัฐจากภายในระบบราชการเอง<sup>10</sup>

ด้วยเหตุนี้ การอธิบายเหตุการณ์อภิวัดณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินสยามในปี พ.ศ. 2475 จึงไม่ใช่เหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์หรือความขัดแย้งเชิงอำนาจระหว่างชนชั้นนำ เมื่อพิจารณาในมิติของโครงสร้างรัฐ การอภิวัดณ์ดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน หากแต่เป็นผลสืบเนื่องจากกระบวนการปฏิรูประบบราชการในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งได้ก่อรูปรัฐสมัยใหม่ และสร้างบุคลากรของรัฐมืออาชีพ<sup>11</sup> บุคลากรเหล่านี้ นอกจากทำหน้าที่ในฐานะผู้รับใช้ส่วนบุคคลของผู้ปกครอง ยังเป็นผู้ปฏิบัติงานภายใต้ระบบราชการที่มีเหตุผล เป็นแบบแผน และมีเป้าหมายเพื่อความต่อเนื่องของรัฐ เมื่อระบบการปกครองที่ใช้อยู่ในขณะนั้นไม่ตอบสนองต่อสถานการณ์ของบ้านเมืองได้ จึงจำเป็นที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งปัจจัยหนึ่งที่สะท้อนสถานการณ์ดังกล่าวก็คือ การแก้ไขปัญหาความฝืดเคืองทางเศรษฐกิจของไทย

## ความฝืดเคืองทางเศรษฐกิจของไทย ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

คำอธิบายสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย ในมุมของบริตินั้น เป็นผลมาจากปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมไทยที่ส่งเสริมให้เฉพาะชนชั้นนำเท่านั้นที่มีความสามารถในการสะสมทุนทางเศรษฐกิจที่เหลื่อมล้ำจนส่งผลโดยตรงต่อความทุกข์ยากของราษฎร<sup>12</sup> ข้าราชการชั้นกลางถึงเลวร้ายลง เมื่อเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ ส่งผลให้รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต้อง

เผชิญกับความท้าทายในการจัดการเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมไทยที่อ่อนแอ

งานศึกษาด้านประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ให้ความสำคัญกับผลกระทบที่เกิดจากการที่ประเทศไทยเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก ผ่านการทำสัญญาทางพระราชไมตรีประเทศอังกฤษและประเทศสยาม หรือสนธิสัญญาเบาริง<sup>13</sup> โดยกลุ่มชนชั้นนำในเวลานั้นที่ประกอบไปด้วยกลุ่มขุนนางและเจ้าศักดินาในระบอบเดิม ปรับตัวเข้ากับระเบียบโลกใหม่นี้ ตามพระราชนิยมและพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และอาศัยประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมนี้ จากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลิตและตอบสนองความต้องการของตลาดการค้าโลก ซึ่งทำให้ชนชั้นนำเหล่านี้สามารถที่จะสะสมทุนได้สำเร็จ และกลายมาเป็นฐานทรัพยากรที่ชนชั้นนำสยามใช้เพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของตน<sup>14</sup>

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ให้ความสำคัญกับปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ 2 ประการควบคู่กันไป คือ *ประการแรก* การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ซึ่งเกิดจากการสถาปนาระบบราชการแบบสมัยใหม่ เพื่อกระชับอำนาจทางการเมืองทั้งหมดให้มาอยู่ที่ศูนย์กลางการปกครองที่กรุงเทพฯ<sup>15</sup> *ประการที่สอง* การรวมทรัพยากรเข้าสู่ศูนย์กลางภายใต้การควบคุมของราชสำนักที่กรุงเทพฯ ซึ่งกระทำโดยการตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรและการจัดระบบที่ดิน<sup>16</sup> ทั้งนี้ ปัจจัยทั้งสองประการนี้มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน กล่าวคือ การกระชับอำนาจมาไว้ที่ศูนย์กลางนั้นมีวัตถุประสงค์สำคัญ ก็เพื่อนำมาสู่การระดมทรัพยากรเข้าสู่ศูนย์กลางอำนาจที่รัฐบาลราชสำนักกรุงเทพฯ<sup>17</sup> ผ่านการตั้งหน่วยงานจัดเก็บภาษีและการควบคุมที่ดินขึ้นมา

กล่าวเฉพาะในเรื่องของการระดมทรัพย์ากร ทรัพย์ากรที่สำคัญที่สุดในเวลานั้นคือ ที่ดิน โดยมีการออกพระบรมราชโองการประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 และพระบรมราชโองการประกาศแก่วิธีและพิกัดเก็บเงินค่านา แม้ในด้านหนึ่งพระบรมราชโองการทั้งสองซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมาย ช่วยลดต้นทุนการจัดเก็บอากรค่านาของราชสำนักได้มาก เนื่องจากไม่ต้องมีการประเมินอากรใหม่ทุกปี แต่ผลกระทบกลับตกอยู่กับชาวนา เพราะนอกจากอากรค่านาสูงขึ้นไปกว่า 4 เท่า โดยเพิ่มขึ้นจาก 1 สลึง กลายมาเป็น 1 บาทแล้ว ชาวนายังถูกบังคับให้ต้องทำนาให้เต็มพื้นที่ทุกปี เพราะหากไม่ทำเช่นนั้นก็ต้องเสียอากรในปริมาณเท่าเดิมอยู่ดี<sup>18</sup>

การประกาศใช้กฎหมายในลักษณะดังกล่าวสร้างผลกระทบต่อชาวนา ซึ่งในเวลานั้นเป็นอาชีพและวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่ของประเทศ จากการสำรวจของ คาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน (Carle C. Zimmerman) ซึ่งรัฐบาลสยามจ้างให้สำรวจเศรษฐกิจในชนบท ในปี พ.ศ. 2473 พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ในสยามมีอาชีพเป็นชาวนา แต่ส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง และอาศัยวิธีการเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดิน<sup>19</sup> ซึ่งเป็นขุนนางหรือเจ้าศักดินา โดยสัดส่วนการเช่าที่ดินแบ่งตามจำนวนภาคได้ดังนี้ ในภาคกลางชาวนาที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองอยู่ราวร้อยละ 36 ในภาคเหนือร้อยละ 27 ภาคใต้ร้อยละ 14 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 18 ทั้งนี้ บางจังหวัดในพื้นที่ภาคกลาง อาทิ จังหวัดฉะเชิงเทราบุรี (ปัจจุบันถูกยุบรวมเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดปทุมธานี) ชาวนาส่วนใหญ่เป็นผู้เช่าที่ดินในราว ๆ ร้อยละ 85<sup>20</sup> นอกจากนี้ สภาพของการทำนาในเวลานั้นมีลักษณะเป็นการพึ่งพาธรรมชาติเป็นหลัก และชาวนาส่วนมากยังขาดความรู้ด้านเทคโนโลยี ประกอบกับในการทำนาหนึ่งครั้งต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก แต่ได้ผลตอบแทนจากการทำนายน้อย<sup>21</sup> เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายจำนวนมากที่ต้องจ่ายให้กับรัฐบาลและเจ้าของที่ดิน

ทั้งรูปแบบของภาษีอากรที่มีการเรียกเก็บซ้ำซ้อน เช่น ภาษีโคกระบือ ภาษีค่านา และเงินค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายในการทำนา เป็นต้นว่า ดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายแก่เงินกู้มาลงทุนทำนา และค่าเช่านา<sup>22</sup>

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาลราชสำนักในเวลานั้น ทำให้แม้ราษฎรลงทุนทำนามากเพียงใด ก็ไม่สามารถเก็บสะสมทุนได้ นอกจากนี้ สภาพการเพาะปลูกของภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออก เฉียงเหนืออยู่ในสภาพที่พอเลี้ยงปากเลี้ยงท้องเท่านั้น เฉพาะกรณีของ ภาคกลางเป็นเพียงภาคเดียวที่การเพาะปลูกเพียงพอแก่การค้าขาย<sup>23</sup> เนื่องจากมีการนำระบบชลประทานสมัยใหม่และพัฒนาที่ดินสำหรับการปลูกพืชขนาดใหญ่ (plantation) ในบริเวณคลองรังสิตและบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาส่วนใหญ่<sup>24</sup>

อย่างไรก็ดี นโยบายทางการคลังในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2475 มีลักษณะเป็นเครื่องมือในการดึงส่วนแบ่งทางเศรษฐกิจจากราษฎร โดยเฉพาะราษฎรในหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งราษฎรในขณะนั้นมีอาชีพเป็นชาวนา สถานการณ์ดังกล่าว อิทธิพล โคตะมีย์ ให้คำจำกัดความว่าเป็น “การสกัดส่วนเกิน” จากราษฎรโดยรัฐบาลสยาม เพื่อมาแบ่งสรรให้แก่ชนชั้นปกครองโดยเฉพาะราชสำนักและกองทัพ<sup>25</sup>

วิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำขนาดใหญ่ (Great Depression) ในปี พ.ศ. 2472 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั่วโลก รวมถึงในประเทศไทย ด้วย ผลกระทบดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อชาวนา ราคาข้าวตกลงมากถึง 2 ใน 3 ชาวนาขาดเงินสดที่จะใช้ซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค และขาดเงินสำหรับเสียดิน<sup>26</sup> ในขณะที่ข้าราชการ ซึ่งเดิมเคยมีสถานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคง โดยได้รับเงินเดือนตอบแทนจากรัฐบาลราชสำนัก แต่เมื่อเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำขนาดใหญ่<sup>27</sup> สถานการณ์ดังกล่าวก็นำไปสู่การปลดและลดค่าตอบแทนข้าราชการพลเรือนและลดงบประมาณ

ทางทหารลง แม้ราชสำนักพยายามแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว แต่โดยข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง และปัญหาภายในสถาบันการเมืองที่มีอยู่นั้น ทำให้ความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจด้วยวิธีการใดก็ตามของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวถูกคัดค้านทัดทานโดยเสนาบดีสภาและอภิรัฐมนตรีสภา รวมถึงภายในเสนาบดีสภาก็มีปัญหาความขัดแย้งระหว่างพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชร อัครโยธิน กับพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบวรเดช ต่อนโยบายของราชสำนักที่จะลดค่าตอบแทนและงบประมาณทางทหารลง<sup>28</sup> ซึ่งทำให้การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ

### การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

ผลของความยากลำบากที่เกิดขึ้นกับชาวนา อันเกิดจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม เป็นปัจจัยหนึ่งที่คุณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองในรุ่งอรุณของวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยประกาศเจตนารมณ์ถึงเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงการปกครองไว้ใน *ประกาศคณะราษฎร* อธิบายถึงสภาพเศรษฐกิจที่ฝืดเคือง ดังปรากฏตามความว่า

“...บ้านเมืองกำลังอืดคัดฝืดเคือง ชาวนาและพ่อแม่ทหารต้องหิวงนา เพราะทำนาไม่ได้ผล รัฐบาลไม่บำรุง รัฐบาลไล่คนงานออกอย่างเกลื่อนกลาด นักเรียนเรียนเสร็จแล้วและทหารปลดกองหนุนแล้วก็ไม่มียานทำ จะต้องอดอยากไปตามยถากรรม เหล่านี้เป็นผลของรัฐบาลของกษัตริย์เหนือกฎหมาย บิบคั้นข้าราชการชั้นผู้น้อย นายสิบ และเสมียน เมื่อให้ออกจากงานแล้วก็ไม่ให้เบี้ยบำนาญ ความจริงควรเอาเงินที่

พวกเจ้ากวาดรวบรวมไว้มาจัดบำรุงบ้านเมืองให้มั่งงานทำ  
จึงจะสมควรที่สนองคุณราษฎรซึ่งได้เสียภาษีอากรให้พวกเจ้า  
ได้ร่ำรวยมานาน แต่พวกเจ้าก็หาได้ทำอย่างใดไม่ คงสูบเลือด  
กันเรื่อย ๆ ไป เงินมีเหลือเท่าไรก็เอาฝากต่างประเทศ คอย  
เตรียมหนีเมื่อบ้านเมืองทรุดโทรม ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก  
การเหล่านี้ย่อมชั่วร้าย...<sup>29</sup>”

นอกจากนี้ ยังมีความใน *ประกาศคณะราษฎร* อีกจุดหนึ่งที  
สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า คณะราษฎรมุ่งที่จะต้องการให้เกิดการ  
เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจก็คือ ความในหลัก 6 ประการ ในหลักที่ 3  
ความว่า

“จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทาง  
เศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะ  
วางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก<sup>30</sup>”

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์จำนวนหนึ่ง ระบุว่า ผู้เขียนเนื้อหา  
ใน *ประกาศคณะราษฎร* คือ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี)<sup>31</sup> ซึ่งเชื่อว่  
การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากไม่มีการเปลี่ยนแปลง  
ในทางการเมืองเกิดขึ้น การอภิวัฒน์สยามจึงมิได้มุ่งเพียงเปลี่ยนแปลงรูป  
แบบอำนาจทางการเมือง หากยังนำไปสู่การปรับโครงสร้างภาษีของรัฐ  
เพื่อยุติกลไกการสกัดส่วนเกินแบบเดิม และจัดวางระบบที่ตอบสนองต่อ  
ความอยู่ดีกินดีของราษฎร แม้ว่าตาม *ประกาศคณะราษฎร* จะวิพากษ์  
วิจารณ์นโยบายของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ไม่ใช้การกล่าวโทษ  
เชิงศีลธรรมอย่างดีเลวหรือถูกผิด หรือการตัดสินทางการเมือง แต่

เป็นการชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างทางสังคมภายใต้การปกครองในระบอบ เดิมที่ไม่เป็นธรรมและกดขี่ราษฎร<sup>32</sup> ตามมโนทัศน์ทางเศรษฐกิจของ ปรีดี พนมยงค์

## มโนทัศน์ทางเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์

ความต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจ นับว่า เป็นส่วนสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นมา ซึ่งในความคิดของปรีดี เศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญของความเป็น ประชาธิปไตย โดยเสนอว่า ประชาธิปไตยสมบูรณ์ประกอบด้วย ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ ประชาธิปไตยทางการเมือง และทรศนะ ทางสังคมที่เป็นประชาธิปไตย<sup>33</sup> ทั้งนี้ ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจเป็น เงื่อนไขที่มีความสำคัญที่สุด เพราะหากราษฎรไม่มีประชาธิปไตย ทางเศรษฐกิจแล้ว ย่อมไม่น่าไปสู่การมีประชาธิปไตยทางการเมือง และ ไม่น่าไปสู่การมีทรศนะทางสังคมที่เป็นประชาธิปไตย ดังการแสดง ปาฐกถาของปรีดีในการชุมนุมสนทนาที่สามัคคีสมาคม ความว่า

“ถ้าไม่มีประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจด้วยแล้ว ราษฎร ส่วนมากก็ไม่มีโอกาสในทางปฏิบัติที่จะใช้สิทธิประชาธิปไตย ได้ เพราะคนส่วนน้อยที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจอยู่ในมือ ย่อม มีโอกาสดีกว่าในการใช้สิทธิประชาธิปไตยทางการเมือง<sup>34</sup>”

ด้วยเหตุที่ตระหนักต่อเรื่องดังกล่าว ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลง การปกครอง ปรีดีจึงผลักดันให้เกิดการร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ โดย มุ่งหมายให้เป็นพิมพ์เขียวในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของ ประเทศเพื่อนำมาซึ่งความสุขสมบูรณ์ของราษฎร เพียงแต่ในท้ายที่สุด

ด้วยความขัดแย้งทางการเมือง คำโครงการเศรษฐกิจนั้นไม่ได้ถูกนำมาใช้จริง<sup>35</sup>

ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งที่น่าจะมีบทบาทต่อการตระหนักและก่อให้เกิดจิตสำนึกอันเป็นทรศนะที่ตื่นรู้ในความยากลำบากของราษฎร คือ การมีประสบการณ์เกี่ยวพันและภูมิกำเนิดของที่เป็นลูกชาวนาเกษตรกรในต่างจังหวัด ทำให้ปรีดีรับรู้ถึงความยากลำบากของราษฎรเป็นอย่างดี และการได้มีโอกาสทางการศึกษาที่ดี<sup>36</sup> ซึ่งความตระหนักดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่ปรีดีใช้เป็นฐานในการมองโลกและออกแบบนโยบายทางเศรษฐกิจในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจต่อไป

หากพิจารณาแนวคิดทางเศรษฐกิจที่อยู่เบื้องหลังร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจนั้น พบว่า วางอยู่บนฐานคิดสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ แนวคิดปรัชญาสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตย แนวคิดเศรษฐกิจแบบภราดรภาพนิยม และแนวคิดแบบรัฐประชาชาตินิยม โดยแนวคิดเหล่านี้ปรากฏกระจายอยู่ในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ รวมถึงในงานเขียนและบทสัมภาษณ์อื่น ๆ ของปรีดี

## แนวคิดปรัชญาสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตย

ปรัชญาสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตย (Democratic Scientific Socialism) เป็นศัพท์เฉพาะตัวที่ปรีดีประดิษฐ์ขึ้นมา โดยเป็นหลักคิดเฉพาะตัว<sup>37</sup> ซึ่งเกิดขึ้นจากการสังเคราะห์แนวคิดทางการเมืองและเศรษฐกิจต่าง ๆ ขึ้นมาจากองค์ความรู้และประสบการณ์ที่ตนเผชิญมา โดยใช้วิเคราะห์เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมมาโดยตลอด ในการทำความเข้าใจปรัชญาสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตย ต้องเข้าใจความหมายและความสัมพันธ์ของคำทั้ง 3 คำนี้ คือ วิทยาศาสตร์ สังคมนิยม และประชาธิปไตย

ในทฤษฎีของปริดี คำว่า **วิทยาศาสตร์** ในที่นี้ไม่ได้ผูกติดอยู่กับ ศาสตร์ในทางฟิสิกส์ เคมี หรือชีววิทยา แต่เป็นความหมายอย่างกว้าง โดยมาจากคำในภาษาอังกฤษหรือภาษาฝรั่งเศสว่า “Science” ที่เขียน เหมือนกันแต่ออกเสียงแตกต่างกัน และมีรากศัพท์มาจากภาษาละติน ว่า “Scientia” หมายถึง ความรู้ที่เป็นระบบ มีเหตุผล มีหลักเกณฑ์ และ อธิบาย ตรวจสอบ หรือถกเถียงได้<sup>38</sup> ซึ่งเป็นลักษณะของการอธิบายใน นัยเดียวกันกับ เอ. ดับเบิลยู. ฮีตคอต (A. W. Heathcote) ที่อธิบาย ปรัชญาวิทยาศาสตร์ของวิลเลียม ฮิวเวลล์ (William Whewell) ไว้ใน ปี พ.ศ. 2497 ในฐานะศาสตร์ที่ผสมผสานระหว่างสสารกับจิตใจของ มนุษย์<sup>39</sup>

คำว่า วิทยาศาสตร์ ในที่นี้ จึงหมายถึง วิธีอันเป็นหลักแห่งความรู้ อย่างหนึ่ง โดยเป็นความรู้ที่ได้รับจากการสังเกตและค้นคว้าวิจัยเชิง ประจักษ์ (empirical) ในเรื่องธรรมชาติ โดยเฉลิมเกียรติ ผิวนวล อธิบายว่า ความรู้แบบวิทยาศาสตร์ของปริดีตั้งอยู่บนหลักปรัชญาแบบ วัตถุนิยมหรือ “สสารธรรม” (materialism) ตามคำที่ปริดีใช้ ซึ่งปรัชญา แบบสสารธรรมนี้มีหลักการว่า สสารวัตถุเป็นเหตุของสรรพสิ่งและเป็น สิ่งที่ขับเคลื่อนทุกสิ่ง รวมถึงมนุษย์ด้วย ซึ่งตรงกันข้ามกับปรัชญาแบบ จิตนิยมหรือ “จิตธรรม” (idealism) ตามคำที่ปริดีใช้<sup>40</sup> ทว่าปรัชญาแบบ สสารธรรมไม่ได้ปฏิเสธอำนาจแห่งจิตเสียทีเดียว หากแต่มองว่ามนุษย์ แตกต่างจากสัตว์เดรัจฉาน เนื่องจากมนุษย์มีจิตสำนึก และปรัชญา สสารธรรมมองว่า สภาวะแห่งความเป็นอยู่ก่อให้เกิดจิตสำนึกขึ้นมา<sup>41</sup> โดยปริดีนำวิธีคิดแบบวิทยาศาสตร์มาใช้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทาง สังคม ในลักษณะของวิทยาศาสตร์สังคม<sup>42</sup>

ส่วนคำว่า **สังคมนิยม** ปริดีไม่ได้อธิบายไว้โดยตรงว่า แนวคิด สังคมนิยมของตนมีความหมายว่าอย่างไร แม้บ่อยครั้งจะกล่าวถึง

สังคมนิยมไว้ในฐานะส่วนหนึ่งของแนวคิดปรัชญาสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ ประชาธิปไตย<sup>43</sup> อย่างไรก็ตาม ในชั้นหลังอาจทำความเข้าใจได้ว่า แนวคิดสังคมนิยมของปรีดีไม่ได้มีลักษณะเป็นสังคมนิยมแบบเดียวกับกับ มาร์กซิสม์ (Marxism) ดังปรากฏตามบทสัมภาษณ์ที่ปรีดีเคยให้กับ แอนโทนี พอล ผู้สื่อข่าวนิตยสาร *เอเชียวีค* ประจำกรุงปารีส ฉบับวันที่ 28 ธันวาคม 1979 - 4 มกราคม 1980 ภายใต้หัวข้อเรื่องว่า "Pridi Through a Looking Glass"<sup>44</sup> ซึ่งเขาถามว่า ปรีดีเป็นมาร์กซิสม์หรือไม่ ปรีดีปฏิเสธและอธิบายความเห็นต่อแนวคิดทางสังคมนิยมของตนเองว่า

“...ไม่ ไม่ ไม่ ข้าพเจ้าบอกแล้วว่า ปรัชญาของข้าพเจ้า คือ สังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตย ถึงแม้ว่าถ้ามาร์กซ์พูดอย่างนี้หรืออย่างนั้น ข้าพเจ้าก็ต้องพิจารณาว่าเป็นจริงหรือเป็นไปตามสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตยหรือไม่ สังคมนิยมก็มีหลายชนิด แม้ลัทธิมาร์กซ์ก็มีชนิดต่าง ๆ มีลัทธิมาร์กซ์ ลัทธิเลนิน ลัทธิทรอตสกี และอะไรต่ออะไร ข้าพเจ้ามีอิสระที่จะเลือกทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งที่สอดคล้องกับหลักหาประการของเราอย่างที่ข้าพเจ้าได้กล่าวถึงมาแล้ว เราไม่อาจกระโจนพรวดเดียวถึงขั้นสุดยอดของสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตยได้<sup>45</sup>”

คำถามสำคัญก็คือ สังคมนิยมของปรีดีมีแนวคิดแบบใด หากลองพิจารณาความคิดของปรีดีในหลายมิติ ประกอบกับการทำความเข้าใจภูมิหลังและบริบททางประวัติศาสตร์ในช่วงที่ไปศึกษาต่อในต่างประเทศ ปรีดีน่าจะได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากกลุ่มนักคิดสังคมนิยมสายสหกรณ์ (cooperative socialism) แบบฝรั่งเศส หรือบางครั้งเรียกว่า



ปรัชญาทางการเมืองของข้าพเจ้าคือ  
สังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตย  
(Scientific Democratic Socialism)  
เพราะว่าประชาธิปไตยและสังคมนิยม  
ควรมีพื้นฐานเป็นวิทยาศาสตร์...  
ข้าพเจ้าจะตอบคำถามของท่านจากจุดยืนของผู้รักชาติ  
ตามหลัก 5 ประการ  
ของสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตย  
กล่าวคือ เอกราชของชาติ อธิปไตยของชาติ  
สันติภาพ ความเป็นกลาง ความไพบูลย์ของประชาชน  
พร้อมด้วยประชาธิปไตยของประชาชน



ปรีดี พนมยงค์

“Pridi Through a looking glass” (1979)

เศรษฐกิจสังคมแบบดั้งเดิม (social economy tradition) โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรีดีน่าจะได้รับแนวคิดสำคัญจากชาร์ลส์ ฌีต (Charles Gide) ซึ่งอธิบายการแก้ไขปัญหาทุนนิยมแตกต่างจากคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) ซึ่งเป็นสายการต่อสู้ทางชนชั้น<sup>46</sup>

ฌีตอธิบายว่า การแก้ไขปัญหาทุนนิยม ไม่ใช่การล้มระบบทุนนิยม แต่เป็นการจัดองค์กรทางเศรษฐกิจของประชาชน เพื่อลดการเอารัดเอาเปรียบ โดยไม่ทำลายเสรีภาพทางเศรษฐกิจ โดยรัฐจะเข้ามามีบทบาททำหน้าที่สร้างกฎเกณฑ์ระหว่างสมาชิกในสังคม ส่งเสริมให้เกิดสหกรณ์ เพื่อจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม และคุ้มครองผู้บริโภคและแรงงาน โดยเป้าหมายสูงสุดของสังคมนิยมตามแนวคิดของฌีตคือ การสร้างระบบทุนนิยมที่ถูกควบคุมด้วยจริยธรรม<sup>47</sup>

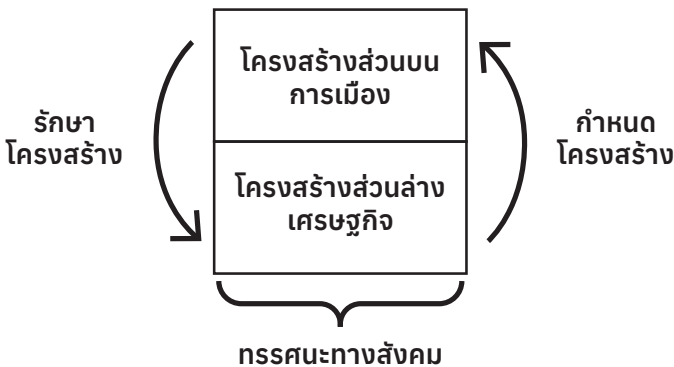
แนวคิดในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจที่เสนอในปี พ.ศ. 2475 มีเนื้อหาหลายส่วนที่คล้ายคลึงกับแนวคิดของฌีต เช่น การกำหนดให้สหกรณ์เป็นศูนย์กลางของชุมชน และระบบเศรษฐกิจ รวมถึงในเอกสารร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจก็ปรากฏชื่อของฌีตด้วยเช่นกัน<sup>48</sup> ประกอบกับหากพิจารณาช่วงเวลาปรีดีไปศึกษาต่อ ณ ประเทศฝรั่งเศส (พ.ศ. 2463-2470) หนังสือเล่มสำคัญของฌีตคือ *หลักการพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์การเมือง (Principes d'économie politique)* ถูกตีพิมพ์และเผยแพร่แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2426 และมีการตีพิมพ์ซ้ำอีกหลายครั้ง ฌีตจึงน่าจะค่อนข้างจะมีอิทธิพลมากในการศึกษาแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองในเวลานั้น

ท้ายที่สุดคือ คำว่า **ประชาธิปไตย** ปรีดีอธิบายว่า ประชาธิปไตย ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึง หมู่คน คือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง ความเป็นใหญ่ ดังนั้น คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน” ประกอบกับปรีดีได้อ้างอิง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานและพจนานุกรมสำหรับนักเรียนของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” อันแปลว่า “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่<sup>49</sup>”

เมื่อทำความเข้าใจความหมายอันเป็นองค์ประกอบของปรัชญาสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตยแล้ว ในงานเขียนของปรีดีได้อธิบายการทำงานของหลักคิดดังกล่าวผ่านองค์ประกอบของสังคม ซึ่งปรีดีเห็นว่า สังคมมนุษย์ทุกสังคมประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ *ประการแรก* เศรษฐกิจ ซึ่งเป็นรากฐาน (โครงสร้างเบื้องล่าง) ของสังคม *ประการที่สอง* การเมือง ซึ่งเป็นโครงสร้างเบื้องบนของสังคม โดยทั้งสององค์ประกอบนี้สะท้อนและมีผลกระทบแก่กันและกัน *ประการที่สาม* ทรรศนะทางสังคม ซึ่งเป็นส่วนที่ก่อให้เกิดจิตใจอย่างหนึ่งของคนในสังคม<sup>50</sup> และเป็นส่วนสำคัญของสิ่งที่เรียกว่าวัฒนธรรม ดังปรากฏตามภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 1-1 โครงสร้างทางสังคมตามแนวคิดของปรีดี พนมยงค์

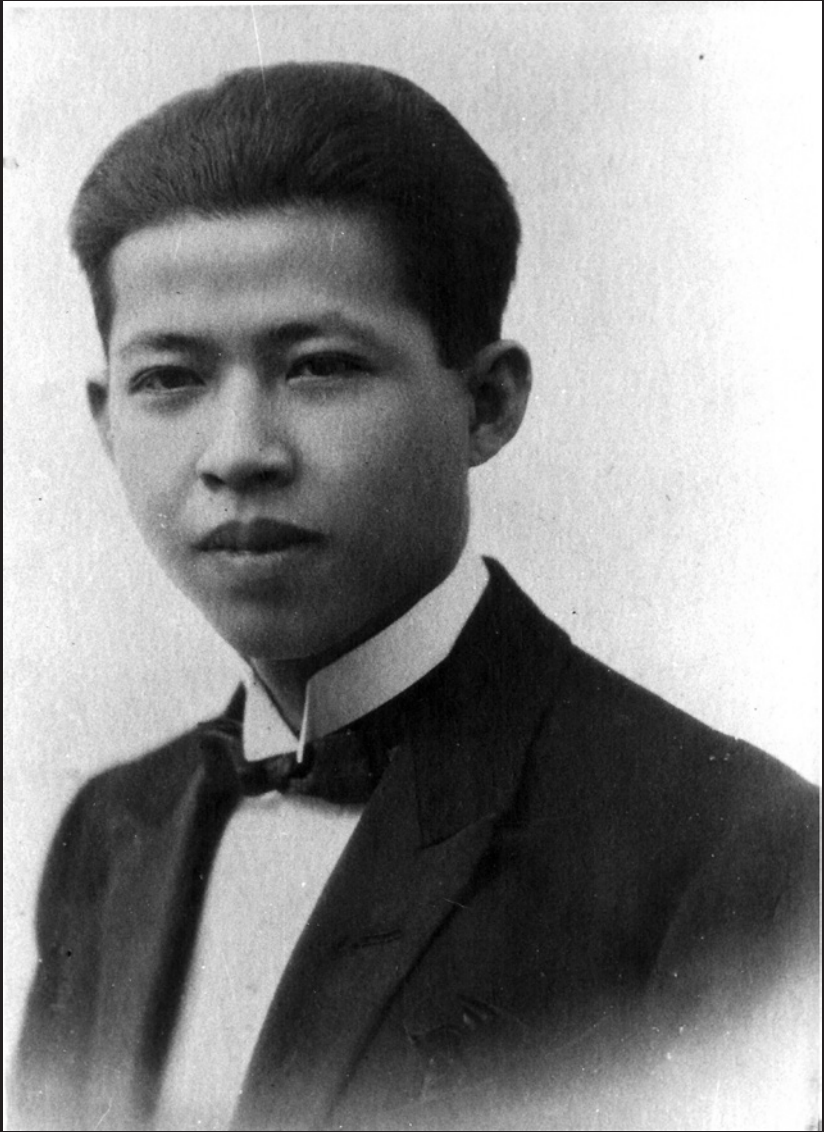


เฉลิมเกียรติ ผิวนวล อธิบายเพิ่มเติมจากแนวคิดของปรีดีว่า องค์ประกอบทางเศรษฐกิจและการเมืองเป็นตัวก่อรูปสถาบันทาง

สังคมต่าง ๆ ขึ้นมา ซึ่งสถาบันทางสังคมเหล่านี้รองรับเพื่อส่งเสริมซึ่งกันและกันให้บรรลุทางสังคมนั้น ๆ<sup>51</sup> ตัวอย่างของเรื่องนี้ก็คือ การอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินสยาม ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้โครงสร้างทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยกลับมามีบทบาทต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เป็นประชาธิปไตย และทำให้ประชาชนครอบครองปัจจัยการผลิตและมีวิธีการผลิตที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน<sup>52</sup> เจตนาของการอภิวัฒน์สยามจึงไม่ได้มีเป้าหมายแค่จะให้ม็กรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศเท่านั้น แต่ต้องการให้มีผลเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจด้วย

ในส่วนของทรศนะทางสังคม ซึ่งเปรียบเสมือนจิตใจนั้นอาจจะ เป็นทรศนะที่เป็นประชาธิปไตยหรือไม่ก็ได้ แต่หากปราศจากทรศนะทางสังคมที่เป็นประชาธิปไตยแล้ว ประชาธิปไตยสมบูรณ์คงจะเกิดขึ้นไม่ได้ เพราะมนุษย์ในสังคมใดมีทรศนะเช่นไร ก็เกิดขึ้นจากรากฐานแห่งสภาพความเป็นอยู่ทางชีวปัจจัย และเมื่อทรศนะทางสังคมเกิดขึ้นแล้ว ก็จะมีผลสะท้อนไปยังสภาพความเป็นอยู่ทางชีวปัจจัย โดยส่งอิทธิพลยิ่งขึ้นในการเคลื่อนไหวของสังคม<sup>53</sup>

ปรีดีเห็นว่า ทรศนะทางสังคมที่เป็นประชาธิปไตยนั้นต้องประกอบไปด้วยจิตสำนึกในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ชาติ ที่จะต้องมีความเสมอภาคกับเพื่อนมนุษย์ในสังคม และมีสิทธิเสรีภาพคือ สิทธิประชาธิปไตย<sup>54</sup> และด้วยความที่ปรีดีเชื่อถือในลัทธิภราดรภาพนิยม จึงเห็นว่า สังคมพึงมีทรศนะในทางช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ร่วมมือกันฉันพี่น้อง โดยไม่ได้มีความคิดที่กดขี่หรือเบียดเบียนระหว่างกัน<sup>55</sup>



ปรีดี พนมยงค์ ขณะศึกษาที่ประเทศฝรั่งเศส

ภาพจาก หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## แนวคิดเศรษฐกิจแบบภราดรภาพนิยม

อีกหนึ่งแนวคิดที่มีความสำคัญของปรีดี คือ แนวคิดเศรษฐกิจแบบภราดรภาพนิยม (solidarisme) ซึ่งเป็นแนวคิดทางเศรษฐกิจตามลัทธิภราดรภาพนิยมหรือลัทธิสมานฉันท์นิยม<sup>56</sup> โดยแนวคิดดังกล่าวเป็นบรรยากาศความคิดร่วมสมัยในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 ซึ่งมีผลต่อแนวคิดสหกรณ์และเศรษฐกิจเพื่อสังคมของชาร์ลส์ ฌีต ในช่วงที่ปรีดีศึกษาอยู่ที่ประเทศฝรั่งเศส ทำให้ได้รับอิทธิพลทางความคิดดังกล่าวมา โดยฌีตอธิบายว่า ภราดรภาพนิยมเป็นแนวคิดที่มองมนุษยชาติต้องพึ่งพาอาศัยกันตั้งแต่เกิดจนตาย จึงต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยให้ทุกคนมีส่วนร่วมในความลำบากของผู้อื่นด้วย ซึ่งเป็นมูลฐานแห่งความยุติธรรมของสังคม<sup>57</sup>

ฌีตปฏิเสธการแยกเศรษฐศาสตร์ออกจากศีลธรรม โดยมองว่าเศรษฐศาสตร์โดยเนื้อแท้แล้วเป็นเรื่องการแบ่งปันหรือการจัดสรรทรัพยากร (la répartition) ไม่ใช่แค่เรื่องของกลไกตลาดอย่างที่อดัม สมิท (Adam Smith) อธิบายไว้ แต่การจัดสรรทรัพยากรที่ดีที่สุดก็คือการจัดสรรให้แก่ทุกคนในส่วนที่เขาพึงได้รับ (cuique suum) อย่างเป็นจริง ซึ่งหากระบบทุนนิยมพาเศรษฐกิจมาถึงทางตัน กฎเกณฑ์ทางจริยธรรมจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้สังคมออกจากปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งจริยธรรมที่โดดเด่นที่สุดของฌีตคือ ความสมานฉันท์เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของคนในสังคม โดยความสมานฉันท์นี้เป็นหน้าที่ทางศีลธรรมและข้อผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งต้องช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ผู้ที่ตกทุกข์ได้ยาก เพราะสาเหตุของความทุกข์ของคนคนหนึ่งอาจจะมีผลมาจากตัวของเราไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง และในอนาคตเราหรือลูกหลานก็อาจต้องเผชิญกับผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของสังคมนั้นด้วย<sup>58</sup> ทั้งนี้ อิทธิพลของลัทธิภราดรภาพนิยมมีผลต่อความคิดทางเศรษฐกิจของ

ปรีดีพอสมควร ดังปรากฏในรายงานการประชุมตอนหนึ่ง ซึ่งปรีดีชี้แจงต่อกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจว่า

“...เหตุที่ใช้หลักโซเซียลลิสม์ ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ คือถือว่ามนุษย์ที่เกิดมามีต้องเป็นเจ้าของนี้ลูกหนึ่งกัน เช่น คนจนนั้นเพราะฝูงชนทำให้จนก็ได้ คนเคยทอผ้าด้วยฝีมือ ครั้นมีเครื่องจักรแข่งขัน คนที่ทอด้วยมือต้องล้มเลิก หรือคนที่รวยเวลานี้ ไม่ใช่รวยเพราะแรงงานของตนเลย เช่น ผู้ที่มีที่ดินมากคนหนึ่งในกรุงเทพฯ ซึ่งเดิมมีราคาต่ำ ภายหลังที่ดินมีราคาแพง สร้างตึกสูง ๆ ดังนี้ ราคาที่ดินแพงขึ้นเนื่องจากฝูงชนไม่ใช่เพราะการกระทำของคนนั้น ฉะนั้นจึงถือว่ามนุษย์ต่างมีหนี้ตามธรรมชาติต่อกัน จึงต้องร่วมกันภัยต่อกัน และร่วมกันในการประกอบเศรษฐกิจ<sup>59</sup>”

ทั้งนี้ มีข้อสันนิษฐานว่า เหตุที่ปรีดีสนใจและรับเอาภราดรภาพนิยมมาเป็นหลักคิดนั้น ปัจจัยหนึ่งอาจจะด้วยสอดคล้องกับพื้นฐานที่เป็นคนเติบโตมาในครอบครัวชาวนา แต่อีกเหตุปัจจัยหนึ่งอาจจะเพราะปรีดีสังเกตเห็นความเปลี่ยนแปลงไปในบริบทของสังคม ด้วยความที่เป็นคนต่างจังหวัดจึงทราบวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนต่างจังหวัดดี และตระหนักถึงความยากลำบากของชาวนา ซึ่งเป็นอาชีพหลักส่วนใหญ่ของคนไทยในขณะนั้น ที่มีความยากลำบากและไม่ได้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต คือไม่มีที่ดินสำหรับการทำนา จึงต้องเสียค่าเช่าที่นา ถูกเก็บภาษีโคกระบือ เสียเงินค่ารัฐูปการที่ไม่เป็นธรรม ทำให้ปรีดีตระหนักถึงในเรื่องนี้และเห็นว่าเป็นจริงดังที่ฉีคอธิบายไว้<sup>60</sup>

## แนวคิดแบบรัฐประชาชาตินิยม

อีกหนึ่งแนวคิดที่สะท้อนในงานของปรีดีคือ แนวคิดแบบรัฐประชาชาตินิยม กล่าวคือ การมองว่า รัฐสมัยใหม่จำเป็นต้องมีฐานะเป็นองค์กรทางการเมืองที่ดำรงเอกราช อธิปไตย และความมั่นคงของชาติไว้ได้ โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจ<sup>61</sup> แนวคิดดังกล่าวมิได้หมายถึงชาตินิยมในความหมายแบบนิยมเชื้อชาติ หรือการยกความเป็นชาติขึ้นเพื่อกีดกันผู้อื่น หากเป็นการตระหนักว่า การสร้างรัฐประชาชาติให้มั่นคงจำเป็นต้องอาศัยความสามารถของรัฐในการจัดระเบียบทรัพยากรภายในประเทศ ลดความเปราะบางจากการพึ่งพาปัจจัยภายนอก และทำให้ราษฎรมีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคงเพียงพอจะรองรับเอกราชทางการเมืองได้

ในความคิดของปรีดี เศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะหากปล่อยให้โครงสร้างเศรษฐกิจอยู่ในสภาพที่ราษฎรถูกกดทับ ขาดหลักประกันในการดำรงชีวิต และประเทศยังต้องพึ่งพาปัจจัยภายนอกอย่างลึกซึ้ง รัฐย่อมไม่อาจมีอธิปไตยที่แท้จริงได้ ด้วยเหตุนี้ ในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจจึงปรากฏแนวคิดที่มุ่งให้รัฐบาลเข้ามาจัดการเศรษฐกิจเพื่อสร้างความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะการจัดให้ราษฎรเข้าถึงปัจจัยแห่งการดำรงชีวิต การควบคุมมิให้เกิดการกดราคาหรือฉวยโอกาสทางเศรษฐกิจ และการวางระบบเศรษฐกิจที่ยึดหลักการพึ่งพาตนเองเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เป้าหมายของการพึ่งตนเองดังกล่าวก็เพื่อรองรับความเสี่ยงจากภาวะผันผวนของเศรษฐกิจโลก บรรเทาปัญหาการขาดดุลทางการค้า และลดความเปราะบางจากการพึ่งพาต่างประเทศในระยะยาว อันจะทำให้รัฐดำรงเอกราชและเสริมสร้างความมั่นคงภายในได้มากขึ้น ซึ่งเป็นการต่อต้านลัทธิล่าอาณานิคมที่ผ่านมามีพร้อม ๆ กับการขยายตัวของระบบทุนนิยมจากตะวันตก

ในด้านหนึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นผลสะท้อนมาจากการเผชิญวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่และการชะลอตัวทางเศรษฐกิจจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งแม้สยามจะไม่ได้รับผลกระทบจากสงคราม แต่ในทางด้านเศรษฐกิจ วิกฤตดังกล่าวส่งผลต่อสยามโดยตรง

การพยายามสร้างระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตัวเองได้ภายใต้แนวคิดรัฐประชาชาตินิยม หากกล่าวในเชิงเปรียบเทียบ แนวคิดดังกล่าวมีลักษณะใกล้เคียงกับเศรษฐกิจชาตินิยมที่มองว่า รัฐต้องมีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งภายใน เพื่อให้ชาติยืนอยู่ได้อย่างมั่นคงท่ามกลางการแข่งขันของโลกสมัยใหม่ ซึ่งเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับแนวคิดของฟรีดริช ลิสท์ (Friedrich List)<sup>62</sup> ซึ่งมีอิทธิพลในเชิงเศรษฐกิจต่อแนวคิดของปรีดี<sup>63</sup>

## ปรีดี พนมยงค์ ในสายธารความคิดทางเศรษฐกิจ

เมื่อทำความเข้าใจฐานคิดทั้งสามประการของปรีดีแล้ว ย่อมต้องเกิดคำถามว่า ในสายธารความคิดทางเศรษฐกิจ แนวคิดของปรีดีอยู่ตรงไหนในสายธารนี้ ประเด็นนี้เป็นข้อถกเถียงที่น่าสนใจในทางวิชาการ รวมถึงการอธิบายแนวคิดของปรีดี ในฐานะการเป็นรากฐานของรัฐสวัสดิการ<sup>64</sup> ดังเช่นในงานของชัชวาลย์ ธรรมบุษดี ซึ่งอธิบายว่าร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจมีสถานะเป็นรากฐานของรัฐสวัสดิการถ้วนหน้า<sup>65</sup> อย่างไรก็ดี ลักษณะดังกล่าวเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่ เพราะมีนักวิชาการ เช่น วันพัฒนา ยังมีวิทยา เขียนบทความชื่อว่า “A Critique of Pridi Panomyong’s Economic Plan<sup>66</sup>” ซึ่งตั้งประเด็นไว้ว่า ผู้ศึกษาร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจได้อธิบายเอกสารฉบับนี้ว่ามีสถานะเป็นโครงการแบบเสรีนิยมที่ผสมแนวคิดสังคมนิยมอย่างอ่อน (soft socialism) เพื่อสร้างหลักประกันแบบระบบรัฐสวัสดิการนั้นอาจ

ไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ หากพิจารณาเนื้อหาในร่างโครงการเศรษฐกิจ ยังมีเนื้อหาหลายส่วนที่มีลักษณะเป็นระบบเศรษฐกิจที่รัฐควบคุมแบบสมบูรณ (planned economy) ซึ่งอาจทำลายสิทธิในการกำหนดตัวเองในทางเศรษฐกิจ (economic self-determination) ของประชาชนว่าต้องการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเช่นไร หรือทำลายการสร้างพลเมืองในระบบประชาธิปไตย (democratic citizenship) ที่มีสิทธิและเสรีภาพ<sup>67</sup>

การทำความเข้าใจแนวคิดทางเศรษฐกิจในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจนั้น ไม่อาจจำกัดเพียงการอ่านตัวบทแบบเคร่งครัดในถ้อยคำเพียงอย่างเดียว หากต้องพิจารณาบริบททางประวัติศาสตร์และโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองร่วมด้วย ดังที่กล่าวไว้ในตอนต้นของบทที่ว่า ระบบเศรษฐกิจของสยามในช่วงดังกล่าวผูกติดอยู่กับระบบทุนนิยมโลก ผ่านการค้ากับประเทศอังกฤษ ซึ่งชนชั้นนำสยามได้รับผลประโยชน์จากระเบียบเศรษฐกิจเช่นนั้น ขณะเดียวกันภาวะกึ่งอาณานิคมที่มาพร้อมกับระบบทุนนิยม ทำให้สยามมีทางเลือกเชิงนโยบายจำกัด การสะสมทุนของราษฎรจึงเกิดขึ้นได้ยากและนำไปสู่ความผิเคืองทางเศรษฐกิจเงื่อนไขเชิงโครงสร้างเหล่านี้ จึงเป็นฉากหลังที่ผลักให้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจปรากฏขึ้นในฐานะข้อเสนอเพื่อจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจใหม่ มากกว่าจะเป็นเพียงแบบร่างรัฐสวัสดิการในความหมายร่วมสมัย

ผู้เขียนเห็นว่าไม่อาจคาดเดาความคิดหรือตัวตนสรุปไปว่า แนวคิดทางเศรษฐกิจของปรีดีนั้นเป็นเช่นไร เนื่องจากหากพิจารณาตามคำชี้แจงของปรีดีแล้ว เห็นได้ว่า ปรีดีไม่ได้ยึดถือเอาลัทธิใดลัทธิหนึ่งมาเป็นหลักการออกแบบนโยบายเศรษฐกิจ แต่อาศัยวิธีการผสมผสานทั้งเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมหรือโซเชี่ยลลิสม์ (socialism) และเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

(capitalism) ภายใต้การป้องกันการค้าโดยรัฐ (protection) ดังปรากฏ  
ในข้อความว่า

“ความคิดที่ข้าพเจ้าได้มีอยู่เช่นนี้ ไม่ใช่เป็นด้วยข้าพเจ้า  
ได้มีอุปาทานผูกมันอยู่ในลัทธิใด ๆ ข้าพเจ้าได้หยิบเอาส่วน  
ที่ดีของลัทธิต่าง ๆ ที่เห็นว่าเหมาะสมแก่ประเทศสยามแล้ว  
จึงได้ปรับปรุงยกขึ้นเป็นเค้าโครงการ<sup>68</sup>”

ดังนั้น หากพิจารณาอย่างผิวเผินจะเห็นว่า นโยบายทางเศรษฐกิจ  
ดังกล่าวจะไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่เป็นผลมาจากการเลือก  
นำเอาแนวคิดทางเศรษฐกิจในส่วนที่ปรารถนาดีและคาดว่าจะก่อให้เกิด  
เกิดประโยชน์กับประเทศมาใช้ โดยไม่ได้คำนึงถึงอุดมการณ์หรือลัทธิ  
ทางการเมือง แม้จะมีผู้กล่าวว่า ปรินดีมีแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์ แต่หาก  
พิจารณาเนื้อหาของเค้าโครงการเศรษฐกิจแล้วเห็นได้ว่า แม้เค้าโครงการ  
เศรษฐกิจมีกลิ่นอายความคิดทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม แต่ก็ไม่ใช่  
คอมมิวนิสต์ตามแนวทางของคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) และฟรีดริช  
เอน์เงิลส์ (Friedrich Engels)<sup>69</sup> ซึ่งปรินดีตอบกรรมาณการพิจารณา  
เค้าโครงการเศรษฐกิจในตอนหนึ่งว่า

“...โครงการนี้ไม่ใช่หลักคอมมิวนิสต์ เรามีทั้งแคปิตลลิสม์  
และโซเซียลลิสม์รวมกัน ถ้าหากพวกคอมมิวนิสต์มาอ่านจะ  
ติเตียนมาก ว่ายังรับรองพวกมันให้มีอยู่...<sup>70</sup>”

เมื่อพิจารณาโดยตลอดเค้าโครงการเศรษฐกิจแล้ว เห็นได้ว่า  
หลักการของร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจนั้น แตกต่างจากความคิดทาง

เศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์พอสมควร เช่น รัฐบาลไม่ต้องริบทรัพย์สินของผู้มั่งมี โดยรัฐบาลจะไม่ริบที่ดินของเอกชน แต่ใช้วิธีการซื้อขายที่ดินด้วยความสมัครใจ หรือรัฐบาลจะคุ้มครองลิขสิทธิ์ในงานสร้างสรรค์ (ในเค้าโครงการเศรษฐกิจใช้คำว่า กรรมสิทธิ์) ซึ่งหลักการนี้สอดคล้องกับหลักการของแนวคิดเศรษฐกิจแบบภราดรภาพนิยม ซึ่งแม้จะเป็นสายธารความคิดทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม แต่ก็มีความแตกต่างกัน เนื่องจากแนวคิดเศรษฐกิจแบบภราดรภาพนิยมยังมีการเคารพในกรรมสิทธิ์ของบุคคลและยอมรับให้มีมรดกตกทอดได้ ตลอดจนทำให้อิสระเสรีต่อบุคคลในการใช้จ่ายทรัพย์สินของตัวเอง<sup>71</sup> เนื่องจากแนวคิดสังคมนิยมแบบสหกรณ์ไม่ได้มองว่า ปัญหาของสังคมเป็นเรื่องการต่อสู้ทางชนชั้นแบบมาร์กซิสต์ แต่เป็นปัญหาของการขาดจริยธรรมในสังคม ซึ่งเกิดมาจากระบบทุนนิยมที่ทำให้ต้องปรับปรุงกระบวนการจัดสรรทรัพยากร โดยใช้สังคมนมาเป็นพื้นฐานผ่านระบบสหกรณ์<sup>72</sup>

ผู้เขียนสันนิษฐานว่า เหตุที่ปริดีเลือกนำแนวคิดแบบลัทธิภราดรภาพนิยมมาใช้ อาจเพราะต้องการสร้างทรรศนะทางสังคมที่ประชาธิปไตย เพราะโดยหลักการของลัทธิภราดรภาพนิยมยังยอมรับความไม่เสมอภาคในสังคม แต่จะดำเนินการโดยให้สังคมนร่วมแรงร่วมใจกันระหว่างคนอ่อนแอและแข็งแรง ให้ร่วมกันรับผิดชอบการดำเนินชีวิตผ่านกลไกของหลักประกันทางสังคม

ในด้านหนึ่ง ข้อถกเถียงที่วันพัฒนา ยังมีวิทยา นำเสนอว่า แผนการในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจอาจนำไปสู่การทำลายสิทธิในการกำหนดตัวเองในทางเศรษฐกิจ และการสร้างพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยในประเด็นนี้ หากไม่ได้พิจารณาบริบทของสังคมสยามในเวลานั้นประกอบ และพิจารณาเฉพาะตัวบท ก็น่าจะทำให้เข้าใจได้ว่า ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจย่อมนำไปสู่การควบคุมโดยสมบูรณ์จากรัฐได้

และอาจจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนทำลายสารัตถะแห่งสิทธิได้<sup>73</sup>

แต่หากพิจารณาบริบททางประวัติศาสตร์ในลักษณะดังกล่าว ประกอบกับอุดมการณ์ทางการเมืองที่กำกับโครงสร้างเศรษฐกิจ ในเวลานั้น จะเห็นได้ว่า ตราสารทางการเมืองสำคัญ เช่น ประกาศ คณะราษฎร หรือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475<sup>74</sup> ที่รับรองว่า อำนาจอสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย แม้จะไม่ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้แบบโครงสร้างของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน แต่ก็ทำให้เห็นการยกคุณค่าของราษฎรที่ไม่ปรากฏในระบอบการเมืองเดิม<sup>75</sup> หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475<sup>76</sup> ที่รับรองว่า อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม ต่างแสดงให้เห็นสิ่งสำคัญคือ สถานะของราษฎรในฐานะของผู้ทรงอำนาจและเป็นผู้ทรงสิทธิอันแท้จริงในระบอบประชาธิปไตย มีสิทธิและความเสมอภาคกันตามอุดมการณ์แบบเสรีประชาธิปไตย ดังนี้ การกำหนดนโยบายของรัฐบาลย่อมไม่อาจที่จะขัดกับอุดมการณ์แบบเสรีประชาธิปไตยนี้ได้

ด้วยเหตุนี้ อาจจะไม่สามารถสรุปได้ว่า ในสายธารความคิดทางเศรษฐกิจนั้น ปรีดีเลือกหรือสนับสนุนแนวคิดทางเศรษฐกิจแบบใด เพราะแนวคิดของปรีดีเกิดขึ้นจากการผสมผสานแนวคิดทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อฐานคิดของเขา ในการแก้ไขปัญหาความฝืดเคืองทางเศรษฐกิจ และตอบสนองต่อการสร้างสังคมที่เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์ ทั้งประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ การเมือง และทรงคนะทางสังคมที่เป็นประชาธิปไตย

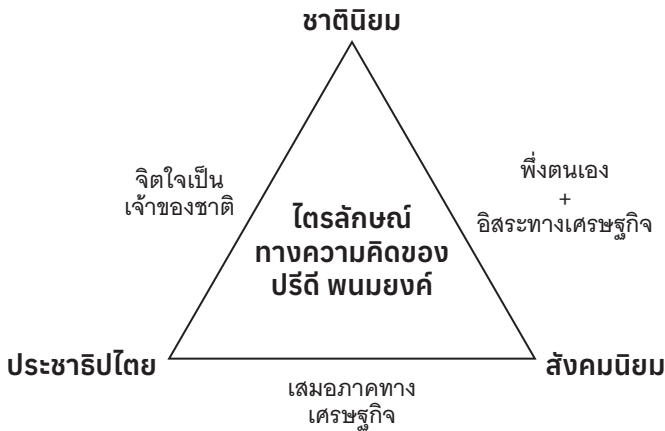
## สรุป

หากทำความเข้าใจการอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในมิติของความคิดทางเศรษฐกิจและโครงสร้างรัฐแล้ว เห็นได้ว่า เหตุการณ์ดังกล่าวย่อมมิใช่เพียงจุดเปลี่ยนทางการเมืองที่นำไปสู่การสิ้นสุดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เท่านั้น หากยังเป็นความพยายามเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ดำรงอยู่ภายใต้ระบอบเดิมด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง การสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญในสายตาของ ปรีดี พนมยงค์ และคณะราษฎร มิได้มีความหมายจำกัดเพียงการเปลี่ยนแหล่งที่มาของอำนาจทางการเมือง หากยังมีความหมายถึงการทำให้รัฐใหม่ต้องหันมาตอบสนองต่อปัญหาความผิเคือง ความเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจที่ราษฎรเผชิญอยู่ภายใต้โครงสร้างเดิมด้วย

ในด้านหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่ก่อตัวมาก่อนแล้วจากการปฏิรูประบบราชการสมัยใหม่ ซึ่งไม่เพียงทำให้เกิดรัฐรวมศูนย์ หากยังทำให้เกิดบุคลากรของรัฐแบบใหม่ที่มีจิตสำนึกต่อความต่อเนื่องของรัฐและความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนสถาบันทางการเมืองให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของบ้านเมือง ขณะเดียวกันในอีกด้านหนึ่ง โครงสร้างทางเศรษฐกิจของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีลักษณะเป็นการรวมอำนาจและระดมทรัพยากรเข้าสู่ศูนย์กลาง โดยเฉพาะผ่านระบบภาษีอากรและการจัดระเบียบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน อันส่งผลให้ราษฎร โดยเฉพาะชาวนา ไม่อาจสะสมทุนหรือยกระดับความเป็นอยู่ของตนได้ และเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำขนาดใหญ่ขึ้น สภาพความเปราะบางดังกล่าวก็ยิ่งปรากฏเด่นชัดขึ้นอีก

หากขมวดความคิดของปริดีอย่างเป็นองค์รวมทางความคิดแล้ว พบว่าความคิดของปริดีมีลักษณะเป็นไตรลักษณ์ อันได้แก่ ประชาธิปไตย ชาตินิยม และสังคมนิยม (ภราดรภาพ) โดยองค์ประกอบทั้งสามนั้น ไม่สามารถแยกขาดจากกันได้โดยสิ้นเชิง<sup>7</sup>

ภาพที่ 1-2 ไตรลักษณ์ทางความคิดของปริดี พนมยงค์



ที่มา: เกษียร เตชะพีระ (2569)

เมื่อพิจารณาจากบริบทดังกล่าว ประชาธิปไตยจึงไม่ได้อยู่ในฐานะระบอบการเมืองเพียงอย่างเดียว หากอยู่ในฐานะระเบียบสังคมที่ต้องมีฐานรองรับทางเศรษฐกิจด้วย ดังเห็นได้ว่า ในทฤษฎีของปริดี ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดของประชาธิปไตยสมบูรณ์ เพราะหากราษฎรยังไม่อาจมีความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ก็ย่อมยากที่จะใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ การเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงก่อให้เกิดเหตุการณ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และทฤษฎีทางสังคมเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อจัดระเบียบสังคม

ใหม่ให้มีทั้งความเสมอภาค คัดดีศรีความเป็นมนุษย์ และความร่วมมือกันฉันภราดรภาพมากยิ่งขึ้น

ในขณะเดียวกัน แก่นสำคัญของ การเปลี่ยนแปลงการปกครองมิใช่เพียงการเปลี่ยนตัวผู้ใช้อำนาจรัฐเพียงอย่างเดียว หากเป็นการเปลี่ยนความหมายของตัวรัฐเอง จากรัฐที่มีบทบาทหลักในการรวบรวมอำนาจ และทรัพยากรจากราษฎร ไปสู่รัฐที่ต้องรับภารกิจในการบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรและจัดระเบียบเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสะท้อนอยู่ในทฤษฎีทางความคิดของปรีดี

อย่างไรก็ดี มโนทัศน์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวจะยังคงมีสถานะเป็นเพียงกรอบความคิดเชิงหลักการ หากยังไม่ถูกแปลงออกมาเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายและการออกแบบสถาบันของรัฐ ด้วยเหตุนี้ ในบทถัดไปจะพิจารณาร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์ ในฐานะความพยายามทำให้โลกทัศน์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวกลายเป็นพิมพ์เขียวสำหรับการวางแผนทางการคลังของรัฐภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และเป็นจุดที่มโนทัศน์ทางเศรษฐกิจของปรีดีเริ่มแสดงตนอย่างเป็นทางการในทางนโยบายอย่างแท้จริง

# เชิงอรรถท้ายบทที่ 1

---

- 1 ดู ปรีดี พนมยงค์, *ความเป็นมาของคัพทไทย: ปฏิวัติ รัฐประหาร วิวัฒน์ อภิวัฒน์*, (สถาบันสยามเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม, 2519), 8.
- 2 ปรีดี พนมยงค์, *เค้าโครงการเศรษฐกิจ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์)*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (สุภาพใจ, 2552), 150.
- 3 เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, “มโนทัศน์ทางเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์,” สถาบันปรีดี พนมยงค์, 15 มิถุนายน 2563 [Online], สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2020/06/304>.
- 4 Maurizio Peleggi, *Lords of Things: The Fashioning of the Siamese Monarchy's Modern Image*, (University of Hawai'i Press, 2002), 2-3, 14-15.
- 5 ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ, “ระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2394-2453,” ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ) *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484*, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), 169-184, 201.
- 6 กุลลดา เกษบุญชู มีด, *ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์: วิวัฒนาการรัฐไทย*, อาทิตย์เจียมรัตตัญญู แปล, (ฟ้าเดียวกัน, 2562), 79-100.
- 7 ดู เฟิงอ๋าง, 129-154.
- 8 วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร, *นักเรียนนอก: ข้อมูลสำคัญในประวัติศาสตร์สังคมไทย*, (แสงดาว, 2550), 14-15.
- 9 Max Weber, *The Vocation Lectures: Science as a Vocation, Politics as a Vocation*, (Hackett Publishing Company, Inc., 2004), 44, 53-54.
- 10 กุลลดา เกษบุญชู มีด, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, 326-327.
- 11 เฟิงอ๋าง, 326-327.

