

บทที่ 8

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

หลังจากที่ได้มีการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ และได้ประกาศใช้ในวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518 ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช พ.ร.บ.ฉบับนี้ได้ถูกวิจารณ์อย่างมากจากทั้งนักวิชาการ และ ชาวไร่ชาวนาว่า เต็มไปด้วยช่องโหว่มากมาย และยากที่จะแก้ปัญหาที่ดินทำกินและปัญหาการเช่าที่ดินแก่เกษตรกรได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ จนทำให้เกิดกระแสเรียกร้องจากสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยให้มีการแก้ไขพ.ร.บ.ฉบับนี้ ในขณะที่เดียวกันสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ส.ป.ก.) ก็ได้เสนอขอให้แก้ไขพ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ค.ป.ก.)หลายครั้ง ตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้เริ่มประกาศใช้ในสมัยรัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งก็เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นได้ว่าพ.ร.บ.ฉบับนี้ยังคงมีความไม่สมบูรณ์บางประการซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินและจะต้องรีบแก้ไขเพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หากแต่การแก้ไขพ.ร.บ.ฉบับนี้ครั้งแรกได้สำเร็จลงในสมัยรัฐบาลนาย ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งก็มีการแก้ไขเพียงสองมาตรา เท่านั้น ทั้งที่มีการเสนอขอแก้ไขหลายสิบมาตรา รวมทั้งการเพิ่มบทลงโทษในกฎหมายฉบับนี้แต่ก็ถูกตัดไป

การเสนอของแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ได้เข้าสู่วาระนโยบายได้เนื่องจากกระแสปัญหาเรื่อง ปัญหาความไม่ชัดเจนของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ เป็นปัจจัยหลัก ที่ทำให้รัฐบาลต้องเร่งรัดการพิจารณาเพราะ มิฉะนั้นแล้วการปฏิรูปที่ดินด้วยการจัดซื้อที่ดินเอกชนก็คงจะดำเนินการต่อไปมิได้ ในขณะเดียวกันกระแสนโยบาย เรื่อง แนวทางการแก้ไขกฎหมายซึ่งเสนอโดย ส.ป.ก. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ และ คณะกรรมการกฤษฎีกา และ กระแสการเมือง ที่มีการเรียกร้องจากสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯให้รัฐบาลเร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินภายในประเทศ และ ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ทั้งภายนอกและภายในประเทศ ต่างก็เป็นปัจจัยเกี่ยวพันกับกระแสปัญหานี้ต่างนโยบายเปิดออกโดยในการพิจารณาวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายในสมัยรัฐบาลนาย ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งเป็นรัฐบาลที่แต่งตั้งมาจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เกิดขึ้นในหมู่ของชนชั้นนำภายใต้การเมืองแบบอมตยธิปไตย ซึ่งข้าราชการประจำมีบทบาทในการกำหนดนโยบายอย่างมากทั้งในฐานะข้าราชการประจำและในฐานะของฝ่ายการเมือง เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย (ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ)ล้วนแต่งตั้งมาจากข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่

ในบทที่ 8 ผู้วิจัยจะอธิบาย สภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคมไทยในช่วงการเข้าสู่วาระนโยบายของการเสนอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯในสมัยรัฐบาล นาย ธาณินทร์ กรัยวิเชียร และ

การวิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบายโดยใช้ตัวแบบหน้าต่างนโยบายในการอธิบายว่า กระแสการเมือง กระแสนโยบาย และ กระแสปัญหา มีลักษณะอย่างไร บทบาทของผู้ผลักดันวาระนโยบาย และการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายซึ่งก็คือ การพิจารณาพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 โดยใช้ตัวแบบผู้นำในการอธิบายว่า ผู้นำหรือชนชั้นนำฝ่ายใดมี อิทธิพลและบทบาทในการกำหนดนโยบายอย่างไร โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมของประเทศไทยในช่วงวาระนโยบายของ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

ในการอธิบาย สภาพแวดล้อมทางการเมือง ผู้วิจัย ได้แบ่งการอธิบายออกเป็นการเมือง ระหว่างประเทศ และ ภายในประเทศ โดยการเมืองระหว่างประเทศในช่วงพ.ศ. 2518-2519 คือ ภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็นทั้งในระดับโลก ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ ความมั่นคงภายในของไทย ส่วนการเมืองภายในประเทศ ประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายชุด การปฏิวัติ การล้มรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2517และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองฯพ.ศ.2519นโยบายรัฐเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น ขณะที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ จะเป็นการอธิบาย สภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซาเนื่องจากความผันผวนของเศรษฐกิจโลก ปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งกระทบต่อปัญหาที่ดินทำกินและปัญหาความยากจนของเกษตรกร และ สภาพแวดล้อมทางสังคม ผู้วิจัยได้อธิบาย ลักษณะของสังคมที่มีการแบ่งออกเป็นฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาอย่างชัดเจน ความเคลื่อนไหวของทั้งสองฝ่ายซึ่งนำมาสู่การที่เกษตรกรออกมาเรียกร้องความต้องการของตนต่อรัฐบาลและการปราบปรามประชาชน ซึ่งสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในช่วงนี้ เป็นบริบทในการพิจารณาวิเคราะห์และอธิบายการเข้าสู่วาระนโยบายและการกำหนดนโยบาย

1.1 สภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศและภายในประเทศไทย

ในช่วงพ.ศ. 2518-2519 สภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศโดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีผลกระทบต่อสถานะด้านความมั่นคงของไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจาก สหรัฐฯ ได้ยุติสงครามเวียดนามและถอนทหารออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งก็ทำให้ในปีพ.ศ. 2518 ประเทศเวียดนาม ลาว และกัมพูชา ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบคอมมิวนิสต์ ทำให้เป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยได้ถูกแวดล้อมด้วยประเทศคอมมิวนิสต์โดยตรง (จุลชีพ ชินวรรณ,2536:128) ในขณะที่เดียวกันโซเวียตก็เริ่มขยายฐานอำนาจในคาบสมุทรอินโดจีนผ่านทางเวียดนาม (สุรพงษ์ ชัยนาม,2543:179-180) ซึ่งก็ยิ่งทำให้จีนมีความไม่พอใจโซเวียตและเวียดนาม

มากขึ้นและพยายามดำเนินสัมพันธไมตรีกับสหรัฐฯอย่างใกล้ชิด²⁷⁹ รวมทั้งการผูกมิตรกับประเทศต่าง ๆ ในเอเชียรวมทั้งประเทศไทย²⁸⁰ ซึ่งรัฐบาลไทยหวังจะให้จีนคานอำนาจโซเวียตและเวียดนาม หากทั้งสองประเทศต้องการรุกรานไทยตามทฤษฎีโดมิโน เนื่องจากในช่วงนี้ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯกับไทยมิได้ใกล้ชิดเหมือนในช่วงที่ผ่านมาจากกรณีมาลายาเกซซึ่งไทยเห็นว่าสหรัฐล่วงอำนาจอธิปไตยของไทยทำให้ประชาชนออกมาขับไล่สหรัฐฯให้ถอนทหารออกไปจากประเทศไทย (จุลชีพ ธิวัฒน์, 2536:130) และทำให้ประเทศไทยอยู่ในสถานะที่ค่อนข้างจะโคดเคี้ยวในการเผชิญหน้ากับคอมมิวนิสต์โดยลำพัง ในขณะที่ภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยยังคงขยายตัวในพื้นที่ชนบทอย่างต่อเนื่องและมีการจัดตั้งพรรคการเมืองนิยมลัทธิคอมมิวนิสต์และสังคมนิยมเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งและมีความเคลื่อนไหวทางการเมืองของนักวิชาการ นักการเมือง นักเขียน นิสิตนักศึกษา ชาวไร่ชาวนา และกรรมกร ฝ่ายซ้าย สถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้สร้างความไม่สบายใจให้กับผู้นำฝ่ายขวาจัดเป็นอย่างมากอันนำไปสู่กระบวนการ โจมตีฝ่ายซ้ายซึ่งมีความรุนแรงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง²⁸¹ อาทิ การเขียนบทความโจมตีคอมมิวนิสต์ในวารสารของกองทัพ การฆาตกรรมผู้นำชาวนาชาวไร่ และการรณรงค์โฆษณาชวนเชื่อผ่านหนังสือพิมพ์ วิทยุ และใบปลิว ตลอดช่วงเดือนเมษายนถึง พฤษภาคม พ.ศ.2518 อันเป็นระยะหลังจากที่อินโดจีนพ่ายแพ้แก่คอมมิวนิสต์

ในขณะที่การเมืองภายในของไทยช่วงพ.ศ. 2518-2519 มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้งและมีรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งและมาจากการปฏิวัติ กล่าวคือ ภายหลังการเลือกตั้ง 26 มกราคม 2518 ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลแต่ก็ดำรงตำแหน่งในช่วงสั้นๆเพียง 1 เดือน (15 กุมภาพันธ์ 2518-14 มีนาคม 2518) เนื่องจากแพ้คดีไ้วางใจในสภาผู้แทนราษฎร หลังจากนั้นในวันที่ 6 มีนาคม 2518 ม.ร.ว.ถิกฤทธิ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ก็ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นแต่ก็บริหารประเทศได้เพียง 10 เดือนเศษ (17 มีนาคม 2518-22 มกราคม 2519) ก็มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้กลับเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งในช่วงเวลา 5 เดือนเศษ (21 เมษายน 2519-23 กันยายน 2519 และ 25 กันยายน 2519-6 ตุลาคม 2519) แต่ก็ถูกปฏิวัติโดยพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ภายหลังเหตุการณ์

279 จนกระทั่งจีนและสหรัฐอเมริกาได้สถาปนาความสัมพันธ์ในระดับเอกอัครราชทูตต่อกันในปีพ.ศ. 2519 ภายใต้อิทธิพลหลักในการมีศัตรูร่วมกันในคานความมั่นคงและความต้องการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจระหว่างกัน โปรดดู สุภาพร หาญไพบลีย์ (2529:44) สุรพงษ์ ชัยนาม (2543:179-180)

280 ม.ร.ว.ถิกฤทธิ ปราโมช นายกรัฐมนตรีของไทยได้เดินทางไปเยือนจีนเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกัน และไทยได้รับรองนโยบายจีนเดียวในขณะที่จีนก็ประกาศไม่ยอมรับการถือสองสัญชาติของคนจีนในประเทศไทย โปรดดู จุลชีพ ธิวัฒน์ (2538:13)

281 กระแสการต่อต้านคอมมิวนิสต์นั้นมีลักษณะที่ค่อนข้างจะรุนแรงมากไม่เว้นแม้แต่คนในรัฐบาลหรือในระบบราชการ กล่าวคือ แม้แต่ ม.ร.ว.ถิกฤทธิ ปราโมชและนายบุญชู โรจนเสถียรก็ถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ รวมทั้งหัวหน้ากองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในก็ถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์และถูกบังคับให้ลาออก โปรดดู ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์ (2540:518)

ตุลาคม 2519 และได้มีการวางตัว นาย ธานินทร์ กรีวิเชียร ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่เกือบ 1 ปี (22 ตุลาคม 2519-20 ตุลาคม 2520) พร้อมกันนั้นก็ได้ล้มเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2517 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ซึ่งให้อำนาจกับฝ่ายปฏิวัติค่อนข้างมาก²⁸² ทำให้การบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายมีลักษณะการเมืองแบบอมตยาธิปไตยซึ่งข้าราชการประจำได้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นจำนวนมาก²⁸³

ในขณะที่เมื่อพิจารณาความผูกพันที่รัฐบาลพึงจะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินในช่วงพ.ศ. 2518-2519 นั้นจะพบว่าเมื่อพิจารณาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่มีการประกาศใช้ในช่วงนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน รัฐธรรมนูญพ.ศ.2517 ได้ระบุไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐในมาตรา 80 และ 81 ว่ารัฐบาลจะทำการปฏิรูปที่ดิน หากแต่ในรัฐธรรมนูญฯ 2519 มิได้กำหนดแนวนโยบายของรัฐเอาไว้ซึ่งเท่ากับมิได้เป็นการผูกมัดว่ารัฐบาลพึงจะต้องมีนโยบายใดบ้างต่อประชาชน นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาแนวนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในช่วงพ.ศ.2518-2519 ปรากฏว่า คำแถลงนโยบายรัฐบาลทุกชุด²⁸⁴ ต่างก็ระบุว่ารัฐบาลจะเร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งก็สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ซึ่งกำหนดว่าจะเร่งดำเนินการให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินขยายและปรับปรุงโครงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรและให้มีการปฏิรูปที่ดินที่เหมาะสมกับประเทศไทยโดยอาศัยมาตรการต่างๆภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติ จะพบว่า การปฏิรูปที่ดินไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลเท่าที่ควร และการปฏิรูปที่ดินยังไม่ปรากฏผลงานเป็นรูปธรรม ซึ่งทำให้ชาวไร่ชาวนาไม่พอใจและเห็นว่ารัฐบาลไม่จริงใจในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรและมีการเดินขบวนเรียกร้องของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ²⁸⁵ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ อย่างต่อเนื่องในการร่วมมือกันเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งทำการปฏิรูปที่ดินและแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่เร่งรัดออกมาในสมัยรัฐบาลสัญญา

282 อาทิ มีสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งสมาชิกทั้งหมดมาจากการแต่งตั้ง และไม่มีการลงมติไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลง หรือการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ คงมีแต่การกำหนดห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและจะเป็นข้าราชการประจำหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งมีเงินเดือนประจำหรือดำรงตำแหน่งในกิจการธุรกิจไม่ได้ (มาตรา 16) เท่านั้น

283 ดังจะเห็นได้จาก จำนวนข้าราชการประจำในคณะรัฐมนตรีของนาย ธานินทร์ กรีวิเชียร ซึ่งมาจากข้าราชการประจำสายทหารและตำรวจ 4 คน ข้าราชการพลเรือน 10 คน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 77 เมื่อเทียบกับสัดส่วนรัฐมนตรีที่มาจากนักธุรกิจและพลเรือน 4 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 22 (ข้อมูลจาก รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2546:269)

284 คำแถลงนโยบายรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช คณะที่ 35 คำแถลงนโยบายรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช คณะที่ 36 คำแถลงนโยบายรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช คณะที่ 37 และคำแถลงนโยบายรัฐบาล นายธานินทร์ กรีวิเชียร คณะที่ 39

285 จุดมุ่งหมายของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ก็คือ การให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้ชาวนามีที่ดินของตนเอง ซึ่งทำให้สหพันธ์ฯต่อสู้ตลอดมาเพื่อให้มีการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง (คำสัมภาษณ์ของนายอินดา ศรีบุญเรือง ที่ถูกลอบสังหารไปแล้วกับหนังสือพิมพ์จดุรัส วันที่ 19 สิงหาคม 2518 ใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2530:169)

ธรรมศักดิ์²⁸⁶ โดยที่พรรคการเมืองบางพรรคก็ให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวอย่างเต็มที่ (พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, 2518:24) โดยเฉพาะ พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทยและพรรคแนวร่วมสังคมนิยม ที่ได้ดำเนินการต่อสู้ในสภาผู้แทนราษฎรเสมือนเป็นตัวแทนสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ (เทอร์ตัน, 2522:69-70) เนื่องจากทั้งสองพรรคและสหพันธ์ต่างก็มีนโยบายที่สนับสนุนชาวนาไร่ชาวนา เช่น การกระจายรายได้ การปฏิรูปที่ดิน สหกรณ์การเกษตร ดังจะเห็นได้จากคำขวัญของพรรคว่า ที่ดินต้องเป็นของผู้ถือคันไถนั้นสอดคล้องกับความต้องการของชาวนา กล่าวได้ว่า บรรยากาศทางการเมืองในช่วงนี้จึงเต็มไปด้วยความผันผวนและการออกมาเรียกร้อง และการเคลื่อนไหวของกลุ่มฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาในลักษณะที่รุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ²⁸⁷ ทั้งในสมัยรัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

286 การเคลื่อนไหวของชาวนาไร่ชาวนาเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขเรื่องที่ดินทำกินและราคาข้าวที่ขึ้นอย่างคั่งเนื่อง โดยในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2518 สหพันธ์ชาวนาจาก 21 จังหวัดในนามสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยได้เข้าพบม.ร.ว.คึกฤทธิ์ พร้อมกับยื่นข้อเสนอ 12 ข้อเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินและปัญหาการเช่าที่ดิน รวมถึง การขอให้จัดการปฏิรูปที่ดินโดยให้สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯพิจารณาก่อนเพราะสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯเห็นว่า พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งออกมาในสมัยรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์นั้นไม่เป็นธรรมแก่ชาวนา (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2542:44, 143) หลังจากนั้นในเดือนเมษายน 2518 สหพันธ์ชาวนาไร่ชาวนาภาคเหนือ ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช 5 ข้อด้วยกันโดยมีสาระสำคัญคือ การจัดสรรที่ดินให้กับชาวนาและให้มีการปฏิบัติตามพ.ร.บ.ควบคุมค่าเช่าอย่างเคร่งครัดและในเดือนพฤษภาคม 2518 ซึ่งมีการจัดงานวันกรรมกรที่มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ชาวนาชาวไร่ได้มาชุมนุมใหญ่จากทั่วประเทศเพื่อทวงคำตอบจากรัฐบาลพร้อมทั้งเรียกร้องให้แก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินให้รัดกุมและเป็นประโยชน์ต่อชาวนาไร่ชาวนาอย่างแท้จริง (พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, 2518:21) หากแต่คำเรียกร้องทั้งหมดได้รับการปฏิเสธจากม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชโดยอ้างว่ากฎหมายจะเปลี่ยนแปลงได้ก็ด้วยวิถีทางประชาธิปไตยซึ่งก็คือผ่านสภาผู้แทนราษฎร แต่ขณะนั้นสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถทำอะไรได้และก็จะไม่ทำอะไรพร้อมกับอ้างว่า กฎหมายได้กีดกันไว้ไม่ให้ทำอะไรเมื่อข้อเรียกร้องทั้งหมดได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลตัวแทนของกลุ่มชาวนาจึงผิดหวังและเดินทางกลับถิ่นฐานของตน พร้อมประกาศว่าจะไม่กลับมาเข้ากรุงให้ถูกหลอกอีกต่อไปแต่จะอยู่ภายในหมู่บ้านของตนเอง (เทอร์ตัน, 2522:92) การชุมนุมที่เกิดขึ้นนั้นได้มีการจัดตั้งกลุ่มสามประสานระหว่างชาวนาไร่ชาวนา นิสิตนักศึกษา และกรรมกร ในการช่วยกันรณรงค์ให้ประชาชนเข้าใจและเข้า ร่วมกับการเรียกร้องของชาวนา

287 ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาวนาไร่ชาวนา กรรมกร และนิสิตนักศึกษา กับรัฐบาลก็เป็นไปในลักษณะที่ หวาดระแวงกัน โดยรัฐบาลก็มองว่า นิสิตนักศึกษาและสหพันธ์ฯมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทยและให้การสนับสนุนขบวนการคอมมิวนิสต์ ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามรัฐบาลอีกทั้งกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์เช่นนายทุนเจ้าของที่ดินที่ต่างก็กลัวการคืนตัวของประชาชนจึงได้ขัดขวางก่อกวนและคุกคามชาวนาชาวไร่ รัฐบาลซึ่งควบคุมสื่อมวลชน วิฑู โทททัศน์ ได้ใช้สื่อเหล่านี้ในการป้ายสีสหพันธ์ฯว่า ปลุกระดมมวลชนพร้อมๆไปกับการปราบปรามจากฝ่ายขวาจัดซึ่งดำเนินการ โดยนักการเมืองเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและทหาร โดยเฉพาะกลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กระจังแดง นวพล ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการขัดขวางองค์กรชาวนาและนักศึกษาโดยอ้างว่ากลุ่มชาวนาจัดนี้มีประชาชนทั่วประเทศเพื่อรักษาสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์หรือรุดพ้นจากเงื้อมมือคอมมิวนิสต์ หากแต่เป้าหมายที่แท้จริงก็คือการรักษาผลประโยชน์ของพวกฝ่ายขวาจัดเอาไว้ การดำเนินงานของกลุ่มนี้จะเน้นไปที่การใช้ความรุนแรงทุกอย่าง เช่น มีการโรยยาพิษใส่ข้าวสาร กลุ่มกระจังแดงประเบิดใส่ผู้ชุมนุม การข่มขู่และการลอบฆ่า เพื่อหยุดยั้งการเรียกร้องตามสิทธิและการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายของขบวนการชาวนา

ขณะที่สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยยังได้ทำจดหมายเปิดผนึกลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2518 ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้รัฐบาลเร่งรัดมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้นำชาวนาโดยด่วนอีกด้วย แต่ในวันที่ 30 กรกฎาคม 2518 นายอินตา ศรีบุญเรือง รองประธานสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯและประธานสหพันธ์ชาวนาไร่ชาวนาภาคเหนือก็ถูกลอบสังหาร ทำให้ศูนย์กลางนิสิตฯได้เคลื่อนไหวรณรงค์ให้รัฐบาลคุ้มครองสวัสดิภาพแก่ชาวนา และจับตัวคนร้ายมาลงโทษให้ได้โดยนั้ให้มีการชุมนุมที่ท้องสนามหลวงในวันที่ 6 สิงหาคม 2518 แต่ยังมีทันได้มีการรณรงค์อย่างจริงจังก็มีการกวาดล้างจับชาวนาและนักศึกษา เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก็ได้สร้างความไม่พอใจกับนิสิตนักศึกษาและชาวนาไร่ชาวนาซึ่งมองว่ารัฐบาลคุกคามสิทธิเสรีภาพของประชาชนและพยายามปิด

และสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช แต่สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ก็ยังดำเนินการเคลื่อนไหวโดยไม่เกรงกลัวต่อการข่มขู่และการลอบสังหาร²⁸⁸ จนกระทั่งการปราบปรามได้รุนแรงมากขึ้นจนนำมาสู่เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519²⁸⁹ และการปฏิวัติโค่นล้มประชาธิปไตยโดยฝ่ายทหาร²⁹⁰ โดยแถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินของพล.เรือเอก สฤษดิ์ ชลออยู่ นั้น อ้างว่าทำไปเพื่อรักษาสถานการณ์เพื่อความอยู่รอดของชาติมิให้ประเทศไทยต้องตกเป็นเหยื่อของคอมมิวนิสต์ และได้ตั้งรัฐบาล นาย ธาณิชทร์ กรีวิเชียร ขึ้นมาปกครองประเทศ โดยรัฐบาลได้เสนอแนวคิดประชาธิปไตย

ข่าวเรื่องการลอบสังหารชาวนาชาวนา จึงทำให้สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ศูนย์ประสานงานกรรมกรแห่งชาติ แนวร่วมต่อต้านเผด็จการแห่งชาติและศูนย์กลางนิสิตฯ จัดการประชุมประท้วงที่สนามหลวงในวันที่ 5 สิงหาคม และในจังหวัดอื่นๆ เพื่อแสดงประชามติ และให้รัฐบาลตอบเรื่องการสังหารผู้นำชาวนาและการจับกุมนักศึกษาและผู้นำชาวนา ขณะเดียวกันในรัฐสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านก็ได้อภิปรายซักฟอกรัฐบาลในการจับกุมและลอบสังหารผู้นำสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ซึ่งที่สุด ม.ร.ว.ถิภกฤต ปราโมชก็ได้ออกรายการโทรทัศน์ในวันที่ 8 สิงหาคม 2518 โดยยอมรับเป็นครั้งแรกว่าฝ่ายขวามีกระบวนการล่าสังหารฝ่ายซ้าย (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2530:55-56) แต่กระบวนการล่าสังหารชาวนาก็ยังคงดำเนินต่อไปซึ่งแม้วิทชานเกราะก็ได้เคยออกอากาศในปีพ.ศ.2519 เสนอแนะว่าให้นักศึกษาและพวกฝ่ายซ้ายสัก 2 หมื่นคน ก็สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้(เทอร์ตัน,2522:65) การปราบปรามแกนนำสหพันธ์ฯ ได้ทวีความรุนแรงขึ้นจนทำให้มีผู้นำสหพันธ์ฯ ถูกลอบสังหารเป็นจำนวนมากถึง 25 ราย ตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคม 2518 ที่มีการลอบสังหารนายอินดา จนถึงก่อนเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519

288

รายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์ปราบปรามประชาชนโดยขบวนการฝ่ายขวาจัด โปรตุเกส พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย (2518:24) ฐธอร์ (2522:106-107) สาเหตุเกี่ยวกับการลอบสังหารผู้นำสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ จากคำสัมภาษณ์ของนายอินดา ศรีบุญเรืองต่อหนังสือพิมพ์จตุรัส ในวันที่ 19 กรกฎาคม 2518 นายอินดา เห็นว่าเป็นเรื่องการขัดผลประโยชน์กับเจ้าที่ดินเรื่องค่าเช่านา เรื่องที่นา เกี่ยวกับเรื่องเงิน การถูกยิงบางคนก็เพราะเรื่องเงินคั้น...ถ้าเงินคั้นหมด คนถูกยิงเพราะเรื่องเงินก็ไม่มี คงเหลือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดิน และ นายอินดา ได้เขียนในบทบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์ ชาวนาไทย ฉบับวันที่ 20 กรกฎาคม 2518 ที่นายอินดาเป็นบรรณาธิการว่า สาเหตุการลอบฆ่าผู้นำชาวนาเนื่องมาจากเหล่านายทุนเจ้าที่ดินอันธพาลที่มีความเห็นแก่ตัวไม่ยอมที่จะสูญเสียผลประโยชน์อันได้มาจากกรกดขี่ขูดรีดชาวนาชาวไร่ผู้ยากจน(กนกศักดิ์ แก้วเทพ,2542:46) แต่ผู้นำสหพันธ์ฯ ก็ยังแสดงจุดยืนในการต่อสู้เรียกร้องกับรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาที่ดินต่อไปและยืนยันว่าแม้ชาวนาจะจะต้องเสียชีวิตไปแต่ที่ดินจะต้องเป็นของลูกหลานชาวนาชาวนา และจำนวนสมาชิกของสหพันธ์ฯ ก็เพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็ว เพราะ ชาวนาที่ไร้ที่ดินทำกินและชาวนาที่ถูกบีบบังคับจากการใช้ระบบการแบ่งผลผลิตแบบเก่า(ทำนาแบ่งครึ่ง)ได้เข้าร่วมด้วยเป็นจำนวนมาก.(ฐธอร์,2522:94)