- 12 อธิธิพล โคตะมี, "การสกัดส่วนเกินทางเศรษฐกิจ: กลไกสะสมทุนคักดินา," สถาบันปริดี พนมยงค์, 21 เมษายน 2565 [Online], สืบค้นเมื่อ 21 มกราคม 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2022/04/1063>.
- 13 สนธิสัญญาเบาว์ริงทำในปี พ.ศ. 2398 (ค.ศ. 1855) และมีผลในปี พ.ศ. 2399 (ค.ศ. 1856). พอพันธุ์ อูยยานนท์ และฉัตรทิพย์ นาถสุภา อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวว่า ทำให้สังคมไทยเข้าสู่ระบบทุนนิยม ซึ่งไปมากกว่าการค้าต่างแดนที่พัฒนามาตั้งแต่สมัยอยุธยา แต่ทำให้สังคมไทยเข้าสู่สังคมเงินตราและการผลิตเพื่อการค้า; ดู พอพันธุ์ อูยยานนท์, *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย*, (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2564), 10-14; ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ สุธี ประศาสน์เศรษฐ์, *อ้างแล้ว* เชียงอรรถที่ 5, 169-184.
- 14 อธิธิพล โคตะมี, *อ้างแล้ว* เชียงอรรถที่ 12.
- 15 กุลลดา เกษบุญชู มีด, *อ้างแล้ว* เชียงอรรถที่ 6, 18.
- 16 อภิชาติ สถิตินิรามัย และ อิศร์กุล อุณหเกตุ, *ทุน วัง คลัง (คักดิ) นา: สมรรถมิเศรษฐกิจการเมืองไทยกับประชาธิปไตยที่ยังไม่ลงหลักปักฐาน*, (มติชน, 2564), 169-170.
- 17 อธิธิพล โคตะมี, *อ้างแล้ว* เชียงอรรถที่ 12.
- 18 เพิ่งอ้าง.
- 19 คาร์ล ซี. ชิมเมอร์แมน, *การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม*, ชิม วีระไวทยะ แปล, พิมพ์ครั้งที่ 2, (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2525), 57.
- 20 เพิ่งอ้าง, 18-19.
- 21 เพิ่งอ้าง, 57.
- 22 เพิ่งอ้าง, 32.
- 23 เพิ่งอ้าง, 32.
- 24 ดู สุนทรื อาสะวไย, *ประวัติคลองรังสิต: การพัฒนาที่ดินและผลกระทบต่อสังคม พ.ศ. 2431-2457*, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530).
- 25 อธิธิพล โคตะมี, *อ้างแล้ว* เชียงอรรถที่ 12.

- <sup>26</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *ประวัติศาสตร์เมืองไทยสยาม พ.ศ. 2475-2500*, พิมพ์ครั้งที่ 8, (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2562), 78.
- <sup>27</sup> อังรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, *2475 และ 1 ปี หลังปฏิวัติ*, (สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), 37-38.
- <sup>28</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 26, 78-87.
- <sup>29</sup> ดู ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1. สถาบันปรีดี พนมยงค์, “ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1,” สถาบันปรีดี พนมยงค์ [Online], สืบค้นเมื่อ 21 มกราคม 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/libraries/1583202126>.
- <sup>30</sup> ดู เฟิ่งอ๋าง.
- <sup>31</sup> ไสว สุทธิพิทักษ์, *ดร.ปรีดี พนมยงค์ กับการปฏิวัติ*, (สิริธรรมนคร, 2493), 73-75.
- <sup>32</sup> งานศึกษาทางประวัติศาสตร์ในปัจจุบันได้แสดงให้เห็นว่า คณะราษฎรไม่ได้มุ่งหมายที่จะกล่าวบริภาษต่อรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่เหตุที่ใช้ถ้อยคำรุนแรงก็เพื่อให้ น้ำเสียงเกิดความชัดเจนแก่ผู้อ่านหรือผู้ฟัง ประกาศ ในลักษณะที่สร้างความเชื่อมั่น และสะท้อนความว่า คณะราษฎรมุ่งหวังผลสำเร็จทันทีทันใด จึงมุ่งใช้น้ำเสียงที่หนักแน่นและผ่านการคิดพิจารณามาอย่างดีแล้ว เพื่อให้รู้สึกเสมือนว่าการกระทำดังกล่าวไม่ใช่ความหุนหันพลันแล่นด้วยโทสะหรืออารมณ์ชั่ววูบ แต่ได้คิดใคร่ครวญมาอย่างดีแล้ว. ดู ธิรัช สุขเมธสวัสดิ์, “เสียงในประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1 : วรรณศิลป์เพื่อการปฏิวัติ,” *วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 25 (1): 557, <https://doi.org/10.64731/jla.v25i1.281429>.
- <sup>33</sup> วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, *ปรีดีสาร ฉบับคู่มือประชาธิปไตย*, (สุภาพใจ, 2548) 22-26.
- <sup>34</sup> สุพจน์ ด่านตระกูล, *ปาฐกถาบางเรื่องของท่านปรีดีฯ*, (ประจักษ์การพิมพ์, 2516), 3.
- <sup>35</sup> สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, *ประวัติศาสตร์ที่เพิ่งสร้าง*, (6 ตุลาคม, 2544), 3.
- <sup>36</sup> ดู ปรีดี พนมยงค์, *ชีวประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์ (จนถึง 24 กรกฎาคม 2525)*, (โครงการปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย, 2526).

- <sup>37</sup> เฉลิมเกียรติ ผิวนวล, “ความคิดสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์,” ใน *ปรีดีปริทัศน์ ปาฐกถาชุดปรีดี พนมยงค์ อนุสรณ์* (เทียนวรรณ, 2526), 127.
- <sup>38</sup> เพิ่งอ้าง, 128-134.
- <sup>39</sup> see Albert Wallace Heathcote, “William Whewell's Philosophy of Science,” *The British Journal for the Philosophy of Science*, Vol. 4, No. 16 (1954).
- <sup>40</sup> เฉลิมเกียรติ ผิวนวล, อ้างแล้ว เิงอรรถที่ 37, 128-134.
- <sup>41</sup> ปรีดี พนมยงค์, *ความเป็นอนิจจังของสังคม*, พิมพ์ครั้งที่ 10, (สายธาร, 2552), 50-51.
- <sup>42</sup> เฉลิมเกียรติ ผิวนวล, อ้างแล้ว เิงอรรถที่ 37, 131.
- <sup>43</sup> เขมภัทร ทฤษฎิกุล, อ้างแล้ว เิงอรรถ 3.
- <sup>44</sup> บทความ Pridi Through a Looking Glass นี้ ในเวลาต่อมา ร.อ. วัชรชัย ชัยสิทธิเวชช ร.น. แปลเป็นภาษาไทยโดย ในชื่อว่า “ทรงชนะ ดร.ปรีดี ต่อสภากาการณ์เมืองไทยในปัจจุบัน” ทั้งคำแปลฉบับนี้ผู้เขียนใช้ฉบับที่สถาบันปรีดี พนมยงค์ นำมาเสนอใหม่ในชื่อว่า “ความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของข้าพเจ้า.” ดู แอนโทนี พอล, “ความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของข้าพเจ้า,” วัชรชัย ชัยสิทธิเวชช แปล, สถาบันปรีดี พนมยงค์, 20 พฤศจิกายน 2563 [Online], สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2020/11/507>.
- <sup>45</sup> ดูบทความชื่อว่า “ทรงชนะ ดร.ปรีดี ต่อสภากาการณ์เมืองไทยในปัจจุบัน” ซึ่งถูกตัดมาลงในเว็บไซต์สถาบันปรีดี พนมยงค์ ดู ปรีดี พนมยงค์, “ความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของข้าพเจ้า,” สถาบันปรีดี พนมยงค์, 20 พฤศจิกายน 2563 [Online], สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2020/11/507>.
- <sup>46</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, *สร้างสังคมไทยให้เป็นรัฐสวัสดิการ: ข้อคิดจากปรีดี พนมยงค์ ถึงยุคปัจจุบัน*, (เสมสิกขาลัย, 2564), 46-54.
- <sup>47</sup> see Charles Gide, *Principes d'Économie Politique* (BnF-Partenariats, 2016), chapitre 3, ebook.

- 48 วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, “มโนทัศน์ทางเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมกับ เศรษฐศาสตร์ของ ชาร์ลส์ จี๊ด,” สถาบันปริดี พนมยงค์ [Online], สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/libraries/1586915565>.
- 49 ปริดี พนมยงค์, *แนวความคิดประชาธิปไตยของปริดี พนมยงค์*, (เรือนแก้ว การพิมพ์, 2535), 199-204. พึงสังเกตว่า ปริดีเริ่มใช้คำว่าประชาธิปไตยแทน ระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญหลังปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา; ดู เกษียร เตชะพีระ, *ประชาธิปไตยประเสริฐสุดที่เป็นไปได้: ปมปริศนาบนเส้นทางแสวงหา ของสังคมไทย*, (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2569), 69.
- 50 เฉลิมเกียรติ ผิวนวนล, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 37, 128-134.
- 51 เพิ่งอ่าง, 133.
- 52 ปริดี พนมยงค์, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 2, 150.
- 53 ปริดี พนมยงค์, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 41, 64-65.
- 54 ปริดี พนมยงค์, *เราจะต่อต้านเผด็จการได้อย่างไร*, (กรุงสยามการพิมพ์, 2517), 42.
- 55 ปริดี พนมยงค์, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 41, 64.
- 56 อธิญา พงศ์สะอาด, “ปริดี พนมยงค์ กับแนวความคิดการปฏิรูปการบริหารงาน คลังของประเทศไทย,” (ดุษฎินิพนธ์ หลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎินิพนธ์ิต (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2564), 113-114.
- 57 Charles Gide, *Principes d'Économie Politique* (BnF-Partenariats, 2016), chapitre 1 et chapitre 3, ebook.
- 58 Ibid.
- 59 ปริดี พนมยงค์, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 2, 149-150.
- 60 เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 3.
- 61 ปริดี พนมยงค์, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 2, 61-66.
- 62 เพิ่งอ่าง, 54-55.
- 63 ปริดี พนมยงค์ อ่างถึงในการจัดทำเค้าโครงการเศรษฐกิจ เห็นได้ว่า ปริดีได้รับ อิทธิพลทางความคิดสำคัญมาจากฟรีดริช ลิสท์ ซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่มีความคิดทาง เศรษฐกิจแบบชาตินิยม โดยเชื่อว่า ภายในประเทศต้องมีการลงทุนเพื่อให้เกิด การพัฒนาอุตสาหกรรม กลไกกรรม และศิลปวิทยาให้พร้อมมูลเพื่อป้องกันมิให้

- ประเทศเกิดการขาดดุลทางการค้า และอาจจะมีการตั้งกำแพงภาษีเพื่อให้เกิดการคุ้มครองเศรษฐกิจภายในประเทศ (protectionism); see Friedrich List, *The National System of Political Economy*, (Vernon Press, 2013).
- <sup>64</sup> นักวิชาการจำนวนหนึ่งได้อธิบายว่า ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจมีสถานะเป็นรากฐานของรัฐสวัสดิการไทย เช่น ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ หรือชัชวาลย์ ธรรมบุษดี.
- <sup>65</sup> ชัชวาลย์ ธรรมบุษดี, *รัฐสวัสดิการเพื่อความสุขสมบูรณ์ของราษฎร*, (สถาบันปริดีพนมยงค์, 2564), 11-12.
- <sup>66</sup> ผู้เขียนขอขอบคุณ ผศ. ดร.วันพัฒน์ ยังมีวิทยา ที่เขียนบทความนี้ขึ้นมา และได้ตั้งประเด็นที่น่าสนใจในบทความ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อปรีดีศึกษา ซึ่งงานโดยส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยมีการวิพากษ์วิจารณ์ผลงานของปรีดีเท่าที่ควร.
- <sup>67</sup> see Wanpat Youngmevittaya, "A Critique of Pridi Panomyong's Economic Plan," *รัฐศาสตร์นิเทศ* ปีที่ 9, ฉบับที่ 1 (2566): 107–141.
- <sup>68</sup> ปรีดี พนมยงค์, *อ้างแล้ว* เซึ่งอรรถที่ 2, 149-150.
- <sup>69</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, *อ้างแล้ว* เซึ่งอรรถที่ 46, 46-54.
- <sup>70</sup> ปรีดี พนมยงค์, *อ้างแล้ว* เซึ่งอรรถที่ 2, 146.
- <sup>71</sup> อิศริยา นิติตันท์ประกาศ บุญญะศิริ, "มองเค้าโครงการเศรษฐกิจในปัจจุบัน," สถาบันปริดี พนมยงค์, 7 พฤษภาคม 2563 [Online], สืบค้นเมื่อ 21 มกราคม 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2020/05/244>.
- <sup>72</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, *อ้างแล้ว* เซึ่งอรรถที่ 46, 52-54.
- <sup>73</sup> see, Wanpat Youngmevittaya, supra note 59; วันพัฒน์ ยังมีวิทยา, "ปัญหาการศึกษา เค้าโครงการเศรษฐกิจ ของ ปรีดี พนมยงค์, ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 12 มีนาคม 2567 [Online], สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2569, จาก <https://hist.human.cmu.ac.th/node/289>.
- <sup>74</sup> พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475, มาตรา 1.
- <sup>75</sup> ปรีชา สุวรรณทัต, "ข้อสังเกตเกี่ยวกับปฐมรัฐธรรมนูญ," สถาบันปริดี พนมยงค์, 18 มิถุนายน 2563 [Online], สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2020/06/307>; เขมภัทร ทฤษฎีกุณ, "ปฐมรัฐธรรมนูญ โครงสร้างสถาบันการเมือง ในอุดมคติของคณะราษฎร," สถาบันปริดี พนมยงค์,

5 กุมภาพันธ์ 2569 [Online], สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2026/02/2767>.

<sup>76</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475, มาตรา 2.

<sup>77</sup> เกษียร เตชะพีระ, *ประชาธิปไตยประเสริฐสุดที่เป็นไปได้: ปมปริศนาเส้นทางแสวงหาของสังคมไทย*, (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2569), 91.



---

# 2

ເຕົ້າໂຕຮ່ວງການເຮັດຜູ້ເກີດຂອງ  
ປັດໄຈ ພຸດທະຍາ  
ເຮັດໄວ້ໃນການກວດພົບ  
ທາງການຕ້ອງຂອງຮູ້ຢາກ  
ຄວາມຮູ້ຮູ້

---

บทก่อนได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า การอภิวัดณ์ 2475 มีนัยสำคัญในฐานะความพยายามเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคมไทย บทนี้เป็นการพิจารณาต่อไปว่า ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถูกทำให้เป็นรูปธรรมขึ้นอย่างไร ทั้งในทางความคิดและนโยบาย ซึ่งตัวอย่างของความพยายามดังกล่าวปรากฏอยู่ในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ ของปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีได้มีสถานะเป็นเพียงเอกสารข้อเสนอเชิงเศรษฐกิจทั่วไป หากแต่เป็นพิมพ์เขียวทางความคิดที่พยายามวางหลักการใหม่ให้แก่รัฐสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ในบทนี้มุ่งอธิบายว่า เค้าโครงการเศรษฐกิจสะท้อนวิถีคิดของปรีดี ต่อบทบาทของรัฐ การจัดสรรทรัพยากร และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของราษฎรอย่างไร โดยเฉพาะในบริบทที่สังคมไทยกำลังเผชิญกับความไม่เที่ยงแท้ของเศรษฐกิจ ความยากลำบากของราษฎร และข้อจำกัดของระบบเศรษฐกิจแบบเดิม การวิเคราะห์ในบทนี้เสนอว่า ข้อเสนอของปรีดีมิใช่เพียงการตอบสนองต่อวิกฤตเฉพาะหน้า หากยังเป็นความพยายามออกแบบรัฐให้มีภารกิจเชิงรุกในการบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎร กระจายฐานเศรษฐกิจ และสร้างความมั่นคงของชาติในระยะยาว เพื่อชี้ให้เห็นว่า เค้าโครงการเศรษฐกิจคือเครื่องมือสำคัญที่เชื่อม

มโนทัศน์ทางเศรษฐกิจของปรีดีเข้ากับโครงการทางการคลังของ คณะราษฎรอย่างเป็นระบบ

## ความสำคัญของการจัดทำร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ

บริบทของการจัดทำร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดีนั้น ในช่วง ปี พ.ศ. 2472-2475 โลกเพิ่งผ่านพ้นสงครามโลกครั้งที่ 1 ระบบเศรษฐกิจ ที่นิยมขณะนั้นคือ ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ภายใต้การกำหนดทิศทาง ของราชสำนัก เมื่อสงครามสิ้นสุดลง ประเทศสยามได้รับผลกระทบ จากสงครามในด้านเศรษฐกิจ เพราะผลกระทบจากสงครามกระจายไป ทั่วโลกกลายเป็นวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ มนุษยชาติ<sup>1</sup>

ในทวีปยุโรป ความบอบช้ำจากสงครามทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถดูดซับแรงงานได้ เกิดภาวะการว่างงานในวงกว้าง รายได้ของ ประชาชนลดลงอย่างรุนแรง และกำลังซื้อหดตัวลงอย่างต่อเนื่อง ขณะ เดียวกันประเทศผู้ชนะสงครามต้องแบกรับภาระหนี้สินจำนวนมหาศาล ส่วนประเทศผู้แพ้สงครามต้องเผชิญกับเงินเฟ้อรุนแรงและการล่มสลาย ของระบบการเงิน ความปั่นป่วนดังกล่าวบ่อนทำลายความเชื่อมั่นต่อ กลไกตลาดเสรี และทำให้รัฐในหลายประเทศเริ่มหันมาใช้นโยบาย เศรษฐกิจเชิงแทรกแซงมากขึ้น เพื่อฟื้นฟูการผลิต การจ้างงาน และ เสถียรภาพทางสังคม

ตัวอย่างเช่น ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศอังกฤษเริ่ม หันมาสนับสนุนแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes, ค.ศ. 1883-1946) ซึ่งเสนอให้รัฐกระตุ้น เศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายภาครัฐและการลงทุนสาธารณะ เพื่อให้เกิด การหมุนเวียนเงินตราในระบบเศรษฐกิจ<sup>2</sup> ขณะเดียวกันในประเทศ

เยอรมนี พรรคสังคมนิยมแห่งชาติเยอรมัน (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei) หรือนาซี (Nazi) ภายใต้การนำของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler, ค.ศ. 1889-1945) ก็ใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเอง (Autarky) และดำเนินแผนสี่ปี (Four-Year Plan) ในปี ค.ศ. 1936 เพื่อเร่งการผลิตภายในประเทศและเตรียมความพร้อมทางอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมสงคราม<sup>3</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ความล้มเหลวของระบบตลาดเสรีในช่วงหลังสงครามเปิดพื้นที่ให้รัฐเข้ามามีบทบาทกำกับเศรษฐกิจอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน<sup>4</sup>

สถานการณ์ยิ่งเลวร้ายลงเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (Great Depression) ในปี พ.ศ. 2472 ซึ่งส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรทั่วโลกตกต่ำอย่างรุนแรง โดยเฉพาะข้าวซึ่งเป็นสินค้าส่งออกหลักของสยาม ราคาคข้าวที่ลดลงอย่างต่อเนื่องทำให้รายได้ของชาวนาหดตัวอย่างมาก ในขณะที่ภาวะภาษี ค่าเช่าที่ดิน และดอกเบี้ยเงินกู้ยังคงอยู่ในระดับเดิม ส่งผลให้ราษฎรจำนวนมากตกอยู่ในสภาพหนี้สินและความยากจนเชิงโครงสร้าง<sup>5</sup> จนเมื่อสถานการณ์ดังกล่าวสูงจนจนถึงที่สุด จึงนำไปสู่การอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครอง<sup>6</sup>

ภายใต้บริบทดังกล่าว ปรีดีซึ่งได้รับการศึกษาจากยุโรปตระหนักว่า การปล่อยให้เศรษฐกิจดำเนินไปตามกลไกตลาดเพียงลำพังไม่อาจแก้ไขปัญหาความทุกข์ยากของราษฎรได้ การจัดทำร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจจึงเป็นความพยายามเสนอแนวทางใหม่ให้รัฐมีบทบาทเชิงรุกในการจัดระเบียบเศรษฐกิจ เพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำที่สะสมมาเป็นเวลานาน<sup>7</sup> ดังนี้ เมื่อคณะราษฎรเข้ามาบริหารประเทศ จึงประกาศต่อราษฎรถึงวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนี้ 6 ประการ โดยในด้านเศรษฐกิจ คณะราษฎรมุ่งบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎร ด้วยการขจัดความ

สมุดปกเหลือง



สำนักงานการพิมพ์ ศ.ศิลปานนท์

ไม่เที่ยงแท้ของเศรษฐกิจ โดยการวางแผนการเศรษฐกิจของประเทศ  
ดังความปรากฏว่า

“จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทาง  
เศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวาง  
โครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก<sup>8</sup>”

ในทรรศนะของปรีดี ความไม่เที่ยงแท้ของเศรษฐกิจในที่นี้คือ  
สภาพความไม่แน่นอนตามธรรมชาติของชีวิต ไม่ว่าจะในแง่ของฐานะ  
ทางเศรษฐกิจ และในแง่ของร่างกายซึ่งทั้งสองส่วนสัมพันธ์กันอยู่ เช่น  
การทำมาหาได้ในวันนี้เป็นเพราะมีร่างกายที่ยังแข็งแรง จึงยังทำมา  
หาได้อยู่ แต่หากวันหนึ่งร่างกายเสื่อมโทรมลง เพราะความเจ็บป่วยหรือ  
ความพิการ ก็ไม่อาจทำมาหาได้อีกต่อไป ทรัพย์สินที่แสวงหามาได้จึง  
ไม่อาจประกันความเที่ยงแท้แน่นอนได้ และความไม่เที่ยงแท้แห่งการ  
ดำรงชีวิตนี้ไม่ใช่จะเกิดขึ้นกับราษฎรที่ยากจนเท่านั้น แต่คนชนชั้นกลาง  
หรือคนมั่งคั่งก็อาจประสบความไม่เที่ยงแท้ได้ด้วย<sup>9</sup> ดังนี้ ตามทรรศนะ  
ของปรีดี ผู้ที่เคยมั่งมีในวันนี้ หากวันหนึ่งทรัพย์สินหมดลง ก็ต้องกลายเป็น  
คนยากจน หรือคนที่เคยแข็งแรงทำงานได้ วันหนึ่งอาจจะต้อง  
เจ็บป่วยไม่อาจทำมาหาได้อีกต่อไป สภาพดังกล่าวทำให้ชีวิตมนุษย์  
ไม่มีความแน่นอนหรือควบคุมได้เลย

ปรีดีแสดงทรรศนะไว้ว่า การสลายความไม่เที่ยงของเศรษฐกิจ  
ต้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจ โดยการให้หลักประกันกับ  
ราษฎร กล่าวคือ ราษฎรที่เกิดมายุ่อมจะได้รับการประกันจากรัฐบาลว่า  
ตั้งแต่เกิดมาจนกระทั่งสิ้นชีพ ในระหว่างนั้นจะเป็นเด็ก หรือเจ็บป่วย

หรือพิการ หรือชราทำงานไม่ได้ก็ดี ราษฎรจะได้มีอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และสถานที่อยู่อาศัย อันเป็นปัจจัยแห่งการดำรงชีวิต<sup>10</sup>

การให้หลักประกันในลักษณะดังกล่าวนี้ ปรีดีเสนอว่า รัฐบาลต้องจัดให้มีประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร หรือในภาษาฝรั่งเศส ปรีดีใช้คำว่า “Assurance Sociale”<sup>11</sup> ซึ่งเป็นความคุ้มครองทางสังคม (social protection)<sup>12</sup> รูปแบบหนึ่ง ซึ่งครอบคลุมชีวิตและความเป็นอยู่ของราษฎรตั้งแต่เกิดจนตาย รวมไปถึงมิติอื่น ๆ ของชีวิต เช่น ความบันเทิงและนันทนาการ<sup>13</sup> นัยของประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรนี้ จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับแนวคิดแบบรัฐสวัสดิการ

ในทฤษฎีของปรีดี ประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรนี้ดีกว่า การสะสมเงินทอง เนื่องจากเงินทองหรือทรัพย์สินนั้นเป็นของไม่แน่นอน<sup>14</sup> โดยหลักคิดเบื้องหลังของประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรนี้ ปรีดีน่าจะนำแนวคิดมาจากลัทธิภราดรภาพนิยม แนวคิดการจัดทำประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรนี้เป็นแนวคิดใหญ่และหลักการสำคัญของร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจที่ปรีดีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในขณะที่แผนการอื่น ๆ ซึ่งเสนอไว้ในเอกสารดังกล่าวเป็นเสมือนข้อเสนอประกอบ ให้ระบบประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรเกิดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เที่ยงแท้ของเศรษฐกิจ

อนึ่ง ดังกล่าวมาแล้วในบทก่อนว่า การร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจไม่ได้อาศัยแนวคิดของระบบเศรษฐกิจในลักษณะใดลักษณะหนึ่งเป็นพื้นฐาน แต่ประกอบไปด้วยแนวคิดทางเศรษฐกิจหลายรูปแบบผสมกัน ประเด็นสำคัญที่สุดประการหนึ่งของข้อเสนอในเค้าโครงการเศรษฐกิจก็คือ การพยายามกลับมาตอบปัญหาใหญ่ที่สุดของการเปลี่ยนแปลงการปกครองในเวลานั้น คือจะทำเช่นไรเพื่อให้เกิดความสุขสมบูรณ์ของ

ราษฎรที่ยั่งยืน และทำให้ชีวิตของมนุษย์ไม่ต้องเผชิญความไม่เที่ยงแท้ของเศรษฐกิจ ดังเช่นที่เผชิญก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

## สาระสำคัญของร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ

ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจมีความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะเป็นจุดที่มันโศกนันททางเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์ เริ่มแปรสภาพเป็นข้อเสนอเชิงสถาบันและเชิงการคลังอย่างเป็นรูปธรรม ดังกล่าวมาแล้วว่า ปรีดีมิได้มองการอภิวัฒน์เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง หากยังเป็นความพยายามจัดระเบียบเศรษฐกิจและสังคมขึ้นใหม่ ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจเป็นเอกสารสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า การจัดระเบียบใหม่นั้นจะเกิดขึ้นผ่านบทบาทของรัฐและเครื่องมือทางการคลังในลักษณะใด ในแง่นี้สาระสำคัญของร่างดังกล่าวมิได้อยู่ที่การเสนอให้รัฐดำเนินมาตรการบางประการเท่านั้น หากอยู่ที่การวางหลักคิดว่า รัฐต้องมีภารกิจบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎร เข้าไปจัดการทางเศรษฐกิจอย่างมีเป้าหมาย กระจายฐานทรัพยากรและโอกาสไปยังชนบท และสร้างระบบเศรษฐกิจที่มั่นคงพอจะรองรับความอยู่รอดของชาติได้

ในอีกด้านหนึ่ง สาระสำคัญของร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจทั้ง 4 ประการ ยังควรได้รับการพิจารณาในฐานะองค์ประกอบที่เชื่อมโยงกันของโครงการจัดระเบียบเศรษฐกิจใหม่ มากกว่าจะเข้าใจว่าเป็นข้อเสนอรายเรื่องที่แยกจากกันโดยเด็ดขาด เพราะการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากรัฐไม่ยอมรับบทบาทในการจัดการทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันการจัดการทางเศรษฐกิจโดยรัฐก็ย่อมไม่อาจบรรลุผลได้อย่างแท้จริง หากยังปล่อยให้ฐานทรัพยากรและโอกาสกระจุกตัวอยู่ในศูนย์กลางโดยไม่กระจายลงสู่ชนบท และทำที่สุดโครงการดังกล่าวก็สัมพันธ์กับความพยายามสร้างความมั่นคงของชาติ

ในทางเศรษฐกิจด้วย ด้วยเหตุนี้ การทำความเข้าใจร่างเค้าโครงการ เศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องพิจารณาสาระสำคัญทั้ง 4 ประการ ในฐานะชุดความคิดที่ต่อเนื่องภายใน มิใช่เพียงรายการมาตรการทางเศรษฐกิจที่วางเรียงต่อกันเท่านั้น

### การประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร

การจัดความไม่เที่ยงแท้ของเศรษฐกิจเป็นหัวใจสำคัญของร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ ซึ่งหากชีวิตไม่มีความแน่แท้ทางเศรษฐกิจแล้วประชาชนย่อมไม่อาจใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างเต็มที่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เพราะต้องคิดกังวลกับอนาคตที่ไม่แน่นอนเกินกว่าจะสนใจและใส่ใจกับการใช้สิทธิและเสรีภาพได้ วิธีการหนึ่งที่ปรกติเสนอในเค้าโครงการเศรษฐกิจคือ การที่รัฐจัดให้มีประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร อันเป็นการประกันว่า ประชาชนตั้งแต่เกิดมาจนกระทั่งสิ้นชีพ ซึ่งในระหว่างนั้นจะเป็นเด็ก คนเจ็บป่วย คนพิการ หรือคนชราทำงานไม่ได้ จะมีอาหาร เครื่องนุ่งห่ม สถานที่อยู่อาศัย และปัจจัยแห่งการดำรงชีวิต<sup>15</sup> ซึ่งปรกติเชื่อว่า

“เมื่อรัฐบาลประกันได้เช่นนี้แล้ว ราษฎรทุกคนจะนอนตาหลับ เพราะไม่ต้องกังวลว่า เมื่อเจ็บป่วยหรือพิการหรือชราแล้วจะต้องอดอยาก หรือเมื่อตนมีบุตรจะต้องเป็นห่วงใยบุตร เมื่อตนได้สิ้นชีพไปแล้วว่า บุตรจะอดอยากหรือหาไม่ เพราะรัฐบาลเป็นประกันอยู่แล้ว<sup>16</sup>”

การประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรนั้น ปรกติเห็นว่าต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาลเท่านั้น เพราะโดยสภาพแล้วเอกชนไม่อาจที่จะทำได้

หรือถ้าจะทำได้ก็ด้วยต้นทุนที่สูงมาก ทำให้เบียดเบียนภัยที่ประชาชนต้องจ่ายก็แพงมากไปด้วยเช่นกัน โดยสภาพจึงไม่มีเอกชนรายใดที่จะประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรทั้งหมดได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามาจัดการดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย ซึ่งปรีดีเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรมาพร้อมกับเค้าโครงการเศรษฐกิจนี้ บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายเงินให้แก่ราษฎรทุกคน เป็นจำนวนพอกับที่ราษฎรจะนำเงินนั้นไปแลกเปลี่ยนกับปัจจัยแห่งการดำรงชีวิต โดยพระราชบัญญัตินี้กำหนดอัตราเงินที่ได้รับจากรัฐบาลเป็นอัตราขั้นต่ำตามแต่ละช่วงอายุของราษฎรแต่ละคน<sup>17</sup> และหากราษฎรคนใดมีคุณวุฒิหรือความสามารถพิเศษก็จะได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นอีก<sup>18</sup>

นอกจากนี้ หากราษฎรคนใดเป็นข้าราชการหรือทำงานราชการ ก็จะได้รับเงินเดือนเพิ่มอีกส่วนหนึ่ง<sup>19</sup> ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วราษฎรทุกคนเกือบจะมีสถานะเป็น “ข้าราชการ” ตามหลักการของเค้าโครงการเศรษฐกิจและเค้าร่างพระราชบัญญัติความสุขสมบูรณ์ของราษฎร

คำว่า “ปัจจัยแห่งการดำรงชีวิต” ที่ปรีดีพูดถึงในเค้าโครงการเศรษฐกิจ มีความหมายกว้างกว่าปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตแค่อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรคเท่านั้น แต่ปรีดีมองปัจจัยแห่งการดำรงชีวิตว่า มีลักษณะเป็นพลวัตเปลี่ยนแปลงไปตามความเจริญของสังคม และมีขอบเขตกว้างรวมไปถึงเรื่องสินค้าอุปโภคบริโภค สิ่งอำนวยความสะดวก และสิ่งพักผ่อนหย่อนใจเพื่อหาความเพลิดเพลิน<sup>20</sup> ซึ่งรัฐบาลจะจัดให้มีสิ่งเหล่านี้เมื่อรัฐเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจ ดังนั้นแม้มีผู้พยายามเปรียบเทียบประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรว่าเป็นสวัสดิการพื้นฐาน แต่จะเห็นได้ว่า ประกันความสุขสมบูรณ์ไปไกลกว่า

การเป็นสวัสดิการพื้นฐานมาก เพราะไม่ได้ตอบสนองแค่ความต้องการพื้นฐาน แต่ครอบคลุมลงไปในทุกด้านของชีวิต<sup>21</sup>

ตารางที่ 2-1: อัตราช่วงอายุที่จะได้รับเงินจากรัฐบาล  
ที่จำนวนเงินถูกกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ลำดับ	ช่วงอายุ	จำนวนเงิน/เดือน
1.	บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 1 ปี	เดือนละ.....บาท
2.	บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 1 - 5 ปี	เดือนละ.....บาท
3.	บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 6 - 10 ปี	เดือนละ.....บาท
4.	บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 11 - 15 ปี	เดือนละ.....บาท
5.	บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 16 - 18 ปี	เดือนละ.....บาท
6.	บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 19 - 55 ปี	เดือนละ.....บาท
7.	บุคคลที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป	เดือนละ.....บาท

ที่มา: ปรีดี พนมยงค์ (2552)

## การเข้ามามีการจัดการทางเศรษฐกิจโดยรัฐ

หากพิจารณาตลอดทั้งเนื้อหาของร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจและร่างกฎหมายที่ปรีดีเสนอไว้ในท้ายเอกสารนั้น เห็นได้ว่า ปรีดีมีแนวคิดสนับสนุนให้รัฐเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการได้แก่

*ประการแรก* การไม่มีเงินทุนและที่ดินเพียงพอจะประกอบกิจการอันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางด้านรายได้ของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายหลังจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง ทำให้รัฐมีรายได้ที่ค่อนข้างจำกัด ซึ่งปรีดีกล่าวไว้ในเค้าโครงการเศรษฐกิจว่า

“ราษฎรในเวลานี้ต่างคนมีที่ดินและเงินทุนพอเพียงอยู่  
แล้วหรือ เราจะเห็นได้ว่า 99% ของราษฎร หามีที่ดินและ  
เงินทุนเพียงพอที่จะประกอบการเศรษฐกิจแต่ลำพังให้ถูกต้อง  
ครบถ้วนไม่ ราษฎรต่างก็มีแรงงานประจำตนของตน แรงงาน  
นั้นจะเอาไปทำอะไร เมื่อตนไม่มีที่ดินและเงินทุนเพียงพอ<sup>22</sup>”

ในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจมีปัจจัยสำคัญอยู่ 3 อย่าง  
คือ ที่ดิน แรงงาน และเงินทุน ข้อจำกัดของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของ  
สยาม ทำให้มีอาชีพหลักที่นิยมคือ การรับราชการเป็นข้าราชการ และการ  
ทำเกษตรกรรมเป็นชวานา สำหรับราษฎรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม  
เป็นชวานานั้น โดยส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองและใช้วิธีการเช่า  
ที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรม ซึ่งมีเพียงส่วนน้อยที่จะเป็นเจ้าของที่ดินเอง  
ในขณะที่เดียวกันชวานาถูกรัฐสกัดส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ต้นทุนของ  
ชวานาในการปลูกข้าวนั้นสูงมาก เพราะนอกจากค่าใช้จ่ายในการ  
เพาะปลูกแล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่สร้างภาระให้กับชวานา เช่น ภาษี  
ต่าง ๆ ทั้งภาษีโคกระบือ ภาษีค่านา และเงินรัฐชูปการ สิ่งเหล่านี้ส่งผล  
ต่อการสะสมทุนของราษฎร ทำให้ราษฎรไม่มีเงินทุนเพียงพอ ดังนั้น แม้  
ราษฎรจะมีแรงงานเป็นของตนเอง แต่หากปราศจากที่ดินและเงินทุน  
แล้วก็ไม่มีประโยชน์อะไร ที่จะสร้างเป็นฐานทางเศรษฐกิจของตัวเองได้

*ประการที่สอง* เพื่อให้ทรัพยากรถูกใช้ไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ  
ซึ่งปรีดีนำเสนอไว้ใน 2 ประเด็น คือ การมิได้ใช้แรงงานอย่างเต็มที่ และ  
การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยปรีดีระบุไว้ในร่าง  
เค้าโครงการเศรษฐกิจว่า การมิได้ใช้แรงงานอย่างเต็มที่ เนื่องมาจาก  
อาชีพเกษตรกรรมที่ทำนาปีหนึ่งไม่เกิน 6 เดือน (รวมทั้งไถ หว่าน เกี่ยว  
 ฯลฯ) ยังมีเวลาเหลืออีก 6 เดือนนี้ ซึ่งหากราษฎรนำเวลาที่เหลือนี้มาใช้

ประกอบเศรษฐกิจแล้ว ก็จะทำให้ความสมบูรณ์เพิ่มขึ้น<sup>23</sup> ทั้งนี้ การจะแก้ปัญหาการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ รัฐต้องเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจผ่านแผนการเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยไม่ปล่อยให้เอกชนแต่ละรายดำเนินการทางเศรษฐกิจด้วยตัวเอง<sup>24</sup> นอกจากนี้ ปริตียังกล่าวถึงคนกลุ่มหนึ่งคือ “พวกหนักโลกทำให้ถ่วงความเจริญ” ซึ่งเป็นคนประเภทไม่ประกอบการเศรษฐกิจหรือการใดให้เหมาะสมแก่แรงงานของตน อาศัยอาหาร เครื่องนุ่งห่ม สถานที่อยู่ของผู้อื่นหรือบางทีก็ทำงานเล็กน้อย ซึ่งถ้าพวกหนักโลกนี้ทำงานก็จะทำให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้นและทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นไปด้วย<sup>25</sup>

นอกจากนี้ ปริตียังเห็นว่า สังคมไทยยังใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากที่ดินยังแยกอยู่ระหว่างเจ้าของต่าง ๆ ซึ่งต่างเจ้าของก็ทำคุณค่านาของตนเอง<sup>26</sup> เพื่อพัฒนาที่ดินของตัวเอง ซึ่งสอดคล้องกับการสำรวจของซิมเมอร์แมน ที่ว่าที่ดินส่วนใหญ่ในประเทศเว้นแต่ในภาคกลาง มีลักษณะเป็นที่ดินแปลงเล็ก ๆ และกระจัดกระจายกัน ชาวนาคนหนึ่งมีที่ดินหลายแปลงอยู่ห่างกัน และแปลงหนึ่งมีเนื้อที่เพียงงานเดียวก็มี<sup>27</sup> ซึ่งในเวลานั้นการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่ถูกใช้เพื่อประโยชน์การเกษตร เจ้าของที่ดินเป็นเอกชนต่างคนต่างใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเอง ซึ่งปริตีอธิบายสภาพดังกล่าวไว้ว่า

“ในเวลานี้ผลจากที่ดินนั้นยอมได้แทบไม่คุ้มค่าใช้จ่าย และค่าอากรหรือดอกเบี้ย เพราะชาวนาเวลานี้แทบกล่าวได้ว่า 99% เป็นลูกหนี้เอาที่ดินไปจำนองหรือเป็นประกันต่อเจ้าหนี้ ฝ่ายเจ้าหนี้เองก็เก็บดอกเบี้ยหรือต้นทุนไม่ได้ หรือผู้ที่มีนาให้เช่า เช่น นาในทุ่งรังสิต เป็นต้น เจ้าของนาแทนที่

จะเก็บค่าเช่าได้กลับจำต้องออกเงินเสียค่าเช่า เป็นการขาดทุน  
ย่อยยับกันไปไม่ว่าคนมีหรือคนจน<sup>28</sup>”

ปัจจัยข้างต้นนี้ทำให้ปริดีเชื่อว่า รัฐควรเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจ  
และเสนอวิธีการในการเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจของรัฐเอาไว้ใน  
เค้าโครงการใน 3 วิธีการ ได้แก่

*ประการแรก* รัฐบาลควรเข้ามาบริหารจัดการแรงงาน โดยการ  
กำหนดให้ราษฎรทุกคนที่มีอายุระหว่าง 18-54 ปี เข้ามาเป็นข้าราชการ  
ซึ่งปริดีเห็นว่า เมื่อว่างจากช่วงการทำงาน 6 เดือน และวันหยุดพักผ่อน  
แล้ว รัฐบาลก็ปรับเปลี่ยนกำลังคนไปใช้ในงานต่าง ๆ ได้ตามความ  
เหมาะสม โดยขึ้นกับแผนเศรษฐกิจที่รัฐบาลกำหนดไว้ เช่น การทำไร่  
หรือทำถนน เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลอาจจัดให้ข้าราชการเหล่านี้ศึกษา  
หาความรู้เพิ่มเติมได้อีกด้วย<sup>29</sup> อย่างไรก็ตาม ตามเค้าโครงการเศรษฐกิจ  
นั้นก็ยอมรับให้มีบุคคลบางกลุ่มไม่ต้องเป็นข้าราชการและประกอบอาชีพ  
อิสระ (professions liberals) เช่น นักประพันธ์ ทนายความ ช่างเขียน  
และครูในวิชาบางอย่าง เป็นต้น<sup>30</sup> หรืออาชีพอื่น ๆ เช่น การประกอบ  
กิจการโรงงาน ซึ่งในเวลานั้นมีเอกชนประกอบกิจการเป็นเจ้าของ  
อยู่แล้ว เมื่อผู้ประสงค์จะดำเนินกิจการของตนเอง รัฐก็ไม่เข้าไปห้ามหรือ  
ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการของตัวเอง<sup>31</sup>

*ประการที่สอง* รัฐบาลต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสาน  
ความร่วมมือกันระหว่างเอกชน เนื่องจากเดิมรัฐบาลไม่ได้เข้ามาจัดการ  
เศรษฐกิจ แต่ปล่อยให้เอกชนดำเนินการทางเศรษฐกิจแบบต่างคนต่างทำ  
ตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม การใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นปัจจัย  
การผลิตที่มีความสำคัญจึงถูกใช้ไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่สร้าง  
ผลตอบแทนที่เพียงพอ ซึ่งตามเค้าโครงการเศรษฐกิจนี้ ปริดีเสนอให้

รัฐบาลดำเนินการนำที่ดินกลับมาเป็นของรัฐบาลโดยวิธีการซื้อ ปรีดีกล่าว  
หนักแน่นเอาไว้ว่าจะต้องดำเนินวิธีการละม่อม คือต้องอาศัยความร่วมมือ  
กันระหว่างคนมั่งมีกับคนจน รัฐบาลต้องไม่ประหัดประหารคนมั่งมี<sup>32</sup>  
วิธีการที่ปรีดีใช้ก็คือ การเสนอขอซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน โดยให้รัฐบาล  
และเจ้าของที่ดินร่วมกันเจรจาในราคาที่ดิน แต่ต้องไม่เกินกว่าราคา  
ตลาดของที่ดินก่อนวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475<sup>33</sup>

เมื่อที่ดินเป็นของรัฐบาลแล้ว รัฐบาลกำหนดได้ว่า การประกอบ  
เศรษฐกิจในที่ดินนั้นจะแบ่งออกเป็นส่วนอย่างไร และต้องใช้เครื่องจักรกล  
ชนิดใดเป็นจำนวนเท่าใด ในขณะที่เดียวกันการรวมแปลงที่ดินเข้าด้วยกัน  
ทำให้เกิดผลดี คือทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายลง เนื่องจากเดิมแต่ละคน  
ต่างทำต่างลงทุนซ้ำซ้อนกันเพื่อพัฒนาที่ดินของตนเอง เช่น การทำ  
คูคั้นนาอาจจะทำน้อยลง หรือการใช้เครื่องจักรกลเพื่อทำการไถก็ดำเนิน  
ต่อเนื่องกันไปได้ ไม่ต้องทำที่หนึ่งแล้วก็เปลี่ยนไปทำอีกที่หนึ่ง เพราะ  
ที่ดินต่างเจ้าของกัน เป็นต้น นอกจากนี้ การที่รัฐบาลเป็นเจ้าของที่ดิน  
ทั้งหมดทำให้อาศัยความรู้และเทคโนโลยีจากผู้เชี่ยวชาญมาใช้ในการ  
พัฒนาที่ดินได้ ประชาชนที่ทำนาจะทำนาในฐานะเป็นข้าราชการที่ทำงาน  
ให้กับรัฐบาลมีเงินเดือนแน่นอน และได้ผลประโยชน์เพิ่มเติมจากกำไร  
ที่ขายข้าวเพิ่มเติมด้วย อย่างไรก็ตาม การซื้อที่ดินคืนของรัฐบาลนี้ไม่ได้  
ซื้อคืนที่ดินทุกประเภท แต่รัฐบาลจะซื้อคืนเฉพาะที่ดินที่จะใช้ประกอบการ  
เศรษฐกิจ อาทิ ที่นาหรือไร่ ส่วนบ้านที่อยู่อาศัยนั้นรัฐบาลไม่จำเป็นต้อง  
ซื้อคืน เว้นแต่เจ้าของประสงค์จะขาย<sup>34</sup>

แม้มีการตั้งข้อสังเกตว่า การกระทำในลักษณะนี้อาจจะเป็นการ  
ทำลายเสรีภาพทางเศรษฐกิจของประชาชน เนื่องจากตามแผนการนี้  
ไม่มีเงื่อนไขกำหนดว่า รัฐบาลจะไม่บังคับซื้อคืนที่ดินจากราษฎร จนทำให้  
สิทธิในการกำหนดตัวเองในทางเศรษฐกิจถูกทำลาย<sup>35</sup> ซึ่งเป็นข้อสังเกตที่

น่าสนใจ ทั้งนี้ เเงอนไขที่จะนำไปสู่การทำลายสิทธิดังกล่าวหรือไม่ ก็อาจจะต้องพิจารณาจากอุดมการณ์ที่กำกับการบังคับใช้นโยบายนี้ประกอบดังได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนว่า อุดมการณ์แบบสังคมนิยมสหกรณ์ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อจะทำลายสิทธิในการกำหนดตัวเองในทางเศรษฐกิจ

*ประการที่สาม* รัฐต้องเข้ามาจัดการในทางเศรษฐกิจโดยส่วนใหญ่ทั้งในด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม<sup>36</sup> โดยรัฐบาลแบกรับต้นทุนต่าง ๆ ได้ เพราะรัฐบาลมีเงินทุนคืองบประมาณแผ่นดิน ซึ่งได้มาจากภาษีของประชาชนทุกคน ทำให้ลงทุนได้ นำเข้าเครื่องจักรมาใช้ได้ ซึ่งการที่รัฐบาลหาเงินทุนนั้นทำได้ง่ายกว่าราษฎรหาเงินทุนเอง และเมื่อรัฐบาลเป็นผู้จัดการเศรษฐกิจ ก็มีเงินทุนนำเข้าเครื่องจักรมาใช้ในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งเครื่องจักรนั้นมีข้อดีในการช่วยลดการใช้แรงงานมนุษย์ลงไป แต่การนำเครื่องจักรมาใช้ก็มีข้อเสียคือเครื่องจักรนั้นเข้ามาทดแทนแรงงานของมนุษย์ เช่น โรงทอผ้าซึ่งแต่เดิมเป็นโรงงานที่ทำด้วยมือใช้คนงาน 1,000 คน เมื่อโรงทอผ้านั้นเปลี่ยนมาใช้เครื่องจักรลดต้องการคนงานเพียง 100 คน เช่นนี้แล้วคนงานอีก 900 คน จะต้องออกจากโรงงานนั้น กลายเป็นคนไม่มีงานทำ ซึ่งปรดิธิอธิบายว่า ข้อเสียนี้เราไม่อาจโทษเครื่องจักรได้ แต่ปัญหานี้เกิดมาจากการไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางกลับกันนั้นหากรัฐบาลเป็นคนบริหารจัดการทางเศรษฐกิจเอง รัฐบาลก็ดูดซับแรงงานส่วนเกินเพื่อเอาไปใช้ในกิจกรรมอื่นได้<sup>37</sup>

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการเข้ามามีบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจตามร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจก็คือ การสร้างระบบเศรษฐกิจสหกรณ์แบบสังคมนิยมที่บริหารจัดการโดยรัฐราชการส่วนกลาง (socialistic state-bureaucratic cooperativism) โดยมีสหกรณ์เป็นหน่วยย่อยที่สุดในทางเศรษฐกิจและการเมือง (รายละเอียดจะได้ขยายในหัวข้อ

ต่อไป) ซึ่งทำหน้าที่ในทางการผลิตและการปกครองผ่านการกำหนดความต้องการของคนในท้องถิ่น และมีรัฐราชการส่วนกลางรับผิดชอบดำเนินการสื่อประสานแทนพ่อค้าคนกลางที่มีอยู่เดิม ซึ่งเอกชนที่ดำเนินการทางเศรษฐกิจแบบแยกกันนั้นเพียงแค่นำทุน ที่ดิน และแรงงานเข้ามาร่วมกับสหกรณ์ และรัฐจะชดเชยให้จากการเข้าร่วมดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันบทบาทของกลไกตลาดกับผู้ประกอบการเอกชนจะลดลง<sup>38</sup> ซึ่งปริดีมองว่าจะช่วยให้การกำหนดราคาสินค้าและบริการอย่างผันผวนนั้นหายไป และทำให้เกิดความมั่นคงทางการค้า และได้รับราคาที่เป็นธรรม (just price) ภายใต้การควบคุมของรัฐ

พึงตราไว้ว่า ไม่ใช่รัฐมนตรีทุกคนในขณะนั้นจะเห็นด้วยกับวิธีการดำเนินเศรษฐกิจตามข้อเสนอในเค้าโครงการเศรษฐกิจนี้ โดยเฉพาะพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ซึ่งแถลงนโยบายของรัฐบาลเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ว่า

“หลักการในเรื่องนี้มีอยู่เป็น 2 ทาง ทางหนึ่งรัฐบาลเข้าจัดทำเองเสียทั้งหมด ซึ่งเป็นการตึงเกินไป อาจจะมีเสียยิ่งกว่าได้ และอาจเป็นการเดือดร้อนแก่บุคคลบางจำพวก อีกทางหนึ่งก็คือรัฐบาลไม่ทำอะไรเลย ปล่อยให้ราษฎรทำกันเอง ใครดีใครได้ ใครกำลังน้อยก็ย่อยยับไป ใครกำลังมากก็ฟุ่มเฟือย ดังนั้นก็เป็นการหย่อนเกินไป มีเสียมากกว่าได้เหมือนกัน เพราะฉะนั้นจุดที่หมายของรัฐบาลนี้ จึงคิดเข้ามีส่วนในกิจการที่เห็นเป็นสำคัญสำหรับประเทศสมควรทำเสียเองก็ทำ สมควรเพียงแต่เข้าควบคุมก็เพียงแค่ควบคุม สุดแต่จะเห็นเป็นประโยชน์ยิ่งสำหรับบุคคลทั่วไป จะเอาประโยชน์คนหมู่นึงเป็นที่ตั้ง และไม่คิดถึงประโยชน์ของคนอีกหมู่นึงนั้นหาไม่ได้<sup>39</sup>”

สภาพตามถ้อยแถลงของพระยามโนปกรณนิติธาดา นั้นแทบไม่แตกต่างกับที่ราชสำนักของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เคยดำเนินมาก่อนหน้านี้ ซึ่งไม่อาจบรรลุเป้าหมายแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้ เพราะปัญหาหลักในเรื่องนี้อยู่ที่สภาพเศรษฐกิจและสังคมตามที่ซิมเมอร์แมนศึกษามาแล้ว ดังนี้ เมื่อเป้าหมายของร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจมีประเด็นสำคัญคือ เพื่อสร้างความสุขสมบูรณ์ของราษฎร การเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลจึงเป็นเพียงวิธีการที่นำมาใช้เพื่อให้ไปถึงเป้าหมายเท่านั้น โดยเฉพาะหากคำนึงว่า ในสภาวะการณ์สังคมในขณะนั้น นอกเหนือจากรัฐแล้วมีเพียงแค่ออกชนบางรายที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจจากระบบเดิม หรือที่เกษียร เตชะพีระ เรียกว่า “กลุ่มเจ้านายและกระฎุมพีเจ้าสมบัติ” เท่านั้นที่จะมีความสามารถในการลงทุน เพราะสะสมทุนมาอย่างต่อเนื่อง ภายใต้โครงสร้างระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและอยู่ในศูนย์กลางของการเข้าถึงทรัพยากร<sup>40</sup>

## การกระจายอำนาจเพื่อเป็นฐานในทางเศรษฐกิจไปยังพื้นที่ชนบท

การศึกษาของซิมเมอร์แมนที่สำรวจสภาพปัญหาของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2473 พบว่า พื้นที่ชนบทมีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจ แต่การพัฒนาส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในพระนคร ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาชนบท ปรากฏในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการสาธารณสุข ฉะนั้น เมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วเข้ามาแก้ไขปัญหการพัฒนา จึงเริ่มต้นจากการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของคนชนบทซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวนา โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาวชนบทนี้ ปรีดีเสนอไว้ในเค้าโครงการเศรษฐกิจให้จัดตั้งสหกรณ์ขึ้นมา

ความน่าสนใจของแนวคิดเรื่องสหกรณ์ของปรีดีนั้น แตกต่างจากความรับรู้ของเราในศตวรรษที่ 21 (พ.ศ. 2544-2643) ซึ่งอาจจะเข้าใจลักษณะของสหกรณ์ในแง่ของการรวมกลุ่มเพื่อกิจกรรมเฉพาะในทางการเงิน การค้าขาย หรือการผลิตแบบใดแบบหนึ่ง เนื่องจากหากพิจารณารูปแบบของสหกรณ์ตามเค้าโครงการเศรษฐกิจแล้วจะพบว่ามีความผสมผสานระหว่างกลไกในการจัดการทางเศรษฐกิจของรัฐกับหน่วยทางการปกครองของรัฐ โดยมีเป้าหมายเป็นเครื่องมือในการนำไปสู่การประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร<sup>41</sup>

แม้ในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจไม่ได้ระบุว่า สหกรณ์ของปรีดีดำเนินการในรูปแบบใด แต่เมื่อพิจารณาสาระสำคัญต่าง ๆ ที่ปรีดีระบุไว้แล้ว สรุปได้ว่า สหกรณ์ในความคิดของปรีดีเป็น “สหกรณ์สังคมนิยม” (cooperative socialist) ซึ่งเป็นสหกรณ์ครบรูปหรือสหกรณ์อเนกประสงค์อันเป็นส่วนหนึ่งของปรัชญาสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตย<sup>42</sup> การดำเนินการของสหกรณ์จะปฏิบัติตามแผนการทางเศรษฐกิจที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาล แต่ในรายละเอียดของการปฏิบัติตามแผนนั้นการตัดสินใจจะเป็นไปตามการตัดสินใจของสมาชิกสหกรณ์ โดยไม่ต้องยึดโยงกับแผนการจากรัฐบาลส่วนกลางทั้งหมด<sup>43</sup>

ความสำคัญของสหกรณ์ตามแนวคิดปรีดีจึงอยู่ในฐานะหน่วยปฏิบัติตามนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล และกลไกในการจัดสรรทรัพยากร กล่าวคือ เนื่องจากรัฐบาลก็มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถจัดการทางเศรษฐกิจได้ตลอดทั้งประเทศ จึงจำเป็นต้องแบ่งการประกอบเศรษฐกิจนี้เป็นสหกรณ์ ไม่ใช่การควบคุมทุกส่วน<sup>44</sup> เมื่อรัฐบาลกำหนดให้ราษฎรเป็นข้าราชการทำงานให้กับรัฐบาล การทำงานของข้าราชการนี้จึงเป็นการทำงานกับสหกรณ์ และราษฎรก็จะได้รับเงินเดือนจากสหกรณ์ตามอัตราที่กำหนดไว้<sup>45</sup>

เนื่องจากสหกรณ์ดังกล่าวเป็นสหกรณ์ครบรูปหรือสหกรณ์  
อเนกประสงค์ การดำเนินการจึงประกอบไปด้วยรูปแบบกิจกรรมหลาย ๆ  
ลักษณะด้วยกัน ซึ่งอาจแบ่งการดำเนินการทางเศรษฐกิจครบรูปได้เป็น  
4 เรื่อง ได้แก่<sup>46</sup> *ประการแรก* ร่วมกันในการประดิษฐ์ (production) โดย  
รัฐบาลเป็นผู้จัดหาที่ดินและเงินทุนให้กับราษฎร ส่วนราษฎรที่เป็นสมาชิก  
สหกรณ์เป็นผู้ออกแรงดำเนินการ *ประการที่สอง* ร่วมกันในการจำหน่าย  
และขนส่ง (circulation) กล่าวคือ ผลผลิตที่สหกรณ์ดำเนินการผลิต  
ได้นั้น ให้สหกรณ์ดำเนินการจำหน่าย โดยรัฐบาลจะเป็นผู้ดูแลด้าน  
การขนส่งและควบคุมการจำหน่าย *ประการที่สาม* ร่วมกันในการจัดหา  
เครื่องอุปโภคและบริโภค กล่าวคือ สหกรณ์จะเป็นผู้จัดจำหน่ายเครื่อง  
อุปโภคและบริโภคแก่สมาชิก อาทิ อาหารและเครื่องนุ่งห่ม โดยส่วนหนึ่ง  
เป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากสหกรณ์ *ประการที่สี่* ร่วมกันในการสร้างที่อยู่  
กล่าวคือ สหกรณ์จะดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัย โดยครอบครัวหนึ่ง  
จะมีบ้านสำหรับอยู่อาศัยและปลูกตามแบบแปลนที่สหกรณ์กำหนดขึ้น  
โดยคาดหมายให้ถูกต้องตามหลักการอนามัยและสะดวก ในการที่จะ  
จัดการปกครองและระวางเหตุภัยอันตราย

การดำเนินการข้างต้นเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยแห่งการดำรง  
ชีวิตของราษฎรในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงแนวคิดประชาธิปไตย  
ทางการเมืองกับทางเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน สำหรับการจัดตั้งสหกรณ์นั้น  
ปรีดีเสนอให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นในเทศบาล (municipality)<sup>47</sup> ซึ่งเป็น  
หน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยวรพุทธิ ชัยนาม อธิบายว่า นอกเหนือจาก  
เป็นหน่วยเศรษฐกิจ การที่ตั้งสหกรณ์เป็นสัดส่วนย่อมสะดวกแก่การ  
ปกครองแบบเทศบาล ท้องถิ่น และการจัดบริการที่จำเป็นต่าง ๆ ให้ทั่วถึง<sup>48</sup>

สหกรณ์ในแนวคิดนี้ไม่ได้เป็นเพียงแต่หน่วยในการจัดสรร  
ทรัพยากรเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยแห่งการดำรงชีวิตเท่านั้น แต่ภารกิจ

ของสหกรณ์ยังขยายไปถึงภารกิจในการอำนวยความสะดวก ความมั่นคง และอนามัยและสาธารณสุขสำหรับราษฎรในเขตเทศบาล เช่น สหกรณ์ อาจะจัดให้มีแพทย์ออกข้อบังคับว่าด้วยการรักษาอนามัย เป็นต้น<sup>49</sup> การใช้เทศบาลเป็นฐานของสหกรณ์นั้นมีประโยชน์ เพราะเทศบาลนั้น ใกล้ชิดกับประชาชน ส่วนรัฐบาลจะได้ส่งที่ปรึกษาเทศบาลไปช่วยอบรม และแนะนำแก่เทศบาลและสหกรณ์<sup>50</sup> ซึ่งทั้งสองหน่วยจะทำงานส่งเสริม ซึ่งกันและกัน การบริหารจัดการสหกรณ์นั้นกระทำผ่านการตัดสินใจ ร่วมกันของสมาชิกสหกรณ์ ซึ่งจะส่งเสริมการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดทิศทางการบริหารเทศบาล และในขณะเดียวกันการรวมกันของหน่วยทางเศรษฐกิจและหน่วย การปกครองก็ส่งเสริมให้เทศบาลมีความมั่นคงแข็งแรง อันจะทำให้ ฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแข็งแรงไปด้วย

แม้ในท้ายที่สุดเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดีจะไม่ได้ถูกนำมาใช้ ในประเทศไทยอันเป็นผลมาจากความขัดแย้งทางการเมืองก็ตาม แต่ ความพยายามของปรีดีในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ยังคงดำเนินต่อไป เพราะด้วยภารกิจของรัฐบาลที่มีมากขึ้นเรื่อย ๆ จน รัฐบาลไม่อาจจะลงไปควบคุมดูแลได้ พิจารณาได้จากคำกล่าวของปรีดี ที่ว่า

“ในประเทศไทยที่มีอาณาเขตกว้างขวางและมีพลเมือง มาก พลเมืองทั้งหมดในประเทศนั้น ๆ อาจมีส่วนได้เสีย เหมือนกันก็มี และกิจการบางอย่างพลเมืองอันอยู่ในท้องถิ่น หนึ่ง อาจมีส่วนได้เสียกับพลเมืองอีกท้องถิ่นหนึ่ง เหตุฉะนั้นจึง มีความจำเป็นอยู่เองที่จะรวมอำนาจบริหารมาไว้ที่ศูนย์กลาง...

แห่งเดียวย่อมจะทำได้ เพราะจะเป็นการเพิ่มความติดขัด และไม่สะดวกแก่ราชการ<sup>51</sup>”

ดังจะเห็นได้ว่า รัฐบาลจำเป็นต้องมีหน่วยงานเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ต่าง ๆ และทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณะจากภาครัฐ ได้สะดวกรวดเร็วและทั่วถึง ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีทั้งจำนวนและรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร แม้ว่าในปัจจุบันการกระจายอำนาจจะยังคงมีปัญหาก็คตาม

### การพยายามสร้างระบบเศรษฐกิจความมั่นคงของชาติ

หัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดีคือ การพยายามสร้างระบบเศรษฐกิจความมั่นคงของชาติ ดังปรากฏข้อความว่า

“การที่รัฐบาลจัดการประกอบเศรษฐกิจเสียเองโดยการแบ่งเศรษฐกิจออกเป็นสหกรณ์นั้น ย่อมทำให้วัตถุที่ประสงค์อื่น ๆ ของคณะราษฎรได้สำเร็จได้อย่างดียิ่งกว่าที่จะปล่อยให้เศรษฐกิจให้เอกชนต่างคนต่างทำ<sup>52</sup>”

ความในข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นวัตถุประสงค์สำคัญของการวางแผนการเศรษฐกิจของปรีดี คือ ต้องการให้เกิดเอกราชและอธิปไตยของประเทศ โดยมีผลลัพธ์เป็นระบบเศรษฐกิจความมั่นคงของชาติ

ในความคิดของปรีดี เศรษฐกิจและความมั่นคงสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะการจัดการเศรษฐกิจที่ดี คือการจัดหรือบรรเทาความทุกข์ยากของราษฎรส่วนใหญ่ การพัฒนาสาธารณูปการ การรักษาเสถียรภาพของเงินตราและการคลัง และการพึ่งตนเองโดยไม่ปล่อยให้ต่างชาติเข้ามามีอำนาจและอิทธิพลเหนือการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ย่อมจะส่งเสริมความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตยของชาติ<sup>53</sup> ดังจะเห็นได้จากคำอธิบายของปรีดีในเค้าโครงการเศรษฐกิจว่า เมื่อได้ดำเนินการทางเศรษฐกิจจนครบถ้วนความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมจะเกิดขึ้นตามมา เนื่องจากตามความคิดของปรีดี ประเทศสยามจะไม่ต้องพึ่งพาเอกชน (โดยเฉพาะต่างชาติ) ซึ่งอาจทำการกำหนดราคาสินค้าและบริการตามอำเภอใจ ทำให้ราคาสินค้าและบริการอาจจะแพงหรือถูกขึ้นกับการตัดสินใจของเอกชน แต่เมื่อรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมดูแลเศรษฐกิจ ราคาสินค้าและบริการจะแพงหรือถูกย่อมเป็นไปตามทิศทางที่รัฐบาลกำหนด และเมื่อการผลิตปัจจัยในการอุปโภคบริโภคมีความพร้อมแล้ว รัฐบาลสามารถนำทรัพยากรที่เหลือไปใช้บำรุงรักษาประชาชนและดูแลความสงบเรียบร้อย ทั้งภายในและภายนอกได้<sup>54</sup>

ระบบเศรษฐกิจความมั่นคงของชาติประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ คือ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเมือง และความมั่นคงทางสังคม

*ประการแรก* ในมิติทางเศรษฐกิจ หากรัฐบาลเข้ามาจัดการให้ราษฎรเข้าถึงสิ่งอุปโภคบริโภคและปัจจัยจำเป็นต่อการดำรงชีวิตได้อย่างเพียงพอ พร้อมทั้งมีกลไกควบคุมมิให้เกิดการกดราคาหรือฉวยโอกาสขึ้นราคากันในหมู่ราษฎร ย่อมทำให้ราษฎรมีความเป็นอิสระทางเศรษฐกิจมากขึ้น ไม่ตกอยู่ในสภาพถูกบีบคั้นหรือกดขี่จากผู้อื่น ทั้งนี้ ตราบใดที่ระบบเศรษฐกิจยังปล่อยให้เอกชนต่างคนต่างทำ โดยปราศจาก

หลักประกันและกฎเกณฑ์ที่เป็นธรรม ความพยายามจะสกัดออกจาก  
แอกแห่งความกดขี่ในทางเศรษฐกิจย่อมเกิดขึ้นได้โดยยาก<sup>55</sup>

ภายใต้หลักการของร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ เศรษฐกิจของ  
ประเทศยังถูกวางให้มีลักษณะเป็นเศรษฐกิจแบบชาตินิยม โดยยึดหลัก  
การพึ่งพาตนเองเป็นสำคัญ เพื่อรองรับความเสี่ยงจากภาวะการปิดประตู  
ทางการค้าในระดับระหว่างประเทศ และเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดดุล  
ทางการค้าของประเทศ อันจะทำให้ประเทศไทยลดความเปราะบาง  
จากการพึ่งพาต่างประเทศลงได้ในระยะยาว<sup>56</sup> อย่างไรก็ตาม การลดการ  
พึ่งพาต่างประเทศดังกล่าว มิได้หมายความว่าต้องกีดกันการติดต่อ  
ค้าขายกับต่างประเทศโดยสิ้นเชิง เพราะในทางปฏิบัติ ประเทศไทยยัง  
จำเป็นต้องอาศัยเงินทุนจากต่างประเทศ ตลอดจนต้องนำเข้าเครื่องจักร  
และเทคโนโลยีบางประเภทเพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ<sup>57</sup>

*ประการที่สอง* ในด้านการเมือง ปรีดีเห็นว่า เมื่อรัฐบาลเข้ามา  
จัดการทางเศรษฐกิจและจัดให้มีสิ่งอุปโภคบริโภค ตลอดจนปัจจัยจำเป็น  
ต่อการดำรงชีวิตของราษฎรได้อย่างเพียงพอแล้ว ย่อมทำให้ราษฎร  
มีความมั่นคงในทางเศรษฐกิจมากขึ้น ขณะเดียวกัน หากประเทศมีฐานะ  
ทางการคลังมั่นคงจนมีทรัพยากรเหลือพอสำหรับการป้องกันประเทศ  
ก็ย่อมช่วยเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐในภาพรวมได้อีกทางหนึ่ง  
ประกอบกับเมื่อประเทศไทยดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อรักษาเอกราช  
ของตนไว้แล้ว เช่น การจัดทำประมวลกฎหมายให้ครบถ้วนเพื่อให้ได้  
เอกราชทางการศาลและเอกราชทางเศรษฐกิจกลับคืนมา ประเทศไทย  
ก็จะมีสถานะทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ และไม่จำเป็นต้องหวั่นเกรง  
ต่อการข่มเหงจากต่างชาติอีกต่อไป

ปรีดียังเห็นว่า หากประเทศไทยดำเนินความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ  
กับต่างประเทศโดยมิได้เบียดเบียนหรือกีดกันการประกอบอาชีพของ

ชาวต่างชาติในประเทศ และมีได้ฝ่าฝืนข้อสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ก็ไม่มีเหตุจำเป็นที่ประเทศอื่นจะใช้กำลังหรือทำสงครามกับไทย อีกทั้งในบริบทของประชาคมโลกขณะนั้น ได้มีการจัดตั้งสันนิบาตชาติขึ้นแล้ว แม้ปรีดีมิได้เชื่อว่า สถาบันดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพมากนัก แต่เห็นว่า แนวโน้มของโลกกำลังเคลื่อนไปในทิศทางที่สันติมากขึ้น โดยยกตัวอย่างกรณีพิพาทระหว่างอังกฤษกับเปอร์เซีย อันเกิดจากการที่เปอร์เซียยกเลิกสัมปทานบริษัทน้ำมันของอังกฤษ ซึ่งทำให้อังกฤษเลือกนำข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาในสันนิบาตชาติ แทนการใช้กำลังทำสงคราม<sup>58</sup>

*ประการที่สาม* ในด้านสังคม เมื่อรัฐบาลเข้ามาจัดการเศรษฐกิจ โดยจัดให้มีสิ่งอุปโภคและสิ่งจำเป็นแห่งการดำรงชีวิตเองแล้ว ราษฎรจะเข้าถึงปัจจัยแห่งการดำรงชีวิตต่าง ๆ ได้ การใช้สิทธิและเสรีภาพในระบบการปกครองประชาธิปไตยจึงจะเป็นไปได้จริง เพราะราษฎรไม่ต้องกังวลอันตรายเพื่อสร้างความแน่นอนในชีวิต ด้วยมีประกันความสุขสมบูรณ์ที่รัฐบาลจัดไว้ให้แล้ว การมีประกันความสุขสมบูรณ์นั้นนอกจากจะช่วยสร้างทัศนคติทางสังคมที่เป็นประชาธิปไตยที่ทำให้ราษฎรเกิดความรักชาติมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศด้วย<sup>59</sup> กล่าวคือ เหตุอันเนื่องมาจากเศรษฐกิจนั้นเป็นอีกเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการกระทำผิดอาชญากรรม แต่เมื่อราษฎรมีความสุขสมบูรณ์ มีอาหารการกิน มีเครื่องนุ่งห่ม และสถานที่อยู่อาศัยแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นต้องประทุษร้ายเบียดเบียนกันอีกต่อไป ซึ่งหากมนุษย์ในสังคมใดประทุษร้ายกันด้วยวิธีการต่าง ๆ เพราะไม่สามารถเข้าถึงปัจจัยแห่งการดำรงชีวิตแล้ว สังคมเช่นนั้นย่อมไม่อาจดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุข และทำที่สุดนี้เมื่อราษฎรได้รับการประกันความสุขสมบูรณ์แล้ว ไม่ต้องพะวงว่า ทรัพย์สินจะต้องอันตรายหรือสูญหาย

## มองเค้าโครงการเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันและอนาคต

เค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดีถือว่าเป็นความพยายามเริ่มต้นในการวางแผนเศรษฐกิจของประเทศเพื่อประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร โดยปรีดีคิดและเขียนเนื้อหาของเค้าโครงการเศรษฐกิจเอาไว้หลายด้าน เช่น การที่รัฐจัดหาปัจจัยจำเป็นแก่การดำรงชีวิตให้กับประชาชน การที่รัฐเข้ามาจัดการจ้างงานเพื่อไม่ให้เกิดการใช้แรงงานไปอย่างเสียประโยชน์ และการเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจของรัฐในหลาย ๆ ด้าน เป็นต้น

ในด้านหนึ่งผลของร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ นับว่าเป็นความคิดที่ก้าวหน้ามากสำหรับบริบทสยามในขณะนั้น เพราะมิได้มองเศรษฐกิจเป็นเพียงปัญหาของการผลิต การค้า หรือการหารายได้ของรัฐ หากมองเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการดำรงชีวิตของราษฎร และเป็นพื้นที่ที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปจัดระเบียบใหม่เพื่อประกันความสุขสมบูรณ์ของประชาชนอย่างเป็นระบบ ในแง่นี้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจจึงมีความสำคัญไม่เพียงในฐานะข้อเสนอเชิงนโยบาย หากยังเป็นหลักฐานสำคัญที่สะท้อนการเปลี่ยนวิธีคิดต่อรัฐ จากรัฐที่เน้นการระดมทรัพย์ากรเข้าสู่ศูนย์กลาง ไปสู่อรัฐที่ต้องรับภารกิจในการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจและความเป็นธรรมทางสังคมด้วย

แม้ข้อเสนอดังกล่าวมีลักษณะก้าวหน้าและเป็นระบบเพียงใด แต่ในท้ายที่สุดก็ไม่ได้รับการผลักดันให้กลายเป็นนโยบายของรัฐอย่างแท้จริง ปัญหาดังกล่าวมิได้อยู่ที่ตัวข้อเสนอแต่เพียงอย่างเดียว หากยังอยู่ที่เงื่อนไขทางสังคมและการเมืองของสยามในขณะนั้น ซึ่งยังไม่พร้อมเปิดรับการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐในระดับโครงสร้าง ดังที่มีการอธิบายกันภายหลังด้วยวลีว่า “จิตสำนึกยังไม่ตื่น” กล่าวคือ

ทั้งชนชั้นนำทางการเมืองและสังคมโดยรวมยังมิได้ตระหนักร่วมกันถึงความจำเป็นของรัฐแบบใหม่ ที่ต้องผูกพันตนเองกับความอยู่รอดและความสุขสมบูรณ์ของราษฎรอย่างจริงจัง<sup>60</sup> ในขณะที่เดียวกันส่วนหนึ่งที่ข้อเสนอดังกล่าวนั้นไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ เพราะร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจได้เข้าไปจัดการกับผลประโยชน์ของชนชั้นนำในขณะนั้น<sup>61</sup>

อย่างไรก็ดี การศึกษาร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจเพื่อการนำมาประยุกต์ใช้ในปัจจุบันและอนาคตนั้น เราไม่อาจนำมาใช้ได้ทั้งหมดในทุก ๆ เรื่อง เนื่องจากบางประเด็นที่ปรดิสเอนอกก็อาจจะมีความขัดแย้งกัน เช่น ความต้องการให้ประชาคมระดับเล็กในท้องถิ่นจัดการเศรษฐกิจในท้องถิ่นผ่านทางสหกรณ์ แต่ก็อาจจะถูกจำกัดโดยแผนเศรษฐกิจที่วางมาโดยรัฐที่ส่วนกลางได้ หรือในท้ายที่สุดเมื่อระบบเศรษฐกิจตามร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจกลายเป็นจริง ผลลัพธ์ที่ตามมาคือ การเกิดขึ้นของระบบราชการขนาดใหญ่เพื่อรองรับแผนและระบบ ในช่วงท้ายของชีวิต ปรดิสซี่ให้เห็นถึงอันตรายของเค้าโครงการเศรษฐกิจว่า จริงอยู่ที่นิตินัยอาจกล่าวได้ว่า อำนาจอรัฐเป็นของสมาชิกทั้งหลายของสังคม แต่ในทางพฤตินัยสมาชิกแห่งสังคมที่ถืออำนาจอรัฐ มีโอกาสเสมอที่จะใช้อำนาจอรัฐเพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่มตนยิ่งไปกว่าประโยชน์ของสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในโลกสังคมนิยมที่เป็นจริงทั่วไป สังคมตามร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจก็ควรจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นจากพัฒนาการเช่นนั้น<sup>62</sup>

ในขณะที่เดียวกันการประเมินความสามารถและแรงจูงใจทางศีลธรรมไว้สูงเกินไปอาจทำให้เกิดความเสี่ยงภายใต้การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง โดยแผนเศรษฐกิจอาจทำให้ในท้ายที่สุด หากรัฐบาลละเลยการประกันความสุขสมบูรณ์ของประชาชนไป ระบบเศรษฐกิจจะกลายเป็นทุนนิยมโดยรัฐ (state capitalism) และในขณะที่เดียวกันการประเมินความสามารถและแรงจูงใจทางเศรษฐกิจของประชาชนไว้ต่ำไป อันเป็น

ผลพวงจากการที่รัฐเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจแบบรอบด้านแล้ว<sup>63</sup> ก็ทำให้การสร้างสรรคหรือการพัฒนาอาจจะไม่เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นอย่างมีเงื่อนไข เพราะปัจเจกบุคคลไม่มีแรงจูงใจเพียงพอ

หากพิจารณาข้อเสียซึ่งทำให้เราไม่สามารถนำเอาเค้าโครงการเศรษฐกิจมาใช้ได้ทั้งหมด การปฏิบัติตามร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจทุกประการอาจจะให้ผลร้ายมากกว่าผลดี เพราะแผนการที่ออกแบบมาไว้สำหรับเศรษฐกิจและสังคมในช่วงหนึ่งนั้นไม่อาจเอามาใช้ได้ตลอดการศึกษาเค้าโครงการเศรษฐกิจที่ดีที่สุดจึงเป็นการศึกษาอุดมการณ์ที่หมายมุ่งให้ประชาชนมีความสุขสมบูรณ์และมีความมั่นคงในชีวิต ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งช่วงเวลาที่ยังคงกำลังเปลี่ยนผ่านบนความเปราะบาง เช่น วิกฤตโควิด-19 ที่ผ่านมา

บริบททางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไป รัฐไม่สามารถเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ดังที่ปรารถนาไว้ในเค้าโครงการเศรษฐกิจ คำถามสำคัญคือ ความคิดใดบ้างของปรีดีที่นำมาใช้ได้ในปัจจุบันและเป็นรากฐานของอนาคต อาจสรุปออกมาเป็นประเด็นได้ดังนี้

## **การประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร สู่การสร้างสวัสดิการพื้นฐาน**

เจตนารมณ์ของปรีดีที่ต้องการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรก็เพื่อประกันความไม่แน่นอนของชีวิตให้กับราษฎร ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรนั้นไปไกลกว่าการเป็นสวัสดิการพื้นฐาน เพราะครอบคลุมชีวิตของคนในสังคมในทุกมิติและเป็นผลผลิตขั้นสุดท้ายของการเข้าจัดการทางเศรษฐกิจโดยรัฐ (ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้ประชาชนทุกคนเป็นข้าราชการ)<sup>64</sup>

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันเมื่อเราไม่อาจทำได้เช่นที่ปรารถนาได้ สิ่งที่เราจะทำได้คือ การสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐานขึ้นมา ซึ่งอาจจะไม่ต้องเทียบเท่ากับรัฐสวัสดิการแบบกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย แต่ความสำคัญคือ การเปลี่ยนมุมมองรัฐสวัสดิการให้เป็นฐานของสิทธิเรียกร้องต่อรัฐ ให้เข้ามาสนับสนุนการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่ต้องกังวลถึงความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ<sup>65</sup>

ประเด็นนี้สำคัญและจำเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นว่าจากสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 ที่เกิดขึ้น สังคมไทยมีคนที่ยากลำบากและมีสถานะทางเศรษฐกิจไม่แน่นอนเป็นจำนวนมาก ซึ่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นั้นจะไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ หากประชาชนยังมีความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ เพราะต้องกังวลว่าในวันพรุ่งนี้จะมีอะไรเกิดขึ้นบ้าง แต่หากมีความแน่นอนในทางเศรษฐกิจแล้ว ทรรศนะที่เป็นประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นเอง เพราะจิตใจของเขาได้รับการเติมเต็มมีความแน่นอน และเขาจะหวงแหนความเป็นประชาธิปไตย<sup>66</sup>

## **บทบาทของรัฐทางเศรษฐกิจโดยจำกัด เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม**

บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งจำเป็น และปฏิเสธไม่ได้ว่า รัฐยังต้องเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจอยู่ แต่เป็นไปโดยจำกัด โดยเฉพาะในมิติเรื่องความเป็นธรรมทางสังคมในระยะยาวผ่านการจัดสรรทรัพยากรให้ไปถึงมือของประชาชนทุกกลุ่มในสังคม<sup>67</sup>

นอกจากนี้ ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย รัฐควรถอยบทบาทลงมาเป็นผู้อำนวยความสะดวกส่งเสริมให้ประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ รัฐควรเข้ามากำกับและควบคุมให้การแข่งขันเป็นไปโดยเสรีและเป็นธรรมผ่านกลไกของกฎหมายการแข่งขัน

ทางการค้า คุ่มครองสิทธิของผู้บริโภคตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และจัดการผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ผ่านกฎหมายสิ่งแวดล้อม หน้าที่ของรัฐจึงเป็นการเฝ้าระวังและควบคุมไม่ให้เกิดการใช้เสรีภาพทางเศรษฐกิจของเอกชนโดยไม่เป็นธรรมจนไปทำลายเสรีภาพทางเศรษฐกิจของบุคคลอื่น<sup>68</sup>

## การให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์ และคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

บทบาทของรัฐในการให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์ ผ่านการให้ทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา (Research and development: R&D) มีต้นทุนในการศึกษาวิจัยสูง แต่เมื่อรัฐเข้ามาจัดการในเรื่องนี้แล้ว เอกชนจะประหยัดต้นทุนลงไปโดยไม่ต้องคิดค้นวิจัยและพัฒนาเอง และนำไปใช้ได้ต่อยอดได้

ส่วนในเรื่องกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญานั้น รัฐเข้ามาเพื่อคุ้มครองการสร้างสรรค์ของเอกชน ซึ่งหากไม่มีกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญากำหนดคุ้มครองเอาไว้ เอกชนจะไม่มีแรงจูงใจในการคิดสร้างสรรค์ เพราะโดยสภาพของทรัพย์สินทางปัญญานั้นเป็น “ทรัพย์สินส่วนกลาง” (common property) ซึ่งเมื่อเอกชนคิดสร้างสรรค์ออกมาแล้ว แนวโน้มที่คนเอกชนคนอื่นจะคัดลอกและไปแสวงหาผลประโยชน์ทำได้ไม่ยาก กฎหมายจึงต้องเข้ามากำหนดเรื่องนี้เพื่อรักษาแรงจูงใจให้กับเอกชน อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญามีความสำคัญ และรัฐต้องชั่งน้ำหนักให้ดี เพราะในบางเรื่องนั้นมีความสำคัญมากหากกำหนดให้ระยะเวลาคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญายาวไปอาจจะไม่เกิดผลดีกับสังคม เช่น สิทธิบัตรยา เป็นต้น เพราะโดยสภาพของทรัพย์สินทางปัญญาเป็นการให้อำนาจผูกขาดแก่เอกชน

รายใดรายหนึ่ง ในบางเรื่องที่เป็นรัฐบาลอาจกำหนดระยะเวลาในการ  
คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาให้น้อยกว่าที่จะเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์  
สาธารณะ

## การปฏิรูปที่ดิน

การรวมที่ดินและการพัฒนาการรวมกลุ่มของเกษตรกรเป็น  
ทางออกที่ดีในการทำให้เกษตรกรช่วยกันจัดการทำการเกษตรโดยต้นทุน  
ที่ลดลงแตกต่างจากระบบต่างคนต่างทำ โดยบริหารจัดการผ่านกลไก  
สหกรณ์ที่เกษตรกรทุกคนเป็นสมาชิกและมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม  
การปฏิรูปที่ดินต้องไปให้ไกลกว่านั้น ไม่ใช่แค่เพียงเรื่องเกษตรกรรวม  
แต่ที่ดินมีบทบาทสำคัญในแง่ที่อยู่อาศัยในฐานะปัจจัยจำเป็นแห่ง  
การดำรงชีวิต

ปัญหาคือ รัฐในปัจจุบันดำเนินการแก้ไขปัญหานี้เพียงพอ  
หรือไม่ เราจะเห็นได้จากวิกฤตโควิด-19 ที่มีคนไร้บ้านจำนวนมากไม่มี  
ที่อยู่อาศัย และการปฏิรูปที่ดินแต่เดิมมุ่งให้ประชาชนเข้าถึงที่ดินเพื่อให้  
แสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรได้ แต่ที่ดินในลักษณะนั้นยังมองเฉพาะ  
ที่ดินในเชิงเกษตรกรรม แต่ยังขาดมิติความสัมพันธ์ในเชิงวัฒนธรรม  
และวิถีชีวิต ดังจะเห็นได้จากกรณีของชาวกะเหรี่ยงในอุทยานแห่งชาติ  
แก่งกระจาน ซึ่งใช้ชีวิตในนั้นมาก่อนการเกิดขึ้นของรัฐไทยเสียอีก แต่ไม่มี  
สิทธิในการอยู่อาศัยและแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่สืบต่อกันมาบรรพบุรุษ  
การปฏิรูปที่ดินจึงอาจจะต้องมองในมิติที่มากขึ้นกว่าแต่เดิมโดยมอง  
ในเชิงความเป็นธรรมทางสังคมมากขึ้น และมองในเรื่องการจัดสรร  
ทรัพยากรไม่ให้กระจุกตัวอยู่กับคนเพียงบางกลุ่ม<sup>69</sup>

## สรุป

เค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์ มิได้มีสถานะเป็นเพียงเอกสารข้อเสนอเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า เพื่อแก้ไขปัญหาของรัฐบาลภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง หากแต่เป็นความพยายามแปลงมโนทัศน์ทางเศรษฐกิจของปรีดีให้กลายเป็นแบบแผนในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ภายในรัฐทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมใหม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากบทที่ 1 ชี้ให้เห็นว่า ปรีดีเข้าใจว่า ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญของประชาธิปไตยสมบูรณ์ บทนี้ก็แสดงให้เห็นต่อไปว่า เค้าโครงการเศรษฐกิจคือความพยายามทำให้หลักคิดดังกล่าวกลายเป็นนโยบายและเครื่องมือของรัฐอย่างเป็นทางการ

จุดตั้งต้นของเค้าโครงการเศรษฐกิจตั้งอยู่บนการตระหนักถึงความไม่เที่ยงแท้ของเศรษฐกิจ และความเปราะบางของชีวิตราษฎรภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจแบบเดิม ปัญหาเศรษฐกิจในที่นี้ไม่ได้เป็นเพียงความผันผวนของตลาดหรือข้อบกพร่องทางเทคนิคในการบริหารราชการ หากเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ทำให้ราษฎรไม่อาจดำรงชีวิตอย่างมั่นคงและไม่สามารถเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานแห่งการยังชีพได้อย่างเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้ เป้าหมายสำคัญของเค้าโครงการเศรษฐกิจจึงอยู่ที่การประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร ซึ่งในทรรศนะของปรีดีมิได้หมายถึงการสงเคราะห์เฉพาะหน้าเพียงบางส่วน หากหมายถึงการจัดระเบียบเศรษฐกิจใหม่ทั้งระบบ เพื่อให้รัฐประกันเงื่อนไขพื้นฐานของการดำรงชีวิตแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ในสายตาของปรีดี รัฐจึงมิใช่เพียงผู้รักษาความสงบเรียบร้อยหรือผู้เก็บภาษีเพื่อหล่อเลี้ยงกลไกการปกครอง หากต้องมึบทบาทในการจัดการทางเศรษฐกิจ เพื่อป้องกันการใช้แรงงานและทรัพยากรไปอย่าง

เสียประโยชน์ ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท และสร้างฐานเศรษฐกิจของชาติให้มั่นคงกว่าเดิม ดังนั้น ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจจึงสะท้อนโลกทัศน์ที่เห็นว่า การคลังและการจัดการทางเศรษฐกิจเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ ไม่ใช่เรื่องรองจากการเมือง หากกลับเป็นเงื่อนไขที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีความหมายในทางปฏิบัติได้จริง การให้ความสำคัญกับการวางแผน การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจไปยังชนบท และการสร้างระบบเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่บนความมั่นคงของชาติ จึงเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามออกแบบรัฐใหม่ ที่มีได้ปล่อยให้ราษฎรเผชิญความเสี่ยงตามลำพังอีกต่อไป ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แนวคิดทางการคลังของปรีดีนั้น มิได้จำกัดอยู่เพียงเรื่องการหารายได้หรือการจัดสรรงบประมาณในความหมายแคบ หากครอบคลุมไปถึงการออกแบบบทบาทของรัฐต่อเศรษฐกิจโดยรวม ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจจึงควรถูกเข้าใจในฐานะจุดเริ่มต้นของการวางแผนทางการคลังภายใต้ระบอบใหม่ และเป็นหลักฐานสำคัญว่า ปรีดีมองการคลังเป็นเครื่องมือเปลี่ยนโครงสร้างสังคม เพื่อให้รัฐบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจได้ มิใช่เพียงใช้ทรัพยากรเพื่อค้ำจุนอำนาจของศูนย์กลางดังเช่นในระบอบเดิม

อย่างไรก็ดี ความพยายามวางแผนเศรษฐกิจเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดคำถามสำคัญต่อไปว่า หากรัฐจะต้องเข้ามาจัดระเบียบเศรษฐกิจเพื่อบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรแล้ว ทรัพยากรพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของสังคมไทยในเวลานั้นอย่างที่ดิน จะต้องถูกจัดการอย่างไร คำถามนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะที่ดินมิใช่เพียงฐานของการผลิตทางเกษตร หากยังเป็นฐานของความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในโครงสร้างเศรษฐกิจไทยด้วย ด้วยเหตุนี้ ในบทถัดไปจึงจะพิจารณาต่อไปถึง

การปฏิรูปที่ดิน ในฐานะสนามสำคัญที่ทำให้ความคิดทางเศรษฐกิจและการคลังของปรีดีเผยตัวออกมาในเชิงรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

## เชิงอรรถท้ายบทที่ 2

---

- <sup>1</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2475: การปฏิวัติสยาม, (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552), 66-77.
- <sup>2</sup> see John Maynard Keynes, *The Essential Keynes*, (Penguin, 2016), ebook; Mark Skousen, *The Big Three in Economics: Adam Smith, Karl Marx, and John Maynard Keynes*, (M.E. Sharpe, Inc., 2007), 140-142, 160-162.
- <sup>3</sup> see Adam Tooze, *The Wages of Destruction of the Nazi Economy*, (Allen Lane, 2006), 110-114, 220-230; Richard Overy, *War and economy in the Third Reich*, (Oxford University Press, 2002), 18-31.
- <sup>4</sup> คาร์ล โพลานยี (Karl Polanyi) อธิบายว่าเมื่อกลไกตลาดไม่สามารถปรับตัวได้เองตามธรรมชาติ ความตึงเครียดจึงถูกผลักภาระไปยังระบบการเงินและสังคม จนนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (Great Depression) ซึ่งสุดท้ายเมื่อตลาดไม่สามารถกลับมาทำงานได้ สังคมจึงต้องใช้การเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องสังคม (Social Protection) โดยให้รัฐเข้ามาแทรกแซงเพื่อไม่ให้สังคมล่มสลาย รวมถึงการเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจ; ดู คาร์ล โพลานยี, *เมื่อโลกพลิกผัน: การปฏิวัติอุตสาหกรรม จุดกำเนิดการเมืองและเศรษฐกิจยุคปัจจุบัน*, ภัควดี วีระภาสพงษ์, แปล, (ฟ้าเดียวกัน, 2559).
- <sup>5</sup> กำพล จำปาพันธ์, “พระศรีอารีย์อยุธยา ในประกาศคณะราษฎร และเค้าโครงเศรษฐกิจ ของปรีดี พนมยงค์,” สถาบันปรีดี พนมยงค์, 21 ธันวาคม 2568 [Online], สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2025/12/2723>.
- <sup>6</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, 78-79.
- <sup>7</sup> ปรีดี พนมยงค์, *เค้าโครงการเศรษฐกิจ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์), พิมพ์ครั้งที่ 2*, (สุภาพใจ, 2552), 21.

- <sup>8</sup> สถาบันปริดี พนมยงค์, “ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1,” สถาบันปริดี พนมยงค์ [Online], สืบค้นเมื่อ 21 มกราคม 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/libraries/1583202126>.
- <sup>9</sup> ปริดี พนมยงค์, อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 7, 26.
- <sup>10</sup> เฟิ่งอ่าง, 27.
- <sup>11</sup> เฟิ่งอ่าง, 27. มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า “Assurance Sociale” เป็นภาษาฝรั่งเศส หากใช้คำในภาษาอังกฤษก็คือคำว่า “Social Assurance” ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยก็คือคำว่า “การประกันทางสังคม” แต่หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ประกันความสุขสมบูรณ์นั้นแตกต่างจากประกันสังคมในความเข้าใจปัจจุบันพอสมควร โดยในอดีตประเทศไทยใช้คำว่า “Assurance” ในการสื่อถึงลักษณะของวินาศภัย สะท้อนว่า ประกันในที่นี่เป็นเครื่องมือบรรเทาผลกระทบจากภัยที่ไม่อาจคาดหมายได้.
- <sup>12</sup> ความคุ้มครองทางสังคม (social protection) ในความหมายที่กว้างที่สุด หมายถึง มาตรการ กลไก หรือสถาบันใด ๆ ที่มุ่งสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตของบุคคลหรือครัวเรือน เพื่อป้องกัน บรรเทา หรือชดเชยผลกระทบจากความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคม อันอาจกระทบต่อความมั่นคงในการดำรงชีพของมนุษย์.
- <sup>13</sup> ปริดี พนมยงค์, อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 7, 48.
- <sup>14</sup> เฟิ่งอ่าง, 27.
- <sup>15</sup> เฟิ่งอ่าง, 27.
- <sup>16</sup> เฟิ่งอ่าง, 27.
- <sup>17</sup> มาตรา 3 ของเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร; ปริดี พนมยงค์, อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 7,
- <sup>18</sup> มาตรา 4 ของเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร;
- <sup>19</sup> มาตรา 7 ของเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร;
- <sup>20</sup> เฟิ่งอ่าง, 48.
- <sup>21</sup> ดู ษ์ชฐรัมย์ ธรรมบุษดี, รัฐสวัสดิการเพื่อความสุขสมบูรณ์ของราษฎร, (สถาบันปริดี พนมยงค์, 2564), 11-12.

- 22 ปรีดี พนมยงค์, อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 7, 30.
- 23 เพิ่งอ้าง, 32.
- 24 เพิ่งอ้าง, 32.
- 25 เพิ่งอ้าง, 36.
- 26 เพิ่งอ้าง, 39.
- 27 คาร์ล ซี. ชิมเมอร์แมน, *การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม*, ชิม วีระไวทยะ แปล, พิมพ์ครั้งที่ 2, (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2525), 20.
- 28 ประเทศไทยในขณะนั้นกำลังเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจโลก เนื่องจากสหราชอาณาจักรซึ่งเป็นผู้ค้าสำคัญของประเทศไทยก็เผชิญวิกฤตเศรษฐกิจเช่นกัน ทำให้จำเป็นต้องลดอัตราการค้าซื้อสินค้าจากประเทศไทย สินค้าอย่างหนึ่งที่ได้รับผลกระทบก็คือข้าว ซึ่งเมื่อราคาข้าวตกต่ำลงก็ส่งผลกระทบต่อรายได้ของชาวนาที่ไม่เพียงพอแก่การจ่ายค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และในขณะเดียวกันเจ้าที่ดินที่ประสงค์จะขายที่ดินก็ขายไม่ได้ แม้ราคาที่ดินจะลดลงก็ตาม เพราะเศรษฐกิจไม่ดีไปทุกระดับ; ดู ปรีดี พนมยงค์, อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 7, 37.
- 29 ปรีดี พนมยงค์, อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 7, 44-45.
- 30 เพิ่งอ้าง, 44.
- 31 เพิ่งอ้าง, 44.
- 32 เพิ่งอ้าง, 37.
- 33 เพิ่งอ้าง, 34.
- 34 เพิ่งอ้าง, 38-39.
- 35 see Wanpat Youngmevittaya, "A Critique of Pridi Panomyong's Economic Plan," *รัฐศาสตร์นิเทศ* ปีที่ 9, ฉบับที่ 1 (2566): 107-141.
- 36 ปรีชา อารยะ (วรพุทธิ ชัยนาม), "เค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์," *สังคมศาสตร์ปริทัศน์*, 8,1 (2513) : 64.
- 37 ปรีดี พนมยงค์, อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 7, 31-33.
- 38 เกษียร เตชะพีระ, *ประชาธิปไตยประเสริฐสุดที่เป็นไปได้: ปมปริศนาเส้นทางแสวงหาของสังคมไทย*, (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2569), 89.

- <sup>39</sup> ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี* (พ.ศ. 2475-2517), (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชูมนุมการช่าง, 2517), 51.
- <sup>40</sup> เกษียร เตชะพีระ, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 38*, 92.
- <sup>41</sup> ปรีดี พนมยงค์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 7*, 51-54.
- <sup>42</sup> ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, “ปรีดี พนมยงค์ กับแนวคิดทางเศรษฐกิจ,” ใน *ปรีดีปริทัศน์ ปาฐกถาชุดปรีดี พนมยงค์ อนุสรณ์* (เทียนวรรณ, 2526), 171.
- <sup>43</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, *สร้างสังคมไทยให้เป็นรัฐสวัสดิการ*, (เสมสิกขาลัย, 2564), 32-34.
- <sup>44</sup> ปรีชา อารยะ (วรพุทธิ ชัยนาม), อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 36*, 68-69.
- <sup>45</sup> ดู ปรีดี พนมยงค์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 7*, 51-53.
- <sup>46</sup> เฟิ่งอ่าง, 53.
- <sup>47</sup> เฟิ่งอ่าง, 53.
- <sup>48</sup> ปรีชา อารยะ (วรพุทธิ ชัยนาม), อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 36*, 69.
- <sup>49</sup> ปรีดี พนมยงค์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 7*, 53-54.
- <sup>50</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, *ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2542), 73.
- <sup>51</sup> อ่างโน มรุต วันทนาการ และดรุณี หมั่นสมัคร, “ประวัติและความเป็นมาของเทศบาล,” สถาบันพระปกเกล้า, 5 ตุลาคม 2553 [Online], สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2569, จาก <https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ประวัติและความเป็นมาของเทศบาล>.
- <sup>52</sup> ปรีดี พนมยงค์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 7*, 61.
- <sup>53</sup> วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, “รัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์ กับเศรษฐกิจแห่งประเทศไทย,” สถาบันปรีดี พนมยงค์, 12 มิถุนายน 2568 [Online], สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2025/06/2517>.
- <sup>54</sup> ปรีดี พนมยงค์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 7*, 61-66.
- <sup>55</sup> เฟิ่งอ่าง, 61.
- <sup>56</sup> เฟิ่งอ่าง, 54.
- <sup>57</sup> เฟิ่งอ่าง, 16 และ 49.

- <sup>58</sup> เฟิงอ๋าง, 62.
- <sup>59</sup> เฟิงอ๋าง, 63.
- <sup>60</sup> Chris Baker and Pasuk Phongpaichit, *Pridi by Pridi: Selected Writings on Life, Politics, and Economy*, (Silkworm Books, 2000), 167-169.
- <sup>61</sup> Ibid, 65; สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, *ประวัติศาสตร์ที่เฟิงอ๋างสร้าง*, (6 ตุลาคม 2544), 5-8.
- <sup>62</sup> ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 42, 171.
- <sup>63</sup> สฤณี อาชวานันทกุล, “เค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์ ในสายธารความคิดเศรษฐศาสตร์,” the 101.world, 20 มกราคม 2560, สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2569, จาก <https://www.the101.world/pridi-economic-plan/>.
- <sup>64</sup> ความแตกต่างประการสำคัญที่สุดของการประกันความสุขสมบูรณ์กับสวัสดิการสังคมพื้นฐาน คือ การประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรนั้นมีเงื่อนไขประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน โดยกำหนดให้ประชาชนทุกคนเป็นข้าราชการ แต่หลักการของสวัสดิการพื้นฐาน คือ การมองจากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิและเสรีภาพ เพื่อให้เข้าถึงศักยภาพสูงสุดของตน การกำหนดให้ประชาชนทุกคนเป็นข้าราชการจึงไม่สอดคล้องกับสวัสดิการสังคมพื้นฐาน.
- <sup>65</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 43, 138-144.
- <sup>66</sup> ปรีดี พนมยงค์, อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 7, 150.
- <sup>67</sup> ดู คาร์ล โปลานยี, อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 4, 317-335.
- <sup>68</sup> Wolfgang Fikentscher, *Law and Anthropology: Outlines, Issues, and Suggestions*, (C. H. Beck, 2009), 412.
- <sup>69</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “บทนำ,” ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ), *ระบบกำกับดูแลที่ดินไทยต้องปฏิรูป*, (มติชน, 2566), 18-24.



---

# 3

## ការបង្កើតរូបតំណែង ដើម្បីសម្រេចបាននូវគោលដៅ

---

ในบรรดาปัจจัยทางเศรษฐกิจทั้งหลาย ที่ดินเป็นทรัพยากร พื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่งต่อสังคมไทย ทั้งในฐานะฐานของการผลิตทาง เกษตร ฐานของการจัดเก็บรายได้ของรัฐ และฐานของความเหลื่อมล้ำ ในโครงสร้างสังคม ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาความคิดทางการคลังของ ปรีดีและคณะราษฎรย่อมไม่อาจจะละเลยต่อปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน และการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ที่ดิน และราษฎรได้

บทนี้จึงมุ่งศึกษาว่า ปรีดี พนมยงค์ เข้าใจปัญหาที่ดินอย่างไร ทั้ง ในทางรัฐธรรมนูญและในทางนโยบายสาธารณะ โดยพิจารณาตั้งแต่ แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินในระบอบเดิม การรับรองสิทธิที่ดิน ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแนวนโยบายปฏิรูปที่ดินซึ่งคณะราษฎร และรัฐบาลในระยะต่อมาพยายามผลักดัน การวิเคราะห์ในบทนี้มี เป้าหมายเพื่อชี้ให้เห็นว่า ปัญหาที่ดินมิใช่เพียงปัญหาทางเศรษฐกิจของ ภาคเกษตร หากยังเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวกับความเสมอภาค ความยุติธรรม และขอบเขตอำนาจของรัฐในการจัดระเบียบทรัพยากร ของสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปฏิรูปที่ดินคือสนามสำคัญที่ทำให้ มโนทัศน์ทางเศรษฐกิจและการคลังของปรีดีเผยตัวออกมาในเชิง รูปธรรมอย่างเด่นชัด

## แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน

### ในรัฐธรรมนูญของปรีดี พนมยงค์

การอภิวัฒน์สยามเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่ได้ส่งผลเฉพาะในทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังส่งผลในทางเศรษฐกิจอีกด้วย ตามทฤษฎีปรัชญาสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตยของปรีดีเชื่อว่า สังคมนุรักษ์ทุกสังคมนั้นประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ เศรษฐกิจ ซึ่งเป็นรากฐานของสังคม การเมือง ซึ่งเป็นโครงสร้างเบื้องต้นของสังคม โดยทั้งสององค์ประกอบนี้สะท้อนและมีผลกระทบแก่กันและกัน และ *พรรคชนบทสังคมนิยม* ซึ่งเป็นส่วนที่ก่อให้เกิดจิตใจอย่างหนึ่งของคนในสังคม และเป็นส่วนสำคัญของสิ่งที่เรียกว่าวัฒนธรรม

ในความคิดของปรีดี โครงสร้างพื้นฐานทางการเมืองที่สำคัญที่สุดที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงก็คือ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ซึ่งเป็นปัจจัยที่ยกระดับราษฎรมีให้เป็นแต่เพียงวัตถุกายใต้การปกครองเท่านั้น แต่ทำให้ราษฎรมีสถานะเป็นผู้ทรงสิทธิที่มีสิทธิและเสรีภาพในการตัดสินใจเกี่ยวกับชีวิตของตนเองอย่างเต็มที่ ดังปรากฏเจตนารมณ์ไว้ในประกาศหลัก 6 ประการ ในฐานะที่เป็นปฏิญญาแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของสยาม<sup>1</sup> ซึ่งจะเห็นได้จากหลักการต่าง ๆ ที่มีการประกาศเอาไว้ว่า จะต้องให้ราษฎรมีสหสิทธิเสมอภาคกัน ไม่ใช่พวกเจ้ามีสิทธิยิ่งกว่าราษฎร เช่นที่เป็นอยู่ในเวลานี้<sup>2</sup> โดยอรรถสิทธิ์ พานแก้ว อธิบายว่า แนวคิดดังกล่าวเป็นรากฐานสำคัญเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 แนวคิดนี้ปรากฏในข้อความที่รับรองให้อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย ที่สะท้อนให้เห็นว่า ราษฎรทุกคนต่างเป็นเจ้าของอำนาจเหมือน ๆ กัน ไม่มีใครจะมีอำนาจไปมากกว่าใคร<sup>3</sup>

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จะมีได้มีบัญญัติถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคเอาไว้อย่างชัดเจน แต่ก็มีปรากฏในหลัก 6 ประการของคณะราษฎร ซึ่งเปรียบเสมือนปฏิญญาแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีผลผูกพันให้รัฐต้องเคารพ<sup>4</sup> รวมถึงเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดแรก<sup>5</sup> ต่อมาหลักการแห่งสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคนี้ได้รับการรับรองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

การรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคนั้นมีความสำคัญ เพราะสังคมใดจะขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เจริญรุ่งเรืองได้ จะต้องปลดปล่อยศักยภาพของมนุษย์ให้เป็นอิสระและใช้ความสามารถของตน เพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่

ปรีดีเคยอธิบายไว้ในหนังสือ *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* ว่า หลักความเป็นอิสระหรือเสรีภาพ (liberté) หมายถึง ความเป็นอิสระที่บุคคลอาจจะทำการใด ๆ ได้โดยไม่เป็นที่รบกวนละเมิดต่อบุคคลอื่น<sup>6</sup> ซึ่งครอบคลุมทั้งความเป็นอิสระในตัวบุคคล (หรือในร่างกาย) อิสระในเคหสถาน อิสระในการทำมาหากิน อิสระในทรัพย์สิน อิสระในการเลือกถือศาสนา อิสระในการสมาคม อิสระในการแสดงความคิดเห็น อิสระในการศึกษา และอิสระในการร้องทุกข์ ส่วนในเรื่องความเสมอภาค (สมภาพ) นั้นหมายถึง ความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ สิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ใช่หมายความว่ามนุษย์จะต้องเสมอภาคในการมีวัตถุสิ่งของ<sup>7</sup>

การไม่มีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคย่อมทำให้ไม่อาจใช้ศักยภาพเพื่อแสวงหาประโยชน์ของตนได้<sup>8</sup> ในขณะเดียวกันลำพังการให้ประชาชนมีเฉพาะสิทธิทางการเมืองเพียงอย่างเดียววันนั้นไม่เพียงพอ

เพราะบรรดาสิทธิทางการเมืองทั้งหลายจะไม่สามารถสำแดงผลได้อย่างเต็มที่ หากประชาชนยังไม่มีเสรีภาพทางเศรษฐกิจมารองรับ<sup>9</sup> ซึ่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีเป้าหมายเพื่อที่จะอำนวยให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจ มีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคได้อย่างแท้จริง

ที่ดินเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างเบื้องล่าง โดยเฉพาะการรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของสังคมไทยที่ประชากรส่วนใหญ่ในเวลานั้นเป็นชาวนาและเกษตรกร การมีสิทธิในที่ดินจึงเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการยกระดับเสรีภาพทางเศรษฐกิจของราษฎร ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอหนึ่งของปรีดี ที่ระบุไว้ในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจว่า

“การประกอบเศรษฐกิจใด ๆ ย่อมต้องอาศัย 1. ที่ดิน ซึ่งรวมทั้งทรัพย์สินซึ่งติดอยู่กับที่ดิน และซึ่งอยู่บนพื้นดิน และได้ดิน 2. แรงงาน 3. เงินทุน<sup>10</sup>”

อย่างไรก็ดี ในการทำความเข้าใจความเปลี่ยนแปลงในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินดังปรากฏในแนวคิดของปรีดีต้องย้อนกลับไปทำความเข้าใจความเปลี่ยนแปลงของแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งมีความแตกต่างกันในสองช่วงเวลา ระหว่างช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง กับหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

### **กรรมสิทธิ์ที่ดินก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง**

ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของไทยไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานของสิทธิในทรัพย์สิน หากแต่ตั้งอยู่บนฐานของการครอบครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็น

สำคัญ หากพิจารณาในเชิงสำนักทางกฎหมาย ย้อนกลับไปตั้งแต่ช่วงปลายอยุธยาจนถึงราว ๆ ปี พ.ศ. 2444 สิทธิที่จะใช้สอยทรัพย์สินประเภทที่ดินนั้นถูกควบคุมโดยกำหนดให้เป็นสิทธิของพระมหากษัตริย์ ราษฎรได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ในฐานะสิ่งตอบแทนที่เป็นแรงงานให้กับพระมหากษัตริย์และมูลนายที่ตนสังกัด ซึ่งพระมหากษัตริย์สงวนอภิสิทธิ์และพระราชอำนาจที่จะจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินให้กับคนในบังคับ<sup>11</sup> ดังนั้น บรรดาสิทธิทั้งหลายเหนือที่ดินจึงสงวนไว้เฉพาะองค์พระมหากษัตริย์เท่านั้น หลักฐานประการหนึ่งของสำนักในที่นี้คือ ตามมาตรา 42 ของพระอัยการเบ็ดเสร็จ ซึ่งระบุว่า

“ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเปนแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยา  
ใช้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กันอย่าละไว้ให้เปนทำเน (ทำนา)  
เปล่า<sup>12</sup>”

สำนักดังกล่าวทำงานเป็นกลไกในการกำกับทางสังคม ดังจะเห็นได้จากบันทึกของซิมง เดอ ลาลูแบร์ (Simon de La Loubère) ราชทูตของฝรั่งเศสที่เข้ามาในสยามเมื่อปี พ.ศ. 2230 (ค.ศ. 1687) ที่บันทึกไว้ว่า ชาวสยามไม่นิยมการซื้อขายที่ดินกัน เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพย์สินที่พระมหากษัตริย์ริบคืนเสียเมื่อใดก็ได้ ในฐานะเจ้าของที่แท้จริงเพียงหนึ่งเดียว จึงไม่นิยมที่จะมีที่ดินเป็นทรัพย์สิน แต่มุ่งสะสมทรัพย์สินที่เอาติดตัวไปได้เป็นสำคัญ (แสดงออกถึงความเป็นเจ้าของด้วยการครอบครองโดยถือเอาไว้)<sup>13</sup> เนื่องจากหากให้มีการขายเปลี่ยนมือที่ดินได้อย่างอิสระ การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการลวงละเมิดอภิสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ที่จะอนุญาตให้คนในบังคับ (ของพระมหากษัตริย์) ใช้ที่ดินได้<sup>14</sup>

ในขณะที่เดียวกันหากพิจารณาบริบทของสังคมในเวลานั้น ที่ดินไม่ใช่ทรัพยากรที่มีค่าที่สุด เพราะที่ดินเป็นเพียงเครื่องมือในการผลิตอาหารเพื่อประทังชีวิตในยามปกติ ส่งส่วยให้กับมูลนาย และเก็บเป็นเสบียงอาหารสำหรับสงคราม แต่ทรัพยากรที่มีค่าในขณะนั้นคือ แรงงานของไพร่และทาส ซึ่งสังกัดพระมหากษัตริย์และมูลนายตามระบบศักดินาเป็นสิ่งสำคัญมากกว่า<sup>15</sup>

แม้นักวิชาการพยายามอธิบายว่า ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประเทศไทยถูกรับรองมาอย่างยาวนานแล้วก็ตาม เช่น โรเบิร์ต แลงการ์ด (Robert Lingat) อธิบายไว้ในปี พ.ศ. 2483 ว่า สังคมไทยโบราณอย่างช้าที่สุดก็คือ สมัยอยุธยา ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากการจับจองเข้าทำประโยชน์ ซื้อขายที่ดิน รับพระราชทานที่ดินมาเป็นเจ้าของ หรือได้รับตกทอดจากบรรพบุรุษ โดยอ้างหลักฐานตามกฎหมายตราสามดวงที่แม้จะห้ามไม่ให้มีการซื้อขายที่ดินไว้ในกฎหมาย แต่ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวนั้นเสื่อมความนิยมในช่วงท้ายที่สุด ทำให้มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับระบบกรรมสิทธิ์สมัยใหม่<sup>16</sup> หรือ กนิษฐา ชิตช่วง อธิบายไว้ในปี พ.ศ. 2568 ในลักษณะเดียวกันว่า ราษฎรไทยตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นอย่างน้อยจนถึงช่วงก่อนการประกาศใช้กฎหมาย ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) มีสิทธิในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินโดยพฤตินัยซึ่งวางอยู่บนหลักการทำประโยชน์ในที่ดินจนเกิดกรรมสิทธิ์ขึ้น และไม่ได้มีความจำเป็นต้องมีเอกสารสิทธิ์<sup>17</sup>

อย่างไรก็ดี การอธิบายดังกล่าวมักใช้กรอบแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ในความหมายแบบกฎหมายเอกชนสมัยใหม่เข้าไปตีความสภาพความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับที่ดินในสังคมก่อนสมัยใหม่ของสยาม ทั้งที่ในทางกฎหมายและโครงสร้างทางสังคม โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจ สิทธิของราษฎรในที่ดินในยุคนั้นดูจะตั้งอยู่บนฐานของการครอบครอง

และการทำประโยชน์<sup>18</sup> (ในเชิงกายภาพ) มากกว่าจะเป็นสิทธิในทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและโอนเปลี่ยนได้อย่างเสรี ดังเช่นแนวคิดกรรมสิทธิ์ในระบบกฎหมายสมัยใหม่ ซึ่งพัฒนามาจากรากฐานของกฎหมายโรมัน การยอมรับสภาพของการครอบครองและใช้ประโยชน์ดังกล่าว เป็นการยอมรับผ่านโครงสร้างอำนาจของรัฐและระเบียบทางสังคมขณะนั้น<sup>19</sup>

แนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินในความหมายสมัยใหม่เริ่มก่อรูปขึ้นอย่างชัดเจนภายหลังจากที่สยามได้ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและกฎหมายเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ภายหลังจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. 2398 และตามมาด้วยสนธิสัญญาในทำนองเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ<sup>20</sup> ในแง่สำคัญคือ ผลของสนธิสัญญาเบาว์ริงทำให้สยามต้องยอมรับแนวคิดกรรมสิทธิ์แบบสมัยใหม่ ผ่านการให้สิทธิชาวต่างชาติซื้อที่ดินได้ ดังปรากฏตามความว่า

“ข้อ 4 ว่าด้วยคนในบังคับอังกฤษจะมาค้าขายตามหัวเมืองชายทะเล ซึ่งขึ้นแก่กรุงเทพฯ ก็ค้าขายได้โดยสะดวก แต่จะอาศัยอยู่ได้ที่เดียวก็แต่ในกรุงเทพฯ ตามในจังหวัด ซึ่งกำหนดไว้ในหนังสือสัญญาประการหนึ่งคนอยู่ในบังคับอังกฤษจะมาเช่าที่ปลูกโรงเรียนปลูกตึกและซื้อเรือน ซื้อโรงซื้อตึก พันกำแพงออกไปในกำหนด 200 เส้น คือ สี่ไมล์ อังกฤษเช่าได้ แต่จะซื้อที่ซื้อไม่ได้ ถ้าอยู่ถึง 10 ปี แล้วจึงจะซื้อได้ ถ้าอยู่ไม่ถึง 10 ปี ท่านเสนาบดีจะโปรดให้ซื้อก็ซื้อได้ แลที่นอกกำหนด 200 เส้นนั้น คนอยู่ในบังคับอังกฤษจะซื้อจะเช่าที่เรือนที่สวนที่ไร่ที่นา ตั้งแต่กำแพงเมืองออกไปเดินด้วยกำลังเรือแจวหรือเรือพายทาง 24 ชั่วโมง จะซื้อเมื่อไรก็ซื้อได้ เขาได้ แต่เมื่อคนอยู่ใน

บังคับอังกฤษจะซื้อที่ซื้อเรือน จะต้องบอกกงสุล ๆ จะได้บอก  
เจ้าพนักงานฝ่ายไทย เจ้าพนักงานกับกงสุลเห็นว่าคนที่ซื้อ  
ที่นั้น เป็นคนจะทำมาหากินโดยจริง เจ้าพนักงานกับกงสุลจะ  
ช่วยว่ากล่าวให้ซื้อตามราคาตามสมควร แล้วจะได้ดูแลเป็นที่  
วัดที่ทำหนังสือประทับตราเจ้าพนักงานให้ไว้เป็นสำคัญ...<sup>21</sup>”

ในอีกด้านหนึ่ง ผลของสนธิสัญญาทำให้สยามเข้าร่วมเป็น  
ส่วนหนึ่งของระเบียบเศรษฐกิจโลกภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม  
อย่างเป็นทางการ โดยมีข้าวเป็นสินค้าส่งออกหลัก ซึ่งการผลิตดังกล่าว  
เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตแบบเดิม ภายใต้ระบบศักดินา  
การเพาะปลูกมีวัตถุประสงค์เพื่อบริโภคและส่งเป็นส่วยให้กับมูลนาย  
ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อชนชั้นนำสยามภายใต้ระบบการค้าแบบผูกขาด  
โดยพระคลังสินค้า แต่เมื่อการค้าเปิดเป็นแบบเสรี การเก็บส่วยจึงหมด  
ความจำเป็นลง ในขณะที่เดียวกันราชสำนักสยามจำเป็นจะต้องแสวงหา  
รายได้อื่นแทนการผูกขาด แหล่งรายได้สำคัญจึงมาจากภาษี ซึ่งเก็บจาก  
การเพาะปลูกและเกษตรกรรม เช่น อากรค่านา หรืออากรสมพัตสร และ  
อีกแหล่งรายได้ที่สำคัญก็คือ การขยายการเพาะปลูก เมื่อการค้าเสรี  
มาถึงสยาม ข้าวกลายเป็นสินค้าส่งออกสำคัญ เพื่อป้อนให้กับอาณานิคม  
ของสหราชอาณาจักรในดินแดนต่าง ๆ

ด้วยสองปัจจัยดังกล่าวทำให้เกิดการจัดตั้งระบบทะเบียนที่ดินและ  
การออกเอกสารสิทธิ์ในปี พ.ศ. 2444 เมื่อประกาศใช้กฎหมายประกาศ  
ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ซึ่งวางหลักการที่ทำให้ความเป็นเจ้าของ  
กรรมสิทธิ์เหนือที่ดินชัดเจนและมั่นคงมากขึ้น<sup>22</sup> อันจะกลายเป็นกลไก  
สำคัญที่ทำให้ที่ดินถูกโอนและซื้อขายเปลี่ยนมือภายใต้ระบบตลาดที่ดิน  
ได้อย่างเป็นระบบ ทว่าระบบกรรมสิทธิ์ดังกล่าวยังไม่ใช้ระบบกรรมสิทธิ์

ที่สมบูรณ เนื่องจากแนวคิดของระบบกฎหมายในเวลานั้นยังคงยึดถือจารีตประเพณีเดิมว่า ที่ดินทั้งหมดนั้นเป็นของพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงเรียกหรือทำลายกรรมสิทธิ์ดังกล่าวได้ตามพระราชอัธยาศัย<sup>23</sup> เท่ากับว่าแม้กฎหมายจะรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับบุคคลแล้ว แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่อาจยกขึ้นเพื่อปฏิเสธอภิสิทธิ์และพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ แนวคิดดังกล่าวนี้ปรากฏในพระนิพนธ์เรื่อง *คำบรรยายกฎหมายที่ดิน* ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ความว่า

“หนังสือสำคัญต่าง ๆ สำหรับที่ดินที่ว่าเป็นสิทธิ์ก็คิด ไม่ได้แปลว่าได้ทรงละพระบรมเดชานุภาพจากที่นั้น ให้แก่คนอื่นไปเป็นอันเด็ดขาด<sup>24</sup>”

ความเป็นเจ้าของที่ดินจึงเป็นสิทธิขาดของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งทรงจะดำเนินการกับที่ดินในลักษณะใดก็ได้ ทรงมีอำนาจที่จะไล่คนซึ่งอยู่ในที่ดินนั้นออกไปได้ โดยมีต้องพระราชทานสินไหมตอบแทน ถึงแม้ว่าผู้นั้นจะถือโฉนดที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายก็ได้<sup>25</sup>

### การรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยรัฐสมบูรณ

การรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากบรรดาสหสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ก่อให้เกิดกลไกตลาดที่แลกเปลี่ยนสินค้าและบริการกัน โดยกลไกตลาดจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากบุคคลไม่มีสถานะที่จะจำหน่ายถ่ายโอนซึ่งทรัพย์สินของตนเองไปได้<sup>26</sup> เมื่อพิจารณาในแง่มุมนี้ ระบบกรรมสิทธิ์ในภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงไม่ใช่ระบบ

กรรมสิทธิ์ที่แท้จริง แม้ว่าภายใต้ระบอบดังกล่าว จะได้รับรองสิทธิของราษฎรในการใช้ทรัพย์สินเอาไว้บ้างก็ตาม แต่บรรดาสีทธิทั้งหลายที่รับรองไว้อาจถูกจำกัดได้ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงมีอภิสิทธิ์และพระราชอำนาจที่จะเรียกคืนที่ดินกลับคืนมาได้ตลอด

เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น หลักสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ได้ประกันกรรมสิทธิ์ของประชาชนจากอำนาจรัฐ<sup>27</sup> ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ความว่า

“ภายในบังคับแห่งบทกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพ  
บริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน  
การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การ  
ตั้งสมาคม การอาชีพ<sup>28</sup>”

ข้อความดังกล่าวว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์...ในเคหสถานและทรัพย์สิน...” นี้เป็นการรับรองระบบกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์ของราษฎรซึ่งราษฎรมีอิสระโดยสมบูรณ์ที่จะใช้ เก็บดอกผล จำหน่ายจ่ายโอนตามความพอใจ และเมื่อบุคคลทุกคนเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยไม่มีบุคคลใดจะทรงไว้ซึ่งอภิสิทธิ์หรืออำนาจพิเศษที่จะเรียกเอาทรัพย์สินของบุคคลอื่นได้ตามอำเภอใจแม้กระทั่งรัฐ<sup>29</sup> ซึ่งเป็นองคาพยพที่เกิดขึ้นมาเพื่อรับเอาอำนาจทางการเมืองแทนพระมหากษัตริย์

หากรัฐจะพรากเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปจากบุคคลใด ก็ต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาที่เป็นผู้แทนของราษฎรทั้งหลาย ซึ่งข้อนี้ตรงกับสิ่งที่ปรีดีเคยอธิบายไว้ในหนังสือ *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* ในปี พ.ศ. 2474 ว่า ความเป็นอิสระในทรัพย์สิน คือ

การที่มีมนุษย์มีสิทธิที่จะใช้ เก็บดอกผล จำหน่ายจ่ายโอนตามความพอใจ แต่มีข้อจำกัดในเรื่องการบังคับซื้อ (expropriation) เพื่อตัดถนน ทำทางรถไฟ ชลประทาน หรือการสาธารณประโยชน์<sup>30</sup> นัยดังกล่าว สะท้อนความเปลี่ยนแปลงด้านเงื่อนไขการใช้ที่ดินโดยอำนาจรัฐ แม้ว่าพระมหากษัตริย์ในอดีตอาจจะทรงมีพระมหากษัตริย์คุณในการพัฒนา บ้านเมืองแล้วจำเป็นต้องมีการเวนคืน และทรงพระราชทานเงินชดเชย ให้กับราษฎร แต่การชดเชยดังกล่าวก็ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน จนกระทั่งราว ๆ ช่วงทศวรรษที่ 2400 จึงจะเริ่มมีการวางหลักเกณฑ์<sup>31</sup> แต่เหนือสิ่งอื่นใดอำนาจในการเวนคืนนั้นเป็นอภิสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์เหนือที่ดินทั้งหมด ดังปรากฏตามความเห็นของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์

จากการศึกษาพบว่า ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาล ภายใต้การนำของคณะราษฎรได้เวนคืนที่ดินจำนวนมากเพื่อวัตถุประสงค์ ในจัดทำโครงสร้างบริการสาธารณะต่าง ๆ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2500 มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนและการโอนทรัพย์สินเป็นของรัฐ ที่มีจำนวนกว่า 233 ฉบับ สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากแนวคิดดั้งเดิม ที่ผูกสิทธิในที่ดินเข้ากับพระราชอำนาจของกษัตริย์ผู้ถือครองแผ่นดิน ทั้งหมด ไปสู่ระบบที่รัฐสมัยใหม่ต้องจัดการทรัพย์สินผ่านกระบวนการ ทางกฎหมายที่มีความเป็นทางการและต้องอาศัยความชอบธรรมตาม กฎหมายเวนคืนอย่างเป็นแบบแผนมากขึ้น<sup>32</sup>

หลักประกันกรรมสิทธิ์นี้ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุก ๆ ฉบับ หากนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นต้นมาจนในเวลาต่อมารัฐธรรมนูญหลัง ๆ ได้ขยายสิทธินี้ไปถึงขนาด รับรองว่า

“การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกจากการเวนคืนนั้น และการเวนคืนจะต้องกำหนดค่าทดแทนอย่างเป็นธรรม<sup>33</sup>”