289

เหตุการณ์เรียกร้องของชาวนาชาวนา และนิสิตนักศึกษา ได้เริ่มบานปลาย เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร เข้ามาในประเทศไทยในเดือนกันยายน 2519 ซึ่งก็ทำให้เกิดการประท้วงมีการแจกใบปลิวและปิดโปสเตอร์โจมตี ซึ่งฝ่ายขวาได้อ้างว่านิสิตนักศึกษางงใจหมิ่นพระบรมราชานุภาพจึงได้ดำเนินการปราบปรามผู้ชุมนุมที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งได้รับความร่วมมือจากกลุ่มชาวนาชาวนาที่ นักธุรกิจ อาจารย์ ข้าราชการประจำ นักศึกษา ที่มีการรวมตัวเป็นกลุ่มนวมพล กลุ่มกระทิงแดง เป็นต้น

290

สถานการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งฝ่ายทหารร่วมมือกับนักธุรกิจเจ้าที่ดินในการโค่นล้มประชาธิปไตยนั้น สอดคล้องกับการศึกษา ปรากฏการณ์ทางการเมืองในช่วงฟื้นฟูประชาธิปไตยในหลายประเทศ ของ Pevehouse (2005:31-36) ที่พบว่า หากรัฐบาลไม่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าสามารถรักษาคำมั่นสัญญาในการปฏิรูปการเมืองด้วยความจริงใจ ประชาชนก็จะลดการสนับสนุนรัฐบาล ขณะที่ ฝ่ายที่สูญเสียประโยชน์ โดยเฉพาะ ชนชั้นนำฝ่ายทหาร และ ชนชั้นนำสายธุรกิจ เป็นสองกลุ่มหลักที่มักจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงของการปฏิรูปการเมือง เนื่องจาก ฝ่ายทหารรู้สึกว่าการผูกขาดผลประโยชน์หรือแข่งขันอำนาจ ขณะที่ฝ่ายนักธุรกิจซึ่งรู้สึกว่า ถูกฉ้อโกงหรือขาดหลักประกันทางเศรษฐกิจจากรัฐบาลใหม่และต้องการกลับไปสู่ภาวะที่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาลเผด็จการตามเดิม ซึ่งนำมาสู่การรวมตัวกันเพื่อบั่นทอนหรือโค่นล้มระบอบประชาธิปไตยที่เพิ่งจะก่อร่างขึ้นใหม่โดยฝ่ายทหาร มักจะอ้างเหตุผลเช่น การปฏิวัติเพื่อแก้ปัญหาความไม่สงบทางการเมืองในช่วงรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง การแตกความสามัคคีในชาติ เป็นต้น รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู Pevehouse (2005)

แบบมีขั้นตอน 12-16 ปี และมีนโยบายที่เด่นชัดที่สุดก็คือ การต่อต้านคอมมิวนิสต์ ผลก็คือมีการปิดกั้นเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน นับตั้งแต่การห้ามการชุมนุมทางการเมืองไปจนถึงการนัดหยุดงาน มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมากมายโดยอาศัยกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เขตชนบทหลายแห่งถูกประกาศเป็นเขตหวงห้าม และนับแต่เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เป็นต้นมา ความขัดแย้งทางการเมืองได้เพิ่มระดับสูงขึ้น โดยประมาณกันว่านักศึกษาและประชาชนเข้าไปพร้อมกับพรรคคอมมิวนิสต์ราว 500-800 คน

กล่าวโดยสรุป สภาพการเมืองในช่วงนี้ ปัญหาการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ระหว่างประเทศและภายในประเทศยังเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของไทยเป็นอย่างมาก ขณะที่สภาพการเมืองภายในประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยและประชาชนมีการเรียกร้องต่อรัฐบาลมากขึ้นแต่ก็เป็นไปในช่วงสั้นๆซึ่งจบลงด้วยการปฏิวัติยึดอำนาจและการจัดตั้งรัฐบาลของคณะปฏิรูปการปกครอง การบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายในช่วงพ.ศ.2518-2519แม้ว่าจะอยู่ในช่วงของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ฝ่ายข้าราชการประจำก็ยังมีบทบาทร่วมกับฝ่ายการเมืองค่อนข้างมากและในช่วงหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ฝ่ายราชการประจำได้เข้าไปมีบทบาทอย่างเต็มที่ในฐานะของฝ่ายการเมืองโดยการเข้าไปมีตำแหน่งในรัฐบาลและสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่รัฐสภา แต่ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำไม่ว่าจะเป็นในช่วงรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งจากคณะปฏิรูปฯ ต่างก็ต้องให้ความสำคัญกับการตอบสนองข้อเรียกร้องของชาวนาชาวลาวที่ต้องการให้รัฐบาลแก้ปัญหาที่ดินทำกินด้วยการปฏิรูปที่ดินโดยเร็ว ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้การปฏิรูปที่ดินอยู่ในแนวนโยบายของรัฐบาลทุกชุด เนื่องจาก สภาพการเมืองในช่วงนี้ ชาวนาชาวลาวใรนอกจากจะเป็นฐานเสียงที่สำคัญในการเลือกตั้งแล้วก็ยังเป็นกลุ่มที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ต้องการชักจูงเข้าเป็นพวก

1.2 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจในช่วงพ.ศ. 2518-2519 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการเสนอแก้ไขพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการลงทุนยังอยู่ในภาวะที่ซบเซาต่อเนื่องมาจากปีพ.ศ.2517 อันเป็นผลจาก ความผันผวนของเศรษฐกิจโลก และ ปัญหาฝนทิ้งช่วงในปีพ.ศ. 2519 อันเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ทำให้ผลผลิตด้านเกษตรเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำลง แต่อย่างไรก็ดีการที่ราคาสินค้าในตลาดโลกได้เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปีพ.ศ.2516 โดยเฉพาะ ข้าว มันสำปะหลัง และอ้อย ได้ช่วยชดเชยภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยในช่วงพ.ศ.2517-2518ได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงเหลือร้อยละ 4.35 และ 4.85 ในปีพ.ศ.2517 และ 2518 ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 9.38 ในปีพ.ศ.2519 อัตราเงินเฟ้อได้ลดลงจากร้อยละ 24.3 ในปีพ.ศ. 2517 เหลือร้อยละ 5.3 และ 4.2 ในปีพ.ศ.2518 และ 2519 ตามลำดับ ในด้านการส่งออกโดยเฉพาะใน

ภาคเกษตรได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 36.04 ในขณะที่สินค้าเข้าขยายตัวร้อยละ 10.72 ในปีพ.ศ.2519 ส่งผลให้ดุลการค้าและดุลการชำระเงินยังคงขาดดุลอย่างต่อเนื่องโดยดุลการค้าในปีพ.ศ.2519ขาดดุลอยู่ 11.09 พันล้านบาทแต่ลดลงจากปีพ.ศ.2518ที่ขาดดุลการค้า 20 พันล้านบาทขณะที่การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดลดลงจาก 12.37 พันล้านบาทในปีพ.ศ.2518 เป็น 8.98 พันล้านบาทในปีพ.ศ.2519²⁹¹

ในขณะที่เมื่อพิจารณาการกระจายการพัฒนาประเทศในช่วงพ.ศ.2518-2519 ซึ่งเป็นช่วงสุดท้ายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) พบว่า แม้ว่าระดับราคาสินค้าเกษตรส่วนใหญ่จะเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ปีพ.ศ.2516 แต่เมื่อเปรียบเทียบรายได้ระหว่างประชากรในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรในปีพ.ศ.2519 แล้ว รายได้ของประชากรในภาคเกษตรแม้ว่าจะเพิ่มขึ้นแต่ก็น้อยกว่าประชากรนอกภาคเกษตรค่อนข้างมาก กล่าวคือ รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีของเกษตรกรอยู่ที่ 7,113 บาท ส่วนรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของผู้ที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมสูงถึง 44,215 บาท นอกจากนี้ อัตราการขยายตัวของภาคเกษตรก็เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3.9 ขณะที่สาขาอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวถึงร้อยละ 8.6 ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 จะพยายามแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้และการพัฒนาที่ไม่สมดุลแต่ในปีพ.ศ.2519 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาก็ยังพบว่าประชากรในภาคเกษตร กรรมยังคงไม่ได้รับผลจากการพัฒนามากนัก แม้ว่าในแผนพัฒนาจะระบุให้การปฏิรูปที่ดินเป็นหนึ่งในนโยบายที่มุ่งช่วยเหลือประชาชนในภาคเกษตรของประเทศ แต่การวางโครงสร้างองค์กรส.ป.ก.และการเตรียมการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็เพิ่งจะเริ่มต้นขึ้นในปีพ.ศ.2518 ทำให้ปัญหาที่ดินทำกินยังไม่ได้รับการแก้ไขจนทำให้เกษตรกรยังคงเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาด้วยการปฏิรูปที่ดินโดยเร็ว

กล่าวโดยสรุป สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจในช่วงนี้ยังคงอยู่ในภาวะที่ค่อนข้างซบเซาแต่ก็ค่อนข้างฟื้นตัวขึ้นจากในช่วงพ.ศ.2516-2518 เนื่องจากความตกต่ำและความผันผวนของเศรษฐกิจโลก และปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศและในประเทศ โดยเฉพาะปัญหาการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ แม้ว่าในต้นปีพ.ศ.2518 จะมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ.2518 แต่ก็อยู่ในช่วงเริ่มต้นวางโครงสร้างองค์กรส.ป.ก.และการเตรียมงานทำให้การปฏิรูปที่ดินยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมได้ ปัญหาทางเศรษฐกิจในภาคเกษตร โดยเฉพาะปัญหาที่ดินทำกินจึงยังคงเป็นแรงผลักดันในทางการเมืองและสังคมที่ทำให้ชาวไร่ชาวนาต้องออกมารวมตัวเรียกร้องให้รัฐบาลที่บริหารประเทศในช่วงนี้ต้องเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการปฏิรูปที่ดิน

291

ที่มาของข้อมูลทางเศรษฐกิจ อ้างอิงจาก ตารางสรุปค่าดัชนีสำคัญทางเศรษฐกิจ รวบรวมโดย ธนาคารทหารไทย

1.3 สภาพแวดล้อมทาง สังคมของประเทศไทย

สภาพแวดล้อมทางสังคมในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2517 ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงหลายประการ กล่าวคือ มีการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นซึ่งเห็นได้จาก ความตื่นตัวทางการเมือง การเรียกร้องและการประท้วงต่างๆ ซึ่งแสดงให้เห็นความเสมอภาคทางการเมืองมากขึ้นของคนที่คือขอยกสิทธิเช่น ชาวนาชาวไร่และกรรมกร การเขียนและตีพิมพ์วรรณกรรมทางการเมืองการรวมกลุ่มและการเข้าร่วมองค์กรทางการเมืองเช่น พรรคการเมือง อันเป็นการพัฒนา โครงสร้าง โครงสร้างพื้นฐานทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

แต่อีกด้านหนึ่งสภาพสังคมไทยที่มีการพัฒนาไปสู่สังคมประชาธิปไตยและการเปิดกว้างในการแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญก็ได้สร้างความขัดแย้งในสังคมในทุกระดับ กล่าวคือ มีการประท้วงเรียกร้องทางการเมืองและนัดหยุดงานจนเกินขอบเขตโดยระหว่างปีพ.ศ. 2517-2519 มีจำนวน 731 ครั้ง²⁹² ซึ่งมากเกินกว่าที่รัฐบาลจะสามารถจัดการได้ทัน ในขณะเดียวกันก็ได้เกิดความแตกแยกในทางอุดมการณ์ทางการเมืองออกเป็นสองฝ่ายอย่างสุดโต่งซึ่งมีการเผชิญหน้ากันด้วยความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ โดยฝ่ายขวาจัดมีทัศนคติเกี่ยวกับประชาธิปไตยว่าเป็นรูปแบบการเมืองแบบสหรัฐ อเมริกาหรือยุโรปตะวันตกขณะที่ฝ่ายซ้ายเห็นว่าประชาธิปไตยที่แท้จริงคือประชาธิปไตยมวลชนแบบจีนคอมมิวนิสต์และมีการตีพิมพ์วรรณกรรมและนิทรรศการเกี่ยวกับลัทธิคอมมิวนิสต์จนทำให้ฝ่ายขวาจัดมองว่าฝ่ายซ้ายจัดเป็นภัยต่อสังคมไทยจึงเกิดปฏิบัติการคัดค้านและตอบโต้ โดยมีการจัดตั้งกลุ่มขวาจัด เช่น กระทิงแดง นวพล และลูกเสือชาวบ้านเพื่อกำจัด กลุ่มชาวไร่ชาวนา นิสิตนักศึกษา และกรรมกรทั้งในรูปของการขัดขวางการชุมนุมการลอบสังหารแกนนำชาวไร่ชาวนาและนักการเมืองฝ่ายซ้าย โดยที่ตำรวจไม่สามารถจับตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ หรือแม้แต่พระภิกษุเช่น กิตติวุฒ โธนวพลภิกษุ ได้เทศนาว่าการฆ่าคอมมิวนิสต์ไม่บาป และมีการแต่งเพลงปลุกใจต่อต้านฝ่ายซ้ายว่าเป็นพวกหนักแผ่นดินรวมทั้งการกระจายเสียงของวิทยุยานเกราะที่ส่งเสริมให้นำผู้ชุมนุมฝ่ายซ้าย ส่วนกลุ่มซ้ายจัดก็มองกลุ่มขวาจัดว่าเป็นพวกหัวโบราณและพยายามหยุดยั้งความเปลี่ยนแปลงขณะที่พวกสายกลางหรือหัวก้าวหน้าที่เชื่อในระบอบประชาธิปไตยสายกลางก็ถูกมองจากฝ่ายขวาจัดว่าเป็นพวกซ้ายจัดและถูกมองจากพวกซ้ายจัดว่าเป็นพวกขวาจัด (ลิขิต ธีรเวคิน, 2546: 205-207)

กล่าวโดยสรุป สภาพสังคมในช่วงนี้ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากอันเป็นผลสืบเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งทำให้กลุ่มต่างๆที่มีความตื่นตัวทางการเมืองต่างพยายามเข้ามามีบทบาทในการเรียกร้องประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่อย่างไรก็ดีความขัดแย้งในอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างฝ่ายซ้ายที่นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ กับฝ่ายประชาธิปไตยขวา ก็ได้ก่อให้เกิดความแตกแยกในสังคมจนเป็นเหตุให้นำมาสู่การปฏิวัติโค่นล้ม

292

จำนวนการประท้วงในปีพ.ศ.2517 รวม 357 ครั้งปีพ.ศ.2518 รวม 241 ครั้ง และปีพ.ศ.2519 รวม 133 ครั้ง

ประชาธิปไตยกลับไปสู่ระบอบเผด็จการ และการปราบปรามสหพันธ์ชาวนาชาวไร่และศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาอันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

2. กระแสปัญหา กระแสการเมือง และ กระแสนโยบาย ในช่วงวาระนโยบายของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

กระแสการเมือง ประกอบไปด้วยหลายปัจจัยด้วยกัน อาทิ การเปลี่ยนแปลงทางอารมณณ์ของทั้งชาติ การเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร การต่อสู้ของฝ่ายราชการ ปฏิสัมพันธ์ในหมู่ขุมพลังทางการเมือง รวมทั้ง สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ²⁹³ ที่ทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่การพิจารณาได้ สำหรับการผลักดันการขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯให้เข้าสู่วาระนโยบายรัฐบาลนั้น กระแสการเมืองเป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้รัฐบาลต้องรับเอาข้อเสนอในการแก้ไขพ.ร.บ.นี้เข้ามาพิจารณาโดยเร็ว เนื่องจาก ภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็นอันเป็นปัจจัยการเมืองระหว่างประเทศ และ ปัญหาการขยายตัวของพท.และการเรียกร้องของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ให้รัฐบาลเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินอันเป็นปัจจัยการเมืองในประเทศ

สำหรับในช่วงของการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ครั้งที่ 1 การเมืองระหว่างประเทศ ในช่วงพ.ศ. 2518-2519 ยังคงอยู่ในสภาพสงครามเย็นระหว่างฝ่ายคอมมิวนิสต์กับฝ่ายประชาธิปไตย โดยสภาพการเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะและสามารถยึดครองประเทศเวียดนาม ลาว และกัมพูชา ซึ่งเป็นเพื่อนบ้านของประเทศไทยในปีพ.ศ. 2518 จึงทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในสถานะที่เปราะบางในด้านความมั่นคงและการคุกคามจากคอมมิวนิสต์ภายนอกประเทศประกอบกับสถานการณ์การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ภายในประเทศก็ยังคงอยู่ในขั้นที่ไม่น่าไว้วางใจ โดยเฉพาะการเผยแพร่ความคิดลัทธิคอมมิวนิสต์และสังคมนิยมในหมู่นิสิตนักศึกษา นักวิชาการ นักเขียน ชาวนาชาวนา และกรรมกร จนทำให้เกิดการปะทะกับกับฝ่ายขวาจัด เช่น นวพล ลูกเสือชาวบ้าน กระทั่งแดง และการปราบปรามของฝ่ายรัฐบาล ทำให้บรรยากาศทางการเมืองในช่วงนี้เต็มไปด้วยความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันและการใช้ความรุนแรงต่อกัน

ในขณะเดียวกัน สถานการณ์การเมืองการบริหารนั้นก็มีความผันผวนอย่างมาก กล่าวคือ ในช่วงเวลา 2 ปี แต่มีการใช้รัฐธรรมนูญถึง 2 ฉบับ และมีรัฐบาลทั้งสิ้น 5 คณะ จึงทำให้การดำเนินนโยบายขาดความต่อเนื่อง โดยนโยบายการปฏิรูปที่ดินนั้น แม้ว่าได้ถูกระงับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง

²⁹³ ในบริบทการศึกษาในประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา การดำเนินนโยบายสาธารณะบางประเภท อาทิ นโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านความมั่นคง อาจจะต้องคำนึงถึงบริบทการเมืองระหว่างประเทศซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็น ผู้วิจัยจึงได้ปรับแนวคิดในส่วนของกระแสการเมืองของ Kingdon โดยรวมเอาการเมืองระหว่างประเทศ ให้เข้ามาเป็นตัวแปรหนึ่งในการพิจารณากระแสการเมืองด้วย

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 80 และ 81 รวมทั้งในคำแถลงนโยบายรัฐบาลคณะที่ 35-39 และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 แต่มิได้ระบุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 การที่นโยบายปฏิรูปที่ดินปรากฏอยู่ในแนวนโยบายรัฐบาลนั้นเท่ากับเป็นการผูกพันว่ารัฐบาลจะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ก็ได้เป็นสิ่งที่จะรับประกันได้ว่ารัฐบาลแต่ละชุดจะให้ความสำคัญกับการปฏิรูปที่ดินมากน้อยเพียงใด สิ่งที่สะท้อนการให้ความสำคัญของรัฐบาลที่มีต่องานปฏิรูปที่ดินนั้นสามารถพิจารณาได้จากจำนวนเงินงบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้ส.ป.ก. ซึ่งจะพบว่า ในช่วงแรกเริ่มของการตั้งสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ส.ป.ก.) งบประมาณที่รัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จัดสรรให้กับส.ป.ก. เป็นจำนวน 45.8 ล้านบาท นั้นนับว่าน้อยมากสำหรับการจัดตั้งสำนักงานและการคัดเลือกฝึกอบรมข้าราชการที่จะเข้ามาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน²⁹⁴ แม้ว่าต่อมารัฐบาล ม.ร.ว. เสถียร ปราโมช จะได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณให้ ส.ป.ก. จำนวน 542.4 ล้านบาท ซึ่งถือว่าเพิ่มขึ้นมาก แต่ในรัฐบาลชุดต่อมาคือรัฐบาลนาย ธาณิชกร ภิรมย์ วิเชียร ก็ได้ปรับลดงบประมาณที่จัดสรรให้ส.ป.ก.ลงเกือบครึ่งหนึ่งคือเหลือเพียง 279.2 ล้านบาท ในคราวจัดสรรงบประมาณแผ่นดินสำหรับปีพ.ศ. 2520 ทั้งๆที่เป็นช่วงเริ่มต้นของการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลแต่ละชุดให้ความสำคัญกับการปฏิรูปที่ดินแตกต่างกัน และความคืบหน้าของการปฏิรูปที่ดินในช่วงพ.ศ.2518-2519 ก็ยังไม่เกิดผลให้เห็นเป็นรูปธรรมโดยเฉพาะในที่ดินเอกชนซึ่งมีปัญหาการเช่าที่ดินอันไม่เป็นธรรม ทำให้ชาวไร่ชาวนามองว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาชาวนาชาวไร่เท่าที่ควร จึงมีการเดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลรีบทำการปฏิรูปที่ดินและขอมีส่วนร่วมในการแก้ไขพ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เนื่องจากเห็นว่า กฎหมายนี้ยังมีช่องโหว่ค่อนข้างมาก²⁹⁵ แต่อย่างไรก็ดีกระแสเรียกร้องให้แก้ไข พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้นได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

การเสนอขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งได้เริ่มต้นขึ้นในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช แต่มาสำเร็จในสมัยรัฐบาล นาย ธาณิชกร ภิรมย์ วิเชียร นั้นจึงหาได้ริเริ่มขึ้นตามเสียงเรียกร้องของชาวไร่ชาวนาผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายนี้ไม่ แต่มาจากการเสนอของข้าราชการประจำในส.ป.ก.และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ค.ป.ก.) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิรูปที่ดินอยู่ในวงจำกัดซึ่ง

²⁹⁴ ดังที่คร.ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า “การปฏิรูปที่ดินต้องใช้งบประมาณมากเพราะนโยบายนี้มี radical ถ้าหากไม่ทุ่มเทให้ก็จะปฏิรูปที่ดินไม่ได้ ช่วง 2-3 ปีแรกงบประมาณไม่มีเข้ามาให้คร.ไชยงค์ ชูชาติ(เลขาธิการส.ป.ก. คนแรก) ได้ทำอะไร ...ใน 2-3 ปีแรกงบประมาณด้านปฏิรูปที่ดินแทบไม่มีความหมาย” (สัมภาษณ์ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ , 3 กุมภาพันธ์ 2549)

²⁹⁵ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ เห็นว่า กลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ร่างและผ่านพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 ออกมาล้วนเป็นพวกอนุรักษนิยมและเจ้าที่ดินทั้งสิ้น พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 จึงมิได้ร่างขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของชาวนาชาวไร่อย่างแท้จริงแต่อยู่บนผลประโยชน์ของขุนนาง เจ้าที่ดินและนายทุนเป็นหลักใหญ่ โปรดดู อุทธอร์ (2522:90-91)

ส่วนใหญ่อยู่ในสายข้าราชการประจำในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนั้นในช่วงเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้แรงกดดันเกี่ยวกับภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ และการเรียกร้องของชาวนาชาวไร่ที่คาดหวังนโยบายนี้อย่างมาก รัฐบาลจึงจะต้องรับฟังข้อเสนอขององค์กรที่รับผิดชอบงานนี้โดยตรงเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานอันมาจากปัญหาในเชิงกฎหมายซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ เพื่อที่การปฏิรูปที่ดินจะได้ดำเนินการต่อไปได้และมีผลการดำเนินการออกมาเป็นรูปธรรม

กล่าวโดยสรุปกระแสการเมืองในการเรียกร้องของสหพันธ์ชาวนาชาวนาและนักศึกษาในการขอแก้ไขกฎหมายนี้มีได้มีผลโดยตรงในการกดดันรัฐบาลให้นำเอาการเสนอแก้ไขกฎหมายนี้เข้ามาเป็นวาระนโยบายมากนับแต่เป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมการเสนอกระแสปัญหาของฝ่ายข้าราชการประจำในการแก้ไขพ.ร.บ.นี้ให้รัฐบาลดำเนินการโดยเร็ว เนื่องจากภายใต้แรงกดดันทางการเมืองจากภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ทั้งภายนอกประเทศและภายในประเทศโดยมีชาวนาชาวไร่ในชนบทเป็นเป้าหมายในการขยายเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ การตอบสนองข้อเรียกร้องของชาวนาชาวไร่ที่ต้องการให้มีการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินด้วยการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลทั้งที่มาจากทางเลือกติดตามระบอบประชาธิปไตยและการแต่งตั้งจากฝ่ายทหารต้องให้ความสนใจ

กระแสปัญหา ตามตัวแบบหน้าต่างแห่งโอกาส กระแสปัญหาเป็นสิ่งที่อธิบายว่า ประเด็นปัญหากลายเป็นสิ่งที่ประชาชนและรัฐบาลให้ความสนใจได้อย่างไร โดยตัวแบบนี้อธิบายว่าประเด็นปัญหานั้นจะต้องมีความสำคัญกลายเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมซึ่งกระตุ้นความสนใจของประชาชนและผู้กำหนดนโยบายว่าเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการเยียวยาอย่างเร่งด่วน สำหรับในช่วงการขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ครั้งที่ 1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ เป็นอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาค่าเช่าที่ดินทำกินซึ่งเป็นปัญหาระงວ່ນของเกษตรกรในขณะนั้นจนทำให้มีการเดินขบวนเรียกร้องอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ

ในช่วงพ.ศ. 2518-2519 ภายหลังจากมีการประกาศใช้พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่นาน .ปัญหาการเช่าที่ดินทำกินในปีพ.ศ.2519 ก็ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นจำนวนผู้เช่าที่ดินได้เพิ่มขึ้นทั้งประเทศประมาณ 912,868 ครัวเรือนหรือคิดเป็นร้อยละ 20.84 ของครัวเรือนเกษตรทั้งหมด และ ผู้เช่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับผู้เช่าในปีพ.ศ.2512และปีพ.ศ.2517 โดยจังหวัดปทุมธานีเป็นจังหวัดที่มีผู้เช่าสูงถึงร้อยละ 83.9 ของเกษตรกรทั้งหมดในจังหวัด แต่อย่างไรก็ดีสำหรับกระแสปัญหาซึ่งมีผลต่อการเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้นมิได้เกิดจากการเรียกร้องของประชาชน แต่มาจากปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรค

ในการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะในการจัดหาที่ดินเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน²⁹⁶ และปัญหาอื่นๆอันเกิดจากช่องโหว่บางประการของ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 อาทิ

1. ปัญหาเรื่องเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ไม่ได้กำหนดให้รวมถึง เงินกู้ทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศด้วย ซึ่งเงินกู้นี้จะ เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะช่วยให้สามารถระดมเงินทุนเข้ามาช่วยในกิจกรรมการปฏิรูปที่ดินให้ได้ผล โดยรวดเร็วยิ่งขึ้น และควรที่จะมีการออกพันธบัตรเพื่อหาเงินทุนไว้ใช้ในการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งให้ ระบุรวมคอกผลของเงินกองทุนดังกล่าวไว้ในเงินกองทุนปฏิรูปที่ดินด้วย

2. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯกำหนดให้มีกรรมการรวม 18 คน แต่ก็ยังขาดความสมบูรณ์ในแง่ที่ว่า กรรมการบางตำแหน่งมีความ เกี่ยวข้องกับงานปฏิรูปที่ดินน้อยมาก อาทิ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ และปลัดกระทรวง อุตสาหกรรม ในขณะที่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิรูปที่ดินเช่น กรมป่าไม้ กรมชลประทาน กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น มิได้ถูกระบุให้เข้าเป็นกรรมการด้วย จึงทำให้เป็น อุปสรรคต่อการประสานงานให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว

3. การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่เฉพาะแห่ง ตาม มาตรา 25 วรรค 3 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ นั้นไม่อาจที่จะดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่เฉพาะแห่งได้ เช่น ที่รกร้างว่างเปล่า หรือ ที่ป่าสงวนฯที่เสื่อมสภาพแล้ว หรือที่ดินที่มีผู้บริจาคหรือที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้มาโดย ประการอื่น และมีขนาดไม่ใหญ่นัก แต่จะต้องประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเป็นพระราชกฤษฎีกาทิ้งอำเภอ

4. ปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ประการแรก ตามที่คณะกรรมการ กฤษฎีกาได้พิจารณาและตีความมาตรา 34 วรรคแรกเรื่องการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เพื่อ การปฏิรูปที่ดินว่าจะต้องกระทำโดยพ.ร.บ.เวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์พ.ศ. 2497 ซึ่งจะทำให้ การดำเนินงานล่าช้าเพราะจะต้องตราเป็นพ.ร.บ.เวนคืนที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินอีกชั้นหนึ่ง และใน ชั้นตอนข้อกำหนดเกี่ยวกับการจ้างงาน การขายฝาก เป็นต้นตามพ.ร.บ.เวนคืนฯ พ.ศ. 2497 มีความ ยุ่งยาก ประการที่สอง การเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29(3) สำหรับเจ้าของที่ดินที่มีได้ประกอบ เกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้มีที่ดินได้ไม่เกินแปลงละ 20 ไร่ นั้นจะหมายถึงครอบครัวละหรือคนละ ไม่เกิน 20 ไร่ ก็ได้ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินรายเดียวกันนี้ มีที่ดินอีกเป็นจำนวนเท่าใดก็ได้

²⁹⁶

ค.ป.ก. ซึ่งประกอบด้วย นาย เถลิง ธำรงนาวาสวัสดิ์ ประธานกรรมการ นาย พันธ สิมะเสถียร, นาย ไพจิตร เอื้อทวิ กุล นาย วิรัช อารมย์ดี นาย วิทย์ ขอบแสงรัตน์ นาย สมนึก ศรีปลั่ง นาย กังวาน เทพหัสดิน ณ อยุธยา นาย ไชยรงค์ ชูชาติ และ นาย ทิพย์ เรืองโชติวิทย์ ได้พิจารณาที่ดินที่จะนำมาดำเนินการในสองส่วนคือที่ดินของรัฐที่จะได้รับมอบจากกระทรวงต่างๆ และที่ดิน เอกชนที่ส.ป.ก.จะเข้าไปดำเนินการจัดซื้อแต่ในช่วงนี้จะมุ่งเน้นไปที่การจัดซื้อที่ดินจากเอกชนเป็นหลัก (สัมภาษณ์เถลิง ธำรงนาวาสวัสดิ์, 2 พฤษภาคม 2549) ปัญหาข้อกฎหมายในการจัดซื้อที่ดินเอกชนจึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในช่วงเริ่ม ดำเนินการ

นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ประการที่สาม การเวนคืนที่ดินในส่วนที่เกินสิทธิตามกฎหมายคือ ส่วนที่เกิน 20 ไร่ 50 ไร่ และ 100 ไร่ ถ้ามีที่ดินเกินสิทธิเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอที่จะจัดแบ่งเป็นแปลงที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมได้ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการเวนคืนที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยเป็นจำนวนมาก

5. ปัญหาการออกพันธบัตร โดยมาตรา 35 แห่งพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ได้กำหนดให้รัฐชำระค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเป็นเงินสด และพันธบัตรรัฐบาลอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งหมายถึง ถ้าสำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ ต้องการจะจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน ส.ป.ก.จะต้องมีพันธบัตรของรัฐบาลจำนวนหนึ่งไว้ชำระให้แก่เจ้าของที่ดิน แต่ในเรื่องการออกพันธบัตรรัฐบาลในขณะนั้น พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มิได้กำหนดให้ชัดเจนว่าส่วนราชการหน่วยใดจะเป็นผู้ดำเนินการออกพันธบัตรรัฐบาล ดังนั้น ส.ป.ก. ได้ทำหนังสือหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ตีความพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 มาตรา 35 ว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทยจะออกกฎกระทรวงเพื่อออกพันธบัตรของรัฐบาลเอง หรือให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ออกให้จะได้หรือไม่ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความมาตรา 35 ว่า การชำระราคาค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืนจะกระทำได้ โดยการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 เพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดินเป็นผู้ออกพันธบัตรรัฐบาลเท่านั้น ผลจากการตีความดังกล่าวทำให้ ส.ป.ก. ยังไม่สามารถจัดซื้อที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้เว้นแต่จะแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 เสียก่อน

6. การถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของ ส.ป.ก. ตามมาตรา 36 วรรค 3 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ บัญญัติให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้เฉพาะกรณีเวนคืนเท่านั้น จึงมีปัญหาว่า การได้ที่ดินมาโดยทางอื่น เช่น ซื้อ หรือรับบริจาค ส.ป.ก. จะถือกรรมสิทธิ์ได้หรือไม่

กล่าวโดยสรุป ปัญหาของกลุ่มชาวไร่ชาวนาซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและรับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายปฏิรูปที่ดิน นั้นมิได้เป็นกระแสปัญหาหลักที่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล แต่การเรียกร้องทางการเมืองของชาวไร่ชาวนาให้แก้ปัญหที่ดินทำกินและการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ก็เป็นบรรยากาศเสริมในทางการเมืองที่เอื้ออำนวยในการเปิดประเด็นการขอแก้ไขกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้เป็นผลสำเร็จ ดังนั้นกระแสปัญหาจึงมาจากปัญหาความไม่ชัดเจนของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 ในเรื่องการออกพันธบัตรรัฐบาล เพื่อจัดซื้อที่ดินจากเอกชนอันเป็นปัญหาในการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดิน จะเห็นได้ว่า ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นั้น บ่อยครั้งที่พบกับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย อันอาจเกิดจากตัวบทกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่ไม่เหมาะสม เกิดช่องว่าง หรือ ไม่เอื้ออำนวยต่อการนำไปปฏิบัติ ล้าสมัย หรือ อาจเกิดจากสภาพข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป หรือ ด้วย

เหตุอื่นๆ ซึ่งในบางครั้งก็นำมาสู่การแก้ไข ยกเลิก หรือ ออกกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป หรือ เพื่อขจัดปัญหาอุปสรรคหรืออุดช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ เพื่อให้การดำเนินนโยบายสาธารณะประสบผลสำเร็จ เช่น ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของ Mazmanian และ Sabatier (1979) ที่อธิบาย การแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ อันเป็นผลจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

กระแสนโยบาย ตามแนวคิดหน้าค่างนโยบายนั้น ข้อเสนอในนโยบายในรูปแบบต่างๆ อาทิ รายงาน กฎหมาย ข้อเสนอต่างๆ ในการแก้ไขประเด็นปัญหา เป็นต้น ซึ่งสามารถนำไปปฏิบัติได้และสอดคล้องกับค่านิยม ความรู้สึกของคนในสังคม และรัฐบาล ก็จะได้รับ การสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองให้ประเด็นปัญหานั้นๆ สามารถเข้าไปสู่วาระนโยบายได้ สำหรับการเสนอขอแก้ไขพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ ครั้งที่ 1 กระแสนโยบาย มาจากแนวทางการแก้ไขกฎหมายซึ่งเสนอโดย ส.ป.ก. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ และ คณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่ออุดช่องว่างและทำให้เกิดความชัดเจน ในมาตราต่างๆ ของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

หลังจากที่พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 แล้วนั้น ความคิดในการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้ก็เริ่มขึ้นในปีเดียวกันนั่นเอง โดย นายกรัฐมนตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีบัญชาให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 และให้กร่างกฎหมายเสนอมาด้วย ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ และ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2518 เรื่องขอให้พิจารณาความเห็นเกี่ยวกับพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ และสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ทำบันทึกข้อความที่ สร. 0203/10514 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2518 ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อให้พิจารณา ซึ่งกระทรวงเกษตรได้มีความเห็นดังต่อไปนี้

1. ตามที่กระทรวงเกษตรฯ ได้เสนอให้แก้ไข มาตรา 10 ว่าด้วยที่มาของเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ เนื่องจาก รายได้โดยตรงของส.ป.ก.ที่ได้มาจากค่าเช่าและค่าเช่าซื้อที่ดินอาจไม่พอสำหรับการใช้จ่ายเพราะจะต้องจ่ายค่าทดแทนที่ดินเป็นเงินสดและพันธบัตรรวมทั้งค่าดอกเบี้ยพันธบัตรตามอัตรา 35 เป็นจำนวนมากอาจทำให้ต้องนำเงินงบประมาณแผ่นดินมาใช้เพื่อการนี้จึงน่าจะแก้ไขระยะเวลาไถ่ถอนพันธบัตรจาก 10 ปี เป็น 20 ปี คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าหากแก้ไขเพิ่มระยะเวลาไถ่ถอน โดยไม่ลดอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรก็ไม่น่าจะก่อให้เกิดการต่อต้านจากเจ้าของที่ดิน ดังนั้น กระทรวงเกษตรฯ จึงได้พิจารณาแก้ไขมาตรา 35 ตามที่หารือกับคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจในการออกพันธบัตรพร้อมทั้งเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินมาสมทบกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งมีได้บัญญัติไว้เดิมในกฎหมายนี้

2. ในมาตรา 12 กระทรวงเกษตรฯได้เสนอว่าควรเพิ่มอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นกรรมการในส.ป.ก.เพราะงานสหกรณ์เป็นงานที่คล้ายคลึงกับงานปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่าสามารถทำได้สองวิธี คือ (1) แก้ไขมาตรา 12 กำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งหรือ(2)คณะรัฐมนตรีลงมติให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งและแต่งตั้งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ไปดำรงตำแหน่งแทนซึ่งกระทรวงเกษตรฯเห็นควรใช้วิธีที่สอง

3. เมื่อส.ป.ก.ได้จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเพื่อจัดให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ที่ดินเป็นจำนวนมากก็จะตกเป็นกรรมสิทธิ์และอยู่ในความดูแลของส.ป.ก. จึงมีปัญหาว่าการพัฒนาทางเกษตรกรรมจะดำเนินการในรูปแบบใดกระทรวงเกษตรฯได้เสนอว่าควรใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาการผลิตและการตลาดในภาคเกษตร แต่คณะ กรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับนโยบายจึงไม่อาจเสนอความเห็นในทางกฎหมายกระทรวงเกษตรฯเห็นควรว่าสถาบันเกษตรกรนั้นหมายถึงสหกรณ์การเกษตรอยู่แล้ว

4. การกำหนดให้ส.ป.ก.สำรวจและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯให้แล้วเสร็จทั่วประเทศภายใน 3 ปีตามมาตรา 25 วรรคสี่ นั้นอาจจะไม่ทันตามกำหนด คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเสนอว่าควรแก้ไขกฎหมายเพื่อขยายเวลาออกไปซึ่งกระทรวงเกษตรฯก็เห็นชอบด้วยในเรื่องนี้

5. ข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า อำนาจของส.ป.ก.ในเขตปฏิรูปที่ดินในหลายกรณีกว้างเกินไปเช่น มาตรา 26 ที่กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาประกาศเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติไปในตัว นั้นเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเปลี่ยนสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดินบางประเภทได้โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้การเพิกถอนสภาพเป็นไปโดยรวดเร็วในทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกระทรวงเกษตรฯก็เห็นพ้องว่ามีได้ก่อให้เกิดความเสียหายแต่อย่างใด

6. การกำหนดจำนวนที่ดินที่ส.ป.ก.จะจัดสรรให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินในมาตรา 29 ที่ระบุไว้ใน (1) ไม่เกิน 50 ไร่ต่อครอบครัวเป็นจำนวนที่มากเกินไปควรเหลือเพียง 25 ไร่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าหากจะแก้ไขก็ต้องดำเนินการแก้ไขในดวงกฎหมาย แต่กระทรวงเกษตรฯเห็นว่ามาตรานี้ระบุว่า"ไม่เกิน"อยู่แล้วจึงมีความยืดหยุ่นเพียงพอและไม่เป็นการบังคับว่า จะต้องจัดให้เต็มจำนวน 50 ไร่

ในประเด็นเหล่านี้ นาย กังวาล เทพหัสดิน ณ อยุธยา หัวหน้ากองแผนงานสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรฯ ได้แจ้งต่อ นาย ไชยวงศ์ ชูชาติ เลขาธิการส.ป.ก.ว่า สิ่งที่จะต้องรีบดำเนินการคือการทำแผนการสำรวจให้เสร็จสิ้นภายใน 3 ปี ส่วนการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯคงจะแก้ไข

เฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้องกับพันธบัตรเท่านั้น²⁹⁷ ต่อมาในการขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ส.ป.ก.ได้เสนอต่อที่ประชุมค.ป.ก.²⁹⁸ หลายครั้งในช่วงระหว่างพ.ศ.2518-2519 กล่าวคือ ครั้งแรกในที่ประชุมครั้งที่ 4/2518 วันที่ 29 ตุลาคม 2518 มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมในหลายมาตรา ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 5/2518 วันที่ 26 พฤศจิกายน 2518 ส.ป.ก.ได้เสนอว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความมาตรา 34 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 ว่าการเวนคืนที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 34 นั้นต้องกระทำตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ.2497 คือ ต้องออกเป็นพ.ร.บ.เวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ทุกครั้ง หากส.ป.ก.มีความประสงค์จะให้การเวนคืนที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินมีความคล่องตัวโดยไม่ต้องออกเป็นพ.ร.บ.เวนคืนตามกฎหมายเวนคืนแล้วส.ป.ก.ควรแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ใหม่ในมาตรา 34 เป็น “ มาตรา 34 ในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา สำหรับที่ดินที่เวนคืนตามวรรคหนึ่งให้ส.ป.ก.หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากส.ป.ก.มีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทันที” และค.ป.ก.ได้มีมติให้แก้ไขตามข้อเสนอของส.ป.ก.ดังกล่าวข้างต้น

หลังจากนั้นส.ป.ก.ได้ขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ต่อค.ป.ก.อีกครั้งในการประชุมครั้งที่ 6/2518 วันที่ 30 ธันวาคม 2518 ในการขอแก้ไขมาตรา 10 ให้รัฐบาลนำเงินกู้มาสมทบเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และให้นำผลประโยชน์ใดๆอันได้จากเงินกองทุน การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน การจัดการทรัพย์สินของกองทุนหรือทรัพย์สินที่มีผู้ยกให้รวมไว้ในเงินกองทุน แต่ที่ประชุมมีมติให้คงไว้ตามบทบัญญัติเดิมเพราะที่ประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นว่ามาตรานี้มิได้ห้ามมิให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯรับเงินกู้แต่อย่างใด หลังจากทีค.ป.ก.ได้มีมติให้เสนอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ.2518 แล้วกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็

297

ตามที่ส.ป.ก.ได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 34 แห่งพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ว่าต้องตราเป็นพ.ร.บ.ตามบทบัญญัติแห่งพ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 หรือไม่ รวมทั้งได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความมาตรา 35 ด้วยว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทยจะออกกฎกระทรวงเพื่อออกพันธบัตรของรัฐบาลเอง หรือให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ออกให้จะได้หรือไม่ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ลงความเห็นแล้วว่า พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ มาตรา 35 มิได้ให้อำนาจกระทรวงเกษตรฯ และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การเสนอของแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

298

ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมการปกครองอธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตัวแทนเกษตรกรสามคน และ เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ

เตรียมที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาหากแต่ นายกรัฐมนตรีม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร

ในรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งเป็นรัฐบาลชุดต่อมา ส.ป.ก.ได้สรุปเสนอร่างแก้ไขพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ต่อที่ประชุมค.ป.ก. ครั้งที่ 4/2519 เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2519 โดย นาย ไชยงค์ ชูชาติ เลขาธิการส.ป.ก. ในฐานะเลขานุการค.ป.ก. ได้สรุปความเป็นมาของการขอแก้ไขพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 และขอให้ที่ประชุมพิจารณา ซึ่งที่ประชุมฯ ได้มีการอภิปรายค่อนข้างมากซึ่งสรุปได้ว่า ที่ประชุมเห็นว่าไม่ควรเสนอแก้ไขมากเกินไปจนกลายเป็นการรื้อร่างใหม่เพราะทำให้การพิจารณาล่าช้าและส.ป.ก. ควรจะศึกษากฎหมายอย่างละเอียดและขอแก้ไขเท่าที่จำเป็นจริงๆ ซึ่งหากไม่แก้ไขจะทำให้ไม่อาจทำงานให้รวดเร็วได้ รวมทั้งให้ส.ป.ก. ศึกษารวบรวมข้อดีจากร่างพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ ของนาย เสวต เปี่ยมพงศ์สานต์ รองนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งให้ส.ป.ก. ทำบันทึกสรุปประมวลปัญหาและความเห็นเกี่ยวกับพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ พ.ศ. 2518 เสนอรัฐมนตรีว่าการเพื่อขอทราบนโยบายก่อนแล้วจึงนำนโยบายนั้นมากร่างข้อเสนอแก้ไขพ.ร.บ. ต่อไป

ในช่วงเวลาเดียวกันได้มีความพยายามนำเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินและพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จากภาคประชาชนโดย นาย เหม พระปัญญา ที่ปรึกษาห้างหุ้นส่วนจำกัดวิวิคตอรีและผู้ใช้นาม นาย บำนาญ 84 ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา²⁹⁹ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้รับเรื่องและเสนอให้เลขาธิการส.ป.ก. พิจารณา³⁰⁰ โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวได้รับความสนใจจากกองนิติการและเลขาธิการส.ป.ก. ซึ่งกองนิติการพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า³⁰¹ ข้อเสนอที่ส่งมานั้นเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาประกอบการแก้ไขพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ เพราะ ได้พ่วงถึงปัญหาเกษตรกรจำนวนมากที่ไม่มีที่ดินทำกิน แต่การเสนอให้จำนวนที่ดินที่ราษฎรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินอาจเป็นจำนวนน้อยเกินไปสำหรับราษฎรที่ยังทำกิน ส่วนกำหนดเวลา 190 วันให้ผู้มีที่ดินเกินกว่ากำหนดนำมาขายให้แก่รัฐบาลนั้น พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ ยังมิได้กำหนดเอาไว้จึงเป็นความเห็น ที่น่ารับไว้พิจารณาส่วนการเพิ่มภาษีที่ดินเป็น 100 เปอร์เซ็นต์นั้น

299

มีเนื้อหาสรุปความว่า ราษฎรประเทศไทยร้อยละ 80-85 เป็นเกษตรกรและประสบปัญหาที่ดินทำกินจึงเสนอให้รัฐบาลแก้ปัญหาด้วยการปฏิรูปที่ดินโดยให้ครอบครัวละไม่เกิน 25 ไร่หรือ 50 ไร่สำหรับทำเกษตรกรรมและที่ดินที่ใช้ประกอบอุตสาหกรรมมิได้ไม่เกิน 10-15 ไร่ ส่วนที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยมิได้ไม่เกิน 2-3 ไร่ ดังนั้นผู้มีที่ดินเกินกว่ากำหนดต้องนำมาขายให้แก่รัฐบาลภายใน 190 วันแล้วนำที่ดินมาจัดให้ราษฎร โดยการให้เช่าซื้อหรือขายแล้วแต่กรณีและให้รัฐบาลออกพันธบัตรเงินกู้ 15,000 ล้านบาท พร้อมทั้งออกกฎหมายที่ดินเพิ่มอีก 100 เปอร์เซ็นต์

300

สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, หนังสือที่สร.0107/6575 เรื่องเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน," 2 มิถุนายน 2519.

301

กองนิติการ, ส.ป.ก., "หนังสือที่ กส 0304 เรื่อง เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน," 17 มิถุนายน 2519.

อยู่นอกอำนาจของส.ป.ก.จะดำเนินการในขณะที่การเสนอให้รัฐบาลออกพันธบัตรเงินกู้ก็เพื่อให้มีเงินทุนหมุนเวียนเพื่อนำมาใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินมากขึ้นนั้นก็เป็นการคิดที่ส.ป.ก.น่ารับไว้พิจารณาและส.ป.ก.ได้เสนอความเห็นเรื่องการบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินไว้ด้วยแล้ว

จากข้อเสนอของราษฎรทั้งสองรายที่ได้ส่งมานั้น มีเพียงในเรื่องการออกพันธบัตรรัฐบาล และในเรื่องเงินกู้เพื่อให้เกิดทุนหมุนเวียนในกองทุนการปฏิรูปที่ดินนั้นได้ถูกเพิ่มเติมในร่างแก้ไขเพิ่มเติมพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งก็เป็นสิ่งที่ส.ป.ก.ได้เสนอความเห็นไว้ก่อนหน้านี้อีกแล้ว และส.ป.ก.ได้เสนอรายละเอียดการแก้ไขที่มีการเพิ่มเติมการแก้ไขในมาตราอื่นเพิ่มขึ้นต่อค.ป.ก.ซึ่งค.ป.ก.ได้ให้ความเห็น ชอบและมีการนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาในวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2519 โดยมีรายละเอียดมาตราที่ขอแก้ไข ดังนี้

แก้ไขข้อความในมาตรา 5 “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง” เพื่อให้การดำเนินการออกพันธบัตรและการเบิกจ่ายเงินกองทุนปฏิรูปที่ดินเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นวรรคท้ายของมาตรา 9 ในส่วนของการใช้เงินกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อหาดอกผลโดยกำหนดให้ เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้ตามวรรคสี่ให้กระทรวงการคลังนำไปหาดอกผลเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน

แก้ไขเพิ่มเติมอนุมาตรา 10 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วน (2) เงินที่รัฐบาลกู้เพื่อสมทบกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ เพื่อเพิ่มทุนหมุนเวียนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน

แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของค.ป.ก.ในมาตรา 12 เพื่อให้ค.ป.ก. โดยตำแหน่งเกี่ยวข้องกับงานปฏิรูปที่ดินโดยตรงจึงได้ตัดปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ออกเพราะมีหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่แล้วไม่มากนัก

แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในมาตรา 13 เพื่อให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้รวดเร็วขึ้นจึงได้เพิ่มปลัดจังหวัดเป็นรองประธาน รวมทั้งสามารถกำหนดกรรมการอื่นโดยตำแหน่งให้เหมาะสมกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นเลขานุการและตัดพาณิชย์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด และ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรออกเพราะมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามความรับผิดชอบอยู่แล้วไม่มากนัก

ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานครในมาตรา 13 ทวิ เพื่อกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร

เพิ่มข้อความในวรรคท้ายของมาตรา 25 ทวิ ให้ถือว่าที่ดินที่ส.ป.ก.ได้รับบริจาคมาให้ถือเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะแห่งได้ โดยไม่ต้องประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 30 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการให้คณะกรรมการมีอำนาจในการจัดซื้อที่ดินของรัฐที่ดินที่ได้มาจากการจัดซื้อหรือเวนคืนให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่า/เช่าซื้อในระยะยาว เพื่อให้เกษตรกรสามารถเช่าซื้อที่ดินของรัฐและรัฐจะได้นำเงินค่าเช่าซื้อมาเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 34 ในส่วนการนำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม เป็นการกำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่ส.ป.ก.ยังมีได้จัดซื้อ เพื่อให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นไปโดยไม่ชักช้า

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 35 ในเรื่องการชำระราคาหรือค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน โดยมีได้กำหนดอัตราร้อยละของเงินที่ต้องชำระเป็นเงินสดและพันธบัตรรัฐบาล และมีได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล รวมทั้งกำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจในการออกพันธบัตรซึ่งเป็นไปตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ เพื่อที่จะทำให้การชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินเกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินและไม่เป็นภาระทางการเงินแก่รัฐบาลมากนัก

แก้ไขวรรคท้ายของมาตรา 36 โดยเพิ่มคำว่าจัดซื้อ และคำว่า หรือมีผู้ยกให้ เข้าไปเป็น "... อสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อหรือเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมีผู้ยกให้ ให้ส.ป.ก..." เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินสามารถถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จัดซื้อหรือได้รับการยกให้ได้ด้วย

และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 47 โดยเพิ่มบทลงโทษผู้ที่ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่จากหนึ่งเดือนเป็นหกเดือน รวมทั้งเพิ่มบทปรับจากไม่เกินหนึ่งพันบาทเป็นไม่เกินสองหมื่นบาท เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผลมากยิ่งขึ้น

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯและลงมติรับหลักการเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2519 ก็ได้ส่งร่างแก้ไขดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2519³⁰² และเมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ฉบับที่...) พ.ศ.... แล้วเสร็จก็ได้ส่งร่างพ.ร.บ.ที่ได้มีการพิจารณาแก้ไขแล้วให้

302

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0203/15489 เรื่อง ร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ฉบับที่...) พ.ศ.", 10 กันยายน 2519.

คณะรัฐมนตรีในวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2519 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาลงมติเห็นชอบด้วยและเตรียมจะเสนอรัฐสภาต่อไป โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญจากตัวร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินที่คณะรัฐมนตรีได้หาหรือมาโดยสรุป³⁰³ ดังนี้

การแก้ไขเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 10 ให้รวมถึงดอกเบี้ยหรือประโยชน์ใดๆที่ส.ป.ก.ได้มาจากการจัดการทรัพย์สินที่มีผู้ยกให้เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วย

มาตรา 12 ได้บัญญัติเพิ่มเติมให้ผู้จัดการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 12 ด้วย เพราะธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีความสำคัญในการจัดสินเชื่อให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

มาตรา 13 ทวิ มีการแก้ไขของค้องค์ประกอบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับองค์ประกอบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามมาตรา 13 โดยระบุให้ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการโดยตรง

ตามมาตรา 22 ของพ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศรายการรับจ่ายเงินของส.ป.ก. แต่ความมุ่งหมายที่แท้จริงประสงค์จะให้ประกาศรายงานเฉพาะการรับจ่ายเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงได้แก้ไขเสียใหม่ให้ตรงตามเจตนารมณ์ กล่าวคือ “ มาตรา 22 ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปีให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศรายการรับจ่ายเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร กรรมในราชกิจจานุเบกษา”

แก้ไขความในมาตรา 25 ให้ชัดเจนขึ้นเพื่อที่ ส.ป.ก.อาจกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องยึดเขตอำเภอเป็นหลักเสมอไป และได้ตัดร่างมาตรา 25 ทวิแห่งร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่...) พ.ศ.....ออกเพราะไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้

เพิ่มความเป็นมาตรา 29 ทวิให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินที่มีอำนาจจัดซื้อที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ถ้าเจ้าของที่ดินยินยอมขายให้โดยสมัครใจ

มาตรา 34 ตัดร่างที่ให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเวนคืนที่ดินในตัวเองออก เพราะเห็นว่าจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ได้แก้ไขให้ขั้นตอนในการเวนคืนที่ดินมีผลดีและรวดเร็วขึ้น โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นพระราชกฤษฎีกา

³⁰³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “หนังสือที่สร.0401/4539 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่...) พ.ศ....”, 13 กันยายน 2519.

กำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะยังผลให้ราคาที่ดินที่จะเวนคืน ไม่สูงขึ้นอีกหลังจากได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว

แก้ไขหลักเกณฑ์ในการชำระราคาที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเสียใหม่ในมาตรา 35 ให้ถูกต้องตรงตามคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ โดยแยกการชำระราคาที่ดินที่จัดซื้อให้แตกต่างกับที่ดินที่เวนคืนเพื่อชักจูงให้เจ้าของที่ดินยินยอมขายที่ดินเร็วขึ้น ส่วนการออกพันธบัตรนั้น ได้แก้ไขให้ชัดเจนว่า พันธบัตรที่ออกให้ในการปฏิรูปที่ดินนี้จะผูกพันแต่เงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น เพราะการจะให้ผูกพันเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยตรงต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเสียก่อน

แก้ไขมาตรา 36 วรรคสามให้เกิดความชัดเจนขึ้นว่าที่ดินซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ ได้มาเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นส.ป.ก.เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยไม่ต้องตกเป็นที่ราชพัสดุ

นอกจากนั้นยังได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องอีกเล็กน้อย เช่น มาตรา 5 , มาตรา 9 วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา 13 มาตรา 16 (3) มาตรา 30 และมาตรา 47

แต่อย่างไรก็ดีก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเกิดขึ้นเสียก่อนภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ทำให้รัฐสภาสิ้นสุดลงตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 พ.ร.บ.ฉบับนี้จึงตกไป ต่อมาได้มีหนังสือที่ สลช.ปร./ว.1/2519 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2519 แจ้งให้กระทรวง ทบวง กรม พิจารณาเสนอเรื่องเร่งด่วนที่ค้างอยู่ เช่น ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวง หรือร่างประกาศต่างๆ ตลอดจนโครงการหรือแผนงานใดๆที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องดำเนินการตามลำดับความสำคัญไปยังกองบัญชาการคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เพื่อพิจารณาสั่งการโดยด่วน³⁰⁴ ส.ป.ก.จึงได้ทำบันทึกข้อความ ที่ กส.0304/2472 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2519 เรื่องการแก้ไข พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 เสนอปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ส่งเรื่องดังกล่าวให้หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินพิจารณา โดยอ้างเหตุผลว่า เนื่องจาก พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯดังกล่าวยังมีบทบัญญัติที่ไม่รัดกุม และ เหมาะสม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปที่ดิน หลายประการ เช่น กองทุนการปฏิรูปที่ดิน การออกพันธบัตรรัฐบาล การเวนคืนที่ดิน การซื้อที่ดิน การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ เป็นต้น ส.ป.ก.มีความจำเป็นที่จะเสนอขอแก้ไขพ.ร.บ. โดยเร็วที่ดิน เพื่อให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นไปโดยรวดเร็วตามเป้าหมาย ประกอบกับในปีพ.ศ. 2520 ส.ป.ก.ได้วางแผนงานกำหนดว่าจะประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในภาคต่างๆของประเทศจำนวน 20 จังหวัดแล้ว

304

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่สร.0203/17438 เรื่อง ร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ฉบับที่...) พ.ศ.... ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2519

หลังจากนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ทำหนังสือเรื่องการเสนอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 ที่ กส.0301/20315 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2519 เสนอต่อคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (ฝ่ายกองอำนาจการฝ่ายพลเรือน)เพื่อขอให้โปรดดำเนินการ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงได้นำร่างแก้ไขดังกล่าว เสนอที่ปรึกษาฝ่ายการคลัง ฝ่ายเกษตร ฝ่ายคมนาคม ฝ่ายอุตสาหกรรม และฝ่ายพาณิชย์ ซึ่งได้เชิญเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงปัญหาต่างๆ จนกระทั่งจางัดแล้วจึงมีมติให้ความเห็นชอบตามร่างแก้ไขเพิ่มเติมพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดิน³⁰⁵

แต่ยังไม่ทันได้มีการแก้ไขกฎหมาย ก็มีการจัดตั้งคณะรัฐบาล นาย ธานินทร์ กรชัยเชียร ขึ้นส.ป.ก.จึงได้นำร่างแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 10/2519 วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2519 เพื่อทบทวนเนื้อหามาตราที่จะขอแก้ไขเสียใหม่เนื่องจากตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอเรื่องแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2519 นาย อินทรี จันทรสถิตย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นประธานค.ป.ก.ด้วยนั้น เห็นว่าควรที่จะนำร่างพ.ร.บ.ดังกล่าวมาพิจารณาใหม่จึงได้ถอนเรื่องคืนมาเพื่อขอความเห็นที่ประชุมว่า การพิจารณาในสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีต้องทำตามระเบียบรัฐสภาทุกอย่างมีการพิจารณาเป็น 3 วาระ การเสนอแก้ไขกฎหมายหลายมาตรา จะทำให้เกิดความล่าช้าไม่สามารถแก้ไขได้ทันในสภาที่ปรึกษาชุดนี้ จึงควรแก้ไขเฉพาะที่จำเป็นคือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ตามมาตรา 5 และการออกพันธบัตรของรัฐบาลตามมาตรา 35 เพื่อให้ผ่านสภาได้รวดเร็วขึ้น ซึ่งที่ประชุมค.ป.ก.ครั้งที่ 10/2519 ต่างก็เห็นชอบด้วยและมีมติให้เสนอแก้ไขเฉพาะมาตรา 5 และมาตรา 35 เท่านั้น ประกอบกับข้าราชการส.ป.ก.ส่วนใหญ่เพิ่งเข้าปฏิบัติงานยังไม่มีความรู้ลึกซึ้งซึ่งเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินอย่างเพียงพอจึงไม่กล้าโต้แย้งหรือชี้แจงเหตุผลกับฝ่ายการเมืองเพื่อยืนยันให้มีการแก้ไขกฎหมายในทุกมาตราตามที่เสนอไว้ตั้งแต่แรก (ไพโรจน์ โลกนิยม, สัมภาษณ์, 21 สิงหาคม 2549)

กล่าวโดยสรุป ในการเสนอขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในสมัยรัฐบาล นาย ธานินทร์ กรชัยเชียร กระแสนโยบาย มาจากแนวทางการแก้ไขกฎหมายซึ่งเสนอโดย ส.ป.ก. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ และ คณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่ออุดช่องว่างและทำให้เกิดความชัดเจน ในมาตราต่างๆของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งได้มีการเสนอมาอย่างต่อเนื่อง โดยข้าราชการประจำในส.ป.ก. โดยเฉพาะนายไชยรงค์ ชูชาติเลขาธิการส.ป.ก.และเจ้าหน้าที่กองนิติการ และฝ่ายการเมืองคือ นายอินทรี จันทรสถิตย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้มืบทบาทหลักในการผลักดันเข้าเป็นวาระนโยบาย เนื่องจาก นาย อินทรี จันทรสถิตย์

³⁰⁵ บันทึกข้อความของคณะที่ปรึกษาฝ่ายการคลังฯ วันที่ 21 ตุลาคม 2519 เรื่อง เสนอคำปรึกษาร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯต่อหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

เป็นรัฐมนตรีที่มาจากสายวิชาการจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับนับถือในวงราชการเป็นการอย่างมาก ทำให้ความคิดเห็นของนาย อินทรี จันทรสติชัย ที่ต้องการให้แก้ไขเพียงสองมาตราเท่านั้น ได้รับการยอมรับจากกรรมการในค.ป.ก. โดยไม่มีการโต้แย้งใดๆ

หน้าต่างนโยบาย ตัวแบบหน้าต่างนโยบายอธิบายว่า หน้าต่างแห่งโอกาสนั้นเกิดขึ้นเมื่อกระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย บรรจบกันทำให้ประเด็นปัญหาสามารถเข้าสู่วาระนโยบาย สำหรับการขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2519 นั้น กระแสปัญหาถือเป็นปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อการผลักดันให้การขอแก้ไขพ.ร.บ.ดังกล่าวสามารถเข้าไปเป็นวาระนโยบายของรัฐบาลได้ เนื่องจากหากมิได้มีการแก้ไขพ.ร.บ.ดังกล่าวแล้ว ก็จะไม่สามารถทำการชำระราคาที่ดินที่จัดซื้อจากเอกชนโดยการออกพันธบัตรรัฐบาลได้ โดยกระแสนโยบายและกระแสการเมืองเป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมกระแสปัญหา กล่าวคือ กระแสนโยบาย ที่มาจากข้อเสนอของข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองที่มาจากข้าราชการประจำใน ส.ป.ก. ค.ป.ก. และคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีการพัฒนาและการเสนอขอแก้ไขอย่างต่อเนื่อง และ แม้ว่าจะมีการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินและพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ โดยประชาชนซึ่ง ส.ป.ก.เห็นว่าน่าจะนำมาพิจารณาก็ตาม แต่ก็เป็นที่เป็นเรื่องของการเพิ่มองค์ประกอบของกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ ในส่วนของเงินกู้และการออกพันธบัตรรัฐบาลเพื่อเพิ่มเงินทุนหมุนเวียนในการปฏิรูปที่ดินซึ่งก็เป็นสิ่งที่ส.ป.ก.ได้เสนอไว้ก่อนแล้ว โดยผู้ผลักดันวาระนโยบายคือ นาย อินทรี จันทรสติชัย เป็นผู้มืบทบาทหลักในฐานะประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ ได้พิจารณาให้แก้ไขในมาตราที่เป็นปัญหาเพียงมาตรา 5 และมาตรา 35 ก่อนเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณา ส่วนกระแสการเมืองในช่วงการขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ และกระแสการเรียกร้องทางการเมืองจากชาวไร่ชาวนาเพื่อขอให้รัฐบาลมีการแก้ปัญหาดินทำกินด้วยการปฏิรูปที่ดินและขอให้แก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ เป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมการขอแก้ไขกฎหมายนี้โดยส.ป.ก. ซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายฉบับนี้ในการนำเอานโยบายปฏิรูปที่ดินไปปฏิบัติและเมื่อประเด็นปัญหาได้เข้าสู่วาระนโยบายผู้ผลักดันวาระนโยบายได้ผลักดันประเด็นปัญหาและทางออกเชิงนโยบายต่อไป ผ่านช่องทางการริเริ่มจากภายใน (inside initiative) ซึ่งมีการพิจารณาเฉพาะผู้ปฏิบัติงานซึ่งก็คือข้าราชการประจำที่ได้เข้ามาทำหน้าที่กำหนดนโยบายร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กล่าวโดยสรุป การขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในสมัยรัฐบาล นาย ธานินทร์ ภัยวิเชียร เป็นไปตามตัวแบบหน้าต่างนโยบาย โดยกระแสปัญหา ความไม่ชัดเจนของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้รัฐบาลต้องรับเอาข้อเสนอในการแก้ไขกฎหมายนี้มาพิจารณา ส่วนกระแสการเมือง คือ ภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ในระดับภูมิภาคและภายในประเทศ รวมทั้ง การเรียกร้องของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ให้รัฐบาลเร่งรัด

การปฏิรูปที่ดินและแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ และ กระแสนโยบาย คือ แนวทางการแก้ไขกฎหมายนี้ซึ่งเสนอโดยส.ป.ก. ค.ป.ก. และ คณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมกับกระแสปัญหา โดยผู้ผลักดันวาระนโยบายคือ นาย อินทรี จันทรสติชัย เป็นผู้มียุทธศาสตร์หลักในฐานะประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ จนแนวคิดนี้เข้าสู่การเป็นวาระนโยบายของรัฐบาล และเมื่อหน้าต่างนโยบายเปิดออกผู้ผลักดันนโยบายได้ใช้ช่องทางการริเริ่มจากภายในโดยจำกัดการพิจารณาในระดับรัฐมนตรีและข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง ข้องในการกำหนดนโยบาย

3. กระบวนการกำหนดนโยบาย : พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 สมัยรัฐบาล นาย ธานินทร์ กรัยวิเชียร

หลังจากการขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เข้าสู่ช่วงของการพิจารณากำหนดนโยบายแล้ว ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานว่า การแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ มีลักษณะที่เป็นไปตามตัวแบบผู้นำ สำหรับประเทศไทยภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตย ชนชั้นนำในการกำหนดนโยบายประกอบด้วยฝ่ายการเมืองที่มาจากราชการประจำและฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการประจำระดับสูงที่มีบทบาทร่วมกันอย่างใกล้ชิดในการกำหนดนโยบาย โดยชนชั้นนำอาจมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันหรืออาจขัดแย้งกันในทางความคิดหรือผลประโยชน์จนทำให้มีการแข่งขันกันในการผลักดันแนวคิดของฝ่ายคนด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบาย ขั้นตอนในการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ แนวคิด บทบาท และวิธีการของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการตราพ.ร.บ.นี้รวมทั้งสาเหตุที่การกำหนดนโยบายมีลักษณะตามตัวแบบผู้นำโดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 ขั้นตอนในการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 สมัยรัฐบาล นาย ธานินทร์ กรัยวิเชียร

ในช่วงของการพิจารณาแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในสภาที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรี³⁰⁶ (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาลงมติรับหลักการของ ร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่...) พ.ศ. ซึ่งมีการแก้ไขเพียงมาตรา 5 และมาตรา 35 แล้วนั้น นาย ธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรีได้เสนอร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ต่อสภาที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นเรื่องด่วน³⁰⁷ โดยมีเหตุผลประกอบการพิจารณาว่า เนื่องจากพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

³⁰⁶ เนื่องจากรัฐสภาได้สิ้นสุดลงตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ทูลเกล้าฯ เสนอรายชื่อสมาชิกสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี(ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) จำนวน 24 คนซึ่งได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ในวันที่ 22 ตุลาคม 2519

³⁰⁷ สำนักนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่สร.0203/18324 เรื่อง ร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่...) พ.ศ. ...", 10 พฤศจิกายน 2519.

มีบทบัญญัติไม่รัดกุมและเหมาะสม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และมีบางประการได้แก่เรื่องการออกพันธบัตร การชำระราคาหรือค่าตอบแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สมควรแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่โดยรีบด่วน เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความคล่องตัวและสนองนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลได้รวดเร็วยิ่งขึ้นจึงจำเป็นต้องตราพ.ร.บ.นี้ขึ้น

โดยเนื้อหาสาระที่เสนอขอแก้ไขในมาตรา 5 และมาตรา 35 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 นั้นมีความแตกต่างและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

ตาราง 8.1 เปรียบเทียบพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

และ ร่าง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ที่ขอแก้ไข

พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ พ.ศ.2518	ร่าง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ที่ขอแก้ไข	เหตุผล
<p>มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้</p> <p>มาตรา 35 การชำระเงินค่าตอบแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน หรือ อสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้จ่ายเป็นเงินร้อยละสิบห้าของเงินค่าทดแทนทั้งหมดส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล มีอัตราดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่าร้อยละแปดต่อปี มีระยะเวลาไถ่ถอนคืนภายในสิบปี และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจ่ายให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง</p> <p>ในกรณีที่ดินซึ่งจะต้องเวนคืนมีเนื้อที่ไม่เกินยี่สิบห้าไร่ และเจ้าของที่ดินนั้นไม่มีที่ดินอื่น ไม่ว่าในหรือนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ชำระเงินทั้งหมดในวันที่มีการโอนสิทธิในที่ดินนั้น แต่ทั้งนี้ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา</p>	<p>มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ <u>ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง</u></p> <p>กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้</p> <p>มาตรา 35 การชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ <u>จัดซื้อตามพระราชบัญญัตินี้ให้จ่ายเป็นเงินสดหรือเงินสดและพันธบัตรของรัฐบาลตามหลัก เกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา</u></p> <p>การชำระค่าทดแทนที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์ ที่ต้องเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้จ่ายเป็นเงินสดส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา</p> <p><u>ให้กระทรวงการคลัง โดยอนุมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกพันธบัตรเพื่อชำระราคาหรือค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง และมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยระยะเวลาไถ่ถอน เงื่อนไข และวิธีการในการออกพันธบัตร ทั้งนี้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา</u></p> <p><u>พันธบัตรตามวรรคสาม เมื่อครบกำหนดชำระให้ชำระจากเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม</u></p>	<p>1. เพิ่มรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อได้รับผิดชอบเกี่ยวกับเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯและการออกพันธบัตรของรัฐบาลตามพ.ร.บ.นี้</p> <p>2. เพิ่มความให้รัฐมนตรีรักษาการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติไม่ต้องผ่านรัฐมนตรีถึง 3 กระทรวง</p> <p>แยกหลักเกณฑ์การชำระเงินกรณีซื้อและเวนคืนออกจากกันโดยกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในพ.ร.ฎ.เพื่อให้มีความยืดหยุ่นและให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบในการออกพันธบัตรและกำหนดให้จ่ายเงินค่าพันธบัตรจากเงินกองทุนฯ</p>

ในการพิจารณาร่างพ.ร.บ.นี้ในวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2519 สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณา ต่อเนื่องเสร็จสิ้นทั้งสามวาระ โดยวาระหนึ่งชั้นพิจารณารับหลักการนั้น ปรากฏว่า หลังจากนาย อินทรี จันทรสติชัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ชี้แจงต่อสภาที่ปรึกษาฯ แล้ว มี สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ เพียงคนเดียว คือ พล.อ. ประลอง วีระปรีช ที่อภิปรายในวาระนี้ สำหรับ เนื้อหาในการอภิปรายนั้น พล.อ. ประลอง อภิปรายสนับสนุนการแก้ไขเนื้อหาในมาตรา 5 อย่างเต็มที่ แต่ก็ได้ตั้งประเด็นคำถามเกี่ยวกับมาตรา 35 ไว้สองประการ คือ ประการแรก ในการกำหนดการ ชำระเงินค่าตอบแทนที่ยกเลิกการกำหนดไว้เดิมในการจ่ายเงินสศร้อยละ 25 แล้ว ส่วนที่เหลือจะจ่าย เป็นพันธบัตร เมื่อมีการแก้ไขโดยการยกเลิกอัตราการจ่ายค่าทดแทนเป็นเงินสดแล้ว ก็จะทำให้ผู้ที่จะมี อำนาจในการจ่ายเงินค่าทดแทนมีอำนาจมากเกินไปอันเป็นช่องทางให้เกิดการคอร์รัปชันได้ ประการที่สอง เมื่อยกเลิกการกำหนดอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลขึ้นค่าที่ร้อยละ 8 ต่อปี และ เวลา ในการไถ่ถอนคืนแล้ว ก็จะทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูก จัดซื้อหรือเวนคืน โดยนาย อินทรี จันทรสติชัย ได้ตอบข้อซักถามในสองประการว่ามิใช่กระทำโดย ปราศจากหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข แต่จะมีการออกพระราชกฤษฎีกาซึ่งในการจ่ายเงินค่าทดแทนจะมีการ ทำไปตามกฎเกณฑ์เดิม ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลและเวลาไถ่ถอนคืนนั้น ก็จะต้อง มีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเช่นกัน และเมื่อไม่มีผู้ใดอภิปรายต่อสภาที่ปรึกษาฯ จึงได้มีการลงมติ ด้วยเสียงส่วนมากให้รับหลักการ โดยไม่มีสมาชิกคนใดที่ออกเสียงไม่เห็นด้วย

ขณะที่ในการพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่สาม นั้นก็เป็นการพิจารณาต่อเนื่องจากวาระ แรก โดยนาย ธานินทร์ กรีวิเชียร นายกรัฐมนตรีได้เสนอการพิจารณาแบบคณะกรรมาธิการเต็ม สภา พิจารณารวดเดียวทั้ง 3 วาระ โดยในวาระที่ 2 คงมีแต่ พล.อ. ประลอง วีระปรีช ที่ยังอภิปรายใน ประเด็นอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลว่าควรระบุว่าจะไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 อันเป็นไปตามบทบัญญัติเดิม แต่ นาย สุพัฒน์ สุทธธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ชี้แจงว่า อัตราดอกเบี้ยนั้นจะขึ้นลงตาม สภาพตลาด ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลก็ต้องเป็นอัตราที่เหมาะสมอย่างแน่นอน และเมื่อไม่มีผู้ใดอภิปรายต่อ สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้จบการพิจารณาในวาระที่ 2 และพิจารณาลงมติใน วาระที่ 3 ในทันที โดยสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ เห็นสมควรให้ประกาศใช้ร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตร กรรมที่เสนอแก้ไขมานี้เป็นกฎหมายได้โดยไม่มีเสียงคัดค้าน และได้มีการประกาศในราช กิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2519

จะเห็นได้ว่าในการพิจารณาแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ฉบับที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2519 ในสมัยรัฐบาลนาย ธานินทร์ กรีวิเชียร สภาที่ปรึกษาฯ สามารถพิจารณา ทั้งสามวาระเสร็จสิ้นภายใน 1 วัน เท่านั้นและแทบจะไม่มีอภิปรายคัดค้านจนเป็นอุปสรรคใน การพิจารณาแต่อย่างใด การที่สามารถพิจารณาได้รวดเร็วเช่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า