คุณูปการจากความคิดริเริ่มของปรีดีในประเด็นนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะมิได้เปลี่ยนแปลงเพียงวิธีบริหารจัดการที่ดิน หากยังส่งผลลดความเข้าใจแบบเดิมที่ผูกที่ดินไว้กับอำนาจของรัฐและโครงสร้างการปกครองเป็นหลัก พร้อมกับผลักดันให้เกิดการยอมรับหลักการใหม่ว่า ราษฎรมีใช้ประโยชน์จากที่ดินภายใต้ความอนุเคราะห์ของรัฐ หากอาจมีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิในที่ดินซึ่งกฎหมายต้องรับรองและคุ้มครองได้เช่นกัน ในแง่นี้แม้ข้อเสนอของปรีดีจะยังไม่อาจผลักดันให้สำเร็จได้อย่างเต็มรูปแบบในเวลานั้น แต่ก็ทิ้งร่องรอยสำคัญไว้ในพัฒนาการของกฎหมายที่ดินไทยภายหลัง โดยทำให้การรับรองกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินของราษฎรค่อย ๆ กลายเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบกฎหมายสมัยใหม่มากขึ้น



ภาพหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี) จากบัตรอนุญาต  
เข้าออกวังปารุสกวัน หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง  
ภาพจาก หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ของคณะราษฎร

ภายหลังจากการอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินสยาม ในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรมีเจตนาที่จะผลักดันนโยบายสำคัญ อย่างหนึ่งคือ การปฏิรูปที่ดิน โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อหลักที่ 3 ของหลัก 6 ประการที่คณะราษฎรประกาศไว้ ซึ่งถูกนำไปเป็นส่วนหนึ่งของคำปฏิญาณตนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 1 และในนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดแรกว่า

“จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะพยายามหางานให้ราษฎรทำ โดยเต็มความสามารถ จะร่างโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยak<sup>34</sup>”

เค้าร่างของการปฏิรูปที่ดินนี้เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี) ไปจนถึงนโยบายของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นโครงการทางการเมืองของกลุ่มการเมืองคณะราษฎร (political projects)

### สภาพเศรษฐกิจและสังคมไทย

ในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง สภาพเศรษฐกิจและสังคมในเวลานั้น เพิ่งผ่านสงครามโลกครั้งที่ 1 มาได้ไม่นาน แม้สยามจะไม่ได้รับผลกระทบจากภัยสงครามโดยตรง แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจของทวีปยุโรปได้รับผลกระทบก็ส่งผลต่อสังคมสยามไปด้วย ซึ่งเป็นผลมาจาก

การผนวกตนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลกภายหลังจากการลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี พ.ศ. 2398

เมื่อเศรษฐกิจในยุโรปตกต่ำลง เพราะผลของสงคราม จึงทำให้ข้าว ไม้สัก ดีบุก และยางพารา ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกลดราคาต่ำลง และขายในตลาดต่างประเทศไม่ได้ราคาอย่างที่คาดหวังไว้ ทำให้สยามมีรายได้ลดลงจากในอดีต กระทบต่อฐานะการคลังของประเทศ แม้ในปี พ.ศ. 2473 รัฐบาลสยามพยายามแก้ไขปัญหาโดยตัดทอนรายจ่ายลงเพื่อไม่ให้งบประมาณของประเทศขาดดุล ด้วยการลดค่าตอบแทนข้าราชการและลดงบประมาณทางทหารลง<sup>35</sup> อย่างไรก็ตาม การปรับตัวลงของราคาสินค้า การลดค่าตอบแทนข้าราชการ และการลดงบประมาณทหาร เป็นเพียงส่วนหนึ่งของรากฐานปัญหาในสังคมไทยเวลานั้น เพราะปัญหาหลักของสังคมไทยในเวลาดังกล่าวคือ ราษฎรมีอาชีพหลักเพียง 2 ประการ คือ ข้าราชการ และชาวนา (เกษตรกร)

ในกรณีชาวนา ซิมเมอร์แมน (Zimmerman) อธิบายว่า ราษฎรส่วนใหญ่ที่ทำนาเป็นอาชีพนั้นเช่าที่นาจากเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะภาคกลาง มีการเช่านาราว ๆ ร้อยละ 85 ของชาวนาทั้งหมด และเจ้าของที่ดินแปลงใหญ่ที่สุดก็คือ บริษัทที่เข้ามาพัฒนาที่ดินและขุดคลองเพื่อทำเกษตรกรรมในขณะนั้นคือ บริษัทขุดคลองแกลคูนาสยาม จำกัด และชนชั้นนำของสยามในเวลานั้นอีกจำนวนมาก<sup>36</sup>

เมื่อพิจารณาสภาพที่ดินแล้ว พบว่าที่ดินมีลักษณะเป็นแปลงเล็ก ๆ และกระจัดกระจายกันอยู่ภายใต้เจ้าของหลายคน (ตารางที่ 3-1) ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่อาจทำได้อย่างเต็มศักยภาพเท่าที่ควร และทำให้การทำนามีภาระมากขึ้น เนื่องจากชาวนาคคนหนึ่งต้องใช้ที่ดินทำนาซึ่งอาจตั้งอยู่ห่างกัน หรือหากต้องเช่าที่นาติดกันก็อาจจะต้องเช่าจากต่างเจ้าของกัน<sup>37</sup> ทำให้การบริหารจัดการที่นาทำได้ยากและทำให้ชาวนาต้อง

ใช้แรงกายในการทำนามากตามไปด้วย รวมถึงยังมีค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการบำรุงที่ดินเพื่อทำนาเพิ่มอีกเช่นกัน เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับ<sup>38</sup>

จากการศึกษาของอภิชาติ สถิตนิรามัย และอิสรกุล อุณหเขต ในปี พ.ศ. 2564 พบข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ที่ดินกลายเป็นสิ่งที่ชนชั้นนำไทยให้ความสำคัญที่สุดในฐานะสิ่งที่สร้างกำไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดการออกโฉนดที่ดินอย่างเป็นทางการแล้ว<sup>39</sup> รัฐสยามให้ความสำคัญกับการหักล้างถางพงเพื่อบุกเบิกที่ดินใหม่ ๆ สำหรับนำมาใช้ประกอบกิจการเกษตร<sup>40</sup> ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวเป็นเรื่องที่เพิ่งเกิดขึ้นมาได้ไม่นาน เนื่องจากความสำคัญของที่ดินเพิ่งเกิดขึ้นเมื่อเข้าร่วมระบบทุนนิยมผ่านการทำการค้ากับประเทศอังกฤษ ภายหลังจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง<sup>41</sup> ในอดีตชนชั้นนำมุ่งควบคุมกำลังพลเป็นสำคัญผ่านการเกณฑ์แรงงานในระบบไพร่ ลักษณะดังกล่าวย้อนแย้งกับสภาพสังคมไทยที่เชื่อถือความเป็นเจ้าของผ่านการครอบครองและการทำประโยชน์มากกว่าการรับรองสิทธิความเป็นเจ้าของไว้ในกฎหมาย<sup>42</sup>

ตารางที่ 3-1: แสดงเจ้าของที่ดิน 5 อันดับแรก และกำไรจากการถือครองที่ดินในเขตรังสิต

ชื่อ/สังกัด	ปี (พ.ศ.)	จำนวนที่ (ไร่)	ราคาตอนซื้อ โดยประมาณ	ราคาในปี พ.ศ. 2468 หลังเขื่อนป่าสัก (อัตราผลตอบแทนต่อปี)
พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นทิวากรวงศ์ประวัติ	2442	17,945	406,813	1,435,600-1,794,500 [1,028,787-1,387,687] (4.97-5.87%)

ชื่อ/สังกัด	ปี (พ.ศ.)	จำนวนที่ (ไร่)	ราคา ตอนซื้อ โดย ประมาณ	ราคาในปี พ.ศ. 2468 หลังเช่าป่าสัก (อัตราผลตอบแทน ต่อปี)
บริษัทลำไทร จำกัด	2441 - 2442	9,000	117,765	720,000-900,000 [602,235-782,235] (7.07-7.98%)
พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่น สรรพสาตรศุภกิจ	2441	7,000	24,500	560,000-700,000 [535,500-675,500] (12.29-13.22%)
พระเจ้าน้องยาเธอ กรมพระนราธิป ประพันธ์พงศ์	-	7,000	24,500	560,000-700,000 [535,500-675,500] (12.29-13.22%)
บริษัทชุดคลองแล คูนาสยาม จำกัด	2443	6,584	189,850	526,720- 658,400[336,780- 468,550](4.17-5.1%)

**หมายเหตุ:** ตัวเลขในกรอบแสดง [ประมาณการกำไร] ที่ได้จากการประกอบกิจการในที่ดิน

**ที่มา:** อภิชาติ สถิตินิรามัย และอิสร์กุล อุณหเกตุ (2564)

สภาพดังกล่าวทำให้การถือครองที่ดินแปลงใหญ่มีลักษณะเป็นการถือครองที่ดินโดยชนชั้นสูง ซึ่งอาศัยอยู่นอกพื้นที่ แต่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาจากนโยบายของราชสำนัก เช่น กรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตพื้นที่รังสิต เป็นผลมาจากการให้สัมปทานในการขุดคลอง<sup>43</sup> ขณะที่ราษฎรที่บุกเบิกจับจองที่ดิน โดยเข้าใจว่า ตนมีสิทธิในที่ดินในการเข้าไปหักร้างถางพงและทำประโยชน์ โดยไม่ได้ตระหนักถึงระบบกรรมสิทธิ์ที่ถูกนำเข้ามาใช้ใหม่แทนที่การครอบครองที่ดินแบบเดิม<sup>44</sup> ทำให้การ

ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ไม่มีความหมาย และนำมาสู่การเกิดข้อพิพาทระหว่างเจ้าของที่ดินกับชาวนาที่เข้าไปบุกเบิกจับจองและทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งในแง่ของการปลอมเอกสารสิทธิ์ซึ่งเกิดขึ้นจากความขัดแย้งเรื่องเอกสารสิทธิ์ทับซ้อนที่ออกโดยหน่วยงานหลายหน่วยงานในเวลาเดียวกัน หรือการขับไล่ชาวนาที่เข้าไปบุกเบิกจับจองที่ดินตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนการปรับขึ้นอัตราค่าเช่านา<sup>45</sup>

## แนวทางการปฏิรูปที่ดินที่กำหนดไว้ในเค้าโครงการเศรษฐกิจ

ภายหลังการอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดาตามอบหมายให้ปรีดีรับบทบาทในการจัดทำร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจขึ้นมา เพื่อเป็นแผนเศรษฐกิจของประเทศตามที่แถลงนโยบายไว้ว่าจะจัดให้มีแผนเศรษฐกิจตามหลัก 6 ประการของคณะราษฎร โดยเรื่องหนึ่งที่ปรีดีเสนอไว้ในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ คือ การปฏิรูปการถือครองที่ดิน

สาระสำคัญของเค้าโครงการเศรษฐกิจคือ การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศสยามในเวลานั้น จากเดิมที่เป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ที่รัฐมีบทบาทจำกัดและปล่อยให้ทรัพย์สินกรจัดสรรไปตามกลไกตลาด<sup>46</sup> มาสู่การเป็นสังคมนิยมแบบสหกรณ์ (cooperative socialism) โดยเน้นการจัดสรรทรัพยากรโดยรัฐเข้ามามีบทบาทในการวางแผนทางเศรษฐกิจ แล้วใช้สหกรณ์เป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายเพื่อจัดสรรทรัพยากร<sup>47</sup> ตามร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจนั้น เสนอแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกิดการกระจายที่ดินได้มากขึ้น โดยอาศัยรัฐเข้ามาเป็นกลไกในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน ผ่านการให้ประชาชนเช่าที่ดินจากรัฐแทนการต้องไปเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดิน ในแง่วิธีการจัดหาที่ดินนั้น ปรีดีเสนอไว้ในเค้าโครงการเศรษฐกิจว่า

“รัฐบาลจะซื้อที่ดินเหล่านั้นกลับคืนมา ก็เชื่อว่าชาวนา  
เจ้าของที่ดินผู้รับจ้างเองทั้งหลายคงจะยินดีมิใช่น้อย เพราะ  
การที่ตนยังคงมีกรรมสิทธิ์อยู่ในที่ดิน หรือยังยึดที่ดินไว้เป็น  
ประกันมีแต่จะขาดทุนอย่างเดียว การซื้อที่ดินกลับคืนมานี้  
เป็นวิธีต่างกับวิธีริบทรัพย์ของคอมมิวนิสต์<sup>48</sup>”

สาเหตุที่ปรีดีเสนอเช่นนี้ เนื่องจากในเวลานั้น ราคาที่ดินลดลง  
และเจ้าของที่ดินไม่สามารถเก็บหนี้ค่าเช่าที่ดินจากชาวนาได้ เพราะ  
ชาวนาทำนาขาดทุน การขายที่ดินให้กับรัฐบาลจึงเป็นวิธีการดีที่สุดที่  
เจ้าของที่ดินจะได้ประโยชน์จากราคาที่ดินที่ลดลง ในการซื้อคืนที่ดินนี้  
ปรีดีเสนอให้มีการออกใบกู้เงินให้เจ้าของถือไว้ตามราคาที่ดิน และให้  
ถือว่าเจ้าของที่ดินเป็นเจ้าหนี้ของรัฐบาล คล้ายกับพันธบัตรรัฐบาล  
ในปัจจุบัน รัฐบาลจะดำเนินการจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ตามอัตราดอกเบี้ย  
เงินกู้ในขณะนั้น ซึ่งปรีดีเห็นว่า วิธีการนี้ดีกว่าการถือโฉนดที่ดินหรือ  
หนังสือสำคัญเอาไว้ในสถานการณ์ดังกล่าว เนื่องจากขณะนั้นเจ้าของ  
ที่ดินไม่ได้ประโยชน์ใด ๆ จากการเป็นเจ้าหนี้<sup>49</sup>

นอกจากนี้ การได้ที่ดินของรัฐบาลมาโดยวิธีการนี้ไม่ได้เป็นการ  
บังคับยึดที่ดินมา แต่เป็นการใช้วิธีการซื้อคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินโดย  
สมัครใจ และเป็นการซื้อคืนเฉพาะที่ดินเพื่อการประกอบกิจการทาง  
เศรษฐกิจ อาทิ ที่นาหรือที่ไร่เท่านั้น ไม่รวมถึงที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย<sup>50</sup>

เมื่อพิจารณาถึงแรงจูงใจในการร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจนี้ตาม  
คำชี้แจงของปรีดีต่อคณะกรรมการพิจารณาร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ  
แห่งชาติพบว่า การร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจนี้เป็นไปตามแนวคิด  
สังคมนิยมที่เชื่อว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมามีต้องเป็นลูกหนี้และเจ้าหนี้กัน  
สถานะทางเศรษฐกิจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะดีขึ้นหรือแย่ลง จึงเป็น

ผลมาจากสังคมทั้งหมด ฉะนั้น คนทุกคนในสังคมจึงจำเป็นต้องมีการ  
เฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขและร่วมประขันภัยต่อกัน<sup>51</sup> การอธิบายในลักษณะ  
ดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นแนวคิดสังคมนิยมแบบภราดรภาพนิยม<sup>52</sup>

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอของปรีดีถูกต่อต้านจากรัฐบาลของพระยา  
มโนปกรณนิติธาดา พร้อมกับการนำพระบรมราชวินิจฉัยของพระบาท  
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมาเป็นเหตุผลในการปฏิเสธเค้าโครงการ  
เศรษฐกิจ<sup>53</sup> และจากเหตุการณ์นี้นำไปสู่การปิดสภาผู้แทนราษฎรของ  
พระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งเป็นการรัฐประหารโดยพลเรือน และ  
นำไปสู่ความขัดแย้งในเหตุการณ์กบฏบวรเดช<sup>54</sup> รวมถึงการลี้ภัยของ  
ปรีดีไปประเทศฝรั่งเศส<sup>55</sup>

ในประเด็นนี้นักวิชาการด้านประวัติอย่างสมศักดิ์ เจียมธีรสกุล  
อธิบายในทางการเมืองว่า การเสนอร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจในปี พ.ศ.  
2475 เป็นความผิดพลาดครั้งสำคัญของปรีดี ที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง  
ภายในคณะราษฎร และความขัดแย้งระหว่างผู้ก่อการกับขุนนางอาวุโส  
รวมถึงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นแนวร่วมสำคัญ  
ที่กว้างขวางที่สุด (broadest coalition) ในหมู่ชนชั้นนำไทยที่จะมีส่วน  
ช่วยให้เกิดการวางรากฐานประชาธิปไตยแบบรัฐสภา<sup>56</sup>

แม้ข้อสังเกตของสมศักดิ์จะมีเหตุผลในเชิงการเมือง แต่หาก  
พิจารณาในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่า ข้อเสนอใน  
ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจนั้นเป็นสิ่งจำเป็นต่อการปลดปล่อยศักยภาพ  
ทางเศรษฐกิจของประชาชน เนื่องจากสถานะที่ประชาชนเข้าไม่ถึงที่ดิน  
ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการผลิตภายใต้สังคมที่ยังไม่เปลี่ยนผ่านจากสังคม  
เกษตรกรรมเต็มรูปแบบ ดังนั้น การเข้าถึงที่ดินย่อมเป็นอุปสรรคต่อ  
การปลดปล่อยศักยภาพทางเศรษฐกิจได้ กอปรกับหากพิจารณาตาม  
ข้อสังเกตของอภิชาติ และอิสร์กุล ในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองว่า

ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจที่มีการกำหนดให้รัฐซื้อที่ดินจากเอกชนมาเป็น  
ของรัฐ ส่งผลกระทบต่อชนชั้นปกครองในเวลานั้น รวมถึงราชสำนัก  
ที่เป็นเจ้าของพระคลังข้างที่ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่สุดในประเทศ  
การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะยอมรับได้ของชนชั้นนำสยาม  
เพราะที่ดินถือเป็นแหล่งสร้างความมั่งคั่งให้กับชนชั้นนำ<sup>57</sup>

การศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับข้อสังเกตของอะกิระ ซูเอะฮิโระ  
(Akira Suehiro) ซึ่งศึกษาเศรษฐกิจของประเทศไทย แล้วสรุปว่า ในช่วง  
คริสต์ศตวรรษที่ 20 การถือครองที่ดินของพระคลังข้างที่ให้ผลประโยชน์  
ทางเศรษฐกิจสูงสุดร้อยละ 25 เมื่อเทียบกับการลงทุนในธุรกิจสมัยใหม่  
อื่น ๆ อาทิ กิจการรถไฟ ธนาคาร การเดินเรือ ซึ่งให้ผลตอบแทน  
น้อยกว่าเพียงร้อยละ 4-12 เท่านั้น<sup>58</sup> ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า  
รากฐานที่แท้จริงของวิกฤตการณ์ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจนั้นเป็นเรื่อง  
ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งสมศักดิ์ เจียมธีรสกุล ตั้งข้อสังเกตไว้ใน  
ประเด็นทางการเมือง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยต่อร่างเค้าโครงการ  
เศรษฐกิจของปรีดี แต่เอกสารซึ่งต่อมาจะเรียกว่าสมมุติปกขาวนี้ เป็น  
ผลงานที่จัดทำขึ้นโดยพระยามโนปกรณนิติธาดาและคณะ เพื่อโจมตี  
ระบบเศรษฐกิจภายในอุดมคติของปรีดีว่าไม่เหมาะสมกับประเทศไทย  
และเป็นลัทธิคอมมิวนิสต์<sup>59</sup> แต่ก็สะท้อนให้เห็นว่า บรรดาขุนนางและ  
ชนชั้นนำน่าจะไม่เห็นพ้องด้วยกับความต้องการปฏิรูปที่ดินในครั้งนี้

ท้ายที่สุด วิกฤตการณ์ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจนี้จบลงด้วยการ  
รัฐประหารของพระยาพหลพลพยุหเสนา ในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476  
ซึ่งเป็นช่วงก่อนจะครบระยะเวลา 1 ปี แห่งการอภิวัฒน์สยาม โดยพระยา  
พหลพลพยุหเสนาขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากพระยา

มโนปกรณนิติธาดา เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจและความพยายามในการปฏิรูปที่ดินตามร่างเค้าโครงสะดุดยุคของรัฐบาลของพระยาพลพลพยุหเสนา โดยการเสนอของพระยาโกมารกุลมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ เปลี่ยนไปใช้วิธีการเสนอแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินกว้างขวางเปล่าแทนการปฏิรูป<sup>60</sup>

ปัญหาสำคัญของข้อเสนอดังกล่าวก็คือ แม้จะเป็นการทำให้ราษฎรมีพื้นที่ทำกินเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ไม่ได้แก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นเป้าหมายของร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจแต่อย่างใด สภาพดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวกันของเจ้าของที่ดิน แล้วเมื่อความต้องการที่ดินเพิ่มมากขึ้นตามสังคมที่ขยาย การไม่ได้ปฏิรูปและจัดระบบที่ดินตั้งแต่ต้น นำมาสู่สภาวะความขัดแย้งกันเรื่องที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนมากขึ้นไปอีก เมื่อในเวลาต่อมามิติของความซับซ้อนถูกขยายเพิ่มขึ้นภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ลึกลับกัน และการพยายามยื้อแย่งทรัพยากรระหว่างรัฐ นายทุน และประชาชน<sup>61</sup> ซึ่งปัญหาเหล่านี้สะท้อนผ่านกรณีพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนและการบุกรุกที่ดินของนายทุน

## แนวทางการปฏิรูปที่ดินสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ความพยายามปฏิรูปที่ดินของคณะราษฎรเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงปี พ.ศ. 2491-2500 ซึ่งเป็นสถานการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยนโยบายการปฏิรูปที่ดินในครั้งนี้เป็นผลมาจากสงคราม และการตกอยู่ภายใต้สถานะผู้เกือบจะแพ้สงคราม<sup>62</sup> ซึ่งประเทศไทยในเวลานั้นต้องผูกพันตนต่อพันธะของความตกลงสมบรูณ์แบบ (Formal Agreement for the Termination of

the State of War) ซึ่งลงนามเมื่อ 1 มกราคม 2489 ณ สิงคโปร์ ทำให้ประเทศไทยมีหน้าที่จะต้องส่งข้าวเพื่อชดเช้ค่าปฏิกรรมสงคราม<sup>63</sup>

ผลของการลงนามในความตกลงสมบูรณแบบนามาสู่ปัญหาใหม่ขึ้นในสังคมไทย เนื่องจากภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 วิกฤตเศรษฐกิจส่งผลให้ราคาที่ดินตกต่ำลง แต่เมื่อประเทศต้องผูกพันต่อความตกลงดังกล่าว ซึ่งตั้งเงื่อนไขให้ต้องส่งออกข้าว ทำให้ราคาส่งออกข้าวกลับมา มีราคาเพิ่มสูงขึ้นและเกิดการสะสมที่ดินอีกครั้ง<sup>64</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสะสมที่ดินเพื่อหวังจะเก็งกำไรจากความต้องการที่ดินของราษฎร เพื่อผลิตข้าวมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินเป็นการทั่วไปในช่วงทศวรรษ 2490<sup>65</sup> นอกจากนี้ ปัญหาแรงงานล้นเกินยังมีส่วนให้เกิดแรงกดดันของประชากรต่อที่ดินเพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้เกิดข้อพิพาทเรื่องที่ดินตามมา<sup>66</sup>

ภายใต้บริบทดังกล่าว เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกครั้ง ภายหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 ภายใต้การนำของจอมพล ผิน ชุณหะวัณ และกลุ่มราชครู เพื่อล้มรัฐบาลของพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ แม้ในช่วงแรกคณะรัฐประหารจะให้ควง อภัยวงศ์ จัดตั้งรัฐบาลพลเรือนขึ้นมา แต่ภายหลังจากนั้นไม่นาน คณะรัฐประหารบังคับให้ควงลาออกจากตำแหน่ง เพื่อเปิดทางให้จอมพล ป. เข้ามาดำรงตำแหน่งแทน โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างเอกภาพในหมู่ทหาร

การกลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งนี้ของจอมพล ป. ในฐานะทางการเมืองค่อนข้างจะอ่อนแอ<sup>67</sup> อันเนื่องมาจากการเติบโตของขั้วอำนาจที่สนับสนุนรัฐบาลในขณะนั้น ทำให้เกิดลักษณะของการเมืองแบบสามเส้าคือ การเมืองประกอบด้วยขั้วอำนาจ 3 ฝ่าย ได้แก่ จอมพล ป. และลูกน้องอีกเล็กน้อย กลุ่มการเมืองราชครู ภายใต้การนำ

ของจอมพล ผิน และพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ และกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ ภายใต้การนำของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งขึ้นมาดำรงตำแหน่งเป็น ผู้บัญชาการทหารบกแทนจอมพล ผิน ซึ่งความสัมพันธ์ทางการเมือง ในลักษณะดังกล่าว ทำให้จอมพล ป. อยู่ในสถานการณ์ที่ยากลำบาก จึงจำเป็นต้องหาการสนับสนุนทางการเมือง โดยกลยุทธ์ที่จอมพล ป. นำมาใช้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ ภายในประเทศ แหล่งความ ขอบธรรมทางการเมืองสูงสุดในระบอบประชาธิปไตยก็คือ ประชาชน และภายนอกประเทศ การรับเอานโยบายจากประเทศสหรัฐอเมริกา มาใช้ เพื่อสร้างความชอบธรรมทางการเมือง<sup>68</sup>

ในด้านการสร้างแสวงหาความชอบธรรมทางการเมืองจาก ประชาชน จอมพล ป. สนับสนุนให้มีการตรากฎหมายให้อำนาจอรัฐใน การยกเลิกโฉนดที่ดินที่ออกโดยมิชอบเพื่อแย้งชิงสิทธิกับประชาชน และ ยกเลิกการออกโฉนดที่ไม่เป็นธรรมแล้วนำไปจัดสรรใหม่ให้กับประชาชน<sup>69</sup> นอกจากนี้ รัฐบาลจอมพล ป. ดำเนินการจำกัดการถือครองที่ดิน กล่าว คือพยายามเสนอร่างกฎหมายใหม่โดยการตราประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ถือครองที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ ถ้าเกินกว่า 50 ไร่ ต้อง ขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>70</sup>

มีข้อสังเกตว่า นโยบายดังกล่าวนี้ผ่านการพิจารณาของที่ประชุม สภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากรัฐบาลในเวลานั้นยอมแก้ไขร่างประมวล กฎหมายที่ดินโดยไม่ให้มีผลย้อนหลัง ทำให้ไม่กระทบต่อชนชั้นนำที่ ครอบครองที่ดินในเวลานั้น<sup>71</sup> และในเวลาต่อมา นโยบายการจำกัดการ ถือครองที่ดินของจอมพล ป. ก็ต้องสิ้นสุดลงไปพร้อมกับการรัฐประหาร ของจอมพล สฤษดิ์<sup>72</sup>

ในอีกด้านหนึ่ง การแสวงหาการสนับสนุนจากประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งทำให้จอมพล ป. มุ่งหมาย

จะปฏิรูประบบที่ดินของไทย โดยหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศกำลังเข้าสู่ภาวะสงครามเย็น สหรัฐอเมริกามีนโยบายที่จะสนับสนุนให้ประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ โดยเฉพาะในทวีปเอเชีย ซึ่งรวมถึงไทย ที่เสี่ยงจะถูกครอบงำโดยลัทธิคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกาจึงมีนโยบายส่งเสริมให้ประเทศเหล่านี้ดำเนินการตามนโยบายขององค์การสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษ<sup>73</sup> เช่น องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations :FAO) ซึ่งเข้ามาส่งเสริมนโยบายทางการเกษตร เพื่อตอบสนองต่อภาวะอดอยากที่เกิดขึ้นหลังสงคราม หรือองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม สิทธิแรงงาน และมาตรฐานการทำงานที่ดีทั่วโลก โดยองค์การทั้งสองมีบทบาทต่อนโยบายภายในของประเทศไทย<sup>74</sup> ในส่วนนี้จะพิจารณาเฉพาะในประเด็นเรื่องที่ดิน ซึ่งสัมพันธ์กับนโยบายของ FAO

ข้อเสนอสำคัญของ FAO ในเวลานั้นคือ เสนอให้มีการจัดแบ่งที่ดินใหม่ (redistribution) การควบคุมการเช่า (land rent control) และการเปลี่ยนแปลงอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน<sup>75</sup> ซึ่งข้อเสนอนี้ได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสหประชาชาติให้กลายเป็นวาระสำคัญเพื่อปรับปรุงแนวทางสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกร<sup>76</sup> เมื่อจอมพล ป. ประสงค์ จะได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา จึงทำให้ต้องรับเอานโยบายการปฏิรูปที่ดินเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐบาล และนำมาสู่การร่วมมือกับ FAO ในการสำรวจเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปที่ดิน

เพื่อผลักดันนโยบายปฏิรูปที่ดินโดยเข้ามาแทรกแซงการเช่าที่นา ซึ่งเป็นลักษณะการทำนาส่วนใหญ่ของประเทศไทยในเวลานั้น รัฐบาลได้เสนอพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ซึ่งมีวัตถุประสงค์

สำคัญเพื่อควบคุมอัตราค่าเช่าที่ดินไม่ให้สูงเกินสมควร กฎหมายดังกล่าว กำหนดเพดานค่าเช่าขนาดตามศักยภาพผลผลิตของที่ดิน กล่าวคือ หน้าที่ให้ผลผลิตข้าวเปลือกตั้งแต่ 40 ถึงต่อไร่ขึ้นไป เรียกเก็บค่าเช่าได้ไม่เกิน 10 ถึงต่อไร่ ส่วนที่นาที่ให้ผลผลิตลดหลั่นลงมาในระดับ 30-40 ถึง และ 20-30 ถึงต่อไร่ ให้เรียกเก็บค่าเช่าได้ไม่เกิน 6 ถึง และ 3 ถึงต่อไร่ตามลำดับ ขณะที่นาที่ให้ผลผลิตไม่เกิน 20 ถึงต่อไร่ เรียกเก็บค่าเช่าได้ไม่เกิน 1 ถึงต่อไร่ นอกจากนี้ กฎหมายยังเปิดโอกาสให้ชำระค่าเช่าเป็นเงินได้ โดยกำหนดให้คิดตามราคาข้าวในท้องถิ่นที่ใช้เป็นฐาน ในการคำนวณค่าเช่า เช่น หากกำหนดค่าเช่าไร่ละ 1 ถึง และราคาข้าวถึงละ 10 บาท ก็ให้ชำระค่าเช่าเป็นเงินไร่ละ 10 บาท เป็นต้น<sup>77</sup>

อย่างไรก็ตาม เกริกเกียรติ พิพัฒนเสวีธรรม เห็นว่า อัตราค่าเช่าสูงสุดที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ซึ่งอนุญาตให้เรียกเก็บค่าเช่าได้ไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิต ยังนับว่าอยู่ในระดับค่อนข้างสูง และอาจส่งผลให้เกิดแรงจูงใจในการลงทุนในธุรกิจการให้เช่าที่ดินเพิ่มขึ้นได้<sup>78</sup> ซึ่งทำให้การปฏิรูปการถือครองที่ดินไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเมื่อพิจารณาประกอบกับการควบคุมจำนวนการถือครองที่ดิน ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จ ทำให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นได้ยากในบริบทดังกล่าว

ในขณะเดียวกันเพื่อการปฏิรูปที่ดินในลักษณะอื่น ๆ รัฐบาลจอมพล ป. เสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินในเรื่องอื่น ๆ อีก เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2496 เพื่อแก้ไขข้อพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน จากการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบธรรมจำนวนมาก โดยให้มีการสำรวจการออกโฉนด เพื่อสั่งให้มีการยกเลิกที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบธรรม และออกโฉนดใหม่ที่มีความชอบธรรม ก่อนในเวลาต่อมาจะขยายไปสู่หนังสือสำคัญที่ดินในลักษณะอื่น ๆ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497

ซึ่งเป็นกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาราษฎรจำนวนมากที่ต้องละทิ้งการ  
ครอบครองที่ดินไปโดยไม่เป็นธรรม เพราะถูกยื้อแย่งข่มขู่<sup>79</sup>

ครั้นถึง เทพสงเคราะห์ วิเคราะห์ข้อบกพร่องและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น  
จากนโยบายการปฏิรูปที่ดินของจอมพล ป. เป็น 2 ประการ ดังนี้<sup>80</sup>

*ประการแรก* รัฐบาลพยายามแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชาวนา  
โดยเฉพาะปัญหาการเช่าที่ดินและการเอาเปรียบจากเจ้าของที่ดิน โดย  
อาศัยมาตรการทางกฎหมาย เช่น การควบคุมค่าเช่านา และนโยบาย  
ส่งเสริมการถือครองที่ดินของเกษตรกร อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้  
มักมีลักษณะเป็นการควบคุมตลาดมากกว่าการปฏิรูปโครงสร้าง  
กรรมสิทธิ์ที่ดินโดยตรง

*ประการที่สอง* ผลของนโยบายเหล่านี้ค่อนข้างจำกัด แม้รัฐบาล  
จะแสดงเจตจำนงทางการเมืองที่จะคุ้มครองชาวนา แต่การบังคับใช้  
กฎหมายไม่เข้มแข็ง และโครงสร้างการถือครองที่ดินยังไม่ได้เปลี่ยนแปลง  
อย่างมีนัยสำคัญ ทำให้ปัญหาการเช่านาและความเหลื่อมล้ำในการ  
ถือครองที่ดินยังคงดำรงอยู่

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยมีส่วน  
สำคัญมาจากแรงจูงใจทางการเมืองของชนชั้นนำในสังคมไทยในเวลานั้น  
ที่มีส่วนในการขัดขวางกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อรักษาผลประโยชน์  
ทางเศรษฐกิจของตนเองในแต่ละช่วงเวลา แม้ว่านโยบายดังกล่าวจะ  
ก่อให้เกิดผลประโยชน์เป็นการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ทว่าปัจจัย  
สำคัญที่ชนชั้นนำไม่ต้องการให้เกิดการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากการปฏิรูป  
จะกระทบต่อความมั่งคั่งเดิมและประโยชน์ที่พึงรักษาไว้จากความ  
เหลื่อมล้ำในสังคม

## สรุป

ปัญหาที่ดินมิได้เป็นเพียงปัญหาเชิงเศรษฐกิจของภาคเกษตรเท่านั้น หากยังเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกันโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กฎหมาย และราษฎรในสังคมไทยด้วย การพิจารณาแนวคิดของปรีดีในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตลอดจนแนวนโยบายการปฏิรูปที่ดินของคณะราษฎร ทำให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงภายหลังการอภิวัฒน์มิได้มุ่งเพียงเปลี่ยนรูปแบบการใช้อำนาจทางการเมือง หากยังมุ่งรักษาความสัมพันธ์แบบเดิมที่ทำให้ทรัพยากรพื้นฐานอย่างที่ดินกระจุกตัวอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจและความไม่เสมอภาคด้วย

ในด้านหนึ่งภายใต้ระเบียบก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ความสัมพันธ์กับที่ดินยังผูกพันอยู่กับอำนาจของรัฐและโครงสร้างการปกครองแบบจารีตเป็นสำคัญ ทำให้ราษฎรยังมิได้ถูกยอมรับอย่างเต็มที่ในฐานะผู้มีสิทธิในที่ดินอย่างแท้จริง การเสนอให้มีการรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายสมัยใหม่จึงมีนัยสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นความพยายามเปลี่ยนฐานะของราษฎรจากผู้ที่อยู่ใต้การควบคุมของอำนาจรัฐ มาเป็นผู้ทรงสิทธิที่กฎหมายต้องรับรองและคุ้มครอง ในแง่นี้การปฏิรูปที่ดินจึงมิใช่เพียงมาตรการทางเศรษฐกิจ หากเป็นส่วนหนึ่งของโครงการสร้างรัฐสมัยใหม่ที่ต้องวางหลักประกันทางกฎหมายให้แก่การถือครองและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรของราษฎรด้วย

ในอีกด้านหนึ่งบทนี้ยังทำให้เห็นว่า นโยบายปฏิรูปที่ดินของคณะราษฎรและความพยายามในระยะต่อมา มิได้มีความหมายเพียงการจัดสรรที่ดินเพื่อการผลิต หากยังสะท้อนความพยายามลดความเหลื่อมล้ำในสังคมผ่านการจัดระเบียบทรัพยากรใหม่ เพราะที่ดินใน

สังคมไทยมิได้เป็นเพียงปัจจัยการผลิต หากยังเป็นฐานของอำนาจ โอกาสทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของชีวิต การปฏิรูปที่ดินจึงควรได้รับการเข้าใจในฐานะมาตรการที่มุ่งคลี่คลายความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้าง มิใช่เพียงการแก้ปัญหาการขาดแคลนที่ดินของเกษตรกรเป็นรายกรณีเท่านั้น และแม้ความพยายามดังกล่าวจะไม่อาจผลักดันให้บรรลุผลได้โดยสมบูรณ์ในห้วงเวลานั้น แต่ก็ได้ทิ้งร่องรอยสำคัญไว้ในพัฒนาการของกฎหมายและนโยบายที่ดินไทยต่อมา

เมื่อพิจารณาในมิตินี้ข้อเรียกร้องของปรีดี และคณะราษฎร จึงมุ่งให้รัฐควรจัดการทรัพยากรพื้นฐานของสังคมอย่างไร ภายใต้หลักความเป็นธรรมและการรับรองสิทธิของราษฎร กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากบทก่อนหน้าแสดงให้เห็นว่า เค้าโครงการเศรษฐกิจคือพิมพ์เขียวของรัฐใหม่ บทนี้ชี้ให้เห็นต่อไปว่า การปฏิรูปที่ดินคือหนึ่งในสนามสำคัญที่ทำให้พิมพ์เขียวดังกล่าวปะทะกับโครงสร้างความไม่เสมอภาคที่ฝังรากอยู่ในสังคมไทยโดยตรง

อย่างไรก็ดี เมื่อที่ดินเป็นฐานของการผลิตและการดำรงชีวิตของราษฎรแล้ว คำถามสำคัญที่ย่อมตามมาคือ รัฐจะจัดเก็บภาระจากทรัพยากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้อย่างไรจึงจะสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมในระบอบใหม่ ด้วยเหตุนี้ บทถัดไปจะพิจารณาถึงภาษีอากรและความเป็นธรรมในสังคม ในฐานะอีกสนามหนึ่งที่สะท้อนความพยายามของคณะราษฎรและปรีดีในการเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรผ่านเครื่องมือทางกฎหมายและการคลัง

### เชิงอรรถท้ายบทที่ 3

---

- <sup>1</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐธรรมนูญในอุดมคติของปรีดี พนมยงค์: เสรีภาพ เสมอภาค,” สถาบันปรีดี พนมยงค์, 8 ธันวาคม 2563 [Online], สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2020/12/529>.
- <sup>2</sup> ดู ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1. สถาบันปรีดี พนมยงค์, “ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1,” สถาบันปรีดี พนมยงค์ [Online], สืบค้นเมื่อ 21 มกราคม 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/libraries/1583202126>.
- <sup>3</sup> อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, “หลัก 6 ประการ,” ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 26 พฤศจิกายน 2564 [Online], สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2569, จาก [https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=หลัก\\_6\\_ประการ](https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=หลัก_6_ประการ).
- <sup>4</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1.
- <sup>5</sup> สมาชิกุแทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/วันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475, 6-7.
- <sup>6</sup> หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์), *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, (นิติสาส์น, 2474), 13.
- <sup>7</sup> เพิ่งอ้าง, 16-18.
- <sup>8</sup> เพิ่งอ้าง, 16-18.
- <sup>9</sup> เพิ่งอ้าง, 16-18.
- <sup>10</sup> ปรีดี พนมยงค์, *เค้าโครงการเศรษฐกิจ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์)*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (สุขภาพใจ, 2552), 30.
- <sup>11</sup> คงศักดิ์ สุวรรณเพชร, “อ่านประวัติศาสตร์พระปฐมบรมราชโองการ (ใหม่) : ค้นร่องสะท้อนนัยยะทางกฎหมายและการเมืองของกษัตริย์และสยามสมัยใหม่,” *อัญชลี มณีโรจน์ แพล*, *ฟ้าเดียวกัน* 18, 2 (2563): 18-19.
- <sup>12</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, *กฎหมายตราสามดวง ฉบับราชบัณฑิตยสถาน*, เล่ม 2, (ราชบัณฑิตยสถาน, 2550), 490.

- <sup>13</sup> ซีมิง เดอ ลาลูแบร์, *จดหมายเหตุลาลูแบร์ พงศาวดารสยามครั้งกรุงศรีอยุธยา แผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช*, เล่ม 1, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิป ประพันธ์พงศ์ แปล, (โรงพิมพ์คุรุสภา, 2505), 226-227.
- <sup>14</sup> โรเบิร์ต แลงการ์ด, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) กฎหมายที่ดิน* (มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2483), 34.
- <sup>15</sup> สมสมัย ศรีศุทรพรพรณ (จิตร ภูมิศักดิ์), *โฉมหน้าศักดินาไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 11, (ศรีปัญญา, 2561), 161-166.
- <sup>16</sup> ดู โรเบิร์ต แลงการ์ด, อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 14, 77-114; ในประเด็นนี้ แลงการ์ดไม่ได้ อธิบายประเด็นนี้เอาไว้ชัดเจน แต่หากพิจารณาจากตัวอย่างและการอธิบายของเขาโดยตลอด จะเห็นได้ว่าแลงการ์ด พยายามอธิบายโดยเทียบเคียงกับตัวอย่าง ของระบบกฎหมายตามแนวทางของตะวันตก.
- <sup>17</sup> กนิษฐา ชิตช่าง, *ราษฎรไทย: สิทธิครอบครองที่ดินตั้งแต่สมัยศักดินาถึงสมัย การออกโฉนดแบบตะวันตก*, (วิญญูชน, 2568), 225-226.
- <sup>18</sup> ดู โรเบิร์ต แลงการ์ด, อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 14, 4-5.
- <sup>19</sup> see Henry Sumner Maine, *Ancient Law: its Connection with the Early History of Society and its Relation to Modern Ideas*, 10th ed., (Beacon Press, 1963), 162-165, 252-253.
- <sup>20</sup> ชัย เรื่องศิลป์ อธิบายว่าประเทศไทยได้มีการทำสนธิสัญญาในลักษณะเดียวกัน กับสนธิสัญญาเบาว์ริงจำนวน 12 ฉบับ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เดนมาร์ก โปรตุเกส สันนิบาตฮันเซอ (รัฐอิสระในเยอรมนี) เนเธอร์แลนด์ ปรัสเซีย นอร์เวย์ เบลเยียม อิตาลี โปรตุเกส และจักรวรรดิออสเตรีย-ฮังการี; ดู ชัย เรื่องศิลป์, *ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ*, (มูลนิธิโครงการตำรา สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2527), 181.
- <sup>21</sup> หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างจักรวรรดิบริติชกับราชอาณาจักรสยาม, ข้อ 4.
- <sup>22</sup> โรเบิร์ต แลงการ์ด, อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 14, 30.
- <sup>23</sup> เพิ่งอ้าง, 31-33.
- <sup>24</sup> พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, *ว่าด้วยที่ดิน*, (โรงพิมพ์กอง หลหุโทษ, 2542), 2.

- <sup>25</sup> โรแบร์ต แลงการ์ด, *อ้างแล้ว* เชงอรรถที่ 14, 25.
- <sup>26</sup> James E. Penner, *The Idea of Property in Law*, (Oxford University Press, 1997), 51 and 91.
- <sup>27</sup> ความเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายของราชฎานั้นปรากฏตั้งแต่ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 หรือปฐมรัฐธรรมนูญ ซึ่งปรีดีประสงค์จะให้เป็นที่ตราสารทางการเมืองที่ถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองจากสถาบันกษัตริย์มาสู่สถาบันทางการเมืองที่ยึดโยงและมีราชฎเป็นศูนย์กลางอำนาจ ดังปรากฏตามความในมาตรา 1 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว; ดู เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, “ปฐมรัฐธรรมนูญ โครงสร้างสถาบันการเมือง ในอุดมคติของคณะราษฎร,” สถาบันปรีดี พนมยงค์, 5 กุมภาพันธ์ 2569 [Online], สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2026/02/2767>.
- <sup>28</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475, มาตรา 14.
- <sup>29</sup> ดู ณัฐพล ใจจริง, *ชีวประวัติของพลเมืองไทย: กำเนิด พัฒนาการและอุปสรรคกับการพิทักษ์ประชาธิปไตย (2475 – ปัจจุบัน)*, (สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2556), 45-54.
- <sup>30</sup> หลวงประดิษฐ์มนูธรรม, *อ้างแล้ว* เชงอรรถที่ 6, 16.
- <sup>31</sup> กนิษฐา ชิตช่วง, *อ้างแล้ว* เชงอรรถที่ 17, 195-196.
- <sup>32</sup> เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, “ชนกลุ่มได้ออกกฎหมาย ชนกลุ่มนั้นออกกฎหมายเรื่องใด: ความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนิติบัญญัติไทย ก่อนและหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง,” *the 101.world*, 16 กุมภาพันธ์ 2569 [Online], สืบค้นเมื่อ 9 มีนาคม 2569, จาก <https://www.the101.world/thai-legislative-before-and-after-2475/>.
- <sup>33</sup> ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 37.
- <sup>34</sup> สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/วันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475, 6-7
- <sup>35</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *ประวัติการเมืองไทยสยาม พ.ศ. 2475-2500*, พิมพ์ครั้งที่ 8, (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2562), 78.

- <sup>36</sup> คาร์ล ซี. ชิมเมอร์แมน, *การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม*, ชิม วีระไวทยะ แปล, พิมพ์ครั้งที่ 2, (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2525), 18-20.
- <sup>37</sup> เฟิ่งอ๋าง, 20.
- <sup>38</sup> เฟิ่งอ๋าง, 32.
- <sup>39</sup> อภิชาติ สถิตินิรามัย และอิสร์กุล อุณหเกตุ, *ทุน วัง คลัง (คักติ) นา: สมรภูมิเศรษฐกิจการเมืองไทยกับประชาธิปไตยที่ไม่หลงหลักปักฐาน* (มติชน, 2564), 42.
- <sup>40</sup> โรแบร์ต แลงการ์ด, *อ๋างแล้ว* เชียงอรรถที่ 14, 4-5.
- <sup>41</sup> Serhat Ünalı, *Working towards the Monarchy: The Politics of Space in Downtown Bangkok*, (University of Hawaii Press, 2016), 112-113, 117-118.
- <sup>42</sup> โรแบร์ต แลงการ์ด, *อ๋างแล้ว* เชียงอรรถที่ 14, 4-5.
- <sup>43</sup> เฟิ่งอ๋าง, 42.
- <sup>44</sup> ผู้เขียนพัฒนาแนวคิดเรื่องนี้มาจากกรอบการวิเคราะห์ของรองศาสตราจารย์ ดร.หม่อมราชวงศ์อคิน รพีพัฒน์; ดู อคิน รพีพัฒน์, "กำเนิดรหัสหมายสลัม/ชุมชนแออัด" ใน อคิน รพีพัฒน์ (หัวหน้าโครงการ), *โครงการวิจัยและปฏิบัติการวิวัฒนาการชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง* (รายงานวิจัยได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541).
- <sup>45</sup> ดู กิตติกาญจน์ หาญกุล, "บทวิเคราะห์ข้อขัดแย้งเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินและกลไกการแก้ไขปัญหา: ศึกษาเฉพาะกรณีที่ดินในเขตชลประทานทุ่งรังสิต," *วารสารมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม* 36,1 (2560): 32, 37-38.
- <sup>46</sup> ข้อสังเกตคือ การทำงานโดยกลไกตลาดในเวลานั้นไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากมีการผูกขาดทางเศรษฐกิจอยู่กับกลุ่มชนชั้นนำและธุรกิจทุนต่างประเทศ; ดู พอพันธ์ อูยานนท์, *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย* (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2564), 105-106.
- <sup>47</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, *สร้างสังคมไทยให้เป็นรัฐสวัสดิการ: ข้อคิดจากปรีดี พนมยงค์ ถึงยุคปัจจุบัน* (เสมสิกขาลัย, 2564), 32-33; เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, "การอธิบายขยายความเค้าโครงการเศรษฐกิจ," ใน ณภัทร ปัญญาญจน์ (บรรณาธิการ) *รัฐสวัสดิการเพื่อความสุขสมบูรณ์ของราษฎร*, (สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2564), 71.

- 48 ปรีดี พนมยงค์, *เค้าโครงการเศรษฐกิจ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์), พิมพ์ครั้งที่ 2, (สุขภาพใจ, 2552), 37-38.*
- 49 เพิ่งอ้าง, 38.
- 50 เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, อ้างแล้ว เชียงอรธที่ 47, 88-91.
- 51 ดู คำชี้แจงของปรีดี พนมยงค์ ในรายงานการประชุมกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจ, ปรีดี พนมยงค์, อ้างแล้ว เชียงอรธที่ 48, 146 และ 149-150.
- 52 เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, “มโนทัศน์ทางเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์,” สถาบันปรีดี พนมยงค์, 15 มิถุนายน 2563, สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2020/06/304>.
- 53 ดู อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, *2475 และ 1 ปีหลังการปฏิวัติ, (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2543), 288-307.*
- 54 เพิ่งอ้าง, 288-310, 370-373. ปฐมาวดี วิเชียรนิത്യ นักประวัติศาสตร์ผู้สนใจการเมืองในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง อธิบายปมขัดแย้งในการเกิดกบฏบวรเดชว่าเป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ การสูญเสียผลประโยชน์ของผู้เข้าร่วมกบฏบวรเดช และความไม่พึงพอใจของผู้เข้าร่วมต่อคณะราษฎร แต่ไม่ว่าด้วยปัจจัยใดก็ตาม ความมุ่งหมายของกลุ่มผู้เข้าร่วมน่าจะสะท้อนความไม่พอใจต่อระบบการปกครองใหม่; ดู ปฐมาวดี วิเชียรนิത്യ, *เลือดสีน้ำเงิน ข้ายไม่จริง ขวาไม่แท้ และประชาธิปไตยในอุดมคติ, (มติชน, 2561), 110-112.*
- 55 ในกลุ่มผู้นิยมปรีดี อธิบายว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นเรื่องเข้าใจผิดส่วนบุคคลระหว่างพระยามโนปกรณ์นิติธาดา กับปรีดี พนมยงค์ ในเรื่องอิทธิพลของปรีดีที่มีในคณะรัฐมนตรี; ดู วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, *บางหน้าประวัติศาสตร์ไทย อัดชีวิตประวัติของรัฐบาลราษฎร ปรีดี พนมยงค์, (แสงดาว, 2549), 102-104.*
- 56 สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, *ประวัติศาสตร์ที่เพิ่งสร้าง, (6 ตุลารำลึก, 2544), 3-4.*
- 57 อภิชาติ สถิตนิรามัย และอิสร์กุล อุณหเกตุ, อ้างแล้ว เชียงอรธที่ 39, 74.
- 58 Suehiro Akira, *Capital Accumulation in Thailand 1855-1985, (Silkworm Books, 1996), 94-95.*
- 59 ดู ณัฐพล ใจจริง, *ขอฝันใฝ่ในฝันอันเหลือเชื่อ, (ฟ้าเดียวกัน, 2566), 253-257.*
- 60 อภิชาติ สถิตนิรามัย และอิสร์กุล อุณหเกตุ, อ้างแล้ว เชียงอรธที่ 39, 72.

- <sup>61</sup> ดู ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “บทนำ,” ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ), *ระบบกำกับดูแลที่ดินไทยต้องปฏิรูป*, (มติชน, 2566), 18-24; ผาสุก พงษ์ไพจิตร, *ศาสตร์-ศิลป์ของการกำกับดูแลที่ดินและสันติประชาธรรม*, (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2567), 44-45.
- <sup>62</sup> ดู พีระ เจริญวัฒน์นุกุล, *ปฎิหาริย์นั้นมิ้จริง: ความบังเอิญของไทยในการเอาตัวรอดจากอังกฤษหลังสงครามโลกครั้งที่ 2*, (ศยาม, 2566); หนังสือเล่มนี้ของรองศาสตราจารย์ ดร.พีระ เจริญวัฒน์นุกุล แสดงบทวิเคราะห์และเสนอว่าสถานะของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มิได้อาจอธิบายอย่างง่ายว่าเป็นฝ่ายชนะหรือแพ้ หากเป็นผลจากจังหวะทางการเมืองระหว่างประเทศและปัจจัยแวดล้อมหลายประการที่ทำให้ไทยหลีกเลี่ยงผลของความพ่ายแพ้โดยสมบูรณ์ได้ จึงทำให้ประเด็นเรื่องแพ้ชนะสงครามของไทยมีลักษณะคลุมเครือและเป็นพื้นที่ให้เกิดการตีความทางประวัติศาสตร์ได้อย่างกว้างขวาง.
- <sup>63</sup> ดู เขมภักดิ์ ทฤษฎีคุณ, “ความตกลงสมบูรณืแบบและปัญหาข้าว,” สถาบันปริดีพนมยงค์, 26 สิงหาคม 2563 [Online], สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2020/08/395>.
- <sup>64</sup> เพิ่งอ้าง.
- <sup>65</sup> ศรีบุญ เทพสงเคราะห์, “กระบวนการกำหนดนโยบายที่ดินในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2475-2500,” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 133.
- <sup>66</sup> อภิชาติ สถิตนิรามัย และอิสร์กุล อุณหเกตุ, อ้างแล้ว เิงอรรถที่ 39, 82.
- <sup>67</sup> จากการศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองไทย พบว่าช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491-2494 เป็นช่วงที่คณะรัฐประหารพยายามขจัดกลุ่มต่าง ๆ ทางการเมือง อาทิ กลุ่มเสรีไทยที่สนับสนุนปริดี พนมยงค์ กองทัพเรือ และกลุ่มอนุรักษนิยม ที่กลับมา มีอำนาจหลังจากความพยายามของปริดี ในการสร้างระบบการเมืองแบบเปิดที่ให้ทุกฝ่ายต่อสู้กันทางการเมืองได้อย่างเสรี; ดู สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทย: ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐ สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491-2500)*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (6 ตุลาคม, 2550), 403.
- <sup>68</sup> ศรีบุญ เทพสงเคราะห์, อ้างแล้ว เิงอรรถที่ 65, 133-134.
- <sup>69</sup> อภิชาติ สถิตนิรามัย และอิสร์กุล อุณหเกตุ, อ้างแล้ว เิงอรรถที่ 39, 82.

- <sup>70</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, มาตรา 58 ทวิ.
- <sup>71</sup> ศรัญญู เทพสงเคราะห์, อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 65, 158-174.
- <sup>72</sup> ประชาไท, “จอมพล ป. กับการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ-จุดริเริ่มการปฏิรูปเพื่อกระจายการถือครองที่ดินแก่ ปชช. หลัง 2475,” ประชาไท, 22 มกราคม 2565 [Online], สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2569, จาก <https://prachatai.com/journal/2022/01/96921>.
- <sup>73</sup> ศรัญญู เทพสงเคราะห์, อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 65, 137.
- <sup>74</sup> เฟิงอ่าง, 137; เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, “ปกิณกะว่าด้วยพัฒนาการของกฎหมายแรงงานไทยบนเส้นทางของเศรษฐกิจและการเมือง,” สถาบันปรีดี พนมยงค์, 6 ธันวาคม 2564 [Online], สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2021/12/915>.
- <sup>75</sup> ศักดิ์ ไทยวัฒน์, *คำบรรยายวิทยาระบบการที่ดิน*, (โรงพิมพ์วิธานพานิช, ม.ป.ป.), 14-15.
- <sup>76</sup> see United Nations Department of Economic Affairs, *Land Reform: Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development*, (United Nations Publication, 1951).
- <sup>77</sup> การุณ วิสุทธิกุล และจู่ไร ความเสน, “คำอธิบายพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493,” *กสิกร* 24 (2494): 136; อ่างใน ศรัญญู เทพสงเคราะห์, อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 65, 142.
- <sup>78</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, “ปัญหาการถือครองที่ดินเกษตรกรรมในประเทศไทย,” *วารสารนิติศาสตร์* 11,1 (2523): 167-168.
- <sup>79</sup> ศรัญญู เทพสงเคราะห์, อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 65, 155-160.
- <sup>80</sup> เฟิงอ่าง.



---

# 4

## ກາຍະກາດ ເພີ່ມຕາມເປັນຮຽນ ໃນສິ່ງຕ່າງ

---

นอกจากที่ดินซึ่งเป็นฐานทรัพยากรสำคัญของสังคมไทยแล้ว ภาษีอากรยังเป็นอีกกลไกหนึ่งที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรได้อย่างชัดเจนที่สุด เพราะภาษีมิได้เป็นเพียงเครื่องมือหารายได้ของรัฐ หากยังสะท้อนว่าใครเป็นผู้แบกรับภาระของสังคม และรัฐใช้ภาระดังกล่าวภายใต้หลักความชอบธรรมเช่นใด ในบริบทของสังคมไทยก่อนการอภิวัฒน์ 2475 ระบบภาษีอากรจำนวนมากมิได้ดำรงอยู่ในฐานะเครื่องมือแห่งความยุติธรรม หากกลับผูกพันอยู่กับโครงสร้างอำนาจแบบเดิมและการระดมทรัพยากรเข้าสู่ศูนย์กลางเป็นสำคัญ

บทนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาว่า ปรีดี พนมยงค์ และคณะราษฎร พยายามเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีอากรของสังคมไทยอย่างไร และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนความคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสังคมในระดับใด การพิจารณาในบทนี้จะครอบคลุมตั้งแต่ระบบภาษีในระบอบเดิม การปฏิรูปภาษีอากรและการประกาศใช้ประมวลรัษฎากร ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้มีฐานะเสียเปรียบในสังคม ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่า ภาษีในทรรศนะของปรีดีมิได้มีความหมายเพียงการจัดเก็บรายได้ของรัฐ หากเป็นเครื่องมือสำคัญในการรื้อโครงสร้างความไม่เป็นธรรมเดิม และสร้างระเบียบเศรษฐกิจการคลังที่สอดคล้องกับหลักแห่งความเสมอภาคและประโยชน์สาธารณะมากยิ่งขึ้น

## ระบบภาษีของสังคมไทยก่อนการปฏิวัติสยาม<sup>1</sup>

ในการทำความเข้าใจเหตุผลของการปฏิรูประบบภาษีและการสร้างความเป็นธรรมในสังคมของคณะราษฎร จำเป็นต้องเข้าใจเงื่อนไขสำคัญทางสังคมอย่างหนึ่งก็คือ ระบบภาษีของสังคมในอดีต เนื่องจากภาษีเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำมาใช้ในการสร้างรายได้ของราชสำนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการยกเลิกการผูกขาดสินค้าโดยพระคลังสินค้า หลังจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง ทว่าผลข้างเคียงที่เกิดขึ้นจากการใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการสร้างรายได้ก็คือ การสกัดส่วนเกินออกจากราษฎรเพื่อหล่อเลี้ยงกลไกรัฐและชนชั้นปกครอง แม้การเปลี่ยนแปลงนี้จะสะท้อนการปรับตัวของรัฐเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเงินตราและรัฐสมัยใหม่ แต่ในสาระสำคัญยังคงทำให้ภาระทางการคลังตกอยู่กับราษฎร และเมื่อเข้าใจภาษีในภาพรวมแล้ว จะเข้าไปทำความเข้าใจเกี่ยวกับเงินรัชชูปการในฐานะระบบส่วยแปลงสภาพ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบบภาษีที่สกัดแรงงานส่วนเกิน อันนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ที่คณะราษฎรมุ่งหมายจะแก้ไขภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

### ระบบภาษีของสังคมไทยในอดีต

ภาษีอากรเป็นเสาหลักของการคลังภาครัฐมาอย่างยาวนานไม่ว่าจะในอดีตหรือปัจจุบัน และไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบบการปกครองรูปแบบใด ภาษีอากรยังคงเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่หล่อเลี้ยงการบริหารและพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม ภายใต้แนวคิดแบบประชาธิปไตย ระบบภาษีที่ดีจะต้องตอบสนองต่อเป้าหมายสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ความยุติธรรม ความแน่นอน ความสะดวก และความประหยัด ซึ่งแนวคิดเช่นนี้พัฒนามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2319 (ค.ศ. 1776) โดยอดัม สมิธ

(Adam Smith)<sup>2</sup> โดยหัวใจสำคัญที่สุดของระบบภาษีก็คือ ความยุติธรรม (equality) หรือความสมภาพ ซึ่งเป็นการที่รัฐกำหนดภาษีขึ้นมาเพื่อจัดเก็บเอาจากราษฎร โดยคำนึงถึงความสามารถและสถานะในการจ่ายภาษีของแต่ละบุคคล (proportional taxation)<sup>3</sup> เนื่องจากการจัดเก็บภาษีจะส่งผลกระทบต่อคนแต่ละกลุ่มแตกต่างกัน<sup>4</sup> การจัดเก็บภาษีจึงต้องคำนึงความแตกต่างและปัจจัยของแต่ละบุคคลที่ไม่เท่ากัน

ลักษณะดังกล่าวสวนทางกับระบบภาษีของสังคมไทยในอดีต อย่างน้อยที่สุดตั้งแต่ก่อตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ใน พ.ศ. 2325 จนถึง พ.ศ. 2475 ระบบภาษีอากรของไทยมีลักษณะล้าหลัง ด้วยเพราะเป็นระบบภาษีอากรที่สืบทอดมาจากระบบศักดินาในอดีตแบบอยุธยา จึงเป็นการที่ผู้ปกครองจัดสรรเอาผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหาได้จากการใช้ทรัพยากรของรัฐ ที่ผู้ปกครองอนุญาตมาทำมาหากิน<sup>5</sup> และเป็นการเก็บตามสถานะของบุคคลในสังคม<sup>6</sup> ลักษณะดังกล่าวทำให้รัฐจัดเก็บภาษีทางตรงจากราษฎรหลายประเภท เช่น ค่าอากรนา ค่าอากรสวน ค่าอากรน้ำ หรือเงินรัชชูปการ แม้ในเวลาต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครองในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งเป็นการยกเลิกโครงสร้างการปกครองแบบศักดินาในอดีต รวมถึงการปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษี<sup>7</sup> แต่แนวคิดในการสร้างระบบภาษีที่เป็นธรรมนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นในบริบทของสังคมในขณะนั้น จนล่วงมาถึงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

สถานการณ์ดังกล่าวมาผนวกกับในช่วง พ.ศ. 2398 ราชอาณาจักรสยามเข้าทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศอังกฤษ หรือสนธิสัญญาเบาว์ริง ซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของไทยที่เดิมเป็นเศรษฐกิจแบบยังชีพ มาสู่เศรษฐกิจแบบทุนนิยม<sup>8</sup> ซึ่งเป็นความมุ่งหมายสูงสุดของเซอร์จอห์น เบาว์ริง (John Bowring,

พ.ศ. 2335-2415) ในการมาเจรจาสนธิสัญญาดังกล่าวแทนรัฐบาลอังกฤษ ที่จะเปิดเสรีทางการค้าในสยามและหลายข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากระบบการค้าเดิม<sup>9</sup> ภายใต้เงื่อนไขการค้าเสรีตามสนธิสัญญา รัฐบาลสยามถูกจำกัดความสามารถในการเก็บภาษีขาเข้าของสินค้าทุกชนิดกำหนดไว้เกินกว่าร้อยละ 3<sup>10</sup> ผลที่ตามมาทำให้รัฐบาลสยามไม่อาจใช้นโยบายภาษีเพื่อแสวงหารายได้ในการพัฒนาอุตสาหกรรม หรือการพัฒนาเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ ได้อย่างเต็มที่ เพราะภาษีอากรค่อนข้างจำกัด<sup>11</sup> ทำให้รัฐบาลต้องมุ่งหารายได้จากภาษีอากรจากราชฎารแทนการเก็บภาษีการค้าจากต่างประเทศ ซึ่งทางเลือกที่รัฐบาลราชสำนักนำมาใช้ก็คือ การจัดเก็บภาษีทางตรงจากราชฎารเป็นภาษีหลาย ๆ ประเภท

ลักษณะสำคัญของการจัดเก็บภาษีอากรทางตรงคือ การทำให้ราชฎารต้องเสียภาษีจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ซ้ำซ้อนกัน โดยในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดรายได้เพียงรายได้เดียว รัฐบาลเก็บภาษีจากกิจกรรมย่อย ๆ ที่อยู่ภายใต้การก่อรายได้นั้น ตัวอย่างเช่น นาย ก. ดำรงชีวิตด้วยการเป็นชาวนาหรือชาวสวน ในการทำนาหรือทำสวน ชาวนาคนหนึ่งย่อมต้องเสียอากรค่านาหรืออากรสวน และ นาย ก. คนนี้เป็นชายฉกรรจ์ ก็ต้องเสียเงินค่ารัชชูปการอีก 4 บาทต่อปี โดยไม่พิจารณาว่า หลังจากจ่ายอากรค่านาหรืออากรสวนแล้วจะมีเงินเหลืออยู่เท่าใดในการดำรงชีวิต

การสำรวจของคาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน (Carle C. Zimmerman, พ.ศ. 2440-2526) ในปี พ.ศ. 2473 พบว่า ระบบภาษีอากรของสยามมีลักษณะซ้ำซ้อนและไม่เป็นธรรม รวมถึงสร้างผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของราชฎาร โดยเฉพาะชาวนาและเกษตรกรที่มีความยากลำบากในการทำนาหรือทำสวนที่ได้รายได้ได้น้อย แต่ต้องจ่ายภาษีอากรจำนวนมาก

ให้กับรัฐบาลราชสำนักอีก<sup>12</sup> ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้นับเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง<sup>13</sup>

## เงินรัชูปการในฐานะระบบช่วยเหลือสภาพ

หากพิจารณาว่า ระบบภาษีอากรสมัยก่อนมีปัญหาซ้ำซ้อนและไม่เป็นธรรมอย่างไร ตัวอย่างของภาษีอากรประเภทนี้คือ เงินรัชูปการหรือในอดีตเรียกว่า เงินค่าราชการ<sup>14</sup> โดยเป็นเงินที่รัฐเรียกเก็บจากชายฉกรรจ์ที่มีอายุ 18-60 ปี และมีสถานะเป็นบุคคลที่อยู่ในบังคับของสยาม ซึ่งไม่ได้รับราชการทหารหรือไม่ได้รับการยกเว้นเป็นรายบุคคล<sup>15</sup> ทั้งนี้ พื้นฐานของเงินรัชูปการนั้นมีที่มาจากระบบการเก็บส่วย ซึ่งเป็นเงินทดแทนแรงงานที่ถูกเกณฑ์มาใช้<sup>16</sup> แต่เมื่อระบบการเกณฑ์แรงงานไม่มีความจำเป็นต่อสังคมไทยที่เข้าสู่ระบบทุนนิยม และจำเป็นต้องมีการปลดปล่อยแรงงานเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด<sup>17</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริที่จะเรียกเก็บเงินค่าราชการ จากชายฉกรรจ์ทดแทนการเกณฑ์แรงงานไพร่ ดังนี้ ในปี พ.ศ. 2444 จึงตราพระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) เพื่อเป็นกฎหมายในการจัดเก็บเงินค่าราชการ<sup>18</sup> ซึ่งในเวลาต่อมาได้ถูกแทนที่ด้วยพระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัชูปการ พุทธศักราช 2463

อนึ่ง เงินรัชูปการนี้เก็บปีละ 4 บาท โดยบางภาคอาจจะเสียมากถึง 6 บาท<sup>19</sup> ในแต่ละพื้นที่และแต่ละช่วงเวลาอาจจะมีการเก็บเงินรัชูปการไม่เท่ากัน ดังปรากฏตัวอย่างในตารางที่ 4-1

ตารางที่ 4-1: อัตราเงินค่าราชการ (รัชูปการ) ที่กำหนดให้เก็บ  
 ในมณฑลต่าง ๆ ระหว่าง พ.ศ. 2446-2462

มณฑล	ก่อนประกาศใช้ พระราชบัญญัติ เก็บเงิน ค่าราชการ ร.ศ. 120	หลังประกาศใช้ พระราชบัญญัติ เก็บเงิน ค่าราชการ ร.ศ. 120	เปลี่ยนแปลง เก็บเพิ่ม	
			พ.ศ.	บาท
พิษณุโลก	6	6	-	-
นครสวรรค์ ราชบุรี	6	6	-	-
เพชรบูรณ์	4	4	-	-
นครศรีธรรมราช ชุมพร	2	2	2448	4
ภูเก็ต	2	2	2448, 2460	3, 4
บูรพา	4	4	2449	5
นครราชสีมา	2-6	6	-	-
ปัตตานี	0.50-3	-	2460	3
กรุงเทพเก่า นครชัยศรี	-	-	-	-
ปราจีนบุรี	6	6	-	-
จันทบุรี	งดเก็บ (ฝรั่งเศส ยึดครอง)	4	-	-
อุดร	4	4	-	-
อีสาน	3.50	4	-	-
กรุงเทพฯ	6	6	-	-

มณฑล	ก่อนประกาศใช้ พระราชบัญญัติ เก็บเงิน ค่าธรรมเนียม ร.ศ. 120	หลังประกาศใช้ พระราชบัญญัติ เก็บเงิน ค่าธรรมเนียม ร.ศ. 120	เปลี่ยนแปลง เก็บเพิ่ม	
			พ.ศ.	บาท
พายัพ (ตะวันออกเฉียงเหนือ)	4	6	-	-

ที่มา: สมศักดิ์ มหาทรัพย์สกุล (2534)

ดังจะเห็นได้ว่า การจัดเก็บเงินรัฐชูปการนี้ไม่ได้สนใจว่า ผู้เสียเงินรัฐชูปการจะมีรายได้หรือไม่ก็ตาม หากไม่เป็นไปตามข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ ซึ่งมีอยู่แค่ 2 กรณีคือ *กรณีแรก* ไม่ใช่บุคคลในช่วงวัยที่ต้องเสียเงินรัฐชูปการ และ *กรณีที่สอง* ไม่ได้เป็นบุคคลประเภทที่กฎหมายกำหนดยกเว้นให้ อาทิ ราชินิกุล ข้าราชการที่รับพระราชทานเบี้ยหวัดเงินเดือน หรือเงินบำนาญ ข้าราชการที่รับพระราชทานสัญญาบัตรหรือประทวนตราเสนบดีตั้งโดยพระบรมราชานุญาต กำหนด ผู้ใหญ่บ้านและสรวัตรกำนัน ทหารบก ทหารเรือที่ประจำการ หรือที่ปลดออกจากราชการแล้ว หรือภิกษุ สามเณร นักบวช และปะชาว<sup>20</sup>

อนึ่ง การไม่จ่ายเงินรัฐชูปการนั้นก็มิบทลงโทษให้กับบุคคลเช่นกัน โดยกรณีของบุคคลอนาถา การไม่จ่ายค่าธรรมเนียมรัฐชูปการ จะส่งผลให้บุคคลนั้นต้องถูกนำไปเกณฑ์แรงงานไปทำงานโยธาเป็นเวลาไม่เกิน 30 วัน<sup>21</sup> แต่หากบุคคลนั้นไม่ใช่คนอนาถา แต่มีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ชำระเงินค่าธรรมเนียมและไต่สวนได้ความว่าเช่นนั้นจริง บุคคลนั้นจะถูกลงโทษโดยการยึดทรัพย์มาขายทอดตลาดนำเงินมาชำระเป็นค่าธรรมเนียมและค่าใช้สอยในการขายทอดตลาด<sup>22</sup> ถ้าบุคคลนั้นไม่มีทรัพย์ให้ยึดมาขายทอดตลาดได้ก็ให้ลงโทษบุคคลนั้นด้วยการทำงานโยธาเช่นเดียวกัน

กับคนอนาถา<sup>23</sup> เมื่อพิจารณาลักษณะของการเรียกเก็บภาษีประเภทนี้ ตลอดจนวิธีการบังคับเมื่อไม่เสียภาษี จะเห็นได้ว่า เงินรัฐชูปการแปลงรูปจากระบบการเก็บส่วยในอดีต และทดแทนระบบการเกณฑ์แรงงานไพร่<sup>24</sup> โดยถือว่าชายฉกรรจ์ที่ไม่ได้อยู่ในสถานะที่จะได้รับยกเว้น จะต้องจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวเพื่อบำรุงรัฐแทนการเกณฑ์ทหารตามระบบมูลนายในอดีต

ในด้านการจัดเก็บรายได้นั้น เงินรัฐชูปการสร้างรายได้ให้กับราชสำนักสยามเป็นจำนวนมาก โดยจากการศึกษาของสมศักดิ์มหาทรัพย์สกุล ในปี พ.ศ. 2534 ระบุว่า รายได้ที่เก็บได้จากเงินรัฐชูปการปี พ.ศ. 2446-2474 คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 7-11 ของรายได้รวมของประเทศ ดังปรากฏตามตารางที่ 4-2

ตารางที่ 4-2: การจัดเก็บเงินรัฐชูปการเทียบเงินรายได้รวมของประเทศ พ.ศ. 2446-2474 (หน่วย : บาท)

พ.ศ.	เงินรัฐชูปการ	รายได้รวม	เทียบรายได้รวม คิดเป็นร้อยละ
2446	3,386,937	43,458,817	7.79
2447	3,426,276	44,948,109	7.62
2448	4,138,249	50,455,268	8.20
2449	4,928,808	55,514,544	8.87
2450	3,952,052	54,283,714	7.28
2451	3,051,386	58,920,361	5.17
2452	6,883,682	60,686,682	11.34
2453	6,954,351	61,355,059	11.33
2454	7,342,308	59,462,278	12.35

พ.ศ.	เงินรัฐูปการ	รายได้รวม	เทียบรายได้รวม คิดเป็นร้อยละ
2455	6,981,012	64,776,479	10.77
2456	7,314,646	72,093,342	10.14
2457	7,441,443	71,145,915	10.45
2458	7,688,457	74,356,484	10.33
2459	8,069,179	79,498,124	10.14
2460	8,340,672	82,462,744	10.11
2461	8,409,813	87,814,284	9.57
2462	9,251,137	90,682,036	10.20
2463	8,176,495	80,340,177	10.17
2464	7,749,234	79,624,942	9.73
2466	6,930,046	81,598,588	8.49
2467	7,126,557	85,182,219	8.36
2468	7,036,264	92,712,662	7.85
2469	10,059,653	100,590,765	10.00
2470	10,046,679	117,442,511	8.55
2471	9,723,127	106,963,080	9.09
2472	9,687,279	107,117,934	9.04
2473	9,588,956	96,322,219	9.95
2474	9,084,833	78,948,233	11.50

ที่มา: สมศักดิ์ มหาทรัพย์สกุล (2534)

ในปี พ.ศ. 2481 ซึ่งจะมีการยกเลิกการเก็บเงินรัชชูปการ ยังพบว่า เงินรัชชูปการสร้างรายได้ให้กับรัฐบาลราว ๆ 6,800,000 บาท<sup>25</sup> แม้รัฐบาลของคณะราษฎรในเวลานั้นปรับลดอัตราเงินรัชชูปการลงมาเป็น 2 บาทต่อปีแล้วก็ตาม<sup>26</sup>

เงินรัชชูปการสร้างรายได้ให้กับราชสำนักจำนวนมาก แต่นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2471 ซึ่งต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ การจัดเก็บเงินรัชชูปการสร้างปัญหาให้กับราษฎรเป็นอย่างมาก โดยเงินจำนวนดังกล่าวนั้นนอกเหนือจากจะจัดเก็บโดยไม่คำนึงถึงรายได้ของผู้เสียแล้ว หากพิจารณาจากฐานที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีก็เป็นการจัดเก็บจากสถานะของบุคคล แปลว่านอกเหนือจากเงินรัชชูปการแล้ว หากราษฎรมีการกระทำที่เกิดรายได้ขึ้นมา แต่รายได้นั้นมีการเสียภาษีอยู่แล้ว ราษฎรก็ยังคงต้องเสียเงินรัชชูปการอีกทีหนึ่งด้วย ตัวอย่างเช่น นาย ก. เป็นชาวนา เมื่อทำนาก็ย่อมต้องเสียอากรค่านาและอากรโคกระบือให้กับราชสำนัก และเมื่อถึงกำหนดก็จะต้องเสียเงินรัชชูปการประจำปีให้กับราชสำนักก็ต้องเสียเงินอีกทอดหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่มีรายได้จากแหล่งเดียวเท่านั้น<sup>27</sup>

จากการสำรวจของซิมเมอร์แมนในปี พ.ศ. 2473 พบว่า ราษฎรสยามส่วนใหญ่มีสถานะยากจนและเป็นหนี้สินจำนวนมาก โดยเฉพาะในภาคกลางราษฎรเป็นหนี้สูงถึงร้อยละ 49 โดยในภาคกลางจำนวน 6.5 แสนครัวเรือน เป็นหนี้เฉลี่ยครัวเรือนละ 190 บาท<sup>28</sup> (ตารางที่ 4-3) การต้องจ่ายเงินรัชชูปการจึงเป็นการสกัดส่วนเกินทางเศรษฐกิจของราษฎรออกไป ทั้งนี้ เมื่อการจ่ายเงินดังกล่าวกลายเป็นการสร้างภาระให้กับราษฎร ทำให้มีผู้คนจำนวนหนึ่งเห็นการเลือกไปใช้แรงงานโยกน่ว่าจะดีกว่าการต้องจ่ายเงิน

ตารางที่ 4-3: สถิติการเป็นหนี้สินของราษฎรภาคต่าง ๆ ในประเทศไทย  
พ.ศ. 2473

ภาค	จำนวนครอบครัว ที่สำรวจ	คิดเฉลี่ยการ เป็นหนี้สำหรับ ครอบครัวหนึ่ง (บาท)	หนี้ทั้งหมดเมื่อสิ้น พ.ศ. 2473 (บาท)
กลาง	650,000	190	123,500,000
เหนือ	260,000	30	8,580,000
ใต้	277,000	10	2,770,000
ตะวันออก เฉียงเหนือ	615,000	14	8,610,000
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>1,810,000</b>	-	<b>143,460,000</b>

ที่มา: คาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน (2525)

ในอดีตการบังคับทำงานโยธาเป็นเงื่อนไขสำคัญ ที่ทำให้ในช่วงแรกราชสำนักเก็บเงินค่ารัฐูปการได้มาก ดังจะเห็นได้จากบัญชีเก็บเงินค่ารัฐูปการเปรียบเทียบกับระหว่างปี พ.ศ. 2468 กับปี พ.ศ. 2469 (ตารางที่ 4-4) ราชสำนักกลับมาใช้มาตรการบังคับทำงานโยธาอีกครั้ง หลังจากได้งดเว้นไปเป็นระยะเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้ขอทำงานโยธาแทนการจ่ายเงินก็มีจำนวนที่สูงเช่นกัน แม้ว่าในช่วงต้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะตั้งข้อสังเกตว่า ผู้ทำงานโยธาโดยส่วนใหญ่เป็นชาวจีน แต่จากรายงานผลในช่วงต่อมาสรุปว่ามีชาวไทยยอมถูกบังคับทำงานโยธาเพิ่มมากขึ้น เช่น ในมณฑลพายัพในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2469 มีผู้ยอมทำงานโยธาเพียง 159 คนเท่านั้น แต่ในเดือนพฤศจิกายนกลับเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 2,056 คน ในเวลาต่อมาจำนวนคนที่ยอมทำงานโยธาไม่ได้ลดลง ในทางตรงกันข้ามเมื่อมีผู้ยอมทำงานโยธาเพิ่มมากขึ้น ราชสำนักกลับมีค่าใช้จ่ายที่ต้องดูแลคน

จำนวนนี้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย แม้จะไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนการทำงาน  
โยธา แต่ก็มีค่าใช้จ่ายที่ต้องเลี้ยงดูคนทำงานโยธา<sup>29</sup>

ตารางที่ 4-4: จำนวนผู้ต้องเสียเงินและเงินที่เก็บได้ จำแนกตามมณฑล  
(พ.ศ. 2468-2469)

มณฑล	คนที่ถูก กักขัง	ผู้ที่ยอม เสียเงิน	ผู้ทำงาน โยธา	เงินที่เก็บได้ พ.ศ. 2468 (บาท)	เงินที่เก็บได้ พ.ศ. 2469 (บาท)
กรุงเทพฯ	3,744	718	3,026	173,634	989,774
พายัพ	1,289	1,130	159	743,686	852,132
ภูเก็ต	155	83	72	105,938	191,454
ปัตตานี	-	-	-	140,415	195,576*
นครศรีฯ	671	509	162	466,468	540,852
ราชบุรี	856	355	501	261,150	397,832
ปราจีนบุรี	801	347	454	108,576	339,170
จันทบุรี	32	12	20	42,122	85,266
นครราชสีมา	732	279	453	1,514,802	1,698,458
พิษณุโลก	688	293	395	260,106	366,918
นครสวรรค์	98	42	56	227,162	327,018
อุดร	241	170	71	346,698	418,966
อยุธยา	907	692	215	919,612	1,167,802
นครไชยศรี	395	359	36	65,013	140,564
<b>รวม</b>	<b>10,609</b>	<b>4,989</b>	<b>5,620</b>	<b>5,375,382</b>	<b>7,711,782</b>

**หมายเหตุ \*** สำหรับมณฑลปัตตานี มีเฉพาะเงินรายได้จากการเก็บเงินรัฐชูปการ  
เท่านั้น เนื่องจากยังอยู่ระหว่างการผ่อนผันการจับกุม และการบังคับใช้งานโยธา  
จึงไม่มีสถิติผู้ถูกกักขังและผู้ทำงานโยธา

**ที่มา:** สมศักดิ์ มหาทรัพย์สกุล (2534)

ผลของความทุกข์ยากที่เกิดจากเงินรัฐชู้ปการ ทำให้มีราษฎรจำนวนหนึ่งถวายเป็นฎีกาเพื่อร้องทุกข์จากการจัดเก็บเงินรัฐชู้ปการ ตัวอย่างเช่น ฎีกาเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2474 ของนายนรินทร์ ภาชิต ความว่า

“การเก็บเงินรัฐชู้ปการแก่คนจนนี้เป็นการเดือดร้อนอย่างยิ่ง ข้าพเจ้าได้ขอร้องให้รัฐบาลเก็บแต่ผู้มีทรัพย์สินสมบัติ ยกเว้นให้แก่คนจน คือ ยกเลิกจับคนมาใช้งานโยธาแทนเงินรัฐชู้ปการ รัฐบาลก็นิ่งเฉย...ความเดือดร้อนอย่างวายร้ายของคนจน เนื่องจากมีผู้ปกครองใจเหี้ยมโหดร้ายกาจยิ่งไปกว่าพวกมหาโจร เพราะอ้ายพวกมหาโจรเมื่อมันเห็นคนจนไม่มีจะให้แล้ว ยังไหน ๆ ที่ไม่มีเงิน มันก็ยกเว้นให้อภัยคือไม่ปล้นมันปล้นแต่คนมั่งมี นี่เป็นความจริงยิ่งกว่าความจริง เช่น รัฐบาลไม่ยกเว้นเก็บเงินรัฐชู้ปการแก่คนจนจริง ๆ คนไม่ให้แล้วยังไม่มีใจเมตตากรุณาเที่ยวมาใช้งานโยธาแทนเงินได้ และที่ค้างมาเท่าไรก็จดจำไว้เช่นนี้ จะนับว่ามีใจเช่นไร อ้ายพวกมหาโจรมันจะมีใจดีเสียกว่ากระมัง<sup>30</sup>”

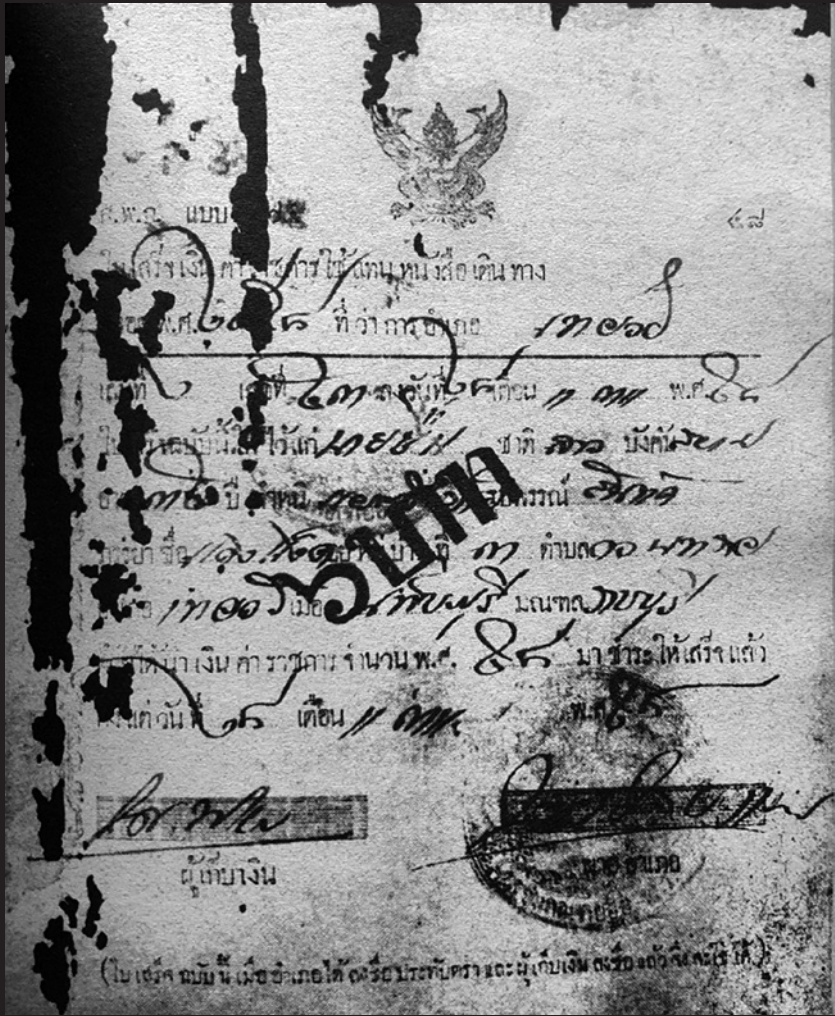
นอกจากนี้ การเก็บเงินรัฐชู้ปการทำให้ในด้านหนึ่งมีคนในบังคับของไทยจำนวนหนึ่งพยายามเปลี่ยนไปเป็นคนในบังคับของต่างชาติ เพื่อที่จะไม่ต้องเสียเงินรัฐชู้ปการ โดยสมัครไปเป็นคนรับใช้หรือผู้ปฏิบัติงานในสถานทูตหรือสถานกงสุลแทน<sup>31</sup> ในขณะที่เดียวกันการเก็บเงินรัฐชู้ปการก็สร้างความไม่พอใจให้กับคนในพื้นที่ แม้ว่าจะมีการพิจารณาสภาพเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละพื้นที่ที่มีการจัดเก็บทำให้เก็บภาษีในอัตราที่แตกต่างกัน แต่วัตถุประสงค์นั้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้ง

ทางการเมือง ดังเช่นกรณีของกบฏผู้มีบุญ หรือในพื้นที่ที่อยู่ใกล้เขตปกครองของชาติตะวันตกก็จะเก็บอัตราต่ำกว่า ก็ด้วยกลัวว่า ราษฎรจะหนีไปอยู่ในบังคับของชาติตะวันตก<sup>32</sup> ซึ่งไม่ได้เป็นการคำนึงถึงความ เป็นธรรมของผู้เสียภาษี

ปัญหาของเงินรัชชูปการเป็นที่ทราบดีของราชสำนักสยาม ดังเช่น ในปี พ.ศ. 2471 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระองค์เจ้า ศุภโยคเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีพระราชประสงค์ ที่จะจัดเก็บภาษีประเภทอื่นเข้ามาทดแทนเงินรัชชูปการ ซึ่งนำมาสู่ การประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีเงินเดือน พ.ศ. 2475 ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2475<sup>33</sup> อย่างไรก็ตาม ราชสำนักก็ยังคงไม่ได้ยกเลิกการเก็บ เงินค่ารัชชูปการ เนื่องจากเงินดังกล่าวเป็นรายได้ก้อนใหญ่ให้ราชสำนัก (ตารางที่ 4-2) โดยพระองค์เจ้าศุภโยคเกษมกราบบังคมทูลพระบาท สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า

“เงินรัชชูปการเป็นรายได้ก้อนใหญ่ด้วยจำนวนล้าน ๆ บาท ส่วนภาษีเงินเดือนมีจำนวนเพียงด้วยแสนเท่านั้น การที่ จะเลิกเก็บเงินรัชชูปการในปีนี้เป็นหรือปีหน้า จะทำให้รายได้ ของแผ่นดินขาดไปมากมายในทันที จึงยังไม่ควรเลิกเงิน รัชชูปการ<sup>34</sup>”

การที่ไม่ยกเลิกการเก็บเงินรัชชูปการ แต่เก็บภาษีเงินเดือนเพิ่ม กลายเป็นการซ้ำเติมความยากลำบากของราษฎรซ้ำอีกทีหนึ่ง<sup>35</sup>



“ใบหคบากหรือใบเสร็จเงินรัชชูปการนี้แทบจะเป็นชีวิตของ  
ชาวบ้านนอกคอกนาเลยทีเดียว เพราะมีระบุไว้ว่าใช้แทนหนังสือ  
เดินทาง ดังนั้นจึงต้องพกติดตัวทุกครั้งที้ออกจากบ้าน ต้อง  
แสดงต่อเจ้าหน้าที่เมื่อถูกเรียกตรวจ และแน่นอนว่า เจ้าหน้าที่  
รัฐก็มักมีวิธีหาหนอกหาใบและกลั่นแกล้งคนที่ไม่ชอบหน้าได้เสมอ  
ทุกครั้งทีเห็นออกจากบ้าน”

เรื่องและภาพจาก ล้อม เพ็งแก้ว, *เกิดเป็นคนใต้*, (openbooks, 2553).

## แนวคิดสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างภาษีอากร และสร้างความเข้มแข็งธรรมในสังคม

โครงสร้างภาษีอากรในอดีตเป็นส่วนหนึ่งของมรดกในระบบศักดินาที่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้รับเอาไว้แล้วแปลงเข้ามาสู่ระบบภาษีอากร ฉะนั้น ลักษณะของภาษีดังกล่าวจึงไม่ได้คำนึงถึงความเป็นธรรมในการจ่ายภาษีหรือความสามารถของผู้เสียภาษีแต่อย่างใด เพียงแต่บุคคลใดมีสถานะเป็นราษฎรของรัฐก็จะมีหน้าที่จะต้องเสียภาษี แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะไม่มีความสามารถที่จะจ่ายได้ก็ตาม ช้ำร้ายเมื่อโครงสร้างทางสังคมมีความไม่เป็นธรรมอยู่หลายเรื่อง ราษฎรซึ่งเป็นเกษตรกรจึงได้รับผลกระทบ เนื่องจากต้องรับภาระจากภาษีที่ไม่เป็นธรรม และการถูกตัดทอนผลประโยชน์จากดอกเบี๋ยและค่าเช่า สถานการณ์ดังกล่าว เมื่อมีการอภิวัฒน์สยามเกิดขึ้น คณะราษฎรจึงได้ดำเนินการที่จะเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างภาษีอากรและสร้างความเข้มแข็งธรรมในสังคมขึ้นมา

### แนวคิดสำคัญในการปฏิรูป

ภายหลังการอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินสยามในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรมีแนวคิดจะปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรให้ดีขึ้น โดยเฉพาะในทางด้านเศรษฐกิจเพื่อให้เป็นตามวัตถุประสงค์ในหลัก 6 ประการของคณะราษฎร ข้อ 3 ที่ต้องการบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ<sup>36</sup> ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการอภิวัฒน์ในครั้งนี้<sup>37</sup>

แนวคิดสำคัญที่ใช้เป็นแกนในการปฏิรูปนี้สะท้อนผ่านปรัชญาสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตย (democratic scientific socialism) ของปรีดี<sup>38</sup> ซึ่งปัญหาสำคัญที่สร้างความไม่เป็นธรรมทาง

เศรษฐกิจเกิดขึ้นมาจากโครงสร้างทางสังคมที่ไม่เกื้อหนุนให้ราษฎรที่เป็นชาวนาและเกษตรกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ตั้งตัวได้ในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากโครงสร้างทางสังคมคอยจะการสกัดส่วนเกินที่ราษฎรผลิตได้ ทำให้ราษฎรไม่มีทุนเป็นของตัวเองอย่างเป็นกิจจะลักษณะ ต้องพึ่งพาโครงสร้างที่เอารัดเอาเปรียบอยู่ตลอด ผ่านการกู้เงิน และการเช่าที่นา เมื่อมีรายได้จากเกษตรกรรมต้องมาจ่ายค่าเช่าที่นาและเงินกู้ ส่วนที่เหลือก็ถูกตักตวงออกไปโดยรัฐ

ดังนั้น การอภิวัฒน์สยามเพื่อเปลี่ยนไปสู่ระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญ เพื่อให้ราษฎรเข้าไปมีบทบาทในทางการเมือง อันเป็นการเข้าไปจัดการโครงสร้างทางการเมือง (โครงสร้างส่วนบน) เพื่อเข้าไปเปลี่ยนกฎหมายในบ้านเมือง เพื่อให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจ (โครงสร้างส่วนล่าง) เปลี่ยนแปลงไป<sup>39</sup> ซึ่งจะทำให้ราษฎรทั้งหลายมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเต็มที่

การเปลี่ยนแปลงสำคัญที่คณะราษฎรมุ่งจะให้เกิดขึ้นก็คือ การแก้ไขระบบภาษี ซึ่งถูกใช้เป็นกลไกในการกำกับโครงสร้างทางสังคมและสกัดส่วนเกินออกจากราษฎร อีกประการหนึ่งก็คือ การเข้าไปแทรกแซงนิติสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลที่ถูกควบคุมโดยระบบทุนนิยม เพื่อให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยกระบวนการทั้งสองนี้จะดำเนินไปควบคู่กัน

## การใช้กลไกนิติบัญญัติสมัยใหม่เป็นเครื่องมือในการปฏิรูป

ในด้านหนึ่งรัฐสมัยใหม่ของไทยที่ปรากฏตัวในรูปแบบของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในช่วงทศวรรษที่ 2440 เป็นต้นมา ได้รับเอาแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติมาใช้ ในฐานะกระบวนการสร้างอำนาจควบคุมอันชอบธรรมและมีเหตุผลทางการปกครอง ดังจะเห็นได้ว่าแม้พระมหากษัตริย์จะถูกอธิบายว่าเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดและสิ้นพันกัตาม แต่การใช้อำนาจใด ๆ ก็ตามเพื่อการปกครอง จะทรงกระทำผ่านการตรากฎหมายออกมา ซึ่งทำให้เห็นว่า อำนาจที่แสดงออกมานั้น มีลักษณะเป็นอำนาจของสถาบัน<sup>40</sup>

ราชสำนักและรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นไม่ได้ให้ความสำคัญกับโครงสร้างทางสังคมที่ไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร สาเหตุประการหนึ่งเนื่องจากชนชั้นนำสยามในเวลานั้นได้รับประโยชน์จากระบบทุนนิยมที่เข้ามานับตั้งแต่การทำสนธิสัญญาเบาว์ริง<sup>41</sup> ฉะนั้น トラบใดก็ตามที่โครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมนี้ไม่กระทบต่อระบบทุนนิยมที่กำลังขยายตัวอยู่ สภาพดังกล่าวย่อมจะไม่ได้รับการแก้ไข

เมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครอง การใช้กลไกนิติบัญญัติสมัยใหม่จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม<sup>42</sup> ดังจะเห็นได้จากจำนวนกฎหมายที่คณะราษฎรออกเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2475-2500<sup>43</sup> มากกว่า 1,297 ฉบับ โดยในกฎหมายจำนวนนี้เป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงภาษีอากรและค่าธรรมเนียมจำนวน 170 ฉบับ<sup>44</sup> (ภาพที่ 4-1) ซึ่งสะท้อนความประสงค์ในการเปลี่ยนโครงสร้างการจัดเก็บภาษี เพื่อให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น เช่น การยกเลิกภาษีสมพัสดุ อากรนาเกลือ ลดอัตราภาษีอากรสวนใหญ่ หรือการแก้ไขอัตราพิกัดภาษีศุลกากร

ภาพที่ 4-1 จำนวนกฎหมายที่คณะราษฎรออกมาในช่วง 25 ปีแรก  
หลังการอภิวัตน์สยาม



**หมายเหตุ** ค่าเฉลี่ยการออกกฎหมาย พิจารณาจากจำนวนเฉลี่ยของกฎหมายทั้งหมดที่มีการออกตามช่วงเวลา  
**ที่มา:** E-Public Law Project (2569a)

นอกจากกฎหมายภาษีอากรแล้ว คณะราษฎรยังตรากฎหมายสำคัญ ๆ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาชาวนาและเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจก่อนหน้านี้ เช่น การตราพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 เพื่อป้องกันไม่ให้ชาวนาและเกษตรกรถูกเรียกอัตราดอกเบี้ยแพงเกินไปจากการกู้ยืมเงิน และพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พุทธศักราช 2475 ที่ป้องกันไม่ให้มีการยึดทรัพย์สินของชาวนาและเกษตรกรที่ติดค้างหนี้สิน ซึ่งจะได้อีกกล่าวถึงในลำดับต่อไป

## การปฏิรูปภาษีอากร และการประกาศใช้ประมวลรัชฎาภร

แนวคิดที่นำไปสู่การปฏิรูปภาษีอากร เป็นผลมาจากการรับรู้ความเดือดร้อนของราษฎรอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงเวลาที่ได้ใช้ชีวิตคลุกคลีกับชาวนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2458-2489 ของปรีดี พนมยงค์<sup>45</sup> การได้สัมผัสประสบการณ์กับการได้รับรู้ชีวิตความเป็นอยู่ดังกล่าวทำให้รู้ว่า ชาวนามีชีวิตที่ยากลำบาก ประกอบกับในอีกด้านหนึ่งเมื่อมีการอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินสยามแล้ว<sup>46</sup> มีจดหมายจากราษฎรเข้ามาเป็นจำนวนมากขอให้รัฐบาลคณะราษฎรยกเลิกเงินค่ารัชชูปการ ดังเช่นจดหมายลงวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ของหม่อมหลวงเชื้อ อิศรางกูร เสนอว่าไม่ควรเก็บเงินรัชชูปการอีก เพราะอำนาจสูงสุดอยู่ที่ราษฎรแล้ว จดหมายลงวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2475 ของพระยาเวหาสยาน เสนอว่า เงินรัชชูปการควรผ่อนผันให้ชำระเป็นงวด ๆ ได้ เพื่อประโยชน์ต่อคนยากจน ดีกว่าเกณฑ์ไปทำแรงงาน และจดหมายลงวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2475 ของถวัติ ฤทธิเดช เสนอให้ยกเลิกพระราชบัญญัติรัชชูปการ เปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติรายได้แทน<sup>47</sup>

ข้อเรียกร้องให้มีการยกเว้นหรือยกเลิกการเก็บเงินค่ารัชชูปการไม่ได้เพิ่งจะมีขึ้นเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ข้อร้องเรียนในลักษณะดังกล่าวมีขึ้นมาโดยตลอด จากการศึกษาของอรัญญาพงศ์สะอาด พบว่ามีชาวนาจำนวนหนึ่งถวายฎีการ้องทุกข์ขอให้รัฐบาลงดการเก็บเงินรัชชูปการ เช่น สิ้น พันธุ์ชุ่ม กับพวก ขอให้ช่วยเหลือเนื่องจากไม่มีเงินเสียรัชชูปการแล้ว สังวาล สังทรัพย์ ร้องทุกข์ว่า ตาบอดทั้งสองข้าง ทำมาหากินเลี้ยงชีพไม่ได้ แต่ต้องเสียเงินรัชชูปการ และสมบุญ อันภู่ ร้องขอยกเว้นเงินรัชชูปการเนื่องจากพิการ รวมถึงมีฎีการ้องทุกข์อีกจำนวนหนึ่งที่ร้องทุกข์มาเนื่องจากถูกใช้แรงงาน เนื่องจาก

ไม่มีเงินเสียค่ารัชชูปการ<sup>48</sup> แม้ว่ารัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทราบสภาพปัญหาในข้อนี้เช่นกัน แต่ก็ไม่สามารถยกเลิกได้ เนื่องจากภาษีดังกล่าวสร้างรายได้ให้กับรัฐจำนวนมาก

ด้วยแรงผลักดันที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์ส่วนตัวประกอบกับข้อเรียกร้องของราษฎร จึงนำมาสู่แนวคิดปฏิรูปภาษีอากรใหม่ โดยภายหลังจากคณะราษฎรเข้ามาบริหารประเทศ จึงเสนอให้ยกเลิกหรือลดอัตราภาษีบางประเภทลง ดังปรากฏตามบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการราษฎร ครั้งที่ 3/2475<sup>49</sup> ว่า

“หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ท้าหรือว่า ภาษีอากรบางอย่าง ยังมีที่รัดรัตรราษฎรผู้ยากจนอยู่มาก ภาษีอากรเช่นนี้ควรยกเลิกเสีย และหรือต่อไปว่า ระหว่างนี้จะเลิกภาษีอากรอะไรบ้าง พระยามโนปกรณซ์ รับรองและเสนอว่า ภาษีนาเกลือ ภาษีสมพัตสรเหล่านี้ เป็นภาษีที่เก็บจากคนยากจนเป็นส่วนมาก และรายได้จากภาษีเหล่านี้ก็เพียงเล็กน้อย เป็นการควรยกเลิกเสีย...พระยาประมวลฯ รับรอง หลวงประดิษฐ์ฯ เสนอว่า อากรค่านาและรัชชูปการ ก็ทำความเดือดร้อนแก่ราษฎรผู้ยากจน แม้จะยังเลิกไม่ได้ ก็ควรลดหย่อนลงบ้าง พระยาประมวลฯ รับรอง ที่ประชุมตกลงให้เลิกภาษีนาเกลือ ภาษีอากรสมพัตสรเสียเลย และให้ลดอากรค่านาลง เหลือไร่ละ 50 สตางค์ รัชชูปการลงเหลือคนละ 2 บาท<sup>50</sup>”

อย่างไรก็ดี การไม่ได้ยกเลิกภาษีอากรประเภทอากรค่านา และเงินรัชชูปการนั้น ก็เนื่องจากเงินจำนวนดังกล่าวนำรายได้ให้กับคลังเป็น

จำนวนมาก โดยเฉพาะเงินรัฐชูปการ ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของ สมศักดิ์ มหาทรัพย์สกุล ในปี พ.ศ. 2534 ระบุว่า การเก็บเงินรัฐชูปการ ในปี พ.ศ. 2446-2468 เป็นรายได้ให้กับราชสำนักสยามถึงร้อยละ 7-11 ของรายได้รวมทั้งหมด<sup>51</sup> และหากกล่าวเฉพาะใน พ.ศ. 2481 ที่มีการเสนอ ประมวลรัษฎากร ภาษีอากรในระบบเดิมที่เป็นปัญหานั้น สร้างรายได้ ให้กับรัฐเป็นจำนวนมากถึง 12,598,500 บาท<sup>52</sup> (ตารางที่ 4-5) โดย เฉพาะเงินรัฐชูปการสร้างรายได้ให้กับรัฐมากถึง 6,800,000 บาท การจะ ยกเลิกภาษีในกลุ่มนี้จึงไม่ใช่เรื่องที่ทำได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ ต้องพิจารณาว่าจะหารายได้ใดมาทดแทน<sup>53</sup> ด้วยเหตุนี้ เมื่อเปลี่ยนแปลง การปกครองในระยะแรกจึงได้ใช้วิธีการปรับลดภาษีอากรประเภทนี้แทน

ตารางที่ 4-5: ประเภทภาษีที่ยกเลิกและมูลค่าเงินภาษีที่จัดเก็บได้ ในปี พ.ศ. 2481 (หน่วย : บาท)

ประเภทภาษี	มูลค่าเงินภาษีที่จัดเก็บได้
เงินรัฐชูปการ	6,800,000
อากรค่านา	5,400,000
อากร	320,000
ภาษีไร่ร้อย	18,500
ภาษีไร่ยาสูบ	60,000
<b>รวมภาษีอากรเป็นเงิน</b>	<b>12,598,500</b>

ที่มา: สภาผู้แทนราษฎร (2481)

ในระหว่างที่คณะราษฎรดำเนินการหาภาษีอากรใหม่ เพื่อเป็น แหล่งรายได้ทดแทน คณะราษฎรจึงดำเนินการกำหนดโครงสร้างและ ประเภทภาษีใหม่ โดยมีเป้าหมายเพื่อที่จะหาภาษีใหม่มาทดแทนรายได้ จากภาษีเดิมที่ไม่เป็นธรรม ในขณะเดียวกันรัฐบาลพยายามยกเลิกภาษี

ที่ไม่เป็นธรรมชาติ โดยกระบวนการดังกล่าวดำเนินมาตั้งแต่เมื่อเริ่มต้น มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนล่วงมาเรียบร้อยในช่วงปี พ.ศ. 2481 ซึ่งเป็นปีที่มีการประกาศใช้ประมวลรัษฎากรเป็นประมวลกฎหมายภาษีที่มีความก้าวหน้า กระบวนการปฏิรูปภาษีอากรจึงแบ่งออกเป็น 2 กระบวนการ ได้แก่ *ประการแรก* การกำหนดประเภทภาษีอากรใหม่เพื่อรายได้ใหม่ของรัฐ และการยกเลิกภาษีที่ไม่เป็นธรรม *ประการที่สอง* การประกาศใช้ประมวลรัษฎากร

### การกำหนดภาษีอากรชนิดใหม่เพื่อรายได้ใหม่ของรัฐ

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง นอกเหนือจากการเสนอยกเลิกภาษีอากรบางประเภท อาทิ การยกเลิกอากรนาเกลือ และอากรสมพัตสร และการขอลดภาษีอากร เช่น อากรพืชสวนลงครึ่งหนึ่ง อากรค่าพิมพ์รูปพรรณสัตว์พาหนะ ลดค่านา และเงินรัชชูปการแล้ว ปรีดิยังเสนอให้เก็บภาษีอากรใหม่ทั้งหมด 6 ประเภท ได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า อากรแสตมป์ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีการธนาคารและประกันภัย และภาษีอากรมรดกและอากรทางรับมรดก<sup>54</sup>

การประกาศใช้ภาษีใหม่หลายประเภทนี้ ในด้านหนึ่งเป็นไปเพื่อปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศ<sup>55</sup> โดยเป็นการกำหนดแหล่งรายได้ให้กับรัฐ ในอีกด้านหนึ่งการกำหนดชนิดภาษีใหม่เหล่านี้เป็นรากฐานของการเปลี่ยนวิธีการที่รัฐจัดเก็บภาษีจากราษฎร จากในอดีตที่เป็นการเก็บส่วยตามลักษณะของระบบศักดินา มาสู่การจัดเก็บเพื่อเป็นรายได้ให้กับรัฐในการทำสาธารณประโยชน์เพื่อใช้ร่วมกันในหมู่ราษฎร<sup>56</sup> แม้ในด้านนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลยังไม่ได้มีการเสนอยกเลิกภาษีในระบบเดิมที่เป็นปัญหา ซึ่งอาจจะสร้างภาระให้กับราษฎร ดังข้อสังเกตของชาวลิตวายุภักตร์ ในปี พ.ศ. 2519 ที่ระบุว่า

“เมื่อยังไม่มีกรรณการยกเลิกอากรค่านา และรัชชูปการ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของการผลิตระหว่างราษฎรทั่วไป กับองค์ประมุขของรัฐแล้ว แสดงให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ทางการผลิตของระบบศักดินายังไม่เปลี่ยนแปลง เป็นแต่เพียงการโอนกรรมสิทธิ์จากพระมหากษัตริย์ มาอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลเท่านั้น เป็นความสัมพันธ์ทางการผลิตระหว่างรัฐบาล คณะราษฎรกับราษฎรทั่วไป<sup>57</sup>”

ข้อสังเกตดังกล่าวนี้ไม่ได้ผิดเสียทีเดียว เพราะจากที่กล่าวมาในข้างต้นนี้ว่า ภาษีในระบบเดิมนั้นมีเป้าหมายเพื่อสกัดส่วนเกินจากราษฎร แต่ในประเด็นนี้ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า แม้จะเป็นการจัดเก็บภาษีที่มีความซับซ้อนและไม่ได้แก้ไขปัญหาการสกัดส่วนเกิน แต่ด้วยข้อจำกัดด้านแหล่งรายได้ การกำหนดภาษีอากรประเภทใหม่เพื่อรายได้ใหม่ของรัฐจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งต้องทำความเข้าใจไปกับการลดหย่อนภาษีในระบบเดิมไปพลางก่อน เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบราษฎรเกินไป

ในขณะเดียวกันหากพิจารณาในกลุ่มภาษีอากรที่มีการจัดเก็บใหม่นี้ ภาษีเงินได้มีแนวคิดในการจัดเก็บที่แตกต่างจากในอดีต กล่าวคือ ภาษีแต่ละประเภทนี้มีการคำนึงถึงความจำเป็นและความสามารถในการจ่ายของผู้เสียภาษี เช่น กรณีของภาษีเงินได้ ซึ่งจัดเก็บจากกิจกรรมที่สร้างรายได้ในประเทศ ทั้งนี้ กฎหมายการจัดเก็บภาษีเงินได้ให้เป็นไปตามพิกัดอัตราภาษีท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งมีลักษณะเป็นการจัดเก็บแบบขั้นบันไดตามจำนวนเงินได้ของบุคคล และมีเหตุยกเว้นหากบุคคลใดมีเงินได้น้อย<sup>58</sup> อันช่วยแบ่งเบาภาระภาษีให้กับผู้มีรายได้น้อย และเก็บภาษีตามสัดส่วนแก่ผู้มีรายได้มาก

ในส่วนของภาษีประเภทอื่น ๆ เช่น ภาษีการค้า ภาษีการค้ำ อากรแสดตมปี ภาษีโรงเรือนและที่ดิน การธนาคารและประกันภัย และภาษีอากรมรดก และอากรทางรับมรดก จะเห็นได้ว่า ภาษีในกลุ่มนี้เป็นการเก็บการทำ กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดรายได้ เช่น การค้า หรือการคิดค่าติด อากรแสดตมปีจากการทำนิติกรรมสัญญา หรือจะเก็บจากผู้มีทรัพย์สิน หรือได้รับมรดก เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีอากรมรดกและ อากรทางรับมรดก ซึ่งแนวคิดในการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ ปริติมองว่า บรรดาความมั่งคั่งทั้งหลายเหล่านี้ที่มีขึ้นนั้นเป็นผลมาจากการอยู่รวม เป็นสังคม เมื่อมีผู้หนึ่งในสังคมที่มีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นก็ต้องมีคนใด คนหนึ่งในสังคมลำบากลงเช่นกัน การจัดเก็บภาษีในกลุ่มนี้จึงเป็นการ นำความมั่งคั่งจากผู้มีรายได้จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจในสังคม กลับมา กระจายให้กับสังคมอีกทีหนึ่ง<sup>59</sup>

วัตถุประสงค์สุดท้ายของการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ก็คือ การหา รายได้มาเพื่อชดเชยภาษีในระบบเดิม ซึ่งสร้างรายได้ให้กับรัฐเป็นจำนวน มาก ดังจะเห็นได้จากข้อมูลที่มีการชี้แจงในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. 2481 ว่า การจัดหารายได้จากภาษีอากรจะต้องชดเชยรายได้ที่ ลดลงไป 12,598,5000 บาท (ตารางที่ 4-5) ข้อเสนอของการจัดเก็บ ภาษีชนิดใหม่นี้นำไปสู่การสร้างรายได้ให้กับรัฐ โดยในปี พ.ศ. 2481 คณะรัฐมนตรีคาดการณ์ว่าจะจัดเก็บรายได้จากภาษี 4 ประเภทที่ได้ ปรับปรุงใหม่แล้ว ได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษีโรงค้า ภาษีธนาคาร และอากร แสดตมปี ซึ่งจะสร้างรายได้ชดเชยได้ประมาณ 2,510,000 บาท (ตารางที่ 4-6) ซึ่งอาจจะไม่เพียงพอที่จะชดเชยรายได้ที่ขาดไป แต่จะไม่สร้างภาระ ให้กับราษฎร<sup>60</sup> ซึ่งบรรดาภาษีอากรประเภทใหม่นี้ล้วนเป็นฐานสำคัญ ของรัฐบาลเมื่อจะมีการประกาศใช้ประมวลรัษฎากรในปี พ.ศ. 2481

ตารางที่ 4-6: มูลค่าของประมาณการภาษีที่จะจัดเก็บได้ตามประมวล  
 รัชฎากร (หน่วย : บาท)

ประเภทภาษี*	รายละเอียดการเปลี่ยนแปลงและ มูลค่าเงินภาษีที่อาจจัดเก็บได้
ภาษีเงินได้	280,000
ภาษีการค้า	380,000
ภาษีธนาคาร**	-
อากร	1,850,000
รวมภาษีอากรปรับปรุงใหม่ เป็นเงิน	2,510,000

**หมายเหตุ \*** การประกาศใช้ประมวลรัชฎากรนั้นทำให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในการ  
 จัดเก็บภาษี ทำให้มีการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นในบางรายการ

**\*\*** การปรับปรุงประมวลรัชฎากรเพียงแต่ปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษี แต่  
 มิได้ทำให้ค่านวนภาษีเพิ่มขึ้น

**ที่มา:** สภาผู้แทนราษฎร (2481)

### การประกาศใช้ประมวลรัชฎากร

การประกาศใช้ประมวลรัชฎากรนั้นเป็นเหตุการณ์สำคัญประการ  
 หนึ่งในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย เนื่องจากประมวลรัชฎากรไม่ใช่  
 ประมวลกฎหมายที่รวบรวมกฎหมายและแนวทางการจัดเก็บภาษี  
 ประเภทต่าง ๆ มาไว้ในกฎหมายฉบับเดียวแล้วจัดรูปเป็นประมวล เหมือน  
 การทำประมวลกฎหมายอื่น ๆ แต่ความสำคัญของประมวลรัชฎากรคือ  
 การสร้างระบบภาษีอากรใหม่ที่สร้างรายได้ให้กับรัฐบาล ในขณะเดียวกัน  
 ยังคงสร้างความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี ตามหลักการมีมาก  
 เสียมาก มีน้อยเสียน้อย ใช้มากเสียมาก ใช้น้อยเสียน้อย เช่นเดียวกันกับ  
 ประเทศในระบอบประชาธิปไตย<sup>61</sup> ดังปรากฏตามถ้อยแถลงของปรีดีต่อ  
 สภาผู้แทนราษฎรว่า

“จะปรับปรุงภาษีให้เป็นธรรมแก่สังคม หมายความว่า ให้การเสียภาษีอากรของราษฎรเป็นไปโดยเสมอภาค ตามส่วนความสามารถที่จะเสียได้ ราษฎรคนใดได้ประโยชน์จากบ้านเมืองมากก็ต้องเสียภาษีอากรมากกว่าราษฎรผู้ที่ได้ประโยชน์จากบ้านเมืองน้อยกว่า<sup>62</sup>”

หลักการสร้างระบบภาษีที่เป็นธรรมนี้เป็นภาพสะท้อนแนวคิดสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตยที่ปรีดียึดมั่นได้เป็นอย่างดี เนื่องจากหน้าที่ราษฎรทั้งหลายมีอำนาจในการปกครองประเทศแล้ว บรรดากฎหมายทั้งหลายก็ควรยึดโยงและตอบสนองต่อประชาชน ภาษีอากรจึงไม่ควรมึลักษณะเหมือนในอดีตที่เป็นการเก็บส่วยสาอากร หรือ การเรียกร้องบรรณาการจากผู้ปกครองเหมือนในอดีต โดยรายละเอียดของหลักการจัดเก็บภาษีในประมวลรัษฎากร ปรากฏตามคำชี้แจงหลักการของพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 โดยดิเรก ชัยนาม รัฐมนตรี (ไม่ได้สังกัดกระทรวง) ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลความว่า

“รัฐบาลได้แถลงไว้ว่าจะปรับปรุงภาษีให้เป็นธรรมแก่สังคมนั้น...รัฐบาลได้ถือหลักโดยคำนึงถึงความสามารถในการเสียภาษีของราษฎรตามส่วนซึ่งราษฎรจะเสียได้ หลักในเรื่องความแน่นอน หลักความสะดวก และหลักประหยัด ค่าใช้จ่าย และคำนึงถึงความรู้สึกของประชาชนในทางการเมืองเป็นสิ่งประกอบการพิจารณา ด้วยความรู้สึกของประชาชนนั้นมิใช่จะคำนึงถึงความรู้สึกของคนชั้นเดียว ได้พยายามนึกถึงความรู้สึกของคนทุกชั้น สิ่งใดที่จะคิดเก็บภาษี

ก็เป็นไปในทำนองซึ่งหวังว่า ผู้ซึ่งสามารถเสียภาษีได้นั้น คงจะเสียสละเพื่อความเจริญของท้องถิ่นและของประเทศชาติ<sup>63</sup>”

นอกจากคำแถลงของดิเรก ในฐานะของผู้แทนของรัฐบาลแล้ว ปรีดี พนมยงค์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ยังได้แถลงสำคัญอีกว่า

“ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติขึ้นมานี้ ก็เปรียบประดุจว่า ข้าพเจ้าได้นำแผ่นกระดาษขาวแผ่นหนึ่งมายื่นให้ท่านทั้งหลาย เมื่อท่านเห็นว่าควรปรับปรุงภาษีอากรให้เป็นธรรมแก่สังคมแล้ว การที่จะเป็นธรรมแก่สังคมอย่างไร ท่านก็ควรจะเขียนลงไปบนแผ่นกระดาษขาวนั้น ข้าพเจ้ายอมทั้งหมด ขอให้ในเรื่องนี้เราทำได้ด้วยความเป็นธรรมจริง ไม่ใช่ที่เราปล่อยปละละเลยตามใจ หาแต่พระคุณอย่างเดียว มีบางสิ่งบางอย่างจะต้องทำให้ราษฎรได้รู้สึกถึงหน้าที่ของตนตามรัฐธรรมนูญ รู้สึกถึงความเสียสละ ให้รู้สึกรักประเทศชาติด้วย<sup>64</sup>”

คำกล่าวของดิเรกและปรีดีแสดงให้เห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐบาลในขณะนั้น โดยเฉพาะปรีดี ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังปรารถนาที่จะให้ระบบภาษีใหม่มีหลักการคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายภาษี (ability to pay) ของราษฎรผู้รับภาระภาษี โดยผู้มีรายได้มากก็จะเสียภาษีมากขึ้น ซึ่งเป็นการพิจารณาจากความแตกต่างด้านทรัพยากรของบุคคลแต่ละคน<sup>65</sup> ลักษณะดังกล่าวแตกต่างกับระบบภาษี

ภายใต้ราชสำนักที่ไม่ได้คำนึงถึงหลักการดังกล่าว ภายใต้หลักการนี้จึงมีจำนวนผู้เสียภาษีให้กับรัฐลดลง

จำนวนผู้เสียภาษีตามคำชี้แจงของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร จากภาษี 4 ประเภท ได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษีโรงค้า ภาษีธนาคาร และ อากรแสตมป์ (ตารางที่ 4-6) นั้น ในกรณีของภาษีเงินได้ มีจำนวนผู้เสียภาษีราวสองหมื่นคน จากราษฎร 14 ล้านคน เมื่อเทียบกับผู้เสียเงินค่ารัฐูปการที่มีจำนวนราว 3 ล้านคน โดยภายหลังการปรับปรุงแล้ว จะได้รายได้เพิ่มขึ้นราว 280,000 บาท ส่วนในกรณีภาษีร้านค้า (ปรับจากภาษีโรงค้า) ที่ปรับใหม่ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น มีจำนวนผู้เสียภาษีราวหนึ่งหมื่นคน จากราษฎร 14 ล้านคน มีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิมราว 380,000 บาท ส่วนภาษีธนาคาร มีการปรับปรุงวิธีการ แต่ไม่ได้คำนวณในทางที่จะได้เพิ่มรายได้ขึ้น มีบุคคลที่จะต้องเสียภาษีเพียง 14 คน เท่านั้น และอากรแสตมป์ โดยมีการปรับวิธีคิดภาษีใหม่ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น ราษฎรจะเสียภาษีตามกิจกรรมของตน โดยบุคคลใดมีการทำธุรกรรมมากก็จะต้องเสียภาษีมาก โดยคาดว่าจะมีรายได้เพิ่มราว 1,850,000 บาท<sup>66</sup>

การปฏิรูปภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร ไม่เพียงแต่จะปฏิรูปภาษีโดยให้คำนึงถึงความเป็นธรรมเท่านั้น พร้อมกันกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 ปรีดียังเสนอภาษีใหม่ขึ้นมา 2 ประเภท เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระและเป็นแหล่งรายได้ในการไปจัดทำบริการสาธารณะคือ เงินช่วยบำรุงท้องที่ ซึ่งจะกระจายเงินภาษีไปยังท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ (local improvement contribution)<sup>67</sup> และเงินช่วยการประถมศึกษา ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาในทศวรรษ 2470 มีเด็กยังไม่ได้เข้ารับการศึกษานในโรงเรียนอีกประมาณ 700,000 คน ทำให้รัฐบาลมีเป้าหมายจะ

ส่งเสริมให้เด็กได้เข้าเรียนสมกับเป็นพลเมืองของชาติ จึงกำหนดให้ผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้ว จะต้องเสียเงินช่วยประถมศึกษา คนละ 50 สตางค์<sup>68</sup>

ภาษีอากรใหม่ทั้งสองประเภทนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการช่วยพัฒนาประเทศชาติ โดยที่ราษฎรเห็นผลงานดังกล่าวได้ในทันที เนื่องจากภาษีอากรทั้งสองประเภทมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการนำมาใช้อย่างชัดเจน แม้ว่าในเวลาต่อมาภาษีอากรทั้งสองประเภทจะถูกยกเลิกจากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรในเวลาต่อมา ด้วยหมดความจำเป็นแล้ว เช่น ในกรณีของเงินช่วยการศึกษา เนื่องจากในช่วง พ.ศ. 2494 ประเทศไทยได้มีการศึกษาระดับประถมศึกษาทั่วถึงแล้ว ความจำเป็นในการจัดเก็บภาษีเสริมเพื่อสนับสนุนด้านการศึกษา จึงมีความจำเป็นลดลง<sup>69</sup> เป็นต้น

## ผลลัพธ์ของการปฏิรูปภาษี และการประกาศใช้ประมวลรัษฎากร

การศึกษาของอภิชาติ สถิตนิรามัย และอิสร์กุล อุณหเกตุ ในปี พ.ศ. 2564 อธิบายผลลัพธ์ของการปฏิรูปภาษีและการประกาศใช้ประมวลรัษฎากรช่วยให้สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำลดลง แม้จะไม่ได้ทำให้สถานการณ์ดีขึ้นทั้งหมด แต่ก็ทั้งหมดหมายสำคัญในทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น จากการยกเลิกการเก็บเงินรัชชูปการ อากรค่านา และภาษีที่ดินอื่น ๆ (อากรสมพัตสร) รวมถึงการขยายฐานภาษีออกไปเก็บภาษีมรดกก็ช่วยให้สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำลดลง<sup>70</sup>

ในแง่ของการเปรียบเทียบอย่างรูปธรรม สำนักงานโฆษณาการเผยแพร่ตารางเปรียบเทียบเรื่องภาษีอากรก่อนและหลังประกาศใช้ประมวลรัษฎากรในวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2482<sup>71</sup> (ตารางที่ 4-7) เพื่อแสดงให้เห็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในฝั่งของราษฎรผู้เสียภาษี

ตารางที่ 4-7: เปรียบเทียบเรื่องภาษีอากรก่อนและหลังประกาศใช้ประมวล  
 รัษฎากร

ก่อนใช้ประมวลรัษฎากร	ภายหลังใช้ประมวลรัษฎากร
กรรมกรซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าปีละ 600 บาท เสียเงินรัชชูปการปีละ 5 บาท (มีอัตรา 3 2 และ 1 บาทในบางท้องที่)	กรรมกรซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าปีละ 600 บาท ไม่เสียเงินรัชชูปการ แต่เสียเงินช่วยการประถมศึกษาปีละ 1 บาท
ชวานามีนา 40 ไร่ ราคาไร่ละ 1 บาท มีเงินได้สุทธิหรือกำไรจากการทำนาต่ำกว่าปีละ 600 บาท <ul style="list-style-type: none"> <li>• เสียเงินรัชชูปการปีละ 5 บาท</li> <li>• เสียอากรค่านาปีละ 8 บาท</li> </ul> รวม 13 บาท	ชวานามีนา 40 ไร่ ราคาปานกลางไร่ละ 6 บาท มีเงินได้สุทธิหรือกำไรจากการทำนาต่ำกว่าปีละ 600 บาท <ul style="list-style-type: none"> <li>• ไม่เสียเงินรัชชูปการ แต่เสียเงินช่วยการประถมศึกษาปีละ 1 บาท</li> <li>• ไม่เสียอากรค่านา แต่เสียเงินช่วยบำรุงท้องที่ปีละ 4 บาท</li> </ul> รวม 5 บาท
ชาวสวนมีสวนทุเรียนรวง 1 ชนิด เป็นเนื้อที่ 1 ไร่ อยู่ในเขตเทศบาล ราคา รวมทั้งค่าต้นไม้บนที่ดินไร่ละ 1,000 บาท มีเงินได้สุทธิหรือกำไรจากการทำสวนต่ำกว่าปีละ 600 บาท <ul style="list-style-type: none"> <li>• เสียเงินรัชชูปการปีละ 5 บาท</li> <li>• เสียอากรสวนใหญ่ปีละ 8 บาท</li> </ul> รวม 13 บาท	ชาวสวนมีสวนทุเรียนรวง 1 ชนิด เป็นเนื้อที่ 1 ไร่ อยู่ในเขตเทศบาล ขนาดปานกลางไม่รวมค่าต้นไม้และสิ่งปลูกสร้างและที่ดินไร่ละ 600 บาท มีเงินได้สุทธิหรือกำไรจากการทำสวนต่ำกว่าปีละ 600 บาท <ul style="list-style-type: none"> <li>• ไม่เสียเงินรัชชูปการ แต่เสียเงินช่วยการประถมศึกษา ปีละ 1 บาท</li> <li>• ไม่เสียอากรสวนใหญ่แต่เสียเงินช่วยบำรุงท้องที่ ปีละ 1 บาท 13 สตางค์</li> </ul> รวม 2 บาท 13 สตางค์

ก่อนใช้ประมวลรัษฎากร	ภายหลังใช้ประมวลรัษฎากร
<p>คนชั้นกลางมีรายได้ ปีละ 3,000 บาท มีบ้านอยู่ 1 ไร่ อยู่ในเขตเทศบาล ราคารวมทั้งบ้าน 3,600 บาท มีรถยนต์ยี่ห้อออสติน 7 แรงม้า 1 คัน มีภริยาและบุตร 4 คน โดยมีภาษีอากรที่ต้องเสีย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ภาษีเงินได้ ปีละ 24 บาท</li> <li>• ภาษีเขต ปีละ 30 บาท</li> <li>• เงินรัฐชุกการ ปีละ 5 บาท</li> </ul> <p>รวม 59 บาท</p>	<p>คนชั้นกลางมีรายได้ ปีละ 3,000 บาท มีบ้านอยู่ 1 ไร่ อยู่ในเขตเทศบาล ราคารวมทั้งบ้าน 3,600 บาท มีรถยนต์ยี่ห้อออสติน 7 แรงม้า 1 คัน มีภริยาและบุตร 4 คน โดยมีภาษีอากรที่ต้องเสียตามประมวลรัษฎากร</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ภาษีเงินได้ ปีละ 14 บาท</li> <li>• ภาษีเขต ปีละ 15 บาท</li> <li>• เงินช่วยการประถมศึกษา ปีละ 1 บาท</li> <li>• เงินช่วยบำรุงท้องที่เมื่อยินยอมให้หักตามประมวลรัษฎากร มาตรา 150 แล้วไม่ต้องเสีย</li> </ul> <p>รวม 30 บาท</p>
<p>คนมีเงินมีรายได้จากค่าเช่าในการให้เช่าโรงเรือนปีละ 2,400 บาท มีบ้านอยู่ 3 ไร่ อยู่ในเขตเทศบาล ราคารวมทั้งบ้าน 30,000 บาท มีรถยนต์ยี่ห้อเมอร์เซเดสเป็นซ์เก็ง 1 คัน มีภริยาและบุตร 4 คน ภาษีอากรที่ต้องเสีย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ภาษีโรงเรือน ปีละ 3,000 บาท</li> <li>• ภาษีเงินได้ส่วนการศึกษา ไม่ต้องเสียตามกฎหมาย</li> <li>• ภาษีเสริม ปีละ 620 บาท</li> <li>• ภาษีรถยนต์ ปีละ 50 บาท</li> <li>• เงินรัฐชุกการ ปีละ 5 บาท</li> </ul> <p>รวม 3,675 บาท</p>	<p>คนมีเงินมีรายได้จากค่าเช่าในการให้เช่าโรงเรือนปีละ 2,400 บาท มีบ้านอยู่ 3 ไร่ อยู่ในเขตเทศบาล ราคารวมทั้งบ้าน 30,000 บาท มีรถยนต์ยี่ห้อเมอร์เซเดสเป็นซ์เก็ง 1 คัน มีภริยาและบุตร 4 คน ภาษีอากรที่ต้องเสีย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ภาษีโรงเรือน ปีละ 3,000 บาท</li> <li>• ภาษีเงินได้ส่วนภาษีปกติ ไม่ต้องเสียตามประมวลรัษฎากร</li> <li>• ภาษีเสริมคำนวณจากเงินได้ซึ่งได้หักค่าลดหย่อนค่าใช้จ่ายและค่าภาษีโรงเรือนออกแล้ว ปีละ 150 บาท</li> </ul>

ก่อนใช้ประมวลรัชฎาภกร	ภายหลังใช้ประมวลรัชฎาภกร
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ภาษีรถยนต์ ปีละ 25 บาท</li> <li>• เงินช่วยการประถมศึกษา ปีละ 1 บาท</li> <li>• เงินช่วยบำรุงท้องที่ เมื่อได้ยินยอมให้หักตามประมวลรัชฎาภกร มาตรา 150 แล้ว ปีละ 16 บาท</li> </ul> <p>รวม 3,192 บาท</p>

ที่มา: เอนก นาวิกมูล (2544)

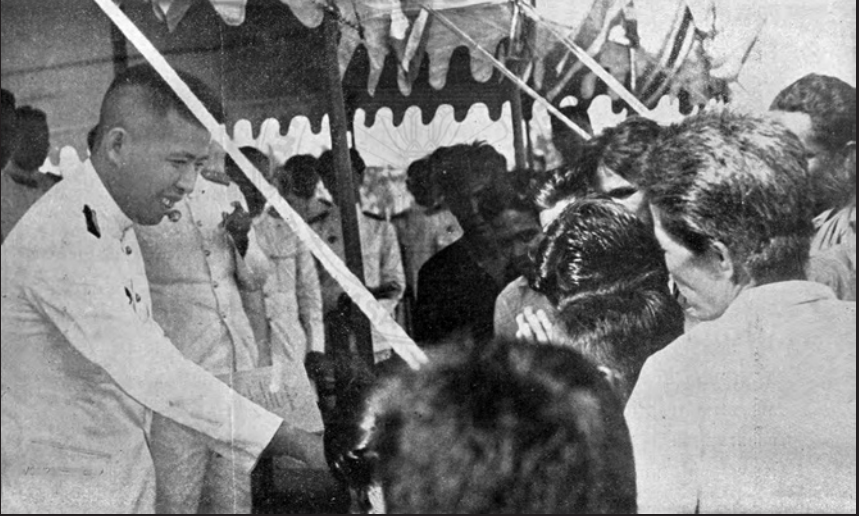
## การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมในสังคมมิต้อื่น ๆ

นอกจากการปฏิรูประบบภาษีเพื่อให้มีความเป็นธรรมและลดภาระที่ตกอยู่กับราษฎรแล้ว ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไขควบคู่กัน คือ ระบบการกักเงินและอัตราดอกเบี้ย ซึ่งในสังคมไทยขณะนั้นเป็นภาระต่อราษฎร โดยเฉพาะเกษตรกรที่ต้องพึ่งพาการกู้เงินเพื่อการทำเกษตร การเรียกดอกเบี้ยในอัตราสูงทำให้ลูกหนี้จำนวนมากไม่อาจหลุดพ้นจากวงจรหนี้สินได้ และนำไปสู่การสูญเสียทรัพย์สินหรือความยากจนเรื้อรัง ซึ่งจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซง โดยควบคุมกลไกตลาดเงินกู้ที่เอื้อให้เกิดการเอาเปรียบกันในสังคม รวมถึงการสร้างความเป็นธรรมโดยการตรากฎหมายห้ามยึดทรัพย์สินนิกสิกรเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการยึดทรัพย์สินของชาวนาและเกษตรกร ซึ่งทั้งสองเรื่องนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างภาษีที่สกัดส่วนเกินทางเศรษฐกิจของราษฎร<sup>72</sup>



หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
การคลัง ทำพิธีเปิดคลองสรรพสามิตต์ จังหวัดสมุทรปราการ  
เพื่อส่งเสริมการขนส่งเกลือ เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2482

เรื่องและภาพจาก *ไทยในปัจจุบัน* ที่ระลึกงานฉลองวันชาติ 2483,  
(โรงพิมพ์พาณิชย์กุลผล, 2483).



รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แจกหนังสือที่ระลึก  
แก่ประชาชนที่ไปร่วมพิธีเปิดคลองสรรพสามิตต์

เรื่องและภาพจาก *ไทยในปัจจุบัน* ที่ระลึกงานฉลองวันชาติ 2483,  
(โรงพิมพ์พานิชศุภผล, 2483).

## การตรากฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

คณะราษฎรมุ่งหมายที่จะบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎร ในทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน ตามหลัก 6 ประการของคณะราษฎร<sup>73</sup> จึงได้วางหลักการรากฐานทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเรื่องหนึ่งก็คือ การตรากฎหมาย ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

### **ความเป็นมาของกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา**

คณะราษฎรต้องการที่จะทำให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม (social justice) และทำให้เกิดความเป็นปึกแผ่นของชาติ (national solidarity) เรื่องหนึ่งที่ได้ทำคือ การตราพระราชบัญญัติห้ามเรียก ดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 โดยมุ่งหวังจะบำรุงการกู้ยืมให้ เป็นไปในทางที่ควร ไม่เกิดการเอาเปรียบกันโดยการคิดดอกเบี้ย ในอัตราที่สูง ซึ่งเจ้าหน้าที่ลูกหนี้ต่างร่วมใจร่วมมือกันหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพราะฝ่ายหนึ่งอยากได้ อีกฝ่ายหนึ่งตกอยู่ภายใต้กฎความจำเป็นบังคับ ในที่สุดก็ได้ผลอันไม่พึงปรารถนา คือ การเอาเปรียบกัน<sup>74</sup>

สถานการณ์ของการเอาเปรียบกันในเรื่องดอกเบี้ยนั้น พบว่าปัญหานี้เป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทย ในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลง การปกครอง ตัวอย่างเช่น จากระายงานการสำรวจในจังหวัดลพบุรี ซึ่งเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าถวาย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีความตอนหนึ่งว่า

“ราษฎรต้องกู้หนี้สินจากคนที่ให้กู้ยืมเงิน เพื่อเอามา ใช้สอย และเสียค่าภาษีอากรตามที่พบปะและสอบถามปรากฏ ว่า ราษฎรเป็นหนี้กันโดยมาก...การเก็บภาษีอากรจะเป็น

ค่านาหรือค่ารัชชูปการก็ดี ตามที่ได้สอบถามเจ้าหน้าที่สรรพากร ปรากฏว่าต้องเกาะและเร่งรัดกันมากกว่าปกติจึงจะได้เงินมา แม้อย่างนั้น บางรายก็ยังไม่ได้...ราษฎรที่ยังไม่เป็นที่สิ้นในเวลานี้ ก็ไม่สู้กระไรนัก คงจะพออดออม และเอาตัวรอดไปได้ แต่พอเป็นที่สิ้นอยู่แล้วนั้น คงจะหนักหนา เพราะเงินที่หาได้จะไม่พอส่งดอกเบี้ย ซึ่งอัตราสูงมากในเวลานี้ ลูกหนี้บางรายต้องให้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์แก่เจ้าหนี้เงินไว้ แต่ยังไม่ได้ทำสัญญาที่ห่อหีบเงิน ส่วนที่ทำสัญญาโอนกันที่ห่อหีบเงิน ก็มีอยู่น้อย ๆ จำนวนที่ดินที่ต้องโอนให้เจ้าหนี้เงินเช่นนี้คงจะมีถูกยึดขึ้นภายใน 2-3 ปีข้างหน้า และคนที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเองเลย จะทวีจำนวนมากขึ้น<sup>75</sup>

ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของซิมเมอร์แมน ในปี พ.ศ. 2473 ว่าประชาชนโดยส่วนมากของประเทศเป็นชาวนาที่ในการทำนาแต่ละครั้งจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ทำให้ชาวนาต้องกู้ยืมเงินมาเพื่อใช้ในการทำนา ทว่าผลตอบแทนที่ได้กลับมานั้นน้อยมาก ซึ่งเมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงทำให้ชาวนาไม่สามารถใช้ดอกเบี้ยได้<sup>76</sup>

สภาพดังกล่าวเป็นวัฏจักร เพราะชาวนายังคงต้องทำนาทุกปี ซึ่งเมื่อจะทำนาก็ต้องกู้เงินมาเพื่อลงทุน แต่ผลประโยชน์ที่ได้มาน้อยเกินกว่าจะชำระดอกเบี้ยที่สูงได้ ดังนั้น คณะราษฎรจึงประสงค์ที่จะแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว เพราะเห็นว่า

“ถ้าดอกเบี้ยเรียกแรงเกินไปแล้ว ลูกหนี้ได้ผลไม่พอที่จะใช้ดอกเบี้ยได้ ย่อมต้องย่อยยับไปด้วยกันทั้ง 2 ฝ่าย<sup>77</sup>”

ด้วยเหตุนี้ คณะราษฎรจึงวางนโยบายของรัฐบาลเพื่อกำหนดแนวทางของการกู้ยืมเงินที่ไม่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์กันจนเกินไป อันเป็นการตอบสนองต่อหลักปรัชญาภราดรภาพนิยมที่เห็นว่า มนุษย์ในสังคมควรเกื้อกูลกัน<sup>78</sup>

นอกจากกฎหมายฉบับนี้แล้ว คณะราษฎรยังตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พุทธศักราช 2475 ซึ่งห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของกสิกรยึดทรัพย์สินบางอย่างของกสิกร อาทิ พืชผลที่ยังไม่ถึงเวลาเกี่ยวเก็บ พืชพันธุ์ที่จะใช้ในปีต่อไปตามปริมาณอันสมควรโดยเทียบเคียงกับเนื้อที่ซึ่งกสิกรได้ทำในปีที่แล้วมา พืชผลที่เก็บไว้สำหรับเลี้ยงตัวและครอบครัวตามฐานานุรูปสำหรับปีหนึ่ง และสัตว์และเครื่องมืออันประกอบการอาชีพที่มีไว้พอควรแก่การดำเนินอาชีพต่อไป

### **เจตนารมณ์ให้ความเป็นธรรมในสังคม และหลักการของกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา**

ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ราชสำนักสยามมุ่งเน้นที่จะปล่อยให้เอกชนใช้เสรีภาพในการทำสัญญาอย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลจะไม่แทรกกฎหมายเข้าไปแทรกแซงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนโดยไม่จำเป็น เว้นแต่จะกระทำต่อนโยบายของรัฐบาล<sup>79</sup> แม้ราชสำนักจะเห็นว่าอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูง แต่ถ้าลูกหนี้ได้ทุนมาประกอบการแล้วมีโอกาสดำเนินอาชีพและหากำไรกลับมาได้ หักดอกเบี้ยแล้วเหลือบ้างก็รวบรวมไว้ใช้ทุน กรณีเช่นนี้ก็ไม่น่าจะมีปัญหา<sup>80</sup> เมื่อไม่มีการควบคุมจากราชสำนัก ทำให้การคิดดอกเบี้ยที่มีแนวโน้มสูงขึ้น ด้วยเหตุนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเอาเปรียบกันในการแสวงหาดอกเบี้ย คณะราษฎรจึงตราพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 โดยกำหนดว่า บุคคลใดให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ย

เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ร้อยละ 15 ต่อปี<sup>81</sup> จะต้องได้รับโทษทางอาญาเป็นจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>82</sup> และให้อัตราดอกเบี้ยนั้นตกเป็นโมฆะ ผู้ให้กู้จะฟ้องเรียกเงินได้เฉพาะเงินต้นเท่านั้น<sup>83</sup> ทั้งนี้ ในเวลานั้นอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปีนั้นในช่วงปี พ.ศ. 2475 เป็นอัตราดอกเบี้ยที่สูง<sup>84</sup>

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการบังคับใช้มาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ซึ่งแทบไม่มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติฉบับเดิมเลย เว้นเสียแต่ในส่วนโทษทางอาญาที่เพิ่มขึ้นจากเดิมที่จำคุกไม่เกิน 1 ปี และปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาเป็นจำคุกไม่เกิน 12 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งสาเหตุของการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่เกิดมาจากการที่พระราชบัญญัติฉบับเดิมได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาช้านาน ทำให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทำให้เกิดการแก้ไขปรับปรุงอัตราโทษเสียใหม่<sup>85</sup>

### **ข้อวิจารณ์และผลกระทบของ**

### **กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา**

หลักการของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 เหมาะสมกับบริบทของสถานการณ์สังคมในขณะนั้น ซึ่งมีการเอารัดเอาเปรียบด้วยการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูง และชวาวานากับเกษตรกรที่ได้รับผลจากโครงสร้างทางสังคมที่ไม่เป็นธรรม ทำให้ไม่สามารถใช้ดอกเบี้ยได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ จะมุ่งป้องกันและลงโทษผู้ที่แสวงหาประโยชน์จาก

การปล่อยเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด เพื่อส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมในสังคมและความเป็นปึกแผ่นของชาติ แต่ในแง่ผลกระทบของกฎหมายนั้น เมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไป กฎหมายฉบับนี้อาจไม่มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้จึงกลายมาเป็นปัญหาเสียมากกว่า โดยสรุปปัญหาได้ใน 4 ประการ ดังนี้

*ประการแรก* กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเอาไว้ เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงที่กฎหมายกำหนดเอาไว้คือ ร้อยละ 15 ต่อปีนั้นกำหนดเอาไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2475 นั้น เป็นอัตราดอกเบี้ยที่ค่อนข้างสูงในขณะนั้น แต่เมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไปและปัจจัยทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ทั้งภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นทำให้อัตราดอกเบี้ยดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ดังนั้น แม้จะได้มีการแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ. 2560 แล้วก็ตาม แต่ก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในตัวอัตราดอกเบี้ยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้อัตราดอกเบี้ยนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

*ประการที่สอง* กฎหมายฉบับนี้ทำให้เกิดการแข่งขันในตลาดอัตราดอกเบี้ย เนื่องจากพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราพุทธศักราช 2475 นั้น กำหนดอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงผู้ให้กู้ยืมเรียกได้จากผู้กู้ยืม ทำให้เกิดการจำกัดการแข่งขันกันในตลาดเงินกู้ เพราะบุคคลทุกคนย่อมที่จะคิดอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยกัน ทั้งหมดทำให้กลไกตลาดของอัตราดอกเบี้ยไม่ทำงาน เป็นเหตุให้ไม่เกิดการแข่งขันกันในตลาดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ กล่าวคือ การที่กฎหมายกำหนดอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงเอาไว้ทำให้ผู้ให้กู้ยืมเงินไม่แข่งขันกันกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้ต่ำกว่ากัน เพื่อจูงใจให้ผู้กู้ยืมเงินจากตนเอง

*ประการที่สาม* การทำให้ขาดแรงจูงใจในการประกอบกิจการ ในทางตรงกันข้ามการไม่สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยได้อย่างอิสระ ทำให้ผู้ให้กู้ยืมเงินขาดแรงจูงใจที่จะประกอบกิจการให้กู้ยืมเงิน แต่การกำหนดห้ามเรียกอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี<sup>86</sup> ไม่นำมาใช้กับ สถาบันการเงิน<sup>86</sup> ทำให้สถาบันการเงินอาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่า ร้อยละ 15 ต่อปีได้ แต่อยู่ภายใต้กรอบที่กำหนดไว้โดยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง เนื่องจากโดยลักษณะการปล่อยกู้ของสถาบันการเงิน นั้นมีข้อจำกัดที่ทำให้บุคคลธรรมดาเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ยาก

*ประการที่สี่* การเกิดตลาดมืดของธุรกิจการกู้ยืมเงิน ผลของการที่ กฎหมายกำหนดอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงที่จะเก็บได้ตามกฎหมายทำให้ผู้ให้ กู้ยืมเงินที่คิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเป็นการ ประกอบการภายในตลาดมืด ซึ่งโดยสภาพของการปล่อยเงินกู้<sup>87</sup>นั้นผู้ให้ กู้ต้องคิดอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่า หาก ไม่ได้รับเงินคืนจะต้องสูญเสียเงินต้นให้น้อยที่สุด แต่เมื่อกฎหมายไม่ให้ คิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ ผลที่เกิดขึ้น คือ การปล่อย เงินกู้ในอัตราสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดนั้นยังคงมีอยู่ แต่กฎหมายไม่ให้ความคุ้มครองให้เจ้าหนี้จึงต้องเข้าใช้กำลังบังคับเพื่อให้ได้เงินกู้คืนมา ทำให้เกิดการทวงหนี้เถื่อน

ข้อพึงสังเกตคือ การกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยที่แพงกว่ากฎหมาย กำหนดนั้นยังมีอยู่<sup>88</sup>นั้นก็เป็นเพราะประชาชนไม่สามารถเข้าถึงบริการของ สถาบันการเงินได้ อันเนื่องมาจากหลักเกณฑ์ของสถาบันการเงิน เพราะ ฉะนั้นลูกหนี้จึงยังต้องยอมตกลงเข้าทำสัญญากู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ย เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดอยู่ดี

กล่าวโดยสรุปนั้น แม้หลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 (ปัจจุบันพระราชบัญญัติ

ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560) จะมุ่งสร้างความเป็นธรรมและส่งเสริมให้เกิดความเป็นปึกแผ่นของชาติ โดยไม่มุ่งให้เกิดการแสวงหาดอกเบี้ยในเชิงเอาเปรียบซึ่งกันและกัน แต่ในความเป็นจริงการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้สร้างผลกระทบใน 4 ประการดังได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ซึ่งทำให้เกิดการตั้งคำถามว่า เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายฉบับนี้ยังจำเป็นอยู่หรือไม่

## การห้ามยึดทรัพย์สินกสิกร

นอกเหนือจากความพยายามรักษาความเป็นธรรมทางด้านดอกเบี้ยแล้ว อีกมาตรการหนึ่งที่คณะราษฎรนำมาใช้ควบคู่กันในการบรรเทาผลกระทบจากโครงสร้างทางสังคมที่สกัดส่วนเกินก็คือ การออกกฎหมายห้ามยึดทรัพย์สินกสิกร

### **สาเหตุและวัตถุประสงค์ของการห้ามยึดทรัพย์สินกสิกร**

เมื่อรัฐบาลไม่ได้ยกเลิกภาษีที่ไม่เป็นธรรมในทันที ส่งผลให้สถานะของราษฎรไม่ได้พลิกฟื้นให้ดีขึ้นมาเช่นกัน นับตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2471 เป็นต้นมา สถานะของราษฎรในเวลานั้นยังอยู่ในสภาพแร้นแค้น และหนี้สินที่ค้างอยู่ก็ไม่สามารถที่จะใช้คืนได้ จนเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ยึดทรัพย์สินและเครื่องมือที่ใช้ในการประกอบอาชีพไม่เว้นแม้แต่โคหรือกระบือ<sup>87</sup> ดังปรากฏตามปฏิกรรณของราษฎรที่เป็นชาวนามีใจความว่า

“นาย...กับพวกรวม 1,551 รายชื่อ ว่าทำนาไม่ได้ผล บริบูรณ์มาหลายปีแล้ว ผู้ฎีกาแทบทุกหลังคาเรือน จึงต้องตกเป็นลูกหนี้ของผู้ที่มั่งมี พ.ศ. 2472 เข้า (ข้าว) กลับขายไม่ได้ราคา ฝ่ายเจ้าหนี้ก็ฟ้องร้องและยึดทรัพย์ขายทอดตลาด

แต่ทรัพย์ที่ถูกยึดนี้ ก็ขายไม่ได้ราคา เพราะราษฎรยากจน ยิ่งขึ้น จึงไม่มีใครจะพอใช้หนี้ต้องเดือดร้อน<sup>88</sup>”

หรือ

“นาย... กับพวกรวม 44 รายชื่อ อยู่จังหวัดอ่างทอง ว่าต้องกู้เงินเขามาทำการกสิกรรม จึงถูกข่มขู่บังคับโดยไม่เป็นธรรม เช่น เรียกดอกเบี้ยทั้งปีละ 4-5 ตำลึง หรือเอา ข้าว (ข้าว) แทนดอกเบี้ย ซึ่งผิดกฎหมาย และวิธีคิดเงินของ เจ้าหน้อยอย่างหนึ่งก็คือ เมื่อผู้กู้เอาที่นาไปจำนองหรือขายฝาก ไว้ได้สัก 1-2 ปี ก็เร่งรัดให้ไถ่ถอน ถ้าไม่ได้ ก็เอาดอกเบี้ยทบต้น หรือชู้เชี้ยจะฟ้องร้องผู้กู้ จำใจต้องยอมปฏิบัติตาม ทำให้ ต้นเงินมากขึ้นทุกที จนไม่สามารถจะชำระให้หมดสิ้นได้ เพราะ เวลานี้เขาก็ราคาตกจนเหลือเกวียนละ 10 บาทเศษเท่านั้น ต้องเดือดร้อน จึงขอพระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯ ให้เจ้าหน้อยงดการฟ้องร้องผู้กู้ไว้ชั่วคราว จนกว่าเขาจะมีราคาดีขึ้น<sup>89</sup>”

สภาพสังคมตามบรรยายในฎีการ้องทุกข์ดังกล่าวสอดคล้องกัน กับที่ปรีดีให้สัมภาษณ์จัดทรัพย์สิน นานสุภา ความว่า

“เนื่องจากชาวนาต้องประสบภัยธรรมชาติ เช่น โรคพืช ฝนแล้ง น้ำท่วมมากเกินไปป่วยใช้ทำงานไม่ได้ ต้องถูกขโมย ลักควาย แต่เจ้าที่ดินก็ไม่ปรานี คือ เรียกเก็บค่าเช่าที่ดินตามที่ตกลงกันไว้ให้ได้ จึงทำให้ลูกนาอดคัดค้าน เจ้าของนาก็

ทำการยึดทรัพย์ ตลอดจนข้าวกินข้าวปลูกที่ชาวนาพอมมีบ้าง  
นั้น<sup>90</sup>”

ความขัดสนของราษฎรดังกล่าว ทำให้สภาผู้แทนราษฎรถวาย  
คำปรึกษาว่าสมควรจะจำกัดการยึดทรัพย์สินของกสิกร เพื่อให้กสิกร  
ประกอบอาชีพในทางกสิกรรมต่อไปได้<sup>91</sup> จึงออกพระราชบัญญัติว่า  
ด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พุทธศักราช 2475 ขึ้นมา เพื่อจำกัดสิทธิ  
อันทารุณของนายทุนไม่ให้ใช้สิทธินั้นจนเป็นภัยแก่กสิกร เพื่อให้กสิกร  
ประกอบอาชีพต่อไปได้<sup>92</sup>

### **หลักการและข้อจำกัดของกฎหมาย**

พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พุทธศักราช  
2475 เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสั้น ๆ เพียงแค่ 6 มาตรา โดยมีหลักการ  
สำคัญคือ กำหนดว่า กสิกร หมายความว่า ผู้ที่มีอาชีพในการทำกรรม  
อาชีพ การทำนา ทำสวน ทำไร่หรือเลี้ยงสัตว์<sup>93</sup> และตามพระราชบัญญัติ  
นี้กำหนดห้ามไม่ให้เจ้าหนี้ยึดทรัพย์สินของกสิกรดังต่อไปนี้<sup>94</sup>

- (1) พืชผลที่ยังไม่ถึงเวลาเก็บเกี่ยว
- (2) พืชพันธุ์ที่จะใช้ในปีต่อไป ตามปริมาณอันสมควร โดยเทียบ  
เคียงกับเนื้อที่ซึ่งกสิกรได้ทำในปีที่แล้วมา
- (3) พืชผลที่เก็บไว้สำหรับเลี้ยงตัวและครอบครัวตามฐานะานุรูป  
สำหรับปีหนึ่ง
- (4) สัตว์และเครื่องมืออันประกอบการอาชีพที่มีไว้พอควรแก่  
การดำเนินอาชีพต่อไป

ทั้งนี้ ททรัพย์สินของกสิกรดังกล่าวนั้น ถ้าหากถูกยึดอยู่และยังไม่ได้ขายจนถึงวันใช้พระราชบัญญัตินี้ เจ้าของก็อาจร้องขอให้ถอนการยึดเสียได้ก่อนที่จะได้ขายทอดตลาด<sup>95</sup>

อรัญญา พงศ์สะอาด ตั้งข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางการผลิตระหว่างเจ้าของนา (ในฐานะเจ้าหนี้) กับลูกนา (ในฐานะลูกหนี้) ให้เป็นความสัมพันธ์แบบผู้ให้เข้ากับผู้เช่าในระบบขนานนาภาพหรือระบบทุนนิยม และจะไม่มีกรยึดทรัพย์ของกสิกรดังสังคมไทยในอดีตอีกต่อไป<sup>96</sup> ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการจัดการปกครอง โดยรัฐสยามกำลังเปลี่ยนรูปจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์กลายเป็นรัฐสมัยใหม่ในอีกลักษณะหนึ่ง<sup>97</sup>

อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือ การมิได้ห้ามในเรื่องการยึดที่ดินอันเป็นทรัพย์สินหลักในการประกอบอาชีพของราษฎร และผลกระทบดังกล่าวนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกับกรณีของหนี้ระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงหนี้ซึ่งราษฎรเป็นกับรัฐบาล ดังเช่นในกรณีของนายผอน นางใบ ปูนาค ราษฎรในจังหวัดราชบุรี ที่ค้างเงินรัชชูปการอยู่ 3 ปี ทางราชการได้ยึดที่นาไปขายทอดตลาด เพื่อนำเงินที่ได้จากการขายที่นานั้นมาชำระเป็นค่ารัชชูปการ จนทำให้ต้องเสียที่นาในการประกอบอาชีพไป<sup>98</sup> ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวจะคลี่คลายลงภายหลังจากยกเลิกการเก็บเงินรัชชูปการในปี พ.ศ. 2481

## สรุป

ภาษีอากรมิได้เป็นเพียงเครื่องมือทางการคลังสำหรับจัดหารายได้ของรัฐเท่านั้น หากยังเป็นกลไกสำคัญที่สะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับราษฎรอย่างชัดเจนที่สุดด้วย เพราะการจัดเก็บภาษีย่อมเกี่ยวพันโดยตรงกับคำถามว่า รัฐเรียกเก็บทรัพยากรจากผู้ใด ด้วยเหตุผลใด และภายใต้หลักความชอบธรรมเช่นใด เมื่อพิจารณาในบริบทของสังคมไทยก่อนการอภิวัฒน์ จะเห็นได้ว่า ระบบภาษีอากรจำนวนมากยังผูกพันอยู่กับโครงสร้างอำนาจแบบเดิม และมีลักษณะเป็นเครื่องมือระดมทรัพยากรเข้าสู่ศูนย์กลางมากกว่าจะเป็นกลไกที่ตั้งอยู่บนหลักความเป็นธรรมทางสังคมอย่างแท้จริง

ในด้านหนึ่ง การปฏิรูปภาษีอากรภายหลังการอภิวัฒน์ มีนัยสำคัญในฐานะความพยายามเปลี่ยนความหมายของการจัดเก็บภาษีจากเครื่องมือของรัฐรวมศูนย์ไปสู่กลไกทางกฎหมายที่ต้องสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและประโยชน์สาธารณะมากขึ้น การพิจารณาระบบภาษีในระบอบเดิม ตลอดจนมาตรการปฏิรูปในระยะต่อมา จึงทำให้เห็นว่า คณะราษฎรและปรีดี พนมยงค์ มิได้มองภาษีเป็นเพียงเรื่องเทคนิคทางการคลัง หากมองว่า โครงสร้างภาษีเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบสังคมใหม่ กล่าวคือ หากรัฐธรรมนูญใหม่ต้องการสร้างความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ รัฐก็ไม่อาจคงระบบภาษีที่แบกรับภาระแบบไม่สมดุลและตอกย้ำความเหลื่อมล้ำเดิมไว้ได้

ในอีกด้านหนึ่ง ความคิดทางภาษีของปรีดีมีลักษณะก้าวหน้าในแง่ที่พยายามเชื่อมภาระภาษีเข้ากับหลักความสามารถในการรับภาระและความคุ้มครองผู้มีฐานะเสียเปรียบในสังคม จึงมิใช่เรื่องบังเอิญที่การปฏิรูปภาษีในระยะหลังการอภิวัฒน์ 2475 มักดำเนินควบคู่ไปกับ

มาตรการทางกฎหมายอื่นที่มีเป้าหมายลดความกดดันทางเศรษฐกิจที่ตกแก่ราษฎร โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรและผู้มีฐานะยากจน ในแง่นี้ภาษาอากรจึงมิได้เป็นเพียงวิธีการหารายได้เพื่อค้ำจุนรัฐ หากยังเป็นภาษาของความเป็นธรรมทางสังคม กล่าวคือ เป็นกลไกที่ทำให้รัฐกระจายภาระและจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจใหม่ให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ของระบอบหลังการอภิวัฒน์มากยิ่งขึ้น

ความคิดทางกฎหมายและวิทยาการคลังของปรีดีมิได้ปรากฏอยู่เพียงในระดับการวางแผนเศรษฐกิจหรือการจัดการทรัพยากรพื้นฐานอย่างที่ดินเท่านั้น หากยังเผยตัวอย่างชัดเจนในคำถามว่า รัฐจะเรียกเก็บทรัพยากรจากสังคมอย่างไรจึงจะเป็นธรรม กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากบทที่ 3 แสดงให้เห็นการจัดระเบียบฐานทรัพยากรของสังคมไทยใหม่ บทนี้ก็แสดงให้เห็นการจัดระเบียบภาระสาธารณะใหม่ภายใต้หลักกฎหมายและความยุติธรรมทางสังคม ซึ่งเป็นอีกมิติหนึ่งของการเปลี่ยนรัฐจากเครื่องมือระดมทรัพยากรเข้าสู่ศูนย์กลาง ไปสู่รัฐที่ต้องผูกพันตนเองกับประโยชน์ของราษฎรโดยตรง

อย่างไรก็ดี การจัดเก็บภาษีอากรเป็นเพียงด้านหนึ่งของระเบียนการคลังของรัฐ เพราะเมื่อรัฐรวบรวมทรัพยากรจากสังคมได้แล้ว คำถามสำคัญที่ย่อมตามมาคือ รัฐจะใช้จ่ายทรัพยากรดังกล่าวอย่างไร ภายใต้การควบคุมของกฎหมายและความรับผิดชอบต่อผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้บทถัดไปจะพิจารณาการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ในฐานะอีกมิติหนึ่งของความคิดทางการคลังของปรีดี ซึ่งจะให้เห็นชัดยิ่งขึ้นว่า ในระบอบใหม่ การคลังมิได้หมายถึงเพียงการจัดหารายได้ของรัฐ หากยังรวมถึงการผูกการใช้จ่ายสาธารณะเข้ากับหลักรัฐธรรมนูญ ความโปร่งใส และความรับผิดชอบทางการเมืองด้วย

## เชิงอรรถท้ายบทที่ 4

---

- 1 เนื้อหาในส่วนนี้ผู้เขียนปรับปรุงมาจากบทความรับเชิญ (invited article) ของผู้เขียน ชื่อว่า “ปรีดี พนมยงค์ และคณะราษฎร กับการสถาปนาระบบภาษีอากรที่เป็นธรรมในสังคมไทย” ซึ่งเผยแพร่ครั้งแรกใน *จุลสารศาลภาษีอากรกลาง ฉบับพิเศษ รำลึก 124 ปี ชาตกาล “ปรีดี พนมยงค์” คนดีมีค่าผู้มีคุณูปการต่อกฎหมายภาษีอากรของไทย*, หน้า 49-64.
- 2 สมินเห็นย่ำว่าภาษีไม่เคยถูกจัดเก็บในลักษณะที่ละเมิดเสรีภาพของประชาชน เช่น การเข้าไปตรวจสอดทรัพย์สินในบ้านอย่างเข้มงวดเกินไป (odious visits) และไม่ควรขัดขวางกลไกการจัดสรรทรัพยากรหรือบั่นทอนกำลังใจในการทำงานของปัจเจกบุคคล โดยระบุไว้ในเล่ม 5 ของหนังสือ *ความมั่งคั่งของประชาชาติ*. see Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, (Random House, Inc., 1937).
- 3 ป่วย อึ้งภากรณ์, *การคลัง*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), 185.
- 4 อธิภัทร มุทิตาเจริญ, *เศรษฐศาสตร์ภาษี*, (คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2565), 6.
- 5 รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย: คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ*, (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), 3-5.
- 6 เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, “เงินรัฐูปการ ภาษีซึ่งเก็บจากความเป็นราษฎร,” *สถาบันปรีดี พนมยงค์*, 26 ตุลาคม 2563 [Online], สืบค้นเมื่อ 23 มกราคม 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2020/10/470>.
- 7 การปฏิรูประบบภาษีเป็นหนึ่งในโครงการทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงมุ่งเน้นการรวบรวมอำนาจในการจัดเก็บภาษีมาไว้ที่ราชสำนัก โดยมีหรือราษฎรที่พัฒนา และในเวลาต่อมาคือ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นศูนย์กลางของการจัดเก็บรายได้; ดู เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, “การจัดทำงบประมาณครั้งแรก ภายหลังการอภิวัฒน์สยาม 2475,” *สถาบันปรีดี*

พนมยงค์, 28 มีนาคม 2564 [Online], สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2021/03/651>.

- <sup>8</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ์, "ระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2394-2453," ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ), *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484*, (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), 170.
- <sup>9</sup> ดู วีระ สมบูรณ์, *การค้าเสรี: จากอดัม สมิท ถึง เบาเวริง*, (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2549), 10-14; จอห์น เบาเวริง, *ราชอาณาจักรและราชรัฐสยาม*, เล่ม 2, นันทนา ตันติเวสส แปล, พิมพ์ครั้งที่ 2, (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2550), 256-257.
- <sup>10</sup> หนังสือสัญญากรุงเทพมหานครกับกรุงอังกริชเป็นทางไมตรีค้าขายกัน ข้อ 8.
- <sup>11</sup> พอพันธ์ อุยยานนท์, *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย*, (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2564), 14.
- <sup>12</sup> คาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน, *การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม*, ซิม วีระไวทยะ แปล, พิมพ์ครั้งที่ 2, (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2525), 32.
- <sup>13</sup> ดู บทที่ 1 การอภิวัฒน์ 2475 และมโนทัศน์ทางเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์.
- <sup>14</sup> เนื้อหาในส่วนนี้จะเรียกเงินรัฐอุปการและเงินค่าราชการรวมกันว่า เงินรัฐอุปการ เนื่องจากแนวคิดและรากฐานในการจัดเก็บมีที่มาอย่างเดียวกัน เพียงแต่มีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำที่ใช้เรียกตามยุคสมัย. ดู เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 7.
- <sup>15</sup> พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัฐอุปการ พุทธศักราช 2463 มาตรา 4 และ มาตรา 5. พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัฐอุปการ พุทธศักราช 2463 ได้ยกเว้นบุคคลไม่ต้องเสียภาษีรัฐอุปการเอาไว้ 5 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 ได้แก่ พระภิกษุ สามเณร บาทหลวง และผู้สอนศาสนาอิสลาม ประเภทที่ 2 ได้แก่ ทหารบก ทหารเรือ ตำรวจภูธร ตำรวจพระนครบาลที่ประจำการ และทหารกองหนุนบางชั้นบางประเภท ประเภทที่ 3 ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตร และแพทย์ประจำตำบล ประเภทที่ 4 ได้แก่ คนพิการทุพพลภาพที่ไม่สามารถจะ

- ประกอบการหาเลี้ยงชีพได้เอง และประเภทที่ 5 คนพวกอื่น ๆ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเว้นเป็นการเฉพาะ.
- 16 ป่วย อังภาภรณ์, อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 3, 19.
- 17 กุลลดา เกษบุญชู-มิด, “การปรับปรุงประเทศให้เป็นสมัยใหม่ในรัชกาลที่ 5 และผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในระยะต่อมา,” *เอกสารประกอบการบรรยายโครงการ Global Competence Project*, วันที่ 3-20 มีนาคม 2540, 4-8.
- 18 รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 5, 101-102.
- 19 เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 6.
- 20 พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 มาตรา 6; พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัฐูปการ พุทธศักราช 2463 มาตรา 4 และมาตรา 5.
- 21 พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 มาตรา 8; พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัฐูปการ พุทธศักราช 2463 มาตรา 11.
- 22 พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 มาตรา 14 และมาตรา 15; พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัฐูปการ พุทธศักราช 2463 มาตรา 11.
- 23 พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 มาตรา 14; พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัฐูปการ พุทธศักราช 2463 มาตรา 11.
- 24 เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 6.
- 25 สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17/วันที่ 7 มีนาคม 2481, จาก <https://hdl.handle.net/20.500.14156/384554>, 950.
- 26 ขวลิต วายุภักตร์, “การปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2475-2485,” (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), 250-251.
- 27 คาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน, อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 12, 32.
- 28 เพิ่งอ่าง, 111-114.
- 29 สมศักดิ์ มหาทรัพย์สกุล, “การเก็บเงินรัฐูปการและผลกระทบต่อสังคมไทยระหว่าง พ.ศ. 2444-2482,” (ปริญญาานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, 2534), 153-157.
- 30 หจข.สร.0201.15/5 สำนวนเอกสารเรื่องไทยไม่ใช่ทาส มกราคม 2475; อ่างใน ณภัทร ปัญญาญจน์, “วิถีกาชาวนา: ความทุกข์ยากบนระบอบสมบูรณาญา-

- สิทธิราชย์," สถาบันปริดี พนมยงค์, 3 มิถุนายน 2565 [Online], สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2022/06/1123>.
- <sup>31</sup> สมศักดิ์ มหาทรัพย์สกุล, อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 29, 162-163.
- <sup>32</sup> เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 6.
- <sup>33</sup> สมศักดิ์ มหาทรัพย์สกุล, อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 29, 170.
- <sup>34</sup> กจช. ร.7 ศ.12/20 คัดเลิการเก็บเงินรัฐชูปการ (16 มี.ค. 2471 – 8 พ.ค. 2475); อ้างใน เฟิงอ้าง, 171.
- <sup>35</sup> เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 6.
- <sup>36</sup> สถาบันปริดี พนมยงค์, "ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1," สถาบันปริดี พนมยงค์ [Online], สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/libraries/1583202126>.
- <sup>37</sup> ปริดี พนมยงค์, *เค้าโครงการเศรษฐกิจ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม (ปริดี พนมยงค์)*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (สุขภาพใจ, 2552), 150.
- <sup>38</sup> เฉลิมเกียรติ ผิวนวน, "ความคิดสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตยของปริดี พนมยงค์." ใน *ปริดีปริทัศน์ ปาฐกถาชุดปริดี พนมยงค์ อนุสรณ์* (เทียนวรรณ, 2526), 127.
- <sup>39</sup> ดูบทที่ 1 การอภิวัฒน์ 2475 และมโนทัศน์ทางเศรษฐกิจของปริดี พนมยงค์.
- <sup>40</sup> เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, "ชนกลุ่มใดออกกฎหมาย ชนกลุ่มนั้นออกกฎหมายเรื่องใด: ความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนิติบัญญัติไทย ก่อนและหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง," the 101.world, 16 กุมภาพันธ์ 2569 [Online], สืบค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2569, จาก <https://www.the101.world/thai-legislative-before-and-after-2475/>.
- <sup>41</sup> เฟิงอ้าง.
- <sup>42</sup> เฟิงอ้าง.
- <sup>43</sup> ช่วงปี พ.ศ. 2475-2500 เป็นช่วงที่รัฐบาลของคณะราษฎรมีอำนาจบริหารประเทศ ในฐานะนายกรัฐมนตรี.
- <sup>44</sup> E-Public Law, "Law Index Dashboard," E-Public Law [Online], สืบค้นเมื่อ 23 กันยายน 2569, จาก <https://epubliclaw.com/data-stories/law-index-dashboard>.

- 45 ดู ปรีดี พนมยงค์, *ชีวประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์*, พิมพ์ครั้งที่ 5, (สำนักพิมพ์แม่คำผาง, 2553), 38.
- 46 ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, *ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์*, พิมพ์ครั้งที่ 5, (สร้างสรรค์, 2552), 52-56.
- 47 ดู กษิติศ อนันท์นาทธร, "เงินรัชชูปการ และผลงานของปรีดี พนมยงค์," the 101.world, 5 สิงหาคม 2567 [Online], สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2569, จาก <https://www.the101.world/ratchupakan-money/>. บทความนี้ของ อาจารย์กษิติศ อนันท์นาทธร เป็นบทความที่อ่านสนุกและเชื่อมโยงเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์และการเมืองกับชีวิตธรรมดาของบุคคล โดยเริ่มต้นเรื่องผ่านชีวประวัติส่วนหนึ่งของศาสตราจารย์ชาน ล้อม เฟ็งแก้ว.
- 48 ดู อรรถัญญา พงศ์สะอาด, "ปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย," (ดุชะฎินิพนธ์ หลักรัฐธรรมนูญดุชะฎินิพนธ์ (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2564), 146-147.
- 49 ในฉบับวิทยานิพนธ์ของ ขวลิต วายุกัทตร์ ในปี พ.ศ. 2519 ไม่ได้ระบุวันที่มีการประชุมของบัณฑิตกรายงานการประชุมคณะกรรมการราษฎร ครั้งที่ 3/2475 แต่ในดุชะฎินิพนธ์ของ อรรถัญญา พงศ์สะอาด ในปี พ.ศ. 2564 ระบุว่าเป็นการประชุมวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2475.
- 50 อ้างใน ขวลิต วายุกัทตร์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 26, 250-251.
- 51 สมศักดิ์ มหาทรัพย์สกุล, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 29, 96-97, 128 และ 152.
- 52 สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17/วันที่ 7 มีนาคม 2481.
- 53 เฟ็งอ้าง.
- 54 อรรถัญญา พงศ์สะอาด, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 48, 153. เฟ็งสังเกตว่า การประกาศใช้กฎหมายภาษีอากร 6 ประเภท ในปี พ.ศ. 2475 นี้ เกิดขึ้นภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวประกาศใช้ภาษีเงินเดือน ในเดือนเมษายน 2475 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การจัดหาแหล่งรายได้ใหม่นั้นเป็นประเด็นที่สำคัญ เพื่อทดแทนรายได้จากเงินรัชชูปการ; ดู สมศักดิ์ มหาทรัพย์สกุล, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 29, 170-175.

- <sup>55</sup> สราวุธ วุฒยาภรณ์, “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากร,” *วารสารดุลพາห*, 52,3 (2548), 40-41.
- <sup>56</sup> อรัญญา พงศ์สะอาด, อ้างแล้ว *เชิงอรรถ*ที่ 48, 154.
- <sup>57</sup> ชวลิต วายุภักตร์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถ*ที่ 26, 251.
- <sup>58</sup> พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ พุทธศักราช 2475.
- <sup>59</sup> เขมภัทร ทฤษฎีกุณ, “ภาษีที่ดินจากเค้าโครงการเศรษฐกิจสู่ปัจจุบัน,” *สถาบันปริดี พนมยงค์*, 28 พฤษภาคม 2564 [Online], สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2021/05/719>. *ปริดี*ตั้งข้อสังเกตในเรื่องนี้โดยอธิบายจากแนวคิดในเรื่องมนุษย์ในสังคมมีหนี้ร่วมกันตามปรัชญาลัทธิภราดรภาพนิยม. ดู *ปริดี พนมยงค์*, อ้างแล้ว *เชิงอรรถ*ที่ 27, 149-150.
- <sup>60</sup> สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17/วันที่ 7 มีนาคม 2481.
- <sup>61</sup> สุพจน์ ตำนตระกุล, *ชีวิตและงานของ ดร.ปริดี พนมยงค์*, (สุภาพใจ, 2552), 196.
- <sup>62</sup> ดู ไสว สุทธิพิทักษ์, *ดร.ปริดี พนมยงค์*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (เคล็ดไทย, 2526), 488-498. อนึ่ง จากการศึกษารายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ไม่ปรากฏข้อความดัง ดร.ไสว สุทธิพิทักษ์ อ้างถึงนี้ ซึ่งผู้เขียนสันนิษฐานว่าอาจจะเป็นการแถลงในที่ประชุมกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งเป็นการประชุมโดยลับ ดังปรากฏตามคำแถลงของหลวงประดิษฐมนูธรรมกล่าวไว้ในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 29 มีนาคม พุทธศักราช 2481. ดู สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 30/วันที่ 29 มีนาคม 2481, จาก <https://hdl.handle.net/20.500.14156/384654>, 1826-1920.
- <sup>63</sup> สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17/วันที่ 7 มีนาคม 2481.
- <sup>64</sup> เพิ่งอ้าง.
- <sup>65</sup> ไสว สุทธิพิทักษ์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถ*ที่ 62, 490; see Michael Pressman, “The Ability to Pay in Tax Law: Clarifying the Concept’s Egalitarian and Utilitarian Justifications and the Interactions Between the Two,” *Legislation and Public Policy*, Vol. 41, 21 (2018).

- <sup>66</sup> ไสว สุทธิพิทักษ์, อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 62, 491-492.
- <sup>67</sup> เพ็งอ่าง, 493; สถาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17/วันที่ 7 มีนาคม 2481, 951-955.
- <sup>68</sup> เพ็งอ่าง, 956-957.
- <sup>69</sup> วัลยา, “อาคารเพื่อราษฎร: แนวคิดภาชีอาคารที่เป็นธรรมของปรีดี พนมยงค์ [ตอนที่ 2],” สถาบันปรีดี พนมยงค์, 19 เมษายน 2565 [Online], สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2569, จาก <https://pridi.or.th/content/2022/04/1060>.
- <sup>70</sup> อภิชาติ สถิตินิรามัย และอิสรกุล อุณหเทศ, *ทุน วัง คลัง (ศักดิ์) นา: สมรรถภูมิ เศรษฐกิจการเมืองไทย กับประชาธิปไตยที่ไม่ลงหลักปักฐาน*, (มติชน, 2564), 193-196.
- <sup>71</sup> อ่างใน เอนก นาวิกมูล, *สมุดภาพยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม 2482*, (โนรา, 2544), 68.
- <sup>72</sup> ดู ขวลิต วายุกักตร์, อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 28, 251-256.
- <sup>73</sup> สถาบันปรีดี พนมยงค์, อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 36.
- <sup>74</sup>   
 เกินอัตรา พุทธศักราช 2475, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2475.
- <sup>75</sup> กจช., เอกสารรัชกาลที่ 7 สบ. 2.42 (358-385)/380 เลข 18 รายงานสำรวจ ในจังหวัดลพบุรี เรื่องการที่ราคาข้าวตกต่ำกระทบถึงฐานะของชาวนาในจังหวัด ลพบุรีอย่างไรบ้าง หนังสือ ก. 4688/74 วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2474.; อ่างใน ขวลิต วายุกักตร์, อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 26, 246.
- <sup>76</sup> คาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน, อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 12, 32.
- <sup>77</sup> คำแถลงการณ์ คณะกรรมการราษฎรเกี่ยวกับพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ย เกินอัตรา พุทธศักราช 2475.
- <sup>78</sup> ดู บทที่ 1 การอภิวัฒน์ 2475 และมนทัศน์ทางเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์.
- <sup>79</sup> เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 40.
- <sup>80</sup> สุธีร์ ศุภินิตย์, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วิชาเอกเทศสัญญา 2 ยืมและฝากทรัพย์*, แก้ไขเพิ่มเติมโดย จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย, พิมพ์ครั้งที่ 6, (บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2558), 118.

- <sup>81</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดห้ามมิให้เรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15; ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654.
- <sup>82</sup> พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 มาตรา 3.
- <sup>83</sup> แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาในระยะแรกให้หนี้เงินนั้นตกเป็นโมฆะเฉพาะส่วนของดอกเบี้ยเท่านั้น. ดู คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 478/2488; คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 607/2494.
- <sup>84</sup> คำแถลงการณ์ คณะกรรมการราษฎรเกี่ยวแก่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475.
- <sup>85</sup> พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.
- <sup>86</sup> พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 มาตรา 4 และ มาตรา 5.
- <sup>87</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, อ่างแล้ว เริงอรุณที่ 46, 53-54.
- <sup>88</sup> ดู กจข., เอกสาร ร. 7 สบ 2.42 (358-385)/380 เลข 18 เรื่องพระยาวิชีวิต ธรรมพเนต ของพระราชทานคดีฎีกาขานาร้องทุกข์ รวม 5 ราย กราบบังคมทูล พระกรุณาทราบ จากหนังสือที่ 463/6666 วันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2474; อ่างในชวลิต วายุภักตร์, อ่างแล้ว เริงอรุณที่ 26, 244.
- <sup>89</sup> ดู กจข., เอกสาร ร. 7 สบ 2.42 (358-385)/380 เลข 18 เรื่องพระยาวิชีวิต ธรรมพเนต ของพระราชทานคดีฎีกาขานาร้องทุกข์ รวม 5 ราย กราบบังคมทูล พระกรุณาทราบ จากหนังสือที่ 463/6666 วันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2474; อ่างในชวลิต วายุภักตร์, อ่างแล้ว เริงอรุณที่ 26, 245.
- <sup>90</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, อ่างแล้ว เริงอรุณที่ 46, 56.
- <sup>91</sup> ดู หลักการพระราชบัญญัติ; พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พุทธศักราช 2475.
- <sup>92</sup> อรัญญา พงศ์สะอาด, อ่างแล้ว เริงอรุณที่ 48, 152.
- <sup>93</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พุทธศักราช 2475 มาตรา 4.
- <sup>94</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พุทธศักราช 2475 มาตรา 5.
- <sup>95</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พุทธศักราช 2475 มาตรา 6.

- <sup>96</sup> อรัญญา พงศ์สะอาด, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 48, 152.
- <sup>97</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475*, พิมพ์ครั้งที่ 5, (ฟ้าเดียวกัน, 2553), 317.
- <sup>98</sup> กจช. ร. 7 สร. 0201.40/290, เรื่องนายผ่อง นางใบ ปูนาค ร้องทุกข์ เรื่องที่นำ ลูกชายทอดตลาดชำระค่ารัฐอุปการโดยมิชอบ (2475–2486); อ้างใน สมศักดิ์ มหาทรัพย์สกุล, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 29, 176.



---

# 5

**การจัดทำงบประมาณ  
แผ่นดิน กับประชาธิปไตย  
ทางการเมือง**

---

การจัดทำงบประมาณแผ่นดินมิได้เป็นเพียงกระบวนการทางการเงินหรือการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น หากแต่เป็นกลไกพื้นฐานที่สะท้อนโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของรัฐอย่างชัดเจนที่สุด งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้กำหนดทิศทางการพัฒนา จัดสรรทรัพยากรของสังคม และดำเนินนโยบายสาธารณะ ตลอดจนจนเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ในระบอบประชาธิปไตย การจัดเก็บและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งมีที่มา จากภาษีอากรของประชาชน ย่อมต้องอยู่ภายใต้ความยินยอมของผู้แทน ประชาชนผ่านกระบวนการของรัฐสภา หลักการดังกล่าวจึงเป็นรากฐาน สำคัญของประชาธิปไตยทางการคลังและเป็นเครื่องมือค้ำจุนความชอบธรรมของรัฐสมัยใหม่<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดี ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยมิได้ถือกำเนิดขึ้นพร้อมกับระบอบประชาธิปไตย แต่มีพัฒนาการต่อเนื่องจากระบบการคลังในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอยู่ภายใต้พระราชอำนาจเป็นสำคัญ การอภิวัฒน์จึงมิได้เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเท่านั้น หากยังนำไปสู่การปรับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของรัฐอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการสถาปนาหลักการที่ว่า อำนาจในการอนุมัติการจัดเก็บและการใช้จ่าย

เงินแผ่นดินเป็นของรัฐสภาในฐานะองค์กรผู้แทนประชาชน การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวก่อให้เกิดกระบวนการจัดทำงบประมาณรูปแบบใหม่ตลอดจนกลไกทางกฎหมายที่มุ่งสร้างดุลยภาพระหว่างความจำเป็นในการบริหารราชการกับการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

บทนี้มุ่งศึกษาการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของไทยในมิติทางประวัติศาสตร์และสถาบัน โดยเริ่มจากการอธิบายหลักการงบประมาณในระบอบประชาธิปไตย จากนั้นพิจารณาพัฒนาการของระบบงบประมาณก่อนและภายหลังการอภิวัฒน์สยาม พ.ศ. 2475 รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดินในแต่ละช่วงเวลา ตลอดจนบทบาทสำคัญของปรีดี พนมยงค์ ในการเสริมสร้างหลักอำนาจสูงสุดทางการคลังให้เป็นของรัฐสภา และการพัฒนากลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การนำหลักการอนุญาติให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนมาบัญญัติไว้ในกฎหมายถาวร เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินต่อไปได้โดยไม่ละเมิดหลักการควบคุมการคลังโดยรัฐสภา

## หลักการทางงบประมาณในระบอบประชาธิปไตย

ในระบอบประชาธิปไตย การจัดทำงบประมาณแผ่นดินมิใช่เพียงกระบวนการกำหนดรายรับรายจ่ายของรัฐในเชิงเทคนิค หากแต่เป็นกลไกพื้นฐานที่สะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน รัฐสภา และฝ่ายบริหาร เนื่องจากรายได้ของรัฐส่วนสำคัญมาจากภาษีอากรซึ่งจัดเก็บจากประชาชน การกำหนดว่าจะจัดเก็บเงินดังกล่าวอย่างไร และจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักความชอบธรรมทางประชาธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน งบประมาณแผ่นดินจึงไม่ใช่เพียงเครื่องมือทางการเงินของรัฐ แต่เป็น

เครื่องมือทางการเมืองและกฎหมายที่กำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศและขอบเขตของการใช้อำนาจอรัฐ<sup>2</sup>

ด้วยเหตุนี้ ระบบงบประมาณในรัฐประชาธิปไตยจึงตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานหลายประการที่มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน ป้องกันการใช้อำนาจโดยพลการของฝ่ายบริหาร และสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรของรัฐ หลักการเหล่านี้เป็นผลจากพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญและการเมืองของประเทศต่าง ๆ ซึ่งได้หล่อหลอมแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยทางการเมืองคลั่งขึ้นมา และมีอิทธิพลต่อการออกแบบระบบงบประมาณของประเทศไทยภายหลังการอภิวัฒน์สยาม โดยเฉพาะการยืนยันว่า เงินแผ่นดินเป็นทรัพยากรสาธารณะที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรผู้แทนประชาชน<sup>3</sup>

หลักการทางงบประมาณบางประการนี้ได้ถือกำเนิดขึ้นพร้อมกับระบอบประชาธิปไตย หากแต่ปรากฏให้เห็นมาก่อนแล้วในระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยเฉพาะในช่วงที่รัฐสมัยใหม่เริ่มก่อตัว เช่น หลักการควบคุมการใช้จ่ายโดยกฎหมายหรือการกำหนดขั้นตอนการอนุมัติรายจ่าย<sup>4</sup> อย่างไรก็ตาม ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หลักการดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานของพระราชอำนาจและความจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดิน มิใช่บนฐานของอำนาจอธิปไตยของราษฎร เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย หลักการเหล่านี้จึงได้รับการตีความใหม่และพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมและประชาธิปไตยทางการเมืองคลั่ง โดยเฉพาะการยืนยันว่า เงินแผ่นดินเป็นทรัพยากรสาธารณะที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรผู้แทนประชาชนคือ รัฐสภา<sup>5</sup>

ต่อไปนี้เป็นการศึกษาหลักการสำคัญบางประการที่เป็นรากฐานของการจัดงบประมาณในระบอบประชาธิปไตย และมีบทบาทต่อพัฒนาการของระบบงบประมาณแผ่นดินของไทย

## หลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภา

หลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภาเป็นหลักพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ โดยตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า รายได้ของรัฐส่วนสำคัญมาจากภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชน การกำหนดว่าจะจัดเก็บภาษีในอัตราเท่าใด และจะนำเงินดังกล่าวไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรผู้แทนของประชาชน สาระสำคัญของอำนาจตามหลักการนี้ ประกอบด้วยอำนาจในการอนุมัติรายรับและรายจ่ายของรัฐ หลักการนี้จึงถือเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การใช้อำนาจรัฐทางการคลังมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย และเป็นเครื่องมือในการควบคุมฝ่ายบริหารมิให้ใช้อำนาจทางการคลังโดยพลการ<sup>6</sup>

ในรัฐประชาธิปไตย หลักการดังกล่าวปรากฏในรูปของการที่รัฐสภาใช้อำนาจอนุมัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐและกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจนมีอำนาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหาร หลักการนี้มีรากฐานมาจากพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในประเทศตะวันตก โดยเฉพาะการต่อสู้ระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาในอังกฤษ ซึ่งนำไปสู่แนวคิดที่ว่า การเก็บภาษีและการใช้เงินของรัฐต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนประชาชน หลักไม่มีการเก็บภาษีโดยปราศจากผู้แทน (no taxation without representation) จึงกลายเป็นสัญลักษณ์ของการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและการยืนยันอำนาจอธิปไตยของประชาชน<sup>7</sup>

นอกจากการอนุมัติการจัดเก็บและการใช้จ่ายเงินแล้ว รัฐสภา ยังทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารผ่าน กระบวนการพิจารณางบประมาณ การอภิปราย การตั้งคำถาม และการตรวจสอบผลการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อำนาจทางการคลังของ รัฐสภาจึงมิได้มีลักษณะเป็นเพียงอำนาจเชิงอนุมัติเท่านั้น แต่ยังเป็น อำนาจกำกับและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม เนื่องจาก งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญที่ฝ่ายบริหารใช้ดำเนินนโยบาย สาธารณะ<sup>8</sup>

หลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภาจึงสะท้อน แนวคิดสำคัญของรัฐประชาธิปไตยที่ว่า เงินแผ่นดินเป็นทรัพยากร สาธารณะ มิใช่ทรัพย์สินของผู้ปกครองหรือฝ่ายบริหาร และการใช้จ่าย เงินดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรผู้แทนประชาชน เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐสอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชนและหลักนิติรัฐ

## หลักการควบคุมการใช้จ่ายโดยกฎหมาย

หลักการควบคุมการใช้จ่ายโดยกฎหมายเป็นหลักพื้นฐานของ ระบบงบประมาณในรัฐสมัยใหม่ ซึ่งกำหนดว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ และต้องดำเนินการตามกรอบที่กฎหมาย กำหนดไว้เท่านั้น แม้รัฐจะมีรายได้หรือเงินคงคลังอยู่ในความครอบครอง แต่ฝ่ายบริหารไม่อาจนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายได้โดยพลการ หากไม่ได้ รับอนุญาตตามกฎหมาย หลักการนี้สะท้อนแนวคิดสำคัญของหลัก นิติรัฐที่ว่า การใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นทรัพยากรสาธารณะต้องได้รับการคุ้มครองจากการใช้จ่ายที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>9</sup>

ในรัฐประชาธิปไตย หลักการดังกล่าวมักปรากฏในรูปของการที่ การใช้จ่ายเงินของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายงบประมาณรายจ่าย ประจำปีหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา แล้ว การใช้จ่ายนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดจึงไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับเป็นกรณีพิเศษ หลักการนี้มีพัฒนาการควบคู่กับการเติบโตของรัฐธรรมนูญนิยม โดยมุ่งจำกัด อำนาจของฝ่ายบริหารและป้องกันมิให้เงินแผ่นดินถูกนำไปใช้เพื่อ วัตถุประสงค์ที่ไม่สอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชน<sup>10</sup>

อนึ่ง หลักการควบคุมการใช้จ่ายโดยกฎหมายมิได้เป็นผลผลิตของ ระบบประชาธิปไตยเพียงอย่างเดียว หากแต่ปรากฏให้เห็นมาก่อนแล้ว ในรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยเฉพาะในช่วงที่รัฐสมัยใหม่เริ่มมีการ จัดระบบราชการและการคลังอย่างเป็นแบบแผน อย่่างไรก็ดี ภายใต้ ระบบดังกล่าว กฎหมายทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการ ภายใต้พระราชอำนาจ มิใช่กลไกในการควบคุมอำนาจของผู้ปกครอง เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย หลักการนี้จึง ได้รับการตีความใหม่ให้เป็นกลไกคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน และเชื่อมโยงโดยตรงกับอำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณ<sup>11</sup>

หลักการควบคุมการใช้จ่ายโดยกฎหมายจึงเป็นองค์ประกอบ สำคัญที่ทำให้ระบบงบประมาณแผ่นดินมีความโปร่งใส มีความ รับผิดชอบ และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ โดยทำหน้าที่จำกัดขอบเขต การใช้อำนาจทางการคลังของฝ่ายบริหารให้อยู่ภายใต้กรอบที่ประชาชน ผ่านผู้แทนได้กำหนดไว้

ข้อความคิดว่าด้วยหลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของ รัฐสภานั้น เป็นข้อความคิดพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติหรือ

รัฐสภาในฐานะองค์กรของรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมากที่สุด เนื่องมาจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภานั้นเป็นผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็นผู้สะท้อนเจตจำนงของประชาชน<sup>12</sup>

หากพิจารณาในแง่มุมมองทางประวัติศาสตร์ หลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภานี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยหลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภา ให้ความสำคัญกับอำนาจควบคุมการจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลทั้งในแง่ของการควบคุมการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล การใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาล และการก่อหนี้สาธารณะ

### หลักความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภาในการใช้งบประมาณ

หลักความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภาในการใช้งบประมาณเป็นหลักสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ดำเนินนโยบายและใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบและควบคุมของรัฐสภาในฐานะองค์กรผู้แทนประชาชน แม้รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณแล้ว แต่การใช้จ่ายเงินจริงในทางปฏิบัติเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร หลักการดังกล่าวจึงมุ่งให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ และต้องอธิบายเหตุผล ความจำเป็น และผลลัพธ์ของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต่อรัฐสภาได้<sup>13</sup>

ในรัฐประชาธิปไตย กลไกความรับผิดชอบนี้ปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น การอภิปรายงบประมาณ การตั้งกระทู้ถาม การตรวจสอบโดยคณะกรรมการของรัฐสภา ตลอดจนการพิจารณารายงานผลการใช้จ่ายเงินและรายงานการตรวจสอบจากองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

กลไกเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสภาติดตามว่า ฝ่ายบริหารใช้เงินตามที่ได้รับอนุมัติไว้หรือไม่ และการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสอดคล้องกับนโยบายที่แถลงต่อประชาชนหรือไม่<sup>14</sup>

หลักความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภาในการใช้งบประมาณยังสะท้อนแนวคิดสำคัญของระบอบรัฐสภาที่ว่า ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อการเมืองต่อรัฐสภา เนื่องจากการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินนโยบายสาธารณะ หากฝ่ายบริหารใช้งบประมาณโดยไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบหรือไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลการใช้จ่าย ย่อมอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบ การใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม หรือการบิดเบือนเจตจำนงของประชาชนได้

ดังนั้น หลักความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภาในการใช้งบประมาณจึงเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การควบคุมการคลังโดยรัฐสภามิได้จำกัดอยู่เพียงขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ แต่ครอบคลุมถึงการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบต่อประชาชน และหลักนิติรัฐ

## หลักความโปร่งใสและความเปิดเผยทางการคลัง

หลักความโปร่งใสและความเปิดเผยทางการคลังเป็นหลักสำคัญของระบบงบประมาณในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกำหนดว่า การจัดทำ การอนุมัติ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องตรวจสอบได้โดยรัฐสภา องค์การตรวจสอบ และประชาชน เนื่องจากเงินแผ่นดินมีที่มาจากภาษีอากรของประชาชน การดำเนินการทางการคลังของรัฐจึงต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ เพื่อให้สาธารณชนรับรู้และประเมินการ

ใช้อำนาจรัฐได้ หลักการนี้สะท้อนแนวคิดที่ว่า ความโปร่งใสเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของความรับผิดชอบและความชอบธรรมทางประชาธิปไตย<sup>15</sup>

ในทางปฏิบัติ หลักความโปร่งใสทางการคลังปรากฏในรูปของการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณ เช่น เอกสารงบประมาณรายจ่าย รายงานการเงินของรัฐ รายงานผลการใช้จ่ายเงิน และรายงานการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะผ่านช่องทางต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้อย่างสะดวก การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวช่วยให้รัฐสภาและสังคมตรวจสอบการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดความเสี่ยงของการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือการทุจริต<sup>16</sup>

แม้แนวคิดเรื่องการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังจะมีพัฒนาการชัดเจนในรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ แต่รากฐานของหลักการนี้พบได้ในกระบวนการจัดทำบัญชีและการรายงานทางการเงินของรัฐในยุคก่อนหน้า อย่างไรก็ตาม ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ความโปร่งใสทางการคลังมิได้มีเป้าหมายเพียงเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการ หากแต่เพื่อให้ประชาชนในฐานะเจ้าของเงินแผ่นดินรับรู้และมีส่วนร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้โดยตรง

ดังนั้น หลักความโปร่งใสและความเปิดเผยทางการคลังจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ระบบงบประมาณแผ่นดินมีความน่าเชื่อถือและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย โดยทำหน้าที่เสริมสร้างการตรวจสอบจากทั้งภายในระบบรัฐและจากสาธารณชน อันนำไปสู่การบริหารการคลังที่มีความรับผิดชอบและคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

## การสถาปนาระบบงบประมาณแผ่นดิน ภายหลังการอภิวัตน์สยาม พ.ศ. 2475

งบประมาณแผ่นดินเป็นกลไกพื้นฐานที่ทำให้รัฐสมัยใหม่ดำรงอยู่และดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรทางการเงินเพื่อใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ทั้งในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการจัดบริการสาธารณะ ดังนั้น รัฐสมัยใหม่ไม่ว่าจะปกครองด้วยระบอบใด ย่อมต้องให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน เพื่อกำหนดรายได้และรายจ่ายของรัฐ รวมทั้งเพื่อแสดงให้เห็นว่า ทรัพยากรของรัฐถูกนำไปใช้เพื่อกิจการหรือวัตถุประสงค์ใด

อย่างไรก็ดี ความหมายและบทบาทของงบประมาณแผ่นดินมิได้มีลักษณะเหมือนกันในทุกระบอบการปกครอง ในรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์งบประมาณมักเป็นเครื่องมือบริหารราชการภายใต้พระราชอำนาจ โดยเงินของพระคลังมหาสมบัติทั้งหมดถือเป็นทรัพย์ของพระมหากษัตริย์และการใช้จ่ายก็เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย<sup>17</sup> ขณะที่ในรัฐประชาธิปไตยงบประมาณแผ่นดินกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการแสดงเจตจำนงของราษฎรผ่านรัฐสภา<sup>18</sup> การอภิวัตน์เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินสยามในปี พ.ศ. 2475 จึงมิได้เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเพียงอย่างเดียว หากยังนำไปสู่การสถาปนาระบบงบประมาณแผ่นดินในความหมายใหม่ ซึ่งเชื่อมโยงกับหลักอำนาจอธิปไตยของประชาชน การควบคุมการคลังโดยรัฐสภา และการกำหนดบทบาทของฝ่ายบริหารภายใต้กรอบกฎหมาย

การทำความเข้าใจสถานการณ์ของการสถาปนาระบบงบประมาณแผ่นดินภายหลังการอภิวัฒน์สยาม พ.ศ. 2475 จำเป็นต้องทำความเข้าใจลักษณะของการจัดทำและกระบวนการงบประมาณที่แตกต่างกัน เพื่อให้เห็นพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอำนาจทางการคลังของรัฐภายใต้ระบอบการเมืองที่แตกต่างกัน อันส่งผลต่อบทบาทขององค์กรของรัฐ วิธีการอนุมัติรายรับรายจ่าย ตลอดจนกลไกการควบคุมและตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดิน ดังนี้ การเปรียบเทียบระบบงบประมาณก่อนและภายหลังการอภิวัฒน์ จะช่วยให้เห็นการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันและเชิงอำนาจที่เกิดขึ้นในรัฐไทยสมัยใหม่

### **การจัดทำและกระบวนการงบประมาณก่อนการอภิวัฒน์สยาม**

ระบบงบประมาณในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มิได้เกิดขึ้นโดยปราศจากแบบแผน หากแต่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่ โดยเฉพาะภายหลังการปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน ซึ่งนำไปสู่การจัดระเบียบรายได้และรายจ่ายของรัฐให้เป็นระบบมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายและการกำหนดขั้นตอนการใช้เงินแผ่นดินอย่างเป็นทางการ แต่ระบบงบประมาณในช่วงเวลาดังกล่าวยังคงตั้งอยู่บนฐานของพระราชอำนาจเป็นสำคัญ คือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารราชการภายใต้พระมหากษัตริย์และกลไกของราชสำนัก งบประมาณจึงมีลักษณะเป็นเครื่องมือบริหารราชการแผ่นดิน มากกว่าการเป็นกลไกที่ตอบสนองกลับไปหาราษฎร ตัวอย่างเช่น การใช้จ่ายงบประมาณฟุ่มเฟือยในราชสำนักของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการเสด็จประพาสญี่ปุ่นในปี พ.ศ. 2463 การอุปถัมภ์กิจการเสือป่า กิจการสวนพระองค์อื่น ๆ เช่น การแสดงละคร และดุสิตธานี หรือการพระราชทาน

ทรัพย์สินและตำแหน่งแก่เหล่าข้าราชการใกล้ชิด<sup>19</sup> ดังเช่นในกรณีของเจ้าพระยารามราฆพ ผู้เป็นมิตรที่รักยิ่งนั้นได้รับพระราชทานเงินเดือนที่เลื่อนขึ้นจาก 10 บาท เป็น 3,300 บาท ภายใน 20 ปี รวมถึงได้รับพระราชทานที่ดินและคฤหาสน์ ซึ่งในเวลานั้นถูกอธิบายว่าใหญ่เกินหน้าเกินตาเจ้านาย<sup>20</sup>

การเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมากในลักษณะดังกล่าวมาข้างต้นของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น สร้างความหนักใจให้กับเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นอย่างมาก เพราะไม่อาจตัดทอนการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยในราชสำนักได้<sup>21</sup> และสร้างภาระทางการคลังให้กับประเทศเป็นอย่างมาก ดังเช่นสุลลิกษณ์ ศิวรักษ์ เล่าถึงเหตุการณ์การสวรรคตของพระองค์ว่า เซอร์เอ็ดเวิร์ด คูก (Sir Edward Cook) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติกล่าวว่า “สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสวรรคตเพื่อรักษาพระราชอาณาจักรของพระองค์” (The King dies to save his country)<sup>22</sup>

สำหรับการใช้จ่ายงบประมาณของราชสำนักในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น งบประมาณแผ่นดินกับบใช้จ่ายส่วนพระองค์ไม่ได้แยกกันอย่างชัดเจน เพราะการคลังของรัฐในระบบดังกล่าวยังตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจอธิปไตยและการบริหารราชการแผ่นดิน ทรัพย์สิน รายได้ และการใช้จ่ายจำนวนมาก จึงมีได้อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่แยกขาดจากรายจ่ายส่วนพระองค์อย่างเป็นระบบเช่นในรัฐสมัยใหม่ แต่ผูกพันอยู่กับพระราชอำนาจในการจัดสรรและกำกับทรัพย์ากรของแผ่นดินเป็นสำคัญ

ในแง่กระบวนการงบประมาณ พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของกระบวนการจัดทำงบประมาณ นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 2400-2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูประบบราชการ

และพยายามดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางการปกครองคือ ราชสำนักที่  
กรุงเทพฯ โดยมีพระองค์เป็นประธาน หนึ่งในปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุน  
การปฏิรูปดังกล่าวคือ การปฏิรูปด้านการคลังแผ่นดิน<sup>23</sup> ซึ่งเริ่มต้นมา  
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2416 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้ง  
หอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นในพระบรมมหาราชวัง เพื่อเป็นที่ทำการของ  
เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ และเจ้าพนักงานบัญชีกลาง พร้อมกัน  
กับการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์นี้ ก็มีพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากร  
พิพัฒน์ จุลศักราช 1235 (พ.ศ. 2416) กำหนดให้เจ้าพนักงานบัญชีกลาง  
รวบรวมบัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดิน และตรวจตราการเก็บภาษีอากร  
จากกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งจัดเก็บและนำส่งให้พระคลังมหาสมบัติ<sup>24</sup> ลักษณะ  
ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความพยายามควบคุมงบประมาณแผ่นดิน  
ในส่วนรายได้และรายจ่าย

เมื่อจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นมาได้ 2 ปี ในปี พ.ศ. 2418  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนากระทรวง  
พระคลังมหาสมบัติขึ้น โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญหน้าที่  
ราชการ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จุลศักราช 1237 (พ.ศ. 2418)  
ให้มีหน้าที่สำหรับจ่าย รักษาเงินแผ่นดินและสมบัติของแผ่นดิน รักษา  
บัญชีพระราชทรัพย์ และเก็บภาษีอากร<sup>25</sup> ในปีเดียวกันนั้นมีพระราช-  
บัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะ  
เบิกเงิน ส่งเงิน จุลศักราช 1237 (พ.ศ. 2418) ซึ่งกำหนดให้การเบิกจ่าย  
เงินจะกระทำได้เมื่อเจ้าพนักงานกรมต่าง ๆ ทำหนังสือขออนุญาตไว้แต่  
ปลายปี เว้นเสียแต่เป็นเงินฎีกาจร ซึ่งไม่ได้ขออนุญาตไว้ตั้งแต่ปลาย  
ปี<sup>26</sup> โดยเงินจำนวนดังกล่าวทั้งหลายที่ขออนุญาตเบิกจ่ายนั้นต้องได้รับ  
พระบรมราชานุญาตเสียก่อน<sup>27</sup> ซึ่งนับเป็นการก่อรูปของการจัดทำ  
งบประมาณแผ่นดิน

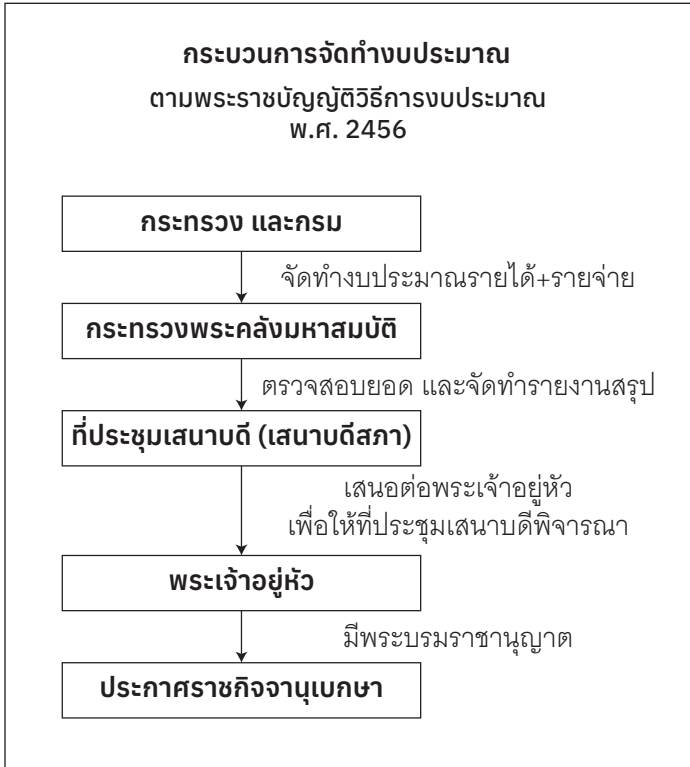
ต่อมาเมื่อในปี พ.ศ. 2456 มีความพยายามกำหนดรูปแบบและกระบวนการจัดทำงบประมาณให้เป็นกระบวนการมากขึ้น โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2456 กำหนดให้เจ้ากระทรวง ทบวงการ ทั้งปวง (เสนาบดี) ทำงบประมาณรายได้และรายจ่ายเงินแผ่นดินตาม ลักษณะและแบบ ซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกำหนดไว้ และให้ยื่น งบประมาณไปให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติตรวจสอบภายในวันซึ่ง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติกำหนด<sup>28</sup>

ภาพของกระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน เริ่มต้นจาก หน่วยงานจัดทำงบประมาณมายังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติภายใน วันที่ 10 เดือนพฤศจิกายนของแต่ละปี เพื่อให้กระทรวงพระคลัง มหาสมบัติตรวจสอบรวมยอดรายได้และรายจ่ายแล้ว<sup>29</sup> และกระทรวง พระคลังมหาสมบัติดำเนินการจัดทำงบประมาณให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 10 มีนาคมของทุกปี<sup>30</sup> เพื่อให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จัดทำรายงานงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้พระราชทานพระราชดำริใน ที่ประชุมเสนาบดี และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมให้พระราชทาน พระบรมราชานุญาต<sup>31</sup>

เมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะดำเนินการย่อรายการในงบประมาณ แผ่นดินในส่วนรายรับและรายจ่าย เพื่อนำไปตราเป็นพระราชบัญญัติ งบประมาณแผ่นดินประจำปีและประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะ ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 31 มีนาคมของทุกปี<sup>32</sup> เพื่อประกาศใช้ งบประมาณแผ่นดินภายในวันที่ 1 เมษายน ซึ่งวันแรกของปีงบประมาณ ทั้งนี้ ในส่วนงบประมาณที่ได้รับพระบรมราชานุญาตให้ตั้งเบิกจ่ายของ กระทรวงใด ก็จะได้มีการส่งสำเนางบประมาณไปยังกระทรวงนั้น ๆ

และห้ามมิให้มีการเบิกจ่ายผิดไปจากงบประมาณนั้นวันแต่จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตไว้

ภาพที่ 5-1 โครงสร้างกระบวนการจัดทำงบประมาณโดยราชสำนัก



### การจัดทำและกระบวนการงบประมาณภายหลังการอภิวัตน์สยาม

เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ในระยะแรก การจัดทำงบประมาณยังคงใช้วิธีการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2456 ทว่าสิ่งสำคัญที่เปลี่ยนไปจากเดิมคือ ผู้มีอำนาจ

อนุญาตงบประมาณแผ่นดินนั้นเปลี่ยนจากพระมหากษัตริย์มาเป็นสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น พระมหากษัตริย์ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ รวมถึงต้องจำกัดอำนาจและบทบาทในฐานะประมุขของรัฐลงเท่าที่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏตามถ้อยคำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ว่า

“อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้<sup>33</sup>”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กำหนดให้งบประมาณประจำปีต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ<sup>34</sup> ซึ่งตราขึ้นเป็นกฎหมายได้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร<sup>35</sup> กระบวนการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า งบประมาณแผ่นดินไม่ใช่พระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์อีกต่อไป แต่เป็นอำนาจตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามแบบพิธีเท่านั้น โดยเมื่อร่างพระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้<sup>36</sup>

นัยของรัฐธรรมนูญนี้ สะท้อนความสำคัญของการเปลี่ยนผู้ทรงอำนาจสูงสุดในทางงบประมาณจากพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐ มาเป็นสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของราษฎรทั่วประเทศ ดังนั้น งบประมาณแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องใช้เพื่อราษฎรทั้งหมด ซึ่ง

เป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยสูงสุดโดยแท้จริง และจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายวิธีการงบประมาณให้เหมาะสมกับบริบทภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2476 มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2456 และบรรดากฎและข้อบังคับใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติฉบับใหม่<sup>37</sup>

กฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับใหม่สร้างความเปลี่ยนแปลงสำคัญกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย กล่าวคือ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ งบประมาณประจำปีต้องแสดงยอดเงินรายรับและรายจ่ายเป็นหมวดหมู่ และบัญชีรายละเอียดประกอบงบประมาณ ซึ่งแตกต่างจากงบประมาณแผ่นดินก่อนหน้าปี พ.ศ. 2475 ที่จัดทำเป็นสรุปรายรับและรายจ่ายรวม แต่ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับนี้ งบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องแสดงรายละเอียดต่าง ๆ ดังเช่นรายการงบประมาณรายจ่ายประจำปี พุทธศักราช 2477 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลจะต้องจ่ายเงินรายการใดบ้าง (ภาพที่ 5-2)

ในด้านหนึ่งการจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่ายเป็นหมวดหมู่และระบุรายละเอียดของการใช้จ่าย ช่วยให้สภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนของประชาชนรู้ว่า รัฐใช้จ่ายเงินไปในกิจการใดและมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะทำให้สภาผู้แทนราษฎรกลั่นกรองและพิจารณางบประมาณได้ตามความเหมาะสม แต่ในอีกด้านหนึ่ง กระบวนการดังกล่าวก็สะท้อนว่า การใช้จ่ายงบประมาณจะต้องมีความโปร่งใสและสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลประชาธิปไตยจะใช้จ่ายงบประมาณไปในเรื่องใดบ้าง

เล่ม ๕๑ หน้า ๑๒ ราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๕ เมษายน ๒๔๗๗

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร โดยบทมาตรต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า "พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พุทธศักราช ๒๔๗๗"

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๗๗

มาตรา ๓ งบประมาณรายจ่ายประจำปี พุทธศักราช ๒๔๗๗ ให้ตั้งจ่ายในยอด ๗๘,๕๕๓,๒๒๕ บาท จำแนกดังนี้

- |                            |                   |
|----------------------------|-------------------|
| (๑) เงินบริวารพระองค์      | ๖๐๐,๐๐๐ บาท       |
| (๒) เงินกู้                | ๘,๔๗๖,๗๔๗ บาท คือ |
| ก. เงินกู้ต่างประเทศ       | ๗,๕๕๖,๗๔๗ บาท     |
| ข. เงินกู้ในประเทศ         | ๘๘๐,๐๐๐ บาท       |
| (๓) เงินจ่ายตามข้อผูกพัน   | ๕,๗๘๕,๔๒๕ บาท คือ |
| ก. เงินเจ้านคร             | ๑๖๗,๕๐๐ บาท       |
| ข. เงินส่วนแบ่งค่าตอไม้    | ๑๐,๐๐๐ บาท        |
| ค. เงินส่วนแบ่งอื่นๆ       | ๓๔,๐๒๕ บาท        |
| ง. เงินอุดหนุนสันนิบาตชาติ | ๑๗๘,๐๐๐ บาท       |
| จ. เงินเบี้ยหวัดและบำนาญ   | ๕,๔๐๐,๐๐๐ บาท     |

ที่มา : ราชกิจจานุเบกษา, (2477).

ในเชิงกระบวนการงบประมาณ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 กำหนดให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเริ่มต้นจากกระทรวง ทบวง กรม จัดทำงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีตามลักษณะและแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ และให้ยื่นงบประมาณไปให้กระทรวงการคลังอย่างน้อยก่อนวันที่ 1 พฤศจิกายนของปีนั้น โดยในการจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีนี้ ให้กระทรวง ทบวง กรม จัดทำคำอธิบายและบัญชีเพิ่มเติมโดยละเอียดเพื่อประกอบงบประมาณที่ยื่นนั้น<sup>38</sup> เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องนำเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ เพื่อพิจารณาลงมติตามรัฐธรรมนูญ<sup>39</sup>

ในการพิจารณาลงมติตามรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตราข้อบังคับการประชุมและการรักษาเพื่อใช้ในการปฏิบัติตามงานของสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยตามข้อบังคับฉบับดังกล่าวกำหนดให้การประชุมจักต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นสามวาระ<sup>40</sup> เช่นเดียวกันกับการพิจารณากฎหมายทั่วไป ได้แก่

วาระที่ 1 การพิจารณาวาระที่หนึ่งให้ที่ประชุมลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ ในทางปฏิบัติรัฐบาลจะได้แถลงคำอธิบายประกอบงบประมาณของประเทศก่อนแล้ว ซึ่งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการก็จะได้มีการตั้งกรรมาธิการต่อไป<sup>41</sup>

วาระที่ 2 การพิจารณาวาระที่สองให้ปรึกษาเรียงลำดับมาตรา เฉพาะมาตราที่ได้มีการยื่นคำขอแปรญัตติเท่านั้นและลงมติตามมาตราที่ได้ตั้งแปรญัตติไว้<sup>42</sup>

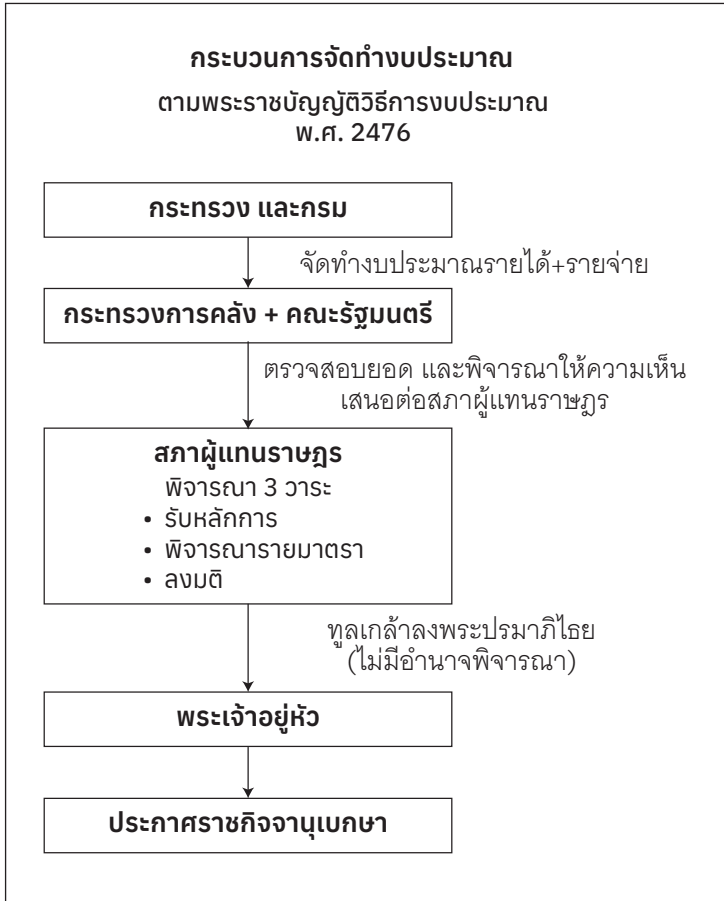
วาระที่ 3 การพิจารณาวาระที่สาม ให้ปรึกษาแต่ละข้อว่า ร่างที่แก้ไขเพิ่มเติมตกลงกันแล้วนั้นจะออกเป็นพระราชบัญญัติได้หรือไม่<sup>43</sup> ซึ่งในเชิงเนื้อหาของการพิจารณางบประมาณสภาผู้แทนราษฎรจะได้กระทำการเป็นสองตอนคือ พิจารณาปรึกษาโดยทั่ว ๆ ไป และลงมติค่าขอตั้งเงินจ่าย<sup>44</sup>

ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาครบจนมาถึงวาระที่สามแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะได้สอบถามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า “ท่านผู้ใดเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควรออกเป็นกฎหมายบังคับได้โปรดยกมือขึ้น” เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ยกมือลงมติเห็นชอบเป็นการรับรองให้พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ และนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของการพิจารณางบประมาณประจำปีภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็คือ การเปิดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายปรึกษาโดยทั่ว ๆ ไป โดยอาจตั้งคำถามถึงความจำเป็นและที่มาของการใช้จ่าย รวมถึงการตัดลดรายจ่ายในงบประมาณแผ่นดินนั้น ๆ ซึ่งสิ่งนี้ไม่ได้เกิดขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เนื่องจากการจัดทำงบประมาณนั้น รัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อราษฎร

การจัดทำงบประมาณประจำปีภายใต้บริบทของระบอบประชาธิปไตยนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของราษฎร จึงจำเป็นต้องพิจารณาริปรึกษากันเพื่อกลั่นกรองงบประมาณ ในขณะที่เดียวกันการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลก็เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของราษฎร ตัวอย่างเช่น สนธิ เจริญรัฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา อภิปรายงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2477 ซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอไว้ ความว่า

ภาพที่ 5-3 โครงสร้างกระบวนการจัดทำงบประมาณภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง



“...เงินที่รัฐบาลว่าจะใช้ในการส่งเสริมเทศบาล 1,000,000 บาท ใน พ.ศ. 2477 นี้ คือหมายความว่าเงินจำนวนนี้แล้วแต่รัฐบาลจะเฉลี่ยไปให้ในจังหวัดใด ซึ่งขอใช้เทศบาลหรือว่าเป็นเงินซึ่งรัฐบาลจะเฉลี่ยให้ทั่วกัน 70 จังหวัด<sup>45</sup>”

ตามรัฐธรรมนูญและการเมืองในระบบรัฐสภานั้น คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องชี้แจง ซึ่งในกรณีนี้นายกรัฐมนตรีในเวลานั้น ชี้แจงว่า

“เงิน 1,000,000 บาทนี้เป็นเพียงกะไว้เท่านั้น แต่ว่ายังไม่มีการเทศบาล เพราะฉะนั้นจึงยังไม่ให้จ่ายอะไรได้ เป็นอันว่างดไว้ก่อน<sup>46</sup>”

ดังจะเห็นได้ว่า การจัดทำงบประมาณภายใต้ระบอบประชาธิปไตยมีความซับซ้อนและเป็นระบบมากกว่าภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการพิจารณากลับกรอง และให้ความเห็นชอบโดยองค์กรผู้แทนประชาชน เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินมุ่งรักษาประโยชน์สูงสุดของราษฎรและสอดคล้องกับความต้องการของราษฎรที่ถ่ายทอดผ่านรัฐสภา ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็ต้องใช้งบประมาณภายใต้กรอบที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบไว้ และต้องรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด จึงเห็นได้ว่า การจัดทำงบประมาณในระบบประชาธิปไตยมิใช่เพียงกระบวนการทางการเงินของรัฐ หากแต่เป็นกระบวนการสร้างความชอบธรรมในการจ่ายเงินแผ่นดิน ให้ตอบสนองต่อผู้มีอำนาจสูงสุดซึ่งก็คือราษฎร

ทั้งนี้ ความเปลี่ยนแปลงเรื่องการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาปรากฏอีกครั้งหนึ่ง เมื่อมีการเสนอให้เปลี่ยนแปลงปีงบประมาณ ซึ่งจากเดิมกฎหมายกำหนดปีงบประมาณเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 1 เมษายนจนถึง 31 มีนาคมของทุกปี ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 (ค.ศ. 1938) รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เสนอให้แก้ไขกฎหมายวิธีการงบประมาณโดยเปลี่ยนวันเริ่มต้นปีงบประมาณมาเป็นวันที่ 1 ตุลาคม

จนถึง 30 กันยายนของทุกปี เนื่องจากรัฐบาลแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า จะกำหนดปีงบประมาณให้เหมาะสมแก่ฤดูกาลนั้น ดังปรากฏตามถ้อยแถลงของปรีดี พนมยงค์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2481 ซึ่งแสดงเหตุผลและแนวทางของร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2481 ความว่า

“ในการที่รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้พิจารณาโดยส่วนนั้น ข้าพเจ้าต้องขอภัยเสียก่อนว่า ในการที่ให้ท่านสมาชิกทั้งหลายได้พิจารณาโดยด่วน ก็เพราะเหตุว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ดำเนินตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ กล่าวคือว่า รัฐบาลได้แถลงไว้ว่า รัฐบาลจะได้เปลี่ยนปีงบประมาณใหม่ให้ถูกต้องตามฤดูกาล...การที่รัฐบาลจะต้องเปลี่ยนปีงบประมาณใหม่ โดยจะได้เริ่มตั้งแต่ในเดือนตุลาคมของปีหนึ่ง และไปหมดในวันที่ 30 กันยายนของอีกปีหนึ่งนั้น ทั้งนี้ก็โดยคำนึงถึงดินฟ้าอากาศของประเทศสยาม<sup>47</sup>”

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว ยังรายละเอียดของคำชี้แจงเพิ่มเติมอีกว่า 3 ประการ ได้แก่ *ประการแรก* งานก่อสร้างและงานโยธาทั้งหลายจะทำในช่วงฤดูแล้ง คือ ตั้งแต่เดือนธันวาคมจนถึงเดือนมิถุนายน ถ้าปีงบประมาณเริ่มต้นในเดือนเมษายนเจ้าหน้าที่จะต้องคอยห่วงเรื่องงบประมาณตลอดช่วงเดือนมกราคมจนถึงมีนาคม เพื่อจัดเตรียมทำงบประมาณแผ่นดินเพื่อเสนอให้ทันเดือนมีนาคม *ประการที่สอง* เดือนเมษายนนั้นเป็นเดือนที่มีวันหยุดราชการหลายวัน กว่างบประมาณจะได้รับไปถึงจังหวัดต่าง ๆ

ก็ล่วงไปจนถึงมิถุนายนหรือพฤษภาคมซึ่งเข้าสู่ช่วงฤดูฝนก็ไม่สามารถดำเนินงานใด ๆ ได้ *ประการที่สาม* เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่เป็นชาวนา การจัดเก็บภาษีจึงควรรอให้เสร็จสิ้นฤดูเก็บเกี่ยวเสียก่อน จึงจะคำนวณรายได้จากการจัดเก็บภาษีได้ดีขึ้น<sup>48</sup>

การแก้ไขในครั้งนี้อาจมีได้เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนช่วงเวลาทางบัญชีของรัฐเท่านั้น หากแต่เป็นความพยายามปรับระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพภูมิอากาศ โครงสร้างเศรษฐกิจ และลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ซึ่งมีฐานสำคัญอยู่ที่ภาคเกษตรกรรมและการดำเนินงานด้านโยธาที่ขึ้นอยู่กับฤดูกาล การกำหนดปีงบประมาณใหม่ให้เริ่มต้นในเดือนตุลาคมจึงเอื้อให้การวางแผนการจัดเก็บรายได้ และการดำเนินโครงการของรัฐดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะงานก่อสร้างซึ่งต้องดำเนินการในช่วงฤดูแล้ง และการจัดเก็บภาษีที่สัมพันธ์กับรอบการผลิตทางการเกษตร

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของรัฐไทยในการนำหลักการบริหารการคลังแบบสมัยใหม่มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศ มิใช่เพียงการยึดถือรูปแบบที่สืบทอดมาแต่เดิม การกำหนดปีงบประมาณใหม่จึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างระบบงบประมาณที่มีเหตุผลเชิงบริหารและเชิงเศรษฐกิจรองรับ ตลอดจนเป็นความพยายามทำให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง

อนึ่ง เมื่อพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2481 ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมาย นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาระยะเวลาปีงบประมาณของประเทศไทยจึงเปลี่ยนจาก 1 เมษายนถึง 31 มีนาคม มาเป็น 1 ตุลาคมถึง 30 กันยายน แทน โดยปีงบประมาณนี้ถูกนำมาใช้โดยตลอด แม้ว่าในเวลาต่อมา

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 จะถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งต่อมาก็ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561<sup>49</sup> ทว่าปีงบประมาณของประเทศไทยก็ยังคงเริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคมถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป

## บทบาทของปรีดี พนมยงค์ ในการสถาปนา

### หลักอำนาจสูงสุดทางการเมืองของรัฐสภา

ในหัวข้อก่อนหน้านี้อภิปรายหลักการพื้นฐานของระบบงบประมาณในระบบประชาธิปไตย ตลอดจนพัฒนาการของระบบงบประมาณแผ่นดินของไทยทั้งก่อนและภายหลังการอภิวัฒน์สยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของอำนาจทางการเมืองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบที่ยึดโยงกับอำนาจอธิปไตยของประชาชนผ่านรัฐสภา การจัดทำงบประมาณแผ่นดินจึงมิได้เป็นเพียงกระบวนการทางการเงินของรัฐ หากแต่เป็นกลไกสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ และการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร<sup>50</sup>

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นโดยทันทีทันใดจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ หรือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเท่านั้น หากต้องอาศัยการออกแบบสถาบัน การตรากฎหมาย และการกำหนดกระบวนการทางการเมืองให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ในบริบทนี้ ปรีดี พนมยงค์ นับเป็นบุคคลสำคัญที่มีบทบาทสถาปนาอำนาจสูงสุดทางการเมืองให้เป็นของรัฐสภา หัวข้อนี้จึงเป็นการทำความเข้าใจบทบาทของปรีดีต่อการสร้างหลักการในทางงบประมาณดังกล่าว

## ปรีดี พนมยงค์ กับ การเสริมสร้างอำนาจสูงสุดทางการคลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 รับรองและสถาปนาหลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภาเอาไว้ดังกำหนดว่า

“งบประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าและพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ท่านให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง<sup>51</sup>”

ดังนั้น การที่กำหนดให้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้รัฐสภาตรวจสอบและอภิปรายความเหมาะสมของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลได้ โดยหลักการดังกล่าวนี้ยังคงได้รับการรับรองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ

อย่างไรก็ตาม หลักการที่กำหนดว่างบประมาณแผ่นดินประจำปีต้องตราพระราชบัญญัตินั้นยังเป็นแต่เพียงงบประมาณแผ่นดินฝั่งรายจ่ายเท่านั้น ในส่วนของงบประมาณแผ่นดินที่เป็นฝั่งรายรับ รัฐธรรมนูญยังไม่ได้บัญญัติรับรองอำนาจของรัฐสภาเอาไว้ แม้ว่าการตรากฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นฝั่งของงบประมาณในฝั่งรายได้จะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติหรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (พระราชกำหนด) ซึ่งให้อำนาจรัฐสภาตรวจสอบและอภิปรายได้ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อพระราชบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐบาลจะเป็นผู้ที่ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดอัตราภาษีและข้อยกเว้นตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีกที ในส่วนนี้จึงพ้นไปจากอำนาจตรวจสอบของรัฐสภา พัฒนาการของหลักการอำนาจสูงสุดทางการคลัง

เป็นของรัฐสภาในประเทศไทยนั้นก็ค่อย ๆ ก่อเกิดขึ้นผ่านสถานการณ์การเมืองและเหตุการณ์ในทางประวัติศาสตร์

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2488 จนถึงต้นปี พ.ศ. 2489 ด้านสถานการณ์ภายนอก ประเทศไทยเพิ่งผ่านพ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 ในขณะที่สถานการณ์ภายในประเทศ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว มีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีถึง 4 คน ได้แก่ ทวี บุณยเกตุ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ควง อภัยวงศ์ และปรีดี พนมยงค์<sup>52</sup> คณะรัฐมนตรีที่เข้ามาดำรงตำแหน่งมีระยะเวลาเพียงสั้น ๆ ไม่อาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2489 ได้ทันก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2489<sup>53</sup>

ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 4 ลงมติให้ปรีดีดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช พยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต่อสภาผู้แทนราษฎรมาก่อนแล้ว แต่ยังไม่ทันได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม รัฐบาลก็สิ้นสุดลงก่อนด้วยเหตุยบสภา ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป ควง อภัยวงศ์ ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อกลับไปพิจารณาใหม่ แต่เกิดเหตุการณ์ให้ควงต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากคณะรัฐมนตรีแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า ไม่สามารถปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ และในชั้นลงมติรับหลักการ รัฐบาลก็เป็นฝ่ายพ่ายแพ้ ฝ่ายสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร จึงลาออกไปตามมารยาททางการเมือง<sup>54</sup>

อย่างไรก็ดี เมื่อรัฐบาลไม่สามารถจัดทำงบประมาณได้ทันปีงบประมาณใหม่แล้ว รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้พระราชบัญญัติปีก่อน

นั้นไปพลาง<sup>55</sup> ดังนั้น รัฐบาลจะจ่ายเงินงบประมาณได้ในเฉพาะในรายการ และจำนวนที่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณปีที่แล้วเท่านั้น รายจ่ายใด ที่เพิ่มเติมขึ้นมาในภายหลัง รัฐบาลไม่สามารถจะจ่ายเงินงบประมาณได้ เนื่องจากงบประมาณรายการนั้นไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งขัดกับหลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภา

ทว่าในทางปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2477 ได้กำหนดให้กรณีมีเหตุฉุกเฉินนั้น รัฐบาลอาจจ่ายเงินเกินกว่าจำนวนที่สภานอมัติให้เบิกจ่ายตามงบประมาณประจำปีก็ได้ แต่ต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมตามจำนวนเงินที่จ่ายเกินไปยังสภาโดยด่วน<sup>56</sup>

การที่ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร กำหนดไว้ในลักษณะดังกล่าวนั้นก็มิมีปัญหาเช่นกัน เพราะโดยสภาของข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายตามกระบวนการที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มิใช่พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด เพียงแต่ในทางปฏิบัติไม่มีการหยิบยกปัญหากฎหมายดังกล่าวขึ้นพิจารณาในสมัยนั้น<sup>57</sup>

เมื่อรัฐบาลปริติติมีเหตุจะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณนอกเหนือไปจากรายการและจำนวนที่ได้กำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2488 ซึ่งรายการส่วนใหญ่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 และเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดินนอกเหนือจากงบประมาณประจำ ได้แก่ การเพิ่มเงินเพิ่มประจำเดือนชั่วคราว เงินชดเชยทหารที่ปลดประจำการ การเพิ่มบำรุงความสุขทหารและตำรวจ การเพิ่มเงินอุดหนุนแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล การเพิ่มเงินอุดหนุนโรงเรียนราษฎร การซื้อพันธุ์ข้าวแจกชาวนา ค่าป้องกันโรค เงินชดเชยความเสียหายให้แก่

สถานศึกษาในกรณีรัฐบาลได้จัดให้ทหารต่างด้าวหรือเชลยไปพักอาศัย การซื้อข้าวให้สหประชาชาติ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวแก่ข้อตกลงและการสัมพันธ์ กับสหประชาชาติ การซื้อรถไฟสายแม่กลอง และค่าเชื้อเพลิงการไฟฟ้า พระตะบอง<sup>58</sup>

บรรดาค่าใช้จ่ายข้างต้นนี้ ปรีดีเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ และจะ รอให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการลงมติ ออกเป็นกฎหมายก็จะไม่ทันการ แต่จะให้ใช้วิธีการดังเช่นที่รัฐบาลที่ ผ่านมากระทำก็เห็นเป็นการไม่เคารพต่อรัฐสภาในฐานะผู้แทนของ ประชาชน เพราะการที่รัฐบาลจ่ายเงินฉุกเฉินออกไปก่อนแล้วค่อยมา เสนอขออนุญาตจากรัฐสภาในภายหลัง แม้รัฐสภาจะไม่เห็นชอบร่าง พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็ไม่มีประโยชน์อะไรในทางปฏิบัติ เพราะ รัฐบาลก็ได้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวไปก่อนแล้ว

เจตนาของปรีดีคือ ต้องการให้รัฐสภามีอำนาจท้วงติง และแสดง ความเห็นเพื่อตรวจสอบต่อการจ่ายเงินของรัฐบาลได้ ดังปรากฏใน คำแถลงของปรีดีในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2489 ว่า

“ในการที่รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้ รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนนี้ขึ้นมานั้น ก็โดยรู้สึกว่าการจ่าย เงินของรัฐเป็นจำนวนมากเช่นนี้ไม่เป็นการที่เหมาะสมนัก ในการที่รัฐบาลจะถืออำนาจตามที่เคยมีอยู่ที่ส่งจ่ายไปพลาง ก่อน โดยไม่ได้มาขอต่อสภา คราวนี้ข้าพเจ้าจึงเห็นว่า เราควร ที่จะทำแบบเพื่อที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรได้มีการควบคุมการ จ่ายเงินไปพลางก่อนนี้ด้วย...”<sup>59</sup>

การที่รัฐบาลใช้วิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนนี้ทำให้รัฐสภาที่มีอำนาจตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้จ่ายเงินคงคลังของรัฐบาลได้ ดังปรากฏในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2489 บุญช่วย อรรถจักร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สอบถามรัฐบาลถึงค่าใช้จ่ายบางรายการ เช่น เรื่องรายการซื้อข้าวของสหประชาชาติ ซึ่งในตอนแรกรัฐบาลแจ้งว่า สหประชาชาติจะซื้อเอง ด้วยเหตุใดรัฐบาลจะต้องไปตั้งงบประมาณซื้อให้กับสหประชาชาติด้วย<sup>60</sup>

การอภิปรายถึงความเหมาะสมและสาเหตุที่ต้องตั้งงบประมาณนี้เป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบการใช้อำนาจทางงบประมาณของฝ่ายบริหารได้ อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลปรีดีดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับรัฐบาลที่ผ่านมา โดยจ่ายเงินเกินกว่าจำนวนที่สภาอนุมัติให้เบิกจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี แล้วค่อยมาเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมตามจำนวนที่จ่ายเกินไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะไม่ได้ซักถามหรือถกเถียงถึงความเหมาะสมของการใช้จ่ายงบประมาณได้ ซึ่งเป็นกรณีไม่ส่งเสริมการมีอำนาจสูงสุดในทางงบประมาณของรัฐสภา

นอกจากนี้ การที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 ก็คือ การอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการ และไม่เกินจำนวนเงินที่ระบุไว้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการแสดงรายการจ่ายแต่ละรายการไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ 22 รายการ<sup>61</sup> การกำหนดรายการจ่ายไว้เช่นนี้ ย่อมเป็นการจำกัดดุลพินิจของรัฐบาล เพราะรัฐบาลไม่อาจใช้จ่ายผิดไปจากรายการที่ระบุไว้ได้<sup>62</sup>

อีกทั้งตามพระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาผูกมัดตนเองว่า จำนวนที่จ่ายไปก่อนหน้านี้เพียงแค่ระยะเวลา 2 เดือนเท่านั้น ซึ่งเป็นการเร่งรัดให้รัฐบาลจะต้องดำเนินการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แล้วเสร็จ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลไม่ต้องการใช้อำนาจที่สภาผู้แทนราษฎรมอบให้อย่างไม่มีขอบเขต เพราะการใช้อำนาจในลักษณะเช่นนี้ย่อมกระทบกระเทือนถึงอำนาจของรัฐสภา<sup>63</sup>

การที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติในลักษณะนี้ เป็นการเสนอเป็นครั้งแรกและเป็นวิธีที่ปรกติคิดขึ้นมา โดยในการชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎร ปรกติกล่าวว่า

“...ขอให้ดีกว่าแต่ก่อนนี้ไม่เคยนำมาสภาฯ นี้ข้าพเจ้าลองนำมา เพราะฉะนั้นขอให้เพล่า ๆ เสียก่อน แล้วฉบับหลัง (ในครั้งถัดไป) ท่านจะเอาละเอียดอะไรหน่อยก็ทำได้ คราวนี้ขอชัดใจท่านเถอะ ขอเอาวาระเดียว<sup>64</sup>”

ในภายหลังรัฐบาลของปรีดี พนมยงค์ นำเสนอพระราชบัญญัติในลักษณะเดียวกันนี้อีกครั้ง คือ พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 เนื่องจากวาระเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติก่อนหน้านี้หมดลงแล้ว และยังคงอยู่ในระหว่างจัดทำงบประมาณประจำปีอยู่<sup>65</sup>

## การบัญญัติหลักการให้รับผิดชอบต่อรัฐสภาเป็นกฎหมาย

หลักการของกฎหมายอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนนี้มีความสำคัญและได้รับการยอมรับในทางการเมือง ในฐานะวิธีที่จะ

ทำให้รัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณให้เหมาะสมและมีความยืดหยุ่นในการรับ  
งบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ ซึ่งในเวลาต่อมาเมื่อ  
เกิดการรัฐประหารรัฐบาลของพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ โดย  
จอมพล ผิน ชุณหะวัณ ในปี พ.ศ. 2490 แล้ว ควง อกัยวงศ์ กลับมา  
ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

ในครั้งนั้นรัฐบาลควงเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการคลัง<sup>66</sup> ซึ่ง  
ต่อมาใช้ชื่อพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491<sup>67</sup> ต่อวุฒิสภาซึ่งทำ  
หน้าที่รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)  
พุทธศักราช 2490 รัฐบาลควงนำวิธีการที่ปรึศติคิดขึ้นมำบัญญัติเอาไว้  
ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยนิยามความหมายของคำว่ำ “มติให้จ่าย  
เงินไปก่อน<sup>68</sup>” ซึ่งในการประชุมวุฒิสภา พันโท พระสารสาส์นพลชั้นร์  
สมาชิกวุฒิสภา อภิปรายว่ำ

“...ข้าพเจ้าเห็นในมติที่ท่านรัฐมนตรีว่ำ แต่ถ้ำหากมี  
พระราชบัญญัติแล้วเราก็อนุโลมตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ  
เหตุใดจึงจะต้องไปเรียกว่ำ มติให้จ่ายเงินไปก่อน ข้าพเจ้ายัง  
สงสัย...ซึ่งในประเด็นนี้รัฐบาลก็ไม่ได้อธิบาย จึงนำสันนิษฐาน  
ได้ว่ำ การที่กำหนดคำนิยามมติให้จ่ายเงินไปก่อน ไว้ในร่าง  
พระราชบัญญัติดังกล่าวคงเป็นเพราะผู้กร่างต้องการ  
หลีกเลี่ยงการใช้คำว่ำ พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่าย  
เงินไปพลงก่อน<sup>69</sup>”

คุณูปการของนายปรึศติ พนมยงค์ ที่วางรากฐานของการจ่ายเงิน  
งบประมาณของรัฐบาลโดยทำเป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาล  
จ่ายเงินไปพลงก่อนนี้ และในภายหลังหลักการดังกล่าวได้รับการบัญญัติ

ไว้ในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งเป็นการยอมรับอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภา โดยหากไม่ทำในรูปของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแล้ว รัฐบาลจะไม่สามารถจ่ายเงินคงคลังนอกเหนือไปจากรายการและจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้เลย

มีข้อพึงสังเกตอยู่ว่า พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กำหนดให้รัฐบาลเมื่อจ่ายเงินนอกเหนือไปจากรายการและจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี รัฐบาลจะต้องตั้งเงินชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมก็ตาม เพื่อชดเชยในส่วนที่ได้เบิกจ่ายไปก่อนล่วงหน้า<sup>70</sup>

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ยังมีข้อด้อยอยู่คือการไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลในฐานะผู้เบิกจ่ายเงินคงคลังในกรณีนี้ระบุนแหล่งรายได้หรือวิธีการจัดหาเงินมาชดใช้ในส่วนที่เบิกจ่ายไปก่อนล่วงหน้าแต่ประการใด ซึ่งในยามที่ฐานะแห่งเงินคงคลังอ่อนปวกเปียกและรัฐบาลมีปัญหาในการหารายได้ การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลด้วยวิธีการเหล่านี้อาจสร้างปัญหาเสถียรภาพแห่งเงินคงคลังได้โดยง่าย<sup>71</sup> สิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาต่อไปคือ การกำหนดให้รัฐบาลจะต้องระบุนแหล่งรายได้หรือวิธีการจัดหาเงินมาชดใช้ในส่วนที่ได้เบิกจ่ายไปจากเงินคงคลังนี้ นอกจากจะเป็นการช่วยรักษาวินัยทางการคลังที่ดีแล้ว ยังเป็นการให้ข้อมูลแก่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาได้ทราบด้วยว่าในการพิจารณาอนุมัติให้จ่ายเงินไปก่อนนี้จะทำให้ประเทศได้รับผลกระทบหรือมีภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นอย่างไรบ้าง

## สรุป

การจัดทำงบประมาณแผ่นดินภายหลังการอภิวัฒน์สยาม พ.ศ. 2475 มิได้เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในทางวิธีการบริหารราชการ หากเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานคิดว่าด้วยอำนาจทางการคลังของรัฐอย่างมีนัยสำคัญ จากเดิมที่การจัดเก็บและใช้จ่ายเงินแผ่นดินผูกพันอยู่กับพระราชอำนาจและการบริหารของราชสำนัก มาเป็นระบบที่ต้องอาศัยการอนุมัติ การตรวจสอบ และความรับผิดชอบต่อรัฐสภาในฐานะองค์กรผู้แทนราษฎร การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวทำให้งบประมาณแผ่นดินมีสถานะเป็นทั้งเครื่องมือในการบริหารประเทศและกลไกทางรัฐธรรมนูญในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

ในกระบวนการดังกล่าว ปรีดีมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้หลักอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภาได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างเป็นทางการ ทั้งในระดับความคิดและในระดับกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ปรีดีมิได้มองงบประมาณในฐานะเรื่องเทคนิคทางการคลังเท่านั้น หากมองว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย และต้องอยู่ภายใต้กลไกความรับผิดชอบตามระบอบรัฐธรรมนูญด้วย

ดังนั้น หากพิจารณาบทบาทของงบประมาณแผ่นดินในมิติประวัติศาสตร์สถาบัน เห็นได้ว่า การปฏิรูประบบงบประมาณภายหลังการอภิวัฒน์มิใช่เพียงการปรับปรุงรูปแบบการทำบัญชีรายรับรายจ่ายของรัฐให้มีระเบียบมากขึ้น หากเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเปลี่ยนรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่รัฐที่การใช้อำนาจทางการคลังต้องยึดโยงกับประชาชนผ่านรัฐสภา และด้วยเหตุนี้เอง งบประมาณแผ่นดินจึงเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่ทำให้ระบอบใหม่มีความหมายในทางสถาบันอย่างแท้จริง

## เชิงอรรถท้ายบทที่ 5

---

- <sup>1</sup> ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตทัศน์ประกาศ อธิบายว่า แนวคิดเรื่องกฎหมายการคลังของไทยถือเอาตามลักษณะของการศึกษากฎหมายการคลังในภาคพื้นทวีปยุโรป โดยได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศสและอิตาลี ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นมาพร้อมกันกับการจัดตั้งหลักสูตรของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ในหลักสูตรธรรมศาสตร์บัณฑิต โดยผู้เขียนเห็นว่าการศึกษาลักษณะดังกล่าวเป็นผลมาจากการจัดวางความสัมพันธ์แบบวิทยาการคลังแบบภาคพื้นทวีปยุโรป; ดู อิสสระ นิตทัศน์ประกาศ, *คำอธิบายวิชากฎหมายการคลังขั้นสูง*, (เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายการคลังขั้นสูง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มปป), 1.
- <sup>2</sup> Jean-Raphaël Pellas, *Droit fiscal*, 3e edition, (Bréal, 2023), Chapitre 2, ebook; เพิ่งอ้าง, 6-7.
- <sup>3</sup> Andrew Norton, and Diane Elson, What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process, Overseas Development Institute, 2002 [Online], accessed 25 January 2026, from <https://media.odi.org/documents/2422.pdf>.
- <sup>4</sup> ดังจะเห็นได้ว่าตั้งแต่หลังช่วงทศวรรษที่ 2440 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีความพยายามสร้างกลไกทางงบประมาณขึ้นมา ควบคู่กันกับการจัดเก็บภาษี และการควบคุมการใช้จ่ายภาษี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้กลไกทางการคลังและงบประมาณเป็นเครื่องมือในการปกครองของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่กลไกดังกล่าวนั้นไม่ได้นำมาซึ่งหัวใจสำคัญคือ ราษฎรในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ในเชิงว่าการใช้งบประมาณครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะเป็นภาษีจากราษฎร หรือการใช้งบประมาณไม่ได้ตอบสนองต่อราษฎร หรือบรรดากฎหมายเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณล้วนไม่ได้คำนึงถึงราษฎร ระบบการคลังและงบประมาณของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงคงเป็นเพียงแต่การจัดการทางการคลังและงบประมาณเพื่อตอบสนองต่อรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีพระเจ้าอยู่หัวเป็นประมุข.

- 5 จรัส สุวรรณมาลา, *ประชาธิปไตยทางการคลังไทย* (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), 13-14.
- 6 สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายการคลัง: ภาคงบประมาณแผ่นดิน*, (วิญญูชน, 2563), 197-198.
- 7 Ian Lienert, and Jung Moo-Kyung, "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison," *OECD Journal on Budgeting*, 135-136.
- 8 สุปรียา แก้วละเอียด, อ้างแล้ว เิงอรธที่ 6, 205-206.
- 9 จรัส สุวรรณมาลา, อ้างแล้ว เิงอรธที่ 5, 3-5 และ 13-14.
- 10 เพิ่งอ้าง, 3.
- 11 เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, "การจัดทำงบประมาณครั้งแรก ภายหลังกการอภิววัฒน์สยาม 2475," *สถาบันปรีดี พนมยงค์*, 28 มีนาคม 2564 [Online], สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2569, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2021/03/651>.
- 12 สุปรียา แก้วละเอียด, อ้างแล้ว เิงอรธที่ 6, 203-204.
- 13 เพิ่งอ้าง, 246-249.
- 14 เพิ่งอ้าง, 246-249.
- 15 ดู จรัส สุวรรณมาลา, อ้างแล้ว เิงอรธที่ 5, 16.
- 16 สุปรียา แก้วละเอียด, อ้างแล้ว เิงอรธที่ 6, 251-254.
- 17 ดู อภิชาติ สถิตินิรามัย และอิสร์กุล อุณหเกตุ, *ทุน วัง คลัง (คักคิด) นา: สมรภูมิเศรษฐกิจการเมืองไทยกับประชาธิปไตยที่ไม่ลงหลักปักฐาน* (มติชน, 2564), 202-209.
- 18 การกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องทำในรูปแบบของพระราชบัญญัติ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา.
- 19 พรเพ็ญ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-68)," (วิทยานพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), 180-186.
- 20 ชานันท์ ยอดหงษ์, *นายในสมัยรัชกาลที่ 6*, (มติชน, 2556), 65-66.
- 21 พรเพ็ญ อันตระกูล, อ้างแล้ว เิงอรธที่ 19, 184.

- <sup>22</sup> สุลักษณ์ ศิวรักษ์, “ร.6 สวรรคตเพื่อรักษาประเทศชาติ (ตอนที่ 2/3),” Youtube-ธนดิศ, 26 พฤศจิกายน 2564 [Online], สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2569, จาก [https://youtu.be/y7I060W4Alo?si=ezCcQNQTvvb6\\_60v](https://youtu.be/y7I060W4Alo?si=ezCcQNQTvvb6_60v).
- <sup>23</sup> การปฏิรูปด้านการคลังและการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ ได้รับอิทธิพลสำคัญมาจากข้อจำกัดของสนธิสัญญาเบาว์ริงที่ทำให้ราชสำนักจัดเก็บรายได้ลดลงซึ่งกลายเป็นข้อจำกัดด้านรายได้ของราชสำนัก และสร้างเขตแดนการใช้จ่ายงบประมาณ ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ราชสำนักต้องควบคุมการจัดเก็บรายได้และรายจ่าย; ดู พอพันธ์ อุยยานนท์, *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย*, (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2564), 13-15.
- <sup>24</sup> พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จุลศักราช 1235, ข้อ 1.
- <sup>25</sup> พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จุลศักราช 1237, มาตรา 1.
- <sup>26</sup> พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จุลศักราช 1237, คำอธิบายในหมวดมาตราที่ 5.
- <sup>27</sup> พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จุลศักราช 1237, หมวดมาตราที่ 5 ข้อ 2.
- <sup>28</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456, มาตรา 2.
- <sup>29</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456, มาตรา 2.
- <sup>30</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456, มาตรา 9.
- <sup>31</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456, มาตรา 6.
- <sup>32</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456, มาตรา 6.
- <sup>33</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475, มาตรา 2.
- <sup>34</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475, มาตรา 37.
- <sup>35</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475, มาตรา 36.
- <sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475, มาตรา 38.
- <sup>37</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2476, มาตรา 2.
- <sup>38</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476, มาตรา 5.
- <sup>39</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476, มาตรา 6.

- 40 ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาเพื่อใช้ในการปฏิบัติตามงานของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476, ข้อ 20.
- 41 ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาเพื่อใช้ในการปฏิบัติตามงานของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476, ข้อ 21.
- 42 ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาเพื่อใช้ในการปฏิบัติตามงานของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476, ข้อ 24 และ 25.
- 43 ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาเพื่อใช้ในการปฏิบัติตามงานของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476, ข้อ 26.
- 44 ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาเพื่อใช้ในการปฏิบัติตามงานของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476, ข้อ 31.
- 45 สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 23/วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2477.
- 46 เพิ่งอ้าง.
- 47 สภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 5/วันที่ 12 มกราคม 2481.
- 48 เพิ่งอ้าง.
- 49 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, มาตรา 4.
- 50 ความสัมพันธ์ทางงบประมาณนั้นเป็นกลไกพื้นฐานที่สำคัญในการควบคุมและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร; ดู จิรจิตต์ แสงลี, “ลักษณะพื้นฐานของการปกครองระบบรัฐสภา: ศึกษาเปรียบเทียบระบบรัฐสภาในอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), จาก [https://digital.library.tu.ac.th/tu\\_dc/frontend/Info/item/dc:186350](https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:186350).
- 51 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 37.
- 52 บุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้แก่ ทวี บุญยเกตุ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช คง อภัยวงศ์ และปรีดี พนมยงค์ ซึ่งในการเข้าดำรงตำแหน่งของนายทวี บุญยเกตุนั้นเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียงระยะเวลาสั้น ๆ แค่ 17 วัน ซึ่งเป็นการดำรงตำแหน่งแทนระหว่างที่รอ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เดินทางกลับมาประเทศไทย ซึ่งเมื่อรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช บริหารราชการแผ่นดินไปได้ระยะเวลาหนึ่งได้ยุบสภาให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งนายคง อภัยวงศ์

ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนแต่ก็ต้องลาออกเพราะเหตุแพ้กการลงมติ รัฐมนตรี  
ทั้งคณะจึงได้ลาออก ซึ่งในเวลาต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ปรีดี เป็น  
นายกรัฐมนตรี.

- 53 เดิมประเทศไทยกำหนดกรอบระยะเวลางบประมาณเอาไว้เริ่มต้นปีงบประมาณ  
ในวันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดปีงบประมาณในวันที่ 31 ธันวาคม ในปีเดียวกัน  
ต่อมาจึงได้ยกเลิกในปีงบประมาณ พ.ศ. 2504 และเริ่มต้นกำหนดวันเริ่มต้นและ  
สิ้นสุดตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2505; ดู อรพิน ผลสุวรรณ  
สหายรูป, *กฎหมายการคลัง*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (โครงการตำราและเอกสารประกอบ  
การสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557) น.159.
- 54 ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน พ.ศ. 2489 ซึ่ง  
มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองไม่ให้พ่อค้าเอาไรต์เอาเปรียบผู้บริโภค คณะรัฐมนตรี  
ได้แถลงต่อสภาว่า ไม่สามารถปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้  
เนื่องจากไม่มีมาตรการที่จะควบคุมราคา แต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการ  
ด้วยคะแนนเสียง 65 ต่อ 63.
- 55 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 55.
- 56 ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2477,  
ข้อ 70.
- 57 อิศสระ นิตินิตยสาร, "ท่านปรีดีฯ กับการริเริ่มเสริมสร้างอำนาจทาง  
การคลังของรัฐสภา," ใน *หนังสือวันปรีดี พนมยงค์ 11 พฤษภาคม 2537*,  
(โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), 40.
- 58 พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พุทธศักราช 2489, มาตรา  
3.
- 59 สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 18/วันที่ 1 เมษายน  
2489.
- 60 เพิ่งอ้าง.
- 61 พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พุทธศักราช 2489, มาตรา  
3.
- 62 อิศสระ นิตินิตยสาร, อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 57, 48.
- 63 เพิ่งอ้าง, 48.

- <sup>64</sup> สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 18/วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2489.
- <sup>65</sup> ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517)*, (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมนุกการช่าง, 2517), 533-534.
- <sup>66</sup> อีสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 57, 54.
- <sup>67</sup> สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมวุฒิสภา (พฤฒสภา) ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 4/วันที่ 28 ธันวาคม 2491.
- <sup>68</sup> “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” หมายความว่า มติของรัฐสภาซึ่งได้ตราขึ้นไว้เป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ นั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม; ดู พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491, มาตรา 3.
- <sup>69</sup> สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมวุฒิสภา (พฤฒสภา) ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 4/วันที่ 28 ธันวาคม 2491.
- <sup>70</sup> พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491, มาตรา 6.
- <sup>71</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย*, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), 93.





**กฏเกณฑ์  
ทางกฎหมายการคลัง  
ของประเทศไทย**

---

เมื่อพิจารณาในภาพรวม วิทยาการคลังในทศวรรษของปรีดี พนมยงค์ มิได้หมายถึงเพียงการจัดเก็บภาษี การจัดทำงานประมาณ หรือ การควบคุมฐานะการเงินของรัฐในความหมายอย่างแคบ หากแต่หมายถึง องค์ความรู้ว่าด้วยการกำหนดภารกิจของรัฐ การจัดสรรทรัพยากรของ สังคม การจัดระเบียบเศรษฐกิจ และการสร้างความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ ระหว่างรัฐกับราษฎรภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การคลังในความคิดของปรีดีมิใช่เพียงเรื่องเทคนิคทางเศรษฐกิจ หากยังเป็นส่วนหนึ่งของศาสตร์ว่าด้วยรัฐสมัยใหม่ และเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 มีความหมายในทางเศรษฐกิจ สังคม และ กฎหมายอย่างเป็นทางการ

ด้วยเหตุนี้ ความคิดทางการคลังของปรีดีจึงมีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมอย่างน้อยสี่มิติสำคัญ ได้แก่ การคลังในฐานะเครื่องมือบำรุง ความสุขสมบูรณ์ของราษฎร การคลังในฐานะกลไกในการจัดระเบียบ เศรษฐกิจโดยรัฐ การคลังในฐานะเครื่องมือสร้างความเป็นธรรม เชิงโครงสร้างผ่านการจัดสรรทรัพยากรและภาวะสาธารณสุขขึ้นใหม่ และการคลังในฐานะส่วนหนึ่งของระเบียบรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ ซึ่งผูก การใช้อำนาจทางการคลังไว้กับกฎหมาย ความรับผิดชอบ และความ ชอบธรรมทางประชาธิปไตย ดังนั้น หนังสือเล่มนี้จึงเสนอว่า วิทยา

การคลังในทศวรรษของปรีดีควรถูกเข้าใจในฐานะองค์ประกอบสำคัญของโครงการสร้างรัฐสมัยใหม่ภายหลังการอภิวัฒน์ มิใช่เป็นเพียงชุดนโยบายทางเศรษฐกิจเฉพาะเรื่องที่ตั้งอยู่อย่างแยกขาดจากกัน

เมื่อพิจารณาเนื้อหาตลอดทั้ง 5 บท เห็นได้ว่า ความคิดทางการคลังของปรีดี ในฐานะข้อเสนอเฉพาะเรื่องที่แยกขาดออกจากกันนั้น แสดงให้เห็นพัฒนาการขององค์ความรู้และโครงการทางสถาบันที่มีเอกภาพภายในของตนเอง กล่าวคือ บทที่ 1 วางให้เห็นบริบททางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองและฐานมโนทัศน์ที่ทำให้การอภิวัฒน์ พ.ศ. 2475 มิได้มีความหมายจำกัดอยู่เพียงการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในทางนิตินัย หากยังเป็นความพยายามเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและบทบาทของรัฐไปพร้อมกัน ขณะที่บทที่ 2 แสดงให้เห็นว่า มโนทัศน์ดังกล่าวมิได้หยุดอยู่เพียงระดับความคิด หากถูกแปรให้เป็นพิมพ์เขียวของการจัดระเบียบเศรษฐกิจใหม่ผ่านเค้าโครงการเศรษฐกิจ ซึ่งสะท้อนการคลังในฐานะเครื่องมือของการวางแผน กำกับ และกำหนดภารกิจของรัฐอย่างเป็นระบบ

ในอีกด้านหนึ่ง บทที่ 3 และบทที่ 4 ทำให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นว่า ความคิดทางการคลังของปรีดีมิได้จำกัดอยู่เพียงการจัดหารายได้หรือควบคุมรายจ่ายของรัฐ หากแผ่ไปถึงการจัดระเบียบทรัพยากรพื้นฐานของสังคมและการสร้างความเป็นธรรมเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ การปฏิรูปที่ดินชี้ให้เห็นคำถามเรื่องกรรมสิทธิ์ ความเสมอภาค และขอบเขตอำนาจของรัฐในการจัดสรรทรัพยากรใหม่ ส่วนการปฏิรูปภาษีอากรแสดงให้เห็นความพยายามรื้อถอนกลไกการสกัดส่วนเกินแบบเดิม และจัดวางภาระสาธารณะเสียใหม่ให้สอดคล้องกับหลักประโยชน์สาธารณะและความเป็นธรรมในสังคม

ท้ายที่สุด บทที่ 5 ยืนยันว่า การคลังในทรศนะของปรีดีมิใช่เพียงเรื่องทางเศรษฐกิจ หากเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ เนื่องจากการจัดทำงบประมาณแผ่นดินทำให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการใช้อำนาจทางการคลังต้องถูกผูกไว้กับกฎหมาย ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร และหลักอำนาจสูงสุดทางการคลังของรัฐสภา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าวิทยาการคลังในความคิดของปรีดีเป็นองค์ความรู้ที่เชื่อมรัฐ เศรษฐกิจ ความเป็นธรรม และระเบียบรัฐธรรมนูญเข้าไว้ในโครงการเดียวกัน นั่นคือ โครงการสร้างรัฐสมัยใหม่ภายหลังการอภิวัฒน์ พ.ศ. 2475

โดยสรุป ผู้เขียนจำแนกความคิดทางการคลังของปรีดี ออกมาเป็นแง่มุมต่าง ๆ ดังนี้

*ประการแรก* การคลังในทรศนะของปรีดี มีฐานะเป็นเครื่องมือสำคัญในการบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎร มิใช่เพียงกลไกสำหรับจัดหารายได้หรือรักษฐานะทางการเงินของรัฐเท่านั้น เพราะปรีดีมิได้มองรัฐในฐานะองค์กรที่มีหน้าที่เพียงธำรงความสงบเรียบร้อยหรือคงไว้ซึ่งอำนาจการปกครอง หากเห็นว่ารรัฐภายหลังการอภิวัฒน์ พ.ศ. 2475 จำต้องมีภารกิจในทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างชัดเจน กล่าวคือ ต้องจัดระเบียบทรัพยากรและกำหนดนโยบายเพื่อยกระดับเงื่อนไขแห่งการดำรงชีวิตของราษฎรให้มั่นคงและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ในแง่นี้ การคลังจึงมิใช่เพียงเรื่องของรายรับและรายจ่าย หากเป็นกลไกที่ทำให้รัฐแปรทรัพยากรสาธารณะไปสู่การบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎร อันเป็นสาระสำคัญของระบอบใหม่

ในความหมายนี้การบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรจึงมิใช่เพียงเป้าหมายเชิงอุดมการณ์ หากเป็นหลักคิดที่มีนัยทางกฎหมายการคลังอย่างสำคัญ เพราะทำให้การจัดเก็บรายได้ การจัดสรรงบประมาณ และ

การใช้จ่ายของรัฐต้องถูกพิจารณาจากความสามารถในการตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะและยกระดับชีวิตของราษฎร มิใช่พิจารณาเพียงความมั่นคงของรัฐในเชิงองค์กรเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การคลังในความคิดของปรีดีจึงเป็นมากกว่าเทคนิคทางเศรษฐกิจ หากเป็นกลไกเชิงสถาบันที่เชื่อมอำนาจของรัฐเข้ากับความสุขของราษฎรโดยตรง

*ประการที่สอง* การคลังในทรรศนะของปรีดี อยู่ในฐานะเครื่องมือสำคัญของการจัดระเบียบเศรษฐกิจโดยรัฐ เพราะปรีดีมิได้มองว่าจะเรียบเศรษฐกิจเดิมเป็นกลไกที่นำพาสังคมไปสู่ความมั่นคงและความเป็นธรรมได้ หากเห็นว่ารัฐภายหลังการอภิวัฒน์จำเป็นต้องมีบทบาทกำหนดทิศทางทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิต การกระจายทรัพยากร และเงื่อนไขแห่งการดำรงชีวิตของราษฎร ด้วยเหตุนี้ การคลังจึงมิได้มีความหมายจำกัดอยู่เพียงการรองรับรายจ่ายของรัฐ หากเป็นเครื่องมือของการวางแผน กำกับ และจัดสรรทรัพยากรในระดับโครงสร้าง อันทำให้รัฐจัดระเบียบเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับเป้าหมายของระบอบใหม่ได้อย่างเป็นรูปธรรม

*ประการที่สาม* การคลังในทรรศนะของปรีดี ยังมีฐานะเป็นเครื่องมือของความเป็นธรรมเชิงโครงสร้าง เพราะปรีดีมิได้มองปัญหาเศรษฐกิจเป็นเพียงเรื่องความขาดแคลนในระดับปัจเจก หากมองว่าเป็นผลจากการจัดวางความสัมพันธ์เชิงอำนาจและทรัพยากรในสังคมอย่างไม่สมดุล กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความไม่เป็นธรรมมิได้ปรากฏอยู่เพียงในผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ หากฝังอยู่ในโครงสร้างของการถือครองที่ดิน การเข้าถึงทรัพยากร และการกระจายภาระทางภาษีด้วย ด้วยเหตุนี้ การคลังจึงมิได้มีความหมายจำกัดอยู่เพียงการระดมรายได้เข้าสู่รัฐ หากยังเป็นกลไกที่ทำให้รัฐเข้าไปปรับเปลี่ยนเงื่อนไขเชิงโครงสร้างดังกล่าวได้ ทั้งโดยการจัดระเบียบฐานทรัพยากรของสังคมชั้นใหม่ และโดยการทำให้

ภาวะสาธารณณะถูกจัดเก็บภายใต้หลักความเสมอภาคและความสามารถในการรับภาระนี้ อันเป็นส่วนสำคัญของความพยายามเปลี่ยนระเบียบเศรษฐกิจเดิมให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ของระบอบหลังการอภิวัฒน์

*ประการที่สี่* การคลังในทศวรรษของปรีดี มิได้มีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือของการจัดระเบียบเศรษฐกิจหรือการบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรเท่านั้น หากยังเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ด้วย เพราะปรีดีมิได้มองว่า การอภิวัฒน์มีความหมายสมบูรณ์ได้เพียงจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การทางการเมือง หากเห็นว่าจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงฐานของอำนาจทางการคลังควบคู่กันไป กล่าวคือการจัดเก็บรายได้ การจัดทำงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะต้องถูกนำออกจากระเบียบอำนาจเดิม และผูกไว้กับกฎหมาย หลักความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร และอำนาจอนุมัติของรัฐสภาในฐานะองค์กรผู้แทนราษฎร

ในแง่นี้การคลังจึงมิใช่เพียงเรื่องของการบริหารฐานะการเงินของรัฐ หากเป็นส่วนหนึ่งของการสถาปนาระเบียบอำนาจแบบใหม่ในทางรัฐธรรมนูญด้วย เพราะงบประมาณแผ่นดินเป็นกลไกที่ทำให้หลักอำนาจสูงสุดทางการคลังและหลักความชอบธรรมทางประชาธิปไตยปรากฏขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ฉะนั้น หากจะสังเคราะห์ความคิดของปรีดีในประเด็นนี้อย่างย่อแล้ว อาจกล่าวได้ว่า การคลังคือหนึ่งในกลไกสำคัญที่ทำให้รัฐสมัยใหม่มิได้เปลี่ยนแปลงเพียงในระดับรูปแบบขององค์การทางการเมือง หากเปลี่ยนแปลงถึงวิธีการใช้อำนาจและฐานความชอบธรรมของการใช้อำนาจนั้นด้วย

เมื่อสังเคราะห์ความคิดทางการคลังของปรีดีให้เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายการคลังในระบอบใหม่ สรุปเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย 6 หลักการ ได้แก่

**หลักการที่ 1 หลักการมุ่งประโยชน์สุขของราษฎร** โดยหลักการนี้ตั้งอยู่บนความคิดว่า การใช้อำนาจทางการคลังของรัฐมิได้มีความชอบธรรมเพียงเพราะช่วยดำรงฐานะทางการเงินของรัฐหรือทำให้ระบบบริหารดำเนินไปได้ หากต้องมุ่งไปสู่การบำรุงความสุขสมบูรณ์และประโยชน์สุขของราษฎรเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ การจัดเก็บรายได้ การจัดสรรงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจึงต้องถูกประเมินจากความสามารถยกระดับเงื่อนไขแห่งการดำรงชีวิตของประชาชนมิใช่พิจารณาเพียงความมั่นคงของรัฐในเชิงองค์กรเท่านั้น

**หลักการที่ 2 หลักความเป็นธรรมในการจัดสรรภาระและประโยชน์สาธารณะ** หลักการนี้ตั้งอยู่บนความคิดว่า รัฐมิใช่เพียงผู้รักษาความสงบเรียบร้อยหรือผู้เฝ้าดูความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจดำเนินไปเอง หากต้องมีบทบาทเชิงรุกในการกำหนดทิศทาง วางแผน และจัดระเบียบเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ การคลังจึงมิใช่เพียงเครื่องมีรองรับรายรับรายจ่ายของฝ่ายปกครอง หากเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้รัฐแทรกแซงแก้ไข และจัดวางโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับเป้าหมายของระบอบประชาธิปไตย

**หลักการที่ 3 หลักความเป็นธรรมเชิงโครงสร้างทางการคลัง** หลักการนี้ตั้งอยู่บนความคิดว่า การคลังอาจมิใช่ระบบที่เป็นกลางในทางสังคม หากเป็นกลไกที่เกี่ยวพันโดยตรงกับการกระจายภาระและประโยชน์ในสังคม ทั้งในด้านภาษี งบประมาณ และการเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะ ดังนั้น การใช้อำนาจทางการคลังจึงต้องตั้งอยู่บนความเป็นธรรม ทั้งในแง่การจัดเก็บภาระตามความสามารถในการรับภาระ และในแง่การจัดสรรประโยชน์สาธารณะโดยไม่ตอกย้ำความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างที่ดำรงอยู่เดิม

**หลักการที่ 4 หลักการกำหนดบทบาทเชิงรุกของรัฐในการจัดระเบียบเศรษฐกิจ** หลักการนี้ยกระดับจากความเป็นธรรมชาติทั่วไปไปสู่ความเข้าใจว่า ความไม่เป็นธรรมมิได้ปรากฏเพียงในผลลัพธ์เฉพาะหน้า หากฝังตัวอยู่ในโครงสร้างของการถือครองทรัพยากร การเข้าถึงโอกาส และการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายการคลังจึงมิได้มีหน้าที่เพียงบรรเทาความเดือดร้อนเป็นรายกรณี หากต้องทำหน้าที่ปรับเปลี่ยนเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่ผลิตซ้ำความไม่เสมอภาคอยู่เดิมด้วย

**หลักการที่ 5 หลักการผูกอำนาจทางการคลังไว้กับระบอบรัฐธรรมนูญ** หลักการนี้ตั้งอยู่บนความคิดว่า อำนาจทางการคลังมิใช่อำนาจทางบริหารที่ปล่อยให้ดำเนินไปโดยลำพัง หากต้องถูกผูกไว้กับกฎหมาย โครงสร้างอำนาจรัฐธรรมนูญ และการควบคุมตรวจสอบขององค์กรผู้แทนราษฎร การจัดเก็บรายได้ การอนุมัติงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจึงต้องเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบแห่งความรับผิดชอบทางประชาธิปไตย มิใช่เป็นเขตอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร หรือกลไกรัฐที่หลุดพ้นจากการตรวจสอบ

**หลักการที่ 6 หลักความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของการใช้อำนาจทางการคลัง** หลักการนี้เน้นว่า การใช้อำนาจทางการคลังจะมีความชอบธรรมได้ก็ต่อเมื่ออำนาสดังกล่าวยึดโยงกับประชาชนผ่านกระบวนการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกลไกผู้แทนราษฎร กล่าวอีกนัยหนึ่ง เงินแผ่นดินมิใช่ทรัพยากรของรัฐในเชิงนามธรรม หากเป็นทรัพยากรสาธารณะที่ต้องถูกใช้ภายใต้หลักความยินยอม การตรวจสอบ และความรับผิดชอบต่อประชาชน

ในท้ายที่สุดความสำคัญของความคิดทางการคลังของปรีดีอาจมิได้อยู่เพียงในฐานะมรดกทางความคิดของช่วงเวลาหลังการอภิวัฒน์ พ.ศ. 2475 หากยังทำให้เห็นว่า การคลังเป็นปัญหาของอำนาจ ความ

เป็นธรรม และรัฐธรรมนุญไปพร้อมกัน ด้วยเหตุนี้ การกลับมาพิจารณาความคิดของปรีดีในปัจจุบัน จึงมิใช่การรื้อฟื้นข้อเสนอจากอดีต หากเป็นการรื้อฟื้นคำถามพื้นฐานว่าด้วยความชอบธรรมของรัฐสมัยใหม่ อีกครั้งว่า รัฐจะใช้ทรัพยากรสาธารณะเพื่ออ้างตนเองเป็นสำคัญ หรือจะใช้ทรัพยากรดังกล่าวเพื่อบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรภายใต้ระเบียบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง



# บรรณานุกรม

## บรรณานุกรมภาษาไทย

### หนังสือ

กนิษฐา ชิตช่าง. ราษฎรไทย: สิทธิครอบครองที่ดินตั้งแต่สมัยศักดินาถึงสมัยการออกโฉนดแบบตะวันตก. วิทยุชน, 2568.

เกษียร เตชะพีระ. ประชาธิปไตยประเสริฐสุดที่เป็นไปได้: ปมปริศนาบนเส้นทางแสวงหาของสังคมไทย. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2569.

คาร์ล ซี. ชิมเมอร์แมน. การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม. แปลโดย ชิม วีระไวทยะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. มุลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2525.

คาร์ล โปลานยี. เมื่อโลกผันผวน: การปฏิวัติอุตสาหกรรม จุดกำเนิดการเมืองและเศรษฐกิจยุคปัจจุบัน. แปลโดย ภัทวดี วีระภาสพงษ์. ฟาเดียวกัน, 2559.

จรัส สุวรรณมาลา. ประชาธิปไตยทางการคลังไทย. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.

จอห์น เบาว์ริง. ราชอาณาจักรและราษฎรสยาม. เล่ม 2. แปลโดย นันทนา ตันติเวสส. พิมพ์ครั้งที่ 2. มุลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2550.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. ประวัติการเมืองไทยสยาม พ.ศ. 2475-2500. พิมพ์ครั้งที่ 8. มุลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2562.

- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. 2475: การปฏิวัติสยาม.  
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552.
- ชัย เรืองศิลป์. ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ.  
โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2527.
- ชานันท์ ยอดหงษ์. นายในสมัยรัชกาลที่ 6. มติชน, 2556.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. สร้างสังคมไทยให้เป็นรัฐสวัสดิการ: ข้อคิดจากปรีดี  
พนมยงค์ ถึงยุคปัจจุบัน. เสริมศึกษาลัย, 2564.
- ณัฐพล ใจจริง. ขอฟันฟันในฝันอันเหลือเชื่อ. ฟ้าเดียวกัน, 2566.
- \_\_\_\_\_. ชีวิตประวัติของพลเมืองไทย: กำเนิด พัฒนาการและอุปสรรคกับการ  
พิทักษ์ประชาธิปไตย (2475-ปัจจุบัน). สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2556.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475. พิมพ์ครั้งที่ 5. ฟ้าเดียวกัน,  
2553.
- ปรีดี พนมยงค์. ความเป็นมาของศัพท์ไทย: ปฏิวัติ รัฐประหาร วิวัฒน์ อภิวัฒน์.  
สถาบันสยามเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม, 2519.
- \_\_\_\_\_. ความเป็นอนิจจังของสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 10. สายธาร, 2552.
- \_\_\_\_\_. คำโครงการเศรษฐกิจ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์).  
พิมพ์ครั้งที่ 2. สุขภาพใจ, 2522.
- \_\_\_\_\_. ชีวิตประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์. พิมพ์ครั้งที่ 5. สำนักพิมพ์  
แม่คำผาง, 2553.
- \_\_\_\_\_. ชีวิตประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์ (จนถึง 24 กรกฎาคม 2525).  
โครงการปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย, 2526.
- \_\_\_\_\_. แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์. เรือนแก้วการพิมพ์,  
2535.
- \_\_\_\_\_. เราจะต่อต้านเผด็จการได้อย่างไร. กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2517.
- ปวย อึ้งภากรณ์. การคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 2. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ. 2475-2517).  
ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมชุมการช่าง, 2517.

- พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์. *ว่าด้วยที่ดิน*. โรงพิมพ์กอง  
หลวง, 2542.
- พอพันธ์ อู๋ยานนท์. *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย*. สำนักพิมพ์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2564.
- พระ เจริญวัฒนกุล. *ปฎิหาริย์นั้นมีจริง: ความบังเอิญของไทยในการเอาตัว  
รอดจากอังกฤษหลังสงครามโลกครั้งที่ 2*. ศยาม, 2566.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. *ศาสตร์-ศิลป์ของการกำกับดูแลที่ดินและสันติประชาธรรม*.  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2567.
- ราชบัณฑิตยสถาน. *กฎหมายตราสามดวง ฉบับราชบัณฑิตยสถาน*. เล่ม 2.  
ราชบัณฑิตยสถาน, 2550.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. *เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2528.
- \_\_\_\_\_. *ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย: คลังข้อมูลและบทสำรวจ  
สถานะทางวิชาการ*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.
- โรแบรต์ แลงการ์ด. *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) กฎหมาย  
ที่ดิน*. มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2483.
- วิจิตร ลulitanนท์. *วิทยาการคลัง และกฎหมายการคลัง*. มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2503.
- วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร. *นักเรียนนอก: ข้อมูลสำคัญในประวัติศาสตร์สังคมไทย*.  
แสงดาว, 2550.
- \_\_\_\_\_. *ปริทัศน์ฉบับคู่มือประชาธิปไตย*. สุขภาพใจ, 2548.
- \_\_\_\_\_. *บางหน้าประวัติศาสตร์ไทย อดีตชีวิตของรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี  
พนมยงค์*. แสงดาว, 2549.
- วีระ สมบูรณ์. *การค้าเสรี: จากอดัม สมิท ถึง เบาว์ริง*. มูลนิธิโครงการตำรา  
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2549.
- ศักดิ์ ไทยวัฒน์. *คำบรรยายวิชาการระบบการที่ดิน*. โรงพิมพ์วิธานพานิช, ม.ป.ป.
- ษัษฐรัมย์ ธรรมบุษดี. *รัฐสวัสดิการเพื่อความสุขสมบูรณ์ของราษฎร*. สถาบัน  
ปรีดี พนมยงค์, 2564.

- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. *ประวัติศาสตร์ที่เพิ่งสร้าง*. 6 ตุลาคมลี้ก, 2544.
- สมสมัย ศรีศุทธพรธณ (จิตร ภูมิศักดิ์). *โฉมหน้าศักดินาไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 11. ศรีปัญญา, 2561.
- สุปรียา แก้วละเอียด. *กฎหมายการคลัง: ภาคงบประมาณแผ่นดิน*. วิญญูชน, 2563.
- สุพจน์ ด้านตระกูล. *ชีวิตและงานของ ดร.ปรีดี พนมยงค์*. สุขภาพใจ, 2552.
- \_\_\_\_\_. *ปรากฏบางเรื่องของท่านปรีดีฯ*. ประจักษ์การพิมพ์, 2516.
- สุธีร์ ศุภนิธย์. *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วิชาเอกเทศ สัญญา 2 ยืมและฝากทรัพย์สิน*. แก้ไขเพิ่มเติมโดย จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย. พิมพ์ครั้งที่ 6. บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2558.
- สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ. *แผนชิงชาติไทย: ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐ สมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491-2500)*. พิมพ์ครั้งที่ 2. 6 ตุลาคมลี้ก, 2550.
- ไสว สุทธิพิทักษ์. *ดร.ปรีดี พนมยงค์*. พิมพ์ครั้งที่ 2. เคล็ดไทย, 2526.
- หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. นิติสารสัน, 2474.
- อธิภัทร มุกิตาเจริญ. *เศรษฐศาสตร์ภาษี*. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2565.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย และอิสร์กุล อุณหเกตุ. *ทุน วัง คลัง (ศักดิ์) นา: สมรภูมิเศรษฐกิจการเมืองไทยกับประชาธิปไตยที่ไม่ลงหลักปักฐาน*. มติชน, 2564.
- อิสระ นิติทัศน์ประภาศ. *คำอธิบายวิชากฎหมายการคลังขั้นสูง*. เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายการคลังขั้นสูง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.
- เอนก นาวิกมูล. *สมุดภาพยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม 2482*. โнора, 2544.

## บทความในหนังสือรวมบทความ / บทความในหนังสือ

เฉลิมเกียรติ ผิวนวล. "ความคิดสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์." ใน *ปรีดีปริทัศน์ ปาฐกถาชุดปรีดี พนมยงค์ อนุสรณ์*, 127-134. เทียนวรรณ, 2526.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ์. "ระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2394-2453." ใน *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484*, บรรณาธิการ โดย ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์, 169-184. สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. "ปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดทางเศรษฐกิจ." ใน *ปรีดีปริทัศน์ ปาฐกถาชุดปรีดี พนมยงค์ อนุสรณ์*, 171. เทียนวรรณ, 2526.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. "บทนำ." ใน *ระบบกำกับดูแลที่ดินไทยต้องปฏิรูป*, บรรณาธิการโดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 18-24. มติชน, 2566.

อคิน รพีพัฒน์. "กำเนิดรหัสหมายสลัม/ชุมชนแออัด." ใน *โครงการวิจัย และปฏิบัติการวิวัฒนาการชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง*. รายงานวิจัยได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541.

อิสระ นิตินันท์ประกาศ. "ท่านปรีดีฯ กับการริเริ่มเสริมสร้างอำนาจทางการคลังของรัฐบาล." ใน *หนังสือวันปรีดี พนมยงค์ 11 พฤษภาคม 2537*, 40-54. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

เขมภัทร ทฤษฎีคุณ. "การอธิบายขยายความเค้าโครงการเศรษฐกิจ." ใน *รัฐสวัสดิการเพื่อความสุขสมบูรณ์ของราษฎร*, บรรณาธิการโดย ณภัทร ปัญญาญจน์, 71-91. สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2564.

## บทความวารสาร

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. "ปัญหาการถือครองที่ดินเกษตรกรรมในประเทศไทย." *วารสารนิติศาสตร์* 11, 1 (2523).

คงศักดิ์ สุวรรณเพชร. "อ่านประวัติศาสตร์พระปฐมบรมราชโองการ (ใหม่):  
คั่นช่องสะท้อนนัยยะทางกฎหมายและการเมืองของกษัตริย์และสยาม  
สมัยใหม่." แพลตโดย อัญชลี มณีโรจน์. *ฟ้าเดียวกัน* 18, 2 (2563).  
ธีธัช สุเมธสวัสดิ์. "เสียงในประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1: วรณศิลป์เพื่อ  
การปฏิวัติ." *วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 25, 1.  
<https://doi.org/10.64731/jla.v25i1.281429>.  
ปรีชา อารยะ (วรพุทธิ ชัยนาม). "เค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์."  
*สังคมศาสตร์ปริทัศน์* 8, 1 (2513).  
สรายุทธ์ วุฒยาภรณ์. "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากร." *วารสาร  
ดุลพาท* 52, 3 (2548): 40-41.  
Wanpat Youngmevittaya. "A Critique of Pridi Panomyong's Economic  
Plan." *รัฐศาสตร์นิเทศ* 9, 1 (2566).

## วิทยานิพนธ์และดุษฎีนิพนธ์

จิรกิตดี แสงลี. "ลักษณะพื้นฐานของการปกครองระบบรัฐสภา: ศึกษาเปรียบเทียบระบบรัฐสภาในอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย." วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.  
ชวลิต วายุภักตร์. "การปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2475-2485." วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.  
พรเพ็ญ ฮั่นตระกูล. "การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2468)." วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517.  
ศรัญญู เทพสงเคราะห์. "กระบวนการกำหนดนโยบายที่ดินในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2475-2500." วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.  
สมศักดิ์ มหาทรัพย์สกุล. "การเก็บเงินรัชูปการและผลกระทบต่อสังคมไทย ระหว่าง พ.ศ. 2444-2482." ปริญญาานิพนธ์มหาบัณฑิต, 2534.

อรัญญา พงศ์สะอาด. "ปรีดี พนมยงค์ กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลัง  
ของประเทศไทย." *ดุสิตนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)*,  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2564.

## บทความออนไลน์ / เว็บไซต์

กำพล จำปาพันธ์. "พระศรีอริย์อยุธยา ในประกาศคณะราษฎร และ คำโคจร  
เศรษฐกิจ ของปรีดี พนมยงค์." *สถาบันปรีดี พนมยงค์*. 21 ธันวาคม  
2568. เข้าถึง 25 มกราคม 2569. [https://pridi.or.th/th/content/  
2025/12/2723](https://pridi.or.th/th/content/2025/12/2723).

กษิติศ อนันตนาธร. "เงินรัชูปการ และผลงานของปรีดี พนมยงค์." *The 101  
World*. 5 สิงหาคม 2567. เข้าถึง 23 กุมภาพันธ์ 2569. [https://www.  
the101.world/ratchupakan-money/](https://www.the101.world/ratchupakan-money/).

เขมภัทร ทฤษฎีคุณ. "การจัดทำงบประมาณครั้งแรก ภายหลังการอภิวัฒน์สยาม  
2475." *สถาบันปรีดี พนมยงค์*. 28 มีนาคม 2564. เข้าถึง 25 มกราคม  
2569. <https://pridi.or.th/th/content/2021/03/651>.

\_\_\_\_\_. "ชนกลุ่มใดออกกฎหมาย ชนกลุ่มนั้นออกกฎหมายเรื่องใด: ความ  
เปลี่ยนแปลงในกระบวนการนิติบัญญัติไทย ก่อนและหลังเปลี่ยนแปลง  
การปกครอง." *The 101 World*. 16 กุมภาพันธ์ 2569. เข้าถึง 9 มีนาคม  
2569. [https://www.the101.world/thai-legislative-before-and-  
after-2475/](https://www.the101.world/thai-legislative-before-and-after-2475/).

\_\_\_\_\_. "เงินรัชูปการ ภาษีซึ่งเก็บจากความเป็นราษฎร." *สถาบันปรีดี  
พนมยงค์*. 26 ตุลาคม 2563. เข้าถึง 23 มกราคม 2569. [https://pridi.  
or.th/th/content/2020/10/470](https://pridi.or.th/th/content/2020/10/470).

\_\_\_\_\_. "ปณิธานว่าด้วยพัฒนาการของกฎหมายแรงงานไทยบนเส้นทาง  
ของเศรษฐกิจและการเมือง." *สถาบันปรีดี พนมยงค์*. 6 ธันวาคม 2564.  
เข้าถึง 10 มีนาคม 2569. [https://pridi.or.th/th/content/2021/  
12/915](https://pridi.or.th/th/content/2021/12/915).

- \_\_\_\_\_. "ปฐมรัฐธรรมนุญโคกรสร้างสถาบันการเมือง ในอุดมคติของ คณะราษฎร." *สถาบันปริดี พนมยงค์*. 5 กุมภาพันธ์ 2569. เข้าถึง 17 กุมภาพันธ์ 2569. <https://pridi.or.th/th/content/2026/02/2767>.
- \_\_\_\_\_. "ภาษีที่ดินจากเค้าโครงการเศรษฐกิจสู่ปัจจุบัน." *สถาบันปริดี พนมยงค์*. 28 พฤษภาคม 2564. เข้าถึง 20 กุมภาพันธ์ 2569. <https://pridi.or.th/th/content/2021/05/719>.
- \_\_\_\_\_. "มนทัศน์ทางเศรษฐกิจของปริดี พนมยงค์." *สถาบันปริดี พนมยงค์*. 15 มิถุนายน 2563. เข้าถึง 20 มกราคม 2569. <https://pridi.or.th/th/content/2020/06/304>.
- \_\_\_\_\_. "ความตกลงสมบูรณแบบและปัญหาข้าว." *สถาบันปริดี พนมยงค์*. 26 สิงหาคม 2563. เข้าถึง 10 มีนาคม 2569. <https://pridi.or.th/th/content/2020/08/395>.
- ณภัทร ปัญญาญณ์. "ฎีกาชาวนา: ความทุกข์ยากบนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์." *สถาบันปริดี พนมยงค์*. 3 มิถุนายน 2565. เข้าถึง 23 กุมภาพันธ์ 2569. <https://pridi.or.th/th/content/2022/06/1123>.
- ประชาไท. "จอมพล ป. กับการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ-จุดริเริ่มการปฏิรูป เพื่อกระจายการถือครองที่ดินแก่ ปชช. หลัง 2475." *ประชาไท*. 22 มกราคม 2565. เข้าถึง 10 มีนาคม 2569. <https://prachatai.com/journal/2022/01/96921>.
- ปรีชา สุวรรณทัต. "ข้อสังเกตเกี่ยวกับปฐมรัฐธรรมนุญ." *สถาบันปริดี พนมยงค์*. 18 มิถุนายน 2563. เข้าถึง 17 กุมภาพันธ์ 2569. <https://pridi.or.th/th/content/2020/06/307>.
- ปริดี พนมยงค์. "ความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของข้าพเจ้า." *สถาบันปริดี พนมยงค์*. 20 พฤศจิกายน 2563. เข้าถึง 22 มกราคม 2569. <https://pridi.or.th/th/content/2020/11/507>.
- ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1. *สถาบันปริดี พนมยงค์*. เข้าถึง 21 มกราคม 2569. <https://pridi.or.th/th/libraries/1583202126>.

- มรุต วันทนากการ และดรฤณี หมั่นสมัคร. "ประวัติและความเป็นมาของเทศบาล." *สถาบันพระปกเกล้า*. 5 ตุลาคม 2553. เข้าถึง 25 มกราคม 2569. <https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ประวัติและความเป็นมาของเทศบาล>.
- วัลยา. "อาคารเพื่อราษฎร: แนวคิดภาษีอากรที่เป็นธรรมของปรีดี พนมยงค์ [ตอนที่ 2]." *สถาบันปรีดี พนมยงค์*. 19 เมษายน 2565. เข้าถึง 23 กุมภาพันธ์ 2569. <https://pridi.or.th/th/content/2022/04/1060>.
- วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์. "มโนทัศน์ทางเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม กับเศรษฐศาสตร์ของ ชาร์ลส์ จี๊ด." *สถาบันปรีดี พนมยงค์*. เข้าถึง 22 มกราคม 2569. <https://pridi.or.th/th/libraries/1586915565>.
- \_\_\_\_\_. "รัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์ กับเศรษฐกิจแห่งประเทศไทย." *สถาบันปรีดี พนมยงค์*. 12 มิถุนายน 2568. เข้าถึง 17 กุมภาพันธ์ 2569. <https://pridi.or.th/th/content/2025/06/2517>.
- สถณี อาชวานันทกุล. "เค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์ ในสายธารความคิดเศรษฐศาสตร์." *The 101 World*. 20 มกราคม 2560. เข้าถึง 25 มกราคม 2569. <https://www.the101.world/pridi-economic-plan/>.
- สถาบันปรีดี พนมยงค์. "ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1." *สถาบันปรีดี พนมยงค์*. เข้าถึง 21 มกราคม 2569. <https://pridi.or.th/th/libraries/1583202126>.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. "รัฐธรรมนูญในอุดมคติของปรีดี พนมยงค์: เสรีภาพเสมอภาค." *สถาบันปรีดี พนมยงค์*. 8 ธันวาคม 2563. เข้าถึง 9 มกราคม 2569. <https://pridi.or.th/th/content/2020/12/529>.
- สุลักษณ์ ศิวรักษ์. "ร.6 สวรรคตเพื่อรักษาประเทศชาติ (ตอนที่ 2/3)." *YouTube-ธนดิส*. 26 พฤศจิกายน 2564. เข้าถึง 25 มกราคม 2569. [https://youtu.be/y71060W4Alo?si=ezCcQNQTvwb6\\_6Ov](https://youtu.be/y71060W4Alo?si=ezCcQNQTvwb6_6Ov).

อรรถสิทธิ์ พานแก้ว. "หลัก 6 ประการ." *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า*. 26 พฤศจิกายน 2564. เข้าถึง 9 มกราคม 2569. [https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=หลัก\\_6\\_ประการ](https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=หลัก_6_ประการ).

อิทธิพล โคตมี. "การสกัดส่วนเกินทางเศรษฐกิจ: กลไกสะสมทุนดัดดัดนา." *สถาบันปริดี พนมยงค์*. 21 เมษายน 2565. เข้าถึง 21 มกราคม 2569. <https://pridi.or.th/th/content/2022/04/1063>.

อิสริยา นิตินันท์ประภาศ บุญญะศิริ. "มองเค้าโครงเศรษฐกิจในปัจจุบัน." *สถาบันปริดี พนมยงค์*. 7 พฤษภาคม 2563. เข้าถึง 21 มกราคม 2569. <https://pridi.or.th/th/content/2020/05/244>.

E-Public Law. "Law Index Dashboard." *E-Public Law*. เข้าถึง 23 กันยายน 2569. <https://epubliclaw.com/data-stories/law-index-dashboard>.

### **รายงานการประชุม / เอกสารรัฐสภา**

สภาผู้แทนราษฎร. *บันทึกการประชุม ครั้งที่ 5/วันที่ 12 มกราคม 2481*.

สภาผู้แทนราษฎร. *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/วันที่ 28 มิถุนายน 2475*.

สภาผู้แทนราษฎร. *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17/วันที่ 7 มีนาคม 2481*.

สภาผู้แทนราษฎร. *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 18/วันที่ 1 เมษายน 2489*.

สภาผู้แทนราษฎร. *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 23/วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2477*.

สภาผู้แทนราษฎร. *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 30/วันที่ 29 มีนาคม 2481*.

สภาผู้แทนราษฎร. *รายงานการประชุมวุฒิสภา (พฤษสภา) ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 4/วันที่ 28 ธันวาคม 2491*.

## เอกสารจดหมายเหตุ / เอกสารชั้นต้นอื่น

กจข. ร.7 ศ.12/20. คัดเลิกลงการเก็บเงินรัชชูปการ (16 มี.ค. 2471-8 พ.ค. 2475).

กจข. ร.7 สร. 0201.40/290. เรื่องนายผ่อง นางใบ ปูนาค ร้องทุกข์ เรื่องที่นำ  
ถูกขายทอดตลาดชำระค่ารัชชูปการโดยมิชอบ (2475-2486).

กจข. เอกสาร ร.7 สบ 2.42 (358-385)/380 เลข 18. รายงานสำรวจในจังหวัด  
ลพบุรี เรื่องการที่ราคาข้าวตกต่ำกระทบถึงฐานะของชาวนาในจังหวัด  
ลพบุรีอย่างไรบ้าง. หนังสือ ก. 4688/74 วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2474.

กจข. เอกสาร ร.7 สบ 2.42 (358-385)/380 เลข 18. เรื่องพระยาวิจิตรธรรม  
พนิต ของพระราชทานคดีฎีกาชาวนาร้องทุกข์ รวม 5 ราย กราบบังคม  
ทูลพระกรุณาทราบ. หนังสือที่ 463/6666 วันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2474.

## เอกสารกฎหมาย

ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาเพื่อใช้ในการปฏิบัติตามงานของสภาผู้แทน  
ราษฎร พุทธศักราช 2476.

ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2477.

คำแถลงการณ์ คณะกรรมการราษฎรเกี่ยวแก่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ย  
เกินอัตรา พุทธศักราช 2475.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523.

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475.

พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ พุทธศักราช 2475.

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456.

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476.

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของภคิน พุทธศักราช 2475.

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475.

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560.

พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พุทธศักราช 2489.  
พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491.  
พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.  
พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัชชูปการ พุทธศักราช 2463.  
พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120.  
พระราชบัญญัติพระบรมมณูญหน้าที่ราชการ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ  
จุลศักราช 1237.  
พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแลว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะ  
เบิกเงินส่งเงิน จุลศักราช 1237.  
พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จุลศักราช 1235.  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475.  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489.  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475.  
หนังสือสัญญากรุงรัตนโกสินทร์กับกรุงอังกฤษเป็นทางไมตรีค้าขายกัน.

## บรรณานุกรมภาษาต่างประเทศ

### Books

- Baker, Chris, and Pasuk Phongpaichit. *Pridi by Pridi: Selected Writings on Life, Politics, and Economy*. Silkworm Books, 2000.
- Elson, Diane, and Andrew Norton. *What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*. Overseas Development Institute, 2002.
- Fikentscher, Wolfgang. *Law and Anthropology: Outlines, Issues, and Suggestions*. C. H. Beck, 2009.
- Gide, Charles. *Principes d'Économie Politique*. BnF-Partenariats, 2016. Ebook.

- Keynes, John Maynard. *The Essential Keynes*. Penguin, 2016. Ebook.
- List, Friedrich. *The National System of Political Economy*. Vernon Press, 2013.
- Maine, Henry Sumner. *Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society and Its Relation to Modern Ideas*. 10th ed. Beacon Press, 1963.
- Overy, Richard. *War and Economy in the Third Reich*. Oxford University Press, 2002.
- Peleggi, Maurizio. *Lords of Things: The Fashioning of the Siamese Monarchy's Modern Image*. University of Hawai'i Press, 2002.
- Pellas, Jean-Raphaël. *Droit fiscal*. 3rd ed. Bréal, 2023. Ebook.
- Penner, James E. *The Idea of Property in Law*. Oxford University Press, 1997.
- Skousen, Mark. *The Big Three in Economics: Adam Smith, Karl Marx, and John Maynard Keynes*. M.E. Sharpe, 2007.
- Smith, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Random House, 1937.
- Suehiro, Akira. *Capital Accumulation in Thailand, 1855-1985*. Silkworm Books, 1996.
- Tooze, Adam. *The Wages of Destruction: The Making and Breaking of the Nazi Economy*. Allen Lane, 2006.
- United Nations Department of Economic Affairs. *Land Reform: Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development*. United Nations, 1951.
- Ünaldi, Serhat. *Working towards the Monarchy: The Politics of Space in Downtown Bangkok*. University of Hawai'i Press, 2016.
- Weber, Max. *The Vocation Lectures: Science as a Vocation, Politics as a Vocation*. Hackett Publishing, 2004.

## Journal Articles

- Heathcote, Albert Wallace. "William Whewell's Philosophy of Science." *The British Journal for the Philosophy of Science* 4, no. 16 (1954).
- Lienert, Ian, and Jung Moo-Kyung. "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison." *OECD Journal on Budgeting*.
- Musgrave, Richard A. "Public Finance and Finanzwissenschaft Traditions Compared." *FinanzArchiv* N.F. 53 (1996): 146-153.
- Pressman, Michael. "The Ability to Pay in Tax Law: Clarifying the Concept's Egalitarian and Utilitarian Justifications and the Interactions Between the Two." *New York University Journal of Legislation and Public Policy* 21 (2018).

## Reports / Online Sources

- Norton, Andrew, and Diane Elson. *What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*. Overseas Development Institute, 2002. Accessed January 25, 2026. <https://media.odi.org/documents/2422.pdf>.

# ดัชนี

## ก

กฎหมายการคลัง 235, 239, 245,  
247, 249

กรรมสิทธิ์ 22, 51, 53, 105-106,  
108, 110-116, 121, 123, 130-  
132, 166, 179, 244

กสิกร 23, 161, 175, 180, 184,  
186-187

การคลัง 17-23, 33, 55, 66, 71,  
86-87, 96, 105, 119, 133,  
143-144, 170, 183, 187-189,  
201-213, 219, 223-226, 228,  
232-235, 243-249

การคลังสาธารณะ 19-20

การจัดเก็บภาษี 23, 31, 145-146,  
152, 155-156, 160, 164-169,  
172, 188-190, 204, 207, 224,  
226, 235, 243

การจัดสรรทรัพยากร 18-19, 41,  
45, 51, 65, 82-83, 92, 94,  
122, 137, 190, 201, 212, 243-  
244, 246

การใช้จ่ายสาธารณะ 189

การอภิวัฒน์สยาม 17-18, 20-24,  
26-28, 30, 35, 43, 53, 65, 67,  
71, 106, 118, 122, 125, 132,  
143-144, 158-159, 161-162,  
188-190, 201-203, 210-211,  
215, 225, 234, 243-247, 249

## ข

ข้าราชการ 27, 29, 33-34, 73, 75,  
77-78, 82, 91, 102, 119, 149

ขุนนาง 29, 31-32, 124-125

## ค

คณะราษฎร 22-23, 28-29, 34-  
35, 52-53, 58, 66-67, 81, 85,  
105, 107, 115, 118, 122, 124,  
126, 132-133, 138, 143-144,  
152, 158-164, 166, 178-180,  
184, 188, 190, 193

คลังสาธารณะ 19-20

ความเป็นธรรม 17, 19-21, 23-  
24, 89, 92, 94, 96, 131, 133,  
143-144, 156, 158-160, 158,  
170-172, 175, 180, 184, 188,  
243-246, 248-250

ความสามารถในการเสียภาษี 145-146, 158, 166, 169

ความเหลื่อมล้ำ 67, 96, 105, 118, 131-132, 172, 188, 248

เคนส์, จอห์น เมย์นาร์ด (ค.ศ. 1883-1946) 66

เค้าโครงการเศรษฐกิจ (ร่าง) 17, 22, 27, 36-37, 41, 46-51, 55, 65-67, 70-75, 77-82, 84-87, 89-91, 95-96, 108, 118, 122-126, 133, 244

## ง

งบประมาณ 19, 23, 33-34, 79, 96, 119, 189, 201-240, 243, 245, 247-249

## จ

จอมพล ป. พิบูลสงคราม (2440-2507) 118, 126-131, 222

จริยธรรม 41, 45, 51

## ฉ

โฉนดที่ดิน 32, 110, 112-113, 120, 123, 128, 130

## ช

ชาตินิยม 48, 54

ชาตินิยมทางเศรษฐกิจ 48

ชวหนา 18, 32-34, 37, 46, 53, 67, 75-76, 81, 100, 108, 119, 122, 123, 131, 146, 152, 159, 161-162, 173, 175, 179, 181, 184-186, 224, 228

## ช

ชิมเมอร์แมน, คาร์ล ซี. (ค.ศ. 1897-1983) 32, 76, 81, 119, 146, 152-153, 179

โซเชี่ยลลิสม์ 46

## ฉ

ฉีต, ชาร์ลส์ (ค.ศ. 1847-1932) 41, 45-46

## ฐ

ฐานภาษี 172

## ด

ดอกเบี้ยย 23, 33, 67, 76, 123, 158, 161, 175, 178-185, 196-197

## ด

ตลาด 31, 45, 66-67, 78, 80, 95, 98, 112-113, 119, 122, 131, 137, 147, 149, 175, 182-182, 185, 187, 198

## ท

พรรคคณะทางสังคมที่เป็น

ประชาธิปไตย 36, 43, 52, 88

ทรัพย์สิน 23, 51, 69-70, 88, 93-94, 107-109, 111, 113-115, 161, 167, 175, 180, 184, 186-187, 190, 205, 212

ทรัพยากร 17-24, 31-32, 41, 45, 47, 51, 53, 55, 65, 71, 75-76, 79, 81-83, 86-87, 89, 92, 94, 96, 105, 110, 116, 122, 126, 132-133, 137, 143, 145, 170, 188-190, 201, 203, 205, 208, 210, 212, 243-246, 248-250,

ทรัพย์สินทางปัญญา 93-94

ที่ดิน 18, 22, 31-33, 46, 51, 53, 67, 74-78, 80, 83, 94, 96-97, 100, 105-106, 108-116, 118-133, 143, 165, 167, 172-173, 179, 185, 187, 212, 189, 244, 246

ทุน 18, 30, 33, 49, 53, 75, 80-81, 93, 159, 180

ทุนนิยม 18, 21, 29, 31, 41, 45, 47, 49, 51, 57, 90, 111-112, 120, 145, 147, 159-160, 187

## น

นโยบายการคลัง 33

นิติรัฐ 205-206, 208

นิติบัญญัติ (ฝ่าย) 23, 160, 202, 206-207, 230, 233, 238

## บ

บริการสาธารณะ 85, 115, 171, 210

บริหาร (ฝ่าย) 23, 201-210, 222, 225, 230, 234, 238, 245, 247, 249

บวรเดช (พระองค์เจ้า) 34, 124, 138

บำรุงความสุขสมบูรณ์ 18-20, 24, 35, 55, 65, 67, 69, 71, 96, 118, 158, 178, 243, 245, 247-248, 250

## ป

ประกันความสุขสมบูรณ์ 19, 22, 70-74, 82, 88-91, 95, 99, 102

ประชาธิปไตย 18, 20, 22-23, 27, 36-37, 39, 41-43, 49, 51-52, 54, 72, 82-84, 88, 92, 95, 106, 124, 128, 144, 158-159, 168-169, 201-210, 216-217, 220, 222, 225, 234, 243, 247-250

ประชาธิปไตยทางการเมือง 36, 83

ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ 36, 52, 54, 95

ประมวลรัษฎากร 18, 20, 22-23,  
60, 143, 162, 164-165, 167-  
169, 171-175  
ประโยชน์สาธารณะ 18, 20, 55,  
94, 115-116, 143, 165, 188,  
209, 244, 246, 248  
ปรีดี พนมยงค์ (2443-2526)  
17-23, 27-30, 35-39, 41-43,  
45-55, 60-61, 65-67, 69-92,  
95-97, 105-108, 114, 116,  
118, 122-125, 132-133, 136,  
138-139, 143, 158, 162-163,  
165, 167-171, 185, 188-189,  
195, 202, 223, 225-232, 234,  
238-239, 243-247, 249-250

## พ

พระจุลจอมเกล้า 28-29, 31, 145,  
147, 190, 212-213  
พระปกเกล้า 30, 34, 58, 81, 124,  
125, 153, 156, 163, 178, 194  
พระมหากษัตริย์ 28, 109-110,  
113-115, 160, 166, 204, 210-  
212, 216  
พระราชบัญญัติ 52, 73, 106-107,  
129-131, 136, 147-148, 156,  
161-162, 166, 169-171, 178,  
180-183, 186-187, 213-217,  
219-220, 222-233, 236, 239-  
240

## ภ

ภาษี 18-19, 23, 31, 33, 35, 53,  
67, 112, 133, 143-147, 150,  
152, 155-156, 158-174, 178,  
187-190, 194, 201-202, 204,  
208, 213, 244  
ภาระภาษี 67, 166, 170  
ภราดรภาพนิยม (ดู ลัทธิ  
ภราดรภาพนิยม) 22, 37, 45-  
46, 51, 124, 180

## ม

มาร์กซ์, คาร์ล (ค.ศ. 1818-1883)  
39, 41, 50

## ย

ยึดทรัพย์ 23, 149, 161, 175, 180,  
184-187

## ร

รัฐูปการ 33, 46, 75, 144-150,  
152-156, 162-166, 171-174,  
179, 187, 190-191, 194  
รัฐธรรมนูญ 17-18, 20, 22-23, 27,  
43, 52-53, 60, 92, 96, 105-  
107, 113-115, 132, 136, 170,  
188-189, 203-204, 206, 216,  
219, 222, 225-228, 232, 234,  
236, 243, 245, 247, 249-250

พระราชบัญญัติธรรมนูญ  
การปกครองแผ่นดินสยาม  
ชั่วคราว 52, 106-107, 136  
รัฐบาล 17, 20, 22, 30-35, 47,  
51-52, 58, 69-70, 72-74,  
77-88, 90, 94-95, 105, 115,  
118-119, 122-124, 126-131,  
146-147, 152, 155, 162-171,  
180, 184, 187, 193, 202, 207,  
217, 219-223, 226-233, 238,  
240  
รัฐประชาชาติ 47  
รัฐประชาชาตินิยม 22, 37, 47-48  
รัฐสภา 23, 114, 124, 201-210,  
222-227, 234, 236, 238, 240,  
245, 247  
รัฐสมัยใหม่ 17, 19, 29-30, 47,  
115, 132, 144, 160, 187, 201,  
203, 205-206, 210-212, 243-  
245, 247, 250  
รัฐสวัสดิการ 48-49, 61, 70, 92  
ราษฎร 18-24, 27, 30, 33, 35-37,  
47, 49, 52-55, 65, 67, 69-73,  
75, 77-84, 86-91, 95-96, 102,  
105-106, 108-110, 114-116,  
118-119, 121, 126-127, 131-  
133, 136, 143-146, 152-153,  
155-156, 158-159, 162-163,  
165-167, 169-172, 175, 178-  
179, 184-185, 187-189, 203,  
210-211, 216, 220, 222, 235,  
243, 245-248, 250

**ล**  
ลัทธิราดรภาพนิยม 43, 45, 51,  
70  
ลิสท์, ฟรีดริช (ค.ศ. 1789-1846)  
48, 60

**ว**  
วิกฤตเศรษฐกิจ 18, 22, 30, 33-  
34, 48, 53, 66-67, 98, 100,  
127, 152, 184  
วิทยาการคลัง 18-21, 235, 243-  
245  
วินัยการคลัง 233  
หลักการอำนาจสูงสุด  
ทางการคลังเป็นของรัฐสภา  
204-207, 226-228  
หลักการควบคุมการใช้จ่ายโดย  
กฎหมาย 23, 203, 205-206  
หลักความรับผิดชอบของฝ่าย  
บริหารต่อรัฐสภาในการใช้งบ  
ประมาณ 207-208  
หลักความโปร่งใสและ  
ความเปิดเผยทางการคลัง  
208-209

**ส**  
สกัดส่วนเกิน 23, 33, 35, 74, 144,  
152, 159, 166, 175, 184, 244  
สนธิสัญญาเบาว์ริง 29, 31, 57, 74,  
111, 119-120, 135, 144-145,  
160, 237

สยาม 18, 21, 23, 27-33, 35,  
43, 48-52, 66-67, 75, 86, 89,  
106-107, 109-112, 114-115,  
118-120, 122, 125, 136, 144-  
147, 150, 152, 156, 158-162,  
164, 180, 187, 190, 202-203,  
210-211, 215-216, 223, 225,  
234

สหกรณ์ 22, 39, 41, 45, 51, 79-  
85, 90, 94, 122

เสนาบดี 34, 111, 156, 178, 212,  
214

เสรีภาพ 41, 43, 49, 52, 72, 78,  
88, 92-93, 102, 106-108, 113-  
114, 159, 180, 190

สมิธ, อัดัม (ค.ศ. 1723-1790) 45,  
144, 190

## ค

เศรษฐกิจแบบชาตินิยม (ดู  
ชาตินิยมทางเศรษฐกิจ) 48, 60,  
87

## ห

หลวงประดิษฐมนูธรรม (ดู ปรีดี  
พนมยงค์) 35, 118, 163, 195  
หนังสือ 18, 66-67, 152-153, 161,  
175, 178-179, 184,  
หลักความเสมอภาค 22, 43, 52,  
55, 105-108, 113-114, 143,  
188, 244, 247

หลักประโยชน์สาธารณะ 143, 188,  
244, 248

## อ

อธิปไตย 41, 47, 52, 85-86, 202-  
204, 210, 212, 216-217, 225,  
235

อภิวัฒน์สยาม (ดู การอภิวัฒน์  
สยาม) 17-18, 20-24, 26-28,  
30, 35, 43, 53, 65, 67, 71,  
106, 118, 122, 125, 132, 143-  
144, 158-159, 161-162, 188-  
190, 201-203, 210-211, 215,  
225, 234, 243-247, 249

อากร 18-19, 23, 31-33, 35, 53,  
75-76, 112, 133, 143-147, 152,  
158, 160-174, 178, 188-190,  
194, 201-202, 204, 208, 213,  
244

อาณานิคม 18, 21, 47, 49, 112

# ประวัติผู้เขียน

**เชมภัทร ทฤษฎีคุณ** เกิดและเติบโตที่กรุงเทพมหานคร จบการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต และนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีความสนใจในประเด็นเศรษฐกิจการเมือง และสังคมที่สัมพันธ์กับกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย

ปัจจุบันดำรงตำแหน่งอาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และนักวิชาการอาวุโส สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สาระสำคัญของหนังสือเล่มนี้ คือ การทำความเข้าใจแนวคิดทางกฎหมายและ  
วิทยาการคลังของนายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะประวัติศาสตร์แนวคิด  
ทางการคลังที่ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

แนวคิดของนายปรีดีเกิดขึ้นจากการผสมผสานแนวคิดทางเศรษฐกิจต่าง ๆ  
เพื่อตอบสนองต่อฐานคิดของเขา ในการแก้ไขปัญหาความฝืดเคือง  
ทางเศรษฐกิจ และตอบสนองต่อการสร้างสังคมที่เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์  
ทั้งประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ การเมือง และทรศณะทางสังคม  
ที่เป็นประชาธิปไตย

พัฒนาการของหลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐบาล  
ในประเทศไทยนั้นก็คือย ๆ ก่อเกิดขึ้นผ่านสถานการณ์การเมืองและเหตุการณ์  
ในทางประวัติศาสตร์ ซึ่งนายปรีดี ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี  
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้เข้ามามีบทบาทในการเสริมสร้าง  
หลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐบาล