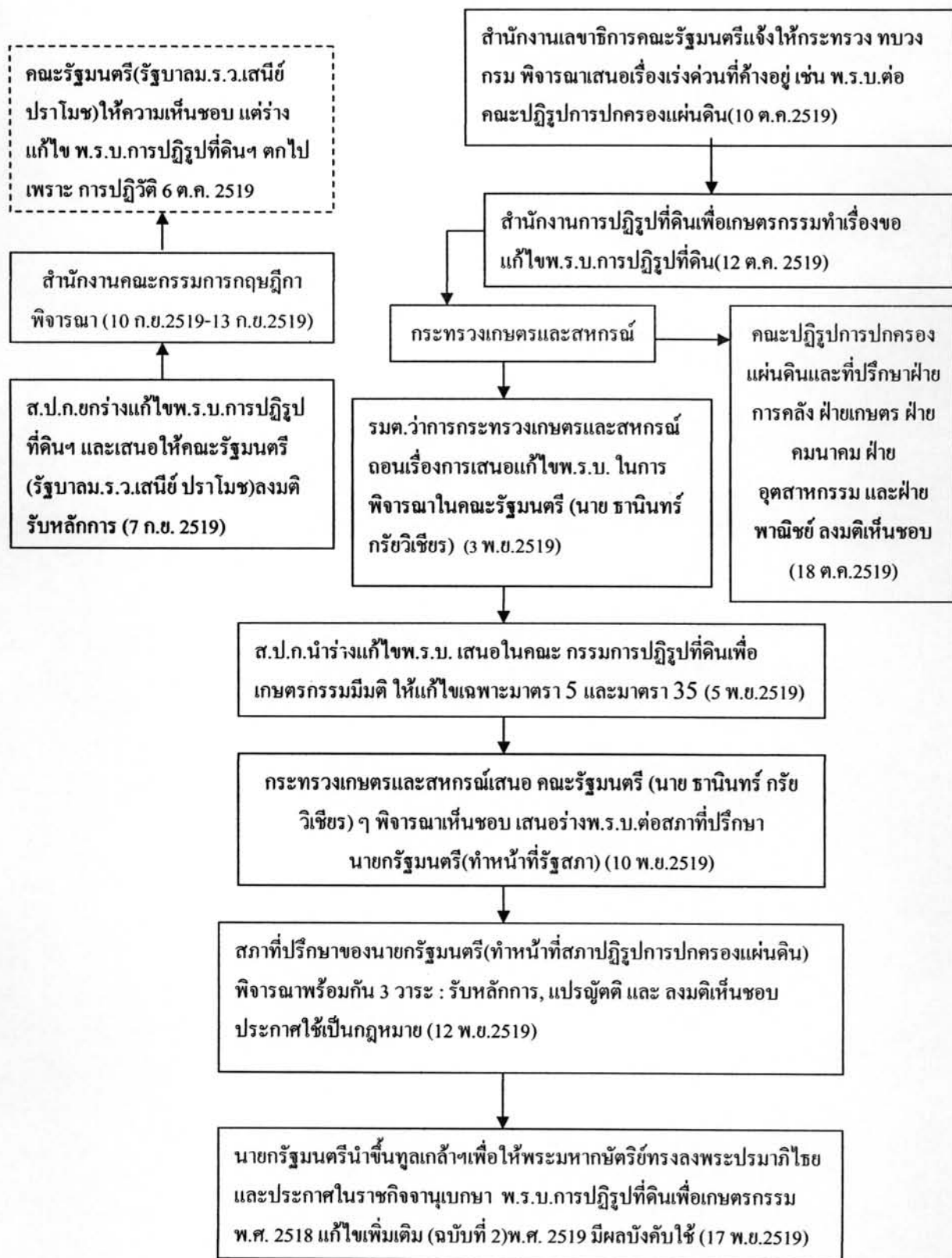
ประการแรก จำนวนมาตราที่ขอแก้ไขมีเพียง 2 มาตรา เท่านั้น คือ มาตรา 5 และมาตรา 35

ประการที่สองการพิจารณาสามวาระภายใต้ระบบสภาเดียวคือสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งเป็นสภาชั่วคราวก่อนที่จะมีการแต่งตั้งสภาปฏิรูปการปกครองนั้นทำให้ระยะเวลาในการพิจารณารวดเร็วกว่าการพิจารณาภายใต้ระบบสองสภาที่โดยขั้นตอนแล้วเมื่อผ่านการพิจารณาทั้งสามวาระในสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาอีกครั้งจนวุฒิสภาให้ความเห็นชอบจึงจะผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้

ประการที่สาม จำนวนสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯมีจำนวนน้อยมากเพียง 24 คน และ การที่รัฐมนตรีและสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯล้วนมาจากข้าราชการประจำระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งของคณะปฏิรูปฯ จึงทำให้สภาที่ปรึกษาฯสามารถพูดคุยตกลงกันในวงใน และ ให้เกียรติรัฐบาลในการพิจารณาร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอเข้ามา

ประการที่สี่ ผู้ผลักดันนโยบายคนสำคัญคือ นายอินทรี จันทรสดิศย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้นเป็นอาจารย์ประจำที่ได้รับการยอมรับและยกย่องในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และในวงราชการ จึงทำให้นาย อินทรี จันทรสดิศย์ สามารถที่จะควบคุมสถานการณ์และทำให้สภาที่ปรึกษาฯคล้อยตาม จนสามารถพิจารณาทั้ง 3 วาระเสร็จสิ้นในเวลาอันรวดเร็วโดยไม่มีการขอแปรญัตติหรือการคัดค้านแต่อย่างใด

ประการที่ห้า การที่สมาชิกสภาฯทั้งหมดมาจากทหารและตำรวจนั้นก็ทำให้คณะสภาที่ปรึกษาฯขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับแนวคิดการปฏิรูปที่ดิน และ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงทำให้การอภิปรายนั้นมีเพียง พล.อ.ประลอง วีระปรีช เพียงคนเดียวที่ดึงประเด็นอภิปราย โดยที่ประเด็นที่อภิปรายก็เป็นสิ่งที่มีใช้ในส่วนหลักการของการปฏิรูปที่ดิน แต่เป็นเรื่องรายละเอียดเกี่ยวกับการชำระค่าตอบแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำเสนอเท่านั้น และก็ไม่มีสมาชิกคนใดคิดติงหรือตั้งคำถามในเนื้อหาสาระส่วนอื่นที่มีได้เสนอขอแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ในครั้งนี้ว่ายังไม่เหมาะสม และสมควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติม



แผนภาพ8.1กระบวนการพิจารณา พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ. 2519

3.2 การกำหนดนโยบายแบบชนชั้นนำ บทบาท และ วิธีการในการผลักดันแนวทางของฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 สมัย รัฐบาล นาย ธานินทร์ ภัยวิเชียร และ สาเหตุที่การกำหนดนโยบายมีลักษณะตามตัวแบบผู้นำ

ในการศึกษาพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ผู้ศึกษาพบว่า เป็นไปตามตัวแบบชนชั้นนำ และการที่การเมืองไทยในช่วงรัฐบาล นาย ธานินทร์ ภัยวิเชียร มีลักษณะการเมืองแบบอมตยาธิปไตยที่ระบบราชการเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายอย่างมาก ชนชั้นนำในการกำหนดนโยบายส่วนใหญ่ คือ ฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมือง(คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี)ที่มาจากข้าราชการประจำ เนื่องจากข้าราชการประจำมีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆและได้รับความไว้วางใจจากคณะปฏิรูปฯ จึงได้ รับการแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งในฝ่ายการเมือง³⁰⁸ การกำหนดนโยบายจึงขึ้นอยู่กับแนวคิดและความต้องการของฝ่ายข้าราชการประจำที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายการเมืองเป็นหลัก และ ชนชั้นนำที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างก็มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน โดย นาย อินทรี จันทรสถิตย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้มีบทบาทหลักในการผลักดันการแก้ไขกฎหมาย โดยใช้วิธีการอภิปรายทำความเข้าใจกับสภาที่ปรึกษาฯและอาศัยชื่อเสียงคุณสมบัติส่วนตัวที่ทุกฝ่ายต่างก็ให้การยอมรับในความรู้ความสามารถทำให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯเห็นพ้องไปตามที่นายอินทรีฯเสนอ

การที่การกำหนดนโยบายหรือ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ในสมัยรัฐบาลนาย ธานินทร์ ภัยวิเชียร มีลักษณะตามตัวแบบชนชั้นนำภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตยนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ามาจากเหตุผลหลายประการ ซึ่งสาเหตุหลักผู้ศึกษาสรุปว่ามาจาก 2 ประเด็น คือ 1. รากฐานของการเมืองแบบอมตยาธิปไตยที่ยังไม่ถูกทำลายไปในช่วงรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งพ.ศ.2518-2519 จนนำมาสู่การปฏิวัติในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519และการจัดตั้งรัฐบาลและสภาที่ปรึกษาฯที่มาจากฝ่ายขวาที่มาจากข้าราชการประจำระดับสูง และ 2.

308

คงจะเห็นได้จาก โครงสร้างของสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่รัฐสภา) ที่มาจากการแต่งตั้งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำนวน 24 คน นั้นประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากสายข้าราชการทหารและตำรวจทั้งสิ้นโดยบุคคลเหล่านี้มีความใกล้ชิดสนิทสนมและได้รับความไว้วางใจจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นอย่างมาก และหลายคนก็เป็นสมาชิกของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินด้วย อาทิ พล.อ.อ.กมล เศษดวงคะ พล.ร.อ.กวี สิงหะ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พล.ร.อ.สวัสดิ์ ชลออยู่ พล.ท.เปรม ติณสูลานนท์ พล.ต.อ.ศรีสุข มหิทรเทพ เป็นต้น ในขณะที่คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลนาย ธานินทร์ ภัยวิเชียร ส่วนใหญ่ก็มาจากข้าราชการประจำระดับสูงทั้งสาย พลเรือนในกระทรวง ทบวง กรม มหาวิทยาลัย และ สาย ทหารตำรวจ ซึ่งมาจากการคัดเลือกและทาบทามโดยคณะปฏิรูปฯเช่นกัน ในแง่นี้จะเห็นได้ว่าอมตยาธิปไตยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีความแตกต่างจากสังคมนะวันคกอย่างชัดเจน และเมื่อข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งในสองฐานะทำให้การตรวจสอบและการถ่วงดุลฝ่ายข้าราชการประจำโดยฝ่ายการเมืองจึงไม่อาจเกิดขึ้นเหมือนสังคมนะวันคกได้

ข้อจำกัดในเชิงความสามารถ อำนาจและช่องทางในการผลักดันผลประโยชน์และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งผู้ศึกษาจะขยายความในรายละเอียด ดังนี้

ประเด็นแรก ในช่วงพ.ศ.2518-2519 ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 การเมืองไทยอยู่ในช่วงของการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ซึ่งบัญญัติรองรับสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชนและการฟื้นฟูสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย มีการเดินขบวนเรียกร้องทางการเมืองอย่างสูงมีการเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมืองทั้งประชาธิปไตยและคอมมิวนิสต์อย่างแพร่หลายในกลุ่มนักวิชาการ นิสิตนักศึกษา ชาวนาชาวไร่ และกรรมกร ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นช่วงของประชาธิปไตยเบ่งบาน แต่แท้จริงแล้ว โครงสร้างอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจยังคงอยู่ที่กลุ่มอำนาจเดิมซึ่งเป็นพวกฝ่ายขวาประกอบด้วย ฝ่ายข้าราชการพลเรือน ฝ่ายทหาร นักธุรกิจ และพวกเจ้าที่ดิน ทั้งๆที่ในช่วงเวลานี้การเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย³⁰⁹ จะเป็นแรงสนับสนุนหรือเป็นพันธมิตรที่สำคัญให้รัฐบาลตั้งหรือกระจายอำนาจออกมาจากกลุ่มอำนาจเดิม³¹⁰ และสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอาทิ พรรคการเมือง รัฐสภา เป็นต้นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะเป็นการขัดขวางการเมืองแบบอมตยาธิปไตยที่ข้าราชการประจำเข้าไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายการเมืองเสียเองให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย แต่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็ดูจะไม่ได้ตั้งใจหรือไม่สามารถที่จะทำเช่นนั้น รวมทั้งไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะธำรงรักษาระบบประชาธิปไตยในช่วงนี้ไว้ได้ ที่เป็นเช่นนั้นผู้ศึกษาเห็นว่าน่าจะมาจากเหตุผลหลายประการ

1. พรรคการเมืองอ่อนแอขาดความเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีเข้มแข็งจนสามารถทำหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ของประชาชน การบริหารประเทศและกำหนดนโยบาย และลดทอนถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายทหารและข้าราชการประจำ รวมทั้งการตอบสนองความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ³¹¹ ขณะที่สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง

³⁰⁹ ในช่วงพ.ศ. 2516-2519 จะถือเป็นช่วงประชาธิปไตยเบ่งบานและมีการรวมกลุ่มเรียกร้องทางการเมืองในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ โดยสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ได้ร่วมมือกับ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา และกลุ่มแรงงาน ในลักษณะสามประสาน เพื่อสร้างพลังในการเรียกร้องทางการเมือง

³¹⁰ ในช่วงเวลาฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตย การสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลในการดึงอำนาจจากกลุ่มผู้นำเดิมคือ อาศัย การยอมรับและการสนับสนุนจากประชาชน รวมทั้ง การอาศัยแรงกดดันจากองค์กระหว่งประเทศ รายละเอียดโปรดดู Pevehouse (2005)

³¹¹ การอธิบายเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง เช่น Huntington (1968:12-24,34-35) เห็นว่า การพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างความเป็นสถาบัน(institutionalization)ให้กับระบบ เพื่อทำให้ระบบสามารถเปลี่ยนแปลงจากจารีตประเพณีไปสู่ความทันสมัย โดยปราศจากความวุ่นวายไร้เสถียรภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นไปตามแบบแผนตามครรลองของระบบการเมือง ความเป็นสถาบันจะประกอบไปด้วยการได้รับการ

ซึ่งจะทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและการควบคุมการทำงานของรัฐบาลแต่ก็ดำรงอยู่ในช่วงเวลาสั้นๆ และไม่ต่อเนื่องเพราะการปฏิวัติ³¹² ในขณะเดียวกันรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งสามารถดำรงตำแหน่งในช่วงเวลาอันสั้นและมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายชุด ทำให้รัฐบาลพลเรือนแต่ละชุดขาดเสถียรภาพและประสบความล้มเหลวในการบริหารประเทศ จนเป็นเหตุให้ทหารเข้าแทรกแซงทางการเมืองด้วยการก่อปฏิวัติ และการปฏิวัติทุกครั้งมักจบลงด้วยการล้มล้างรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎร และสถาปนาธรรมนูญการปกครองที่รองรับการใช้อำนาจของคณะปฏิวัติและปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน³¹³ จนทำให้รัฐสภาและพรรคการเมืองเกิดความอ่อนแอขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็ง

จะเห็นได้ว่าในช่วงพ.ศ.2511-2519 พรรคการเมืองส่วนใหญ่มักจะเป็นพวกฝ่ายขวาหรือพวกอนุรักษนิยมที่มาจาก นักธุรกิจ อุตสาหกรรม การประจําระดับสูงในสายพลเรือนทหารหรือตำรวจ ทำให้การดำเนินงานทางการเมืองของพรรคมุ่งเน้นผลประโยชน์ของพรรคคนและการแสวงหาคะแนนเสียงในการเลือกตั้งเช่น การเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวจัดที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองบางพรรคเท่านั้น มากกว่าการมุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการจัดการกับข้อเรียกร้องของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ³¹⁴ ขณะที่พรรคฝ่ายซ้ายที่ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วม

สนับสนุนจากประชาชน ความสามารถในการปรับตัว การมีองค์กรที่สลับซับซ้อน มีความเป็นกลุ่มก้อน และ มีความเป็นอิสระ ดังนั้น การพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งมีความเป็นสถาบันก็ย่อมเป็นการส่งเสริมการพัฒนากระบวนการเมืองที่ยินยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงต้องอาศัยซึ่งกันและกัน

312 นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดขึ้น มิได้ส่งผลให้เกิดระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคง เพราะ การเมืองไทยมีการเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมาระหว่างรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามครรลองประชาธิปไตยกับการปฏิวัติโดยฝ่ายทหาร หรืออีกนัยหนึ่ง การเมืองไทยถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายทหารกับ พรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎร และนักการเมืองพลเรือนที่คานอิทธิพลของฝ่ายทหาร การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและผลของความอ่อนแอของพรรคการเมืองและรัฐสภาของไทย โปรคตุ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) ลิขิต ธีรเวคิน (2546) สุจิต บุญบงการ (2531) เสน่ห์ จามริก (2529) เป็นต้น

313 สิ่งเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ผู้นำทางทหารไม่ต้องการหรือไม่เห็นความจำเป็นให้มีการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและผู้นำทางทหารเห็นว่าการบริหารประเทศภายใต้รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยล้มเหลวขาดประสิทธิภาพและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การพัฒนาประเทศต้องมาก่อนการพัฒนาประชาธิปไตย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ โปรคตุ ทักษ์ เกลิมเคิธธ (2548) ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์ (2539) ลิขิต ธีรเวคิน (2546) สุจิต บุญบงการ (2531) เป็นต้น

314 บางครั้งพรรคเหล่านี้เช่น พรรคชาติไทย และกลุ่มขวาในพรรคประชาธิปัตย์ ในช่วงพ.ศ. 2517-2519 ก็มีสายสัมพันธ์และผลประโยชน์ร่วมกันกับฝ่ายขวาที่ต่อต้านการเคลื่อนไหวของนิสิตนักศึกษาชาวไร่ชาวนาและกรรมกรเนื่องจากในภาวะที่คอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะในประเทศเพื่อนบ้านฝ่ายขวาเชื่อว่าไทยจะเป็นเป้าหมายต่อไปตามทฤษฎีโดมิโน คนกลุ่มนี้จึงหวังกันว่ากลุ่มนิสิตนักศึกษาชาวไร่ชาวนาหัวเหล่านี้เป็นพวกฝ่ายซ้ายที่ต้องการโค่นล้มเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมไปสู่ระบอบคอมมิวนิสต์อันจะเป็นการทำลายฐานอำนาจและผลประโยชน์ของฝ่ายขวาในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม นอกจากนั้นพรรคการเมืองเหล่านี้ก็ไม่ยินยอมให้พรรคฝ่ายซ้ายเช่น พรรคแนวร่วมเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2511-

ทางการเมืองของนิสิตนักศึกษาชาวนาชาวไร่ที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองก็ไม่มีโอกาสในการเข้าเป็นพรรคร่วมรัฐบาลหรือขยายฐานคะแนนเสียงของพรรคแต่อย่างใด

การบริหารประเทศภายใต้รัฐบาลผสมที่มาจากหลายพรรคการเมืองในช่วงพ.ศ. 2518-2519 เต็มไปด้วยความขัดแย้งและไร้เสถียรภาพอันเกิดจาก ความแตกแยกในพรรคการเมือง³¹⁵ และ ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ทั้งในรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช³¹⁶ และ รัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช³¹⁷ จนทำให้ไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ การรวมตัวของพรรคร่วมรัฐบาลเป็นไปอย่างผิวเผิน และค้ำถึงผลประโยชน์ชั่วคราว ความอ่อนแอและการขาดความเป็นสถาบันการเมืองของพรรคการเมืองปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจนจาก ความล้มเหลวของรัฐบาลในการจัดการกับความเคลื่อนไหวในลักษณะการระดมพลังของนักการเมือง ข้าราชการประจำ นักธุรกิจฝ่ายขวาซึ่งให้การสนับสนุนกลุ่มขวาจัด อาทิ ลูกเสือชาวบ้าน กระทั่งแดง นวพล ที่ต้องการเผชิญหน้าและใช้ความรุนแรงในการกำจัดนักศึกษา ชาวนาชาวไร่ กรรมกร ที่เป็นพวกฝ่ายซ้ายและพวกหัวก้าวหน้า จนทำให้รัฐบาลม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ถูกอภิปรายโจมตีในสภาผู้แทนราษฎรว่าขาดความเด็ดขาดในการแก้ปัญหาและม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ตัดสินใจลาออกแต่ก็ได้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่ง

2514 พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย และ พรรคแนวร่วมสังคมนิยมในช่วงพ.ศ. 2517-2519 และพรรคหัวก้าวหน้าเช่น พรรคพลังใหม่ในช่วง พ.ศ. 2517-2519 เข้าไปมีบทบาททางการเมืองหรือมีโอกาสในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

³¹⁵ เช่น ความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีความรุนแรงจนทำให้ส.ส. ในพรรคแยกตัวออกมาตั้งพรรคใหม่ และ ความขัดแย้งในพรรคอื่นๆ อาทิ พรรคธรรมสังคม พรรคชาติไทย และพรรคกิจสังคม โปรคตุ สุจิต บุญบงการ (2531:121-130)

³¹⁶ ความขัดแย้งที่สำคัญในรัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เกิดขึ้นจาก ความไม่พึงพอใจของบางกลุ่มในพรรคธรรมสังคมเกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งพรรคธรรมสังคมต้องการให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีมาโดยตลอดจนกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างพรรคธรรมสังคมกับม.ร.ว.คึกฤทธิ์ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคกิจสังคม โดยพรรคเล็กที่เข้าร่วมรัฐบาลเช่น พรรคฟื้นฟูชาติไทย พรรคเสรีชน พรรคสังคมนิยมและพรรคเกษตรสังคมก็ได้ร่วมมือกับพรรคธรรมสังคมในการกดดันให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ความต้องการในการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเกิดขึ้นจาก ความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สังกัดพรรคกิจสังคมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจากพรรคธรรมสังคม ความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ สังกัดพรรคธรรมสังคมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ สังกัดพรรคชาติไทย และ ความขัดแย้งระหว่างพรรคธรรมสังคมกับพรรคชาติไทยเกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และแม้ว่าจะมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีแต่ก็ทำให้พรรคที่เสียประโยชน์เกิดความไม่พอใจจนนำมาสู่การตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร โปรคตุ สุจิต บุญบงการ (2531:131-142)

³¹⁷ ความขัดแย้งในรัฐบาลม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นผลสืบเนื่องจากความขัดแย้งในพรรคการเมืองและระหว่างพรรคการเมืองซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในสมัยม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีหลายประการ อาทิ ความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปัตย์ และความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคชาติไทย เนื่องจาก ฝ่ายซ้ายของพรรคประชาธิปัตย์มีความขัดแย้งกับฝ่ายขวาในพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีเสียงข้างน้อยและใกล้ชิดกับพรรคชาติไทยเพราะมีนโยบายต่อต้านกลุ่มพลังก้าวหน้า เช่น ชาวนา ชาวไร่ นิสิตนักศึกษา กรรมกร เหมือนกัน ความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจากพรรคชาติไทยกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจากพรรคประชาธิปัตย์และฝ่ายซ้ายในประชาธิปัตย์เกี่ยวกับกรณีการต่อสัมปทานเหมืองแร่เท็มโก ความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคชาติไทยและพรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆกรณีการแต่งตั้งกรรมการป.ป.ป. เป็นต้น โปรคตุ สุจิต บุญบงการ (2531:142-149)

อีกครั้งในการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ และที่สุดความล้มเหลวในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้กลายมาเป็นเหตุผลของฝ่ายทหารในการปฏิวัติปราบปรามประชาชนในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519

ในขณะที่เมื่อพิจารณาบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร ในช่วงพ.ศ. 2518-2519 จะพบว่า แม้ว่า จะเป็นช่วงที่พรรคการเมืองไม่มีเอกภาพ แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งก็มีอิสระ ในการแสดงบทบาทของตนเองได้ค่อนข้างมาก ดังจะเห็นได้จากบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรใน หลายๆด้าน อาทิ บทบาทด้านนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรๆในช่วงนี้มีบทบาทในการแก้ไขร่าง พ.ร.บ.ต่างๆของรัฐบาลได้มากขึ้น นอกจากนั้นความพยายามในการแสดงบทบาททางการเมืองของ สภาผู้แทนราษฎรที่เห็นได้ชัดเจนประการหนึ่งก็คือ บทบาทของส.ส. โดยเฉพาะส.ส.ฝ่ายซ้ายใน สภาฯในการพิจารณาขออนุมัติร่างของกองทัพ³¹⁸ แต่อย่างไรก็ตามบทบาทดังกล่าวก็เป็นสิ่งที่ ทำให้ผู้นำของกองทัพไม่สู้จะพอใจนัก เพราะที่ผ่านมาสภาที่มาจากการแต่งตั้งของคณะปฏิวัติมักจะไม่ มีบทบาทในการซักถามหรือคัดค้านงบประมาณของกองทัพและอนุมัติไปตามที่เสนอ และแทบ จะไม่เคยปรากฏว่าฝ่ายซ้ายในสภาฯสามารถที่จะแสดงบทบาทในการควบคุมงบประมาณผ่านกลไก ของสภาผู้แทนราษฎรได้ ภาวะที่เกิดขึ้นจึงอาจจะกระทบต่อผลประโยชน์ของกองทัพและก่อให้เกิด ความหวาดระแวงการขยายตัวของคอมมิวนิสต์มากยิ่งขึ้น

2. ในช่วงพ.ศ.2518-2519 ฝ่ายทหารเป็นสถาบันที่มีความเข้มแข็งและมีกลุ่มฝ่ายขวาอื่นๆที่มี ศักยภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้การสนับสนุน เนื่องจาก นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการ ปกครองพ.ศ. 2475 ทหารเป็นสถาบันที่เข้าครอบงำและแทรกแซงการเมืองไทยด้วยการปฏิวัติมาโดย ตลอด แม้ว่าภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 จะมีการฟื้นฟูประชาธิปไตยและมีรัฐบาลพล เรือ่นที่มาจาก การเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศในช่วงพ.ศ.2518-2519 ทำให้พรรคการเมืองและสภา ผู้แทนราษฎรสามารถที่จะตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายทหารหลายประการ อาทิ การพิจารณา อนุมัติงบประมาณของกองทัพ การมีรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งเข้ามาคุมงานในกระทรวง กลาโหม แต่ฝ่ายทหารก็ยังคงรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ได้ เพราะ ฝ่ายทหารเป็นผู้ควบคุมกองกำลัง อาวุธยุทโธปกรณ์ มีการจัดการกองทัพมีความเป็นระเบียบวินัยและขึ้นกับสายการบังคับบัญชาซึ่ง พร้อมที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในทุกเมื่อ ในขณะที่เดียวกัน งบประมาณทาง การทหารก็ยังคงอยู่ในระดับที่สูงเมื่อเทียบกับงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด คือคิดเป็นร้อยละ 16.06 และ 15.68 ในปีพ.ศ. 2518 และ 2519 ตามลำดับ ดังนั้นในช่วงพ.ศ. 2516-2519 ทหารจึง

318

โดยเฉพาะในการพิจารณาขออนุมัติร่างประจำปีงบประมาณ 2519 ส.ส.จากพรรคฝ่ายค้าน อาทิ พรรค ประชาธิปัตย์ พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย พรรคแนวร่วมสังคมนิยม พรรคพลังใหม่ และพรรคเกษตรสังคม ได้ขอคัด งบประมาณรายจ่ายทางการทหารลงอย่างมาก จนทำให้ในที่สุดมีการตัดงบประมาณในส่วนของงบลับซึ่งเป็นงบประมาณที่ฝ่าย กองทัพไม่อาจชี้แจงได้และไปเพิ่มงบประมาณในส่วนของการค้าวัสดุและค่าใช้จ่ายให้กับกองบัญชาการทหารสูงสุดซึ่งเป็นส่วนที่ สามารถชี้แจงตรวจสอบได้และมีผลต่อสวัสดิการของทหารโดยตรง โปรดดู สุจิต บุญบงการ (2531:169-184)

ที่เปิดกว้างให้มีการเลือกตั้ง และ พวกนักธุรกิจในวันต่อมาสามารถเข้ามาสู่การเมือง โดยไม่ถือว่าเป็นคนต่างด้าวอีกต่อไป การเข้าสู่การเมืองโดยตรงกลายเป็นช่องทางหนึ่งในการแสวงหาและการปกป้องของประโยชน์ของนักธุรกิจ จึงจะเห็นได้ว่า นักธุรกิจหลายคนได้เข้าเป็นสมาชิกที่ร่วมก่อตั้งพรรคการเมืองใหม่ อาทิ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคธรรมสังคม เป็นต้น ขณะที่พรรคการเมืองเก่าอย่างพรรคประชาธิปัตย์และพรรคสหประชาไทยก็มีนักธุรกิจเข้ามาร่วมกับพรรคมากขึ้น จนทำให้พรรคการเมืองส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นพรรคของนักธุรกิจนายทุน ยกเว้นพรรคหัวก้าวหน้าและฝ่ายซ้าย การที่พรรคการเมืองมีนักธุรกิจเข้ามาส่งผลให้การรวมตัวของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเป็นไปอย่างฉิวเฟินและค้ำนึ่งถึงผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ของพรรคเป็นสำคัญ พรรคการเมืองขาดเอกภาพ และการบริหารประเทศภายใต้รัฐบาลผสมอ่อนแอไร้เสถียรภาพ ในขณะเดียวกันนักธุรกิจอีกเป็นจำนวนมากก็ยังคงพัฒนาความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์กับผู้นำทางทหารและข้าราชการประจำระดับสูงต่อไป เพราะยังเห็นว่าผู้นำทางทหารเหล่านี้ยังมีอำนาจและมีพละที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตน ดังจะเห็นได้จาก การที่ทหารสามารถปลุกระดมและได้รับการสนับสนุนจากนักธุรกิจจำนวนมากให้เข้าร่วมเป็นกลุ่มนวมพลในการปราบปรามกลุ่มนิสิตนักศึกษา ชวนาชาวไร้และกรรมกร โดยอาศัยความหวาด ระวังของนักธุรกิจเป็นพลังผลักดันที่สำคัญ

ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาบทบาทของ นิสิตนักศึกษา ชวนาชาวไร้ และกรรมกร จะพบว่า กลุ่มเหล่านี้มีการรวมตัวที่เข้มแข็งและร่วมมือกันในลักษณะสามประสาน จนประสบความสำเร็จในการโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการทหารในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และสร้างพลังเรียกร้องกับรัฐบาลตลอดช่วงพ.ศ.2518-2519 โดยกลุ่มที่เป็นแกนนำหลักก็คือ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย³²³ ที่ทำหน้าที่เสมือนผู้สนับสนุนการดำเนินงานของสหพันธ์ชวนาชาวไร้แห่งประเทศไทยทั้งในด้านความคิดและทรัพยากรการเงินมาโดยตลอด แต่อย่างไรก็ดีในช่วงพ.ศ. 2518-2519 การที่แนวคิดของนิสิตนักศึกษาจะโน้มเอียงไปทางสังคมนิยมมากขึ้น และ ความเป็นปรปักษ์กันอย่างรุนแรงระหว่างนิสิตนักศึกษา กับรัฐบาล และฝ่ายขบวนการต่างๆ ล้วนเป็นสิ่งที่บ่อนทำลายภาพพจน์ของนิสิตนักศึกษาอย่างมากจนทำให้กลายเป็นข้ออ้างของฝ่ายขวาในการปราบปราม

• การสร้างฐานสนับสนุนทางการเมืองของคนเพราะสภาพการเมืองในช่วงเผด็จการมีการต่อสู้แข่งขันกันเองในหมู่ผู้นำทางทหาร โปรดดู ทักษิณ เจริญศิริ (2548) ศาสตราจารย์ไพจิตร และคริส เบเกอร์ (2539) ลิขิต ชีรวะลิน (2546) สุจิต บุญบงการ (2531) Riggs (1966) เป็นต้น

323

ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ มีบทบาททางการเมืองในลักษณะที่ต่อต้านการปกครองแบบเผด็จการและสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตย รวมทั้งเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับคนในระดับล่างของสังคมเช่น ชาวไร่ชาวนาและกรรมกร ที่ถูกกดขี่ข่มเหงมานาน ปัจจัยสำคัญที่ทำให้นิสิตนักศึกษาสามารถเคลื่อนไหวทางการเมืองและได้รับการสนับสนุนจากสังคมมีหลายประการ อาทิ นิสิตนักศึกษามีได้รับใช้กลุ่มการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง นิสิตนักศึกษามีผู้นำกลุ่มที่เข้มแข็งมีความสามารถในการจูงใจมวลชนประชาชนทั่วไปไม่พอใจการผูกขาดอำนาจทางการเมืองและการบริหารประเทศที่ไม่มีประสิทธิภาพภายใต้ระบอบเผด็จการ โดยเฉพาะความล้มเหลวของรัฐบาลในการจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจในช่วงวิกฤตการณ์น้ำมัน เป็นต้น รายละเอียดโปรดดู ช้อนันต์ สมุทวณิช สมบูรณ์ สุขสำราญ กนก วงศ์ตระหง่าน ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร (2529) ลิขิต ชีรวะลิน (2546) สุจิต บุญบงการ (2531) เป็นต้น

การประชุมของนิสิตนักศึกษา รวมทั้งยังทำให้ชาวนาชาวไร่และกรรมกรที่เป็นพันธมิตรที่สำคัญและได้รับการสนับสนุนจากนิสิตนักศึกษาก็ถูกมองว่าเป็นพวกนิยมซ้ายและได้ถูกลอบสังหาร และถูกปราบปรามตามไปด้วย

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นจึงกล่าวได้ว่า แม้ว่าในช่วงพ.ศ. 2518-2519 จะมีกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องทางการเมืองอย่างจริงจังแต่ก็มิได้หมายความว่า สังคมการเมืองไทยได้เปลี่ยนแปลงเข้าสู่ความเป็นสังคมนิยมแต่อย่างใด การเมืองไทยยังคงมีลักษณะของอมาตยาธิปไตยซึ่งอำนาจคงอยู่ที่ฝ่ายข้าราชการประจำค่อนข้างมากเพียงแต่ในช่วงประชาธิปไตยเมื่อบานข้าราชการประจำต้องยอมให้ให้นักการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งให้เข้าไปกำหนดนโยบายมากขึ้น³²⁴ และรอเวลาที่จะโค่นล้มรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งโดยอาศัยความอ่อนแอของรัฐบาลเป็นเหตุอ้างความชอบธรรมในการปฏิวัติยึดอำนาจในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519³²⁵ และทำให้การเมืองไทยเข้าสู่ยุคเผด็จการดังเดิม

นอกจากนั้นการปฏิวัติที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อชนชั้นนำในระบบราชการ กล่าวคือ ข้าราชการประจำซึ่งเป็นพวกหัวก้าวหน้าได้ถูกลดบทบาทลง โดยข้าราชการฝ่ายขวาเป็นผู้กำหนดทิศทางการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายเป็นหลัก เนื่องจาก การปฏิวัติในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ฝ่ายขวาสามารถยึดอำนาจและเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลและแต่งตั้งสภาที่ปรึกษา³²⁶ ซึ่งล้วน

324 การศึกษาเกี่ยวกับการเมือง และการกำหนดนโยบายสาธารณะในช่วงเวลานี้ เช่น รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530). เสมท์ จามริก (2529) เป็นต้น คำงชี้ให้เห็นการกระจุกตัวของอำนาจทางการเมืองภายใต้ระบอบอมาตยาธิปไตย ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของกลุ่มชาวนา ไร่ชาวนานิสิตนักศึกษาและกรรมกรอันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในขณะนั้น

325 สถานการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งฝ่ายทหารร่วมมือกับนักธุรกิจเจ้าที่ดินในการโค่นล้มประชาธิปไตยนั้น ก็สอดคล้องกับการศึกษา ปรากฏการณ์ทางการเมืองในช่วงฟื้นฟูประชาธิปไตยในหลายประเทศ ของ Pevehouse (2005:31-36) ที่พบว่า หากรัฐบาลไม่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าสามารถรักษาคำมั่นสัญญาในการปฏิรูปการเมืองด้วยความจริงใจ ประชาชนก็จะลดการสนับสนุนรัฐบาล ขณะที่ ฝ่ายที่สูญเสียประโยชน์ โดยเฉพาะ ชนชั้นนำฝ่ายทหาร และ ชนชั้นนำสายธุรกิจ เป็นสองกลุ่มหลักที่มักจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงของการปฏิรูปการเมือง เนื่องจาก ฝ่ายทหารรู้สึกว่าคุณภาพพลเรือนลิดรอนหรือแย่งชิงอำนาจ ขณะที่ฝ่ายนักธุรกิจซึ่งรู้สึกว่า ถูกลิดรอนหรือขาดหลักประกันทางเศรษฐกิจจากรัฐบาลใหม่และต้องการกลับไปสู่ภาวะที่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาลเผด็จการตามเดิม ซึ่งนำมาสู่การรวมตัวกันเพื่อบั่นทอนหรือโค่นล้มระบอบประชาธิปไตยที่เพิ่งจะก่อร่างขึ้นใหม่ โดยฝ่ายทหารมักจะอ้างเหตุผลเช่น การปฏิวัติเพื่อแก้ปัญหาความไม่สงบทางการเมืองในช่วงรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง การแตกความสามัคคีในชาติ เป็นต้น รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู Pevehouse (2005)

326 รัฐบาลนาย ธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นรัฐบาลที่แต่งตั้งมาจากฝ่ายทหารที่ทำการปฏิวัติยึดอำนาจ และ บุคคลในคณะรัฐบาลที่มาจากแต่งตั้งของฝ่ายทหารก็มักจะมาจากข้าราชการประจำระดับสูงทั้งสายทหาร ตำรวจ และพลเรือน เนื่องจาก ฝ่ายทหารแม้ว่าจะกุมกำลังกองทัพแต่ก็มีความเชื่อชาญด้านความมั่นคงเป็นหลัก ทำให้จำเป็นต้องเชิญข้าราชการประจำระดับสูงที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับงานในกระทรวงนั้นๆรวมทั้งมีภาพลักษณ์ที่ดีเป็นที่ยอมรับของสังคมมารับตำแหน่ง ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาเป็นรัฐมนตรีก็เป็นบุคคลที่มีความสนิทสนมคุ้นเคยหรือมีทัศนคติสอดคล้องกับฝ่ายทหาร ทำให้ทั้งคณะรัฐมนตรีและสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีล้วนประกอบด้วยข้าราชการประจำระดับสูงแทบทั้งสิ้น

แล้วแต่มีอุดมการณ์ที่สอดคล้องกันคือเป็นพวกอนุรักษนิยมทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้จากสมาชิกสภาที่ปรึกษาและคณะรัฐมนตรีต่างก็มาจากข้าราชการประจำสายทหารและตำรวจ โดยนโยบายรัฐบาล นาย ธานินทร์ กรัยวิเชียร นั้นมีความสอดคล้องกับฝ่ายทหารหลายประการ ทั้งในด้านการต่อต้านคอมมิวนิสต์ และการไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง

สภาวะที่เกิดขึ้นนั้นได้ส่งผลกระทบต่อแนวทางการปฏิรูปที่ดินและการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จาก นาย ไชยงค์ ชูชาติ เลขานุการส.ป.ก.ซึ่งถือเป็นบุคคลหนึ่งที่มีแนวคิดแบบก้าวหน้า ได้ถูกย้ายไปเป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์³²⁷ ทำให้ นาย ไชยงค์ ชูชาติไม่สามารถเข้าไปมีส่วนในการกำหนดทิศทางของงานปฏิรูปที่ดินในช่วงเริ่มต้น และต่อสู้ผลักดันให้มีการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินต่อไปได้³²⁸ และ ไม่ปรากฏว่าข้าราชการประจำในส.ป.ก.จะต่อสู้ผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายตามแนวทางเดิมที่เคยผลักดันกันมาโดยตลอด ทั้งๆที่ในช่วงเสนอแก้ไขกฎหมาย มีการเสนอขอแก้ไขมาตราต่างๆมากมาย

ประเด็นที่สอง ข้อจำกัดในเชิงความสามารถ อำนาจ และช่องทาง ของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย จะเห็นได้ว่า ในการจะมีส่วนร่วมนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเช่น นโยบายปฏิรูปที่ดินกับภาครัฐ จำเป็นที่จะต้องอาศัยการศึกษาการค้นคว้าทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้และการกระจายองค์ความรู้ในเรื่องนี้อย่างถ้วนทั่ว หากแต่ในช่วง พ.ศ. 2518-2519 ยังเป็นช่วงของการปลูกจิตสำนึกทางการเมือง ดังนั้นข้อจำกัดด้านความรู้และการกระจายองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายการปฏิรูปที่ดิน ไม่ว่าจะในหมู่สหพันธ์หรือศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

การรวมตัวเรียกร้องทางการเมืองเกิดขึ้นจึงมีลักษณะการรวมตัวเพื่อสร้างแรงกดดันแต่ขาดการสร้างคามเข้มแข็งในเชิงคลังความคิดที่จะเข้าไปมีส่วนกำหนดนโยบายร่วมกับฝ่ายการเมืองหรือเสนอแนวทางนโยบายที่ฝ่ายคนต้องการได้อย่างแท้จริง ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาเรื่องฐานอำนาจและช่องทางการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ จะพบว่า สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯมีข้อจำกัดในเรื่องทรัพยากรทางการเงิน จุดอ่อนในเชิงองค์ความรู้ของกลุ่มและการที่รัฐธรรมนูญไม่ได้เปิดช่องทางการมีส่วนร่วมโดยตรง ดังที่ได้อธิบายไปแล้วในบทที่ 7 ทำ

³²⁷ สาเหตุการย้าย นาย ไชยงค์ ชูชาติ นอกจากจะมาจากปัญหาสุขภาพส่วนตัวของนายไชยงค์ ชูชาติ แล้ว น่าจะมาจากความขัดแย้งในแนวทางการปฏิรูปที่ดินกับผู้บริหาร ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์บางคนที่เป็พวกอนุรักษนิยม (สัมภาษณ์ ไพโรจน์ โลกนิคม, 21 สิงหาคม 2549)

³²⁸ ในการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินหรือการตราพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 นาย ไชยงค์ ชูชาติ แม้ว่าจะยังเห็นว่าการขอพ.ร.บ.ยังไม่สมบูรณ์แต่ต้องการให้ผ่านออกมาเป็นกฎหมายก่อน เพราะ นายไชยงค์ ชูชาติเห็นว่าสามารถผลักดันให้มีการแก้ไขให้สมบูรณ์ขึ้นในภายหลัง โดยเฉพาะการแก้ไขให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิรูปที่ดิน (สัมภาษณ์ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ , 3 กุมภาพันธ์ 2549)

ให้ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ มักจะต้องอิงกับการแนะนำจากศูนย์กลางนิสิตฯ ความใกล้ชิดดังกล่าวก็ทำให้สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ถูกมองจากฝ่ายขวาจัดว่าเป็นพวกฝักใฝ่ลัทธิคอมมิวนิสต์³²⁹ และเสี่ยงต่อการถูกปราบปรามจากฝ่ายขวา อาทิ กลุ่มกระทิงแดง นวพล ลูกเสือชาวบ้าน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกอ.รมน. ภายใต้กลยุทธ์ขวาพิฆาตซ้ายเพื่อบั่นทอนความเข้มแข็งของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ³³⁰ โดยมีการลอบยิงแกนนำสหพันธ์ฯ ไปแล้ว 28 ราย

นอกจากนั้นในช่วงพ.ศ.2518-2519 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยช่องทางที่สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ จะสามารถผลักดันความต้องการของกลุ่มคนได้นั้นก็ต้องอาศัยพรรคการเมืองเป็นกลไกหลักที่ทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคมเสนอต่อรัฐบาล³³¹ พรรคการเมืองที่ถือเป็นแนวร่วมที่สำคัญของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ก็คือ พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย และพรรคแนวร่วมสังคมนิยม³³² นั้นแม้ว่าจะพยายามทำหน้าที่เป็นตัวแทนสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ อย่างเต็มที่ในสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ถูกจับตามองจากฝ่ายขวาว่าเป็นพวกนิยมคอมมิวนิสต์เช่นกัน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการที่ทั้งสองพรรคจะเป็นช่องทางในการที่สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ จะเข้าถึงหรือขอการสนับสนุนจากพรรคอื่นๆ³³³ ในการที่จะทำหน้าที่ในการรวบรวมและ

329 การที่ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ มีภาพพจน์ในด้านลบว่านิยมลัทธิคอมมิวนิสต์และต้องการ โคนล้มการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การที่สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ เข้าไปพึ่งพิงศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ มากเกินไปกลับกลายเป็นผลเสียกับสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ที่จะถูกมองว่าถูกครอบงำจากศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ ทั้งๆ ที่เป้าหมายที่แท้จริงของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ เป็นเรื่องของที่ดินทำกิน และปัญหาที่เกี่ยวเนื่องกับชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกร รายละเอียดโปรดดู กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2542:59-60)

330 การที่รัฐบาลตั้งมองว่า นิสิตนักศึกษาและสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทยและให้การสนับสนุนขบวนการคอมมิวนิสต์ ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามรัฐบาล อีกทั้งกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์เช่นนายทุนเจ้าของที่ดินที่ต่างก็กลัวการคืนตัวของประชาชนจึงได้จัดขวางก่อกวนและคุกคามชาวนาชาวไร่ รัฐบาลซึ่งควบคุมสื่อมวลชน วิฑู โทททัศน์ ได้ใช้สื่อเหล่านี้ในการป้ายสีสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ว่า ปลุกระดมมวลชนพร้อมๆ กับการปราบปรามจากฝ่ายขวาจัดซึ่งดำเนินการโดยนักการเมืองเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและทหาร โดยเฉพาะกลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กระทิงแดง นวพล ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดขบวนองค์กรชาวนาและนักศึกษาโดยอ้างว่ากลุ่มขวาจัดนี้มาประชาชนทั่วประเทศเพื่อรักษาสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ให้รอดพ้นจากเงื้อมมือคอมมิวนิสต์ หากแต่เป้าหมายที่แท้จริงก็คือการรักษาผลประโยชน์ของพวกเขาฝ่ายขวาจัดเอาไว้ การดำเนินงานของกลุ่มนี้จะเน้นไปที่การใช้ความรุนแรงทุกอย่าง เช่น มีการโรยยาพิษใส่ข้าวสาร กลุ่มกระทิงแดงประหารชีวิตผู้ชุมนุม การข่มขู่และการลอบฆ่า เพื่อหยุดยั้งการเรียกร้องตามสิทธิและการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายของขบวนการชาวนา รายละเอียดโปรดดู พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย (2518:24) ฐะเธอร์ (2522:106-107)

331 ในภาวะปกติที่มีสภาผู้แทนราษฎรและในประเทศที่พัฒนาแล้ว จะมีการจำแนกโครงสร้างหน้าที่การทำงานเฉพาะด้าน อาทิ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อเรียกร้องในเชิงผลประโยชน์ โปรดดู Almond and Powell (1966:101-102)

332 ทั้งสองพรรคมีแนวนโยบายสังคมนิยม อาทิ การเสนอให้มีการกระจายรายได้ การปฏิรูปที่ดิน สหกรณ์การเกษตร การเข้าควบคุมของรัฐในกิจการที่สำคัญ รวมทั้งการเสนอให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเป็นพรรคที่ถูกต้องตามกฎหมายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเดือนมกราคม 2518 ทั้งสองพรรคได้ที่นั่งในสภา 25 ที่นั่งจากทั้งหมด 269 ที่นั่ง โดยพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทยดำเนินการต่อสู้ในสภาผู้แทนราษฎรเสมือนเป็นตัวแทนสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ โปรดดู เทอร์คิน (2522:69-70)

333 ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ ได้ให้สัมภาษณ์ เกี่ยวกับบรรยากาศทางการเมืองในขณะนั้นว่า "...ยุคนั้นเป็นช่วงที่มองสามพรรคอันตราย พรรคอื่นกลัวไม่กล้ามาชั่ง อย่างกอ.รมน. ถ่ายรูปรามา มีพ.อ.สมคิด หมอกระแสน นายแคล้ว ไปนั่งกินข้าวกัน เขาก็มองว่า

เสนอความต้องการหรือผลประโยชน์ของชาวนาชาวไร่ต่อรัฐบาล นอกจากนั้นทั้งสองพรรคก็อยู่ในข่ายที่ล่อแหลมต่อการถูกกำจัดจากฝ่ายขวา³³⁴ จนทำให้ทั้งสองพรรคซึ่งเคยมีจำนวนส.ส.ร้อยละ 10 ในการเลือกตั้งพ.ศ. 2518 กลับพ่ายแพ้อย่างราบคาบในการเลือกตั้งในปีพ.ศ.2519 โดยเหลือเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น

จึงกล่าวได้ว่าด้วยข้อจำกัดที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ทำให้โอกาสในการที่ผู้นำสหพันธ์ฯและสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯจะเข้าไปมีอิทธิพลหรือสายสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย (ข้าราชการประจำระดับสูงและนักการเมือง) จึงแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย หรือ แม้แต่ความพยายามสร้างอิทธิพลทางอ้อมด้วยการเดินขบวนเรียกร้องอย่างต่อเนื่องแต่ก็มิอาจบังเกิดผลได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากความเคลือบแคลงและเป็นปรีภัยระหว่างฝ่ายขวาและสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ

กล่าวโดยสรุป ในการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ.2518 (ฉบับที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ.2519) ถูกกำหนดโดยข้าราชการประจำที่เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการประจำในส.ป.ก.และค.ป.ก. อันเป็นไปตามตัวแบบชนชั้นนำ (elite model) ภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตย แม้ว่าในช่วงพ.ศ.2518-2519 ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาและสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ จะมีการเรียกร้องทางการเมืองโดยตลอด แต่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็ไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมและการรักษาระบอบประชาธิปไตยไว้ได้ เพราะรากเหง้าของการเมืองแบบอมตยาธิปไตยที่ข้าราชการประจำมีอำนาจมากและเข้าไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายการเมืองเสียเองซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทยยังไม่หมดสิ้นไป เนื่องจาก ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมือง ความเข้มแข็งของฝ่ายทหาร³³⁵ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็มีจุดยืนร่วมกันกับฝ่ายขวาในเรื่องการต่อต้านคอมมิวนิสต์³³⁶ ความเป็นปรีภัยระหว่างฝ่าย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งกับกลุ่มนิสิตนักศึกษา

สามคนที่คิดร้ายวางแผนโค่นล้มการปกครอง ใครไปเสวนาคำพูดก็เป็นปัญหา ทำให้ไม่มีใครกล้าไปยุ่งด้วยเดี๋ยวมีปัญหา สมว่าส่วนหนึ่งรู้แน่แต่เอาตัวรอดไว้ก่อนประเดี๋ยวถูกออ.รมน.อ้อมเอา"(สัมภาษณ์ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 18 กันยายน 2549)

³³⁴ ฝ่ายขวามีวามหวาดระแวงการดำเนินงานของสามพรรคเป็นอย่างมาก และต้องการกำจัดทั้งสามพรรค อาทิ การห้ามชาวนาชาวไร่ไม่ให้เลือกผู้สมัครของสามพรรคนี้ หรือแม้กระทั่งการลอบสังหารผู้นำคนสำคัญในพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย คือ ดร.บุญสนอง บุญโยทยาน โดยที่ตำรวจไม่สามารถจับตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้

³³⁵ เมื่อฝ่ายทหารพร้อมจะปฏิวัติในทุกขณะ การที่จะไปรอนอำนาจของฝ่ายทหารก็อาจจะไปเร่งให้เกิดการปฏิวัติเร็วขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปราศจากแรงกดดันจากภายนอกเช่น สหประชาชาติที่จะไปกดดันฝ่ายทหารมิได้ทำการปฏิวัติ เนื่องจาก แรงกดดันภายนอกโดยเฉพาะองค์การระหว่างประเทศ ก็เป็นกลไกสำคัญอีกประการหนึ่งในการธำรงรักษาระบอบประชาธิปไตยในช่วงที่เพิ่งจะก่อร่างสร้างตัว และการกดดันฝ่ายทหารมิให้ทำการปฏิวัติ โปรดดู Pevehouse (2005)

³³⁶ ความกังวลใจร่วมกันเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองของนิสิตนักศึกษาชาวนาชาวไร่และพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์แบบสังคมนิยมว่าเกี่ยวข้องกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยหรือจะโค่นล้มการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่

ชาวนาชาวไร่³³⁷ และการที่ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาและสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ยังไม่เข้มแข็งพอที่จะแข่งขันกับกลุ่มอำนาจเดิมและยังขาดการพัฒนาการสร้างความรู้ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯภายหลังการปฏิวัติยึดอำนาจในเดือนตุลาคม 2519 จึงมาจากกรมองปัญหาและการหาทางแก้ไขผ่านชนชั้นนำคือฝ่ายข้าราชการประจำที่เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเนื้อหาสาระในการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ ถูกกำหนดและเห็นชอบโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหลักซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯในการพิจารณาผ่านความเห็นชอบร่างพ.ร.บ.นี้ตามร่างแก้ไขที่รัฐบาลเสนอ

4. ผลของกระบวนการกำหนดนโยบาย : พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

ในการพิจารณาผลของการกำหนดนโยบาย หรือ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 นั้นสามารถพิจารณาได้ในหลายประเด็น อาทิ พิจารณาเนื้อหาสาระของกฎหมาย และ พิจารณาผลที่เกิดขึ้นจาก พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 กล่าวคือ

ประเด็นแรก การแก้ไขเนื้อหาสาระของกฎหมายเป็นไปตามร่างที่รัฐบาลเสนอ โดยนายอินทรี จันทรสถิตย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้มีบทบาทหลักในการเสนอแก้ไขเพียง 2 มาตราคือ มาตรา 5 และมาตรา 35 ซึ่งทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของกฎหมายดังนี้

1. ในมาตรา 5 ให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯและการออกพันธบัตรของรัฐบาลตามพ.ร.บ.นี้และรัฐมนตรีรักษาการในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติไม่ต้องผ่านรัฐมนตรีถึง 3 กระทรวง

2. เปลี่ยนแปลงในส่วนของการชำระเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องจัดซื้อหรือเวนคืน (ในที่ดินเอกชน) เพื่อการปฏิรูปที่ดินฯมาตรา 35 กำหนดให้สำหรับการ

337

ฝ่ายนิสิตนักศึกษาชาวนาชาวไร่มีความหวาดระแวงและมองฝ่ายรัฐบาลว่าไม่มีความจริงใจที่จะช่วยเหลือคนยากคนจนจริงๆและจ้องจะกำจัดแกนนำของกลุ่มนิสิตนักศึกษา ชาวนาชาวไร่ ในขณะที่รัฐบาลและฝ่ายชาวมองว่านิสิตนักศึกษาและชาวนาชาวไร่เป็นพวกคอมมิวนิสต์ รายละเอียดโปรดดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช สมบูรณ์ สุขสำราญ กนก วงศ์ตระหง่าน ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร (2529) พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย(2518) เป็นต้น

จัดซื้อให้ส.ป.ก.จ่ายเป็นเงินสด หรือ เงินสดและพันธบัตรของรัฐบาลตามหลัก เกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ส่วนในการเวนคืนให้ส.ป.ก.จ่ายเป็นเงินสดส่วนหนึ่งและส่วนที่เหลือจ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกพันธบัตรและมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยระยะเวลาได้ถอน เงื่อนไขและวิธีการออกพันธบัตร โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อพันธบัตรครบกำหนดชำระให้ชำระจากเงินชงกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้การยกเลิกหลักเกณฑ์การชำระเงินกรณีซื้อและเวนคืนออกจากกันโดยกำหนดหลัก เกณฑ์และวิธีการในพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้มีความยืดหยุ่นได้ตามสมควร และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบในการออกพันธบัตรและกำหนดให้จ่ายเงินค่าพันธบัตรจากเงินกองทุนปฏิรูปที่ดิน

ประเด็นที่สอง พิจารณาผลที่เกิดขึ้นจากพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 พบว่า การแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯซึ่งแก้ไขเฉพาะมาตรา 5 และมาตรา 35 นั้น ช่วยทำให้งานปฏิรูปที่ดินสามารถดำเนินการต่อไปได้แต่ก็ยังมีอุปสรรคขัดหลายประการซึ่งเกี่ยวเนื่องกับเนื้อหาสาระของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข โดยการปฏิรูปที่ดินของไทยในช่วงพ.ศ. 2519-2531 ก่อนการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในครั้งที่สองนั้น มีผลการดำเนินการดังนี้

1. การกระจายสิทธิในที่ดินเอกชนและการจัดที่ดินมีความเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายรัฐบาลแต่ละช่วงสมัย และมีการปรับเปลี่ยนทิศทางเนื่องจากปัญหาอุปสรรคในการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระยะ³³⁸ คือ

ระยะที่ 1 ในช่วงปีพ.ศ. 2518-2520 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นงานปฏิรูปที่ดินส.ป.ก. ได้เน้นหนักในที่ดินเอกชน หลังจากที่ได้มีการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในปีพ.ศ. 2519 ในสมัย รัฐบาลนาย ธาณินทร์ กรัยวิเชียรฯ ได้กำหนดเป้าหมายในการปฏิรูปที่ดินไว้ในนโยบายที่แถลงต่อสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2519ว่าจะยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดินควบคู่กับการพัฒนาสหกรณ์ทุกระดับเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ และจะทำการปฏิรูปที่ดินพระราชทาน ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชน เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินก่อนหน้านี้ยังไม่มีผลงานเป็นรูปธรรม การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชนทำได้ช้ารัฐบาลจึงให้นำที่ดินของรัฐที่มีอยู่เป็นจำนวนมากมาปฏิรูปที่ดินก่อน คปก.ซึ่งมีนาย อินทรี จันทรสถิตย์เป็นประธานฯได้แก้ไขแผนงานปฏิรูปที่ดินในปีพ.ศ.2520 ให้ดำเนินงานในที่ดินเอกชน 300,000 ไร่

ที่ดินของรัฐ 700,000 ไร่ แต่การจัดซื้อที่ดินล่าช้าเนื่องจากมีปัญหาข้อกฎหมายจึงได้มีการปรับแผนการดำเนินงานดังนี้

สำหรับที่ดินเอกชนให้เหลือเพียงที่ดินที่ได้รับพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ จำนวน 51,967 ไร่ แต่มีภาระติดพันส่วนราชการต่างๆ และราษฎรเช่าอยู่อาศัยรวม 11,083 ไร่ และเป็นพื้นที่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน 1,824 ไร่ จึงเหลือที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดิน 41,035 ไร่ ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ 8 จังหวัด คือ อุบลราชธานี ฉะเชิงเทรา นครปฐม เพชรบุรี สุพรรณบุรี ปทุมธานี สระบุรี และนครนายก ที่ดินเหล่านี้มีผู้เช่าเดิมทำกินอยู่เกือบเต็มพื้นที่และส.ป.ก.สามารถเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ทันทีโดยไม่ต้องรอขั้นตอนในการจัดซื้อหรือการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินเหมือนที่ดินเอกชนอื่นๆ นอกจากนี้ได้มีเจ้าของที่ดินเอกชนได้เจริญรอยตามเบื้องพระยุคลบาทร่วมกันบริจาคที่ดินเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินจำนวน 7,847 ไร่ 1 งาน 79 ตารางวา งานของส.ป.ก.ในช่วงนี้จึงเป็นการสำรวจเพื่อวางแผนการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน งานด้านกฎหมาย และงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยพื้นที่ที่ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ก็ได้ทำการสำรวจแปลงผู้เช่าแต่ละโฉนดเพื่อประโยชน์ในการจัดแบ่งแปลงและจัดที่ดิน การสำรวจเส้นวงรอบพื้นที่ สำรวจสภาพภูมิประเทศและชลศาสตร์เพื่อนำข้อมูลมาประมวลในการหาแนวทางการพัฒนาระบบชลประทานและวางผังที่ดินทำกินและการจัดชุมชน

ส่วนที่ดินของรัฐ จากเดิมที่ส.ป.ก.ได้พิจารณาเห็นชอบในวันที่ 29 มกราคม 2519 ให้ดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ 3 โครงการ คือ โครงการปฏิรูปที่ดิน บ้านน้ำพัน อำเภอนองวัวหอ จังหวัดอุดรธานี เนื้อที่ 2,800 ไร่ เพื่อช่วยเหลืออพยพรายราษฎรจากโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยหลวง, โครงการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าโพนตูม-นาจุม อำเภอสรีสงคราม จังหวัด นครพนม เนื้อที่ประมาณ 6,000 ไร่ และโครงการปฏิรูปที่ดินป่าแม่ลาว อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน เนื้อที่ประมาณ 4,375 ไร่ และได้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด และอำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์ตามแผนงานปฏิรูปที่ดินปีพ.ศ. 2520 รัฐบาลนาย ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ปรับเพิ่มเป้าหมายเป็น 980,000 ไร่ ซึ่งส.ป.ก.ได้รับที่ดินของรัฐมาเพิ่มอีกรวมเป็น 11 พื้นที่เนื้อที่ประมาณ 863,000 ไร่

ในการปฏิรูปที่ดินทั้งที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐ ส.ป.ก.จะทำการปฏิรูปที่ดินสำเร็จรูปในแต่ละพื้นที่โดยทำการปูผังแบ่งแปลงที่ดินใหม่ให้มีขนาดแปลงเท่าๆกัน จัดระบบชลประทานเส้นทางคมนาคมให้ถึงที่ดินทุกแปลง และจัดชุมชนที่อยู่อาศัย โดยส.ป.ก.ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการต่างๆ มาช่วยดำเนินการเช่น กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมการทหารช่าง เป็นต้นโดยมีการมอบพื้นที่แต่ละแปลงให้ส่วนราชการเหล่านี้รับไปสำรวจ แบ่งแปลง ออกแบบและก่อสร้าง

ระยะที่ 2 ในช่วงหลังปีพ.ศ. 2520 ส.ป.ก. ได้เริ่มเน้นหนักไปที่ที่ดินของรัฐ

• ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2521-2524 ส.ป.ก. ได้รับอนุมัติแผนงานปฏิรูปที่ดินปีพ.ศ. 2521 จากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม³³⁹ โดยมีเป้าหมายจะจัดสรรที่ดินให้ราษฎรประมาณ 2 ล้านไร่ ซึ่งจำแนกเป็น 3 โครงการคือ

(1) โครงการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน ในช่วงปีงบประมาณพ.ศ. 2521 ส.ป.ก. ได้ตั้งเป้าหมายในการจัดซื้อไว้ประมาณ 300,000 ไร่ แต่สามารถจัดซื้อได้จริง 5,672.22 ไร่ และในปีพ.ศ. 2522 สามารถจัดซื้อได้ 62,688 ไร่

(2) โครงการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ 1,700,000 ไร่ ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2521 ส.ป.ก. ได้รับมาเพิ่มอีก 33 พื้นที่ รวมเป็น 44 พื้นที่ เนื้อที่ประมาณ 4,408,643 ไร่ กระจายอยู่ในพื้นที่ 27 จังหวัดในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลางทำให้ส.ป.ก. ขยายงานปฏิรูปที่ดินออกไปอีก 32 จังหวัด และในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2522-2524 ได้ขยายที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปเพิ่มอีก 7 พื้นที่ เนื้อที่ประมาณ 254,417 ไร่

(3) โครงการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่พิเศษ ซึ่งมีปัญหาทางการเมือง 3 พื้นที่ เนื้อที่ 100,943 ไร่

จะเห็นได้ว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2521 งานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐได้กลายเป็นงานหลักของส.ป.ก. ส่วนงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชนกลางเป็นงานรอง เพราะการจัดที่ดินเอกชนเพิ่งทำได้เพียงเล็กน้อย โดยในการประกาศเขตเพื่อดำเนินการจัดซื้อที่ดินมีเพียง 5 จังหวัด คือ นครนายก อโยธยา ปทุมธานี นครปฐม และปราจีนบุรี พื้นที่ที่มีการดำเนินการในที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐมี 3 จังหวัด คือ ฉะเชิงเทรา ลพบุรี และ นครสวรรค์ ส่วนจังหวัดที่มีการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐอย่างเดียวมีจำนวน 24 จังหวัด ในขณะที่ช่วงส.ป.ก. ก็มีงานที่ต้องดำเนินการในที่ดินพระราชทานอีก 4 หมื่นไร่เศษ และที่ดินของรัฐอีก 4 ล้านไร่เศษ ทำให้กิจกรรม บุคลากร ทรัพยากรอื่นๆ ได้ถูกทุ่มเทไปในงานเหล่านี้เป็นจำนวนมาก จนมีผลต่อการดำเนินการจัดซื้อที่ดินเอกชน นอกจากนั้นหลักเกณฑ์วิธีการในการจัดซื้อที่ดินก็เป็นอุปสรรคในการจัดซื้อที่ดินให้เป็นไปตามเป้าหมายซึ่งก็ได้มีการแก้ไขโดยขั้นตอนที่กำหนดขึ้นจะเน้นขั้นตอนตามกฎหมายเป็นหลัก ส่วนในเรื่องการเจรจาจัดซื้อยังคงปล่อยเป็นหน้าที่ของส.ป.ก. จังหวัดจะวางแผนปฏิบัติกันเอง โดยการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินทุกประเภทส.ป.ก. ดำเนินการตามแผนการปฏิรูปที่ดินสำเร็จรูป ทำการบุผังแปลงที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยใหม่ พร้อมทั้งพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานในแปลงที่ดิน ซึ่งจะต้องใช้เวลาและทรัพยากรในการดำเนินการค่อนข้างมาก ส.ป.ก. จึงได้จัดหรืออนุญาตให้เกษตรกรทำกินในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่ก่อนเป็นการชั่วคราวเมื่อทำการสำรวจบุผังแบ่งแปลงที่ดินเรียบร้อยแล้วจึงจะทำการจัดที่ดินเป็นการถาวรต่อไป

• ในช่วงระหว่างพ.ศ. 2525-2529 งานจัดซื้อที่ดินเอกชนที่เริ่มชะลอตัวลงในปีพ.ศ. 2524 เป็นต้นมาได้เริ่มลดลงอย่างเห็นได้ชัดมากขึ้น การเจรจาจัดซื้อที่ดินในจังหวัดที่เป็นพื้นที่หลัก เช่น ปทุมธานี นครนายก ฉะเชิงเทรา เริ่มทำได้น้อยลง ทำให้ส.ป.ก.ต้องปรับปรุงแนวทางการจัดซื้อที่ดินเพื่อกระตุ้นให้สามารถจัดซื้อที่ดินได้ นอกจากนั้นการที่ส.ป.ก.มีเป้าหมายที่จะทำการปฏิรูปที่ดินสำเร็จรูปหรือปูผังแบ่งแปลงในที่ดินทุกแปลงทำให้ต้องใช้เวลาและทรัพยากรในการดำเนินการและการพัฒนาพื้นที่แต่ละแปลงค่อนข้างมากและยังมีปัญหากรณีพิพาทในการโยกย้ายอพยพราษฎร เพราะราษฎรมีความผูกพันกับที่ดินเดิมที่ตนครอบครองอยู่ ดังนั้นในปีพ.ศ. 2524 ส.ป.ก.จึงได้มอบหมายให้สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียดำเนินการศึกษาและเสนอมาตรการในการจัดที่ดินที่เหมาะสมแก่ส.ป.ก.จนทำให้เกิดวิธีการจัดที่ดินแบบใหม่ที่เรียกว่า การจัดที่ดินในรูปแบบแปลงเดิม ซึ่งจะจัดที่ดินแปลงเดิมที่เกษตรกรครอบครองอยู่กับเกษตรกรเดิมโดยไม่ต้องมีการจัดรูปที่ดินหรือปูผังแบ่งแปลง หากผู้ใดครอบครองเกินจำนวนขั้นสูงที่กำหนดไว้ก็จะถูกลดขนาดการถือครองลงเพื่อนำที่ดินไปเพิ่มให้กับผู้ถือครองน้อยกว่าจำนวนขั้นต่ำ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2525 เป็นต้นมาการจัดที่ดินในรูปแบบแปลงเดิมจึงเป็นวิธีการหลักของส.ป.ก. ซึ่งทำให้การลดความเข้มข้นในการกระจายการถือครองที่ดินลง ทำให้ส.ป.ก.สามารถจัดที่ดินได้เร็วขึ้น และการพัฒนาสาธารณูปโภคก็เป็นการจัดให้ตามความจำเป็นและตามสภาพภูมิประเทศของพื้นที่

ในปีพ.ศ. 2525-2529 เป็นช่วงที่ส.ป.ก.จัดหาที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้น้อย คือ ได้รับมอบที่ดินของรัฐบาลเพิ่ม 286,658 ไร่ ดังนั้นงานของส.ป.ก.จึงเน้นไปที่การจัดที่ดินให้เกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่คือผู้บุกรุกครอบครองเดิมให้เข้าทำกินเป็นการถาวรและการพัฒนาต่างๆ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติวันที่ 22 มิถุนายน 2525 อนุมัติแนวนโยบายในการจัดที่ดินของหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการยกเว้นในการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาที่ดิน ส.ป.ก.จึงเป็นหน่วยงานหลักในการจัดที่ดิน อันเป็นจุดเริ่มต้นในการที่ส.ป.ก.จะต้องหาทางปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับนโยบายรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 31 สิงหาคม 2525 ได้กำหนดให้กรมป่าไม้ดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนฯเมื่อส.ป.ก.ดำเนินการจัดที่ดินแล้ว ทำให้งานดำเนินการในที่ดินของรัฐมีความชัดเจนมากขึ้น ในขณะที่การจัดการในส่วนที่ดินเอกชน ก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนวิธีการจัดซื้อที่ดินซึ่งได้มีการแก้ไขโดยการยกเลิกหลักเกณฑ์การจัดซื้อที่ดินแบบเดิมทั้งหมดและกำหนดวิธีการใหม่ให้มีรายละเอียดที่ชัดเจนและตัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกไป ทำให้ผลการจัดซื้อที่ดินในช่วงนี้เป็นจำนวนเนื้อที่ 124,189 ไร่ซึ่งยังไม่ต่ำกว่าช่วงแรกที่มีการจัดซื้อที่ดินมากนัก เพราะส.ป.ก.ได้พยายามขยายพื้นที่การจัดที่ดินออกไปเป็น 20 จังหวัดในปีงบประมาณพ.ศ. 2528 แต่อย่างไรก็ดี ผลการจัดซื้อในจังหวัดที่มีปัญหาการเช่าที่ดินอย่างมาก เช่น นครนายก ปทุมธานี ฉะเชิงเทรา นครปฐม และอยุธยา มีการจำนวนการจัดซื้อลดลงจนแทบจะซื้อที่ดินมาไม่ได้อีกต่อไป และเมื่อการจัดซื้อที่ดินทำได้น้อยลงส.ป.ก.ก็ได้หันไปให้ความสนใจกับการจัดที่ดินที่ซื้อมาได้ให้

เกษตรกรเช่าและเช่าซื้อ โดยในปีพ.ศ. 2526 เป็นต้นมา ส.ป.ก.ได้เปลี่ยนสัญญาเช่าให้เป็นสัญญาเช่าซื้อเพื่อจะช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองและจะได้มีรายได้เข้ากองทุนการปฏิรูปฯ ซึ่งในช่วงพ.ศ. 2525-2529 ส.ป.ก.สามารถจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อได้ทั้งหมด 2845 รายคิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 43,313 ไร่

ระยะที่ 3 ในช่วงหลังปีพ.ศ. 2530 รัฐบาลมีแนวโน้มว่าจะให้ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินงานในเขตป่าสงวนแห่งชาติ สืบเนื่องจากในช่วงนี้รัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมี นาย สุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีความสนใจในการนำที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะที่ดินป่าไม้ที่เสื่อมสภาพและที่ดินที่กรมพัฒนาที่ดินจำแนกออกมาจากเขตป่าไม้ถาวรมาทำการปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับ เอกชนทั่วไปเริ่มมีการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ทำให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะตั้งแต่ปีพ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดซื้อที่ดินเอกชนของส.ป.ก.เป็นอย่างมาก กล่าวคือ คงเหลือการจัดซื้อที่ดินเพียง 30,000 ไร่ ในช่วงปลายปีงบประมาณพ.ศ. 2530 ส.ป.ก.เริ่มได้รับที่ดินจำแนกตามมติคณะรัฐมนตรีมาดำเนินการในที่ดินของรัฐเพิ่มอีกประมาณ 1,479,209 ไร่ มีการขยายงานปฏิรูปที่ดินออกไปในจังหวัดใหม่ๆ อาทิ ชัยภูมิ อุบลราชธานี ชุมพร สุราษฎร์ธานี เป็นต้น และในปีพ.ศ.2531 ส.ป.ก.ก็ได้รับที่ดินจำแนกมาเพิ่มอีก 1,180,568 ไร่ นอกจากนั้นส.ป.ก.ได้สนองนโยบายในเรื่องนี้ด้วยการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดที่ดินมาเป็น การวัด-จัด-แจก เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการทำงานซึ่งจะเป็นการลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นลง

2 ในส่วนของการพัฒนาการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ประกอบด้วย การพัฒนาโดยอาศัยงบประมาณปกติ โดยเงินกู้จากต่างประเทศ และโดยเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,2533:101-105;ส.ป.ก.,2531:97-118)

2.1 การพัฒนาโดยอาศัยงบประมาณปกตินั้น ส.ป.ก.มีการพัฒนาพื้นที่ในด้านการสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อาทิ เส้นทางคมนาคม การสร้างแหล่งน้ำ ระบบไฟฟ้า รวมทั้ง การพัฒนาการผลิตและเพิ่มรายได้ อาทิ การพัฒนาเกษตรกรรายย่อยโดยการวิจัยและส่งเสริมอาชีพให้กับเกษตรกร การส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ การประสานงานกับภาคเอกชน เป็นต้น การดำเนินงานพัฒนาขั้นพื้นฐาน ส.ป.ก.จะดำเนินงานเองเป็นส่วนใหญ่โดยอาศัยงบประมาณแผ่นดินซึ่งส.ป.ก.จะเสนอเป็นรายปี ส่วนงานที่จะต้องขอความร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานอื่นทั้งในด้านการพัฒนาขั้นพื้นฐาน และงานด้านการพัฒนาการผลิตและเพิ่มรายได้นั้น ส.ป.ก.ก็ต้องขอให้หน่วยงานเหล่านั้นพิจารณาบรรจุงานดังกล่าวไว้ในแผนงาน ซึ่งจะต้องใช้เวลานานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีงบประมาณเหลือ โดยโครงการพัฒนาที่อาศัยงบประมาณปกตินั้นจะเป็นโครงการที่ส.ป.ก.ร่วมกับกรมอื่นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือ ร่วมกับกระทรวงอื่นๆโดยมีวัตถุประสงค์ทั้งใน

ด้านการพัฒนาการเกษตร ยกกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกร และการสร้างความมั่นคงตามแนวชายแดน อาทิ

(1) โครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นโครงการที่ดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 18/2518 ลงวันที่ 28 มกราคม 2518 สมัยนาย สฤษดิ์ ธรรมาภรณ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีเป้าหมายที่จะรวมเอาโครงการพัฒนาและบริการป้องกันรักษาความปลอดภัยของหน่วยงานต่างๆ ในระดับหมู่บ้านเข้าด้วยกัน ซึ่งส.ป.ก. ได้เข้าร่วมดำเนินการในการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรทั้งในพื้นที่ของรัฐและเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้ยังดำเนินการพัฒนาขั้นพื้นฐานและพัฒนาทางอาชีพอีกทางหนึ่ง โดยเริ่มตั้งแต่ปีพ.ศ. 2526 เป็นต้นมา

(2) โครงการปฏิรูปที่ดินทุ่งกุลาร้องไห้ จังหวัดร้อยเอ็ด และจังหวัดสุรินทร์ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน พัฒนาขั้นพื้นฐาน และส่งเสริมการเกษตร ตลอดจนพัฒนาอาชีพด้านต่างๆ ตั้งแต่เริ่มประกาศเขตและคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2522 ให้มีแผนแม่บททุ่งกุลาร้องไห้ประกอบด้วยแผนพัฒนาแหล่งน้ำ เส้นทางคมนาคม พัฒนาอาชีพและแผนการใช้ที่ดิน ซึ่งส.ป.ก. มีหน้าที่ในการจัดที่ดินและประสานงานพัฒนาร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ 15 หน่วยงาน

(3) โครงการปฏิรูปที่ดินอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศกัมพูชา และเป็นเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายเฉพาะ ส.ป.ก. ได้เข้าร่วมโครงการกับกองทัพภาคที่ 2 ดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวครอบคลุมเนื้อที่ 86,000 ไร่ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2523 ในการจัดที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยแก่ราษฎรรวมทั้งดำเนินงานด้านการพัฒนาขั้นพื้นฐานต่างๆควบคู่ไปด้วย

(4) โครงการศูนย์ศิลปาชีพพิเศษในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอบางไทร จังหวัด อยุธยา ซึ่งตั้งอยู่ในที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำเจ้าพระยา มีเนื้อที่รวมทั้งหมด 2,505 ไร่ แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นพื้นที่งานศิลปาชีพพิเศษ เนื้อที่ 603 ไร่ และซื้อที่ดินเพิ่มเติมจากเอกชนอีก 254 ไร่ เพื่อเป็นการส่งเสริมรายได้และพัฒนาอาชีพ และการพัฒนาเกษตรกรรมเบ็ดเสร็จคือ จัดทำหมู่บ้านสวนผลไม้แก่เกษตรกร 64 ครอบครัวยุและโครงการขยายพันธุ์ไม้ผล 30 ไร่ ส่วนที่สองเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินมีพื้นที่ 1,460 ไร่ บริเวณทิศใต้ของโครงการเป็นที่ตั้งศูนย์พัฒนาประมงน้ำจืดเนื้อที่ 188 ไร่

(5) โครงการพัฒนาเกษตรกรรายย่อย ส.ป.ก. ได้ดำเนินการนี้เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรผู้มีรายได้น้อยได้รู้จักช่วยเหลือและพัฒนาตนเองในปีงบประมาณพ.ศ.2531มีแผนดำเนินการ 9 จังหวัดคือ เชียงราย นครนายก นครปฐม นครสวรรค์ ปัตตานี สงขลา ศรีสะเกษ หนองคาย และ ร้อยเอ็ด

(6) โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนม ในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอ มวกเหล็ก จังหวัด สระบุรี เพื่อเสริมรายได้ให้เกษตรกรนอกเหนือจากงานหลักและเป็นการสนับสนุนนโยบายรัฐบาลในการเร่งรัดการผลิตน้ำนมให้เพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศ มีระยะเวลาดำเนินการ 10 ปี (พ.ศ. 2531-2540) กำหนดเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ 100 ราย เลี้ยงโคนมรายละ 3 ตัว โดย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สนับสนุนสินเชื่อและโคนม องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย รับซื้อน้ำนมดิบฝักอบรมเกษตรกรและบริการด้านผสมเทียมโคนม ส่วนกรมปศุสัตว์ให้การสนับสนุนด้านวิชาการ การบริการวัคซีนและรักษาโรค ส่วนส.ป.ก.ให้การสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานและควบคุมเกษตรกรให้ปฏิบัติงานตามข้อกำหนดของโครงการ

(7) โครงการส่งเสริมสนับสนุนการเกษตรสมาชิกฟิการ์ มูลนิธิสายใจไทย เนื่องจาก ทหาร ตำรวจข้าราชการและอาสาสมัคร ที่ฟิการ์ประสบปัญหาด้านการประกอบอาชีพ ต้องการความช่วยเหลือในด้านการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้พิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงานโครงการ โดยส.ป.ก.สนับสนุนในการจัดที่ดินทำกินให้แก่สมาชิกฟิการ์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินใน 6 จังหวัด

(8) โครงการส่งเสริมการปลูกยางพาราในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งได้เริ่มดำเนินโครงการในปี พ.ศ. 2528 พื้นที่อำเภอบ้านคูดง จังหวัด อุตรธานี ส.ป.ก.ได้แนะนำให้ชาวบ้านปลูกยางพาราในที่ดินที่ได้รับการจัดที่ดินให้ และได้รับความร่วมมือจากองค์การสงเคราะห์การทำสวนยางในการหาพันธุ์ยาง แนะนำการกรีดยาง และรับซื้อผลผลิตยาง ขณะที่รัฐบาลฝรั่งเศสได้ให้ความร่วมมือในการส่งผู้เชี่ยวชาญมาร่วมงาน และให้ทุนไปดูงานที่ Ivory Coast ซึ่งเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสที่มีการปลูกยางพาราเป็นสินค้าส่งออก และโครงการนี้ได้ขยายไปยังเขตปฏิรูปที่ดินในจังหวัดอื่นๆ

(9) โครงการปฏิรูปที่ดินเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2529 ในที่ดินพระราชทาน (ที่นาทรัพย์สิ้นส่วนพระมหากษัตริย์) เนื้อที่ 44,545 ไร่ และที่ดินบริจาคเนื้อที่ 7,650 ไร่ โครงการนี้ส.ป.ก.ได้เสนอเข้าร่วมเป็นโครงการเฉลิมพระเกียรติฯเนื่องในวโรกาสทรงมีพระชนม์มายุครบ 60 พรรษาในวันที่ 5 ธันวาคม 2530 และในวโรกาสวันพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษกในวันที่ 2 กรกฎาคม 2531 โครงการนี้ประกอบด้วย การพัฒนาขั้นพื้นฐาน อาทิ งานพัฒนาระบบแปลงเกษตรกรรม การสร้างและซ่อมแซมถนน คลองชลประทาน สะพาน ทานบกั้นน้ำ

2.2 การพัฒนาพื้นที่ส.ป.ก.โดยอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศ ส.ป.ก.ได้มีการดำเนินโครงการ โดยร่วมมือกับหน่วยราชการอื่นๆ อาทิ

(1) โครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดิน ในปีพ.ศ. 2527 ส.ป.ก.ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลให้กู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนฯที่ถูกรายถูกรุก ภายใต้วงเงิน 31 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งประกอบด้วย การกระจายสิทธิในที่ดินและการพัฒนาวิสาหกิจพื้นฐาน โดยส.ป.ก.เป็นผู้ดำเนินการเองในส่วนของ การสร้างถนน สะพาน แหล่งน้ำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการจ้างเหมา ส่วนในการอนุรักษ์ดินและน้ำ ส.ป.ก.ได้ตกลงกับกรมพัฒนาที่ดินเป็นผู้ดำเนินการ และการสร้างห้องเรียน และสถานีอนามัย ส.ป.ก.ได้โอนเงินให้แก่กระทรวงศึกษาธิการ และ กระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ดำเนินการ โครงการนี้มีระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี (พ.ศ. 2527-2531) ซึ่งต่อมาได้ขยายออกไปอีก 2 ปี มีวัตถุประสงค์ในการลดระดับความยากจนของเกษตรกร ขยายการเกษตรในพื้นที่ดำเนินการรวม 1.2 ล้านไร่ ในจังหวัด เชียงราย เพชรบูรณ์ นครราชสีมา ลพบุรี สระบุรี ศรีสะเกษ และอุทัยธานี ซึ่งปรากฏว่าในปีพ.ศ. 2531 โครงการนี้ดำเนินการไปได้ร้อยละ 58 ของงานทั้งหมด โดยช.ก.ส. ได้จัดสินเชื่อแก่เกษตรกรในโครงการนี้รวมทั้งสิ้น 2,631 ราย เป็นเงิน 24,715 ล้านบาท ส่วนงานกระจายสิทธิ สามารถรังวัดได้ 755,384 ไร่หรือร้อยละ 60 ของงานทั้งหมด และแจกเอกสารส.ป.ก. 4-01 ไป 11,018 ราย คิดเป็นร้อยละ 31 ของจำนวนเกษตรกรเป้าหมาย

(2) โครงการพัฒนาเกษตรชลประทานลุ่มน้ำเจ้าพระยา ดำเนินการในเขตอำเภอลาดบัวหลวง จังหวัด อยุธยา มีระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี (พ.ศ. 2526-2530) โครงการนี้มีลักษณะเป็นการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรชลประทานควบคู่ไปกับโครงการปฏิรูปที่ดิน และใช้วิชาการเกษตรแผนใหม่ในพื้นที่ 78,000 ไร่ ภายใต้วงเงินงบประมาณแผ่นดิน 396.3 ล้านบาท และเงินกู้จากกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจไต้หวัน (The Oversea Economic Cooperation Fund – OECF) จำนวน 2,800 ล้านบาท วัตถุประสงค์ของโครงการคือ เพื่อพัฒนาพื้นที่นี้ให้สามารถทำนาได้ปีละ 2 ครั้ง เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร และเพื่อปรับปรุงระบบชลประทาน คมนาคม และการพัฒนาการเกษตร

(3) โครงการสาธิตการเกษตรในเขตใช้น้ำฝนป่าสาธิต จังหวัด ขอนแก่น ส.ป.ก.ได้ร่วมกับสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรดำเนินการในพื้นที่ 2,060 ไร่ มีเกษตรกรที่อยู่ในโครงการ 84 ครอบครัว โครงการนี้เป็นการหาวิธีพัฒนาที่ดินให้มีประสิทธิภาพโดยเน้นให้มีการลงทุนน้อย การดำเนินงานประกอบด้วย การก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็ก จัดให้มีการอนุรักษ์ดินและน้ำ เป็นต้น โดยเป็นการกู้เงินจากสมาคมพัฒนาระหว่างประเทศ

2.3 การพัฒนาพื้นที่ส.ป.ก.ภายใต้เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ส.ป.ก.ได้รับความช่วยเหลือบางส่วนจากต่างประเทศร่วมกับงบประมาณปกติที่ส.ป.ก.ได้รับจากรัฐบาล อาทิ

(1) โครงการพัฒนาการเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตร (ไทย-ออสเตรเลีย) กำหนดระยะเวลาโครงการ 5 ปี (พ.ศ. 2528-2532) ครอบคลุมเนื้อที่ 250,000 ไร่ 42,000 ครัวเรือน ซึ่งต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น 226.24 ล้านบาท แบ่งเป็นเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลออสเตรเลีย 119.28 ล้านบาท

และเงินสมทบจากรัฐบาลไทย 106.96 ล้านบาท โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ในการ ปรับปรุงสภาพทาง เศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน สนับสนุนการกระจายสิทธิ เป็นต้น

(2) โครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน (ปชด.) ในเขตปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากมีปัญหาการ ผู้รบบริเวณชายแดนทำให้ราษฎรในพื้นที่ได้รับผลกระทบ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้จัดตั้งหมู่บ้าน ปชด. ไทย-กัมพูชา เพื่อให้ความช่วยเหลือราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวให้สามารถป้องกันตนเองได้ และ ได้รับเงินสนับสนุนจากต่างประเทศส่วนหนึ่งนอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดิน

กล่าวโดยสรุป ตั้งแต่ได้มีการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 เป็นต้นมาจนถึงปีพ.ศ. 2531 ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกร มาแล้วรวม 2,423,030 ไร่ เป็นที่ดินเอกชน 361,391 ไร่ และที่ดินของรัฐอีก 2,061,639 ไร่ จัดให้ เกษตรกรเข้าทำกินรวม 121,187 ราย โดยการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชนที่ทำได้อย่าง รวดเร็วนั้นจะเป็นในส่วนของที่ดินพระราชทานซึ่งราษฎรที่ครอบครองที่ดินอยู่ให้ความร่วมมือเป็น อย่างดี ในขณะที่ที่ดินของเอกชนนั้นเจ้าของที่ดินหลายรายไม่ให้ความร่วมมือทั้งในการนัดรังวัดและ การเจรจาขอซื้อ อีกทั้งกำลังเจ้าหน้าที่ส.ป.ก.มีน้อยทำให้การดำเนินงานมีความล่าช้าแนวโน้มในการ ดำเนินการปฏิรูปที่ดินจึงเน้นไปที่การดำเนินงานในที่ดินของรัฐเป็นหลักเนื่องจากแนวนโยบายของ รัฐบาล และอุปสรรคในการจัดซื้อที่ดินเอกชนที่มีราคาสูงขึ้นมากในขณะที่การดำเนินโครงการ พัฒนาการเกษตรแม้ว่าจะมีโครงการต่างๆเป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากส.ป.ก.จำเป็นต้องขอความ ร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆในการพัฒนาการเกษตร การสาธารณสุข โภค การสาธารณสุข เป็นต้น ทำให้การดำเนินโครงการจำเป็นต้องอาศัยเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกู้จากต่างประเทศที่ส.ป.ก.ได้รับ และเงินงบประมาณของหน่วยราชการอื่นๆช่วยเหลือมาดำเนินการในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ปัจจัยในเรื่อง งบประมาณ บุคลากรและทรัพยากรอื่นๆจึงมีผลต่อการดำเนินโครงการพัฒนาการ เกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างเห็นได้ชัด

5. สรุป

หลังจากที่พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2518 ได้มีการเสนอขอให้แก้ไขกฎหมายฉบับนี้ในแทบจะทันที การ ก่อตัวของวาระนโยบายในการเสนอแก้ไขพ.ร.บ.ฉบับนี้ มาจาก กระแสปัญหา ในเรื่องของช่อง โหว่ของกฎหมาย ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินซึ่งจะต้องรีบแก้ไขโดย ค่วน ส่วนกระแสการเมือง คือ ภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ และ การเรียกร้องของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ให้รัฐบาลเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินและแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ และ กระแสนโยบาย คือ แนวทาง การแก้ไขกฎหมายนี้ ซึ่งเสนอโดย ส.ป.ก. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ และ คณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมให้กระแสปัญหาได้รับความสนใจจากรัฐบาล โดยมีผู้ผลักดันวาระนโยบายคือ

นาย อินทรี จันทรสติชัย เป็นผู้มืบทบาทหลักในฐานะประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ ตัดสินใจ
 ในขั้นตอนสุดท้ายให้เสนอแก้ไขเพียง 2 มาตราคือ มาตรา 5 และมาตรา 35 เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว
 ในการพิจารณาจรรยาบรรณให้ความเห็นชอบในหลักการของการแก้ไขกฎหมายนี้

ในขณะที่ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายหรือการแก้ไข พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในสมัยรัฐบาล นาย ธาณินทร์ ทรัพย์วิเชียร เกิดขึ้นจากการพิจารณาในหมู่ชน
 ชี้นำ ภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตยซึ่งข้าราชการประจำมีบทบาทหลักในการบริหารประเทศ
 และการกำหนดนโยบายทั้งในฐานะของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ โดยนาย อินทรี
 จันทรสติชัย เป็นผู้มืบทบาทหลักในการผลักดันร่างพ.ร.บ.นี้ให้ผ่านการพิจารณาในสภาที่ปรึกษา
 นายกรัฐมนตรีตามที่รัฐบาลเสนอ โดยอาศัยการที่รัฐมนตรีและสภาที่ปรึกษาซึ่งต่างก็มีความ
 ใกล้ชิดและได้รับความไว้วางใจจากหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ทำให้การพิจารณาทั้ง
 สามวาระก็เป็นไปอย่างรวดเร็วโดยมีผู้อภิปรายเพียงคนเดียวซึ่งมิได้เป็นไปในลักษณะคัดค้านแต่เป็น
 การท้วงติงในรายละเอียดเท่านั้น

การที่การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินมีลักษณะที่เป็นไปตามตัวแบบผู้นำที่อธิบายว่า การ
 กำหนดนโยบายอยู่ในมือชนชี้นำไม่กี่คน โดยชนชี้นำในกรณีนี้ก็คือ ฝ่ายการเมืองที่มาจาก
 ข้าราชการประจำซึ่งมิได้มาจากการเลือกตั้งตามครรลองประชาธิปไตย แม้ว่าในช่วงพ.ศ.2518-2519
 ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาและสหพันธ์ชาวนาชาวลีต่างๆจะมีการออกมาเรียกร้องทางการเมือง และ
 ต้องการมีส่วนร่วมในการขอแก้ไขพ.ร.บ.นี้ก็ตาม การที่เป็นเช่นนั้นมาจากสาเหตุสำคัญคือ อำนาจ
 ทางการเมืองยังคงอยู่ในมือของข้าราชการประจำ ความอ่อนแอของพรรคการเมือง ความเข้มแข็ง
 ของฝ่ายทหาร ความเป็นปรปักษ์ระหว่างฝ่ายรัฐบาลที่มาจากเลือกตั้งกับกลุ่มนิสิตนักศึกษา
 ชาวนาชาวลี และข้อจำกัดในเชิงความสามารถ และ ช่องทางการมีส่วนร่วมของสหพันธ์ชาวนา
 ชาวลีต่างๆในการกำหนดนโยบาย เป็นต้น สิ่งเหล่านี้นอกจากจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการมีส่วนร่วม
 ของชาวนาชาวลีต่างๆในกระบวนการแก้ไขพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินแล้ว ก็ยังอุปสรรคต่อการสร้างความ
 ร่วมมือระหว่างรัฐบาลและศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาชาวนาชาวลีอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการสร้าง
 ความเข้มแข็ง และ ธารรักษาระบอบประชาธิปไตยที่พึงจะก่อร่างขึ้นไว้ได้

ตาราง 8.2 สรุปพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

ประเด็น	ปรากฏการณ์ (พ.ศ. 2518-2519)
สภาพแวดล้อมทางการเมือง (ความสงบเรียบร้อย/ความวุ่นวายทางการเมือง)	ระดับโลก: <ul style="list-style-type: none"> - สงครามเย็น ระหว่าง ฝ่ายเสรีนิยม นำโดยสหรัฐอเมริกา กับ ฝ่ายคอมมิวนิสต์ นำโดย โซเวียต - ความพ่ายแพ้ของสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนาม และการถอนทหารสหรัฐฯ จากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ - การฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่าง สหรัฐฯ และจีน และ การฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่าง จีนและประเทศเสรีนิยม ระดับภูมิภาค: <ul style="list-style-type: none"> - ชัยชนะของฝ่ายคอมมิวนิสต์ใน ลาว เขมร และเวียดนาม - ความร่วมมือระหว่าง โซเวียตและเวียดนามเพื่อขยายอำนาจตามทฤษฎีโคมิโน - ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐกับไทย(กรณีเรื่องมาลายาเกช) ลาว เขมร และเวียดนาม ภายในประเทศ: <ul style="list-style-type: none"> - การเลือกตั้งตามครรลองประชาธิปไตย และการจัดตั้งรัฐบาลผสม (ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช) - การขยายตัวของพทท. โดยดึงชาวนามาเป็นพวก(กลยุทธ์ป่าล้อมเมือง) - การเดินขบวนเรียกร้องทางการเมืองของกลุ่มสามประสาน เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 และ การยึดอำนาจของเผด็จการทหาร - รัฐบาลเผด็จการ (นาย ธาณินทร์ กรัยวิเชียร), สภาที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรีฯ และ ธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2519 - การบริหารและการกำหนดนโยบายภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย
สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (การเจริญเติบโต / การถดถอยทางเศรษฐกิจ)	<ul style="list-style-type: none"> - ผลสืบเนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 และภาวะฝืนแล้งในปีพ.ศ. 2519 - สภาพเศรษฐกิจพิจารณาจาก ดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจเช่น GDP อัตราการเจริญเติบโต อัตราเงินเฟ้อ อัตราการส่งออก ทุนสำรองเงินตราฯ หนี้ระหว่างประเทศ - แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) - ปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจภาคเกษตรเช่น ที่ดิน แรงงาน ทุน การประกอบการ
สภาพแวดล้อมทางสังคม (ความสงบสุข / ความวุ่นวาย)	<ul style="list-style-type: none"> - ช่องว่างของรายได้ระหว่างชนบทและเมืองและระหว่างภาคเกษตรและอุตสาหกรรม - การเดินขบวนเรียกร้อง และการรวมกลุ่มเรียกร้องทางการเมือง - การแตกแยกทางสังคมออกเป็นฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา - ปัญหาสังคมอื่นๆ

ตาราง 8.2 สรุป พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 (ต่อ)

ประเด็น	ทฤษฎี	ปรากฏการณ์ (พ.ศ. 2518-2519)
กระแส การเมือง	<ul style="list-style-type: none"> - การเปลี่ยนแปลงความรู้สึกรักของคนในชาติ - การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง - การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย - การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล - การต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เป็นต้น 	<ul style="list-style-type: none"> - ภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ในระดับโลก ภูมิภาค และในประเทศ - การมุ่งเน้นนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงและการช่วงชิงประชาชนจากการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในชนบท - การเรียกร้องทางการเมืองและการสร้างความเป็นธรรมในสังคมของชาวนาและนิสิตนักศึกษา - ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายขวาและซ้าย นำมาสู่การปฏิวัติโดยทหาร - การเปลี่ยนจากรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นรัฐบาลเผด็จการที่ทหารแต่งตั้ง
กระแส ปัญหา	<ul style="list-style-type: none"> - สภาพปัญหาที่มีความชัดเจนและรุนแรงจนสังคมและรัฐบาลให้ความสนใจ - มีการเรียกร้องให้มีการแก้ปัญหา - ปัญหาในเชิงการดำเนินนโยบายช่องว่างของกฎหมาย 	<ul style="list-style-type: none"> - ปัญหาช่องว่างของ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดิน - ปัญหาการพิพาทชาวนากับเจ้าที่ดิน และการเดินขบวนของชาวนาไรชาวนา - ปัญหาชาวนาเข้าร่วมกับพคท. ในชนบท
กระแส นโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> - ข้อเสนอ นโยบาย ที่สอดคล้องกับค่านิยมของคนในสังคม สามารถนำมาปฏิบัติได้ และได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - การแก้ไขกฎหมายตามความเห็นของกฤษฎีกาที่ส.ป.ก. ได้ขอหารือเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินฯ - การกำหนดเนื้อที่อัตราที่แก้ไขโดยส.ป.ก. - การตัดสินใจกำหนดขอบเขตมาตราที่จะแก้ไขโดยรัฐมนตรี เกษตรฯ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ
ผู้ ผลักดัน นโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้ที่มีบทบาทผลักดันให้ปัญหาเป็นที่สนใจของสังคมและรัฐบาล และเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายรัฐบาล เช่น ข้าราชการประจำ นักการเมือง นักวิชาการ 	<p>ข้าราชการประจำในส.ป.ก. และรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์</p>
หน้าตา นโยบาย	<p>หน้าตาแห่งโอกาสเปิดออกเมื่อสาม กระแสบรรจบกัน</p>	<p>เปิด โดยมีกระแส โดยมีกระแสปัญหาเป็นปัจจัยหลัก</p>

ตาราง 8.2 สรุปฟ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่2)พ.ศ.2519 (ต่อ)

ประเด็น	ทฤษฎี	ปรากฏการณ์ (พ.ศ. 2518-2519)
เวลาและสถานที่		<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช รับหลักการ 7 ก.ย. 2519 - กฤษฎีกาพิจารณา (10 ก.ย. 2519-13 ก.ย. 2519) - เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ปฏิวัติเปลี่ยนรัฐบาล รัฐสภาสิ้นสุด - กระทรวงเกษตรฯเสนอคณะปฏิรูปฯ พิจารณา (18 ต.ค. 2519) - คณะปฏิรูปฯเห็นชอบ (21 ต.ค. 2519) - กระทรวงเกษตรฯเสนอรัฐบาลนาย ชานินทร์ กรีวิเชียร พิจารณา (3 พ.ย. 2519) - รัฐบาลนาย ชานินทร์ กรีวิเชียรเสนอสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีฯ (สภาเดียว)พิจารณา (10 พ.ย. 2519) - สภาที่ปรึกษาฯพิจารณาเสร็จสิ้นทั้งสามวาระ (12 พ.ย. 2519) - ประกาศในราชกิจจานุเบกษา(17 พ.ย. 2519)
บุคคล	ทฤษฎีชนชั้นนำ (elite model)	บทบาทในการร่างกฎหมาย(30%) และพิจารณาในสภาฯ (70%)
ฝ่ายการเมือง : รัฐบาล/นิติบัญญัติ	<ul style="list-style-type: none"> - ชนชั้นนำทางการเมือง เช่น นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง เท่านั้นที่มีบทบาทหลักในการกำหนดเนื้อหา นโยบาย - ชนชั้นนำทางการเมืองอาจมีบทบาทที่สนับสนุน ต่อสู้ หรือ ประนีประนอม เพื่อให้ผ่านนโยบาย 	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาล/สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฯ (แต่งตั้ง) บทบาทในการพิจารณาในสภา : - ร.ม.ต.เกษตรฯ (แต่งตั้งจากนักวิชาการ) กำหนดขอบเขตมาตราที่จะแก้ไขและมีบทบาทหลัก ในการพิจารณาในสภา 70% - ข้าราชการทหาร ดำรงใน สภาที่ปรึกษาฯ ไม่มีบทบาท ในการกำหนดนโยบาย (พิจารณาตามระเบียบข้อบังคับ)
ข้าราชการพลเรือน	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นไปตามที่ฝ่ายคนต้องการ - การกำหนดนโยบายขึ้นอยู่กับ คำนิยมผลประโยชน์ของชนชั้นนำ 	บทบาทในการร่างกฎหมาย : ข้าราชการส.ป.ก. 30%
ข้าราชการทหาร	<ul style="list-style-type: none"> - ประชาชนทั่วไปไม่มีส่วนในการกำหนดนโยบาย 	
นักวิชาการมหาวิทยาลัย		
นักศึกษา ขาวนาขาวไร่		เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินโดยเร็วและแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

ตาราง 8.2สรุปพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่2)พ.ศ.2519(ต่อ)

ประเด็น	ทฤษฎี	ปรากฏการณ์ (พ.ศ. 2518-2519)
ผลของการกำหนดนโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> - เนื้อหาของพ.ร.บ. - เปรียบเทียบกับหลักการปฏิรูปที่ดิน (ความหมายแคบและกว้าง,วิธีการแบบทุนนิยมและคอมมิวนิสต์) - ผลจากนโยบาย 	<ul style="list-style-type: none"> - เปลี่ยนแปลงแก้ไข 2 มาตราคือมาตรา 5 และมาตรา 35 - โครงสร้างกฎหมายโดยรวมยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง - ผลจากนโยบาย : - ทำให้มีการจัดซื้อที่ดินเอกชน และการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร จากที่ดินเอกชน ที่ดินพระราชทาน ที่ดินบริจาค และที่ดินของรัฐ - โครงการพัฒนาการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน - โครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง - โครงการปฏิรูปที่ดินทุ่งกุลาร้องไห้ จังหวัดร้อยเอ็ด และจังหวัดสุรินทร์ - โครงการปฏิรูปที่ดินอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ - โครงการศูนย์ศิลปาชีพพิเศษในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอบางไทร จังหวัดอยุธยา - โครงการพัฒนาเกษตรกรรายย่อย - โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนม - โครงการส่งเสริมสนับสนุนการเกษตรสมาชิก พิศารมุนีธสชาติไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ - โครงการส่งเสริมการปลูกยางพารา - โครงการปฏิรูปที่ดินเฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว - โครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินพ.ศ.2527 - โครงการพัฒนาเกษตรชลประทานลุ่มน้ำเจ้าพระยา - โครงการสาธิตการเกษตรในเขตใช้น้ำฝนป่าสำราญ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น - โครงการพัฒนาการเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตร (ไทย-ออสเตรเลีย) - โครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนในเขตปฏิรูปที่ดิน